

- R. Mayntz & H. - U. Derlien 1989: Party patronage and politicization of the West German administrative elite, *Governance* 2, pp.384 - 404.
- J.D.Aberbach, H. - U. Derlien, R. Mayntz and B.A. Rockman 1990: American and German federal executives——technocratic and political attitudes, *International social science journal* 123, pp.3 - 18.
- H. - U. Derlien 1990a: Continue and change in the West German federal executive elite 1949 - 1984, *European journal of political research* 18, pp.347 - 372.
- H. - U. Derlien 1990b: Wer macht in Bonn Karriere ?, *DÖV* 1990, pp.311 - 319.
- H. - U. Derlien und G. Pappig 1990: Die administrative Elite. Kontinuität und Wandel 1949 - 1984, in: H. - G. Wehling (ed.), *Eliten in der Bundesrepublik Deutschland*, pp.98 - 108.
- H. - U. Derlien & R. Mayntz 1991: *Bundeselite 1970 - 1987. Rollenverständnis und Werthaltungen im Wandel.* (米沢)  
 Mayntz 1994: *Deutsche Forschung im Einigungsprozess. Die Transformation der Akademie der Wissenschaften der DDR 1989 bis 1992.*
- R. Mayntz & F. W. Scharpf 1995: Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: dies. (eds.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, pp.39 - 72.
- H. - U. Derlien 1996: The politicization of bureaucracies in historical and comparative perspective, in: B. G. Peters & B. A. Rockman (eds.), *Agenda for excellence* 2, pp.149 - 162.

フットノム・トノリノ引用文献

- R. Mayntz & F. W. Scharpf (eds.) 1973: *Planungsorganisation — Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes*——.
- N. Luhmann & R. Mayntz 1973: *Personal im öffentlichen Dienst*.
- R. Mayntz & F. W. Scharpf 1975: *Policy - making in the German federal bureaucracy* (参照: 真山善治「報告」季刊行政管理研究一九号(一九八二年)六七頁以下).
- R. Mayntz 1983: Politisierung der Bürokratie, in: H. H. Hartwich (ed.), *Gesellschaftliche Probleme als Anstoß und Folge von Politik*, pp. 475 - 486.
- H. - U. Derlien 1984: Einstweiliger Ruhestand politischer Beamter des Bundes 1949 bis 1983, *DOV* 1984, pp. 689 - 699.
- R. Mayntz 1984a: German federal bureaucracy: a functional elite between politics and administration, in: E. N. Suleiman (ed.), *Bureaucrats and policy - making*, pp. 174 - 205.
- R. Mayntz 1984b: The higher civil service of the Federal Republic of Germany, in: B. L. R. Smith (ed.), *The higher civil service in Europe and Canada—Lessons for the United States*—, pp. 55 - 68.
- R. Mayntz 1985: *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, 3. Aufl. = フットノム (土屋寛光監修・縣公一郎訳) 『行政の機能と構造——フットノム行政学』(成文堂 一九八六年)
- H. - U. Derlien 1988a: Repercussions of government change on the career civil service in West Germany: The cases 1969 and 1982, *Governance* 1, pp. 50 - 78.
- H. - U. Derlien 1988b: Verwaltung zwischen Berufsbeamtentum und Parteipolitik: Personalrekrutierung und Parteipatronage im öffentlichen Dienst, *Politische Bildung* 22, S. 57 - 72.
- H. - U. Derlien & R. Mayntz 1988: *Comparative Elite Study II — Einstellungen der politisch - administrative Elite des Bundes* 1987.
- H. - U. Derlien 1989: Die Regierungswechsel von 1969 und 1982 im ihren Auswirkungen auf die Bundeselite, in: H. Siedentopf (ed.), *Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung*, 1989, pp. 171 - 189.
- R. Mayntz & F. Neidelhardt 1989: *Parlamenteskultur — eine empirisch - explorative Studie*, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 20, pp. 370 - 379.

*Governance* 1, 1988, pp.1-25.

- (35) Aberbach & Rockman, op.cit., p.8.
- (36) 大嶽・前掲書註(2) 七一頁。
- (37) 牧原出「官僚制理論」西尾||村松編・前掲書註(2) 二九六頁。
- (38) 参照、今村都南雄『行政学の基礎理論』(三嶺書房、一九九七年) 一六二頁以下。
- (39) ドイツの政府・行政組織の基本的な特徴については、原田・前掲註(8)「組織改革の時代における行政研究」三三頁以下で論じたことがあるため、ここでは立ち入らない。
- (40) 「アクター中心の制度論」とは、マインツが一九九七年四月まで所長として在籍したマックス・プランク社会研究所が掲げる方法論である。それは、「多階層にわたる制度的コンテクスト、アクターとしての個人あるいは組織、その行動志向性、状況認知およびそれらの相互交渉関係のいずれもを体系的に考慮に入れる」(Mayntz & Scharpf 1995 p.67) という壮大な研究デザインであるが、ここでは立ち入らず、詳細な検討は他日に期したい。
- (41) 参照、Aberbach et al., op.cit., p.17.
- (42) 飯尾・前掲註(12) 一三七頁以下、山口・前掲註(5)「現代日本の政官関係」一五七頁以下。
- (43) 片岡寛光「内閣の機能と補佐機構——大統領制と議院内閣制の比較研究——」(成文堂、一九八二年) 一八九頁。
- (44) 山口・前掲註(4)「政治・行政のインターフェイスと統治機構」一八頁以下、同・前掲註(5)「現代日本の政官関係」一五五頁。
- (45) この点を指摘する憲法学の文献として、参照、樋口陽一「責任・均衡・二大政党制・多数派デモクラシー——議院内閣制をめぐる四つの神話——」ジュリスト八八四号(一九八七年)、近藤敦「政権交代と議院内閣制——比較憲法政策論——」(法律文化社、一九九七年)。
- (46) 西尾・前掲書註(6) 五九頁以下。

- 一九九六年)二八頁(今村執筆)、片岡寛光『官僚のエリート学』(早稲田大学出版部、一九九六年)二一九頁。
- (25) H. J. Wolff - O. Bachof - R. Stober, *Verwaltungsrecht II*, 5. Aufl., 1987, p. 562.
- (26) アメリカの「上級幹部公務員制度 (Senior Executive Service, SES)」については、参照、坂本・前掲註(2)、今里滋「一九七八年のアメリカ連邦公務員制度改革(上)」季刊行政管理研究一四号(一九八一年)四七頁以下、同「人事行政をめぐる〈政治〉と〈行政〉——アメリカ連邦公務員制度の原像とその変容——」日本行政学会編『年報行政研究二二・公務員制度の動向』(ぎょうせい、一九八七年)二三頁以下。
- (27) 今年の二月二四日に、連邦議会は、「スリムな国家 (schlanker Staat)、という改革スローガンのもと、能率的で業績志向的な公勤務制度を創出すべく、「公勤務制度改革法 (Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts, Reformgesetz)」を可決した(なお、施行は七月一日)。本文の「六四歳」という年齢規定は、この改革法律によって以前よりも一歳引き上げられたものである。参照、BGBI 1997 Teil I p. 326。なお、この動向を紹介する邦語文献として、参照、斉藤純子「海外法律情報 ドイツ公務員制度の改革」ジュリスト一一一一号(一九九七年)一九六頁。
- (28) Aberbach et al., op. cit., p. 17, 167.
- (29) ドイツでは、新しい政府が政権について一週間以内に五〇%の人事異動が行われ、翌年の半期までに残りの人事が決定する。参照、Derlien 1988a p. 58; Derlien 1989 p. 172.
- (30) Aberbach et al., op. cit., p. 71.
- (31) 築島・前掲註(11)二七頁。
- (32) 連邦俸給法および連邦ラウフバーン令 (Bundeslaufbahnverordnung) によれば、俸給群 (Besoldungsgruppe) は、初級職 (einfacher Dienst)、中級職、上級職、高級職というラウフバーン集団ごとにそれぞれ四段階ないしは五段階に分かれている。そして、あるラウフバーン集団のうちで最も高い俸給が次のランクのラウフバーン集団の最低俸給と重なっている。そして俸給群Bは固定であり、さらに一階段に分かれる。B11という最高給与レベルに該当するのが次官である。また、公勤務職員の給与も一八段階に分かれている。参照、G. Pütter, *Verwaltungslehre*, 2. Aufl., 1989, pp. 187-190.
- (33) Aberbach et al., op. cit., p. 260. また、彼らは別の箇所でも「七〇年代初期のSPDの党籍をもつ連邦官僚は、アメリカの「政治的官僚 (political executive)」と機能的に等しいとも述べている。参照、ibid., p. 72.
- (34) 彼らは、「理論」や「モデル」ではなく「イメージ」として「融合」を語っているに過ぎず、厳密な意味で現実の政策過程を検証するための道具としての意味を与えてはいない。「むしろ我々は、政治家と官僚との作業分担に関するこれら四つの解釈を、我々のデータにおける経験的パターンを説明するサーチライトとして用いようとするのである」(ibid., p. 20)。なお、彼らのその後の論稿として、参照、J. D. Aberbach & B. A. Rockman, *Image IV revisited: executive and political roles*,

頁以下。

- (17) U. Gerhardt, H. - U. Derlien und F. W. Scharpf, *Werkgeschichte Renate Mayntz*, in: Derlien et al., op.cit., p. 32.
- (18) W. Seibel, *Administrative science as reform: German public administration*, PAR 56, 1996, p. 78. ただし「マインツ」の調査研究に対するザイベルの理解には、疑問なしとしない。
- (19) 一九九五年一月一四日付デアリオン教授からの原田宛私信による。なお、本テーマに関する未公表の報告書が存在する (Derlien & Mayntz 1991) が、未見である。
- (20) 手島孝『現代行政国家論』(勁草書房、一九六九年)一一一頁、一四八頁。「伝統的諸原則」の詳細については、参照、Th. Maunz - G. Dürig, *Grundgesetz - Kommentar*, Art. 33 Rhnr. 55, 1966. 邦語文献として、参照、室井力『特別権力関係論』(勁草書房、一九六八年)一七七頁以下。
- (21) ドイツでは、公の勤務に従事する者については、今なお官吏 (Beamte)・公務員 (Angestellte)・労務者 (Arbeiter) の制度的な三区分を維持している。ドイツの公務員法制については、夙に優れた文献があるので、ここでは立ち入らない。参照、長浜政壽「ドイツの官吏制度」辻清明編『比較政治叢書Ⅰ 公務員制度』(勁草書房、一九五六年)、築島・前掲註(11)二七八頁以下、人事院管理局法制課「西ドイツ連邦公務員の基本法令等」(人事院調査研究参考資料一六四号、一九八四年)、同「西ドイツ連邦官吏のラウフバーン制度」(人事院調査研究参考資料第一六六号、一九八五年)、塩野宏『行政組織法の諸問題』(有斐閣、一九九一年)。
- (22) 同書における調査対象の選択にあたっては、法的地位(官吏かそれとも公務員か)、ラウフバーン集団 (Laufbahngruppe) (例えば、上級職 (Gehobener Dienst) かそれとも高級職 (Höherer Dienst) か)、政府体系のレベル (例えば、連邦に勤務しているかそれとも州に勤務しているか)、職種 (行政一般職かそれとも技術職か)、および地域性が考慮されている。また、質問表の回収率は高く、例えば、連邦レベルでは六九%であった。そのため、本調査結果で得られた帰結や傾向は——ルーマン＝マインツは「統計的な意味において代表的ではない」(Luhmann & Mayntz 1973 p. 131) と謙遜するが——全ドイツ連邦共和国の公務員全体に概ね妥当していたと思われる。
- (23) アバーバックらの調査でも、「国によっては、政府の活動に対する市民の統制の増大や政府活動への市民の参加の増大についてかなり多くの議論がなされてきました。あなたはこの問題についてどうお感じですか」という問への回答から、「ドイツの公務員は、驚くほどピュリストであるように思われる」(Aberbach et al., op.cit., p. 188) と結論づけている。同様の指摘として、参照、Aberbach et al., op.cit., p. 232; Putnam, op.cit., p. 116.
- (24) 例えば、西尾・前掲註(6)「議院内閣制と官僚制」四一頁、伊藤・前掲註(13)四二頁以下、日本経済新聞社編『官僚——軋む巨大権力』(日本経済新聞社、一九九四年)一九二頁、四一四頁、今村都南雄ほか『ホーンブック行政学』(北樹出版、

- (10) 西尾・前掲書註(6)五九頁。なお、傍点筆者。
- (11) 有益な先行研究として、築島尚「戦後ドイツにおけるエリート官僚——人事の統計的分析——」東京都立大法学会雑誌三四巻二号(一九九三年)二七五頁以下があり、研究資料の出所等で大いに示唆を受けた。ただし同論文は、ドイツ「官僚制の変容」について、学歴、職歴、父親の職業などとの関係で人事のあり方を検討(二七五頁)する社会学的な性格を有している一方、本稿が意図しているような官僚の「政治化」を中心に取り上げているわけではない。
- (12) 飯尾潤「政治的官僚と行政的政治家——現代日本の政官融合関係——」日本政治学会編・前掲書註(5)一三六頁。村松も、一九七〇年代には自民党一党優位体制の進展により「日本にもいち早く政治行政の融合の時代がきた」(村松「一九六〇年代と七〇年代の日本政治」東大社会科学研究所編『現代日本社会第五巻・構造』(東京大学出版会、一九九一年)三六五頁以下。なお、傍点筆者)と述べる。ほぼ同様の指摘として、参照、同『小さい政府』圧力下の日本官僚集団「法学論叢」二八巻四・五・六号(一九九一年)一二六頁。
- (13) ここでは、政官関係とりわけ官僚集団の「政治化」と政策パフォーマンスへの影響との関係については立ち入らない。この論点を取り上げた論稿として、参照、伊藤光利「議院内閣制における政治と行政——政策パフォーマンスの観点から——」日本行政学会・前掲書註(4)二五頁以下。
- (14) Putnam, op.cit. そのサンプル内容は、局長級(Ministerialdirektor)が三四人、部長級(Ministerialdirigent)が四五人、その他の職位が一八人であった。なお、調査方法としては、「シシガン・プロジェクトの方法論的な前提は、政治家や行政官の思考形式を知る最良の方法は彼らの幾人かと話すというところである」(ibid., p.92)として、質問表によるクローズ・エンディッドな調査と並行してオープン・エンディッドなインタビュー方式も付随的に採用されていた。
- (15) 本研究の調査時期は、主として一九八七年の四月から十月にかけて行われ、内政関連二三省のうちの一三名の次官、四六名の局長級、五一名の部長級及びそれ以下の官吏二三名が調査対象となっている。参照、Derlien & Mayntz 1988 p.2.
- (16) 米独の比較研究として、参照、Derlien & Mayntz et al. 1990; J.D.Aberbach, H.-U.Derlien und B.A.Rockman, Unity and fragmentation. Themes in German and American public administration, in: H.-U.Derlien / U.Gerhardt / F.W.Scharf (eds.), *Systemrationalität und Parteilichkeit, Festschrift für Renate Mayntz*, 1994. また、日米の比較研究として、参照、J.D.Aberbach, E.Krauss, M.Muramatsu, and B.A.Rockman, Comparing Japanese and American administrative elite, *British journal of political science* 20, 1990, pp.461-468. 邦語文献として、参照、村松・前掲註(12)『小さい政府』圧力下の日本官僚集団「同『日本官僚制論へのワンモア・ステップ——戦後日本の官僚制』再論と第二回行政エリート調査——」法学論叢二二〇巻三号(一九八六年)六〇頁以下、同「幹部公務員の意見と行動——日米比較を通じて——」人事院創立四〇周年記念論文集『公務員行政の課題と展望』(ぎょうせい、一九八八年)一九一

註

- (1) 参照、辻清明『新版・日本官僚制の研究』（東京大学出版会、一九六九年）、同「官僚機構の温存と強化」岡義武編『現代日本の政治過程』（一九五八年、岩波書店）一〇九頁以下。
- (2) R.D.Putnam, *The political attitudes of senior servants in Britain, Germany, and Italy*, in: M.Dogan (ed.), *The mandarins of western Europe*, 1975, pp.87-127.; J.D.Aberbach, R.D.Putnam, and B.A.Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, 1981. アバーバックらの政官関係に関する政治社会学的な研究については、すでに多くの文献が存在しているため、ここでは繰り返さない。参照、坂本勝「アメリカ連邦公務員制度における人事行政改革——上級幹部公務員制度 (Senior Executive Service) の創設を中心として——」季刊行政管理研究三三号（一九八六年）一八頁以下、大嶽秀夫『政策過程』（一九九〇年、東京大学出版会）七三頁以下、川崎信文「比較行政学（先進国）」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学—行政の発展』（一九九四年、有斐閣）一〇九頁以下。
- (3) 川野秀之「比較行政の理論」宇都宮深志・新川達郎編『行政と執行の理論』（東海大学出版会、一九九一年）一七五頁。
- (4) 山口「政治・行政のインター・フェイスの諸相と統治機構」日本行政学会編『年報行政研究二七・統治機構の諸相』（ぎょうせい、一九九二年）一頁。
- (5) 山口二郎『一党支配体制の崩壊』（岩波書店、一九八九年）一六六頁。なお、傍点筆者。また、参照、山口「政治と行政——財政政策における相互浸透をめぐって——」思想六二八号（一九九三年）六八頁以下、同「現代日本の政官関係——日本型議院内閣制における政治と行政との関係を中心に——」日本政治学会編『年報政治学一九九五・現代日本政官関係の形成過程』（岩波書店、一九九五年）一五一頁。
- (6) 西尾勝『行政学の基礎概念』（東京大学出版会、一九九〇年）五九頁。なお、西尾のこの問題意識を具体化した論稿として、参照、西尾「議院内閣制と官僚制」公法研究五七号（一九九五年）四〇頁以下。
- (7) 山口・前掲註（5）「現代日本の政官関係」一五三頁以下。
- (8) マインツ行政社会学の全体像については、参照、原田「組織改革の時代における行政改革——マインツ行政社会学の『黎明期』——」本誌二巻二号（一九九五年）一頁以下、同「ボンでの大きな期待がどうしてケルンで打ち砕かれたか、あるいは連邦の施策が首尾よく行われるのがどうして驚きなのか？」マインツ行政社会学の『発展期』——」本誌二巻三号（一九九五年）一頁以下、同「レナート・マインツの『政策ネットワーク』論」日本行政学会編『年報行政研究三一・分権改革——その特質と課題——』（ぎょうせい、一九九六年）一四七頁、同「転換期における政策過程研究——マインツ行政社会学の『成熟期』・補遺——」本誌三巻二号（一九九六年）一頁以下。
- (9) Putnam, op.cit., p.116. *同上* 参照 Aberbach et al., op.cit., p.16, 72, 260.

るウェストミンスターモデルは“幸福な例外”であり、むしろその“逸脱”がむしろ通例であるという憲法学者からの指摘もある。<sup>(45)</sup>このような見解にしたがえば、日本の議院内閣制の実態を測定するための尺度の設定にあたって、そもそもこの尺度の普遍性が問われねばならなくなる。

いずれにせよ、アバーバックらの文献を引きつつも、彼らが指摘するものとは別個の要素を根拠に政党政治家と行政官僚との「融合」ないしは「相互浸透」をみてとろうとするならば、「融合」・「相互浸透」をもたらすものとしてアバーバックらが提示したメルクマールに対して、正面から反論がなされねばならない。「融合」や「相互浸透」という概念が多義的なものであるだけに、このことはより一層の注意が必要なのである。

さて、自民党と行政官僚制との相互浸透を認める山口に対して、「はじめに」でも引用した西尾は、以下のように反論を加えている。氏曰く、「一步譲って考えてみた場合、自民党政治家の思考様式と行動様式が、かれらの行政官僚との長年にわたる恒常的な共働・連携・結合の結果として、あるいは自民党自体の官僚制化の結果として、行政官僚のそれに類似してきているということはあるかもしれないが、行政官僚の側が自民党政治家の思考様式と行動様式に同化してきているとは、筆者には思えない。このことは……西ドイツにみられる政治的行政官僚についても……同様ではないかと思う」<sup>(46)</sup>という。ドイツの連邦官吏が、政党政治家の思考様式と行動様式に類似しているかどうかはともかく、西尾の推測通り少なくとも同化しているとはいえないことは、すでにみてきたところである。そして、八〇年代における自民党と行政官僚制との「相互浸透」の存否に関する印象的診断——あくまで“印象的”であるが——として、本稿筆者が両氏のいずれに軍配をあげるかは、もはやいうまでもない。



いたはずである。また、それは、主として調整や計画機能を担う、中央政府におけるスタッフ機関の拡充なども連動しているとも解されていたはずである。<sup>(41)</sup> 仮に、政治的任用制度が存在しないにもかかわらず、「融合」・「相互浸透」現象が認められ、政治家と行政官の活動や機能の相互交錯が存在するとすれば、政治的任用制度の不存在を補って余りある要因とは何か。

この点に関してしばしば指摘されるのが、内閣が短命であり、各省庁大臣および内閣全体の在職期間が短いことによる執政部のリーダーシップの不存在、閣議の形骸化、与党機関と内閣の二元分立体制による「行政の中立性」という行動規範の存在などである。<sup>(42)</sup> 大臣の在職期間は、日独では非常に対照的であり、やや古い資料であるが、ドイツにおける一つの内閣の存続期間は四八・五カ月であるという。<sup>(43)</sup> 一つのポストに二〇年近く就いていた大臣すら存在する。しかし、内閣や大臣の在職期間が長ければ、すぐさま執政によるコントロールが強化され、官僚の自律化を妨げることになるかという点、決してそうではない。むしろ、大臣がその職務を遂行する過程で次第に省の掲げる目的や省益に無意識的に同化し、官僚側に取り込まれてしまうことも十分考えられる。その次に掲げた閣議の形骸化は、多かれ少なかれドイツでも指摘されるところである。残ったのは、与党機関と内閣の二元分立体制による「行政の中立性」観念ということになる。なるほどこの観念は、日本の議院内閣制を特徴づける第一の要素であり、行政機構内部のみならず政府レヴェルにも深く浸透している。しかし、これだけで、官僚の政治的任用制度の代替機能を果たし、自民党と行政官僚との「融合」や「相互浸透」を導いたとまでいえるのであろうか。

ドイツにみられない上述以外の要因を日本の議院内閣制をめぐる状況の中から探すとすれば、それは山口が最も強調するように、戦後長期間にわたって政権交代が行われず、与野党が固定化し継続してきたことに求められることになろうか。<sup>(44)</sup> しかし、比較政治的にみても、二大政党制を前提とし、定期的に選挙を通じて与野党が入れ替わるいわゆ

治家と接触する機会は「平均して稀」であることだけが確認されており、有力与党議員や野党議員との接触に関する議院内閣制固有の特徴は抽出されるに至っていない (Mayntz & Derlien 1989 p.393)。

## おわりに

本稿では、マインツIIデアリンが一九八七年に行ったドイツの連邦官吏に対するアンケート調査と「一時休職制度」の実態分析とを主な素材にして、ドイツの連邦官吏が果たしてアバーバックらのいう「融合 (hybrid)」イメージで捉えられるか否かを検証してきた。結論としては、官吏に対するアンケート結果からも、「一時休職制度」の運用実態からも、そして今なお抜本的な改革を免れている連邦レヴェルの政府・行政組織制度からみても、ドイツの連邦官吏が「融合」イメージで捉えられる段階には未だ至っていないと思われる。その意味で、「政治・行政二分論」は、ドイツの連邦レヴェルの人事行政の中でおおその命脈を保ち続けているといえよう。連邦官吏のなかで党籍保有者が増大し、政党による人事介入により政治的応答性を高める「一時休職制度」およびこれに類する人事登用手段が以前より行使されるとしても、官吏にとっては、政治／行政の世界がなお相互に峻別されるべきものとして理解されているのである。

こうしたドイツの状況と比較するとき、政治的任用が、國務大臣と政務次官をのぞけば大臣の政策秘書官だけに限定され、そしてその秘書官の任用ですら政治的な任用と考えられていない国で、「融合」現象がどうして「前提」とされて議論が進められるのか、疑問なしとしない。そもそもアバーバックらの理解に従うとすれば、「融合」ないし「相互浸透」は、以前生涯職公務員が占めていたポストを政治的任用化することを通じて生み出されると考えられて

にも目配りの利いた論証には依然至っていない。今後は、マインツらが辿り着いた結論を——単に省ごとのエリート・サーベイにとどまることなく——各政策領域ごとに検証し、組織的・制度的要因の規定力を測定するという作業が必要である。マインツ自身の最近の研究でいえば、一九九四年に刊行をみた『統一過程におけるドイツの研究機関』（Mayntz 1994）では、研究政策の領域に関するドイツ統一条約の条項（統一条約二八条）作成をめぐる東西の相互交渉は、「政治的関心の陰に隠れて…行政偏重 (exekutivlastig)」(Mayntz 1994 p.97) で進められたことが指摘されている。しかし、同書で採用されている「アクター中心の制度論 (akteurzentrierter Institutionalismus)」(Mayntz 1994 p.23; Mayntz & Scharpf 1995) という方法論が、制度理論的なパースペクティブと行動理論的なそれとをミックスした複雑なものであるために、官僚行動の特性は詳細な史実の描写のなかで読みとりにくくなっている。<sup>(40)</sup>

八 最後に、とりわけ関心が寄せられるべきものとして指摘しておきたいのは、先に引用した山口が着眼した議院内閣制における政官関係の諸局面のうち、内閣に属していない与党政治家や野党議員と官吏との関係である。議院内閣制とは、立法権と行政権を一応別個の国家機関に担当させ、権力分立制を採用しつつも、両者の間に一定の相互交渉（大臣の議員からの選出、議会質問に対する内閣の答弁、内閣による法律案提出権、内閣に対する議会の不信任投票権等）を認める政治形態である。官吏の側からすれば、例えば、法案提出に関する折衝や交渉の相手方には、大臣や有力な与党政治家のみならず野党議員もが当然含まれるなど、アメリカの採用する大統領制と様相を異にするはずである。デアリオンとマインツのサーベイ・リサーチでも、（野党議員を含めた）政治家や大臣と官吏との接触頻度について質問をしている (Derlien & Mayntz 1988 pp.20-25)。しかし、彼女らの分析では、ドイツの連邦官吏は政

げているのが、以下掲げる三点である。つまり、①連邦が主として立法権限を行使し、ラントがその執行を担当しているため、連邦の官吏が立法・予算策定などの「プログラム開発 (Programmentwicklung)」に職務上の関心を集中できること、②連邦宰相に政府の指揮監督権を与える「宰相原則 (Kanzlerprinzip)」とともに、連邦大臣が自らの職務遂行に関してそれぞれ責任を負う「所轄原則 (Ressortprinzip)」が憲法上並列して規定されており(ボン基本法六五条)、政府の一体性を阻害する縦割り行政を導いていること、③連邦宰相や大臣を補佐するスタッフ機構が非常に貧弱であるために、十分なリーダーシップが発揮できず、政策の開発の大部分を各省の官僚機構に依存せざるを得ないこと、また、官僚制内部でも中間管理職の役割が上下の連絡・調整機能に限られていること、そのため政策の発案の大半は、小規模(通常四〜五名)で権限配分の明確な課の末端レヴェルからなされること等である(Mayntz 1983 p.478; Mayntz 1984a pp.178-179; Mayntz 1984b pp.55-56)<sup>(39)</sup>。こうした制度的・組織的因子が、政治的指導性の欠落しがちで且つ分権的な政策立案過程において、官吏を中心的アクターにまで高め、その「(機能的)政治化」をもたらしたと思われる。加えて、「徐々に政治的・経済的な制約やコンフリクトが高まる中で実質的に政策形成を担わねばならないという状況」(Mayntz & Derlien 1989 p.201)も「(機能的)政治化」の進行を押し進めた遠隔的原因であろう。そのため、マインツらの研究は、方法論的個人主義を標榜し、官僚の役割意識(↓イデオロギー)がそのままその行動を規定すると想定する、ストレートなエリート・イデオロギーの分析とは一線を画しているように思われる。

七 さりとて、組織的・制度的要因が政策過程における官僚行動をダイレクトに特徴づける、と片付けてしまうわけにもいかない。また、先に掲げた官吏行動を規定・制約するとして挙げられた要因は、ただ列举されるだけで、細部

の変化を説明することに焦点が据えられるために、「官僚制の内部装置との間の論理的連関」<sup>(37)</sup> について明確にしない傾向がある。行政学というフィールドの中で「官僚制分析の視角」を設定するのであれば、行政官僚集団の行動様式の変容現象を俎上に載せ、その「政治化」を抽出する場合にも、これが官僚制という組織セッティングを通じて生み出される組織現象であることに思いを致すべきなのである。<sup>(38)</sup>

こうした問題は、いずれも、サーベイ・リサーチが依拠する方法論的個人主義と関係する。サーベイ・リサーチという手法を用いて行政官僚集団の行動や役割意識を抽出する場合にも、彼（女）ら自身の特徴（例えば、親の職業や学歴）のみならず、これを規定し制約している組織機制に対する意識が不可欠なのである。それでは、マインツとデアリーンによるドイツの連邦官吏に対する一連の研究も、上で述べた批判がそのまま妥当するであろうか。別の言いかたをすれば、彼女らは、サーベイ・リサーチを用いて「融合」イメージの通用性を論ずるにあたって、官僚制という組織セッティングに、どの程度目配りしているのだろうか。

六 マインツとデアリーンによるエリート・サーベイが、自らの依拠する方法論に特に言及せぬまま、パットナムの七〇年調査との比較研究を進めていることからすれば、ミシガン・プロジェクトが抱えていた方法論的問題についてあまりに無自覚的だと批判されるかもしれない。しかし、公表された文献から総合的に判断するならば、マインツらの「融合」イメージに対する反駁は、エリート・サーベイに限られず、前述の「政治的官吏」に関する（二度の政権交代時を含む比較的中期にわたる）一時休職制度等の実態分析、そしてドイツの政府・行政組織に対する洞察、の三者をその根拠としていると思われる。ここでは、最後者について簡単にみておくことにしよう。

マインツが、ドイツの連邦官吏に関する「（機能的）政治化」をもたらした制度的・組織的要因として具体的に挙

五 ここで紹介した質問については、とかく理想的あるいは建前論な回答がなされがちで、“かしこい”官吏であれば本音を明らかにしないのではないかといふかる向きもあろう——ちなみに、デアリーン||マインツの調査 (Derlien & Mayntz 1988 pp.61-62) では、最後の項目として「インタヴューが開始されるにあたって障害はありましたか」という質問に対し、六〇%以上の官吏が「Nein」と答え、また回答に応じた際の官吏の心的状態に関しても八〇%以上の官吏が“gut”、一〇%以上の官吏が“mittelmässig”と答えてはいるが——。筆者のよく知る自治官僚によれば、「官僚はしゃべって七割」であるという。また、官僚集団の役割意識や自己イメージが、実際の政策過程における彼らの行動にそのまま反映する保障もない。彼らの理解や認識が、客観的にみれば誤っている場合もあろう。大嶽秀夫が指摘するとおり、役割意識が政策過程における実際の行動をどの程度規定しているかという因果関係は「本来は実証研究の課題であり、この因果関係の存在を前提とすることには、方法的に問題<sup>(36)</sup>」である。したがって、サーベイ・リサーチから政策過程に関するエリート官僚の役割についての結論を導くにあたっては、幾つかの「飛躍」(大嶽)が介在してしまうのである。マインツらも、エリート官僚の役割意識の分析は、不可避免的に複雑になり、初歩的な段階にとどまっていることを率直に認めているところである (Mayntz & Derlien et al. 1990 p.5)。

こうした点と関連する問題であるが、エリート官僚の「政治化」現象をサーベイ・リサーチを通じて検証する研究は、政策過程における官僚集団の対外的機能

表一四：政策立案過程への官吏の影響力

	数	%
非常に強い影響力	45	31.3
強い影響力	69	47.9
幾分かの影響力	24	16.7
わずかの影響力	6	4.2
ほとんど影響力なし	0	
計	144	

出典：Derlien &amp; Mayntz 1988 p.27

四 したがって、全体的な評価としては、ドイツの連邦官吏は、アバーバックらのいう「融合」イメージに合致する段階には至っていないといわねばならない。ドイツの連邦官僚は、明らかにそのキャリア・パターンが政治家のそれと異なっている（参照、Derlien 1990b; Derlien & Pappig 1990）のみならず、役割意識の面で基本的な相違が存在するのである。なるほどドイツの連邦官僚、とりわけトップの連邦官吏は「政治的」である。しかし、ここでいう「政治的」とは、権力志向という意味でのそれではない。エリート官吏は、自らの主たる職務が政策の開発（policy development）であり、表一四（質問「あなたの権限・任務領域に属する提案に対するあなたの最終的な影響力をどのように評価しますか」）のように政策過程への彼らの影響力の強さやその権力的インプリケーションを重々自覚しつつも、主として「政策志向あるいはプログラム志向」という意味で「政治的」なのである（Mayntz 1983 p.484; Mayntz 1984a p.201; Mayntz 1984b p.67; Mayntz & Derlien 1989 p.394）。

七〇年代から顕著になった官吏の党派的なアイデンティティーの増加は、決してその「政策志向性」あるいは「プログラム志向性」を減ずるものではなかった。したがって、トップ官僚における党籍保有者の増大傾向や、「一時休職制度」という制度の存在およびその運用実態からすぐさま「融合」イメージの官僚像をダイレクトに導出することは、厳に慎まねばならないのである。

表一三：政府の施策が望ましくないと感じられる場合の行動

	数	%
決定権者に働きかけて 見解の変更を促す	120	82.2
職を辞する	22	15.1
配置転換を請う	17	11.6
すぐさま実施に移す	16	11.0
このような事態は存在 しない	3	2.1
計	146	

出典：Derlien &amp; Mayntz 1988 p.27

来の省の政策との間にコンフリクトがしばしば生じます。こうした状況で官吏がなお依然の省の政策を引き続き支持することを、あなたは容認できますか」という質問に対する官吏の回答がある(参照、表一二)。

この結果からすれば、政権交代後にもかつての政策に固執する官吏は、無視できるほどに少なく、逆に、新しい政府の政策を受け入れると答えた官吏は、全体の八〇%なのである。

また、官吏の関心のベクトルが、所属するあるいは支持する政党というよりは、むしろ自らの所管に属する専門的・技術的な政策内容に向けられていることを端的に示す資料が、次の表一三である。「政府の施策の中に、あなたが望ましくないあるいは適切ではないと考える、あなたの所掌領域にかかわる提案が明らかに含まれている場合、いかなる行動が適切だと思いますか」ということを訊ねた問いについて、すぐさまそのプログラムを実施に移すと答えた官吏は一一%にとどまり、圧倒的多数の官吏(八二・二%)は、まずはその見解を変更するよう決定権者に働きかけると答えている。

この二つの回答内容から推察されるのは、権力ゲームに参画し、自己のパワー拡大を目標とする政党政治家的官吏というよりは、むしろ、政治的なセンシビリティを保ち自らの行為の政治的側面を認めつつも、自らが関わる実体的な政策内容の維持・推進を主要な関心事とする政策エキスパートとしての官吏のイメージである。

表一二：政権交代後に従前の政府の政策を支持するか否か

	数	%
十分容認できる	3	2.1
留保付きで容認	8	5.6
どちらともいえない	5	3.5
むしろ否定的	13	9.2
容認できない	113	79.6
	142	



異を官吏自身が実感するということであり、本節冒頭で掲げた問題を考える上で非常に示唆深い。

マインツ・デアリオンは、政治家と官僚とに課せられる要請や備えている特性の具体的内容についても、続けて官吏に質問している（Derlien & Mayntz 1988 pp.12-13）。七〇年調査および八七年調査において、官吏によって最も強調された政治家と官僚の役割や特性に関する差異とは、「官吏は政治家よりも専門知識を有している」という項目である（七〇年が四四・四％、八七年が四五・九％）。これとは逆に、政治家と官僚との特性・要請に関する共通点を尋ねた質問の中で、官僚の中で最もパーセンテージが高かったのは、「両者は共に政策形成に携わっている」（二二・二％）と「両者は共に政治（Politik）と関わっている」であった（二二・〇％）であった。

加えて、「かつての調査では、官吏はその自己理解において各々異なっているということが確認されました。あなたは、以下述べるタイプにどの程度当てはまりますか」（一〇〇％全く当てはまる、二〇〇％幾分当てはまる、三〇〇％あまり当てはまらない、四〇〇％全く当てはまらない）という質問には、「問題解決のための専門知識を備えたエキスパート」、「政治的意図の実現者（Umsetzer）」、そして「新しい施策や問題解決の発案者」が、官吏全体の平均で一・四、これらに次いで「国家の代表者（Repräsentant）」が一・四、「対立する諸利益の調停者」が一・八と続く。これに対して、「広範な社会集団および一般的な社会的要求の代弁者」が二・四、「組織的な個別利益の擁護者」と「特定の施策を実現しようとする政党政治家（Parteilpolitiker）」に至っては平均三・七にとどまっている。これらの数値と、同一の質問に対する政治家による回答とを比較すれば、官僚と政治家との自己イメージないしは役割意識の相違は疑うべくもない。

三 こうした自己イメージや役割意識の相違を裏付ける補強証拠として、「政権交代後には、新しい政府の施策と従

価するかであるが、官吏の政党所属数の増加率と比べて、そう高くはない。政党との接触割合についても、党籍を有する官吏とそうでない者との間に顕著な差異は認められない (Mayntz & Derlien 1989 p.393)。

一時休職制度も、すでにみたように適用される職位数が極めて少なく、その職位へ執政部の意向に沿った人間を外から直接配置できるのではなく、あくまで閉鎖的なキャリアシステムを通じて人員が供給されるという意味で、極めて限られた範囲内においてのみ「政治化」をもたらすことのできる制度であった。しかもその運用は、政権交代時でさえも、一般に受ける印象とはかけ離れて、かなり控えめに行われているのである。また、一時休職制度と機能的に類似する早期退職制度などの制度も存在し、運用されてはいるが、こうした制度を可能性もまた限られたものであることも、すでにみてみたとおりである。

二 さらに、意識調査においても、主として政治的観点から採用・昇進されたと目される当のエリート官吏ですら、官吏の「政治化」について非常に批判的である。加えて、七〇年調査の段階よりもエリート官吏の政党加入率が増加している八七年調査の方が、「上級官吏に課せられる要請や特性は、政治家のそれほどの程度匹敵しますか」という問いに対して、両者の差異を強調している(表一一)。ここから言えることは、上級官吏の人事に対する党派的な介入がなされればなされるほど、それだけ両者の機能的差

表一一：政治家と官吏に課せられる要請や両者の特性の異同

	70年調査	87年調査 (%)
両者はほぼ同一視される。重なり合うところが非常に多い	0	2.0
両者はしばしば類似している	15.6	8.8
重なり合うところが存在する		
類似点も相違点も存在する	23.7	23.1
両者はしばしば類似していない	32.6	38.1
ように思われる。相違点が多い		
両者は全く異なる。重なり合うところなどない	28.1	27.9

出典：Mayntz & Derlien 1989 p.395

p.158)とでもいふべき質問結果は、「政治的」あるいは「政治化」といっても、少なくとも複数の意味——すなわち、機能的な意味における「政治化」と党派的という意を含んだ「政治化」——がありうるのではないかという推測を正当化する（参照、Derlien 1996 p.149）。したがって、「政治的」あるいは「政治化」といった表現を用いる場合には、議論を混乱させぬよう相当程度の注意が必要なのである。本稿においてわざわざ括弧を付して「政治化」という表現を施してきたのは、この故である。

## 第二節 「融合 (hybrid)」イメージの当否

一 前節までの考察から、果たしてドイツの連邦官吏は、アバーバックらのいう、政治家と官僚との二つの役割を合わせ持った「融合」イメージに合致するとして理解してよいのであろうか。なるほど、ドイツの連邦官吏は、次官に近づけば近づくほど政党所属の割合が高まり、そして役割意識の面でも彼らの職務の政治的側面を好ましいものと考えていた。こうした官僚の「政治化」現象は、パットナムが調査した七〇年よりも格段に進行していることは、誰の目から見ても疑いない。『西側民主主義国家における官僚と政治家』から時を隔てること七年後、「融合」イメージを再論したアバーバック・ロックマン (B. A. Rockman) が、ドイツにおいて「一定範囲の官吏が、政治的“クラス”の人間であることは明らかだ<sup>(35)</sup>」という見解を述べるのも、宜なるかなという観がしないでもない。

しかし、上級官吏のなかに政党所属者、とりわけ政権与党所属者が増加している傾向が、官僚行動の党派化といった態度変化へと結びつくのかどうかは、すぐさま結論を出せる問題ではない。マインツらの調査では、官吏の政治への関与はむしろ低いことが読みとれる。七〇年の調査では、一七・一%の官吏が自らを「政治的にアクティブ」だと答えたのに対し、八七年の調査ではそのパーセンテージが八%増加したにとどまる。もちろん、この増加率をどう評

調査と比較すると一層特徴的である。なるほど七〇年調査でも、「非常に好ましい」が全体の四五・二%、「留保付きながらも好ましい」と回答したのが二二・二%と、この段階ですでに全体の三分の二が自らの職務に政治的な要素が伴うことを肯定し、かつこれを許容していた (Mayntz & Derlien 1989 p.394)。しかし、一七年後には、さらに二一〇%以上の官吏までがこの見解に同調するに至っているのである。

四 これまでの分析を踏まえていうならば、ドイツの連邦官吏は、(とりわけ上級)官吏の「政党政治化」に対しては決して好意的ではないにもかかわらず、自らの職務の「政治的」側面にはむしろ好意的であるという結果が導かれる。「政党政治化」に対するネガティブな態度と職務の「政治的」側面に対する好意的態度という、一見矛盾するかにも思われる回答が併存しているのである。官吏の役割意識に関する「政治化によるパラドックス (politicization paradox)」 (Derlien 1988a p.55; Derlien 1996

表九：官吏の「政治化」をどう評価するか

	数	%
非常によい	7	5.0
比較的よい	8	5.8
分からない等	25	18.0
むしろ否定的	62	44.6
明らかに否定	37	26.6
計	139	

出典：Derlien & Mayntz 1988 p.16

表一〇：職務の政治的側面に対する官吏の評価

	数	%
非常に好ましい	113	76.9
若干の留保付きながらも好ましい	16	10.9
どちらともいえない。政治的側面は不可避。特別の感情もなく行われる。いい面も悪い面もあり	9	6.1
好ましくない	6	4.1
何ら政治的側面は存在しない	3	2.0
計	147	

出典：Derlien & Mayntz 1988 p.10

さらに、官吏が所属する政党と政権党との関係について分析してみよう。一九八七年では、CDU・CSUに所属する官僚が五三人、FDPの党員が二人であったのに対し、野党であるSPDの党員であることを明らかにした官僚は、一七名にとどまり、次官クラスに至っては〇名である。逆に、SPD・FDPが政権に就いていた一九八一年には、次官に三名、局長に一七名、部長に一七名がSPDの党員であったなど、SPDやFDPに属する官僚が多数派だったのである。このとき、CDUの党員である次官は〇名、局長でも四名にとどまっている。この数値から分かるように、政権交代後の「一時休職制度」等を通じた人事政策により、そのときどきの政権党に所属する官僚が多数派を占めているのである。ここでは次官や局長といったランクが与える効果が顕著に調査結果に表れており、次官には野党の党員が通常皆無である一方、局長以下のランクになるとその数が増大している。

三 官吏はこの「政治化」をどのように評価しているのだろうか。この結果をまとめたのが、表九である。

表九によれば、官吏の「政治化」に対しては「むしろ否定的」と「明らかに否定」の両方をあわせると全体の七〇％となり、人事政策の「政治化」に対する官吏の側の懸念が十分に読みとれるであろう。

それでは、彼らは自らが携わる職務の政治的側面までも疎ましいものとして忌み嫌うのであろうか。この疑問に関して一定の方向性を指し示しているのが、「上級官吏は、単に行政のみならず政治の領域でもある中間領域でしばしば活動しなければなりません。あなたは、自分の職務の政治的側面についてどう思いますか」という、官吏の職務の政治的側面をどのように評価するかをたずねた表一〇である。

驚くことに、自らの職務に政治的側面が伴うことに関しては、「非常に好ましい」と「留保付きながらも好ましい」と答えた官吏を合計すると、なんと全体の八七・八％にも上るのである。この結果は、パットナムによる七〇年

表八：官吏の政党所属

政党	年	次官		局長		部長		部長以下		全体	
		数	%	数	%	数	%	数	%	数	%
CDU / CSU											
	1987	8	61.5	25	47.2	8	17.8	12	37.5	53	37.1
	1981	0	0	4	8.9	7	10.0	-	-	11	9.2
	1972	0	0	6	13.6	11	13.0	-	-	17	12.5
	1970	-	-	4	10.3	5	11.1	3	7.3	12	9.6
SPD											
	1987	0	0	4	7.5	10	22.2	3	9.4	17	11.9
	1981	3	60.0	17	37.8	17	24.3	-	-	37	30.8
	1972	3	42.9	11	25.0	12	14.1	-	-	26	19.1
	1970	-	-	11	28.2	5	11.1	5	12.2	21	16.8
FDP											
	1987	1	7.7	5	9.4	4	8.9	2	6.3	12	8.4
	1981	0	0	6	13.3	8	11.4	-	-	14	11.7
	1972	3	42.9	1	2.3	3	3.5	-	-	7	5.1
	1970	-	-	0	0	1	2.2	1	2.4	2	1.6
無所属											
	1987	4	30.8	19	35.8	23	51.1	15	46.9	61	42.7
	1981	2	40.0	18	40.0	38	54.3	-	-	58	48.3
	1972	1	14.3	26	59.1	59	69.4	-	-	70	51.5
	1970	-	-	24	61.5	34	75.5	32	78.1	90	72.0
計											
	1987	13		53		45		32		143	
	1981	5		45		70		-		120	
	1972	7		44		85		-		136	
	1970	-		39		45		41		125	

出典：Mayntz &amp; Derlien 1989 p.388

八七年には五七・四％（三七・一％＋一一・九％＋八・四％）に至っている。明らかに、上級官吏のなかで政党に所属しようとする傾向が強まっているのである。

二 次に、「政治化」の進行の度合いを探る上で重要な指標である官吏の政党所属の問題について検討してみよう。ドイツ連邦官吏の政党所属が増加していることは、しばしば指摘されているところであるが、その事実を下記の表八は裏打ちしている。一九七〇年代前半以降、公然と自らが黨員であることを認める官僚は、明らかに増大しているのである。いうまでもなく官吏にも、憲法上の権利として政党加入の自由が保障されており、加入・不加入は私事だとされる。したがって、人事ファイルには政党加入に関する項目は設けられてはならず、また、政党所属に応じたあからさまな昇進・採用がなされるとすれば、それは憲法違反となる。かつては、連邦官吏の非党派的な性格は、一般に受容されたインフォーマルな規範であった。パットナムが調査を行った七〇年には、政党所属の有無については直接的に質問をせぬようアドバイスを受けたという程である。しかし、表八から分かるように、今や官吏は臆面もせず自らが所属する政党名を明らかにするようになった。ここには、官吏就任の要件としてナチスに入党するよう要求されていたことに端を発する官吏の政党所属への心理的障壁が、戦後の民主化が進展する中で徐々にフェード・アウトしたことが窺えるのである。

前の表から分かるように、一九七〇年段階では、官僚の二八％（九・六％＋一六・八％＋一・六％。なお、七〇年調査では、次官は対象とされていない）しか政党所属を明らかにしていなかったのが、一九七二年にはこれが四〇％近く（一二・五％＋一九・一％＋五・一％）にまで到達し、さらに一九

表七：官吏の「政党政治化」現象の存否

	数	%
全く正しい	72	49.3
幾分正しい	54	37.0
分からない等	8	5.5
むしろ正しくない	5	3.4
全く正しくない	7	4.8
計	146	

— まずは、「あなたは、時の経過へ一九七〇年以降——筆者註」と共に上級官吏 (Leistende Beamte) へ課長以上をさす——筆者註」のタイプに変化があったと思いますか」という、パットナムの七〇年の調査以降官吏が「変化」したかどうかに対する回答からみてみよう (参照、表六)。

この結果からすれば、パットナムによる調査以降、連邦官吏の行動志向性に変化がみられることを、当の官吏自身が認めている。この問は、所属する政党とは統計上関係がない。その変化の具体的内容 (複数回答) としては、「官吏が政党に依存するようになった」と答えたのが全体の二四・八%、また、「官吏が政治的になった」と回答したのが二四・〇%と、官吏の政治的なセンシビリティの高まりが指摘されている。もっと率直に、「約二〇年前からドイツでは官吏職の政党政治化が語られています。この主張は正しいと思いますか」と、官吏の「政治化」について尋ねたのが次の表七である。

このアンケート結果をみれば一目瞭然のように、圧倒的多数の官吏が「政党政治化 (Parteiopolisierung)」という意味での「政治化」の進行を認めているのである。これを否定する官吏は、全体のわずか一〇%にも満たない。前章で詳論した「一時休職制度」等の運用、とりわけその政権交代時における実態には、いずれ自らも政治の世界への「飛び込み台」に立つことになる身として、関心を向けないはずがないのであるから、その状況認識には誤りはなからう。

表六：上級官吏の変化について

	数	%
全くその通り	83	56.8
ある程度、あるいは一定の職位では変化あり	39	26.7
特に変化なし	13	8.9
全く変化なし	8	5.5
分からない等	3	2.1
計	146	

出典：Derlien & Mayntz 1988 p.15



に積極的にかつ満遍なく浸透していないということからしても、「融合」というイメージで捉えられる連邦官吏をストレートに導くことはできないのである。果たして、ドイツにもアメリカや日本でいわれる政治家と行政官の「融合」現象は本当に存在するのであろうか。別言すれば、ドイツにも政権交代の度にH・ヘクロのいう「他人の政府（government of strangers）」の問題が発生してきたのであろうか。次章では、マインツ―デアリーンが一九八七年に調査した比較エリート研究に主として依拠しつつ、「融合」イメージの通用可能性をさらに突き詰めて検証してみよう。

## 第二章 ドイツにおける政官関係論

### 第一節 ドイツ連邦官吏の「政治化（Politisierung）」の実態

政官関係に関する議論のフレーム・オブ・レファレンスとしてしばしば引き合いに出され、本稿でも何度か言及してきたアバーバック他『西側民主主義国家における官僚と政治家』（一九八一年）は、政治家と官僚との「融合（hybrid）」傾向がアメリカのみならず——「幾分程度は下がるが」——ドイツにもここ十年で見出されるようになったことを指摘し、同書の結びに代えていた。<sup>(33)</sup> 彼らの調査から十七年の年月を経た後、ドイツの連邦官吏は、彼らがイメージした<sup>(34)</sup> “pure hybrid” へと変貌を遂げたのであろうか。そこで、この疑問を解明すべく、マインツとデアリーンによるエリート・サーベイをもとに、ドイツ連邦官吏の「政治化（Politisierung）」の実態に迫ってみよう。

比較して、八二年の政権交代では、一時休職を命じられた平均年齢が下がっている（六〇・六歳から五一・二歳へ）ことからしても、一時休職者のその後の身の振り方は、非常に関心をひかれるところである。

常識的には、一時休職は官吏がいわば「待命」状態におかれているわけであり、その文字どおりの意味からすると復職する割合も少くないのではないかと予想される。しかし、復職するのは例外なのである。例えば、一九六九年から七九年までの一時休職状態におかれた一五〇人のうち、外交部門で復職したのが一四人であった。また、六九年から八一年に一時休職に移行した官吏一六一人のうち、一九人が他の公勤務領域の職についているに過ぎないという。中には、会計検査院長に就いた者などもいるが、民間企業、大学、連邦議会の議員あるいは政党関連の団体などに「第二の人生」を求める官吏もいる。

以上、本章では、七〇年代前後の公勤務員の意識変化から説き起こし、ドイツ連邦官吏の「政治化」をもたらした一要因といわれる「一時休職制度」等を法制度面と実態面とから分析してきた。たしかに、自己イメージとしての連邦官吏は、ヴェーバーが「理念型」として描くところの官僚像やかつての政治や市民から「超然」たる官吏イメージからはかけ離れてきている。また、この変化をもたらした要因の一つが、「一時休職制度」およびこれと類似する機能を果たしうる制度の運用であったことも明らかにされた。あたかも、ドイツの連邦人事行政には、じわりじわりと党派色が滲んできているかのごとくである。アバーバックらがドイツの官僚集団の自己イメージを、専門技術的機能と（本来政治家が有してきた）政治的な感覚とを兼ね備えた「融合」イメージで捉えようとするのも、十分理由のあるところである。

ところが、事柄はそう単純ではない。統計資料の分析の中で示してきたように、「一時休職制度」などの運用が常

表五： 省ごとにみた一時休職者数

省名	俸給群	B11	B 9 ~10	B 6	B 3	A16	計
連邦宰相府		3	6	3	4	5	21
連邦外務省			4	18	26	15	63
連邦法務省		2	2				4
連邦大蔵省		3	8				11
連邦内務省		3	7	2	1	4	17
連邦経済省		1	4				5
連邦食料農林省		2	1				3
連邦労働社会秩序省		4	6				10
連邦国防省		5	8				13
連邦青年家庭保健省*		4	7				11
連邦運輸省		2	5				7
連邦東西ドイツ省		4	3				7
連邦国土計画建設都市計画省		2	3				5
連邦研究技術省*			2				2
連邦郵便通信省		1	3				4
連邦教育学術省*		2	4				6
連邦経済協力省		3	7				10
連邦政府新聞情報庁		3	6				9
連邦大統領府		1	1				2
計		45	87	23	31	24	210

出典：Derlien 1984 p.694. ただし、公勤務職員の地位を有する局長およびコール政権のもとでの当初の政府広報官（Regierungssprecher）は除かれている。なお、\*印を付した省は、今日、組織改革がなされその名称を変更している（組織廃止を含む）。

に求められる点(後述する「所轄原則 (Resortprinzip)」)にドイツの特徴がある。ドイツにも、パットナムのいう「古典的官僚」像に近い官僚を抱える省もあれば、その対極に位置する「政治的官僚」像を体现する官僚を数多く配置する省も存在することが予想されるのである。

そこで、一九六九年一月一日から八三年八月三十一日までのBBG三六条による一時休職者数を、縦軸を省別に、そして俸給群 (Besoldungsgruppe)<sup>(32)</sup>を横軸にして分類したのが表五である。

表五を一瞥してすぐに気づくのが、一時休職者全体の約三〇%を外務省が占めているという事実である。それもほとんどが次官級および局長級よりも下に集中しているのである。また、連邦最高官庁のうち、連邦内務省と連邦宰相府だけがA16からB6というレヴェルで一時休職者を出している。さらに興味深いことには、上記の期間内に一人の次官も一時休職者を出していない省も存在する(外務省および連邦研究技術省)。デアリーンによると、外務省の場合には、次官を務めた後、ラウフバーンは大使のポスト (Botschaferpost) が残っていることから生じるという (Derlien 1984 p.694)。その他、上記の結果を説明する要因としては、大臣の交代の頻度や省間の人事ローテーション、とりわけ一九六九年から始まった連邦宰相府とその他の省との人事ローテーションが挙げられている。

以上から、「一時休職制」の積極的な運用は、ドイツの連邦省庁全体に満遍なく同程度に浸透してはいないことが分かる。その意味で、表五は、省間の「政治化」に関する濃淡の存在を確認するに足る有意義なものである。この「濃淡」が生じた理由の一つは、後述する「所轄原則 (Resortprinzip)」という憲法上の根拠をもとにそれぞれ独自に形成されてきた「行政文化 (administrative Kultur)」 (Derlien 1984 p.695) にも求められようか。

三 最後に、一時休職がどれくらいの割合で復職 (Reaktivisierung) するかを探ってみよう。六九年の政権交代と

また、①の時期よりも②の時期が、一時休職者数に関して意外にもドラスティックな結果を示している。一時休職者制度の行使に関して、六九年のほうが八二年に比べて「むしろ穏健」(Derlien 1988a p.58) だったのは、SPDは六九年以前より大連立政権の一翼を担っていたために、すでにいくつかの省で独自の人事政策を展開していたこと——SPDは当時すでに六つの大臣ポストを占めていた——や、また、CDUが政権に復帰するまでに局長級のポストが八八から一〇四に増加したことなどから説明される。CDU・CSUはわずか一二年で政権に復帰できたため、とりわけ次官を一時休職状態に追いやり、その空きポストの大半は、省内に「潜んでいた」かなりの数の黨員や支持者で充足したといわれる。

なお、ここで留保しておかねばならないのは、ここで掲げた数字からは、一時休職制がはたして「政治的」な理由のみで活用されたと即断できないということである。政権交代という「政治的」な事情を奇貨として、能力のない官吏を——彼の体面を汚すことなく——排除することも可能なのである (Mayntz 1984b p.63)。したがって、この制度を通じて「一時休職制度」状態に置かれるに至ったとしても、そのすべてが党派的な理由から行使されたとは決して断定できない。先ほど、「一時休職制度」に絞って論を進めることに伴う問題について触れたが、その「一時休職制度」の統計調査に依拠した分析にもさらに限界がある。

二 次に、省ごとの差異に着目した一時退職者数をみてみよう。これまでのドイツの連邦官僚制に関する研究は、築島尚<sup>(31)</sup>も指摘するように各省間の差異が看過されてきた。実際に存在するのは federal bureaucracyではなく、federal bureaucraciesなのである。ドイツの連邦官僚制は、省庁ごとに利害関係を異にし、政策過程の様々な局面に登場するのである。こうした点は日本官僚制についてもしばしば指摘されるところであるが、その原因の一端が、憲法

また、二度の政権交代後六ヶ月間における一時休職者数（次官および局長級に限定）をさらにピックアップしたのが、表四である。

この二つの表から分かるように、たしかに一時休職者は、戦後徐々に用いられるようになり、それも二度の政権交代時（一九六九年、一九八二年）においてこれが著しいことが分かる（政権交代後二ヶ月のうちに、それぞれ二四人、四人）。しかしながら、一時退職者の数が、右上がりに増加してきたわけではない。なるほど、政権が比較的安定していた一九七二年の政権交代後しばらくも、しばしば一時休職制度が用いられている（第七被選期では四八人）。しかし、このあと政権交代がなされる八二年までがいわば停滞期となっている。一年間のあいだ、一時休職を余儀なくされた者が一人も出ていないときすらある。マインツによれば、一時休職制度は、政権交代時ですら広範囲に用いられると、連邦官吏の中での敵意を増大させるだけであり、大臣は、上述したようなこれに代わる措置を講じざるを得ないという——そしてその代替措置ですら行使できる可能性が限られているのであるが——。この数字は、法律上行使しうる一時休職制度がむしろ部分的にしか利用されていないことを示している。

表四： 政権交代後における一時休職者数

職位	時期	1949 - 1984		①		②	
		一時休職者	総数	一時休職者	総数	一時休職者	総数
次官		56	155	11	27	13	24
一時休職者の%		36.1		40.7		54.2	
局長級		87	436	27	88	35	104
一時休職者の%		20.0		25.0		33.7	
合計		143	591	33	115	48	125
一時休職者の%		24.2		28.7		38.4	

出典：Derlien 1989 p.174. なお、①は一九六九年一〇月～七〇年六月、②は八二年一〇月～八三年六月。

表三：被選期（Wahlperiode）ごとにみた一時休職者数

被選期（年）	数	合計	被選期（年）	数	合計	
I	1949	0	VI	1970	36	
	1950			1971	13	61
	1951			1972	12	
	1952		VII	1973	22	
	1953			1974	17	48
II	1954	8	1975	4		
	1955		1976	5		
	1956		VIII	1977	5	
	1957			1978	6	-
III	1958	17	1979	2* <sup>2</sup>		
	1959		1980			
	1960		IX / X	1981	* <sup>3</sup>	
	1961			1982	42* <sup>4</sup>	-
IV	1962	7	1983	6* <sup>5</sup>		
	1963					
	1964					
	1965					
V	1966	24* <sup>1</sup>				
	1967					
	1968					
	1969					

次官及び局長級の一時休職者数しか含まれていない。

出典：Derlien 1984 p.691（一部修正）

\*<sup>1</sup> 一〇月二〇日～一二月二〇日のみの人数

\*<sup>2</sup> 一月一日～二月一五日のみの人数

\*<sup>3</sup> 一九八一年九月八日～八二年一〇月七日の間は、一時休職者が一名も存在しない。

\*<sup>4</sup> 一〇月七日～一二月七日のみの人数

\*<sup>5</sup> 一月一日～八月三十一日のみの人数

治体での行政実務経験者で占められているのである (Derlien 1988a p.63; Derlien 1989 p.178; Derlien 1996 p.157)。つまり、政権交代時において「数多くの机の向こうに新しい顔が並んでいるが、しかしその顔は見慣れた顔が大半である」(Mayntz 1984b p.65)。

また、先ほど述べた人事委員会の審査にかけられるケースをみると、その大半は、連邦郵便 (Bundespost) や連邦鉄道 (Bundesbahn) の所属にかかわるものであるという。したがって「外部採用は政治的な動機を有する任用だけが意図されているのではない」(Derlien 1988a p.54) ことにも留意する必要がある。

六 ここで述べたことから、「一時的休職制度」をドイツの連邦官吏を「政治化」する手段として位置づけ、実証分析を行う場合には、それが「多くの配置転換 (Fluktuation) 手法の一つに過ぎず」(Derlien 1984 p.692)、官僚の「政治化」を測定する一つの指標にとどまることに注意すべきであろう。しかし、本稿筆者は、「一時休職制度」以外の配置転換に関する網羅的な一次資料や文献を現在まで入手していない。また、そもそもこうした制度運用を個別のケースまで立ち入って実態を把握することは難しいであろう。そのため、ここではやむなく、その実態の全貌を鳥瞰可能な「一時休職制度」に限定して論述を進めることにする。

### 第三節 政治的官吏 (politische Beamte) 制の実態

一すでに述べたように、連邦官吏法の「一時休職制度」(三六条)は、一九五三年以降徐々に用いられるようになってきた。表三は、デアリーンが、連邦議会に対する文書質問等の回答などにおいて連邦政府が明らかにしてきた一時休職者数にデアリーン独自の調査を加えたものである。なお、彼が独自に調査をした一九八三年分については、



も、その高い割合は彼らには「幾分予想外」<sup>(30)</sup>であった。というのも、彼らの調査結果によれば、SPDを支持する次官級・局長級のうち四九％が中央政府外に身を置いた経験があり、CDU・CSU支持者および支持政党なしの次官級・局長級でもその割合は全体の二〇％であったからである。アバーバックらは、この高い数値はSPDが戦後初めて本格的に政権についたとき、連邦官僚の中にその支持者が少なかったためやむなく外部からの任用を増加させたのだと、その理由を分析している。次章で詳述するマインツルデアリーンの一九八七年調査でも、調査した全体の一五％の「政治的官吏」が通常のラウフバーンを経験していないという。

しかし、反対解釈をすると、政権交代時において一時休職制度等の活用により空きポストが発生した場合でも、八〇％は内部昇進など別のルートから人員が供給されている。したがって、外部採用者はドイツの公勤務制にとってさほど典型的なものではなく、むしろ例外だと評価するのが正鵠を射ていよう。したがって、両者は、日本で想像されるほどに連動してはいない。空きポストの大半は依然として連邦官僚により、次いで州・自

表二：「政治的官吏」の供給主体

採用	①		②	
	数	%	数	%
外部登用	10	20.4	12	20.7
純粹なローテーション	3	6.1	6	10.3
省内の昇進	26	53.1	26	44.8
他の連邦機関からの昇進	1	2.0	3	5.2
州や自治体からの採用	6	12.2	8	13.8
復職 (reaktivisierung)	2	4.1	1	1.7
不明	1	2.0	2	3.4
計	49		58	

出典：Derlien 1988a p.63; Derlien 1989 p.177; Mayntz & Derlien 1989 p.392.

なお、①は一九六九年一〇月～七〇年六月、②は八二年一〇月～八三年六月。

人の部長級がそれぞれ配置転換の憂き目に会っている。逆に、SPDのシュミット政権下で官僚制内における「内部野党」に甘んじていたCDU・CSUに近い官僚らは、八二年のコール政権成立後昇進が進められたという(Derlien 1988a p.67; Derlien 1990a p.357)。

ただ、この時期に政治的にさほど重要でないポストへ配置転換されたのは、次官や局長級というよりは、むしろ——「政治的官吏」に属さない——大臣や次官のスタッフ的業務に従事するポストや秘書などが多かったことに留意すべきである(Derlien 1988a p.59; Derlien 1988b p.68)。いずれにせよ、BBG三六条の「一時退職制度」を用いることのできぬレヴェルの領域にまで、「政治的」な影響が及んでいることだけは確認できよう。

五 そして最後に言及すべきは、すでにアバーバックやパットナムらのミシガン・プロジェクトでも注目されていた外部者(AuBenseiter)の高級ポストへの登用である(Mayntz 1985 p.200 ≡ マインツ 1986 pp.190-191)。ラウフバーン原則によらない外部者は、その法的地位に関してまずは公勤務職員(Angestellte)として採用され、そして通常は、彼らが任用される一つ下のポストに就くことが多い。後に、人事委員会(Personalrat)によって彼らに官吏(Beamte)の地位を与える手続が開始されることになる。

そこで、①一九六九年一〇月から翌年の六月、および②一九八二年一〇月から翌年六月という二つの政権交代直後の期間(八ヶ月)<sup>(29)</sup>に空位となった「政治的官吏」のポストに、いかなる人員が配置されたかをみると、約二割の「政治的官吏」が外部から登用されていることが分かる(表二: Derlien 1988a p.62; Mayntz & Derlien 1989 p.391)となっていることがわかる。この割合は、連邦官僚制に身をおいたことのある者であれば誰でも、政権交代時の政党による人事介入の実態を否定しない程度に至っているといえよう。アバーバックらによる一九七〇年調査で

存在するという。

その第一が、BBG四二条により、官吏自身の申請により早期に（恩給受給資格を得て）退職する制度（vorzeitige Pensionierung）である（Derlien 1984 pp.692 - 693; Derlien 1988a p.54）。これは、健康上の理由によって職務の遂行に支障がある場合には、その旨の医師の診断書があれば六一歳から、六四歳からは医師の診断書がなくとも退職できる。この制度は、一九六九年一月一日から一九八一年九月八日までの間に、「政治的官吏」である一四一人の官吏および五人の公勤務職員に対して「一時休職制度」的に用いられた。そして、BBG三六条による一時的休職者数と（恩給受給資格を得た）早期退職者数では、一九六九年から七九年までは前者が多かったにもかかわらず、一九七九年二月一五日から八一年九月八日にかけて後者が数的に前者を上回る事態が生じているのである。また、権が交代した八二年でも同様であった。このように、政府によって後者が好まれる理由は、一時休職制度に比して財政的に魅力的——一時休職を命じられた者は、恩給を受け取る以前に、一時休職を命じられた月の翌月から三ヶ月間従来のポストと同一の俸給（Dienstbezug）を受け取る（連邦俸給法（Bundesbesoldungsgesetz）四条一項）——だからである。連邦政府が、口頭又は文書でどちらの制度を選択するのかを該当者に打診しているという指摘すらある。

四 第二に、「政治的官吏」には至っていないが政治的に重要なポストを占める官吏の配置転換（Umsetzung）も、かなりの範囲で一九六九年から八二年までの間「一時休職制度」に匹敵する機能を果たした。一九六九年の一月二〇日までに高級職に属する七二人の官吏と六人の公勤務職員が配置転換され、四人の官吏が従来の任務遂行義務から解かれている。また、一九八二年ではその一〇月二五日までに一〇二人が、同年の一月二日までに六人の局長級と一

へと「移行」される<sup>(25)</sup>ことになる。つまり、官吏の政治的立場の如何によって彼が引き続き職務を継続できるかどうかが決まる法的仕組みが導入されているのである。これが、一定以上の職位が「政治的 (politisch) 官吏」と称される所以である。しかし、「政治的官吏」になり一時休職に移行されるのは、生涯職の官吏であり、それも現実には次官および局長級がほとんどである。そのため、「政治的官吏」といわれている集団は、非常に小規模である。したがって、ドイツで官吏の「政治化」という場合、人事政策のアウトプットの面でのそれも限られた人的範囲内の「政治化」が語られるにとどまる。生涯職の公務員を政治任用的に用いるという点では、アメリカのカーター政権時代に制定された公務員制度改革法 (Civil Service Reform Act of 1978, CSRA) の一つの目玉であり、生涯職公務員を時の政権の政策目的に応じて効果的・流動的に配置させ、職務にあたらせることを意図した「上級幹部公務員制度 (Senior Executive Service, SES)<sup>(26)</sup>」と類似している。

二 ここで「一時休職制度」を論ずるにあたってあらかじめ確定しておくべきは、いわゆるドイツの連邦官吏の「政治化」を論ずるとき、単純にBBGが認める「一時休職制度」に視野を限定することが果たして妥当なのかどうかである。しばしば日本でドイツの連邦官吏の「政治化」が語られるとき、「一時休職制度」を唯一の根拠として比較対照されることが多いだけに、よりいっそうの注意が必要である。したがって、本稿においても、「政治化」を導く制度が条文上明らかである「一時休職制度」だけだと決めつけず、これと同一の（少なくとも類似した）機能を果たしている制度が存在するかどうかを確かめねばならない。

三 これに関して、デアリーンによれば、「一時休職制度」と——運用如何では——機能的に等価な制度が実は複数

させる (versetzen) ことができる。

- 1 次官 (Statsekretär) および局長級 (Ministeraldirektor)
- 2 俸給群 A 16 以上にランクされた外務省所属で高級職のその他の官吏
- 3 俸給群 A 16 以上にランクされた連邦憲法保護庁および連邦情報局所属で高級職のその他の官吏
- 4 以下 略

② 略

また、州の設ける公務員制度に対して連邦が大枠を定めた公務員大綱法 (Beamtenrechtsrahmengesetz, BRRG) の三一条にも「政治的官吏 (politische Beamte)」についての条項が存在する。

BRRG 三一条

① 生涯職の公務員は、その職権の行使にあたって政府の基本的な政治的見解や目的と継続して一致していなければならない職位についているときは、法律の定めるところにより何時でも一時休職状態に移行されうる。いかなる官吏がこれに該当するかは、法律でこれを定める。

② 略

以上の二つの規定から判るように、標準的なドイツ行政法テキストによれば、上に掲げた職位についている官吏が「政府の基本的な政治的見解や目的と一致しない」という推定が正当化されれば、任命権者の裁量により一時休職状態

## 第二節 政治的官吏 (politische Beamte) 制概観

前節で述べた一九七〇年前後における公勤務員の意識変化には、行政任務とりわけ給付行政の増大や提供されるサービスの質的变化なども、その理由の一つとして挙げられるであろう (Mayntz 1985 p.176 || マインツ 1986 p.165)。しかし、ここでまず着目したいのが、前節に掲げた表一の結果にもその影響がはっきりと読みとれる「政治的官吏 (politische Beamte)」の制度、なかでもCDU・CSU・SPDの大連立政権からSPD・FDPへの政権交代時 (一九六九年) や、SPD・FDPからCDU・CSU・FDPへの政権交代時 (一九八二年) での次官や局長級等に対する「一時的休職制度」の運用実態である。この制度の誕生は、プロイセン時代の一八五二年にまで遡る (Mayntz & Derlien 1989 p.390)。一般に、この一時休職制度 (およびこれと類似機能を果たす制度) の政権交代時における繁用こそ、戦後ドイツのエリート官僚の「政治化」を進行させる転轍機の役割を果たしたといわれる。しかし、同制度の運用については、日本では断片的に紹介されるにとどまり、<sup>(24)</sup>本格的な比較研究が可能な度にその全貌を描き出した文献は存在しない。そこで、まずは一時休職制度の根拠法規からみていくことにしよう。

一 さて、連邦官吏法 (Bundesbeamtengesetz, BBG) は、その三六条において官吏の「一時休職制度 (Eintritt in den Ruhestand)」に関する定めを置いている。

### BBG三六条

① 連邦大統領は、いかなるときでも以下に掲げる生涯職の官吏 (Beamte auf Lebenszeit) を一時休職状態に移行

四 以上の諸点から、ルーマン＝マインツは、非常に興味深い結論を提示し、本書の結びに代えている。「我々のデータの基礎は、信頼できる判断をなすには余りに貧弱である。しかしそれは、これまで述べてきた調査結果により、以下のような印象を裏付ける。つまり、公勤務員の職業エートスは、徐々に法律の適用から離れ、市民や政治との関係を志向しているのである」(Luhmann & Mayntz 1973 p.352; 同様の指摘として、Mayntz & F.W.Scharpf 1975 p.60; Mayntz 1985 pp.174-176 Ⅱマインツ 1986 pp.164-165)。<sup>(23)</sup> このように、彼らの調査は、直接ドイツの連邦官吏を対象を限定してはいないが、各所でその「政治化 (Politisierung)」——同概念の多義性およびこれに伴う問題については次章で後述する——の兆しを十分に認めることができる。のちにアバーバックらが指摘したように、このときすでに、ドイツの伝統的な官僚イデオロギーである「超党派性 (Überparteilichkeit)」——パットナムの有名な二分法でいえば「古典的官僚 (classic bureaucrat)」そのものである——すなわち政党からの超然性が色褪せつつあったのである。

表一： 任用にあたり政党所属を判断材料にすることへの評価

	全体 %	M.D. %	G.D. %	H.D. %
課長 (Referent)	2	2	2	3
局長 (Abteilungsleiter)	13	3	16	20
官庁の長 (Behördenleiter)	23	7	25	36
我が官庁ではそもそも あってはならない	61	87	56	39
無回答	1	1	1	1
合計数	2916	891	1160	865

出典：Luhmann & Mayntz 1973 p.255. なお、M.D.=中級職、  
G.D.=上級職、H.D.=高級職

ツによる調査対象が、ランクで言えば、(総合)大卒ないしは専門大学(Hochschule)卒が要件である高級職(höherer Dienst)や上級職(gehobener Dienst)のみならず中級職(mittlerer Dienst)——このランクは、実科学校以上を出てさらに行政学校で一年以上の養成(Ausbildung)期間終了で足る——をも、そして行政のレヴェルでいえば、自治体をも含めていることに意を払う必要がある。つまり、その職務の大半が「ゴーイング・コンサーン」としての業務(西尾勝)を遂行するランクの公勤務員の自己理解が含まれていることを割り引かねばならない。また、利益集団との関係を積極的に評価するのが四三%(さらにはかなり積極的に考えるのが二六%)であるのに対し、これを消極的に判断するのが四五%である。この結果からは、利益集団志向性が徐々にではあれ浸透しつつあったことがわかる。

ところが、第三の政治的中立性ないしは時の政府に対する忠誠度については、これを消極的に捉える見解がなお支配的であった。全体的にみれば、あるポストへの任命に際して政治的影響力が行使されることについては依然否定的だったのである。「あなたの所属する官庁内であるポストへの任命に際し、政党所属が判断材料とされるべきは、どのレヴェルからですか」を尋ねた問にも、そもそも政党所属がポスト任命に影響力を持つべきではないと、全体の六一%が答えている。ただ、高次のランクに位置する公勤務員になればなるほどこの傾向は弱まっていることも調査結果には表れている。高級職に限定していえば、上記の質問に対し三九%がそもそも影響力を持つべきではないと答えたにとどまる(参照、表一)。したがって、ランクが上がれば上がるほど、政党所属を判断材料に加えることに積極的になっているのである。付言するに、マインツらの研究では、連邦や(都市州以外の)州の官庁に属する公勤務員にはこの傾向が顕著であり、都市州や自治体と対照的な結果が出ている。



二 この章において彼らが重要視しているのは、第一に対市民との関係において、行政活動とは市民に対するサービスなのか、市民からのコントロールに行政が従う用意はあるのか、それとも行政とは市民から超越した立場で決定を行う傾向があるのか、といった「市民志向性 (Publikumsorientierung)」が公勤務員の意識の中に見出されるのか否かである。第二の問題は、政治との関係についてである。公務員は、自らの本分が法律の適用だと考え、法律に服することで政治的決定を受容しているのか、それとも政治家や利益集団との関係を政治的にレヴェヴァントな環境だと理解しているのか、という「法律志向性」が彼らの役割意識の中に存在するかどうかである。そして、第三に、公務員の個人的利害や見解との関係では、職務上の利害と公務員個人の利害が対立したときどちらを優先させるか、あるいは職務遂行にあたって公務員個人の支持する政党の政策を顧慮するのか否か、という「政治的中立性」の有無の問題である。

三 第一点（「市民志向性」）については、職務遂行に際して利害関係を有する市民の利害を考慮し、彼らの意見を聴取すると答えたのは全体の八六％に上り、考慮しないあるいはどちらともいえないと答えたものは一四％に過ぎなかった。ここには、明確な市民志向性が読みとれる。ただ、市民による行政活動についての統制についての問いでは、幾分消極的となり、これを積極的に評価すると答えたのが五六％にとどまった。ルーマンⅡマインツは、市民に眼を向けると言ってもそれは協調や相互依存を意味してはいないであろうと述べている。つまり、「市民志向性」が垣間見えるといっても、そこでいう「市民」とはいまだ具体的な像として捉えられてはいないようである。

第二の法律志向性の有無については、自らの主たる職務を法律の適用に限定して考える公勤務員が四二％、これを否定するのが五〇％とほぼ拮抗している。この質問を肯定する割合の高さに驚く向きもあろうが、ルーマンⅡマイン

る改革 (Funktionalreform) がそれである。その後も、改革オイフォーリー (G・ピュットナー) は止むことを知らず、六〇年代後半からは連邦の行政組織改革が開始され、複雑な行政需要に対応可能な政府・行政機構のありかたが模索されはじめた (Mayntz & Scharpf 1973; 1975)。これに遅れること数年、時代に適った活動能力ある公勤務員制を創出すべく、「公勤務法改革調査会 (Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts)」が一九七〇年に初めて召集され、かのニクラス・ルーマン (N. Luhmann) やマインツなど名だたる大学教授も参画した。同調査会によって提出された報告書は、残念ながら現在までほとんど実現されないままである。しかし、同委員会により精力的に展開された公勤務制度に関する調査結果 (報告書を含め全一巻) は、今日においても依然金字塔的地位を占めている。

その第七巻、ルーマンとマインツによって纏められた『公勤務制度における人間 (Personal)』 (Luhmann & Mayntz 1973) は、本章冒頭で述べた一九七〇年代における公勤務員の意識変化の予兆を実証的に描いており、今日的観点からみても非常に興味深い内容を含んでいる。

この報告書の基本的な問題意識は、ドイツの公勤務制度改革では伝統的な官吏と公勤務職員 (Angestellte) との区分の撤廃など法的・制度的な問題に関心が寄せられる一方、公勤務員 (の志願者) の動機や行動の傾向に関する調査研究が欠落しがちだといふところにある (Luhmann & Mayntz 1973 p.9)。そこで両氏は、公勤務制度が公勤務員の潜在的志願者に与える誘因効果 (Anreizwirkung) と占職者がキャリア・システム (とりわけ人事異動システム) から受け取る誘因効果について、その対象が二九一六人にも及ぶ膨大なアンケート調査に基づいた実証研究<sup>(22)</sup>を行っている。その全体像を描き出すことは、本稿の意図するところではなく、ここでは以下の論述と関係する最終章「公務員のエートス」 (Luhmann & Mayntz 1973 chap.11) に絞って紹介・検討する。

## 第一章 ドイツ連邦官吏の機能変容

ドイツを素材に現代の行政国家化の決定的趨勢をいち早く見て取った権威的書物によれば、ドイツの職業官吏制度は、ボン基本法における官吏制度の「伝統的諸原則 (hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums)」を保障する規定(二三条四項)を梃子にその本質を変えることなく戦後も生き続けてきたといわれる。<sup>(20)</sup>ところが、この書物が上梓された頃には、ドイツの公勤務制度は、少しづつではあるが着実に機能変化を遂げ、これに伴って新たな役割意識が醸成されつつあった。ヴェーバー描く理念型としての合理的官僚像と現実との懸隔が、ドイツにおいても認識されつつあったのである。そこで、本章では、一九七〇年前後、すなわちキリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟(以下、CDU・CSUと略する)との大連立時代を経て社会民主党(以下、SPDと略する)政権が自由民主党(以下、FDPと略する)とともに政権の座に就いた時期における公勤務員の意識変化の濫觴期に立ち返り(Ⅱ第一節)、これをもたらしした制度、とりわけ「政治的官吏」の「一時休職制 (Einstweiliger Ruhestand)」(連邦官吏法二六条)等を概観し(Ⅱ第二節)、その実態をつまびらかにしたい(Ⅱ第三節)。これにより、CDU・CSUが政権を奪還した後——すなわち戦後二度目の政権交代を経た後——のドイツ連邦官吏の「変貌」ぶりを検証する次章への手がかりを得たい。

### 第一節 SPD政権下における官吏の意識変化

一 つとに知られるように、ドイツでは、一九六〇年代以降、全土にわたって各種の行政改革が試みられるようになった。例えば、自治体の領域区画改革 (Gebietsreform) や、しばしばこれと連動して試みられた任務配分に関する

第二に、考察対象の限定についてである。本稿の対象は資料の制約などから連邦レヴェルに限定している。とはいえ、マインツも指摘するように、ラントレヴェルでの「政治化」が進行しているため、連邦レヴェルでの分析結果が各ラントのエリート官僚にも「概ね妥当する」(Mayntz 1985 p.199 ≡ マインツ 1986 p.190) ことも、ここに付言しておく。

六　そこで、論述の進め方としては以下に行われる。先ず、一九七〇年代におけるドイツ官僚の意識変化を概観した後、その変革を促進し、結果としてドイツのエリート官吏の「政治化」をもたらした一因とされる「政治的官吏 (politische Beamte)」制度、とりわけ官吏の「一時休職制度」とその実態について紹介・検討する(≡第一章)。次にこれを受けて、マインツが行ったエリート・サーベイをもとに、ドイツにおける政官関係論の状況に論及する。ここでは、アバーバックらが提示したドイツの連邦官吏と政治家との「融合」イメージの妥当性が検討されると同時に、政官関係の研究に関する残された方法論的課題についても触れることにしたい(≡第二章)。以上の検討を経て、戦後、「政治的官吏」に対する「一時休職制度」の積極的運用がなされると同時に、官僚内部の党籍保有者の割合も増大してきたにもかかわらず、ドイツの連邦官吏ははまだアバーバックのいう「融合」イメージで捉えられる段階には至っていないこと、したがって、「政治・行政二分論」がドイツの連邦レヴェルの人事行政の中でなおその命脈を保ち続けていることを論証したい(≡おわりに)。

Derlien et al. 1990) である。この研究調査は、いわゆるミシガン・プロジェクトの一環としてパットナムが一九七〇〜七一年にかけて実施した政治家(大臣や議員等)及び行政官の比較エリート研究を引き継ぐものである。<sup>(14)</sup> マインツらによる比較エリート研究の目的は、比較政治的に「政治・行政エリートの役割理解や価値観を分析すること」であり、①パットナムによる調査結果との比較のみならず、②ワシントン及び東京で行われる同様の調査結果との比較対照を行うことをも意図されていた。<sup>(16)</sup> とりわけ、政治・行政エリートの行動志向性(Handlungsorientierung)の差異に関心が向けられたのである。マインツのこのようなサーベイ・リサーチを用いた比較エリート研究への取り組みは、一九八二年から八三年にかけてのスタンフォード大学客員教授への就任が契機となったようである。<sup>(17)</sup> この一連のエリート研究は、マインツ行政研究における徹底した実証志向性を端的に表すものであり、アメリカの行政専門誌『行政評論(Public Administration Review, PAR)』のなかでも、七〇年代に比してやや停滞気味であった八〇年代ドイツ行政学のなかで「主要でとりわけイノベティヴ」<sup>(18)</sup> なリサーチの一つだと評されている。

五 なお、叙述にあたって限定を施した点について、ここで述べておきたい。

まず第一は、時期に関する限定である。一九九〇年に生じた両ドイツの統一は、一九六五〜七五年という戦後(西)ドイツの第一次行革期に匹敵する国家・行政改革をもたらした。これは、ドイツの連邦政治・行政エリートの関係およびこれに基づく役割意識にもかなりの変化をもたらしたと予想される。したがって、本稿は、主として八〇年代後半時点でのドイツ行政官僚の一齣を描き出すに過ぎない。また、近年中には、マインツIIデアリンの両氏によって『比較エリート研究II』<sup>(19)</sup>を含めた調査結果を纏めた著書が、ドイツのノモス出版社(Nomos Verlags-gesellschaft)から上梓される予定もある。したがって、後の時期のフォローは後日に譲らなければならない。

あるが、はたして融合とまで呼びうる現象が生じているのであろうか。政党政治家と行政官僚とはその稼業を異にしており、その気質も、その生きがいも、そしてその思考様式も大いに異なる別世界に棲息する集団という印象の方が筆者には強い。政党政治家と行政官僚とは協働・連携・結合・結託・癒着・野合しているかもしれないが、融合してはいない。<sup>(10)</sup>

ここで、西尾の見解にさしあたり従うとすれば、先行研究の少ないドイツにおける政官関係論との比較研究には、かの「融合」関係があらかじめ「前提」<sup>(12)</sup>とされて議論が進められる傾向のある日本行政学界の状況に対して、一石を投ずるポテンシャルが秘められているように思われる。また、ドイツの連邦官僚制は——無論問題がないわけではないが——英米などの諸外国に比して、政治的応答性 (political responsiveness) を確保しつつ専門技術性を失わない優れたシステムとしても、刮目に値する (参照、H. - U. Derlien 1996 pp. 157-158)。<sup>(13)</sup> これは、主として官吏の「一時休職制度 (Einstweiliger Ruhestand)」(連邦官吏法三六条)等の積極的運用によるものといわれる。

四　そこで、本稿では、日本行政学界における政官関係論をさらに進展させるための基礎的な研究として、ドイツにおける政官関係論を検討してみたい。その際に、主として依拠する資料は、ドイツ学術振興協会 (Deutsche Forschungsgemeinschaft, DFG) の財政支援、デアリーンが所属するバンベルク大学、およびマイニンツがごく最近まで所長を務めたマックス・プランク社会研究所 (Max - Planck - Institut für Gesellschaftsforschung, MPIFG) の後援を受けてまとめられたマイニンツ・デアリーンによる共著『比較エリート研究Ⅱ——一九八七年における連邦の政治・行政エリートの役割意識 (Einstellung)』(Derlien & Mayntz 1988; これに依拠した両氏による論稿として、Derlien 1988a; Mayntz & Derlien 1989; Derlien 1989; Mayntz & Neidelhardt 1989; Mayntz &

ルを措定することなく、各国の政治・行政システムとの比較のなかに日本の政官関係を位置づける必要がある。

三 この点、非常に興味深いのは、(旧)西ドイツ(以下、単にドイツと記する)の政治家と行政官僚集団との関係を巡る議論の進展状況である。なかでも、レナーテ・マインツ(R. Mayntz)<sup>(8)</sup>とハンス・ウルリッヒ・デアリーン(H. U. Derlien)は、アバーバックらと研究歩調を合わせつつ、ドイツの連邦官吏(Beamte)に対するサーベイ・リサーチによる実証分析を進めている(本稿末尾の文献リストを参照)。

アバーバックらに代表される通説的見解は、議院内閣制を採用したドイツについても、後述する「政治的官吏(politische Beamte)」制度を梃子とした高級官吏の政党政治化を背景に、アメリカに匹敵するような政策過程における二つのアクター集団の「融合(hybrid)」現象(山口の用語・訳語でいえば「相互浸透」)を指摘してきた。

彼らのいう「融合」イメージに該当するのは、政治家の「官僚化」と官僚の「政治化」とが進行する中で、典型的な政治家と官僚との役割の差が徐々に消滅し、専門技術性のみならず政治的な感覚をも備えたエリート集団をさす。しかも彼らは、ドイツの連邦官僚が「政治化」しているという「歴史的傾向が覆ることはあり得ない」とまで断言したのであった。<sup>(9)</sup>さらに、ドイツの官僚自身も、約二、三〇年前から官僚の「政治化」が進んでいることを直截に認めつつあるといわれる。それにかかわらず、マインツらは、政権政党による官僚の人事への介入が増大し、高級官僚に党員が増大したことは「融合」をすぐさま帰結しはしない、むしろ二つのアクター集団には異なった行動特性や認識特性が見いだされ、それが彼ら各々の役割理解や自己イメージに反映しているのだ、と主張しているのである。

我々はここで、山口の「相互浸透」ないしは「融合」テーゼに対する、西尾勝の以下のような反論を思い起こさずにいられない。「山口氏は自民党政権下において政党政治家と官僚との融合が起こり始めていると指摘しているの

五二条)、あるいは「すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない」(日本国憲法一五条二項)と  
いう政治的中立性といった規範に反する行為か否かが議論されるのである。

そこで、山口は、議院内閣制における政党政治家と行政官との関係について、イギリスを一つのモデルにしつつ日本  
の現状分析を進めている。その結果、山口は、明らかに前出のアーバックラの研究を念頭に置いた上で、「八〇  
年代の日本の政治過程」では「自民党と官僚制との間で相互浸透が進んだ。そして、政治家も官僚制も、社会化の過  
程でそれぞれのパートナーの持つ論理や行動様式を内面化し、二つのアクターの同調性が高まる<sup>(5)</sup>」と結論づけている。  
以上のような政策過程を担う二つのアクター集団の「相互浸透」の様式は、山口によって「八〇年代モデル」と命名  
されている。つまり、山口は統治機構の差(大統領制と議院内閣制)が政官関係に与えるインパクトを強調しつつも、  
結果として、アメリカ大統領制下と同様の政官(自民党と行政官僚制)の「相互浸透(hybrid)」関係が存在すると  
結論づけているのである。

なるほど、山口のように比較の研究対象としてイギリスを選ぶことは、イギリスが議院内閣制の母国であり、議院  
内閣制の運用実績及びこれに関する議論が豊富であることからすれば、至極当然のことかもしれない。しかし他方で、  
「わが国と同じく議院内閣制を採用している国でも、そこでの政党政治家と行政官僚との関係にはかなりの多様性が  
ある」とすれば、「イギリスの場合を唯一の引照基準とせず、フランス、西ドイツなどもう少し多くの国々の場合  
と比較してみる必要がある<sup>(6)</sup>」という見解も頷けるところである。また、山口自身が別のところで述べているように、  
議院内閣制における政官関係は、①与党の指導的な政治家を集めた内閣と官僚制との関係、②政策の立案・実施を  
める(内閣に属さない)与党政治家と官僚制との関係、そして③議会とりわけ野党と官僚制との関係、といった三つ  
の局面においてそれぞれに異なった様相を呈する<sup>(7)</sup>。したがって、多様な展開をみせる議院内閣制について一定のモデ



りわけ、村松岐夫『戦後日本の官僚制』（東洋経済新報社、一九八一年）のポレミッシュな問題提起以降、日本行  
 政学界では激しい論争が繰り広げられることとなった。村松は、明治以来形成されてきた日本の特権的官僚制が、終  
 戦による抜本的解体を免れたために、戦後も依然として政策過程に政治家に比して圧倒的な影響力を行使してきたと  
 する通説的見解（「旧理論」）<sup>(1)</sup>に真っ向から反論を挑んだ。村松は、パットナム（R. D. Putnam）<sup>(2)</sup>やアバーバック  
 （J. D. Aberbach）らによる高級官僚に対するサーベイ・リサーチの手法を半ば「応用」し、国会を中心とする政  
 治活動が活発化するにつれて官僚の役割が後退し、これに代わって自由民主党の政策形成能力、およびこれに伴う行  
 政官僚に対する政治的影響力が増大したことを論証しようとした。つまり、官僚優位論に代わる政党優位論である。

二 村松以降も、比較政治・行政的な視点を取り入れつつ、政官関係に関して幾多の業績が世に問われてきた。しか  
 し、しばしば欠落しがちであったのは、山口二郎が的確に指摘したように、政官関係と統治機構とを関連づける視点  
 である。山口曰く、「政治家と行政官の関係あるいは政治・行政という営為は、大統領制や議院内閣制といった統治  
 機構から当然大きな影響を受けるはず」<sup>(4)</sup>だからである。なるほど、例えば、大統領制を採用したアメリカであれ、議  
 院内閣制を採用したイギリス、ドイツ、そして日本であれ、高級官僚の「政治化」が政官関係の主要な問題として議  
 論されている点では全く変わるところがない。しかし、アメリカでは、行政官僚が「政治化」されること自体はさし  
 て問題とせず、これが制度としての官僚制の専門技術性を阻害するに至る事態を問題視するのに対し、議院内閣制を  
 採用する国々では、議論はもっと規範的である。つまり、行政の「政治化」は、例えば、「官吏は国民全体に奉仕す  
 るのであって、一党派に仕えるのではない。官吏はその職務を非党派的にかつ公正に遂行しなければならず、その職  
 務遂行にあたっては公共の福祉（Wohl der Allgemeinheit）を考慮に入れなければならない」（ドイツ連邦官吏法

## 比較のなかの政官関係論・序説

原田 久

### 目次

はじめに——問題の所在と課題の設定——

第一章 ドイツ連邦官吏の機能変容

  第一節 SPD政権下における官吏の意識変化

  第二節 政治的官吏 (politische Beamte) 制概観

  第三節 政治的官吏 (politische Beamte) 制の実態

第二章 ドイツにおける政官関係論

  第一節 ドイツ連邦官吏の「政治化」の実態

  第二節 「融合 (hybrid)」イメージの当否

おわりに

### はじめに——問題の所在と課題の設定——

118 (1)

一 行政と政治の関係、あるいは実体的にいえば政策過程における政治家と行政官との関係は、おそらく行政学における最も根本的テーマの一つであり、これまでに数多くの言説が積み重ねられてきた。この政官関係に関しては、と