

「オンライン版 藤田宙靖旧蔵 橋本行革資料」解題

牧原出（東京大学先端科学技術研究センター教授）

1996年11月に第2次橋本龍太郎内閣の下で初回の会議が開催された行政改革会議は、1997年12月に提出した最終報告において、戦後長らく続いた内閣官房・総理府・諸々の省庁の組織編成を全面的に検討し、内閣官房・内閣府・12省への抜本的な「省庁再編」を提言した。2001年1月6日に新しい組織が発足し、文字通り21世紀の日本の政府構造を特徴づけて、現在に至っている。衆議院を中選挙区制から小選挙区比例代表並立制へと変更する1994年の政治改革だけでは、首相を中心とする政権が十全のイニシアティヴを発揮することはできなかっただろう。この省庁再編により、従来総合調整権限しか持たず、自ら法案を立案できなかつた内閣官房が新たに企画権限を備えたことで、歴代首相はこれを活用するようになった。2000年の定員が200人規模であった内閣官房は、2025年には1500人ほどの定員をもつほど巨大化した。一省並みの規模の官僚集団に支えられた首相は、さらに経済財政諮問会議を始めとする内閣府の重要政策会議の議長として、政策革新を主導するようになった。これらに参画する関係閣僚は、それぞれ各省の官僚集団と協力しながら、やはり政策立案の中核に位置する。2009年、2012年の政権交代における抜本的な政策革新は、新しい内閣・各省の組織とその運用原理があつて実現したのである。

行政改革会議は、橋本首相自らの発案で設置され、首相自身が議事を進行した。各省の行政に通曉し、細かい制度論を議論することを好んだ橋本首相だからこそ、行政改革に抵抗しがちな各省の反対ひいては与党の反対を抑え込み、あるいは咀嚼した上で、最終報告まで詳細な検討が進められた。また、当時は自民党が野党から与党に復帰した後であった。すなわち、1993年の細川護熙連立内閣の成立で、1955年の結党以来一貫して与党であった自民党が野党に転落し、1994年に社会党、そして自民党を離党した新党さきがけと連立政権を組んで与党に復帰した後であった。細川内閣成立を牽引した小沢一郎の新進党と各省との関係は伏在しており、自民党と各省との関係は、長期政権時代のように安定的ではなかった。こうした政治的条件の下で、新たな制度のあり方が模索されたのである。

本資料は、行政改革会議の委員の中で、行政法学者として行政組織法制の専門的知見から構想を準備し、会議の後半では機構問題小委員会の主査を担った藤田宙靖東北大学名誉教授(以下藤田氏)が整理した上で所蔵していた文書である。会議の進行中、すでにウェブサイト上で議事要旨とごく一部の会議資料が公開されており、あわせて行政改革会議事務局OB会が公刊した『21世紀の日本の行政——内閣機能の強化、中央省庁の再編、行政の減量・効率化』(行政管理研究センター、1998年)にもいくつかの関係資料が収録されている。従来の研究はおおむねこれらをもとに進められていた。

だが、本資料には、公開されなかった会議資料が多数含まれている。さらに藤田氏と事務局とが会議の運営について調整したメモ類が収録されている。また、藤田氏ら一部の委員と

事務局の官僚らによる「内閣機能研究会」では、危機管理とるべき内閣制度論について、実態に即した議論が行われたが、この存在は従来ほとんど知られていない。なお、行政改革会議が閉会した後、2001年の中省庁再編が実現するまで、藤田氏らの委員は中央省庁等改革推進本部顧問会議の委員として、改革過程の進展状況を聴取し、意見を述べており、その関連資料もここには収録されている。

省庁再編の中核を担った委員から見た資料の全容が公開されることで、改革過程を新たに検討することが可能になり、またこれは1990年代の統治構造改革を歴史学研究の対象とするための基礎資料ともなる。特に、本資料に収録された事務局と藤田氏との多数のファックスによる書面交換を通じて、会議がどのような意図のもとに進められたかが、かなり明確に把握できる。単なる会議資料を綴じたのではなく、その意図を含めて分析することが可能になっている点で、本資料によって、省庁再編過程の研究の精度が一段と高まることは、明らかである。

藤田氏は、すでに当時から日本を代表する行政法学者として研究を進める傍ら、その各論ともいるべき土地法研究の一環で行政実務との関係を深めていた。1996年より地方分権推進委員会参与となり、地方分権改革の一翼を担い始めたが、自らの研究主題に関わりなく国・地方の行政実務に深く入り込むスタイルをとらない研究者であった。これに対し、行政改革会議では、1996年から97年にかけて月に2~3回、最終局面では集中討議を含めて5回以上開催された審議会の中核的な委員となることで、内閣・各省の行政の実態を踏まえて法論理を構築する役割を担った。こうした経験は氏の研究・教育内容にも影響を与えており、『東北大学法学部 研究・教育の概要』(第4号、1999年)において、氏は「この時期においては、政府の行政改革会議の委員を務めたことも契機となり、行政組織法そして行政改革問題に深く関わることとなった」と記し、社会人大学院コースにおいて「行政改革会議最終報告・情報公開法案等を素材とし、現在進行中の国の行政改革についての検討を行った」と述べている。行政改革会議での経験は、氏にとり研究・教育両面で新機軸となったのである(143~144頁)。

政治改革、地方分権改革に続いて、抜本的な省庁再編が課題となることで、統治構造全般の改革が、1990年代を貫する改革課題であることが次第に認知されるようになる。その中でも、地方分権推進委員会と行政改革会議の双方を担うことで、藤田氏は文字通り「改革推進型知識人」となった。政治改革を政治改革推進協議会(民間政治臨調)から支えた政治学の佐々木毅東京大学教授、地方分権推進委員会を主導した行政学の西尾勝東京大学教授、藤田氏と並んで行政改革会議の委員となり、さらにその後の司法制度改革推進審議会を主導する憲法学の佐藤幸治京都大学教授らは、以後これらの改革について、その過程を振り返り、その後の改革結果を解説すると同時に、いわば「当事者研究」として理論化しつつ批評し続けたのである。

そして、これら一群の「改革推進型知識人」の中で、藤田氏にはいくつかの特筆すべき配慮があった。

第1に資料公開に当初から積極的であった。行政改革会議の席で、藤田氏はいくつものペーパーを提出し、課題の整理を図っている。それらのうち主要なものは、氏が早くから開設したホームページに掲載されていた。この時期に研究者とりわけ藤田氏の世代の研究者が自らのホームページを開設するのはきわめて異例であり、研究情報の公開に対する氏の先駆的な姿勢がうかがえる。氏が本資料を公開するに至った前史を、ここに見ることができるであろう。なお、ホームページ上の文書の多くは改訂を経たものであり、本資料にその原版をみることができる。

第2に、事務局の調査員に、かつて研究指導を行っていた三辺夏雄横浜国立大学教授が入ったことである。それが藤田氏の意向であったことはほぼ疑いないが、三辺教授から事務局の状況を把握し、その上で委員として独自の判断で提言を出し続けたことで、藤田氏は単なるとりまとめ役を超えて改革を牽引する役割を担った。

そして第3に、氏は省庁編成の方向性を独自に考察するとともに、他の行政法学者・行政学者との「ブレーンストーミング」の研究会である行政組織研究会を経て練り上げた。その最終成果は「中央省庁等改革関連法の理論的検討（一）～（四）」『自治研究』第76巻第9～12号にまとめられている。1994年に藤田氏は、日本の行政法学界において長らく書かれていた体系書である『行政組織法』（良書普及会）を公刊したが、行政改革会議の成果を踏まえて2001年に新版を公刊した。このように藤田氏は、改革構想の基盤を自ら設定し、早い段階で理論化に取り組んだのである。

行政組織研究会の委員は、事務局調査員の三辺夏雄氏、地方分権推進委員会参与であった行政法学者の磯部力東京都立大学教授・行政法学者の小早川光郎東京大学教授・行政学者の森田朗東京大学教授、行政改革委員会官民活動分担小委員会参与であった行政学者の今村都南雄中央大学教授であり、事務全般を担った河中自治振興財団の河中一學氏も同席した。筆者は、書記役の専門委員として、行政改革会議継続中に開催された第16回まで出席しており、ここでの検討作業を参考に、藤田氏が改革構想を練り上げる過程に立ち会った。本資料にこれについての文書はないため、筆者の所蔵する資料を補足することで、本資料の意義の一端を明らかにしたい。

藤田氏は行政改革会議発足にあわせて、1997年1～2月にかけて行われた2度の研究会において、「行革問題の現況についての理論的整理（メモ）——省庁再編論議の前提の確認——」を提出し、討論に付した。藤田氏は、メディアで行政改革会議が「『行革』の最終段階を成すものである」と言われている状況を踏まえて、行政改革とは何かを整理し、「省庁再編」「官邸機能の強化」という行政改革会議の検討課題について、「基本的な道筋を見いだす手掛かりを模索してみることとしたい」と述べている。その上で次のようにまとめている。

今回問題とされている省庁統廃合計画は、基本的に、組織の分節による決定の賢明さの確保、というシステムを、首相官邸における調整機能の強化による賢明さの確保、というシステムに変えようとする志向を持つもの、ということができる。この場合に生じる問題は、基

本的には、官僚の賢明さよりも政治家（政党政治）の賢明さを信用するようなシステムは、果たしてまたどの程度実現・貫徹さるべきものであるか、ということである。具体的には、官邸スタッフの構造・規模・出自等の問題となる。

この指摘は省庁再編後、2つの政権交代を経て現在に至る課題をそのままに表現したと言いうる。行政改革会議の発足時において、すでに藤田氏がここまで透徹とした展望を持っていたことは、実に驚くべきである。

その後研究会では、本資料に収録されているように事務局がまとめた『主要論点項目』に対する藤田氏の意見「主要論点項目に対する意見（レジュメ）」や、新たな「大括り」の新省庁案をまとめるにあたっての「省庁再編案作成に向けての覚え書き」・「同その二」「同その三」について議論した。すでにこの段階で郵政省の後継にあたる項目がなく、改革が抜本的であることが暗示されていたことへの衝撃を、筆者は今でも生々しく記憶しているところである。具体的な省庁の構想が提示された後はそれぞれについて議論するとともに、内閣・内閣府のあり方や独立行政法人の制度設計などが議論された。

このように、情報公開を能動的に進めつつ、事務局とのコミュニケーション経路を確保し、行政法学者・行政学者とともに理論化を図ったのは、省庁再編という改革課題の困難さに起因する。そもそも内閣制度の運用や、中央省庁の組織と機能はヴェールに包まれており、情報公開法の成立以前の当時、現在のようにインターネット上に行政組織に関する様々なウェブサイトがなく、実態に即した情報は全くと言ってよいほど共有されていなかった。したがって、諸外国の状況や制度運用についての様々な知見が蓄積されていた選挙制度・中央地方関係・司法制度の改革と比べた場合、省庁再編なかんずく内閣機能の強化に対して、当時の学界の見解だけで有効な提言を案出するのは、ほぼ不可能であった。事実、なぜ行政法学者を委員に起用したのかについて、橋本首相の意向は「行政学は、行政の現実がどうであるかを研究の対象とするものであるが、行政の現実については、自分は既に良く知っている。しかし、法規範・法理論については、自信が無いので、憲法学者・行政法学者に入ってもらいたい」というものであった、と藤田氏は回顧した（藤田宙靖「行革会議あれこれ——政治と法の間で——」、成田頼明他編『行政の変容と公法の展望』、良書普及会、1999年、380頁）。それほどまでに「行政の現実」は知られていなかった。だからこそ、行政改革会議で発せられた情報や議論をもとに、その当時の最も有力な研究者たちが集団で理論化を図ることの意義は極めて大きかったのである。

なお、行政改革会議が着手できなかった行政組織上の諸問題は、後に改革課題となる。その一例が公務員制度改革である。行政改革会議での議論が十分ではないとして森喜朗内閣の行政改革担当相に就任した橋本元首相はこの課題を取り上げ、その後の小泉純一郎内閣以降、人事院廃止論として検討されていく。こうしたその後に引き継がれた改革課題の萌芽は、本資料の様々な文書に含まれている。

2025年現在でもその傾向は顕著だが、東京在住の行政研究者は様々な政党・諸団体本部

での会合や、中央省庁の会議に頻繁に招かれることで、内部情報を得られる。これに対して、東北大学に所属した藤田氏は、そうした東京での実務と距離をとることの意義を、筆者ら若い世代の同僚に力説していた。一般には、そのような研究者は現実への感度を欠き、省庁再編の帰趨を握る会議で中心的役割を担うのは到底無理だ、と見られがちであろう。これに対して、藤田氏は、実に周到に有効な提言を発するための拠点を構築していた。もちろん、それは、統治構造改革の「最終段階」すなわち「本丸」が登場したことに応答しようとする姿勢が、学界の他の有力な研究者たちに共有されていたことによって可能となった。だが、藤田氏の問題理解の深さと射程の広さは、理論的であり、かつ現実的でもあった。

だからこそ、氏は会議の終了後まもなく、すべての資料を整理しており、それなしに本資料の公開はありえない。もちろん、省庁再編過程における藤田氏の行動や判断の適否は、将来の歴史家が評価するであろうが、それ自体本資料なしには不可能である。所蔵資料を公開するとは、自らを歴史の審判にゆだねることでもある。省庁再編と内閣機能の強化を通じて、氏は官僚・政治家の「賢明さ」を探究したが、そうであるならば改革に参画する委員とりわけ専門性のゆえに任命された委員にも「賢明さ」は求められるはずである。本資料は、良質な「改革推進型知識人」とは何か、その「賢明さ」とは何か、という問い合わせへの一つの応答である。