

政治行政関係（政官関係）の 制度・動態・規範

橋 本 信 之

1. は じ め に

政治行政関係あるいは政官関係は、民主主義体制の諸国において、広く関心をもたれ、多くの議論、研究がなされてきている。その背景は、民主主義では、人民（国民）あるいはその代表者が統治するのであるが、それについて、知識と能力に基づいた合理性のある統治のために官僚制を用いているものの、目指している統治の実現に困難が見られ、多様な問題現象を生じさせてきたからといえる。

政治行政関係（さしあたり、政官関係と区別せず、政治行政関係と総称しておきたい）への関心には、3つのものを区別することができる。すなわち、政治行政関係の実際、規範、制度である。

第1の政治行政関係の実際への関心は、とくに19世紀後半以降の民主制の発展の中で、政党政治家と行政官僚制が統治過程の主要な2つの主体として登場し、確立していったことを背景としている。そして、統治の担い手として正当性をもつ政治家と並んで、あるいはそれを上回りかねない主体として官僚の影響力が見られるようになったことが、強い関心が向けられる基盤となった。

マックス＝ウエーバーによる古典的な指摘⁽¹⁾をはじめとして、政党政治家

と官僚制の登場は各国で認識され、とくに政府の職能範囲が広がり、その内容が専門化、複雑化するに伴い、官僚制の実質的な影響の大きさが広く意識されるようになった。

アバーバック（Joel D. Aberbach）たちの *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*（1981）はそのような中で、欧米各国の官僚と政治家への広範囲の体系的な面接調査によって、両者及び両者の関係を研究したものである。同書では、同書に先立ち、両者の影響力関係に関心をもつ研究が続出していることも指摘されている⁽²⁾。

日本では、戦後改革を経た後も官僚制が影響力を保持したことを批判的に指摘した辻清明論文と、面接調査によるデータを基にそれに反論し、政党優位を指摘した村松岐夫の著書をはじめ、その後、政官関係をめぐる研究が積み重ねられた⁽³⁾。

第2の規範への関心は、アメリカにおける特異な政治行政関係の歴史的展開の中で、19世紀末から20世紀の前半にかけて、政治行政分断論が提起された。スポイルズ＝システムの下における行政の党派化、非効率化に対する改革運動の中で、「政治」と「行政」は異なる機能であり、両者は区別でき、政治は行政に介入すべきでないとの規範が主張されたのである⁽⁴⁾。

その後、政治行政分断論は批判され、政治行政融合論に取って代わられたとされているが、政治家と行政官は異なる人たちであり、両者の機能の区別について、規範的な関心はもち続けられている。「政治の行政化」、⁽⁵⁾「行政の政治化」、⁽⁶⁾「官僚制の政治化」、⁽⁶⁾「政治の官僚制化」という用語が各国で用いられているとの指摘は、それを示しているといえよう。

そして、西尾勝は政治行政分断論の意義を再評価するとともに、政治と行政の関係について、統制、分離、協働の3つの規範で複合的に規律される関係ととらえることを主張している⁽⁷⁾。

第3の制度への関心は、政治行政関係について、両者の関係の規範に基
14(14) 法と政治 66巻1号 (2015年5月)

づきつつ、両者の関係の実際を批判的にとらえ、制度の創設とか改革によって、両者の関係などを望ましいものへと進展させていこうとする関心である。

イギリスにおいて資格任用制の公務員制度を提起したノースコート＝トレベリアン報告（1853年）及びそれを受けた公務員制度改革、アメリカにおけるペンドルトン法（1883年）による公務員制度改革などは歴史的な顕著な例であろう。近年の日本における行政批判、官僚批判を背景とした、政府委員制度の廃止などの国会改革、内閣人事局の設置による幹部人事の一元管理などは最近の日本における例といえるだろう。

以上のように、政治行政関係には、その実際、規範、制度の各面にわたり、関心が向けられてきた。そして、すでにふれたノースコート＝トレベリアン報告からもわかるように、政治行政関係は、民主制への展開にあわせて関心の対象となり、その後、今日まで、長くテーマとなってきた。その間には、各国で政治体制の変化とか、政府活動の変化など、政治状況の大きな変遷も見られる。それに応じて、政治行政関係も各国で多様な展開が見られたと言ってよい。

このような歴史的変遷、各国における多様性、そして、その実際・規範・制度にわたる関心から、政治行政関係の的確な理解が困難になってきているように思われる。政治行政関係が時期により、国により、多様で複雑な現象となっているため、それらを整理し、全体的な理解から各局面、各国の理解を図ることが難しくなっているのである。しかし、政治行政関係は、代表制民主主義の下で、官僚制を用いた統治を行う場合には必ず生じる関係であり、そこには共通した性格とか課題があるように思われる。

そこで、本稿では、政治行政関係の多様で複雑な事象及びそれをめぐるテーマを整理し、その理解を深めることを試みたい。具体的には、政治行政関係について、それを5つの構成要因からなると把握し、それらについ

て、制度、動態、規範の面から、その特徴的な諸点とこれらの相互の関係をアプローチしていくことにしたい。これを進めるについて、イギリス、アメリカ、フランス、ドイツの4カ国と日本における政治行政関係の理解を基にして、政治行政関係に関する一般的な枠組みを追求することにした⁽⁸⁾。イギリス、アメリカ、フランス、ドイツの4カ国は、このテーマに関して、欧米において特徴的な展開を見せるとともに、各国での関心も集め、また、日本でも研究、紹介がなされてきた諸国だからである。

政治行政関係の理解には、まず、それを枠づける制度に着目するところから始めるのがよいと考えられるので、次節では、5つの構成要因について、制度的な面から見ることにしたい。そして、次いで、制度的枠組みの下で、実際の政治行政関係がどのような動態を示すかを見て、その動態が規範への関心を喚起し、さらに制度の創設、改正あるいはその検討に進むとの把握を示したい。これらによって、各国における政治行政関係の歴史的な展開と現状の分析の深化に資することを図りたいのである。

さて、ここまで、政治行政関係と政官関係を区別せずに論述してきたが、本稿では、今後も、煩雑さを避けるために「政治行政関係」の用語を主に使っていくことにしたい。そこで、政官関係との異同について述べておきたい。

「政治」と「行政」はいずれも定義について議論のある概念であり、また、「政治」と「行政」を対比する用語法においても、両者及び両者の関係についての確な定義をすることは難しい⁽⁹⁾。しかし、「政治」と「行政」を対比的に用いる用語法は、代表制民主主義による「政治家」の登場と、「政治家」と（政府における）政治家以外の諸主体（とくに幹部の行政官僚）との関係に大きな関心が向けられたところを主要な基盤としていると考えられる。そして、とくに注目されるこの「政治家」と「行政官僚」との関係について、近年、政治家と官僚とか、「政官関係」と呼ぶことが多

くなっている。

「政官関係」の呼称が用いられることについては、統治機構の原理として広く受け入れられた三権分立における一権が日本ではとくに「行政」と名づけられているが、その頂点（内閣）が政治家から構成されていることが関わっていると考えられる。つまり、政治行政関係という用語を用いると、国会が「政治」で内閣は「政治」でない（「行政」である）と考えるか、国会は視野の外に置いて、行政府の中の「政治家」と「行政官僚」の関係と考えるかといった、誤解あるいは意味の不明が起るからである。そこで、政治行政関係として諸外国も含めて広く関心がもたれている「政治家」と「行政官僚」の関係について、とくに「政官関係」と呼ぶようになったと思われるのである。

本稿の中心的な問題関心は、「政治家」と幹部の「行政官僚」の関係、つまり、政官関係にある。というのは、代表制民主主義によって統治の正当性を得ている「政治家」と同等あるいはそれに優越する影響力をもち、統治に関わる権限を行使していると考えられたりするのには、幹部の「行政官僚」だからである。しかし、本稿は、それにとどまらず、政府の行政組織が行っている広範囲の政策実施などの活動を、「政治家」と対比させて考察したい。それは、代表制民主主義のもとで、知識と能力に基づいた合理性のある統治は、官僚制による広範な政策実施などの活動によって求められているのであり、選挙で選出された「政治家」と対比する対象としては、これらの諸活動を広くとらえるべきと考えるからである。これを表現するには「政治行政関係」が適切と考え、本稿の表題については「政治行政関係（政官関係）」としたのである。

従って、次節以降、「政治行政関係」という用語を用いるが、「政官関係」を中心的な関心としつつも、政治家と官僚制全体の間関係を対象としている。つまり、「行政」については、政治家を除いた上で、官僚制の活動

を広くとらえることにしている。そして、第3節の最後において、幹部の「行政官僚」以外の「行政」との関係（政官関係を除いた「政治行政関係」）について、区別しておくべき点を述べたい。

なお、軍の官僚制についても、代表制民主主義における政治家と官僚制の関係として把握することができ、本稿の枠組みを基本的に適用できると考えられる。しかし、軍事的能力をもっていること、階級制の規律がより強く求められ、それがより備わっていることなどから、他の官僚制とは別の検討が必要と考えられ、本稿では対象とはしていない。

2. 政治行政関係の5つの構成要因と制度

政治行政関係は政治家と官僚制の関係であり、政治家の登場と、官僚制の存在が、少なくとも、さしあたり前提となる。そこで、政治行政関係をつくり出す制度として、(1)政治家の選出、(2)官僚制の編成、の諸制度をあげなければならない。

代表制民主主義において、選出された政治家が統治の正当性をもっており、官僚制との関係は、委任の関係であり、政治家は官僚制に任務を委任し、それに関して統制を行う。政治行政関係の3番目の構成要因は、(3)委任と統制、である。

政治行政関係は、基本的に以上の3つの構成要因からなると把握することができるが、政治行政関係が関心をもたれてきたのは、次の3つのような問題事象が生じたり、生じる可能性があるからである。

- ①選挙で選出される政治家が利益誘導を行うことから、行政が党派的な偏向をもつ。
- ②選挙による政権交代などにより、行政の継続性が損なわれ、行政を担う官僚制の継続性の欠如により、その専門性、熟達性が損なわれる。
- ③官僚制が政策の作成、実施において影響力を増し、さらには政治的勢

力となる。

これらの事象が生じたり、生じる可能性から、(i) 政治家による官僚制の統制、(ii) 政治家の行政への不介入、(iii) 行政の中立性、などの規範が喚起され、さきの3つの構成要因に関わる制度の改正などが提起されたり、実際に改正がなされたりする。しかし、それらにとどまらず、(4) 政治的任命職の設置、(5) 中立性と忠誠、に関する制度がおかれる。この2つは、さきの3つの構成要因と重なるところもあり、それらに含めることもできるかもしれない。しかし、これらは政治行政関係の問題事象への対処という、さきの3つとは独立した性格をもっており、政治行政関係をつくり出す異なる構成要因と考える。

5つの構成要因に関わる諸制度は広範にわたる。それらによって、政治行政関係はつくり出されるが、歴史的に国別に多様な政治行政関係の諸特徴にとくに関わると考えられる制度を中心に、各構成要因に関する制度について検討していきたい。

(1) 政治家の選出

政治家は選挙によって選出される。選挙に関する制度は、小選挙区制か比例代表制かといった選出方法にかかわる制度のほか、選挙運動、選挙費用に関連する制度などからなる。これらの選挙制度は、選出される政治家の背景、意識などの傾向とか、政党など政治集団の形成など、政治過程の展開に影響を与えるところがあり、政治行政関係にも多様な影響が考えられる。それらの中で、とくに、政治行政関係に特徴的に影響を与える可能性のある面について、3点を見ておきたい。

①選挙制度と利益誘導

選挙が利益誘導をもたらすことは広く観察され、指摘されてきている。政治家あるいは政党が、公務員の人事あるいは公務員の職務の遂行に関し

て、利益誘導に基づいた関与を行う現象は、政治行政関係について批判的に注目されてきたことである。

選挙による利益誘導の程度とか様態は、腐敗に関する意識とか、腐敗を防止する制度などによって異なってくると考えられるが、選挙制度の影響も指摘されてきている。日本の衆議院選挙で用いられていた中選挙区制は、同じ政党から複数の候補が立候補することがあるため、政策ではなく、選挙区への利益誘導での競争を導くとされたのはその例である。選挙運動に関する規制制度とか慣行も、利益誘導の現象に影響を与えるだろう。

選挙制度は利益誘導を導くことを通じて、政治行政関係に影響を与える可能性があるのである。

②行政府の頂点の選出方法（議院内閣制と大統領制）

代表制民主主義の制度は、イギリスを母国とする議院内閣制と、アメリカを母国とする大統領制を2つの原型として、今日ではかなり多様な形態が見られるようになっている。

政治行政関係の視点から見ると、議院内閣制は議会の議員を選挙で選出し、それを基に行政府の頂点である内閣を選出する。行政府の官僚制からすると、議会の多数派が内閣を構成するのが通例であるので、選出勢力は基本的に一元化されている。それに対して、大統領制では、行政府の長である大統領が、議会とは別に国民から直接選挙される（アメリカの場合、厳密には間接選挙であるが、議会による選挙ではない）。行政府の官僚制からすると、選出勢力は二元化されている。実際、アメリカの政治過程では、大統領と議会が、各省の行政のコントロールをめぐる競争し、争うことが見られてきた。

日本は議院内閣制であるが、自民党の長期政権下でのいわゆる与党審査などを通じて、内閣と、政権党の国会側の組織（与党）との二元化が見られることが指摘されてきた。これから示唆されるように、行政府の頂点の

選出方法以外の要素も、行政官僚制への影響経路のあり方に影響を与えると考えられる。

しかし、議院内閣制か大統領制かに典型的に示される、行政府の頂点の選出方法のあり方が、政治行政関係に影響を与えるところがあるのは、制度的な影響として留意しておく必要がある。

③政治家と生涯職公務員の兼任

今日、政治家と生涯職公務員の兼任はほぼ認められていない（ただし、ドイツとフランスでは、公務員は議員と兼職はできないが、ドイツでは議員の職務が終了した後、公務員に復帰可能であり、フランスでは、公務員の身分を保持したまま（派遣 [détachement] の制度によって）、議員と⁽¹⁰⁾なることができる）。生涯職公務員は、選挙に立候補したら退職（あるいは失職）するか、少なくとも、当選して政治家となったら退職（あるいは失職）する。政治と行政あるいは政治家と行政官僚制が異なるものとして、各国の社会で広く認識されているが、その大きな基盤はこの兼職禁止の制度と考えられる。

18世紀のイギリスにおいて、議会在國王と争ってその影響力を増すためにとったことに、政府の官職と議員職との兼職の禁止範囲を広げることがあった。国王はその臣下を議会に送り込むことによって影響力を得ようとしてきていたのである。そこで、議会は国王の影響力を削ぐために、官職と議員職の兼職を禁止し、その範囲を広げたが、それに対して、国王は議員を（議員を辞めて）官職に就くよう誘うことによって議会に対抗しようとしたのである（国王によるパトロネージ⁽¹¹⁾）。イギリスでこのような経緯をたどって、政治と行政の分離が進められたことは、政治家と生涯職公務員の兼任禁止が、政治行政関係の重要な要であることを思いおこさせるものであろう。

これに関連して、フランスで公務員（出身者）が政治家になり、日本で

も同様のことが見られることについて、政治行政関係の視点からは、政治家と生涯職公務員の区別あるいは分離に影響を与える可能性について意識しておく必要があると思われる。政治家と行政官僚が異なるものであることを前提に両者の影響力関係を検討するような場合には、官僚出身の政治家は官僚ではなく、政治家として扱うことになるだろう⁽¹²⁾。しかし、政治行政関係についてより一般的に検討する場合には、両者の区別あるいは分離が弱められている現象とみる必要があるだろう⁽¹³⁾。

（２）官僚制の編成

イギリスで、議会在國王の支配力を制限し、議会の力を伸ばしていった18世紀において、國王の下にその統治を担う官僚集団があった。その後、ほかの諸国も含め、民主化が進展する中で、プロシヤ、フランス、イギリスの諸国における官僚集団及びその組織活動の様態が、マックス＝ウエーバーが理念型として示したような近代官僚制へと確立されていくのである。そして、アメリカや日本は、ヨーロッパのこれらの諸国の制度を学びつつ（アメリカは主にイギリスから、日本は主にプロシヤから）、官僚制をつくり出していった。

このような歴史的展開からは、官僚制は、民主制の発展に伴い、その制度を整えていったが、民主制と一体としていわば設計されたものではないといえよう。民主制の進展の中で、政治家が選出されていったとき、そこに、政治家が用いることができる制度として官僚制あるいはその前身が存在したのである。

そこで、代表制民主主義が確立されていく中で、政治家は官僚制を、君主制下のそれを引き継いだりしつつ、編成していくことになったといえることができる。そのように編成された官僚制の制度について、とくに次の2点を重要な特質として取り上げておきたい。①「任用の基準と手続き」と

②「罷免手続きと身分保障」であるが、知識と能力に基づいた合理性のある統治の必要性から官僚制を用いる上において、この2点はその形成の基盤となる制度だからである。①は官僚制の「専門性」が、②は官僚制の「継続性（永続性）[permanence]」が得られる基盤となる。なお、これらと並んで、官僚制の性格として「中立性」があげられることが多いが、⁽¹⁴⁾「中立性」については、政治行政関係の別の構成要因として、のちに見ることにする。

①任用の基準と手続き

公務員を、採用あるいは昇進などによってその職位（あるいは身分）につける基準と手続きである。

知識と能力に基づく統治のためには、統治あるいはその内容をなす政策についての専門的な知識などを備えた人々を職位につける必要がある。そこで、就くべき職位とか時代時期によって内容は異なるが、政策などに関わる専門的な知識と能力が任用基準となる。近代国家を形成する上で必要な法律学、経済・財政の運営に必要な経済・財政学、工学など、近代科学・技術を活用した政策などに必要な自然諸科学などの知識、能力が求められてきた。

これらの知識、能力を備えた優れた人材を着実に得るには、それを実現する手続きが必要である。広く人材を求める（同時に、特定の階層などに特権を認めない）ために公開の試験を行うとか、あるいは教育機関と関連させて、能力のあることを示す「資格」に基づくなどの方法がとられてきた。そして、政治的な影響を受けずに、能力などの判定が的確に行われるように、第三者的な機関による手続きがとられたりした。各国において設置されていた人事委員会制度などがそれである。

②罷免手続きと身分保障

マックス＝ウエーバーによる近代官僚制の理念型には、職務活動と私生

活を区別し、職務について、兼業ではなく、専門化する要素が示されている。専門化により、能力をより発揮し、さらに熟達によって能力を発達させることができるが、他方、他からの収入によることが難しくなり、自律的な職務の遂行のために、地位の保全が求められる。ウエーバーの理念型では、地位の終身性とされているものである。⁽¹⁵⁾

民主化が進展すると、君主によってではなく、政権交代による罷免が、これに関して、現実的な局面となる。そして、政治家が、行政官の地位の終身性に、引き継ぐべき要素があるとみるならば、公務員に身分保障を与え、生涯職としての性格を与えていくことになる。他方、公務員の方からは、利害の視点から身分保障が求められ、また、専門的で熟達した職務遂行には安定した地位が必要との主張がなされる。

身分保障を与える制度の中心は、罷免手続きに関わるものである。罷免できる基準を示し、その基準への適合性について、第三者的な機関による手続きを加えるなど、慎重な手続きを定めるのである。罷免手続きが緩やかであると、政治家による関与が生じる可能性があるのである。

（3）委任と統制

（1）で選出された政治家は、統治の諸活動を自らすべてを行うことはできず、何らかの委任が必要となる。そこで、すでに存在しあるいは前身が存在していた官僚制を民主化の中で編成し、用いていくことになったのである。そこでの政治家と官僚制の関係は、委任と統制ととらえることができる。政治家と官僚の関係を本人—代理人の関係として分析することができる⁽¹⁶⁾。行われてきているのは、このことを示しているといえよう。また、アメリカ行政学における政治行政分断論として理解されている、政治が「決定（decision）」し、行政がそれを「執行（excecution）」するという関係は、委任と統制の関係を基礎に想定されていると見ることができる。政治が民

主的に「決定」した内容を経済的、能率的に「執行」することが委任されていると考えるのである。⁽¹⁷⁾

政治家の官僚制に対する委任と統制の制度は、一般的には次のようなことを基本としているといえよう。すなわち、

- (i) 行政組織を編成する
- (ii) 各職位に職務を与える
- (iii) 各職位に公務員を任命する
- (iv) 職務内容を示し規制する、法律、諸規則を定める
- (v) 職務の遂行に必要な資源（予算等）を与える
- (vi) 職務の遂行の過程及び結果を監視し、承認を与えたり、是正を行う。

以上のような、行政組織の制度、法律などの法形式、あるいは政府におけるそのほかの諸制度に関して、政治家による官僚制への委任の制度と見たり、そのように意識されることはあまりないといえよう。ただ、政治家と官僚制の関係に焦点を当て、その間に委任と統制の関係があると考えて整理をしていくなれば、このような事柄についての様々な諸制度が、委任と統制に関わっていることが認められるのである。

委任と統制に関わる制度は広範に広がっていると考えられるが、それらを把握していくには、政治家が委任し官僚制が担っているとみられる任務について、大きく3つの種類のことを区別するのがよいと思われる。すなわち、次の3つである。

- (i) 政策の助言、政策の立案
- (ii) 利害を含めた諸価値の調整
- (iii) 政策の体系的な実施と組織の運営

政策の助言は、幹部の行政官僚の活動として、かつてから行われ、広く知られているところである。また、政策の体系的な実施と組織の運営は、

治安、公共事業、税の徴収のような近代以前から見られる統治活動から知られるように、官僚制の任務として少なくとも量的に中心をなすものである。

それらに対して、政策の立案（たとえば法律案の作成）は政策の決定に直接につながる活動であり、また、政策をめぐる利害などの調整は、社会の政治的統合に関わる活動であり、いずれも、選挙で選出される政治家の担うべきものと見られてきた。しかし、政策の立案は広く行政官僚によって行われるようになってきた。たとえば、アメリカの行政学で、1940年ころから政治行政分断論が批判され、政治行政融合論が主張されるようになったことについては、政治家と行政官がともに政策立案を含めた政策形成活動を行っているとの認識があったのである。⁽¹⁸⁾ 政策をめぐる利害などの調整の活動は、公務員が政策の立案とか政策の実施を行う中で携わっていることが広く観察されてきているが、アバーバックたちの研究は、幹部の行政官僚と政治家への面接調査から、幹部官僚が、政治家のように社会全体の方向づけのような広い観点からのものでなく、特定の政策分野に関わる範囲などから、政策形成に関わっていることを明らかにしている。⁽¹⁹⁾

このように、今日の公務員の活動にはこれらの3種類のものが見られるが、これらは相互に重なるところもあり、とくに、(ii)の調整は、(i)および(iii)の任務に伴って行われているものである。しかし、このような分類をすることにより、政治家による官僚制に対する委任と統制がどのような制度によって、どのように行われているかをより明確にしていけることができると思われる。

すなわち、委任と統制の制度が最も把握しやすいのは、(iii)の、政策の体系的な実施と組織の運営に関する任務についてだろう。たとえば、政治家（国会）が、特定の政策に関する法律を制定し、（行政組織に関する法律などに基づいて）特定の組織単位あるいは職位にその内容を実施して

いくことを委任していると考えることができるからである。

これに比べて、(i) 政策の助言、立案と、(ii) 利害を含めた諸価値の調整が、どのような制度によってどのように委任されているかを明確に知ることはより難しい。たとえば、現在の日本の場合に関して、国家行政組織法第18条第2項は「事務次官は、その省の長である大臣を助け、省務を整理し、各部局及び機関の事務を監督する。」とあり、「大臣を助け」は、政策の助言、立案及び政策をめぐる諸調整について「委任」している規定とみることもできる。しかし、より具体的に、何をどのように委任しているかは、この規定からは、少なくとも明確でないのである。

委任と統制の実際を観察し、分析する場合には、任務の種類によって、委任の制度の明確性が異なることに留意するのが有益なことがあると思われる。

以上の3つを政治行政関係の基本的な構成要因と見ることができるが、さらに次の2つの構成要因がある。これらの2つは、政治行政関係に生じる（あるいは生じる可能性のある）問題事象への対処の性格があり、その制度化によって、政治行政関係の構成要因となっているのである。

(4) 政治的任命職の設置

18世紀から19世紀にかけて、イギリスで議会在國王に代わって統治する体制に移行する過程で、議会在行ったことは、國王の内閣の人事を議会在統制し、議員がその閣僚の職に就くことであつた。そして、選挙権の拡大によって代表制民主主義の体制へと進展する中で、議院内閣制と呼ばれる統治機構が形成されたのであつた。⁽²⁰⁾

このような経緯を思いおこすならば、政治家と官僚制の関係でいえば、政治家（議会在）は、首相をはじめとする閣僚を（國王ではなく、選挙で選

出された政治家がその裁量で任命する）「政治的任命職」とすることにより、官僚制を統制することとしたということができる。

今日、大統領が選挙で選出されるアメリカとフランスでは、閣僚は議員と兼任できないし、議院内閣制においても、閣僚が議員でなかったり、議員でない閣僚が可能であったりする。⁽²¹⁾行政組織の中心である各省の長（大臣、長官）は「政治家」と見られることが一般であるが、選挙で直接選出されているのでないし、選挙で選出された議員とは限らないのである。官僚制との関係で見れば、選挙で選出された政治家は、「政治的任命職」を設置して、官僚制の統制を図っているのである。

今日では、「政治的任命職」の用語が用いられるとき、閣僚は含まず、それ以外の、「政治的」に裁量的に任免される職を指している。そして、それらの職が国によっては相当に多く、また、近年に増加の傾向が見られるのである。大臣（長官）による統制では不十分との認識が基盤にあるといえよう。そして、政治行政関係からは、その関係をつくり出す1つの構成要因として、「政治的任命職」を見る必要があるのである。

今日の各国における閣僚以外の政治的任命職を見てみると、各国で多様である。⁽²²⁾アメリカはスポイルズ＝システムの歴史などを背景に政治的任命職の範囲・数が広く、イギリスでは、近年、「特別顧問（special adviser）」と呼ばれる政治的任命者が増えていることが注目されている。フランスでは、大統領府、首相府、各省の官房（キャビネ）及び各省の高級職（局長など）に、官僚が政治的任命で就いていること、ドイツでは、各省の幹部に（政治的な）一時退職制度があり、その対象の職位の官僚を「政治的官吏」と呼んでいることなどが、各国の特徴的なところとして指摘されている。⁽²³⁾日本では1999年に各省に副大臣、大臣政務官がおかれ（政務次官を廃した）、2014年には、大臣補佐官が設置された。

各国で政治的任命職の多様な配置とか様相が見られるのであるが、制度

28(28) 法と政治 66巻1号 (2015年5月)

(慣行を含めて) 的な面から、相違が見られる点として、次のようなものがある。

- (i) 政治的任命職の範囲、数
- (ii) 政治的任命職に任じられる人たちの背景
 - ①議員、②官僚、③そのほかの外部者
- (iii) 政治的任命職の性格
 - ①執行の権限などをもついわゆるライン職、②情報収集、分析、助言などを任務とするスタッフ職

政治的任命職は、任用についてとくに資格などを規定せず、罷免に関しても制限的に働く手続きを規定せず、一般的には、政権と進退をとにもするというのが典型的な制度と慣行である。しかし、ドイツの政治的官吏については能力、実績に関して要件があり⁽²⁴⁾、任用に当たって、能力などが慣行的に要件となる場合もある⁽²⁵⁾。ここからは、(2)の官僚制の編成で述べたところにより制度化された職と、閣僚あるいは閣僚に近い性格をもった政治的任命職との間に、両者を両極として、いわばグレイゾーンの職のあることがうかがわれる。すなわち、官僚制側で、任用の基準と手続き、罷免手続きと身分保障の一方あるいは両方が緩和される場合、政治的任命職に向けたグレイゾーンになる。他方、政治的任命職について、任用、罷免の一方あるいは双方について基準とか手続きが設けられ制限的になる場合、官僚制に向けたグレイゾーンになる。

政治行政関係からは、これらのグレイゾーンがどのような様相となっているか、留意する必要があるだろう。

(5) 中立性と忠誠

官僚制は中立性 (impartiality, neutrality) を特質とし、それが求められるとされる。しかし、同時に、代表制民主主義においては、選挙で選出さ

れた政治家が統治について正当性があり、官僚制は政治家の権威（より具体的には、議会の制定した法律及び行政府における上司）に忠誠でなければならぬ。この両者の要請は矛盾がないと考えられているが、緊張のあることは知られているといえよう。政権交代のあったとき、新しい政権が前政権下の官僚制に疑念をもつことは各国の歴史においてみられてきたところである。⁽²⁶⁾

中立性についての制度は、それに由来する政治活動の制限に関するものは別として、一般的に抽象的で規範的なものを中心としているといえよう。つまり、「すべて公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない」（日本国憲法第15条第2項）というような規定とか、「公務員規範」のような形式で定められているのである。

官僚制の中立性については、その意味内容に関して、重なり合いつつも区別できる3つの観念があると考えられる。すなわち、次の3つである。

- (i) 職務執行などにおいて、(中立的に)公正、平等な行動をとる。
- (ii) 政権（政党）の政治的主張に関わりなく、政府に忠実に仕える。政権交代があっても、自身の政治的信念がどのようなものであっても、政治的に中立に政府に仕える。
- (iii) 特定の政治的主張によるのではなく、(それらから中立に)それらを包摂するあるいは超える「公共性」、「一般的利益」に従って行動する。

中立性をその特質とすることで歴史的によく知られているイギリスの公務員制において、その「国家公務員規範 (The Civil Service code)」では中核的価値として、廉直性 (integrity), 誠実性 (honesty), 客観性 (objectivity), 中立性 (impartiality) の4つの価値を上げているが、それらをより具体化した行動基準では、「中立性」のみ、さらに2つに分けている。「中立性 (impartiality)」と「政治的中立性 (political impartiality)」である。

前者の「中立性」では公正、平等な職務遂行を求める内容を示し、「政治的中立性」では大臣の信頼を得て政府に仕えるとともに、将来仕えるかもしれない政府においても同様の関係が確かに確立できるように行動することを求める内容である。⁽²⁷⁾上に示した(i)と(ii)の2つの観念が「中立性」には認められることを示唆しているといえよう。

代表制民主主義では政権交代が起こりうるのであり、政権交代に関わりなく、それぞれの政権から信頼を受けて任務を果たすには、政治的に「中立」でなければならないということから導かれるのが、(ii)の観念である。それに対して、「中立性」が、行政は公正、平等に行われなければならないことを意味していることがある。イギリスの「国家公務員規範」で「政治的中立性」と別にあげられている「中立性」はそれを示している。マックス＝ウエーバーが、官僚制は、「計算可能な規則にしたがって」、⁽²⁸⁾「人物のいかに問うことなく」、「怒りも興奮もなく」、職務を行うとしたことと共通するところの見られる観念である。前近代的な身分的特権とか非合理的な感情とともに、政治的な考慮も排除する「中立性」である。

これらとは異なる「中立性」の観念として、ドイツとフランスについて指摘される「国家」への義務あるいは忠誠によって政党を超える「中立性」がある。

ドイツの場合、プロシヤ以来の官僚制の特徴を継承しつつ、ワイマール憲法(1919年)において「公務員(官吏)は全体社会への奉仕者であり、一政党の奉仕者ではない」(同憲法第130条)とされ、戦後、ボン基本法において伝統的な職業官吏制度の原則を継承することが規定されて(同基本法第33条)、官吏は全体社会に中立的に奉仕するという観念は引き継がれた。⁽²⁹⁾ただし、戦後は、代表制民主主義の定着により、行政の政治への従属がより明確にされ、政党から超然とした官僚制よりも、すでに触れた政治的官吏による官吏の政治化の方が注目されてきている。⁽³⁰⁾なお、さきに引

照した日本国憲法第15条第2項の規定は、ワイマール憲法の規定を基にしていると考えられるが、ワイマール憲法の公務員（Beamte）は生涯職の公務員を指していることが同憲法第129条によって示されているが、日本国憲法第15条の公務員は同条第3項から明らかなように政治家を含めた広義の公務員が全体の奉仕者であることを規定している⁽³¹⁾のである。

フランスでは、公務員の国家（État）への一体性と忠誠が、一般利益を代表するものとして、特殊利益の代表である政党を超えるとの志向を生ん⁽³²⁾だ。ルソーは、人民を拘束するのは、特定集団などのもつ私的利益を考える特殊意志（volonté particulière）やそれらをあわせた全体意志（volonté de tout）ではなく、人民の考える共同の利益として現れる一般意志（volonté générale）である⁽³³⁾としたが、このような思想が、各政党が代表するのは特殊利益であり、国家を担う官僚が特殊利益を超えた一般利益を体现しているとの観念を支えているかもしれない。

これらのドイツやフランスの場合は、政党を超えた「中立性」なのである。さきの整理の（iii）である。

「中立性」の3つの観念は相互に重なり合うところがあるが、いずれも、代表制民主主義が求める、政治家の権威への忠誠と緊張をはらむ可能性がある。すなわち、議会とか行政府の長あるいは政権党と反対党を構成する政治家たちは、「中立性」を志向する官僚制の中に政治的反対派を感じる可能性があるのである。

「中立性」の要請から、公務員の政治活動の制限が行われることがある。これについては、すでに見たように政治家との兼任はほぼ認められていないが、そのほかの選挙活動、政党活動、政治的意見の表明などの政治活動については、制度的に制限するところと、職務における「中立性」を求めつつ、政治活動の制度的な制限をとくに設けないところがある。各国で制度などは異なるが、イギリス、アメリカは比較的制限的で、フランス、ド

イツは制度的な制限はとくに設けない方向である。⁽³⁴⁾日本は公務員の政治活動を制度的に厳しく制限している。

3. 政治行政関係の動態と規範

代表制民主主義における政治行政関係は、前節で見た5つの構成要因に関わる諸制度によってつくり出される。しかし、その実際の動態は制度が想定したようなものとは限らない。また、政治家と官僚制は、政治過程を構成するそのほかの利益集団とかマスメディアのような諸主体と異なり、政府に付与された権力を直接に行使する可能性のある主体である。それだけに両者の関係は政治過程の中でも常に関心をもたれるところであるが、また、政治社会全体の政治過程の中で、両者の関係は形成されていくのである。

本稿は、政治行政関係の制度と動態と規範の関心にあて、制度の中で形成される動態から規範が喚起され、それを基盤としつつ、制度の創設、改正が行われるとの枠組みを示そうとしている。そこで、政治行政関係の動態について、制度と動態の関係を見つつ、動態の現象について整理し、それらが規範及び制度の創設・改正へと展開していくところに関心の焦点を当てていきたい。5つの構成要因にそれぞれ関連する政治行政関係の動態を順に見ていくことにする。

(1) 政治家の選出

政治家を選出する選挙制度は、選挙の過程とか選挙結果などに様々の影響を与える。ここでは、政治行政関係の動態に特徴的に影響を与えると考えられる点をあげておきたい。①政治家の内部の多様性と集団化、②政治家による利益誘導、③「政治」の安定と不安定、の3点である。選挙制度によってこれらがもたらされ、それらが政治行政関係の動態の特徴をつく

り出すのである。

①政治家の内部の多様性と集団化

政治行政関係の実際の動態の観察において、政治家が一体でなく、多様に分かれていることは広く認識されている（官僚制についてもものちに見るように同様である⁽³⁵⁾）。

代表制民主主義の政治は基本的に政党政治である。そこで、政治行政関係は、具体的には政権党と官僚制、反対党と官僚制の関係となる。一般的に政治行政関係として考察される際には、政権党と官僚制の関係であるとか、政権党と官僚制及び反対党と官僚制の全体を統合的に対象としていることが多いと思われる。

政治家は、政党以外で集団を形成する（派閥とか、政党横断的な組織など）こともある。また、出身背景、地域、政治的主張などによって、区分してその活動を分析することも行われる。政治家の区分について、前節で取り上げた制度面に関してみると、議会の政治家と、行政府に職位をもつ政治家、とくに大統領制における議員と大統領の区別がある。政治行政関係は、官僚制と議会議員との関係と、官僚制と大統領など行政府の政治家との関係があり、それらを区別して考察する場合と、両方を統合的に考察する場合があるだろう。

また、官僚出身の政治家の存在によって、政治行政関係の動態に違いがあるかもしれない。

②政治家による利益誘導

選挙に基づく利益誘導が政治行政関係に大きな影響を与えたとしてとくに広く知られているのは、19世紀におけるアメリカのスポイルズ＝システムだろう。用語の由来からわかるように、任命の公職が、選挙の戦利品と見なされるような現象が起き、行政の党派化、専門性の欠如などの問題が顕著となり、改革運動が起こったのである。

しかし、これにとどまらず、一般に政治家が選挙との関連で利益誘導を行おうとすれば、公務員人事だけでなく、政策の形成、実施において、官僚制を統制したり、影響力を及ぼして、利益誘導に資するような活動を引き出そうとするだろう。

③「政治」の安定と不安定

代表制民主主義では選挙による政治変動があり、そのほかの要因による政治変動を含め、官僚制から見て、政治家全体（「政治」）が安定的な場合と不安定な場合がある。そして、「政治」の安定、不安定によって、政治行政関係が異なるとの指摘がある。

フランスの第3共和制、第4共和制における頻繁な内閣交代による政治の不安定が、官僚制の影響力を高めたという指摘などである。フランスの第3共和制、第4共和制では、内閣は平均して8ヵ月しか存続せず、その結果、大臣と官僚制は長期的な関係に基づくことができず、政策形成の力が政治家から官僚に移ったとの主張である。⁽³⁶⁾戦後の日本の自民党の長期政権下でも、大臣の在任期間は短く、同じような指摘はなされたところである。他方、日本の自民党の長期政権など、一党による長期政権は、官僚制との関係では、個別の大臣との関係を越えたところで、「政治」の安定とも考えられる。

大臣の在任期間の長短などに現れる政治の安定程度は、政治行政関係の動態に影響を与えられ考えられる。

（2）官僚制の編成

能力基準での任用と身分保障による官僚制の編成によって、実際の官僚制がつくり出される。その官僚制は、政治行政関係から注目される次のような特徴的な動態を示したり、示すことがある。すなわち、①官僚制内部の分化、②党派的行政、③専門性と能率性、④自律と政治的勢力化、であ

る。

①官僚制内部の分化

官僚制については、それが一体でなく、多様に分化し、いわば複数の官僚制が存在するとの指摘が行われてきている。日本では、縦割り行政と呼ばれる省庁間の分立がとくに長く指摘されてきているが、省庁間の分立は、各国で程度の違いはあっても広く認められるところである。省庁間を含めて、とくに特徴的な分化として、次の4つをあげておきたい。すなわち、

(i) 省庁間の分立

(ii) 専門集団としての分立

省庁間の分立と重なる面をもつ場合もあるが、土木技術者など特定の専門職業的な共通性などによって一体性をもつものである。

(iii) フランスのコール (corps, 職員群) など、人事の一体性をもつものによる分立

フランスでは、任用などの人事が、職務内容などによって分化しているコールと呼ばれる単位で行われていて、公務員は所属コールに強い帰属意識をもっているとされる。⁽³⁷⁾

(iv) 公務員組合としての結合

公務員の労働基本権については、国により、職種により違いがあり、組合の結成が認められていないこともある（日本における自衛官、警察官など）。しかし、公務員組合は各国で結成されており、それが政治行政関係の動態に影響をもつ場合があると思われる。

これらの分化は、任用、罷免に関する制度など、官僚制の編成に関連する諸制度の影響も受けつつ、現れているのである。

②党派的行政

政治家の選出で見た、政治家による利益誘導が、党派的行政を生み出すのである。これについて、官僚制の編成が影響を与える。

任用の基準と手続き、罷免手続きと身分保障が十分に厳格でないと、政治家による利益誘導的な人事とか、それを背景とした官僚制の業務への利益誘導的な関与が行われる可能性が出てくるのである。それにより、党派的な利害に基づく行政などが行われることになる。

③専門性と能率性

官僚制は専門的な知識と能力を基準として任用され、身分保障によって、継続性による熟達を得られる。これらにより、専門性と能率性のある行政が実現されることが期待される。

しかし、実際には、専門性が欠けるとか、能率が達成されていないとの指摘もなされる。

一つには、任用の基準とか手続きが十分でなく、アメリカのスポイルズ＝システムに顕著に見られたように、政治的な情実任用（パトロネージ、patronage）により、専門性の欠ける者が任用されたり、継続的な任用が保障されないことから、業務への熟達が進まず、能率が上がらないことがある。19世紀から20世紀にかけて各国で行われた公務員制度改革によって、これらへ対処しつつ、官僚制の編成がなされていった。

いま一つは、20世紀の末にかけて新公共管理（NPM, New Public Management）などの動向の中で、身分保障のある制度の下における行政の、革新性の欠如とか能率の欠如の指摘である。継続的な任用の保障が、前例踏襲などの志向を生み、革新性、能率が失われるというものである。

官僚制の編成のあり方が、行政の専門性と能率性に影響を与えているのである。

④官僚制の自律と政治勢力化

能力に基づく任用と身分保障による官僚制の編成は、官僚制の自律を促すところがある。専門的で熟達した能力による職務の遂行を期待しての制度であるので、専門性に基づく自律的な職務遂行を目指す志向を生み出す

のである。

このことと、官僚制が自らの利害とか政策志向の視点から、政治的影響力を得ようとしたり、それを用いて政策形成とか政策実施に影響を及ぼすことは区別する必要があるだろう。専門性に基づく自律的な職務遂行は、政治家の権威を受容することと観念的には矛盾しないと考えることができるが、官僚制が政治的影響力を得る場合は、政治家と同様の政治的主体とみることになるからである。

しかし、この両者を区別することは、実際には難しいことが多く、官僚制が自律化し、政治的影響力をもつ現象として注目されることになる。

（3）委任と統制

政治家による官僚制への任務の委任と統制の制度は、多岐にわたるとともに、とくに政策の助言、立案と、利害を含む諸価値の調整に関わるものについては制度の明確性が低いことを指摘した。しかし、一般的な制度あるいは慣行に基づくものであれ、政治家は官僚制に任務を委任し、官僚制はその任務を遂行している。この委任と統制の関係の実際の動態について、とくに注目されてきたこととして、3点を挙げたい。①対抗的關係と協力的關係、②官僚制の影響力の増大、③委任の範囲（官僚制の活動範囲）の拡大、である。

①対抗的關係と協力的關係

政治家と官僚は、異なる性格をもつものとして、対抗的に見られることが多い。そして、政策形成をめぐる、異なる志向をもって対立する局面が注目される。フランスにおいて、大臣と高級官僚は基本的に敵がいない関係にあると描かれてきたとの指摘を一例としてあげておきたい。官僚は政治家に対して抵抗する存在となっているといわれていたようである。⁽³⁸⁾

しかし、政治家と官僚が政策過程で対立するのは、実際にはわずかな場

合であるようだとの指摘もある⁽³⁹⁾。そして、両者が協力的である場合の指摘もある。村松岐夫は、戦後の自民党長期政権下の政治家（政権党）と官僚の関係について、「政官スクラム型リーダーシップ」と呼び、密接提携の関係にあったとし、それが、第1次安倍内閣（2006年）の前に崩壊して⁽⁴⁰⁾いたとする。また、官僚の政治的中立性についてよく知られているイギリスについて、中立性が得られているように見えるのは、政治家と（高級）官僚が同様の社会的背景をもっているからであるとの指摘がある。両者の志向が近いことによる、協力的な関係が示唆されているといえよう⁽⁴¹⁾。

委任と統制の実際の動態は、対抗的、敵がいの関係の中で展開されることも、協力的な関係の中で遂行されることもあるようである。

②官僚制の影響力の増大

政治家と官僚が協力的と示唆されたイギリスにおいても、敵がいのとみられてきたフランスにおいても、20世紀において、官僚制が政策形成に大きく関わり、その影響力が増しているとの認識は同様に広まった。戦後日本の政治行政関係について政党優位を主張する村松岐夫も、両者の関係はプラスサム・ゲームで、官僚の影響力も大きい（それ以上に政党の影響力が大きい）可能性を示唆している⁽⁴²⁾。

官僚制の影響力が大きくなっていることは、代表制民主主義の下で、選挙で選出されていない官僚による統治の可能性として、大きな関心を集めてきた。政治家と官僚との関係（政官関係）の多くの研究は、この問題関心を基盤としているといえよう。そして、官僚制の影響力の源泉として、専門知識と、利益集団との関係を用いた政治的影響力がとくにあげられてきた⁽⁴³⁾。

官僚制の編成によって成立した官僚制が政治勢力化し、委任と統制の関係の中で、影響力を増大させているというのである。政治行政関係の中で、とくに強い関心をひいてきた動態である。

③委任の範囲（官僚制の活動範囲）の拡大

官僚制が専門知識と政治的影響力によって、その影響力を高めてきたとされる全般的な背景として、政府の職能の拡大と複雑化が指摘されている。かつての政府の仕事は量的に多くなく、内容的にも、困難さはあるとしても、多くの助力が必要になるような複雑さをもったものでなかったというのである。この点については、繰り返し指摘されてきているところであるので、断片的であるが、印象的なところを引照して、官僚制に委任される任務の拡大を確認しておきたい。

18世紀後半のイギリスにおいては、今日における閣内大臣の下に、議事に議席をもつ（閣外）大臣がおかれていたりして、政治的な職務とともに、今日における事務次官の職務もあわせて1人で対処していた。しかし、18世紀末から19世紀の初めにかけて、負担の重さから、1人で行うのが難しくなり、（閣外）大臣と別に、議事に議席をもたない事務次官などの生涯職の職位が生じてきたという。⁽⁴⁴⁾

そして、19世紀の末ころの様相を見てみると、あるイギリスの大臣は、省の重要な案件について生涯職の幹部に相談することはなく、多くの仕事を自宅で行っていたという。しかし、その頃以降、省の業務の拡大と複雑化により、大臣が重要なすべての案件について個人的に決定することができるとは考えられなくなっていったというのである。⁽⁴⁵⁾

政府の職務の量的な拡大とともに、その内容の専門的な高度化と複雑さが伴った。これらにより、政治家が個人で行えていたような政策の検討とか業務の監督が、多くの助力を必要とするものへと変化していったのである。政治家による官僚制への委任任務の拡大とその内容の変化である。これにより、政治家による統制は困難さを増した。

このような変化が、20世紀の前半の時期に、欧米各国で進行していったのである。アメリカについて、1940年ころに行われたフリードリッヒ

40(40) 法と政治 66巻1号 (2015年5月)

とファイナーとによる行政責任 (administrative responsibility) をめぐる議論はこの変化を背景としており、この変化をよく示しているといえよう。

フリードリッヒは、政策形成と政策執行とは区別できない連続的な過程であり、これらの連続的な過程に行政官が持続的に重要な役割で関与しているとの認識を示している。そして、行政官は議会の指示を受けてその通りに活動しているのではなく、したがって、その活動を無責任でなく、応答的にするために、技術的な論点について適切な考慮を払う機能的責任 (functional responsibility) と、市民の感情 (popular sentiment) に適切な考慮を払うことを求めたのである。フリードリッヒは、政府の職務の拡大と複雑化の下で、議会 (政治家) が行政官を統制することが困難になっており、統制から離れかねない行政を、応答的にする方策を提起したといえよう。これに対して、ファイナーは行政責任は基本的に、選挙された機関 (政治家) による統制によって確保されなければならないとしたのである。⁽⁴⁶⁾

政治家が委任している任務が拡大していき、その統制の困難さが増しているのである。

(1) 政治家の選出、(2) 官僚制の編成、(3) 委任と統制のそれぞれについて、それらの諸制度から生み出される政治行政関係の動態の特徴的な諸点を見てきた。それらの動態には、行政の専門性・能率性の欠如、党派的行政とか、官僚制の影響力の増大、官僚制の統制の困難などの問題を含んでいた。そして、それらは、政治行政関係についての規範を喚起し、これらに関わる制度の創設、改正を導いたりした。政治と行政を分離し、能力に基づく任用を基本とする公務員制度改革を行ったことなどがその例となる。しかし、それらとあわせて、政治的任命職の設置が進められたり、官僚制の中立性と忠誠に関わる制度に関心が向けられたりした。これらには、政治行政関係から生じる課題への対処の性格が見られるのである。次

に、これらに関する動態について見ていきたい。

（４）政治的任命職の設置

政治的任命職の設置に関連する動態としては、①20世紀後半における拡大、②応答性と有能性の相反性、③官僚制の政治化をあげておきたい。

①20世紀後半における拡大

閣僚は、代表制民主主義の展開に伴い、政治的任命職として確立していった。それ以外の職については、国によって相違はあるが、官僚制の任用基準が緩やかなことによる「情実任用（patronage）」の性格のものがかなりあるように思われる。

ところが、20世紀後半に入り、イギリスの特別顧問の設置（1964年）と数の増大⁽⁴⁷⁾、アメリカにおけるスケジュールC制度（1957年）と上級管理職（SES, Senior Executive Service）における政治的任命職（SESの10%以内）⁽⁴⁸⁾、ドイツにおける一時退職制度による政治的官吏の増大⁽⁴⁹⁾（1969年の政権交代以降）など、各国で政治的任命職の増大が見られるのである。日本においても、副大臣、大臣政務官の設置（1999年）、大臣補佐官の設置（2014年）が行われた。各国で具体的な背景、経緯は異なるところがあるが、官僚制の活動範囲の拡大、官僚制の影響力の増大の認識の中で、官僚制を統制するという問題意識があるのではないだろうか。政治家による官僚制への委任の範囲・量の拡大に伴い、その統制が課題となってきたのである。

②応答性と有能性の相反性

政治的任命職は、官僚制を統制したり、それに資することを目指しておかれるが、専門化し、複雑化した政策の立案とか行政の運営に関わることになるので、それらについての有能性も求められる。しかし、政治家と同じ政治的志向をもつなど応答性（responsiveness）が高いことと、行政上

42(42) 法と政治 66巻1号（2015年5月）

の専門能力とか業務への熟達性などの有能性（competence）との間には、一方を求めれば他方は得にくいといった相反性が指摘されている。⁽⁵⁰⁾

アメリカはスポイルズ＝システムの歴史などを背景に、政治的任命職が多く、官僚でない外部者の任用が多く、また選挙と関連した情実任用（patronage）も多く指摘されてきている。このような制度のなかで、政権党に対する応答性が優先されて有能性が軽視されることがあるとされるのである。

また、アメリカについてであるが、政治的任用者による政府事業の管理とそのパフォーマンスが、生涯職の官僚の場合に比べ、低くなることを示した研究がある。⁽⁵¹⁾ 政治的任命職によって政権への応答性を高めようとすると、有能性が低下することを示唆しているといえよう。

政治的任命職を設置した場合、応答性と有能性は相反する可能性があるのである。

③官僚制の政治化

政治的任命職に就く者の出身背景として、①議員、②官僚、③そのほかの外部者のあることを指摘した。このうち、官僚あるいは官僚出身者が就いたり、就きやすい制度の場合がある。ドイツとかフランスの場合がとくにそうである。政治的任命職に求める有能性を、官僚あるいは官僚出身者を充てることによって得ると見ることができ、このような制度の下では、官僚が政治化する傾向あるいはその可能性が指摘される。政治的志向を明らかにすることが求められたり、それを明らかにすることが将来の政治的任命職への就任の展望を開く可能性があったりするからである。また、日本の戦前について、明治後期の桂園時代以来の政権交代が官僚の党派化をもたらしたとの指摘がある。⁽⁵²⁾

官僚の就く高位の職位が政治的任命職となったり、さきに述べたグレイゾーン化すると、官僚が党派化する圧力が生ずるのである。

（5）中立性と忠誠

官僚制に求められる「中立性」について3つの観念が区別されることをさきに指摘した。(i) 公正, 平等な職務遂行, (ii) 政権交代に関わりなく, 政治的に中立に政府に仕える, (iii) 政党を超えた「公共性」, 「一般的利益」に従って行動する, の3つである。これらは, 代表制民主主義における政治家の権威への忠誠と矛盾がないと考えられているが, いずれも政治家の権威への忠誠と緊張をもたらさう。政治家の指示と, 中立性の要請とが矛盾するように考えられることがあるのである。

中立性と忠誠の緊張関係について, イーストン (David Easton) が政治システムへの支持の対象として3つのレベルに分けていることから示唆を得て理解してみたい。イーストンは, 政治システムへの支持が向けられる基本的な対象として, (i) オーソリティーズ (Authorities), (ii) 体制 (Regime), (iii) 政治社会 (Political Community) の3つのレベルを上げている。⁽⁵³⁾ オーソリティーズはほぼ「政府」の意味と⁽⁵⁴⁾よいため, 政府, 体制, 政治社会の3つのレベルが上げられているのである。この支持の対象の区分は, 「政府」を超えた支持の対象のあることを明確にしていると考えられ, 官僚制の忠誠の対象にも同じように, 「政府」を超えた対象があると考えられる。

従って, イーストンの「体制」と「政治社会」をあわせて「体制的価値」と呼ぶと, 官僚制の忠誠の対象として, 「政府」と, それを超えたレベルの「体制的価値」を考えることができる。このように概念化すると, 官僚制が「中立性」に従って行動するとき, それは「体制的価値」に忠誠な行動であり, それが「政府」(現政権の政府)への忠誠と一致すれば, 「中立性」と「忠誠」は矛盾しない。つまり, 「政府」のもつ「体制的価値」と, 官僚が「中立性」によって従っている「体制的価値」に相違とか齟齬がなければ, 「中立性」と「忠誠」に矛盾はなく, 他方, 両者の「体制的価値」

に相違とか齟齬があると、「中立性」と「忠誠」の間に緊張が生じる。官僚制が「体制的価値」とすることを、政治家は「体制的価値」と考えていない場合、政治家には、官僚制の「中立性」は、政治的反対派に映るのである。

「中立性」の3つの観念のうち、(i)は自由で平等な個人を基盤とした近代民主主義の体制的価値に基づいていると考えられよう。(iii)は、政党を特殊利益と考え、それを越える公共性があるとするもので、政党政治による政府を超える体制的価値であると考えられる可能性がある。(ii)についても、政権党と反対党に関わりのない中立的な行動とすると、それを支えるのは、「政府」とは別のレベルの「体制的価値」であり、現政権の「政府」への忠誠と緊張関係をもつ可能性がある。つまり、(i)、(ii)、(iii)のいずれに関しても、官僚制が「体制的価値」に従って「中立的」に行動したとき、官僚制の考える「体制的価値」と政権の考える「体制的価値」にずれとか違いがあると、そこに緊張が生じるのである。

このように、官僚制のもつ「体制的価値」と政治家のもつ「体制的価値」が一致していれば、「中立性」と「忠誠」に矛盾はないが、両者の「体制的価値」に相違があると、「中立性」と「忠誠」に緊張が起る可能性が高くなる。これに関して、より具体的に、官僚制は現在の政策、法律などを保持する志向をもち、現状変革的な政治家は現在の政策、法律に批判的な志向をもつことから、両者に緊張の生じる場合があると考えられる。

そして、より一般的には、政治社会のなかで「体制的価値」に分裂とか亀裂があると、それが、政治家、官僚制の「体制的価値」に反映して、政治家と官僚制の間に緊張が生じる可能性が高くなると考えられよう。しかし、イギリスの政治家と高級官僚が、同じような社会的背景をもち、官僚の「中立性」が維持されていたとの指摘は、社会全体において「体制的価値」に亀裂があっても、政治家と官僚の間に「体制的価値」に分裂がなけ

れば、「中立性」と「忠誠」に矛盾は現れないということを示しているのではないだろうか。

官僚制には、「中立性」と「忠誠」が求められるが、両者が矛盾し、緊張をはらむことがあり得るのであり、それが政治行政関係の動態に現れることがあるのである。

5つの構成要因ごとに特徴的な動態を見てきたが、これら全体によって政治行政関係の実態が形成される。そこでは、代表制民主主義における知識と能力に基づく合理性のある統治の視点から問題とされる様相が現れるのが見られる。官僚制の影響力の増大、官僚制への委任の拡大とか、行政の専門性の欠如、党派的行政などがとくに指摘されてきた。そして、「政治」も官僚制も多元的であり、政治行政関係は複雑な関係の総体である。

このような動態から、政治行政関係についての規範が喚起されてきた。(i) 政治のリーダーシップ、(ii) 政治と行政の分離と政治による行政への不介入、(iii) 行政の従属と中立、などを内容とするものである。

(i) 政治のリーダーシップ

代表制民主主義において、選挙で選出された政治家の正当性は承認されている。ところが、官僚制が影響力をもつ現象があり、その背景として、政府機能の拡大によるその高度化と複雑さから、政治家による官僚制の統制に困難のあることが感じられているのである。そこで、官僚制が政治的機能を事実上果たすとしても、政策の全体的な方向づけとか変革のイニシアティブなど、政治家のリーダーシップが求められるのである。アバーバックたちの官僚と政治家への面接調査は、双方がこのような方向での役割認識をもっていることをうかがわせるものである。⁽⁵⁵⁾

(ii) 政治と行政の分離と政治による行政への不介入

20世紀前半のころ、アメリカの行政学では、スポイルズ＝システムな
46(46) 法と政治 66巻1号 (2015年5月)

どによる党派的行政、行政の専門性・能率性の欠如などから、政治と行政を区別し、政治の機能は決定であり、決定された政策の執行は、行政の機能とし、政治が行政に介入すべきでないという主張がなされた。しかし、政治と行政を区別し、行政の領域についての活動は政治の機能でないとの考えはほかの諸国でも見られてきているところである。

「行政」の機能とか領域を明確にするのは困難であるが、政治が「行政」に関与することで、政策について党派的であるとか専門性が欠如する問題が起ころうと考えられているのである。

(iii) 行政の従属と中立

行政が事実上政治的機能を果たすとか、政治の不介入が求められるとしても、行政は、代表制民主主義において政治家のもつ正当性を損なうことはできず、政治に従属しなければならない。行政は、政治家の権威の下で、政治的に中立に任務を遂行すべきとされる。

政治行政関係の動態から、このような内容の規範が喚起されるが、それらを背景に具体的な制度の創設・改正とか規範に基づいた制度の運用などが主張される。そして、実際に制度が創設・改正されたり、制度の運用の改善などが図られたりする。

それらによって変化を受けた諸制度により、さらに新たな動態が生み出されるが、問題が解消されて安定化するということでは必ずしもない。そして、諸問題について、あらためて規範が喚起されるというように、制度、動態、規範がらせん的にめぐりつつ、政治行政関係が歴史的に展開してきた。

18世紀後半あるいは19世紀から今日まで、政治体制の大きな変化を含む各国の歴史の中で、政治行政関係が持続的にテーマとして関心がもたれてきたのは、代表制民主主義の下で知識と能力に基づく合理性のある統治

を求める中で、官僚制が用いられてきたからではないだろうか。そして、代表制民主主義と官僚制との間には、緊張をはらみつつ、展開せざるを得ない関係があるのではないだろうか。それが、このような、制度から動態へ、動態から規範へ、規範から制度へという関係をもちつつ、同じところを循環するのではなく、歴史的に展開していく現象をもたらしているのではないだろうか。

本稿では、最初に述べたように、政官関係に中心的な関心があるが、政治行政関係全体を対象としてきた。5つの構成要因の制度、動態、規範の展開の枠組みについて、政官関係以外の政治行政関係を含めて適用できると考えている。しかし、若干の点については、政官関係とそれ以外との相違について述べておく必要がある。それは、「政治的任命職の設置」とそれに関連する事柄である。

西尾勝は、官僚制のなかでその「上層を構成し政治家と密度濃く接触し」て、政策助言、政策立案を含めた活動をしている人々を「行政官僚」、政府の継続的な組織的業務に携わっている、数の上では多数を占めるそのほかの人々を「行政職員」と呼び、両者をあわせて「行政官」と呼ぶ用語法を用いている。⁽⁵⁶⁾「政官関係」の「官」は、「行政官僚」であり、本稿で政治行政関係と呼んでいる関係は「行政官僚」と「行政職員」をあわせた「行政官」と政治家の関係である。

さて、「行政官僚」との関係についても、「行政職員」との関係についても、「政治家の選出」、「官僚制の編成」、「委任と統制」が基本的な構成要因であることに変わりはない。しかし、委任されている任務について、「行政官僚」はさきあげた3つの種類について、政策の助言、政策の立案を含め、全体にわたっているのに対し、「行政職員」は「政策の体系的な実施と組織の運営」が中心で、その中でも政策の実施に大きな比重があ

る。この委任の任務の種類の違いから、政治家との関係について喚起される規範、それらを背景とした制度の創設・改正・運用の改善の主張などに相違が見られると考えられる。

すなわち、「行政官僚」との関係についても、「行政職員」との関係についても、政治家による利益誘導、党派的行政、官僚制の統制の困難などの諸問題が、具体的な現象の現れ方は相当に異なっても、同様に生じてくる可能性があり、実際に生じてきた。しかし、それらへの対処に関して、「行政職員」との関係については、任用・罷免の基準の厳格化などの「官僚制の編成」と、「中立性と忠誠」を求めることを主要な方法としているのに対し、「行政官僚」との関係については、「政治的任命職の設置」による官僚制の統制が重要な方法となっているのである。

このような違いは、「行政職員」に委任されている継続的な組織的業務は、職務の客観化が、政策助言、政策立案などに比べて比較的容易であり、「官僚制の編成」と「中立性と忠誠」による対処が機能しやすいことに由来していると考えられる。「行政官僚」に委任している職務については、これらでは不十分と考えられるところがあり、「政治的任命職の設置」が重要な手段となるのである。

なお、18世紀から19世紀における民主化の進展の初期においては、「行政職員」を含めて、政治家による裁量的な人事、いわゆる情実任用（patronage）が各国で行われた。アメリカのスポイルズ＝システムがよく知られているが、18世紀のイギリス、19世紀のフランスにおいても見られたところである。⁽⁵⁷⁾これらにおいては、選挙で選出された政治家の政策志向を行政に浸透させるという機能よりも、選挙などにおける党派的活動に基づく情実任用の性格が強い場合が多かったといえよう。これが広く行われたことについては、行政の業務がまだ「単純」であったこともあったといえよう。

それらに比べて、20世紀後半に増えていった「政治的任命職」は、行政の専門化、複雑化を背景に、官僚制が政策助言、政策立案を含めて、とくに幹部の「行政官僚」の影響力が増大したことを基盤にしているところが強いと考えられる。官僚制の統制あるいは、政治的リーダーシップの浸透を中心的な機能としてきているといえよう。

従って、政治家の裁量の多い人事という同じような内容であっても、閣僚を含め、政府の上層部に関わるものは、官僚制の統制に関する「政治的任命職」の任用であり、「情実任用」の性格が多い「行政職員」に関する任用とは区別する必要がある。すでに述べた「グレイゾーン」にあるものについても、政治的任命職の方から任用基準を設けるなどしているものと、任用、罷免の基準などを緩めることでグレイゾーンになっているものがある。「行政職員」に関するものは、「官僚制の編成」に関して、基準が緩和されているという性格なのである。

このように「行政官僚」と「行政職員」とは、職務の性格に違いがあり、それに伴って、政治家との関係の動態が異なり、その問題への対処について、「政治的任命職の設置」を重要な方法として用いるかどうかといった相違が出てくると考えられるのである。

4. お わ り に

政治行政関係あるいは政官関係は、それを構成する制度は広範にわたり、その現象は複雑である。また、国により、時期により、異なる様相を示してもきている。本稿では、それらを理解するアプローチとして、政治行政関係を5つの構成要因からなるとし、制度から実態、実態から規範へという展開を示す現象として把握する枠組みを示した。とくに、基本的な構成要因は、政治家の選出、官僚制の編成、委任と統制であり、政治行政関係で焦点の当てられることのある政治的任命職の設置と中立性と忠誠の2つ

50(50) 法と政治 66巻1号 (2015年5月)

は、政治行政関係から生じる課題への対処の性格をもつものとした。

そして、この枠組みにより、政治行政関係について特徴的なところを整理していったが、そこから、この現象が複雑で多様なものとなる要因も見出されるように思われる。4点をあげておきたい。

第1は、国により、時期により異なる制度の影響である。議院内閣制か大統領制かによって、官僚制から見て、政治は、一元的か二元的かという相違になるように、制度の違いが、政治行政関係に異なる課題状況を作り出す可能性がある。

第2は、政治、経済、社会の歴史的な状況である。「政治」の安定と不安定が政治行政関係に大きな影響を与えたり、政治家と官僚が敵がいのと見られるほどに厳しい対抗関係にある場合と、協力的な関係にある場合とが見られたりすることが指摘されてきているが、それらからは、政治、経済、社会の歴史的状況が政治行政関係に影響を与えることが示唆されているように思われる。

第3は、政治家も官僚制も一元的ではなく、多元的であることである。政治行政関係もそれに応じて、多様な様相を示す可能性があり、それらの多様性を識別して理解する必要があると思われる。

第4は、政治行政関係の課題への対処の性格があるとした、政治的任命職の設置と、中立性と忠誠は、いずれも、課題への対処の効果をもつ可能性とともにそれを複雑化する可能性をもつことである。政治的任命職の設置では、応答性を求めると能力性が損なわれる可能性があり、官僚（出身者）を政治的任命職に用いると、官僚の党派化が起こる可能性がある。また、官僚あるいは官僚制の中立性は、政治家の権威への忠誠と緊張関係をもつ可能性があるのである。

これらなどから、政治行政関係は複雑で多様な様相を示す。しかし、代表制民主主義の下で官僚制を用いることから共通する性格の課題が生じ

るように思われる。それが、政治行政関係が広く関心がもたれてきた基盤であろう。

今後も代表制民主主義において、知識と能力に基づく合理性のある統治の必要性は感じ続けられるだろう。そして、それについて官僚制を用いることを一つの方法とするならば、そこに現れる政治行政関係は課題となり続けるのではないだろうか。その政治行政関係はそれらに共通的な性格を通底させつつ、複雑で多様な様相を示す可能性があり、その的確な理解が求められていくだろう。

注

- (1) マックス＝ヴェーバー著 脇圭平訳『職業としての政治』岩波書店、1980年。
- (2) Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam and Bert A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Harvard University Press, 1981, p. 251.
- (3) 辻清明「官僚機構の温存と強化」（岡義武編『現代日本の政治過程』岩波書店、1958年）、村松岐夫『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社、1981年、日本行政学会編『統治機構の諸相（年報行政研究27）』ぎょうせい、1992年、日本政治学会編『現代日本政官関係の形成過程（年報政治学1995）』岩波書店、1995年、日本行政学会編『政権交代と官僚制（年報行政研究47）』ぎょうせい、2012年。村松岐夫『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』東洋経済新報社、2010年、4ページに引照されている諸研究。
- (4) アメリカにおける政治行政論について、今里滋「政治・行政論再考—行政学の〈一体性〉の視角から—」（日本行政学会編『地方自治の動向（年報行政研究23）』ぎょうせい、1989年。
- (5) 西尾勝「行政の概念」（西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990年）、9頁。
- (6) Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam and Bert A. Rockman, *op.cit.*, p. 16.
- (7) 西尾勝「行政の概念」、前掲。
- (8) イギリス、アメリカ、フランス、ドイツの官吏制度、公務員制度、政治行政関係については、それらの歴史及び近年・現在の制度、状況に関し

て、各国の比較研究及び各国についてなされてきた諸研究から理解を得ている。理解の基礎になった主なものは、次の諸研究である。

Leonard D. White, Charles H. Bland, Walter R. Sharp, Fritz Morstein Marx, *Civil Service Abroad—Great Britain, Canada, France, Germany—*, McGraw-Hill Book Company, 1935

Herman Finer, *The Theory and Practice of Modern Government*, Methuen & Co.Ltd., 1954

F. F. Ridley (ed.), *Government and Administration in Western Europe*, Martin Robertson, 1979

Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam and Bert A. Rockman, *op.cit.*, 1981

Bernard S. Silberman, *Cages of Reason—The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain—*, The University of Chicago Press, 1993 (武藤博己・新川達郎・小池治・西尾隆・辻隆夫訳『比較官僚制成立史—フランス, 日本, アメリカ, イギリスにおける政治と官僚制—』三嶺書房, 1999年)

辻清明『公務員制の研究』東京大学出版会, 1991年

日本 ILO 協会編『欧米の公務員制度と日本の公務員制度—公務労働の現状と未来—』日本 ILO 協会, 2003年

人事院編『公務員白書(平成16年版)』(第1部政治任用～主要諸国における実態～) 国立印刷局, 2004年

村松岐夫編著『公務員制度改革—米・英・独・仏の動向を踏まえて—』学陽書房, 2008年

Henry Parris, *Constitutional Bureaucracy—The Development of British Central Administration since the Eighteenth Century—*, George Allen & Unwin, 1969

Gavin Drewry and Tony Butcher, *The Civil Service Today*, Basil Blackwell, 1988

June Burnham and Robert Pyper, *Britain's Modernised Civil Service*, Palgrave Macmillan, 2008 (稲継裕昭監訳浅尾久美子訳『イギリスの行政改革—「現代化」する公務—』ミネルヴァ書房, 2010年)

赤木須留喜「イギリスにおける近代の公務員制度の研究」(『東京都立大学法学会雑誌』第18巻第1・2合併号, 1978年1月)

Paul P. Van Riper, *History of the United States Civil Service*, Row, Peterson and Company, 1958

Jay M. Shafritz et al., *Personnel Management in Government—Politics and Process—*, Fifth Edition, Marcel Dekker, 2001

David E. Lewis, *The Politics of Presidential Appointments—Political Control and Bureaucratic Performance—*, Princeton University Press, 2008（稲継裕昭監訳浅尾久美子訳『大統領任命の政治学—政治任用の実態と行政への影響—』ミネルヴァ書房，2009年）

Walter Rice Sharp, *The Government of the French Republic*, D. Van Nostrand Company, 1938

Dominique Chagnollaude et Jean-Louis Quermonne, *Le gouvernement da la France sous la V^e République*, Fayard, 1996

William Safran, *The French Polity*, Fifth edition, Addison Wesley Longman, 1998

Nevil Johnson, *Government in the Federal Republic of Germany*, Pergamon Press, 1973

原田久「比較のなかの政官関係論・序説」（『アドミニストレーション』第4巻2号，1997年9月）

- (9) 西尾勝「行政の概念」，前掲，参照。
- (10) 原田久「ドイツの公務員制度」（村松岐夫編著，前掲），181頁。野中尚人「フランスの公務員制度」（村松岐夫編著，前掲），233頁。F. F. Ridley (ed.), *op.cit.*, p. 97。
- (11) Henry Parris, *op.cit.*, pp. 33-6。
- (12) 村松岐夫『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』，前掲，15-6頁。
- (13) アバーバックほかは，政治家と官僚の混合型 (hybrid) の例として，フランスにおける官僚から政治家への転身 (move) を上げ，日本でも同様のキャリア型があるとしている。Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam and Bert A. Rockman, *op.cit.*, p. 17。
- (14) 西尾勝「行政の概念」，前掲，14頁。
- (15) マックス・ウェーバー著世良晃志郎訳『支配の社会学Ⅰ』創文社，1960年，61-2頁，68-9頁。
- (16) 村松岐夫『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』，前掲，8頁以降，曾我謙悟『行政学』有斐閣，2013年，第1章など。
- (17) Dwight Waldo, *The Study of Public Administration*, Doubleday & Company, 1955, pp. 40-1 参照。
- (18) *Ibid.*, p. 42 参照。
- (19) Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam and Bert A. Rockman, *op.cit.*, chap.

- 4 (pp. 111-2), chap. 8。
- (20) R. M. Punnett, *British Government and Politics, Fourth Edition*, Gower, 1980, pp. 168-73。
- (21) *Ibid.* 参照。
- (22) 近年、日本で政治的な争点となったことを背景に、各国の政治的任命職についての紹介、検討が行われてきている。人事院編、前掲、村松岐夫編著、前掲。
- (23) 前注の人事院編、前掲、村松岐夫編著、前掲。
- (24) 原田久「ドイツの公務員制度」、前掲、183頁。
- (25) フランスでは、キャビネのスタッフ、高級職への任用に当たり、官僚が多く任用されており、その背景として、能力などが任用の基準として慣行的に働いているところがあるようである。野中尚人、前掲、241頁。
- (26) 一例として、20世紀の両大戦間のイギリスにおいて、中産階級の背景をもつ幹部官僚が労働党に共感することは難しいだろうとして、その「中立性」に疑問を呈する主張があったとの指摘がある。ただ、これについては、その後のアトリ－労働党政権の経験はこの疑念を消失させたとされる。Anthony H. Birth, *The British System of Government, Tenth Edition*, Routledge, 1998, p. 138。
- (27) UK government, 'The Civil Service code' (<https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>, 2015年1月20日閲覧)
- (28) マックス・ウェーバー著世良晃志郎訳、前掲、93頁。
- (29) ボン基本法における伝統的な職業官吏制度の諸原則の考慮規定について、原田久「ドイツの公務員制度」、前掲、160-3頁。
- (30) Nevil Johnson, *op.cit.*, p. 143。
- (31) 宮澤俊義『日本国憲法』日本評論社、1955年、221-2頁参照。
- (32) Dominique Chagnollaude et Jean-Louis Quermonne, *op.cit.*, p. 627。
- (33) ジャン＝ジャック＝ルソー著井上幸治訳『社会契約論』（『世界の名著30』、中央公論社、1966年）、第二編。
- (34) 人事院「諸外国の国家公務員制度の概要」(<http://www.jinji.go.jp/syogaikoku/2510syogaikoku.pdf>, 2015年1月20日閲覧) 参照。フランスについて、F. F. Ridley (ed.), *op.cit.*, pp. 96-8, ドイツについて、原田久「ドイツの公務員制度」、前掲、180-1頁参照。
- (35) たとえば、Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam and Bert A. Rockman, *op.cit.*, p. 244。

- (36) 同主張及びそれに対する反論について, Ezra N. Suleiman, *Politics, Power, and Bureaucracy in France—The Administrative Elite—*, Princeton University Press, 1974, pp. 160-5.
- (37) フランスのコールについて, 野中尚人, 前掲, 220頁以下。
- (38) Ezra N. Suleiman, *op.cit.*, pp. 137-8.
- (39) Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam and Bert A. Rockman, *op.cit.*, p. 252。
- (40) 村松岐夫『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』, 前掲, 1-2頁。
- (41) J. Donald Kingsley, *Representative Bureaucracy—An Interpretation of the British Civil Service—*, The Antioch Press, 1944, pp. 256-7, 274-5 など参照。
- (42) 村松岐夫『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』, 前掲, 221頁。
- (43) Francis E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy, Second Edition*, Little, Brown and Company, 1969 (今村都南雄訳『官僚制の権力と政策過程』中央大学出版部, 1975年), Part One。
- (44) Henry Parris, *op.cit.*, p. 40-2, Gavin Drewry and Tony Butcher, *op.cit.*, p. 19。
- (45) Gavin Drewry and Tony Butcher, *op.cit.*, pp. 156-7。
- (46) Carl Joachim Friedrich, Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility in C. J. Friedrich and Edward S. Mason (eds.), *Public Policy*, Harvard University Press, 1940, Herman Finer, Administrative Responsibility in Democratic Government, *Public Administration Review*, Vol. 1, No. 4, 1941。
- (47) 稲継裕昭「イギリスの公務員制度」(村松岐夫編著, 前掲), 122-7頁。
- (48) 稲継裕昭「アメリカの公務員制度」(村松岐夫編著, 前掲), 64-7頁。
- (49) 原田久「比較のなかの政官関係論・序説」, 前掲, 98頁, 原田久「ドイツの公務員制度」, 前掲, 185-8頁。
- (50) Joel D. Aberbach and Bert A. Rockman, Civil Servants and Policymakers: Neutral or Responsive Competence, *Governance*, Vol. 7, No. 4, 1994, pp. 465-8。
- (51) David E. Lewis, *op.cit.*, Chapter 7 など。
- (52) 清水唯一朗「政官関係に見る「歴史の教訓」」(『人事院月報』2013年10月), 4頁。なお, 同著者による『政党と官僚の近代』藤原書店, 2007年, 『近代日本の官僚』中央公論新社, 2013年, 参照。
- (53) David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, John Wiley & Sons,
- 56(56) 法と政治 66巻1号 (2015年5月)

1965, Part Three。

(54) *Ibid.*, p. 212。

(55) Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam and Bert A. Rockman, *op.cit.*, p. 241。 論

(56) 西尾勝「行政の概念」, 前掲, 9-11頁, 30-3頁。

(57) Henry Parris, *op.cit.*, pp. 29-33, Walter Rice Sharp, *op.cit.*, pp. 153-7。 説

Institutions, Dynamics and Norms of
'Politics and Administration' ('Politicians and Bureaucrats')

Nobuyuki HASHIMOTO

1. Introduction
2. Five Components of 'Politics and Administration' and Institutions
3. Dynamics and Norms of 'Politics and Administration'
4. Epilogue

政治行政関係
(政官関係)
の制度・動態・規範