2005.11.29

行政学・第９回

公務員制度と人事行政（第８章）

今回のポイント

１）　戦後の公務員制度の特徴は何か。
→戦後設置された人事院は何をするところなのか？
２）　日本の人事行政はどのような特色があるのか。
→「遅い昇進」のシステムはどのような機能を果たしてきたのか？
３）　公務員制度改革の論点は何か？

１　公務員制度の概要

１－１　戦前

官吏・雇・傭人に区分
官吏は天皇によって任命される職員（「天皇の官吏」）
官吏…勅任官・奏任官・判任官に分類（奏任官以上が高等官）
政治任用は制限
人事行政は法制局、試験委員、大蔵省などで分担

１－２　戦後の公務員制度

1947（昭和 22）年…国家公務員法制定
・戦前との違い
(1)　「天皇の官吏」から国民全体の公務員へ

(2)　中央人事機関として（　　）を設置

ただし、（　　）は実施されず。

・（　　）とは？

　任務と給与を明確に定義して一つの職位（position）に割り付け、この職位を基礎に官職体系をつくっていくという考え方（村松 2001:180）
→アメリカの開放型任用制を前提とした制度

→日本は終身雇用制と年功序列を基本とした閉鎖的任用制であり、こうした人事慣行と職階制の理念はかけ離れていた。
（ただし給与は職種・等級の格付けがある）

１－３　人事院とは？

試験の実施・給与勧告・公平裁定（不服申し立てに対する審査）などを行う。
準立法的・準司法的機能を与えられ、かつ内閣から相対的に独立。
占領軍の強い影響力の下に設置。
昭和 30 年代に廃止論がありつつも、現在まで存置。

・人事院勧告とは？
公務員の労働基本権が制約されていることと引き替えに、人事院が公務員の給与や労働条件に対して毎年勧告を行う。

※公務員の給与は、民間との比較が重視される。また地方公務員は、国家公務員及び民間企業との均衡が重視される。(「均衡の原則」)

２　日本の省庁人事行政

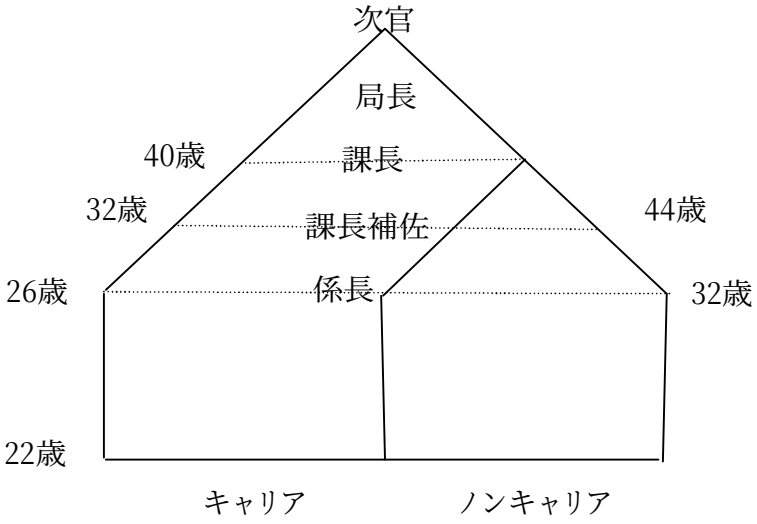
２－１　国家公務員のキャリアパターン

・採用…人事院が一括して試験
＜試験種＞
大学卒業程度…国家公務員採用Ⅰ種試験、国税専門官採用試験、労働基準監督官採用試験
国家公務員採用Ⅱ種試験、法務教官採用試験、航空管制官採用試験
高校卒業程度…国家公務員採用Ⅲ種試験、入国警備官採用試験、皇宮護衛官採用試験
刑務官採用試験、海上保安学校学生採用試験、航空保安大学校学生採用試験
海上保安大学校学生採用試験、気象大学校学生採用試験

※Ⅰ種試験はエリートとして扱われ、「(　　)」と呼ばれる（500～600 人前後)。
（外務省は独自に外交官試験（外務公務員採用Ⅰ種）を行っていたが、2000 年に廃止。
現在は国Ⅰに統合）Ⅰ種試験は現在採用者の 2.5 倍が最終合格している。

その他の職種（本省勤務はⅡ種がほとんど）は「(　　)」とよばれる。
＜試験区分＞
法律、行政、経済…事務官とよばれる。
人間科学Ⅰ、人間科学Ⅱ、理工Ⅰ～Ⅳ、農学Ⅰ～Ⅳ…技官が多い（特に理工・農学)。

・昇進
キャリアとノンキャリアで全く異なる（「入口選抜方式」)
キャリア・ノンキャリアとも、一定時点までは同期採用同時昇進
その後は能力と運に応じて昇進、または退職。(「遅い競争」または「遅い昇進」)



二重の駒形モデル（稲継）

２－２　退職と再就職（「天下り」）をめぐる論点

・「天下り」とは？

一般には、官僚が退職したあと、民間企業や特殊法人などに再就職すること。

（中央から地方への出向も「天下り」と呼ぶことが多いが、ここでは扱わない）

※離職後２年間は、離職前５年間に在職していた国の機関と密接な関連にある営利企業に就職できない（人事院の承認があれば可）。

・「天下り」に対する評価（真渕 2004 など参照）

（メリット）

・定年前に官庁を退職することで、官庁内の人事が若返り活性化を図れる。

・公務員と民間の賃金格差を補償し、「遅れて支払われる報酬」という性質を持つことで、現役官僚のインセンティブを維持させる。

・官庁の優れた人材を社会に提供する機能を持つ。

・行政と民間を結びつける接点となる。

（デメリット）

・天下り先での給与・退職金が高い。

・天下り先での職員のモラール（やる気）が低下する。

・行政と民間の癒着の原因となる。

・天下り先確保のため、特殊法人などが無用に増加する。

→99 年以降、民間企業・特殊法人とも天下りは減少。

公的部門に優秀な人材を確保するためには、今後どのようなインセンティブの仕組みをもたせるか？

２－３　「　　」

日本では役職上の差がつくのが遅い。（稲継裕昭（1996）『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社）また稲継は、これに伴う報酬制度を「積み上げ型褒賞システム」とよぶ。

(1)　日本の人事行政における評価は長い時間をかけて行われる。
(2)　エリート制を採るがヨーロッパほどエリートと非エリートの差はない。

→競争が長期にわたり行われるため、若いときからの競争はかえって激しくなり、それが組織全体の効率を高めてきたとの指摘も。
　またノンキャリアのやる気を損ねにくいシステムであったことも活動の能率を高めたという。

３　公務員制度改革をめぐる論点

・ごく最近の動き
国家公務員の５％純減（経済財政諮問会議による指針）
人事院勧告による給与体系の見直し（4.8%給与減と地域手当の創設）

・公務員制度改革大綱（2001 年 12 月）（抜粋）
＜新人事制度の構築＞
能力等級制度の導入とそれを基本とした新任用制度の確立
能力・職責・業績を反映した新給与制度の確立
　　「基本給」、「職責手当」、「業績手当」からなる新たな給与制度を導入。
能力評価と業績評価からなる新評価制度の導入
　　現行の勤務評定制度に替え、「能力評価」と「業績評価」からなる公正で納得性の高い新たな評価制度を導入。
本府省幹部候補職員を計画的に育成する仕組みの導入
　　採用試験区分にとらわれず、幹部候補職員としてふさわしい意欲と能力を有する者を計画的に育成する仕組みを導入。
上級幹部職員にふさわしい新人事制度の確立
　　事務次官、局長、審議官等の上級幹部職員については、その性格上、能力等級制度を適用せず、年俸制を導入するなど、一般職として別途の任用・給与制度を設計。
＜多様な人材の確保等＞
採用試験制度の見直し、民間からの人材の確保、女性の採用・登用の拡大など。
＜適正な再就職ルールの確立＞
＜組織のパフォーマンスの向上＞
国家戦略スタッフの創設
　　内閣総理大臣が自らの判断に基づき、行政内外から内閣の重要政策の企画立案等に従事する職員を国家戦略スタッフとして機動的かつ柔軟に任用、配置できる仕組みを導入。
　　官房審議官の活用等により、各府省大臣を直接補佐する大臣スタッフを充実。
超過勤務の縮減等