

《論 説》

行政組織の機能と課題

— 完全版 —

木 藤 茂

【本稿の経緯と位置付け】

本稿は、2021（令和3）年10月10日に開催された日本公法学会の第85回総会における第1部会で筆者が報告を行った際の「報告原稿」の本論に必要な最小限の補訂を施したものである。

同学会総会での報告は、例年、レジュメの配布と口頭での説明によって行われ、文書としては翌年に刊行される学会誌『公法研究』への掲載をもって初めて公になるところ、先般の総会は、近時の情勢にかんがみオンライン形式で開催されるとともに、全ての報告は「報告原稿」を学会HPにアップロードするという異例の形態で行われた（なお、報告内容への質問に対する回答は、オンライン上の同時双方向型の方式により口頭でなされた）。

このような背景の下、例年のようにレジュメの内容を口頭で敷衍することが出来ないことを前提に可能な限り誤解等を避けたい意図が働いたこともあり、筆者の「報告原稿」は、学会の開催記録という媒体の性格上相当に厳しい『公法研究』の例年の字数制限を大幅に超える分量になってしまった。他方で、総会開催の時点で単なるレジュメではない文書形式での「報告原稿」をいったん公にした以上は、記録の忠実性という観点からしても、これを何らかの形で残しておくことにも多少の意味はあるのではないかと考えるに至り、学会事務局に予め相談の上で、本学の紀要に掲載させていただくこととした。こうした本稿の位置付けを明確にするため、表題に「完全版」と付記するとともに、参照した文献のアップデートや補充は敢えて基本的に行わないこととした。

以上の経緯にかんがみ、学会の公式記録である『公法研究』第83号に所収予定のほぼ半分の紙幅に精練した同名の拙稿のご参照も予めお願いさせていただく次第である。

最後に、本号が退職記念号となる刑事法の安部哲夫先生には、折に触れて専門分野の枠を越えた研究・教育両面にわたるご指導をいただいた。この機会に改めて御礼を申し上げます。

- I はじめに
- II 行政組織の機能 - 原理論の視座から
- III 「分担管理(原則)」の定位 - 解釈論からの再検証
- IV 国の行政組織における権力の分立・統制 - 断片的素描
- V おわりに - 国の行政組織をめぐる統治機構論・行政組織法の課題

I はじめに

報告者に与えられた「行政組織の機能と課題」というテーマそれ自体は、一見の限りでは簡にして要を得たものであるようにも映る。しかしながら、かかる一般的命題を原理論の観点から考察すべしとの要請は、報告者なりに理解している伝統的な公法学の視角からすると、必ずしもたやすく四つに組める相手ではなさそうに思える。

その考え得る要因については追って解明を試みることにするが、このような普遍的論題を限られた時間と紙幅の中で考察するにあたっては、まずもって本報告が置かれる土俵を明確にしておく必要があると思われるので、以下3点のみ予め簡単に確認しておきたい。

1 「国」の行政組織

一口に「行政組織」と言っても、その意味や範囲は決して一義的に明確ではなく、実際にも様々な含意の下に用いられている。それは、以下2にも関わるが、他ならぬ「行政」と「組織」という両概念それぞれの多様な理解の可能性に起因する。

本報告では、まず地方自治体に係る組織を視野の外に置くことは容易に出来るとしても、「特殊行政組織」¹⁾ないし「特別行政主体」²⁾の組織の扱いに関しては、本来一考の余地がある。多少の角度を付けた用語法に拠るならば、「行政

1) 田中二郎『新版行政法中巻〔全訂第2版〕』(弘文堂、1976年)2頁、佐藤功『行政組織法〔新版・増補〕』(有斐閣、1985年)214頁。

2) 塩野宏『行政法Ⅲ〔第5版〕』(有斐閣、2021年)96頁。

組織における法人³⁾をも視野に入れるかどうか、「機能的行政組織」⁴⁾といったものを観念するか、なども問題となり得る。

このような視線は、最後のVで敷衍するとおり、行政組織法の意義や射程を考える上では極めて重要であるように思われるものの、以下2点をも踏まえ、ここでの検討の直接の対象は、我が「国」の行政組織という比較的狭い範囲に絞ることとする。

2 「内閣」「行政各部」「官僚」組織との関係

国の「行政組織」は、法制的観点を強く意識する場合、憲法の文言上「内閣」と「行政各部」とが区別され、現実にも内閣法とは別に定められた国家「行政組織」法が内閣とその直接の補佐機構を適用対象とはしていないことから、「行政各部」（いわゆる各省とその下部組織）《のみ》を指すものとして理解されることがむしろ通例であろう⁵⁾。

他方で、「行政」組織は、「政」と「官」ないし「政治」と「行政」とが対置されるような場面では、大臣その他の「政治」職とは切り離された自律的な「官僚」組織・機構として把握されることも少なくない。実際、隣接学問たる行政学では、政治行政《分断》論の思考の下で組織一般を広く対象とする管理論を「行政」分野に応用することが古典的理論の出発点にあったというだけでなく、その後主流となる政治行政《融合》論においても、「政官関係」の主題の下で「官僚制」がかねてメインテーマの1つに掲げられてきた。

かかる視角は、ひいては「内閣と行政機構を一括して行政府と呼ぶ用語法は不適當」⁶⁾との評価にすら連なることにもなるのだが、公法学特に憲法学では、

3) 山本隆司「行政組織における法人」小早川光郎=宇賀克也編『塩野宏先生古稀記念・行政法の発展と変革（上巻）』（有斐閣、2001年）847頁以下。

4) 遠藤博也『行政法Ⅱ（各論）』（青林書院新社、1977年）79頁以下。

5) 高橋和之『立憲主義と日本国憲法〔第5版〕』（有斐閣、2020年）402頁、佐藤幸治『日本国憲法論〔第2版〕』（成文堂、2020年）523頁など。

6) 西尾勝「議院内閣制と官僚制」公法研究 57号（1995年）26頁以下（30頁）。すぐ後でも触れるとおり、憲法学でも特に執政権説の立場からは同様の理解につながりや

立憲君主政モデルから国民主権モデルへの変容とともに「国民内閣制」が唱えられ、そうした理論動向にも深く絡む形で憲法65条の「行政権」の内容として「執政」への認識が強調されるようになる中で、特に強く表出してきたように思われる。そして、先の中央省庁等改革の理念の根底に政官関係の視点があることに疑う余地はなく、本総会がその検証をも組上に載せたのであればなおさら、本多滝夫会員による総会報告の中で「行政」組織との関連の下に「官僚制」が扱われることは、むしろ自然な流れとして理解されよう⁷⁾。

以上二様の理解を再確認した上で、本報告では、「行政組織」法に特化した体系書では内閣とその補佐機構をも含めて解説されるのが通例であること⁸⁾に加え、内閣官房の作成による「行政機構」図の直接の対象としては「内閣の機関、内閣府、デジタル庁、復興庁及び各省の機構」が掲げられていること⁹⁾、

すいであろう。参照、阪本昌成『権力分立—立憲国の条件』(有信堂、2016年)144頁。

7) 本学会総会での報告テーマを瞥見するだけでも、西尾・前掲注6)と同年に浜川清会員によって「官僚制」について報告(公法研究同号56頁以下)がなされているほか、高橋滋会員による「政官関係の変化における議会と行政」(公法研究72号(2010年)64頁以下)などが見られるし、室井力博士の先駆的関心や宮崎良夫『法治国理念と官僚制』(東京大学出版会、1986年)をはじめ、近年では正木宏長『行政法と官僚制』(成文堂、2013年)など、とりわけこの数十年間は公法学の見地からもしばしば政官関係・官僚制を正面に据えた論究がなされてきた。「官僚制」と1990年代以降の「官僚制改革」をそれぞれの「逆機能」に着目しつつ論じる近時の公法学の論考集として、参照、晴山一穂＝白藤博行＝本多滝夫＝榊原秀訓編著『官僚制改革の行政法理論』(日本評論社、2020年)。

8) 先に挙げた田中・前掲注1)、佐藤(功)・同、塩野・前掲注2)のほか、藤田宙靖『行政組織法』(有斐閣、2005年)、宇賀克也『行政法概説Ⅲ〔第5版〕』(有斐閣、2019年)など。遠藤・前掲注4)も同様ではあるが、「国家行政組織法」の章の中で「省の組織」の節を「内閣制度」の節よりも前に配列する点では異色と言えよう。

9) 内閣官房HP「行政機構図」の「はじめに」。なお、報告原稿の執筆時点(2021年9月中旬)では、同年9月に新設されたデジタル庁に関する記載のアップデートがなされていなかったため、報告原稿ではその旨を注記した上で本文上は「内閣の機関、内閣府、復興庁及び各省の機構」という当時確認できた2020年8月現在の表現のままにしておいた。https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/satei_01_05.html

そして3で触れる本総会の企画趣旨及び本多会員による総会報告との関心の役割分担にもかんがみ、さしあたり国の行政組織を行政権に係る統治機構の一部たる組織・機構・機制として政と官とを含めて広く捉え、具体的には内閣とその補佐機構そして行政各部までを視野に収めておくこととする。

3 本総会・本報告の視点－「権力の統制」の担い手としての行政組織

以上の枠を設定した上でなお確認しておく必要があるように思われるのは、「権力分立、権力の統制という観点」の下で「権力の統制にあたる個々の機関」の1つとして「行政組織」を位置付ける本総会の「趣旨説明」に見られる認識である。

この点に関しては後に言及を行う前提で予め特記しておくにとどめ、以下、かかる趣旨を念頭に置きつつ、中央省庁等改革とその後の検証という文脈も意識しながら、まず、主題としての「行政組織の機能」をめぐる考察(Ⅱ)を経た上で、内閣と各省の関係を理解する鍵となる「分担管理(原則)」の位置付けについて憲法の条文を梃子に若干の再検証を試みる(Ⅲ)。その後に国の行政組織における権力の分立・統制のあり様をいくつかの断面から素描することを通して(Ⅳ)、統治機構論・行政組織法の課題を探ってみたい(Ⅴ)。

Ⅱ 行政組織の機能－原理論の視座から

1 前提

行政組織は如何なる機能を有しまた有するべきであり、そこには如何なる課題があるか。

かかる論題は、既述のような比較的狭い土俵を設定してもなお解きほぐしにくいように映る。そこには少なくとも大きく2つの要因が働いているように拝察される。

第一は、まさに主題にはかならないが、「組織」という存在の特性、そしてその「機能」との相関である。我が国行政学の祖とされる蠟山政道博士によれ

ば、組織は「その正當なる機能を發揮し、その固有の目的の實現に努むる限り」に於いて、その存在理由が與へられる」もので、そこにいう「機能」には、個人の場合における「倫理」や「道德」といった「倫理的な意義が含蓄されて」いるとともに、「目的、過程、結果の三種を統一した概念が機能に外ならない」とされる¹⁰⁾。以上の理解につき肝要と思われる点を報告者なりに予め敷衍すれば、「組織」はそもそもすぐれて《合目的・機能的》存在であること、その「機能」には《非》規範的要素が含まれること、そして「機能」は《靜態》的ではなく「目的」「過程」「結果」の3点を通じて《動態》的に理解されること¹¹⁾、であろうか。

第二は、行政組織をめぐる公法学の立ち位置である。周知のように、戦前のドイツではオットー・マイヤーが少なくとも表面的な理由としては「政治的性格」ゆえに「行政組織を国法学の分野に追いやった」¹²⁾ 経緯があり、戦後の我が国でも行政法学の関心の大半は引き続き行政法総論・作用法・救済法に向けられてきた。憲法学においても、権力分立や議院内閣制などの憲法原理・制度や行政権の意義といった諸論点をめぐっては多くの議論が厚く積み重ねられてきたものの、行政各部の組織は長らく視野の周辺にしかなかった¹³⁾。

10) 蠟山正道『行政管理論』(日本評論社、1930年) 9頁。

11) 稲葉馨「『行政』の任務・機能と国家行政組織改革」公法研究 62号(2000年) 31頁以下(34~35頁)は、「任務」「事務」と「機能」の関係について、前者は靜態的、後者は動態的、という思考の相違が見られる一方、同一の意味で用いる例(中央省庁等改革基本法15条)もあることからしても「元來、相對的な面がある」ことを指摘した上で、組織の「作動・効果」の意で「機能」を用いる、とする。この点をめぐっては、本文3で言及する。

12) 塩野宏『オットー・マイヤー行政法学の構造』(有斐閣、1962年) 58頁。もともと、マイヤーは行政組織を必ずしも輕視していたわけではなく却って「政治的考察方法」を提起しており、行政法学における行政組織法論の輕視はむしろマイヤー以後の問題として考えるべきことにつき、参照、稲葉馨『行政組織の法理論』(弘文堂、1994年) 14~15頁、併せて後掲注18)、22) 及び23)。

13) 同旨、毛利透『統治構造の憲法論』(岩波書店、2014年) 313頁〔初出2003年〕、上田健介『首相権限と憲法』(成文堂、2013年)「はしがき」。

かかる2点は相互に密接に関連しているように報告者には思われるが、ここでは、行政組織の規範的意義ないしその法的規律のあり様を機能の側面に留意しつつ考察する上では、以上2点への配慮が重要に思われることを確認しておくにとどめる。

その上で、これまでの叙述からも推察されるとおり、本報告では——報告者の理解は表面的・断片的なものにとどまらざるを得ないけれども——隣接学問としての（そしてとりわけ黎明期と近時の）我が国の行政学の議論を《触媒》ないし《補助線》として適宜援用することとする¹⁴⁾。なお、ドイツ公法学におけるここ30年ほどの議論も十分に参照可能なように思われるものの、報告者自身のドイツ法への視線は——逆説的に映るかもしれないが、前述の経緯があるからこそなおさら——むしろ長らく主として統治機構論に向けられてきたこともあり、本報告では必要に応じた最小限度の言及にとどめることにしたい。

2 「行政組織」を取り巻く諸要素 — 「政治」「権力」「技術」「規範」「事実」

(1) しばしば参照される杉村章三郎博士の整理によると、行政組織を扱う際に着目する観点には、少なくとも、①「行政一般を指導する政治原理」、②「行政技術に基く組織原理」、③「行政組織における法原理」、の3つがあるとされる。①には「民主主義」と「平和主義」があり、このうち前者には、国会承認人事や地方分権のほか、「行政機関に対する権限配分の原理」たる「権力分立主義」、それと「並行して民主主義の實現に役立つべき法治主義の原則」が含まれる¹⁵⁾。佐藤功博士の分類に従えば、このうち①と②の観点に立つものが行政学の行政組織論、③が行政法学の行政組織（法）論、ということになる¹⁶⁾。

14) 行政学に関しては同僚の大谷基道教授からご教示を賜った。この場を借りて御礼申し上げる。もとより理解不足や誤認等の責任は全て報告者にある。行政学の成立・展開史の明快な概観として、参照、伊藤正次＝出雲明子＝手塚洋輔『はじめての行政学』（有斐閣、2016年）43頁以下。

15) 杉村章三郎『行政法の基本問題』（勁草書房、1949年）137～138頁。

16) 佐藤（功）・前掲注1）36頁。直後の本文でも引用する和田英夫「行政法における権力性と技術性」法律時報 29巻7号（1957年）4頁以下（7頁）は、①を「機能的

以上の理解の上で、和田英夫博士は、①の「権力的な政治原理」と②の「技術的な組織原理」は③の「規範的な法原理」に影響されると同時に、①と②も③に対して無関係ではなく、「以上の3つの観点からする考察の相互的関連とその成果の上においてこそ、行政組織法論における権力と技術によって織りなされた行政問題が解明される」ことを説かれる¹⁷⁾。佐藤功博士が、「行政を単に法令の執行であるとのみ考え」て「単にその合法性の一面からのみ捉える」ことはすべきでなく、「行政組織における固有の法原理」も「政治や社会の実態」と「絶縁」されてはならずむしろ「関連」する、とされるのも¹⁸⁾、同様の理解と解せよう。

その上で、かかる認識とも整合的に映るが、田中二郎博士は、「行政組織の特質」として、「統一性と階層性」「独任制と責任の明確性」「官僚性」「民主性」の4点を挙げられる¹⁹⁾。佐藤功博士も、行政組織の「厩大化」「統一性・階層性・独任制・責任性・官僚性」とともに行政組織における「独立性と合議性」「民主的統制」とを合わせて「行政組織の特色」としつつ、「一見相互に矛盾するかのように見える原理が混在していること」こそが「行政組織の特質」であり、「行政の能率性と民主的統制という2つの要請をいかに調和するかが現代の行政組織の最も重要な問題である」とされた上で、「行政組織の構成原理」とし

行政学」(本文I2にいう「政治行政融合論」の行政学)、②を「技術的行政学」(同所にいう「政治行政分断論」の行政学)に細分する。もっとも、杉村・前掲注15)自らは、②を「行政学原理」として明示する。①を「政治学」、②を「行政学」、③を「公法学」とする室井力「行政組織法総説」雄川一郎＝塩野宏＝園部逸夫編「現代行政法体系7・行政組織」(有斐閣、1985年)1頁以下(3頁)は、これに沿うものであろう。

17) 和田・前掲注16) 7頁。

18) 佐藤(功)・前掲注1) 36～37頁。行政組織の有する「政治的・理念的見地」「合目的・技術的見地」双方の要素を確認する田中・前掲注1) 4～5頁、「行政組織における政治的契機と技術的契機」への着目を説く室井・前掲注16) 3頁なども同旨であろう。以上一連の整理につき改めて言及する近時の論考として、参照、田中嘉彦「日本の行政機構改革」レファレンス65巻9号(2015年)53頁以下(55頁)。

19) 田中・前掲注1) 8～10頁。

て「分配」「結合」「調整」の3つを挙げられる²⁰⁾。もっとも、行政組織の基本原理はなお「法規範としての緻密性」を欠き、「かなり丹念な個別的各論的検討の積み重ねのなかで、その法規範としての価値形成がなされる必要がある」ことは、夙に指摘されている²¹⁾。

ここまでの概観のうち、とりわけ杉村博士による整理とそれに係る認識をめぐっては、本報告との関連上、少なくとも次の3点に注意が向けられて良いように思われる。

(2) まず、和田・佐藤両博士に見られる《総合的》な理解は、近代から戦前に至る行政法学で共有されてきたわけではなく、むしろ戦後になってから強調されるようになったことである。実証主義的解釈法学の下では、「政治」など《非》法律的要素は排斥されざるを得ず、その典型的場面の1つが国家・行政「組織」の土俵であった²²⁾。日本では「明治憲法の下においても行政法学上に行政組織のあり方自体を検討する場が設けられていた」²³⁾ことは確かであるが、欽定憲法の下での官制大権を《前提》とした「行政」組織《法》の論究にあっては、そうした歴史的・「政治」的制約が強く影響したものと思われ、行政「機関」「官庁」概念とその相互関係といった一般理論に見られるような②の「技術」性の要素が——おそらくは行政作用法における以上に——顕著であったように窺える²⁴⁾。

20) 佐藤(功)・前掲注1) 31~34頁・56頁以下。

21) 田村悦一「行政組織法の課題」公法研究 50号(1988年) 142頁以下(162頁)。

22) 石川健治「政府と行政」法学教室 245号(2001年) 74頁以下は、日本の公法学が「法律による行政」の中に執政作用をも「押し込んだ」一方で「政治」を言説空間から「放逐」してきたことを指摘しつつ、その一要素として「行政組織編成権」を挙げる(77~79頁)。

23) 塩野・前掲注2) 4頁。そこでは、美濃部達吉『日本行政法(上巻)』(有斐閣、1936年) 361頁以下「第2編 行政組織法」が例として挙げられている。ドイツとの対比の上で、日本の行政法学は「その形成の当初から一貫して、行政組織法を行政法の体系を構成する不可欠の要素として捉えてきた」ことを強調する稲葉(馨)・前掲注12) 2頁も参照。

24) ドイツ法を含めた(行政)「機関」「官庁」概念をめぐる精緻かつ先駆的な理論研

(3) 次に、I 3で瞥見した本総会の企画趣旨を想起すると関心が惹かれるのは、①の「権力」の「分立」は「政治」原理であり、少なくとも当初は③の「規範」とは〈別の〉観点に位置付けられている点である。

かかる整理に対してはもとより異論もあり得ようが、それ自体の当否とは別に、「組織」と「権力」との関係をめぐる〈立ち位置〉の観点からすると、報告者には示唆的であるようにも映る。片や行政法学では、——伝統的には行政主体と行政機関・官庁の概念を基軸に理論化がなされてきたことは措くとして——行政組織は、何よりもまず、私人と行政主体が対峙する古典的・二元的な法的関係の土俵の上で、一方当事者たる「行政活動の担い手」によって「公権力の行使」がなされる際の「手段」の1要素として認識されてきたように拝察される²⁵⁾。そこには外部法と「内部法」の峻別という〈馴染み深い〉思考様式²⁶⁾との連続性が窺われるが、誤解を恐れずに言えば、③の法原理たる行政法

究として、参照、稲葉（馨）・前掲12）91頁以下・206頁以下〔初出1981年・1988年〕、小林博志『行政組織と行政訴訟〔訂正版〕』（成文堂、2001年）1頁以下〔初出1981年〕。行政機関・行政官庁概念の再整理の必要を説く理論的考察として、参照、森田寛二『行政機関と内閣府』（良書普及会、2000年）112頁以下。

- 25) 塩野・前掲注2）1頁の「行政手段論」の表現は最も端的なものであろう。同旨、佐藤（功）・前掲注1）9頁。こうした思考枠組みへの懐疑的視線として、参照、藤田・前掲注8）7頁注2）。
- 26) 夙に、佐佐木惣一『日本行政法論総論〔改版〕』（有斐閣、1924年）295頁は、「行政組織法」と「行政監督法」を「内部行政法」として分類する。榎重博「行政法における内部法とその法理」上智法学論集16巻3号（1973年）1頁以下は「公務員を名宛人とする法」を「内部法」と捉える（2頁）。田中・前掲注1）は組織と人的・物的手段との関係の文脈で「内部管理関係」の表現を用いる（13頁）。併せて、参照、平岡久『行政立法と行政基準』（有斐閣、1995年）267頁以下〔初出1993年〕、小早川光郎「行政内部手続と外部法関係」兼子仁＝磯部力編『手続法的行政法学の理論』（勁草書房、1995年）99頁以下、とりわけ狭義の行政組織法と内部法の関係については、田村・前掲注21）158～160頁、高橋明男「行政の『内部』と法」公法研究 57号（1995年）218頁以下などがある。一方、フランス法は「日本法、ドイツ法のような外部法・内部法の区別を知らない」ことにつき、多賀谷一照「『内部法』論」公法研究 50号（1988年）202頁以下（203頁）。

学では、行政組織は、①の要素たる「権力」との関係上、「権力の統制にあたる」機関よりもむしろ「権力の行使にあたる」機関として定位されてきたように映る²⁷⁾。そして、行政組織「内部」の上下関係に基づく「指揮監督」は上級行政庁による「権限」の行使ないし権力<による>統制として理解され²⁸⁾、したがって権力<の>統制としては「外部」法たる行政作用法・救済法が前面に出てくることになる²⁹⁾。対して、憲法学では、権力分立や立憲主義をめぐる長い原理的考察の歴史を通じて「権力への懐疑」³⁰⁾が共通の基盤として踏み固められてきた中で、水平的権力分立の土俵で機関「間」コントロールのみならず機関「内」コントロール³¹⁾が意識されてきたことから窺えるように、権力<相互>の抑

-
- 27) とりわけ「行政主体」への視角から、我が国の行政法学では「権力性の概念と行政主体性の概念とは分かちがたく結びついて」おり「権力的な作用を行う主体は原則として行政主体性のある組織でなければならない」という「権力性＝行政主体性パラダイム」が前提にあった、と明快に分析するものとして、参照、原田大樹『自主規制の公法学的研究』(有斐閣、2007年)16頁。併せて、北島周作『行政上の主体と行政法』(弘文堂、2018年)も参照。
- 28) 大橋洋一『対話型行政法の開拓線』(有斐閣、2019年)136頁は、「指揮監督権や行政不服審査」を「行政自体による行政活動の統制」と捉える。一方、政官関係を「本人－代理人」関係として捉えた上で展開される行政学の「行政責任」論では、「大臣」による統制は「制度的・内在的責任」を担保するための「政治」<による>「行政」<の>統制として語られることになる。参照、真淵勝『行政学〔新版〕』(有斐閣、2020年)151頁・160頁以下。実際の累次の行政改革では、行政<における>統制は、行政学の機能的思考に拠りつつ主として「行政管理」の文脈で論点化されてきたと言えよう。関連して後掲注34) 35) 41) も参照。
- 29) 行政法学では「行政を客体と捉えた上で」立法府や司法府による「外部」からの「統制に努める視点が長らく重視されてきた」とする大橋・前掲注28) 136頁も同様の理解に映る。
- 30) 長谷部恭男『権力への懐疑』(日本評論社、1991年)。
- 31) Vgl. u.a. *Karl LOEWENSTEIN*, Verfassungslehre, 2. Aufl., 1969, S. 167 ff. 邦語文献として、参照、吉田栄司『憲法的責任追及制論Ⅱ』(関西大学出版部、2010年)337頁以下(345頁以下)[初出2009年]、柴田堯史『「公法」におけるコントロール概念(1)』阪大法学 59巻6号(2010年)105頁以下(122頁注25))。

制・均衡という《枠の中》で行政組織をその担い手として《も》定位する理論の土壌がはるかに明確に存在してきたように感じられる。もっとも、明治憲法下の行政法学でも、「訴訟法」が存在したのみならず、行政官庁の相互関係においては「指揮監督」だけでなく「協議」の必要性も意識されていたし³²⁾、日本国憲法下にあつては、「民主的コントロール」³³⁾が強調される中で、「議会による行政統制」や「司法による権力統制」を《補完》する行政の「内部的統制」³⁴⁾、近時では行政の「ガバナンス」や「自己制御」といった文脈で³⁵⁾、行政組織《における》権力《の》統制という側面もまた意識されてきたことも、ここで改めて確認されよう。

以上第二の点を長々と敷衍してきた理由は、上で見た2つの《スタンス》の違いの背後には、そもそも「権力」そしてその「担い手」を如何に観念するかという根源的な命題が潜んでいるように感じられたからである。そして、1で確認した組織の「目的」論的存在性を前提にするならば、組織の「目的」を「権力」との関係上如何に定位するかは、その「機能」を理解する上で決定的な影響を及ぼすように思えたからに他ならない。

32) 例えば、美濃部・前掲注23) 395頁。

33) 藤田・前掲注8) 27頁は、本文3(2)で触れる「部分的要素」の存在とその「一体化」、「法律」を中心とする規制を通じた「対外的に明確な規準の存在」の2点に加えて「民主的コントロール」を合わせた3点を、行政組織法の内容を考察する際の「基本的な尺度」と位置付ける。

34) 市原昌三郎「行政の内部的統制」雄川一郎＝高柳信一編『岩波講座現代法4・現代の行政』（岩波書店、1966年）221頁以下。「行政機関の自己統制」に対して「議会による行政統制」が有する意義につき、参照、高田篤「行政機関との関係における議会」公法研究72号（2010年）36頁以下（45頁）。

35) 中川文久「行政による新たな法的空間の創出」長谷部恭男ほか編『岩波講座憲法4・変容する統治システム』（岩波書店、2007年）195頁以下は、中央省庁等改革を「統治機構それ自身の規律維持」としてのガバナンス空間の中に定位する（217頁以下）。併せて、山本隆司「ガバナンスと正統化」社会科学研究69巻2号（2018年）29頁以下・51頁以下。なお、大橋・前掲注28) 第8章（136頁以下）のタイトルは「行政の自己制御と法」である〔初出2011年〕。

(4) 最後に、本報告が〈補助線〉とする行政学と行政法学との関係について、以下のような柳瀬良幹博士の〈表現手法〉は参照に値するように思われる。曰く、「行政学の対象である行政という事実と行政法学の対象である行政法という規範とは、その形式の点においては互に異なるものであるが、その内容の点については互に同じであるべきものである」ことからすると、「行政学は行政法学を前提とするものであり、行政法学は論理上行政学に先行する」ため、「行政法という規範を豫想せずしては行政という事實は考えられない」³⁶⁾。

かかる柳瀬博士の理解それ自体に対しては、もとよりかなり極に寄っているとの評価は十分あり得ようが³⁷⁾、ここでは内容の是非は措いて、むしろ行政組織の文脈から柳瀬博士の叙述を敷衍してみたい。すなわち、柳瀬博士の論理に沿うとすれば、〈規範としての行政組織〉は「論理上」〈事実としての行政組織〉に「先行」することになる。このことは、とりわけ「行政組織法定主義」が採られている現状では自明な命題に映るかもしれないが、少し角度を変えた表現を使ってみると、「規範」ないし法制度としての行政組織 (Sollen) と「事実」ないし存在としての行政組織 (Sein) との間の〈ズレ〉を如何に認識するか、あるいは——本多会員の総会報告にも登場する社会学の表現を借りれば——「事実」たる組織の「逆機能」を如何に評価するか、という形で論点が浮上してくることが分かるであろう。

かような抽象的な表現ではなお趣旨が伝わらないかもしれないので、2つだけ具体例を挙げておく。第一は、法制度として必ずしも明確には根拠付けられていない組織が現実にはそれなりに重要な機能を果たしている場合をどう評価するか、第二は、法制度上は別個の組織とされている複数の組織が現実には同

36) 柳瀬良幹「行政学と行政法学」公法研究 14号 (1956年) 108頁以下 (113頁)。

37) 実際、同じ総会にあって、戦後ドイツ公法学における方法論の変化にも触れながら行政学の知見の行政法学への導入をも重視する和田英夫博士の報告（「行政法学と行政学」公法研究 14号 (1956年) 114頁以下）とは、かなり対照的な印象を受ける。本文でも紹介したような柳瀬博士の言説への批判的検証とともに、我が国における行政学と行政法学との間の「隔絶」の関係史を明快に分析するものとして、参照、正木・前掲注7) 7～22頁。

一ないし密接に連動する機能を果たしているように理解され得る場合をどう考えるか、である。前者としては、いわゆる私的諮問機関（懇談会）やかつての事務次官等会議などがあるうし、そもそも官僚「組織」なるもの自体かかる観点から把握されているようにも映る。後者には、IV 1で触れる内閣補助機関と各省の接近のほか、直接には公務員制度の問題ではあるが現実には組織のあり様にも深く関係してくる「併任」³⁸⁾なども含まれよう。

3 行政組織の「機能」の多元性

－ 行政「事務」の多元性・多義性との関連において

(1) 行政組織と「機能」が語られる公法学の言説を瞥見すると、そこには、行政（権・活動）≪それ自体≫の機能との関連の下に行政組織を理解する視角が散見される。例えば、「行政組織とは行政権がその機能を遂行するための装置ないし仕組」であり、「行政組織は行政機能との関連においてはじめて考え得られる」との認識に基づき、「行政組織の在り方というものは、一方において行政権の構造を反映するとともに、他方において行政機能の発揮の条件となる」、などとする説明³⁹⁾がそれである。

そこでは、先に見た蠟山博士の説く組織の「存在理由」とも照応する「目的」論的思考の下で——ともすると重言に映るかもしれないが——≪行政機能発揮機能≫とも言うべき行政組織の機能が観念されているように見える。ドイツ公法学における「機関適性（適正）」や行政の「任務従属性」といった道具概念は、以下に敷衍するような意味で、こうした認識と重なる面があるように報告者には思われる⁴⁰⁾。もっとも、引用冒頭箇所にある「装置」や「仕組」といっ

38) 大石眞「内閣制度の展開」公法研究 62号（2000年）53頁以下（59頁）は、中央省庁再編前に関してではあるが、内閣官房と総理府との「併任関係が著しい現状を変えなければ、補佐機構としての内閣官房の機能に大きな期待を寄せることはできない」との卓見を既に示していた。

39) 佐藤（功）・前掲注1）26～27頁。稲葉（馨）・前掲注11）33頁も、行政組織の存在意義を行政「任務」のためである、と確認する。

40) ドイツ公法学における両概念の詳細は避けるが、直近の論考として、前者につき

た表現から窺える2(3)で触れた「行政手段論」の思考からすれば、行政組織の機能が行政の機能と表裏一体を成すことはむしろ論理必然とも言えよう。

以上一見自明に映る点を殊更に確認した理由は、かかる認識を前提とするならば、今般与えられた行政組織をめぐる論題は、他ならぬ行政そのものをめぐる命題に容易に置き換えられてしまうからである。つまり、行政（に求められないし果たしている機能）とは何かの理解を抜きにして行政組織（のそれ）を論じることは不可能になるからである⁴¹⁾。もとよりここで「行政」をめぐる概念論の鬱蒼とした森の中に深く分け入っていくべきでないことは明らかなので、Ⅲで解釈論の見地から触れるにとどめ、より実証的な観点から少しばかり考察を進めてみたい。

(2) 改めて、前掲の説明は、憲法レベルの三権分立の次元を念頭に置いて行政と行政組織の「全体」をまずは「一体」として捉えた上でのものに映るが、そこでの基本的発想は、行政組織の「構成単位」ないし「部分的要素」⁴²⁾の次元・段階においても妥当することが想定されているように見える。以下では、単純化のために、現行法制度を前提に典型例たる各省のみを念頭に置いて考えてみる。

各省設置法では、省が達成すべき「目的」の観点から「任務」が記述された上で、任務達成のためにつかさどる具体的な「所掌事務」が列記されており、そこでは「所掌事務遂行に当たっての目的による一定の方向付け」がなされている⁴³⁾とも言える。そして、所掌事務は組織令・組織規則等を通じて順次下位

船渡康平「行政法における組織規範の法的性質(3)」国家学会雑誌 134巻7・8号(2021年)1頁以下(46頁以下)、後者につき斎藤誠「疫病対応の組織と作用」法律時報 93巻5号(2021年)51頁以下(特に54頁以下「4」)のみを挙げておく。

41) 実際に、第1次臨調以降の行政(組織)改革は「行政」の一定の「機能」の改善・強化を目指す「機能思考」に基づいていたとされることにつき、参照、稲葉(馨)・前掲注11)34～35頁。行政学の見地からすると、「府省設立の原則」の第一に「機能主義」が挙げられることになる。参照、岡部史郎『行政管理』(有斐閣、1967年)57頁。

42) 藤田・前掲注8)11～12頁。

43) 以上につき、稲葉(馨)・前掲注11)43頁。

の構成単位に配分・細分化されていくが、下位レベルの各段階でも当該事務は各々の目的・任務によって方向付けられている、と理解されることになる。以上は言うまでもなく組織論の「分業」の原理の明文化に他ならず、《活動の場》を設定する「事務」配分のための組織「規範」の体系上は、目的・任務・事務の「統一性」「階層性」が確保されている（べき）ことに、およそ異論はないであろう。

翻って、既に「規範」化された作用法に基づく「事務」をさしあたり措いて考えても、現実の「政治」の《ダイナミクス》の中では、組織「規範」化された《定性》的かつ当面は《不動》の組織の目的・任務・所掌事務とは《別》の次元で、様々な契機から多様かつ具体的な「政策」が提示され、そこでの政策「目的」「目標」は、その実現に向けたより詳細な政策「課題」を解決するための「施策」「事務・事業」として、組織「規範」上の各要素との《整合性》を図りながら、行政組織とその構成単位に配分・細分化されていく⁴⁴⁾。

このように考えてみると、まずもって「目的」のレベルで考えても、「組織」規範上の目的・任務と個々具体的な「政策」の目的・課題とは、各々の《次元》や《軸》がしばしば異なるのみならず、政策の目的・内容次第ではむしろ《価値判断》の面で緊張関係にすら立ち得ることが分かる。そしてそれらが具体的な「事務」としてより下位の組織の構成単位に配分されていく「過程」では、「規範」上の各要素との《整合性》を図るために、あるいは——特に政策(目的)が一般的・抽象的であるほど——更なる具体化のために《解釈》が必要になることも少なくなく、場合によっては何らかの《転化》が要請され、ともすれば無意識に《変容》を来してしまう可能性も否定できない。そして、下位レベルでの検討の「結果」として具体化・実施され、あるいは上位レベルの判断のために上申される個々の「案」は、組織規範レベルでは各々の目的・任務・

44) こうした意味でも、現実に日々生ずる「事案」と規範上の「事務」とを意識的に区別する小早川光郎「行政組織法と行政手続法」公法研究 50号(1988年)164頁以下(166頁)の視線は、本文(3)で触れる報告者なりの視角からも示唆に富むように思われる。参照、拙稿「2つの『行政機関』概念と行政責任の相関をめぐる一考察」行政法研究 2号(2013年)7頁以下(49~52頁)。

所掌の枠内にあることは当然としても、政策レベルの目的・課題・施策との関係では常に要請を満たしているとは限らない。

もとより現実には幾重にも複雑であろうが、以上見てきたような各省のみをイメージしてかつ純粹に組織法の観点のみから単純化した「上からの事務配分モデル」だけからしても、目的・任務・事務の各要素をめぐって、そして蠟山博士によって「機能」の3要素とされた「目的」「過程」「結果」の各段階において、「規範」と「事実」の交錯の中で多次元かつ多種多様な「ズレ」が生じ得ることが想像出来るのではなかろうか。同時に、「機能」には「非」規範的要素が含まれるとされたことの意味が実感されるとともに、まさにここにも多次元の「逆機能」が生じる余地のあることが確認されるように思われるのである。

(3) これまでの粗い考察から報告者なりに理解し得たことを、本文Ⅱ全体の総括の意味も込めて、なお未整理ではあるけれども、思い付くままに書き留めておきたい。いずれにせよここでは、「規範」「事実」の軸と「目的」「過程」「結果」の軸に加えて「組織」「政策」の軸が複雑に「交錯」することが意識されることになろう。

第一に、「規範」については蛇足になるが、憲法を頂点とする法秩序の下で「実定法」の間に矛盾があることは「理論」上は措定されないとしても、この後のⅢでも見るとおり、当然のことながら組織法の間でも「解釈」の次元での「ズレ」は生じ得る。

第二に、組織法の「規範」レベルでは目的・任務・事務の間に仮に齟齬がないとしても、そこに「事実」たる「政治」が創り出す個々具体的な種々の政策の目的・価値判断・課題・事務が入り込んでくると、当該組織の「機能」のあり様はかなりの幅で変動し得る。その原因は千差万別であろうが、組織法の視角からだけでも、政策目的・価値の理解の度合い、組織目的と政策目的との間の整合性の取り方、複数の政策目的・課題の間での優先順位の付け方、個別事案の処理の重要度やタイミングの認識、判断材料となる情報の重要性の評価と取捨選択、といった点での「ズレ」や「歪み」が想像できよう。併せて、報告者には、行政「事務」の多元性・多義性の意識の重要性⁴⁵⁾が同時に再確認されたように映っている。

第三に、以上見てきたような意味での組織「規範」の《枠内》における《ゆらぎ》は、「目的」「過程」「結果」の全ての局面で起こり得るとともに、同一組織内で上下・水平関係にある構成単位間のみならず、複数の組織の間でも起こり得る。当初から「基本的な政策目的又は価値体系の対立する」⁴⁶⁾ことも想定されている各省の間はもとより、内閣補助機関と各省の間についても基本的には同様のことが言えよう。まさにここにこそ「調整」の必要性が認識されるように思うのだが、裏から言えば、何故に、公法学ではこれまでのところ「調整」は「問題発見的な概念」に過ぎない⁴⁷⁾と言われてきたのか、より一般的に、行政法学の中で組織法では「道具概念と並んで、開発概念の比重が大きい」とされてきた⁴⁸⁾のか、その一因が改めて浮き彫りになったように思われる。

最後に、件の一般的命題が少なくとも報告者が理解する公法学の見地からすると何故に組みにくく映ったのか、本人なりにはようやく納得が出来たことを付け加えておきたい。

Ⅲ 「分担管理（原則）」の定位 — 解釈論からの再検証

(1) 内閣と行政各部の関係あるいは「行政（権）」概念の理解の文脈上、憲法学はもとより行政法学⁴⁹⁾でも、いわゆる「分担管理（原則）」についても少なからぬ議論が積み重ねられてきた。かかる経緯からすると、行政法学の立場か

45) 拙稿・前掲注44) 55～61頁。

46) 中央省庁等改革基本法4条2号口。

47) 藤田・前掲注8) 106頁。もっとも、その真意は、当該引用箇所前後の記述にかんがみると、「調整」を行政法学として如何に捉えるかを考えるべき、との趣旨と解されよう。同旨、塩野・前掲注2) 50頁以下。松戸浩「行政組織法の課題」行政法研究 20号(2017年) 129頁以下も、「調整」について「事実を規範的枠組で捉えることがまず問題となる」と評する(138頁)。

48) 塩野・前掲注2) 4頁。

49) こうした文脈では、森田・前掲注24)のほか、中川丈久会員による「行政活動の憲法上の位置づけ」神戸法学年報 14号(1998年) 125頁以下をはじめとする一連の問題提起がやはり特記しておくべきであろう。

ら今さら言及するのは甚だ不遜で憚られるのだが、この機会を奇貨として、あくまでも本論の《延長》として、「権力の分立・統制」の《一断面》を素描すべく、憲法条文の解釈を通じた再検証を試みてみたい。

(2) 「分担管理(原則)」との関係で特に参照される憲法の条文としては、66条3項のほか72条と74条が主であろうが、報告者の視線からむしろ関心が惹かれるのは、65条の行政権の概念とも連動しうる73条の理解である。両条文の間の整合的理解の必要性は折に触れて指摘されているとおりに思うけれども、73条については、内閣が行う事務のうち《主要なもの》として柱書きの「他の一般行政事務」と各号列記の7事務とが《例示》されている、と解するのが通例のようである⁵⁰⁾。その上で、各号列記の7事務については、全てが65条の「行政権」の「内容の確認であるとはいえず、中には創設的な事務もある」⁵¹⁾ 旨注意を促すものもあるとともに、それらが旧憲法下の天皇大権に係る事項だった点を確認するものも少なくない⁵²⁾。他方で、柱書きとりわけそこにいう「一般行政事務」については——全体の論理的整合性に密接に関わるので一様ではないものの大雑把に言えば——、積極的な意味を見出すもの⁵³⁾ と、いわゆる「庶務」的なもの⁵⁴⁾ ないし「ルーチ的に行政各部で行われる」もの⁵⁵⁾ との理解も含めて特段

50) 宮澤俊義＝芦部信喜補訂『全訂日本国憲法』(日本評論社、1978年) 557～558頁、芦部信喜＝高橋和之補訂『憲法〔第7版〕』(岩波書店、2019年) 338～339頁、木下智史＝只野雅人編『新・コンメンタール憲法〔第2版〕』(日本評論社、2019年) 596頁〔只野雅人〕など。大石・前掲注38) 57頁は「専任的事務」とする。

51) 佐藤(幸)・前掲注5) 524頁。

52) 木下＝只野・前掲注50) 596頁〔只野〕、芹沢齊＝市川正人＝阪口正二郎編『新基本法コンメンタール憲法』(日本評論社、2011年) 387頁〔高田篤〕など。

53) 阪本・前掲注6) 141～143頁、「73条柱書きは、床柱的な規定ではなくて、まさしく柱梁的な規定として位置づけられる。否……柱梁のなかの柱梁としての意義を有する」と説く森田・前掲注24) 34頁、その「代表的なもの」として「総合調整機能」を有する「国家行政組織の統轄に関する事務」すなわち「行政組織の統合」の趣旨を読み込む大石・前掲注38) 57頁など。

54) 佐藤(幸)・前掲注5) 524頁・541頁。

55) 毛利・前掲注13) 222頁〔初出2002年〕。

の重要性を認めていないように映るもの⁵⁶⁾に二分されているように見受けられる。

他方で、あまり明確に意識されていないように映るのは、何故《わざわざ》73条が規定されているのか、という点である。明治憲法からの「憲法原理の転換により、それとの相違、および、日本国憲法の構成原理の意義に特に留意して、解釈・運用する必要性が高いものが掲げられた」との指摘⁵⁷⁾は正鵠を射ていると思うが、問題は、まさに《何故》「解釈・運用する必要性が高い」のか、である。

(3) 敢えて端的に私論を言えば、それはむしろ憲法解釈上《疑義を招く恐れがあるから》ではなかろうか。つまり、41条と76条そして65条を規定しただけでは内閣に属する「行政権」の内容が——少なくとも定性的には——確定されず、したがってそれまでの天皇大権に相当する事項の新憲法下での帰属に関して将来の《解釈論上疑義を招きかねない》と憲法制定権者が認識し得た項目を《敢えて》73条に列記した、とは考えられないだろうか。

こうした思考は、とりわけ65条を単なる権限帰属先の指定としてのみ捉えた上で権限の内容はむしろ73条が後ろから65条を埋めるという見方⁵⁸⁾により整合的には見える一方、立論如何ではいずれの学説とも両立し得るように思える⁵⁹⁾。そして、かかる認識からは、柱書きの「他の一般行政事務の外」との表現がより説得性を増すように映るのである。

以上の試論は73条全体に関して妥当するように思われるが、ここでは本項目との関連で問題の核心になると思われる1号の理解について、今少し敷衍してみたい。

56) 高橋(和)・前掲注5) 405頁、宮澤=芦部・前掲注50) 557~558頁、木下=只野・前掲注50) 596頁〔只野〕、芦部=高橋(和)・前掲注50) 338~339頁など。

57) 芹沢ほか・前掲注52) 387頁〔高田篤〕。

58) 参照、米国流に65条を「日本版Vesting Clause」とする阪本・前掲注6) 135頁、「後方穴埋め方式」とする森田・前掲注24) 35頁など。

59) 例えば近年有力に唱えられている「協働執政理論」などとも十分に両立可能と思われる。とりわけ参照、村西良太『執政機関としての議会』(有斐閣、2011年)。

(4) 前段の「法律を誠実に執行し」に関しては、主語が「内閣」であることをどう考えるかが1つの論点と思うが、いずれの学説でも「実際法律の執行にあたるのは基本的に行政各部（各省）であって……より正確に言えば行政各部に執行させるようにするということである」⁶⁰⁾との理解が広く受容されているように見える。かかる解釈によれば《内閣→行政各部》のベクトルすなわち「分担管理」が《本号でも前提にある》ことが確認されることになるが、その上で当該部分は「確認的」な規定と解されているように映る。

それならば何故《わざわざ》明記したのか。上掲の理解は《理論的》には説得力のある説明に映る一方、それのみではかかる疑問への直接の回答にはなっていないように報告者には思われる。あくまで仮説ではあるが、ヒントは少なくとも2つあるように思える。

1つは、とりわけ行政作用法における根拠規範の規定振りである。周知のように、行政作用法分野では行政（官）庁に個別具体的な対外的権限が付与される規定振りが通例であるが、明治憲法下の国務大臣単独輔弼制かつ行政官庁理論の下ではもとより自然に受け取られよう。しかし、新憲法の下で行政権の帰属が合議制機関たる内閣へと大転換されるにもかかわらず、新憲法に整合的な法律は引き続き存続させ、かつ、かような個別作用法の対外的権限の規定振りも大きくは変えない、という方針とすることは、ともすれば個々の作用法の規定振りだけを見ると（明治憲法と大差なく）行政官庁たる各省大臣が各々の行政権の帰属先であるかのような誤解を与えかねない、かといって行政官庁を全て内閣に置き換えるのは現実的でないばかりか過度に形式的であり却って法治主義の（明確化の）要請に反する、といった思考が働いた余地はないだろうか。

60) 佐藤（幸）・前掲注5）523頁。同旨、阪本・前掲注6）142～143頁。駒村圭吾「内閣の行政権と行政委員会」大石眞＝石川健治編『憲法の争点』（有斐閣、2008年）228頁以下は、立法府による行政府の「執行適格」の要求根拠としての再評価を説く（230～231頁）。一方、山本龍彦「政官関係と司法についての覚書——公務員法制の憲法的再定位」判例時報 2372号（2018年）3頁以下は、政官関係の文脈で政に対する官の自律性尊重の要請にも働き得る、との興味深い視角を示す（7頁）。いずれも、米国憲法2条3節の法律の「誠実執行条項」の書き振りを参照する。

もう1つは、——ほとんど想定されないとは言え少なくとも理論上は——仮に「主任の大臣」が観念出来ないあるいはしにくい場合、つまり「行政各部」が少なくとも実質的には機能しない場合⁶¹⁾でも、「内閣」には「法律を誠実に執行」する（権限というよりもむしろ）《義務》がある、と解せる余地を残す、という配意がなされた側面はなかったであろうか。

(5) 後段の「国務を総理する」に関しては、とりわけ「国務」の意義をめぐって「行政事務統括説」と「国政全般配慮説」があるとされ⁶²⁾、中でも国民内閣制論や執政権説からはこの部分が重要視されるとともに、中央省庁等改革もまた「この規定に積極的意義を見出す解釈を採用した」⁶³⁾ものとされる。

その理解自体は首肯し得るものの、報告者の見るところ、当該箇所はむしろ《消極的》な側面も有するよう思える。すなわち、この部分を《わざわざ》規定する必要があったのは《「国」としての一体性を示すことが不可避の場面が想定されるから》ではないだろうか。如何なる場面かと言えば、《対国民》そして《対地方公共団体》の局面である。

あくまで抽象的レベルではあるが、例えば、国の立法や司法のあり方に《も》同時かつ複雑に関わるような政策提言がなされるような場合もあり得ないわけではなく、その際に「国」が《全体として》何らかの応答をしなければならないような場合には、仮にそれが伝統的な意味の「行政権」とは言えない場合でも、《さしあたり》内閣が「国務」として一旦は《受け皿》にならざるを得ない、といった場면을想像することが出来る⁶⁴⁾。もしも「国政」と解する

61) 想定され得るものとしては、国会の自律権に関わる法律などであろう。《仮に》かかる場合に「内閣」による当該法律の「執行」を観念できるとしても、それはあくまでも国会の要請に応じた周知等の形式的なものに限られることになろう。

62) 大石・前掲注38) 58頁。

63) 宇賀克也『行政組織法の理論と実務』（有斐閣、2021年）4頁〔初出1998年〕。ただし、高見勝利「『この国のかたち』の変革と『議院内閣制』のゆくえ」公法研究 62号（2000年）1頁以下は、73条1号重視の考え方の前提にある通説批判には通説の誤解があると指摘する（6～8頁）。

64) もとより別次元ではあるが、発想自体としては、地方自治法147条にも通ずるよう

と「総理する」の解釈如何で内閣が「権力」を集中出来てしまう恐れがあるのではないかと、といった危惧は生じ得ようが、それに対しては、まさに憲法41条・76条・92～94条が「政治」レベルでの《縛り》として作用するので、三権の間さらには地方自治体との間での抑制・均衡は保たれる（ような解釈が可能）と思われる。つまり、「国務を総理する」は、必ずしも積極的に《のみ》理解される必要はなく、上述の意味でむしろ内閣の《義務》としても作用し得る面があるのではないかと。

以上のように解すると、73条1～3号の列記の順序に関して、総司令部内での検討段階ではむしろ現在の2号と3号に相当する項目が《まとめて》冒頭の2項目として置かれていたことの意味が納得出来る。これら3項目の列記順は総司令部案（マッカーサー草案）と現行憲法は同じだが、総司令部内の第2次試案では、「外交」に関する両項目の後に「国務」に関する項目が列記されているように映る（その中での第1順位は現行の4号相当の項目だが、なおさら《境界線》が見えてくる）、現在の2号・3号と1号の内容は（少なくとも当初は）明らかに《別枠》のものとして理解されていたことが窺える。その後総司令部最終案への変更の過程で現在の1号に相当する項目が全体の冒頭に移されたとのことであるが、修正理由の詳細な説明はなさそうである⁶⁵⁾。かかる1号の繰上げを捉えて「国務」の意味に変化があったとの理解も不可能ではないかもしれないが、いずれにしても、1号で「国」（内政）の《一体性》を確保出来てはじめて2号・3号の「外交」（外政）が観念し得る、と考えることは出来ないだろうか。かかる理解は72条の文言にも整合する。

(6) 以上2点を踏まえた上で、柱書きの「他の一般行政事務の外」に戻ると、この文言を解釈する上では、まず65条について《順を追って》考えた方が良い

に映る。

65) 以上につき、参照、高柳賢三＝大友一郎＝田中英夫『日本国憲法制定の過程Ⅱ』（有斐閣、1972年）225～227頁。なお、マッカーサー草案の1号の後半の邦訳では「国務を運営すること」であり、その後の日英双方の「総理する」への用語の変更の意味の変化はあるようにも拝察されるものの、いずれにせよ本文で述べた理解とは別次元の論点に思われる。

ように思われる。

そこでは、《さしあたり》単に権限帰属先の指定と見る方法もあり得ようし、《さしあたり》控除説的ではあれ《通常の行政活動》が含まれるとイメージしておくことも可能で、いずれにせよ《次に》73条各号そして憲法が明示する他の規定に基づく事務が加わってくる、と考える。前述のとおり、それらは一見して明らかに「行政」とは言えない「執政」的な事務ということになるが、それらが内容として65条に《再帰》し後から充填されることによってようやく《最終的に》65条の「行政権」の内容が《確定する》、と理解することになる⁶⁶⁾。そして、先に2様の理解の可能性を並列した理由こそが、「一般行政事務」である。少なくともここにいる「行政事務」とは、「分担管理」を前提とした通常理解される行政の活動を意味する、とは考えられないだろうか⁶⁷⁾。それらはもとより無限定・無制限になされ得るものではなく、「法治主義」「法律による行政の原理」が支配する《行政法の世界》のものであり、「行政法学」の理論によって国会による「権力の統制」が確保されていることが前提になる。先の第一の見方からは73条で初めて内容が埋まることとなり、第二の考え方では既に65条の段階で《さしあたり》埋まっているイメージの下で、ともかくこの段階では「行政事務」(administrative functions)が含まれることが確定する。問題は「一般 (general)」の扱いであり、前述のように憲法学説でも理解が分かれていることや内閣法等との関係もあるので判断は留保するが、「他の」(other)の後が複数であることや「の外」(in addition to)という日英の語感の違いからすると、必ずしも「一般」に極端な重みを掛けずとも理解は可能で

66) 以上の整理を試みる上で、今関源成『「行政」概念の再検討』公法研究 67号(2005年)160頁以下、浅野博宣『「行政権は、内閣に属する」の意義』安西文雄ほか『憲法学の現代的論点[第2版]』(有斐閣、2009年)149頁以下などは、とりわけ有益であった。

67) 「一般」をめぐる理解そして1号との関係の問題は残るものの、少なくともこの点では、前掲注55)で触れた毛利・前掲注13)222頁の理解は近く映る。なお、本文でも敷衍する意味で、「総合調整」を柱書きの「一般」に読み込むか1号の前半で読むかは、まさに行政組織をめぐる「政治」的要素を如何に「規範」の上で理解するかに関わってくるように思える。

あるように映る。他方で、「一般」を「行政事務」とその「総合調整」も含める趣旨と解した上で、各号列記の7事務を「特別」行政事務=執政と捉える方法もあるかもしれない。いずれにせよ、この柱書きによって、「行政各部」が〈個別に〉分担管理している「行政事務」は〈総体として〉「内閣」〈全体〉の事務として観念される、ということが改めて確認されることになる⁶⁸⁾。その上で再び1号前半の「誠実に執行し」に戻ると、柱書きの「一般行政事務」を限定的に解する場合には自ずと1号では「調整」的色彩が際立ってくることになり、ようやく先に見た共通理解に〈論理的に〉辿り着くことが可能になる。

最後に、以上延々と述べてきた65条に関する〈立体的〉〈多段階的〉かつ〈再帰〉する理解を経た上であれば、66条3項の連帯責任の対象たる「行政権」は65条の「行政権」と同義である、と解しても矛盾はないことになるのではなかろうか。

(7) 以上、もとより誤解や認識不足は多々あろうが、『「分担管理」の意義と限界が改めて整理し直されるべきタイミングに差し掛かっているのかもしれない

68) この箇所は、報告原稿の時点では、「一般行政事務」は〈総体として〉「行政各部」〈ではなく〉「内閣」の事務である、ということがここで確認されることになる、としていたところであるが、学会当日の松戸浩会員からの質問への回答の機会に、より精確を期す観点から『公法研究』掲載の際には本文掲載のような表現に改めさせていただくことを当初から考えていた旨、口頭にて補足させていただいた経緯がある。同様の趣旨から、前頁の本項目(6)の2段落目冒頭の文中の「73条」を「73条各号」に改めさせていただいた。

また、本稿の校了後に入稿のタイミングを迎える『公法研究』の原稿では、本文で述べた趣旨をより明確にするため、更なる補足を施すこととした。具体的には、柱書きは〈銚〉ないし〈結節点〉とも言うべき重要な役割を担っているとの表現を新たに用いるとともに、73条を通して〈最終的に〉65条にいう「行政権」には行政各部が分担管理する行政事務と執政的な事務の〈双方〉が含まれることとなる旨、本文で敷衍する予定である。

以上の点に関しては、追って『公法研究』第83号に所収予定の拙稿及び第1部会討論文旨も併せてご参照いただければ幸いです。

い」などを書いてしまった⁶⁹⁾手前、せめて責任の一端は果たすべく、今後の更なる精査のための1つの端緒にでもなればとの思いから、無謀とは承知しつつも敢えて憲法の条文に向き合ってみた。

報告者が目に出来たのはごく一部の文献でしかないが、少なくともそこではあまり言及されていないように映った点を重点的に取り上げながら、近時の《ミクロ憲法学》からのアプローチに対する《マクロ行政法学》からの1つの応答の趣旨も込めて、「権力の分立・統制」の《一断面》をめぐる「規範」の解釈レベルでの《ズレ》の可能性を描写することを試みたつもりである⁷⁰⁾。

Ⅳ 国の行政組織における権力の分立・統制 — 断片的素描

以上、Ⅱでは、原理論の視座から「行政組織の機能」に僅かばかりの接近を試みるとともに、Ⅲでは、解釈論の見地から「分担管理（原則）」の位置付けをめぐって若干の考察を施してきた。

Ⅳでは、中央省庁等改革とその後の検証という文脈を改めて意識した上で、Ⅲで瞥見した「分担管理（原則）」を基軸にしつつ内閣と各省そしてその《間隙》にある内閣補助機関をも視野に入れた場面（1）と各省レベルの場面（2）のそれぞれについて、権力の分立・統制をめぐるいくつかの断面を確認してみたい。

ⅡとⅢで想定以上の紙面を使ってしまったこともあり、残りの紙幅そして報告者の能力の関係上、あくまでも断片的な素描にとどまることを予めお許しいただきたい。

69) 拙稿「行政法学からみた国の行政組織における企画・立案と総合調整」法律時報92巻12号（2020年）114頁以下（116頁）。

70) 「報告原稿」提出直前の慌ただしい作業の過程で何故か注記から消えてしまったので、改めて再掲させていただく。以上Ⅲで述べてきたような報告者なりの思考を固めていく途上では、岡田順太・山田洋・安原陽平の3名の同僚の会員の先生方との間の度重なる雑談ベースでの議論から多くの学問的刺戟をいただいた。この場を借りて日頃のご厚誼とご指導に重ねて感謝を申し上げたい。

1 内閣 — 内閣補助機関 — 各省をめぐる権力の分立・統制

この場面をめぐっては実に多様な視角や論点があり得ると思うが、ここでは、報告者の関心からする次の3つの断面を描写しておきたい。

(1) 第一に、中央省庁等改革以後の動きの中で、内閣補助機関と各省が接近しているという問題がある。中央省庁等改革では既述のとおり73条1号が重視されたが、一方では、そもそも以前から各省には内閣の「補佐的性格」が見られる、との指摘⁷¹⁾もある。かかる見地からは、先般の「内閣官房・内閣府見直し法」による各省(大臣)への総合調整権限の付与は必ずしも問題はないことになるように映る。

他方で、これによって「内閣府設置法への国家行政組織法の一元化が一層進行した」との指摘⁷²⁾や、各省において総合調整権限を梃子に所管の法律の執行がなされる場合には「行政権を断片化し…法律による行政の原理から内閣を解放する契機を孕んで」おり、一連の内閣機能強化によって法治主義=法律による行政の原理は「内閣による法律の原理」=「内閣法治主義」に変容した、との指摘⁷³⁾もなされている。

一方では内閣補助機関のあり様、他方で「分担管理」の意義と限界が同時に整理されていく必要があるように思われる⁷⁴⁾。

71) 稲葉(馨)・前掲注11) 35~37頁。

72) 稲葉一将「1990年代の行政改革による官僚制の変容と課題」晴山ほか・前掲注7) 3頁以下(10頁)。

73) 本多滝夫「官僚制の制御と法治主義」晴山ほか・前掲注7) 20頁以下(29頁・36頁)。

74) 拙稿「各省による総合調整と行政組織法上の諸問題(上)」自治研究 92巻6号(2016年) 20頁以下(27~32頁・特に37頁注17))でもこの点を示唆した。併せて、奥村公輔『「内閣に置かれる機関」としての内閣法制局の組織法的考察』法律時報 92巻13号(2020年) 254頁以下での内閣法制局の独立性・中立性をめぐる「規範」と「事実」の相克は本報告にも参考になる。

併せて、いわゆる政策会議がもたらした影響につき、参照、宮井清暢「内閣の意思決定システムの変容と『執政』論」法律時報 79巻8号(2007年) 111頁以下、行政学からの分析として、砂原庸介=小林悠太=池田峻「政策会議は統合をもたらすか」

(2) 第二に、「総合調整」の重視の下での「責任」のあり様という問題がある。確かに、内閣さらには国の《一体性》が必要な場面はもとより想定できるし、そのための内閣総理大臣の首長性も重視されるべきであろう。しかし、国務大臣は内閣総理大臣の個人的スタッフではない。「内閣の『連帯責任』という隠れ蓑のもとで、ともすれば曖昧にされてきた大臣の『個別責任』…に改めて注目すべきではないか」との提言⁷⁵⁾は——そこでの文脈は政による官の統制と説明責任ではあるが——「分担管理」の文脈からも傾聴に値する。

「総合調整に対する責任のあり方は、行政法学と憲法学の議論の隙間に落ち込んでしまっている」との指摘⁷⁶⁾とともに「総合調整」の過度の強調は「分担管理」の無責任化も招き得ることに注意が向けられるべきであろう。とりわけ「執政としての経済政策」の場面にあっては自由・開放の《錦の御旗》の下に個々の制度の専門性・技術性が歪められ最終的に資本・情報の集中や格差につながる蓋然性が念頭に置かれるとき、そこでの分担管理の意義とともに権力の統制に当たる行政組織の重要性が再認識されることになろう⁷⁷⁾。

(3) 最後に、分担管理のあり方は「一定の範囲で、立法政策の問題」⁷⁸⁾ではあるものの、そこに《立法裁量の限界》ないし《憲法上の制約》はないのかどうかという観点がある。

行政組織法の規律の最大の意味は行為規範の明確化とされるか⁷⁹⁾、そうであ

季刊行政管理研究 169号(2020年)22頁以下。

75) 高見・前掲注63) 16頁。

76) 上田健介「憲法学からみた国の行政組織における企画・立案と総合調整」法律時報 92巻11号(2020年)130頁以下(134頁)。

77) 片桐直人「執政としての経済政策」論究ジュリスト36号(2021年)109頁以下は、責任明確化の観点から経済政策をめぐる首相の方針・決断と閣議決定の混淆の危険性を指摘する(115頁)。同様の懸念は本多・前掲注73)の引用箇所にも通ずるように思われる。なお、「経済政策の重要性」を考えれば「経済」という「分類基準は広きに失して、府省設立の基準として役に立たない」ことにつき、夙に、岡部・前掲注41) 58頁。

78) 稲葉(馨)・前掲注11) 38頁。

79) 参照、藤田・前掲注8) 14頁。

るならば、「行政組織法定主義」の下ではまず「国民にも分かりやすい事務配分・権限分配の規律」が立法者に要請され、〈法制度としての体系性〉も含めた「規範」の〈明確化〉が憲法上の要請として存すると言えるのではなからうか。これはⅡで見た意味での行政組織の機能を明確化しその評価・検証を図る上での土台となるからである。

抽象的ではあるけれども、例えば、分担管理（原則）が憲法上の前提ないし要請とされるのであれば、それら〈タテ〉よりも〈ヨコ〉の網目が濃くなるような〈タテヨコ逆転〉の規律がもしもなされるような場合には、憲法上も疑義が生じ得ることになろう。

その上で、「所謂分担管理原則よりも寧ろ、各省設置法による事務配分が縦割り行政……の法的支柱を提供しているのではないか」とのかねての指摘⁸⁰⁾にも、改めて視線が向けられる必要が出て来よう。

2 各省レベルにおける権力の分立・統制

本項目をめぐっても多くの見方や論点があると拝察されるが、当初から考えていた3点についてのみ、ごく簡単に敷衍しておきたい。

(1) 第一に、本省と外局の関係をめぐって、特に「庁」の位置付けの変化がある。

中央省庁等改革では、周知のように、政策の企画立案とその実施という2つの機能の分離が基本とされ、外局たる庁は「実施庁」が原則とされた⁸¹⁾。しかし、実際には、その後「個別具体的な政策課題への対応」に「責任」を負うために、さらには「政府の掲げた積極的な目標を実現するための手段」として、言わば「能動的な対応」の趣旨から「政策庁」が設置されてきた、との分析が行政学

80) 松戸浩「議会による行政組織・人事の統制」公法研究 72号(2010年)165頁以下(168頁)。同旨、上田・前掲注13) 321頁。もっとも、仮に法定主義の緩和が検討される場合には、同時に公務員制度上の担保や行政による法律の安定的執行の確保が要請されることに留意すべきであろう。参照、山本(龍)・前掲注60) 7頁、沼本祐太「行政組織編成権の日独仏比較研究」行政法研究 37号(2021年)129頁以下(174頁)。

81) さしあたり、参照、稲葉(馨)・前掲注11) 44~45頁。

ではなされている⁸²⁾。併せて、個別の設置法の規定によって外局たる庁(長官)に総合調整権限の付与がなされた経緯もある。

当初の構想からのギャップを表題の観点から如何に解するかが問題となろう。

(2) 第二は、内部部局の編制のあり様と事務処理過程への着眼の必要性である。

行政組織の「機能」を理解・評価する上で「過程」の要素への着目が不可欠であることは既に見てきた。ここでは民主的正統化の「縦のライン」とは異なる「時系列のライン」⁸³⁾とも言える行政内部での「手続」が内部「組織」のあり様と連動する。組織論としては例えば意思形成過程上のラインとスタッフの関係、手続論としては公文書管理をも伴う行政運営法制⁸⁴⁾の問題などがある。この点については、V(2)で再度言及する。

(3) 第三に、先にⅡ 2(1)で見たような行政組織をめぐる一見すると相矛盾するかのような原理的要請の調和が求められる一つの重要な局面が、行政組織における各種の手法による民意の聴取そして参加の場面である。

(2)と同様にここでも「組織」と「手続」そしてさらには「内部」と「外部」が交錯するとともに、一方では民主的正統化とその拡散ないし多元化、他方では中立性・専門性のベクトルが入り混じる⁸⁵⁾。紙幅と報告者の能力の問題から、

82) 鏡圭佑『行政改革と行政責任』(晃洋書房、2019年)149～151頁。実務の観点からも基本的に同様の整理がなされている。参照、越智友啓「中央省庁等改革における『外局』に係る議論とその後の展開」季刊行政管理研究169号(2020年)61頁以下。

83) 本文の表現は、角松生史「行政過程と民主主義」公法研究79号(2017年)74頁以下(77頁以下)の分析視角に拠った。

84) 行政運営に係る法制度をめぐるっては、戦後初期の法案化の試みなどを契機として、公法学でもしばしば取り上げられてきたが、少なくとも当時は批判的な見解が多かったことにつき、参照・小早川・前掲注44)173～175頁。もっとも、その後は、同稿を含め、折に触れて展開可能性への言及も見られる。藤田・前掲注8)106～107頁、稲葉(馨)・前掲注11)47頁、田村・前掲注21)159頁など。

85) 近時の本学会の総会でも関心の高いテーマに映る。参照、民主主義の下での外部的性を取り込んだガバナンス手法の視角から捉える角松・前掲注83)84～85頁、専門知のあり方をめぐり、松本和彦「統治と専門性－憲法の視点から」公法研究76号(2014年)112頁以下、友岡史仁「統治と専門性－行政法の視点から」同125頁以下、専門

ここでは以上の確認のみにとどめるとともに、稲葉一将会員の報告にご教示を乞うこととしたい。

V おわりに — 国の行政組織をめぐる統治機構論・行政組織法の課題

(1) これまでの考察は甚だ局所的かつ断片的なものであった。《触媒》に用いた行政学についてすらごく一部しか援用できなかった。権力を考える上で必要な政治学や組織のあり様を理解する上で有益と思われる経営学や(法)社会学などは全く参照できなかった。

その原因はもとより報告者の視野の狭さに他ならず、今般のような普遍的命題を素材により広い見地から組織を扱う際には、それら隣接学問についても最低限の理解の必要があることを改めて実感させられた。報告者には目下の最優先事項であるドイツ法の研究課題が一段落した段階で、再び軸足を日本法に戻しつつ、そうした諸学問にも目を配りながら、引き続き行政組織法の研究を深化させていきたいと考えている。

(2) 国の行政組織における権力の分立・統制のあり様については、IVで甚だ断片的ながら課題も含めて描写したので、以下、表題の趣旨で「課題」をまとめたい。

第一に、当然のことながら、IIIで試みたような意味での憲法・統治機構論レベルと行政組織法レベルの間での理論・規範とその解釈をめぐる《整合性の確保》が、何よりも先に挙げられるべきであろう。もっともそれが必ずしも容易でないことは、II 2で見たとおり、「権力」をめぐる視座の相違や行政組織が有する政治性の要素と技術性の要素の相克といったかなり根源的な問題が横たわっていることが示すとおりである。しかし、両者の間の《対話》なくしては、そもその組織「規範」そして組織の「目的」段階での《ズレ》すら解消出来ない。

性と民意の「緊張関係」につき、勢一智子「審議会行政における専門性と『民意』」
公法研究 79号(2017年)172頁以下など。

第二に、II 3で確認したような意味で、現在見られるような「事務配分」のための任務・所掌事務等の《静態》的かつ《定性》的な組織規範による規律の意義と限界を意識した上で、「事実」たる「政治」ないし「政策」との間で《ズレ》を起こしにくい——つまり「逆機能」を生じにくい——規律のあり方を考える必要があるように思われる。その際、両者の間の《ズレ》が目的・過程・結果のいずれの段階でも起こり得るとすれば、それら「事実」の認識ないしは実態把握とその分析を抜きにして《機能的》な「規範」は考えられない。II 3(3)では組織と政策との間で《ズレ》が生じ得る要因をいくつか思い付くままに挙げてみたが、まさにそうした諸要素の精緻化・体系化こそが求められていると言えよう。ここに改めて行政学をはじめとする諸学問の力を借りる必要性が認識されたように思う。

第三に、とりわけ行政内部の意思形成・決定「過程」における「逆機能」を低減させる上では、IV 2(2)で一言触れたような《動態》的すなわち行政運営法的な規律が有する、上述した《静態》的な従来の組織規範の規律の限界を《補完》し得る可能性を意識し、その射程と具体的な規律のあり様をイメージし始める段階に入っているとも言えよう。

翻って、そうした動態的なアプローチを採ることは、半ば必然的に「組織」という存在それ自体の意味を問い直すことにもつながる。昨年来りモートによる仕事を余儀なくされたことで「組織」とは何かを改めて考えざるを得なかったのは、報告者だけではなかろう。そうした意味でも、今般の報告では当初から視野の外に置かざるを得なかった民営化や公私協働などを契機に少なからぬ先駆的な会員が既に取り組みされている「ネットワーク論」などを通じた組織の《分節化・開放化》の要請をも視野に入れた法理論の構築⁸⁶⁾が求められていることが確認されよう。

(3) 報告者としても、上のような広い視野からの行政組織法のアプローチに発展可能性を感じる一方で、今般の報告で検討対象としたような狭い土俵におい

86) 一例として、参照、山本隆司「行政の主体」磯部力=小早川光郎=芝池義一編『行政法の新構想I』(有斐閣、2011年)89頁以下。

でもなお、報告者なりのアプローチを続けていきたいと思っている。それは、「責任」概念の多義性の認識とその再整理・理論化⁸⁷⁾を通じた公法学の間における《対話》であり、報告者なりの言い方をすれば、これまでとかく分断しがちであった統治機構論・行政組織法・作用法・救済法の間を《責任の紐帯》で結べないか⁸⁸⁾、というものである。

かねてかかる方向性を意識しつつ、折に触れてそれらの間の《接点》を設定することで《対話》を試みてきたつもりではあるものの、そうした連関の中での「組織法の位置付けを未だ具体的に示していない」とのご指摘⁸⁹⁾は甘んじて受けるほかになく、おそらくは彼方に霞んで見える本丸のはるか手前の三の丸あたりの外堀をいくつか埋めた程度に過ぎない、と自覚している。

かような《夢物語》⁹⁰⁾を改めて語ることを許していただける場であることを願いつつ、本報告を閉じさせていただくこととしたい。

ご清聴（ご一瞥）誠にありがとうございました。

87) もとよりこうした視角については、吉田栄司「権力統制機構としての権力分立制と複数政党」公法研究 57号（1995年）44頁以下（同『憲法的責任追及制論Ⅰ』（関西大学出版部、2010年）14頁以下所収）、上田・前掲注76）133～135頁などから多くの示唆を得ているところである。

88) 拙稿・前掲注69）117頁。

89) 船渡康平「行政法における組織規範の法的性質(1)」国家学会雑誌 134巻1・2号（2021年）1頁以下（21～22頁）。

90) 「諸君と夢くらべをしたい。」……もう30年ほど前になるが、その柔らかく張りのある声音と焦げ茶色の重厚な教室の雰囲気とともに今なおかなり鮮明に記憶に残っている最終講義の結びの言葉（塩野宏「行政手続法制定への途」同『法治主義の諸相』（有斐閣、2001年）235頁以下（254頁））へのお応えとともに、本年めでたく卒寿を迎えられた塩野宏先生への寿ぎを記させていただきます。