日本における官吏・公務員の定員管理
-各省官制から総定員法への変化に注目して-

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 明治大学教育実習指導室 公開日: 2021-05-28 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 松岡, 信之 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10291/21716

【研究論文】

日本における官吏・公務員の定員管理

－各省官制から総定員法への変化に注目して－

松　岡　信　之

1. はじめに

政策を実施するためには法令や予算のほかに人員が必須である。政治機構における人員に関する研究は、予算編成や法案審議などと比較すると低いと言わざるを得ない。公務員の定数決定、つまり何人であれば最適な公務員数なのかという問題は、これまで「所与のもの」として捉えられてきたのではないか。1980 年代以降の行政改革に注目した研究に代表されるように、決定された公務員の人数がどのように変化したのかは注目を集める一方、国会議員に代表される特別職を含む公務員（戦前の場合、官吏や公吏）の定数管理は、政策を実施するために必要となる政治制度の構築・維持にきわめて重要な要素であるのにもかかわらず、その決定メカニズムは十分に明らかになっていない。2021 年に至っても終息の兆しも見えない新型コロナ感染症（COVID-19）の流行下では、関係行政機関の公務員が文字通り「フル稼働」しており、政府でも関係省庁などの定員を一時的に増やしたりもしている[1]。このような問題意識のもと、本稿は戦前期から総定員法の制定までを中心に概観する。

現行の法体系では、行政機関の職員の定員に関する法律（以下、総定員法。昭和 44 年法律第 33 号）において自衛官などを除いた総定員を 33 万 1984 人と定めている。その下に行政機関職員定員令（昭和 44 年政令第 121 号）によって財務省 72,417 人、経済産業省 7,982 人など各省の定員が定められ、さらに省令によって本省や外局の定員が決められている。例えば財務省定員規則（平成 13 年財務省令第 3 号）では、本省 16,464 人、国税庁 55,953 人となり、経済産業省定員規則（平成 13 年経済産業省令第 4 号）では、本省 4,525 人、資源エネルギー庁 453 人、特許庁 2,788 人、中小企業庁 197 人となる。総定員法と政令、省令の関係は、法律で全体の定員を示し、政令で各省の、省令で省内の定員配置を定める三階建ての構造となっている。この構図は、各省の定員じたいが官制という勅令によって定められていた旧来の法体系とは根本的に異なっている。

以下では、第 2 章において戦前における官吏の定員管理制度について各省官制通則と大蔵省官制の条文や構造を、第 3 章では戦後から総定員法の制定までの期間を過渡期として、第 4 章では総定員法の成立前後の期間を取り上げ、それぞれ検討してみたい。なお本稿では、読みやすさを考慮して旧字体を新字体に、条文中の漢数字を算用数字にそれぞれ直した上で引用している。また、戦前における官吏および公吏と戦後の公務員についてほぼ同じ意味で用いている。

2. 官制時代の定員管理

日本の官僚制度については、江戸期から明治期、そして現在に至るまでの連続性があることは広く知

られている。戦前の官僚制組織には、江戸期における特定のポストに対するキャリアパスや「上がりポスト」の概念も存在するなど現在の行政組織に通じる性格を有し、かつ「明治政府による幕府の各奉行所の接収は実質的な行政組織の継承を意味する」など歴史的な連続性を有している[2]。明治政府の統治機構は、1868 年 1 月 3 日（慶応 3 年 12 月 9 日）の「王政復古」ののち、改革が行われた。翌年（慶応 4 年）1 月 11 日（12 月 17 日）には、総裁・議定・参与からなる三職体制、同年閏 4 月の政体書とそれに基づく政体書体制、そして 8 月 15 日（明治 2 年 7 月 8 日）の太政官制とよばれる統治機構が成立することで一旦の安定を見た[3]。

1877（明治 10）年 1 月、政府は各省の機構や事務章程（現代の省庁設置法）など一連の整備をほぼ完了させたが、1881（明治 14）年 11 月には事務章程の改革が行われ、行政機関ごと（法制、外務、会計、司法、軍事、内務）の章程を、諸省事務章程通則に改めた[4]。同通則では、省卿による人事権、省内の統率権、府県との関係、太政官との関係などを規定し、後の各省官制通則の原型となった[5]。1885（明治 18 年）年には、太政官制が廃止され内閣制度（内閣職権[6]）が創設された。太政官制下では行政権の行使に不足が生じたことから、内閣の構成員である国務大臣が全体として行政に携わることを可能にしたのである。

1. 前者（太政官制）は太政官を長とする独任制で実質的に政権の中核となっていた参議には認められていない。後者（内閣制）は合議制で、輔弼責任は総理以下全大臣が負う。
2. 前者は、行政長官たる省卿が国政への参与を認められていない。後者は国務大臣が各省の長官を兼任する「主任の大臣」となる。
3. 宮中と府中の関係では、前者は宮内卿も外の省卿と同列の行政長官だが、後者では宮内省を内閣から分離し、内大臣（文書、国璽、天皇の常侍補弼）を閣外の宮中職として設置した。[7]

翌年に制定された各省官制[8]では、国会開設前に行政組織の整備を完了させ行政権を拡充することで政党勢力に対抗する必要にせまられたこともあり、各省大臣に大きな権限を持たせた[9]。各省官制通則は各省に共通する事項を定め、1947（昭和 22）年 5 月 3 日の「内閣官制の廃止等に関する政令」（政令第 4 号）に至るまで、30 回以上の改正が行われた[10]。後に見るように、戦前期における官吏の定員管理は天皇の官制大権のもとにあり、実質的には勅令の審査権を通じて法制局が行っていた。この官制大権は、1889（明治 22）年 2 月 11 日に公布された大日本帝国憲法において、「天皇ハ行政各部ノ官制及文武官ノ俸給ヲ定メ及文武官ヲ任免ス」とした第 10 条に依る。行政機関の編制や人事に関して天皇が強い権限を有した一方、1889（明治 22）年 12 月に公布された内閣官制[11]では、第 2 条において「内閣総理大臣ハ各大臣ノ首班トシテ機務ヲ奏宣シ旨ヲ承ケテ行政各部ノ統一ヲ保持ス」とされたのみであり、同輩者中の第一人者に過ぎなくなった。内閣官制によって総理大臣の権限が弱まったと広く理解されている一方で、単純に総理大臣の権限が縮小したわけではないという指摘があることも重要である[12]。

各種の官制が定められたことで戦前における行政機構はおおむね整備された。1886（明治 19）年 2 月 27 日の各省官制通則（明治 19 年勅令第 2 号、各省の部と一続きになっている）は、各省に共通する事項として大臣の任務や省内の組織構成について書かれている。このうち第 25 条では「各省職員ヲ置ク左ノ如シ」として、次官、秘書官、書記官、局長、参事官、局次長、試補、属がそれぞれ置かれた[13]。第 27 条において次官 1 人を置きこれを勅任とするほか、他の官職と定員は次の通りとされた。

【秘書官】奏任とし、「秘書官ノ定員ハ各省ノ部ニ就テ之ヲ定ム」。（第 33 条）

【書記官】奏任とし、「書記官ノ定員ハ各省ノ部ニ就テ之ヲ定ム」。（第 42 条）

【局長、局次長】奏任とし、「総務局ノ外各局ニ局長局次長各 1 人ヲ置ク」。（第 43 条）

【参事官】奏任とし、「参事官ノ定員ハ各省ノ部ニ就テ之ヲ定ム」。（第 47 条）

【試補】「奏任ニ准シ」、「各省試補ノ規則ハ別ニ勅令ヲ以テ之ヲ定ム」。（第 49 条）

【属】判任とする。（第 51 条）

次官は大臣の代理として公文書への署名ができるなど強い権限が与えられており、また勅任官として官吏区分上も重要な役職である。なお秘書官、書記官、局長、次長、参事官については奏任官となり、これらの定員については各省の部において定めるとした。また、官吏区分ごとの定員管理のあり方については明確な規定が存在している。

【勅任官、奏任官】各省大臣ハ閣議ノ後裁可ヲ経ルニ非サレハ局課ヲ廃置分合シ又ハ定限ノ外新ニ勅奏任官ヲ増加スルコトヲ得ス（第 14 條）

【判任官】各省大臣ハ俸給予算額内ニ於テ其省限リ定員ヲ設ケ判任官ヲ任用スルコトヲ得（第 16 条）

【雇員】各省大臣ハ臨時ノ須要ニ依リ判任官定員ノ外ニ俸給予算額内ニ於テ雇員ヲ使用スルコトヲ得（第 16 条）

1890 年 3 月 27 日に行われた最初の通則全部改正（明治 23 年勅令第 50 号）では以下のように変更されている。

【次官】「各省ニ次官 1 人ヲ置ク勅任トス」（第 16 条）

【局長】「各局ニ局長 1 人ヲ置ク」、「勅任二等又ハ奏任三等以上」とし、局次長は奏任とする。（第 25 条）

【参事官】奏任とする。（第 29 条）

【秘書官】奏任とし、「秘書官ハ 2 人ヲ以テ定員トス」。（第 31 条）

【書記官】奏任とする。（第 33 条）

→「各省専任参事官専任書記官ハ併セテ 8 名以下トシ其定員ハ各省官制ノ部ニ就テ之ヲ定ム」（第 34 条）

【試補】「各省試補ノ定員ハ各省官制ノ部ニ就テ之ヲ定ム」（第 35 条）

【属】判任とし（第 37 条）、「各省判任官ノ定員ハ各省官制ノ部ニ就テ之ヲ定ム」。（第 38 条）

省内の官房（総務局）における組織は各省官制の部で記述し、通則では大臣や次官などの職務内容を詳細に規定することとした。また、官職の定員に関する記述が増え始めたことも特徴である。特に官吏のなかで高等官に属さない判任官の定員を各省官制の部で定め、第 38 条において各大臣が必要によって判任官の予算内で雇員を契約する条文が追加された。雇員は傭人とともに官制における官吏に含まれない者であり、通則や各省官制における定員管理の枠外にあった。官吏ではないが行政機関で働く雇員、傭人については、高野修が次のように指摘している。

> 官吏にあらざる多数の雇員傭人が官制の外部に員数による制約を受けずに存在したことは、良く知られた事実である。雇員傭人も、その身分の発生根拠が任官行為でなく、契約、たとえ私法上の契約であっても、その活動の法律上の効果は行政主体に帰属するものであるから、当然に行政機関である。[14]

官吏の定員管理という問題を考える上で、雇員と傭人が「官制の外部に員数による制約を受けずに」存在していたことは重要である。先に見た第 38 条においても、雇員は判任官の予算内において使用する（契約する）ことが明記されている。雇員は高等小学校卒業程度の学歴が必要とされ、民法上の契約による日給制で使用されていたことから、現在の意味での雇用とは異なる[15]。また、のちの文官任用令（大

正2年8月1日勅令第261号）では、判任官の任用資格の一つとして5年以上雇員を経験した者を掲げている（第6条7項）ことから、実態として身分上官吏に近かったといえる。雇員は判任官の前段階と見なすことができ、官吏と類似あるいは同一の職務を行っていたことから職務内容により官吏と雇員などを弁別することが事実上不可能であり、かつ定員が無規制であったことから各省における業務量の増大に対応する機能があったことを指摘する[16]。官制中に組織のほか官吏の定員をも規定していることから硬直化しがちな人員面を弾力化する機能を有していたのである[17]。

1893年10月31日に行われた2度目の全部改正（明治26年勅令第122号）では、以下のように定められた。

【次官】「各省次官ハ1人勅任トス」（第16条）

【局長】「各局局長ハ1人勅任又ハ奏任トシ各省官制ニ於テ之ヲ定ム」（第17条）

【参事官】奏任とする。（第19条）

【秘書官】奏任とし（第21条）、「各省専任秘書官ハ1人トス但外務省ニ於テハ専任2人ヲ置クコトヲ得」。（第23条）

【書記官】奏任とする。（第22条）

→「各省専任参事官専任書記官ハ併セテ8人以下トシ其ノ定員ハ各省官制ニ於テ之ヲ定ム」（第23条）

【属】判任とする。（第25条）

この改正では、試補の職が消えて属の名称が出現した。「大臣官房及局中各課ニ課長1人ヲ置キ奏任官又ハ判任官ヲ以テ之ニ充ツ」（第24条）とされた課長など判任官の定員は「各省判任官ノ定員ハ各省官制ニ於テ之ヲ定ム」（第26条）とされた。

次に、各省のうち組織の変化が少ない大蔵省官制を見る。同官制は6回の全部改正が行われており[18]、通則の全部改正に対応するのは1回目の全部改正（明治23年勅令第106号）、2回目の全部改正（明治26年勅令第135号）である。また、戦時体制下における行政の機能膨張に対応する官制の変化を見るため、6回目の全部改正（昭和17年勅令第743号）も見ることとする。

まず、1886（明治19）年3月に公布された大蔵省官制では、人員を以下のように規定している。

【秘書官】「大蔵大臣官房ニ秘書官2人ヲ置ク」（第2条）

【書記官】「大蔵省総務局ニ書記官5人ヲ置」く。（第3条）

【参事官】「大蔵省参事官ハ5人ヲ以テ定員トス」（第8条）

【その他】「主計官10人ヲ置ク奏任トス」（第9条）、「主計官16人ヲ置ク奏任トス」（第10条）

1889年官制の特徴は、各局各課の所掌事務を定めている点である。全60条にわたる官制のなかで定員に触れているのは秘書官、書記官、参事官、主計官、主税官と、9局（主税、関税、主計、出納、国債、金庫、銀行、預金、記録）となる。通則でも確認した通り、秘書官、書記官、参事官の定員は各省官制で定めることとされ、大蔵省では上記の人数を定員とした。

1890（明治23）年6月25日の勅令第106号によって、大蔵省官制は全部改正された。条文は削減され、全17条となった。

【参事官、書記官】「大蔵省専任参事官ハ5人専任書記官ハ3人ヲ以テ定員トス」（第3条）

【試補】「試補ハ10人ヲ以テ定員トス」（第16条）

【属】「属ハ562人ヲ以テ定員トス」（第17条）

【その他】「主計官8人主税官7人ヲ置ク奏任トス」

1890年官制では秘書官に関する条文が見当たらないものの、同年の通則改正において秘書官の定員

が 2 人と定められていることと関わりがあるように思われる（第 31 条）。局については 8 局体制（主計、主税、関税、出納、国債、銀行、預金、会計）となり、うち主計、主税、預金、会計の各局には局次長が置かれた（第 6 条）。また、局長の官吏区分に差を設けた[19]。以後の官制改正では、行政組織の膨張と予算節約による減員を繰り返していくことになるがここでは措く[20]。

4 回目の全部改正となる 1893（明治 26）年 10 月 31 日勅令第 135 号は、通則の全部改正と同日公布された。

【参事官、書記官】「専任参事官ハ 3 人専任書記官ハ 2 人ヲ以テ定員トス」（第 3 条）

【属】「大蔵省属ハ 263 人ヲ以テ定員トス」（第 10 条）

【その他】「主計官 3 人主税官 3 人技師 1 人ヲ置ク奏任トス」（第 9 条）

1893 年官制では、局が一挙に減らされ、3 局体制（主計、主税、国債）となった（第 4 条）ほか、主計と主税の各局長は勅任となったことが注目される。明治 20 年代後半から 30 年代前半に相次いで行われた機構改革により省内の組織が整理された結果と見てよく、また属についてもおよそ半減している。なお、大蔵省の通史では、1898（明治 31）年の全部改正（勅令第 269 号）により、後の大蔵省の原型が形成されたと評価している[21]。同官制では、主計官や主税官など大蔵省独自の官職が廃止され、書記官に統一された。大蔵省の定員は数次にわたる行政改革の結果定員が大きく減少することとなったが、「日清戦時、戦後を通じて財務行政が複雑化し、拡張されるに従って逐次定員を増加」させた。その結果 1897（明治 30）年には臨時設置職員を含めての人員 388 人が翌年 11 月大隈内閣の行政改革により 266 人まで削減された[22]。増員と減員が繰り返されたことが分かる。

1942 年 11 月、大東亜省の設置に伴って大蔵省にとどまらず行政機構の全般にわたる改革が行われた。戦局の拡大に即応する体制を整える一方で、行政の簡素化によって経費と人員の節減を図ることを目的としたのである[23]。

【書記官】「専任 25 人ヲ以テ定員トス」（第 17 条）

【事務官】「事務官専任 25 人理事官専任 12 人ヲ置ク」奏任とする。（第 18 条）

【属】「大蔵属ハ専任 375 人ヲ以テ定員トス」（第 21 条）

【その他】「外資局参与 7 人以内ヲ置」く（第 13 条）、「海外駐箚（ちゅうさつ）財務官専任 1 人ヲ置ク」勅任とする（第 15 条）、「営繕技官専任 1 人ヲ置ク」勅任とする（第 16 条）、「監督官専任 13 人ヲ置ク」奏任とする（第 19 条）、「技師専任 26 人ヲ置ク」奏任とするが 2 人は勅任にできる（第 20 条）、「監督官補佐 37 人ヲ置ク」判任とする（第 22 条）、「技手専任 102 人ヲ置ク」判任とする（第 23 条）。

1942 年官制では、省内 10 局体制（総務、主計、主税、営繕管財、国民貯蓄、資金、理財、外資、銀行、監理）となり、総務局の「国家資金ノ動員配分ニ関スル総合計画ノ設定ニ関スル事項」（第 3 条）や国民貯蓄局など、戦時体制の強化にともない軍事費をはじめとする財政規模が膨張していることがわかる。なお翌年（1943 年）にも行政機構全般にわたる改革が行われ、軍需省設置や戦局の悪化にともなう軍需生産への資金の動員が必要とされたのである[24]。

戦前の定員管理は事実上法制局が所管していた[25]。法制局の審査に対する厳正な姿勢は、軍部も例外ではなかった。陸・海軍の両省は各省官制（陸軍省官制、海軍省官制）によって設置されていたことから、両省における組織の設置や改廃には法制局によって勅令案の審査を受ける必要があったのである[26]。当時は人事院や総務庁に相当する機構が存在せず、国家機関の組織や定員はすべて大権事項として勅令により定められていたことから、法制局は定員に限らず行政機構一般に関する審査、立案権を所掌していた。また、組織とそれを構成する人員を分けずに官制として一括して運用していたことから、戦前期においては、定員管理に関する事実上の主務官庁として法制局は認識されていたのである[27]。

3. 敗戦から総定員法までの「過渡期」における定員管理

官吏制度は日本の敗戦によってすぐに変化したのではなく、憲法改正まで各省官制などは存続した。それを可能にしたのは1947（昭和22）年4月18日に公布された「日本国憲法施行の際現に効力を有する命令の規定の効力等に関する法律」（昭和22年法律第72号）において、1947年12月31日まで各省官制などの勅令は政令としての効果が残された。しかし通則は同年5月3日の内閣官制の廃止等に関する政令（昭和22年政令第4号）で「日本国憲法の施行に伴い、法令を整理する必要」があり廃止となった[28]。

翌年7月10日、国家行政組織法（昭和23年法律第120号）が公布された。第19条では「各行政機関に置かるべき職の定員は、法律でこれを定める」と規定されたが、1949年1月の施行日から遅れることになったため、1948年12月18日「行政機関に置かれる職員の定員の設置又は増加の暫定措置等に関する法律」（昭和23年法律第247号）が公布、施行された。同法は第1条で「国家行政組織法が施行されるまでの間における各行政機関の職員の定員を規律」するとあるように、暫定的な法であった。また第2条において1949年1月以降は法律によらない限り行政機関に職員の定員を設置できなくなることが明記（一方で1958年末までに予算措置があればその限りではない）されており、各省官制の役割が終わり、法律で定員管理を行うことが示された。また、これまで法令（官制）上定めのなかった雇員、傭人は、予算の範囲内で省令などによって定めることとされた。

各省の設置法は、1949年5月31日の大蔵省設置法（昭和24年法律第144号）など順次整備された。同省設置法では第58条で「大蔵省に置かれる職員の定員は別に法律で定める」とされたように、組織と人員が別の法律で規定されることになったのである。大蔵省設置法と同日に公布された行政機関職員定員法（以下、旧定員法とする）では、行政機関（総理府、法務府、各省、経済安定本部およびこれらの外局）の定員が列挙され、大蔵省の定員85,014人（うち本省13,321人、国税庁60,495人）など総計約87万人の国家公務員の定員が定められた[29]。なお内部部局や地方支分部局、付属機関などの定数については省令などで定めることとされた（第3条）。

各行政機関の定員を法律で定めることとした背景には、敗戦にともなう行政整理によって行政機関の人員を削減しようとしたからである。同法附則3項においても「各行政機関の職員は、その数が昭和24年10月1日において、第2条に規定する定員をこえないように、同年9月30日までの間に、逐次整理される」として積極的な行政整理を求めている。当時の国会審議においても、本多市郎行政管理庁長官は次のように法案の主旨説明を行っていることからも明らかである。

> 御承知のごとく、国家行政組織法が施行になりますと、これに基き各省各庁の組織及び定員を法律で定めることとなるのでありまして、政府はこの機会を絶好の機会として、行政機構の簡素化と職員の縮減とを行い、多年の懸案であり、かつ国民の世論でもありますところの行政整理を断行せんことを期し、各省各庁の設置法案はすでに御審議をお進め願っているのでありますが、ここにこの行政機関職員定員法案を提出した次第であります。
>
> すなわち、この法律は、国家行政組織法に基く各行政機関すなわち内閣の統轄のもとにおきまする総理府、法務府、各省及び経済安定本部の職員の定員を定め、政府はここに定められました定員の数にまで、職員の数を本年6月1日から9月30日までの間において逐次整理するものとし、これに必要な事項を定めたものであります。[30]

ただし、第2条の定員については附則3項の「定員をこえる員数の職員は、定員の外にあるものとする」との規定による「定員外の職員」が増加したことから、定員管理が事実上機能しなくなり公務員の定員管理制度について再検討するべきであると認識され始めた。1960（昭和35）年3月25日の閣議了解により、総理府に定員外職員問題協議会を設置して議論を重ねた結果、旧定員法を廃止することとなった。同協議会は翌1961年2月20日の総会において最終決定に至り、今後の定員管理制度改正について次の方向性について確認した。

> 元来、定員管理は、行政組織の規模を規制するためのものであり、行政組織の規模は、機構と職の定数（職員の定員）とによって規制されるべきはいうまでもない。しかし単年度についてみれば行政組織の規模は、その事業とともに国の予算によって明示されるともいえるが、行政組織は、一般的には通常年度を超えて長期にわたって存在するものであるから、予算とは別個に独立して法律等なんらかの法的規制をすべきであるとの理論が成立する。この場合、法律で規制すべき対象は、年度間は勿論、年度を超えて長期に安定した組織の規模とすることが妥当であり、これ以外の安定性を欠いているもの、あるいは弾力性を要する組織については、法律以外の方式で規制することが妥当であると思われる。〔以下略、下線部引用者〕[31]

その結果、国家行政組織法第19条の「各行政機関に置かれるべき職の定員は、法律でこれを定める」などの規定を整備することで対応することとし、同年2月28日に旧定員法は廃止され、6月2日に国家行政組織法等の一部を改正する法律（昭和36年法律第111号）が成立した（4月1日に遡って適用）。同法第19条では「各行政機関の所掌事務を遂行するために恒常的に置く必要がある職に充てるべき常勤の職員の定員は、法律でこれを定める。」として、恒常的に置く必要がある定員を法定することとしたのである。その方法としては、各省設置法などの一部を改正し、同法および施行令によって職員の定員を定めることとなった。同時に、政府は公務員の増加抑制に資するために「欠員の不補充等について」（1963年7月20日、閣議決定）を発し、国家公務員の定員の1%にあたる員数の欠員は補充しないこととした。この欠員不補充の措置は強力に進められ、1964年から1967年までに15,303人の凍結欠員発生数に対して1965年から67年における定員増に充当された人数7,585人、その差分となる7,718人が1968年度の定員審査において削減の対象となるなどの成果があげられた[32]。

しかし、この措置は公務員の増加抑制には効果が認められたものの各行政機関における職員の新陳代謝が阻害されたという側面もあったことから、1967年10月6日の臨時行政改革閣僚協議会において以下のように決定され、10月11日の閣議において口頭了解がなされた。

> ・今後における定員管理のあり方については、行政事務の簡素化能率化を進め、極力人員の圧縮に努めるとともに、行政需要の消長に応じ、定員の合理的な配置転換を強力に行う等により、総定員を抑制するものとする、
> ・現行の各省庁毎の設置法による定員規制を改め、各省庁を通じた総定員のみを法定し、その範囲内で各省庁毎の定員を政令で定めることとする。[33]〔以下省略〕

この考えのもと、1966（昭和41）年11月1日に行政管理庁や大蔵省などによる定員管理問題連絡協議会が設置され、今後の定員管理についての議論が重ねられた。同協議会が決定した、今後における定員管理に関する閣議決定の骨子については、国家公務員の定員を今後3年間で5%削減することや、各

省庁を通じた総定員を法定するといった前年の閣僚協議会の決定と同様の文言が並ぶ中、公務員数の増加要因である行政需要の高まりについては、「行政需要の消長に伴う増員要素についても極力配置転換等により対処し、総定員の縮減を図る」こととしたのである。つまり、国家公務員の定員が省庁別ではなく定員の総数の最高限度を法定するという転換がもたらされた理由は、なによりも公務員数の抑制にあったのである。

4. 総定員法とその考え方

1968（昭和 43）年 2 月 6 日、行政機関の職員の定員に関する法律案（総定員法案）が閣議決定され、国会に提出された。木村武雄行政管理庁長官は以下の通り、主旨説明を行った。

> 行政機関の職員の定員に関する法律案の提案理由及び概要を御説明申し上げます。行政の簡素化、能率化を推進し、必要最小限度の人員で行政を遂行するためには、行政需要の消長に伴う定員の配置転換を各省庁内はもとより、各省庁間を通じて強力に行う必要がありますが、このためには各省別に定員を法定している現行の法制を改め、弾力的、合理的な定員管理制度を実現することがぜひとも必要でありますので、この法律案を提出した次第であります。
>
> 法律案の概要について御説明申し上げますと、まず、公務員数の抑制をはかるため、内閣の機関並びに総理府及び各省を通ずる定員の総数の最高限度を法定いたしますとともに、これらの機関別の定員は政令で定めることとし、定員配置を合理的、弾力的に行おうとするものであります。なお、大臣、政務次官等及び自衛官の定員は、現行どおり別途法律で明らかにすることとし、また、五現業の定員は現行どおり政令で定めることつぃて、いずれも定員の総数の最高限度の対象には含めないこととしております。[34]

総定員法案は第 58 回国会に提出されたものの、第 60 回国会とともに審議未了となり、第 61 回国会でようやく成立し、公布・施行された（昭和 44 年法律第 33 号）。第 61 回国会における審議では、伊能繁次郎の質問に対して荒木萬壽夫行政管理庁長官は、次のように答弁していることが注目される。少し長くなるが、引用する。

> 行政の能率を高めるということば、一面におきましては、俗にいえば安上がり、行政コストを節減するということも、これは国民の声であると存ずのでありまして、臨調の御答申の中にも数多くそういう見地からの御意見が発表されておるのも御案内のとおりであります。〔略〕
>
> さらに公務員の数について申し上げれば、行政の簡素能率化を進めて、必要最小限度の人数で行政を遂行すること、いわば少数精鋭の人数でもって行政サービスを国民のために能率よく、実質的にも国民のための行政サービスを提供しろということも御要望の一端であろうと思います。その求めにも応じなければならない。〔略〕
>
> しかるに、定員管理の現行制度を見てみますと、設置法で各行政機関別に定員を定めることとなっておりまして、たとえばわずか一名の増減をなすというときも、一々法律そのものの改正が必要であるということに相なっておるわけでございますために、国会の御審議を通じて国民の立場からの国会審議の重要性はむろん万々申すまでもなくわかっておることでございますけれども、一面いわゆるとかくなわ張り根性というかセクショナリズムというふうなことも世論を通じてもおりに触れ

て指摘されるということがございます。たった一人の増減でも一々独立した法律を御審議願うというその機会があることは、半面セクショナリズムを温存し、もしくは助長するという弊害もなきにしもあらず。それこれをあわせ考えまするると、やはり定員の配置についてもっと弾力的な定員管理を考える必要があるということも、また本法案を御審議願う理由の一つでもございます。したがいまして、このような硬直化した制度を改める必要があるわけでございますが、毎年度の定員は、もちろん予算をもって国会の御審議を仰ぐということは現行どおりといたしまして、さらに法律という形で国会審議を願っている点を政令で定めることに置きかえますために、予算審議の機会に、国権の最高機関としてのお立場からの慎重な御審議をお願いするという立て方にいたしておる次第であります。[35]

総定員法は第1条において、内閣の機関、総理府、各省の所掌事務を遂行するために「恒常的に置く必要がある職に充てるべき常勤の職員の定員の総数の最高限度」を50万6471人と法定した。法律で総定員のみを決め、各省などにおける定員を行政機関職員定員令(昭和44年政令121号)で定めたのである。それでは、公務員の総数約50万6千人という数をどのように見ればよいのか。1966年当時と2020年時点での同令における各省などの定員を比較してみると、定員を増加させた省と減少させた省については、政策形成における組織の行動様式についての研究から分類が可能であると思われる。政策形成における組織の行動様式は、第一に官房系組織の統制が強いタイプとライン部局を主体とするタイプによる軸、第二に政策形成における能動的、受動的行動の軸がある。この二つの軸を組み合わせると「企画型」「査定型」「現場型」「渉外型」の4つに類型化することが可能になるという[36]。これを当てはめてみると、厚生労働省や農林水産省といった現場型の省や国土交通省といった現場型と企画型の性格を併せ持つ省の定員が大きく引き下げられていることがわかる。

イギリスの官僚制を観察したパーキンソン（Cyril Northcote Parkinson）による、仕事量に関係なく役人が増え続けるというパーキンソンの法則[37]を出すまでもなく、官僚機構は常に拡張傾向にある。それは、「大きな政府への改革」とも言える。例えば国家は自らの支配を正統化するため、社会諸集団の要求に応えて資源を配分していく結果、行政の規模も拡大する[38]。それに対する行政改革が行われることで一時的に行政の機構と人員は縮小するが、再び拡大に転じる。総定員法の主旨は、公務員の増加を抑制しつつ、需要のある機関には定員を再配置することで必要な人員を確保するというものである。

米倉輝は、旧来の各省ごとの定員配置では「運転手一人の増員というがごとき軽微な事案についてもその都度法改正が必要である」といった硬直的な定員管理に陥るほか、各省が定員の増員については積極的であり、一方において減員には消極的な姿勢であることから結局「必要な定員配置の合理化が進まずに、国全体としての公務員数が増加せざるを得ない傾向がある」として、勅令・法律により各省の定員を管理する従来の方法では、行政機関の人員が増え続ける可能性があることを指摘する[39]。公務員の定員管理は、公務員数の増加を抑制しつつ、柔軟に定員を再配置することを目指したものであったといえる。

5. むすびにかえて

理想的な公務員の人数をはかることは可能なのであろうか。このことについて、米倉輝は以下の通り、日本における公務員数の適正規模に関する受け止めを指摘している。

一国の行政規模すなわち行政事務を担う公務員の数の適正規模がいかなるものであるべきかについて、諸外国等との比較により結論づけることはきわめて困難である。公務員数の適正規模に関する判断は、結局のところ、これに対する国民の考え方に帰着するものであるが、この点、我が国の世論は、公務員数の増大にはきわめて厳しい考え方をもっている。総定員法案の国会審議中において、有力新聞はいっせいにその早期成立を図るべきであるという論説を掲げたが、ここに流れている公務員数に関する考え方は、その数の増加を抑制すべしというものであった。〔下線部引用者〕[40]

戦前期の各省官制から国家行政組織法、各省設置法に至るまで、日本の行政機関における官吏・公務員の定員管理は、法によって各省の定員を定める手法を採用していた。先にも確認した通り、このような硬直的ともいえる定員管理の方法では、法改正によらなければ1人の人員も増員・減員することはできない。また、省庁側には人員を減員するための法改正への誘因が生じにくいという問題点があった。総定員法はこのような問題点に対し、各省ごとの定員を政令により定めることで、総定員法それ自体ではなく政令を改正することで省庁間における定員の再配置を可能にしたのである。

総定員の枠内で各省の定員を増減するという方法は政令の改正のみでよいことから比較的頻繁に行われている。近年注目を集めたのは、新型コロナウィルスの感染拡大に終わりが見えなかった2020（令和2年）12月21日の閣議決定である。

政府は新型コロナウイルス感染症への対応を強化するため、来年度の国家公務員の定員を1979年度以来42年ぶりに前年度より増やす。21日の閣議で来年度の全体の定員は399人増の30万2449人とすることを決めた。

もっとも増やすのは厚労省で461人増。ワクチン接種体制を中心に111人、検疫態勢などで177人を増やすなどして、コロナ対策を強化する。法務省も、コロナ対応を含む出入国在留管理庁の強化などで120人増やす。来年9月に予定されるデジタル庁創設のためにも393人を配置する。

内閣人事局が同日、各府省が出した来年度の定員要求について審査結果を公表した。全体で、増員分は7589人になったが、情報通信技術（ICT）の活用による業務改革などで7190人減らした。[41]

本稿では、行政機関の定員管理のメカニズムについて、戦前における各省官制と通則の成立から総定員法の成立までを概観してきた。そして思いがけず、昨今の新型コロナウィルスの感染流行に伴う国家公務員の増員というニュースにも注目することになった。法律の改正によらずとも「柔軟」に定員を再配置できるという総定員法における定員管理の特徴は、いかんなく発揮できたように思われる。一方において、2021年度の定員が42年ぶりに前年度より増えるという事実は、これまでの間の定員が現状維持あるいは減員されつづけてきたことを示している[42]。公務員の増加を抑制すべしという戦後一貫した考え方は、現状のコロナ渦を前に変化するのであろうか。日本では、公務員だけではなく国会議員など、公の職の「理想的な定員」について、「所与のもの」である、もしくは減らせば減らせるだけ良いことだと考える向きが強いように思う。紙幅の都合により、戦後に法制局が解体されたのち、短期間ではあったが定員管理を事実上担当していた行政調査部についてあまり触れることができなかった。GHQと行政調査部との関係、現代の定員管理部門である総務省行政管理局と内閣人事局の関係についても、稿を改めて見ていきたい。

1 2020 年 12 月 24 日、行政機関職員定員令の一部を改正する政令（令和 2 年政令第 371 号）。翌年 2 月 1 日から「内閣の機関」の職員を 66 人増員した。『官報 号外』第 272 号。
2 笠原英彦編『日本行政史』（慶應義塾大学出版会、2010 年）5-6 頁。
3 明治期の太政官は「外面的には『復古』を求める保守派の要求を満たす一方で、設置された各省の機能は、律令制下における省の有する機能とは当然に異なり、実質的には、近代国家建設を推進するための内実を備えることに成功した」のであり、古代日本以来明治維新まで形式的に存在してきた太政官制とは異なる政治制度であると指摘されている。同上、8 頁。
4 「各省庁事務章程廃止諸省事務章程通則制定」1881 年 11 月 10 日、『法令全書 明治 14 年』太政官達第 94 号。
5 上掲、『日本行政史』23 頁。同通則は、省卿の権限の明確化、太政官をはじめとする他の機関との関係を整理したものである。
6 内閣職権（『法令全書 明治 18 年 下巻』太政官達第 69 号）における総理大臣は、各大臣の首班として行政各部を統督する権、行政各部の成績を考えて説明を求める権、各省の法律命令に総理大臣が副署する権など強い権限を有していた（大宰相主義）。概要については『政治学 補訂版』（有斐閣、2011 年）215-217 頁を参照。
7 上掲、『日本行政史』31-32 頁。また、辻清明『日本官僚制の研究 新版』（東京大学出版会、1969 年）20 頁においても、太政官制について三条実美が「国政運営に関与するのは『本官』たる太政官に限定され、『分官』たる諸省は直接国政に参与する制度的手段を有さず、ゆえに、国政と行政の間に懸隔が生じ、迅速な行政の対応を阻害」していたことに触れている。
8 1886 年 2 月 27 日、明治 19 年勅令第 2 号。通則、外務、内務、大蔵、陸軍、海軍、司法、文部、農商務、逓信各省の官制が定められた。
9 上掲、『日本行政史』34 頁。
10 日本法令索引をもとに筆者調べ。なお、「官制」と称される勅令に限っても 2511 件にのぼる。
11 1889 年 12 月 24 日、明治 22 年勅令第 135 号。大日本帝国憲法では行政権が天皇に属したことから、内閣や総理大臣の権限は弱体化した。
12 坂本一登「明治 22 年の内閣官制についての一考察」犬塚孝明編『明治国家の政策と思想』（吉川弘文館、2005 年）151-171 頁も参照のこと。
13 各省官制通則、各省官制については全て国立公文書館デジタルアーカイブズを利用した。
14 高野修「定員法の法的性質について」『アルテスリベラレス』50 号（1992 年）207 頁。
15 西尾勝『行政学　新版』（有斐閣、2001 年）133 頁。
16 川手摂『戦後日本の公務員制度史』（岩波書店、2005 年）14-16 頁。また、雇員は官吏の補佐として事務を担当していたのに対して、傭人は主に肉体労働に従事していたという違いがある。官吏ではない雇員、傭人の人事については「各局単位、あるいはさらに下の各課単位で行われていた可能性が高いのではなかろうか」と推察している（16 頁）ように、戦前の官吏制度から抜け落ちてしまっている。
17 上掲、高野「定員法の法的性質について」207 頁。
18 明治 19 年 3 月 1 日勅令第 2 号、明治 23 年 6 月 25 日勅令第 106 号（明治 19 年勅令第 2 号の全部改正）、明治 24 年 7 月 27 日勅令第 89 号（明治 23 年勅令 106 号の全部改正）、明治 26 年 10 月 31 日勅令第 135 号（明治 24 年勅令第 89 号の全部改正）、明治 30 年 4 月 28 日勅令第 120 号（明治 26 年勅令第 135 号の全部改正）、明治 31 年 10 月 22 日勅令第 269 号（明治 30 年勅令第 120 号の全部改正）、昭和 17 年 11 月 1 日勅令第 743 号（明治 31 年勅令第 269 号の全部改正）。改正情報は全て日本法令索引、勅令本文は国立公文書館デジタルアーカイブによる。社会・経済情勢の変化による定員の増減を見るのであれば、内務省が最も適当であるように思われるが、周知のように内務省は戦後（1947 年）廃止されたため本稿では扱わなかった。
19 第 5 条では「主計局長主税局長関税局長及出納局長ハ勅任二等又ハ奏任二等以上トシ国際局長銀行局長預金局長及会計局長ハ奏任一等以下三等以上トス」とされ、局の「格」が明確になっている。
20 大蔵省百年史編集室編『大蔵省百年史 上巻』大蔵財務協会、1969 年、147-148 頁によれば、1890 年の大蔵省官制全部改正ののち、衆議院では経費削減を巡って政府と議会が対立したことを述べている。そのため、1891 年と 1893 年の二度にわたり、官制を改正した。そのため「各省の局課の配合、定員の削減が行われ、行政機構は全体として縮小され、大蔵省の機構も縮小過程をたどることにな」ったのである。
21 同上、243 頁。なお、1900（明治 33 年）年 4 月の官制改正（勅令第 161 号）では、各省に総務局を設置して次官は総務長官と総務局長を兼ねるという体制をとったが、1903（明治 36）年の改正で総務局が廃止されたことで総務長官は次官に名称が戻った。
22 同上、244-245 頁。
23 大蔵省百年史編集室編『大蔵省百年史　下巻』大蔵財務協会、1969 年、158 頁。
24 同上、161 頁。
25 1885 年 12 月 23 日、内閣達第 74 号。当初は総理大臣に属した機関だったが、1890（明治 23）年 6 月 12 日の勅令第 91 号（法制局官制）により内閣直属に改められた。さらに 1893（明治 26）年には官制の改正により「内閣ニ隷ス」とされ、従前よりも独立性を強めたと解することができる。法制局は法律案だけでなく各省官制の審査を行い、法律規則に関する疑義の解釈も行った。占領期には法制局が GHQ より「反動的」であるとみなされたため、1947（昭和 22）年 9 月 16 日付書簡で解体が要求された。
26 内閣法制局史編集委員会編『内閣法制局史』（大蔵省印刷局、1974 年）322-323 頁、西川伸一「戦前期法制局研究序説―所掌事務、機構、および人事―」『政経論叢』第 69 巻 2-3 号（2000 年）144 頁によると、宮内乾法制局参事官（のちの法制局第一部長）は、「陸軍省は官制を改正して、戦局の深刻化に対応して新たな部局を設置しようとした。しかし、その主査に当たったベテランの宮内乾参事官が「更に新部局を加えるならば、船頭多くして船山に上るのたとえのとおりになる。戦局の帰趨に及ぼすところ由々しきことである」として一向に審

査を通さない」との記述があるように、法制局の権勢を物語る武勇伝を残している。
27 君塚正臣「日本における憲法院的機関の憲法上の可能性―内閣法制局・再考―『司法権・憲法訴訟論』補遺(1)」『横浜法学』第26巻3号、1-62頁による、戦前の法制局にとっての「鬼門は、帝国議会ではなく、むしろ」、憲法付属法令や条約、勅令などが予め付議されることになっていた枢密院であり、「法文の正確さを担保するのは法制局だが、明治憲法体制の守護神は枢密院だという構図が垣間見られる」と指摘している。また、清水唯一朗『近代日本の官僚　維新官僚から学歴エリートへ』(中央公論新社、2013年) 232頁では、第二次山縣有朋内閣(1898-1900年) が明治天皇の意向として「内閣官制、各省官制、文官任用令など、官制大権にかかわる事項を改正する場合には枢密院の審議を経ること」とし「容易には官僚制度に手をくわえることができないよう、予防線を張った」と論じている。枢密院の位置づけが定員管理に代表される官僚制の維持に直結したことは留意しておく必要があろう。
28 附則第1条では、「各省官制通則の規定は、各省大臣官房に関しては、当分の間、その効力を有する」とされ官房機能の継続が考慮された。
29 周知のように、この中には約6万人の国立学校職員、約26万人に及ぶ郵政省職員も含まれているため、現在の定員と単純に比較できるわけではない。
30 1949年5月12日、衆議院内閣委員会（国立国会図書館 国会会議録検索システム)。
31 行政管理庁史編集委員会編『行政管理庁史』(行政管理庁、1984年) 169頁。
32 同上、209-210頁。
33 同上、210頁。
34 1968年3月19日、衆議院内閣委員会（国立国会図書館 国会会議録検索システム)。
35 1969年4月4日、衆議院内閣委員会（国立国会図書館 国会会議録検索システム)。
36 城山英明・鈴木寛・細野助博編『中央省庁の政策形成過程―日本官僚制の解剖』(中央大学出版部、1999年)、城山英明・細野助博編『続・中央省庁の政策形成過程―その存続と変容』(中央大学出版部、2002年) における記述を参考にした。
37 C.N. パーキンソン著、森永晴彦訳『パーキンソンの法則』(至誠堂、1961年)。
38 久米郁男「戦後日本における行政の発展？試論」『季刊行政管理研究』42号（1988年）2頁。
39 米倉輝「総定員法」日本行政学会編『行政における組織と人間』(1975年) 185頁。
40 同上、184頁。
41『朝日新聞デジタル』2020年12月21日。
42 単純な比較になるが、現在（2021年1月）における総定員法の定員が33万1984人、定員令における各省庁などの定員の合計は30万739人であり、総定員に対して約3万人の「余裕」がある。約1割の定員が埋まっていない事実は、行政改革による努力の結果か、結局は各省別に定員を積み上げる方式が正しいのか、課題があるといわざるを得ない。