

## エイズ対策と行政組織

四二巻一―号で、鉄鋼業の民営化に関連して「Success and Failure in Public Governance」(G. Peters et al.)を紹介した。

同書では、近年の行政課題を類型化し、それぞれについて、異なった行政組織等を持つ国の対応を整理、分析している。具体的には、鉄鋼政策(マネイジング・テクライン)、医療制度改革(マネイジング・リフォーム)、金融制度改革(マネイジング・イノベーション)、エイズ対策(マネイジング・クライシス)を取り上げ、これらの政策が、イギリス、ドイツ、フランス、スウェーデン、オランダ、スペイン各国でどのように展開されたかを分析評価している。

今回は、同書により各国のエイズ対策について紹介したい。

エイズ(後天性免疫不全症候群)は、一九八一年に同性愛者に発症した。一九八二年血友病患者、一九八三年輸血患者に、その後麻薬患者等

にも発生していることが報告された。

一九八三年フランスで、一九八四年にはアメリカで、エイズの原因となるHIV(ヒト免疫不全ウイルス)と通称エイズウイルス)が発見され、一九八四年にはHIV抗体の検査方法が確立され商品化された。

血友病患者のエイズ感染は、血液を原料とする治療薬(クリオ)に含まれていたHIVが原因であること、またHIVはクリオを加熱処理すれば死滅することは確認されている。

こうした点から同書は、①献血者のスクリーニング(麻薬患者等の排除)、②献血血液のHIV抗体検査、③非加熱製剤の輸入禁止、④加熱製剤の製造、⑤非加熱製剤の市場からの排除・回収、こうした施策がどれだけ迅速、効果的に行われたかを検証し、各国のエイズ対策の成否を評価している。さらに行政施策の評価に加え、マスコミの論調、公的調査機関による検証、訴訟の数、補償金の支払い状況、責任者の追及、世論の動向から、各国のエイズ対策が政治的にどう評価できるか検討している。

行政施策の評価としては、最も成

功したのがオランダで、以下スウェーデン、ドイツとイギリス、フランス、スペインの順となっている。

政治的な評価は、一位がスウェーデンとイギリス、次がドイツ、オランダ、以下スペイン、フランスとなっている。

日本の対策を、それぞれの評価基準に当てはめてみると、献血血液の検査体制、非加熱製剤の回収の遅れ、被害者救済等から見てフランスに近く、ヨーロッパ諸国と比較しても問題が多いといえるかもしれない。

同書の比較分析の中で興味深いのが、行政組織の違いである。

最悪の対応をしたフランスの行政組織は、明確なヒエラルキーの下で、トップには、エナを卒業したエリート官僚群がいる。エイズについての情報も、組織のトップに上がっていくまでに時間がかかり、しかもジェネラリストである幹部の官僚はその重大性を十分認識できず、的確な対応ができなかった。

一方、スウェーデンでは、分権化が進み、行政組織は、ヒエラルキーというよりネットワーク組織であったため、広範な情報を極めて迅速に組織全体で共有できた。さらに要所

要所の専門家が最新の情報に基づいて迅速な対策を講じた。また、ドイツのように団体主義(コーポラティズム)の強い国では、医者、科学者等の集団の主張が効果的に採用されている。

これまで行政を効率的に遂行するには、官僚組織のヒエラルキーが最も適当であるとされてきた。しかし同書の分析を見る限り、エイズ対策のような危機管理においては、正確な情報収集と責任者による迅速な意思決定が不可欠であり、そのためには、ヒエラルキー組織より、ネットワーク組織のほうが、効率的であることを示している。

我が国でも、エイズ、狂牛病対策などについては、硬直化した行政組織の失策が指摘できるであろう。勿論ヒエラルキー組織の役割も重要である。必要なことは、行政組織の中でヒエラルキー組織とネットワーク組織を如何に効率的に組み合わせていくかである。同書が行っているように、これまでの行政施策の成功、失敗を検証することにより、より効果的な新しい行政組織への転換が求められている。

(景)

## 行政改革周期論

ストットホルム経済大学のN・プランソン教授は行政改革周期論を主張している。教授によると、第一フェイズは、問題が生じ、解決策が模索される段階、第二フェイズは、具体的な改革案が作成される段階、第三フェイズは、改革の実行とそれに伴う新たな問題が発生する段階、第四フェイズは、改革に対する失望とフラストレーションが、改革をストップさせ、それが新たな改革へと移る段階である。

さらに教授によると、改革は通常成功することが希であるという。改革案は、国民にわかりやすく、説得力があるシンプルなものでなくてはならないが、社会に生じた問題は、複雑なメカニズムを持っており、単純な改革案で対応できるようなものではない。それならば改革は意味がないかという、教授は「改革」はその組織に正統性を与えるという。「改革」は、「変革」であり「改善」に通じ、それが組織に正統性を与え

る。つまりその組織が、自ら省みて改善していかうという意思を持ち、改革を試みることに組織としての正統性が認められるというのである。おもしろさと同時に寂しさを感じさせる主張であるが、こうした視点で我が国の行政改革を振り返るとどうであろうか。

小泉改革のキーワードは、構造改革、財政再建、不良債権処理である。その具体化のために、内閣に、行政改革推進事務局が置かれ、特殊法人改革、公務員制度改革などが進められ、また、規制緩和、医療制度改革、司法制度改革なども検討されている。

こうした動きをプランソン流に見てみると、我が国の改革は同じサイクルでも中身がやや異なっているような気がする。まず、問題認識と具体的な改革案とが結びついていない。財政再建、構造改革のためになぜ特殊法人改革、公務員制度改革が必要なのか、抽象的な議論ばかりで

具体的な説明がない。組織論の前に、官と民、国と地方の機能の種分けがあるべきなのに国民受けの特殊法人改革が先行してしまった。

さらに、改革案作成のプロセスが極めて不明瞭である。特殊法人改革にせよ公務員制度改革にせよ政治的リーダーシップの名の下に、密室で作業が行われているため、国民にはどのような議論を経て結論が出たのか皆目分らない。しかも政治決着にありがちな玉虫色の妥協案であるために一つの改革案に全く正反対の解釈が可能であったりする。

密室で決まった玉虫色改革で多様な解釈ができるから、誰が実施するかによって内容が全く変わってしまった。実施主体が元の所管府省であったりすると、国民の関心が薄くなれば、改革は実施されなくなる。最悪の場合改革どころか独立行政法人のように焼け太りになりかねない。こうしてみると日本版行政改革サイクルは、①問題の提起と解決策の模索、②密室での玉虫色の改革案の作成、③実施段階で改革案の骨抜き、④景気好転等による問題の先送りということになる。しかもこれまで

は、何とか景気が持ち直し、問題の先延ばしが許されたが、今後はそう楽観できないかもしれない。

サイクルの中身は違っても、改革することに意味があるという点では、プランソン教授の主張と同じである。我が国では、中身に關係なく改革案というだけで評価される。省庁再編でも、規制緩和、地方分権を行い各府省をスリムにしているから再編であったはずが、それをしなかつたため有害無益の気まぐれ再編になってしまった。それでも戦後初めての大規模再編だと評価される。現在進められている公務員制度改革にしても、天下りの自由化、お手盛りの給与制度など一部エリート官僚のための改革であるにもかかわらず、その中身は検証されていない。これでは、プランソン流の正統性も与えない。

改革ありきでその内容が十分吟味されない風潮は、マスコミにも責任があるかもしれないが、その背後には「親方日の丸」の抜けない国民の意識がある。国民一人一人の姿勢が問われている。

## 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。また、農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、個人個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然り前である。

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ことである。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て、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。

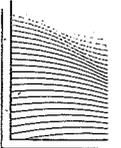
(友)

## 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、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ない」とする考え方である。確かに、現実の政治と行政の関係を限りなくマックス・ウェーバー的中立性論は、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ないが、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)

## 自治の潮



## 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、現在公定解釈となつているのは、「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平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るか」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、大学教授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の考え方は我が新憲法の下においては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」がある。

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のだ、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る。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、必死になつて公務員としてのアイデンティティを模索したのである。外国人に公務就任権を認めるといふ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)

## アメリカの官民交流

官と民の人事交流、流動化が叫ばれ、平成十一年には官民交流法が制定されたが、今ひとつ盛り上がり欠けるようである。

日本経団連が、四月に発表した「さらなる行政改革の推進に向けて—国家公務員制度改革を中心に—」においても、「現行の終身雇用を前提とした閉鎖型人事制度を見直し、優秀な人材が官と民との間をリボルビングドア（回転ドア）のように自由に行き来できるように開放型人事

制度へと変えていく必要がある」とし、官民人事交流をより促進すべきと提言している。

こうした議論のお手本になるのがアメリカである。アメリカでは、官民の間の流動性がきわめて高く、自由な人事交流が行われているとされている。

しかし、アメリカの官民交流については、J・アバーバック、B・ロツクマンの「政治の網の中で—連邦幹部公務員の三〇年—」で実証的分析がなされているが、一般にいわれているほど交流が行われているわけではないようだ。

同書によると、政治任用者を除く本省課長以上の幹部公務員（SES）の平均年齢は五〇歳、公務員経験は二〇年から二三年、現在の省庁歴は一七年、現在のポスト歴は三年から六年である（一九七〇年から一九九二年）。

つまり、連邦政府の幹部となるためには、政治任用を除けば三〇歳前に公務員となり二〇年以上公務員を勤めなくてはならないことになる。しかも連邦幹部公務員の場合、大学院卒業者が八割以上、博士号を持っている者が約二割いるので、三〇歳前後というのは、大学院卒業後まもなく公務員になったということであ

らう。

また連邦幹部公務員で、二五歳から現在まで、公務外の経験が二五%以上を占めている者の割合は、三五%とのことである。公務外の経験に学生期間が含まれていることを考えれば、民間で働いた経験はほとんどないことになる。アバーバックもキャリア公務員でトップになつた者は、若くして公務員になり公務の世界でキャリアアップしてきていると結論づけている。通常いわれているほどアメリカの公務社会で、官民交流が行われているわけではない。

同書は、アメリカ公務員の実態を実証的に研究しているので非常に参考になるが、この他に興味深いのは、政治任用者の公務在職期間である。平均七年から九年程度とかなり長く、それなりの公務経験を積んでいる。また、公務を離れているときでもシンクタンクや大学で政策を研究している者が多いことを考えると政治任用といっても、大半は行政のプロといえるのかもしれない。

公務の閉鎖性を破るためにも官民交流は重要である。しかし、日本ばかりでなくアメリカの実情が示しているようにそう容易なことではない。どのような職業でも、時間をかけて初めて習得できるノウハウ、専

門性は必ず存在する。特に機動性、弾力的な運営に加えて、法律の遵守、公平性、安定性などが求められる公務においては顕著である。弁護士、公認会計士などを期間を限って任用し、その専門性を生かすことは重要であるが、民間で一般的な管理能力があるからといって、公務員として有能であるとは限らない。仕事の内容等を十分吟味する必要があるだろう。

さらに、官民交流の最大ともいえる障害に給与格差がある。公務員の給与は高すぎるなどという批判もあるが、官に来てもらいたい人の民間における給与は、官とは比較にならないほど高い。従って民間で有能とされている人はなかなか官に來たがらない。諸外国においても同様で、イギリス、ニュージーランドなどでは、エイジェンシーのトップに民間人を採用したが、給与等の処遇が悪いため次第に優秀な人からは敬遠され、二流の民間人しか来なくなったという批判もある。

最近の議論は、官は悪で、民が善という図式が多いが、官民ともに長所と短所を持っている。それをきちんと見極めた上で、官民の役割、交流を考えるべきであろう。

## 国家公務員のリストラ

## ○ 国家公務員法（昭和22年法律第120号）

（本人の意に反する降任及び免職の場合）

第78条 職員が、左の各号の一に該当する場合には、人事院規則の定めるところにより、その意に反して、これを降任し、又は免職することができる。

一～三（略）

四 官制若しくは定員の改廃又は予算の減少により廃職又は過員を生じた場合

- 1 国家公務員法第78条第4号に基づく免職については、終戦後の行政整理が行われた昭和24、25年頃には盛んに活用されており、第3次吉田内閣で行われた行政整理においては、全官庁職員の1割5分に当たる約229,000人（専売公社及び国鉄を除くと約109,000人）の定員減が行われ（実際の退職者は約166,000人）、このうち専売公社及び国鉄を除いて約19,000人が分限免職（他に自発的退職が約51,000人）となっている。  
なお、当時は民間においても大規模な人員整理が行われており、当時の多くの大企業が深刻な労働争議を経験している。
- 2 その後も政府は行政整理を推進したが、人員整理の円滑化を配慮する観点から、昭和28年には特別待命制度（7395人）を設け、また、翌29年には臨時待命制度（6927人）を設けて人員整理に対応した（本人からの申請又は官の命令により一定期間後に辞職）。さらに、30年には調達庁や厚生省など一部の省庁については、職員からの申し出に基づき定員外とする旨の指名を行い（445人）、定員外期間満了に伴い辞職することとする制度が設けられた。
- 3 昭和30年代に入ると、それまでのような大量の人員整理は行われなくなり、同39年に、旧文化財保護委員会（文化庁の前身）が姫路城保存修理工事の終了に伴い同工事事務所の職員3名を4号免職とし、また、同年の憲法調査会の廃庁に伴い同調査会事務局職員3名を4号免職（効力発生は翌40年）としたことがあるが、その後4号免職は行われていない。
- 4 昭和40年代以降も組織改廃が行われているにもかかわらず、4号免職は行われなくなった理由としては、次のことが考えられる。
  - ・ 昭和44年の総定員法制定時をはじめとしてその後の同法改正時において、「公務員の出血整理、本人の意に反する配置転換を行わないこと」あるいは「努めること」との附帯決議がなされてきたこと
  - ・ 大規模な組織改廃においても、政府部内における配置転換や身分の切替等によって対応し得てきたこと
  - ・ 民間労働法制においても、裁判事例の積み重ねにより解雇権濫用の法理や整理解雇の4要件と呼ばれるものが形成されてきて、直ちに整理解雇を行うよりも採用抑制や希望退職の募集等で人員減を図るようになってきたこと

（参考）整理解雇4要件：①人員削減の必要性、②解雇回避のための努力、  
③被解雇者選定の妥当性（人選基準の客観性、合理性）、  
④解雇手続きの妥当性（対象労働者、労働組合への十分な説明等）

注 平成21年社会保険庁の廃止に伴い、日本年金機構、厚労省に採用されなかった525人が、分限免職される。現在その一部が人事院に不服申立中。

## 労働基本権と身分保障

民間ではリストラが行われているにもかかわらず、公務員は、身分保障で守られている、公務員にも民間と同様労働基本権を与えて、特権的な身分保障をなくすべきだ、という議論がマスコミ等で盛んに行われている。

この主張は、労働基本権の制約と身分保障をセットで考えているようだが、両者は論理的に結びつくものではない。現に欧米諸国では公務員に労働基本権が認められていると否とにかかわらず、いずれの国でも身分保障は認められている。身分保障は歴史的に見ても、労働基本権ではなく、政治任用と密接な関係がある。

「連邦公務員制度と官僚制の問題点」(ドナルド・ジョンソン<sup>2)</sup>)によりアメリカにおける両者の関係を振り返ってみよう。

アメリカでは一九世紀後半まで、選挙を応援してくれた者を公務員として採用する政治任用が主流であつ

た(政治任用はポリテイカル・アポインメントといわれるがアメリカの行政学者には、パトロネイジ・アポインメントという者も多い)。政治任用された者は、給与の二〇〜一〇%を政党に寄付しなくてはならず、これが政党の重要な収入源となっていた(パトロネイジ・アセスメント)。

しかしこうした政治任用は、数々の腐敗を生むと同時に、政治任用による公務員では、複雑、巨大化する行政を効率的に処理することができなくなった。また、政治活動が全国的になるにつれ、政党の資金も、パトロネイジ・アセスメントから、利害団体、支持者からの寄付へと変わっていった。政治任用するポストが増えすぎ、大統領等がコントロールできなくなるといふ現象も現れてきた。

こうした背景のもと一八八三年にペンドルトン法が制定され、特定の分野については公務の内容を明確に定義し、それにふさわしい能力のある者を競争試験で選抜する職階制と競争試験制度(メリット・システム)が導入された。

その際、公務員は政党に寄付あるいは政治的活動をするよう強制されず、それを理由に解雇あるいは差別

されないという規定が設けられ、初めて身分保障概念が導入されたが、終身在職権(テニユア)は、認められなかった。

しかし、一方で職階制ポストを政治任用ポストに変更することが許されていたため、大統領の解雇権を制約しないと、職階制ポストが次第に政治任用されメリット・システムが事実上形骸化するという主張が強くなり、正当な理由なしに解雇することができないというテニユア制度が導入された。政治任用(情実任用)を制限し、競争試験による採用を原則とするメリット・システムを守るために身分保障制度が確立されたのである。

こうした議論をみると、日本では、官の閉鎖性を破るため民間からの政治任用を増やすべきであり、そのためにも身分保障はなくすべきだという主張があるかもしれない。しかし、政治任用がパトロネイジ・アポインメント(選挙支援者への官職任命)といわれるように、自分の信条に賛成する人イコール選挙を応援してくれた人となることは、歴史的事実を見ても明らかである。民間の優秀な人材を導入したければ、中途採用を競争試験か公開された選抜

手続きを経て行えばよい。優秀かどうかの判断は、客観的手法で行うべきであり政治信条とは関係ないはずである。

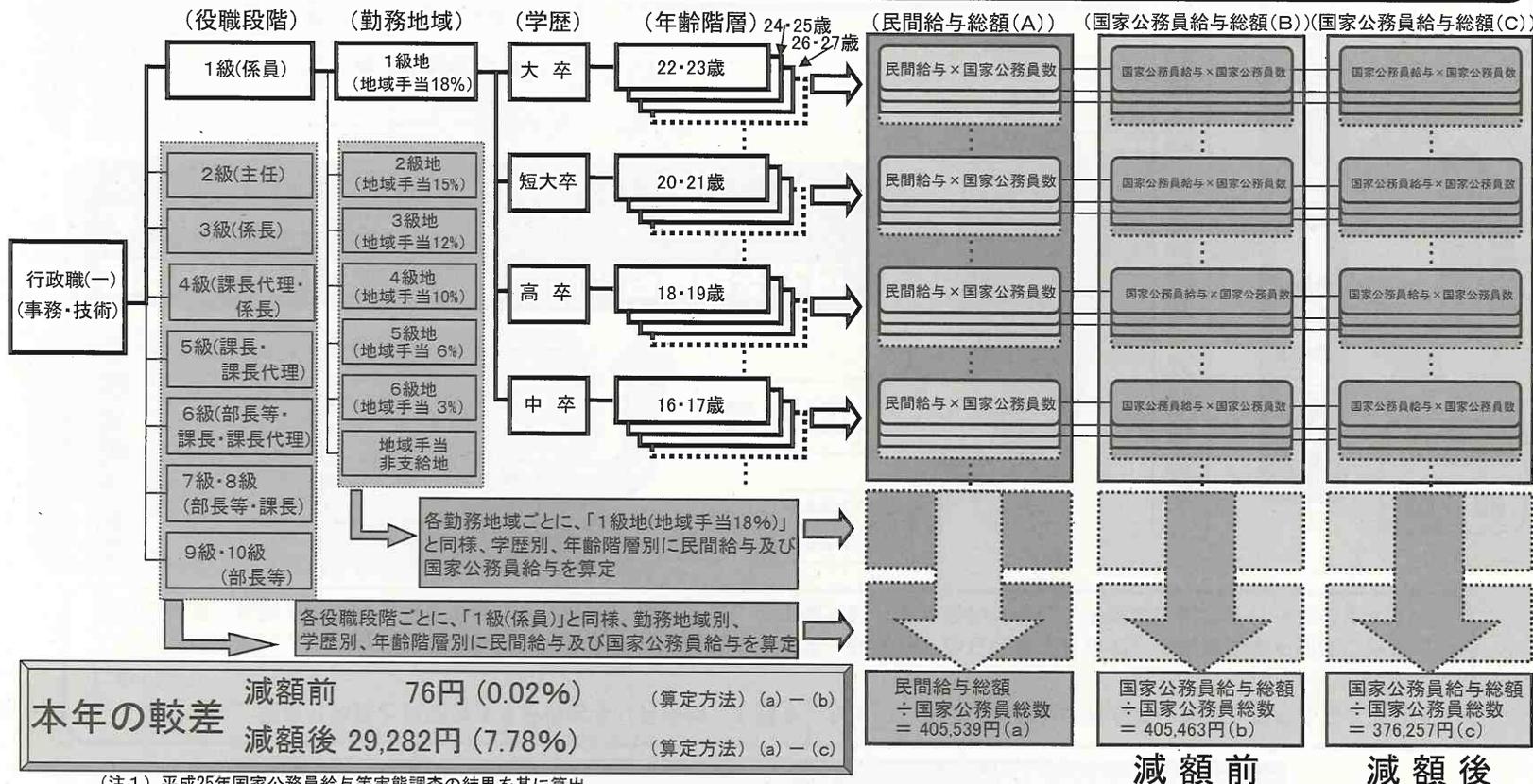
政策に(内心)反対する人では、政策の実現は無理などという主張は、情実人事の弁護にすぎない。公務ばかりでなく民間でも、自分の信条とは関係なく懸命になって仕事をしている人がたくさんいる。確かに政治的に重大な争点となっている政策課題の責任者を政治任用することは、ありうるかもしれない。しかしそれは限定的に考えるべきである。

アメリカでもニクソンのように公務員不信から政治任用を行った政治家は多いし、公務員のなかにはその口実となるような行動をした者もいる。しかし、決定された政策の実現に全力を尽くすことは、公務員の中立性からして当然である。また、身分保障が、メリット・システムを守るため以上に自己目的化することも問題だろう。政治任用という名の情実人事を防ぐためにも、公務員一人一人の自覚が求められている。

(景)

### ③ 民間給与との比較方法(ラスパイレス比較)

月例給の民間給与との比較(ラスパイレス比較)においては、個々の国家公務員に民間の給与額を支給したとすれば、これに要する支給総額(A)が、国家公務員の支給総額(本年の場合、給与減額支給措置による減額前(B)及び減額後(C))に比べてどの程度の差があるかを算出しています。  
 具体的には、以下のとおり、役職段階、勤務地域、学歴、年齢階層別の国家公務員の平均給与(注1)と、これと条件を同じくする民間の平均給与(注2)のそれぞれに国家公務員数を乗じた総額を算出し、両者の水準を比較しています。



(注1) 平成25年国家公務員給与等実態調査の結果を基に算出  
 (注2) 平成25年職種別民間給与実態調査の結果を基に算出  
 (注3) 「減額前」は給与改定・臨時特例法に基づく給与減額支給措置による減額前のもの、「減額後」は同措置による減額後のものをいう。

## 登録職員団体の組織状況

	在職者数 (人)	登録職員 団体の組 織人員数 (人)	組織率 (%)
内閣府	5,547	317	5.7
復興庁	85		
総務省	4,008	1,446	36.1
法務省	23,955	6,101	25.5
外務省	5,026		
財務省	57,966	35,321	60.9
文部科学省	1,645		
厚生労働省	26,488	19,129	72.2
農林水産省	18,480	14,841	80.3
経済産業省	6,518	1,029	15.8
国土交通省	35,927	15,355	42.7
環境省	2,302	4	0.2
防衛省	21		
人事院	452	49	10.8
会計検査院	1,056	577	54.6
計	189,476 269,066	94,169	49.7 35.0

主な登録職員団体					
連合系		全労連系		その他	
職員団体	組織 人員数 (人)	職員団体	組織 人員数 (人)	職員団体	組織 人員数 (人)
沖縄国公労 総合事務局 支部	188	開建労	91		
		全行管	135		
		全通信	1,307		
		全法務	5,939		
国税労組	27,283	全税関	60		
税関労組	4,744	全国税	275		
財務職組	366				
全財務	2,583				
		全厚生	270		
		全医労	1,402		
		全労働	15,990		
全農林	10,799				
林野職組	3,999				
		全経済	1,029		
国交職組	606	国交労組	12,608	(管理職ユ ニオン)	(500)
全開発	2,089				
全環境	4				
		人職	49		
				会検労	577
計	52,661	計	39,155	計	577

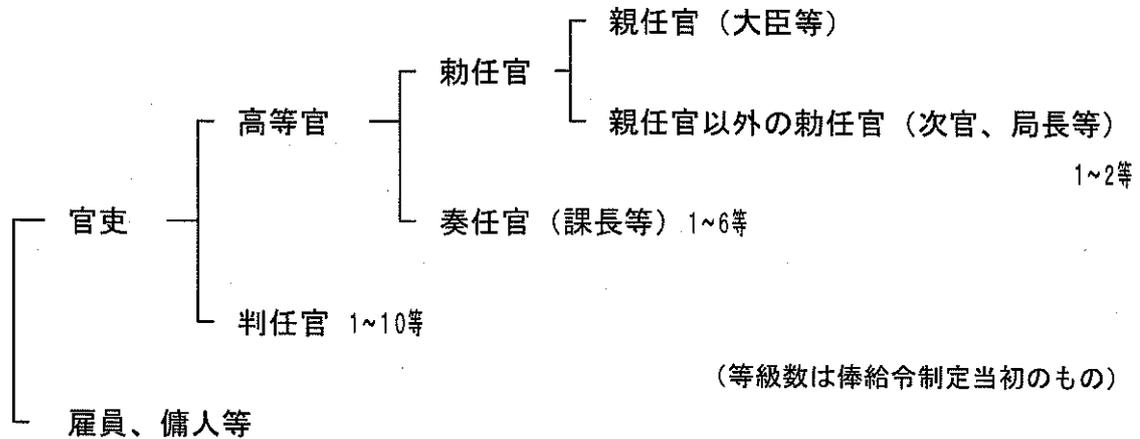
※ 在職者数は平成26年7月1日現在（警察職員等・管理職員等を除く）。ただし、計欄の下段は警察職員等・管理職員等を含む数。

※ 組織人員数は平成27年3月31日現在。管理職員等で組織する職員団体に係るものは除く。

※ 網掛けは、全労連系の職員団体が多数を占める府省。

## 戦前の官吏制度等について

## 1 官吏等の分類



## 2 官吏

- 旧憲法第10条(「天皇ハ行政各部ノ官制及文武官ノ俸給ヲ定メ及文武官ヲ任命ス」)で天皇の任免大権及び官制大権を規定し、行政組織や官吏制度が勅令により定められる憲法上の根拠を規定。この規定により、高等官官等俸給令、官吏服務規律、文官任用令、文官分限令、文官懲戒令等それぞれの制度ごとに勅令を制定。
- 官吏服務規律第1条(「凡ソ官吏ハ天皇陛下及天皇陛下ノ政府ニ対シ忠順勤勉ヲ主トシ法律命令ニ従ヒ其職務ヲ尽スヘシ」)でも明らかとなり、官吏の身分は天皇により与えられ、その身分に伴う忠実無定量の服務義務をもつとともに、その身分に伴う俸給も天皇の官吏としての体面を保つために相応しいものとして天皇の与えるところとされた。また、天皇の名において人民を支配する特別の身分を有するものとされた(\*)。

## ○【行政組織との関係】

明治18年、内閣制度創設により、行政組織としての体裁が整う。

明治19年には、各省官制(勅令)を制定。

- ・ この勅令は、「各省官制通則」(別紙1)と「外務省官制」等の「各省官制」の集合体。
- ・ 前者は、次官、局長、参事官、秘書官、書記官、試補、<sup>そく</sup>属といった各省に共通に置かれる官職の設置などを規定。
- ・ 後者は、各省ごとの所掌事務、内部組織や定員等を規定。

## 国家公務員法等改正法の概要

平成19年7月  
内閣官房

## I 目的

21世紀にふさわしい行政システムを支える公務員像を実現するため、公務員制度改革全体をパッケージとして検討を進めつつ、実現できる改革から迅速に実現し、公務員制度改革を前進させることが重要である。このため、能力・実績主義の人事管理の徹底、再就職に関する規制の導入を内容とする法改正を行った。

## II 改正法の概要

## 1. 能力・実績主義

## (1) 人事管理の原則

職員の任用、給与その他の人事管理について、職員の採用試験の種類や年次にとられてはならないこと、人事評価に基づいて適切に行うことといった基本的な原則を明らかにする。

## (2) 能力本位の任用制度の確立

## イ 昇任、転任等

職員の昇任及び転任は、職員の人事評価又はその他の能力実証によるものとする。また、職制上の段階の標準的な官職と、その官職に必要な標準職務遂行能力を明らかにし、標準職務遂行能力及び適性を、昇任又は転任の判断基準とする。

## ロ 採用昇任等基本方針

職員の採用、昇任、降任及び転任に関する制度の適切かつ効果的な運用を確保するための基本的な方針を策定する。

## (3) 新たな人事評価制度の構築

イ 現行の勤務成績の評定に代え、新たな人事評価制度を構築する。

ロ 職員の人事評価を「任用、給与、分限その他の人事管理の基礎とするために、職員がその職務を遂行するに当たり発揮した能力及び挙げた業績を把握した上で行われる勤務成績の評価」と定義し、公正に行わなければならないこととする。

ハ 職員の執務について、その所轄庁の長は、定期的に人事評価を実施する。

## (4) 分限制度

分限事由の一つである「勤務実績がよくない場合」を「人事評価又は勤務の状況に照らして、勤務実績がよくない場合」に改め、明確化する。

## 2. 再就職に関する規制の改正等

## (1) 再就職あっせんの規制及び官民人材交流センターの設置

各府省等職員が職員又は職員であった者について、営利企業及び非営利法人（以下「営利企業等」という。）に対し再就職あっせんを行うことを禁止し、内閣府に設置する官民人材交流センター（以下「センター」という。）に一元化する。

センターは、職員の離職に際しての離職後の就職の援助及び官民の人材交流の円滑な実施のための支援を行う。

センターは平成 20 年中に設置し、一元化実施はセンター設置後 3 年以内とする。  
注) 一元化までの移行期間中は、再就職等監視委員会等の承認を受けた場合に限り、各府省等職員による再就職あっせんを可とする。

センターについては、設置後 5 年を経過した場合、その体制を見直し、必要な措置を講ずる。

## (2) 現職職員の求職活動規制

現職職員が自らの職務と利害関係を有する一定の営利企業等に対し、求職活動を行うことを規制する。

注) 現役出向の場合、一定の官職以下の職員の再就職の場合、センターから紹介された場合、再就職等監視委員会等の承認を受けた場合には、現職職員による当該営利企業等への求職活動を可とする。

## (3) 退職職員の働きかけ規制

離職後に営利企業等の地位に就いている退職職員が、離職後 2 年間、一定の国の機関の現職職員に、当該営利企業等又はその子法人が関係する契約又は処分であって離職前 5 年間（課長レベル以上ではそのポストに就いていた間）に担当していた職務（局長級以上については在職していた府省の所掌）に属するもの等に関して働きかけを行うことを規制する。

離職後に営利企業等の地位に就いている退職職員が、一定の国の機関の現職職員に、在職中に自らが決定した契約又は処分であって当該営利企業等が関係するものに関して働きかけを行うことを期限の定めなく規制する。

## (4) 働きかけを受けた現職職員の規制

退職職員から上記 (3) に規定する働きかけを受けた現職職員に対し、再就職等監察官への届け出を義務付ける。

## (5) 上記 (1) ~ (4) において、違反行為に対しては懲戒、過料を科し、不正な行為等に対しては刑罰を科す。

## (6) 再就職情報の内閣での一元管理

管理職職員であった者が、営利企業等の地位に就く場合等には、離職後 2 年間、内閣総理大臣に一定の事項を届け出なければならないものとする。

## (7) 事前承認制度の暫定的存続と廃止

離職後 2 年間の内閣による事前承認制度を暫定的に設け、一元化時点で同制度は廃止する。

## (8) 監視体制の整備

再就職等監視委員会を内閣府に設置し、再就職に関する規制の適用除外の承認、任命権者への勧告等を実施する。

同委員会に再就職等監察官を置き、各府省等における再就職に関する規制違反の調査等を実施する。

(注) 特定独立行政法人の役員についても、再就職に関する規制の規定を準用する。

## 国家公務員制度改革基本法の概要

平成20年6月  
内閣官房

## 1. 目的

国民全体の奉仕者である国家公務員について、一人一人の職員が、その能力を高めつつ、国民の立場に立ち、責任を自覚し、誇りを持って職務を遂行することとするため、国家公務員制度改革について、その基本理念及び基本方針その他の基本となる事項を定めるとともに、国家公務員制度改革推進本部を設置することにより、総合的に推進することを目的とする。

## 2. 国家公務員制度改革の基本理念等

## (1) 基本理念

国家公務員制度改革は、次に掲げる事項を基本として行われる。

- ① 議院内閣制の下、国家公務員がその役割を適切に果たすこと。
- ② 多様な能力及び経験を持つ人材を登用及び育成すること。
- ③ 官民の人材交流を推進するとともに、官民の人材の流動性を高めること。
- ④ 国際社会の中で国益を全うし得る高い能力を有する人材を確保及び育成すること。
- ⑤ 国民全体の奉仕者としての職業倫理を確立するとともに、能力及び実績に基づく適正な評価を行うこと。
- ⑥ 能力及び実績に応じた処遇を徹底するとともに、仕事と生活の調和を図ることができる環境を整備し、及び男女共同参画社会の形成に資すること。
- ⑦ 政府全体を通ずる国家公務員の人事管理につき説明責任を負う体制を確立すること。

## (2) 改革の実施及び目標時期等

- イ 政府は、3に定める基本方針に基づき国家公務員制度改革を行うものとし、このために必要な措置について、この法律の施行後五年以内を目途として講ずる。この場合において、必要となる法制上の措置について、この法律の施行後三年以内を目途として講ずる。
- ロ 政府は、イの措置を講ずるに当たっては、職員の職務の特殊性に十分に配慮する。

## 3. 国家公務員制度改革の基本方針

## (1) 議院内閣制の下での国家公務員の役割等

- イ 政府は、議院内閣制の下、政治主導を強化し、国家公務員が内閣、内閣総理大臣及び各大臣を補佐する役割を適切に果たすこととするため、次の措置を講ずる。
- ① 内閣官房に、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職（国家戦略スタッフ）を置く。また、各府省に、大臣の命を受け、特定の政策の企画立案及び政務に関し、大臣を補佐する職（政務スタッフ）を置く。
  - ② 国家戦略スタッフ、政務スタッフ（以下「国家戦略スタッフ等」という。）は、特別職の国家公務員とするとともに、公募を活用するなど、国の行政機関の内外から人材を機動的に登用できるものとする。
- ロ 政府は、縦割り行政の弊害を排除するため、内閣の人事管理機能を強化し、並びに多様な人材の登用及び弾力的な人事管理を行うための措置を講ずる。
- ① 事務次官、局長、部長その他の幹部職員（地方支分部局等の職員を除く。以下単に「幹部職員」という。）を対象とした新たな制度を設ける。

- ② 課長、室長、企画官その他の管理職員（地方支分部局等の職員を除く。以下単に「管理職員」という。）を対象とした新たな制度を設ける。
  - ③ 幹部職員の任用については、内閣官房長官がその適格性を審査し、その候補者名簿の作成を行うとともに、各大臣が人事を行うに当たって、任免については、内閣総理大臣及び内閣官房長官と協議した上で行う。
  - ④ 幹部職員及び管理職員（以下「幹部職員等」という。）の任用に当たっては、国の行政機関の内外から多様かつ高度な能力及び経験を有する人材の登用に努める。
  - ⑤ 幹部職員等の任用、給与その他の処遇については、任命権者が、それぞれ幹部職員又は管理職員の範囲内において、その昇任、降任、昇給、降給等を適切に行うことができるようにする等その職務の特性並びに能力及び実績に応じた弾力的なものとするための措置を講ずる。
- ハ 政府は、政官関係の透明化を含め、政策の立案、決定及び実施の各段階における国家公務員としての責任の所在をより明確なものとし、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資するための措置を講ずる。
- ① 職員が国会議員と接触した場合における記録の作成、保存その他の管理をし、及びその情報を適切に公開するために必要な措置を講ずる。当該接触が個別の事務又は事業の決定又は執行に係るものであるときは、当該接触に関する記録の適正な管理及びその情報の公開の徹底に特に留意する。
  - ② ①のほか、各般の行政過程に係る記録の作成、保存その他の管理が適切に行われるようにするための措置その他の措置を講ずる。
- ニ 政府は、職員の育成及び活用を府省横断的に行うとともに、幹部職員等について、適切な人事管理を徹底するため、次に掲げる事務を内閣官房において一元的に行うこととするための措置を講ずる。
- ① 幹部職員等に係る各府省ごとの定数の設定及び改定
  - ② (2)ハの幹部候補育成課程に関する統一的な基準の作成及び運用の管理
  - ③ (2)ハ③の幹部候補育成課程の対象者（以下「課程対象者」という。）に対する研修のうち政府全体を通ずるものの企画立案及び実施
  - ④ 課程対象者の府省横断的な配置換えに係る調整
  - ⑤ 管理職員を任用する場合の選考に関する統一的な基準の作成及び運用の管理
  - ⑥ 管理職員の府省横断的な配置換えに係る調整
  - ⑦ 幹部職員等以外の職員の府省横断的な配置に関する指針の作成
  - ⑧ (1)ロ③に規定する適格性の審査及び候補者名簿の作成
  - ⑨ 幹部職員等及び課程対象者の人事に関する情報の管理
  - ⑩ (2)ニ②の目標の設定等を通じた公募による任用の推進
  - ⑪ 官民の人材交流の推進

## (2) 多様な人材の登用等

- イ 政府は、採用試験について、多様かつ優秀な人材を登用するため、次の措置を講ずる。
- ① 現行の採用試験の種類及び内容を抜本的に見直し、次のとおりとする。
    - a 総合職試験 政策の企画立案に係る高い能力を有するかどうかを重視する試験
    - b 一般職試験 的確な事務処理能力を有するかどうかを重視する試験
    - c 専門職試験 特定の行政分野の専門的な知識を有するかどうかを重視する試験
  - ② ①の措置に併せ、次の採用試験を行う。
    - a 院卒者試験 大学院の課程を修了した者等を対象とした採用試験
    - b 中途採用試験 係長以上の職への採用を目的とした採用試験
- ロ 政府は、職員の職務能力の向上を図るため、研修等の能力開発の成果を人事評価に反

映させるとともに、自発的な能力開発を支援するための措置を講ずる。

ハ 政府は、管理職員の職責を担うにふさわしい能力及び経験を有する職員を総合的かつ計画的に育成するための仕組み（幹部候補育成課程）を整備する。なお、課程対象者であること又はあったことによって、管理職員への任用が保証されるものとはならず、職員の採用後の任用は、人事評価に基づいて適切に行われなければならない。

① 課程対象者の選定は、採用後、一定期間の勤務経験を経た職員の中から、本人の希望及び人事評価に基づいて随時行う。

② 課程対象者については、人事評価に基づき、引き続き課程対象者とするかどうかを定期的に判定する。

③ 課程対象者に対し、管理職員に求められる能力の育成を目的とした研修を行う。

④ 課程対象者に対し、国の複数の行政機関等における多様な勤務の機会を付与する。

ニ 政府は、幹部職員等に関し、その職責を担うにふさわしい能力を有する人材を確保するため、次の措置を講ずる。

① 幹部職員等の役割及び職業倫理を明確に示し、これらを人事評価の基準とする。

② 公募に付する幹部職員等の職の数について目標を定める。

ホ 政府は、高度の専門性が求められる職に充てる人材を国の行政機関の内外から登用し、その能力を十分に発揮させるため、兼業及び給与の在り方を見直し、必要な措置を講ずる。

### (3) 官民の人材交流の推進等

政府は、官民の人材交流を推進するとともに、官民の人材の流動性を高めるため、現行の制度を抜本的に見直し、次の措置を講ずる。

① 官民交流法に規定する人事交流について、手続の簡素化及び対象の拡大等を行う。

② 課程対象者に民間企業その他の法人の勤務機会を付与するよう努め、そのための措置を講ずる。

③ 給与、退職手当、年金その他の処遇を見直し、必要な措置を講ずる。

### (4) 国際競争力の高い人材の確保と育成

政府は、国際社会の中で国益を全うし得る高い能力を有する人材を確保及び育成するため、次の措置を講ずる。

① 国際対応に重点を置いた採用を行うための措置を講ずる。

② 課程対象者に国際機関での勤務等の機会を付与するよう努め、そのための措置を講ずる。

### (5) 職員の倫理の確立及び信賞必罰の徹底

政府は、職員の倫理の確立及び信賞必罰の徹底のため、次の措置を講ずる。

① 人事評価について、次に定めるところにより行う。

a 国民の立場に立ち職務を遂行する態度その他の職業倫理を人事評価の基準として定める。

b 業績評価に係る目標の設定は所属する組織の目標を踏まえて行う。

c 評価結果の開示その他の職員の職務に対する主体的な取組を促すための措置を講ずる。

② 守秘義務違反等に対する懲戒処分の適正かつ厳格な実施の徹底を図る措置を講ずる。

③ 国家賠償法に基づく求償権の適正かつ厳格な行使の徹底を図る措置を講ずる。

### (6) 能力及び実績に応じた処遇の徹底等

政府は、職員が意欲と誇りを持って働くことを可能とするため、次の措置を講ずる。

① 各部局において業務の簡素化のための計画を策定するとともに、職員の超過勤務の

状況を管理者の人事評価に反映させるための措置を講ずる。

- ② 優秀な人材の確保を図るため、初任給の引上げ、職員の能力及び実績に応じた処遇の徹底を目的とした給与及び退職手当の見直しその他の措置を講ずる。
- ③ 雇用と年金の接続の重要性に留意して、次の措置を講ずる。
  - a 定年まで勤務できる環境を整備するとともに、再任用制度の活用の拡大を図る。
  - b 定年を段階的に六十五歳に引上げることについて検討する。
  - c aの環境の整備及びbの定年の引上げの検討に際し、高年齢である職員の給与の抑制を可能とする制度その他のこれらに対応した給与制度の在り方並びに役職定年制度及び職種別定年制度の導入について検討する。

#### (7) 内閣人事局の設置

政府は、次に定めるところにより、内閣官房に事務を追加するとともに、当該事務を行わせるために内閣官房に内閣人事局を置くものとし、このために必要な法制上の措置について、この法律の施行後一年以内を目途として講ずる。

- ① 内閣官房長官は、政府全体を通ずる国家公務員の人事管理について、国民に対する説明責任を負うとともに、(1)ニに掲げる事務及びこれらに関連する事務を所掌する。
- ② 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。

#### (8) 労働基本権

- イ 政府は、協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益及び費用を含む全体像を国民に提示し、その理解のもとに、国民に開かれた自律的労使関係制度を措置するものとする。
- ロ 政府は、地方公務員の労働基本権の在り方について、イの措置に併せ、これと整合性をもって、検討する。

### 4. 国家公務員制度改革推進本部の設置等

#### (1) 本部の設置

国家公務員制度改革を総合的かつ集中的に推進するため、内閣に、国家公務員制度改革推進本部（以下「本部」という。）を置く。

#### (2) 所掌事務

- 本部は、次の事務をつかさどる。
- イ 国家公務員制度改革の推進に関する企画及び立案並びに総合調整に関すること。
  - ロ 国家公務員制度改革に関する施策の実施の推進に関すること。
  - ハ イ及びロのほか、3(8)ロの地方公務員の労働基本権の検討に関する事務

#### (3) 組織及び事務局

- イ 本部は、すべての国务大臣をもって組織し、本部の長は、内閣総理大臣とする。
- ロ 本部に事務局を置き、事務局長は、関係のある他の職を占める者であって、かつ、公務内外の人事管理制度に関し識見を有する者をもって充てる。

#### (4) 設置期限

本部は、その設置の日から起算して五年を経過する日まで置かれるものとする。