

## ドイツ行政国家論(1)

手島, 孝  
九州大学法学部助教授

<https://doi.org/10.15017/1484>

---

出版情報 : 法政研究. 31 (3), pp.1-38, 1965-03-15. 九州大学法政学会  
バージョン :  
権利関係 :

ドイツ行政国家論（一）

手 島 孝

内 容 目 次

導入部 一 本研究の意図と構成

二 行政国家の概念

第一部 行政国家の現実

第一章 行政国家の基盤と背景

第一節 行政国家化の基盤

第二節 行政国家化の背景

第二章 行政国家の現象と本質

第一節 基本法下の統治機構の規範と現実

第二節 行政国家化の現象形態

一 行政機構の拡大

二 行政職員の増加  
（以上本号）

三 官僚制の制 化

四 中央集権化

第三節 行政国家化の本質的象面

一 立法過程の変容

二 行政過程の變質

第二部 行政国家と憲法

(明細省略)

導 入 部

一 本研究の意図と構成

西ドイツ（ドイツ連邦共和国）における「行政国家」の現象を憲法学的に究明するのが以下の論稿の目的である。

全体は二部に分かれたれ、まず第一部は、行政国家的現実の実証と解明に充てられる。筆者の意図するところは、続く第二部の基礎たらしめるにあるが、しかし、それだけでも独立の論究たる意味を持ち得るであろう。第二部では、第一部の基礎研究に立脚して、行政国家をめぐる憲法的諸問題が指摘され検討される。現代憲法規範は憲法現実との緊張関係を外にしては把握できない。この憲法現実の重大な一側面たる行政国家現象を憲法規範との関連でどのように受けとめるか、——解釈論的・立法論的に多角的考察が加えられるはずである。

西ドイツは、現代において行政国家への強い指向を示しつつある代表的国家の一つであり、しかも歴史的・社会的にわが国と少なからぬ相対的近似性を有する。ここに、行政国家に関する比較研究の<sup>(一)</sup>対象としてまずこの国を取り上げる所以がある。筆者の企図する行政国家の憲法理論——行政国家の時代における憲法の生理学と病理学——確立への第一着手にはかならない。

(一) 他の側面として重要なのは「政党国家」現象である。この問題については、近く岩波講座現代法第三卷『現代の立法』所収の拙稿「現代憲法と政党」で取り上げる予定。

(二) ここで、現代国家の理念型に近いものとしてアメリカの事例を逸してならないことはいうまでもないが、このアメリカ行政国家の現実と行政学の問題性については、すでに拙著『アメリカ行政学——学説史的研究』(昭和三九年)中に触れられている。

## 二 行政国家の概念

「行政国家」(Verwaltungsstaat)の語義を確定しておくことが、本研究の予備作業として不可欠である。この試みはすでに別稿<sup>(一)</sup>でなされたが、その結論にその後の修正を加えて要説すれば左の如くである。

1 行政国家とは、現代自由民主政下において、実効的な基本的政策の形成および決定が行政権(行政部)を中心として行なわれる国家類型を指す。

2 その対立概念は、立法国家(Gesetzgebungsstaat)、司法国家(Justizstaat)および執政国家(Regierungsstaat)である。<sup>(二)</sup>うち執政国家は、広義では行政国家に包含されるが、<sup>(三)</sup>広義の行政——執行(Vollziehung)——中、その全体的な最高指導を担当する部門、すなわち執政権(執政部)に国家の基本的政策の形成決定機能が集中する場合として區別され得るし、また、執政部と狭義の行政部とはその構成および機能原理を異にすることから、この區別には実益がある。<sup>(四)</sup>

3 行政国家以下これらの概念は社会学的に構成される。法規範的次元での概念規定ももちろん可能ではあるが、それは、規範と現実の乖離なる現代の問題状況を把握し得ないという意味で、それだけでは学問的に不毛である。

4 行政裁判制度の有無を行政国家と司法国家の標識とするオーストリアやわが国の通説は、余りにも局限された法律学的・技術的定義であって、行政国家や司法国家という一般的命名を正当化しない。

5 行政国家は、統治機構の形式的観点からする国家類型であって、統治目的を基準とした「職能国家」、「福祉国家」、「社会国家」などは概念的に区別されなければならない。後者は前者に一致することが事実上多いであろうが、しかし論理必然的にそうであるというものではない。

6 ここで行政国家とは、権力分立原理に立脚する現代自由民主政を前提とした歴史的概念である。けだし、そこでこそ、それは国家体制との矛盾衝突というそのもっとも大きな問題性をわれわれに提示するからである。行政国家の概念を権力分立、従って現代自由民主政から独立に一般的に定立することも可能ではあるが、それでは不当な普遍化により真の問題の所在が見失われる恐れがある。

7 行政を「事物の管理」(Verwaltung von Sachen) として機能的に政治との対立関係においてとらえ、社会のテクノクラシー化に伴う「憲政国家から行政国家へ」(vom Verfassungs- zum Verwaltungsstaat) という形で行政国家を「技術的国家」(technischer Staat) と概念する立場は、<sup>(五)</sup>事態の本質を見誤っている。なぜなら、現代資本制国家の問題状況は、右の説が主張するように行政が政治を駆逐するにあるのではなくて、むしろ行政機能、従って同時に行政機関が、強度に政治(≡政策形成決定)的性格を帯び始めていること(政治と行政の融合)にあるとみるべきだからである。<sup>(六)</sup>

8 いうまでもないが、この概念は現実把握・現実分析の用具であって、価値的な理念ではない。

(一) 拙稿「行政国家論序説」(『法政研究』二九卷一、三合併号、昭和三八年、二〇二頁以下)。

(二) このように、行政国家は立法国家、司法国家および執政国家と並んで、権力分立国家の亜型である。なお、権力分立と権力

抑制の原理がほとんど完全に実現された国家類型を、Günther Küchenhoff u. Erich Küchenhoff, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl, 1957, S. 142 f. は「法的安定国家」(Rechtssicherheitsstaat)と評す。

(三) たとえば G. u. E. Küchenhoff, a. a. O., S. 141 は「執政および行政機関が国家活動に圧倒的影響力を及ぼす国家」を行政国家と指称している。但し、そこで行政国家がまた「警察国家」(Polizeistaat)とも命名されているのは当を得ない。警察国家とは、国家目的を基準とした国家の一類型を指すとみるべきであるから。

(四) 前掲論文で筆者は、行政国家の対立概念として立法国家と司法国家を挙げるにとどまったが、ここに執政国家をも加える。カール・シュミットはすでに *Regierungsstaat* を *Verwaltungsstaat* から区別し、具体的な「命令」が国家の中で決定的な意味を持ち、しかもそれが個人的・権威的であることに前者の標識を認めた(前掲拙稿二〇三頁)。しかし、この区別の基準は、むしろ機能および機関構成の差異に因る執政と行政(狭義)の分化に求むべきである。けだし、そうでなければ、シュミット流の定義では、絶対王政の統治機構を行政国家と別に考えることはできても、現代民主政下において大統領や内閣に政策形成決定機能が集中する場合を行政国家から細別し得ない。

(五) 参照: Arnold Köttgen, *Innenpolitik und allgemeine Verwaltung, Die Öffentliche Verwaltung*, Jg 17, 1964, S. 147 f.

(六) 故に、行政国家の概念は、エンゲルスのかの有名な「統治から管理へ」の定式とは直接にはつながらない。すなわち、後者は階級的抑圧機構としての国家の死滅後の未来社会の像として、「人間に対する統治 (Regierung) に代って事物の管理 (Verwaltung von Sachen) へ生産過程の指導が現われる」と説くものであり (Friedrich Engels, Herrn Eugen Dührings *Umwälzung der Wissenschaft*, 12. unveränderte Aufl., 1923, S. 302)「それで行政国家はいつて語らるゝは不可能である」。

## 第一部 行政国家の現実

## 第一章 行政国家の基盤と背景

## 第一節 行政国家化の基盤

今日、西ドイツが行政国家への不可避的傾向性において把握されるとき、それは、根本的にドイツ独占資本主義の発展という社会経済的要因に基礎づけられたものとして理解されなければならない。

イギリス、フランスに遅れて資本主義の歩みを踏み出したドイツは、産業革命を機に、十九世紀後半驚くべき躍進をとげ、世紀のかわり日には、フランスを凌駕して英米資本主義と完全に肩を並べるに至った。事実、鋳工業生産はこの間一八六〇年から一九〇〇年にかけてほとんど五倍の増大を示す。うち、生産財は六倍強、銑鉄のごときは一倍近い激増である。かくてドイツ資本主義は、ルール地方の全石炭生産の八七%を集積したライン・ヴェストファーレン石炭シンジケート (Rheinisch-Westfälisches Kohlen-Syndikat) が創設された一八九三年を指標として、早くも独占段階に突入する。たとえば電機工業の分野では、一九〇四年、ジーメンス (Siemens-Konzern) とアー・エー・ゲー (A. E. G.-Konzern) 両コンツェルンによる独占的支配体系が確立している。一八六五年に僅か四つに過ぎなかったカルテルは、一九〇五年には三八五を算えた。この趨勢は、第一次大戦およびそれに続いた敗戦とインフレによってさらに促進され、一九二五年には化学工業のイー・ゲー・染料トラスト (I. G. Farben-Trust) 、その翌年には、戦前ドイツの鉄鋼生産の四五ないし五〇%を独占したヨーロッパ最大の鉄鋼コンツェルン、合同製鋼 (Stahl-Verein) が成立をみている。一九二九―三二年の大恐慌も、ナチスとの提携によって強引に克服され、ここにドイツ資本主義

は、国家独占資本主義の色彩を濃くしつつ、いよいよその地歩を固めた。鉦工業生産高は、一九三八、九年、絶頂に達する（一九〇〇年の二倍）。

第二次大戦後のドイツ資本主義経済は、エアハルトの言を借りていえば、死灰の中から不死鳥のごとくよみがえった。西ドイツ領内に踞踏を余儀なくされたにもかかわらず、その鉦工業生産は一九五一年いち早く戦前の最高水準を回復、五八年にはその倍を超えて、なお伸長し続けている。この「奇蹟の復興」と同時に、独占体もまた復活した。当初、過度集中排除の占領政策（ポツダム協定一二条）によって分散せしめられた経済力は、主権の回復（一九五五年五月）と国際情勢の変化に伴って再び合同の方向に向かい、たとえば一三の独立会社に解体された旧合同製鋼は、その後三つのグループに再結合、化学工業の分野でも、一応解消されたイー・ゲー染料の独占体系は、日ならずしてヘヒスト（Hochst）、バイエル（Bayer）およびバスフ（BASF）三大会社の寡占的市場支配によって承継され、しかもこれら三社間の協力と連繋は強まる一方である。こうして、今や資本の集中度はむしろ戦前をしのぐといわれる。一九五九年末において、株式会社総数の僅か二・二%（実数五〇）に過ぎない資本金一億マルク以上の大会社が、資本額では実に全体の半ば（四八・三%）を占めているのである。<sup>(一)</sup>

## ドイツ行政国家論（一）（手島）

このような発展が、放置すれば、恐慌の周期的到来と大衆消費者利益の犠牲、労働者の窮乏化と労資対立の激化、貧富の懸隔の拡大と広汎な要扶助者層の発生など、さまざまの矛盾を社会内に累積せしめるものであることは、いうまでもない。これらを是正ないし緩和して体制の維持を図るのは、今や社会（独占資本主義社会）と自同化した国家の職能以外の何ものでもない。そもそもドイツ資本主義は、冒頭にも触れたその後進性の故に、当初から強力な国家の保護と干渉を必要とした。自由放任（「安上がりの政府」）の段階を或る程度現実に経験したイギリスの場合と異なり、国家が社会・経済に積極的に関与する「職能国家」（Leistungsstaat）は、かくてドイツ国民国家にその属性として



説 宿命的に結びつく。しかし、資本主義高度化の現代では、この職能国家性は飛躍的に拡大して、国家の本質的性格と論 なっている。そこにおいて急激に増大する国家任務は、主につきのような種類のものである。

一 資本主義そのものの補強の機能

1 軍備の拡充 体制間の対立を背景とする国際情勢の緊張は、軍備の再建から、さらにその強化・充実に西ドイツに強いている。防衛経費は、一九五五年の六一億マルク（連邦歳出の二六・五％）が一九六一年には一二九億マルク（同じく二八・八％）へと増大する。<sup>(二)</sup>これは、軍需発注や公債発行の増大という形で、資本主義経済なかんずく独占資本・金融資本に有利な効果を及ぼすものでもある。

2 公共投資 連邦、州および地方公共団体による建築・道路・鉄道・郵便などへの公共投資は増加の一途にある。これは、私的生産に、その条件を作り出すことによって、また公共発注によって、大きな寄与をなすものである。さらに、同じく増大しつつある産業への財政投融资と投資補助金は、直接に資本の生産力拡大に奉仕する。これら広義の公共投資総額は、一九五二年の九〇億マルク（総設備投資の三三・五％）から一九五八年には一八〇億マルク（同じく三四・七％）に上昇している。<sup>(三)</sup>

3 特定産業の助成 農業、手工業その他、現代資本主義経済の発展に取り残された産業分野に対して、助言（農事相談など）、再教育、資金貸与、補助金など、国家による積極的な保護・助成の措置が講じられる。とくに農業については、一九五五年の農業法による「緑の計画」（Grüner Plan）がある。同法によれば、連邦食糧農林相は毎年農業経営の収支についての報告書を公表し、引き続き連邦政府が「農業の現状に関する報告」、いわゆる「緑の計画」を発表する。その中で、他の経済部門に対する農業の不利を調整し、その生産力を高めるための農業助成の提案が議会に対してなされることになる。必要な財政支出は連邦予算に計上される（一九六〇年度一〇億マルク、六一年度一

五億マルク、六二年度一九億マルク、六三年度二二億マルク)。農業の諸分野では、なお進んで、穀物法(一九五〇年)、乳脂法(一九五一年)、家畜食肉法(一九五一年)、砂糖法(一九五一年)、魚介法(一九五五年)および葡萄酒法(一九六一年)による国家の市場統制が行なわれる。<sup>(四)</sup>

二 現代資本主義の弊害の是正ないし緩和の機能

1 独占の規制 一九四五年に至るまで独占体に好意的であったドイツ経済法(一九三三年の経済的優位濫用禁止条令、一九三三年の強制カルテル法)は、戦後、占領政策と「社会的市場経済」(soziale Marktwirtschaft)<sup>(五)</sup>——新自由主義——のイデオロギーの影響の下に、一応独占禁止の原則へと移行している(一九五七年の競争制限禁止法(Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen))。すなわち、国は、「競争を制限し市場関係に影響を与える一切の協定」を禁止する。もっとも、この禁止原則の確立は実は「見せかけの勝利」であって、多くの除外例や許可制例外によって実際は許可制と選ぶところがなくなり、同法は穴ばかり大きい「スイス・チーズ」<sup>(六)</sup>との酷評を買うに至っているが——。一九五八年から六一年までの四年間に、二〇五のカルテルが連邦カルテル庁に申告されたが、うち五八%にあたる一九が有効と判定、もしくは許可されている。

2 労働者保護および労資関係の調整 一八九〇年代から労働保護の分野でようやく本格化してきた労働関係への国家干渉(一八九一年の労働者保護法など)は、ワイマール時代に至って経営協議会制度(一九三〇年の法律)、職業紹介・失業保険制度(一九二七年の法律)、労働裁判所制度(一九二六年の法律)などによって拡充され、戦後はさらに解雇制限法(一九五一年)、母性保護法(一九五二年)、少年労働保護法(一九六〇年)などの労働保護立法から、労資関係調整に関する賃金協約法(一九四九年)や経営組織法(一九五二年)および共同決定法(一九五一年)の新たな制定をみて、大幅に強化されつつある。これら労働法関係の事件を簡易・低廉・迅速に処理するものとして労働裁判所が設

説 置される（一九五三年の法律）<sup>(七)</sup>。

論 3 社会保障　すでにビスマルクの社会政策に源を發する社会保障は、現在、年金保険（一九五七年の労働者および職員年金保険改正法）、健康保険、災害保険、廃疾保険（以上、一九二一年のライヒ保険条令）、失業保険および職業紹介

（一九二七年の職業紹介失業保険法および一九五二年の職業紹介失業保険連邦施設設置法）ならびに生活保護（一九六一年の連邦社会扶助法）など——他に、戦後処理として、戦争被害者に対する負担調整（Lasten-Ausgleich）がある——に整備・体系化

され、これら関係の争訟の処理にあたる社会裁判所の新設（一九五三年の法律）と相俟って、国家活動が大規模化する重要な一因を成している。しかも、その大宗たる社会保険は、保険料の積立てが巨額の財政資金を形作ることによつて、二重の役割を営むものであることを忘れてはならない。いま、これら社会保障給付総額の変遷を統計にみれば、一九一三年一四億マルク（社会総生産の三・一％）、一九二九年八二億マルク（九・三％）、一九三八年六〇億マルク（六％）、一九五〇年一二二億マルク（一二・一％）、一九五七年三〇六億マルク（一三・八％）、一九六三年四八〇億マルク（一三・一％）であり、<sup>(九)</sup>第一次大戦前、大戦間、そして第二次大戦後を三つの段階として、絶対的にも相対的にも劃期的増加を示していることを知ることができる。

こうして現代国家は、本質的に職能国家の色彩を帯び、しかも逐年その度を深めつつある。休むことなく、絶えず新たな岸へと急迫して行く「ファウスト的国家」<sup>(10)</sup>（Faustischer Staat）について語られるのも、故ないことではない。「アドルフ・ワグナーの法則」の名で知られる国家経費の不断の膨脹（第一・一表および第一・二表）や、政府職員数の増大傾向（第二表）は、同時に全体としての国家任務・国家活動の拡大・増加を財的および人的側面から物語る好個の指標である。

ドイツ行政国家論（一）（手島）

第1・2表

連邦、負担調整基金、州および  
地方公共団体の総経費の膨脹

年度	経費総額 (単位億 マルク)	増加率 (%)	指 数 (1951=100)
1951	362	•	100
1952	398	+10.0	110
1953	434	+ 9.0	120
1954	472	+ 8.6	130
1955	504	+ 6.9	139
1956	588	+16.6	162
1957	652	+11.0	180
1958	707	+ 8.3	195
1959	771	+ 9.0	213
1960	(638)	•	•
1961	950	•	262
1962	1026	+ 8.0	283

(備考) Finanzbericht 1963, hrsg. v. Bundesministerium der Finanzen, S. 29 による。なお、1959年までは会計年度、1960年は4月1日から12月31日までの経過年度、1961年以降は暦年。

第2表

政府職員の増加

年度	政府職員総数 (単位万人)	国民1,000人につ いての政府職員数
1913	64.4	10.6
1928	94.0	14.6
1930	96.9	14.9
1933	94.5	14.3
1950	85.4	18.1
1955	100.1	20.2
1960	115.7	21.6

(備考) Fckart Sturm, Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes in Deutschland, Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes, hrsg. v. C. H. Ule, 1961, S. 8 による。なお、1913~33年はライヒ領内、1950年以降は連邦共和国領内の公務員総数を示す。

第1・1表

ライヒおよび連邦経費の絶対的  
ならびに相対的膨脹

年度	経費総額 (単位 億マルク)	国民所得に 対する割合 (%)
1875	7.7	—
1895	16.2	6.9
1901	24.7	8.7
1905	23.3	7.2
1910	33.2	8.2
1913	43.1	9.9
1925	59.5	—
1929	77.9	10.3
1931	79.0	11.3
1933	67.7	11.7
1950	126.8	17.2
1955	230.2	16.7
1957	324.0	19.5
1959	387.8	20.2
1961	448.2	18.6

(備考) 武田・遠藤・大内『近代財政の理論』(1955年)100頁, 101頁, 121頁および Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1952~1963 による。—は不詳。

如上の職能国家の現実、第二次大戦後、ついに実定憲法の中に座を占めるまでに至った。一九四九年のドイツ連邦共和国基本法（いわゆるボン憲法）は、その第二〇条第一項に「ドイツ連邦共和国は民主的且つ社会的連邦国家である」（傍点筆者）と規定する。この「社会国家」(Sozialstaat) の理念こそ、職能国家の憲法的イデオロギーにほかならない。この新しい憲法概念については、その法的効果を否認したり、単に政治的・綱領的概念であるとする見解や、法律解釈について拘束力ある国家目標規定に過ぎぬと説く立場もあるが、多数の学者は、そこに憲法の一中心概念としての純正の実定憲法原理を見ている。しかも、その際「社会」国家としては、国民と国家の相互的顧慮という意味での単なる「正義」国家ではなく、より具体的に、「社会秩序の形成」を授權され委任された国家、「その全活動のための決定的規準が物質的・精神的困窮の除去という目標に方向づけられている」国家が理解される。<sup>(二二)</sup> 社会国家理念のイデオロギー性は、E・R・フーバーがかなり明快に指摘するところである。彼によれば、社会国家とは、「伝統的国家性と産業階級社会の間の矛盾を社会的統合によって超克しようと努める現代産業時代の国家」の謂いであり、ここにいう「社会的統合」の意味するところは、不断の過程として社会的階級・階層・集団の統一を図り、かくて産業社会内に絶えず生起する緊張・対立・抗争を克服しようとする「社会改良」である。かくて、社会国家性の本旨は国家による社会の保護にあるとされ、その保護さるべき基本価値として、生存の安全、完全雇傭および労働力の維持の三つが挙げられている。<sup>(二三)</sup>

(一) 参照 Bruno Gleitze, hrsg., *Wirtschafts- und sozialstatistisches Handbuch*, 1960; ユルゲン・クチンスキー『ドイツ経済史、一八〇〇年～一九四六年』（高橋・中内訳、昭和二九年）、大野英二「産業資本と銀行資本——ドイツ金融資本の独占機構——」（『現代資本主義講座』第三卷、昭和三三年）、嬉野満洲雄「ドイツ経済の復興」（同上第六卷、昭和三四一年）、戸原四郎『ドイツ金融資本の成立過程』（昭和三五年）、佐藤進『現代財政政策論——西ドイツを中心として——』

(昭和三九年)。また、Friedrich Lütge, *Deutsche Sozial- und Wirtschaftsgeschichte: Ein Überblick*, 2. Aufl., 1960.

(11) *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland*, 1957, 1963 以下。

(三) 佐藤前掲書一四九頁以下。

(四) 参照、Gerd Rinck, *Wirtschaftsrecht*, 1963, S.102 ff., S.122 ff. 数字は Stat. JB f. d. BRD, 1963, S. 439 以下。

(五) シュラーアルマック (Alfred Müller-Armack, *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, 1947, S. 88) の創唱にかかるこの概念は、一九四八年以降におけるドイツ連邦共和国の経済政策の基調を指称するものであるが (参照、A. Müller-Armack, *Soziale Marktwirtschaft, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Bd. 9, 1956, S.390 I.)、*ソリド* 社会的とは、社会的に義務づけられた (sozialverpflichtet) または社会関係への効果の点で最適な (in der Wirkung auf die Sozialverhältnisse optimal) の意である (Coester u. Katholnigg, *Soziale Marktwirtschaft, Staatslexikon*, 6. Aufl., Bd. 7, Sp. 232)。*重点はあくまで「市場経済」にある。すなわち、それは、まず第一に自由市場の原則から出発して、国家による経済過程の統制を斥け、緊急事態についてのみ国家の干渉を許す。しかし同時に、経済的権力集団を解消もしくはその活動を制限し、経済的弱者を支持することまた、社会的市場経済の理念に属する* (参照、Rinck, a. a. O., S. 33)。*ニッバーグイ (Hans Carl Nipperdey, Die soziale Marktwirtschaft in der Verfassung der Bundesrepublik, 1954; Freie Entfaltung der Persönlichkeit, Die Grundrechte Bd. IV—2, 1962, S. 861 ff.) は、人格の自由な展開の基本権を定めた基本法第二条第一項に「市場・競争経済のマグナ・カルタ」を見、さらに同第九条 (結社の自由)、第十二条 (職業選択の自由) および第一四条 (財産権の保障) を援用して、社会的市場経済の「経済体制」 (Wirtschaftsverfassung) が憲法上確定されていると説く。しかし、この見解は憲法裁判所ならびにはほとんどすべての学者の斥けるところである (参照、Hermann von Mangoldt u. Friedrich Klein, *Das Bonner Grundgesetz*, Bd. I, 2. Aufl., 1957, S. 174f.)。ただし、問題の諸自由権は決して社会的市場経済の下でのみ実現可能というものではなく (参照、Andreas Hamann, *Das Grundgesetz: Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis*, 2. Aufl., 1961, S. 11)、『従って基本法は経済政策的に「中性」とみるべきだからである (参照、Mangoldt-Klein, a. a. O.; Rinck, a. a. O., S. 33f.)。ニッバーグイの説は、「社会的市場経済を非常に広い無色の意味で理解し、基本法が認める全ヴァリエーションの幅をなお且つ社会的市場経済と名*

づける場合にのみ、正しいである。」(Rinck, a. a. O.) エームケ (Horst Ehmke, *Wirtschaft und Verfassung*, 1961, S. 21) が適切に批判するようには、或る経済統制措置は、基本法所定の自由民主的基序に衝突するか否かを検せらるべきであって、随意に採し出せるべき前提された、経済的モデルとの適合性についてテストするべきではない。

(六) 参照 Rinck, a. a. O., S. 9 ff., S. 175 ff., S. 188.

(七) 参照 Alfred Hueck u. Hans Carl Nipperdey, *Lehrbuch des Arbeitsrechts*, 7. Aufl., Bd. I, 1963, S. 6 ff., S. 31 ff.

(八) 参照 Werner Mahr, *Sozialversicherung, Staatslexikon*, 6. Aufl., Bd. 7, 1962, Sp. 396—405.

(九) Gleitze, a. a. O., S. 191 および Wilhelm Henle, *Finanzpolitik vom Kameralismus zum Sozialstaat, Die Öffentliche Verwaltung*, Jg. 16, 1963, S. 529 以下。

(一〇) Henle, a. a. O., S. 530.

(一一) 詳しくは、拙稿「西ドイツ公法学管見」(『法律時報』三六卷四号、昭和三九年)五六—七頁を見よ。

(一二) Ernst Rudolf Huber, *Rechtsstaat und Sozialstaat in der modernen Industriegesellschaft*, 1962, S. 11—13.

## 第二節 行政国家化の背景

上述の現代資本主義——現代職能国家こそ、西ドイツの行政国家化の根本的基盤を形作るものであるが、なおそれを特殊ドイツ的に規定する要因として、ドイツにおける行政国家的伝統の背景を視野から見失ってはならない。

十七、八世紀のブランデンブルク＝プロイセン絶対主義国家は、未だ権力分立の教義を知らなかったけれども、機能的に見るならば、それは明らかに執政—行政国家と特徴づけられ得るものであった。<sup>(1)</sup>

自ら「高度の行政的天分」を有した大選帝侯フリードリッヒ・ヴィルヘルム(治世一六四〇—一六八八年)、フリードリッヒ・ヴィルヘルム一世(治世一七二三—一七四〇年)およびフリードリッヒ大王(治世一七四〇—一七八六年)<sup>(2)</sup>の下で、国家政策の

決定は、執政機関としての国王の専権に属した。大選帝侯は、なお枢密顧問官に実際に諮問し、会議を開き、討論の後決定を下したが、フリードリッヒ・ヴィルヘルム一世になると、顧問官が多くの場合文書で——稀れには口頭で——提出する報告に基づき、<sup>(三)</sup>「政務室の孤独から」<sup>(四)</sup>文書によって——通例、傍註 (Marginalien) か勅令 (Kabinettsorder) の形で——決定を行なう。<sup>(五)</sup>この特殊なプロイセンの国王親政方式、<sup>(六)</sup>「カビネットからの統治」 (Regierung aus dem Kabinett) は、フリードリッヒ大王によっても継承された。ポツダム政務室における大王の精励格勤振りは、彼の一侍従の回想録の如実に伝えるところである。<sup>(七)</sup>この時代、日常の定例事務のレベル以上の重要事項は、すべて国王の親裁を仰ぐべく、そのもとへ送られた。<sup>(八)</sup>

この間、中央官庁としての枢密院 (Geheimer Rat) の改組 (一六五一年)、御料局 (Geheime Hofkammer) と総兵站部 (Generalkriegskommissariat) の設置 (一六八九年と一六六〇年)、両者の総管理局 (Generaldirektorium) への統合 (一七二三年)、外務省 (Kabinettsministerium) の新設 (一七二八年)、そして総管理局からの専門省庁の漸次的分化 (一七四一年以降) と、行政機構も次第に整備、強化されてきた。そして、フリードリッヒ・ヴィルヘルム一世治下において、独自のエトスに貫かれた職業官吏団 (Berufsbeamtentum) の成立をみる。<sup>(九)</sup>彼らは元来、<sup>(一〇)</sup>「プロイセンの国王のために」 (pour le roi de Prusse) 忠勤を励む、その忠実な手足であったけれども、国王は実効的な政策決定のためにはもっぱら彼らの専門的知識に依存せざるを得ないという事情は、プロイセンの発展に伴う国務の複雑膨大化と相俟って、やがて彼らへの実質的決定機能の移行傾向を生み出した。マックス・ウェーバーいうところの「官僚制の権力的地位」 (Machtstellung der Bürokratie) である。<sup>(一一)</sup>フリードリッヒ大王ですら、しばしば官僚の報告の虚偽やサボタージュによって判断を狂わせられたし、<sup>(一二)</sup>また彼の農奴制廃止に関する指令は、これを素人の単なる思いつきとして無視した官庁機構の手で、実現途上において「脱線」させられてしまった。<sup>(一三)</sup>大王並みの資質を欠いたその子フ



説  
リートリッヒ・ヴィルヘルム二世（治世一七八六～九七年）の代ともなれば、官僚制（行政部）の優位は動かしがたいも  
論  
のとなる。<sup>(11)</sup>

この、発生的に非民主的性格を帯びたプロイセン執政—行政国家の伝統が、現代まで根強い影響をドイツ国家生活に与えてきている。この伝統の担い手は、ほかならぬ職業官吏団である。絶対王政の下に生まれながら、それはその後、立憲君主政、ワイマール共和政、ナチス独裁、そしてボン共和政と目まぐるしい政体の変遷にもかかわらず、ほとんどその本質を変えることなく生き続けてきた。『終身任用制』（*Berufung auf Lebenszeit*）、『官吏』（*Beamter*）にのみ許される『高権的権能』（*Hohheitsbefugnisse*）の行使、『報酬』（*Entlohnung*）ではない『俸給』（*Besoldung*）、『忠勤関係』（*Dienst- und Treuverhältnis*）、『国家機関の担い手』、『国家理念の代表者』としての官吏観、特定の社会層からの選抜、——これらに表現された『社会的特権』（*soziale Privilegierung*）<sup>(11)</sup>の事実と意識が、『権力的地位』とともに、その本質を形作っている。基本法は、職業官吏制の『伝統的諸原則』（*hergebrachte Grundsätze*）を承認した（第三三条第五項）<sup>(11)</sup>。もとより、新官吏制度は従来のそれの上に全然改革を加えていないが、『しかしながら、一八〇六年以後のプロイセンの諸改革の、オットー・フォン・ビスマルクの、ワイマール共和国の、そして最後に『第三帝国』の諸手蹟を示している使い古しの羊皮紙は、新しい民主政のために必要であったであろう程度にまでは判読せられなかった。』<sup>(11)</sup>\*

(1) Fritz Morstein Marx, *The Administrative State: An Introduction to Bureaucracy*, 1957, p. 14 (ドイツ語版 *Einführung in die Bürokratie*, 1959, S. 26) 及びその『現代「行政国家」の歴史的起源』を見、また Ernst Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, Bd. I, 7. Aufl., 1958, S. 28 及び『絶対主義型の行政国家』について語っている。

(1) 参照、Herman Finer, *Theory and Practice of Modern Government*, rev. ed., 1949, p. 727; F. M. Marx, op.

cit., p. 59.

- (三) 参照 Forsthoff, Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit : Ein Abriss, 2. Aufl., 1961, S. 51 ; Fritz Hartung, Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart, 7. Aufl., 1959, S. 114.
- (四) Hartung, a. a. O.
- (五) Walter L. Dorn, The Prussian Bureaucracy in the 18th Century, Political Science Quarterly, Vol. 46, 1931, pp. 410—2 を見よ。
- (六) 参照 Dorn, Poli. Sci. Q., Vol. 47, 1932, p. 78.
- (七) 参照 Forsthoff, a. a. O., S. 51 f. 「この点でイギリスとアメリカは未開でありフランスは放縱であったとき（一七二三）年にプロシヤでは、より多く能率的職員を供給する訓練と任用のやり方が形作られていた。実際、イギリスが議会制度の創造にそだげたのと同じくらい強力なエネルギーが、プロシヤでは行政制度の設立に向けられたことは明らかである。」——  
Finer, op. cit., p. 724.
- (八) Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, 2. Aufl., 1923, S. 671 ff. (阿閉・脇訳『官僚制』六四頁以下。)
- (九) 参照 Dorn, Poli. Sci. Q., Vol. 46, p. 416 ff.
- (一〇) 参照 M. Weber, a. a. O., S. 672. (邦訳六八頁。)
- (一一) 参照 Dorn, Poli. Sci. Q., Vol. 47, p. 83.
- (一二) Rudolf Wildenmann, Macht und Konsens als Problem der Innen- und Aussenpolitik, 1963, S. 135.
- (一三) この「伝統的、諸原則とは」は「立憲君主政およびワイマル共和政の職業官吏制にとって本質的であったところのこの過去において職業官吏制につき構成的として永続的に妥当したところの、そして職業官吏制が根を抜かれ根絶されることなしには除外され得なかつたところの、官吏法の基礎的主旨すべてを意味する (Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, 3. Lieferung, 1959, S. 814)」。その内容については、参照 Mangoldt-Klein, a. a. O., S. 815 ff. ; Theodor Maunz, Deutsches Staatsrecht, 11. Aufl., 1962, S. 265 ; Hamann, a. a. O., S. 258 ff. ; Carl Hermann Ule, Öffentlicher Dienst, Die Grundrechte Bd. IV—2, 1962, S. 570 ff. など、ドイツ官吏制度の歴史については、参照、長浜政壽「ドイツの官吏制度」(『比較政治叢書I・公務員制度』昭和三十一年、一三七頁以下)。
- (一四) Wildenmann, a. a. O., S. 139 f. \* 本稿校正中に上田安敏『ドイツ官僚制成立論』が出た。好個の参考文献である。

## 第二章 行政国家の現象と本質

### 第一節 基本法下の統治機構の規範と現実

立法および司法機関に個別的に権限規範を定立するにとどまったワイマール憲法と異なり、ボン基本法は権力分立を明示的に国家統治の基本的機構原理として謳う。すなわち、その第二〇条第二項は、「すべて国権は国民から発する」との前段に引き続き、「それは、選挙および投票において国民により、また立法、執行権および司法の各別の機関によって、行使される」と定める。(しかも、この原則は第七九条第三項により憲法改正から保障されている。) 本条項の趣旨が、三権の同格を要請し、他の権力の「中核的領域」(Kernbereich)を侵害するような一権力の優越を否定するにあることは疑いない。<sup>(一)</sup>

しかし、全体的憲法構造からして、三権間に或る程度の優劣はすでに憲法規範の上で認められざるを得ない。この意味で、権力分立とともに民主主義、議会制、法治国家性などをもその重要な支柱とする基本法は、立法権の「感知し得る優位」と司法権の「見誤り得ぬ権力増大」<sup>(二)</sup>を示している。

まず立法部(連邦議会)は、主権者たる国民の「代表」機関であり(第三八条)、しかも執行と司法に規準を供給する「法律」(第二〇条第三項)の制定者である(第七七条)。政治的条約(第五九条第二項)や媾和(第五九条のa第四項)や予算(第一一〇条第二項)も法律の形式によらなければならないし、特殊な政治的決定たる「防衛事態」(Verteidigungsfall)の確認また立法部の権限に属する(第五九条のa第二項)。さらに連邦議会は、連邦宰相を選挙し(第六三条)、不信任する(第六七条)。また、連邦大統領の選挙(第五四条)および連邦の最高司法機関の任命(第九四条第一項、第九五条第三項、第九六条第二項)にも参与する。このように、規範的平面で観察する限り、基本法における立法国家的色彩

はかなり強いといわなければならない。

司法権の地位もまた、行政裁判における概括主義の採用（第一九条第四項）や連邦憲法裁判所の設置（第九二条）によって明らかに強化されている。これについては、この「権力増大」は実は司法権の「解放」（*Entfesselung*）、すなわち、なお十分でない他の二権との等置を意味するに過ぎぬとの見方もあるが、<sup>(三)</sup>しかし、権限争議（第九三条第一項一号・二号・四号）、規範統制（第九三条第一項二号、第一〇〇条）、政党禁止（第二二条第三項）その他、連邦憲法裁判所に与えられた広汎な政治的影響力ある諸権限に着目するならば、基本法の持つ司法国家的要素は見まがう余地がない。

これら立法、司法両権に比べて、規範的憲法構造内における執行権の相対的後退は蔽いがたい事実である。執政部としての連邦大統領の権能は、立憲君主の大権を思わせたライヒ大統領のそれに比し、ほとんどその名残りをとどめぬほど大幅に削減された。直接公選制、七年の長期任期、非常事態の大権、州に対するライヒ強制執行権、官庁設置権、ライヒ宰相任免権、軍令権、強力な議会解散権など、すべて姿を消し、残された限定的議会解散権（第六三条第四項、第六八条）、議会に対する連邦宰相推薦権（第六三条）、連邦官吏任命権（第六〇条第一項）、恩赦権（第六〇条第二項）などの行使についても、連邦大統領は今や連邦憲法裁判所の統制に服さねばならない（第六一条、第九三条第一項一号）。このように連邦大統領が弱体化された反面、同じく執政部でも連邦政府の方は、連邦強制権（第三七条）、連邦官庁設置権（第八六条後段）、軍令権（第六五条のa）など、かつてのライヒ大統領の権限の一部を新たに引き受け、さらに議会との関係では、いわゆる「建設的不信任投票」（*konstruktives Misstrauensvotum*）<sup>(四)</sup>によってしか倒されぬ高度の安定性を保障されて（第六七条）、むしろその重みを加えている。しかし、大統領と政府の両者で構成される執政部を全体として見るならば、やはり立法部、司法部に対してその比重がかなり減少したことは否定できない。

説 論  
それを「無力化」(Entmachtung) とい得るか否かは別として——。行政部については、基本法はその権限に言及するところほとんどない。ただ、連邦法律の州執行の原則を定めて、連邦行政の対象を外交、連邦財政、連邦鉄道、連邦郵便、全国的社会保険、連邦防衛、航空、連邦水路および連邦道路に限り(第八三条ノ第九〇条)、立法の場合(第七〇条ノ第七五条)より強度の分権体制——それは行政部の力を相対的に弱めるものであるが——をとっていることは注目されなければならない。

このように、基本法の定める公式の統治組織においては、執政——行政国家について語ることは困難である。しかし、既述職能国家体制の大規模な進行は、憲法現実において、行政権(広義)の強大化から行政国家的事態を明らかに招来しつつある。そもそも、職能国家化は国家機能一般の拡張を意味する。ここでは、立法の対象の拡大、さらに「処分的法律」(Massnahmegesetz)のような新たな立法態容の出現<sup>(六)</sup>によって、立法部の任務もまたその量と重要性を増すこと、確かである。しかし、それは行政部のそれには到底及ぶべくもない。けだし、現代の職能国家に切実に要請される即物性、機動性、専門性は、もっぱら後者の能く供給するところだからである。行政は、かくして、フォルストホフのいう「給付担当者」(Leistungsträger)<sup>(七)</sup>となる。こうして現代職能国家は、すぐれて、行政部の拡大強化から、やがてそれへの実質的政策形成決定機能の集中を帰結する。以下本章では、その実態に諸側面から実証的分析を加えてみることにする。まず行政国家化の現象形態——徴憑——として、行政機構の拡大、行政職員の増加、官僚制化および中央集権化を、<sup>(八)</sup>ついでその本質的象面——核心——として、立法過程の変容と行政過程の変質を取り上げる。

(一) 参照: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 9, 1959, S. 268 ff., S. 279 f.; Hamann, a. a. O., S. 41; Mangoldt-Klein, a. a. O., S. 599; Friedrich Giese u. Egon Schunck, Grundgesetz für die

Bundesrepublik Deutschland : Kommentar, 6. Aufl., 1962, S. 61 ; Theodor Maunz u. Günter Dürig, Grundgesetz : Kommentar, 2. Aufl., 1963, Art. 20 Rdnr. 81.

(11) K. G. Wernicke, Bonner Kommentar, 1954, Anm. II 2g zu Art. 20.

(12) Paulus van Husen, Die Entfesselung der Dritten Gewalt, Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 78, 1952, S. 49 ff. ; Hamann, a. a. O., S. 41.

(四) 但し、ワイマール憲法第五六条前段をほとんどそのまま継承した基本法第六五条第一段（「連邦宰相は政治の方針を定め、それについて責任を負う。」）の解釈如何によつては、この定言もかなり修正を要する。すなわち、同条項によつて連邦宰相が決定権を有する「政治の方針」（Richtlinien der Politik）なる概念は、その多義的内容と「不明確な輪廓」の故に法的作用語としては「非典型的」（untypisch）とされる（Theodor Eschenburg, Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht und in der Verfassungswirklichkeit, Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 7, 1954, S. 193）。ものであるが、これについては、「政治」概念の分析から、「政治の方針を決定する」とは「執政の領域で、また増大する程度において立法の領域で、ならびにそれと関連して行政の領域でも、最高の国家指導の大綱を確定する」ことを意味するとし、ここから政府の長の権限は必然的に立法部のそれと交錯するとなす見解（Heribert Wöckel, Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht. I. Die Entwicklung des Begriffs, Bayerische Verwaltungsblätter, NF Jg. 2, 1956, S. 257 f.）や、「Regierungspolitik」とはなほ「Politik」の語が使われつつあること「それについて責任を負う」なる表現「および基本法の全体像」とくに「連邦政府の国家指導的任務（国政上の指導任務）」などから、連邦宰相は連邦の他の憲法的機関との関係でも「全国家政治の指導」（Führung der gesamten Staatspolitik）を担当すべきものとなることの学説（Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, 4. Lieferung, 1961, S. 1251）もあるのである。しかし、国民主権に基づく議会中心主義および当該条項の位置ならびにその規定態容などから、これはやはり政府部内における宰相の権限を定めたものともみるべく、宰相の決定した「政治の方針」に議会までが法律制定や議決にあたって拘束されると解するのは妥当を欠くと思われぬ。参照 Hans Nawiascky, Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 1950, S. 115; Maunz, Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht. II. Inhalt und Anwendung des Begriffs, Bayerische Verwaltungsblätter, NF Jg. 2, S. 261.

- (五) Werner Weber, *Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem*, 2. Aufl., 1958, S. 30 ff.
- (六) 「現代の立法者は、依然として抽象的原則の意味における一般的法律を発することに厳格にとどまっていることは、もはやできない。彼は、絶えず社会的および政治的関係の誤った経過を防止する措置を講ずることを余儀なくされている。」—— Forsthoff, *Über Massnahme-Gesetze, Gedächtnisschrift für Walter Jellinek*, 1955, S. 223. (Forsthoff, *Rechtstaat im Wandel: Verfassungsrechtliche Abhandlungen 1950-1964*, 1964, S. 80.) なお処分的法律の問題については、拙稿「西ドイツ公法学管見」前出五七—八頁を見よ。
- (七) Forsthoff, *Die Verwaltung als Leistungsträger*, 1938; *Rechtsfragen der leistenden Verwaltung*, 1959; *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, 7. Aufl., S. 320 ff.
- (八) 前述の國家歳出の逐年増大現象(第一・一表および第一・二表)も、そこで圧倒的比重を占めるのが行政であることに着目すれば、同時に行政國家化を量的側面から示す一指標である。参照 Köttingen, *Der Einfluss des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung*, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, NF Bd. 11, 1963, S. 198.

## 第二節 行政國家化の現象形態

### 一 行政機構の拡大

近年における行政機構の拡大分化の傾向は著しい。これをまず連邦の省についてみればつぎの通りである。すなわち、一八六七年の北ドイツ連邦成立当初僅かに二つであったものが、その後ドイツ帝國の発展とともに漸増し、一八七九年八つとなって安定した。二十世紀に入って植民省を加え、また第一次大戦中、戦時の特殊事情を反映した若干の新たな省の設置をみてはいるが——。ワイマール共和国においては、恒常的な省の総数ほぼ一一である。(ナチス

時代になってその数は急増するが、これについてはここでは問題外とする。ところが、第二次大戦後は、国土・人口の狭小化にもかかわらず、連邦省の増加はめざましく、今やワイマール時代の倍の数字を示すに至っている。

帝政時代における省の設置状況<sup>(三)</sup>

一八六七年

1 ライヒ宰相府 (Reichskanzleramt) —— 一八七九年以降ライヒ内務省 (Reichsamt des Innern)

2 外務省 (Auswärtiges Amt)

一八七二年

3 帝国海軍府 (Kaiserliche Admiralität) —— 一八八九年以降ライヒ海軍省 (Reichsmarineamt)

一八七三年

4 ライヒ鉄道省 (Reichseisenbahnamt)

一八七五年

5 ライヒ郵政省 (Reichspostamt)

一八七六年

6 ライヒ司法省 (Reichsjustizamt)

一八七九年

7 ライヒ國鉄管理省 (Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen)

8 ライヒ國庫省 (Reichsschatzamt)

## ドイツ行政国家論 (一) (手島)



一九〇七年

9 ライヒ植民省 (Reichskolonialamt)

一九一六年

10 ライヒ食糧省 (Reichsernährungsamt)

一九一七年

11 ライヒ経済省 (Reichswirtschaftsamt)

一九一八年

12 ライヒ労働省 (Reichsarbeitsamt)

ワイマール時代における省の設置状況<sup>(二)</sup>

一九一九年

1 ライヒ宰相府 (Reichskanzleramt)

2 外務省 (Auswärtiges Amt)

3 ライヒ内務省 (Reichsministerium des Innern)

4 ライヒ大蔵省 (Reichsfinanzministerium)

5 ライヒ司法省 (Reichsjustizministerium)

6 ライヒ郵政省 (Reichspostministerium)

7 ライヒ防衛省 (Reichswehrministerium)

- 8 ライヒ経済省 (Reichswirtschaftsministerium)
  - 9 ライヒ交通省 (Reichsverkehrsministerium)
- 一九二〇年
- 10 ライヒ労働省 (Reichsarbeitsministerium)
  - 11 ライヒ食糧農業省 (Reichsministerium für Ernährung und Landwirtschaft)

ドイツ連邦共和国における省の設置状況<sup>(三)</sup>

一九四九年

- 1 連邦宰相府 (Bundeskanzleramt)
- 2 連邦内務省 (Bundesministerium des Innern)
- 3 連邦司法省 (Bundesministerium der Justiz)
- 4 連邦大蔵省 (Bundesministerium der Finanzen)
- 5 連邦経済省 (Bundesministerium für Wirtschaft)
- 6 連邦農業食糧省 (Bundesministerium für Landwirtschaft und Ernährung) —— 一九五三年以降連邦食糧農林省 (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten)
- 7 連邦労働省 (Bundesministerium für Arbeit) —— 一九五七年以降連邦労働社会秩序省 (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung)
- 8 連邦交通省 (Bundesministerium für Verkehr)

- 9 連邦郵政省 (Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen)
  - 10 連邦住宅建設省 (Bundesministerium für Wohnungsbau) ——一九六一年以降連邦住宅・都市計画・土地利用省 (Bundesministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung)
  - 11 連邦追放者関係省 (Bundesministerium für Angelegenheiten der Vertriebenen) ——一九五三年以降連邦追放者省 (Bundesministerium für Vertriebene) ——一九五七年以降連邦追放者・難民・戦争被害者省 (Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte)
  - 12 連邦全ドイツ問題省 (Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen)
  - 13 連邦参議院関係省 (Bundesministerium für Angelegenheiten des Bundesrates) ——一九五七年以降連邦参議院・諸州関係省 (Bundesministerium für Angelegenheiten des Bundesrates und der Länder)
  - 14 連邦マーシャル・プラン省 (Bundesministerium für Marshall-Plan) ——一九五三年以降連邦経済協力省 (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit) ——一九五七年廃止——一九六一年再設置
- 一九五三年
- 15 外務省 (Auswärtiges Amt)
  - 16 連邦家庭問題省 (Bundesministerium für Familienfragen) ——一九五七年以降連邦家庭青少年問題省 (Bundesministerium für Familien- und Jugendfragen)
- 一九五五年
- 17 連邦防衛省 (Bundesministerium der Verteidigung)
  - 18 連邦原子力問題省 (Bundesministerium für Atomfragen) ——一九五七年以降連邦原子核エネルギー・水利省

(Bundesministerium für Atomkernenergie und Wasserwirtschaft) —— 一九六二年以降連邦科学研究省 (Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung)

一九五七年

19 連邦経済財産省 (Bundesministerium für wirtschaftlichen Besitz des Bundes) —— 一九六一年以降連邦国庫省 (Bundesfinanzministerium)

一九六一年

20 連邦保健省 (Bundesministerium für Gesundheitswesen)

21 連邦特別任務省 (Bundesministerium für besondere Aufgaben)

新設の諸省<sup>(四)</sup>の中には、西ドイツの置かれた特殊な国際的況位や政党政治上の獵官的配慮に由来するもの (前者として追放者・難民・戦争被害者省、全ドイツ問題省、後者として参議院・諸州関係省、国庫省、特別任務省など) もあるが、しかし多くは、西ドイツ的職能国家体制の進展に伴う行政任務の増大・専門化を反映して、<sup>(五)</sup> “親”たる内務省から分化してきたものである。 “無数の他の可能な諸省の母

このような行政組織の多岐化は、連邦上級官庁 (Bundesoberbehörde) —— わが国の国家行政組織における外局としての庁にほぼ相当——の次元でもこれを見ることができるといえる。すなわち、左にその主なものを示す通り、<sup>(六)</sup> 任意的連邦行政分野において逐年続々と上級官庁が新設されつつある。

一九五〇年

連邦上級海事庁 (Bundesoberseamt) —— 交通省所属

一九五一年

連邦保險建築貯金監督庁 (Bundesaufsichtsamt für das Versicherungs- und Bausparwesen) —— 經濟省所屬  
 連邦動力車庁 (Kraftfahrt-Bundesamt) —— 交通省所屬  
 食品農產物貿易庁 (Aussenhandelsstelle für Erzeugnisse der Ernährung und Landwirtschaft) —— 食糧農林省所屬

一九五二年

連邦保健庁 (Bundesgesundheitsamt) —— 保健省所屬  
 連邦負担調整庁 (Bundesausgleichsamt) —— 追放者・難民・戰爭被害者省所屬  
 連邦長距離貨物輸送庁 (Bundesanstalt für den Güterfernverkehr) —— 交通省所屬  
 ドイツ氣象庁 (Deutscher Wetterdienst) —— 交通省所屬

一九五三年

連邦航空保安庁 (Bundesanstalt für Flugsicherung) —— 交通省所屬  
 連邦品種保護庁 (Bundessortenamt) —— 食糧農林省所屬  
 連邦統計庁 (Statistisches Bundesamt) —— 內務省所屬

一九五四年

連邦産業經濟庁 (Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft) —— 經濟省所屬  
 連邦航空庁 (Luftfahrt-Bundesamt) —— 交通省所屬  
 國內賠償管理庁 (Verwaltungsamt für innere Restitutionsen) —— 大藏省所屬  
 連邦對外賠償庁 (Bundesamt für äussere Restitutionsen) —— 大藏省所屬

一九五六年

連邦保険庁 (Bundesversicherungsamt) —— 労働社会秩序省所属

一九五七年

連邦カルテル庁 (Bundeskartellamt) —— 経済省所属

一九五八年

連邦民間防衛庁 (Bundesamt für zivilen Bevölkerungsschutz) —— 内務省所属

一九五九年

連邦行政庁 (Bundesverwaltungsamt) —— 内務省所属

一九六一年

連邦信用制度監督庁 (Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen) —— 経済省所属

ドイツ行政国家論 (一) (手島)

(一) E. R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. III, 1963, S. 835 ff. 以下。

(二) Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I, 7. Aufl., S. 403 以下。なお、一時的性格の諸省は除外。

(三) 筆者の照会に対する一九六三年一〇月一七日付け連邦宰相府回答文書および A. Koehler u. K. Jansen, Die Bundesrepublik, Teilausgabe Bund, 1962/63 以下。

(四) これらに加えて、やむに調達省 (Beschaffungsministerium) や戦災処理省 (Kriegsfolge-Ministerium) などの新設が官民で議論された。前者については Die Welt v. 24. 4. 1963, S. 9 („Bonn braucht ein Beschaffungsministerium“)、後者については Die Welt v. 10. 6. 1963, S. 2 („Kriegsfolge-Ministerium?“)。ゆえに、納税者連盟 (Bund der Steuerzahler) などは、参議院省、家庭省、追放者省、全ドイツ問題省、経済協力省および保健省は廃止または統合して整理をめぐり主張している。—— Bund der Steuerzahler, Presseinformation Nr. 33—1962, S. 4.

(五) Maunz, a. a. O., S. 318.

(六) Maunz-Dürig, a. a. O., Art. 87 Rdnr. 55 ; Koehler-Jansen, a. a. O. ; Köttgen, a. a. O., S. 266 ff. 2419°

## 二 行政職員の増加

行政の人的要素の著増振りは、第二表および左の諸表が具体的に示す通りである。(但し、これらの数値には議會および裁判所関係者も含まれているが、それらはネグリジブルとしてよかろう。)なお、ライヒにおける官吏定員が一九二四年に激減し、以後一九三三年に至るまでむしろ漸減している(第三表)のは、一九二三年一〇月三十一日の人員整理令による強力な減員政策のためである。<sup>(二)</sup>また、第二次大戦前における州の代表例として挙げたプロイセンの場合、左掲第四表では、一九三五年以降次第に減少の数字が出ているが、これは、一九三四年州統計序、一九三五年司法省、一九三六年州警察、そして一九三七年には執行警察が次々にライヒに引き上げられて行ったことに因るものであり、これら関係職員を除いて観察すれば、ここでもやはり逐年増加の傾向を見ることができ(人口二万につき、一九一三年一三・八五人、一九二六年一七・三四人、一九三三年一八・八三人、一九三九年二四・五人)<sup>(三)</sup>。第二次大戦後(第五・一表、第五・二表、第五・三表、第六表、第七・一表、第七・二表)については、もはや説明を要しまい。ケルンのドイツ産業研究所の統計によれば、一九六二年一〇月において連邦、州および地方公共団体の公務員(国鉄、郵便を含む)は総数二七四万三〇〇〇人にも達し、西ドイツ全有業者の八人に一人は公務員という。<sup>(四)</sup>この「官吏インフレーション」(Beamtens-Inflation)<sup>(四)</sup>の真因は、しかし、パーキンソンが戲画的に指摘するような行政組織自体に内在する膨脹傾向にではなくて、すぐれて現代国家における行政の社会的重要性の増大にあると見るべきである。<sup>(五)</sup>

ドイツ行政国家論（一）（手島）

第 4 表

プロイセン州政府職員定数の変遷

年度	政府職員 総定数	人口1万人 当りの政府 職員定数
1913	127,895	30.5
1926	190,691	49.4
1927	196,762	50.6
1928	199,661	51.1
1929	206,263	52.4
1930	207,865	52.4
1931	209,652	52.6
1932	209,547	52.5
1933	209,484	52.4
1935	170,293	42
1936	152,352	37.3
1937	98,292	23.9
1938	101,532	24.5
1939	107,468	25.7

(備考) Sturm, a.a.O., S. 69 に基く。

第 3 表

ライヒ官吏定員の変遷

年度	官吏総定員	防衛省・警 察を除いた 官吏定員	人口1万人に 対する官吏数 (防衛省を除く)
1914	56,588	40,193	5.9
1920	82,731	79,948	12.9
1923	106,960	102,100	16.4
1924	91,918	87,100	13.9
1925	94,332	89,597	14.2
1926	94,083	89,222	14.0
1927	92,722	87,816	13.7
1928	92,226	87,289	13.6
1930	92,813	87,912	13.5
1931	91,010	86,101	13.2
1932	90,046	85,229	13.0
1933	89,250	84,483	12.8
1937	296,085	102,770	15.1

(備考) Sturm, a. a. O., S. 58 に基く。

第 5・1 表

連邦政府職員定数の変遷

年 度	政府職員総定数	人口1万人当り の政府職員定数	防衛関係を除く 政府職員定数	人口1万人当り の政府職員定数 (防衛関係を除く)
1949	11,278	2.42	11,278	2.42
1950	52,773	11.17	52,773	11.17
1951	74,257	15.6	74,257	15.6
1952	81,298	16.95	81,298	16.95
1953	83,470	17.22	83,470	17.22
1954	97,200	19.85	96,641	19.75
1955	115,787	23.4	98,361	19.85
1956	139,565	27.86	100,722	20
1957	174,364	34.3	103,856	20.45
1958	183,693	35.7	103,775	20.2

(備考) Sturm, a. a. O., S. 100 に基く。



第5・2表 連邦官吏定員の省別増加態容

省 名	1950年		1958年	増 加 率	
				全体(%)	1年当り(%)
総 定 員	52,773		183,693	248.1	31.0
宰相府	70		118	68.6	8.6
外務省	763		1,824	139.1	17.4
内務省	724	9,958 (1951年)*	21,738	2,902.5	362.8
司法省	893		1,262	118.3	16.9
食糧省	352		488	41.3	5.2
大蔵省	29,660		35,047	38.6	4.8
経済省	453		1,084	18.2	2.3
労働省	179		489	139.3	17.4
交通省	2,374		2,823	173.2	21.6
防衛省		2,632 (1955年)	9,790	18.9	2.4
追放者省	54		69	271.9	90.7
住宅建設省	42		110	27.8	3.5
国庫省	45		171	161.9	20.2
全独問題省	39		94	280.0	35.0
参議院省	16		13	141.0	17.6
家庭問題省		12(1954年)	41	-18.8	- 2.3
原子問題省		29(1955年)	61	241.7	60.4
				110.4	36.8

(備考) Sturm, a. a. O., S. 100 f. に基き筆者が作成。

\* 連邦境界防衛庁 (Bundesgrenzschutz) の新設により定員が激増。

第5・3表 連邦政府職員現員数の変遷

年 度	総 数	連邦行政部	連邦鉄道	連邦郵便	労働行政関係
1950	873,083	59,885	525,429	259,196	28,573
1952	929,778	85,481	522,969	286,545	34,783
1953	943,254	94,894	510,818	301,806	35,746
1954	941,596	103,783	491,740	310,583	35,490
1955	956,093	108,532	499,330	313,902	34,329
1956	993,269	113,914	509,750	337,199	32,406
1957	1,020,029	128,315	517,087	343,151	31,476
1958	1,046,341	151,354	515,755	348,507	30,725
1959	1,049,085	171,471	493,577	353,115	30,922
1960	1,061,406	192,221	480,569	359,814	28,802
1960年の指数 (1950=100)	122	321	91	139	101

(備考) Sturm, a. a. O., S. 104 に基く。

ドイツ行政国家論（一）（手島）

第 6 表 ノルトライン＝ヴェストファーレン州政府職員定数の変遷

年 度	政府職員総定数	人口 1 万人当りの 政府職員定数
1947	97,277	81.4
1950	99,827	76.7
1951	104,388	78.4
1952	110,879	81.5
1953	115,889	82.7
1954	140,605	98.5
1955	144,807	99.3
1956	147,529	99.2
1957	149,926	98.8
1958	152,355	98.6
1959	170,345	109
1960	180,126	113.7
1961	183,020	114

(備考) Sturm, a. a. O., S. 105 に基く。なお、本表の数值は、1952年以前は見習い官吏を除き、1953年以降はこれを含む。

第 7・1 表 連邦、州および地方公共団体の公務員数の増加

年 度	連 邦	州	地方公共団体 (人口1,000以上)	総 計
1950	65,193	661,319	551,175	1,277,687
1955	112,526	877,176	578,273	1,567,975
1960	196,795	876,505	637,114	1,710,414 (1950年に比し33.86%増)
1961	219,835	896,579	645,329	1,761,743 (1950年に比し37.8%増)

(備考) Bund der Steuerzahler, Presseinformation Nr. 33—1962, S. 2 による。なお、公務員には公共企業体職員を含むが、鉄道および郵便職員は除外。

第 7・2 表 政府人件費の増加

年 度	連 邦	州	地方公共団体	総 計
	百万マルク	百万マルク	百万マルク	百万マルク
1950	299.3	3571.2	2,130.8	6,001.3
1955	885	7,136	3,596	11,617
1960	2,395	8,501	3,870	14,766 (1950年に比し146%増)

(備考) Bund der Steuerzahler, a. a. O., S. 3 による。

説  
論

- (1) Sturm, a. a. O., S. 63 f.
- (11) Sturm, a. a. O., S. 68, S. 72.
- (111) Die Welt v. 17/18. 6. 1963.
- (1111) Bund der Steuerzahler, Presseinformation Nr. 33—1962 (Chronique Scandalense III : Beamten-Inflation), S. 1.
- (11111) 参照 Ule, Parkinsons Gesetz und die deutsche Verwaltung, 1960.

(未  
完)

附 記 本稿は昭和三九年度科学研究費(各個研究)の交付を受けた研究の成果の一部である。

