

ドイツ公務員制度の諸問題

山 口 和 人

- ① ドイツの公務員制度は、近代国家の形成とともに発展し、現在もその歴史的沿革の影響を色濃く残している。すなわち、公法上の勤務忠誠関係に立ち、「高権的権限」を通常任務として行使する「官吏」と、私法上の雇用関係にある「公務被用者」との二元的構造が強固に維持されている。また、ドイツ連邦共和国基本法には、「職業官吏制度の伝統的諸原則」の考慮が明記され、歴史的に形成された職業官吏制度が制度的保障を受けている。
- ② 本稿は、このような特質を有するドイツの公務員制度が、これまでどのような問題に直面してきたか、及び現在どのような問題に直面しているかを明らかにして、我が国の公務員制度の在り方をめぐる論議の一助となることを目的としている。
- ③ 官吏と公務被用者との二元的構造を改革する試みは、1970年代に行われたが、公務員の諸団体や政党の意見の対立により実現することはなかった。
- ④ 1970年代以降の行政機構の肥大化や、ドイツ統一に伴う国家財政の悪化により、1990年代に「スリムな国家」の理念が打ち出され、公共企業体の民営化や行政組織の簡素化等の改革が進められた。
- ⑤ 2006年の第一次連邦制改革により、各州は、州の官吏の給与、年金及びラウフバーンを自ら決定することができることになり、州間の競争的要素が強められた。しかし、他方で、州間格差の拡大により流動性が阻害される等の懸念もある。
- ⑥ 少子高齢化と財政難の中で、公務員人件費と年金の問題は、ドイツでも大きな課題となっている。また「官職パトロナージュ」と呼ばれる政党の公務員人事への関与や、人事評価等をめぐる争いを起こしがちな官吏の問題傾向も指摘される。
- ⑦ 公務における男女平等の実現及び障害を有する人々の公務への進出の保障、「電子政府」の構築も、ドイツの公務員制度が直面している重要課題である。

ドイツ公務員制度の諸問題

国立国会図書館 調査及び立法考査局
専門調査員 行政法務調査室主任 山口 和人

目 次

はじめに

I ドイツ公務員制度の沿革と特質

- 1 沿革
- 2 ドイツ連邦共和国における職業官吏制度の特質
- 3 二元的公務員制度の改革の試みとその挫折

II ドイツ統一後の公務員制度の課題

- 1 旧東独における新たな公務員制度の構築
- 2 「スリムな国家」実現のための努力

III 連邦制改革と公務員法の新編成

- 1 第一次連邦制改革における公務員制度に関する規定の変更
- 2 連邦及び各州の新たな官吏法の制定

IV 現下の諸問題

- 1 公務員と政治
- 2 官吏の問題傾向
- 3 少子高齢化及び人口減少等の下での財政的圧力
- 4 その他の諸問題

おわりに

はじめに

ドイツの公務員制度の特色は、公法上の勤務・忠誠関係 (Dienst-und Treueverhältnis) にあって「高権的権限 (hoheitsrechtliche Befugnisse⁽¹⁾)」を通常任務として行使する「官吏 (Beamte⁽²⁾)」と、連邦、州及び自治体等との間の団体協約 (Tarifvertrag) に基づき、私法的雇用関係に立つ「公務被用者 (Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes⁽³⁾)」との二元的体制を特色とする。この体制は、歴史的に形成されたもので、これまでになされた一元化の試みにもかかわらず、強固に存続しているものである⁽⁴⁾。

今一つの特色は、ドイツ連邦共和国基本法(以下「基本法」という。)が、州法の執行のみならず、連邦法の執行も原則として州の任務としている(基本法第 83 条)こと、連邦道路の建設と維持や、

旅券の発行のように、連邦が州に委託して行う行政の存在(同法第 85 条)により、行政の比重が連邦よりも州及びこれに属する市町村にあることに伴い、公務員の数も表 1 に示すとおり、連邦よりも州及び市町村に属する者の方が圧倒的に多いことである⁽⁵⁾。

表 1 のとおり、2012 年 6 月 30 日現在で、ドイツ全土では、460 万人余の公務員が存在し、この人数は外国人を含む全人口(80,327,000 人。2011 年 12 月 31 日現在)の 5.7% に当たる。公務員の数は過去 1 世紀間に著しく増加した。1913 年には、公務員の数は、人口 1,000 人当たり 10.6 人(すなわち 1.06%)に過ぎなかったが、1960 年には、21.5 人(2.15%)に倍増し、1970 年代の大幅な増大を経て、1982 年には、現在とほぼ同数の約 460 万人に達した(第二次世界大戦後、ドイツ統一までは西独の統計である)⁽⁶⁾。1990 年のドイツ統一による領域及び人口の拡

表 1 ドイツの公務員統計 (2012 年 6 月 30 日現在)

単位：千人

	連 邦	州	市町村	社会保険機関	総 計
官吏	361.1	1,299.4	186.3	34.6	1,881.5
公務被用者	152.8	1,047.1	1,199.7	336.2	2,735.9
合 計	513.9	2,346.5	1,386.1	370.8	4,617.4

(出典) Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 2013*, S.351 に基づき筆者作成

- (1) 高権 (Hoheitsrechte) とは、国家権力の行使のため、国家に帰属する諸権限の総称をいう。Begründet von Carl Creifelds, herausgegeben von Klaus Weber, bearbeitet von Gunnar Cassardt et. al., *Rechtswörterbuch*, 20., neu bearbeitete Aufl., München: Beck, 2011, S.609. 以下、Creifelds, *op.cit.*(1)として引用。
- (2) 現行法文においては、両性が区別され、しかも女性が前に置かれているので、「官吏」は、Beamtinnen und Beamte と表記される。
- (3) 協約被用者 (Tarifbeschäftigte) と呼ばれる。公務被用者は、かつて、職員 (Angestellte) と労働者 (Arbeiter) の 2 つのカテゴリーに分かれていたが、もともと私法上の協約により雇用される者という点で、法的地位の性質に差がなく、しかも 2005 年以降、同じ団体協約でその勤務条件が規定されることになったため、両者の区別は意味を失った。公務被用者は、連邦、州、自治体等と被用者の代表者の代表機関との間で締結される団体協約に基づいて雇用される。
- (4) 1970 年代に行われた一元化の試みが、関係団体や政党の見解の対立により挫折したことについては、後述。
- (5) 特に、連邦の公務員のうち、首相府及び各省に所属する者は 19,000 人に過ぎない。Wolfgang Ismayr, *Der Deutsche Bundestag*, 3., völlig überarbeitete und aktualisierte Aufl., Wiesbaden: Springer VS, 2012, S.25. また、Kurt Sontheimer et al., *Grundzüge des politischen Systems Deutschlands*, völlig überarbeitete Neuauflage, München: Piper Verlag, 2007, S.318 によれば、連邦各省に直属する 20,000 人弱のうち、約 3,000 人のみが、政策形成に関わる役割を負っているとされる。連邦公務員の他の多くは、連邦軍の軍人、教師等である。
- (6) Stefan Machura, „Öffentlicher Dienst“, Uwe Andersen und Wichard Woyke (Hrsg.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Fünfte, aktualisierte Aufl., Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2003, S.448.

大により、公務員数は一時、670万人にまで達した⁽⁷⁾。しかしその後は、深刻な財政難を背景に、1990年代半ば以降、ドイツ連邦鉄道や連邦郵便等の公共企業体の民営化や、公務の合理化、効率化による公務員定員の削減等を内容とする「スリムな国家」(Schlanker Staat)を目指す動きが強まり、公務員数は大幅に減少した。現在の公務員数は、2000年の490万人余と比較しても約30万人減少しているが、2010年の458万人余からは微増している。

本稿は、以上に述べたような特質を有するドイツの公務員制度が、これまでどのような過程を経て発展し、どのような問題に直面してきたのか、また現在どのような問題に直面しているのかを考察しようとするものである。このことを通じて、今後の我が国の公務員制度をめぐる論議の一助となることを目的とする。なお、考察の過程で、ドイツの公務員制度の現状にも触れるが、制度の概要を全般的に紹介することを目的とするものではないことをあらかじめお断りしておきたい⁽⁸⁾。

I ドイツ公務員制度の沿革と特質

1 沿革

(1) ドイツにおける公務員制度の発展

ドイツにおける近代的公務員制度(職業官吏制度)の発展は、神聖ローマ帝国がなお存続していた近代国家形成の時期に遡る。すなわち、ドイツの官吏制度の歴史は、近代国家概念の歴史の一部なのである⁽⁹⁾。17世紀の初頭には、まだ、領邦君主の使用人には、人格的支配と国家的支配とが明確に区別されず、これらの使用

人たちは、領邦君主に対して、勤務に人格的に献身することを義務付けられ、それに対して彼らは、庇護と扶助を受けた⁽¹⁰⁾。絶対主義における国家活動の拡大の過程で、ますます多くの市民層から採用された官吏の地位が段階的に法定されたが、特徴的であり続けたのは、法的関係が、領邦君主の側から一方的に形成されたことである⁽¹¹⁾。

1794年のプロイセンの一般ラント法(Das preußische allgemeine Landrecht von 1794 (ALR))は、国の奉仕者について、次のように規定している。「彼らは、一般的な服従義務のほか、国家の元首に対して、特別な忠誠及び服従の責任を負う」(ALR II 10 §2)。官吏に委任された官職に関する官吏の権利義務は、「これについて制定される特別の法律及びその官職規程により規定される」(ALR II 10 §85)。さらに、「十分な資格を有し、かつ、その能力の試験を経ている者でなければ、何人に対しても官職を与えることはできない」(ALR II 10 §70)とされた。勤務関係は、原則として終身にわたり継続し、恣意的な罷免は、排除された(ALR II 10 §94ff)。

最初の独立した官吏法典は、1805年1月1日の国家勤務者の勤務関係のためのバイエルン主要官吏服務規程(bayerische Hauptlandespragmatik)であったといわれる。その後、各領邦で続々と官吏法が制定されるようになった⁽¹²⁾。19世紀においては、立憲君主制の時代の下で、官吏法が完全な発展を遂げ、官吏の法的地位は、とりわけ、官吏の宣誓に基づく一般的忠誠義務及び政治活動の抑制や中立の義務といった義務及び権利に関して、法律によって詳細に規定された⁽¹³⁾。特別権力関係にまで強化された義務と

(7) *ibid.*

(8) ドイツの公務員制度の現状の全般的紹介として、原田久ほか「第4章 ドイツの公務員制度」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、pp.151-205を参照。

(9) Hans Hattenhauer, *Geschichte des Beamtenums*, Köln; Berlin; Bonn; München: Carl Heymann Verlag KG, 1980, S.1.

(10) Ulrich Battis, *Bundesbeamtengesetz*, 4., völlig neubearbeitete Aufl., München: Verlag C.H. Beck, 2009, Einleitung, Rn.1.

(11) *ibid.*

(12) Hattenhauer, *op.cit.*(9), S.238ff.

(13) Battis, *op.cit.*(10), Rn.2.

並び、公務遂行能力のために、その他の就業者に対する関係での特権的な権利、例えば、固有の懲戒裁判権の形成による職務遂行の独立性の保障といったものが生まれた⁽¹⁴⁾。教育政策的に重要な意義を有したのが、分化したラウフバーン・システム⁽¹⁵⁾の形成であり、個々のラウフバーンは、教育制度を特徴付ける一定の資格を前提とした⁽¹⁶⁾。政治的な忠誠義務は、ユダヤ人や社会民主主義者と並び、プロイセンにおいてはポーランド人、デンマーク人、カトリックなど、国家を指導するにあたり好ましくないグループの代表を、少なくともより高い官職から排除するのに貢献した⁽¹⁷⁾。

1871年に成立したドイツ帝国(Das Deutsche Kaiserreich)においては、1873年に「帝国官吏法」(Reichsbeamtengesetz. 1907年全面改正)が制定され、職業官吏制度が強固に打ち立てられた⁽¹⁸⁾。歴史家のハンス・ウルリヒ・ヴェーラー(Hans-Ulrich Wehler)は、ドイツ帝国前半のビスマルク体制の時期から後半のヴィルヘルム2世(Wilhelm II.)時代を通じて、「官僚は国家の装置の堅牢な骨格を形成していた。宰相や大臣は官僚独自の重みを考慮に入れておかなければならな

かったし、いずれにせよ高級官僚層は政党政治家よりも優位に立っていると自負していた。プロイセンの官僚も帝国の官僚も、単に政治指導部の執行機関にとどまるものではなかった。むしろ、官僚は、政策決定を、共同して準備したり、事前に文書化したり、直接に決断を下したりすることもできたし、あるいは—このことも往々にして同じように重要であることが判明したが—政策決定を遅らせたり、妨げたり、排除したりすることもできた。」と述べている⁽¹⁹⁾。また、マックス・ヴェーバー(Max Weber)は、第一次世界大戦末期の論文「新秩序ドイツの議会と政府」において、ドイツ帝国の官僚層について、「官僚層は、明確に限定された専門的なことがらに属する職務上の課題について、自己の義務感、不偏性および組織上の諸問題を裁量する能力を示さねばならぬ場合には、いつもすばらしい真価を発揮した。官吏の家の出ならば、自分の家の名を汚すようなことはしないであろう。しかしここで問題とするのは、『勤務上の』業績ではなくて、政治的業績である。政治問題にかかわりのある場合、官僚支配は全く役に立たないということ、この認識は、真実を愛する

(14) *ibid.*

(15) ラウフバーン(Laufbahn)とは、現在も用いられている官吏法上の概念であり、同様の準備教育及び継続教育を前提とする、同一の専門分野の諸官職の総称である。ラウフバーン原理(Laufbahnprinzip)によれば、原則として、それぞれの下位の官職は、任用(Einstellung)により、より上位の官職は、昇進(Beförderung)によって占められる。Creifelds, *op.cit.*(1), S.756f., „Laufbahnen der Beamten“. 連邦の官吏については、単純公務のラウフバーン(Laufbahnen des einfachen Dienstes. 基幹学校の修了等を要件とする)、中級公務のラウフバーン(Laufbahnen des mittleren Dienstes. 実科学校の修了等を要件とする)、上級公務のラウフバーン(Laufbahnen des gehobenen Dienstes. 大学教育資格又はこれと同等と認定された教育水準に達していること等を要件とする)、及び高級公務のラウフバーン(Laufbahnen des höheren Dienstes. 大学修士又はこれと同等の教育水準に達していること等を要件とする)の4種のラウフバーンが定められている(連邦官吏法第17条)。これに対応して、4種の公務のカテゴリーが存在する。後出の「政治的官吏」は、高級職のうち、事務次官、局長等、連邦官吏法の定める範囲の職位にあるもので、いつでも一時的退職に付することができるものをいう。また、後述のとおり、州の官吏については、2006年の第一次連邦制改革の結果、それぞれの州法でラウフバーンを自由に定められるようになった。ラウフバーンについては、的確な日本語の訳語が見当たらないため、本稿では単にラウフバーンと表記することとする。

(16) Battis, *op.cit.*(10), Rn.2.

(17) *ibid.*

(18) 1873年の帝国官吏法の制定過程については、Hattenhauer, *op.cit.*(9), S.243ff.

(19) Hans-Ulrich Wehler, *Das Deutsche Kaiserreich 1871-1918*, 6., bibliographisch erneuerte Aufl., Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht, c1988, S.72. なお、訳文は、同書の1973年版の邦語訳であるハンス・ウルリヒ・ヴェーラー(大野英二・肥前榮一訳)『ドイツ帝国 1871-1918年』未来社, 1983, pp.112-113(当該個所については記述の変更なし)によった。

ものの眼からは隠しようのないのであって、真実そのものによって呼び起こされる認識である。」⁽²⁰⁾と述べて、政治問題、特に戦時期の外交における官僚支配の問題点を指摘するとともに、議会の権限の強化とそこにおいて選抜された政治家による政治指導の必要性を説いた⁽²¹⁾。

第一次世界大戦での敗戦に伴う1918年の革命で帝政が廃止され、ヴァイマル共和国が成立した後も、職業官吏制度は廃止されなかった。ヴァイマル憲法は、第128条から第131条までに、官吏に関する詳細な規定を置き、官吏に対して、一政党ではなく全体の奉仕者としての義務を負わせた(第130条第1項)。同時に、次のことが保障された。原則として終身の任用(第129条第1項第1文)、年金及び遺族扶助の法律による規定(同項第2文)、既得権の不可侵(同項第3文)、官吏の財産法上の請求権のための法的手段(同項第4文)、官職を解任し、退職に付し又はより少ない俸給の他の官職に異動させるには、法律の定める要件及び形式によるべきこと(同条第2項)、あらゆる職務上の懲罰に対する異議申立て及び再審手続の可能性(同条第3項第1文)、不利益な事実の人事記録への記載は、事前に意見表明の機会を与えた後にのみ行うこと、人事記録の閲覧権(同項第2文)、政治的信条の自由及び結社の自由の保障(第130条第2項)、ライヒ⁽²²⁾法律の規定により詳細を定められた特別の官吏代表機関の保障(同条第3項)、公権力を行使するに当たり官吏が犯した職務義務違反に対する国等の責任(第131条)

である。憲法に対して宣誓した官吏には、ストライキ権は保障されなかった。また、第128条第3項が、公務員関係に関する基礎をライヒ法律で規律する旨定めていたにもかかわらず、そのような法律は制定されず、ライヒの官吏については、1907年の帝国官吏法が引き続き適用された。

1933年から1945年まで権力を掌握したナチス政府が1933年4月7日に制定し、その後改正を経た「職業官吏制の再建に関する法律」は、共産主義者、社会民主主義者の免職(第2a条)、「非アーリア人」の退職(第3条)、「政治的理由による免職」(第4条)等を定め、ユダヤ人やナチスのイデオロギーに反対する者を公職から排除することを狙ったものであった。また、1937年の「ドイツ官吏法」は、統一的に官吏の法的地位を法典化したが、特に総統に対して行われるべき忠誠の宣誓並びに採用要件及び忠誠義務の体制に合致した解釈により、官吏をナチズムのイデオロギーに方向付けるものであった⁽²³⁾。

(2) 第二次世界大戦後の職業官吏制度の存続

第二次世界大戦後、従来の職業官吏制度を維持するかどうか激しく争われた。連合国はその存続に反対であり、ヘッセン州、ブレーメン州等も、労働法上の基礎の上に全ての公務員を包括する統一的な公務員法を制定すべきことを州憲法で定めた。しかし、1949年に制定されたドイツ連邦共和国基本法の制定に当たり、官

(20) マックス・ヴェーバー(中村貞二[ほか]訳)「新秩序ドイツの議会と政府」『政治論集 2』みすず書房、1982, p.384。(原書名: Max Weber, „Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland“, *Gesammelte Politische Schriften*, Tübingen: J.C.B.Mohr (Paul Siebeck) Verlag, 1988, S.351) 訳文中のイタリック体表記の語は原文のとおりである。

(21) ただし、政治指導者が議会によって選抜されるべきことは、当時の立憲君主制を前提とした議論であり、ドイツ革命を経て共和制に移行した後のヴェーバーの政治指導者像が変化し、国民から直接選挙される大統領に重点が移行したことについては、ヴェーバー(中村[ほか]訳)「ドイツの将来の国家形態」、「ライヒ大統領制」、「職業としての政治」同上等を参照。

(22) ライヒ(Reich)とは、1918年までのドイツ帝国時代は、「帝国」を意味したが、ヴァイマル共和国時代には、共和国全体を意味する語として用いられた。

(23) Battis, *op.cit.*(10), Rn.4.

吏や裁判官たちは、職業官吏制度が憲法上保護された制度として保障されるよう働きかけ⁽²⁴⁾、結局その目的を達した。すなわち、基本法第33条は、第2項で、全てのドイツ人が適性、能力及び専門的業績に応じて等しく公職に就く権利を保障し、第3項で、公職就任等に当たっての宗教的信仰や世界観による差別を禁止したが、同時に第4項及び第5項で職業官吏制度の存続を定めた。

すなわち、第4項は、「高権的権限⁽²⁵⁾の行使は、恒常的任務として、原則として公法上の勤務・忠誠関係⁽²⁶⁾にある公務員に委託されなければならない。」第5項は、「公務に関する法は、職業官吏制度の伝統的諸原則を考慮して (unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums) 規律しなければならない⁽²⁷⁾。」と規定し、職業官吏制度が、従来の形態で存続することとなった。この規定に基づき、連邦官吏法等の公務員法制が整備された。

以上のように西独では、「職業官吏制度の伝統的諸原則の考慮」が基本法に書き込まれ、制度的保障を受けることになった。そして、公務員は、公法上の勤務・忠誠関係に立ち、「高権的権限」を遂行する官吏と、連邦や州等との間での団体協約に基づき、私法上の雇用関係に立つ公務被用者（近年までは「職員」と「労働者」に分類されていた。前掲注(3)参照。）に大別され、現在に至るまで、この二元的制度が存続してい

る。

一方、第二次世界大戦をはさんでの制度の連続性は、官吏の人的な連続性をも伴った。すなわち、基本法制定後、ナチス時代の官吏及び裁判官の多くが公職に復帰することとなった。これは、米国占領地区を中心に行われた「非ナチ化」が国際情勢の変化やドイツ人住民の非協力的態度により不徹底に終わったこと、また1951年5月13日に公布された「基本法第131条の適用下にある人々の法律関係の規律に関する1951年5月11日の法律」⁽²⁸⁾によって、非ナチ化の過程で公職から追放されていた多くの元ナチス党員が数多く復帰することができたことによる⁽²⁹⁾。こうして、1945年以前の公務員の大多数が、再び公務に受け入れられることとなり、官吏及び裁判官の徹底的な人的刷新は、西独においては起こらなかったのである⁽³⁰⁾。例えば、1952年10月22日の連邦議会本会議で、コンラート・アデナウアー (Konrad Adenauer) 首相兼外相 (当時) は、当時の外務省に属する高級官吏の約66%が元ナチス党員であったことを認めた⁽³¹⁾。最近の調査によれば、これらの者たちの相当数が単に名目上ナチス党員となっていたにとどまらず、ナチスの犯罪に加担した疑いがあるにもかかわらず、責任の追及を免れたと指摘されるに至っている⁽³²⁾。

一方、東部のソ連占領地域 (後のドイツ民主共和国) では、職業官吏制度は撤廃され、全て

(24) Sontheimer et al., *op.cit.*(5), S.31f.

(25) 前掲注(1)参照。

(26) Dienst- und Treueverhältnis. 勤務・忠誠関係とは、官吏と勤務主体 (Dienstherr) との間に成立する官吏関係 (Beamtenverhältnis) の内容をなすもので、その具体的内容については後述参照。

(27) 第5項は後述のとおり、第一次連邦制改革を内容とする2006年8月28日の基本法改正法で「公務に関する法は、職業官吏制度の伝統的諸原則を考慮して規律し、かつ継続的に発展させなければならない。」と改められた。

(28) BGBl. I S.307. なお、基本法第131条第1文の規定は次のとおりである。「引揚者及び難民を含めて、1945年5月8日の時点で公務に従事していた者であって、官吏法上又は団体協約法上以外の理由で退職し、かつ、現在まで使用されず、又は以前の地位に準じて使用されない者の法律関係は、連邦法律によってこれを規律するものとする。」

(29) これらの事情により、特にナチ犯罪者や、戦争犯罪人が、影響力のある立場で再び発言権を手に入れたことを指摘する文献として、吉村朋子「占領期ドイツ西側地区及び連邦共和国初期における非ナチ化問題」東京女子大学史学研究室編『史論』Vol.58, 2005, pp.49-68がある。

(30) Sontheimer et al., *op.cit.*(5), S.32.

(31) *Stenographische Berichte des Deutschen Bundestages*, 234. Sitzung, Bonn, Mittwoch, den 22. 10. 1952, S.10735.

の就労者には、労働法典が適用されたが、国家机关の職員には、これに加えて、追加的な法令が適用された。また、公務員の非ナチ化も徹底して行われた⁽³³⁾。1949年にソ連占領地域に成立したドイツ民主共和国（東独）は、社会主義統一党（SED）の事実上の独裁の下に社会主義的中央集権国家の道を歩んだため、1990年のドイツ統一に際しては、旧西独の公務員制度の旧東独への移植が大きな課題となったが、この点については後述する。

2 ドイツ連邦共和国における職業官吏制度の特質

前述のとおり、基本法第33条第4項は、高権的権限の行使を原則として公法上の勤務・忠誠関係にある公務員（官吏）に留保し、同条第5項は、「職業官吏制度の伝統的諸原則」を制度的に保障している。以下では、ここでいう官吏の「勤務・忠誠関係」及び「職業官吏制度の伝統的諸原則」の具体的内容を紹介する。

(1) 官吏の勤務・忠誠関係

基本法第33条第4項により、官吏は、公法

上の勤務・忠誠関係に立つ。この関係は、官吏の勤務主体（Dienstherr⁽³⁴⁾）と官吏との間の双務的関係である。すなわち、勤務主体は、配慮及び扶助義務並びに、官吏の身分を保障し、官職にふさわしい勤務を行わせる義務を負う⁽³⁵⁾。一方官吏は、法律に従い、誠実に職務を遂行するとともに、積極的な「憲法に対する忠誠」の義務を負う。すなわち、官吏は、その行動の全体を通じて、基本法にいう「自由で民主主義的な基本秩序」への支持を表明しなければならず、当該秩序の維持のために尽力しなければならない⁽³⁶⁾。このような（政府に対してではなく）自由で民主主義的な基本秩序に対する官吏の政治的忠誠は、官吏が職務に就くに当たっての不可欠の要件と解されている⁽³⁷⁾。

(2) 職業官吏制度の伝統的諸原則

基本法第33条第5項にいう、「職業官吏制度の伝統的諸原則」の核心は、官吏は、基本的に主たる職業として、終身にわたり、法律によって定められた勤務・忠誠関係において職務に従事するという点であると理解されており⁽³⁸⁾、これを具体的に示すと、次の諸点が挙げられ

⁽³²⁾ 第二次世界大戦後長らく、ドイツ外務省はナチスに対する抵抗の拠点であったという説が信じられてきたが、2005年にヨシユカ・フィッシャー（Joschka Fischer）外相（当時）の委嘱で、13人の歴史研究者による独立委員会が設置され、2011年に下記の研究成果が公開された。委員会は、外務省がナチス体制の確立当初から、ナチスの犯罪に深く関与していたこと、にもかかわらず自己の行為の責任を追及された者はわずかで、多くの責任ある者は、戦後西独においてもその地位を保持し得たこと等を結論として報告している。Eckart Conze et al., *Das Amt und die Vergangenheit, Deutsche Diplomaten im Dritten Reich und in der Bundesrepublik*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2011.

⁽³³⁾ Sontheimer et al., *op.cit.*(5), S.23.

⁽³⁴⁾ 勤務主体とは、官吏を持つ権利を有する公法上の法人であり、連邦官吏法第2条及び州の官吏の身分に関する法律により、官吏を持つ権利は、連邦、州、市町村、市町村連合その他法律により又は法律の根拠によりそのような権利を与えられた公法上の社団、営造物、財団等に属する。

⁽³⁵⁾ Peter Badura, „Art.33, Rn.60, Treuepflicht der Beamten“, *Grundgesetz. Kommentar von Theodor Maunz und Günter Dürig*, München: C.H.Beck, 2010, Lfg.58.

⁽³⁶⁾ *ibid.*

⁽³⁷⁾ Helmut Lecheler, „§ 110 Der öffentliche Dienst, Rn.71, Treue des Beamten“, Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. IV, Dritte, völlig neubearbeitete Aufl., Heidelberg: C. F.Müller Verlag, 2007. なお、連邦官吏法第7条第1項第2号は、基本法にいう自由で民主的な基本秩序をいつでも擁護することについての保障のある者であることを官吏関係に入るための必須の要件としているほか、同法第64条第1項は、官吏が次のような宣誓を行うべきことを定めている。「私は、基本法及びドイツ連邦共和国において効力を有する全ての法律を順守し、自らの職務上の義務を良心に従って遂行することを神にかけて（so wahr mir Gott helfe）誓います。」ただし「神にかけて」の語は省略することができる（同条第2項）。

る⁽³⁹⁾。

- ・官吏は、基本的に、その勤務関係の本質的内容において、立法者による一方的な規律の権力に服する（官吏の身分の法律服従性の原則）。
- ・官吏関係は、終身の職業として及び主たる職業の遂行の上に設定される（終身拘束及び主たる職業の原則）。
- ・官吏関係は、特別の公法上の勤務・忠誠関係として形成されなければならない（特別忠誠関係の原則）。
- ・勤務主体の扶助義務と対をなすのが、官吏の忠誠義務である。
- ・官吏は争議権を持たない（争議禁止の原則）。
- ・立法者は、官吏及びその家族の生計に配慮しなければならない（扶養原理）。
- ・年金による官吏の生活保障。
- ・官吏関係は、基本的に、組織された勤務関係であり、官吏の勤務は様々なラウフバングループにおいて行われる（ラウフバーンないしラウフバングループ原理）。
- ・官吏の勤務への参入及びあらゆる高位の官職への昇進に当たっては、適性、能力及び専門的成績のみが判断材料となること（成績主義）。この原則は、基本法第33条第2項においても明文化されている。
- ・官吏の勤務関係の特殊性を考慮し、固有の職員代表機関が認められること。
- ・官吏には、ふさわしい官職名が与えられるとの原則。

一方、「職業官吏制度の伝統的諸原則」の属性を有しないとして連邦憲法裁判所によって退

けられたものに、次のような例がある。

- ・官吏の既得権の憲法的保護⁽⁴⁰⁾。
- ・他の種類の私的収入と合算した場合に、官吏の俸給が削減されること⁽⁴¹⁾。
- ・勤務主体は、官吏の同意がある場合にのみ変更することができること⁽⁴²⁾。
- ・勤務を不変かつ減じられずに遂行する権利という意味での「官職に関する(am Amt)」権利⁽⁴³⁾。

3 二元的公務員制度の改革の試みとその挫折

前述のとおり、基本法の制定に当たり、同法第33条において、公職への参加の平等が規定されるとともに、高権的権限の行使が原則として官吏に留保され、更に公務員法は、「職業官吏制度の伝統的諸原則を考慮して定められなければならないとされたが、このことは、当初から矛盾をはらむものであったことが指摘されている⁽⁴⁴⁾。すなわち、「一方では、高権的任務が範囲及び意義において既に給付行政の任務の背後に退いてしまっていたからであり、他方では、官吏よりはるかに多くの職員及び労働者[公務被用者]が存在したからである。」⁽⁴⁵⁾すなわち、官吏本来の任務とは異なる給付行政（教育や社会保障等の非権力的な行政サービス）の比重が増し、多数の官吏—例えば教師—が、かつての意味における官吏の機能とは異なる機能を果たす一方、多数の（官吏でない）職員が高権的機能を行使していることが問題となった。非官吏の職員らは官吏の社会的特権への参加を欲する一方、多くの官吏は、ストライキ権や職業の流動性を阻害している特別の従属関係の意味を問うようになった⁽⁴⁶⁾。こうして、全ての公務

(38) Badura, *op.cit.*(35), Rn.66.

(39) Lecheler, *op.cit.*(37), Rn.39-50.

(40) *ibid.*, Rn.51. BVerfGE 3, 58(137); 8, 1(12), 8, 332(343ff.); 38.1(11); 43, 154(185).

(41) *ibid.*, BVerfGE 17, 337(349); 32, 157(166).

(42) *ibid.*, BVerfGE 17, 172(187).

(43) *ibid.*, BVerfGE 43, 282.

(44) Joachim Jens Hesse und Thomas Ellwein, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, 10., vollständig neu bearbeitete Aufl., Baden-Baden: Nomos Verl., 2012, S.478ff.

(45) *ibid.*, S.478f.

員にとって統一的な勤務法について検討することを任務とする「公務員法の改革のための研究委員会」(Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts)が、連邦議会の委託に基づき、連邦政府によって1970年に設置された。この改革の試みの背景をなす事情としては、1969年の連邦議会議員選挙後の政権交代(従来のキリスト教民主同盟(CDU)、キリスト教社会同盟(CSU)及び社会民主党(SPD)の大連立政権から、SPDと自由民主党(FDP)の連立によるブランド政権の成立)に伴う大きな変革の雰囲気の中で、「公務の内部における構造的統一化と工業社会的諸原理(柔軟化、成績主義及び流動化)の導入による公務員制度の包括的改革も視野に収められた。」⁽⁴⁷⁾とも指摘されている。

この研究委員会は、11冊の付録(分析シリーズ)とともに報告書を提出し、これらは、1973年にバーデン・バーデンで刊行された⁽⁴⁸⁾。結論において、委員会は、統一的な公務員制度を要求したが、それが法律によって規律されるべきなのか団体協約によって規律されるべきなのか、すなわち全ての公務員を官吏とするのか、非官吏の職員とするのかについて意見の一致をみることができなかった。前者の立場には、保守の野党及び官吏同盟(der Beamtenbund)が賛成し、後者の立場には与党と労働組合が賛成した。しかし、いずれの立場を採ったとしても、官吏同盟あるいは、非官吏職員の労働組合である公務員・交通・運輸労働組合(ÖTV)などの諸団体の存立を危うくしかねなかったため、公務員制度の一元化の実現は困難となった⁽⁴⁹⁾。そして、結局、「財源の欠乏、諸団体の抵抗、並びに、公務員の特権及び昇進ポストのアンバランスな増大一連邦では20年間で高級職及び上級職が

倍増し、ここでは市町村と同じく単純勤務は縮小した—あるいは、成績主義の後退といったことに対する公衆の増大する批判が、「大きな改革」の断念を強いた。」⁽⁵⁰⁾と指摘されている。

この公務員法改革の挫折の後、公務員法の現代化に手をつけることは政治家にとって魅力のないこととなり、現在に至るまで、公務員制度の一元化は実現していない。こうして、「1970代における公務の質的及び量的拡大は、それゆえ、西独においては、不変のまま引き継がれた構造の枠組みにおいて行われた。著しく増大した公務員の賃金及び年金を将来支えなければならぬ公の財政の予測可能な二重の負担は、無視された。」⁽⁵¹⁾と指摘される。この問題の深刻さが認識されたのは、後述のとおり、ようやく1990年代になってからであり、いずれにしても「公務員法の大規模改革」は、手つかずのままであった。

ただし、公務員制度改革の文脈においては、ドイツ統一後の2000年代に入って設置された、いわゆる「ブル委員会」(Bull-Kommission. ハンブルク大学教授で、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の内相を務めた経験を有するハンス・ペーター・ブル(Hans Peter Bull)博士が委員長を務めたことからこの名がある。)が提出した報告書が注目される。この委員会は、2001年にノルトライン・ヴェストファーレン州政府によって設置され、公務員制度の将来に関する検討を行い、2003年1月に、「公務の将来—将来の公務」(„Zukunft des öffentlichen Dienstes- öffentlicher Dienst der Zukunft“)と題する報告書を提出した。同委員会は、前記の「公務員制度の改革に関する研究委員会」の少数派によって提案された「法律・協約モデル」を取り上げ、観点の変更を主張した。すなわち、

(46) *ibid.*, S.479.

(47) Sontheimer et al., *op.cit.*(5), S.322.

(48) *Bericht der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts*, Baden-Baden: Nomos Verl., 1973.

(49) Hesse und Ellwein, *op.cit.*(44), S.479.

(50) *ibid.*

(51) *ibid.*

もはや、被用者の身分がその法的地位の形成を規定するのではなく、これに代わって、権利及び義務は、それぞれの被用者によって行使されるべき機能に依存するというものである。新たな官吏法のモデルとして、私経済上の労働関係が機能すべきであるとされ、その場合において、新たな官吏法は、職業官吏制度の伝来の基本原則を保障した基本法第33条第5項を削除するという提案にまで踏み込んでいる。非官吏職員団体と連邦政府との間で結ばれている連邦職員団体協約に関して同委員会は、全ての年齢及び家族関係的賃金構成部分と全ての手当を廃止し、それらに代えて団体協約で規定すべき「基礎的報酬」を導入することを主張している。手当には、「成績原理」が取って代わるものとされた。⁽⁵²⁾

II ドイツ統一後の公務員制度の課題

1 旧東独における新たな公務員制度の構築

1990年10月3日に実現したドイツ統一（基本法旧第23条の規定による旧東独地域各州のドイツ連邦共和国への加入という形を採った）は、旧東独地域の従来の行政及び公務員制度をいかにして統一ドイツの制度に適合させるかという問題をもたらした。ドイツ統一は、旧西独の制度が旧東独地域に拡大することを意味したが、社会主義の中央集権国家として発展してきた旧東独の行政制度及び公務員制度は、旧西独のそれとは著しく異なったものであり、旧西独の制度を旧東独地域に移植することは、大きな体制変革を意味した。すなわち、「党と国家の高位の官職を兼務して掌握していた支配階級によって指導され、官僚主義的中央集権と権力の統一の原則に従った指導の過程をSEDの意思の伝達装置によって確保してきた社会主義的な党幹部による行政から、法治国的な、連邦主義的に組織

された公務員制度への根本的な体制変革をもたらした」⁽⁵³⁾ため、このような体制変革に対応する措置が必要となったのである。

1990年8月31日のドイツ統一条約は、この問題について原則として雇用の連続性を認める解決を行った。同条約第20条第1項は、ドイツ統一時の公務員関係について、同条約附則Iの経過規定に委ね、同第2項第1文は、公的任務の遂行（基本法第33条第4項にいう高権的権限 *hoheitliche Befugnisse*）は、可能な限りすみやかに官吏に引き継がなければならないと規定した。連邦の官吏については、この規定を受けて、1996年12月31日までの臨時的措置として、旧東独で公務に従事していた者を当時の連邦官吏法⁽⁵⁴⁾第4条（官吏関係への任用は、高権的任務の遂行又は国家若しくは公共生活の安全上の理由から、私法上の労働関係にある者にのみ委託することが許されない任務の遂行のためにのみ許容される、との規定）の基準に従って、試用期間が原則3年間の官吏として任用することができること、ラウフバーン能力は任用されたポストでの能力証明をもって代えられること、試用期間中に、官吏に対しては、ラウフバーンのための専門的能力を発展させる機会が与えられるべきこと、これらの官吏が試用期間中に能力を証明したかどうかの判断はそれぞれの最高勤務官庁が行うこと等の経過規定を設けた。一方、州の官吏については、統一条約の規定を受け、（当時存在していた連邦法である、官吏法大綱法の規定に基づき）、旧東独各州がそれぞれに州の官吏法を制定した。

ただし、旧東独の国家機関で勤務していた者の多くは、専門的、法律的な素養よりも、社会主義統一党に対する忠誠によってその地位を得ていた。このため、統一条約附則において、労働関係の終了を認める特別の規定が置かれた。すなわち、旧東独の公務員が、人道及び法治国

⁽⁵²⁾ *ibid.*, S.480.

⁽⁵³⁾ Battis, *op.cit.*(10), Rn.11.

⁽⁵⁴⁾ BGBI., Jg.1985, Teil I, S.479.

の原則に違反した場合又は、過去の国家保安省 (Ministerium für Staatssicherheit. 略称シュタージ。秘密警察を傘下に置き、国民の行動を監視していた。) のために活動していた場合に、特別の解雇が認められた。こうして、旧東独の公務員の審査によって、多くの幹部が解雇された。旧東独地域の新たな行政の構築のためには、専門知識を有し、法治国的方向付けを与えられた公務員が必要であったが、前述のような事情から、そのような人材を旧東独で数多く見出すことは困難で、人材の不足を補うため、統一後、25,000人の公務員が、旧西独地域から旧東独地域に派遣された⁽⁵⁵⁾。その結果、高級職特に指導的官職における旧西独出身者の割合が高くなり、旧東独出身者との間にしばしば緊張が発生することになった⁽⁵⁶⁾。

2 「スリムな国家」実現のための努力

ドイツ統一による旧東独地域の再建の必要性和、1970年代以降の行政機構の膨張は、国家財政の著しい悪化を招くことになり、1990年代においては、「スリムな国家」の実現による財政の立て直しが喫緊の課題となった。このため、1994年の連邦議会議員総選挙で勝利し、以後4年間政権を担当することとなったCDU、CSU及びFDPの三党は、同年11月11日に締結した連立協定⁽⁵⁷⁾の最初の項目に、「国家のスリム化—形式主義的行政の撤廃 (Staat schlanker machen- Bürokratieabbau)」を掲げ、連邦官庁の定員を年間1%ずつ圧縮すること、税法や行政手続の簡素化、公務における成績主義の強化等の施策を4年間の政策として掲げた。

これらの施策の成果を総括するものとして1998年に連邦政府が刊行した報告書『スリムな国家—成果と展望—』⁽⁵⁸⁾によると、連邦の予算定員は、1992年の約381,000人から1998年の約310,100人へと減少し、連邦各省の職務領域に属する官庁も、1991年に598存在したものが、1998年には450まで減少した⁽⁵⁹⁾。

また、1997年2月4日の「公務員法改革法」 (Dienstrechtsreformgesetz, BGBl. I S.322) により、成績主義が強化され、成績段階、成績加給金等が、「昇進の境界線下の副次的人事管理」のシステムとして導入された⁽⁶⁰⁾。

同時に1990年代半ばは、郵便及び鉄道事業等が民営化された時期でもある。ドイツ連邦鉄道 (Deutsche Bundesbahn) は、1994年1月1日以降、ドイツ鉄道として民営化された。郵便事業については、政府所有企業であったドイツ連邦郵便 (Deutsche Bundespost) が1995年、ドイツポストバンク及びドイツポストに分割され、株式会社として民営化された。1989年ドイツ連邦郵便から独立していたドイツ国営電信電話会社も、1995年にドイツテレコムとして民営化された。

III 連邦制改革と公務員法の新編成

1 第一次連邦制改革における公務員制度に関する規定の変更

2003年以降、特に立法と財政の領域において決定の迅速化と責任の明確化を実現することを目的とした「連邦制改革」の検討が本格的に開始された。一時、2004年に連邦と州の意見

⁽⁵⁵⁾ Machura, *op.cit.*(6), S.450.

⁽⁵⁶⁾ *ibid.*

⁽⁵⁷⁾ Koalitionsvereinbarung für die 13. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages.

⁽⁵⁸⁾ Bundesministerium des Innern, Arbeitsgruppe Verwaltungsorganisation (Hrsg.), „Schlanker Staat“: Bilanz und Ausblick: mehr Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Bundesverwaltung: zweiter Bericht zum Aktionsprogramm zur weiteren Steigerung von Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Bundesverwaltung: Kabinettsbeschluss vom 17. Juni 1998, Bonn: Lenkungsausschuss Verwaltungsorganisation, 1998.

⁽⁵⁹⁾ *ibid.*, S.45f.

⁽⁶⁰⁾ Battis, *op.cit.*(10), Rn.22.

対立によって挫折した改革の動きは、2005年11月の連邦レベルでの大連立政権の成立によって再開され、その最初の成果として、「第一次連邦制改革」が2006年8月28日の基本法改正法（BGBl. I S.2034）によって実現された。

この改革により、連邦と州の間の立法権限が大幅に再編され、官吏関係においても、大幅な改正が行われた。その概要は、次のとおりである。

- ・基本法第33条第5項は、従来、「公務に関する法は、職業官吏制度の伝統的諸原則を考慮して規律しなければならない。」と規定していたが、「規律し」の後に、「かつ継続的に発展させなければならない。」（「継続発展条項」）との文言を挿入した。この挿入の趣旨は、職業官吏制度の憲法的保障に抵触せず、当該保障の基本となる職業官吏制度の伝統的諸原則の考慮を変更することなく、公務員法の現代化及び変化する構造条件に公務員法を適合させることの必要性を規定したものと解されている⁽⁶¹⁾。
- ・連邦官吏、すなわち、連邦及び連邦直属の公法上の団体に勤務する者の法律関係については、従来から連邦の専属的立法事項（基本法第73条第8号）とされていたが、改革後、この点には変更はなかった。
- ・連邦官吏以外の官吏、すなわち、州、市町村及びその他の公法上の団体の官吏、州の裁判官（以下、州等の官吏という。）については、改革前は、その給与及び年金については連邦の競合的立法権限（基本法第74a条第1項、第2項及び第4項。実際には、連邦がこの権限を行使して、連邦法で規定していた。）とされ、同法第74a条が規定していない範囲における法律関係は、連邦の「大綱的立法権限」の範囲（同第75条第1項第1号）とされていた。すなわち、州等の官吏の、給与及び年金以外の事項については、連邦が「官吏法大綱法」により、

その大枠を定め、各州の官吏法でその細則が定められていたのである。改革後は、そもそも「大綱的立法」の制度が廃止された⁽⁶²⁾ため、この仕組みも廃止された。これに代えて、州の官吏等のラウフバーン、給与及び年金を除く、身分に関する権利義務については、連邦の競合的立法権限事項とされ（同第74条第1項第27号）、それ以外の事項については、州の専属的立法権限事項となった（同第70条第1項）。

2 連邦及び各州の新たな官吏法の制定

このような、連邦と州との間の立法権限配分の変更を受け、基本法第74条第1項第27号の定める競合的立法権限の行使として、「2008年6月17日の州の官吏の身分に関する法律」（BGBl. I S.1010）が連邦法として制定された。この法律は、かつての官吏法大綱法の第Ⅱ章までと教会に適用される第135条を解体し、傾向的に、下記の公務員法の新規律法によって新たに制定された連邦官吏法と一致しているといわれる。これに引き続いて、やはり連邦法として、「2009年2月5日の公務員法の新規律法」（BGBl. I S.160）が同じく連邦法として制定された。後者は、連邦官吏法、連邦給与法、連邦年金法等、連邦官吏の地位及び待遇に関する諸法律を新たに包括的に制定するものであった。

一方、各州は、その州の官吏法を、前記の「州の官吏の身分に関する法律」に適合させることにより、それぞれ制定し、ラウフバーン、給与及び年金の各法についての新たに認められた権限領域を活用しているといわれる。ただ、このように州間競争を重視した改革の結果、貧しい州の中には、官吏の人材の確保や処遇について不安を感じている州もあるといわれ、また、州によって異なる給与、ラウフバーンが作られることにより、勤務条件をめぐる州間の溝が拡大

(61) Badura, *op.cit.*(35), Rn.62.

(62) ただし、経過措置として基本法第125a条第1項の規定により、州法が制定されない間は、従来の連邦法が適用されることとされた。

し、州と州の間の官吏の交流が円滑に進むかどうかにも疑問を呈する見解がある⁽⁶³⁾。

以上のとおり、第一次連邦制改革は、公務員制度の領域における州の立法権限の強化をもたらした。また、かつての連邦職員団体協約は、連邦、州及び自治体の領域についての様々な規定を含む公務員団体協約に取って代わられた。

IV 現下の諸問題

1 公務員と政治

公務員、特に官吏の中には、政策決定者に対する政策の助言や、政策の準備を行う者も多数含まれていることから、ドイツにおいても、公務員と政治の関係は極めて密接である。

ここでは、公務員の政界進出の状況と、「政党国家」の下での負の側面ともいえるべき「官職パトロナージュ」の問題、そして最後に公務員

の政治活動の自由と行政の中立性に関する問題を紹介する。

(1) 公務員の政界進出

表2に示すように、ドイツ連邦議会では、第17被選期間（2009-2013年）において、3分の1以上の議員が公務員出身であり、官吏出身議員は、総議員の29.6%であった（現職又は過去の政府構成員、すなわち連邦大臣を除く）。この比率は、それ以前の各被選期間では更に高く、公務員出身者が総議員のおおむね5分の2を占めていた⁽⁶⁴⁾。州議会では、公務員出身者の比率は、更に高いといわれる⁽⁶⁵⁾。このようなことから議会の「官僚化」(Verbeamung)が批判の対象となってきたが、第17被選期間における40歳以下の連邦議会議員に対する公務員出身者の割合が17%強にとどまることから、公務員出身者は、重要性を失っていく傾向にあるという分

表2 ドイツ連邦議会議員の会派別出身職業（第17被選期間・2009-2013年）

	CDU/CSU	SPD	FDP	緑の党	左派党	合計（総議員622人に対する比率）
官吏						
a) 政治的官吏	3	5	0	1	0	9
b) 高級職官吏 (a)を除く	19	13	3	1	3	39
c) 上中級職官吏	6	5	3	0	0	14
d) 判事・検事	2	2	5	0	3	12
e) 職業軍人	2	0	0	0	0	2
f) 自治体公選職	20	6	1	0	3	30
g) 大学教員	15	10	4	6	5	40
h) その他の教師	10	22	2	4	0	38
官吏計 (A)	77	63	18	12	14	184 (29.6%)
公務被用者 (B)	10	11	2	4	4	31 (5.0%)
(A)+(B)	87	74	20	16	18	215 (34.6%)
その他の職業	152	72	73	52	58	407
総計	239	146	93	68	76	622

(出典) Melanie Kintz, „Die Berufsstruktur der Abgeordneten des 17. Deutschen Bundestages“, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 3/2010, S.495f., Tabelle2: Berufsstatistik des 17. Bundestages (nach Fraktionszugehörigkeit, Spaltenprozent in Klammern) に基づき筆者作成。

⁽⁶³⁾ Hesse und Ellwein, *op.cit.*(44), S.478.

⁽⁶⁴⁾ Peter Schindler, *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949-1999*, Baden-Baden: Nomos, 1999, S.688ff.

⁽⁶⁵⁾ Ismayr, *op.cit.*(5), S.60.

析もある⁽⁶⁶⁾。

なお、州議会と連邦議会を通して、議員に対する公務員出身者の比率が高い点については、我が国と異なり、議員を辞めた後も公務員に復帰することが保障されているという制度も一定の寄与をしていると考えられる。すなわち、連邦議会議員の場合、「ドイツ連邦議会議員の法律関係に関する法律」(略称「議員法」)第5条の規定により、連邦議会議員に当選した有給の官吏の勤務関係から生じる権利義務は、連邦選挙委員会による選挙結果の確定(連邦選挙法第42条第2項第1文)の日又は当選受諾の日から議員の身分期間中、守秘義務並びに謝礼及び贈与の禁止を除いて停止する(同法第5条第1項第1文)が、議員の地位の終了後、最長6月の期間において、官吏の勤務関係への復帰が認められる(議員法第6条第1項)。これらの規定は、裁判官、職業軍人及び公務被用者にも準用される(同法第8条)。

ただし、公務員だけが連邦議会議員になりやすいというわけではなく、一般に、議員職を引き受けたことを理由とする不利益な取扱いや解雇は禁止されており(同法第2条)、また議員を務めた期間は、原則として元の職業の勤続期間に参入される(同法第4条)。

(2) 「官職パトロナージュ」の問題

官職パトロナージュ(Ämterpatronage. 官職叙任権とも訳される。)は、ドイツの政治的日常語において、大部分の場合、道徳的に否定的な意味合いをもって使われる概念であるとともに、政治社会学的概念でもある。この概念は、職業的及び政治的ポストを決定権者が自らにとって都合のよい者に与えることを示している⁽⁶⁷⁾。このような慣行が、連邦又は州において政権を握っている政党を中心として広く行われるに至っていることから、官職パトロナージュは、

現代のドイツにおいて、基本法第33条第2項の保障する適性、能力及び専門的業績に応じた平等な公務就任の権利を侵害するとともに、政党による行政に対する支配の手段にもなりかねない深刻な問題として、その是非が公に争われてきた問題である。

「連邦官吏法」は、連邦大統領は、事務次官及び局長その他の法律に列挙する一定範囲の高級職の終身官吏(政治的官吏)をいつでも一時的退職(Einstweiliger Ruhestand)に付することができることを規定し(連邦官吏法第54条第1項)、また、「州の官吏の身分に関する法律」も、「終身官吏は、その職務の遂行に当たり、政府の基本的な政治的見解及び目標と継続的に一致していなければならない官職についている場合には、いつでもこれを一時的退職に付することができる。」(州の官吏の身分に関する法律第30条第1項第1文)と規定し、そのような官職の決定を州法に委ねている(同第2文)。

これらは、一定の範囲の「政治的官吏」について、法律の明文で認められた政治判断による取扱いの例であるが、実際には、これら法律で規定された場合にとどまらず、多くの官吏の採用や昇進に当たり、その決定権者の政治的考慮が大きく影響する場合が少なくないといわれ、そのような現象の全体が、「官職パトロナージュ」の慣行と呼び習わされている。

法的には、基本法第33条第2項が前記のとおり適性、能力等に応じた平等な公務就任権を全てのドイツ人に対して保障しているほか、連邦官吏法第60条第1項第1文及び第2文が、「官吏は、一政党ではなく、国民全体に奉仕するものである。官吏は、その任務を非党派のかつ公正に遂行し、任務遂行にあたっては、公共の利益を尊重しなければならない。」と規定している。「官職パトロナージュ」の慣行は、このような原則に違反し、公務の中立性を危うく

⁽⁶⁶⁾ Melanie Kintz, „Die Berufsstruktur der Abgeordneten des 17. Deutschen Bundestages“, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 3/2010, S.501ff.

⁽⁶⁷⁾ Machura, „Ämterpatronage“, *op.cit.*(6), S.5f.

するのではないかという懸念が多くの論者から指摘されている⁽⁶⁸⁾。さらに、「官職パトロナージュ」に対して、刑法による処罰（刑法第226条の背任罪及び同法第331条から第335条までの賄賂罪）の可能性を検討した研究もある⁽⁶⁹⁾。

しかし、実際にはこの慣行は、極めて広範に行われており、一挙に廃止することは困難な状況である。ヨアヒム・イエンス・ヘッセ (Joachim Jens Hesse) 教授及びトーマス・エルヴァイン (Thomas Ellwein) 教授 (故人) は、現在の官職パトロナージュの背景として、政治家が行う政治指導の役割と、官僚が行う政策助言及び政策準備の役割の精緻な区分が困難となっていること、議会のような政治的会議体の規模の拡大に比して、官僚機構が著しく肥大化する傾向があること等を指摘した上で、官職パトロナージュを「政治指導部あるいはこれを担うグループないし影響力を有するグループが、志を同じくする者を行政に送り込むことにより、現存の又は憲法に従って欲せられた指導の手段を拡大しようとする試み」と理解する⁽⁷⁰⁾。

この場合、官職パトロナージュは、政党が自己の支持者の功績に対する報償として官職を与え、同時にその力を示す「恩恵的パトロナージュ (Wohltätigkeitspatronage)」(及びその裏面として、その地域において少数派に属する政党の支持者が官職を与えられなかったり昇進できなかったりする「防衛的パトロナージュ (Abwehrpatronage)」)と、「支配のパトロナージュ (Herrschaftspatronage)」に区分される。前者の恩恵的ないし防衛的パトロナージュは、「新しくもなければ美しくもなく、基本法の意図とも合致しない」が、「にも

かかわらず、それは、政治と行政の関係を著しく変化させるものではない。」とされる⁽⁷¹⁾。

ところが、後者の「支配のパトロナージュ」は、広義においては、諸団体及び政党が、追従者を行政に配置するためにその影響力を行使する場合に用いるものであるが、多くの場合においては、政治と行政の区別ができなくなり、深刻な問題をもたらすと指摘される⁽⁷²⁾。

もっとも、行政の側がその「自然治癒力 (Selbstheilungskräfte)」なるものによって、外部からの影響の要素を克服することも少なからず見られ、例えば一政党の支配が長く続いているバイエルン州 (CSU) や、ノルトライン・ヴェストファーレン州 (SPD) では、たしかに政策助言を行う官僚機構は、他州におけるよりも強く政治指導部の意思を先取りする (antizipieren) が、同時に、その行動のモデルが侵害されないよう注意を払っていることが指摘される。そして、これらのことから、政治的な支配のパトロナージュは、著しい影響を持つとしても、政治指導の手段としては、比較的低位位置付けられるとの結論が導かれている⁽⁷³⁾。

(3) 公務員の政治活動の自由と行政の中立性

前述の「官職パトロナージュ」の慣行は、それ自体で行政の政治的中立性に疑問を抱かせるものである。すなわち、「勤務主体が、基本法第33条第2項が要求しているように、候補者の適性、能力及び成績のみによってでなく、政治的考慮に従って官職を配分するようになっている。この憲法規定に対する違反と並び、勤務主体は、これによって、中立的な公務遂行に対

(68) Lecheler, *op.cit.*(37), Rn.75, 81; Josef Isensee, „§ 32 Öffentliche Dienst“, Rn.43-45, Ernst Benda et al. (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 2., neubearbeitete und erweiterte Aufl., Berlin; New York: Walter de Gruyter, 1994.

(69) Christian Lindenschmidt, *Zur Strafbarkeit der parteipolitischen Ämterpatronage in der staatlichen Verwaltung*, *Schriften zum Strafrecht*, Heft 156, Berlin: Duncker & Humblot, c2004.

(70) Hesse und Ellwein, *op.cit.*(44), S.513f.

(71) *ibid.*, S.514f.

(72) *ibid.*, S.515.

(73) *ibid.*, S.515f.

する悪い条件を作り出し、官吏の政党政治的中立性に対する国民の信頼を掘り崩しているのである。」⁽⁷⁴⁾と指摘される。これに加えて、公務遂行の政治的中立性との関係で問題となるのが、公務員の政治活動の自由との関係である。

連邦官吏法第 60 条第 1 項は、「官吏は、国民全体に奉仕するものであって、一政党に奉仕するものではない。官吏は、その任務を非党派的に、かつ、公正に達成しなければならず、職務の遂行に際しては、公共の福祉に配慮しなければならない。官吏は、その行動全体により、基本法にいう自由で民主主義的な基本秩序の擁護を表明し、かつ、当該秩序の維持を支持しなければならない。」と定め、また同第 2 項は、「官吏は、政治的活動に際しては、全体に対する自己の立場及び自己の官職の義務に対する顧慮から生じる抑制及び自制を保持しなければならない。」と定めて、官吏の職務遂行の非党派制及び政治的活動の自制を（ただし、自由で民主主義的な基本秩序の擁護も）義務付けている。他方、このような建前に対しては、「一段と頻繁となり、また、より決然と行われている基本権の行使、特に原則として官吏にも認められている言論の自由及び集会の自由の行使が、官吏の中立性に対する疑いを生じさせ得ること」⁽⁷⁵⁾が、問題として指摘されている。

2 官吏の問題傾向

ドイツの公務員（特に官吏）の問題傾向として指摘されるのが、勤務上の評価等に対する争いを好んで起こすという点である。前出の「ブル委員会」の委員長を務めたハンス・ペーター・ブル教授は次のように指摘している。「公務員

は、不相応に闘争好きであり、裁判所は、多大な経費を使って彼らの苦情に対応している。経済分野の公務被用者が、しばしば、収入を削減され、労働時間を延長され、実績達成の圧力を高められることを異議なく甘受するのに対し、官吏は、勤務上の評価に際して不公正に取り扱われていると感じる場合には、その勤務主体を裁判所に呼び出し、競争の訴え（Konkurrentenklage）⁽⁷⁶⁾により、人事の決定を争おうと試みる。」⁽⁷⁷⁾。ブル教授は、このような官吏の傾向を「昇進とこれに先行する勤務評価のゆえの訴えの過剰」と呼んだウルリヒ・バティス（Ulrich Battis）教授の見解⁽⁷⁸⁾を引用している。ブル教授は、「法治国的獲得物」（基本法第 19 条第 4 項の「何人も、公権力によって自己の権利を侵害されたときは、裁判で争う途が開かれている」との保障）は、「公務員においては完全に使い尽くされているのに対し、私的労働関係においては、同様のやり方ではそれは作動していない。職場の不安定さが、多くの人を現実の又は想定上の不公正から身を守ることを妨げているのである。」⁽⁷⁹⁾と指摘し、「官吏法上の競争の訴えが、常に、せいぜいのところ、不利に扱われた者が職務上の責任の追及権を有するところまでだとすれば、そのような訴えの可能性が過剰に利用されているのではないか、という疑問が許容される。よりよい執務室の配分を求める訴えの権利も、一それ自体としては、追体験でき、法的には異議の唱えようがないが、外の世界から見ると回避可能と思われる他の多くの法的紛争と同様、おそらく疑わしいものと判断してよいであろう。」⁽⁸⁰⁾と述べる。

ブル教授は、官吏の懸念の別の姿を伝えてい

⁽⁷⁴⁾ Lecheler, *op.cit.*(37), Rn.75.

⁽⁷⁵⁾ *ibid.*

⁽⁷⁶⁾ 昇進できなかった官吏等が裁量権の逸脱などを主張して行政裁判所に提起する訴え。

⁽⁷⁷⁾ Hans Peter Bull, „Beamte – die vernachlässigten Hüter des Gemeinwohls? – Die Dienstrechttsdiskussion zwischen Standespolitik und Staatstheorie –“, *Die Öffentliche Verwaltung*, Dezember 2007, S.1029.

⁽⁷⁸⁾ Ulrich Battis, „Die Entwicklung des Beamtenrechts im Jahre 2006“, *Neue Juristische Wochenschrift*, 2007, S.1334 (1336).

⁽⁷⁹⁾ Bull, *op.cit.*(77)

⁽⁸⁰⁾ *ibid.*

るのが、専門文献並びに職業連合及び労働組合の機関紙に掲載されている、官吏法の改革を扱った論考である点に着目し、「ここでは、官吏の物質的利益が、国家政策的及び国家論的論拠によって（も）通常、擁護されている。多くの原則的発言の大意は、たえず献身的に活動している官吏から、その独立性を取り去り、それによって政党に対抗する公共の福祉の護持者としての官吏がその機能を果たすことをできないようにしようとたえず企んでいる『政治』に対して、伝来の官吏法を守らなければならない、というところに行きつく。」⁽⁸¹⁾と指摘する。（連邦や州などの）「勤務主体の節減政策は一当然のことながら一厳しく批判されるが、同時に、協約自律権を官吏にも拡大することは、統一的な公務員法が決定される場合には、そのような帰結となることと同様に、厳しく拒否される。」⁽⁸²⁾かねて議論の対象となっている、「二つの公務員制度の並存—そして多くの場合、それらの対抗—は、官吏が、その運命を自己の手中にし、公務従事者のように労働条件の改善のために戦うチャンスを、自己の特殊性に対する裏切りと感じるまでに内面化されて」⁽⁸³⁾おり、「必要な改善は、交渉あるいは必要に迫られた場合の労働争議によるのではなく、最終的には、まさに給与及び扶助の徹底的な引き下げを実行した人々、すなわち政府及び議会の洞察（Einsicht）に期待が置かれる」⁽⁸⁴⁾が、「政府や議会が、官吏の期待を満たさない場合には、官吏の期待は、裁判所、最終審としての連邦憲法裁判所に向けられる。」⁽⁸⁵⁾と指摘されるのである。

このような指摘の当否も議論の対象となりうると思われるが、ドイツの公務員制度の問題点の一面を指摘したものとして、注目すべきであろう。

3 少子高齢化及び人口減少等の下での財政的圧力

我が国と同様、ドイツも深刻な少子高齢化及び人口減少に直面している。ドイツの総人口は、2002年の82,537,000人から減少に転じており、2060年には、64,651,000人から70,120,000人の間まで減少し、同年には、全人口に占める65歳以上の高齢者の割合が63%から67%の間まで達すると推計されている⁽⁸⁶⁾。このような状況の下で、現職公務員の給与と退職公務員の年金の両方が国家財政に及ぼす負担が問題となっている。

(1) 公務員人件費の問題

前述のとおり、この問題の深刻さが認識されたのは、ドイツ統一以後のことであった。その後の定員削減などの措置にもかかわらず、連邦財務省によれば、（公務員の）人件費は、現在、歳出総額において最大の比率を占めており、連邦、州及び地方自治体を通じた2013年度予算⁽⁸⁷⁾の歳出予算総額7863億ユーロのうち、人件費は、2245億ユーロで、全体の28.6%を占めている。2018会計年度の予測では、人件費は、2550億ユーロで、予算総額8670億ユーロの29.4%を占め、やはり最大の費目であり続けると見られている。⁽⁸⁸⁾

(81) *ibid.*, S.129f.

(82) *ibid.*, S.130.

(83) *ibid.*

(84) *ibid.*

(85) *ibid.*

(86) Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 2013*, S.48.

(87) ドイツでは、会計年度と暦年は一致する。

(88) Bundesministerium der Finanzen, *Entwicklung des Öffentlichen Gesamthaushalts bis 2018*, 9. Juli 2014. 連邦財務省ウェブサイト <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2014/07/2014-07-10-PM32-anlage.pdf?__blob=publicationFile&v=1> 本稿において、インターネット情報への最終アクセス日は、すべて2014年8月18日である。

年金支給開始年齢の引上げに伴う官吏の定年延長も人件費を押し上げる要因になる可能性があると思われる。

(2) 公務員年金の問題

2007年4月20日の法定年金保険法の改正(BGBI. I S.554)により、従来65歳の年金支給年齢を、2012年から2029年の間に段階的に引き上げて、最終的に67歳とすることが定められた。これに対応する形で、連邦官吏法第51条は、1947年生まれの官吏(65歳1月)から、1963年生まれの官吏(66歳10月)に至るまでの定年の段階的引上げを規定している。

官吏の年金も、給与と同様に国家財政に対する負担となっている。現行の官吏年金法(Beamtenversorgungsgesetz)によれば、退職年金は、官吏(又は裁判官)が、最低5年間勤務した場合又は、その公務の遂行に当たり、重大な帰責事由なく被った疾病、負傷若しくはその他の障害により、勤務不能となった場合に支給される(同法第4条)。退職年金は、退職した時点から支給が開始され(同条第2項)、その額は、年金支給対象給与(die Ruhegehaltfähigen Dienstbezüge)及び年金算定対象勤務期間(die Ruhegehaltfähige Dienstzeit)に基づき算定される(同条第3項)。

年金支給対象給与は、退職時の基本給の99.05%である(官吏年金法第5条第1項。なお、この比率は、2010年12月31日までは、99.51%であった)。官吏が、公務災害により勤務不能となり退職した場合には、当該官吏(又は裁判官)が、定年に達して退職するまでに得られたであろう給与が算定の基礎となる(同条第2項)。また、年金算定対象勤務期間は、官吏が、官吏関

係(Beamtenverhältnis)に入った初日から、官吏関係にある一の勤務主体の勤務を終えるまでの期間である(同法第6条第1項第1文)。退職年金は、年金算定対象勤務期間1年につき1.79375%で算定されるが、年金支給対象給与の35%を下限とし、当該給与の71.75%を上限とする(同法第14条第1項)。官吏が定年に達する前に退職した場合には、1年につき3.6%ずつ、年金が減額される(同条第3項)。例えば、結婚している連邦裁判官の場合、35年間の年金算定対象勤務期間を経て、定年に達して退職した場合、月額4997.5ユーロを受け取ることができる⁽⁸⁹⁾。

4 その他の諸問題

(1) 公務における男女平等原則及び障害を有する人々の進出の保障

連邦官吏法第9条は、官吏の応募者の選抜について、「応募者の選抜は、適性、能力及び専門分野の実績に従い、性別、家系、人種若しくは民族的出身、障害、宗教若しくは世界観、政治的観念、出自、人間関係又は性同一性を顧慮することなく行う。」としながら、これに続けて、「職業活動における事実上の平等の実現のための法的措置、特に個々の事例の審査を伴うクォータ規定並びに重度の障害を有する人々の進出のための法的措置は、これに反するものではない。」と規定した⁽⁹⁰⁾。連邦内務省の報告書「連邦の公務一人員構成のデータ2011」⁽⁹¹⁾の統計では、2010年6月30日現在、連邦の公務員のうち、指導的職位(高級職)に占める女性の割合は、19.3%(4513人中872人)にとどまっており、当該報告書において「指導的職位にある女性は

⁽⁸⁹⁾ Creifelds, *op.cit.*(1), S.150f., „Beamtenversorgung“. ただしこの額は、2009年12月31日現在のもので、年金支給対象給与の比率が99.51%で算定されている。

⁽⁹⁰⁾ この規定のうち男女平等に関するものは、2001年12月5日から施行された連邦平等法(BGBI. I S.3234)に遡る。齋藤純子「ドイツにおける公務部門の男女平等のための連邦平等法の制定」『外国の立法』No.213, 2002.8, p.80. なお、1994年の「第二次同権法」以降の男女平等の政策の経緯についても同文献 pp.77-95 参照。

⁽⁹¹⁾ Bundesministerium des Innern, *Der öffentliche Dienst des Bundes: Daten zur Personenstruktur 2011*. 連邦内務省ウェブサイト <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2011/personalstruktur.pdf?__blob=publicationFile>

20%に達せず、明らかに過少である。それゆえ、同等の適性、能力及び実績である場合には、指導的役割の配置に際しては、女性を優先的にするよう考慮されるべきであろう。」と指摘されている⁽⁹²⁾。

(2) 電子政府構築の試み

先に述べたように、ドイツでは、1990年代半ばから、「スリムな国家」を目指して、行政の効率化及び簡素化が図られてきたが、「電子政府」を構築しようとの試みもまた、同時期に開始され、この目的に奉仕する手段の一環として位置付けられてきた。すなわち、「インターネットの普及や急速な少子高齢化、厳しい財政状況等に鑑みて、少ない職員で、より高度で複雑な行政サービスを国民に提供することが必要であり、情報技術を利用して従来の行政プロセスを変革していくことが長期的に重要な課題であるという認識」⁽⁹³⁾に基づいて、「電子政府」の事業が推進されている。その成否は、少子高

齢化が進展し、厳しい財政状況に直面するドイツの公務員制度の今後のあり方についても大きな影響を与えることと思われる。

おわりに

以上、ドイツの公務員制度の諸問題について、歴史的観点も織り交ぜながら概観してきた。官吏と公務被用者という二元的性格の存続、公務員と政治との関係（特に官職パトローナージュの問題）、連邦制下における各州官吏の勤務条件の相違等は、ドイツ特有の問題として認識される。しかし同時に「スリムな国家」の実現、少子高齢化と財政危機の中の今後の公務員制度の在り方など、先進国共通の課題も数多くある。「ドイツの公務員制度の経験から何を学べるのか」については、これら諸問題の全体に様々な観点から光を当てることによって、より多くの事象が明らかになるであろう。

(やまぐち かずと)

⁽⁹²⁾ *ibid.*, S.17.

⁽⁹³⁾ 渡辺富久子・古賀豪「ドイツにおける行政の電子化推進のための立法」『外国の立法』No.261, 2014.9, p.38.