

明治憲法下の官吏採用

- 1887年（明治20年）
 - 「文官高等試験補及見習規則」
 - 高等官・**判任官**ともに試験によって登用することを規定
 - しかし帝国大学卒業生は無試験任用
 - 高等試験 1888、89、90の3回実施
 - 任官は3回計9人のみ。帝国大学卒業の無試験任用は73人。
 - その後、試験は行われず形骸化
- 1893年（明治26年）（第2次伊藤内閣）
 - 「**文官任用**令」を制定
 - 帝国大学法科大学卒業生の無試験任用制度は廃止
 - 広く社会に門戸を開く資格任用制が完成
- 1899年（明治32年）（第2次山県内閣）
 - 文官任用令改正：勅任官への政治任用の廃止
 - →徹底した**資格任用**制の完成

戦後の改革と新しい採用試験

- 旧国家公務員法の制定
- 国家公務員法改正と**人事院**の創設（1948年12月）
- 新採用試験の開始
 - （旧高等文官相当）6級職試験→上級試験（1957年）
 - 上級（甲）試験（1960年）
 - I 種試験（1985年）
 - 総合職試験（2012年）
 - 5級職試験→中級試験→II 種試験→一般職試験（大卒程度）
 - 4級職試験→初級試験→III 種試験→一般職試験（高卒程度）

国家公務員人事管理の特徴

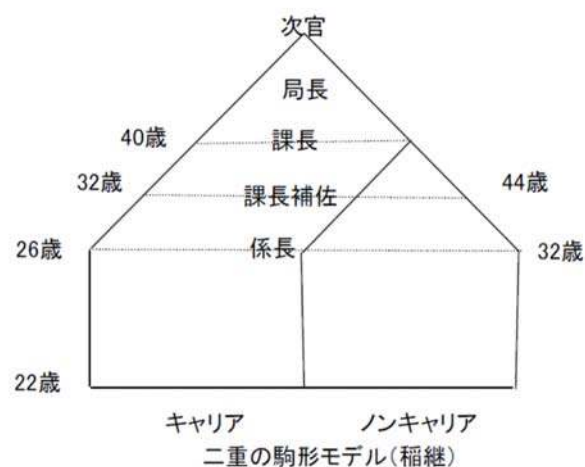
- 人事管理の単位は府省
 - 中央省庁全体として統合するかたちではない
- 幹部職員の人事が制度的に明確でない
 - キャリア制度はあるが公式ではない
- 日本の行政組織（情報共有型）：人事を通じた統合は府省単位
 - 他国が行っている上級幹部の切り離しや、組織上部での府省を超えた人事交流や民間の開放は進んでいない
- **弱いエリート**主義
 - 幹部候補生の選抜 cf 仏国
- **遅い選抜**
 - 同期採用同時昇進の継続
 - 指定職から **Up or Out**
- **二重の駒型** 昇進管理
 - 情報共有型組織で重視される文脈技能を有する者を採用し内部で育成
- ⇒これらが徐々に変化

「**二重の駒型**」 昇進管理政策

戦後1970年代にかけて完成

v

- 同期採用同時昇進が課長まで継続
- 指定職（審議官）へ昇進できるか（Up）さもなくば、省を去る（Out）かの厳しい出世競争
- Outでも **天下り・幹旋**が存在
- より上の地位まで出世した者は、長い在職年数、高額退職金（次官で8千万）、よい天下り先のあつせん
- [現在は、天下りX、次官退職金も6千万程度？]
- キャリアとノンキャリアは、入り口で厳格に選別し、退職まで続く

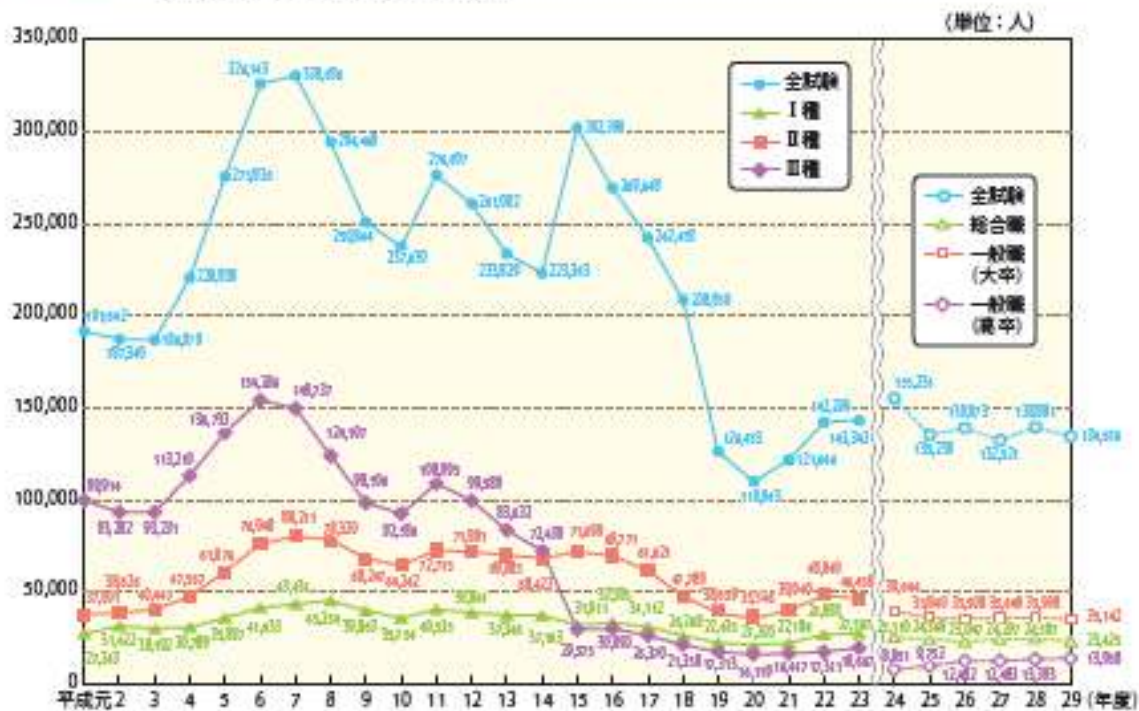


稲継裕昭『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社、1996年



2000年代以降徐々に変容

図1-1 国家公務員採用試験申込者数（Ⅰ種・Ⅱ種・Ⅲ種（平成23年度まで）及び総合職・一般職（大卒・高卒））の推移



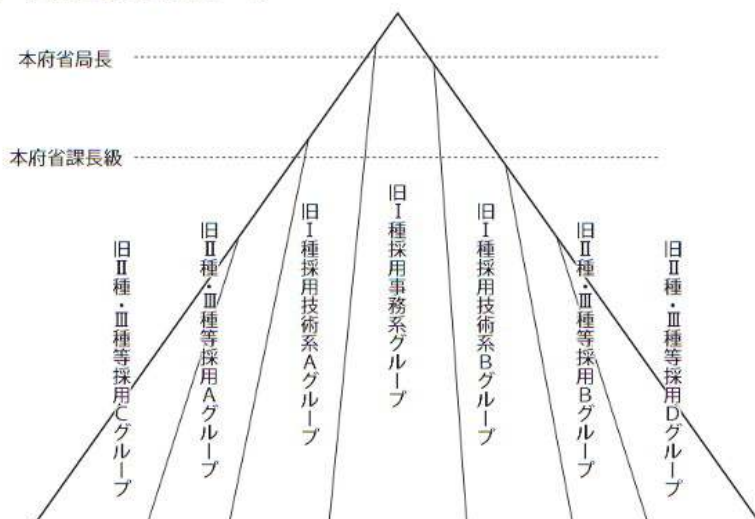
人事院平成29年度年次報告書 93頁

誰が国家公務員の人事異動をしているか

- 各省ごとの人事管理
- 任命権者は **各省大臣**（国家公務員法の原則）
 - BUT 殆どの場合、口出ししない。（できない）
- 幹部職員（各局長、審議官、部長）の原案作成者
- **事務次官** は誰が決める？

グループ別人事管理

図1 グループ別人事管理のイメージ



人事院平成24年年次報告書より

人事院年次報告書（H24）より

- 大規模な府省において行われている実際の人事管理では、当該府省に存在する多様な職務とそれに要する知識・能力や経験の違いに応じ、**専門別、学歴別等に複数の人事グループが形成**され、**そのグループの中で人事管理を行うことを基本とする運用**がみられる。
- その場合、官房に置かれる人事担当課は、一部の人事グループの人事配置と府省全体の人事の取りまとめを行うことにとどまり、**人事配置は、各人事グループで決定することが一般的**となっている。
- さらに、上位ポストを中心に、求められる専門性や勤務経験の違いなどを背景に、**人事グループ別に配置されるポストがおおむね固定化**されている。

人事院年次報告書（H24）より

- こうしたグループ別に仕切られた人事運用により、採用年次が同じで同程度の評価を受けている者であっても、所属する人事グループによって昇進ペースの違いを生じる結果となっている。
- 典型的なキャリアシステムが本府省の旧Ⅰ種採用事務系職員でみられるのは、府省内関係者間や各府省間における調整業務を行うジェネラリストに適した上位ポストの数が多く、他の人事グループより早く上位ポストまで昇進するためと考えられる。

人事院年次報告書（H24）より

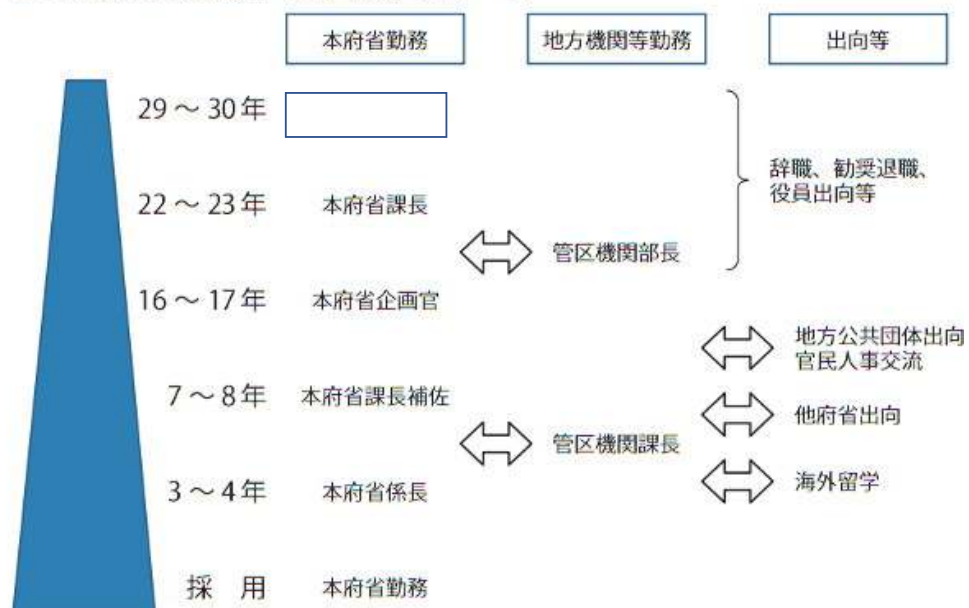
- 各人事グループ内での個別の人事配置は、長期の観察による人物評価等を基本として決められてきており、多くの場合、同一採用年次の者の間での能力や適性の比較によって昇進選抜が行われてきている。
- グループ別人事管理は、職種も業務も多様で大規模な組織において、関係する職員とそれらの職員が配置されるポストについて一定の範囲を設定し、その中で職員の有する能力・適性と業務上求められる能力・経験の間でのマッチングを図るという機能を果たしている。
- これにより、一定の専門領域を必要とする分野を中心とした配置、ローテーションが可能となり、専門性を備えた人材の部内育成が図られてきたと考えられる。

誰が国家公務員の人事異動をしているか

- 各省ごとの人事管理
- **人事グループ**ごとの人事管理
 - 事務官と技官
 - 土木職、建築職、〇〇職での人事管理
- 事務系キャリアの人事異動管理
 - **大臣官房秘書課**で一括管理
- 事務系ノンキャリアの人事管理
 - 各局、各支分部局での人事管理をする省庁が多い
- 技官等各職種グループ

キャリア官僚の昇進

図2 旧I種採用事務系職員の昇進実態（イメージ）



人事異動の例：ある文部科学省官僚

- 昭和 59 年入省（経済）
- 昭和 59 年 4 月 文部省初等教育局高等学校教育課
- 昭和 59 年 7 月 同 初等中等教育局高等学校課
- 昭和 61 年 4 月 同 大臣官房人事課総務班（兼）総理府事務官
- （命）経済企画庁総合計画局計画官（労働力及び人的能力担当）付
- 昭和 62 年 9 月 同 教育助成局施設助成課
- 平成 元年 4 月 同 大臣官房政策課教育計画係長（併）大臣官房政策課政策調整係長
- 平成 3 年 7 月 同 大臣官房政策課課長補佐
- 平成 3 年 7 月 高知県教育委員会社会教育課長

人事異動の例：ある文部科学省官僚

- 平成 6 年 4 月 文化庁文化部芸術課課長補佐
- 平成 8 年 7 月 文部省学術国際局学術課課長補佐
- 平成 9 年 4 月 同 大臣官房人事課副長
- 平成 11 年 10 月 同 大臣官房総務課課長補佐（命）文部大臣秘書官事務取扱
- 平成 12 年 7 月 同 大臣官房企画官（命）大臣官房教育改革官（命）大臣官房行政改革官
- 平成 15 年 8 月 同 高等教育局視学官
- 平成 16 年 8 月 同 大臣官房企画官（命）大臣官房総括教育改革官
- 平成 17 年 7 月 同 初等中等教育局主任視学官
- 平成 18 年 2 月 同 生涯学習政策局生涯学習推進課長
- 平成 19 年 7 月 同 初等中等教育局教育課程課長
- 平成 21 年 7 月 同 初等中等教育局財務課長

人事異動の例：ある文部科学省官僚

- 平成 22 年 7 月 同 大臣官
房会計課長
- 平成 24 年 8 月 同 大臣官
房審議官（初等中等教育局担
当）
- 平成 25 年 1 月 同 大臣官
房付（併）内閣官房内閣審議
官（内閣官房副長官補付）
（命）内閣官房教育再生実行
会議担当室長
- 平成 27 年 8 月 スポーツ・
青少年局長（併）内閣事務官
（内閣官房副長官補付）
（命）内閣官房東京オリン
ピック競技大会・東京パラリ
ンピック競技大会推進本部事
務局特命担当統括官
- 平成 27 年 10 月 スポーツ
庁次長
- 文部科学省『2018年入省案
内総合職』25頁より

事務系キャリア昇進管理の利点といわれ てきたもの

1. 早期に責任ある仕事→優秀な人材を公務に誘致
2. 幹部要員採用という自覚を持たせる
→動機付け＝強い使命感と高い志
3. 負荷の大きな業務・海外留学などの勤務経験
→効率的な管理職員・幹部職員の育成

見られてきた弊害

1. 当初、幹部要員とされたがその後、能力・適性を欠くと判明した者
→それでも早い昇進ペースや一定の処遇が維持
→組織運営の阻害等のケース
2. 採用時に昇進の早い人事グループに所属していない場合→管理職員・幹部職員になることは事実上困難
→意欲と能力のある職員の人材活用ができていない
3. 特権的意識を植え付けてしまう。他方でキャリア以外の者にはある種の諦観を生じさせているおそれ

平成24年人事院白書より

Up or out

の弊害

- 同一採用年次採用 **同時昇進** の原則（課長級まで）
→ペース維持のために上位の者を公務外に出す必要
→民間企業や関連法人等への再就職
- **官民癒着** の温床
再就職先の報酬が高額、退職金が高額
補助金等が再就職先に流れている

など、行政の在り方をめぐって厳しい批判

平成24年人事院白書より

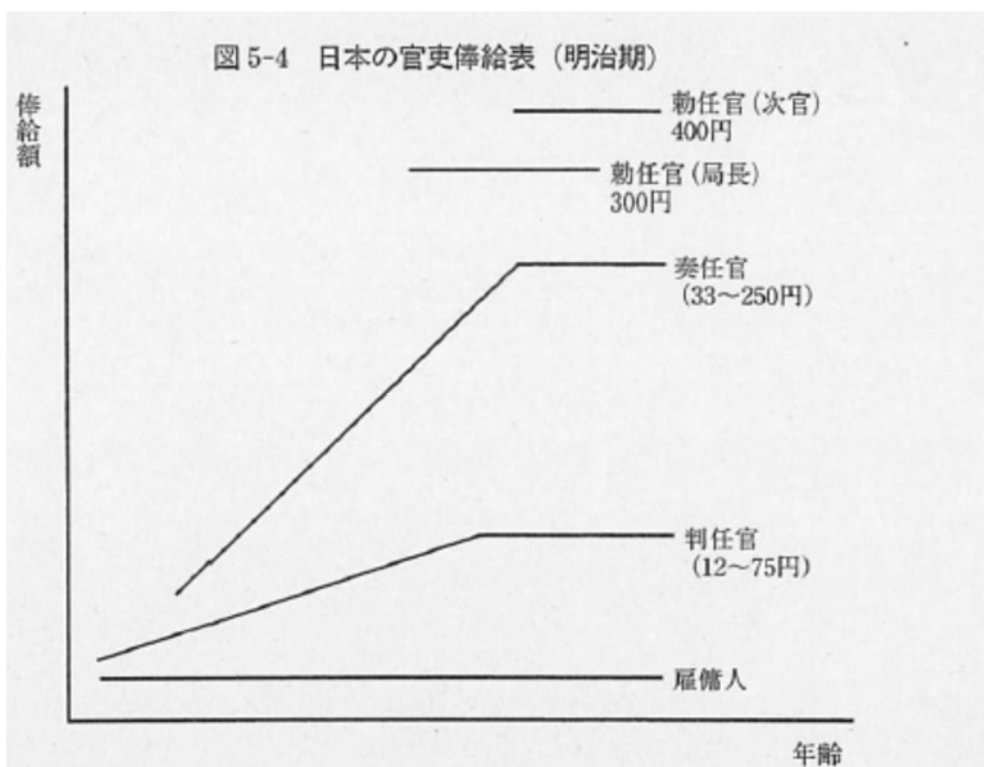
批判への対応措置

- ① 2002年の閣僚懇談会申合せ
…幹部職員の勧奨退職年齢を3歳以上高くする
(5年間かけて段階的に)
- ② 2007年の国家公務員法改正
…人事院による営利企業への再就職の事前審査を廃止
各府省人事当局による 再就職あっせん 禁止
- ③ 2009年閣議決定
…独立行政法人等の役員人事
→公務員OBが就いているポストの後任者を任命する場合等は原則公募による選考

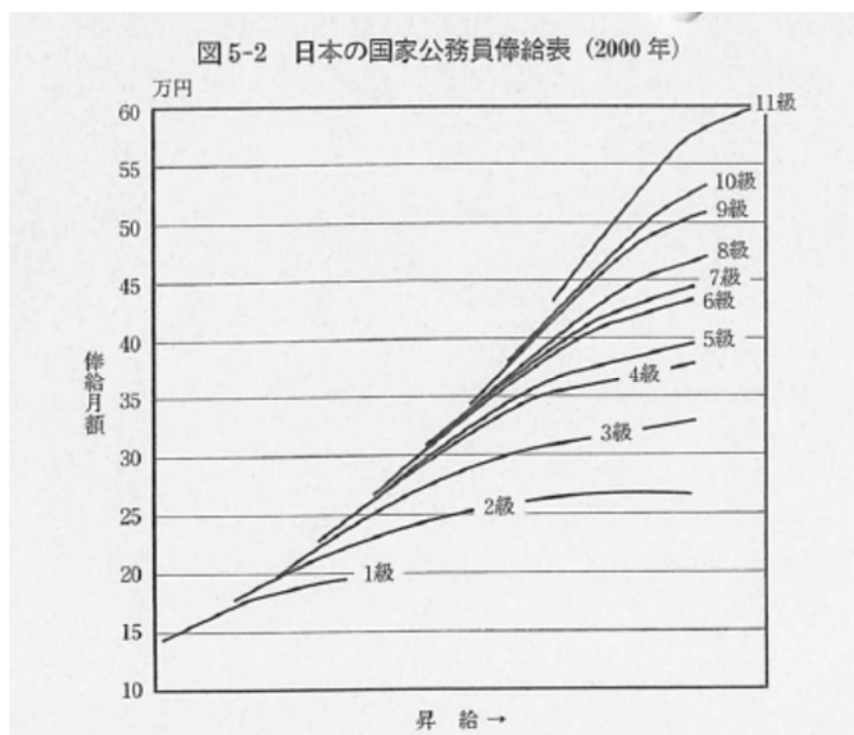
平成24年人事院白書より

国家公務員モデル年収 (2018年人事院勧告時資料)

職 務 段 階	年 齢	勧 告 前		勧 告 後		年間給与額の差
		月 額	年 間 給 与	月 額	年 間 給 与	
係 員	18歳 (一般職試験(高卒)初任給)	円 147,100	円 2,404,000	円 148,600	円 2,436,000	円 32,000
	22歳 (一般職試験(大卒)初任給)	179,200	2,928,000	180,700	2,962,000	34,000
	25歳	191,100	3,123,000	192,400	3,153,000	30,000
	30歳	225,500	3,685,000	226,600	3,714,000	29,000
係 長	35歳	272,400	4,510,000	273,100	4,536,000	26,000
	40歳	298,500	4,942,000	299,000	4,966,000	24,000
地方機関課長	50歳	411,800	6,686,000	412,200	6,713,000	27,000
本府省課長補佐	35歳	439,760	7,276,000	440,600	7,314,000	38,000
本府省課長	50歳	741,960	12,483,000	742,440	12,533,000	50,000
本府省局長	—	1,074,000	17,728,000	1,074,000	17,804,000	76,000
事務次官	—	1,410,000	23,274,000	1,410,000	23,374,000	100,000



稲継『公務員給与序説』より。以下同じ。



稲継『公務員給与序説』より

官僚像の類型

- 官僚に求められる役割や資質は、時代とともに変化。
 - 真淵勝による戦後の官僚像三分類：国土型、調整型、吏員型。
- a **国土** 型(～60's)：
 - 「政治家は個別利益の追求者、官僚こそが超越した高い見地に立って国益に沿った行動を取るべき」
- b **調整** 型(70's～)：
 - 現在の幹部官僚の多数派。様々な利害関係者の調整にあたり、妥協点を探り当てる為の情報収集力と人脈が重要。
 - 頻繁な接触→接待漬け・倫理観低下→後に官僚不祥事の原因に
- c **国土** 型(mid 80's～)：
 - 党高政低(80年代後半～) + 厳しい経済・財政 + 官僚不祥事(90年代後半～) = **自己防衛** 的なタイプが登場。
 - 「国益の定義や利害調整は政治家の仕事、官僚の仕事は定められた政策を厳格に実施すること」

官僚人事システムの基本的考え方

基本的価値	公務についての考え方	人事管理システムの基本
国益 の維持	<ul style="list-style-type: none"> ● 官僚が国益をリードするという気概 ● 幅広い知識と経験に基づく政策構想 	<ul style="list-style-type: none"> ● ジェネラリスト 中心のキャリア制度
公正な行政執行確保	<ul style="list-style-type: none"> ● 政治からの 中立性確保 	<ul style="list-style-type: none"> ● 身分保障
公務能力 の発揮	<ul style="list-style-type: none"> ● 集団執務体制の下、ポストで差を付けても待遇では差を付けない（士気を確保） ● 職員の能率保持 ● 職場の士気確保（生涯での処遇水準の確保） 	<ul style="list-style-type: none"> ● 年次 を基礎とした昇進、昇格 ● 早期勸奨退職 ● 終身雇用（再就職）

人事管理システムの特徴

- ① 固定的な移動範囲と昇進ルート
- ② **短期の人事異動** (原則2年で異動。+ ジェネラリスト養成、
– 責任の所在の不明確化、長期的視点での政策立案が難しくなる)
- ③ 年次主義による昇進と**遅い選抜** (– 競争原理が乏しくなる、
+ 脱落者が少数(職員の士気の持続, 職場の和を重視→安定的な職務執行, 後輩への知識・経験の伝授の円滑化))
- ④ 定年前の**勧奨退職** (昇進の差と年次の逆転を防ぐ。+ 組織の活力確保、 – 天下り)
- ⑤ 小さな給与格差 (③と同じ。– 競争原理の低下、+ 職員の士気低下回避)

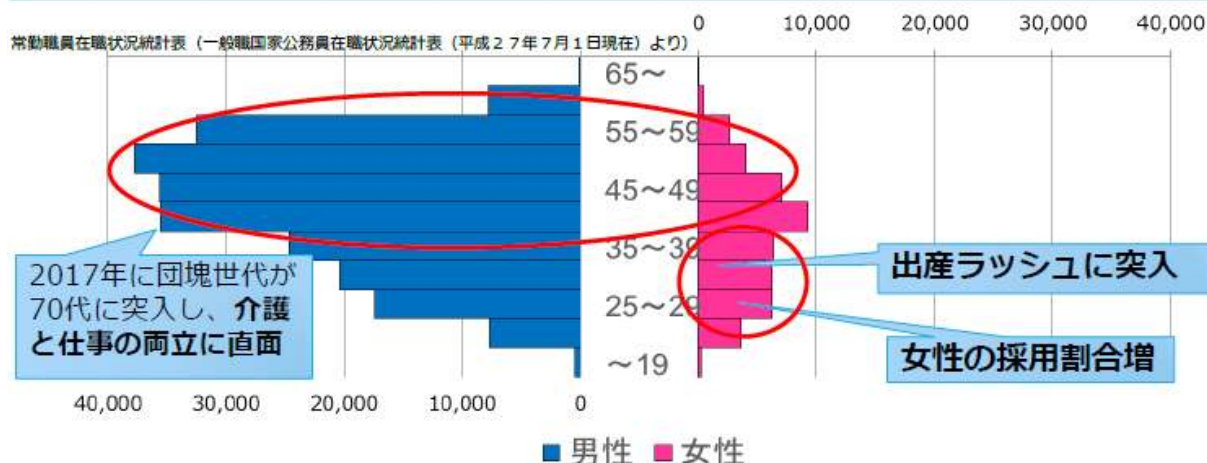
選ばれし者の全員野球・
二重の駒形昇進管理

官僚の閉塞感

- 強い閉塞感
 - 忙しすぎる
 - 自身の仕事が国に役立っている実感が持てない
 - 専門性が高められない為キャリアアップが図れない
 - 政治主導の名の下に政策が歪められる際に感じる空しさ
- 政策の企画立案・実施の行き詰まり感
 - 理論的根拠に基づいた政策立案が出来ない
 - 調整型・思いつきの政策の多さ
 - 前例踏襲主義のしほり
 - 無駄を自立的に減らせない

2001年内閣官房行革推進事務局公務員制度等改革推進室ヒアリング結果
<https://www.kantei.go.jp/jp/gyouku/aku2001/0102/wakateiken.html>

従来の霞が関の働き方は限界を迎えている



霞が関において今まで働き方改革には賛否両論あり、進まなかった。

しかし、男性職員のボリュームゾーンである団塊ジュニア世代の親世代（**団塊世代**）が70代に突入する2017年から、時間制約がある職員が急増することになる。中核を担う人材が、**育児・介護・共働き**の3つを抱えることとなる。つまり組織として、2017年までに、時間制約ある人材の集合体で、成果を出せる仕事のやり方に転換しておかなければ立ち行かなくなる。

超過勤務を前提とした霞が関の働き方は限界を迎えている。

2016年 霞が関の働き方改革を加速するための懇談会提言

https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/jinji_hatarakikata/

2

働き方改革を今すぐに加速させないと...

限界の状況

霞が関の働き方の現状

- 一部の超過勤務が可能な職員に仕事・超過勤務が集中し、職員は疲弊。
- 時間制約のある職員が限定的なため、どうにか質を落とさず、公務を遂行している状況。

疲労・膠着感
・ストレス

ママ職員が
活躍できない

大量の印刷作業
に時間がかかる

社会貢献の
実感が持てない

対面、紙での
説明は非効率

時間コストに比し
資料が過剰品質

現状を放置
すると...

目指すべきゴール！

- 職員が、健康でやりがいをもって働き、成長できる
- 時間制約がある職員も含めて全職員がその能力を最大限発揮
- 政策の質や行政サービスの向上
- 優秀な人材確保
- 民間や日本社会全体の働き方にも好影響

働き方改革に取り組まない場合

- 疲弊、心身の故障
- 長期的な視点で政策を考える余裕がない
- 政策の質や行政サービスの低下
- 時代の変化や国民の求めるニーズに対応できない
- 介護・育児等時間制約がある職員が活躍できない、又は退職
- 子育て・介護に関与できず、配偶者が活躍できない
- 結婚ができない
- 出産、第二子を諦める（一層の少子化）
- 人材獲得競争に遅れをとる
- 社会全体の長時間労働の助長

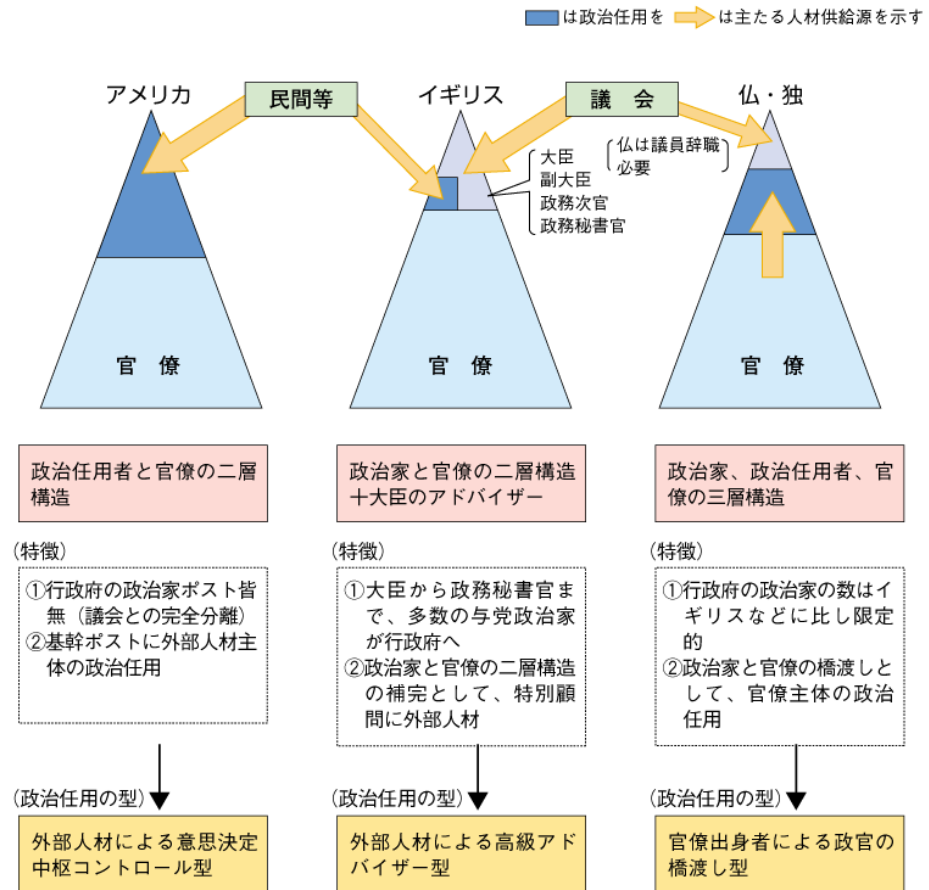
2016年霞が関の働き方改革を加速するための懇談会提言

https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/jinji_hatarakikata/

を加速するための懇談会

5

各国における政治任用

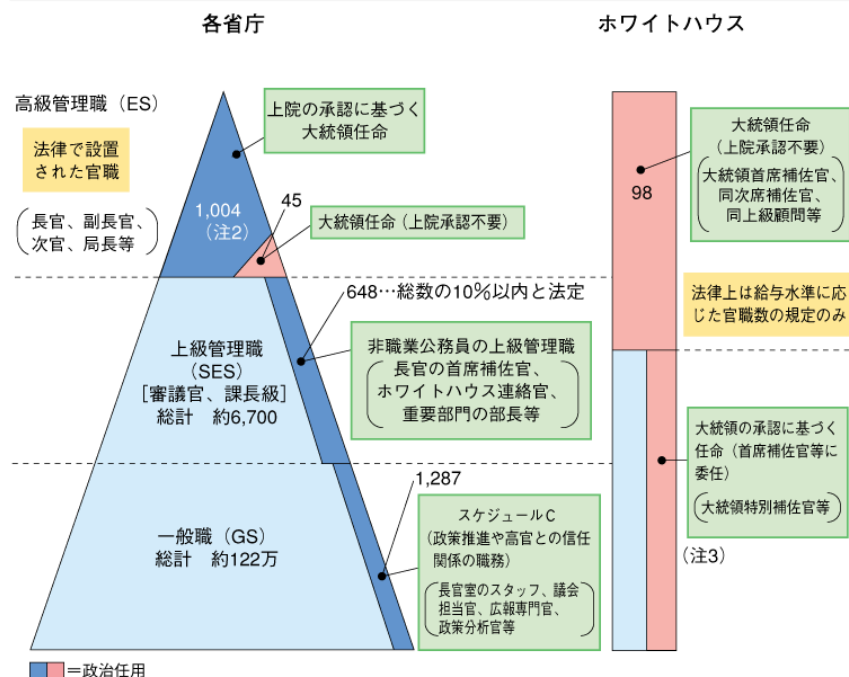


(注) 議員と(兼職禁止のため)議員を辞職して行政府に入った元議員を合わせた意味で「政治家」の語を用いた。

人事院平成15年度年
次報告書1-1-3(2)
http://www.jinji.go.jp/hakusho/h15/jine200402_2_016.html

アメリカ 連邦政府 の政治任 用

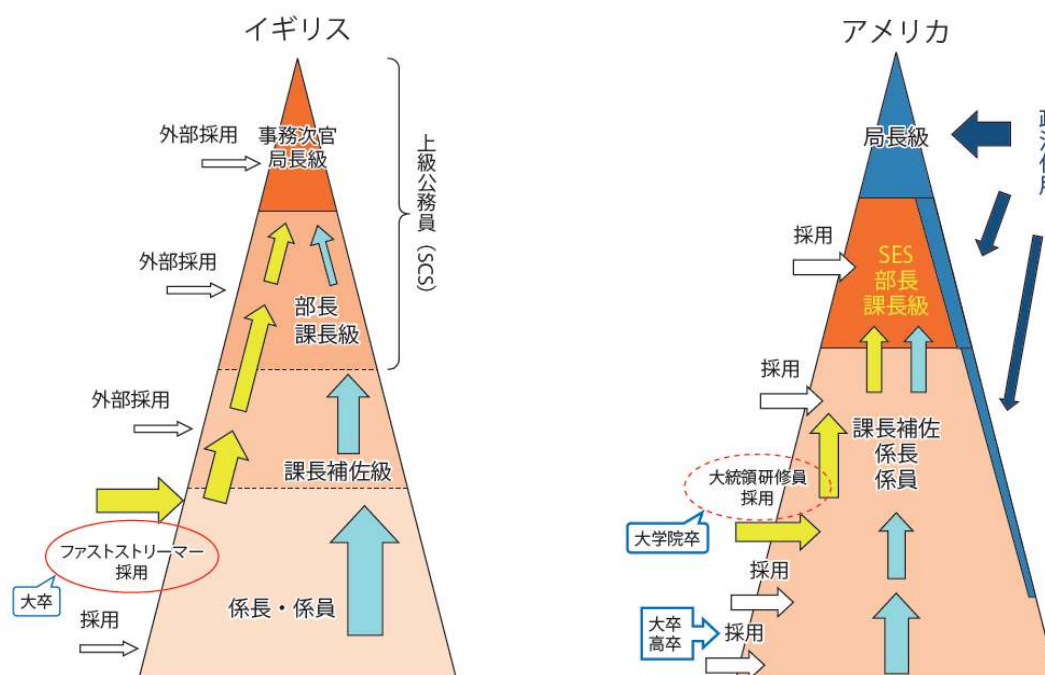
●図1 アメリカの政治任用者の概要(注1)



(注) 1 政治任用者の数は2000年「合衆国政府の政策推進及びその支援に当たる官職」(上院作成)による。
2 大使(154人)など一部他俸給表を含む。
3 「大統領の承認に基づく任命」は500人に上るといわれる。

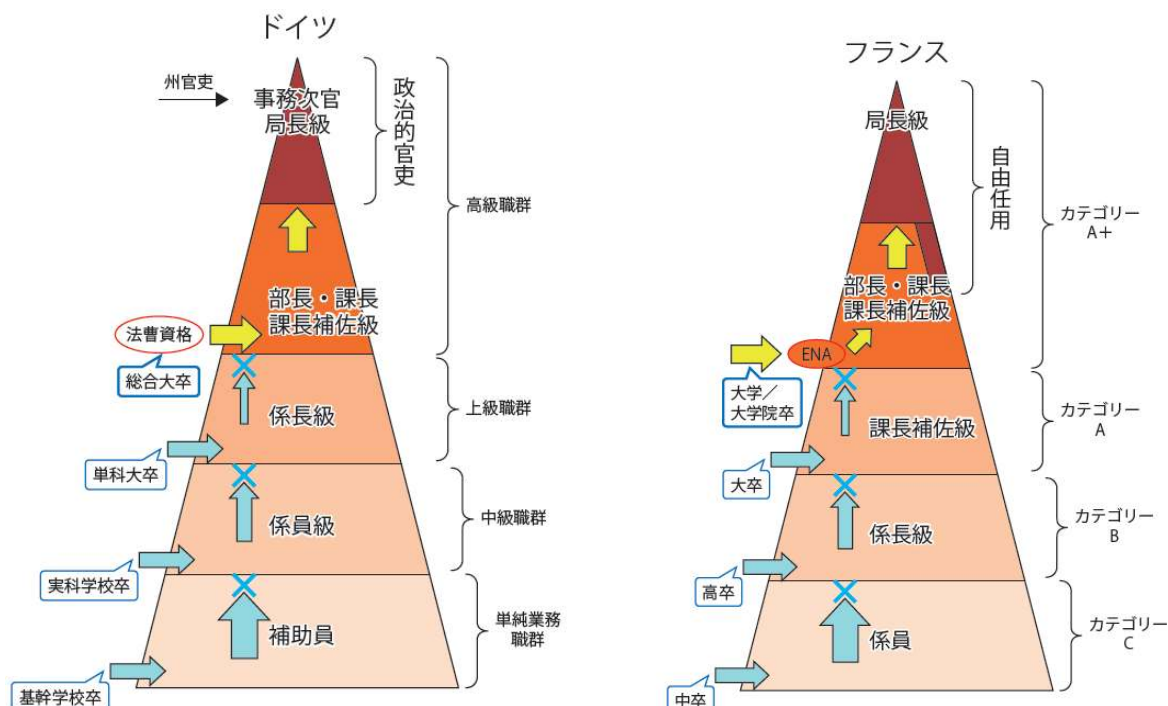
人事院平成15年度年次
報告書1-1-2アメリカ
http://www.jinji.go.jp/hakusho/h15/jine200402_2_011.html

各国公務員の採用・昇進管理（英・米）



人事院平成24年度年次報告書1-2-1-2-2
<http://www.jinji.go.jp/hakusho/h24/1-2-01-2-2.html>

各国公務員の採用・昇進管理（独仏）



より詳しく学びたい人は、村松岐夫編『公務員人事改革—最新米英独仏の動向を踏まえて』(学陽書房、2018)(米英は稲継著)