

「特別職」と政治的任用

鵜 養 幸 雄

はじめに

- I. 「特別職」という仕組み —何が特別か—
- II. 「特別職」の変遷・分類
- III. 戦前の「自由任用」職
- IV. 政治的任用 —歴史から学ぶもの—
- V. 政治的任用についての制度設計と運用

はじめに

公務員の職は、「一般職」と「特別職」に分けられ、その「一般職」は、「特別職」以外のすべての職と定められ、公務員法の規定が適用される。これが現在の公務員制度の仕組みである（国家公務員法第2条、地方公務員法第3条・第4条）。

この「特別職」という概念は、第二次世界大戦後の公務員制度の法制化の中で編み出され（創出され）たものである。公務員のうち、「公務員法」が想定する制度の対象となる「一般職」とは異なり、そのような制度の適用が適切でないようなものが、法の規定の適用を排除するために、限定列挙される。すなわち、公務員制度の対象となるものを「一般職」と称し、対象から外すことが性質上又は政策的に妥当なものを「特別職」と称するという制度設計が行われているわけである。

特別職の中には、戦前の「自由任用」の対象であった（官）職に相当するものもあり、他方、行政職員ではない（立法・司法に関わる）ということから特別職とされたものもあるなど、多様であり、統一的な説明は必ずしも容易ではなく、限定的に列挙されたものを説明概念として「後付け」で「分類」が試みられているところである。

本稿は、このような「特別職」というグループの創出を、戦後の公務員法制定の過程、そしてその中で「戦前から引き継いだDNA」をもつものを確認しつつ、「公務員制度改革」の文脈および「政治主導」という政治的スローガンにおける意味について検討を試みるものである。

I. 「特別職」という仕組み —何が特別か—

1. 創出の経緯

国家公務員法の原型となったいわゆるフーヴァー草案では、公務員法の対象となる「事務職」（“efficiency service”）から除外されるものを条文上に列挙した¹⁾。その筆頭が「天皇」であったことが案を受け取った日本側を驚愕させたエピソードもよく知られるところである²⁾。

そこには、職業公務員について、強力な人事行政機関を設け、「科学的合理的な」制度としての国家公務員法を創設しようとしたB. フーヴァー（B. Hoover）の想いもうかがわれる³⁾が、制度設計として、従来の日本の方式ときわめて対照的な姿が浮かび上がった。フーヴァー草案が示したものは、およそ公の仕事を行う職（公職）を前提として、これから創る理想的な職業公務員制度の対象とはならないものを除外する方式であったが、他方、戦前から官吏制度として形成されたものの「改正」を考えていた日本側では、当然に制度設計は「官吏」を対象とすることを前提として検討が行われていた⁴⁾。

なお、日本国憲法の「公務員」は幅広く、第15条第1項は、むしろ選挙による職を想定しているといえる。そこに同条第2項の「全体の奉仕者」が、国会議員あるいは裁判官についてどうとらえられるべきかという議論がなされる契機があるわけである⁵⁾。

フーヴァー草案から国家公務員法制定に至る過程で、「事務職からの除外」となる職は「特別職」として整理され、その結果、

- ①「公務員」＝「一般職」＋「特別職」、
- ②「特別職」は限定列挙によって明示、
- ③したがって、「一般職」＝「公務員」－「特別職」とし、
- ④国家公務員法が適用されるのは「一般職」と理論的にも明快なものとなった。

もっとも、「特別職」として列挙されるものは様々で、そこには戦前の「自由任用」（後述Ⅲ.）のDNAを引き継ぐ政治的（官）職も含まれた。

昭和 25（1950）年に設けられた地方公務員制度においても、国家公務員同様に「一般職」・「特別職」の二分法の下で、「特別職」の限定列挙・適用除外方式が用いられている。

2. 「特別職」の特別さ

公務員のうち、あるものについて一定の制度を設け、他のものと区別する手法は、アメリカの官職分類法（職階法）と共通するものと説明されることがある。しかし、アメリカでは、選別された（「分類」された）（官）職に対して、能力実証・試験という任用の基準を適用し、また、その（官）職に相応しい給与が決定されることになる。

これに対して、わが国の制度は、逆に、選別された「特別職」には「適用しない」という効果を与えるのみである。そのため、適用除外とされたものの特別さは何かということに対する説明が、性質上適用が相応しくない、政策的に適用しない、といった消極的な説明とならざるをえないことになる。一般法・特別法という場合には、特別とする内容が定まった上で一般法の規定と異なる規範が設けられるが、「特別職」については、その特別さの内容が必ずしも明確にはされていない。ちなみに中国の制度（「中華人民共和国公務員法」）では、わが国の「特別職」に当たる者は「別定職」とされているが、制度上「別」の「定め」があれば、その取扱いについて混乱が生じないところである。

他方で「特別」の概念とは別に、「特例」も定められている。制度内では、国家公務員法の場合には附則第 13 条が「職務と責任の特殊性」に基づく「別の定め」を許容し、また、制度としての特例法も存在する。特例法は一般法としての国家公務員法の特別法であり、検察官、教育公務員、外務公務員等について特例が定められている⁶⁾。

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、法律内で対象となる「公務員」が規定されるのが一般的である。特別職である防衛省職員を含む制度の場合に法律のタイトルに「国家公務員」と記されているもの（例えば、：国際機関等への派遣、育児休業等）もある⁷⁾。

Ⅱ. 「特別職」の変遷・分類

1. 現在規定される「特別職」

現在国家公務員法では 22 種類、地方公務員法では 8 種類の「特別職」が条文上各号に規定されている⁸⁾。

基本的に同様の趣旨に基づくものであるが、両法の性質による違いもある⁹⁾。

「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。

（国家公務員の場合）

- ・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）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阿ることから、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る。

また、処遇に関して、給与については、特別職の国家公務員の給与に関する法律が定められている。

これら以外、政治的なポスト等について、任用の要件、サービスの基準等についてまとまった規定は存在しない。そのため、実務上、サービスについて「官吏服務紀律」の適用のあるものの有無が論じられたこともある¹⁰⁾。

（地方公務員の場合）

地方公務員法上は、国家公務員法の人事官に関する規定と同様、人事委員会・公平委員会の委員に関する規定が置かれるのみで、「特別職」についての一般的な法令は存在しない。地方公務員法の規定が準用される場合のほか、地方自治法の規定、地方自治法施行規程の定め又は労働法令の規定の適用等によって身分取扱い等がなされ、また個々の制度の中で規定が設けられるなどによっている。

なお、第3条第3項第3号の「委員、顧問等」については、運用において地方公務員の「定数」（定員）不足等に対処するための「非正規」公務員の一つとして用いられている面もあるが、その身分取扱い等についての条例等の規定が明確でない場合もあり運用上の混乱の原因となり、また、労働者性があるものについては労働法令が適用され、制度的には、労働組合の結成、労使交渉、団体行動等の労働基本権について制約がないこととなるなどの問題もある¹¹⁾。

2. 変遷

「特別職」となる職が条文上明示されて列挙されることから、その変遷は、一般に国家公務員法第2条及び地方公務員法の改正として示される。（別紙参照）

フーヴァー草案も含めて一貫して「除外職」又は「特別職」とされたものは内閣総理大臣その他の国務大臣（閣員）及びそれらの秘書官、裁判官（裁判所判事）、国会職員、宮内庁（宮内府）職員であり、国家公務員法制定時からはそれらに加えて、法制局長官、就任（任命）について国会の両院若しくは一院の議決又は同意によることを必要とする職員、大使及び公使であり、他方、「特別職」から外されたもののうち大きな変化としては、「次官」、「現業職員」が「特別職」から除かれて「一般職」となっている¹²⁾。

また、これらの条文の改正として現れるもの以外にも、例えばアドホックな博覧会について限時法ともに設けられ、そして消えたものもある¹³⁾。

3. 分類

性質上の違いをグルーピングして整理するものとして、3分説、4分説、5分説など、いくつかの説が唱えられている¹⁴⁾。

国家公務員法制定時の国会での説明（昭和22年9月

19日衆議院決算委員会における齊藤隆夫大臣答弁）によれば、①従来の自由任用官職、②任命につき国会の選挙・議決・同意を要する職、③現業庁・公団の職員の職、④単純労務職の4種類とされたが、分類に関する諸説は、①従来の自由任用職等の政治的な官職、②それ以外であっても選任に当たって一般職と異なることが適当と考えられるもの、③その他非専務職等職務の特殊性から国家公務員法によらないことが適当と考えられるものを中心にして整理されている。地方公務員について、政治職、自由任用職及び非専務職の3種類とする整理（橋本）もあり、また、国家公務員・地方公務員に共通する類型化として、①公選ないし国民又は住民の直接的信任に基づく職、②自由な任免を必要とする政治的官職、③適材者を民主的に選任するため、一般職とは異なる選任方法がとられるもの、④職務の特殊性により、国公法、地公法による任用・服務規律になじまないもの、⑤非専務官職に分類するもの（中西）などがある。

しかし、もともと性質の異なる多様なものが「特別職」の中に法制上整理されているのであり、「分類」としては役立っても「一般職」との区分の基本原則・基準を明らかにするものではなく、「極めて便宜的な分類」（中村）であることは否めず、「特別職」とされた職に関する上位の共通する特色を見いだすことは困難がある（塩野）といえる。

Ⅲ. 戦前の「自由任用」職

現在の「特別職」のうち、政治的な任用に係る（官）職は、戦前の「自由任用」官職に相当するものである。ここで「自由」というのは「試験任用」の制約から自由であることを意味している。すなわち「試験」を通じて一定の能力・資格が検証されることなく、任用を可能とするものであり、そこには、職業公務員制度の確立と試験制度の導入・確立があってこそ生じる問題であるという側面がある。

そもそも「行政」の語に含まれる「政」の語の意義、そして、近代日本の政官関係の生成の中で、初期の「有司専制」、「藩閥」という政治的な課題、また官吏制度設計に当たっての「政務官・事務官」といったテーマにも通じるところがある。（この分別を主張した大隈重信の「夢」と裏腹に、現実には憲法下で始めて政党が政権を獲得した「隈板内閣」で政治任用が乱発されたという皮

肉も興味深いところがある。) ¹⁵⁾

「隈板内閣」の後、山県第2次内閣以降なされた「自由任用」の制限とさらにその後その緩和をめぐる繰り広げられた政治勢力間の「せめぎあい」については、スポールディング (R.M.Spaulding, Jr.) が、勅令の制定・改正経緯と人事運用の実態の両面について詳細な実証分析を行っている。

人事運用の実態から見ると、制度上「自由任用」とされたもののうち、

- ①各省に置かれる勅任の参事官については帝国議会議員が充てられたが、
- ②内閣書記官長及び法制局長官についてはその半数は職業公務員が就き、
- ③各省次官については帝国議会議員が就いたのは30人のうち2人にすぎず、
- ④警視總監・内務省警保局長、拓殖局長官及び貴族院・衆議院の書記官長については、すべて職業公務員が充てられていた。

(「自由任用」職の種類・変遷については「参考」参照。)

IV. 政治的任用 — 歴史から学ぶもの —

政治的任用については、戦前は「自由任用」と「試験任用」のせめぎあいの中でいくつかの「経験」を蓄積している。

- ①まず、官吏制度確立の中で設けられた「試験」を経ない「自由任用」が濫用的に用いられ、
 - ②それに対して「自由任用」の対象を狭め、逆に「試験任用」の拡大が図られ、
 - ③一方でその範囲を拡げ又は狭めることが政治課題として論じられ、
 - ④他方で、「試験任用」を経た「資格者」の集団の中から政権政党にとって扱いやすい者を主要なポストに抜擢・任用する方法も講じられ (特に二大政党時代)、
 - ⑤その「弊害」に対応するために「身分保障」の仕組みが設けられ、
 - ⑥しかし、そのための委員会が十分に機能することなく戦時の混乱時となり、「身分保障」規定自体が廃止されるに至り、
 - ⑦更なる「官吏制度改革」の議論が続く中、終戦を迎えるに至っている。
- そして戦後、「自由任用」のDNAを引き継ぐものを

含む「特別職」が創設されたものの、かつての経験から得られたであろうことがらは、「新制度」の中で必ずしも活かされてはいないといえよう。つまり、「一般職」について職業公務員のあり方を設けつつ、「特別職」は適用しないことのみが公務員法上明示されるにとどまり、適用除外の結果、どのような仕組みでどのようなものとなるかが不明確なままで、かつ、多様な「特別職」が混在することによって、性質上の統一性も失われてしまっているのである ¹⁶⁾。

V. 政治的任用についての制度設計と運用

「特別職」という仕組みの創設と一定の(官)職についてこれに当たるものと選択することの意義を改めて考えると、国家公務員法を適用しないことは、すなわち、公務員制度の基本的な原理(「根本基準」(第1条))の能力実証主義(成績主義)、身分保障を外す(少なくとも直接の適用がない)という効果が生じるわけであり、そのことは逆からいえば、「一般職」についての公務員制度の基本を揺るがすことなく、一定の公務員についてそれと異なる扱いの仕組を設けられることになる。その意味で新たな「政官関係」というテーマへの解の一つに寄与するのではないかと考えられる。

「公務員制度改革」の議論では、旧弊の見直しを行うべく、採用試験と昇進の運用(いわゆるキャリアシステム)の見直し、新たな人事評価制度の導入、給与の在り方の検討、いわゆる天下りの弊害の除去、労働基本権の「回復」などが扱われてきている。しかし、「政治主導の実現」という政策目標にはこれらの制度改革とは微妙に違った側面が存在する。あえていえば、本来(一般職自体の)公務員制度改革とは別次元の要素があるといえよう。

平成23年改正法案においても、政治的意味合いの強い官職を「一般職」と位置づけて「政治主導」を実現しようとしたものと考えられる。しかし、それでは「能力実証」、「身分保障」等の根本基準に変更を強いる「改正」を実現しようとするようになってしまうといえよう。「言うことを聞くから任用する」というのは本来その職との関係での「能力実証」とは次元を異にし、また、「言うことを聞かなければ免職する」とういのは、本来いわれなく職務を奪われないとする「身分保障」の理念に相反するものであろう。「政権」と一体的に、そして命運を共にするという(官)職については、「特別職」とし

て取り出した上で、その職の在り方を考える方が自然であると思われる。

仮に政権交代等に基づく政治的任用を円滑になし得るような制度化を行ってもそれを運用面で支える「土壌・文化」が十分でないことに根深い問題（課題）もある。アメリカでは、政権交代に基づく「回転ドア」による人材の入れ替えについては、ドアに入るべき適切な人材が公務外にあり、かつ、ドアから出た者を受け入れる機関等（受け皿）が公務外に存在する。日本では、シンクタンク、研究機関等がその役割も担う部分もあるが、けっして十分に機能しているとはいえない状況にある。この意味で、政治的任用の不活用も日本の公務員制度の特徴（村松）と指摘されるところである。

また、政治的任用に当たっては、時に、「脱藩官僚」なるものの活用をすべしという「政治的」な主張も見受けられる。これがある意味で説得的であるのは、その任用の時点ですでに公務員でない者という意味で「官僚制外」の人材でありつつ、同時にかつて公務部内の経験を通じて培った能力は十分に活用できるという期待を感じさせるところにある。

この期待の背景にあるのは、公務部内での能力涵養を積極的に評価する感覚である。一度は行政組織に身を置いてこそ身につけられるものがあり、その知識・経験・能力は十分に有用であるとされる。ただ、その者を「政治的」に活用しようとする場合、「官僚制の中」（組織内）にいるままでは「官僚制」に資する（「政治」にとって望ましくない）行動を行うことへの警戒感もまた強いのである。

政治的任用を実現するためにそれを「一般職」としたままで「制度改正」を行うのか、「特別職」とするのは制度選択の問題ではあるが、前者の場合には職業公務員についての原則である「能力実証主義」、「身分保障」、「政治的中立性」等の担保をどうするかが課題となり、他方、後者の場合、「特別職」として一般規定を排除したことによる制度上の「空白」に対して、どのような内容の仕組みにするかを検討しなければならない。

この点について、現行の制度運用から見て示唆的と思われるのが「大臣秘書官」である。政治家としての大臣を補佐すべく「特別職」として位置づけられるが、その府省の実態に精通した職員（「一般職」）から選任する場合には、その職員は、まず「一般職」を辞して、直ちに「特別職」として「採用」された上で大臣と一体的な職

務遂行を行い、その後に大臣が交代するとその職（「特別職」）を辞し、再び「一般職」として「採用」されるという実態がある。（今後の人事運用にもよろうが、政権交代（再交代）を経た上での「内閣官房副長官補」等についても同様の観点からとらえることができる。）同じ人物がその時に応じてそれぞれに必要な職務を行う、いわば、「回転ドア」の内外が共に公務部内にあることになるわけであり、もちろん、単純な一般化はできないが、政治的任用に相応しい「人材」もまた公務部内に存在する面を考慮しつつその活用を図ることも決して非現実的とはいえないであろう（もっとも「政治」側の「使いこなし」の手腕に依存するところもあるが）。

「政官関係」を過度な緊張関係で捉えるのではなく、「人材」としての活用の観点からとらえることも必要であると考えられるところである（そのポストに求められる役割が明確であれば、その「人材」はそのポストに就いている間は忠実にその職務を行い、求められる役割が異なるポストに異動した場合には新しい職務に忠実に従事することは、実態を踏まえてもあり得ないことではないと考えられる）。

なお、現在特別職とされているものの中に、必ずしも「政権」と命運をともにすると考えられない（そのような運用が行われていない）が、その時々々の政府の政策と密接な関わりをもつ（官）職がある。例えば、特命全権大使がそれであり、また内閣法制局長官についてそのような側面も認められよう。これらについては、あらためて「一般職」との関係で位置づけを整理することが必要と考えられるところである。

注

- 1) 新たな公務員制度の対象となる「事務職」を設置し、これに対する根本基準を立法化するという趣旨が示されている。「除外職」・「特別職」の具体的な変遷は別表参照。
- 2) 佐藤達夫「天皇の採用試験」（『公務員制度いまと昔』）403-409頁。
- 3) 参議院人事委員会で行ったブレイン・フーズァーの講演（昭和24（1949）年4月8日～22日にわたり4回行われた）でも言及されている。
- 4) 「官吏法案要綱」（昭和21年10月26日臨時法制調査会答申）、「官吏制度改革ニ関スル件」（昭和20年11月13日閣議決定）。
- 5) 佐藤功「憲法解釈の諸問題」106-119頁。
- 6) 一般法に対する意味では特別法であるが、一般職の「特例法」とされている。
- 7) ただし、これらの法律も特別職全般をカバーしているわけ

ではなく、主として自衛隊員を含んだ制度の場合にこのような形式が用いられている。

8) 国家公務員については別表参照。

地方公務員については、第3条第3項が次のものを掲げている。

- ・ 就任について公選又は地方公共団体の議会の選挙、議決若しくは同意によることを必要とする職（第1号）
- ・ 地方公営企業の管理者及び企業団の企業長の職（第1号の2）
- ・ 法令又は条例、地方公共団体の規則若しくは地方公共団体の機関の定める規程により設けられた委員及び委員会（審議会その他これに準ずるものを含む。）の構成員の職で臨時又は非常勤のもの（第2号）
- ・ 都道府県労働委員会の委員の職で常勤のもの（第2号の2）
- ・ 臨時又は非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託員及びこれらの者に準ずる者の職（第3号）
- ・ 地方公共団体の長、議会の議長その他地方公共団体の機関の長の秘書の職で条例で指定するもの（第4号）
- ・ 非常勤の消防団員及び水防団員の職（第5号）
- ・ 特定地方独立行政法人の役員（第6号）

9) 「考え方が大きく異なる点」として、次の5点が指摘される（橋本『逐条地方公務員法』52-54頁）。

- ・ 国家公務員の範囲が憲法第73条の「官吏」であることが前提となることから、例えば、国家公安委員会の委員は国家公務員（官吏）ではないが、都道府県の公安委員会の委員は特別職の地方公務員として整理される。
- ・ 国家公務員法附則第13条は「職務と責任の特殊性」に基づく特例を人事院規則又は政令で定め得ることを規定しているが、地方公務員法においてはそのような特例規定が設けられていない。
- ・ 国家公務員法においては外国人についての特別の規定（同法第2条第7項条）が置かれているが、地方公務員にはそれに相当する規定はない。
- ・ 国家公務員については、その職が一般職が特別職のいずれに属するかを決定する権限が人事院に与えられている（国家公務員法第2条第4項）が、地方公務員についてはそれに相当する規定がない。
- ・ 国家公務員法は労働基準法等の労働法令の規定の適用が除外されている（国家公務員法附則第16条）が、地方公務員については原則として労働法令が適用される（地方公務員法第58条第2項、第3項）ことから、法律上の問題として、国家公務員と地方公務員とで異なる勤務条件を定めざるを得ない場合がある。

10) 官吏服務規律は昭和23年に廃止されているが、なお「従前の例」によるものとして、適用の可能性のある部分も残っていると考えられている。

11) 総務省調査によれば、平成20年4月1日現在で、地方自治体の臨時・非常勤職員の総数49万9千人のうち、地方公務員法第3条第3項第3号を任用根拠とする職員は、その4割、20万1千人に及んでいる。

12) 当初は「特別職」として位置づけられたが、後に、一般職で「特例」によるものとされた。

13) 例えば、「花と緑の博覧会」事務局設置に際して、特別職が設けられた。

14) 特別職の意義・分類に関しては、次の文献の分析等が参考となる。

- ・ 田中館照橘「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。
 - ・ 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）
 - ・ 藤田宙靖『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Ⅲ（第四版）』有斐閣、平成24（2012）年、pp.267-271頁。
 - ・ 宇賀克也『行政法概説Ⅲ』有斐閣、平成20（2008）年、238-74頁。
 - ・ 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。
 - ・ 中西又三「公務員の勤務関係」『行政判例百選Ⅰ（第5版）（別冊ジュリスト181号）』有斐閣、平成18（2006）年、14-15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。
 - ・ 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。
 - ・ 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。
- 15) 清水唯一朗『政党と官僚の近代』は、立憲統治構造をめぐる議論とその構築構造という視角とともに、政党・官僚関係の展開という視角から、憲政会モデル、政友会スタイル、そして護憲三派モデルの現出について分析を行っている。
- 16) 金井利之「政治的任用に関する観察枠組の試論」は、政治と人事権の広義の関係について、政治的任用の「内界」のみならず「外界」を視野に入れて考察を加えている。

(別表)

フーヴァー草案・制定時法・現行法の比較（一般職・特別職関係）

(フーヴァー草案 (昭 22.6.16))	(制定時 (昭 22.11.21))	(第 1 次改正 (昭 23.12.3)) → 現行
<p>第 2 章 事務職の設置</p> <p>Section II. AN EFFICIENCY SERVICE ESTABLISHED</p> <p>こゝに事務職を設置する。事務職（以下単に官職と称する）は左に掲げるものを除き、中央政府に現に存し、又は今後設置せられるあらゆる公職を含むものとする。</p> <p>天皇 内閣総理大臣 公選官吏 裁判所判事 会計検査院検査官 閣員 各省政務次官 各省参与官 内閣書記官長 内閣官房長官 内閣官房次長 内閣総理大臣秘書官 2 名 各省大臣秘書官 1 名 国会職員 宮内府職員（警察を除く）</p> <p>右の官職よりの除外はかゝる官職を確立し又は恒久的なるものと解釈せられてはならない。</p> <p>There is hereby created an efficiency service. The efficiency service, hereinafter known as the service, shall comprise all official positions and places of employment now existing or hereafter established in the National Government except:</p> <p>The Emperor The Prime Minister Official elected by popular vote Judges of the national courts Members of the Board of Audit Cabinet Ministers One Parliamentary Vice-Minister for each Ministry One Counselor in each Ministry The Chief Secretary of the Cabinet</p>	<p>(一般職及び特別職)</p> <p>第 2 条 国家公務員の職は、これを一般職と特別職とに分つ。</p> <p>Article 2. The national public service shall be devided into the regular government service and the special servie.</p> <p>② 一般職は、特別職に属する職以外の国家公務員の一切の職を包含する。</p> <p>The regular government service shall be comprised of all positions in the national public service other than those in the special government service.</p> <p>③ 特別職は、左に掲げる職員職とする。</p> <p>一 内閣総理大臣 二 国務大臣 三 内閣官房長官 四 内閣官房次長 五 法制局長官 六 各省政務次官 七 各省次官 八 各省参与官 九 建設院の長及び終戦連絡中央事務局の長 十 内閣総理大臣秘書官（3 人以内）及びその他の秘書官（国務大臣又は特別職たる機関の長の各々につき 1 人） 十一 任命について国会又はその両院若しくは一院の選挙、議決又は同意によることを必要とする職員 十二 現業庁、公団その他これらに準ずるものの職員で、法律又は人事委員会規則で指定するもの 十三 顧問、参与、委員その他これらに準ずる職員で、法律又は人事委員会規則で指定するもの 十四 単純な労務に雇用される者 十五 宮内府長官、侍従長及び侍従並びに法律又は人事委員会規則で指定する宮内府のその他の職員 十六 大使及び公使 十七 裁判官並びに最高裁判所長官秘書官（1 人）及び裁判所調査官 十八 国会職員</p>	<p>(一般職及び特別職)</p> <p>第 2 条 国家公務員の職は、これを一般職と特別職とに分つ。</p> <p>Article 2. The national public service shall be devided into the regular government service and the special servie.</p> <p>② 一般職は、特別職に属する職以外の国家公務員の一切の職を包含する。</p> <p>The regular government service shall be comprised of all positions in the national public service other than those in the special government service.</p> <p>③ 特別職は、左に掲げる職員職とする。</p> <p>一 内閣総理大臣 二 国務大臣 三 人事官及び検査官 四 内閣法制局長官 五 内閣官房次長 →内閣官房副長官 →五の二 内閣危機管理監 →五の三 内閣官房副長官補、内閣広報官及び内閣情報官 六 政務次官 →内閣総理大臣補佐官 七 連絡調整中央事務局長官 →副大臣 →七の二 大臣政務官 八 内閣総理大臣秘書官（3 人以内）及びその他の秘書官（国務大臣又は特別職たる機関の長の各々につき 1 人） →内閣総理大臣秘書官及び国務大臣秘書官並びに特別職たる機関の長の秘書官のうち人事院規則で指定するもの 九 就任について選挙によることを必要とし、あるいは国会の両院又は一院の議決又は同意によることを必要とする職員 十 宮内府長官、侍従長及び侍従並びに法律又は人事院規則で指定する宮内府のその他の職員 →（宮内府を宮内庁に、東宮大夫、式部官長が加わる）</p>

<p>The Director of the Cabinet Secretariat The Vice-Director of the Cabinet Secretariat Two confidential secretaries to the Prime Minister One confidential secretary to each Minister Employees of the Diet Positions in the Imperial Household, except police The exception of a position or positions from the service shall not be construed as establishing or perpetuating any such position or positions.</p>	<p>The special government service shall be comprised of the following types of positions:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. The Prime Minister 2. Ministers of State 3. Director-General of the Cabinet Secretariat 4. Deputy Director-General of the Cabinet Secretariat 5. Director-General of the Bureau of Legislation 6. Parliamentary Vice-Minister of each Ministry 7. Vice-Minister of each Ministry 8. Councelor of each Ministry 9. President of the Construction Board and President of the Central Liaison Office 10. Confidential Secretaries to the Prime Minister (not exceeding three in number) and other Confidential Secretaries (one for each Minister of State or head of agency included in the special government service) 11. Position the appointment to which requires an election, resolution or consent of one or both Houses of the Diet 12. Personnel of Government enterprises, "Kodan" and other similar thereto as designated by law or rules of the National Personnel Commission 13. Advisers, Consultants, Committees and other personnel similar thereto as designated by law or rules of the National Personnel Commission 14. Employes engaged in commom labor 15. Grand Steward, Grand Chamberlain, Chamberlains and other personnel of the Imperial House as desisgnated by law or rules of the National Personnel Commission 16. Ambassadors and Ministers 17. Judges, one Confidential Secretary to the Chief Justice of the Supreme Court and Judicial Research Office 18. Employees of the Diet 	<p>十一 大使及び公使 →特命全権大使、特命全権公使、特派大使、政府代表、全権委員、政府代表又は全権委員の代理並びに特派大使、政府代表又は全権委員の顧問及び随員 →十一の二 日本ユネスコ国内委員会の委員 十二 裁判官並びに最高裁判所長官秘書官（1人）及び最高裁判所判事秘書官（判事の各々につき一人） →十二 日本学士院会員 →十二の二 日本学術会議会員 →十三 裁判官及びその他の裁判所職員 →十四 国会職員 →十五 国会議員の秘書 →十六 防衛省の職員（防衛省に置かれる合議制の機関で防衛省設置法（昭和二十九年法律第百六十四号）第三十九条の政令で定めるものの委員及び同法第四条第二十四号又は第二十五号に掲げる事務に従事する職員で同法第三十九条の政令で定めるもののうち、人事院規則で指定するものを除く。） →十七 独立行政法人通則法（平成十一年法律第百三号）第二条第二項に規定する特定独立行政法人（以下「特定独立行政法人」という。）の役員</p> <p>The special government service shall be comprised of the following types of positions:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. The Prime Minister 2. Ministers of State 3. Commissioners of the National Personnel Authority 4. Director-General of the Cabinet Secretariat 5. Deputy Director-General of the Cabinet Secretariat 6. Parliamentary Vice-Minister of each Ministry 7. Director of the Central Liaison and Coordinatioon Office
--	--	--

	<p>④ この法律の規定は、一般職に属するすべての職（以下その職を官職といい、その職を占める者を職員という。）に、これを適用する。</p> <p>The provisions of this Law shall apply specially to all positions in the regular government service (to be hereinafter referred to as the service and persons holding positions therein as personnel).</p> <p>⑤ この法律の規定は、この法律の改正法律により、別段の定がなされない限り、特別職に属する職には、これを適用しない。</p> <p>The provisions of this Law shall not apply to positions in the special government service unless specially provided by an amendment to thos Law.</p>	<p>8. Confidential Secretaries to the Prime Minister (not exceeding three in number) and other Confidential Secretaries (one for each Minister of State or head of agency included in the special government service)</p> <p>9. Persons who hole positions the occupancy of which requires election, or the appointment to which requires a resolution or consent of one or both Houses of the Diet</p> <p>10. Director of the Imperial Household Office, Grand Chamberlain, Chamberlains and other personnel of the Imperial Household Office as designated by law or rules of the National Personnel Authority</p> <p>11. Ambassadors and Ministers</p> <p>12. Judges, one Confidential Secretary to the Chief Justice of the Supreme Court and Judicial Research Office</p> <p>④ この法律の規定は、一般職に属するすべての職（以下その職を官職といい、その職を占める者を職員という。）に、これを適用する。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。</p> <p>The provisions of this Law shall apply specially to all positions in the regular government service (to be hereinafter referred to as the service and persons holding positions therein as personnel). The national Personnel Authority shall have authority to determine whether positonss are in the national public seservice or not, and, within the provisions of this Article, to determine whether positions are in the regular service or the special service.</p> <p>⑤ この法律の規定は、この法律の改正法律により、別段の定がなされない限り、特別職に属する職には、これを適用しない。</p>
--	--	--

		<p>The provisions of this Law shall not apply to positions in the special government service unless specially provided by an amendment to this Law.</p> <p>⑥ 政府は、一般職又は特別職以外の勤務者を置いてその勤務に対し俸給、給料その他の給与を支払つてはならない。</p> <p>The Government shall not pay salary, wage, or other compensation for services to personnel other than regular service or the special service.</p> <p>⑦ 前項の規定は、政府又はその機関と外国人との間に、個人的基礎においてなされる勤務の契約には適用されない。</p> <p>The provision of the preceding paragraph shall not apply to contracts between the National Government or any organ thereof, and foreign nationals for personal services on an individual basis.</p>
--	--	---

(参考)

戦前の「自由任用」については、スポールディング『日本帝国の文官高等試験』の“APPENDIX K The Parties and 'Free Appointment'” (pp.366-368) が、詳細な整理を行っている。同書は未翻訳であるので、参考までに筆書が訳出したものを付しておく。なお、[] 内の法令名は筆者が補足したものである。

政党と「自由任用」

明治 32 年前勅任官の行政官への任用については、年齢、教育、試験や経験に関して何らの要件もなく、そのことからこれらの官職は、非公式に「自由任用」官職と呼ばれた。かつて大隈内閣で行われたような内閣が閣僚より下のレベルに政党政治家を就けることを禁じ、政党内閣がそのようなことを企てるのを困難とするために、明治 32 年と明治 33 年、山県は、内閣書記官長といくつかの省の官房長を除いて、すべての勅任行政官を自由任用の対象から外した（注 1）。このことの近因は、明治 31 年の大隈による政党内閣の形成であったが、山県に

よって導入されたこの法令を、その後なんとか改正しようと努力し続けたのは、大隈やその後の憲政会・民政党の政治的後継者ではなく、むしろその政敵であった原やその他の政友会指導者であった。

（注 1） 官房長の官職は明治 36 年に廃止された。親任官（大臣、大使その他）、勅任外交官（特命全権公使その他）と勅任奏任の秘書官は、自由任用のリストに残った。しかし、勅任の判事・検事は奏任官（これに就くにも厳しい制約があった）からの昇任によるものしか認められなかった。明治 26 年 10 月 31 日勅令 187 号[外交官領事官及書記生任用令]、明治 28 年 9 月 21 日勅令 124 号 [内閣総理大臣秘書官各省秘書官特別任用ノ件]、明治 30 年 7 月 22 日勅令 196 号 [内閣総理大臣秘書官及各省大臣秘書官ノ官等ノ初叙及陞叙ノ件]、明治 32 年 3 月 38[28] 日勅令 61 号 [文官任用令改正]、明治 32 年 4 月 10 日勅令 127 号 [高等官官等俸給令改正]、明治 33 年 4 月 27 日勅令 162 号 [各省官制通則改正]、明治 33 年 5 月 19 日勅令 189 号 [高等官官等俸給令改正]、

明治36年12月5日勅令259号〔高等官官等俸給令改正〕、明治43年3月28日勅令134号〔高等官官等俸給令改正〕、明治43年6月22日勅令288号〔秘書官ノ任用及官等ニ関スル件〕・289号〔鉄道院總裁秘書ノ任用分限及官等ニ関スル件〕、明治23年2月8日法律6号〔裁判所構成法〕参照。

自由任用を目指した者は、高等試験委員による形式的な「銓衡」すら経ずに（職業官僚ではない）政党员を、次官、局長、県知事にするを目標とした。これは達成できなかったが、大正2年山本大将の助けを得て政友会は、次官、内閣の法制局長官、警視總監、内務省警保局長その他若干の官職について自由任用に復活することの許諾を枢密院から獲得した。これらの多くは1年後の第二次大隈内閣で自由任用から外れ、その後大正9年に原内閣の下で復活し、さらにその後大正13年の憲政党内閣・昭和9年の斎藤内閣で外された（注2）。

（注2）大正2年8月1日勅令261号〔文官任用令改正〕、262号〔任用分限又ハ官等ノ初叙陞叙ノ規定ヲ適用セサル文官ニ関スル件〕、大正3年10月6日勅令207号〔各省官通則改正〕、208号〔外務省官制改正〕、大正9年5月15日勅令143号〔各省官制通則改正〕、162号〔大正二年勅令第二百六十二号（任用分限又ハ官等ノ初叙陞叙ノ規定ヲ適用セサル文官ニ関スル件）改正〕、大正11年10月30日勅令477号〔大正二年勅令第二百六十二号改正〕、大正13年8月12日勅令176号〔各省官制通則改正〕、188号〔大正二年勅令第二百六十二号改正〕、昭和9年4月7日勅令80号〔大正二年勅令第二百六十二号改正〕。

政友会は文官の支配機構の要となる中心的官職に政治家を就けようとした。反政友会の政党の方は、支配機構中心となる系列の外側に新しい官職を継ぎ足してそこに政党员を就けようとした。それは、各省と帝国議会を公式につなぐ機能を持たせる政務の次官等の官職であった（注3）。この違いは戦術の違いにもよったが、大隈のずっと関心をもっていたイギリス流の政務・事務次官の区別が反映したのもであった。これらの付加的な官職は、完全にではなかったが、主に帝国議会議員で充てられ、しばしば、閣僚ポストに空きがない時に、政党の強い支援者への報償として使われた。以下の要約で示すように

自由任用として古くからあったポストに政治家が就いたことは驚くほど少なかったのである。

（注3）政務の次官は、大正3年から大正9年までは「参政官」と呼ばれ、大正13年からは「政務次官」と呼ばれた。政務の参事官は、大正3年から大正9年までは「副参政官」と呼ばれ、大正13年からは「参与官」と呼ばれた。どちらのグループのポストも林内閣（昭和12年）、第二次・第三次近衛内閣（昭和15年から昭和16年）及び東条内閣（昭和16年から昭和19年）では空席のままだった。「参与官」の名称は、かつて短期間（明治31年から明治32年）、勅任の参事官（後述）の代わりに用いられたことがある。

（1）各省次官（注4）

これら7つ（後に8つ）のポストは、大正2年から大正3年、そして大正9年から大正13年に再び、自由任用になった。自由任用時代の30ポストに就いたのは、試験採用者が23人、試験制度導入前に採用された者が3人、職業官吏の技術官が2人、帝国議会議員が2人だった。

（注4）これらは政務次官との対比で現在「事務次官」と呼ばれているが、その形容句は第二次時世界大戦後まで付けられなかった。この事実が初期の政務の次官の軽い役割を象徴的に示すものと言えよう。大正9年5月15日鉄道省が創設されたとき文官の省が7から8になった。大正9年の自由任用の勅令は、大正2年の勅令のように「すべての次官」の後に「陸軍省及び海軍省を除き」という規定を置くことをしなかった。しかし、陸軍及び海軍の官制で文官の次官が認められていなかったため、そもそも前の規定も空振りの形だけのものだった。陸軍大将・海軍大将のみが陸軍大臣・海軍大臣となることができたが、第一次山本内閣は退役でなく現役に限っていた要件を取り除くことに成功した（大正2年6月13日勅令165号、168号）。

（2）内閣書記官長

このポストは明治33年から一貫して自由任用であった。政党内閣の下での任用では、試験採用者4人、帝国議会議員5人、試験制度導入前に採用された職業官吏が

1人であった。

(3) 法制局長官

このポストは大正2年からはずっと自由任用であった。政党内閣の下での任用では、試験採用者4人、帝国議会議員であった弁護士4人、試験制度導入前に採用された職業官吏が2人、東大法科の教授が1人であった。

(4) 警察の官職

警視總監と内務省警保局長が自由任用とされたのは、大正2年から3年、大正9年から昭和9年であったが、任用されたのはいずれも（それぞれ13人ずつ）試験採用の職業官吏であった。

(5) 勅任の各省参事官

明治30年から明治31年、明治33年から大正3年、大正9年から大正13年、各省には勅任の参事官を置くことが認められ、大隈の「参与官」とは異なり、行政官の機能を排除していなかった。政友会の指導者は、大正2年、そして再び大正9年に自由任用とすることに成功し、帝国議会議員を充てた。高橋内閣の下の昭和11年秋以降空席のままとなり、大正13年に正式に廃止された。

(6) 拓殖局長官

このポストは大正9年から大正11年に自由任用とされたが、この職に就いたのはいずれも試験採用者であった。

最後の皮肉な例として、貴族院及び衆議院の書記官長のポストは大正2年から大正3年、大正9年から昭和9年、自由任用とされたが、実際には、試験採用者のみがこの職に就いていた。

参考文献

(行政法関連のもの)

田中二郎『行政法（中巻）全訂第2版』弘文堂、昭和51（1976）年

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

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

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

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、（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

宇賀克也『行政法概説Ⅲ』有斐閣、平成20（2008）年

塩野宏『行政法Ⅲ（第四版）』有斐閣、平成24（2012）年（国家公務員法関連のもの）

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-II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

鹿見島重治他編『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

(地方公務員法関連のもの)

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）』（鹿見島重治『逐条地方公務員法』の改訂）学陽書房、平成21（2009）年（特別職に関する論文等）

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）

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

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

中西又三「公務員の勤務関係」『行政判例百選I（第5版）（別冊ジュリスト181号）』有斐閣、平成18（2006）年

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

(政治的任用関係)

R.M.Spaulding, jr, *The Imperial Japan's Higher Civil Service Examination*, Princeton Univ. Press, 1967

人事院『平成15年度年次報告書』平成16（2004）年

同『平成16年度年次報告書』平成17（2005）年

清水唯一郎『政党と官僚の近代』藤原書店、平成19（2007）年

村松岐夫編著『公務員制度改革』平成20（2008）年

金井利之「政治的任用に関する観察枠組の試論」人事院編『人事行政の課題と展望』平成20（2008）年