

文書管理法(仮称)の検討項目

宇賀克也

1 目的

(1) 現在および将来の国民に対する説明責任の確保(国民主権・民主主義→主権者に対する説明責任)

(2) 国家活動の適正円滑な運営の確保→過去の事実・意思決定過程についての正確な記録が不可欠

公務員の執務の便宜のための「公用物」としての文書管理→行政機関情報公開法の制定により、現在の国民に対する説明責任の確保の視点が加わる(文書管理が「公用物」+「公共用物」)

将来の国民に対する説明責任の確保→国立公文書館、外交資料館、宮内庁書陵部等における非現用文書の公開

2 定義

(1) 現用文書の管理の対象とする文書

行政文書

立法、司法

独立行政法人等情報公開法の対象法人の法人文書、地方公共団体の情報公開条例の対象となる文書については責務規定か

(2) 公文書等の定義

① 公文書館法2条の定義 「国又は地方公共団体が保管する公文書その他の記録(現用のものを除く)」

公文書＝国又は地方公共団体が保管するもの(公務員がその職務を遂行する過程で作成又は取得した文書)で非現用のもの

等＝「その他の記録」＝公文書以外のすべての記録(私文書も含む)

行政文書(立法文書・司法文書)と公文書等を包括する概念の定義

② 国立公文書館法2条の定義 「国の機関において現用のものを除く」

(3) 非現用の公文書等で国立公文書館等へ移管するもの

行政文書に限らず、立法機関・司法機関の保有する文書も対象となっている(国の機関)

独立行政法人等情報公開法の対象法人の法人文書も含めるべき

国の機関、独立行政法人等情報公開法の対象法人が、そのいずれでもなくなっ場合(JR、NTT、旧郵政公社、旧道路関係公団、旧新東京国際空港公団等)→国の機関、独立行政法人等情報公開法の対象法人であった時代の文書については移管対象に含めることが望ましい

当初から民間の場合→国立公文書館等の所掌事務として、かかる純粋民間文書の収

集を明示的に位置づける法改正が望ましい

民間の公文書等を国立公文書館の展示に出展することを促進するために、「美術品の美術館における公開の促進に関する法律」にならって、「公文書等の国立公文書館等における公開の促進に関する法律」を制定し、登録公文書等の制度を設けることが望ましい

相続等が発生した際に、私人が所有する歴史的価値ある公文書等が国立公文書館等の所蔵になることを促進するために、租税特別措置法70条の12にならって、特定登録公文書等について相続税の物納順位の特例を認め、物納された公文書等の管理替を行い、内閣総理大臣から国立公文書館へ移管することにより、私蔵されている公文書等へのパブリック・アクセスを実現することが望まれる(法学教室212号1頁)

重要文化財等を譲渡した場合の課税の特例(租税特別措置法40条の2)の譲渡先法人に独立行政法人国立公文書館を指定

(4) 媒体の如何は問わない

行政文書、法人文書は明確 公文書等も同様に解される

行政文書ファイル管理簿に基づく移管交渉 行政文書管理ファイル＝「能率的な事務又は事業の処理及び行政文書の適切な保存の目的を達成するためにまとめられた、相互に密接な関連を有する行政文書(保存期間が1年以上のものであって、当該保存期間を同じくすることが適当であるものに限る)の集合物」(行政機関情報公開法施行令13条2項1号)→保存期間が1年未満のものが運用上、移管対象外となる→広報資料等のように保存期間が1年未満のものは、従前は移管の対象外→2005年6月30日に移管基準が改正され、移管対象とされた

行政文書ファイル管理簿に記載されないものの中に移管対象とすべきものがないか検討する必要→HP上の情報 霞が関WAN上の電子掲示板

3 文書管理

(1) 作成

必要な文書が作成されない、作成されても内容が不十分→公務員の執務の便宜のための文書管理としても問題、行政機関情報公開法に基づく開示請求にも十分対応できない(文書不存在、文書を作成したが散逸したか、作成しなかったのか自体が判明しないこともある)

処理に係る事案が軽微なものを除き、意思決定に当たっては文書を作成して行うこと並びに当該行政機関の事務及び事業の実績について文書を作成することを原則(行政機関情報公開法施行令16条1項2号)→何が軽微かは行政機関の長の判断に委ねられているため、重要な行政文書が作成されない可能性が残る→文書の作成を義務づける意思決定をできる限り具体的に規定することも考えられる

(2) 保管

紛失や不適切な廃棄を防止し、早期に評価・選別作業を行うために中間書庫が必要→国の機関は、保存期間の最終年度に膨大な文書を評価・選別する労力を軽減できる 現行法上は、内閣府に附属する府省横断的共用書庫(原則)と各府省等の個別書庫

の選択的併用

法改正を視野に入れれば、国立公文書館に中間書庫を設置することが考えられる

原則としてすべて内閣総理大臣に移管することについて事前に包括的に合意した文書、歴史的に重要と思われる特定の政策として指定された文書、法律または閣議決定により期限を限って内閣に置かれる組織の文書等を中間書庫に

中間書庫の利用については義務づけ型(韓国、神奈川県)と任意型(アメリカ)がある。当面は部分的に任意型を認めるとしても、最終的には全面的に義務づけ型を目指すことが望ましいと思われる

(3) 廃棄

特別の理由があれば保存期間満了前に行政文書を廃棄することが各行政機関の長の判断で可能(ただし、廃棄する行政文書の名称、当該特別の理由及び廃棄した年月日を記録する義務)→現用文書管理についての総括管理機関の長(内閣府の長としての内閣総理大臣又は総務大臣)に廃棄の承認権を付与する立法政策も考えられる

移管協議中に保存期間満了となり廃棄されてしまった例→移管協議中は廃棄してはならない(保存義務がある)ことを行政機関情報公開法施行令16条6号で規定すべき、独立行政法人等情報公開法の法人文書についても非現用となったときに国立公文書館への移管対象とする法改正が実現した場合には、同様の保存義務を法定

(4) 移管

① 保存期間の延長

保存期間が満了しても延長されて内閣総理大臣への移管が行われないことが多い

(ア) 移管基準の明確化

2005年6月30日の移管基準改正

2007年6月27日の「公文書等の適切な保存のための特定の国政上の重要事項等の指定について」(内閣総理大臣決定)、「定期的に作成される行政文書の移管について」(内閣総理大臣から各行政機関の長あて通知)

(イ) 行政文書ファイル名の不明確性

行政文書ファイル名が抽象的にすぎ、評価・選別が困難なことが稀でない→行政文書ファイル名の具体化、記載の統一化→行政機関情報公開法に基づく開示請求対象分野の特定を容易にするとともに、内閣総理大臣を通じた国立公文書館への移管対象文書の特定、選別・評価にとっても重要

(ウ) 移管後の利用についての懸念

利用が不便になることへの懸念→行政利用については特別の配慮

デジタルアーカイブ化により、利用の不便さが解消され、移管が促進される

新たな「半現用文書」概念の創出 行政機関情報公開法施行令16条1項8号では、保存期間が満了した非現用文書のみを内閣総理大臣へ移管することになっており、写しであっても行政機関が保有していれば現用文書→写しを保有したまま原本を国立公文書館に移管することは、行政機関情報公開法施行令16条1項8号に反しないか 情報公開についても、国立公文書館の保有する原本については、行政機関情報公開法

5条4号・5号・6号に相当する理由による不開示は認められない(行政機関情報公開法施行令3条3号イ)→写しの開示の範囲との不統一

この問題を解消するためには、現用・非現用の2分法ではなく、現用、「半現用」、非現用の3分法を採ることも考えられる(従前の半現用概念は、現用概念に包摂される)

新しい「半現用」文書については、原本を国立公文書館に移管しても、行政機関が写しを保有することは認める→写しは、行政機関情報公開法の行政文書に含まないこととし、原本を独立行政法人国立公文書館利用規則に従って開示する旨の法改正を行う

(エ)移管された文書の開示への懸念

行政機関情報公開法5条4号・5号・6号に相当する事由は移管後は、閲覧拒否事由とならない

5条4号に相当する事由については、閲覧拒否を認めるのが合理的な場合がありうるか検討の余地

5条1～3号に相当する事由について、移管元機関の懸念を払拭する必要

(オ)保存期間の延長が行政機関の長の裁量に委ねられていることの是非

タイの公的情報法(行政機関情報公開法+行政機関個人情報保護法+国立公文書館法) 保存期間を延長はそのつど5年を超えることはできない

②国の機関との合意

内閣総理大臣への移管には国の機関との合意が必要とされている(国立公文書館法15条2項)→内閣総理大臣へ移管されるのは非現用文書に限られるが、非現用文書は廃棄するか、内閣総理大臣へ移管するかを選択→内閣総理大臣の判断を尊重すべき

③立法機関・司法機関の長との協議による定めが存在

(5)IT化に対応した文書管理

作成・取得段階から文書のライフサイクル全体を見渡した文書管理が特に重要

原本性確保(『行政手続と行政情報化』(有斐閣)258頁以下)

見読性の確保のためのメタデータを作成・取得時点で付与→メタデータの記述内容の標準化

公文書等は、情報自体ではなく情報が記録された媒体を意味する概念であるが、電子公文書等の保存のためには媒体変換が必要→媒体変換後は、変換前の媒体は廃棄し、変換後の媒体を公文書等としてとらえる→解釈により可能か、みなし規定を置く必要があるか

ハード・ソフト等のシステムの陳腐化に対応するために長期保存フォーマットに変換→長期保存上の措置の統一性・安定性・効率性を確保するために保存期間満了前に総括管理機関に移送して長期保存上の措置を一括してとる場合、総括管理機関の保管に係る電子公文書の法的位置づけ(保存期間満了前は複製物、保存期間満了後、歴史的な文書として保存する段階では原本と位置づける場合、みなし規定があるか)

4 文書管理の「司令塔」機能の在り方

国立公文書館への移管については、国立公文書館法に定めがあるが、最大の問題は

同法が基本的に非現用になった段階から規律しようとしている点にある

現用段階から歴史的文書の保存を念頭に置いた記録保存型文書管理が重要
オムニバス方式(現用・非現用を包括した文書管理)

分担管理事務→内閣府の長としての内閣総理大臣 国立公文書館の助言、意見聴取
内閣総理大臣を総括管理機関(行政法概説Ⅲ(有斐閣)69頁以下)として位置づける
調査権(報告徴収権、実地監査権)、協議を受ける権利、承認権、勧告権、指示権、命令
制定権

国立公文書館を内閣府の外局とする場合→委員会または庁 歴史的文書の保存管理
のみならず、文書管理全般の企画立案・調整機能を付与すれば政策庁とすることも可能

長官→関係行政機関の長に対する資料提出・説明要求権、関係行政機関の政策に関
する意見陳述権 内閣総理大臣の総括管理機関としての権限の一部を公文書管理庁長
官に委任することも考えられる

内閣補助事務→内閣府特命担当大臣 資料提出要求権、説明要求権、勧告権、報告
要求権、意見具申権

セグメント方式

現用文書→総務大臣が総括管理機関 非現用文書→内閣総理大臣が総括管理機関
内閣府に文書管理委員会を設けて総務大臣が諮問

5 その他の法律問題

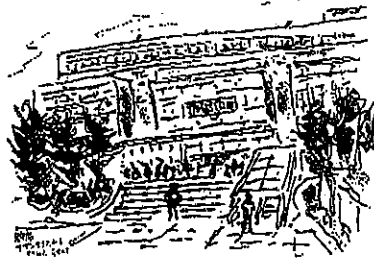
著作権法との関係

国立公文書館における閲覧請求について申請権を付与し、抗告訴訟で争うことを可能
とするか

自己情報の開示等の請求権 補正説明の添付

外交資料館、宮内庁書陵部等における第三者機関によるインカメラ審理

参考 宇賀克也「公文書等の適切な管理、保存及び利用」情報公開の理論と実務(有斐
閣、2005年)8章



美術品へのパブリック・アクセス

総理府の平成八年の「文化に関する世論調査」によると、調査対象者の約四人に一人が美術館等で美術を鑑賞しており、五人に一人以上が、今後、美術鑑賞を希望している。博物館法の適用を受ける美術館やその類似施設は、着実に増加し、平成五年度には六五〇を超えている。しかし、ハード面が充実しても、展示される美術品が質と量ともに充実しなければ、美術鑑賞に対する国民のニーズに真に応えたことにはならない。

わが国の美術館は、収蔵品もその購入費も必ずしも豊富でない。そのため、収蔵品の常設展示よりも、企画展が、美術に対する多様なニーズに答えるうえで大きな比重を占めている。とりわけ、海外のコレクションを展示する国際美術展への需要は相対的に大きいと思われる。海外から美術品を借り入れる場合には、事故に備えて借手の負担で保険に加入することが国際的慣行となっている。そして、評価額の高い美術品については、民間保険会社は、一般に英米の再保険会社等による再保険を利用しているが、平成七年に起こった阪神・淡路大震災は、日本の地震リスクに対する国際的認識を高め、海外の美術品の借り入れに際して、再保険会社から再保険料の値上げを求められる事例が生じている。

アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス、オランダ、オーストラリア等の先進国は、海外のすぐれた美術品に対するパブリック・アクセスを確保するため、国内の企画展のために借りた美術品が破損したり滅失したりした場合に国が補償する制度を採用している。世界的な美術品の評価額の上昇に伴う保険料の高騰がその背景にあり、すでに昭和五三年の「可動文化財の保護のためのユネスコ勧告」においても、加盟国に、美術品等の貸与に伴う損害を国が負担する制度の採用を考慮することが勧告されている。最近の美術品の評価額の上昇は、国による補償制度の導入の傾向に拍車を掛けている。オランダが平成二年にこの制度を導入する契機となったのが、評価額約四〇〇〇億円といわれたゴッホ展であった。フランスの場合には、評価額約一二〇〇億円といわれた平成四年のバインズ展が、その翌年の、国による補償制度導入につながっている。平成八年にアメリカで開催されたセザンヌ展やフェルメール展も、連邦政府の補償制度がその実現に大きく寄与したことは疑いないであろう。巨額の財政赤字を抱える中で、わが国が、このような制度を導入することに対しては、さまざまな意見があることであろう。しかし、少なからぬ先進国が、美術品へのパブリック・アクセスを確保するために、国策として、このような制度を導入していることには感銘を受けざるを得ない。

海外からの借り入れを容易にする施策のみならず、国内で私蔵されている貴重な美術品に対するパブリック・アクセスを可能にすることも重要であろう。日本の美術品輸入額は、平成七年度のみで約四四〇億円であり、その多くが私蔵されているといわれる。人類共有の財産といえる貴重な美術品の散逸を防ぎ、パブリック・アクセスを確保するために、美術品に、昭和大〇年に創設されたフランスのピカン美術館も、かかる制度によってすぐれた収蔵品を確保している。日本でも美術品の物納は可能であるが、物納順位が低い。実際には、東京国立博物館所蔵の「竹林七賢図屏風」の一件の例があるのみである。公正・透明な評価システムを確立したうえで、貴重な美術品については、相続税の物納順位の特例を設けることにより、私蔵されている美術品へのパブリック・アクセスが実現することを期待したい。

(宇賀克也)

ないと思われる。もし、そのうちの1つに改ざんが加えられた場合には、そのことが判明する措置が講じられている以上、改ざんされていないものを事務に使用すれば足りるからである。また、紙の文書についても「原本性」という語を用いた法令がないのであるから、電子文書についてのみ「原本性」を定義する必要はなく、共通課題研究会は、「電子文書の原本性確保」を、「電子文書について、紙文書と比較した場合の保存・管理上の問題点が解決された状態にあるようにしておくこと」を意味するものとして用いることとしている。本節においても、「電子文書の原本性確保」をこのように理解することとする。

3 電子文書の原本性確保方策

(1) 対象文書

「電子文書の原本性確保」のための方策を検討する対象を明確にする必要がある。「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」2条2項においては、「行政文書」を「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているものをいう」と定義しているが、これは、組織共用文書を対象とするものであって、職員の個人的な検討段階にとどまる文書や、職員が自己の職務上の便宜のために保有する正式文書の写しは含まれていない²⁾。「電子文書の原本性確保」のための方策を講ずる対象文書も、組織共用文書とすれば足りるであろう。

(2) 電子文書の長所・短所

紙の文書と比較した場合の電子文書の長所は、保管スペースを節約しうること、情報の検索・二次的利用が容易であることといえるが、他面において、共通課題研究会報告書が指摘しているように、(ア)改ざん等が容易であって、その痕跡が残らないこと、システム障害、記録媒体の経年劣化等により内容の消失、

2) 公文書の原本性に関する議論の経緯については、大橋有弘「電子政府の動向と原本性確保上の諸問題」NTTデータ経営研究所編「電子文書証明」(NTT出版、2001年)222頁以下参照。
3) 宇賀・情報公開逐条解説33頁参照。

辛實克也、行政手続と行政情報化
(有斐閣、2006年)

第1節 共通課題研究会と原本性確保方策について

変化のおそれがあること、(イ)盗難、漏えい、盗み見が秘密裡かつ大量に行われやすいこと、(ウ)ディスプレイに表示またはプリントアウトする等の措置を講じない限り、可視性・可読性に欠けること、という短所を有する。

(3) 「電子文書の原本性確保」の要件

「電子文書の原本性確保」のためには、上記の(ア)(イ)(ウ)の短所を克服する必要がある。換言すれば、「電子文書の原本性確保」の要件は、(ア)(イ)(ウ)の課題を解決する方策が講じられていることである。共通課題研究会報告書においては、(ア)(イ)(ウ)のそれぞれにつき、完全性の確保、機密性の確保、見読性の確保という課題を掲げている。すなわち、完全性の確保とは、「電子文書が確定的なものとして作成され、又は取得された一定の時点以降（原簿等追記型のものについては、追記した部分について、その追記した時点以降）、記録媒体の経年劣化等による電子文書の消失及び変化を防ぐとともに、電子文書に対する改変履歴を記録すること等により、電子文書の改ざん等を未然に防止し、かつ、改ざん等の事実の有無が検証できるような形態で、保存・管理されること」であり、機密性の確保とは、「電子文書へのアクセスを制限すること、アクセス履歴を記録すること等により、アクセスを許されない者からの電子文書へのアクセスを防止し、電子文書の盗難、漏えい、盗み見等を未然に防止する形態で、保存・管理されること」であり、見読性の確保とは、「電子文書の内容が必要に応じ電子計算機その他の機器を用いて直ちに表示できるよう措置されること」であるとし、それぞれの確保方策を検討している。なお、以上の要件は、システムが日常的に支障なく使用可能であるというシステムの信頼性が確保されていることを当然の前提としている。

(4) 「電子文書の原本性確保」のための措置

「電子文書の原本性確保」のために講ずべき措置は、電子文書の管理組織体制、データ管理方法、システム管理等の側面から行われる必要がある。管理組織体制としては、データが記録されている電子媒体やシステム等に関して管理責任者を設置すること等、データ管理方法としては、データやデータが記録されている電子媒体等に対するアクセスコントロール、データのバックアップを

行うこと等、システム管理としては、システムに対するアクセスコントロール等が問題になる。共通課題研究会報告書においては、以上の観点から、「電子文書の原本性確保」のためにとるべき措置の基準がまとめられている。そこにおいては、A（対象となるすべての電子文書に適用）、B（消失、改ざん、漏えい等による国民の権利義務、国民生活等への影響が重大である電子文書のみ適用）の2段階に分けて基準が定められている。以下においても、各措置がA、Bいずれに分類されているかを示すこととする。

管理組織体制に関する措置としては、電子文書の保存・管理についての責任および権限を明確化するため、管理責任者等を定めること（A）が挙げられており、これは、完全性、機密性、見読性のすべてと関連する。

アクセス管理等の対策のうち、完全性、機密性の双方と関連するものとしては、ホストコンピュータ、端末機、通信関係装置、プログラムその他のハードウェアおよびソフトウェアの全部または一部により構成されるものであって、電子文書を保存・管理するためのシステム（以下、「電子文書保存・管理システム」という）にアクセスする者をID、パスワード等によって識別し認証すること（A）、電子文書を記録した媒体は、保管場所を定め、施錠して保管し、保管場所からの搬出入および授受は管理記録を整備して行うこと（A）、電子文書保存・管理システムに対するアクセスを監視および記録すること（B）、電子文書保存・管理システムには、電子文書の内容・性格に応じて、アクセス権限を設定すること（A）、電子文書の保存、参照、更新、複写および廃棄の日時ならびに実施者を記録するログを取得し、当該ログを安全な場所および媒体に一定期間保存すること（A）、電子文書の盗難、漏えい等に備えるとともに、改ざん等を防止するため、必要に応じ電子文書を暗号化して保管すること（B）が挙げられている。また、完全性のみと関連するものとしては、電子文書の更新履歴（削除された内容、追加入力した内容等）が確認でき、当該更新履歴は、安全な場所および媒体に一定期間保存すること（B）、更新前の電子文書についても、必要に応じ一定期間保存すること（A）、必要に応じ、改ざん検出機能を有する電子署名を電子文書に施して保管すること（A）、システムタイマーの設定・変更等の作業履歴が確認できるようにし、当該作業履歴を安全な場所および媒体に一定期間保存すること（B）が挙げられている。

記録媒体およびそのバックアップに関する措置のうち、完全性のみに関連するものとしては、電子文書のバックアップを定期的に行い、当該バックアップを適切に保管すること（A）が挙げられ、完全性、機密性の双方と関連するものとしては、電子文書を記録した媒体およびそのバックアップについて、定期的に保管状況およびデータの内容が正常であるか否かの点検を行うこと（A）が挙げられている。

ウイルス対策としては、外部から入手した電子文書は、ウイルスチェック後に利用すること（A）が挙げられているが、これは、完全性と関連する。

また、見読性対策としては、電子文書の出力に必要な電子計算機、プログラム、通信関係装置、ディスプレイ、プリンタ等を備え付け、いつでも必要な場合には電子文書をディスプレイおよび書面に出力することができるようにすること（A）が挙げられている。

その他、完全性のみと関連するものとして、停電、誤切断等による電子文書の消失、破壊等を防止するため、無停電電源等の必要な措置を講ずること（A）、完全性、機密性に関するものとして、電子文書保存・管理システムの保守、点検、改造等を計画的に行い、当該行為の期間中における電子文書の保護措置を講ずること（A）が、完全性、見読性に関するものとして、プログラムのバックアップを行い、適切に保存すること（B）が、完全性、機密性、見読性のすべてに関するものとして、必要に応じ、システム監査を実施することが挙げられている。

4 電子文書の証明力

国連国際商取引法委員会（UNCITRAL）電子商取引モデル法（1996年）9条1項は、いかなる法的手続においても、(ア)それがデータ・メッセージであるという理由のみで、または、(イ)当該証拠を援用する者が入手することを合理的に期待しうる最善の証拠である場合には、それがオリジナルではないという理由によって、データ・メッセージの証拠としての承認を否定するように証拠法則を

4) 磁気ディスク等による調整が可能な公的記録を保存・管理する際に必要な事項を定めている規程等の内容については、共通課題研究会・インターネットによる行政手続の実現のために（2000〔平成12〕年3月）資料20参照。

項)。

最近の立法の特色の1つとして、国の関係行政機関(の長)等からなる協議会を組織したり(自然再生8条、都市再生19条1項)、協議会を設置して、必要と認めるときには、協議会に関係行政機関も加えることができるとするものがある(景観15条1項)。

普通地方公共団体においては、委員会または委員が、組織・定数等に関する規則その他の規程を定め、または変更しようとする場合や公有財産を取得したり行政財産の用途を変更したりしようとする場合において、あらかじめ当該普通地方公共団体の長と協議しなければならぬ(自治180条の4第2項・238条の2第2項)。

協議による合意は当然法令に適合したものでなければならないが、法令に反しない限り、協議当事者である双方の機関を拘束すると一般に考えられている。行政作用を行う前に、関係行政機関の間において協議が義務づけられている場合において、協議が行われなかったとき、または協議は行われたが真摯なものでなかったときには、そのことが行政作用の瑕疵になりうる。

協議より緩和された分立的調整の仕組みとして意見聴取がある(都計23条2項、公水47条2項、地財21条1項、首都圏22条1項2項)。これは、権限を有する行政機関が関係行政機関の意見を聴く仕組みである。石垣島新空港建設のための公有水面埋立てに関して環境庁長官(当時)が述べた意見が計画変更につながったように、実際には、意見聴取制度のもとで、関係行政機関が公式に表明した意見は、大きな影響力を持つことが少なくない。

なお、国と地方公共団体の関係も、地方分権一括法により対等・協力の関係として位置づけられたが、国の行政機関が決定するに当たり、地方公共団体の長の意見を聴取する規定が置かれている例は多い(国土利用5条3項、河36条1項5項、環境基17条5項)。

逆に、関係行政機関のほうから、権限を有する行政機関に対して、必要な措置をとるべきことを要請(請求)または勧告することができるものとされている例もある(都計24条2項、火薬52条4項、輸出入取引34条4項5項、大気汚染21条1項、労基100条1項、廃棄物19条の2、環境省設置法5条2項)。地方公共団体が国の行政機関に対して、意見を申し出ることができるという規定が置かれることもある(都計24条7項)。

協議より強化された分立的調整の仕組みとして、同意(承認)制がある。具体的には、許可または確認(建築93条1項、消防7条)、地域指定(自然環境14条3項)、免許(自賠28条1項)、命令(自賠28条2項4項)等を行おうとするときに関係行政機関との協議にと

意見聴取

措置要請(請求)・勧告

同意(承認)

早稲 克也・行政法根拠Ⅲ
(有斐閣、2008年)

どまらずその同意を得ることが明文で規定されている場合である。防衛大臣による周波数の使用について総務大臣の承認が必要とされているのもその例である(自衛112条2項)。

4) 内 申

異なる行政主体に属し、対等・独立の機関の間においても、「内申」制度が設けられていることがある。市町村立学校の教職員の給与は都道府県が負担しているので、県費負担教職員と呼ばれるが、県費負担教職員の都道府県教育委員会による任免は、市町村教育委員会の内申を待って行くとされているのがその例である(教育行政38条1項)。県費負担教職員については、任免権は都道府県教育委員会が有するが、服務の監督は市町村教育委員会が行っている。そのため、都道府県教育委員会が任免権を行使するに当たっては、教職員の勤務の現場に近く、その服務状態をよりよく知りうる立場にある市町村教育委員会の意見を都道府県教育委員会による任免権の行使に反映させる趣旨で、市町村教育委員会の内申制度が設けられているのである。したがって、この内申なしに任免権を行使することは、原則として違法となる。しかし、市町村教育委員会が内申をしないことが、服務監督者としてとるべき措置を懈怠するものであり、人事管理上著しく適正を欠く場合には、例外的に内申なしに任免権を行使することが許されるとするのが判例の立場である(裁判昭和61・3・13民集40巻2号258頁・百選1〔第3版〕44事件・地方自治百選103事件)。

(4) 総括管理機関による調整

原 義

典型的なライン系統の上級機関による統一的調整とも、(3)で述べた対等・独立な行政機関間の分立的調整とも異なる特別な調整システムが、法制管理、組織・定員管理、人事管理、予算管理の分野で見られる。ここでは、かかる調整機関を総括管理機関²⁶⁾と称して、総括管理機関による調整についてみることにする。総括管理機関による調整権については、統制という言葉が使われることもある²⁷⁾。また、典型的なライン系統の上級機関による直系監督・一般監督と

26) 「総括管理機関」という用語は、西尾・行政学368頁で使用されている。遠藤・前掲注18)188頁では、総括管理機関(同論文では行政管理機関)による調整は、統一的調整の1類型として位置づけられている。

27) 遠藤・前掲注18)191頁参照。

総括管理機関

対比して、傍系監督・特別監督と称されることもある²⁸⁾。

各府省においても、官房3課と呼ばれる大臣官房の文書(法規)、人事、会計を所掌する課が、府省内において、調整権限を行使しているが、ここでは、府省横断的に、かかる管理機能を果たしている機関を概観しておくこととする。まず法制面では、内閣法制局が、閣議に付される法律案、政令案、条約案の審査等を通じて、各府省に対して、重要な管理機能を果たしている。組織機構の管理、定員管理については総務省行政管理局が、職員の勤務条件の整備・任用・給与・不利益処分に対する不服申立ての審査等については人事院が、予算については財務省主計局が、国有財産の管理については財務省理財局が、それぞれ重要な管理機能を果たしている。以上のうち、内閣法制局および人事院は内閣補助部局として広義の内閣の一翼をなし(人事院を内閣補助部局と位置づけることには異論もある)、主任の大臣の下で行政事務を分担管理する行政各部の上位に位置づける見方も可能であるが、財務省、総務省は、国家行政組織法上は対等の行政機関に対して、総括管理機関としてはあたかも上級機関のような地位に立つ(⇒第1編第8章3(6))。地方公共団体においても、総務局や総務部は、文書(法規)、人事、会計について総括管理機能を担っている。たとえば、東京都においては総務局法務課(2007年3月までは法務部)が法務管理の面で重要な機能を果たしている²⁹⁾。総括管理機関には、典型的なライン系統の上級機関としての指揮監督権限に類似する権限が特に法律で認められていることがある。それは、以下のようなものである³⁰⁾。

① 調査権 総括管理機能を発揮するためには、他の機関の情報取得することが前提になる。上級機関の場合は明文の規定がなくても指揮監督権の一環としての監視権が認められるが、総括管理機関の場合は、上級機関としての指揮監督権を有するわけではないので、法律で調査権を規定している。たとえば、人事院またはその指名する者は、人事院の所掌する人事行政に関する事項に関し調査をすることができ(国公17条1項)、証人喚問、書類またはその写しの提出の求め(同条2項)、立入検査(同条3項)を行うことができ、違反に対しては罰則さえ定められている(国公110条1項3号～5号の2)。

28) 桜田善「指揮監督権」行政法講座(4)157頁。

29) 金井利之「東京都庁における法務管理——東京都庁総務局法務部」都市問題95巻5号27頁以下参照。

30) 遠藤・前掲注18)192頁以下参照。

財務大臣も、予算の執行の適正を期するため、各省各庁に対して、収支の実績もしくは見込みについて報告を徴し、予算の執行状況について実地監査を行うことができ、また、自らまたは各省各庁の長に委任して、工事の請負契約者、物品の納入者、補助金の交付を受けた者または調査、試験、研究等の委託を受けた者に対して、その状況を監査しまたは報告を徴することができる(会計46条)。また、国有財産・物品・債権の管理についても、財務大臣は、各省各庁の長に対する調査権が認められている(国財10条1項、物品管理12条2項、債権管理9条2項)。

② 協議を受ける権利 総括管理機関は、総括管理事務について協議を受ける権利を認められていることが稀でない(国財12条14条、債権管理38条、首都圏開発34条2項)。

③ 承認権 総括管理の観点から、総括管理機関に承認権が付与されている場合がある。人事院が職員の選考による採用を承認する権限(国公36条1項)、人事院が非常勤職員の手当てを承認する権限(給与法22条1項)、財務大臣が予算の彼此移用または流用(財33条1項・2項)、支払計画等(財34条1項)、繰越使用(財43条1項)、繰越明許費の翌年度使用(財43条の3)を承認する権限等がその例である。

④ 勧告権 総括管理機関に勧告権が与えられている場合がある。人事院は、人事行政の改善に関し、関係大臣その他の機関の長に勧告することができる(国公22条1項)。また、総務大臣は、行政機関の機構、定員および運営に関する企画および立案ならびに調整に関して、関係行政機関の長に勧告することができる(総務省6条1項)。

⑤ 指示権 総括管理機関は、各省各庁の長に対し、指示をすることが認められている場合がある。財務大臣が、予算の執行の適正を期するため、各省各庁に対して、必要に応じ、閣議の決定を経て、予算の執行について必要な指示をなすことができるのがその例である(会計46条1項)。財務大臣は、国有財産・物品・債権の管理についても、同様の指示権を有する(国財10条3項、物品管理12条2項、債権管理9条2項)。

⑥ 人事院規則・省令等制定権 総括管理機関は、所掌事務について関係行政機関を拘束する一般ルールを定める権限を与えられている場合がある。人事院には、人事院規則を制定する権限が与えられており(国公16条)、予算決算及び会計令が、収入、支出その他国の会計経理に関し必要な規定は、財務大臣が定めるとしている(予会令144条)のが、その例である。