

## 日本における官僚制の史的展開（一）

——公務員制度改革はなぜ挫折するのか——

南 島 和 久

### 一 分析の視角

#### 問題意識

本稿の問題意識は、いったいなぜ公務員制度改革がすまないのであるか、あるいは改革すべき日本官僚制の問題と、はといったい何なのかという点にある。

二〇〇一年の中央省庁再編時には公務員制度改革、つづく公務員制度改革大綱では霞が関体制や省庁縦割、中央集権体制が問題とされ、公務員の「能力・実績主義」が高く掲げられた。その後繰り返し公務員制度改革が議論されてきたが、改革の進展はほとんどみられなかった。さらに、二〇〇九年から二〇一二年の民主党連立政権では「脱官僚依存、政治主導」が掲げられたが、結局、それもかけ声にとどまった。

すでに公務員制度改革が提起されてから十年以上の歳月が流れている。いったいいつになったら公務員制度の

改革は実現するのか、あるいはそもそも何をどのようになれば改革が成就したといえるのか。その明快な説明を聞くことはほとんどない。他方、公務員制度改革について、市民の関心が低いというわけでは決してない。選挙の際の争点にはつねに公務員制度改革が掲げられ、定番の改革課題の仲間入りを果たしているとすらいえる。

そもそも、公務員制度改革とは何なのだろうか。よく考えてみれば、実はその輪郭線すらも定かではない。公務員給与を削減することが改革なのか。そのために人事院勧告を廃止すればよいのか。公務員の労働基本権付与の問題とは何か。それらの改革と公務員の能力・実績主義とはいったいどのような関係にあるのか。民主党政権が掲げていた「脱官僚依存、政治主導」や「官僚内閣制」が直面していた問題とは何だったのか。省庁縦割や中央集権体制といった種類の問題については、総合調整や分権改革など累次の改革提案が出されてきたが、それは本当に解決に向けて進むものなのか。疑問は山のように噴出する。それらを整理して改革の見取り図を描き出すことができないか。これが、本稿の出発点である。

研究分野に踏み込んで先行研究をみわたしてみれば、公務員制度改革論には数多くの蓄積がある。また、その時々の改革テーマは詳細に分析され、およそ研究し尽くされているとすらいつてもよい。とはいえ、歴史的蓄積もふまえ、公務員制度全体を俯瞰し、こんにちの改革論と結びつけた研究は限られている。部分的な研究としては充実していたとしても、全体的・包括的な議論となると、どうも十分ではない。

本稿では、日本官僚制を歴史のなかに位置づけ、そのなかからこんにちの改革課題の位相を描き出したいと考える。またそのなかで、なぜ公務員制度改革が語られなければならないのかという点も解明していきたい。

官吏・公務員・官僚制

議論に入る前に若干の用語の整理を付しておきたい。まず、標題に掲げた「日本官僚制」という用語についてである。

通常、行政職員のことをわれわれは「公務員」とよぶ。この公務員という用語法は戦後改革期の憲法や公務員法制によって一般化したものである。もともと、戦前の刑法（一九〇七（明治四〇）年）にも「公務員」という表現があった。旧刑法第七条では、「本法に於て公務員と称するは官吏、公吏、法令により公務に従事する議員、委員其他の職員を謂ふ」とされていた。条文を読めば分かるとおおり、これは戦後の国家公務員法や地方公務員法に基づく「公務員」とは区別される概念である。

「官吏」と「公務員」については、おおざっぱにいって、戦前は「官吏」、戦後は「公務員」という使い分けがある。大日本帝国憲法（明治憲法）第十条では、「天皇ハ行政各部ノ官制及文武官ノ俸給ヲ定メ及文武官ヲ任免ス但シ此ノ憲法又ハ他ノ法律ニ特例ヲ掲ケタルモノハ各々其ノ条項ニ依ル」と定められており、官制大権は天皇に帰属するものとされ、官吏制度は勅令で定められていた。すなわち、戦前は「天皇の官吏」であった。これに対し戦後は、「全体の奉仕者」と呼ばれるようになった。日本国憲法第十五条第一項では、「公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である。」とされ、つづく第二項では「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。」と定められた。端的にいつて天皇から国民へと主権の位置が転換し、そのことよつて「官吏」「公務員」は区別されるようになり、その後、公務員法制の整備によつて「公務員」という呼称が定着したのである。

こうしてみると、「官吏」「公務員」の用語法の違いはその用いられた時期および主権の位置にかかわるもので

あることがわかる。しかし、戦後改革においてそれが実質的にどれほど転換したのかといえ、疑問を呈する声もすくなくない。そのことについては後に詳しく論じることしよう。

ところで、これらの概念と、「官僚制」との間にどのような違いがあるのか、あるいはなにゆえ本稿の標題に「官僚制」という用語を用いたのかという点について補足しておく必要があるだろう。<sup>(1)</sup>「官僚制」という用語法は「官吏」「公務員」という実態概念とは違った側面からの議論である。論点は以下の三点である。

第一に、「官僚制」という言葉は、理念型の概念として用いられることが多いことである。官僚制の概念は英語の 'bureaucracy' を訳したものとしばしば用いられるが、このうちの 'cracy' という接尾辞は政治システムの一種であることを表現するものである。官僚制の概念上の特徴は、「階統制」という「システム」を表現するものであるという点にも見いだされる。理念型の概念規定は国際比較の議論を行う際にも重要な手がかりともなる。

第二に「日本官僚制」という表現であれば、戦前戦後の日本の行政の連続的側面を捉えるのに便宜であるという点である。ここには「戦前戦後連続論」と「戦前戦後断絶論」の論争がある。<sup>(2)</sup> 本稿の認識は、日本官僚制は明治時代に形作られ、それが戦後世界にも継承されたというものである。これには政治学などで戦前と戦後の断絶性を強調する反論が提起されている。ただし、本稿の視座からいえば、「日本官僚制」という戦前戦後を区別しない表現が望ましい。それは分析対象および視角の問題である。

第三に「官僚制」の概念は、マックス・ウェーバーの理念型（『ウェーバーモデル』）が有名であるが、日本官僚制はこれにもっとも忠実だとされている。ウェーバーモデルについては、英米の官僚制をうまく表現できないという点で論争も行われている。それはそのまま、日本官僚制が英米モデルとなぜ接合しないのか、すなわち、

英米モデルの公務員制度改革をなぜ受け付けないか、あるいは公務員制度改革がなぜ進まないのかという説明もつながっている。

これらをおまえ、本稿では「日本官僚制」にこだわった議論を展開する。つぎにその特徴について素描しておく。

### 公務員制の根本基準

公務員制度には理念とされる根本基準がある。日本でも公務員制度においては、「永続性」「中立性」「能率性」がその基本に据えられている。これらの議論は公務員制度改革ともかかわっている。これらの基準はいったい何を意味するのかということについて注釈を加えておきたい。

最初の「永続性」は、職員の「身分保障」の議論である。公務員は手厚い身分保障があるといわれる。日本でも公務員制度において、懲戒処分や分限（身分保障の限界）の意<sup>3)</sup>は法律等に定められた範囲に限られており、その柔軟な運用は実質的に制限されている。本来柔軟に運用されるべき降任・降格も、よほどのことがない限り行われることはない。これらによって公務員は民間企業にくらべ、安定していると考えられている。安定的な身分保障は、行政官僚制を担保する第一の要件である。

つぎの「中立性」は、職員の「政治的中立性」のことである。公務員は「政治の侍女」とも表現される。マックス・ウェーバーの『職業としての政治』によれば、政治家に求められるのは「責任倫理」である。<sup>3)</sup>政策の結果についての責任を負うのは政治家だからである。これに対し公務員は、政治にかしづく存在にすぎないのであって、結果についての責任を問われることはなく、その代わりに政治的行為が制限されるということになっている。<sup>4)</sup>

これは近代的な民主的行政の要請から出された原則と連絡している。

最後の「能率性」は、能率的かつ有能な公務員を求める議論である。「成績主義」や「能力・実績主義」（民間企業の「成果主義」を公的部門に翻訳したもの）の議論がこれに該当する。公務員法制では、職員の任用については「能力の実証」（国家公務員法第三十三条、地方公務員法第十七条）が掲げられている。ここでいう「任用」とは、採用・昇任・降任・転任のことであり、「実証」とは確たる証拠をもって証明することであるから、「能力の実証」とは、客観的な能力の証明こそが人事管理の基礎だと述べているのである。ここには戦後に導入されながらも失敗に帰した「職階制」やのちの「能力等級制」の議論も含まれている。それらについては後に詳しく触れることにしよう。

これら「永続性」「中立性」「能率性」の基準は、公務員制の発展模型として議論することもできる。つぎに公務員制の発展模型として三つのステップを示しておきたい。

### 行政体制整備の段階

第一ステップは「行政体制整備の段階」である。統一国家の確立とそれに続く国家形成 (state making) が、この段階の議論である。ここでは官僚制の基礎が築かれる。為政者が政党政治、絶対主義、あるいは独裁体制であるかはここでの問題の焦点ではない。この段階で展開するのはウェーバーモデルの官僚制現象である。ウェーバーモデルの官僚制現象とは、合理的合法的な官僚制が社会の全般に拡散していくことを近代化の重要な要素とみなすというものである。この官僚制はいったんできあがってしまうときわめて打ち壊しがたい存在となってしまう。「永続性」を獲得するのである。

ウエーバーは、近代官僚制の「合理的合法的支配」の純粋な形態としての官僚制の特徴を抽出してみせた。重要なのは官僚制が、「権限」「階統制」「公私の分離」「資格任用」「專業性」「専門性」などによって特徴付けられるという点であり、近代化をこの理念型の官僚制の展開過程であると喝破した点にある（「社会の全般的な官僚制化」）。また、その重要な特徴は、ウエーバーが「決定的なことは、継続的な仕事は、主として、また次第に多く、官僚制の力によっておこなわれる、ということである」と表現するように、官僚制の機能的側面を強調する点にこそある。

より具体的にウエーバーの記述から官僚制の特徴を引用しておこう。ウエーバーは近代官僚制の特殊的功能様式として、「明確な権限の原則」「階統制の原則」「公私分離の原則」「資格任用の原則」「專業性の原則」「専門性の原則」の六点を示した。<sup>(6)</sup>

「明確な権限の原則」についてウエーバーは、「各官庁が、規則―法律または行政規則―によって一般的な形で秩序づけられた・明確な「権限」をもつ、という原則が存在する」と述べている。「明確な権限の原則」とその裏付けとなる「規則による規律」は別立てで議論されることも多いが、それが官僚制の「存立」を基礎づけるものだとウエーバーは指摘している。

「階統制の原則」は「官職階層制と審級制との原則」とウエーバーは表現しているが、これは「上級官庁による下級官庁の監督を伴う、官庁間の上限関係の明確に整序された体系がある」ということである。これは「単一支配的」な秩序であり、それが明確に配分された権限を前提とするものであるがゆえに「ひとたびある官職が設置されれば、この官職が欠員になったときは、再び誰かをこの官職に任命することが絶対的に要求される」のである。

「公私分離の原則」は、近代的な官僚制は「書類」と下僚や書記の「スタッフ」に依拠し、「役所」に近代的官庁組織はそれを「私生活の領域から区別し、職務上の金銭や資材を官吏の私有財産から区別している」ものである。ここには官僚制の「文書主義の原則」とそれを前提とした「公私分離の原則」が含まれている。

「資格任用の原則」についてウェーバーは、「職務活動、少くともすべての分化された職務活動」は、「通常、徹底的な専門的訓練を前提としている。」と述べている。その前提となっているのは「分業の原則」である。

「専門性の原則」は職務専念でもあるが、これについてウェーバーは、「職務が完全な発展をとげるときは、職務活動は官僚の全労働力を要求するようになる。」という。往時においては「業務を『兼職的に』処理するというのが、常態であったのである」という点からいえば、これは「兼職禁止の原則」でもあるだろう。

「専門性の原則」は、それぞれの職務に関する知識は専門に忠じて法学、行政学、経営学などがあるが、「官僚たちはこれらの学問を身につけている」と指摘している。これは「合理的」な官僚制を議論する場合の中核部分でもある。

これらの原則を具備したものを本稿では「ウェーバーモデル」とよぶ。それは官僚制の組織的特徴の議論であり、当時のヨーロッパの経験をふまえつつ官僚制の特徴を抽象化・普遍化したものである。理念型であるから国境を越えた比較行政の議論にもしばしば用いられる。また、これらの原則は公務員制の服務原則に含まれるものがいくつもある。

国際比較の議論でいえば、日本官僚制は、このウェーバーモデルにもっとも忠実であると評されている。その体制が構築されたのは明治憲法制定前後の時期である。それは、モデルとした国家がドイツであったこと、ウェーバーモデルがおもにドイツの経験を理論化したものであったこと、ウェーバーモデルが合法性を基軸とした理論



表1 任用方式の理念型

	情 実 任 用	資 格 任 用	
		閉鎖型任用制	開放型任用制
入り口採用	取引・縁故	公開競争試験	資格・専門・実績
中途の採用		原則なし	原則あり
雇用の形態	封建的慣行	終身雇用	自由転職
昇進パターン	論功行賞型	閉鎖・自動型	開放・公募型
給与の方針	論功行賞主義	年功序列主義	成果実績主義
志向性	人格的帰依・忠誠	組織志向・帰属意識	職務志向・専門倫理

化を行っており、日本が強固な法治主義の伝統を構築したところなどから説明できるだろう。

#### 政治行政分離の段階

第二ステップは「政治行政分離の段階」である。ここで登場するのが「政治的中立性」の原則の確立である。いったいなぜ、こうした原則の確立が必要であったかといえば、行政史的には情実任用への対応があったからであるといえることができる。

近代社会となり、議会や政党の勃興を迎えるようになると、「腐敗」や「汚職」の防止が模索されるようになる。腐敗・汚職の対応は、「政治」と「行政」とをとくに人事面においていかに切り離せるのかという点をめぐって展開してきた。採用や昇任では政治のリーダーシップを発揮するためにひろく縁故採用や論功行賞人事等が行われてきた。それは官僚制の特権性や権威ともむすびついて展開してきたものである。これらに対抗するため、情実や縁故の排除を目指した採用試験制の導入や人事面での自律性を確保するための政治任用の

制限などが講じられてきた。

資格任用制についてはイギリスやアメリカのものが著名である。イギリスでは一八五三年のノースコートリト、レヴェリアン報告があり、アメリカでは一八八三年のペンドルトン法がその画期とされる。それぞれ情実任用や、行きすぎた猟官制の弊害に対するものとして講じられたものであって、その後の官僚制の発達の礎となったものとして知られている。そこで重視されていたのは「資格任用」と「中立性」であった。すなわち「中立性」の原則の確立のために政治と行政とを分離し、行政に「資格任用」を導入したのである。

ところで、猟官制 (spoils system) と資格任用制 (merit system) はしばしば対立的に描かれる。またそこでは往々にして猟官制が情実任用 (patronage) と十分な区別がなされない場合もみられる。情実任用は右の表に模式的に描いているように、縁故採用や論功行賞人事等を軸とした為政者への人格的帰依ないし忠誠の調達を目的として行われる封建的身分制的な人事慣行である。アメリカの猟官制もそうした側面を含むが、ペンドルトン法が導入されて以降もアメリカでは猟官制が続いてきた。この意味での猟官制の伝統は、時に政治任用の枠で積極的に評価されてきたものでもある。

かつて辻清明は、猟官制の伝統を「民主的官職観」として積極的に評価し、これが日本の政治行政に欠けていると指摘したことがあった。<sup>(7)</sup> もしも猟官制の伝統が情実任用そのものであるとするならばこのような評価はなされなかつただろう。それではいったいなぜ、辻は猟官制の伝統を積極的に評価したのであるか。それは、猟官制が政治任用の議論を含むものであったからであり、辻の評価がこの政治任用をめぐって展開していたからである。端的にこれを表現すれば、「情実的猟官」は否定されたとしても、「民主的猟官」については否定されていなかったとまとめることができる。

日本では明治二〇年代に、アメリカのペンドルトン法からさほど遅れることなく「文官試験試補及見習規則」が制定され、試験制による官吏の登用が開始された（試験採用制）。それは藩閥の情実任用からの脱皮を目指したものであった。ただそれは同じ資格任用とはいえず、人材の流動性の高いアメリカのそれとは異なるものであった。右の表に描いている「閉鎖型任用制」と「開放型任用制」はその違いを示している。ただしその相克は、戦後改革期にアメリカ由来の「職階制」を導入しようとした際以降に顕在化した問題点であった。それについては歴史の描写のなかで詳しく論じていくこととしたい。

### 専門・高度化の段階

第三ステップは「専門性の高度化の段階」である。これは「能率性」の追求と叫びかえてもよい。資本主義が全面展開する戦後世界における市場経済化・グローバル化の影響を受け、成果主義の徹底などにみられるような効率的・効果的・専門的な行政の確立がこの段階で追求されることとなる。ここではおもに、採用・昇任の仕組みが改革課題とされ、アングロサクソンモデルの職階制の導入、成果主義型の賃金体系などが論じられてきた。その背景には行政サービスの質および量の拡大を経験した現代の行政国家の問題性があった。国や自治体を問わずに喧伝されている、民間企業の方法論を公的部門に適用しようとするいわゆる NPM (New Public Management) 型の人事政策論もここに含まれる議論である。

日本では、明治期にドイツモデルの国家体制が追求され、戦後、アメリカ型の職階制の導入が目指された。しかし、それは挫折に終わった。職階制の規定は国家公務員法に明記されていたが、ながらく休眠状態に置かれ、近年の公務員制度改革の流れのなかで廃止となった。日本の行政文化には、アメリカ流の開放型任用制や成果主

義がどうしてもなじまなかったのである。

この理論的整理として参考となるのは「ウエーバーモデル」にたいする体系的批判論として注目を集めた、B・S・シルバーマンの『比較官僚制成立史』(Cages of Reason)の議論である。<sup>(8)</sup>シルバーマンによれば、官僚制化は「組織志向」(organizational orientation)の合理化と「専門志向」(professional orientation)の合理化の二類型があるという。その関心の焦点は、英米モデルとウエーバーモデル⇨欧州の法治主義モデルとの間の不整合にある。シルバーマンの表現では、ウエーバーモデルでは、英米モデルの官僚制化が十分に説明できないというのである。

先にも触れたように、ウエーバーモデルはドイツの法治主義下における官僚制概念の理念化であり、合法的支配の貫徹をその中核としたものであった。しかし、ウエーバーモデルは、かならずしも英米モデルと整合的ではなく、そのことによって様々な論争にまみれてきた。それはもつとも忠実なウエーバーモデルとされた日本において、占領統治下、英米モデルとの接合に悩んできたという経験のなかにも見いだされたものである。そしてそれは繰り返し、改革課題となってきたのである。

日本では、明治期に大卒者が有資格者とされ、大学教育が採用システムと強固に結びついていった。まずはエリートの官庁「組織」への帰属が優先されたのである。シルバーマンによれば、こうした合理性を志向する国としてはフランス、ドイツなどがあり、これらの国々では「組織」への忠誠が重視されたのだという。

これに対してアメリカ、イギリスでは、むしろ「専門」が重視されていた。専門志向は、広範な裁量を伴い、しばしば政治のコントロールに服しがたいものとなるが、それがためこれらの諸国では政治的アカウンタビリティの発達がみられた。アングロ⇨サクソン諸国の行政責任構造は、こうした由来から説明することも可能であると

いうことである。

ここでの論点は、官僚制の形成過程において、政府の正統性の調達、△組織▽の権威性へと求められたのか、それとも△専門▽の客観性へと求められたのかという点にあった。それが官僚制の合理化現象に違いをもたらした、これがウェーバーモデルと英米モデルとの不整合の原因になっているのである。それは政治の安定性、あるいは政治をめぐる不確実性とも連絡し、行政文化にも違いをもたらすものともなった。その行政文化の違いを乗り越えて、一足飛びにそれらを接木しようとしても、容易に整合するはずもないというのがシルバーマンの主張の骨子である。

同じことは長年、日本の行政研究者の関心でもあった。ここでは、その代表的論者、伊藤大一の研究を確認しておこう。

### 日本官僚制の特質

伊藤大一<sup>9</sup>はウェーバーモデルをふまえながら、戦後の官吏制度改革、とくにアメリカから輸入された職階制がなぜ日本にうまく根付かなかったのかという点について高い洞察を示している。

伊藤は、すくなくとも制度的には日本に職階制が導入されたが、それが日本官僚制の特質をうかがわせた<sup>10</sup>と指摘している。それは、端的にいえば、「訓練ないし教育」を組織外部から調達するの<sup>10</sup>か―これが職階制である―、それとも「訓練ないし教育」を組織内部で担保するの<sup>10</sup>か―日本官僚制の特質である稟議制と連動する―という点に集約されるという。

ここでの論点は「訓練ないし教育」をどこから調達するの<sup>10</sup>かという点にある。日本官僚制の意思決定方式では

「稟議制」(文書による決裁)が採用されている。この稟議制は、担当を任された末端職員から順次、文書による意思決定を積みあげていくというものである。上位の職責の者は部下から回ってきた文書にサインや押印をもってこれを確認し、さらに上層部へと文書をまわしていく。文書が決裁権者までたどり着き、その確認をえた場合、意思決定は完了する。このようなボトムアップ型の意思決定方式を日本官僚制は多用しているのである。

この稟議制においては、公務員の「訓練ないし教育」は、「起案された文書が上司によって修正されるかどうか」という点をめぐって展開する。それは、稟議制という意思決定システムによって、集団的に決定が行われ、その決定が同時に、「訓練ないし教育」としても展開するものであることを意味している。日本官僚制が閉鎖型任用制であることは、何よりもこの点に意味がある。伊藤はこうしたシステムがもたらす影響として、以下の三点をあげている。

第一に、「権限が役割として突き放されず、逆に情緒化される度合いが強いということである」<sup>(12)</sup>。稟議制の決裁過程においては、能力と権限がある者だけが決定に参加するとは限らず、集団的な決定が繰り返され、そこに所属する仲間意識<sup>メンバーシップ</sup>があることの方が重要視されがちである。したがって、決裁過程でしばしばトラブルとなるのは、メンバーの一部が「承知していない」ときである。たとえば決裁過程の重要なメンバーにヘソを曲げられると決定が滞ってしまうことも起きる。したがって、職員に求められる重要な素養は、「協調性」である。それは端的に言って、「官職と人格の未分離」の問題を孕む。また、それはさらに、「権限の自己目的化」をもたらすものもなりかねない。

第二に、「決定された行政意思の効果を評価する基準が、客観的な規範、たとえば職業集団によって定立される準則というような形では与えられていないということである」<sup>(13)</sup>。結論をいえば、「そもそも日本では評価が行わ

れていない」のである。この伊藤の指摘は同書が書かれた三十年後の世界―現代日本の行政の問題点をも洞察している。それはそのまま「個々の行政に成果というような観念を持ち込むことは、不可能視され、成果をとらえるという努力はまったくなされてこなかった」という臨時行政調査会の伊藤による引用にも象徴的に表現されている。それは、ボトムアップ型の意思決定を重視する行政文化においては、成立しがたいものであった。

第三に、「行政職員にたいする消極評価（水準審査）の思想が根本にあることと見合って、一方で『組織単位のどんぶり勘定』（岡部史郎）で行政意思の決定が行われると同時に、他方では、この行政職員について多分に主観的な能力評価が行われる結果になっていることである。」<sup>15</sup>との指摘である。ここでいう消極評価とは、「行政職員の能力ないし業績について、ここまでいけば合格という打ち切り線を設け、この線に到達したかどうかを中心に評価を行っていくという考え方を指す」のである。そしてその帰結は、『落ちこぼれ』の発生に力が注がれる反面、真に優れた行政職員を養成し、選別するということは、制度的な関心の枠外に放置される結果となる」という<sup>16</sup>。これはいわゆる「減点主義」の考え方である。この減点主義によってもたらされるものは、「誰に何をやらせても、それほど差はない」という状態である。それは裏側からいえば、「それを越える能力ないし業績については積極的に判断停止を行う」のだと伊藤は指摘している（傍点筆者）。ここに成果主義的なエートスが育ちにくいのはいうまでもないだろう。

伊藤の指摘は、日本の公務員制が「専門・高度化の段階」に適應できない理由を内在的に描き出している点に特徴があるものである。

## 権力分立の視角

以上を要約すれば、「行政体制整備の段階」をふまえ、「政治行政分離の段階」を迎え、「専門・高度化の段階」が推し進められてきたという順序で公務員制の発展模型を描くことができるだろう。日本の公務員制も、概ねこの発展模型にそくして展開してきたといつてよい。

この発展模型の議論は、公務員制度改革をにらめば、以下の二つの課題を浮かび上がらせる。その第一は、「中立性」をめぐる問題であり、その第二は、「能率性」についての論点である。すなわち、日本官僚制は、「永続性」の獲得は十分であったが、「中立性」および「能率性」の獲得には課題を残していると表現することができるのである。具体的な「中立性」に関する論点としては、政治任用の拡充、政治的任命職の拡大、労働基本権の付与の問題、それと表裏の関係にある人事院勧告制度の取り扱いなどがあげられる。また、「能率性」に関する論点としては、能力・実績主義やその具体化たる人事評価や、それに基づく採用・昇任・降任・転任のシステムである。こんにちの公務員制度改革はこれらの論点を軸に展開していると表現することができるだろう。

ところで、日本官僚制の問題は右で掲げたような「中立性」「能率性」の課題に尽きるのだろうか。すなわち公務員制度を現代化させていくことができればそれよいということなのだろうか。表現をかえれば、これまで論じてきたような公務員制度に内在する課題等を順次解消していけばそれですむということなのであるだろうか。

従来議論されてきた行政をめぐる諸問題は、実はこの枠にとどまるものではなかったといわなければならない。これまで述べてきた諸問題はいわば組織論的な、あるいは公務員制度に内在する問題であって、政治的な問題について適切にコミットメントすることができているものとはいいたいからである。このことは、公務員制度改革が、行政改革や分権改革とは別枠で議論されてきたことから明らかである。また、こうした政治システムを



めぐる問題が伏在するからこそ、公務員制度改革の取り扱いが複雑で難しい問題であり続けてきたのである。

重要な視角は、日本官僚制が「政治上のシステム」にほかならず、それ自体が独立した「政治力」であるというものである。<sup>(17)</sup>そこにこそが官僚制の本質的な問題が内蔵されている。かつて、日本における行政学の創始者、蠟山政道は「責任政府と官僚制度」という論文において、「官僚制度は歴史と社会構造のうちに深く根拠づけられた政治上のシステムであり、過去も現在もそれ自身一つの社会的制度的基礎をもった政治力である」と指摘していた。これは日本官僚制のもっとも重要な論点を掴み出すものである。

蠟山の指摘をみておこう。蠟山はつぎのようにこの論点を解説している。

「かような官僚制度の本質的分析から得られる結論は、官僚制の本質を飽くまでその合理性において追求するだけでは責任政府の問題は解決できないとゆうことである。私はかつて東京帝国大学において行政学の研究を担当したとき、米国における行政学の方法に倣って専ら官僚制度のもつ技術的合理性の研究によって近代行政学の科学的建設を試みようとしたことがある。しかし、それでは一つの技術科学としての行政学は可能となるかも知れないが、日本においては、民主的な責任ある官僚制度の建設は可能とならぬとゆうことを経験した。それは官僚制度の歴史的な非合理性、すなわち官僚制度が政治的支配の技術であり、一種の政治力たる他の一面をいかにして改革するかの問題に触れていないからである。これは、官僚制度のもっている合理性をいかすことと共に、その非合理性を打破し、制御していく別個の政治力を必要とすることなのである」<sup>(18)</sup>。

蠟山は同論文でこの指摘のあと、「権力分立制度」へと議論を展開させている。すなわち、日本官僚制の根本問題は、憲法上の統治機構Ⅱ政治システムの問題だというのである。蠟山はさらに、立法機関、司法機関、行政

機関のいわゆる「三権分立」とその抑制均衡を論じ、ついで「中央集権」と「地方分権」を議論している。その上で、官僚制の責任をどう担保するのかという問題―この戦後すぐの時点ではメリットシステムにその可能性を見いだしている―に触れている。

そもそも権力分立論は、特定の権力が暴走しないようにするための「チェック・アンド・バランス」(抑制均衡の原理)を作動させるという目的をもつ、政治システム設計思想のひとつである。ところが日本では、官僚制がどのように制御されているか、あるいは抑制されているかという視点が著しく希薄であった。たとえば憲法制度上は、国会による内閣総理大臣の指名や内閣不信任案の提出によって内閣を解散に追い込むことができることが、立法院と行政府の間のチェック・アンド・バランスであるとされている。しかし、それは所詮、派閥闘争や与野党間の政争・政治過程の結果に過ぎないのであって、行政権の変容をもたらすものではない。

報道等では繰り返し、権力闘争に明け暮れる政治の姿が批判されるが、それはそもそも「政治」と「行政」との権力バランスが不均衡であるという政治システム上の設計にこそ根本的な原因が伏在している。問題点は政治が権力闘争に明け暮れている点にあるのではなく、行政の制御や政府活動の結果に政治的責任を負えないような政治システムになってしまっている点にこそ求められなければならない。

こうした日本官僚制を政治システムの一つとして分析する視角は政治学において顕著である。その主張を確認するため、以下では戦後の著名な三人の政治学説をみておきたい。登場するのは丸山眞男、辻清明、松下圭一である。

丸山眞男の「超国家主義」

戦後、連合国軍最高司令官総司令部（GHQ/SCAP: General Headquarters, the Supreme Commander for the Allied Powers [以下、「GHQ」と略す。]）が日本に進駐し、憲法をはじめとする政治体制にはおおきな変革がもたらされたが、間接統治方式を採用した当時の統治のあり方は、戦前の行政文化の温存をもたらし、そこに横たわる基本問題を内在的に抉り出したのが丸山眞男の代表論文、「超国家主義の論理と心理」（一九四六年、雑誌『世界』五月号に掲載）<sup>19</sup>であった。

「日本国民を永きにわたって隷従的境涯に押しつけ、また世界に対して今次の戦争に駆りたてたところのイデオロギー的要因は連合国によって超国家主義とか極端国家主義とかいう名で漠然と呼ばれているが、その実体はどのようなものであるかという事についてはまだ十分に究明されていないようである。」<sup>20</sup>という有名なフレーズで始まるこの論文は、終戦直後の一九四六年に書かれたものであった。そこで丸山が分析対象としたのは、日本の国体と不可分となった軍官僚制および国家官僚制の心理的基盤の問題であった。

論文の前半で丸山が描き出すのは、おもに欧州で展開した「封建制」から「絶対主義」をへて「立憲主義」へと至るいわゆる近代国家形成の潮流と対比したとき、日本の明治維新以後の国家形成過程が、一方で絶対主義的要素をはらみつつ他方で立憲主義的要素を求めてきたという矛盾した状況であった。

よく知られているように、明治期の大日本帝国憲法は、西欧列強に対する近代化の対外的な証明として求められたものであった。しかしその明治憲法には、絶対主義的要素と立憲主義的要素という二つの相矛盾する考え方が書き込まれていた。絶対主義的要素とは、第一条の「大日本帝國ハ萬世一系ノ天皇之ヲ統治ス」のことである。そこに謳われているのは「天皇主権」である。これはのちに天皇の神格化をよぶ。他方、立憲主義的要素とは、

第四条の「天皇ハ國ノ元首ニシテ統治權ヲ總攬シ此ノ憲法ノ條規ニ依リ之ヲ行フ」に見いだされるものであり、天皇の統治権は、憲法の「條規」によって行われるべきこと、すなわち法律によって制限されるという近代立憲主義の思想である。

この二つの要素は整合的なものではなかったが、それらは明治憲法体制のなかで併存し、やがていくつもの論争（議会議主義と超然主義、民本主義と天皇主権論、天皇機関説と国体明徴運動など）を経ながら、大正期以降、急速に立憲主義的要素が失われていくという経過をたどった。軍人と官僚とが国家の中心を占め、これらを統御するはずの政治―とくに政党政治―の喪失がもたらされたのである。

丸山は、カール・シュミットの所説を引きながら、同論文において、欧州の近代国家群では、国家そのものが倫理性ないし規範性を帯びることについて禁欲的であることを指摘していた。<sup>21</sup> すなわち、国家そのものが倫理性ないし規範性を帯びるのはまさに絶対主義的要素ゆえなのであって、それは欧州では近代国家が克服したはずのものではなかったのか、というのである。

しかし、日本ではこの絶対主義的要素が、近代的な立憲主義を目指したはずの明治国家において、逆に、全面的に展開することとなった。国家に独占された倫理性ないし規範性は、国家の個人の内面主観への浸透をもたらしたし、それはそのまま軍国主義を支える要因ともなった。国家の中心を占める軍人・官僚には内容的価値の決定権が委ねられ、その統制指導のもと「個人」の前に「国家」ありという倒錯した状況が蔓延するようになった。およそ近代国家とよばれる国々では抑制されているはずの個人の内面世界への国家の自在ともいえる浸透―それこそが戦前における「国家主義」の本質であった。それは国家そのものがいまだ未熟であることを証明するものでもあった。

そのような国家、あるいは丸山が対象としていた超国家主義とはいったい何であったか。先の論文の後半の議論はこの点を中心として論じられている。端的にいつてその中心には「萬世一系」という抽象化された観念があるのみであって、具体の責任主体の姿がなかった点を丸山は指摘してやまなかった。<sup>(22)</sup> 同論文のなかには、「ナチスの指導者の開戦への決断の明白な意識」と「東条首相をはじめとした日本の指導者層の無自覚さ」が対比されているくだりがある。<sup>(23)</sup> ドイツでは明確に戦争を率先した当事者の責任主体が描かれるのに対し、日本の場合には責任回避の論理が蔓延したというのである。丸山が、「何となく何物かに押されつつ、ずるずると国を挙げて戦争の渦中に突入したというこの驚くべき事態は何を意味するか」「我が国の不幸は寡頭勢力によって国政が左右されていただけでなく、寡頭勢力がまさにその事の意識なり自覚なりを持たなかったということに倍加されるのである」と辛辣にこれを批判している点は、ことさらに注目しておくべきところだろう。<sup>(24)</sup>

丸山の一九四九年の論文、「軍国主義者の精神形態」<sup>(25)</sup>では、この論点はいつそう鮮明に描き出される。丸山はこれを、「無責任の体系」と呼んだ。まさに同心円を中心にいるはずの責任主体たる天皇が、「萬世一系」と表現されるがごとく、時間軸にそくして抽象化—丸山は「価値の無限の流出」と「縦軸の無限性」という言葉で表現している—されている点に、日本の統治構造上の重大な問題点があり、またそのことが身分制秩序と牢固として結びついていたというのである。

統治者が統治主体ではなく、責任主体でもないというのであれば、私たちの社会にはいったい誰が責任を負うというのか、また負うべきなのか。この点についての反省こそが、丸山が指摘してやまなかった、戦後政治の、あるいは戦後世界の政治実践の出発点とすべきところであった。それは責任と規範と倫理とを日本官僚制の内側や主観ではなく、主権者個々人のなかにこそ内面化し、あらゆる政治・政策を、これを起点として議論すべきと

いう議論—政治学ではこれを民主主義論として議論してきた—を提起するものにほかならないものであった。

### 辻清明の「対民衆官紀」

類似の指摘は、辻清明においても展開している。辻の代表論文のひとつ「日本官僚制と『対民衆官紀』」（一九四七年、雑誌『世界』十月号に掲載）<sup>(27)</sup>は丸山と同じ戦後改革の転換点にあつて、日本官僚制の問題を内在的視点から描き出すものであった。辻はつぎのようにこの論文を書き始めている。

「終戦いらい、過去の日本における民主制の成長を厭殺してきた軍閥・財閥・官僚に対し、それぞれの視角から活発な批判が行われてきた。それらの多くが、歴史の舞台から姿を消して行くものに投げかけられた挽歌であり呪詛であつたに較べて、ひとり官僚に向けられた批判のみは、あたかも鉄壁に放たれた豆鉄砲のごとく、その地位は悪罵と嘲笑の裡にも依然としてその揺るぎない存在を維持している。否、そればかりではなく、最近においては『新興官僚』の台頭という流行語の示すように、その地位はいっそう強化される傾向をすら示している。官僚制の打破が、当面の日本民主化という至上命令から省くことのできない重要課題であることをおもうならば、こうした現象を前にしてわれわれは一体いかなる態度をとるべきであろうか」<sup>(28)</sup>

この一文は戦後改革の荒波のなかで、日本官僚制がいかに戦前のそれと連続していたかを雄弁に物語る一節である。辻はこの戦後官僚制に対し、「安んじてその座り慣れた特等席に悠々とあぐらをかきつづけるであろう」<sup>(29)</sup>と容赦なかった。そしてそれは、丸山同様、官僚制を許容する社会的基礎に原因があるとしていたからだろう。

辻の批判は、国家公務員法の制定を契機とした戦後の「官吏制度の改革」に向けられた。辻は、その改革の方

向性は「行政能率の面」からのみであったと断じた。だが、そもそもそれは、「技術的能率の視野からのみ眺める」ならば、日本官僚制は、「世界に誇示して憚るところがなかった」ではないか、と辻はいう。そうであるとするならば、問題は技術的能率に局限されず、それが、「なによりもまず民衆の意思と人格の尊重に基礎づけられたもの」でなければならなかったというのである。すなわち、「特権的体系」「権威の行政」「身分的優越」、そしてそこから生じる「官尊民卑」に、「官吏と民衆の相互関係に対する『価値の転倒』」が見いだされると辻はいう。それが論文のタイトルに表現された「対民衆官紀」の議論であった。

こうした問題状況の原因について辻は、「日本における官僚の特権的地位の由来は、明治維新が単なる制度の外見的移植という意味での国家の近代化であり、本質的意味の市民革命でなかった点にあることは、今日自明の事実<sup>30)</sup>に属する」と指摘している。その特権的地位をもたらす原因として指摘されているのは以下の二点―精神・物資両面の論点―である。

第一に、官僚の「位階勲等」の伝統である。官吏は「官吏としての功績の有無にかかわらず」、特権的に位階勲等の恩典に浴し、それが社会的尊敬を測る主な規準になっていると辻は指摘している。もちろんこの位階勲等の伝統は明治初期の幕藩体制から大政奉還、そしてその後の国家統合のなかで作り上げられてきたものであった。そしてこのことが客観的評価や職階制の困難さとも絡んでいたというのである。

第二に、「役得」による物質的利益の享受である。先のウェーバーの指摘にもあるように「公私の分離の原則」は封建的行政と近代的行政とを識別する重要な手がかりである。辻の表現を借りれば、「封建国家においては、領主は一切の行政手段を土地や財貨と同様の意味で私有し、その家臣はかれに対する忠誠関係が存続するかぎり、かれの行政手段の一部を拝領しこれを世襲していた。これに反し、近代国家における官吏の労働に対する反対給



付はすべてその価値の測定規準である貨幣による俸給としてあたえられ、行政手段の私有は原則として認められないのである<sup>(31)</sup>ということになる。しかしながら戦後の日本官僚制では、この官職の私有意識を温存させていた。「饗応」「収賄」「天下り」などは、この物質的利益の享受そのものであり、それは官職私有観の伝統にたつと辻は断罪するのである。

ここからすれば、官吏の特権的地位が「封建的身分支配原理」に裏付けられたものであることは明らかだろう。だからこそ官吏への試験による登用は—明治二〇年代に確立していった試験採用制—、辻にしてみれば、「決して官職の民主的開放」などではなかった。辻にしてみれば、その合格証明書は、「官僚の特権的地位の享樂を予約するロード・シヨウの前売券」のようなものでしかなかったのである<sup>(32)</sup>。

さらに、同論文で辻が最大の関心を寄せていたのは、「官僚機構の序列関係」がそのまま「社会的身分の上下関係」を表示してしまうという点であった。すなわち、「上級下級の審級秩序を形成している合理的な相對關係が個人と個人との間を決定する恣意的な絶対關係におきかえられているのである」<sup>(33)</sup>というのである。辻はこれを「正にこれは殿様に仕える足輕の光景」であると見た。それは、辻にしてみれば、「上級下級の審級秩序がそのまま身分的差別を現わすような絶対關係を肯定している日本官僚制の内部構造は、実に民主制と真向から対立するものといわねばならない」<sup>(34)</sup>ものだった。

この「対民衆官紀」において辻が主張したかったものとは、「民衆と官吏の同質性の自覚」であった。それは封建的身分支配原理の打破を意味するが、戦後改革における官吏制度改革では十分に触れられなかったものであった。辻の問題意識は、この封建的身分支配原理をどのように民主化するのかという点に収斂していたが、それが着手されることは、すくなくとも戦後改革には見られなかったことであった。



松下圭一の「国会内閣制」

こうした戦前の政治体制は、本来であれば新憲法体制（日本国憲法）のもとでおおしく転換したはずであった。主権の位置は「天皇」から「国民」へと移行し、戦後日本は新たな民主国家として出発したはずであった。しかしながら、戦前の遺制を引き継いだ戦後日本の政治システムは、対民衆との関係のみならず、対政治との関係でも軋轢をもたらした続けた。数多くの政治学者によって「官僚内閣制」<sup>35</sup>とよばれた問題がこれである。

官僚内閣制の代表的な批判論者、松下圭一は、その著、『国会内閣制の基礎理論』<sup>36</sup>のなかで次のように述べている。

「この官僚内閣制を正統化し、今日もつづく、官僚法学・講壇法学の理論骨格は、日本における『近代国家』の造出をめざして、△国家統治▽をかかげる明治憲法段階で形成されている。敗戦後、ドイツでの直接占領方式とは異なり、戦前日本の行政機構・官僚機構を解体せず、これをつかいこなそうとしたアメリカ軍の間接占領方式のため、日本の戦争責任がアイマイになっただけでなく、日本国憲法制定後もいわゆる『戦後民主主義』の△外装▽にかくされて、戦前型の官僚内閣制は持続してしまった。このため、ムラ＋官僚統治が土台＋基軸という構造をもつ『戦後民主主義』自体の△表層性・表見性▽のラジカルな再編が、△自治体改革▽の提起にはじまる一九六〇年代からの私の理論課題となり、また△国会内閣制▽をめざす本書の主題となっている」<sup>37</sup>

政府部内での官僚制化―ウェーバーモデルによって鮮明に描き出された合理的合法的支配の日本官僚制の確立―によって登場した日本の政治状況は、松下の批判するように、まさにその政治手段たる△法▽を中核とし、民主主義との対立（‘bureaucracy vs. democracy’）を先鋭化させ続けた。民主主義の確立復権のために必要なことは、

その「法」をめぐって政府部内での権力構造の再構築を展開させることであった。そのために松下をはじめとする政治学者が掲げてきた戦略は以下の二つであった。

その第一は、松下が「国会内閣制」とよぶような、官僚制のもつ権力に対する政治権力の再構築である。一九六〇年代の臨時行政調査会以降明瞭に意識されるようになってきた政治主導の確立はまさにこの議論であった。その流れは、戦後改革と二つの臨時行政調査会を経て、一九九〇年代の政治改革、二〇〇〇年前後の行政改革会議、そして二〇〇九年に登場した民主党連立政権の当初に繰り返し論じられてきた。それは法治国家の中心核たる法解釈技術や立法技術についての官の独占をどのように解体再編しうるのかという問題でもあった。またそれは、「多頭一身の怪物」「省庁縦割」ともいわれる「官庁セクシヨナリズム」(今村都南雄)<sup>38</sup>の問題性をどのように統合し、政治的責任のもとでいかに適切に制御しうるのかという歴史的な課題への挑戦を含むものであった。

その第二は、松下が「自治体改革」として語るような方向性での、一九九〇年代よりつくづく分権改革の流れである。明治以降、国家官僚制の優先機関ないし派生物のように扱われてきた自治体は、市民自治を基軸とする地方政府の確立をめざした「自治体」<sup>39</sup>として再構築をせまられてきた(松下のいう「自治体改革」、あるいは西尾勝のいう「自由度の拡張路線」)。日本では、一九九五年に設置された地方分権推進委員会以降、政府レベルでの分権改革は軌道に乗り、約二十年近くにもわたって断続的に改革が進められてきた。そこで改革課題とされてきたのは、明治以来連続と続き、戦後改革や臨調改革で不徹底に終わった国家官僚制の解体・再編であった。世界に冠たる完成度と、絶対・無謬・包括性をほこる日本官僚制は、まさにその特質のゆえに、ほんらい柔軟であるべき国全体に張り巡らされた政治システムの障害要因とすらみなされるようになった。それを「分節化」<sup>40</sup>するというのが松下の自治・分権論の構想であった。

こうした分権改革においても中心論点とされていたのは「法」であった。分権改革で議論されていたのは自治体の事務権限について自治体を法的責任の起点とすること、法執行のみならず法解釈・法適用の自由度を自治体側においてあげていくこと、国と意見が異なる場合には係争処理・訴訟も含めた法的解決の道を拓いていくことなどであった。これらは一括して、「上下・主従」から「対等・協力」 という標語とともに論じられてきたものである。

これはいづれも、国レベルの官僚制化に対する政治・社会的な原理的体系的な批判でもあった。そしてこれらの改革が二〇〇〇年代になってようやく行政改革・分権改革の課題となったことに括目しておきたい。戦後において官吏制度改革ないし公務員制度改革が議論されたのは戦後改革期と二〇〇〇年代の中央省庁等再編の時点においてであった。戦後改革においては、主権の転換はみられたものの、日本官僚制の本質について抜本的な改革が施されてきたわけではなかった。分権改革において国と地方の関係には進展が見られたが、改革はそこまでであり、実質的な権力構造の再構築が図られたとまでいうことはできない。ここまでいえば、二〇〇〇年来の公務員制度改革だけに限定した議論では、日本官僚制の改革論議としてはあまりにも不足であることは明らかであるだろう。

本稿では、このようなかたちで議論される日本官僚制とは何か、それはいったいどのようなものであるのかという点を軸に、時計の針を巻き戻し、その歴史的な形成過程を俯瞰しながら解明していくこととする。

- (1) 官僚制の概念の起源についてはマーティン・アルブロウの著作で明らかにされている(M・アルブロウ著、君村昌訳『官僚制―管理社会と国家の核心』福村出版、一九七四年、一六頁)。具体的にいえば、アルブロウは、一七六四年七月一日のフランスの哲学者ド・グリム男爵の手紙のなかの一文に、重農主義者であり商務監察官だったヴィンサント・ド・グルネ(一七一―一五九)による官僚制概念を発見している。アルブロウの官僚制の概念については、二つの点を指摘している点が重要である。第一に、官僚制の概念の登場が、「君主制」「貴族制」「民主制」のように古くから認識されてきた統治形態に加えて、もう一つの新しい政治形態の追加をもたらしたという点である。そこでは、「統治することそれ自体目的になった」という表現で官僚制という言葉の出現が政治機構そのものの革新を認識する概念として成立したことが示されている。第二に、「bureau」がもともと「事務机を意味すると同時にすでに官吏の働く場所を意味していた」との指摘である。統治が事務的なものとなり、日常となってきたこと、その後に展開するさまざまな問題がこの事務に起因するものであるという理解がこの言葉に含まれている内容である。
- (2) 松岐夫『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社、一九八一年、一三頁。村松によれば、戦前戦後連続論は、「昭和二〇年代の官僚制を説明する枠組みとして相当程度の有効性をもちながら、さらにその後の展開を見通せなかったように思われる。」とされている。
- (3) マックス・ウェーバー著、脇圭平訳『職業としての政治』(岩波書店、一九八〇年)八九頁。次の一文が政治における責任倫理の意味を要約的に表現しているだろう。「政治とは、情熱と判断力の二つを駆使しながら、堅い板に力をこめてじわじわと穴をくり貫いていく作業である。」(同書、一〇五頁)。
- (4) たとえば国家公務員法第百二条はつぎのように規定している。「職員は、政党又は政治的目的のために、寄附金その他の利益を求め、若しくは受領し、又は何らの方法を以てするを問わず、これらの行為に関与し、あるいは選挙権の行使を除く外、人事院規則で定める政治的行為をしてはならない。」
- (5) マックス・ウェーバー著、世良晃志郎訳『支配の社会学Ⅰ』(創文社版、一九六〇年)三五頁。

- (6) 同上、六〇—六三頁。
- (7) 辻清明「公務員制の意義と限界」『日本官僚制の研究』弘文堂、一九五二年（新版は東京大学出版会、一九六九年。引用は旧版による）。辻は、絶対性の確立・官僚制の揺籃期（第一の過程）、議会政治下における民主政治の確立期（第二の過程）、社会職能国家の展開期（第三の過程）の三つの過程に区分している。
- (8) Bernard Silberman, *Cages of Reason: The rise of the rational state in France, Japan, The United States and Great Britain*, The University of Chicago Press (Chicago and London), 1993. (武藤博「新川達郎・小池治・西尾隆・辻隆夫訳」『比較官僚制成立史』三嶺書房、一九九八年)。
- (9) 伊藤大一「現代日本の官僚制の分析」(東京大学出版会、一九八〇年) 三五頁。
- (10) 同上、三七頁。
- (11) 同上。
- (12) 同上、五一—五二頁。
- (13) 同上、五二—五三頁。
- (14) 同上、五五頁。
- (15) 同上、五五—五六頁。
- (16) 同上、五六頁。
- (17) 蛭山政道「責任政府と官僚制度」(蛭山政道、中村哲、鈴木安蔵、吉村正、杉村章三郎『官吏制度の研究』同友社、一九四八年)、一六頁参照。
- (18) 同上、一九頁。
- (19) 丸山眞男『現代政治の思想と行動(増補版)』(未来社、一九六四年) 所収。
- (20) 同上、一一頁。

- (21) 同上、一三頁。引用しておきたい。「ヨーロッパ近代国家はカール・シュミットがいうように中性国家 (neutraler Staat) たること」に一つの大きな特色がある。換言すれば、それは真理とか道徳とかの内容的価値に関して中立的立場をとり、そうした価値の選択と判断はもっぱら他の社会集団（例えば教会）乃至は個人の良心に委ね、国家主権の基礎をば、かかる内容的価値から捨象された純粹に形式的な法機構の上に置いているのである。近代国家は周知の如く宗教改革に続く十六、十七世紀に亘る長い間の宗教戦争の只中から成長した。信仰と神学をめぐっての果しない闘争はやがて各宗派をして自らの信条の政治的貫徹を断念せしめ、他方王権神授説をふりかざして自己の支配的内容の正当性を独占しようとした絶対君主も熾烈な抵抗に面して漸次その支配的根柢を公的秩序の保持という外面的なものに移行せしむるの止むなきに至った。かくして形式と内容、外部と内部、公的なものと私的なものという形で治者と被治者の間に妥協が行われ、思想信仰道徳の問題は『私事』としてその主観的内面性が保証され、公権力は技術的性格を持った法体系の中に吸収されたのである。」
- (22) たとえば、丸山の以下の指摘をみよ。「国家主権が精神的權威と政治的權力を一元的に独占する結果は、国家活動はその内容的正当性の規準を自らのうちに（国体として）持つており、従つて国家の対内及び対外活動は何ら国家を超えた一つの道義的規準には服しないということである。」（同上、一七頁）。
- (23) 同上、二四—二六頁。
- (24) 同上、二四頁。
- (25) 同上、八八—一三〇頁。
- (26) 同上、一二九頁。
- (27) 辻、前掲書所収。
- (28) 同上、一七七頁。
- (29) 同上、一七八頁。

- (30) 同上、一八五頁。
- (31) 同上、一八八頁。
- (32) 同上、一九一頁。
- (33) 同上、一九三頁。
- (34) 同上、一九五頁。
- (35) 飯尾潤『日本の統治構造』（中央公論新社、二〇〇七年）、菅直人『大臣（増補版）』（岩波書店、二〇〇九年）、松下圭一『政治・行政の考え方』（岩波書店、一九九八年）、松下圭一『国会内閣制の基礎理論』（岩波書店、二〇〇九年）、山口二郎『内閣制度』（東京大学出版会、二〇〇七年）、山口二郎『政権交代とは何だったのか』（岩波書店、二〇一二年）など。
- (36) 松下圭一『国会内閣制の基礎理論』（岩波書店、二〇〇九年）。
- (37) 同上、v頁。
- (38) 今村都南雄『官庁セクシヨナリズム』（東京大学出版会、二〇〇六年）。
- (39) 西尾勝『地方分権改革の道筋』（公人社、二〇〇七年）。