

「全体の奉仕者」と人事行政の中立公正性

～中央人事行政機関に関する学説・政府答弁等～

行政監視委員会調査室 あらい たつお
荒井 達夫

内閣人事局の設置による幹部公務員の一元管理は、国家公務員制度改革における重要施策の一つであるが、その実施のために人事院を事後チェックだけの機関にするという議論がなされている。この議論における最大の問題は、人事行政の中立公正性の確保と中央人事行政機関の創設が憲法の要請であることの認識が希薄な点にある。以下、問題の論点について述べるとともに、学説、政府答弁、附帯決議等を紹介することにしたい。

1. 「全体の奉仕者」と人事行政の中立公正性

我が国の国家公務員は、議院内閣制の下で内閣を支える公務員である前に、「全体の奉仕者」として国民主権と法の下での平等に基づく民主制国家を支える公務員である。憲法第15条第2項は、公務員を「全体の奉仕者」と規定しているが、そのためには、公務員の職務遂行が中立公正（特に政治的に）でなければならない。しかし、公務員の人事が中立公正に行われなければ、職務遂行の中立公正は確保できず、その結果、「国民に対し公務の民主的な運営を保障すること」（国家公務員法第1条第1項）は不可能となる。民主制国家の公務員制度は、このような事態に陥らないようにするため最大限の配慮が必要である。

公務員の仕事（公務）は法律の執行であり、民主制国家における公務員の法律執行は、何人に対しても平等に行わなければならない（法の下での平等）。これは政治的には中立ということであり、職務遂行における最重要事項といえる。ところが、政治の圧力による情実人事が蔓延すれば、時の政治権力者の都合や好みだけを配慮した法執行がなされることになる。警察・教育・福祉その他あらゆる行政の現場において、一部の国民に対する優遇と差別が行われることになり、当然、法の下での平等は確保されない。また、公務の職場では、言論表現の自由が失われ、現行制度で問題となっている政治的行為の制限どころか、特定の政党の意向に沿った政治的行為の強制さえ行われるおそれがあり、思想信条の自由の侵害が起きる。特定の政党の意向に沿わない思想信条の者は、採用しない。昇進させない。降格させる。免職する。このような状況では到底、政治的に中立な職務遂行はあり得ないのである。

2. 中央人事行政機関に関する学説

人事行政の中立公正性と中央人事行政機関の在り方は、民主制国家における法執行の平等に直結する重大問題であり、憲法問題として検討されるべきことは明らかである。とこ

るが、今日議論は専門家の間でも極めて不活発であり、肝心の人事院による説明も不十分で、到底理解しやすいものとはいえない。どれも古いものであるが、問題の本質的な指摘がなされている文献があったので、その一部を引用して紹介することにしたい。

(1) 蟬山政道「公務員制度の本質」人事行政 1954年9月号

半世紀以上前に書かれた論文であるが、民主制国家における公務員制度について述べたもので、現代にもそのまま通用する内容と思われる。

- ・「国民主権と公務員制度との関係こそ、公務員制度の最も本質的な根本的な問題である。新憲法の定める如く、主権の存するところが日本国民であって、旧憲法の場合の如く天皇にあるのではないという国民主権の制度を確立することによって、天皇の官吏であった旧官吏制度は根本的に改められたのである。」(前掲5頁)
- ・「国民主権と公務員制度との関係において、人事行政上最も重大な改革は、中央人事行政機関の設置である。」(同6頁)
- ・「公務員制度に対する国民主権の関係から、論理的必然的に各省各庁に対する中央人事行政機関が必要となるのである。」(同6頁)
- ・「人事に関する中央行政機関に高度の独立性を賦与することは、政党内閣によるスロイルズを防止するのみならず、過去の官僚制度に逆転することを予防する上に絶対に必要なのである。これは民主的な公務員制度の本質から来る原則である。」(同9頁)

(2) 佐藤達夫「人事院創立15周年にあたって」人事院月報 1963年12月号

日本国憲法の制定に深く関わった元法制官僚であり、第3代人事院総裁として「国家公務員制度」(学陽書房)という著書も残している。

- ・「昭和22年新憲法の実施とともに、公務員は“天皇の官吏”から“全体の奉仕者”となり、その結果、公務員制度についても根本的的改革が行なわれました。かくして、同年国家公務員法があらたに制定施行され、中央人事機関として臨時人事委員会が発足したのでありますが、その後まもなく、昭和23年に法律の全面的改正が行なわれ、同年12月人事院が設置されたわけであります。」
- ・「いうまでもなく、国家公務員法のねらいは、一般職公務員の任免その他の人事に関し情実その他いっさいの不純な影響力を排除しつつ、公務員に適材をえらび、公務員をして安んじてその職務に精励させ、もって国民に対し、公務の民主的かつ能率的な運営を保障することにあります。その中軸として設けられたのが人事院であります。」
- ・「近年では、人事院といえば、給与の勧告だけが脚光をあび、他の機能については一般からあまり認識されていないように感ぜられますが、結局それは、往年のアメリカにおいて、あるいは日本でも一時みられたような、政権更替にともなう公務員の大量罷免や、政党的縁故による露骨な獵官というようなものが見られないからだといえましょう。もちろん、これについては関係者の自粛と良識によるところが大きいといえますが、それにしても、やはり国家公務員法がつねににらみをきかせ、人事院が健在することによって、逸脱を未然に防いでいるという効果も否定できないと思います。」

3. 中央人事行政機関に関する政府答弁

公務員の人事を中立公正に行うためには、まず公務員制度が特定の政治勢力の影響を受けないようにする必要があり、公務員制度の中核を司る中立的第三者機関の存在が不可欠となる。この点、単なる事後チェックだけでは人事行政の中立公正性は確保できないことに注意すべきである。公務員制度とそれを司る機関が中立公正を軽視する内容に創られてしまえば、事後チェックではどうにもならないからである。例えば、国家公務員採用試験の合格者数を実際の採用者数の数倍に設定して、採用は任命権者の完全な自由裁量とする場合、政治の圧力による情実人事が発生するおそれは極めて大きい。他の任用・分限・懲戒等の問題についても同様にいえる。また、十分な権限を有する中立的第三者機関がなければ、逆に人事の不公正は政治の圧力によらなければ是正できないという問題も起きるはずである。したがって、中央人事行政機関である人事院がどのような権限と独立性を持つべきか、は単なる立法政策の問題ではなく、憲法問題というべきである。また、人事院の存在意義は公務員の労働基本権制約の代償機能だけにあるのではないことも、明らかである。国会審議においては、このような趣旨の政府答弁が繰り返し行われてきている。

第 164 回国会参議院行政改革に関する特別委員会会議録第 9 号（平 18. 5. 18）

内閣法制局長官（阪田雅裕君）

「憲法 15 条第 2 項は、『すべて公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない。』と規定しておるわけでございますけれども、このことを担保するためには公務員に係る人事行政の公正が確保されることが肝要でございます。そのための具体的な制度上の仕組みとして、内閣の所轄の下に独立性の高い中立的第三者機関として人事院が設けられていると。言い換えますと、人事院には公務員についての労働基本権制約の代償機能という面もございますけれども、その点を別にいたしますと、その所管する人事行政を通じて、公務員が不偏不党、中立公正の立場でかつ能率的に公務を遂行することを確保するという、そういう役割が期待されているものと理解しております。」

内閣官房長官（安倍晋三君）

「憲法第 15 条は公務員が国民全体の奉仕者であることを定めておりますことから、公務員人事管理の中立公正性の確保は極めて重要であります。人事院は独立性の高い中立第三者機関としてそのための役割を担っているものと承知をしております。公務員制度改革においてもこうした役割を確保することは引き続き重要であるというふうに認識をいたしております。」

第 169 回国会参議院内閣委員会会議録第 18 号（平 20. 6. 3）

内閣法制局長官（宮崎礼壹君）

「憲法第 15 条はその第 2 項におきまして、『すべて公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない。』と定めております。このことを担保するためには、人事行政の公正というものが確保されることが必要でございます。現行国家公務員法におきましては、

このための具体的な立法政策として、内閣の所轄の下に独立性の高い中立的第三者機関として人事院の制度が採用されていると、かように存じております。」

4. 中央人事行政機関の権限の在り方

内閣人事局の設置による幹部公務員の一元管理は、公務員の人事に対する政治的統制を強化する意味を持っているため、憲法の「全体の奉仕者」の観点からは人事行政の中立公正性を確保することの重要性が一段と高まることになる。しかし、内閣人事局の設置に際し、人事院を事後チェックだけの機関とする場合、人事行政の中立公正性を組織的・制度的に確保することができず、公務員制度の中核部分（採用試験制度や研修の企画立案・実施、任用・分限・懲戒の基準設定等）が特定の政治勢力の影響を受け、情実人事が蔓延するおそれがある。「公務員制度改革に係る『工程表』」に関し、人事院は反対の意見を表明しているが、以上述べた意味においてその懸念は理解できる。

第 171 回国会参議院総務委員会会議録第 3 号（平 21. 2. 12）

人事院総裁（谷公士君）

「憲法第 15 条の規定の趣旨を実現いたします制度は、その制度上の仕組みは現在の人事院制度に限られるというものではないとは思いますが、しかし、御指摘の工程表に掲げられておりますように、国家公務員の任用、採用試験、研修の企画立案の機能を内閣人事・行政管理局に移管をいたしまして、人事院の役割を事後チェック等の機能にとどめるといこととなりますと、この中立公正性の確保のために人事院に担わせることとされております重要な機能が果たせなくなるのではないかということを強く懸念をいたしておりまして、この点につきましては、引き続き御理解を得るべく努力してまいりたいと考えております。」

なお、私は、本府省局長などの政治と密接な関わりを持たざるを得ない職については、政治任用の特別職として人事院勧告の対象から外し、それ以外の職については、現在と同様に一般職として人事院勧告の対象とすることが妥当ではないかと考えている。政治主導により幹部公務員の一元管理を内閣が行いつつ、憲法の要請である人事行政の中立公正性を確保することができるからである。また、参議院内閣委員会における国家公務員制度改革基本法案の採決の際の附帯決議（平成 20 年 6 月 5 日）の趣旨にも合致すると思われる。

国家公務員制度改革基本法案に対する附帯決議（抄）（平 20. 6. 5 参議院内閣委員会）

5、内閣の一元的人事管理機能の強化のための内閣官房への他の行政機関の機能の移管に当たっては、その機能を実効的に発揮させるよう十分に配慮すること。その際、人事院が人事行政に関し担ってきた役割を念頭に置き、人事行政の中立公正性の確保に努めなければならないこと。