

Title	憲法原則としてのメリット・システム (2・完) : 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 (2. end)
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	2025
Jtitle	法學政治學論究 : 法律・政治・社会 (Hogaku seijigaku ronkyu : Journal of law and political studies). No.144 (2025. 3) ,p.273- 313
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN10086101-20250315-0273

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（2・完）

——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、143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、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

前章（『法学政治学論究』143号）では、人事院の憲法15条2項論（＝国公法を支える有権解釈の一部）を分析してきた。これを受けて、本章では、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すべきであると説く。また、その関係で、既存学説の整理・再検討を行う（→本章第二節）。

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（→本章第3節）。特に本章では、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。

なお、本章では、これらの課題を検討するのに先立ち、従前の憲法学説において憲法15条2項論が低調であった点に注意しつつ、本稿の検討課題をさらに厳密に限定する作業を行う（→本章第一節）。

（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

前章では、浅井・佐藤両総裁の所説に端を発する人事院の憲法15条2項論が、国公法制定から2014年の同法改正に至るまで一貫して憲法実践を規定し続けてきたことを明らかにし、同時に、かかる憲法解釈論の論理構造の抽出に努めた。

人事院の人事院の憲法15条2項論の中核にある基本姿勢は、同条項の解釈にあたって、政治と行政の人的分離の観点から、メリット・システムを憲法上の要請として導き出す点にある。

ただし、後述の通り、このメリット・システムの中にもどのような制度的要請が内包されていると解すべきは、鋭い論争対立を生むものと考えられる。たとえば、資格採用試験の導入だけではなく、かかる試験の立案実施を独立機関に委ねることまでも、メリット・システムに由来する憲法上の義務なのかどうかは、現状では、広範な論争の余地に開かれている（本章

第三節参照)。

さらに、そうしたメリット・システムの範囲や内実をめぐる解釈問題の前提として、そもそもメリット・システムが憲法上の義務といえるのかどうかさえも、従前の憲法学説の議論状況に照らすと決して自明とはいえない⁸⁰⁾。しかし、こうした学説状況の中で、敢えて憲法15条2項からメリット・システム(職業公務員制)を導き出す可能性について、既に樋口陽一が次のような所見を示している。

「『政』に対する『官』の自立性は、対国民責任という実質的正統性を欠くだけではなく、憲法規範上も、裁判所の独立に対応するほどには正統性を与えられていない(職業官僚制を『制度保障』の観念によって説明することができたワイマール憲法については、そのような正統性を語る余地がある)。もっとも、日本国

80) もっとも、政治(政党)と行政(職業公務員)の人的分離の観点から憲法15条2項を解釈する見解が、これまでの憲法学説で皆無であったわけではない。たとえば、美濃部達吉(宮澤俊義増補)『新憲法逐条解説』(日本評論社、1956年)69頁によれば、憲法15条2項が、公務員の地位を「全体の奉仕者」として定める趣旨は、公務員は「国民全体の利益のために奉仕すべき責任を有する者で、政党内閣制の下においても決して一党派やまたはその他の一部の者のために奉仕する者であってはならない」点に存するものと解される。また、佐藤功『日本国憲法概説〔全訂第5版〕』(学陽書房、1996年)313頁は、憲法15条2項は、公務員が全体の奉仕者として、「一党一派や一部の特定の社会勢力・政治勢力の利益に奉仕するものであってはならない」旨を定めているとする。

しかし、これらの言明は、極めて短く、また、公務員法制を憲法的に規律することまで想定していたとはいえない。

この点と関連して、従前の憲法学説では、公務員の政治的行為の制限の合憲性を検討する文脈で憲法15条2項が論じられることがあったが(参照、芦部信喜『憲法学Ⅱ』(有斐閣、1994年)250~266頁)、その議論の仕方は、同条項(公務員の「全体の奉仕者」性)の積極的意義を強調するものではなく、むしろ反対に、同条項を根拠に政治的行為の制限を安易広範に許容することに対する批判に向けられていたように思われる。もっとも、公務員の政治的行為の制限の合憲性(憲法15条2項)を検討する中で、「公務員制度を制度体保障として位置付ける」可能性も指摘されていたが(駒村圭吾「ハッチ法と公務の政治的中立性」比較憲法学研究20号39頁。)、今日至るまでこの論点は解釈学説の関心を集めることなく、等閑に付されてきた。

憲法のもとでも、公務員を『全体の奉仕者であって一部の奉仕者ではない』（憲法一五條二項）とする条項を、『政』……に対する『官』の自立性——その効果としての権力分立——を支える手がかりとする可能性は、十分議論に値する。⁸¹⁾

この点、まず特筆すべきは、樋口の指摘する憲法15条2項論の可能性は、既に浅井・佐藤両総裁以来の人事院の憲法解釈論によって実践されてきた点である。

すなわち、既述の通り、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に立脚した上で、憲法15条2項が、スポイルズ・システムを封じ込め、任用場面での能力実証を徹底し、人事行政の中立公正を期すべく、メリット・システムを要請しているとの見解であった。そして、この人事院の憲法解釈論が、戦後の憲法秩序及び公務員法制を一貫して規律してきた。

従って、人事院の憲法解釈論は、同条項の論理的可能性と実践的可能性の双方を兼有している点で、樋口のいう「十分議論に値する」言説であったということが出来る⁸²⁾。そうであるとすれば、人事院の憲法解釈論に対

81) 樋口陽一『憲法〔第4版〕』（勁草書房、2021年）322～323頁。

なお、憲法15条2項から職業公務員制を導き出す見解については、同条項の「公務員」が、一般に国会議員や国務大臣も含むものとして広範に解釈されてきたこととの整合性が問題になり得る（宮沢俊義（芦部信喜補訂）『全訂 日本国憲法〔第2版〕』（日本評論社、1978年）218頁、芹沢編『新基本法コンメンタール 憲法』（日本評論社、2011年）120頁〔中林暁生〕、長谷部編『注釈日本国憲法（2）』（有斐閣、2017年）216頁〔長谷部恭男〕）。もっとも、このように同条項の公務員の範囲を広範に解釈したとしても、これまで学説では、憲法15条2項について、「選挙によらずにその地位に就く公務員が全体の奉仕者たるべきことに着目して議論」が展開されてきた点を踏まえると（長谷部編・前掲書238頁〔長谷部恭男〕）、憲法15条2項から職業公務員制を導出することも十分に可能とみるべきように思われる。ただし、この解釈問題は、「全体の奉仕者」たる職業公務員と「全国民代表」たる国会議員との役割分担とも関連する重要論点であり、筆者としても今後の検討課題としたい。

82) なお、特に統治機構における憲法学による批評の対象は、判例に限定されるべきものではない。たとえば、林知更は、「統治機構論には、…裁判的統制の

して肯定・否定いずれの態度を採るにせよ、憲法学説としても、同説に対する批判的応答は不可避であるように見える。

その上で、人事院の憲法15条2項論に対する本稿の評価を予め述べておくと、本稿は、憲法学説においても、政治と行政の人的分離という主題を受容した上で、かかる理論的視座に即して憲法各条規を体系的に解釈すべきとの立場を採っている。そして、このような解釈態度は、山本龍彦等の「行政府内における権力分立」論⁸³⁾など、官僚機構の専門的自律性を再評価する憲法学説の一部動向と軌を一にするものであると考えられる(本章第三節参照)。

もっとも、メリット・システムを憲法原則として解釈する見解は、内閣の人事管理強化を説いてきた従前の有力学説(佐藤幸治、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、本章は、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・人事院・各省の協働・均衡モデル)

大幅な欠落のために、判例を通じた法的及び法学的発展という要因が大きく欠けることになる」と確認した上で、ただし「統治機構の領域にも『ケース』が欠けているわけでは決してなく、その種のケースは「裁判所の『判例』という形を取らないだけで、政治上の『実例』は日々産出されている」と述べ、憲政評論の営みが、「判例評釈と同様の意味で学問的に要求度の高い仕事となりうる潜在的可能性を有している」と指摘している(林知更「文献ジャンルとしての憲政評論」法時85巻5号(2013年)81頁)。また、そうした批評的営為は、「抽象的な解釈論が自らの体系の中に自閉するのではなく、社会で生起する個別具体的な法的問題と直面させられることで、従来の解釈論の有効性が試される」場ともなり得るとする(同80頁)。

83) 前掲注7)に引用の文献参照。

(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

本章の検討課題は、憲法上公務員の人事権が内閣に帰属するとの解釈論について、その所説の意義・射程・限界を測定することである。具体的には、佐藤幸治及び上田健介の所説を検討対象とする。

そこで、以下では、まず、佐藤・上田の両説が、1990年代以降の統治構造改革ともその実践的志向を共有していた点に留意した上で、公務員人事権が内閣に属するとの憲法解釈を、どのような理論構成の下で立論していたのかを、分析する（→1）。

その上で、本章は、佐藤・上田説の問題点を指摘し、その打開策を論ずるが、ここで予め同説と本稿の立場の差異を明らかにしておく、その違いは、公務員人事権に対する解釈アプローチの違いとして整理することができる。すなわち、佐藤・上田説は、公務員人事権の所在如何という設問を立てた上で、かかる権限を内閣に一元的に帰属せしめる解釈を提示し、そうすることで、内閣の人事管理機能を強化する意義を持つことになった。一方、本稿は、公務員の人事管理権が内閣に属することを前提としつつも、なおその権限に内在する実体的・手続的拘束の有無を問おうとする。後述の通り、こうした本稿の解釈志向は、結局、「官吏に関する事務を掌理する」内閣の権限（73条4号）を、メリット・システムの維持・運営を担う権限ないし責務として捉える立場へと導くことになる。具体的には、本稿は、以下の2つの論点につき、佐藤・上田説に理論修正を求めることになる。

第1に、佐藤・上田説は、国公法が幹部職員を職業公務員として位置付けている点につき、十全な説明を与えていない（→2）。具体的には、現行法上、幹部職員の選考には強い政治的応答性が求められているが、それと同時に、幹部職員には政治と行政の媒介者としての役割が与えられている。この点、佐藤・上田説は、前者の観点を非常に体系的に説明（正当化）できている一方、後者の点については現状では十分な検討が行き届いていないように見え、この点について理論構成に部分修正——より正確に

は新しい視座の追加——を要するように思われる。

第2。第1の論点は、佐藤・上田説に部分修正を加えるのにとどまるのに対して、第2の論点は、佐藤・上田説に本質的な修正を求めるものである(→3)。すなわち、国公法では、職業公務員(=一般職の職員)について、人事行政の中立公正(憲法15条2項)を期すべく、人事管理作用を複数の主体(内閣・人事院・各省)に分散的に配分しているが、かような法的構成は、「内閣が排他的に公務員人事権を独占する」との想定と真正面から衝突するように思われる。むしろ内閣の「官吏に関する事務を掌理する」権限(憲法73条4号)は、憲法15条2項その他の条項との対応関係を踏まえて、メリット・システムを維持・管理する権限ないし責務と解すべきではなかろうか。

1 佐藤・上田説における公務員人事権の所在

(1) 佐藤幸治の所説：「国務の総理」の体系化

前章でも紹介したように、1997年の行政改革会議の最終報告書での提言以降、内閣の機能強化を進める一連の統治構造改革が行われたが、これらの改革に理論的基盤を提供したのが、佐藤幸治の憲法学説であった。彼は行政改革会議にも参与し、上記の最終報告書を取りまとめる任を担ったが、その最終報告書に反映された佐藤の憲法解釈論は、1998年初出の論文の中で体系的に披歴され、それが彼の2020年の概説書にも一貫して踏襲されている。

佐藤説の特徴は、1990年代以降の統治機構ともその実践的志向を共有しつつ、内閣の機能強化を正当化する「行政権」(65条)論を展開した点にあった。すなわち、その所説は、未だ控除説が主流であった当時の学説状況にあって、内閣の担う行政権の本質を「国務の総理」(73条1号)に見出した上で、行政権者たる内閣が「政治ないし統治的要素」⁸⁴⁾を担うことを真正面から肯認するものであった。佐藤は内閣の担う「行政権」の中

84) 佐藤幸治『日本国憲法論〔第2版〕』(成文堂、2020年)525頁(以下、佐藤教科書)。

に法律の誠実執行の要素だけではなく、高度の統治作用である「国務の総理」も含まれるとし、次のように述べている。

内閣は、行政各部に法を誠実に執行させるように配慮する責務を担うとともに、「この事務を通じて行政各部からの様々な情報に接し、全般的な法律執行状況を把握すべき立場にあり、その執行状況に不整合があれば調整策を講じ、その際必要があれば法律の改正・新法律の制定に向けての工夫をこらし、まさに『国務が適當の方向に定められ、その方向を取って進むよう、処理する』ことを求められることになる。内閣がそのような役割を果たそうとすれば、国政の運営に関する総合戦略・総合政策的発想に基づく総合調整力を発揮しなければならない。それはまさに高度の統治作用であり、憲法七三条一号にいう『国務を総理 (conduct affairs of state)』とはその意である。」⁸⁵⁾

このように、佐藤によれば、行政権を担う内閣の権限は、憲法上「国務の総理」をその本質としており、その中には国政全般の舵取りに関わる行政全体での総合調整機能が含まれていると解され、かつ、かかる総合調整のプロセスの中で内閣が主導的に企画・立案機能を実施するためには、内閣に「人事と職務上の指揮監督作用を通じた統轄」⁸⁶⁾の権限が認められる必要があるとされる。しかし、彼によれば、実際には、各省の割拠主義的な行政運営の実態を背景に内閣による政治決定の契機が弱体化している現状にあり、そのため、かような現状を打開し、憲法の理念に沿った行政運営を実現するためには、行政改革会議の『最終報告書』で示されたような内閣及び内閣総理大臣の補佐支援体制の強化を図る必要があるという。加えて、内閣の公務員人事権（任免権）についても、内閣の政策決定を支える人員体制を完備する観点から、事務次官や局長等の幹部人事につき内閣の承認を要するという形で内閣自身が幹部人事の選考に一定の関与をなすべきとしている⁸⁷⁾。

85) 佐藤幸治『日本国憲法と「法の支配」』(有斐閣、2002) 75頁。

86) 佐藤教科書・前掲注84) 527頁。

87) やや直截の価値評価を避ける形ではあるが、同543頁。

このように佐藤説の特徴は、第1に、行政権者たる内閣が憲法上行政全体を主導的に総合調整する役割を担うとの解釈を示した点にあり、第2に、内閣の公務員人事権をかかえる総合調整機能の一環として位置付けた上で、かかる人事権に基づき内閣が幹部職員の人事選考につき一定の関与をなすべきことを説いた点にみられる(行政権=総合調整機能説⁸⁸⁾)。

もっとも、彼の所説は、内閣の担う行政権の中に高度の統治作用が含まれる点を明示的に承認する点で画期的な解釈論であった一方、公務員人事権の所在については概観的所見を示すにとどまるものであった。この点、以下で検討する上田健介の所説は、佐藤の総合調整機能説を引き継ぎつつ、かかる理論構成が公務員人事権の解釈にいかなる示唆を与え得るのかを詳細に検討している点で、佐藤説を発展的に承継するものであったと考えられる。

(2) 上田健介の所説：佐藤説の承継と解釈論の完成

上田健介は2013年に『首相権限と憲法』を公刊し、同書第二編第二章において公務員人事権を検討している。同章の下地となっているのは、2009年の彼の単著論文であるが、そこでの検討の主眼に置かれているのは、2008年成立の国家公務員制度改革基本法である(前章でも述べた通り、同法で示された改革指針は、おおむね2014年の国公法改正で実現され、その結果、内閣による幹部人事の一元管理制度が法制化された。)

上田は、国家公務員制度改革基本法が、幹部職員の任用について、「①内閣官房による適格性審査、②内閣官房による幹部候補者名簿の作成、③内閣総理大臣、内閣官房長官、各省大臣による任免協議を経て各省大臣に

88) 同様の解釈態度は、小嶋和司及び大石眞の所説にみてとることができる。すなわち、小嶋和司は、内閣の行政権には①行政各部に対する職務上の指揮監督権と②人事権が含まれると解した上で、内閣はかかる権限行使を通じて行政内部の意思統一を図るべきと述べる(小嶋和司『憲法概説』(信山社、2004年)439頁)。そして、小嶋同様、行政内部の意思統一の観点から「行政権」解釈を再構成するのが大石眞である。大石は、内閣の行政権を総合調整機能と解釈した上で、その中に指揮監督権、主要ポストの任免権等の人事権、組織編成権の3要素が含まれるとする(大石眞『憲法概説I』(有斐閣、2021年)314頁)。

よる任命という手続を経ることが明示された」⁸⁹⁾ 点に注目した上で、かかる人事制度の改革が、憲法解釈論の観点から如何に評価されるべきなのかを論じている。そして、彼は、公務員人事権(=「任免権をはじめとして、職員の昇任や転任、給与額の決定、人事評価、研修、懲罰や分限を行う権限」⁹⁰⁾)が憲法上内閣に属すると解釈した上で、幹部職員的人事選考について内閣に主導的関与を与えるような制度改革が必要であると主張し、以下のように述べて、同基本法で示された改革指針におおむね好意的な評価を示した。

「行政部の職員の人事権もまた、憲法六五条の『行政権』に含まれる行政各部に対する広義の総合調整機能の一部として位置づけることができる。さらに、憲法七三条四号の『官吏に関する事項』にも含まれると解するならば、内閣からその権限を奪い——行政各部であっても——他の組織に移すことは、その制度自体に合理性が認められない限り許されないことになるだろう。この点、下位の職員に関する人事権を各省大臣に委ねることは合理的であろうが、内閣が決定すべき重要な政策の形成に参画することを職務とする幹部職員について——内閣の補佐機構に属する者に限らず各省に属する者についても——内閣の関与を外すべきではない。」⁹¹⁾

この所説は、①丹念な条文解釈を通じて公務員の人事権が憲法上内閣に属することを明らかにするとともに、幹部職員が内閣の政策形成に参与する役割を果たしている点に留意した上で、幹部職員を選考につき内閣の主導的関与が担保されるべきことを主張するものであり、かつ、②かかる憲法解釈を評価基準に据えた上で、当時の国公法の人事法制が憲法的要請に合致しない点を批判するものであった。以下、上田説を、憲法解釈の部分と現状分析の部分に分けて詳述する。

(a) 公務員人事権の所在

公務員人事権に関する上田説の特色は、総合調整機能説(佐藤幸治)や

89) 上田健介『首相権限と憲法』(成文堂、2013年)373頁。

90) 同325頁。

91) 同397頁。

執政権説(坂本昌成)の基本構想を引き継ぎつつ⁹²⁾、内閣の公務員人事権を政策形成プロセスの一環として位置付けた点にみてとれるが、その結論に至るまでの論証は、従前の憲法学説を網羅的に総括した上で、その成果を執政権説に引き寄せて承継する形で行われている。

すなわち、まず、上田は、公務員人事権の所在に関する先行学説や憲法制定議会での答弁内容を分析した上で、それらの見解の共通了解を括り出し、結論として、内閣の行政権(65条)ないし官吏に関する事務を掌理する権限(73条4号)の中に公務員の人事権が含まれるとの解釈を示す。

その上で彼は、憲法が内閣に公務員人事権を与えている趣旨を解明するために、1990年代以降の執政権説の成果を積極的に取り入れつつ、特に坂本昌成の所説を引用した上で、内閣の行政権(65条)が「統一的な政策を決定し、さまざまな行政機関を指揮監督してその総合調整をはかる権限」⁹³⁾であると解釈するとともに、かかる総合調整機能の中に「行政運営体制の確立(組織および人事権を含む)」⁹⁴⁾の要素も含まれているとの見解を提示している。そして彼によれば、公務員の任免権を含む内閣の行政権(65条)は、官吏に関する事務を掌理する内閣の権限(73条4号)と不可分一体に結び付くものと解され、その趣旨・目的は、次のように整理される。すなわち、内閣の公務員人事権は、「行政機関による法律の適正な執行を確保するためのヒエラルキーに関わり、指揮監督権の周辺にあって内閣の意思を下位の行政機関に貫徹するための手段の一つ」として位置付けられるとともに、「内閣による政策の形成や実現という目的を達成するため不可分な人員を適材適所に配置する手段」であると位置付けられる⁹⁵⁾。

もっとも、上田は、憲法は内閣に公務員人事権を与える原則を定めているものの、その例外として、①内閣自らの判断の下「実際の人事権の行使

92) 同上田333~334、342~345頁。なおここで引用されているのは、坂本昌成「議員内閣制における執政・行政・業務」佐藤ら編『憲法五十年の展望』(有斐閣、1998年)及び佐藤教科書・前掲注84)。

93) 上田・前掲注89) 334頁。

94) 同342頁。

95) 同356~357頁。

を下位の行政機関に委ねること」⁹⁶⁾は許容されるとともに、②内閣が官吏に関する事務を掌理するにあたっては「法律の定める基準に従[う]」(73条4号)べきとの留保を加える。特に後者の憲法73条4号については、同号の「基準」とは、「人事権が内閣にあることを前提として、その行使に関わる要件や手続の準則である」ものと解され、かつ、かかる基準を法律事項とした趣旨は、「行政部の職員を民主的な存在たらしめるとともに、その専門性、中立性、公平性を維持すること——メリット・システムの構築——に必要な規律を行わせるためである」⁹⁷⁾と考えられるという。

そのため、彼によれば、内閣の公務員人事権は、法律の定めるメリット・システムによって制約されることが憲法上許容されているものと解されるが、しかし、「その場合にも、憲法七三条四号が内閣に人事権を与えた趣旨、すなわち、法律の適切な執行を担保するためのヒエラルキー構造の維持、内閣の政策形成や実現を補佐するための人員配置の確保といった点を損なっていないか、厳格に検討することが求められる。」⁹⁸⁾そして、公務員の中でも幹部職員は、内閣の政策形成に密接に関係する地位にあるため、幹部職員の任免については、内閣の「主導的な関与」⁹⁹⁾を認めるべきものとされる。

(b) 憲法上の公務員人事権と国公法の乖離

以上の通り、上田は、憲法65条及び73条4号を根拠に、内閣の公務員人事権を導き出し、特に幹部人事については内閣の強い関与が認められるべきであるとする。その上で彼は、かかる憲法原則を評価の基軸に据えつつ、現状の公務員法制を批判的に評価した上で、「事務次官以下すべての職員の任命権者を各省大臣」¹⁰⁰⁾とする国公法55条を中心とする現行の人事法制を刷新すべきと主張している（なお上田の指摘は2013年当時のものであり、そのため当時の国公法は2014年改正前のもの、つまり内閣による幹部人事の

96) 同356頁。

97) 同357頁。

98) 同359頁。

99) 同398頁。

100) 同368頁。

一元管理が法制化される以前のものである）。

すなわち、彼によれば、（当時の2014年改正前の）国公法上、幹部職員に対する内閣の人事関与の仕組みが法的に保障されておらず、また人事選考の実態としても「大臣の人事権という名のもとに各省において事務方の仲間人事が行われる、そういう人事を大臣が追認せざるを得ないような実態が指摘されて」¹⁰¹⁾ いる。そして、このような法制及び慣行は、憲法が内閣に公務員人事権を与えた趣旨と矛盾している。そのため、憲法の趣旨に立ち返り、幹部職員の人事管理を刷新する必要があるが、国家公務員制度改革基本法は、おおむね上記の憲法の趣旨に合致する改革案を提示しているものと評価できるという。すなわち、「国家公務員制度改革基本法に従って、各省の幹部職員の人事権を内閣に移管するべきである。人事権者を各省大臣とする国家公務員法五五条については、現在の改正案のように、これを維持したまま適格性審査や協議といった制度によって内閣による管理を実質的に可能とすることも考えられるが、これを改正して任命権者を内閣ひいては内閣総理大臣に移管する方が望ましい。」¹⁰²⁾

（3）小 括

佐藤・上田の両者に共通しているのは、①憲法典が内閣に与えた「行政権」（65条）の中には法律の機械的執行だけでなく、法律案の立案等政策決定を伴う権限が含まれている点を直視した上で、内閣がかかる政策決定を主導するために行政各部を統轄し、全体を総合調整する地位にあることを明確化した点にあるとともに、②内閣の公務員人事権を政策形成プロセスの一環として位置付けた上で、政策形成に与る幹部職員の人事選考につき内閣が主導的関与を行うべきとの憲法解釈論を提示した点にある。そのため、かような見解に従えば、現行の幹部人事の一元管理制度のように、内閣人事局の主導に係る任免協議を通じて幹部職員の人事選考につき内閣が主導的関与を行う制度を設営することも、内閣の行政権に政策決定の契機が含まれている以上、おおむね憲法の趣旨に適うものだと評価されよう。

101) 同369頁。

102) 同401頁。

佐藤・上田説には、今後も憲法学が継承していくべき枠組みが数多く含まれていると思われるが、なお、その理論構成に新たな視座の追加や部分的修正を要すべき点も残されているように思われる。

そこで、以下では、本節上掲の2つの論点について、佐藤・上田説の批判的検討を試みる。

2 職業公務員（出身者）としての幹部職員：応答性と中立性の併存

佐藤・上田説の最大の実践的意義は、同説の提唱当時には幹部人事の一元管理が法制化されていなかった状況の下で、政策形成に参与する幹部職員の人事選考について内閣が主導的関与をなすべきとの立論を展開する点にあった。

とりわけ、事務次官等の幹部職員の選考が事実上各省内での順当や評判のみで確定され、また、内閣が幹部人事をコントロールする手段が制度化されていない場合には、内閣が抜擢人事を通じて政治主導を展開する途が阻まれ、その結果、内閣による主導的な政策形成（＝「国務の総理」）が困難になることが想定される。そして、佐藤・上田説は、そのような状況を克服すべく、内閣による幹部人事のコントロールを正当化し、そのようなコントロールを実効化するための制度形成を憲法上明確に要請する解釈論であり、まさにその点にこそ、この説本来の実践的・規範的意義があると思われるべきであろう。

本稿も、このような佐藤・上田説の意義を否定するものではないし、また、そのような評価軸からみた場合、現行の幹部人事の一元管理の制度は、憲法上の要請を具体化した産物として肯定的に評価することができるはずである。

もっとも、現行の幹部人事の一元管理は、内閣に対する政治的応答性を促進するだけではない側面を持っている。すなわち、国公法では、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おり、また、そのような位置付けを前提に、幹部職員の人事選考には一定の中立公正が確保されるべきとされ、かつ、かかる中立公正を確保するために人事院に意見聴取の権限が与えられている（本稿第二章第三

節参照。) 103)。

それでは、このように幹部職員が職員公務員として位置付けられていることと、佐藤・上田説との関係性はどのように理解されるべきか。

この論点についての一つの考え方は、〈憲法解釈の観点からみた場合、内閣が幹部人事に対するコントロールを確保することが重要であり、そのため、幹部職員に職業公務員としての性格をどの程度残すべきかという問題は立法裁量の問題に過ぎず、憲法問題ではない。ともかくも内閣が人事コントロールを確保できているかどうかだけが唯一の憲法問題なのだ〉というものである。

もともと、佐藤・上田説を子細に検討すると、両説はこのような割り切りを行っていないようにみえる。

今一度両説を検討すると、内閣が幹部職員の選考につき主導的関与をなすべきと解される理由は、幹部職員が「内閣が決定すべき重要な政策の形成に参画することを職務」¹⁰⁴⁾としているため、かりに同職員の人事を内閣が掌握しなければ、内閣による政策の決定と上意下達が無滑に進行しないと想定されるためである。

しかし、ここでいう〈幹部職員による政策形成の参画〉の持つ意味が、まさに決定的に重要な論点である。幹部職員は、なぜ・如何なる役割規範の下で、内閣の政策形成に参与するのか。内閣の政策形成に、官僚出身の幹部職員をわざわざ参与させる意義はどこにあるのか。

この点、こうした問いを考える上で重要な糸口になるのが、人事院の憲法解釈論、とりわけ政官の役割分担論であると思われる（本稿第二章第三節参照）。

既述の通り、人事院の憲法解釈論は、幹部職員を含めた職業公務員固有の役割を、執務知識の経験に裏打ちされた専門的助言と箴言の内に見出し、そのような役割を、職業公務員の中立性規範の形に再構成した。また、歴

103) 参照、2023年逐条・前掲注5) 454頁、宇賀克也『行政法概説Ⅲ〔第5版〕』（有斐閣、2019年）388～389頁。

104) 上田・前掲注89) 397頁。

史的にみても、そもそも政党政治家ではない事務次官等が政策形成に積極的に参与すべきとされてきた理由は、事務次官等が「各省行政事務の練達者であること」を前提に、事務次官等が各省の情報を内閣に吸い上げつつ、他面で内閣の意向を各省に伝達するなど、「政治と行政の交錯点に立つ」特殊な役割を担っているからである¹⁰⁵⁾。

そのため、幹部職員の一元管理に際して内閣が人事選考を主導する場合にも、そもそも当の幹部職員が「各省行政事務の練達者」でなければ、当該職員を内閣の政策形成に参画させる実益に乏しい。だからこそ、現行の幹部人事の一元管理制度の下でも、幹部職員が「政治と行政の交錯点に立つ」点に留意して、同職員の選考につき内閣の主導的関与を認めつつも、その一方で、同職員を職業公務員の地位にとどめ置き、かつ、幹部職員の中立公正を期すべく（＝職業公務員としての実を確保すべく）、人事院に意見聴取の権限を付与したものと考えられる¹⁰⁶⁾。

このように考えると、佐藤・上田説を前提にしても、国公法の下で幹部職員が職員公務員として位置付けられていること、より正確には同職員が「政治と行政の交錯点に立つ」役割を果たすべきこと、について立ち入った検討が必要になるのではないか。その限りで、佐藤・上田説を採用したとしても、幹部人事の一元管理制度を設計するにあたっては、政治的応答性とは別の観点（＝幹部職員の中立性、箴言機能、事務練達性）も考慮せざる

105) 行政調査部・前掲注29) 32頁。また、2023年逐条・前掲注5) 91頁。

106) このように、幹部職員を職業公務員に据置くことの実践的意義の一つが、同職員の事務練達性を確保する点にあるとすれば、そのような事務練達性を大きく支えているのは、幹部職員候補の多くを（内閣が）職業公務員の母体から選抜している点にあるように思われる。別言すると、幹部職員の人材プールが政党政治家ではなく、官僚集団に存するからこそ、現行の幹部人事の一元管理は、紙一重で政治任用ではないと性質決定されているように思われる。だからこそ、現行法制では、「外部人材を幹部職員として任用するに当たっては、国家公務員法に基づく人事評価資料のような当該者の能力・実績に関する情報が限定されているため、人事の公正を確保するため、『人事行政に関し高度の知見又は豊富な経験を有し、客観的かつ中立公正な判断をすることができる者』の意見を聴くもの」とされ（幹部職員の任用等に関する政令3条3項）、人事院の人事官から意見聴取が行われている」（宇賀・前掲注103) 388～389頁）

を得ないように思われる¹⁰⁷⁾。ただし、本稿では、佐藤・上田説に新しい視座の追加が必要である旨を述べるにとどめて、個別論点(人材の供給源、幹部候補育成とキャリア・パスの問題、省庁間の人事交流¹⁰⁸⁾、人事院のチェック権限の強化¹⁰⁹⁾等々)の検討については他日を期すことにしたい。

3 メリット・システムにおける人事管理主体の分散：「官吏に関する事務を掌理」する権限

(1) 問題の所在：メリット・システムの下での「内閣の公務員人事権」の意味内実

以上、幹部職員の一元管理について、佐藤・上田説の意義を確認するとともに、新しい視座を追加すべきことを指摘した。これに対して、以下では、幹部職員以外の職業公務員の人事管理について、佐藤・上田説の枠組みを本質的に修正すべきことを論ずる。

107) なお、比較法的にみると、職業公務員と内閣の間を結節する仕組みには種々の類型があり得、各種各様の形で政治と行政の「インターフェース」の確保が図られている(山本大綱・前掲注58)59～60頁)。また、各省大臣の補佐機構に係る論点とも連動して、そもそも「政治主導という目的に即した徹底した改革を志向するのであれば、事務次官職の政治任用職化が考えられねばならなかった」との指摘も存する(沼本裕太「各省大臣補佐機構の日独仏比較研究(三)」法学論叢190巻6号(2022年)66頁)。また、事務次官を特別職とすべきとの見解につき、毛利透『統治構造の憲法論』(岩波書店、2014年)115～136頁。これらの論点を本格的に検討するためには、政務次官と事務次官の役割分担に関する戦前の制度との関係性も視野に入れた考察が不可欠であり、他日を期して検討したい(参照、奈良岡聰智「政務次官設置の政治過程(1)～(6)」議会政治研究65巻56頁(2003年)、66巻89頁(同年)、68巻86頁(同年)、69巻60頁(2004年)、70巻73頁(同年)、71巻73頁(同年))。

108) なおこの論点と関連して、「従来のような新卒一括採用、組織への就職、終身雇用といった同じ役所の中だけの純粹培養ではなく、他省庁や民間企業への出向、中途や出戻りの採用を戦略的に進め、多様な価値観を受け入れる組織への変貌が不可欠となる。過度の政治化に留意する必要があるものの、官邸への出向も大切なキャリアパスの一つであり続けよう。」と指摘するものとして、PHP「統治機構改革」研究会『統治機構改革1.5 & 2.0』(2019年)32頁(<<https://thinktank.php.co.jp/policy/4920/>>)。

109) この論点につき、渡邊・前掲注1)及び奥・前掲注7)参照。

佐藤・上田説は、内閣が憲法上公務員人事権（＝任免その他の人事管理権全般）を持つと解する一方、幹部職員以外の公務員については、メリット・システムの下、公務員の個別人事権を内閣以外の主体（各省大臣等）に委任することも可能であると説明している。

このような理論構成が採用される理由については、佐藤と上田の間に見解の異同がみられる。まず前者の佐藤説は、憲法73条4号からメリット・システムが憲法上要請されると解釈している¹¹⁰⁾。この見解によれば、メリット・システムの下、内閣が公務員の個別人事権を有していないとしても、それは、憲法上の要請であるメリット・システムの観点から正当化されることになる。他方で、後者の上田説は、メリット・システムの設営が憲法上の要請とは明言しておらず、あくまでも立法者の裁量判断として法律によりメリット・システムを設けることができると述べるにとどまる。すなわち、上田説によれば、憲法73条4号は、内閣が官吏に関する事務を掌理する際には「法律の定める基準に従〔う〕」べきことを定めているが、この規定の趣旨は、法律によりメリット・システムを設けて、内閣の公務員人事権を一定限度で制約することを許容する点にあるものと解される（ただし、政策形成に直接関与する幹部職員については、別段）。

このように、子細にみれば、佐藤説と上田説の間に見解の差異がみられるが、しかし、いずれの場合も両者は、内閣の公務員人事権（＝任免その他の人事管理権全般）がメリット・システムによって制約されることを憲法上許容する点で一致している。

しかし、このような説明は、メリット・システムの本質を十全に捉えていないように思われる。

すなわち、そもそもメリット・システムとは、その適用対象となる職員公務員の任免について政党政治家による党派的選考を実質的に排除・遮断し、人事選考の中立性ないし公正性を担保するための仕組みであった¹¹¹⁾。そのため、公務員にメリット・システムが適用される場合、主に公選の政

110) 佐藤教科書・前掲注84) 543頁。

111) 前掲注19)。

党政治家から構成される内閣は、職員公務員の個別人事 (=採用選考や免職) に実質的に関与することを阻まれる。換言すれば、メリット・システムは、本質的には、内閣による抜擢人事の可能性をほぼゼロにする帰結を伴う。

そして、このようにメリット・システムの本質を重く捉えれば、佐藤・上田説にあっては、メリット・システムは、内閣の公務員人事権 (=任免その他の人事管理権全般) を根幹において全面侵奪するものと把握されるべきことになる。しかし、それでいてなお、幹部職員以外の職業公務員について、始原的に「内閣は公務員の人事権 (=任免その他の人事管理権全般) を持っている」と述べることに、一体どの程度の規範的・実践的意義が残されているのだろうか。この点についての自覚的検討は、未だ佐藤・上田説ではなされていないようにみえる。

この論点につき、本稿は、以下で述べるように、職業公務員の任用は政治任用とは本質的に区別されるべき以上、そもそも前者の個別人事の選考について内閣は任意・随意的の選択決定権を憲法上剝奪されていると考える。内閣ないしその首長たる内閣総理大臣が公務員の人事管理に関与し得るのは、そうした個別人事の選択決定の場面ではなく、昇任及び人事評価等の方針策定等の人事管理全般の総合調整に限定される(国公法18条の2参照)¹¹²⁾。そうであるとすれば、「官吏に関する事務を掌理」する内閣の権限(憲法73条4号)とは、メリット・システムを維持・運営する権限ないし責務と解されるべきではないか。

そのように解すべき理由として、以下では、①メリット・システムにおける人事管理主体の分散化の要請、及び、②「官吏に関する事務を掌理」する内閣の権限と天皇の官制大権との差異、といった論点を検討することにした。

112) 「内閣総理大臣の『総合調整』については、任命権者はあくまで、採用昇任基本方針や退職管理基本方針に従って人事管理に関する方針、計画等を決めて、個別人事を行うこととなるが、それらの方針や計画等について政府全体としての統一保持上必要な場合に内閣総理大臣の総合調整を受けることになる。」(2023年・逐条・前掲注5) 244~245頁)

(2) メリット・システムにおける人事管理主体の分散化：憲法15条2項の要請

憲法が公務員法制を規律する上で出発点となるべき条文は、公務員の地位を「全体の奉仕者」と定める憲法15条2項である。既述の通り、同条項は、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解され、また、実際に実務でもそのような解釈に基づき、人事行政の中立公正を期すべく、国公法ではメリット・システムが実定化されている。

そして、憲法15条2項の要請するメリット・システムの内実をさらに細分化してみると、それは、①任用場面での能力実証の徹底とともに、②人事管理主体の分散ないし分節化を求めているものと整理できる。

以下、国公法的具体例に即して、①及び②の要請を概観する。

そもそもメリット・システム（憲法15条2項）とは、職業公務員の任用にあたり能力実証の徹底を求めるとともに、そうした能力実証を歪める原因となる党略人事を締め出すための仕組みであり、また、特に後者の党派性遮断機能は、人事行政の中立公正と呼ばれる。

そのため、憲法15条2項の具体化立法である国公法では、まず、一般職の新規採用について、採用試験を実施することで能力実証を徹底すると同時に党略人事の温床を締め出しており、かつ、採用試験の中立公正を期す観点から、試験の企画実施は独立機関たる人事院の所管と定められている。

また、職員の免職についてみると、職員は法定事由によらない限り免職されないものと定められ（同法75条。身分保障）、その結果、政権交代に伴う党略的な職員更迭（＝スポイルズ・システム）が厳禁されている。さらに、国公法は、党略に基づく免職を防ぐために、免職等の不利益処分が行われた場合には、かかる処分の審査を独立機関である人事院に委ねている。

このように、現行の法制の下では、人事行政の中立公正（憲法15条2項）を期すべく、政党政治家である内閣が、個別の職員の採用や免職について党略に基づき任意の選考を行う余地が封じられている。さらに、採用試験の企画実施や不利益処分の審査といった人事管理作用は、当該作用の中立公正を期すべく、内閣ではなく、独立機関である人事院に与えられている。

次に、職員の昇任に関する規律に目を移してみると、昇任に際して能力実証の基準となるのは、日常の勤務実績に対する人事評価である（国公法58条1項）。そして、この人事評価を実施する主体は、評価対象となる職員の所属する所轄庁の長であるが（同法73条の3第1項）、実際の評価業務は、所轄庁の長の指定した部内の上級職員が担っている¹¹³⁾。

このように昇任判断の基礎となる人事評価が部内の上司に委ねられている理由は、「被評価者の執務態様に日常接している上司は、必要な情報を最も多く有するという意味で評価担当に適している」¹¹⁴⁾と考えられるためである。

もっとも、評価者たる上司も、執務能力の客観的かつ適正な評価を常に行うとは限らず、その評価にバイアスが混入するリスクを否定できない。そこで、国公法は、各省の現場における評価能力の限界を補完すべく、評価体制を多元化・開放化させている¹¹⁵⁾。たとえば、人事評価の基準は、人事院の意見を聴いて政令で定めるものとされる（同法73条の3第2項）。

さらに、昇任については、その選考・決定は各省大臣の権限であるが、実際の判断権者は、大臣より委任を受けた部内の上級職員である（同法58条・55条1項・55条2項）。もっとも、昇任に関する人事管理体制については、中央人事管理機関たる内閣総理大臣が、人事院とも「並列」¹¹⁶⁾しつつ、各省大臣等の任命権者とも協議の上、採用昇任基本方針の案を作成し、閣議の決定を求めるべきものとされる（同法54条1項）。そして、昇任等を行う人事権者（各省大臣ないし部内上級者）は、この採用昇任基本方針に沿って昇任を行うべきものとされる。そのため、同方針は「その限りで任命権者の裁量を制約する」¹¹⁷⁾。

以上の通り、上記のような憲法及び国公法の構造を前提にすると、採用・昇任・免職に関わる人事管理作用は、能力実証の適正化及び人事行政

113) 2023年逐条・前掲注5) 590頁。

114) 山本大綱・前掲注58) 54頁。

115) 同54～55頁。

116) 2023年逐条・前掲注5) 244頁。

117) 同413頁。

の中立公正（憲法15条2項）を期すべく、内閣（総理大臣）・人事院・各省に分散的に配分されている。そして、このことから特筆すべきは、以下の2点である。

第1に、国公法上人事管理主体が複数に分散されているのは、単に立法裁量の産物とみるべきではなく、憲法15条2項の具体化の結果とみるべきである¹¹⁸⁾。ただし、今後の筆者の検討課題としては、内閣・人事院・各省の各アクターにどの程度の権限や役割を割り振るべきかにつき、今後憲法解釈論として精度を一層錬磨する必要がある（人事院の留保権限に関する次節の分析も参照）。

第2に、内閣ないしその首長たる内閣総理大臣の有する人事管理権限¹¹⁹⁾は、メリット・システムの維持・管理に関する権限ないし責務と解されるべきであり、かつ、これとの関係で、「官吏に関する事務を掌理」する内閣の権限（憲法73条4号）も、同様に解すべきである。また、内閣ないしその首長たる内閣総理大臣の有する人事管理権限は、国公法上も、メリット・システムの維持・管理に関する権限ないし責務としての側面を持っている。

たとえば、2007年の国公法改正では、「人事院が有していた機能が『公務員人事に関する企画・立案機能』を中心として、大きく内閣（内閣総理

118) 山本大綱・前掲注58) 65頁も、「こうした分担体制は、内閣に統轄される諸行政機関における、人的多様性を維持する機能を持つ。しかし、人事行政に係る権限・責任が、中央人事行政（国公法第2章）に独占的に、あるいは原則的として帰属するかの如き観念が誤りであるのと同時に、それが各大臣主体に独占的に、あるいは原則的に帰属するかの如き観念も誤りである。」と指摘する。

また関連して、人事管理の分散システムが行政内部の抑制均衡を支えていたとの指摘として、次の所見も参照。「行政各部における任命権者（大臣、各庁の長等）の人事権を重視するということは、確かに、一方では、割拠主義や年功序列等の弊害を招きかねないという面を持ち、現にそういった弊害が生じていることが重視されてこそその改革（＝内閣の人事管理機能の強化：筆者注）であった訳であるが、逆に言えばそれは、権限行使の独立性を持つ人事院と共に、人事を通じての政権の独裁化に対するカウンターバランスをとるシステムでもあった筈である。」（藤田・前掲注48) 401～402頁）

119) 内閣と内閣総理大臣の権限の関係性については、他日を期して検討したい。

大臣)の手に移行される」¹²⁰⁾ ことになり、具体的には、採用昇任等基本方針の策定が内閣総理大臣の権限とされるに至った(国公法18条の2)。このように内閣の権限強化が実現された背景には、従来、公務員の育成が各省での内部昇任の形で自己完結していた結果、「採用試験区分や採用年次等を過度に重視した硬直的な任用」が固定化され、そのため、「公務に求められる専門性、中立性、能率性、継続・安定性の確保に留意しつつ、政府のパフォーマンスを飛躍的に高めることを目指し、行政ニーズに即応した人材を確保」することが妨げられてきたとの状況が関係している¹²¹⁾。そして、2007年の国公法改正は、このような状況を打破し、主に昇任・内部育成の場面で能力実証を各省に徹底させるべく、内閣総理大臣に対して採用昇任等基本方針の策定権限を与えている。そうすると、2007年の国公法改正における内閣の人事管理機能の強化は、政治主導の強化を目指したというよりも、メリット・システムの維持・管理に関する権限ないし責務を拡充する側面を持っていたとみることができる。

(b)「官吏に関する事務を掌理」する内閣の権限と天皇の官制大権との差異

このように、人事管理作用全般は、憲法15条2項の要請の下、内閣に一元的に集約されているのではなく、むしろ内閣・人事院・各省等の複数の主体に分散的に配分されている。それにもかかわらず、職業公務員の任用について、〈内閣が憲法上公務員人事権(任免を含めた人事管理全般)を有する〉と声明することは、人事管理作用の一元管理性を過度に強調する点で、妥当性を欠く。

しかし、それでもなお、佐藤・上田説が、幹部職員以外の職業公務員の任用についても、原則〈内閣が憲法上公務員人事権(任免を含めた人事管理全般)を有する〉と解釈するのは、何故か。その答えの手がかりは、両説における憲法73条4号の解釈にみてとることができる。

憲法73条4号の解釈について佐藤・上田の両説に共通しているのは、同号が、明治憲法下の官制大権を否定し、その上で天皇の任免大権を包括

120) 藤田・前掲注48) 400頁。

121) 公務員制度改革大綱・前掲注57)。

的に内閣が承継したと解釈する点にある。その結果、両説にあっては、かかる人事権に含まれる政治選択的契機ないしその任意性が最大限に強調される格好になっている。

すなわち、まず佐藤は、明治憲法10条が天皇の「官制権・任官権」を保障していた点に言及した上で、「日本国憲法は、この大権事項を内閣の権限としたことを意味する」と述べ、「官吏に関する事務を掌理する」内閣の権限（73条4号）の中に公務員の任免権ないし人事権が含まれると解釈している¹²²⁾。また、上田も、鵜飼信成の所説を引用しながら、同号の意義は、「官吏の任免権が、天皇から内閣に移ったことを示す」¹²³⁾点にあると述べた上で、「任免権の行使そのものは内閣の権限である」¹²⁴⁾との所見を提示している。

このように、佐藤及び上田の見解の特徴は、①日本国憲法が天皇の任免大権を否定した点に注目した上で、②そのことから〈内閣がかかる任免大権を承継した〉と解釈した点にあると考えられる。しかし、一般的に、①から必然的に②の規範的要請が引き出されるわけではない。というのも、旧憲法下の天皇の条約締結権がそうであるように、この大権は、日本国憲法において内閣と国会に分散されて配分されたのであって、かように、多くの場合大権事項は、分散・縮小・修正という媒介を経て日本国憲法の各国家機関に分配されており、下記の通り、目下検討中の任免大権についても、同様の理路が当てはまると考えられるからである。

そもそも旧憲法下における天皇の任免大権とは何であったか。まずはこの点から確認すべきであろう。

天皇の任免大権とは官制大権の一部であり、その条文上の根拠は、明治憲法10条（「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」）である。明治憲法の準公式の注釈書である伊藤博文『憲法義解』によれば、官制大権とは、「行政各部の官局を設置し、その適当なる組織及び職権を

122) 佐藤教科書・前掲注84) 542頁。

123) 上田・前掲注89) 351頁。引用部分の出典は、鵜飼信成『公務員法〔新版〕』（有斐閣、1980年）329頁。

124) 同352頁。

定め、文武の材能を任用し、およびこれを罷免するの大権」のことでありとされ、かつ、かかる任免大権の対象は、各國務大臣及びその配下の官吏全般に及ぶものと解される¹²⁵⁾。

もともと、かかる任免大権は、官制及び慣習上の取決めに則り行使される。すなわち、第1に、國務大臣の任免は憲法上「君主の大権」¹²⁶⁾に属するものであるが、実際には、組閣の大命を承けた内閣総理大臣が、國務大臣の候補者を奏薦し、その上で天皇が候補者を任命する¹²⁷⁾。第2に、一般文官の任用については、勅令形式の文官任用令に基づき資格任用制が適用される。

このように任免大権には一定の制約が伴っていたが、あくまでも明治憲法の規定の上では、天皇は國務大臣及びその配下の官吏全般について任免大権を有していた。それでは、かかる任免大権は、日本国憲法の下でどのように再配分されたか。

まず、國務大臣に対する任免大権は、留保なく内閣総理大臣に配分された(68条)。内閣総理大臣は、國務大臣の任命につきその過半数を国会議員から選ばなければならないとする条件(68条1項但書き)を別段とすれば、國務大臣を随意に任免することができ、その政治判断を拘束する実体的・手続的条件を課せられない。

これに対して、國務大臣を除く官吏全般の任免大権は、日本国憲法の明文上、その移転先の国家機関を持たない。つまり、日本国憲法は、内閣の権限として「官吏に関する事務を掌理すること (administer the civil service)」(73条4号)を定めるにとどまり、そこでは、國務大臣の任免規定とは異なり、官吏を任免する (appoint and remove) とは一切規定されていない。

125) 伊藤博文(宮沢俊義校注)『憲法義解』(岩波書店、1940年)(1889年公刊)39頁。國務大臣等の親任官の任免も含めて官制大権(明憲10条)の所管事項と解説するものとして、美濃部達吉『逐条憲法精義』(有斐閣、1927年)250頁、山崎丹照『内閣制度の研究』(高山書院、1942年)277頁、内閣制度百年史編纂委員会『内閣制度百年史 上巻』(大蔵省印刷局、1985年)74頁。

126) 伊藤・前掲注125) 104頁。

127) 美濃部・前掲注125) 530~531頁。

このような条文の対照関係に鑑みれば、官吏に関する事務を掌理する内閣の権限は、國務大臣に対する随意・無制約の任免権とは異なる位置付けを与えられており、そのため、内閣の任用判断には何らかの実体的・手続的条件を内包していると解釈し得る余地が生ずる。

では、その条件とは何か。その手がかりは、憲法制定会議における73条4号に係る金森大臣の答弁に求めることができる。金森大臣曰く、

「それから官吏に付きましては、何故茲に任免の規定を置かないか、それは任免と云ふ規定を置いても宜しいかも知れませぬ、併し此の憲法の建前が官吏と云ふものを單り任免の一角から見ると非ずして、官吏の資格とか、或は任用の形式とか、任免の手續とか、更にそれに基く服務、懲罰、其の他一切のことを内閣に於て集中して見ると云ふ建前ではありますが故に、「法律の定める基準に従ひ、官吏に關する事務を掌理すること」と云ふ廣い言葉を用いたのであつて、此の憲法の他の條文に支障なき限り任免は固より含まれて居る譯であります」¹²⁸⁾ (下線筆者)

この答弁によれば、官吏に関する事務を掌理する内閣の権限が、公務員の任免を含めた任用一般に関するものとされる一方、かかる任用に係る内閣の一般的権限が、そもそも「官吏の資格」任用制を前提にする観念であることが示唆されている。これに加えて、別の箇所では金森大臣は、日本国憲法は「國務大臣の任用資格を自由にして置く」一方、その他の公務員に関する「任用制度は、各官吏に付きましては色々段階があ」と発言しており¹²⁹⁾、官吏の任用制度には國務大臣の任免とは異なる特殊の資格原理の働く余地を認めている。

もっとも、金森の上記答弁では、ここでいう「官吏の資格」任用制が、

128) 『第90回帝國議會貴族院帝國憲法改正案特別委員會』第19号(1946年9月21日)32頁。

129) 同12~13頁。そもそも金森は戦前に資格任用制の意義を論じていた論者であり、当時の法制官僚にあって最もメリット・システムの本質に知悉していた論者といわなければならない。参照、金森・前掲注42)。

憲法上明文の根拠を持つと説明されておらず、また、その資格任用制度なるものが憲法上の義務として捉えられているのか、判然としない。しかし、日本国憲法の起草過程に注目すると、憲法73条4号の基となる試案の中にはメリット・システムの語が含まれており、そうした背景の下、最終的には「官吏に関する事務を掌理すること (administer the civil service)」という文言が採用された¹³⁰⁾。こうした一連の経緯を踏まえれば、73条4号の規定が、メリット・システムを示唆していると解釈することも、無理な理解ではないように思われる¹³¹⁾。

いずれにせよ、日本国憲法の下で内閣は、旧憲法における無制約の官吏の任免大権を引き継いだと解することができない¹³²⁾。官吏に関する事務を掌理する内閣の権限 (73条4号) は、国务大臣に対する首相の随意・無制約の任免権 (68条) とは異なるものと把握されるべきであり、また、その内閣の権限は、憲法15条2項との関係で予め資格任用制 (メリット・システム) 等の実体的・手続的規律を内包した任用権限一般と解すべきである。

130) ハッシー文書 (“24-A Draft of the “Preamble” to the Revised Constitution” ~ “24-I Drafts of Chapter ten, “Supreme Law”, of the Revised Constitution” (YE-5, Roll No. 5)) によると、マッカーサー草案の立案過程の中で、次のように試案が見られた。“Select and direct the activities of public employees of the national administration according to the standards established by the legislature. Public employment shall be a non-political career service based on merit only and open to all Japanese citizens without regard to religion, politics, sex or any other discrimination except ability.” (マイクロフィルム 65頁)

なお、上記文書は、国立国会図書館所蔵の日本占領関係資料より閲覧・確認した。 <https://www.ndl.go.jp/constitution/shiryo/03/147shoshi.html>

131) 佐藤教科書・前掲注84) 543頁。

132) この点、宮沢俊義は、「官吏に関する事務を掌理する」内閣の権限は、人事行政に関する事務を行う権限であるとした上で、かかる内閣の権限は、「官吏の任命権とは、関係がない。明治憲法は、天皇が官吏を任命する権を有することを定めた (明治憲法一〇条) が、本条は、それと同じように、内閣が官吏の任命権を有する旨を定めているのではない。」と述べる。というもの、任命権については、内閣総理大臣の国务大臣の任命権など憲法各条規に個別の特別規定が置かれている点に鑑みると、「官吏に関する事務を掌理すること」から任命権を引き出すのは妥当ではないとされるためである (宮沢・前掲注81) 570~571頁)。

4 小 括

ここまで本稿は、公務員人事権の所在をめぐる解釈問題について、佐藤・上田説を検討し、同説の意義と射程を腑分けした上で、同説の課題を克服すべく、公務員の人事管理権限の所在について、本稿独自の解釈論を提示することを試みた。

佐藤・上田説の学説史上の意義としては、両説が、旧来の通説であった控除説を克服し、行政権者たる内閣が行政全体を主体的に総合調整する地位に立つ点を明示的に承認した上で、公務員人事権を内閣の総合調整機能の一環として構成した点にみられる。さらに公務員制度改革との関係では、両説は、幹部職員の人事選考につき内閣が主導的関与をなすべきとの主張を展開することで、結果的に、幹部人事の一元管理を正当化する意義を持った。

その上で佐藤・上田説の意義と限界を腑分けする上で重要となるのが、同説の本来的意義を受け継ぎつつ、その枝葉部分を相対化させることである。この点、同説に対する本稿の評価は、同説の諸所見のうち、①幹部職員につき内閣の主導的関与を強く認めるべきと説いた部分と、②幹部職員以外の職業公務員の任用に関する理論構成の部分で、大きく分かれる。

まず、幹部人事の一元管理に関する佐藤・上田説の所見について改めて整理すると、同説の実践的意義は、幹部職員の人事選考について内閣が実質的にコントロールを及ぼし得なかった当時の状況を批判し、これを克服すべく、むしろ内閣が幹部職員の人事に強く関与すべきことを説いた点にみられる。また、同説の理論的な意義は、内閣の「国務の総理」作用を主題化し、これを人事権の問題とも結びつけて体系的に理論構成した上で、幹部人事が政策の立案形成プロセスと不可分一体の関係に立つことを主題化した点にあるだろう。なお、本節では、同説に対して、幹部職員が政策形成に「参与」することの意味をより深く探究すべきとの注文を付けたが、この注文は、佐藤・上田説に対して新しい視点の追加を求めるに過ぎず、その意味で部分修正を求めるに過ぎない。

これに対して、職業公務員の人事権をめぐる解釈問題について、本稿は、佐藤・上田説に本質的な軌道修正を求めている。

つまり、職業公務員の任用につき、内閣が原則として公務員人事権 (= 任免を含めた人事管理権一般) を有するとの説は、①職業公務員と政治任用職との差異を曖昧化させ、内閣の任用権限に内在するメリット・システムの拘束を無化するとともに、②内閣に人事管理権全般を一元的に帰属せしめるとの効果を与える点で、妥当ではない。

むしろ憲法が公務員法制全般を規律する上で出発点と解すべきは、憲法15条2項である。つまり、同条項の要請するメリット・システムの下では、任用場面での能力実証及び人事行政の中立公正を期すべく、採用・昇任・免職に関わる人事管理作用全般が、内閣・人事院・各省など複数の主体に分散的に配分されることになる。また、特に職業公務員については、官吏に関する事務を掌理する内閣の権限(73条4号)とは、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されるべきである¹³³⁾。

加えて、同号の解釈にあたっては、旧憲法の任免大権との対比という視点が決定的に重要であり、かつ、その見立てに従えば、官吏に関する事務を掌理する内閣の権限は、政治任用との違い、つまり、国务大臣に対する首相の随意・無制約の任免権(68条)との差異において把握・解釈されるべきである。

(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

1 本節の検討課題：採用試験の企画実施主体は誰であるべきか。

前節では、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を出発点として上で、任用場面での能力実証及び人事行政の中立公正を

133) なお、イギリスの公務員法制や政官関係に関して上田健介は、これまで、上田健介「政権交代と公務員」松井ら編『自由の法理』(成文堂、2015年)179頁以下、上田健介「日本の統治構造とウエストミンスターシステム」PHP「憲法」研究会編『憲法論3.0』(2022年)42~44頁 <https://thinktank.php.co.jp/policy/7380/>、を公表している。これらの著作の中では憲法秩序において官僚制の果たすべき役割が論ぜられているが、そうした個別研究との整合性を図る意味でも、本稿の指摘するような理論修正を加えた方が、今後の憲法学の深化・発展に資するようと思われる。

期すためには、人事管理機能が内閣・人事院・各省の複数のアクターに分散して配分されるべきことを論じた。もっとも、それぞれの人事管理主体にどの程度の権限や役割を割り振るべきかについては、採用・昇任・免職の場面ごとに個別具体的な検討を加える必要があり、また、その点については他日を期して個別研究を行いたいと考えている。

その代わりに、本稿では、憲法原則としてのメリット・システムから如何なる制度的要求が導かれ得るのかという解釈問題について、現時点での学説・実務の到達点と限界を見定める作業を行い、今後の研究の足場を築くことにしたい。そこで、本節では、具体的な検討素材として、2009年の人事院総裁書簡（第二章参照）を取り上げる。

人事院総裁書簡は、採用試験の企画実施が人事院の所管たるべきと論ずるものであったが、こうした見解は、比較法の観点からみると、必ずしも自明な制度設計とはいえない。たとえば、人事院のモデルとなったアメリカの人事委員会は、採用試験を含む人事管理作用全般を所管していたが、1978年の公務員制度改革で解体された¹³⁴⁾。その結果、職業公務員の採用・昇任プロセスは、大幅に各省に分権化されるに至った¹³⁵⁾。その上、アメリカでは、このような法制改革もメリット・システムの枠内での制度形成であると位置付けられている。そのため、独立人事行政機関に採用試験の企画実施を担わせる制度設計は、必ずしもメリット・システムの必須不可欠の条件であるとは即座に断定できない¹³⁶⁾。

134) Civil Service Reform Act of 1978, Pub. L. No. 95-454, 92 Stat. 1111 (1978). 参照、佐伯・前掲注23) 21～24頁、岡田順太「アメリカにおける憲法秩序としてのメリット・システム」法学研究87巻2号(2014年) 249頁。

135) See MERIT SYSTEMS PROTECTION BOARD, DELEGATION AND DECENTRALIZATION (1989).

136) 学説でも「公務員の任用試験などに代表されるように、内閣や政党の政治的支配や党派的影響を排除することに制度的な合理性が認められる」と指摘されている(大石・前掲注88) 317頁)。この指摘に照らすと、採用試験の企画実施を人事院の所管する制度は、ひとまず、メリット・システム(憲法15条2項)を具体化するための一方法と評価することができるかもしれない。しかし、ここでの問題は、さらに進んで、そうした制度が憲法15条2項に基づく必須の義務とまでいい得るかどうか、という点にある。

そうすると、人事院に採用試験の企画実施を所管させる制度設計が憲法15条2項の観点から如何に評価されるべきかについては、日米の比較法研究¹³⁷⁾を踏まえた慎重な検討を要するようと思われる。しかし、本稿筆者には、現状、そうした比較法研究に取り組む準備がないので、代わりにここでは、メリット・システムを憲法原則として捉える近年の学説動向を概観した上で(→2)、かかる学説を参考としながら、人事院総裁書簡の批判的検を行い(→3)、同書簡のどの部分に論証不足の欠点が見られるのかを検証した上で、今後の理論的課題の抽出に努める。

2 「行政府内における権力分立」論：メリット・システムの憲法原則化への試み

前述の通り、憲法15条2項からメリット・システムを基礎付ける見解は、現状の憲法学説では決して通説的地位を占めているとはいえない。しかし、近年、憲法学説では、山本龍彦の「行政府内における権力分立」論が嚆矢となって、政治主導の時代に改めて官僚機構の専門的自律性を見直す動きが広まりつつある¹³⁸⁾。

すなわち、山本龍彦は、アメリカの憲法学説である「行政府内における権力分立」を参考としながら、これを日本国憲法の解釈論にも受容可能な形に翻案した上で、次のように説いている。山本によれば、公務員を全体の奉仕者と定める憲法15条2項は、「公務員を、君主の奉仕者でも、政権政党の奉仕者でもなく、『全体の奉仕者』として位置付けて」おり、この規定から「公務員の政治的中立性」、つまり、どの政権の色にも染まらな

137) 日米の任用制度の差異——閉鎖型キャリア・システムか開放型メリット・システムか——については、前掲注44)の解説を参照。また、アメリカの公務員法制の特徴として上院承認職があるが、この点と政治的停滞(＝上院と大統領の権力拮抗)の関係性を分析したものとして、大林啓吾「休会任命をめぐる憲法構築」千葉大学法学論集第28巻第4号(2014年)260頁以下がある。これらの論点については、他日を期して検討することにした。

138) アメリカの憲法学説の状況を含めて、前掲注7)に引用の山本龍彦及び佐藤太樹の文献を参照。

い公務員の専門的自律性が導かれるものと解される¹³⁹⁾。さらに、誠実執行条項(73条1号)は、法執行の合理性を確保するために、それに見合った適格な執行体制を要求しているものと解され、具体的には、内閣は、「『全体の奉仕者』たる官僚集團の——専門性の論理からの——チェックを受ける」べきものと解される¹⁴⁰⁾。

かかる山本説は、その後、過剰な政治主導の弊害が顕在化してきた状況を受けて、他の論者にも徐々に影響を拡げつつある。ここでは、山本説の影響を受けた見解として高橋雅人及び奥忠憲の所説を取り上げることとし、そうすることで、メリット・システムを憲法原則として解釈する諸学説が、徐々に解釈論としての精度を高めつつある点を確認する。

まず、高橋説は、従前の憲法学で執政権説が有力に説かれてきた状況¹⁴¹⁾を踏まえた上で、同説を克服すべく、改めて執政と行政の差分に注意を促している。具体的には、行政の固有合理性や自律性を確保する観点から、職業官僚制が正当化されるという¹⁴²⁾。

この高橋説の特徴は、山本説における行政内部の抑制均衡モデルを引照し¹⁴³⁾、これに示唆を受けつつ、他方で、行政権の本質に関する国家作用論の観点から職業公務員の果たすべき固有の機能を主題化する点にあるが、その上で高橋は、「行政の独自の合理性は、経験に基づいた専門知識や非党派的な行動により、政党に動機付けられた行動原理に対抗する balancer として機能することになる」¹⁴⁴⁾と述べている。

139) 山本・前掲注7) 38～39頁。

140) 同39～40頁。

141) 本来多数の文献を挙げる必要があるが、ここでは石川健治「政府と行政」法教245号(2001年)19頁以下参照。

142) 高橋雅人「執政と行政」只野編『講座 立憲主義と憲法学』(信山社、2023年)269頁以下。なお、高橋自身は職業官僚制という語句を用いていないが、行政の固有合理性を支える人的集團として、官僚制や「キャリアシステムにおける慣行によって昇格すべき公務員」の必要性を取り上げており、「古典的な公務員像」の普遍妥当性を強調している(同301、292頁)。

143) 同293頁。ここで引用されている文献は、山本・前掲注7)。

144) 高橋雅人「行政の自律性と政治介入の問題」有斐閣Online(YOLJ-L2404006)(2024年)。

このように、高橋説は、国家作用論の観点から職業公務員固有の役割を主題化しようと試みた点で山本説をさらに深化・発展させるものであったと位置付けることができる。これに対して、憲法原則としてのメリット・システムの意義を、より具体的な制度設計の次元で緻密に議論する論者として、奥忠憲の所説が注目される。

奥は、「行政府内における権力分立」論に関する山本龍彦及び佐藤太樹の所説を引用した上で¹⁴⁵⁾、「官僚による専門性に基づくチェック」が「恣意的な人事によって機能不全」に陥っていると指摘し、その上で、内閣人事局による恣意的な人事を抑制するために、「人事院をはじめとした中立的な機関や、官僚の代表者等に人事に関与する権限を与え、または、その権限を強化す」べきだと提言している¹⁴⁶⁾。

このように、奥説は、「行政府内における権力分立」論の基本構想を引き継ぎつつも、これを具体的な公務員法制の設計のレベルにまで押し広げて議論している点に特徴がある。これは、メリット・システムを憲法原則として位置付ける憲法解釈論のポテンシャルを、山本説以上に引き出した見解であるといえるだろう。

以上、山本龍彦の所説を嚆矢として、憲法学説の内部でも徐々にメリット・システムを憲法原則として位置付ける潮流が生まれつつあることを指摘してきた。もちろん、山本・高橋・奥の所説には、それぞれに固有の意義や魅力がある。しかし、ここで強調すべきは、従来憲法15条2項に関する解釈論議が低調であった状況の中で、憲法学説の中に新興潮流が勃興しつつある点であるように思われる。そして、かような観点からは、以下の2点が特筆されるべきであろう。

第1に、山本・高橋・奥の各所説に通底する共通の理論志向の存在が確認されるべきである。つまり、その共通志向とは、メリット・システムに

145) 奥・前掲注7)。ここで引用されている文献は、山本・前掲注7)、佐藤2022年・前掲注7)、及び佐藤2023年・前掲注7)である。

146) 奥・前掲注7)。なお、幹部人事の一元管理に対する人事院のチェック機能については、本稿でも本章第2節で論じた。本稿筆者としても、今後個別の法制度研究に従事していくつもりである。

より「政治と行政の人的分離を確保することで、政党政治の党派性を抑制し、行政の合理性を温存しようと試みる」¹⁴⁷⁾点にあると考えられる。そして、かような共通志向を支える解釈論議のプラットフォームとなるのが、山本説等でも強調されている憲法15条2項である。

第2に、山本説を引き継ぎつつも、これを深化・発展させた高橋及び奥の所説の貢献が強調されなければならない。それは、約言すると、統治構造全般を俯瞰する国家作用論の観点から職業公務員固有の役割を主題化する理論志向であり、かつ、かような視点に助けられつつ、メリット・システムの制度的要求を、個別具体の公務員法制の次元に落とし込んで解釈する堅実さである。

以上2点を確認した上でようやく、憲法学説は、人事院総裁書簡の所説を批評するための視座と観点を獲得できたことになる。そこで、以下では、採用試験の企画実施が人事院の所管たるべきとの所説につき、その見解の意義・課題・限界を剔出することにした。

3 人事院総裁書簡の批評：党派性遮断と能力実証の差

(1) 人事院総裁書簡における論証の過少

前章で述べた通り、人事院総裁書簡以後の一連の人事院の所見によれば、①まず、憲法15条2項はメリット・システムを要請しているものと解されるところ、②能力実証を阻害する党略人事の温床を削ぐべく、採用段階で試験を通じた能力実証を徹底するとともに、採用試験の企画実施についても、そこに党派利害の混入せぬように、かかる企画実施事務の所管を、政党組織から隔離された独立人事行政機関に委ねるべきと解される。

この論法は、憲法15条2項からメリット・システムが導出されるとの大前提から出発した上で、かかるメリット・システムの論理的帰結として、採用試験の企画実施を人事院の所管と解すべきと説くものである。そして、かような法的推論を根底で支えている理屈は、「各試験の対象官職の範囲や採用試験の種類を時の政権の判断により自由に設定できるようにした場

147) 佐藤2024年・前掲注7)。

合、公正な試験への信頼が揺らぎ、国家公務員の採用試験制度が不安定になるおそれ」があり、だからこそ、「採用…その他の任用行為を行うに当たって、政治的圧力その他の情実を避け、厳正な能力実証に基づくことを基本」とすべく、採用試験の企画実施を人事院の所管とすべき、という点にあるものと考えられる¹⁴⁸⁾。

約言すると、こうした人事院の所見の中核にあるのは、採用試験の企画実施についても、能力実証を阻害する党派性を遮断し、人事行政の中立公正を徹底すべきとの考え方である。しかし、任用場面における党派性の遮断は、能力実証のための一つの条件であることは相違ないが、一方で、党派性を遮断したからといって必ずしも公務員の能力確保が自動的に担保されるわけでない。その意味で、任用場面における党派性遮断の必要性という論拠は、採用試験の企画実施を人事院の所管とすべきとの結論を正当化する上で必ずしも十全の理屈を提供していないように思われる。

まさしくこのような論証の欠陥をついていたのが、人事管理機能の内閣集約を提言していた公務員制度改革大綱であった（前章参照）。既述の通り、大綱は、「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」必要があると提言していたが、こうした立言に対して人事院の側が真に取り組まねばならなかった課題は、憲法上職業公務員に要請される能力とは一体何であり、また、その能力を涵養するためにどのような人事システムを構築すべきか、という問いにあったと思われる。要するに、採用試験の企画実施を人事院の所管とすべきとした人事院総裁書簡の憲法論は、メリット・システムにおける党派性遮断機能を強調した限りでは適切妥当な見解であったとはいえ、そこには、職業公務員に求められる能力や役割を語る論拠が不足していたといわねばならない。

(2) 今後の理論的課題：閉鎖型キャリア・システムにおける専門性の育成もつとも、憲法上職業公務員に要請される能力や役割が何であるべきか

148) 2023年逐条・前掲注5) 395、117頁。なお、この逐条解説の執筆者がほとんど人事当局者で占められている点に注意。

という設問には、憲法学説の側にも明白な解答があるわけでない¹⁴⁹⁾。この問いを明らかにするためには、本節第2項で述べたように、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を出発点とした上で、議院内閣制における職業公務員固有の役割や機能は何か、という設問に取り組む必要があるだろう。

これは、今後の筆者の課題である。しかし、ここでは、そのような理論的課題に取り組むための糸口が、人事院自身の手によって既に語られていた点に触れておき、そうすることで、理論的課題の所在を可能な限りで明確にしておきたい。以下、2点を指摘する。

第1に、前章で見たように、採用試験の企画実施を引き継ぎ人事院が所管すべきと説く際に人事院が依拠した論拠の一つが、議院内閣制における政官の役割分担論であった。これは、憲法15条2項が政治と行政の人的分離を要請しているとの解釈伝統を引き継いだ上で、議院内閣制において職業公務員が固有に担うべき役割を主題化する議論であった。つまり、職業公務員は、政党内閣の指揮監督に従い法案等を立案するとともに、その政策を法執行の形式で実現する役割を担うが、その際に職業公務員は、自身の執務知識に基づき、政党政治家に対して助言及び箴言をなすべきとされる。

かかる役割分担論は、講学的には、行政組織法（＝行政内部の組織的決定プロセスの規律）と公務員法（＝行政プロセスを支える人的集団の規律）の観点を組み合わせた議論として理解することができ¹⁵⁰⁾、かつ、こうした議論が憲法15条2項や議院内閣制の解釈論にも接続されている。ひとまず、憲

149) この点と関連して、官僚機構の専門的合理性 (rightness) を支えるべく、組織指向から専門性指向への転換を説く見解として、PHP「統治機構改革」研究会・前掲注108) 31～32頁。

150) 行政とは、…国民のニーズを把握し、そのニーズに応えるための政策を立案し、それを法律案、予算案の形で具体化し、国民の代表たる国会に提示し、国会の承認を経てそれらの法律、予算を実施していく作用であると定義できようが、それらの作用は、民主的正統性を担う大臣等の政治家と、専門性や継続性を担う職業行政官が一体となって運営に当たることによって実現されるのである。」(2023年逐条・前掲注5) 117頁)

法学においても、こうした論点の所在が認知されるべきであろう¹⁵¹⁾。

第2に、今後議論されるべきは、採用から昇任に至る任用プロセス全般の中で、職業公務員に要請される能力や専門性をどのように育成・涵養していくべきか、また、そのために内閣・人事院・各省にどのような形で役割分担を割り振るべきか、という問いである。この設問に取り組む上で重要なのは、国公法制定以後も明治期以来のキャリア・システムが温存された結果、職業公務員の能力養成の大半が「部内育成」に置かれてきた点であり¹⁵²⁾、その結果、人事院の役割が、当初モデルとしていたアメリカの人事委員会のそれとは異質のものになった点である（職階制及び国公法旧37条の死文化につき、第2章第2節参照）。別言すると、人事院総裁書簡をはじめとする人事院の憲法15条2項論で主題化されるべきだったのは、かつて人事院自身が職階制を導入することに挫折した歴史とどう向き合うかということだったように思われ、また、憲法学も今後憲法15条2項論を再活性化していくにあたってこの点を踏まえた解釈論の構築が求められることになる¹⁵³⁾。

151) このような課題に憲法学が真正面から取り組むためにこそ、憲法15条2項の再評価と既存学説の刷新が必要だと述べたのが、本稿全体を貫くテーマの一つであった。

152) 2023年逐条・前掲注5) 391頁。

153) この論点に唯一自覚的な論者は山本隆司である。曰く、「憲法一五条は、ドイツ基本法三三条五項が官吏の無期限任用・フルタイム勤務・ラウフバーンを『旧来の原則』として保障しているのと異なり、公務員の無期限任用・常勤を原則にしてキャリアシステムをとるのか、それとも、公務員の活発な交代を予定して職務ごとにオープンに任用を行うのか、直接には定めていない。しかし、労働の流動性がそれほど高くなく、個人に対する組織の力がお強い現状の社会環境を前提にすると、後者の選択肢のように権力の分散により公務員の中立性の理念を実現するのは困難であり、公務員が『全体の奉仕者』として職務を遂行することを安定的・恒常的に保障するキャリアシステムの方が、憲法一五条に適合しよう。」(山本隆司「ドイツにおける公務員の任用・勤務形態の多様化に関する比較法調査」自治研究80巻5号(2004年)56～57頁。)ただし、山本自身も留保しているように、「無期限任用・常勤の原則も修正を要する」と指摘されているところでもあり(同57頁)、また、今後公務員の中途採用(民間登用を含む)が増加していけば、旧来のキャリアシステム自体に質的変化が生ずる可能性がある。

四 結

ここまで本稿は、①人事院総裁書簡の成立過程及びその論理構造を分析するとともに、②憲法15条2項の解釈論を活性化させるべきとの観点から、既存学説の批判・再構成に努めてきた。すなわち、前者の作業は、人事院の憲法15条2項論が、戦後の憲法秩序及び公務員法制を一貫して規律してきたことを、実証するための試みであった。また、後者の作業では、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論じた。

それぞれの作業につき、その意義・課題・限界を要約すると、以下の通りである。

1 人事院総裁書簡の系譜と論理

2009年に人事院総裁は、内閣人事局の新設に伴う人事院の権限縮小を内容とした国公法改正案に反対すべく、内閣総理大臣宛てに書簡を交付し、その後、この書簡の要求事項が2014年の改正国公法にもそのまま反映された。

同書簡は、1990年代以降人事管理機能の内閣集約が有力に説かれる状況の中で、当時の人事院縮小論に対抗すべく、憲法15条2項を論拠として、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した。同書簡の憲法論を理解する上で重要な点は、以下の2点である。

第1に、同書簡の理論的骨格は、浅井清及び佐藤達夫両人事院総裁の憲法15条2項論を承継する形で組み立てられている。すなわち、両総裁は、アメリカの公務員法制の歴史及び戦前の獮官政治の反省という視点を踏まえた上で、憲法15条2項を解釈した。具体的には、彼らによれば、同条項は、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、つまりメリッ

ト・システムを要請しているものと解される。

第2に、同書簡は、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を出発点とした上で、かかるメリット・システムの論理的帰結として、①採用試験の企画実施は独立機関たる人事院の所管と解すべきこと、②職業公務員たる幹部職員の一元管理については人事院によるチェック機能が担保されるべきこと、を説いた。

その上で本稿は、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を前提として受容しつつも、①及び②の主張について批判的検討を行った。すなわち、まず、採用試験の企画実施を人事院の所管とすべき見解については、任用場面における党派性遮断の必要性を論拠とするだけでは不十分であるとした上で、今後の理論的課題として、憲法上職業公務員に要請される能力や専門性を明らかにすると同時に、そのような人材を育成・管理するために、内閣・人事院・各省の各アクターにどのような人事管理作用を配分すべきかを、個別具体的に論ずる必要があるとした。また、幹部職員の一元管理については、幹部職員が職業公務員として位置付けられていることの意味をより深く探究すべきと指摘し、具体的には、幹部職員の人事に中立公正を期すべく人事院の関与が必要となると同時に、幹部職員の事務練達性及び諫言機能を確保するための制度措置が担保される必要があるとした。

2 憲法15条2項論のポテンシャルと学説刷新の必要性

このように、本稿は、メリット・システムを憲法原則として捉える人事総裁書簡の見解を基本的には受容しつつも、かかるメリット・システムから具体的に如何なる制度的要求を引き出しうるのかについて、今後さらなる個別研究の必要性があると指摘し、同書簡の評価に留保を付けた。

しかし、憲法学説における現状の議論状況を踏まえると、そもそもメリット・システムを憲法原則として捉える立場自体が広く共有されていない。だからこそ、本稿は、目下の理論的課題は、憲法15条2項論の再検討にあると強調した。

憲法15条2項に強い規範的意義を認めるかどうかの分水嶺は、結局、

同条項が戦後の憲法秩序の形成に果たしてきた役割を、積極的に承認するか否かにある。別言すれば、その問いは、なぜ浅井及び佐藤総裁が国公法を憲法15条2項の具体化立法として位置付けたのか、という疑問に帰着しよう。

約言すると、彼ら両総裁が憲法15条2項に託した規範的意義は、同条項がメリット・システムを要請することで戦前の猟官政治の再来を抑え込み、政治と行政の人的分離を確保する点にあった。この点、本稿は、こうした問題関心を積極的に受容した上で、憲法15条2項こそが公務員法制を規律する基本原則と解されるべきと主張している。そして、その関係で、人事管理機能の内閣への一元化を称揚してきた従前の憲法学説に対して、一定の理論修正が加えられるべきと主張した。結論を概略すると、官吏の事務を掌理する内閣の権限(73条4号)は、首相の国务大臣任免権のような随意・無制約の政治任用の権限でもないし、また任免大権の承継物でもない。それは、メリット・システムを維持・管理する権限ないし責務と解されるべきである。この見解は、一方で、メリット・システムの下では人事管理機能が複数の主体(内閣・人事院・各省)に分散されるべきことを説くと同時に、他方で、各省での職員の部内育成がセクショナリズムの温床になり得る点に留意しつつ、内閣が主導的にそうした状況を打開すべく、メリット・システムを徹底する責任を担うと説くものである。

総じていえば、かような憲法解釈論を展開してはじめて、公務員法制における政治的応答性と中立性の最適化を議論するための前提条件が整うことになる。その上で、本論の中でも指摘したように、かかる憲法解釈論に基づき今後さらに個別研究を進展させていくべき責務が、本稿筆者に重く課せられたことになるだろう。

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って」『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)