

書 評

高橋滋著 『ガバナンスと行政法学 —組織管理、法学教育と東アジア—』

民事法研究会, 2025年

嶋田 博子

(京都大学公共政策大学院教授)

本書は、高橋滋法政大学教授・一橋大学名誉教授（以下、「著者」と呼称）による『先端技術の行政法理』（1998）以降の諸論稿を収録した5冊シリーズの掉尾を飾る巻である。主なテーマは行政機構のガバナンスの在り方とそれを支える行政法制・行政法理であり、実務への示唆も多々含んでいる。

第1編「行政組織法の諸問題」では英国公文書館のエージェンシー化と議会の行政統制、「公文書管理法の整備」では国立公文書館の沿革や情報公開法・警察文書との関係など、第2編「行政法の体系」では公法私法論争史、「行政法と法学教育」では司法試験・公務員採用試験や研修における行政法の役割、学習上の特徴などが論じられる。第3編では韓国行政法、東アジア諸国との比較研究や協働の意義、比較研究の見地からみた日本の改革などが扱われ、第4編には南博方教授の業績紹介、亘理格『公益と行政裁量』の書評、ドイツ行政法の贈与禁止原則に関する考察などが収録されている。

1 概要紹介とポイント

本書の特徴は（一部例外はあるが）1991年から2012年の間に発表された各論稿を再掲し、それぞれの末尾に今日的視点からの考察として「追記」が付されている点にある。憲法改正にも匹敵すると言われた大改革に至る検討の最中または実施直後における行政法学者の考察として史料的价值が高い上、改革が一段落した2025年の分析が加わることで、いわば「答え合わせ」の性質も持つ。予測や警鐘的中が随所で明らかになり、著者の識見を示す好著となっている。

紙幅の都合上、本稿では公文書管理、議会と行政統

制、行政法教育の3点に焦点を当てて紹介する。

1.1 公文書管理

「エージェンシーの組織・運営原理」は、独立行政法人通則法が制定され、個別法人の活動内容の具体化が進んでいた2000年に、英国の執行エージェンシーである公文書館を分析したものである。独法運用への示唆を英国に求めると同時に、情報公開法の施行を控えて公文書管理に重要な役割を果たす国立公文書館のあるべき姿に向けた考察が示される。日本の独法化が業務廃止や民間委託よりも手軽な定員削減策として進んだのに対し、韓国では職員は当然公務員とされ、名称も所属機関との関係で「独立」は不適切、政府機能は利潤だけでなく公益性も考慮すべきなので「経営」も避けて「責任運営機関」となったという第3編の記述と併せ読むのも興味深い。

「公文書管理法の整備」の3稿は2001、2006、2010年に発表された。文書管理への認識が薄かったわが国に向けて、後代に伝えられるべき国民の共有財産として文書管理保存体制への配慮が法的に整備されている諸外国の状況が早くから紹介され、著者が座長を務める研究会も報告書を出していたが、公文書管理法の制定は2009年と遅かった。ガイドラインにとどまっていた間に社会保険庁の年金記録の散逸、改ざんなどの不祥事が多発し、政権を揺るがす事態に至った事実が著者の問題提起の重さを裏づける。

1.2 議会と行政統制

「政官関係の変化における議会と行政—議会による統制とその周辺」は、脱官僚依存を掲げた民主党政権下の2009年に発表された。経済のグローバル化、政策の失敗、調整型官僚によるシステム打破の限界、リソース投入の選択と集中を行い得るガバナンスの必要等の状況変化の中で、多くの制度改正がなされたが、「『議会による行政機関の統制』を中心とした統治機構の在り方にまで視野を広げたとき、時代・状況の変化に対応する改革はされたのか、との疑問が生ずる」という書き出しで、政官関係の変化が論じられる。

2001年の中央省庁等改革については、総理の権限強化、内閣の総合調整機能強化（成果の一つが公文書管理法）が縦割り行政の緩和に寄与したことを評価しつつ、強力なリーダーシップ行使の足掛かりを与えられ

た歴代内閣の実際の対応には疑問を呈し、内閣官房・内閣府の運営についても、調整過程の密室化、府省の主導権争いの場への転化のおそれを指摘し、その後の「官邸官僚」の暗躍を予見している。

規制緩和、民営化、公私協働等の進展については、新自由主義的主張が政党を問わず行政スリム化を進める上の旗印であり続けるであろうという見通しを示しつつ、著者は「新自由主義的改革の基礎にある理論は法制度設計上の考え方として問題を含む」という見方で一貫している。

公務員制度改革については、廃案となった法案で「政府中枢に近い内閣人事局が企画立案機能をもつことへの問題意識は希薄である点」を懸念し、英国を参照しつつ、閣僚の個人的選好を人事から遮断する必要を主張する。応答性強化を好意的に評価する学者も少なかった時期の先駆的洞察である。

政治主導が国全体のガバナンス低下を生む可能性は随所で指摘され、「政策決定者の万能性を疑い、官僚機構の持つ決定補助機能に重きを置く視点を忘れるべきではない」という毛利透教授（憲法）の主張を引用しつつ、ドイツのような「経験による専門知識、党派の動機に抗する中立性のエートスを武器に行政は政府と渡り合い、効率性の原則から政府は法執行に関する行政責任を尊重する」という関係樹立に向けて政官の理性的対話を求める。

議会による統制については、本会議や予算委員会での質疑、国家基本政策委員会での討議の充実がカギとなるとしつつ、事前審査制に代わる与党議員の関与等に関しては「政策決定のプロセスの透明性をいかに確保するか」との課題とあわせ、政府・与党の運営が試されよう」との記述にとどめる。同時に、統制は議会・裁判所のみの役割でなく、「公共性」の多様な担い手輩出、能力向上が重要だとも主張する。

改革の帰結への様々な懸念を掲げた論稿に対し、2025年の追記も充実している。民主党政権の失敗は「政治主導によるガバナンスの劣化」がもたらしたが、政治主導に伴って森友・加計問題や公文書改ざん等が顕在化した第二次安倍政権では、経済成長による高い支持率が政権の強気の対応を裏打ちしたこと、その経済政策の副作用が顕著な物価上昇として表れていることを指摘する。

公務員制度に関しては、内閣人事局創設によって

トップダウン型人事軌道修正が容易となっていることを国会質疑から読み解き、「政治主導の体制の構築が1つの到達点を迎えた今日」、ドイツにおける政官関係、特に組織の持つ「専門性」と官僚組織の「中立性」の理解の重要性の指摘が実証されたとする。

他方、参照すべきとした英国の執政権強化が重大な失敗を生んだ事実も紹介される。その後、議会改革、法典化改革などルール・慣習の明示、司法の積極化など、議院内閣制を外から拘束する改革が進む同国の状況を評価する高安（2018）を踏まえ、日本でも「政治的任用におけるルール・慣習の形成とその明文化、その遵守を客観的に確保し得る手続き的なルールの構築が重要」とする。個別人事の透明性・予見可能性を損なう現ルールに代えて、「幹部候補者名簿の作成、任命権者と内閣総理大臣・内閣官房長官による関与に際しての判断の行使に関するルールの慣習化に努めた上で、政治家の行為規範の明文化を目指すべき」と述べ、「官邸の進める政策の問題点を専門的技術的見地から閣僚に指摘し得ることを能力評価上はプラスに評価されるべきこと」などの具体的例示にまで踏み込む。

改革をめぐる著者の見解は、第3編「日本における経済発展と法治主義―東アジア諸国との比較の見地から」（2012）でより明確となる。NPM理論に基づく世界的な行政改革の進展の中で、「日本の行政法の体系が具体的にどのような形で解答を示し、これを学説がどのように評価し、その成果として、いかなる将来像、あるいはあるべき理想像を描いているのかに関し、他国の研究者に紹介すること」に独自の意義があると述べ、集大成にふさわしい骨太の分析が展開される。

行政法において経済のグローバル化への対処が意識され始めたのは中曽根政権下で、その典型的影響が1993年の行政手続法制定だった。また、成熟化社会において、経済成長の半永続的継続という想定で経済政策を展開する余地はなくなり、所得再分配の在り方等の再検討の必要が生じている中、行政法の制度設計でも公的資源を実効的・効率的に配分するという要請の重要性が認識されてきたとする。

著者はNPM理論の一定の有効性を認めつつも、市場も完全ではなく、その監視・是正の機能は公的主体に留保されなければならないとする。社会・時代を超えた普遍的な均衡点はなく、その「適切な解を見出すこと…が自国に責任を有する各国の公法学者に委ねら

れた課題である」とした上で、功利主義が支配的である英米とは違ってロールズ型の厚生主義に共感を持つ傾向のある日本においては、効率性基準のみの制度設計には問題が多いと述べる。実際、日本のNPMは国民保護も重視する独自の「規制改革」となり、行政改革の焦点が公務員制度改革に移ったことも指摘する。

1.3 行政法教育

『『実体公法の復権』論によせて』（1991）は、「公法私法論争史研究への覚書き」という副題が示す通り、行政法学体系をめぐる論争を整理し、行政活動の具体的メカニズムに即した実体公法への志向を生き生きとした筆致で描く。

著者は行政法学の発展を大正デモクラシー、昭和前期のファシズム、戦後憲法原理の大転換という歴史的展開の中に位置づけた上で、戦後も長く通説だった田中二郎説への批判が公法私法の堅い枠組みに集中し、「公法原理を行政権の拘束の法理としても機能させるべき」という重要点が後景に退けられてしまったと指摘する。私事で恐縮だが、行政法と民法の2ゼミに所属し、田中行政法とコピー版塩野講義録を読み比べて試験に備えていた評者は、40年後に本書を読んで、田中説への違和感が「行政主体の地位擁護という目的論的価値判断」にあったのだと初めて腑に落ちた。

追記では、2000年代以降の代表的教科書では市場と家庭生活に介入する行政メカニズムに即した体系化が定着し、実体公法の中身としても行政手続法、内閣府設置法、情報公開法、公文書管理法、個人情報保護法等の制定、環境や消費者保護など領域ごとの行政介入の仕組みの整備が進んだことが示される。著者自身も公法的拘束の内実を具体化する法解釈に向けて、「法治主義との関係において利益衡量に基づく条文操作は極力回避されるべきことから、信義誠実の原則、権限濫用の禁止、平等取扱い原則、比例原則、関連利益の適正衡量原則、行政の職権調査義務、効率性・経済性の原則等の一般法原理は民商法の適用対象となる紛争の解決の場面においてよりも重要な役割を与えられるべきこと」などを示し、企業や法人と違って所掌内容や形態に関する選択の自由がなく、法令に則ることが要求されるという民主制原理下の行政組織の特徴も指摘する。

行政法教育に関しては、「法治主義を支える柱であ

る憲法・行政法に関する基本的素養を修得した上で職務に従事するのがすべての公務員の本来的な姿」という信念が目を惹く。冒頭の司法試験に関する論稿は、法律選択科目の廃止に伴って行政法が消えた1999年の発表である。著者は行政法固有の規律・思考方法を軽視して私人相互の利益衡量と同様に扱う裁判官の民事法的発想を批判し続けており、その後、司法試験で行政法が必須科目として復活・強化されたのはこうした警告の賜物であろう。同時に「行政法の習得努力が実務に見合わない」という法曹関係者の声に応え、伝えるべき内容の精選・スリム化と行政手続法・情報公開法等の比重拡大を提案する。

「公務員教育と行政法」は、公務員制度改革の開始間もない2001年に発表された。この時点のI種法律区分には一次試験で行政法を含む主要法と経済学・財政学等が必須、二次で憲法・行政法・民法の三科目が固定され、経済区分の一次にも憲法・民法・商法が含まれていた。しかし、幹部官僚の間には二次での行政法の堅持は必要ないという認識を持つ者が少なくなく、「法治主義の根幹を具体の法律レベルにおいて支えるのが行政法であると信じる筆者にとって、これは衝撃的な経験であった」。

改革は、「堅固な官僚機構を中心とした政策形成執行システムへの反省に基づき、政治主導の政策形成システムを構築するため、固定的・静態的な組織構成原理を修正して、人材の流動化・多様化を図る流れ」を志向する。官僚の役割を政治的選択肢提供と決定執行に限定しようとする方向に対し、著者は「このモデルが有効に機能するためには、政治主導に相応しい高い見地からの政策決定を裏づける能力・知識が政治家集団に備わっていなければなら」ず、それなしでは「政策形成・調整中枢不在の事態が生ずる」という危惧を示す。スペシャリスト化を求める風潮に対しても、所掌範囲の広がり柔軟に対処できる高い水準のジェネラリストの役割、区分を問わず社会の変化に伴って求められる政策科学や経済学等の修得、中途採用や官民交流者への法治行政に関する最低限の基礎知識付与などの重要性を指摘し、シュパイヤーなどドイツの行政専門教育組織に倣った研修組織充実を提言する。

しかし、追記では指摘にことごとく逆行する現状が示される。採用試験は受験者負担軽減の一点張りで、2004年度から憲法・行政法を学ばずとも法律区分合格

が可能になり、2012年度改正では専門試験を課さない教養区分が新設されて最大勢力に成長している。著者は「百歩譲ったとしても、各種の施策の立案、現場における執行状況の管理の職に当たる職員にあっては、行政法に関する知識・素養を欠いたままに職務を遂行することは許されない」と述べ、これまで「総合職法律区分の要所配置でかろうじて確保されてきた法治主義」が空洞化する懸念を示す。せめてもの策として、入省後早い時期での全職員への公法研修の義務づけを求めるが、行政側の反応は鈍い。

「行政法の体系と学び方」(2005)は、行政法のハードルの高さ払拭に向けた学習上の留意点とポイントを示す。行政法独自の思考方法として「市場、個人の活動への加入を行うことを目的として組織が構成され、その介入のメカニズムに即して法体系が構築されていること」を示した上で、特有原理として、法律による行政の原理、比例原則、事前手続保障の原則、説明責任・透明性の原則、必要性、有効性、効率性の原則などを挙げ、行政法や公共政策の教育に当たる者にも有益なリストとなっている。

2 本書の意義と期待

「伝統的学説の堅い基盤に依拠しながら、個々の局面では実に柔軟かつ思い切った発想をもって現実に切り込んでいく」からこそ「実務の側が安心して、先生のリードされる方向に制度運用を発展させていくことができた」。南教授業績紹介からの引用だが、この評価は著者自身にも当てはまる。

評者のみるところ、著者のこうした柔軟な発想と実務リードを生み出した要素は2つある。1つは欧州から東アジアまで網羅した比較研究に基づく豊富な知見である。特定国の上辺の制度に飛びつくのではなく、背後にある社会的・歴史的背景との関連を踏まえて日本社会に適した在り方を考える重層的な視角が随所にみられる。一例を挙げれば、韓国の法制処は日本の内閣法制局と違ってプロパー採用の法律専門家からなり、政府内調整や立法過程の民主化を図る機能も持つことを示し、専門性が尊重されるドイツの政官関係も紹介することで、広い視野と公法的素養を持つジェネラリストが法治国家において不可欠であることを浮き上がらせる。こうした俯瞰的視点があるからこそ、公務員試験や研修の科目を目先の顧客満足度で決める日

本の危うさの指摘も説得力を増す。行政法的思考の欠如は法治国家を揺るがすという著者の警告に対し、担当機関からの真摯な回答を求めたい。

もう1つは、行政法を「市民生活及び市場に介入するという特性を持つ行政への民主的拘束」と位置づける視点である。著者は行政をサービスとみて効率性だけで運営する新自由主義を日本に適用することに終始批判的だが、根底には人びとに牙を剥く怪物となり得る一方、究極の安息所ともなるという多面的な行政のとらえ方があるように思われる。官僚を私益追求と決めつけて突き放すPrincipal-Agent論者とは対照的に、様々な矛盾や制約を抱える生の行政を直視し、実情に応じた解を見出そうとする著者の助言に救われた実務者は、評者も含め数多いのではないか。

一方、掘り下げの余地が残る箇所もある。まず、ロールズの的な再配分への共感が強い日本では、規制緩和が国民保護強化も含む方向に変容し、改革の焦点も公務員制度に動いたという分析には評者も完全に同意する。ただ、国家の役割縮小を図るNPMの換骨奪胎は、「官僚さえもっと働けば痛みなき経済成長が持続可能」という現実逃避を生んだ(Agata et al. 2023)。英米型に代わるモデルへのニーズは切実だが、資源制約下で負担分担に向けた合意形成への道筋は示されていない。ドイツの保障行政論についても、2020年代以降のパンデミックや国際情勢不穏化に伴う伝統型行政への回帰を指摘する行政学者もおり(Kuhlmann 2024)、フォローアップが望まれる。

公務員人事に関し、言語化による政治的恣意への制御が重要という主張にも首肯するが、言葉だけでは生身の力関係が制御できないことも評者は指摘してきた(嶋田2020)。公文書管理も同様で、政権に都合が悪ければ「怪文書」とされ、文書保存には相手側の内容了解を要する運用に変わるなど、むしろ不透明化が進む。政権交代が恒常化している英国なら権力を縛る改革が成立し得ても、日本は違う。ガバナンス向上に向けて、「政権交代の可能性のある緊張感の下で政府・議会が運営される」という「控えめな期待」が語られているが、与党が過半数を失えば政権維持に向けて多数派工作に動き、大勝すれば野党の質問縮減を求める昨今、代わって何を期待するのか。また、日本型ガバナンスの病理である事前審査制に関しても、国会での逐条審査方式の導入など他国も踏まえた提言が期待されるが、言及

は抽象的にとどまる。

いずれも狭義の行政法の射程を超えた難題であるが、突き詰めれば、政策を主導する者の公法的見識がカギを握るという共通点がある。全ての政治家に対する素養涵養の必要性について、著者からの一層の発信を期待したい。

本書には、謙抑性と積極性を併せ持つべき行政とそれを支える法治主義へのアフェクションが滲む。「最終巻」とあるが、ポピュリスト政権が次々と誕生し、国際関係すら力や金銭での解決を図るなど法治を根底から覆す動きも強まる中、さらなる論稿の展開を願うものである。

(しまだ・ひろこ)

参考文献

- ・ Agata, K., H.Shimada-Logie & D.Vanoverbeke. (2024) Balancing Continuity and Change: Japan's Pursuit of a 'small and Strong' State within the Neo-Weberian State Framework. *Journal of Policy Studies* 39(3).
- ・ Kuhlmann, S. (2024) Back to Bureaucracy? The Advent of the Neo-Weberian State in Germany. *JPS* 39(2).
- ・ 嶋田博子 (2020) 『政治主導下の官僚の中立性』 慈学社出版
- ・ 高安健将 (2018) 「英国における執政機能の強化」 年報行政研究53 : 26-62