

「成績主義」 公務員制度（改革）の中で

鷗 養 幸 雄*

はじめに

1. 「成績主義」という言葉
 2. 「メリット・システム」との（包含）関係
 3. 公務員法上の内容
 4. 行政改革・公務員制度改革の中で
 5. 公務員制度における意義
- おわりに

はじめに

1つの奇妙な言葉がある。それは、公務員の任用の根本基準を意味するとされる「成績主義」である。公務員がある職に就くにはその職務を遂行するための能力をもっていなければならない（能力が実証されなければならない）、というわかりやすい内容のものである。

戦後改革の中で新しい公務員制度の創出に当たり、任用に関する重要な理念として、昭和25（1950）年頃に新語として定着したものの、皮肉なことに、まさに、その頃から、理念の目指すところとは異なる運用（採用試験の別による固定的硬直的な人事など）が跋扈し、改革理念としての輝きを失ってしまった。

しかし、その後も根本基準を表現するものとして、引き続き、今日に至るまで「存在」し続けている。真っ向から否定はされないものの、運用に

* うかい・ゆきお 立命館大学教授

対するブレーキとしては、別の言葉（「能力・実績に基づく人事管理」など）にその役割を譲っている。

本稿では、この言葉の生成、内容の変遷を確認し、公務員人事管理をめぐる「公務員制度改革」の動きを重ねつつ、あらためて公務員制度における「成績主義」の理念としての意義を考察する。

1. 「成績主義」という言葉

(1) 戦後作られた言葉

実定法上、「成績主義」という語はない。しかし、公務員の任用の「根本基準」を示す言葉として、公務員法（制度）について言及する際には比較的抵抗なく受け取られているものである。国家・地方公務員法（制度）に関する文献では、ほぼ定着した語になっている¹⁾。もっとも、行政法関係の書籍では、国家公務員法・地方公務員法上の任用について「成績主義」、「能力主義」等の語で説明しつつ、他方、「メリット・システム」について言及する際には「成績制」などとしている。

もともと「メリット・システム」の訳語ではあるが、訳語という点では、行政学、政治学等の文献での用語として、必ずしも一般的ではない。むしろ、「資格任用(制)」などの語の方が多く用いられている（後述2.(3)及びその注）。

言葉の生い立ちとしては、国家公務員法制定の過程を通じて、同法第33条第1項（「すべて職員の任用は、その者の受験成績、勤務成績又はその他の能力の実証に基づいて、これを行う。」（平成19（2007）年改正前の規定ぶり））の内容を表す語として用いられるようになったものである²⁾。

国家公務員法が制定された昭和22（1947）年ごろにはまだ一般的ではなく、昭和23（1948）年改正の頃から用い始められている³⁾。

国会議事録に現れたのは、国家公務員法に関しては、昭和24（1949）年11月22日の参議院人事委員会以降であり、地方公務員法に関しては、昭和

25（1950）年11月29日衆議院地方行政委員会（まさに地方公務員法制定の審議の際）以降である⁴⁾。

人事院の文書では、第1回の年次報告書（昭和25（1950）年）以来、一貫して「成績主義」が用いられている⁵⁾。もっとも、初代人事院総裁浅井清氏は、その自著では、「システム」に対応する語に「主義」を用いることを嫌い、「成績制度」と表現している⁶⁾。

(2) 「戦後」・「アメリカ的」という含意

戦後の新しい公務員制度が創出される過程には、次のような6つの要素による重層的な構造が見られる⁷⁾。

日本側が戦前から検討していた官吏制度改革の議論の蓄積⁸⁾
(これ自体はその後の法制化にはさほど大きな役割を果たしていない。)

GHQ（連合国最高司令官総司令部）内部で進められた「官吏制度改革」の検討⁹⁾
(国家公務員法制定との関係では のフーヴァー草案の陰に隠れてしまっている。)

日本国憲法に示された「全体の奉仕者」という理念¹⁰⁾
(なお、日本国憲法施行の前日（昭和22（1947）年5月2日）に「官吏服務規律」を改正し、官吏の「全体の奉仕者性」を確認している。)

もともとは給与に関する合理的な制度を導入するための専門家派遣要請に応じて来日した対日合衆国人事行政顧問団（団長：ブレイン・フーヴァー（Blaine Hoover, 1893-1950）、フーヴァー顧問団）が日本に提示した国家公務員法案（フーヴァー草案）¹¹⁾

フーヴァー帰国中に、提示された法案を「日本的」に「整理」（修正）して成立した国家公務員法（昭和22（1947）年10月21日法律第120号）¹²⁾

(内閣から独立的な存在の人事院は見送り、人事委員会とし、労働基

本権の制約は規定せず、また、戦前からの制度である「分限」や「懲戒」等は法律に規定された。))

フーヴァー草案との乖離を再修正すべく、GHQ 公務員課長として再来日したフーヴァーの監視の下に改正された国家公務員法¹³⁾(昭和23(1948)年12月3日改正法施行。)

これらの動きの中で、フーヴァー顧問団の報告書には、戦後の新しい公務員制度創設のための重要な勧告が含まれている。GHQ 日本占領政策に関する報告書“Political Reorientation of Japan, 1945-1948”のまとめによれば、

第一に、日本政府に強力な中央人事機関を設置すること、

第二に、民主的方向の成績主義を確立し、公務員の能率を増進しうような公務員制度の全体的基準を規定した国家公務員法案の制定を確保する措置を講ずること、

第三に、日本政府の人事制度の改革に関連する計画、政策、手続に関し、連合軍最高司令官に助言するため民政局内に公務員制度課の設置を勧告すること、

であり、「中央人事機関が政府全体を通じて近代的成績主義の基準と政策を実施し、日本の行政官に対し成績主義の実施から最大の利益を引出すための指導を与える必要性」についても言及がある¹⁴⁾。

また、フーヴァーは、日本の官吏制度を研究する過程で、日本では「メリット・システム」が不十分であり、それゆえ、「近代的メリット・システム」を導入することが必要であるとの結論に至った¹⁵⁾。(フーヴァーは、高文官吏は東大法科関係の試験委員に選ばれた東大法科出身者が多く、試験も実務とは遠い法律の知識を問うたもので、日本の制度は、「病人がでたとき、医師を呼ばないで電気屋を呼ぶ」ものとも表現した¹⁶⁾。)

「成績主義」と言う言葉は、新しい公務員制度の確立を目指す中で、いわば「新しい酒」を盛るべき「新しい革袋」(『新約聖書』マタイによる福音書他)として、新語としての意味合いがあったといえる。

（余論1：命名のルーツに関する推測）

「成績主義」という言葉は、以上に述べたアメリカ的「メリット・システム」の「確立」の文脈の中でその訳語として使用されたものである。

そのルーツに関して推測すると、まず、昭和22（1947）年1月時点のGHQ内の訳語対照表では、“merit”は、“real ability”、“capability”及び“efficiency”に共通する語として“Jitsuryoku”（横に手書きで「實力」）と記されていたが¹⁷⁾であり、そこに「成績」の語はない（もともと、足立忠夫氏がGHQに提出した「日本の官吏制度をいかに改革すべきか」にはメリット・システムを意味する語として「成績制度」、「成績制」の他に「成績主義」の語も見られる。ただ、同論文は、昭和22（1947）年1月早々にGHQに届けられたものの、日本においては公表されていなかった¹⁸⁾。）

その後、フーヴァー草案の中の人事官の要件についての第1条第4項（国家公務員法第5条に当たる。）にある“merit principle”について、当初日本側訳では「メリットの原則」としたものの、次いで「成績本位の原則」と改めており¹⁹⁾、その段階で方向性が見えたように思われる。任用の根本基準を表現するに当たっても、その内容から考えて、受験すれば受験成績、勤務すれば勤務成績を見るということを基本に「成績主義」という言葉が適切と判断されたのではないかと考えられる。（ただし、国家公務員法の英文官報掲載の訳は、「受験成績」が“the result of his examination”で、「勤務成績」が“the merit of his performance of duties”であるが。）

（余論2：さまざまな「成績主義」）

公務員法の条文の規定から出発して機能的に「成績主義」を定義する場合もあり（例えば、「公務員としての公務遂行能力を客観的に測定するための技術的手段」（野見山）²⁰⁾）、また、文官高等試験における試験成績・学業成績が採用後の昇進に影響を与えた時期について「成績主義」の語を用いる場合（水谷）²¹⁾もある。

任用以外分野で、給与（昇給，昇格，勤勉手当等）について，勤務成績（実績）に基づく「成績主義」という考え方がすでに昭和20年代後半（1950年代）以降見られ，国会での議論では，むしろこちらを中心に行われている²²⁾。なお，給与制度との関係では「業績」，「実績」などの言葉も用いられている²³⁾。

さらに，公務員制度に関するもの以外でも，労働災害保険料，犯罪の検挙件数，国税徴収との関係などで「成績主義」が用いられている場合もある²⁴⁾。

2. 「メリット・システム」との（包含）関係

(1) 「成績主義」「メリット・システム」

「成績主義」は「メリット・システム」を意味する（「成績主義」が実現されれば「メリット・システム」が実現されたことになる）としても，逆は必ずしも真ならず，「メリット・システム」を実現する制度はさまざまな形態が考えられる（少なくとも現在のアメリカ合衆国の制度と日本のそれとは異なるものである²⁵⁾）。

(2) 「メリット・システム」の射程

この語は，辞典類でも，一般にアメリカの公務員制度についての説明を中心に用いられる²⁶⁾。

英語としては，19世紀から用いられている（もっとも，Oxford の用例で紹介されたものはイギリスについて語られたものである²⁷⁾）。それ以外の言語でも，各国語で「メリット・システム」に対応する語が使われている（フランス語の場合であれば，“système de mérite”（邦訳語としては「実力主義」が当てられる），西欧言語以外にも中国語等に訳されている²⁸⁾）。

また，諸外国の公務員制度を描写する際に，専らアメリカを念頭に置くもの²⁹⁾，イギリスも含むもの（坂本³⁰⁾），アメリカとフランスについて用い

るもの（吉村）³¹⁾ も見られる³²⁾。

(3) 「メリット・システム」の訳語

スポイルズ・システム、情実任用を排する概念として、一貫して用いられる「メリット・システム」の語に含まれる内容は様々で、そもそも「メリット・システム」(merit system)の訳語も区々である。

まず、残念ながら、「成績主義」の語との関係では、英和辞典類でこの訳語を見かけることはなく³³⁾、また、行政学・政治学関係の書籍では、「資格任用制」、「資格制」などとしているものが多い³⁴⁾。

ちなみに、戦前においても当然「メリット・システム」について研究・言及されているが、「能力主義」、「考査制度」、「功績制度」などの訳語が工夫されている³⁵⁾。

(4) 「資格任用」と捉えた場合の広がり

公務に就く者に一定の能力が必要とされるという意味では、古くシュメール王国で書記となるために字の巧拙が問われたことを示す記録や、わが国の『十七条憲法』で「人の為に官を求めず、官の為に人を求む」というのも情実を排して能力のある者を任用するという思想が見られ³⁶⁾、近世でも日本はいち早く「人材（当時の表記では、「人才」）」に着目していたといわれ（ドーア（R. P. Dore））³⁷⁾、明治維新の過程での横井小楠の指摘を初めとする優秀な人材の重視³⁸⁾は、「不易」の理念のようでもある。

ちなみに、フーヴァーにやり玉に挙げられた戦前の「法科万能主義」・「帝大中心主義」の代表者の一人とされる美濃部達吉氏（文官高等試験委員最長不倒記録保持者³⁹⁾）は、その著書『日本行政法』の中で、官吏任用の要件としての「資格任用」を説いている⁴⁰⁾。

(5) さまざまな「解」の許容

少々言葉遊びに走ってしまったきらいがあるので、筆を戻す。

「メリット・システム」の意義について、近代官僚制の要素としての「資格任用」としてある程度時代を限定しても、多様な解（制度の形態）が存在することになる。その上で、「成績主義」と公務員制度（特に、任用制度）との関係を考える上でのさまざまな視点が提供されることになるのである（さかのぼれば、ウェーバー（M. Weber）が「官僚制」の中で「官吏の地位」について言及した「抜擢と出世コースが純専門的な見地と資格によって決定される」ことについての考察から出発することになる⁴¹⁾）。

ちなみに、人事院の平成19年度年次報告書では、任用の根本基準としての「成績主義」と人事管理全般の原則としての「メリット・システム」の双方が用いられている⁴²⁾。

3. 公務員法上の内容

(1) 国家公務員法第33条第1項の沿革

「成績主義」の内容を記す国家公務員法第33条の規定の制定・改正経緯を見ると、まず、いわゆるフーヴァー草案の端的な表現に、日本的な咀嚼・解釈が加えられた上で法文として整理されて、昭和23（1948）年の改正法に至り、その後長い期間変わることはなかったが、平成19（2007）年改正で、人事評価制度が導入されることに伴い、現行の規定ぶりになっている。すなわち、次のような段階を経てきているものである⁴³⁾。

フーヴァー草案

現行第33条第1項の元となった規定は、昭和22（1947）年6月16日に日本側に示された¹¹⁾いわゆるフーヴァー草案の中の基準第1の規定である。

極めて端的な表現「職員は、成績に基づいて任用、昇進せられるものとする」(PERSONS SHALL BE APPOINTED AND PROMOTED IN THE SERVICE OF (sic) THE BASIS OF MERIT)のなかに「MERIT」が強調されている。

日本側の「確認」と原案作成

この基準が、日本における任用慣行等を踏まえ、

- ・任用、昇進の他の任用行為（転任）も含むこと、また、
- ・第15項及び第16項で「採用試験によるものも、昇進試験によるものも、その他の資格手続によるものも」(whether as the result of entrance examination, promotion examination or other qualifying procedure,)
という場合の「資格手続」には一定の資格任用を認めているものと解してよいこと

の2点確認をした上で、政府の原案の作成が行われた。

法案の規定に

部分部分について作成された政府草案がはじめて一体的な姿の案になり、条文の位置は、昭和22（1947）年7月23日案では第35条第1項、国会提出の政府案の段階では（同年8月30日）第33条第1項として、制定時と同文の規定が盛り込まれた。

任免の基準から任用の基準へ

制定時の法第33条第1項は、「任免」の根本基準であったが、昭和23年の第1次改正で、「任用」の基準とされ、「免」については第3項で免職事由の法定が規定された。なお、「この法律及び人事院規則の定めるところにより」を挿入されることとなった。

また、制定時法で落ちていたフーヴァー草案の第9項の規定（「試験」を、採用試験か、昇進試験か、両者かの決定）が第33条第2項として復活した。（昭和23（1948）年改正で復活したこの項の内容について、条文の文言からは理解しにくいものとなったが、逆に当初目指された制度との乖離を理解するには役立つ面がある。後述（3））

人事評価制度の導入に伴う改正

平成19（2007）年改正（平成21（2009）年4月1日施行）で新たに「人事評価」の制度が設けられたことから、条文中にこれを含んだものに改正されている。なお、国家公務員法第33条の文言上、「成績」の語が「受験

成績」のみになったかにも見えるが、同法第18条の2に記された「人事評価」の定義(「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をいう。’)を代入すれば, 基本的には引き続き「勤務成績」が残っていることになる。

(2) 地方公務員法第15条の沿革

地方公務員法の場合には, 国家公務員法の規定が確定した後に法律が成立した(昭和25年12月13日法律第261号)こともあり, 昭和23(1948)年改正法時点での国家公務員法の規定と同様のものとなっている。すなわち, 地方公務員法第15条は「任用の根本基準」という見出しの下に, 「職員の任用は, この法律の定めるところにより, 受験成績, 勤務成績その他の能力の実証に基いて行わなければならない。」と規定され, 制定後の改正は行われていない。

国家公務員制度に人評価制度が導入されたこと等に伴う地方公務員法の改正法案も用意されたが, 成立には至っていない(平成19(2007)年5月29日に第166国会(常会)に提出された法案では, 国家公務員法と同様, 「受験成績, 人事評価その他の能力の実証に基づいて行わなければならない」と改正する内容となっている)。

(3) 制度と運用との乖離

国家公務員法第33条第1項及び地方公務員法第15条を踏まえて, 「成績主義」の本質を考えると, 個々の任用((官)職に人を就けること)において, 能力の実証(実証された能力)を必要とするということにある。そして, 具体的な(官)職に就けるに当たっては, 職階制によって分類整理された(官)職に求められる能力が基礎となり判断されるはずであった。

しかし, 職階制の導入が遅れた(結果的に実施されなかった)こともあり, 国家公務員法・地方公務員法の施行後, 早い時期からすでに制度と運

用の乖離が見られていた。

特に、採用試験をどのようなものとするかによってその運用が変わってくることになる。すなわち、「職階制」を前提とする・しないによって採用試験の意味が全く異なるものとなる。全ての官職を分類整理した上で、ある官職についての必要な知識・経験が明らかであれば、その官職について公開平等な競争試験を行うことが理論上は可能となる。他方、新規学卒者等を主たる対象として採用試験を行い、その後は原則として部内での育成を通じて昇進を行う方法をとれば、採用試験は新規に公務部門に参入する者を念頭に置いたものとなる。それゆえ、平成19（2007）年改正による削除前の国家公務員法第33条第2項の「人事院は、試験を採用試験、昇任試験又はその両者を兼ねるもののいずれとするかを適宜決定する」という規定は、職階制を前提としないと理解不能である。あるポストが空いた場合に、現在公務員であるもの以外からそのポストに必要な能力実証を経て任用することとすれば「採用試験」であり、部内の公務員から任用するとすれば「昇任試験」であり、どちらからの任用も認めれば「その両者を兼ねるもの」ということになる。現在の我が国の試験の実態からすれば考えられない仕組みともいえよう。似たような仕組みが用いられている例としては、国際機関での空席補充の際の募集が、外部からの任用か、内部昇進によるか、両者を含めた競争とするかがその時々により定められることがあげられよう。

(4) 生き残った（復活した？）「官のシステム」の一場面

運用による任用実態の変遷として代表的なものはいわゆる「キャリアシステム」の問題である⁴⁴⁾。

新しい試験制度は、文官高等試験（「高文」）の弊害の除去を目指し、採用対象官職についての実際的な職務遂行能力を検証するものであり、試験の合格は、その後の昇任については、無色なものであるはずであった⁴⁵⁾。

しかし、戦後の公務員制度が現に在職した（戦前からの）公務員にとっ

て、なじみにくく、窮屈に感じられ、政治的な揺れ戻し(いわゆるリッジウェイ声明⁴⁶⁾)にも力を得、昭和20年代後半(1950年代)以降、「人事院廃止論」を含む議論がしばしば展開されることとなった。運用を通じた「高文」復活論もみられ⁴⁷⁾、「国家公務員採用上級試験」(特に昭和32(1957)年に設けられた「上級甲種」)が将来の幹部昇進を保障する試験であるかの誤解も広まったようである。戦前からの慣行がしぶとく残り、残った種火からの「復活」を遂げてしまったのかもしれない⁴⁸⁾。

今日、公務員人事の実態を研究する際には、ごく自然に「キャリアシステム」の存在が前提とされた上で議論が展開されている⁴⁹⁾。

(5) 地方公務員についての「運用上の問題」

地方公務員に関する「運用」をめぐるのは、さらに別の指摘もある。一つは、「有力者」の影響力による「情実」への危惧であり⁵⁰⁾、もう一つは、評価制度が十分でないことに基づく昇進管理の運用に対する問題点の指摘である⁵¹⁾。本来の「成績主義」の理念の実現のための体制充実や実効性のある評価制度の必要性が指摘されている。

4. 行政改革・公務員制度改革の中で

(1) 運用の問題を制度で規制することの難しさ

例えば「キャリアシステム」といった「運用」の問題は、現存する「制度」を前提に積み重ねられてきたものであるという当然のことから、「運用」の問題が生じた場合に、それを「制度」改正(又は新設)によって規制することには難しさが伴う。

また、現実に「問題のある運用」とされるものであっても「成績主義に反する任用」と直接に認定されない実態もある。国家公務員法・地方公務員法ともに、任用の根本基準に違反した任用に対しては罰則(懲役又は罰金)で臨んでいる(国家公務員法第110条第7号,地方公務員法第61条第

2号)が⁵²⁾、現実にその適用事例は見られない。

(2) 臨調・行革審における検討

公務員制度の在り方をめぐっては古くからさまざまな議論がなされているが、臨時行政調査会等における検討を概観することによって議論の流れ・方向を確認することができる。「成績主義」に関連するものを取り出すと次のようになる。

臨時行政調査会（いわゆる第1次臨調）⁵³⁾

「公務員に関する改革意見」（昭和39（1964）年9月）には、「メリット・システムの確立」として、（職階制度の整備，勤務評定制度等の整備を通じて）「職務を中心とした能力の実証による人事運用の確保」が示されている。

臨時行政調査会（いわゆる第2次臨調）⁵⁴⁾

「行政改革に関する第5次答申（最終答申）」（昭和58（1983）年3月）には、「現在の公務員の人事運用においては、上級（甲）採用試験があるが、事実上幹部への資格試験となっている。これには幹部職員の計画的養成という利点があるが、それ以外の職員の能力開発，登用に必ずしも十分でない面がある。このため，一般の職員から幹部職員への登用に一層務める必要がある。」との指摘がなされている。

臨時行政改革推進審議会（いわゆる第1次行革審）⁵⁵⁾

「今後における行財政改革の基本方向（答申）」（昭和61（1986）年）は、「行政改革の推進方策に関する答申」（昭和60（1985）年7月）を踏まえ、「セクショナリズムの弊害打破，能力主義の推進，職員の士気高揚の面から，時代の要請にこたえる人事制度を確立するとともに，合同研修・人事交流等に関する人事管理の総合調整機能の充実を図る。」こととされている。

臨時行政改革推進審議会（いわゆる第3次行革審）⁵⁶⁾

「最終答申」（平成5（1993）年10月）の「公務員」中「採用・任用」の項では、「セクショナリズムの是正」のための「関係省庁による共同採

用の推進を図るべきである」こと、「公務員の政治的任命制の導入については、終身雇用を基調とし官民の交流もまれな我が国の雇用慣行に相当の変化がない限り困難であり、政治の介入の弊害も大きい。」ことが記されている。

(3) 行革会議以降の「公務員制度改革」の流れの中での議論

以上のような議論の流れを経た上で、現在の「公務員制度改革」に直接大きく関連するのは、平成9(1997)年の行革会議以降の議論である。「成績主義」に関わる事項を概観しておく。

これら議論の発展の中で着目すべき点に、キーワードとして、次第に「成績主義」に代わり「能力・実績に応じた人事管理」が任用(、給与等)のあるべき理念を示す言葉として用いられるようになってきていることがある。

行革会議と公務員制度調査会⁵⁷⁾

行革会議の検討事項のうち、公務員制度に関する部分は公務員制度調査会での検討に委ねられ、同調査会は「公務員制度改革の基本方向に関する答申」を提出した(平11(1999)年3月)。その「各論」で、

- ・多様で質の高い人材の確保
- ・行政の総合性、個人の適性・志向を重視した能力開発
- ・能力・実績に応じた昇進・給与
- ・能力・実績に応じた昇進・給与を支える人事評価
- ・行政の専門性の向上と個人の適性・志向に配慮した多様なキャリアパス

が示された。

なお、時期は重なるが、人事院においても、事務総長の私的研究会として「新たな時代の公務員人事を考える研究会」(座長：京極純一東京大学名誉教授)が平成8(1996)年11月に設置され、報告書が平成10(1998)年3月にまとめられた⁵⁸⁾。そこでも「改革で特に重視すべき要素」の一つ

に「能力・実績の重視」が掲げられている。

行政改革大綱

平成12（2000）年12月1日に閣議決定された「行政改革大綱」では、「公務員への信賞必罰の人事制度の実現」が掲げられ、その内容としては、

- 年功序列的昇進や年齢給的な処遇を改め、成果主義・能力主義に基づく信賞必罰の人事制度の原則を明確にするなど、国家公務員法、地方公務員法の見直しを行う。
- 人事評価システムの整備を進めるとともに、採用区分・試験区分に基づく硬直的な人材登用を改める。
- 女性の積極的登用、中途採用及び社会奉仕活動を評価するなど、多様な人材の確保を可能とする。

ことが示された⁵⁹⁾。

公務員制度改革大綱，そして法改正へ

平成13（2001）年12月25日に閣議決定された「公務員制度改革大綱」では、「新人事制度の構築」が掲げられ、その内容としては、「能力等級制度」を導入し、「能力等級を基礎とした」「真に能力本位で適材適所の人事配置」の実現、「能力・職責・業績を反映した新給与制度の確立」などが示された⁶⁰⁾。

これを踏まえて法制化が検討されたが、数年を経て、「公務員制度改革」の内容を法律として結実させるべく、「今後の公務員制度改革の取組について」（平成16（2004）年6月与党行財政改革推進協議会）では、論点を絞り（「能力・実績主義の人事について」及び「公務員の再就職の適正化について」）、平成19（2007）年の国家公務員法等改正法（平成19年法律108号）に至った。そして、さらに公務員制度全般についてのあるべき姿を検討した「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会」報告書（平成20（2008）年2月）を踏まえた「国家公務員制度改革基本法」（平成20年法律68号）が制定された。この内容をさらに具体化するための法案は、平成21（2009）年7月の衆議院解散によって廃案となった⁶¹⁾。

(4) 浮かび上がった「マイナスイメージ」とそれに対応するための理念

さまざまに指摘された「公務員制度」をめぐる問題は、かなりマイナスイメージをもった言葉でまとめられる。すなわち、「閉鎖的」、「固定的」、「硬直的」、「画一的」な人事運用といった問題である。それに対応するからといって、人事運用を「開放的」、「流動的」、「柔軟で」、「多様に」するといっても、言葉遊びのレベルはともかく、「運用」を変えていくことは容易ではない。

その中で、現実運用を見直し、仕組みを動かす推進力となる標語としては、任用・給与に共通して、「柔軟で開放的なシステム」、「能力・実績に応じた人事管理の推進」といった語がしばしば用いられるようになっている。

施策として、「国家公務員法」改正という形によらずに、さまざまな措置が講じられている。便宜上、立法段階のレベルで分類すると次のようになる。

特例法・特別法等の制定（国家公務員法の改正を伴わない立法措置）

例えば、任期付研究員法，官民人事交流法，任期付職員法⁶²⁾

人事院規則の改正・制定（政令相当以下レベル）

例えば、試験制度の見直し⁶³⁾

指針の策定，実施結果のまとめ・公表などを通じた取組

例えば、「種・種等採用職員の登用」，男女共同参画の推進⁶⁴⁾

などがあげられる。これらの施策は「制度設計」によって完成するものではなく、その後の運用が重要なものであり、運用状況の把握等が不可欠なものである。

5. 公務員制度における意義

(1) 「名ばかり根本基準」の危険

「運用」による変遷を許容したことから、法文上の「根本基準」として

依然として今日まで存続するものの、「改革法」としての意味⁶⁵⁾は減殺してしまっている。実効性を伴わない「名ばかり」の基準にとどまってしまいう危険をはらんでいるといえよう。

(2) あらためて内容を吟味する必要性

そこで、かつて昭和29（1954）年に鶴海良一郎氏が指摘した⁶⁶⁾、

- ・「いかなる能力を」
- ・「いかに実証し」、
- ・「いかにそれに基づくべきか」

のそれぞれの面から、「成績主義」の意義について、あらためて吟味することが必要になるう。

検証する能力は、採用段階と在職段階で異なる面がある。採用、特に採用試験に関しては、採用時に検証するもの（「職務遂行能力」ではなくて「試験遂行能力」を検証すると揶揄されることもあるが）は何かを検討されることになるう。

新たな採用試験に見合う内容の検討に当たっては採用と結びつく「受験成績」の意義が問われることになる⁶⁷⁾。

在職者に対する人事評価で検証が求められるされる能力も「標準職務遂行能力」に加え、就くポストごとの相違を踏まえた「適性」をどのように客観的に整理できるかが課題となるう（各ポストについてあらかじめ厳密に分類・整理する「職階制」は廃止されたが、任用とはそもそも具体的なポストに就けることであるので、そのポストに係る「能力の実証」が必要となる）。

いかに実証するかについては、「コンピテンシー」（実際の職務遂行行動の観察から見出された能力をもとに評価）の活用が進められているところ（平成21（2009）年4月からの新しい人事評価制度の導入）である。

確認すべき実際の職務経験がない受験者を対象とする採用試験の場

面についても、平成18(2006)年度から国家公務員 種試験で「コンピテンシー」・「構造化」に基づく人物試験の実施が進められている。もちろん、多くの受験生は現実の「職務」を遂行しているわけではなく、また人物試験(面接)では行動を実際に観察することはできないが、これらに代え、口頭でのやり取りを通じて「経験学習力」を確認する方法は引き続き進められるべきものと考えられる。

最も困難なのは、評価の結果を昇進等に反映することであろう。「能力」の評価を客観的に行ったとしても、実際のポストに就けるに当たっての判断(「適性」の判定)は、昇任を含むものでない場合であっても、単純には進められない。

職務の内容を詳細に調べた上で官職をあらかじめ分類整理する「職階制」は人事評価制度の導入と共にひっそりと息を引き取った(平成21(2009)年4月1日)が、任用の前提としての「(官)職」は残り、むしろ、重要性を増しているといえる。

公務員制度の基本に、公務員が(官)職に就くことを通じて職務を遂行し、人材として育成・活用されていく姿を考える場合に、「成績主義」の理念がそのまま化石化・風化していくことには警戒をする必要がある。さながらもはや存在しないと気を許して療法を忘れ去ることによって古い細菌に冒される危険があるように、何故結果としてその職員がそのポストに就いたのかを十分説明できるような仕組みの担保がなければ、恣意的な(「情実」・「縁故」に至らないとしても、主観的な「好き嫌い」等に影響される)人事への道を開いてしまうことになる。

お わ り に

以上、「成績主義」という、戦後改革の使命を帯びて導入された理念が、「運用」によってその実現に変容を来たし、それが「公務員制度改革」の対象となる主要ないくつかの問題点につながってきた過程を概観した。

平成19（2007）年改正（平成21（2009）年4月施行）後の任用の根本基準は、勤務評定という勤務成績の評価が廃止され、新たに「人事評価」制度が導入されたことに伴う、いわば「形式的な」改正を経たにすぎないようにも見えるが、法文上に「運用に当たっての目付役」が記されたことにより、やや不名誉な規範として生き延びる運命となっている。

任用、給与等を含んだ「職員に適用される基準」の「通則」に新たに設けられた第27条の2（人事管理の原則）は、「職員の採用後の任用、給与その他の人事管理は、職員の採用年次及び合格した採用試験の種類にとらわれてはならず、「人事評価に基づいて適切に行われなければならない。」と規定する。

しかし、「本来の成績主義」が徹底されていれば、「職員の採用年次及び合格した採用試験の種類にとらわれ」ることはあり得ないはずである。もともと「とらわれる」べきでないことを、ことさら、「とらわれてはならない」と念を押されることに、「成績主義」への不信感がにじみ出ていると思われる。

また、本稿において「成績主義」を扱うために捨象してしまったものの中に、公務員制度改革に関する大きな論点が含まれている。それは「政治主導」の実現のための施策である。

国家公務員法・地方公務員法は、「一般職の職員」（国家公務員法第2条第4項、地方公務員法第4条）に対する規律を念頭に置いて、これがなじまないものは「特別職」として法（制度）の適用の外に置いている。「政治主導」実現のための職（「国家戦略スタッフ」、「政務スタッフ」等）をめぐる議論は、その意味で「特別職」の問題であり、「一般職」（そして「成績主義」）の問題と切り離すことはできる。

しかし、実は「メリット・システム」の議論の出発点に「政治」と「行政」の緊張感（統治機能における決定と執行の分離）があり⁶⁸⁾、一般職（職業公務員）についての「成績主義」の意義を明確にしつつ、同時にその「土俵」の広さの変更も検討されることになるが、ここに「政治」の

(国民の)「判断」・「決定」の出番があるといえよう。「政権交代」を経た今後の議論の推移を注視する必要があるところである。

【注に示した文献中の表現の微妙なニュアンスの違いを明らかにするために少々丹念に引用をしたことから、注全体が読みにくくなってしまったが、ご宥恕願いたい。】

1) 国家公務員法及び地方公務員法のコンメンタール類では、「成績主義」が一般的に使われている。

例えば、次のとおりである(下線は筆者)。

[国家公務員法関係]

・佐藤功・鶴海良一郎『公務員法』日本評論新社 昭和29(1954)年 198頁。

「本条は、任免の根本基準として、任用は能力の実証に基づいて行うべきことおよび免職は法律に定める事由によつて行うべきことを規定して、成績主義の原則および身分保障の原則を規定するとともに、これらの根本基準の実施について必要な事項を法律に定めるものを除いて人事院規則に包括的に委任している。」

・中村 博『改訂 国家公務員法(第2版)』第一法規出版 昭和61(1986)年 168頁。

「本条は、任免の根本基準を定める。根本基準としては、任用については、「成績主義」によること及び免職については、「事由法定主義」によることである。前者は、任用は、「受験成績、勤務成績又はその他の能力の実証」に基づいて行われるとの原則であつて、官吏制度における身分主義から公務員制度の成績主義への転回を示す重要な原則であり、本法の改革法としての性格を端的に示すものである。後者は、職員の身分保障についての基本原理であり、「成績主義」の一面である「身分保障主義」を示す。公務の能率的運営を確保するための重要な原則である。」

・鶴飼信成『公務員法〔新版〕』有斐閣 昭和55(1980)年 86頁、103頁。

国家公務員法第33条の内容について直接「成績主義」とは表現していないが、「この試験任用制度(筆者注:文官試験試験補及見習規則)と、国家公務員法の試験制度との間には、基本的な差異があり、旧制度の導入によって「単純に、従来の情実主義的任用制を、成績主義によっておきかえるという性質のものではなかった」と記す。また、条件付採用について、「採用についてはあくまで成績主義が用いられると共に、条件付採用期間中の職員については分限規定の適用が排除され、勤務実績の不良なことその他の勤務に適しないことを実証する事実に基づいて、何時でも降任させ、または免職することができる、とすることによって最終的な選択を可能にしている」とする。

・佐藤達夫『国家公務員制度 第8次改訂版』学陽書房 平成21(2008)年 21頁。

「国家公務員法は、任用の基準として“成績主義”を掲げ、『すべて職員の任用は、この法律の定めるところにより、その者の受験成績、人事評価又はその他の能力の実証に基づいて行わなければならない。』(第33条第1項)と定め、任用は、政治的、個人的その他のあらゆる情実を排し、能力本位に徹して行われることを明らかにしている。これは、後述の身分保障とともに、近代公務員制度の根幹をなす原則である。」

「成績主義」 公務員制度（改革）の中で （鶴養）

- 鹿兒島重治・森園幸男・北村勇編『逐条 国家公務員法』学陽書房 昭和63（1988）年 297-8頁。

「成績主義の原則

本条は任用の根本基準として、職員の任用は本法の定めるところにより、受験成績、勤務成績その他の能力の実証に基づいて行わなければならないことを明らかにしている。これが成績主義（メリット・システム）または能力実証主義と呼ばれる基本原則である。

任用について特にその根本基準として成績主義の原則がうたわれているのは、次の二点によるものと考えられる。」として「1 人事の公正の確保」と「2 人材の確保と活用」を掲げ、「このように任用における成績主義の原則は、公務の能率を向上させ、ひいては国民の福祉を増進するための絶対的な要件であるといつてよいのであり、この原則が任用について特に重視されている理由である。なお、成績主義の原則は、公務能率の増進のために欠くことができない原則であると同時に、処遇の公正、すなわち均分的正義を実現するために欠くことのできない条件であるから、それは単に任用についての根本基準にとどまるものではなく、それ以外の身分取扱い、たとえば、給与の決定についても、明文の規定はないが、当然に妥当し、かつ、実現させなければならない原則である。

成績主義を実現させるための能力実証の手段としては、採用における競争試験、昇任における選考があるが、このほか、重要なものとして勤務成績の評定（法72）がある。任命権者は、その評定の結果に応じた措置を講じなければならないとされ、任用はもとより身分取扱い全体について成績主義の原則を貫徹すべきものとされているところである。」

- 園部逸夫監修『国家公務員法』青林書院 平成9（1997）年 96頁。

「第1項は、職員の任用における成績主義の原則を規定し、任用は、縁故など個人的、政治的その他あらゆる情実を排し、能力本位に徹して行われるべきこと（メリット・システム）を明らかにしている。この原則は、任用制度の根本基準であるにとどまらず、本法を貫く指導原理であり、近代的公務員制度の根幹をなす考え方である。」

- 栗田久喜『人事行政』ぎょうせい 平成11（1999）年。

「職員の任用は、国家公務員法において、受験成績、勤務成績又はその他の能力の実証に基づいて行われるものとされている。これがいわゆる成績主義の原則であり、職員の任用にあたっては、一切の情実任用及び政治的任用を排除し、任用しようとする官職に必要な専門的知識、能力等に着眼して行われるべきことを定めている。その目的は、もとより行政の専門的中立的性格を全うすることにある。」（51頁）

「現在、民間企業においても、昨今の厳しい経営環境のもとで、人事制度改革へのさまざまな取り組みが進められており、とりわけ、能力、実績の一層の重視が課題とされている。公務においても、能力、実績を処遇に適切に反映させるためのシステムの整備を図りつつ、成績主義に基づく人事運用を推進していくことが必要である。」（65頁）

- 人事行政研究会・地方公務員行政研究会編著『公務員』（現代行政全集）ぎょうせい 昭和60（1985）年

国家公務員法第33条については「成績主義の原則、能力実証主義」としているが（51頁）、地方公務員法第15条については「成績主義の原則」としている（346頁）。

[地方公務員法関係]

国家公務員法制定から3年後に制定された地方公務員法においては、すでに「成績主義」は言葉として受け入れやすくなっている。

- ・角田禮次郎『地方公務員法精義』学陽書房 昭和30(1955)年 81頁。

第15条の「要旨」に「本条は、職員の任用についての基本となるべき根幹を定めたものである。すなわち、職員を任用するに当たっては、その者の受験成績、勤務成績等の能力の実証に基礎を置いて行わなければならないという、いわゆる成績主義(能力実証主義)の原則を掲げたものである。本条は、極めて簡潔な規定であるけれども、近代的公務員制度の基本的性格を宣明した重要な規定というべきである。」

- ・今枝信雄『逐条地方公務員法』学陽書房 昭和38(1963)年。

第15条の「要旨」では「メリット・システムを地方公務員制度に導入したことを明示しているものである(162頁)と記すにとどまるが、「解釈」に「成績主義の原則」の項を設け、1頁近く説明を行っている(164-5頁)。

- ・青木宗也・室井力編『改訂 地方公務員法』(別冊法学セミナー基本法コンメンタール)昭和53(1978)年 61頁。

第15条の文言の引用に続き、「これは、任用の根本基準として、成績主義(merit system)または能力主義の原則を規定したものである。」

- ・鹿兒島重治『逐条地方公務員法(第6次改訂版)』学陽書房 平成8(1996)年。

第15条に関して、初版以降、同様の記述。また、同書を引き継いだ橋本勇『逐条地方公務員法(新版)』学陽書房 平成14(2002)年においても同様である。

「職員の任用については、二つの重要な問題がある。その一は任用行為の性質に関する論議であり、その二は成績主義の原則の確立である。」

- ・佐藤英善『概説・論点・図表地方公務員法』敬文堂 平成2(1990)年 33-4頁。

「任用の根本基準」として「いわゆる成績主義あるいは能力実証主義の原則」と記した後、「スワイルズシステムの例でもわかるように、公務員の任用が当該公務員の能力にもとづくことなく行われる例もあり得る。また、旧憲法下におけるように、任用が門閥や党派的・政治的利益、あるいは政治的功績などによって行われる場合もあったのである。かかる公務遂行能力以外の事由をもって任用が行われるとすれば、行政の公正かつ能率的な運営はおぼつかない。近代的公務員制度の成立によって、成績主義(merit system)が採用されることとなった所以である。」

- ・柳 克樹編『地方公務員法』青林書院 平成9(1997)年 70頁。

第15条は「任用の根本基準を規定したものである」とあり、「成績主義の原則を任用について明らかにしたものである」とする。

- ・猪野 積『地方公務員制度講義』第一法規 平成19(2007)年 32頁。

「メリットシステム(成績主義)が任用の根本基準であることを明らかにしている。」

[行政法の教科書等]

行政法の教科書等においては、「成績主義」の他、「成績制」、「能力主義」等のバリエーションが見られる。例えば、次のとおりである。

- ・「成績本位の原則(merit system)又は能力本位の原則」

【田中二郎『新版行政法 中巻 全訂第2版』弘文堂 昭和51(1976)年 246頁。】

「成績主義」 公務員制度（改革）の中で （鶴養）

「『すべて職員任用は、……（中略）……、これを行う』（33条1項）。これを成績本位の原則（merit system）又は能力本位の原則という。任用に当たっての情実を排することを目的とする。」

- 「能力主義（成績主義）の原則」

【塩野宏『行政法 〔第三版〕 行政組織法』有斐閣 平成18（2006）年 224頁。】

（勤務関係の変動 成立要件）「積極的要件としては、能力主義（成績主義）の原則があり、その者の受験成績による。その方法としては、競争試験を原則とするが、選考によることも一定の要件のもとに許される（国公法33条、人規 8-12、地公法15条・17条3項）」

- 「能力主義、実績主義」

【宇賀克也『行政法概説』有斐閣 平成20（2008）年 293-4頁。】

「能力主義、実績主義」の見出しの下に、「獮官主義と成績主義」及び「能力の実証」の2項を設け、前者の中で、「アメリカでは、情実を排して成績や資格に基づいた公務員制度を実現するよう求める運動が強まり、1883年にペンドルトン法により連邦で成績主義（merit system）が採用されると、獮官主義は急速に衰退し、州においても成績主義が公務員人事の基本とされるようになった。」とし、後者では「能力の実証」の項で、国家公務員法第33条第1項及び地方公務員法第15条の規定を示している。

- 「成績制（merit system）、成績主義」

【鶴飼信成『公務員法〔新版〕』有斐閣 昭和55（1980）年 6-8、86頁。】

「近代公務員制は、……（中略）……、発達史的には、その内部にさらに二つの基本的類型を発見することができる。その一は、獮官制（spoils system）であり、その二は、成績制（merit system）である。」「成績制の本質は、要約すれば、次の三点にあるといえよう。第一は、能力の原則で、ここでは公務員は、能力の実証に基づいてのみ任用され、その他のいかなる情実による人事も許さない。ここで能力というのは、近代的行政の必然的要請として、かなり高度の、特別に訓練され、高い知性に基づいたものを指す。第二は、中立性（あるいは非政治性）の原則で、公務員は、国民を直接に代表する立法府の政治的意思を遂行するための存在であり、決して自己の政治的意思を他に強制すべきものではない。そうして第三は、機会均等の原則で、公務員の地位は、すべての国民に開放されており、何人でも、社会的身分門地などにより差別を受けることなくただ能力だけに依りてそれらの地位に就くことができる。この意味で、それは、政治的平等と並んで重要な、社会的平等、実質的平等を実現する一つの方式と認められる。

そしてこの意味の成績制が、党派的な基礎をもつ政府の手をはなれて、独立した人事行政機関の管理に属せしめられることになるのは、右の原則のコロラリーといっていであらう。」

明治20（1887）年の文官試験試補及見習規則は、「したがって單純に、従来の情実主義の任用制を、成績主義によっておきかえるという性質のものではなかった。」

- 「成績主義」

【遠藤博也『行政法（各論）』青林書院新社 昭和57（1982）年 104頁。】

「成績主義が原則とされる方向が強化されている。現在においてもアメリカの大統領任

命職の数の多いのに比較して、わが国では一般の公務員に関するかぎり政治的任命職が実際上皆無であり、高級官僚が各省庁の生え抜きであることは、わが国の公務員制の特色の一つである。

成績主義といっても、ドイツやわが国のように法学偏重型もあれば、イギリスのように一般教養偏重型、アメリカの職務処理能力重視型もあり、また、フランス、イギリス、日本のように学閥が公務員制上に形成されているもの、しばらく前までのイギリスのように任用制度、学校制度を通じて、固定的な社会的身分が公務員制の中にもちこまれている傾向の顕著なものもあった。」

・「メリット・システム（成績制）、成績主義、能力原則（成績主義）」

【田中館照橋「公務員法総説」『現代行政法体系 第9巻』有斐閣 昭和59（1984）年 8、10、95頁。】

「1863年に、メリット・システム（成績制）の確立が叫ばれ、1881年に『公務員制度改革全国連盟（National Civil Service Reform League）』が設立され、1883年にペンドルトン法といわれる『連邦公務員法』が制定された。この法律の制定により、公務員が公開の競争試験によって選任されるメリット・システムが定着するに伴い、従来、公務員を自由に解雇できた大統領の権限は制限され、大統領は、特定の原因、または関係法律が定める一定の手続に従ってのみしか、公務員を解雇することができなくなるにいたったのである。」

「成績主義の原則 情実任用や獵官制を排除して、公務員に対する取扱いは客観的に証明された能力に基づいておこなわれなければならないこと（国公33条、同趣旨、国公78条・72条1項、地公15条・28条1項、自治40条1項）」

「公務員の任用にあたっては、獵官制の弊害を排除するため、能力原則（成績主義）が採用され、さらに、憲法上の大原則である平等取扱の原則も重視される。また、情勢適応の原則も、任用上の原則として考えられている（国公27条・28条・33条、地公13条・14条・15条）」

・「メリット・システム（成績制・資格任用制）」

【金子（芳）「アメリカの公務員法制度(1)」『行政法学の基礎知識(2)』有斐閣 昭和53（1978）年 356頁。）

「1883年のいわゆるペンドルトン法の通過に伴い、メリット・システム（成績制・資格任用制）が採用された。ただし、この法律の通過により、スポイルズ・システムが全く根絶されたわけではない。その後20世紀初期の経済危機克服のためのニュー・ディールや、同中期の世界大戦処理という緊急時には、メリット・システムが著しく後退する。そして、戦後、再びフーヴァー報告等とおし同制度が強化され現代にいたる。アメリカにおける公務員制度の変遷は、スポイルズ・システムとメリット・システムの抗争の歴史であるといえる。」

[法律学辞典]

法律学辞典では、一般的に「成績主義」は用いられない。「メリット・システム」の項の中で「成績制」という訳語が示されている。

・『新法律学辞典（第三版）』有斐閣 平成元（1989）年。

「成績主義」 公務員制度（改革）の中で （鶴養）

「成績制 「メリット・システム」に同じ。

メリット・システム [英] merit system

公務員の採用・昇任などの任用行為を受験成績・勤務成績等に基づいて行うことをいう。成績制と訳されることがある。獵官制（スポイルズ・システム）に対する語。近代公務員制度における科学的人事管理の方法としてほぼ確立された基本原則であり、公務員の人事管理に情実が介入することを防ぐための制度である。わが国の公務員法も職員の任免の根本基準としてこの原則を明定し（国公33，地公15）、この原則を具体化した試験制度その他を定めている。」

・『法律学小辞典（第4版補訂版）』有斐閣 平成20（2008）年。

「成績制 メリット・システム

メリット・システム [英] merit system

- 1 概念 公務員の任用の基礎を、公開競争試験等によって実証された資格や成績に置く制度をいう。成績制ともいう。公務員の任免を専ら政治的情実によって決定するスポイルズ・システムに対する語。
 - 2 目的 現代の複雑な行政需要に対応し、能率的で中立公正な行政を行うため、専門的知識をもつ有能な公務員を確保し、これを政治的勢力関係から分離することにその目的がある。このメリット・システムは、単に公務員の任用の際に限らず、給与・異動・分限等一切の人事行政に関して情実の介入を防ぎ、科学的人事管理を行うための原則とされる。
 - 3 歴史 イギリスでは、1853年に情実任免制の廃止と試験制度の実施が主張され、1870年の枢密院令によって実現をみた。またアメリカでは、1883年のペンドルトン法によってまず連邦政府に導入され、現在では職業公務員制度の基本原理として確立している。日本の公務員法制も、職員の任免の根本基準としてこのメリット・システムの採用を明記し〔国公33，地公15〕、試験制度その他にこの原理を具体化している。」
- 2) 国会での審議に備えて行政内部で作成された「想定問答」を見ると、総理庁行政調査部が、昭和22年第1回国会提出の国家公務員法案に関して作成したものの中では「成績主義」の言葉は見られず、平等取扱の原則（法第27条）の関連で「この平等取扱の根本原則に基づき第46条は用試験はすべての国民に対して平等の条件で公開される旨を明らかにし今後における公務員は能力本位に採用されるものとしている」として、「能力本位」の語を用いている。

人事委員会が作成した昭和23年の国家公務員法改正原案の逐条解説の中では、退職者を再採用する際に能力の実証を求めないとすると「情実の弊害が伴い易く、とかく成績主義（メリットシステム）の原則に反するから」と「成績主義」の語を用いている。

- 3) 国家公務員法に関する解説書等も初期のものは一般に「成績主義」の語を用いていない。（この注に引用した文献については、新字体、現代かなづかいに直して記している。）

・総理庁行政調査部磯田好裕・佐藤功・高柳忠夫『国家公務員法の解説』時事通信社 昭和22（1947）年 6頁。

「職員の採用、昇進、転任、昇給等いっさいの人事行政が絶対公平に施行せられ『能力本位の原則』が確立せられることが必要である。」

- 永田一郎『改正国家公務員法の解説』研文社 昭和23(1948)年

「本条は任免の根本基準として身分的なものから離れた実績本位による成績制度を以て公正をきすべきことをいう。従来の高文官僚は任官以来特権的存在であり公務における勤務成績本位とはいえなかつた。今後はその弊を脱し公開競争試験を以て公正に任用された以後も勤務実績本位を以て昇任しうることになる」

- 内閣編『新國家公務員読本』白友社 昭和24(1949)年 83頁。

「人事行政が、能力本位の原則あるいは成績本位の原則(第五条)によつて行われなければならないということが、この法律の基本精神であるが、本条第一項は、職員の使用についてこの基本精神を宣言しているのである。

この成績とは、新規の採用及び昇任の場合における競争試験の成績、能率評定に基づく勤務成績、またはその者の能力の実証、例えば自動車運転手については、この法律以外によつて定められる運転手免許状等による能力の実証等を意味する。これらによつて実証されたその能力のみが職員の使用、進退を決定するのであつて、情実その他不正な事情によつて左右されないこととなる。」

刊行物で最も早く「成績主義」の語を用いているのは、野末賢三・和田教美『改正国家公務員法問答』ニュース社 昭和23(1948)年であるが、同書は、「メリット・システムとは」の項の中で、戦前の高文試験等との違いを説く中で、「しかし民主主義と能率主義の現存に基づく国家公務員法がすでに施行され「メリット・システム」(成績主義)によつて門地学歴資格性別等に關係なく、その人の実績によつてどこまでも昇進出来る制度が近く確立される」(81-2頁)としているものの、国家公務員法第33条については、「成績本位の原則」を任免の根本基準としている」(65頁)とし、また、「情実主義から能力本位へ」の項では「本人の能力第一による功過制(メリット・システム)が確立される」とも記しており、用語の使い方は不安定である。

- 4) 国家公務員、地方公務員について国会議事録に「成績主義」が現れた部分を、若干の前後を含めて示しておく。(下線は筆者)

[国家公務員関係]

- 昭和24(1949)年11月22日 参議院 人事委員会公述人(桑原要衛・人事院職員組合代表)

職階制度の議論において

「職階制が確立することによつて、官職の名称が等一化し、人件費予算の編成並びに執行を合理化し、給与準則の統一的且つ公正な基礎を定め、成績主義に基く試験及び任免の基礎を確立し、勤務成績の評定を容易公平ならしめ、研修の手引になり、職務の専門的技術化を促進する職務の実態調査に伴い機能の重複、権限系統の因乱、仕事の流れの無駄を明らかにし、以て人事管理上、ひいては一般行政の民主的且つ能率的な運営を期することができるのであります。」

- 昭和24(1949)年12月17日 衆議院 人事委員会公聴会川村公述人(国鉄労働組合)

同じく、職階制度の議論において

「職階制はやはりアメリカにおいて発達したものでございまして、最初はスポイル・システムというような形で参つたわけであります。ただ単に自分の党利党略のために、いい

「成績主義」 公務員制度（改革）の中で （鶴養）

官職を得るといような制度であつたために、国の行政費が非常に濫費されたといような弊害と、それから広汎な科学的な人事行政が行われなかつたといような観点から、メリット・システム、要するに成績主義といような形にかつて来たわけでございませぬ。」

[地方公務員関係]

・昭和25年11月29日 衆議院 地方行政委員会鈴木（俊一）政府委員
地方公務員法の審議において

「任用につきまして、いわゆる成績主義の任用方式を採用する。また職階制によつて仕事の配分というものを確立し、これと人の地位との結びつきを明確にいたしまして、仕事、職の配分を合理的に、科学的にするといようなことによりまして、地方行政の民主的な、かつ能率的な運営が保障せられる、かように考えておるのであります。」

・昭和25年12月1日 参議院 地方行政委員会鈴木俊一政府委員
同じく、地方公務員法の参議院での審議において

「大体地方公務員法の建前は、昨日も申上げましたように、いわば枠の法律でございまして、本来地方団体が自主的にいたしますべきものにつきまして、いわゆる成績主義に基く人事制度を確立いたしますために、基本となりますものを法律の上に規定をいたしており、又職員の利益の保護、身分の保障といような見地、或いは公務員としての全体の住民に対する奉仕者である、こつういような性格からの統一を要する点だけを規定をいたしておるのであります。」

5) 人事院の年次報告等で用いられた「成績主義」

- ・第1回の年次報告（国家公務員法第24条の規定に基づき国会及び内閣に行った業務の報告）（同条では「毎年1回」と規定されているが、設法が昭和23（1948）年12月3日であつたことから、昭和23（1948）年及び昭和24（1949）年の業務の状況について、昭和25（1950）年3月23日に報告が行われた。）

「職員の任用については、職階制により明確となつた職務と責任に応じ、これを遂行するに最も適格なる者を求めるため、成績主義の原則を採用し、受験成績、勤務成績、またはその他の能力の実証に基いて、職員の任用を行うこととし、……（以下略）。」

- ・直近（平成20（2008）年度）の年次報告（平成21（2009）年5月28日）

「職員の任用は、受験成績、勤務成績又はその他の能力の実証に基いて行うものとされている。この成績主義の原則に基づき、……（以下略）。」

- ・『人事行政二十年の歩み』昭和43（1968）年 103頁。

「同〔国家公務員〕法は、任免の基準として職員の任用は受験成績、勤務成績その他の能力の実証に基いて行うべきことを定めるとともにすべての規定を通じて官職に任用するものであることを明らかにしているのであつて、官職の要求する職務遂行能力の実証を得られない者は採用、昇任等を行うことはできず、その実証を得て資格を与えられた者は、なんらの差別もなく任用されるいわゆる官職を中心とした成績主義による任用の原則を示している。」

- ・『人事行政三十年の歩み』昭和53（1978）年 81頁。

「国家公務員法は、……官職について要求される職務遂行能力の実証を得られない者に

については採用又は昇任を行うことができないといういわゆる成績主義による任用の原則を示し、……(以下略)。」

- 『人事行政五十年の歩み』平成10(1998)年 93頁。
「国公法は、任免の根本基準として、職員の任用は受験成績、勤務成績その他の能力の実証に基づいて行うべきとする成績主義の原則を定めた。」
- 人事院事務総局能率局研修課 『人事行政教材第4分冊 任用配置』昭和25(1950)年 5頁。
「官職に適合した人材を民主的に選択するためには必然的に職務遂行能力の実証に基かなければならないこととなる。これがいわゆる成績主義であり、わが国家公務員法第33条に任用の根本基準として規定している点でもある。」
- 6) 「成績制度」
浅井 清 『改正国家公務員法』労働文化社 昭和23(1948)年 96頁。
同 『国家公務員法精義』、『新版国家公務員法精義』(「精義」が人事院総裁時代のものであり、退任後「新版」を著した。「総裁」の立場を離れて、個人的な想いも記したという。)
- 7) 国家公務員法制定の経緯については、次の文献が参考となる。
 - 人事院 『国家公務員法沿革史(記述編,資料編 ~)』昭和44(1969)年。
 - 井出嘉憲 『日本官僚制と行政文化』東大出版会 昭和57(1982)年。
 - 竹前崇治 『戦後労働改革』東京大学出版会 昭和57(1982)年 3 「国家公務員法の改正」。
 - T. J. ベンベル「占領下における官僚制の『改革』」(坂本義和・R. E. ウォード編 『日本占領の研究』東京大学出版会 昭和57(1982)年所収)。
 - セオドア・コーエン 『日本占領革命(下)』TBS ブリタニカ 昭和58(1983)年。
 - 遠藤宣男「官僚制改革に関する政策決定過程の研究」(『人事行政』第14, 16, 17, 18号)。
 - 岡田彰 『現代日本官僚制の成立』法政大学出版局 平成6(1994)年。
 - 同解説・訳 『GHQ 日本占領史12公務員制度の改革』日本図書センター 平成8(1996)年。
 - 同編 『GHQ 民政局資料「占領改革」第7巻 国家公務員法』丸善株式会社 平成9(1997)年。
- 8) GHQ/SCAP 民政局行政課エスマン(M. J. Esman)中尉の提言、実態調査。岡田彰 『現代日本官僚制の成立』21-6頁。
- 9) 「文官二關スル制度及其ノ運用ニ關スル研究事項」(昭和16年4月30日閣議決定)、「官吏制度改正ニ關スル件」(昭和20年11月13日閣議決定)
- 10) 「全体の奉仕者」(日本国憲法第15条第2項)は、第1項(公務員の選定罷免権は国民固有の権利)との関係では、本来「選挙による公務員」を想定したものであるが、現実に全ての公務員を公選とすることは不可能なことから、起草段階で「選挙」(election)から「選定」(selection)に代えられている。高柳賢三・大友一郎・田中英夫編著 『日本国憲法制定の過程』有斐閣 昭和47(1972)年。
なお、フーヴァーは、国家公務員法案には、「全体の奉仕者」の語を使っていない。(第

82条及び第96条は日本側の修正により挿入されたもの）ただし、井出嘉憲説によると法案の当初のタイトルが“public servants law”としていること（“service”ではなく“seravnts”）に意義があるとする。『日本官僚制と行政文化』206-7頁。

- 11) 『国家公務員法沿革史（資料編）』78頁では、「22.6.11の会議後日本側に交付されたもの」となっていたが、『国家公務員法沿革史（記述編）』の333頁に記された前田克己の回顧では、「私の日記によると6月16日夕刻フーバーが再び片山首相を訪問しこれを手交したとなって、この方が正しいのではないかと思う。というのは（資料編）114頁の仮訳が6月17日付となっているが、上述の通り調査部はこれを受領するや手分けして一日で翻訳を完了したと記憶するからである。」と、16日説を主張していた。

『人事行政』4巻1号53頁でも、フーバーが片山首相を訪問した6月11日の会談に同席した当時の官房長官西尾末広が「公務員法のことについては、何か一度動告にきたのですがね、文書を持ってきたのは二度目であった。最初はそういうことの大体の話をしておいて、もの一週間もしたか、何日かの日を経て、相当分厚いものを持ってきた。」と語っていた。マッカーサーへの報告が行われた6月16日（『国家公務員法』（GHQ 民政局資料）所収のマイクロフィッシュ化された文書（286頁 GS(A)00327））や後に佐藤達夫が『レファレンス』において自身の「11日」に自信がない旨吐露していることなどからも16日と考えるのが素直なようである。

なお、法案と同文のものは、すでにマッカーサーへの中間報告（昭和22（1947）年4月24日付け）にも添付されていた。

- 12) 『国家公務員法沿革史（資料編）』138-40頁。

昭和22（1947）年6月28日に斎藤國務大臣・佐藤法制局長官から「片山総理大臣からフーヴァーあて問題点覚書」が手交された。14項目の「問題点」のうち、任用に関しては、第6点として、「官職への採用、昇進について試験制度を原則とすること趣旨は結構と思ふが、その試験の具体的方法及び試験と任用の関係については、実行上の見地から円滑に行ひ得る様考究したい所存である。例へば、次官、局長等について、五人の最高点を候補者として定める如きは実情に即しないので、適當なる方法を考究したいと思ふ」としている。ここにも日米間の理解のギャップが見られるところである。

- 13) フーヴァーは、後日（昭和24（1949）年4月）、参議院人事委員会において行った講演で、当初の国家公務員法に対する不満と「改正」に熱意を傾けたことを回顧している（『近代公務員制度に就て』『国家公務員法沿革史（資料編）』28頁）。

「昭和22年10月、国家公務員法という1つの法律が国会を通過しました。しかし、この法律とわれわれの委員会が日本の当局と協力して拵らえ上げたさきの法律案の間には悲劇的の相違が存しました。法律の体裁がひどく変えられてしまつたので主要な事項の連関があいまいになり、多くの条項の意義がこわされました。」

「通過した法律には合計して百項目の重要な変更と削除がありました。それがためにこの法律が蒙つた影響は丁度大きな機械のここかしこから多くの歯車を取りはずしたようなあんばいで、機械の外見はもとのものと同じおきさですが、昨日は著しく害われ、破壊されておるのであります。」

「私が昭和22年の暮再び日本に戻つて来たとき、まず第一になさねばならない仕事はこの

国家公務員法を本来のすがたに立ち返らせることであります。」

- 14) 「マツクアーサー報告 公務員制度はいかに改革されたか」『人事行政』第3巻10号。
15) フーヴァー草案が官職の基準の第1に掲げたのが、任用・昇進がメリットに基づくべしとの規定であった。

試験制度立上げに尽力した F. Roser が、昭和25(1950)年10月号の Public Personnel Review に記した、“Establishing a Modern Merit System in Japan” は、「まだまだ困難はあるものの、日本が安定し、引き続き米国が協力することによって、ごく近い将来、日本政府は近代的進歩的メリット・システムによっていると主張できるようになるであろう」という言で結んでいる。

Roser の他に、戦後の公務員制度改革に関してその作業に関わった者などによる論文(若干美化して振り返ったような記述も含まれるが)には次のようなものがある。

- Huge H. Mac Donald and Milton J. Esman, The Japanese Civil Service, Public Personnel Review, vol. 7 1946.
 - Millton J. Esman, Japanese Administration – A Comparative View, Public Personnel Review.
 - John M. Maki, The Role of the Bureaucracy in Japan, Pacific Affairs 1947.
- 16) 「近代公務員制度に就て」『国家公務員法沿革史(資料編)』23頁

フーヴァーは、日本の制度を「家族のうちに病人がでたとき、医師を呼ばないで電気屋を呼ぶとか、又電気冷蔵庫がこわれた場合に、内科の医師を呼ぶとかいうにも似た馬鹿げた見当はずれのことです。」と「診断」した。

なお、新たな公務員制度導入に当たって「日本の個性を尊重すべきこと」も指摘している(同書 28頁)。すなわち、「メリット・システムの原理に基づいた公務員制度を発達させるのに必要な、根本の観念や根本の方法については、日本においても、他の国においても、本質的の相違はありません。従つて日本の国家公務員法は米国の公務員法に大体似ているのであります。けれども、これはアメリカのやり方そのままを、敷き写しにすればよいというわけではありません。多くの点で、それよりも改善されたものととり入れられています。その上、現在、研究の途上にある技術的研究によれば、若しこの法律を実際的なものとしようと欲するならば法律の適用に当つて日本独特の行き方をしなければならぬ分野が相当多くあることが判つて参りました。それで法律はその下級の人事院規則に十分の弾力性を有たせ、実施の細目については日本の人事行政担当官の手許で法律の妥当な適用をするようにいたしてあります。」と述べている。もっとも、彼については、アラスカに行ってもエスキモーに対して職階制を説いただろうと揶揄されることもある。その意味で、例えば、イギリスの公務員試験では、合格者がオックス・ブリッジ出身に偏った、実務と関係のない古典の教養を検証するものであったことは、彼にとっては不満であったのかも知れない。

- 17) 昭和22(1947)年1月3日付け、H. H. BAERWALD (Public Administration division) からフーヴァー宛の「Efficiency の適訳」についてのメモランダム(GS(A)00265)(『国家公務員法』(GHQ 民政局資料 占領改革第7巻)172頁)。

そこでは、Noritsu (横に手書きで「能率」) Efficiency

「成績主義」 公務員制度（改革）の中で （鶴養）

Koritsu	（	”	「効率」	Efficiency
に並んで、Jitsuryoku	（	”	「實力」	real ability capability merit efficiency

と、merit が實力の訳語の一つとして掲げられている。

- 18) 足立忠夫「日本の官吏制度をいかに改革すべきか」『聖泉短期大学人文・社会科学論集 2号』平成10（1998）年140-155頁。「科学的人事管理学の教えるところと諸外国（主として英、米、独）の官吏制度を参照しつつ我が国官吏制度と具体的な改革を述べたい」として、分類制度、官と職の分離と官等の改正、任用制度、昇進試験の確立、降等と減給、訓練制度の確立、統一的人事機関の設立、行政調査機関の設立、統一的公務員法の確立及び政治活動の10項目に関する案を提示している。

用語に関しては、「合衆国における成績制度」、「アメリカの成績制」、「アメリカの成績制度」と並び、「獵官制度を排除して専ら成績主義による試験任用に重点を置いた近年のアメリカの人事行政」の表現に見られるように、必ずしも安定的な用法ではないが、「成績主義」の言葉が見られる。

- 19) 人事官に関する規定の沿革（フーヴァー草案 制定時 第一次改正 = 現行規定）は、次のとおりである。

【フーヴァー草案】（昭22.6.16）

第1条 人事院の構成

Article 1 ORGANIZATION OF THE AUTHORITY

- 4 総裁及各委員は日本国々民であつて年令三十五歳以上のものとし、最高的人格者であり、且、誠実なるものであつて勝れた才能を有し、人事行政の分野における、経験と資格を有し、民主的な政府の組織及びメリットの原則による政府の能率的運営に理解ある人でなければならない。

- 4 The President and each Commissioner shall be a citizen of Japan, over 35 years of age, of highest moral character and integrity, of demonstrated executive ability, experienced and qualified in the field of personnel administration, in known sympathy with the democratic form of government and efficient administration therein based on merit principles.

【国家公務員法（制定時）】（昭22.10.21法律120号）

（人事委員） Commissioners of the Commission

- 第5条 人事委員は、人格が高潔で、民主的な統治組織と成績本位の原則による能率的な事務の処理に理解があり、且つ、人事行政に関し識見を有する年齢三十五年以上の者の中から両議院の同意を経て、内閣が、これを任命する。

Article 5 Commissioners of the Commission (to be hereinafter referred to as Commissioners) shall be appointed, with the consent of the Diet, by the Cabinet from among persons 35 years old or more, who are of highest moral character and integrity, in known sympathy with the democratic form of government and efficient administration therein based on

merit principles, and possessing a wide range of knowledge and sound judgement concerning personnel administration.

【国家公務員法(第一次改正後)】(昭23.12.3法律222号) = 現行規定

(人事官) Commissioners of the Commission

第5条 人事官は、人格が高潔で、民主的な統治組織と成績本位の原則による能率的な事務の処理に理解があり、且つ、人事行政に関し識見を有する年齢三十五年以上の者の中から両議院の同意を経て、内閣が、これを任命する。

(英文は、制定時規定と同じ。)

20) 野見山宏「公務員制度改革と成績主義」『年報行政研究38公務員制度改革の展望』ぎょうせい 平成15(2003)年 179-197頁(193-194頁の注1において、merit system を成績主義と表紙した上で、「定義」を加えている。) なお、同氏は公務員制度史の観点から独・英・米の制度が歴史的にたどった過程を官吏制度、非成績主義型公務員制度及び成績主義的な公務員制度の分類を用いて整理している。

21) 水谷三公「官僚と『成績主義』の盛衰」『国際交流』22巻2号国際交流基金 18-23頁。

22) 国会議事録に現れた給与の文脈での「成績主義」の例(下線は筆者)。

・昭和27(1952)年12月10日 衆議院 人事委員会公聴会(万屋良作公述人:日本官公庁労働組合協議会賃金対策専門委員長)

「それから第十九条の四、第十九条の五、それからさらに附則につけ加えられることになっておりますところの期末手当、勤勉手当並びに奨励手当という問題でございますが、これがわれわれ官公庁の職員にとりましては、最も今回の改正のうちで重要なものというふうに考えております。と申しますのは、奨励手当並びに勤勉手当を今回給与法の改正の中にあげたということの趣旨につきましては、当初人事院が考えたような趣旨であるならば、われわれは一応の了解はできるわけでありまして、と申しますのは、奨励手当につきましては印刷、造幣、林野、アルコール専売、全通、この五つの特別会計につきまして、従来から報奨金というものが出ておつたわけでありまして。これを給与法の上にあげまして、新たに法令化するということでありまして、これについてはまったく異論がないわけでありまして。しかしながら勤勉手当、奨励手当等の政府が出したところの内容を見ますならば、成績主義に偏しようということでありまして。」

・昭和30(1955)年5月31日 参議院 予算委員会(國務大臣 大久保留次郎)

「これをいかに運用するかという問題であります。昨日官房長官からお話がありました通りに、まず第一の方針といたしましては、昇給に当っては成績主義を加味するということでありまして。成績のよい者を昇給させて、成績の悪い者はあと回しにするという、昇給についての成績主義を加味するというのが一つの方法で奉ると思います。もう一つのは、新規採用をなるべく見合せる。」

23) なお、いわゆる NPM (New Public Management) の議論では、「業績」「成果」の語が一般的に用いられている(大住莊四郎『ニュー・パブリック・マネジメント』日本評論社 平成11(1999)年等)。

24) 国会議事録に現れた例として、労働災害保険料に関しては昭和26年3月13日参議院労働委員会、検挙件数に関しては昭和29年3月4日 参議院 法務・地方行政委員会連合審査

会、国税徴収に関しては昭和34年2月4日 衆議院 大蔵委員会税制及び税の執行に関する小委員会などがある。

- 25) アメリカ連邦政府職員に関するメリット・システムの原則（§ 2301, Merit system principles）によれば、「適切な人材供給源（appropriate sources）」の「資格のある個人（qualified individuals）」の中から「任用され、選抜・昇進に当たっては、平等の機会に基づく公正で公開の競争を通じて、職務に関連する能力・知識・技能に基づいてのみ決定されなければならない」とこととされ、さらに、この「原則」の中に、平等な給与、服務、行政の能率・効率的な運営、研修機会の付与、身分保障などに関する規定も含まれている。（<http://www.opm.gov/ovrsight/mspidx.asp>）なお、現在のアメリカの採用試験に関しては、安部哲弥「アメリカ合衆国の試験事情」（『人事試験研究』211号 人事試験研究センター 2009年）。

日本の新しい公務員制度創設にあたり、フーヴァーは、講演の中ではアメリカの制度をそのまま導入するのではなく、日本の状況に対応した制度を設けることを許容する発言もしているが、そもそも、「人事院（National Personnel Authority）」はアメリカ及びカナダでもない、新たな強力な人事行政機関創設の構想であった。むしろ、自身のアメリカ・カナダ人事委員会連合会会長としての経験を通じて、理想として描いたもの（夢）を新天地日本で実現しようとしたようにも思われる。この点、戦前、満州国で「白地に青写真を描く」作業に情熱を燃やした革新官僚たちの姿も重なるところである。

なお、水口憲人『「大きな政府」の時代と行政』法律文化社 平成7（1995）年の第四章「『福祉国家』の政治統合と官僚制 エスニック・マイノリティーと公務員制度」は、アメリカにおける「メリット原理」への「挑戦」を扱っている。アメリカは、「帰属本位」を退ける「業績本位」の体系である「メリット原理」が「純粹に理解されてきた国」であるが、「メリット・システムは、試験という方法によって、個人の持つ業務遂行能力が客観的に判定できるという前提に立脚している。試験の持つ客観性というイメージこそが匿名の多数の行動を正当化する一つの根拠だったのである。だが、厳密に考えれば、試験＝能力の客観的検証という図式は、ある種の擬制でしかない。」として「擬制」の側面に着目している。

また、アメリカにおける「メリット」概念そのものが変容をせまられていることを指摘する論文として、今里滋「人事行政をめぐる 政治 と 行政 アメリカ連邦公務員制度の原像とその変容」『年報行政研究22公務員制度の動向』ぎょうせい 昭和62（1987）年 1-42頁。

- 26) 例えば、『世界大百科事典』平凡社 昭和63（1988）年の「メリット・システム merit system」の項では、「アメリカにおいて、公務員の任用、昇進などを専門的能力、つまり資格や成績を基準にして行う制度をいう。一般に資格任用制や成績制と訳されている」としている。
- 27) The Oxford English Dictionary, 2nd ed., Clarendon Press・Oxford 1989 に示された1880年の用例は、D. B. Eaton, Civil Service Great Britain, The “merit system of appointments and promotion”であり、同じく1899年の用例は、Nation(N.Y.) 1 June414/3 Some of the characteristics of the merit system as exemplified in the consular and diplomatic service

of Great Britain である。

- 28) 『英汉大词典』上海译文出版社1991年にはアメリカの語として、「量才录用(或提拔)文職人員的制度,(以考试成绩作为录用或提拔文職人員根据的)考績制」とし、『中国大百科全書 政治学』中国大百科全書出版社1992年では、「功績制(merit system)」の項が設けられている。なお、岡樹林著『日本公務員制度研究』国家行政学院出版社2001年では、公務員制度の歴史を記述する中で、メリット・システムに相当する語に「択尤录用原則」を当て、また、国家公務員法第33条の規定の訳としては「受験成績」を「考試成績」、「勤務成績」を「工作業績」としている。なお、日本の規定も参考にされた中華人民共和國公務員法の対応する条文では成績主義に相当するものは「択尤录取的弁法」と表現されている(第21条)。

ハングルでも、「実績[成績]制」(실적[성적]제)の訳語が当てられている。(Dong-A's Prime English-Korean Dictionary, Dong-A Publishing Co. LTD, 1988)

- 29) 嶺山政道他『各国官吏制度の研究』プレブス社 昭和23(1948)年、嶺山政道『近代官吏制度の発達』(法律学体系第2部法学理論編53)日本評論社 昭和26(1951)年、鶴飼・辻・長濱編『公務員制度』(比較政治叢書1)勤草書房 昭和31(1956)年、外国公務員制度研究会編『欧米国家公務員制度の概要 米英独仏の現状』生産性労働情報センター 平成9(1997)年、日本ILO協会『欧米の公務員制度と日本の公務員制度』平成15(2003)年、村松岐夫編著『公務員制度改革』学陽書房 平成20(2008)年等においては、「アメリカ編」で「メリット・システム」が扱われている。

なお、B. S. Silberman, "Cages of Reason" University of Chicago 1993(邦訳、武藤博己・新川達郎・小池治・西尾隆・辻隆夫訳『比較官僚制成立史』三嶺書房平成11(1999)年)では、アメリカについては「メリット・システム」の語を使うことに躊躇していないが、イギリスについては、注意深く「メリット」(資格)の語にとどめている。

- 30) 坂本勝『公務員制度の研究』法律文化社 平成18(2006)年では、アメリカ・イギリス公務員制度における代表制を描く際に両国についてパラレルに「メリット・システムと公務員制度」として比較・検討を加えている。
- 31) 吉村正『現代政治に於ける官僚の地位』前野書店 昭和25(1950)年では、「アメリカ合衆国に於けるメリット・システムの採用」とともに、「フランスに於ける情実主義の凋落とメリット・システムの採用」とする章が設けられている(同著者による『各国の官吏制度』、同増補版も同様)。

- 33) 研究社『新英和大辞典』における“merit”及び“merit system”の項

まず、“merit”の語自体の項は、昭和2年の版以来設けられており、「長所、(賞賛に値する)価値、取り柄、手柄、勲功、功績、(学校で罰点に対し)賞点、功罪、真価、(神学)功德、(法律)理非」などの訳語が示されている。ここに「成績」という訳語はない。

初めて“merit system”の項が設けられたのは、昭和35年の第4版からである。「(米)(任官・昇進における)実績[成績]制、能力任用制(cf. spoils system)」

その後、平成14(2002)年の第6版では、初出年代として[1880]が示された。

- 34) 行政学、政治学等の文献に関して留意すべきは、これらにおいては「メリット・システム」がわが国では明治時代の文官高等試験制度により導入(実現)されたと整理している

ものも少なくないということである。

- 「実力主義（メリット・システム）、メリット制度」

【嶺山政道『近代官吏制度の発達』日本評論社 昭和26（1951）年（『行政学研究論文集』昭和40（1965）年 勁草書房所収）213頁。】

「官吏制度の諸内容の中で、歴史的に見て、最初に問題となったものは任用制度もしくは採用制度である。各国の官吏制度の改革は任用制度から始まったといつて差支ない。どこの国でも、始めは縁故関係や勢力関係によつたものであつて、能力とか適性とか実績とか経歴とかということは二の次であつた。これについて、ひとり例外をなしているのがドイツであつて、18世紀の初頭からこの国では官吏の任用資格を学力試験によつて定めていた。これがプロシアその他の王国の官僚制度に特徴を与えていたのである。官僚制度が王制の支柱となつたのは、この実力主義による任用制度に負うところが多い。日本の場合でも、明治32年の山県内閣によつて行われた任用令の改正も、この主義によつたもので法科万能の『学識検定』の制度を勅任官級までに拡張し政党の獵官制度に締め出しを食ひ、官僚制度の牙城を築いたのである。

この実力主義（メリット・システム）による任用制度は、その実力判定の制度に相違はあるが、民主主義の国々にも漸次適用せられるに至り、英国では19世紀に至りマコーレーの提案した印度官吏の採用に適用され、後に英本国の行政官吏にも行われるようになった。米国においても、1883年から獵官制度が漸次メリット制度に転移し始め、官吏の分類制度による職務とその資格要件としての学力その他の能力との関係が1923年の職階法（The Classification Act）によつて設定せられるようになった。かくて、官僚主義の国々の任用制度に始まつた実力試験成績による方法が、さらに一步を勧めて行政組織全般に通ずる科学的な分類制度と連関せしめ、官吏の能率を公平に査定すると共に官吏制度と利害関係を有する社会公衆の利益をも考慮するという方向に発展して行つたのである。」

なお、嶺山氏が昭和3（1928）年に著した『行政学総論』日本評論社では、官吏の昇任についての記述中に「下級の地位より、この高級な地位に昇進せしむる場合にも、単純に年功順（seniority）に依るといふような消極的な標準でなく、或は政党関係といふやうな専恣的な標準でなく、行政に対する実質的な成績（merit）に依るとしても、下級人員の場合のやうな客観的標準は容易に樹立し得ない。従つてこの方面の科学的研究には未だ見るべきものが無い。そは今後の研究に委せられてゐると云はなければならぬ。」（246頁、漢字は新字体に）とあり、成績（merit）の使用例が見られる。

- 「資格任用（Merit System）」、「資格任用制、資格制」等

【辻清明『新版日本官僚制の研究』、『公務員制の研究』東京大学出版会（アメリカ、ドイツ、イギリスの官僚制についての歴史的考察の大作であるが、ここでは、「メリット・システム」に関わるターミノロジーにのみ触れておく。）】

[『公務員制の研究』巻末（299-300頁）の大森彌氏の解説]

「なお、助手論文[現代官吏制度の展開と科学的人事行政]では実績主義（メリット）、実績主義（メリット・システム）となつていたものが、1950年の論考[アメリカ人事行政の前途]ではメリット・システム（資格制）へ、また本論文[アメリカ公務員制]では資格任用（メリット）（Merit System）、資格任用制度、資格制、メリット・システムへ、と

いうように訳語に変化が見られる。」

(なお、細かな相違にも着目すれば、「アメリカ公務員制」では、さらにこれらのほかに、資格任用(メリット)制、試験任用(メリット)原理という表現も用いられている。)

• 「資格任用制(merit system)」

【今村都南雄・武藤博己・真山達志・武藤秀之『ホーンブック行政学(改訂版)』北樹出版 平成11(1999)年 110頁,117頁。】

現代国家の官僚制の特色を記す項で「また、能率的な公務員制が求められ、『資格任用制』(merit system)や『科学的管理』(scientific management)などの方法が導入されていった。」日本の現在の公務員制については、「昇進に関してはキャリアとノンキャリアでは異なった基準が慣例的に適用されている」ことから、「資格任用制というより試験採用制にすぎないのである。」とする。

【森田明『改訂版 現代の行政』放送大学教育振興会 平成12(2000)年 31,84頁。】

「1881年に起こった失意の猟官者によるガーフィールド大統領の暗殺事件を一つの契機として、83年ペンドルトン法が制定され、同法によって、ついに公務員制度が改革され、試験によって専門能力を証明した人物を公務員に採用する『資格任用制』(merit system)が一部に導入されるに至った。」

「官僚制の組織的特質

すなわち、ウェーバーは、官僚制の組織的特質として、次の7項目をあげている。」「資格任用制 官僚制における職務は、習得可能な専門能力を必要とし、官僚は、その能力について訓練を受け、公開試験に合格した者の中から選抜される。縁故採用や猟官制は、近代官僚制の特質とはいえない。」

【西尾 勝『行政学(新版)』有斐閣 平成13(2001)年 21,136-7頁。】

「イギリスでは、1853年のノースコート・トレヴェリアン報告の勧告を受けて、公務員制度の改革が進められ、資格任用制(merit system)と政治的中立性を根幹とする新しい公務員制(現代公務員制)が確立されたのである。」

「現代公務員制の第1の構成原理は資格任用制であり、政治任用の制限(猟官制の排除)である。

だが、日本では官吏に関しては、明治20年代からすでに公開競争試験に基づく資格任用制が確立されていた。おして政党内閣による政治任用についてはこれを過剰なまでに排斥してきた。したがって、資格任用制に確立という点に関する限りでいえば、戦後の日本に残されていた課題は、これを従来の雇・傭人に相当する下級の職員にまで拡大適用することのみであった。

当面の論議の主題は、むしろ、アメリカの公務員制度改革の状況とは全く逆に、資格任用制の適用範囲をどこまで縮小し、政治任用の余地をどこまで広げるべきかであった。

ところが、国家公務員法が要請していたのは、実は単なる資格任用制の確立ではなかった。アメリカ型の『職階制』(position classification system)を基礎にした資格任用制を導入することであり、これにより従来の官吏制を抜本的に改革することであった。このことからさまざまな混乱が生じたのである。」

【加茂利男・大西仁・石田徹・伊藤恭彦『現代政治学[第3版]』有斐閣 平成19(2007)

年）10頁。】

「イギリスでは、1853年のノースコート・トレヴェリアン報告に基づき、情実任用制（patronage）の弊害を克服するために資格任用制（merit system）を中心とする現代公務員制への転換が始まった。アメリカでも、その影響を受けて獵官制の改悪が論議され始め、1883年には資格任用制と政治的中立性を基軸にする連邦公務員法（通称・ペンドルトン法）が制定された。」

【飯尾潤『日本の統治機構』中公新書 平成19（2007）年 157-8頁。】

政官関係論について、政治行政分断論と政治行政連続論の対比を示した上で、「政治行政分断論が、あるべき規範を唱える。つまり、専門能力によって選ばれる官僚が、一定の独立性を持って、行政を担うべきだという主張である。その結果、資格任用制（merit system）という試験などで能力を実証したものを官僚として採用することが、アメリカなどで行われるようになる。同様にヨーロッパにおいても官僚制の近代化が図られる。身分制的な官僚制から、資格任用制に基づく官僚制へと移行し、能力をもとに選抜され、終身雇用的な待遇を受ける官僚が、行政実務を担う仕組みが整備されていく。」

【佐藤満・村上弘編『よくわかる行政学』ミネルヴァ書房平成21（2009）年 72頁。】

「イギリスにおける「情実人事（patronage）」に対して、「1853年のノースコート・トレヴェリアン報告を受けて資格任用制（merit system）が採用されることとなった。」「日本において、資格任用制が確立したのは、雇・傭人といった民法上の契約に基づく採用枠も含めた抜本的な改革がなされた1947年であるといわれるが、『政治の排除』という傾向は戦前日本においてもすでに存在していた。」

- ・「メリット・システム（日本語訳としては、資格任用制や能力人事制）」

【村松岐夫『行政学教科書（第2版）』有斐閣 平成13（2001）年 176, 216頁。】

「スポイルズ・システム……（中略）……は、次第に必要になっていた行政の専門性の要求に応じることができなかつたし、専門的行政集団の欠落について生まれたボス体制という、墮落した行政システムをつくり出すことにもなった。そこで公務員制度の改革が、メリット・システム（日本語訳としては、資格任用制や能力人事制）のスローガンの下に主張され、先のペンドルトン法の制定となるわけである。」

「個々の職員の職務は、一応、組織の管轄や職掌によって示されているが、それは必ずしも実際上の責任の単位ではない。日本の組織は、職階制のねらいとは異なって、公務員個人の権限と責任を明確にして行動する執行型の組織というよりは、むしろ政策立案に傾斜して活動する組織である。ここからいかなる問題が生じるかは、十分に解明されていない。

この最大動員型の行政システムも、一種のメリット・システムを土台としている。しかし日本のメリット・システムは、アメリカのそれとは異なる。アメリカでは、課長（director）の責任範囲は個別に示されている。」

- ・「メリット・システム（資格任用制）」

【真淵勝『行政学』有斐閣平成21（2009）年 28頁, 36頁。】

「現代の公務員制度は、専門能力の優劣によって採否が決められるメリット・システム（資格任用制）が基本である。だが、他方で、合格者ないしは採用者の構成は、社会の構

成を適正に反映したものになっていなければならないとする考え方もある。このような考えから代表的官僚制という。」

「日本におけるメリット・システムの導入は、日本も範としてドイツ、これを手本としたイギリス、そしてフランス、遅れて導入したアメリカのペンドルトン法の制定よりも、さらに遅れてはいる。しかし、長期的に見れば『日本の導入は英国やアメリカなどと歴史的には同時代に属し、同じ潮流に棹さしていたと言ってもよい。さらに、導入当初は全官職の四～五パーセント、それも比較的重要度の低いポストにしか試験制が導入されなかったアメリカと比べれば、高文の徹底性は印象的である』(水谷, 1999, 122頁)

日本におけるメリット・システムの導入、とりわけ高文試験の「導入は、薩長土肥という明治維新を担った人々による縁故採用を克服し、全国から有能な人材を確保する方法であり、近代化の途について日本において革新的であった。

だが、このような歴史的な経緯は、それから100年以上たった現在、その遺産を引きずる現在の国家 種試験を直ちに正当化するものではないかもしれない。」

- ・ 「資格任用制」、「資格任用制度」、「成績制」、「能力主義」

【佐々木信夫『現代行政学』平成12(2000)年学陽書房 106, 109頁。】

「1870年代に獵官制の改革論議がおこり、1883年に資格任用制と政治的中立性を柱とする最初の連邦公務員法が制定された。」

「イギリスではアメリカより一足早くノースコート・トレヴェリアン報告に基づく公務員制度改革が行われ、現代公務員制度への移行が実現している。その要点は、資格任用制度と政治的中立性の確立にある。

この資格任用制度、つまり merit system は『成績制』とも呼ばれる。獵官制の反省に立って生まれた制度で、そのポイントは公務員として要求される能力を有するか否かを公開競争試験で判定しようというものである。」

「能力主義の原則(能力の実証に基づいて任用すること)」「日本では能力主義の原則という点だけでいうと、明治20年代から一部は公開競争試験に基づく資格任用制が行われていたが、全てが国民に開かれ国民に奉仕する公務員という大原則が確立するのは戦後をまたなければならなかった。」

- ・ 「能力任用制(メリット・システム)」

【大森彌編著『地方分権推進と自治体職員』ぎょうせい 平成10(1998)年 382頁。】

地方公務員法の規定を引用し、「これは、能力任用制(メリット・システム)と呼ばれ、次のような特色をもっている。

公務のプロとしてふさわしい人材を公開競争試験制によって補充すること

採用後の任用を政治的な圧力や介入から守ること

その代わりに、仕事の遂行において生身の人間としての個人的な好み、党派的な立場、特殊な利害関心を抑制してもらうこと(公平・公正確保)である。」

- ・ 「成績主義」

【三宅太郎『行政学と行政管理』昭和49年 酒井書店 45頁。】

「適性を有しかつ有能な職員を得るためには、この生涯職には、その国の公務における、優れた能力の人々をひきつけ、かつ、これを維持しなければならぬ。それは、成績主義と

「成績主義」 公務員制度（改革）の中で（鶴養）

して知られているように、最初公務にはいってから任命され、上位の等級へ昇進するという原則は、客観的かつ公正な試験によって、その成績及び適格性が実証された人々へののみ、開放されるという原則として、知られているところに基づいてのみ、定立され得るのである。」

【渡辺保男「日本の公務員制」『行政学講座第2巻 行政の歴史』東京大学出版会 昭和51（1976）年 142頁。】

「任用について国家公務員法においては、憲法第14条における法の下での平等の原則に従い、第27条において平等取扱の原則が述べられている。ついで第33条において任免の根本基準として成績主義の原則が掲げられている。従って任用は、情実主義を排し、専門的知識、能力を基礎にしておこなわれるべきこととされているのである。」

- ・「成績制度（メリット・システム）」

【早川征一郎『国家公務員の昇進・キャリア形成』平成9（1997）年 日本評論社 62頁。】

「第36条の採用と第37条の昇任における競争試験による方法は、成績制度（メリット・システム）の原則という公務員制度のもっとも基本的な原則である。ただし、現在、国家公務員の場合、採用はともかくとして昇任のための競争試験はどの省庁でも行われていない。」

- ・「能力主義に基づく公務員制度」

【大河内繁男『現代官僚制と人事行政』有斐閣 平成12（2000）年177頁。】

「我が国における能力主義に基づく公務員制度、諫言すれば、いわゆるメリット・システムの導入は、諸外国との比較においてもかなり早期から実施されているといえる。明治20年の文官試験試験補及見習規則および同26年の文官任用令がそれであり、これらの制度が特権的官僚制の再生産を招いたという批判はともかくとして、公務員＝官吏の資質に一定の基準を設定した事実は無視できない。」

- ・（メリット・システムの項で）「資格任用制、成績制などと訳される」

【阿部齊・内田満・高柳先男編『現代政治学小事典〔新版〕』有斐閣 平成11（1999）年、内田満・内山秀夫・河中二講・武者小路公秀編集代表『政治学の基礎知識』有斐閣 昭和53（1978）年】

「情実任用制と資格任用制とを対照せよ」の項においては、「資格任用制（merit system）」とされている。

35) 戦前における「メリット・システム」についての記述

- ・「能力主義（メリット・システム）」

【金森徳次郎「任用制度雑観」『自治研究』4巻1号 良書普及会 昭和3（1928）年72頁。】

「此等の歴史〔筆者注：英米〕を前にし又此等両国其の世界の多数の諸国が近時制度改善に努め所謂能力主義（メリット・システム）を採用するに至つた事実を無視することは、蓋し普通人には出来ないことである。」

- ・「merit - system（能力本位）」

【入江俊郎「成立を見た文官身分保障制」『自治研究』8巻11号 良書普及会 昭和7

(1932)年 42頁。】

「文官に関しては明治二十年代に所謂 spoils-system (情実本位)は廃止せられ、merit-system (能力本位)に依る任用の制が整備したと見て差支へない。

- 「考査制度」, 「功績制度」

【武若時一郎「行政の刷新と人事」『自治研究』11巻1号 良書普及会 昭和10(1935)年 86頁。】

「メリット・システムとは何ぞや。これはスポイルズ・システム (Spoils system) の対語であつて、後者を党閥制度と訳すれば前者は考査制度といふ言葉がこれに相当し、平明に後者を分捕制度と称すれば前者は功績制度といひ得よう。」

- 36) 『十七条憲法』第七條。『十七条憲法』は、国家としての基本構造を定めたものといえなくとも、服務、任免の規定を含む「国家公務員法」ということはできよう。もっとも、これが我が国初のものといえるかは、『日本書紀』(養老4(720)年)の記述どおり、聖徳太子が推古12(604)年に自ら定めものであればそうであるといえるが、歴史上学議論が分かれていることから考えると、『日本書紀』に全文が掲載されている以上、少なくとも720年までに成立したことは間違いないものの、我が国初の国家公務員法の栄誉は、大宝令(大宝元(701)年の選任令、考仕令等)に譲ることになるかもしれない。
- 37) 松居弘道訳・R. P. ドーア著『江戸時代の教育』岩波書店 昭和45(1970)年40頁。
- 38) 横井小楠『国是三論』万延元(1860)年。その後、「王政復古の重大令」にも「人材登庸第一の御急務に候故、心当りの仁これ有り候はば、早々言上有る可く候事」と記され、明治新政府も人材の登庸に意を払い、内閣制度創設時(明治18(1885)年)の「官紀五章」の第二章でも「選叙ノ事」が規定され、明治20(1887)年からの文官試験制度につながっていくことになる。和田善一「文官銓衡制度の変遷」(『試験研究』11~16号)、清水唯一朗『政党と官僚の近代』藤原書店 平成19(2007)年 第一章。
- 39) R. M. Spaulding, "Imperial Japan's Higher Civil Service Examinations" Princeton University Press, 1967.
- 40) 美濃部達吉『日本行政法上』有斐閣昭和11(1936)年704-5頁。
「現に官吏に任ぜらるる為めには、官職の種類に応じて法律又は勅令に依つて定められた資格を備ふるものでなければならぬ。資格要件の定めは、権利能力の制限ではなく、任命権の行使に付いての定めで、其の意味する所は其の資格を備へた者でなければ、其の官に任用しないことに在る。」
- 41) Max Weber, Bürokratie (Grundriss der Sozialökonomik III Kapitel VI), 1921-1922, 邦訳阿閉吉男・脇圭平『官僚制』角川書店 昭和33(1958)年 15頁。
「純専門的な見地と資格」は原文では、“rein fachliche Gesichtspunkte und Qualitäten”となっている(653頁)
「能力の実証」と「公務員の専門能力」・「公務員の能力水準」については、今村都南雄『私の行政学研究』公人社 平成21(2009)年 141-3頁, 155-6頁。
また、田中秀明「専門性が応答性か：公務員制度改革の座標軸(上)」『季刊行政管理研究』No. 126(2009.6)3-36頁では、専門性と中立性あるいは応答性と政治任用を厳密に区別し、公務員の任免について、成績主義(資格任用)か政治任用か、公務員の行動につ

「成績主義」 公務員制度（改革）の中で （鶴養）

いて、政治的な中立性が政治性（政治性）を認めるかに分けて論を進めている。

正木宏長「行政法と官僚制（2）」『立命館法学』第299号（2005年1号）第二章では「専門性と行政法」について検討している。

なお、能力評価、能力育成に着目して論じたものに、斎藤和春「我が国の人事行政におけるメリット・システムの動向」『大東法学』第19号41-64頁がある。

- 42) 平成20（2008）年5月30日人事院『平成19年度年次報告書』では、「公務員の人事管理はメリット・システムの原則の下、能力・実績に基づいて行われる必要がある。」（第1部第4節(5)）としている。他方、第3部第1章「職員の任用」では、従来通り、「成績主義の原則」についても言及している。

- 43) 国家公務員法第33条の制定・改正経緯を法文に則して示すと、次のとおりである。

【フーヴァー草案】（昭22.6.11.16）

第4章 官職の基準

Section IV STANDARDS FOR THE SERVICE ESTABLISHED

基準第1

職員は成績に基いて任用、昇進せられるものとする。

PERSONS SHALL BE APPOINTED TO AND PROMOTED IN THE SERVICE OF (sic) THE BASIS OF MERIT.

この基準は人事院令に基いて施行せられるものであつて、この人事院令は、この法律と矛盾せず人事院が適宜制定する他の規定のみならず、この法律の次の規定に一致し且つこれを包含するものとする。

This standard shall be enforced under rules of the Authority, which rules, in addition to such other provisions consistent with this law as the Authority in its discretion may enact, shall conform to and include the following provisions of the law.

【国家公務員法（案）】（昭22.7.23）

（試験及び任用の根本基準）

第35条 すべて職員の任用は、その者の受験成績、勤務成績又はその他の能力の実証 に基いて、これを行う。

前項に規定する根本基準の実施につき必要な事項は、この法律及びこの法律に基づいて発する政令に定めるものを除いては、人事院規則でこれを定める。

【国家公務員法（案）（総司令部提出原案）】（昭22.7.30）

（任免の根本基準）

第34条 すべて職員の任免は、その者の受験成績、勤務成績又はその他の能力の実証に基いて、これを行う。

前項に規定する根本基準の実施につき必要な事項は、別段の定のあるものを除いては、人事院規則でこれを定める。

【国家公務員法（案）（国会提出）】（昭22.8.30）

（任免の根本基準）

第33条 すべて職員の任免は、その者の受験成績、勤務成績又はその他の能力の実証に基いて、これを行う。

前項に規定する根本基準の実施につき必要な事項は、この法律に定のあるものを除いては、人事院規則でこれを定める。

【国家公務員法(制定時)】(昭22.10.21法律120号)

(任免の根本基準)(Basic Standards for Appointment and Dismissal)

第33条 すべて職員の任免は、その者の受験成績、勤務成績又はその他の能力の実証に基いて、これを行う。

Appointment and dismissal of a person in the service shall be made entirely on the basis of the result of his examination and the merit of his performance of duties or other demonstrated abilities.

前項に規定する根本基準の実施につき必要な事項は、この法律に定のあるものを除いては、人事委員会規則でこれを定める。

Except as prescribed in this Law, determination necessary for enforcing the basic standard mentioned in the preceding paragraph shall be provided by rules of the Commission.

【国家公務員法(第一次改正後)】(昭23.12.3法律222号)

=昭23.11.7閣議決定、同年11.9国会提出の法案

第33条 すべて職員の任用は、この法律及び人事院規則の定めるところにより、その者の受験成績、勤務成績又はその他の能力の実証に基いて、これを行う。

Appointment of a person in the service shall, as determined by this Law and the rules of the Authority, be made entirely on the basis of the result of his examination and the merit of his performance of duties or other demonstrated abilities.

人事院は、試験を採用試験、昇任試験又はその両者を兼ねるものいずれとするかを適宜決定する。

The Authority shall at its discretion determine whether an examination shall be an original entrance examination, a promotional examination, or both.

職員の免職は、法律に定める事由に基づいてこれを行わなければならない。

Dismissal of a person in the service shall be for cause as provided by law.

前三項に規定する根本基準の実施につき必要な事項は、この法律に定のあるものを除いては、人事院規則でこれを定める。

Except as prescribed in this Law, determination necessary for enforcing the basic standard mentioned in the preceding three paragraphs shall be provided by rules of the Authority.

【国家公務員法(現行)】(平19.7.6法律108号による改正)

第33条 職員の任用は、この法律の定めるところにより、その者の受験成績、人事評価又はその他の能力の実証に基いて行わなければならない。

職員の免職は、法律に定める事由に基いてこれを行わなければならない。

前二項に規定する根本基準の実施につき必要な事項は、この法律に定めのあるものを除いては、人事院規則でこれを定める。

44) 川手撰『戦後日本の公務員制度史「キャリア」システムの成立と展開』岩波書店 平

成17（2005）年は、「運用」として成立していった「キャリアシステム」について詳細に研究したものである。

- 45) 増田米治『お役人 風にゆらく課長の告白』光文社 昭和31（1956）年。
「一時危殆にひんした高文官僚は、講和条約以後、急速にその伝統を盛り返した」（65頁）が、いずれ、新しい公務員試験によって採用された人々が中心になるまでの「いわば、まさにほろびんとする前の最後の炎ともいえるだろうか」（179頁）、と新公務員制度に「希望」を示していた。
- 46) マッカーサー（D. MacArthur, 1880-1964）の後任、リッジウェイ（M. B. Ridgway, 1895-1993）が、GHQ からの指令実施のために発布した諸政令の再検討、修正を認めるとするもの（昭和26（1951）年5月3日）。これに基づき「政令等諮問委員会」が設置され、急激に導入された公務員制度の見直しなどが議論された。
- 47) 「高文復活の潮流」と題する文章が『人事行政』昭和27（1952）年11月号の「今日の指標」に掲載されている。
川村祐三『ものがたり公務員法』日本評論社 平成9（1997）年104-130頁では、「復活」の当時、その後の状況について述べている。
- 48) 大森彌『官のシステム』東京大学出版会平成18（2006）年。
「憲法は変わったが『官のシステム』は残り」（10頁）、「官のシステムのゆくえ」の中で、「キャリアシステム」の問題は、人事システムの改革の筆頭にあげられている（終章1）。
- 49) 稲継裕昭『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社 平成8（1996）年、早川征一郎『国家公務員の昇進・キャリア形成』日本評論社 平成9（1997）年等データに基づく実態をもとに研究がなされる中で、「キャリアシステム」は特段の違和感をもたれずに扱われるほどに「運用」として定着した面がある（その良し悪し、むしろ大きな問題であることは別として）。
- 50) 青木宗也・室井力編『改訂地方公務員法』62頁
鹿児島重治『逐条地方公務員法』「今日、地方公共団体の人事行政においては、全体として成績主義に基づく任用が確立していると考えられるが、それでもなお情実主義による任用が根絶したとはいいいがたいように思われる。いわゆる側近人事や議員その他の有力者の強力な推せんによる人事などが見受けられるといわれる」（183頁）。
なお、橋本勇『逐条地方公務員法』では、この問題に対応するための評価制度の充実を唱えている（200頁）。
- 51) 野見山宏「自治体人事行政に関する一考察」『同志社政策科学研究』3巻1号（平成14（2002）年3月）では、「考察の結果、自治体職員の任用は成績主義に基づいているとはいい難く、昇任を決定する要因は、人事権者による主観的な評価であり、かつ、その評価は基本的に過去からの継続性を持たない現在（＝リアルタイム）を中心としたものである」とし、「主観的かつリアルタイムの評価システム」と名付けている。「公務員制度改革と成績主義」においても、成績主義の「強化実践」について検討している。
- 52) 「成績主義」に反する任用に対する罰則
・国家公務員法第110条第7号により、「第三十三条第一項の規定に違反して任命をした者」

には「三年以下の懲役又は百万円以下の罰金に処する」こととされている。

- 地方公務員法第61条第2号により、「第十五条の規定に違反して任用した者」には「三年以下の懲役又は十万円以下の罰金に処する」こととされている。
- 53) 臨時行政調査会(いわゆる第1次臨調)は、昭和37(1962)年2月~昭和39(1964)年9月の間、総理府の付属機関として設置された。なお、行政改革における官僚制について論じたものとして浜川清「行政改革と官僚制」(『現代国家と法』(岩波講座 現代の法) 岩波書店 平成9(1997)年所収)がある。
- 54) 臨時行政調査会(いわゆる第2次臨調)は、昭和56(1981)年3月~昭和58(1983)年3月の間、総理府の付属機関として設置された。
- 55) 臨時行政改革推進審議会(いわゆる第1次行革審)は、昭和58(1983)年7月~昭和61(1986)年6月の間、総理府に設置された。
- 56) 臨時行政改革推進審議会(いわゆる第3次行革審)は、平成2(1990)年10月~平成5(1993)年10月の間、総理府に設置された。
- 57) 公務員制度調査会の基本答申(平成11(1999)年3月16日)は行革会議最終報告(平成9(1997)年12月3日公表)より時期的に後になっている。
- 58) 報告書は『公務員人事管理の改革 柔軟で開放的なシステムを目指して』にまとめられた。
- 59) 「信賞必罰」は語源の『管子』に遡るまでもなく、古くから官吏・公務員制度についても繰り返し注意喚起され続けてきたものであるが、ここで「成果主義・能力主義」への言及があることに留意すべきである。
- 60) 「能力等級制度」が打ち出されたことから、その勤務条件性をめぐる議論が起こり、連合及び全労連による提訴(平成14(2002)年2月)に対してILO結社の自由委員会が、労働基本権の制約維持について再考すべきこと、公務員制度改革について結社の自由の原則と調和させる見地からの速やかな合意が行われるべきとの内容の勧告を行ったこと等の事情もあり、政治的に法案化が止まる状況に至った。
- 61) 「内閣人事局」、「国家戦略スタッフ」、「政務スタッフ」等を含む改正法案が平成21(2009)年3月に国会提出されたが、同年7月の衆議院解散とともに廃案となった。
- 62) 公務部内で育成できない有為な人材の確保のための施策として、これらの特別法に先行して、採用・初任給格付け等を弾力化する人事院規則(1-24)も制定されている。
- 63) いわゆる技術系行政官に関わる国家公務員採用 種試験の技術系区分の統合、外務 種試験の廃止、試験内容の見直しなどが行われた。
- 64) 種・種等採用職員の登用については、指針を策定、「早期選抜」・「計画的育成」を中心に実施されている。また、男女共同参画については国全体の施策も踏まえ、指針等の策定を通して採用・登用の拡大の推進が図られている。
なお、以上、62)~64)に関しては、人事院編『人事行政の課題と展望 今後のあるべき公務員制度』平成20(2008)年参照。
- 65) 浅井清『国家公務員法精義』で、戦後制定された国家公務員法の「改革法」としての性格が強調されている。
- 66) 鶴海良一郎「任用制度に関する若干の問題について」『人事行政』昭和29(1954)年

「成績主義」 公務員制度（改革）の中で （鶴養）

11・12月号。

- 67) 「公務員制度改革」で定められた平成24（2012）年からの「新試験」の内容に注視する必要がある。なお、平成21（2009）年3月に示された「採用試験の在り方を考える専門家会合」（座長：高橋滋一橋大学大学院法学研究科教授）の報告書参照。
- 68) 大森彌「現代行政学の展開 アメリカ行政学における『行政』モデルとパラダイム」辻清明編『行政学講座1 行政の理論』東京大学出版会 昭和51（1976）年 50頁。