

機関番号：13101

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2008～2010

課題番号：20530017

研究課題名(和文) 日仏で進行中の公務員制度改革に関する比較法研究

研究課題名(英文) Comparative Study on the Reform of Civil Service System in Japan and French

研究代表者

下井 康史(SHIMO I YASUSHI)

新潟大学・人文社会・教育科学系・教授

研究者番号：80261262

研究成果の概要(和文):(1)公務員の人事評価(勤務評定)は、フランスにおけるように、評価の続を充実させるべきである。(2)公務員の勤務条件のうち、公務員制度の基本原則に関わるものについては法律事項とし、その他の勤務条件について労働協約事項とすることが望ましい。(3)人事の弾力化と公務員身分保障とを両立させるためには、わが国におけるようなクインポスト方式よりも、フランスのようなランクインパーソン方式が適格的である。

研究成果の概要(英文):(1)In civil service system, it's important to fix an appraisal procedure of a work performance evaluation as in French.(2)Rules on the conditions of employment in civil service system, it's important to be provided by laws on the principles of civil service system and by a collective bargaining agreement on the others.(3)To keep up both a status guarantee of civil servant and flexible personnel affairs, such rank-in-person system as in French is more adequate than such rank-in-post in Japan.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	1,100,000	330,000	1,430,000
2009年度	1,000,000	300,000	1,300,000
2010年度	1,000,000	300,000	1,300,000
年度			
年度			
総計	3,100,000	930,000	4,030,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学・公法学

キーワード：公務員制度、公務員制度改革、フランス、労働基本権、勤務条件法定主義、協約締結権、任官補職、国家公務員法改正

## 1. 研究開始当初の背景

(1)我が国では、2006(平成18)年6月に公布・施行された「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」が公務員制度改革に言及し、その一部は、2007(平成19)年国家公務員法改正で実現した。その後更に、2007(平成19)年4月の閣議決定「公務員制度改革について」が、公務員制度の総合的改革を推進するための基本方針を盛り込んだ「国家公務員制度改革基本

法(仮称)」の制定が必要である旨を明らかにした。これを受けて、内閣総理大臣の下に「公務員制度の総合的改革に関する懇談会」が設置され、同懇談会は、2008(平成20)年2月に、報告書「公務員制度の総合的改革に関する懇談会」を公にしている。他方、2006(平成18)年12月に設置された行政改革推進本部専門調査会は、2007(平成19)年10月19日、労働基本権のあり方に関する基本的方向性を示した「公務員の労働基本権の

あり方について（報告）」を行政改革推進本部に提出した。

（2）フランスでも、2007年2月2日に「公務員制度の現代化に関する法律」が制定され、勤務評定の形式化を克服するための改革が企図された。

（3）以上のように、日本でもフランスでも、2006（平成18）年から2007（平成19）年頃にかけて、公務員制度改革が重要な政治課題とされた。このような状況下において、法学研究者に求められることは、現在の公務員制度における法的な問題点を解明したうえで、いかなる法制度をどのように改革すべきなのかを示すことにある。

## 2．研究の目的

わが国の公務員制度改革がその端緒に着いたことから、具体的にいかなる公務員法制に改革すべきであるのかが、今日における重要な立法課題の一つであることに鑑み、日仏の公務員制度改革を巡る議論状況の法理論的分析を通じ、とりわけ、能力・実績主義に基づく昇進・退職システムを適正に実現するための具体的な法制度のあり方、及び、能力・実績主義を支える勤務評定制度のあり方につき、わが国実定公務員法制が具体的にどのように改正されるべきか、具体的な提言を行う。

## 3．研究の方法

日仏の文献を研究することが、主たる研究方法である。これに加え、フランスについてはインターネットを通じて得られる議会資料や政府資料の研究、および、現地における実務担当者への取材によって得られた資料・知見に基づく分析を行った。

日本法については、公務員制度改革をめぐる法改正の分析、改正法に基づく様々な実務的措置の把握と分析、改正法および改正をめぐる諸々の理論状況を分析した。分析手法は、文献研究の他、実務担当者への取材によって得られた資料・知見に基づく分析、他の研究者との意見交換等である。

## 4．研究成果

（1）人事評価（勤務評定）システムのあり方について、（2）労働基本権のあり方について、（3）任用昇進システムのありかたについて、それぞれ以下のような研究成果が得られた。

（1）人事評価システムのあり方について。

フランスでは、従来より、上司が書面でその所見を表明するという形で、公務員の人事評価（notation）が実施されてきた。しかし、同国においても、かねてから人事評価の形式化が指摘されていたところ、2007年2月2日に成立した「公務員制度の現代化に関する

法律」が、新たに、勤務に関する面談（entretien professionnel）によって職務遂行能力を評価するという手続を、2009年1月1日まで試行できるものと定めた。これを受けて、2007年9月17日のデクレ2007-1365号は、面談事項を列挙し（1．当該公務員に割り当てられた目標、及び、同人が所属する部局の組織運用状況に照らした上での、当該公務員によって得られた勤務上の成果、2．翌年に向けて当該公務員に示される目標、3．当該公務員の勤怠状況、4．勤務経験から得られた知見、5．研修の必要性、6．今後のキャリア展開のパースペクティブ。これ以外にも、各省庁が独自の面談事項を定めることができる）、さらに、面談結果に関する上司の所見が、当該公務員に通知され、かつ、当該公務員の人事記録に収められることを定める。かかる新たな人事評価システムは、2009年6月までに、11の省庁で試行されるに至っている（2009年11月19日の通達1-1-7）。しかしながら、2007年法律の成果が十分なものに至ったとは評価されず、そのため、2009年8月3日の法律2009-972号は、2007年法律による試行期限を、2012年1月1日まで延長することとしている。したがって、同国においても、新人事評価システムの成果は未だ十分に測りがたいというのが現況であろう。

とはいえ、わが国の人事評価システムと比較した場合、フランスの新しい制度には見るべき点が多い。とりわけ、面談事項を事前に明らかにしていることと、面談内容の本人通知や記録化が参考になる。以上のことから、わが国の人事評価システムにつき、その手続を充実させることが肝要であるとの知見が得られ、そこから以下のような私見を取りまとめることができた（その内容は、後述の「主な発表論文等」のうち〔雑誌論文〕で公表している）。

勤務の実績や成績は、数値に従って機械的に判定し得るものではない。人事評価の内容は、評価者の広範な裁量に委ねられるため、それだけ濫用の危険も高くなる。そこで、裁量濫用の危険を可能な限り低減するための工夫を、人事評価システムに組み込むことが必要になる。行政法学では、様々な形で、裁量濫用予防の仕組みが論じられるが、その一つに行政手続の整備がある。

行政手続に関する一般法は、行政手続法、そして行政手続条例である。そこでは、各種の手続制度が用意されているが、このうち、処分基準の設定・公開、理由付記、告知・聴聞、文書閲覧の4つが、各国共通の普遍的な適正手続とされる（適正手続4原則）。これらの重要な手続を人事評価に応用するならば、前2者は、評価手続の一環として--（a）評価基準の設定・公表、（b）評価結果開示時における理由付記--、後2者は、評価結果

に対する苦情処理手続や、評価結果に基づく不利益処分の手続において、それぞれ活用されることになろう。以下、評価手続的を絞って検討する。

(a) 評価基準の設定・公開 行政手続法は、申請に対する処分につき、審査基準を策定し(5条1項)かつ、それを「公に」すること(公開)を義務付け(5条3項)そして、職権に基づく不利益処分につき、処分基準の策定・公開を努力義務とする(12条)。基準の策定は、判断の統一を促進し、その公開は、当事者に予測可能性を与え、行政決定の恣意・独断を防ぐなど、判断過程の透明性向上に資するだけでなく、基準作成や処分決定を慎重ならしめ、かつ、後述の理由付記とあいまって不服申立ての便宜にもなるだろう。人事評価基準の策定・公開にも、同様の効果が期待できるのではあるまいか。

ただ、2007(平成19)年に国会に提出された改正地公法案は、人事評価の基準等を任命権者が定めるとするが(23条の2第2項)、公開については定めていない。基準を首長規則等で定めるのなら公表しなければならないが、通達のような行政規則によるのなら、公開が当然に求められるわけではない。しかし、行政手続法・行政手続条例は、やはり行政規則たる審査基準につき、その公開を求めることで透明性を確保しようとしている。人事評価記基準を行政規則で定めるにしても、人事評価条例等の定めによって公表を義務付けることが望ましい。

ところで、行政手続法は、審査基準を「公にしておかなければならない」とするに止まる(5条3項)。「公に」とは、秘密扱いをしないという意味であり、積極的な周知・公表までも求めるものではない。しかし、人事評価基準については、人事評価が定期的に必ず実施されるものである以上(改正地公法案23条の2)、少なくとも対象となる職員には、積極的に周知・「公表」すべきと考える。

評価基準の公表は、事後救済手続との関係でも重要である。なぜなら、人事評価の結果が、何らかの形で司法判断の対象となった場合、人事評価における裁量の広さと質を考えると、裁判所が、実体判断代置審査 - - 裁判所が行政庁と同一の立場に立ってする審査 - - を施すことは難しいが、評価基準が公表されていれば、手続的審査 - - 基準自体の合理性や、当該基準の適用過程を審査 - - が可能になり、裁量濫用に対する司法の統制が、ある程度まで密になることを期待できるからである。

なお、行政手続法は、審査基準の策定にあたり、原則として事前に意見公募手続(パブリック・コメント手続)を経るものとする(39条)。人事評価システムを構築する際に、職

員代表や労働組合の参加を求めるべきとの提言もあるが、職員一般を対象とした意見公募という参加システムも考慮に値しよう。

(b) 評価結果開示時の理由付記 行政手続法は、申請拒否処分や、職権に基づく不利益処分の際、原則として、同時に、その理由を提示することを求める。書面による処分であれば、理由も書面で示されなければならない(理由付記)(8条、14条)。その趣旨につき、最高裁は、同法制定以前の事案においてではあるが、処分庁の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意を抑制すること、及び、理由を知らせることで不服申立てに便宜を与えることに求める。そのうえで、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して当該処分をしたのか、以上の点を明らかにしなければならないとする。行政手続法適用の処分であれば、審査基準や処分基準上の根拠も、明示されるべきだろう。

この手続を人事評価に応用するならば、評価結果通知の際、同時に、当該結果に至った理由を付記するという仕組みが考えられる。対象は、一定以下の低評価に限定されようか。

ただ、理由付記を義務付けるためには、評価結果を本人に開示、あるいは、通知することが前提となる。開示・通知の是非につき見解は分かれており、1999(平成11)年4月27日の地方公務員制度調査研究会報告「地方自治・新時代の地方公務員制度」は、「メリット・デメリットを慎重に勘案しつつ、その是非も含め検討すべきである」としていた。同年3月16日の公務員制度調査会「公務員制度改革の基本方向に関する答申」も同様である。

しかし、2004(平成16)年3月の総務省地方行政運営研究会第18次公務能率研究部会報告「地方公共団体における人事評価システムのあり方に関する調査研究」は、一定の留意事項を示しつつ、評価結果の開示が望ましいとした。そして、2008(平成20)年の国家公務員制度改革基本法が、評価結果の開示を義務付けるに至っている。今後は、政府のみならず、地方公共団体も、開示あるいは通知を実施する方向で - - 人事評価の形骸化対策と併せて - - 、システムを構築せざるを得ないだろう。

## (2) 労働基本権について

2008(平成20)年6月に制定された国家公務員制度改革基本法は、その12条で、非現業国家公務員に協約締結権を承認する方向での制度改革を実施するものとした。これを受けて、本研究では、当初予定していた(1)の考察とは別に、非現業国家公務員について、いかなる事項を協約締結対象事項とすべきか、という点も研究対象に加えた。その結果、従来の学説及び判例の考え方を分析し、公務員制度の基本原則ともいうべき事項につい

ては、国民の代表たる国会が法律で規律しなければならないが（勤務条件法定主義）、その他の事項については、原則として協約締結対象事項とすべきという私見を得るに至った。具体的には、以下のような内容である（その内容は、後述の「主な発表論文等」のうち〔雑誌論文〕と で公表している。

第一に、公務員の選定・罷免権を国民固有の権利とする憲法 15 条 1 項は、公務就任の平等を含意する。この原理は、民主的で公正な公務員制度、ひいては、公正な行政サービス実現に向けた、公務員法における最も重要な憲法原則だろう。この原則を実現するための制度として、採用試験の公開平等（国公法 46 条、地公法 19 条 1 項）を確保するシステム、そして、欠格条項（国公法 38 条、地公法 16 条）のような、就任に関する消極事由を定めるシステム等が、憲法上の法律・条例事項と考えられる。

第二に、公務就任平等原則を最も良く体现するのは成績主義原則（メリット・システム）（国公法 33 条、地公法 15 条）であるから、この原則も憲法上の要請となる。すると、競争試験の原則や、例外としての選考（国公法 36 条、地公法 18 条 1 項）等を、法律・条例で整備することが憲法上の要請となる。また、成績主義原理は、政治的情実や縁故による任用を防止することで、適切な行政サービスの実現を担保しようとするものだから、新規採用だけでなく、昇進についても可能な限り取り入れられなければならない。とりわけ、我が国のように、継続的内部昇進を基本とする閉鎖型任用システムでは、能力主義に基づく昇進を保障する制度の整備が不可欠となるから、昇進手続（国公法 58 条、地公法 17 条 4 項）や人事評価システム（国公法 70 条の 2 以下、地公法 40 条）等も、憲法上の法律・条例事項となる。更に、昇進によって生じる処遇の変化 - - 何をもって昇進とするか - - も明らかにされなければ、成績主義の機能が不明になりかねないから、昇進経路も、一定程度までは法律・条例で整備すべきである。現行法上、昇進は、号俸の昇進である昇給（一般職の職員の給与に関する法律 8 条 5 項以下）と、等級の昇進である昇格とに区別できるが（同 4 項）昇進経路が法律・条例事項である以上、現行法のように、俸給表（同 6 条 1 項及び別表）を法律・条例で定めることが求められよう。このように考えると、現業公務員のような留保付協約締結システムは、むしろ問題があるように思える。他方、手当については（同 11 条以下）、成績主義と無関係のものであれば、労使自治事項となる。ただし、議会在承認する限りで有効という留保が付されるべきことは、財政民主主義から当然に求められる。

第三に、身分保障原則 - - 公務員に不利益

を与えたり、その地位を剥奪するためには、法令の定める合理的理由が必要 - - （国公法 75 条 1 項、地公法 27 条）は、成績主義原理から当然に帰結される原則だから、法律・条例による制度整備が憲法上の要請となる。具体的には、処分事由、処分権者、処分手続、処分内容、処分の効果等（国公法 76 条以下、地公法 28 条以下）である。欠格条項該当による失職（国公法 76 条、28 条 4 項）や定年退職（国公法 81 条の 2 以下、地公法 28 条の 2 以下）等もここに含まれよう。処分事由とは公務員の義務違反であるから、倫理規制（国家公務員倫理法）や、退職管理（国公法 106 条の 2 以下）を含めた私企業からの隔離（国公法 103 条、地公法 38 条）等、諸々の義務についても法定・条例事項となる（国公法 98 条以下、地公法 32 条以下）。職務専念義務（国公法 101 条、地公法 35 条）との関係上、専従許可制度（国公法 108 条の 6、地公法 55 条の 2）も、法律・条例で整備すべきだろう。分限処分では公務員の勤務実績が問題となるため（国公法 78 条 1 号、地公法 28 条 1 項 1 号）、人事評価システムは、この点からも法律・条例事項となる。更に、閉鎖型任用制においては、昇進システムも身分保障機能を有するから、その意味でも法律・条例による制度化が必要となる。

以上の 3 点を法律・条例事項とし、その残りの勤務条件を団体交渉・協約事項とする私見によれば、現行実定公務員法を改正する必要性は高くない。すると、たとえ協約締結権を認めても、労使自治の余地はほとんどなく、法律・条例制定事項と労使自治事項をトレードオフの関係とする私見は無意味である、このような批判があり得よう。例えば、現行法における交渉制度を、勤務条件詳細法定主義下の「団交制約的立法体制」とし、そのような体制下で留保付の協約締結権を認めても、法的拘束力を生じうる事項はごく限られたものになるとする見解がある。

しかし、現行法は、必ずしも勤務条件「詳細」法定主義というわけではなく、当事者自治に委ねられるべき事項は、決して少なくない。また、人事事項について、現行実定公務員法は、任命権者の裁量を広範に認めており、現実には、裁量基準を示す通達類が大量に発出されているところ、この裁量基準を労働協約で定めても、勤務条件法定主義とは矛盾しない。事実、現業職員にも国公法・地公法の懲戒処分に関する定めが適用されるが、懲戒基準は団体交渉事項とされている（特独労法 8 条 2 号、地公労法 7 条 2 号）。なお、当該協約の内容が法令に違背してはならないことは当然であるし（法律の優位）、近年の不適切な労使慣行の事実を鑑みれば、これら協約の適正さを担保するには、内容公表等の措置が強く要請されよう

なお、勤務条件法定主義との関係で、現行法上、地方公共団体の非常勤職員について、その給与額を、どこまで詳細に条例で定めるべきかという問題がある。この点につき、本研究の立場からすれば、上限のみならず、下限をも設定すべきことになる。かかる所見は、後述の「主な発表論文等」〔雑誌論文〕とて公にした。

なお、フランスでは、公務員に協約締結権が認められていない。従って、フランス法研究は、わが国の公務員協約締結権の問題につき、直接の示唆は与えない。しかし、フランスにおいては、公務員の勤務条件に関する法律事項と命令事項とが区別されている。本研究の立場からは、フランスにおける非法律事項、即ち命令事項如何が、わが国における協約締結権対象事項如何に示唆を与えよう。この点の検討が今後の課題である。

### (3) 任用昇進システムのあり方について

わが国では、2010(平成22)年国会に国家公務員法改正案が提出された。これにより、幹部職員の人事を弾力的に行うための制度の整備が企図された。他方、憲法は、公務員身分の保障を要請するから、この制度を実施するためには、身分保障との両立が必要になる。しかし、わが国のように、公務員が配属される職とは別に、当該公務員の身分を觀念することのできない制度(ランクインポスト方式)においては、公務員が配属された職によって、当該公務員の給与その他の処遇が決定する(職務給原則)すると、例えば、上位の職から下位の職に移動した場合、その当然の結果として、給与額が下がることになる。懲戒あるいは分限処分としての降任降格であればともかく、組織の必要から来る弾力的人事のもとでの移動の場合、処遇の劣化と身分保障原則は相容れがたいものだろう。

他方、フランスでは、わが国とは異なり、公務員身分と職とが別途に觀念される任官補職のシステム(ランクインパーソン方式)が採用されている。すなわち、フランス国家公務員法は、官等(grade)という制度を設け、「その保持者に対し、それに相応する職(emploi)の一に従事する適格性を与える資格」と定める。つまり、官等とは、公務の職に従事できる人的な資格を意味し、その結果、官等を付与する行為(任官)が公務員身分を付与する行為ということになる。そして、具体的な職への任用は、官等とは別の措置としての、ある特定の職への任用行為(補職)によってなされる。公務員の採用は職員群ごとになされるが、採用された公務員は、当該職員群の一番下の官等に任官され、その官等に用意された職に補職される。当該官等に用意された職の範囲内での配置転換もある。同一官等で上位の号俸に移るのが昇給だが、この場合、職の変更は関係がない。上位の官等に

移ればそれは昇格であり、昇格すれば、当該官等に用意された職に補職される。

以上のように、フランス公務員法における勤務関係の変動単位は、職ではなく、公務員身分を觀念する官等である。公務員の採用とは、任官という公務員身分=官等の付与であって、公務員に用意された職に任用することではない。昇進は、上位の官等に移ることであって、上位の職に移ることではない。つまり、昇格とは、人的組織階層上の位置が上がることであって、上位の職に移動することではない。ただし、官等と職の相応関係は、さほど厳密に考えられてはならず、場合によっては、他の官等に用意された職に補職することも、判例上認められている。その結果、一定範囲内においてはであるが、従事している職務内容とは無関係に、公務員の地位が変動することも認められる。

他方、公務員は、自己の保有に係る官等を根拠として、法令が公務員に保障する諸利益を求める権利、具体的には、自己の官等に用意された職の一への任用請求権と、給与その他の諸々の財産的請求権である。これらの権利は、公務員の官等保有により発生するものであるため、任命権者は、法律の根拠なしに公務員の諸権利を侵害することは許されない、つまり、法令が公務員に保障する諸権利を制限する不利益処分は、法律の根拠がある場合、法律に定める事由・手続によって初めて可能ということになる。このような意味で、官等保持の保障が身分保障機能を果たす。

これに対し、職は、権限庁つまり任命権者(多くの場合は各省大臣。ただし委任は可能。)ひいては政府が、原則として自由に扱う。自由になるというのは、具体的に次の二点に現れる。第一に、公務員の配属を決める際、任命権者は、当該公務員の官等に用意された複数の職の範囲内であれば、どの職に配属しても良い。さらに、その範囲内であれば、配転も原則として自由である。さらに、先に述べたように、合理的な理由が有れば、当該官等に用意されている職以外のポストに配属することも可能である。第二に、職の総数を決めるのは予算法律である。他方、行政組織に対する議会コントロールはわが国のそれよりも緩く、省庁設置もコンセユ・デタの議を経るデクレで定め、各省内の組織は省令が定めることができる。したがって、組織ごとの職の配分は、予算法律の定める総数の枠内で政府が自由に決定できる。実際、わが国と異なり、フランスの省庁改編は実に頻繁で、その際、公務員の所属省庁が変わったり、ある公務員によって従事されてきた職が廃止されることもある。このような政府による行政組織改編に対して、公務員は職に対する権利をもたないため、職の創設・変更・廃止などに対抗することはできない。しかし、自

らが従事してきた職が廃止されても、官等を保持している限り、他の職に配属されることを求める権利が保障されており、その身分上の地位、あるいはキャリアに影響はない。見方を変えれば、政府としては、公務員の地位を顧慮することなく、弾力的な人事を実施でき、かつ、変動する行政需要にあわせ、自由に行政組織改編を行うことができる仕組みになっているのである。

以上のフランス法研究により、我が国において、公務員の身分保障と、人事の弾力化、さらには、組織改編の柔軟化とを両立させるための制度的工夫として、フランス風のランクインパーソン方式が参考になることが明らかになった。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

### [雑誌論文](計6件)

下井康史、非常勤職員報酬等の支給と給与条例主義、ジュリスト、査読無、1398号、2010、48-49

島田陽一、下井康史、公務員制度改革と公務関係の法的性格 - - 労働法学と行政法学の対話、季刊労働法、査読無、230号、2010、85-110

下井康史、演習行政法、法学教室、査読無、361号、2010、85-110

下井康史、演習行政法、法学教室、査読無、365号、2010、134-135

下井康史、公務員の団体交渉権・協約締結権・・・制度設計における視点の模索、季刊労働法、査読無、221号、2008、88 - 105

下井康史、人事評価システムにおける制度的工夫について(試論)、地方公務員月報、査読無、平成20年8月号、2008、2 - 15

### [学会発表](計2件)

下井康史、新たな公務労使関係制度の下での公務員法 - - 協約事項以外の事項について、法律・条例で何を定めるべきか - - 、地方自治総合研究所公務員制度研究会、2009年12月22日、地方自治総合研究所

下井康史、国家公務員制度改革基本法について - - 人事評価と労働基本権の問題、北海学園大学地方自治とNPM (New Public Manatement)に関する研究会、2009年1月24日、北海学園大学

## 6. 研究組織

### (1)研究代表者

下井 康史 (SHIMOI YASUSHI)