

# 憲法・統治機構論的人事院・人事委員会論

——何故その存在は薄くなってきたのか——

君 塚 正 臣

## はじめに

人事院とは国の独立行政委員会の一つである。日本が議院内閣制を採り、内閣は政党の影響を受け易いため、国家公務員が政党の影響を受けないようにすることが、これを独立行政機関形態（言わば、国家人事委員会）とする理由である<sup>1)</sup>。「民主的かつ能率的な国家公務員制度を樹立」するという国家公務員「法の完全な実施を確保し、その目的を達成するため人事院を設け、」<sup>2)</sup>「各省大臣にまかせる」のではなく、この多頭的機関に同「法実施の責任を負わせた」のであった<sup>2)</sup>。人事院は、「政府職員的人事行政に統一性を確保するとともに、公平な第三者的立場において政府職員の保護に当ることとなったのである。」<sup>3)</sup>

人事院が創設され継続していることは、戦前のことを思えば、「一番日本でやりがたい機関」であり、一言で言えば「奇跡」のように思われた<sup>4)</sup>。人事は権力を握る者が財政と共に手放し難いと思うものであり<sup>5)</sup>、内閣から独立性の高いその機関を存続させることの難しさを思う。と、同時に、そのことは、権力側が人事院の権限を奪うことに躍起であったであろうことを想像させる。それは、その地方版である人事委員会・公平委員会についても同じであろう。

本稿は、少なくとも憲法学が最近視野に入れて来なかった人事院・人事委員会・公平委員会を、最近の人事行政機構の改編の動きも行政学的に追いながら、最終的には憲法の眼から見直

すことを目標とする。

## 1 人事院の設立

人事を巡っては前近代にも様々なドラマがあったとは思えるが、現在に繋がる歴史という意味で、近代以降を振り返る。無論、近代は人事行政法に関しても、近世まで中国だった母法がドイツに変わっている<sup>6)</sup>。

明治政府の官吏任用は元々自由任用が原則であり、藩閥の情実任用が行われていたが、すぐに批判が高まり、1887年、政府は文官試験試験補及見習規則を制定して試験制度を導入し、帝国大学出身者にはこれも免除した<sup>7)</sup>。1894年には高等文官試験が実施される。法律学偏重<sup>8)</sup>はこの頃に始まる<sup>9)</sup>。戦前の公務員法制はドイツに範を取り、国に勤務する者は官吏、雇員、傭人に格付的に分類され、官吏は民間とは異なる、恩給や懲戒制限、叙勲などの種々の特権を有していた<sup>10)</sup>。官吏の中には高等官と判任官の区別があり、高等官は更に親任官（大臣と陸海軍大将など）、勅任官、奏任官に分類され、文官の勅任官になるには高等文官試験、奏任官になるには普通文官試験の合格が必要であった<sup>11)</sup>。

しかし、第1次大隈重信内閣（隈板内閣）が勅任官に政党员を多く任命することなどがあり、1899年に第2次山縣有朋内閣は文官任用令の改正をして任官資格を厳格化し、政党の影響を排除した<sup>12)</sup>。これが継続すると、1914年には各省次官は高等文官試験等の合格者で占められるようになった<sup>13)</sup>。そして何よりも、官吏は天

皇の任命大権に基づいて任命され、「天皇陛下及天皇陛下ノ政府ニ対シ忠順勤勉ヲ主ト」すべき公務従事者、天皇の官吏であったのであり、全体として、「近代的公務員制度とはいいがたいものであった」<sup>14)</sup>。人事は、「各省なり、内閣なりに人事課をおいてこれにあたらせ」、「それに当る職員は数人かせいぜい十数人でことたり」、「職員の進退身分及び給与に関すること」、「官吏の叙位叙勲」、「職員の履歴に関すること」、「恩給に関すること」等に尽きるという「簡単」なものであった<sup>15)</sup>。その後、政党内閣が続けば情実人事が続き、軍部が台頭すれば「思想的に望ましくない者」の排除が容易になされることが生じるようになった<sup>16)</sup>。寧ろ時代が下がると政権担当者の好き嫌いが官吏の人事に影響する傾向にあった。

戦後、こういった状況が改革されねばならないことは明らかであった<sup>17)</sup>。特に、特別権力関係論と身分制的特権官僚制を共に否定することは必須であった<sup>18)</sup>。官立学校出の優遇のほか、上長官の縁故による昇進も多かった<sup>19)</sup>。アジア・太平洋戦争が終わると、「官吏制度およびその民主化」、「過去の官僚主義に対する反感」<sup>20)</sup>をバネに「科学的人事行政」の必要性が叫ばれ<sup>21)</sup>、早くも1945年10月には複雑な官名の統一、俸給制度の統一等がなされ<sup>22)</sup>、1946年10月には勅令の改正により、官吏は国民全体の奉仕者、公僕 (public servant) となり<sup>23)</sup>、「国民は議会を通じて公僕に関する問題を議論出来る」<sup>24)</sup>ようになったのだが、これは日本国憲法制定に伴う最小限の修正であった<sup>25)</sup>。

その翌月には、ブレイン・フーヴァーを団長とする対日米国人事行政顧問団 (いわゆるフーヴァー顧問団) が来日する。フーヴァーらは日本の官吏制度を調査し<sup>26)</sup>、その改革のためには強力な中央人事行政機関を設置し、民主的な方向の資格任用制 (merit system) の導入と能率増進を目的とする国家公務員法の制定が必要であるとの結論に達した<sup>27)</sup>。これを受け、日本国憲法施行直後の1947年6月11日にGHQ (連

合国最高司令官総司令部) は国家公務員法草案 (フーヴァー草案) を「一字一句の修正もまかりならぬ」とばかりに<sup>28)</sup>片山哲内閣に示した。ここでは、極めて強力な中央人事行政機関の設置、資格任用制に基づく任用制度並びに職階制、争議行為の禁止、政治的中立性の確保などが強く要請された<sup>29)</sup>。日本政府は、そこにおいて、中央人事行政機関が内閣や裁判所から独立している点、その処分又は判決が終審であるとされていた点で「憲法上重大な疑義」があるとの覚書を示した<sup>30)</sup>。そして片山内閣は、関係省庁と検討を行い、中央人事行政機関の独立性を弱め、争議行為禁止規定を削除、政治的行為の制限の緩和などの修正を行って国家公務員法案を作成し、国会では一部修正の上、可決成立し、同法は10月21日に公布された<sup>31)</sup>。フーヴァーが一時帰国中の出来事だという<sup>32)</sup>。この際、国家公務員を少数の政務的な特別職とそれ以外の一般職に分離した<sup>33)</sup>。中央人事行政機関が「院」を名乗ることはその過大な権限に関連して非常に警戒され<sup>34)</sup>、11月1日、同法の中で中央人事行政機関は取敢ず臨時人事委員会という名称で設立された。戦前の官吏は「政治的責任を負うことなしに、政治権力を発揮した」のだが、戦後の「公務員は純然たる行政官」であり、「一般職である一般公務員は、政治とは関係なしに行政を担任するだけ」となったのである<sup>35)</sup>。人事委員会が発足するまでという国家公務員法の縛りの下、臨時人事委員会は1948年7月1日から権限を行使した<sup>36)</sup>。規定では、それ以前の同年1月より人事委員会となる筈であった<sup>37)</sup>。

しかし、この間に、労働組合法により警察などを除いて公務員についても労働組合の結成・加入が保障されたことから、それによって官公労組合の活動は急速に拡大した<sup>38)</sup>。そこで、1948年7月22日、芦田均首相宛にマッカーサー書簡が発出され、公務員の団体交渉権・争議権を否認する国家公務員法の改正と共に、臨時人事委員会を公務員の利益を保護する責任を有する機関に改組することなども命じられた。

そこでは、公務員制度の実施を「準司法的行政機関」によってなさしめることの重要性が指摘された<sup>39)</sup>。このため、同委員会が「臨時」の取れた人事委員会となることはなく、第2次吉田茂内閣下の同年12月3日、その権限を強化する形で、予算や組織自律権の面で独立性を高め、内閣の所轄の下、その高い独立性を示す名称を得て<sup>40)</sup>、人事院となったのである<sup>41)</sup>。フーヴァー案に近いところまで押し戻されたということである<sup>42)</sup>。そこでは、人事院による勧告規定が追加され、不利益処分に関する審査において処分の形式的修正・取消権を付与してその準司法的機能を強化する一方、公務員の労働基本権を制限すると共に政治的行為の制限を行うようになったのである<sup>43)</sup>。こういった機能はそのまま、人事院の独立性が必要な根拠ともされた<sup>44)</sup>。具体的には局長や課長は他省庁からの者で、中間層が手薄という人事構成を特徴としていた<sup>45)</sup>。こうして、現行国家公務員法の枠組み、人事院の骨格が整ったと言える。そして、フーヴァーの強過ぎる思い入れ<sup>46)</sup>のため、かえって設立準備段階から、人事を握る、会計検査院相当の独立行政委員会である人事院の設立は「三権分立の攪乱、第四官僚の発生」<sup>47)</sup>、「四権分立」<sup>48)</sup>だと危惧され、1950年には早くもその廃止論が叫ばれる有様で、GHQの覚書で漸くそれが終息するほどであった<sup>49)</sup>。

以上の経緯を見るに、内閣からの独立性の高い人事行政機関としての人事院の設立は、まさにGHQの指導の下でなされたもので、日本政府だけではまずなし得なかったことは明らかであろう。人事院をはじめとする独立行政委員会の正当性について、「議院内閣制の必然の結果として政党内閣の支配からある程度の独立性を有する機関により、公正中立に又は専門技術的に行なわれることが望ましいものが少なくない」<sup>50)</sup>などと説明され、人事院もその一つという説明がしばしばである。

しかしながら、その母国と言うべきアメリカにおいては、1829年のジャクソン大統領就任

以来、獵官制 (spoils system) が蔓延し、1881年のガーフィールド大統領暗殺にまで至ったため、1883年に連邦公務員法が成立して、準立法・準司法的権能を有する人事院 (Civil Service Commission) が設立されるなど、これを是正しようという経緯でここまで来た<sup>51)</sup>と言えよう。これに対し、日本では、戦前に、政党の介入排除を徹底し、早くから原則として資格任用制 (merit system) が成立し<sup>52)</sup>、行政の専門分化が進んでも法科出身者が行政部門の長となるような傾向が継続したため、特権的の法文系官僚主導の是正が求められた<sup>53)</sup>のであり、そういった機関を必要とする背景がアメリカとは異なる。日本で二元的な中央人事行政機関のシステムが採られるべきとされたのは、政治的中立性もさりながら、主に「科学的人事管理」のため<sup>54)</sup>と言えよう<sup>55)</sup>。その意味では、憲法73条4号に内閣の職務権限として「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」が入ったことに意味とも連関するかもしれない<sup>56)</sup>。英独仏共に省庁の幹部職員はほぼ政治任用である<sup>57)</sup>こととは大いに異なる。次官の内部登用も独仏で3分の1程度に留まるのであり、先進国で日本は例外である<sup>58)</sup>。

そして、戦前の官僚制の文化や気風までもを一掃すべく、GHQは、人事院により、課長補佐以上の職員に2年以内に「S-1試験」を実施させ<sup>59)</sup>、不合格者を特権官僚の中から一掃しようとしたのである<sup>60)</sup>。しかし、その試験は「経営 (マネジメント) に関する幼稚なもの」であったため、殆ど「落第させることができなかった」<sup>61)</sup>ようである<sup>62)</sup>。この意味で、好き嫌いに拘らず、官僚制は戦前との連続面を持ったのである。残されたのは、当人に特権的意識があるとなかろうと、公平中立な人事をすることである。日本の国家公務員法33条1項が任免の根本基準として「その者の受験成績、人事評価又はその他の能力の実証に基づいて行わなければならない」とあるのは、公務員試験が現代の科挙となるのを止める方向で理解しなければ

なるまい<sup>63)</sup>。あくまでも民主的政治主導であるべきとして、公務員に、「天皇の官吏」でないことは勿論、与党の奉仕者であってはならず「全体の奉仕者」(憲法15条)であることを求め、進んで中立性を求めることとなった。反面、人事院規則14-7「政治的行為」での禁止が一市民としての公務員のアフター・ファイブの生活まで支配するような行き過ぎだとの批判は当初から生じていた<sup>64)</sup>。公務員は、憲法に「全体の奉仕者」という文言があっても、「公務員組織のような官僚制組織には逆機能があるから、放置しておけば公務員は自らが属する公務員集団に忠誠を誓うことになりやすい」<sup>65)</sup>。これを排除し、民主的統制を行うためにも人事院は必要なのであるが、官僚にとって独立行政委員会一般は邪魔な存在であった。

要するに、人事院は、設立当初から、こういったことにより、高級公務員と、労働基本権を制約された一般公務員の両方から反感を買ったのである<sup>66)</sup>。そして、戦前から今までドイツ行政法学の影響が色濃い行政法学者も独立行政委員会の廃止・縮小を目論む方向に面舵いっぱいであったが、人事院についても当然の如く例外ではない。また、経営者側に立つ民間人も、「使用者の人事権に容喙する人事院の如き」存在の有害性を説いた<sup>67)</sup>。人事院は「逆コースへの大波」<sup>68)</sup>をもろに被ったのであった。

このような紆余曲折を経て誕生した人事院の制度をここで一先ず整理する。「人事院設置の目的は、人事行政の公正・中立の確保及び一般職国家公務員である職員の利益の保護であり、そのために極めて広汎な権限が国家公務員法により付与されている」ものである<sup>69)</sup>。合議制の機関であり、不利益処分についての不服申立ての審査という準司法的権能と人事院規則制定等の準立法的権能をも有する独立行政委員会である<sup>70)</sup>。国家公務員法4条により、3名の人事官からなり、うち1名が総裁として任命される。2人が同一大学同一学部卒であってはならないが、労働委員会のような三者構成の要請は

ない<sup>71)</sup>。同法5条1項により、「人事官は、人格が高潔で、民主的な統治組織と成績本位の原則による能率的な事務の処理に理解があり、かつ、人事行政に関し識見を有する年齢35年以上の者のうちから、両議院の同意を経て、内閣が任命する」こととなっており、同条2項により認証官である。同法6条1項により、最高裁長官の前で宣誓書に署名しなければ職務に入れないと決められており、公平中立の要請が強い<sup>72)</sup>。任期は4年で、12年を超えて在任できない(同法7条)などの制約がある。解任される場合とその手続は、同法8条により厳しく限定されており、定年もなく、独立性が担保されている<sup>73)</sup>。それでも人事官を解任するには最高裁による弾劾の判決が必要とされ、法案段階では内閣総理大臣の訴追とされていたが、こういった点は国会審議で修正され、訴追権者は国会となって、内閣からの独立性は一層強まった<sup>74)</sup>。給与面でも、総裁は大臣級、他の人事官は政務官級の待遇を受けている<sup>75)</sup>。ほかに事務総局が置かれ、事務総長は総裁の職務執行の補助者となる<sup>76)</sup>。規則制定権があり、人事院規則を定める<sup>77)</sup>。人事院規則は、1948年改正で制定に内閣の承認を要せず、公布についての内閣総理大臣の権限が削除され、ただ、官報で公布するものとなった<sup>78)</sup>。

政府等に勧告できる機関は、法務総裁、行政管理庁、消防庁など、当初は多かった<sup>79)</sup>。この下で、国家公務員の採用は、資格試験に近く、人事院と各省庁による二段階選抜の形を採っていた<sup>80)</sup>。勤務評定については、準立法的権能に基づき自律的立法である人事院規則10-2がその後、1952年になって公布された<sup>81)</sup>。要するに人事院は強い機関であった。

こういった孤高の独立性は独立行政委員会の中でも特に人事院の合憲性を争点とさせることとなった<sup>82)</sup>が、憲法72条の内閣の「指揮」の中でも人事院は「監督」を受けるのみだとの主張<sup>83)</sup>もあり、概ね、合憲論に支えられることとなった<sup>84)</sup>。政治学者の蠟山政道も多くの憲法学

説と同じく、上記理由により、憲法15条の公務員の「全体の奉仕者」性を維持し、深く根を張った官僚制を打破するためには人事行政機関は内閣から独立する必要があるなどと主張した<sup>85)</sup>。これに対し、行政学者の辻晴明が、議院内閣制の下での民主的コントロールという理由付けもあろうが、特に、基盤行政である人事行政の特殊性からその合憲性を主張した<sup>86)</sup>ことは興味深い。行政法学者で最高裁判事である宇賀克也も、独立行政委員会の中でも、「人事院のみ」が「高い独立性を保障されている理論的根拠は、公務員の公正中立性の確保や能力に応じた適正な人事がすべての行政の基本であり、公務員人事が『基盤行政』であることに求めることができる<sup>87)</sup>」という説明をしており、根拠の方向性は辻と同じである。他に、三権分立は立法権の役割の低下と共にバランスが崩れ、行政権が強大化すると、これから独立して民主的な議会の代位補完機能も有する合議体が求められるという佐藤竺の説明もある<sup>88)</sup>。およそ学界は人事院の合憲性を擁護し、正当性を付与する役目を果たしてきたと言えよう。こうしたこともあって、政官財界から敵視されつつも人事院は何とか動き出したのである。

## 2 人事院の展開

人事院は、それでもなお、「もはや戦後ではない<sup>89)</sup>」ではない。1951年の、リッジウェイGHQ総司令官による、占領終了に伴う占領下法規の改正等を認める声明を受け、また、8月の政令諮問委員会答申を受けて、政府は人事院を国家人事委員会に改組して総理府の外局である人事局とし、権限を弱める改正案を国会に提出したが、廃案となった<sup>90)</sup>。改組する理由に、独立行政委員会違憲論、合議制の非能率さ、無責任な人事介入に対する迷惑論などが挙げられた<sup>91)</sup>が、失敗であった。内閣にとって、人事院の給与勧告権は「目の上のコブ」であった<sup>92)</sup>。1954年にも同様の提案があり、人事院も最早「年貢の納めどき<sup>93)</sup>」と言われながら、やはり廢

案となった。旧内務省ビルの1階に陣取り<sup>94)</sup>、威容を誇る人事院に対して、局の数を減らし、他の独立行政委員会並みとすべしだとする提言<sup>95)</sup>もあった。更に、1956年には、行政審議会の答申を受け、人事院を廃止し、その業務を総理府の内局としての人事局と外局としての国家人事委員会に二分する改正法案も国会に提出されたが、成立に至らなかった<sup>96)</sup>。

こういったことは、「新憲法の制定を頂点とするわが国のいわゆる、法制的革命の成果は、今となって急に覆えし得るものではない」<sup>97)</sup>となったということ「である<sup>97)</sup>」し、また、改革されるべき点は既「に、相当に修正されてい」<sup>98)</sup>たことのものである。人事院の簡素化にはマス・メディアからの反対も強かった<sup>99)</sup>。人事官の1ポストが1953年以来マス・メディアOBの「指定席」であった<sup>100)</sup>ことが、人事院擁護に働いた可能性もある。兎に角、官界の総攻撃を受け、「再三にわたる給与改定」「の勧告によって<sup>101)</sup>」「時の政府からは煙たがられ<sup>102)</sup>」ながら、日本社会党のほか、今度は制度維持側に転じた一般公務員と、世論、マス・メディアなどに後押しされ<sup>103)</sup>、人事院は、占領終了期の独立行政委員会大整理時代を生き抜いたのである。

1959年、日本はILO（国際労働機関）第87号条約（結社の自由及び団結権の保護に関する条約）を批准すると、翌年、第1次佐藤栄作内閣は関係法の改正を国会に提出した。しかし、中央人事行政機関を二分することを含む提案は、便乗改悪と非難され、廃案に追い込まれた。1965年に新たな改正案を提出し、漸く成立した。職員団体制度等については与野党が対立し、関係諸規定については新設する公務員制度審議会で審議し、その答申が出されるまでは施行しないという船田中衆議院議長斡旋案により、やっと纏まったものである<sup>104)</sup>。この際、内閣総理大臣も人事院と共に中央人事行政機関の一つとなり、総理府に人事局が設けられたのである<sup>105)</sup>。この結果、妥協的解決の類ではあるが、服務に関する法令や規則の解釈権が人事院から

総理府に移ったことは見逃せない<sup>106)</sup>。また、人事院について長く燃っていた廃止論がこれを代償とするかの如く収まり<sup>107)</sup>、「試練の時代」<sup>108)</sup>も終わって安定した<sup>109)</sup>とも言えよう。

前述のように、国家公務員は労働基本権を制約された<sup>110)</sup>反面、「人事院は、中立的立場にあり、科学的合理的に政府職員の給与のあるべき姿を算定しうべき地位にある」<sup>111)</sup>との考えから、人事院勧告(給与勧告制度)<sup>112)</sup>により給与が左右される仕組みとなっている(国家公務員法28条2項)<sup>113)</sup>。議論の多いこの問題を以下検討する。

この制度は、占領下の1947年のいわゆる2.1ゼネスト直後にマッカーサー書簡とそれに基づく政令201号が出され、その後の公務員法改正で生じたものであり<sup>114)</sup>、労働法学界や経済学界は一般に、それを国家独占資本主義の段階における賃金決定過程への国家の直接的介入と否定的に評価していた<sup>115)</sup>。労働価値説を信奉しながら、比較賃金によってしか賃金が決まらないという「一定のイデオロギー的役割」も疑問とされたほか、戦後すぐに公務員の賃金が2.1ゼネストで不当に低落したことの延長であるとも批判された<sup>116)</sup>。補足すれば、引き摺っていた戦前の官僚制の下では、上下で10倍以上の給与較差があった<sup>117)</sup>。その解消には人事院勧告では不十分であり、争議権の回復こそ労働側の正義となった<sup>118)</sup>。そもそも(警察官や消防官なども含め)公務員が争議権を有する先進国も多く、だからこそ代償措置が必要ということにはならず、あくまでも人事院の必須の機能は中立的な人事機関という点にあるのではないかとの指摘<sup>119)</sup>や、財産権と異なる社会権である労働基本権に代償は不適切だなどとする批判<sup>120)</sup>、本質的な公務に属する職以外では代替措置方式を廃止すべきとの意見<sup>121)</sup>も噴出していた。

その勧告額は、長い間、「従業員100人以上の規模の会社でかつ50人以上の事業所を持つ7889社を抽出し、調査した」民間企業の給与水準を基にしたものであった<sup>122)</sup>。この際、給与

の決定に関する原則と、給与の支給に関する原則がある。前者は、職務給の原則、情勢適応の原則、均衡の原則及び給与法定主義の原則に区別され、後者は、給与の通貨払いの原則、直接払い・全額払いの原則、重複給与支給の禁止、労働基準法に基づく給与に関する規制等に分けられる<sup>123)</sup>。人事院勧告の影響下で給与が決まったのは1960年代前半で、国家公務員のほかに地方公営企業や政府系金融機関まで含めて全雇用労働者の15%に達していた<sup>124)</sup>。このため、民間で相当する職種等の給与が引き上げられれば、公務員給与は引き上げる勧告を人事院はする筈である。しかし、給与の決定は、必ずしも人事行政機関の関与ばかりでなされるものではなく、給与法に関しては、予算の問題のほか、国会・地方議会・職員団体・内閣総理大臣・地方公共団体の長・国民や住民の関与もある<sup>125)</sup>。人事院は、公務員の給与水準を独自の観点から決めようとしたというより、民間の給与水準「に遅れないように、そのあとを追っかけて」いた<sup>126)</sup>というのが適切な描写であろう。1954年から1960年安保闘争の間では官民較差が10%を超えるという評価もあったが、高度経済成長期に入ると7%か8%台で推移するようになる<sup>127)</sup>。1957年からの第1次岸信介改造内閣における石田博英<sup>128)</sup>労政は裁定尊重の空気を醸し出していた<sup>129)</sup>。「公務員労働者の賃上げは、すべての賃上げに通ずる」筈<sup>130)</sup>であったが、徐々に「民間大手・中堅労組の半数が要求を忘れたカナリヤとなり、公務員労働組合は牙をぬかれた眠れる巨象となる」<sup>131)</sup>かのようにあった。議会も政党もこの問題に関与せず、「結局人事院が最後の」「独裁的な決定者という形」になりがちであった<sup>132)</sup>。1962年、池田勇人内閣は公務員制度審議会を立ち上げて公務員制度改革に臨んだが、その答申に内閣が不満を抱き、話は進まなかった<sup>133)</sup>。

給与に不服があれば、公務員は適切な行政法上の措置を要求できる(国家公務員法86条、地方公務員法46条)。但し、人事院規則12-2第1

条1項により、まずは職員団体を通じて団体的に行政措置の要求を行う必要がある<sup>134)</sup>。こういった仕組みは「争議権制限の代償措置的なものが他に見当たらないので無理に付加された苦肉の策と評すべきものであって、制度本来の趣旨からは木に竹を接いだ」ものだ、労使紛争が激化した肝心の場合に紛争解決に役立たないものだとする批判<sup>135)</sup>が生じた。

国家公務員の公平審査制度は、国家公務員法の中で「職員の意に反する不利益な処分に関する審査」の制度として導入されていたが、その後、1962年の行政不服審査法の制定に伴い、国家公務員法89条2項に処分説明書の交付請求権を加えるなどの改正がなされ、2014年には不服申立ての審査請求への一本化がなされるなどした<sup>136)</sup>。準司法的権能である行政不服審査制度の一貫として、まず、職員の意に反する降給等の処分に関しては説明書の交付が必要とされており、このような不利益処分についての不服申立ては人事院が唯一の審査請求窓口となっており、これを経ずして訴訟を提起できないこととなっている（同法89条-92条の2）<sup>137)</sup>。人事院は、審査請求を受理したときは、事案毎に3-5名の公平委員からなる公平委員会を設置し、審理を行わせる<sup>138)</sup>。公平委員は、人事官及び人事院事務総局職員の中から指名されるが、必要があれば学識経験者等から指名されるときもある（人事院規則13-1第19-21条）<sup>139)</sup>。特徴としては、人事院自らが審理を行わないという、公平委員会による「間接審理」であることと、同委員会が職権探知も認められた中で証拠調べを行うことである<sup>140)</sup>。事務総局の職員の中から証拠調査員を人事院が指名することもできる（同規則60条）<sup>141)</sup>。このほか、勤務条件に関する行政措置の要求に対する調査・口頭審理・事実審査による判定、災害補償の実施に関する審査の申立て等に対する審査、給与の決定に関する審査の申立てに対する決定などの権限が人事院にはある<sup>142)</sup>。こういった点では、『御無理ごもつとも』で、権力的に人事を運営していた終戦前の

ことから考えると、まったく雲泥の差ともいうべきもの<sup>143)</sup>と言える。このように、「人事院は監督という面と、保護者としての使命と2つ」を持って<sup>144)</sup>進んで行ったと言えよう。

しかし、人事を制度化することで官庁への政治の介入を防止していた<sup>145)</sup>状況は変わっていく。1973年の全農林警職法事件最高裁判決<sup>146)</sup>は、公務員の争議権等の制約を合憲とした。教員の給与に関する人事院勧告を見るに、人事院は1970年代前半には「政府の政策体现の機関としての性格も強められていった」とする評価<sup>147)</sup>もある。何よりも、高度経済成長が終焉したことである。そのような中で「増税なき財政再建」を掲げる鈴木善幸内閣下の1982年に出された第2次臨調（土光臨調）基本答申は、人事院勧告を尊重しながら総経費の抑制を謳うものとなり、内閣も同年9月24日に財政危機を理由にその凍結を閣議決定した<sup>148)</sup>。情勢適応の原則と均衡の原則による<sup>149)</sup>人事院勧告は必ずしもきっちりとは守られなくなった。政府はこの際、全農林警職法判決を援用した<sup>150)</sup>。こういった事態に対し、「行政権の司法権に対する優位を一層推進する」とする批判<sup>151)</sup>、人事院勧告は通常の機関の「勧告」とは異なり、専門性もしくは国民各層の意見の集約であって法的拘束力はないが道義的拘束力がある<sup>152)</sup>という意味で国権の最高機関も尊重すべきだとする批判<sup>153)</sup>、人事院勧告はILOも認める「労使双方が納得できる公正な機関での双方当事者の参加関与の下で行われる適正迅速な調停・仲裁制度」によるものではないとする批判<sup>154)</sup>、全農林警職法判決は代替措置が必要だと判示しており、不完全実施には触れていないとする批判<sup>155)</sup>、人事院は減額の勧告もでき、実際にそういった事例もあるため、信頼に足りないという批判<sup>156)</sup>などもあった。勤務条件法定主義も、任命権者の裁量に委ねられていないことを明らかにしたばかりであるが、法律、地方公務員の場合は条力でそれが劣悪に定められれば、かえって有害であるという批判<sup>157)</sup>もなされた。

公務員の分類にバラエティが増え、この方式で対応しきれなくなっているとの指摘<sup>158)</sup>もある。また、この制度の下、「ものをいう機会」がないという弊害の指摘<sup>159)</sup>もある。あくまでも人事院は「労働委員会システム」ではない<sup>160)</sup>ことに納得がいかない部分があるということであろう。

実際には、本省部長以上の幹部職員の人事は、各省庁が原案を作成し、内閣官房長官などからなる人事検討会議にかけるといふ運用がなされ、その際に、各省の原案がそのまま追認されるのが慣例となっていた<sup>161)</sup>。まさに、省益あって国益なし、の構図である。「各省人事において一定の要件を満たしていない人材は幹部昇格の対象から外すという指針をあらかじめ各省庁に示し」、「検討会議内において恣意的人事の排除など守るべき基準を内規で定めて」おいた上で、「官房長官と3人の官房副長官を中心に、文字通り人事に関する検討を行う」ことで、「恣意的な運用を避ける、つまり中立公正な人事を担保していた」とする証言<sup>162)</sup>もある。併せて、「数年前から適格性を涵養するポストに有望な人材を配置するなど、課長級まで含めて人事の運用を図っていた」ともされる<sup>163)</sup>。

公務員制度は、「組織にはいるときの試験とその成績に大きく依存する」ほか、「採用後の個々の公務員を支配するのは、大学出、高校出といった学歴」である<sup>164)</sup>。日本の経済成長に経済官僚たちが寄与してきたことは国民も認めており、国家上級・I種試験合格の「キャリア官僚たちは、エリート意識を有して鼻持ちならない」などの評価はあっても、天下り<sup>165)</sup>を棒に振ってまで少額の賄賂で汚職はしないであろうと思われていた<sup>166)</sup>。40歳過ぎには課長になり、その後は「偉くなれ、さもなくば出ていけ」のルールが適用されていた<sup>167)</sup>。それを受けて、キャリア組の事務官(法律・行政・経済試験採用)は地域・専門とも広範に異動し<sup>168)</sup>、昇任スピードが早く制度設定されていた<sup>169)</sup>。「横並び」を旨とし、抜擢人事は避けられていた<sup>170)</sup>。明治以

来の官尊民卑の伝統もあった<sup>171)</sup>。しかし、「右肩上がりの経済が終焉」したからといって「国民の潜在需要」がなくなることはなく、「ある程度必要とする人がいたり、事業者がいたりして、それを廃止したり、後回しに」したり「することは容易では」なく、「力仕事が必要」で「制度改正、法改正によってこれを進めていく」ところに「政治の力」・「政治主導の本来の姿」が求められるようになっていった<sup>172)</sup>。他方、まさに民主的な要請により、赤字国債の発行による財政破綻が進んで行った。また、1970年代頃から技術系を中心に採用者に大学院修了者が目立って増え、中級(上級乙種と併せて後のII種)でも大卒が殆どを占めるようになり、(本来の意味での)高学歴化が進行し<sup>173)</sup>、これに見合う採用人事制度の改革が必要となった<sup>174)</sup>。

以前は官僚制の安定に支えられ、人事院も安定的に展開されてきたが、戦後も50年余経った1977年になると、公務員に定年制度がなく、勇退や勸奨退職によって動いてきた<sup>175)</sup>ことが疑問視され、国家公務員にも定年制度を導入することが閣議決定された。1979年には人事院総裁が総理府総務長官宛に書簡を送り<sup>176)</sup>、安定的な人事施策を行うために定年制導入が予告され<sup>177)</sup>、1985年に60歳定年などを含む改正法が施行された。1985年には総理府人事局が総務庁人事局に改組され、2001年には総務省人事・恩給局に改組されている<sup>178)</sup>。2001年からは、65歳までの再任用を含む改正法が施行された<sup>179)</sup>。

そのような中で、世紀転換期には官僚のスキヤンダルが明るみに出るようになった。1988年に発覚したリクルート事件では逮捕者の中には高級官僚もいたのであるものの、国民の怒りは、1989年に宇野宗佑内閣を倒した後に主に政治改革に向かったのに対して、「ノーパンしゃぶしゃぶ」や「MOF (Ministry Of Finance) 担」で有名になった1998年の大蔵省接待汚職事件では、その矛先は高級官僚に向かうこととなった。キャリア大蔵官僚が20代で税務署長を務める人事慣行も見直されることとなった

ほか、翌年には、「アメリカの政府倫理法」を「参考」に<sup>180</sup> 国家公務員倫理法も制定されるに至った<sup>181</sup>。人事院の下に国家公務員倫理審査会が設けられた<sup>182</sup>。同審査会は現在まで、「公務員制度の中にしっかりと根づいて」きた<sup>183</sup>と言ってよい。政治家が悪くとも日本は官僚で支えられているというイメージも落ちてきた。一面、官僚は社会的出自、特に階層的出自の構成比に近い採用であることで国民に共感される適切に施策が立案・実施されるとの見解も示されて<sup>184</sup> おり、男女共同参画（公務員雇用における実質的性差別の禁止）という要請もあった<sup>185</sup>。しかし、「右肩上がり終焉し、成熟化に伴って各制度の綻びが目立ち始め、社会資本の整備も一段落してくると、国民の間には行政に対する不満が噴き出して」きたのである<sup>186</sup>。東京大学法学部出身者に偏った採用が批判されてはいたが、人事管理システムは戦前以来旧態依然としており、生涯職制（career system）と早期勧奨退職が続いていた<sup>187</sup>。

「欧米では」「当然」の「民間人が一度行政官になって、また出て行くという回転ドア式のシステム」は日本では導入されず仕舞い<sup>188</sup>であった。その辻褄合わせが天下りである。「天下りをしないで済む処遇などを検討すべき」<sup>189</sup>ことが漸く言われ始めたのである。しかし、こういったことも、公務員労使関係の正常化と共に疑問視されるようになった<sup>190</sup>。景気変動や少子化、民間企業の求人動向などにより、国が「多様な有為の人材の確保」を行うことは難しくなってきた<sup>191</sup>。キャリア官僚も、幹部人事の目詰まりによる昇進の遅れや後述する天下り規制強化もあって<sup>192</sup>、若手のうちに見切りを付け、外資系の企業やコンサルタント会社に転職、あるいは政界進出を早める動きが生じてきたのである<sup>193</sup>。

### 3 内閣人事局設立による改革

そうして、1994年の選挙制度改革を起点と

して官邸主導の行政改革が始まる<sup>194</sup>。1997年、橋本龍太郎首相は、その一側面として、人事院を縮小し、争議権がないことの代償機能以外の機能は人事院から切り離すことを提唱した<sup>195</sup>。公務員に争議権がないから人事院勧告という構図が崩れれば、人事院は「解体の始まり」を迎える本来的危険があった<sup>196</sup>。官僚主義の悪しき象徴として、内閣官房の細かい給与等級まで発言して規制する人事院が槍玉に挙げられるようになった<sup>197</sup>。

そもそも母法であるアメリカ法においても、カーター政権が1978年公務員制度大改正の中で、メリット・システムの原則は再確認しながらも人事院（Civil Service Commission）を解体——法的には名称変更であるが——し、新たにメリット・システム保護委員会（Merit Systems Protection Board）を設立し、そして、大統領の下に人事管理庁（Office of Personnel Management）を設立するに至っていた<sup>198</sup>。これに対し、日本では、経済界や官僚OB、労組代表や学識経験者からなる公務員制度調査会が人事院と人事局の権能の切り分けを検討するのであるが、同調査会の事務局が総務庁にあり、総務庁人事局寄りの結論になることは容易に予想できるものであった<sup>199</sup>。これは、人事院と、内閣総理大臣・総務庁人事局連合との権限争い<sup>200</sup>、総務庁が「人事権を通じて、各省庁を支配できる」ことを狙った<sup>201</sup>との観方もなされた。イデオロギー的には、「新自由主義勢力」が「公務員不信の高まりを利用しつつ、既存の日本型社会経済システムの最後の、かつ強固な“砦”である官僚制度に攻撃の焦点を合わせてきた」<sup>202</sup>と言えよう。

その後、2000年12月に行政改革大綱が閣議決定されたが、そこでの公務員制度改革は内閣官房主導となり、その下で2001年12月には公務員制度改革大綱が閣議決定された。この大綱に従って、主に「聖域なき構造改革」をスローガンとする小泉純一郎内閣の下で国家公務員法の改正に関する法制化が進められた。特に、官

製談合と天下りが争点となっていった<sup>203)</sup>。小泉政権末期の2006年9月、中馬弘毅行政改革担当相の下で試案が纏められ、2007年には法改正により、能力・実績主義の人事管理の徹底と再就職に関する規制の導入が図られた<sup>204)</sup>。

首相が安倍晋三から福田康夫に代った2007年10月、公務員の労働基本権の在り方と、幹部公務員に関する内閣による人事管理機能の一元的管理を図るために内閣人事局を設置することなどを含む行政改革推進本部の専門調査会(座長佐々木毅学習院大学教授)報告書が取り纏められたほか、2008年2月には「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会」(座長岡村正東芝取締役会長)もこれを踏まえ、国務大臣を長とする内閣行政庁の新設などを含む報告書を取り纏めた<sup>205)</sup>。ここでは、キャリア制度(入り口選抜制度)を廃止すべく、公務員試験のⅠ種、Ⅱ種、Ⅲ種の区別を廃止して、総合職、一般職、専門職の試験を新設することも提唱され、2012年から実際にこの新たな試験制度が実施されている<sup>206)</sup>。つまり、内閣人事局の設置は、第1次安倍内閣からの懸案であった<sup>207)</sup>のだが、元々は民主党の「内閣人事院」のアイデアを端緒とするものなのであった<sup>208)</sup>。天下りの規制は与野党共通のテーマとなっていたのである<sup>209)</sup>。主な政党が官僚制度改革の推進側に回る状況となっていたことは、55年体制の頃とは大いに異なる。改革に対して、官僚組織は陰に陽に、例えばWGの日程・時程をコントロールすることで抵抗し<sup>210)</sup>、谷公士人事院総裁は、甘利明規制改革担当相主導の公務員制度改革に「誠に遺憾だ」と述べた<sup>211)</sup>が、どの政党が政権を握っても、官僚組織は官邸料理人の<sup>まな</sup>俎板の上の鯉となる運命だったのである。

こうした政治状況の下、政府は国家公務員制度改革基本法案を国会に提出し、福田康夫政権下の2008年6月に可決成立した<sup>212)</sup>。この結果、公務員制度改革推進本部が全国務大臣を構成員として設置され、政令で本部に11名の顧問からなる顧問会議が置かれ、会議構成員6名と有

識者5名からなるWGが置かれた<sup>213)</sup>。2008年6月13日施行の同法により、人事院の権限を一部委譲する形で内閣人事局が発足することになったが、それは「法施行後1年以内を目途に講ずるもの」であった。これにより、給与の見直しや定年年齢の引上げ等の人事院勧告を経て法律とすべき課題、採用試験の見直しなど法律の委任の下で人事院が定めるべき課題が突きつけられた<sup>214)</sup>。

そこで示された方向性こそが、内閣が中央官庁の人事を掌握するということである。内閣官房は、国家公務員制度改革基本法5条4項により、事務次官や本省局長、部長などの「幹部職員等に係る各府省ごとの定数の設定及び改定」、「幹部候補育成課程に関する統一的な基準の作成」、「研修のうち政府全体を通ずるものの企画立案及び実施」などが任務となり、このために内閣官房長官による幹部候補の「適格性の審査及び候補者名簿の作成」が各省庁の任務となり、任命権者が首相と官房長官との協議に基づいて行うものとされた<sup>215)</sup>。人事の一元的管理機能を強化する規定が創設され、設置に関する規定が整備され、国家戦略スタッフ、政務スタッフを創設するものであった。国家戦略に関しては、官房長官、副長官3名、副長官補3名のほかに5名以内の補佐官を置き、かなり大きな存在<sup>216)</sup>であり、内閣の外の内閣、あるいはまるで枢密院となった感もあった。幹部官僚の内閣一元管理は、一面では、民主的統制、非公選の公務員を民意に確実に従わせるものであるが、他面、600人とも言われる幹部人事を首相と官房長官が官邸で一元的に管理するという独裁的な香りが漂う。既に、局長以上の人事は、匿名の内閣官房参与による内閣主導となっており、官邸に拒否権があり、「紙に書かれた経歴や試験の成績」で決めようとするが、政策課題に応じて適材適所の人事を行うことは無理であった。要は、様々な意味で困難な改革なのであった。

そして、以上を実際に動かすためには国家公務員法・制度の改正が必要である。2009年に

麻生太郎内閣が内閣人事局設置を含む国家公務員法の改正案を国会に提出したほか、民主党政権においても、2010年3月に鳩山由紀夫内閣<sup>217)</sup>が、2011年6月に菅直人内閣が同様の法案を国会に提出している<sup>218)</sup>。自民・民主両政権とも法改正に前向きであったことから、内閣人事局の設立と積極的運用、延いては民主的統制を錦の御旗とすることに抵抗感がなくなっていたという側面もあろう。鳩山内閣の仙谷由人行革担当相も「従来よりドライな人事になると思う」と述べており<sup>219)</sup>、多分にそう信じられていたと思える。菅内閣提出の法案は、2011年4月の国家公務員制度改革推進本部決定で示された、自律的労使関係制度を構築するための人事院勧告制度と人事院の廃止を反映したものであった<sup>220)</sup>。民主党政権は、級別定数の設定と労働基本権の回復<sup>221)</sup>を一体として処理すると表明して臨んだが、官僚と協力というよりは対抗の関係を構築しようとし、政治任用の強化、外部からの政策サポートを重視して、政官関係が緊張した<sup>222)</sup>こともあって、労働基本権回復丸ごと法案が不成立に終わった<sup>223)</sup>。また、基本法5条に合わせて国家公務員法に、公務員の身分保証を脅かす降任規定を入れることについても、いかなる場合にそれが適用されるのか曖昧な文言となっているとの批判が、何れの時期でも野党議員から生じていた<sup>224)</sup>。短命内閣やねじれ国会を突かれ、国家公務員法の改正はこうして自民党・民主党政権下で3度提案され、廃案に終わっていた。

このような動きに対し、労組だけでなく、人事院も抵抗した<sup>225)</sup>。原恒雄人事院総裁は、まず、2008年11月に、「論点整理に関する報告」を行革担当相に提出する際に、「労働基本権の議論については結論が出ていない今の時点で人事院の機能を移管するのは、人事院の持つ代償機能を損なう」とする異論を唱えたとされる<sup>226)</sup>。同報告は、共済に関する機能の移管に反対し、幹部職員以外の「級別定数の設定及び改定」を全て内閣人事局に移管することなどにも反対し

た<sup>227)</sup>。人事院は、2009年3月、麻生太郎首相に対し、このままでは公務員制度の基準の大部分は使用者たる内閣総理大臣が設定することになり、中央人事行政機関である人事院の機能は著しく低下し、給与もそうなれば労働基本権制約の代償としての人事院勧告という構造が崩れることなどへの懸念を含む、修正意見書を提出した<sup>228)</sup>。更に、2011年4月、人事院は総裁名で「国家公務員制度改革についての意見」を菅直人首相に出し、「職員に団体協約締結権が付与され、本院が担っている労働基本権制約の代償機能が廃止されることとなります。これに伴い、人事行政の実施体制の見直しとして、人事院を廃止し、内閣人事局、公務員庁及び人事公正委員会を設けること」についての意見を述べた<sup>229)</sup>。この中で、真っ先に人事に関する「公正確保の基本理念」を掲げ、「幹部職員人事の弾力化に伴う措置」については「任命権者は、幹部職間の転任に当たっては、就けようとする官職の職務・職責に応じた適性を厳正に検証しなければならないこと」などを明記していた。困難な政治情勢の下、官僚や公務員労組と人事院の暗黙の共闘のようなものは成就するかにも見えた。

しかし、2012年末の衆議院解散を端緒とする政権復帰後の第2次安倍晋三内閣（稲田朋美行革担当相）は改めて国家公務員法の改正を提案した<sup>230)</sup>。2013年の自民党行政改革推進本部総会も賛否がほぼ拮抗したとされ<sup>231)</sup>、級別定数については基本法5条4項1号により内閣人事局の所掌とされた。このことに人事院が猛烈に反発し、人事院に出向「指定席」を持つ財務省も徹底抗戦し<sup>232)</sup>、こういった経緯を踏まえて、「人事院の意見を聴いて行う」とすることで決着し、漸く法改正に向かったのである<sup>233)</sup>。安倍政権は、民主党政権とは異なり、官僚との協力関係を構築したが、以前の政官関係とは異なり、官邸が省庁の壁を超えて直接影響力を及ぼし、首相の考えに近い官僚を抜擢し、経済産業省出身者の影響力が強い<sup>234)</sup>中で「官邸主導」の形が採られた<sup>235)</sup>。そこには公務員制度の政治

化 (politicization) が見られる<sup>236)</sup>。そして愈々、内閣人事局は2014年5月30日に設置された。これは、長く局を有さなかった内閣官房にとって、同年1月の国家安全保障局に続く新たな局であり、官房が恒常的なマネジメント機能を持つようになったことを示すものである<sup>237)</sup>。また、同年8月には「幹部候補育成課程の運用の基準」も示され、幹部候補育成課程が新設された<sup>238)</sup>。これにより、官邸は各省幹部の人事を動かせるようになったのである<sup>239)</sup>。逆に、公務員の争議権の回復はこのような右派政権下で先送りとなり、それが法案成立に持ち込めた大きな政治的理由であった<sup>240)</sup>。そして、このことが皮肉にも人事院存続の理由となったのである。

それでも、人事院は、内閣人事局設置直前の5月28日に、まさに「人事院の意見を聴いて行う」筈として、「指定職俸給表の適用を受ける職員の号俸の決定並びに職務の級の定数の設定及び改定に関する内閣総理大臣の定めに関する意見の申出」を行っている<sup>241)</sup>。人事局長は官僚から選ばれるとの期待もあった。しかし、初代人事局長は衆議院議員で官房副長官の加藤勝信となり、政治主導は鮮明となった<sup>242)</sup>。

第2期安倍政権は、首相の妻に国家公務員が秘書として付き<sup>243)</sup>、そこに森友問題の責任が転嫁され<sup>244)</sup>、その前の2013年に、黒田東彦アジア開発銀行総裁が日本銀行総裁に任命され<sup>245)</sup>、内閣法制局長官には集団的自衛権に好意的な小松一郎駐仏大使が任命され<sup>246)</sup>、NHKの経営委員や会長にも政権に近い人物が送り込まれる<sup>247)</sup>など、公務員が「全体の奉仕者」である趣旨から離れている<sup>248)</sup>もしくは「政権による政治と行政の私物化」<sup>249)</sup>事態が進行していた。事務次官人事に関しても、政権基盤が安定したときほど効き目が有り、「能力もないくせに時の官邸に色目を使い、政治的にうまく立ち回って出世しようとする者が出てくる」との批判もあった<sup>250)</sup>。マス・メディアも、省益優先・縦割り行政の悪弊は治ろうが、政治家が官僚人事に口を出し、内閣の交代と共に行政は混乱するの

で、内閣人事局による適格性審査を実効あるものに練り上げねばならないと指摘していた<sup>251)</sup>。

これ以外にも第2期安倍政権については、2013年の国会開会中の防衛事務次官の更迭、2015年の総務省人事提案に対する菅義偉官房長官の拒否、文化審議会委員リストへの首相補佐官の介入などが指摘された<sup>252)</sup>。海上保安庁長官に現場出身の佐藤雄二を、厚生労働事務次官に無実の罪で勾留された経験を持つ村木厚子を起用したが、こういったことは、内閣人事局がなくともこの政権がしたであろうと思われる人事である<sup>253)</sup>。河野克俊統合幕僚長の任期は異例の1600日以上に及んだ<sup>254)</sup>。最高裁人事でも、2017年、日弁連の推薦のない刑法学者(弁護士資格あり)を弁護士枠で任命した<sup>255)</sup>ほか、検事総長に黒川広務を送り込むために定年延長を決めようとした<sup>256)</sup>。内閣人事局の設置があればこそその森友・加計問題、端的に言って「関係がありそうにみえる」<sup>257)</sup>のであるが、これらは財務省や内閣府、文部科学省という組織の問題でもあり、その組織レベルの問題と人事管理という個人の問題との論理的関係は十分には論じられてきていない<sup>258)</sup>。

京都大学と読売新聞大阪本社との共同調査でも、自民党議員は、自らの考えを政策に反映できると回答する割合が2014年以降高まっている<sup>259)</sup>。組織編成の柔軟な組替えは可能になったが、一方で指揮命令系統は不明確になった<sup>260)</sup>。逆に、こういった官邸主導の在り方のほか、官僚が国会対応に疲弊し、専門の勉強が足りなくなったとの指摘<sup>261)</sup>もあって、総合職の自己都合退職が大幅に増え、総合職試験の申込人数が減った<sup>262)</sup>。天下り困難が理由ではなく、「組織の論理」や前例主義に挫折した優秀な若手官僚が早期退職を選ぶようになったのである<sup>263)</sup>。内閣人事局の設置以降、官庁の定員の一年前との増減が統計的にも激しくなった<sup>264)</sup>。欧米では優秀な者は役人にはならない<sup>265)</sup>という意味で、日本も欧米並みになりつつあった。2023年に人事院は有識者による人事行政諮問会議を発足

させ、2024年には中間報告を纏めるなど、国家公務員志願者減と離職者増の歯止めは急務となっている<sup>266)</sup>。

設立当初から「内閣としては平仄が合わない制度を持っている」<sup>267)</sup>とされた人事院が、内閣、特に庶民の支持を受ける傾向の強い政権がこれを目の上のたん瘤として、できれば廃止をと狙われることは必定であったように思われる。このような内閣で生じることは、一つ誤れば、情実人事が横行し、猟官制に陥る危険<sup>268)</sup>であろう。「スポイル」ズ・「システムから護ろう」ということはよき民主主義のために必要である<sup>269)</sup>のに、「一般国民に至っては、こういう人事院の制度が民衆にとって絶対必要であるということは理解されていない」<sup>270)</sup>との危惧が、一周回って当たり出した感がある。民主的であるべきだとの声に押され、内閣人事局の強化とその第2期安倍政権による、上述のような運用に収斂したのである。公務員の「能力評価が政治的な恣意に基づいて行われる危険もある」<sup>271)</sup>との予言は的中し、福田康夫元首相の「官邸の言うことを聞こうと、忖度以上のことをしようとして、すり寄る人もいる。能力のない人が偉くなっており、むちゃくちゃだ」<sup>272)</sup>という指摘は当たってはいまいか。無論、もし人事院の級別定数管理が強い権限を有するのであれば、それはそれで二重行政との非難を浴びよう<sup>273)</sup>。しかし、流れはそうではなさそうである。「強力な人事行政機関として発足した人事院は、間もなく人事管理制度とその運用の在り方を考える第三者的な専門機関にその姿を改め」た<sup>274)</sup>のだという2008年の原人事院総裁の発言も、最終的に当たり始めたのである。これが2024年までの経緯である。

#### 4 防衛人事審議会の設立と展開

以上、人事院のテリトリーは公務員一般に広がっているが、例えば、特別職の給与などには影響が及ばない。しかし、俸給月額の設定は、人事院勧告を受けた給与法適用職員の俸給表の

改定に準じて行われる。行政執行法人、国立大学法人、特殊法人もそうであり、また、特別職についても給与法の改正の趣旨に併せて改定されている<sup>275)</sup>。その意味では、狭義の法的効力を超えて、人事院勧告は広く影響を及ぼしている。教員採用に関して「人物を重視した採用選考」が促進されてきた理由には人事院規則8-12がある<sup>276)</sup>。その観点から、国家公務員人事案件に関する人事院以外の不服申立機関である防衛人事審議会について若干指摘する。

自衛隊員の不服申立てを受理すべく、この機関は設立されている。自衛隊法49条1項により、自衛「隊員に対するその意に反する降任、休職若しくは免職又は懲戒処分についての審査請求については、行政不服審査法第2章の規定は、適用しない」とされており、人事院などの機関による通常対応の対象外となっている。このため、自衛隊法は、同様の訴えを処理すべく、内部機関として、公正中立性を担保する機関を創設する必要に迫られた。1998年までは公正審査会が設けられていた<sup>277)</sup>が、1999年の自衛隊法49条3項の改正で、「防衛大臣は、第1項に規定する審査請求を受けた場合には、これを審議会で政令で定めるものに付議しなければならない」と規定されるようになり、これを受けて、自衛隊法施行令67条に基づいて防衛人事審議会が設立されたものである<sup>278)</sup>。

防衛人事審議会は16人以内の非常勤委員で組織され、委員の任期は2年、学識経験のある者から防衛大臣によって任命される。会長は委員より互選される。非常勤であり、それまでの公正審査会の委員が、陸上・海上・航空自衛隊から2など、11名全員が隊員で構成されていた<sup>279)</sup>のとは大きく異なる。2つの分科会に分かれ、公正審査分科会は自衛隊員の不服申立てに対する審査を行い、離職者就職審査分科会は自衛隊と民間企業の間的人事交流に際し、不服がある者の申立てを審査することとなっている<sup>280)</sup>。第2のものは、在職中は営利を目的とする私企業との兼職を禁じられた自衛官につい

て、退職後の就職についても制限を加えられているところ、「国と民間企業との間の人事交流に関する法律」に基づき、人事交流を許容できる場合を承認する議決を行う<sup>281)</sup>という独特のものである。他に職員処遇問題部会がある。

防衛人事審議会に改組されてから、施行令中の「審査」の文字や公正を担保する規定が消え、公正さを担保するのは除斥理由と忌避理由が定められていることにほぼ留まっている<sup>282)</sup>。そして、「不服申立に対する審査機関としての位置づけを保ちながらも、審議会という名称、委員の構成、非常勤、審議会としての性格、身分保障ならびに職務の独立性に関する規定の欠如などの点で、公正審査という行政委員会的な性格が消えて、防衛」大臣「の一諮問機関としての性格を基礎に審議を行い、『議決』をすること」に留まる<sup>283)</sup>ことを熊本信夫は批判する。第2の分科会は、人事に関する不服申立てとは全く異なる性質のものを任務としており、性質は大きく変わったと言えよう<sup>284)</sup>。独立行政委員会的なものを削ろうという近時の動きは、このようなところにまで表れているのであり、団結権すらない自衛官の身分を更に不安定にしている。

## 5 地方人事委員会の設立と展開

人事に関する独立行政委員会と言えば、どうしても人事院に目が向き、地方の人事委員会などの改廃の議論は積極的に展開されてこなかった<sup>285)</sup>。地方には、国が先行して外国の制度を模倣し、「そのミニ版をのちに地方自治体に普及する」<sup>286)</sup>ことがしばしば見られるところであるが、人事行政に関しては、国も地方も、名称は違えど、独立行政委員会を有する点などで共通するのであり<sup>287)</sup>、本稿もまた、地方における制度を検証するものである。

地方公務員法7条により、都道府県、政令指定都市、及び人口15万人以上の市と特別区のうちでこちらを選択したところには人事委員会が置かれ、それ以外の市と、町村、地方公共団

体の組合には公平委員会が置かれている。何れも置ける市のうち、人事委員会を設置したのは2009年時点で和歌山市と熊本市のみである<sup>288)</sup>。公平委員会については、小規模の自治体の負担となることを考慮して、都道府県に1つ置けば十分という議論が当初あったほどである<sup>289)</sup>。また、1956年頃にそこへ向かう動きがあったことに対して、全国公共団体職員組合連合会(全公連)は陳情書を公表して反対した<sup>290)</sup>。これらは現行法では必置であるため、職員の少ない町村では地方公務員法7条4項が許容する共同設置なども選択され易かった<sup>291)</sup>。任期4年で首長から任命される委員3名からなる(同法9条の2)。3名であるので、各階層の代表で構成することには無理があろう<sup>292)</sup>。委員は弁護士など法曹(法学教員を含む)が多数含まれる傾向にある<sup>293)</sup>。東京都を例にすると、人事委員会は長年、有楽町の東京交通会館に置かれていた<sup>294)</sup>が、幾つかの場所を経て、2021年以降、事務局が新宿都庁第一庁舎南塔に移っている。2024年度の職員の定数は64名である<sup>295)</sup>。その下に、1955年以来、任用部、公平部、試験室があり、準司法的権能を果たすために審査課に副主幹2名が配置されていた<sup>296)</sup>のだが、1984年に任用部と公平部は任用公平部となり、2010年には試験室は試験部に編成し直されている<sup>297)</sup>。

人事委員会については同法8条1項9号、公平委員会については同条2項1号により「職員の給与、勤務時間その他の勤務条件に関する措置の要求を審査し、判定し、及び必要な措置を執ること」がその任務であり、同じく1項10号と2項2号により「職員に対する不利益な処分についての審査請求に対する裁決をすること」、1項11号と2項3号により職員の苦情処理<sup>298)</sup>もそれぞれの任務である。身分保障制度である公平審理の基本原則は、公正・慎重、簡易・迅速、職権審理主義である<sup>299)</sup>。同法46条は「職員は、給与、勤務時間その他の勤務条件に関し、人事委員会又は公平委員会に対して、地方公共団体の当局により適当な措置が執られ

るべきことを要求することができる」としており、これを受けて同法48条はその「要求及び審査、判定の手續並びに審査、判定の結果執るべき措置に関し必要な事項は、人事委員会規則又は公平委員会規則で定めなければならない」とあり、勤務条件に関する措置要求を行う職員は、行政措置要求書を委員会に提出する。委員会は、要求が適当と認めたときには意見聴取・事実調査、口頭審理、証拠調べを経て、書面によって勧告を行う<sup>300</sup>。委員会は事前に形式審査・実質審査・判定などの手續を定めることとなる<sup>301</sup>。同法49条は「任命権者は、職員に対し、懲戒その他その意に反すると認める不利益な処分を行う場合においては、その際、当該職員に対し、処分の事由を記載した説明書を交付しなければならない。ただし、他の職への降任等に該当する降任をする場合又は他の職への降任等に伴い降給をする場合は、この限りでない」などと定めており、形式審査・実質審査などの手續を定めることとなる<sup>302</sup>。懲戒、分限その他意に反する不利益処分に関する審査請求を行う職員（申立人）は、処分説明書を付して委員会に不服申立てをする。請求権者から企業職員、単純労働職員、特定地方独立行政法人の職員は除かれる<sup>303</sup>。委員会は、申立書を審査し、処分庁から答弁書及び証拠の提出を受け、申立人からの反論書と証拠の提出を受けるなどを繰り返した後、口頭審理、証拠調べを経て、裁決を書面で行う（同法49条-51条の2）<sup>304</sup>。東京都の昭和末期から平成初頭の例では、措置要求は例年1桁であったが、1989年度のみ発生件数が123、事案数で12となっている。不服申立ては年45件から108件の間を推移している<sup>305</sup>。1984-1988年度の全国の人事委員会で裁決に要する期間は「7年以上10年未満」が86%を占めており、簡易迅速を旨とする人事委員会の役割を果たしていないとも言え、事件の早期処理が望まれていた<sup>306</sup>。

地方公務員法8条は、人事委員会について定める1項と公平委員会について定める2項で比

べると1項1号から8号（7号削除）に当たるものが2項には存在しない。このため、人事記録の調査・管理や統計報告の作成（1号）、「人事行政の運営に関し、任命権者に勧告すること」（4号）などは人事委員会のみの権限である<sup>307</sup>。そして、人事院相当の給与勧告権があるのは人事委員会だけ（5号）で、公平委員会にはない点は大きい<sup>308</sup>。「専門的中央人事機関として各任命権者の行なう人事行政を調整し、その基準を一定するための機能」<sup>309</sup>などは、人事委員会だけの機能ということになる。人事院勧告が争議権喪失の代償措置であるのと平行的な関係にあり、こちらも一般労働者と公務員とを分断する意図を有するものであって<sup>310</sup>、そもそもそういったこと自体も問題であるが、小規模都市や町村にはそれすらもないことは、公務員の労働基本権制限を考える上で大きなネックとなろう。こういった、権能の少なさを違憲とする論考<sup>311</sup>もある。1965年にILOドライバー委員会はこれらを問題とした<sup>312</sup>。皮肉にも、そうしたことで、公平委員会の方が準司法的権能に特化していると言えようか。

各地の人事委員会などに対しては、官公労組合が激しい闘争を行っていた時代には、職員の登庁阻止などの活動による大量処分とその取消請求があり、マンモス審理を行うなどの事例が見られた<sup>313</sup>。しかし、第1次高度経済成長が終わった1965年頃になると、例えば、大阪府26市18町2村の公平委員会が受理したのは年間で、措置要求と審査請求がそれぞれ1件だけという「開店休業の状態」に陥った<sup>314</sup>。職員団体は、公平委員会に持ち込まず、団体交渉に力を注ぐ傾向にあった<sup>315</sup>。2016年以降は人事評価の結果が地方公務員の昇任・昇給・勤務手当に反映されるようになるため、これに瑕疵があるとして職員が人事委員会や公平委員会に訴える事例が増えたのであろう<sup>316</sup>。人事委員会の委員が、防衛人事審議会同様、非常勤である場合がある点は、人事官が常勤である人事院とは異なる点である<sup>317</sup>。但し、準司法的権能が国レベル

とほぼ同じということは「慎重すぎる手続きで審理を続けているため、」1979年当時で「40万件以上という途方もない事件が係争中で」あるなど、「全くマヒ状態」を産んできた<sup>318)</sup>ことも否めなかった。職権審理主義は迅速さのためであるとしばしば説明されるが、それは十分な専門的知識を有する委員を揃えるなどがあってのことであった<sup>319)</sup>。また、団体交渉権を十分に有さない公務員が、ここでの口頭公開審理を当局との交渉の場とし、首長の出頭を要求するが首長は出てこないということで審理が進まない面もあった<sup>320)</sup>。

なお、人事委員会の給与勧告については、それが高過ぎる安過ぎるという問題は各地各年代に噴出したであろう<sup>321)</sup>。バブル崩壊後は、民間企業が厳しい経営環境に置かれているのに、地方公務員の給与は下らず、民間の不満が溜まった<sup>322)</sup>。2011年の東日本大震災と東京電力福島第一原発事故を受けて、復興財源確保のためなどとして、公務員の給与減額がなされ、人事院勧告の平均0.23%引下げとは異なる閣議決定がなされた<sup>323)</sup>。今度は地方公務員の不満が溜まった筈である。このほか、人事委員会については、長時間労働の防止において、適正な人事行政を行わせることを使命とする役割も提唱されている<sup>324)</sup>。人事院に準じた、独立「行政」委員会としての存在感がなおあると言えようか。

### おわりに

以上、人事院や人事委員会を歴史的に考察してきたが、強く感じられるのは、長い時間をかけてそれらが衰退している姿である。人事院は、官僚からも労組からも行政法学者からも忌み嫌われ、政界からも改革の対象となり、幹部職員の政治任用が一般化する形で、その役割は縮小したと言える。人事委員会が活性化しているという話もない。他方、公務員試験が公正に公平に実施されているのはこういった機関があるためであり、また、違憲だと散々言われながらも労働基本権が制約されている現在、人事院

勧告がなければ公務員給与は定まらないため、消極的ながらも、その意義を認めざるを得ない。兎に角、公務員人事が全て資格任用制 (merit system) から完璧に獵官制 (spoils system) に移行しない限り、そして、全ての公務員の労働条件が団体交渉で決するようにならない限り、人事院等は、今更ながらではあるが、必要ということであろう。そして、事務職の採用や幹部以外の昇進、人事に関する不服請求の受理という仕事がある以上、廃止論には無理であろう。縮小論が精々である。現業については団体交渉権で決し、幹部公務員については政権と運命を共にする代わりに、政策に関する発言を許容するとしても、残ったいかにも一般非現業公務員という部分には、人事院かそれに相当する機関が必要ということは確かであろう。

とは言え、人事院には現在ますますはっきりと逆風が吹いている。民主的であれば正義だとの風向きの下、公務員人事を内閣の専権にしようとする改革が進んできた。しかし、「政治主導を強化すること、公務員の政治的中立性を守るということとの間で、どこで折り合いをつけるかは非常に難しい問題」<sup>325)</sup>である。高度の専門性を要するポストと政治的関連性の高いポストを同一視するわけにはいかない<sup>326)</sup>。人事院、延いては独立行政委員会の権限を削減することは、公正中立な法の支配を崩す危険があるということにそろそろ気付くべきであろう。2010年当時の仙谷由人行革担当相の「公務員に厳しく当たれば正しい、という風潮はやめていただきたい」という発言<sup>327)</sup>、「仮にも政治家の恣意的人事が公務員制度の人事に浸透すれば、日本の公務員制度は早晩、無力化してしまう」、「政治家の覚えがめでたい人間ばかりが重用される」傾向が生じるという古川貞二郎元内閣官房副長官の苦言<sup>328)</sup>は今こそ省みられるべきように思える。古川はまた、「小選挙区制のもと与野党政権交代が現実となった」<sup>329)</sup>ため、「政権が変わるたびに幹部が入れ替わるような事態になったら、政策実行の一貫性・永続性が失わ

れ、立法そのものが無意味なものになる」<sup>330</sup>ことを懸念し、法治行政・法の支配の重要性を語った。だが、実際には長く「ネオ55年体制」が継続し、自民党以外を主とする政権への交代が難しくなり、岩盤保守層の強い九州・中国・四国・北陸3県に傾斜した議員定数不均衡<sup>331</sup>もあって、偏った一貫性に支配されるという権威主義の弊害が目立っている。官僚も、そちら寄りの政策をまるで中立であるが如く執行することが問題であり、それならば、幹部職員は政治任用、外部から採ることも、終われば外部に去ることもあり得るといふ制度設計の方がすっきりしよう。その意味では、憲法15条原意主義的な「中立なる高級官僚」の神話は終わりだと明言した方がよいのであろう。

こういった変化により、終戦直後に、憲法65条の「行政」とは執政(exective)のことであり、独立行政委員会は非政治的作用・行政(administrative)しか行わないとする合憲論<sup>332</sup>から見れば、公務員人事改革が着実に執政に移管するのを見るものである。もし、その区分が可能だとすれば、執政でも独立行政法人や公社でもない行政・法執行部分が人事院や人事委員会の守備範囲ということになる。その限りでは、つまりはこの領域の人事を中立公平に運用する限りで、これらが独立行政委員会であることが望ましく、国税不服審判所が独立行政委員会でないように、審査機関・準司法的権能は行政庁でも果たせる<sup>333</sup>ということは、公務員人事全般に関しては適切ではないのではないだろうか。巡り巡って、人事に関する基幹行政だからという合憲性の根拠は、一定の範囲では妥当するのかもしれない。以上で、本稿を閉じる。

## 注

- 1) 田中館照橘「公務員の待遇と法制度—人事院勧告の凍結と公務員の経済的権利の保障」ジュリスト779号15頁, 17頁(1982).
- 2) 粕谷孝夫「国家公務員法と人事院」公務員6巻11号10頁, 11頁(1950).
- 3) 同上同頁.
- 4) 蠟山政道ほか「座談会・人事院を批判する」公務員6巻11号14頁(1950)[蠟山].
- 5) 君塚正臣「法雑学のすすめ—『憲法—日本国憲法解釈のために』(成文堂, 2023)の周辺」横浜国際社会科学研究所27巻4号85頁, 114頁(2023)参照.
- 6) 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55巻2号49頁, 50頁(1979).
- 7) 真淵勝『行政学』[新版]291頁(有斐閣, 2020)など参照.
- 8) 外山滋比古『思考の整理学』160頁(筑摩書房, 1986)に、東京高等師範学校附属(現・筑波大学附属)中学教員時代の話が出てくる。彼の作品にはしばしば、この時代の生徒、特に東京大学法学部教授の息子が嫌な奴(Hとあるが、法学関係者には「穂積」と想起させるにヒントは十分)で出てくる。そのうち、高級官僚(同学部出身)の子女という話になるのだろうか、今ではどうなのだろうか。大理石の玄関を求めた御一家なのだろうか.
- 9) 真淵前掲註7)書294-295頁.
- 10) 宇賀克也『行政法概説Ⅲ—行政組織法/公務員法/公物法』[第5版]347頁(有斐閣, 2019)など参照.
- 11) 同上347-348頁など参照.
- 12) 以上、人事院創立60周年記念特集「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719号10頁, 11頁(2009)など参照。また、以下、人事院管理局企画法制課「国家公務員法の制定と変遷」人事院月報51巻12号22頁(1998), 「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」官界通信2634号7頁(2009)参照.
- 13) 真淵前掲註7)書295頁など参照.
- 14) 宇賀前掲註10)書348頁など参照。公私にわたり規律が及び、最たるものとして、海軍軍人結婚条例は、結婚について上官の許可を義務付けられていた。特別権力関係論もここに極まれり。ところで、戦前、植民地からは官吏になれなかったのであろう。水田大紀「帝国のなかの官僚任用試験—19世紀後半イギリスにおける人事委員会の発達」阪大待兼山論叢社会学篇46号27頁(2012)に触れつつ、そのことを想う.
- 15) 金次博「人事院廃すべからず」公務員8巻2号38頁(1952).
- 16) 鶴養幸雄「公務員法制の中の『公平制度』の発明」立命大政策科学25巻2号127頁, 128頁(2018)など参照.
- 17) 事務総局企画法制課「国家公務員法の制定と変遷」人事院月報712号40頁(2008)参照.
- 18) 宇賀前掲註10)書350-351頁参照.

- 19) 足立忠夫「科学的人事行政と人事院」人事行政2巻12号2頁, 4頁 (1951).
- 20) 佐藤清一「人事委員会の性格」労働評論3巻11号11頁 (1948).
- 21) 足立前掲註19) 論文5頁.
- 22) 前掲註12) 特集12頁など参照.
- 23) それでも日本国憲法には, 7条5号と73条4号に「官吏」, 93条2号には「吏員」(戦前の公吏を指す)が残った. 浅井清「人事院論」人事行政1巻1号4頁, 4-5頁 (1950). 1990年10月, 筆者は専門学校の非常勤講師となったのであるが, その挨拶の際に老理事長が, 法学部の卒業生はカンコーリになる人が多いのですか, と質問され, 何のことも不明だったことがある. 官公吏である. 国家公務員・地方公務員のことである. 「官吏」「吏員」という意識はそうやって残っていた気がしている.
- 24) 蠟山ほか前掲註4) 文献14頁 [蠟山政道].
- 25) 事務総局企画法制課前掲註17) 文献40頁など参照. 1947年には官吏服務規律が改正される. 宇賀前掲註10) 書349頁など参照.
- 26) フーヴァーは一旦帰国したが, 日本政府が纏めた案が「人事院が十分な権限をもっていないこと, 公務員の罷免権, 団交権あるいは政治活動が規制されていないこと」の2点を問題として「激怒」し, 再来日して法案の修正に尽力したのだという. 高見勝利『芦部憲法学を読む—統治機構論』201頁 (有斐閣, 2004).
- 27) 前掲註12) 特集12頁など参照. フーヴァーは, 新たに立ち上がる日本の人事委員会について, 「誠実を特質とする」こと, 「政府各部門の活動能率を増進すること」, 「民主主義の下で」「受け入れられ」ること, 「大きな責任をになう」「強力なもので」あること, 「管轄する各省各庁のためにサービスを提供する」ことが肝要であると講演で語っている. プレーン・フーヴァー「人事委員会の5つの特質」公務員1号8頁 (1948).
- 28) 加藤尚文『人事院』50頁 (労働旬報社, 1966).
- 29) かように理想主義的なのは, 「フーバーとしては, アメリカの現実がもどかしかったんでしょ. 何とかやって見せようと, 企図してやれなかった理想的なメリットシステムを日本で実現させようとした」という事情があったのかもしれない. 竹村健一=藤井貞夫「公務員制度と人事院の役割—磨きのかかった公務員制度(竹村健一・公務員を語る)」人事院月報34巻7号1頁, 2頁 (1981) [藤井].
- また, この間の1948年7月6日にGHQでは国家公務員法を通すための会議が開かれており, 論客はフーヴァーとアメリカ労働総同盟幹部で公務員課長のキレンであったという. 加藤同上116頁.
- 30) 高見前掲註26) 書203頁.
- 31) 事務総局企画法制課前掲註17) 文献41頁など参照.
- 32) 高見前掲註26) 書204頁.
- 33) 前掲註12) 特集13頁.
- 34) 永田一郎「人事院」田中二郎ほか編『行政法講座第4巻』118頁, 119頁 (有斐閣, 1965).
- 35) 佐藤前掲註20) 論文11頁.
- 36) 同上同頁など参照.
- 37) 同上同頁など参照.
- 38) 前掲註12) 特集14頁.
- 39) 鵜飼信成「人事院の地位・権限と憲法——一般に行政委員会制度と憲法の問題」公法研究1号21頁, 23頁 (1949).
- 40) 永田前掲註34) 論文122頁.
- 41) その組織について, 労務行政研究所「人事院の発足と新人事官」労政時報1031号22頁 (1948) など参照. 事務総長室の下に管理局, 法制局, 広報局, 調査局, 公平局, 能率局, 給与局, 任用局と地方事務所があった. より詳細な記述として, 「人事院の人事行政機構」同1119号58頁 (1950) 参照.
- 42) 高見前掲註26) 書204頁.
- 43) 事務総局企画法制課前掲註17) 文献42頁など参照.
- 44) 浅井前掲註23) 論文11頁.
- 45) 封建子「俗人事院論」人事行政1巻2号77頁, 78頁 (1950).
- 46) 高見前掲註26) 書205-206頁参照.
- 47) 佐藤前掲註20) 論文12頁.
- 48) 桜田明「人事院は何をしたか」中央公論65巻10号93頁 (1950) 参照.
- 49) 今井一男「人事院の改組について」人事行政2巻8号8頁 (1951).
- 50) 田中二郎『新版行政法上巻』〔全訂第2版〕46頁 (弘文堂, 1974).
- 51) 永田前掲註34) 論文120頁.
- 52) このことの効用として, 男女雇用機会均等法もなく, 民間では結婚退職制が横行していた時代から, 優秀な女性が差別されることなく公務員になったことを挙げておかねばならない. 竹村=藤井前掲註29) 文献4頁 [藤井貞夫].
- 53) 佐藤前掲註20) 論文12-13頁同旨. 蠟山ほか前掲註4) 文献16頁 [藤枝泉介] も, 「外国の殊にアメリカなどで出来た理由と大分違っている」と発言している.
- 54) 宇賀前掲註10) 書371頁.
- 55) この点, 鵜飼前掲註39) 論文40頁は, 独立行政委員会委員を直接国民の選挙などとすることも考え得るとするが, それでは内閣からの相対的独立は果たせとも, 政治的中立性は完全に崩されているであろう.
- 56) 森田寛二「人事院の制度は確かな憲法上の根

- 拠をもっている一定説などが放逐してきた『掌理する』『国務』など』自治研究 79 巻 1 号 22 頁, 40 頁 (2003) は, この条号の解釈から「civil service の《公正》な遂行には《中立》的な仕組みが必要」となるとしている。同「政府筋の憲法解釈・行政法解釈に関する断章 (1-7) 憲法 65 条の「行政権」と人事院の位置などと〈英文官報〉と」自治研究 81 巻 6 号 81 頁, 7 号 18 頁, 8 号 20 頁, 10 号 19 頁, 11 号 66 頁 (2005), 82 巻 1 号 21 頁, 4 号 51 頁 (2006) も参照。
- 57) 「人事院の抵抗に高まる批判—内閣人事局—安倍・稲田連合が押し切る—背後で牛耳る財務省の既得権を奪うことができるかどうかで勝負が決まるが」Themis 22 巻 11 号 40 頁, 41 頁 (2013)。
- 58) 高橋洋一「裸の霞が関官僚 (14) —官僚天国・日本を打ち破る内閣人事局は機能しているか—官僚は政治家抜きの人事を策すがそれにマスコミが乗せられて」Themis 27 巻 5 号 78 頁, 79 頁 (2018)。
- 59) 実際には 1950 年 1 月 15 日が試験日だったようである。C・P・S「人事院の内幕」公務員 8 巻 4 号 66 頁 (1952) 参照。
- 60) Replace を「配置転換」と訳したところ「GHQ の担当者はカンカンになって怒り」, 最終的には「転退職」となったそうである。佐藤朝生ほか「座談会・人事院月報 300 号記念座談会」人事院月報 29 巻 2 号 7 頁, 10 頁 (1976) [粕谷孝夫]。
- 61) 「特集・役人に奉仕する官庁・人事院の全貌」Themis 18 巻 4 号 30 頁, 32-33 頁 (2009)。この試験は, プレーン・フーヴァー団長による伝統的官僚機構刷新政策の反映だと言え, 人事院は法律上の義務を誠実に遂行したに過ぎないが, 特権的官僚が人事院に対し強い敵愾心を持つには十分な事件であった。宇賀前掲註 10) 書 148-149 頁。最も被害を被ったのは課長級であつたらしい。桜田前掲註 48) 論文 96 頁参照。
- 62) 「成人の日」は人事院という親から独立した日だと, 上級公務員たちは思ったようである。C・P・S 前掲註 59) 文献 67 頁。
- 63) 佐藤前掲註 20) 論文 13 頁同旨か。そして, その評価として給与は勿論, 恩給の付与もあるべきであった。粕谷前掲註 2) 論文 10-11 頁。
- 64) 中村哲「人事院規則と官僚の中立性」労働評論 4 巻 11 号 32 頁 (1949) 参照。後に猿払事件 (最大判昭和 49 年 11 月 6 日刑集第 28 巻 9 号 393 頁) などで問題化する。
- 65) 原田三朗「橋本行革の“人事院潰し”を許してはならない」エコノミスト 3312 号 80 頁, 81 頁 (1997)。
- 66) 坂本勝「人事行政における人事委員会と人事局—アメリカの状況を中心に」都市問題 80 巻 3 号 27 頁 (1989)。
- 67) 足立前掲註 19) 論文 2-3 頁。
- 68) N「人事院の行方?—行政機構改革の舞台裏」人事行政 3 巻 4 号 53 頁, 55 頁 (1952)。
- 69) 相川広一「人事院」判例タイムズ 728 号 15 頁 (1990)。
- 70) 同上同頁など参照。
- 71) 宇賀前掲註 10) 書 142 頁など参照。
- 72) 同上同頁など参照。このことはまた, 最高裁長官が「行政」の役割をすることを示すものであり, 日本国憲法の権力分立が, 完全に分離分割された三権分立という理解とは異なることを——法律によって創設された制度とはいえ——示している。
- 73) 同上 143 頁など参照。
- 74) 鶴飼前掲註 39) 論文 27 頁。
- 75) 宇賀前掲註 10) 書 141 頁など参照。
- 76) 同上 143-144 頁など参照。
- 77) 同上 145 頁など参照。
- 78) 鶴飼前掲註 39) 論文 28-29 頁参照。
- 79) 佐藤功「人事院の勧告権について」人事行政 1 巻 1 号 32 頁, 32-34 頁 (1950) など参照。
- 80) 真淵前掲註 7) 書 285 頁。
- 81) 詳細は, 「公務員の勤務評定制度はいかに改正されたか—適用除外の人事院指令と勤務評定の実施細則は廃止」労政時報 1187 号 25 頁 (1952) など参照。
- 82) 鶴飼前掲註 39) 論文 30-40 頁参照。
- 83) 浅井前掲註 23) 論文 8-9 頁。
- 84) この点は, それ以外の独立行政委員会と共通の理由であると言えよう。君塚正臣「独立行政機関 (委員会) の合憲性—権力分立と人権保障と適正手続の中で」横浜法学 31 巻 2 号 1 頁 (2022) 参照。同『憲法—日本国憲法解釈のために』483 頁以下 (成文堂, 2023) は, より権力分立原理寄りの説明を行う。
- 85) 巖山政道「公務員制度の本質」人事行政 5 巻 9 号 2 頁 (1954) 参照。
- 86) 辻晴明「人事院の独立性」Gyosei Kenkyu Sosyo 1958 巻 3 号 46 頁, 51-54 頁 (1958) (『公務員制の研究』(東京大学出版会, 1991) 所収)。この点は, 選挙管理が性質上独立性を求められるとすることと類似なのかもしれない。君塚正臣「憲法・統治機構論的選挙管理委員会論—何故それは地方にだけ必置なのか」横浜国際社会科学 29 巻 2 号 1 頁 (2024) 参照。
- 87) 宇賀前掲註 10) 書 146 頁。
- 88) 佐藤竺「人事院の法的地位」自治研究 34 巻 2 号 56 頁, 69-70 頁 (1958)。
- 89) 『昭和 31 年度経済白書』序文 [後藤誉之助]。
- 90) この原案に佐藤功「講和後の公務員制度と人事院」人事行政 3 巻 5 号 13 頁, 17 頁 (1952) は反対であった。これに対し, C・P・S 前掲註 59) 文献 68 頁は, 1952 年時点で人事院を「減

- びゆく官庁」と表現した。三上信次郎「人事院の命運」公務員9巻12号60頁, 63頁(1953)も、「客観的にみて人事院は消え去るであろう」と記述した。
- 91) 今井前掲註49) 論文8頁。  
 92) 川崎住夫「公務員法改正案と人事院」公務員10巻3号14頁, 15頁(1954)。  
 93) 同上9頁など参照。  
 94) 桜田前掲註48) 論文93頁。バス停名も「人事院前」だったようである。  
 95) 佐藤功「人事院の機構改革」人事行政2巻8号2頁, 7頁(1951)。  
 96) 以上, 事務総局企画法制課前掲註17) 文献42頁など参照。  
 97) 佐藤前掲註90) 論文13頁。  
 98) 同上14頁。  
 99) 原田前掲註65) 論文81頁。  
 100) 前掲註61) 特集30頁参照。  
 101) 佐藤前掲註88) 論文56頁。  
 102) 桜田前掲註48) 論文93頁。  
 103) 辻前掲註86) 論文46-47頁。  
 104) 鹿兒島重治「改正地方公務員法に基づく条例, 人事委員会規則の制定をめぐって」時の法令591号29頁(1966), 前掲註12) 特集15頁など参照。  
 105) 以上, 事務総局企画法制課前掲註17) 文献43頁など参照。  
 106) 有倉遼吉「人事院制度論」季刊労働法60号24頁, 29頁(1966)。  
 107) 坂本前掲註66) 論文27頁。  
 108) 青柳武ほか「座談会・人事行政30年の歴史と課題」人事院月報31巻12号(人事院創立30周年記念特集号)4頁(1978) [茨木廣]。  
 109) 1964年勧告は, それが先行した公労委裁定に見合うものであることを強調している。春闘による民間の妥結結果を重視するということである。矢加部勝美「人事院勧告の制度と変遷」官公労働18巻11号11頁, 13頁(1964)参照。  
 110) そもそもこのことに違憲論等がある。片岡昇「人事院勧告と労働基本権」ジュリスト779号22頁(1982)など参照。  
 111) 粕谷前掲註2) 論文13頁。  
 112) その中身については, 「人事院勧告の歴史の変遷」Kokko(別冊)226頁(2023)など参照。1948年が月額6307円で, 1万円を超えたのが1951年, 2万円が1960年, 4万円が1968年, 8万円が1973年, 16万円が1977年, 32万円が1993年で, 今世紀に入ってから40万円前後ではほぼ横這いとなっており, 高度成長, 低成長, 「失われた30年」の差がここに如実である。  
 113) なお, この問題は, 人事院勧告を適用して法的に問題ないかという形で国立大学法人でも生じている。深谷信夫「検討 人事院勧告と国立大学法人の労働条件」労働法律旬報1612号4頁(2005)参照。  
 114) 滝本忠男ほか「座談会・人事院制度と公務員給与」日本労働協会雑誌3巻11号31頁(1961) [滝本, 今井一男]など参照。今井は, GHQが, 政府も公務員も使用人だ, その間の団体交渉はあり得ないというローズベルトの理屈を引っ張り出した, と批判する。  
 115) 神代和欣「賃金決定における中労委・公労委・人事院」季刊労働法58号206頁(1965)参照。  
 116) 加藤前掲註28) 書20-22頁参照。  
 117) 同上24-25頁。  
 118) 但し, 1959年当時ですら, 「インテリ労働者のあつまりである官公庁労働者が, 何かにつけて理論的根拠を重視して「大衆的な発展の可能性に目をつぶりがちであった」との指摘もある。小島健司「人事院の歴史的役割と公務員の賃金斗争」労働経済旬報13巻412号3頁, 7頁(1959)。最終的に, 争議権よりも人事院勧告という現状維持をよしとする現在の気風に繋がってまいいか。  
 119) 原田前掲註65) 論文80頁など。  
 120) 加藤前掲註28) 書133頁。  
 121) 大西裕「人事院勧告制度に代わるもの—公務員の労働紛争処理に関する試論」月刊新自由クラブ5巻51号41頁, 44頁(1981)など。  
 122) 前掲註61) 特集33頁参照。  
 123) 田中館前掲註1) 論文17頁。  
 124) 神代前掲註115) 論文209-210頁。個人的思い出としては, 1999年まで勤めた東海大学での給与はそう決まったと説明を受けた記憶がある。  
 125) 田中館前掲註1) 論文18-20頁参照。それでもなお, 1957年と1961年には公共企業体等労働委員会が春闘相場を作り, それが前年の人事院勧告に影響されていることは否定できない。神代前掲註115) 論文207頁。1960年の人事院勧告が官民較差を大きく埋める結果になっているのは, 池田内閣の国民所得倍増計画の打ち上げと, 12年続いた浅井清人事院総裁の退任の年であったことが影響したとする指摘がある。同論文213頁。  
 126) 滝本ほか前掲註114) 文献31頁 [滝本忠男]。しかし, 高度成長前期においては民間単産の交渉力がまだ弱く, 私鉄が鉄鋼が前面に出ざるを得ないがそれでも経営者主導となり, これが公務員の給与水準に影響していたことは否めない。神代前掲註115) 論文208-209頁。  
 127) 加藤前掲註28) 書16頁。  
 128) 石田は, 「保守政党のビジョン」中央公論78巻1号88頁(1963)を公表したことも知られ, 高度経済成長が進めば労働者は増え, 自

- 民党はピンチになると警鐘を鳴らした。
- 129) 加藤前掲註28) 書149-150頁。
- 130) 同上60頁。
- 131) 同上106頁。
- 132) 滝本ほか前掲註114) 文献33頁[金子美雄]。
- 133) 水野清「重大な局面を迎えた公務員制度改革—硬直化した人事院の管理システムから、真の能力主義導入へ」時評45巻8号82頁(2003) 参照。
- 134) 田中館前掲註1) 論文20頁など参照。
- 135) 藤原修身「人事院・人事委員会・公平委員会等のいわゆる『代償措置』性の再検討—争議権制限の『代償措置』制度論の批判と制度の新たな位置づけのために」労働法律旬報984号7頁, 10頁(1979)。
- 136) 鶴養前掲註16) 文献129頁など参照。
- 137) 相川前掲註69) 論文16頁など参照。
- 138) 国の公平委員会制度の見直しの記録として、和田英夫=中村博「公務員の公平制度の検討と課題—人事院の公平制度研究会報告について(上・中・下)」自治研究60巻3号19頁, 4号16頁, 5号35頁(1984) 参照。
- 139) 相川前掲註69) 論文17頁など参照。手続の詳細は以下21頁まで参照。
- 140) 同上17頁など。
- 141) 同上18頁など。
- 142) 同上21頁など参照。
- 143) 金次前掲註15) 論文39頁。
- 144) 蠟山ほか前掲註4) 文献19頁[永岡光治]。
- 145) 出雲明子「内閣人事局設置後の官僚人事—キャリアパスからみる人事の変容と専門性」東海大学紀要政治経済学部49号1頁, 5頁(2017)。
- 146) 最大判昭和48年4月25日刑集27巻4号547頁。本件評釈として、S・H・E「判批」時の法令829号50頁(1973), 片岡昇「判批」判例評論173号2頁(1973), 同「判批」萩澤清彦編『労働判例百選』〔第5版〕12頁(1989), 橋本顕信「判批」地方自治308号17頁(1973), 西川美数「判批」労働判例175号4号64頁(1973), 佐藤功「判批」ジュリスト臨時増刊565号『昭和48年度重要判例解説』18頁(1974), 山本吉人「判批」同174頁, 石川吉右衛門「判批」萩澤清彦編『労働判例百選』〔第3版〕16頁(1974), 大谷実=上田健二「判批」法学セミナー226号131頁(1974), 川添利幸=横井芳弘「判批」判例評論181号2頁(1974), 向井哲次郎「判批」法曹時報26巻6号198頁(1974), 同「判批」最高裁判所調査官室編『最高裁判所判例解説刑事篇昭和48年度』305頁(法曹会, 1975), 宮城邦彦「判批」法と秩序4巻2号25頁(1974), 南川諦弘「判批」天理大学学報25巻4号64頁(1974), 浦田賢治「判批」法学セミナー249号80頁(1976), 中村睦男「判批」小林直樹編『憲法の判例』〔第3版〕174頁(1977), 同「判批」樋口陽一編『憲法の基本判例』29頁(1985), 蓼沼謙一「判批」石川吉右衛門=山口浩一郎編『労働法の判例』〔第2版〕20頁(1978), 棟居快行「判批」法セミ増刊『憲法訴訟』89頁(1983), 盛秀雄「判批」大阪学院大法学研究8巻2号145頁(1983), 横山晃一郎「判批」平野龍一=松尾浩也編『刑法判例百選I』〔第2版〕54頁(1984), 浜田富士郎「判批」塩野宏ほか編『公務員判例百選』168頁及び178頁(1986), 林修三「判批」『判例解説 憲法編4』237頁(ぎょうせい, 1989), 中山和久「判批」山口浩一郎ほか編『労働判例百選』〔第6版〕12頁(1995), 若狭勝「判批」研修593号33頁(1997), 安念潤司「判批」法学教室214号52頁(1998), 室井力「判批」芦部信喜ほか編『憲法判例百選II』〔第4版〕312頁(2000), 渋谷秀樹「判批」杉原泰雄=野中俊彦編『新判例マニュアル憲法I』110頁(三省堂, 2000), 本秀紀「判批」杉原泰雄=野中俊彦編『新判例マニュアル憲法II』236頁(三省堂, 2000), 清水敏「判批」『労働判例百選』〔第7版〕12頁(2002), 横田耕一「判批」高橋和之ほか編『憲法判例百選II』〔第5版〕320頁(2007), 野坂泰司「判批」法学教室325号120頁(2007), 井上典之「判批」法学セミナー625号60頁(2007), 道幸哲也「判批」村中孝史=荒木尚志編『労働判例百選』〔第8版〕12頁(2009), 藤井樹也「判批」佐藤幸治=土井真一編『判例講義憲法II』206頁(悠々社, 2010), 渡辺賢「判批」法律時報84巻2号9頁(2012), 浜村彰「判批」村中孝史=荒木尚志編『労働判例百選』〔第9版〕12頁(2016), 大河内美紀「判批」長谷部恭男ほか編『憲法判例百選II』〔第7版〕306頁(2019), 村中孝史「判批」村中孝史=荒木尚志編『労働判例百選』〔第10版〕12頁(2022) などがある。このほか、石川吉右衛門ほか「特集・官公労争議と刑事罰」ジュリスト536号39頁(1973), 則定衛ほか「特集・4.25労働3判決の意義と問題点」法律のひろば26巻7号4頁(1973), 和田英夫ほか「特集・労働三事件大法廷判決をめぐって」判例時報699号3頁(1973), 萩澤清彦「4.25大法廷判決の検討(上,下)」判例タイムズ295号2頁, 297号10頁(1973), 榎井常喜ほか「特集・最高裁4.25判決の問題点」労働法律旬報833号10頁(1973), 室井力「公務員の労働基本権」ジュリスト569号27頁(1974), 中山和久「4.25判決以後の官公労働関係」同72頁(1974), 野村平爾ほか「特集・最高裁と労働基本権」法律時報45巻8号8頁(1974), 小山高次「労働基本権の制限に関する判例の変遷と4.25判決の

- 意義」警察学論集27巻3号54頁(1974), 川口実「労働基本権制限の法理(1-6・完)」判例タイムズ306号2頁, 307号2頁(1974), 315号12頁, 324号2頁(1975), 329号2頁, 333号2頁(1976), 島田信義「全農林判決以後の労働事件と最高裁判官」法学セミナー236号22頁(1975), 室井力=中山和久=清水敏「対談・名古屋中郵判決における憲法・行政法理論の検討」法律時報50巻4号44頁(1978), 竹澤哲夫「全農林警職法事件」法学教室113号53頁(1990), 戸松秀典「事件でみる裁判100年—全農林警職法事件判決—判例変更の在り方」同121号72頁(1990)などもある。
- 147) 早川征一郎「人事院の最近の動向と役割—公務員制度見直し論との関連において」法政大研究資料月報268号1頁, 4頁(1980).
- 148) 田中館前掲註1) 論文15-16頁など参照.
- 149) このことは, 浅野龍一「人事院勧告制度の矛盾と限界」Kokko 49号38頁(2022)でも確認されているが, 同論文44頁は, ラスパイレス方式が相対的に較差の少ない中高年層の多い公務員の全体的較差を押し下げている可能性がある」と指摘する.
- 150) 佐藤功「憲法問題の視点と論点(34)—公務員労働基本権と人事院勧告—人事院勧告制度の憲法問題」法学セミナー322号38頁(1981).
- 151) 田中館前掲註1) 論文21頁. 滝本ほか前掲註114) 文献33頁[金子美雄]も, 「当事者の意見を系統的に必要なプロセスとして聴取するという実体が欠けている」と批判する.
- 152) 佐藤前掲註79) 論文43頁.
- 153) 佐藤前掲註150) 論文42頁.
- 154) 藤原前掲註135) 論文8頁.
- 155) 佐藤前掲註150) 論文40頁.
- 156) 藤原前掲註135) 論文9頁.
- 157) 同上11頁.
- 158) 滝本ほか前掲註114) 文献42頁[今井一男].
- 159) 同上36頁[滝本忠男].
- 160) 同上41頁[今井一男].
- 161) 晴山一穂「露呈した内閣人事局の問題性と公務員制度のあるべき姿」法と民主主義528号14頁(2018)など参照.
- 162) 古川貞二郎「検証 国家公務員制度改革—内閣人事局の創設で, 霞が関はどう変わる—政治による恣意的人事は断固, 排除せよ」時評56巻6号50頁, 51-52頁(2014).
- 163) 同上52頁.
- 164) 同上同頁. 多くの場合, 事務次官の有資格官僚は「第1種法律職」の合格者に限られ, 東京大学法学部出身者にそれが求められていた. 村川一郎『日本の官僚—役人解体新書』52頁(丸善, 1994).
- 165) 足立忠夫「公務員制度の展望」人事院月報29巻2号3頁, 6頁(1976).
- 166) 稲継裕昭「慎重な運用が求められる内閣人事局構想, 期待される能力評価」56巻1号164頁, 164-165頁(2014).
- 167) 真淵前掲註7) 書319頁.
- 168) これに対し, それ以外の国家1種採用は「技官」と呼ばれ, 異動の範囲が狭いほか昇任の範囲も狭い. その専門性を盾に民間や族議員と連携しつつ「独立王国」を築く例も見られる. 同上312頁など参照.
- 169) 同上298-299頁など参照.
- 170) 同上306頁.
- 171) 同上282頁.
- 172) 古川前掲註162) 文献55頁.
- 173) 早川征一郎「人事院の公務員制度見直し案について」法政大研究資料月報299号1頁, 6頁第2回(1983)参照.
- 174) 同上7頁.
- 175) 1979までの各省庁別国家公務員奨励退職年齢について, 早川前掲註147) 論文7頁第2表など参照.
- 176) こういったことについて, 同上4頁は, 「人事院はここで, いわば政府の諮問機関化した」と評する.
- 177) 早川前掲註173) 論文3頁など参照.
- 178) 宇賀前掲註10) 書372頁など参照.
- 179) 以上, 事務総局企画法制課前掲註17) 文献44頁など参照.
- 180) 阿久澤徹「公務員倫理問題への新アプローチ」立命大政策科学20巻2号1頁, 3頁(2013).
- 181) 詳細は, 斎藤憲司「国家公務員倫理法—比較法的考察」ジュリスト1166号59頁(1999), 石田榮仁郎「国家公務員倫理法」法学教室230号2頁(1999), 同「国家公務員倫理法・倫理規程—制定の背景とその内容及び施行状況と今後の課題」近畿大学法学50巻1号83頁(2002), 仁田山義明「国家公務員倫理法」法律のひろば52巻11号11頁(1999), 海老原論「国家公務員倫理法の概要について」地方公務員月報436号77頁(1999), 山田英雄「『国家公務員倫理法』で『倫理』が確立されるか」季刊現代警察26巻3号22頁(2000), 「国家公務員倫理法の趣旨の徹底のために—研修面での取組」人事院月報53巻3号13頁(2000), 阿久澤徹「公務員倫理問題への新アプローチ」立命大政策科学20巻2号1頁(2013), 小川元「国家公務員倫理法—立法までの経緯を振り返って—平成26年度公務員倫理に関する講演会」人事院月報788号13頁(2015)など参照.
- 182) 水野清「水野清の新省庁点検(16)—公務員制度改革の表と裏—人事院が官僚を硬直化させている」時評44巻5号80頁, 84頁(2002)は, これを公務員バッシングのためにかえって

- 人事院の権限が拡大してしまったと批判する。
- 183) 阿久澤前掲註 180) 論文 1 頁。トランスベアレンシー・インターナショナルの腐敗認識指数 (CPI) は 2011 年で 8.0 となり、対象 183 カ国中 14 位となり、1998 年の 25 位から順調に順位を上げている。同論文 1-2 頁参照。関連して、秋吉淳一郎「公務に対する国民の信頼の確保に向けて」人事院月報 898 号 17 頁 (2024) も参照。
- 184) 真淵前掲註 7) 書 288 頁参照。古くは、イギリスの公務員制度を分析したドナルド・キングスレーの 1944 年の主張による。
- 185) 奥山明良「公務における男女共同参画について」人事院月報 712 号 10 頁 (2008) など参照。
- 186) 古川貞二郎「公務員をめぐる環境と公務員のあり方」人事院月報 712 号 5 頁 (2008)。
- 187) 小澤治文「『霞が関』の安全病」人事院月報 712 号 3 頁 (2008)。
- 188) 水野前掲註 133) 論文 85 頁。
- 189) 坂川和俊「公務に何が求められているのか」人事院月報 712 号 13 頁 (2008)。
- 190) 川本裕子「公務員制度改革は尻すぼみか—『内閣人事局』見送りに懸念—政治主導の改革は正念場に」週刊東洋経済 6180 号 102 頁 (2008)。
- 191) 前掲註 12) 特集 21 頁。ビスマルクは、「悪い法律と良い官吏をもって統治することは可能であるが、悪い官吏ではどんなに良い法律があっても統治できない」と言ったそうである。アンドレアス・シュルツ「シュルツ局長常任代理による発表」人事院月報 738 号 3 頁 (2011) より。また、水野前掲註 182) 論文 80 頁は、「近年の官僚の能力、とりわけ企画立案能力の低下には目に余るものがある」と手厳しい。
- 192) 稲継前掲註 166) 論文 167 頁など。
- 193) 同上 165 頁など参照。
- 194) 曾我謙悟「『安倍一強』のデータ分析 内閣人事局は何を変えたのか」中央公論 132 巻 6 号 50 頁 (2018)。
- 195) 原田前掲註 65) 論文 81 頁。
- 196) 前掲註 61) 特集 35 頁参照。
- 197) 水野前掲註 182) 論文 82 頁。
- 198) 加藤前掲註 6) 論文 58-68 頁など参照。
- 199) 原田前掲註 65) 論文 81 頁。
- 200) 同上 80 頁。
- 201) 同上 82 頁。君塚前掲註 5) 文献 114 頁が指摘するように、「財務担当は強く、ルールの解釈を握っている者も強い」し、その組織「主たる仕事」の担当者 (国で言えば外交・防衛)、何よりも「人事権を握っている人が強い」のである。本稿の執筆の 2024 年 9 月は、パワハラ問題で県議会から不信任決議を突きつけられた斎藤元彦兵庫県知事の進退が注目を浴びていたのであるが、斎藤は総務省出身の元官僚である。その後、知事選挙で斎藤は再選される。公職選挙法の選挙運動規制が時代錯誤の過大規制であるこの隙を突き、規制を免れた SNS における「怪文書」的情報の流布がファッション的危険を帯びていないか、立憲主義を崩壊させる危険はないか、その敵が皇族や世襲の首相、そして元エリート官僚の知事ではなく市長や地方議会議員、地方公務員や公立学校教員など「ちょっと自分たちより地位の高い連中」に向けられがちになっていることなどを、相当厳重に見張る必要がある。その意味では、君塚正臣「憲法保障システムとしての選挙制度考・補論—『改憲』対『護憲』のイデオロギー対決の終焉—但し、議員定数不均衡が消え去れば」横浜法学 33 巻 2 号 1 頁, 6 頁 (2025) で示したように、自民党右派が小選挙区部分を活用して過剰議席を得ての「改憲」の動きは終わったとしても、何もかもをぶっ壊したくなった「中の中の反乱」が「下からの民主主義」と称して立憲主義を破壊する危険は——先進国共通のことであり、典型的にはワイマール憲法下で発生したことなのであるが——寧ろこれからこそ警戒すべき事象である。
- 202) 岩岬修「公務員制度改革の筋道の回復」人事院月報 712 号 12 頁 (2008)。
- 203) 以上、稲継前掲註 166) 論文 166 頁など参照。
- 204) 事務総局企画法制課前掲註 17) 文献 45 頁、前掲註 12) 特集 16 頁など参照。
- 205) 宇賀前掲註 10) 書 372 頁など参照。
- 206) 同上 351 頁など参照。関連して、2001 年には外交官試験が廃止され、外交官志望者は総合職試験受験を求められるようになっていく。真淵前掲註 7) 書 279 頁など参照。
- 207) 前掲註 57) 文献 40 頁。
- 208) 高橋前掲註 58) 論文 78 頁。
- 209) 稲継前掲註 166) 論文 166 頁など。
- 210) 「内閣人事局を潰せ—総務・財務官僚の『奸計』—公務員制度改革を阻む奴ら—麻生政権の混乱に乗じて改革の骨抜きを企む霞が関の陰謀とスーパーキャリア構想」Themis 18 巻 1 号 44 頁 (2009) 参照。
- 211) 前掲註 61) 特集 34 頁参照。
- 212) 以上、前掲註 12) 特集 17 頁など参照。
- 213) 「国家公務員法改正案をめぐって—内閣人事局への移管問題をみる (3)」2575 号 2 頁 (2013) など参照。
- 214) 事務総局企画法制課前掲註 17) 文献 46 頁など参照。
- 215) 「国家公務員法改正案をめぐって—改正の経過と基本法の規定 (1)」週刊行政評価 2572 号 2 頁 (2013) など参照。
- 216) 「国家公務員法改正案をめぐって—幹部職員

- の降任規定は機能するか(完)』週刊行政評価 2576号2頁, 4頁(2013)は、「船頭多くして船は迷わないか」と批判している。
- 217) この際には、原口一博総務相が幹部の特例降任要件の実効性や次官ポストの存続などに異を唱え、閣議決定までに再調整を要していた。今泉勝「幹部職員の弾力人事が可能に一内閣人事局で一元管理」地方行政10127号2頁(2010)。
- 218) 櫻井敏雄「国家公務員制度改革と労働基本権—労働基本権の付与と人事院の機能移管」立法と調査312号3頁, 7頁図(2011), 前掲註215) 文献4-5頁など参照。
- 219) 今泉前掲註217) 論文3頁。
- 220) 宇賀前掲註10) 書148頁など参照。
- 221) 労働側は、労組の認証制度に反対した。根本到「人事院を廃止し、新たな人事行政機関を創設」季刊自治と分権45号23頁, 29頁(2011)など参照。
- 222) 出雲前掲註145) 論文2頁。
- 223) 「人事院が総理に意見の申出—内閣人事局発足直前に(上)」週刊行政評価2598号2頁, 3頁(2014)など参照。
- 224) 前掲註216) 文献3頁など参照。
- 225) 水野前掲註133) 論文83頁は、中島人事院総裁は国会で「公正中立な第三者が人事制度の企画立案と運営を行うべきだ」とする「露骨なネガティブ・キャンペーンを張っ」と言う。
- 226) 「国家公務員法改正案をめぐって—内閣人事局への移管問題をみる(3)」週刊行政評価2575号2頁(2013)参照。
- 227) 同上3頁参照。
- 228) 以上, 前掲註12) 特集17-19頁など参照。
- 229) 「国家公務員制度改革についての意見—2011・4・19人事院(事企法189)」労働法律旬報1755号70頁(2011)。
- 230) 内容については、井田敦彦「内閣人事局をめぐる経緯と論点」レファレンス63巻10号125頁(2013)など参照。
- 231) 前掲註57) 文献40頁。
- 232) 同上41頁。
- 233) 前掲註223) 文献3頁より。
- 234) 出雲前掲註145) 論文14頁。
- 235) 同上2-3頁同旨。
- 236) 同上4頁。
- 237) 曾我前掲註194) 論文52頁。
- 238) 宇賀前掲註10) 書389頁など参照。
- 239) 曾我前掲註194) 論文50頁。
- 240) 原田久「検証 国家公務員制度改革 内閣人事局, 設置すれども変化なし—改革すべきは、政治のありかたと官を取り巻く慣行そのもの」時評56巻5号70頁, 71頁(2014)。
- 241) 前掲註223) 文献2-3頁より。
- 242) 「早くも『内閣人事局』に批判が安倍政権が『審議官人事に介入』の衝撃—内閣人事局長から法制局長官, 財務次官, 女性次官登用まで官邸が仕切り始めた!」Themis 23巻6号14頁(2014)など参照。
- 243) 小松公生「霞が関を私物化し, 政治を私した安倍・菅政権(下)—官僚を『政権の奉仕者』へと変質させた内閣人事局批判」前衛1001号70頁, 73頁(2021)など。
- 244) 飯塚盛康=晴山一穂「対談 国家公務員を私物化し腐敗する安倍政権—加計・森友奉仕の官僚つくる内閣人事局」Kokko 24号5頁(2017)など参照。
- 245) 小松公生「霞が関を私物化し, 政治を私した安倍・菅政権(上)—官僚を『政権の奉仕者』へと変質させた内閣人事局批判」前衛999号51頁, 55頁(2021)より。
- 246) 前掲註242) 文献14頁など参照。
- 247) 小松前掲註245) 論文56-57頁より。
- 248) 晴山前掲註161) 論文16頁。
- 249) 同上14頁。
- 250) 「国家公務員法改正案をめぐって—内閣人事局は機能するか(2)」週刊行政評価2573号2頁, 3-4頁(2013)より。
- 251) 前掲註250) 文献4頁より。
- 252) 晴山前掲註161) 論文15-16頁など参照。
- 253) 原田前掲註240) 論文72頁。
- 254) 小松公生「霞が関を私物化し, 政治を私した安倍・菅政権(中)—官僚を『政権の奉仕者』へと変質させた内閣人事局批判」前衛1000号94頁, 98-99頁(2021)など参照。
- 255) 晴山前掲註161) 論文16頁など参照。
- 256) 小松前掲註254) 論文107-108頁など参照。
- 257) 曾我前掲註194) 論文50頁。
- 258) 同上51頁。
- 259) 同上57頁図3参照。
- 260) 同上59頁。既に, 20世紀末の行政改革に当たり, 毛利透「内閣と行政各部の連結のあり方」公法研究62号80頁, 87頁以下(2000)は, 大臣・副大臣・政務官という複数の政治家の指揮に事務次官が対応することは困難であることを指摘している。
- 261) 稲継前掲註166) 論文168-169頁。
- 262) 小松前掲註245) 論文52頁図1・2など参照。
- 263) 水野前掲註182) 論文81頁。
- 264) 曾我前掲註194) 論文53頁図1参照。
- 265) 竹村=藤井前掲註29) 文献3頁[竹村健一]。
- 266) 溝上憲文「人事院の諮問会議が強い危機感とともに今後の公務員人事管理のあり方を提言」賃金事情2896号6頁(2024)参照。
- 267) 蠟山ほか前掲註4) 文献14頁[蠟山政道]。
- 268) 稲継前掲註166) 論文167頁など。

- 269) 蠟山ほか前掲註4) 文献18頁 [松井一郎].
- 270) 同上15頁 [蠟山政道].
- 271) 川本前掲註190) 文献102頁.
- 272) 小松前掲註245) 論文53頁より引用.
- 273) 「人事院が総理に意見の申出—内閣人事局発足直前に(下)」週刊行政評価2599号2頁, 4頁(2014).
- 274) 谷公士「創立記念日に思う」人事院月報712号2頁(2008).
- 275) 以上, 齋竜太郎「人事院勧告の影響について」人事院月報—公務員関係情報誌76巻1号32頁, 32頁以下(2023)参照.
- 276) 前田麦穂「教員採用における『選考』規定の定義と解釈の成立に関する研究—戦後初期の教育公務員特例法と人事院規則8-12の成立順に着目して」教育制度学研究24号82頁(2017)参照.
- 277) 詳細は, 熊本信夫「自衛隊員の不服申立制度(1-3・完)」北海学園大学法学研究27巻2号1頁(1991), 3号1頁, 28巻1号37頁(1992)参照.
- 278) 以上, 熊本信夫「防衛人事審議会と自衛隊員の不服申立」北海学園大学法学研究39巻3号35頁, 36頁(2003)参照.
- 279) 同上42頁など参照.
- 280) 同上47-48頁参照.
- 281) 同上48-50頁参照.
- 282) 同上45頁.
- 283) 同上52頁.
- 284) 同上同頁.
- 285) 坂本前掲註66) 論文27頁. これに対して, アメリカでは1989年時点で, 地方レベルでは改廃の方向に向かっているという. 同論文41頁.
- 286) 加藤前掲註6) 論文51-52頁.
- 287) この際, 地方制度が, 首長も議員も直接選挙で選ばれ, そうした「分立主義」と執行機関の多元主義がある点には注意せねばなるまい. 和田英夫『行政委員会と行政争訟制度』38頁(弘文堂, 1985).
- 288) 宇賀前掲註10) 書378頁Column.
- 289) 地方自治総合研究所『人事委員会・公平委員会の諸問題』10頁(地方自治総合研究所, 1979)など参照. 本書の書評に, 早田幸政「書評」月刊自治研21巻11号103頁(1979)がある.
- 290) 櫻田誉「公平委員会制度をめぐる諸問題」關西大學法學論集16巻4=5=6号75頁, 99-101頁(1967)など参照.
- 291) 志村静男「地方公平委員会当面の課題」人事行政2巻11号21頁(1951). 1969年からの10年間の状況について, 地方自治総合研究所前掲註289) 書11頁表参照.
- 292) 不破勝敏夫「公平委員会制度の問題点」山口経済学雑誌20巻1=2号79頁, 81頁(1970).
- 293) 和田前掲註287) 書41頁.
- 294) 田中庸夫「東京都人事委員会」判例タイムズ728号26頁(1990). 因みに, 東京交通会館とえば, 昔は数少なかったパスポートの発行所と回転する展望レストランを思い出す. そして, 怪しい海外のお土産を売る店が多く, 今にして思えば, 小さな「政官業」癒着の姿だったのかもしれない.
- 295) <https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/tosei/soshikijoho/soshiki/saiyou.html> (2024年9月12日閲覧)
- 296) 和田前掲註287) 書42頁.
- 297) [https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/01soumu/archives/0702t\\_jinji01.htm](https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/01soumu/archives/0702t_jinji01.htm) (2024年9月21日閲覧)
- 298) 詳細は, 南條友之「公平委員会の事務で押さえておくべき点とは?(下)」自治実務セミナー725号46頁, 50-51頁(2022)など参照.
- 299) 不破勝前掲註292) 論文80頁など参照.
- 300) 田中前掲註294) 論文26-27頁など参照.
- 301) 南條友之「公平委員会の事務で押さえておくべき点とは?(上)」自治実務セミナー723号44頁, 46-47頁(2022)など参照.
- 302) 南條前掲註298) 論文46頁など参照.
- 303) 南條前掲註301) 論文45頁など参照.
- 304) 田中前掲註294) 論文27頁.
- 305) 同上同頁別表1・2.
- 306) 同上30頁.
- 307) 地方自治総合研究所前掲註289) 書4頁以下など参照.
- 308) 藤原前掲註135) 論文9-10頁など参照.
- 309) 地方自治総合研究所前掲註289) 書18頁.
- 310) 同上2頁参照. 分断ということについては, 松井朗「人事院勧告の具体的な問題点・その政治的意義について」労働経済旬報555号16頁, 26頁(1963)も指摘していた.
- 311) 櫻田前掲註290) 論95-96頁.
- 312) 榊原勝美「ドライバー報告書と人事委員会および公平委員会」自治研究41巻11号97頁(1965)参照. 特に, 同報告は, 地方公務員の団結権の保護について比較的明確でない規定が存在していると指摘している. 同論文103頁.
- 313) 石見隆三「人事委員会における公平審理をめぐる問題」地方自治256号2頁(1969)参照.
- 314) 櫻田前掲註290) 論77頁.
- 315) 同上77-78頁.
- 316) 漣藤寿「公平委員会に求められる新たな役割—国家公務員の人事評価に伴う人事院の決定を参考にして」地方公務員月報623号119頁, 120頁(2015)など参照.
- 317) 宇賀前掲註10) 書379頁.
- 318) 加藤前掲註6) 論文70頁.

- 319) 不破勝前掲註 292) 論文 82-83 頁.  
 320) 同上 84 頁.  
 321) 筆者の記憶にあるのは、1970年代頃に関西地区のいわゆる革新自治体の公務員の基本給与額が国家公務員のそれと比しても高い、ラスパイス指数(学歴や経験年数の差による影響を補正したもの)が高いという問題であった。  
 322) 小池裕昭「時の話題 人事委員会の機能の發揮に向けて」地方公務員月報 543号 18頁, 19-20頁(2008)など参照。こうした極端なデフレに起因する怒りは、インフレ時代には人事院勧告などで最後に給与が上がるのにデフレになると真っ先に下げさせられるという意味で公務員や国立大学教員らに生じていたが、何よりも、併せて裁判官の給与を下げるのが憲法で保障された減俸の禁止に抵触するののかという問題にまで波及した。他方、民間には、民間の給与が上がらないのに人事院勧告ばかりが昇給の勧告だとの批判もあった。竹村=藤井前掲註 29) 文献 1頁 [竹村健一] 参照。  
 323) 戸谷雅治「地方公務員の給与決定過程における人事委員会及び公平委員会のあり方」北大年報公共政策学 11号 199頁, 199-200頁(2017)など参照。  
 324) 湯浅孝康「地方自治体における『働き方改革』とアカウンタビリティ—人事委員会の役割と権限強化」同志社政策科学研究 21巻 1号 49頁(2019) 参照。  
 325) 稲継前掲註 166) 論文 168 頁。  
 326) 原田前掲註 240) 論文 73 頁。  
 327) 今泉前掲註 217) 論文 4 頁参照。  
 328) 古川前掲註 162) 文献 50 頁。  
 329) 同上 51 頁。  
 330) 同上 50 頁。  
 331) この点については、君塚正臣『司法権・憲法訴訟論下』166頁以下(2018, 法律文化社),

同『続 司法権・憲法訴訟論』108頁注 369の2つの表(2023, 法律文化社)など参照。

332) 山田幸男「行政委員会の独立性について」公法研究 1号 46頁(1949)。

333) 君塚正臣「憲法・統治機構論的国税不服審判所論—それは準司法機関にすべきか—海難審判・特許無効審判との対比の中で」横浜法学 32巻 1号 271頁(2023) 参照。

## 付 記

本稿は、平成30年度-令和6年度日本学術振興会科学研究費基盤研究(C)一般「憲法訴訟論の適正手続・身体的自由への発展・展開」(課題番号18K01243)による研究成果の一部である。本稿では、原則として敬称は略させて頂いた。

## 付記 2

本稿校正中の2024年12月18日、筆者の学部ゼミ・大学院の同門の後輩である福島力洋関西大学准教授が急逝された。筆者の複数の編著において、分担執筆筆頭のような役割を果たしてこられた。2025年4月刊行予定の『高校から大学への憲法』[第2版補訂版](法律文化社)がその最後になってしまったようである。表に立つことは少なかったが、様々な場面で大切な助言をくれるよき後輩であった。そして、インターネット法学・情報法学の大成が望まれていたところであった。こうした後輩研究者の逝去は3人目である。謹んでご冥福を祈る。そして、これが最後であって欲しい。

[きみづか まさおみ 横浜国立大学大学院国際社会科学研究院教授]