

国の行政組織編成権の分配

吉 本 紀

- ① 行政組織を決定する権限を行政組織編成権という。立憲主義国家においてはそれは立法府と行政府のいずれかまたは双方に分配される。日本国憲法のもとでは、国の行政組織編成権は国会にあると一般に理解されている。ところが、その分配原理は意外に明晰でない。
- ② わが国の例を見ても、実際には法律は骨格的枠組みを定め、それ以上の具体的展開は広範に政令以下の下位法令に委ねられている。法律事項と政令・省令・いわゆる訓令とで定められる事項に分けられるが、その線引きの基準を理論的に説明するのは難しい。
- ③ 基準の説明として典型的にあげられるのは、民主的統制の要請と行政の柔軟性・機動性の要請である。そして、このふたつは、トレードオフの関係にあると認識されがちである。その関係を調整するために、法律と政令以下の下位法令との線引きでそのバランスをとろうという説明がしばしば行われてきた。
- ④ 目を転じて、英米独仏4か国の例を見ると、長い歴史的経験の積み重ねも反映して、それぞれに異なる特徴を持っている。単に行政組織編成権はこうだとシンプルに示しうる国はない。さらにその中にわが国を置いて比較してみると、かなり特異な特徴を持っているように映る。
- ⑤ しかし、各国それぞれかなり異なるとしても、次のような3つの共通の特徴が浮かび上がる。第1に、行政組織編成のイニシアティブを立法府と行政府のいずれが持つとしても、立法府と行政府の間に密接な相互作用の関係がある。第2に、特に執政部分の組織は、第一義的には執政責任者（首相、大統領）の意思を反映させる仕組みを持っている。第3に、議会による関与の仕組みを制度として持っている。
- ⑥ 本稿では、まずわが国における分配の変遷を概観する。次に、わが国の現在における分配原理に関する議論と特徴を取り上げる。さらに、英米独仏4か国と比較することにより、わが国の特徴を分析する。最後に、民主的統制と行政の柔軟性・機動性を両立させるための方向性を検討する。

国の行政組織編成権の分配

議会官庁資料調査室 吉本 紀

目 次

はじめに

I 戦後のわが国の制度の変遷

II 民主的統制と行政の機動性・柔軟性

1 「立法の概念」論のアナロジー

2 民主的統制と行政の機動性・柔軟性の関係

3 民主的統制の担い手と手段

4 行政の機動性・柔軟性確保の担い手と手段

III 外国の例

1 相互作用の深化

2 執政部分

3 議会による関与

おわりに

(参考) 省レベル再編に関する法令の具体的例示

1 ドイツ

2 イギリス

3 フランス

はじめに

行政組織を決定する権限を行政組織編成権という⁽¹⁾。日本国憲法のもとでは、国の行政組織編成権は国会にあると一般に理解されている⁽²⁾。

もっとも、わが国の行政組織は、法律主義を採用しつつも実際には、基本的な骨格的枠組みのみを法律で定め、それ以外は、委任立法の形をとって広範に政令以下の下位法令で定め、全体として体系的秩序が築かれている。

具体的には、内閣法、内閣府設置法、国家行政組織法、各府省設置法などが制定され、これらの法律に基づいて、これは政令事項、これは省令事項、と線を引き、組織編成権者も、政令は内閣、省令は府省大臣というように、所掌事務と権限とともに行政府のそれぞれのレベルから下位の法令で定められる。

所掌事務も、分担管理原則が貫徹し、上下命令関係を持った階層的な体系が生まれ、組織に沿って相互不可侵的に整理され、衝突する場合には総合調整機能が組み込まれている。

所掌事務は、行政作用法上の権限を、担当部署の組織の面から根拠付けし、限界付ける性質を持つので、権限も以上に述べた行政組織編成に沿って体系化されている。

戦後の行政組織関連法令の改正の最大の争点のひとつは、この法律と下位法令の境界線をどこに引くか、またそれはどういう考え方に基づくか、という点にあった。

この線引きの基準としてしばしば挙げられるのが、民主的統制と、行政の柔軟性・機動性の確保である。このふたつの基準あるいは要請は、一方を徹底すれば他方を犠牲にするというトレードオフの関係にあるように語られてきた。

そして、それを解決すべく使用される手段は、わが国では伝統的に、行政組織のどこかに線を引いて法律事項と行政立法が規定する事項に排他的に分けることであった。

つまり、民主的統制を要する事項＝法律で規定する、行政の柔軟性・機動性を要する事項＝政令以下の下位法令で規定する、として、それがどのレベルか、という問題の立て方である。

また、このふたつは、行政組織法令の硬性（改正の困難さ、障壁の高さ）とパラレルに認識されてきた。法律の形をとるとなかなか改廃することができず、あるいは改廃すべきではなく、政令以下の下位法令で規定されると、その事項は、国会のコントロールから一定の距離が置かれ、行政需要に柔軟に対応できるというのである。

さらに、この問題は、立法府対行政府、あるいは与党対野党という構図でも捉えられ、何かと緊張関係にさらされることが多かった。

しかし、素朴に考えて、民主的統制と行政の機動性・柔軟性とは、一方を立てれば他方が成り立たないというものではない。それでもトレードオフの関係と認識されてしまうのは、要請を実現する手段が、民主的統制＝法律、行政の機動性・柔軟性の確保＝下位法令というふうな、法律か下位法令かの選択とパラレルになっているからではないかという素朴な疑問が湧

(1) 法令用語ではない。ドイツではOrganisationsgewaltという。イギリス政府は伝統的にresponsibility for the machinery of the governmentという。power、authorityというよりresponsibilityという認識であるように見受けられる。組織法という概念とともに、制度比較上の留意点である。

(2) この日本国憲法上の原理は、講学的には行政組織法律（または法定）主義などといわれることがある。現代においては、その編成権の源泉は国会にあると理解されている。日本国憲法に明示的な規定はないが支配的な考え方と言ってよいと思う。佐藤功『行政組織法（新版増補）』（法律学全集7-I）有斐閣，1994，p.81；塩野宏『行政法Ⅲ 行政組織法（第3版）』有斐閣，2006，p.10；藤田宙靖『行政組織法』有斐閣，2005，pp.59-65，130；宇賀克也『行政法概説Ⅲ（第2版）』有斐閣，2010，p.7以下。

もっとも、行政組織法律主義というと、国語的にはすべて法律によるという意味に読めるが、淵源は立法府にあるという意味でも用いられているようで、幅がある。

く。

ふたつの基準そのものが、誰しも否定し難い要請であるにもかかわらず対立しているように見える。このことは、ふたつの要請を実現するための手段は、法律と下位法令への排他的な分配ではないということを示しているのではないか。

この問題は、伝統的に、立法府と行政府の間の権限の分配の問題のアナロジーで捉えられてきた。法律で定められるべき事柄は何かという「立法」の定義を巡る議論である。それゆえ、行政組織編成権の線引きの問題も、この議論の影響を大いに受けている。

ところで、行政組織の編成権の所在あるいは分配という観点から見ると、原理的には、明治憲法下の官制大権による編成⁽³⁾から、日本国憲法下における編成に根本的な変更を遂げた。そして、戦後も、同じ日本国憲法のもとであっても、国の行政組織に関する法令は、いわゆる内部部局の組織や所掌事務まで法律で規定する在り方から、部局の数と定員の総数の上限と、省庁レベルまでの枠組みまでを法律で規定する在り方に大きく変遷した。

このような線引きの大きな変化を、前述の「立法」の定義によって合理的に説明することができるだろうか。

あるいは、膨大な行政組織と任務のすべてを法律で定めるのは不可能だしその必要もないとか、行政の意思に任せる方がよい部分があるとか、国の組織であるから骨格部分は法律で明ら

かにされる必要があるなどと説明されることもある。これらは大変わかりやすい。しかし、法的なレベルの立論ではないし、具体的にどこに線を引くかを示す原理を語っていない。

考えてみると、基本的な姿勢が上記のように戦前から戦後の大きな変化を経ているのにもかかわらず、そのもとで行政組織そのものの、内閣一省庁一官房・局一課という構造は驚くほど変わっていない。

そして、昭和58年に基本的に内部部局以下を政令以下の事項として以来、線引きの大きな変更の動きはなく、大変安定した状態にある。行政組織に関する議論や改革の中心は、専ら首相及び内閣の機能強化と省庁再編にあった。

しかし、平成10年以降に、大規模な中央省庁改革が実施された前後から、主として憲法研究の分野では、立法府と行政府の関係に関する研究が盛んに行われている⁽⁴⁾。また、国会においても議論されている⁽⁵⁾。昭和58年以降の実務の安定とは対照的であるのが興味深い。

そこで、これらの議論を整理しつつ、これまでの考え方を検証することとする。

I 戦後のわが国の制度の変遷

法律事項と政令以下の下位法令で規定する事項の線引きの議論が、戦後のわが国の行政組織編成権をめぐる主な議論のひとつであった。講学上もそうであったし、戦後おおよそ言えれば4度の大きな盛り上がり⁽⁶⁾をみせた行政改革

(3) 大日本帝国憲法第10条「天皇ハ行政各部ノ官制及文武官ノ俸給ヲ定メ及文武官ヲ任免ス但シ此ノ憲法又ハ他ノ法律ニ特例ヲ掲ケタルモノハ各々其ノ条項ニ依ル」に基づき勅令で各省官制通則（明治26年勅令第122号）などが制定された。

(4) 権力分立理解のための「国民主権モデル」（高橋和之『国民内閣制の理念と運用』有斐閣，1994；同『立憲主義と日本国憲法』有斐閣，2005など）、統治機構論における「執政権論」（石川健治「執政・市民・自治」『法律時報』69巻6号，1997.5，pp.22-34など）をめぐる研究のことを指している。これらの動向を詳細に紹介したものとして村西良太『執政機関としての議会』有斐閣，2011；宍戸常寿『憲法解釈論の応用と展開』日本評論社，2011，pp.203-208，246-255。

(5) 例えば、第169回国会参議院内閣委員会会議録第19号 平成20年6月5日 p.32。国家公務員制度改革基本法案（その後法案成立。平成20年法律第68号）に関し、民主党・新緑風会・国民新・日本、自由民主党・無所属の会及び公明党の各派共同の附帯決議のひとつとして「縦割り行政の弊害を排除するため、各省設置法の体系を見直し、行政組織編成を弾力的に行い得る制度について検討を行うこと」という内容が提案され、採択されている。

の試みでもそうであった。

戦後の国の行政機構改革をマクロ的にとらえれば、重要な論点はもちろんこの線引きの議論にとどまらない。内閣総理大臣の権限、内閣機能、総合調整機能、府省の統廃合、外局のあり方、地方との関係など多岐にわたる。府省の統廃合ひとつをとりあげても、諸政策を実施するうえでどの程度統合された組織体が行うのが最適か、あるいは分離して別の組織体と均衡・牽制関係を作るのが最適かという政策論と組織論が背景にある⁽⁷⁾。平成10年前後の中央省庁改革はむしろこの点にそれまでの改革と異なる特徴がある。

戦後の行政組織の諸改革は、「線引き理論」を中心に図式化して考えると、内閣を頂点とする行政組織全体を三角形（または円錐）のピラミッド型に描けば、底辺に平行な横線が法律事項と政令以下の事項の境に引かれ、その位置が昭和58年に上にシフトし、三角形の形状そのものは少し変わった程度の変化でしかない。

それは官制大権であっても法律主義であっても変わらなかったということになる。

<内閣法—国家行政組織法—各府省設置法>という体系も、設計思想としては戦前の<内閣官制—官制通則—各省官制>を踏襲している。

通則を先頭に立て、大枠から細部へと展開す

るパンデクテン的な体系は、いったん構築すると非常に堅固である。一部を変えようとする全体に影響するので大仕事になる。これが改正への障壁になり、堅固さに拍車をかける。また、体系の下部である細目では、かなり自由に実質的に法創造が可能である。

もちろん、行政組織の諸改革の実質面を見れば、内閣の機能強化、総合調整機能の強化、府省の統廃合など大きな変化をもたらした。これは、戦後の各時代の行政のあり方をめぐる国民的議論の所産と言ってよい。

それにもかかわらず、行政組織そのものは、非常に堅固不易な体系を維持してきたように見える。どこで線を引くかということとは別に、行政組織の内部原理には一貫したものが流れている。つまり、行政組織は、国会との関係という面でもとらえれば、その影響を最小にした堅固不易な原理を維持している。

国会との関係で言えば、国会は昭和27年の国家行政組織法の改正時までに、法律主義をかなり徹底させた国家行政組織法体系を実現した。これに対し、行政府は、当初から、法律で明示するのは府省庁までで、内部部局は、局（部）、課等のいわばフレームのみ法定し、その範囲内で行政府内部で決定する方向を打ち出していた⁽⁸⁾。それは戦後30年かけて昭和58年の

(6) 次の4つの時期である。時期の区切り方には別の考え方もあろうかと思う。

① 戦後昭和30年前後までの時期。

② 第1次臨時行政調査会（いわゆる「第1次臨調」。臨時行政調査会設置法（昭和36年法律第198号）により設置。昭和39年9月答申）が活動した時期。

③ 第2次臨時行政調査会（いわゆる「第2次臨調」。臨時行政調査会設置法（昭和55年法律第103号）により設置。昭和58年3月14日第5次（最終）答申。同年第100回国会で国家行政組織関係法制定）が活動した時期。

④ 行政改革会議（行政改革会議令（平成8年政令第320号（総理府組織令の一部改正））により設置。平成9年12月3日最終報告。中央省庁等改革基本法（平成10年法律第103号）及びそれを受けて制定された国家行政組織法等の改正）が活動した時期（藤田 前掲書、p.93の注(45)も参照）。

また、議論が盛り上がった時期と法制化・実施の時期には大きなずれがある。特に②が上げた論点は、部分的に実現しつつ④の時期まで意識され続けたと言える。

(7) 中央省庁等改革基本法第4条第2号は、省の編成について、共通の任務を持った省を大括りにすることと、基本的な政策目的又は価値体系の対立する機能は異なる省が担うことのふたつに従って行うことを規定している。法文の中にこれだけ顕わに組織論が現れるのは大変興味深い。統合と分離の判断基準は組織論として非常に重要であるが、この規定のそれは、同じ分野で推進と規制の任務がある場合（例：原子力政策）や、異なる分野で類似の任務がある場合（例：税と社会保険の徴収関係）、大きな任務として捉え直す場合（例：幼保統合）などには決め手にならない。

国家行政組織法等の改正で概ね実現した。時間はかかっているが、特徴を抽出すれば、内閣、内閣総理大臣関係を除いては、非常に単純な動きであった⁽⁹⁾。

見方を変えると、行政組織に関する法律のうち後の時代にまで最も有効に働いたのは、上記の組織、幹部職等のフレームを限定したことと、部局数上限を設けたこと、及びいわゆる総定員法による人的規模の上限を設けたことなどいわば総枠の設定であった。これが、現時点での国の行政組織をめぐる立法府と行政府の関係における均衡点である。

こうした法律によるフレームと総枠の設定は、予算におけるシーリングと同様、「あとは任せるから知恵を出していいものを作って」式の統制の仕方である。この手法は、組織の膨張主義的な傾向を抑えることはできるが、現状維持的な慣性を内部に温存し、行政需要に適合した改編を促す誘因になりにくいという性質を持つ。

II 民主的統制と行政の機動性・柔軟性

1 「立法の概念」論のアナロジー

行政組織の法律事項と政令以下の下位法令で規定する事項の境界はいかなる根拠で決まるの

だろうか。ここでは、そのさまざまな考え方を挙げ、いずれによっても説明することに困難があることを示す。

この議論は編成権者の所在と法形式如何という論点で説明される。そして、これまでの議論では、ここに「立法の概念」論が入りこむ。

立法とは何かという議論は、憲法や行政法の教科書に登場し現代においても盛んに議論され、比較法的視点や歴史的視点を取り入れて考察される原理的な論点である⁽¹⁰⁾。非常に深い問題なのだが、ここでの議論に必要な程度にかなり単純化して整理すると次のようになる。

立法とは「法規」の定立である。「法規」とは何か、というところから広狭ふたつに考え方が分かれる。

- ・(狭義) 国民の権利を制限し、または義務を課す法規範
- ・(広義) [国民の権利・義務を規律する] 一般的抽象的法規範 ([] 内の有無でさらに広狭を見る考え方もある)

さらに、これらに対しては日本国憲法においては「法規」概念に限る必然性はないという考え方がある⁽¹¹⁾。

行政組織法令に関しても、そもそも行政組織関係法令が「法規」にあたるかどうかという別の論点をほらみつつも、上記の立法の概念論と

(8) 佐藤 前掲書, pp.98-106; 増島俊之「国家行政組織法改正の意義(下)」『自治研究』60巻3号, 1984.3, p.35; 第100回国会衆議院行政改革に関する特別委員会議録(本稿ではこの第100回国会の両院の行政改革に関する特別委員会の議録を数度引用するので以下「(衆又は参)行革特委」という。)第2号 昭和58年9月26日 p.12.

(9) これはあくまで大きな流れをとらえた特徴である。幹部職や外局にはそれぞれ細かな特徴が見てとれるが、ここではそれには立ち入らない。

(10) 学説状況は豊富であり、その一部を紹介する。稲葉馨「行政組織編成権論」『行政組織の法理論』弘文堂, 1994, pp.245-265; 小早川光郎「組織規定と立法形式」樋口陽一ほか編『現代立憲主義の展開—芦部信喜先生古稀祝賀(下)』有斐閣, 1993, pp.469-481; 松戸浩「行政組織編成と立法・行政間の権限分配の原理(1)(2)(3)(4)」((1)(2)は『法学』(東北大学)65巻2号, 2001.6, pp.157-211; 同3号, 2001.8, pp.354-410. (3)(4)は『愛知大学法学部法経論集』157号, 2001.12, pp.41-88; 同158号, 2002.2, pp.1-29.); 同「行政組織と法律との関係(上)(下)」『自治研究』78巻1号, 2002.1, pp.89-104; 同4号, 2002.4, pp.110-125; 同「組織法と作用法」芝池義一ほか編『行政法の争点(第3版)』有斐閣, 2004, pp.16-17; 毛利透「議院内閣制における国会と内閣への権限分配」『法学教室』357号, 2010.6, pp.22-26.

(11) 行政法の分野では、法律の留保理論に関し、侵害留保と全部留保、侵害留保から本質性理論への変遷、制度的留保(重要性留保理論)等の議論があり、立法の概念に関する議論と密接に結びついているが、ここでは立ち入らない。赤坂正浩「立法の概念」『公法研究』67号, 2005, pp.151-157; 大橋洋一「制度的留保理論の構造分析」『都市空間制御の法理論』有斐閣, 2008, pp.264-284.

ほぼ平行に、①行政による自律的行政組織編成権説、②狭義の法規概念説、③広義の法規概念説、④一般的規範説、⑤民主的統制説、などと分岐がある。②③④は上記の「法規」に関する考え方をベースにし、⑤は憲法の個別条文や法規概念とは別に日本国憲法の一般原理から導いている。

具体的にどういう違いがあるかという、行政組織の法形式は、①では法律による必要はない、②では国の意思を最終的に決定し外部に表示する権限を有する機関や直接に国民に実力を行使する権限を有する機関などは法律による必要がある、③④は具体的な線引きは難しいが②より広がる、④では国務大臣が直接統括する組織や委員会、庁等の基本的行政組織は法律による必要があるが、内部部局は法律によらなくても直ちに違憲ではない、などと説明される。⁽¹²⁾

現在講学的には⑤が最も有力と言われているが、5つのうちで最も線引きの基準を立てるのが難しい考え方である。

以上みたように、線引き理論は、立法とは何かという考え方によって、権利・義務に関わることであったり、一般的規範であったり、広狭が生まれて一意的に認識するのが難しい。

また、行政組織法令が定めるものは、権利・義務と大いに関係のある行政作用を発する組織ではあるが、行政作用そのものとは異なるので、どこが境界かを論ずるときに立法の概念論を援

用すると、組織定立と権利・義務との関連をどう考えるかによってさらに議論が輻輳する。

それに、先に述べたように、そもそも日本国憲法は、行政組織に広範な法律主義を採用しているので、立法の概念如何はさておき、理論的にはどのレベルの組織でも法律で定めることができるはずである。それにもかかわらずそうしていないのは、結局国会の立法政策によるのだということになる⁽¹³⁾。

しかし、いま問おうとしているのは、その立法政策の基準となる線引き理論は何かということなのであるから、いきおい堂々巡りの議論になる。

その一方、立法政策だとしても、最低限法律で決めるべき事柄がある、という主張がある。必要的法律事項と任意的法律事項があるという考え方である。

ではそれを分ける理論的基準は何かというと、教科書的な結論は、「国の行政組織の骨格にあたる部分」などと表現される部分が必要的法律事項として挙げられる⁽¹⁴⁾。これは、戦後の変遷を説明するのに適合的かもしれないが、現状追認的な印象を与えかねない。

「骨格」という理屈を、「公権力の行使及びサービスの遂行のための大綱」であるから法律で定められるべきであると説明されることもあり、「立法の概念」論と関連付けて説明しようという苦心が感じられる⁽¹⁵⁾。

理論的に演繹される問題というより、広範な

(12) ①～⑤の整理は主に宇賀 前掲書、pp.8-14を参考にした。

(13) 立法政策による、という結論は多くの支持を得ているように見える。この考え方は、法律で定める行政組織について、すぐ後に紹介する「基本的部分」「骨格的な部分」という考え方と親和性がある。塩野 前掲書、p.14；藤田 前掲書、p.62など。

(14) 学問的には、制度的留保又は本質性理論と呼ばれるものに近いとされる。大橋 前掲論文；木藤茂「法概念としての「行政」に関する一考察」『一橋法学』5巻2号、2006.7、pp.493-518。

(15) わが国政府はこの考え方によっているように見える（衆行革特委第4号 昭和58年9月28日 p.20掲載の内閣法制局長官及び行政管理庁行政管理局長の発言を参照）。また、行政実務では、作用法による権限行使は大臣の権限であるからという理由で、その大臣の省の所管事務と権限は法律事項である、という考え方である（増島 前掲論文、p.55.）。この考え方を採ると、先に述べた組織法と作用法との関係に立ち戻り、法規範と権限を創造している作用法との関係が問題となる。組織法の所掌事務の列挙は、作用法の権限を重ねて並べたものか、作用法にないところにも及びうる権限を張り巡らすものかという議論を惹起する。

行政実務を多忙な議会が効果的にカバーするために大幅に行政に委ねたという類の、むしろ実利的な要請に基づく要素が強いのではないだろうか。

実は、ここで法規概念が必要的法律事項の基準としてむしろ息を吹き返す可能性がある。例えば伝統的な「立法の概念」論アプローチから見ると、省レベルの大きなユニットより、内部部局や庁や行政委員会や外局の方が、必要的法律事項に近くなる。これは「骨格」が導く結論とは異なる可能性がある。

こうしてみると、同じ「立法の概念」論アプローチでも結論が異なるので、このアプローチは、論理的な直接の回答になりがたいと見るほかない。

また、「立法の概念」論アプローチは、反対から見ると下位法令で定めてよい事項は何かということだから、これは委任立法のアナロジーで考えようとする姿勢である。これには、これまでに述べた立論上の難点だけでなく、法運用上生じる問題がふたつある。

第一に、行政組織の場合、作用法における委任立法とは異なり、細部事項を定めていくものであって、委任の実質を持っていない。上位法令→下位法令という構造なので、一見委任関係にあるようにとれるが、作用法における委任関係とは異なる。だから、これを委任立法のアナロジーでみようとすると、上位法令を見ても下位法令の何がわかるわけではない、むしろ細部の丸投げによる組織・所掌の創造ということである⁽¹⁶⁾。

第二に、細部規範の定立は任されたのだから、あるいは行政立法で規定された事項なのだから、その改廃権限は第一義的には行政府のそれぞれのレベルと行政府内の監督関係の中にあ

る、という考え方が支配しがちであるということである。国会による監視機能が、法律で規定されている事項に対するようには働かないおそれがある。そうすると、行政組織法律主義の実質的な縮退現象である。

以上のように、多くの学者が様々な議論を交わし、線引きの理論的根拠がこれとは言いがたい状況にあるのに対し、実務の世界では、フレームと総枠だけ法定する考え方が昭和30年代から主張され、昭和58年に法律的に決着を見た後、これまでにないと言っていくくらいに非常に安定した状態にあり、当分変わりそうにないように見える。

このいかにも安定しているかに見える現在の国の行政組織編成権の国会・行政府間の分配も、現行のありようを説明しようとする、「国家の行政組織の骨格」以上の説明は難しいのである。そこで、その代わりに、行政の機動性・柔軟性の要請という、法的というよりは行政、あるいは経営的な観点が導入され、民主的統制という法的な観念と対峙させられる。その結果、このふたつの要請は、まるでトレードオフの関係にあるように理解されてしまうのである。

2 民主的統制と行政の機動性・柔軟性の関係

民主的統制の要請と行政の機動性・柔軟性の要請は、もともと異なる観点からの価値なので、論理的な相関性はない。必然的にトレードオフの関係にあるのではなく、制度運用でそうなるのだという説明の方が正確である。異なる観点というのは、民主的統制は法的な正当性の観点、行政の機動性・柔軟性は、効率性を求める経営とか手法といういわば事実の観点である、ということである。

あるいはそれ以前の、例えば、議会上げる

(16) 塩野 前掲書, pp.12-14 は、委任立法のアナロジーでは組織規範における法律から最下位の規範に至るまでの連続的關係を整合的に説明することができないと指摘する。そして、少なくとも省令以下は上位法令からの委任の形式をとっていないことから、国会の委任を受けて定立したのではなく、行政権が自らの組織編成権に基づいて定めているという了解が成り立っていることを示していると指摘する。藤田 前掲書, p.62 も行政権に自己組織権能を認めるが、委任の形式にまで立ち入っていない。

と成立するために合意を取り付けなければならないプレイヤーの数が増えるとか、議会在他の案件に関する党派的对立に巻き込まれるとか、政治日程の影響を受け易い、などの要素もある。無視できない政治過程の問題で、実はこれが大変重い⁽¹⁷⁾。

以上のような運用事実を理由に、民主的統制の正当性が最小限度に絞られ、前述の行政組織法律主義の縮退現象が生じるのは好ましいことではない。かと言って、昭和58年の改正以前の状態に戻っても、結果的に運用の硬直化を招くというのは経験が示している。

行政組織編成権は、法律事項と下位法令の線引き如何という問題だけに帰してしまっは、どうしてもあるべき姿に接近できない。

上記のふたつの要請のトレードオフの関係を解くためには、何を法律で規定するかということだけでなく、議会在持つ行政監視機能や内閣が持つ行政各部に対する指揮監督機能も含めてトータルに制度を整理し運用することが必要なのではないかと思われる。

3 民主的統制の担い手と手段

議会制民主主義にあつて議会在、治者と被治者の自同性を以て民主主義の担い手としての正当性を獲得し、大臣責任制や公開の議論を以て行政府に対する民主的統制の担い手となる。これが議会在持つ民主的淵源の古典的理解であ

る。現代ではこれをこのまま信奉するのは楽天的すぎるかもしれないが、なお基本的理解である。

それを実現する最も代表的な手段は法律の制定であるが、それにとどまらない。外国の例をみても、行政統制⁽¹⁸⁾のための様々な手段を生んでいる。

個別の法案に関する審議過程における質疑も、もちろん行政統制の効果を持つ。また、行政監視機能という、初めにあげられるのは、国政調査権と質問権である。もっとも、このふたつは、どちらかというと個別案件ごとに立ちあがる仕組みである。

これらを除いて現在存在する方法を以下に列挙し、行政組織及び行政立法に対する民主的統制手段を念頭に置いて⁽¹⁹⁾簡単に論点整理する。

(1) 事前統制（行政立法手続の法定）

行政立法手続を法律あるいは行政立法で持っている国がある⁽²⁰⁾。わが国は、平成5年に制定された行政手続法（平成5年法律第88号）の制定過程で行政立法の法定が検討されたが見送りとなったものの、意見公募手続（いわゆるパブリック・コメント）については後に同法改正で導入された（平成17年法律第73号）。もっとも、行政組織に関する行政立法は、意見公募手続の適用除外とされている（行政手続法第4条第4項第1号）。理由は、直接に国民の権利義務と関わ

(17) 佐藤 前掲書, p.145. また、中曾根康弘首相（当時）は、「例えば国会へ出しますと、内閣委員会等は非常に込んでおる。防衛立法その他がまくらになって、なかなか進行せぬということもあります」と述べている（衆行革特委第3号 昭和58年9月27日 p.12.）。

(18) 用語は一般には行政統制（コントロールといっても同じ）が多いが、政府統制とも言われる。ここではさほど厳密に区別せず使用している。

(19) 当然のことながら、これらは行政組織をメインの対象としたものではないので、行政組織に限って見てその手段全体を評価することはできないことに注意しなければならない。

(20) 行政手続法のような法律で規定する場合（アメリカ「行政手続法」Administrative Procedure Act, 5USC ch.5、イギリス「制定法的文書法」Statutory Instruments Act 1946）だけでなく、行政立法で制定する場合（ドイツ「連邦省共通事務規則」Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)）、あるいは個別の制定法等に盛り込まれる場合もある。常岡孝好「諸外国の行政立法手続の動向と日本法の課題」常岡孝好編『行政立法手続』信山社、1998, pp.115-159.

らない内部事項だからというのである⁽²¹⁾。

一般論としては、行政立法に対する行政手続的手段として、パブリック・コメントのほかに、議会関与、利害関係者の関与（審議会、公聴会、意見書提出など）、法制的チェック、素案段階への関与などがあり、それぞれの手段ごとに、採用するか否か、関与するものの範囲、方法、関与の効果について様々な態様がある。

議会に関与させるのは行政組織のあり方に民意を反映させることであるが、対象、とりうる手段、法的効果の幅は大きい⁽²²⁾。

(2) 相互応答的統制

(i) 個別の法律で法令に対する議会同意又は拒否が定められている制度

外国では個別の法令の成立に議会同意を求める例がある⁽²³⁾。行政組織に関し特徴あるものとして、Ⅲで紹介するイギリスの例がある。一般法によらない点で⁽¹⁾と異なり、授権方式でない点で⁽ⁱⁱ⁾と異なる。

(ii) 授権法を前提として事後的に議会が同意または拒否する制度

アメリカとフランスは、大きく言えばこの類型に属する立法技術を持っている（Ⅲ3でやや詳しく紹介する）。共通して、＜授権法による政府への授権→行政立法→議会の承認＞という構造を持っていること、議会が承認すれば法律と同じ効力を持つことなどを特徴とする。

(3) 事後統制

(i) 行政監視を目的とした委員会

わが国においても平成9年に衆議院に決算行政監視委員会、参議院に行政監視委員会が設置された⁽²⁴⁾。イギリスやフランスでも強化されている権能である⁽²⁵⁾。

(ii) 法律による事後報告の義務付け

行政組織に関して、政令で設置される組織等主要組織の改廃を国会に報告するという規定がある（内閣府設置法第67条、国家行政組織法第25条）⁽²⁶⁾。

(21) 室井力ほか編著『行政手続法・行政不服審査法（第2版）』日本評論社、2008、pp.89-91。但し、行政組織令などにも国民と密接にかかわるものがあるから、一律の適用除外には問題があるという指摘がある。

(22) 大橋洋一「行政立法手続の比較法研究」『法政研究』62巻3・4号、1996.3、pp.381-430。

ところで、常岡 前掲書、pp.125-126は、比較法的に見て、イギリスでは活発に活用されているようには見えないし、ドイツは連邦制であることの反映であるので、行政立法に対する議会関与は一般的でないと分析している。また、そもそも議会では手に負えないから行政府に委ねたのであって、議会統制ができるのであれば委任という方法をとらなければよいということにならないか、と指摘する。議会統制の対象、範囲、手法、程度に十分な配慮が必要であることの底流にある指摘である。

なお、政党のいわゆる事前審査はここでは議会統制の対象としない。

(23) わが国の例で、国会閉会中または衆議院が解散中で、災害緊急事態であるときに緊急措置を定めた政令に対する国会承認（災害対策基本法第109条第4項）や国家公務員等の任命に関する国会承認もこのカテゴリーに入るが、本稿の文脈で取り上げるものと類型を異にする。

(24) 国会法の一部を改正する法律（平成9年法律第122号）及び国会法等の一部を改正する法律（平成9年法律第126号）。実際の運用実績、評価等について、川崎政司「立法の多元化と国会の役割・あり方」浦田一郎・只野雅人編『議会の役割と憲法原理』信山社、2008、pp.195-242；寺澤泰大「行政立法手続とその監視—行政手続法に積み残された課題」『立法と調査』230号、2002.7、pp.46-51。

(25) 八木保夫「イギリス議会による委任立法の事後的統制」『議会政治研究』21号、1992、pp.93-101；田中祥貴「英国議会と委任立法—制定法的文書統制をめぐる現代的展開」『長野大学紀要』120号、2010.7、pp.29-58；奥村牧人「英国下院の省別特別委員会」『レファレンス』718号、2010.11、pp.191-209；高見勝利「委員会の議事仕分けと「意見聴取会」創設の愚（憲法春秋⑤）」『書齋の窓』597号、2010.9、p.1。（イギリスの省別委員会を参考にした委員会改編に対する批判）；勝山教子「委員会の二重の機能と政府の統制—政府活動の調査・評価・統制」『公法研究』72号、2010、pp.176-187；同「2008年7月のフランス憲法改正と議院規則の改正—政府に対する議会統制を中心として」『同志社法学』347号、2011.6、pp.355-384。

(iii) 情報公開制度

議会外の制度まで視野を広げると、情報公開制度は行政に対する強力な民主的統制手段である⁽²⁷⁾。もっとも、行政組織それ自体というよりは行政作用が対象になることが多いだろう。

以上(1)(2)(3)は、発生史的には、行政活動が広範にわたり、複雑化する過程で、議会としてそれを効果的にコントロールするために編み出されてきたもので、列挙してみると、豊富なメニューを持っている。3つに分類してみたが、行政組織に関する民主的統制をトータルに考えようとするとき、その時に争点となっている事柄に対するチェックと、恒常的なチェックのふたつに分類することもできる。前者は何らかの形で終結するもので、法案審議や国政調査権以外に(2)がそれにあたる。後者は(1)と(3)で、原理的に行政の継続的な監視の色彩が強い。

なぜ民主的統制が求められるかという点、行政立法も含め行政活動の効果だけでなく利害関係の存在も含めて事実を明らかにし衆知を集め

(それには公開が必須である)、論点と対立点を整理して明らかにすることができるからである。その中からひとつの姿に収斂して決定することまで議会の任務に含めれば、法律の制定と同じことになる。行政の民主的統制といった場合、そこまで含めなくても、役割を果たしたことになることもある。

そういう観点で前述の手段を見た場合、行政立法手続を法定することは大きな効果を持つ。

仮に修正や拒否、同意といった権限行使を回避しても、公開、運用の適正化などの効果がある⁽²⁸⁾。

行政監視を目的とした委員会は、現行制度では最も民主的統制にふさわしい。その場合質疑中心の、対決型としばしば呼ばれる審議の仕方ではなく、継続的な情報収集・調査分析・報告書の蓄積という真実追求型の運営が基本的に有効である⁽²⁹⁾。

ところで、論点が異なるので、ここでは指摘するにとどめざるを得ないが、立法府の議事運営の効果という点でふたつのことが非常に重要

(26) 行政機構図は、少なくとも毎年1回「行政機関の組織の一覧表」として官報に公示される（内閣府設置法第67条第2項及び国家行政組織法第25条第2項）。実際には毎年12月初旬の官報（号外）で「内閣府設置法及び国家行政組織法の規定に基づき10月1日現在の行政機関の組織を告示する件」として掲載されている。これは単なる列挙である。このほか、出版物として、総務省行政管理局『行政機構図』、人事院事務総局『行政機関組織図』が年刊で発行されている。前者は法律・政令事項とそれ以外の2分類しかない。後者は法律、政令、省令等7分類されている。ある機関が法律事項か政令以下の下位法令で定められているかを見るには後者がよい。

(27) 情報公開制度が議院内閣制の運用に対して大きな影響をもたらすという指摘がある。「官僚に説明責任を負担させることで国民主権を実質化することができる」一方で、「大臣への政治責任及び説明責任の集中の擬制性が明らかになるような事態が生ずるとすれば、議院内閣制という政治システムの正当性が揺るがされる」というのである（長谷部恭男『憲法学のフロンティア』岩波書店、1999、pp.151-152；毛利透「官僚制の位置と機能」『ジュリスト』1311号、2006.5.1・15、p.70.）。

(28) 議会同意または拒否の制度は、授權法を前提としている場合でも個別的法律による場合でも、三権分立の観点から憲法上否定的に見られることが予想されるが、外国では大統領制を採用する国でも議院内閣制を採用する国でも例が見られ、憲法に定めのあるもの以外立法部・行政部相互不可侵というシンプルな三権分立のイメージは日本国憲法の解釈として流動的になりつつある中、論理の精緻化が求められる。

(29) 最近の例では、地方検察庁の特別捜査部のあり方、原子力安全確保のための仕組みの議論、数年前の独立行政法人に対する監視などがあげられる。

また、例えば昭和58年の第100回国会の衆参の行政改革特別委員会における議論の各論的部分は、審議対象が広く行政改革であったこともあって、薬品に関する許認可事務、科学技術に関する補助金行政、農業試験場のあり方、破壊活動防止法など、組織法に関連付けながらも、作用法に関するものが多かった。これらの議論に含まれる指摘は、行政組織のあり方という観点で独立して見ることもできるのに、法案の審議が終わればそれ以上追求されることがない。

である。

第1は、こうした機能はすべて議員の仕事を増やす。しかし、一方で議会や内閣を細かい権限や責任から解放するという観点が必要である。あまり正面切って語られないが重要なことである。

第2は、議会のヘテロジーニアス (heterogeneous)、行政のホモジーニアス (homogeneous) という観点である⁽³⁰⁾。議会は言論の府であり、争点を摘示して議論し結論を出す場である。しかし、チェック機能は、どちらかというところと多くの論点について継続的に取り組むことが必要である。

チェック機能を強化しようとする、こうしたトレードオフの関係に遭遇する。解決策としては事務局の強化や審議方法などがよくあげられる。

4 行政の機動性・柔軟性確保の担い手と手段

現在の国家行政組織法体系は、フレームと総枠の設定を法律で縛って、あとは任せるから、少なくとも年に1回は報告してくださいという制度で、II 3(3)(ii)で述べた事後統制のひとつである⁽³¹⁾。

下位法令も、政令レベルが所掌事務を大きな枠でつかみ、その範疇内で小さな枠に細部化することを訓令レベルまで繰り返すことによっ

て、各省割拠を維持しやすい体系になっている。

府省レベルまでと分担管理原則は法律で規定しておきたい、特に内閣は細かく法律で規定しておきたい、実質的具体的なところは省令以下に任せてもらいたい、というのは、実は誰よりも行政各々が、具体的には官僚が最も望む姿である。国会に対してはもちろんのこと、他府省に対しても、この法体系を根拠にものが言える。省令以下の規定の根拠も究極的には法律であると言える体系なので、法律を根拠に、自らのアイデンティティの範囲を自ら画し、守り、実行できる。

このように、現行法では、行政の機動性・柔軟性の確保の担い手は、省令以下の範囲では、行政各部それぞれである。しかし、省令レベルを超えると、あるいは省令レベルを超える対応をするのが適当なのに省令レベルに抑える対応をするような場合を含めて、機動性・柔軟性には大きな制約がかかる。

したがって、行政の機動性・柔軟性＝政令以下の下位法令という図式も幻想に近い。行政各部単独では最適な担い手になるには限界がある。本当に機動性が求められるのはそれより上のレベルであることが多い。行政の機動性・柔軟性の担い手は、本当は府省レベルを超えるところにこそあるのではないか⁽³²⁾。

(30) 国会は多元的で国民の様々な考え方が表出する heterogeneous な集団であるから、そこに迅速かつ体系的に情報を分析し継続的に総合戦略を期待するよりも、むしろチェックし最終的に決定しコントロールするのにふさわしいのであり、国民・国会・内閣を「政治」として一体的に捉え、「政治」によって行政機関（官僚）をコントロールすると考えるべきではないか、という指摘がある（heterogeneous というのは、佐藤幸治・高橋和之「(対談) 統治構造の変革」『ジュリスト』1133号、1998.5.1・15, pp.13-14の佐藤発言）。

(31) 報告書自体は総務省行政管理局のHPに掲載されている。国会への報告はいわゆる第二次臨調では提言されていたが政府案にはなく、昭和58年改正の折衆議院で、「行政組織管理の弾力化と国会の審議権、行政に対する国会の関与監督権との調整を図る」という趣旨で修正挿入された。審議における政府側の姿勢からは、この項の修正を初めから折り込んでいたように見える（「法案はすでに政府の手から離れたわけでございますから、与野党で十分相談を願いたいと考えております」衆行革特委第2号 p.39の行政管理局長官（当時）の発言）。この制度は行政法の教科書でも必ず言及されているが、評価は避けられている印象がある。国会の対応次第ということかもしれない。

(32) 最近の例では、原子力安全庁（仮称）について、関係省の「幹部が多数の国会議員の部屋を訪れて説得。議員からは「まるで抵抗勢力だ」との声が漏れた。」（「原発新組織、綱引き」『朝日新聞』2011.8.6.）などと、内閣に対してだけでなく、国会審議前から国会議員を巻き込んで展開される行政各部の動きが報道され、省レベルを超える機動性の確保の困難さが垣間見える。

Ⅲ 外国の例

比較のため英米独仏の中央政府の行政組織の編成権はどうかを見る⁽³³⁾。

まず、編成権の所在といくつかの特徴についてスケッチする(表)。また、表の具体的イメージを示すために、英独仏について、組織再編のための法令の一端を例示する(本文末尾の(参考))。

表は、国家レベル(アメリカ、ドイツでは連邦レベル)の行政組織編成権に対する立法府のかわりが相対的に深い方から浅い方へ並べてみた。省レベルの編成について、日米は淵源的には法律主義で、ドイツ、イギリスは、政府のイニシアティブによるが議会の関与の制度があり、フランスはほぼ完全に政府のイニシアティブである。

いずれの国も18世紀末以降の歴史的経緯から説明される部分も多く、政治制度(議会と政府の関係)の違いも大いに反映していて、共通項を見出すことは大変難しい。

組織法という観念が国によってかなり異なるようである。特に省レベルの高位についてはそうである。省レベルの組織の再編は、英独仏では大臣の任務あるいは権限の変更という形で行

われる。

議院内閣制を政治体制とする英独仏は(独仏は大統領を持ち議院内閣制のあり方も異なるが)、時の政権が政府の責任分野をどう指導するかが重視され、それによって比較的頻繁に行政府を再編する⁽³⁴⁾。しばしば再編の結果として新省も創設される。権限の内容や具体的機能の組織間の付け替えや上下関係の設定がありうる。外交、警察、国防などの分野では大きくは再編されないが、最近では特に経済、教育、雇用の分野の再編が目立つ⁽³⁵⁾。

これに対し、国民や企業に直結してサービスや規制を行う機関レベルは、どの国でも法律により設置されるのが一般で、上級レベルよりも各国共通な特徴が見られる。

各国の制度比較はしばしば議論されているので⁽³⁶⁾、様々な観点で比較することが可能であろうが、3点に絞って比較することでわが国の特徴を浮き彫りにしたい。

1 相互作用の深化

第1に、行政組織編成のイニシアティブをいづれが持つとしても、議会と行政府の間に密接な相互作用⁽³⁷⁾の関係があるということである。

行政組織編成権の憲法的淵源は、日米は立法府にある。英独仏は、単純にはないが行政

(33) 他の箇所でも引用した文献以外に次の文献を参照した。間田穆「アメリカにおける行政組織編成権限・序説」神長勲ほか『現代行政法の理論—室井力先生還暦記念論集』法律文化社、1991、pp.268-307；間田穆「アメリカ合衆国における連邦行政組織再編成イニシアティブの変遷(1)」『愛知大学法学部法経論集』126号、1991、pp.1-38；行政改革会議事務局編『諸外国の行政改革の動向』行政管理研究センター、1997；『アメリカ合衆国憲法概要』(参憲資料 第1号)参議院憲法調査会事務局、2001。(大沢秀介執筆)；『内閣と議院内閣制に関する主要国の制度』(参憲資料 第10号)同、2002。(原田一明執筆)；『憲法典と憲法附属法に関する主要国の制度』(参憲資料 第25号)同、2004。(大石眞執筆)；上田健介「ドイツ宰相の地位と権限」『近畿大学法学』51巻2号、2003.11、pp.11-52；同「行政組織編成権について」初宿正典ほか編『国民主権と法の支配—佐藤幸治先生古稀記念論文集(上)』成文堂、2008、pp.329-355。

(34) 明渡将「英国の政治・行政制度と政治的任用者(4)」『自治研究』81巻4号、2005.4、pp.107-110に、イギリスの2001年から3年間の省再編が紹介されている。1990年代までの省の変遷が行政改革会議事務局編 同上、pp.125-127(イギリス)、p.284(ドイツ)、p.298(フランス)に紹介されている。

(35) René Seerden, ed., *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States: A Comparative Analysis*, 2nd ed., Antwerpen: Intersentia, 2007, p.229.

(36) 国会でも議論されている。衆行革特委第4号 昭和58年9月28日 p.13の中曽根首相(当時)の発言、同特委公聴会第1号 昭和58年10月5日における小関紹夫氏、片岡寛光氏の発言。

府（誤解を招かないよう日本流に言えば内閣あるいは政権、究極的には首相）にあると理解されている。英独仏とも省レベルの行政組織は政権の政治上の重点の置き方に沿うように再編されている。こうした憲法的淵源の相違を前提としつつも、立法府と行政府のいずれかのみが行政組織を編成するということはない。

アメリカは、両院の議員は国の行政組織法案を提出しうるし（他方、大統領は憲法上法案に対する拒否権を持っている）、大統領も3で述べる手段のほかにも、必要なときは議会にさかんに働きかける⁽³⁸⁾。

他方、ドイツは基本法に、イギリスは法律に、立法府との制度上の相互作用を持っている。

ドイツは、2で述べるように、特に連邦の省レベルは連邦首相のイニシアティヴで、しかも法律ではなく組織令で編成されるが⁽³⁹⁾、基本法は法律で設置することを認めている。

イギリスも、首相のイニシアティヴで、しか

も法律ではなく枢密院令で編成されるが、これを上院か下院が無効にできるという法律を持っている⁽⁴⁰⁾。もっとも、実際は、提出されても議論すら殆ど行われていないのが実情であるが、議会の特別委員会（select committee）レベルでは、重要な再編は、十分な事前の検証と結果の評価ができるよう議会の議論と投票に付して、議会のコントロールを強化すべきだという考え方が示されたことがある。法律主義を主張しているのではなく、相互作用を深めようとする主張である⁽⁴¹⁾。また、省庁に制定法による機能を与えようという主張を含んでいるので、2000年前後からの労働党内閣時代の国王特権（Royal Prerogative）の見直しという憲法改革の趨勢のひとつであったと言えるかもしれない⁽⁴²⁾。

フランスは、省レベルは殆ど執政機能として理解されている⁽⁴³⁾。議会の関心はむしろ、首相や大臣それぞれの大臣官房や自らの権限で設置する諮問委員会及び審議委員会（いずれも

(37) 規模の大小、レベルの高低にかかわらず、①ある組織編成について、発議や提案と、審議・修正などの応酬が立法府と行政府であること、②組織編成権が双方に重疊的にあること、のふたつを指す。典型的な相互作用は①であるが、英独仏とも、行政組織全体を見れば制定法でも設置改廃しており、組織編成権は、立法府と行政府に重疊的にあるということになる。これが②である。ただ、どちらでもよいというのではなく、2に述べるように省レベルと国民に近いところで規制やサービスを行う組織とでは大いに異なるということが観察される。

(38) 例えば、2002年ブッシュ大統領は国土安全保障省（Department of Homeland Security）設置の必要を説く法案付きの提案を議会に送り、これがそれ以降の議会における議論の中心的な材料になっている。Message from the President of the U.S. transmitting a legislative proposal to create a new cabinet department of homeland security (H.R. Doc. No.107-227, June 18, 2002).

(39) ドイツ、イギリス、フランスの再編例について本文末尾（参考）を参照。

(40) Ministers of the Crown Act 1975(c.26) s.5(1)(2)（抄訳が参憲資料第10号 前掲書、p.46にある。法律自体は1975年以降改正されているが関係条文に影響はない）

(41) 下院の行政に関する特別委員会Public Administration Select Committeeでは、2007年5月から2009年までの間に、個々の再編の是非には立ち入らないが、伝統的な省再編のやり方は見直されるべきであるという問題意識で検証され、連続的にレポートが公表されている。もっとも、内閣はこれらの提案を明確に否定した。その後2010年に政権交代があり、活動は下火になった感がある（一連の報告書がイギリス下院の委員会の次のサイトで閲覧できる）。“Machinery of Government” <<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-administration-select-committee/inquiries/former-inquiries/machinery-of-government/>>

(42) もっとも、実務レベルでは、再編は当然のように実施され、そのノウハウも実務化されている。再編することが時の政権の考え方を効果的に実現する最適手段であることが理解されなければならないと考えられており、国民と当該省とのコミュニケーションの重要性が強調されている。Cabinet Office, *Machinery of government changes: Best practice handbook*, 2010, pp.3-6. <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/moghandbook.pdf>>

(43) Dominique Laurent et Marc Sanson, *Le Travail gouvernemental*, Documentation française, 1996, p.104.

政治的任命職) をコントロールする方に向けているように見える⁽⁴⁴⁾。行政組織でも、公施設 (établissements publics)、国防、地方公共団体の設立は法律事項である (フランス第5共和国憲法第34条)。

2 執政部分

第2に、特に執政部分の組織は執政責任者 (政権、究極的には首相、大統領) に委ねられていると言えるのではない⁽⁴⁵⁾。

ここでいう執政部分とは、議院内閣制をとる国にあっては首相や内閣の機能を補助する組織はもちろんであるが、省レベルの編成も含む。

一口に行政組織というが、執政部分と一般行政部分とで、柔軟さ (政治的自由度) や議会の介入度が異なることが看取できる。執政部分の組織に対する当該政権の自由度は非常に高いと言える。

大統領制であるアメリカは、憲法解釈上は、議会が持つ行政組織編成権と、大統領が持つ行政各部の長に対する権限・公務員任命権・法律執行権などから考えられる大統領の命令発布権

との間に緊張関係が常に存在した。また省レベルの編成の憲法的淵源は議会にあることは独英仏と異なる。他方、大統領は3で紹介する再編手法を持っている。このように議会と大統領と行政各部の関係は、独英仏とはかなり異なる⁽⁴⁶⁾。

しかし、大統領は、英独仏に比べて規模の巨大な大統領府を持っている。大統領府に対する議会のコントロールとして、政策的に重要な機関は法律で設置し、独立性の強い機関の長の任命は上院の承認に付するにしても、大統領府の組織とスタッフについて設定された制約は基本的には予算とスタッフの給与上の上限設定だけである⁽⁴⁷⁾。議会は、大統領の執政機能を担当する行政組織に対する統制手法として、要所を押さえつつも政治的自由度のかなり高い総枠規制を選択していると言える。

ドイツは、少なくとも連邦省レベルは、時の政権、究極的には連邦首相のイニシアティブによる。また、連邦首相組織令による連邦省の所管事項等の変更の影響を受ける他の法令をその変更に合わせて法律がある⁽⁴⁸⁾。

(44) 各年の予算法案 (Le projet de loi de finances : PLF) の附属書 (表紙の色から jaunes budgétaires と呼ばれる。直訳すると「予算黄書」) で示すことを義務づけている多くの事項の中にある。審議会等の数及び経費は Liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres、大臣官房の規模や経費は Personnels affectés dans les cabinets ministériels で示される。"jaunes budgétaires annexés au PLF." <<http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/>> 2010年7月1日現在、審議会等の総数は697、全大臣官房のスタッフ総数は616人と報告されている。これは常に批判の対象にもなっていて、官房スタッフ数は2010年9月に552人、11月の内閣改造時に首相はさらに減らして最大でも432人にとすると表明している (*Le figaro*, 18 novembre 2010.)。

(45) 第一次臨調答申には、実はこの認識があったように思う (「2中央省庁に関する意見」の勧告5「企画事務と実施事務の分離」、勧告10「内部組織編成権の政令移管」)。企画・総合調整機能と実施機能を分離し前者を政令に移管し内閣の自律的決定に任せるという考え方を提示している。もっとも、結果的には、実施機能を具体的にどのような組織にするかや、政令移管するにしてもなお国会との関係をどう見るか、など不十分な点を残したままで、その後表立って深められることはなかった。臨時行政調査会編『行政の改革—臨時行政調査会意見書』時事通信社、1967、pp.89, 94。

(46) 議会と大統領と行政各部の関係の政治上の強弱の変遷には歴史的経緯が強く影響していて、理解するのがなかなか難しい。初めは行政各長官に対する大統領の権力はむしろ限定的だった。間田 前掲「アメリカにおける行政組織編成権限・序説」p.296。

(47) 廣瀬淳子「アメリカの大統領行政府と大統領補佐官」『レファレンス』676号、2007.5、pp.43-58；同「オバマ政権の大統領行政府とホワイトハウスの機構」『外国の立法』No.246、2010.12、pp.3-8。

(48) 木藤茂「ドイツの「権限順応法」(Zuständigkeitsanpassungsgesetz) について」『独協法学』74号、2008、pp.249-259。これは議会が連邦首相の組織編成権を積極的に認めていることを示していると指摘する。

イギリスも本質的には同様の考え方である⁽⁴⁹⁾。大臣省の所管事項等の変更に関する枢密院令には、その影響を受ける他の法令への言及が別表で示される。

イギリスの行政機関は、大臣省 (ministerial department)、非大臣省 (non-ministerial department)、行政庁 (executive agency)、非省公的主体 (non-departmental public body) と大きく4分類されることがある。分類のメルクマールはいくつかあるが、重要なのは大臣責任が直接及ぶか否かという点であり、非大臣省以下は直接的な責任が薄まる (機関によってその程度を示すメルクマールは、監督権限や長の任命などさまざまである)。大臣責任が直接及ばない機関ほど設置根拠は制定法に求められるという考え方があるようである⁽⁵⁰⁾。見方を変えると、国民に対する直接のサービスなり何らかの規制なりを実施する類の行政機関ほど法律で定められることが多いと言えるのではないと思われる。

フランスも、1で述べたコントロールはあるが、執政部分は時の政権の政治的自由度が高い。

以上の観点からわが国の制度を見ると、どの国にもない特徴がある。

内閣官房の首相や内閣の手足になる部分は、法律でかなり細かく定められている。府省レベルは、英独仏が時の政権の意思を直接に反映さ

せる制度及び運用であるのに対し、わが国は法律の最も重要な部分と認識され、変えようとすると規模によっては数(十)年にわたる大仕事になる。英独仏は、政権が直面し重視する政策に対応するよう大臣の任務を分配し、政権(大臣)に府省を合わせる。わが国は府省に大臣を合わせる⁽⁵¹⁾。

これがわが国の行政組織法体系の最大の特徴と言える⁽⁵²⁾。

3 議会による関与

第3に、いずれの国も議会による関与の仕組みを持っている。これは第1の点から派生する特徴である。

議会の関与は、議会の政府統制手段としてII 3で述べたが、ここで取り上げるのは、国の行政組織編成それ自体に関する関与である。

特にアメリカとフランスは、II 3(2)(ii)で言及したように、授権法による政府への授権→行政立法→議会の承認→法律と同じ効果、という構造を持つ特別な立法技術を持っている。

目的は、両者とももともと第一次大戦と第二次大戦の戦間期における緊急の措置を要する事態に対応する必要から発展した制度であるが、現在においては行政ニーズに対応するのに求められるスピードと議会によるチェック機能を両

(49) Politics group at Nuffield College, University of Oxford, "Machinery of Government Reform: Principles and Practice." <<http://www.nuff.ox.ac.uk/politics/whitehall/Machinery.html>>

(50) Cabinet Office, *op.cit.*, pp.9-11.

(51) 藤田 前掲書, p.130 は、行政改革会議 前掲書を引用して諸外国の例と比較しつつ、「少なくとも従来の学説上は、国の行政組織の重要な根幹については、行政の民主的コントロールという見地から、法律によって定めなければならない、と考えられてきており、その意味においては、政治の流動性からある程度の独立性を保った恒常的な行政組織のあり方が、憲法上すでに要請されているのだ、ということになる」と指摘する。

また、英独仏のその時々政権が比較的頻繁に省編成を変えることの行政へのマイナスの影響について批判的に捉えることも可能である。これらの点に関し、編成権の分配のあり方という制度に関する評価と、その個々の行使の社会的経済的な適切さに関する評価とは、認識論及び解釈論としては、一応分けて考えたい。

(52) June Burnham, *Politicians, bureaucrats and leadership in organizations*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2009, p.210 は、地域政策の実施をめぐる政治家と官僚間の相互交渉事例を調査して、そのために適した行政組織を実現するにあたり、執政責任者 (political leaders) が行政組織 (省単位のみならず内部部局を含む) を変更できるための条件として、次の4つを挙げる。①首相が省間の権限を再分配できること、②大臣又は首相が省内の機構を変更できること、③首相が自らの事務局の中に調整機関を設置できること、④大臣が調整機関を設置しようとした時に専門家や信頼できる援助者から技術的アドバイスを受けることができること。

立させるためのものである。いずれも、立法府と行政府の間の憲法上の問題をはらんでいるが、今日的な姿で定着していると言える。

アメリカの制度は、まず大統領が再編計画(reorgansation plan)を作成して議会に提出し、議会は90日以内に審議して、両院共同決議(joint resolution)で承認し、大統領が承認すれば法律と同じ効果を持つというスキームである。これを、行政組織再編に特化して立法化したのがアメリカの特徴であるが⁽⁵³⁾、それだけでなく個別法の中に授権規定を含ませる手法もある(対象は当然その個別法関係の範囲内の再編となる)⁽⁵⁴⁾。これまで見てきた独英仏との比較の観点からは、国の行政組織編成権が議会にあるがゆえの制度と見ることもできる。

フランスは、オルドナンスという独特の制度を持っている。フランス第5共和国憲法は、法律事項を制限列挙しているが、その法律事項であっても、議会の授権行為があれば、一定の条件のもとに行政立法によって定めることができるという制度である。この授権法の対象のひとつに行政組織の再編が含まれることがある⁽⁵⁵⁾。

もっとも、これらは、それぞれの国の立法府と行政府の関係の歴史と特徴を反映していることもあって、他の国から見て、相当にわかりにくい。歴史や特徴を捨象して理解しようとする、議会においてはなかなか結論に収斂しない事柄について、政府案を飲むか拒否するかを短期間に決する一種の促進ルールのようにも見える。

また、わが国のように、議会の事後承諾の制度が、衆議院の解散と総選挙の間で緊急の必要がある場合とか、条約の締結の手續など、非常

に限定的である法的環境のもとでは、わざわざ政府に作業させてそれを議会が承認する手法は、政府提出法案と何が違うのだろうという素朴な疑問もあろう。

しかし、立法府の対応として、政府に原案を作らせる、拒否又は承認で議会の権限を担保する、場合によっては一般の法案審議と異なる促進ルールを設ける、というのは決して特殊な手法ではないので、注目する必要がある。

おわりに

これまで述べたことを3点に要約してみる。

日本国憲法下の国の行政組織編成権は立法府にあると理解され、当初省の内部部局の所掌事務まで法定化された(行政組織法律主義)。憲法に明文の規定はないが、戦前の官制大権の180度の反対解釈と、憲法解釈としては主として第41条からそのように理解されている。

しかし、実際は、戦後間もなくから一貫して法律主義の緩和が主張され、昭和58年の行政組織法令の改正によってその主張は基本的に実現した。

この変遷を論理的に正当化する理論も様々に試みられているが、いずれも成功しているとは言いがたい。結局は立法政策として立法府がこうしたのであり、民主的統制の観点から見て、国の行政組織の基本的な部分を法律で定めていると説明されている。

見方を変えれば、法律で定めた部分と明らかに法律の委任関係にある部分以外の広範な領域で、立法府は行政府の自律的組織編成権を認めただのである。ただ、日本国憲法のもとでは編成

(53) 5USC § § 901-912. 吉本紀「行政機構改革法1984年改正法」『外国の立法』No.140, 1985.11, pp.288-297.

(54) 例えば国家安全保障省に再編計画の手法が織り込まれている。Homeland Security Act of 2002 (P. L. 107-296, 116 Stat.2135) § 872, § 1502, 6USC § § 541-557. この中にはさらに大統領が提出する reorganization plan と省の長官が提出する reorganization plan があり、どう違うかという細かな議論もある (Stephen Vina, "Homeland Security: Scope of the Secretary's Reorganization Authority," *CRS Report for Congress*, March 5, 2003.)

(55) 法律事項とされている行政機関であるから、Ⅲ1で紹介したように、公施設、協議会や委員会などの合議機関、法律に規定されている役職などが典型例である。

権の淵源は立法府に担保されていることに変わりはないから、立法府が意図すればいつでも行政府の自律的組織編成権の範囲を伸縮できると考えられる。

しかし、立法政策でどのようにでもできるかという論点が残る。法律に根拠を持たなければならぬ限界があるのではないか、あるとすればそれは何か、ということである（本文では「線引き理論」と称した）。

ここで本文中で述べた法規範説が、広狭諸説あって一意的ではないものの、一定の説得力を持っている。最低限でも国民や社会の活動、権利義務に直接に関わる組織は法律によらなければならない、ということである。しかし、この考え方は、Ⅱ 1で述べたように、これで説明できる部分に機会主義的に利用されているが、行政組織法令のすべてを説明することはできない。これが要約の第1である。

また、上記の「基本的な部分」という考え方は、基本的な部分とは何かを定義することが困難であると同時に、さらに重要なことには、政府のうちの執政部分と立法府との関係を視野に入ると、必ずしも自明の理ではない。

これは、米独英仏の例で検証した結果である。この4か国を見る限り議院内閣制を採用する国（フランスも含めて考える）では、大臣省の構成レベルまでは基本的に時の政権の意思を反映させる仕組みを、立法府は認めている。いずれの国も、国民や社会に対する規範は（法規範説と呼ぶか否かは別として）法律で定めるし、権利義務に関する規制やサービスを行う行政機関は法律で設置されることに変わりはないにもかかわらず、である。これが要約の第2である。

純粋な大統領制であるアメリカでも、省レベルは法律によるのを基本とするものの、制度的

には大統領のイニシアティブを認め、それに立法府が関与する仕組みがある。また、大統領府内は執行権に自由なフィールドを、立法府は認めているように見える。

外国の例から見てわかることがもうひとつある。組織編成権の所在という点、立法府と行政府のいずれかが排他的に持ち、他の機関と相互作用があるとしても牽制的、確認的、あるいは伝家の宝刀的な2、3の手法がある程度で、基本的にはいずれかが持つと考えがちである。もちろんそういう制度もあるが、本文で述べたように、アメリカの再編計画制度にしても、英独の首相による再編の表明後の再編実務にしても、立法府と行政府（特に執政部分）との密接な相互作用が観察できる⁽⁵⁶⁾。

わが国現行制度では、Ⅱ 3(3)(ii)及び4で述べたとおり、政令以下の改編に関する事後報告制度があるだけである。

ところで、府省レベルは法律で具体的に設置しなければならないというのが憲法上の要請であるというこれまでの最も有力であった説に対する疑問が現れている⁽⁵⁷⁾。しかし、それは戦前や戦後も一部にあった「行政権は行政府に固有の権限」という考えに基づくものでは決してない。もっとも、それが大きな流れを形成するには至っていない。主張する学説も「必ずしも」と控えめである。その理由のひとつは、効果的で実行可能な議会監視手段を見出せていないこともあるのではないか。それなしに主張すると、「行政に固有の権限」と見分けがつかないおそれがあるからではないか⁽⁵⁸⁾。

官制大権において天皇にあった淵源が180度転換して立法府のものになって戦後が出発したが、行政組織体系は堅固に維持された。内閣補助機能と総合調整機能は次第に拡充されたが、

(56) 昭和58年の国会審議では、諸外国は行政部内が柔軟に組織改編できるとよく紹介されるが、アメリカの reorganisation plan の手法は、行政組織編成権は議会にあるということを買いた上で、長い経験の中から議会と大統領がチェックしあう環境を生み出したのに対し、日本の政令以下の下位法令事項としたのは白紙委任であって、全く異なるものだ、という主張があった。参行革特委第6号 昭和58年11月26日 p.20.

(57) 上田 前掲「行政組織編成権について」pp.346-355；村西 前掲書、p.263.

行政組織体系を時代に適合したものにし続ける制度としては、立法府と行政府、特に内閣との相互作用を密にする手法を深めることに今後の方向性があるのではないだろうか。これが要約の第3である。

(参考) 省レベル再編に関する法令の具体的例示

Ⅲで触れたことが実際にどのように法令に規定されるかを、アメリカに比べあまり紹介されることのない独英仏について、下に例示してみる。⁽⁵⁹⁾

1 ドイツ

メルケル・ドイツ連邦首相が就任した際の連邦省の再編に関する組織令を紹介する⁽⁶⁰⁾。

2005年11月22日の連邦首相組織令 (Organisationserlass der Bundeskanzlerin) (連邦法律公報第I部3197頁)

BKOrgErl2005

連邦政府職務規則第9条の規定に従い、私は(次のとおり)直ちに実施することを命ずる。

I.

1 この組織令により次のとおりとする。

- a) 連邦経済・労働省を連邦経済・技術省とする。
- b) 連邦消費者保護・食料・農業省を連邦食料・

農業・消費者保護省とする。

- c) 連邦保健・社会保障省を連邦保健省とする。
- d) 連邦交通・建設・住宅省を連邦交通・建設・都市開発省とする。

2 連邦労働・社会省を設置する。

3 連邦首相府の長は、特命の連邦大臣(Bundesminister)とする。

II.

1 1998年10月27日の連邦首相組織令(連邦法律公報第I部3288頁) Vの一部を削除することにより、次の所管事項は、連邦財務省から連邦経済・技術省に移転される。

- a) ヨーロッパ政策の基本事項及び調整(ECOFIN (EU 経済・財務相理事会(訳者注))を除く)。特に、常任代表者委員会Iのための指示、構造政策、EU 結束基金、全ヨーロッパ・ネットワーク
- b) リスボン戦略の調整、東ヨーロッパ、独立国家共同体及びバルカン諸国の行政建設、EU 構成国との間の経済問題のための二国間政府委員会、EU 関係の協定及び協力
- c) ヨーロッパ連合の法律、ヨーロッパ裁判所におけるドイツ連邦共和国の代表、補助金統制政策

2 次の所管事項は、連邦教育・研究省から連邦経済・技術省に移転される。

- a) 交流及び宇宙飛行
- b) 特許及び発明振興
- c) 経済活動における研究、開発及びイノベーション

(58) 上田 同上, p.355 は、「行政組織法律主義は一見、行政部に対する立法部の統制を強め、行政国家現象へのひとつの対処策になっているように見えるが、実際には、各省の組織を固定化することで行政部内における内閣による行政各部の統制を弱め、各省割拠の悪しきセクショナリズムを温存する効果を有しているのではないかと指摘している。

(59) 訳文及び省庁名等はすべて筆者仮訳である。また、前文等形式的な文を断らないで割愛している箇所がある。

(60) 「連邦政府職務規則」“Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg)” <<http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/RegierungundVerfassung/GeschaeftsordnungderBundesregierung/geschaeftsordnung-der-bundesregierung.html>> の第9条に基づいてこの連邦首相組織令“Organisationserlass der Bundeskanzlerin” <http://www.gesetze-im-internet.de/bkorglerl_2005/BJNR319700005.html> が定められ、内部部局は「連邦省共通事務規則」(古賀豪「ドイツ連邦政府の事務手続—連邦省共通事務規則」『外国の立法』No.214, 2002.11, pp.130-163. に解説と和訳がある。)“Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)” <<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/ggo.html?nn=110430>> 第3章に基づいて事務分掌計画として定められる。

ション、中小企業、企業の設立

所管事項の移転は、ヨーロッパ及び国際関係並びに原則及び計画策定に関する事項を含む。

Ⅲ.

1 2002年10月22日の連邦首相組織令（連邦法律公報第I部4206頁）I.1.及び3.を削除することにより、次の所管事項は、これまでの連邦経済・労働省から連邦労働・社会省に移転される。

- a) 労働市場政策、外国人雇用及び失業保険
- b) 行政監察協議会及び社会法典第II編のプロジェクトチームの導入
- c) 労働法及び労働者保護
- d) ヨーロッパ及び国際的な雇用・社会政策

所管事項の移転は、ヨーロッパ及び国際関係並びに原則及び計画策定に関する事項を含む。

2 2002年10月22日の連邦首相組織令（連邦法律公報第I部4206頁）II.を削除することにより、次の所管事項は、これまでの連邦健康・社会保障省から連邦労働・社会省に移転される。

- a) 社会保険、社会法典、戦争犠牲者生活保障及び連邦保険局の職務監督を含むその他の社会的補償関係法、生活保障医学
- b) 障害者政策領域における予防及び社会復帰並びに社会扶助

所管事項の移転は、ヨーロッパ及び国際関係並びに原則及び計画策定に関する事項を含む。障害者の利益のための連邦政府の受託者及び社会保険選択のための受託者も、連邦労働・社会省に帰属させる。

Ⅳ.

移民、難民及び統合のための連邦政府の受託

者は、連邦家族・高齢者・女性・青年省の所管事項から、連邦首相府に移転され、一人の首相府付国務大臣（Staatsminister）の任務とする。

V.

移行の詳細は、関係する連邦政府構成員間で調整され、連邦首相府の長に報告される。

連邦首相

2 イギリス

イギリスの旧貿易産業省を例に見ることにする。

ブレア政権時（1997年5月～2007年6月）貿易産業省と称した。

その後ブラウン政権（2007年6月～2010年5月）は、2007年6月教育技能省と貿易産業省の機能を再編した結果、子ども・学校・家庭省を設立したほか、それまでの貿易産業省の機能を、イノベーション・大学・技能省とビジネス・企業・規制改革省に再編した（統合したのは6月だが、枢密院令が発効したのは12月）⁽⁶¹⁾。

ブラウン政権は、その後2009年6月内閣改造を機にこの2省を統合し、ビジネス・イノベーション・技能省（Department for Business, Innovation and Skills）に名称と任務を再編した。

キャメロン政権（2010年5月～）はこれを踏襲している。

このように省の再編を実施する際の法令が枢密院令である。ここでは2007年の例を例示する（かなり長文なので、条文の表題と様子がわかる程度の抄訳にとどめる）⁽⁶²⁾。このほか、この枢密院令による既存の法令の変更も別表で示される。

(61) ここで簡単に経緯を紹介したのは後掲の枢密院令を読む際の前提として必要であるためである。なお、ここで使用する省名等は仮訳である。

(62) “The Secretaries of State for Children, Schools and Families, for Innovation, Universities and Skills and for Business, Enterprise and Regulatory Reform Order 2007” <<http://www.legislation.gov.uk/uksi/2007/3224/contents/made>>

議会に対しては当時のブラウン首相が下院に written statement で報告している。HC Deb 28th June 2007 vol.462 column 36WS <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmhansrd/cm070628/wmstext/70628m0001.htm#column_36>（イギリス議会のホームページ <<http://www.parliament.uk/>> から hansard に入り、日付や departmental reorganization、departmental responsibilities などの件名や省名で検索することができる。）

子ども・学校・家庭大臣、イノベーション・大学・技能大臣及びビジネス・企業・規制改革大臣に関する 2007 年枢密院令（抄訳）

(The Secretaries of State for Children, Schools and Families, for Innovation, Universities and Skills and for Business, Enterprise and Regulatory Reform Order 2007)

作成：2007 年 11 月 14 日

議会提出：2007 年 11 月 21 日

発効：2007 年 12 月 12 日

女王陛下は、1975 年大臣法第 1 条及び第 2 条に規定する権限を行使して、枢密院の助言に基づいて、次のとおり命令する。

第 1 条、第 2 条（法令の引用、解釈）

第 3 条（子ども・学校・家庭大臣の設立）

第 4 条（イノベーション・大学・技能大臣の設立）

(1) この命令の発効によりイノベーション・大学・技能大臣となる者及びそのすべての後継者は、その名を称する唯一の独立した組織体となる。

(中略)

(4) イノベーション・大学・技能大臣、教育・技能大臣及び貿易産業大臣により作成され又は発布されることを意図した命令等が作成され又は発布された場合には、イノベーション・大学・技能大臣が署名した証書により、その事実が最終的に確定する。

(後略)

第 5 条（ビジネス・企業・規制改革大臣の設立）

第 6 条（教育・技能大臣から子ども・学校・家庭大臣への機能の移転）

第 7 条（子ども・学校・家庭大臣に関する他の規定）

第 8 条（イノベーション・大学・技能大臣に関する

他の規定：教育、技能）

第 9 条（貿易産業大臣からイノベーション・大学・技能大臣への機能の移転）

貿易産業大臣の次の機能はイノベーション・大学・技能大臣に移転される⁽⁶³⁾。

(a) 国王勅許状（付属的な勅許状を含む）から結果する次の機能（9 項目あり。列挙は省略）

(b) 1991 年特許庁運用基金令から結果する機能

第 10 条（イノベーション・大学・技能大臣に関する他の規定：貿易、産業）

第 11 条（貿易産業大臣からビジネス・企業・規制改革大臣への機能の移転）

貿易産業大臣の機能は、第 9 条、第 10 条(3)(a)または第 14 条の規定により移転されるものを除き、ビジネス・企業・規制改革大臣に移転される。

第 12 条（ビジネス・企業・規制改革大臣に関する他の規定）

第 13 条（教育・技能大臣及び貿易産業大臣により又は関し、この枢密院令の発効より前に行われた事項の効力）

(省略)

別表

この枢密院令の結果生じる改正

(10 の首位立法 primary legislation、59 の従位立法 secondary legislation の関連規定の改正が列挙される⁽⁶⁴⁾)

3 フランス

教育関係と予算関係を所管する省の再編の例を取り上げる。

教育関係の主な省は、シラク政権下の 2000

(63) たとえばイギリスの特許庁 (The Intellectual Property Office。正式には The Patent Office) は 貿易産業省の Innovation Group の監督下の Executive Agency であったのが、2007 年にこの枢密院令の規定でイノベーション・大学・技能省の監督下に移り、さらに 2009 年にビジネス・イノベーション・技能省の監督下に移管されたが、特許庁自体の法的地位に変化はなかった。“The Intellectual Property Office, Our history” <<http://www.ipo.gov.uk/about/history/history-office/history-office-newport.htm>>

(64) 首位立法、従位立法という訳は、北村一郎編『アクセスガイド外国法』東京大学出版会、2004 の用語法による。前者は議会の制定法、後者は Rule、Regulation、Order などの命令、枢密院令などのことである。

年3月ジョスパン内閣では国民教育省、研究省、青年・スポーツ省であったのが、2002年5月ラファラン内閣で青少年・国民教育 (l'éducation nationale)・研究省に再編され、2004年3月の内閣改造では青少年関係部門が他と合同し、国民教育・高等教育 (l'enseignement supérieur)・研究省に再編され、2007年5月のサルコジ政権フィヨン内閣では国民教育省と高等教育・研究省とに分離し、2010年11月には国民教育省は青少年・市民生活部門を統合した。なお、シラク政権下では、国民教育大臣 (ministre) のもとに、学術教育担当大臣 (ministre délégué) と高等教育・研究担当大臣が配されていた。

予算関係を所管する省は、シラク政権では経済・財政・産業省であり、大臣のもとに予算担当大臣 (2002年6月からは予算・予算改革担当大臣又は同国務長官 (secrétaire d'Etat)) が配されていたが、2007年5月サルコジ政権では経済・財政・産業省から分離し、予算・公会計・公務員省となり、2010年11月の内閣改造では国家改革の任務が加わり、2011年6月の改造では公務員部門が独立の省として分離した。

以上のような省の再編はデクレ (décret. 政令にほぼ相当する) で定められ (タイトルは「政府の構成に関する〇年〇月〇日デクレ」 Décret du 〇〇〇 relatif à la composition du Gouvernement で

統一されている⁽⁶⁵⁾)、それぞれの政府構成員の任務もデクレで定められる⁽⁶⁶⁾ (たとえば Décret n° 2007-1001 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche)⁽⁶⁷⁾。

次に、内部部局の組織法令について、経済・財政・産業省の特許関係の内部組織を例に挙げてみる。この省にいくつかある (総) 局の任務はデクレで規定される⁽⁶⁸⁾ (たとえば、競争・産業総局に関する2009年1月12日デクレ (Décret n° 2009-37 du 12 janvier 2009 relatif à la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services))。

さらに、(総) 局の下部組織はアレテ (arrêté. 省令にほぼ相当する) に規定される (競争・産業総局の組織に関する2009年1月26日アレテ (Arrêté du 26 janvier 2009 portant organisation de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services))。このアレテに所掌事務が列挙され、たとえば第20条第4項に産業財産室 (Le bureau de la propriété industrielle et de la qualité) の規定があり、産業財産庁 (我が国の特許庁に相当する) の監督を任務のひとつとするという規定がある⁽⁶⁹⁾。

(よしもと おさむ・専門調査員)

(65) 閣僚の異動は、フランスの法令検索サイト Legifrance <<http://www.legifrance.gouv.fr/>> で composition du Gouvernement をキーワードにしてデクレを検索して確認できる。

(66) III 1、2 で述べた大臣官房も根拠はデクレである。Décret n° 48-1233 du 28 juillet 1948 portant règlement d'administration publique en ce qui concerne les cabinets ministériels (その後部分改正あり)。

(67) このような定め方をするというのもデクレで規定される。Décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres (その後部分改正あり)；岡村美保子・古賀豪「フランスの法令制定手続—法令案作成から公布まで—」『外国の立法』No.210, 2001.10, p.71.

(68) Charles Debbasch et Frederic Colin, *Droit administratif*, 8e ed., Economica, 2007, p.141.

(69) 産業財産庁は、法律で任務、組織、機能を定められた公施設であり、所管省の再編だけではその任務等に変更は生じない。“L'Institut national de la propriété industrielle - Qui sommes-nous?” <<http://www.inpi.fr/fr/l-inpi/qui-sommes-nous.html>>