

# 「公務員」という言葉

鵜 養 幸 雄\*

はじめに

1. 「公」「公務」「公務員」
2. 「公務員」という言葉のルーツ
3. 日本国憲法下での用語（主・副の逆転と実質化）
4. 「公務員」のイメージ
5. 公務員の「定義」・「意義」
6. 公務員の「範囲」（含まれるもの、含まれない（排除される）もの）
7. 公務員の「種類」
8. 諸外国の公務員（さまざまな制度設計下での用語）

おわりに

## はじめに

今から100年ほど前に、我が国で法令用語として編み出された「公務員」という言葉は、当初は無色（透明）な道具概念であり、そのように定着していった。それが戦後の制度改革・「公務員制度創設」の際に、バラ色の期待を込められた言葉として用いられるようになり、しかし、ほんの10年も経たないうちに「制度改革」の対象として扱われ始め、さらには、それまでマイナスイメージを引き受けていた「官僚」、「役人」といった語に加わり、「公務員」自体も批判の対象となる漆黒の言葉となってきた<sup>1)</sup>。

本稿は、この言葉のルーツにさかのぼり、主として法令等の用語としての使われ方を確認しながら、そのイメージの変遷を追いつつ、公務員制度における「公務員」の概念について、内包・外延双方の観点から整理を行ってその姿を浮かび上げようとするものである。

---

\* うかい・ゆきお 立命館大学教授

## 1. 「公」「公務」「公務員」

### (1) 「公」 日本への導入とその後の展開

漢字の「公」の意味について、多くの漢和辞典類では、後漢の許慎が西暦100年頃に記した『説文』（『説文解字』）における説明（「背私公平説」）を参考にして、『韓非子』の「私に背く」を用いて解説している<sup>2)</sup>。すなわち、私を意味する「ム」の上に、背く・反対する意味の「八」を加え、「私」の対照語としての「公」があるとされる。他方、白川静氏の『字統』等によれば、金文・甲骨文字の時代にはそのような「ム」や左右にそる（背く）形の「八」の用法はなく、「公」は儀礼の行われる官廟の前の平面の形で、廟に祀られる人が原義とのことである<sup>3)</sup>。ただ、我が国に漢字が伝えられた時点では、「公」という字も、すでに『韓非子』流の理解の下で（半島経由で）伝来してきたものと考えられる。例えば、『十七条憲法』第15条では、「私に背きて公に向く」という表現が用いられている<sup>4)</sup>。

我が国で「公」の字が使われるに当たっては、もともと「オホヤケ」（おおやけ）という言葉の意味する実態があり、その上で漢字（中国語）の「公」の意味を学び、咀嚼つつ、2つの語を結びつけ「公」の字が当てられたことが仮名表記等の記録からうかがわれる。この「オホヤケ」は大きな「ヤケ」（現在でも「宅」の字を「やけ」と読むことがある）であり、古代日本の基礎的な単位であった農業共同体の中核的な施設として、その首長に属するものであったとされる（逆に小さなヤケは「ラヤケ」）（吉田孝氏）。なお、「オホヤケ」には「公」の他に「官」、「司」の字が当てられることもある。

中国では「公」に「公平」の意味もあったが、この部分が日本では広く用いられなかったところに特徴があるという（溝口雄三氏）<sup>5)</sup>。

導入時の古代日本における「公」は、その後、中世、近世、近代へと時代が進む中、基本的な構造を維持しながら、少しずつ変容していった。律

令制の浸透と共に公田・私田の別が認識され、中世には特にヒエラルヒーの中の「公」が統合されていき、近世の姿が現在の「公」観の根底にもあり、明治維新以降も、例えば、福沢諭吉の『文明論之概略』における発想法にも見られ、他方、西洋の“public”を受容する過程でも基本的な構造は維持されたといわれる(水林彪氏他)<sup>6)</sup>。

我が国における「公=オホヤケ」は、「私に背く」ものでありながら、重層構造をなすことが特徴的であると指摘される。重層構造というのは、単純化すると、ある集団全体に関わることはその構成員にとっては「公」であるが、さらにそれを包含する大きな集団に対しては「私」となり、その集団での「公」もさらに大きな包括的な集団に対しては「私」となり、頂点は王(天皇)に至る。例えば、村の個々の村民の「私」の意見をまとめる村長は、村の代表者として「公」の存在であり、それが藩との関係では「私」となり、その藩も幕府との関係では「私」となる。さらに、「公儀」である幕府も将軍が天皇に信書を差し出すときは「私儀」となる、といった構造である<sup>7)</sup>。

また、「公 私」・「官 民」という対比の比較から、「公」と「官」との関係が論じられることもある。現在の公務員制度における「官のシステム」の「生き残り」の中で、「官」の「公」に対する優越的な含意を指摘する議論もある<sup>8)</sup>。

## (2) 「公 務」

「公共哲学」等においては、「公」から「公共」へと議論を展開していくが、本稿では、「公」の「仕事」がどのような言葉で表現されてきたかについて見ていく。

「公」の(に対する)「務(つとめ)」が「公務」となるわけであり、この語は比較的早くから用いられているが、今日の「公務」に当たる語としては、むしろ、「公事」(オホヤケのツトメ)の方が一般的であったようである(『日本書紀』における用例からもうかがえる)<sup>9)</sup>。

我が国では、『十七条憲法』（第13条）では「それ与り聞かずということをもって公務をな助けそ」（それは他人の仕事であって関係がないなどといって、公務への支障を生じさせてなならない）の例がある。「公事」の語が使われた第8条では、「群卿百寮，早く朝り晏く退でよ。公事監（いとま）なし」（役人は朝早く出勤し，帰りは遅くまで働かなければならない。公の仕事は忙しいものでいとまがないのだ）と公務に当たる語に「公事」が用いられている<sup>10)</sup>。

なお，同じ「公務」を使いながら，文化の背景が違うことによる日中間の意味の相違は，古い用例で現れている。顔之推（531—591頃）の『顔氏家訓』（兄弟編）に見られる「公務」は，現代中国語でも「大家庭的集体事务」と訳されている。日本語訳で見ると，この部分は，争い事が起こるのは，「公務」（公平でなければいけない所）に「私情」を持ち込むからである，とされている<sup>11)</sup>。中国でも，時代が下って現れた『宋史』の「勤干公務」は，日本で今日使う「公務」と同様と考えられる。

日本でも，後の時代の用例として，『増鏡』にある「公務の日なりとも，暇を申して」や枢密院事務規程（明治21（1888）年）第3条の「枢密院は内閣及各省大臣とのみ公務上の交渉を有し」などもある。

また，「公務員」の語が現れる前のいわゆる旧刑法（明治13年法律36号）に，「公務」の語を含む「公務の執行を妨害する罪」も規定されていた。これ以外に，「公務を行ふを拒む罪」もあり，出兵拒否や徴兵忌避などを内容とする犯罪であったが，その後，個別の法律に移されていき，刑法上はこの罪は姿を消した<sup>12)</sup>。

### (3) 「公務員」

「公務」にさらに「員」が加わって「公務員」の語が用いられるまでには，次の2. で見るように，長い年月がかかっている。公務員に相当する語としては，古代以来の中国同様の「官人」，「官吏」，「吏員」や「役人」などが使われ，明治維新後も「官員」等が用いられた。また，「行政」に

携わる者を指す言葉として、「行政官」、「行政職」などの語も用いられていた。なお、「行政官」は「太政官」の前身の行政機関の名称でもあり、また、「公務」に「人」を付けた「公務人」という職が、旧藩時代の留守居役又は聞役の後身として慶応4(1868)年に設けられている(中央政治に関することを掌り、藩論を代表するものとして議事所に出仕した。後に「公務所」の「公議人」に改称された)<sup>13)</sup>。

また、「公務」「公務労働」という文脈から、「公務員労働者」、「公務員労働者職員」、「自治体労働者」などの語が導かれる。「公務労働」については、水口憲人氏による分析があり、この語が行政の分析にレレバントたりうる一般的背景として、政府活動の量、性格及び担い手の3つのレベルでのマクロな変化を整理した上で、公務の「サービス」としての性格を分析すると、いわゆる「二重性」論について、公務労働論争で使用されたこの語をあえて使うならば、「二重性」は、階級性と公共性という文脈よりは、蓄積＝商品化・抽象的労働・交換価値の系列と、「脱商品化」・具体的労働・使用価値という系列の「二重性」として理解できることが指摘されている<sup>14)</sup>。

(余論：使われなかった「公務員」の語 ルソー『社会契約論』における訳語 )<sup>15)</sup>

ルソー (Jean-Jacque Rousseau, 1712-1778) の『社会契約論』(Du Contrat Social, 1762)には数々の邦訳があるが、そこでは訳語として「公務員」の語は用いられなかった。

明治7(1874)年に中江兆民訳『民約論』として登場して以来、長らくこの題名で馴染まれ、昭和30(1955)年頃からは『社会契約論』が一般的になったこの書物で、執行権(行政権)の主体・団体の構成員に言及される場面が少なからずある。

原文の“magistrat(s)”の語は、ラテン語の“magistrātus”(官職・官吏を意味する)に由来し、現代フランス語では主として司法官を意味するも

のとして用いられるものの、英語の“magistrate(s)”は、治安判事の別称としても用いられる一方、行政に携わる職員の意としても使われている（したがって、英訳では、多くの場合、ほぼ同じ綴り字の“magistrate”が当てられている）。他方、日本の場合には、明治時代以降、この語にどういった訳語を与えるかについて訳者によって工夫がなされている。

明治7（1874）年の中江兆民『民約論卷之二』では、「行政」ならぬ「行法」を用いた「行法官」及び「行法諸司」が用いられた。しかし同人が明治15（1882）年に著した『民約訳解卷之一』・『民約訳解卷之二』（いずれも漢訳）では、「百司」、「吏士」、「百司吏士」、「官」、「有司」など、さまざまな語が当てられている。

明治10（1877）年の服部徳・田中弘義訳『民約論』では、「行法ノ權」を行う「有司」という訳語の他、政府を意味するものとして「行政官」（注13参照）という語が見られる。

大正9（1920）年の市村光恵・森口繁治訳では「行政官」が多く用いられ、その後、昭和2（1927）年の平林初之輔訳、同年の加藤一夫訳、昭和29（1954）年の桑原武夫・前川貞次郎訳、平成20（2008）年の中山元訳でも、「行政官」とされる場合が多い。（なお、桑原・前川訳の「まえがき」では、「《magistrat》には前後の関係によって「行政官」と「役人」と二つの訳語を用いてある」とされているが、多くは「行政官」で、逆に「役人」とされたものの原語は“officier”の場合が多い。）

「行政官」以外のものとしては、昭和10（1935）年の木村亀二訳では「官吏」、昭和20（1945）年の井伊玄太郎訳では「長官」、昭和31（1956）年の平岡昇・根岸国孝訳では「為政者」、昭和41（1966）年の井上幸治訳では「施政者」（ときに「施政官」）などとされている。

結局「公務員」という訳語は選択されなかったが、第3編第2章の同一人格中の「3つの意志」のくだりの“magistrat”に、次のように強引に「公務員」の語を当ててみるのも一興とするのは先人たちに対して礼を欠くであろうか？（他の部分は桑原・前川訳をベースとする。）

「われわれは、公務員の人格のなかに、本質的に異なった三つの意志を区別することができる。第一は、個人の固有意志であり、それは自己の特殊な利益のみを求める。第二は、公務員の共同意志であって、もっぱら、統治者の利益にのみかわりをもつ。それは団体意志とも呼ぶことができるもので、政府にたいしては一般的であるが、政府をその部分とする国家にたいしては、特殊である。第三は、人民の意志または主権者の意志であり、それは全体として考えられた国家にたいしても、全体の部分として考えられた政府にたいしても、同様に一般的である。」

## 2. 「公務員」という言葉のルーツ

### (1) 刑法（改正法）での使用

「公務員」という概念が「戦前から存在していたことを知る人は意外と少ない」（片岡寛光氏）といわれるが、また、刑法の全部改正（明40年法律45号）の中で編み出された「和製熟語」であることもあまり知られていないようである。

旧刑法制定当時にはこの語はなく、当初の条文では、例えば、現在の「公務執行妨害罪」に当たる罪は「官吏ノ職務ヲ行フヲ妨害スル罪」（139条）であり、「官吏其職務ヲ以テ法律規則ヲ執行シ」等の表現がとられ、「官吏」の行為を中心として、他の瀆職の罪なども規定されていた。

その後、「公吏」についても「官吏」と同様にすべきではないかが問題となり、「官吏」と規定するだけでは十分でないという認識が共有されたものの、その対応としては、単発の法律（明治23年法律100号）で、刑法の「官吏」には「公吏」も含まれるものとされるにとどまった。

その後、刑法の本格的な改正論議の中で、明治34（1901）年の改正法案の段階からいよいよ「公務員」の語が定義規定（第8条）として現われるようになり（翌明治35（1902）年の改正法案からは条文の位置がずれて、第7条になった。）、また、「公務員」を構成要件に含む罪の整理が行われ

た。そして、明治40（1907）年に実定法上初めて「公務員」の語が法令文に現れるに至った。すなわち、

「第7条 本法ニ於テ公務員ト称スルハ官吏、公吏、法令ニ依リ公務ニ従事スル議員、委員其ノ他ノ職員ヲ謂フ」

という定義規定が置かれた上で、各則上は、例えば、公務執行妨害罪において、

「第95条 公務員ノ職務ヲ執行スルニ当たり」(以下略)

などのように使用された。

改正法案提出の際の趣旨説明<sup>16)</sup>によれば、従来の規定の「官吏」・「官署」について、別の法律によって「公吏」・「公署」にも準用できるようにしていたが、この他にも「国家の事務に従事する職員」が少なくなく、現時点（改正前）では、一私人ということになってしまっている。他方、これらの者の名称は、「議員」とされていたり、「委員」と呼ばれていたり様々であって、いちいち列挙することはほとんど不可能といえる。とはいってもこれらの者を刑法上放置しておくことはできないので、ここに新たに「公務員」という語を設けて、広く国家の公務に従事する職員に関する規定を置き、同時に名称としては簡単な語を用いることにした、という<sup>17)</sup>。

また、改正法案審議の過程では、「公務員ナル言葉」が過去の我が国の立法例上で使用例があるかという質問（花井卓蔵氏）がなされ、政府委員（倉富勇三郎・当時司法省民刑局長）がこれまでの立法例ではない旨の答弁を行っている<sup>18)</sup>。

さらに、あえて新しい用語を使う意義、もともと「官吏」についてもこれに何が含まれるかという範囲が明確でなかったのに、新たな語を導入するとさらにわかりにくくなるのではないか、などについてのやり取りがなされた上で、最終的に認められるに至った<sup>19)</sup>。

(当初の条文解釈をめぐる論説)<sup>20)</sup>

刑法改正によって「公務員」の定義規定が設けられた後明治41（1908）

年の二つ論文が解釈に関する論説を行っている。

清水澄氏は、特に「其他ノ職員」の範囲について、3つの点から要件該当性を検討した。

「公務」に関するものであること

(「皇室」の事務は「国務」とは異なるが、他方私務でなく、該当するが、「皇族家ノ事務」は当たらず、また、公益法人も公益というものの民法上の法人なので当たらない。)

「従事」すること

(必ずしも継続的でなくてもよいが特定業務を臨時に行う場合は含まれない。他方、休職・待命中の官吏は、現実の職務従事はないがここに含まれる。)

「職員」であること

(「員」の語は、定員・員数といった意味合いなので、臨時の嘱託等は当たらない。職務の内容については事務職でなくても可、傭員(「巡視」,「小使」,「給仕」)などは私法上の契約に基づくものではあるが含まれる(後の判例等の「単純労働者」を除くことと必ずしも一致しない。また、次の佐々木説とも異なる。)俸給の支給も不問とする。)

さらに、各論として「待遇官吏」,「執達吏」,「破産管財人」等は該当するが、「兵士」(陸海軍刑法による)、「日銀総裁及副総裁」,「法廷ノ鑑定人」等は除かれるとする。

佐々木惣一氏は、「国法上」の観点から論じ、「公務員」の語は先ず刑法に現れたが、国法全体の理論の中で、「官吏」等との関係を踏まえつつ検討を加えた。

「法令ニヨリ」の語があることから、「事実上ノ官吏(officers de facto)」は除かれる。

「職員」であることを要件とするのは、「国法全般ノ精神」から「大イニ実益」があるとする。つまり、「職員」は、その事務が「多少智能的ノ性質」をもつことが必要とされる。したがって、「使丁」,「門番」,

「人夫」等は含まれないことになる。

他方、公務従事の法律関係は問わず、議員・委員のように勤務関係がなくとも、雇員のように司法上の契約関係に基づき「任命」がないものでも「公務員」となるとする。ドイツの官吏（Beamte）が勤務関係と任命を要件としているとの異なり、「我新刑法二所謂公務員ナルモノハ其ノ範圍頗ル広シ」とされ、立法者がそれを意識していたかどうかは知らないが、「国法上ノ見地」からはそのように解されると結んでいる。

（現行の条文の規定に至る、その後の経緯）<sup>21)</sup>

戦前の改正案（「改正刑法仮案」昭和6（1931）年、各則は昭和15（1940）年）では、「法令ニヨリ」を削り、「官吏、吏員、議員、委員其ノ他公務ニ従事スル職員ヲ謂フ」という案が作成されている。それまでの特に公務執行妨害罪、贈収賄罪等に関する判例の蓄積等を通じて、概念のはっきりした対象以外は「公務に従事する職員」の該当性の判断によることになるが、戦後10年以上経ってからの草案（昭和31（1956）年から検討された結果である「改正刑法準備草案」昭和36（1961）年）では、「官吏」、「吏員」等の言葉を避け、「国又は地方公共団体の組織において一定の職務権限を有する者、その他法令により公務に従事する職員をいう」と表現とされた。解釈上の疑義をさけるために定義規定を引き続き置くものの、従前の判例・学説を踏まえつつ、後からできた国家・地方公務員法上の「公務員」と異なる点も意識されている。範囲の広狭に関しては、「国又は地方公共団体」という限定を加えることにより公共企業体の役職員は除き（これらはそれぞれの特別法で「みなし」の規定を設けることで対処することを想定）、他方「職員」は解釈上いわゆる単純労務者を除くことを前提にされている（理由書及び準備会議におけるやりとり）。

その後、法制審議会での検討結果として昭和49（1974）年に示された「改正刑法草案」では、概念を明確化するという観点から「公務」が「国又は地方公共団体の事務」とされたが、結局、平成7（1995）年改正によ

る現行規定では、「国又は地方公共団体の職員その他法令により公務に従事する議員、委員、その他の職員をいう」とされており、「法令により」「公務に従事する」「職員」について、従前の判例の蓄積等を参照して、個々の犯罪構成要件における「職務」等の判断とともに「公務員」該当性が決定されることになる。なお、公務員ではないが、法律の規定によって、刑法等の規定の適用について公務員とみなす、いわゆる「みなし公務員」については、後述(6.(2))。

## (2) 刑法に登場後の使用・応用

話を前世紀初頭に戻すが、明治34(1901)年には、福地桜痴氏が、法案段階での「公務員」の語に注目し、そこでいう「公務員」をことごとく「官吏服務紀律」に服させることを良しとしつつ、さらに一歩進めて「公務律」(倫理規程)を制定すべしと提唱した<sup>22)</sup>。

講学上の言葉として、「公務員」がさっそく利用されたのは、明治35(1902)年の小原新三『行政法汎論』である。第4章を「公務員」として、「肉体人たる行政機関」を「公務員と名く。」その理由としては、この語は普通使われるものではないが、刑法改正案に現れて、まだ草案に止まっているものの、「極めて便利」であるので使うこととしたとのことである<sup>23)</sup>。なお、後年(昭和13(1938)年)、蠟山政道氏は、国策会社の社員の人事行政・労務管理に関して、「公務員の性質を帯びた制度」にすべきと論じている<sup>24)</sup>。

明治40(1907)年ごろには、統計資料などで「公務員」の概念が利用される。ここでいう「公務員」には、「官吏」・「吏員」の他、「貴族院議委員」・「衆議院議員」・「府会及び郡会議員」を含めて人員数をまとめている。明治43(1910)年の統計から現れている<sup>25)</sup>。

大正7(1918)年の星一『官吏学』では、「広く官吏公吏及水利組合産業組合耕地整理組合の如き特殊の公法上の団体の役員或は公証人執達吏等の如き特殊の国家機関をも包括する用語なり」とやや広い意味での説明を

している<sup>26)</sup>。

### (3) 恩給法制定に伴う使用

恩給制度は、実質的な制度発足は明治初期にさかのぼり、明治9（1876）年の「陸軍恩給令」、明治17（1884）年「官吏恩給令」といった勅令で定められたものが、明治23（1890）年には、「軍人恩給法」・「官吏恩給法」という法律の形に整理統合されつつ「権利性」が付与されたといわれる<sup>27)</sup>。

しかし、その後、さらに、小学校・公立学校の教諭、巡査、看守などを対象とするさまざまな恩給制度が創設され、これらの制度・根拠がバラバラであった諸制度の「総合統一」を図るために「恩給法」（大12年法律48号）が制定された（もっとも、職員としての性格が異なるものとされた「宮内職員」はこの法律の対象とはならなかった。）

恩給法第1条が恩給対象者としての「公務員」（「及之ニ準スヘキ者並其ノ遺族」）を定め<sup>28)</sup>、公務員の定義規定の条が別に設けられた。すなわち、

「第19条 本法ニ於テ公務員トハ文官、軍人、教育職員及警察監獄職員並第24条ニ掲クル待遇職員ヲ謂フ」

として、「公務員」に、文官、軍人、教育職員、警察監獄職員の4つのもの及び「待遇職員」（第24条によれば、「判任官以上ノ待遇ヲ受クル」神職、技師等）が含まれているが、このことは、「公務員」という語が、「くくり」の道具として有用であったことを示しているといえよう。

その後、恩給法は、経費節減のための改正、戦争の拡大に伴う改正等が行われ、戦後、「軍人」の消滅に伴う廃止と恩給対象としての復活（昭和28（1953）年）を経て、さらに、地方公務員・公社・公団職員への身分切り替え者の準用を図るための改正などが行われた。戦後の「公務員制度」創設との関係では、従来から恩給制度上は対象外であったが、公務員法には新たに含まれる雇員・傭人を「公務員」から除外し、他方、必要に応じ

て「準用」する職員などが定められている。

恩給制度自体は、共済制度の創設（昭和34（1959）年に国家公務員共済組合法，昭和37（1962）年に地方公務員等共済組合法）により，恩給制度対象者は，従前の「公務員」及びその遺族に限られることとなった（現在，公務員現職者で恩給制度の対象者はいない）。ただ，仕組みとして現行法令の一つとして残る恩給法では，その歴史的過程から，同法の「公務員」は，3段階の複雑な概念となっている。つまり，（本来的）「公務員」に「準公務員」が加わり，さらに，「準用公務員」（「公務員」及び「準公務員」に準ずるもの）が存在するものとなっている<sup>29)</sup>。

### 3. 日本国憲法下での用語（主・副の逆転と実質化）

#### (1) 日本国憲法下の「大転換」

「日本国憲法を迎え，事態は一変した。天皇の官吏から，全体の奉仕者であり，と同時に勤労者でもあるものとして，公務員は憲法上位置づけられるようになった<sup>30)</sup>」。

日本国憲法で現れる「公務員」（又は「官吏」・「吏員」）は，「英訳」も対照すると，次のとおりである。

第15条第1項～3項 公務員（public officials）の選定・罷免権，全体の奉仕者，選挙

第16条 公務員（public officials）の罷免の請願

第17条 公務員（public official）の不法行為に対する賠償

第36条 公務員（public officer）による拷問等の禁止

第99条 公務員（public officials）の憲法尊重擁護義務

第103条 公務員（public officials）の地位に関する経過措置

第7条第5号 官吏（officials）の任免

第73条第4号 官吏（civil service）に関する事務の掌理

第93条第2項 地方公共団体の吏員（local officials）

なお、昭和21（1946）年にGHQから案文を「受領」した当初の「外務省仮訳」では、第15条に当たる条文（第14条）の“public officials”は「公務員」とされていたものの、“servants of the whole community”は「全社会ノ奴僕」であった<sup>31)</sup>。

また、「官吏」については、第7条に当たる条文（第6条）の“officials”は「官吏」であったが、第73条に当たる条文（第65条）の“civil service”は「内政事務」となっており、内閣の行う事務としての「法律の定める基準に従ひ、官吏に関する事務を掌理すること」が「国会ノ定ムル規準ニ従ヒ内政事務を処理スヘシ」という全く別の内容となっている。なお、戦前にも蠟山政道氏は、“civil service”に「行政職」の訳語を当てている<sup>32)</sup>。

「吏員」の語は、地方自治法上はその改正（平成18年法律53号）で姿を消している。改正前（旧173条）では、地方公共団体の長の補助機関である一般職の職員を「吏員」と称し、「事務吏員」と「技術吏員」に分けられていたが、ともに「職員」に改められた。もっとも、「官吏」・「吏員」の語は、実質的な意味としては戦前の制度下での内容との連続性を失っているが、憲法上の用語として残っている以外にも、法令上は引き続き使用されている。その多くは、職名としてすでに定着してしまっている「収税官吏」（例えば、犯罪による収益の移転防止に関する法律（平成19年法律22号）第11条第1項）、「出納官吏」（例えば、財務省設置法（平成11年法律95号）第4条第7号）や、「徴税吏員」（例えば、行政手続法（平成5年法律88号）第3条第1項第6号）、「消防吏員」（例えば、武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律（平成16年法律112号）第28条第4項第3号）などである。修飾語のない「吏員」としては、官庁等の法務大臣に対する通知義務を定める場合に、一般社団法人及び一般財団法人に関する法律（平成18年法律48号）第263条、会社法（平成17年法律86号）第826条等で、「裁判所その他の官庁、検察官又は吏員」と規定されている。また、古くからの規定が現在も適用されているものとしては、戸籍法施行規則（昭和22年司法省令94号）第66条の2で、届出その他市町村

長の受理した書類の閲覧は、「吏員」の面前でこれをさせなければならない、と定めている例がある。

憲法第15条(第1項および第2項)が憲法上の代表的な「公務員」に関する規定であるとするれば、この「公務員」の典型例は、直接に選定(選挙)された議員と考えるのが素直と思われる。このことは、案の作成段階でまず「選挙」(elect)語が用意され、現実性を考慮して「選定」(choose)に代えられた過程を見ると、公選による職の方が代表的な「公務員」であったといえよう<sup>33)</sup>。

以下、憲法各条の「公務員」について、制定時の(帝国議会における)議論を中心に概観しておく<sup>34)</sup>。

(以下、この項で単に「審議」といった場合、帝国議会の両院における憲法改正審議を指す。)

(第15条)

「公務員」の概念について最も中心となる規定がこの条であるが、国務大臣金森徳次郎氏の説明では、「国民固有の権利」とは、国民主権を背景にして「理論的根拠を茲に宣言した」もので「世の中に今まで存在して居ります種々なる誤解 誤解と申しますのは、官吏その他公務員側の動もすれば陥り易い誤解を、これではっきり解こう、斯う云う訳です。」とされている。ただし、「権利が現実に現れ」る場合は選挙、選挙によらない任命など「種々なる形を以て出現して来る」としている。

牧野英一氏は、「ヨーロッパの言葉」の「インアリエナブル」ならわかるが、「固有の権利」という言葉は「甚だ面白くない」、ただ、他によい訳語が思いつかないので意見にとどめるが、この条を意義は「任命大権に対する根本的の修正」であると理解する旨述べている。

ここでいう「公務員」に国会議員が含まれることも確認されている。ただ、その他の公務員も含めてただ、具体的な「罷免」の手続がない点については、これも憲法は具体的な形までを「突止めて」いないと答弁されている。

第15条第1項が「根本原理」を示したものであり、ただちに全ての公務員を公選によるというものではないということについては憲法解釈上も異論は示されていない。

第2項の「全体の奉仕者」という語については、佐々木惣一氏が、「全体」が「国家」につながり誤解される危惧を示したのに対して、金森大臣は、「これは言葉がちょっと浅過ぎますけれども、世間でこの位の程度返は、現在の用例が発達して居ると云うように考えて用いたのであります」が、「社会全体に対する奉仕者、斯う云う意味であります。」と答えている。

第2項の「公務員」の範囲が議論され、「官吏」に限らず、「総理大臣」、「委員」、「議員」といったものを「全部含んで」いる旨の答弁がなされている。

金森大臣によれば、第2項は公務員の在り方について、「露骨に言えば、徳川時代以来の気持がその儘入って、今日の吏僚の頭の中に、制度の上に、現れて居り」、これは良い点もあるが、「不親切とか、怠慢とか、責任の転嫁」というような良くない点も非常にあり、「根本的に考えを変えた新しき姿に」することを目指すものとされている。

「全体の奉仕者」の意義は、学説・判例の蓄積を重ねながら議論されているが、例えば、国会議員、一般職の公務員、裁判官などそれぞれによって「全体の奉仕者」の意味は異なってくることになる。最もよく議論されている点は、一般職の公務員に関する基本的人権の制約の問題（労働基本権、政治的活動の自由）であり、現在、憲法学上、修飾語を付けずに「公務員の人権」といった場合、「一般職の公務員」を対象とした議論となっている。

（第16条）

列挙された請願事項に「罷免」はあるが「任用」についてはどうかという質問もなされたが、掲げられた事項が例示であり、必要な場合には立法措置が講じられることから問題なしとされている。

（第17条）

本条は、当初の案にはなく、審議の過程で衆議院の提案を受けて設けられたものであるが、「公務員」の「不法行為」に基づく損害に対する救済の意義が確認されている。(必ずしもここでいう「公務員」の範囲について具体的な議論はなされていないが、執行にあたる現場の公務員を想定したやり取りが行われている。)

憲法の規定自体の効力、これがいわゆるプログラム規定かについて、通説はプログラム規定であるとされるが、抽象的権利を定めたとする説も主張されている。(実際には、この条に基づく国家賠償法施行前の請求可否について議論が分かれたが、国家賠償法附則第6項が「この法律施行前の行為に基づく損害については、なお従前の例による」としてことによって賠償責任は否定されている。)

なお、国家賠償法上の「公務員」については後述(3.(3))、  
(第36条)

ここで用いられる「公務員」に対応する「英語」は他の条文で用いられている“official”ではなく、刑罰執行者としての“officer”である。「公務員」の意義に関する議論は特になされていないが、「残虐な刑罰」を立法措置を含めて「絶対に」「禁ずる」強い意思が確認されている。

(第99条)

この条をめぐるのは、天皇の位置付け、及び国民の憲法尊重擁護義務の有無及び義務違反があった場合の対応を中心に議論されている。天皇・摂政以外を広く「公務員」として捉えて議論が行われている。(「又は」「及び……その他の」という重層構造が、当初の英文では並列的に読めることから「天皇」も「公務員」に含まれるかどうかの疑義も生じたが、英文上も“or”, “as well as”と重層構造になり、この疑義は解消されている。)

(第103条)

審議では特に議論はなく、旧憲法上から実質的に公務に従事する者が引き続き存在することが前提となっている。もし本質が全く異なるものとして日本国憲法が許容しない存在であれば、「経過措置」自体の要否にも開

わる問題となるうが、憲法の基本原理の変更も「改正」によっている（もっとも「八月革命説」ではあくまで形式上の「改正」であるが）ことから、行政機能の担当者が継続して存在することはそれほど疑問とされなかったと考えられる。

（官吏・吏員）

審議の過程で「官吏」と言う言葉に対する違和感が示されている。松本学氏が第7条の「官吏」も公務員の語にしたらどうか、かつては任命大権の下で官吏服務紀律なども定められたが、「今度は公務員になる以上国民に対しての関係になる」ことから「出来ますならば官吏と云う文字をなんとか適当に御変えになることは出来ないものか」と質問したのに対して、金森大臣は「実はこの憲法を起草致します時には想像を致しませぬでした」としつつ、第15条の「公務員」の規定は一般基本的な規定であるのに対して、内閣の掌理の対象等の具体的な場面では「官吏」の語を用いることへの理解を求めた。また、7条「官吏」について広く解するののかについては、限定的（むしろかつての親任官・勅任官を思わせる）に解する旨を答えている。

また、「官吏に関する事務の掌理」に関する「法律の定める基準」について、金森大臣は、「現在研究中」として、いずれ「官吏法」ないし「公務員法」の案を示すことを述べている。憲法の文言との整合性を強調すれば、国家公務員法は本来「官吏法」であったのかもしれない。

他方、「吏員」についても公選の対象を前提とするが、まずは地方公共団体の長や議会の議員も含めた広い意味としつつ「法律の定め」で限定するものとして用いられている。

## (2) 主・副の逆転

憲法に現われた「全体の奉仕者」の語は、その契機はアメリカ側の案に含まれていたことにあるが、むしろ、日本側にとって、「我が意を得たり」とでもいうように、旧来の「官吏制度」を改革するための標語として頻繁

に使われだした。その過程で、「公務員」の語で想定されるが、国家・地方公務員（一般職）となっていったのではないかと推測される。

日本国憲法制定時の帝国議会の委員会での答弁等でも、公務員の「パブリック・サーヴァント」としての性格が繰り返し述べられているが、また、官吏に関する制度の見直しについても、根本的に改める観点から「公務員法とも云ふべきもの」を考えている、などと述べられている。

日本国憲法施行日の前日になされた官吏服務紀律改正や国家公務員法案への「全体の奉仕者」の取り込み（いわゆる Hoover 草案にはなかったが、服務の根本基準及び懲戒対象となる違反行為について、後から入れられた。）は共に日本側のイニシアティブによるものである。このようにして、典型的公務員＝「一般職」の常勤職員への変化が生じたといえよう<sup>35)</sup>。

現在では、憲法（学）上の議論で「公務員の人権」「公務員の基本権の制約」等の場合、念頭に置かれる「公務員」は一般職の国家・地方公務員である<sup>36)</sup>。

なお、日本法令を英訳する場合において、法務省の「日本法令外国語訳データベースシステム」では、「公務員」には、一般的に（原則として）、“public officer” が当てられ、場合によって、“national civil servant”，“national public servant” が用いられている。）なお、法律の題名である「国家公務員法」と「地方公務員法」は、それぞれ “National Public Service Act” と “Local Public Service Act” である（ちなみに、両法とも、制定時の英文官報（OFFICIAL GAZETTE, ENGLISH EDITION）では、「法律」は “Law” とされている）<sup>37)</sup>。

### (3) 国家賠償法

公務員の不法行為に対する賠償の規定は、憲法草案にはなく、憲法制定過程における修正として設けられたものであるが、さらに、国家賠償法（昭和22年法律125号）が制定され、損害を与えた行為主体としての「公務員」が定められている。（もっとも、旧憲法下でも「公務員」の行為に対

する賠償法案が提出されている（大正10（1921）年）<sup>38)</sup>。

国家賠償法の「公務員」概念は、国家賠償の理念に照らして判例等の積み重ねにより形成されている<sup>39)</sup>。

国家賠償法では、第1条（第1項及び第2項）と第3条（第1項）に「公務員」の語が用いられている。国家賠償の要件を規定する第1条に関しては、ここでいう「公務員」の概念が、

「公務員」か否かが適用の前提となり、

「故意・過失」の判断対象とされる

ものとしてその意義を位置付けられ、解釈としては、「国家公務員法等により公務員としての身分を与えられた者に限らず、およそ公務を委託されてこれに従事する一切の者を指す」（名古屋高判昭和56年10月28日判時1038号302頁、『公務員判例百選』4号事件）というように広く解されている。

（なお、第1条第1項と第2項の「公務員」について、前者が組織的・一体的に把握されることが少なくないのに対して、後者は、個人としての公務員を念頭に置いたものであり、両項の概念が常に一致するわけではないとする指摘もある（免責特権が認められる場合に賠償責任追及はできるが求償は否定される）（宇賀克也氏））。

第1条第1項の「公務員」の概念は、「公権力の行使」の面に着目して整理されたものであり、「公権力の行使の概念」が「中核」である（「解釈論的には、原則として、当該不法な行為をした者の身分ではなく、当該行為が公権力の行使であるかどうかで適用関係がきまってくることに注意しなければならない」（塩野宏氏）との指摘が重要である。

近時の判例（最一小判平成19年1月25日、民集61巻1号1頁）では、児童養護施設の職員（都道府県による児童福祉法第27条第1項第3号の措置に基づき社会福祉法人の設置運営する児童養護施設に入所した児童を養育監護する施設の職員）を県の公権力の行使に当たる公務員に該当するとしている。

(4) その他の法律<sup>40)</sup>

国家・地方公務員に関連する特別法・特例法では、「公務員」の概念は国家公務員法(昭和22年法律120号)・地方公務員法(昭和25年法律261号)のそれを前提とするが、制度趣旨から、「公務員」のうち、「職員」としての勤務期間の短い「非常勤職員」等を制度適用の対象から除いているものもある(例:国家公務員退職手当法(昭和28年法182号),国家公務員共済組合法(昭和33年法律128号),国家公務員宿舎法(昭和24年法律117号)等)。

なお、専ら一般職の職員を対象とする法律の場合、タイトルでは単に「職員」され、法律内で「公務員」が規定されるのが一般的である(例:一般職の職員の給与に関する法律(昭和25年法律95号),一般職の職員の勤務時間、休暇等に関する法律(平成6年法律33号)等)。特別職である防衛省職員を含む制度の場合に「国家公務員」とされているもの(例:国際機関等への派遣、育児休業等)もある。

また、国と地方とを比べた場合に、労働基準法等や条例によるものについては、地方公務員についての「法律」がない(例:退職手当については、地方自治法第204条第2項及び第3項に基づき、「退職手当」は条例で定めることとされている。)ものもあり、他方、地方公務員についてのみの仕組み(例:公益法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律(平成12年法律50号))もある。

ちなみに、国家公務員倫理法(平成11年法律129号)は、一般職の国家公務員(短時間勤務職員以外の非常勤職員を除く。)を主たる対象としている制度であるが、「雑則」において、現業、特定独立行政法人、特殊法人等に関する規定(41条及び42条)に加え、第43条で「地方公共団体等の講ずる施策」の見出しの下、「地方公共団体及び地方独立行政法人法(平成15年法律118号)第2条第2項に規定する特定地方独立行政法人は、この法律の規定に基づく国及び特定独立行政法人の施策に準じて、地方公務員の職務に係る倫理の保持のために必要な施策を講ずるよう努めなければ

ならない。」と規定している。

## 4. 「公務員」のイメージ

### (1) 辞典・事典類での説明

「公務員」という言葉は、国語辞典類では、「国または地方公共団体の事務を担当するもの。国家公務員と地方公務員とに区別。また、一般職と特別職とに分ける。」などと説明されている<sup>41)</sup>。すでに国家・地方公務員法制度を全通とした公務員概念が前提とされていることがうかがえる。

他方、百科事典類では、戦前の官吏制度、憲法第15条第2項に言及しつつ説明を行い、「実定法上、最も広い意味では、国または地方公共団体の公務に従事するすべての者をさす。したがって、広く国会議員や地方議会の議員を含まれる（日本国憲法15条2項に規定された公務員）。しかし、一般的に公務員という場合には、公選による議員を除いたそれ以外の公務を担当する職員をさす。さらに狭義には、国家公務員法または地方公務員法が適用される、いわゆる一般職の職員だけをさすことが多い」としている<sup>42)</sup>。政治学事典等でも、憲法に言及しつつ公務員法上の公務員概念を中心に解説をしている<sup>43)</sup>。

法律用語辞典類では、(最)広義(日本国憲法上の意義)と公務員法、刑法等個別法上の意義とを分けて解説するのが一般的である<sup>44)</sup>。

### (2) 類語

公務・行政に従事する者を指す言葉としては、1.(3)で見たように、他に、古く律令時代からの「官人」、江戸時代に良く用いられた語としてなじみ深い「役人」、見時時代以降良く用いられた「官員」、「官吏・公吏」、「官僚」などがある<sup>45)</sup>。

時として政治・行政を含めて「有司」も使われている（「有司専制」といった批判がなされている。もっとも、『論語』でもすでに「有司」は悪

しき役人像の表現として用いられている場合もあるが)<sup>46)</sup>。

「官員」や「役人」には、「官員様」、「お役人さま」などと丁寧な表現の裏側に揶揄する気持ちが込められたこともあった<sup>47)</sup>。また、「官僚」という言葉は、政治学・行政学で「官僚制」の内容として学術的な分析としての無色の言葉を超えて、一般的な書籍では、イメージの悪い語として用いられている(注1参照)。

なお、「公僕」の語は、英語の“public servant”が念頭に置かれて、戦後プラスのイメージで語られることが圧倒的に多い。戦前・戦後の質的な違いを説明する際にも、例えば、「大日本国憲法下では、官吏、公吏などの言葉が使われていたが、国民主権の日本国憲法下では、国民の公僕という意味を込めて公務員という言葉が主として使われるようになった」などとされている<sup>48)</sup>。

「公僕」という言葉自体は、戦前から知られており、明治初期の「立志社設立趣意書」(起草・植木枝盛)にある「公共の僕」の語も同義であろう<sup>49)</sup>。他方、「官吏を公僕視するは民約説の垂流なり」という主張もある<sup>50)</sup>。また、大正13(1924)年の『東洋経済新報』の社説で、石橋湛山氏が「役人は国民の公僕に帰るべきである」と記したことも有名である<sup>51)</sup>。なお、昭和15(1940)年の『実業之日本』には、「公僕としてのサラリーマン」と題する一文が掲載されている<sup>52)</sup>。

戦後は奉仕者という響きが良いイメージで受け入れられ、金子武蔵氏は「公僕」という言葉に公務員のあり方は凝縮されているとする<sup>53)</sup>。もっとも、これに対して上野陽一氏は、戦後間もない時期でも「僕」(しもべ)の語を用いることに心理的な抵抗感を示していた<sup>54)</sup>。

### (3) 「悪しき官僚・官吏」から「期待をこめられた公務員」へ

戦前、「官僚」・「官吏」がマイナスイメージで語られたのに対し、新たな戦後の制度への変化の代表的な言葉として「公務員」が用いられ、多くの場面で「天皇の官吏」から「(国民)全体の奉仕者」への質的転換が、

非常に好意的に語られた。

例えば、『塔』の昭和24（1949）年3月号に入江俊郎氏（当時衆議院法制局長）は「官僚から公務員へ」と題する一文で、次のように記している<sup>55)</sup>。

「官僚とか官吏とかいふ言葉に代へて、新憲法では公務員といふ言葉がある。公務員といへば、国家の公務員と地方公共団体の公務員とがある。官僚又は官吏といふのは国家公務員に当る。色々なやな連想を伴う官僚といふ言葉を抹殺して、国家公務員といふ言葉を用ひることにしてはどうか。これは言葉だけの問題ではなく、その本質にも触れる問題で、その地位にある御本人たちにとつても、又一般の世人にとつても、事物に対する正しい判断上の心構へを適切に保つ所以だと思ふ。」

「新憲法には、公務員は全体の奉仕者であると書いてある。国家の公務員は、今や全国民の奉仕者なのだ。主権者は全国民であり、公務員はそれへの公のサービス提供者なのだ。」（中略）「パブリック・サーヴァントといへば、よく実体をあらはしてゐる。そして、それはつまり公務員といふ言葉に落付くのである。」

#### (4) そして、転落

田中二郎氏は、国家賠償法制定に関する説明の際には「公務員」に「公僕」としての期待を示していたが、数年後の昭和30年代の公務員制度改革論に際しては、「公務員」の在り方についての問題点を指摘している。ただ、そこで論じられているのは、一種の「純化論」で、「公務員」の範囲が広すぎるのでさまざまな問題が生じるのであり、国民に対して責任をもちその期待に応えられる（皮肉なことに旧「官吏」のイメージが重なる）ような者のみを「公務員」とすべきとする。この議論の系譜は、その後の臨調・行革審での議論にもつながっていくものである<sup>56)</sup>。

それが、さらに、イメージの変化（悪化）が進み、一部が悪いといった議論を超えて、「公務員」それ自体への批判が強まり、「公務員の信頼回

復」が求められ、「公務員倫理」が議論される。そして、度重なる（報道に現れた）「不祥事」に対して、公務部内での「申合せ」といった生温いものではなく、「立法化」が求められた。その結果、「公務員倫理」という語が実定法上も現れることになるが、これは、「公務員」という言葉と、本来人として守るべき道・道徳についての「倫理」が直接つなげられることから、「公務員」自身に倫理が欠けている（部分がある）ことを示す表現で、「公務員」の「サービスの規律」、「綱紀肅正」などといった表現よりも厳しいイメージが加わる。国家公務員倫理法（平成11年法律129号、この法律は、いわゆる議員立法である。）及び国家公務員倫理規程（平成12年政令101号）が制定されるに至っている。設立10年を迎えた「国家公務員倫理審査会」（人事院）が実施したアンケートの結果等を見ても、「信頼回復」はなかなか難しいようである<sup>57)</sup>。

## 5. 公務員の「定義」・「意義」

（以下では、国家・地方公務員制度における「公務員」を扱うことから、原則として、「」を外して記述する<sup>58)</sup>。）

### (1) 解釈・運用に委ねられる公務員該当性

「定義」という言葉の定義次第だが、例えば、地方公務員についての「定義」規定といわれる地方公務員法第2条は、地方公務員＝「地方公共団体のすべての公務員をいう。」とし、また、同法第3条第1項では、「地方公共団体及び特定地方独立行政法人」の「全ての公務員をいう。」とするものの、ではそこでいう公務員が何を意味するかについては、法律上明らかになっていない。

国家公務員については、国家公務員法第2条第4項後段に「人事院は、ある職が、国家公務員の職に属するかどうか及び本条に規定する一般職に属するか特別職に属するかを決定する権限を有する」と規定されている。

実務上、判断基準として用いられる、いわゆる3要素（要件）といわれるものがあり、これは基本的に、国家公務員・地方公務員に共通するものと考えられている。

それは、

任命行為があること（その者を「任用」するのであり、単なる事務の委託と異なる。）

原則として給与を支給されること（「原則として」を付すのは、法律上無給とされているが公務員として扱うことが適当なものがあることによる。）

公務に従事すること

であり、国家公務員については法律上人事院に判断権限が認められているのに対し、地方公務員についてはそのような規定がなく、その地方自治体の任命権者の解釈・判断によると考えられている（もちろん、最終的には司法の判断によることになるが<sup>59)</sup>）。

## (2) 判断事例

国勢調査員、保護司（法律上無給とされる）などについて、公務員であるとされているが、他方、公証人については、公務員でないとされている<sup>60)</sup>。

現行規定では公務員ではないが、人権擁護法案においては、人権擁護委員を公務員とする改正内容が含まれていた。公務員となるか否かにより、服務規定や災害補償制度の適用の有無といった効果の違いが生じることとなる<sup>61)</sup>。

判例に現れた事例では、例えば、司法修習生について、国家公務員としての退職手当の支給対象となるかが争われたが、東京地裁昭和37年6月1日判決（行裁例集13巻6号1201頁）では、「国の公務に従事する者ではない」ことから国家公務員ではないとされた（この判断は、最高裁判所でも支持された（最二小判昭和42年4月28日民集21巻3号759頁）<sup>62)</sup>）。

### (3) 意 義

公務員の「意義」として、国家公務員法・地方公務員法共にその第1条に掲げる目的である、公務の「民主的」・「能率的」運営を担う者であることがあげられる。

なお、行政法学上の公務員の意義に関しては、「行政機関」としての位置付けいかん、「公務員関係の法的性質」、「特別権力関係」などの議論が展開される<sup>63)</sup>。

また、公務員の職業としての意義や身分(地位)を保有することの意義が論じられることもある<sup>64)</sup>。

## 6. 公務員の「範囲」(含まれるもの、含まれない(排除される)もの)

### (1) 公務員制度における意義

公務員の「範囲」の問題は、公務員制度を考える上での「アルファでオメガ」である(鹿兒島重治氏)といわれる。その範囲をどのように考えるかは、制度設計の内容と表裏一体の関係にあるものといえる(公務員とする、しないということに国家政策が密接に関連するということに関して、歴史上のやや滑稽と思われる例としては、ローマ帝国時代のエピソードがある。「パンとサーカス」の政策を推進する上で、政治的な発言力も強まったパン屋組合(*corpus pistorum*)の意向も踏まえて、「国家に重要な人々」であるパン屋・パン職人を国家公務員として、穀物皇帝在庫(*fiscus frumentarius*)から給与を支給したという。<sup>65)</sup>

### (2) 「みなし公務員」・「準公務員」

法律の規定によって公務員とみなされる「みなし公務員」は、その性質上は公務員制度の公務員には当たらないが、職務執行の確保や職務の廉潔性の確保のために、刑法等の罰則規定の適用に当たっては公務員として扱うこととされる者である。一般的な規定ぶりとしては、「刑法(明治40年

法律第45号)その他の罰則の適用については、法令により公務に従事する職員とみなす」という表現が用いられている。主として、公務執行妨害罪、賄賂に関する罪を念頭に置いたものである<sup>66)</sup>。

また、従事する業務の性質を勘案して「公務員とみなす」こととされる場合がある。建設業法（昭和24年法律100号）第25条の8では、「都道府県審査会の委員及び特別委員は地方公務員法（昭和25年法律第261号）第34条、第60条第2号及び第62条の規定の適用については、同法第3条第2項に規定する一般職に属する地方公務員とみなす。」と規定している。地方公務員法の定める守秘義務及びそれに対する罰則の規定を適用するためのものである。

なお、「準公務員」という言葉が使われることもある。法律上の用語としては、前述（2.(3)）のとおり、恩給・共済制度に限られているが、多様な使われ方をしており、「みなし公務員」のことを指して用いられる場合もあれば、かつて公務員であった独立行政法人（非特定）職員を指す場合や、より広く特殊会社等も含めて国・地方と関連の深い団体（いわゆる「政府系」等）の職員をいう場合もある。

### (3) 数の問題との関係

公務員の数について定員・定数の問題がある。国家公務員の場合、総定員については、行政機関の職員の定員に関する法律（昭和44年法律33号）の定めるところによるが、その削減がしばしば政治的な問題として議論され、さまざまな定員削減のための方策が講じられてきている<sup>67)</sup>。地方公務員の場合には、条例で定める定数の問題となる。

定員外・定数外にも公務員法上の地位をもつ者（非常勤職員等）は存在するが、一般に、統計上公務員数を示すときには、定員・定数が示されている（なお、「非正規」の職員については後述（7.(6)））。

#### (4) 公社・公団・公庫

かつての「3公社」(日本国有鉄道,日本専売公社及び日本電信電話公社)は制度上姿を消し<sup>68)</sup>,「公団」・「公庫」についても特殊法人等整理合理化計画(平成13年12月特殊法人等改革推進本部決定)に基づいて整理が進められたが,個々の設置法で,その職員を公務員とする旨の規定が置かれるものもあった<sup>69)</sup>。

なお,いわゆる地方の3公社(地方住宅供給会社,地方道路公社及び土地開発公社)の役員・職員は公務員ではないが,刑法等の適用について「みなし公務員」とされている。(地方住宅供給会社法(昭和40年法律124号)第20条,地方道路公社法(昭和45年法律82号)第20条,公有地の拡大の推進に関する法律(昭和47年法律66号)第16条第10号)。「現業」については,後述(7.(4))。

#### (5) 独立行政法人

行政改革の中で「官から民へ」,「アウトソーシング」により,独立行政法人化が進行する中で,「特定」独立行政法人の役職員には,公務員としての身分が付与されることとされている。独立行政法人通則法(平成11年法律103号)第2条第1項で「国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務・事業であって,国が自ら主体となって直接に実施する必要のないものうち,民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるものまたは一の主体に独占して行わせることが必要であるもの」とした上で,同条第2項で,そのうち,「その業務の停滞が国民生活又は社会経済の安定に直接且つ著しい支障を及ぼすと認められるものその他当該独立行政法人の目的,業務の性質等を総合的に勘案して,その役員及び職員に国家公務員の身分を与えることが必要と認められるもの」が国家公務員となるわけであるが,個別の設置法でその目的・業務の範囲を定める際に公務員とするか否かの選択を行うことができるものとして制度設計された。

## 「公務員」という言葉（鶴養）

国の場合、平成13（2001）年の独立行政法人制度導入時はほとんどが「特定独立行政法人」であったが、現在では「非特定」が大多数を占めるに至っている<sup>70）</sup>。

地方公共団体についても、地方独立行政法人についても、独立行政法人のうち、「その業務の停滞が住民の生活、地域社会若しくは地域経済の安定に直接かつ著しい支障を及ぼすため、又はその業務運営における中立性及び公正性を特に確保する必要があるため、その役員及び職員に地方公務員の身分を与える必要があるものとして第7条の規定により地方公共団体が定款で定めるものをいう。」（地方独立行政法人法（平成15年法律118号）第2条第2項）とされ、定款による選択が可能となっている（公共団体が設立に際して議会の議決を経、総務大臣又は都道府県知事の認可といった手続は必要であるが）。

### (6) 「当然の法理」（公務員の地位に就くことに関する制約）

正確には公務員の範囲の問題ではないが、公務員の職から排除される者に関する理論である「当然の法理」についてここで言及しておく。

国民主権の原則から、「国家意思（公）の形成」又は「公権力の行使」に従事する職には外国人（日本国籍を有しない者）が就くことができないとされ、このことは法律上明文の規定はないが、憲法に由来する「当然の法理」であるとされる<sup>71）</sup>。

「憲法」に基づくものであるが、憲法より下位の法規である法律に基づく特例も措置されている<sup>72）</sup>。

## 7. 公務員の「種類」

### (1) 「種類」

一般的な教科書類では、公務員の「種類」として、

- 国家公務員・地方公務員

- ・特別職の公務員・一般職の公務員
- ・現業職員・非現業職員
- ・一般公務員・特例公務員
- ・常勤職員・非常勤職員

の別が挙げられ、またそれ以外にも、給与に関する適用（対象俸給表等）による分類、事務官・技官（・教官）の別、いわゆるキャリア・ノンキャリアの別などが「種類」として論じられることがある<sup>73)</sup>。

## (2) 国家公務員・地方公務員

それぞれの公務員法の適用によるが、かつての「地方事務官」の廃止により、勤務官署の別とほぼ一致する<sup>74)</sup>。

例外として、都道府県の警察では、国家公務員と地方公務員が併存する仕組みになっている。警察法（昭和29年法律162号）により、都道府県警察の職員のうち、警視正以上の階級にある警察官（「地方警務官」という。）は、一般職の国家公務員とされている（同法第56条第1項）。警察官については、階級制が設けられており、その階級（長官を除く。）は、警視、警部、警部補、巡査部長及び巡査とされている（同法第62条）ことから、「警視正以上の階級」は、具体的には、警視総監、警視監、警視長及び警視正であり、これらが国家公務員ということになる。地方警務官以外の都道府県警察の職員は「地方警察職員」とされる。これらの職員の定員に関しては、地方警務官の定員は、都道府県警察を通じて、政令で定め、その都道府県警察ごとの階級別定員は、内閣府令で定め、地方警察職員の定員（警察官については、階級別定員を含む。）は、政令で定める基準により条例で定める（同法第57条）。その他、任用、服務等の特例が定められている。

## (3) 特別職・一般職

公務員ではあるが、国家・地方公務員法の適用を除外されるものが特別

職であり、国家公務員法についてのいわゆる Hoover 草案において、「特別職」という名称はなかったものの、公務員法の適用除外職の筆頭に「天皇」が掲げられたことがあり、日本側関係者を驚かせた<sup>75)</sup>。

国会議員については、国家公務員法が憲法上「官吏に関する」法律として位置付けられることからの悩みがあり、条文に明示するか否かについての議論があった<sup>76)</sup>。

現行法上、特別職として法律上列挙されているものには、さまざまな性格のものが含まれており、「政治的性格」によるもの、就任について両議院・議会の同意を要するなど任用の基礎が職業公務員と異なることによるもの、行政機関以外（司法・立法機関）の人事管理に服することによるもの、などの講学上の分類もなされている<sup>77)</sup>。

法律改正によって一般職・特別職の扱いが変更されたものもある。国家公務員法制定当初は、各省次官、単純な労務に雇用される者なども特別職とされていた。

特別職については、公務員法の適用が除外されるが、それではどのような法制によることになるか、という点については、さまざまであり、若干不明確な部分も残っている。

- 会計検査官は会計検査院についての憲法上の要請もあり、別法（会計検査院法（昭和22年法律73号））により定められている。
- 人事官については、国家公務員法が国家行政組織法（昭和23年法律120号）とは別の人事院設置法の意味合いがあり、国家公務員法により定められている。
- 裁判官については、裁判官に関する憲法上の要請もあり、裁判所法（昭和22年法律59号）等の法律により定められている。
- 裁判所職員については、裁判所職員臨時措置法（昭和26年法律299号）が定められているが、裁判官以外の裁判所職員は実態的に行政機関の一般職と共通する性格があることから、さまざまな一般職の規定の準用を内容として、準用すべき法律名を列挙した、1項（条文が一つ

のみ)のユニークな法律である。

- 防衛省職員に関しては自衛隊法(昭和29年法律165号)等の法律が定められている。

- 特定独立行政法人の役員に関しては、独立行政法人通則法により、特定地方独立行政法人の役員については、地方独立行政法人法による。

また、国の特別職の処遇に関しては、給与について、特別職の国家公務員の給与に関する法律(昭和24年法律252号)が定められている。

国家公務員と地方公務員共に公務員法の適用除外となる職を「特別職」とすることで共通するが、地方公務員については、「3条3項3号」に基づく特別職が存在する。委員・顧問・参与に準ずるとされる者で、実態としては幅広く任用が行われており、制度の整理との関係で、特に非常勤職員をめぐる問題との関連で議論がある<sup>78)</sup>。

なお、外国人に関して、「非特別職」かつ「非一般職」といわれるものがある。公務員全体=特別職+一般職、すなわち公務員である以上「どちらか」のはずが、「どちらでもない」と説明される者がある。契約に基づく外国人であり、判例も結論的に「契約法」によるとするが、根拠条文の「かかわらず」の対象から考えると、特別職以外は一般職であるという原則は排除されていないので、制度の整理からは、一般職と考えるべきではないかという疑問が残る<sup>79)</sup>。

#### (4) 現業・非現業

現業職員は国営・公営企業の非権力的な行政事務に従事する職員がこれに当たるが、国の場合には、かつての5現業(郵便事業、国有林野事業、印刷事業、造幣事及びアルコール専売事業)が、民営化や独立行政法人化等により整理され、国営企業としては国有林野事業が残るだけである。ちなみに、国営企業の職員に関する特例法もその名称が変化し、国営企業に特定独立行政法人を加えられたが、現在では、特定独立行政法人等の労働関係に関する法律(昭和23年法律257号)と、独立行政法人等の「等」に

隠れてしまっている<sup>80)</sup>。

地方公務員については、地方公営企業等の労働関係に関する法律（昭和27年法律289号）があり、こちらでは特定地方独立行政法人は「等」の中に含まれている。

現業職員（地方公務員については、単純労務職員も同様（地方自治法第57条））と非現業職員との大きな違いは、労働協約締結権が原則として認められていることである。

現業職員については、かつて国家公務員法で制定当初一時的に「特別職」として扱われ、後にそこから除かれることによって「一般職」として位置付けつつ性質に応じた特例を法律上設けるものとなっている。「典型的な公務員」とは異なるという認識はある意味で一貫しており、公務員法の一般適用を排除する「特別職」から、「一般職」としつつ特例を別の法律で措置するというように、基本的位置付けの上でいわば原則と例外を入れ替えたわけであるが、「公務員制度」の理念に照らして、本来対象でないのではないかというのが、前述（4. (4)）の「純化論」である。今日の「公務員の労働基本権の在り方」の議論にもつながっているものである。

(5) 「特例公務員」<sup>81)</sup>

「特例公務員」（一般職）の代表的な存在は、前述の特定独立行政法人職員及び現業職員であるが、その他に公務員法の特例が個別の法律により規定されたグループがある。

検察官（検察庁法（昭和22年法律61号））、検察官の俸給等に関する法律（昭和23年法律76号）、外務公務員（外務公務員法（昭和27年法律41号））、在外公館の名称及び位置並びに在外公館に勤務する外務公務員の給与に関する法律（昭和27年法律93号）、研究公務員（研究開発システムの改革等の推進等による研究開発能力の強化及び研究開発等の効率の推進等に関する法律（平成20年法律63号））、一般職の任期付研究員の採用、給与及び勤務時間の特例に関する法律（平成9年法律65号）、地方公共団体の一般職

の任期付研究員の採用等に関する法律(平成12年法律51号)),教育公務員(国立大学等の法人化に伴い,平成16(2004)年4月1日以降,国家公務員である教育公務員は存在しない。特例法は,教育公務員特例法(昭和24年法律1号)等地方公務員である教育公務員を対象とした諸法律)などである。

#### (6) 公務の「非正規職員」

臨時,非常勤の職員について,任用,給与,服務等の扱いについて議論されている<sup>82)</sup>。もっとも,国家公務員の臨時的任用職員(国家公務員法第61条)は,定員内の常勤職員として整理されている。

非常勤の職員の法律上の規定としては,「常時勤務を要しない官職を占める職員」(例:一般職の任期付職員の採用及び給与の特例に関する法律(平成12年法律125号)第2条第1項),「常時勤務することを要しない職員」(例:国家公務員の自己啓発等休業に関する法律(平成19年法律45号)),「常勤を要しない職員」(例:一般職の職員の勤務時間,休暇等に関する法律(平成6年法律33号)第23条),「非常勤の職員」(例:地方教育行政の組織及び運営に関する法律(昭和31年法律162号)第21条),また,端的に「非常勤職員」(例:地方公共団体の一般職の任期付研究員の採用等に関する法律(平成12年法律51号)第2条)するものもある(いずれも同義であるが,制度設計の基本に「官職」があるかどうか,熟語としての成熟性をどう扱うか等の違いに基づく)。

非常勤職員に関する特例の定め方として,国家公務員については,国家公務員法附則第13条の規定する「職務と責任の特殊性」に基づくものとして,人事院規則又は政令により,常勤職員と異なった取扱いが定められているものがある。例えば,任用における競争試験の原則の例外とすること(人事院規則8 12第46条),常勤職員とは別途の休暇制度を設けること(人事院規則15 15第4条),服務の宣誓の免除(昭和41年政令14号第1条),兼業禁止の適用除外(昭和41年政令15号第3条)などが定められて

いる。

また、「定員」・「定数」には非常勤職員の数が含まれない（国際統計資料においては、パートタイム労働を1/2としてカウントする国もある）が、公務の現場においてかなりの数の非常勤職員を含む非正規職員が勤務し（総務省が行った調査によれば、平成20（2008）年4月1日現在、全自治体で約50万人の臨時・非常勤職員が勤務していたとされる。）、実態的にも行政の現場を支えることにはかなり寄与しているといわれるが、任用根拠等も必ずしも明確ではないという問題点が指摘されている（「地方公務員の短時間勤務の在り方に関する研究会」報告（平成21（2009）年1月））。

他方、「短時間勤務職員」は、制度的整理としては非常勤職員であるが、勤務時間が短いこと及びそれに伴う給与等の特例がある事以外は、本質的には「正規性」があると考えられる。そのことは、法令上、非常勤職員に関する規定の中で除かれる（例えば、「非常勤の官職を占める職員（短時間勤務職員を除く。）」）といった規定に現れている<sup>83)</sup>。

## 8. 諸外国の公務員（さまざまな制度設計下での用語）

(1) 比較制度論として「諸外国の公務員」に言及される場合、米・英・仏・独を中心に扱うのが一般的である<sup>84)</sup>。この「欧米諸国」を参考とする姿勢は、戦前・戦後通じてほぼ共通しており、「諸外国の『官吏』制度」研究からスムーズに「諸外国の『公務員』制度」研究に移行しているところでもある。昭和17（1942）～19（1944）年の学術振興会第二小委員会（委員長：蠟山政道氏）の報告書を基にした『各国官吏制度の研究』は、イギリス、ドイツ、フランス及びアメリカを扱っている。昭和31（1956）年に出版された『公務員制度』（比較政治叢書1）では、アメリカ、イギリス、ソヴィエト、ドイツ及びフランスが扱われている（国の順序、「ソヴィエト」の登場に興味を覚えるところもある）。

なお、用語に関して興味深い例として、吉村正氏の著作における用語の

変化を見ると、『現代政治に於ける官僚の地位』第2章「現代職業官僚の制度的基礎」及びこれをベースに著された『各国の官吏制度』のイギリスに関する記述では“Civil Service”が「職業官僚」・「官吏」とされていたのに対し、後に同増補版で追加された「大戦後におけるイギリスの公務員制」等では、同じ“Civil Service”が「職業的公務員」とされている。

以下では、諸外国において「公務員」に相当する内容を示す語に着目しつつ、まず、この言葉をそのまま用いている漢字圏の例から順次、その用語を抜き出して記すこととする。

## (2) 漢字圏(中国・台湾・大韓民国)

### (中国)

中国では古くは「官吏」、「吏員」等の語が用いられ、「公務員」(簡体字表記では「公务员」)の語は、日本からの(逆)輸入語の一つである。

「公務員」に関する法令が現れたのは1991年「国家公務員暫行条例」からであり<sup>85)</sup>、法律としては、2005年の「中華人民共和国公務員法」が初めての本格的な公務員法である。暫行条例時代の「国家公務員」から「公務員」に代わった背景には、狭義の国家行政機関職員のみならず、中国共産党員も公務員に含めること等から、「国家」をはずし、広く「公務員」としたものである。また、公務員に関する法令として、「行政機関公務員処分条例」(2007年)などがある。

中華人民共和国憲法(1982)では、「行政人員」(「行政人員」)の語が用いられている(國務院の権限に関する第89条17号:行政機構の編成及び法律の規定に従い「行政人員」の任免・研修・人事考課等を行うこと)<sup>86)</sup>。

中華人民共和国公務員法(2005年制定,2006年施行)では、公務員は、

法律に基づく公職に従事すること

国の行政に関する組織規定に組み込まれていること

人件費などが財政上支出されること

とされているが<sup>87)</sup>、法案の趣旨説明・解釈によって、中国共産党機関の中

「公務員」という言葉（鶴養）

央の指導メンバー（「領導成員」（「领导成员」）等）、全国人民代表大会の機関の人員（常務委員会委員長等）、政治協商会議のスタッフや裁判機関のスタッフ等も含まれることとされている。

（台湾）

台湾では、中国と異なり、むしろ公務員についての諸制度が早くから整備されたこともあり、新たに「公務員」の語を加えず、「行政人員」又は「公務人員」といった語が用いられている。また、行政学の文献では、“civil service” に対する語としては「文官」を用いている<sup>88)</sup>。

（大韓民国）

大韓民国では、日本国憲法制定の後（1948年）に定められた大韓民国憲法第7条に「公務員」（공무원）に関する規定が含まれている。日本以外で「全体の奉仕者」（전체의 봉사자）の語が用いられた（最新改正である第9次改正（1988年施行）後の現行憲法でも同じ。）比較憲法上も珍しい例であるが、その意味内容は、日本の場合の一般職を想定したものとなっている。その他公務員に関する法制は日本と同様のものが多く定められている<sup>89)</sup>。

第7条によれば、

「公務員は、国民全体に対する奉仕者であり、国民に対して責任を負う。

公務員の身分及び政治的中立性は、法律が定めるところにより保障される。」とされ、また、第78条では、

「大統領は、この憲法及び法律が定めるところにより、公務員を任免する。」とされ、日本国憲法第7条の「官吏の任免」に相当する内容を含む規定である第89条では、

「次の事項は、國務會議の審議を経なければならない。

16 検察総長、合同参謀議長、各軍参謀総長、国立大学校総長、大使、その他法律が定めた公務員及び国営企業体管理者の任命」とされており、日本の憲法規定よりも公務員の性格が明確になっている。

(2) 西欧諸国(アメリカ・イギリス・ドイツ・フランス)等  
(アメリカ)

アメリカの公務員制度について語られる際には、初代大統領が選出された1789年(合衆国憲法発効の翌年)から論じられる場合が一般的である<sup>90)</sup>。アメリカ合衆国憲法における用語では、“officer”であるが、アメリカ合衆国法典(United States Code)において、公務員には、“civil service”が当てられている。この“civil service”は、行政、立法、司法におけるすべての任命による官職(軍人を除く。)とされている<sup>91)</sup>。

(イギリス)

一般に「公務員」に相当する英語は“civil service”であり、イギリス支配下のインド行政で初めて使用され、その後イギリス国内に公開競争試験の原則が導入される過程で(軍人・司法官を除くものとして)一般的に使用されるようになったとされる。

公務員は“civil service”で表され、その位置づけは、国王の奉仕者(Crown's Servants(Queenが使われる場合もあるが、KingとQueenに共通するものとしてCrownが用いられる))であり、また、公務員制度の基本は、国王が制定する枢密院令(Order in Council)等により定められている<sup>92)</sup>。

(ドイツ)

かつて日本は官吏制度導入の模範をプロシアの制度に求めていたが、現在のドイツの公務員制度は、全体としてみれば、ワイマール憲法時代の公務員法制からの継続性を基本としつつ展開している<sup>93)</sup>。

かつては3分類(官吏(Beamte)と官吏以外(Angestalt 雇員, Arbeiter 労務者の2種類),であったが、現在は、官吏と公務被用者(Tarifbeschäftigte)の2つに分類されている。

なお、ドイツ連邦共和国基本法(憲法)の原語では同じ“Beamte”が、邦訳では「公務員」と「官吏」に訳し分けられている場合がある(第36条

第1項、第60条第1項で「公務員」としつつ、他方、第33条第5項では「職業官吏制度」とされる<sup>94)</sup>。

(フランス)

現在のフランス公務員制度の基礎は、アンシャン・レジームの時代に遡るとされる<sup>95)</sup>。

フランスでは公務員 (fonction publique) は、国家公務員、地方公務員及び医療機関職員の3類型があり、それぞれの類型の中で、官吏 (fonctionnaire)・非官吏 (agent public non titulaire) に分けられている。

「国の文武官に認められる基本的保障は法律で定める」とするフランス憲法の規定 (第34条第3項) に基づき、基本的な法律として「官公吏一般規程」第1部～第4部が定められている。「官吏」は、例えば、国の官吏であれば、

「任命」(nomination) されたこと、

恒久的な「官職」(emploi) を占める常勤の者であること、及び

「グレード」(グレード, grade) への「任官」(titularisation) を経ていること

の3つの要件を満たし、「官公吏一般規程」第1部及び第2部が適用される者である、とされる (地方公共団体及び医療機関の「官吏」についてもそれぞれ同規定第3部及び第4部の規定に基づき同様に整理される)。

「非官吏」は、大きく「見習官吏」(stagiaire) と「契約職員」(agent contractuel de droit public, 公法上のものに限り、私法上のものはこれに当たらない。) に分けられる。

(スペイン語圏)

公務員に当たるスペイン語としては、“funcionario público” が当てられるのが一般的である。他に、“oficial público” や “servidor civil” も用いられる。国家公務員法は、“derecho der servicio público nacional” である<sup>96)</sup>。

(アジア諸国)

また、アジア諸国の「公務員」に相当する語についての英語訳では、フィリピン、タイのように、公務員・人事委員会について共に“civil service”を用いる場合もあれば、インド、マレーシア、シンガポール、ネパールのように、「公務員」に“civil service”を当てながら「人事委員会」については“public service commission”とする例もある<sup>97)</sup>。(なお、両者を使い分ける場合には、“pubulic service”を“civil service”よりも広い意味で用いるのが一般的である。)

(3) 国際機関等(国際連合の国際公務員・OECD・ILO)

(国際公務員)

国連の付属機関(専門機関)の一つである国際人事委員会(International Civil Service Commission, 1974年国連総会決議により設置)は、国際連合職員勤務条件等に関する「共通制度」を策定しており、現在31の機関が「共通」のシステムによっている<sup>98)</sup>。

ここでは、公務員に“Civil Service”の語が当てられている。

なお、国際的な産業別労働組合組織として「国際公務労連」(PSI, Public Services International)があるが、この組織は、1907年結成の国際公務従業員(Public Servants)連盟をもとにして、1935年に、国際官公(Civil Servants)労働組合連盟(1925年発足)と統一して国際官公従業員(Civil and Public Servants)組合連盟となることを経て、1958年に現在の名称となってこれは、「Servantsの持つ身分差別的な響きを避ける意味と、Public Servicesという名称によって公務員だけではなく公共サービスに従事する広い範囲での労働者を表現することにした」(<http://www.psi-jc.jp/psi.htm>)と説明されている。

(世銀による用語の整理)

“Glossary of Key Civil Service”では、“Civil Service”について定義した

上で、“Public Servants”（公共事業従事者に近い）は、よい広い概念として整理されている<sup>99</sup>。

（OECDにおける公務（員）比較）

公務・公務員に関する各国比較が行われる際、公務員（public servant）や公務雇用者（employee in government）などを対象とした調査・分析が行われている<sup>100</sup>。

（ILO条約における公務員）

団結権及び団体交渉権についての原則の適用に関する条約（第98号）

（日本は昭和28（1953）年10月20日批准）では、公務員は“public servant”（英），“fonctionnaires public”（仏）とされている<sup>101</sup>。

また、公務における団結権の保護及び雇用条件の決定のための手続に関する条約（第151号）（日本は未批准）では、公務は“public service”（英），“fonction publique”（仏）と、公的被用者は“public employee”（英），“agent public”（仏）となっている<sup>102</sup>。

## お わ り に

本稿では、はじめにありし「言葉」（「公務員」）について、それによって表された内容・イメージが変化を伴いながら展開していった姿を追って見た（結果として“signifié”が十分に浮かび上がったか否かは別にして）。

実定法の解釈では、純粋に（形式的に）「公務員」の要件に該当するかを判断して該当すれば直ちに効果が生じるといった思考法ではなく、制度趣旨やむしろ効果を考慮した上で「公務員」該当性を吟味するといった工夫・努力も見られている。「員」であることに本質があるのではなく、「公務」を執行することの意味を重視しているといえよう。（刑法・行政法などで、ドイツ法を参考にして、「人」自体（“Beamte”であること）よりも「担当している」こと（“Amtsträger”）を重視する議論が参考になる。）

もともこの言葉が「くくり」の概念として、合目的に内容・範囲を定めるものとして登場したが、ひとたび新しい社会への「夢」を抱かせる言葉として用いられ、それだけに、「現実」とのギャップを目の当たりにすると失望もまた大きくなった。

いったん美しいイメージを失うと、公務員に対する容赦のない批判が浴びせられた。「仕事をしない」、それどころか、「しばしば悪いことをする」、「国民のためには働かず、一部の集団の利益に奉仕している」、「ムダなことばかりをし」、「そもそも人数も多すぎる」、「受ける報酬は行う仕事に比べて多すぎ」、「退職金・年金も不当に多く」、「業界等との癒着・天下りが多発する」、等々ほとんどあらゆる場面に攻撃が加えられる。

また、公務員のあり方・行政への関わり方を変えることが国民の主権者としての意思表示（投票行動）に直接影響し、大きな政治的な争点（選挙等におけるテーマ）の一つとなっているという変化にも注目すべきである。（従来から決して尊敬の対象ではなかったとしても、公務員についての制度改革が選挙における重要なイシューとなるのは近時の特徴であろう。）

本来表裏一体的に検討されるべき政治の在り方についての議論以上に、公務員に対する懐疑の目、不信感が満ち、悪いのは行政・公務員といった議論が展開される中で、「政権交代」後における「改革」がどのように推移していくのかを注視していく必要がある<sup>103)</sup>。

- 1) 「官僚」のマイナスイメージについては、今井一男『官僚』（読売新聞社、昭和28（1953）年）の「こと官僚となれば悪口あるのみである」（231頁）、「視野がせまく、形式主義で、型にはまって、保守的で」といった「官僚主義」は「いま世界の共通語となっている」（1頁）などのやや誇張された表現が有名であるが、ジャーナリズムの世界では一般に「官僚」の語がその dysfunction とともに語られる宿命にあることは戦前・戦後大きな変化はないようである。（もちろん、後藤新平訳『官僚政治 全』（富山房、明治44（1911）年）に再び光を当てた、後藤新平歿八十周年記念事業実行委員会編『官僚政治』（藤原書店、平成21（2009）年）の解説で御厨貴氏が記した『『官僚政治』による『官僚政治』の超克』の視点も重要であるが。）戦後年数を重ねても、『官僚亡国論』（屋山太郎、新潮社、平成5（1993）年、また、「真の改革、変革」・「警鐘」の気持ちを含めて（筆者・「はじめに」）、敢えて同名のタイトルとされた、田中一昭、講談社、平成20（2008）年）もあり、一方で、林修三（元内閣法制局長官）『日本官僚建国論』（行政問題研究所、

## 「公務員」という言葉（鶴養）

昭和57（1982）年）もあるが、あいかわらず、近時でも、『くたばれ官僚』（浅井隆，第二海援隊，平成8（1996）年），『官僚，もういいかげんにせんか』（谷沢永一，講談社，平成14（2002）年），『官僚国家の崩壊』（中川秀直，講談社，平成20（2008）年）などの『官僚』関連書籍が出版されている。

そのような中で、近時は、タイトルにマイナスイメージの「公務員」を含むものも目立つようになってきている。（中野雅至『公務員クビ！論』（朝日新聞出版，平成20（2008）年），同『公務員大崩落』（朝日新聞出版，平成21（2009）年），若林亜紀『公務員の異常な世界』（幻冬舎，平成20（2008）年），山本直治『実は悲惨な公務員』（光文社，平成20（2008）年），福岡政行『公務員ムダ論』（角川書店，平成22（2010）年）など）

- 2) 諸橋轍次『大漢和辞典（修訂版・第1巻）』大修館書店，昭和59（1984）年，長沢規矩也『新漢和中辞典』三省堂，昭和42（1967）年の「公」の項。
- 3) 白川静『字統』昭和58（1983）年，『字訓』昭和62（1987）年，『字通』平成8（1996）年（いずれも平凡社）の「公」の項。
- 4) 『日本書紀』推古天皇の12（604）年の条に記されている。（小島憲之・直木孝次郎・西宮一民・蔵中進・毛利正守校注・訳『日本書紀2』新編日本古典文学全集3，小学館，平成8（1996）年542～551頁）

（その記述通りに「皇太子みずからはじめて作」ったかについて，歴史学上説が分かれるものの，少なくとも『日本書紀』が記された養老4（720）年には存在した文書といえる。もし，『十七条憲法』が後世の作とすると，天武4（675）年に天皇が大分君恵尺に与えた詔の「汝恵尺也，背私向公，不惜身命」の方が文献としては古いものとなるかもしれない。）原文では，第15条（「十五曰」）の冒頭に「背私向公」が現れる。この条の書き下しは，「十五に曰く，私を背きて公に向（ゆ）くは，これ臣の道なり。およそ人，私あるときは私をもちて公を妨ぐ。」（以下略）（中村元『聖徳太子』（日本の名著2），中央公論社，昭和45（1970）年，410頁）。なお，家永三郎他校注『聖徳太子集』（日本思想体系2，岩波書店，昭和50（1975）年）21頁頭注では，『韓非子』の引用を示して，「ここでは具体的には，『公』は『君』の立場を，『私』は『臣』の立場を指す。」としている。）

- 5) 溝口雄三氏によれば，「首長性」と「共同性」の二つの要素は，日中で共通するが，「公平性」については，日本は中国ほどはっきりしていない要素とされる。注7)参照。
- 6) 渡辺浩氏による3つの類型の提示（中国語の「公（コン）・私（スー）」，英語の「public・private」，日本語の「おおやけ・わたし」）に加え，水林彪氏はそれぞれの歴史的な発展をしているという観点から，日本の「オオヤケ」についての分析を行っている。注7)参照。
- 7) 日本における「公」（と「私」）というテーマについては，歴史学，法哲学，公共哲学等において整理が行われている。「私」については，当初日本に該当する和語がなく「ヒソカニ」や「ワタクシ」が開発・定着されたとされることなど興味深い点もあるが，参考文献に譲る。

戦前のものとして，牧健二「おほやけ（公）の理念」『法学論叢』43巻（昭和15（1940）年）5号，1～30頁。「公」は「私」の対語（反対語）ではあるが，「私」と両立する

(「私」を許容する)「公」と、「私」を認めない(「滅私」)「公」とがあることを指摘している。

戦後のものでは、

- ・有賀喜左衛門「公使の観念と日本社会の構造(特に、一公と私、ニワタクシ(私)オオヤケ(公)との関係において )」(『有賀喜左衛門著作集 』昭和42(1967)年未来社)177-283頁,(初出は、昭和30(1955)年)

があり、また、

- ・安永寿延『日本における「公」と「私」』日本経済新聞社、昭和50(1975)年(特に、29-80頁)が、重層構造について言及し、

その後、歴史学における、

- ・石母田正「王制論」の考え方(「古代の身分秩序」『石母田正著作集 四』岩波書店、平成元(1989)年)、
- ・吉田孝「オホヤケ・イヘ」の指摘(『律令国家と古代社会』岩波書店、昭和58(1983)年)、

の両者を踏まえて、

- ・田原嗣郎「日本の『公・私』(上)(下)『文学』56巻、昭和63(1988)年9月・10月、岩波書店、
- ・溝口雄三「中国の『公・私』(上)(下)『文学』56巻、昭和63(1988)年9月・10月、岩波書店(他に、「中国思想史における公と私」(佐々木毅・金泰昌編『公と私』の思想史(公共哲学1)東京大学出版会、平成13(2001)年、35-79頁、『一語の辞典 公私』三省堂、平成8(1996)年)、

さらに、

- ・水林彪「わが国における『公私』観念の歴史の展開」歴史と方法編集委員会編『日本史における公と私』青木書店、平成8(1996)年、
- ・渡辺浩「日本思想史的脈絡から見た公私問題」将来世代総合研究所編『比較思想史的脈絡から見た公私問題 第一回公共哲学共同研究会』将来世代国際財団、平成10(1998)年、

等がある。なお、日本法哲学会は、2000年度の年報のタイトルを『公私の再構成』としている。

それまでの蓄積を活かしつつ、「公共哲学」の体系の中で日本における公私をまとめたものとして、

- ・佐々木毅・金泰昌編『日本における公と私』(公共哲学3)東京大学出版会、平成14(2002)年。

8) 大森彌『官のシステム』東京大学出版会、平成18(2006)年、井出嘉恵「行政国家のける官の支配 ことばと制度」『日本官僚制と行政文化』東京大学出版会、昭和57(1982)年所収(初出は、浜内謙他『現代行政と官僚制(下)』東京大学出版会、昭和49(1974)年)

9) 「公務」(『日本書記』)には「オオヤケノマツリゴト」の読みも当てられている。

10) 中村元『聖徳太子』の書き下しによる。口語訳は著者。

## 「公務員」という言葉（鶴養）

- 第8条の「公事いとまなし」は『詩経』の「王事いとまなし」を典拠とするもの（岩波書店『日本古典文学大系』頭注）とされ、「王=公」の同一視が見られる。（田原副郎『日本の『公・私』』（上）『文学』56巻、昭和63（1988）年9月、岩波書店、104頁）
- 11) 現代中国語訳は、梁明・余正平訳注『顔氏家訓』広州出版社2004年、14頁。日本語訳は、宇都宮清吉訳『世説新語 顔氏家訓』（中国古典文学体系）平凡社、昭和44（1969）年、414頁。「公」の字に「公平」という訳語を選んでいるのは、まさに中国の「公」に「公平」の意味があることを示しているものなのかもしれない。
- 12) 旧刑法第2編第3章第9節に規定された4種のもので、その後、出兵拒否は陸軍刑法及び海軍刑法で、徴兵忌避は徴兵令で、証言・鑑定拒否は民事訴訟法及び刑事訴訟法で、それぞれ罰則が定められた。これに対して、伝染病の際の医師の職務従事拒否は伝染病予防法及び獣疫予防法で検疫制度は設けられたが、違反行為に対する罰則は定められなかった。『大日本百科辞書』同文館、明治43（1910）年（平成10（1998）年に日本図書センターで復刻）
- 13) 「太政官」の前身に当たる行政機関としての「行政官」は、明治元（1868）年に公布された政体書において三権の一つを担うものとして設けられた（立法府として「議定官」、司法府として「刑法官」、そして、行政府（「行法の権を分執するもの」として「行政官」）。この行政官は、国内行政を統括する中枢機関として、その下に神祇官・会計官・軍務官・外国官の四官が設けられ、輔相（2）・弁事（10）などの官職が置かれたが、実際には輔相は議定の三条実美・岩倉具視が兼任した。翌年の機構改革で「定員削減」を図られたが、その際に三等官以上の官吏による「公選」が実施されたことは興味深い。その後、同年7月の職員令の改正によって廃止され、太政官（二官六省制）が設けられるに至った。『日本歴史大辞典』第3巻、第4巻、河出書房新社、昭和54（1979）年、諸橋徹次『大漢和辞典（修訂版）』巻2大修館、昭和59（1984）年。
- なお、「公議人」の意義について、三村昌司「公議人の存在形態と公議書における『議論』」『歴史学研究』842号、青木書店、平成20（2008）年が積極的な活動について論じている。
- また、「公務」の後に人に当たる言葉を付ける熟語としては、「公務人員」「勤務者」、「公務者」などが試みられている。「行政」に「人」を付けた「行政人」の語が用いられる場合もある。（横溝光暉『行政道の研究』第一法規出版、昭和53（1978）年）
- 行政学では、「官僚制」を構成する人員としての「官吏」（M. Weberの翻訳等）、「行政官」（辻清明『行政学概論（上）』東京大学出版会、昭和41（1966）年）、「行政職員」（西尾勝『行政学』（新版）有斐閣、平成13（2001）年、村松岐夫『行政学教科書』（第2版）有斐閣、平成13（2001）年）などが用いられている。
- 14) 水口憲人『「大きな政府」の時代と行政』第2章「『公務労働』の分析」法律文化社、平成7（1995）年、37-107頁。なお、同書でも検討を加えられているが、公務労働の「二重性」等に関する文献として、芝田進午編『公務労働 現代に生きる自治体労働者』自治体研究社、昭和45（1970）年、同『公務労働の理論』青木書店、昭和52（1977）年、有田光雄『公共性と公務労働論の探求』白石書店、平成5（1993）年がある。
- 「公務員労働者」については、第1回国際公務員インター（昭和30（1955）年）第2議

題に次のような「定義」が示されている(『統一をめざす世界の公務員労働者 国際公務員会議議事録』五月書房,昭和30(1955)年)所収のものが、『『民主的自治体労働者論』資料集 上巻』学習の友社,昭和63(1988)年)にも転載されている。同書58頁。)

「反動は公務員労働者職員を政府の道具と考えているし、労働組合は公務員労働者は国民に奉仕するものだと考えている。

国家公務員労働者職員とは、当局から任命され、現業、非現業の公職について国家に勤務するものをいう。

国家公務員労働者、公共職員労働者または公共業務員とは、国家または地方当局によって雇用され、給与が国民の予算から支払われるか、または、附属法の適用を受けるものをいう。」

- 15) 戦前は、一般に、『民約論』とされ(例外は、昭和2(1927)年の万有文庫『社会契約論』。もっとも、同書も背表紙は『民約論』となっている。)、戦後『社会契約論』を題名とするものが多くなり、特に昭和30(1955)年以降は、『社会契約論』が一般的である。ちなみに、『民約論』とした昭和2(1927)年の岩波文庫版(平林初之輔訳)のまえがきでは、「題名は邦訳の伝統を重んじて『民約論』としたが、本文中では、Contrat Socialを社会契約と訳した」と記している。

ラテン語については田中秀明編『LEXICON LATINO-JAAPONICUM 羅和辞典』研究社,昭和27(1952)年,現代フランス語については中村統一他編『フランス法律用語辞典第2版』三省堂,平成14(2002)年,英語については田中英夫編集代表『英米法辞典』東京大学出版会,平成3(1991)年による。

本文で言及した翻訳は、発刊時順に、次のとおりである。

- ・中江兆民『民約論卷之二』明治7(1874)年(『中江兆民全集1』岩波書店昭和58(1983)年所収)。
  - ・服部徳・田中弘義訳『民約論』明治10(1877)年(「近代デジタルライブラリー」所収)。
  - ・中江兆民『民約訳解卷之一』・『民約訳解卷之二』明治15(1882)年(『中江兆民全集1』所収,なお、同書には、島田虔次氏による読み下し文が掲載されている)。
  - ・市村光恵・森口繁治訳『民約論』有斐閣,大正9(1920)年。
  - ・平林初之輔訳『民約論』岩波書店,昭和2(1927)年。
  - ・加藤一夫訳『民約論』(『世界大思想全集7』)春秋社,昭和2(1927)年。
  - ・木村亀二訳『民約論』(『大思想文庫14』)岩波書店,昭和10(1935)年。
  - ・井伊玄太郎訳『社会契約論』霽書房,昭和20(1945)年。
  - ・桑原武夫・前川貞次郎訳『社会契約論』岩波書店,昭和29(1954)年。
  - ・平岡昇・根岸国孝訳『社会契約論』(『世界大思想全集第2期4』)河出書房,昭和31(1956)年(昭和40(1965)年に角川書店で文庫化)。
  - ・井上幸治訳『社会契約論』(『世界の名著30』)中央公論社昭和41(1966)年。
  - ・中山元訳『社会契約論』光文社,平成20(2008)年。
- 16) 高橋治俊編『刑法沿革綜覧』清水書房,大正12(1923)年(日本立法資料全集別巻2『増補 刑法沿革綜覧』信山社,平成2(1990)年に復刻)

## 「公務員」という言葉（鵜養）

当時の解説書としては、『刑法改正案』長島文昌堂、明治34（1901）年、法典調査会編纂『刑法改正案理由書』上田屋書店、明治34（1901）年。

なお、この改正前の刑法の教科書として、勝本勘三郎『刑法析義各論之部卷之一』講法会、明治32（1899）年、改正後の教科書として、牧野英一『日本刑法』有斐閣、大正6（1917）年等がある。

17) 「現行法ハ官吏又ハ官署ニ関シテ規定ヲ設ケ之ヲ補ハシカニシテ明治二十三年法律第百号ヲ以テ公吏、公署ハ之ヲ官吏、官署ニ準用スルコトヲ規定スト雖モ此他猶ホ国家ノ事務ニ従事セル職員少ナカラス而シテ此等ノ職員ハ刑法上現時ハ之ヲ一私人ト見做スノ不便アリ然レトモ亦此等ノ職員ノ種類ニ至リテハ議員、委員等其名称甚タ多ク之ヲ列挙スルハ到底為シ得可カラサルコトナリ而シテ現時此等ノ職員、公衛ニ対シテハ官吏、公吏、官署、公署ニ関スル規定ヲ適用ス可キ必要甚タ切ナリ此ヲ以テ本条ニ於テ新ニ公務員及ヒ公務所ナル語ヲ設ケ官吏、公吏、法令ニ依リ公務ニ従事スル議員、委員其他ノ職員ヲ公務員トシ此等ノ者ノ職務ヲ行フ所ヲ公務所トシ汎ク国家ノ公務ニ従事スル職員、公衛ニ関スル規定ヲ設ケルノ必要ヲ充タシ且其名称ヲ簡ニシタルモノナリ」。

18) 花井卓蔵君「公務員 帝國ノ公務員ト云フ文字力使ハレテ居ル、是ハ第七条ニ、其解釈ノヤウナ事カ書イテハコサイマスケレトモ、公務員ナル言葉力用イラレテ居リマスルノハ、今日マテ我国ノ立法例ノ上ニ於テ、何カ例テモアルノテコサイマスカ、新シイ文字テアルヨウテスカ」。

政府委員（倉富勇三郎）「是マテノ立法例ニ於テハ、公務員ト云フ用語ハナイノテアリマス」（『刑法沿革総覧』1406頁）。

19) ちなみに、現行刑法上、「公務員」の語が用いられているものは、総則では、第7条（定義）以外に、第2条（すべての者の国外犯）及び第4条（公務員の国外犯）日本国の公務員に。各則では、第95条（公務執行妨害及び職務強要）、第96条（封印等破棄）、第107条（多衆不解散）、第155条（公文書偽造等）、第156条（虚偽公文書作成等）、第157条（公正証書原本不実記載等）、第161条の2（電磁的記録不正作出及び供用）、第165条（公印偽造及び不正使用等）、第193条（公務員職権濫用）、第197条（収賄、受託収賄及び事前収賄）、第197条の2（第三者供賄）、第197条の3（加重収賄及び事後収賄）、第197条の4（あつせん収賄）及び第230条の2（〔名誉毀損罪〕公共の利害に関する場合の特例）である。また、見出し上で、第194条（特別公務員職権濫用）、第195条（特別公務員暴行陵虐）及び第196条（特別公務員職権濫用等致死傷）で「公務員」が用いられている。

20) 清水澄「公務員ノ意義二就テ」『法曹記事』18巻（明治41（1908）年）7号、45 55頁、佐々木惣一「国法上ヨリ観タル新刑法（二）第二公務員及ヒ公務員ノ意義二就テ」『京都法学雑誌』3巻（明治41（1908）年）10号128 39頁。

また、美濃部達吉「刑法の意義に於ける公務員」（『公務員賄賂罪の研究』岩波書店、昭和14（1939）年第1節）では、「法令ニ依リテ」について、判例（大審院）が「法令の根拠」を要する（特に、訓令や処務規程になんらかの規程があるかを判断基準とする）とすることに對して、本来一般人民に発せられる「法令」に行政庁の内部的な「訓令」や「内規」を含むとする点及び 一般的抽象的に定めたことを要素とする点は共に適切でないといと指摘した上で、「法令ニ依リ公務ニ従事スル職員」とは、あえて職名が法令によって

定められていることを要する趣旨ではなく、その公務に従事することが、法令の根拠に基づいていることを要する趣旨であるにすぎず、法令の根拠は、ただその任用者がその者を任用して公務の担任を命じ又は委託し得る権限を有することについてあれば十分であり、その者が公務に従事する資格を有することについてまで根拠を要するのではない、としている。

平成7(1995)年改正前についての学説、判例等については、団藤重光編『注釈刑法(1) 総則(1)』42-121頁及び以下の文献が参考となる。

- 伊達秋雄「刑法における公務員の概念」『総合判例研究叢書』有斐閣、昭和31(1956)年3月74頁。
- 平場安治「公務員の意義」『判例演習(刑法各論)増補版』有斐閣、昭和44(1969)年、1頁5頁。
- 宮内裕「刑法における公務員の意義」『刑法講座第5巻』有斐閣、昭和39(1964)年、45頁61頁。
- 奥山興悦「刑法七条の公務員の意義」『法学』35巻(昭和47(1972)年)4号、183頁86頁。
- 佐伯仁志「刑法上の公務員」『公務員判例百選(ジュリスト別冊88)』3号事件、昭和61(1986)年

また、現行条文についての注釈として、大塚仁・河上和雄・佐藤文哉・古田佑紀編『大コメンタール刑法 第2版』第1巻青林書院、平成16(2004)年、第7条解説、115頁21頁。

前田雅英他編『条解 刑法(第2版)』弘文堂、平成19(2007)年。

なお、現行規定の解釈上「職員」として「単純労働者」を除くとする場合、「その他の職員」の解釈によるのか公務員である「職員」の縮小解釈なのかは、解釈手法が異なると考えられる。コメンタールでは、「国又は地方公共団体の職員」も後の「その他の職員」の例示であるとされるが、法令上一般に「その他」と「その他の」は書き分けられ、「その他」という場合はその前後が別物(A、Bその他C)であり、「その他の」という場合に例示(a1、a2その他のA)とされるが、この考えで厳密に整理すると、単純労働か否かを問わず国家・地方公務員に当たるものは「職員」となるので、ここでいう「職員」を刑法の解釈上、合目的に限定縮小解釈したこととなろうか。

- 21) 法案については、刑法改正準備会『改正刑法準備草案 附 同理由書』昭和36(1961)年12月、法務省刑務局『刑法改正準備会議事要録(総則の部)』昭和38(1963)年7月、法務省『刑法改正資料(六) 法制審議会 改正刑法草案 附 同説明書』昭和49(1974)年12月、また、平場安治・平野龍一編『刑法改正の研究1 概論・総則』東京大学出版会、昭和47(1972)年、204頁。
- 22) 福地桜痴「帝国社会主義(四) 公務律を制定せよ」(『日出国新聞』明治34(1901)年2月8日、『明治文学全集11 福地桜痴集』筑摩書房、昭和41(1966)年400頁1頁)で、次のように述べている。

「刑法改正案に抛れば」...とあり。是のこの公務員をして尽く官吏服務規則に服従せしめんが為なりと知らる。此改正の旨趣たる甚だ可なり。但し余が思惟する所を以てすれば、

## 「公務員」という言葉（鶴養）

未だ十分とするに足らざるなり。」「今日の文官即ち公務員たるもの」…「抑々何の権利ありて今日の如き特恩に浴する乎。」「識者は皆曰く、行政を整理し、官紀を肅正して以て公務員の清廉を厳行せしむべしと。」「新たに公務律を作り、文官の公務員をして挙げて之に従はしむるの唯一の方法あるのみ。」

他方、そのようにして「公務員の風紀」が「厳肅」になれば、「公務員の俸給をも分に依じて増加して可なり。而して社会も亦初めて信敬を公務員に置くに至らん。是れ余が社会の為に希望する所なり。」とも述べている。また、「(六) 公務員並びに華族に対する裁判」(同年2月12日)では、公務員が法制に反した場合には、特に重い処罰をする裁判を行うべきであり、そのような「劇薬」を投じないと「官紀は弛廢したまま」である、とも主張している。

- 23) 小原新三『行政法汎論』(帝国百科全書)博文館、明治35(1902)年、193-194頁。

「肉体人たる行政機関を茲に汎稱して予は之を公務員と名く。官庁と公共団体とは要するに無形の觀念なり。両者は畢竟公務員に依りて活動するを得るものなり。」

「公務員の語は従来普通に用ゐられたる所のものにあらず。法令中此語を用うるものは蓋し第十六回帝国議会に提出されたる刑法改正案を以て嚆矢となすもの如し。刑法改正案は法律の草案に止まり法律として公布せられたるものにあらず。然れども此語は極めて便利なるが故に、早晚法律上の成語として現るに至るべしと信ぜらる。是れ茲に此語を仮りて説明を試みむと欲する所以なり。」

- 24) 嶺山政道「国策会社の行政学的研究(二・完)」『国家学会雑誌』52巻12号(昭和13(1938)年)41頁。

- 25) 『京都府治概覧』、『滋賀県勢要覧』等。なお、明治43(1910)年発行の『阪神銘鑑』では、「官公署員之部」、「公私立学校職員之部」、「郡町村会議員之部」の後に「公務員之部」が設けられ、大字総代、区長、学務委員、伝染病予防委員、米穀生産検査員の名前が記されている。

- 26) 星一『官吏学第1巻』大正7(1918)年、有斐閣、1193頁、この記述は後の『官吏学提要』大正13(1924)年、有斐閣、182頁でも踏襲されている。この時点では恩給法が成立・施行されており、法文の規定と異なった定義を設けていることが気にはなる。

- 27) 恩給制度は、明治8(1875)年の軍人に関する制度以降、必要に応じて設けられ、明治23(1890)年に「法律」によりその権利性が確認されたものの、制度間の整合性は欠いていた。総理府恩給局内恩給制度研究会『恩給法』帝国地方行政学会、昭和30(1955)年、3-49頁。総理府恩給局『恩給百年』昭和50(1975)年及び同『恩給制度概説』昭和62(1987)年には、恩給制度の意義・沿革の他、個々の改正経緯も掲載されている。

- 28) 恩給法(大正12年法律48号)

「第1条 公務員及之ニ準スヘキ者並其ノ遺族八本法ノ定ムル所ニ依リ恩給ヲ受クル権利ヲ有ス。」

- 29) もともとばらばらであった制度を「くくる」という技術的な性格をもちつつ、戦後の制度改革に適合させるため、恩給法の規定ぶり(制度の整理)は複雑になっている。

元来の「準」のついたグループは、例えば、「文官」の場合、制度上は、俸給が支給されないことから文官とされない「試補」・「見習」についてその後いわゆる本官となった場

合に在職期間通算を行うことが適当であるとして、恩給制度上は「準文官」とされた（「軍人」の「候補生」も同様）。

また、形式上「官吏」でないが判任官以上の「待遇」に「指定」されると「待遇職員」となった（個々に規定され、また改正も度重なったが、昭和26（1951）年法27号改正直前には、都道府県立教護院職員のみであった）。

さらに、新憲法下、公務員法制上の「公務員」の概念が恩給法で規定したもののより広がったことも踏まえ、一方で旧来の制度では非対象だが制度趣旨も踏まえたバランス上対象とすべく「準用」という仕組みを加えた。（これらのほか、戦後の行政分離や琉球諸島新政府等との制度整理のための「準用」も講じられた。）

それに加えて、新たな共済組合制度が導入されて、基本的に恩給制度から外れることになったが、その際は、共済制度に関する施行を定める法律によって、恩給法上は「公務員」に当たるままで「在職者」から除く（「恩給法に関する法令の規定の適用については、在職しないものとみなす」）こととするという荒技によって、適用を空振りさせている（国家公務員共済組合及び地方公務員共済組合の長期給付に関する施行法（第4条）で規定）。

- 30) 『公務員判例百選（別冊ジュリスト88）』有斐閣，昭和61（1986）年，はしがき。
- 31) 「マッカーサー草案（受領当時の外務省仮訳）」は、佐藤達夫『日本国憲法誕生記』中央公論新社，平成11（1999）年，205～41頁に、現行憲法と対比して掲載されている。また、同「憲法にいう“官吏”」、『公務員制度いまと昔』第一法規出版 1975年では、日本側のあわてぶりが記されている。
- 32) 嶺山政道『行政学総論』日本評論社，昭和3（1928）年では、「行政一般の発達を、行政職の地位が、独立した公共的性質を確保するに至る迄の発達史の上から観察することを、我々はこれから企てねばならぬ。行政職は行政そのものの実質的の遂行者である。これが独立した公共的地位を有するに至ることは、行政の発達から見て顕著な表徴でなければならぬ。」（118頁）として西欧の歴史を概観して、イギリスの1866年の「行政職改革に於て、現行の制度に到達した。（Finer, British Civil Service, pp. 13-26）」（119頁）とする。また、同『行政組織論』日本評論社，昭和5（1930）年では、競争試験の導入によって「現代行政職をして一箇の Career Man（即ち自己の境涯を之れに捧げて、即ち行政を一箇の専門の職業として行ふ）たらしむる端緒となつたものである。まことに『行政職（civil service）は一箇の職業（Profession）である。而して私はそれが一箇の学問的な職業（learned profession）たらんことを望む』とペーヴァリッチの言へる如くである。」としている。（64頁）
- 33) 次注掲『日本国憲法制定の過程』199，219頁。
- 34) （日本国憲法制定時の審議の記録をまとめたもの）
- 清水伸『日本国憲法審議録』第1巻～4巻，原書房，昭和51（1976）年。
  - 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。
- （辞典類）
- 田上稔治編『体系憲法辞典』青林書院新社，昭和43（1968）年。

## 「公務員」という言葉（鶴養）

- ・杉原泰雄編『新版体系憲法辞典』青林書院、平成20（2008）年。  
（新旧辞典による、公務員の体系上の変化が興味深い、旧版では、「基本権の主体」中に、「国民」、「外国人」、「法人」、「天皇」の次に「公務員」が位置付けられていたが、新版では、「人権と特別な法律関係」中に「特別な法律関係の意義」の次に「公務員関係」が「被収容者等」及び「天皇・皇族」の前に置かれている。）

### （コメンタール類）

- ・法学協会編『註解日本国憲法』（上巻）（下巻）有斐閣、昭和28（1953）29（1954）年。
- ・佐藤功『憲法』（ポケット注釈全書）有斐閣、昭和30（1955）年。
- ・美濃部達吉・宮沢俊義『新憲法逐条解説（増補版）』日本評論新社、昭和31（1956）年。
- ・宮沢俊義・芦部信喜『全訂 日本国憲法』日本評論社、昭和53（1978）年。

### （憲法に関する教科書類）

- ・伊藤正己『憲法』弘文堂、昭和57（1982）年。
- ・芦部信喜『憲法学 人権総論』有斐閣、平成6（1994）年。
- ・樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂『憲法』（註解法律学全集1・2）青林書院、平成6（1994）・9（1997）年。
- ・浦田賢治・大須賀明編『新・判例コメンタール日本国憲法』1・3、三省堂、平成5（1993）・6（1994）年。
- ・佐藤幸治『憲法（第3版）』（現代法律学講座5）青林書院、平成7（1995）年。
- ・野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法（第4版）』有斐閣、平成18（2006）年。
- ・芦部信喜著・高橋和之補訂『憲法（第4版）』岩波書店、平成19（2007）年。
- ・渋谷秀樹『憲法』有斐閣、平成19（2007）年。
- ・松井茂記『日本国憲法（第3版）』有斐閣、平成19（2007）年。
- ・辻村みよ子『憲法（第3版）』日本評論社、平成20（2008）年。
- ・長谷部恭男『憲法（第4版）』新世社、平成20（2008）年。
- ・中西俊二『テキスト日本国憲法』大学教育出版、平成21（2009）年。

### （憲法と関連した「公務員」関連の論文）

- ・野村平爾「労働法上における公務員」佐藤昭夫編『労働基本権 文献選集日本国憲法9』三省堂、昭和52（1977）年、204-213頁。（初出『法律時報』20巻11号昭和23（1948）年）
- ・室井力「憲法と公務員制度」『公務員の権利と法』勤草書房、昭和53（1978）年（初出『ジュリスト』638号臨時増刊『日本国憲法 30年の軌跡と展望』昭和52（1977）年）

35) ここには、一般職を中心とする国家・地方公務員制度創出段階における多元的構造の影響もあったといえる。憲法に現れた「全体の奉仕者」戦前の「公僕」概念との親和性もあって「天皇の官吏」「全体の奉仕者」B. Hooverの示した草案（前述のとおり、ここには「全体の奉仕者」の語はなかった。ただし、草案時の題名の“National Public

Servants Law”にその意味が込められてはいたと考えられなくもないが(井出嘉憲『日本官僚制と行政文化』)。

なお、公務員全体(総体)としては“national public service”, 個々の公務員を指す場合には“public official”ではあったが, 総体としての「職員」である“service”に「官職」という訳語を当てたことによる「ねじれ」も生じている(平成19年改正前の国家公務員法における「官職の基準」は, 元来(総体としての)「職員としての基準」であるべきものが, 「官職」の語を用いたことから, 「ポストの基準」かのように誤解されていた)。

- 36) 注31)で掲げた「憲法」の教科書類でも, 通常, 「公務員の」で始まる項は, 特に説明を加えずに一般職の公務員を対象の前提とした議論を展開している。
- 37) 「日本法令外国語訳データベースシステム」のHP (<http://www.japaneselawtranslation.go.jp>)
- 38) 大正10(1921)年に「公務員ノ行為ニ依ル損害賠償及冤罪者補償金付与ニ関スル法律(案)」が衆議院に提出された。もし成立していたならば, 戦前におけるもう一つの「公務員」関連法となっていたであろう。
- 39) 国家賠償法関係の参考文献は次のとおりである。
- ・雄川一郎「国家賠償法について 三 憲法第17条, 国家賠償法, 民法の相互関係」『行政の法理』(雄川一郎論文集第1巻)260-270頁。(初出『自治研究』24巻6号, 昭和23(1948)年)。
  - ・乾昭三「国家賠償法」『注釈民法(19)』有斐閣, 昭和40(1965)年, 395-96頁。
  - ・渡辺剛男「公権力の行使にあたる公務員の意義」『新・実務民事訴訟講座6』日本評論社, 昭和58(1983)年, 53-76頁。
  - ・稲葉馨「国家賠償法上の公務員」『公務員判例百選(別冊ジュリスト88)』4号事件, 昭和61(1986)年。
  - ・須藤典明「『公権力の行使に当たるたる公務員』の意義」『国家補償法体系2・国家賠償法の課題』日本評論社, 昭和62(1987)年, 61-93頁。
  - ・交尚史「国賠法1条の公務員法」『神奈川法学』30巻2号, 平成7(1995)年, 75-100頁。
  - ・西荊章『国家賠償法』(注解法律学全集7)青林書院, 平成9(1997)年, 45-48頁。
  - ・宇賀克也『国家補償法』(法律学大系)有斐閣, 平成9(1997)年, 34-38頁。
  - ・国賠訴訟実務研究会『改訂国家賠償訴訟の理論と実際』三協法規出版, 平成12(2000)年, 50-54頁。
  - ・塩野宏『行政法(第4版)』有斐閣, 平成17(2005)年, 274-75頁。
  - ・佐藤英善編『実務判例 逐条国家賠償法』三協法規出版, 平成20(2008)年。
- 40) 法律の名称に「公務員」を含むものは40本を数えるが(総務省法令データベース, 平成21(2009)年12月現在, 以下この注において同じ。), 特定年度等に関する特例措置を定めたものなどを除くと24本となる。「一般職」を含むものは10本(うち, 「一般職の国家公務員」・「一般職の地方公務員」と「公務員」と重なるものは3本), 「特別職」は, 特別職の給与に関する法律(昭和24年法律252号)のみであるが, 個々の特別職について, 自衛隊

## 「公務員」という言葉（鶴養）

員」,「国会職員」,「裁判所職員」等に関する法律が定められている。

- 41) 新村出編『広辞苑 第5版』岩波書店,平成16(2004)年,松村明編『大辞林 第3版』三省堂,平成18(2006)年。
- 42) 平凡社『世界大百科事典』。なお,フランク・B・ギブニー編『ブリタニカ国際大百科事典(第2版改訂版)』平成3(1991)年では「公務員制度」の項で,「Civil service 文官 civilian」として中央政府あるいは地方自治体に雇用される,おもに常勤職員に関する制度について述べるために用いられる語。アメリカでは,政府業務のうち試験により任用され,恒久的任期を提供される分野をさして,しばしば使用される。これには関係あるいは司法官を含めない。他の国ではこの語は地方自治体の職員や,公共企業体の職員を含めないのが通常である。しかし,府県行政が中央政府の一部を形成している国家では,府県の職員も公務員に含める。」とし,「制度」の対象としての限定を行った上で,成立(絶対主義と官吏制度,民主主義と公務員制度),制度(アメリカ,イギリス,ドイツ,フランス,日本)及び国際公務員についての解説を記している。
- 43) 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,『現代政治学事典』桜楓社,平成6(1994)年。
- 44) 有斐閣『法律用語辞典[第3版]』(平成18(2006)年)では,3つに分け,「一般的には,広く,国又は地方公共団体の公務を担当する者を指す。選任方法の如何(いかん)を問わず,立法,行政,司法のどの部に属するかも問わない。国家公務員法や地方公務員法上の公務員は,国会議員,地方議会議員を除いた概念。刑法における公務員は,賄賂(わいろ)罪などを定めるに当たった要件となっており,広義の公務員のうち機械的な業務に従事する者は除外されるものとされている(刑7 参照)」としている。金子宏・新堂幸司・平井宜雄編集代表『法律学小事典[第4版補訂版]』有斐閣(平成20(2008)年)では,「1日本国憲法上の概念」と「2個別の法律上の公務員」に分け,後者ではさらに「国家公務員法・地方公務員法における公務員」,「国家賠償法における公務員」及び「刑法における公務員」の3つに分けている。吉国一郎他編『法令用語辞典(第8次改訂版)』学陽書房(平成15(2003)年)では,まず,第一に「最も広い意味」として憲法15条2項を引きつつ,「身分上,国又は地方公共団体とのつながりを有し,それらの事務に従事する者をいう。国家公務員であると地方公共団体の職員であると,公選による議員であると,また,官吏であるか,雇傭人であるかを問わない」とし,第2に刑法上の意義,第3に恩給法上の意義を記している。
- 45) 柴田武・山田進編『類語大辞典』講談社,平成14(2002)年では,「公務員」の項に,具体的な職務を想定したものも含めて,29の語が掲げられている(公務員,役人,官,官僚,官員,官吏,有司,公吏,官公吏,官憲,吏員,良吏,汚吏,酷吏,獄吏,獄卒,税吏,公僕,技官,武官,文官,事務官,教官,外交官,大使,公使,領事,総領事,女官)。
- 46) 『論語』第20編堯曰編「猶(なお)之れ人に与うるとき,出納の吝(やぶさか)なる,之を有司と謂う」(当然に民に与えるべきものをあれこれと出し惜しみする。これを 有司(小役人根性) という。[行政指導者としての教養人は,そうあってはならない])  
(書き下し文及び訳は,加地伸行全訳注『論語』講談社,平成16(2006)年による(以下この

項において同じ。)なお、「教養人」は、加地氏の整理では、単なる知識人である「小人」に対するものとしての「君子」を意味している。

また、『論語』では、これ以外に2箇所で、「有司」が用いられている。

第8編泰伯編「籩豆の事は即ち有司存す」(祭器の並べ方などは専門の役人がいるのです)(訳者注として、「有司」は、「司(役目・担当)有り」で、専門の役人のこと、とされている。次に掲げる部分についても同様の注が付されている。他方、先に挙げた第20編の注では、「ここでは悪い見本としての役人の意」とされている)

第13編子路編「有司を先にし、小過を赦し、賢才を挙げよ」(まず担当官にしっかり担当させる[そして、その成果における]小さな失敗は許すことだ。[それらをよく見てから]優秀な人材を抜擢する)

- 47) 戦後でも、例えば、廣中克彦『お役人さま、つい本音を語る』講談社、平成9(1997)年など。
- 48) 平凡社『世界大百科事典』、フランク・B・ギブニー編『ブリタニカ国際大百科事典(第2版改訂版)』平成3(1991)年。
- 49) 明治7(1874)年4月『立志社設立趣意書』では「政府なる者は畢竟人民の権利を保全せんが為(中略)故に欧語に政府の官員を指て公共の僕と云ふ」。
- 50) 須崎黙堂『国家観』『明治新聞人文学集』筑摩書房、平成元(1989)年、340頁。
- 51) 大正13(1924)年9月6日社説「行政改革の根本主義 中央集権から分権主義へ」(松尾尊充編『石橋湛山評論集』岩波書店、昭和59(1984)年、140-42頁)。「我が行政組織は、維新革命の勝利者が、いわゆる官僚政治の形において、新社会制度の下において、国民を指導誘掖する建て前の上発達したものである。であるから、役人畑に育て上げられた官僚が、国民の支配者として、国民の指導者として、国運進展の一切の責任を荷なうという制度に、自然ならざるを得なかった。これ、我が政治が国民の政治でなく、官僚の政治であり、我が役人が国民の公僕でなくて国民の支配者である所以」とし、「元来官僚が国民を指導するというが如きは、革命時代の一時的変態に過ぎない。国民一般が一人前に発達した後においては、政治は必然に国民によって行われるべきであり、役人は国民の公僕に帰るべきである。」と論じた。
- 52) 「公益優先とこれからの生き方 サラリーマン編」として、前田一(北炭労務資料課長)の「公僕としてのサラリーマン」が『実業之日本』昭和15(1940)年10月15日号に掲載されている。そこでは、「会社員は社会の公僕である」と論じられている。
- 53) 金子武蔵『人事院月報』昭和41(1966)年7月号、1頁。「公という点からしては、個々人の利害に介入せず、まして特殊のものと結託せず、距離を持して公平たることを期しながらも、僕としては、国民の利益にあくまでも新設に奉仕するという態度が基本的に必要であって、これがあれば、国民から委託せられた権力を乱用することもまた事務のための事務を行なうこともないはずである。」
- 54) 上野陽一『公務員ノアリカタ』中央労働学園、昭和25(1950)年、64頁。公務員は、国民全体の奉仕者(service をするもの、すなわち、servant)であり、公衆に奉仕するパブリック・サーバント(public servant)ではあるが、これを「公僕」と訳することは、かつての「奉公」を連想させるなど適当でないとする。直訳すれば「公衆奉仕者」というこ

## 「公務員」という言葉（鶴養）

とになるうが、当面「公務員」としておくのが一番無難であろう、と主張している。

なお、上野陽氏は初代人事官の一人。「ミスター能率」といわれ、執務室内のレイアウトを「教室型」にすることを提案したり、天井から輪ゴムで鉛筆を吊すことによる「能率化」などの実験も行ったという。文章についても、終戦を契機に、文書の新しい体裁について提唱し、本書もその例である。はしがきで7項目を示している。

「1. 本書ワ 著者 年来ノ 主張ニ モトツキ 漢字マジリ カタカナ ヒダリ  
ヨコガキヲ 実行シテ イル」

から始まり、最後の第7項で、

「ツマリ 本誌ワ 将来ノ モジト コトバ オヨビ 印刷ノ 形式ノ アルベキ ス  
ガタ ラ シメス モノデ アルト カンガエテ イル」

と結んでいる。今日から見るとやや（かなり？）読みにくい感もある。（従って本注における上野氏の主張は、趣旨を踏まえて今日風に表現に代えてある。）

「公僕」の語への違和感については、入江俊郎氏も「よく公僕といふ言葉が用ひられるが、これは、どうも封建的な感じを伴ふので筆者は好まないが、パブリック・サーヴァントといへば、よく実態をあらはしている。」（4. (3)引用論文、次注）と述べている。

- 55) 入江俊郎「官僚から公務員へ」『塔』羽田書店、昭和24（1949）年3月号35頁。『官吏・公務員制度の変遷』第一法規出版。なお、横溝光暉氏は、戦前も実は、「陛下の政府」への忠勤は、「全体の奉仕者」と同様の意味をもっていたとする。

また、地方公務員について、遠藤晃「戦後改革と地方公務員」『地方の新時代と公務員（ジュリスト増刊総合特集 No. 22）』有斐閣、昭和56（1981）年、36 41頁。

- 56) 田中二郎「国家賠償法について」(『法律時報』19巻13号、昭和22（1947）年)では、国家賠償法制定の際の衆議院の可決理由を引き「公僕観念の現実化という憲法の規定する公務員の心構えの徹底に貢献する所大なるものがあると期待される」と結ばれていたが、同「公務員制度改革要綱案についての覚え書」(『ジュリスト』90号、昭和30（1955）年)では、「問題は、この国家公務員法の基本的目的が、現行の公務員制度の下によく達成できるように、制度が形成され運営されているかどうかにか在り、諸制度が「必ずしもわが国の実情に適する合理的なものということができ」ないものや、「支障を来している」ところがあり、国家公務員の範囲について「きわめて広汎雑多で、単純な労務に従事する者や臨時的に公務に従事する者まで、すべて、その中に含まれているのであるが、これらの者のすべてに公務員としての自覚と責任感を期待することにはそもそも無理があり、このために全体の綱紀を弛緩せしめ、公務の能率的な運営に支障を生ずることとなっている。」と記している。

縮小・純化論につながる議論として、比較的早い時期のものは、昭和26（1951）年8月14日の政令諮問委員会答申にも現れており、そこでは、公務員を、行政権の行使に關するもの、学校、研究所、医療施設に勤務するもの、公企業に勤務するもの、そして単純労務者に分けた上で、それぞれにふさわしい任用・職階・給与・服務制度とすべきとしている。

昭和30（1955）年に公表された「公務員制度改革案要綱案」の「公務員制度改革の目標」でも「わが国情に適した簡素且つ能率的な制度に改め」るに当たって、「少数・有能

な公務員が、公務員としての自覚に徹し、ていくことを掲げ、「非常勤職員」、「単純な労務に従事する職員」や「臨時職員」などを国家公務員の範囲から外すことが案の内容に含まれている。

今井一男「公務員制度改革案批判」、京極重次郎「公務員制度改革要綱案について」、国井成一「公務員制度改革の限界」いずれも『都市問題研究』7巻12号(昭和30(1955)年)。

小沢遼子「『公務員全体奉仕者論』の現実」『思想の科学』No.56,昭和51(1976)年,16-21頁。

また、臨時行政調査会「行政改革に関する第5次(最終)答申」(昭和58(1983)年3月14日)第6章では、冒頭の「改革の方向」で「行政の果たす役割が極めて重要である今日、行政機能を担う職員に関する制度及びその運営が真に時代の要請に即したものであるか否かは正に国民の関心事であり」、「激しい変貌を続けている内外の行政環境に今後行政が適切に対応していくには、なお見直すべきところが少なくなく」、「現在国民の行政に対する批判は厳しいことから、「行政に携わる職員は、政治の行政に対する指導性とし、政治と行政との役割分担の中で、身を廉潔に保ち、公正、誠実、能率的に職務を遂行し、国民の期待にこたえなければならない」としている。

その後の論文として、鹿兒島重治「公務員制度と人事管理 実務上の問題を中心として」『1 公務員の範囲』(『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,95-99頁)でも、公務員の範囲が広すぎるごとの問題点として、画一的硬直的身分取扱い、公務員制度の複雑化及びロイヤリティと誇りに関する問題が指摘されている。

57)「アンケート結果に見る公務員倫理を取り巻く状況」『人事院月報』62巻12号(平成21(2009)年)18-26頁。

市民の公務員の倫理観についての印象は、「市民モニター」(国民の中から募集し委嘱した500人)に対する調査によると、平成12(2000)年度から平成20(2008)年度にかけて「緩やかながらも改善」とされている。両年度の変化でみると、

- ・「倫理感が高い」が、2.4% 1.3%
- ・「全体として倫理感が高いが、一部に低い者もいる」が、42.4% 54.7%
- ・「全体として倫理感が低い」が、25.8% 18.2%
- ・「倫理感が低い」が、10.5% 7.6%

で、前二者の計は、44.8%から56.0%に上昇している。もっとも、「高い」との回答が1.3%にとどまることの重みも感じられる。

他方、倫理感についての印象について、職員(一般職から5,000人抽出)と国民(前記の市民モニター)との間で大きな認識の差があることも指摘されている。平成20(2008)年度の結果でも、

- ・「倫理感が高い」は、国民が1.3%に対して職員は11.9%
- ・「全体として倫理感が高いが、一部に低い者もいる」が、国民が54.7%に対して職員は70.8%
- ・「全体として倫理感が低い」が、一部に高い者もいる」が、国民が18.2%に対して職員は3.3%

## 「公務員」という言葉（鶴養）

・「倫理感が低い」が、国民が7.6%に対して職員は0.7%となっている。

58) 5.～7.に共通する参考文献（意義，範囲，種類）をここに掲げておく。

- ・田中館照橋「公務員法総説」『現代行政法体系 9 公務員・公物』有斐閣，昭和59（1984）年，3～36頁。
- ・中西又三「公務員の観念，種類，範囲」『現代行政法体系 9 公務員・公物』有斐閣，昭和59（1984）年，37～83頁。

（国家公務員法・地方公務員法に関する行政法の教科書）

- ・田中二郎『行政法（中巻）全訂第2版』弘文堂，昭和51（1976）年，220～44頁，283～88頁。
- ・山内一夫「一般職と特別職との区別の基準」『新行政法考』成文堂，昭和54（1979）年，214～34頁。
- ・藤田宙靖「公務員法の位置付け」『行政法の基礎理論（下）』有斐閣，平成17（2005）年，32～57頁（田中二郎先生追悼論文集『公法の課題』有斐閣，昭和60（1985）年所収），「国立大学と独立行政法人制度」258～84頁（『ジュリスト』1156号，平成11（1999）年）。
- ・同『行政組織法』有斐閣平成17（2005）年，261～72頁。（「行政機関」と「公務員」，「公務員の概念」）。
- ・塩野宏『行政法（第三版）』有斐閣，平成18（2006）年，230～59頁。
- ・宇賀克也『行政法概説』有斐閣，平成20（2008）年，238～74頁。

（国家公務員法に関するコンメンタール・基本書）

- ・佐藤功・鶴海良一郎『国家公務員法』日本評論社，昭和29（1954）年。
- ・浅井清『国家公務員法精義（新版）』学陽書房，昭和47（1972）年。
- ・佐藤功『公務員法（新版）』有斐閣法律学全集7 有斐閣，昭和55（1980）年。
- ・中村博『改訂国家公務員法』第一法規出版，昭和62（1987）年。
- ・鹿児島重治他編『逐条国家公務員法』学陽書房，昭和63（1988）年。
- ・栗田久喜・柳克樹『国家公務員法・地方公務員法』青林書院，平成9（1997）年。
- ・佐藤達夫『国家公務員制度（第8次改訂版）』学陽書房，平成21（2009）年。
- ・人事院編『人事行政の歩み二十年』，『人事行政の歩み三十年』，『人事行政の歩み五十年』。

（地方公務員法に関するコンメンタール・基本書）

- ・角田禮次郎『地方公務員法精義』学陽書房，昭和30（1955）年。
- ・今枝信雄『逐条地方公務員法（第三次改訂版）』学陽書房，昭和42（1967）年。
- ・青木宗也他編『改訂 地方公務員法』日本評論社，昭和58（1983）年。
- ・猪野積『地方公務員制度講義』第一法規出版，平成19（2007）年。
- ・橋本勇『新版 逐条地方公務員法（第2次改訂版）』（鹿児島重治『逐条地方公務員法』の改訂）学陽書房，平成21（2009）年。
- ・室井力「公務員関係の法的性質」『公務員判例百選（別冊ジュリスト88）』5号事件，昭和61（1986）年。

- 59) 例えば、青木『改訂 地方公務員法』(27 28頁)では、「地方公務員法にあっては、特段の規定がないことから、地方公共団体、具体的には任命権者(6(筆者注;地方公務員法第6条))がこれを決定することになる。」としている。また、橋本勇『逐条地方公務員法(第2次改訂版)』(53頁)では、「地方公務員法の解釈によって客観的に定まるのであり、最終的には裁判所の判断によることになるが、訴訟になる前には、それぞれの任命権者の判断によることとなる。」としている。
- 60) これまで照会回答等を通じて国家公務員とされたものとして、国勢調査員、保護司、社会保険相談員、労働委員会の幹旋員などがあり、国家公務員でないものとされたものには、公証人(なお、刑法等の解釈とは異なる。)、民生委員(次の述べるように、国家公務員ではないが都道府県の公務員とされている。)人権擁護委員(次注参照)などがある(鹿兒島重治他編『逐条国家公務員法』54 55頁)。
- 地方公務員とされたものとしては、民生委員、事業所統計調査指導員・調査員、労働力調査指導員・調査員、港湾調査員、勤労統計調査員などが都道府県の特別職の公務員とされている(橋本勇『新版 逐条地方公務員法(第2次改訂版)』35 36頁、民生委員については否定的見解)。なお、幅広く特別職の地方公務員とされることの問題については、注78)参照。
- 61) 従来法律上の整理として、保護司が国家公務員とされることに対して、人権擁護委員は国家公務員でない者とされていた。「公務員化」によって、国家公務員災害補償制度の適用が認められる一方、一般職としての服務規定の適用があることになり、この点について、地方議会議員が職に就いた場合の政治的行為の制限の取扱いの問題が生じるが、必要に応じて人事院指定により政治的行為制限の適用除外の措置を講じることは可能である。
- 62) 『公務員判例百選』1号事件。
- この東京地裁判決では、公務員の要件について、「制定法上国家公務員の定義を定めた規定はなく、国家公務員法においても具体的に個々の職が国家公務員の職に属するかどうかを人事院の判定に委ねているのであるが、(同法第2条第4項後段)、一般的にいえば、国家公務員とは、国との間に勤務関係に立ち、国の公務に公の根拠に基づいて従事し、国から給与を受けるものである」としている。
- 裁判所法に基づき、最高裁判所によって任命され、修習期間中国庫から給与を支給される点では、「公務員」の要件に該当するが、高い識見等を養い法律に関する理論・実務を身につけて法書に相応しい品位・能力を備えるための「修習」の性格は、公務に従事するものではないと整理された。一方で、修習実施の特殊性から、秘密保持や兼業の制限等の制約が課され、また、社会保障の面で共済組合員となることを認められてはいるが、これらのことから、ただちに公務員としての地位を認める結論にはつながらない。
- なお、本件では司法修習生が行う「修習」は「公務に従事する」ことではないとされているが、例えば、教育訓練自体がその職員の職務内容である場合には、その職員は公務員である(「大学校」(海上保安大学校、気象大学校、防衛大学校等)の学生)。
- 63) 「公務員関係の法的性質」(『公務員判例百選』5号事件解説(室井力))、村井龍彦「公務員の勤務関係の性質」『行政法の争点』
- 「特別権力関係」については、塩野『行政法(第3版)』(216 18頁)では、公務員

## 「公務員」という言葉（鶴養）

関係を、明治憲法下にドイツ公法学の理解にならってとらえた「かつての特別権力関係説」をそのまま維持する見解はなく、他方、いわばその対極としての「公務員関係＝労働契約関係説」も実定法の規定との関係で解釈論的意義が乏しく、その上で、「公務員関係が、全くの一般市民関係とは異なる部分社会を形成していること」も前提しつつ、現行法の解釈論の場面においても、「特別権力関係とか労働契約関係というカテゴリーではなく、労働者性、公益性という価値原理によるので十分と思われる」とされている。なお、宇賀『行政法概説』（261～262頁）では、「日本国憲法の施行に伴う公務員法制改革」の一つに「特別権力関係論の否定」を掲げている（基本的人権の規定が原則として公務員にも適用され、権利義務に関する法制的整備、不利益処分に対する出訴が認められたこと等を説明）。

- 64) 『職業としての公務員』という同じ題名の書であるが、足立忠夫著（公務職員研修協会、昭和53（1978）年）では、公務員は職業か身分かを論じ、「現行公務員法の解釈における身分的性格の残存」を指摘した上で「公共サービス提供者としての公務員」、さらに、「市民的職業人への道」が論じられている。他方、片岡寛光著（早稲田大学出版部、平成10（1998）年）では、「労働市場のなかの公務員と職業倫理」という副題が付された「職業としての公務員」に続けて、「国民としての公務員」、「人間としての公務員」及び「人材としての公務員」が論じられている。
- 65) 鹿兒島重治「公務員制度と人事管理」『公務員制度の動向 年報行政研究』、昭和62（1987）年、95頁。  
中西又三「国家公務員の範囲」『公務員判例百選（別冊ジュリスト88）』1号事件、昭和61（1986）年。  
ローマ帝国のパン屋・パン職人の国家公務員化については、臼井隆一郎『パンとワインを巡り神話が巡る』中央公論社、平成7（1995）年、177～179頁。
- 66) 株式会社日本政策金融公庫法（平成19年法律57号）第10条が公庫の役員等、会計参与及び職員について規定するなど、平成21（2009）年12月時点で、条文数で280を超えている（「法令データ提供システム」による。）
- 67) 行政機関の職員の定員に関する法律による法律上の規制に加え、昭和43（1968）年度から累次の「定員削減計画」が閣議決定され、さらに純減目標の設定等が閣議決定されている。  
なお、国際比較を行う場合には、国によって範囲・定義による違いがあるため、各国公務員数の比較を行う場合には、その前提となる計算法に留意する必要がある。注100)参照。
- 68) 日本専売公社及び日本電信電話公社は、昭和59（1983）年に民営化され、それぞれ日本たばこ産業株式会社、日本電信電話株式会社となった。  
日本国有鉄道は、昭和62（1987）年に日本国有鉄道改革法などいわゆる国鉄分割民営化関連8法により民営化されている。
- 69) 「公団」は、制定時（昭和23（1948）年）の国家行政組織法第22条では、「公団は、国家行政組織の一部をなすものとし、その設置及び廃止は、別に法律でこれを定める。」とされ、個別の公団の役職員について、例えば、船舶公団法（昭和22年法律52号）第15条第1項では、「船舶公団の役員及び職員は、これを官吏その他の政府職員とする。」と規定されていた。

また、「公庫」の例としては、かつて(昭和24(1949)年5月2日～昭和27(1952)年5月27日)国民金融公庫法の旧17条で、「公庫の役員及び職員(常時公庫に勤務して一定の報酬を受ける者であつて、2月以内の期間を定めて雇用される者以外のものをいう。以下同じ。)は、国家公務員とする。」という規定が置かれていた。

- 70) 独立行政法人制度発足当初には、圧倒的に「特定独立行政法人」、すなわち、法律によって公務員の身分を与えるものが多かったが、現在は、法人の在り方見直しの過程で、ほぼ逆転し、「特定独立行政法人」は少数となっている。

平成13(2001)年4月時点では、「特定」55法人に対して「非特定」は5法人(国立青年の家、国立少年自然の家、教員研修センター、経済産業研究所及び日本貿易保険)であったが、平成21(2009)年10月時点では、独立行政法人98法人のうち、「特定」は8法人(国立公文書館、統計センター、造幣局、国立印刷局、国立病院機構、農林水産消費安全技術センター、製品評価技術基盤機構及び駐留軍等労働者労務管理機構)である。

- 71) 内閣法制局の見解(法制局第1部長の回答文書(昭和28年3月25日法制局一発第29号))。「公務員に関する当然の法理として、公権力の行使又は国家意思の形成の参画にたずさわる公務員となるためには日本国籍を必要とするものと解すべき」としている。

最高裁判決(最大平成17年1月26日、民集59巻1号128頁。東京都保健婦管理職受験資格確認等請求事件)でも、地方公務員に関して、「公権力行使等地方公務員」(地方公務員のうち、住民の権利義務を直接形成し、その範囲を確定するなどの公権力の行使に当たる行為を行い、若しくは普通地方公共団体の重要な施策に関する決定を行い、又はこれらに参画することを職務とするもの)については、原則として日本の国籍を有する者が就任することが想定されているとみるべきである」としている。

- 72) 外国人教員に関して、公立の大学に於ける外国人教員の任用等に関する特別措置法(昭和57年法律89号)が特例を設け、外国人研究員に関しては、廃止前の研究交流促進法が任用の特例を定め、研究開発システムの改革等の推進等による研究開発能力の強化及び研究開発等の効率的推進等に関する法律(平成20年法律63号)に引き継がれている。

憲法から導かれる「法理」を憲法より下位の法規範である法律により覆すのは、一見法理論的には疑義を生ぜしめるが、「法理」の射程を考慮して具体的なあてはめにおける特例は可能とするものであろう。

- 73) 岡部史郎「国家公務員の範囲とその定員規制について」『都市問題研究』7巻12号(昭和30(1955)年)

西幹股一『公務員の労働法上の地位』(司法研究報告書)司法研修所、昭和26(1951)年。

鹿児島重治「地方公務員の範囲と地方公共団体の事務」『自治研究』42巻6号、昭和41(1966)年、174～86頁。

鹿児島重治「地方公務員と国家公務員 制度的比較を中心に」『地方の新時代と公務員(ジュリスト増刊総合特集 No. 22)』有斐閣、昭和56(1981)年、42～47頁。

- 74) いわゆる「地方事務官」は、かつて、特定の国家事務に従事するために都道府県に置かれた国家公務員であったが、平成11(1999)年の地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律(平成11年法律87号、いわゆる地方分権一括法)による整理の結果、

「公務員」という言葉（鶴養）

地方事務官制度は全廃されている。

- 75) 佐藤達夫「天皇の採用試験」『公務員制度いまと昔 佐藤達夫論稿集』所収（初出は、『人事行政』昭和27（1952）年2月号）。天皇の地位も公職であり、もしそれを「公務員」と整理しながら「特別職」の中に掲げないとすると、「一般職」となり、そうすると公開平等の採用試験ということも考えられるという「ほしいままな連想に微笑したものである」と記されている。
- 76) 解釈上説が対立するが、実務では、法的性質上は「特別職」ではあり、国家公務員法に規定されていないことはこれを否定する趣旨ではなく、他方、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律42号、いわゆる情報公開法）の「公務員」（第5条第1号八）には国会議員が含まれることが前提とされている（塩野宏氏）。
- 77) 一般・特別については、諸説があり、性質の類似性から分類が行われているが、他方、それぞれに加え・削られた経緯からは説明しにくいものもある（「日本学士院会員」が特別職であるのに対し、「日本芸術院会員」はそうではない）。
- 中西又三「地方公務員法上の公務員 特別職と一般職」『公務員判例百選（別冊ジュリスト88）』2号事件、昭和61（1986）年。
- 中村博「公務員の種類の検討 特に一般職と特別職との関係を視座に据えて」『国士館法学』28号（平成8（1996）年）337 91頁。
- 晴山一穂「公務員の種類と公務員法制」『行政法の争点（第3版）（ジュリスト増刊）』有斐閣、平成16（2004）年、170 71頁。
- 清水敏「公務員労働関係法制の改革と公務員の範囲」『公務員制度改革と労働法』（日本労働法学会誌101号）法律文化社、平成15（2003）年、3 19頁。
- 中西又三「公務員の勤務関係」『行政判例百選（第5版）（別冊ジュリスト181号）』有斐閣、平成18（2006）年、14 15頁。
- 尾西雅博「一般職と特別職」（リレー解説公務員制度）『人事院月報』平成20（2008）年2月号、34 37頁。
- 78) 地方公務員法第3条第3項第3号の規定に基づく「特別職」の実例としては、非常勤の公民館長、非常勤の学校医、公立学校の非常勤講師、スポーツ振興法に規定する体育指導員、4年にわたって日々雇用されていた衛生研究所の職員などがある。さらに、町村の地区駐在員なども公務員であるとされる（橋本勇『新版 逐条地方公務員法（第2次改訂版）』35 36頁、62 63頁。幅広い実例に対して問題ありとする）。
- 実例では、学校調理員やプール監視員等も特別職とするケースもあり、任用根拠について、総務省通知でも注意を喚起している。平成21（2009）年4月24日に発出された「臨時・非常勤職員及び任期付短時間勤務職員の任用について」（総行公26号）では、「任用根拠ごとの留意点」・「特別職非常勤職員」において「特別職の非常勤職員については、主に特定の学識・経験を必要とする職に、自らの学識・経験に基づき非専務的に公務に参画する労働者性の低い勤務形態が想定され、地公法の適用が除外されているものであることから、職務の内容が一般職の職員と同一と認められるような職や、勤務管理や業務遂行方法において労働者性の高い職については、特別職として任用することが妥当なのかという点について検証すべきである。」としている。

79) 「かかわらず」の対象には、第2条第1項から第3項までは含まれていない。そのことから、解釈上、「公務員」であれば、一般職が特別職でなければならず、特別職として記されていない以上、一般職とせざるを得ないことになろう。

他方、英文官報に掲載された文章を参考にすれば、第6項は一般職・特別職「以外」を設けることに意味があるのではなく、勤務に対する俸給、給料その他の給与の支払いに関する規定であり、端的に、個人的基礎においてなされる勤務の契約による報酬は支払うことができることを規定したと考えるのが素直ではないかと思われる。

なお、地方公務員法には同様の規定はなく、実務上、必要な場合には同法第3条に基づく特別職としての任用が行われている。

80) 法律の名称の変遷にも興味深いところがある。同じ法令番号(昭和23年法律257号)ではあるが、制定時は「公共企業体労働関係法」であったが、昭和27年に5現業を加え「等」が挿入されて「公共企業体等労働関係法」となり、民営化を踏まえて「国営企業労働関係法」に、独立行政法人の制度化を受けて「国営企業及び特定独立行政法人の労働関係に関する法律」となり、さらに、国営企業が国有林野事業のみとなったことからこれを「等」で読み込む形で「特定独立行政法人等の労働関係に関する法律」に至っている。

81) 外務公務員法については、幅の広い特例法となっている。「外務公務員」は特別職(でかつ、いわゆる「認証官」)の特命全権大使等を含むものであり、特例の対象も任用、給与、能率、保障などに及ぶ。在外公館に勤務する外務公務員に対する法律として「在外公館の名称及び位置並びに在外公館に勤務する外務公務員の給与に関する法律」が設けられているが、手当としての「在勤手当」の額の多寡が時に議論の俎上に乗ることもあるが、他方、在外公館勤務者には制度上「超過勤務手当」は支給されない。

82) 非常勤職員・非正規職員に関する文献としては、以下のものがある。

- ・今橋脩『非常勤職員の取扱』学陽書房、昭和31(1956)年。
- ・早川征一郎『国・地方自治体の非常勤職員 制度・実態とその課題』自治体研究社、平成6(1994)年(体系的に非常勤職員についてまとめたもの)。
- ・地方公務員任用制度研究会『自治体の新臨時・非常勤職員の身分取扱』学陽書房、平成14(2002)年(主として地方公務員の臨時・非常勤職員に関する制度・運用をまとめたもの)。
- ・同『自治体の新臨時・非常勤職員質疑応答集』学陽書房、平成14(2002)年。
- ・日本労働法学会編『日本労働法学会誌110号 雇用関係における文書の作成・管理・提出義務/労働時間規制に関する学際的検討/非常勤職員をめぐる諸問題』法律文化社、平成19(2007)年。
- ・川田琢之「公務員制度における非典型労働力の活用に関する法律問題 非正規職員に関する問題を中心としたアメリカ・ドイツとの比較研究」(1~3)『法学協会雑誌』、116巻(9~11号)、平成11(1999)年。
- ・下井康史「公務員の勤務形態多様化政策と公法理論(シンポジウム 雇用政策法の基本原理 能力開発、雇用保険、公務員制度を手がかりに)」
- ・『日本労働法学会誌』(103)、平成16(2004)年。
- ・公務員関係判例研究会編『新公務員労働の理論と実務 任免を巡る諸問

「公務員」という言葉（鶴養）

題 』三協法規，平成15（2003）年。

- ・平川景子他『女たちのオルタナティブ パートに均等待遇を！ 中野区非常勤職員・賃金差別 裁判の記録』明石書店，平成17（2005）年。
- ・「特集 非正規雇用，自治体の現場から」『ガバナンス』ぎょうせい，平成20（2008）年2月号。

83) 国家公務員法第81条の5など。特例の特例という法制上の表現となっているが、「非常勤職員」一般については、「常勤職員」に対する規定の適用が適切でないことからカッコ書きで「非常勤職員」を除くとしつつ，短時間勤務職員については政策的に「常勤職員」と同様の扱いをするという制度選択の結果，二重のカッコ書きによって，除かれる「非常勤職員」からさらに除くという方式になっている。

84) 戦後20年以内の諸外国公務員に関する文献（書籍）としては，

- ・蠟山政道・柳瀬良幹・長濱政壽・須貝脩一・辻清明『各国官吏制度の研究』プレス社，昭和23（1948）年，
- ・蠟山政道『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，
- ・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，
- ・同『各国官吏制度』前野書店，昭和29（1954）年，
- ・同『各国官吏制度』前野書店，昭和38（1963）年，
- ・鶴飼信成・辻清明・長濱政壽編『公務員制度』（比較政治叢書1）勁草書房，昭和31（1956）年，

がある。その後，近時に至るものとしては，

- ・猪野積『諸外国の公務員制度』第一法規出版，昭和59（1984）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（本稿の米・英・仏・独の制度に関する記述は，主として同書を参考にした。）。

がある。

なお，武藤博己・新川達郎・小池治・西尾隆・辻隆夫訳，B. S. シルバーマン『比較官僚制成立史』三嶺書房，平成11（1999）年（B. S. Silberman, *CAGES OF REASON: The Role of the Rational State in France, Japan, the United States and Great Britain*, University of Chicago press, 1993）では，日本・フランス・アメリカ・イギリスを扱っている。

また，建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史『比較政治制度論』有斐閣，平成20（2008）年，第7章官僚制では，「官僚制の自律性と能力」についての考察が行われている。同書の参考文献等に掲げられた諸研究では，幅広く様々な国についての比較が行われている（Schneider は日本・フランス・アメリカ・ブラジル・メキシコを，Huber and Shipan では欧州等19カ国を，Evans and Rauch では発展途上国35カ国，等）。田中秀明「公務員制度改革の座標軸」（上，下）『行政管理研究』126・127号平成21（2009）年では，西欧諸国に韓国，オーストラリアを加えて比較している。

- 85) 国家公務員暫行条例は、國務院が制定した「条例」の一つであり、全国人民代表大会の議を経た「法」でない。
- 86) 「市定行政机构編成、依照法律規定任免、培訓、考核和獎懲行政人員」(中華人民共和國憲法第89条17号)。
- 87) 「本法所稱公務員，是指依法履行公職，納入國家行政編制，由國家財政負擔工資福利的工作人員」(中華人民共和國公務員法第2条)。
- 88) 吳瓊恩『行政學』(增訂3版)三民書局，2006年。
- 89) 大韓民国の「国家公務員法」(1963年法律1325号)の構成は、日本のそれと似ている。もともと、日本では平成19(2007)年改正で「職階制」が廃止されたが、大韓民国では「職位分類制」は引き続き残っている。(第1章 総則，第2章 中央人事管理機關，第3章 職位分類制，第4章 任用及試験，第5章 報酬，第6章 能率，第7章 服務，第8章 身分保障，第9章 權益の保障，第10章 懲戒，第11章 罰則，第12章 補則)
- 90) F. C. C. Mosher, *Democracy and the Public Service; 2nd ed.*, Oxford University Press, 1982.

P. P. Van Riper, *History of THE UNITED STATES CIVIL SERVICE*, ROW, PETERSON AND COMPANY, Evanston, Illinois White Plains, New York, 1958

- 91) 編集代表田中英夫『英米法辞典』東京大学出版会，平成3(1991)年。  
英米法法律用語辞典では、公務員を意味する語としては、“civile service”が一般的で、“public service”は公共事業等を示すとされる。  
塚本重頼・長内了『注解アメリカ憲法(全訂新版)』酒井書店，昭和58(1983)年。  
公務員の定義は、アメリカ合衆国法典5第2101条。  
(5 U S C 2101 :

For the purpose of this title—(1) the “civil service” consists of all appointive positions in the executive, judicial, and legislative branches of the Government of the United States, except positions in the uniformed services; (2) “armed forces” means the Army, Navy, Air Force, Marine Corps, and Coast Guard; and (3) “uniformed services” means the armed forces, the commissioned corps of the Public Health Service, and the commissioned corps of the National Oceanic and Atmospheric Administration.)

- 92) フランク・B・ギブニー編『ブリタニカ国際大百科事典(第2版改訂版)』平成3(1991)年。同じ項で「近代的公務員制度の歴史は、君主に対する勤務者 royal service から国民全体に奉仕するもの public service への漸次的発展であるとされている。」とも記されている。

G. E. AYLMEYER, *THE KING'S SERVANTS The Civil Service of Charles I 1625-1642*, Routledge & Kegan Paul, London and Boston, 1961.

- 93) 高田敏・初宿正典訳『ドイツ憲法集(第5版)』信山社，平成19(2007)年。  
塩野宏「西ドイツ公務員法制の現代的諸問題 特に公務員労働基本権及び関与権について」『行政組織法の諸問題 行政法研究第5巻』有斐閣，平成3(1991)年，204頁。  
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，平成16(2004)年，20 63頁。

「公務員」という言葉（鶴養）

- 94) ドイツ連邦共和国基本法第33条第5項 第36条第1項 第60条第1項（邦訳は、高田敏他『ドイツ憲法集（第5版）』信山社、平成19（2007）年）

第33条（公民としての権利・義務、公職就任における平等）

（5）公務に関する法は、職業官吏制度の伝統的諸原則を考慮して規律し、かつ継続的に発展させなければならない。

「継続的に発展させなければならない」は、2006年8月28日の改正で追加 Artikel 33 (Staatsbürgerliche Gleichstellung der Deutschen, Berufsbeamtentum)

（5）Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln. Und fortzuentwickeln.

第36条（連邦官庁の職員）

（1）連邦最高官庁においては、公務員は、すべてのラントから、適当な割合で、これを任用するものとする。その他の連邦官庁に勤務する職員は、通常は、その者が勤務するラントから採用されるものとする。

Artikel 36 (Personal der Bundesbehörden)

（1）Bei den obersten Bundesbehörden sind Beamte aus allen Ländern in angemessenem Verhältnis zu verwenden. Die bei den übrigen Bundesbehörden beschäftigten Personen sollen in der Regel aus dem Lande genommen werden, in dem sie tätig sind.

第60条（連邦裁判官・連邦公務員等の任免権、恩赦権）

（1）連邦大統領は、法律に特別の定めのある場合を除き、連邦裁判官、連邦公務員、将校及び下士官を任免する。

Artikel 60 (Ernennung und Entlassung der Bundesrichter, Bundesbeamten und Soldaten; Begnadigungsrecht)

（1）Der Bundespräsident ernennt und entläßt die Bundesrichter, die Bundesbeamten, die Offiziere und Unteroffiziere, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist.

- 95) ヨーロッパ諸国、特にイギリス・フランスの近代国家及び官僚制の起源を考えると、「中世」が重要であることについては、ジョセフ・ストレイヤー『近代国家の起源』（岩波書店、昭和50（1975）年）、原著は、Joseph R. Strayer, *On the Medieval Origins of the Modern State*, Princeton University Press, 1970。また、官僚制についての「連続性」を記述するものとして、トクヴィル著・井伊玄太郎訳『アンシャン・レジームと革命』講談社学術文庫、平成9（1997）年。

永井良和『フランス官僚エリートの源流』芦書房、平成3（1991）年。

安成英樹『フランス絶対王政とエリート官僚』日本エディタースクール出版部、平成10（1998）年。

さらに古い時代に関して、高山博「フィリップ4世（1285 1314）治世下のフランスの統治機構 パイイとセネシャル」『史学雑誌』第101編11号、平成4（1992）年。

中村紘一・新倉修・今関源成『フランス法律用語辞典 第2版』三省堂、平成14（2002）年。

下井康史「公務員制度の射程 フランス公役務理論と官吏概念」川上宏二郎先生

古稀記念論文集『情報社会の公法学』信山社、平成14(2002)年49-75頁。

なお、employéの姿・生態を扱った文学作品として、バルザック著鹿嶋茂訳『役人の整理学』筑摩書房1987年。同書は、バルザックの作品2作の他、フロレーブル『博物学の一講義・書記属』とモーパッサンの『役人』を収めている。

- 96) 山田信彦『スペイン語法律用語辞典』信山社、平成18(2006)年、永田寛定監修『和西大辞典』大学書林、昭和55(1980)年。
- 97) 人事行政研究所『アジア諸国の公務員制度』[ ]~[ ]平成8(1996)~11(1999)年。

なお、インドについては、イギリス統治時代に本国からインドに派遣されていた「インド高等文官」(Indian Civil Service, ICS)イギリスでの公務員制度改革、特に情実任用を避けて試験採用を提起したノースコート・トレヴェリアン報告(The Northcote-Trevelyan Report, 1853)のもと、インドでの任用に対する反省を契機とする。浜渦哲雄「英国紳士の植民地統治 インド高等文官への道」中公新書、平成3(1991)年、本田毅『インド植民地官僚 大英帝国の超エリートたち』講談社、平成13(2001)年。

- 98) 国際人事委員会は15名の個人的資格の委員により構成、委員長及び副委員長の2名のみが常勤。他はすべて非常勤である。委員の任命は国連総会により行われる。任期は4年で再任を妨げない(日本からは、遠藤貴委員(非常勤)が任命されている。)

委員会には独自の事務局(専門職以上の職員数20名)があり、また、補助機関として地域調整給諮問委員会(Advisory Committee on Post Adjustment Questions: ACPAQ)がある。

国連共通制度(国連システム内の機関における採用面での競争をなくし、また、人事交流を円滑化しようとの趣旨の下に、勤務条件を統一しようとするシステム)における職員の勤務条件の規制と調整として、具体的には、

国連総会に対し、職員の勤務条件決定の基本原則、専門職以上の職員の基本給及び地域調整給の額、総会決定の手当・福利厚生並びに職員課金について勧告すること。

勤務条件決定の基本原則の適用方法、手当・福利厚生(年金及びに掲げるものを除く)の額及び支給要件、旅費の基準並びに地域調整給にかかる勤務地の格付けについて決定すること。

本部所在地等における一般職員その他の現地採用職員の給与に関する事項を確立し、給与額について勧告(場合によっては決定)すること。

各機関について共通な職種についての職階基準を確立すること。

各機関に対し、採用の基準、採用のためのソースの開発、競争試験の計画、並びに職員の能力開発及び勤務評定について勧告すること。

各機関に対し、共通の人事規則の適用について勧告すること。

などを行っている。(国際人事委員会のHP(<http://icsi.un.or>)及び外務省国際機関人事センターHP(<http://www.mofa-rc.go.jp>))

- 99) 世界銀行の用語の整理("Glossary of Key Civil Service")では、"Civil Service"について定義した上で、"Public Servants"をより広い概念として整理されている。

( "Civil service" (as employment category) ;

## 「公務員」という言葉（鶴養）

Distinctive employment status for some public servants, generally defined by law and usually with four characteristics:

- Civil servants are “appointed” by decision of an authorized public institution in accordance with the civil service law. A decision by a representative of the State to “appoint” a civil servant must conform to established rules that structure the hiring process.
- Once appointed, there are many constraints on dismissal. This is because civil servants are not simply employees of the state; they also have a constitutional role. The intent of civil service legislation is to balance the requirement these employees be responsive to the government of the day, with the parallel requirement that they respect and maintain state institutions over time. In other words, additional job security is provided in order to prevent short-term political pressures from leading to inappropriate personnel changes.
- There are more constraints on the actions of civil servants than on other groups. Again, this is because of the strategic and constitutional role of civil servants.
- Civil servants are part of the employment categories of civilian central government or subnational government. These two categories generally exceed the number of staff defined as civil servants.

There are other employment arrangements in the public sector that provide something akin to civil servant status. For example, the judiciary can often be employed under arrangements that provide constitutionally-based constraints on dismissal. Yet, members of the judiciary are rarely known as civil servants.

“Public servants

A wider group of employees than civil servants. For example, teachers and doctors in publicly owned schools and health facilities may or may not be legally civil servants, but they are always public servants if employed by budget-funded organizations.)

- 100) OECD等の資料において、“Employment in Government”（政府における雇用者又は政府労働力）について、“Government”（政府）が国民経済計算（SNA）の“General Government”（一般政府）を意味する際には、国・地方の政府、公立病院・学校・社会保障機関等が含まれる。

もっとも、各国の公務員についてのデータは、OECD、ILO、世界銀行等国際機関の資料によっても得ることができるが、調査対象の国の理解・回答に基づくものであることから、公務員数のような基礎的なデータについても、時として資料としての整合性に疑問が生じる場合もある。

OECDのレポートを邦訳したものとしては、平井文三監訳『世界の公務員の成果主義給与』明石書店平成17（2005）年（原題は、“Performance-related Pay Policies for Government Employees”/“La remuneration liee aux performance dans L’administration”）、同『公務員制度改革の国際比較』明石書店、平成21（2009）年（原題は、“THE STATE OF THE PUBLIC SERVICE”/“L’emploi Public: un etat des lieux”）がある。

- 101) 1949年の団結権及び団体交渉権条約(第98号)はすべての公務員を対象にしたものではなく、1971年の労働者代表条約(第135号)も企業における労働者代表にしか適用されないという事実配慮して採択された条約である。

公の機関に雇用される「公的被用者」を対象として、団結権の保護、公的被用者団体への便宜供与、雇用条件決定手続、紛争の解決、市民的、政治的権利のそれぞれについて規定する。もっぱら公的被用者のみを対象とする初のILO条約で、軍隊、警察、高い地位にある被用者に適用する範囲は国内法令で定めるものとされている。

この条約によると、雇用条約の決定に関して生じる紛争は、当事者間の交渉を通じて、または、斡旋、調停、仲裁など関係当事者間の信頼を確保するような方法で設立された独立かつ公平な手続を通じて、図られるものとされる。また、公的被用者は、結社の自由の正常な行使に不可欠な市民的・政治的権利をもつものとされる。

この条約を補足するものとして、同時に採択された同名の勧告(公務における雇用条件の決定のための手続に関する勧告 第159号)がある。

・団結権及び団体交渉権についての原則の適用に関する条約(第98号)

(英語; C98 Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949)

(仏語; C98 Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949)

第6条

この条約は、公務員の地位を取り扱うものではなく、また、その権利又は分限に影響を及ぼすものと解してはならない。

(英語正文; Article 6)

This Convention does not deal with the position of public servants engaged in the administration of the State, nor shall it be construed as prejudicing their rights or status in any way.)

(仏語正文; Article 6)

La présente convention ne traite pas de la situation des fonctionnaires publics et ne pourra, en aucune manière, être interprétée comme portant préjudice à leurs droits ou à leur statut).

- 102) 労働関係(公務)条約 公務における団結権の保護及び雇用条件の決定のための手続に関する条約(第151号)

(英語; C151 the Labour Relations (Public Service) Convention, 1978)

(仏語; C151 Convention sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978)

第1条

1 この条約は、他の国際労働条約の一層有利な規定が適用されない限りにおいて、公の機関が雇用するすべての者について適用する。

2 政策策定又は管理に関係していると通常考えられる職務を有する高い地位にある被用者又は高度に機密的な性質の任務を有する被用者についてこの条約に規定する保障を適用する範囲は、国内法令で定める。

3 この条約に規定する保障を軍隊及び警察に適用する範囲は、国内法令で定める。

(英語正文; Article 1)

## 「公務員」という言葉（鶴養）

1. This Convention applies to all persons employed by public authorities, to the extent that more favourable provisions in other international labour Conventions are not applicable to them.
2. The extent to which the guarantees provided for in this Convention shall apply to high-level employees whose functions are normally considered as policy-making or managerial, or to employees whose duties are of a highly confidential nature, shall be determined by national laws or regulations.
3. The extent to which the guarantees provided for in this Convention shall apply to the armed forces and the police shall be determined by national laws or regulations.)

### (仏語正文； Article 1

1. La présente convention s'applique à toutes les personnes employées par les autorités publiques, dans la mesure où des dispositions plus favorables d'autres conventions internationales du travail ne leur sont pas applicables.
2. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux agents de niveau élevé dont les fonctions sont normalement considérées comme ayant trait à la formulation des politiques à suivre ou à des tâches de direction ou aux agents dont les responsabilités ont un caractère hautement confidentiel sera déterminée par la législation nationale.
3. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux forces armées et à la police sera déterminée par la législation nationale.)

### 第2条

この条約の適用上、「公的被用者」とは、第一条の規定に従つてこの条約が適用される者をいう。

### (英語正文； Article 2

For the purpose of this Convention, the term public employee means any person covered by the Convention in accordance with Article 1 thereof.)

### (仏語正文； Article 2

Aux fins de la présente convention, l'expression agent public désigne toute personne à laquelle s'applique cette convention conformément à son article 1.)

- 103) 「政治主導」、「脱官僚」、「脱官僚依存」といった言葉の微妙なニュアンスの違いにも留意すべきであろう。なお、平成21(2009)年の「流行語大賞」(「現代用語の基礎知識」選)が「政権交代」で、「トップテン」に「脱官僚」・「事業仕分け」が含まれたというのも、ある種の国民の意思を代弁するものであろうか。