

# 日本の行政機構改革

## —中央省庁再編の史的変遷とその文脈—

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
行政法務課長 田中 嘉彦

### 目 次

はじめに

#### I 戦前期の系譜

- 1 明治初期における中央行政機構
- 2 内閣制度の創設と中央省庁
- 3 明治憲法の制定と中央省庁
- 4 大正・戦前昭和期における中央省庁
- 5 戦前期の行政機構の特徴

#### II 占領期の行政機構の変遷

- 1 終戦直後の中央省庁
- 2 現行憲法の制定と行政機構の変容
- 3 戦後改革期の行政機構の変化
- 4 占領期の行政機構の特徴

#### III 講和条約後の行政機構の変遷

- 1 占領政策からの転換
- 2 第一臨調
- 3 第二臨調
- 4 第二臨調後の行政改革
- 5 講和条約後の行政機構の特徴

#### IV 平成期の行政機構改革

- 1 行政改革会議における検討
- 2 内閣機能の強化
- 3 中央省庁再編
- 4 独立行政法人制度の創設
- 5 平成期の行政機構改革の特徴

おわりに

## 要 旨

- ① 行政組織を考察する視点として、行政一般を指導する政治原理、行政技術に基づく組織原理、行政組織における法原理の三つの原理的視点に着目しつつ、日本の行政機構改革について、中央省庁再編の史的変遷を、戦前期、占領期、講和条約後、平成期の時代区分でたどり、その文脈について検討を加える。
- ② 戦前期の我が国の行政機構はドイツ型であり、行政組織法理論は行政官庁理論と呼ばれていた。また、戦前の地方制度は欧州大陸型であり、内政の総括官庁たる内務省が設置されていた。なお、戦前及び戦後間もなくの時期の行政改革は、行政整理と呼ばれていた。
- ③ 太平洋戦争終結後の占領期に、行政組織編成権の議会への帰属（法定主義）、行政委員会制度の導入というようにアメリカ型の要素が加わった。現在の行政実務も戦前と同様に行政官庁理論によっているが、行政官庁と補助機関を総合的にとらえる見方の必要性等から、事務配分的行政機関概念によって補うことが便宜とされるに至っている。
- ④ 講和条約後の時期は、昭和 35 年以降、府省は 1 府 12 省で固定された一方で、行政権の拡大という課題は、総理府の外局たる「庁」の新設という形をとって処理されてきた。なお、第二臨調後、局レベルの組織の設置が法律事項から政令事項に変更され、法定主義が部分的に緩和された。また、審議会が行政改革の討議の場となっていくとともに、当時のアメリカ・イギリスにおける新自由主義的行政改革を参考とした改革が行われた。
- ⑤ 平成期における中央省庁再編を始めとする行政改革は、戦後昭和期と平成期の時代を超えて、第二臨調時代との連続性があると指摘されている。また、この改革では、ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）理論の下、独立行政法人制度が創設されるなど、イギリス型の特徴が加えられてきた。
- ⑥ 戦前期、戦後昭和期、平成期の各時代を通史的に見ると、我が国の行政機構改革は、ドイツ型、アメリカ型、イギリス型の要素の導入という、異なる行政組織制度の摂取という道筋を看取することができる。行政機関を取り巻く環境は不断に変化するため、行政機構の在り方は不断に見直される必要があり、今後とも我が国の実情に合致した行政機構改革が求められよう。

## はじめに

日本における政治制度、行政制度、社会制度などが近代化の大きな転機を迎えたのは、言うまでもなく明治維新时期である。さらに、大日本帝国憲法（明治憲法）の制定を経て、太平洋戦争の終結後、日本国憲法（現行憲法）が制定され、憲法構造が転換する戦前と戦後への移行期は、立憲政治の確立後の最大の転換点である。これらの憲法体制の変化を挟んで行政組織編成が行われ、大小の改革を経て、戦前期（明治期、大正期、戦前昭和期）、戦後昭和期（占領期、講和条約後）、平成期と、時代の変遷とともに、日本の中央行政機構も組織上の変遷を経て、現在の姿に至っている。

明治期の近代国家建設の時期には、欧米諸国の政治行政制度を参照の上、近代的行政機構が設計された。戦後昭和期においては、行政機構の前提そのものが憲法原理の転換に伴って変更されたため、行政における人権保障、民主主義の確立の要請の下で、行政機構の抜本的再編が図られた。憲法原理の転換と占領統治という時代における変革は、政治改革の一環としての外在的行政改革を当然に導いた。これに対して、講和条約後に独立を回復した後は、基本的に体制内の改革が進められてきた。大規模な行政機構改革としては、近年では平成13年の中央省庁再編が今なお記憶に新しいが、その後の防衛省の設置、観光庁の設置、スポーツ庁の設置、内閣人事局の設置、更には内閣官房から内閣府に、内閣府から各省等に事務を移管するとともに各省等に総合調整権限を付与する制度改正の動きなど、中央省庁の機構改革は、行政の基本的装置として不断に見直しの対象となっている。

行政組織を考察する視点としては、通常、三つの原理的視点が挙げられる。すなわち、第一は、行政一般を指導する政治原理に着目する立場であり、第二は、行政技術に基づく組織原理に着目する立場であり、第三は、行政組織における法原理に着目する立場である<sup>(1)</sup>。そして、これらは典型的には、それぞれ政治学、行政学、公法学の立場に対応するものである<sup>(2)</sup>。ただし、この三つの原理的視点は、それぞれ相対的に区別することが可能であるとしても、行政組織の客観的認識とそれに基づく実践的要請に鑑みるときには、それらが相互に密接に関連又は浸透し合っていることもあながち否定できない<sup>(3)</sup>。これを前提に、本稿は、政治原理、組織原理、法原理という三つの原理的視点に着目しつつ、省レベルの機構改革を中心として、政治行政制度の発達が多分に他国からの技術移転の歴史であることを踏まえ、日本の行政機構、とりわけその中核的装置である中央省庁の組織編成の史変遷を、戦前期、占領期、講和条約後、平成期の時代区分でたどり、その文脈について検討を加えるものである。

## I 戦前期の系譜

### 1 明治初期における中央行政機構

我が国の中央行政機構は、古くは7世紀後半から8世紀にかけて形成された律令国家の最高統治機関たる太政官にもその淵源を遡ることができ<sup>(4)</sup>、江戸時代にも、摂政・関白、将軍、幕府などの

(1) 杉村章三郎『行政法の基本問題』（法学叢書）勁草書房，1949，pp.137-138；佐藤功『行政組織法 新版・増補』有斐閣，1985，p.36。

(2) 室井力「行政組織法総説」雄川一郎ほか編『現代行政法大系 第7巻 行政組織』有斐閣，1985，p.3。

(3) 佐藤 前掲注(1)，pp.36-37；同上。

統治機構・官職が存在していたが、近代的な行政組織、官僚制が敷かれたのは、明治維新以降のことである。

### (1) 三職の設置と太政官制

慶応3年12月9日、明治政府は王政復古の大号令を発し、総裁・議定・参与の三職を設置し諸政を総理させることとし、慶応4(明治元)年1月17日には三職分課制が制定された<sup>(5)</sup>。当初は三職の下に行政各部に相当する事務科が設置された三職七科制に、その後事務科を事務局と改めた三職八局制に再編された<sup>(6)</sup>。さらに同年3月14日、明治政府は五箇条の御誓文を発した後、同年閏4月21日、「政体書」体制を敷き、政府を太政官と称した。これにより、全体としての中央政府を太政官と総称し、太政官の権力のうち、おおむね立法機関に相当する議政官、司法機関として刑法官、行政機関に相当する行政官、神祇官、会計官、軍務官及び外国官の五官を設置した<sup>(7)</sup>。

明治2年7月8日に職員令が定められ、太政官は、天皇を輔弼し、大政を統理する最高機関として位置付けられ、その長官たる左大臣及び右大臣のほか、大納言及び参議等が置かれた。さらに、太政官の下に、民部省、大蔵省、兵部省、刑部省、宮内省、外務省の六省の設置などが行われ、律令制において太政官に属する八つの中央行政官庁である中務省・式部省・治部省・民部省・兵部省・刑部省・大蔵省・宮内省と類似の行政組織名が明治期以降において初めて付与された。省の設置改廃としては、明治3年閏10月20日に工部省が設置され、明治4年7月9日には刑部省と弾正台が廃止されて司法省が設置され、同月27日には、民部省が廃止されて、その事務は工部省及び大蔵省に引き継がれた。この民部省の廃止は、廃藩置県に伴う官制改革の一環として行われたもので、民部大輔井上馨の提起によるものだが、廃藩置県を契機として、近代化政策を一挙に進めることを意図し、その実施機関として民部・大蔵両省の合併による「大大蔵省」を構想したものである<sup>(8)</sup>。

明治4年7月29日、太政官職制が定められ、左右大臣及び大納言を廃止し、太政大臣を置き、天皇を輔翼させ庶政を総判させることとした。そして、太政官を正院、左院及び右院に分ち、正院には、太政大臣のほか次官たる納言(明治4年8月10日に廃止され、左右大臣を設置)、参議等の職が置かれたが、従前の各省はそのまま存続した。太政官と各省との関係は、太政官が本官、諸省が分官とされ、太政大臣、左右大臣及び参議は重官として諸省長官の上に位置付けられた。しかし、明治6年以降、参議が各省卿を兼務し、この取扱いは明治13年2月に一時廃止されたが、明治14年10月に再び兼務となった。

太政官制は、明治初期の近代国家建設を支えた中央行政機構であったが、復古と維新という背反する二つの政府のスローガンを実現すべき意図をもって採用されたものであり、奇しくも古代における天皇と太政官の関係が、明治初期に政府が直面した課題の解決に有用であったことを示唆するものであった<sup>(9)</sup>。

(4) 笠原英彦『日本行政史序説』芦書房、1998、pp.12-13.

(5) 内閣制度百年史編纂委員会編『内閣制度百年史 上巻』内閣官房、1985、p.696. 以下、明治5年までは旧暦による暦年表記である。

(6) 門松秀樹「明治政府の成立と太政官制の復活」笠原英彦編『日本行政史』慶應義塾大学出版会、2010、p.5.

(7) 内閣制度百年史編纂委員会編 前掲注(5)

(8) 勝田政治『内務省と明治国家形成』吉川弘文館、2002、pp.12-13.

(9) 門松 前掲注(6)、p.24.

## (2) 各省の変動と内務省の設立

各省は統廃合による変動があり、明治4年8月8日には、神祇官が神祇省となり、明治5年2月28日には、兵部省が廃止されて陸軍省及び海軍省が設置された。さらに、同年3月14日には神祇省が廃止されて教部省が設置されたが、その後明治6年11月10日に内務省が設置され、明治10年1月11日、教部省は廃止されて、内務省に引き継がれた。

内務省設立構想を最も早く提起したのが、明治5年4月の左院少議官宮島誠一郎の「新設内務省ノ議」であり、明治5年2月の東京大火後の復興政策を「大蔵省之圧制」であるとみなす三島通庸東京府権参事による大蔵省批判を端緒として、憲法制定運動と同時に展開された<sup>(10)</sup>。このことから、三島や左院は、「人民保護」という政府の義務を果たす上で、地方行政をも握っている大蔵省の「圧制」が阻害要因になっているとし、憲法と内務省の両者によって大蔵省の抑制を図ったと指摘されている<sup>(11)</sup>。そして、征韓論政変を経て、内地優先論すなわち民力養成論から、大久保利通の内務省構想が生まれ、大久保主導によって内務省の設立に至る<sup>(12)</sup>。

内務省の当初の機構は、勸業、警保、戸籍、郵便、土木、地理の六寮と測量司が置かれたほか、いわゆる官房事務について、往復、庶務、受付、記録、用度の五課が置かれ、少し後に、職務、主計の二課が置かれ、更にこれが内局として第一局から第四局に分かたれた<sup>(13)</sup>。「寮」は、明治10年に各省とも「局」とされることとなるものであるが、内務省は、内政の総括官庁として、広範な行政分野を所掌し、産業の振興と産業基盤の整備、労働、衛生、治安・公安などの幅広い行政を所管することとされていた<sup>(14)</sup>。

しかし、明治14年4月7日には、農商務省が設置され、ここで勸業事務が移り、関係の局が移管されたことによって、大きく内務省の性格を変えることとなった。財政危機が深刻化し、行財政改革が至上課題となった明治13年の2月に内務卿に就任した松方正義は、間接的勸業行政への修正を試み、同年5月、大蔵卿大隈重信は、工業勧誘という起業目的の達成と、歳出削減の2点を理由として、内務・工部両省所管工場の払下げを提起した<sup>(15)</sup>。こうして、創設以来警察行政とともに最重要政策として位置付けられていた勸業行政は、内務省から引き離されることとなり、これは大久保による内務省構想の一大転換となる<sup>(16)</sup>。そして、明治13年11月5日の「官業払下規則」の公布により、官業官営の諸産業を漸次民間に払い下げていく方針に転換されたため、内務省は諸産業育成の任務を解かれることとなった結果、省自体の性格も転換され、主として治安行政担当の警察と、地方行政、土木等を専務とすることとなったのである<sup>(17)</sup>。

## 2 内閣制度の創設と中央省庁

明治18年太政官達第69号により、「太政大臣、左右大臣、参議各省卿ノ職制」を廃し、新たに、内閣総理大臣を始め、宮内、外務、内務、大蔵、陸軍、海軍、司法、文部、農商務及び逓信の各大臣を置くとともに、内閣総理大臣及び外務、内務、大蔵、陸軍、海軍、司法、文部、農商務、逓信

(10) 勝田 前掲注(8), pp.26, 30.

(11) 同上, p.33.

(12) 同上, pp.130-131.

(13) 大霞会編『内務省史 第1巻』地方財務協会, 1971, p.588.

(14) 田中一昭『行政改革』(現代行政法学全集10)ぎょうせい, 1996, p.70.

(15) 勝田 前掲注(8), pp.258-259.

(16) 同上, p.261.

(17) 大霞会編 前掲注(13), pp.136-137.

の各大臣をもって内閣を組織することとされた<sup>(18)</sup>。また、同日付けで、内閣職権が定められ、内閣制度が創設され、日本の近代的中央行政機構が整備された。この内閣職権は、プロイセンの1810年10月27日の勅令すなわちハルデンベルク（Hardenberg）官制に倣って大宰相主義を採り、内閣総理大臣に「各大臣ノ首班トシテ機務ヲ奏宣シ旨ヲ承テ大政ノ方向ヲ指示シ行政各部ヲ統督ス」との職権を与えている<sup>(19)</sup>。

明治19年2月27日には、「各省官制」（明治19年勅令第2号）が公布された。これは、通則と各則とに分かれ、通則は、各省大臣の職務権限を始めとして、次官、局長、参事官等、各省に共通に置かれる職員の配置、その等級、職務権限等について定め、各則は、外務省以下省ごとにその所掌事務、内部組織について定めるものであった<sup>(20)</sup>。この各省官制による各省とは、外務、内務、大蔵、陸軍、海軍、司法、文部、農商務、逓信の各省をいう。その規定の中には、現在では「内閣法」（昭和22年法律第5号）第7条に規定されている権限疑義の裁定に関するものもあるが、それ以外は、制定当初の「国家行政組織法」（昭和23年法律第120号）の規定にほぼ対応しているものであった<sup>(21)</sup>。各省官制通則の具体的規定は、次のとおりである。各省大臣の権限として、各省大臣はその主任の事務及び法律勅令により主任に属する事務について責任を負うものとされた（第2条）。内部組織としては、各省に大臣官房<sup>(22)</sup>を置いたほか（第31条）、各省の省務の全部を統括するために総務局を置き、省務を分掌するために各局を置くこととされた（第35条）。総務局には、文書課、往復課、報告課、記録課を置いた（第36条）。官職としては、各省に次官、秘書官、書記官、局長、参事官、局次長、試補及び属を置いた（第25条）。

### 3 明治憲法の制定と中央省庁

#### (1) 明治憲法の制定と官制大権

明治憲法は、明治22年2月11日に公布、翌明治23年11月29日に施行された。この間、明治22年12月24日の「内閣官制」（明治22年勅令第135号）により、内閣総理大臣は、「各大臣ノ首班」（第2条）と位置付けられ、同輩中の首席とされた。なお、明治憲法施行とともに帝国議会が開設された後も、内閣は議会や政党にとらわれないとする超然主義が採られ、大正時代に本格的な政党内閣が出現するまで超然内閣が存続した。

明治憲法において、天皇は、国の元首にして統治権の総攬者とされ、立法権については帝国議会の協賛を受け、司法権については天皇の名において裁判所が行うこととされた。一方、行政権については、明治憲法に「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」（第10条）と規定され、天皇の官制大権と文武官の任官大権を示した規定が設けられた。そして、天皇に直属する内閣総理大臣及び各省の大臣が命を受け、官制の定めるところによって置かれる行政各部の最高責任者となって執行することとされた<sup>(23)</sup>。

なお、戦前の憲法・行政法の通説とされていた美濃部達吉博士の説によれば、明治憲法第10条に規定される所を「行政組織ノ大権」といい、「行政組織ノ大権ハ之ヲ官制大権及任官大権ノ

(18) 内閣制度百年史編纂委員会編 前掲注(5), p.698.

(19) 稲田正次『明治憲法成立史 上』有斐閣, 1960, p.746.

(20) 内閣制度百年史編纂委員会編 前掲注(5), p.40.

(21) 同上, p.699.

(22) 官房とは、プロイセンにおいて君主の側近の官僚が国家の行政、財政、外交などの重要な事務を扱っていた“Kammer”に由来する訳語である。

(23) 内閣制度百年史編纂委員会編 前掲注(5), p.700.

「二分ツコトヲ得」とし、「天皇ハ行政各部ノ官制ヲ定ム」ことを官制大権という説かれていた<sup>(24)</sup>。ここでは、宮中の機関に関する定めは宮内官制にして、憲法上の大権に属するものではなく、陸海軍の機関に関する定めは、統帥大権に基づくものにして、明治憲法第12条の陸海軍編成の大権に基づくものであり、同第10条に基づくものではないとされた<sup>(25)</sup>。行政各部を置く官制、すなわち行政事務を分担する機関の設置、名称、構成及び職務権限についての定めは、天皇大権に属するものとして、帝国議会の協賛を経ることなく、勅定された。

近代の立憲君主制の下では組織規範の制定は、君主権に留保されるという理解が普遍的とされる<sup>(26)</sup>。明治憲法における行政府と立法府との関係は、19世紀のドイツ型の系統に属していた<sup>(27)</sup>。明治憲法の起草者はドイツ型を理想とし、明治憲法施行とともに政府当局者が主張した超然主義はドイツ型を意味しており、東京帝国大学法学部の穂積八東教授・上杉慎吉教授をその先鋒として、イギリス型は強く否定すべきものと主張された<sup>(28)</sup>。この系統では、立憲制の下で権力分立主義を採っていたが、その核心は、政府が立法府に統制されず、行政府が立法府から独立性を保つことを強調し、立法府が政府の行動に干渉することを極力排斥することにあつた<sup>(29)</sup>。政府の首長は世襲の君主であり、そこでの権力分立主義は、国民の代表者を擁する立法府が世襲君主の権力を制御することを排し、世襲君主の権力を擁護することを目的としていたため、反民主的な性格の強いものであった。

## (2) 各省官制通則と各省官制

明治憲法の施行に先立ち従前の各省官制は全部改正され、明治23年3月27日、「各省官制通則」（明治23年勅令第50号）が公布された。内部組織については、各省の便宜により総務局を置かず、その事務を大臣官房に行わせることができるとされた。従前、大臣官房、総務局及び各局の分課、局課の設置改廃は閣議の後、裁可を要するものとされていたが、各省大臣がその省の便宜に従い閣議を経て定めることができるものとされた。

各省官制通則は、次のように数次にわたる改正を経た。明治24年勅令第81号による一部改正では、第1回帝国議会における予算削減をめぐる対立による行政整理のため、内部組織について総務局が廃止され、その事務は大臣官房に移されたが、各省の便宜により、大臣官房の事務を各局において処理することもできることとされた。さらに、明治26年勅令第122号により、第4回帝国議会における予算削減に関する紛議の解決として発せられた詔勅で公約された行政整理を実行するため、全部改正された。内部組織については、大臣官房及び各局の分課は閣議を要することなく、各省大臣が定めることとされた。官職については、局次長及び試補が廃止され、各省で特別の職員を置くことを要するものは、各省官制で定めることとされた。なお、内閣制度創設後から明治期末までの省の新設廃止としては、「拓殖務省官制」（明治29年勅令第87号）により拓殖務省が設置され、「拓殖務省官制廃止ノ件」（明治30年勅令第294号）により同省が廃止されたのみであった。

24 美濃部達吉『行政法撮要 上巻 訂正第5版』有斐閣, 昭和11(1936), pp.241-242.

25 同上, p.242. ちなみに、立法部に附属する機関には貴族院事務局及び衆議院事務局があり、これらの事務局を構成する官吏は身分においては天皇の官吏であるが、その職務においては天皇の機関ではなく、議長の下に属し、議長の指揮を受けて議院に属する事務を擔任するものとして、行政各部に属するものではないとされていた(同)。

26 塩野宏『行政法 Ⅲ 行政組織法 第4版』有斐閣, 2012, p.8.

27 山崎丹照『内閣論』学陽書房, 1953, p.290.

28 宮澤俊義『憲法入門 改訂版』勁草書房, 1954, p.337.

29 もっとも、明治憲法下でも「憲政の常道」の名の下に、限られた程度において議院内閣制的な運用がなされた。

その後、太平洋戦争終結まで、各省官制通則の全部改正は行われず、部分的な改正にとどまった。明治31年勅令第257号による一部改正では、新たな官職として参与官が次官の次席に置かれ、大臣の命を受けて省務に参加することとされ、各局局长及び参事官は、従前は大臣又は次官の命を承けてその職務を行うこととされていたが、大臣の命を承けてこれを行うことに改められた。明治33年勅令第161号による一部改正では、内部組織として、総務局が復活して大臣官房の事務が縮小されるとともに、次官が廃止され総務長官が置かれ、また、参与官が廃止されて官房長が置かれた。これにより官房長は機務を管掌し、大臣官房の事務を指揮監督することとされ、一般行政事務は総務長官が分担することとなった。明治36年勅令第208号による一部改正は、当時問題となった海軍拡張経費の財源確保のため行われた行政整理の一環で、内部組織について、明治33年に復活した総務局が再び廃止され、その事務を大臣官房の所掌に移し総務長官を廃止して次官を復活し、官房長は廃止された。

この各省の省務の全部を統括する総務局は、明治19年の各省官制以来、大臣官房との関係で廃止、復活が繰り返されてきた。これについて、東京帝国大学法学部における行政学講座の先駆者である蠟山政道教授は、統合機関を一局とする総務局の設置に至らないことが決して少なくない原因として、総務局と他の局課との二種の機関の連絡協力がうまくいかないことを挙げた。ただし、局が分課するものではなく、一般にわたる事項であるが一局を成すに足りない秘書課、文書課、会計課、衛生課等が置かれている集合名詞である大臣官房ではなく、総務局を設置することにより、大臣は、専ら内閣や議会に対する政策方面を専掌し、統合事務を次官又は総務局長に委任し、直接その事務の遂行に関わる煩勞を避けられるとともに、事務の能率と責任の帰属を確保し得るとして、総務局の必要性を主張した<sup>(30)</sup>。

#### 4 大正・戦前昭和期における中央省庁

大正期に入ると、政務職と省庁の再編が行われるようになっていく。大正3年勅令第207号による各省官制の一部改正では、各省に参政官及び副参政官が置かれ、前者は大臣を助け、帝国議会との交渉事項を掌理し、後者は大臣の命を承け、帝国議会との交渉事項に参加することとされた。これは、後の政務次官及び参与官の前身に当たり、その起源をここに見いだすことができる<sup>(31)</sup>。大正9年勅令第143号による各省官制の一部改正では、大正9年5月15日に鉄道院が鉄道省に昇格したことに伴い、同省にも各省官制通則を適用することとし、官職については、大正3年に新設された参政官及び副参政官が廃止された。大正13年勅令第176号による一部改正では、次官の上席に政務次官が、次席に参与官が新設された。前者は、大臣を助け、政務に参画し、帝国議会との交渉事項その他の政務に参加することとされた。自由任用制の政務次官という職名は初めて制度上位位置付けられたものであったが、政務次官と参与官は、実質的には大正9年に廃止された参政官及び副参政官が職名を変えて復活したものである<sup>(32)</sup>。大正13年勅令第311号による一部改正では、折からの不況に対処するため、徹底した人員整理、機構改革が断行され、その一環として参事官が廃止された。

戦前昭和期においては、昭和18年勅令第802号による一部改正が行われ、戦局の緊迫に伴う適切な行政運営を期して、大規模な行政整理及び機構改革が行われた。まず、農林省、商工省、通信

(30) 蠟山政道『行政組織論』（現代政治学全集第9巻）日本評論社、昭和5（1930）、pp.284-285.

(31) 内閣制度百年史編纂委員会編 前掲注(5)、p.702.

(32) 同上

省及び鉄道省等に代えて、農商省、軍需省及び運輸通信省が設置され、これらの省にも各省官制通則を適用することとした。また、内部組織について、各省の省務を分掌するものとして、軍需省及び運輸通信省には局のほかに総局を置くこととされ、総局には、その省官制の定めるところにより長官官房及び局を置くこととされた。また、太平洋戦争の戦時期においては、挙国一致体制、行政一体体制のため、国防・外交・財政の関係大臣による五相会議や内政会議といった閣僚レベルの連絡機関が設けられたほか、昭和12年には、戦時国策遂行のための総合国策機関として、企画院が設置された<sup>(33)</sup>。

内閣制度創設後の各省については、前述の拓殖務省の設置（明治29年）と廃止（明治30年）のほか、鉄道省の設置（大正9年）、農商務省から農林省及び商工省への改組（大正14年）、拓務省の設置（昭和4年）、内務省からの厚生省の分離（昭和13年）、拓務省の大東亜省への改組（昭和17年）、農林省・商工省の農商省・軍需省への改組（昭和18年）、逓信省と鉄道省を統合した運輸通信省の設置（昭和18年）、農商省・軍需省の農林省・商工省への改組（昭和20年）、運輸通信省の運輸省への改組（昭和20年）というように幾つかの機構の改組が行われた。もっとも、各省官制の根幹は、現行憲法の施行とともに「行政官庁法」（昭和22年法律第69号）が施行されるまで変わらなかった。このように、戦前の内閣制度の下で設置された中央行政機構は、その基本的構造を変えることなく、半世紀以上にわたり存続し続けたのである。

## 5 戦前期の行政機構の特徴

### (1) 行政官庁理論

明治40年代以降、我が国の行政法学においては、行政官庁を中心とした作用法的行政機関概念が支配的であり、これに基づく行政組織法理論が「行政官庁理論」と呼ばれていた<sup>(34)</sup>。

我が国の行政法学における行政組織の伝統的なとらえ方は、「行政組織は基本的に行政（官）庁によって構成される」というものであり、ここでいう「行政（官）庁」とは、「行政主体のために、しかし自己の名をもって、意思決定を行い、また、それを対外的に表示する権限を持った行政機関」である<sup>(35)</sup>。戦前の我が国の行政法学では、法律行為が主たる関心の対象であり、法律行為がなされるまでの行政過程への関心は希薄であったため、法律行為を行う権限を有する機関である行政官庁に着眼し、これを中心として行政機関概念を構成する「行政官庁理論」はかかる行政作用の理解の仕方と親和的であった<sup>(36)</sup>。もっとも、我が国の各省官制が事務配分的行政機関概念ではなく、各省大臣に事務配分を行ったのは、戦前の行政法学の思考様式の反映ではなく、大臣個別責任原則に由来する大臣責任の明確化の要請によるものとされている<sup>(37)</sup>。

### (2) 内務省の存在

戦前の我が国の地方制度は、欧州大陸型であり、内政の総括官庁たる内務省が設置されていた点は、戦前の中央行政機構の特徴の一つである。明治6年に設置された内務省は、明治18年の内閣

(33) 田中 前掲注(14), p.68.

(34) 宇賀克也『行政法概説 Ⅲ 行政組織法／公務員法／公物法 第3版』有斐閣, 2012, p.27. 行政官庁理論については、稲葉馨『行政組織の法理論』弘文堂, 1994, pp.206-244を参照。

(35) 藤田宙靖『行政組織法』有斐閣, 2005, p.39.

(36) 宇賀 前掲注(34)

(37) 同上, pp.27-28.

制度創設後も、地方、警察、選挙、土木、社会労働などの内政の基幹的な行政を所管していく。その中から、中央省庁再編の過程で様々な省が分化していくが、内務省所管行政を受け継いだ省庁は、平成13年の中央省庁再編直前の時点について記すならば、地方行政→自治省、警保→警察庁、土木→建設省、衛生・社会→厚生省、労働→労働省、外国移民→外務省、戸籍・国籍・監獄→法務省、殖産興業→通商産業省・農林水産省、駅通→郵政省・運輸省、気象・鉄道・港湾→運輸省、宗教・図書→文部省、国有財産管理→大蔵省、北海道拓殖→北海道開発庁であり<sup>(38)</sup>、内務省の巨大さが浮き彫りになる。

『内務省史 第4巻』には、『内務省史』全4巻の全体の要約と結論を見ることのできる「内務省を語る」という対談と座談会が収録されており<sup>(39)</sup>、そのうち第一部の対談では、開明派の元内務官僚で後に政界に転じ、内務大臣を務めた後藤文夫氏と堀切善次郎氏の対談がある<sup>(40)</sup>。第一部の冒頭で後藤氏は、内務省が内政全般に対する影響力が大きい省であった理由として、①内務省は地方長官（知事）と地方機関（府県）を統率し、中央政府の意向を民衆に徹底させることができたこと、②そのような立場にあったため、非常事態が起こった場合など内務省が各省の行政を総合する役割を果たすことが多かったこと、③内務省は警察権を握り、治安維持のために日頃から民心の状況を知っていたこと、④国と地方の議員の選挙を内務省が管理しており、それによって政治上重要な働きをしていたこと、の4点を挙げている。後年の内務省研究でも、同様の事項が挙げられており<sup>(41)</sup>、地方行政、警察、選挙を所管していることが内政の総括官庁たる権限の源泉であったことが分かる。

このため、内務省には、官僚統治国家の統治の機軸部分として、地方局と警保局を通じて民衆を政治行政面で強力に統制していたという伝統的イメージがあるが、他方、民衆は統治の客体であるとともに、生活の主体でもあることからして、両局のほかに、土木局、衛生局、社会局などによる行政が内務省には必要であったとの指摘もある<sup>(42)</sup>。

### (3) 従前の行政改革—「行政整理」—

一般に「行政改革」という用語は、後述する昭和39年の臨時行政調査会（第一臨調）の答申以降、頻繁に使用され、定着した観があるとされる<sup>(43)</sup>。一方、戦前及び戦後間もなくの時期については、「行政整理」の用語が多用されていた。行政整理という場合、行政改革と比較して、その重点は明らかに人員や組織の「整理」に置かれ、より限定的な含みをもって使用されている<sup>(44)</sup>。明治憲法下における「行政整理」は、専ら財政上の困難から行政の組織や人員を縮減し、経費の節約を図ることが主眼であり、戦後の民主化後における行政改革とは異なり、国民世論の要請に応じてということではなく、政権の都合、判断で進められることが多かった<sup>(45)</sup>。実際、戦前の各省官制の改正は、行政整理を理由として行われたものが多々あり、官房系統組織と政務職の改正が度々行われたのが

(38) 黒澤良『内務省の政治史—集権国家の変容—』藤原書店、2013、pp.9-10；大霞会編 前掲注(13)、pp.571-572。

(39) 副田義也『内務省の歴史社会学』東京大学出版会、2010、p.3。

(40) 第一部の対談では、後藤、堀切両氏に元内務官僚4名と大久保利謙氏などが加わり、第二部の座談会では、石田雄東京大学教授、田中二郎最高裁判所判事・東京大学名誉教授、辻清明東京大学教授、林茂東京大学教授に元内務官僚が関わっている。

(41) 黒澤 前掲注(38)、pp.10-12。

(42) 副田 前掲注(39)、pp.4-5。

(43) 笠原 前掲注(4)、p.167。

(44) 同上、pp.167-168。

(45) 田中 前掲注(14)、p.8。

特徴である。

戦前の各省大臣数、すなわち省の数は、必要に応じて増減することとされていたが、京都帝国大学法学部における行政学講座の先駆者である田村徳治教授は、昭和13年の時点で、「不可欠な最少数でなければならないが、しかし社会の発達とともに、国家の事務もますます増大するから、それは、将来、減少するよりはむしろ増加することが必須的である」<sup>(46)</sup>と指摘しつつ、「各省の数は、多分十五を最適の限度としよう」<sup>(47)</sup>との見解を示している。

なお、第45回帝国議会（大正10年12月26日～大正11年3月25日）において、衆議院に、行政整理に関する建議案委員会が設置されており、ここに若干ではあるが、行政改革の民主的統制の萌芽を見ることができる。

## II 占領期の行政機構の変遷

### 1 終戦直後の中央省庁

太平洋戦争終結後の連合国による日本の占領管理の特色の一つは、間接管理を原則としたことである。その要点は、天皇以下、日本政府機関の存在が認められ、その統治の権能も否定されなかったこと、及び連合国の要求によって、日本の機関が立法その他の措置を採ることが定められ、連合国は、日本の機関を通じて占領管理を行うことが原則とされたことにある<sup>(48)</sup>。このため、占領当初、日本政府の行政機構は、ほとんど変更されることはなく、「合衆国の軍事的、資源的関与を最小限にとどめながら目標を達成したいという合衆国の立場から、最高司令官は天皇を含めた日本の統治機関・機構を通して米国の目的を十分に達成できるように権力を行使する」という政策が実行可能となった<sup>(49)</sup>。

敗戦直後の非軍事化・民主化改革によって、陸軍省、海軍省、大本営、参謀本部、軍令部のほか、戦時中の総力戦体制下で新設された軍事的行政官庁（軍需省、大東亜省など）、内大臣府、更に内務省などの特別高等警察部局が解体・廃止され、戦時中の総力戦体制で肥大化した行政機構が整理・縮小された。その一方、終戦処理・経済復興などの目的で、終戦連絡事務局、第一復員省、第二復員省、引揚援護院、戦災復興院、経済安定本部、物価庁など新たな行政機構が設置された。また、戦前の官僚主義を打破し、民主化改革を推進する主体として、人事院などアメリカにおける行政委員会の影響を受けた多様な合議機関が、内閣や各省庁から一定の独立性をもって中央・地方に設置されるなど、我が国の行政機構は、大きく変化を遂げた。ただし、連合国最高司令官総司令部（GHQ/SCAP（GHQ））が間接統治方式により日本政府・官僚機構を活用した占領改革実施の方針を採っていた帰結として、内務省を中心とした戦前からの行政組織は基本的に温存されていた<sup>(50)</sup>。

### 2 現行憲法の制定と行政機構の変容

GHQの憲法民主化指令を受けて、現行憲法が制定され、行政機構も戦前から戦後にかけて変容

(46) 田村徳治『行政機構の基礎原理 再版』弘文堂書房、昭和13（1938）、p.212.

(47) 同上、p.214.

(48) 佐藤達夫『日本国憲法成立史 第1巻』有斐閣、1962、p.138.

(49) 連合国最高司令官総司令部〔編纂〕、天川晃〔ほか〕編、竹前栄治・中村隆英監修『GHQ日本占領史 第1巻 GHQ日本占領史序説』日本図書センター、1996、p.10.

(50) 福沢真一「戦後復興と第一次臨調の設置」笠原編 前掲注(6)、p.111.

を見るが、これを特徴付けるものとしては次の事項を挙げることができる。

第一に、帝室内閣制から議院内閣制への変化ということが挙げられる。明治憲法期は、明治憲法に「大日本帝国ハ万世一系ノ天皇之ヲ統治ス」(第1条)という天皇主権を明示する規定が置かれるとともに、「國務各大臣ハ天皇ヲ輔弼シ其ノ責ニ任ス」(第55条)と規定されたことにより、天皇に國務大臣が単独輔弼をするという制度を採っていた。このように、戦前の行政制度は、プロイセン流であり、18世紀から19世紀にかけてイギリスの憲政史において自然発生的に成立した政治形態である議院内閣制とは一線を画していた。また、内閣総理大臣(首相)の権限は、現行憲法により大幅に強化された。戦前の首相は、天皇・重臣らにより指名されていたが、首相は国会議員の中から国会の議決により指名されることとなった<sup>(51)</sup>。これにより、内閣は国会とりわけ衆議院の多数派の支持に依拠することとなり、民主的正統性を背景として行政運営に当たることとなった。

第二に、憲法構造は、形の上で全面的に刷新されたが、プロイセンにルーツを持つ統治システムとして山縣有朋らが明治中期に構築した旧内閣・行政制度の骨格が実質的にはほぼ維持されたことが特徴であった。内閣法は旧内閣官制の、国家行政組織法等は旧各省官制の、各勅令の枠組みを法律形式に組み替えて、微調整の上、踏襲したものであった<sup>(52)</sup>。

第三に、官僚機構に着目すると、戦前の官吏は天皇に忠誠を尽くすことが必要とされており、「天皇の官吏」と位置付けられ、天皇は文武官の任官大権を保持していたが、戦後の公務員は現行憲法において「全体の奉仕者」(第15条第2項)と位置付けられることとなり、公務員制度の民主化が図られた。

### 3 戦後改革期の行政機構の変化

#### (1) 行政官庁法の制定

昭和22年5月3日、日本国憲法が施行され、それとともに内閣法と同憲法下での行政組織制度を定める行政官庁法も施行された。行政官庁法は、明治憲法下における天皇の官制大権が否定されたことに伴い、現行憲法下における行政組織の設置等について法的根拠を付与する必要性に応じて制定されたものであるが、その性格上、施行後1年に限り効力を有する限時法であり、現行憲法下における新たな行政組織の基本法の在り方等については、更に検討が進められることとなっていた<sup>(53)</sup>。同法は、「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、従来例による」(第1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、総理府、従来各省及び従来各大臣の管理する外局で、これを掌る」(第3条)、「各大臣の所管する部に置くべき職員の種類及び所掌事項は、法律又は政令に別段の規定あるものを除くの外、従来職員に関する通則による」(第8条)と定め、暫定的に戦前の行政機構の存続を図っていた。これにより、従来勅令による官制で設置が定められていた各省は、原則としてそのまま現行憲法下での各省となったが、その時点での省は、外務省、内務省、大蔵省、司法省、文部省、厚生省、農林省、商工省、運輸省及び通信省の10省であった<sup>(54)</sup>。そして、「内閣官制の廃止等に関する政令」(昭和22年政令第4号)により、行政官庁法の施行と同時に、明治期から戦前昭和期まで我が国の中央行政組織の根拠規定となっていた従来各省官制通

(51) なお、この議決については、衆議院の議決が参議院の議決に優越する(現行憲法第67条第2項)。

(52) 八木俊道「戦後政治・行政の変遷と行政改革」『年報行政研究』36号, 2001, p.86.

(53) 田中 前掲注(14), p.68.

(54) 総理府史編纂委員会編『総理府史』内閣総理大臣官房, 2000, p.6.

則は、廃止された。

なお、現行の内閣法第3条は、各省庁ではなく、各大臣が行政事務を分担管理することを規定しているが、行政官庁法第1条にもこれを受けた規定があり、これらは行政官庁理論がなお維持されていることを示していた<sup>(55)</sup>。

## (2) 内務省の解体

初期占領政策が一段落すると、日本側による自発的な地方分権化・内務行政機構改革の動きを「現状維持的」あるいは「保守的」としたGHQの民政局（Government Section: GS）を中心に、内務省の解体及び警察行政の地方分権化への動きが現れた<sup>(56)</sup>。GHQは、強力な分権化政策を推進し、知事公選化、日本国憲法における地方自治の規定、「地方自治法」（昭和22年法律第67号）の制定が行われた。そして、これらの政策の実施が一段落したところで、更に中央の行政機構自体を、分権化の観点から徹底的に改組することを企図し、まず、中央集権的統制の中心点であるとみなされ、地方行政及び警察を所管している内務省の改組に着手し、続いて司法省、文部省その他の中央各省に拡大していくことを企図したのである<sup>(57)</sup>。

まず、内務省に関しては、現行憲法及び地方自治法施行直前の昭和22年4月のGHQのコートニー・ホイットニー（Courtney Whitney）民政局長名による「内務省の分権化に関する指令」により、明治初期の大久保利通による設置以来、地方行政・警察行政を柱に内政の総括官庁として、内政面で広範な役割を果たしてきた内務省が、同年12月末をもって廃止された。この内務省解体に伴い、その機能及び業務は、新設の総理庁内事局、建設院のほか、地方財政委員会、国家公安委員会、全国選挙管理委員会などの行政委員会に引き継がれた<sup>(58)</sup>。

GHQは、内務省のような行政事務の集中を政治権力の集中と評価し、軍国主義の排除と民主主義体制の確立のためには内務省の制度改革が必要であると判断したのである<sup>(59)</sup>。内務省の解体をめぐるGHQと日本政府との折衝は、警保局と地方局をどうするかという点を中心に動いていくこととなるが、警察については分権化しても何らかの中央行政機関が必要であることはGHQも認めていた<sup>(60)</sup>。その一方で、地方局についてはこれに相当する中央行政機関がアメリカにないこと、連邦制を採用するアメリカ的自治の考え方からはその存在の必要性が理解できなかった。そのため、これをバックアップするGHQの関係部局もなく、地方局の後継機関の必要性をめぐり、GHQと内務省との根本的な意見の対立が問題を紛糾させ、内務省解体案も二転三転し、昭和22年12月31日の内務省廃止後も、引き続きこの問題をめぐる折衝が続けられることとなった<sup>(61)</sup>。GHQは、日本国憲法と地方自治法が制定された後は中央政府に地方行政所管部門は不要であると思っていたが、このGHQの見解の背後には、各地方が先に存在してそれらが連合して国家が成立したというアメリカ合衆国の歴史的体験があった。これに対して、内務省は、他省の中央集権的圧力から地方自治を防衛するために自省が必要であると主張したが、これには統一国家が先に建設され、その統治組織として地方制度が形成されたという日本の歴史的経緯があった<sup>(62)</sup>。

55) 佐藤 前掲注(1), pp.94-96.

56) 福沢 前掲注(50)

57) 自治大学校『戦後自治史 VIII (内務省の解体)』1966, pp.5-6.

58) 福沢 前掲注(50), pp.111-112.

59) 田中 前掲注(14)

60) 自治大学校 前掲注(57), pp.6-7.

61) 同上, p.7.

この内務省の解体は、「四分五裂」と言われたが、「七花八裂」とも表現された<sup>(63)</sup>。そして、内務省の存廃をめぐる日本政府と総司令部の駆け引きの中で、合議制組織への改組案が構想されるとともに、解体後の後継機関として三つの合議制組織（地方財政委員会、全国選挙管理委員会、国家公安委員会）が誕生しており、占領期における合議制組織の簇生という観点からも、内務省解体は重要な意味を持つ<sup>(64)</sup>。

なお、前述のように解体された内務省に代わり、総理省内事局及び建設院が昭和23年1月1日に発足したが、建設院は、旧内務省国土局と戦災復興院を合体し、総理庁の外局として設置されたものである。また、前年の昭和22年12月10日に、全国選挙管理委員会が設置され、昭和23年1月7日には、旧内務省地方局が所管していた地方財政に関する事務を引き継ぎ、地方税財政制度について企画立案する独立の機関として地方財政委員会が設置された。旧内務省地方局の行政課、文書課等の事務は、新設の内事局官房で暫定的に引き継がれていたが、昭和23年3月7日に、内事局自体が廃止され、代わって総理庁官房に自治課が設けられ、これらの事務を引き継いだ。総理庁官房自治課の初代課長には、後の自治事務次官で東京都知事も務めた鈴木俊一氏が就任したが、当時、自治課長は、次官会議にオブザーバー出席が認められ、同会議に付議される案件で地方行政に関するものは自治課で掌握することとなった。内事局廃止の日、新たに国家公安委員会とその事務局としての国家地方警察本部及び国家消防庁が発足した。さらに、建設院については昭和23年7月10日に廃止され、新たに国土を復興し、総合的に国土の保全、開発を行うための統一的組織として、建設院と運輸省運輸建設本部を合体した建設省が設置され、建設行政の一元化が図られた。<sup>(65)</sup>

昭和24年2月10日には、地方財政委員会と総理庁官房自治課を統合して地方自治庁を設置する答申が行政審議会から提出され、同答申に基づき、「地方自治庁設置法」（昭和24年法律第131号）が制定され、同年5月31日に公布、同年6月1日に施行された。これにより、旧内務省地方局系統の総理庁官房自治課と地方財政委員会が統合され、新たに総理府の外局としての地方自治庁が設置された。全国選挙管理委員会については、参議院全国区の選挙を管理していることから、選挙で選ばれた大臣・長官による独任制の行政機関に選挙事務を管理させるのは適当でないとのGHQの意見があり、同委員会は、地方自治庁設置による旧内務省地方局系統機関の統合の対象から外された<sup>(66)</sup>。

なお、シャープ勧告に基づき、地方財政委員会が、昭和25年5月30日、新たに総理府の外局として設置された。この措置により、地方自治庁は、再び地方財政委員会と分割されたが、地方自治庁は、従来どおり総理府の外局として存続し、地方行政に関する事務や国と地方公共団体の連絡事務などを専ら所掌することとなった。地方財政委員会は、地方税財政事務の執行機関として設置され、地方財政制度の全般の企画立案、関係法案の提出等は、地方自治庁が所掌した<sup>(67)</sup>。

### (3) 国家行政組織法の制定

現行憲法の制定に伴って必要とされた各種の行政改革を研究、調査、立案するため1年の時限で、「行政調査部臨時設置制」（昭和21年勅令第490号）に基づき、昭和21年10月26日に内閣総理大

<sup>(62)</sup> 副田義也『内務省の社会史』東京大学出版会、2007、pp.659-660。

<sup>(63)</sup> 小林興三次『私の自治ノート』帝国地方行政学会、1966、p.222。

<sup>(64)</sup> 伊藤正次『日本型行政委員会制度の形成—組織と制度の行政史—』東京大学出版会、2003、p.45。

<sup>(65)</sup> 地方自治百年史編集委員会編『地方自治百年史 第2巻』地方自治法施行四十周年・自治制公布百年記念会、1993、pp.152-153。

<sup>(66)</sup> 同上、p.153。

<sup>(67)</sup> 同上、p.154。

臣の管理の下に行政調査部が設置され、行政機構及び公務員制度並びに行政運営の改革に関する調査、研究及び立案が行われた<sup>(68)</sup>。行政調査部における立案が整い、行政官庁法案という題名で中央省庁の組織に関する法案が準備され、GHQ との折衝を経て、国家行政組織法案として、第2回国会に提出され、相当の修正が行われた後、昭和23年7月5日に同法案は成立し、同月10日に公布された。なお、行政調査部は、昭和23年3月をもって廃止が予定されていたが、昭和22年9月に設置された行政監察委員会（中央行政監察委員会及び各庁行政監察委員会）とともに両機関を母体として、昭和23年7月1日、行政管理庁が設置された<sup>(69)</sup>。

日本国憲法下での行政組織については、行政調査部において検討が進められたが、GHQ の指示により、国家行政組織法において、行政組織の種類や定義を明らかにし、各組織の所掌事務や権限は各省設置法等において規定されることとなった。戦前の行政機関の設置は勅令により議会制定法を介することなく行われたが、ここに至り、行政機関法定主義への転換が行われた。これについて、昭和24年、東京大学法学部の田中二郎教授（行政法）から、「それ〔行政機関〕が、間接に、国民の機関であることを意味するものといえよう」（〔 〕内は筆者補記）<sup>(70)</sup>との評価もなされた。

政府提出法案では、内部部局のうち官房、局、部の設置及び所掌事務、審議会、試験所等の設置について、行政の実情に即して機動的に行政事務を遂行する上で適当であるという理由により政令で定めることとされており、GHQ 民政局もこの方針を指示していたのに対し、国会では、日本国憲法が国会を国権の最高機関としている趣旨に照らして、政令で定めることは適当でないと言われ、法律で定めることとされた<sup>(71)</sup>。ここに、行政機関法定主義というアメリカ化が、日本側の手によって一層進められたのである。

制定当初の国家行政組織法の基本原則は、内閣の統轄の下における行政機関の組織の基準を定め、もって国の行政事務の能率的な遂行のために必要な国家行政組織を整えることを目的とし、国家行政組織は、内閣の統轄の下に、明確な範囲の所掌事務と権限を有する行政機関の全体によって、系統的に構成されなければならないというものであった。国家行政組織法により、新たに「行政組織のため置かれる国の行政機関は、府、省、委員会及び庁とし、その設置及び廃止は、別に法律の定めるところによる」（第3条第2項）と定められたので、従来勅令の形式のままとされていた各省の官制は、一斉に法律（〇〇省設置法等）に改められることになった<sup>(72)</sup>。

行政官庁法に代わり制定された国家行政組織法においては、行政組織を「行政官庁」の体系ではなく、行政官庁理論の下では単なる「行政官署」にすぎないとされた「省」「庁」等の組織である

(68) 戦前期官僚制研究会編、秦郁彦著『戦前期日本官僚制の制度・組織・人事』東京大学出版会、1981、p.674。この機能は法制局と重複したが、事実上対GHQの折衝の窓口については行政調査部に移行した。行政調査部は、昭和22年11月には人事院の前身である臨時人事委員会の新設により公務員制度に関する事務を移管し、行政機構の改革は昭和23年7月に新設された行政管理庁に移管して廃止された（同、pp.674-675）。

(69) 行政管理庁行政管理二十五年史編集委員会『行政管理庁二十五年史』第一法規、1973、pp.2-3、9。行政管理庁の設置に際しては、昭和23年1月、GHQ から、行政調査部を恒久化し、アメリカの予算局のような予算、統計管理をも含む広範な行政管理機能を担当させる勧告があり、行政調査部を主計局に統合して大蔵省の外局とする主計庁案に始まり、主計総局案（大蔵省の内局案）、これに対するGHQの意見（統計委員会をも含み内閣総理大臣又は内閣に属せしめる案）が次々に出されたが、結局、主計局と行政調査部との合体は見合わせとなって、行政調査部、中央行政監察委員会及び統計委員会を統合する案が作られ、その後、統計委員会との意見の調整がつかなかったため、同委員会を除外した案が確定した（同、p.9）。

(70) 田中二郎『行政法の基本原則』（法学叢書）勁草書房、1949、p.49。

(71) 宇賀 前掲注(34)、pp.14-15。

(72) 内閣制度百年史編纂委員会編 前掲注(5)、pp.726-727。

としてとらえ、これらに所掌事務と権限を配分するものとし、各大臣は、単にこれらの行政機関の一構成員たる行政機関の長とされているにすぎない<sup>(73)</sup>。もっとも、各個別法においては、国家行政組織法のこのような定め方にもかかわらず、「省」「庁」等にはなく、その長たる大臣等の行政庁に権限を与えていることが圧倒的に多く、我が国の現行法には、もともと異なる二つの見地からの立法が混在しており、必ずしも一貫した体系を成しているものとは言い難かったというのが現実であるとされる<sup>(74)</sup>。国家行政組織法のこのような発想は、伝統的な「行政官庁理論」がドイツ行政組織法理論の影響を受けたものであったのに対し、アメリカの行政管理論の影響を受けたものとされており<sup>(75)</sup>、ここには、複数の行政組織像の交錯とも言うべき現象が見受けられるのである。

なお、昭和24年2月16日に発足した第三次吉田茂内閣における行政機構改革として、同年5月25日に商工省及び貿易庁等が通商産業省に、国家行政組織法が施行された昭和24年6月1日には、前述のように地方財政委員会及び総理庁官房自治課が地方自治庁に改組されたほか、大蔵省専売局は日本専売公社に、逓信省は解体されて郵政省及び電気通信省の両省に、運輸省鉄道総局は日本国有鉄道にそれぞれ改組された。総理庁及び法務庁は、国家行政組織法施行後は庁が府又は省の外局の名称となったため、混同を避けるため、それぞれ総理府及び法務府の名称となった。

#### (4) アメリカ型独立行政委員会の設置

終戦後における我が国の行政機構改革の中でも、行政委員会制度の発達は、最も著しい特色の一つである<sup>(76)</sup>。これは、数人から成る合議体に行政の管理と監督の責任を帰属させるものであり、一般行政機構から独立して、その所管の事務について、準立法的機能及び準司法的機能を付与するものである。

前述の地方財政委員会、全国選挙管理委員会及び国家公安委員会といった内務省の後継機関の設立は、民主化を直接の目的としていたのに対し、公正取引委員会と証券取引委員会は、経済システムの民主化を目的に設置された<sup>(77)</sup>。行政委員会制度は、主としてアメリカの連邦、州及び市において、19世紀末から20世紀にかけて社会政策的な立法が激増したのに伴い行政活動が著しく拡大したことを背景に、党派的政策の影響を受けずに公正中立に、一般の行政部からある程度独立した機関の必要性が生じたことから発達したものである<sup>(78)</sup>。このように、行政委員会制度は、アメリカの制度に倣って採用されたものであるが、アメリカのように経済実態の要求によるものでも、政治と行政の現実の必要性から生み出されたものでもなく、基本的には行政機構民主化の一環として、連合国の管理政策に従って、「アメリカ法の継受」として取り入れられたものである<sup>(79)</sup>。

かかる行政委員会制度について、昭和24年の時点で、京都大学法学部の長濱政壽教授（行政学）は、「行政上の委員会を日本は今まで知らなかったのではない。しかし、それがこのように大量にかつ人も知るごとく強力な行政権限をもつものを多く含んで出現してきたのは最近における新しい傾向であるといわなければならない」<sup>(80)</sup>とした上で、行政民主化の観点から、次の指摘を行った。

(73) 藤田 前掲注(35), p.41.

(74) 同上

(75) 同上

(76) 田中 前掲注(70), p.130.

(77) 伊藤 前掲注(64), p.64.

(78) 田中 前掲注(70), pp.131-132.

(79) 同上, pp.133-134.

(80) 長濱政壽『現代国家と行政』有信堂, 1973, p.131.

すなわち、①委員会制度は一般に行政の民主化のための有用な手段であるが、行政機構の統合化との関連において、この形態を無条件に支持することはできない、②官僚的政治勢力が排除された限度において、若しくは官僚政治を抑圧するための効果的な手段が他に確立されたならばその限度において、通常の行政機能のためには必ずしも委員会型に頼る必要はない、③独立の統制委員会の機構にはなお検討の余地があり、その意味で国家行政組織法は批判されるべき問題を含んでいる、④行政民主化のためには、諮問委員会についても注意する必要があるが、それは行政の外面的統制（external control）と常に連関せしめて考えなければならない<sup>(81)</sup>、との指摘がなされている。

#### 4 占領期の行政機構の特徴

##### (1) アメリカ型行政組織制度の継受

日本の行政機構改革の歴史の中で、特筆すべきは、戦前のドイツ型から、戦後昭和期にアメリカ型の要素が加わったということである。なお、戦前戦後におけるこのような変化は、明治憲法がプロイセン憲法を範としていたのに対し、現行憲法制定過程においてGHQの示唆によりアメリカ型の要素が多分に移植されたことから、日本の統治機構全般に通じるものでもあるが、行政機構に関するアメリカ型の継受ということは、具体的には、前述のような行政機関法定主義、行政委員会制度の導入において顕著である。

この戦前戦後を通じた変化ということに関して、京都大学法学部で行政学を担当した村松岐夫教授は、昭和56年の著作『戦後日本の官僚制』において、日本国憲法はGHQの強い影響の下に制定されたところであるが、日本国憲法体制とも言うべき政治体制が固まりつつあると指摘した上で、「戦後日本がどのように戦前とつながり、どのように断絶しているか」という問いを立て、「戦前からの日本の政治的伝統がどのように戦後に継続されたか、日本国憲法は、戦後政治をどの程度に規定する力を持ったかという問題」設定を行った<sup>(82)</sup>。そして、昭和20年代という時期に立ってみると、戦後の日本政治を見る視点として、第一に、日本の政治がまだ議会主義になじまない側面を取り上げ、戦前とあまり変化していないと考える視点（戦前戦後連続論）、第二に、正統性の転換の効果の側面を拡大して考えていく視点（戦前戦後断絶論）の二つがあるとした<sup>(83)</sup>。村松教授は、戦前戦後連続論の代表的主張者として、東京大学法学部で行政学を担当した辻清明教授を挙げ、辻教授が戦後においても戦前型の「官僚機構の温存と強化」を観察していることから、戦前と戦後の連続性を強調した見解であるとする<sup>(84)</sup>。他方、村松教授自身が採る戦前戦後断絶論は、日本国憲法下の国会を中心とする制度が、戦後日本に戦前とは異なった政治体系を定着させていったと見るものである<sup>(85)</sup>。

これらの議論を現時点で振り返るならば、戦前戦後の行政機構の変遷については、連続性と断絶性は必ずしも排他的ではなく、双方の要素が共存していると見るのが妥当と思われる。けだし、各国における行政制度は、その国の歴史的な文脈と社会的背景の中で機能し、それぞれの制度を組織化する根本原理に従って作用するものであり<sup>(86)</sup>、ドイツ型の行政機構を前提として戦前期に定着し

(81) 同上, pp.144-145.

(82) 村松岐夫『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社, 1981, p.8.

(83) 同上, p.9.

(84) 同上, p.10.

(85) 同上, p.13.

(86) 片岡寛光『内閣の機能と補佐機構』成文堂, 1982, p.3.

た行政官庁理論の戦後への継続適用と、戦後のアメリカ型行政組織論の継受による複数の行政組織像の交錯は時代を経て融合し、日本独自の行政組織像として進化を見ているということもできるからである。

## (2) 行政組織編成権の変化

アメリカ型行政組織制度の継受について、重要な点として、行政組織編成権の行政への帰属（裁量主義）から、議会への帰属（法定主義）への転換ということがある<sup>(87)</sup>。制定当初の国家行政組織法では、省庁のみならず、内部部局についてもその設置改廃は法律事項とされ、各省設置法等によって、行政組織の事務配分が行われることとなった。なお、官制大権が否定された後も、権力分立主義の観点から、行政組織編成権は行政に帰属するという説もあるが、アメリカにおいて、行政組織編成権が議会に帰属していることからもうかがえるように、権力分立主義から直ちに行政組織編成権が行政に帰属するという結論を導き得るわけではないとされている<sup>(88)</sup>。

制定当初の国家行政組織法は、極めて広範に行政組織を法律で定める方針を採用していたが、これは国権の最高機関としての国会が行政組織編成を主導すべきであるという理論的根拠に支えられたものであるとともに、行政権による自律的編成に委ねた場合、官僚機構が自らの利益のために行政組織を肥大化させることへの懸念があり、国会による監視を徹底する必要があるという行政不信も背景にあった<sup>(89)</sup>。

## (3) 作用法的行政機関概念と事務配分的行政機関概念

行政法学において、行政機関とは、国・地方公共団体等の行政主体の手足となって行動する単位であるが、そのとらえ方には、大別して二つのものがある。一つは、行政主体のために私人に対して法律行為を自己の名において行う権限を付与された機関である行政庁を中心に置き、これを補助したり、これらの諮問に応じたりする機関を行政庁との関係で位置付けるものである。この行政機関概念は、私人に対する行政作用に着目したものであるため、作用法的行政機関概念と呼ばれる。他方、事務配分的行政機関概念とは、外交、防衛、財務等の行政事務の配分の単位に着目して、外務省、防衛省、財務省等を行政機関としてとらえるものである。我が国の現行法は、この二つの行政機関概念を混在させている<sup>(90)</sup>。

国の場合には、内閣の下、各大臣が「主任の大臣として、行政事務を分担管理する」（内閣法第3条第1項）とされており、行政官庁の立場にあるが、行政事務を分担管理するに当たり、一人では遂行することはできないため、事務次官以下の多くの職員から構成される「補助機関」によって補佐を受けることとなる。行政官庁を長とし、その下の補助機関を配した組織体が、省ないし庁といった「行政官署」となる。さらに、地方支分部局の長のように、大臣の下に複数の「下級行政庁」が存在することもある。このような考え方から、伝統的な行政法学においては、行政組織を「行政庁」の上下にわたる系列と、それぞれの行政庁を補佐する「補助機関」群とによって構成されるという

87) 行政機関の裁量主義と法定主義について、片岡寛光『行政の構造』（行政の理論2）早稲田大学出版部、1992、pp.145-155を参照。また、行政組織編成権について、吉本紀「国の行政組織編成権の分配」『レファレンス』730号、2011.11、pp.7-29を、米英独仏の省庁再編等について、大迫丈志「中央省庁再編の制度と運用」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』795号、2013.8.1を参照。

88) 宇賀 前掲注34、p.9。

89) 同上、pp.15-16。

90) 同上、pp.25-26。

見方がなされてきた<sup>(91)</sup>。

現在の行政実務も、戦前と同様、行政官庁理論すなわち行政官庁法理及びそれに基づく行政官庁法通則によっており、また、裁判例も基本的にはこれを前提としている。ただし、行政官庁法理には、調整的機関など内部的な事務を所掌する機関が含まれず、行政指導、情報提供など外部関係に立つ機関でも正面から取り上げられないという限界があるほか、行政官庁と補助機関を総合的にとらえる見方の必要性、外部の法関係に直接関連性を持たない法関係の考察の必要性などの点からも、行政官庁法理には一定の限界がある。このため、行政官庁法通則を維持しつつ、もう一つの行政機関概念である事務配分的行政機関概念によって補うことが便宜であるとされる<sup>(92)</sup>。行政官庁理論に事務配分的行政機関概念が付加されたことは、国家行政組織法制定後の行政組織法理論上の変化となっている<sup>(93)</sup>。

### Ⅲ 講和条約後の行政機構の変遷

#### 1 占領政策からの転換

##### (1) 自律的行政体制の確立

自律的行政体制の確立は、昭和26年9月8日調印・昭和27年4月28日発効のサンフランシスコ講和条約の締結とともに気運が高まる。昭和27年の占領終結後には、占領初期における地方自治法制定を中心とする地方制度改革の見直しや、解体された内務省に代わる地方行政統括官庁の再整備を中心とした再集権化改革が行われた<sup>(94)</sup>。

昭和26年8月14日、吉田茂内閣総理大臣の私的諮問機関である「政令改正諮問委員会」は、行政機構改革に関する答申を提出した。この答申は、行政制度改革の基本方針として、講和後の日本の自主自立体制への即応、行政効果、能率化等を掲げ、行政機構の改革については、経済安定本部の廃止、法務府法制意見局の内閣の補佐機関化、人事院の廃止と人事局の設置、国家地方警察・自治体警察・警察予備隊・海上保安庁等を統合した保安省の設置、建設省と林野庁等の統合による国土庁の設置等のほか、行政委員会については、権利関係の裁定に当たるものは存続させるが、それ以外の一般行政事務を処理するものは廃止し、関連省庁に統合するものとした<sup>(95)</sup>。

この答申を受けて、昭和27年4月5日の閣議で最終的に機構改革案の決定が行われ、各省庁設置法の一部改正法案とともに、新たに自治庁設置法案が国会に提出され、同年7月31日に全て可決成立した。この機構改革により、法務府の法務省への改組のほか、総理府の外局としての自治庁の設置、経済審議庁（旧経済安定本部）の設置、保安庁（警察予備隊等）の設置、また、日本電信電話公社の設置（電気通信事業の公共企業体化）等が行われたが、人事院の廃止は実現しなかった<sup>(96)</sup>。「自治庁設置法」（昭和27年法律第261号）は、昭和27年8月1日から施行され、地方自治に関する制度の企画立案及び地方行政の指導と、地方税財政の指導調整とをそれぞれ分掌していた地方自治庁、地方財政委員会及び全国選挙管理委員会が統合された<sup>(97)</sup>。なお、同日、国家消防庁が国家消防本

(91) 藤田 前掲注(35), p.40.

(92) 塩野 前掲注(26), pp.43-45.

(93) 藤田宙靖『行政組織法』良書普及会, 1994, pp.31-39を参照。

(94) 福沢 前掲注(50), p.113.

(95) 地方自治百年史編集委員会編 前掲注(65), pp.418-419.

(96) 同上, pp.419-420.

(97) 同上, pp.420-421.

部に改編された。

その後、昭和30年2月の衆議院議員総選挙で鳩山一郎内閣の与党である日本民主党は、過半数を獲得することができず、一方、講和問題をめぐり左右に分裂していた日本社会党の再統一の動きが強まったこともあり、保守合同への気運が高まった。同年10月に日本社会党が再統一したのにつき、同年11月には日本民主党と自由党が合併し、自由民主党が結成され、二大政党対立の図式が成立した。ここに、いわゆる「五十五年体制」<sup>(98)</sup>が確立し、日本の政治行政制度は、その枠組みにおいて高度に安定的な時代を迎えることとなる。行政機構に関しては、昭和35年に総理府自治庁が自治省に改組されたことにより、いわゆる1府12省体制が確立した。その後、若干の改変が行われたものの、この体制は、戦後我が国の中央行政組織の基本構造として、平成13年の中央省庁再編に至るまで約40年にわたり存続することとなる。

## (2) 行政委員会制度の衰退

日本では、行政機構の合議体による運営方式は例外的であり、また、政党からある程度独立した官僚組織が存在していたため、占領期に新たに発足した行政委員会は、行政参加に無経験の者の委員によるレイマン・コントロール (layman control) として、専門家たる官僚の補佐を受けてその任務が行われなければならなかった。行政委員会がその実体において諮問機関化する要素、すなわち委員会事務局の原案承認機関化する要素はここに存在しており、政治的にも、内閣の国会に対する責任を不明確化させるとの理由で行政委員会が批判される可能性も強く、発足当初から行政委員会制度は無力化される原因を内包していた<sup>(99)</sup>。

行政委員会制度衰退のその他の原因は、朝鮮戦争前後から表面化したアメリカ占領軍の対日政策の変更である。民主化の推進は表面的にはともかく実体的には影をひそめ、日本の潜在的戦力の利用ないし直接的戦力の増強が占領政策の中心課題となり、日本政府の自主性の回復はアメリカの軍事政策に矛盾しない限り実施に移された。ここで旧官僚制度が自主性回復の名目で新しい形で復活し、行政委員会制度は、占領政策の是正という名目のうちに弱小化、解体の方向を歩み始めたのである<sup>(100)</sup>。そして、行政委員会の消滅、争訟機関化、諮問機関化、政治機関化又は権限縮小がなされ、その数も23から14に減少した<sup>(101)</sup>。

## 2 第一臨調

### (1) 第一臨調の設置

昭和27年に、行政管理庁の附属機関として、「行政管理庁設置法の一部を改正する法律」(昭和27年法律第260号)により行政審議会が設置され、その後、昭和35年まで、五次にわたって同審議会が置かれた。行政審議会は、行政改革について数次にわたり答申を政府に提出したが、昭和35年12月7日の第五次行政審議会答申自体がいみじくも「行政の体質改善のための強力な臨時診断機関の設置」を勧告したことにも示されるとおり、それまでの答申内容はほとんど顧みられることがなかった<sup>(102)</sup>。そして、第五次行政審議会は、行政の画期的な体質改善を図る方策として、アメ

<sup>(98)</sup> これは、東京都立大学法学部の升味準之輔教授(政治学)が昭和39年に発表した論文において、「一九五五年の政治体制」と銘打ったものである(升味準之輔「一九五五年の政治体制」『思想』480号, 1964.6, pp.55-72.)。

<sup>(99)</sup> 川上勝己「行政委員会」田中二郎ほか編『行政法講座 第4巻 行政組織』有斐閣, 1965, pp.53-54。

<sup>(100)</sup> 同上, p.54。

<sup>(101)</sup> 地方自治百年史編集委員会編 前掲注(65), p.420。

リカで行政機構の合理化案を連邦議会に勧告するために設置されたフーバー委員会 (Hoover Commission) を模範とする独自の調査能力を持った権威のある臨時の行政診断機関を設置することを提言した<sup>(103)</sup>。この提言を受けて、昭和 37 年 2 月 15 日、「臨時行政調査会設置法」(昭和 36 年法律第 198 号) に基づき、総理府の附属機関として臨時行政調査会 (第一臨調) が設置された。

第一臨調には、佐藤喜一郎三井銀行会長を始めとする 7 名の委員のほか、21 名の専門委員と委員を補佐する 70 名の調査委員 (学識経験者及び行政機関職員) が任命され、三つの専門部会<sup>(104)</sup>、特別部会、事務局を擁し、調査審議機関としては画期的な規模であった。

## (2) 第一臨調行革の実績

第一臨調では、行政の実態調査を行うとともに、これに基づく改革意見がまとめられ、当時では異例のことであったが、調査会の議事録等も公開された。昭和 38 年 11 月からは事項別に各委員の分担が定められ、専門部会の報告を基礎に答申原案の作成にかかり、この間、特別部会で取り上げた首都行政の問題は、特に緊急を要するとして昭和 38 年 8 月、一足先に答申された。第一臨調の設置期限は、当初は昭和 39 年 3 月までとされたが、審議が間に合わないため、6 か月設置期限を延長し、最終的には同年 9 月中旬まで、延べ 143 回の委員会会合を重ね、答申に至った<sup>(105)</sup>。

第一臨調は、昭和 39 年 9 月 30 日まで設置されたが、臨時行政調査会設置法案の審議に当たり、参議院内閣委員会での附帯決議により、議決は委員の全員一致によるものとされ、人員整理を行わないことなどが強く求められていた。なお、三つの専門部会では、蟬山政道委員の強硬な反対にもかかわらず、具体的な調査方針が明確に示されなかったため、各部会における審議については、全体としての整合性が必ずしも確保されなかった<sup>(106)</sup>。

行政制度・行政運営の全般にわたる調査審議を経て、昭和 39 年 9 月 29 日、第一臨調は、「行政改革に関する意見—総論」ほか 16 項目 (内閣の機能、中央省庁、共管競合事務、行政事務の配分、許認可等、行政機構の統廃合、公社・公団等、首都行政、広域行政、青少年行政、消費者行政、科学技術行政、事務運営の改革、予算・会計、行政の公正確保のための手続、公務員) に及ぶ改革意見を政府に提出した。これらの意見は、閣議に報告され、国会議員に配布された。なお、第一臨調答申は、新しい行政需要への的確な対応を求めるという趣旨から、水資源開発・首都圏整備・消費者保護等の個別分野に関する提言が含まれていた。

## (3) 第一臨調行革の評価

第一臨調行革の評価について、西尾勝東京大学名誉教授 (行政学) は、高度経済成長に対する種々の隘路を打開することが当時の課題であったことによるものとしつつ、この種の提言は、従来の行政整理や行政機構改革のイメージから著しくかけ離れたものであったと指摘した<sup>(107)</sup>。内閣機能の強化については、これに先立ってアメリカで大統領府の改革が行われたこともあって、内閣府、内閣補佐官、総務庁などの抜本的な提案がなされていたほか、事業別予算制度の導入や統一的な行政

<sup>(102)</sup> 浜川清「行政改革と行政機構」関恒義・室井力編『臨調行革の構図』大月書店、1982、pp.241-242。

<sup>(103)</sup> 西尾勝『行政学 新版』有斐閣、2001、p.374。

<sup>(104)</sup> 第一専門部会：行政の総合調整及び予算会計に関する問題、第二専門部会：行政事務の合理的配分に関する問題、第三専門部会：行政運営及び公務員に関する問題。

<sup>(105)</sup> 臨時行政調査会編『行政の改革—臨時行政調査会意見書一』時事通信社、1967、pp.10-11。

<sup>(106)</sup> 佐藤竺「臨調と官僚」『年報行政研究』5号、1966、p.57。

<sup>(107)</sup> 西尾 前掲注<sup>(103)</sup>

手続法の制定など、諸外国の先例も参考とした理想的な意見が出されたが、政府においてはいずれも実施困難として棚上げされた<sup>(108)</sup>。

他方、西尾教授によれば、第一臨調行革について、内閣が直々に設置した第三者的な諮問機関が、各省庁の壁を越えた総合的な観点から行政全般の在り方を見直し、行政のどのような側面についてのいかなる方向での改革かを問わずに行政改革を推進するという新しいイメージが形成されたと評されている<sup>(109)</sup>。

#### (4) 第一臨調以降

第一臨調の意見提出により行政改革への国民世論が高まったが、行政機構、特殊法人などの整理縮小が課題となるものは遅々として進まず、昭和42年11月、佐藤栄作内閣は、各省庁の内部部局の1局を削減する、いわゆる1省庁1局削減を指示した。これを受けて、「行政機構の簡素化等のための総理府設置法等の一部を改正する法律」（昭和43年法律第99号）による1省庁1局削減が行われた。また、総定員法と呼ばれる「行政機関の職員の定員に関する法律」（昭和44年法律第33号）により、各省庁を通じる国家公務員の総定員の最高限度を法定し、既定定員を計画的に削減するとともに、新規行政需要に伴う増員はその範囲内で行うという管理方式を確立した<sup>(110)</sup>。なお、昭和35年の1府12省体制の確立以降、その後20年間の省庁の変遷としては、新たに総理府の外局として、環境庁の設置（昭和46年）、沖縄開発庁の設置（昭和47年）、国土庁の設置（昭和49年）が行われている。なお、昭和53年には農林省が農林水産省に改称されている。

### 3 第二臨調

#### (1) 第二臨調の設置

第一臨調以降、行政規模の膨張抑制の手段がいくつか採られたものの、全般的な行政の仕組みの再検討は行われていなかった。ただし、昭和54年に、行政管理庁の行政管理基本問題研究会の報告により、石油危機以降の社会経済情勢の変化に応じて政府の役割がいかにあるべきかについて基本的な考え方が示され、特に「行政の守備範囲」の見直しを掲げ、民間部門への行政介入の限定を目指したことは、第二次臨時行政調査会（第二臨調）の議論に影響を与えた<sup>(111)</sup>。

昭和56年3月16日、第一臨調をモデルとして、「臨時行政調査会設置法」（昭和55年法律第103号）に基づき、総理府の附属機関として第二臨調が設置された。会長には、土光敏夫経済団体連合会名誉会長が就任し、9名の委員のうち、日本労働組合総評議会（総評）系と全国労働組合同盟（全労）系の2名の労働界代表が加えられ、多数の顧問・専門委員・参与・調査員が委嘱された。

この財政危機下に設置された第二臨調は、当初から「増税なき財政再建」を基本方針と定め、早々と緊急提言をまとめ、当時の大蔵省による当面の予算編成にたがをはめた。そして、その後も一貫して「小さな政府」を目標に日本国有鉄道、日本電信電話公社、日本専売公社の三公社の民営化などの諸方策を提言した<sup>(112)</sup>。

(108) 田中一昭編著『行政改革 新版』ぎょうせい、2006、p.9.

(109) 西尾 前掲注(103)

(110) 田中編著 前掲注(108)、pp.9-10.

(111) 飯尾潤『民営化の政治過程—臨調型改革の成果と限界—』東京大学出版会、1993、p.32.

(112) 第二臨調の基本答申については、臨時行政調査会事務局監修『臨調基本提言—臨時行政調査会第3次答申—』行政管理研究センター、1982；臨調・行革審OB会監修『臨調行革審—行政改革2000日の記録—』行政管理研究センター、1987、pp.165-249を参照。

## (2) 第二臨調行革の成果

三公社については、昭和60年4月1日、日本電信電話公社が日本電信電話株式会社に、日本専売公社が日本たばこ産業株式会社にそれぞれ民営化され、電気通信事業への民間企業の参入の自由化等が実施された。また、昭和62年4月1日、日本国有鉄道が、旅客鉄道株式会社6社、日本貨物鉄道株式会社、新幹線保有機構、日本国有鉄道清算事業団といった新経営形態に移行した。三公社は、かつては逓信省、電気通信省、大蔵省専売局、鉄道省といった官庁であり、戦後に公共企業体となったものであったが、ここに民営化がなされたのである。

また、第二臨調の答申<sup>(113)</sup>を受け、「総合管理庁」構想を基にして、「総務庁設置法」(昭和58年法律第79号)により、総理府本府の一部と行政管理庁を統合して昭和59年に総務庁が設置された。これは、1府12省体制の下での初の本格的な省庁再編と評価されている<sup>(114)</sup>。なお、昭和58年の国家行政組織法の改正により、各省庁の内部部局の設置が法律事項から政令事項に改められた。

## (3) 第二臨調行革の評価

第一臨調が答申内容のほとんどを実現できなかったのに対して、第二臨調の答申は、その後の行政改革に大きな影響を与えた。その一方で、第二臨調行革は、財界主導と非難され、また、重要な政策事項が臨調首脳と政府与党首脳の下に密室内で次々と決定されたように見られたため、この種の政治を諮問機関型政治と命名し、その弊害に警鐘を鳴らす評者もあった<sup>(115)</sup>。また、第二臨調の活動と提言は、政策事項に深く介入し、その後の政治に決定的な方向付けをした点で、行政改革というよりも政治改革というべきものになっているのではないかとする疑問も提起された<sup>(116)</sup>。第二臨調に対してこのような批判がなされた背景には、第二臨調の活動がその先例となるべき第一臨調の活動とは著しく異なるものになっているという認識、先例から甚だしく乖離しているという認識があったとされている<sup>(117)</sup>。

第二臨調及びその答申に基づく中曽根行革は、「大きな政府」から「小さな政府」への転換という国際的潮流を反映したのもでもあり、レーガノミクスやサッチャリズムにおける政策を参考とした面もあった<sup>(118)</sup>。なお、1980年代のアメリカのロナルド・レーガン(Ronald Reagan)大統領、イギリスのマーガレット・サッチャー(Margaret Thatcher)首相の下で提起された新自由主義的行政改革について、両者は、経済的争点においては明確な自由主義の立場を採ったが、同時に新保守主義の立場であった<sup>(119)</sup>。それゆえ、第二臨調及び中曽根行革では財政再建が至上命題であったのに対して、レーガノミクスやサッチャリズムは新保守主義に基づく構造改革を進めることが最大の目的であり、財政再建はその結果として期待されるものであった<sup>(120)</sup>。

(113) 第二臨調の最終答申については、臨時行政調査会事務局監修『臨調最終提言—臨時行政調査会第4次・第5次答申—』行政管理研究センター、1983, pp.13-226; 臨調・行革審OB会監修 同上, pp.252-409を参照。

(114) 田中 前掲注(14), pp.76-77.

(115) 西尾 前掲注(103), p.375.

(116) 同上

(117) 西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990, p.52.

(118) 門松秀樹「第二次臨調の設置と新自由主義」笠原編 前掲注(6), p.142.

(119) 大嶽秀夫『「行革」の発想』TBSブリタニカ、1997, pp.142-143.

(120) 門松 前掲注(118), p.143.

## 4 第二臨調後の行政改革

第二臨調は、昭和 58 年 3 月 15 日に解散したが、日本国有鉄道の分割民営化については日本国有鉄道再建監理委員会が設置されて具体化が図られたほか、その他の事項については、三次にわたる臨時行政改革推進審議会（行革審）において実現の推進が図られた。戦後昭和期との連続性があるため便宜ここで述べるが、第一次行革審は昭和 58 年 6 月 28 日、第二次行革審は昭和 62 年 4 月 20 日、第三次行革審は平成 2 年 10 月 31 日に、いずれも期間を 3 年間として設置された。

第一次行革審では、新たに安全保障会議、外政審議室の設置など内閣機能の強化、地方分権及び規制緩和の推進などが取り上げられ、第二次行革審では、物価高騰に対処するための土地対策の見直しのほか、規制緩和及び地方分権などが提言された<sup>(121)</sup>。

第三次行革審は、それまでの行革審とは状況が異なり、第二臨調から 10 年も経過し、従来の延長では地方分権も規制緩和も十分ではないと考えられたため、パイロット自治体構想、経済的規制の撤廃、特殊法人民営化が検討されたが、十分な成果をあげるまでに至らなかった<sup>(122)</sup>。もっとも、平成 3 年 9 月の答申では証券・金融検査委員会（仮称）の設置等を、同年 12 月の答申では行政手続法要綱案をそれぞれ提言し、これらは証券不祥事に端を発した証券取引等監視委員会の設置や「行政手続法」（平成 5 年法律第 88 号）の制定に結実する。また、平成 5 年 10 月の最終答申では、中央省庁体制の一つの方向性として、平成期の中央省庁再編で実現されることとなる大括りの省庁体制のイメージが提示され、世論の高まりも視野に入れながら、21 世紀を展望し、できるだけ速やかに検討を進めるべき課題であるとされた<sup>(123)</sup>。

なお、第三次行革審の最終答申等を受けて、規制緩和を始めとする行政改革の実施状況の監視、行政情報公開に係る法制度に関する調査審議を任務として、「行政改革委員会設置法」（平成 6 年法律第 96 号）に基づき、行政改革委員会が設置され、平成 6 年 12 月に発足した。行政改革委員会は、規制緩和の推進、行政情報公開法制の確立、行政関与の在り方の三つに主に取り組み、それぞれ部会・小委員会を設置し、平成 9 年 12 月の最終意見を含め、五つの意見を内閣総理大臣に提出した<sup>(124)</sup>。

## 5 講和条約後の行政機構の特徴

### (1) 府省の固定化と総理府の外局の膨張

戦後昭和期の変遷に着目すると、昭和 24 年 6 月 1 日の国家行政組織法の施行時点では 2 府 11 省 39 庁・委員会だったが、昭和 27 年の行政機構改革で 1 府 11 省 29 庁・委員会となり、昭和 35 年に自治庁が自治省に昇格し、府省については 1 府 12 省となる。その後新たな行政需要の発生・増大に対し総理府に外局が設置され、更に昭和 59 年に総務庁の設置、昭和 63 年に中央労働委員会と国営企業労働委員会の統合が実施されるなどしたが、それ以降は、1 府 12 省 31 庁・委員会（うち国務大臣を長とする大臣庁 8、委員会 1）が続いた。この 1 府 12 省という体制は、昭和 35 年以降不変であり、省レベルの分担管理構造は安定的に推移してきた。<sup>(125)</sup>

(121) 第一次行革審及び第二次行革審の提言については、臨調・行革審 OB 会監修『日本を変えた 10 年—臨調と行革審—』行政管理研究センター、1991、pp.462-953 を参照。

(122) 田中編著 前掲注(108)、p.12。

(123) 行政改革会議事務局 OB 会編『21 世紀の日本の行政—内閣機能の強化、中央省庁の再編、行政の減量・効率化—』行政管理研究センター、1998、p.3。なお、第三次行革審の提言については、臨時行政改革推進審議会事務局監修『第三次行革審提言集—新時代の行政改革指針—』行政管理研究センター、1994 を参照。

(124) 行政改革委員会 OB 会監修『行政改革委員会 総理への全提言—規制緩和、情報公開、官民の役割分担の見直し—』行政管理研究センター、1998、p.3。

このように昭和35年以降、府省は1府12省で固定されていた一方、行政権の拡大という課題は、長を内閣総理大臣とし、各行政機関の施策及び事務の総合調整、他の行政機関の所掌に属しない行政事務等を遂行する「総理府」の外局たる「庁」の新設という形で処理されてきた。これは、一つにはこの時期に起こった社会経済の変動の結果、政策課題の領域的区分が相対化し、その処理が省庁内部で完結せず、省際的処理を必要とする事案が多発するに至ったことによるもので、新設された大臣庁の多くは政策企画調整機能を営んでいたが、これらの大臣庁の多くは、より実体的な政策活動である事業機能をも営んでいた<sup>(126)</sup>。日本の場合、内閣制度に高度に固定的なイモビリズム(immobilism)の傾向が強く、事業官庁としての省を新設することには抵抗・反発がある。他方、社会経済の変動の結果、新しい行政需要が次々に発生し、これに対して政策的に対応する必要も強まり、このジレンマを解決するため、総合調整機能を担当させるという名目で、設置への抵抗・反発もそれほど強くない「庁」を新設し、これらの「庁」に国務大臣を冠して、本来ならば「省」が担当すべき各種事業機能を実質上営ませるという便法が編み出されたのである<sup>(127)</sup>。

他方、「省」の設置に関するイモビリズムの傾向の由来については、単なる惰性ないし事大主義、既得権の侵害に対する警戒という消極的理由のほか、日本の「省」の権限・領分がかなりの融通性をもって弾力的に確定されており、新たな行政需要の多くがいずれかの「省」の守備範囲に属せしめられることとなるという積極的な理由付けも提起されている<sup>(128)</sup>。さらに、「省」機構が一つの社会制度として、行政需要自体を造形していくメカニズムが存在し、「省」の内部組織の改編によって「省」機能を多角化し、変動する行政需要を誘導回収したとの指摘がある<sup>(129)</sup>。

## (2) 行政組織法定主義の緩和

昭和58年の国家行政組織法の改正により、局レベルの組織の設置を法律事項から政令事項に変更し、行政組織法定主義が部分的に緩和されたのは、この時期における重要な改革であった。

これについては、国家行政組織法の当初の政府原案とほぼ同じ内容であり、その改正を図ることは、行政管理庁の創設以来の課題とされていた<sup>(130)</sup>。そして、その課題は、議院内閣制の成熟、政府の中における組織管理の実績等を踏まえ、初めて実現に至ったものとの指摘がある<sup>(131)</sup>。

## (3) 行政機構改革における審議会の活用

第一臨調は、財界人、学者に加えて労働界の代表を委員とするとともに、全会一致制が採られ、超党派的構成が目指された。しかし、改革対象となる官庁の抵抗は強く、組織構成も委員と専門委員や調査員との関係が密接でなく、調査審議には数多くの軋轢があった。結局、専門部会が昭和38年11月までにまとめた報告を、委員がそれぞれ検討し直し、昭和39年に答申が出た。この答申では、内閣府を設置して予算編成機能を移すなど抜本的な行政組織の変更を含む多方面にわたる行政改革の提案が盛り込まれていた。基本的な考え方は行政の近代化であり、合理的な行政活動を阻害している現行制度を理想像に近づけるというものであったため、答申の論理的な一貫性が重視

<sup>(125)</sup> 大森彌『官のシステム』（行政学叢書4）東京大学出版会、2006、pp.85-86。

<sup>(126)</sup> 伊藤大一「内閣制度の組織論的検討」『年報行政研究』21号、1987、p.37。

<sup>(127)</sup> 同上

<sup>(128)</sup> 同上、p.38。

<sup>(129)</sup> 同上、p.39。

<sup>(130)</sup> 増島俊之「国家行政組織法改正の意義(下)―組織規制の弾力化―」『自治研究』60巻3号、1984.3、p.35。

<sup>(131)</sup> 同上、p.35。

され、逆に当事者の意見はあまり取り入れられなかった<sup>(132)</sup>。そこで官庁が反発したのはもちろん、それによって影響を受ける各種団体の反発をも招き、他方で第一臨調側が期待した世論は、それを喚起する手段を欠いていたため盛り上がりせず、答申直後から実現が疑問視される状況となり、答申の主要部については実施されないままに終わった<sup>(133)</sup>。

他方、第二臨調の設置は、ひょうたんから駒が出たと形容されるほど、行政改革のための調査会を設置する特別の理由がないともされたが、行革フィーバーの下で出発した第二臨調は、政官財の演出であったとも言われた<sup>(134)</sup>。第二臨調が設置されたのは、直接的には大規模な行政改革を実行するためであったが、設置後間もなく行政改革が財政再建と結び付くことによって、あらゆる種類の政策領域を再点検するという政府全体の改革へと役割が拡大した<sup>(135)</sup>。第二臨調の改革の意味について、政策研究大学院大学の飯尾潤教授（政治学）は、①中長期的な見通し、政策領域横断的な基本方針又は担当が明確でないため処理されにくい課題の指摘などをまとめる諮問機関としての機能、②関係機関が多数にわたる課題を調整する利害調整機関としての機能、③他の機関との関係や一般的な支持調達が難しい改革について臨調の権威を利用して実現を図る改革の触媒としての機能、④課題の存在は認識されながら放置されてきた問題について臨調が解決策を作成し、当事者の合意が十分に得られなくても実現を図る、上からの改革を立案する機能、を挙げる<sup>(136)</sup>。

このように、財界人を会長としてトップに擁する審議会が行政改革の討議の場となっていたことで、基本的に体制内の改革であった講和条約後の行政機構改革に官以外の論理を注入するとともに、行政改革関係の審議会が衆人の注目するアリーナとなっていた。なお、第二臨調時代の行政改革では、新自由主義という、当時のアメリカ、イギリスにおける行革思想が採り入れられたのも大きな特徴となっている。

## IV 平成期の行政機構改革

### 1 行政改革会議における検討

平成9年1月、橋本龍太郎内閣総理大臣は、施政方針演説で六つの改革、すなわち、①行政改革（中央省庁の再編、内閣機能の強化）、②財政改革（歳出削減、歳出構造の改革）、③社会保障改革（医療・福祉システム改革、年金改革）、④経済改革（規制緩和による経済の活性化）、⑤金融改革（金融の自由化、ビッグバン）、⑥教育改革、を内閣の課題として掲げた。

橋本内閣では、平成8年11月21日から平成10年6月30日まで、「総理府本府組織令の一部を改正する政令」（平成8年政令第319号）及び「行政改革会議令」（平成8年政令第320号）により、総理府に行政改革会議（行革会議）が設置された。行革会議は、国家行政組織法第8条の審議会であるが、「総理直属機関」として首相自らが会長を務めるという異例の体制が採られ<sup>(137)</sup>、内閣機能の強化、いわゆる1府22省庁体制から1府12省庁体制への再編、郵政省の郵政公社化、独立行政法

<sup>(132)</sup> 飯尾 前掲注(111), pp.31-32.

<sup>(133)</sup> 同上, p.32.

<sup>(134)</sup> 加藤一明「行政改革—臨調に参画して—」『年報行政研究』19号, 1985, pp.85-86.

<sup>(135)</sup> 飯尾 前掲注(111), p.286.

<sup>(136)</sup> 同上, pp.287-288.

<sup>(137)</sup> 委員には、政財界等からのほか、京都大学大学院法学研究科の佐藤幸治教授（憲法）、東北大学法学部の藤田宙靖教授（行政法）らの学識経験者が含まれていた。なお、行革会議の活動及び最終報告等については、行政改革会議事務局OB会編 前掲注(123)を参照。

人制度の創設、政策評価の導入等を中核にした改革案について審議した。そして、この行革会議の最終報告に基づいて、平成10年には「中央省庁等改革基本法」(平成10年法律第103号)が制定された。行革会議の審議で特筆すべきことは、ほぼ毎回内閣総理大臣が行革会議に出席し、随所に意見を披歴することで、行革会議の議論はもとより、会議全体の進行をリードしたことであり、日本の行革史上、こうした前例は見られないとの指摘がある<sup>(138)</sup>。

平成期の行政機構改革については、記憶にも新しく、詳細な論稿<sup>(139)</sup>があるので、明治以降の通史の変遷を追うために必要な範囲で、以下その内容を振り返りたい。

## 2 内閣機能の強化

この改革の成果の一つに、内閣機能の強化ということがある。首相のリーダーシップについては、閣議における全会一致の原則、主任大臣の分担管理原則など、制度上制約されていることが指摘されてきた。そこで、閣議における首相の指導性を高めるため、内閣総理大臣の発議権を明確化した。旧内閣法第4条は、「閣議は、内閣総理大臣がこれを主宰する」と規定されていたが、「内閣法の一部を改正する法律」(平成11年法律第88号)により、「この場合において、内閣総理大臣は、内閣の重要政策に関する基本的な方針その他の案件を発議することができる」が加えられた。また、内閣の補佐機関としての内閣官房が強化された。従前の内閣官房は、閣議事項の整理や各省庁の施策の総合調整が主たる役割であったが、内閣の重要政策に関する企画立案機能が付加された。さらに、内閣総理大臣補佐官の増員、内閣官房副長官補、内閣広報官、内閣情報官を新設し、これらを政治任用職とすることで、人材を広く内外から求め、内閣の指導性を高めようとした<sup>(140)</sup>。

さらに、内閣を支援する機関として、「内閣府設置法」(平成11年法律第89号)により、内閣府が新設された。内閣府は、旧総理府と異なり、国家行政組織法の適用を受けず、他省庁よりも一段上に位置付けられ、複数の省庁にまたがる政策を総合調整することとされた。そのための具体的仕組みが特命担当大臣と経済財政諮問会議である。内閣府設置法では、関係行政機関の長に対して、資料提出・勧告といった総合調整に当たる権限を特命担当大臣に与えた。予算編成は総合調整のための重要な要素であるが、従前は大蔵省が各省庁からの予算要求に優先順位を付けて配分を行ってきた。予算編成を内閣主導で行うために、行革会議の最終報告において、「内閣総理大臣、内閣府に置かれる担当大臣及び関係大臣の諮問に応じ答申し、又は自ら必要な意見を述べる機関」として経済財政諮問会議を置くこととし、中央省庁等改革基本法では、同会議が予算編成の基本方針を審議すると規定された<sup>(141)</sup>。

また、「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律」(平成11年法律第116号)により、政務次官を廃止して、副大臣及び大臣政務官の制度が設けられた。

## 3 中央省庁再編

戦後改革を経た日本の各省庁の分業構造は、高度に安定しており、昭和35年以来約40年間にわたり府省レベルの構成には全く変化がなかった<sup>(142)</sup>。そして、外局の増設などにより細分化の方向

(138) 岡田彰「省庁再編とそのインパクト」『年報行政研究』41号, 2006, p.32.

(139) 田中一昭・岡田彰編著『中央省庁改革一橋本行革が目指した「この国のかたち」一』日本評論社, 2000; 田中編著 前掲注(108)など。

(140) 神崎勝一郎「省庁再編と構造改革」笠原編 前掲注(6), p.160.

(141) 同上

で中央省庁が拡大したが、これを大括りに戻したのが、平成13年1月6日の中央省庁再編である。

行革会議の最終報告では、「取り組むべき重要政策課題、行政目的・任務を軸に再編し、事務の共通性・類似性にも配慮すること」を省の編成方針とした。基本的な方針としては、いわゆる省庁の大括りという、一つの省をできる限り包括的な行政機能を担う形として、大臣を長とする1府22省庁を1府12省庁に再編するというものであった。前述のように昭和35年以降、府省の再編は行われず、総理府の外局として国務大臣を長とする大臣庁が増設されていくこととなった。このため、新たな大臣庁設置のたびに、中央省庁間における分業が進化し、所掌事務の共管事項をめぐるセクショナリズムや縦割り行政の弊害が生じてしまっていた。そこで、所掌事務範囲が政策目標や価値体系に照らして同質性の高い省庁を統合することで、総合的・包括的な視野から政策立案と実行力を発揮させようとしたのである<sup>(143)</sup>。

まず、中央省庁等改革基本法が制定された後、前述の内閣府のほか、国家行政組織法の改正、各省設置法の廃止と新規制定等により、国家公安委員会（警察庁）、防衛庁、総務省、法務省、外務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省といった省庁へと目的別大括りの再編成が行われた。

なお、防衛庁は、昭和29年7月1日の設置以来、総理府の外局、次いで平成13年の中央省庁再編でも内閣府の外局となっていたが、平成19年1月9日に防衛省となった<sup>(144)</sup>。また、「東日本大震災復興基本法」（平成23年法律第76号）第24条第1項は、別に法律で定めるところにより、内閣に復興庁を設置するものと規定し、「復興庁設置法」（平成23年法律第125号）第2条に基づき、内閣に復興庁が置かれている。これは、東日本大震災からの復興が内閣総理大臣の強力な指導の下で迅速に実現される必要があるためであり、復興庁の長は内閣総理大臣とされ、復興大臣は、内閣総理大臣を助け、復興庁の事務を統括し、職員の服務について統督する<sup>(145)</sup>。

#### 4 独立行政法人制度の創設

橋本行革で実現されたことの一つに、行政のスリム化の一環として独立行政法人の設置がある<sup>(146)</sup>。「独立行政法人通則法」（平成11年法律第103号）のほか、個別の法人の根拠法が制定された。

独立行政法人は、政策部門と政策を執行する実施部門を分離し、後者の実施部門に本省とは別の法人格を持たせ、実施部門の長に予算・人事の裁量権を付与し、効果的・効率的に業務を運営する制度である。この制度は、1980年代にイギリスで創設されたエージェンシー制度に倣ったもので、ニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management: NPM）理論<sup>(147)</sup>に基づいた改革である。すなわち、弾力的な業務遂行と事後評価チェックを重視することで、行政サービスの向上と効率化を目指す行政管理を行っていかうとするものである<sup>(148)</sup>。行政分野としては、試験研究・文教研修・

(142) 西尾 前掲注<sup>(103)</sup>, p.370.

(143) 神崎 前掲注<sup>(141)</sup>, p.161.

(144) 外局に関しては、平成20年10月1日、国土交通省に観光庁が設置されるなどしている。また、平成27年10月1日、文部科学省の外局としてスポーツ庁が、防衛省の外局として防衛装備庁が設置される。なお、国家公務員制度改革により、平成26年5月30日、内閣官房に内閣人事局が設置されている。

(145) 復興庁は、別に法律で定めるところにより、平成33年3月31日までに廃止するものとされている（復興庁設置法第21条）。

(146) なお、田中二郎教授は、昭和51年の著書において、特殊行政組織という観念を取り上げ、現代の複雑多岐にわたる行政需要を充足するために、国家行政組織及び地方自治行政組織のほかに、これらから独立した別個の多種多様な法人を設ける必要が生じており、これを独立行政法人と呼ぶとすると整理していた（田中二郎『新版行政法 中巻 全訂第2版』（法律学講座双書）弘文堂, 1976, p.187.）。

医療厚生・検査検定施設などが独立行政法人の対象となり、平成13年4月に57法人が設立されたが、職員の身分が問題となり、職員を公務員として身分保障するタイプの独立行政法人も設置されることとなった<sup>(149)</sup>。

## 5 平成期の行政機構改革の特徴

### (1) 第二臨調との連続性

橋本行革における六つの改革は、全て1980年代における中曽根康弘内閣総理大臣時代に「行政改革」として提案されたものであり、内容的には行政の改革という以上に民間経済の改革を提唱するものであるにもかかわらず、橋本「行革」と総称されていることについて、大嶽秀夫京都大学名誉教授（政治過程論）は、第二臨調時代の行革との連続性が象徴されていると指摘した<sup>(150)</sup>。そして、この六つの改革を貫く基本理念は、1980年代の行政改革と同様に新自由主義であり、小さい政府、規制緩和、民営化、福祉における個人の自律（の補助）、教育における個性化を内容とするものであるとする<sup>(151)</sup>。

もっとも、第二臨調による行政改革以降の10年間、農政改革、特殊法人改革、規制緩和などの諸課題が残されていたことには、中曽根行革を推進してきた強い危機意識が、1980年代半ばには解消されたという事情が背景にあった<sup>(152)</sup>。すなわち、それまでの行政改革がかなりの成果を収めるとともに、1985年のプラザ合意後の円高も乗り切り、内需拡大による成長が実現され日本経済が絶好調となっていたことは、その後の行政改革の実現にも影響を及ぼしていたのである。

### (2) NPM理論とイギリス型行政制度の継受

1990年代の政治改革・国会改革以降、我が国の政治行政機構には、イギリス型の要素が付け加えられてきた。この政治改革・国会改革によって、我が国の選挙制度には小選挙区制の導入、議会制度には党首討論の導入、行政制度には副大臣・大臣政務官の導入というように、随所にイギリス型の政治行政制度が採り入れられた。

行政機構に関しては、前述のようにNPM理論を背景として、独立行政法人制度が創設された。NPMは、1980年代半ば以降、イギリス、ニュージーランドなどのアングロ・サクソン系諸国を中心に行政実務の現場を通じて形成されたマネジメント論であり、その核心は、民間企業における経営管理の理念・考え方・手法を可能な限り適用することであり、その目的は、公共部門の効率化・活性化を図ることにある<sup>(153)</sup>。

このように、平成期の政治行政制度の改革には、イギリス型の制度が参照され、その特徴が随所に加えられてきたことが、一つの特徴と言えるであろう。

<sup>(147)</sup> NPMは、世界的な潮流であるものの、英米起源の新行政管理手法ということ以外は、それが指し示すものは必ずしも一定していないが、一般にNPMは、政策評価制度、民間資金活用による公共施設整備（Private Finance Initiative: PFI）、バランス・シートの導入などの新手法を包括した、総合的な行政管理のフレームワークを指していることが多い（増田正「行政活動の管理」笠原英彦・桑原英明編『日本行政の歴史と理論』芦書房、2004, p.197.）。

<sup>(148)</sup> 神崎 前掲注<sup>(141)</sup>, p.161.

<sup>(149)</sup> 同上, pp.161, 163.

<sup>(150)</sup> 大嶽 前掲注<sup>(119)</sup>, p.11.

<sup>(151)</sup> 同上

<sup>(152)</sup> 同上, pp.11-12.

<sup>(153)</sup> 大住莊四郎『NPMによる行政革命—経営改革モデルの構築と実践—』日本評論社, 2003, pp.iii-iv.

おわりに

明治18年の内閣制度施行から100周年に当たる昭和60年は、戦後昭和期における中央省庁の組織の安定期の只中にあるが、当時の我が国の府省は、総理府、法務省、外務省、大蔵省、文部省、厚生省、農林水産省、通商産業省、運輸省、郵政省、労働省、建設省及び自治省の1府12省であった。このうち、内閣制度発足時の9省のうち、同じ名称を持ち続けていたのは、外務省、大蔵省、文部省の3省にすぎなかった<sup>(154)</sup>。戦後間もなく、国家行政組織法の制定によって大規模な中央省庁再編がなされたわけであるが、その後府省レベルの改革がなかなかなされなかったのは、行政組織法定主義がとられているがゆえでもあった。そして、平成13年の中央省庁再編を行ったのも、中央省庁等改革基本法を始めとする法律によってである。その結果、内閣制度創設以来の名称を維持しているのは外務省のみとなり、平成13年前後で比較しても、同一の省名を維持したのは、外務省、法務省、農林水産省の3省にすぎない。明治以来、行政機構改革の変遷に伴って府省名の変更も行われてきたが、特に戦後改革、平成13年の改革を経て、府省名が大きく変わったのは、それぞれの改革の大きさを物語るものとなっている。

戦前期（明治期、大正期、戦前昭和期）、戦後昭和期（占領期、講和条約後）、平成期の各時代を通史的に見ると、日本の行政機構改革は、ドイツ型、アメリカ型、イギリス型の要素の導入という、異なる行政制度の摂取という道筋を看取することができる。その過程で、複数の行政組織像の交錯が形成され、結果として我が国の行政機構は、いずれの国とも異なる独自の姿となっているとも言える。その背後にある行政機構改革の論理としては、①行政目的自体の再検討に基づく改革、②行政機構の民主化を実現し拡大するための改革、③組織管理上の合理性ないし効率性の確保のための改革があると考えられる<sup>(155)</sup>。そして、これらは必ずしも排他的なものではなく、複数の要素が混在する場合もあり、各時代の改革のそれぞれに、①から③までの要素がその重点を変えて存在していると言えるだろう。

本稿では、日本の行政機構改革について、中央省庁再編の史的変遷を追いつつ、そこに内在する文脈について明らかにしてきた。行政機関を取り巻く環境は不断に変化し、それにつれて行政機関も不断に変化していかなければならないとすれば、機構改革は、日常的に行われるべきであるとする<sup>(156)</sup>。行政が国民のために行われるためには、行政機構の在り方は不断に見直される必要があり、今後とも我が国の実情に合致した行政機構改革が行われることが求められよう。

(たなか よしひこ)

(154) 昭和40年時点での同様の分析について、岡部史郎『行政管理』有斐閣、1967、p.118を参照。なお、各府省庁の機構の変遷図として、内閣官房編『内閣制度九十年資料集 付録：内閣及び総理府並びに各省庁機構一覧』1975；内閣制度百年史編纂委員会編『内閣制度百年史 下巻』内閣官房、1985、pp.1-92；内閣制度百十周年記念史編集委員会編『内閣制度百年史 下巻 追録』内閣官房、1995、pp.1-15；内閣官房『内閣制度百年史 下巻 追録 平成8年～平成17年』2005、pp.1-30を参照。

(155) 浜川 前掲注(102)、p.254.

(156) 片岡 前掲注(87)、p.208.