

制度枠組み

(6) 行政における代理及び事務の委任

ア. 行政機関における権限問題

イ. 授権代理

ウ. 法定代理

エ. 事務の委任、権限の委任

オ. 代理と委任の差異

カ. 戦後法制における国・地方の事務配分と代理及び委任

(7) 行政機関における専決とその責任関係

2. 現代行政における権限と責任の分配システム

(1) 行政の量的拡大、質的高度化に対応した権限と責任の構造

(2) 任命権、規則制定権、組織編成権の委任・執行関係

(3) 予算会計事務処理権限の委任・執行関係

(4) 若干の個別分野の権限・責任関係

3. 行政改革と権限委任、事務委任

(1) 戦後行政における権限と事務の配分関係

(2) 現代行政と事務運営の改革

4. 統合型組織の活用可能性とその限界

(1) 統合的行政課題に関する行政の組織体制

(2) 北海道開発局の例

(3) 沖縄総合事務局の例

(4) 地方公共団体における統合出先機関の例

5. 社会経済の変動、科学技術の高度化と行政責任の変容

(1) 社会経済の変動、科学技術の高度化と行政

(2) 予防接種及び葉害エイズ問題

6. 地域健康管理行政の沿革と現状

(1) 戦前期の公衆衛生行政

(2) 第二次世界大戦後における地方の公衆衛

生行政

(3) 地域健康危機管理対策の現状と課題

(4) 統合化機関と今後の課題

7. 公衆衛生分野に関する保健所長への権限の委任関係と責任関係

(1) 公衆衛生分野の行政課題と行政責任

(2) 感染症予防対策と保健所の機能

(3) 専門技術分野行政の維持向上と地域健康危機管理の行政体制の在り方

B. 本論

本報告は、平成14年度厚生労働科学研究補助金 健康科学総合研究事業「地方保健医療機関における健康危機管理の在り方についての実証的研究」の一環として、わが国健康管理行政の実質的な中核的担い手である保健所乃至その統合改組後の健康福祉管理センター等の地域において健康危機管理の任に当たる公衆衛生関係行政機関に関し、その権限と責任の制度的な枠組みと運営のあり方について全般的な検討を進め、併せて我が国行政における一般問題として行政機関の構成原理及びその権限と責任の体系について若干の横断的な考察を試みたものである。これにより健康危機管理等の公衆衛生関係行政に関し、今後における行政運営の改善に資することを企図するものである。

1. 行政理念の変遷と行政機関の権限関係

(1) 時代の変化と権限と責任の体系としての行政機関

行政機関の枠組みは、法律的に見ればその担うべき行政課題及びこれに関する法的な権限と責任の体系、そしてこれを担う実務組織体制の総体として捉えることができる。

20世紀中期以降近年に至る間に国家の役割は変化し、現代行政は社会経済の広範な分野に

その量的規模、質的内容を拡大しつつあり、その権限と責任の体系は広汎且つ深度化し、その管理運営において従来予測されなかった多くの新たな課題に直面している。

とりわけ21世紀初頭を迎え、我が国内外の厳しい環境条件に対処し我が国行政がその役割を果たすためには、伝統的なナショナルミニマムの確保と併せて、グローバル化の進展等に伴う社会経済の変化と地域社会の広域化、市民の価値観とライフスタイルの多様化、応答性と機動性の改善、合理化と効率化、公開と説明責任の徹底等多くの課題に直面しており、ブロック、県等の広域統括機関のあり方はもとより、保健所等を始め第一線の現場責任機関のあり方に関してもその改善問題は今日まさに正念場を迎えたといつて良い。

現代の社会、経済においては、例えば、都市政策や社会政策の分野を始め、産業経済や巨大科学技術、環境問題等我が国の直面する諸課題について、従来の慣行に安住することなく、広範な構造変動の中において新たな質の高い取り組みが必要とされて来ていることに関しては、一般にしばしば指摘されているところである。

本報告の主題であり、現代行政の重要な一環とされる地域健康危機管理等の公衆衛生行政についても、もとよりその例外ではなく、経済構造の変化や地域社会の変動等新たな情勢に対応した今日的なあり方が問われており、地域行政体系の中であって改めてその担当組織が適切に位置づけられその機能の有効性が検証されるべき段階を迎えた。

そこでまず現代行政の全般の特徴をいくつかのチェックポイントについて点検しておかなければならない。

その第一点は、内外環境条件の変化に現代の行政が機敏に対処しているかどうかである。

現代は構造変動が速く、変化の規模が大きい新たな時代である。このところ、政治・経済等各分野におけるグローバル化の進展とこれにと

もなう社会・経済等各対応システムの変貌、少子高齢化の急速な進行等社会構造の変動と価値観の変化、国民生活におけるライフスタイルの多様化、情報化の加速を始め、日常生活圏域の拡大に見られるような地域の構造変化も顕著になってきた。

これに伴い行政の果たすべき役割の見直しと併せて、行政組織体制、制度の枠組み、政策運営の方向、行政技術の仕組み、事業の運営やサービスの実施状況、民意の反映手段、苦情処理其の他の紛争解決メカニズム等に到るまで、現代の行政は、各種の分野においてそれぞれその変革を求められていることに留意しなければならない。

20世紀中期以降、英、北欧型の福祉国家の理念が先進諸国の間に次第に一般化するに到り、国家と行政の果たすべき役割と責任は増大し、福祉行政分野、都市・開発行政分野、経済政策分野等各領域にわたって行政規模は拡大した。

その結果として、行政負荷の総体としての過重に加え、政府各行政部門において割拠化、分散化の傾向を生じ、行政の信頼性確保に関する一般の厳しい視線と併せて、これらの事態の進行にどう対処すべきかが従来にも増して行政上の重要な課題となってきた。

このような段階を迎え現代の行政が目指すべき国家レベルの全般的課題として（1）国家目的に向けた総合性の確保（2）政策各部門間の整合性の保持（3）巨大化した行政機能の担当主体における合理性、効率性の向上等が課題となっており、一方、地域社会の安定と活性化を担う地域行政レベルにおいては（1）地域の多様な特性に即応した行政運営における現地性（2）行政の質的な高度化の要請に対応する機能のレベルアップと専門性（3）多様な行政需要を見据えた応答性、即応性の向上等が問われている。これらは時代の要請であり現代行政に対する国民の期待であると言えよう。

拡大の一途をたどる現代行政において、とり

わけその政策面に関しては、多岐にわたる行政各部門を通じ、全般的な目的達成のための総合性と整合性の確保が重要であるとともに、その反面、主として実務運営面においては合理性と効率性の向上のための管理改善が中核的課題とされるに至った。(1)

その第二点は、現代行政が社会経済の変化に伴い、従来とは異質な専門技術的に高いレベルの行政実務水準を求められるに至っていることである。

高度に発達した科学技術水準に支えられた現代行政は、その反面において新たなさまざまに派生する困難な専門技術的諸課題、敢えて言えば想定外の各種のトラブルや危機の多発にしばしば直面しつつあることにも改めて着目しなければならない。(2)

近年においては社会経済の高度化と国民の中における価値観の分化、ライフスタイルの多様化の中で、行政需要の拡大、利害と関心の拡散等、従来の枠組みでは対応の困難な課題を生じているが、一方、行政サイドにおいては、既定の枠組みへの安住、新たな局面への不適合、懸案処理への対応の鈍さを生じ、これが各分野においてしばしば行政への不信、不満の要因となって来ている傾向が散見され、科学技術の高度化とこれに伴う行政における専門技術分野の役割の増大が顕著となっている。

しかしながらこうした行政における守備範囲の量的拡大、質的高度化、行政需要の多様化、行政内容の複雑化、とりわけ専門的技術的高度化の要請に関し現代の行政体制が十分対応できない事態が多発し、結果として国民一般に各種の不安を与えていることについては今後における行政のあり方として特に留意しなければならない。

例えば巨大科学技術の発展は、このところ続発する各種の事件に見られるように、原子力発電分野や核燃料廃棄物分野等、高度なレベルの生産技術の質やその基礎となり裏付けとなるべ

き安全確保のための高度に充実した管理体制を求められているにも拘わらず、例えば、本体システムとその隣接部門、支援部門との間に技術発展にアンバランスを生じ、トラブルのバックアップシステムやその修復プロセスにも問題を生じる等の事態が発生している。更には、一見初歩的と見られるミスの累積や特定の技術分野における閉鎖的業務慣行と企業の事なかれの隠蔽体質等が障害となって管理体制上の致命的な失態を招き、巨大科学技術に関し信頼性の危機を生じさせる事態も生じている。(3)

近年、先端科学技術分野において提起された行政上の諸課題としては、例えば、医薬の進歩と薬害エイズ対策の関係に見られるように、科学技術の進展の成果が、学界や行政、医療現場機関、医療機材、医薬品業界等を通じ、適切に医療システムに結びつかず、そのレベルアップが必ずしも的確に行政実務において消化されるにいたっていない結果として各種の問題を惹起させている面を見逃すことが出来ない。(4)

総じて言えば、文明の成熟、科学技術の発展、社会の複雑高度化の中でその生み出す新たな不均衡が問題となっている。社会における危機発生形態は多様化、複雑化し、要求される危機管理能力レベルにもそのそれぞれに対応した高度化の要請が生じていることを指摘しなければならない。

社会経済システムの全体的なトレンドに関し、とりわけ指摘される傾向として、1960年代以降のわが国の高度経済成長過程において、全般的傾向として、動脈部分の先行とあわせて静脈部分の立ち遅れを生じてきたことに留意しなければならない。公害・環境行政課題の深刻化の過程や近年に至る地球環境問題、産業廃棄物問題、核燃料廃棄物問題等に見られるように、経済の巨大化や科学技術の急速な発展の反面、外部不経済の拡大や生態系の危機等への懸念を生むに至ったのである。

後述の健康危機管理対策の諸問題もこうした

科学技術の不均等な発展と社会の高度化、複雑化の全般的な背景の下に登場することとなった。

現代における社会経済の発展と科学技術の進歩の中であって、各部門の行政はその専門技術的機能を整備しなければならず、そうした要請にこたえて行政施策や行政技術に高度化の歩みを速めつつある。その方向を誤ることなく広範な領域に拡大した各分野の行政部門を通じその機能の専門性、技術性を厳しく点検し、その弱い環を的確に捉え、有効な対策を配置し、現代行政が真に国民のための成果を確保することが問われていると考えられる。

その第三点は、これらの新たな困難な課題の渦中であって行政における責任性の在り方が改めて問題になってきていることである。

行政においては、一般的に言えばその権限が法的に一義的に明確にされ、その責任が対外的にも明らかにされ、所掌事務に係る責任遂行の体制が整備される必要があると考えられる。

しかしながら、前述のように、わが国行政においては従来型の行政運営に対し新たな解決困難な多くの障壁が登場し、時として、責任体制の不明確さが不幸にも行政不信に発展する事態が多発する傾向を生じるに至った。

行政のあり方の原点に即して言えば、全国レベル乃至広域レベルの行政機関には制度やシステムの基本的枠組みの設定への厳しい責任が、また、現場責任機関には制度の維持と作動、システムの健全性確保に向けた的確な機能発揮が求められる。

これらの要請にこたえ、国民一般の信頼を繋ぐに足りる行政を実現するためには、既往の行政権限と行政責任の体制に対し、新たな改革のための分析、点検を加えることが必要な段階に至ったと考えられる。

ところで、組織における健全な責任性確保のための制度問題は、組織における一般的な運営パターンの在り方と密接不可分である。現代日本における各分野の様々な組織体運営において

は、これまで多くの企業社会の組織文化に見られるように、リーダーシップよりも合意形成、そして、稟議制や会議方式の多用等、組織運営においていわゆる〈全員参加〉型の集団主義的な意思決定方式が重視されるという特徴的な組織運営が主軸となってきた。(5)

行政組織においてもその例外ではなく、戦後日本の経済発展と福祉の向上、これに伴う行政規模の飛躍的な拡大の過程において、わが国の組織文化に共通的に見られる傾向としての集団主義的な連帯重視の組織運営が維持されてきた。

しかしながら、今日、かつてとは異なる局面を迎えたわが国は、とりわけ企業の経営行動において意思決定の遅さ、強度の不十分さ等組織運営におけるリーダーシップの限界を露呈している面があり、行政運営においても同種の傾向が指摘される。日本社会に底流するボトムアップ型の意思決定システム、伝統的なヒエラルヒー型の組織編成の枠組みと過度に優柔不断な組織運営の手法の中に安住する限り、客観情勢の求める新たな激烈な企業間競争、激しく動く新たな行政需要への機動的対処に限界を生じてきていると見られる。(6)

これを行政的に見れば、国レベルにおいては制度やシステムの基本設計と資源配分の良否に関する責任であり、また、県、市レベルで言えば、具体的なシステムの設置、運営管理に関する日常的妥当性と機能の効率性、さらにその誤作動に関する危機管理責任であるといつてよい。

とりわけ、今日の地域行政においては、分野多様性、地域多様性の進展というわが国社会における新たな状況変化に直面している。変化に対して柔軟な、個別適応性、具体的妥当性の高い機動的な行政運営が求められつつあり、意思決定における現地主義、現場中心の迅速な、場合によってはリアルタイムの機敏な反応、そしていわば目線の低い政策運営と具体的、実際の課題処理が今後の行政運営におけるキーワードとなると考えられる。

そして、本論の問題意識も正にこの点に焦点を当てることとなる。そうした認識を基礎として、以下、我が国近代化を支えたこれまでの行政の発展とその内包する今日的諸課題に関し全般的分析を進める。

（2）明治憲法下の行政の枠組みと「行政官庁理論」

ア．明治政府における近代行政機構の成立

わが国において近代的な意味における行政が確立されたのは明治中期、即ち、明治 19 年の各省官制、同 22 年の明治憲法の制定と内閣官制の公布以降のことであった。

行政機関がその行政上の役割を的確に果たすためには、その権限が法的に一義的に明確にされ、その責任が対外的にも明らかされ、責任遂行の体制が整備されることがその要件となる。各省官制通則及び各省官制（明治 19 年）、次いで内閣官制（明治 22 年）を骨格とする明治国家の行政枠組みは、その線上に位置つけられるものであった。(7)

長く継続した江戸時代の鎖国政策と幕藩体制下の封建的な統治システムの中で停滞していた農耕経済をスタートラインとした明治期の国家建設は、富国強兵、殖産興業を旗印とする近代国家建設を目指すのが、欧米諸国に比較して後発であり、追いつき型近代化の一環として急速な国家体制と行政諸制度の整備が課題となった。

そうした全般的な情勢の中であって行政においてはとりわけ欧米型の近代化への目的指向性の強い制度・システムが求められ、且つ、ヒエラルヒーの確立の観点から指揮命令系統の明確な上下一体的な組織運営が要請された。これを支える仕組みとして近代化をリードする独任型の〈行政官庁〉の枠組みとこれを構成する無定量の忠誠義務を要求される〈天皇の官吏〉の制度的確立が必須の要件とされたのであった。

我が国近代の統治システムと官僚制度の創設

を目指した明治 4 年の岩倉、大久保、伊藤等の欧米使節団の視察報告において、明治政府の新たな体制の範とされたのは欧米の中で遅れて成立した国民国家として急速な追いつき型の近代化を目指し、旧帝政体制の統治システムを発展させたプロイセン型の強力な国家建設のコースを目指すビスマルクによる統一国家ドイツの統治体制と行政技術であった。

我が国明治前期における行政制度は、こうした政治的背景の下において、その理論的祖述者たるシュタイン等のドイツ公法学の体系的な導入に支えられ構築された。

こうした潮流の下に成立した我が国明治政府の行政の仕組みを分析するに当たっては、近代国家の原型としての戦前型行政における権限と責任の体系及びこれを担う官吏制度と行政組織構造の解明が課題となる。

行政組織構造に関しては、中央集権的な国家行政主導の体制整備を指向した明治政府において、その事務を担う各省行政組織の整備が課題とされた。即ち、明治維新直後の明治初年において、新政府は三職（総裁、議定、参与）八局（総裁局、神祇事務局、内国事務局、国防事務局、会計事務局、刑法事務局、制度事務局）の体制によりスタートした。

次いで、本格的な行政体制整備として明治 18 年 12 月 22 日太政官達 69 号により「今般太政大臣左右大臣参議各省卿ノ職制ヲ廢シ更ニ内閣総理大臣及宮内外務内務大蔵陸軍海軍司法文部農商務通信ノ諸大臣ヲ置ク 内閣総理大臣及外務内務大蔵陸軍海軍司法文部農商務通信ノ諸大臣ヲ以テ内閣ヲ組織ス」とされ、今日にいたる内閣制度の発足となった。(8)

あわせて初代の伊藤首相の下において政綱五章が制定された。その内容は（1）官守を明らかにすること（2）選序を精しくすること（3）繁文を省くこと（4）冗費を節約すること（5）規律を厳にすることであった。

次いで明治 19 年には「公文式」が、明治 21 年

には「枢密院官制及事務規定」が制定され、枢密院において憲法草案の審議が開始され、明治 22 年 2 月 11 日には大日本国憲法が、議院法、衆議院議員選挙法、貴族院令、会計検査院法、会計法等と共に制定、公布された。

明治 22 年 12 月 24 日勅令 135 号により「内閣官制」が公布された。同官制はその後明治 40 年に一度部分改正されたのみで、昭和 22 年に現内閣法に改められるまで、約 60 年にわたり各省官制と共にわが国行政の基盤とされたのであった。

内閣官制の公布にあわせて、第一次伊藤内閣、黒田内閣に次ぐ第三代内閣として同年同月同日第一次山縣内閣の成立となり、明治 23 年には裁判所構成法、民法、商法、民事訴訟法、行政裁判法等が公布され、明治 23 年 11 月 25 日第一回の帝国議会の開会となった。明治 14 年 10 月 12 日の国会開設に関する詔書以来 9 年にして、近代日本の基礎を築いた立憲君主体制の成立となったのである。

イ. 明治政府における地方行政の整備とその近年にいたる経過

本論の主題である地方の行政体制としては、幕藩体制からの実質的脱却を目指した明治維新直後の明治 4 年 7 月 14 日の廃藩置県により、江戸時代以降の 300 諸侯の体制（廃藩置県直前の同年 6 月には、3 府、45 県、261 藩、計 309 であった）は、3 府 306 県に再編された。そして県令はその過半が明治新政府から派遣され、官治的府県制度が形成された。(9)

藩の解体と県制度の導入、士族制度の廃止を強行したこと等による大きな混乱があり、明治 7 年の佐賀の乱、同 9 年の神風連の乱、萩の乱、同 10 年の西南の役等を経て、その後、明治新政府を中心とする政治体制は漸く安定に向い、地方の県の体制も順次統合、整備され、明治 11 年 7 月 22 日には府県会規則および郡区町村編制制定があり、明治 12 年には県の体制は 39 県に集約された。次いで、沖縄、徳島、福井、鳥取、

富山、佐賀、宮崎、奈良、香川各県が分割、設置され、他方、函館、札幌、根室の各県は北海道に統合され、明治 21 年には 46 府県の体制とされ、概ね今日に至る府県の体制が確立されたのであった。

府県の行政組織上の位置付けは中央政府の地域総合出先機関とされ、これを主として内務省が実質的に統括し、知事等は中央政府の任命とされた。いわゆる官選知事の制度は明治憲法時代を通じ戦後改革が実施された昭和 21 年まで維持され、県庁の主要幹部も任務系列別に中央政府各省から派遣される枠組みが維持されたのであった。

他方、市町村段階においては明治政府の発足後の早い段階から公選制が採られた。明治 19 年には 19 市、12,194 町、59,284 村、合計 71,497 市町村とされていたが、近代的地方自治制度である市制町村制が施行された明治 22 年前後の段階においては、わが国地方行政においては、近代国家建設を目指す行政上の目的（教育、徴税、土木、救済、戸籍の事務処理）の達成に適合した団体の規模を実現するとの要請と、他方、沿革上江戸時代から引き継がれた自然集落の単位との隔たりを解消することが課題となった。

そうした背景の下に、町村合併標準提示（明治 21 年 6 月 13 日、内務大臣訓令 352 号）により、約 300 戸—500 戸を標準規模として統合が行われ、その結果 39 市、15,820 町村、合計 15,859 市町村とされた。

その後更に若干の集約統合があり、明治 41 年には市町村数は 12,448、大正 11 年には 12,315、昭和 15 年には 11,498 とされ、更に、戦後の町村合併促進法の施行される直前の昭和 28 年には 10,041 と推移した。

戦後においては、新制中学校の設置管理、市町村消防や自治体警察の創設、社会福祉や保健衛生等新たな事務が市町村の責任となり、その能率的な処理のため規模の合理化が課題とされた。昭和 28 年の町村合併促進法においては、「町

村は、おおむね、八千人以上を有するのを標準」(同法第3条)とするとされ、これを受けた昭和28年10月30日閣議決定の町村合併基本計画により、「町村数を約三分の一に減少することを目途」とすることとされた。これにより昭和29年以降いわゆる昭和の大合併が進められ、新市町村建設促進法の施行された昭和31年には市町村数は3,975となり、市町村の合併の特例に関する法律の施行された昭和40年10月には3,375にまで集約統合された。

この段階における人口規模約8000人という考え方は、いわば新制中学校一校を効果的に設置管理していくために必要と見られた人口規模であった。

更にその後、若干の統合再編があり、昭和43年の小笠原諸島の復帰時点においては、市町村数は3,298となり、以後平成14年まで我が国の市町村数は3,200台で推移して来ていた。その間、一部大都市の政令指定都市昇格を目指す近隣市町村の統合等、特別の背景事情のあるケースを除き、際立った市町村の統合再編の動きは殆ど見られないままに推移して来た。(10)

現在、社会経済情勢の変動と新たな行政需要の動向に対処するため、平成における市町村合併事業として新たな取り組みが始められている。即ち、「市町村の合併の特例に関する法律」(近年における一部改正は平成7年3月29日法律第50号)の下において、地方分権の新展開に併せて、平成11年前後から旧自治省、現総務省を中心に合併促進の行政指導が強まって来ているところである。

関係団体の協議組織として法定の合併協議会が設置され、あるいは有権者の50分の1以上の署名により同協議会の設置を市町村長に直接請求できる「住民発議制度」が設けられ、又、財政支援措置として特別交付税措置や経費補助等が用意される等により、大規模な市町村合併の実現推進が地方行政体制整備の課題とされ、現在の3200の市町村を全体として1000程度に集約

統合する構想が進行中であって、市町村全体の約7割、2,200を超える市町村が参加し、目下、何らかの協議の場が持たれている。

もっとも、市町村合併の当面の目標期限とされた平成16年度末を前に、各団体間の沿革的事情、財政事情、地域利害の衝突等もあり、具体的な合併協議が難航しているケースも少なくなく、今回の市町村合併の全体的帰趨は未だ明らかになっていない。(11)

我が国地方制度は、明治維新により近代国家建設がスタートして以降130年余の経過の中で多くの変遷を経てきた。その間、各県・各市町村においては、実務各部門を通じこれを運営管理する行政体制の確立とその近代化、高度化、効率化を目指した一連の取り組みがありこれらの全体を捉えた分析が必要となる。

とりわけ本研究の主題である地域公衆衛生行政を含め、地方の第一線行政機関の権限やその配置、運営に関しては、国の各本省と県、市町村の行政責任の体制とその相互の役割分担が体系的且つ適正に形成されているかどうかを検討の課題とされるべきであろう。

具体的には(1)国の各省地方支分部局の組織体制と機能の点検(2)事務の委任、委託の受け手としての県、市町村の機関の組織と作用の包括的検討(3)県、市町村の主体的な行政能力の形成等が課題と見られ、その経過の分析が必要である。

そして、各段階、各類型の行政機関の権限と責任の体系を論じるにあたっては、当該機関の担当実務を制度化した実体法上の任務と手続法上の位置づけ、現実の行政運営の実情とその総合性、整合性、現地性等が明確にされているかどうかを検討されなければならない。

ウ. 明治憲法時代の行政官庁理論及び旧官制の枠組みとそのその後の動向

近代日本の行政の担い手としての行政機関の法的な構成を見ると、行政法理論上のルーツと

して、先ず、明治初期にその淵源を持ち、勅令たる旧内閣官制、各省官制等によって構成された組織体制としての〈行政官庁〉の枠組みとこれを担う同じく勅令たる官吏服務規律等による〈天皇の官吏〉の観念が確立した過程が解明されなければならない。

戦前型の行政機構と官吏制度の理論的な骨組は、シュタインの流れを汲むオットーマイヤーやフルストホフ等のドイツ行政法の〈行政官庁理論〉とプロイセン型の〈帝王・帝国の官吏〉の理念をルーツとするものであって、特に、組織制度面の構築の経過としては、いわゆる行政官庁理論の生成発展の過程として捉えることができる。(12)

戦前のわが国行政法学における定説と目された美濃部達吉「行政法撮要」(大正13年6月13日有斐閣刊)によれば、行政官庁とは

「天皇ノ下ニ於テ国家意思ヲ決定シ外ニ向ヒテ之ヲ表示スルノ権能ヲ与ヘラレタル国家機関ヲ謂フ。我ガ法令ノ用語ニ於テ行政官庁ノ語ハ、行政庁ノ語ト區別シテ用イラルルヲ通常トス。行政庁ト謂フ時ハ国ノ行政機関ノ外公共団体ノ機関及公共団体ノ吏員ニシテ特ニ国家事務ヲ委任セラレル者ヲモ包含スルノ意ニ用イラルルニ反シテ、行政官庁ト謂フトキハ専ラ天皇ノ下ニ隸属スル国家機関ノミヲ指称スルノ意ニ用イラル。官庁ハ外ニ向イテ国家ヲ代表シ国家ノ意思ヲ決定表示スルノ権アルモノニシテ、即チ、国家ノ意思機関ナリ。ソノ権能ハ源ヲ天皇ノ大権ニ発シ、大権ノ委任ニ基キテ国家機関ノ地位ニ在ルモノニシテ、直接ニハ天皇ノ機関タリ、間接ニハ国家ノ機関タルノミ。即チ、国家ノ間接機関タリ」とされていた。(13)

そして、行政官庁は、通常、独任制とされてきたことから、

「独任制ノ官庁ニアリテハ、法律上ノ決定権ハ長官ニノミ属スルモノナルヲ以テ嚴格ニ言ヘバ長官ノミガ官庁ヲ構成スルモノナリト雖モ、ソノ事務ヲ補助スル為ニハ数多ノ補助機関ガ之

ニ付属シ、官庁ノ権能ハ其ノ補助ヲ待チテ行ハルルモノナルヲ以テ、長官及補助機関ノ全体ヲ一体トシテ思考シ、之ヲ一ノ官庁ナリト称スルヲ妨ゲズ。省、庁、院、局、署、所等ノ名ハ概ネ其ノ全体ヲ一体トシテ指示スル名称ナリ」とされた。そして、行政官庁の権限に関しては、「官庁ガ法律上有効ニ国家ヲ代表シ得ベキカヲ謂ウ」とされ、「其ノ範囲ハ第一ニ官制ニ依リテ定マリ、官制ノ範囲内ニ於テ更ニ各種ノ特別ノ法令ニ依リテ定マル。時トシテハ官制ノ定ムル所以外ニ法律又ハ勅令ニ依リ別個ノ権限ヲ付与スルコトアリ」とされた。

以上が、明治の近代国家建設以来の、伝統的ないわゆる〈行政官庁〉理論の骨格であるが、その趣旨は、統治権の総覧者たる天皇の名の下において、天皇の官吏による原則的に独任型の行政機関、即ち〈行政官庁〉たる各主任の大臣が行政権を行使するというものであり、政府の行政機能は行政官庁に権限と責任が一点集中型に帰属する構成とされた。

即ち、組織編成上は、ヒエラルヒー構造の一体的な構築にその核心があり、その結果、各種の実務を現実に担当する各省庁各部局等の行政実務機構は、いずれも一身専属的な権能の保持者としての行政官庁たる各大臣に対する補助部局として位置つけられた。(14)

〈行政官庁〉理論を中核として確立された国家行政の体制は、明治憲法下の立憲君主制下の国家建設を支える骨格構造と見られたのである。

これらの枠組みは、戦後改革における統治構造の改編期にあつては、これに連動して、権力構造の頂点部分である政戦に係る国家指導の中核が改革再編の対象とされたものの、統治構造中の過半を占める統治実務の相当部分は実質的に温存、承継され、戦後体制の発足となった。

まさに、〈憲法は変わっても行政法は変わらなかった〉のである。

そうした明治期以降の壮大な近代国家建設の建設を支えた戦前型統治システムの軌跡とその

第二次世界大戦を経過した挫折の過程とを明確に位置つけると共に、あわせて、その内包する問題点の実質的な克服を課題とした戦後改革の実像を明らかにすることにより、戦後行政の立脚する制度的、社会的基盤の解明を進めることができるものと考えられる。

戦後における統治構造の改編の中で、これに連動する行政の構造改革に向けた占領軍の一連のムーブメントにも拘わらず、戦後の行政基盤の過半は、実質的に明治憲法期の伝統と仕組みを承継したが、その行政機構編成の理論的枠組みとしての行政官庁理論の中核部分は、もともとは、内閣官制、各省官制通則等、いずれも勅令形式を基礎とする組織規則によって構成されたものであった。

その戦後法制との相似性と変更点については、いくつかの主要なチェックポイントを見なければならぬ。

まず、旧内閣官制（明治 22 年）と対比した観点から戦後の内閣法（昭和 22 年）について見ると、いずれも行政権の所在が合議体たる内閣にあり、その職権行使の権限と責任が内閣によって担われることを根幹とし、特に制度、政策の形成メカニズムに関しては、合議体たる内閣の意思決定主体があくまでも閣議であり、且つ、各大臣による行政事務の分担管理体制が採られている等の点で基本の構造は承継されているものと見られる。

次いで、旧各省官制通則（明治 19 年）と対比した観点から戦後の国家行政組織法（昭和 24 年）について見ると、各省を担当する各主任の大臣の管理責任や閣内の調整メカニズム、階層性構造、主要な職制等の骨格的システムに関しては、基本において各省官制通則時代からの実質的な承継関係が指摘される。(15)

しかしながら、そうした行政組織編成上にかかる勅令体系と共に明治憲法型行政組織の作動を支え同じく旧勅令形式によって形成されてきた官吏制度については、占領軍方針によって制

度上の明確な変革が予定された。

もともと、明治期以降、戦前までは、大日本国憲法第 10 条に「天皇ハ・・・文武官ヲ任命ス」とあり、親任官については親任式により、官記には天皇親署し、御璽を印し、内閣総理大臣が副署することとされていた。

勅任官については、閣議決定を経て内閣総理大臣がこれを上奏し、官記には御璽を印し、内閣総理大臣がこれを奉ずることとされていた。

また、奏任官については、内閣総理大臣又は所属の各省大臣が奏薦するものとし、官記には内閣の印を印し、内閣総理大臣がこれを宣することとされていた。

更に、判任官については各省大臣が任命し、官記の形式については各省大臣の専行するところとされていた。

これら官吏の服務関係については、明治 20 年官吏服務規律（勅令第 39 号）により、「高等官、判任官及俸給ヲ得テ公務ヲ奉スル者」に適用すべき服務に関する規定が設けられていた。

即ち、「凡ソ官吏ハ天皇陛下及天皇陛下ノ政府ニ対シ忠実勤勉ヲ主トシ法律命令ニ従ヒ各職務ヲ尽スヘシ」（第一条）とされた。官吏は、天皇の官吏として無定量の職務に忠実に服務すべきことが求められた。即ち、執務の上では（1）執務上の義務（2）従順の義務（3）忠実の義務が、又、身分上は、（1）秘密を守る義務（2）品位を保つ義務が規定された。(16)

こうした硬質な官吏制度は行政官庁理論に支えられた行政組織にそれなりに符合する制度枠組みと見られるものであった。

もともと、その具体的な実質を見ると、天皇の名による行政権限行使の担い手としての官吏制度とその下において組織された官吏集団は、権限行使の職責から統治の学としての法律学を主たる教育基盤とするジェネラリストによって編成された。

その結果、一般的な意味における統治機能についてはともかく、拡大した近代行政の担う多

様な専門的分野、特に、医学、工学農学等技術分野の専門家の起用とその実務参画に特別な対策を要することとなった。勅任技師の制度がそれであり、その専門的知見を活用しあわせてその権限と責任を明らかにすると共にこれにしかるべき給与処遇を提供することが統治制度の維持発展のために重要であるとされたのである。

その身分、権限に関しては、一定の専門的職能と実質権限を有する事務官僚群とも共通な枠組みとして、いわゆる「当該官吏」の制度が活用された。

陸軍医務局長、勅任官たる森麟太郎が軍医総監たるポジションを占めたことはその例であった。軍事組織がペストや赤痢等の法定伝染病、駐留外地における風土病、更に結核等による傷病者を多数抱え、その戦力に著しい低下を余儀なくされる事態が頻発したことから、これを克服、予防し、罹患を軽減するための体制整備が課題とされ、旧軍における臨床、病理両面における高度専門的、技術的な責任体制の整備が重視されたのであった。

課題は医学の分野に止まらなかった。その他の技術分野においても、例えば、旧内務省土木局の河川工学、道路工学等土木分野の専門家、旧鉄道省の鉄道工学の専門家、旧商工省の電気工学等の専門家、旧陸海軍省等の航空工学、造船工学等の専門家、旧文部省の気象学の専門家、旧逓信省の通信工学の専門家等広範な分野の専門家集団が登場した。(17)

そして、これらの専門家集団の人材確保、そしてその責任と給与処遇等のため、勅任技師の制度が用意された。勅任技師の制度は専門的見地から技術分野の行政課題に高いレベルで参画し、その分野の技術行政に責任を持つ制度であり、独自の高いランクの給与処遇の体系をとった。それは、明治の初期においていわゆるお雇い外国人の招聘により欧米の先進的な文物や技術の移転を可能とした知恵を換骨奪胎し、我が国行政における科学技術レベルの向上を目指し

たものであり、その後の行政水準の維持、向上に重要な役割を担ったことが注目される。

それは、骨格構造としての行政官庁理論における上下一体、ライン主導の基本的な枠組みを、専門技術分野において補強するための有力なサブシステムと見られるものであった。

(3) 戦後型行政の枠組みと「行政機関理論」

ア. 戦後行政における組織編成理念の形成と展開

敗戦とポツダム宣言受諾下において、西ヨーロッパ型の議会制民主主義を骨格とする現行憲法体制への転換を受け、昭和22年以降、理念の上では英米タイプの新たな行政機関概念を踏まえた戦後行政組織が編成されることとなった。国政に関する統治構造そのものの改編を始め、経済、社会の各分野の基本的な諸制度の多くが刷新されるなかで、その一環として行政の組織と運営の枠組みの見直しも進められたのであった。

行政組織改編のポイントについて見ると、一面において、敗戦に伴う陸海軍省や大東亜省の解体、憲法レベルの統治構造の改編に直接に連動した宮内省、枢密院、内大臣府、法制局等の廃止や改編等基本的な変革があった。とりわけ注目すべき重要な変化としては、戦後民主化の観点から戦前における国内統治システムの中核であった内務省が解体され治安警察機構が廃止されたことを挙げなくてはならない。(18)

しかし、他面において、外務省、大蔵省、文部省、厚生省、農林省、商工省、運輸省、逓信省等一般行政官庁や経済行政関係官庁を中心に、専門的、技術的ないし実務的領域にわたる行政分野に関しては省庁編成が基本的に維持され、実質的に明治期からの枠組みを相当程度承継する伝統的な行政体制が継続した。(19) (20)

他方、国の諸制度の面においても統治構造の骨格と国政の基本の枠組みが大きく転換した過

程において、形式、実体の両面にわたり相当の変化を見たことは当然であった。

とりわけ、教育制度、農地制度等の制度改革、言論・結社の自由と信教の自由を始め人権の確立等戦後民主化のポイントとされた若干の重要分野については、顕著な、基本的な制度改革が実施された。そして、行政制度全般に関しても、制度刷新の骨格として、内閣制度、官吏制度、地方行政制度、税財政制度等、行政諸制度が広く見直された。その一環として、行政官庁の組織編成、定員管理等の行政の内部管理に係る規制制度も勅令による規制形式から法律による規制形式へと組み替えられた。

各行政分野においても、戦後憲法の枠組みの下における新たな統治構造への諸制度の整合化が具体的な課題とされた。

それは、明治憲法体制下において天皇による勅令の形式により形成された統治の骨格的な枠組みを形式、内容の両面において改める動きが本格化し、国民主権の原理の下に、行政に対する民主的コントロールを担保する制度的基盤を形成すべく、勅令形式の排除と法律事項の一般化、国政調査権の拡大等、政府の活動に対し議会の全面的な関与、チェックを認めるとする方向性をもつものであった。(21)

更に、省庁組織再編の実施と、地方自治制度の改革に伴う地方行政の民主化が進み、一部の行政分野に行政委員会制度を採用するなど行政の中立性、公正性の向上に向けた行政制度改革が実施された。

行政の実体的、内容的な側面に関しては、英米法制の影響をうけ、例えば、独占禁止法分野をはじめ経済政策分野における競争維持政策や経済統制的要素の縮減、治安警察法制における分権化と民主化のための改革をはじめ、各行政分野の許認可行政における行政手続の法定、明確化や司法手続の重視等、行政諸制度の枠組みにおいて顕著な変化があった。

行政組織編成においては、省庁編成の大幅な

組替えに加え、戦後処理や公務員制度改革、警察制度の刷新や独占禁止政策の整備等に関連した行政委員会方式の登場があり、地方行政においても、とりわけ知事公選制と連動して地方行政民主化のための制度改革が課題とされ、教育、治安、農業等の分野に見られるように行政体制の刷新が図られた。

これら組織体制面の刷新整備とあわせて、制度、施策の骨格としても、行政、税財政、教育文化、地方自治制度と地方税財政、競争維持政策、農地制度と農地改革等多くの基本法律の体系的整備が進められ、その間、戦後処理、悪性インフレ対策、財閥解体、経済危機打開等占領行政の初期の暫定的な枠組みとして、多数のいわゆるポツダム勅令等の緊急避難措置が一定の役割を果たして来たのであった。

かようにして、戦後行政の骨格が次第に形成されて行ったが、講和を前にした1952年には占領期法制の見直しに取り組んだ政令諮問委員会の活動があり、いわゆるポツダム勅令の多くは講和前後までに議会手続による一般の制定法体系に転換され、又は補正され、必要な範囲において承継された。又、いわゆる行政委員会制度の作動場面も大幅に縮小された。

そして、講和を節目として戦後行政の本格的な制度基盤が構築されていくこととなったのである。(22)

こうした戦後法制が激動する軌跡の中で、行政においては新たな組織制度の枠組みを基礎つけるものとして昭和24年の国家行政組織法の制定があったが、これに符節を合わせて登場したのがいわゆる「行政機関理論」であった。

同法は、行政組織の基準法であり、いわゆる整序目的を鮮明にした。(同法第1条) もっともこれに基づき組織編成の具体的な考え方は、国家行政組織法そのものの法文体系上は必ずしも十分明確にされていないが、各省設置法、同組織令(政令)、同組織規則(省令)等の枠組みによる実務的な組織編成に当たっては、国家行政

組織法の定める整序原則に沿うこととされた。そして、戦後初期の各省組織においては、実質的な組織編成としては、旧官制時代の各省の組織編成が多く踏襲される結果となった。

もっとも若干の変遷は見られた。各省組織の編成に当たっては、あたかも経営組織に見られるように、行政需要の消長、行政の規模の拡大に応じて組織機能が系統的に分担配置され、その間において、企画、調整、財務統制、監査等の行政管理機能が、時には敏速に、時にはなだらかに作動し、これによって全体としての機能確保が図られるとする考え方がある程度採られていったのである。とりわけ単位組織内部間及び並列する組織単位相互間の横の関係において企画と調整の機能が重視されるに至ったのがその一つの特徴であった。(23)

組織規模の拡大過程において各組織の機能が円滑に作動しない場合は、そもそも当該機能の本来的な良否に加え、関連諸機能との連携関係やその作動状況の再点検、一段上の機関の機能としての下部機関相互間対立の積極的調整（重複、抵触関係の排除）、消極的調整（空白の克服）等、行政運営の一体性を保持し、組織運営における紛争に対応するマネジメントの機能がその責任を問われるものとされ、企画・調整機能の重要性と有効性が特に重視される課題となってきたのである。

戦後昭和 23 年以降、昭和 20 年代末頃まで、行政機構改革に関する累次の調査審議機関の活動があり、組織の再編の取り組みがあった。そのポイントの一つとして注目されたのがアメリカ流の組織理論であり、大統領制や企業経営における経営トップのマネジメント機能をモデルに発達した組織運営におけるスタッフ機能重視の考え方であった。

戦前型の日本官僚機構は、伝統的な大臣官房の機能として、法制、文書事務等を担当する総務課、秘書、人事事務を担当する秘書課（人事課）、予算、会計事務を統轄する会計課のいわゆ

る官房三課がその中核を形成し、これを官房長が統轄し、次官、大臣に直結し、省組織における中枢神経の機能を果たしてきた。ドイツ型の官房組織が行政組織運営の骨格に据わる体制がとられたとあってよい。そのパターンは我が日本社会の伝統的な組織体質に親和・符合してきたところであり、基本的には戦後行政においても承継されるのであるが、その伝統的枠組みに対するアンチテーゼとして、戦後の早い時期に、民間企業分野におけるアメリカ流のトップダウン型の業務運営管理、そして徹底した効率重視、機能主義的な経営管理の考え方が一つの潮流として移入され、経営サイドに強い影響を及ぼすと同時に、行政側に対しても経済界や経済学者、経営学者等の参画もあって各種の行政改革答申における改善提案として反映し始めた。

いわゆる政策の企画や調整、組織内部の行政管理、組織横断的な人事管理、対外的な広報、事業運営の効率化のためのシステム改善、行政運営の改善のための点検、評価と監査等、行政の組織体としての運営管理の機能が重視されるようになって来たのである。

省庁編成で見れば、経済安定本部とその後継組織である経済企画庁、行政管理庁、人事院等がスタッフ機能、マネジメント機能の担い手として登場し、日本行政において、アメリカタイプの専門的職能を果たすことを期待された。このうち経済安定本部、経済企画庁については、昭和 12 年設置の企画院の戦後版と見られることがあるが、企画院の実態は国家総動員法の推進のための総合国策機関としての特異な性格を持っていたものであること、そして、実質的には軍部による官僚機構支配の中心となるメカニズムであったことから、単純なスタッフ機構を超えた実体を持っていたことに留意しなければならない。

そこで、国家行政組織法の下における戦後の各省庁組織の特徴について見ると、伝統的な官

房三課の外、組織全体の中でスタッフ機能を果たすセクションとして、企画課、調査課、管理課、広報課、統計部門、情報システム部門等いわゆる外官房の機能が注目され、且つ、ラインを補強する総括整理職たる審議官や、特定分野にかかる参画職たる参事官、企画官等のスタッフ職の増設等にいたる若干の機能再編整備も進められたのである。(24)

これらは組織体として、トップによる内部管理の質を高め、組織の機能レベルの向上を図り、政策展開を豊富化し、説明責任に配意し、機能不全の発生を事前に予防し、または、結果として生じた機能不全を事後的に治癒ないし補正する職能であり、そのため、総合企画や横の調整の機能を担うにたりるスタッフの質とトップ支援機能の内容やレベルが特に重視されるという管理思想であった。

しかし、事態は決して直線的に進んだわけではない。トップ層、即ちラインの長等にスタッフ活用のリーダーシップが乏しい場合は、スタッフ職として導入したポストがやがて実質的にライン化し、またはしばしば処遇ポスト化し、結局のところただ単に組織の複雑化、肥大化を招く結果となるといった混乱もなくもなかったのであった。

かようにして、わが国行政組織運営においては、基本的には戦前からの伝統的な枠組みに基盤を持ちつつも、戦後の早い段階において行政学ないしいわゆる行政管理論の移入と併せてアメリカタイプの行政機関理論の影響が学理や行政実務の分野においても見られるという曲折の経過があったのである。

以上を包括的に見れば、現状にいたるわが国行政組織制度の制度的、理論的理解としては、伝統的なドイツ型のヒエラルヒー的な権力装置の適正な維持、運営の担保を至上とする行政官庁理論と、戦後の英米法型の組織効率を重視し、機能的な作動を促進することを主眼とする行政機関理論との二つの潮流をうけて、現在にいた

る各省庁行政機構が編成されてきたことに着目することが必要である。

即ち、今日のわが国行政法制と行政機関編成は、一方において、明治期以来の硬質な制度枠組みの体系的整備に基礎をおき、戦前型のドイツ公法学を範とし組織の階続構造を骨格とする伝統的な行政官庁理論による戦前法制を源流としつつも、他方において、戦後における憲法構造の変革に伴う行政枠組みの補正を加味し、英米流の機能主義的なアプローチと手続保障を重視した指導原理の下に、行政機関の整序と機能的な編成に重点をおいた戦後法制の新展開をも企図するという複合的な組織技術が活用されてきたのである。(25)

つまりは、戦後行政組織は対称的な2つの制度理念の複合と両潮流の折衷された組織枠組みに乗り、時々の外部環境条件や政権の政策展開方向に照準を合わせた各種の課題処理に取り組む中で、与党との調整、巨大圧力集団との関係におけるトラブル処理、市民社会における民意の底流把握、審議会等各界有識者との意見調整等に留意しつつ、行政機関内部における調整システムを成熟させることに努めて来ており、これにより次第に今日にいたる行政運営システムが実質的に形成されることとなったといつてよいであろう。

イ. 戦後行政組織の変遷経過と行政権限の体系

戦後行政組織の具体的な変遷経過を見ると、概要は次の通りである。

まず、戦後法制の整備の初期段階においては、取り敢えずの措置として、勅令形式の旧官制を新たな憲法の枠組みに則して改編し、規制形式として法律化する試みがあった。

行政組織に則して言えば、先ず、行政官庁法が昭和22年4月18日に制定され、新憲法の施行に併せて施行されたのである。これに伴い、昭和22年5月3日政令4号「内閣官制等の廃止等に関する政令」により内閣官制、各省官制通

則、各庁職員通則等が廃止された。また、憲法構造の改編の流れを受けて、行政裁判所令、貴族院令その他の勅令による旧統治構造の骨格部分と見られる組織関係勅令も併せて廃止された。

こうして制定された行政官庁法は、しかし、実質的には従来の勅令形式による旧各省官制通則等の内容を実質的に承継し、法理論的にも戦前型の行政官庁理論を基礎とするものと見られたのである

即ち、同行政官庁法は、「内閣総理大臣及び各省大臣の分担管理する行政事務の範囲は、法律及び政令に別段の規定あるものを除くの外、従来の例による」（同法第一条）とされた。

そして「各大臣の管理する事務は、法律又は政令に別段の規定あるものを除くの外、総理庁、従来の各省及び従来の各大臣の冠する外局で、これを掌る」（同法第3条）、「各大臣の所管する部内に置くべき職員の種類及び所掌事項は、法律又は政令に別段の規定あるものを除くの外、従来の職員に関する通則による」とされた。政府の担当する行政事務とこれに関する権限行使が主任の各大臣にあるとの制度枠組みを基礎に、大臣の法的地位を明確にすることを基本に置いたものであった。即ち、戦前流の「行政官庁」たる大臣を組織の基本に置いた枠組みであったということが出来る。(26)

これに対し、昭和23年7月10日制定、同24年6月1日施行された現行の国家行政組織法においては、行政機構の骨格編成は、旧来の行政官庁理論の枠組みを部分的に修正して、いわゆる行政機関理論を一定の範囲において取り入れたものと判断された。

即ち、同法第2条においては、

「国家行政組織は、内閣の統括の下に、明確な範囲の所掌事務と権限を有する行政機関の全体によって系統的に構成されなければならない。

国の行政機関は、内閣の統括のもとに、行政機関相互の連絡を図り、すべて、一体として、行政機能を発揮するようにしなければならない」

とされた。これにより、同法は、国家行政組織の整序の原則、行政機関の総合的な役割の明確化とその編成に関する機能主義的な組織原理の重視の趣旨を明確にした。(27)

この点は、学理の世界においても、実務の分野においても、共通の理解として、戦後のわが国の行政機関に関し議会制定法による法定主義をとり、議会の民主主義的統制の下に、アメリカ流の行政機関概念を骨格とし、機関の任務、権限、所掌事務を具体的に明確にする組織制度の登場を意味するものとして受容された。

もっとも、わが公法構造の枠組みがこれによって一挙に全面的にアメリカ型に切り替わったというわけではない。行政組織法制は、統治構造上において行政を統括管理する内閣に関しその組織、権能を定めた内閣法、国の行政組織の編成基準と作動基準を定めた国家行政組織法、各行政機関の設置、目的、所掌事務、権限、個別の組織体制等を定めた各省設置法等の枠組みによって階層的に編成されることとなった。

その内容を見ると、まず、行政組織の頂点に立つ内閣については、その統治構造上の位置付けとしては、基本的に明治憲法時代の構造と旧内閣官制の伝統的な枠組みを実質的にほぼ承継したと見られる。各行政組織がその権限・機能を作動させるための具体的な権限・責任の体系としては、合議制の機関としての内閣の下において、各主任の大臣が行政事務を分担管理するとの伝統的な枠組みが維持されたのであった。

即ち、内閣法（昭22・1・16法5）第3条「各大臣は、別に法律の定めるところにより、主任の大臣として行政事務を分担管理する」とされ、伝統的なドイツ公法の枠組みを基礎として行政官庁たる各主任の大臣によるいわゆる分担管理体制と閣議による意思決定を政府における合意形成の最終的な枠組みとする行政運営の方式はほぼ踏襲された。

旧内閣官制時代からの行政官庁による分野別の分担統治の基本形は、各主任の大臣を頂点と

する上下一体的な行政官庁の枠組みを承継することによって、権限体系としては従来型がほぼ維持されたと理解された。

これは、各級機関のそれぞれの段階における権限と責任の体系化、明確化を理念とする戦後の行政組織の基準法たる国家行政組織法の立脚すると見られるいわゆる行政機関理論の理念型との間に観念上微妙なギャップの存在を意味するものとなった。

両法制を受けた各省庁設置法においては、基本的には、行政機関に関し、(1)その設置目的の明示、(2)国家組織法の枠組みの下における個別行政機関の役割分担の体系としての所掌事務の明示、(3)内閣の下における行政事務の分担管理を行う各主任の大臣を通常一般の権限の帰属主体とする処分権限の明示という3つの要素を掲記する形をとっており、さらに(4)共通的特徴として、大臣の一般的な指揮監督権限及び省令、訓令等の発出権限等が明記されるのが一般的な形とされた。

即ち、これらの各省庁設置法は、権限体系と併せて各機関の所掌事務の体系を併記した。いわば行政官庁理論と行政機関理論の折衷型の構成をとっていることが注目される。(28)

こうした組織制度の枠組みの下において、独任制の機関としての各大臣が引き続き行政権限の主體的な帰属者とされたが、その顕著な例外として本省段階においては総理府恩給局長の恩給法上の恩給受給権に関する裁定権限、社会保険庁長官の社会保険諸法律に基づく年金受給権に関する裁定権限等があり、また、地方支分部局にあっては、当該守備範囲の地域部分に関し、比較的軽易な案件に着目して事項別、数量別等の基準が定められ、本省段階の大臣等の権限を大臣等に代わって分担処理させるため、地方支分部局の長に大臣権限を委任することが一般的であった。こうした各段階の行政官庁権限の委任関係はあくまでも大臣権限の代替的行使であり、その根拠と委任内容は明示的であることが

通常であり、いずれも明確且つ具体的な法令の根拠を要するものとされた。

そうした大臣から下部機関等への授権関係が法律上明確にされていない場合は結局のところ各主任の大臣の権限そのものとしてこれを構成すると共に、その具体的な行使に当たってはあくまで各主任の大臣等本来的な権限者の名の下において法令に根拠を求め、又は内部の業務規定により内部委任、専決等明確な内部意思決定過程を踏まえ対処することとされるのが一般的な傾向であった。

(4) 戦後制度としての行政組織制度及び人事行政制度の形成とその後の動向

ここで戦後制度の一環としての行政組織制度、人事行政制度の形成・作動経過とその後の動向、更にその内包する課題等について見ておくこととしたい。

わが国における行政体制整備の経過を組織編成理念の変遷の観点から見ると、明治維新後の近代国家成立時点以降の行政制度確立期において、プロイセン以降のドイツ公法の枠組みを承継、発展したわが国行政は、行政官庁理論を基礎として上命下服の規律を徹底し、ドイツ陸軍流の官僚機構のメカニズムに適合する組織論理によって構築された統制型の権力装置として作動し、それなりの有効性を発揮してきた。大臣による一身専属的な行政権限行使の枠組みは、行政官庁一体の原則の下に、集権的な階統制原理により行政官庁の組織体制として維持され、その効果的作動が維持されてきた経過があったのである。

これに対し、戦後の国家行政組織法においては行政組織は機能主義的な視点を加味し、沿革的な行政官庁一体の編成原理に加えて行政に対する民主的統制の要請から議会による行政活動の個別チェックを可能とする観点から行政機関法定主義をとった。そして、同法を基礎とする組織編成は、当初はポツダム勅令の段階の残滓

を引きずったものの、やがて占領期法制の見直しに取り組んだ昭和27年の政令諮問委員会の活動等を経て戦後制度の整合的な整備に向い、同じく戦後制度の一つとしての国家公務員法（昭和22年制定、昭和24年一部改正）や地方自治法（昭和22年制定）による新たな公務員制度や地方自治制度と連動し、戦後行政制度の基本的な枠組みとして定着した。

国家行政組織法と併せて戦後行政の民主化の観点から立案された国家公務員制度は、戦前の勅令による官吏服務規律等の体系から転換して、任用、給与等の勤務条件、分限等に関し法定主義を採り国家公務員法の制定となった。（29）

労働三法の整備と連動して国家公務員人事に関する制度の基本的枠組みと基準が法定されたこととあわせて人事院が設置され、中央人事行政機関として公務員制度の基準を管理し、労働基本権制限の代償機能を持つ合議制機関として、アメリカ型のルーツにより公務員の人事行政を管理することとなった。

その間、1940年代末からの東西冷戦の進行過程において極東情勢の政治的安定を求める占領軍の方針もあり、わが公務員の勤務関係においては近代公務員法制としては異例な厳しい労働基本権制限が維持されるという特異な現象を生じたが、わが国公務員制度民主化の道行きは概ね順調な経過を辿ることとなった。

そして、新公務員制度の導入にあたっては、〈天皇の官吏〉の枠組みから離脱し、国民の全体の奉仕者としてのポジションを明確にする見地から、任用、給与、服務、能率、分限等、人事に関する基本的な枠組みの制度化が当然の要請となった。

そして、組織面における行政機関法定主義の採用と併せて、組織運営の担い手としての公務員の各級職務と処遇を極力法定基準により明確にすることが当然であると考えられた。各級職位における職務と責任の具体的な割付を実施し、これと各級職位の任用、給与処遇を連動させる

との趣旨から、戦後初期の制度的課題として職階制の導入が懸案事項とされたのである。（30）

職階制の導入問題は、昭和22年以降検討が進められ、昭和25年に職階法、即ち「国家公務員の職階制に関する法律」（昭25・5・15 法180）の制定にいたるが、当時、わが国体制側においては、明治期以来の独、仏型の官僚機構制度の運用に習熟してきた結果、政界、官界、学界を通じ、職階制等のアメリカ型公務員制度の全面的移入に関しかなりの懸念と違和感が底流として見られた。

占領軍総司令部の力を背景とした米公務員制度改革使節団による公務員制度改革の強行方針に関しては、政府関係者及び官公労関係者に強い危惧を生じるに至ったのである。

加えて、全般的な底流として、米サイドにおいて初期の占領政策に一時的に強い影響力をもったケインズ左派を中心とする一部改革派によって推進された急速な民主化政策、即ち、経済民主化と財閥解体、戦前戦中の指導層の公職追放、労働運動の拡大、官僚制度改革等の急進的な改革路線とこれに同調するわが国政権内部に生じた条件反射的雷同姿勢に対しては、わが国政、官、財、学界各方面の伝統勢力の中に根強い危惧と反発の伏流を生じたのであった。

戦前型日本官僚機構のアメリカ型への改編に直接に連なる政策としての職階法に関しては、同法制定後においても、同法の定める職種及び職級の決定、職務明細書の作成及び使用、官職の格付、その他職階制の実施に関する細目に関しては、その後論議もあり、その取扱いが政府部内において明確に定められるに至らなかった。

とりわけ同法施行準備の核心部分と見られ、施行のために不可欠な分類官職の設定作業は結局のところ実務レベルにおいては進展を見ないままに同法は本格的な施行に到らなかった。曲折の末、職階制の導入はなし崩し的に棚上げとされたのである。

国家公務員法第63条第2項「人事院は、必要

な調査研究を行い、職階制に適合した給与準則を立案し、これを国会及び内閣に提出しなければならない」とされたのであるが、現実にはこれが履行されず、「一般職の職員の給与に関する法律」（昭 25・4・3 法 95）第1条において、同法「第6条の規定による職務の分類は、給与に関しては、国家公務員の職階制に関する法律の施行にかかわらず、国家公務員法第63条に規定する給与準則が制定実施されるまで、その効力をもつものとする」とされた。そして一般職給与法第6条による俸給表が職階制に代えて一般職の公務員に関する給与の準則として実施され、そのまま現在に至っている。

結局のところ戦後改革においては、アメリカ流の公務員制度改革構想は人事院を設置したもののその後の実質的な進展具体化に至らず、一連の人事法制、人事システムの制度改革としての整合性は十分担保されないままに、戦前からの独、仏タイプの官吏制度の伝統枠組みにおいて形成されてきた人事慣行と敗戦直後からのアメリカタイプの制度改革指向との2本道の非論理的な折衷により、人事行政の実務はその後の政府各省の取扱いに概ね委ねるとの結果となり、今日に及んでいると言うことが出来る。

戦後の新たな公務員制度導入後の経過と現状を実質的に見ると、職務の責任と権限に関する各段階、各職位の区分の明確化への関心は次第に薄れ、結果として、米国流のメリットシステムの導入を目指す改革プログラムは我が国公務員制度改革においては完結せず、従って、成績や能率を基礎とし、職階、職位による区分を明確にした給与格付けへの移行や、勤務評定等厳しい評価制度による人事システムの構築は中途半端なままに終わったことが指摘される。

他方、戦後の民主化過程にあって、戦前からのドイツ型官僚制の統制的な制度枠組みと運営基準による画一的な官庁規律が次第に緩む中で、従来型の権限と責任の体系についても近年次第にその厳しい規律性、拘束性が低下している傾

向すら見られる。

今日、各行政機関の人事運営においては、一般的傾向として、戦前期からの伝統的慣行が十分な検証を受けないままに、やや惰性的に継続している面も否定できず、このところの行政改革の一環として、1999年以降、改めて公務員制度の改革問題が改めて論議される段階を迎えている。

振り返って新公務員制度導入の時点から見ると、その当初の骨格的な枠組みとして事務と責任の体系は、予定された職階法の核心部分とされた「分類官職」の概念の具体化が結局のところ進展しなかったために、制度の骨格とされた職階、職位、職郡の枠組みとしては完結しなかったのであるが、その後これに代えて「一般職の職員の給与に関する法律」等において職務の複雑さと責任の度合いに応じた給与表の整備が進められた。

任用、給与の体系は、その後民間における職務給制度の一般化等の変化を反映して、人事枠組みの変化、指定職俸給表の導入等若干の細分化が進められるが、本格的な職階制度とこれに連動する職階給体系は結局のところ未完、不発に終わったのであった。その意味においてアメリカ流のメリットシステムの導入問題は、そのことの功罪はともかくそれ自体としてみればなお棚上げの状況のままに推移してきている状況にあるといわなければならない。

戦後行政制度とりわけ行政組織制度と公務員制度の独、仏等の大陸型から英米型への転換がいわば中途半端な段階に止まり、結果として当初包括的な公務員人事管理機能の中心としての役割を期待された人事院は、その制度面における広範な権限の位置付けにもかかわらず、実際には労働基本権制限の代償措置としての給与勧告制度、採用に関する統一的な一次試験、分限の観点からの公平審査等限られた機能を担う機関に、次第に変質してゆくこととなった。今日の公務員制度改革問題が、使用者たる政府の責任

体制の確立と政府直轄の人事行政機能の確立に向けられていることは偶然ではない。

それは同時に地方レベルにおいても各県等の人事委員会の辿った道行きであり、実質的な人事行政機能は早い段階から知事部局の中核、即ち、県庁総務部局等のライン部門にかなりの程度に実質的に移動していることに着目しなければならない。かような戦後改革の一分野における改革理念と実体との乖離に伴い我が国行政にどのような変化があったか、これについては各種の分析がなされている。

こうした曲折を経て一応の安定段階をむかえた戦後行政について、その政策意思決定システムの実態を各省庁についてみると、戦前型から戦後型への顕著な変化といった状況は一部の再編解体機関や事業機関のそれを除きあまり見られない。

即ち、省庁内意思決定システムとしての局議、省議に始まり、政府全体的なレベルにおいては、事務次官等会議、閣議等の集合的意思決定がその主軸となっており、その基本的な枠組みは戦前体制の承継と見られる。

しかしながら、近年における行政運営の実情を見ると、内外情勢の複雑、困難さに加え、成熟経済の段階における停滞と低迷、先行き不透明感の高まり、財源の制約等の厳しい情勢に対応して、国、地方の行政における選択肢は次第に複雑化しており、先見性のある発想と敏速、果敢且つ最良の選択に支えられた高いレベルの行政運営を目指すためには、複雑な多元連立方程式の解を精密、迅速に求める類の新たな工夫を凝らさなくてはならない局面を迎えた。

今日の行政は、現場においては、現代的な意味におけるプロジェクトリーダーを中心とする新たな統合的意思決定の枠組みが、そして、国の中核機関においては、既成の枠組みにとらわれない新たな発想による対処を可能とするための良きアドバイザーシステムに支えられた合理性と効率性の高い垂直的意思決定の新たな仕組

みを求められていると言えよう。

そうした新たな段階にあって今後の行政組織及び人事諸制度における職務の権限と責任の体系をどうみるか。この点が現代行政における重要な課題となってきた。

わが国の現代行政組織の動態を観察すると、伝統的な行政官庁理論を背景とした意思決定システムやこれに基礎を置く権限と責任の構造から見れば、制度上大臣等の最終意思決定権者を頂点とするピラミッドシステムは維持されており、その意味において形式的には、伝統的な独法型の行政官庁理論の枠組みが維持されているかに見える。

しかし、現実の行政運営においては、各分野の現場ラインに実質的な意思決定の機能が分散されて来ており、上部の意思決定権限は、政治的重要案件や省際、局際案件等、関係方面との調整や隣接部局への相議システムによる調整メカニズムの最終担保手続とされること等を除き、事実上縦の決裁構造はトップ及びその近辺において、空洞化、形骸化している場合も散見される。

戦後のわが国行政においては、伝統的な枠組みとしての建前としてのヒエラルヒー構造と現実の職能本位による各職位レベルにおいて形成される機関意思の現場決定のシステムとが同居し、形式と実質の非公式且つ非定型な使い分けにより、しばしば日常の実務が運行していると見なければならない。

こうした建前と実体の乖離現象は、行政機関にとどまらず、企業社会等にもしばしば見られるわが国組織文化の一つの特徴であって、これを時期的に見れば、追いつき型近代化が一般のコンセンサスと見られてきた戦後のしばらくまでの間は、比較的良く機能してきたと見られる。

しかしながら、1980年代以降、いわゆる大競争時代とも言われたグローバル化の進展の中で、わが国経済はとりわけ1990年前後のバブル崩壊以降、経済の停滞局面に直面し、その巡航速度

を著しく低下させた。こうした局面からの脱却を図るためには、経営における明確且つ機動的な意思決定システムが必要とされており、意思決定システムにおける速度と強力な経営資源の投入、いわゆる選択と集中の重要性が指摘されている。経営サイドにおける意思決定システムの革新はいまや死活の課題であり、実質的な権限と責任の各部門、現場への移管が課題と見られる。その線上に、最近における分社化等の経営改革の変化があると見なければならない。

こうした要請は、経済の停滞と行財政の制約の中に置かれた今日の行政においても軽視することの出来ない問題点であり、いまや、敏速且つ応答性の高い柔軟な行政システムを設定するための新たな工夫が必要な段階にあると考えられる。

(5) 戦後地方自治制度の形成と国・地方間の制度枠組み

昭和 22 年にスタートした戦後地方制度は、基礎的公共団体としての「市町村」自治を基盤とし、加えて広域団体としての府県レベルにおいても、自治の体制を制度的に確立し、地方自治における二層制を制度化することを基本とした。

明治初年以來、官選知事の統括下において、中央政府の総合出先機関としての実体を基本的な性格とした「府県」庁は、新たな憲法理念の下、知事公選制に移行し、少なくとも制度の建前としては完全な地方自治体に転換した。

しかしながらその実体は、地方自治法別表第三、第四に掲げられた 561 種に及ぶ各分野別の法律を基礎とする機関委任事務制度と補助金制度等により、とりわけ都道府県に関しては国の各省の権限と関与が強く残されるものであった。

なお、この点に関しては、後述の通り、近年に到り平成 7 年の地方分権推進委員会の発足とその後の活動を中心に機関委任事務制度の廃止等地方制度の抜本的な見直しが行われ、同 12 年 4 月、地方分権一括法の施行により改革が実施さ

れた経過がある。(31) (32)

翻って、戦後改革の初期段階において地方自治の制度的確立がはかられたことに対応して、地域総合行政機関としての県・市町村の位置付けは明確にされ、各分野の行政に関してもその実務執行機関としての責任体制はそれなりに明らかにされて来た。

戦後改革の重要な要素とされた新たな地方制度においては、各分野の行政の実施事務の相当部分は都道府県および市町村の公選の首長たる知事、市町村長に委ねることがその基本とされた。しかしながら、建前としての地方自治の本旨（憲法 92 条）とは別に、現実の政治、行政運営においては国による法制面、個別制度面の枠組みがあり、また、財政上及び行政運営上の各省の関与、介入も多く残されていた。

これを分野別に見ると、第一に、給付行政、サービス行政、公物行政等に関しては、例えば、公共事業、都市政策分野のうち、国道、一級河川重要港湾等広域的な効果を期待される重要な分野を見ると、個別の法令の指定等により、道路法、河川法、港湾法等の公物管理法制による個別の管理責任主体の指定、管理基準の明確化と管理、監視システムの明示により、例えば、河川の改修や管理等の公物管理体制や、また、都市計画法、建築基準法等の規制法制と建築主事等の規制行政実務体制が設けられて来た。

また、文教行政分野においては学校教育法、社会教育法等を基礎として各種設置基準、指導要綱等による指導主事、社会教育主事等の指導、規制の仕組みが整備され、福祉行政分野においては社会福祉諸法により生活保護行政の体制整備等の観点から、福祉事務所、ケースワーカー、民生委員等の体制が発足し、やがて国民皆保険、国民皆年金、障害者福祉、母子福祉、老人福祉等の行政体制が整備されて来た。

その過程において法令を基礎とする国庫補助制度が次第に拡充されたほか、地方行政の組織面に関し、国の所管省庁が制度的な枠組をあら

はじめ設定するいわゆる必置規制制度、資格制度の義務的な導入が制度化され、地方公共団体の組織運営に関しても国の制度的関与がある程度行われる傾向が生まれた。これらは地方行政運営に関する国の品質管理の政策であるといっ
て良い。

第二に、規制行政分野に関しては、近年、経済の活性化等の見地から、規制行政の改革は一定の進展を見ているが、国、地方の関係を見れば、安全や健康、環境等を始めとして、社会の健全性を維持するいわゆる社会的規制に関する分野については、結果として国の規制とそのため
の行政体制は、今日に於いても、かなりしっかりした形において残されているのは当然であるとい
うべきであろう。

例えば、警察を始め、消防特に危険物行政分野、公衆衛生や薬事監視等の衛生警察分野、建築規制、労働安全衛生等の分野に関しては、基本的な制度の枠組みにかかる制度設計や、技術基準の設定は国の権限として留保しつつ、その権限の執行過程については、現地・現場における業務組織体制や実務の執行過程等、現実の点検と処分等の専門的技術的実務に関しては、現地・現場機関の判断を尊重する仕組みとなっているのが一般である。

これらは基本的には戦前からの枠組みを基本的には承継し、戦後制度において若干の補正を経て今日に至っており、昭和20年代の前半においてその骨格が形成されたものである。

もっとも、治安・国防等の行政分野については、戦後制度の再構築と整備の過程においてやや曲折があった。治安・国防については、戦前国家体制の枠組みにおいて中心的な任務を果たした仕組みとして、占領政策において軍解体と特高等思想警察の廃止、警察機能の民主化が重要テーマとされた。

とりわけ旧治安警察機構の取扱いに関しては、国家権力機構解体再編の中核的課題とされ、占領軍の初期の民主化政策においては一般警察に

関しても自治体警察への改編が主題とされ、弱小自治体については例外的に国家地方警察の体制によりカバーさせる枠組みに移行することとされた。しかし、結局のところ我が行政においては完全な自治体警察の仕組みは定着するに至らなかった。朝鮮動乱の始まった1950年前後を境として東西冷戦の中で占領政策の転換があり、講和を控え、政令諮問委員会による占領期法制の全面見直しがあった。その潮流の中で、警察機構は初期の自治体警察と国家地方警察の2本立てに代えて昭和29年の警察制度の見直しにより都道府県警察に一本化され、その後の治安警察機構は県単位の体制を基本とするという制度の変遷があった。(33)

そうした経過を経ながら、刑事警察、保安警察に関する権限行使については、刑事関係法令および警察官職務執行法、警察許可を定めた諸法令に、交通警察権限の行使については、道路交通法等の関係法令によることとされ、具体的には警察署長等の機関にその権限が委任される体制が採られている。

これに対し、消防に関しては、もともと、町火消しの伝統から、自治消防組織や地域の自治事務の性格が強く、消防法及び消防組織法は、いずれも市町村の消防責任を中心に組み立てられ、県及び国の関与は抑制されてきた。

しかしながら、近年、都市の巨大化と建築物の高層化の傾向が顕著であり、また、産業構造と科学技術の高度化に伴い、各種石油製品やプロパンガス類、化学製品等の多用による危険度の増大があり、巨大な石油化学工業等の工業拠点としてのコンビナートの発展もあり、昭和50年には石油コンビナート等災害防止法の制定に至った。

更に、東海地域の地震火山活動の活発化に伴い、昭和53年には大規模地震対策特別措置法が、又、昭和55年には地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律が制定され、平成7年に