

# 日・英・米人事行政機関の生存戦略 －「名声による自律性」か「敵を作らぬ中立性」か－

嶋田 博子

## Comparison of Survival Strategies of Civil Service Commissions in Japan, U.K. and U.S. : 'Autonomy by Reputation' or 'Neutrality by Avoiding Conflicts' ?

Hiroko SHIMADA Logie

### Abstract

Independent Civil Service Commissions were originally established to insulate the civil service from party politics, but their actual function differs across countries and periods. The National Personnel Authority in Japan was modeled on the U.S. CSC under the Occupation, but conflicted with ministries where the German-style merit system had been firmly established. After a series of demands for its abolition, the NPA managed to survive under the National Civil Service Law revised of 1965 by concentrating on pay recommendations without exercising other legal functions. Facing the civil service reform towards political initiatives in the 2000s, however, it claimed its original role of precluding political influence. Since this claim was severely criticized by public opinion as exceeding the limit of the civil service, the NPA reconfirmed its devotion to pay. The absence of objective standards for personnel allocation thus has endured.

This strategy corresponds with that of 'neutrality by avoiding political conflicts' (Huber), differs from that of the U.K. CSC, 'autonomy by reputation' (Carpenter) or that of the U.S. CSC/OPM, 'discretion granted for fulfilling its role' (Gailmard & Patty).

### 1. はじめに

人事行政は政党政治の弊害が早くから認識されていた分野であり、英国、米国で19世紀後

半に通常の省庁とは違う独立組織形態（人事委員会）が導入されたのに続き、戦後の日本でも米国に倣った人事院が設立された<sup>1</sup>。これら独立人事行政機関は、トップに政治家を戴く通常の行政組織の枠外に位置付けられ、行政全体の適切な人事管理を支える役割を担ってきた。一方、20世紀後半から公務に対する政治的統制の強化が世界的潮流となる中、これら機関は政治主導下にふさわしい形への再編成を求められた。

こうした流れの中、日本では2014年の国家公務員法改正・内閣人事局創設以降も人事院の主要機能が決定的に変更されることなく存続している<sup>2</sup>。これは、英国 Civil Service Commission が1991年に事務局機能を伴う行政組織としてはいったん終了し<sup>3</sup>（Chapman 2004）、米国 Civil Service Commission が1978年に独任庁の Office of Personnel Management（OPM）等に再編されたのとは対照的である<sup>4</sup>。

同じ人事行政という分野で、独立性を付与されてきたこれら三組織の進路を分けたものは何であったか。特に、創設から数十年以上高い評価が定着していた英米両国の CSC と違い、人事院は創設以来、占領下の外来物として政府側からの廃止・解体論が絶えなかったことに照らせば、その存続には英米と異なる理由があったはずである。

本稿においては、「政党政治との衝突を内包する人事行政機関が選択した生存戦略」という観点から人事院の70年間を俯瞰する。さらに、英米 CSC との比較を踏まえ、人事院の生存戦略の合理性を分析するとともに、戦略の今後を考察する。

## 2. 官庁の主体性理論と人事機関に関する先行研究

議会制民主主義国家においては、職業公務員は選挙による審判を経た政党政治に服することが基本である。行政国家の進展により官庁が国民生活に与える影響が質量ともに増大する中、政党政治と官僚・官庁との実際の関係がこの民主制理念と整合的であるかについては様々な研究が行われてきた。

米国における官僚制理論に目を向けると、1980年代には Principal-Agent 論の立場から政治目標達成のために官僚の逸脱・怠惰をいかに防ぐかが焦点だったが、1990年代頃から官僚の向上意欲や人材の質、政治的目標の現実性等の見落としが気づかれ始める。政治統制を無条件に肯定する PA 論を批判する歴史的制度論も表れ、国民と政党政治とのズレを補う官僚制や官庁の理性的機能、とりわけ猟官による腐敗や非効率性が資格任用制をもたらした経緯が分析される（Johnson & Libecap 1994, Theriault 2003）。2000年代に入ると、政党政治の統制外で公益を体现する官庁の主体性を肯定的にとらえる研究も増える（Prendergast 2003, Spence 2003, Maskin & Tirole 2004, Meier & O'Toole 2006, Huber 2007, Stasavage 2007, Stephenson 2008, Carpenter 2010, Carpenter & Krause 2012 等<sup>5</sup>）。これらの研究は、「民意」を政党政治と一体とみなす単純な PA 論から離れ、真の Principal たる個々の国民の利益と代表政治には乖離があるため、官僚への政治的統制が直ちに国民全体の利益向上を意味しないことを明らかにする。

これら近年の理論から、民主制下であっても官庁・官僚が政党政治の統制外で主体的に行動

することが正当化される場合として3つの方向が見いだせる。

#### **a. 名声による自律性**

省庁の政策が、国民の利益に資するものという名声（レピュテーション）を広く獲得している場合。主な論者がD. カーペンターであり、省庁側の政策に正統性があると国民が認めている場合には、官僚への統制は政治的損として避けられるとする（Carpenter 2010）。個人的利得ではなく名声を求める官僚が、事態の不確実性に備えつつ特定団体への肩入れを回避する主体的行動で国民から支援を得て、そうした評判を中堅幹部の実務的手腕や有能な人材確保によりさらに強化していった例として、20世紀の食品医薬局（同）、19世紀末の農務省や郵政省（Carpenter 2001）等が示される。カーペンターは、こうした名声確立を通じて政治に官僚への統制回避を選択させる省庁側の戦略を「自律性（autonomy）の形成」と呼ぶ。

#### **b. 敵を作らない中立性**

省庁への十分な支援が望めない状況の下で、政治的反対が大きな勢力を形成しないよう入念に計算した執行方針を徹底する場合。主な論者がG. ヒューバーであり、企業への立入り監査と罰則という敵対を招きやすい業務において企業規模と危険性に基づく定型化で現場担当者を圧力から守り、労災防止の実績を挙げた労働安全衛生局を「戦略的な中立性（neutrality）」の例とする<sup>6</sup>（Huber 2007）。政治的制約下では法的権限だけでは執行できないが、最初の政策選択と部内統制によって一定程度動ける環境を作れるとする<sup>7</sup>。

#### **c. 役割のために付与される裁量**

官僚の専門能力発揮の阻害がもたらす政治的損失を避けるため、政策裁量が付与される場合。この立場の研究者は多く、代表的論者としてS. ゲイルマードとJ. パティが挙げられる（Gailmard & Patty 2007, Gailmard 2009）。上記abが統制外に出る官僚・官庁側の主体性を想定するのに対し、このcでは政治側が目的達成のために官僚・官庁に自由度を付与するとみる点に違いがある。

前述のとおり、人事行政は、政策立案も含めてあえて独立性を持った行政機関に所管させる制度が選択されてきた特徴を持つ<sup>8</sup>。とすれば、これら機関の生存は、上記いずれかの観点から説明できる可能性がある<sup>9</sup>。

こうした切り口からの先行研究として、2014年改正前時点の人事院に関する原田久の研究がある<sup>10</sup>。原田は、「精密で柔軟な人事院勧告の継続が給与決定における論理的説明能力の高さという人事院の組織レピュテーションを醸成し、結果として人事院の度重なる『延命』をもたらした」と、カーペンターのいう上記a「名声による自律性」で説明する（原田 2013）。さらに、「コア機能である人事院勧告」と並んで人事院には人事行政の中立確保機能もあるとして、双方の機能の存続を給与勧告の「レピュテーション」に求めているが<sup>11</sup>、ここで3つの謎が残る。

①政治主導に向けた平成期の改革においては、民主党政権下の2011年法案を除き、給与勧告制度の存続は事実上所与とされ<sup>12</sup>、機能移管をめぐる主戦場は級別定数の移管と試験・研修の企画立案であった。なぜ給与勧告の存在が焦点となった他の機能の保全にまでつながったのか、その結びつきが説明されていない。

②英CSC・米CSCは採用における情実遮断の目的で設置され、給与には前者は一切関与せず、後者でも所管に加わったのは1910年代前後からである。日本でも1947年には給与決定は団体交渉に委ねる前提で人事委員会（のち人事院）が設置された。独立人事委員会創設の「核」ではなかったはずの給与業務が、組織全体の存続につながる重さを持つに至った変化の経緯が明らかでない。

③人事院は給与勧告も含めて組織知名度が低い上<sup>13</sup>、2009年前後の世論や社説では「役所の矩を超えた抵抗勢力」と批判されており、社会一般での広範な「レピュテーション」の裏付けはない。

これらを踏まえ、本稿は、「給与勧告が延命をもたらした」という点では原田と同じ見解を取りつつ、人事院の生存はaでもcでもなくb（敵を作らない中立性）の組織戦略によるものという仮説に立って検証を行う。国家公務員法に規定された全理念の実現はあえて断念し、給与業務に集中することによって消極的是認を獲得したという見立てであり、鍵を握るのが職階制を代替した「給与による人事管理統制」の説明の変遷である。

以下、人事院の歴史を振り返って上記仮説の妥当性をみた後、英米CSCの取ってきた戦略と比較する。結論を先取りすれば、英CSCの戦略はaの自律性に、米CSC（のちOPM）の戦略はcの裁量付与に、それぞれ近い。

### 3. 人事院の生存戦略

#### 3.1. 昭和期

##### 3.1.1. 創設の経緯と理念

国家公務員法と人事院が占領下の落とし子であり、顧問団団長として来日した米国カナダCSC連合会長ブレイン・フーヴァーが生みの親だったことはよく知られる。この時期の米国ではCSCの最盛期で、当初の情実任用防止の役割を超えて各省調整など人事行政全般に大きな役割を果たすようになっていた。

内閣法制局幹部として憲法に続き国家公務員法制定にも大きな役割を果たした佐藤達夫（後の第3代人事院総裁）は、フーヴァー案を受け取った1947年を回想し、「憲法立案の際、マッカーサー草案を受けとったときのことを思い出しながら面倒なことになったと思ったのだが、フーバー案の内容には、アメリカ国内でさえまだ実現されていないような野心的な条項が多く」「彼に押し切られた形で政府案ができあがった<sup>14</sup>」と、国内で望まれぬ出生を述べる。

実際、占領終了を控えた1951年のリッジウェイ声明後、8月には政令諮問委員会答申で早くも人事院廃止論が打ち出され、1965年の国家公務員法（以下「国公法」）改正によって総理府

人事局創設と一部機能移管で決着するまでの間、9次にわたり廃止・解体法案が提出されては廃案となった<sup>15</sup>。法案作成に携わった政府関係者の多くが、解体は機能内容よりも人事院への反感にあったと証言する。例えば、1951年の上記答申では「人事制度は科学的人事行政の名のもとに現在きわめて複雑となっており、かえって能率の発揮を妨げているのみならず、内閣から独立した人事院の具体的人事への介入によって人事行政の責任の帰属を不明瞭ならしめている」との理由から「人事院はこれを廃し、総理府に人事局を置くこと。人事局はこれを各省の人事行政の連絡調整機関とし、調査・勧告および不利益処分等の判定にあたらしめるため、人事局に審議機関を附置すること。行政の実施は内閣および各省において行なうこと」とされ、1952年に最初の廃止法案が提出されている<sup>16</sup>。

反感を招いた理由としては、現職幹部に対するS-1試験の実施と、職階制導入の試みの二点が挙げられるのが常である。藤井貞夫事務総長（1963-67）も「人事院は、占領政策の申し子の最たるものと受け取られ…時あるごとに改革のやり玉にあげられてきた。とくに高級公務員の試験と職階制の試案とは、体験として実感として各省庁に根強く消しがたい人事院に対する不信と不満感を植えつけた。数次の行政機構改革案でも人事院の改廃が論議されないことはなかった。人事院は…長期間、孤立無援の断崖に立たされていた<sup>17</sup>」とする。まず、この2つの出来事をみていきたい。

### 3.1.2. 「敵」の形成（1） 一高文採用幹部に対するS-1試験

英米CSCが猟官の歴史を変える決定的な役割を果たしたのは対照的に、日本においては、官僚制発足の初期からプロイセンに範を取った資格任用制・公開競争試験による採用が定着していた。内閣に置かれた法制局が行う高等文官採用試験は高い権威を持ち<sup>18</sup>、政党政治の定着につれて幹部に自由任用が濫用された時期があったとはいえ、猟官制が大きな問題だったとの認識は戦後の政官界に薄かった<sup>19</sup>。このため、「公正な採用には政治からの独立性が確保された独立行政委員会が不可欠」という発想は日本側になく、これは戦後ドイツでも同様であった<sup>20</sup>。

定着していた資格任用制と、猟官是正を旗印とした米国型国公法との齟齬が決定的対立となったのが1950年1月に実施されたS-1（Supervisor 第1回）試験である<sup>21</sup>。国公法附則9条は「事務次官、局長、次長、課長および課長補佐その他これに準ずる官職で人事院の指定するものに在職する者」は「その官職に臨時的に任用されたものとみなし」、人事院が「必要な試験を実施しなければならない」と規定していた。佐藤朝生初代事務総長は「現職者に一大センセーションを起こした」「試験内示の際、某省の人事主任官が私に…『あなたは畳の上では死ねないよ』といわれた」と回想する<sup>22</sup>。また、任用部長を務めた宮地健次郎は「最初に国家公務員法を読んだときは、これは高級公務員に対するパージであろうとうわさをした…。…GHQ当局者からみた…官界学閥には、目に余るものがあつたようである」「この試験が公務員諸氏に与える影響のどぎつさに当惑した私は、いくぶんでもこれを和らげるためにGHQに対してあらゆる消極的抵抗を試みた」として、本省課長級以上への対象限定、欠席者への追試験、

合格者名簿からの「辞退」調査、GHQに無断の名簿失効公布等を挙げている<sup>23</sup>。

新法の適用下で旧法令に基づく任用を正当化するには手続を要するとはいえ、高等文官試験を経た天皇の官吏だった幹部官僚が筆記試験を受けさせられ、どれだけの屈辱を感じたかは想像に難くない。強い怨嗟・憤懣の淵源となったとの証言が多く、人事院は、GHQの圧力下とはいえ国公法の規定を強行した代償を長年にわたって払うこととなる。

### 3.1.3. 「敵」の形成 (2) 一職階制導入の試み

もう一つの怨嗟の淵源である職階制の導入は、もともとは大蔵省が戦後給与体系の基礎として期待をかけたもので、日本側がGHQに求めたのもそのための専門家派遣であった。

確立していた任用体系とは対照的に、戦前の給与体系は緩く、もともとは手厚かった水準も、改定が少ないまま諸手当の増設で対応する状況となっていた<sup>24</sup>。戦後当初は、予算を所管する大蔵省主計局が給与制度設計を任されて職階制を含む米国の研究を行っていたが、1946年6月、同省に新設された給与局に引き継いだ。

一方、同年秋に来日したフーヴァーらは、前述のとおり要請を大きく超えて人事院創設をはじめとする米国型の公務員制度を法案化した。さらに、フーヴァーの休暇帰国の間に、片山内閣がGHQのマーカムの協力で原案から労働基本権制約の規定を削除したことも事態を複雑化した<sup>25</sup>。1947年10月公布の国公法（昭22法120）では、団体交渉を前提としつつ、「職員の給与は、その官職の職務と責任に応じてこれをなす」という職務給原則と、職階制に適合した給与準則によることが明記された。ただ「当時の社会経済事情の下において、職務給の原則が一挙に実現できるとは期待しえなかった」ので、新給与実施本部<sup>26</sup>が「とりあえず従前の給与制度を新しい理念に基づいて整備する」ため15級制の「政府職員の給与実施に関する法律」案を作成し、同法（昭23法46）は1948年5月公布、1月1日に遡及適用された<sup>27</sup>。

しかし、団体交渉権は同年7月、ゼネスト阻止を求めるマッカーサー書簡によって停止され、そのための国公法の原案回帰に向けた改正作業と並行して、職階制に基づく給与制度の設計が新給与実施本部から臨時人事委員会（同年12月から人事院）に移された<sup>28</sup>。

職階制（Position-classification Plan）導入は、「わが国公務の民主的能率的運営の欠くべからざる基礎として任用、給与等の人事制度の適切な運営を確保すること」「猟官制度を廃止、成績主義の確立を図ろうとするところからくる要請」で、人事管理全般の基礎となることが期待されていた<sup>29</sup>。1949年3月には監督者用、職員用の職務調査票の様式が決定され、職員が自己の遂行する職務と課された責任を説明する職務記述書による調査が始まった。人事院にとっては300人もの人員を投入し、幹部3名が長期にわたって渡米調査するなど、命運をかけた大事業だった<sup>30</sup>。

しかし、「まず仕事ありき」という職務分類は、「まず身分付与」を前提とする戦前官吏制の原則とは馴染まず、個々人の所掌範囲を明確にしない日本の労働慣行とも大きな隔たりがあった。さらに、膨大な作業を担う各省側では、前述のS-1試験によって人事院に対する幹部の憤懣が頂点に達していた。1950年5月に職階制の基本原則等を抽象的に定めた職階法（昭25

法 180) が制定されたが、占領終了後の人事院に実施を強行する力はなく、2007 年の同法廃止まで職階制は未実施のままだった。また、1953 年 7 月には職階制を基礎とした給与準則（法律）が勧告されるが、「職階制そのものに対する誤解ないし批判のためもあってか、種々の異論があり」、法制化は棚上げとなった<sup>31</sup>。

第三者機関が人事行政の公正性確保の責任を担うためには、「その仕事にふさわしい採用・昇進／給与か」を判断するための客観的・横断的な基準を要する。しかし、資格任用制が既に定着していた日本で新たな任用基準の需要は乏しく、基準設定の必要が認識されたのは給与体系との関係であった<sup>32</sup>。給与準則の断念後、新給与実施法をほぼそのまま受け継いだ「一般職の職員の給与に関する法律」（昭 25 法 95）が職階制に基かないままに定着していくが、同法に規定された級別定数管理は、事実上の人事統制手段として大きな意味を持っていく。

### 3.1.4. 給与勧告の主機能化 — 「敵形成の再現」の回避

戦後の激しいインフレの中、給与確保は公務員にとっても死活問題であり、「政府の給与について一元的運用を図る組織の必要が望まれたが、当時としては、この面倒な仕事を引き受ける官庁がな」かったため大蔵省が受けた（大蔵省百年史（下）1969：197）<sup>33</sup>。その後、上述の経緯で 1948 年 12 月に国公法が改正され、人事院が給与勧告と給与制度設計双方の「面倒」を引き受けることとなった。

国公法改正に先立ち、臨時人事委員会は GHQ の指導の下、生計費や民間賃金等の統計を使ってベアを算定した。最初の給与勧告は 1948 年 11 月 9 日、「当時公務員法改正が国会審議中のため、内閣からこの勧告を延期されたいとの申し入れもあったが…これを押し切って行った<sup>34</sup>」。6307 円ベースとして知られるこの勧告は、超均衡財政下で完全実施には至らず、その後も不完全実施が続くが、毎年の勧告作業を重ねることで、官民比較と部内配分に関する人事院の技術は徐々に向上していった<sup>35</sup>。

給与勧告をめぐる政府との軋轢が多々生じ、職員団体からも激しい攻撃が続くが<sup>36</sup>、1968 年に至って佐藤達夫総裁は「人事院の業務のうち、最も世間の注目を集めるものとして給与勧告がある。…しぶしぶながらも関係者に納得してもらえるためのキメ手になる」「この官民比較の原則は、近年、イギリス、アメリカなどでも取り入れられているところであり、この点においては、日本は先進国として誇りうる」「近年人事院と職員団体との接触関係は、正常化の一途をたどりつつあり、往年のエピソードのあれこれは、もはや昔話になったとってよからう。…公正な中立機関として、また、いわゆる労働基本権の代償機関としての、人事院の誠意と努力が漸次理解されてきた賜であろう」と述べている<sup>37</sup>。1970 年には悲願の完全実施が初めて実現し、1973 年の全農林警職法事件最高裁判決によって「人事院は労働基本権制約の代償機能」という憲法上の権威付けも得る。以降の給与勧告については、1982 年からの引上げ勧告凍結・値切り、2011 年からのマイナス勧告深堀りという一時的な特例措置はあったものの、完全実施を基本とする扱いが政府内に定着していく。

第三者機関による官民比較に忠実な給与増減は、主要国に例がない。労使双方から批判を受

け続けながらも日本で定着した理由として、政府にとっては1948年夏のような労使対立の危険よりはましという判断、職員団体側にとっては、基本権制約への不満はあっても政府による人事院廃止が有利な方向に働く可能性がないという認識があったことが挙げられる。人事院勧告という仕組みが最初に選択されたことがナッシュ均衡として存続をもたらしたと言えよう<sup>38</sup>。

給与勧告が安定に向かいつつあった1965年、ようやく国公法改正（昭40法69）が実現し、政府念願の総理府人事局が創設される。この時期には「政府部内には、人事局の権限いかにかわらず、その設置そのものが団交権の復活につながるとして難色を示す向きもあらわれ」<sup>39</sup>、人事院の大半の機能に変更は加えられなかった。廃案になった9回の法案との大きな違いである。

1965年の決着には、日本国憲法と国公法制定の一翼を担った佐藤達夫第3代総裁（1962-74）の法制局官僚としての力量や政官界内の個人的名声が大きかったとされる。佐藤は政治的情実の遮断を柱とする国公法の理念を誰よりも熟知していたが、官界事情にも精通しており、戦前からの人事管理が定着している中で人事院が生き残るには、空白地域にそれなりに根を張った給与勧告に依拠するしかないという現実的判断を下した。佐藤自らが筆を執った新たな人事院の所掌に係る国公法第3条は給与勧告を冒頭に掲げており、優先順位の改変が明らかである<sup>40</sup>。職階制をはじめとする権限はほとんど残されたものの、この改正によって「公務員の労働基本権制限の代償機関としての面からの存在意義が再確認され」、最高裁判決も後押しして、人事院の再定義が完成した。当初理念にこだわらず、日本型慣行にそぐわない権限行使の封印を約したことで、政府側も事を荒立てて権限を剥奪する必要なしと判断したという決着である。

ただ、給与業務への専念に影を落としたのが、職階制不在による客観的基準の欠如という難題である。

### 3.1.5. 「給与による人事管理」の倒錯 —職階制の代替？

職階制は、公平な給与支給とともに情実任用防止・成績主義貫徹の基礎となり、第三者機関が各省人事管理の妥当性を判断する際の客観的基準となるはずであった。それが実現せず、代わって給与の各級への職務分類や昇格基準が設けられたことが、足立忠夫の批判する逆方向からの人事管理（足立1952ab）を生む。

1948年新給与実施法により、職員は「職務の級別分類の基準」により15の職務の級からなる俸給表に格付けられ、級別の最低資格要件ともいべき級別資格基準表が細則で定められる。同表は「各職員の職務の種類と実態に応じてその適正な処遇を図るということを主眼に、必要な職種ごとにその基準を整備して再編成したという点において特徴的」とされ、1950年給与法下でも引き継がれる。また、級別定数も大蔵省下の政令401号の内容がほぼ踏襲され<sup>41</sup>、人事院が省庁ごとに官職の設置状況、新設改廃の状況その他の事情等を考慮しつつ、必要な定数の設定改訂、管理を行うこととなった。

幻に終わった給与準則の勧告と同じ1953年、上記業務を担当する給与第二課が大蔵省から



課長を迎えて発足した<sup>42</sup>。査定は結果として級ごとの数字で表されるが、実際には当該省庁における人事グループごとの配置計画を前提とした事実上の昇進管理・処遇決定であり、各省や職員団体からの頻繁な要望・意見聴取を経て、省庁間・世代間の不公平が生じないよう毎年の決定が行われた。この手続は、労使交渉に代わる職員の利益保護となると同時に、給与勧告による全体水準決定に対して職員間の具体的配分を決めるというパズルの一片を埋める役割を果たした。さらに、対外的には、職階制が果たすべき機能を（第三者機関たる）人事院の個別判断で事実上置き換えたものと説明され<sup>43</sup>、長く給与局長を務めた瀧本忠男は「(15級制を再編した) 8等級制は職階制の導入を待望しながら、現在までその受け入れの程度は非常に希薄である。しかしこの制度は給与自体の制度として動き、暫定定数の運用などにより、かえって現実に即した運用をなしえた」と自賛する。

級別定数は昇任・昇格の枠となるため人事管理も左右したが<sup>44</sup>、個々の当てはめに係る客観的拠り所がない中、査定は「職員構成の変化による世代間の大きな不公平や府省間の著しい不均衡が生じないこと等に配慮しつつ、職務・職責の内容・程度や人事管理・処遇の実情等を踏まえ」る内部均衡重視となり<sup>45</sup>、若手抜擢や機動的配置の妨げという批判も招いたほか<sup>46</sup>、事務負担への各省の不満が沈殿した<sup>47</sup>。一方、査定担当者側には「大蔵省に近い特別な仕事」「杓子定規な他課と違って各省に配慮してあげて喜ばれている」など、第三者機関たる客観性確保の責任感よりも属人的裁量を誇る意識があった<sup>48</sup>。一般には知られていないこの級別定数管理は、事実上の人事統制機能として、発足時から繰り返し返還・移管論の主戦場となる。

### 3.1.6. 権限行使の自重 一政治からの遮断機能の封印

給与業務に命運を託す戦略は、他分野では権限行使への意識的な自重として表れる。

職員の不服審査等を扱う公平局においては、戦後間もない1950年の水産庁長官の免職処分取消が第三者機関の機能発揮として注目されたが、特異な例で終わっている<sup>49</sup>。また、1965年、全医労が看護婦（当時）の夜間勤務の規制を求めた行政措置要求に対しては、職員保護の観点から夜勤は複数体制で月8日以内とするよう当局の努力を求めたいわゆる二・八判定を下し、職員団体には歓迎されたが、関係省や予算・定員当局との軋轢を招き、これも単発となっている<sup>50</sup>。

さらに、「政治的恣意の遮断」という本来目的との関係では、猟官排除を念頭に置いたはずの「政治的行為の制限」が、1948年改正により「労働運動禁止」に事実上転化したことも指摘される<sup>51</sup>。上からの政治的圧力の排除に多大な関心を払ってきた英米と異なり、日本では「政治的行為の禁止」の対象が組合運動と同視された結果、与党と幹部行政官との距離確保には関心が払われず、政権交代のない55年体制の定着もあって、明確な政治的中立性の規範が醸成されないままとなった<sup>52</sup>。

また、1948年改正で導入された各省職員への人事院の懲戒権は「人事行政の公正性の確保のため<sup>53</sup>」「任命権者が当然に行うべき懲戒処分を行わない場合などに行使されるもの」（最判昭45.10.27）とされ、政治との対峙を内包する機能だが、一度も行使の実績はない。

こうした戦略的消極路線下でも消せなかった最後の火種が再就職規制である。

### 3.1.7. 「天下り」規制のディレンマ

幹部職員の再就職は、官の特権の象徴（天下り）として世論の反発を招きやすい<sup>54</sup>。

国公法第103条2項は2007年に改正されるまでの間、職員が離職後2年間、離職前5年間に在職していた国の機関と密接な関係にある営利企業の地位に就く場合には人事院の事前承認を義務付けていた。この承認への批判は早い時期から始まり、例えば佐藤総裁は1968年、「近年、世の関心をひき、また“天下り”の名のもとにしばしば批判の対象にもなっているのは、公務員の公団・公社あるいは私企業への転出である」「私企業への転出については…人事院の審査が甘すぎると…今年の春などは新聞報道で相当手きびしい批判を受けた。この就職制限に関する規定は、昭和23年の国家公務員法の改正によって強化され…第3回国会の委員会でも…行過ぎではないかという懸念が表明され（たが、）…それが今日では、各省庁からは相変わらずきびしすぎるといふ苦情を浴びながら、世間では、人事院の審査は甘すぎるといふ批判のほうがかローズアップされるようになり」「同じ“公共の福祉”について相反する見方が出てくるのも制度としては珍しい例だが…その具体的な判断は、ケースごとの人事院の審査にまかせているわけである」としている。

双方からの不満という構造は給与勧告と似ているが、批判側は官民癒着・権限を背景とした押しつけと考えるのに対し、各省にとっては組織の新陳代謝のための計画的人事管理の一環であり、両者がほどほどに満足する解は見いだせない状態となっていった。この再就職承認は級別定数査定と並ぶ「人事院の具体的人事への介入によって人事行政の責任の帰属を不明瞭ならしめている」（1951年答申）例として残り、この二つが戦略的消極路線を脅かす平成期改革の呼び水となる。

## 3.2. 平成期

### 3.2.1. 分権化、集権化、自律化の改革ベクトル

昭和期の改革論が組織としての人事院の異質性に向けられていたのに対し、平成期の公務員制度改革では人事院からの機能移管に関し、X. 規制緩和・各省分権化、Y. 政治主導強化・集権化、Z. 自律的労使関係確立という3つのベクトルが混在した。

1990年代半ばから始まった政官関係改革の哲学はY.であったが、2001年12月公務員制度改革大綱ではX.の方向が顕著だった。「人事管理権者としての各主任大臣等の主体的な責任と権限の明確化」に向けて人事院の再就職事前承認と級別定数査定を廃止する案であり<sup>55</sup>、「第三者機関ではなく国民に対して説明責任を果たせる各省大臣が権限を行使すべき」というのが表向きの説明であった<sup>56</sup>。

しかし、再就職の大臣承認案はメディアから「実質自由化・官僚特権の拡大」と激しく批判され、2007年の国公法改正では人事院承認の廃止と同時に、大綱になかった事後行為規制が導入された<sup>57</sup>。この結果、人事当局による斡旋は禁じられたが、「本人の努力による再就職」は

残されたため、天下り根絶を望んでいた世論の批判は収まらなかった<sup>58</sup>。

また、大綱のもう一つの柱である能力等級制の導入は、給与と昇進管理の切り離しという給与制度の大転換を意図していたため、「第三者機関が関与しない仕組みとするならば団体交渉の対象とすべき」という Z. の主張を喚起し、組合から ILO への提訴も行われた。これにより政府の狙いとは裏腹に、改革に「自律的労使関係の確立」という柱も加わる。

大綱の断念後は、ベクトル X. から Y. への移行、すなわち政党政治家が名実ともに人事を統制する方向が鮮明になる。2008 年には改革プログラムを掲げる国家公務員制度改革基本法（平 20 法 68）（以下「基本法」）が与野党協議による修正を経て成立し、基本理念の冒頭に「議院内閣制の下、国家公務員がその役割を適切に果たすこと」（第 2 条 1 号）が掲げられる。同法では内閣人事局の創設、幹部人事一元管理の導入、自律的労使関係の確立など多くの目標が列挙されるが、同法の実現に向けて 2009 年に提出された国公法改正法案（いわゆる甘利法案）ではこれら目標の中にはなかった試験・研修の企画と級別定数管理の内閣人事局への移管が盛り込まれる<sup>59</sup>。列挙された目標実現のための「総務省、人事院等の機能を必要な範囲内で移管」（基本法第 11 条）が根拠とされ、追加理由としては「必要な人材の機動的配置は国民に対する説明責任を有する政治の役割」という主張が繰り返された。

なお、機能移管論争の一方で、政府が人事院に対し新たな政策設計を要請していることは注目に値する。2007 年の再チャレンジ試験、2009 年の昇任時相談窓口体験研修、2006 年の退職給付官民比較調査などがその例であり、いずれも法令上は人事院の専管ではない<sup>60</sup>。第三者機関の試験・研修や調査が拡充することは政治主導と矛盾せず、むしろ手軽に利用できるサービス機能とみなされていたことがうかがえる<sup>61</sup>。移管要求の本丸は級別定数だったのである<sup>62</sup>。

### 3.2.2. 政治への対峙と再度の孤立

次々と打ち出される改革方針に直面した人事院は、「政治的情実の遮断」という国公法の基本理念が正面から問われる深刻な事態と受け止め、独立機関としての使命に立ち戻る対応を選んだ<sup>63</sup>。この時期の総裁は、主要府省幹部出身者としての長い実体験から今後の行政への影響を危惧し<sup>64</sup>、特に 2009 年法案に対しては谷公士総裁が陣頭に立った。具体的には、人事院の機能にはまず「人事行政の公正確保」、次に「労働基本権制約の代償機能」があり、試験や研修の移管等は前者、級別定数の移管は後者が損なわれる<sup>65</sup>という二つの柱を法律論として丁寧に説明する対応であった。ただ、この結果、主張は一言で要約できないわかりにくさを帯び<sup>66</sup>、国民にとっての端的な利益の訴えとは遠いものとなる。

改革に異を唱えた人事院は政治主導への抵抗勢力として激しく叩かれる。メディアは、人事院は給与はじめ公務員の利益保護の行政機関、大臣を戴かない点で省庁より一格下と認識しており、権限に固執して改革を妨げるのは硬直性・独善性の表れ、ましてや役所が政治に異を唱えるなどんでもない越権—というのが大方の受け止め方だった<sup>67</sup>。加えてメディアの見立ては「改革の本丸は天下り根絶」であり<sup>68</sup>、法案には関連項目がないにもかかわらず、「改正反対は天下り擁護」と喧伝する構図が作られた<sup>69</sup>。霞が関の異端であった人事院が突如「官界の

守護者」に祭り上げられるが、実際には各省は人事院の規制縮小を歓迎していた。また、学界には、公務固有の役割や生の力による行政官の萎縮には関心を払わず、図式的に「政治統制の強化こそ民主制理念」と歓迎する論調が少なくなかった<sup>70</sup>。

この2009年法案は衆参ねじれの下で廃案となり、直後の総選挙で誕生した民主党政権は改正法案を二度提出するが、これらも不安定な政権運営下で同じ運命を辿る。うち2011年改革4法案には労働基本権回復と給与勧告制度廃止まで盛り込まれ、人事院の公務員庁等への再編が規定されたが、「団体交渉権を付与すれば試験や研修等も通常の省庁（公務員庁）が担えば済む<sup>71</sup>」という発想への異論はほとんど出なかったことが特筆される<sup>72</sup>。「人事院の機能は団体交渉権の代償で、人事行政の公正確保はその一部（いわば端牌）」という認識が政界やメディアに浸透していた証左である。ここに至って、政党政治との線引きを求める主張が激しい反感を買った真因を人事院も得心する。ルールブック上はラグビーであっても、長らくサッカー類似のプレイに徹してきた結果、ボールを手にする行為は反則とみなされたわけである。

さらに、改革4法案は自律的労使関係確立後の完成形の共通イメージを形成した点でも大きな意義があった。団体交渉権付与の帰着点が具体的に共有されたことで、Z.ベクトルを漠然と掲げていた政界に「人事院勧告の方がまし」「多少の妥協は必要経費」という現実論が出てきた<sup>73</sup>。級別定数査定を「第三者機関による客観性確保」ではなく「あくまでも労使交渉の代替」と説明を転換していたことが人事院を救うこととなる。

### 3.2.3. 1965年決着の再現と徹底

4回目の国公法改正案は2012年末に成立した自公政権により2013年に提出され、翌年4月に成立した（平26法22）。この過程で人事院は法案協議への正式参加を求められ、その了解を取り付けた上で法案が提出された。2009年法案との主な違いは以下の点である。

- ①**幹部一元管理** 適格性審査及び幹部候補者名簿に関する政令を定めるに当たっては、公正性確保のためあらかじめ人事院の意見を聴取する。
- ②**採用試験・研修** 採用試験の企画実施、研修の計画実施は引き続き人事院が担う。内閣総理大臣も研修を行い、各府省が行う研修の総合的企画・調整も人事院から移管する。
- ③**級別定数査定** 内閣人事局に移管するが、予算編成過程において、人事院が労使双方の意見を聴取して作成した案を内閣総理大臣に意見として提出する。内閣総理大臣はそれを十分に尊重して設定・改定を行う<sup>74</sup>。

級別定数は「組織管理であるが勤務条件の側面もある」と整理され、従来と同様、まず人事院で査定作業を行う過程を経た上で、総理への意見の申出という給与勧告に準ずる手順が新設され、事実上の内閣人事局との共管となった点に主眼がある。

この決着は、級別定数査定を給与勧告の付随物として新たにパッケージ化することで人事院を「労使から中立」な代償機能として再確認し、他分野については矩を超えない自重を前提としたもので、1965年路線の更なる徹底である。

2014年5月の内閣人事局発足に際し、人事院からは約650名の定員のうち10名が移譲され、

課が1つ削減されたが<sup>75</sup>、従来とほぼ変わらぬ業務が続けられている。その後、森友・加計問題をめぐる記録や勤労統計の扱い、幹部のセクハラ等の不祥事、各省のサービス残業、検察官の勤務延長などが関心を集め、人事院に対し野党等から国公法上の権限行使や見解が求められたが<sup>76</sup>、一貫して「各省において適切に判断されるべきこと」と対応している。

### 3.3. 小括 — 「敵形成の回避」による生存

戦前から資格任用制に基づく官僚制が確立していた日本に輸入された人事院は、「政治的情実排除」という国公法理念に沿ったS-1試験強行と職階制導入の試みにより官界で決定的に孤立する。一方、給与決定は戦後になって必要が生じた領域で、財政難の下での組合対応は「面倒」な業務であり、大蔵省にとっても一定の統制が確保できる限りこれを引き受ける機関の存在は好都合であった。団体交渉を認めない枠組みの定着に伴い、給与勧告制度は代替策よりはましという限りにおいて「しぶしぶながら」の是認を徐々に得た。ILO78号条約批准を名目とした国公法改正は、人事院を基本権制約の代償機能を担う組織と再定義することで1965年に決着し、ここでようやく再編・解体論が終焉する。最高裁判決という権威も得て、以降の公務員制度改革は、「団体交渉権付与がない限り人事院は存続」という前提で進められることとなる。

給与勧告を自らの存在意義とした人事院は、摩擦が生ずる権限行使は封印し、各省や政治との決定的な対立再燃を回避する役割転換を選ぶ。政権交代がなく、「政治的情実の遮断」という役割が具体的争点になりにくかった状況もこれを後押しした。

一方、国公法の根幹をなす職階制が断念された後は、級別定数査定が人事統制機能を代替し、給与が昇進管理を左右する倒錯が生ずる。この結果、個別人事の客観的妥当性は問わない「まず処遇ありき」の各省一任人事が定着し、政界やメディアの認識の上でも、政治的情実の遮断は「職員の利益保護」機能に埋没していく<sup>77 78 79</sup>。

この埋没ゆえに、2009年法案では人事院の主張が政治に対する唐突な越権行為として糾弾され、2011年法案の「団体交渉権を付与すれば採用試験等も内閣が担える」という整理を経て、2014年改正時には「労働基本権を制約する枠組の下では人事院が引き続き従来同様の業務を担う」という決着がもたらされる。国公法に沿った法律論が政権のみならず世論からも強い反感を買ったことで、「国民の利益を政党政治の統制外で確保する」という理念が浸透していない現実を突きつけられた人事院は代償機能への専念に回帰した。

上記戦略と比較するため、次に英米CSCに目を向ける。

## 4. 英米CSCの生存戦略

### 4.1. 英国

#### 4.1.1. 創設の経緯

Civil Service Commissionの歴史は1855年、英国で始まる。英CSCは、スポイルズ遮断の役割に徹して他業務には拡張せず、財務省との強い結びつきの下で公務内外の高い威信を保つ

たという特徴を持つ<sup>80</sup>。

もともと英国には統一的な公務は存在せず、ただ個別の省があるだけだった。一方、19世紀初頭から議会等によるパトロネージが強まるにつれ、インド庁における弊害を筆頭に、猟官の非効率性が公益に反するという見方が広がった。各省実態調査を経て1854年に出されたノースコート＝トレヴェリアン報告では、有能な人材確保のための統一試験導入、独立した信任厚い人材からなる中央試験機関創設などの必要が示された。組織設立に向けて法案も用意されたが、議会の中には反感も強かったため、勅令の形で1855年5月にCSCが創設された<sup>81</sup>。

当初はCSCが各省の個別ポストに対する個別候補者の資格を審査・認定する仕組みだったが、1855年6月に限定的に行われた競争試験が大人気となり、公開競争試験が早期に定着した<sup>82</sup>。この過程で、各省は各ポストに要する能力を示し、CSCが共通要件のあるポストを階級(class)にまとめて採用試験を行うという形で、採用・昇進基準としての職務分類が始まる。任免権はあくまでも各省にあり、CSCに強制力はなかったが、巧みな説得、奨励によって試験対象を広げた結果、初期の下院の敵意は消え、1856年には競争試験を支持する決議が出された。さらに、CSCの能力認証が年金(当時は恩給)の必須要件とされた1859年退職管理法が決定的な推進力となり、1870年勅令では全省に公開競争試験が要求され、1876年勅令で下級書記にも広がるなど、CSCの権限は確定的なものとなる。また、共通試験の実施によって省横断的な異動も可能となり、特定省ではなく公務(Civil Service)に採用されるという意識も形成された。成績の良い現役課長級職員の仕事を調べて、採用時の選考でみるべき資質や適性を考える作業も行われ、情実を排して仕事に最も適した人材を選ぶ(適所に適材)方策が追求された。

CSCは頻繁に報告書を出すとともに、腐敗を見つけ次第直ちに公開して、機会あるごとに「公益に資する公務の効率性を促進する」という自らの役割を強調した。能力実証(メリット原則)に基づく「正義、公平、中立(impartiality)」という行政文化を支える姿を示すことで、CSCは高い威信を得、多くの国で模倣されるようになる。

一方、英国では首相が第一財務卿(First Lord of the Treasury)であり、伝統的に首相機能の事務局を務める財務省が公務員制度に関する実質的な権限も有していた。CSC創設後も給与などの勤務条件の基準決定は財務省が担い<sup>83</sup>、CSCが各省ポストを採用のためのクラスに分類し<sup>84</sup>、結果として勤務条件と給与構造も統一されるという役割分担が確立した。法令上の権限を持たないCSCが各省を説得するに当たっては、委員の人脈、とりわけ財務省との密接な連携が支えとなった。

(注) CSCの所掌外である給与政策に関しては、20世紀初めから公務員連合と財務省との間で団体交渉が行われた。1919年に労使交渉の場としてホイットレー協議会が設けられ、民間賃金相場も参照されて<sup>85</sup>、まともでない場合は仲裁が行われたが争議も頻繁に生じた(前田2014:198, 206)。1996年以降は各省庁に大幅に給与決定権限が委譲され、管理職以外の一般職員については給与歳出枠の中で各省が給与制度を策定している<sup>86</sup>(村松2018:116)。

#### 4.1.2. 20世紀からの変容と一時的「終焉」

政府の役割の増大につれて人事管理への要求も高まるが、CSCは20世紀中葉までは公正な公開競争に基づく高水準の採用を担う組織として名声を誇り、1952年には日本からの訪問も受けている。しかし、1950年代に入ると、競争率低下（特に下位クラス）と公務への尊敬の衰退が目立ち、CSCは徐々に時代遅れと評されるようになる<sup>87</sup>。

1964-65年の議会特別委員会報告が「公務の採用」を取り上げたのを機に、1966年にフルトン委員会が設置された。フランスのENAを視察した委員たちは感銘を受け、同国の「高度に専門的で訓練されたエリート」と比較して英国の公務は「19世紀の産物」と考え、「主観的で非科学的な選考」に批判的になる<sup>88</sup>。1968年に出された同委員会報告には、①新設する公務省へのCSCの吸収（資格認定に関する独立性は維持）、②ファストストリーム試験の再検証、③各省への委任拡大、④大臣特別顧問の採用、⑤採用過程の迅速化など、CSCに大きく影響する提言が盛り込まれた。

同報告を受けて1968年11月、財務省の給与管理部署とCSCをまとめる形で公務省が創設された。任用に関するCSCの独立性・政治的中立性は維持されたが、委員長（首席委員）は公務省の局長級を兼ね、それまで財務省の役割であった採用政策に関する大臣への助言の役割も担うこととなった。一方、郵便が公共企業体としてCSC管轄外となったほか、採用権限の多くが各省に移管されていく。

1979年に誕生したサッチャー政権は、公務員側の利益を代弁する公務省に不信感を持ち、給与協約破棄を機に発生した長期争議への不満もあって、1981年、同省を廃止した。給与権限は財務省に戻り、CSCを含む他の機能は内閣府に移管された<sup>89</sup>。

公務省廃止後も「公正な公開競争試験による独立委員会の選考は維持する」とされていたが、1984年に政権とCSCの間で深刻な対立が生じる。ヘーゼルタイン防衛大臣が5年間の企業からの派遣による防衛調達庁トップの採用を一時的に決定したことで、CSC全委員が辞任の構えを示した。内国公務の長の奔走で「CSC委員が認可不要に賛同すれば」こうした採用も可能という形で決着したが、CSCの威信低下が表れている。この時期には、若い優秀層が公務を選ばず終身雇用に興味を持たない傾向も顕著となる。

1988年、「ビジネス方式が最も生産的」というネクストステップ報告により執行エージェンシー化が始まった。CSCも1991年勅令により政府主要機能としては廃止され、人事委員を補助する小人数の事務局と、有償で各省や人事委員に採用評価サービスを提供するエージェンシー（RAS）とに再編された。人事委員の所掌は採用数全体の5%相当の上位ポストとファストストリームに絞られたが、1995年にはファストストリームもRASに外注され、上位ポストの承認のみ残る<sup>90</sup>。人事委員の任務は特定事例の監査となり、公務外の人事管理専門家等が非常勤で務めるようになる。財務省が担っていた給与・勤務条件も各省に移譲され、課長以上（Senior Civil Service）についてのみ統一的管理規範が設けられた。事務局職員数は1949年には815人、1982年末には284人であったが、1995年にはわずか5人半となる。

政府機能としてのCSCの「終焉」について、チャップマンは、フルトン報告が引き金とな

り政府管理の企業化が幕を引いたとした上で、「公的な調査もなく大臣決定で行われ、世論の反応はほとんどなかった<sup>91</sup>」「費用比較も、公務の満足度や効率性や効果性の調査もなく、3000単位のばらばらの採用となることの帰結も考慮されていなかった」と指摘する。さらに、CSCの創設と発展は情実防止による効率性（efficiency）のためだったが、終焉にもビジネス・分権という「効率性」が持ち出された結果がエージェンシー化であり、公務の経費増、政治的影響・パトロネージの再導入の危険、公務員の縦割り意識など1855年以前への逆戻りをもたらしたとする。

改革の一環として、メジャー政権下で幹部任用の公開競争が始まったが<sup>92</sup>、これは内部育成型人事の大転換であるとともに、人事委員が直接関与する事例の増加を意味した<sup>93</sup>。また、この時期に大臣への迎合など不祥事が続発した結果、1996年に公務員規範が制定され、規範に抵触する行為を求められた公務員の訴えを人事委員が受理することも規定された<sup>94</sup>。

#### 4.1.3. 復権と法律上の礎

1997年成立の労働党政権は、首相主導を強める一方で、公務の不偏不党性を補強すべきという議会等の声に応じて公務員法制定を進めた。この過程で、CSCは従来の採用担当の役割に代わり「理念の擁護者」と再定義され<sup>95</sup>、2006年からは全幹部の採用監視を担うようになった<sup>96</sup>。2010年制定の憲法事項改革・統治法では第2条にCSCの設置が規定され、採用ルールの設定や監視等の職責と併せて組織の法的根拠を初めて得たほか、野党党首等との協議を経たCSC委員長任命の慣例が明文化されるなど<sup>97</sup>、独立性も強化され、時の政権の意向のみに左右されない位置づけが明確となった。

現在のCSCは、多様な経歴を持つ11名の委員による内閣府所轄下の非省庁型執行公共機関と位置付けられ、18名の職員を率いてメリットに基づく公正な採用基準の作成・監視、公務員規範に示された『価値』の浸透、不服審査等の業務を担っている<sup>98</sup>。特に、各省事務次官と局長（及び公務外からの部長）の任用については人事委員が選考委員会を主催して選任を承認する役割を付与され、客観的基準に基づく政治非介入原則を担保する枠組みの主翼を担っている<sup>99</sup>。

## 4.2. 米国

### 4.2.1. 創設の経緯

猟官制が建国以来の伝統だったと描かれがちな米国であるが、初期の大統領は能力・適性本位の任用をしており<sup>100</sup>、猟官・パトロネージが主流となったのは1829年就任の7代ジャクソン政権からである<sup>101</sup>。当時は業務が単純だったこともあり、「戦利品は勝者に属する」「訓練を受けた行政官は危険な官僚制となる」という人民統治論が広く受け入れられた<sup>102</sup>。

一方、議会は早い時期から客観的基準に基づく採用や給与を求め<sup>103</sup>、1853年には仕事に応じた適切な公務員給与を決めるための「書記官の分類計画と公正・不偏不党の試験」を求める法律を成立させた<sup>104</sup>。猟官の弊害が顕著になるにつれて議会の改革要求はさらに強まり、両院



節減特別委員会の1868年の報告では、英仏独中4カ国の公務員制度が詳しく分析された上で、競争試験の導入が提言されている。グラント政権下では1871年歳出法の附加条項で効率性向上のため適格者を採用する規則決定権が大統領に与えられ、内務省の一部部局では競争試験も導入されたが、この動きは短命に終わる<sup>105</sup>。

1881年、20代大統領ガーフィールドが猟官を期待した支持者に暗殺されたことで世論が沸騰し、「猟官制は公共の敵」という見方が一気に広まった。翌年、公務改革連盟の支援により「全市民に開かれた競争試験による採用」「政治的考慮のない最適応募者の選考」などを規定した米国公務員法（ペンドルトン法<sup>106</sup>）が提出され、1883年に成立した。特定グループの利害追求とは異なる大衆運動の画期的産物として、「政治を腐敗させたシステムに対する全市民の道徳的・理想主義的反乱」と評される<sup>107</sup>。同年、大統領が上院の助言と同意を得て3名の人事委員を任命し<sup>108</sup>、CSCが発足した。

当初、同法の適用範囲は連邦政府職員の10.5%だったが徐々に拡大し、1901年成立のT. ルーズヴェルト政権下で<sup>109</sup>競争職の数は23.5万に達し、メリットシステム適用が過半数（63.9%）を占めた。1906年には州・市の人事委員による米国カナダCSC会議が招集されて恒久組織となった<sup>110</sup>。1939年にはハッチ法が制定され、連邦政府職員への政治的行為の強要等が刑罰をもって禁止された<sup>111</sup>。

ルール適用過程では各省との対立もあった。1940年、戦争省が戦争努力を理由にCSCを迂回した迅速な採用を意図した際には、CSC委員が議会に訴え、同省は要求を撤回した。

#### 4.2.2. 職階制・給与への機能拡大

当初のCSCの役割は英国と同様、試験採用を通じた公務の効率性向上であったが、1920年に定年や年金を規定する退職法が制定されたことで入口と出口に責任を持つこととなり<sup>112</sup>、その間を埋める形で所掌範囲が広がっていった。CSCが目指す「科学的人事管理」の柱となったのが職務分類・職階制である。

前述の通り、適切な給与決定に向けた分類計画は早期からの議会の求めであったが、1923年、CSCや関係機関からの長年の要望に応じた分類法（Classification Act）が制定され、職責と責任に応じてポストを5つの職（専門科学職、補助専門職、書記・行政・財務職、監視職および事務機械職）に分類し、それぞれに同一幅の給与を割り当てることが定められた<sup>113</sup>。給与統一のため始まった官職分類ではあるが、猟官制を排した成績主義原則の一環と位置づけられ、徐々に任用その他の人事管理にも広がっていく<sup>114</sup>。1945年のCSC年次報告書では、メリットシステムの保護のみならず各省人事管理を調整する中央人事行政機関としての役割、人材の効率的活用、職階制の地方出先への適用拡大、退職管理拡大、内部管理改善などの方向が謳われており、こうしたCSCの理想像が日本の人事院創設に投影されたことがうかがえる。

1949年改正分類法により5分類は一般職とその他の2区分に簡素化され、地方機関にも拡大された上で、最上位3等級を除く官職分類の権限が各省に委任された。しかし、各省は職務分類作業の負担やCSCの管理・監査に強い不満を示し、厳格な等級特定の緩和等が行われた後

も止まなかった<sup>115</sup>。

給与水準に関しては、1962年連邦給与改革法によって「同じ困難度と責任の民間に概ね匹敵する給与」という民間準拠原則が確立され<sup>116</sup>、毎年、労働統計局が一般職に対応する民間給与を全国調査、その結果を受けて大統領の給与エージェントたる CSC 委員長及び予算局長が組合と協議、その上で大統領に翌年の給与引上げ率を勧告、大統領が法令案を議会に送付するという流れが決まった。同時に給与交渉を認めないことも明確化され<sup>117</sup>、CSC 委員長が議長となる労使協議会が創設されて各省の労使関係政策を監視することとなった。ただ、同法下でも大統領が求める給与が法律化されない状態が続いたため、1970年連邦給与均衡法によって大統領令で新給与表を作成する権限が付与され<sup>118</sup>、両院いずれかが拒否しない限り発行するとして毎年の法改正を不要とした<sup>119</sup>。

CSC は人事行政全般に所掌を広げる一方、1949年から翌年にかけて職務分類、採用等の監査機能を創設し、不服審査委員会を設置した上で、各省に人事計画マニュアルを示して試験等の委任を進めた<sup>120</sup>。こうした分権化により、CSC は徐々に基準・調査・監査・助言という「人事管理に関する執政部の右腕」の色彩を強めていく<sup>121</sup>。

分権化はニクソン政権下でさらに進んだが、1973年の CSC の監査によって4省庁で政治的推薦者の優遇などメリットシステムの深刻な侵害が発覚し、ホワイトハウスが政治任命者に渡したマニュアルによる組織的政治化の動きが明らかになった。CSC は関与した幹部職員4名の免職、4名の停職を要求する異例の措置に出たが、これら8名と所属省庁が行政裁判所に訴えた結果、措置は取り下げられた。さらに「CSC 側は不正を知りながら黙認してきた」という告発もあり、これが CSC の組織解体の遠因となったとの評価もある<sup>122</sup>。

この頃、CSC は広範な任務を担う政府中央人事管理機関に成長し、組織理念たる採用メリット原則も「国民サービスのための非党派的献身」に拡大解釈されていた。このため、多様な業務間の相反が生じ、大統領支援側に立つのか、職員保護を貫くのかが問われるようになる<sup>123</sup>。

ウォーターゲート事件を受けた1974年、上院特別委員会の要請で国家行政アカデミー(NAPA<sup>124</sup>)に設置された委員団は、CSC 等に生涯職への政治的考慮排除の確保を求めるとともに、「政治任用者の採用・配置も十分に調査されるべき」として、政治任用を含む審査会の設置、メリットシステムへの政治的介入の規制と生涯職を管理保護する中央機関、監視・調査・準司法機能を持つ機関の分離創設等を求める報告を行った。

#### 4.2.3. OPM への再編と解体論

1977年成立のカーター政権は官僚制再編を掲げ、各省管理者を過剰な規制から解放して大統領への説明責任や応答性を高めるとして1978年公務員改革法を実現させた。同法によって CSC は96年間の委員会としての歴史を終えて独立機関である Office of Personnel Management (人事管理庁)に再編され<sup>125</sup>、トップは CSC 委員長が横滑りした。OPM はメリットシステムの規則周知、各省人事管理支援、人事計画の評価や指導等を担当する「大統領の首席人事管理顧問」という位置づけとなり、これと相反する機能は切り離されて、政治介入から

の保護や不服申立審判を行うメリットシステム保護委員会（MSPB）、紛争解決担当の連邦労使関係院（FLRA）が創設された<sup>126</sup>。なお、同法で創設された上級管理職（SES）は、メリットシステム下にあっても政権交代時には他ポスト・他省庁に動かすことができ、このリスクと引換えに高い威信と報酬の付与が目指されたが、議会が給与引上げに応じず、人材が確保できない問題が続いている。

また、部内均衡のための統一を謳いながら官民の給与不均衡の解消に役立たない職階制に対する各省の不満は一層高まり<sup>127</sup>、1977年には海軍省が細かい職務記述を要しない給与大きくり化で適用除外を獲得した。煩瑣な手続への不満に加え、1990年代の各省人事部署の縮小によって分類基準適用の知見も失われたため<sup>128</sup>、OPMは手順をインターネットで公開し、初心者にもわかりやすく説明する試みを行ったが、1989年以降、連邦航空局等も適用除外を勝ち取るなど、制約を逃れる動きが顕在化している<sup>129</sup>。

OPMは約5400人の大所帯となったが、トランプ政権は政府職員の個人情報流出や採用候補者の経歴調査の非効率等を理由に、OPMを解体して行政管理予算局や一般調達庁、国防省等に機能を分割する方針を打ち出し、2019年5月には法案化した<sup>130</sup>。しかし、同年末に成立した2020年国防授權法で前述のNAPAが1年かけてOPMの課題を調査研究した上でOPMが議会に意見提出することとされ、解体は停止されている<sup>131</sup>。

## 5. 3 各国における戦略の比較

### 5.1. 英米 CSC の異同

獵官制の弊害を是正すべきという社会的合意に基づいて創設され、資格任用制の導入の役割を担った点で英米 CSC は一致している。その後、20世紀半ばから公務に対する政治的応答性や機動性への要求が強まるにつれて、各省への採用分権化が進むとともに組織形態が見直された流れも共通する。

他方、役割の変遷には明確な違いが見られる。英 CSC は各省を説得しつつ採用・昇進における情実排除の業務に特化し、いったんは解体に直面しながら、幹部ポストの選考の公正性確保や公務員規範の浸透等に新たな存在意義を認められた。それに対し、米 CSC は法的権限に基づき給与など人事行政全般に所掌を広げるとともに、各省人事管理に関する大統領の助言者として応答性を高めていき、独任制の大規模組織 OPM に衣替えしている。

### 5.2. 英 CSC : 名声による自律性

英 CSC は、職員の選考や配置に関する決定にはどこからも指示を受けない独立性が確保された組織として他国の範となった。その特徴は、財務省との連携を通じて各省と協動的に調整を進め、短期間で獵官制を一掃した点にある。さらに、「党派の政府ではなく君主に忠誠を捧げる一つの公務」という行政官の一体感・固有の職業意識の体現にも寄与した。他方、こうした意識は、社会が期待する「公正・公開」の中身の変化への鈍感さや世論への無関心ともなった。

乖離の結果、NPM 改革という「政治思想」が席卷した 1991 年、法的根拠がなかったこともあり、十分な議論や費用対効果の検証を欠いたまま委員だけを残して実質的に終焉を迎える。

他方、過度の外注や分権化により不祥事が増える中、統一的公務や行政官の公益意識を担ってきた CSC の価値が再認識され、開放型に移行した幹部人事の公正性や公務員規範の徹底を確保するという政治主導下ならではの役割が求められるようになった。2010 年からは法律上の根拠も得て、多様な経歴の委員と小規模事務局という形態で再出発している。幹部人事への関与を望んだ政府との対立時には、超党派の下院特別委員会が CSC の訴えを支持するなど<sup>132</sup>、「長期的公益に資する存在」という名声が獲得されている。給与政策には関与しなかったため、「客観条件に照らし最適人材を任用して公務の質を確保する」「そのために政党政治の介入を遮断する」というシンプルな論理が一般にもわかりやすかった。

このように国民や議会に有益性が支持され、公務の質確保のために政党政治に対峙する機能を果たしている英 CSC は、カーペンターのいう「名声に基づく自律性」の典型例とみることができる。早期から事務局に有能な人材を惹きつけてきた点でも、彼の挙げる自律性確保の要件に合致する。

### 5.3. 米 CSC/OPM：応答性による所掌拡大と裁量保障

米 CSC は資格任用制の適用範囲を徐々に広げる一方、給与も含めた人事管理全体における各省調整機能を果たすようになり、公務全体の応答性を求める大統領を支えた。1978 年には大統領の助言役という立場を鮮明にした独任制の OPM に衣替えし、職員側のメリットシステム擁護の機能は委員会形式の MSPB 等に切り離される。

この応答性重視路線は、さらなる効率を求めて OPM の機能を一般の行政組織に分割するトランプ政権の方針に逢着するが、議会によって第三者専門機関たる NAPA の客観的検証に委ねるという歯止めがかけられた。人事行政機関の独立性が統治機構に内在する牽制力に支えられていることの表れである。

米 CSC/OPM の組織戦略は、英 CSC のような名声による自律性ではなく、特に OPM となつてからは執政部の方針に応答する一般の行政機関に近づく。一方で、あくまでも独立機関として、任用や給与における情実遮断・メリット原則の各省への徹底を自らの使命と謳う<sup>133</sup>。この意味で、ゲイルマードらのいう「役割発揮のために付与された裁量」に近い。こうした独立性を支える要素としては、上述の議会からの牽制のほか、各省への統制の客観性を担保する職階制という二つがあろう。一方で、政治的制約下で適切な給与水準の確保ができず、人材の質が損なわれている点がこの戦略の限界である。

## 5.4. 英米 CSC と比較した人事院の特徴

### 5.4.1. 資格任用制の先在

資格任用制の導入役を担った英米 CSC と異なり、日本では政府（法制局）が社会的威信のある採用試験を既に行っており、特段の不正もなかったため、第三者機関の需要は乏しかった。

占領終了後は、開放型が規定された国公法とは裏腹に、人事院も各省ニーズに応じて高等文官試験型の部内育成が可能となるよう試験再編を進めている。

併せて、55年体制下で政権交代のない状態が続いたこと、禁じられる「政治的行為」が事実上「労働運動」と同視されたことも、「政治的情実の遮断」という独立委員会固有の役割への社会的無関心をもたらした。

#### 5.4.2. 部外者としての拙劣

東大法学部出身者が席卷する官界へのフーヴェアの不信から、設立当初の総裁・人事官はアウトサイダーが選ばれた結果、常識さえ知っていれば防げたはずの不手際が多々指摘されている。内輪の人脈、特に財務省との絆を基に協調的な説得を進めた英 CSC とは対照的である。人事院もその後、政官界の人脈豊富な総裁が就任した時期には対外的発信力が増している。

#### 5.4.3. 任官型慣行による職階制の放逐

英国に始まり米国で発展した職階制は、個々の職務の内容をあらかじめ詳細に記述し、それを任用や給与の目的に応じて分類する仕組みで、「人治」に代わる客観的人事のツールであった。こうしたポスト本位の考え方は、欧州大陸型の任官補職（仕事より先に官僚群として経済的保障を伴う身分を付与する）とは対照をなす。

ドイツ型任官制が定着していた日本では、個々の配置よりも人事グループごとの安定した処遇が重視され、個別ポストの職務記述と分類で情実排除を図る職階制の発想とは水と油だった。米国で「科学的人事管理」に向けて職階制への過大な期待があった1940年代に人事院が創設されたのも不運であった<sup>134</sup>。ただ、第三者機関が各省人事の情実不在を監視する仕組みには何らかの客観的基準が不可欠であり、職階制の導入失敗は人事院の致命的な弱みとなった<sup>135</sup>。

#### 5.4.4. 主業務の置換 — 給与による人事管理

戦後の給与業務はいわば無法地帯であり、人事院は労多くして功少ないこの分野に集中することで活路を見出した。憲法で保障された基本的人権の代償機能との最高裁のお墨付きも得て団体交渉との二者択一という構造を作り出したことは、給与に関与しない英 CSC、団体交渉制約に憲法上の問題がない米 CSC/OPM との決定的違いである。

ただ、給与制度の詳細まで所掌する仕組みは強みとも弱みともなった。部内配分まで精緻に決める権限は、給与が民間に劣後する構造に悩む米 CSC/OPM に比して大きな利点である<sup>136</sup>。一方、級別定数管理を通じた個別の給与決定、ひいては昇進への関与は、職階制なき中、「第三者機関が何を根拠に各省の人事配置にまで口出しするのか」という反発と常に隣り合せだった。級別定数査定を給与勧告に準ずる形で再整理した2014年以降、代償機能の一環としての説明力は高まったが、「職階制に代わる第三者機関の統制」という建前を完全に放棄したことで、客観的人事基準不在という構造的欠陥が顕在化した。

#### 5.4.5. 政治からの遮断機能の埋没

政治的情実遮断を使命とする英米 CSC と異なり、日本での第三者機関の存在意義は「労使からの中立による給与決定・処遇確保」と解され、本来的使命はそこに埋没した。こうした埋没が半世紀近く続いた後になって本来の役割を主張した人事院は、公務員制度改革への抵抗勢力と扱われ、「企業でも社長が決めるのだから各省人事も総理の仕事」という素朴な「常識」を疑わない財界やメディアからも越権行為と批判される。

ただ、団体交渉権の付与はしないという前提に立った 2014 年改正ではこの埋没が幸いし、本丸の級別定数移管が決着したことで、試験や研修等については処遇確保に付随する機能とみなされて残された。幹部人事の公正確保のために復活した英 CSC、処遇確保機能の方が埋没し続ける米 OPM との違いは一層鮮明となった。

## 6. むすび

人事院はドイツ型資格任用制が確立していた官界に、異質な米国型職階制の理念を背負って送り込まれた。占領終了で抛り所を失う中、政官界を知り尽くした佐藤達夫総裁が選んだのは「積極的な支持はないが代替策よりはまし」な給与勧告への専念であった。政治的恣意に対峙する使命を担った英米 CSC とは袂を分かち、国公法上の権限の多くを封印して政官界との対立を回避し、官民均衡による給与処遇確保を優先する途である。実務に精通したトップが長く在任する傾向も方針徹底を促進した。政治的統制が焦点となった平成期公務員制度改革に際しては本来の使命に立ち返ろうと試みたが、実績の乏しさと客観的基準の不在ゆえに世論から組織防衛と糾弾されて、代償機能への専念に回帰する。

こうした戦略は、英 CSC の名声による自律性、米 CSC/OPM の議会からの牽制に支えられた裁量の確保とは明らかに異なる。生の力関係を見極めて権限行使を自重し、様式化した業務に傾注するもので、ヒューバーの「有力な敵を形成しない中立性」に近い。ルールブックの記述と、実際にその通りのゲームができるかは別なのである。

別の戦略による成功の見込みはあったのか。どれほど孤立しても、国民の利益のためにと理念を訴え続け、例えば給与を通じた昇進管理の蓄積を活かして情実排除の基準化を担うと提案したならば、広く共感が得られたか。あるいは分をわきまえ、政治の求める改革案をそのまま受け入れて機能を手放したならば、英 CSC のように社会的要請によって再び浮上したか。

人事行政は国民を直接の対象者とせず、公益との関係も目に見えにくい。しかし、英米では、猟官制による行政の腐敗・非効率を体験したことが「政党政治では体现できない価値がある」という国民の認識をもたらし、Civil Service Commission はその名のとおり、「公務」そのものを支える組織として認知されてきた。対照的に、日本における人事行政機関の展開は、「非政治的機関に公益を託す」という期待が国民間に薄かったことを反映する。今後、自律性戦略が実現するとすれば、蟬山が 70 年前に述べたように、時の多数派の力に対抗し得るだけの強力な支援の獲得が前提となろう<sup>137</sup>。

注

- <sup>1</sup> 1947年に人事委員会として創設され、1948年改正で人事院となる。
- <sup>2</sup> 級別定数機能は2014年改正で内閣人事局に移管された上で事実上の共管となった。後述。
- <sup>3</sup> その後、英国CSCは、憲法上の根拠を持つ行政機関として復活し、各省幹部の人事選考等に重要な役割を果たしている。
- <sup>4</sup> Civil Service Commissionは通常「人事委員会」と訳されるが、直訳すれば「公務委員会」であり、英国のCivil Service Departmentになると「公務省」と訳されている。以下、Civil Service CommissionはCSCと表記する。日本の場合、1947年国公法制定時に両院委員会の段階で人事院は「人事委員会」に修正されたが、その英訳はNational Personnel Commissionである（岡田1997:327）。
- <sup>5</sup> これら概要と出典は嶋田2020c参照。
- <sup>6</sup> 本来の意味の中立性とは違う（Huber2007:26）。
- <sup>7</sup> ヒューバーは「カーペンターとも両立不能ではないが、自説は官庁の力に関するより一般的な議論」とする（同:236）。
- <sup>8</sup> 他方、独仏には人事行政を独立機関が担う仕組みはなく、官吏群自体に強力な自律性と身分的保障が付与されている（嶋田2020a）。
- <sup>9</sup> 他方、人事行政は、国民の利害への関わりが直接にはみえない点で、同じく独立委員会制度が戦後導入された警察や教育、カーペンターやヒューバーの挙げる医薬品安全や労働安全等の分野と違いがある。
- <sup>10</sup> 河合晃一は2014年まで公務員制度改革が実現しなかった理由につき、上記原田の議論を「レピュテーション仮説」、改革側の専門性の欠如を指摘する西村美香や牧原出の議論を「専門性仮説」と整理した上で、河合自身は、2014年法案の成立理由を与党の両院多数獲得という政治状況の変化に求める「安定多数仮説」に立つ（河合2020）。
- <sup>11</sup> 原田も、後者については「組織レピュテーションをもってしても政治部門による主張に常に有効に反駁できるとは限らないことをあわせて指摘し」ており、「公正中立性の確保の領域における不安定性」に言及する（原田2013）。
- <sup>12</sup> 改革項目上は「自律的労使関係の確立」が掲げられていたが、自公政権の意欲は薄かった。後述。なお、幹部人事一元管理は既存の所管機関がなかったため機能移管とは別論点。
- <sup>13</sup> 岡田2014:279。また、民間給与実態調査を依頼する電話で「人事院」と名乗っても企業には理解されにくい（嶋田2020:17）。
- <sup>14</sup> 人事院20年史。以下、本節の引用は特に断らない限り20年史の記述による。浅井清初代総裁は、1948年改正の際にフォーヴァーが「人事院を議院内閣制のもとで、イデオロギーを異にする野党の激しく対立する国会へ押し出し」「両院に常任委員会としての『人事委員会』を設置」する「冒険」をしたとし、米国型の三権分立による牽制を通じた保護を期待したフォーヴァーの浅慮を嘆く。
- <sup>15</sup> 1952、54、56年に続き、ILO87号条約批准を理由として60年から6回の法案提出があったがいずれも廃案になり、改正は65年に初めて成立した。
- <sup>16</sup> これに対し、嶋山政道は「人事院の如き行政機構は、政府又は内閣が国会か或は世論かというが如き政治諸力の何れかに強力な支持がなければ存在しえないことは明かである」「日本の世論は…積極的な支持はしておらない」「これは…米国式の人事制度のもつ合理性や科学性が、日本人の文化意識や社会的気風には合わないものがあるから」としつつ、改革案はそれと「当然の因果連環はない」「能率化を名として旧官僚制度の復活」と批判する（嶋山1952）。
- <sup>17</sup> 内務省出身の藤井（その後第4代総裁（1974-84））は、当時の人事院を「職員構成は、各省庁に比してきわめて特異である。技術関係…、民間経歴を持った人が多い…が…ポストは限られ…他省庁に比較し

て昇進の速度も著しく遅い」「けだるい沈滞が立ち込めていた」と評する一方、「佐藤人事院総裁とは以心伝心、阿吽の呼吸がぴったりと合った」「佐藤総裁の八面六臂の活躍によって、人事院は分割されることなく…より純化された形で安定の座につくこととなった」と、内務官僚であった佐藤・藤井の熟練が人事院の定着に寄与したことを示唆する。

<sup>18</sup> 1893年には制度が確立していた。

<sup>19</sup> 丸尾毅公平局長（1950-51）は「明治の官吏制以来日本の公務員制度は任免とともに政治からの中立を伝統的に確保し維持してきた。戦後現在に至るまで政治の容喙の最も少ない領域が日本の公務員制」「自他ともに許す英国に対比しても立派な点がたくさんある」とする。他方、国会では、社会党議員らが戦前の幹部官僚と政治との節操を欠く繋がりを批判している（嶋田 2020a:47-49）。

<sup>20</sup> 西側占領下のドイツでは、独立した人事院（Personalamt）の設立を含む米国型公務員制度の導入が強権的に指示された（1949年軍政府指令15号）が、基本法第33条5項に「伝統的職業官吏の諸原則の考慮」が規定されたこともあって、西ドイツ樹立後の1952年に人事院は廃止された（安野 1994：232）。公務員制度は内務省が所管する。

<sup>21</sup> 同試験は資格認定、筆記試験、身体検査、人物考査の4種で行われ、指定官職2,621に対し延べ12,206名、実人員8,076名が申し込み、最終合格者は延べ8,489名だった。

<sup>22</sup> 一方、当時と1968年との共通点として佐藤朝生は「人事院が組合側と官側との間の中立的立場にあって、その中立性維持のため非常に苦慮」を挙げており、既に人事院の「中立性」が「政治の遮断」よりも「労使からの中立」と解されていたことがわかる。

<sup>23</sup> 民間からの採用が少なかったためGHQや民間受験者にも期待外れで、学界も試験内容を批判した（坂本 2013:1159-61）。

<sup>24</sup> 稲継 2005：4。

<sup>25</sup> 団体交渉権を認める一方で、情勢適応原則（28条1項）、職務給原則（62条）、給与法定主義原則（63条）などは労働基本権制約を前提とした規定であったにもかかわらず原案のまま残された。団体交渉を支持するESS労働課は、英国ホイットレー協議会方式を念頭に置いていたが（前田 2014:120）、勤務条件法定主義と団体交渉とは本来両立困難である（人事院 2012）。

<sup>26</sup> 内閣官房長官の下に大蔵省給与局長が置かれた。

<sup>27</sup> 西村美香は「アメリカ流の職務分類に基づいたものではなかったものの、本格的職階給制度への第一歩として、アメリカの俸給表を参考に作られたもの」とする（西村 1999:16）。一方、20年史は「しかし、その職務の級は、職務調査を行って職務内容を十分…分析、評価したうえで…体系の確立を図ることが不可能であったため、実質的には、組織の階層序列にしたがって、職名を中心とした分類体系を骨格として、職員の学歴と経験年数による、いわば年功的な序列に影響を及ぼさない範囲においてまとめあげたもの…であって、職務給制度の実施という当初の目標からはかなり後退したもの」と評する。

<sup>28</sup> 大蔵省給与局は主計局の給与課に縮小された。浅井は「行政権のにない手として…独立性を有する機関を設置するのは、その独立性を必要とする限度においてなされるのが一般の常識である。ところが人事院は…人事行政全般を運営していくように仕組みられている。…勧告する機関が、同時に実施する機関であるところからでてくる矛盾であろう」と、試験や勧告・裁定を超えて人事行政の実施権限まで与えられたことが業務運営の困難さを増したとする。

<sup>29</sup> 職階制に基づく任用については「戦前の情実や閥、あるいは外部的な圧力による任用の混乱を制止する重要な意義がある」「戦前の任命権者にかかなり大幅な自由任用を認めて…高等試験有資格者がほとんど自動的に昇進の機会を得ていたことを思えば、思想的な大転換がなされたことを意味し、情実任用等のはいる余地をなくしている」と説明される。職階制実施までの措置として、各省課長以上への昇任は人事



院の審査・承認を経ることとされたが、松村清之任用局長（1955 - 57）は「次官人事を拒否したところのあるかつての時代とちがって、そのころは…これといった問題もなかった。私の所で取り下げてもらったのは大蔵省と農林省に各1件あっただけ」と、審査の形式化を回想する。なお、上級職試験を甲・乙に分ける改正を主導した大蔵省出身の飯田良一任用局長（1958-60）は「給与等級と任用等級の分離、あるいは任用等級概念の設定ともいうべき公務員法体系上の大きな問題が土台」と解説する。

- <sup>30</sup> 職員数は1950年が最大で1324人、現在の倍以上だった。
- <sup>31</sup> 西尾隆は「職階性に代表される『能率性』の精神も、またそうした価値を体現した社会的勢力も当時の日本にはほとんど見出すことができず、いわば人事院には政治的支持と社会的基盤を欠いた中空の『權威』のみが、制度の真空中に充填されたに過ぎない」「日本社会との接触と交渉を保ち続ける他の官僚組織とは、社会への定着・制度化に関して全く重みの異なる課題を…背負わされることとなった」（西尾1988）とする。
- <sup>32</sup> 英米職階制を詳細に研究した足立忠夫は、まず任用に関する職階制を作成し、それに給与体系上の等級を一致させる、あるいは切り離すことが人事行政上も行政の専門化・民主化からも合理的とし、給与から逆方向で拡大しようとする人事院を批判する（足立1952ab）。
- <sup>33</sup> 初代大蔵省給与局長となった今井一男も、GHQから給与局の設置を命じられたが、どこの省も組合対応を忌避したため「押し付けられた」とする（稲継2005：39）。
- <sup>34</sup> 改正前は勧告権の規定がなく、67条に基づく内閣総理大臣への意見提出だったため、改正国公法施行後、改めて人事院としての給与勧告を国会と内閣に行った。
- <sup>35</sup> 西村は、1957年の15級制に代わる8等級制俸給表導入により官民均衡水準と部内均衡配分の基盤がほぼ完成され、「人事院独自の専門性の高い勧告パターンが確立することになった」とする（西村1999:27-29）。
- <sup>36</sup> Kim1970、西村1999、前田2014。
- <sup>37</sup> 第2代入江誠一郎総裁、第3代佐藤総裁とも勧告作業中に倒れ、現職のまま逝去している。
- <sup>38</sup> 前田健太郎は、政労双方に不評の人事院の給与勧告制度の存続理由として、利害関係者の積極的支持は必要ではなく、どちらのプレイヤーも現状に比べて望ましくなる形で制度改革が望めないために維持されたとする（前田2014：142）。ヒューバーも、政策は先に始めた側が有利であり、「官庁側の戦略的中立性には最初の選択ができるだけの裁量が必要」とする（Huber 2007:235-238）。
- <sup>39</sup> 他方、大蔵省所管の件費管理と並び、級別定数査定に移管は最後まで争点だった。
- <sup>40</sup> 原始国公法では「職員の職階、任免、給与、恩給その他職員に関する人事行政の総合調整に関する事項、職員の試験に関する事項……」、1948年改正で「職階、給与、重複給与、給与準則、試験、資格要件、募集……」、1965年改正で「給与その他の勤務条件の改善及び人事行政の改善に関する勧告、採用試験及び任免、給与…その他職員に関する人事行政の公正の確保及び職員の利益の保護等に関する事務」という順番となった。新設の総理府人事局は、能率、厚生、服務、各省人事管理の総合調整等を担うとされた。目的転換による組織進化につき Thelen2003：35-37。
- <sup>41</sup> 1957年給与法改正による8等級移行に伴い「等級別定数」となり、1985年改正による11級制度下で再び「級別定数」となる。
- <sup>42</sup> 現在も続く。総務省行政管理局（現在は内閣人事局）における定員査定も同様。
- <sup>43</sup> 衆・内閣委昭32.3.26 瀧本給与局長「給与法全体が予算の範囲内において行われるので…等級別定数が予算の制約を受けることは当たり前…。しかし…大蔵省と十分話し合い…それだけの定数を確保する努力を…やってき、今後もやっていく…。ただ等級別定数の範囲を決める際には…組織上のポジション…だけにとらわれ（ず）…職務と責任の段階でそれ相当の者は…定数の中に見ておく…。…完全な職階制であ

- …れば…職級明細書…でその点を明確にいたす…。しかしながら現在は…個々に人事院が判別いたす…」等。
- <sup>44</sup> 「二課の仕事が職場での序列や偉さを決め…現在の人事行政の中心の仕事」「俸給制度の企画立案と実施、具体的適用への橋渡しとなる級別定数の管理は現実の人事管理に甚大な影響をもつ。これらが相互に密接不可分の一連の体系であることをいくら力説しても、その影響力の大きさ故に過去幾度となく権限奪取の触手が伸びてきた」(元事務総長2名の部内回想)。
- <sup>45</sup> 森園他 2015: 510。職責評価の客観性より横並び確保に軸を移したことを示す例として、衆・内閣委昭和 51.10.21 藤井総裁「等級別定数は…本来的にはむろん職務の重要性なり複雑性なり困難性…を評価して決めるべきもの…。ただ…こぶ(注:特定の年齢層の職員の多さ)…があることは事実で…余り厳密な本来的なこと…では対処できないという限界があり…そういう配慮は…事実やっております」。
- <sup>46</sup> 人事院は、内部均衡重視はあくまでも各省庁側からの希望だったとする。
- <sup>47</sup> 平成期改革時には各省出身議員がこの不満を指摘した(衆・内閣委平 25.11.29 後藤祐一議員、参・内閣委平 26.4.3 上月良祐議員等)。
- <sup>48</sup> 査定担当者の部内回想。なお、元人事院職員の川村祐三は、1960年代頃に職員の8割が給与二課を希望していたとする(川村 1997:141)。
- <sup>49</sup> 「1960年にはまだ公平局の存在意義を示した事例として語り継がれていたが、そのうち、いつまでも水産庁長官判定一件だけではかえってみともないと…口にされない雰囲気になっていった」(同:172-173)。再就職の斡旋と引き換えに辞職を求めることで不平を顕在化させない各省の慣行定着の結果とも考えられる。
- <sup>50</sup> 「以来30年あまり、いまだに完全には実現をみていないといういわくつきの判定」(同:174)。
- <sup>51</sup> 「当時…政府職員の組合活動はきわめて活発で…当然に強い政治闘争の色彩を帯び、官庁の内部には特定政党の活動が顕著となり、職員は内閣の不信任を叫び、その打倒を呼号するような状態であった。したがって…国家公務員法の改正に、争議行為の禁止とうらはらの関係で政治的行為の制限の強化が織り込まれたのも…当然のなりゆきともいうべきものであった」。川崎三蔵職員局長(1952-58)は「公務員法第102条は…マッカーサー書簡を読めば…職員団体に対して課した制限とさえとりうる…。…改正前においては…スポイルズ・システムに対する予防的な禁止規定であったのが、改正後では、それ以上の大幅な禁止で…事実上当時の公務員労働組合の政治活動を禁止するものであることは明らか…。…アメリカの公務員制度の発展過程と労働運動の歴史とを背景にした日本と異なる由来があったとみるべき」とする。
- <sup>52</sup> 嶋田 2020a:30-100。
- <sup>53</sup> 森園他 2015:734。
- <sup>54</sup> 国公法には2007年改正までの間、特殊法人など非営利企業への再就職に関する制限規定はなかったが、これについても昭和40年代頃から、不要な公的法人を設置して補助金を支出しているとの批判が高まった(同:1003)。
- <sup>55</sup> 再就職に対する大臣承認制、昇任・昇格への人事院の関与を要しない能力等級制への移行のほか、各省が高く評価する人材が試験に最終合格しないとの不満から、採用制度企画立案の内閣移管、I種試験合格数の大幅増の要求等もあった。
- <sup>56</sup> 主要府省の本音がうかがえる資料として、民間からの改革事務局出向者による無署名『公務員制度放浪記』。
- <sup>57</sup> 人事院は大臣承認制には反対する一方、「民間企業に対する天下りの承認権が人事院にあるのは行政の中立公正性の確保のためだが、セクショナリズム是正のためには非営利企業も対象に追加した上で、内閣

- が一括管理すべき」（衆・予算委平 15.2.12 中島総裁）と、内閣への移管を求めた。
- <sup>58</sup> 法改正後も、有力省では OB を通じた事実上の世話が続けているとの指摘がある。
- <sup>59</sup> 一方、改革項目として同法に明記された政官接触ルールの規定、官民交流の推進、国際化対応、雇用と年金の接続、自立的労使関係の措置等は 2009 年法案に盛り込まれていない。
- <sup>60</sup> 再チャレンジは個別選考として各省、窓口体験研修は消費者庁・内閣府で、それぞれ実施することも可能だった。退職手当制度は総務省の所管で、民間調査を外注した年もある。
- <sup>61</sup> 一方、人事院が試験や研修等を行う際には政治遮断への意識がみられる。リクルート事件時の試験時期に係る圧力の拒否（嶋田 2020a:95）、行政の失敗を扱う事例研修の実施（「人事院が作った『官僚失敗ケース』の教訓『テミス』2009 年 7 月号）等。
- <sup>62</sup> この焦点化は、総務省行政管理局の定員管理と財務省の人件費機能の内閣人事局への移管の前提とされたことも一因である（嶋 2013: 181）。2014 年法案を担当した稲田朋美大臣は「人事院は戦後、労働基本権の代償措置とか、公務員の中立・公正性の確保という本来の役割を超えて強大な権限を握ってしまった。特に、級別定数＝ポストの重さであり、当然給与という公務員の重要な勤務条件と密接にかかわるものであり、各省庁が人事院にお伺いを立てる権力の源泉だから、その移管には強く反対してきた…。その対立が不幸にして頂点に達したのが…甘利明公務員制度改革担当大臣…とそれに抵抗した谷士人事院総裁…による国会やマスコミも巻き込んだ論争だった」と総括する（2014.7.11 東洋経済オンライン <https://toyokeizai.net/articles/-/42478>）。
- <sup>63</sup> 小規模組織で総裁在任も長いため、方針の細部までトップの指示を仰ぐ慣行がある。
- <sup>64</sup> 7 代中島総裁（1997-2004）は自治省公務員部長、9 代谷総裁（2006-09）は郵政次官、10 代江利川総裁（2009-12）は内閣・厚労両次官。谷総裁は内閣法制局勤務も長く、誠実な理論家として尊敬を集めていた（嶋 2013）。2012 年 4 月以降の総裁は行政官出身ではない。
- <sup>65</sup> 「職階制代替の第三者機関による客観性確保」という戦後初期の説明は放棄された。
- <sup>66</sup> わかりにくさは国会でも擲揄される（衆・予算委平 21.2.17 石原伸晃議員）。公務全体の将来を見渡した危機感を抱いたトップと組織権限にこだわる事務方との間に温度差もあった。
- <sup>67</sup> 一例として 2009 年当時の社説をまとめた日本新聞協会 HP「人事構造 一新忘れず」（[https://www.pressnet.or.jp/publication/view/090217\\_160.html](https://www.pressnet.or.jp/publication/view/090217_160.html)）。
- <sup>68</sup> 同上。
- <sup>69</sup> メディアは谷総裁を「天下りの帝王」などと擲揄し、追隨した研究者もいる。
- <sup>70</sup> 官僚制の統制研究が官僚への誹謗を伴う「上から目線」に転化する傾向につき、嶋田 2020a: 275、2020c。日本でも法律の規定や経緯を検証しないまま「官の発言は利得・組織拡大が目的」との決めつけに基づく主張が多々みられたように、実態検証を伴わない仮定は理解を歪ませる（Peters1988:186）。
- <sup>71</sup> 別途創設される人事公正委員会が担う機能は公平審査などごく一部とされた。
- <sup>72</sup> 稀な例外として衆・本会議平 24.6.1 高木美智代議員（公明）等。
- <sup>73</sup> 衆・内閣委平 25.11.27 稲田朋美大臣「今回の法案化の過程では、政権交代等の経験も踏まえ、各方面から人事行政の公正確保や職員の勤務条件の確保の重要性に関する指摘が多くなされた…。…自立的労使関係…は措置を見送ったわけで…人事院の代償措置的な機能は残さなければならない」、同：菅義偉官房長官「なぜ三度もこの法案が…成立できなかったか…というときに…公務員の労働権の問題と、人事院の勧告制度の話をして…した。甘利担当大臣のときに…私は、人事院総裁は罷免すべきである、こういう発言まで…した。しかし、残念ながら、今の法律の中で人事院総裁をやめさせることはできない…。それぐらい、人事院総裁…は…堅固な形で守られ切っているわけで…法律として成立をさせることができなかった…歴史の中で…整理を…（し）て、今回の法案提出になった」。

- <sup>74</sup> 幹部である指定職俸給表適用職員の号俸決定方法も同じ。
- <sup>75</sup> 研修調整機能移管に伴い研修担当の二つの課が統合され、事務総長には財務省出身者が初めて就任した。
- <sup>76</sup> 行政全般の公正確保のための調査権行使を求めた例として参・決算委令 1.6.3 風間直樹議員（立民）等。
- <sup>77</sup> 国会でも「政治からの中立」と「労使からの中立」とがしばしば混同され、審議会報告でも「労働基本権制約の代償機能としての人事行政の公正の確保」(1997 年行政改革会議報告)などの混淆がみられた(嶋田 2020a)。
- <sup>78</sup> ドイツでは、官吏群への手厚い経済的・身分的保障が政治への自律性確保の手段と認識されており、日本での混淆は戦前ドイツ型の感覚に合致する面もあろう。
- <sup>79</sup> 代償機能は長らく給与とほぼ同義と考えられてきたが、勤務条件としては勤務時間、休暇等もある。1980 年代からは休暇制度の法的根拠の整備（結婚休暇や夏季休暇の導入）、週休二日制、育児休業・介護休暇の導入等が人事院の勧告・意見の申出を基に行われた。
- <sup>80</sup> 本節の記述は、特に断らない限り英 CSC の公文書を基にした Chapman2004 による。
- <sup>81</sup> 委員長はベンガル裁判所長等を務めたライアンで、他の 2 名は大学教員、元下院議員が任命された。
- <sup>82</sup> 財務省の場合、第 1 回試験では Class I（21 歳まで）の 10 ポストに 141 人、Class II（16-20 歳）の 95 ポストに 738 人の応募があった。
- <sup>83</sup> 後述するように団体交渉が認められている。
- <sup>84</sup> 足立忠夫は「多数の職種を含む職階制が…事務と資格の特殊専門化もなければ、その事務と資格の特殊専門家的傾向もないわが国」に米国型の精緻な職階制を導入しようとする人事院の試みを批判し、「特殊専門的知識よりも一般的な素養を尊重する英国」における行政階級、執行階級など 5 つの単純な分類を紹介している（足立 1949）。
- <sup>85</sup> 1956 年より官民比較も始まったが、交渉の補完にとどまる（稲継 2005:203-204）。
- <sup>86</sup> 2011 年度以降は給与歳出枠の承認も各省大臣権限だが、事後チェックを通じて財務省の統制下にある（村松 2018：120）。
- <sup>87</sup> CSC は依怙鼠眉や情実こそ排除したものの、エリート意識が強く伝統的部外者に冷淡で、社会の価値観の変化に疎かったと指摘される。社会科学系学界に対する CSC の無関心を示すエピソードも多々紹介される（Chapman2004：173 等）。
- <sup>88</sup> ENA 視察の一方で、CSC には委員 1 名が短時間訪問したのみで聴き取りもほとんどなかったため、CSC は「我々も国内外で評判が高い」と反論している。
- <sup>89</sup> 1987 年以降、内閣府の機能のうち採用政策など多くの権限が財務省に移された。
- <sup>90</sup> バーナム 2010。なお、1998 年からファストストリーム試験は内閣府所管となり、2013 年以降、最初の 4 年は内閣府に一括採用する形となった。
- <sup>91</sup> 他方、RAS の民営化に対しては「これは憲法問題で、近衛兵を民営化するようなもの」という貴族院議員の批判もあった。
- <sup>92</sup> 坂本 2011:14。
- <sup>93</sup> バーナム 2010:207-208。
- <sup>94</sup> 同：67。
- <sup>95</sup> 2010 年秋の日本行政学会・人事院共催国際シンポジウムの J. パラスケヴァ人事委員長資料。
- <sup>96</sup> バーナム 2010：256。同年の公務員規範改正で、遵守すべき 4 つの中核価値も定められた。
- <sup>97</sup> 嶋田 2020a:228、265。パラスケヴァは、同法の意義を「公務の政治化は、議会での十分な議論と調査なしには不可能となった」とする。
- <sup>98</sup> <https://civilservicecommission.independent.gov.uk/>（2020 年 8 月 27 日閲覧）

- <sup>99</sup> 嶋田 2020a : 227-229。
- <sup>100</sup> 他方、1820 年任期法で公務員は 4 年交代とされた。
- <sup>101</sup> James2014 : 175。本節の記述は、特に断らない限り James 元 OPM 局長名義で出版された CSC/OPM 作成の同書による。
- <sup>102</sup> 一方、再選時の党綱領では「猟官は公益を損ない、道徳を腐敗させ、国の自由を脅かす」と謳われた。
- <sup>103</sup> 1838 年には上院が「遂行する仕事の性格、課される責任、要求される資格および他と比較した各職級の業務の社会に対する相対的評価…に基づく書記の分類」の報告を各省庁の長に要求する決議を行っている（人事院 20 年史）。
- <sup>104</sup> この結果、内務などの 4 省で 4 等級の俸給表が作られ、書記級への応募者には試験を行うこととなったが、試験はごく形式的なものであった。
- <sup>105</sup> 同法に基づき公務諮問評議会が設置され、採用試験のほか全官職の職務分類等も想定していたが、歳出を議会に拒否されて 1873 年に終了した。
- <sup>106</sup> 上院公務改革委員長にちなむ通称。
- <sup>107</sup> 一方、「試験よりポーカーかくじ引きの方がまし」「中国由来・君主制的」等の批判も強かった。
- <sup>108</sup> 初代委員長は著述家のカーティスが就いた。
- <sup>109</sup> ルーズヴェルトはニューヨーク州議員としてメリットシステム導入に取り組み、米 CSC 委員も務めた（1889-95）一方、組合の議会ロビイングに反対し、政治的行為禁止を進めた。
- <sup>110</sup> B・フーヴァーはこの連合会長だった（1945-48）が、米 CSC 自体の勤務経験はない。
- <sup>111</sup> 規制は 1993 年の改正で緩和された。
- <sup>112</sup> 内国歳入庁で 2 年の定年除外規定が設けられ、「新たな猟官制」という批判を呼んだ。
- <sup>113</sup> 同法第 2 条 8 項は、職級を「採用決定に際して同じ適性検査が行われ、かつ、同じ俸給表が公平に適用できる十分な類似性を持つ官職の集合」と定義する（足立 1952a）。
- <sup>114</sup> 人事院 20 年史。なお、1931 年、CSC は省庁間の人事管理の調整権を付与され、1938 年には CSC の働きかけで全省に人事部局を置くとの大統領令が出された。
- <sup>115</sup> 1968 年、下院委員会が職務評価制度を批判する報告を行い、CSC に改善研究を要求した。
- <sup>116</sup> それまでは民間給与が上がると、議会がまず郵便の給与を引き上げ、他の公務が準用するという形が続いていた。
- <sup>117</sup> 米国では憲法上、団体交渉権の保障は明示されていない。
- <sup>118</sup> 国家緊急事態や経済状態により調査よりも低く調整することも認められた。
- <sup>119</sup> 1990 年には連邦職員給与均衡法により地域給が導入された。
- <sup>120</sup> ただ、1952 年に歳入庁の人事不正が発覚して CSC が競争試験を実施することとなり、1954 年に 100 以上の試験をまとめた大卒者用統一試験が行われるなど、試験は集権化と分権化の間で何度も揺れている。
- <sup>121</sup> 1947 年、トルーマン政権下でレッドパージに向けた忠誠審査が各省で始まり、CSC には地域評議会と再審査評議会が設置されたが、560 人が職を追われた。1953 年、アイゼンハワー政権下ではメリットシステムを適用除外するスケジュール C が大統領令で創設された。
- <sup>122</sup> Shafritz et al.1986:20-26。
- <sup>123</sup> ラルフ・ネーダーらによる 1972 年報告は「管理者側を支援し過ぎて、メリットシステム規制・保護の役割を怠っている」と CSC を厳しく批判するが、別のプロジェクトは「労使の利益バランスに集中し、大統領の人事担当部署としての責任を果たしていない」という逆方向の報告をしている。
- <sup>124</sup> 1967 年創設、政府・行政に関する助言を行う非営利・非党派の第三者研究機関。
- <sup>125</sup> 特定省の傘下にはなく、大統領行政府に属する機関とも異なる（村松 2018:22、74）。

- <sup>126</sup> その後、利益相反を扱う政府倫理庁（OGE）、人事上の禁止行為や内部告発からの保護を担う特別検察官局（OSC）も創設された。
- <sup>127</sup> 1989年ヴォルカー委員会報告書で、民間よりも明らかに低い給与など公務の魅力低下による「静かな危機」が指摘され、2002年OPM白書も「メリットシステムは部内・対外・個人間の公平を確保するが、実際の一般職俸給表は市場にも業績にも反応せず、内部均衡に偏りすぎ」とする。
- <sup>128</sup> NPM改革が進められたクリントン政権下で人事マニュアルが廃止された。
- <sup>129</sup> ただし、こうした柔軟化は組合と文書合意した単位にのみ適用され、また、「国家価値」確保を理由に採用ルールやMSPBの審査からの除外は認められなかった。
- <sup>130</sup> 嶋田 2020a : 183。
- <sup>131</sup> <https://www.afge.org/article/afge-successfully-blocks-merger-of-opm-gsa/>
- <sup>132</sup> キャメロン政権下の2012年公務改革計画をめぐる対立など（嶋田 2020a:228-229、234）。
- <sup>133</sup> James2012:2、305。
- <sup>134</sup> 2007年国公法改正で能力評価と並んで導入された業績評価では、半期毎の業務目標が文章で記述され、その達成度合が本人・管理者間で確認されるため、現在の日本では職務記述書への転用が容易な状況が生じている。
- <sup>135</sup> 金井利之は職階制の成立不在が人事院の機能に大きく影響したことを指摘し、「基準がなければ『生の力』が決める」とする（金井2006）。また、西村美香も職階制不在による戦後国家公務員制度の不完全性を指摘する（西村2018）。
- <sup>136</sup> 英米型の人事管理では、（最適人材の配置を行う）人事行政の公正・客観性が公務の質確保の最重要手段と観念される。ただ、いかに有能な人材でも生活不安があれば役割を逸脱しがちな点に着目すれば、「生活保障を通じた公務の質確保」という発想もあり得る。実際、労働基本権を制約している独には独立人事行政機関も職階制もない代わりに、手厚い生活保障等によって官僚の自律と質確保を図っており、仏もこれに近い。
- <sup>137</sup> 東工大教授（計測・制御工学）だった市川惇信人事官（1994-2000）は1998年、キリスト教国との比較から「日本社会の基盤は『人の国』である。…矛盾世界観をもつ『人の国』に、無矛盾の普遍的な行動規範、すなわち正義、は存在しない。…人の国のこれらの性質は、公務員が全体への奉仕を志すときに大きな負荷をかける。…人事院のこれからの50年は、『人の国』の中でこの困難な宿命を背負った全体の奉仕者が、いくらかでもくつろいで仕事ができる人事管理システムを作り上げ運用していくことに向けられよう。これを担い進めることが人事院職員の全体への奉仕である」と述べている（50年史）。

## 参考文献

- Carpenter, Daniel. 2001. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton University Press.
- 2010. *Reputation and power: organizational image and pharmaceutical regulation at the FDA*. Princeton University Press.
- Carpenter, D. & Michael Ting. 2007. "Regulatory Errors with Endogenous Agendas." *American Journal of Political Science* 51.835-852.
- Carpenter, D. & George Krause. 2012. "Reputation and Public Administration." *Public Administration Review* 72 (1). 26-32.
- Chapman, Richard A. 2004. *The Civil Service Commission 1855-1991*. Routledge.
- Dahlström, C., B.G. Peters & J. Pierre ed. 2011. *Steering from the Centre: Strengthening Political Control*

- in Western Democracies*. University of Toronto Press.
- Gailmard, Sean. 2009. "Discretion Rather than Rules: Choice of Instruments to Control Bureaucratic Policy Making." *Political Analysis* 17 (1). 25-44.
- Gailmard, Sean & John Patty. 2007. "Slackers and zealots: Civil service, policy discretion, and bureaucratic expertise." *American Journal of Political Science* 51 (4). 873-889.
- 2013. *Learning while governing : expertise and accountability in the executive branch*. The University of Chicago Press.
- Huber, Gregory A. 2007. *The Craft of Bureaucratic Neutrality*. Cambridge University Press.
- James, Coles Kay. 2012. *Biography of an Ideal: A History of the Federal Civil Service*. CreateSpace Independent Publishing Platform.
- Kim, Paul. 1970. "Japan's National Civil Service Commission: Its Origin and Structure." *Public Administration* 48 (4). 405-422.
- Peters, B. Guy. 1988. *Comparative Public Bureaucracies*. The University of Alabama Press.
- Peters, B.G. & Jon Pierre. 2004. *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*. London, Routledge.
- Riccucci, Norma & Katherine Naff. 2008. *Personnel Management in Government - Politics and Process, 6<sup>th</sup> ed.* CRC Press.
- Shafritz, Jay M, Albert Hyde & David Rosenbloom. 1986. *Personnel Management in Government - Politics and Process*. Marcel Dekker, Inc.
- Stephenson, Matthew. 2007. "Bureaucratic decision costs and endogenous agency expertise." *Journal of Law, Economics & Organization* 23 (2). 469-498.
- 2008. "Optimal Political Control of the Bureaucracy." *Michigan Law Review* 53 (1). 53-110.
- Thelen, Kathleen. 2004. *How Institutions Evolve*. Cambridge University Press.
- 足立忠夫 1949 「英国に於ける職階制」『法律タイムズ』3 卷 35-46
- 1952 (a) 「職階制と給与—我が国に於ける職階制のあり方—」『人事行政』3 卷 2 号 6-21、3 号 2-23
- 1952 (b) 『近代官僚制と職階制』学陽書房
- 安野正明 1994 「アメリカのドイツ占領」油井大 三郎・中村政則・豊下 橋彦編『占領改革の国際比較 日本・アジア・ヨーロッパ』三省堂
- 伊藤正次 2003 『日本型行政委員会制度の形成』東京大学出版会
- 2018 「書評 原田久『行政学』」『年報行政研究』53 卷 169-173
- 稲継裕昭 1996 『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社
- 2005 『公務員給与序説—給与体系の歴史的変遷』有斐閣
- 2018 「日本の公務員制度とその改革—130 年を振り返る」『人事院 70 年人事行政の歩み』
- 稲葉馨 2017 「公務員制度改革関連法案と人事行政組織の再編」 「2014 年の国家公務員制度改革関連法について」佐藤英善編著『公務員制度改革という時代』教文堂
- 植村隆生 2015 「級別定数等に関する人事院の意見～新制度の下における級別定数等の設定・改定プロセス～」『人事院月報』789 号 32-35
- 鶴養幸雄 2010 「職階法へのレクイエム」『立命館法学』33 号 407-77
- 2020 「行政・公務員（制度）：行政組織の内で想っていたこと、外から見えたこと」立命館大学『政策科学』27 卷 3 号 17-28
- 大蔵省百年史編集室 1969 『大蔵省百年史（上中下）』大蔵財務協会

- 大杉覚 2012「比較を通じた人事行政・公務員制の原理への再接近」『人事院月報』750号 8-11
- 岡田彰 1997「国家公務員法」GHQ 民政局資料『占領改革第7巻』丸善
- 岡田順太 2014「アメリカにおける憲法秩序としてのメリットシステム」慶應大学『法学研究』87巻 2号 249-281
- 岡部史郎 1952「職階制の実施と給与準則—一足立忠夫氏の所論に答える—」『人事行政』3巻 4号 2-17
- 金井利之 2006「戦後日本の公務員制度における職階制 — 制度に埋め込まれた（反）調整原理」日本公共政策学会『公共政策研究』第6号 64-80
- 2020『行政学概説』放送大学教育振興会
- カニエ邦彦 1952「公務員制度の改革について—国家公務員法の一部改正法案審議を顧りみて—」『人事行政』3巻 10号 9 - 14
- 鎌田司 2017「国家公務員制度改革をめぐる動向 —1990年代半ばから基本法成立まで—」佐藤編著『公務員制度改革という時代』
- 河合晃一 2019『政治権力と行政組織』勁草書房
- 2020「公務員制度改革をめぐる政治過程」日本行政学会研究会分科会報告
- 川田琢之 2002「公務員制度改革大綱の分析—労働法学の観点から—」『ジュリスト』1226号
- 川手撰 2005『戦後日本の公務員制度史—「キャリア」システムの成立と展開』岩波書店
- 川村祐三 1997『ものがたり公務員法』日本評論社
- 小島基二郎 1952「今日の英国公務員制度」『人事行政』3巻 11号 58-72
- 坂本勝 2011「イギリスの公務員制度改革の動向」『龍谷政策学論集』1号 11-27
- 2013「国家公務員法附則第9条の試験と人事院の改廃」『龍谷法学』45巻 4号 1133-93
- 佐藤功 1952「講和後の公務員制度と人事院」『人事行政』3巻 5号 13-21
- 佐藤英善 2003「公務員制度の基本理念と改革大綱の問題点—国民主権国家における統治構造と公務員制度改革」『法律時報』75巻 5号 67-72、7号 95-98、8号 62-66
- 嶋田博子 2009「課長級以上の採用のためのS-1試験」『人事院月報』3月号 32-35
- 2020 (a)『政治主導下の官僚の中立性』慈学社出版
- 2020 (b)「国家公務員における人材確保の現状と課題」立命館大学『政策科学』27巻 3号 49-72
- 2020 (c)「米国官僚制理論から日本への示唆」『人事院月報』852号 30-36、853号 29-35
- 人事院 1968『人事行政 20年の歩み』（20年史）ぎょうせい
- 1978『人事行政 30年の歩み』（30年史）同
- 1988『公務員行政の課題と展望：人事院創立40周年記念論文集』同
- 1998『人事行政 50年の歩み』（50年史）同
- 2008『人事院行政の展望と課題 — 今後のあるべき公務員制度—』同
- 2018『人事院 70年人事行政の歩み』（70年史）同
- 2004「政治任用—主要国における実態」『平成15年度年次報告書』
- 2009「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」『平成20年度年次報告書』
- 2012「公務員給与の決定過程—諸外国の実態と我が国の課題—」『平成23年度年次報告書』
- スボールディング Jr. R.M.2019（鶴養幸雄訳）『文官高等試験』創英社／三省堂書店
- 曾我謙悟 2016「官僚制研究の近年の動向：エージェンシー理論・組織論・歴史的制度論」『季刊行政管理研究』154号 3-15、156号 4-15
- 田中秀明 2013「公務員制度改革はどうなったのか～改革のアジェンダを問う～」『人事院月報』766号 7-10
- 田村達久 2012「人事行政機構のあり方を考える～国家公務員制度改革関連法案を素材に～」『人事院月報』



756号2-5

- 千葉正夫 1952 「アメリカにおける職階制—職務分類と俸給表との関連—」『人事行政』3巻2号 60-74
- 辻清明 1969 『新版日本官僚制の研究』東京大学出版会
- 長岡徹 2014 「公務の中立性と公務員の中立性の間 —最高裁国公法二事件判決の意義—」『法と政治』64巻4号 299-327
- 西尾隆 1988 「人事行政機関—歴史の相から見た人事院—」人事院『公務員行政の課題と展望：人事院創立40周年記念論文集』
- 2013 「公務員制度改革と世論」『季刊行政管理研究』143号 4-19
- 西尾勝 2011 「現代公務員の資格任用制と政治的中立性の意義」『人事院月報』740号 4-7
- 西村美香 1999 『日本の公務員給与政策』東京大学出版会
- 2010 「複合政策として見た給与政策の問題点」『人事院月報』735号 2-5
- 2012 「公務員制度改革はなぜ進まないのか」同 760号 2-6
- 2018 『公務員制度改革でのこされた宿題』『人事院70年人事行政の歩み』
- 野中尚人 2018 「比較政官関係論からみた日本の公務員制度」村松編『公務員人事改革』
- 秦郁彦 1981 『戦前期日本官僚制の制度・組織・人事』東京大学出版会
- バーナム、ジューン&ロバート・パイパー 2010（稲継裕昭監訳）『イギリスの行政改革』ミネルヴァ書房
- 堀和也 2013 『自民党と公務員制度改革』白水社
- 原田久 2003 「公務員制度改革過程における二つの変容」『新世紀の公法学：手島孝先生古稀祝賀論集』法律文化社
- 2013 「人事院の組織レピュテーション」『地方公務員月報』11月号 2-13
- 2016 『行政学』法律文化社
- ペンベル、T.J.1987（嶋山弘文訳）「占領下における官僚制の『改革』—ミイラとりのミイラー—」坂本義和・R. E. ウォード編『日本占領の研究』東京大学出版会
- 前田健太郎 2014 『市民を雇わない国家』東京大学出版会
- 牧原出 2012 「政権交代と公務員制度改革」『人事院月報』752号 2-5
- 真淵勝 2006 「官僚制の変容—萎縮する官僚」村松岐夫・久米郁男編『日本政治変動の30年』東洋経済新報社
- 無署名 2002 「公務員制度放浪記」『月刊官界』28巻6月号 96-117、7月号 100-124
- 村松岐夫 2018 「各国の比較から見た幹部公務員制」『人事院70年人事行政の歩み』
- 村松岐夫編著 2012 『最新公務員制度改革』学陽書房
- 2018 『公務員人事改革』同
- 森園幸男・吉田耕三・尾西雅博編 2015 『逐条国家公務員法』学陽書房
- 森田朗 2011 「公務員制度改革の視点」『人事院月報』8月号 2-5
- 山川隆一 2012 「国家公務員の団体交渉・団体協約—論点の素描」『人事院月報』749号 4-7
- 山村展生 1952 「給与準則はなぜ反対されるか」『人事行政』3巻8号 42-46、10号 79-84
- 山本清 2013 「公務員制度における中立・独立機関の役割」『人事院月報』763号 2-5
- 山本隆司 2011 「公務員の労働基本権小考」『人事院月報』737号 16-20
- 吉田耕三編 2018 『公務員給与法精義』学陽書房
- 嶋山政道 1952 「民主主義に背くもの—国家公務員法の改正企図について—」『人事行政』3巻5号 2-12

