

公務員制度の変遷と憲法—いくつかの感想

林知更（東京大学）

I. 憲法の小さな国で

- ・ 1990年代～2010年代：立法による統治構造改革の時代
政治改革、中央省庁改革、司法改革、分権改革、公務員制度改革…
- ・ 憲法は統治制度の骨格部分のみしか規律しない
憲法改正なき統治構造改革…柔軟性という利点？憲法の役割の過少？
- ・ 憲法は現在よりも一歩踏み込んで統治構造の変動の中でも維持されるべき原理・原則を定めることがどの程度可能であり、またどの程度望ましいのか？…思考実験の余地
解釈による憲法発展と憲法改正
「憲法の本質」？：合憲・違憲の二分法よりも緩やかな原理ないし「望ましさ」の方向性？

II. 改革後の風景

- ・ 改革の弊害をどこに見定めるか、それはどの程度まで憲法的思考によって受け止められるか
* 幹部人事一元管理に関して、例えば…
嶋田博子『職業としての官僚』（岩波新書、2022年）
「公務員制度に関しても英国型への移行、すなわち『その時々々の行政ニーズに応えるために必要な人材像は政治が明示する』、一方で『官僚からの率直な助言を確保するために人事過程への介入は控え、要件を最も満たす応募者の選考を外部機関に委ねる』という仕組みを取り入れる選択肢もあったはずである。しかし、実際に導入されたのは、総理と内閣官房長官の直轄下に幹部人事を集約する仕組みであり、各省の自律性が消えた一方、英米型の独立機関による恣意チェックも根づかないまま、官僚の率直な助言を担保する装置の空白状態が生じた。」（169頁）→「牽制不在の政治的応答の突出」
「…この改革に付随する不可欠な要素として改革基本法に掲げられていたのは、……政策決定過程の記録・公開と、人事配置理由の国民に対する事後説明であった。それらの項目は積み残し、選考過程が可視化されない慣行も維持したために、人事配置が時の判断権者の感情に影響される余地が拡大し、（実際には完全に能力主義だったとしても）不興を買う恐れ

のある言動を避けるという官僚側の萎縮を生んでいる。」(174-75頁)

- ・こうした指摘から何を抽出できるか？
 - ・行政内部における過度の権力集中への歯止めの必要
 - ・適正な公務遂行から見て不合理な要素が統治過程に入り込むことを抑制する必要
(「判断権者の感情」、「官僚側の萎縮」)
 - ・抑制の一要素としての官僚の自律性？ その政治指導との両義的關係
 - ・何が歯止めをもたらすか？ 外部機関、公開など…第三者を関与させる仕組み？

- ・こうした問題を憲法原理のレベルに濃縮できるか？
 - これらを受け止めるに適した憲法側のレセプターはさほど豊富ではない
 - 考えられる方向性は大きく2つに分けられる？
 - ・憲法15条2項「全体の奉仕者」による歯止め？
 - …これに負荷をかけることは、民主政以前の超然的な官僚制の伝統を想起させる？
 - ・国民主権・民主政(前文・1条など)
 - …改革を背後で指導した民主政イメージの修正？
 - 「誰の意思が支配するのか」：選挙で国民から負託を受けた多数派の意思
 - 「いかなる意思が支配するのか」：プロセスとしての統治の質ないし合理性
 - …どこまで見込みがあるかは今後の宿題

III. 憲法が大きな国の場合

- ・ドイツ連邦共和国基本法33条
- 4項「高権にかかわる権限の行使は、常勤的任務として、公法上の勤務関係及び忠誠関係にある公務員に委託するのを通例とする。」
- 5項「公勤務法は、職業官僚制の伝統的諸原則への配慮のもとに、定められ、かつ継続されるものとする。」

- ・「職業官僚制の伝統的諸原則」とは
- a) 官吏関係の法律による規律、b) 終身原則、c) 本業・フルタイム制、d) 業績原理、e) 官吏の忠誠義務、f) ストライキの禁止、g) 雇用者の配慮義務、h) 扶養原則、i) その他
(出典：Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz: Kommentar, 3 Aufl., Bd. 2, Art. 33 (Frauke Brosius-Gersdorf))
- ・「特権」系統の要素を多く含む
- ・時代の変化の中で伝統的制度がどこまで変わるべきか、変えることが許されるか、とい

う形で問いが浮上する

*2018年6月28日・本勉強会での林報告「制度としての官僚制—公務員の争議権に関する小さな覚え書き」

・国民主権・民主政の側からのアプローチはあるか？

民主政原理：民主的正統化の鎖に対する異質な要素の混入をどこまで許容するか、という形で問題が浮上する

…他に何か参考になるアプローチはあるか？