

# 制定法に於ける事務配分単位の変容とその意義 (一)

——所謂「分担管理原則」の影響——

松 戸 浩

## 一 序

二 行政官庁法・国家行政組織法の制定過程に於ける事務配分規定形式変更の経緯

三 分担管理原則との関係

四 行政官庁理論との関係(以上、本号)

五 各省大臣を中心とした事務配分の成立の経緯

六 結び

## 一 序

先に筆者は、「事務配分規定成立の経緯」という題名の論考を著わし、一九九九年改正前の各省設置法が所掌事務規定・権限規定の二本立てとなっていたことの経緯を、それを規定する要因となった国家行政組織法・各省設置法の制定過程並びにその前史たる各省官制通則下の状況及び行政官庁法の制定過程の検討を通じて解明することに努めた(愛知大学法経論集一六〇号一頁以下、一六二号三九頁以下、一六四号三三頁以下)。そこで筆者は、恒久法たる行政官庁法・国家行政組織法案に対する総司令部民政局C・P・マークスの意見及び各省設置法案に対する民政局意見の二つが特に右の各省設置法の規定のあり方を規定する要因となったことを、関係史料を挙げつつ具体的に指摘した。

他方でこの国家行政組織法の制定に際しては、事務配分の名宛が各省官制の下での各省大臣から各省といった組織体に変更されるという重要な変更点が存在する。これは我国行政法学で一般的に説かれる一尤もその説かれている内容は必ずしも理論的には明確なものではない<sup>①</sup>。「二つの行政機関概念」の端緒となったものである。しかしこの点に就いては右の論考では一応の推測は述べつつも、「その変更の由来ははっきりしていない」と記していた。

本稿は、行政官庁法及び国家行政組織法の制定過程の内特にかかる事務配分の名宛の変更に係る点に焦点を当て、当時の史料を追跡することによりその背景を明らかにしようと努めるものである。これ迄行政法学は国家行政組織法の制定により新たな行政機関概念が採用されたと説きつつも、同法の制定過程を踏まえてこの点を論じたものとしては佐藤功『行政組織法』があるにすぎない。他方で行政学の領域では同法の制定過程につき当事者の動向を解明する論考が幾つか存在するが、その射程は新たな行政機関概念の採用に至る法学的論点に必ずしも及んでいない。本稿はこうした他領域での先行業績を踏まえた上でものされると共に、前稿の続編としての位置づけをも有するものである。

① この点に就いては森田寛二「行政機関と内閣府」「行政改革の違憲性」の該当箇所を参照。

## 二 行政官庁法・国家行政組織法の制定過程に於ける事務配分規定形式変更の経緯

一 前稿で指摘したように、一九四七年に行政官庁法が施行される迄各省の組織編成に関する一般的原則を定めていた各省官制通則(明治二六年勅令一二二号)では各省大臣を行政事務の配分先とすると共に、各省設置法が施行

(主に一九四九年) される前に各省の組織のあり方を規律していた各省官制では、夫々その一条で各省大臣が「管理」する事務を列挙し、また別条で各省の内部部局たる局で「掌ル」事務を列挙していた。前稿でも紹介した商工省官制(昭和二〇年勅令四八六号)の該当条項を例にとると、それは次のようなものであった。

第一条 商工大臣ハ商、工、鉱山、電気及発電水力、度量衡及計量並ニアルコール及石油ノ専売ニ関スル事務ヲ管理ス

第二条 商工省ニ左ノ七局ヲ置ク

総務局

商務局〔以下、本条省略〕

第三条 総務局ニ於テハ所管行政ノ企画一般及綜合調整ニ関スル事務並ニ他ノ主管ニ属セザル事務ヲ掌ル

第四条 商務局ニ於テハ〔以下、省略〕

そして各省官制通則の後をうけるものとして一九四六年一〇月から法制局で立案が進められた行政官庁法でも、各省(大臣)レベルに於ける事務配分を明定する案にあっては、各省大臣の分担管理する事務を具体的に列挙する形態を取っていた。これは右にみた各省官制一条の内容を、各省大臣が分担管理すべき事務を列挙するものとして取り入れたものである。<sup>①</sup>尤も最初に作成された四六年一〇月一〇日案—白井俊郎参事官の作成したものと思われる—では各省庁が事務を掌るものとされ、また続いて作成された一〇月二〇日案では各省庁が「一般行政事務」を分担管理するものとされていたが、かかる規定形式は両案のみに留ま<sup>②</sup>っている。更に四七年一月四日案(白井参事官作成)にあっては、省が事務を(分担)管理するという形式は取らないと明言<sup>③</sup>されている。<sup>④</sup>

このように同法案は法制局での立案過程では、概ね従前の例に従い各省大臣にその分担管理すべき事務を配分する規定形式を踏襲していた。同法案につき総司令部との交渉が始められたのは四七年二月初めであるが、この交渉で日<sup>⑤</sup>

本側の成案として提出されたものとみられる一月三一日案でも、各省大臣にその分担管理すべき事務を配分する規定形式が取られている。<sup>6)</sup> 同案に於ける関係条項は次のようなものである。

第一条 内閣総理大臣並びに外務大臣、内務大臣、大蔵大臣、司法大臣、文部大臣、厚生大臣、農林大臣、商工大臣、運輸大臣及び信大臣は、この法律の定めるところによつて行政事務を分担管理する。

第四条 内閣総理大臣は、皇室、(以下省略)並びに各省大臣の管理に属しない事務を管理する。

第五条 外務大臣は、外交その他渉外事項に関する事務を管理する。

(以下一四各条各省大臣の夫々管理する事務に関する規定)

第二十条 内閣総理大臣並びに外務大臣、内務大臣、大蔵大臣、司法大臣、文部大臣、厚生大臣、農林大臣、商工大臣、運輸大臣及び通信大臣の分担管理する事務は、夫々総理府並びに外務、内務、大蔵、司法、文部、厚生、農林、商工、運輸及び通信の各省に於てこれを掌る。

同法案に対し総司令部民政局が消極的であったこと自体は既に論者により指摘された本稿筆者も触れたところであるが、<sup>7)</sup> これ迄その理由として紹介されてきたものは、同法案の立案時点で行政組織につき詳細な規定をなすことに対する総司令部側の躊躇等、本稿のテーマとは関係しないものであった。そこで以下では、同法案に対する総司令部内部での対応を改めて検討することを通じて、本稿での考察に対し手掛かりとなるものを得ることに努めることとする。

二 (1) 総司令部に提出された行政官庁法案に対しては、内部で様々な意見が付されている。公開文書の中にみられるものは、次の通りである(いずれも四七年二月一二日付)。

- ① 公務員制度顧問団長フーバーによる逐条コメント<sup>8)</sup>

② リードの見解<sup>9)</sup>

③ グラジダンジェフの見解<sup>10)</sup>

この内後二者は内務大臣の権限や主任の大臣と都道府県知事との関係等地方自治に係るものであり、本稿テーマとの関連性はない。これに対しフーバーのコメントは法案全体に及んでいるが、本稿との関係では、各省大臣等による行政事務の分担管理を定める二条につき文言が曖昧であるとしてその修正を求めているもの、各省大臣等が行政事務を分担管理するとされていること自体に就いては何も述べていない。また内閣総理大臣や内務、司法、文部、厚生、運輸、通信の各大臣の夫々が分担管理すべき事務を列挙している条項に就いてもコメントを付しているもの(四、六、八、九、一〇、一三、一四条)、ここでは事務の範囲や文言の曖昧さに就いては疑義を呈するもの、各省大臣等が事務を分担管理すること自体に就いては何ら修正は要求されていない。寧ろ修正案を提示する際に一部では、各省大臣等が事務を分担管理するものとしてその事務の内容を示すということもなされている。<sup>11)</sup>

次に同法案を巡る日本側と総司令部側との交渉に就いては、次のものが残されている。

④ 行政官庁法案に関する交渉の経緯(四七年三月付)

⑤ 行政官庁法を必要とする所以(四七年二月九日付、井手)<sup>12)</sup>

⑥ ピークとのやりとりに関するメモ<sup>13)</sup>

この内④では、日本側から行政官庁法の制定理由の一として、既に内閣法三条により各大臣の行政事務の分担が法律により定めることとされていることが挙げられていることが注目される。このことは、「井手氏ヨリピークへ」と書き込みがあり交渉に対する日本側の準備書面として準備されたものと思われる<sup>⑤</sup>でも述べられている(但し「内閣法第二条の規定によつて」とされている)。しかし交渉で問題とされたのは、各大臣と地方公共団体の長との関係に

就いて定めた七条や認証官の範囲を定める一三条等に就いてであり、各省大臣等が事務を分担管理すると法案で規定されていたことに就いては触れられていない。⑥で取り上げられているのも、行政官庁法の法形式や政務次官等の扱いに関する議論のみである。

この会談の出席者は、総司令部側では民政局の C・ピークであり、日本側では法制局の井手第一部長と終戦連絡中  
央事務局の藤崎万里連絡官である。ピークは、前述のように各大臣による行政事務の分担管理を定める内閣法の交渉  
過程に於て、総司令部側の中心的人物として参画した人物であり、<sup>15</sup>行政官庁法案がこれを受ける規定を有していたこ  
とに対し疑義を呈さなかったことは容易に理解できるものであろう。

総司令部との交渉後法制局は総司令部の意向を受け、従来案を大幅に簡略化した案を作成していくことになるが、  
右にみたように総司令部が修正を要求しなかったこともあり、各省大臣等が行政事務を分担管理するとした規定は、  
管理されるべき具体的な事務を各省大臣毎に列挙することをやめ「従来<sup>16</sup>の例による」ものとされつつも、存置される  
ことになる。最終的に行政官庁法の当該規定は次のようなものとなった。

第一条 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、法律又は政令に別段の規定あるものを除くの外、従来<sup>17</sup>の例によ  
る。

第三条 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<sup>18</sup>の各省及び従来<sup>19</sup>の各大臣の管理する  
外局で、これを掌る。

この内三条では、各大臣の管理する事務が省等で掌られることとされている。このような規定よりは既に各省官制  
での各局への事務配分規定で取られてきたものである。ここでは省等が事務を掌る主体とされている訳ではなく、各  
大臣の管理する事務が掌られる場として省等が位置づけられているものとみることができ、この点に就いては既に  
述べたところである。<sup>15</sup>

(2) 法制局の白井参事官によつてもされた行政官庁法の解説は同法三条に就いて、行政(事務)を分担管理する各省大臣等の補助機関として省等を位置づけているものとしてゐる。ここにいう補助機関の理解は、学説上一般に取られてゐる「補助機関」の理解とは異なるものである。<sup>17)</sup> また、本解説は同時に「各省大臣の補助機関は、原則として、従来の通り、本省の内局及び外局である」とも述べており一定の混淆が認められるが、省等を事務を掌る主体とはせず、事務を管理するのは各省大臣等であり省等はこれを支えるものという理解が取られてゐることは明らかである。

三 (1) 以上のように、行政官庁法に於ける事務配分形式は各省官制のそれを基本的に踏襲したものであり、行政事務を管理する各大臣、同事務の掌られる場としての省(各省官制では局)という構成が取られてゐた。しかしこの行政官庁法は暫定法であつたので、これを引き継ぐ恒久法の立案が、今度は行政調査部によつてなされることとなつた。同部では四七年一二月以降同法の立案に着手しているが、そこで作成された案では、従来の行政官庁法と同様、各省大臣等が分担管理する事務を掌る場として省等を位置づけるという規定ぶりとなつてゐた。立案主体は法制局から行政調査部に変更されたものの、この点での起案作法に変化した点は見当たらない。総司令部交渉前の最終案となつたと考えられる四八年一月二十八日案<sup>18)</sup>の關係条項は次の通りである。

第一条 行政事務を分担管理する主任の大臣として、内閣総理大臣の外、法務総裁、外務大臣、大蔵大臣、文部大臣、厚生大臣、農林大臣、商工大臣、運輸大臣、通信大臣及び労働大臣、商工大臣、運輸大臣、通信大臣及び労働大臣を置く。

第八条 内閣総理大臣並びに法務総裁、外務大臣、大蔵大臣、文部大臣、厚生大臣、農林大臣、商工大臣、運輸大臣、通信大臣及び労働大臣の管理する事務は、夫々総理庁並びに法務庁、外務省、大蔵省、文部省、厚生省、農林省、商工省、運輸省、通信省及び労働省でこれを掌る。<sup>19)</sup>

ここにみられるように、八条の構造は総司令部によつて簡略化が指示される前の日本側で作成された(旧)行政官

庁法案(四七年一月三一日案)二〇条のそれと同様である。

本案が日本側の成案として総司令部に提出されたものとみられる。<sup>(20)</sup>そして本案の作成後に総司令部との交渉が始められたと考えられるが、この交渉に就いては総司令部側に記録が残されている。<sup>(21)</sup>四八年二月一〇日に行なわれた会談では、省等の列挙は求められていたものではなく、新たな組織の全ての諸機能が詳細に至るまで特定されなければならぬ、新たな組織の主要な対象乃至諸機能の全てはその責任乃至権能の射程と共に法律によって特定されるべきである、組織の名称は統一されるべきであり米国では department, agency, office 等の中に bureau, division, branch, section として unit といった名称がある、という趣旨の、民政局中央政府課のマークによる発言が記録されている。マークが後に国家行政組織法案に係る意見を表明したことはよく知られているが、この時点でこれと同旨の見解が既に明らかになされていたことになる。これに対し日本側は、組織名称の相違は訳語の不一致によるものであるといった反駁を行なうに留まっていた。この総司令部側、記録では、各省といった組織体が機能を有する主体とされており、各省大臣等を事務を管理する主体とする日本側提出の案に対して読み替えがなされている。

またこの会談の三日後には、民政局裁判所法律課の A・C・オプラーも本案と関係するコメントを出している。ここでは本稿との関係では、従来の官制による省の規律は組織の機能や責務を屢々非常に曖昧に記述しており財源の無制限な支出を許していたという批判が述べられると共に、裁判所法律課の見解として、省を創設しその機能や責務を定める全ての勅令は法律にとって代えられるべきである、かかる法律は、省及び局のレベルに至る迄の下位部局の創設、これらの機能、責務及び責任の規定を含むものとするといった要求が盛り込まれている。<sup>(22)</sup>このことから、組織毎の機能等の明定はひとりマークの要求するものではなかったことが明らかとなろう。

このように新行政官庁法案の交渉過程に於ては、(旧)行政官庁法案のそれに対するのとは異なる総司令部側の意

見が表明されている。これには、交渉に参画する当事者が異なっていることも影響しているものとみることができ。即ち、新行政官庁法案の交渉には、日本側からは前述の法制局から行政調査部への立案主体の変更を受けて、行政調査部の前田克巳総務部長らが出席する一方で、総司令部側で主に発言しているのはマーカーであり、(旧)行政官庁法案で中心的な役割を担っていたピークは、少なくとも交渉記録の中には現われていない。

(2) そして三月一日の会談では幾つかの伝達事項が総司令部民政局から日本側に示されるが、その中には新行政官庁法案に関する意見が含まれていた。これは日本側提案の案を退けるものであり、これ迄もマーカーの意見として屢々紹介されているが、そこには本稿のテーマとの関係で注目すべき内容が含まれている。即ちこの意見は、省等の政府官庁の種々の種類の定義を含めることを要求すると共に、日本側の案は「種々の官庁の責任と権限の範囲を表示することを意図しては居らず、単に種々の政府機関を識別し、政府官庁の種々の形及びこれら官庁内部における機構の諸段階に対して基準的名称を与えることだけを意図しているに過ぎない」として、政府機関の目的並びに政府機関の責任と権限の範囲が明らかにされること―後者に就いてはその機関が遂行することを認められている作用を詳細に明記すること―を要求している。また二日後にも意見の追加がなされているが、その中では内部部局の名称が逐一指示されると共に、各省庁の権限 (specific functions and scope of authority and responsibility) が「特別の法律により」定められるべきことが要求されている。<sup>(23)</sup> 以上のマーカーの意見は、先にみた二月一日の会談でもその大枠が示されていたものであり、マーカーがこれらの点に強い拘わりを持っていたことが窺える。

この意見の後に日本側で作成された法案として最初のものは三月二五日案であるが、これはマーカーの意見を受けてその標題を「国家行政組織法」案としている。そしてその六条で、国の行政事務の配分先を省等の組織体とすると共に、その七条では、各省大臣等が省等の長として位置づけられた上で、内閣法にいう主任の大臣として夫々行政事

務を分担管理するものとされた。<sup>23</sup> このように本案では、それ迄の新行政官庁法案にみられた、各省大臣等が分担管理する行政事務を掌る場として省等を位置づけるという規定形式が改められ、また、各省官制以来続いてきた、各省大臣を事務配分先とする規定形式が改められている。これらの変更は従前官制に於てなされてきた起案作法を大きく変更するものであるにも拘らず、日本側がこれに抵抗した形跡は公開文書中にはみられない。また三月二五日案に至る迄の日本側でのこの点に関する立案の検討もみられず、謂わばマーカムの意見が丸呑みされた形となっている。しかし他方で国家行政組織法はマーカムの意見がそのまま反映されたものではなく、国会審議の過程に於て、内部部局規定の法形式等少なからぬ箇所て修正され、しかも総司令部はこの修正を認容している。<sup>25</sup> 総司令部は法令によつては英文で示された条項の内容の修正すら禁じる場合もあつたのであり、<sup>26</sup> 国家行政組織法に就いては、これに係る要求は結果的には、日本側が丸呑みせねばならぬ程強いものではなかつたことになる。<sup>27</sup> しかし、右にみた各省大臣等を省等の長とするという点に就いては、修正はなされていない。また、三月二五日案での行政事務を省等に配分するという規定はその後なくなつているものの、以後も一貫して法案では省等の「行政機関」が所掌事務及び権限を持つものとしておられ、省等の組織体を行政事務の配分先とする点に変更はみられない。これが四八年に国家行政組織法が制定されたときの形態であり、その後府省が行政事務を「つかさどる機関」とされることが明定されまた権限が削除され任務を持つこととされるといった条項上の変化はあるものの、今日迄維持されている。

(3) マーカムの意見を契機とした事務配分先の変更は右のように一少なくとも公開史料では何らの検討を経ることなく採用されたものの、これは明らかに従来の起案作法を大きく変更するものであるので、日本側でどのように受け入れられたか、が問題となる。公開史料の中に見出されるものとしては、次のものがある。

(a) 第二国会での国家行政組織法案審議の為に用意された行政調査部「国家行政組織法想定問答」では、次のよう

な説明がなされている。

四、問 この法律に云う行政機関とは従来の「行政官庁」と同じか。(同じだとすればなぜ名称を変えたのか)

答 ……従来、行政官庁と云う名称は、種々の觀念に用いられていたのでありまして、行政法等の學問の上におきましては、國家意思を決定し、かつそれを對外的に(その他の機關及び國民に對して)發表するところの能力を法律上認められて居ります國家行政機關を行政官庁と呼んでいたのであります。従つて、例えば、各省大臣とか、警察署長とか云う人間が、行政官庁であると考えられ、各省等のいわゆる役所は、これらの行政官庁がその事務を掌るところであるとされていたのであります。これは學問的な概念構成の問題でありまして、固より誤りであると云うわけではありませんが、行政官庁と云う名稱に就いての、一般の常識から見ますと、いささか不自然であると云うことはできようと思ひます。即ち一般に、國民は、行政官庁とは商工省とか農林省とかの所謂役所の全体であると考えるのが普通でありまして、商工大臣とか農林大臣とかは、この全体としての役所の長として、その役所に配分されている國の行政事務を統轄し、それを外部に對して代表し、法令上與えられている權限を行うところの人間であると考えるのが自然であらうと思ひます。

そして又、もしもこの考え方は、學問的にどうしても説明がつかない不都合なものであると云うことではないといたしますならば、従来の行政官庁と云う名稱を用いずに、國民の常識に合するようになり、新しい行政機關と云う名稱でいわゆる役所を示し、各省大臣等は、この行政機關の内部における長たる機關であるとの考え方をとりましますことが、適當であると思ひます。<sup>28)</sup>

[傍線原文]

ここでは、「權限を行うところの人間」を行政官庁とする等、理論的には必ずしも精確ではない箇所もみられるが、本法では行政官庁を主とする従来の考を取らず、省等の役所を主とし各省大臣はその長とするという構成を取ることが明言されると共に、その理由として、後者の方が「國民の常識に合」する為であるとの説明がなされている。前述

のように日本側はマーカムの意見がある迄は行政官庁を主とする立案を行なっていたのであり、かかる変更は日本側が自発的に行なったものではなく、総司令部のこの点に関する要求もかかる理由づけが取られていた訳ではないので、右の想定問答中の説明が立案段階での実際の理由であったかは不明である。しかし理論上の当否はともかくとして、行政官庁をはじめとする講学上の行政機関に係る右の評は、現在でもみられるものである。

なお右の想定問答は、行政官庁がその事務を掌る場として省等を捉えるという考が立案関係者によっても取られていたことが明示的に示されているものとして注目されるものである。<sup>(2)</sup>

(b) 前述のように、行政調査部による国家行政組織法の制定過程に於ては、マーカムの意見により省等の組織体が事務配分先とされたことに対し日本側が従前の規定形式を固守しようとした形跡は—少なくとも公開文書中には—みられなかった。しかしこれは各省官制での規定形式とは大きく異なるものであるので、反応は当然ありうるものである。それは行政調査部以外のところにみられた。

(i) 国家行政組織法案の立案にあたり、行政調査部は各省に意見を求めている。そこで集められた各省の意見の内、商工省の意見(四八年四月二日付)には、次の指摘がある。

- 三、第四條につき、いわゆる行政官庁は、「府、省等」か、又は「内閣総理大臣、法務総裁、各省大臣等」か。第七条第一項によれば、行政事務を分担管理する行政官庁は、各府及び各省なる「行政機関」の「長」たる各大臣、法務総裁等であると解されるが、かく解するときは行政官庁より行政機関についてまず規定をすることの法案の規定方法は、少くとも総理府及び各省に関する従前の規定方法とは逆であり、その結果「補助」部局の表現等は、ピンと来なくなる惧れがある。：以上の点については、要するに行政機関自体を行政官庁とし、行政機関の長は、単に当該行政機関内の一職員たるに止まり、その職掌は、当該行政機関の内部における職務権限の分配に過ぎないものとし、従つて、対外的意思表示は、専ら行政機関の名において行なうものとし又いわゆる補助部局は、当該行政

機関の内部組織に過ぎないものとするように仕組んだ方が一層直截簡明ではなからうか。<sup>20)</sup>

なお、ここで挙げられている国家行政組織法案四条及び七条一項は四月九日案のものであるが、それは次の通りである。

第四条 左に掲げる種類の行政機関の設置及び廃止は法律の定めるところによる。

府

省 (以下本条省略)

第七条 総理府、法務府及び各省の長は、夫々内閣総理大臣、法務総裁及び各省大臣とし、内閣法にいう主任の大臣として夫々行政事務を分担管理する。<sup>21)</sup>

右の意見には、従前の事務配分規定立案方法をとる立場からの、本法案で新たにとられた各省大臣等と省等との関係に対する違和感が率直に示されている。第一に、ここでは省等の「行政機関」と行政事務を分担管理するものとされている各省大臣等との関係が問題とされている。本法案では従来の各省官制に於けると異なり、省等の「行政機関」に関する規律が第一にあり行政事務の配分は「行政機関」に対してなされており、各省大臣等が行政事務を分担管理することは後述するように内閣法三条との関係から定められているにすぎないのであるが、右の意見ではこれと従前の「行政官庁」との対応関係が問われている。また、ここで問題とされている「補助」部局の表現は、四月九日案では局課等が「行政機関」の所掌事務の遂行の為に「行政機関」に「補助部局」として置かれるとされていたこと(九条)によるものである。周知のように伝統的行政官庁理論によれば、補助機関は行政官庁を補助するものとされつつこれとは別個の行政機関であった。しかし同案では、本来省等の「行政機関」の構成要素である筈の局課等が省等の「行政機関」の所掌事務の遂行を補助するものとされている。右意見の疑問は、伝統的行政官庁理論に於ける補

助のあり方が同案では妥当していないことを意識してのものであろう。この「補助」部局の表現」はその後の案では削除されることになる。

以上のことから右意見は「行政機関」を行政官庁とし対外的意思表示は「行政機関」の名で行なうべきと述べているが、これは、国家行政組織法で新たに生じた「行政機関」が、作用法上の対外的意思表示を行なう主体として捉えられていることを意味する。これは、従前の各省官制での各省大臣が対外的意思表示の主辞でもあったことに由来するものといえるが、国家行政組織法案は作用法上の主辞をどうするかという問題とは切り離して作成されているといえるものである。

(ii) この問題と関係しているものが、大蔵省の意見(四八年四月一三日付)である。これは次のようなものである。

二、第五條

1 「その所掌事務の範囲及び権限」とあるが、権限規定は、他の法律で規定しているものを一々列挙することは殆んど不可能であるから、これを削除するが、他の法律で規定している限り官制法に規定することは不必要であると諒解してよろしいか。<sup>33)</sup>

四月九日案五条は、府省等の所掌事務の範囲及び権限が法律で定められるべき旨を定める規定である。ここでは権限規定が作用法上の権限を定めるものとして理解されており、その場合には府省等が作用法上の活動の主辞としてみられていることになる。前述のように、従前の各省官制では作用法上の活動の主辞でもある行政官庁が事務配分先ともされており、本意見の理解はこれを引き継ぐものといえる。<sup>34)</sup>

四 行政官庁法から国家行政組織法に至る迄の事務配分先の変更の経緯は以上のようなものであった。これを受け、各省設置法でも、国家行政組織法案の立案以後に立案が始められたものに就いては、各省官制と異なり省に事務が

配分されることとなる。<sup>(註)</sup>

国家行政組織法で府省等を単位とする「行政機関」概念が採用されこれに事務配分がなされることとなつた契機は、個々の政府機関の「責任と権限の範囲」が明定されるべきことを要求する「マーカムの意見」であり、これを日本側が丸呑みしたことによるものである。国家行政組織法の制定過程に於て同意見が重要な転換点となつたこと自体は、既に佐藤功博士等によつて指摘されており、また同法上の「行政機関」概念が米法乃至米行政管理論の影響を受けたものという指摘もこれ迄屢々なされてきたところではある。確かに以上でみたように、省等の機能乃至責任が明定されるべきという要求はひとりマーカムのみが強く主張したのではなく、裁判所法律課のオプラーによつてもなされており、総司令部で一定程度共有されたものであつたといえる。しかし、各省大臣等を事務配分先とする従前通りの立案がなされた行政官庁法案の交渉過程に於ては、これに対する異議は総司令部側からはなされてない。日本側としては、行政官庁法案の際には何ら問題とされなかつた作法で立案するのは当然のことといえる。かかる総司令部の姿勢の変化をもたらしたのは、担当者の変更であると考えられる。即ち、行政官庁法案の際に総司令部側の交渉担当であつたのは、内閣法案以来のピークであつた。彼は内閣法案に於ける分担管理原則の採用につき異議を唱えず、また行政官庁法案が同原則を踏まえて立案され各省大臣に事務を配分する構成をとつていたことに就いても同様であつた。更に、行政官庁法案の内容に強い影響を与えたのはピークよりも寧ろフーパーであつたが、彼も同法案に於ける事務配分形式に就いては異議を唱えず、寧ろ各省大臣に事務を配分する形式での代案をも示していたのである。これ迄内閣法が伝統的行政官庁理論を前提とするのに対し、国家行政組織法では省等の組織体に事務を配分するという相違があると指摘されてきたが、<sup>(註)</sup>かかる相違が生じたのは以上の経緯によるものといえる。従つて、国家行政組織法上の「行政機関」概念は米法乃至米行政管理論に由来するものと屢々語られてはいるものの、担当者如何によつては同

概念が採用されない可能性もあつたと考えられる。

他方で日本側はマーカムの意見後の国家行政組織法案の立案に当たり、必ずしも伝統的行政官庁理論に固執していた訳ではない。この点、同法案の立案に際して、既に内閣法で規定されていた分担管理原則に就いてその維持に腐心していたのとは対照的である。伝統的行政官庁理論への拘わりは、同法案を立案していた行政管理部ではなく、各省に於てみられた。そこで以下では、以上の制定経過を踏まえつつ、国家行政組織法に於ける新たな「行政機関」概念の採用と①分担管理原則との関係、②各省意見にみられた伝統的行政官庁理論への拘わりとの関係、の二点に就いて検討することとする。

(1) 尤もそこで列挙される事務に就いては、各省官制一条と同様のものとする案やこれを簡略化した案等があり必ずしも一致していない。

(2) 一〇月一〇日案中の関係条項は次の通りである(国立公文書館蔵・井手成三文書(一四四三))。

第一条 この法律は、総務院及び物産院の各院並びに外務省、内務省、…の各省に、これを通用する。

第二条 総務庁(ママ)は、内閣総理大臣の指定する國務大臣の管理に属し、左の事務を掌る。

一 内閣官房所管事務(ママ)

二 賞勲局所管事項

三 恩給局、統計局(印刷局)、所管事項

四 宮内省所管事項

第三条 外務省は、左の事務を掌る。

一 外国に関する政務の施行

一〇月二〇日案中の関係条項は、次款一(1)の②を参照。

(3) なお法制局、賞勲局等従前の官制の下でも組織体を単位として事務が配分されていたものに就いては、これを踏襲した案が作成さ

れている。参照、松戸・前掲(1) 愛大法経論集一六〇号五一頁註三三。

(4) 井手文書(二四四三)。

(5) 参照、「行政官庁法案に関する交渉の経緯」外務省公開文書(A—〇〇五四)。

なお、法制局での立案作業に先行して臨時法制調査会で(中央)行政官庁法案の検討が行なわれていたが(その経緯に就いては松戸・前掲一九頁以下)、その結論たる行政官庁法案要綱の英訳が総司令部側には存在しており(“Outline of the Administrative Offices Law”[四六年一〇月二二日付] 国立国会図書館憲政資料室蔵・ハッシー文書[六三—B—八]、総司令部には早い段階で法案の検討作業が知らされていたことになる)。

(6) 総司令部には、一月三一日案を英訳したもの(二月四日付)が送付されている(“THE ADMINISTRATIVE OFFICES LAW (DRAFT)”ハッシー文書[六三—B—三])。日本語では The Prime Minister shall have charge of matters pertaining to the Imperial Household; [四条・以下省略] など、いずれの規定も内閣総理大臣乃至各省大臣を主辞とする規定おりが取られ、日本文が忠実に一省を主辞とするように変更されずに—総司令部に伝えられたことが分かる。

なお同案の日本文は、国立国会図書館憲政資料室蔵・佐藤達夫文書[二七三〇]等にある。

(7) 参照、松戸・前掲四〇頁及び註四五に挙げられた諸文献。

(8) ハッシー文書[六三—B—一、二]。

(9) ハッシー文書[六三—B—五]。

(10) ハッシー文書[六三—B—六]。

(11) このようなものとしては一〇条に就いてのコメントが挙げられるが、それは次のようなものである。

Article 10. The subject of safety should be included in the duties of the Minister of Welfare. Therefore, suggest the following addition “... to the people's health, \*safety, \* and social welfare. - - -” (Word between asterisk suggested addition.)

尤も、省が事務を掌るものとしてその範囲の修正を論じる箇所もあり(二三条)、この点に就いてはコメント内でも一致したものではない。いずれにせよ、日本側の提出案が各省大臣等が事務を分担管理するものとして、こと自体に対する批判は本コメントにはみられない。

(12) 佐藤文書[二七三〇]。

(13) 同右。なお全文は次の通りである。

組織法 マーカム

ピーク、各省の権限、事ム官一級二級

2-11 行政官庁法、法律ノ要ナキニ非ズヤ

セメテ簡單ニシテハドウカ

2-14 2-19 井手ヨリピークへ

法律を要する理由 ウイリアムズ

3-11 ピークより参与官ラヤメル、政ム官は

国会で任命してはどうかー従前の例とした

取〔扱い?〕、機関委任の

このメモでは冒頭で「組織法 マーカム」との書込がみられるが、日付及び内容から、四七年二月から三月にかけての行政官庁法を巡る交渉を記したものであるといえる。

(14) 内閣法の制定過程に就いては多くの論稿がものされているが、特に内閣法案の起草過程に対するピークの関与を詳細に示したものととして、大石眞「内閣法立案過程の再検討」法学論叢一四八巻五・六号一七二頁以下がある。

(15) 参照、松戸・前掲九頁以下、四三頁。

(16) 白井俊郎「行政官庁法について」法律時報一九巻五号四九頁以下。

(17) 参照、美濃部達吉「日本行政法上巻」三七九頁以下。また、柳瀬良幹「行政機関・行政官庁」(田中二郎・原龍之助・柳瀬編「行政法講座四巻」所収)六頁以下。

(18) この限りで、四八年一月一四日案を新行政官庁法案の最終案とした松戸・前掲(二)愛大法経論集一六二号四四頁を改める。

(19) 行政管理庁管理部「行政官庁法から国家行政組織法へ」所収、東京大学法学部図書室蔵・東京大学占領体制研究会資料。

(20) 総司令部側では、本案を英訳したものが回覧されている(『Extension of Administrative Offices Law』(四八年三月三日付)、国立国会図書館蔵政資料室蔵・GHQ/SCAP文書(GS(A)〇〇五七一))。

(21) 『Meeting with Messrs. MAEDA and KANAZASHI of the Administrative Research Bureau at 4 p. m. 10 February 1948』(四八年二月一一日

付) GHQ/SCAP 文書 [GS (A) 00581]。

(22) "Administrative Offices, Their Creation, Personnel and Expenditures" (四八年一月三日付) GHQ/SCAP 文書 [LSI-HKI100]。

(23) 佐藤文書 [一七三四]。

(24) 同右。具体的には次の通りである。

第六条 国の行政事務は、別に法律の定めるところにより、国の最高行政官庁たる総理府並びに法務府、外務省、大蔵省、文部省、厚生省、農林省、商工省、運輸省、通信省及び労働省に配分せられる。

第七条 総理府、法務府及び各省の長は、夫々、総理府総裁、法務総裁及び各省大臣とし内閣法にいう主任の大臣として夫々行政事務を分担管理し、内閣に対しその責任を負う。

(25) 国家行政組織法案の(第二)国会に於ける審議過程に就いては、松戸・前掲八二頁註三六に挙げられた諸文献を参照。

(26) 参照、内閣法制局百年史編集委員会編「内閣法制局百年史」一〇七頁及び同頁註一に挙げられた吉田一郎氏の論稿。

(27) 参照、佐藤功「国家行政組織法の制定」行政管理庁史編集委員会編「行政管理庁史」一六頁以下。

(28) 佐藤文書 [一七三五]。

(29) なお当時行政調査部員であった佐藤功博士も、伝統的行政官庁理論では「行政事務を管理する主体は各大臣であって、総理府や各省・外局は各大臣の管理する行政事務を掌るところであ…ると考えられている」と述べられている(「行政組織法」〔新版増補〕九六頁註一)。

(30) 商工次官発行行政調査部総務部長宛「行政調査部作成『国家行政組織法案』(二三、四、九)に関する意見」占領体制研究会資料。

(31) 佐藤文書 [一七三四]。

(32) 大蔵大臣官房長発行行政調査部総務部長宛「国家行政組織法案に対する意見」占領体制研究会資料。

(33) なお公開文書中には、従来講学上の行政機関を指すものとして用いられてきた「行政機関」が国家行政組織法では「ポジションの集合体」を指すものとされていることを受けて、本法でこの語を用いることをやめるべきであるとの行政調査部員による論稿が存在する(行政管理庁「国家行政組織法覚書(その二)」(四九年一〇月七日付)佐藤文書 [二七四二]。「大崎」との署名がある)。しかし同稿は「行政機関」の用語法を問題にするに留まり、本法が「ポジションの集合体」を規律単位としていること自体に対しては何ら否定的には評価していないものであるので、本文に挙げた史料と異なり従来の官制上の行政官庁の取扱を承けた立場に立っている

訳ではない(この点で、本覚書が国家行政組織法にいう「行政機関」の語に盛られた内容に否定的であるとみる赤木須留喜「官制の形成」四五頁以下は疑問である)。

(34) その詳細に就いては松戸・前掲(三)愛大法経論集一六四号三三頁以下。最初の例となったものは行政管理庁・水産庁の両設置法であり(一九四八年七月一日公布)、建設省設置法(七月八日公布)がこれに続いている。尤もこれら三法の前の設置法となった石炭庁設置法(同年五月一〇日公布)も同庁を事務の所掌主体としているが、同庁は商工省の外局であり、外局に就いては戦前から組織体に事務配分を行なっていたものであり(この点に就いては松戸・前掲(二)一七頁註二七を参照)、同法の事務配分規定も戦前の外局官制と同様の規定ぶりとなっている。省レベルでは、労働省設置法(一九四七年八月三一日公布)が各省官制と同様の事務配分規定を持っている。

(35) 藤田宙靖「行政組織法」(有斐閣版)四〇頁以下。また内閣法と国家行政組織法の相互間のみならず、分担管理原則を定める国家行政組織法五条も行政官庁理論に立つものであるので同法中にも行政官庁理論と(組織体を機軸とする)「機能的行政組織法論」との対置があると指摘するものとして、長富祐一郎「行政機関概念の採用(二)」自治研究三九卷四号九九頁以下、一二三頁以下。

### 三 分担管理原則との関係

一 分担管理原則<sup>①</sup>を定めたものとされる規定としては、議論のある憲法七四条を除くと、内閣法三条とこれを受けたものとされる国家行政組織法五条一項が挙げられる。先ず夫々の制定過程に就いてみると、内閣法三条(及びその前身たる四六年一〇月二九日案迄の二条)に就いては、「内閣総理大臣及び各省大臣は、別に定めるところにより主任の大臣として、行政各部の事務を分担する」とされていたところ(四六年一〇月一七日案)、その内「内閣総理大臣及び各省大臣」が「各大臣」に、「行政各部の事務を分担する」が「行政事務を分担管理する」に夫々修正されていくと共に「別に」の後に「法律の」が付加されるという過程を辿っている<sup>②</sup>。特に注目されるのは第二の修正である。

即ち、当初案では「事務」は「行政各部」のものであることが明確であるのに対し、「各部の」が削除されることにより、行政事務が各大臣のものとされているとみることが可能となっているからである（なお、この修正が初めて法案中に反映されたのは四六年一〇月二六日案である）。これは以下にみるように、内閣法案と並行して立案が進められた行政官庁法案（四六年一〇月一〇日案では中央行政官庁法案）に於ける関係条項の変遷にも同様に表われている。

① 第二条 総務庁は、内閣総理大臣の指定する國務大臣の管理に属し、左の事務を掌る。（以下省略・四六年一〇月一〇日案）

② 第二条 内閣の指揮監督（統轄）の下に一般行政事務を分担管理する最高行政官庁として、内閣庁並びに外務省、…省、…省及び…省を置く。（四六年一〇月二〇日案）

③ 第三条 一般行政事務を分担管理する最高行政官庁は、内閣総理大臣、外務大臣、内務大臣…及び逓信大臣とし、その官署として左の上欄に掲げる庁及び省を、その管理に属する外局として左の下欄に掲げる官署を置く。

〔以下省略・四七年一月三日案〕

④ 第二条 外務大臣は、左の事務を分担管理する。（以下省略・四七年一月四日案、一月二一日案）

⑤ 第二条 内閣総理大臣並びに外務大臣、内務大臣、大蔵大臣、司法大臣、文部大臣、厚生大臣、農林大臣、商工大臣、運輸大臣及び逓信大臣は、この法律の定めるところによつて行政事務を分担管理する。

第四条 内閣総理大臣は左の事務を分担管理する。（以下省略・四七年一月二四日案）<sup>①</sup>

以上のように、内閣法に於ける修正と時を合わせて、②から③にかけて（一般）行政事務を分担管理する主体が省等から各省大臣等に変更されている。その後行政官庁法案は総司令部の意向を受け大幅に簡略化され様々な案が作成

されるが、前款二(1)で挙げた行政官庁法一、三条にみられるように、最後迄この構成は変化していない。また前款三(1)でみたように、「マーカムの意見」を受け大幅な修正がなされる前に作成された新行政官庁法案の最終案たる四八年一月二八日案に於ても同様に、行政事務を分担管理する主体は各省大臣等とされている。そして行政官庁法や新行政官庁法最終案に於ては、省等は各省大臣等が(分担)管理する事務を掌る場とされていた。このように、「マーカムの意見」が出される迄の日本側での新行政官庁法案の立案過程に於ては、行政事務が省等のものではなく各省大臣等のもの<sup>①</sup>とされると共に、省等はそれを掌る場として副次的なものとされるといふ展開を辿っていたものといふことができる。

二 これに対し、内閣法三条の分担管理原則を受けるものとされている国家行政組織法五条一項は、その制定当時は次のような規定であった。この規定は、その後の行政改革により総理府・法務府に係る箇所が除かれた等の変化を除けば、現行法の同項と同じものである。

第五条 総理府、法務府及び各省の長は、それぞれ内閣総理大臣、法務総裁及び各省大臣（以下各大臣と総称する。）とし、内閣法にいう主任の大臣として、それぞれ行政事務を分担管理する。

ここでは各大臣は省等の長とされた上で、行政事務を分担管理するものとされている。そして前にみたように、国家行政組織法では行政事務は省等の「行政機関」によって掌られるものとされているから、各大臣は自己のものではなく省等のものである行政事務を分担管理するものとされていることになる。かかる変化が同法に於ける「行政機関」概念の導入によりもたらされたことはいうまでもないが、これは、分担管理原則に二様のものがあることを示唆している。即ち、各大臣が自己の行政事務を分担管理するものと、各大臣が省等の長として省等の行政事務を分担管理す

るものとの二つである。

これに対し、従来分担管理原則は次のように説明されてきた。

〔ある大臣が「行政事務を分担管理する」とは、当該行政事務が一定の組織を通じて処理されることを前提としつつ、当該組織による事務処理について責任を負うという趣旨であると考えられる。言い換えれば、一定規模以上の事務量が見込まれる事項については、これを処理するための組織が必要となるという前提のもとで、当該事務処理についての管理を分担するという考え方である。〕

ここでいう分担管理原則は、行政事務が一定の組織によつて処理されることを念頭に置いている点に於て、右に挙げた二つの同原則に就いての理解の内後者が採られていることが明らかである。

しかし他方で、分担管理原則に就いては次のような説明もなされてきた。

〔各省庁ではなく、「各大臣」が「行政事務を分担管理する」ものとする前述の現行内閣法の規定については、同法自体が以上見たような意味での「行政官庁概念」を前提とするものであると言われており、同様の規定は、現行の国家行政組織法の前身であるところの

「行政官庁法」(昭和二三年に二年を限つて定められた限時法)にもまた存在していたのである。〕

ここで挙げられた内閣法三条に就いては、次のような説明もされている。

〔内閣法三条自体は、「内閣の一員としての國務大臣」が(内閣の)行政事務を分担管理することについて定めたものに過ぎないのであつて、この段階では、未だ「各省」の存在は明らかにされておらず、「各省」を設置すること及びその省に國務大臣をもつて充てることは、国家行政組織法において初めて定められていること(同法五条参照)なのだからである。〕

前者では分担管理原則が伝統的行政官庁概念を前提とするものとされているが、これは同所でも述べられているように、内閣法乃至行政官庁法に於ける同原則に就いてのものである。そして後者にあるように、内閣法三条は組織体の存在を前提とした分担管理原則を採るものではない。<sup>8)</sup> 周知のように、伝統的行政官庁理論は講学上の行政機関の集

合体としての組織体の視点を前提としていない。分担管理原則がかかる伝統的行政官庁理論を前提としうる一尤もこの点に就いても後にみるように検討の余地がある一のは、各大臣が自己の行政事務を分担管理するものとして同原則を捉える場合である。

三 このように内閣法・行政官庁法と国家行政組織法の夫々に於ける分担管理原則はその内容を異にするものといえるが、従来国家行政組織法五条は行政官庁法と同様に、内閣法三条を受けるものとされてきた。これに就いてはこれ迄も、憲法及び内閣法では内閣に帰属する行政権を各大臣が分担管理するものとしながらも、国家行政組織法では行政事務の分掌主体が同法にいう「行政機関」となりそれ故主任の大臣ではないということになっているところ、同法五条はこれに対処し内閣法と国家行政組織法との結合をはかる為のものである、という指摘がなされてきた。<sup>9)</sup> マーカムの意見を受けて、国家行政組織法案に於て省等を事務配分先とすると同時に本条の前身が新たに法案に挿入されたという前にみた経緯も、このことを裏づけるものである。しかしこれは苦肉の策であり、内閣法三条の文言とは国家行政組織法五条は必ずしも背反しないものの、マーカムの意見迄の新旧行政官庁法案の立案過程では、省等に事務を配分するという選択肢は寧ろ排除されていったものであった。現在国家行政組織法は内閣法三条を受けるものと説明されてはいるものの、本来立案担当者が内閣法三条を受けるものとして立案したのは各省大臣等が分担管理する行政事務を具体化する規定であって、国家行政組織法五条のように、省等に行政事務を配分した上で各省大臣等がその省等の長として省等の事務を分担管理するという迂遠の構成を採るものではない。<sup>10)</sup>

かかる国家行政組織法に於ける分担管理主体と事務配分先との分離を意識した説明としては、次のものが挙げられる。

〔内閣法は、三条で、〔省略〕と定めており、右の内閣法三条一項のいう「別の法律」として、国家行政組織法五条は、〔省略〕と定め

ている。／これらの規定を総合すると、わが現行法制の立て前は、国の行政事務は、内閣の直接行なうものを別として、いずれかの国務大臣に分担管理させることとし（ここで、「分担管理」というのは、それぞれの分担する行政事務を最高の責任者として管理するという趣旨である）、その行政事務を分担管理する大臣を主任の大臣ということ（憲法七四条にいう主任の国務大臣もこの意味であろう）、国の行政組織として内閣の統轄の下に総理府および各省を置いて行政事務を分担所掌させるが、その総理府および各省の長は、内閣総理大臣または国務大臣をもつてあてることとし（総理府の長には内閣総理大臣が当然にみずからあたる）、この意味の内閣総理大臣および各省大臣が右の意味における主任の大臣にあたるということなどであろう。各省の長に当てられた各省大臣は、それぞれの所管する省の名前を冠して、法務大臣、外務大臣、大蔵大臣などと称する。／なお、このさい付言しておく、国の行政事務は、原則として、すべて総理府及び各省が分担所掌するが、（以下省略）<sup>11)</sup>

ここでは国務大臣—主任の大臣としての内閣総理大臣も同様であろう—による行政事務の分担管理と省等による行政事務の分担所掌とが意識して区別されている。<sup>12)</sup> 後者は国家行政組織法が省等に事務配分を行なうことによつて生じたものである。

(1) 同原則に就いては塩野宏「行政法Ⅲ」（第三版）六〇頁以下及び藤田・前掲二二四頁以下、稲葉馨「行政」の任務・機能と国家行政組織改革」公法研究六二号三七頁以下、大石「内閣制度の展開」公法研究六二号五七頁以下、中川丈久「分担管理原則」と公文書管理」（総合研究開発機構・高橋滋共編「政策提言 公文書管理の法整備に向けて」所収）二二九頁以下も参照。

(2) 内閣法案の立案過程に於ける各条項の変遷過程に就いては、大石・前掲一四三頁以下、森田寛二「行政改革の違憲性」を参照。特に後者の七〇頁以下は、本稿で問題としている内閣法三条の制定過程に焦点を当てている。

(3) 以上、四六年一〇月一〇日案及び四七年一月四日案は井手文書（一四四三）、他の案は佐藤文書（一七三〇）による。

(4) このようにみるならば、行政官庁法案の当初案が従来立案作法と異なり省等の組織体を事務を掌る主体としたことの理由が問題

となる。公開文書中には明示的にはみられない総司令部の示唆があったとみることも考えられるが、その場合には以後の案で組織体を事務配分から外していった立案の経緯や、前款でみたように従来の立案作法に則って行政官庁法案が立案されたことに對し総司令部側が疑義を呈さなかったことが説明できなくなる（これとは示唆の内容は必ずしも一致しないが、四六年一〇月二〇日案（そして内閣法三条の前身規定を初めて採用した同年一〇月一七日付内閣法案）につき総司令部側からの指針が働いたものとみるものとして、森田「行政改革の違憲性」二二三頁以下、また七三三頁以下）。

- (5) 行政組織研究会「中央省庁等改革関連法律の理論的検討（一）」自治研究七六卷九号一三三頁。なお本文に引用した箇所の前では、行政改革会議に内閣官房が提出した、行政事務は府省が分担管理するものとする資料を受け、「行政事務を各府省が「分担」管理すべきであるという「原則」」に関する問題を以下検討するとも述べており（二二二頁）、同稿での分担管理の主辞が府省といった組織体とされている。また行政改革会議最終報告に於ても、同様の理解の上に立った分担管理原則が問題とされている。本文引用箇所では分担管理の主体は「大臣」とされており、前者の叙述との関係は問題となろう。

また抑々これらの叙述には、行政事務を分担管理する主体は各省大臣等であつて省等ではないことからの問題点も存するが、これに就いては森田教授が既に指摘されているところである（前掲二二九頁以下、特に二三三頁）。

- (6) 藤田・前掲四〇頁。なお、今村都南雄「行政組織制度」（西尾勝・村松岐夫編「講座行政学」二卷）五三三頁、同「官庁セクションリズム」五六頁。

- (7) 藤田・前掲二二五頁。また、同一二八頁。更に引用箇所につせられた註では、分担管理原則の根拠とされる憲法七四条は「内閣の一員としての（主任の）國務大臣」の法律執行責任について定めるに過ぎず、必ずしも「各省大臣」としての行政事務の分担管理責任と直結するものではない」とも述べられている（同頁註一四）。

- (8) なお「内閣法想定問答」（内容については参照、大石・前掲一八七頁以下）では、「分担管理」にいう「管理」の語は各省の長と異なる立場での仕事を予想したもの」と述べられ、また別所でも「各省が、行政事務を分掌する」との記述がみられることから、内閣法が国家行政組織法五条と同様の分担管理原則を採用しているようにもみえるが、他方で想定問答は、「分担管理」には「現行の各省大臣の如く直接行政官庁として行政事務を掌ることとなるもの」とがあるとも述べており、行政事務を掌る主体が省であるのか各省大臣であるのかの点に就いて明確さを残している。尤も想定問答は、内閣法三条の「別に法律で定める」という法律として「大體行政官庁法を考へている」と述べ、その行政官庁法は本文でみたように、省等が行政事務を掌るとする規定ぶりから各省大臣

が行政事務を掌る場として省等を位置づける規定よりへの変更を伴う立案がなされたのであるから、立案関係者の意識としては各省大臣が行政事務を掌る主体として捉えられていたことが窺える。

(9) 岡田彰「現代日本官僚制の成立」一五六頁。また同頁註六六に挙げられた赤木・稲川昇次「政策決定機構と内閣補助部局」六一頁以下(稲川発言)も参照。

(10) なお憲法や内閣法は「行政各部」の存在を予定しているが、これは「行政各部」たる省等が行政事務を有するということを直ちに帰結するものではなく、「行政各部」と行政事務との関係は、本文でみた行政官庁法の立案過程にみられるように、各省大臣の存在と絡みつつ、多様なあり方を許容するものである。これは、その名称から各省の存在を予定する各省官制での規定のあり方に就いてもいえる。

(11) 林修三「内閣の組織と運営」(田中・原・柳瀬編「行政法講座四巻」所収)三二六頁以下。

(12) なお一九八三年の国家行政組織法の改正(昭五八法七七)で、府省が「内閣の統轄の下に行政事務をつかさどる機関として置かれる」旨が明文化されている(三条三項)。

#### 四 行政官庁理論との関係

以上のように、総司令部の要求を受けた国家行政組織法案に於ける組織法制の立案形式の変更に際し、立案を担当していた行政調査部は既に制定された内閣法に規定される分担管理原則を存置することに腐心する一方で、各省官制で採られてきた行政官庁理論に基づくとされる立案作法に就いては、公開文書にみる限りでは抵抗なく放棄している。他方で各省レベルでは同理論への固執がみられた。その背景には、従来の各省官制で事務の配分される各省大臣が対外的意思表示をなす行政官庁でもあったことに影響され、国家行政組織法で事務の配分される省等の「行政機関」が右の意味での行政官庁でもあるとされることへの戸惑い乃至一行政官庁を権限主体とする既存の作用法を念頭に置いて

た一危惧があつた。

ところで従来行政官庁は、対私人との関係で自己の属する行政主体の意思を決定しこれを表示する権限を有する機関として定義されてきた。そこで注目されているのは、行政主体の意思を決定しこれを対外的に表示する権限の所在という作用法上の見地からする要素である。他方で行政官庁は原則として官制により定められるところの、「一般に如何なる種類の事務に付き権限を有するか」に係る「一般権限」を有するとも説明されてきたのであるが、個々の場合に如何なる行為をなしうるかはこれとは別途法令により定められるとされているので、この「一般権限」を定めているとされる規定、例えば前にみた行政官庁たる各省大臣のそれを定める各省官制一条は対外的意思表示との関係ではその根拠規定となるものではない。また同条では必ずしも対外的意思表示に係るものではない作用も各省大臣の「権限」に属するものとされている。従つて、各省官制一条が行政官庁たる各省大臣の「一般権限」を定めていること、即ち各省大臣に包括的な事務配分をしていることは、各省大臣が行政官庁として対外的意思表示を行なうことは別に考へうる。例<sup>②</sup>えば税務署長のように通例は各省大臣の補助機関として位置づけられつつも、個別行政作用法により対外的権限を与えられ行政官庁とされる行政機関は、右の各省官制乃至各省設置法上の包括的事務配分をなされている訳ではない。換言すれば、現在に至る迄、行政官庁理論に関する叙述では、行政活動の主辞としての作用法上の行政官庁に係る説明と包括的事務配分のなされる組織法上の行政官庁に係る説明とが一体のものとしてなされているが、両者は必ずしも一体のものである必然性はないということになる。従つて、各省大臣に事務配分を行なつていた従来の各省官制一条にみられる規定形式は、個別行政作用法との関係ではこれに関わらず変更をなすことが理論的には可能であり、前にみた国家行政組織法案に対する商工省等の意見にみられる危惧は当たっていない、ということができる。商工省等の意見は、現在に至る迄一般的になされている行政官庁に関する叙述と同様に、作用法上の行政

官庁と組織法上の行政官庁とが連動するとみている。これに対し国家行政組織法案の立案以降制定法が採用する考は、両者を分離し組織法に於ては後者を放棄する、というものである。

国家行政組織法案の立案過程に於て従来官制の立案作法であつた行政官庁を機軸とした事務配分が日本側のさしたる抵抗もなく放棄されたのは、以上述べてきたことから首肯されうるものである。これに対し前款迄にみたように、国家行政組織法案の立案担当者は、マーカムの意見後は組織法上の行政官庁理論に基づく事務配分は放棄しつつも、分担管理原則に就いてはその維持に固執していた。そしてマーカムの意見前は、行政官庁たる各省大臣に包括的事務配分を行なうという規定形式がまた、各省大臣による行政事務の分担管理をも体現するものと考え、この立案形式による新行政官庁法案の立案を構想していた。従つて従来の組織法制の採る立案形式は、組織法上の行政官庁理論と行政官庁たる各省大臣による行政事務の分担管理の両者を兼ね備えるものとされていたといえるが、そこで問題となるのは、かかる意義を持つ我国従来の組織法制の立案形式が採用されたのは抑々如何なる理由によるものであるのか、という点である。次款ではこれを検討することとするが、この検討により、日本側が分担管理原則に固執したこと、就いても一ひいては分担管理原則の持つ意味に就いても、新たな評価がなされることとならう。

(1) 美濃部達吉「日本行政法上巻」三八二頁以下。

(2) 本文中述べた行政官庁に認められた権限に含まれるとされる行為の問題も含め、行政官庁に関する伝統的な説明が必ずしも国家意思の決定表示とは結びついていないことは、既に小林博志教授によつて詳細に論じられている(参照、「日本法と「行政庁」概念の展開」〔「行政組織と行政訴訟」所収〕四〇頁以下)。

(3) 例外は、美濃部博士の行政官庁に関する説明に就いて、前註で挙げた検討を受けて、「行政組織法上の行政官庁・行政庁」と「行政裁判法上の行政庁」とが異なると指摘する小林・前掲四五頁である。

本稿中本号掲載箇所は、平成一六・一七・一八年度科学研究費補助金(基盤研究(B))「新たな資料を踏まえた占領期の統治制度改革に関する包括的研究」(研究代表者・天川晃放送大学教授)による研究成果の一部である。

本稿の一部は、右に係る研究会に於て報告を行ない、執筆の際にはそこでの議論を参考にしてている。研究会の各位に御礼申し上げる次第である。