慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	アメリカにおける憲法秩序としてのメリット・システム : 政治・行政改革と人事院のあり方
Sub Title	Merit system as the American constitutional order: considering the roles of the Japanese Personnel Authority from the perspective of political and administrative reforms
Author	岡田, 順太(Okada, Junta)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2014
Jtitle	法學研究 : 法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.87, No.2 (2014. 2) ,p.249- 281
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	小林節教授退職記念号
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20140228-0249

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

アメリカにおける憲法秩序としてのメリット・システム

――政治・行政改革と人事院のあり方――

岡田順太

はじめに
1、政治任用制と内閣人事局構想
2、アメリカにおけるメリット・システムの発展
3、一九七八年公務員制度改革による人事委員会の発展的解消
4、考　察
おわりに

はじめに

本稿では、昨今のわが国における国家公務員の新たな人事管理制度構築の動向を念頭に置きつつ、アメリカのメリット・システム（資格任用制）[1]の由来と現況について分析を行い、メリット・システムの憲法上の意義づけ

について考察する。政治・行政改革の一環として、公務員制度改革が模索されているところであるが、とかく制度全体の構想のないままに諸外国の制度の導入を提唱したり、もっぱら政治任用制の拡充ばかりを急いだりといったことが多いように思われる。例えば、政治任用による公務員がメリット・システムをいかに統制するかという一方的な議論に終始して、政治的影響からメリット・システムをどのように保障するかという視点が欠けていることはないだろうか。

この点、アメリカにおけるメリット・システムは、政治・経済・社会情勢の変化にあわせて独自の発展を遂げ、今日では憲法秩序の一つとなっている。アメリカの公務員任用というと政治任用制[2]が注目されがちであるが、大部分の公務員はメリット・システムに依拠しており、戦後に制定されたわが国の公務員法制もその影響を大きく受けている。そこで、本稿では、アメリカにおいてメリット・システムがどのように発展を遂げたのか、また、今日においてどのような状況になっているのかについて憲法的観点から概観する。その際、資格任用制保護委員会（Merit System Protection Board）などのメリット・システムの重要な要素となっている機関の由来や組織・権限などについて紹介し、わが国の公務員制度改革論議の一助にしたいと考えている。それとともに、わが国の人事院のあり方についても簡単な提言を行いたい。もちろん、日米で公務員制度の差は極めて大きいところであり、単純にアメリカの制度を模倣すればよいというものではないが、わが国において政治任用制の積極的活用を目指そうという方向性は今後も変わらないと思われ、その際、アメリカを念頭に置いた議論がなされることが多いであろうことから、現在のアメリカのメリット・システムの状況について理解しておく意義はあると考える。[3]

1、政治任用制と内閣人事局構想

人事院は、二〇〇四年及び二〇〇五年に刊行された年次報告書（公務員白書）において、主要諸国における政治任用の実態[4]と専門家による分析[5]を特集記事として掲載している。そもそも人事院の所管外ともいえる政治任用の公務員制度について、二年連続で調査・検討を行うということが異例と言わざるを得ない。文中では、「本稿の目的は、政治任用について特定の方向性を示すことや、そのあるべき姿について人事院の考えを紹介することではない。むしろ、予断を与えずに、客観的な資料を提供し、各方面での議論に資することを目的としている[6]」と述べるが、公職選挙法改正によりマニフェスト配布が解禁された二〇〇三年の総選挙で、当時の民主党が「脱官僚」を掲げて躍進したことと無関係ではないように思われる[7]。二〇〇三年の民主党マニフェストでは、「事務次官会議の廃止」や「事務次官や局長クラスには、政権公約をはじめとする民主党の基本政策への全面的協力を求めることとし、協力を誓約するものを任用して、政治主導を実現する体制を」構築することなどが掲げられていた[8]。従来にない政治主導の本格導入を提唱していることから、そのなかでも政治任用制に関して、前提となる各国の政治システムが全く異なるのに、その違いを「捨象して政治任用の外形のみを取り出し、我が国に当てはめて議論することは危険である[9]」と、暗に警鐘を鳴らす意図が、人事院に全くなかったとは言い切れないだろう。

二〇〇九年に政権交代を果たした民主党は、マニフェストに掲げた政治任用を実現することはなかったが、自らの政党職員二五名を非常勤の一般職国家公務員である「内閣官房専門調査員」に採用し、新たな形態での官邸スタッフの政治任用という試みを行った[10]。しかし、旧社会党事務局が主な出身母体となっているこれらのスタッフにより、党所属議員の監視の目が届かないところで政策が立案、実行されているとの指摘もなされている[11]。また、菅内閣では、各省庁への不信感などから首相の「知恵袋」とも言うべき内閣官房参与や内閣特別顧問、内閣府参与などの政治任用による「令外官」が急増したが[12]、実際上の成果がはっきり見えてこないばかりか[13]、参与が辞任して政権内部の足並みの乱れを露呈する結果にもつながるなど[14]、政治任用制が「不必要に政治家と官僚を分

離したり、官僚の行動を規制したりすることは、政治家の側の自信のなさの表れ[15]」として用いられる際の弊害を顕わにした。

他方、二〇一二年に政権奪取を果たした第二次安倍内閣は、中央省庁の幹部人事を政治主導で一元的に実施しようと「内閣人事局」設置を目指している[16]。この構想は二〇〇七年に第一次安倍内閣で設置された「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会」が二〇〇八年に報告書（懇談会報告書）[17]で示した「内閣人事庁」構想を基にしたものであり、これを受けて国家公務員制度改革基本法（平成二〇年法律六八号）が制定された。

同法一一条では、内閣官房長官が「政府全体を通ずる国家公務員の人事管理について、国民に説明する責任を負う」（一号）とともに、総務省や人事院などに分散している国家公務員の人事行政について「内閣官房に移管する」（二号）と定め、それら事務を担う「内閣人事局」を内閣官房に設置することとしている[18]。

この懇談会報告書については、「公務員人事の現状に関する問題点の強調に重点を置くきらいがあり、これを改めることによって生じる可能性があるデメリットへの目配りは手薄であるように思われる」との指摘がなされている[19]。それによれば、「硬直性が高いとされる公務員人事の運用実態は、一面においては公務員法が予定していた公務員の政治的中立性確保の仕組みが、長期勤続を主体とする実態の下で……十分に機能しないことに対する補完の機能」を有しており、公務員人事の硬直性や公務員集団の自律性を「単に緩和して内閣や大臣の決定権限を拡大すればよいとはいえず、同時に政治的中立性確保のための新たな仕組みの検討が必要になるであろう」（傍点筆者）[20]とする。こうした公務員人事の政治的中立性を確保する仕組みは「内閣人事庁」構想には見えてこない[21]。

また、懇談会報告書は全体として憲法的視点からの考察が手薄である。まず憲法七三条四号が「法律の定める基準に従ひ、官吏に関する事務を掌理すること」を内閣の権限とするにもかかわらず、「内閣の有する任命権は、

その直属する機関（内閣府を除く。）に属する官職に限られる」（国家公務員法五五条一項）とされ、基本的な任命権者は各省大臣とされている。これについて、「憲法七三条四号が内閣に行政部職員の人事権を与える趣旨の中に、内閣による政策の形成実現の確保が含まれるのであれば、政策の企画立案や業務管理に携わる上級職の人事権を各省大臣に分散して持たせる国家公務員法五五条の在り方」は、憲法七三条四号の趣旨を損ねるとして、「批判的に見直す必要がある」との指摘がある。[22] これによれば、内閣に幹部公務員の人事を一元化する国家公務員制度改革は、憲法の趣旨に合致するものといえよう。[23]

ただ、それにとどまらず、国家公務員の政治的中立性についても、ここで併せて論じる必要があると考えるというのが本稿の主眼にある。つまり、公務員の政治的中立性と人事の政治的中立性は、実務上、表裏一体の関係にあるにもかかわらず、両者が切り離されて（すなわち前者は憲法学、後者は行政学の領域として、）論じられるきらいがある。[24] また、憲法学においては、公務員の政治活動の自由を表現の自由の文脈で論じるのが一般的であるが、筆者は、メリット・システムの保障の観点から考察する必要があると考えている。

この点、アメリカにおいて公務員の政治活動を規制するハッチ法（一九三九年）が、政治任用された上級公務員からの影響を排除して官僚機構の政治マシーン化を防ぎ、代議制的統治システムを支えるメリット・システムを保障する趣旨で制定されていることからすれば、[25] 日本においてアメリカのメリット・システムを参照することは大いに意義のあることだと考える。[26] 次節においては、その仕組みを概観する。

2、アメリカにおけるメリット・システムの発展

アメリカの公務員任用に特徴的な政治任用制は、建国初期にいくつかの基本的性格が形成されたといわれる。[27]

そのうちで最も重要なのが法的根拠となる合衆国憲法二条二節二項であり、大統領には上院の助言と承認を得て、大使や最高裁判所裁判官、主要な上級公務員の任命をする権限が与えられる。ただし、同項ただし書きの規定は、連邦議会が法律により、上院の承認なく大統領が任命したり、各省の長官が任命したりする公務員を定めることができると規定する。これを受け、連邦の法律において、「各執行部の省庁、軍事機関及びＤＣ特別区政府は、連邦議会が各年承認するところの、本章五一節に基づき認められた各職階における所定の職員数を任用することができる。」との一般的規定が置かれている（5 U.S.C. 3101）[28]。

そして、これらの政治任用権限を活用し、論功行賞と結びつけた猟官制（スポイルズ・システム）を定着させたのが、第七代のジャクソン大統領（Andrew Jackson）である。ジャクソンは自らをそれまでのエリート主義的な代表ではなく、一般庶民の代表であることを印象づけようとしたが、猟官制もその一つの手法と位置づけられる。「ジャクソンは、すべての人が公職に適任であるかのように思わせ、彼に投票した普通の人々が彼を慕うように意図した姿勢を示した」[29]とも評される。もっとも、一九世紀のアメリカは政府の規模も現在と比べてさほど大きいものではなく、大きな州でさえ経済を統制するには弱い手段しか持ちえず、「多くの検査や免許に関する法律、度量衡に関する法律は、おそらく徹底した執行がなされていなかった」と考えられる[30]。当時は、近代国家に不可欠な要素といえる強力な徴税権と、訓練された公務員に欠ける状況にあったとされる[31]。また、訓練された公務員の不足する状況にあって、ジャクソン大統領でも、単なる論功行賞ではなく、能力や教育を持つエリート育ちの人間を登用する傾向にあったとされ[32]、政府に適任者がいない場合、弁護士がそれを補っていたのである[33]。

アメリカにおける猟官制が見直され、メリット・システムが導入される契機となったのが、第二〇代のガーフィールド大統領（James A. Garfield）の暗殺である。大統領の当選は自らの貢献によるものと確信していたギトウ（Charles J. Guiteau）が、外交官のポストを求めたが叶わなかったことから、就任間もない大統領に対する

凶行に及び[34]、猟官制の問題点を顕わにした。元々、ガーフィールド自身が公務員制度改革として猟官制の見直しを試みようとしていたのであるが、奇しくも自らの死によって、それが実現されたことになる。いわゆるペンドルトン法（一八八三年）制定[35]により、人事委員会（Civil Service Commission）が設置され、政治的思惑によってではなく資格（メリット）を基準にして公職の任用がなされているかを審査する仕組みが置かれるようになる[36]。一連の改革に伴い、共和党は政治的党派の集合体からより統合された政党へと変化したということもあり、ガーフィールド大統領の任期は極めて短いものであったが、その後選出される「より強力な大統領の先駆者」であったと評される[37]。もっとも、「このようなメリット・システムに基づく職業公務員は、ワシントンＤＣの事務職や郵便・税関職員を中心とした一割強程度であり、それが多くを占めるに至るのには、一九二三年の分類法の制定を待たなければならない[38]」という評価もある。

ちなみに、この頃に制定された一八九四年ニューヨーク州憲法五節九条（現行憲法六条）には、州の公務員が、可能な限りの競争試験を行い、「資格及び適性を考査されることにより」任用と昇進が行われるべき旨の規定が置かれていた。こうした背景には、一九世紀後半に食品衛生関連法規や児童労働禁止法規が、連邦や州レベルで制定され、法執行や関連プログラムの実施において専門的な知識を有する公務員の存在が不可欠になってきたことがあると考えられる[39]。少なくとも一九世紀後半のアメリカにおける官僚機構の拡大は、パーキンソンの法則に見られるような官僚制の病理というよりは、増大する行政需要という社会的要請に応えた面が大きいとの見方がある[40]。

その後、メリット・システムに関する法や組織整備が進むのであるが、人事に対する政治的介入は続いていく。一説には、一九七四年のアーネット対ケネディ判決[41]が最高裁で出されるまでは、下級公務員であっても、人種や宗教による差別など違憲性の問題が出ない限り、大統領の示す政策に反対するか支持しないということで解雇さ

れるということが、今日よりも容易になされていたという。[42] ロイド・ラフォレット法（一九一二年）が正当な「事由（cause）」による処分を定めているとしても、それは「政治的に寄与しなかったことを理由に解雇することを禁止するとしか読めない言葉」[43]と取られていたのであって、広汎な人事権を制限するものではなかったのである。

これに対して、一九七四年のケネディ判決は相対多数意見において、「業務の効率性を向上しうるという事由」のために解雇または無給停職を認めていた当時の法律（5 U.S.C. 7501 (a)）について漠然・広汎故に無効であるとの主張に対し、ハッチ法の合憲性を示した先例[44]などをもとに、「事由」の範囲を限定して合憲との判断を示している。例えば、人事委員会が、民間企業における労使関係のように、政府内における労使関係の積み重ねられた原則が何であるかを示したことや、人事当局の法律顧問が解釈として示したことが、法律の文言を解釈する際に参照されるべきと述べており、[45] それらの解釈を有権的に扱い、これを前提にした限定解釈がなされている。

また、同判決は、真実に基づかず、また、容認できない行政的訴追によって違法に烙印を押されることから連邦職員の自由の利益を保護するのに、人事委員会による解雇後の聴聞手続が十分機能しているとも述べている。[46] この点において、人事委員会がメリット・システムの番人として憲法秩序の一部に位置づけられているように取ることもできる。

しかしながら、こうした判決における位置づけとは異なり、実際の人事委員会がメリット・システムの番人とまで呼べる存在だったかは疑問がある。特に、ウォーターゲート期においては、党派的な干渉から公務員制度を擁護しきれなかったとされ、ニクソンとその側近たちが政権を離れるまでメリット・システムの理念が侵されるのを防ぐことができなかったと評されている。[47] そして、これが一九七八年の公務員制度改革法に結びついていくのである。ただし、そうした事態の背景には、人事行政の独立性を緩和せざるを得ない事情があったことにも留

意しなければならない。

3、一九七八年公務員制度改革[48]による人事委員会の発展的解消

一九七八年一月一日をもって人事委員会は廃止され、その機能は新たに設けられた人事管理庁（Office of Personnel Management）と、資格任用制保護委員会（ＭＳＰＢ）という独立機関に継承された[49]。

（1） ＭＳＰＢ設置の背景

準司法的機能を有する独立行政委員会であるＭＳＰＢは三名の委員で構成され、いずれも上院の承認を得て大統領が任命する。ＭＳＰＢの責務は、資格任用制を保護し、同制度下の個人の権利を保障することにあるとされる[50]。ＭＳＰＢは、人事委員会が有していた被用者からの不服審査権限を引き継ぐとともに、新たに資格任用制の研究の責務などの権限が与えられている。ＭＳＰＢが人事委員会を改組した人事管理庁（ＯＰＭ）とは独立して設置された背景には、政治的中立性を担保するための機構改革の必要性があった。ただし、それはメリット・システムの保護と同時に効率的な行政運営の実現という、要請に応えるためのものでもあった。

二〇世紀に入り肥大化する行政機構の非効率性に対して、大統領が主導権を発揮すべく設置されたのが大統領執政府（Executive Office of the President）である。ブラウンロー委員会報告書（一九三七年）をもとに、当時のフランクリン・ルーズベルト（Franklin D. Roosevelt）大統領によって設置されたこの機関も人事行政と無縁ではない[51]。もともと、メリット・システムの導入にあたり「政治・行政分断論はその理論的な表現である。それを制度的に表現したものは人事委員会そのものである[52]」と評されるように、官僚機構の政治マシーン化を防ぎ、政党

政治からの分離を必要とするが、それは同時に、通常の行政活動と人事行政活動との分離による非効率を不可避的に招くことになる。そのため、職階制を中心とする「科学的人事行政の展開」[53]は批判にさらされ、他方で、意思決定を迅速にするために人事委員会を独任制の機関に改組すべきなどとした提言がされるようになる。[54]また、予算編成のような他の行政権限とともに、人事行政も大統領の重要な行政管理事項として認識されるようになり、人事委員会の改組も目論まれていたが、[55]大統領執政府（ＥＯＰ）設置にあたっては人事管理担当連絡事務所（Liaison Office of Personnel Management）が設置されるにとどまった。[56]ところが、アイゼンハワー（Dwight D. Eisenhower）大統領は、連絡事務所を廃止する一方で、[57]人事委員会委員長をＥＯＰのメンバーとして登用し、従前の役割を担わせることにしたのである。こうした慣行はケネディ政権以降も続き、「漸次、人事委員会は大統領の手足としてその『新しい哲学』を実践することになった」[58]と評される。こうした大統領と人事委員会の関係は、持ちつ持たれつの関係にあった。例えば、ケネディ政権からジョンソン政権にかけての人事委員会委員長であったメイシー（John W. Macy）は、同時にＥＯＰの人事顧問を務めていたが、メリット・システムの原理に対する大統領の強力な支援を味方につけて人事行政を行うことができたとされる。[59]しかし、ニクソン政権に至り、それまでの微妙なパワーバランスの均衡が破られ、人事委員会委員長がもっぱら大統領の部下として責任を果たす地位へと陥ってしまい、大統領からの不当な影響力行使にさらされることになる。[60]この点は、議会でも問題視され、[61]一九七八年の公務員制度改革法（Civil Service Reform Act）の制定、そして、ＭＳＰＢの設置へとつながることになる。

ペンドルトン法制定以来、良くも悪くも官僚的形式主義（red tape）が形成され、政治的圧力からの安全弁として機能してきたのであるが、ウォーターゲート期においてはそれが役に立たず、またハッチ法があったにもかかわらず、資格任用制の理念を損ねる動きを食い止めることができなかった。また、人事委員会は、ニクソン大

統領とホワイトハウスの側近たちが辞任するまで、資格任用制の原理を損ねる動きを食い止めることができなかったとされる[62]。

これに対しては、アメリカならではの制度設計、すなわち人事委員会機能の分権化（decentralize）によって対応がなされることになり、ＯＰＭ設置による人事行政の効率化とＭＳＰＢ設置による政治的中立性確保という二元的人事行政体制を構築するという方式でメリット・システムの再構築が図られることになる。

ちなみに、これに先立ち一九七七年に連邦議会下院に提出された「連邦職員政治的活動法案[63]」では、人事委員会の法律顧問（General Counsel）または委員会が指定する委員会の職員を「執行機関」（enforcing authority）と定義づけ（§7322 (6)）、執行機関がハッチ法の禁止する活動を調査報告し、訴追する者と定める（§7327 (a)[64]）。また、同年、上院に提出された「連邦職員政治的活動法案[65]」では、人事委員会とは別の機関として「連邦職員の政治的活動委員会（Board on Political Activities of Federal Employees）」を設置し、人事委員会が調査報告し、訴追した上で、連邦職員の政治的活動委員会が処分を決定する仕組みが構想されていた。一九七八年改革法（ＣＳＲＡ）以前より、分権化による人事委員会改革の青写真は描かれていたようである。

新設されたＯＰＭには、旧人事委員会の施設とほとんどの職員が引き継がれた。そして、人事委員会委員長から初代ＯＰＭ長官となったキャンベル（Scotty Campbell）は、財政における大統領執政府の行政予算局（Office of Management and Budget）と同様に、人事行政においてＯＰＭが大統領のための役割を果たす旨の発言をしている[66]。人事委員会からＭＳＰＢを切り離すことで、政治的中立性の要請に気兼ねすることなく、大統領の補佐機関として活動できるようになったのである。他方、ＭＳＰＢはＯＰＭの活動を監視する役割が与えられたが、設立当初は人員・予算その他において十分ではなく[67]、一部には「牙を抜かれたチワワ」などと揶揄されるほどであった[68]。しかし、そこに法的権限を付与された附属機関が設置され、メリット・システム保護のために独自性を

発揮することになる。

（2） OSCの概要

一九七八年公務員制度改革法は、MSPB内に特別法務官事務局（Office of Special Counsel）を置き、職員の非違行為の申立てを調査（investigation）し、公務員法及び諸規則の違反を訴追し、ハッチ法を執行する機関と位置づけた。そして現在では同事務局（OSC）自体がMSPBから独立した機関となっている。その職責及び設置の経緯などについて、次に見ていくことにしたい。

① 職　責

OSCは、連邦政府の独立調査・訴追機関とされている。機関の長である特別法務官（Special Counsel）は、上院の承認を得て、大統領が任命する。OSCの主要な任務は、特に内部告発への報復といった、禁止された人事措置[69]から一定の職員及び志望者を保護することにより、連邦政府人事における資格任用制（merit system）を保護することにある。また、政府機関における不正行為を公表するための安全な方法を提供して、一定の連邦職員及び志望者を支援すること、政府職員による政治行為に対するハッチ法の規制を実施し、助言を与えることなども所掌している。

OSCには、ハッチ法部門（Hatch Act Unit）が置かれ、ハッチ法の執行を担う。同部門（HAU）は申立てに基づく調査を行い、懲戒事由となる証拠が存在するかどうか決定する。調査の結果、違反行為を認定した場合、HAUは警告書を発布するか、非公式に当該違法状態を解消するように試みるか、示談交渉を行うか、または、MSPBに訴追するかのいずれかを行う。また、HAUは、連邦、州及び地方政府職員と同じく、一般大衆に対しても、ある個人が法の適用対象であるかどうか、また、企図する行為が法によって許されるかどうか判断でき

るように、ハッチ法に関する法的助言を行っている。特に、HAUの特徴的な権限として、ホワイトハウスや議会事務局、連邦政府の閣僚その他の政府高官、州及び地方政府職員、メディアなどに対して、ハッチ法に関する情報提供と法的助言を行うことができるとされている。HAUのみが組織外の者に対する法的助言を発する権限を法によって与えられているので、HAUがOSCの勧告的意見を全て発布している。

ちなみに、OSCのハッチ法に関する権限は、政治任用職に対しても及ぶ。二〇一二年九月一二日、OSCはセベリウス厚生福祉長官による違法な政治活動の通報についての調査結果を大統領に送付した[70]。それによると同長官は二〇一二年二月二五日の公務日程において党派的な演説を行い、それがハッチ法違反とされた。ハッチ法は、連邦職員に対して、選挙結果に影響を及ぼすような職名の使用または影響力の行使を行ってはならないとしている。その結果、セベリウス長官は演説を行った際の公費負担分を選挙費から支出しなおし、その際の活動は公的なものではないと訂正した。この場合、OSCに法的処分権限がないので、任免権者である大統領への勧告にとどまるが、一時は罷免の観測も出されたほどである（その後も職務を継続した。）。

また、二〇一二年にハッチ法が改正され、規制対象となる公務員の範囲が縮小されるなどの改正が行われたが、その成立にあたりOSCが議会に立法的助言をするなど、制度改正にも一定の寄与をしている[71]。

こうした点は、資格任用制の番人として、独立行政機関であるOSCが機能している側面として注目しうる点である。

② 沿　革

OSCの創設はMSPBと同じく一九七九年であるが[72]、一九八九年までは、調査・訴追に関するMSPB内部の独立部門として活動していた。OSCは、禁止された人事措置に制限を課し、必要により強制措置・懲戒処分についての申立てをMSPBへ行うものとされた。

一九八九年、連邦議会が内部通報者保護法（ＷＰＡ）[73]を制定したが、この法律はＯＳＣの職務権限を維持しつつ、独立行政機関（independent agency）に編成するものであった。これにより、ＯＳＣは、ＭＳＰＢから独立した機関となり、同時に、政府の不正行為を内部通報した連邦職員等への報復に対する保護措置を執行する権限が強化された。

一九九三年、連邦議会はハッチ法の規定を連邦及びコロンビア特別区職員に対して適用し、ＯＳＣが執行にあたるよう重要な法改正を行った。[74]

一九九四年、制服職員の雇用及び再雇用に関する法律（ＵＳＥＲＲＡ）[75]が施行され、制服職員[76]の雇用関係の権利が定義され、職務によって彼らを差別することが禁止され、また、連邦機関による違反行為に対して救済を求める権限が新たにＯＳＣに与えられた。

さらに同年のＯＳＣ組織再編法により連邦職員の保護が拡大され、ＯＳＣ及び他の連邦機関に新たな責務が規定された。[77]例えば、禁止された人事措置の申立てがなされてから二四〇日以内に、ＯＳＣはそのような違反が行われ、存在し、または実施されようとしていると信じる合理的な事由が存在するかどうか決定しなければならない。また、同法は、現在の退役軍人省に関係する約六万人の連邦職員等及び特定の政府組織の職員に対する一定の法的保護を拡大し、同条項が適用される人事措置の範囲も拡大した。そして、同法は連邦政府に対し、ＯＳＣの助言に従い、内部通報者保護法上の権利と救済について職員に説明する責務を課した。

二〇〇一年一一月、連邦議会は、運輸安全庁（ＴＳＡ）の創設を内容とする航空運輸安全法[78]を制定した。同法の下では、ＴＳＡの保安検査要員以外の職員は、内部告発への報復についての不服申立てをＯＳＣ及びＭＳＰＢに行えることになっている。しかし、約四万五千人のＴＳＡ保安検査要員は、そうした申立てができない。そこで、二〇〇二年五月、ＯＳＣとＴＳＡは、保安検査要員からの内部告発による報復の申し出をＯＳＣが審査し、

正当と認めた場合はＴＳＡに対して、是正措置または懲戒処分を勧告しうることを内容とする取極めを結んだ。

このように、ＯＳＣの職務は年々拡大しているのである。

③　ＯＳＣ独立の意義と限界

ここで、ＯＳＣがＭＳＰＢから独立した経緯は、かつての人事委員会が改組され、ＯＰＭとＭＳＰＢが設立されたものとは異なっている点に注意が必要である。

ＭＳＰＢから独立して間もない時期にＯＳＣ職員が執筆した論文によると、一九七八年の公務員制度改革法は、禁止された人事措置を定めているが、法により保護された行為――「特に内部告発」――に対する報復から連邦職員を保護することが同法の第一の目的であったという。[79] そして、議会は、各行政機関が禁止された人事措置からメリット・システムを保護をすることを意図したが、ＯＳＣをそのシステムの主たる執行者と位置づけたとする。[80] すなわち一九八九年にＷＰＡが制定されて新たな業務が与えられたわけではなく、ＯＳＣが設置された当初から内部通報者保護という機能を果たしていることを示しているのである。その点、同じメリット・システムの保護という目的を掲げながら、ＭＳＰＢと若干異なった観点からの役割が強調されており、これがＯＳＣ独立の背景となったものと推察される。少なくとも、政治的影響力を遮断するための分権化という一九七八年当時の事情とは異なるように思われる。

もっとも、ＯＳＣが独立行政機関となったとはいえ、ＭＳＰＢの法解釈に異議を唱えて連邦裁判所に提訴したりすることはできない。[81] この点は、一九八八年にＯＳＣを独立機関にする法律案が議会を通過したにもかかわらず、大統領の拒否権行使を受けたことから修正されたものである。[82] これに関連して、ＯＳＣが二〇〇二年に職場での電子メール使用についてのハッチ法解釈の勧告的意見を出したところ、後にハッチ法違反事件の審判でＭＳＰＢにより否定されたことがある。[83] こうした事態を捉えて、ＯＳＣが公務員の政治活動を萎縮させたと批判する

ものもある。[84] OSCはハッチ法に関しての有権解釈権までは有しておらず、その点でMSPBへの従属性は残存しており、少なくともハッチ法施行の面において、あえて独立機関とすべきであったのかどうかは検討の余地があると思われる。

(3) 小　括

ここで、アメリカのメリット・システム保護に関する制度の展開についてまとめておこう。ペンドルトン法制定によりメリット・システムが導入され、人事委員会が独立行政委員会として設置される。ただし、設立当初は、対象となる職員数も限られているだけでなく、政府機能も限定的でもっぱら政治的中立性の確保（党派的影響力の防止）をはかることが人事委員会の役割であった。[85] ところが、メリット・システムによる職員の割合が増加し、一八八三年には一〇％程度だったものが、一九〇〇年には四五％を超え、一九一〇年には六〇％を超えることになる。[86] この頃から、人事委員会内部に効率局（Division of Efficiency）が設けられ、後に独立機関となるなど、[87] 費用対効果を狙った効率性を意識することが行政の主題となってくる。[88] 合議制の人事委員会を独任制機関にする提言もそうした流れの中で登場する。その後、連邦職員の絶対数が増大し、ますます大統領と人事委員会との結びつきが強くなり、ニクソン政権ではついに大統領の影響下に置かれるまでに変容してしまったことは既に述べたとおりである。その間に、福祉国家の台頭と二度にわたる世界大戦があり、効率性もそれとの関連で要求された面も否定できないなど、アメリカ固有の事情は考慮しなければならない。しかし、一九七八年の公務員制度改革において、一方で公務員制度の民主的かつ効率的な運営の要請を満たしつつも、他方でメリット・システムの擁護者としてのMSPBを設置するに至った経緯は、政治的中立性を保った独立機関がメリット・システムとその下にある公務員の権利擁護に不可欠であることを物語っている。

4、考　察

（1）発展するメリット・システム

以上の点を踏まえて、わが国における示唆について触れてみたい。具体的には中央人事行政機関である人事院のあり方について考察することになろう。

まず、アメリカにおけるメリット・システム関連組織が発展し続けている点は参考になる。実際上、メリット・システムが、政治的介入から独立して名実ともに作用し始めた時期を一九七八年の公務員制度改革以降としてもあながち間違いではない。そこにおいては、人事委員会の解体による機構改革が不可欠であった。その後も、人事関連の諸機関は、機構再編や新たな権限の獲得をするなどして、メリット・システムの番人として機能すべく努めている。

それに対して、わが国のメリット・システムは、戦前から続く強固で自律的な官僚制における人事慣行を前提としており、新たな番人の存在がほとんど不要であるという点に大きな差異がある。わが国の官僚制の特徴はその人事の自律性にあり、政治家の介入を排除し、法に根拠のない人事慣行を制度化してしまっている。戦後、職階制の導入を試みるも、官僚制の人事慣行の壁に阻まれ失敗に終わった[89]。同様に、人事院が中央人事機関として設置されるも、「官僚の人事システムが変わっていないのに、新たな仕組みのもとで機能すべき機関が設置されても、予定された機能は果たせず、人事院は行政機関のなかで孤立しがちであった[90]」とされる。

アメリカにおいては、メリット・システムが政治的党派的介入との対比で発展してきただけに、関係諸機関の番人意識は非常に強いように思う。それ故に、独立機関としての位置づけが与えられてしかるべきであった。こ

れに対して、わが国における党派的介入については、旧来の官僚制慣行がその防御壁となっており（この点でニクソン政権前の“red tape”を想起させる。）、後からやって来た人事院が出る余地はほとんど残されていないのが実情であろう。むしろ給与面での番人として存在意義を見出しているところがアメリカと大きく異なるところであり、人事院がメリット・システムの番人を称するには程遠い状況にあると言わざるを得ない。[91]

（2） 守備範囲

アメリカのメリット・システムに関係する諸機関は、機能の分化が行われているものの、原則としてメリット・システム内の公務員に広く関係しており、メリット・システムに対する侵害者であれば、政治任用の公務員に対しても対処することになっている。[92]

これに対して、人事院は国家公務員法と任用形態の双方から守備範囲を限定し、そこから逸脱することがないように思われる。国家公務員法が適用されるかどうかで、一般職と特別職が区別されるが、それらと資格任用・政治任用といった採用の方法は必ずしも一致しない。例えば、非常勤の一般職国家公務員であっても、内閣官房専門調査員や内閣官房参与などは、完全な政治任用といえるのに対し、内閣官房に置かれる特別職のうち内閣危機管理監、内閣情報官、内閣広報官などは各省資格任用職の指定ポスト化しており、[93]「内閣の交代とともに当然に職を辞するものではないので、諸外国におけるいわゆる政治任用制度という程度には至っていない」。[94]このうち、人事院は主として一般職で資格任用にかかる部分を所管している。

この点、人事院の所管領域から特別職が外れるのは仕方ないとしても、少なくとも政治任用にかかる一般職職員については、非常勤であっても任用にあたりより積極的な関与があってしかるべきではなかろうか。例えば、先に触れた専門調査員の任用にあたり、政府は、「人事院規則八―一二（職員の任免）四六条一項の規定に基づき、

経歴評定等による能力の実証を経て採用したものである」としているが、「生年月日、年齢及び職歴については、個人に関する情報であるため、お答えは差し控えたい」[95]と答弁しており、その選任過程が不透明である点が批判されている。このような場合による「能力の実証」について、人事院が個別具体的に関与する余地が出てこよう[96]。

(3) 公務員の権利の番人

アメリカの関係諸機関が有する意識として、メリット・システムの番人であるとともに、そこで働く公務員個人の権利の擁護者としての自負が非常に強いと思われる。正当な内部通報を行った職員を報復人事から保護するほか、政治活動に関して規制を行うだけでなく公務員個人が行うことができる活動を積極的に広報するなど、メリット・システム下の公務員の政治活動の自由への規制が必要以上に行われないように活動している[97]。

これに対して、人事院が政治活動に関しての具体的な解釈を示して、選挙運動や政治活動を積極的に促すような広報をしているなどということは聞いたことがない。また、国家公務員の公益通報に関しての主管は消費者庁であり、人事院は主として公平審査による事後的救済を担う存在である。

もちろん、賃金に関し、人事院勧告を通じて権利の番人としての機能を果たしてきたことは評価できる。諸外国のように、公務員が労働争議をしなくても済むのは、人事院の代償機能のおかげである。だが、それにとどまっていてよいのであろうか[98]。度々登場する人事院廃止論には、人事院の守りの姿勢がその呼び水になっている要素がないとは言い切れない。

(4) 憲法秩序としてのメリット・システム

今日のアメリカにおいては、メリット・システムが一つの憲法秩序を形成していると言ってもよい。それに対

して、わが国においては、国家公務員の労働基本権制約の代償措置としての人事院勧告が憲法秩序となっていると見ることができようが、それを含む包括的なメリット・システムが憲法秩序となり得ているかというと、かなり疑問が残る。旧来的な官僚制的人事慣行が法的根拠もないまま行われているのは、近代的なメリット・システムが憲法秩序となり得ていないからではなかろうか。

一九四六年、いわゆるフーバー顧問団の勧告には、「強力な中央人事行政機関を設置し、民主的な方向のメリット・システムと能率増進を目的とする公務員制度の基本法たる国家公務員法の制定が必要である」[99]との観点から国家公務員法草案が含まれていた。その後、様々な曲折がありながら、臨時人事委員会を経て、独立行政委員会としての人事院が設置されたのであるが、当初想定された「強力な」機関となり得ているのであろうか。もちろん、この点について、人事院の設立が戦後の労働争議の混乱のなかで行われ、刑罰を伴った政治活動の禁止が国家公務員法に盛り込まれたことなどの時代背景は踏まえなければなるまい[100]。そうした状況にあって、「公務員の利益保護の責任を有する機関」[101]であることがその任務であるとしても、そこでの利益がもっぱら給与などの待遇面にとどまり、政治活動の自由が含まれないのは由来として理解できる。しかし、占領下で定められた枠組みを維持したままで、今後も人事院の独自の意義を見出すことは可能なのであろうか。人事院が「中央人事行政機関といっても、関係諸制度の調査、研究や企画立案、採用試験や研修の実施といった、――見方によれば周辺的な――限られた事務を行っているにすぎないとも評価できる」[102]との状況は、まさに占領期の呪縛そのものである。むしろフーバー勧告の原点に立ち返り、機構改革を行う枠組みは現行法制においても十分整っているはずである[103]。過去の実績を強調することで組織の存続を図るのではなく、設立当初の理念を甦らせて、政と官の懸け橋となる省庁横断的なメリット・システムを憲法秩序としていくことが、今後の人事院の役割ではなかろうか。

おわりに

ここで注意すべきは、現行の人事慣行を否定して、アメリカの制度をそのまま導入すればいいと言うものではないということである。長年にわたり政治・行政改革についての研究・発言をされてきた小林節教授は、「政治の側も、高度に訓練されたプロフェッショナルとしての職業公務員の世界に過剰に介入すべきではない。そういう意味で、政治任用制度を拡充する際には、同時に、職業公務員の人事（象徴的には事務次官人事）を政治から独立させて自律させる必要がある」[104]と述べられている。いたずらに現行の慣行を否定して混乱を引き起こすのではなく、現状を活かしつつ政治任用の利点を取り入れるという「柔よく剛を制する」知恵が必要になる。そして、その要となり得るのが人事院ではなかろうか。

政治的中立性という言葉は、少なくとも、①公務員人事の自律性（官僚制的人事慣行）[105]、②職務における公務員の忠実性（資格任用された公務員の政治介入の禁止）[106]、そして、③人事機関の独立性（人事院の独立行政委員会としての位置づけ）といった、異なる文脈で用いられている。だが、これら三つの要素は三位一体として、わが国の公務員人事行政の骨格を形成しなければならない。憲法一五条の「全体の奉仕者」概念が、これらを束ねるように理解されてこそ、政治任用とメリット・システムの共生がはかられることだろう。

蛇足ながら、前記の点を踏まえて、人事院のあり方について簡単に示してみたい[107]。第一に、給与等の労働環境に関して、労働基本権制約の代償機能を引き続き果たすべきである。この点、人事院勧告が公務員給与のみならず民間においても影響力を持つ指標となり、安定した社会の発展の基礎となっていることを看過すべきではない。第二に、任用・昇進基準の策定と実施により、公正な人事制度を構築することである。最たるものが採用試験であって、そのような「他の考慮要素に基づいて不適切な影響力が行使されないよう、公正な人事が行われるため

の制度的措置を講じることが、憲法上求められている」[108]。ただし、注意すべきは、ルーティーン化された省庁割拠式の官僚制的人事慣行とメリット・システムにおける公正な人事制度とを区別することである。両者を区別した上で、党派性から中立的な省庁横断的観点に立ち、専門的見地から人材活用策を検討していくことが必要となる。第三に、分限・懲戒処分における公平性の確保である。処分権者の恣意的な判断による処分がなされないよう第三者的事後的な立場からの準司法作用は、今後も不可欠である。ただし、政治任用が活用される場合に、従来よりも政治的影響力からメリット・システムを防御する必要性が高まるため、紛争予防的な判断が要求されることもあろう。第四に、メリット・システムによる国家公務員の政治不介入という意味での政治的中立性確保である。これは同時に、本来的に国民に保障される政治活動の自由の範囲を具体的に明確にし、不必要な制約や自粛が行われないようにすることが不可欠である。堀越事件最高裁判決[109]が実質的に猿払事件最高裁判決[110]の判例変更を行った今日において、その範囲を積極的具体的に示しうる機関は人事院をおいて他にない。この点、公務員の政治活動の禁止に関して、刑事罰を存続させるのであれば人事院に刑事告発の権限を専属的に与えることが好ましい[111]。第五に、国家公務員からの内部通報を全般的に受け付ける窓口となり、内部通報者の保護・報復人事の防止を行うことである。この点は、法改正も必要となろうが、内部通報者が報復人事を受けないように当該公務員を保護する役割は人事院が最適任である。特に政治任用による公務員が増加すれば、任命権者の威光を借りた不正な利益誘導などが行われないよう、独立機関が対処すべき必要性が大きくなる。

そして、今後、さらに政治任用を活用する場合の話となるが、政治家に対する人事の助言・補佐機関となることも想定しうる。例えば、政治任用者を指定職クラスの職位に充てる人事が行われたとして、閣議人事検討会議に人事院総裁が出席し、その適性について発言をすることが考えられる。あるいは、国会同意が必要な人事に関しても、国会が会計検査院に特定事項の調査・報告を求めるように（国会法一〇五条）、人事院に対して候補者に

関する調査・報告を求める仕組みも考えられる。[112]

実際にそこまでやるかどうかは別として、国家公務員人事は全体像を見据えて総合的に行われるべきである。人事院はメリット・システムに軸足を置きつつも、一般職・特別職を通じて、内閣とは異なる政治的中立的・科学的専門的観点から「官吏に関する事務を掌理」（憲法七三条四号）していくべきであろう。それでこそ、名実ともに憲法制定期に構想された「強力な」中央人事行政機関となり得るのである。それが「天皇の官吏」から戦後「主なき官吏」となった公務員集団を「国民の官吏」（全体の奉仕者）へと変容させる第一歩となると思われる。

【追記】本稿脱稿後、内閣人事局設置などを内容とする国家公務員法等の一部を改正する法律案（一八五回国会閣一九号）が国会に提出された。

（1）資格任用制度の呼び方については、「成績制度」と称して「キャリア・システム」の語を充てる例がある。浅井清『公務員の政治活動―人事院規則一四―七の解説』（労働文化社、一九四九年）八頁。そこでは、政治任用職を「政務官」、資格任用職を「事務官」と称している。

（2）オバマ政権における公法学者からの政治任用に着目した文献として、横大道聡「アメリカ政治のダイナミズム―公法学者の政治任用から」法学セミナー六六三号（二〇一〇年）三〇－三一頁。

（3）政治任用に関して、オバマ政権が上院の承認を必要としない職員を多用していることの現状と批判を分析したものとして、大林啓吾「ホワイトハウスのツアーリ」法学論集（千葉大学）二八巻一・二号（二〇一三年）一一七－一五四頁。

（4）人事院編『平成十六年版公務員白書』（国立印刷局、二〇〇四年）五－七九頁。

（5）人事院編『平成十七年版公務員白書』（国立印刷局、二〇〇五年）五一－九三頁。

（6）人事院編・前掲注（4）七九頁。

（7） 朝日新聞（二〇〇四年六月一二日）夕刊参照。
（8） 民主党『民主党政権公約 MANIFESTO』（二〇〇三年）二六-二九頁。http://archive.dpj.or.jp/policy/manifesto/images/Manifesto_2003.pdf（なお、本稿におけるウェブサイト最終閲覧日は、すべて二〇一三年八月二〇日である。）。
（9） 人事院編・前掲注（4）七三頁。
（10） なお、この専門調査員に給与は支給されていない。「衆議院議員木村太郎君提出鳩山内閣の政治主導に関わる経費に関する質問に対する答弁書」内閣衆質一七四第五一号（平成二二年二月五日）。
（11） 阿比留瑠比『政権交代の悪夢』（新潮新書、二〇一一年）四二-四三頁。
（12） 朝日新聞（二〇一一年二月二日）。
（13） 菅内閣で内閣官房参与だった五十嵐敬喜教授は、政権中枢にいても公共事業を変えられなかった事情を語っている。朝日新聞（二〇一二年一二月六日）。
（14） 朝日新聞（二〇一一年四月二九日）。
（15） 山口二郎『政権交代とは何だったのか』（岩波新書、二〇一二年）九〇頁。
（16） 日本経済新聞（二〇一三年五月二九日）。
（17） http://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumuinkaikaku/pdf/houkokul.pdf.
（18） ちなみに、同条は、必要な法制上の措置について、「この法律の施行後一年以内を目途として講ずるものとする」と規定するが、先送りとなっている。一連の動きについては、上田健介「内閣と公務員の人事権―国家公務員制度改革基本法の成立を契機として」近畿大学法科大学院論集五号（二〇〇九年）一三五頁以下が詳しい。
（19） 川田琢之「『公務員制度の総合的な改革に関する懇談会報告書』の検討」ジュリスト一三五号（二〇〇八年）五二頁。
（20） 同右。
（21） ちなみに、人事行政に合理性、科学性をもたらすものとして、戦後、職階制の導入が企図され、国家公務員の職階制に関する法律（昭和二五年法律一八〇号）が制定されたが、結局、職階制の導入を見ないまま二〇〇九年に廃止

された（平成一九年法律一〇八号）。その原因は、「その分類作業、具体の官職の格付け作業に困難を」きたすなどの理由のほか、「もっとも基本的には、わが国がかつての官吏制度の下における人事がそうであったように、終身雇用制を前提としたジェネラリスト的公務員観によるものと解される」（塩野宏『行政法Ⅲ（第三版）』（有斐閣、二〇〇六年）二五三頁）。大森彌『官のシステム』（東京大学出版会、二〇〇六年）四七－四九頁も参照。

(22) 上田・前掲注(18)一七七－一七八頁。

(23) もっとも、局長級人事については、予め閣議承認が必要であり、また、その前に官房長官が主宰する閣議人事検討会議に人事案が提示されるので、運用上は内閣の一元的関与がなされている。閣議人事検討会議の設置に伴い、「会議の運用基準として内規を作成しこれを各省事務次官に明示することで、政治的恣意性を排除し公正中立に行うとともに、各省庁に対する手続の透明性を確保した。この結果、各省庁側の不安が払拭され、官邸への信頼が高まり、官邸の各省庁への指導力が高まったように思うし、各省庁において、人事をより慎重・的確に行うことになった」との意見がある。第六回今後の公務員制度改革の在り方に関する意見交換会「議事の概要」（平成二五年五月二〇日）一頁。http://www.gyoukaku.go.jp/koumuin/arikata-ikenkoukan/dai6/gironnogaiyou.pdf.

(24) 元建設省の官僚で人事院総裁であった中島忠能は、「公務員の中立公正性、公務執行の公正性の確保というのは戦後の公務員制度の基本的な思想なんですね。これは公務員制度の改革の議論をするときには、しっかりこのことを議論して取り組んでいく必要があるだろうというふうに思います。ここ数年公務員制度の改革の議論が行われておりますけれども、この点についてのしっかりした議論が行われていないというふうに私は見ております。……〔憲法一五条で〕公務員は全体の奉仕者だと、こういうふうになっておるわけですが、全体の奉仕者というのは、みんなとにかく公平に公務の執行の恩恵を受けなきゃならないという思想でございますから、その行政執行をする公務員というのは政治的に中立でなきゃならない」と述べている。一七四国会参行政監視委員会会議録一号（平成二二年二月二二日）一四頁。

(25) 駒村圭吾「ハッチ法と公務の政治的中立性――『封印』された二つの論点」比較憲法学研究二〇号（二〇〇八年）二六－三二頁。

(26) 猿払事件最大判における反対意見を引用しつつ、わが国の国家公務員法による政治的行為制限の目的をメリッ

ト・システムの保護に求める見解として、岩切紀史「公務員の人権」安西文雄ほか『憲法学の現代的論点（第二版）』（有斐閣、二〇〇九年）三一一－三一四頁。

(27) 菅原和行「アメリカ政治任用制の過去と現在」久保文明『オバマ大統領を支える高官たち—政権移行と政治任用の研究』（日本評論社、二〇〇九年）二一－二二頁は、第一に憲法による大統領の公務員任命権、第二に代表制に配慮した政治任用、第三にスポイルズ・システム（猟官制）の萌芽を挙げる。ここで、政治任用制と猟官制の概念が区別されていることに注意が必要である。バウマンとウエストの区別によれば、猟官制が「再選を確実にする助けとなるように党派的に用いられる汚職の一形態」であるのに対して、政治任用は「アメリカの民主主義の伝統に調和するかたちで、政府の官僚機構を責任あるものにし、執政府の指導力を確実なものにするために不可欠な役割を果たす」ものであるとしている。James S. Bowman & Jonathan P. West, American Public Service: Radical Reform and the Merit System 79 (CRC Press, 2007).

(28) 行政学的には、行政機関の長が必要に応じて部内の職員へ任用権限を委任できる点が、アメリカの特徴であるとの指摘がある。村松岐夫編『最新公務員制度改革』（学陽書房、二〇〇八年）一一〇頁〔村松岐夫執筆〕。日本でいうと課長や係長クラスの職員に権限委任がされているということになり、「この慣例と公募と資格認定の関係がどのように運用されているかは、アメリカにおける組織運営と労働市場の関係を知るためにはこれから調査すべき情報である」（同右）との問題提起は重要である。

(29) Wayne J. Urban & Jennings L. Wagoner, Jr., American Education: A History (3rd ed.) 93 (McGraw-Hill, 2004).

(30) Lawrence M. Friedman, A History of American Law (3rd ed.) 127 (Touchstone, 2005).

(31) *Ibid.*

(32) *Id.* at 128.

(33) *Ibid. See also* Sidney H. Aronson, Status and Kinship in the Higher Civil Service (Harv. U. P., 1964).

(34) Roger Matuz (Bill Harris ed.), The Presidents Factbook (revised ed.) 330 (Black Dog & Leventhal Pub., 2009).

(35) 辻清明『公務員制の研究』（東京大学出版会、一九九一年）八八頁以下参照。

(36) Matuz, *supra* note 34 at 331.

(37) *Ibid.*

(38) 村松岐夫『公務員制度改革―米・英・独・仏の動向を踏まえて』（学陽書房、二〇〇八年）六五頁〔稲継裕昭ほか執筆〕。

(39) Friedman, *supra* note 30 at 345, 425.

(40) *Id.* at 510.

(41) *Arnett v. Kennedy*, 416 U.S. 134 (1974).

(42) Steven G. Calabresi & Christopher S. Yoo, The Unitary Executive: Presidential Power from Washington to Bush 7 (Yale U. P., 2008).

(43) *Id.* at 422.

(44) *CSC v. Letter Carriers*, 413 U.S. 548, 578-579 (1973).

(45) *Id.* at 580.

(46) *Arnett v. Kennedy*, 416 U.S., 163. *See also Board of Regents v. Roth*, 408 U.S. 564, 573 (1972).

(47) Dwight Ink, *What was behind the 1978 Civil Service Reform?*, in James P. Pfiffner & Douglas A. Brook, The Future of the Merit: Twenty Years after the Civil Service Reform Act 40-41 (Woodrow Wilson Center Press, 2000).

(48) Reorganization Plan No. 2 of 1978 (43 F.R. 36037) and the Civil Service Reform Act of 1978 (Public Law No. 95-454, 92 Stat. 1111). *See also* 5 U.S.C.A. App. 1, §204.

(49) なお、りの他の人事に関連する独立機関として、雇用機会公平委員会（Equal Employment Opportunity Commission）と連邦労働関係庁（Federal Labor Relations Authority）が設けられている。

(50) http://www.mspb.gov/About/about.htm.

(51) Harold C. Relyea, *The Executive Office of the President: Historical Overview*, CRS Report for Congress 98-606, 6-8 (2008). Available at http://www.fas.org/sgp/crs/misc/98-606.pdf.

(52) 毛桂榮「公務員制と政治体制（二）・完―五ヶ国人事行政機関の比較研究」明治学院論叢六二九号（一九九九年）

二〇一頁。

(53) 赤木須留喜「アメリカにおける近代的公務員制度の成立（一）」明治学院論叢五二六号（一九九三年）三二－三七頁。

(54) 民間団体による提言を紹介するものとして、加藤栄一「米国における人事院・人事委員会の廃止―日本公務員法の母法の思想史的展望の中で」自治研究五五巻二号（一九七九年）五二－五六頁。

(55) 毛桂榮『日本の行政改革―政治改革の政治と行政』（青木書店、一九九七年）二二頁以下参照。

(56) Executive Order 8248 (Sep. 8, 1939).

(57) Executive Order 10452 (May 1, 1953).

(58) 毛・前掲注(52)二〇三頁。

(59) Chester A. Newland, *Politics of Transition*, in Pfiffner & Brook, *supra* note 47, 204-205. なお、ここではメリット・システムの原理として、①民主主義（開かれた競争と機会の平等）、②職業能力（専門性と実績）、③政治的影響や論功からの自由（公務の安定性と継続性に向けた中立性）が挙げられている。

(60) *Id.* at 206-208.

(61) *Legislation to Amend the Hatch Act*, Hearing Before the S. Comm. on Gov. Aff., 95th Cong. 45 (1977) (Letter to Senator Sasser, Aug. 8, 1977). 連邦議会下院郵政及び公務委員会公務小委員会ウイリアム・クレイ小委員長の発言参照。

(62) Dwight Ink, *What Was Behind The 1978 Civil Service Reform?*, in Pfiffner & Brook, *supra* note 47, 39-41. インクはカーター政権における公務員制度改革法（一九七八年）立案の責任者である。

(63) H.R. 10, 95th Cong. (1977), sponsored by Rep. William Clay.

(64) クレイ下院議員は、前立法期においても同名の法律案を提出している。その際は、司法長官の捜査を受けて、人事委員会が三〇日を下回らない停職処分を下す仕組みにしようとしていた。H.R. 3000, 94th Cong. (1975).

(65) S.80, 95th Cong. (1977), sponsored by Sen. Quentin N. Burdick.

(66) Patricia W. Ingraham, The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy 83 (Johns Hopkins

Univ. P., 1995).

(67) 一九七九年四月二〇日付の監察長官（Comptroller General）から上院行政委員会委員長宛の書簡によれば、MSPB・OSCともに与えられた職務を遂行するのに十分な資源を持ち得ていないと指摘している。*Oversight of the Civil Service Reform Act of 1978*, Hearing before the Committee on Governmental Affairs, U.S. Senate, 96th Congress 2 (May 8, 1979).

(68) *Supra* note 59 at 212.

(69) 禁止された人事措置には一二の類型がある。①人種、肌の色、宗教、性別、出身国、年齢、障害、婚姻の有無、加盟政党、②不適当な雇用条件を求め、考慮すること、③政治活動を強制すること、④職務公募について騙したり、意図的に妨害したりすること、⑤他者の雇用見通しを改善させ、または阻害させるために、選考を辞退するようある者に影響を与えること、⑥他者の雇用見通しを改善させ、または阻害させるために、正式の許可を得ない優先権や便宜を与えること、⑦縁故採用、⑧内部通報への報復、⑨不服審査請求、異議申立て若しくは苦情申立ての権利行使、当該権利を他者が行使するための証言若しくは支援、特別法務官（Special Counsel）または首席監察官（Inspector General）への協力若しくは情報公開、または法律違反を要求する命令への服従拒否に対する報復、⑩職務能率を阻害しない個人的行為に基づく差別、⑪退役軍人優先雇用要求に対する違反、⑫5 U.S.C. 2301に規定する資格任用制度の実施、または直接関係する法律、規則、規程の違反。*See* 5 U.S.C. 2302 (b).

(70) OSC File HA-12-1989 (12 Sep., 2012), available at http://www.osc.gov/documents/hatchact/Hatch Act Report on HHS Secretary Kathleen Sebelius.pdf.

(71) OSC Immediate Release, *Congress Modernizes the Hatch Act* (19 Dec., 2012), available at http://www.osc.gov/documents/press/2012/pr12_26.pdf.

(72) *See supra* note 48.

(73) Whistleblower Protection Act. Public Law No. 101-12 (1989). OSCの権限と責務を明らかにする規定により、5 U.S.C. 1211ほかが改正される。

(74) Public Law No. 103-94 (1993)は、合衆国法典第五章及び第一二章の関連規定を改正する。その内容を紹介する

ものとして、駒村・前掲注(25)三二－三三頁、竹尾隆「アメリカにおける Hatch Act（Political Activities Act）改正（一九九三年）の背景」神奈川法学三七巻一号（二〇〇四年）三七－五八頁、佐伯祐二「アメリカ公務員法における政治的行為の制限」晴山一穂ほか『欧米諸国の「公務員の政治活動の自由」―その比較法的研究』（日本評論社、二〇一一年）三二－三七頁。

(75) Uniformed Services Employment and Reemployment Rights Act. Public Law No. 103-353 (1994) は、38 U.S.C. 4301 ほかを改正する。The Veteran's Employment Opportunities Act of 1998 (Public Law No. 103-424) もまた、退役軍人保護に関するＯＳＣの役割を拡大する。*See* 5 U.S.C. 2302 (b) (11).

(76) 陸・海・空・海兵の四軍のほか、沿岸警備隊、公衆衛生局士官部隊、海洋大気監視局士官部隊が含まれる。

(77) Public Law No. 103-424, codified in various sections of title 5 of the U.S. Code. 同規定は、連邦機関が、ＯＳＣの助言に従い、内部通報者保護法に基づく権利と救済を職員に説明する責任を定めている（5 U.S.C. 2302 (c)）。

(78) Public Law No. 107-71 (2001).

(79) Bruce D. Fong, *Whistleblower Protection and the Office of Special Counsel: The Development of Reprisal Law in the 1980s*, 40 Am. U.L. Rev., 1015 (1991).

(80) *Id.* at 1015-1016.

(81) James S. Ray & Barbara B. Brown, *Federal Legislative Update: January-March 1989*, 5 Lab. Law, 276 (1989).

(82) *Memorandum of Disapproval for the Whistleblower Protection Act of 1988* (Ronald Reagan), 24 Weekly Comp. Pres. Doc. 1377 (26 Oct., 1988).

(83) *See Special Counsel v. Robert Wilkinson*, 2006 M.S.P.B. 353 (2006).

(84) Carolyn M. Abbate, *It's Time to "Hatch" a New Act: How the OSC's Interpretation of the Hatch Act Chills Protected Speech*, 18 Fed. Cir. B.J. 151 (2009).

(85) もちろん、これは人事委員会の消極的姿勢を述べているのではない。例えば、大統領になる前のセオドア・ルーズベルトは、人事委員会委員として積極的に不正を取り締まり、女性登用を積極的に行うなど、能力本位の人事が行われるように努めたと評価されている。*Supra* note 34 at 399.

(86) 坂本勝「アメリカ連邦公務員制度における人事行政の動向—メリット・システムと代表制を中心に」龍谷法学二九巻三号（一九九六年）一二頁。

(87) 人事委員会から独立した効率局（Bureau of Efficiency）が財政局（Bureau of Budget）に先駆けて議会により設置され、政府全体の効率性を大統領のリーダーシップで高めていく機構のさきがけであると評価する研究がある。Mordecai Lee, INSTITUTIONALIZING CONGRESS AND THE PRESIDENCY: U.S. BUREAU OF EFFICIENCY, 1916-1933 (Texas A&M, 2006).

(88) その一例として一九一二年のタフト委員会の提言が挙げられる。*See e.g.* Peri E. Arnold, MAKING THE MANAGERIAL PRESIDENCY: COMPREHENSIVE REORGANIZATION PLANNING, 1905-1996 (2nd ed.) 39-51 (Univ. P. of Kansas, 1998).

(89) 福田紀夫「職階制とその後」人事院月報七二〇号（二〇〇九年）二四－二八頁。鵜養幸雄「職階制へのレクイエム」立命館法学三三〇号（二〇一〇年）一－七一頁。

(90) 飯尾潤『日本の統治構造』（中公新書、二〇〇七年）四〇－四四頁。

(91) かつて人事院総裁を務めた佐藤達夫は、創立一五周年にあたり「近年では、人事院といえば、給与の勧告だけが脚光をあび、他の機能については一般からあまり認識されていないように感ぜられます」と述べ、その理由を政権交代に伴う公務員の大量入替や露骨な猟官活動の不在に求めている（佐藤達夫「人事院創立一五周年にあたって」人事院月報一五四号（一九六三年）一頁）。だが、創立から六〇年以上経過しても「一般からあまり認識されていない」状況に変化がないのは、他の理由によるものではないだろうか。

(92) *Supra* note 70.

(93) もともと一九四七年の国公法制定にあたり、特別職の範囲に各省次官が含まれていたが、翌年の改正により次官が一般職へと移行された経緯があり、「こうして、官のシステムの頂点に安座する各省事務次官以下のキャリアが依然として政策の立案と実施について事実上の主導権を握る体制は維持されたのである」（大森・前掲注(21)四六－四七頁）。

(94) 塩野宏『行政法Ⅲ（第四版）』（有斐閣、二〇一二年）二七〇－二七一頁。

(95) 「衆議院議員赤澤亮正君提出内閣官房専門調査員として在籍する民主党事務局職員に関する質問に対する答弁書」

内閣衆質一七四第二一二号（平成二二年三月一二日）。

(96) これに関連して、国家公務員法五五条三項は、「この法律、人事院規則及び人事院指令に規定する要件を備えない者は、これを任命し、雇用し、昇任させ若しくは転任させてはならず、又はいかなる官職にも配置してはならない。」としており、人事院はこの規定を厳格に実施すべきであろう。

(97) http://osc.gov/hatchact.htm. *See also*, Joe Davidson, *Hatch Act permits range of feds' political action*, Washington Post (26 Sep., 2012).

(98) 二〇一一年の人事院勧告について、内閣は実施を見送り、議員提案による給与臨時特例法（平成二四年法律二号）により大幅な給与削減を行った。これに対して、違憲確認訴訟が提起されている。加藤健次「労働基本権の新たな憲法判断を問う――「公務員賃下げ違憲訴訟」の意義と課題」季刊労働者の権利二九五号（二〇一二年）四五－五〇頁。

(99) 「人事院の創立、変遷と国家公務員人事管理における現代的課題」人事院月報七一九号（二〇〇九年）一二頁。

(100) 井出嘉憲「戦後改革と日本官僚制」東京大学社会科学研究所編『戦後改革三　政治過程』（東京大学出版会、一九七四年）二〇九－二二三頁。

(101) 人事院・前掲注(4)一四頁。

(102) 上田・前掲注(18)一四二頁。

(103) 人事院の内部部局である事務総局の組織「に関し必要な事項は、人事院規則でこれを定める」（国家公務員法一三条二項）と規定されており、「職員に関する人事行政の公正の確保及び職員の利益の保護等に関する事務」（三条二項）の範囲において、組織編制権を与えられているのであり、人事院が必要と思う組織の設置は比較的容易なのである。

(104) 小林節「米国における政治任用の実態から学ぶこと：わが国における政治任用の展望を考える」人事院編・前掲注(4)六〇頁。

(105) 人事の自律性の問題点は、自律性そのものというよりも省庁割拠制的人事が行われ、しかもそれが省益追求という独自の政治性を帯びていることにあると考えられ、「こうした観点から見れば、人事院が果たしてきた機能をむし

ろ拡充・強化することが必要」との指摘は適切である。野中尚人「政権交代型の統治システムと幹部公務員の政治的中立性―政治任用の拡大は本当の問題解決なのか」人事院月報七四二号（二〇一一年）五頁。ただ、その具体策が求められるところである。

(106) 小林教授は「行政の政治的中立性に違反する行為とは、典型的には選挙に介入することであり、厳格には、行政官僚による国会対策も問題である」とする。小林・前掲注(104)五八－五九頁。

(107) わが国の人事院の課題と展望についての議論状況は、毛・前掲注(52)二二六－二四〇頁に詳しい。

(108) 土井真一「人事行政の公正性―憲法第一五条の観点から」人事院月報七四一号（二〇一一年）五頁。

(109) 最判平成二四年一二月七日刑集六六巻一二号一三三七頁。

(110) 最大判昭和四九年一一月六日刑集二八巻九号三九三頁。

(111) 人事院規則一四―七第八項は、「各省各庁の長及び特定独立行政法人の長は、法又は規則に定める政治的行為の禁止又は制限に違反する行為又は事実があつたことを知つたときは、直ちに人事院に通知するとともに、違反行為の防止又は矯正のために適切な措置をとらなければならない。」と定めるが、これは、「人事院に通知させることにしたのは、この規則の運用を統一し、万一の過誤なきことを期するがためである」とされている（浅井・前掲注(1)一〇〇－一〇一頁）。このことは、人事院が国公法・人事院規則の解釈・運用の統一性を維持することを定めているはずであり、「各省庁が……一応、人事院の見解を事前に聞いて置くという態度」（浅井清『新版　国家公務員法精義』（学陽書房、一九七〇年）四五七頁）は、むしろ法の要請であったと言うべきであろう。この点において、人事院の告発権付与は現法令に整合的なのである。

(112) アメリカではＯＰＭの職務ではあるが、国家機密に関わる職員の検査をする「セキュリティ・クリアランス」を人事院が担うことも一案である。なお、アメリカではこの業務も民営化しているところが興味深い。ＯＰＭから独立した企業としてＵＳＩＳ（United States Investigations Services）があるが、内部告発をしたスノーデン元ＮＳＡ職員のクリアランスを担当したことで、釈明に追われていた。*See* http://www.usis.com/Media-Release-Detail.aspx?dpid=151.