

【巻頭言】

「中央省庁等改革基本法」の帰趨 - 中央省庁等再編諸法施行の時点に立って -

藤田 宙 靖*

(東北大学大学院法学研究科教授)

1. 中央省庁等再編諸法の施行と「中央省庁等改革基本法」の帰趨

周知のように、本年1月6日をもって中央省庁の再編を行う一連の法令群(本稿にいう中央省庁等再編諸法)が施行されることとなり、また、同4月1日には独立行政法人の制度もまた現実に動き始めるところとなって、行政改革会議の最終報告に始まる一連の中央省庁等の改革作業も、そろそろゴールが近くなってきた。中央省庁等改革基本法によって設立された政府の中央省庁等改革推進本部も、同法61条の定めるところにより、この6月には、既に解散されることとなった。では、こういったことによって、いわゆる「中央省庁等改革」は、その目的を達し、もはや完遂されたことになるのであろうか?この問題は、法律学の見地からするとつまり、平成10年6月12日制定の「中央省庁等改革基本法」は、中央省庁の再編、そして、改革推進本部の解散によって、もはや目的を達し、その意義を失うことになるのか、という問題であるといってもよい。

改めて指摘するまでもなく、「中央省庁等改革基本法」は、極めて政治的な性格(狙い)の強い法律である。すなわち同法は、行政改革会議の最終報告(平成9年12月3日。以下「最終報告」と略記)の内容が確実に実現されるよう、同報告の内容をできる限り忠実に法文化しようとしたものであるが(参照、同法1条)、法理論的に見る限り、こういった法律は、必ずしも存在する必要のないものであった。すなわち、理論的に言えば、政府としては、このような法律が無くとも、「最終報告」の内容を実現するための諸立法(内閣法及び国家行政組織法の改正、内閣府設置法をはじめとする新たな設置法の制定、等々)を、直接に国会に提案すれば済んだのであって、その中間に、手間暇掛けて同法のような「基本法」を定める必要は、そもそも無かった、とも言えるからである。しかし、いうまでもなく、政治的な力学の観点から見れば、この法律が、中央省庁等改革の実現のために果たした機能には、決定的に重要なものがあつたのであって、仮にこの法律が成立していなかったとするならば、このほど実施されることとなった中央省庁等再編を始めとする大改革は、恐らく現実のものとはならなかったであろうことが、各方面から指摘されている。そして、そのような政治的使命を帯びた法律である以上、現在の時点(少なくとも政府の改

*1940年生まれ。63年東京大学法学部卒業、同年助手。66年東北大学法学部助教授、77年同学部教授、2000年より現職。この間、72-74年ドイツ連邦共和国フライブルク大学へ留学、89年フィリップ・フランツ・フォン・シーボルト賞を受賞。国地方係争処理委員会委員、情報公開審査会委員、国土審議会委員、社会資本整備委員会委員。日本公法学会理事。主な著書は『公権力の行使と私的権利主張』(有斐閣、1978年)、『行政法学の思考形式』(木鐸社、1978年)、『西ドイツの土地法と日本の土地法』(創文社、1988年)、『第三版行政法(総論)』(再訂版、青林書院、1999年)、『行政法入門』(第2版補訂、有斐閣、2001年)、『行政組織法』(新版、良書普及会、2001年)。

革推進本部が解散された時点)においてはもはや、この法律自体もまた、その直接の目的であったところの上記の政治的役割を、ほぼ終えることになるものと言えそうである。

しかし他方、この法律は、法規範としては限時法であるわけではなく、法律自体の有効期間については何らの定めも置かれていない。従って、形式の上で見ると、この法律は、新たに国会による廃止措置が取られない限り、有効な法律として永遠に通用することになる。このことの意味をどう理解するかが、今後に向けて重要である。

2. 中央省庁等改革基本法と今後の行政改革

まず第一に、この法律が要請している行政改革は、いわゆる「一府二省」体制の実現に尽きるわけではなく、また、必ずしも、中央省庁等改革推進本部の解散によって終わるわけでもないことを、確認しておかなければならない。例えば、同法が要請する「特殊法人の整理及び合理化」(法42条)、「国家公務員制度の改革」(法48条)等については、今、漸く政府において、具体的な作業に着手されたところであり、更にまた、例えば「行政審判機能の充実強化」(50条3項)に到っては、司法制度改革審議会を含め、政府のどの部門においても検討に着手される気配すら窺われない。要するに、この法律が要請している内容については、未だ実現されていない部分も多々残されているのであって、少なくともその限りにおいて、理論的には、この法律がその役割を実質的に終えたということは、言えないのである。

問題はしかし、第二に、この法律にはそもそも、果してまたどの程度の実質的な「限時性」が認められるべきなのか、ということである。すなわち、上記に見たように、形式的には、国会による廃止措置が執られるまでこの法律は有効であるとしても、現実にその規律対象が消滅すれば、その実質的な有効性は失われることになるが、その場合、この法律の規律対象はそもそも何であるか、という問題があるからである。

前にも見たように、この法律は、それ自体が定めるところによれば、行政改革会議の最終報告にのっとり行われる「中央省庁等改革」の推進を目的とする(同法1条参照)ものであるということなのであるが、それはそもそも、一連の改革作業のあり方だけを規律の対象とするものなのか、それとも、改革によってもたらされる一定の結果が維持されることもまた、規律の対象とするものなのか?より分かり易く言えば、これは、次のようなことである。

例えば、この法律は、行政改革会議の提唱した「一府二省」体制の実現を政府に命じており、先に述べたように、政府はそれに応え、現実にそのような体制が発足するところとなった。このことによって、「一府二省」体制の実現ということに関しては、この法律の役割はもはや理論的に終了したと言うべきなのであるか、それとも、政府が、今後も「一府二省」体制を維持することもまた、この法律によって命じられていることになるのであるか?もし前者であるならば、今後仮に省庁の再編成が必要とされた場合には、この法律とは無関係に、直接国家行政組織法等の改正を行えば済むことになるが、これに対して後者であるとするならば、そのような改正を行うためには、それに先立ち、中央省庁等改革基本法をも(同法が廃止されない限り)改正しなければならないことになる。もとよりその場合、中央省庁等改革基本法自体は通常法律であるに過ぎず、憲法規範としての効力を持つものではないから、「後法は前法を破る」との原則により、この法律の内容に抵触する立法が行われたとしても、そういった立法が無効となるわけではない。しかしそれは、立法権の行動に関する話であって、そういった法律案を政府が提案したとすれば、政府のその行為自体は、基本法違反の行為であり、法的に許されないことになる筈である。つまり、中央省庁等改革基本法は、行政改革会議の最終報告の内容を実現することを政府に義務付けてい

るとして、問題は、それが達成された後において、将来に向けてもその結果を維持することを、果たしてまたどこまで、政府に義務付けているのか、ということである。

この点について、その立法の背景及び法文の書きぶりに照らしてみる限り、中央省庁等改革基本法自体が、必ずしも、達成された成果の「維持」までをも射程に入れて立案されたものであるようには見えない。しかし例えば、同法の中には、郵政事業の五年後の郵政公社への移行という改革に関し、そのことにより、「民営化等の見直しは行わないものとする」と定めている条文などもある（33条6項）。この規定は、その制定の背景に照らしても、明らかに、改革の結果の「維持」を命ずる規定である。

3. 中央省庁等改革基本法の構造 - 三つの理論的平面における政策提言

右の問題について考えるとき、中央省庁等改革基本法が行っている政策的提言の中に、理論的平面を異にする三つの種類のものがあることに着目する必要があるのではないかと、思われる。その第一は、同法第一章「総則」に定められている「中央省庁等改革に関する基本理念」及び「中央省庁等改革の基本方針」であり、第二は、第二章「内閣機能の強化」以降に定められている具体的な改革のあり方であり、そして第三は第六章に定められている「中央省庁等改革推進本部」の設置である。いうまでもなく、第一は、究極的な目的であり、第二は、それを実現するための具体的な制度であり、第三は、そこに到達するための手段に関わる提言である。つまりこの三種の提言は、重疊的に、それぞれ目的・手段の関係を成している。

そしてこのうち第三の提言については、それが限時的なものであることは、前に既に見たとおりであって、このことは既に法律上明確にされている（法61条）。第二の提言については、必ずしも法律上直接に定めるところはないが、この部分については、その制定の背景からして、原則としては「新たな体制への移行」（法5条）が終わるまでの限時的性格を持つものというべきであるように思われる。それを越えた効果を持たせようとする場合には、先に引いた郵政事業の民営化に関する規定のような規定が、特に明文で置かれているものと見るべきであろう。

これに対して、第一の提言部分は、「改革の」基本理念ないし基本方針として示されているものであるが、内容的に言えば、わが国において、国の行政組織のあり方を定めるについての総合的な方針が法律上明文化された、初めての例である、ということができる。このようなものとして、そこに示された各方針は、今回の「新体制への移行」のみならず、今後のわが国の行政組織のあり方一般についての理念と見ることも可能なのではないかと、思われる。仮にそうであるとすると、第二の提言部分をも含めて、今回の諸改革の中で、これらの方針に必ずしも適合しないものが存在するならば、政府は、その修正を行うべき責務を負うことになる。そういった意味においては、中央省庁等改革基本法の中でもまさにこの部分こそが、文字通りの「基本法」の性格を有するものであるということになる。