

行政主体論に関する覚え書き

——情報公開制度との関連で——

橋本博之

- 一 はじめに
- 二 行政主体の法概念
- 三 行政主体論と情報公開制度

一 はじめに

本稿は、特殊法人・認可法人・指定法人・独立行政法人等の、政府の周辺にあつて国とは独立した法人格を持つ法主体に情報公開制度を拡充するという、わが国における法制度上の課題への対応という問題状況を切り口に、行政法理論上の行政主体論のあり方について、行政法学の思考方法という観点から、若干の考察を加えようとするものである。

筆者は、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下、行政機関情報公開法と呼ぶ）の成立後、平成十一年七月に政府の行政改革推進本部の下に設置された、特殊法人情報公開検討委員会（委員長 塩野宏・委員長代理 舟田正之）に参加として参画した。本稿は、右委員会が約一年間の審議の後にまとめた報告書「特殊法人等の情報公

行政主体論に関する覚え書き(橋本博之)

開制度の整備充実に関する意見」(以下、本意見と呼ぶ)、及び、その後の立法作業を経て平成一三年一月に成立した独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律(以下、独立行政法人等情報公開法と呼ぶ)を念頭に置きつつ、情報公開制度の対象となる特殊法人等の切り分けという論点をめぐって、もっぱら理論的側面から検討を試みるものである。⁽¹⁾同時に、本稿は、筆者が平成一三年一〇月に行った日本公法学会での報告「特殊法人と情報公開」を準備するにあたり、わが国の行政主体論について試みた理論的考察の一部分を、覚え書きとして取り纏めるものである。⁽²⁾

本稿において、「特殊法人」、「独立行政法人」、「認可法人」及び「指定法人」の用語法は、基本的に本意見に従う。すなわち、特殊法人とは、総務省設置法四条一五号に言う、「法律により直接に設立される法人又は特別の法律により特別の設立行為をもって設立すべきものとされる法人(独立行政法人を除く)」を言う。ここでの「特別の設立行為」とは、政府が命じる設立委員が行う設立に関する行為のことである。独立行政法人とは、独立行政法人通則法二条一項に規定され、同法及び個別法の定めるところにより設立される法人を言う。認可法人とは、特別の法律により、数を限定して設立される法人であり、特別の設立行為によって設立されるものではないが、その設立に関して行政庁の認可を要する法人を言う。指定法人とは、法令に基づき、特定の業務を行うものとして行政機関により指定された法人を言う。

また、本稿では、官民のいわば中間に位置し、直感的に公的セクターに含まれる要素のある法人を、政府周辺法人と呼ぶことにする。なお、本稿の全体を通して、もっぱら国の周辺にある法人群を検討の対象とするものとし、地方公共団体の周辺にある法人については基本的に考察から除外している。

(1) 本意見及び委員会議事概要等については、総務省行政管理局のウェブサイト上に掲載されている。

(2) 日本公法学会での報告内容については、拙稿「特殊法人と情報公開」公法研究六四号(二〇〇二)掲載予定を参照されたい。

二 行政主体の法概念

1 特殊法人Ⅱ行政主体論の提唱

現在のわが国の行政法学上、特殊法人等の政府周辺法人を扱うための有力な理論的枠組みとして、行政主体論がある。現在のような形の行政主体論は、塩野宏が一九七五年に公表した論文において、「行政組織法上の行政主体としての特殊法人論」という形で提示された。⁽³⁾ 右論文において、塩野は、特殊法人と称される法人群について、各法人の設立形式に加えて、組織形態と運営資金のあり方をメルクマールに行政主体性の有無を判定する、という考え方を示した。塩野の立論のポイントは、①それ以前の公法人・私法人の峻別を前提とした理論枠組みから脱却しつつ、②理論的定位置を欠くままに特殊法人を一括りにして行政主体とすることを批判し、③行政組織法的観点から、特殊法人を行政主体とそれ以外とに区分することの意義を示し、④右の区分の標準を提示する、ことにあった。塩野説のエッセンスは、国・地方公共団体の統治主体と、民商法上の法人のいわば中間に位置する法人群の中から、行政組織法上の行政主体を選別し切り出すことであった。

本稿の考察は、右の塩野論文を起点として進められる。なお、戦前の公法人・私法人の区別に関連した議論や、戦後に田中二郎が提示した「特殊行政組織Ⅱ独立行政法人」説など、塩野論文以前の行政法学説については、検討の対象に含めない。⁽⁴⁾

そこで、まず、塩野論文について、改めてその概略を整理しておきたい。

塩野は、論文全体の意図が、「行政組織法的観点にたつて、特殊法人と呼ばれているものの意義及び問題点を明

行政主体論に関する覚え書き(橋本博之)

らかにすること」にあり、考察の枠組みは「行政主体としての特殊法人論」の構築にある、という。塩野の論旨においては、行政主体概念が行政組織法の体系ひいては行政法学の体系と分ちがたく切り結んだものであることを前提に、行政主体とイコールで結ばれる特殊法人を括りだすという操作が行政組織法理論上有意義である、という帰結が導かれることになる。さらに、塩野は、特殊法人Ⅱ行政主体論の意義について、伝統的な行政法学では公法人Ⅱ公共団体の一部としてリストアップされていた営造物法人の概念ではとらえ切れない新しい法人形態(特殊法人)を、「行政組織法の側から分析する契機ないし態度」を含むことを指摘し、現代における行政の組織形態の多様化につき、行政の法的・事実的行為形式の多様化と並行的に取り扱うべきことを示唆する⁽⁵⁾。

以上の考察を前提に、塩野論文は、行政主体たる特殊法人のメルクマールとして、「当該法人の設立にかかる特別法が、果して当該法人の業務を国の行政事務とする趣旨であるかどうか」が重要とされ、具体的メルクマールとして、組織形態(法人の設立に際しての設立委員の政府任命の要件)と、資金(法人に対する国の出資のあり方及び運営費に関する国の支出のあり方)の双方の結合を提示する。この結果、「国からその存在目的を与えられた」法人ではあるが、「その業務それ自体は国の行政事務の分担遂行にあたるものではない」もの、具体的には、特殊会社、公私混合の法人(営団など)、機能法人(社員・資本金がないもの)が、行政主体から除かれる。その上で、塩野論文では、行政主体たる特殊法人について、国との関係での法人の訴権の有無の問題、及び、民主主義原理の反映を軸にした内部組織原理の問題について、法解釈論的・法制度論的考察が加えられている。

この塩野論文のポイントは、国から存立目的を与えられた法人について、当該法人の設置法令上、法人の事業を「国の行政事務Ⅱ行政事務」とする趣旨であるかによって、行政組織法上の行政主体性の有無を判断することにある。そして、塩野論文は、このような形で判断される行政主体の法概念を、行政組織法上の基礎概念として定位置せたのである。

右の塩野論文について、いくつかの方法的特色を指摘することができよう。塩野論文の第一の意義が、行政組織法上「行政主体」という基礎概念を定着させ、行政主体と私的法主体の峻別という行政組織法上の思考枠組みを提示したことにあることは、明らかであろう。この思考方法は、政府の設立に係る法人群をドグマティシユに峻別するものであり、従前の公法人・私法人区分論や、それを前提にした公共団体論を克服しつつ、それに代わるべき行政組織法的ドグマティクを提起したものと評されよう。塩野説の価値・評価は、まずこの新しいドグマティクに関わるものになつてくる。⁽⁶⁾

右の点に関わつて、塩野論文では、行政作用法と行政組織法の理論的仕分けを慎重に行い、行政主体・私的法主体峻別のドグマティクが、行政組織法上のものであることを明確にしている。⁽⁷⁾そこでは、行政組織法の対象設定のための基礎概念として行政主体の意義が強調される一方、行政組織法の一般理論に固有のドグマティクの探求という意図を読み取ることができよう。しかし、この点で、塩野論文は、行政組織の多様化現象につき「法制度論的評価分析」のための道具概念を提示するよりも、二元論的ドグマティクの部分が強調されているように見える。塩野の行政作用法理論において、公法・私法二元論の克服から行政の行為形式論への展開が主張されたことと並行して考えると、行政組織法における行政主体論は、新たな二元論から先の理論的展開という部分において、未だ十分でないように思われる。また、塩野説では、特殊法人と呼ばれる法人群から行政組織法的に意味ある行政主体を囲い込むと同時に、それ以外の法人（私的法主体）が行政法理論的考察から控除されてしまうことになり、この点でも、問題発見的要素の比重が構造的に低下してしまうように思われる。

他方、塩野論文のもうひとつの方法的特色として、特殊法人等の法人の設立の根拠となる特別法の具体的な検討という、根拠法令実証主義的な思考方法の採用がある。たとえば、特殊法人Ⅱ行政主体のメルクマールは、法人の根拠法令の実証的な法解釈に委ねられるため、ドグマティシユな二元論に立ちながらも、その線引きの基準は細密

行政主体論に関する覚え書き(橋本博之)

で多元的なものになる。また、行政主体たる特殊法人と国の法的関係についても、安易にドグマティシユな結論を導くことは否定され、個々の設置法令の具体的で精密な検討が求められる。特殊法人の行政組織法的分析において、各法人の根拠法令実証的な方法が採用されたことは、以後のこの領域での研究の発展に大きな影響を与えたように思われる。また、二元論的ドグマティクと、根拠法令実証的な方法との精巧なバランスが、塩野論文の大きな特質であるともい得る。他方、行政組織法の領域を対象法人の面からドグマティシユに囲い込むことと、法人ごとの根拠法令の実証的分析とは、本質的に矛盾をはらんでいることもまた、指摘されるべき事柄であろう。塩野論文における、二元論的ドグマティクと根拠法令実証的考察のバランスは、論文が書かれた一九七五年時点での問題状況に拠って立つものであり、そのバランスが精巧であればこそ、問題状況が変化すれば当然に均衡点が変わり、してしがるべきもののように思われる。

最後に、塩野論文の特色として、行政主体を組織法の角度から分析する場合に、「法政策論」的検討が必要なことについて、方法的自覚がなされていることが指摘できる。これは、「社会的に有用な業務の遂行の主体をどのような形の法人に行わしめるか」につき立法裁量を認めざるを得ないこと、あるいは、行政主体たる法人の性質決定は各法人の根拠法令を「形式的に」拠り所とすること、さらに、行政組織法固有の法原理や解釈論的ドグマティクが希薄であること、といった要因から、行政組織法としての行政主体論が、通常の法解釈論よりも、「法政策論」の色彩を不可避的に帯びることを示唆していると思われる。このことは、行政主体論を組織法と作用法に峻別した場合に、組織法という枠組みが持つ特質をあらわしているし、さらには、日本の行政法学の法的言説において、組織法と作用法を峻別すること自体の法解釈方法論上の問題点を示すもののようにも思われる。

(3) 塩野宏「特殊法人に関する一考察——行政組織法的観点からみた——」『行政組織法の諸問題』(一九九一)三頁以下(初出・一九七五)。

(4) 公法人論に関する学説史については、山本隆司「行政組織における法人」塩野宏先生古稀記念『行政法の発展と変革・上』(二〇〇一)八五頁以下を参照。なお、塩野論文に続く時期に公表された、藤田宙靖「行政主体の概念について」『行政法学の思考形式』(一九七八)(初出・一九七六)も、公法・私法二元論克服後の行政主体・私的法主体峻別論に関する理論的考察を行っている。

(5) 塩野・前出注(3)一八頁。山本は、塩野説における行政主体論が、法人の組織形態に関する立法論・解釈論を秩序づける機能を持ち、行為形式論に対応する役割を担う位置にあることにつき注意を促す。山本・前出注(4)八六八頁。

(6) 塩野論文では、特殊法人のカテゴリーに含まれている法主体のうち、特殊会社を私的法主体(非行政主体)として括り出すという基本的発想が読み取れる。この点、山本は、塩野説について、国が設立した法人につき、国に固有の特別の組織形態をとるもの行政主体と、私人が設立し運営する法人と同様の組織形態(典型が株式会社)をとるもの私的組織形態の法人とに峻別するものとして整理する。その上で、国が設立し、ないし存在せしめる法人を、行政主体と私的法組織形態の法人とにドグマティッシュに区別することは困難である、と評している。山本・前出注(4)八六八頁以下。塩野の特殊法人行政主体論において、特殊会社を「行政主体にあらざる商法上の株式会社」として控除するという意図があることは、塩野「国際公衆電気通信事業主体の法的地位に関する覚書」前出注(3)三八頁以下において、より明確である。

(7) 塩野は、行政主体について、「行政上の法律関係における行政主体」と、「行政組織法上の行政主体」があり、特殊法人行政主体論は後者の概念であることを明確にした上で論を進めている。塩野・前出注(3)一二頁以下。

2 特殊法人行政主体論に関する議論

塩野論文による特殊法人行政主体論の提起と、そこに示された行政組織法を分析するためのいくつかの思考方法は、その後の議論に大きな影響を与えた。とりわけ、舟田正之による特殊法人に関する一連の研究業績は、一面で根拠法令実証的方法による精緻な分析という面で塩野と共通性を保ちつつ、他面で特殊法人を行政主体と捉えることを批判し、国・地方公共団体と別個の法人はすべて私的法主体ととらえるべきことを主張するものとして、重要な位置を占める。⁽⁸⁾

舟田は、特殊法人を行政主体と私的法主体のいずれかの側に振り分けるといふ思考方法について、次のような批判的検討を行っている。⁽⁹⁾ 国家の直接的行政組織によって担われる行政的任務と、一定の特殊法人により担われる公共的任務が区別されるべきであり、後者を担う主体は国の実質的な一分肢たる行政主体ではない。特殊法人の一部

行政主体論に関する覚え書き(橋本博之)

を行政主体とする説については、「実質的な個別的判断によって特殊法人を行政主体と私人とに振り分けること自体が疑問」である。その理由は、①行政主体性の有無を判断する基準が複数あり、それらの総合的判断は実際上困難、②法人の組織的性格を、その担うべき機能的要素と無関係に決定する方法自体が疑問、③個別的な事物領域ごとに、そこに関わる法主体の組織法的分析をする方が実態に見合う、④私的法主体の自由の確保は、組織法上の性格づけではなく、国の指揮監督権や作用法上の規制について具体的に分析することによって実質的に確保される、という四点である。「行政主体性の有無よりは、各々の公共的任務の具体的実態及び制度に見合った組織法上の諸特徴を明らかにすべきであ」り、「本来的な行政主体である国と地方公共団体を除く全ての法人は私人であると割り切って差支えない⁽¹⁰⁾」と。

さらに、舟田は、問題の全体について、「委任行政」という枠組みによる説明を試みている。いわく、国の公共的任務が国家行政組織以外に委任される場合があり、「国の機関として、かつ、国の公行政の一環として」任務を遂行する場合(狭義の委任行政)と、「自己の名と責任において、自己の固有事務として」任務を遂行する場合(広義の委任行政)に分かれる。後者の場合、法人の活動それ自体は行政作用ではなく、また委任された主体を行政主体と私人に分ける必要はない⁽¹¹⁾、と。このような説明を行いつつ、舟田は、公共的任務を委任する主体を行政主体と私的法主体に峻別することの意義を否定し、統治団体の周辺にある法人群の組織法的検討を、「行政主体か否かという観点からではなく、各法人に委ねられた公共的任務の実態的かつ法的特質、及び、各法人の業務活動に関する…意思決定の民主性の確保、という二点から整理し構成すべき⁽¹²⁾」である、と述べたのである。

さらに、行政主体論に関する方法的特色のある論考として、磯部力及び岡田雅夫の論文をとりあげたい。

まず、磯部力が一九八一年に日本公法学会で行った報告を見た⁽¹³⁾。右報告において、磯部は、行政が経済活動に介入する限界線について、公共性・補完性・公益性・経済性という四つの原則により、「広い意味での経済的公役

務のうち行政主体が直接間接に行いうる経済活動の範囲」を画定することを提唱する。一方、磯部は、「行政主体」について、「伝統的な公共組合、営造物法人の二概念に入りきれない」法人を「一括して行政主体性を認めることには疑問がある」とする。そして、政府周辺の法人群につき、以下のように述べる。その多くのものは実質的に行政事務性を有しない経済的公役務を提供して」おり、「その行政主体性を論じてみてもあまり意味がない。むしろ経済的公役務の管理主体という実質に着目して、新しい主体概念を用意することが望ましいと思われる。たとえば従来は作用法上の概念であった『公企業』概念を、このようにもつばら主体的、組織法的意味に用いることも考えられてよいのではなからうか」と。

磯部説の方法的特色は、フランスの公役務（とりわけ経済的公役務）概念に関する議論を視野に入れつつ、抽象的概念の操作による「行政の守備範囲」論を展開したことにある。磯部は、行政主体概念の意義を消極的に解する一方、「公共と民間の間の中間領域」の理論的枠組みとして、行政作用法上の「公企業」概念に着目している。そこには、概念演繹的な思考方法と同時に、作用法と組織法という区分への根本的疑問が示されているようにも思える。磯部論文は、政府周辺法人の法理論的枠組みの全体像を提示する完結的なものとなっていないが、立法政策論と行政法解釈学の関係性への問題意識も含め、塩野・舟田とは異なる方法的特色を見出すことができる。

次に、岡田雅夫は、舟田論文と同じ『現代行政法大系7』に、行政主体論を正面から扱う論文を寄せている。⁽¹⁴⁾ 岡田論文は、伝統的な公法・私法論の克服という流れの中で、藤田・塩野両論文による行政主体Ⅱ公法人という理論上の図式の克服へ向けた理論的試みについて、改めて批判的に検討されている。岡田は、藤田・塩野の試みの方向性を一面で評価しながら、そこに、行政主体と私的法主体の峻別という枠組みが残存することに目を向ける。とりわけ、岡田は、塩野説において行政主体のメルクマールとして「行政事務」の概念が登場することの「論理的不透明さ」を指摘し、行政作用法から行政組織法を切断して新しい枠組みを作る場合に、一方で行政法学全体的方法論

行政主体論に関する覚え書き(橋本博之)

が行政作用法と切り結んだものであり、他方で組織原理に関する一般理論が欠如していることから、作用法から分離された行政組織法が空洞化してしまうことを、鋭く指摘している。

この岡田の論説は、具体的な行政組織法理論の方法的あり方まで展開するものではないが、行政主体論を新たに展開するうえで、組織法と作用法という思考枠組みそのものに内在する方法的課題を明らかにするものとして、重要な意味を持つと言えよう。⁽¹⁵⁾

- (8) 舟田正之「特殊法人論」『情報通信と法制度』(一九九五)二〇二頁以下(初出・一九八四)。
- (9) 舟田は、理論的概念としての「特殊法人」のメルクマールとして、①何らかの意味で国の意思によって設立され、②独立の法主体として、それに固有の公共的任務を遂行すべきものとされている法人、という二点を挙げる。舟田・前出注(8)二二八頁以下。
- (10) 舟田・前出注(8)二二二頁以下。
- (11) 舟田・前出注(8)二二八頁以下。
- (12) 日本における委任行政という考察枠組みについて、米丸恒治「私人による行政」(一九九九)三四一頁以下、塩野宏『行政法Ⅲ(第二版)』(二〇〇一)九七頁以下等。委任行政は、通常は指定法人について問題とされるが、舟田説では、政府周辺法人を私人と理論構成したことにより、委任行政の枠組みが必然的に重要性を増すことになる。
- (13) 磯部力「行政主体の経済活動」公法研究四四号(一九八二)二三七頁以下。
- (14) 岡田雅夫「行政主体論」雄川一郎・塩野宏・園部逸夫編『現代行政法大系7』(一九八四)一六頁以下。
- (15) 岡田は、行政法総論の方法論全体に対する問題提起を行っているわけであるが、この点について、岡田『試論行政法講義ノート』(二〇〇一)において体系的な記述がなされている。そこでは、行政主体概念そのものが伝統的な公法・私法二元論と分かちがたく結びついていたことを方法的に批判し、「行政主体ではなく」「行政機関の観念をキーワードとする法の体系」としての行政法が提案されており、大いに注目されるところである。

3 議論の現状

特殊法人Ⅱ行政主体論については、行政手続法四条の立法論・解釈論という問題状況が生まれ、さらに、情報公

開法制（とりわけ情報開示請求権制度）の特殊法人等への拡大という立法的課題への対応の必要性も生じるに至り、新しい形で行政法学上の議論が展開してゆく。さらに、わが国において、行政に関する組織体の法制度改革が急速に展開してゆく中で、特殊法人改革・独立法人制度の創設から地方分権改革に至る広範な問題状況と相関する形で、新しい行政主体論の試みも見られるところである。行政手続法制・情報公開法制と関連づけた議論については項を改めて後述することとし、以下では、行政主体論の一般理論上の議論に見られる方法的特色について、最近の議論状況について、若干の考察を行いたい。

行政主体論に関する近時の理論的考究として、山本隆司が二〇〇一年に公表した論文「行政組織における法人」がある。山本論文は、そのタイトルが示唆するように、法人格という基本的法概念そのものを公法学の理論体系の中でどう捉え直すべきなのか、国・地方公共団体から私的組織に至る組織体一般の法理論的把握はどうあるべきか、という、極めて射程の広い課題を取り扱っている。他方で、山本論文全体の過半は、戦前の公法人論から戦後の行政主体論へという流れを追いつつ、わが国の主だった行政法理論上の研究業績を検討することに当てられている。この部分での山本の考察枠組みは、「国」とその周辺の法人」を理論的に把握する概念として、戦前の公法学の理論体系下での公法人概念と、戦後の行政法学における組織法上の行政主体概念を、クロノロジカルに記述し分析することにある。山本論文では、理論体系の側が変動することに対応して、各理論が視野に収めている「法人」の範囲も変化するので、分析の射程が掴みにくい箇所があるが、山本自身の「組織としての行政主体」の把握は、「基本権を持たずにむしろ基本権に拘束される組織」という点にあるように読み取れる。⁽¹⁶⁾

山本は、塩野説（特殊法人＝行政主体論）を批判的に分析しつつ、「『国家と社会の複雑な相互関係』という塩野氏の問題意識を、法人の二元論に収束させるのではなく、むしろ、国が設立し、ないし存在せしめる組織の分節構造を、行為形式論のように複数の座標軸により分析する形で、発展させるべき」とする。さらに、山本は、公法

行政主体論に関する覚え書き(橋本博之)

人論について「法人組織の設立行為から規約へと視点を移すことによって」その視野を広げ、行政主体論については「組織の分節構造」や「組織内部のメカニズム」を、「基本的な法原理」(基本権の拘束・権力分立原理・民主主義原理)から演繹することによってその内容を明確化し、その上で、「両理論を組み合わせる」べきである、と述べた。山本の描く構図は、公法人論・行政主体論ともに二元論から「組織を段階的・多元的に分節する理論枠組みへと拡充」し、その上で両者を統合し、さらに組織法上の法形式論が展開されてゆく、というもののように読み取れる。⁽¹⁷⁾

山本論文の方法的特色は、何と言っても、ドイツ公法学に由来する法的言説の駆使にある。行政主体論については、議論状況を代表する塩野・藤田・舟田等の論文をはじめ、ドイツ公法学に依拠する比重は相当に高い。しかしながら、右に掲げた論文群は、日本の行政法学がドイツのそれに由来する部分があることを前提に、それぞれの時点でのドイツ公法学の展開状況を参照してはいるが、基本的には、日本固有の法的議論を深化させる方向で、それぞれの時点の日本の問題状況に応じた理論的方向性を探求するものと総括できよう。これに対し、山本論文は、ドイツ公法学の最先端レベルの日本へ注入する場合に、根拠法令実証的方法で成果を上げてきた在来日本の議論状況との切り離され方という部分で、際だった印象を与える。⁽¹⁸⁾

日本の行政法学上の議論では、それを組み立てる最も基本的な法的言説(たとえば、国家と社会、内部と外部、法律の留保など)のレベルにおいてドイツ公法学のそれに依存しており、論者がドイツ的ドグマティックとして意識する部分を超えて、より根源的に、日本の行政組織に関する法的議論をドイツ公法学と分離することを困難にしている部分がある。そのこと自体は、日本における行政法学という知的営為に構造的に組み込まれた事柄であって、もはや方法的批判という次元の問題を超えてしまっている。しかし、組織法・作用法の峻別、公法人論の克服といった日本における行政法学上の法的言説を再構築する作業は、日本の個別の法制度と切り結んでの考究を通して

行われるのが自然なのであり、現代ドイツ公法学上の法的言説の再注入という手法をとる以上、純粹なドイツ公法学の紹介の部分と日本の法的言説の再構築の部分がどのレベルで設定されるのかについて、論者の側が立証責任の多くを負っていると思われる。山本論文は、現代の組織形態の「多様性」「多分節性」を法的・体系的思考の中に組み込む場合に、現代日本の法制度上の争点が視野に入っていることを繰り返し示唆している。また、山本論文には、政府周辺の組織体に関する法律の留保・訴権・手続的権利の保障に関する記述や、組織体の構成原理につき民主主義原理・基本権・権力分立という基本原理から法的議論に乗せてゆく道筋の提示など、行政組織法理論の将来を展望させる可能性を孕んだ内容が多く含まれているように見える。これらのポイントについて、日本の行政主体論の展開過程で採られてきた根拠法令実証的な分析方法による考察と接合されることが望まれよう。⁽¹⁹⁾

これ以上山本論文の自身に立ち入った議論は控えるが、一点だけコメントしておきたい。山本の論文では、そのタイトルに端的に示されているように、「行政組織」概念が先現的な形で存在している。その上で、山本論文は、国・地方公共団体の組織論を起点とし、公法人論の射程拡大という観点から、公法人Ⅱ公共団体Ⅱ行政組織という枠組みの外延の再構築（組織の構造上、組織の究極の構成主体により定義づけ直すという考え方）が論じられている。もともと、山本論文の理論的射程は、特殊法人Ⅱ行政主体論のそれよりずっと包括的なのであるが、それがために、日本の従来の議論との噛み合わせの点で問題があるように思われる。たとえば、地方公共団体の組織法的分析の議論を射程に入れるのか、あるいは、私的法的主体と国家行政機関の法的関与の問題を含めて理論を立てるのか、そもそも右のような個別論点を超越した枠組みで議論をするのか、といった事柄の整理が必用であろう。この点、山本論文では、その思考の大前提として公私（国と私人）の峻別が所与のものとされていて、この意味で、かつて日本で展開されていた公共団体論の現代ヴァージョンが探求されているのではないか、という疑問がある。⁽²⁰⁾この点について、現在の日本の議論状況と現在のドイツのそれとは、同一ではなからう。他方で、山本に日本の公法人Ⅱ

行政主体論に関する覚え書き(橋本博之)

公共団体論を再定義・再構築する意図があるのであれば、前述したように、日本の組織体の根拠法令実証的分析によつて自説を正当化する必要があるように思われる。

以上紹介した山本論文をはじめ、ドイツ公法学を参照した行政主体論の展開は、日本におけるメインロードであるが⁽²¹⁾、近年では、アメリカ法、フランス法などの比較法的検討を契機に、新しい議論の方向性を探求する試みも見られる。

宇賀克也は、日本における特殊法人の改革・独立行政法人制度の創設、といった法制度上の課題を念頭に置きつつ、アメリカのガバメント・コーポレーションとの比較行政法的研究を行っている。宇賀の分析は、上記の山本とは対照的に、アンシクロペディクな方法によつて日米の具体的問題状況の対比を明快に摘示し、そこから、政府関係法人における行政手続・情報公開などの規律の重要性を浮かび上がらせようとするものである⁽²²⁾。宇賀の一連の叙述からは、アメリカのガバメント・コーポレーションが「狭義のもの」と「広義のもの」に分類され、前者については行政通則的法の規律が及んでおり、両者の切り分けに関するアメリカの法学的議論の状況が明らかにされる。

他方、宇賀の業績は、塩野説(特殊法人Ⅱ行政主体論)を比較法上の現象として補強するものであり、塩野説に対する理論的・方法的批判という要素は希薄である⁽²³⁾。

他方、中川丈久は、同じくアメリカのガバメント・コーポレーションを比較行政法的検討の対象としつつ、政府周辺法人につき「適切なガバナンスなりアカウンタビリティなりを実現する必要」という観点から、ある組織(法人)を法的に政府組織・非政府組織と性質決定することと、その組織(法人)のガバナンスやアカウンタビリティのあり方との相関を分析する⁽²⁴⁾。中川論文では、アメリカ法の分析から日本法に与えられる示唆として、組織に関する政府・非政府の性質決定それ自体と、望まれるガバナンスなりアカウンタビリティのあり方という次元での切り分けとは一致するものではなく、「行政主体論を超えた概念づくりが必要」があることを指摘している。筆者は、

中川論文には、日本の行政主体論の方法的問題点を的確に指摘する要素があると考えている。中川論文については、後に項を改めて考察を加えたい。

さらに、フランス行政法との比較を軸に行政主体論を検討する比較的最近の文献として、多賀谷一照のそれがある。⁽²⁵⁾ 多賀谷は、わが国の特殊法人等のかかえる課題について、「わが国の法制度が国・地方公共団体Ⅱ公法、それ以外Ⅱ私法と峻別的な仕組みになっているからであり、その中間的な組織についての固有の法制度を十分に構築していないから」生じるのであり、「中間的組織に対する法制度・会計制度等の整備を必要としている」と指摘する。多賀谷は、フランス法との比較も踏まえつつ、日本の独立行政法人制度における「行政を組織的に分離して、国から切り離す、もしくは機能的に独立させる方式」と並んで、「既存の民間団体に行政的業務を担わせることによる機能的分離の方式」があり得ることを指摘し、将来的に「中間団体に直接公的業務を分掌させる仕組み」を検討すべきことを示唆する。フランス行政法においては、公共団体のカテゴリーとしての公施設法人が重要な存在となっている一方、私法人（私的組織体）に公役務の任務を負わせるという手法が発達しており、多賀谷論文は、このようなフランス行政法のシステムを比較法的に参照する必要性を指摘しているものと評される。

以上、最近の日本における行政主体論を視界に入れた議論状況について、その一端を検討してきた。議論の全体像としては、国・地方公共団体と、それらの周辺にある法人を何らかの形で行政組織法理論上の共通のカテゴリーとして括りだすのか、括りだすとすればその解釈論上・立法論上の線引きはどうするのか、という問題がまず存在する。⁽²⁶⁾ また、官民の中間的組織形態が現存するとして、そこに適用される行政通則法を明らかにする、あるいは、行政通則法の適用範囲を明らかにする、という課題がある。後述する行政手続法制・情報公開法制の拡大という論点も、右の課題に関わってくる。さらには、非行政的（私的）法主体への事務の委任という手法を、どのような法的枠組で捉え、評価するのか、という点もある。そして、これら全体について、行政組織法・行政作用法という思

隆司・毛利透等に見られる現代ドイツ公法学を素材とした論争の日本における興隆との落差は、看過されるべき事柄ではなからう。

(24) 中川丈久「米国法における政府組織の外延とその隣接領域」金子宏先生古稀記念『公法学の法と政策・下』四七三頁以下。

(25) 多賀谷一照「独立行政法人論と行政制度」季刊行政管理研究八二号(一九九八)三頁以下。

(26) 植村栄治は、国と地方公共団体以外の行政主体の存在を、明快に否定する。いわく、「行政主体は国と地方公共団体に限ることとし、公共的な活動がそれ以外の者に委ねられることもある、と解するのが適当と思われ」る。特殊法人が一定の公共的な活動を行うことは事実であるが、国や地方公共団体の行う行政活動の範囲は時代とともに変遷するので、このような法人を全て行政主体と位置づけるのは適当ではない、と。植村栄治『行政法教室』(二〇〇〇)五一頁。

(27) もちろん、行政組織法における法人格・法主体という捉え方そのものを、理論的に検討するという学問的営為もあり得る。上述の山本論文は、右の主題に関する考究とも言える。山本論文と方法的に噛み合う形で論を深めるのであれば、筆者自身の学問的スキルとの関連では、モリス・オリウの制度理論や、法人格という切り口で行政法学の体系化を試みたレオン・ミシュウの重厚な業績などを起点とするフランス公法学の理論的成果を考察する、ということも想起される。しかし、本稿の筆者の立場は、山本論文の方法に疑問を持つものであり、ここで主題に關してフランス公法学の理論史に言及することは、あえて避けることとしたい。

三 行政主体論と情報公開制度

1 緒 論

前項で検討した特殊法人Ⅱ行政主体論のように、政府周辺法人につき行政組織法的観点から理論的検討を行うおとする場合、行政組織法体系の射程の画定といった理論上の関心を除けば、その主要な実益として考えられてきたのは、①当該法人と国との機関関係の確定、②当該法人に関する内部組織原理の構築、といった事柄であった。右の①については、監督官庁による指揮監督権の内容、国との関係での法人の訴権の存否、国と法人の間の行政手続法制上の関係、といった論点にかかわる。また、右の②については、当該法人の組織構成面で民主的コントロールをどのように効かせるのか、という課題につながる。従来日本において、政府周辺法人の設置等に係る個別法令

行政主体論に関する覚え書き(橋本博之)

がバラバラに存在するという現実があり、行政組織法理論の側からの考察も、これらの法人群に通則的・一般的な規律を可能にすることを強く意識してきたものと考えられる。⁽²⁸⁾

一方、最近の政府周辺法人に関する議論状況は、新しい実定法制度が次々と導入される中で、学説の側の検討対象や考察方法の点で、一定の変化を余儀なくされているように思われる。通則法を持つ独立行政法人制度の新設に見られるような、法人の設置法制そのものの変革と並んで、政府周辺法人に関する行政手続法制・情報公開法制等のあり方という形でも、新しい立法論・解釈論の必要性が生じている。この点、わが国の政府内部における立法過程の特色から、行政手続・情報公開さらには個人情報保護等の「行政管理」法制は、個別の法人設置法令そのものの改革とは別次元で立案されてゆくという構造になっており、これが、主題に関する日本における議論状況を強く規定していることを見落としてはならない。いずれにしても、本項では、政府周辺法人に関する行政組織法的検討と、政府周辺法人への「行政管理」法制の拡大・適用という課題に関する立法論の交点をめぐって、考察を試みることにしたい。

(28) 舟田は、特殊法人論をめぐる具体的問題として、①特殊法人のうち「民営化」すべきものの選択、②特殊法人の組織・経営の活性化・効率化のための方策の確立、③不正事件を背景にした特殊法人の公正な運営の追求、④公共性と効率性を調和させる具体的な組織論・機能論の展開、の四つを掲げる。舟田・前出注(8)二〇八頁。他方で、舟田は、行政主体論を否定する文脈の中で、それが想定する実益として、①国との関係での行政主体の訴権の否定、②行政主体の活動に対する特殊公法的拘束の賦課、③行政主体の内部組織への民主性の要請、の三点を指摘する。舟田・前出注(8)二九〇頁以下。舟田の指摘は、行政主体論を消極的に解さない立場を採るにしても、具体的課題と行政法学説上の議論の想定する実益との相違があることを明らかにするものと評される。

2 行政手続法制と政府周辺法人

政府周辺法人と行政手続法制の関係については、事後手続の領域で、行政不服審査法五七条四項の解釈という問題があった。右条項は、行政不服申立手続において、「地方公共団体その他の公共団体に対する処分で、当該公共団体がその固有の資格において処分の相手方となるものについて」教示義務の免除を規定しており、右の教示義務免除の対象となる「公共団体」の範囲が、同法の解釈論として問題になる。

この点について、通常、右条項にいう「公共団体」とは、「法令の規定に基づいてその存立の目的を与えられた団体であり、通常、その存立の目的のために必要な公権力を行使する権限を認められているもの」と敷衍される。同じく、右条項にいう「その固有の資格」とは、通常、「一般人が立ちえないような立場」と解釈されている。⁽²⁹⁾これらの解釈から、行政不服審査法五七条四項の「公共団体」の中に、特殊法人等の少なくとも一部分が読み込まれることは明らかであろう。また、行政不服審査法は、国・地方公共団体以外の政府周辺法人について、同法の立法段階で通説であった伝統的な公法人⁽³⁰⁾公共団体論を反映していると同時に、その規定ぶりにおいて組織法・作用法の要素の混在を確認することができる。

次に、行政手続法制上の政府周辺法人の取扱いをクローズアップさせたのが、事前手続に関する、行政手続法四条の立法過程における議論であった。行政手続法四条は、「一般私人とはやや異なる地位に立つ法人や機関との関係」で同法の適用除外を規定するものであり、同条二項は「いわゆる『特殊法人』及び『認可法人』、同条三項は「いわゆる『指定法人』等のうち『指定検査機関』等と呼ばれるもの」についてそれぞれ定めている。⁽³⁰⁾行政手続法四条は、特殊法人・認可法人・指定機関というカテゴリー分けを踏まえつつ、各カテゴリーごとに特色ある法文上の書き分けによる定義づけを行っている。この点、行政不服審査法五七条四項に比べると、立法者の政府周辺法人に関するより細密な行政組織法上の議論が反映されたものと見ることが出来る。

行政主体論に関する覚え書き(橋本博之)

行政手続法四条二項一号は、特殊法人について総務省設置法と同様の定義づけをする。なお、個別法人の設置法により総務省の審査から外されている法人(民間法人化された特殊法人)も、同号には含まれる。同項二号は、「特別の法律により設立され、かつ、その設立に関し行政庁の認可を要する法人」として、認可法人(民間法人化されたものを含む)及び地方三公社を括りだした中から、「その行う業務が国又は地方公共団体の行政運営と密接な関連を有するものとして政令で定める法人」という絞りかけ、という条文構成になっている。その上で、行政手続法四条二項では、「該当する法人に対する処分」の一部につき適用除外としている。

一方、行政手続法四条三項は、指定法人ないし指定機関を定義づけるために、法律に基づき行政庁によって「行政上の事務」を「行わせる者」が指定され、職員等が「公務に従事する職員とみなされる」ことを掲げ、その上で、「当該法律に基づいて当該事務に関し監督上される処分」を適用除外としている。

ここで、行政手続法の解釈論を展開する余裕はないが、本稿の観点からは、①特殊法人について事務の性質による行政主体性を個別に同定することなく全体として適用除外の対象としていること、②認可法人・地方三公社については「行政運営との密接な関連」という組織論レベルの抽象的要件によって適用除外の対象の線引きを行っていること、③指定法人・指定機関については、「行政上の事務」という事務論レベルのドグマティシユな要件と、「公務従事職員とみなされる」というさらに別個の要件を併せることによって定義づけをしていることが目を引く。さらに、これらの法人に対する監督措置が「処分」とされることの体系的意味、適用除外たる法人の定義づけにおける組織的評価と監督措置を内部関係として適用除外することの組織法的ドグマティクの理論的整合性、といった部分についても、関心を惹かれる³¹⁾。

行政手続法四条は、国・地方公共団体と特殊法人等との監督関係について、行政手続法制という観点から一定の法整備を行い、特殊法人等の行政組織的位置づけを解釈論として深化させる重要な契機となったことは疑い

ない。一方で、適用除外の対象法人の定義づけの仕方、及び、国・地方公共団体と右対象法人の法的関係（監督関係）に関する組織法ドグマーティクの構築の点で、特殊法人・認可法人・指定法人のそれぞれにつき理論的なずれが読みとれるのであり、さらに考究すべき課題を提起しているように思われる。加えて、指定法人・指定機関については、行政手続法四条三項は、行政組織法理論的に詰められた議論の成果として立法化されたのではなく、「行政の実態に配慮した妥協的な産物」であり、むしろこの条項を起点にして行政法学上の議論が喚起された、という事情が語られている。⁽³²⁾

行政手続法四条は、従来行政法学において議論の蓄積がある国と特殊法人等との監督関係に関する法人側の訴権の問題に加えて、法人の手続的権利の問題があることを明らかにした。同時に、同条により、特殊法人・認可法人の一部・指定法人の一部について、行政庁との監督関係において国と組織内部的関係にあることが実定法化されたことになる。このことは、一方で、日本の法制実務上、行政事務を担うと解される法主体について内閣ないし主務大臣の下に組織内部的法構造を及ぼすという強いドグマーティクが存することが顕在化したもの、と見ることができ、他方で、国と政府周辺法人を「分節」する行政組織法上のドグマーティク、あるいは、私人への委任行政に関する行政組織法上の理論的整理が、欠如ないし不十分であり、そのことが、国との関係での上記法人の手続的権利保障の不十分さという形に投影されたもの、と評することができよう。⁽³³⁾⁽³⁴⁾さらに、本稿の観点からは、行政手続法という「行政管理」一般法制の立案過程の中で、政府周辺法人に関する根拠法令実証主義的な解釈論が一定の意味を与えられるという、日本の問題状況の特色を浮かび上がらせるものと考えられる。

(29) 文献検索も含めて、宇賀克也「教示制度」雄川一郎・塩野宏・園部逸夫編『現代行政法大系4』（一九八三）五八頁以下、野呂充（解説）室井力・芝池義一・浜川清編著『行政手続法・行政不服審査法』（一九九七）四四五頁などを参照。

行政主体論に関する覚え書き(橋本博之)

- (30) 塩野宏・高木光『条解行政手続法』(二〇〇〇)一三頁。
 (31) 参照、米丸恒治(解説)室井〓芝池〓浜川〓前出注(29)六七頁以下。
 (32) 塩野宏「指定法人に関する一考察」『法治主義の諸相』(二〇〇一)四六六頁(初出・一九九三)。
 (33) 塩野〓高木〓前出注(30)一二九頁以下では、行政手続法四条の特殊法人・認可法人の規定が、「行政組織法解釈学の見地になつたものではなく、一般私人と行政庁との関係を律する行政手続法をそのまま適用するに相応しくない、という便宜的な要素による」ものであり、「地方公共団体、特殊法人、認可法人、指定機関に係る適用除外について……立法論として、再考の余地がある」と述べる。
 (34) 行政手続法四条二項については、解散命令・役員等の解任命令につき法の適用対象としていること、行政指導手続につき適用除外としていないこと、に注意を払うべきことは、当然である。参照、塩野〓前出注(12)九六頁。

3 情報公開法制と政府周辺法人

特殊法人等に情報公開制度を導入することが必要なことは、従来から指摘されてきた。地方公社や地方公共団体の出資法人について、情報公開条例による情報開示のあり方については、さまざまな議論が蓄積されてきた。⁽³⁵⁾ 国レベルの特殊法人等の情報公開制度の立法化は、行政機関情報公開法(旧)四二条に、「特殊法人……について、その性格及び業務内容に応じ、特殊法人の保有する情報の開示及び提供が推進されるよう、情報の公開に関する法制上の措置その他の必要な措置を講じるものとする」と規定されたことを端緒としつつ、本稿一で述べたように、特殊法人情報公開検討委員会による本意見の公表を経て、独立行政法人等情報公開法として立法化された。⁽³⁶⁾

右委員会では、行政機関情報公開法(旧)四二条が、特殊法人群について「その性格及び業務内容に応じ」た情報公開の制度設計をすることを含意していたことも踏まえつつ、情報公開(なかならず開示請求権制度)の対象となるべき法人(対象法人)の画定作業に多くが費やされた。その結果、本意見では、行政機関情報公開法と基本的に同一の開示請求権制度を前提に、特殊法人・認可法人・独立行政法人全体のリストの中から、「政府の一部を構成すると見られる」法人を、対象法人として括りだすことが行われた。

本意見では、各法人の設立法の趣旨から開示請求権制度に乗る対象法人を判定することとし、設立法において、①法人の理事長等を大臣等が任命することとされているもの、または、②法人に対して政府が出資できるとされているもの、について対象法人とする、という基準を立てている。ただし、本意見は、公営競技関係法人、特殊会社、共済組合等、日本放送協会、日本銀行については、上述の基準とは別に、改めて各法人の設立法の趣旨によつて対象法人該当性を判定している。ここで、法人の逐一に関する本意見の検討状況につき論及する余裕はないが、いずれにしても、各法人の設立法の趣旨から、当該法人が「政府の一部」かどうかの判定を行うという法解釈的操作が行われたものである。

本意見の文脈は、開示請求権制度が、国民主権の理念のつとり、政府の国民に対する説明責任をまっとうするための仕組みである、という基本認識を起点とする。そして、本意見の趣旨は、国とは別個の法人格を与えられた法人が、何ゆえに行政機関と同様に国民の情報開示請求権の相手方になるのか、という問いについて、その法人が「政府」の一部であるため、主権者たる国民に説明責任を負うのだ、と答えるのである。

右の如き本意見の論旨は、そこで用いられた「政府」という用語法の論理的意味づけを含めて、必ずしも一義的に説明できるものではない。この点、本意見は、それが作成される過程において法論理上・法解釈論上厳密かつ慎重な議論が展開されたとしても、それ自体は政府内部の政策形成プロセスの結節点となるものであり、あるひとつの法論理的立場を忠実に反映すべきものではそもそもない。本意見の論旨は、国民主権に由来する政府の説明責任を第一の与件とし、行政機関情報公開法で創設された開示請求権制度の拡大という立法政策的課題を第二の与件として、各法人の設立法の趣旨解釈から対象法人を画定するという意味で形式的思考方法をとる、というものである。それ以上に、「政府の一部」という表現の行政組織法的意義について特定の法論理的スタンスを表明したものではない、と読まれるべきであろう。

行政主体論に関する覚え書き(橋本博之)

しかしながら、本意見を踏まえた独立行政法人等情報公開法がすでに成立した現段階では、本意見の「読み方」について、学問的考究の素材とすることが許されることもまた当然である。この点、塩野は、本意見につき、「独立行政法人のような行政主体性の明確なものも当然として……対象となつた特殊法人はもとより、形式的には、民間人の設立にかかる認可法人も実質的には行政主体性を有するものとして整理された」と述べる⁽³⁷⁾。

これに対して、舟田は、情報公開制度における対象法人の画定について、①実態面からのアプローチ、②組織論的アプローチ、③情報公開制度に固有のアプローチ、という三つの視座から可能であるとした上で、本意見について、②の組織論的アプローチ(行政主体論≡塩野説)を「そのまま用いて開示請求権の対象とすべき法人を括り出したのではないと理解することが可能」であり、③のアプローチ、すなわち、「情報公開制度固有の理念に基づき、政府の説明責任が行政機関と同様に及ぶべき、特別の組織的および経営上の特徴を有する法人」を切り出したものと理解可能なことを、指摘する⁽³⁸⁾。舟田による情報公開制度固有のアプローチとは、行政主体否定論の立場によりつつ本意見における対象法人の画定を理論的に説明する、というものである。なお、舟田説においても、①のアプローチは否定されるのであり、情報公開制度の趣旨・目的から「特別の組織的および経営上の特徴を有する法人」を導き出すのは、法人の設立根拠法令の合理的解釈という方法によることになる。

右の舟田の理解によれば、本意見で用いられた「政府の一部」とは、行政組織法上の行政主体として括り出されたものを意味するのではなく、開示請求権制度の趣旨を踏まえた設置法令の解釈によって導かれる事柄ということになり、そこで採られる方法は、国民の側からアカウントビリティを有効に機能させるという視点からする設置法令の合理的解釈であると評価されよう。筆者も、本意見は、自ら説明責任を負う法人を切り分けるために設置法令を解釈する必要上、熟しない概念ではあるが、国民主権の原理から直接導かれる説明責任の及ぶ範囲を「政府の一部」と称したものと理解している。この点、筆者は、日本における情報公開法制の立案過程の特性に規定された

問題状況下での議論という割り切りが必用である、と判断している。しかしながら、筆者としては、本意見の論旨の「読み方」が一元的でないという事柄には、従来の行政主体論、さらには、従来の根拠法令実証主義的な方法から、新しい問題状況に対応できる新次元の議論への転換を促す胚胎が内在しているのではないか、と考えている。この点について、さらに論を進めたい。

(35) 代表的な論稿として、阿部泰隆『論争・提案情報公開』(一九九七)一六四頁以下、橋本基弘『地方公社・自治体出資法人に対する情報公開制度の構想』法と行政八巻二号(一九九七)二五頁以下。

(36) 本意見に関する文献として、舟田正之『特殊法人等の情報公開制度』塩野宏先生古稀記念『行政法の発展と変革・上』七三九頁以下。宇賀克也『特殊法人、独立行政法人、認可法人等の情報公開』ジュリスト一一八七号(二〇〇〇)二七頁、同『情報公開法・情報公開条例』(二〇〇一)一七一頁以下、芝池義一『特殊法人の情報公開に関する報告書の検討』ジュリスト一一八七号(二〇〇〇)三七頁以下、塩野宏監修『日本銀行の法的性格』(二〇〇一)一九九頁以下、等がある。

(37) 塩野・前出注(12)九四頁。

(38) 舟田・前出注(36)七五四頁以下。

4 アカウンタビリテイの問題

最後に、政府周辺法人のアカウンタビリテイのあり方、という新しい課題への行政法学の対応のあり方について、これまでの行政組織法上の行政主体論の流れを念頭に、若干の考察を加えることとしたい。⁽³⁹⁾

特殊法人等の情報公開制度に関する議論に関連して、政府周辺法人について、国民にとって望ましいアカウンタビリテイないしがバナスを実現可能にする法的仕組みを組み込む、という課題が意識されるようになってきている。

これは、従来の行政組織法的議論において、当該法人の内部組織に民主的コントロールを効かせるための法原理の探求という系列に含まれる課題として整理することもできようが、筆者としては、少なくとも行政主体論とは一応

行政主体論に関する覚え書き(橋本博之)

独立して扱うことが可能な課題であると考える。

筆者は、右の課題について、先述した中川論文の示唆するところが大きいと考えている。⁽⁴⁰⁾ 中川は、アメリカにおける政府組織の外延設定の法的議論を参照しつつ、日本の政府周辺法人に関する議論状況を分析する中で、次のように記述する。日本の行政主体論は、法人の設立根拠規定について、当該法人が行政機関であるかないかの「立法意図を推測するための解釈上の補助線を提供しようとする議論」である。しかし、右のような行政主体論に基づき、「設立根拠規定の次元で政府機関(行政機関)と解釈された法人」について、政府組織一般に該当するガバナンスやアカウントビリティが及ぶということは、ガバナンスやアカウントビリティの多義性、非政府組織とされるものにも政府組織と共通に妥当すべきものがあること等から、一律に言えない。法人のガバナンスやアカウントビリティのあり方については、設立根拠規定上の特色だけではなく、法人の「事務内容に目を配る」必要がある、「行政主体論を超えた概念づくりが必要と思われる」と。

中川は、ガバナンスやアカウントビリティの「項目」ごとに、それが及ぶべき政府周辺法人を「切りわけ」ることの必要性を指摘したものと解される。中川説によるなら、設置根拠法令の解釈論による法人の性質決定ではなく、ガバナンスなりアカウントビリティなりの法的仕組みごとに、法人の担う事務内容も視野に入れつつ、それら及ぶ範囲を確定していゆくことになろう。中川説は、筆者の用語法による根拠法令実証主義的な思考からの脱却という点で、重要な示唆を含んでいる。中川の議論は、日本の法人設立根拠法令において、その法人が政府機関(行政機関)か否かの立法者意思が明示されていないという認識を前提に、ガバナンスなりアカウントビリティなりの法的仕組みを構築しようとする場合に、制度合理的な形で法人を取り込むための解釈論上の自由度を増す、ということを意図しているように思われる。この点で、中川の議論は、立法政策論のための根拠法令の解釈方法の提言という形で立法論と解釈論の組み合わせられたもの、という方法的特色を示している。

ここで改めて独立行政法人等情報公開法の制定に至る過程に目を転ずると、それは、行政機関情報公開法によって確立した開示請求権の仕組みを、特殊法人等に拡大するという立法的営為とすることになる。右の営為は、立法的作業ではあったが、開示請求権制度という一旦完成した法的仕組みを所与のものとするという意味で、全面的な立法論・法政策論ではなく、もっぱら各法人の根拠法令の組織法的解釈論に焦点が合わせられることとなった。筆者は、右の過程は、情報公開という総務省所管の「行政管理」法制を構築するための組織法令の解釈論という特殊構造をもった営為であり、そのことが、本意見における対象法人画定の論理について、舟田の言う組織論的アプローチと情報公開制度に固有のアプローチという二通りの「読み方」を可能にしたものと考えられる。

右の立法的営為の中には、先行して成立した行政機関情報公開法の法的仕組みを特殊法人等に拡大するということによりいわば「完結」させることが課題として組み込まれており、そのことから、立法政策論に組み込まれた組織法令解釈という、特色ある法的論理操作が行われたわけである。この特色により、行政主体論が有効に機能すると同時に、情報公開制度固有のアプローチによる理解の並列が可能となった。他方で、法人(ないしその類型)ごとに設置法令の側の改革を検討するといった営為は、そこから除外される。たとえば、日本銀行のアカウンタビリティについては日本銀行法の仕組みを論じたり、NHKについては受信契約者との関係での説明責任の仕組みを導入するために放送法のあり方を議論することは、問題の指摘としてはなされたとしても、具体的な法的仕組みの構想までは至らないという限界がある。さらに、開示請求権制度の対象になると解釈されない法人について、補充的に、マーケットなど別の観点からのアカウンタビリティの仕組みを導入するという考え方も、具体的に扱われることはない。

筆者は、官民の中間にある政府周辺法人につき国民の対するアカウンタビリティの質を高め、それを制度的に担保する法的仕組みを整えてゆくためには、アカウンタビリティの充実という側から理論構成を組み立てた法政策論

行政主体論に関する覚え書き(橋本博之)

の展開という、新しい議論の方向を探るべきである、と考える。この場合、設置法令実証的な解釈論によって行政主体を画定するという法的論理操作には限界があることを認め、政府周辺法人のグループピングと、アカウントビリティ確保のための仕組みのオプションとを相関させた立法論を展開することが望まれよう。⁽⁴¹⁾

筆者は、法人の情報提供制度の充実という観点からの法政策論に、右のような議論の端緒のひとつがあると考えている。本意見及び独立行政法人等情報公開法では、法人による情報提供制度が、開示請求権制度と並ぶ両輪という位置づけを与えられている。しかし、情報提供制度が、憲法上の国民主権の原理に直接由来するものであるかどうかは必ずしも明らかでないし、開示請求権制度に馴染まない法人について補充的に情報提供制度を構築するといった考え方は採られていない。仮に情報提供制度の法的仕組みを起点とした法政策論を展開するならば、設置法令上は形式的に非行政主体的なものであっても、公的セクター全体の「国民に開かれた信頼される行政の実現」といった理念に基づき、制度の充実を図ることが可能なのではなからうか。⁽⁴²⁾さらに、政府周辺法人について、政策評価の仕組み、パブリック・コメント(類似の)手続、行政指導に関するルール、さらにはより広く法人のガバナンスに係る様々な法的仕組みの導入を構想する場合に、行政主体として切り分けた法人に行政法通則的ルールを一律にかぶせてゆく、という思考方法よりも、アカウントビリティに関する手続的ルールの多様なオプションを認め、その充実のために個別の法的ルールの趣旨から出発して対象法人を括り出してゆくという思考方法の方に、より現状適合的な柔軟さがあるのではないかと考えている。

この点、塩野は、本意見において特殊法人等に関する開示請求権という制度設計をする場合に、制度の「中核部分」を説明するために行政主体論が有用である、述べる。⁽⁴³⁾塩野の説明自体はその通り首肯されるのであるし、「實質的に行政機関とみなされる」ものに行政通則法的規律を及ぼすことは、法政策論の方向として正当であることは疑いない。しかしながら、筆者は、一方で法人の設置法令がバラバラに存在し、他方で行政通則法的規律も構築途

上である条件下で、組織法上の二元論的ドグマティックと根拠法令実証主義的方法の均衡に立つ行政主体論の有用性は、それほど高くないのではないかと考えるのである。そして、筆者は、①アカウンタビリティを担保する個々の法的仕組みは、それぞれ固有の法原理を有する可能性があること、②法人の設置法令は、国と法人の関係の規律等に主眼が置かれていて、法人と国民の関係に関する帰結を解釈論上十分に導けるとは限らないこと、③指定法人など、法形式上は民間法人であるものについては、そもそも設置法令の組織法的解釈という方法に限界があること、などを考慮すると、アカウンタビリティの側から出発し、設置法令そのものに係る立法論を視野にいれた議論の方法が必要になるのではないかと考える⁽⁴⁴⁾。

政府周辺法人のアカウンタビリティに関する法的仕組みは、行政組織法理論（機関関係の法理を念頭に置く）の内容そのものではなからう。他方で、法人側の訴権や手続的権利について法理論的帰結を導くためには、行政組織法上の体系的理解が必要であるし、法人による行政処分に関する行政不服審査のシステムのあり方を論じるためにも、行政組織法的な分析が必要になる。また、日本の情報公開制度が「政府の説明責任」を基軸に構成されているため、情報公開についても、内閣ないし主務大臣と法人との組織法的論点が生じる。さらに、法人の設置法令には、行政事務を行う法主体を内閣の下に組織内部的法構造をかぶせるという立法実務上のドグマティックが内在しており、その解釈の局面で行政組織法的分析は不可欠である⁽⁴⁵⁾。しかしながら、アカウンタビリティの仕組みを多様化して充実させることは、政府周辺法人の対象を広げ、切り分けのための思考軸をより多元化することを要請する。以上要するに、行政組織法理論（機関関係法理）が必要な道具となる局面はあっても、アカウンタビリティの側から出発した議論が要請されると考えるべきであり、これを新しい（行政）組織論とするためには、従来の作用法・組織法の区分、立法論・解釈論の区分を超えた議論が必要ではないかと、この疑問を抱く次第である。

行政主体論に関する覚え書き(橋本博之)

(39) アカウンタビリティの概念は、日本の実定法上の開示請求権制度を根拠づけている、国民主権から導かれる「政府の説明責任」よりも広いものを想定している。アカウンタビリティの概念について、鈴木庸夫「アカウンタビリティと行政法理論」園部逸夫先生古稀記念「憲法裁判と行政訴訟」(一九九九)六一九頁以下が参考になる。

(40) 中川・前出注(24)。

(41) 機部力は、行政法学の課題につき、「メタ行政法Ⅱ一般公役務法」という独自の表現を用いつつ、「狭義の行政組織に特有の」法理・制度技術と、「より汎用的に公役務一般に妥当しうる」それらとに分けた上で、「後者を多様な公共性担保システムに共通の一般法理にまで洗練させていくという課題」を指摘する。機部力「行政システムの構造変化と行政法学の方法」塩野宏先生古稀記念「行政法の発展と変革・上」六四頁以下。機部の提言は具体的な法的仕組みに関するものではないが、その発想には重要な示唆が含まれていると考える。

(42) 特殊法人の財務諸表等の作成及び公開の推進に関する法律では、特殊会社以外の特殊法人の各設置法を改正して、財務諸表等の一般への閲覧という標準化した仕組みを導入した。標準化した法的仕組みを個別設置法に組み込むという立法技術は、それ自体が問題の法的性格を示すもののように思われる。

(43) 塩野・前出注(36)二一七頁以下。筆者としては、「中核」と「プリンジ」の区別という相対的説明の有効性には疑問がある。ある法人(のカテゴリー)が開示請求権制度上の「プリンジ」かどうかという議論は有効でなく、当該法人(のカテゴリー)に関する情報公開制度をどのように構築するかを直接論じるべきである、というのが管見である。

(44) 行政組織法という名称で体系的に記述されるべき法領域の存在証明という文脈の中で、行政主体論が語られる場合がある。典型として、藤田宙靖「行政組織法〔新版〕」(二〇〇一)一七頁以下、同四八以下。この文脈では、①政府周辺法人の一部につき特殊行政組織と捉えるのか、②国(地方公共団体)と政府周辺法人の間の法関係を行政機関通則により捉えらるるか、③委任・委託という法技術を行政組織法の枠組みでどのように捉えるか、といった問題が設定されることになろう。筆者も、右のような文脈での行政組織法的検討の意義を否定するものではない。

(45) 大橋洋一「対話型行政法学の創造」(一九九九)二四三頁以下は、消費者法の領域における公益法人を中心とする「事業者団体」の活動について、行政法学的見地からの分析を試みている。「事業者団体」と消費者のコミュニケーションの仕組みという大橋の視座は、政府周辺にある法人のアカウンタビリティの問題として取り込まれるべき事柄の一端を示唆する。筆者としては、右のような事柄も視野に入れることが可能な思考枠組みの構築を探ることが課題である、と考えている。