



「分担管理原則」と公文書管理

中川, 丈久

(Citation)

公文書管理の法整備に向けて : 政策提言:229-245

(Issue Date)

2007-02

(Resource Type)

book part

(Version)

Version of Record

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90004085>



第4章

「分担管理原則」と公文書管理

神戸大学大学院法学研究科教授 中川 丈久

[1] はじめに

本研究会の「論点整理」は、公文書管理法制構築の出発点として、公文書管理に関する内閣総理大臣または公文書館の権限を、いわゆる「分担管理原則」との関係でどう整理するべきかが大きな課題であるとしている⁽¹⁾。この課題を解こうとするときの最大の支障は、「分担管理原則」それ自身が何を意味するのか曖昧なことである。それは憲法上の要請であるのか、内閣法や国家行政組織法にいう「分担管理」と果たして同義であるのか等々を検討しなければならない。本稿は、内閣法および国家行政組織法にいう「分担管理」の概念をいま一度確認することを通して、いわゆる「分担管理原則」との異同を考察し、公文書管理法の制度構築に関する若干のコメントを試みるものである。

[2] 内閣法および国家行政組織法における「分担管理」の意義

(1) 「分担管理」を定める条文

「分担管理」という文言は、内閣法3条1項および国家行政組織法5条1項の「行政事務を分担管理する」という規定に現れるものである。関連条文を抜粋すると次のとおりである（下線部が、直接に、「分担管理」に言及する条文

(1) 序章3～4頁（「行政が内閣法および国家行政組織法にいう『分担管理原則』に基づいて行われている中であって、行政府における文書の作成・管理等の事務をどのように捉えるかという問題である」として、「行政機関の長の行政文書の作成・管理等の事務を出発点とする現行制度の基本線は維持する考え方」と、「現状をより大きく変えることを志向し上述した分担管理の原則のあり方それ自体についても必要な修正をしつつ、永久保存をする立場にある国立公文書館等の視点から現用文書の作成・管理等のあり方を規律しようとしていく考え方」とを対比させている）。

である)。なお、憲法には、「分担管理」という言葉は現れないが、憲法74条が、法律政令にはすべて「主任の国务大臣」の連署を求めていることから、憲法も、内閣の構成員たる国务大臣が行政事務を、「主任」として分担するという方式を想定していることがうかがわれるといわれる⁽²⁾。

内閣法

第2条 ① 内閣は、国会の指名に基づいて任命された首長たる内閣総理大臣及び内閣総理大臣により任命された国务大臣をもつて、これを組織する。

第3条 ① 各大臣は、別に法律の定めるところにより、主任の大臣として、行政事務を分担管理する。

② 前項の規定は、行政事務を分担管理しない大臣の存することを妨げるものではない。

国家行政組織法

(目的)

第1条 この法律は、内閣の統轄の下における行政機関で内閣府以外のもの（以下「国の行政機関」という。）の組織の基準を定め、もつ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する。

(行政機関の設置、廃止、任務及び所掌事務)

第3条 ① 国の行政機関の組織は、この法律でこれを定めるものとする。

② 行政組織のため置かれる国の行政機関は、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。

③ 省は、内閣の統轄の下に行政事務をつかさどる機関として置かれるものとし、委員会及び庁は、省に、その外局として置かれるものとする。

④ 第2項の国の行政機関として置かれるものは、別表第1にこれを掲げる。

第4条 前条の国の行政機関の任務及びこれを達成するため必要となる所掌事務の範囲は、別に法律でこれを定める。

(行政機関の長)

第5条 ① 各省の長は、それぞれ各省大臣とし、内閣法（昭和22年法律第5

(2) 佐藤功『行政組織法（新版増補）』87頁（有斐閣，1994年）。

号)にいう主任の大臣として、それぞれ行政事務を分担管理する。

- ② 各省大臣は、國務大臣の中から、内閣総理大臣がこれを命ずる。但し、内閣総理大臣が、自らこれに当ることを妨げない。

以上の条文において、「分担管理」の主体および対象は何か、また、「分担」して「管理」とはいかなる行為規範を意味するのかを、順にみていこう。

(2) 「分担管理」の主体——「主任の大臣」の意義

まず、誰が「分担管理」するのであろうか。それは「主任の大臣」であるが、このことについて内閣法、国家行政組織法、内閣府設置法等は次のように定めている。

第1に、内閣法においては、内閣の構成員となる「首長たる内閣総理大臣」および「内閣総理大臣が任命する國務大臣」(内閣法2条1項。これは憲法66条1項および憲法68条2項の確認規定)と、「主任の大臣」(内閣法3条1項)とが、概念的に区別されているが、人的には兼務する関係となっている。すなわち、内閣総理大臣や國務大臣といった「各大臣」は同時に(ただし、必ずしも全員ではない。内閣法3条2項参照)、「主任の大臣」として「別に法律の定めるところにより、……行政事務を分担管理する」のである(内閣法3条1項)。

第2に、国家行政組織法は、①「省」が「別に法律の定めるところ」により置かれる(3条2項)、②「各省の長は、それぞれ各省大臣とし、内閣法……にいう主任の大臣として、それぞれ行政事務を分担管理する」(5条1項)、③「各省大臣は、國務大臣の中から、内閣総理大臣がこれを命ずる」(5条2項)と定める。これにより、内閣の構成員たる「國務大臣」が、内閣総理大臣の任命によって、「主任の大臣」＝「各省の長」＝「各省大臣」を兼務するという関係が明らかにされている。

具体的には、国家行政組織法3条2項にいう「別に法律の定めるところ」として、総務、法務、外務、財務、文部科学、厚生労働、農林水産、経済産業、国土交通および環境の10省の設置法が現在制定されており、これらをもとに、国家行政組織法にいう「各省の長は、それぞれ各省大臣とし、内閣法……にい

う主任の大臣として、それぞれ行政事務を分担管理する」(国家行政組織法5条1項)のである。

第3に、国家行政組織法の適用外において、内閣府設置法が制定されており、同法は「内閣府の長は、内閣総理大臣とする」(内閣府設置法6条1項)、「内閣総理大臣は、内閣府に係る事項についての内閣法にいう主任の大臣とし、第4条第3項に規定する事務を分担管理する」(同条2項)と定める。内閣総理大臣は、内閣の構成員(首長)であるが、同時に、自ら、内閣府が分担管理する事務の「主任の大臣」を兼務するわけである。

以上が、内閣法および国家行政組織法、内閣府設置法が、「分担管理」の主体たる「主任の大臣」について定めたところである。

念のため付言すれば、内閣法が定める「分担管理」の主体たる「主任の大臣」は、内閣総理大臣(内閣府の長としての)と各省大臣であるが、国家行政組織法の定める「分担管理」の主体は、各省大臣だけであって、内閣総理大臣を含まない。これは、内閣府が国家行政組織法の適用を受けないことの反映である。ちなみに、国家行政組織法は、「各省」という言葉を用いるのに対して、憲法72条は「行政各部」、内閣法も「行政各部」(内閣法6条(行政各部の指揮監督)、8条(中止権))の語を用いている。「行政各部」は、「内閣の下に行政事務を分掌する国家機関」を指すとされるから⁽³⁾、内閣府および各省(ならびにそれぞれの外局たる委員会や庁)を指す。

「主任の大臣」とは、あくまでも、府省の長たる大臣を指すのであり、外局の長はこれにあたらぬ。内閣府設置法および国家行政組織法によれば、庁や委員会は内閣府および各省の「外局」という位置付けである(内閣府設置法49条1項、国家行政組織法3条3項)。外局の制度は、①内閣からの一定程度の独立性を要する事務を担当する部署(委員会の場合)、②事務量が膨大である(庁の場合)といった理由で、内局とは異なる地位を与え、独立の責任者にこれをあたらせるための制度上の工夫であるが⁽⁴⁾、内閣法および国家行政組織法上、「行政事務を分担管理する」「主任の大臣」という位置付けではない。国務大臣をもって外局の長にあてる場合であっても、「主任の大臣」ではない。

(3) 田中二郎『新版行政法中巻(全訂第2版)』28頁(弘文堂、1976年)。

(4) 田中・前掲注(3)63頁注1、佐藤・前掲注(2)209頁、212頁。

なお、講学上にいう「行政大臣」は、「主任の大臣」の意である⁽⁵⁾（ほかに法令上は、「主務大臣」という言葉も使われる⁽⁶⁾）。

（３）「分担管理」の対象——「行政事務」の意義

では、「主任の大臣」が「分担管理」する「行政事務」とは何か（なお、国家行政組織法は、「分担管理」する「行政事務」のことを、「主任の行政事務」とも呼んでいる（同法11条、12条））。内閣法は、「別に法律の定めるところにより、主任の大臣として、行政事務を分担管理する」と定めるが、この「別に法律の定めるところ」が、内閣府設置法および各省設置法である。

そこでこれらの法律をみると、第1に、内閣府設置法は、「内閣総理大臣は、内閣府に係る事項についての内閣法にいう主任の大臣とし、第4条第3項に規定する事務を分担管理する」と定めており（6条2項）、内閣総理大臣が「分担管理」する「行政事務」の範囲を明らかにしている。それによれば、内外の経済動向の分析、構造改革特別区、市場開放問題、防災、男女共同参画のための基本計画等、北方領土、食品健康影響評価等、公文書館の制度、歴史的資料として重要な公文書等（現用を除く）の保存・活用などのほか、外局である公正取引委員会、防衛庁、金融庁等の所掌事務として独占禁止法、防衛庁設置法、金融庁設置法等がそれぞれ所掌事務として挙げる事務が規定されている。

第2に、各省の設置法が定める各省の「所掌事務」（共通して4条で定められている）が、各省大臣の「分担管理」する「行政事務」に等しいと解される⁽⁷⁾。なぜならば、国家行政組織法が、①「省は、内閣の統轄の下に行政事務をつかさどる機関として置かれるもの」（同法3条3項）、②「前条の国の行政機関〔＝省、委員会および庁〕の任務及びこれを達成するため必要となる所掌事務の範囲は、別に法律でこれを定める」（同法4条）、③「各省の長は、……主任の大臣として、それぞれ行政事務を分担管理する」（同法5条1項）と定めているからである。ただ、用語法として、「所掌事務」の帰属先は、内閣府、各省、それぞれの外局たる委員会や庁等々といった組織であるのに対し、「分

(5) 田中・前掲注(3)43頁。

(6) 「主任の大臣」と「主務大臣」の語法については、田中・前掲注(3)60頁注1。

(7) 佐藤・前掲注(2)173頁。

担管理」する対象である「行政事務」の帰属先は、「主任の大臣」たる内閣総理大臣および各省大臣であるという違いがある。

念のため付言すると、「行政事務」と内容的に等しい「所掌事務」は、ごく抽象的に項目として表現されるものである。たとえば、国土交通省設置法4条13号は、「不動産業の発達、改善及び調整並びに不動産取引の円滑化及び適正化に関すること」と定める。他方、その事務の範囲内で、個別の法令が、具体的な権限を定めている（たとえば、宅地建物取引業法3条が、宅地建物取引業の免許権限を定めるがごとし）⁽⁸⁾。「分担管理」の対象は、こうした権限ではなく（権限は、それを与えられた行政機関が占有することはいうまでもない）、事務というくりについて語られるものである。

このほか、(2)の末尾で外局に関して述べたことから明らかなように、「主任の大臣」の「分担管理」する「行政事務」には、府省の外局である庁および委員会の所掌事務も当然に含まれる⁽⁹⁾。

（４）「分担管理」の意義——「主任の大臣」の相互関係

では、「分担管理する」ことそれ自体は、いかなる行為規範を意味するのであろうか。内閣法3条1項も、国家行政組織法5条1項も、「主任の大臣として……分担管理する」と定めるだけで、「分担管理」そのものについて定めるところがない。「分担管理する」のうち、「管理」は、取り扱う、取り行うという程度の意味であるから、「分担」が中心的意義をもつ。

「分担」は、分業ないし役割分担の意味であって、「主任の大臣」たちがそれぞれに異なる「行政事務」を受け持つということである。「主任の大臣」たちが、無意味に重複した仕事を行うことが非効率であることは自明であり、このようなルールは、常識的に考えて望ましいものである⁽¹⁰⁾。

たとえば、「所掌事務」ないし「行政事務」の内容を機能面から分類すると、

(8) 「所掌事務」と「権限」の関係については、田中・前掲注(3)59頁、佐藤・前掲注(2)161～167頁、藤田・前掲注『行政組織法』37～38頁（有斐閣、2005年）（事務配分がなければ権限はありえないが、事務配分がなされたからといって当然に権限が生じることにはならない）。

(9) 佐藤・前掲注(2)208頁、265頁。具体例として、本文に掲げた内閣府の「所掌事務」規定を参照せよ（公正取引委員会、防衛庁、金融庁の所掌事務を当然に含めている）。

(10) 佐藤・前掲注(2)56～59頁（分配）。

①執行事務——いわば現場的執行（処分権限の行使や実力行使、行政指導など）と、いわば企画立案的執行（計画策定や委任立法権限の行使など）——、②執行を是正する事務（職権・不服申立て）、③法令の制定改廃を提案する企画立案事務、の3つに分けて考えることができそうであるが¹¹⁾、①を担当する「主任の大臣」が決まっていれば、そこに専門性が蓄積されるはずであるから、同じ「主任の大臣」が、②や③をも担当することが効率的であって、他の「主任の大臣」が②だけ、あるいは③だけを取り行うことは非効率であると考えられるところである。いわば縦割りのススキである。

もっとも、現実には複雑膨大な「行政事務」を、完全に縦割りにし、重複なく分配することはかなりの困難を伴う。そのため、複数の「主任の大臣」が共管事務をもつという妥協的な方法がしばしば見られる¹²⁾。また、そのこととも関連するが、「分担」は、ある「主任の大臣」が、他の「主任の大臣」の「行政事務」に一切口出しをしてはならないというリジッドなルールとすることは必ずしも賢明ではない。「主任の大臣」自らが試みる相互調整が必要なこともあり得る¹³⁾。国家行政組織法15条は、相互調整が望ましいという趣旨から置かれた規定である。

以上から、内閣法および国家行政組織法にいう「分担」とは、「行政事務」が全体として効率的に遂行されるために必要かつ適切な程度において、「主任の大臣」相互間の分業ないし役割分担（すなわち縦割り）をせよという行為規範であると解される。

この行為規範の名宛人は、第1次的には、「所掌事務」（したがって「主任の大臣」の「行政事務」）を定める設置法を立法する国会である。国会の努力目標として定められていることになる。第2次的には、各「主任の大臣」に対して、（とりわけ共管事務の遂行の際に）非効率な二重行政、重複行政をしないよう留意せよと釘を刺しているということもできるであろう。

11) 塩野宏『行政法Ⅲ（第3版）』61～62頁（有斐閣、2006年）（内閣法および国家行政組織法において「当該主任の分担管理する事務は、単純化すれば、企画・立案、執行、是正（職権であれ、不服審査であれ）に分かつことができる」という部分を参考にした）。

12) 佐藤・前掲注(2)181～182頁（共管事務）。

13) 佐藤・前掲注(2)295頁（省庁間における調整）、藤田・前掲注(8)103～104頁。

[3] いわゆる「分担管理原則」について

(1) 「分担管理原則」の意義——内閣・内閣総理大臣と行政各部・ 「主任の大臣」の関係

さて、内閣法制局を含む国の行政実務においては、「分担管理原則」という言葉が従来から使われてきたようである。この言葉は多義的で、ただ単に、「主任の大臣」間における分業ないし役割分担を指すこともあるが（[2]で述べた「分担管理」のこと）、中央省庁等改革における内閣機能強化の議論を機に人口に膾炙することとなった用法は、それとは異なる局面を取り上げるものである。以下、後者の用法を、「分担管理原則」として取り上げよう¹⁴⁾。

それは、内閣ないしその首長としての内閣総理大臣と、行政各部ないし「主任の大臣」との関係について述べるものであり、前者が後者に対してする関与——行政各部に対する上からの総合調整（内閣官房や、「分担管理」でない部分の内閣府が、行政各部を巻き込む形で方針をたてること¹⁵⁾。既述の相互調整とは異なる¹⁶⁾）や、行政各部に対する指揮監督——を抑制的に捉えようとする見解である。言い換えれば、各省ないし「主任の大臣」が、内閣ないしその首長としての内閣総理大臣から、一定の“自治”を有するべきであるとする見解である。国と地方の間の自治（地方自治、とりわけ団体自治）ならぬ、“各部自治”なるものが認められるべきであるというわけである。

こうしたいわゆる「分担管理原則」という行為規範の名宛人は、内閣の首長としての内閣総理大臣である。各省における「行政事務」の執行に対する介入を抑制しようということであるからである。

「分担管理原則」という行為規範が存在することは、憲法74条（「主任の国務

14) このいわゆる「分担管理原則」の語法については、行政組織研究会「中央省庁等改革関連法律の理論的検討(1)」自治研究76巻9号3頁、11～16頁(2000年)、および藤田・前掲注(8)124～127頁（「狭義説」ないし「いわゆる『分担管理原則』」）、塩野・前掲注(11)60頁など参照。

15) 行政組織研究会「中央省庁等改革関連法律の理論的検討(2)」自治研究76巻10号3頁(2000年)、6頁（行政各部の総合調整）、18頁（内閣府による総合調整と、内閣官房による「最終・最高」の総合調整）、同「(3)」自治研究76巻11号3頁、22頁(2000年)参照。なお、中央省庁改革以前の概念説明として、佐藤・前掲注(2)300頁（調整）も参照。

16) 中央省庁等改革以降は、内閣による「総合調整」と、省庁間の（相互）「調整」とは、法令用語としても区別されている。藤田・前掲注(8)98頁注52。

大臣」による連署の規定)を根拠として主張されるほか、内閣法や国家行政組織法にいう「分担管理」規定を根拠として主張されることが多い。

すなわち、内閣法3条1項や国家行政組織法5条1項が「主任の大臣が……行政事務を分担管理する」と定めることの反対解釈として、「主任の大臣」ではない内閣の首長としての内閣総理大臣には、各「主任の大臣」が「分担管理」する「行政事務」に対する「統轄」という名の関与権限しか認められないはずであると解するのである。

そして、内閣の首長としての内閣総理大臣が、「主任の大臣」の「分担管理」する「行政事務」に関して行う関与(総合調整や指揮監督)は、行政各部の矛盾を解消し統一を図るという場面に限ってなし得るものであり、それが「統轄」だというのである。各省からのボトムアップによって内閣として施策を形成することが国家行政部門における意思決定のあり方であり、行政各部の矛盾を解消するという場面を超えて、トップダウン的に内閣総理大臣が行政各部に指揮監督をなしうるわけではないとされる¹¹⁷⁾。

また、行政各部の矛盾を解消し統一を図る場合であっても、内閣総理大臣による各省への「指揮監督」権限の行使は、内閣法6条の「閣議にかけて決定した方針」に基づくという箇所を強く読むべきだとされる。「主任の大臣」が国務大臣として関わる閣議というハードルを高く設定しているわけである。

(2) 法解釈としての「分担管理原則」の検討

しかしながら、こうしたいわゆる「分担管理原則」が、憲法解釈ないしは法律解釈として導かれるという主張については、次のような疑問がある。

第1に、そもそも、内閣法3条1項や国家行政組織法5条1項の「分担管理」の規定からこうしたルールを導き出すことには論理の飛躍があるのでないかという疑問がある。

内閣法や国家行政組織法の「分担管理」の規定が、「主任の大臣」間における分業ルールを定めていることは明らかであるが([2])、そのことと、内閣ないしその首長たる内閣総理大臣と、各省ないし「主任の大臣」の関係がどう

117) 佐藤・前掲注(2)300～302頁。

あるべきかとは、かなり次元の異なる問題である。「主任の大臣」間で分業関係が望ましいからといって（いわば水平関係）、分業された各業務に対して内閣ないしその首長たる内閣総理大臣がどのように関与し得るか（いわば垂直関係）について、ただちに何らかの結論が得られるわけではない。一般に、ある組織が、部局に分かれて業務を分担しているからといって、それだけの理由で、組織の長が各部局に対し介入することが許されず、部局自治に委ねられるべきであるということにはならない。

部局自治を認めるには、別の論理で説明される必要がある（たとえば学問の自由、大学の自治というように）。内閣法3条や国家行政組織法5条は、いわゆる「分担管理原則」が問題としている事柄についてまでは、なんら定めていないと解さざるをえないのではないか¹⁸⁾。まして、憲法74条（連署規定）が「分担管理原則」の根拠となり得ないことは、いうまでもないであろう。

第2に、それでは、「分担管理原則」が述べる内容を、内閣法3条や国家行政組織法5条の「分担管理」規定以外の法規範（憲法、内閣法、国家行政組織法等）から根拠付けることはできるであろうか。しかしながら、憲法、内閣法等の解釈としては、むしろ逆の結論が導かれるのではないと思われる。

まず、内閣法6条が、「内閣総理大臣は、閣議にかけて決定した方針に基いて、行政各部を指揮監督する」と定めているからといって、ここでいう「閣議」の重みは、「分担管理原則」がいうほど重い制約であると解することは難しい。内閣法6条は、憲法72条にいう「行政各部の指揮監督」権限の確認規定であり、憲法上認められた内閣総理大臣の権限を限定するものではあり得ないものであるところ、憲法上、内閣総理大臣は国務大臣を任命すると同時に、任意に罷免することができる（憲法68条）。そして、すでに見たように、この「国務大臣」のなかから、内閣総理大臣の任命により、「主任の大臣」＝「各省大臣」が兼務させられる。このことから、内閣法6条の「閣議にかけて決定した方針に基づいて」が国務大臣らの同意を得てということであっても、それは内

18) 行政組織研究会・前掲注(4)14頁は「現在の行政実務は、内閣法第3条に余りに独自の意味を読み込みすぎているのではないと思われる。結局のところ、内閣法第3条が意味するのは、……『分業の原則』に尽きるのではなかろうか。」と述べる。藤田・前掲注(8)124～125頁にいう「広義説」も同旨。なお同書によれば、平成11年の中央省庁再編立法においては広義説の立場が強く表れているという。

閣総理大臣が任免権を有する者の同意にすぎないから、慎重を期すために閣議を通すことを求めるという程度の意味しかなく、「指揮監督」権限を制度上、実質的に制約する方向に働くことを想定するべきではないと解することのほうが自然である。このような理解は、憲法72条の「内閣総理大臣は、内閣を代表して議案を国会に提出し、一般国務及び外交関係について国会に報告し、並びに行政各部を指揮監督する。」という定めにおいて、「内閣を代表して」という文言が「行政各部を指揮監督する」にもかかると解するかどうか¹⁹⁾にかかわらず、変わらないことではなかろうか。

現実にも、「閣議にかけて決定した方針」については、すでにかなり柔軟に運用されていることが指摘されている²⁰⁾。なお最高裁は、ロッキード事件（刑事事件）に関する判決において、内閣法6条の指揮監督とは異なる指導・助言というカテゴリーをたてて²¹⁾、「閣議にかけて決定した方針が存在しない場合においても」「流動的で多様な行政需要に遅滞なく対応するため、内閣総理大臣は、少なくとも、内閣の明示の意思に反しない限り、行政各部に対し、随時、その所掌事務について一定の方向で処理するよう指導、助言等の指示を与える権限を有する」とした（最大判平成7年2月22日刑集49巻2号1頁）。

次に、内閣総理大臣がする行政各部の指揮監督は、行政各部間の矛盾を整理し統一を図ろうとする場合に限るという要請も、どこからも出てこない。

憲法72条や内閣法6条が用いる「指揮監督」の語は、そもそも組織的上下関係を指す言葉である²²⁾。そして、国務大臣の任免権者たる内閣総理大臣が、その「主任の大臣」の事務遂行につき直接、指揮監督しうるのは当然のことである。また、憲法が、「内閣は、他の一般行政事務の外、左の事務を行ふ」として、「法律を誠実に執行し、国務を総理すること」を掲げていることも（憲法73条1号）、「各部自治」とは逆のベクトルを示すものであろう。法律を誠実に

19) 佐藤・前掲注(2)305頁は、かかる読むべきであるとする説のたとえである。

20) 行政組織研究会・前掲注(4)20～21頁に掲げられた「柔軟な政府見解」を参照。

21) なお、この点についての批判として、塩野・前掲注(11)55～56頁。

22) 内閣ないしその首長たる内閣総理大臣を頂点とする指揮監督系統の具体例について、佐藤・前掲注(2)235～251頁を参照。かつての機関委任事務において、都道府県知事は主務大臣の、市町村長は国の機関としての都道府県知事および主務大臣の「指揮監督」を受けるものであった（旧地方自治法150条）。

実行していない行政各部があれば、行政各部間の不統一を整備するなどという名目がなくとも、当然に指揮監督の対象となし得るのではなかろうか。

前述した「行政事務」の機能的3分類に即して説明すると、①現場的執行事務や企画立案的執行事務に対しては、「法律を誠実に執行し」ているかどうかという観点から、行政各部間の矛盾があろうがなかろうが、内閣総理大臣が指揮監督の対象としうる。②是正事務も、内閣総理大臣の指揮監督権にかんがみれば、やはり、各省に留保された事務ではないように思われる。そのため、行政内部的な総合的行政審判庁はこのような指揮監督権の文脈で位置付けることが可能であるようにも思われる²³⁾。

そして、③新たな法律制定を求めたり、既存法令の改廃を求めたりすることについても、その原案を作成することは、たしかに当該「主任の大臣」の作業に細部を委ねることが専門性の見地から合理的であろうが、いかなる方向で作成すべきかについての指示を、内閣総理大臣のトップダウンで行うことが許されないということにはならない。法律の制定改廃は最終的には国会の権限であり、内閣も法律案を国会に提出することができる（憲法72条、内閣法5条）。政令の制定改廃は内閣の専権（憲法73条）である。そこにいたる原案の方向付けをすることまでが、「主任の大臣」に留保されているということにはならない。たしかに、各省がイニシアティブをとって作成し、ボトムアップで内閣に上げるということが、実際にはほとんどであり、それは賢明な慣行であると思われるが、しかし法令上それが唯一の方法として選び取られているわけではない。国家行政組織法が、「各省大臣は、主任の行政事務について、法律若しくは政令の制定、改正又は廃止を必要と認めるときは、案をそなえて、内閣総理大臣に提出して、閣議を求めなければならない。」（11条）と定めているのは、手続を確認しているだけであって、各省に留保すべきだとしているわけではない。

²³⁾ 塩野宏は、内閣法および国家行政組織法における「分担管理の射程」について、「当該主任の分担管理する事務は、単純化すれば、企画・立案、執行、是正（職権であれ、不服審査であれ）に分かつことができる。分担管理はこれを常に同一の主任の大臣が行使すべきものというほどに厳格に解されているわけではなく、内閣官房も立案機能を有するものとされている（内閣法12条2項）」と述べるとともに、行政各部横断的な総合的行政審判庁を置くことの可否の検討のための糸口としている。塩野・前掲注11)61～62頁。

以上をまとめると、内閣（首長たる内閣総理大臣）と、行政各部ないし「主任の大臣」との関係論としてのいわゆる「分担管理原則」は、憲法ないし内閣法等の解釈論としては首肯しがたい見解ではないかと考えられる。

（３）「分担管理原則」の意味すべきもの

いわゆる「分担管理原則」が、憲法や内閣法等の解釈を述べたものではないとするならば、単に、良き行政慣行とは何かを述べようとしたものであると理解し直すべきであろうか。

すなわち、内閣総理大臣には法制上（ほぼ無制限の）指揮監督や総合調整の権限があるとしても、それをどのように発動することが賢明かは、別問題である（違反者に対する不利益処分の権限があっても、その発動を積極的にすべきか、伝家の宝刀とすべきかは別途議論が必要である）というレベルで理解し直すならば、いわゆる「分担管理原則」は、その発動について慎重であるべきだという運用方針を示すものであると理解することになりそうである。たとえば、各省には、「行政事務」を「分担管理」していることに伴う当該「行政事務」に対する専門性が蓄積されているので、それを内閣の首長たる内閣総理大臣が、自身の政治的指針に基づいて各部の専門性を易々と踏みこむことは賢明ではないという、専門性と民主制のバランス論の表明であると理解することになるであろう。

もっとも、この問題をいかなる方向で解決するべきかには、多様な考慮が必要であり、一律の方針を出すことはきわめて困難である。

第１に、専門性を理由に、内閣による指揮監督を弱める工夫は、すでに外局たる委員会制度において試みられているところである。それを一律に各部全般に広げるべき理由はどこにあるかが問われなければならない。

第２に、各部は、その所掌事務の専門性を蓄積しているとしても、専門的であるがゆえに生じる視野狭窄は避けられないし、既得権益によるキャプチャー（虜）が発生しやすいという弱点もある。各部はそれ自身の政治的利害に絡め取られる危険につねにさらされているので、いわゆる「分担管理原則」は、悪しき“各省割拠主義”（「まず各省ありき」という『行政各部』中心の行政

観²⁴⁾をもたらしやすい。そうすると、むしろ、各部と、内閣ないし内閣総理大臣とを衝突させたほうが、民主制の観点からはバランスがとれて望ましいとの立論も可能であろう。実際、第2臨調以降の一連の行政改革や規制改革、地方分権改革等は、各省割拠主義に対する官邸の挑戦として行われてきたことは、否めないところである。

以上、専門性と非専門性（民主制）とのバランスについて、いわゆる「分担管理原則」のように一定の方向性を一律に示すことが賢明であるとは、決していえないように思われる。

〔4〕 おわりに：公文書管理法制への示唆

（1）「分担管理」規定および「分担管理原則」との関係

以上の検討を踏まえると、公文書管理法制の構築にあたって考慮すべきことは、内閣法3条および国家行政組織法5条にいう「分担管理」ルールとの整合性であって、いわゆる「分担管理原則」についてはさしあたり、捨象してよいのではないかと考えられる。

すなわち、歴史的価値ある資料としての公文書管理の事務を、内閣府設置法や各省設置法が構成している「分業」体制のなかに、どう落とし込むかという検討は必須である（また後述するとおり、それはなかなか困難な課題である）。しかしその過程で、いわゆる「分担管理原則」に遠慮する必要はない。“公文書管理のあり方は行政各部の自治に委ねられるべきであって、行政各部からのボトムアップによって行政部門全体に関わる統一的な制度が作られなければならない”という考え方が唯一のものであるとする必要はないのである。内閣（その首長としての内閣総理大臣。具体的には内閣官房）の総合調整機能の発揮によって、歴史的資料に関する公文書管理の制度についての方向性をトップダウンで決めることは十分にあり得る。

24) 行政組織研究会・前掲注046頁、11頁、14頁など。

(2) 「分担管理」の主体および対象

そこで、公文書管理法制における主たる問題は、内閣法や国家行政組織法にいう「分担管理」の主体たる「主任の大臣」、および対象たる「行政事務」をどう設定するかである。

まず、「分担管理」すべき「行政事務」をどう設定するかから考えてみよう。公文書管理法制が想定する公文書管理事務は、歴史的価値のある行政文書を保存することを目的として、実際に文書を保管し閲覧に供する事務のほか、府省が保有する行政文書（現有を含む）の広義の文書管理作業（分類、作成、保存、廃棄）に関して、㉞指針を策定する、㉟府省にその指針を遵守させる（査察、勧告、命令など）等の事務ということであろう。このような（とりわけ㉞や㉟のような）事務を、「分担管理」の対象とし得るであろうか。

たしかに行政文書そのものは、各「主任の大臣」が「分担管理」する「行政事務」の遂行の過程で作成・取得されるものである。しかしだからといって、その管理も当該「主任の大臣」の排他的な管理のもとにおくことが唯一の選択肢となるわけではない。府省の「行政事務」の遂行上の支障とバランスがとられる限りにおいて、歴史的資料の保存という観点から、府省の行政文書の管理事務が、ある特定の「主任の大臣」に切り出されることも、選択肢としてはあり得ると考えられるところである。

わが国において、各「主任の大臣」に「行政事務」を「分担管理」させる基準は何か——各省にいかなる基準で所掌事務を配分するべきか——について、これを嚮導するような特段の理論が存在するわけではない。各国の例と同様、結局は歴史的慣行によっているとしかいえない⁽²⁵⁾。実際の立法をみると、多くの所掌事務は、政策分野ごとに「分担」する形で規定されているが、その一方で、財務省における各省の予算作成事務（財務省設置法4条2号）、総務省における各省の定員・機構審査事務や各府省の政策に対する総合的な評価等（総務省設置法4条10号・11号・17号）のように、他府省を横断する事務であっても、「主任の大臣」の「分担管理」する「行政事務」とされているところである（これを、新設された内閣府の所掌事務とすべきであったという議論があるこ

(25) 佐藤・前掲注(2)173～178頁。

とは周知のとおりである²⁶⁾。そうすると、ある大臣が、「主任の大臣」として、府省が保有する行政文書（現有を含む）の広義の文書管理作業に関して上記の㊦や㊧の事務を「分担管理」とするという制度は、前例に照らして、異例というわけではないようにも思われるところである。

参考のため、行政機関情報公開法をみてもみると、同法3条は、開示権限を各行政機関（府省、その外局など）の長に与えているから、これを踏まえると、少なくとも説明責任を果たす事務（文書を検索して検討し、開示不開示の決定をすること）は、「分担管理」の対象たる「行政事務」という位置付けになる²⁷⁾。そして、その前提にある行政文書の作成、取得、保有、廃棄の事務も、行政機関情報公開法22条1項が「行政機関の長は、この法律の適正かつ円滑な運用に資するため、行政文書を適正に管理するものとする」と定めるので、やはり「分担管理」の対象とされているといわざるを得ない。ただ、政令で「行政文書の分類、作成、保存及び廃棄に関する基準その他の行政文書の管理に関する必要な事項」について定めることとなっており（同法22条2項・3項）、この政令の原案は、総務大臣が閣議に提出するものと思われる（国家行政組織法11条）。情報公開の場合は、総務省による指針設定までしか認めていないわけであるが、歴史的価値ある行政文書（現用を含む）の保存という観点から、行政文書管理に関して、㊦指針を策定するだけでなく、㊧府省にその指針を遵守させる（査察、勧告、命令など）等まで認める余地はあるのではないかという問題になる。府省の各「行政事務」の遂行上の支障をどう適切に判定するかという技術的な制度作りの善し悪しが課題となるであろう。

では、こうした事務を、いずれの大臣を「主任の大臣」として「分担管理」させることができるであろうか。

現行法は、内閣府の長たる内閣総理大臣が「分担管理」する事務として、内閣府設置法4条3項が掲げる「公文書館に関する制度に関すること」（42号）、「前号に掲げるもののほか、歴史資料として重要な公文書その他の記録（国又

26) 行政組織研究会・前掲注1535頁など。

27) 内閣府設置法や各省設置法の所掌事務規定（4条）の末尾にある「前各号に掲げるもののほか、法律（法律に基づく命令を含む。）に基づき〇〇〇〔内閣府または各省〕に属させられた事務」の規定を参照。

は独立行政法人国立公文書館が保管するものに限り、現用のものを除く。)の保存及び利用に関すること(他の機関の所掌に属するものを除く。)」(43号)と定めている。したがって、歴史的価値の観点から行政文書の保存という事務については、さしあたり、内閣府の長たる内閣総理大臣に「分担管理」させることが自然であろう。他方、府省における現用の文書管理等については、総務省設置法4条の「行政制度一般に関する基本的事項の企画及び立案に関すること」(9号)、「行政機関が共有する情報システムの整備及び管理に関すること」(12号)の規定により、総務省が「分担管理」すべき「行政事務」とされている。

ここに、内閣府と総務省の分業関係をどう仕組むべきかという課題が生じる。現時点での説明責任を果たす観点からの行政文書管理と、歴史的価値のある文書を保存する観点からの行政文書(公文書)管理とが、異なる観点にたち、公文書管理事務のあり方を、内閣府と総務省の間で細分化して、内閣府の長と総務省の長それぞれが「分担管理」するように仕組むことはできるか、またそれは賢明かという問題設定になる。この問題の背景には、中央省庁等改革の際の内閣府と総務省の間の所掌事務の割り振り問題²⁸⁾があることにも注意が必要である。

28) 行政組織研究会・前掲注15)33～36頁における、内閣府と総務省の関係に関する記述が示唆的である。