

Title	憲法原則としてのメリット・システム (1) : 人事院の憲法15条2項論とその批判的検討
Sub Title	Constitutional theory of merit system : on the relationship between constitutional law and civil service law in Japan (1)
Author	佐藤, 太樹(Sato, Taiki)
Publisher	慶應義塾大学大学院法学研究科内『法学政治学論究』刊行会
Publication year	2024
Jtitle	法學政治學論究 : 法律・政治・社会 (Hogaku seijigaku ronkyu : Journal of law and political studies). No.143 (2024. 12) ,p.41- 90
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN10086101-20241215-0041

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.

憲法原則としてのメリット・システム（1）

——人事院の憲法15条2項論とその批判的検討——

佐 藤 太 樹

- 一 序
 - 二 憲法15条2項と国公法——国公法における政治と行政の人的分離
 - (一) 憲法改革法としての国公法：旧官吏制度の解体とメリット・システムの輸入
 - (二) 国公法成立期における人事院の憲法15条2項論：政治と行政の人的分離
 - (三) 2014年国公法改正時における人事院の憲法15条2項論：内閣人事局と人事院の対抗
 - (四) 小括：人事院総裁書簡の系譜と論理
- （以上、本号）
- 三 憲法原則としてのメリット・システム——憲法15条2項の再検討
 - (一) 本章の検討課題：憲法15条2項のポテンシャルと学説刷新の必要性
 - (二) 公務員人事権の所在とその法的性格：佐藤・上田説の意義と射程
 - (三) メリット・システムの制度要求：人事院総裁書簡の批判的検討
- 四 結
- （以上、144号）

一 序

1 本稿の問題意識

2014年の国家公務員法（以下、国公法）改正では、内閣の機能強化を目指す統治構造改革の一環として、内閣人事局による幹部人事の一元管理が実現された。しかし、近年、過剰な政治主導が顕在化する状況の中で、学説の一部では、「公務員の政治的応答性の過剰を防止し専門性を確保する

仕組みの構築が必要」¹⁾ であるとの指摘も行われている。

この点、現行の国公法の下で人事行政の中立公正を確保し、メリット・システムの維持・運営を担っているのが、独立機関である人事院である。後述の通り、人事院は1990年代以降の公務員制度改革の中で大幅な権限縮小を被る可能性があったが、最終的には、2014年の国公法改正において、人事院は内閣人事局のカウンター・バランスとして位置付けられ、引き続き採用試験の企画実施等の事務を所管すべきとされた。

本稿は、こうした問題状況の下、公務員法制を規律する設計原理として、憲法15条2項（公務員の「全体の奉仕者」性）²⁾ から如何なる規範的要請が導かれ得るのかを検討し、そうすることで、憲法解釈論の観点から、人事行政の中立公正を担保するための制度的条件を分析する³⁾。

以下では、2014年の国公法改正に至る一連の改革論議の中で憲法15条2項の解釈論争が活性化した点を概観した上で、本稿の検討課題を抽出する。

2 本稿の検討課題

2014年の国公法改正において人事院が内閣人事局のカウンター・バランスとして残置された背景には、当時人事院縮小論が有力に唱えられていた情勢の中で、人事院自身が、憲法15条2項を根拠として、自己の権限の維持ないし存続を唱えていた点が関係している（→第二章）。

すなわち、内閣の機能強化を目指す統治構造改革の一環として、1990年代以降、一連の公務員制度改革の議論の中で内閣の人事管理機能の強化

1) 渡邊賢「公務員人事と民主主義」公法研究79号（2017年）198頁以下。諸学説の検討については、第3章参照。

2) 「すべて公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない。」

3) ただし、本稿は、検討課題の性質上、憲法15条2項と公務員の労働基本権の関係性に係る論点を取り扱わない。他日を期して論ずべき課題であるが、ここでは、近年このテーマについて議論状況に進展がみられる点を注記するにとどめる。参照、早津裕貴『公務員の法的地位に関する日独比較法研究』（日本評論社、2022年）、篠原永明「公務員制度の分野横断的再検討 企画趣旨」法時95巻8号（2023年）54頁。

が提言されており、その後、2008年の国家公務員制度改革推進本部顧問会議では、人事行政の企画実施業務全般を人事院から内閣人事局に移管すべきとの提言が行われた⁴⁾。そしてこの意見書の内容に沿う形で、2009年に国公法改正法案が国会に提出された。

これに対して、この改正法案に異を唱えたのが、人事院である。

当時の谷公士人事院総裁は、同法案が国会に提出されるに際して、憲法15条2項の解釈論の観点から、同法案の一部見直しを求める旨の書簡を、内閣総理大臣に提出した（以下、人事院総裁書簡⁵⁾）。同書簡は、まず、憲法15条2項が人事行政の中立公正を要請しているとの解釈を前提にした上で、①かかる中立公正を確保するために、採用試験の企画実施は引き継ぎ人事院の所管とすべきであり、また、②内閣人事局による幹部人事の一元管理（適格性審査と任免協議）を導入するに際しても、人事選考の中立公正を確保するために、第三者機関である人事院によるチェックが行われるべきと勧告した。

この人事院総裁書簡は、憲法15条2項を根拠として人事院に一定の権限を留保すべきと説く見解であり（独立人事行政機関設置義務説⁶⁾）、その要

-
- 4) 「報告全文 国家公務員制度改革推進本部顧問会議」官界通信2618号（2008年）5頁以下。
 - 5) 人事院総裁書簡については、吉田＝尾西編『逐条国家公務員法解説〔第二次全訂版〕』（学陽書房、2023年）（以下「2023年逐条」と表記）24～25頁に収録のものから確認した。
 - 6) 人事院総裁書簡の所説は、独立機関たる人事院に一定の権限を留保すべきと説く点で、独立人事行政機関設置義務説とも称し得る内容であり、また、かような立論は、従来の憲法学説には見られなかったものと思われる。すなわち、従前の学説は、人事院が内閣から独立した機関である点に着目し、かかる組織形態が原則違憲である旨に留意した上で、人事行政の特殊性（公務の政治的中立性）を根拠に結論合憲と理論構成するものであった（参照、芦部信喜『憲法〔第8版〕』（岩波書店、2023年）348～349頁）。こうした論法は、国会が法律で人事院を設営することも「可能」と説く見解であり、人事院の設置を義務付ける見解ではない。もっとも、近年学説では、誠実執行の挫折が定型的に看守し得る領域については、独立機関の設置が積極的に要請されると説くものがある（参照、駒村圭吾『権力分立の諸相』（南窓社、1999年）、沼本裕太「独立行政委員会制度の日独仏比較研究」同志社法学74巻6号（2022年）51頁以下。）。

求事項は、2014年改正の国公法にもおおむね反映されるに至った。その意味で、同書簡で提示された憲法15条2項の解釈論は、現行の国公法を支える有権解釈の一部を構成している。

そこで、本稿は、人事院総裁書簡で示された有権解釈の成立過程を分析するとともに（→第二章）、同書簡の憲法解釈論を批判的に吟味すべく、諸学説の比較検討を試みる（→第三章）。

第二章では、人事院総裁書簡で示された憲法15条2項論の成立過程を分析するとともに、その所説が2014年の国公法改正に与えた影響を検証する。

人事院の憲法解釈論の起源は、日本国憲法制定直後に国公法が憲法改革法として制定された点に遡ることができる。国公法の成立初期に、人事院は、同法の諸制度を管理・運営する実践の中で、憲法15条2項がメリット・システムを要請しているとの解釈論を案出した上で、国公法がかかる憲法的要請を具体化する立法であるとの整理を行った（→同章第1節・第2節）。その後、人事院は、2000年代に人事院の権限縮小論が有力に説かれる情勢の中で、国公法制定以降人事院内部で培われてきた解釈伝統を引き継いだ上で、議院内閣制における政官の役割分担論を精緻化し、憲法15条2項の解釈論の観点から人事院に一定の権限を留保すべきとの立論を展開するに至った（→同章第3節）。

第三章では、人事院の憲法15条2項論に対して、憲法学説が取り組むべき課題を2点取り上げる。

第1に、本稿は、人事院の憲法15条2項論が、政治と行政の人的分離の観点からメリット・システムを基礎付けている点を踏まえつつ、憲法学説の側も、政治と行政の人的分離という主題を積極的に受容した上で、かかる理論的視座から憲法各条規を体系的に解釈すべきと説く（→第三章第一節）。もっとも、かかる解釈態度は、内閣の人事管理機能の強化を説いてきた従前の有力学説（佐藤幸治及び上田健介）と一定の拮抗関係に立つことが想定される。そこで、同章第二節では、まず、公務員人事権の所在に関する解釈問題について、佐藤・上田説を再検討し、同説の意義と限界を腑分けした上で、同説の課題を克服すべく、公務員の人事管理権の位置付

けについて、本稿独自の解釈論を提示し、結論としては、「官吏に関する事務を掌理する」内閣の権限（73条4号）は、メリット・システムの維持・運営を担う権限ないし責務と解すべきであると論ずる（内閣・各省・人事院の協働・均衡モデル）。

第2に、本稿は、人事院総裁書簡の批判的検討を行う。具体的には、メリット・システムを憲法原則として捉えた上で、かかる原則から如何なる制度的要請が導かれ得るのかを検討する（→同章第三節）。すなわち、メリット・システムを憲法原則と解釈する立場は、山本龍彦等の「行政府内における権力分立」論⁷⁾と軌を一にする見解であると考えられるが、その一方で、かかるメリット・システムにどのような制度原則が含まれるのかについては、現状では不明な箇所も多い。そこで本稿では、人事院に採用試験の企画実施を所管させることが、憲法上メリット・システムの必須不可欠の要素と断言できののかについて批判的検討を行う。そうした作業を通じて、人事院総裁書簡の憲法解釈論のうち、論証確度の高い部分と論証確度の低い部分を腑分けし、今後の理論的課題の提示に努めたい。

二 憲法15条2項と国公法——国公法における政治と行政の人的分離

本章の検討課題は、2009年の人事院総裁書簡で示された憲法15条2項

-
- 7) 憲法学の観点から官僚機構の専門的自律性を再評価し、行政内部の抑制均衡メカニズム（政党政治家・対・職業公務員の分化・均衡）に注意を促す見解として、山本龍彦「政官関係についての覚書」『統治構造において司法権が果たすべき役割 第1部』（判例時報2475号、2021年）29頁、佐藤太樹「『行政府内における権力分立』論の憲法的意義」法学政治学論究135号（2022年）177頁、同「職業公務員制の憲法的機能」法学政治学論究138号（2023年）1頁、同「『行政府内における権力分立』論の誕生」『憲法問題の新展開（憲法理論叢書32号）』（2024年）164頁。また、「行政府内における権力分立」論に対する論評として、人事制度との関連性を踏まえた分析を行う必要性が指摘されているが（「学会回顧2023 憲法」法時95巻13号（2023年）24頁）、本稿はそうした検討課題に取り組むものである。なお、行政内部の抑制均衡と公務員法制との連動性を分析したものとして、奥忠憲「公務員制度改革30年」有斐閣Online（YOLJ-L2404010）（2024年）。

の解釈論について、その成立過程を分析し、その所説が2014年改正の国公法にどのように反映されたのかを検証する点にある。

同書簡は、憲法15条2項が人事行政の中立公正を要請しているとの解釈を前提にした上で、かかる要請を実現するために、採用試験の企画実施等を引き続き人事院の所管と解すべきことを説く見解であった。

後述の通り、同書簡の憲法論のうち、憲法15条2項が人事行政の中立公正を要請していると解する部分は、国公法確立期に人事院内部で醸成された憲法15条2項論を下敷きにしている。そこで、本章では、まず、国公法制定後、人事院において憲法15条2項論の原型（＝浅井清・佐藤達夫両人事院総裁の所説）がどのように醸成されるに至ったのかを分析する（本章第2節）。

なお、浅井・佐藤両総裁の所説は、国公法が憲法改革法⁸⁾として成立した経緯と密接に結び付いた言説である。そこで、第一節では、浅井・佐藤

8) 大石眞によれば、憲法改革とは、憲法典の改正を経ることなく、憲法附属法の改正によって憲法秩序を变容せしめることを指す（大石眞『憲法秩序への展望』（有斐閣、2008年）3～56頁）。とりわけ簡単概括型の憲法典の下では、憲法典の余白を憲法附属法が充填することではじめて憲法秩序が作動する。そのため、憲法改革という分析視座は、憲法典と憲法附属法の運動性に着目した上で憲法秩序の全容を捉えることを可能にする意義を持っている。その上で大石は、憲法改革の実例として、1990年代の統治構造改革を取り上げている。もっとも、憲法附属法の制定・改廃が憲法秩序全般に影響を及ぼしたという点では、憲法制定期も、同じく憲法改革としての側面を持っていると考えられる。

ただし、新憲法成立と同時に制定された各種の憲法附属法の全てが、新憲法の趣旨に則り入念に練り上げられたというわけではない。例えば財政法や会計法等については、「早急になされた附属法令制定においては無批判的に従来の体系が継承せられ」ていたと評されているところでもある（小嶋和司「財政制度はどう運用されたか」『憲法解釈の諸問題』（信山社、1989年）163頁）。その意味でこれらの諸法典は、統治体制の変革を所期する日本国憲法の趣旨に即応していたとはいえず、むしろ旧憲法の旧弊を残存させたという意味で、憲法改革法と呼ぶに躊躇いを感じさせる。他方、本稿が分析対象とする国公法は、後述の通り、新憲法の成立に伴い旧憲法下の官吏制度を解体・撤廃する狙いの下に制定され、かつ同法の運用の場面でも、憲法15条2項の具体化立法としての側面が重視されてきた。その意味で国公法は、憲法改革法と呼ぶに相応しい側面を持っている。

両総裁の所説を検討するに先立ち、国公法が、明治憲法下の旧官吏制度を撤廃し、メリット・システムを徹底する目的の下、制定・運用された点を概観する。

その上で、第三節では、2000年代の公務員制度改革の論議の中で、人事院の憲法解釈論がどのように深化・発展するに至ったのかを分析する。すなわち、人事院は、内閣の機能強化が本格化する情勢の中で、国公法制定以来人事院内部で伝来されてきた解釈伝統を引き継いだ上で、改めて議院内閣制における政官の役割分担を再検討し、そうした役割分担の構造の中で人事院が果たすべき役割を自覚的に省察するに至った。そして、そうした知的反省の試みが、2009年の人事院総裁書簡に結実したものと考えられる。

(一) 憲法改革法としての国公法：旧官吏制度の解体とメリット・システムの輸入

1 明治憲法下の旧官吏制度の解体と国公法の制定

日本国憲法15条2項は、「すべて公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない。」と規定しており、かかる規定は、公務員を「天皇の官吏」として位置付けてきた旧憲法下の官吏制度の刷新を求めるものであった⁹⁾。そして、新憲法制定に伴う公務員制度の再編を主導したのは、総司令部及びその配下のフーバー顧問団であり、また、彼らの手によって、アメリカ法準拠のメリット・システムの導入が試みられた。

1946年11月、合衆国・カナダ人事委員会連合会長ブレイン・フーバーを団長とする対日アメリカ合衆国人事行政顧問団が来日した。同顧問団は、

9) 実際、日本政府も、新憲法制定に伴う公務員制度改革の必要性を認識しており、1946年10月には公務員法制に係る立案・調査のために内閣に行政調査部が設置された。また、1947年5月2日には、従来の官吏服務規律1条（「凡ソ官吏ハ天皇陛下ノ政府ニ対シ忠順勤勉ヲ主トシ」）が改正され、「国民全体ノ奉仕者トシテ誠実勤勉ヲ主トシ」に改められた。また、国公法制定をめぐる沿革については、2023年逐条・前掲注5）8～13頁参照。以下の記述もこれに準拠している。

人事行政の調査を行った上で、1947年4月に連合国司令官に対して中間報告を提出し、同年6月には内閣総理大臣に対して国公法の原案を提示し、修正を加えることなく速やかに立法化すべきことを勧告した。その後、日本政府は、一時帰国したフーバーに代わって総司令部民政局のマーカムと交渉を重ねながら、国公法の法案を取りまとめた。同法案は可決後、1947年10月に公布された。

この国公法は、当初のフーバー草案を相当程度修正するものであったが、1947年12月にフーバー氏が再来日すると、彼は、さっそく改正の必要性を示し、改正草案を作成の上、1948年6月にこれを日本政府に提示した。その後日本政府は、総司令部との交渉を重ねて改正案作成作業を進めたが、1948年7月5日閉会の第2回国会に改正案を提出するには間に合わなかった。

こうした背景の下、1948年7月22日、総司令官のマッカーサーは、国公法の改正指針を勧告すべく、内閣総理大臣宛てに書簡を送った¹⁰⁾。同書簡は、「旧官僚制度の種々の宿弊を是正する」ためには、公務員制度を抜本的に改革し、「民主的かつ能率的な公務員制度の樹立」を達成しなければならないと述べた上で、「近代的な人事制度を定めて、公務員を全市民の中から採用試験によって雇入れ、かつ、職階、給与、研修、人事評価、福利厚生、休養並びに退職につき科学的管理を行った上で成績（merit）に基づき職員の昇進を行う」べきであると説き、加えて、かかる人事管理を「準司法的行政機関によって実施」すべきであると勧告した。さらに同書簡は、民主的な公務員制度が「法律の誠実な実施と政府の能率的運営を最高の職責として、政治や特権の圧迫に屈することのないように作られたものである」とし、かかる設計理念に従って国公法の改正を行うべきと勧告している。

このように、マッカーサー書簡では、国公法の改正にあたって、①採用及び昇進につき近代的なメリット・システムを取り入れ、人事行政に政治

10) 「マッカーサー書簡」人事院『国家公務員法沿革史〔資料編Ⅰ〕』（1969年）297頁。

的压力が加わらないように配慮するとともに、②科学的的人事管理を実施するために準司法的行政機関を設置し、加えて、任免に係る不利益処分につき「不服申立ての手續を定め、職員の公平な処遇を保障」すべきことが説かれた。

その後日本政府は、総司令部との交渉を経て、マッカーサー書簡の指針に沿う形で、1948年11月に国公法改正案を国会に提出し、同年12月、同法案は公布された。

1948年改正の国公法は、おおむねマッカーサー書簡と軌を一にするものであったが、その立法趣旨については、同法の改正を促したフーバー顧問団団長のフーバー自身が、1949年に、「近代公務員制度に就いて」と題する参議院での講演の中で次のように要約をしている¹¹⁾。

すなわち、同講演によれば、国公法は、日本に近代的な公務員制度を定着させる目的で制定されたものであった。そもそも近代的な公務員制度の本質は、①獵官制（スポイルズ・システム）を廃止し、公務員の任用に党派的影響を締め出すことで、公務が「一党一派のためではなく、社会全体の利益のためになされんこと」を担保するとともに、②「実績の優劣によって賞罰を明らかにする人事行政」を積極的に創出し、メリット・システムを確立する点にあった¹²⁾。

そして国公法は、かかる近代的な公務員制度の定着を企図するものであった。すなわち、同法は、旧憲法下の官吏制度を撤廃し、「民主的能率的の人事行政」¹³⁾を確立する目的で制定され、具体的に以下の規定を設けた。第1に、採用及び昇進につき、近代的な試験制度、つまり、「当該職務に適應した能力を有するものをその職務に就けよう」¹⁴⁾とする仕組みを

11) フーバー「近代公務員制度に就いて（フーバーが参議院人事委員会において行った講演）」人事院『国家公務員法沿革史〔資料編Ⅲ〕』（1971年）16頁（同書にフーバーの講演の翻訳が収録されている。）。引用にあたっては、適宜旧字を改変している。

12) 同18～19頁。

13) 同26頁。

14) 同23頁。

採用すること。第2に、「官吏の給与はその職務の内容、責任の程度を基礎として支払われるべきこと。このために、近代的な職務分類（所謂職階制）の計画を促進し、職務内容を基礎にした等級の格付をなし、又、生計費と一般賃金の研究を継続し公務員の俸給を適当に改訂する等の事項を規定」¹⁵⁾すること。第3に、旧憲法下では、「各大臣が銘々バラバラに人事行政」を行っていたが、公務員制度に一元的統一性を確保するために、各国の人事委員会制度に倣って、「人事行政の全国的中央機関」を新設すること¹⁶⁾。第4に、「官吏が上級者から偏頗な不公平な取扱いを受けていると感じた場合、これを局外の中立的機関に訴えて、その苦情に対する公正な処置を求め得る制度」¹⁷⁾を確保すること。

2 国公法におけるメリット・システムの導入

以上、1948年の国公法改正に至るまでの経緯を概観しながら、同法が、総司令部及びフーバー顧問団の勧告に基づき制定された点を確認するとともに、同法の制定にあたり、特に留意すべきとされた基本方針を確認してきた。

そこで、以下では、上記のマッカーサー書簡及びフーバー講演の基本方針を踏まえつつ、その方針が、国公法の各規定にどのように実定化されたのかを確認しつつ、あわせて、その規定内容にアメリカ法独自の制度が輸入されていた点も確認したい。

国公法1条は、同法の目的として、「公務の民主的且つ能率的な運営」を掲げており、この目的規定を受けて同法33条は、採用及び昇進に係る任用の根本基準として、任用が「受験成績、人事評価又はその他の能力の実証」に基づいて行われなければならないと規定している。

これらの規定は、近代的な公務員制度、つまり、スポイルズ・システムを撤廃し、メリット・システムを確立する狙いの下に設けられたもので

15) 同26頁。

16) 同25～26頁。

17) 同25頁。

あった（上掲のマッカーサー書簡及びフーバー講演を参照）。そして、このメリット・システムを実装するための制度として、国公法は、①人事管理を所管する独立機関たる人事院を新設するとともに、②人事院に不服申立ての審査権限を与えた。

そこで、以下では、国公法における人事院の権限及び組織について、①②の順に分説する。

人事院は、元来、その所掌事務及び組織形態の両面につき、アメリカの人事委員会（civil service commission）を模倣する形で構想された¹⁸⁾。

アメリカの公務員法制は、スポイルズ・システムからの脱却を出発点に据えた制度であったため、メリット・システムを確立するためには、公務員人事を差配する強力な政党勢力を抑え込む必要があった¹⁹⁾。そのため、人事行政を所管する人事委員会は、議会や大統領といった政治部門から独立し、その非党派性を堅持しながら、人事行政から党派的影响を締め出し、メリット・システムを確保する役割を担うことになった²⁰⁾。具体的には、政党勢力から距離を置いた人事委員会が、採用試験の企画・実施を担い、

18) 人事院は3名の人事官から構成される合議制の執行機関であるが、「従来ヨーロッパ大陸系、ことにドイツ系の法制を多く伝承してきたわが国では、このような制度に習熟していなかった。……このような合議制の機関が執行権をもつことは、アメリカの委員会制（commission）を伝承したもので、終戦後わが国に出現し始めたものである。」そして特に独立機関である人事院は、「アメリカの人事委員会（civil service commission）を伝承したものであろう」。浅井清『国家公務員精義〔全訂新版〕』（学陽書房、1960年）51、55頁。なお、アメリカの人事委員会は、1978年の公務員制度改革で解体されるに至るが、この点については、本稿第三章第三節参照。

19) 前掲注7）に引用の文献を参照。アメリカの職業公務員制は、スポイルズ・システムからの脱却を期すべく、主に採用と解任の局面で「人事システムの運用から政治及び政治家の影響を締め出し」、人事任用の場面で政治家による党派的介入を遮断する仕組みを確立することで成立した（LEWIS MAYERS, THE FEDERAL SERVICE 19 (1922).）。

20) アメリカの公務員法制では、「政府の官僚機構と政治家との間に遮断壁が築かれ、その壁の見張り番となったのが人事委員会であった。」（Herbert Kaufman, *Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration*, 50 AM. POLIT. SCI. REV. 1057, 1061 (1956).）

採用試験制度の定着・拡大を促すとともに、1920年代以降、職階制の実施運用も所管するなど、科学的人事行政の全般を担うことになった²¹⁾。

アメリカの人事委員会の基本構想は、国公法に人事院という形で移植された。

まず、人事院は、アメリカの人事委員会の所掌事務を模範としつつ、人事行政に関する広範な規則制定権を与えられた。すなわち、国公法は、人事院の所掌事務として、「この法律の完全な実施を確保」することを掲げた上で、採用試験や職員の任免、職階、給与、恩給その他人事行政に関する諸事項を包括的に人事院が所掌するものと定めるとともに、国公法の執行に必要な限りで人事院が人事院規則を制定できるものと規定した（同法旧3条・16条）。

その上で、人事院は、アメリカの人事委員会の組織形態と同様、独立行政機関として設置され、内閣から独立してその職権を行使すべきものとされた（国公法3条1項）。人事院を政治部門から隔離し、その職権行使の独立性を担保するために、国公法は、①人事院を3名の人事官で構成される合議体と定め、人事官の任命を両院同意人事とするとともに、②人事官の任命について、当該人事官が過去5年間に於いて政党の役員等でないこと、及び、3名の人事官のうち2名が同一政党に属さないことを資格条件として規定し、人事院の非党派性（nonpartisan or bipartisan）を人的に確保すべきものとした（同法4条・5条）。

このように、人事院は、採用や昇進を含む人事行政の全般を所管する機関として設立されたとともに、メリット・システムの運用を確実なものとするために、政治部門から独立した合議体の組織形態を採るものと定められた。より詳言すれば、アメリカの人事委員会をモデルとした中央人事行政機関が新設された背景としては、①スポイルズ・システムからの離脱のために政治部門から独立した行政委員会が必要とされたアメリカ法固有の歴史的経験が参酌されたことに加えて、②戦後直後の日本において「従来

21) 当時のアメリカの人事委員会の権限及び組織について、最も網羅的な解説をするものとして、人事院『米国公務員制度概要』（1957年）。

の伝統的で根強い官吏制度の側からの抵抗を排して全く新しい国家公務員制度を樹立する」ためには、「強力な中央機関が必要」と考えられたことが関係している²²⁾。

上記の人事院の所掌事務は、講学上、人事行政の準立法作用に位置付けられるものであり、かかる作用は、採用試験や給与など人事行政の枠組みを構築し、能率的な人事行政を積極的に創出する働きを担うものであった。これに加えて、国公法は、人事院に対して不利益処分の審査等の準司法作用も授權することによって、メリット・システムの運用を阻害し得る不正な人事処分を審査するための仕組みも規定した（同法90条）。この人事院の準司法機能は、当時のアメリカにあっても未発達ないし未成熟の制度であったが²³⁾、上掲のマッカーサー書簡及びフーバー講演でも勧告されていたように、国公法の制定にあたってフーバー顧問団等は、日本側に、公正な人事処遇の機会を担保するためには第三者機関による不服申立て制度を新設することを求めていたところでもあり、従って、国公法90条の救済制度は、このフーバー顧問団等の勧告に応じて新設されたものであったといえる。

3 小 括

戦後直後、新憲法の制定に伴い、明治憲法下の旧官吏制度を刷新する必要性が生じたが、そうした公務員制度再編の作業を主導したのが、フーバー顧問団等であった。同顧問団等は、旧官吏制度の下で能力実証に基づく任用が不徹底であったとの認識に基づき、これに代替する制度として、近代的公務員制度の確立を勧告し、また、その勧告に沿って国公法が制定された。そして同法は、①公務員の任用の基本原則としてメリット・システム（成績主義）を定めるとともに、②かかる理念を日本に定着させるた

22) 佐藤功＝鶴海良一郎『公務員法』（日本評論社、1954年）90、27、88頁（適宜旧字を改めた）。

23) See Egon Guttman, *The Development and Exercise of Appellate Powers in Adverse Action Appeals*, 19 AM. U. L. REV. 323 (1970). また、佐伯裕二「アメリカ公務員法における不利益処分（一）」姫路法学11号（1992年）1頁以下。

めに、独立機関たる人事院を設置し、この人事院に人事行政の立案・実施機能を担わせ、あわせて不服申立ての審査権限を与えた。

もっとも、国公法が現実に運用されていく過程の中で、アメリカ法をモデルとした国公法は、明治期以来の日本の人事慣行との違いに直面することになり、そのことが、少なからぬ形で人事院の役割や地位に変容を生ぜしめることになった。

そこで、次節では、この国公法の運用・受容過程に視点を移しながら、かかる受容過程の中で人事院の憲法15条2項論が確立・醸成されるに至った経緯を、分析する。

(二) 国公法成立期における人事院の憲法15条2項論：政治と行政の人的分離

新憲法の制定に伴う公務員制度の再編は、旧憲法下の官吏制度に代わって近代的なメリット・システムを導入する形で行われ、また、その再編作業は、アメリカ法をモデルとする国公法の制定によって一応の落ち着をみた。しかし、アメリカのポスト志向型の任用を前提とした国公法の中には、明治期以来の内部育成型の人事慣行と決定的に衝突する要素が含まれていた。そのため、後述の通り、国公法の運用にあたっては、日米に共通する普遍的な制度としてそのまま定着した条文と、特殊アメリカ的な規定として事実上空文化するに至った条文とが次第に棲み分けられるようになるが、そうした特殊な法の受容過程を背景としつつ、人事院の憲法15条2項論（＝浅井・佐藤両人事院総裁の所説）が醸成されるに至った。

1 浅井清・佐藤達夫人事院総裁の所説：憲法実現立法としての国公法

初代人事院総裁を務めた浅井清は、国公法の体系書を著し、人事院当局者として、国公法の安定的運用を支えるための理論体系の構築を試みた。その体系書の中で浅井は、憲法15条2項が「公務員制度上の大きな支柱」²⁴⁾であるとし、国公法を憲法実現立法として位置付けた。

24) 浅井・前掲注18) 11頁。

彼の所説の特徴は、憲法15条2項が政治と行政の人的分離(＝メリット・システム)を要請しているとの解釈に立脚しながら、かかる要請を具体化するための仕組みとして、国公法の諸制度を体系的に説明した点にある。すなわち、浅井によれば、公務員を一部の奉仕者ではなく全体の奉仕者として規定する憲法15条2項の趣旨は、政党政治の部分性を超越する公務員集団の恒久的安定性を保障する点にあるものと解され、かつ、かかる要請を実現するために、公務員の身分保障を定める「成績制度(merit system)」が導かれる。浅井自身はこの点を次のように説明している。

「国家公務員法は、『成績主義』としての公務員制度を建てたものとされる。『成績制度(merit system)』とは、『獵官制度(spoils system)』に対立する語であって、『政治』と『行政』とを分離するということである。民主政治は政党政治であり、政党の担当する政治に絶えざる躍動があり、その政権に消長があり、その政局に変化があっても、『政党』の下部構造たる『行政』には、かえって恒久性と安定性がなければならない。……成績主義に対して言われる獵官制とは、国や地方公共団体の職が、政権を獲た政党の奉仕に対する報酬として取り扱われ、公務員がその政党の好悪によって左右されることとである。かくして『全体の奉仕者』は『一部の奉仕者』と化すのである。」²⁵⁾

ここで浅井は、憲法15条2項と国公法のメリット・システムの関係性を叙述するにあたり、メリット・システムの歴史的背景を参照した上で、メリット・システムの反対物にあたるスポイルズ・システムが、公務員の非部分性ないし非党派性の規範(憲法15条2項)と抵触すると述べ、そのような理解を前提に、憲法15条2項によってメリット・システムを基礎付けている。

このように、浅井は、憲法15条2項がスポイルズ・システムを厳禁し、従ってメリット・システムを要請していると立論したが、この理論構成を裏から支えているのが、政治と行政の人的分離である。すなわち、民主政

25) 同44～45頁。

の下では政権政党の構成員が選挙結果に応じて随時変動することが予定されているが、その一方で、能力の実証に基づき任用される職業公務員は、政権政党の変動の有無にかかわらず、行政の安定性や継続性を確保すべく、「『政治』の変動に超越した身分の保障」²⁶⁾を与えなければならないとされる。

このような政治と行政の人的分離の原則は、国公法の下では、大臣等の特別職の公務員と一般職の公務員との区別に対応するものとされる²⁷⁾。特に後者の一般職の公務員の任用については、成績主義（＝メリット・システム）を徹底し、人事における党派的圧力を遮断するために、国公法86条以下の「保障」の規定、すなわち、「勤務条件に関する行政措置の要求」及び「職員の意に反する不利益な処分に関する審査」の制度が置かれており、これにより「人事行政の公平な運営」²⁸⁾が担保されるという。

以上の通り、浅井は、憲法15条2項が政治と行政の人的分離を要請し、かつその要請を国公法が具体化していると説明した。そして、かかる浅井説の同時代的な位置付けを掴むためには、同説が、国公法の立案趣旨とも軌を一にするものであった点が重要である。

すなわち、国公法の立案・調査を行った行政調査部は、国公法の能力主義の原則（＝メリット・システム）について、「公務員の新規採用、昇進、昇給、転任等すべての人事行政は、この能力主義の原則に従って実施せられなければならない、人事行政がいつさいの政治的考慮や情実によって左右されることは、これを絶対に排撃しなければならない」²⁹⁾と述べた上で、その意義を次のように敷衍している。

戦前の政党内閣の時代においてもしばしば「政治勢力による獵官運動」が行われており、これを抑えるべく、昭和7年の文官分限令によって「官吏の身分保障制度が設置され」た。そして、いまや、「これ〔新憲法の制定：筆者〕に

26) 同15頁。

27) 同19頁。

28) 同61頁。

29) 行政調査部『国家公務員法の解説』（時事通信社、1947年）7頁。

伴い新しい政治勢力が勃興し、新しい政党政治が復活せんとしている。したがってまた、この新しい政治勢力によって再び官界への勢力の浸透または官僚勢力の争奪が行われようとする傾向が多分に存すわけである。」しかし、「行政の恒常的安定性が確保されると同時に、これにより行政部内の高度の技術性及び専門性を確保することは絶対に必要である。政変の度毎に膨大な官僚群が更迭せられるときは、行政の安定は勿論、政治の安定もあり得」ない。そのため、「政治と行政の分野にはっきりとした線を引き、各々の分野を画定し、政治勢力及び行政勢力による相互の分野の侵犯を何らかの方法によって排除することが必要」である。「新憲法の下における官吏は、政治勢力の下にあって、それが国民の総意を代表する内閣であるならば、いかなる内閣の下であるかを問わず、その運転するところに従って活動すべき機械のようなものであるということができであろう。」³⁰⁾

ここでは、国公法の定める成績主義（メリット・システム）が、政党と行政官僚制の分化・均衡を図るための制度として理解されている。すなわち、行政調査部によれば、国公法は、日本国憲法の下で新たに政党政治が再建されることを念頭に、定期的に政権交替が生じても安定的に持続可能な行政組織の自律性を確保するために、スポイルズ・システムを排し、能力の実証に基づく職業公務員制度を確立する趣旨で制定されたものであった。

以上、行政調査部による国公法の立案趣旨の説明を概観したが、ここには、浅井清の所説との関係で特筆すべきことが2点ある。

第1に特筆すべきは、国公法の立案趣旨と浅井清の体系書との一貫性である。既にみたように、国公法の立案を担当した行政調査部は、国公法のメリット・システムの意義を、政治と行政の人的分離の観点から説明していたが、同様の理路は浅井清の体系書にも見てとることができることは、先述の通りである。従って、国公法の成立初期の段階で、同法を立案・所管した当局者の間には、国公法を憲法実現立法として捉え、かつ、国公法のメリット・システムを政治と行政の人的分離の仕組みとして位置付ける共通理解が、緩やかに形成されていた可能性がある。そして、この共通

30) 同4、7～8頁。

解は、後述する佐藤達夫の体系書にも引き継がれ、また、その後、国公法を所管する人事院内部でも暗黙裡に継承され続けたものと考えられる。

第2に特筆すべきは、国公法の立案趣旨を説明した行政調査部の著書には、浅井説には登場していない側面が強調されている点である。すなわち、国公法を立案した行政調査部は、同法がメリット・システムを導入した意義を、戦前の獵官政治の再発防止の観点から説明している。上掲の引用文で述べられている通り、行政調査部は、スポイルズ・システム（獵官政治）の弊害を、「隈板内閣の自由任用制の濫用による弊害」³¹⁾の歴史を引照して説明した上で、新憲法の制定に伴い政党政治が復活することを念頭に、それと同時に戦前の獵官政治が再燃することをおそれたものと考えられる。

このような戦前の獵官政治に対する反省の視点は、1962年より人事院総裁を務めた佐藤達夫の所説に引き継がれた。すなわち、同説は、国公法のメリット・システムの意義を説明するにあたり、政治と行政の人的分離を強調した浅井説を引き継ぎつつ、この見解に獵官政治の反省という視点を追加することによって、国公法の体系的著述を完成させた。

つまり、佐藤達夫は、自著の国公法の体系書において、同法の基礎に憲法15条2項があるとした上で、同法が「(公務員が) 一党一派、一部の社会勢力、一部の利益集団その他の一部の人の人たちの利益のために奉仕するものではない」³²⁾との基本理念を具体化するための仕組みであるとし、国公法の意義を、戦前の獵官政治に対する反省という観点にも留意して次のように説明している。

31) 同4頁。隈板内閣とは、憲政党が中心となって1898年に組閣された内閣の通称であり、大隈重信を首相、板垣退助を内相としたため、この通称が冠せられている。1898年当時、次官・局長等の勅任官は自由任用制であったところ、隈板内閣では党員の獵官運動が過熱化した結果、「各省の次官をはじめ六〇人近い官職に政党人を就け」ることに至った（清水唯一郎『近代日本の官僚』（中公新書、2013年）225～226頁）。なお、隈板内閣崩壊後、第二次山縣有朋内閣は、1899年に文官任用令を改正し（明治32年勅令61号）、親任官以外の勅任官は、高文試験（後掲注41）参照）に合格し一定の官歴を有する奏任官の中から昇任させるべきとした。

32) 佐藤達夫『国家公務員制度〔第8次改訂版〕』（学陽書房、2009年）4頁。

公務員法において「人事行政に公正かつ公平な取扱い」が求められるようになった歴史的背景としては、アメリカでは19世紀後半にスポイルズ・システムの刷新が求められるようになった点と関係しているが、同様の経験は戦前の日本にもみられる。「明治憲法のもとでも、政党内閣の栄えた時代もあったわけ、そのこと自体は決してわるくはないが、その裏には、やはり政権の交替とともに、知事はおろか警察署長まで大量に更迭されるという暗い反面があった。」確かに「当時でも山縣内閣以来の身分保障は顕在であったが、」「党略人事のなされる余地」が常に残されていた。これに対して、「現在の国家公務員法は、不利益処分について事後の審査制度を設けることによって、この保障〔公務員の身分保障：注〕を確保し、また、公務員の採用についても、旧制度の資格試験制よりもさらに徹底した競争採用試験をとり、情実介入の余地を封じている。」³³⁾

ここで佐藤は、国公法のメリット・システムの意義を叙述するにあたり、政治と行政の人的分離の観点を重視した浅井清の見解と軌を一にする説明を行いつつ、その一方で、戦前の獵官政治の再来を抑え込むという新しい観点を追加している。すなわち、佐藤によれば、国公法は、戦前の獵官政治（＝スポイルズ・システム）への回帰を抑え込むために、①採用試験を実施することで党略人事を封殺し、能力の実証に基づく任用を徹底するとともに、②「公務員の人事に関して政党勢力の不純な介入を防止するために」³⁴⁾、人事院による不利益処分の審査を制度化し、これによってメリット・システムからの逸脱を事後的に防いでいる。

2 浅井・佐藤両総裁の遺産：人事行政の中立公正

ここまで本稿は、人事院の憲法15条2項論の源流を探るべく、国公法制初期に人事院総裁を務めた浅井清及び佐藤達夫の両氏の所説を検討し、彼らの著作の中から後代の有権解釈にも引き継がれた理論枠組みの抽出に努めてきた。

33) 同10～11頁。

34) 同10頁。

後代への言説継受という観点から振り返ると、次の2点が重要である。

第1の要点は、浅井・佐藤の両総裁が、国公法が憲法改革法として成立した趣旨を踏まえて、同法が憲法15条2項を具体化する立法であると位置付けた点に存する。両総裁は、憲法15条2項が政治（政党）と行政（職業公務員）の人的分離（＝メリット・システム）を要請しているとの解釈を出発点とした上で、かかる要請を実現する立法として国公法を体系的に説明する枠組みを提示した。

そして、このような理論構成は、その後、〈人事行政の中立公正の確保〉という表現に互換的に引き継がれる形で、以後の人事院の国公法運用に一貫して継続的な影響を与えた（1990年代以降の動向について次節に詳述）。ここでそうした言説受容の一端をとりあげると、1988年に人事院当局者によって編集された『逐条国家公務員法』（以下、『逐条解説』）が重要である。

同書は、国公法制定・人事創設40周年を記念して編纂され、「国家公務員法およびこれにかかわる制度の現状と従来蓄積を明らかにしようとしたもの」³⁵⁾であり、その意味で、国公法制定から40年にわたる解釈運用の実践を総括的に縮約した体系書である。その同書曰く、近代的な公務員制度はスポイルズ・システムからメリット・システムへの発展という歴史経過の中で成立したものであり、国公法もまた、こうした近代的公務員制度の樹立を基本目的としている³⁶⁾。そして、同法は、任用の基本原則として成績主義（＝メリット・システム）を定めているが、その趣旨は、「スポイルズ・システムによる情実任用の弊を排除するために任用上の成績主義の原則」を確立する点にあり、また、同原則は、人事の公正を阻害する党派的情実を遮断するという意味で「人事の公正の確保」と言い換えることができる³⁷⁾。続けて、『逐条解説』は、国公法75条の身分保障につき、「近代の公務員制度は情実あるいは獵官による任用を排して成績本意による任用を行うことにその特質がある」と確認した上で、「公務のへの入口

35) 鹿児島他編『逐条国家公務員法』（学陽書房、1988年）1～2頁。

36) 同3～5、21頁。

37) 同297頁。

である採用の場合に、公開平等の競争試験を実施して情実の介入を排除する一方、採用された者が恣意的、かつ、不利益にその職を奪われることのないように制限することも成績主義の任用および公務の中立性、安定性の確保のためにきわめて重要」であり、従って、国公法の身分保障は、これを所期したものと解されると指摘する³⁸⁾。

このように、1988年の『逐条解説』は、国公法のメリット・システムの意義を説明するにあたって、政治と行政の人的分離の観点を重視する姿勢を貫いている点において——ただしそれは人事行政の中立公正という表現にパラフレーズされているが——、浅井・佐藤の両説とも通底する解釈態度を伝承していたと考えられる。

ただし、より仔細にみれば、『逐条解説』では、浅井・佐藤の両説と比べて国公法が憲法実現立法であるとの認識が薄いであるかにみえる。

確かに、国公法が「安定した制度」³⁹⁾として定着したと自認する1988年の『逐条解説』にとってみれば、40年前に同法が憲法改革法として成立した動乱の昔日を回顧することは、既に安定運用状態にある国公法の体系叙述をする上で無用と考えられたのかもしれない。しかし、次節でみるように、人事行政の中立公正という表現の基底に憲法15条2項の理念があるとの浅井及び佐藤総裁の洞察は、その後、2000年代に公務員制度の改革が試みられる文脈の中で再び顕在化し、国公法の憲法的意義を再確認させる契機となった。そのため、ここでは、浅井・佐藤の両総裁の解釈枠組みが、その後も緩やかに後代の人事院の解釈態度にも引き継がれたと理解しておくべきであろう。

次に、浅井・佐藤の両説の遺産について、特筆すべきもう一つの別の論点に移る。

その遺産とは、浅井・佐藤の両説が、国公法の憲法改革法としての革新性を、同法の原案作成者であったフーバー顧問団等よりも減弱させて理解した点に関わる。

38) 同596頁。

39) 同1頁。

前述の通り、国公法を憲法改革法として制定し、明治憲法下の旧官吏制度の解体を主導したのは、国公法の英文原案を作成したGHG及び配下のフーバー顧問団である。彼らは、旧憲法下の特権的な官吏制度が「日本の封建主義・全体主義」⁴⁰⁾の温床になったとの認識に基づき、旧官吏制度の全面撤廃を要求し、代わりにアメリカの公務員法制をモデルとしたメリット・システムを完全定着するように求めたのであった。そのため、国公法の原案を日本政府に提示するにあたり、フーバー顧問団は、「高文試験の制度は真の科学的的人事行政の試験制度とは似て非なるもの」⁴¹⁾との認識を示し、同制度の下で帝大出身者を核とする閉鎖的な昇進システムが構築され、その結果、能力実証に基づく昇進育成が妨げられたとの批判を行ったのである。

このように、国公法の英文原案を手交したフーバー顧問団は、戦前の官吏制度を敵視し、これを全面撤廃させる点に国公法のメリット・システムの意義を見出したのであったが、国公法の運用を預かった人事院は、そのような急進的な改革意識を共有しなかった。すなわち、先述の佐藤達夫総裁の所説にみられたように、彼によれば、国公法がメリット・システムの徹底を求めている趣旨は、戦前の獵官政治の再来を封じ込める点に見出されていたのであって、そのため、やや踏み込んでいえば、佐藤の所説は、戦前の資格任用制の伝統——あるいは政務と事務の分離の伝統——⁴²⁾を復元強化する志向を持つものであった。

実際、1988年の『逐条解説』も、「明治維新以降、近代的公務員制度の

40) 「二一年一月三〇日付司令部民政局員エスマンから同民政局長あてメモ」人事院・前掲注10) 3頁。

41) 人事院・前掲注11) 24頁。なお、引用文中にある「高文試験」とは、1893年の文官任用令(明治26年勅令183号)に基づく高等文官試験の略称である。「制度上は『文官高等試験』が正式であるが、一般的には高等文官試験、高文と呼びならわされた」(清水・前掲注31) 187頁)。

42) 参照、「国会開設に関する大隈参議意見書」春畝公追頌会編『伊藤博文伝中巻』(1940年) 984~994頁、金森徳次郎「官吏制度問題鳥瞰」自治研究14巻1号(1938年) 97頁以下、清水唯一郎『政党と官僚の近代』(藤原書店、2007年)。

確立のために、いくたびか成績主義による人材の登用がうたわれ、同時に分限、懲戒制度の明定による身分保障の確保が行われてきた」と指摘し、メリット・システムの萌芽が既に戦前の官吏制度で実践されていた点に留意する一方、そうした政治と行政の組織分離が政党勢力の浸透によりしばしば破碎されてしまった点を問題視しているのである⁴³⁾。

このように、国公法の制定後、人事院は、国公法の運用にあたって、戦前の官僚制を全面撤廃するのではなく、むしろ明治期以来の資格任用制の伝統を再発見し、その伝統を再度徹底するための仕組みとして、国公法のメリット・システムの意義を位置付け直した。

そのため、人事院は、国公法の運用にあたり、フーバー顧問団とは異なり、戦前の高文試験を含めた旧官吏制度の全般を撤廃するのではなく、むしろ一定の局面で戦前の人事慣行をそのまま承継する志向を抱懷するに至った。その最も顕著な例は、職階制及び国公法旧37条の死文化の過程に見てとることができるが、この論点は、人事院の地位や役割にも直結する重大争点であるため、以下、項目を改めて詳述する。

3 メリット・システムにおける人事院の地位の変容：国公法旧37条の死文化

国公法は、英文のフーバー原案を基にしたアメリカ仕様の公務員制度であったが、同法の立案・運用に携わった人事院当局者は、戦前の獵官政治の反省という視点に着目しながら、国公法のメリット・システムの意義を、政治と行政の分離という原則に普遍化して再構成した。

もともと、こうした理論構成の結果、国公法の実施運用にあたって、当

43) 鹿児島他編・前掲注35) 297、7～8頁。なお、同書の引用部分では、戦前の政党内閣における休職処分⁴⁴⁾の乱発が言及されている。さらにこれについては、『逐条解説』の10年前に人事院によって刊行された『人事行政三十年の歩み』(1978年)にも、次のように記述されている。曰く、「大正の末から昭和の初めにかけての政党勢力の最盛期になると、時の政府与党は、文官分限令に基づく『官庁事務ノ都合ニ依リ必要ナルトキ』を事由とする休職処分を乱発し、休職者は、休職期間の満了により自然退官となることから、その意にそわぬ官吏を、事実上自由に罷免するようになった。」(同2頁)。

初同法のメリット・システムに内蔵されていたアメリカ法固有の要素、つまり職階制やポスト志向型の任用制度⁴⁴⁾が脱落し、その結果、明治期以来の内部育成型のキャリア制度が温存され、また、それ故に人事院の地位や役割にも変容を生ぜしめるに至った。

そこで以下では、かような経緯を分析するために国公法旧37条の死文

44) アメリカでは、1883年のペンドルトン法によって近代的な職業公務員制度が確立するに至るが、そこでは、ドイツやフランスのような強固なキャリア昇進の制度が発達せず、むしろポスト志向性の強い開放型の人事システムが定着した。米仏の比較研究でも示されているように、アメリカでは、「キャリア構造の欠如、ジョブ単位志向、個々の職務ごとの職務内容説明書に依拠した任用、採用と退職がどのレベルでも起こり得ること、によって特徴付けられる文民官僚制が発達してきた」のである (BERNARD S. SILBERMAN, CAGES OF REASON 230 (1993). 訳書として、シルバーマン (武藤ら訳) 『比較官僚制成立史』 (三嶺書房、1999年) 265頁。)

ただし、より仔細にアメリカの公務員法制の発達を観察すれば、アメリカでも1930年代以降、キャリア制度の構築が徐々に強化されてきた (See LEONARD D. WHITE, GOVERNMENT CAREER SERVICE (1935); FREDERICK C. MOSHER, DEMOCRACY AND THE PUBLIC SERVICE 146 (1982).)。

もっとも、アメリカの公務員法制では依然として、採用試験と昇任試験の間の質的区分が存在せず、また、公務員の人材育成も広範な中途採用によって支えられている (See U. S. MERIT SYSTEMS PROTECTION BOARD, THE FEDERAL PROMOTION PROGRAM (2001).)。

つまり、アメリカの公務員法制では、昇任について、各行政機関が、一般的な人事管理権を持つことを前提に、メリット・システムの下、昇任の具体的な方法を決定する裁量権を持つ (5 U. S. C. §§ 3101, 3361; 5 C. F. R. §§ 7.1, 335.102)。そして、各行政機関は、空席ポストが発生すると、ポスト充当の方法として、まず、①外部からの一般公募 (公開の競争採用試験) によるか、②内部での昇進手続によるかを裁量で選択することができる。そして、内部の昇進手続で空席ポストを充当する場合には、各行政機関は、②-(1) 当該機関の内部に限定して公募を行い、勤務評価等の実績を加味して競争選考を行うか (5 C. F. R. § 335.103)、②-(2) 一定の勤務評価に到達していることを前提に、(競争公募を行うことなく) 一定の職位にまで順次自動昇進させる仕組み (career ladder promotion) を選択することができる (5 C. F. R. § 335.104)。故に、現行の法制の下では、各行政機関が、独自の裁量権に基づきキャリア登用を行うことができるが、その一方で、民間からの中途採用が随時可能な仕組みになっている。

化の過程に着目し、また、そのことが人事院の憲法15条2項論に与えた影響についても、分析を行う。

1947年に制定された当初の国公法は、「すべて職員の任免は、その者の受験成績、勤務成績又はその他の能力の実証に基いて、これを行う。」とし、採用と昇任を含めた任用全般に関わる基本原則としてメリット・システム（成績主義）を規定するとともに（同法33条）、かかる基本原則を貫徹するために、採用及び昇任が原則として競争試験によるべきことを定めていた（同法36条・旧37条）。

そして、国公法制定当初の人事院は、こうした国公法の条文に忠実に従い、職階制に基づく任用制度の確立を目指し、1952年、採用及び昇任試験の細則を定める人事院規則8－12を発令した⁴⁵⁾。

同規則は、「職階制が完全に実施されようとする運びになっている」との当時の人事院の状況認識に基づき、職級ごとに細分化された採用・昇任試験の実施を目指すものであった⁴⁶⁾。すなわち、国公法旧29条は、「官職を職務の種類に応じて定めた職種別に、且つ、職務の複雑と責任の度に応じて定めた等級別に、分類整理しなければならない」とし、任用や給与等の人事管理全般を規律する基本原理として職階制を定めるものであった。そして、この職階制と任用制度との関係について、国公法では、職階制の実施により「官職の職務と責任が明らかとなることによって、官職に必要とされる資格要件が定まり、職務遂行能力の実証も行い得るもの」と考えられていたので、任用制度も、こうした「職階制による官職分類を基礎として組み立てられ」ることが想定された⁴⁷⁾。そのため、人事院も、こうした国公法の基本設計に従い、ポストごとに細分化された採用・昇任試験の実施を目指し、先述の人事院規則8－12を発令したのである。

しかし、実際には、採用・昇任試験の基礎となるべきははずであった職階

45) 同規則の解説として、「新任用制度の解説」人事院月報3巻5号（1952年）1頁以下。

46) 同1頁。

47) 人事院・前掲注43) 22頁。

制は現実に適用されることのないまま死文化した⁴⁸⁾。そして、昇任試験についても、人事院規則8-12旧5条が採用・昇任ともに競争試験を経るべきことを原則としていたにもかかわらず、昇任試験は実際には一度も実施されず、昇任候補者名簿がない場合として選考による昇任が行われることになった⁴⁹⁾。

かくして、昇任試験での任用を原則と定めた国公法旧37条は事実上死文化した。さらに、その後、平成19年の改正の際に同条は削除され、現行の国公法では、昇任については、原則、各省大臣等の任命権者が、人事評価に基づき部内昇任の手続によってこれを行うべきことが定められた(国公法58条)。

このように、ポストごとに細分化された昇任試験の制度が定着しなかった背景としては、上位の官職になればなるほどその職に必要とされる技能が複雑化し、それをペーパーテストで測定することが困難であるとの事情が関係している⁵⁰⁾。さらにこれに加えて、より根源的な理由としては、アメリカ型のポスト志向型の任用制度を前提とする国公法旧37条が、明治期以来の部内育成型の人事慣行に適合していなかった点が重要である。すなわち、嶋田博子が指摘するように、日本では明治期以来、「既に長年にわたってドイツ・プロイセン流の内部育成型の運用が定着しており、国公法制定後も、各省は人事慣行を変える必要性を感じて」おらず、また、「個々人の職責をあらかじめ詳細に明示することを要する職階制や公募原則も、民間も含めた日本の労働慣行と全く相容れなかった」ため、国公法旧37条は日本の人事慣行に飲み込まれる形で死文化し、結果、「制度の建前(米国型)と実際の運用(ドイツ型)との乖離」が生ずるに至ったものと考えられる⁵¹⁾。

48) 職階制廃止につき、藤田宙靖『行政組織法〔第2版〕』(有斐閣、2022年) 358～363頁。関連して、下井康史『公務員制度の法理論』(弘文堂、2017年) 138頁以下。

49) 2023年逐条・前掲注5) 423頁。

50) 同423～424頁。

51) 嶋田博子『職業としての官僚』(岩波書店、2022年) 74頁。関連して、大森

こうした国公法旧37条の死文化の経緯は、メリット・システムを維持・運営する人事院固有の地位に変容を生ぜしめ、ひいては人事院の憲法15条2項論にも影響を与えたものと思われる（特に後述第三章第三節参照）。

既述のように、人事院は国公法の運用を所管するにあたって、憲法15条2項が政党と行政官僚制の組織分離を要請していると解釈した上で、こうした人事行政の中立公正を確保するための仕組みとして、国公法のメリット・システムを位置付けた。

こうした理論構成の下、政党勢力から隔離された人事院は、人事行政の中立公正を確保すべく、メリット・システムの全般を規律・監督する役割を担うものと解された。そして、こうした人事院の役割は、前説で詳論したように、アメリカの人事委員会を模倣したものであり、具体的には、国公法上、人事院が、公務員の採用・昇任・免職等の身分関係全般を規律・監督すべきものとされた。

が、昇任試験の原則を定めた国公法旧37条が死文化した結果、人事院の広範な権能は大幅な縮減を余儀なくされた。すなわち、実際の国公法の運用では、同法のメリット・システムが、部内育成の慣行と結び付き、主に部内での人事評価を通じて昇任候補者の能力を実証するための仕組みへと修正されたが、その結果、メリット・システムの維持・管理を担う人事院の役割も、昇任の場面ではなく、主に採用と免職の場面に集約される形で再編されるに至った。

4 小 括

本節は、人事院の憲法15条2項論の源流を訪ね、その論理構造を解明すべく、国公法制定当初の憲法論議を分析してきた。

国公法制定当時に憲法15条2項が注目された背景には、国公法が、同条項の具体化立法として制定された点に関係している。すなわち、日本国憲法成立と同時に制定された国公法は、旧憲法下の官吏制度の解体を要請する新憲法の趣旨を踏まえて制定されたものであったところ、国公法を所

彌『官のシステム』（東京大学出版会、2006年）。

管する人事院は、こうした同法の制定経緯を踏まえつつ、同法のメリット・システムが憲法15条2項の具体化規定であると位置付けることで、国公法の憲法的意義を強調すると同時に、発足間もない人事院の権威安定化を所期したものと考えられる。

人事院の憲法解釈論の特徴は、憲法15条2項の解釈にあたって、政治（政党）と行政（職業公務員）の人的分離を徹底するための仕組みとしてメリット・システムを位置付けた点に見出される。すなわち、人事院の憲法解釈論は、政党による党略人事を許すスポイルズ・システムが、公務員の全体の奉仕者性を歪める要因になってきたとの憲政史観⁵²⁾を踏まえた上で、憲法15条2項が、スポイルズ・システムを封じ込め、人事行政の中立公正を期すべく、①任用場面における能力実証の徹底を要請するとともに、②メリット・システムの維持・運営を非党派的に遂行することを確保するために、その運営を政党勢力から隔離された中立機関である人事院に委ねるべきことを説く見解であった。

もっとも、憲法15条2項の要請するメリット・システムの運用実態は、国公法が想定していたアメリカ型の任用形態からは乖離し、明治期以来わが国に伝来していた内部昇進の実態と一体化する形で運用されるようになった。その結果、人事院の権限ないし役割に質的な変容が生じた。すなわち、人事院は、当初、アメリカの人事委員会の所掌事務を模倣する形で設立され、職階制の実施及び採用・昇任・免職等の任用全般を所管する権限を与えられていた。しかし、実際の国公法の運用場面では、職階制及び同法旧37条が死文化したため、人事院が実際に担う職務は、主に採用試験の管理・運営並びに免職等の不利益処分の審査に縮減されるに至った。

この事実上の権限縮小は、しかし、中立・第三者機関たる人事院固有の役割を固定化ないし安定化させる機能を営むことで、結果的に人事院の制

52) 既述の通り、この歴史観を支えるものは、第1に、アメリカにおける職業公務員制誕生の経緯であり、さらに第2に、戦前の獵官政治に対する反省の視点である。

度的生存を長持ちさせる帰結をもたらしたとも考えられる⁵³⁾。もっとも、人事院設立以来半世紀にわたって積み重ねられてきた制度実践の蓄積は、1990年代以降の公務員制度改革の潮流に直面する中で、解体ないし再編の対象として批判的に捉えられるようになった。

そこで、次節では、人事院縮小論が盛んに唱えられるようになった1990年代以降の改革論議の中で、人事院自身が、憲法15条2項の有権解釈を盾にする形で、憲法論の観点から自己の権限の維持ないし存続を唱えていた点を分析する。

(三) 2014年国公法改正時における人事院の憲法15条2項論： 内閣人事局と人事院の対抗

本節の検討課題は、1990年代以降の公務員制度改革の議論の中で、憲法15条2項に係る人事院の憲法解釈論がどのような形で展開されたのかを分析するとともに、かかる所説が2014年の国公法改正に与えた影響を検証する点にある。

そこでは、以下では、まず、1990年代以降内閣の機能強化が推進される時代状況の中で人事管理についても内閣の民主的コントロールを強化するために内閣人事局の設置が必要であると提言されたと同時に、そうした制度改革の一環として人事院の権限縮小が唱えられた経緯を確認する(→1)。次いで、2000年代以降、公務員制度改革が本格化する情勢の中で、人事院が、設立以来半世紀にわたる自己の制度実践を反省的に省察する営みの中で、憲法15条2項の解釈論を体系化し、自己に留保さるべき規範的機能を明確化する立論を展開することで、人事院縮小論を牽制した点を分析する(→2)。さいごに、人事院の憲法解釈論が2014年の国公法改正にいかなる影響を与えたのを確認する(→3)。

53) 参照、嶋田博子「日・英・米人事行政機関の生存戦略」政策科学28巻(2021年)139頁以下。

1 2000年代における公務員制度改革論議：内閣の人事管理機能の強化と人事院の権限縮小論

1990年代の統治構造改革では、従来の割拠主義的な行政運営を克服し、機動的な政治主導を実現するために、内閣の企画立案機能を強化すると同時に、そうした政策立案機能を補強する観点から、内閣府及び内閣官房の権限及び組織の新設・拡充が図られた。

こうした内閣の機能強化に係る制度刷新は、当時、内閣の「国務の総理」機能（＝内閣主導の政策形成）を拡充するための改革として位置付けられており（第三章第二節参照）、かつ、そうした憲法改革の必要性が比較的広範なコンセンサスを得ていたからこそ、法制改革を通じた政官関係刷新の試みが、比較的潤滑に実作動したと考えられる。

これらの統治構造改革の第一段階は、おおむね、1999年の中央省庁等改革関連法によって実現された。その一方、公務員の人事管理に対する内閣機能の強化については、この段階では具体的な法制改革は実施されず、引き継ぎ公務員制度の議論を継続していくべきことが確認された。

そこで、以下では、1997年の行政改革会議最終報告書を嚆矢として2008年の国家公務員制度改革推進本部顧問会議報告書に至るまでの改革論議に注目し、かかる論議の積み重ねを通じて、幹部人事の一元管理の構想と人事院の権限縮小案が徐々に具体的な構想として固まっていった経緯を確認する⁵⁴⁾。

1997年の行政改革会議最終報告書⁵⁵⁾は、内閣の機能強化に関する一連の改革指針を包括的に提示することで、その後の統治構造改革の基本路線を決定する意義を持っていた。すなわち、同報告書は、公務員の人事管理

54) 2000年代の公務員制度改革において2007年の国公法改正が果たした役割は極めて重要であるが、しかし、ここでの考察課題は、人事院の存続・縮小をめぐる改革論争に関するものであるため、本章では大きく取り上げていない。ただし、2007年改正法については、適宜本稿第三章で触れているので、詳しくはそちらの参照を願う。

55) 行政改革会議事務局OB会編『21世紀の日本の行政』（1998年）に収録のものを確認した。

についても、適材適所の人材配置を実現するという観点から、内閣総理大臣と人事院の役割分担を見直す必要があり、特に内閣総理大臣は、「各任命権者の行う人事管理の事務の統一保持のために必要な機能を担うこととし、総合的・計画的な人事管理、国家公務員全体として整合性のとれた人事行政等総合調整機能の充実を図っていく」役割を担うべきとされ、加えて、その役割を具体化すべく、「省庁の次官、局長等幹部人事（任免）についての内閣の承認」を実装するために、内閣官房がかかる人事承認事務を補佐すべきものとされた。

ここでは、中央人事行政機関としての内閣総理大臣が、①幹部人事の承認権を有すべきと提言されると同時に、より広く一般に、②人事管理一般に関する総合管理機能を担うべきことが説かれている。もっとも、行政会議最終報告書は、人事行政に関する内閣の総合調整機能を強化すべきとの基本路線を確定する一方、より具体的な改革案としては、幹部人事に対する内閣承認の制度化を提言するにとどまった。そのため、より具体的な改革案は、その後の改革論議に委ねられていたといえる。

その後、2000年には、局長以上の任免については予め閣議決定により内閣の承認を得るべきことが閣議決定され、幹部人事に関する任免承認が公式化された⁵⁶⁾。ただし、その余の改革事項については、引き継ぎ議論が積み重ねられ、その検討の結果、2001年に公務員制度改革大綱⁵⁷⁾（以下、大綱）が閣議決定された。

同大綱の示す改革指針は多岐に亘るが⁵⁸⁾、ここでは、幹部人事の一元管理及び人事院の権限縮小に関わる事項のみを取り上げる。

まず、大綱は、行政改革会議最終報告書の改革方針を引き継ぎつつ、人

56) 平成12年12月19日閣議決定。同閣議決定の影響につき、芦立秀朗「幹部人事と政治介入制度」大谷＝河合編『現代日本の公務員人事』（第一法規、2019年）84～85頁。

57) 〈<https://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/koumuin/taikou/honbun.html>〉平成13年12月25日閣議決定。行政改革推進会議のホームページより閲覧・確認（2024年8月11日最終閲覧）。

58) 各論点を網羅的に検討するものとして、山本隆司「公務員制度改革大綱の分析」ジュリスト1226号（2002年）49頁以下（以下山本大綱）。

事管理の場面で内閣がこれまで以上に主導的な総合調整を担うべきとし、内閣と人事院との役割分担を見直すべきであるとの基本構想を示す。大綱によれば、これまでの人事行政では、人事院が「人事・組織管理面での事前かつ詳細な制度的規制」を行ってきたが、今後、「国家的見地からの総合的・戦略的な政策の企画立案や機動的・効率的な行政サービスの提供を実現するためには、」従前の人事管理体制を見直し、「内閣及び各主任大臣等が機動的・弾力的に人事・組織マネジメントを行っていくことが必要である」とされた。

その上で大綱は、かかる基本構想を具体化すべく、①採用試験の企画立案に関する内閣の権限を強化すると同時に人事院の権限を縮小し、②事務次官等の上級幹部職員につき新しい人事制度を導入すべきと提言した。

つまり、まず、①の採用試験に関する内閣と人事院の役割分担について、大綱は、「採用試験制度の企画立案については、内閣が行うこととし、人事院は人事行政の中立性・公正性の確保の観点から必要に応じて意見の申出を行」い、採用試験は人事院が実施すべきであるとする。このように役割分担を転換すべき理由として、大綱は、「複雑多様化する行政課題に対応するためには、それに対応し得る能力と意欲を持った有為な人材を、広く多様な人材ソースから公務部門に積極的に誘致し確保することが喫緊の課題となって」おり、そのため、「各府省がそれぞれの行政ニーズに即した有為な人材を確保できるよう、採用試験の企画立案について内閣が主体的に行う仕組みに転換する」必要があると論ずる。

次いで、事務次官等の上級幹部職員に関する新人事制度について、大綱は、採用年次の長短や採用試験の区分に囚われることなく真に適材適所の人員配置を行うべく、「人事管理権者は、上級幹部職員としての適格性に関する統一的基準、個別の職務に求められる知識・能力及び行政課題等を考慮して、上級幹部職員を任用」すべきとの基本方針を提示する。ただし、大綱では、上級幹部職員の適格性に関する統一的基準をどの機関・組織が策定するのかが明示的に言及されていないため、ここで提言された上級幹部職員の新人事制度は、未だ青写真の域を出ていない。もっとも、大綱は、制度改革の全体指針として、内閣が、「人事行政に係る企画立案機能を積

極的に発揮し、人事管理権者が行う適切かつ弾力的な人事・組織マネジメントに必要なルール等を定める」としている。そのため、この点に留意すると、上級幹部職員の適格性に関する統一的基準についても、内閣が何らかの主体的関与をなすべきことが既に含意されていたというべきと思われる。現時点から回顧的に振り返れば、この構想こそが、その時点では具体策に欠ける青写真であったとはいえ、2014年の国公法改正で導入された幹部職員の一元管理制度の端緒となっていたとみるべきであろう。

以上要するに、大綱は、人事行政に関する内閣の総合調整機能を強化すべく、その具体策として、①採用試験に関する内閣と人事院の役割分担を見直し、内閣が採用試験の企画立案を行うべきとし、また、②事務次官等の上級幹部職員については、各省大臣等人事権者による適材適所の人材配置を実現するために、内閣が、閣議での任免承認の前段階として、上級幹部職員の適格性基準の策定を行うなど一定の主体的関与をなすべきとした。

この大綱の改革指針は、その後、2008年の国家公務員制度改革基本法及び同年の国家公務員制度改革推進本部顧問会議の報告にも引き継がれ、事後の改革論議のベースラインを設定した。

まず、公務員制度改革の改革項目を定めた国家公務員制度改革基本法では、事務次官、局長、部長その他の幹部職員につき内閣の人事コントロールを強化するために、「幹部職員の任用については、内閣官房長官が、その適格性を審査し、その候補者名簿の作成を行うとともに、各大臣が人事を行うに当たって、任免については、内閣総理大臣及び内閣官房長官と協議した上で行う」ものとされた（同法5条2項3号）。さらに、同法は、かかる幹部職員の一元管理制度を所管する組織として、内閣官房に内閣人事局を設置するとともに、「総務省、人事院その他の国の行政機関が国家公務員の人事行政に関して担っている機能について、内閣官房が新たに担う機能を実効的に発揮する観点から必要な範囲で、内閣官房に移管」すべきものと定めた（同法11条）。

このように、国家公務員制度改革基本法は、①内閣による幹部人事の一元管理のために適格性審査と任免協議の仕組みを導入すべきと定めるとともに、②内閣の人事管理機能を強化するために、従前の人事院の権限の一

部を内閣官房に移管すべきことを定めた。ただし、②につき、同法は、内閣官房に移管すべき事務の内容を直接には指示しなかった。そのため、②の具体的な移管事務の範囲については、国家公務員制度改革推進本部での審議・答申に委ねられることになった。

この点、同本部顧問会議は、2008年に国家公務員法の改革指針を取りまとめ、採用試験の企画立案の権限を、人事院から内閣人事局に移管すべきとの報告を行った⁵⁹⁾。すなわち、同報告は、「人事行政の公正・中立性を確保するとの観点から、現在、第三者機関が幅広い機能を担っているが、公正・中立性を引き続き確保しつつ、内閣人事局を国家公務員の人事管理に関する戦略中枢機能を担う組織とするため、Plan機能とAct機能は内閣人事局が担い、第三者機関は公正・中立性が確保されているか事後Check機能を担うこととする方向で、できる限り見直すこととする」とした上で、「人事院が有する機能のうち、試験、任免、給与、研修のPlan機能は、内閣人事局に移管する」と提言した。

このように、2008年の国家公務員制度改革基本法及び同年の国家公務員制度改革推進本部顧問会議の報告を通じて、次の2つの改革案が既定路線となった。すなわち、その改革案とは、①内閣人事局等による幹部職員の一元管理（適格性審査と任免協議）と、②採用試験の企画実施事務を人事院から内閣人事局に移管すること、の2点である。そして、この2点の改革案を含む国公法改正案が、2009年に国会に提出された⁶⁰⁾。

こうした動きに抗し、同改正法案に待ったをかけ、法案の修正を迫ったのが、人事院であった。

当時の谷公士事院総裁は、同法案が国会に提出されるに際して、憲法15条2項に基づく人事行政の中立公正を確保すべきとの観点から同法案の一部見直しを求める旨の書簡を、内閣総理大臣に提出した⁶¹⁾。

第1章でも概観したように、同書簡の提出後、2009年国公法改正案は、

59) 前掲注4)。

60) 2023年逐条・前掲注5) 23頁。

61) 前掲注5)。

各方面から批判の相次いだ結果、結局廃案となったが、その後の公務員制度改革の議論でも、人事院は同書簡と同趣旨の主張を発信し続けた⁶²⁾。その結果、2014年の国公法改正でも、2009年の人事院総裁書簡で主張していた要求事項がおおむね実現されることになった⁶³⁾。

そこで、次項以降では、人事院総裁書簡で示された憲法解釈論の内容を分析した上で、その所説が2014年の国公法改正にも反映されていた点を確認する。

2 人事院総裁書簡の憲法15条2項論：独立人事行政機関設置義務説の論理構造

(1) 人事院総裁書簡の概要と本項の検討課題

1990年代以降の公務員制度改革は、1997年の行政改革会議最終報告書を出発点とし、2001年の公務員制度大綱を経由して、2009年提出の国公法改正案に結実した。同改正案は、人事管理に関する内閣の総合調整機能の強化を目指す基本理念に立脚しつつ、それを実現するための具体的な改革案として、①採用試験の企画実施業務を内閣人事局に移管するとともに、②内閣人事局の下で幹部職員の一元管理体制を新設すべきことを内容としていた。

これに対して異を唱えたのが、2009年3月31日の谷人事院総裁の書簡であった。同書簡は、①採用試験の企画立案業務の所管機関の所在（人事院か内閣人事局か）、及び、②幹部職員の一元管理に対する人事院の関与のあり方について、次のような所見を示し、2009年国公法改正法案の見直しを求めた。

「公務員は憲法で全体の奉仕者とされ（憲法一五条）」るところ、「人事院は、このような憲法の趣旨を受け、中立・公正な公務員人事を実現するため、その執行業務については、内閣から独立して、法律の委任に基づき、任用の基準を

62) 一連の書簡及び声明については、2023年逐条・前掲注5）27～28頁に収録されている。

63) 同29～30頁。

設定し、採用試験・研修の企画立案・実施を担」ってきた。そのため、国家公務員法の改正にあたっては、「中立・第三者機関たる人事院が任用の基準の設定や採用試験の企画・立案を行う」べきであり、また、内閣人事局等による幹部職員の一元管理についても、現状の法案では「人事院が関与する規定が一切設けられていませんが、……公務員人事管理の中立・公正性を確保する観点から必要な基準等については、中立・第三者機関である人事院が定める必要があると考えます。」⁶⁴⁾

ここでは、憲法15条2項の観点から独立機関たる人事院に一定の権限を留保すべきとの立論が展開され、また、人事管理機能を内閣にのみ一元的に集約化する改正法案に対して一定の憲法上の歯止めをかけるべき旨が説かれている（便宜上、独立人事行政機関設置義務説と略称する⁶⁵⁾）。

同書簡の提出後、人事院は、各種の報告書や論説の中で、独立人事行政機関設置義務説を補強する議論を精力的に展開し、人事院が「人事行政の中立・公正性の確保という憲法一五条に由来する重要な権能」⁶⁶⁾を担ってきたことを強調することで、当時の人事院権限縮小論を牽制した。

そこで、以下では、人事院総裁書簡の提出後、人事院において同書簡の憲法論を補強する各種論説が相次いで公表された点に注目し、同書簡で示された独立人事行政機関設置義務説について、その論理構造の解明を試みたい。

なお、以下の叙述では、人事院総裁書簡の憲法論のうち、まず、採用試験の企画立案機能を引き継ぎ人事院の所管とすべきと立言した部分を分析し、その上で、内閣人事局による幹部人事の一元管理について人事院がチェック機能を行行使すべきとした部分を分析する。

64) 前掲注5)。

65) 前掲注6)の説明を参照のこと。

66) 「平成21年度における人事行政に関する基本方針」人事院月報62巻5号(2009年)4頁。なお、この基本指針は、谷人事院総裁の下、2009年3月6日の人事管理官会議総会で公表された文書である。そのため、同方針の内容は、同年3月31日に総裁名義で執筆された人事院総裁書簡の背景動機として理解すべきであろう。

(2) 採用試験の企画実施に関する人事院への権限留保：職業公務員の地位と独立人事行政機関の必要性

人事院総裁書簡は、採用試験の企画立案を引き継ぎ人事院の所管とすべきと説示したが、以下でみるように、この主張を支える理論的根拠は、①浅井・佐藤両総裁以来の憲法15条2項論と②議院内閣制における政官の役割分担論によって構成されている。

以下、①②を順に検討する。

(a) 独立人事行政機関設置義務説における従前の理論枠組みの承継

2009年の人事院総裁書簡の提出以降、人事院は、人事院に採用試験の企画実施に係る権限を留保すべきとの立論を展開するにあたって、浅井・佐藤両総裁以来の憲法15条2項論に依拠した上で、採用試験の企画実施を含めた人事院の権限が「人事行政の中立・公正性の確保という憲法一五条に由来する重要な権能」⁶⁷⁾であることを強調するようになった。

たとえば、2009年の『公務員白書』の中で人事院は、佐藤達夫法制局長官（その後人事院総裁）の国会答弁を引用した上で、国公法が「新憲法の下、『全体の奉仕者』とされた公務員の人事管理の中立・公正性の確保の機能を確立することを主な内容としていた」点を再確認し、その上で「人事行政の中立・公正性を確保するため、人事行政機関については、議院内閣制を原則とする政党内閣の影響から独立性を有する中立的機関」が必要であると立論し、採用試験の企画実施を含めた人事院の任務が、憲法15条2項によって基礎づけられている点を強調している⁶⁸⁾。

つまり、同白書では、①採用試験の企画実施を含めた人事任用に係る規律ルールの内容と②メリット・システムの維持・運営に携わる人事行政機関の組織設計という両局面を含めて人事行政の中立公正の確保が求められると指摘されている。そして、このようにメリット・システムの維持・運営において〈政党から距離〉を重視する理論構成は、浅井・佐藤両総裁の憲法15条2項論と同型のものと考えられる。

67) 同4頁。

68) 「平成21年公務員白書」人事院月報62巻7号（2009年）13頁。

すなわち、前節でみたように、浅井・佐藤両総裁の憲法15条2項論は、同条項が国公法のメリット・システムによって具体化されていると捉えた上で、国公法では、能力実証を阻害する党略人事の温床を締め出し、人事行政の中立公正を確保すべく、採用試験の企画実施等の人事行政についても、政党から隔離された独立機関がこれを所管すべきものと定められていると説明していた。

このような見方は、浅井・佐藤両総裁以後も、一貫して人事院内部で継承されてきた。たとえば、1998年に人事院が公刊した『人事行政五十年の歩み』では、人事院の役割とその組織形態との対応関係が次のように定式化されている。

「国公法による公務員制度の特色は、国民に対して民主的かつ能率的な公務の運営を保障すること」にあり、特に「行政の継続性や安定性を確保する使命を持つ公務員の人事行政は、政治の流れによって左右されることなく強い中立性と独立性をもって公正に運営されるべき」であり、また「公務の能率的運営を図るためには、行政の複雑化・専門化に対処するに合理的な人事管理が必要とされる」。そして、「これに対応して、人事院の権限にも…中立性、専門性等の特色がみられる。」故に、「人事院は、政党政治に影響されない中立・公正な人事行政を実現するとともに、……専門的人事行政機関として行政の複雑化・専門化に対処するために、各種の人事行政施策を展開してきた。」⁶⁹⁾

ここでは、人事行政の中立公正が特に政党による党略人事によって歪められてきた歴史経過を踏まえた上で、人事行政の中立公正の確保は、政党から隔離された人事院に所管せしめるのが適任との所見が述べられている。

69) 人事院『人事行政五十年の歩み』(1998年) 90、3頁。なお、同書によると、人事院は、公務員の労働基本権が制約されていることに伴う代償機能を担うものとされているが、この論点は本稿のテーマからやや逸れるため、引用部分から割愛している。人事院の代償機能については、稲葉馨「人事院の『代償』機能論について」法学66巻3号(2002年) 267頁以下。また、人事院の機能を、代償性確保・中立性確保・専門性確保の3点に見出す見解は、既に1978年に人事院によって刊行された『人事行政三十年の歩み』15頁の中に看取できる。

そして、採用試験の企画立案を人事院の所管と解すべきとした人事院総裁書簡の所説も、こうした従前の理論枠組みを引き継ぎつつ、人事行政の中立公正の確保が究極的には憲法15条2項に根拠を持つ点に改めて留意した上で、独立機関たる人事院の役割が憲法上の要請である旨を強調する見解であったと整理できる。

(b) 独立人事行政機関設置義務説における政官の役割分担論の展開

以上の通り、人事総裁書簡で示された人事院設置義務説は、人事行政の中立公正を基軸とする憲法15条2項論の伝統を踏襲する形で論理構成されている。もっとも、人事院は、人事院設置義務説を展開するにあたって、伝統の踏襲に加えて新たに政官の役割分担論を展開し、論理の補強を試みていた点が注目される。

人事院が新たに政官の役割分担論を展開した経緯を理解するためには、まず、人事院が当時如何なる対抗言説と対峙していたのかを把握することが有益である。そのため、以下では、人事院の政官の役割分担論を検討するのに先立ち、当時人事院権限縮小論を展開していた陣営が如何なる形で政官の役割分担論を唱えていたのかを確認することとする。

先述の通り、2001年の公務員制度改革大綱以降、公務員制度改革の目玉となったのが、採用試験の企画実施機能を人事院から内閣人事局へ移管するとの改革案であったが、その背景には、「議院内閣制の下、国家公務員がその役割を適切に果たす」⁷⁰⁾ ためには、これまで以上に内閣が主導的に人事管理に関与する必要があるとの認識が示されていたことが関係している。

このように、大綱以後の人事院権限縮小論では、議院内閣制の下では内閣が行政の政策目標を決定する立場にあることを前提に、内閣が「行政ニーズに即応した人材を確保」できるよう、採用試験の企画実施を含めて内閣が柔軟な人事マネジメントを行うべきことが説かれていたといえる。

しかし、こうした人事院権限縮小論の立論に異を唱えたのが、人事院であった。すなわち、人事院は、採用試験の企画実施を含めた内閣主導の人

70) 国家公務員制度改革基本法2条1号。

事マネジメントが極度に党派化する結果、職業公務員が政党政治家との人的一体性を強め、その本来の役割を発揮できなくなることを警戒する旨の議論を相次いで公表した。それが、人事院の政官の役割分担論であり、2009年の人事院総裁書簡以後、人事院によって精力的に展開されるに至った。

この点で注目されるのが、2009年の人事院総裁書簡の直後に人事院によって公表された『公務員白書』である。同白書の中で人事院は、政党政治家とは異なる職業公務員固有の役割を明確化する議論を展開し、そうした役割分担論を憲法15条2項の解釈論に接続した上で、最終的に採用試験の企画実施業務を引き継ぎ人事院が所管すべきとの立論を展開している。

すなわち、まず、2009年の白書は、政党政治家と職業公務員の一体性強化を志向する人事院権限縮小論に対抗すべく、議院内閣制における職業公務員固有の役割を次のような形で定式化している。

「全体の奉仕者」（憲法15条2項）としての職業公務員は、「議院内閣制の下において、……内閣の基本方針に従い、行政の専門家として専門的知識を備えつつ、国民全体の奉仕者として以下のように中立・公正な立場に立って職務を遂行することが求められる。政策立案過程では、所管行政に関し、情報を収集し、行政需用の動向を把握しつつ政策案を提示するなど、政治を補佐する役割を担い、議院内閣制の下で、いかなる内閣に対しても、忠実にこれに使える。政策の執行過程では、法令や予算を抛り所に、特定の個人や利益集団等に影響されず中立・公正に行政サービスを行う。」⁷¹⁾

この叙述を理解する上で留意すべきは、同白書の中で人事院は、議院内閣制において内閣が政策決定を主導すべきとの規範を否定しているわけでは全くないという点にある。むしろここでは、そうした内閣の主導的地位を肯認した上で、なお「全体の奉仕者」として職業公務員が固有に果たすべき機能が問われている。

71) 人事院・前掲注68) 26頁。

その上で、同時期の別の文書の中でも述べられているように、人事院は、政策の立案及び執行の両場面における職業公務員固有の役割として、政党政治家に対して「必要な専門的助言・進言を躊躇」なく行うことを挙げている⁷²⁾。つまり、人事院は、職業公務員固有の役割を、時に政党政治家からは距離を隔しつつ必要な助言や箴言を行う点に求めており、かつ、そうした政党政治家との距離を置いた役割が、人事行政の中立公正の要請と結び付けて論じられている。

このように、2009年の人事院白書は、憲法15条2項の要請である人事行政の中立公正の概念の中に、職業公務員固有の役割を読み込んだが、その上で改めて、時に進言を辞さない公務員集団を醸成するためには、そうした人的集団の採用に係る試験の立案実施についても、中立公正を期すべく、政党内閣から独立した人事院がこれを所管すべきだと再確認されている。すなわち、同白書は、前述の役割分担論の説示の直後に、曰く、「公務員人事行政の中立・公正性の確保に必要な仕組みとして、…任用・分限などについて細目的基準を設定し、その遵守状況を監視・審査する役割及び採用試験、合同研修などの企画立案・実施を行う役割は、使用者である内閣から一定の独立性を持った機関が担うことが必要である。」と指摘している⁷³⁾。

この指摘は、政党政治家に対する箴言をも辞さない役割を担う職業公務員を採用・要請するためには、政党内閣から隔離された人事院が採用試験の企画実施を所管すべきと説く見解である。やや踏み込んでいえば、ここでは、政党内閣と距離を近しくする内閣人事局にはそうした職務は憲法上不適任であり、仮に同局が採用試験の企画実施を担うことになれば、箴言を辞さない公務員集団の自律性を確保することは困難になり得るとの警戒感が示されていたといえる。

72) 「公務員人事管理に関する報告」人事院月報62巻9号(2009年)54頁。なお、イギリスにおける職業公務員の「権力への直言」機能に着目するものとして、嶋田博子『政治主導下の官僚の中立性』(慈学社、2020年)179～180頁。

73) 人事院・前掲注68)26頁。

(3) 幹部人事の一元管理に対する人事院のチェック機能の確保：政治任用職・対・職員公務員の二元峻別論

ここまで、人事院総裁書簡の憲法論のうち、採用試験の企画実施を人事院に引き続き留保すべきとの所説について検討を行ってきたが、この見解は、公務員制度改革大綱以後の人事院権限縮小論（＝採用試験の企画実施機能を内閣人事局に移管する改革案）と全面対決するものであった。

これに対して、幹部人事の一元管理に関する人事院総裁書簡の所説は、大綱等で提案されていた幹部人事の一元管理の構想を否定するものではなく、むしろそうした構想を受容した上で、人事院に一定の関与権限を付与するべく主張する見解であった。

では、人事院総裁書簡は、如何なる論拠や観点に基づき、幹部人事の一元管理に対して人事院も一定の関与をなすべきと説いたのだろうか。

その答えは、事務次官等の幹部職員が引き続き職業公務員（＝成績主義の適用対象となる一般職の職員）として位置付けられていたことと関係している。

そもそも、2001年の公務員制度改革大綱が幹部職員の一元管理構想の原型を提案して以降、その後の一連の改革案でも、幹部職員は引き続き一般職の地位に据え置きのままとする案が一貫して引き継がれてきた。

たとえば、公務員制度改革大綱でも、「内閣を構成する大臣が大胆な価値選択や政策決定を行い、各府省の公務員がこれを政策立案面や実施面で補佐するという役割分担の下で、事務次官、局長、審議官等の上級幹部職員については、所管行政の専門家として課長以下の他の職員と一体となって大臣等を直接補佐し、重要政策の企画立案や地方支分部局等の事務の管理・監督に当たることから、引き続き一般職の職員とする。」と説かれてきたところでもあり、そのような幹部職員の位置付けを前提に、同職員の人事選考につき内閣が一定の主導的関与をなすべきことが提案されてきたのである。

そして、このような議論状況を前提に、人事院総裁書簡は、幹部職員が引き続き職員公務員であるとの建前を実質的に維持するためには、同職員の人事選考につき中立公正を期す必要があり、そのためには独立機関たる

人事院が、幹部人事の一元管理に対しても一定の関与をなすべきと説いたのであった。

同書簡の提出直後、人事院は、『公務員人事管理に関する報告』の中で、同書簡の立論を補強すべく、職業公務員たる幹部職員に要請さるべき中立公正の内実について、次のような所見を公表している。

近年の公務員制度改革論議では、政治主導の強化という基本理念の下、「示された政治の意向に対し公務員側の十分な対応能力を確保することの要請が求まっているが、内閣と価値を共有し、政治的応答性の高い役割を担う特別職の政治任用のグループと、メリット・システムの下でこの対応能力の確保が求められる一般職である職業公務員のグループとは区分して議論する必要があると考える。また、政治の意向に対し特に対応能力を必要とされる幹部職員のあり方を考える際には、大臣規範と国家公務員規範によって職業公務員の政治的中立性を規定しているイギリスの例なども参考にしつつ、公務員人事管理の中立・公正性を確保し、情実人事を排除する仕組み等を含め、議院内閣制の下での政治と職業公務員の関係について十分な検討が行われることが必要である。」⁷⁴⁾

ここには、大綱等で提案された幹部人事の一元管理構想に対する、人事院サイドの受容と反発を見てとることができる。すなわち、まず、上記報告書の中で人事院は、幹部職員が「政治の意向に対し特に対応能力を必要とされる」官職であることを認めており、そのため、幹部人事の一元管理の構想それ自体を否定しているわけではない。しかし、他方で、同報告書は、幹部職員があくまでも職業公務員として位置付けられていることを前提に、同職員の人事管理についても中立公正の確保が必要になると論じている。

そして、人事院は、上記報告書の公刊以後、同報告書の理論枠組みに依

74) 人事院・前掲注72) 54頁。なお、1948年の国公法改正で事務次官が一般職とされた経緯につき、奈良岡聰智「政務次官設置の政治過程(6)」議会政治研究71号(2004年)73頁参照。

抛した上で、幹部職員の中立公正を期すためには、人事院が幹部職員の一元管理にも一定のチェック機能を果たすべきとの見解を、相次いで公表するに至る。ここで、幹部人事の一元管理について人事院が公表した意見書を列記すると、下記の通りである。

「幹部職員も成績主義の原則が適用されることから、職務に必要な能力・適正が公正に判断される必要がある。特に、外部からの採用については、選考手続の中でその人事の公正が確保できるよう、第三者機関がその基準設定などに適切に関与する仕組みなどが必要と考える。」⁷⁵⁾

「幹部職員人事の一元管理については、内閣人事局の役割と各省大臣の組織・人事管理権との調和等を考慮して適切な制度設計を行う必要があるとともに、中立・第三者機関が選考基準設定等に関与する必要がある。」⁷⁶⁾

このように、人事院は、幹部人事の一元管理構想を受容した一方で、政治任用職・対・職業公務員の二元峻別論に依拠し、幹部職員があくまで職業公務員として位置付けられている点に注目した上で、同職員の選考についても一定の中立公正が求められると勧告し、かつ、中立公正の確保のために人事院にも一定の関与権限を留保すべきだと立論するに至った。ただし、人事院総裁書簡では、幹部人事の一元管理に対して人事院が具体的に如何なる権限を持つべきかが網羅的に提言されていたとはいえ、そのため、関与権限の具体的な中身については、2014年の国公法改正で一応の妥結が図られることになった（→次項参照）。

もっとも、このことは、人事院総裁書簡の提言が全くの空論であったことを意味しない。当時の文脈に即して同書簡のインパクトを振り返れば、同書簡は、幹部職員が職員公務員である以上、同職員の中立公正を確保すべく人事院が一定のチェック機能を果たすべきと勧告することによって、

75) 公務員制度改革担当大臣に対する人事院総裁の意見書（2013年6月20日）。2023年逐条・前掲注5）27頁に収録のものから確認。

76) 公務員制度改革推進本部の会合での人事院総裁の発言（2013年6月28日）。2023年逐条・前掲注5）28頁に収録のものから確認。

幹部人事の一元管理につき人事院の関与が十分でなかった当時の国公法改
革案を、牽制・論駁する点に実践的意義を持っていたと考えられる。

3 2014年国公法改正における人事院総裁書簡の影響

以上、人事院総裁書簡の憲法論の分析を行ってきた。そこで、以下では、
同書簡の憲法論が、2014年の国公法改正にどのように反映されたのかを
確認する。

(1) 採用試験の企画実施に関する人事院の権限

2009年の人事院総裁書簡では、人事行政の中立公正を確保するため
には、採用試験の企画実施は引き続き人事院の所管と解すべきと説かれてい
たが、この要求事項は、そのまま2014年の改正国公法に反映された。す
なわち、改正国公法では、採用試験の企画と実施に関する事務については、
引き続き人事院がこれを担うべきものとされ、また、採用試験の方法、試
験科目、合格者の決定の方法等は人事院規則で定められるものとされた
(同法3条2項・42条・45条の3)⁷⁷⁾。

(2) 幹部人事の一元管理に対する人事院の関与権限

人事院総裁書簡は、幹部人事の一元管理について、幹部職員の人事管理
の中立公正を確保する観点から人事院に一定の関与権限（チェック機能）
を付与すべきとしていた。

以下でみるように、同書簡の要求を受けて、改正国公法では、「人事院
の権限をなおかなりの程度確保」⁷⁸⁾する措置がとられている。

77) ただし、国公法では、採用試験の企画実施事務のうち一部を、内閣総理大
臣が担うべきとされている。すなわち、「政府としての人材戦略を推進するため
新たに内閣官房に設置される内閣人事局に必要な人材の確保の観点から採用試
験に係る事務の一部（……採用試験により確保すべき人材に関する事務）を担
わせることとし、人事院から内閣総理大臣（内閣人事局）に当該事務を移管す
ることとされた。」(2023年逐条・前掲注5) 395頁。同法45条の2第3項）。
もっとも、上記事務に関する政令を制定する際には、人事院の意見聴取を経る
必要がある（同条4項）。

78) 渡邊・前掲注1) 204頁。

まず、改正国公法では、幹部人事の一元管理が導入された。具体的には、事務次官、局長、及び部長等の「幹部職員」(同法34条1項6号)の任用については、①内閣官房長官(内閣総理大臣から権限委任)が適格性審査を行った上で幹部者候補者名簿を作成し、②その名簿に記載された者の中から、各省大臣等の任命権者が、内閣総理大臣及び内閣官房長官との任免協議に基づいて、幹部職員の任命を行うものとされた(同法61条の2～61条の4)。

他方、改正国公法では、幹部人事の中立公正を確保する観点から、適格性審査及び幹部候補者名簿の作成にあたって内閣が政令を作成する際に、人事院の意見聴取を経なければならないと定められている(同法61条の2第6項)。

(四) 小括：人事院総裁書簡の系譜と論理

ここまで本章は、2009年の人事院総裁書簡の憲法論が2014年改正の国公法に反映された点に注目した上で、同書簡の憲法論が如何なる背景の下で成立するに至ったのかを分析し、かかる憲法論の論理構造の解明に努めてきた。

同書簡は、実質400字にも満たないテキストであるが、そこで説かれた主張が実定制度にそのまま取り込まれたという点で、その実践的効果は絶大であった。

このような性格のテキストを読解するにあたって、本稿が採用した分析手法は、テキストの成立事情を再構成することであった。その際、人事院総裁書簡の内容を読解する上で重要なコンテキストは、浅井・佐藤両総裁以来の憲法15条2項論の継承であり、また、2000年代の公務員制度改革論議における人事院権限縮小論との対決という脈絡である。

これらのコンテキストが、人事院総裁書簡の生成にどのように結び付いたのかは、既に本論で詳述したので、ここでは繰り返さない。その代わりに、以下では、同書簡の成立過程を分析した結果、そこから如何なる論理構造が浮かび上がってきたのかを整理することにした。

人事院総裁書簡が直面していた問題は、人事院の権限縮小が有力に説か

れる状況の中で、独立機関たる人事院に留保さるべき規範的機能とは何か、という点にあった。具体的には、①一般職たる職業公務員の採用試験についてその企画実施を担うべき機関は誰か（人事院か内閣人事局か）、或いは、②幹部人事の一元管理制度の中で人事院が果たすべき役割は何か、という問題が、人事院自身に突きつけられたのである。

第1に、採用試験の企画実施をどの機関が担うべきかという設問について、人事院は、浅井・佐藤両総裁以来の憲法15条2項論を踏襲し、議院内閣制における政官の役割分担論を精緻化することで、設問への解答を試みた。

まず、人事院総裁書簡の依拠した憲法15条2項論は、国公法を憲法具体化立法として捉えた上で、同法のメリット・システムを、政治と行政の人的分離の観点から体系的に説明する見解であった。

この見解によれば、憲法15条2項は、スポイルズ・システムからメリット・システムへの完全移行を要求する条文とされる。とりわけ日本の憲政史の文脈からみると、戦前にもメリット・システム——政務と事務の分離——の萌芽は存在したが、しばしば政党の党略人事によって資格任用制が歪曲された歴史が存在したため、能力実証に基づく任用が徹底されなかった。これに対して、憲法15条2項は、公務員の全体の奉仕者性を歪める党略人事の温床を徹底的に排除することを要請しており、能力実証に基づく任用制度の確立を求めるものと解される。

そして、能力実証に基づく任用制度を確立する上で重要になるのは、能力実証に基づく任用を阻害する要因を如何に排除するかに向けられる。この点、公務員法制の歴史に照らすと、任用場面での能力実証を歪める主原因は、政党による党略人事であり、これを排除するためには、特に任用の入口の場面で採用試験を実施することで能力実証を徹底し、また、その場面で党派的影響が混入することを防ぐために、採用試験の企画実施については、政党から隔離された独立機関である人事院がこれを所管すべきものとされた。かくして、このような仕組みを整えることによって、人事行政の中立公正が確保され、憲法15条2項の要請が充足される。

以上が、浅井・佐藤両総裁以来の憲法15条2項論の概略であるが、人

事院総裁書簡は、この解釈伝統を踏襲することに加えて、議院内閣制における政官の役割分担論を案出することで、人事行政の中立公正の確保という論理に理論的補強を与えた。

つまり、従来型の憲法15条2項論は、主に採用と免職の場面で党派的情実を排除することを念頭に、人事行政の中立公正の概念を観念してきたが、その反面、この旧式の議論は、在職中の職業公務員が、政党政治家との関係で如何なる役割を担うべきかを、積極的には論じてこなかった。

これに対して、2009年以降に人事院によって案出された役割分担論は、議院内閣制の下では内閣が政策決定を主導する地位にあることを前提に、そうした政策形成の局面において、職業公務員が担う固有の役割を問題とするものであった。この見解によると、職業公務員は、内閣の政策指針に従い、政策の形成と執行に協力する役割を担うが、その際にも、職業公務員は、現場固有の執務知識に基づき必要な助言や箴言を行うなど、政党政治家とは異なる固有の役割を担うべきとされる。そして、そうした固有の役割を支える資質や気質を涵養するためにも、職業公務員の任用には、特に中立公正（＝政党からの距離）が求められるべきとされる。

発生史的にみれば、この役割分担論は、内閣主導の政策決定を支えるためには職業公務員の人事にも内閣がより積極的に関与する必要があるとの議論を、相対化する狙いの下に案出されたものであった。すなわち、人事院の役割分担論は、①職業公務員が内閣の政策形成に協働する場合にも、その作業は政党政治家とは異なる職業公務員固有の役割規範（＝執務知識に基づく助言と箴言）に基づいて行われることを強調し、②その上で、そうした固有の役割を公務員が担い得るようにするために、任用制度の設計（＝人的資源の創出）についても、一政権の一存による抜擢人事の可能性を最大化するのではなく、むしろどの政権に対しても一貫したパフォーマンスを発揮し得るような人材資源を備えておくことを重視すべきと説く見解であった。

別の言い方をすれば、上記役割分担論は、職業公務員の役割論たる中立性（＝各政権政党からの等距離性）を、任用制度の中立性（＝各政権を跨いで行政の継続性を支える人材の育成）に連結する理路を提示するものであった

といえよう⁷⁹⁾。

続いて、第2に、幹部人事の一元管理制度の中で人事院が果たすべき役割は何か、という設問について、人事院総裁書簡が如何なる憲法論を展開したのかを整理する。

同書簡によれば、まず、人事行政の中立公正の要請される職業公務員とそれ以外の政治任用職が峻別される。その上で、幹部人事の一元管理制度の下でも幹部職員は、引き続き職業公務員（＝成績主義の適用される一般職の職員）として位置付けられている以上、同職員の人事選考についても一定の範囲で中立公正が確保されるべきであり、かつ、そうした中立公正を確保するために人事院にも一定のチェック機能を留保すべきと解される。

以上の略述をもって、人事院総裁書簡の成立事情及びその論理構造は十全に明らかにされたものと思われる。そこで、次章では、同書簡の憲法解釈論が、適切妥当な見解として是認されるべきか否か、という検討課題を設定し、同書簡の批判的検討を行うと同時に、憲法学説の再構成を試みたい。

79) もっとも、子細にみれば、政官の役割分担の視点が、浅井・佐藤両総裁の憲法15条2項論の中に全く存しなかったわけではない。とりわけ浅井清の所説及び行政調査部の所説には、かなりの程度で議院内閣制における役割分担の視点が組み込まれている。詳細は、本章第二節参照。

佐藤 太樹 (さとう たいき)

所属・現職 慶應義塾大学大学院法学研究科後期博士課程
川崎市立看護大学非常勤講師 (憲法)

最終学歴 慶應義塾大学大学院法学研究科前期博士課程

所属学会 全国憲法学会、比較憲法学会、憲法理論研究会

専攻領域 憲法

主要著作 「『行政府内における権力分立』論の憲法的意義——アメリカ公法学における行政の位置付けをめぐる」『法学政治学論究』135号 (2022年)
「職業公務員制の憲法的機能——メッツガーの『行政府内における権力分立』論を参考に」『法学政治学論究』138号 (2023年)
「『行政府内における権力分立』論の誕生——政治 (政党)・対・行政 (職業公務員制) の分化・均衡」『憲法理論叢書』32号 (2024年)