

は、阪神淡路大震災の苦い経験から地震防災対策特別措置法の制定が行われた。

こうした動向を受けて消防行政体制も次第に整備され、とりわけ消防機能の広域的強化の観点から若干の対策が講じられたことが特徴的であった。即ち、消防機能の高度化のための一部事務組合等の広域消防行政体制、科学消防体制、高層ビル消防避難体制、救急医療体制等の整備の観点から、消防の近代化のための関係行政のレベルアップに関し各種の体制整備の対策がとられたが、これら消防機能の強化、近代化の過程において、資金、技術、要員の養成確保等の観点から国（消防庁）及び県からの介入、関与、援助が次第に強まる経過が認められる。（34）

そのほか、環境行政、危険物行政、建築基準行政、労働安全行政等を通じ各種の安全基準の設定と構造規制、設備規制、運用規制等の規制実務の仕組み、資格制度、検査制度、規制実務体制等安全や健康、環境等に関する規制行政分野の領域は広いが、社会経済の複雑高度化の動向に対処し次第に高度な、広域的な取り組みにその重点がシフトしつつあるのが最近の趨勢とあってよいであろう。牧歌的な自治の時代は行政分野によっては次第に貫徹しにくくなっているのが今日の社会経済における一つの動向であると見られる。

その中であって、公衆衛生規制、環境規制、医事、薬事等の規制分野に関しては、近年、国境を越えた人と物資の流動の活発化、経済活動の拡大、市民生活の高度化、多様化等を背景として、例えば、感染症の拡大等疾病構造の変化とこれに対する医療水準の高度化、又、環境問題、廃棄物問題の深刻化等、従来に見られなかった解決困難な、新たな事態への対処を迫られる局面が多発している。

こうした国民の生命、身体、健康、環境等に関する安全行政は、いずれも、基本的な権限は国の制度設計と技術基準の設定に委ねながら、その具体的な執行関係は、現地・現場における

点検と処分はその専門的技術的判断に委ねるとの仕組みを採っていることに注目しなければならない。各段階の機関がその間の適切な役割分担とその相互の連携関係を明確にするとともにこれを可能とする組織、要員、機材等の体制整備を図ることが重要な課題とならざるを得ない。

## （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

以上の経過観察を前提に、わが国行政とりわけ現地・現場行政機関における権限行使、事務処理に関する法律関係の分析に進むこととする。

この点に関しては、行政主体の本来的な行政責任の体制と併せて、行政上の代理及び委任の形式はどうか、専決関係をどう見るか等、補助的な行政主体とその責任関係を含め一般的な制度上の位置付けについて見なければならない。更に、委任の種類として外部委任と内部委任との区別があることにも注目しなければならない。

戦前型行政の枠組みにあつては、行政官庁理論において天皇の官吏たる各主任の大臣が完結的な権限当事者とされてきたが、具体的な権限行使に当たっては主として下部機関への内部委任の方法によることが一般的であった。

即ち、明治憲法下の内閣官制及び各省官制とその理論的基礎としての行政官庁理論の枠組みにおいては、行政官庁たる各大臣は天皇の統治権限をその名により分担所管し、当該所管事項について天皇に対して包括的責任を負う体系とされた。もっともその具体的な処理に当たっては全てを行政官庁たる各大臣の個別の具体的処理によることはもとより困難であり、その実務処理のための官庁下部機構の組織体制が必要とならざるを得ないものであった。

そこで戦前からの行政官庁理論の段階においても「行政官庁の代理」と「行政官庁の事務委任」の制度が汎用されたが、いずれも、天皇の下における独任制の行政官庁による行政執行に

当たってその具体的な行政上の仕組みとして採られてきたものであった。以下、その概要を見て行くこととしたい。

#### イ. 授権代理

美濃部達吉の行政法撮要によれば、代理とは「法令ニ依リ特定ノ行政官庁ノ権限トシテ定メタルモノハ原則トシテ其ノ官庁ガ自ラ之ヲ行フベキモノトナルコトハ勿論ナリト雖モ、時トシテ他ノ機関ガ之ヲ代理シテ行フコトガ許サルルコトアリ。官庁ノ代理ガ許サルル場合ニ於テハ官庁ノ権限ニ属スル法律的行為ニシテ代理者ニ依リテ行ハレタルモノガ官庁ノ自ラ為シタルト同一ノ法律上ノ効力ヲ生ズ」とされた。行政官庁の代理には、授権に基づく代理と法定代理とがあるとし、先ず授権に基づく代理については、「行政官庁ガ自ラ其ノ権限ノ一部ニ付代理権ヲ其ノ補助機関ニ授与スルニ因リテ生ズル関係ヲ謂フ。凡テ官庁ハ原則トシテ自ラ其ノ権限ヲ行使スルコトヲ要スト謂モ、法令或ハ明文ヲ以テ臨時其ノ庁ノ官吏ヲシテ其ノ権限ノ一部ヲ代理セシメ得ベキコトヲ規定スルコトアリ」とし、警視總監がその一部の事務を部下の官吏に臨時代理させること等を例にあげた。(36)

また、各省官制通則により各省大臣が主任の事務について地方長官を監督することを定めているが、この監督の作用は必ずしも各省大臣の自ら行うことを要件とするものではないとし、その理由に関し、美濃部は「其ノ煩雜ナル作用ハ性質上一人ノ単独ニ行ヒ得ベキ所ニ非ザレバナリ」とした。

そしてその監督権の一部を次官、局長等をして代理させることができることとし、

「受命ノ範囲内ニ於テ次官局長等ノ為シタル通牒ハ大臣ノ命令ト同一ノ効力ヲ有ス。総テ授権ニ基ク代理ニ在リテハ其ノ代理権ノ範囲モ亦其ノ授権ニ依リテ定マルコト勿論ニシテ、常ニ官庁ノ権限ノ一部分ニ限ラレ、且ツ代理者ハ官庁ノ指揮監督ノ下ニ代理権ヲ行フモノニシテ、其

ノ行為ニツイテハ官庁ガ自ラ責ニ任ズルコトヲ要ス」とされ、授権に基づく代理に関しては、全面的に、授権を行った機関である官庁に責任が帰属することとしている。

この点に関し、戦後の我が国における行政法学の中心的な存在と見られる田中二郎は、先ず代理一般に関し、「行政官庁の権限そのものを他の行政官庁に委譲する権限の委任と区別され、また、行政官庁の補助機関が、当該行政官庁の名において、単に事実上にその権限を代理行使する官庁事務の代決と区別される」とした。

そして、授権代理に関し、「授権代理とは、被代理官庁の授権によって代理関係の生ずる場合をいう。委任代理ともいう。行政官庁の権限は、当該行政官庁自らこれを行行使するのが本則であるから、無制限に、授権によって代理せしめ得べきものではない。法令に明文の根拠のある場合の外は、省令其の他の命令の制定のように権限を個別に指定して、当該行政官庁自らこれを行行使することを要件としている権限は、これを代理せしめることができず、また、一般的・包括的に権限を与えられている場合においても、その全部又は大半を代理行使せしめることは、権限を特定行政官庁の権限としている法の趣旨に反するものといわなくてはならぬ。従って、法令の根拠のない場合の授権代理は、一般的且つ包括的に与えられた権限の一部についてのみ可能であると解すべきである。授権代理の場合においては、代理者は、被代理官庁の名と責任においてその権限を行行使するものであり、被代理官庁は、代理者に対し指揮監督をなし得るものとされるべきであろう。」とした。

授権代理の仕組みを限定的に捉えた見解というべきであろう。(37)

#### ウ. 法定代理

次いで、法定代理の法的性質については、美濃部は、

「官庁自身ノ授権ニ基クニ非ズシテ法規ノカニ

基キ代理権ヲ生ジ、本来官庁ノ地位ニ在ラザル者ノ行為ガ官庁ノ行為ト同一ノ法律上ノ効力ヲ生ズル関係ヲ謂フ。法定代理ニハ二種ノ別アリ、一ハ一定ノ法律事実ノ発生ニ因リ何等ノ行為ヲ待タズシテ法律上当然ニ代理権ヲ生ズル場合ナリ。例ヘバ警視庁官制ニハ「警視總監事故アルトキハ警務部長タル書記官ソノ職務ヲ代理ス」ト日ヒ、地方官官制ニモ「知事事故アルトキハ官等ノ順序ニ従イ書記官其ノ職務ヲ代理ス」ト日ヘルガ如シ。一ハ君主又ハ上級官庁ノ命ニ依リ代理権ヲ生ズル場合ナリ。例ヘバ警視庁官制ニ「警視總監及警務部長タル書記官共ニ事故アルトキハ内務大臣ニ於テ他ノ高等官一人ヲシテ警視總監ノ職務ヲ代理セシム」ト日ヒ、地方官官制ニ「知事及書記官共ニ事故アルトキハ内務大臣ニ於テ他ノ高等官一人ヲシテ知事ノ職務ヲ代理セシム」ト日ヘルガ如シ。各大臣故障アル場合ニ於テ勅命ニ依リ他ノ大臣ヲシテ臨時其ノ職務ヲ代理セシムルモ亦同一ノ例ナリ。総テ此等ノ場合ニ於テハ授權ニ基ク代理トハ異ナリ其ノ代理ヲ命ズル行為ハ代理権ヲ授与スル行為ニ非ズシテ唯代理者ヲ指定スル行為タルニ止マル。代理権ハ法規ノカニ依リ発生スルモノニシテ、等シク法定代理ノ一種ナリ。」とした。(38)

そして、法定代理の権限関係については、美濃部は

「総テ法定代理ノ場合ニ於テハ代理権ハ法令ノ特別ノ制限アル場合ノ外官庁ノ権限ノ全部ニ付テ生ズルモノニシテソノ権限ハ一時代理者ニ帰シ、代理セラルル官庁ハ之ヲ指揮監督スルノ権ナク、其ノ行為ニ付テノ責任ハ全ク代理者ニ帰ス。時トシテハ官庁ノ地位ニ在ル者ガ一時欠員ト為リ其ノ後任者ノ任命セラルル迄ノ間唯代理者ノミ存スルコトアリ。代理ノ觀念ハ通常ハ代理セラルベキ本人ノ実在スルコトヲ要件ト為スト雖モ、一時ノ例外トシテハ代理セラルベキ者ガ唯觀念上ニ存スルニ止マリ、現実ニハ未ダ其ノ何人ナルカノ定マラザル場合ニ於テモ敢テ代理ノ觀念ヲ妨グルモノニ非ズ」とした。

この点について田中は、戦後行政法の枠組みとして、

「法定代理とは、被代理官庁の授權に基クことなく、法定事実の発生に基き、法律上に代理関係の生ずる場合をいう。法定事実の発生により当然に代理関係の生ずる場合(狭義の法定代理)と、法定事実の発生に基き、一定の者による代理者の指定によって代理関係の生ずる場合(指定代理)とがある。〈人事院総裁に事故のあるとき、又は人事院総裁が欠けたときは、先任の人事官がその職務を代行する〉(国家公務員法11条3項)というのは、狭義の法定代理の例であり、〈内閣総理大臣に事故のあるとき、又は内閣総理大臣が欠けたときは、その予め指定する国務大臣が、臨時に、内閣総理大臣の職務を行う〉(内閣法9条)というのは指定代理の例である。被代理官庁の存在しない場合に、一時、官庁事務取扱(又は官庁心得)を置くことがある。その性質については異論がある(被代理官庁の存在しないときは代理関係は成立しないとする者がある。)が、この場合も、一種の法定代理(指定代理)と考えてよい(行政官庁の行為の効果はすべて国に帰属すべきものであり、行政官庁たるべき者に帰属するわけではないから、その者の存在不存は、行政官庁の代理関係に何ら影響を及ぼすものではない。)法定代理の場合においては、代理関係は被代理官庁の権限全般にわたり、代理者の名と責任においてその権限を行使するものであり、従って、被代理官庁はこれを指揮監督し得るものではない。また、法定代理は授權代理の場合と異なり、常に法令の根拠を必要とする。」とした。(39)

今日にいたる伝統的なわが国行政法制のスタンダードな理解というべきであろう。

## エ. 事務の委任、権限の委任

多くの場合、行政事務処理の便宜により行われるいわゆる「事務の委任」乃至「権限の委任」については、その性格付けを明確にしておく必

要がある。

美濃部は、事務の委任について

「官庁ハ又其ノ権限ニ属スル事務ノ一部ヲ下級官庁ニ委任スルコトヲ許サルルコトアリ。官庁ノ事務ノ委任ハ、代理ノ場合ト異ナリ、法令ニ依リ自己ノ権限ニ属スル事務ノ一部ヲ他ノ官庁ニ移属セシムルモノニシテ、其ノ委任ノ範囲内ニ於テ其ノ委任ノ範囲内ニ於テ其ノ事務ハ受任者ノ権限トナリ、受任者ハ代理者トシテニハ非ズ自己ノ権限トシテ行フナリ」とした。そして、委任の基礎となる法令権限の在り方に関しては

「事務ノ委任ハ法令ノ定ムル権限ヲ変更スルモノナルヲ以テ、唯法令ノ特別ノ定アル場合ニノミ之ヲ為スコトヲ得ベキハ言フ俣タズ。就中、法令ガ特定ノ行為ヲ指定シテ之ヲ特定ノ官庁ノ権限ニ属セシメタル場合ニ於テハ、法令ノ規定ニ基クニ非ズシテ之ヲ他ニ委任スルハ法令上ノ不能ヲ為スモノニシテ全く無効ナリ。然レドモ法令ガ多数不定ノ作用ヲ包含スル包括的ノ権限ヲ特定ノ官庁ニ属セシメタル場合ニオイテハ、其ノ規定ノ趣旨ニ於テ必ズシモ其ノ総テノ作用ガ其ノ官庁ニ依リテ行ハルルコトヲ要件トスルモノト解スベカラザルコトアリ。此ノ場合ニ於テハ其ノ個々ノ作用ニ付キ之ヲ下級官庁ニ委任スルモ敢テ無効ナリト為スヲ得ズ。」(40)とした。

この点について田中は、

「行政官庁が法律上定められた事故の権限の一部を、普通はその下級官庁(又は国の機関としての地方公共団体の長)に、時には、その所属機関に委任するのを権限の委任という。事務の委任ともいう。権限の委任のあったときは、その権限はその委任の範囲内において受任者の権限に属し、受任者は自己の権限として、自己の名と責任においてこれを行使する。法律上の権限の分配に変更を加えるものであるから、法の明示の根拠のある場合においても、その権限の全部又は大部分を委任することは、権限の分配を定

めた法の趣旨にもとり、違法といわなくてはならぬ。上級官庁が下級官庁に対し権限の委任をなしたときは、上級官庁として下級官庁の権限の行使を指揮監督することが出来ることはもちろんである。」とした。(41)

更に、田中は権限の委任に伴う監督に関し、「上級官庁が下級官庁の権限行使を指揮監督し、その適法性と合目的性を保障するためにする作用を権限の監督という。行政官庁は、内閣を最高とし、その下に、上級官庁が下級官庁の権限行使を監督することによって、行政の統一を期している。尤も、行政官庁の中でも、職務権限の独立が認められるもの(会計検査院、人事院、各種の行政委員会等)については、ここでいう監督の例外が認められることはいうまでもない。

上級官庁の下級官庁に対する監督権の範囲は、行政官庁の種類と事務の性質によって異なるが、普通に認められる権限の監督の方法としては、次の各種の方法がある。

(a) 監視権…報告を徴し、書類帳簿を検閲し、実地に事務を視察する等の権限。

(b) 許認可権…一定の事項について、下級官庁は上級官庁の許可又は認可を受けるべきものとし、具体的の場合に、下級官庁の申請に基き、事情を調査審議し、許可又は認可を与え、適法且つ有効にこれをなすことを得しめる権限。これによって行政の適法性と合目的性を保障し、行政の統一を期する。

(c) 訓令権…下級官庁の権限の行使を指揮監督する権限を訓令権という。指揮権ともいう。そのために発する命令を訓令又は通達という。国家行政組織法(14条3項)によれば、各大臣及び各外局の長は、その所掌事務について所管の諸機関及び職員に対し訓令又は通達を発することができるものとしている。この場合の「訓令」は、通常、所管の諸機関及び職員の職務運営の基本に関する命令事項を内容とするのに対し、「通達」は、これらに関する細目的事項、法令の解釈、運用方針等に対する示達事項を内容とす

る。(中略)

訓令は、上級官庁の下級官庁に対する命令として下級官庁を拘束するに止まるものであるから、その違反は下級官庁の上級官庁に対する職務上の義務違反であるに止まり、訓令に違反する行為の効力には直接影響を及ぼさない。下級官庁は有効な訓令に対してはその内容を審査する権を有せず、訓令に従ってその権限を行使することを要する。訓令権は法令に別段の定めのある場合の外は代執行の権を含まず、従って、下級官庁がこれに従わない場合においても、別段の定めのない限り上級官庁がこれに代わって権限を行使することはできない。

(d) 取消権 (中略)

(e) 主管権限の争議又は権限の疑義を決定する権 上級官庁が所管の下級官庁相互間に主管権限について争議のある場合、又は、権限について疑義のある場合に、これを決定する権をいう。最終的には主任の大臣の間の権限の疑義ということになるが、この場合には、内閣総理大臣が閣議にかけてこれを裁定する。(内閣法7条)

等とし、現在にいたる行政法上の権限関係に関し、通説的見解を確立した。

戦前期行政法制に関する美濃部見解及び戦後初期段階における行政法制に関する田中見解はいずれも硬質な行政官庁理論をその背景とするものであるが、現在なお行政実務の枠組みを実質的に支える基盤と見られている。

#### オ. 代理と委任の差異

代理権の授与と権限の委任の差異に関しては、同じく美濃部は

「代理権ノ授与ガ其ノ庁ノ官吏ニ対シテ行ハルルニ反シテ、権限ノ委任ハ其ノ庁ノ官吏ニ対スルニ非ズ常ニ下級官庁ニ対シテ行ハル。例ヘバ地方官官制ニハ、<知事ハ其ノ職権ニ属スル事務ノ一部ヲ支庁長、警察署長又は市町村長ニ委任スルコトヲ得>・・・其ノ他種々ノ特別ノ法

令ニ於テモ、例ヘバ鉱業法ニ<商工大臣ハ命令ノ定ムル所ニ依リ本法ニ依ル職権ノ一部ヲ鉱山監督局長ニ委任スルコトヲ得>ト日ヘルガ如ク、行政官庁ノ権限ノ委任ヲ認メタル例少カラズ。

時トシテハ行政官庁ガ自ラ其ノ権限ヲ下級官庁ニ委任シ得ルコトヲ認メラルルニ非ズシテ、法律ニ定メタル行政官庁ノ権限ヲ勅令ニ依リ下級官庁ニ移シ得ベキコトヲ認メラルルコトアリ。例ヘバ市制、町村制ニ監督官庁ノ許可ヲ要スル案件ニ付キ勅令ヲ以テ許可ノ職権ヲ下級官庁ニ委任シ得ベキコトヲ定メタルガ如シ」

「総テ権限ノ委任ハ法令ノ定ムル権限ヲ変更シテ、上級官庁ノ権限トシテ定メラルルモノヲ下級官庁ノ権限タラシムルモノナルヲ以テ、其ノ人民ニ対シテ有効ナルガ為ニハ必ず命令ノ形式ヲ以テ之ヲ一般ニ公布スルコトヲ要ス。単ニ上級官庁ト下級官庁トノ内部ノ関係ニ於テ委任ガ行ハレタルノミヲ以テハ、既ニ慣習法ノ成立ヲ認メ得ベキ場合ノ外、其ノ委任ハ人民ニ対シテ其ノ効力ヲ生ズルコトヲ得ザルモノト解スルノ外ナシ。」とした。(42)

こうした認識は、わが国行政法制の組み立てにおいて代理及び委任関係に関し明確な概念枠組みを提示したものとして、現在にいたるまで基本的に承継されている。戦後の行政法制に関する学説・判例においては行政機関の内部関係に関しては殊更に論じられることが少なく、むしろ地方自治制度において議会の議決すべき案件に関する長(首長)の専決処分範囲やその法的意義が論ぜられるに止まっている。

力、戦後法制における国・地方の事務配分と代理及び委任

戦後の行政制度においては、特に、国、地方の間の代理及び委任関係に関し、大きな変化があった。即ち、戦後の地方自治制度においては、少なくとも理念的には、国と県、市町村との関係は基本的に変化すべきものとされたのである。

国と地方との関係に関し、昭和24年のシャウ

プ使節団勧告においては

「能う限りまたは実行できる限り、三段階の行政機関の事務は明確に区別して一段階の行政機関には一つの特定の事務が専ら割り当てられるべきである。そうしたならば、その段階の行政機関は、その事務を遂行し且つ一般財源によってこれを賄うことについて全責任を負うことになるであろう」とした。そうした前提の下に、いわゆる市町村優先の原則を打ち出したのであった。それは同時に、民主主義の基盤たる草の根民主主義の理念、そしてそれを支えるべき基礎的公共団体による自治能力とその財政基盤の確立の提言へと発展し、同勧告のポイントは、地方財源とりわけ市町村行政における税財源基盤の確立に向かうこととなったのであった。

これを受けた同 25 年 12 月のいわゆる神戸勧告（地方行政調査委員会議「行政事務再配分に関する勧告」）においても、その考え方は基本的に踏襲されている。（43）

即ち、同勧告においては

「国家的にも影響があると同時に、国民の身近かにおいてその意思により処理されなければならない多数の事務について、従来は国の事務という建前を採り、地方公共団体又はその機関にその事務の一部を委任しその処理を義務つけるとともに国は指揮監督権を行使するという方法が採られていた。しかし、このような方法のもとにおいては、国、府県又は市町村のどの単位に責任があるかが不明確であり、その結果国民がその支払った税金がいかにして有益且つ貴重な行政の形をなして自己に帰ってくるかを理解することを不可能にしていた。」とした。

そして、国と地方公共団体とが共同しつつ、如何にして責任の明確化をはかるかという見地から、以下の提言を行ったのである。

「 1. 市町村又は府県の責任とされた事務については、市町村又は府県は、それを遂行し且つ自らの財源によってこれをまかなうことについて全責任を負うべきであって、国は、従前の

ようにその成否について後見的な配慮や懸念をなすべきではない。したがってこのような事務については、これまでのように国がいわゆる監督権を行使する必要もないわけである。

2. しかし、このようにして地方公共団体の事務とされたものであっても、なんらかの意味で国家的な影響を持ち、又は国民的関心の対象となっていることが少なくないから、國が主として情報を公開し、援助若しくは助言又は勧告を与え、著しい不均衡を調整し、最低水準の確保を図る等のことを必要とすることも考えられる。但し、この機能はあくまで好意ある援助であり、サービスであって、権力的な監督であってはならない。

3. 同時に國の責任とされた事務の処理を地方公共団体に委任することができる場合は、必要やむをえない最小限度にとどめ、地方公共団体が國の代行機関として働く範囲を極力縮小すべきである。このような事務については、事務の責任者たる國が経費の全額を負担し、責任達成上必要な範囲の監督権を保留することは必要であろうが、監督の方法はつとめて合理化されなければならない。」

こうした考え方は戦後の初期段階における草の根民主主義的な潮流の中における一つの理念的モデルとして地方制度改革に一定の影響を与えることになるが、現実の各分野における行政制度の設計と運営に当たっては、我が国行政体質に根強い官治的伝統を強く残す各省行政において必ずしも十分消化されるに至らず、行政実務における具体的な広がりや欠く結果となった。

その後、経済の高度成長過程にあって、シャープ勧告、神戸勧告の線上に沿ってその具体化を求める趣旨から、昭和 38 年 12 月には地方制度調査会から「行政事務の再配分に関する答申」があり、これに対し地方行政における地方公共団体の課題処理能力を実際的に高める見地から、昭和 39 年 9 月、第一次の臨時行政調査会答申の一環として、機関委任事務方式の積極活用等を

骨格とする「行政事務の配分に関する意見」が提出されたが、経済の高度成長とその一環としての地域開発の展開に当たって、全国レベルにおける合理性、効率性及び広域性を旨とするの全般的な政策路線の中で、地方分権改革は顕著な進展を見せることのないままになっていた。

我が国地方制度における地方分権の進展は、結局のところ、経済が成熟段階を迎え、国の政策展開に陰りを生じつつあった1995年以降において、地域の多様な発展と地域活性化のための政策思想としての地方分権の新たな展開にまたなければならなかったのである。

1995年以降の分権改革においては、地方分権推進委員会(1995-2001)の第一次から第四次にいたる勧告等において、機関委任事務制度の全面見直しによる同制度の廃止(機関委任事務561種を、自治事務398種、法定受託事務275種、国の直接執行事務20種、廃止11種)、権限の委譲、必置規制の整理、関与の縮小、補助金の整理等が指摘され、法律事項のうち大半の事項は、平成12年4月施行の地方分権等一括法により実施された。但し、財源面及び公共事業に関する国依存の改革については顕著な進展は見られなかった。(44)

次いで、2002年に地方分権改革推進会議が設置され、地方分権推進委員会廃止後の実質的な後継機関として残る課題の解決に取り組み、2002年6月17日中間報告、同10月30日報告により「事務・事業の在り方に関する意見—自主・自立の地域社会を目指して—」が取りまとめられたが、地方財政の構造的悪化の中で税財源問題の壁に直面し、補助金、税源移譲、地方交付税のいわゆる三位一体の課題についても現在までのところ顕著な進展はなく改革の具体的成果に結びついていない。(45)

#### (7) 行政機関における専決とその責任関係

専決とは、行政官庁の補助機関が行政官庁の

名においてその権限を行使する場合において、その種類、内容が予め示された範囲における比較的定型的な案件を下位の職にあるものが上位者の実質的な信任の下に代行して処理するものであり、膨大な行政組織の中でもっぱら事務処理の便宜のために慣行上認められるもので、代理者の名を表示することなく被代理官庁の名をもってこれを行うものであるから代理とは区別され、また、受任行政機関が自己の権限として自己の名と責任においてその権限を行使する委任とも区別される。(46)

専決の仕組みは内部委任的な補助執行の一態様として理解されている。それは行政の実質的なあり方として行政運営の便宜と効率の観点から必要な場合があることは否定できないところであろう。しかしながら、問題は専決処理に関する本来の権限者の責任の問題をどのように捉えるかであると考えられる。問題はそれが行政における権限と責任の分配上、健全な行政運営を担保しうるかどうかという点に帰着すると考えられるからである。代理と専決、代決との区別に関しては、遠藤文夫は

「代理は本来権限を有しない行政機関の行為により法的効果が発生し、国民の権利自由が影響を受けることに変わりはない。その意味において、行政機関の内部関係ないし権限の内部的变化にとどまるというわけにはいかないはずである。専決・代決が法の根拠なしに認められるのは、これが〈内部委任〉といわれるように、専決・代決機関の行為が代理と異なり対外的には全く表面に出ないからにほかならない。」とした。(47)

「専決」を巡る学問分野の蓄積や、判例の展開はあまり見られない。これは一つには「専決」という事務処理方式が基本的に行政機関の内部意思決定のための手続的進行過程、あえて言えば日常の比較的軽易乃至定型的な事案の決裁過程において、マニュアル化された手続としての「専決」、「代決」として処理されるという実務

慣行であり、当該機関の上下一体的な責任体制の中であって外部関係において論ぜられることが少なく、また、取り上げる理論上、法制度上の価値が乏しいと見られることによるものと思われる。

その中でこの問題が論ぜられた場面として一つの判例が注目された。

判例では、地方自治法第 242 条の 2 第 1 項 4 号に基づく代位請求住民訴訟の理論的な趣旨及び当該条項を基礎とする請求の相手方に関しその範囲如何の問題が扱われており、具体的には、地方公営企業管理者が特定の補助職員に専決処理を行わせている場合の責任の問題について触れられており、参考とされるべきである。

即ち、最高裁平成 3 年 12 月 20 日第 2 小法廷判決において、地方公営企業の運営にあたり違法な公金支出が行われた際の責任の問題に関し、「訓令等の事務処理上の明確な定めにより、その権限に属する一定の範囲の財務会計上の行為をあらかじめ特定の補助職員に専決させることとしている場合であっても、地方公営企業法上、右財務会計上の行為を行う権限を本来的に有するものとされている以上、右財務会計上の行為の適否が問題とされている当該代位請求住民請求において、法 242 条の 2 第 1 項 4 号にいう「当該職員」に該当するものと解すべきである。そして、右専決を任された補助職員が管理者の権限に属する当該財務会計上の行為を専決により処理した場合は、管理者は、右補助職員が財務会計上の違法行為をすることを阻止するべき指揮監督上の義務に違反し、故意又は過失により右補助職員が財務会計上の違法行為をすることを阻止しなかったときに限り、普通地方公共団体に対し、右補助職員がした財務会計上の違法行為により当該普通地方公共団体が被った損害につき賠償責任を負うものと解するのが相当である」(最高裁平成 3 年 12 月 20 日第二小法定判決、平成 2 年行ッ第 137 号、平成 2 年行ッ第 138 号違法支出金補填請求事件)と判示した。

監督上の故意、過失があったことを要件としその範囲内において専決者の行為に関する本来の権限者の監督責任を認めたのである。(48)

同判決はその趣旨に関し「けだし、右補助職員が専決を任された財務会計上の行為につき違法な専決処理をし、これにより当該普通地方公共団体に損害を与えたときには、右損害は自らの判断において右補助職員がこれを賠償すべきものであって、管理者は前期のような右補助職員が専決による財務会計上の違法行為につき損害賠償責任を負うべきいわれはないものというべきだからである」とした。責任の実質的な構造に着目した判示であるというべきであろう。

同判決の意味を敷衍すれば、管理者についてその実施部門に関する形式上の責任を問うといういわば結果責任的論理に代えて、その監督・管理の責任の実体に着目し事案の予防可能性、回避可能性に関する実質的な責任を問うという方向を提示しており、一つの現実的認識として認められなければならない。

もともと代位請求住民訴訟事案については、地方公共団体の長その他の職員がその権限に属する事務を補助職員に専決させている場合、その長等は法 242 条の 2 第 1 項に言う「当該職員」については、正式に内部委任をして自己の権限を離れ自らその処理に関与しない場合には含まれず、その場合は長等の責任は問えないとする学説判例が有力であった。

この点については昭和 62 年 4 月 10 日東京都議会議長交際費事件において最高裁第 2 小法廷判決は「当該職員」の意義について「当該訴訟においてその適否が問題とされている財務会計上の行為を行う権限を法令上本来的に有するものとされている者及びこれらの者から権限の委任を受けるなどして右権限を有するに至った者を広く意味」と判示された。(49)

しかしこの判決をめぐっては理解が分かれ、学説の一部及び下級審の多数の判例においてはなお「当該職員」には専決処理させた長等は含



まれないとする判断をとる例も少なくなかったが、これに対し、平成3年の前記の最高裁判決においては「当該職員」の範囲を広くとり、且つ地方公営企業管理者も地方公共団体の長と同視して「当該職員」の範囲に含ませるとの判断が改めて示されたものである。

その結果、現在においては専決者の行為とその監督者の監督責任の所在に関する論議は結果の回避可能性に関する実質的な判断をベースとすることに関しほぼ決着済みの段階にあると考えられる。

## 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

現代行政は社会経済の広範な分野にその機能を拡大しつつある。その背景事情として経済の発展と生活水準の向上、福祉の充実要請等行政需要の拡大、多様化がある。また、科学技術の発展、技術の高度化に伴う行政サイドの対応能力の拡充、とりわけ専門技術分野の行政水準の向上が特徴的であり、各所管部局における責任のレベルと内容も質的に高まってきていると見られる。

こうした動向に対処し、国・地方を通じ行政が真に実質的な責任を果たす体制を整えるためには、総合性と専門性の両面に配意した行政体制の刷新整備が図られなければならない。併せて行政を巡る社会経済の動向変化、とりわけ多様な地域の事情に対応した応答性の高い行政を実現するためには、行政運営に関し、現地性、即応性の高い行政のスタイルと住民に対する情報公開や説明責任の体制を整備する必要がある。

これらは今日の段階における行政運営の一般的な課題であるが、とりわけ本調査報告の主題に関していえば行政の権限と責任の体系がこう

した時代の要請に適合しているかどうか重要な課題となる。

行政における権限と責任の分配の全般的な傾向を見ると、当該権限と責任が一般的、横断的な性格のものであり、総合的、全般的な分野を対象とするものであるのか、個別的、特殊な性格のものであり、特定分野を対象とするものであるかどうか。更に、日常的、常識的な行政運営に関わるものであるのか、又は、専門技術的実務体系を持つものであるのか等課題の性格と対処の合理的可能性によって実質的に左右される面の多いことが明らかとなる。

例えば、地域健康危機管理に関する本研究において実施した保健所等現場健康危機管理機関の責任者に対するアンケート調査においても、所掌事務、権限とその遂行のための物的、人的、組織的な体制、そして、専門技術分野に特有な専決処理のポジションとそれに伴う責任体制を一体として包括的に捉え、これに的確に対応することの重要性が浮き彫りとなった。(51)

そこで、現地・現場機関における行政権限と行政責任の問題を包括的に検討するための前提として、先ず、行政機関における権限関係に関する一般的分析から進めなければならない。

ところで、行政一般にかかる行政機関の権限と責任のカテゴリー問題としては、先ず、行政一般に共通の骨格的要素として、規則制定権、組織編成権に関する権限体系及び人事に関する任命権等の権限体系が注目される。

この系列の権限は各主任の大臣の業務及び組織統括の行政手段としてもっとも中核的なものであり原則として大臣自体に留保される。

これに準ずるものとして注意を要する領域として予算会計事務の権限体系がある。予算制度や予算編成、各分野の予算の基本的なフレーム、予算の執行の基本方針、更に個々の事業予算の箇所付け等は多くは優れて政策的な事項であり、主任の大臣の極めて基本的な所管行政に関する統括権限事項である。

次に予算の決定以降の事業別毎、使途種別毎の具体的な予算執行事務に関しては実務的な内容であり、執行のための事務処理制度の明確化と内容、手続両面における適正な処理が要求される。そのための権限配分は、意思決定と実務処理にかかる案件の大量性、技術性、法規範的な厳密さと形式要件の画一性等を要することから、各機関を通じ横断的な管理業務分野として異例の特別な体系による事務の現場移管と各級機関別の権限配分の規格化が行われている。

更に、一般行政の若干をピックアップして見ると、分野別にその事務所管、権限配分と責任分担のシステムの特徴や特異性が認められる。

例えば公共物の管理に関しては、河川管理、道路管理等に典型的に見られるような権限の配分と責任に関する問題があり、また、規制行政分野については、生命、健康、安全等に関するいわゆる社会的規制、産業経済活動分野等に関するいわゆる経済的規制等それぞれの行政的要請に応じた各種の規制体系が採られている。

本稿主題の健康危機管理にかかる権限問題に関する検討に先立って、これらに関する共通的な制度枠組みや典型的と見られる二、三の行政分野を設例とし、権限と責任の制度の概要について一般的な分析を加えておくこととしたい。

## (2) 任命権、規則制定権、組織編成権の委任・執行関係

行政における権限委任の縦深及び幅員等その枠組みに関しては、最初に、最も硬質な行政上の意思決定の一つである公務員の身分関係を規律する任命権行使や、いわゆるルールメイキングとして理論上しばしば論ぜられる規則制定権問題、行政組織の基本設計にかかる組織編成権等の分野について見ておきたい。

任命権の問題は、事柄が公務部門の編成の骨格である人事に関する権限問題であるだけに、制度上、最も硬質な枠組みをとっていることに留意しなければならない。その委任に関しては、

その都度の委任行為ではなく定型的な委任の枠組みが制度的に確立し、一般にも公示される仕組みとなっている。

まず、その骨格となる現行の国家公務員法(昭22・10・21 法120)によれば、任命権に関し厳格な法定主義がとられている。(51)

すなわち同法55条によれば、

「任命権は、法律に別段の定めのある場合を除いては、内閣、各大臣(内閣総理大臣及び各省大臣をいう。以下同じ)会計検査院及び人事院総裁並びに各外局の長に属するものとする。これらの機関の長の有する任命権は、その部内の機関に属する官職に限られ、内閣の有する任命権は、その直属する機関に属する官職に限られる。但し、外局の長に対する任命権は、各大臣に属する。

2. 前項に規定する機関の長たる任命権者は、その任命権を、その部内の上級の職員に限り委任することができる。この委任は、その効力が発生する日の前に、書面をもって、これを人事院に提出しなければならない。

3. この法律、人事院規則及び人事院指令に規定する要件を備えない者は、これを任命し、雇用し、昇任させ若しくは転任させてはならず、又はいかなる官職にも配置してはならない」とされた。任命権については、その帰属は一義的に明確にされねばならず、その委任については、要件と範囲が明確に限定され、抑制的に取り扱われることを予定しているものである。

これを受けて、人事院規則8-12「職員の任免」(昭27・5・23)においては、その第4条において任命権の委任について定め、「法第55条第2項の規定により任命権を委任するに当たっては、一の官職について二以上の任命権者が同時に存在しないようにしなければならない。

2. 法第55条第2項の規定により任命権の委任を行う場合には、委任を受ける職員の占める官職の組織上の名称、勤務場所及びその権限の及ぶ官職の範囲を記入した書面を、その委任の効

力が発生する日の前に、人事院に提示しなければならない。法第 55 条第 2 項の規定により任命権の委任を受けた者は、委任された任命権を更に他の職員に委任することはできない。」

とし、委任について厳格な公示主義をとるとともに、再委任を明確に禁じている。同規則によれば、任命権の委任は個別明記を基本としており、こうした硬質な権限体系は、身分に関する問題を取り扱う人事に関する意思決定が特別な慎重さをもって行われなければならない事情を示すものであろう。

次に、行政機関における一般的な規則制定に関しては、国家行政組織法第 12 条において

「各大臣は、主任の行政事務について、法律若しくは政令を施行するため、又は法律若しくは政令の特別の委任に基いて、それぞれその機関の命令（省令）を発することが出来る。

各外局の長は、その機関の所掌事務について、それぞれ主任の各大臣に対し、案をそなえて、前項の命令を発することを求めることができる。」とされた。更に、同第 13 条においては、「各委員会及び各庁の長官は、別に法律の定めるところにより、政令及び省令以外の規則その他の特別の命令を自ら発することができる。」とされた。更に、同第 14 条においては、

「各省大臣、各委員会及び各庁の長官は、その機関の所掌事務について、公示を必要とする場合においては、告示を発することができる。

各省大臣、各委員会及び各庁の長官は、その機関の所掌事務について、命令または示達するため、所管の行政機関及び職員に対し、訓令又は通達を発することができる。」とされた。

いずれも、省令は各主任の大臣権限であり、規則、告示、訓令も、いわばルールメイキングの権能であり、事柄の性質上、各主任の大臣、各委員会、各庁長官の権限とされ、通達の発出も、これに準じるものとされ、いずれも各権限当事者の固有の権能として位置づけられ、これらについてはもとより委任等の余地はない。

もっとも、事務次官、局長等からの運用指針等の提示は通常見られるところであり、法施行のための具体的な事務処理方針として施行通知、依命通達等の形式が採られ、当該権限を有する者に代わって行政運営の細目が下部機関に対し提示されることについては、権限ある機関を特定した法律の趣旨から見ても特に問題はないものと理解され、運用されている。

組織関係法令の仕組みもほぼ共通であって、政令たる組織令、省令たる組織規則、これを補強する訓令等の枠組みによって構成され、規則等の制定に関する委任はない。

但し、例えば、総括整理職の担当、課内の班、係の任務分担等に関し局長、課長等の職務命令等が提示されることがあるが、これらは業務上の指揮監督権行使の一態様とみられる。

### (3) 予算会計事務処理権限の委任・執行関係

予算会計事務は、公金の取扱いに関する行政事務であるから、その権限と責任関係については、戦前期の行政以降、極力明確な制度枠組みと執行ルールの下に置かれてきたことは言うまでもないところである。

会計法に関しては、収入支出統一の原則に従い、その権限は各省各庁の長に属し、各省各庁の長からその所属の職員等への委任の根拠が同会計法の各条項に定められ、その再委任に関しては同法政令たる予算決算等会計令にその根拠が定められ、更に各省令、訓令等によりその細目が定められている。

典型的な例を見ると、〈歳入徴収官〉については〈本官〉は通常は各省会計課長、同〈代理〉は官房会計課調査官、同〈代行〉は官房会計課課長補佐（経理担当）、同〈分任〉は各原局担当課長補佐とされている。

契約事務の職責を持つ〈支出負担担当官〉については〈本官〉は個人指定の官房会計課調査官及び別な庁舎の場合はその担当局長〈代理〉

は官房会計課長〈代行〉は官房会計課課長補佐（契約担当）とされている。

支出の職責を持つ〈官署支出官〉については〈本官〉は官房会計課長〈代理〉は官房会計課調査官〈代行〉は官房会計課課長補佐（経理担当）とされている。

地方支分部局、施設等機関等に関しても委任の体系が政令、省令、訓令等に明記され、物品管理、債券管理、国有財産管理等についても、本官、代理官、代行機関、分任官、分任官代理等、多段階にわたり権限行使と委任の仕組みに関し法令に明記、体系化されている。(52)

これらを見れば、権限の所在、その委任及び代行関係は各種行政における事務取扱指針等の枠組みの中でももっとも詳細であり、その関係が対外的にも明確に公示されている点で責任体制は少なくとも形式的には制度上明確に整備されているとすることができる。

更に、国の財務執行の適正を期する観点からの法制として「予算執行職員等の責任に関する法律」（昭25.5.11法172）があり、これにより予算執行職員の義務及び弁償責任、弁償責任の検定、弁償命令等が法定され、職務の責任の体系としても厳格な明確化が図られている。

#### （4）若干の個別分野の権限・責任関係

現代行政の守備範囲は広いが、個別分野別にも、権限・事務の委任関係は多く見られ、その特徴的な若干の場面に関し触れておきたい。

まず、その典型例として、各分野の公物管理行政を見ると、それぞれ事業施行、施設管理及びその費用負担、施設利用関係等にわたり、権限・事務の配分の体系化が図られている。

例えば、河川管理関係、道路管理関係等に見られるように、国と地方公共団体の公物管理行政は、広範囲にわたり国民生活に関わり合い、その役割分担とその費用負担関係、用地の取得事業実施と補償、維持管理行政等、しばしば論

議のテーマとなる行政上の重要テーマである。

例えば、河川管理行政についてみると、古来水を治めることは政治の安定のための要諦とされてきた。河川管理は、治水、利水の両面にわたって広い守備範囲を持つ行政上のテーマであり、その良否が民生の安定にかかわることは勿論である。特に、河川管理問題の重要性は上流と下流、右岸と左岸等、関連の地域社会と各行政主体、各管理主体相互間の利害がともすれば相反し、広域的な利害関係の対立とこれに伴う係争点の的確な処理が必要な場面も少なくなく、複雑な調整が必要とされる点に見られる。

従って、重要水系に関しては国直轄管理を基本に、水資源開発法による開発水系の指定と開発計画の設定を行うなど、基本的には国の政策判断と財政支出を前提としつつも、他方、当該地域の範囲における事業の実施を適当とする中小河川や、広域にわたる影響を持つ重要河川であっても主として地元県知事の判断と責任において整備管理することが適当であり可能である区間については県知事管理区間とし、その管理権限を委任する体制が採られてきた。即ち、河川法第10条は、一級河川の管理者を国土交通大臣としているが、一部の指定区間内についてはその管理等を知事に、また、二級河川については知事に行わせるものとしている。(53)

河川管理施設の設置、河川整備のための河川工事、河川に関する占使用許可、土石等の採取の許可、ダム操作、洪水時等における緊急措置等はこの枠組みにより対処することとなる。

河川法の運用としての河川管理、とりわけ堤防護岸等治水機能の維持に関する河川監視機能に関しては、河川に関する公物管理の一環であり、その適正な機能維持が必要とされる。そこで、そのための河川監視に関する実務体制として、占使用許可行政の適正な運営を担保するための十分な組織体制と権限体系を採ることとされている。即ち、河川法第77条により河川管理者はその職員のうちから河川監理員を命じ、

身分証明書を携帯させ、工事、占使用許可、河川監視等の実務に当たらせる仕組みを採っており、実際的な実務処理体制であると考えられる。

道路管理、空港管理、港湾管理等各種公物管理行政についてはそれぞれ特色がある。空港に関しては、主要空港、即ち一種空港、二種空港については国営とされ広域的効果を持つ反面、アクセスや空港周辺対策、地元対策にアキレス腱を抱えた課題の多い行政分野であり、港湾施設も物流等広域の機能を持つにとどまらず、倉庫やターミナル、都市計画画面からの臨港地区指定と用途区分、アクセス問題等課題が多い。

とりわけ地域行政との接合場面の幅輳する行政分野は道路行政であり、国の国道管理は、地域間連絡幹線道路の線の整備に力点が置かれるのに対して、県、市等は域内、市街地内のネットワーク型の整備、市街地内の面的整備に力点が置かれる傾向があるのは当然である。とりわけ県、市等の行政実務においては道路改良と併せてその維持管理段階における道路の占使用関係等にも地元の関心が置かれざるを得ない。

公物管理行政については、その任務、作動の重点は行政主体、事業内容、事業効果の態様によって様々であり、その個別の特性に対応した行政的対応が重要である。管理行政実務の配分のメルクマールに関しては、当該行政種別に課題の内容と性格を個別に見極め安いのがこれら行政の特徴であり、個別事業の効果的対応に問題を生ずる場合には、少なくとも観念的には公物の築造、管理責任の所在自体とその移管先をも論議することがあり得る。

これに対し規制行政についてみれば、規制権限の委任・執行関係は各行政の実体を反映して多様であるが、その典型例としては、警察行政関係、建築基準行政関係その他が注目される。

その特徴としては、公権力の行使に当たる現場の官職を有する者に対し直接的な法的根拠に基づき具体的な権限付与を行っている。

公権力の行使の仕組みに関し、その一典型場

面である警察の機能を見れば、刑法、刑事訴訟法に基づく刑事の権限に関しては、警察法第 64 条、第 65 条及び警察官職務執行法に定められている通りであり、「個人の生命、身体及び財産の保護、犯罪の予防、公安の維持並びに他の法令の執行等の職権職務を忠実に遂行するために必要な手段」(第 1 条)として、質問(第 2 条)、保護(第 3 条)、避難等の措置(第 4 条)等の根拠を明確にしており、又、各規制法令においても、例えば、道路交通法においては公安委員会権限の警察署長等への委任根拠(道路交通法第 5 条)等があり、近年の制定法においては、例えば「ストーカー行為等の規制に関する法律」(平 12 法 81)第 4 条の警察署長等の警告権限や「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」(平 13 法 31)第 8 条の警察官による被害の防止等、官職を指定した権限委任規定の例は多い。消防法においても、消防庁、消防団員等に関し、同種の権限委任根拠が定められている。

建築基準法の体系においては、同法第 4 条により置かれる建築主事は、同法第 6 条による建築確認、同法第 9 条による違反建築物に関する施工停止、使用禁止その他権限の直接行使の根拠が明記されている。

これに対し、例えば、火薬取締法第 3 条の火薬製造許可は大臣権限であり、同第 4 条の販売営業の許可は知事権限であるが、第 43 条の立ち入り検査等に関しては「経済産業大臣または都道府県知事は、——その職員に、製造所——に立ち入り、必要な物件を検査させ——等が規定され、大臣、知事権限の下部機関としての執行であり、その権限委任の態様は大臣等が定めることとされ、具体的には訓令により明確にされている。

又、労働安全衛生法においては、規制の範囲は原則的に同法に規定され、具体的な規制の数量基準等は、同法施行令によっているが、その権限行使は、労働大臣、労働基準監督所長及び労働基準監督官とされ、同法第 91 条において、

労働基準監督官に関し、関係者への質問、物件の検査、作業環境の測定、検査に必要な限度において無償で製品、原材料、器具の収去等の権能が付与されている。

現場担当官にどのような権限付与を行うかに関しては分野別に様々であるが、極力その身分を特定し明確な権限付与を行うのが規制行政分野の特徴といつてよい。

### 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

行政改革においては、20世紀型の福祉国家登場以来行政がその機能を社会経済分野に逐次拡大して行く大きな潮流の中にあつて、現代行政はその守備範囲、行政責任の複雑・困難性の増大、その派生する諸問題に改めて直面することとなった。

アメリカにおける1940年代末の行政改革、即ち、第一次及び第二次のフーパー委員会においては、こうした20世紀行政の巨大化に対し、議会の関与や其他の手段による行政の民主的統制と併せて、納税者の視点をも踏まえた行政の合理化、効率化の推進が重要な課題とされた。

同委員会においては、行政を巨大な経営体と見立てて、そのあり方を真にユーザーたる市民のための役務提供機構として有効に作動させるにはどのような管理が必要かとの問題意識を基本においた検討が進められ、多くの改善提案が為されたのであつた。

戦後のわが国における行政改革の最初の大きな取り組みとなつた1960年代前半の第一次の臨時行政調査会の活動においては、こうしたアメリカ行政の新しい動向を踏まえ復興と成長を支えつつあつたわが国戦後行政について全般に関する検討を進め、とりわけ、行政における総合調整、企画と実施の分離、事業別予算制度の導入等の重要課題と併せて、権限の現場委任と許

認可事項の合理化、事務運営の改善に焦点を当てた本格的な提言が行われた。

その際、わが国行政における病弊として、階梯型の組織構造においてしばしば生じやすいいわゆるハンコ行政の弊害に見られる形式主義や専ら先例依存のレッドテープ化の動向に対する批判等行政における陳腐化した先例尊重主義が検討の対象とされた。

即ち、この昭和39年9月に政府に提出された第一次の臨時行政調査会の「事務運営の改革に関する意見」においては、わが国行政における伝統的なドイツ法型の行政法制を基礎として権限の執行体系として構成されたわが国行政に関し、民間部門における経営改革の動向を参照しつつ実情に即した改善意見を目指してそのとりまとめが進められた。(54)

その焦点の一つとして事務運営にあたり行政処分責任の明確化の必要性が指摘されたが、この点については本報告の焦点に関連するのでやや詳細に引用する。

同答申においては問題の所在に関し、

「<役所の仕事は誰が本当に責任を負うのかわからない>という国民の批判がある。これに対して不服の申立、あるいは、訴訟の提起を行う相手方が責任者であるから明確であるとするのはこの批判に込んでいるものではない。国民の求めている責任者は訴訟というような手間のかかる方法で追求する形式上の権限者ではなく、もっと身近なところで例えば処分の決定について納得のいく説明をすることができ、必要な場合には処分の是正措置をも行いうる実際の責任者であろう」とされた。そして、わが国行政における権限行使の実情については、

「行政処分が外部に対して効果をもつためには、決定と表示の二つの行為が必要とされ、表示した者が一般に決定権者と呼ばれているが、行政運営の現状においては、決定権者(表示した者)と実質的な決定を行った者とが、必ずしも同一であるとはいえない。

即ち、(1) 決定権者は表示のみを行い、決定は内部委任により下位職位が行っている場合があり(2) 内部委任が不徹底で、決定権者は表示のみならず決済文書に決定権者としての押印をも行うが、それが形式的決定に過ぎない場合がある。この場合には、表示者(いわゆる決定権者)と実質的決定者とは分離していることになる」と指摘された。そしてこのような場合は「責任はその処分に関係したすべての職位に分有されていて、実質的決定者そのものが判明しにくく、また仮に処分の実質的決定者が判明したとしても表示者としての形式的決定権が与えられていないから処分に関して説明することができるだけ自ら是正措置をとることができない。また、説明が行われる場合でも、上位者の命令であるとか規則であるという説明だけで責任を回避しようとする傾向も認められる。かくて、表示者と実質的決定者との分離は行政処分に対して真に国民が求める責任をあいまいなものとし、国民の批判を生む原因の一つとなっていると思われる。」と指摘された。そして、形式的な権限及び責任の体系と、実質的な事務処理の所管との遊離という問題の解決に関しては、

「名目上でしかない決定権(表示者としての地位)は、これをできるだけ実質的決定者におろし、実質的責任をこの決定者に負わせることに求められるべきである」とされたのである。こうした指摘については、アメリカタイプの行政における職階、職級刻みの行政権限、行政責任の段階構造の流れを背景とするある種の実質主義の傾向として、早くから一部において注目されたが、当時の行政運営においてはこれらの背景となっている行政運営体質はなお組替え変更がなされるにいたらなかったものである。

もっとも、今日の行政運営に徴してみても形式と実質の乖離という傾向はかなりの程度に残存し、その間の是正を要するとする行政改革サイドからの実質主義的、合理主義的な指摘はなお新鮮な響きを持つと見られる。

そして、当時のこうした改善意見の方向については当時各方面の関心を引いたものの、わが国行政における伝統的な意思形成の方式とされた稟議制による意思決定システムに対する改革提言としては課題設定の包括性と改善提言の具体性の点で十分なものとはいえず、又、その改革答申を受けた行政機関内部における取り組みの甘さも手伝って具体的且つ明確な成果を確保するに至らなかったのである。

## (2) 現代行政と事務運営の改革

一般的に言えば、権限の下部ないし現場への委譲、事務の委任は行政事務運営の実践的な方策として重要であり、行政改革の実践的方向であるといつて良い。

第一に、それは行政運営についてのいわば臨場感の高い現場性を維持し、その具体的妥当性を高めるための重要手段であると見られる。

現場における詳細、綿密な状況の掌握とこれに基づいた確かな個別の判断こそ個別適合性の確保向上を通じ行政の質を確保する方策であり、行政運営改革の重要なモチーフとしてよい。

第二に、それは上層部への形式的な稟議をスキップし、行政事務の簡素化、合理化、迅速化に資することとなると考えられる。

第三に、それは一般的な意味における分権化の促進の基盤を形成するものであり、巨大化しつつある現代官僚機構のともすれば陥りやすい保守的、慣行的な形式主義的事務処理の傾向への対抗手段として意義を持つものと考えられる。

第四に、公的部門における事務運営の改革、改善は、民間部門の行政事務に関する過重な負担を軽減し、民間経営における経営改善に資すると共に、行政事務の整理合理化を通じて、効率的な行政事務処理を実現することを通じて、行政コストの低減にも資する努力が求められていると考えられる。

今日の行政を全体として観察する場合、市民

社会における価値観が多様化し、又、変化の激しい現代社会においては、変化に柔軟に対応する行政の新たなあり方が求められており、地方分権化を始めとして、国の行政組織においても、行政現場における変化に柔軟に対応した機動性と弾力性のある行政運営が求められる場面が増大してきている。

行政における社会経済の実態に即応した個別適合性の確保が課題となってきたが、一方において、法の下での平等、全国レベルの公平と公正、ナショナルミニマムと見られる分野における全国的に均質な行政水準の維持確保等の要請もまた軽視し得ない。その意味において、技術基準の統一、標準条例の提示等による行政水準、行政事務処理の整合性の確保と最低限の品質管理の工夫もまた重要である。

行政改革においては、これらの変化に対応して、第一に事務執行責任の明確化、第二に事務運営の迅速化、第三に事務運営の簡素化等、事務処理の共通的改善が引き続き課題であり、事務運営改革のポイントとして、電子政府構想の実現やワンストップサービスの手法の導入など、新たな対応が求められている段階にある。

近年の行政改革における課題は広範にわたるが、その中核的課題として規制行政そのものの改革がある。その趣旨は、規制行政の見直しを通じ、極力、行政の過保護的な介入を抑制し、民間の自由な活力を引き出し、経済や社会の活性化につなげようとするものである。

かような観点から、自立型社会の形成、自己責任体制の確立への指向を柱とする経済構造改革と併せて、規制行政改革が行政改革の新たな重要課題となってきたのが今日の情勢である。

#### 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

ここで現代行政の複雑多様化の傾向に対する

一つの対応システムとして、統合組織に関する一般的検討を行っておくこととしたい。

国に関して言えば、各地方の行政に関しては、各省がその行政事務を分担管理する体制の下に、それぞれその任務、所掌事務に即して地域分掌のための直轄機関を配置することが原則となる。

これに対し地域総合行政機関としての府県、市町村はもともと公選の首長を頂点とする独任制の機関であり、その下において地域別に事務を所管する下部の地域別機関は当然に総合機関とされるというものではないが、現実には一般行政事務について幅広い機能を持つ地方事務所等の体制を採ることが少なくない。

国の各省庁がその直轄の出先機関として、それぞれ、専門的な実施体制を配置する場合は、その趣旨として、地域総合行政機関である県、市町村に対する一般的な委任によっては十分対応することの困難な事情、例えば(1)当該事業が特別に専門的ないし技術的な事務内容であること(2)県域、市町村域を超える広域的な事務内容であること(3)全国画一的な基準的処理を要する事務内容であること(4)単一の事業収支により運営することとなる現業等の事業部門であること、その他、その事務、事業の内容に特別な性格、特徴をもつのが通常である。

総合行政的な運営が可能な一般行政事務に関しては、とりわけ旧内務省系統の省庁の多くは、その事務を県知事、市町村長に委任し、個別の出先機関は配置しないという考え方が多くとられて来た。

組織と権限の関係について一般的に見れば、行政における権限と責任の一致の原則の下、組織の編成に当たって権限と責任の体系を整合させるのが近代行政における責任原理であるといつてよい。もっとも、本省と出先機関の組織編成における上下関係に対し、その権限、実務関係が常に、全く平行であるとは限らない。行政上の実際的な便宜等からその例外的なシステムは絶無ではないが、伝統的にそれは極めて



限られたものあるとあってよい。この点に関し、以下に若干の例示を行う。

第一の類型として、出先機関に関し、組織法制上の所属の上部機関である各本省からの事務とこれに伴う指揮監督関係のほか、他の機関の特定の事務を分掌し、その限りにおいてその指揮監督に服する例がないというわけではない。

その種の先例として挙げられるのは、昭和11年勅令164号「馬政局官制」であった。同官制によれば、(55)

「第一条 馬政局ハ農林大臣ノ管理ニ属シ馬ノ改良増殖其ノ他馬政ニ関スル事務（保険ニ関スル事務ヲ除ク）及牧野ニ関スル事務ヲ掌ル

馬政局ハ前項ノ外軍用適格馬ノ資格判定及軍馬資源ノ調査ニ関スル事務ヲ掌ル」とされ、

「第六条 長官ハ農林大臣ノ指揮監督ヲ承ケ局務ヲ統理シ部下ノ職員ヲ指揮監督ス但シ第一条第二項ノ事務ニ付テハ陸軍大臣ノ指揮監督ヲ承ク」とされた経過がある。もともと、馬に関する行政は、基本的に農林省の畜産行政の範囲に属していたが、戦前段階において、陸軍の軍備における軍馬の重要性に鑑み、陸軍省の畜産部局に関する指揮監督権を限定的に認めることが必要であるとされたものである。

又、税関に関しては、沿革的には管海行政にかかる総合官庁的な位置付けを持ち、大蔵省の地方支分部局として、関税の賦課徴収をその本来の所掌事務とすると共に、水際における関所としての機能を果たす見地から、貿易管理法令に基づき輸出入の認証業務に関しては、通産大臣の指揮監督を受ける出先機関としての事務を担当し、今日に及んでいる。

また、検疫、動物検疫、植物防疫に関しては、それぞれ戦前期においては、現在の厚生省の検疫所、農林省の動物検疫所、植物防疫所が組織として開設される以前の組織体制として、税関において、それぞれの事務に関し厚生大臣、農林大臣の指揮監督を受けつつ、両省の出先機関としての任務を持っていた。その意味において、

税関はわが国の水際における行政を担当する総合的出先機関として、本来的な下部機関である大蔵本省出先機関の機能のほかこれら複数の他機関の事務を所掌する関係にあったものである。

第二に、地域総合機関の方式がある。

明治憲法体制下における総合出先機関の例としては、その最も強力なものとして、「地方総監府」があった。即ち、地方総監府官制（昭20・6・10勅令350）によれば、(56)

「第一条 地方総監ハ大東亜戦争ニ関シ地方ニ於ケル各般ノ行政ヲ統轄シ法令又ハ特別ノ委任ニ依リ其ノ職権ニ属スル事務ヲ管理ス」

とされ、次いで、その指揮監督関係に関しては、

「第三条 地方総監ハ行政全般ノ統轄ニ付テハ内閣総理大臣ノ指揮監督ヲ承ケ内閣又ハ各省ノ主務ニ付テハ内閣総理大臣又ハ各省大臣ノ指揮監督ヲ承ク

第四条 地方総監府ニ関スル事務ハ内務大臣之ヲ統理ス」とされていた。

同官制は、戦時下における特別な行政体制と見ることができ、全国を8ブロックに区分しそれぞれに行政全般に関する独自の総合権能を持つ地方行政統轄機関を設置したものであり、半ば地方政府的な性格と機能を保有した。

地方総監は管内の行政全般の統轄については総理の指揮監督下に置かれ、併せて各省所管事項に関しては各省大臣の指揮監督が認められ、且つ、総監府の行政全体に関しては内務大臣の統理、即ち、一般管理機能が認められたのである。その意味において、仕組みとしては、複線型の管理関係、重層的な監督関係が認められたのであった。もっとも地方総監府はその設置段階において第二次大戦の帰趨自体が既に最終局面にあり、その仕組みは結局のところ十分には作動しなかったものである。

第三に、数個の省庁の出先機関機能を統合した統合出先機関の例がある。

戦後における統合出先機関の例としては、北海道開発庁の北海道開発局（昭和25年6月1日

設置)、小笠原の日本復帰に伴う小笠原総合事務所(昭和43年6月26日設置)、沖縄の復帰に伴う沖縄開発庁とその統合出先機関である沖縄総合事務局(昭和47年5月15日)がある。

なお、平成13年1月6日に実施された中央省庁の再編に伴い沖縄総合事務局は内閣府の出先機関、小笠原総合事務所は総務省の出先機関、北海道開発局は国土交通省の出先機関にそれぞれ再編改組された。

以上のような戦前戦後における主な試みのうち、行政的に見て重要な先例としては北海道開発及び沖縄振興開発の場合がある。

もともと地域振興開発の行政枠組みに関しては、イギリスの東インド開発の歴史に始まり、仏等ヨーロッパ諸国における植民地開発の統治体制、また、アイルランド開発やイタリアにおける南イタリー開発に見られるように、経済発展や社会発展等が立ち遅れ急速な開発政策の展開が求められていた地域の総合開発に関し特別な行政体制がとられた例は各国に於いてもしばしば見られたところである。

我が国においても明治初年からの北海道開拓使の例、大正、昭和初期の東北地域の冷害対策に関連した東北振興対策の例などがあり、昭和初期における満州国の体制作り等に当たっても参考にされたと見られる。

そして戦後における北海道総合開発、沖縄振興開発の枠組みもその延長上においてとらえられるものである。

## (2) 北海道開発局の例

昭和25年6月1日我が国地域行政の特例として北海道開発庁が設置された。北海道開発法(昭25・5・1 法126)に基づくものであった。同法は「北海道における資源の総合的な開発に関する基本的な事項を定めることを目的」(同法第一条)とし「国は、国民経済の復興及び人口問題の解決に寄与するため北海道開発計画を樹立

し、これに基づく事業」を実施する機関として北海道開発庁を設置することとされた。

北海道開発庁は我が国本土の他の地域に例を見ない独特の体制であり、その機能と役割に関し分析しなければならない。

もともと北海道開発庁は、北海道地域が戦後の日本において国土の縮小の結果として残された国土のうちでも相対的に開発が遅れ、国土面積の22%を占め、資源に恵まれ、今後における開発の可能性の認められる同地域に対し国土開発の期待が寄せられたことから、北海道開発法の制定とこれを受けた北海道開発計画の立案、推進に関連して設置された公共事業関係の総合実施機関とされたのであった。

その枠組みは、特定の地域を限定して重点的に国の開発政策を実施する政策手法としては、戦後における最初の大きな試みと見られるものであった。そして、公共事業の実施に関する予算の一括計上と傾斜配分、補助・負担率の特例、起債、税制、其の他の特例が制度化された。

それは地域開発の重点施策であると同時に、政治サイドにおいては、同庁の発足に当たって、当時の北海道が炭鉱その他を中心に、社会党の政治的影響力の強いいわゆる革新王国であり、社会党出身の田中道政が強力な革新の地盤を形成していたことから、同地域の公共事業の実施を国の統括下に置くとの狙いがあるとの観測を生んだ。保守政権たる中央政府の側から北海道地域に打ち込んだ革新道政に対する楔ではないかとの分析も多く見られたところである。

北海道開発庁の所管事務は当時の農林省、運輸省、建設省3省の所管する公共事業の北海道地域における実施事務を中心とするものであったが、現地機関としての北海道開発局は本州等における農地事務局の土地改良事業部門、港湾建設局及び地方建設局の機能の集合体であり、実質的には3出先機関の単なる合同庁舎ではないかとの批判も多く寄せられたところである。

もともと、北海道開発局は、北海道地域にお

ける社会資本整備が立ち遅れ、公共事業施行体制の強化が必要とされたことから、事業予算の枠の確保、国庫補助率の特例、寒冷地補正等の傾斜的施策の展開に資するとともに、事業実施面においては開発道路や国営開拓、重要港湾等事業区分に関し国直轄部分を広めにとり、国としての施行体制を整え重点的な公共事業の展開を図ることを主眼とされてきた。

旧北海道開発庁および現地北海道開発局の組織上の設置根拠は、他の一般の省庁とは異なり単独の設置法ではなく北海道開発法のなかに位置づけられた。そして同法に基づき第一期北海道総合開発計画（昭和 27—37 年度）、第二期計画（38—45）、第三期計画（46—52 年）、第四期計画（53—62 年度）、第五期計画（昭和 63—平成 9 年度）、第六期計画（平成 10—概ね 19 年度）が順次実施されて来ている。（57）

これに対し、全国的な視点から開発政策の総合性を高め、行政組織と事業の総合的な体制を整備する見地から、昭和 39 年の第一次臨時行政調査会から国土全域を対象とする総合開発庁設置構想とこれに北海道開発庁等を統合する内容の改革提案があった。これにより開発政策等いわゆる広域行政において必要とされる現地性、総合性、計画性、協力性を、国土全域にわたり高めるべきであるとする考え方であった。（58）

しかしその後昭和 49 年の国土庁設置に当たっては、本土地域と異なる北海道開発の特別の重要性は依然として残されており独自の事業執行体制はなお必要であるとの認識の下に、北海道開発庁の国土庁への統合は見送られた。（59）

昭和 58 年の第二次臨時行政調査会からは、「国土の開発・利用等に関する企画調整機能を一元化して、全国的視野から、施策の総合性、効率性を確保する必要がある」として国土庁、北海道開発庁、沖縄開発庁のいわゆる三庁統合が提起された。しかしながら、北海道地域の開発の可能性と立ち遅れた社会資本の投入確保の重視と言う視点からの強い反対があり、結局実

現に至らなかった。（60）

もっとも、同庁の事業展開に当たっては、現実には農林、運輸、建設 3 省のそれぞれの中長期計画や単年度の予算事情が優位し、例えば、大規模な牧野・水田開発や農業水利事業等の土地改良事業の面的展開と開発道路、一級河川の河川改修やダム建設等との事業テンポに整合性が十分でなく、また、港湾整備計画と工場用地の整備計画や工場立地、農業用ストックヤードの現実の展開との間に連携性を欠き、事業施設の展開のアンバランスを生じ、港湾整備が遊休化する事態を生じたり、又、逆に港湾施設整備や臨港地区開発に関し取り付け道路や関連する地域間連絡道路の整備が遅れ事業の総合的効果が確保されにくくなっている事態が批判を招く等、各種の不整合が地元や各界、マスコミ等から指摘される例も見られた。

仮に、北海道開発局が現地総合機関として、真に一体的な開発政策の下に関連する諸事業を計画段階、実施段階の両面において総合的に企画、調整し得ていたならば、その事業効果は更に高いものとなっていたはずであると見られる。しかしながら、各本省段階のそれぞれの事業採択判断が優位した結果、現地開発局における地域総合開発の見地からの企画調整機能は十分生かされず、事業の一体的な担当主体としての成果はなお不十分とされてきた。

そこで、1997 年の中央省庁の全面的な再編に当たっては改めてその取扱いが検討の対象になり、行政改革会議最終報告において中央省庁の再編統合計画の一環として組み込まれ、運輸省、建設省、国土庁、北海道開発庁の 4 省庁統合計画が立案され、関係法案の成立をまって、2001 年 1 月 6 日から 4 省庁統合が実施され、同庁は、新設の国土交通省に統合され、北海道開発に関する行政のうち農林水産省の所管する土地改良事業や漁港等の一部の事務を除く本省段階の企画立案事務は同省北海道局において一括所管されることとなった。

なお、現地北海道における公共事業分野の諸事業は、土地改良、漁港等農林水産省所管を含め、引き続き北海道開発局を存置しこれに当たらせることとなった。その限りにおいて省庁所管に対する変則的な姿はなお存置された。(61)

### (3) 沖縄総合事務局の例

これに対し、沖縄総合事務局のケースは若干異なったモデルとみられる。

第二次世界大戦において、国内において唯一の対米地上戦が行われた荒廃と傷痕の歴史に加え、27年間の軍政支配と異民族統治の下にあった琉球政府行政に関しては、昭和27年のサンフランシスコ講和条約後も多くの困難な課題を抱え、とりわけ昭和30年代半ば以降本土経済が高度成長に向かう経過の中で、沖縄地域経済の相対的な立ち後れが目立ち本土復帰後の行政の在り方が課題とされていたところであった。

昭和47年沖縄の本土復帰の段階においては軍政時代の間地域経済と地域行政の停滞を打開するとともに、独自の課題として米軍基地問題への地元の反発、他方における経済の基地依存の問題が日米安全保障体制の維持にとっても重要な懸念材料となってきたことが重要な政策課題として注目された。

本土復帰の段階における琉球政府の国県分離にあたっては、沖縄に対する本土政府の政策重点をあたかも北海道型のような単なる公共土木事業体制の整備にとどまらず、行政水準全般の総合的整備、改善に置かれなければならないとの判断が政府の結論であった。

その結果として復帰時点における国の現地行政課題とその担当組織の体制は公共土木等開発分野にとどまらず、民生、経済、産業等一般行政分野における全般的な対応体制の整備に置かれるべきであり、これらの対策なくして沖縄地域の本土復帰に当たっての現地における真の地域振興は実現できないのではないかとする判断

が国サイドにおいても強まった。

復帰に当たっては沖縄現地関係者とも協議の上復帰後の対策の全体構想が立案されたが、その国の側の担い手として設置されることとなる沖縄開発庁およびその現地機関としての沖縄総合事務局の守備範囲については、従って、戦後の初期にあって北海道開発のために設定された北海道開発庁およびその現地機関としての北海道開発局が農林省の土地改良、旧運輸省の港湾整備、旧建設省の道路、河川等の公共土木事業から編成されたのとは異なり、これら公共事業3部門に加えて、財務、金融、独占禁止、農業統計、食糧等農政一般、中小企業政策その他の通商産業政策、陸運、海運等国の一般行政を広く担当する統合行政機関として位置つけられることとされ、立ち遅れた沖縄地域の振興開発に関する国の総合的取り組みを担当する機関として沖縄県等地方公共団体と協力して地域振興開発に当たることとされた。(62)

これらの行政体制と沖縄振興開発特別措置法(昭和47年)の枠組みの下に、第一次振興開発計画(昭和47-56年度)、第二次振興開発計画(昭和57-平成3年度)、第三次振興開発計画(平成4-13年度)が実施され、平成14年度からは新たな枠組みの下における振興計画に移行し、国としては、これらの計画の具体化を通じ、県、市町村と協力して、沖縄現地における関係施策の推進に当たっている。

この間、沖縄総合事務局は振興開発計画実施の任務を担う行政機関として、復帰後の困難な行政課題に直面しその打開に努めるとともに、ともすれば生じがちな地元側の中央政府批判に留意し、同局とその担当する諸事業が、中央政府各省の出先機関の単なる寄り合い所帯ではないかとの批判を受けないよう、振興開発計画の全体像をメルクマールとして政策運営の総合化、各担当部門の諸事業の具体的展開における整合性の確保に努めてきた経過は認められる。

もっとも、現実には基地経済への高い依存度、