

令和 4 年 6 月 24 日現在

機関番号：14301

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2020～2021

課題番号：20K22057

研究課題名（和文）分担管理原則の研究 - ドイツ及びフランスにおける同原則の参照を通じて

研究課題名（英文）Study of an important principle regarding the Cabinet and ministries : a minister takes charge of and manages the relevant administrative matters as competent minister

研究代表者

沼本 祐太 (Numoto, Yuta)

京都大学・法学研究科・特定助教

研究者番号：70883073

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,000,000円

研究成果の概要（和文）：公法学・実務において再三語られつつも、内容の不明確な概念にとどまっていた分担管理原則に関して、国内外の文献を渉猟・検討した。この概念が、内閣総理大臣による指揮監督権行使を制限する根拠として、あるいは、各省を横断するような不服申立機関の設置を拒絶する根拠などとして用いられており、使用される文脈ごとにある程度区別して議論を行うべきであるとの見通しを得た。研究期間内に研究成果の発表にまでは至らなかったが、今後可能な限り早く発表する。

研究成果の学術的意義や社会的意義

分担管理原則は、今日の統治機構の在り方を一部規定した橋本行革において、この大規模な行革を必要としたそもそもの原因の一つであった。しかし、公法学においては、この原則について、従来、明確な定義があるわけではないとされ、分担管理原則が、どの国家機関に何を求める規範なのか、またそもそもそれが憲法上の規範なのかは、今日でも未だに不明確なままにとどまっているのが実態である。

そこで、この原則の内容が明らかに成ることによって、現在の統治構造について法学的評価を与えるための一つの基準を明確にすることができる。

研究成果の概要（英文）：I examined domestic and foreign literature on the principle for organizing administrative organization, which says that a minister should take charge of and manage the relevant administrative matters as competent minister. This principle was repeatedly talked about in public law and practice, but remained an unclear concept. This is used as a ground for the restriction on the Prime Minister's command and supervision, or as a ground for refusing to establish a complaint body that crosses each ministry, and should be discussed with some distinction according to the context in which it is used. The research results were not announced within the research period, but this will be announced as soon as possible.

研究分野：憲法

キーワード：分担管理原則

1. 研究開始当初の背景

2001年に行われた橋本行革は、わが国における戦後最も大規模な行政改革であり、中央省庁の再編、内閣機能強化など、それまで指摘されてきた行政機構の機能不全の改善を目指した諸改革が実現され、現状の首相統治型統治構造の制度的要因となったことで知られる。同行革で設置された行政改革会議は、その最終報告で、「行政各部」中心の行政(体制)観と行政事務の各省庁による分担管理原則は、……その限界ないし機能障害を露呈しつつある」ことを、旧来型の行政組織構造の刷新を必要とする理由として挙げていた(日本行政改革会議事務局OB会編『21世紀の日本の行政』(行政管理研究センター、1998年)41頁)。

実務におけるこのような動きに対して、学界では、行政組織に関する研究の蓄積が皆無だったとはいえないものの、元々行政組織法分野の研究が公法学において極めて低調であった(毛利透「民主主義と行政組織のヒエラルヒー」『統治構造の憲法論』(岩波書店、2014年)313頁以下、313頁、松戸浩「行政組織法の課題」行政法研究20号(2017年)129頁以下、129頁)こともあり、この行政改革に対する学術的評価は困難であった。それどころか、この大規模行革を必要としたそもそもの原因である「分担管理原則」についてすら、公法学において「従来、明確な定義があるわけではない」(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76巻9号(2000年)3頁以下、11頁)とされ、分担管理原則が、どの国家機関に何を求める規範なのか、またそもそもそれが憲法上の規範なのかは、不明確なままにとどまっているのが実態であった。

2. 研究の目的

本研究の目的は、以上のような分担管理原則をめぐる状況を踏まえて、現在の首相統治型統治構造を現出させた原因を正確に把握することを可能とし、旧来の官僚主導型統治構造に対する対応策として、行政改革後の統治構造が適切なものであったのかを評価する基盤を整えることであった。

加えて、分担管理原則は、各大臣による排他的な権限行使の根拠として実務上使用され、府省横断的な不服申立制度の創設を阻んできたと言われており(藤田宙靖『行政組織法〔第2版〕』(有斐閣、2022年)147頁註23を参照。)この原則についての再検討を、実務における行政組織編成方法の再検討に繋げていくことも、目的として掲げた。

3. 研究の方法

第1に、日本の内閣制度形成にあたっての参照国であった、ドイツ・フランスの内閣制度を考察し、両国における分担管理原則がいかなる規範内容を有するかを歴史的に明らかにすることとした。ドイツについては、分担管理原則に関する貴重なモノグラフィーである、Ulrich Koch, Das Ressortprinzip. Eine Untersuchung zu Herkunft, Inhalt und Zweck, 2007を軸に研究を進めることとした。フランスについては、政府構造に関する博士論文である、Matthieu CARON, L'autonomie organisationnelle du Gouvernement, 2015を検討することとした。

第2に、日本における従来の分担管理原則研究を十分に検討した上で、同原則の規範内容を明定するとともに、この規範が憲法上の規範なのか、それとも憲法より下位レベルの規範なのかを明らかにすることとした。

なお、当初の研究計画では、各地の研究会で報告を行い、研究内容について反省を行う機会を積極的に設ける予定であった。これについては、コロナ禍の影響で対面での研究会には参加できなかったが、本研究の期間中に、いずれもオンラインで、組織法に関する以下4つの報告を行うことができた。①「行政組織編成権の日独仏比較研究」関西憲法判例研究会2020年12月26日、②「独立行政委員会の合憲性について - 特に公正取引委員会に焦点を当てた検討 - 」フランス行政法研究会2021年9月25日、③「独立行政委員会制度の検討 - 特に公正取引委員会に焦点を当てた考察 - 」科研費「統治構造における独立機関の存在意義と機能条件」研究会2022年1月8日、④「【指定討論者】御幸聖樹先生報告(「ロバーツ・コートにおける独立行政機関に関する判例法理の変容」)へのコメント」公開シンポジウム「アメリカ最高裁とロバーツ・コート」2022年3月26日。

4. 研究成果

まず、前述の行政改革による内閣機能の強化によって、「今日では、分担管理原則なるものは相当に後退しているといえるが、とはいえ完全に否定されたわけではなく、現行法制は多かれ少なかれこの原則を前提にした規定ぶりとなっている」(櫻井敬子「行政組織編成のあり方について」自治実務セミナー49巻5号(2010年)10頁以下、11頁)との評価からして、分担管理原則の問題を論ずる価値は失われていないことが確認できた。加えて、分担管理原則が、日本の組織法制において今なお強い影響力を維持していると感じさせる論考として、木藤茂「各省による総合調整と行政組織法上の諸問題(上)・(下) - 「内閣官房・内閣府見直し法をめぐる法的考察」」自治研究92巻6号20頁以下、自治研究92巻7号63頁以下(いずれも2016年)特に

(上)27-29 頁を挙げることができるだろう。

続いて、研究方法において上述した、従来の日本での分担管理原則概念の使用方法については、それが様々な場面、例えば内閣による総合調整の限界付けの場面で使われることもあれば、上述したように、各省横断的な行政不服申立機関を設置することを阻む場面でも用いられてきたことを考慮する必要があり、議論のレベルを分ける必要があることが今後の見通しとして得られた(例えば、前者については、上田健介「憲法学から見た国の行政組織における企画・立案と総合調整」法時 92 巻 11 号(2020 年)130 頁以下、後者については、前掲・藤田を参照)。もっとも、いずれにせよ、この原則は、それを主張するために引き合いに出される法的根拠(例えば、憲法規定としては、74 条が挙げられることがある。)の説得力という点で、学説上かなりの批判を浴びていることから、実務上の理論については、その淵源を含め、再度精査ののち批判的に検討を加えることが必要と思われる。

本科研費の研究期間中に発表した関連する主要な研究成果として、①沼本祐太「行政組織編成権の日独仏比較研究 - 行政各部編成論第一部 - 」行政法研究 37 号(2021 年)129-196 頁、②沼本祐太「各省における大臣補佐機構の日独仏比較研究(一)-(三)・完 - 行政各部編成論第二部 - 」法学論叢 190 巻 3 号(2021 年)26-45 頁、法学論叢 190 巻 4 号(2022 年)82-102 頁、法学論叢 190 巻 6 号(2022 年)53-66 頁、③沼本祐太「ピエール・ロザンヴァロンの民主政論における独立した行政機関」京都女子大学 現代社会研究 24 号(2022 年)5-19 頁が挙げられる。特に①及び②で取り扱った主題については、以下のように分担管理原則と論理的関係がある。

①では、これまで学説の圧倒的多数が肯定してきた行政組織法定主義を疑い、大日本帝国憲法下の議論まで遡って、行政組織編成権の所在について検討を行なった。結論部分では、これまでの圧倒的多数説である行政組織法定主義を疑問視し、一定の条件下で内閣が自律的に行政各部を編成することができるとの結論に至った。もっとも、規範論として、内閣による行政各部編成が法的に可能であるということと、政策論として、内閣による行政各部編成が望ましく、実際に行われるべきかどうかということは、区別して議論することが必要であろう。そこで、政策論として、望ましい組織編成の方法については様々な観点からの考察がこれからも必要であるが、検討の中で、行政組織編成の柔軟化と官僚の専門性の維持とがトレード・オフの関係に立つのではないかという見立てを示しておいた。すなわち、官僚の専門性が、一つの行政事務にじっくりと従事することで得られる経験的な実践知であるとすれば、担当する事務が短期間のうちに繰り返し変更されてしまうシステムでは、専門性の獲得は困難になってしまうということである。このことを考慮すれば、行政組織編成の柔軟化は、確かに官庁のセクショナリズムを緩和するのに有効なのかもしれないが、行政組織編成をある程度固定化しておくメリットもあるということになる。この点については、まさに行政組織の縦割りに関連する原則である分担管理原則の研究によって、さらなる検討の深化がありうると考えている。

②では、各省大臣が分担管理する行政事務について、その処理を省内で補佐する大臣補佐機構のうち、副大臣・大臣政務官・大臣補佐官を検討対象とした。この論点についても、行政組織構造を縦割りとする分担管理原則下では、各省の政治任用職を単純に増やしただけでは政治主導は達成されないとの見解が存在するところである(森田朗「イギリスとドイツにおける政治任用の実態」人事院月報 58 巻 7 号(2005 年)51 頁以下、58-59 頁を参照)。本稿については、規範論として大臣補佐機構の設計を記述しきれなかったところがあり、分担管理原則についての検討を仕上げた後で、さらに深掘りして研究を発展させることができるものと考えている。

以上を要するに、行政各部編成の主要な部分に分担管理原則は深く関わっているのであって、これについての詳細な研究が期待されることを改めて認識することができた。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計5件（うち査読付論文 0件／うち国際共著 0件／うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 沼本祐太	4. 巻 190(3)
2. 論文標題 各省における大臣補佐機構の日独仏比較研究（一） - - 行政各部編成論第二部 - -	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 法学論叢	6. 最初と最後の頁 26-45
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 沼本祐太	4. 巻 24
2. 論文標題 ピエール・ロザンヴァロンの民主政論における独立した行政機関	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 京都女子大学 現代社会研究	6. 最初と最後の頁 5-19
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 沼本祐太	4. 巻 190(4)
2. 論文標題 各省における大臣補佐機構の日独仏比較研究（二） - - 行政各部編成論第二部 - -	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 法学論叢	6. 最初と最後の頁 82-102
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 沼本祐太	4. 巻 190(6)
2. 論文標題 各省における大臣補佐機構の日独仏比較研究（三）・完 - - 行政各部編成論第二部 - -	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 法学論叢	6. 最初と最後の頁 53-66
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 沼本祐太	4. 巻 37
2. 論文標題 行政組織編成権の日独仏比較研究 - - 行政各部編成論第一部 - -	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 行政法研究	6. 最初と最後の頁 129-196頁
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計4件(うち招待講演 0件/うち国際学会 0件)

1. 発表者名 沼本祐太
2. 発表標題 独立行政委員会の合憲性について - - 特に公正取引委員会に焦点を当てた検討 - -
3. 学会等名 フランス行政法研究会
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 沼本祐太
2. 発表標題 独立行政委員会制度の検討 - - 特に公正取引委員会に焦点を当てた考察 - -
3. 学会等名 科研費「統治構造における独立機関の存在意義と機能条件」研究会
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 沼本祐太
2. 発表標題 【指定討論者】御幸聖樹先生報告(「ロバーツ・コートにおける独立行政機関に関する判例法理の変容」)へのコメント
3. 学会等名 公開シンポジウム「アメリカ最高裁とロバーツ・コート」
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 沼本祐太
2. 発表標題 行政組織編成権の日独仏比較研究
3. 学会等名 関西憲法判例研究会
4. 発表年 2020年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関