

公務員の任用・勤務形態の多様化に関する日独比較研究

原 田 久

はじめに

第一章 日独における任用・勤務形態の多様化

第二章 ドイツにおける短時間勤務官吏拡大の経緯

おわりに

はじめに

一 二〇〇一（平一三）年の省庁再編後、急速に進むかに見えた内閣官房行政改革推進事務局主導の公務員制度改革は、法案提出直前まで至りながら、二〇〇三（平一五）年七月九日に開催された自民党・行革推進本部及び関係三部会合同部会において、同事務局が一部の国会議員にのみ議事進行等の資料を配付していたことが発覚したため、一端出直しの格好となった。二〇〇四（平一六）年末に閣議決定された「今後の行政改革の方針（新行政改革綱^{（1）}）」のなかでは、能力等級制度に基づく人事評価制度の試行（二〇〇五（平一七）年度）が決定されたぐらい

で、能力等級制度の導入を柱とする国家公務員法改正は見通しが立たない状況である。

ただ、この間、日本の公務員制度に関して、大変興味深い、しかし N P M を背景とした能力・実績主義的な改革とは切り離されて進められてきた改革が存在する。それは、公務員の任用・勤務形態を多様化する改革である。

二 かかる改革は、地方公務員制度調査研究会（事務局：旧自治省自治行政局公務員部）による報告書「地方自治・新時代の地方公務員制度―地方公務員制度改革の方向―」（一九九九年四月。以下、「報告書1」と略）を皮切りに議論が進められた。その後、「分権型社会における地方公務員の任用制度のあり方等に関する検討会」（事務局：旧自治省自治行政局公務員部）による検討を受けて、「地方公共団体の一般職の任期付職員採用に関する法律」（二〇〇二年（平一四）年五月公布）が施行されている。また、同検討会の報告書「分権型社会にふさわしい地方公務員の多様な任用制度の実現に向けて」（二〇〇二年（平一四）年。以下、「報告書2」と略）も公表された。さらに、構造改革特区に関して地方自治体（例えば、長野県、埼玉県志木市・鴻巣市・春日部市・上尾市、神奈川県小田原市）から寄せられた公務員の多様な任用・勤務形態についての要望は、その一部については特区制度ではなく法制度改正による対応がなされることとなった。この要望は、地方公務員制度調査研究会による報告書「分権新時代の地方公務員制度―任用・勤務形態の多様化―」（二〇〇三年（平一五）年。以下、「報告書3」と略）を経て、二〇〇四年（平一六）年の「地方公務員法改正」及び「地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律改正」として、全国的に実現されることになった。

今回の改正の中心は、(1)これまで基本的には正規職員と非常勤職員という二類型しかなかった任用・勤務形態を拡大し、任期付き採用職員の適用範囲を拡大するとともに任期付き短時間勤務職員制度を創設すること、(2)現行制度では育児・介護以外はフルタイム（週四〇時間）勤務であった制度を一部改正し、修学のための部分休業を認め

るとともに、定年まで五年以内の職員の部分休業を認めること、の二点である。この二種類の制度の創設により、「公務員Ⅱ任期の定めなし、フルタイム勤務」という従来のシンプルな図式が見直され、任期や勤務形態（とりわけ勤務時間）について多様な公務員が登場することになった。

任用・勤務形態に関する地方公務員制度改正の動きは、国家公務員制度の改正をも促すことになった。人事院に置かれた「多様な勤務形態に関する研究会」は、二〇〇四（平一六）年七月に「公務部門における勤務時間制度の弾力化・多様化について（中間取りまとめ）」を公表し、常勤職員としての短時間勤務制の導入や各種現行制度の運用見直しについて意見を取りまとめている。仄聞するところによれば、同研究会の報告書は二〇〇五（平一七）年夏にもまとめられることになっている。

三 さて、前述した報告書3でも一部紹介されているように、公務員の任用・勤務形態の多様化については、諸外国においても興味深い先例がみられる（例えば、稲継二〇〇四・下井二〇〇五・山本二〇〇四・川田一九九九）。しかし、公務員の「非典型雇用（unorthodox employment）」の現状及びその背景についてはかなりのヴァリエーションがある（OECD 1999）。これは、能力・実績主義型の公務員制度改革に関して、各国の制度改正の方向性に共通・類似するものが見いだされることは非常に対照的である（例えば、実績給の導入）。

ここで、議論を整理するため、デアリオン（Derrien 1999: 15）に依拠しながら任用・勤務形態の多様化についての各国比較を可能にする分類軸を設定してみよう。彼によれば、公務員の非典型雇用は以下の諸点で類型化できるという。

- ・フルタイムの雇用かそれとも短時間（パートタイム）の雇用か
- ・期間の定めのない雇用かそれとも期間の定めある雇用か

- ・ 法的地位の差異。例えば、戦前の日本でいえば官吏か非官吏（雇員、傭人）か
- ・ 幹部級公務員かそれとも通常の公務員か

しかし、第三点目については、日本の場合、戦後の公務員制度改革で公務員集団のなかでの法的地位の差異が解消されている（もちろん、今日的観点からみて、公務員の法的地位に関する過度の一元化が望ましいかどうかは別問題である）。加えて、国によっては、両者の法的地位の相違にもかかわらずその果たしている機能がかなり重複しているという指摘もある。そのため、第三点目の類型は、日本との比較分析の俎上に載せにくい。さらに、第四点目は公務員制度のなかでも特殊な問題であり、通常の公務員の非典型雇用とは切り離して論ずべき内容が多い。⁽²⁾したがって、本稿では主として、第一点目と第二点目に着目して論を進めることにする。

四 そこで、第一点目と第二点目という二つの軸を用いれば、任用・勤務形態のヴァリエーションは表1の通りとなる。これまで公務員の通常の任用・勤務形態における典型として理解されてきたのは、いうまでもなく①であり、各国において今後とも公務に従事する一定数以上の公務員がここに属することには変わりなからう。そのため、各国が公務員の任用・勤務形態の多様化を進める場合、大別して、(1)①に加えて、②フルタイム勤務であるが任期の定めがある公務員の類型を創設しその普及を図るか、それとも(2)①に加えて、③任期の定めはないがパートタイム勤務の公務員の類型を創設しその普及を図るか、という二つの方向性が考えられる。⁽³⁾本稿では、②の類型を、短期間の限定つきで有能な人材を外部から調達するという意味で「助っ人（外国人）型」、そして③の類型を、人材を内部で育成しつつも、個人のキャリア形成や家庭生活等に配慮して勤務時間を短縮するという意味で「DH型」と、便宜的に名付けておきたい。

表 1：公務員の任用・勤務形態の類型化

	任期の定めなし	任期の定めあり
フルタイム勤務	①	②（助っ人型）
パートタイム勤務	③（DH 型）	④

五 日本の場合、第一章にて詳述するように、DH型より助っ人型に重点を置いた制度改正及び運用がなされている。しかし、比較行政的にいえば、助っ人型よりはDH型に重点をおいた制度改正及び運用が積極的に進められている国も存在する。その典型例がドイツである。ドイツでは、以前より、官吏（Beamte）に関して短時間勤務（Teilzeitarbeit）の制度が存在していたが、一九九七年に連邦官吏法が改正され、職務上支障がない限り連邦官吏は特別の理由がなくても短時間勤務の申請が可能になった。つまり、要件の定めのない短時間勤務官吏制度が導入されたのである。しかも、官吏及び事務員（Angestellte）・労務者（Arbeiter）を含めれば、短時間勤務を選択している公勤務員の割合は、全体の二五%を上回る。他方で、日本で積極的に利用されている任期付採用についてドイツはかなり慎重であり、特別な場合を除いては認められていないのである。

六 そこで、本稿では、執政部を担う政治家と命運をともにする政治的任命職が少なく、かつ、官民の人材の流動性が低い両国において、公務員の任用・勤務形態について重点の置き方が異なってきたのはなぜかを探ることにする。もちろん、公務員の任用・勤務形態に関する改革は、各国独自の経済的・社会的背景に基づいて進められることが少なくない（各国の状況については、参照、Farnham & Horton 2000；OECD 1999）。そのため、特定のパラメータを用いて公務員の任用・勤務形態に関する各国間の差違を説明することは、困難であるようにも思われる。しかし、本稿では、世界的な潮流となっている能力・実績主義的な公務員制度改革との関係に着目して任用・勤務形態の多様化の改革にアプローチすることで、上述した差違を説明してみたい。

公務員の多様な任用・勤務形態に関しては、近年、法改正の影響を受けて、海外の制度が紹介されるようになってきた。また、日本の地方公務員制度における任用・勤務形態を一層多様化させる必要性を説く文献も登場した（例えば、西村二〇〇四）。しかし、各国間で比較可能なデータを用いた研究や、公務員の任用・勤務形態に関する各国間の対応の差違について分析した研究は、管見の限り皆無である。

論述の順序としては、まず、日独における公務員の任用・勤務形態の制度と実態とをそれぞれ記述し、両国が公務員の任用・勤務形態に関して異なる対応を選択しつつあることを確認する（Ⅱ第一章）。その上で、公務員の任用・勤務形態についての改革が能力・実績主義的な公務員制度改革と連動していたか否かが、両国の対応に決定的な差違をもたらしたことを明らかにしたい（Ⅱ第二章）⁽⁵⁾。

第一章 日独における任用・勤務形態の多様化

(1) 日本における公務員の任用・勤務形態の多様化

Ⅰ 日本では、つい最近まで、公務員の任用・勤務形態の多様化については極めて消極的な立場を貫いてきた。表1でいえば、日本の場合、①の類型以外に属する公務員は制度上ほとんど存在しなかったといつてよい。その例外（但し、外国人に適用される制度を除く）としては、定年退職者の再任用（国家公務員法八一条の四、地方公務員法二八条の四）、常勤職員の任期を定めた任用（人事院規則八・一二）、大学の教員等の任期に関する法律、が存在していたくらいである。

しかし、近年、表1における①の類型以外の任用・勤務形態を許容する法改正及び運用が進められてきた。その特徴は、端的に言えば、表1における③の類型よりも②の類型に相当する制度改正が先行し、かつ制度利用が進んでいることである。具体的には、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が二〇〇〇（平一二）年

表 2：国における一般職の任期付職員の採用状況

	採用者数	累計採用者数
2002（平 14）年度	81	144（16 府省）
2003（平 15）年度	101	245（17 府省）

（人事院 2004 b；人事院 2003）

表 3：地方公共団体における一般職の任期付任用に関する条例制定状況

	条例制定 済団体数	%	条例制定検 討中団体	%	条例制定の予 定ない団体	%
都道府県	46	97.9	1	2.1	0	0
政令市	4	30.8	3	23.1	6	46.1
市区町村	70	2.3	248	8	2,792	89.7
計	120	3.8	252	8	2,798	88.2

（藤巻 2004）

表 4：地方公共団体における一般職の任期付職
員の採用状況

	採用団 体数	%	採用 人数
都道府県	33	70.2	86
政 令 市	0	0	0
市区町村	26	0.8	35
計	59	1.9	121

（藤巻 2004）

に、地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律が二〇〇二(平一四)年に成立し、一定の実績を積み重ねている(参照、表2-4)。この実績は、国・地方レベルともに、任期付職員の総数自体は特段に多くはないものの、当該制度が浸透し、(高度の)専門的な知識・経験または優れた識見を一定期間活用したいというニーズが存在することを示している。一般職の任期付職員の採用を分野別にみれば、国レベルでは弁護士・公認会計士、IT関係や原子力保安、地方レベルではIT関係、医療、福祉、観光振興や産業振興の分野が目立つという。

二 他方、表1の③に相当する任用・勤務形態は、二〇〇四(平一六)年の地方公務員法改正において、「修学部分休業」(地公法二六条の二)及び「高齢者部分休業」(地公法二六条の三)として初めて認められた。しかし、「無原則に短時間勤務職員制度が使われると、人事管理が複雑になりすぎるという意見もある」(報告書3)ということで、今回は、地方レベルにおける包括的な短時間勤務公務員の制度化が見送られた。また、これに先立つ報告書2でも、一般的な短時間勤務職員(任期の定めない短時間勤務職員の採用を認める場合と任期の定めのない常勤職員から任期の定めのない短時間勤務職員への移行を認める場合の双方を含む)の導入については、以下のような慎重論が大勢を占めていた。

- ・ 任期の定めのない常勤職員からの転換による任期の定めのない短時間勤務職員については、相当長期間常勤職員に部分休業を認めることになるが、民間の勤務条件と均衡のとれたものになるのか
- ・ 現行の非常勤職員は任期の定めのない採用は認められていない。任期の定めのない職員は、専務的に職務に従事し、様々な業務に従事することを通じて長期的に人材育成されながら、日々生じる諸課題に迅速かつ的

確に対応することが期待されているのであり、このような地方公共団体の人事管理の実情や民間を含めた雇用慣行にかんがみれば、任期の定めのない短時間勤務職員という勤務形態に対するニーズは乏しく、また、このような勤務形態を導入することにより、公務の能率的な運営に支障が生じるのではないかと

・非常勤職員は、様々な業務に従事する任期の定めのない常勤職員（長期継続雇用職員）と異なり、特定の業務に従事することが想定されている。したがって、任期の定めのない短時間勤務職員を採用すると、社会経済情勢が急激に変化する中で、行政ニーズの変化に的確に対応することが困難となるおそれがある

この点に関し、すでに言及した、人事院・多様な勤務形態に関する研究会「中間取りまとめ」では、恒常的な長時間勤務を極力解消・軽減するなど運用上の提言とともに、育児を行う職員について「常勤職員としての短時間勤務制を導入することが必要」という提言も行っている（人事院二〇〇四a）。しかし、この提言が最終的に制度改革に至るかどうかは暫く置くとしても、この提言は、育児や介護といった一定の前提条件が満たされた場合に短時間勤務職員を認めるにとどまる。この点は、経済財政諮問会議（二〇〇五（平一七）年第一〇回（五月一日）会議）において民間議員が提唱した「時短型公務員（仮称）」⁽⁶⁾というアイデアでも同様である。さらに、国家公務員法に先んじて法律改正が行われた地方公務員法について、国の動向に準じて常勤職員としての（任期の定めのない）短時間勤務職員を創設する改正をさらに行うかどうかとも未知数である。⁽⁷⁾したがって、現段階としては、国・地方ともに、表1の③についての改革は、②に比べれば時間的にも遅く、また制度拡充や制度利用も進んでいないことが分かる。

(2) ドイツにおける官吏の任用・勤務形態の多様化

一 ドイツにおける多様化した官吏の任用・勤務制度については、すでに引用した幾つかの文献（川田一九九九・山本二〇〇四）が詳しく紹介している。そこで、ここでは制度の概略は簡潔に記述するにとどめ、その実態についてより立ち入って検討したい（以下、主として、BfM 2001a；BfM 2002；Heinemann 2002 に拠る）。

さて、ドイツの官吏制度については、官吏大綱法（Beamtenehrstrahengesetz）の大綱的規律のもとで連邦レヴェルでは連邦官吏法（Bundesbeamtengesetz）、州・地方自治体レヴェルでは各州官吏法等により規律される。ただ、ボン基本法には、官吏の勤務関係を「公法上の勤務・忠誠関係」とする条項が存在する（三三条四項）。また、官吏の勤務関係については「職業官吏の伝統的諸原則（hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums）」に基づいて規律されるべしとする規定がある（同五項）。この概念には様々な要素が含まれるが、官吏が原則として任期の定めのないフルタイム勤務であることも、ここから導くことができると言われている。

そのため、任期付官吏（Beamt auf Zeit）は、連邦官吏法上、一般的規定がないわけではない（五条四項）が、実際には、連邦官吏法等において、特別な職について例外的に認められているにとどまっている（例：連邦会計検査院長官・次官）。したがって、「一般的な期限付官吏の活用は、現行連邦官吏制度の下では行われていない」（川田一九九九（三）・九三）⁽⁸⁾といつてよからう。

その後、一九九七年における公勤務法制度の改正において、州官吏が管理職に就く際にまず任期を付しうる旨の規定が官吏大綱法に盛り込まれた（一二二条、再任可（計一〇年まで）、二回目の任期満了後は生涯職官吏とすることが原則）。しかし、連邦レヴェルにこれを導入する提案は、連邦政府から行われることはなかった。連邦政府のこの消極的態度の背景には、官吏大綱法に創設された任期付官吏制度が連邦本省でいえば課長レヴェルにまで適用が予定されており、既存の制度（すでに触れた「政治的官吏（politische Beamte）」原則として連邦本省局長（B-9）以上に

適用)の射程距離を超えて、時の政権による筋違いな(sachfremd)——換言すれば、党派的な——影響が行政内部に及んでしまうのではないかという懸念による(BT-Drucksache 13/3994)。

二 他方で、戦後ドイツの官吏制度史の一端が「短時間勤務を正当化する判断基準の度重なる拡大」(Siedentopf 2003: 86)であったことも事実である。今日、連邦レベルの官吏には、法制定時期の異なる三種類の短時間勤務制が存在する。

- ① 家族政策による短時間勤務(一九六九年)、連邦官吏法七二a条四項)・・当初は母親について育児のための短時間勤務だけが許容されていたが、後に男性及び要介護者がいる場合にも拡大された。
- ② 高齢短時間勤務(一九八八年)、連邦官吏法一五三h条)。
- ③ 要件の定めのない短時間勤務(一九八〇年)、連邦官吏法一五三f条)・・これは当初、雇用政策的観点からの時限立法であったが、一九九七年の公勤務法改革法により、官吏の申請に基づく要件の定めのない短時間勤務として一般化された。

ここでいう短時間勤務官吏とは、当人の申請に基づくフルタイム勤務からの移行である。これに対し、州レベルでは、一六州中一〇州が当初から短時間勤務(Einstellungsteilzeit)として官吏を任用する制度を導入していた。しかし、連邦行政裁判所は、かかる任用制度を採用したヘッセン州法をボン基本法の定める「職業官吏制度の伝統的諸原則」に抵触すると判決した(二〇〇〇年三月)。これを受けて二州がこの制度を廃止した。残る八州は、二〇〇六年ないし二〇〇七年までの時限法律とするに至っている(BMI 2001b: 15)。

さて、連邦内務省が公刊した連邦短時間勤務制についての解説書によれば、連邦官吏の短時間勤務制拡大がもたらすメリットとは、以下の諸点である。

① 職業生活と私的生活との両立

ここでいう私的生活とは、短時間勤務制が導入されるきっかけとなった育児のみならず、高齢や病気による家族の介護も含んでいる。さらに、近年短時間勤務制が必要な理由として増加しているのが、ボランティアなど広く地域社会と関わる活動である。

② 職業生活とのつながりの維持

これは、「家庭の時期 (Familienphase)、人生のうちに子育てや介護等に多くの時間を費やす時期の意」を過ぎても、職業生活に本格的に復帰したいという欲求を満たそうとするものである。これには、職業生活を通じた自己実現という一般的欲求と並んで、昇進に関する不利益の回避という欲求も含まれる。

③ 雇用主としての連邦行政機関側の理由

雇用主としての連邦行政機関にとっても、短時間勤務制には数多くのメリットがある。第一に、専門的知識・技術を備えた有能な官吏を失わずにすむこと、第二に、行政需要の増減に応じて人材を柔軟に配置することが可能になること、第三に、窓口業務などに短時間勤務の公勤務員を配置することにより、市民満足度を向上させうること、第四に、人事異動を少なくできること、第五に、雇用政策的観点ではワークシェアリングが可能になること、そして、最後に掲げられているのが、公勤務員の勤労意欲の維持・向上に寄与することである。

表 5：ドイツの行政区分ごとにみたフルタイムの公勤務員と
短時間勤務の公勤務員

	連邦	州	自治体	計
官吏・裁判官（フルタイム）	129,967	1,245,072	175,679	1,550,718
同上（短時間勤務）	11,787	272,454	24,254	308,495
事務員（フルタイム）	98,361	787,203	921,901	1,807,465
同上（短時間勤務）	22,857	278,828	336,926	638,611
労務者（フルタイム）	76,684	123,569	344,135	544,388
同上（短時間勤務）	8,016	23,230	135,016	166,262
公勤務員全体（フルタイム）	305,012	2,155,844	1,441,715	3,902,571
公勤務員全体（短時間勤務）	42,660	574,512	496,196	1,113,368

(Statistisches Bundesamt 2003)

表 6：ドイツの行政区分ごとにみた短時間勤務の
公勤務員における女性の割合

	連邦	州	自治体	計
官吏・裁判官（短時間勤務）	11,787	272,454	24,254	308,495
うち女性	5,529	225,429	19,610	250,568
事務員（短時間勤務）	22,857	278,828	336,926	638,611
うち女性	19,644	217,840	303,716	541,200
労務者（短時間勤務）	8,016	23,230	135,016	166,262
うち女性	4,648	18,154	112,258	135,060
公勤務員全体（短時間勤務）	42,660	574,512	496,196	1,113,368
うち女性	29,821	461,423	435,584	926,828

(Statistisches Bundesamt 2003)

三 次に、かかる三種類の短時間勤務がどのように浸透しているかをみてみよう。表5は、ドイツの行政区分（連邦・州・地方自治体）⁽⁹⁾ことにみたフルタイムの公勤務員（官吏・事務員・労務者）と短時間勤務の公勤務員（官吏・事務員・労務者）とを比較したものである（調査時期は二〇〇二年六月三〇日。以下、同じ）。

この統計から一目瞭然であるように、ドイツの公勤務制は、既に、任期の定めのないフルタイムの職員だけで占められているわけではない（Derlien 1999 : 14）。実際には、連邦・州・地方自治体に勤務する全公勤務者のうち二五%以上が短時間勤務職員なのである。そして、法的地位によって差違はあるものの、官吏・事務員・労務者のいずれにおいても短時間勤務職員が一定割合存在していることが分かる。しかも、予算上の制約により、公勤務員数全体が抑制基調であるのに対し、短時間勤務の公勤務員は、減少した時期もあるものの明らかに増加基調である（Heinemann 2002 : 95）。

四 次に、短時間勤務の公勤務員における女性の割合を示しているのが表6である。公勤務員全体の八三%程度が女性である。これは、行政レベルによって差違はあるものの、いずれのレベルにもみてとれる傾向であり、女性の公勤務員にとって短時間勤務が重要な勤務形態であることを示している。女性数が最も多い短時間勤務職員は、法的地位の区分でいえば事務員である。

五 第三に、表7は、短時間勤務の官吏がどのランク（高級職、上級職、中級職、初級職）に多く存在するかを示したものである。現在、短時間勤務官吏が最も多く配置されているのは、大学入学資格を認められる学校教育等を受けたものが就任できる上級職である。これは、上級職が多く配置される基礎学校（Grundschule）、基幹学校（Hauptschule）、実科学校（Realschule）といった教育部門において、短時間勤務官吏が多いことの表れである。

表 7：官吏のランクごとにみた短時間勤務職員の割合

	連邦	州	自治体	計
高級職全体	17,948	331,145	25,699	374,792
うち短時間勤務	2,162	62,905	2,878	67,945
上級職全体	41,620	670,162	90,884	802,666
うち短時間勤務	5,234	182,197	13,730	201,161
中級職全体	67,353	235,516	58,595	361,464
うち短時間勤務	4,205	26,935	7,609	38,749
初級職	3,093	8,418	501	12,012
うち短時間勤務	186	417	37	640

(Statistisches Bundesamt 2003)

六 最後に、局長や事務次官など本省幹部級職員への途が開かれている高級職官吏において、どの程度短時間勤務官吏が存在するかを示したのが、表 8 である。

表 7 から分かるように、幹部級職員に相当する高級職官吏には全体として短時間勤務官吏が少ない。彼らの業務内容が、非定型的・非ルーティン的なそれであることを考えると、短時間勤務という勤務形態でこれを十分に担うことは難しいとも考えられる。他方で、二〇〇一年一月に成立した「連邦行政・司法における男女平等法 (Gesetz zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung und in den Gerichten des Bundes, 2001 BGBl. I, 3234)」によ管理職ポストについても、職務上差し迫った事情がない限り、短時間勤務官吏の登用の途が開かれていなければならないと規定されている（二三条）。

とはいえ、短時間勤務である幹部級職員は例外的現象である。一九九〇年代中頃までは、かかる連邦官吏は若干の連邦本省でしかも課長級にのみ存在した（一九八六年から一九八八年の間では六名の課長、一九八九年から一九九一年の間では二名の課長）。連邦本省別の網羅的データは存在しないが、例えば、連邦防衛省では高級職のうち九・三％（一九九七年六月末日）、連邦農林省では高級職のうち九・

一%が短時間勤務であったに過ぎない (Lorse 2001 : 361)。かつては、幹部級の職員を募集する際には、その要件として「短時間勤務は不可 (nicht teilzeitfähig)」である旨が記されることが多かったという。

連邦内務省によれば、比較的大きな官署 (Dienststelle) では課長レベルの短時間勤務は可能であるが、小さな官署はそもそも不可能であると述べている (BT-Drucksache 13/5991)。ただ、近年は短時間勤務の管理職が微増しており、例えば、一九九七年では局長級 (B-9) が一名、部長級 (B-6) が四名 (そのうち男性が三名、女性是一名) であったという。

七 以上の分析から、ドイツでは、日本と対照的に、助っ人型である任期付官吏がほとんど存在しない一方、D H型である短時間勤務官吏の制度が広く利用されていることが確認できよう。しかも、図1から分かるように、一九九七年以降、連邦レベルの短時間勤務官吏は法改正以前に比べさらに増加しつつある。これは、要件の定めなき短時間勤務官吏制度の導入によるものと推察される。

連邦内務省が公勤務制度改革法の実施状況についてまとめた報告書 (二〇〇一年) は、短時間勤務制度について次のように結論づけている。曰く、「短時間勤務に関する新しい法規定は、総じて成果を上げていることが証明された。一九九五年以降、短時間勤務の公勤務員が増大していることは、法規定の拡大が公勤務員に受容されたことを示しており、柔軟な労働時間モデルが必要であることを示している」 (BfM 2001b : 16)。

第二章 ドイツにおける短時間勤務官吏拡大の経緯

一 前章で述べたドイツにおける短時間勤務官吏数増大の要因の一つは、当該制度を利用したいとする官吏側の需要もさることながら、短時間勤務官吏の適用範囲を徐々に拡大してきた連邦法律の改正が挙げられる。敷衍すれ

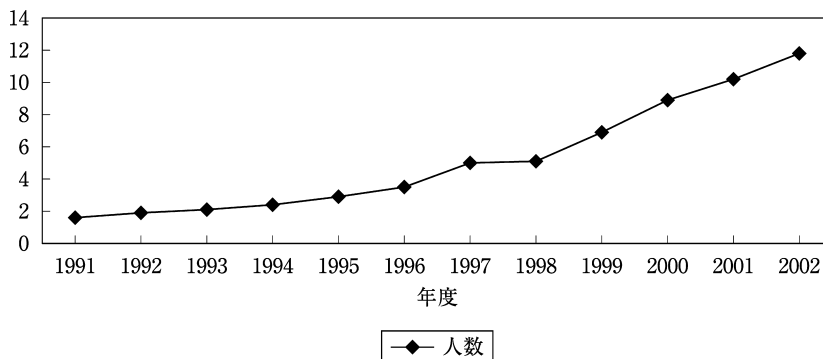
表 8：高級職官吏のランクごとにみた短時間勤務職員

	連邦	州	自治体	計
B-11～B-1（フルタイム）	3,016	14,933	3,315	21,264
同上（短時間勤務）	263	465	30	758
A-16（フルタイム）	2,225	27,077	2,848	32,150
同上（短時間勤務）	161	1,598	146	1,905
A-15（フルタイム）	7,936	58,931	5,009	71,876
同上（短時間勤務）	866	7,927	592	9,385
A-14（フルタイム）	10,516	74,152	6,813	91,481
同上（短時間勤務）	663	22,165	1,543	24,371
A-13（フルタイム）	5,369	62,822	4,793	72,984
同上（短時間勤務）	209	30,750	567	31,526

（Statistisches Bundesamt 2003）

注記：表 9 中，B の俸給表は日本でいえば指定職俸給表に相当し，固定号俸である（例：B-11 が事務次官，B-3 が本省課長級（Referatsleiter））。これに対し，A の俸給表には昇級がある（例：A-16 が日本でいえば準課長（室長）に相当する本省参事官（Ministerialrat））。高級職は，A-13 からスタートする。

図 1：1991 年以降の連邦における短時間勤務官吏の増減



（Statistisches Bundesamt 2003）

注記：図 1 中，連邦短時間勤務官吏数の単位は 1,000 人である。また，各年度の調査時期は 6 月 30 日である。

ば、前章(2)③において述べた要件のない短時間勤務官吏は、突如として制度化されたのではない。要件の定めなき短時間勤務官吏制度が導入される以前には、雇用政策的観点からの短時間勤務官吏を許容する(時限)立法が数度にわたって延長された。しかも、そのたびに、短時間勤務官吏の適用範囲・期限延長がなされてきた経緯がある。

とはいえ、こうした度重なる制度改正ですら、要件の定めなき短時間勤務官吏の創設には至らなかったことも確かである。そのため、なし崩し的に制度拡張してきたという事実だけをもって要件の定めなき短時間勤務官吏制度の創設を説明できないのである。そこで本章では、要件の定めなき短時間勤務官吏制度の創設を導いた真の要因を探ることにする。

二 さて、雇用政策的観点からの短時間勤務官吏は、一九七〇年代中頃から検討されはじめ、一九八〇年に時限立法として導入された(以下の経緯については、Heinemann 2002: 158)。その導入の最も大きな理由は、一九七五年以降児童・生徒数が減少する中、教員志望者が過剰になったことへの臨時的対応である。つまり、家族政策的な観点以外の短時間勤務官吏は、特定の公務領域への志願者が過剰であるという「例外的状況(Ausnahmesituation)」に対応するための臨時的措置であったのである。

その後、雇用政策的観点からの短時間勤務官吏制度の拡大は、一九八四年、一九八九年、一九九四年と三次にわたって進められることになった。表10は、各年において雇用政策的観点からの短時間勤務官吏が許容された理由、短時間勤務官吏としての勤務が許容される期限、及び当該時限立法の失効期限を示している。

一九八〇年当初は、短時間勤務官吏が導入される領域を、もっぱら(あるいは主として)公務に就くための教育を受けた志願者(特に教員)が過剰な領域に限定するという規定(いわゆる「独占条項(Monopolklausel)」が存在

表 9：雇用政策的観点からみた短時間勤務官吏制度の変遷

	80 年改正法	84 年改正法	89 年改正法	94 年改正法
根 拠	志願者過剰	差し迫った公益	同左	雇用政策
期 限	8 年	10 年	15 年	15-20 年
失効期限	1985 年末	1990 年末	1996 年末	期限設定なし

(Heinemann 2002 をもとに筆者作成)

した。しかし、一九八四年にはかかる条項が廃止され、短時間勤務官吏を雇用する「差し迫った公益」(dringendes öffentliches Interesse)が存在するという例外的状況が認められる領域にまで、雇用政策的観点からの短時間勤務官吏の適用範囲が拡大された。一九八九年改正法でも、労働市場の後退や児童・生徒数のさらなる減少を受けて、短時間勤務官吏が可能とされる期限が延長されるなどの改正がなされた。一九九四年改正法では、短時間勤務官吏を導入する根拠の一つとされてきた雇用政策的観点から法律上明示されたほか、短時間勤務官吏が可能となる期限のさらなる延長やその恒久化（その時限立法の性格の見直し）、さらには雇用政策的観点からの短時間勤務官吏のカテゴリーを追加して、志願者が過小な (Bewerbermangel) 公務領域についても短時間勤務官吏が可能になった。

なお、この段階に至ると、短時間勤務官吏がドイツの官吏制度ないしは「官吏の伝統的諸原則」の空洞化をもたらすという指摘、あるいは管理職に短時間勤務官吏を導入することはそもそも不可能であるという批判、さらには短時間勤務の官吏には業務精励の姿勢が失われ個人的利益の追求に走るという懸念が、必ずしも的を射たものではないことが実証研究を通じて明らかにされたという (Heinemann 2002: 172)⁽¹⁰⁾。

三 以上の記述からすれば、なぜドイツでは短時間勤務官吏制度が普及するに至ったのかという問いについては、ドイツ労働経済市場の特殊な事情（具体的には、教員志望者の増大と労働市場の縮小）を背景とした経路依存的な説明が可能であろう。しか

し他方で、一九九四年段階ですら、要件の定めのない短時間勤務官吏制度の創設が「なお時期尚早」として見送られていたことにも注意しなければならない (BT-Drucksache 12/6479)。雇用政策的観点から、なし崩し的に短時間勤務官吏の適用範囲を拡張してきたドイツですら、要件の定めのない短時間勤務官吏制度の創設にはさらなる driving force が必要であったことも事実である。

そこで、筆者が公務員の任用・勤務形態に関する日独両国の対応の違いを説明する変数として注目するのは、ドイツの場合、要件の定めなき短時間勤務官吏制度を導入した一九九七年改正が NPM 型行政改革 (特に能力・実績主義的な公務員制度改革) の一環として進められたのに対して、日本の場合、そうした改革との連動性を欠いたまま別個の改革として進められたことである。つまり、ドイツでは、公務員の任用・勤務形態の多様化に関する改革は、単に職業生活と私的生活との両立や雇用政策のためのみならず、官吏の業務遂行に対するモチベーション向上の手段として位置づけられていたのである。以下では、その事実を検証してみよう。

四 一九九四年の連邦議会選挙において勝利したコール政権は、CDU/CSU と FDP との連立協定に基づき、翌年六月一八日の閣議決定において、連邦レベルの行政改革を検討する第三者機関である「スリムな国家」審議会 (Sachverständigenrat "Schlanker Staat", SSS) を設置した。約二年の審議の後、SSS は、一九九七年一月六日に一五項目にも及ぶ最終報告書をまとめるに至った (参照、原田二〇〇〇)。この最終報告書において示されている改革は、ドイツ版の NPM 型行政改革と呼ぶべき内容を含んでいる。公勤務制度改革もその改革項目の一つであり、「人事管理と業績へのモチベーション (Personalführung und Leistungsmotivation)」と題されている (SSS 1998 : 127)。

SSS が提言した公勤務員制度改革についてだけでも、その内容は多岐にわたる。だが、その提言内容が実施に移

されたもののうち最も注目されるのは、給与・賞与の面に能力・実績主義的視点を導入しようとする改革である。それは具体的には、①「継続して顕著な成績を挙げた場合」に通常の半分の期間で直近上級号俸に昇級できる特別昇給制度や、②「特に顕著な実績（Leistung）」に対して与えられる「実績ボーナス（Leistungszuschlag）」が挙げられる（参照、稲葉一九九八）。この一連の改革は、諸外国において進められつつある、昇級・昇格を通じて公務員の有する潜在的能力を従前以上に引き出し、組織全体としての効率性を向上させようとする人的資源管理（Human Resource Management）改革と軌を一にするものである。

五 この提言に関し、本稿の視点から興味深いのは、連邦内務省による連邦官吏の短時間勤務制度に関するパイロット・プロジェクト（一九九六年実施）の成果を踏まえて、当該制度の拡充が能力・実績主義的改革の文脈のなかで提言されていることである。

報告書曰く、「労働時間の今日的状況を規制している諸規定は、職務上の利益や効率的及び責任ある任務遂行に支障がない限り、業務遂行へのモチベーションが向上するよう（motivationsfördernd）、労働時間を決定する際に従来以上の自己責任の幅広い範囲が許容されているかどうか審査され、また、可能である限りかかる方向で改正されるべきであろう。例えば、短時間勤務についての既存の制約は、さらに廃止されるべきである。また、私経済的な、短時間勤務の妨げになっている理由（例えば、減給の恐れがあることによる短時間勤務移行へのためらい）が何なのか、当事者の協力を仰ぎながら調査されるべきである。加えて、短時間勤務に移行するにあたっての障害が、可能な限り排除されねばならぬであろう」（SSS 1998: 136、括弧内筆者）⁽¹⁾。

また、コール政権がSSSによる最終報告書の実施状況についてまとめた報告書（BT-Drucksache 13/11111）においても、短時間勤務制と公勤務員の業務遂行に対するモチベーションの向上との関係について説明した一節があ

る。曰く、「現代の人事マネジメントの手段との関係では、職員の業務遂行へのモチベーションを強化することは重要な目的である。職員が自らの労働時間を彼の職場における要請と彼の家族における要請の双方に適合させることもまた、……〔新しく導入される人事マネジメント手法と同様に〕重要な礎石である。故に、連邦政府は、短時間勤務の促進を目指しているのである」(括弧内筆者)。

さらに、この点に関して興味深いのは、当時、野党の地位にあったSPDや緑の党／連帯⁹⁰もSSSと同様の観点から短時間勤務官吏の拡充に賛意を表明していたことである(BT-Drucksache 13/2364; 13/2206)。一九九八年の連邦議会選挙後発足した、SPDを中心とするシュレーダー政権においても、行政のモダニゼーション(Moderisierung)の一項目として短時間勤務制度の拡充が挙げられるに至っているのである(Bundesregierung 1999: 19-20)。

おわりに

本稿では、公務員の任用・勤務形態に関して日独が異なる方向性を選択しつつあること(一方は「助っ人型」を重視、他方は「DH型」を重視)を確認した。その上で、公務員の任用・勤務形態についての改革が能力・実績主義的な公務員制度改革と連動していたか否かが、両国の方向性に決定的な差違をもたらしたことを明らかにしてきた。

ドイツでは、一九九七年における要件なき短時間勤務官吏制度の創設が、官吏の職務遂行に対するモチベーション向上の手段として明確に位置づけられ、かつ、能力・実績志向のNPM型公務員制度改革の文脈のなかで推進されてきた。換言すれば、要件の定めなき短時間勤務官吏制度には、様々な事情からフルタイム勤務が困難である(あるいはこれを望まない)官吏から職務遂行に対するモチベーションを継続的に調達することで、任用・給与面に

おける能力・実績に基づいた人事管理の下支え的機能を果たすことが期待されているのである。もちろん、要件の定めなき短時間勤務制度の採用が当該制度を利用する（あるいは利用したいと考える）官吏の職務遂行に対するモチベーションの向上にどの程度資するのかは、議論の分かれるところであり、今後の実証研究に待つほかはない。

他方、日本においても、省庁再編直後からNPMを意識した能力・実績主義型の公務員制度改革が構想された。しかし、能力等級制度の創設に基づいた任用・給与制度の改革と任用・勤務形態の多様化に関する改革とは、異なる部局（内閣官房行政改革推進事務局公務員制度改革推進室と総務省自治行政局公務員部・人事院職員福祉局）から原案が作成・提出され、その後も全く接点を見いださぬまま今日に至っている。しかも、日本の場合、制度創設段階において、既存の職員の業務遂行に対する継続的なモチベーション調達の手段として短時間勤務制度が捉えられることは、ついになかった。短時間勤務制導入の必要性を示唆する人事院・多様な勤務形態に関する研究会による「中間取りまとめ」ですら、かかる視点は重視されていない。これは、別稿（原田二〇〇三）で論じたように、今回の日本における公務員制度改革案が、内閣官房行政改革推進事務局主導のもとできわめて短時間のうちでまとめられたため、「能力・実績主義」の中身が狭く捉えられがちになったことと関係している。ドイツの実例に鑑みれば、公務員制度改革がいったん振り出しに戻った現在、能力・実績主義を幅広く再定位置した上で、多様な任用・勤務形態との関係について検討してみる余地がある。

最後に、本稿が取り上げなかった問題について簡潔に論じておきたい。それは、「助っ人」型の採用に関する日独の対応の相違はどのような原因に基づくのかという問題である。

既に述べたように、ドイツが連邦官吏の任期付任用について消極的なのは、時の政権による「筋違いな」影響が官庁内部に及んでしまうと懸念するためである。別稿（原田二〇〇〇）で論じたように、ドイツの場合、本省局長級以上の連邦官吏については「一時休職制度」が適用されるため、通常、彼らは政治的任命職として理解されてい

る。現在の制度は、官僚の政治的応答性と専門技術性とを両立させる点で最適だと考えられているのであろう。また、ドイツでは、高度の専門知識・経験や優れた識見を有する官吏が必要となる場合、本省内部のみならず外部（例えば州政府）から有能な官吏をリクルートすることも可能である。その意味では、ドイツの連邦官吏制度は想像するほど閉鎖的な組織ではないのである。その結果ドイツでは、任期付任用制度については、党派性が本省内部に必要以上に浸透するという懸念が存在するのみならず、その必要性もさほど感じられていないのではないのか。

他方で、日本の場合、任期付任用制度が必要とされた理由については、当該制度創設に携わった担当者によって詳しく説明がなされている。しかし、そこにはドイツで指摘された「筋違いな影響」についての記述は見あたらない。「民間」からの登用という表現には、政治的中立というニュアンスすら見え隠れする。「助っ人」型の採用に関する日本の態度は、心配症のドイツ人からすればややナイーブと写るだろう。

- (1) <http://www.agyoutaku.go.jp/jimukyoku/houshin.pdf> (なお、同サイトの最終閲覧日は、二〇〇五年六月三〇日である。以下同じ) なお、能力・実績主義的な人事評価と密接に関係する給与制度については、二〇〇五(平一七)年五月になって人事院による制度改正が行われている。参照、人事院二〇〇五。
- (2) 幹部級職員の処遇については、公務員の非典型雇用の問題というよりは、むしろ執政部による幹部級公務員の「政治任用」の問題として別個に扱われるべきである。参照、人事院二〇〇四b・第一部。
- (3) 報告書3においても、本稿と同様の整理がなされている。
- (4) ドイツ(連邦レヴェル)の場合、政治的任命職に相当するのは、各省局長級以上の官吏であり「政治的官吏」と呼ばれる約四〇〇名(そのうち本省事務次官・局長のポストは約一三〇人)である。この制度については別稿にて分析したので、ここでは繰り返さない。参照、原田二〇〇〇・第二章第一章。
- (5) 本稿執筆は、二〇〇二(平一四)年四月二五日に総務省自治行政局公務員部公務員課において実施された筆者への意見聴取を契機としている。公務員の任用・勤務形態の多様化について考察するきっかけを与えてくださった上田紘二・公務員課長(肩書は当時)に深甚の謝意を表したい。
- (6) <http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2005/0511/item1.pdf>

- (7) 報告書3では、地方公務員の任用・勤務形態の多様化を検討するにあたり、「地方公務員制度の設計に当たっては、国家公務員制度との均衡に配慮することは重要であるが、(中略) 地方公務員にしかない制度又は国のみに存する制度も既に存在することから、国・地方における公務員の勤務実態の差違などを的確に認識しつつ、それぞれの状況に応じた適切な制度設計を行うべき」と述べ、いわゆる国公準拠が今や公務員制度改革にとって金科玉条のルールではないことを示唆している。制度立案担当者の見解を示すものとして、参照・上田二〇〇三。
- (8) なお、管見の限りでは、任期付任用に関する政府統計はドイツには存在しない。
- (9) 連邦労働時間令の改正により、二〇〇四年一〇月一日からは連邦官吏の一週間当たりの通常勤務時間が、三八・五時間から週四〇時間へと変更されている。

- (10) Heinemann 2002 には、この点に関する U. Battis などの実証研究が引用・紹介されているが、残念ながら本稿脱稿段階までに披見できなかった。他日に期した。
- (11) *sofort* による最終報告書は、他の箇所でも、短時間勤務制度の拡充を公勤務員のモチベーション強化と関係づけて論じている。参照・SSS 1998: 143.

参考文献

(一) 外国語文献

- Bundesministerium des Innern (BMI) (2002) *Der öffentliche Dienst in Deutschland* (Berlin: BMI)
- BMI (2001a) *Teilzeitschäftigung im öffentlichen Dienst* (Berlin: BMI)
- BMI (2001b) *Erfahrungsbericht zur Dienstrechtsreform*
- Bundesregierung (1999) *Moderne Stadt—Moderne Verwaltung—Das Programm der Bundesregierung*
- H. U. Derlien (1999) Unorthodox employment in the German public service, *International Review of Administrative Sciences* 65, pp. 13-23.
- D. Farham & D. Horton (2000) *Human Resources Flexibilities in the Public Services* (London: Macmillan)
- S. Heinemann (2002) *Teilzeitschäftigung im öffentlichen Dienst* (Frankfurt am Main: Peter Lang)
- OECD (2005) *Performance-related Pay Policies for Government Employees* (Paris: OECD)
- OECD (1999) *Structure of the Civil Service Employment* (Paris: OECD)
- J. Lorse (2001) *Personalmanagement im öffentlichen Dienst* (Neuwied und Krefeld: Lutheraud)
- H. Siedentopf (2003) Stand und Perspektiven einer Flexibilisierung von Beschäftigungsverhältnissen, in: R. Koch & P. Conrad (eds.), *New Public Service* (Wiesbaden: Gabler), pp. 79-92.
- Sachverständigenrat "Schlanker Staat" (SSS) (1998) *Abschlussbericht*
- Statistisches Bundesamt (2003) *Personal des öffentlichen Dienstes* (Fachserie 14/Reihe 6) (Wiesbaden: Statistisches Bundesamt)

(2) 日本語文献

- 稲継裕昭 (二〇〇四) 「英国地方自治体におけるフレキシブルワーク」 法学雑誌 (大阪市立大学) 五〇巻四号
- 稲葉 馨 (一九九八) 「一九九七年ドイツ公務員 (官吏) 制度改革の特色」 自治総研二三八号
- 上田紘士 (二〇〇三) 「公務員制度改革を考える」 地方公務員月報四八四号
- 川田琢之 (一九九九) 「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 (一) ～ (三・完)」 法学協会雑誌一一六巻九～一一号
- 下井康史 (二〇〇五) 「フランスにおける公務員の任用・勤務形態の多様化 (上・下) —— 地方公務を中心に」 自治研究八一巻三・六号
- 人事院 (二〇〇五) 「給与構造の基本的見直しについて」
- 人事院・多様な勤務形態に関する研究会 (二〇〇四 a) 「公務部門における勤務時間制度の弾力化・多様化について」 中間取りまとめ」
- 人事院 (二〇〇四 b) 『平成一六年版公務員白書』 (国立印刷局)
- 人事院 (二〇〇三) 『平成一五年版公務員白書』 (国立印刷局)
- 西村美香 (二〇〇四) 「地方公務員制度における任用の多様化・弾力化の限界」 都市問題九五巻一二号
- 長谷川淳一 (二〇〇三) 「地方公務員法改正案の骨子について」 地方公務員月報四八一号
- 原田 久 (二〇〇三) 「公務員制度改革過程における二つの変容」 手島孝先生古稀記念『新世紀の公法学』 (法律文化社)
- 原田 久 (二〇〇〇) 『社会制御の行政学』 (信山社)
- 藤巻豊隆 (二〇〇四) 「地方公共団体における任期付採用制度の運用状況に関する調査結果について」 地方公務員月報四九三号
- 山本隆司 (二〇〇四) 「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」 自治研究八〇巻五号