

「道州制下における公務員制度」に関する調査研究報告書

平成 23 年 3 月
愛知県総務部

は し が き

本書は、平成 22 年度に愛知県総務部が実施した「道州制下における公務員制度」に関する有識者ヒアリングの結果を取りまとめたものである。

道州制は、これまでの中央集権的な統治機構のあり方を地方分権型に見直そうとする大きな流れの中で、国と市町村の間にある広域自治体の再構築を問うものであり、われわれ都道府県にとって、まさに当事者として検討を深めるべきテーマである。

これまでも各界から数多くの提言が行われているところであるが、道州における政策の企画立案と実施を担うこととなる職業公務員制度のあり方については、掘り下げた検討はほとんど行われていない。

そこでこの点について、愛知県における地方分権・道州制調査研究事業の一環として、有識者 4 名にお集まりいただき、3 回にわたって懇談会方式によるヒアリングを実施した。

本書の内容は、ヒアリング対象者の一致した見解ではなく、懇談会において出された意見の中から、愛知県総務部の責任で主なものを整理して記載したものである。

懇談会においては、稲継裕昭座長をはじめ有識者各位から大変貴重なご意見をいただいた。心より感謝を申し上げたい。

平成 23 年 3 月

愛知県総務部長 永 田 清

目 次

第 1	序論	1
第 2	公務員制度の多様性	2
	(1) イギリス	2
	(2) アメリカ	2
	(3) フランス	3
	(4) ドイツ	3
	(5) スウェーデン	4
	(6) 道州制下における方向性	5
第 3	公務員の雇用形態（任期付公務員、短時間勤務公務員など）	8
	(1) イギリス	8
	(2) フランス	8
	(3) ドイツ	9
	(4) スウェーデン	11
	(5) 道州制下における方向性	11
第 4	公務員の数	12
	(1) イギリス	12
	(2) フランス	12
	(3) ドイツ	14
	(4) スウェーデン	14
	(5) 道州制下における方向性	15
第 5	公務員の異動の流動性	17
	1．異なる公務員間（国家公務員と地方公務員、地方公務員間）の異動	17
	(1) アメリカ	17
	(2) フランス	17
	(3) ドイツ	19
	(4) スウェーデン	20
	(5) 道州制下における方向性	21
	2．職業公務員と議員との異動	22
	(1) フランス	22
	(2) ドイツ	22
	(3) 道州制下における方向性	22
第 6	政・官関係と公務員の政治任用	24
	(1) イギリス	24
	(2) フランス	24
	(3) ドイツ	25
	(4) 道州制下における方向性	26
第 7	地方自治体の創設に伴う公務員確保策	28
	(1) フランスの“ レジオン ”	28
	(2) スウェーデンの“ レジオン ”	28
	(3) 国鉄民営化時の身分移管	30
	(4) フランスの権限移譲に伴う身分移管	30
	(5) 道州制下における方向性	31
	参考資料	35

第 1 序論

- 道州公務員のイメージについては、これまであまり議論されておらず、統一したイメージは固まっていない。都道府県職員の延長というイメージもあれば、国家公務員の延長というイメージもあり、さらには新たな公務員の創出となるイメージもある。
- 道州公務員を国家公務員と見なして国家公務員法（昭和 22 年法律第 120 号）を適用することについては、道州制を導入する目的が、住民本位の行政サービスを提供するため、住民に身近かつ十分な能力と権限を持った「地方自治体」を創設しようとするところにあるとすれば、地方自治の観点から大きな問題があると言わざるを得ない。また、現下の国家公務員数の削減の議論からも現実味はないものと考えられる。
- 道州公務員に地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号）を適用することについては、直ちに不都合が生ずるようには思われぬ。しかし、道州制を導入する以上、例えば勤務時間や手当、給与決定方式などに地域ごとの独自性を認めて然るべきとする立場からは、国家公務員法に準拠して作られた現行地方公務員法をそのまま適用することには何らかの反論があり得る。他方、各道州の公務員制度に多様性を持たせる場合には、国民の合意が得られるかどうかの問題となる。
- 国が法令により地方自治体の人事行政に関与することについては、全国平準化されるというメリットがある反面、地方の自立を阻害するというデメリットがある。国家公務員法とほぼ同じ規定を持つ地方公務員法が定められ、国家公務員制度と地方公務員制度の均衡が図られてきたわが国の公務員制度の特徴を考えると、道州制を導入する場合に、国家公務員に準じた道州公務員制度を作るよう、国から強い圧力がかかる可能性は否定できない。地方自治の観点からは、国の法令をできる限り大枠にとどめ、道州の条例制定権の範囲をできる限り広く捉えることが必要となる。

第2 公務員制度の多様性

(1) イギリス

- イギリスでは、公務員も民間労働者と同じ労働法規制に服する存在であり、公務員の労働時間をどのように設定するかなども全く自由であるため（ただしEU法の規制が及ぶ）、公務員制度というものの自体をイメージすることが難しい。

(2) アメリカ

- アメリカ合衆国の連邦政府は、連邦法で公務員制度を定めているが、それは州法を拘束するものではなく、各州がそれぞれ独自の公務員制度を定めている。どの公務員もいつでも解雇できるアット・ウィル・エンプロイメント（At-will employment；随意雇用原則）のような制度としている州もあれば、公務員にかなりの身分保障を認めている州もあり、州によって非常に多様な公務員制度となっている。
- カウンティ（県レベル広域政府）やミューニシパリティ等（基礎自治体）¹の公務員制度については、各州ごとに州法によって定められている。加えて、地方自治体の創設時にチャーター（charter；憲章）が定められる場合には、そのチャーターの中で公務員制度が各地方自治体ごとに定められる。したがって、アメリカの場合には地方自治体の数だけ公務員制度があるイメージとなっている。例えば、カルフォルニア州では、MMBA法という公務員のベースになる州法の下で、ユニオン（労働組合）があり徹夜で団体交渉を実施するところ、市民向けのスタディ・セッションで財政状況等を説明し市民の反応を見た上で団体交渉に臨むところ、議会が支配人を任命する市支配人（シティ・マネージャー）制度を採用しておりかつユニオンが無い場合市支配人が勝手に給与決定するところなど、一つの州の中でも地方自治体ごとに非常に多様な制度が存在している。

¹ 諸外国の政府階層の構造・規模は参考資料（p. 46）のとおり。

(3) フランス

- フランスでは、給与水準を始めとする公務員共通の権利義務が国の法令²で詳細に定められるとともに、人事政策を含めた地方自治体の議決に関する全てが地方長官（国及び政府を代表する上級国家公務員）の合法性監督の対象となるなど、全国一律の公務員制度が徹底されている。
- 全国一律の公務員制度が徹底された背景については、政府の地方分権化政策により、国家公務員が地方自治体に占めてきたポストを失うことを恐れた点を挙げる意見がある。国家公務員と地方公務員の権利義務が共通に定められたことで、国家公務員が地方自治体の重要ポストを占めることが容易となり、国家公務員にとってもメリットがあったと言われている。
- 給与については、基本給は国の主導で決定されるが、手当は地方自治体が自由に決定できるため、その範囲内では自治的な要素がある。また、人事支援機関³が各地方自治体の負担金により運営されており、その役員に国の官吏が就任するようなことはないため、人事運営に関しては自治があると言える。
- 国の法令による必置規制として、一定の人口規模ごとに地方自治体に設置しなければならない職種（政治任用職など）が定められている。ただし、財政規模に合った行政運営をすべきとの見地から、当該人口に満たない地方自治体ではその職種を設けることが禁じられている。

(4) ドイツ

- ドイツでは、2006年（平成18年）に連邦と州の立法権限の見直しを柱とする連邦共和国基本法の改正が行われている（連邦制改革Ⅰ）。以前は大綱法（枠組み法）という形で、州官吏あるいは地方自治体の官吏についても連邦が大枠を定めていたが、改正後は「州、市町村並びに他の公法上の団体の官吏、及び州における裁判官の地位に関する権利及び義務。ただしラウフバーン、給与及び扶助を除く。」については連邦の競合的立法事項となり、（連邦法で定めても定めなくても構わないが）連邦法で定めない場合には州法で定める事項とさ

² 1983年7月13日法が国家公務員、地方公務員、病院公務員に共通の一般身分規程を定め、1984年1月26日法がコミューン、デパルトマン、レジオンの公務員に共通の一般身分規程を定めている。

³ 人事支援機関の概要は参考資料（p.57）のとおり。

れた。現実には、依然として連邦法に詳細な規定が置かれているため目立った変化は見られないが、ラウフバーン⁴（Laufbahn；キャリアの道筋）、給与及び扶助については連邦の立法事項から州の立法事項へと改められたため、今後は州間に給与格差が生じる可能性がある。

- 州官吏等に関する連邦法として2009年（平成21年）に施行された官吏地位法（Beamtenstatusgesetz:BeamtStG）では、官吏の任免要件や守秘義務については詳細な規定が置かれているが、例えば政治任用職（政治的官吏）については、政治任用の要件のみが規定され、具体的なポストについては各州の自由に任されている（各州が州法で定める）。全体としては、各州の自由に任されている部分はそれほど大きくなく、連邦共和国基本法によって連邦に認められた競合的立法権限が目一杯使われているイメージとなっている。
- 連邦制改革Ⅰにより州の権限は拡大されたと言えるが、州内部の地方自治体については、公務員制度に限らず、一般的な自治制度においても自由な運用はあまり認められていない。つまり、A州内の地方自治体が二元代表制を採り、B州内の地方自治体が議院内閣制を採るという州レベルの選択は認められても、A州の内部でa市が二元代表制を採り、b市が議院内閣制を採るという市町村レベルの選択は認められていない。その意味で、ドイツでは、市町村レベルにおける地方自治体の自由度はあまり高くないと言える。

（5）スウェーデン

- スウェーデンにおける公務員の身分保障については、基本的に民間労働者と変わるところはない。労使関係については、1966年に公務員に団体交渉権が認められ、1976年に団体交渉を民間部門と同様に行うことができるよう法律に定

⁴ 「ラウフバーンは同じ専門を必要とする官職の集団であり、学歴等の必要条件に応じて垂直方向に高級職（大学卒）、上級職（大学入学資格）、中級職（実科学校卒）、単純業務職（基幹学校卒）の4階層のラウフバーン群に分かれ、さらに、専門分野（一般行政職、外務職、税関職等）によって水平方向に区分されている。連邦だけで125種類のラウフバーンがあり、各州にも数十種類のラウフバーンがあるため、その数は連邦・州全体で約850種類にのぼっている。各ラウフバーンは、通常4～5段階の官職群で構成され、それぞれ初任官職への採用条件（学歴、年齢等）を定めるとともに、準備勤務及びラウフバーン試験（準備勤務終了後）を経て採用するという任用の基準が定められている。各官職はそれぞれ俸給表の対応する給与等級に格付けされており、各官吏は、通常その属するラウフバーン内において、下位の官職から順に昇格する。また、上位のラウフバーンに昇任するには、上位ラウフバーンの試験に合格すること等が求められる。」「異動は、ラウフバーン上の同等の官職・職務の間で行われることが原則である。」（出典：原田久「ドイツの公務員制度」村松岐夫編著『公務員制度改革 米・英・独・仏の動向を踏まえて』学陽書房、H20.6、p.167,174）

められている。また同年に施行された雇用法（職場共同決定法）（Lag om medbestämmande i arbetslivet）により、公務員に労働協約締結権も認められている。

- 公務員に対しては、給料が安い代わりに民間企業に比べて休みが取りやすい職業というイメージがある。基本的にラストイン・ファーストアウト・ルール（人員削減を行うに当たり職歴の長い従業員の地位が保護される原則）が採られているが、いったん公務員となれば首を切られるようなことはほとんどないと言える。

（6）道州制下における方向性

- わが国の公務員制度は、もともと終戦直後に内務省が官公吏一本化法を実現させようとしたがうまく行かず、昭和 22 年に国家公務員法が先行して制定され（翌 23 年に人事院創設を伴う大改正を実施）、遅れて昭和 25 年に地方公務員法が制定されている。しかし両法は、採用、任用、服務に関する様々な規定が非常に類似しており、実際には、国家公務員制度と地方公務員制度の均衡が図られている。
- 地方公務員法には任期付短時間勤務職員制度⁵が設けられているが国家公務員法には設けられていないこと、平成 19 年には国家公務員法改正案が成立したが同様の内容を含む地方公務員法改正案は審議未了廃案となった⁶ことなど、最近では若干の跛行性（はこうせい）が生じているが、基本的には国家公務員法の改正が行われるとそれに伴って地方公務員法が改正されるパターンが踏襲され⁷、国家公務員法と地方公務員法がほぼ同じ規定をしているところが日本の公務員制度の大きな特徴となっている。
- 国家公務員法の場合には詳細が人事院規則に委任され、地方公務員法の場合

⁵ 地方公務員法及び地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律の一部を改正する法律（平成 16 年法律第 85 号）により、住民に直接提供されるサービスの提供時間を延長し、又は繁忙時における提供体制を充実する等の場合に、必要に応じて条例で短時間勤務職員を任期を定めて採用することができること等が可能となった。

⁶ 平成 19 年 7 月 6 日に能力本位の任用制度の確立や新たな人事評価制度の構築等を内容とする国家公務員法等の一部を改正する法律（平成 19 年法律第 108 号）が公布されたのに対し、同様の内容を含む地方公務員法及び地方独立行政法人法の一部を改正する法律案（平成 19 年 5 月 29 日第 166 回国会提出）は審議未了廃案となっている。

⁷ 公務員制度改革の主な経緯は参考資料（p. 37）のとおり。

には条例又は人事委員会規則に委任されている。しかし、総務省が条例や人事委員会規則のベースとなる準則を作ってきた経緯があり、服務その他の様々な勤務条件が国家公務員と地方公務員とで非常に類似していることの要因になっている。また、特に給与や手当に関しては、法律上は助言という形ではあるものの、実質的に、総務省による非常に強い指導・監督が行われてきている。

- 昇任や採用などの人事運営面では、地方自治体はそれほど国から拘束を受けていないと言える。しかし、ラスパイレス指数⁸により地方公務員の給与水準が実質的に国家公務員以下に縛られていること、総額人件費と連動する教員や警察官⁹の配置基準について法令上の必置規制¹⁰があることなどから、給与や総額人件費の面ではかなり拘束を受けていると言える¹¹。
- 法令で職員の配置基準を定める必置規制については、例えば、自警団が発達している等の地域事情により、道州の判断で警察官の数を減らすといったケースについて、その長短を検討することとなる。また、警察を道州の役割として位置づけるかどうかについても議論の対象になり得る。なお、ドイツでは警察は州の役割となっている。
- 国レベルでは、国家公務員に関する国と民間企業との間の人事交流に関する

⁸ ラスパイレス指数とは、地方公共団体の一般行政職の給料額（本給）と国の行政職俸給表（一）の適用職員の俸給額（本給）とを、学歴別、経験年数別にラスパイレス方式により対比させて比較し、算出したもので、国を100としたもの。総務省は毎年、ラスパイレス指数の状況を公表している。

⁹ 「国家公務員と地方公務員は、勤務主体が国家と地方公共団体の違いであり、それは原則として、勤務する組織によって判断される。しかし、たとえば、警察の場合は、警察という組織は、都道府県の組織であるが、警察職員のうち警視正以上の階級にある警察官は一般職の国家公務員となる（警察法56条）という例外がある。」（出典：塩野宏「行政法Ⅲ[第三版]行政組織法」有斐閣、H18.4、p.237）

¹⁰ 小中学校等の教職員数は、公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律（昭和33年法律第116号）第6条で定める数を標準として定めなければならない。警察官の数は、警察法（昭和29年法律第162号）第57条第2項に基づき、警察法施行令で定める基準に従わなければならない。福祉に関する事務所における現業を行う所員の数は、社会福祉法（昭和26年法律第45号）第16条で定める数を標準として定めなければならない。消防職員の数については、消防力の整備指針（平成12年消防庁告示第1号）に基準が定められており、同指針は消防組織法（昭和22年法律第226号）第37条に基づく消防庁長官の勧告とされている。

¹¹ このほか、地方自治法（昭和22年法律第67号）第204条第2項が常勤職員について支給されるべき諸手当の種類を定めていることについて、以下のような見解がある。「職員給与の支給は、地方公共団体の自主組織権の一環に位置付けられ、その地方公共団体の自立的かつ自律的な決定が、2条12項、13項にいう「地方自治の本旨」に含まれる。そして、国・地方を通じた「給与の合理化」「給与体系の整合性」や職員の福利厚生確保の観点から、地方自治法、地方公務員法等の法令において、給与に関する「規律の大枠」につき、「基準法」として規律することは、「地方自治の本旨」及び「国と地方公共団体との適切な役割分担」に反しない。しかし、かかる法令の規定する、手当の性格、支給対象、基準等につき、国の公務員法制と全く同様に解釈し、条例による規律の余地を、支給額の多寡等に限定することは、「地方自治の本旨」及び「国と地方公共団体との適切な役割分担」に適合しない。」（出典：齋藤誠「特別職地方公務員に対する成功報酬型給付—多様性の許容に関する徹視的考察—」『地方公務員月報』H22.12、p.17）

法律（平成 11 年法律 224 号）が制定され、国から民間企業への交流派遣及び民間企業から国への交流採用¹²という、双方向の人事交流からなる官民人事交流が制度化されている。しかし法令上、このような制度は地方公務員には設けられていない。そこで、国の官民交流制度に相当する制度を地方公務員にも導入しようとする場合に、地方公務員法の改正等の立法措置を要するのか、それとも条例を制定することにより地方自治体の判断で導入することが可能かどうかの問題となる。これについては、交流派遣職員の復帰を保障し、また交流採用職員の特別な期限付き任用を認めるような身分関係事項は、あくまで法律で定める必要があるとの立場があり得る。しかし、地方自治体が条例により独自に官民交流制度を設けることが公務員制度の根幹を揺るがすとは考えにくく、また地方自治体が自らの職員を官民交流という手法で育成したいと考える場合にそれを自らの判断で実施し得ないとすると、地方自治の観点からは問題があると考えられる。

- 労働基本権の保障について、地方公務員に対する保障内容を、国家公務員よりも弱めることは、それを正当化するに足る理由を法的に説明することは難しいと考えられる¹³。道州制下において、公務員の労働基本権に対する制約が引き続き残る場合（争議権を保障しないなどの場合）には、調停・仲裁などの事後的紛争処理を担う第三者機関等をどう制度設計するかが重要な課題になると考えられる。

¹² 交流派遣は、原則として 3 年以内の期間で、一般職の職員をその身分を保有させたまま民間企業に派遣し、民間企業の従業員としてその業務に従事させるものであり、交流派遣期間中、交流派遣職員は国の職務に一切従事することはできず、民間企業から賃金を支給される。なお、派遣期間終了後、交流派遣職員は出身省庁に復帰することができる。一方、交流採用は、民間企業をいったん退職した者を引き続き一般職の常勤職員として、原則として 3 年以内の任期を定めて採用するものである。交流採用職員は、その任期中、交流採用前に勤務していた民間企業の業務に従事することはできず、給与は国で支給される。なお、任期終了後、交流採用職員は民間企業が再雇用することとなる。

¹³ 憲法は労働基本権を公務員にも保障しており（第 28 条）、それを制限するには相応の根拠を要する。ここで、仮に、法律が、ある範囲の労働基本権を国家公務員には認め、地方公務員には認めない場合、立法に一貫性が求められるとすると、地方公務員に特有の上記根拠（なぜ国家公務員には認めても支障がないのに、地方公務員に認めると支障があるのか）を説明できなければならない。

第3 公務員の雇用形態（任期付公務員、短時間勤務公務員など）

（1）イギリス

- イギリスの公務員は週 37 時間以上のフルタイム勤務¹⁴が基本であるが、パートタイム勤務も一般的に認められている¹⁵。フルタイム職員とパートタイム職員の賃金差は労働時間に応じた差のみであり、休暇や年金制度を含めた待遇面に両者の差異はない。

（2）フランス

- フランスの公務員には、正規職員である官吏以外に、公法上の契約に基づく非正規職員^{16 17}という区分があり、国家公務員に比べ、地方公務員では非正規

¹⁴ 財団法人自治総合センター「新たな地方公務員制度における給与決定に関する調査研究会 ～諸外国の地方公務員の給与決定について～ 報告書」H23. 3、p. 10

¹⁵ (単位：人、%)

	2010.3.31 職員数				
	任期なし	任期付	計	フルタイム	パートタイム
国家公務員	519,053	8,431	527,484	417,774	109,710
構成比	98.4%	1.6%	100.0%	79.2%	20.8%
地方公務員	1,923,600	335,500	2,259,200	1,054,800	1,204,400
構成比	85.1%	14.9%	100.0%	46.7%	53.3%

注：詳細は参考資料（p. 47）のとおり。

出典：National Statistics “Civil Service Statistics 31 March 2010” Table 10；LGA “Quarterly Public Sector Employment Survey 2010 Quarter1”をもとに作成

¹⁶ 「国家公務員制度におけるのと同様に、1983～84年の一般身分規程は、非正規職員(les agents non titulaires)に頼ることを制限しようとしていた。さらに、行政の恒久的な職は通常正規職員(les fonctionnaires)によって占められるべきであるという原則は、一般身分規程第1編第3条によって定められたが、この原則は公務員制度全体に共通である。現実には、法律は、次のような場合に地方公共団体が非正規職員に頼ることを認めている(これは、一般身分規程第3編第3条に示されている)。

- ・ 正規職員の一時的な代替のため
- ・ すぐには埋めることができないある職の欠員の場合
- ・ 季節的又は一時的な需要に答えるため
- ・ その職務を遂行し得る正規職員の職群(les cadres d'emplois)がない場合
- ・ カテゴリーAの職の場合、職務の性質又は業務の必要性がそのことを正当化する場合

さらに、一般身分規程は、人口2千人未満の市町村及び人口の算術平均がこの数値を超えない市町村の広域行政機構に対して、不完全時間勤務(à temps non complet)の職を埋めるために、その勤務時間数が週31時間30分以内であるならば、非正規職員を採用することができることを認めている。」(出典：財団法人自治体国際化協会「フランスの地方公務員制度—第2部—」Clair Report No. 070、H5. 7. 12)

¹⁷ 「公務員の任期付任用は非正規職員のみに予定されており、官吏の任期付任用を認める法令はない。」、「非正規職員は、官吏に比べて不安定な地位におかれているため、その官吏化が古くからの政策課題とされてきた。1946年以來の官吏法は、一定の要件と手続のもと、非正規職員の要求に基づく官吏任官制度を用意してきた。最近では、1996年12月16日の法律によって、全公務で約5万5千人の非正規職員

職員の割合が高くなっている¹⁸。

(3) ドイツ

- ドイツの公務員法の最も大きな特徴として、官吏と公務労働者¹⁹という法的性格の異なる二種類の公務員が存在する点が挙げられる。これは、どちらか一方が例外的な存在というわけではなく、まさに二本柱の制度となっているところに特色がある。
- ドイツの憲法に相当するドイツ連邦共和国基本法の第33条第4項は、「高権的権能の行使」は「原則として、公法上の勤務・忠誠関係に立つ公勤務の構成員」である官吏が行わなければならないとしている。しかし、実務上は、官吏の就く職と公務労働者の就く職の区別は曖昧なものとなっており、管理職は概ね官吏が占めているものの、それより下のレベルでは官吏である職員と公務労働者である職員が一緒に机を並べて働いているのが実態である。
- 官吏については給与を始めとする勤務条件が全て法律で定められる（勤務条件法定主義）のに対し、公務労働者は私法の適用を受け、労働条件が雇用契約及び労働協約によって定められる。また、官吏は労働基本権が非常に強く制約されており協約締結権及び争議権が認められていないのに対し、公務労働者にはこの双方が認められている。ただし、政治的活動や兼業の制限については官吏法と同様の規定が労働協約に定められている。また、公務労働者の給与が上がるとそれに合わせて官吏の給与を上げる慣行があり、現実には、公務労働者に認められている協約締結権及び争議権の効果が官吏にも働いていると言える。
- 連邦憲法裁判所が頻繁に用いる一節に「官吏が公勤務に、全身全霊で終身の職業として専念できなければならない。そして、政治的な権力の駆け引きの中で安定した、法律に忠実な行政を確保するという、基本法によって職業官吏に

が官吏に任官されている。」（出典：下井康史「フランスにおける公務員の任用・勤務形態の多様化（上）—地方公務を中心に」『自治研究』第81巻第3号、H17.3、p.58,61）

¹⁸ 正規職員の割合は、2008年（平成20年）12月31日時点で国家公務員（軍人、国施設法人を除く）では89.6%、地方公務員（公施設法人を除く）では77.4%である。詳細は参考資料（p.49）のとおり。

¹⁹ 以前は事務員と労務者の二つに区分されていたが、労働協約の内容がほとんど変わらない等の理由から、公勤務労働協約（Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst:TVöD、2005年（平成17年）発効）及び州領域公勤務労働協約（Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst Länderbereich:TV-L、2006年（平成18年）発効）の締結によりこの区分が撤廃され、公務労働者を統一的に扱うことになった。

割り当てられた任務の遂行に、法的・経済的に独立して献身できなければならない」というものがある²⁰。この原則から、官吏は終身任用とされるのに対し、公務労働者には任期付任用が認められる²¹²²。また、官吏の年金については、一般の年金制度（積み立て方式）の枠外（税方式）とされている。

- 1996年（平成8年）、連邦の会計検査院が官吏と公務労働者の労働コストを比較しているが、官吏の場合は退職後の年金負担がかなり重くなるのに対し、公務労働者の場合は年金を積み立てていく必要があるため、労働コストはそれほど変わらないとされている。また、公務労働者には任期を付けられるため柔軟に雇用できるという利点があるものの、技能習得期間や人材確保面を考慮すると、職種によっては長期雇用を前提としないと不都合な場合もあるため、どちらの労働コストが低いとは一概には言えないと結論づけられている。
- 柔軟性の乏しい官吏制度を廃止して、全て雇用契約に基づく勤務関係に転換すべきとの意見があるが、これとは逆に、労働協約の締結や変更には大変な時間と労力を要するため、むしろ法改正で迅速に変更できる官吏制度の方が柔軟性が高いとの評価がある²³。
- ラウフバーン⁴制度については、公務労働者についても同じようなことが行われており、実質的に官吏と公務労働者の間で大きな違いがあるわけではない。
- 官吏はフルタイム労働が原則とされており、官吏を当初からパートタイムで任用することは認められていない。ただし、官吏が自己の事情により短時間勤

²⁰ 「アメリカ合衆国等では、人材の移動性・流動性の高い社会環境の中で、同一人物が長期間公権力の行使に従事して権力が集中することにむしろ懐疑が向けられるが、ドイツやフランス等では、公権力が社会における特殊利益からの独立性・中立性をもって行使されることを確実・恒常的に保障するために、職業官吏制がとられているのである。」（出典：山本隆司「ドイツにおける公務員の任用・勤務形態の多様化に関する比較法調査」『自治研究』80巻5号、H16.5、p.23）

²¹ 「事務員および労務者については、短時間勤務および期限付きの雇用が、民間の雇用契約の場合と同様に認められる。期限の定めのない雇用契約はいつでも、告知してから一定の期間を経て解約できる。ただし、民間の労働者と同様、解雇防護法により解雇権の行使が制限されるほか、事務員や労務者については、労働協約の定めにより、15年以上勤務して40歳に達すると、通常の解雇はできなくなる。」（出典：山本隆司「ドイツにおける公務員の任用・勤務形態の多様化に関する比較法調査」『自治研究』80巻5号、H16.5、p.25）

²² なお、公務労働者の雇用契約にはEU法による規制が適用されるため、現実には、合理的な理由がなければ任期を付けることはできない。また、合理的な理由についての判断も、雇用期間が長くなるに従い厳格となる。

²³ 「B-W州の担当者は、労働協約を締結・変更する際には大変な時間と労力をかけて詳細な定めをせざるを得ず、官吏法の方が法令の改正により迅速に変更できるので、NRW州の報告書のように、事務員・労務者の制度の方が柔軟性が高いかのように議論するのは誤りではないか、との意見を述べていた。」（出典：山本隆司「ドイツにおける公務員の任用・勤務形態の多様化に関する比較法調査」『自治研究』80巻5号、H16.5、p.29）

務に移行することは、割と広く認められるようになってきている。これには雇用対策として短時間勤務を認めることが政策的に行われてきたという事情があり、特に教員には短時間勤務を選択する者が多く見られる。

(4) スウェーデン

- スウェーデンでは、近年、雇用期間の定めのある契約が増加する傾向が見られるが、これは人件費コストを下げるためと考えられる。しかし、スウェーデンでは同一労働・同一賃金が達成されているため、フルタイム職員とパートタイム職員の賃金差は労働時間に応じた差のみとなっている。企業はパートタイム職員の社会保険料も負担しなければならず、ボーナスや退職金などの待遇面で両者の間に差異は見られない。

(5) 道州制下における方向性

- わが国では、地方自治体に臨時・非常勤職員が約 50 万人²⁴存在している。この臨時・非常勤職員は、地方公務員法第 2 条に規定する地方公務員の一類型に位置づけられ、特別職か一般職かにかかわらず、任期の定めのない常勤職員と同様に同意を要する行政行為としての任用により職務に就くものとされている。しかし、任用関係が不明確なケースや、法律上の任用根拠と従事実態が乖離したケースが存在するなど、課題も少なからず指摘されている²⁵。一方、イギリス、フランス、ドイツ、スウェーデンの事例からは、任期付公務員や短時間勤務公務員などの柔軟な雇用形態が法律上明確に認められ、積極的に活用されている実態が窺われる。道州制を導入する場合には、公務員にこうした柔軟な雇用形態を導入することも検討に値すると考えられる。

²⁴ 平成 20 年 4 月 1 日現在の臨時・非常勤職員数は次のとおり。(単位：人、%)

	総数	都道府県	市町村等	特別職 非常勤職員 法3条3項3号	一般職 非常勤職員 法17条	臨時的 任用職員 法22条2項・5項
職員数	497,796	103,250	394,546	200,019	99,371	198,406
構成比	100.0%	20.7%	79.3%	40.2%	20.0%	39.9

出典：総務省「地方公務員の短時間勤務の在り方に関する研究会報告書」H21.1.23、p.7をもとに作成

²⁵ 総務省「地方公務員の短時間勤務の在り方に関する研究会報告書」H21.1.23、p.10

第4 公務員の数

(1) イギリス

- 2010年におけるイギリスの公務員数をみると、国家公務員が約53万人であるのに対し、地方公務員（イングランド及びウェールズ）は約226万人となっている。このうち、国家公務員の20.8%、地方公務員の53.3%はパートタイム職員であり¹⁵、これをフルタイムに換算すると、国家公務員が約49万人、地方公務員が約158万人となる²⁶。
- イギリスの公務員数について2007年から2010年までの推移をみると、国家公務員、地方公務員とも若干減少しており、減少幅については国家公務員の方が大きくなっている。

(2) フランス

- 2008年におけるフランスの公務員数をみると、国家公務員が約241万人（軍人を除くと約207万人）であるのに対し、地方公務員は約183万人となってい

26

(単位：人、%)

	国家公務員				地方公務員			
	職員数			フルタイム換算(FTE)	職員数			フルタイム換算(FTE)
	フルタイム	パートタイム	計		フルタイム	パートタイム	計	
2007.3			543,000	509,000			2,295,300	1,594,500
2010.3	417,774	109,710	527,484	492,015	1,054,800	1,204,400	2,259,200	1,583,800
増減数			-15,516	-16,985			-36,100	-10,700
増減率			-2.9%	-3.3%			-1.6%	-0.7%

注：詳細は参考資料（p. 47）のとおり。

出典：National Statistics "Civil Service Statistics 2006" p. 4, "Civil Service Statistics 31 March 2010" Table 10；LGA "Local Government Employment England and Wales 2006-2010", "Quarterly Public Sector Employment Survey 2010 Quarter1"をもとに作成

なお、イギリスの政府階層は一層制と二層制が混在しているが、地方自治体の種類別の公務員数を示すと以下のとおり。（単位：人）

	地方公務員						
	ユニタリー	ロンドン区	大都市圏 ディストリクト	カウンティ	ディストリクト	ウェーリッシュ ユニタリー	計
2010.3 職員数	512,900	244,700	525,800	698,000	111,800	166,000	2,259,200
フルタイム換算(FTE)	347,400	186,300	384,400	459,200	89,500	117,000	1,583,800

出典：LGA "Quarterly Public Sector Employment Survey 2010 Quarter1"をもとに作成

る²⁷。フランスでは国家公務員の数が多く、国の出先機関に数多くの国家公務員が勤務していること、出向や特別併任²⁸により地方自治体で勤務する国家公務員が多いこと、地方自治体の上級幹部職や官房職²⁹として勤務する国家公務員が存在することが特徴として挙げられる。

- フランスでは近年、国家公務員数が減少する一方で、地方公務員数が増加している²⁷。地方公務員数の増加要因としては、国から地方自治体への事務移譲による人員増の必要性から雇用を強化したこと、定年退職者の大量発生による人材不足の予想から雇用を積極的に進めてきたことが挙げられる。また、国家公務員の減少要因としては、国から地方自治体への事務移譲に伴い、2006年(平成18年)に国家公務員から地方公務員への身分移管が本格実施されたことが挙げられる。なお、これとは全く別の要素として、地方自治体が雇用確保のためにカテゴリC³⁰の職員を雇用する政策³¹が採られていることも地方公務員数の増加要因に挙げられる。これは、クライエントリズム (clientelism; 政治的恩顧主義) と評されることもある。
- 国家公務員数については、現在のサルコジ・フィロン政権下で進められている RGPP (Révision général des politiques publiques—公共政策への全体的再検討) において、2011年から2013年の間に10%の国家公務員人件費を削減すること、国家公務員2人の退職者につき1人しか採用しないことで毎年3万4千人を削減することが目標に掲げられている。

27

(単位：人、%)

	国家公務員			地方公務員				
	国	国施設法人	計	レジオン	デパルトマン	コミューン	公施設法人	計
1998.12	2,254,822	185,119	2,439,941	9,540	167,731	878,093	251,881	1,307,245
2008.12	2,105,408	301,446	2,406,854	72,402	281,568	1,030,782	440,279	1,825,031
増減数	-149,414	116,327	-33,087	62,862	113,837	152,689	188,398	517,786
増減率	-6.6%	62.8%	-1.4%	658.9%	67.9%	17.4%	74.8%	39.6%

注：非正規職員を含む。詳細は参考資料 (p. 49) のとおり。

出典：DGAFP "Rapport annuel sur l'état de la fonction publique —Faits et chiffres 2009-2010— Volumel"をもとに作成

²⁸ 出向では派遣先から給与支給を受けるが、特別併任では所属元から給与を受けながら他機関で業務に従事する。詳細は参考資料 (p. 52) のとおり。

²⁹ 地方自治体の上級幹部職や官房職は政治任用職 (非正規職員) となっており、執行機関の長 (フランスの場合は議会議長) が競争試験なしに直接採用することが認められている。詳細は参考資料 (p. 59) のとおり。

³⁰ カテゴリ (A・B・C) の詳細は参考資料 (p. 51, p. 58) のとおり。また、系統・カテゴリ別の地方公務員数は参考資料 (p. 50) のとおり。

³¹ カテゴリCのうち最も初級の現業職等について競争試験によらない採用を導入、本来必要な学位を有していない16歳から25歳までの若年者に対しカテゴリCに採用され得る途を開く公務キャリアアクセス契約 (PACTE) を導入など。詳細は参考資料 (p. 59) のとおり。

(3) ドイツ

- 2008年におけるドイツの公務員数をみると、連邦公務員が約28万人（軍人を除く）、州公務員が約193万人、地方自治体公務員が約128万人、公法人・特殊法人に勤務する公務員が約79万人となっており、州公務員の数が比較的多くなっている³²。
- ドイツの公務員数について1991年から2008年までの推移をみると、連邦、州、地方自治体ともかなり減少しており、総数としては約107万人の減少となっている。しかし内訳をみると、それぞれ官吏は若干増加しており（州の官吏は約17万人増加）、大幅に減少しているのは公務労働者となっている³²。他方、公法人では官吏も公務労働者も大幅に増加しており、公務労働者が担う現業分野などの業務が民間や公法人へアウトソーシングされる一方で、官吏が担う中核的な業務は若干増加したのではないかと考えられる。
- 2008年における官吏と公務労働者の割合をみると、連邦ではほぼ半々、州では官吏が2/3、公務労働者が1/3となっている。これに対し、地方自治体では官吏が圧倒的に少なく、ほとんどが公務労働者となっている。ドイツの地方自治体はかなり現業的な業務を抱えているものと考えられる。

(4) スウェーデン

- スウェーデンでは公務員（介護職員等を含む）が全労働者の約3割を占めている。
- スウェーデンの地方公務員数について1995年から2009年までの推移をみる

32

（単位：人、％）

	連邦		州		地方自治体		公法人	
	官吏	公務労働者	官吏	公務労働者	官吏	公務労働者	官吏	公務労働者
1991年	115,300	279,400	1,072,400	1,499,500	170,500	1,881,000	31,800	293,400
2008年	129,500	149,100	1,238,100	691,000	183,500	1,093,000	77,100	713,300
増減数	14,200	-130,300	165,700	-808,500	13,000	-788,000	45,300	419,900
増減率	12.3%	-46.6%	15.5%	-53.9%	7.6%	-41.9%	142.5%	143.1%

出典：Der öffentliche Dienst des Bundes—Daten zur Personalstruktur 2010 をもとに作成

詳細は参考資料（p.60）のとおり。

と、ランスタイング及びコミューンとも、フルタイムとパートタイムを合わせた労働者数は若干減少している。しかし内訳をみると、フルタイム労働者は増加しており、大幅に減っているのはパートタイム労働者となっている。また、コミューンでは時間払労働者数が大幅に増加している³³。フルタイム職員の増加は、高齢化により訪問介護や在宅介護などのサービス需要が高まり介護職員が増えていることなどが要因と考えられる。なお、教員や介護職員には女性が多いため、ランスタイング及びコミューンとも公務員の8割は女性となっている。

(5) 道州制下における方向性

- 平成20年4月1日現在におけるわが国の地方公務員数は約290万人³⁴であり、これとは別に臨時・非常勤職員が約50万人²⁴存在している。行政改革の重要方針（H17.12.24閣議決定）等により、国家公務員及び地方公務員の定員の大幅な削減が進められており³⁵、公務員の総数は減少傾向にある。しかし、都道府県の職員数（一般行政）は平成13年度から21年度までに16%削減しているのに対し、国の非現業職員は同じ期間で2%の削減にとどまっており³⁶、

33

(単位：人、%)

	ランスタイング		コミューン		
	月払労働者数		月払労働者数		時間払労働者数
	フルタイム	パートタイム	フルタイム	パートタイム	
1995年	164,876	91,191	354,800	303,100	91,900
2009年	201,750	48,096	381,223	265,963	113,572
増減数	36,874	-43,095	26,423	-37,137	21,672
増減率	22.4%	-47.3%	7.4%	-12.3%	23.6%

出典：「Sveriges Kommuner och Landsting 2010」をもとに作成

詳細は参考資料（p.61）のとおり。

34

平成20年4月1日現在の地方公共団体の職員数は次のとおり。(単位：人、%)

	総数	都道府県	市	町村	特別区	一部事務組合等
職員数	2,899,378	1,560,755	1,013,362	161,475	65,789	97,997
構成比	100.0%	53.8%	34.9%	5.6%	2.3%	3.4%

出典：総務省自治行政局公務員部給与能率推進室「平成20年地方公共団体定員管理調査結果」H21.1をもとに作成

なお、平成22年4月1日現在（最新データ）では、地方公務員数は約281万人となっている。

	総数	都道府県	市	町村	特別区	一部事務組合等
職員数	2,813,875	1,525,104	982,939	147,228	63,643	94,961
構成比	100.0%	54.2%	34.9%	5.2%	2.3%	3.4%

出典：総務省自治行政局公務員部給与能率推進室「平成22年地方公共団体定員管理調査結果」H23.1をもとに作成

35

公務員制度改革に関する閣議決定等における関連記述は参考資料（pp.38-40）のとおり。

36

全国知事会行政改革プロジェクトチーム「都道府県行政改革白書〔今後の行政改革の方向性〕」H22.12.22、p.4

わが国では相対的に国家公務員よりも地方公務員の方が削減されてきている。これに対し、諸外国では、地方分権化や住民に身近な行政サービスへの対応を図るために、むしろ国家公務員を減らして地方公務員を増加させている実態が窺われる。道州制を導入する目的が、住民に身近な行政主体による住民本位の行政サービスの提供にあるとすると、権限や役割の増加に見合った地方公務員数の確保が課題になるものと考えられる。なお、財政力の乏しい地方自治体ほど有能な人材を確保することが困難になるおそれがあるため、異なる公務員間の異動の流動性を高めるような仕組みを、別途検討することも必要となる。

第5 公務員の異動の流動性

1. 異なる公務員間（国家公務員と地方公務員、地方公務員間）の異動

（1）アメリカ

- 出向や派遣制度により中央官僚が中央政府から地方政府へと異動するような例は、フランスを始めとする大陸系諸国では普通に見られることである。しかし、イギリスやアメリカでは、そのような制度に基づく異動というものはあり得ない。アメリカの場合、異動はあくまで本人の意思で空きポストへ応募することによって生じるものであり、中央政府から州政府へ、あるいは地方自治体から州政府へと異動する例があっても、それは自発的な異動の結果たまたまそうなったに過ぎない。公務員が異なる政府間を渡り歩く例はあるが、それは当人のキャリアアップの意思次第であると言える。
- 異動の範囲を決定づける大きな要因として、年金積立期間の通算の問題がある。カルフォルニア州には先鋭的な投資集団として有名なカルパース(CalPERS)という年金機構があり、州内の大部分の自治体が所属している³⁷。例えば消防士や警官の場合、30年間勤めると最終号給の90%が死ぬまで保障されるという非常に有利な制度となっており、カルパースに属していない自治体への転職は、積立期間が通算できないことがバリア(barrier; 障壁)となる³⁸。一方で、カルパースに所属する自治体間では、積立期間が通算されるため、転職が容易になっている。

（2）フランス

- フランスで公務員となるためには、希望する職種ごとのまとまり³⁹に応じて

³⁷ 財団法人自治総合センター「新たな地方公務員制度における給与決定に関する調査研究会～諸外国の地方公務員の給与決定について～報告書」H23.3、p.7

³⁸ ロサンゼルスシティやロサンゼルスカウンティは独自の年金制度であるため、例えば、ロサンゼルスカウンティに勤めていた人が、カルパースに属するサンフランシスコシティへ異動する場合には、年金積立期間の通算ができない。

³⁹ 国家公務員の場合は職団(corps)、地方公務員の場合は職群(cadre d'emploi)と呼ばれる。職群を

実施される競争試験に合格して当該職種の身分（等級）を取得し、その身分に基づいて就職活動を行い職を得ることになる。職に関する情報はインターネットや情報誌を介して提供されており、それに自ら応募して採用される必要がある。このように任官と補職が分離されていることで、例えば都市部のA自治体で働いていた者が親の介護をするために実家のあるB自治体で勤務するといったことが容易にでき、国家公務員にも地方公務員にも労働市場が全国に開かれた制度となっている。

- 公務員の労働市場が全国に開かれていることについては、年金や給与の計算が公務員共通で定められ、全国一律の公務員制度となっていることが利点となっている。また、補職に際し、公務員個人の能力を客観的に証明する仕組みとして、地方公務員の人事支援機関が全国的に配置され、研修でどのような科目を履修したかについても全国共通の指標で証明できる体制となっていることが大きな特徴として挙げられる⁴⁰。
- 地方公務員の人事支援機関は、1980年代に地方公務員制度が新たに創設されるたのを受けて刷新され、全国地方公務員センター（CNFPT）や地方公務員管理センター（CDG）が全国に計画的に配置されている。また、フランス社会のエリート層を養成する国家公務員の高等教育機関として有名な国立行政学院（ENA）の地方公務員版として、地方行政学院（INET）が設置されている⁴¹。さらに、人事支援機関と大学が共同で公務員養成プログラムを設置し、受講者が競争試験に合格した場合には初任者研修の期間が短縮されるといった取組も行われている。こうした動きの背景には、地方公務員の能力を向上させることを通じて、地方公務員の身分保障を確立・向上させる意図があったと考えられる。
- 地方分権化の進展に伴い、専門的な知識を持つ地方自治体職員を養成する必要性が高まってきたことについて、生涯を通じた職業研修の権利を公務員全体に認めることにより、職員異動（研修のための出向や特別併任²⁸）を奨励・促進することで対応しようとする動きも見られる（2007年2月2日法、2007年2月19日法）⁴²。従来、国家公務員にしか認められていなかった特別併任が地方公務員にも認められ、自治体職員が他の機関に勤務することが従来よりも幅広

構成する職種は参考資料（p. 51）のとおり。

⁴⁰ フランスとわが国の地方公務員制度の比較から抽出される視点は参考資料（pp. 53-54）のとおり。

⁴¹ 人事支援機関及び研修制度の概要は参考資料（p. 57）のとおり。

⁴² フランスの地方分権改革と公務員制度改革の概要は参考資料（p. 48）のとおり。また、人事支援機関及び研修制度の概要は参考資料（p. 57）のとおり。

く認められるようになったことがこの改革の成果であると言われている。また、国家公務員にとっても便利な概念となっており、希望のポストに就けない場合に、都市部のレジオン（リージョンレベル広域政府）やデパルتمان（県レベル広域政府）¹の上級幹部でキャリアを積みながら、ポストが空くのを待つといったケースが見受けられる。

- 地方自治体の上級幹部職や官房職は政治任用職（非正規職員）となっており、執行機関の長（フランスの場合は議会議長）が競争試験なしに直接採用することが認められている⁴³。政治任用職に公務員が採用される場合は、公務員としての身分持ったまま採用されるため、たとえ長の交代に伴って職を退くことになっても、身分に基づいて新たに勤務先を探すことが可能となっている。これにより職業公務員と政治任用職の間の異動も流動性の高いものとなっている。

(3) ドイツ

- ドイツでは、官吏の異動に関して、出向、転任、派遣という3つの制度が設けられている。出向（Abordnung）とは一時的に連邦から州へ、あるいは連邦から公法人などへ異動することであり、転任（Versetzung）とは一時的ではなく持続的に完全に異動することを指す。また派遣（Zuweisung）とは、官吏の法的地位を維持したまま国際機関や民間機関など基本的に官吏がいない職場へ異動することである⁴⁴。

⁴³ 「1）一般身分規程第3編第47条は、地方公務員制度のある種の上級の職を占めることに対して、競争試験なしの直接採用を認めている。このようにして採用された者は、正規職員とはならず、したがって、非正規職員である。このようなやり方が定められている職は、次のような場合である。

- ・州及び県の各部署の総局長（le directeur général）及び総局長補佐（le directeur général adjoint）
- ・人口8万人以上の市町村の事務総長（le secrétaire général）及び技術総局長（le directeur général des services techniques）
- ・人口15万人以上の市町村の事務総長補佐（le secrétaire général adjoint）
- ・いくつかの公施設法人の局長（le directeur）：全国地方公務員センター（CNFPT）、人口8万人以上の都市共同体（les communautés urbaines）、新都市組合（les syndicats d'agglomération nouvelle）、人口15万人以上の低家賃住宅公社（les offices publics d'habitations à loyer modéré）

しかしながら、これらの職を占めるための採用も、卒業免状又は職業的経験という条件には束縛される。この条件は、1988年5月6日のデクレ第88-545号により詳細が定められている。

- 2）加えて、一般身分規程第3編第110条は、地方執行機関に「官房」（le cabinet）を持つことを認めている。その構成員も同様に、予め地方正規職員の身分を有しているものでなければ、非正規職員の地位にある。官房の職の数の上限は、1987年12月16日のデクレ第87-1004号により詳細が定められている。例えば、人口2万人未満の市町村の長の官房は、一人しか認められない。人口10万人未満の県の県議会議長の官房は最大3人、人口50万人未満の州の州議会議長の官房は最大5人である。」

（出典：財団法人自治体国際化協会「フランスの地方公務員制度—第2部—」Clair Report No. 070, H5. 7. 12）

⁴⁴ 出向（Abordnung）：従来の勤務機関への所属を維持したまま、同一又は別の勤務主の他の勤務機関において官吏の職に対応する職務に一時的に異動させること（連邦官吏法27条、官吏地位法14条）

- ドイツでは、法的な官吏の地位と、具体的な職に就くという行為は別のものと考えられている⁴⁵。このように任官と補職を分離する考え方は、特に派遣のような異動を実施する際にはかなり便利な概念であり、雇用契約に基づく公務労働者よりも官吏の方が利用しやすい側面がある。
- 2006年（平成18年）の連邦共和国基本法の改正（連邦制改革I）により、ラウフバーン⁴、給与及び扶助が連邦の立法事項から州の立法事項へと改められ、州間に給与格差が生じる可能性が出てきたため、今後は州をまたぐ官吏の異動が難しくなるのではないかとの声がある。一方、州官吏等に関する連邦法として2009年（平成21年）に施行された官吏地位法（Beamtensstatusgesetz :BeamtStG）では、官吏の意によらない他州の勤務先への出向を2年以内から5年以内に延長すること、派遣の要件を緊急の公益上の理由から単なる公益上の理由に緩和することが盛り込まれ、異動にマイナスに働く改正とプラスに働く改正が同時に行われている。

(4) スウェーデン

- スウェーデンにおける公務員の採用は、日本のように一斉試験を実施する形ではなく、民間企業と同じように応募者を随時に雇う形で行われる。
- スウェーデンでは、年金は公務員であるか民間労働者であるかにかかわらず国に一括管理されており、所得に応じて掛け金が一律に決められているため、

転任 (Versetzung) : 同一又は別の勤務主の他の勤務機関における他の職に持続的に異動させること (連邦官吏法 28 条、官吏地位法 15 条)

派遣 (Zuweisung) : 官吏は官吏の同意のもとで一時的に、全面的又は部分的に、職に対応する次の職務に次の場合において派遣することができる。

- 一 勤務上の利益又は公益がある場合、官吏の勤務主になる能力のない公の機関。
- 二 公益上の必要がある場合、他の機関。

勤務機関が、公法により組織されているが官吏の勤務主になる能力のない機関、又は私法により組織された公の手のもとにある機関に全面的又は部分的に組織替えされた場合で、公益上の必要性があるときは、官吏は同意がなくても職に対応する当該機関の職務に派遣することができる。

官吏の法的地位は維持される。(連邦官吏法 29 条、官吏地位法 20 条)

⁴⁵ 「採用後の人事異動については、日本のように人事課が特定の期日に計画的に一斉異動させるということではなく、原則として、欠員が生じたときに必要に応じて随時行われる部内公募に対し、職員が自主的に応募することによって行われる。ポストに空きが生じた場合には、まず、部内に限った公募にするか部外公募とするかの決定がなされるが、原則としては、部内公募により欠員補充することとされている。したがって、部外公募となるのは、補充しようとするポストに特別な専門知識や資格が必要であったり、部内公募によって適格者が得られない場合に限られる。」(出典：原田久「ドイツの公務員制度」村松岐夫編著『公務員制度改革 米・英・独・仏の動向を踏まえて』学陽書房、H20.6、p.174)

民間から公共部門へ、あるいは公共部門から民間へと異動しても、そのことで年金額に影響が及ぶようなことはない。したがって年金制度の相違が異動の障害となることはないと言える。

(5) 道州制下における方向性

- フランスやドイツにおける公務員の年金制度は、どちらも退職一時金のごくわずかで、ほとんどが恩給であるため、どこに異動しても保障されるという性格がある。また、スウェーデンでは、公務員と民間労働者の労働法制上の相違がなく、年金制度も公務員であるか民間労働者であるかにかかわらず一括管理されているため、人材の異動が非常に容易な社会構造となっている。これに対し、わが国の制度は年金受給額に比べて退職一時金の額が大きく、その額が勤務先の勤続年数によって左右されるため、異動に伴い勤続年数が途切れると退職金が大幅に目減りしてしまうことが問題となる⁴⁶。また、仮に勤続年数を通算できるようになっても、退職金の総額を最終勤務先のみが負担することは難しいため、その負担を平準化するような何らかの仕組みが必要となる⁴⁷。そうした退職手当の制度が変わらないと、異動の流動性はなかなか高まらないように思われる。
- 諸外国では、職員が自ら希望するポストへ応募して異動することが前提となっているのに対し、わが国の場合には、基本的に人事担当課が組織内部に閉じた形で異動を決定しており、公務員制度自体は画一的であるにもかかわらず、異なる公務員間の異動を想定した制度とはなっていない⁴⁸。道州制の導入を図る場合には、そうしたシステム自体を変容させ、公務人材の異動の流動性をどう高めるかという観点からも、検討を加える必要がある。

⁴⁶ 国立大学と公立大学の間では、以前は勤続年数が通算されていたが、大学が独立行政法人化されたことに伴い、まず国立大学において、公立大学から国立大学へ異動した者の勤続年数を通算する旨の規定が廃止された。その後、公立大学においても、国立大学から公立大学へ異動した者の勤続年数を通算する旨の規定が廃止されたため、結局、両者の間では異動の都度、退職金を受け取らざるを得ないこととなり、より異動の流動性が低下する状況が生まれている。

⁴⁷ 国の官僚が都道府県に派遣される場合には、形式的にはいったん国を退職するものの、都道府県では退職手当を受け取らないで勤続年数を通算し、最終的に本省で退職手当を受け取る方法が採られている。

⁴⁸ 「実務上に人事の交流が行われる。その際、自治省をはじめとする中央省庁が、都道府県に職員を派遣することが多い。それには、人材の養成、供給、情報の交換等の様々な正当化根拠があげられるが、これが、わが国の現実では、中央の人事行政の一環として地方公共団体のポストが用いられているという懸念、中央の地方コントロールの手段ではないかという懸念を招くものを制度上内包していることは、否定できない。その逆に、地方公共団体から中央省庁に派遣される例はないことはないが、幹部職員としての場合はほとんどないと思われる。」（出典：塩野宏「国と地方公共団体の関係のあり方」『法治主義の諸相』有斐閣、H13.6、p.398）

2. 職業公務員と議員との異動

(1) フランス

- フランスでは、職業公務員が議員になることは一定の場合に可能であるものの⁴⁹、地方自治体レベルでは議員の給与が低いこと（名誉職的な性格が強い）、公務員としての昇給が止まってしまうこと等のデメリットから、議員になることは地方公務員にとって魅力的な選択肢とは考えられていない。

(2) ドイツ

- ドイツの場合は、公務員の議員への立候補がおよそ制限されていないため、仮に公務員のまま立候補した者が、選挙の結果、落選した場合には、引き続き公務員の地位にとどまることができる。公務員の政治的中立性と参政権の保障という二つの価値判断について、日本の場合は政治的中立性の方を重視するのに対し、ドイツの場合は参政権の保障の方を重視するため、議員への立候補も当然認められるものとされる。一方、公務員のまま立候補した者が議員に当選した場合に、引き続き公務員の職を兼ねられるかどうかについては、利益相反となる場合や時間的制約の多い連邦議会議員等の場合には兼職が制限されることとなる。ただし、連邦や州の公務員には、一時休職のような制度が認められており、議員を務め終えた後に元の職へ復帰することが保障されている。地方公務員の場合にはそうした制度はないものの、実態としては元の職に復職する例が数多く見られる。なお、公務員出身の議会議員が多いことを問題視する意見も見受けられる。

(3) 道州制下における方向性

- わが国では、公職選挙法（昭和 25 年法律第 100 号）第 89 条等により、公務員である者が議員選挙の立候補者となった場合は、その候補者としての届出日

⁴⁹ 諸外国における職業公務員と議員の兼職可能性等は参考資料（pp. 62-64）のとおり。

に退職したものとされる。しかし、道州制を導入する場合には、ドイツのような例を参考に、公務人材の能力をより一層活用する等の見地から、職業公務員と議員との異動の流動性を高めることも検討に値すると考えられる。その際には、公務員の政治的中立性と参政権の保障という二つの価値判断についてどうバランスを取るか、兼職を認めるとした場合にその具体的な範囲をどうするか、兼職を認めないとした場合に身分保障をどうするか、民間労働者に比べて公務員が議員になりやすい制度となる場合にそれをどう評価するか、公務員を踏み台にして議員になるという現象をどう評価するかといった点について議論を深める必要がある。

第6 政・官関係と公務員の政治任用

(1) イギリス

- イギリスの公務員は、どの政党が政権を握っても同じように仕える専門家集団であり、政権が交代しても政・官関係が大きく変わることはない。
- 地方自治体の行政府は、従来、議会の各委員会が執行機関となる議会統治型の類型であったが、2000年地方自治法（Local Government Act 2000、平成12年）により、首長については直接公選制を採用するか否かを選択できることとなった⁵⁰。しかし、直接公選制を採用する地方自治体はまだ少なく⁵¹、まず議員の中から首長（議長）を選び、その首長が内閣構成員（議員）を任命し、議会が任命した事務総長（Chief Executive）が職業公務員集団を率いて首長や内閣に必要な助言、支援、政策実施等を行うという形が今でも基本である。そこでは、労働党（Labour）が政権を握るか、保守党（Conservative）が握るか、自由民主党（Liberal Democrats）が握るかによって若干政策が変わっても、事務総長が任命された時点で、粛々と職務を執行していく体制が整うイメージとなる。

(2) フランス

- 地方自治体の上級幹部職や官房職は、法律上、政治任用職（非正規職員）とされており、執行機関の長（フランスの場合は議会議長）が競争試験なしに直接採用することが認められている。
- 上級幹部職については、長の政策を実行するために有能な人材を任用するイメージであり、職業公務員が就く場合が多い。一方、官房職は、長の政治的な

⁵⁰ 「①議会から選出されたリーダーが率いる内閣が政策決定を行う「リーダーと内閣（Leader and Cabinet）」制、②直接公選された首長と議会又は首長により選出された内閣が政策決定を行う「直接公選首長と内閣（Mayor and Cabinet）」制の2つの地方自治体構造（Executive Arrangementと総称される。）のうちいずれかを選択することが義務付けられている。」（出典：財団法人自治体国際化協会「英国の地方自治（概要版）—2009年改訂版—」H22.2、p.9）

⁵¹ 「公選首長制を採用している地方自治体の割合は非常に少なく、わずか3%に過ぎないのが現状である。」（出典：財団法人自治体国際化協会「英国の地方自治（概要版）—2009年改訂版—」H22.2、p.27）

政策立案のブレーンとして任用するイメージであり、職業公務員ばかりでなく弁護士や公認会計士が就く場合もある。つまり、職業公務員としての使命か、それとも政治的な使命かによって政治任用職が二種類に区別されていると言える。こうした形態は、もともと伝統的に国のレベルで運用されてきたものであるが、国土開発の進展に伴い、地方自治体の政治化が進んできたため、地方でも採用されるようになったのではないかと思われる。

(3) ドイツ

- ドイツの連邦レベルでは、法律上、事務次官及び局長クラスが政治任用職に位置づけられている。事務次官は外部からも選ばれるが、局長についてはその省で長くキャリアを積んできた官吏の中から比較的大臣に近い者が選ばれる傾向がある。また、政権が交代した場合、事務次官は入れ代わるケースが多いが、局長を極端に入れ代えるようなケースは少ない傾向がある。
- 州官吏等に関する連邦法として2009年（平成21年）に施行された官吏地位法（Beamtensstatusgesetz:BeamtStG）では、政治任用職（政治的官吏）については、政治任用の要件のみが規定され、具体的なポストについては州の自由に任されている（各州が州法で定める）。
- 実際上、州によって政治任用職の範囲はまちまちであり、概ね、官房長官クラスまでの政治任用職が最も少ない第1グループ（ハンブルク州、ブレーメン州、シュレースヴィヒホルシュタイン州）、事務次官クラスまでの第2グループ（ベルリン州、ノルトライン＝ヴェストファーレン州、ヘッセン州、ニーダーザクセン州）、局長まで含む第3グループ（バーデン＝ヴュルテンベルク州、ラインラント＝プファルツ州）に大別できる。
- 州の大臣が連邦大臣に就任する場合に、州で政治任用されていた官吏が、大臣とともに今度は連邦で政治任用されるような事例も見られる。
- 地方自治体レベルでは、政治任用職はあまり見られない。ドイツの地方自治体はわが国と比べると規模がはるかに小さいため、様相はかなり異なると言える。

(4) 道州制下における方向性

- わが国の地方自治体では、長を補佐し、長の命を受け政策及び企画をつかさどる⁵²役割を担う特別職として、副知事及び副市町村長を置く^{53 54}こととされており、これが政治任用職に当たると考えられる。ラインの長である部長職は一般職であるべきとされ⁵⁵、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）上も副知事及び副市町村長と地方自治体常勤職員との兼職は禁止されている（第 166 条第 2 項⁵⁶）。しかし、道州制の導入により長の権限及び所轄エリアが現在の都道府

⁵² 地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）

〔副知事及び副市町村長の職務〕

第 167 条 副知事及び副市町村長は、普通地方公共団体の長を補佐し、普通地方公共団体の長の命を受け政策及び企画をつかさどり、その補助機関である職員の担任する事務を監督し、別に定めるところにより、普通地方公共団体の長の職務を代理する。

2 前項に定めるもののほか、副知事及び副市町村長は、普通地方公共団体の長の権限に属する事務の一部について、第 153 条第 1 項の規定により委任を受け、その事務を執行する。

3 前項の場合においては、普通地方公共団体の長は、直ちに、その旨を告示しなければならない。

⁵³ 地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号）

〔一般職に属する地方公務員及び特別職に属する地方公務員〕

第 3 条 地方公務員（地方公共団体及び特定地方独立行政法人（地方独立行政法人法（平成 15 年法律第 118 号）第 2 条第 2 項に規定する特定地方独立行政法人をいう。以下同じ。）のすべての公務員をいう。以下同じ。）の職は、一般職と特別職とに分ける。

2 一般職は、特別職に属する職以外の一切の職とする。

3 特別職は、次に掲げる職とする。

一 就任について公選又は地方公共団体の議会の選挙、議決若しくは同意によることを必要とする職

一の二 地方開発事業団の理事長、理事及び監事の職

一の三 地方公営企業の管理者及び企業団の企業長の職

二 法令又は条例、地方公共団体の規則若しくは地方公共団体の機関の定める規程により設けられた委員及び委員会（審議会その他これに準ずるものを含む。）の構成員の職で臨時又は非常勤のもの

二の二 都道府県労働委員会の委員の職で常勤のもの

三 臨時又は非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託員及びこれらの者に準ずる者の職

四 地方公共団体の長、議会の議長その他地方公共団体の機関の長の秘書の職で条例で指定するもの

五 非常勤の消防団員及び水防団員の職

六 特定地方独立行政法人の役員

⁵⁴ 地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）

〔副知事・副市町村長の設置及びその定数〕

第 161 条 都道府県に副知事を、市町村に副市町村長を置く。ただし、条例で置かないことができる。

2 副知事及び副市町村長の定数は、条例で定める。

⁵⁵ 「特別職の場合、地方公務員法が適用されないことから、成績主義、厳格な服務規則、政治と行政の分離等の地方公務員法の原則が法的に担保されず、弾力的な任用という名のもとに自由任用が可能となり、任命権者との人間関係や政治的配慮による任用が行われる可能性が高くなります。このような、いわゆるスポイルズ・システム（獵官制）については、官職の獲得をめぐる腐敗や行政の中立性・安定性が損なわれるという弊害が表れ、また、社会の進歩に伴い、行政は複雑化・専門化し、専門技術を持った公務員が必要となったことから、近年においては、公務員の任用は、行政の複雑化、専門化に十分に耐え得る能力の実証に基づいて行われるメリット・システム（成績主義の原則）が採用されているところです。こうしたことから、特別職は就任について公選又は議会の選挙、議決若しくは同意によることを必要とする職などに限定されているものです。よって、能力に基づく政治的に中立な任用を継続的に保障することで、行政における専門性の蓄積と安定性を保つ観点から、ラインの長である部長職は一般職であるべきであり、特別職には馴染みません。」（出典：構造改革特区推進室「構造改革特区構想の提案主体からの意見に対する各省庁からの回答」（特別職の範囲の撤廃；埼玉県草加市提案に対する総務省回答）H14.10.22、H14.11.14 修正・追加）

⁵⁶ 地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）

県よりも拡大するとした場合に、長1人の能力には限りがあることを考慮すると、長を制度的にサポートする仕組みを強化する必要がある、その手法の一つとして政治任用職の範囲を再設計することも検討に値すると考えられる。その検討の際には、長が職業公務員組織を統率する要請と、職業公務員の政治的中立性を保持する要請の両者をうまくバランスさせることが必要となる^{57 58 59}。また、長と職業公務員のつなぎ目あるいはバッファー（buffer；緩衝器）となる政治任用職の位置づけについては、公正なガバナンスを担保する見地から、法律及び条例で明確に定めることが必要であると考えられる。

〔副知事及び副市町村長の兼職・兼業禁止及び事務引継〕

第166条 副知事及び副市町村長は、検察官、警察官若しくは収税官吏又は普通地方公共団体における公安委員会の委員と兼ねることができない。

2 第141条、第142条及び第159条の規定は、副知事及び副市町村長にこれを準用する。

3 普通地方公共団体の長は、副知事又は副市町村長が前項において準用する第百四十二条の規定に該当するときは、これを解職しなければならない。

第141条 普通地方公共団体の長は、衆議院議員又は参議院議員と兼ねることができない。

2 普通地方公共団体の長は、地方公共団体の議会の議員並びに常勤の職員及び短時間勤務職員と兼ねることができない。

⁵⁷ 「例えば、課長クラス以下の人事ですとか、あるいは、まさに役所が発注する仕事についての入札ですとか、そういう事柄は行政固有の領域であって、政治家はこれに関与すべきではない。それはまさに競争ですとか、あるいは客観的な評価ですとかというものに基づいて行うべき意思決定です。それに対して政治の論理が入ってくれば、どうしてもポストやお金というものを党派的に運用するという形になるわけでありまして、そういう面で、まず行政固有の意思決定の領域というものははっきりと定義して、そこには政治は関与しないという新しいルールといいたいまいしょうか、のりをつくるということが私は必要だと思います。」（出典：第154回国会「憲法調査会政治の基本機構のあり方に関する調査小委員会」額賀福志郎小委員の質問に対する山口二郎参考人（北海道大学大学院法学研究科教授）答弁、H14.3.14）

⁵⁸ 「権限が大きいからこそ、うまく行使できる制度的支援が必要であり、首長になる人の資質のみに期待することは、自治の視点からも危険といえる。」、「団体規模別・首長個人の資質別に必要となる支援態勢には大きな差があることを考えると、画一的な制度として整備することは適当ではないが、補助機関に関する詳細な規定を緩和したり、首長を政治的に補佐する政策法務スタッフをフルタイムの政治的任用職として活用できるよう法制度を整えることは有益であろう。選挙中の公約を実現するために、管理職に論功行賞の人事をする首長もいるが、そうした政治的中立性に反する情実任用は公務員制度の趣旨に反する。それならばいっそのこと政治的任命職としてブレンを任用し、一般職職員との協力関係を築く方がよい。」（出典：西村美香「公務員制度の改革」『岩波講座 自治体の構想2 制度』岩波書店、H14.2、p.180）

⁵⁹ 政治任用の議論を行うに当たっての着眼点及び留意点は参考資料（pp.65-66）のとおり。

第7 地方自治体の創設に伴う公務員確保策

(1) フランスの“レジオン”

- フランスには、コミューン（基礎自治体）、デパルトマン（県レベル広域政府）、レジオン（リージョンレベル広域政府）¹という三層の地方自治体がある。レジオンは当初、国の機関としてテクノ開発計画の区域分けのために設けられたものであるが、1982年（昭和57年）に法律上の地方自治体に位置づけられ、2003年（平成15年）の憲法改正により憲法上の地方自治体となっている。
- 1982年（昭和57年）にレジオンが創出された際、レジオンの公務員がどのような手法で確保されたかについては、国家公務員からの身分移管、国家公務員の特別併任²⁸、競争試験による新規採用が挙げられる。ただし、1980年代に実施された国家公務員からの身分移管は、結果的にめざましい効果は挙げなかったとされている⁶⁰。なお、権限移譲の実行を可能ならしめるため、レジオンやデパルトマンが必要に応じて国の出先部局を利用できるとする便宜供与協定が締結されている⁶¹。

(2) スウェーデンの“レギオン”

- スウェーデンの地方自治体には、市町村（基礎自治体）に当たるコミューン（Kommun）と県に当たるランスティング（Landsting）¹がある。コミューンは義務教育や高齢者福祉などの住民生活に直接関わるようなサービスを提供し、ランスティングはコミューンが個々に提供したのでは非効率なサービス、つま

⁶⁰ 「地方分権化諸法は、地方自治体の必要とする国の出先部局及び職員の移転を規定したが、地方自治体は、それ以外にも職員を採用する必要があった。公務員職間の移動は法令で定めているが、実際の頻度は低い。移動が少ない理由は、手当制度、職務上の特典、退職制度等が異なる点が多いためである。」（出典：財団法人自治体国際化協会「フランスの地方分権15年」Clair Report No. 221、H13.10.12、概要ii）

⁶¹ 「かつて、国と地方自治体の同一行政事務所に勤務していた職員は、便宜供与期間中に元の国家公務員資格に留まるか、州、県の新規部課の地方公務員になるかを定める自由選択権を与えられた（1984年1月26日法第122、123条）。この選択権は1984年1月1日から6年間、1990年1月1日までの期限であったが、その後延長された。この対象となったのは、それまで地方長官や地方出先部局長の下に県庁、県内国家出先部局で勤務していた20万人の職員及び県内の公施設法人職員13,300人である。しかし、現状を示す統計は存在しない。」（出典：財団法人自治体国際化協会「フランスの地方分権15年」Clair Report No. 221、H13.10.12、p.49）

り医療関係業務（医療、歯科）、公共交通（道路、鉄道）、インフラ建設・整備などのサービスを提供している。ランスティングは、規模の経済（economies of scale）を考慮してコミューンをグループ化したようなイメージ（コミューンの集合体）と言える。

- スウェーデンにおける国の役割は、国防、司法制度、現金給付を主体とする経済的保障などとなっている。一方、ランスティングとほぼ重なる国の地理的行政単位として、レーン（Län）というものが存在する。レーンは、法律的・行政的許認可、警察の運営（運転免許登録、自動車登録）、国からコミューンへの予算の割り当て、地域発展のための中長期計画の立案・実践といった役割を担っている⁶²。ある地域を今後何年間にどれぐらいの予算を注いで発展させるかということは国会が決定するが、それを具体的にどういう計画で進めるかはレーンが決定し、その予算も配分するというような関係となっている。ランスティング（議会）は、概念的には、レーンに属する政治的組織として位置づけられる（Läns Landstingと表記される）。なお、レーンの意思決定機関であるレーンスティーレルセン（Länsstyrelsen；執行委員会）は、国から指名される委員長及びランスティングから選ばれる11人の計12人で構成されている。
- 10年ほど前から、スコーネ（Skåne）及びヴェストラ・イエータランド（Västra Götaland）の二地域において、複数のレーンを合併して広域化するとともに、レーンとランスティングの役割を併せ持つレギオン（Region；英語のリージョン）を新しく設け、そのレギオンが当該地域の行政サービスを提供する取組が試行的に実施されている。行政サービスの提供単位であるレーンが広域化され

62

	国 Stat, Riksdag	レーン Län	ランスティング Landsting	コミューン Kommun
数 2010/12/31	1	21	20	290
主たる役割	外交、国防（防衛）、公安、警察、司法制度、経済政策、労働政策、高速道路、長距離交通、通信、高等教育、社会福祉・保障政策、現金給付の主体とした経済的保障（年金、妊婦手当、労災給付、失業手当、住宅手当、養育費補助等）	国－ランスティング－コミューン間の業務間調整及び施行の監督、レーン地域の開発権限、法律的・行政的許認可、警察の運営（運転免許登録、自動車登録）、環境保全、公害対策、都市計画、地域開発、選挙管理	医療関係業務（公立病院、医療、歯科）、公共交通（道路、鉄道）、インフラの建設・整備等、福祉施設、文化政策	義務教育、成人教育、障害者教育、児童福祉（ケア、保育所）、障害者支援、高齢者福祉（ケア、介護）、消防、救急、清掃、上下水道、エネルギー政策、地域交通、児童福祉、高齢者福祉、障害者福祉、生活保護

ることで、公共施設数や議員数は減少されることとなる。この取組は、将来的に全国展開することが計画されているが、連邦制を目指す動きとは異なるものである。

- レギオンでは、レーンの役割は全てレギオンへ委託されることになるため、その業務を担う公務員については、レギオンが新たに採用して確保することとなる（レーンの仕事は無くなるが、レーンからレギオンへ職員が派遣されるわけではない。）。

（３）国鉄民営化時の身分移管

- 過去、国鉄を JR 各社へ分割民営化した際に、公的部門における国鉄余剰職員の採用目標数が設定され、昭和 61 年から平成 2 年までの間に地方自治体が約 9 千人を受け入れている⁶³ ⁶⁴。各自治体のレベルでは数十～数百人を受け入れる小規模なものであったが、国鉄余剰職員の能力にはかなりバラつきがあり、受入れに伴い地方自治体が大変苦勞した経緯がある。道州制の導入に伴い生ずる公務員の身分移管は、この国鉄の例と比べると、規模が桁違いに大きくなると考えられるため、現場に非常に大きな混乱を招くことが懸念される。

（４）フランスの権限移譲に伴う身分移管

- 2003 年（平成 15 年）、当時のラファラン首相は、社会福祉や母子保護に関する行政の責任がデパートマン¹にあること、中学及び高校の学校施設管理・建設業務をデパートマン及びレジョンが担当していることなどから、これらの事務に関わりのある国家公務員をデパートマン及びレジョンに身分移管すると発表し、これに伴い 2004 年 8 月 13 日法により国家公務員から地方公務員への身分移管が実施されている。
- 2004 年 8 月 13 日法に基づく身分移管では、対象職員のほとんどは最も初級

⁶³ 国鉄改革に伴う再就職対策は参考資料（p.42）のとおり。

⁶⁴ 受入れに際しては選考（採用試験を実施）による採用が行われた。受入れ手続の流れは、①国鉄の地方公共団体に対する受入れ依頼、②各地方公共団体から鉄道管理局長等への受入れ計画（採用予定の人員・職種等）の連絡、③鉄道管理局長等から各地方公共団体の窓口たる部局長への推薦書の提示、④各地方公共団体において選考の上採用、を基本とすることとされた。

の 카테고리 C³⁰ であり、手当等の面で地方公務員の方が有利であったため身分移管を受け入れる職員が多かったとの事情も指摘されている⁶⁵。なお、この政策が発表された当時は、教職員組合及びその支持母体である野党・社会党が全国でストライキを決行するなど反対意見も多く、当初は2004年（平成16年）から身分移管を実施する予定であったものが実質2006年（平成18年）からに延期され、移管対象職員の身分範囲も狭められた経緯がある。

（５）道州制下における方向性

- 市町村合併の際における職員の身分取扱いに関し、市町村の合併の特例に関する法律第12条⁶⁶は、「合併関係市町村は、その協議により、市町村の合併の際現にその職に在る合併関係市町村の一般職の職員が引き続き合併市町村の職員としての身分を保有するように措置しなければならない。」としている。また、独立行政法人の成立に伴う職員の引継ぎ等に関し、例えば、地方独立行政法人法第59条⁶⁷は、移行型一般地方独立行政法人⁶⁸について、法人の「成立の際、現に設立団体の内部組織で当該移行型一般地方独立行政法人の業務に相当する業務を行うもののうち当該設立団体の条例で定めるものの職員である者は、別に辞令を発せられない限り、当該移行型一般地方独立行政法人の成立の

⁶⁵ 2004年8月13日法に基づく身分移管の概要は参考資料（p.55）のとおり。

⁶⁶ 市町村の合併の特例に関する法律（平成16年法律第59号）

〔職員の身分取扱い〕

第12条 合併関係市町村は、その協議により、市町村の合併の際現にその職に在る合併関係市町村の一般職の職員が引き続き合併市町村の職員としての身分を保有するように措置しなければならない。

2 合併市町村は、職員の任免、給与その他の身分取扱いに関しては、職員のすべてに通じて公正に処理しなければならない。

⁶⁷ 地方独立行政法人法（平成15年法律第118号）

〔職員の引継ぎ等〕

第59条 移行型特定地方独立行政法人（特定地方独立行政法人であってその成立の日の前日において現に設立団体が行っている業務に相当する業務を当該特定地方独立行政法人の成立の日以後行うものをいう。以下この章において同じ。）の成立の際、現に設立団体の内部組織で当該移行型特定地方独立行政法人の業務に相当する業務を行うもののうち当該設立団体の条例で定めるものの職員である者は、別に辞令を発せられない限り、当該移行型特定地方独立行政法人の成立の日において、当該移行型特定地方独立行政法人の相当の職員となるものとする。

2 移行型一般地方独立行政法人（一般地方独立行政法人であってその成立の日の前日において現に設立団体が行っている業務に相当する業務を当該一般地方独立行政法人の成立の日以後行うものをいう。以下この章において同じ。）の成立の際、現に設立団体の内部組織で当該移行型一般地方独立行政法人の業務に相当する業務を行うもののうち当該設立団体の条例で定めるものの職員である者は、別に辞令を発せられない限り、当該移行型一般地方独立行政法人の成立の日において、当該移行型一般地方独立行政法人の職員となるものとする。

⁶⁸ 一般地方独立行政法人（役員及び職員の身分は非公務員）であってその成立の日の前日において現に設立団体（地方独立行政法人を設立する一又は二以上の地方公共団体）が行っている業務に相当する業務を当該一般地方独立行政法人の成立の日以後行うものをいう。なお、特定地方独立行政法人（役員及び職員は地方公務員）と一般地方独立行政法人の職員の身分の取扱い比較は参考資料（p.45）のとおり。

日において、当該移行型一般地方独立行政法人の職員となるものとする。」と
している。

- 道州制の導入に伴う公務員の身分移管を想定する場合、市町村合併や独立行政法人の例のように、ある組織の公務員を単純に丸ごと別の組織へ移管するという内容であれば、その移管の内容を法律に定めておけば特に問題はないと考えられる。しかし、道州の職員として採用する際に、一定の選抜を行うような場合には、それを誰が決定するか、どのような方法で決定するか、従来の地位とその後の地位との関係、権利義務の保障などについて、法律で特別の手続きを整理しておくことが必要であると考えられる。
- 道州制を導入して、地方財務局、地方運輸局、地方整備局、地方農政局といった国の出先機関の職員を道州へ移管し、それによって国家公務員数を削減するという議論がある。その場合に、出先機関が実施していた業務の廃止が生じるとすると、必然的に配置転換されることとなる出先機関の職員（特に現業職員⁶⁹）が、現実には地方自治体の実務を担えるかどうか不安要素として挙げられる。他方、業務自体が廃止される場合には、国家公務員法上も地方公務員法上も、規定上はいわゆる4号分限⁷⁰による分限免職が可能であるが、これを適用するかどうか問題になる。なお、この4号分限の規定は、昭和24年の吉田内閣の時に、公務員の約3割を免職する大規模な形で使用されたことがあるが、

⁶⁹ 現業職員とは、清掃職員、学校給食員、用務員、自動車運転手、守衛、電話交換手、バス事業運転手などをはじめとする技能労務職員等のことを指す。なお、総務省では「平成18年地方公務員給与実態調査」の追加調査（特別調査）として、都道府県・指定都市における技能労務職員等（清掃職員、学校給食員、用務員、自動車運転手、守衛、電話交換手及びバス事業運転手の計7職種）の給与の状況について調査を実施し、その結果を平成19年7月3日に公表している。

⁷⁰ 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、次の各号に掲げる場合のいずれかに該当するときは、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 人事評価又は勤務の状況を示す事実を照らして、勤務実績がよくない場合
- 二 心身の故障のため、職務の遂行に支障があり、又はこれに堪えない場合
- 三 その他その官職に必要な適格性を欠く場合
- 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

地方公務員法（昭和22年法律第67号）

〔降任、免職、休職等〕

第28条 職員が、左の各号の一に該当する場合には、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 勤務実績がよくない場合
- 二 心身の故障のため、職務の遂行に支障があり、又はこれに堪えない場合
- 三 前二号に規定する場合の外、その職に必要な適格性を欠く場合
- 四 職制若しくは定数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

2～4（略）

それ以降はごく例外的な形でしか使われていない^{71 72}。

⁷¹ 4号分限免職者数の推移は次表のとおりであり、国家公務員ではほとんど実施されていない。なお、平成21年度における国家公務員の4号分限免職者(525人)は社会保険庁の廃止に伴い生じたものである。

	H18年度	H19年度	H20年度	H21年度
国家公務員の4号分限免職者数	0人	0人	0人	525人
地方公務員の4号分限免職者数	437人	150人	737人	893人

出典：国家公務員は人事院の各年度の年次報告書、地方公務員は総務省報道資料をもとに作成

⁷² 国から地方への職員の移行等に関する地方分権改革推進委員会の議論の概要は参考資料(pp. 43-44)のとおり。

