法政大学学術機関リポジトリ
HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

PDF issue: 2025-07-15

日韓の地方公務員制度比較に関する予備的考察 ： 「民主性」と「能率性」の交差

SHIN, YongCheol / 申, 龍徹

(出版者 / Publisher)
法学志林協会
(雑誌名 / Journal or Publication Title)
Review of law and political sciences / 法学志林
(巻 / Volume)
105
(号 / Number)
1
(開始ページ / Start Page)
1
(終了ページ / End Page)
72
(発行年 / Year)
2007-10-19

Hosei University Repository

日韓の地方公務員制度比較に関する予備的考察

――「民主性」と「能率性」の交差――

申　龍　徹

はじめに

――比較視点と課題――

本稿では、日韓両国の「地方公務員法」を対象に、その制定過程、仕組み、法条文の構成など主に法制度比較の観点から、その類似点・相違点を明らかにし、地方公務員制度の普遍的特性とその背景となる自治・行政について相互理解を深めようとするものである。[1] また、本稿は、今後の本格的な「比較行政研究」[2]の手がかりを整理する予備的考察という位置づけであり、そのため両国の公務員制度の歴史的形成過程から現行の制度改革論議までを、幅広い視点からアプローチするものである。この予備的考察の最終的狙いは、「民主的かつ能率的」運用をその共通的根本基準とする日韓の公務員制度の戦後からの変化を比較行政の視点において説明するための理論的仮説、言い換えれば、戦後の公務員制度の変化は、「民主性」と「能率性」の交差によるものであり、それが行政改革の方向性と如何に連動

Hosei University Repository

しているのかを明らかにし、東アジアにおける比較官僚制研究に新しい分析枠組みを提供することにある。

ところが、本稿が公務員制度一般ではなく、地方公務員制度に重点を置く最大の理由は、今後の地方分権時代の進行に伴い、身近な政府といわれる地方自治体の役割とその支えとなる地方公務員のあり方は、自治制度の経験が浅い日韓両国においてはその形成を具体的に支える重要かつ現実的な要素と考えるからである。

周知のように、「人事行政はすべての行政の基礎行政である」[3]という言葉が示すとおり、政治・行政における官僚制、とりわけ公務職員に関する問題は、時代と地域を問わず、国政課題の重要な部分であり、学際的な分野においては、マックス・ウェーバー以降、行政研究の代名詞となっており、様々な視点での研究蓄積があるものの[4]、「比較行政（comparative administration）」という視点での研究は必ずしも十分とはいえない[5]。

他方、現実の世界では、先進諸国をはじめＯＥＣＤ加盟国において、一九八〇年代以降のいわゆる「ニュー・パブリック・マネジメント（NPM; New Public Management）」[6]の流れの中で、「組織の成果主義」、すなわち、政府組織がより成果をあげることに取り組んだのと並行して、個々の公務員のレベルにおいても一九九〇年代から給与と業績のリンクを強化することに挑戦してきた[7]。こうした新制度主義ないし市場主義に基づく政府改革、行政改革の急速な進行は、日韓両国においても例外ではなく、日本においては一九九九年の省庁再編をはじめ様々な行政改革が、韓国においては二〇〇三年の政府革新地方分権改革の旗の下でドラスティックな社会改革が進行中であり、中でも公務員制度の改革に対する風当たりは強まるばかりである。

こうした社会変化を踏まえる本稿の比較は、まず、地方公務員制度の歴史的形成とその制定過程について述べ、法制度を理解するための基礎情報として現在の地方公務員制度の運用状況を示すことにする。また、近年における制度

Hosei University Repository

改正についても触れ、変化の焦点を分析するとともに、行政改革に連動して行われている公務員制度改革の議論についてもその特徴を比較する。

その上に、両方の地方公務員法の条文を対照の形式で比較を行う。日本の地方公務員法を基準に韓国の地方公務員法の条文をできる限り、直訳に近い形で当てはめていくことにする。その際の比較項目は、次のとおりである。すなわち、①法律の目的、②公務員の種類、③人事委員会の設置とその権限、④職員に適用される基準、⑤任用の基準と欠格事由、⑥職階制、⑦報酬などの勤務条件、⑧分限と懲戒、⑨定年、⑩服務の基本基準、⑪政治的行為の制限、⑫研修、⑬勤務評定、⑭不服申立て、⑮人事交流及び中央政府の協力の一五の項目である。この直接な条文比較により法制度の類似点・相違点は明らかになると考えられる。

しかし、現行の法的規定だけに頼っての制度理解・比較だけでは、常に生じうる法制度と現実のズレ、すなわち、実社会での運用実態に対する誤解を招き、制度そのものの理解を誤る危険性が常在することを忘れてはならない。特に、政治的ダイナミズムを背景に、欧米式能率性に基づく制度の導入が素早く試みられるものの、制度を根付かせる時間的余裕とプロセスの共有を持たない早急さにより、実態との乖離現象を止めることができず、そのため再び新たな制度導入が必要となるいわゆる「制度いじり」をその特徴とする韓国の行政及び自治制度においては特段の注意を要する。[8] この点を念頭に置き、本稿では両国における地方公務員制度の基本的仕組みや現況、さらには公務員制度改革の現状について補足し、理解を助けながらその相違を明らかにしたいと考えている。ただ、両国の地方公務員制度は、国家公務員法制に準拠する制度的従属性が強いことを踏まえ、あわせて論ずる必要があることを指摘しておかなければならない。

Hosei University Repository

最後に、戦後改革による戦前との断絶を強調することから形成された「民主性への傾斜」（日本）と、「開発独裁」によって強調された「能率性への傾斜」（韓国）を特徴とする日韓両国の公務員制度改革の方向生について述べるとともに、今後の比較研究に向けた課題設定を行い、本稿を締めくくることとする。

一　社会システムの変革と日韓の公務員制度改革

周知のように、日本と韓国においては、一九九〇年代半ば以降、NPMに象徴される「市場主義」の浸透により、従来からの「静体性」による継続的安定的供給を規範とした公共サービス、とりわけ政府サービスは、「動態的」なそれへと大きく変化している。すなわち、手続きの遵守と和の調和を重んじる公務社会の伝統的秩序が、説明責任（accountability）を基本とする「効率（efficiency）」と「満足（satisfy）」という新しいニーズに対してその応えを求められるようになった。

日本においては、明治維新以降維持されてきた中央集権的行財政システムに対し、一九九〇年代初頭からの行財政改革に関する必要性、なかでも「官」から「民」へ、「中央」から「地方」へとその基調変化を促した「第三次臨調」の流れを受け、民営化及び地方分権への取り組みが本格化した。また、バブル経済の崩壊とともに急速に進む少子高齢化社会への対応として、「大きな政府」からの脱皮を目指し、中央・地方問わず行財政改革が進められている。その改革の波は、戦後、五〇年を迎えた公務員制度においても例外ではなく、多方面にわたり多様な改革の論議が盛んである。

Hosei University Repository

他方、この状況は、日本のみならず韓国においても同様であり、特に一九九七年のＩＭＦ（国際通貨基金）管理体制を経験した韓国にとっては、「第二の建国」という旗のもとで政府の「構造調整」・「イノベーション」（革新）を中心概念とする劇的変化が強く求められている。この政治・経済を超えた社会的ダイナミズムをその特徴とする韓国社会の行財政改革は、二重の意味において大きな課題であるといえる。すなわち、戦後間もない時期から続いてきた反民主的な強権政治がもたらした権威主義的行財政運営に対する、また、中央集権的行財政システムがもたらした一極集中の社会構造からの脱皮を同時に解決しなければならない二重課題だからである。[9] この点は、「国民の政府」（金大中政権）、「参与政府」（盧武鉉政権）においても最重要課題として認識され、現政権が掲げている一二の国政課題の中には、政治行政改革の一環として、①腐敗なく社会に奉仕する行政、②地方分権と国家の均衡発展、③参加と統合の政治改革の三つが重点課題として含まれている。

このように、欧米震源の市場主義改革の波は、日韓の行財政改革に同様の影響を与え、公務員制度改革もその一環として政治課題となりつつある。すなわち、日本の場合、公務員制度調査会「公務員制度改革の基本方向に関する答申」（平成一一年三月）においては、公務員制度改革の必要性を、「公務員をめぐっては、政策企画立案能力に対する信頼の低下、セクショナリズム等による機動的・総合的対応の欠如、幹部職員の不祥事の続発、いわゆる天下り問題等について行政そのものの在り方とも結び付いた多くの問題点が指摘されている。また、採用試験の種類等を重視する硬直化した昇進管理や過度の年功的処遇のように制度本来の趣旨に必ずしも十分沿っていない人事運用が慣行的に定着してきた面も見受けられる。」と述べ、行政システムの改革と雇用環境の変化に対応し、公務員制度とその運用の全般的な改革に直ちに着手する必要があると指摘している。その検討に当たっての視点として、①開放化、②多

Hosei University Repository

様・柔軟化、③透明化、④能力・実績の重視、⑤自主性の重視の五つをあげている。[10]

また、地方分権の推進など地方公共団体を取り巻く環境の変化を踏まえ、地方自治・新時代にふさわしい地方公務員制度のあり方を検討した地方公務員制度調査研究会報告「地方自治・新時代の地方公務員制度」においては、「専門性、創造性、柔軟性や豊かな人間性さらには住民の信頼を得る職務能力、公務員としての倫理観や責任感が求められる分権型社会における地方公務員を目指して、地方公務員制度を二一世紀における地方自治を支える人事制度にふさわしいあり方に改革する必要がある。」と述べている。

他方、韓国では一連の政府革新のため作成された八つのロードマップ、すなわち、①政策広報、②行政改革、③人事改革、④地方分権、⑤財政税制、⑥電子政府、⑦革新管理、⑧革新・分権評価分野に対して目標・推進日程・主体などを明確にした改革行程表を策定ており、公務員制度の改革は、人事改革ロードマップに基づき推進されている。[11]この人事改革ロードマップによる人事改革の目標は、「専門性を備えた公務員が責任をもって勤務するクリーンで効率的な政府の実現をめざし、清廉性と専門性をもつ公務員の育成と公正性に対応した人事制度を設け、能力と成果重視の専門補職経路制度による専門行政家の育成で政府の競争力を強化する。」と述べられている。[12]

これに加え、国家公務員の人事管理を所管するために、大統領直属で設けられている「中央人事委員会」(Civil Service Commission) は、中央政府の人事を管掌する所管機関として、優秀な人材の採用、能力発展と専門性の強化、成果管理、人材情報システムの構築、昇給職の人事審査、職務分析などの中央政府の人事管理の管理しており、「世界で通用する公務員の育成により先進政府の実現」を人事政策のビジョンとして、①開放型人材採用、②専門行政家の育成、③成果中心の報奨、④人事権限の分権を政策目標としている。二〇〇六年における重点課題としては、①戦

Hosei University Repository

略的な人員管理体系の構築、②上級職公務員団の成功的な開始、③人的資源の力量及び多様性の強化、④成果管理及び処遇改善の推進、⑤人材発掘及び活用基盤の強化などを掲げている。[13]

二　日本における公務員法制度の形成とその特徴

戦後の公務員制度は、日本国憲法第一五条において「すべて公務員は、全体の奉仕者である。」と定め、戦前のような「天皇の官吏」ではないことを明らかにしたことから出発する。すなわち、戦前の官公庁職員は、天皇を頂点とする厳しい身分制のもとで、官吏（一般職員）、吏員（地方の一般職員）、雇（補助的な事務職員）・傭人（事業所に勤める企業［現業］職員）に区分されていた。[14] 中でも、国の官吏は、勅任官・奏任官・判任官に分けられ、国家に対し無定量の勤務に服すべき公法上の義務を負うとされた。[15] 地方では勅任官である知事をはじめ、郡長や幹部職員は奏任官、それ以外の職員は判任官であった。官吏と吏員の雇用関係は国と特別権力関係に、雇・傭人の雇用関係は民法上の契約関係としてそれぞれ扱われ、「権威と温情」という名望家支配の中にあった。[16] もちろん、情実的な任用はその後の試験制度の導入によって大きく変わっていくことになるが、階級によって区分けられた官吏制度の運用は、形を変えながら戦後を経て現在まで引き継がれているといえる。[17] このような身分的な雇用関係が成立する根本的な理由は、戦前の地方制度が内務省を中心とする中央集権の官治行政体制にあり、その意味で近代的な人事行政の幕開けは戦後改革の後であった。[18]

戦後間もない一九四六年四月に施行された勅令により、①従前の管理の階級制を廃止し、これにかえて三階級とす

Hosei University Repository

ることで、官等の叙級体系を簡素化する（ただし、天皇自ら任命する新任官はここから除き、この体系の上位に分離して存置すること）、②複雑な俸給、手当表の簡素化、③技官の任用と昇進に関する統一的な規則及び手続きの制定、④女性の高級官吏への任用に対する非合法的な禁止をもたらした慣行を解くこと、⑤法理論重視を軽減するよう試験問題を改め、文官試験委員がこれを統括することなどを柱とする公務員改革の第一歩が出されたものの十分なものではなかった。[19]

その後の一九四六年一一月に来日した「対日合衆国人事行政顧問団」（フーバー顧問団）の集中調査の結果を踏まえ出された勧告によれば、公務員制度の欠陥は大きく（一）基本的欠陥、（二）技術的な欠陥に大別されそれぞれの問題点が、指摘された。まず、「基本的欠陥」としては、①標準化された公平で民主的な任用制度を欠いていること、②人事行政の一元化と統一的な基準を欠いていること、③職員の規律の欠如（いくつかの省では数千の職員が勤務時間を組合活動に充て、公務に必要なスペースを占拠し、業務活動を混乱させていること）、④上司が部下に威圧されていること、⑤無秩序、反抗、政府財産の濫用が、また「技術的欠陥」としては、①職務分類が機能よりは個人的なものにもとづいていること、②公平な苦情処理機関を欠いていること、③非常に複雑、不公平でしかも高額な手当制度、④責任ないしは地位の高低と不釣合いな不適切な俸給、⑤職員過剰、⑥非論理的で非現実的な退職制度、⑦的外れの研修制度、⑧理にかなった経済的手法よりも、温情主義による不十分な内容の安全、保健、福祉政策がそれである。[20] こうした問題点を抱えていた公務員制度の改革は困難を極めるものであり、その構成原理における戦前と戦後の対立でもあった。[21]

他方、戦後の地方自治制度の基本的枠組みを定めた「地方自治法」（一九四七年）の制定及び「国家公務員法」（一

Hosei University Repository

九四七年）の制定を受け、「地方公務員法」（一九五〇年）が制定された。[22] 地方公務員法の第一条では、「行政の民主的かつ能率的な運営」と「事務及び事業の確実な実施」のために、「人事行政に関する根本基準を確立」することを目的として定めており、その構成原理は次のとおりである。すなわち、①平等取扱いの原則（第一三条）、②情勢適応の原則（第一四条）、③成績主義の採用（第一五条）、④勤務条件の均衡・条例主義（第二四条）、「職務給の原則（同条第一項）」・「均衡の原則（同条第三項）」・「条例主義（同条第六項）」、⑤給与支給の原則（第二五条）、「重複支給禁止の原則（同条第四項）」、「通貨払い・直接払い及び全額払いの原則（第二五条第二項）」、⑥政治的中立性の原則（第三六条）、⑦労働基準法の原則適用（第五八条）、⑧人事委員会制度などである。また、この「地方公務員法」が実現しようとする具体的な理念として、①全体の奉仕者として地方公務員、②勤労者としての地方公務員、③成績主義（meril system）の確立、④地方公務員の政治的中立の四つを揚げることができる。[23] このような特徴をもつ地方公務員法の制定意義は、次の五点に集約される。[24] すなわち、①地方職員の身分取扱いを体系的かつ統一的にまとめた初めての法律であり、職員に対する義務関係とともに権利保障が定められたこと、②平等取扱いの原則によりあらゆる法制度上の差別が撤廃されたこと、③首長に対する広範な任命権及び総合調整権の付与とともに、統一的な人事機関として人事委員会・公平委員会を設けたこと、④人事全般における成績主義の導入と人事への政治的介入を制限したこと、⑤労働基本権等の制約に対する情勢適応の原則及び「国に準じて」勤務条件を改善できるようにしたこと、などである。

他方、地方公務員法第三〇条では、「全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行にあたっては全力を挙げてこれに専念しなければならない。」と規定し、職員が職務においてその力を傾注すべき対象をあら

Hosei University Repository

ためて明らかにすることに加えて、公務であるがゆえに特に法律上の義務として、いわゆる「職務専念義務」を規定している。

普遍的な近代的公務員制度としての国家公務員制度に対する地方公務員制度の共通点は、次のとおりである。[25] すなわち、①民主的かつ能率的な運用、②全体の奉仕者性と勤労者性、③政治的中立性、④成績主義による人事管理、⑤平等取扱い原則と情勢適応の原則である。また、その相違点については、①法律構成上の相違、②サービスによる職員構成の差、③地方公務員制度に関わる法令の複雑さ、④人事機関の相違、⑤中央―地方関係の内包、⑥組織としての規模の格差、⑦社会経済環境の相違などが指摘されている。[26]

ところが、こうして誕生して地方公務員法は、その後、国家公務員法を準用（国公準拠）しながら、国家公務員の改正に連動し、度々改正されることとなる。主な改正としては、「人事委員会及び公平委員会の設置」（昭和二十七年改正）、「定年制の実施」（昭和五十六年）などがある。[27]

三　日本の公務員制度改革の議論

日本における公務員制度の改革論議の流れは、一九九七（平成九）年一二月の「行政改革会議最終報告」からであるといわれる。もちろん、公務員制度そのものに対する改革論議は、公務員制度が法制度として定着したばかりの一九五〇年代から局地的に行われており、その重点は第三者機関として設けられた「人事院」に関することと労働基本権の付与に関するものがほとんどである。

Hosei University Repository

一九九七（平成九）年の「行政改革会議最終報告」は、公務員制度に関して、「政府の企画立案機能とその実施機能との分離に対応した人事管理制度の構築、人材の一括管理のための仕組みの導入、内閣官房及び内閣府の人材確保のための仕組みの確立、多様な人材確保及び能力、実績などに応じた処遇の徹底並びに退職管理の適正化」について検討を行うとともに、「中央人事行政機関としての人事院及び内閣総理大臣の機能の分担の在り方について、所要の見直しを行うもの」とし、人事院の権限縮小と各省庁による個別管理にその重点が置かれていた。

その後、総務庁（現在総務省）に設けられた「公務員制度調査会」の「公務員制度改革に向けての論整理」及び「公務員制度改革の基本方針に関する答申」を経て、行政改革推進本部が発表した「公務員制度改革の基本設計」（二〇〇一）においては、「現行の公務員制度においては、行政に常に求められる専門性、中立性、能率性、継続・安定性を確保するため、その基本的な枠組みとして、能力の実証に基づく任用、職務への専念と政治的中立を基本とする服務規律、適切な勤務条件の保障などを定めている。これらは、我が国のみならず、先進諸国において職業公務員に関する基本的な枠組みとして歴史的に確立してきたものであり、民主主義の下における公務員の職務の特性に由来するものとして今後とも維持されるべきものである。」とした上で、同年一二月の閣議決定された「公務員制度改革大綱」においてはその具体的方策として、能力等級制度の導入を柱とする新人事制度の九つの分野を示した。すなわち、「能力等級制度の導入、能力など級を基礎とした新任用制度の確立、能力・職責・業績を反映した新給与制度の確立、能力評価と業績評価からなる新評価制度の導入、組織目標の設定及び行動規準の確立、人材育成を図る仕組みの整備、本府省幹部候補職員を計画的に育成する仕組みの導入、上級幹部職員の新人事制度、職員の能力開発と自主性への配慮」がそれである。

Hosei University Repository

他方、これらの国家公務員制度の改革論議とは別途に、一九九七（平成九）年五月に設けられた「地方公務員制度調査研究会」がまとめた報告書「地方自治・新時代の地方公務員制度」（一九九九）においては、「専門性、創造性、柔軟性や豊かな人間性さらには住民の信頼を得る職務能力、公務員としての倫理観や責任感が求められる分権型社会における地方公務員を目指して、地方公務員制度を二一世紀における地方自治を支える人事制度にふさわしいあり方に改革すべき」との意見が出された。

その後、この地方公務員制度調査研究会では、二〇〇三（平成一五）年一二月に報告書「分権新時代の地方公務員制度―任用・勤務形態の多様化―」を発表し、「地方公務員制度において多様な任用・勤務形態を導入することは、多様な行政需要への柔軟な対応や行政の効率化に資するとともに、原則フルタイムのみの勤務形態の下では就労し難かった者にも公務への道を開くことになり、またワークシェアリングの可能性を広げ地域雇用を創出する効果も期待される。さらに、育児、介護など様々な家族的要因からフルタイムでの就労が困難となる職員や大学での学習など、自主的な研鑽を希望する職員、ボランティア活動への参加など地域社会的責務を果たそうとする者にとっても、多様な任用・勤務形態の導入は大きな意義を有するもの」とその意義を強調している。(28)

また、「人事院」においては、二〇〇二（平成一四）年の「公務員制度改革が向かうべき方向について」及び二〇〇三（平成一五年）の「公務員制度改革の具体化に向けて」の中で、現在の公務員制度の問題点などについて次のように指摘している。すなわち、「公務員制度改革の出発点は、国民の公務員に対する批判にこたえることである。現在、公務員に対しては、国民から、セクショナリズム、キャリア・システム、『天下り』、幹部公務員不祥事、年功的人事などについて様々な批判があり、これらが国民不在の行政、公務員と国民との意識の乖離を生んでいるとの厳し

Hosei University Repository

い指摘もなされている。これらの問題は、公務員制度だけですべて解決できるものではなく、政治、行政など多方面からのアプローチが必要であるが、公務員制度改革において避けて通ることのできない課題」であると述べている。[29]

ところが、これらの改革視点は主に使用者である政府からの改革論議であり、公務労働者である公務員の視点を十分に踏まえているとはいえない。戦後からの人事院と労働基本権の付与をめぐっての長い議論を理解するためにも、公務労働者としての公務員側の視点にも目を配る必要があるといえる。

日本労働組合総連合（以下、連合という。）において設けられた「公務員制度改革に関する研究会」は、二〇〇四（平成一六）年六月に中間報告として「国民に開かれた信頼できる行政へ、二一世紀社会に求められる公務員制度」という公務員制度改革に関する提言をまとめた。それによれば、現在の公務員制度の問題点の一つとして、「法の建前と実態との間に看過し得ない乖離もある。職階制を原則とする人事管理制度という法の建前とは別に、実態は長期継続雇用を前提とした内部昇進による人事管理となっている。能力の実証に基づく任用を担保するメリットシステム（資格任用制）の原則は、競争試験による採用・昇進を定めているが、競争試験は入り口の採用段階だけにとどまり、その後の任用は任免権者の裁量による選考になっている。」と指定した。[30]

また、連合は、二〇〇六（平成一八）年一月に、「公共サービス・公務員制度のあり方に関する連合の考え方」を発表した。その考え方の中では、「実現すべきは、すべての人に働く機会と公正な労働条件が保障され、安心して自己実現に挑戦できるセーフティネットが組み込まれた社会であり、そこにおける『有効かつ効率的な政府』である。また現在、行財政運営に対する国民・納税者の不信がかってないほど高まっていることに対し、全ての政府・自治体関係者（当局・職員）および議会は説明責任を果たすことが求められており、『信頼と安心の行政・公共サービス』

Hosei University Repository

を再構築するために全力を挙げて取り組むことが必要」と指摘し、特に、「有効かつ効率的な政府」の担い手である国家公務員については、次の一〇の改革ポイントを提示している。すなわち、

① 公務員を長期活用する人事システムを基本に、あわせて中途採用・任期付採用の拡大、短時間勤務制度など多様な勤務形態を導入。

② 職階制は廃止し、仕事の種類、職務内容と責任範囲を明確化した新たなシステムを構築し、そのもとでの「職務給」制度を確立。

③ キャリア制度を廃止し、国民の目線で国の行政をリードできる新たな幹部職員養成制度を構築。

④ 裁量権の濫用を防止し、任用の公正・中立性を保障するため、客観的・統一的基準と透明な任用手続きを整備。あわせて、苦情処理・不服申立手続きを拡充。

⑤ 幹部職員は、内閣一括管理、自由任用とし、また、政治任用職の活用を弾力化。

⑥ 一般職の公務員について、労働基本権保障のもとで、労働基準法および判例法理に準じた雇用保障制度を導入。

⑦ 労働組合も関与しながら、能力・業績評価に基づく人事制度を構築し、公平・公正、透明で納得性のある新たな評価制度を確立。

⑧ 早期勧奨退職慣行を廃止し、複線型人事システムを有効に活用しながら、定年まで勤務できるシステムを整備。営利企業への「天下り」については、公正・中立な機関が審査するなど規制の強化と透明化。

⑨ 一般職の公務員について、国際労働基準に適合するように労使関係を確立し、団体交渉を基本とした給与・勤務条件決定システムおよび労使協議制による公務の円滑な運営をはかる仕組みを導入。

Hosei University Repository

⑩ 人事院（人事委員会）勧告制度を廃止に代わって、政府全体の統一的人事管理および使用者としての機能を担う人事管理庁（仮称）を内閣府に設置する一方で、公正・中立な人事行政の確保および職員の利益を保護する機能を担う新たな中央人事委員会（仮称）の設置。

がそれである。地方公務員については、これとの整合性を確保しながら、地方分権の流れを十分に踏まえた改革を行うことを求めた。

他方、これらの使用者側・公務労働者側の視点の調整だけで終わらないのが、今般の公務員制度改革の特徴である。すなわち、大阪市の厚遇問題において明らかになったように、使用者と公務労働者の馴れ合いや癒着構造に対し、本来ならばその「監視」の役を果たさなければならない市民の目線が完全に失われていたことへの反省から、市民の視点からの公務員制度の設計が求められているのが、その特徴である。

経済界、労働界、学識者、ジャーナリストなどで構成する「新しい日本をつくる国民会議」（二一世紀臨調）は、「公務員制度改革に関する緊急提言～政官関係のあるべき姿と公務員制度改革に関する手順」（二〇〇二）を公表した。提言は、①五〇年ぶりの制度改正であるにもかかわらず、国民各界の合意形成も関係省庁との意見調整も十分に行われておらず、一部の官僚主導、与党主導によって推進されているなど、改革の進められ方自体に問題がある上、②この大綱にもとづいて改革が実施された場合、「天下り」が各省庁のお手盛りで緩和される恐れがある一方、③各省の分立割拠体制（セクショナリズム）がこれまで以上に強化され、④政治家の官僚人事への介入や、公正・中立に執行されるべき許認可・契約などの個別の行政決定に介入する余地を無制限に広げる可能性があると指摘している。

これに代わる改革の方向としては、①官僚の「省庁別採用制」を抜本改革するとともに、②官僚の任免権を分け、

Hosei University Repository

政策形成に従事している審議官級以上の高級官僚の人事管理権を内閣総理大臣の権限に改め、内閣官房に人事担当の「内閣官房政務副長官」と「人事考査室」を新設する（高級官僚の身分は政治任用職ではなく従来同様一般職とする）、③個別行政決定に従事している本省課長級以下の官僚の任免は従来どおり各省大臣の権限とし、この階層に属する官僚の採用や人事異動はこれまで同様、大臣官房人事担当部局の自律的な決定に委ね、これには、大臣・副大臣・政務官といえども原則として介入しない慣行を堅持することを提案している。

また、仮に人事院による事前審査制を廃止するのであれば、定年前の早期勧奨退職後の特殊法人、独立行政法人、公益法人などへの再就職も含めて広く審査承認し、斡旋する事務を内閣官房の所管とすることを提案し、この措置を実施するだけでも、高級官僚の忠誠心を各省官僚機構から内閣に移す効果がある上、新設される「国家戦略スタッフ」の充実にも役立つと指摘している。

その上、国民から批判されている天下りについては、①高級官僚の六割方を五二歳～五三歳で退職させる「早期勧奨退職慣行」こそ廃止する方針を打ち出すべきで、②そのためにも当面は、全省庁で毎年一度定期的に実施されている人事異動を閣議決定によって一年半周期で実施する方式に改め、これを臨時に数回繰り返すことで在職年限を五七～五八歳にまで引き上げること（その場合には、人件費の高騰を招かないように年功序列型の給与体系や年金支給算定方法を是正する）。また、より長期的には、③公務員制度調査会が答申したように、国家公務員の定年年齢を六五歳にまで引き上げるべきだとしている。

さらに、試験制度やキャリア・システムについては、①当面はキャリア官僚の「横並び昇任人事慣行」を廃止する一方、ノンキャリア官僚からの抜擢人事を拡張するとともに、②現行の「キャリア・システム」そのものの廃止に着

Hosei University Repository

手し、将来的には、Ⅰ種試験とⅡ種試験を統合して一本化しながら、その採用者の中から将来の幹部候補職員を選抜し育成する新しいシステムを構築する方向で、早急に検討を始めるべきだとしている。

他方、経済界からの提言もある。「経済同友会」は、二〇〇五（平成一七）年五月に「開かれた公務員制度の構築」を表題とする提言をまとめて公表した。提言によれば、公務員制度改革の背景を「近年まで続いた長期の経済不振、巨額の国債発行と将来の増税予想などから、以前に増して国民は公務員に厳しい視線を向けている。市場の規律が働く民間企業の常識から見れば、公務員の世界が『役人天国』と揶揄されるのも仕方がない。ただし、こういった問題の全てを公務員個々人の責に帰すべきではない。一部を除き、多くの要因は、公務員を取り巻く制度や仕組みにあると考える。換言すれば、公務員が既存の制度や仕組みを所与に『合理的』行動をした結果、多くの弊害が生じている。」と指摘しながら、その問題解決のためには、人事・給与制度だけにとらわれない、視野を広げた議論をする必要があるとし、「公務員制度改革の理念に立ち戻れば、人事・給与問題を中心に据えるだけでは、問題の本質に迫ることは難しい。公務員制度改革が、行政改革という統治機構の見直しから議論が始まっていることを考えれば、公務員が行う仕事、すなわち政府が担う役割についても視野を広げる必要がある。加えていえば、将来を展望した政府のあり方も合わせて検討する必要がある。これまでの延長線上だけで考えると、誤りを犯す可能性が高い。」と指摘し、政府の役割に連携した議論を進めるべきことを強調した。

こうした多様な提言が飛び交う中、公務員制度の改革に関する議論は、行政改革推進本部に「専門調査会」を設置し、積み残しの課題とされる公務員の労働基本権の付与を含めた公務員制度改革について議論が交わされている。[31] しかし、現職の県知事が談合にかかわって逮捕されるなど、公共事業にかかわる談合事件の多発とその談合にいわゆる

Hosei University Repository

天下りによって再就職した多くの官僚ＯＢがかかわっていることにより、以前から批判の的となっていた「天下り」の規制に流れ、戦後五〇年踏まえての公務員制度改革の議論は、微調整だけでその幕を閉じようとしている。国会の会期延長まで踏み込んでの国家公務員法改正という異例の展開になったが、その思惑は七月に行われた参議院選挙対策と深くかかわっていた。

こうした中、政府が出した「国家公務員法改正案」（二〇〇七）は、①能力・実績主義の導入に向けた人事管理原則の確立、能力本位の任用制度の確立、新たな人事評価制度の構築、分限制度の明確化と、②再就職に関する規制の改正として、再就職あっせんの規制及び官民人材交流センターの設置、現職職員の求職活動規制及び退職職員の働きかけ規制、再就職情報の内閣での一元管理、監視体制の整備を主な内容としている。また、「地方公務員法改正案」においては、能力及び実績に基づく人事管理に向けて、①能力本位の任用制度の確立（任用の定義の明確化、能力の実証による任用、標準職務遂行能力の設定、職階制の廃止）、②新たな人事評価制度の構築（職員の人事評価の定義の明確化、任命権者による人事評価基準及び方法の設定）、③分限制度の明確化、④等級別基準職務表の設定に基づく職員数の公開、⑤退職管理の適正性の確保、⑥地方独立行政法人法の改正による再就職規制などが盛り込まれた（その後、この地方公務員法改正案は継続審議となった）。

四　韓国における公務員制度の形成と特徴

他方、一九四八年の政府樹立以降、韓国における公務員制度の出発は一九四九年八月に科学的な人事管理のための

Hosei University Repository

「国家公務員法」が制定されてからである。一九四五年の解放以降一九四八年の政府樹立までの統治を担当したのは「軍政廳」（在朝鮮美陸軍司令部軍政、Military Government Office、以下、軍政庁という。）であり、日本でのGHQと同じものであった。

この軍政庁は、朝鮮総督府の組織であった官房六課と内局六局および外郭組織の二局を引き受け、それを「保健厚生部」・「国防部」・「広報部」・「商務部」・「文教部」・「司法部」・「運手部」・「財務部」・「警察部」・「逓信部」・「労働部」・「土木部」・「人事行政処」・「食料行政処」・「物価行政処」・「管財処」・「外務処」・「庶務処」として行政機構を改革した。中でも、「官房人事課」から昇格された「人事行政処」の設置の後、各道とソウル市には人事行政を掌握する組織として「人事処」（Civil Service Office）が設けられた。

一九四六年の設置当時の「中央人事行政処」には当時としては大規模の七〇人の職員が置かれ、各道及びソウル市の人事処長および人事行政官はこの中央人事行政処長により任命された。この人事行政処は、処長室・総務課・補佐課・職制課・調査課・考試課・訓練課・恩賞課で構成されており、各道ソウル市の人事処の主な任務は公務員の任免その他人事行政全般に対する助言などであった。この一九四六年当時の人事行政に関する最大の法制度的根拠は、同年四月二〇日に出された「人事行政処の職務規定に関する件」であり、その内容は、当時の米国の人事行政を構成している職階制・報酬制・訓練・考課制などであった。

この時期の人事行政の中でもっとも注目すべきところは、「職階制」である。この職階制によりすべての職位は、「分類職」と「特殊職」に区分され、「分類職」には、①書記的・行政的・会計的部門（Clerical, Administrative and Fiscal Service, CAF）の約六〇職級、②専門的・技術的部門（Professional and Technical Service, P and

Hosei University Repository

T）の約一二〇職級、③手作業・防衛的・保管部門（Crafts, Protective, Custodial Service, CPC）の約七〇職級によって区分されていた。この職階制の導入については、後の国家公務員法（一九四八）の中でも規定されるものの、現実的には、職階制に対する理解不足にくわえ、①職務の分析に対する技術的・分析的能力の欠如、②従前の慣行との対立、③分類上における不公平と情実、④在職者中心の配分による新規採用者の不満、⑤部署・部局間の人事交流の困難と能力の差の発生などの問題点があいまって、職階制に基づく人事制度が実行されることはなかった。[32]

米国の軍政庁のもとで行われた人事行政は、当時の米国の人事行政制度をそのまま移植しようとし、公開競争試験制度・職階制・人事考課などが新たに仕込まれ、制度改革の土台を形成したものの、現実的な改革には至っていなかった。その理由は、米軍政が植民地統治の基盤である行政官吏をそのまま温存させ、彼らの植民地支配の官僚主義的慣行（階級制）が米国式人事行政（職階制）の浸透を妨げたこと（北朝鮮の場合、この植民地支配の清算は徹底に行われた。）、公務員に対する低い賃金により組織の内外に腐敗の連鎖を引き起こしたことのほかに、官僚制の改革や民主的な人事行政に対する認識が希薄であったこと、そして、日本とは異なり軍政庁による制度改革が比較的短い時間で終わってしまったことなどがその原因として指摘できる。言い換えれば、一九四八年の政府樹立から一九六〇年までの第一共和国において行政体制を担ってきた公務員集団の中軸は、植民地支配下の「官庁」とその周辺組織に参加した人材であり、組織に上層部に少数の独立運動の志士型の人物や欧米式教育を受けたエリートが任命されたものの、その大半は植民地支配下で下級官僚を務めていた職業公務員であったことから、その思考方式及び業務処理方式は従前のものと変わらなかった。こうした実態は戦後における公務員制度を形成する状況要因として、行政制度とその運用過程、そして何よりも「行政文化」の形成に大きな影響を及ぼしたことを看過してはならない。[33] 後述する一九六三

Hosei University Repository

年の国家公務員制度の強権的改革は、こうした状況の克服を目指したものであるが、権威主義体制の下での公務員制度は、こうした戦前的状況の民主的克服より、独裁的な能率の向上による近代国家の建設に歪められていくことになる。

当時の人事行政に関する法制度的枠組みは、一九四八年七月に制定された「憲法」の第二五条（公務員の選任権）・第二六条（公務担任権）・第二七条（公務員の国民に対する責任）・第六二条（公務員任免権）に規定され、国家公務員の制定によって確立した。すなわち、一九四九年に制定された「国家公務員法」（法律第四四号）は全文が五七条の簡潔なものであり、その構成は、第一章（第一条～第四条）法律の目的と公務員の分類、第二章（第五条～第二一条）公務員の資格・考試（高等試験）・任命・階級制、第三章（第二二条～第二七条）報酬制度、第四章（第二八条～第三八条）服務と倫理、第五章（第三九条～第四四条）身分保障、第六章（第四五条～第五二条）懲戒の順に規定していた。

しかし、この国家公務員法の主な内容は日本の公務員法の翻訳に過ぎず、戦後改革と発展を下支えるにはほど遠いものであり、戦後の解放から第二共和国にかけ混乱状況にあった公務員の人事行政体系が大きく転換するのは、一九六〇年に入ってからであった。すなわち、一九六〇年の軍事クーデターにより誕生した朴正熙軍事政権は、経済発展という「開発独裁」を進めるための国家行政の一新を図り、より効率的な行政機能を発揮させることを掲げ、情実的人事慣行の抑制とそれに伴う公務員定員の縮小・調整を行うとともに、不正腐敗が蔓延していた公務社会の再建を目指し、国家公務員をはじめとする公務員制度改革に取り組むことになった。[34]

その結果、嘱託職を中心に約一万五千人の定員減少が一時的に実現されたものの、その後の経済政策などの新しい

Hosei University Repository

改革の遂行とそれにより拡大された行政事務量の増加は公務員数の増加を招く要因となり、一九六三年末までの二年間で上位職では一一・九％、下位職では四・八％が増加となった。

その後、人事行政分野の改革の一環として一九六三年四月に戦後公務員制度の新たな軸となる「国家公務員法」（新法）が制定された。戦後の混乱状況の一掃を狙ったこの国家公務員法の制定は、次の点において公務員の人事管理に対して画期的な変化をもたらした。すなわち、①職位分類制の全面的導入、②公開競争試験制度の拡大及び資格任用制の採用試験化、③公務員の教育訓練の義務化と勤務成績評定制度の導入、④職務給の拡大と公務員年金制度の導入、⑤服務規範の強化と訴請審査制度の確立、⑥人事統計報告制度及び人事監査の実施などが新たに加えられた。[35] 特に、中央人事機関として総務処に「人事委員会」を設置、職位分類制の導入、公務員の任用に成績主義を導入し、試験成績と勤務成績による任用の徹底のほか、公務員が国利民福のための奉仕者としてもっぱら公務だけに専念し能率的に任務遂行ができるように身分保障の強化を図り、民主的公務員の制度化と職業公務員制度の公式化を明確にしたものであった。

他方、一九四八年政府樹立当時の中央人事機関は、「政府組織法」（一九四八年七月）の規定により高等試験である「国家考試」（以下、考試という。）と「特別採用」を主に担当する「考試委員会」が大統領の直属機関として、その他の人事行政業務を担当する「総務処人事局」が国務総理の傘下機関として設けられるいわゆる二元的事務処理の仕組みであり、一九五五年には「国務院」事務局傘下の「高試課」と「人事課」に縮小された。

その後、一九五〇年代後半に「国務院事務処」が「国務院事務局」に昇格されたものの、人事行政の確立には成果が得られず、本格的な中央人事機関として位置づけされるのは、一九六〇年の五・一六軍事政変以降のことであった。

Hosei University Repository

すなわち、一九六一年に中央人事機関の強化が軍事政権によって図られ、「国務院事務処」が「内閣事務処」に名称変更を行い、その傘下に「人事局」と「行政管理局」を設けた後、一九六三年四月の「国家公務員法」の制定に際しては、国家公務員法に新しい中央人事機関の設置根拠を設け、「総務処」が設置された。また、中央人事機関の権限強化の一環として、「準立法機能」・「準司法機能」・「執行機能」・「監査機能」などを付与するとともに、同年六月には「訴請審査委員会」を設置し、公務員の懲戒処分、その他の審査・決定することができるようにした。

一九七三年一二月の政府組織の再編に伴い人事委員会は廃止され、一級公務員の特別採用及び三級以上の公務員の昇進審査のための非常設機関として「中央昇進審議委員会」が設置された。一九九八年まで総務処が管掌してきた人事業務が一九九八年に「総務処」と「内務部」が統合され新設された「行政自治部」の人事局に一元化された。その後、公務員の情実任用を防止し、人事行政の公正性と中立性の維持を目的として一九九九年に大統領直属の組織として「中央人事委員会」が、新設された。この中央人事委員会は、行政部の中央人事管掌機関として独立性を持った合意制行政機関である。この中央人事委員会の設置により、国家公務員に関する事務所管は「中央人事委員会」が、地方公務員に関しては行政自治部の所管（分権支援課）という二元体制となった。[36]

他方、韓国における地方公務員制度の根拠は、終戦から四年後の一九四九年七月に「地方自治法」の制定に根拠してつくられた「地方公務員令」（一九五〇年二月制定・公布）である。しかし、地方公務員に関する制度的形成が実効性をもった法律によって定着するのは、それから一二年後の一九六一年の「第三共和国」に入ってからである。すなわち、一九六一年の五・一六軍事クーデターによって政権を握った朴正熙政権が公務員に対する制度的改革の一環として「地方公務員令」を廃止し、新たに「地方公務員法」が制定され、法制度としての「地方公務員制度」が確立

Hosei University Repository

された。

この一九六三年制定の「地方公務員法」においては、各種の「地方自治団体」に「人事委員会」を設置することが定められるが、特にソウル特別市と釜山直轄市の区及び当該地方自治団体の長が必要と認める所属機関では四級以下の所属公務員の懲戒事項だけを議決するための「人事委員会」が設置された。当時の地方公務員法は、「地方自治団体の公務員に適用する人事行政の根本基準を確立し、地方自治行政の民主的かつ能率的運営を図ること」を目的として制定された（法律第一四二七号）。すなわち、五・一六軍事クーデターによって成立した軍事政権は、政治的正当性の根源を国家発展という開発独裁に置き、その開発独裁の担い手として公務員を位置づけ、公務員制度改革の一環として地方公務員制度の再設計を試み、従来の「地方公務員令」を廃止し、新たに「地方公務員法」を制定したことになる。

こうした経緯による地方公務員制度は、「地方自治法」、「地方公務員法」、「地方公務員任用令」の他八つの大統領令にその根拠を置いている。[37] 法制度など形式的には日本の制度と類似しており、運営の面を除けば、公務員の概念などはほとんどが国家公務員法の規定内容を準用しており、祖国の統一まで地方自治の実施を留保するという内容の「臨時措置法」が施行されていた当時の状況からすれば、地方自治の実現を目標とする地方公務員の必要性はなく、むしろ開発独裁における集権的行財政を全国的に維持するために地方の公務員が必要であったといえる。

その後の一九六四年六月に「行政改革調査委員会」が発足され、広範な行政改革事業の立案を行い、政府機構の総合的な整備と行政体制の刷新を目標とする様々改革案が推進され、公務員制度に関しては一九六四年四月に国家公務員法の全面改正をはじめ、教育訓練事業の大幅な拡大や経歴評定制度の導入、各種手当制度の整備・拡充、懲戒制度

Hosei University Repository

と職権免職制度の改善などが行われた。また、一九七〇年代の半ば以降、「公務員社会におけるすべての不合理を排除し、能率的で明瞭な奉仕行政を推進し、国民の信頼を回復と国政能率の最大化」を目指した改革運動（庶政改革運動）が行われ、公務員社会の改革目標として、①公務体質の改善と業務上の不正腐敗の根絶、②非能率・浪費的な行政体制の構造的改革、③国民に信頼される公務員像の確立の三点が挙げられた。

他方、一九八一年一〇月からの行政改革においては、民主的な行政の実現をはじめ、行政能率の再考のために行政組織の適正化が図られ、公務員制度に関しては、人員の少数精鋭化による行政の専門性の改善を基本方向に、機構の統廃合と公務員定員減縮などの措置がとられた。その結果、国家公務員制度の大幅な改革に伴い、公務員種類の細分化と階級調整により水平的分化に修正を加える一方、昇進と補職管理制度の改善、職権解除の乱用を抑制するために人事相談と苦情処理制度を導入した。また、服務規律の強化のために公務員財産登録制を採択するとともに、清廉度を公務員の勤務成績評定の要素に加えるなど、公務員社会の浄化運動が展開された。

五　近年における公務員法の主な改正及び公務員制度改革の動向

一九九八年のＩＭＦ危機を背景に、国民の政府として登場した金大中政府は、社会に蔓延する各種の不合理に対抗し、新たな国家建設（第二の建国）の基礎として、社会構造改革に着手した。政治・行政に関連する構造改革においては、政府組織の再編とともに、中央人事機関として「中央人事委員会」を新設する一方、開放型人事制度の導入、電子化による人事管理システムの構築、公務員労働組合活動の許容など、公務員制度に関連して懸案されてきた根幹

Hosei University Repository

の問題について改革を実行した。こうした改革の推進は、人事行政を取り巻く社会環境要因の変化への対応としてその後の盧武鉉政府においても継承され、上級公務員団制度の導入や電子人事システムの運用など、「開放と競争による国家競争力の向上」にあわせた公務員制度の改革が進行中である。[38]

特に、開放型人事制度の関連で導入された「開放型職位制度」は、国家及び地方自治団体などの行政機関における人的資源の活用範囲を拡大させ、公務員社会の受動的かつ保身的な行動様式問題と組織風土を刷新するだけではなく、行政に求められる専門性及び対応性、責任性を高めることが期待されている。[39]

二〇〇二年七月の国家公務員法改正（大統領令第一七六六三号）においては公務員の範囲に関する規定（第三条第三項）の一部が改正されたが、それは同年一月に行われた国家公務員法の改正（法律第六六二二号）にともない、公務員が民間企業に臨時採用される場合において休職することができるようになったことにしたがい、民間勤務休職制度の効率的な運用法案を設ける等同法の施行に関する必要事項を規定する一方、特別昇進任用の手続きを明確にする等、現行の規定の運営上にみられる一部の問題点を改善・補完しようとするものである。主要な変更点は、次のとおりである。①試験計画の公告等競争方式により多数の人員を特別採用する場合、試験合格者の任用機会を拡大するための私権合格の有効期限を現行の六月から一年に延長すること（令第二一条第一項ただし書き）、②職務遂行能力が優れている者を所属長官が特別昇進させる場合においての行政自治部長官との協議事項を具体化する等特別昇進に関する事項を明確にするとともに、名誉退職した公務員の特別昇進時の事前協議の手続きを廃止することにより昇進手続きを簡素化すること（令第三五条の二第一項第二号及び第四号）、③公務員が民間企業での実務経験及び経営技法等を公職に活用するための民間勤務休職制度が導入されるにともない、休職対象民間企業等の範囲と休職の手続き等

Hosei University Repository

具体的な施行方案を設け、休職対象者に対する公正な審査のための民間勤務休職審議委員会を設置すること（令第五〇条並び第五二条新設）、④民間勤務休職制度の運営上において発生しうる民官癒着等の副作用を防止するため、休職公務員は休職予定日前の三年以内と復職後の二年以内には当該民間企業と密接な関連のある部署には勤務することができず、休職公務員及び民間企業の遵守事項を規定する等の制度的措置を設けること（令第五三条並び第五七条新設）などが主な改正内容であった。

また、同年一二月に行われた地方公務員法の一部改正（法律六七八六号）は、「知識情報社会の変化に積極的に対応し地方公務員が地方自治発展における中枢的な役割を担うことができるようにするために、特別任用における競争の方法による任用を拡大し、民間部門の競争技法を行政業務に活用することができるように、公務員が民間企業に臨時採用される場合において一時休職を可能にするなど、公務員の専門性及び競争力を強化するための制度的措置を設ける一方、女子公務員の母性保護を強化するための子女養育などのための休職制度を改善するとともに、違憲決定のあった宣告猶予期間中にあるものの当然退職規定の整備など現行制度の運用中にあらわれた問題点を改善・補完する。」ことを主な目的とする改正であった。

その具体的な内容としては、①従前において、列挙方式により規定してきた政務職・別定職・契約職公務員の概念を当該公務員の実質的特性をあらわす概念で定義することにより公務員の区分基準を明確にすること（法第二条第三項）、②公権力の行使や政策決定及び国家保安などに関係する分野でない研究・技術・教育などの特定の分野の職位に対し同一な資格をもつ国民を採用することができない場合には、外国人を公務員として任用することができるようにすること（法第二五条の二新設）、③公務員の特別任用においての公正性を確保し、専門人材を積極的に誘致する

Hosei University Repository

ために大統領令が定める特別任用の場合には、試験を公告し競争の方法により任用すること（法第二七条第三項及び第三五条第一項）、④禁固以上の刑の宣告猶予を受けた場合、その宣告猶予期間中にある者を当然退職の対象者から除外すること（法第六一条ただし書き新設）、⑤民間部門の経営技法を習得し公務員の能力開発などを図るために公務員が民間企業に臨時で採用される場合は三年以内の範囲において休職することがようにすること（法第六三条第二項第一号・第三項及び第六四条第二号）、⑥育児休職の申請機関を一歳未満の子女の養育のために必要なときから三歳未満の子女の養育のために必要なときまで拡大させることにより女子公務員の母性保護を図ること（法第六三条第二項第四号）、⑦名誉退職手当てを支給された者が、再任用又は在職中の事由により禁固以上の刑を受けた場合などには既に支給した名誉退職手当を還付させることができるようにすること（法第六六条の二第三項の新設）などである。

他方、二〇〇五年一月には、「公務員の労働組合設立及び運営等に関する法律」の制定にともなう一部改正として、地方公務員法の一部改正（法律七三八〇号）が行われた。この改正は、「憲法の規定による公務員の労働基本権を保障するための公務員の労働組合の設立及び運営、団体交渉、紛争調整手続き等に関する事項を定め、公務員の勤務条件の改善と社会的・経済的地位の向上を図るもの」であり、①公務員の労働組合の設立の最小単位（法第五条第一項）、②公務員の労働組合の加入範囲（法第六条）、③労働組合の専任者の地位（法第七条）、④代表者の交渉及び団体協約の締結権（法第八条）、⑤団体協約の効力（法第一〇条）、⑥政治活動及び争議行為の禁止（法第四条及び第一一条）を主な内容としている。

また、開放型職位に関連する地方公務員法の一部改正（法律第七三六〇号）も行われ、「地方自治団体の人事委員

Hosei University Repository

会の委員数を拡大し、人事の公正性を再考するとともに、開放型職位の指定対象を拡大し、地方自治団体の開放型職位の指定・変更等を行う際においての行政自治部との協力義務の廃止、女性公務員の母性保護のために特殊経歴職公務員に対しても育児休職を許容する等現行の制度運用においてあらわれた問題点を改善・補完しようとするもの」を主な目的とするこの改正では、①地方自治団体の人事委員会の委員数及び委員対象者の拡大（法第七条第二項及び第三項）、②開放型職位の指定対象の範囲拡大（法第二九条の四第一項及び第三項）、③地方公務員の服務に関する一部事項の規定形式の上向調整の根拠明示（法第五九条）[40]、④特殊経歴職地方公務員の休職制度の改善（法第六五条の二新設）が盛り込まれた。

その後、二〇〇五年の一二月には「上級公務員団制度」[41]の導入などを主な内容とする国家公務員法の一部改正（法律七七九六号）が行われた。この改正は、「政府政策において核心的役割を遂行する室・局長級国家公務員を全政府の次元で適材適所に活用することができるように人事管理を行うとともに、高位（以下、上級という。）公務員の開放と競争を拡大し、成果責任を強化することにより競争力の高い政府を実現するために上級公務員団制度を導入・施行しようとするもの」であり、①上級公務員団の構成（法第二条の二新設）、②上級公務員団に属する公務員の階級廃止（法第四条第一項ただし書き新設）、③中央人事委員会の人事審査対象の縮小（法第七条第三項）、④公募職位の根拠新設（法第二八条の五新設）、⑤上級公務員に対する全政府的な人事管理（法第三二条第一項）、⑥上級公務員の責任性強化（法第七〇条第一項第九号及び第七〇条の二新設）が主な内容であった。

Hosei University Repository

六　地方公務員法の規定内容の比較

以上においては、日韓両国における近代的な公務員制度の形成過程と今般の公務員制度改革論議の主要内容、そして最近の公務員制度における改正内容について述べてきた。この比較を踏まえ、ここでは、地方公務員法の規定内容を同じ規定項目と思われる条文を直接比較し、その相違点を明らかにするとともに、必要に応じて若干の説明を加えることとする[42]（以下、地方公務員法条文のみで表記）。

（一）法律の目的

日本の「地方公務員法」（以下、地公法という。）が第一条（この法律の目的）において、「この法律は、地方公共団体の人事機関並びに地方公務員の任用、職階制、給与、勤務時間その他の勤務条件、分限及び懲戒、服務、研修及び勤務成績の評定、福祉及び利益の保護並びに団体等人事行政に関する根本基準を確立することにより、地方公共団体の行政の民主的かつ能率的な運営並びに特定地方独立行政法人の事務及び事業の確実な実施を保障し、もって地方自治の本旨の実現に資すること」を目的とすると規定しているのに対し、韓国の地公法は、第一条（目的）において、「この法律は地方自治団体の公務員（地方自治団体の経費で負担する地方公務員を指し、以下公務員という。）に適用する人事行政の根本基準を確立し、地方自治行政の民主的かつ能率的な運営を図ること」（改正九一）が目的であると述べ、人事行政の根本基準を明確にすること及びそれによって地方自治の本旨の実現や地方自治の発展に資するこ

Hosei University Repository

とが明記されている。

日本の場合、地方公務員については、『地方自治法』（第一〇三条第一項）において、「地方自治団体においては、当該地方自治団体の経費により負担する地方公務員を置く。」と規定し、地方公務員の任用及び試験、資格、報酬、身分保障、懲戒、教育訓練等については、『地方公務員法』で定められている（地方自治法第一〇三条第三項）。

他方、韓国の場合、地方公務員の定義は、地公法において明確に示されているが、日本と異なり、警察官と学校教員は、基本的に国家公務員である。また、地方自治団体において勤務する公務員の大半は地方公務員であるが、法律で規定する場合には地方公務員の職にもかかわらず国家公務員を置くこととされており（『地方自治法』第一〇三条第三項）、そのため地方自治団体のいくつかの職は、国家公務員とされているのがその特徴である。

（二）公務員の種類

日本の地公法が、その第三条（一般職に属する地方公務員及び特別職に属する地方公務員）において、「第三条地方公務員（地方公共団体及び特定地方独立行政法人（地方独立行政法人法（平成一五年法律第一一八号）第二条第二項に規定する特定地方独立行政法人をいう。以下同じ。）のすべての公務員をいう。以下同じ。）の職は、一般職と特別職とに分ける。」（改正〇三）と定めており、次のように細分している。

二　一般職は、特別職に属する職以外の一切の職とする。

三　特別職は、次に掲げる職とする。

Hosei University Repository

一　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
一の二　地方開発事業団の理事長、理事及び監事の職
一の三　地方公営企業の管理者及び企業団の企業長の職
二　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
二の二　都道府県労働委員会の委員の職で常勤のもの
三　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
四　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
五　非常勤の消防団員及び水防団員の職
六　特定地方独立行政法人の役員（改正〇三、〇四）

他方、韓国の地公法では、の第二条（公務員の区分）において、「公務員は、『経歴職公務員』と『特殊経歴職公務員』に区分する。」と述べており、地方公務員は一般的に次のように区分されている。

（一）経歴職公務員

①　一般職公務員、行政一般または技術・研究に関する業務を担当する公務員であり、職群・職列別に区分される。現在、八職群、三八職列、七四職類がある。

Hosei University Repository

② 特定職公務員、特殊分野の業務を担当する公務員であるが、公立大学及び専門大学に勤務する教育公務員、地方消防職公務員、その他特殊分野の業務を担当する公務員として法律で指定された公務員である。

③ 技能職公務員、技能職業務を担当する公務員であり、職群・職列別に区分される。現在一〇職群、二二職列、三五職類がある。

(二) 特殊経歴職公務員

① 政務職公務員

ア 選挙により就任する公務員、任命時に議会の同意を要する公務員、(例) 首長、政務副知事、政務副市長

イ 高度な政策決定業務を担当し、又はそのような業務を補助する公務員として法令、又は条例により政務職として指定する公務員

② 別定職公務員、秘書官、秘書等法令、条例等により別定職公務員として指定する公務員。かつては、邑・面・洞長も別定職公務員であったが、九四年三月一六日の地方自治法改正で、その身分が別定職から一般職に転換されたため、改正後に新たに任命される邑・面・洞長は一般職となっている。

③ 専門職公務員、地方自治団体との契約により一定の期間 (三年、延長も承認により可) 採用される専門家。研究又は技術業務に従事する科学者、技術者及び特殊業務の専門家である。常勤の場合は専任専門職、非常勤の場合は非専任専門職

④ 雇用職公務員、単純な労務に従事する公務員

Hosei University Repository

その上、第四条（一般職公務員及び技能職公務員の階級区分等）において、次のように規定している。

一　一般職公務員は、これを一級から九級で区分する。

二　大統領が定める研究又は特殊技能職列の公務員に対しては、第一項の規定による階級区分を適用しないことができる。

三　技能職公務員の階級区分は、大統領令で定める。

四　第一項ないし第三項の規定による各階級の職務の種類別名称は大統領で定める（全文改正八一）。

（三）任命権者、人事委員会の設置とその権限

次の任命権者について、日本の地公法が、第六条（任命権者）において、「地方公共団体の長、議会の議長、選挙管理委員会、代表監査委員、教育委員会、人事委員会及び公平委員会並びに警視総監、道府県警察本部長、市町村の消防長（特別区が連合して維持する消防の消防長を含む。）その他法令又は条例に基づく任命権者は、法律に特別の定めがある場合を除くほか、この法律並びにこれに基づく条例、地方公共団体の規則及び地方公共団体の機関の定める規程に従い、それぞれ職員の任命、休職、免職及び懲戒等を行う権限を有するものとする（改正九七）。二　前項の任命権者は、同項に規定する権限の一部をその補助機関たる上級の地方公務員に委任することができる。」と規定しているのに対し、韓国の地公法は、同じく第六条（任命権者）において「地方自治団体の長（特別市、広域市、道の教育監を服務、以下同じ。）は、この法律が定めるところによりその所属公務員の任命・休職・免職と懲戒を行う権限（以下、任用権という。）をもつ（改正九七）。二　第一項の規定により任命権を持つ者はその権限の一部をその

Hosei University Repository

地方自治団体の条例が定めるところにより補助機関、その所属機関の長、地方議会の事務處（以下、所という。）長、事務局長、事務課長又は教育委員会の議事局長に委任することができる（改正九三）。三　任命権者（任命権の委任を受けた者を含む。以下同じ。）は大統領令が定めるところにより所属公務員の人事記録を作成・保管しなければならない。」と定めている。すなわち、地方自治団体の長は、任用権者として、所属の地方公務員の任命・休職・免職及び懲戒を行う権限を有する。任用権者は、その権限の一部をその地方自治団体の条例の定めるところに従って補助機関、その所属機関の長、地方議会事務処長（または事務局長あるいは事務課長）に委任することができる。地方教育機関の場合は、任用権者は教育監で、その権限の一部を条例の定めるところに従って教育委員会の事務局長に委任することができる（第六条）。

なお、当該地方自治団体に所属する五級以上の国家公務員については、地方自治団体の長の提請（提案して要請すること。以下同じ。）により所属長官を経て大統領が任命し、六級以下の国家公務員については地方自治団体の長の提請により所属長官が任命する（地方自治法第一〇三条第五項）。

他方、人事・公平委員会の設置及びその権限に関して日本の地公法において、都道府県及び『地方自治法』（第二五二条一九の一）の指定都市は、条例により、また、人口一五万以上及び特別区は条例により人事委員会・公平委員会の設置が、人口一五万未満の市町村及び地方公共団体の組合は条例により公平委員会の置くことができると定められている。この人事委員会の主な機能としては、①人事行政に関する事項について調査し、人事記録に関することを管理し、及びその他人事に関する統計報告を作成すること、②給与、勤務時間その他の勤務条件、研修及び勤務成績の評定、厚生福利制度その他職員に関する制度について絶えず研究を行い、その成果を地方公共団体の議会若しくは

Hosei University Repository

長又は任免権者に提出すること、③人事機関及び職員に関する条例の制定又は改廃に関し、地方公共団体の議会及び長に意見を申し出ること、④人事行政の運営に関し、任命権者に勧告すること、⑤給与、勤務時間その他の勤務条件に関し講ずべき措置について地方公共団体の議会及び長に勧告すること、⑥職員の競争試験及び選考並びにこれらに関する事務を行うこと、⑦職階制に関する計画を立案し、及び実施すること、⑧職員の給与がこの法律及びこれに基づく条例に適合して行われることを確保するため必要な範囲において、職員に対する給与の支払を監理すること、⑨職員の給与、勤務時間その他の勤務条件に関する措置の要求を審査し、判定し、及び必要な措置を執ること、⑩職員に対する不利益な処分についての不服申立てに対する裁決又は決定をすること、⑪前二号に掲げるものを除くほか、職員の苦情を処理すること、⑫前各号に掲げるものを除く外、法律又は条例に基づきその権限に属せしめられた事務（改正〇四）である。

これに対し、韓国の地方自治法は、人事委員会（第七条～第一一条）に関して、「地方自治団体長の任用権を牽制するため地方自治団体に、任用権者別の人事委員会を置く。」と規定している。ただ、特別市・広域市・道の場合は、第一人事委員会と第二人事委員会を設置することができる。一般市の区及び自治団体長が必要だと認める所属機関にも設置することができるが、任用権の委任を受けた補助機関には設置することができないと規定している。

この人事委員会の構成は、五～七名で、このうち、外部委嘱委員は三～四名（委員が七名未満の場合三名）であり、委員長一名は、国家公務員である副団体長が、副委員長一名は互選によって選出される。特別市・広域市・道における第二人事委員会の場合には、特定地域の事務を担当する副団体長または人事担当局長が委員長となり、任用権を委任された機関における人事委員会の場合には、委員長・副委員長は互選によって選出される。委員は、次の中から地

Hosei University Repository

方自治団体長が任命または委嘱する。すなわち、①当該地方自治団体の公務員、②判事、検事または弁護士の資格を有する者、③大学で法律学、行政学、教育学を担当する副教授以上の職にある者または初・中・高等学校の校長の職にある者、④二〇年以上勤続して退職した公務員（国家公務員を含む。）のうち人事行政に関して学識と経験が豊富な者である。なお、政党の党員、地方議会議員は人事委員会委員になることはできない。委嘱された委員の任期は二年であり、一回に限り再任できる。

地方自治団体から独立した議決・執行機関である人事委員会の機能は、①公務員充員計画の事前審議及び各種任用試験の実施、②補職管理基準及び昇任、転補任用基準の事前協議、③昇任の事前協議、④任命権者の要求による公務員の懲戒議決、⑤地方自治団体長が地方議会に提出する公務員の人事と関連する条例案及び規則案の事前審議、⑥その他法令の規定によりその分掌に属する事項複数の人事委員会が設置されている場合には、第一委員会は、①及び⑤の事務と五級以上の公務員関連する②③④の事務を担当し、第二委員会は、六級以下の公務員に関連する②③④の事務を担当する。ただし第二委員会の委員長が副団体長の場合には、第二委員会は副団体長の所属する六級以下の公務員に関連する②③④の事務を管掌し、第一委員会はそれ以外の①②③④⑤の事務を担当する。なお、韓国では日本のような地方公務員の給与改定等に関する権限は有していない。

会議は、委員長が必要と判断した時に招集される。定足数は、在職委員の三分の二以上で、出席委員の過半数賛成で議決することとし、事務職員として幹事及び書記が置かれる。幹事及び書記は、当該地方自治団体の機関の長が所属公務員の中から任命する。

韓国の人事委員会の機能のうち、職員である「公務員の懲戒その他、その意思に反して不利益な処分又は不作為に

Hosei University Repository

対する訴請を審査決定するために、市・道に第六条の規定により任用権者別（任用権を委任された者を除く。）に地方訴請審査委員会及び教育訴請審査委員会（以下、審査委員会という。）を置く。」（第一三条）とされ、訴請審査委員会を別途設けているところが特徴である。この訴請審査委員会（第一三条～第二一条）は、委員会は、七人の委員で構成され、このうち、外部委嘱委員は四名以上とされる。委員長一名は、訴請審査委員会において委嘱委員の中から互選で選ばれる。委員は、次の中から広域自治団体の長または教育監が任命または委嘱する。すなわち、①判事、検事、弁護士、②大学で法律学を担当する副教授以上の職にある者、③当該地方自治団体所属の局長級以上の公務員などである。なお、人事委員会委員、政党の党員、地方議会議員は訴請審査委員会委員になることはできない。委員の任期は二年である。

（四）職員に適用される基準

日本の地公法が職員に適用される基準として、「平等取扱の原則」（第一三条）・「情勢適応の原則」（第一四条）を採択しているのに対し、韓国のそれは「平等の原則」（第三三条）を採択している。

（五）任用の基準と欠格事由、任用方法、公開競争試験

日本の地公法が、地方公務員の任用における根本基準として、「職員の任用は、この法律の定めるところにより、受験成績、勤務成績その他の能力の実証に基づいて行わなければならない。」と定め、いわゆる「成績主義（merit system）」を採択していることに対し、韓国の地公法も同様、第二五条（任用の基準）において、「公務員の任用は、試

Hosei University Repository

験成績・勤務成績・経歴表評定その他能力の実証により行う。」と定めており、こうした成績主義の採用は戦後のアメリカ制度の影響を表しているといえる。

他方、欠格事由については、日本の地公法が、第一六条（欠格事由）において、「次の各号の一に該当する者は、条例で定める場合を除くほか、職員となり、又は競争試験若しくは選考を受けることができない。」とし、①成年被後見人又は被保佐人、②禁錮以上の刑に処せられ、その執行を終わるまで又はその執行を受けることがなくなるまでの者、③当該地方公共団体において懲戒免職の処分を受け、当該処分の日から二年を経過しない者、④人事委員会又は公平委員会の委員の職にあって、第五章に規定する罪を犯し刑に処せられた者、⑤日本国憲法施行の日以後において、日本国憲法又はその下に成立した政府を暴力で破壊することを主張する政党その他の団体を結成し、又はこれに加入した者（改正九九）を欠格の対象としている。

これに対し、韓国の地公法は、第三一条（欠格事由）において、「次の各号の一に該当する者は、公務員になることができない。」（改正八一）とし、①禁治産者及び限定治産者、②破産者として復権していない人、③禁固以上の刑を受けその執行が終了されたか、執行を受けないことが確定した後五年が経過していない人、④禁固以上の刑を受けその執行猶予の期間が満了した日から二年を経過していない人、⑤禁固以上の刑の宣告猶予を受けた場合にはその宣告猶予期間中の人、⑥法院（裁判所のこと、以下裁判所という。）の判決又はその他の法律により資格を喪失又は停止された人、⑦懲戒により罷免の処分を受けた日から五年が経過していない人、⑧懲戒により解任の処分を受けた日から三年が経過していない人をその対象としてあげており、政治活動に関する規制において違いが出ている。

任用の方法について、日本の地公法が第一七条において、「職員の職に欠員を生じた場合においては、任命権者は、

Hosei University Repository

採用、昇任、降任又は転任のいずれか一の方法により、職員を任命することができる。」とし、人事委員会が設置される地方公共団体においては、人事委員会が、また人事委員会を置かない地方公共団体においては、任命権者がその主体となることを明記している。

韓国の地公法はこの任命の方法について、第二六条（欠員補充方法）において、「公務員の職に欠員が生じた場合は、任用権者は新規任用・昇進任用・降任・転職又は転補の方法によりこれを補充する。」と規定している。

公務員の任用における試験については、日本の地公法が第一八条において、競争試験又は選考によるものとし、その受験資格については、「競争試験は、人事委員会の定める受験の資格を有するすべての国民に対して平等の条件で公開されなければならない。試験機関に属する者その他職員は、受験を阻害し、又は受験に不当な影響を与える目的をもって特別若しくは秘密の情報を提供してはならない。」（第一九条）、また「競争試験は、職務遂行の能力を有するかどうかを正確に判定することをもってその目的とする。競争試験は、筆記試験により、若しくは口頭試問及び身体検査並びに人物性行、教育程度、経歴、適性、知能、技能、一般的知識、専門的知識及び適応性の判定の方法により、又はこれらの方法をあわせ用いることにより行うものとする。」と第二〇条（競争試験の目的及び方法）で定めている。

他方、韓国の地公法では、受験資格について、一九七二年以降、学歴制限を撤廃し公開競争試験の門戸を開放しているが、年齢に関しては一定の制限を設けている。新規任用の場合は、五級任用試験では二〇～三三歳、六級・七級任用試験では二〇～三五歳、八級・九級任用試験では一八～二八歳となっている。

新規採用は「公開競争試験」を原則とする一方、次の場合は、特別任用試験が許されている。すなわち、①第六二

Hosei University Repository

条第一項第三号の理由により退職又は第六三条第一項第一号の休職期間満了により退職した経歴職公務員を退職した日から三年以内に退職時に在職した職級の経歴職公務員として再任用する場合、又は、経歴職公務員であった人が特殊経歴職公務員又は他の種類の経歴職公務員になるために退職した人を退職時に在職した職級の経歴職公務員として再任用する場合、②公開競争試験により任用することが不適切な場合のうち、任用予定職務に関する資格証所持者を任用する場合、③任用予定職級と同一な職級において大統領令が定める期間を勤務した経歴のある人及び任用予定職級に相応する勤務又は研究実績が三年以上の人を任用する場合、④任用予定職に関連する特殊目的のために設立された国家機関又は地方自治団体において実務修習を終えた人を任用する場合、⑤一級公務員として任用する場合、⑥公開競争試験による欠員補充が困難な特殊な職務分野・環境又は島嶼・僻地等特殊な地域に勤務する人を任用する場合、⑦国家公務員を当該職級に該当する地方公務員で任用する場合、⑧任用予定職に関連する実業系・芸能系及び史学系の高等学校・専門大学及び大学（大学院を含む。）の学科のうち、大統領令で定める学科卒業者として教育人的資源部長官又は行政自治部長官が定めるところにより、当該学校長の推薦を受けた人を研究又は技術職列の公務員ないし技能職公務員として任用する場合、⑨大統領令で定める任用予定職に関連する科学技術及びそれに準ずる特殊専門分野の研究又は勤務経歴を有する人を任用する場合、⑩第四一条第四項の規定により在学中に奨学金を受給し卒業した人を任用する場合、⑪外国語に精通し、国際的素養と専門知識を有する人を任用する場合、⑫縁故地その他地域的特殊性を考慮し一定の地域に居住する人をその地域に所在する機関に任用する場合、がそれに当たる（第二七条の二）。

また、試験実施機関については、五級公務員の公開競争新規任用試験、五級以上の公務員の特別任用試験・公開競争昇進試験・一般昇進試験、転職試験は、行政自治部長官または教育人的資源部長官が実施する。ただし、資格証所

Hosei University Repository

持者の特別任用試験は、特別市・広域市・道人事委員会が実施する一方、六級及び七級公務員の新規任用試験は特別市・広域市・道単位で当該特別市・広域市・道人事委員会が実施するとともに、農村振興事業に従事する研究・指導職公務員に関する新規任用試験については別途、大統領が定める機関で実施する。なお、八級及び九級公務員の新規任用試験、六級ないし八級公務員の昇進試験、六級以下の公務員の転職試験、技能職新規任用・昇進及び転職試験は当該地方自治団体の人事委員会が実施する。市長・郡守・区庁長は優秀な人材確保のためあるいは試験管理上必要と認める場合には、特別市・広域市・道人事委員会に試験の実施を委託することができる（第三二条）。実際のところ、基礎自治団体では独自の試験は実施されず、広域自治団体の人事委員会に委託されるのが通常である。

昇進と昇進試験について、「一般昇進試験」は、昇進候補者名簿の高順位者順に任用しようとする欠員または欠員と予想欠員を合わせて総欠員の二倍ないし五倍の数の人員の範囲内の者に対して実施し、試験成績点数及び昇進候補者名簿による評定点数を合算した総合成績により合格者を決定する。公開競争昇進試験は五級公務員の昇進に限るが、地方自治団体間の昇進機会の均衡維持と有能な公務員を抜てきするために必要な場合に実施し、試験成績によって合格者を決定する（第三九条の二）。

階級間の昇進任用は、勤務成績評定・経歴評定その他能力の実証により行われることとされている。一級公務員ないし三級公務員への昇進任用は能力と経歴を考慮し行われる。具体的には、一級公務員への昇進は直近下級の公務員の中から行い、二級及び三級公務員への昇進は同一職群内の直近下級の公務員の中から任用する。

五級公務員への昇進任用に当たっては昇任試験を経るが、必要な場合には大統領令の定めるところにより人事委員会の議決を経て任用することができる。

Hosei University Repository

六級以下の公務員への昇進任用に当たっては必要と認める場合には大統領令の定めるところにより昇進試験を併用することができる。昇任試験による昇進は昇任試験合格者の中から大統領令で定める昇進任用順位によって任用する。ただし、公開競争昇進試験または特別市・広域市単位別で実施した技術職列五級公務員及び研究または特殊技術職列の公務員中五級公務員に相当する公務員への一般昇進試験に合格して昇進候補者名簿に登載された者の任用方法は新規任用と同様に昇進任用候補者の最高順位者から三倍の数の範囲内から任命するといった方法が採られる。

昇進任用に当たっては人事委員会の事前審査を経ることとされており、市・郡・区の副市長・副郡守・副区庁長への昇進任用の事前審査の場合は、人事委員長の職務は、委嘱委員の中から互選された者が行う。

任用権者は大統領令が定めるところにより勤務成績評定・経歴評定その他能力の実証による順位によって職級別に昇進候補者名簿を作成する。ただし、優秀な人材の確保と昇進機会の均衡維持のために特別市長または広域市長は当該特別市・広域市及び郡・区所属技術職列六級公務員及び研究または特殊技術職列の公務員中六級公務員に相当する公務員について郡守・区庁長が作成した昇進候補者名簿をもとに大統領令で定めるところにより特別市・広域市単位別で昇進候補者名簿を統合して作成することができる（第三八条・第三九条）。なお、優秀公務員等に対しては特別昇進の途が開かれている（第三九条の三）。

また、試補任用（第二八条）において、「五級公務員を新規任用する場合には一年、六級以下公務員及び技能職公務員を新規任用する場合には六月の試補で任用し、その勤務機関中に勤務成績が良好な場合には正規の公務員として任用する。ただし、大統領令が定める場合には試補任用を免除するか又はその期間を短縮することができる（改正八一）。」と規定している。

Hosei University Repository

（十八）職階制（職位分類制）

戦後の公務員制度改革の際に採択されが、実際には施行されることのなかった「職階制」が、米国の影響の痕跡として公務員法制に残っているのは、日韓の共通点である。

職階制に関する規定として、日本の地公法は、第二三条（職階制の根本基準）において、①人事委員会を置く地方公共団体は、職階制を採用するものとする（第一項）他に、②職階別に関する計画は、条例で定める、③職階制に関する計画の実施に関し必要な事項は、前項の条例に基き人事委員会規則で定める、④人事委員会は、職員の職を職務の種類及び複雑と責任の度に応じて分類整理しなければならない、⑤職階制においては、同一の内容の雇用条件を有する同一の職級に属する職については、同一の資格要件を必要とするとともに、当該職についている者に対しては、同一の幅の給料が支給されるように、職員の職の分類整理がなされなければならない、⑥職階制に関する計画を実施するに当っては、人事委員会は、職員のすべての職をいずれかの職級に格付しなければならない、⑦人事委員会は、臨時、職員の職の格付を審査し、必要と認めるときは、これを改訂しなければならない、⑧職階制を採用する地方公共団体においては、職員の職について、職階制によらない分類をすることができない。ただし、この分類は、行政組織の運営その他公の便宜のために、組織上の名称又はその他公の名称を用いることを妨げるものではない、⑨職階別に関する計画を定め、及び実施するに当っては、国及び他の地方公共団体の職階制に照応するように適当な考慮が払われなければならないと規定されている。

他方、韓国の地公法は、第二二条（職位分類制の確立）において、職位分類制については、「すべての職位を職務

Hosei University Repository

の種類・困難性及び責任度に従い階級及び職級別に分類するものの、同一の職級に属する職位については同一の資格要件を必要とし、同一の報酬が支給されるように分類しなければならない。」（第二項）とし、「地方自治団体の長は、法令が定めるところにより、職位分類制の適用を受けるすべての職位をある一の職級に配定（配置）しなければならない。」（第二三条）と定めている。

このように、韓国の公務員制度においては、いわゆる職務職階制である職位分類制が採られている。現在、一般職の職級は一級から九級まで、技能職の職級は一から一〇級までとされている（第四条）。韓国では、職の種類、形態によって公務員を細かく分類し、給料表と連動させることにより、厳格に職務職階制を運用し、日本のような複数格付けや枠外級はなく、また、最高到達級、定年等を制度的に差別化してきており、職員同士も厳格に階級を意識するといった現状にある。一般職地方公務員の職級別人数は、最高到達級が六級の職員が多い。

（七）報酬等の勤務条件

日本の地公法が、給与等の勤務条件につて、第二四条（給与、勤務時間その他の勤務条件の根本基準）において、「職員の給与は、その職務と責任に応ずるものでなければならない。」し、できるだけ速やかに達成されるべきとしており、「職員の給与は、生計費並びに国及び他の地方公共団体の職員並びに民間事業の従事者の給与その他の事情を考慮して定められなければならない。」、「職員は、他の職員の職を兼ねる場合においても、これに対して給与を受けてはならない。」、「職員の勤務時間その他職員の給与以外の勤務条件を定めるに当っては、国及び他の地方公共団体の職員との間に権衡を失しないように適当な考慮が払われなければならない。」、「職員の給与、勤務時間その他の勤

Hosei University Repository

務条件は、条例で定める。[43]」とする「勤務条件の法定主義」を採択していることに加え、特に認められる場合を除き、「通貨で、直接職員に、その全額を払う。」という給与払いの三原則が明示されている。

他方、韓国の地公法も、第四四条（報酬決定の原則）において、「公務員の報酬は、一般の標準生計費・民間の賃金その他の事情を考慮した上、職務の困難性及び責任の程度に相応するように定める。」と規定している。

地方公務員の報酬に関するすべての事項は、法令によって定められており、特に給与及び諸手当については、一律に『地方公務員法』、『地方公務員報酬規程』（一九八六年一二月三一日大統領令第一二〇五七号）、『地方公務員手当規程』（一九八三年二月一日大統領令第一一〇三四号）で規定されている。具体的には、公務員の俸給・号俸及び昇給に関する事項、手当に関する事項、報酬の支給方法、報酬の計算その他報酬支給に関する事項は大統領令で定めるとされている（第四五条）。また、「地方公務員報酬規定」第四条で一般職公務員の俸給額は国家公務員一般職俸給表を準用する旨が規定されており、一般職公務員以外の地方公務員も国家公務員とほとんど同じ俸給表が適用されている（年俸制適用公務員を除く）。

このように、地方公務員の給与及び諸手当の額・支給内容はすべて国家公務員の場合と同じであり、地方公共団体毎に額が違う日本の制度とは異なっている。なお、一九九九年度から、従来の俸給表適用とは別に、地方公務員の競争力強化、生産性向上のため年俸制を導入、それに加えて能力と業務実績を重視した成果給報酬体系が実施された。すなわち、政務職は「固定給的年俸制」を、一級から三級の一般職公務員、これに相当する別定職公務員及び契約職公務員は「成果給的年俸制」が導入された。一般職俸給表は、職位に応じて職級が一級から九級まで、号俸が一号俸から三二号俸に分かれている。

Hosei University Repository

また、勤務時間・休暇等、公務員の服務に関する事項は、地公法または同法に基づく大統領令で規定する事項を除いては、地方自治団体の条例で定めることとされている（第五九条）。したがって、勤務時間、休暇等については、条例で定められている。

なお、週五日勤務制導入の機運の高まりを受け、行政機関において二〇〇二年四月から月一回、第四週の土曜日を休務とすることを試験的に導入した。各地方自治団体でもそれぞれ個別に実施されており、例えば、ソウル市では七月から、週休二日制を試験的に実施し、ソウル市と傘下機関である二五の自治区において、一部部署を除いた全職員は七月二七日から毎月第四土曜日は休務することになる。土曜閉庁により減る勤務時間については、週一回一時間ずつ特定の曜日に補充勤務することになり、総労働時間（週四四時間）は減らない。

（八）分限と懲戒

地方公務員の分限及び懲戒に関する基準は、日本の地公法の第二七条において、「すべて職員の分限及び懲戒については、公正でなければならない。」とし、分限に対して「職員は、この法律で定める事由による場合でなければ、その意に反して、降任され、若しくは免職されず、この法律又は条例で定める事由による場合でなければ、その意に反して、休職されず、又、条例で定める事由による場合でなければ、その意に反して降給されることがない。職員は、この法律で定める事由による場合でなければ、懲戒処分を受けることがない。」とする一方、第二八条（降任、免職、休職等）においては、「職員が、次の各号の一に該当する場合においては、その意に反して、これを降任し、又は免職することができる。①勤務実績が良くない場合、②心身の故障のため、職務の遂行に支障があり、又はこれに堪え

Hosei University Repository

ない場合、③前二号に規定する場合の外、その職に必要な適格性を欠く場合、④職制若しくは定数の改廃又は予算の減少により廃職又は過員を生じた場合」と限定しており、休職に関しても、「心身の故障のため、長期の休養を要する場合及び刑事事件に関し起訴された場合」を除き、その意に反して休職されることはなく、「職員の意に反する降任、免職、休職及び降給の手続及び効果は、法律に特別の定がある場合を除く外、条例で定めなければならない。」と規定している。

また、懲戒についても、「職員が次の各号の一に該当する場合においては、これに対し懲戒処分として戒告、減給、停職又は免職の処分をすることができる。」と規定しているが、各号とは、「①この法律若しくは第五七条に規定する特例を定めた法律又はこれに基づく条例、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違反した場合、②職務上の義務に違反し、又は職務を怠った場合、③全体の奉仕者たるにふさわしくない非行のあった場合（改正九九）」がそれであり、「職員の懲戒の手続及び効果は、法律に特別の定がある場合を除く外、条例で定めなければならない。」と定めている。

他方、韓国の地公法においては、第六〇条（身分保障の原則）において、「公務員は、刑の宣告・懲戒又はこの法律が定める事由に依らず、その意思に反する休職・降任又は免職されてはならない。ただし、一級公務員はその限りではない（改正八一）。」とする一方、「公務員が次の各号の一に該当する場合、任用権者は職権により免職することができる（改正八一）。①地方自治団体の廃置・分合及び職制と定員の改廃又は予算の減少等により廃職又は過員となった場合、②休職機関の満了又は休職事由が消滅された後にも職務に復帰又は職務を行うことができない場合、③転職試験において三回以上不合格した人手職遂行能力が不足していると認められる場合、④徴兵検査・入営又は召集

Hosei University Repository

の命令を受けたにもかかわらず理由なしでこれを拒否又は軍服務のために休職中の人が在営中に軍務を離脱した場合、⑤第六五条の二第三項の規定により待機命令を受けた人がその期間中において能力又は勤務成績の向上が期待できないと判断される場合、⑥当該職級において職務を遂行するに必要な資格証の効力が消失又は免許が取り消され担当業務を遂行することができなくなった場合」を定めた「職権免職」（第六二条）、「公務員が次の各号の一に該当する場合、任用権者は本人の意思にかかわらず休職を命令しなければならない（改正六六）。①身体・精神上の障害により長期療養を要する場合、②『兵役法』による兵役義務を果たすために徴集又は召集された場合、③天災・地変又は戦時事変やその他事由により生死又は住所が不明となった場合、④その他法律の規定により義務を遂行するために職務を離脱することになった場合」を定めた「休職」（第六三条）、「任用権者は、次の各号の一に該当する人に対しては職位を賦与しないことができる。（改正九四）。①職務遂行能力が不足する又は勤務成績が非常に不良な人、②罷免・解任・免職に該当する懲戒議決が要求されている人、③刑事事件で起訴されている人（略式命令が請求された者は除く。）」とした「職位の解除」（第六五条の二）、そして、「任用権者は、職制又は定員の変更や予算の減少等により職位が廃止あるいは降等され過員された場合や本人が同意する場合には所属公務員を降任することができる。」と定めた「降任」（第六五条の三）についての規定を設けている。

また、懲戒については、第六九条（懲戒事由）において、「公務員が次の各号の一に該当する場合においては、懲戒議決の要求をしなければならず、同懲戒議決の結果に従い懲戒処分をしなければならない（改正八一）。①この法律又はこの法律に基づく命令や地方自治団体の条例又は規則に違反した場合、②職務上の義務（他の法令においても公務員の身分に対して賦与された義務を含む。）に違反又は職務に怠慢した場合、③公務員の品位を損傷する行為を

Hosei University Repository

した場合」とし、その懲戒の種類としては、「罷免・解任・停職・減奉及び譴責」（第七〇条）と定めた。「停職は、一月以上三月以下の期間とするが、停職処分を受けた者はその期間中公務員の身分は保有できるが職務に従事することはできない上、報酬の三分の二を減奉する（新設八一）。」他、「減奉は一月以上三月以下の期間、報酬の三分の一を減奉する（改正八一）。」、「譴責は、前過（以下、前科という。）に対して訓戒し悔改させる。」と規定している。

（九）定年（停年）

地方公務員の定年（退職）については、日本の地公法が、第二八条の二（定年による退職）において、「職員は、定年に達したときは、定年に達した日以後における最初の三月三一日までの間において、条例で定める日（「定年退職日」）に退職する（改正九九）」と規定しているのに対し、韓国の地公法においては、第六六条（定年）において、①一級ないし九級の一般職公務員のうち、五級以上の公務員は六〇歳、その六級以下の公務員は五七歳、一般職公務員のうち研究官及び指導官は六〇歳、その研究士及び指導士は五七歳、その他特殊技術職列の公務員は五七歳ないし六〇歳、そして技能職公務員のうち防護職列公務員は五九歳、その他の職列の公務員は五〇歳ないし五七歳として、職種・階級によって定年の規定が異なっているのがその特徴である。また、第六六条の二においては、名誉退職等を定め、「公務員として二〇年以上を勤務した人が定年前に自進して退職（依頼退職）する場合には予算の範囲内で名誉退職手当を支給することができる。」・「地方自治団体の廃置・分合、職制と定員の改廃又は予算の減少により廃職又は過員となった場合、二〇年以下勤務の人が定年前に自進して退職する場合には予算の範囲内で退職手当を支給することができる（新設九八）。」としている点が特徴である。

Hosei University Repository

（一〇）服務の基本基準

地方公務員の服務に関しては、日本の地公法が、第三〇条において、服務の根本基準として、「すべて職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当っては、全力を挙げてこれに専念しなければならない。」と規定し、「服務の宣誓」（第三一条）・「法令等及び上司の職務上の命令に従う義務」（第三二条）・「信用失墜行為の禁止」（第三三条）・「秘密を守る義務」（第三四条）・「職務に専念する義務」（第三五条）等を服務の基準としている。

他方、韓国の地公法は、「公務員は、就任するときに所属機関長の前で条例が定めるところにより宣誓をしなければならない。」とする「服務宣誓」（第四七条）をはじめ、「すべての公務員は、法規を遵守し、誠実にその業務を遂行しなければならない。」とする「誠実の義務」（第四八条）、「公務員は、職務を遂行するに当たって所属上司の職務上の命令に服従しなければならない。ただし、それに対する意見を陳述することができる。」とする「服従の義務」（第四九条）、「公務員は、住民全体の奉仕者として親切で公正な執務をしなければならない。」という「親切・公正の義務」（第五一条）、「公務員は、職務上で知り得た秘密を厳守しなければならない（改正〇二）。」とする「秘密厳守の義務」（第五二条）、「公務員は、職務に関連し直接又は間接を問わず謝礼・贈与又は饗応を授受することができない。」とする「清廉の義務」（第五三条）、「公務員は、その品位を損傷する行為をしてはならない。」とする「品位維持の義務」（第五五条）等が公務員の服務基準として定められている。

Hosei University Repository

（一一）政治的行為の制限及び兼職禁止

その上、地方公務員に対する禁止行為として、日本の地公法においては、第三六条（政治的行為の制限）で、「職員は、政党その他の政治的団体の結成に関与し、若しくはこれらの団体の役員となってはならず、又はこれらの団体の構成員となるように、若しくはならないように勧誘運動をしてはならない。」等の制限の他に、「職員は、地方公共団体の機関が代表する使用者としての住民に対して同盟罷業、怠業その他の争議行為をし、又は地方公共団体の機関の活動能率を低下させる怠業的行為をしてはならない。又、何人も、このような違法な行為を企て、又はその遂行を共謀し、そそのかし、若しくはあおってはならない。」とする「争議行為等の禁止」（第三七条）、「職員は、任命権者の許可を受けなければ、営利を目的とする私企業を営むことを目的とする会社その他の団体の役員その他人事委員会規則（人事委員会を置かない地方公共団体においては、地方公共団体の規則）で定める地位を兼ね、若しくは自ら営利を目的とする私企業を営み、又は報酬を得ていかなる事業若しくは事務にも従事してはならない。」とする「営利企業等の従事制限」（第三八条）が規定されている。

これに対し、韓国の地公法においては、「公務員は、政党その他政治団体の結成に関与又は参加することができない。」・「公務員は、選挙において特定政党又は特定人の支持や反対のために次の各号の一に該当する行為をしてはならない。①投票への参加又は不参加を勧誘すること、②署名運動を企画・主催、勧誘すること、③文書又は図書を公共施設等に掲示又は掲示させること、④寄付金品を募金又は募金させる、あるいは公共資金を利用又は利用させること、⑤他人に対し、政党その他政治団体に加入又は加入しないように勧誘すること」を定めた「政治運動の禁止」

Hosei University Repository

（第五七条）の他に、「公務員は、労働運動その他公務以外のことのための集団行為をしてはならない。ただし、事実上で労務に従事する公務員はその限りではない。」と定めている「集団行為の禁止」（第五八条）、「公務員は、公務以外の営利を目的とする業務に従事することができない上、所属機関の長の許可なしで他の職務を兼職することはできない。」・「第一項の規定による営利を目的とする業務の限界は、大統領令で定める（改正六六）。」を定めた「営利義務の兼職禁止」（第五六条）等が政治的行為の禁止として規定されている。

（一二）研修

日本の地公法は、第三九条（研修）において、「職員には、その勤務能率の発揮及び増進のために、研修を受ける機会が与えられなければならない。」とする一方、「地方公共団体は、研修の目標、研修に関する計画の指針となるべき事項その他研修に関する基本的な方針を定めるものとする（追加〇四）。」・「人事委員会は、研修に関する計画の立案その他研修の方法について任命権者に勧告することができる。」ことが定められている。

他方、韓国の地公法においては、第七四条（訓練）において「すべての公務員と試補公務員になる者は担当職務と関連する学識・技術及び応用能力の培養のために法令が定めるところに従い訓練を受けなければならない（改正七三）。」とすると規定している。地方公務員の研修に対しては、韓国の場合、「訓練」という用語を用いているのが特徴であり、勤務評定に反映することが定められている。

Hosei University Repository

（一三）勤務成績の評定（勤務評定）

地方公務員の勤務成績の評定に対しては、日本の地公法が、第四〇条（勤務成績の評定）において、「任命権者は、職員の執務について定期的に勤務成績の評定を行い、その評定の結果に応じた措置を講じなければならない。」・「人事委員会は、勤務成績の評定に関する計画の立案その他勤務成績の評定に関し必要な事項について任命権者に勧告することができる。」としているのに対し、韓国の地公法は、第七六条（勤務成績の評定）において、「任用権者は、定期又は随時に所属公務員の勤務成績を客観的かつ厳正に評価しこれを人事管理面に反映しなければならない（改正九八）。」・「第一項の規定による勤務成績評定の結果、勤務成績が優秀な人に対しては賞与金の支給や特別昇給を行うことができる（改正九九）。」・「第一項の勤務成績評定に関する事項は大統領令で定める（改正六六）。」と規定している。

（一四）不服申立て

地方公務員の不服申立てについては、日本の地公法が、第四九条（不利益処分に関する説明書の交付）において、「命権者は、職員に対し、懲戒その他その意に反すると認める不利益な処分を行う場合においては、その際、その職員に対し処分の事由を記載した説明書を交付しなければならない。」とし、「職員は、その意に反して不利益な処分を受けたと思うときは、任命権者に対し処分の事由を記載した説明書の交付を請求することができる。」と規定している。また、第四九条の二において、「前条第一項に規定する処分を受けた職員は、人事委員会又は公平委員会に対してのみ行政不服審査法による不服申立て（審査請求又は異議申立て）をすることができる。」とし、知った日から一

Hosei University Repository

年間を有効期限とし、審査及び審査の結果執るべき措置（第五〇条）において、「第四九条の二第一項に規定する不服申立てを受理したときは、人事委員会又は公平委員会は、直ちにその事実を審査しなければならない。この場合において、処分を受けた職員から請求があったときは、口頭審理を行わなければならない。口頭審理は、その職員から請求があったときは、公開して行わなければならない。」と定めるとともに、「不服申立ての手続等」（第五一条）、「不服申立てと訴訟との関係（第五一条の二）」についても規定を設けている。

他方、韓国の地公法は、第六七条（処分事由説明書の交付及び審査の請求）において、「任用権者が公務員に対し懲戒処分を行う場合や降任・休職・職位解除又は免職処分を行う場合にはその公務員に対し処分の事由が記載された説明文を添付しなければならない。ただし、本人の願いにより降任・休職又は免職処分の場合はその限りではない（改正八一）。」と定めるとともに、第六七条の二（苦衷処理、以下苦情処理という。）において、「公務員は、誰もが人事・組織・処遇等の各種勤務条件とその他身上問題に対し人事相談や苦情の審査を請求することができ、任用権者はこれを事由に不利益な処分や待遇をしてはならない（改正九一）。」と定めている。

（一五）人事交流及び中央政府の協力

地方公務員制度における国又は他の地方公共団体との人事交流等について、日本の地公法は、第五九条（総務省の協力及び技術的助言）において、「総務省は、地方公共団体の人事行政がこの法律によって確立される地方公務員制度の原則に沿って運営されるように協力し、及び技術的助言をすることができる（改正九九）。」としているのに対し、韓国の地公法は、第八〇条（国家公務員との交流）において、「この法律の規定により任用された公務員は、その職

Hosei University Repository

に相応する国家公務員に任用できる。」・「第一項の規定により公務員を国家公務員に任用しようとする場合には国家公務員法の規定による特別採用試験を受けなければならない。ただし、第三二条第三項の規定により新規任用及び昇進試験を経た五級以上の公務員に対してはこれを免除する。」・「公務員が国家公務員に任用された場合の経歴計算において地方公務員として在職した期間は国家公務員として在籍した期間としてみなす。」と規定する他、第八一条（地方自治団体の人事行政に関する指揮・監督）において、「教育人的資源部長官又は行政自治部長官は、市・道の人事行政がこの法律によって運営されるよう指導・監督し、市・道知事は当該市・道の管轄区域内の市・郡・区の人事行政がこの法律により運営されるよう指導・監督しなければならない（改正〇一、全文改正九九）。」と定めており、その集権的構造の一片面をよくあらわしている。

韓国では、行政自治部と広域自治団体、広域自治団体と基礎自治団体との交流が活発に行われている。制度的には、人事交流協議会が定める人事交流基準に従い人事交流案を作成し地方自治団体の長に人事交流を勧告することにより行われている（第三〇条の二）。このほか、地方自治団体の長は、他の地方自治団体の長の同意を得て、その所属公務員を転入できる（第二九条の三）。

教育人的資源部長官または行政自治部長官は、人員の均衡ある配置と地方自治団体の発展のため、教育人的資源部または行政自治部と地方自治団体相互間の人事交流の必要があると認める場合は、教育人的資源部または行政自治部に設置する人事交流協議会が定める人事交流基準に従い人事交流案を作成し当該地方自治団体の長に人事交流を勧告することができる。その場合、地方自治団体の長は、正当な事由がない限り、受け容れなければならないこととされている。

Hosei University Repository

なお、二〇〇三年八月には、地域協力官（国家公務員）が制度化され、行政自治部から各広域自治団体（ソウル特別市を除く。）に派遣されている。地域協力官は中央部署の推進戦略および情報を地方に提供して、地方世論および建議事項を取りまとめて、中央に報告する任務を引き受けるとともに、地域内住民の要望事業、国家政策に対する地域の反発、地域内解決が困難な集団民願等の解決方策に対する中央政府の支援と協調を建議する役割を担当する。

他方、特別市・広域市・道知事は、当該地方自治団体及び管轄区域内の地方自治団体との相互間の人事交流必要があると認める場合には、当該特別市・広域市・道に設置する人事交流協議会が定める人事交流基準に従い人事交流案を作成し管轄区域内の地方自治団体の長に人事交流を勧告することができる。その場合、当該地方自治団体の長は、正当な事由がない限り、受け容れなければならないこととされている。なお、広域自治団体においては、新規採用よりむしろ基礎自治団体の優秀な人材を抜擢補充する形をとってきた。

七　地方公務員法における日韓の違い

日韓における地方公務員法の条文構成は、大まかな構成においては非常に類似しているが、近年の改革成果を反映して比較してみれば、いくつかの点において大きく異なっている。例えば、公務員社会の閉塞感の打破と公務組織の風通しを良くするために導入された「開放型職位制度」、上司による「職権免職」などは、社会の民主化や人事行政の歴史的形成の違いから生じる差である。以下では、地方公務員法の条文上における相違点についてその規定内容を紹介する。

Hosei University Repository

（一）条例主義

（人事委員会及び公平委員会並びに職員に関する条例の制定）（日地公法）

第五条　地方公共団体は、法律に特別の定がある場合を除く外、この法律に定める根本基準に従い、条例で、人事委員会又は公平委員会の設置、職員に適用される基準の実施その他職員に関する事項について必要な規定を定めるものとする。ただし、その条例は、この法律の精神に反するものであってはならない。

二　第七条第一項又は第二項の規定により人事委員会を置く地方公共団体においては、前項の条例を制定し、又は改廃しようとするときは、当該地方公共団体の議会において、人事委員会の意見を開かなければならない。

（二）人事管理の電算化[44]

（人事管理の電子化）（韓地公法）[45]

第六条の二　地方自治団体の長は、公務員の人事管理を科学化するために公務員の人事記録をデーターベース化して管理し、人事業務を電子的に処理できるシステムを構築・運営することができる。

二　第一項の規定によるシステムの構築・運営等に関して必要な事項は大統領令で定める（本条新設〇二）。

（三）試験の加点制度及び国家有功者の優先任用

（新規任用試験の加点）（韓地公法）

Hosei University Repository

第三四条の二　国家技術資格法その他の法令により資格を取得した人が公務員新規任用試験に応試する場合には大統領令が定めるところにより一定の点数を加算することができる（本条新設九七）。

（国家有功者の優先任用）

第四〇条　公務員の任用に当たって国家有功者は法律に定めるところにより優先的に任用しなければならない。

（四）外国人の任用

（外国人の任用）（韓地公法）

第二五条の二　地方自治団体の長は、公権力の行使や政策決定その他国家安保及び機密に関係する分野以外の研究・技術・教育等の特定の分野の職位に対しその資格要件に適合な国民を任用することが難しい場合、期間を設け必要最小限の範囲内で大統領令が定めるところにより外国人を公務員として任用することができる（本条新設〇二）。

（五）開放型職位制度

（開放型職位）（韓地公法）

第二九条の四　市・道知事は、当該機関の職位のうち、特に専門性が要求される場合や効率的な政策遂行のために必要と判断され、公職内部又は外部から適格者を任用する必要がある職位についてはこれを開放型職位として指定し運営することができる。ただし、地方自治法等関係地方自治団体の組織関係法令や条例・規則の規定により一級ないし四級公務員、又はこれに相当する公務員として任用できる職位（課長又はこれに相当する職位以上の職位を指す、以

Hosei University Repository

下同じ。）のうち、契約職公務員として任用できる職位はこれを開放型職位とみる。

二　市・道知事は、第一項の規定による開放型職位については大統領令が定めるところに従い、職位別の職務の内容・特性を考慮し、職務遂行要件を設定したうえ、その要件を満たした人を任用する。

三　市・道知事は、開放型職位を指定又は変更、職位別の職務遂行要件の設定又は変更する場合には予め当該人事委員会の審議を経たうえ、大統領令が定めるところに従い行政自治部長官と協議しなければならない。

四　開放型職位の任用候補者の選抜試験は、第三二条第三項及び第四項の規定にかかわらず、当該地方自治団体の人事委員会がこれを実施する。

五　その他の開放型職位の運営等に関しての必要な事項は、大統領令で定める（本条新設〇〇）。

（一八）定年の特例及び再任用・再雇用

（定年による退職の特例）（日地公法）

第二八条の三　任命権者は、定年に達した職員が前条第一項の規定により退職すべきこととなる場合において、その職員の職務の特殊性又はその職員の職務の遂行上の特別の事情からみてその退職により公務の運営に著しい支障が生ずると認められる十分な理由があるときは、同項の規定にかかわらず、条例で定めるところにより、その職員に係る定年退職日の翌日から起算して一年を超えない範囲内で期限を定め、その職員を当該職務に従事させるため引き続いて勤務させることができる（改正九九）。

二　任命権者は、前項の期限又はこの項の規定により延長された期限が到来する場合において、前項の事由が引き続

Hosei University Repository

き有すると認められる十分な理由があるときは、条例で定めるところにより、一年を超えない範囲内で期限を延長することができる。ただし、その期限は、その職員に係る定年退職日の翌日から起算して三年を超えることができない（改正九九）。

（定年退職者等の再任用）

第二八条の四　任命権者は、当該地方公共団体の定年退職者等（第二八条の二第一項の規定により退職した者若しくは前条の規定により勤務した後退職した者又は定年退職日以前に退職した者のうち勤続期間等を考慮してこれらに準ずるものとして条例で定める者をいう。以下同じ。）を、従前の勤務実績等に基づく選考により、一年を超えない範囲内で任期を定め、常時勤務を要する職に採用することができる。ただし、その者がその者を採用しようとする職に係る定年に達していないときは、この限りでない（全文改正九九）。

二　前項の任期又はこの項の規定により更新された任期は、条例で定めるところにより、一年を超えない範囲内で更新することができる（全文改正九九）。

三　前二項の規定による任期については、その末日は、その者が条例で定める年齢に達する日以後における最初の三月三一日までの間において条例で定める日以前でなければならない（全文改正九九）。

四　前項の年齢は、国の職員につき定められている任期の末日に係る年齢を基準として定めるものとする（全文改正九九）。

五　第一項の規定による採用については、第二二条第一項の規定は、適用しない（全文改正九九。）

（再雇用）

Hosei University Repository

第二八条の五　任命権者は、当該地方公共団体の定年退職者等を、従前の勤務実績等に基づく選考により、一年を超えない範囲内で任期を定め、短時間勤務の職（当該職を占める職員の一週間当たりの通常の勤務時間が、常時勤務を要する職でその職務が当該短時間勤務の職と同種のものを占める職員の一週間当たりの通常の勤務時間に比し短い時間であるものをいう。第三項及び次条第二項において同じ。）に採用することができる（追加九九）。

二　前項の規定により採用された職員の任期については、前条第二項から第四項までの規定を準用する（追加九九）。

三　短時間勤務の職については、定年退職者等のうち第二八条の二第一項から第三項までの規定の適用があるものとした場合の当該職に係る定年に達した者に限り任用することができるものとする（追加九九）。

第二八条の六　第二八条の四第一項本文の規定によるほか、地方公共団体の組合を組織する地方公共団体の任命権者にあっては当該地方公共団体が組織する地方公共団体の組合の定年退職者等を、地方公共団体の組合の任命権者にあっては当該地方公共団体の組合を組織する地方公共団体の定年退職者等を、従前の勤務実績等に基づく選考により、一年を超えない範囲内で任期を定め、常時勤務を要する職に採用することができる。この場合においては、同項ただし書及び同条第五項の規定を準用する（追加九九）。

二　前条第一項の規定によるほか、地方公共団体の組合を組織する地方公共団体の任命権者にあっては当該地方公共団体が組織する地方公共団体の組合の定年退職者等を、地方公共団体の組合の任命権者にあっては当該地方公共団体の組合を組織する地方公共団体の定年退職者等を、従前の勤務実績等に基づく選考により、一年を超えない範囲内で任期を定め、短時間勤務の職に採用することができる。この場合においては、同条第三項の規定を準用する（追加九九）。

Hosei University Repository

三　前二項の規定により採用された職員の任期については、第二八条の四第二項から第四項までの規定を準用する（追加九九）。

（七）人事行政の運営状況等の公表

（人事行政の運営等の状況の公表）（日地公法）

第五八条の二　任命権者は、条例で定めるところにより、毎年、地方公共団体の長に対し、職員（臨時的に任用された職員及び非常勤職員（第二八条の五第一項に規定する短時間勤務の職を占める職員を除く。）を除く。）の任用、給与、勤務時間その他の勤務条件、分限及び懲戒、服務、研修及び勤務成績の評定並びに福祉及び利益の保護等人事行政の運営の状況を報告しなければならない（追加〇四）。

二　人事委員会又は公平委員会は、条例で定めるところにより、毎年、地方公共団体の長に対し、業務の状況を報告しなければならない（追加〇四）。

三　地方公共団体の長は、前二項の規定による報告を受けたときは、条例で定めるところにより、毎年、第一項の規定による報告を取りまとめ、その概要及び前項の規定による報告を公表しなければならない（追加〇四）。

八　結びに変えて

――「民主性」と「能率性」の交差――

地方公務員法の形成過程と規定内容、改革の動向、地方公務員法の条文内容の比較を主な課題としている本稿は、

Hosei University Repository

日韓両国における地方公務員制度の特徴と相違についての考察を通じて公務員制度の鳥瞰図を描き出し、今後の比較官僚制研究のための道具を用意するものでもあった。

日韓における地方公務員制度の形成過程と法の規定内容における特徴は、地方公務員法のもつ性格の究明によって明らかになると考えられる。言い換えれば、法の規定内容においての制度志向がその制度的特徴を構成するということである。もちろん、こうした「公式化」としての制度志向は、法制度の制定当時の政治社会の状況などに起因する制定過程の分析のみならず、その後の法改正など変化の分析をも必要とする。これまでの分析・比較を通じて、日韓の地方公務員制度は、①法制度の形式、②法制度の運用、③法制度の改革という三つの視点において次のような特徴をもつといえる。

まず、①法制度の形式（存在形式ないし表現形式）については、ともに国家公務員制度から切り離された形で存在しており、両方ともその制定の目的において、「地方自治の実現」・「住民の福利の増進」・「地方公務員制度の確立」などを掲げている点において共通性が認められるものの、韓国の地公法はその形式的な面において前者よりは後者における人事管理の原則的基準を定めたに過ぎないというのが特徴である。言い換えれば、日本の地公法が、身分法（基本法及び特別法）をはじめ、組織法、関係法、自治法規との各種規定により、重層的かつ複合的に構成されているのに比べ、韓国の地公法はそれほどではない。こうした差は、法制度上においての地方公務員の範囲、すなわち、職種・職務内容及び責任の度合をことにする地方公務員を同一の法規によって規制するために生じる問題であるが、[46] それは規定する地方公務員数の差からくる問題でもある。

また、日本の地公法が画一性の排除、すなわち、地公法や地方自治法は、地方公務員制度における根本基準や大綱

Hosei University Repository

を定めるにとどめ、自治体におけるサービスの多様性と地方自治の本旨の実現のために勤務条件などを各自治体において自治法規の条例をもって定める「条例主義」を採択していることに大きな違いがあるといえる。

その上、労働基本権の制限や政治的行為の禁止などを除き、日本の地公法の根本基準の多くは、「労働基準法」を準用しており、公務員の労働組合の設立が地公法の制定当時から認められているのに対し、韓国の場合は最近になってようやく法制度上において認められるようになったものの、長い間硬く禁じられてきたため、地方公務員の労働者性には組織的・社会的抵抗と大きなイデオロギー上のアレルギーが存在している。(47)

次の②法制度の運用に関しては、制度と運用における乖離現象を指摘しなければならない。すでに多くの研究が指摘しているように、地方公務員法が定めている制度規定の内容と実際の運用状況は大きくかけ離れている。(48) この乖離は、地方公務員制度における自律性に起因するものであり、こうした自律性に関する機能麻痺は、その多くが市民の目線から見えない密室における意思決定が原因である。中でも、大阪市（日本）の厚遇問題や特殊勤務手当問題、韓国の一部自治体における旅費や手当を巡る不正など、いわゆる勤務条件をめぐって制度基準から逸脱した裁量行為の多くは従来の慣行をそのまま適用する「前例踏襲主義」及び年功的慣行の典型であり、多くの制度改革提言は、「情報公開」による「透明性」の確保をその対案として提示している。

しかし、こうした問題は制度規定と運用実態の乖離における部分的なものであり、その全体像が解明されているとはいえない。この乖離現象の解決のためには、「国公準拠」と「地方自治の本旨の実現」という方向性を異にする二重規範の中での矛盾した制度運用の状況の解消が前提されるべきであるが、こうした構造的課題を曖昧にしたまま「開放」と「競争」による市場主義改革が進行中であり、財政的な課題を抱える多くの地方自治体は総額人件費の削

Hosei University Repository

減という難しい選択の中に置かれており、人事行政における運用慣行の是正への取り組みに積極的にはなれないのが現実である。

最後の③改革の方向性に関しては、必然的にこうした乖離現象の解決に向けていくことになるが、それは日韓の地方公務員制度における「制度規定に対する規律の強化」と「自律的な職員制度の構築」の二つによって集約することができる。まず、「制度規定に対する規律の強化」は、今年の地方公務員法改正案が示すとおり、制度規定からかけ離れた任意的運用の修正として、地方公務員に対する世論の強さが反映する形で進められていくと考えられる。また、「自律的な職員制度の構築」は、地方分権改革の進行と「能力・実績主義」の浸透を背景に、「国公準拠」・「均衡」による横並びの人事制度の運用が困難となったこと、人事行政に関する情報公開などにより自治体経営関する説明責任（accountability）の要求は日々増していくことが予測される。こうした傾向は、地域に準拠する均衡の確保と実績の立証による人事制度を柱とする「自治体職員制度」の構築を促すことになる。すなわち、「地方公務員制度」から「自治体職員制度」への転換である。

戦前における「天皇の官吏」からの脱却及び「対民衆官紀」の確立を目指してきた戦後における日本の地方公務員制度は、その「民主化」と「地方自治」に対する深い思いの故に、制限された労働基本権とその代償措置としての「人事院」の設置という日本的変容を成し遂げてきた。しかし、戦前の経験から戦後の地方公務員制度における重点は「民主的公務員制の確立」に過渡に傾斜している感があり、現在の市場主義改革はその傾斜の修正と、民間との比較においてもっと「能率的」であることを要求されているように考えられる。

他方、植民地支配からの解放、朝鮮戦争という戦後の混乱に終止符を打ち、近代的民主国家の建設という二重課題

Hosei University Repository

への対応が求められた一九六〇年からの韓国の「権威主義体制」においての地方公務員制度は、祖国統一までの地方自治制度の保留と労働基本権の制限という韓国的状況の中で、もっぱら中央集権体制の出先機関としての役割を担うに過ぎなかった。その結果、中央の国家公務員との同質性への傾斜が目立つ一方、公務員の労働者性に対する自己否定を通じてエリート集団としての社会的地位を獲得した。長く続いた権威主義体制によるこうした公務員集団の偏向は、「機械的能率」を重んじる政策運用の中で構造化され、市民への奉仕とはかけ離れた専門集団として君臨してきた。その結果、一九九七のＩＭＦ以降の「反腐敗運動」において見られるように、「腐敗と無態」の代表集団として社会改革の的となっており、日本以上に厳しいバッシングを受け、「公務員制度の民主化」に向けての改革が進行中である。

戦後の改革において、同様に米国の占領を受け、米国型の「民主性」と「能率性」が制度的に移植された日韓両国の公務員制度は、地方公務員制度の比較において明らかになったように、その運用において「民主性」と「能率性」の均衡を保つための努力が求められていることが理解できる。しかし、こうした交差に対する理解を深めるためにはより多くの部分での検証が必要であり、今後の課題でもある。

(1) この種の日本と韓国の公務員制度を対象とした比較研究はそれほど多くない。さしあたり、趙文富「韓国公務員制度の特徴：日本の公務員制度と比較して（一）～（三）」『自治研究』六〇（五・八・一〇）、一九八四及び「日韓政治体制の比較研究（特集）」『レヴァイアサン』二三（一九九八、秋）、木鐸社を参照。

(2) この点については、やや古いが、根岸毅「行政学と比較の方法」『行政学講座一』（行政の理論）、一九七六、二五五頁以下参照。また、政治学一般における「比較」の理解については、岩崎美紀子『比較政治学』岩波テキストブック、二〇〇五、一〇七頁以下が詳

Hosei University Repository

細に述べている。こうした比較という方法による行政研究のメリットとして、土岐寛・加藤普章編『比較行政制度論』法律文化社、二〇〇〇、二頁以下、「比較行政制度」と比較の方法を参照。

(3) 辻清明『公務員制の研究』東京大学出版会、一九九一、三～四頁。

(4) この点については、西尾勝『行政学（新版）』有斐閣、二〇〇一、一六一頁以下「官僚制分析の視座」及び今村都南雄・武藤博己ほか編著『ホーンブック基礎行政学』北樹出版、二〇〇六、三九頁以下「官僚制と組織の理論」を参照。

(5) この点については、川崎信文「比較行政学」『講座行政学一（行政の発展）』を参照。特に、一一三頁以下の比較行政の課題と比較行政の学問的遅れに対する指摘を参照。また、川野秀之「比較行政の理論」『行政と執行の理論』東海大学出版会、一九九一参照。川野は、行政学の様々な分野において比較研究の発達が遅れていると指摘し、その理由を次のように述べている。すなわち、①世界各国の行政についての網羅的研究が困難であること、②国別の研究蓄積が非常に少ないこと、③現状に対する手早い情報入手が困難などである。

(6) この概念と導入については、大住荘四郎『ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略』日本評論社、一九九九を及び上山信一「ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）とわが国の行政改革：行政学のバージョンアップに向けて」『年報行政研究三九（ガバナンス論と行政学）』、二〇〇四を参照。

(7) OECD編著、平井文三監訳『世界の公務員の成果主義給与』(Performance-related Pay Policies for Government Employees) 明石書房、二〇〇五、五頁。

(8) この点については、申龍徹『韓国行政・自治入門』公人社、二〇〇六を参照。

(9) こうした状況については次のように指定されている。「朝鮮時代における権威主義的上下関係・階層的関係意識及び集団的人脈意識は、解放以来現在に至るまで、程度の差はあれ引き継がれてきた。勿論解放後の官僚制においては一旦朝鮮時代の『人』中心の上下関係の伝統が『職務』中心の上下関係へと転換されたが、それにもかかわらず、いまだ『人』中心の上下関係の伝統が韓国官僚制には存続しているのである。又、大統領を頂点とし行政組織の末端に至るまで、いずれの機関も大統領から独立しておらず、階層の長が参席しないとその機能が麻痺するというような階層規範に支配されている。」慎斗範「韓国政治・行政の四〇年の回顧」『年報行政研究二五（比較行政研究）』一九九〇、一三七頁。

(10) 総務庁人事局監修・（財）能率増進研究開発センター編著『新たな時代の公務員制度を目指して：公務員制度調査会の基本答申』ぎょうせい、一九九九が詳しい。

Hosei University Repository

(11) 拙稿「地方分権の法的枠組みに関する日韓比較」『法学志林』一〇四（二）、二〇〇六を参照。
(12) 政府革新地方分権委員会「人事改革ロードマップ」二〇〇三を参照。
(13) 中央人事委員会の新設過程については、Oh, Sungho「中央人事委員会の構造と機能に関する研究：中央人事委員会の専門性、独立性、集権性を中心に」『韓国行政学報』三三（三）、一九九九を参照。
(14) 戦前の官吏制度については、伊藤隆監守・百瀬孝著『事典昭和戦前期の日本制度と実態』吉川弘文館、一九九〇、九二頁以降参照。
(15) 明治二〇年の勅令第三九号「官吏服務規律」は、官吏の義務について、「凡ソ官吏ハ天皇陛下及天皇陛下ノ政府ニ対シ忠順勤勉ヲ主トシ法律命令ニ従ヒ各其ノ職務ヲ尽スヘシ」と定めている。
(16) 西村美香「地方公務員制度」『講座行政学二制度と構造』有斐閣、一九九四、二〇一～二〇二頁。
(17) 明治維新以降の官吏または文官に関する制度的形成については、「文官銓衡制度の変遷（一）～（完）」『試験研究』（人事院事務総局）一一～一五号、一九五五を参照。
(18) 戦前における地方行政については、『内務省史』（一～四）が詳しい。
(19) 岡田彰『公務員制度の改革』（GHQ日本占領史十二）日本図書センター、一九九六、三〇頁。
(20) 岡田、前掲書、一九九六、三三～三四頁。
(21) 地方公務員法の制定過程に関しては、坂弘二「地方公務員法制定時の経緯」『地方公務員制度の展望と課題』（総務省自治行政局公務員課、地方公務員法制定五〇周年記念）ぎょうせい、二〇〇一、三頁以下が詳細に述べている。
(22) この点に関しては、藤井貞夫『地方公務員法逐条解説』学陽書房、一九五一、三〇以下参照。藤井は、「地方公務員法は、地方自治法に基づき、地方公務員制度について規定する基本法であり、母法である。」と述べ、その特徴を次の四点に求めている。すなわち、①具体的実施事項の条例又は人事委員会への委任、②画一性の排除、③任意制度（随意制度）の採用、④施行の順序がそれである。特に、③の任意制度の採用は、「地方公共団体の実情に即した制度を確立し、その自主性を尊重する建前からいうと、本法に規定する事項の実施を、おしなべてあらゆる地方公共団体に強制することは適当ではないと認められるからである。」と説明している。同様の意見は、地方公務員法案提案理由説明においても、「本法案は、原則として、人事行政に関する根本基準を定めるに止め、その実施の具体的細目は、挙げて地方公共団体の自主的処理によらしめることを、立案の基本方針といたしている次第です。」と述べている。同、四十九頁。
(23) 鹿児島重治『要説地方公務員制度』（第三次改訂版）、学陽書房、一九九五、一四～一七頁。

Hosei University Repository

(24) 西村、前掲書、一九九四、二〇七～二〇九頁。
(25) 西村、前掲書、一九九四、二三三頁。
(26) 稲継裕昭『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社、一九九六、一〇九～一一三頁。
(27) 詳細については、総務省自治行政局公務員課編、前掲書、二〇〇一、三二五頁以下、地方公務員法改正経過参照。
(28) この地方公務員制度調査研究会の報告書の内容と解説については、塩野宏「地方公務員制度改革の諸問題」、総務省自治財政局公務員課編、前掲書、二〇〇一、二五頁以下参照。また、この報告書に関しては、稲継裕昭「公務員制度改革：地方公務員制度改革の視点から」『ジュリスト』一一五八、一九九九が詳細な分析を加えている。
(29) この人事院報告（二〇〇二）については、川村祐二「人事院報告『公務員制度改革が向かうべき方向について』論評」『行財政研究』五一、二〇〇二を参照。なお、人事院の公務員制度改革に関連する報告については、人事院HP参照。
(30) 採用及び昇進における競争試験の状況に関しては、武藤博己「地方公務員制度における成績主義」『現代日本の地方自治』（自治総研叢書二〇）、二〇〇六、三一七頁。武藤は、競争試験の三つの条件として、能力実証の判定が行われていること（地方公務員法代二〇条）、高得点順名簿が作成されること（地方公務員法代二一条）、そしてそこから採用が行われることを挙げている。また、公務員制度における成績主義については、野見山宏「公務員制度改革と成績主義」『年報行政研究三八（公務員制度改革の展望）』二〇〇三を参照。
(31) 専門調査会に関する情報は、行政改革推進本部のHPから見られる。また、公務員の労働基本権に関しては、清水敏「視点公務員の労働基本権の展望」『ジュリスト』（一三一六号）、二〇〇六・七月号を参照。
(32) 朴東緒『韓国官僚制の歴史的展開』韓国図書研究館、一九六一、一一一～一一四頁。
(33) 朴東緒ほか偏『発展行政論』（第二改訂版）法文社、一九八九、四六四頁。
(34) 当時の公職社会の不正腐敗の状況は次の指摘から伺える。すなわち、①すべての公務員は、潜在的に買収される位置に置かれており、②公務員の非行を取り締まる資格をもつ公務員がいない、③官紀は紊乱により民衆の官に対する信頼が日々希薄になっていくのはむしろ当然のことであり、④すべての公共的処理の裏側には醜い取引がなくてはならず、⑤もっとも信頼されるべき公文書は偽造されたものばかりで、⑥すべての公務員はいわゆる副収入のない職（統計・企画・研究）から副収入のできる職（許認可・取締り・現業）に移る運動をする一方、副収入のできる職にいる者は、その職を維持するために上官に貢納するが、貢納を知らないまじめな者は、閑職に移動させられ、⑦自分の職への忠実や公正よりは違法と脱法による生活費の捻出に没頭し……。『韓国日報』ソウル、一九六〇年

Hosei University Repository

五月二九日（朴、一九六一、一五九～一六〇頁から再任用）。

(35) 呉錫泓「韓国政府の行政改革」『発展行政論』（朴東緒ほか偏）、法文社、一九八九、四七〇頁。

(36) 行政自治部が所管する地方公務員関連法令として、①地方公務員法（法律）、②地方公務員任用令（大統領令）、③地方公務員法第三条第三項の公務員の範囲に関する規定（大統領令）、④地方研究職及び指導職公務員の任用に関する規定（大統領令）、⑤地方公務員評定規則（行政自治部令）、⑥地方公務員の人事記録及び人事事務処理規則（行政自治部令）、⑦地方公務員人事統計報告規則（行政自治部令）、⑧地方公務員の営利業務の限界に関する規定（大統領令）、⑨地方公務員人事交流規則（行政自治部令）、⑩地方自治団体の開放型職位の運営に関する規定（大統領令）、⑪地方契約職公務員規定（大統領令）、⑫地方公務員報酬規定（大統領令）、⑬地方公務員手当等に関する規定（大統領令）、⑭地方公務員特殊地勤務手当支給対象地域及び機関とその等級別区分に関する規則（行政自治部令）、⑮地方公務員名誉退職手当等支給規定（大統領令）、⑯地方公務員教育訓練法（法律）、⑰地方公務員教育訓練法施行令（大統領令）、⑱地方公務員懲戒及び訴請規定（大統領令）、⑲地方公務員任用候補者奨学規定（大統領令）などがある。

(37) 法律により具体的にその範囲を定めて委任される事項と、法律を執行するために必要な事項に関して大統領が発する命令のこととして、前者の大統領令は「委任命令」として、後者の大統領令は「執行命令」としてそれぞれ国務会議の審議を経て大統領が発する。一般的には法治主義の原則のうち、国民の権利・義務に関する立法事項は国会の立法権に属するが、場合によっては例外的に行政府にその権限を付与することもある。これを「法規命令」というが、必ず憲法と法律に根拠しなければならない。委任命令と執行命令が含まれる大統領令はこれに該当する命令である。法規命令の種類としては、「大統領令」と「総理令」、「部令」（たとえば、建設交通部長官令）などがある。大統領令は、普通に「施行令」といわれ、部令は「施行規則」といわれる。たとえば、「建築法施行令」と「建築法施行規則」はそれぞれ「建築法」という法律条項の委任を受け定められた「大統領令」と「部令」なのである。

(38) この人事行政を取り巻く環境要因は、政治経済的要因・社会的要因・科学技術的要因・法律的要因によって大別できるが、そのうち、「社会環境要因」の変化として、①高い技術を必要とする職種への就業人口の増加、②全体労働力の教育水準の向上（高学歴化）、③女性職員の増加、④老齢人口の増加、⑤人口成長率の減少、⑥労働時間の短縮と時間制職員（part time worker）の増加、⑦精神労働の増加、⑧外国人の国内就業の増加、⑨労組活動の活性化を取り上げることができる。Kim, Pansuk「韓国人事行政の発展方向、転換期の談論」『韓国行政研究』（一一―一）、二〇〇二、五八頁。

(39) 開放型職位制度に関しては、申、前掲書、二〇〇六、二五頁以下参照。この開放型職位制度を論じたものとして、朴天悟ほか「開放型職位制度の制度的適正性に関する実証的研究」『韓国行政研究』一一（二）、二〇〇二のほか、中央人事委員会「開放型職位制度の

Hosei University Repository

中間点検結果」（政策資料集）、二〇〇〇を参照。

(40)　従来の地方公務員の服務に関する事項はこの法律又はこの法律により大統領令が規定するものを除き、条例で定めることとなっているが、勤務時間等全国的な統一を必要とする事項は大統領令において規定する必要があり、その委任根拠を明確に規定したこと。

(41)　制度導入を巡る議論については、Kim, Pansuk ほか「上級公務員団制度の導入と活用方案の模索：中央政府管理職の意識調査を中心に」『韓国行政研究』七（四）、一九九八参照。また、制度の導入過程及びその運用の詳細については、中央人事委員会「上級公務員団人事規定」（二〇〇六）及び中央人事委員会上級公務員団制度実務推進団「上級公務員制度」（二〇〇六）、申、前掲書、二〇〇六、二八頁以下を参照。

(42)　ここの記述の多くは、自治体国際化財団編『韓国の地方自治』（二〇〇三）のうち、地方公務員制度に関する部分を参照している。また、同CLAIR REPORT「韓国地方公務員の人事制度について」（一二七号、一九九六）及び「韓国地方公務員制度について」（一八六号、一九九九）についても合わせて参照した。

(43)　給与に関する条例には、①給料表、②昇給の基準に関する事項、③時間外勤務、夜間勤務及び休日勤務に対する給与に関する事項、④特別地域勤務、危険作業その他特殊な勤務に対する手当及び扶養親族を有する職員に対する手当を支給する場合においては、これらに関する事項、⑤非常勤職員の職及び生活に必要な施設の全部又は一部を公給する職員の職その他勤務条件の特別な職があるときは、これらについて行う給与の調整に関する事項、⑥職階制を採用する地方公共団体においては、その職に職階制が始めて適用される場合の給与に関する事項、⑦前各号に規定するものを除く外、給与の支給方法及び支給条件に関する事項を規定することになっている（法第二五条の三）。

(44)　日本の公務員制度における人事記録に関しては、拙稿「公務員の人事記録に関する一考察」『自治総研』三一（八）、二〇〇六・八月号を参照。

(45)　拙稿「韓国の電子政府政策の過去と現在」『自治総研』三一（一〇）、二〇〇五・一〇月号を参照。

(46)　佐藤営繕『地方公務員法』敬文堂、一九九〇、九頁。

(47)　この点については、拙稿「韓国における公務員制度の形成と改革（3）公務員の労働基本権と公務員労働組合の現況」『自治総研』三一（一一）、二〇〇五・一一月号を参照。

(48)　こうした指摘は、稲継裕昭「公務員制度改革：ニュージーランド、英国そして日本」『年報行政研究三八（公務員制度改革の展望）』、二〇〇三、四三頁以下を参照。