

行政活動の「目的」とその明確性

——行政の評価・監視を素材に

石 森 久 広

目 次

- 一 行政の役割——市民に解決できない課題の解決
- 二 地方分権改革——「市民から請け負った」「課題解決の役割」の分担
- 三 目的と手段の最適化としての政策
- 四 評価・監視による「コントロール」——「目的」の管理作用
- 五 結びに代えて——「目的」明確化の必要

一 行政の役割——市民に解決できない課題の解決

1. 「行政」とは何か

市民と行政の関係につき、行政法における市民と行政の関係として、「生まれながらにして尊重されるべき市民」とは異なり、行政は「人為的な構成物＝装置」にすぎない、とみる見方がある⁽¹⁾。少なくとも現実の行政の発生過程には適合している⁽²⁾。行政は、設立目的の熟慮を経て作られるものであり、常に

(1) 大橋洋一『行政法①』（有斐閣、2009年）7頁。山本隆司『行政上の主観法と法関係』（有斐閣、2000年）323頁。

(2) 「そもそも行政とは何か」という問いに対して、新藤宗幸『行政ってなんだろう』（岩波ジュニア新書、1998年）2頁以下は、ひとつの寓話から始める。それによれば、集団入植した地で人々は幼い子どもを背負いながら草地を耕し畑を拓いた。子どもには自分で読み書きを教えた。子どもも大きくなり多少の蓄えもできた頃、みんなで小さな学校を建て教師をまちから1人雇わないかという話が持ち上がった。これにかかる費用

行政法による正当化を必要とし、それを通じて初めて設立可能、となるのである⁽³⁾。このような市民と行政を媒介するものが「政治」であり、市民による「政治」の結果、設立されるのが行政となる。そうすると、ここで、「政治」とは「問題解決の方向と方法を決め」ること、行政とは「政治の決定に従いつつ共同生活のために必要な事業を担う雇われ人たちの集団作業」ということになる⁽⁴⁾。

この「政治」なるものは、「強制力」（「権力」および「権威」）によって支えられる必要があり、その「強制力」が最も良く生じる状況とは、その決定に従うことによってどんな結果が生まれるかが、その集団の全員に理解されている場合であるという⁽⁵⁾。つまり、それは、市民に見えところで、市民に良くわかるように、予め決められた手続に従って、市民の意に沿う実質的な議論がなされるというプロセスを経て決定されたという状況であろう。（市民あるいは市民の代表者を通じての）意思決定や、その意思決定に基づく行政による問題解決には、この意味での「強制力」を伴う必要があるということになる。

2. 行政の役割と市民の役割

それでは市民は、そのような手続さえ踏めば、あらゆることを行政に依頼することが可能であろうか。例えば、災害時の安全確保が行政の作用だけでは確保できないように⁽⁶⁾、市民には何がしかの公的任務は残ると考えられる。のみならず、社会の公的課題を解決するに、市民でしか果たせない任務がある⁽⁷⁾。

は幾度も話し合いを重ねみんなで（子どもがいない人も含め）負担することにした。次いで、用水や共同墓地も…となって集めるお金も多くなり、みんなから集めたお金をきちんと管理できる人も雇おうということになって、雇われ人をだれが監督するかについても話し合われた、というものである。行政は「所与」ではないことを端的に示している。

(3) 大橋・前掲（注1）8頁。

(4) 新藤・前掲（注2）10頁、15頁。

(5) 新藤・前掲（注2）12 - 13頁。

(6) 災害時の自助・公助につき、中邨章「市民と自治体の危機管理～自助と公助のはざま～」地方公務員職員研修2008年11月号12頁以下。そこでは、危機管理という政策分野では、自治体ができることと、住民が求める施策との間に大きな意識格差が生まれていることが指摘される。

(7) 例えば、大地震のとき、一番大切なのは「身の安全の確保」。2005年3月福岡県西方沖

逆に行政でしか果たせない任務もあり⁽⁸⁾、市民と行政との間で適切な役割分担のあり方も問題となる⁽⁹⁾。そこでは、市民にとっては、行政の役割に属することを行政に依頼するのが本来の筋となる。

この文脈で、「自助」、「共助」、「公助」を語りうる⁽¹⁰⁾。そして、これには順番があり、①社会で生じる課題はまず市民が自ら解決する、②自らは困難、あるいはより有効というのであればコミュニティ（地域）⁽¹¹⁾で解決する、しかるのち、市民やコミュニティで解決できない課題につき、③市民の意思で行政を

地震のとき、もっとも被害の大きかった福岡市玄界島では、行政による避難誘導等はなされなかった（島には市役所の職員はいない）にもかかわらず、住民は全員無事避難を完了した。島内の8組の自治会が地震直後2組ずつセットになって避難先を決定、ハンドマイクを使って避難を呼び掛けたり各戸を訪問したりしたという（日本経済新聞2005年3月21日）。行政の対応などを待つと「後手に回る」とも報じられた。このとき最も重要な行政課題である、人々の生命・身体の安全の確保は、いわば「行政0、住民100」で達成されている。これが、「行政100、住民0」で達成できたかは疑問であろう。すなわち、このような最重要な行政課題ですら、住民が役割をはたさなければ達成できないものはあるということである。

- (8) 他方、福岡市繁華街のビルの窓ガラス落下で負傷者が、また、ブロック塀倒壊で死者が出た。従前の確認時の建築基準しか充たしていない建物の安全性は十分でなかったことに起因するが、行政からは「建築時に基準を満たした以上、繰返しの指導はできない」（国交省）とのコメントがなされた旨報じられた（西日本新聞2005年4月1日）。また、ブロック塀対策については、旧建設省通達により対策のための専門協議会の設置が都道府県に命令されていたが、福岡県では不設置、危険個所の把握や調査も不実施との報道がなされた。ここでは、最も重要な人々の生命・身体の安全の確保が「行政0」で達成できなかった。仮にこれが「行政0 住民100」で達成できたかというとおそらく疑問であろう。反対に、「行政100」なら「住民0」でも達成できた可能性がある。すなわち、行政なくしては達成できない行政課題も存在するのは確かである。
- (9) 「生存配慮」など憲法上の義務として課され、すべてを市民の自助に任すことができない行政任務があることは前提となる。その点での（自治体の）「自治の義務」につき、Tomerius, Tilman Breitzkreuz, Selbstverwaltungsrecht und "Selbstverwaltungspflicht"-Verfassungsrechtliche Überlegungen zur Rolle von Art. 28 Abs.2 Satz.1 GG bei der Privatisierung kommunaler Aufgaben-, DVBl 2003, S.426ff.
- (10) 昇秀樹「『補完性の原理』と地方自治制度」都市問題研究55巻7号（2003年）30頁以下、34頁以下。
- (11) 名和田是彦編『コミュニティの自治—自治体内分権と協働の国際比較』（日本評論社、2009年）2頁以下は、ヴェーバーの「領域団体（Gebietsverband）」概念を踏まえた「地域的まとまり」と捉える。

設立し解決を行政に委ねる、というものである。この考え方は、わが国の地方分権改革における嚮導理念ともなっている「補完性原理」に沿った考え方でもある。

市民と行政の役割分担は、大地震の際の安全確保の例のように、ある1つの課題について、市民と行政、必ずしもどちらかがすべての役割を負うということにはならない場合も多い。行政に依頼する課題においても、市民は、自ら果たせる「部分」は自助で、コミュニティで果たせる「部分」はコミュニティの自助（共助）で果たすべき、ということになる。これによって行政も、行政に依頼された部分の役割発揮に集中・専念でき、全体として行政課題の最適な実現が可能となる。この状況は、市民と行政との「協働」（の少なくとも一類型）である⁽¹²⁾。

3. 市民に解決できない課題を請け負う存在としての行政——補完性原理

ところで「補完性原理」は、もともとカトリック社会倫理学において人間的
社会原理として決定的に重要な原理とされたものであるといわれる⁽¹³⁾。すなわ

(12) 日高昭夫「市町村と地域自治会との『協働』関係の諸類型についての一考察——ローカル・ガバナンス制御の視点から」山梨学院大学法学論集58号（2007年）151頁以下。そこでは、「協働」関係のあり方として「パートナーシップモデル」（これには「自治協議会・まちづくり協議会型」と「政策連携型」があり、特に後者）に注目されたとする。名和田・前掲（注11）10頁は、コミュニティの主要な機能につき、例えばドイツの自治体内分権制度のように、当該地域の創意を議決によって表明し行政に必要な措置を取るように促す、公共的意思決定への「参加」が主要な機能である類型に加え、公共サービスの提供（coproduction〔共同生産〕）である「協働」に求められる類型を設定できるとする。

(13) 1931年ローマ教皇ピウス11世による社会回勅（教皇書簡）において初めて公式の文書に登場したとされる。山田秀「共同善と補完性原理——伝統的自然法論の立場から」社会と倫理20号（2006年）95頁以下、96頁。その基となったのは教皇レオ13世の1891年の社会回勅であるといい、そこにおいては、問題解決を模索するうえでの決定的な出発点は「人間の尊厳」に求められている。すなわち、「問題の…共同善に適った解決方法は、万人の人間の尊厳を同等に尊重することと共同利益がそれを命ずるのと同様に、協調と協同においてのみ成立しうる」とし（97頁）、「国家の存立目的は、共同善の実現（乃至創出）であり、この協同の成果たる共同善に与る資格を国民は有して」いるという（98頁）。

ち、「より小さくより下位の単位（個人又は社会）に対して補完的支援を行うべくより大きくより上位の単位社会は義務づけられている」という考え方である⁽¹⁴⁾。そして、それは、「補完性原理は基本的に『自助への支援』を意味」とするとされるように、本来、「市民」と「行政」の役割分担に妥当する考え方であった（国と自治体、というのではなく）⁽¹⁵⁾。しかも、そこでは、「人間の尊厳」が最高価値で、行政は上位の組織になればなるほど個人との距離が遠のき、人間の尊厳への関心が弱まるという性質があるから、人間の尊厳を守り高めるためにのみ補完的任務を許される、という点が特に強調される。この点は、日本国憲法の基本原理「個人の尊厳」とも、少なくとも親和的である。

と同時に、ここでの「補完性原理」には、上位の権力により人間の尊厳が侵されないためにも、個人は安易に上位組織に依頼をするのではなく、自助任務

(14) すなわち、「昔は小さな集団が行っていた多くのことが、社会状態のもろもろの変化のもとで今や大きな集団でなければ遂行できなくなっている」。「それにも拘らず常に確固不動で…重要な原理…すなわち、個々の人間が自らの努力と創意によって成し遂げられることを彼から奪い取って共同体に委託することが許されない」こと、それと同様に、「より小さく、より下位の諸共同体が実施、遂行できることを、より高次の社会に移譲するのは不正」という原理である（山田・前掲〔注13〕99頁）。したがって「国家の最高権力は、もし自ら関わっていると本来の任務の精力集中を著しく妨げるような副次的業務、問題の処理を、より下位の諸グループに任せるべきであり、そうすれば、最高権力のみに遂行可能であるがゆえに最高権力のみに属するすべての業務を、状況が勧め必要が迫る指導、監督、奨励、抑制を通じて、より自由、より強力、より効率的に執行できるようになろう」。「この補完義務の原理を守ることによって、多様な諸集団のあいだの段階的秩序がいっそう強化されれば、社会組織の権威と効率はいっそう秀で、国家政体はいっそう幸福かつ豊かになる」のである（山田・前掲〔注13〕99頁）。「国家は、国家固有の、詰り、全体社会或いは総体社会としてその独自の作用を果たすべく存在を獲得したそもそもの課題を洩れなくすべて遂行すべき」であるが、補完性原理は、たとえばそうだとでも「上位単位の絶えざる拡張欲に対しては制約を課し、下位単位の生活圏の活動権を上位社会の侵害から防禦する」必要があるとともに、「他の権限領域に属する問題を当該上位単位社会〔ここでは国家〕が背負ってはならない」ことを教示するという（山田・前掲〔注13〕100頁）。

(15) 「国家は…家族成員の将来を配慮するという両親の役割を尊重し、家族共同体の絆を重んじ」、「家族が非常困窮状態から抜け出せないでいる場合には、この非常事態を是正緩和すべき義務を国家は負っている」。「しかし、そうはいっても、国家権力の担い手が為し得るのはそこまでであって、それ以上ではない」という（山田・前掲〔注13〕98頁）。

を果たさなければいけないという点が前提にされる。この個人のレベルでの自助任務は、分権改革の基礎におかれる「補完性原理」において必ずしも明確に指摘されているわけではない。しかし、この点は、ドイツの有力な公法学者によって、法規範としても、「個人に至るまでの補完性原理」として理解され、市民の「自助任務」も法的に説明しることとなり⁽¹⁶⁾、「顧客」扱いされる市民を参加主体に引き上げ、「首長＝議会＝市民」三者による協働体制構築の必要が唱えられる⁽¹⁷⁾。そして、市民が自助任務を果たしたうえで、民主的手続を経た意思決定により、市民から行政への「依頼」がなされると、この時点で行政は存在を正当化され、それと引き換えに、行政はこの設立目的に活動を拘束され、活動の正当性について広く市民に説明する必要が生じることになる⁽¹⁸⁾。「行政の説明責任」の基礎はこの点に求められる⁽¹⁹⁾。

二 地方分権改革——「市民から請け負った」「課題解決の役割」の分担

1. 「第一期」地方分権改革——国と地方の役割分担

いわゆる「第一期」地方分権改革の主眼は、機関委任事務の廃止であった。

(16) Franz-Ludwich Knemeyer, Kommunale Selbstverwaltung neu denken, DVBl 2000, 876ff. クネーマイヤーの補完性原理の理解について、白藤博行「西ドイツの地方自治における補完性原理と比例性原理(1)」名古屋大学法政論集116号(1987年)135頁以下、147頁以下、小林宏晨「補完性、連邦主義、非中央集権制:F. L. クネーマイヤーの理解する補完原理」日本法学72巻4号(2007年)63頁以下。鈴木庸夫「政策法務と自治体改革の法原理:補完性の原則によせて」自治体学研究89号(2004年)2頁以下は、中西正司＝上野千鶴子『当事者主権』(岩波新書、2003)を援用し、「当事者主権とは私が私の主権者」、「国家も家族も専門家も私のニーズが何であるかを代わって決めることを許さない」、「自分のニーズは自分で決め、そのための支援も自分で決める」という当事者主権の考え方を、ピオ11世の補完性原理と共通するものと捉え、地方自治の指導理念として、自治体の政策法務を武器とする自治体改革を可能にするとのみ。角田季美枝『『場所の感覚』と『補完性の原則』に関する考察—鈴木庸夫の2本の論文からの触発』公共研究(千葉大学)4巻1号(2007年)37頁以下も併せて参照。

(17) Knemeyer, a.a.O.(Anm.16), 2000, 879ff.

(18) 山本・前掲(注1)323頁、大橋・前掲(注1)4頁。

(19) 大橋・前掲(注1)4頁。

しかし、それは、国と地方を対等に「しつらえる」ために、最大の障害を取り除くという不可欠の前提作業であった。地方を国と対等な関係におくとともに、両者は役割を分担するという関係になった。すなわち、国は国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねるのである（自治法1条の2）。ここでの考え方の基本におかれているのが、国と地方との間における「補完性原理」である⁽²⁰⁾。補完性原理に基づくのであれば、市民と行政との場合に「市民の自助」が前提になるのと同様に、「基礎自治体の自助任務」が前提となる。「地方公共団体は…地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」（自治法1条の2）のも、基礎自治体の「自助」がうまく機能することが条件となる。

他方、第一期地方分権改革によっても、（縮小されたにしてもなお）詳細な「関与」法制は残った⁽²¹⁾。裁定的関与⁽²²⁾⁽²³⁾も手は付けられなかった。並行権限⁽²⁴⁾も同様である。「政策的（地方の政策を国で誘導するところの）」補助金は後の三位一体改革の「失敗」で多数温存されたままであるなど、これでは、なお「国による自治監督」は温存されているのではないかと思わせられるほど

(20) 続く第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（2003年11月）においても、なお引き続きその必要性が強く打ち出され、2007年5月の（いわゆる第二期）地方分権改革推進委員会の「基本的な考え方」においても「補完性・近接性の原理にしたがい、ニアイズベターの観点に立って地方自治体、とくに基礎自治体を優先する」が「地方分権改革推進のための基本原則」のまず第1に掲げられる。

(21) 地方の意見具申権〔自治法263条の3〕は明記されたが、特定の場合以外は内閣に一般に回答の努力義務が課せられるにとどまった。拙稿「内閣への意見申出に対する回答」（263条の3）」小早川光郎＝小幡純子編『あたらしい地方自治・地方分権』（ジュリスト増刊、2000年5月）95頁以下。

(22) 国地方係争処理手続にすら乗らない点など、拙稿「法定受託事務に係る審査請求（255条の2）」小早川＝小幡・前掲（注21）94頁以下参照。

(23) 国地方係争処理手続については、総務省に設置された「国・地方間の係争処理のあり方に関する研究会」（塩野宏座長）が、その報告（2009年12月）において、地方分権を進めるためには「国と地方公共団体との間の法の解釈・適用の齟齬を解消する手段が不十分」とし、「司法的な手続（新たな訴訟制度）を整備することが適当」とする。

(24) 例えば、国土利用計画法。知事の規制区域の指定権限（12条1項）につき、法律の定める要件に照らし特に必要があるとき、自ら当該措置を講ずることができる（13条2項）。

である⁽²⁵⁾。

この点、国の「自治監督」の根拠は定かでない⁽²⁶⁾。美濃部達吉は「当然」と説明したが⁽²⁷⁾、現憲法が「地方自治の本旨」を保障しながら、国による自治監督を「当然」とするはずもない。よしんば「国の自治監督」自体は承認されるとしても、「大臣の自治監督権は所与」は理論的に維持できないのではないだろうか⁽²⁸⁾。いずれにせよ、第一期地方分権改革によって国と地方の「対等」協力関係の確認はなされた。これは「役割（政策実現請負領域）分担関係」でもある。さらに「最終報告」は、「分権改革のさらなる飛躍を展望」において、「ヨーロッパ先進諸国に普及しつつある『補完性（subsidiarity）の原理』⁽²⁹⁾」を参考に…事務事業の分担関係を見直」す必要があるとした。

2. 「第二期」地方分権改革——役割を果たすための装備充填

いわゆる「第二期」地方分権改革は、地方分権改革推進委員会の「基本的な考え方」（2007年5月）によれば、自治行政権のみならず自治財政権、自治立法権を有する完全自治体を目指す取組み、とされる。なかでも、第一期における「最終報告」が「法令による義務付け・枠付けの撤廃」を課題に掲げたことを受け⁽³⁰⁾、「基本的な考え方」は、「個別法令による地方自治体に対する事務の義

(25) もともとはドイツのKommunalaufsichtに由来する概念であるが、今のドイツは、現在では州が市町村に行う「自治監督（Kommunalaufsicht）」は、原則として市町村の措置の適法性に関してのみ及び、法律に特別の規定のある場合に限りて当・不当に関する監督が許されることになっている。宮崎良夫「自治監督」法学教室165号（1994年）45頁。

(26) わが国の地方自治法制の骨格が形作られた「市制・町村制」（明治21年）「府県制」「郡制」ですでに、市町村が「官ノ監督ヲ承ケ」事務を処理することや、監督官庁（知事及び内務大臣）が監督上必要な命令を発したまたは処分をなすことができることが定められた。宮崎・前掲（注25）45頁。

(27) 美濃部達吉『日本行政法上巻復刻版』（有斐閣、1986年）463頁。

(28) 鈴木庸夫「分権一括法案における関与と係争処理（特集 改正地方自治法・徹底検証）」月刊自治研41号（1999年5月号）50頁以下。

(29) ヨーロッパにおける補完性原理の系譜につき、福田耕治「欧州連邦主義と補完性原理（一）～（三・完）」駒澤大学法学部研究紀要55号（1997年）1頁以下、政治学論集45号（1997年）59頁以下、法学論集55号（1997年）33頁以下。

(30) 分権推進委員会の西尾勝委員は「自由度拡大にもかかわらず自主性の発揮がない」（2007年度日本行政学会にての発言）とみていた。

務付けについて、撤廃・緩和するよう見直し」「条例による法令の上書権を含めた条例制定権の拡大」を基本方針に掲げる。

ところで、基礎自治体の「自治」能力は、最終的には、「身近な問題」を「(市民も含めた)多元的な主体」で「自ら」解決する力(それを可能にする「ガバナンス力」〔「基本的な考え方」〕)であり、これには各アクターの確固たる意思と責任(「基本的な考え方」)はもとより、①全アクターによる「協働」、そのための②「(しかるべき手続を経た決定をないがしろにされない)法的拘束力」、そして③「(その決定を実現できる)具体的手段」が構成要素と考えられる。

①「協働」は、市民(コミュニティ)と行政のそれぞれの役割を相互に連携して果たすことを意味する。したがって、基礎自治体のガバナンスには、各アクターの果たすべき役割の相互における有機的連携が前提となる。つまり、個々の政策の協働から「シティズンシップ(「市民精神」)」の理念に基づく協働を前提とした統治のシステム(「共治」「協治」「ガバナンス」)へと向かう必要があるのである⁽³¹⁾。「基本的な考え方」においても、自治体の長、議会は「本来あるべき政策決定機関に変」わり、「住民・首長・議会が自治の担い手としての意識改革を行い、その下で職員も自らの使命をしっかりと自覚」することが求められている。

②「(しかるべき〔協働に基づく〕手続を経た決定の)法的拘束力」には、とくに「自治立法権」が重要な役割を果たす。分権改革では、この点で障害となっていた「法令による義務付け・枠付け」の撤廃・緩和の作業が行われ、第2次勧告に当たっては、約1万にのぼる義務付け・枠付け条項につき、国の役割にかかる事務(存置許容)のメルクマールが設定され、適合・非適合の判別が網羅的に実施された。これに基づき「非適合」(48.2%)に廃止、手続・判断基準等の条例委任又は条例補正(「上書き」)が勧告されたが、問題は「適合」とされた条項は条例不可なのか、あるいは「上書き許容」と規定に書かれない場合は条例不可なのか、である。この点、一般原則を規範に明記しなければ、
二
三
八
爾後の条文解釈の枠を狭め、また今後の見直し作業も不断に行えないのではな

(31) 荒木昭次郎「わが国の新しいガバナンスと行政評価」NIRA政策研究13巻2号(2000年)4頁以下。

いだろうか^{(32) (33)}。

③「(その決定を実現できる) 具体的手段」には、とくに「自治財政権」が重要な役割を果たす。第4次勧告では、経済情勢、新政権公約に配慮するとした上で、「当面の課題」として、地方交付税の総額の確保及び法定率の引上げ、直轄事業負担金の改革、事務・権限の移譲と必要な財源の確保、国庫補助負担金の一括交付金化に際しての留意点等の勧告に留まり、地方税改革、国庫補助負担金の整理、地方交付税改革、地方債見直し、会計制度・監査制度改革は「中長期の課題」とされた。「自助」「自治」のためには、何より地方税の充実が出発点となるであろう。

3. 国および自治体の使命——役割に応じた「目的」の実現

憲法13条によれば、「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利は…国政の上で、最大の尊重」が必要である。地方自治法でいえば「住民の福祉の増進」(1条の2)、「基本的な考え方」でいえば「ゆとりと豊かさを実感して安心して暮らすことができる」ことが、これにあたるであろう。これがわが国の最高規範の究極目的といえる。規範的にいえば、すべての活動が、この究極目的の実現に有用なものであることが求められる。補完性原理も、地方分権改革も、職員「の使命」も、突き詰めればこの究極目的に資するものでなければならない。

また、憲法92条は「地方自治の本旨」を保障する⁽³⁴⁾。地方自治は憲法の最

(32) 第2次勧告を踏まえ、自治立法権の問題を論じるものとして、斎藤誠「自治体立法の将来」都市問題研究61巻5号(2009年)81頁以下。

(33) 2009年12月の閣議決定にかかる「地方分権改革推進計画」においても「第1」として「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」が掲げられ、「1 施設・公物設置管理の基準の見直し」「2 協議、同意、許可・認可・承認の見直し」「3 計画等の策定及びその手続の見直し」及び「4 その他の義務付け・枠付けの見直し」が挙げられる。しかし、基本的な考え方が一般原則として法律に定められるべきは同じである。

(34) 地方自治権については、古くから、伝來說、固有権説の争いがある。この点、中川剛『地方自治制度史』(学陽書房、1990年)14頁は、封建時代にあっては「まち」や「むら」で自治が行なわれ、諸藩は幕府に対して独立性の高い存在だった、近代になって、法治主義のもとで地方自治権の根拠を確立するには、近代国家の制定する法によるしかない、したがって、法的には国家から独立に地方自治体が存立できるわけではないので伝來說が妥当、しかし、事実としては、近代国家が出現する以前から地方自治は存在したので、固有権説が妥当、とする。

高価値を享受する市民が主体となるものである。そうすると「自治」も、「市民の幸福追求を手厚くするために必要」というのが憲法の意図となる^{(35) (36)}。「手厚い課題解決のための自治」にとって、自治立法権でいえば「法律で全国一律」の過度、自治財政権でいえば「経常収支比率」が上方で硬直化する事態等は、憲法の意図を阻害するものとなる。

財政が困窮すれば「自治」「市民の幸福追求を手厚くする」がともに成り立たないのは当然である。これを可能にする財源保障もあわせて憲法上の命令と考えられ⁽³⁷⁾、国と地方の財政制度（財源、補助金、財政調整制度）の抜本改革が必要である。ただし、現在の異常な財政状況のもとでは各論が先行し、「自治」という理念実現のための議論は困難かもしれない。なお、財政運営上、財源の効率的使用に資するNPMの考え方も、もともと補完性原理とは出自を異にするものと思われる⁽³⁸⁾。いずれにしても「効率性・経済性」「受益と負担の明確化」は「政策実現」の前では2次的となる⁽³⁹⁾。

(35) 手島孝『憲法学の開拓線』（三省堂、1985年）257頁は、地方自治権の主体は住民と自治体にあり、両者を一体化したものが地方自治権とした上で、人権としての前国家的性質をもつとする。

(36) 道州制は、市民（コミュニティ）、基礎自治体の「自助」能力、「自治」能力次第ではないか。近くに補完組織がスタンバイする必要があるれば「都道府県」は良い距離であろうし、基礎自治体に体力あれば、道州による補完は「中央政府による全国一律」より「地域の実情に即応した道州内一律」を提供可能にする。

(37) ドイツでは、権限の移譲・委任に際して、財源確保のための自治体財政調整制度が自治権保障の具体的制度と捉えられ、同制度の構築・運用に自治権保障の最適化に向けられた憲法上の原理が働くと考えられ、権限と財源の乖離の是正が図られている。この「牽連性原理（Konnexitätsprinzip）」につき、上代備平「自治体財政に対する憲法的保障の構造と牽連性原理—ニーダーザクセン州国事裁判所ビュッケブルク判決を手がかりに—」法学政治学論究72号（2007年）311頁以下。同「財政憲法原理としての牽連性原理—厳格化の傾向と財政立法による補完」法学政治学論究74号（2007年）193頁以下参照。

(38) 昇秀樹・前掲（注10）37頁は、補完性原理がNPMに倫理的基礎を与えたとするが、廣田全男「憲法第8章地方自治と補完性原理」経済と貿易189号（2005年）205頁は、NPMの「主導原理であると言ってしまうことはできない」とする。関谷昇「補完性原理と地方自治についての一考察—消極・積極二元論に伴う曖昧さの克服に向けて」公共研究（千葉大学）4巻1号（2007年）81頁以下、93頁も参照。

(39) 「受益と負担」といっても、「料金国家（Gebührenstaat）」ではなく「租税国家（Steuerstaat）」を採用している以上、「特別の給付に対する反対給付」は例外であ

三 目的と手段の最適化としての政策

1. PDCA (PDS) の「核」としての「目的」

政策は一連の循環過程をたどる⁽⁴⁰⁾。それゆえPDCAの視点は、自治による課題最適解決のために有用となりうる。このうち「P」は課題最適解決のシナリオを示す。このシナリオは「確定された目的」から始まる⁽⁴¹⁾。「Do」も「Check (See)」も「目的」に照らして行われる活動となる。そして、政策過程を有効に進行させるためには、政策過程に携わる全アクターが、全アクターの前で、当該「目的」の実現に向けたプロセスを進行させる必要があり、そのため、公開性は前提条件となる。

市民は、自ら何をするのか、行政に何を依頼するのか、行政は何を依頼されているのかの明確化が必要となる。本来、完結する課題は達成すれば終わり

り、市場原理の「受益と負担」は意味されない。福祉国家における「等価性原則 (Äquivalenzprinzip)」につき、Arndt Schmehl, Das Äquivalenzprinzip im Recht der Staatsfinanzierung, 2004, S. 3. 八巻節夫「等価負担原則と財政構造改革—ドイツを教訓として」現代社会研究3号 (2005年) 31頁以下、32頁も、等価性原則といっても、あくまで所得再分配政策がすでに行われて適正な分配状態が達成されていることを前提としたものであることを指摘する。Klaus König, Öffentliches Management und Governance als Verwaltungskonzepte, DÖV 2001, S.617ff. も、法治主義からNPMへのパラダイム変換には懐疑的な考え方を示す。

(40) 縣公一郎＝藤井浩司『コレク政策研究』(成文堂、2007年) 3頁は、「政策形成」(「問題認識」→「課題設定」→「政策立案」→「政策決定」)→「政策実施」→「政策評価」の循環を「政策過程の『教科書モデル』」とする。今村都南雄ほか『ホーンブック基礎行政学』(北樹出版、2006年) 69頁は、「政策課題設定」→「政策作成」→「政策決定」→「政策実施」→「政策評価」の循環を「政策循環過程」とする。

(41) 佐藤克廣「行政活動の目的設定と政治」(巻頭言)『評価クォーターリー10』(2009年) 1頁。村上武則「行政の監視と評価」公法研究62号 (2000年) 106頁以下、118頁 (注29) も「法律の目的規定等は抽象的で不明確な場合が多い。そこで、質疑を通じてこの点を可能な限り明確化・具体化させ、その法律による政策の趣旨や目標を明らかにさせる必要がある」(「国会の政策評価を考える」立法と調査・別冊 [1993年] 37頁) ことを強調する。立法は一般的、抽象的な性質を切り離せないであろうから、立法過程において目的を明確にする作業がとくに重要なこととして求められる。また、それは、爾後の行政による目的具体化を誘導・制御するに必要な作業でもある。

なるのが原則であり、それがなお爾後も妥当するのかの確認も同様である⁽⁴²⁾。P D C Aのいずれにおいてもこの確認は絶えず必要であり、これは、究極的には全アクターによる作業となる。そのため、同様に公開性は前提となる。

以上のことから、政策の実現を図るために必要な諸作用にとって、「目的」は、できるかぎり明確であることが必要である。目的が不明確なときには、例えば裁判においては、裁判官が解釈で目的を見つけ出す作業を行う。目的と手段の比較は、司法のコントロールに必須であり、目的の探求は裁判官の「もっとも元来的な任務」とされる⁽⁴³⁾。しかし、コントロール者は目的設定者ではない。目的設定者には、コントロール者はもとより、P D C Aサイクルに関わるすべてのアクターに特定可能な目的を設定することが求められる⁽⁴⁴⁾。

そこで以下、若干、司法上の著名な行政「コントロール」の場面に例に、「目的」がコントロールの中でどのような役割を果たしているのかを概観してみる。

2. 適法・違法判断、当・不当判断と「目的」

(1) 条例の適法・違法判断の基準

①徳島市公安条例事件⁽⁴⁵⁾ 憲法94条が「法律の範囲内」で条例制定権を付与しており、その判断基準として、法律と条例それぞれの「趣旨・目的」の矛盾抵触の有無、が提示された。つまり、条例が適法かどうかの判断に「趣旨・目的」の比較検討が行われるという形で「目的」が捉えられているのである。そのうえで、道路交通法が道路の特別使用につき、各地域の道路の状況に応じた対応を「趣旨・目的」としていることが、条例による規制対象の横出し

(42) 「民間化（民営化）」の検討、「市場化テスト」「事業仕分け」も、当該事業が「民」で担えるかという検討の裏には、まずは「民」で行うべき筋合いのところ「行政」にしかできないとして依頼するに値する事業か、という検討がある（べき）ものと思われる。

(43) 村上武則『給付行政の理論』（有信堂、2002年）202頁。ハベルカテの「給付目的の法律による確定の理論」より。

(44) 「目的」が自治体の総合計画に並ぶ美辞麗句では政策評価も困難であることにつき、山谷清志「地方自治体における『政策評価』—経年劣化と制度疲労を超えて」都市問題研究61巻5号（2009年）49頁以下、57頁。

(45) 最大判昭和50年9月10日刑集29巻8号489頁。

を適法とする決め手になったと解される。

②飯盛町旅館建築規制条例事件⁽⁴⁶⁾ 旅館業法の立地規制を同じ目的のもと条例で上乗せが許されるかにつき、旅館業法は全国一律の規定を意図しているわけではないとして条例による規制を肯定したが、その理由として、地域の生活環境の保持という「目的」が「本来的な地方の自治事務」であることが唯一挙げられている。ただし、「目的」に照らして手段（「立地規制を「附近」というあいまいな文言で規定）の必要性の説明がなされていないことを理由に、条例は違法とされた。

③宗像市環境保全条例事件⁽⁴⁷⁾ 廃棄物処理法の目的とは異なる、市民と事業者の紛争予防を目的とする条例の法律適合性が争われた。結果は、条例は廃棄物処理法の目的を阻害し違法であると判断されたが、法律により紛争予防「目的」がはじめから排除されるわけではないとして、法律と条例のそれぞれの「目的」の共存の可能性をめぐり、法律と条例の関係をめぐる判例中、随一というほどの詳細な検討がなされた。

④広島市暴走族追放条例事件⁽⁴⁸⁾ 公共の場所での特異な格好等をした、い集または集会の制限規定につき、最高裁反対意見が、規定の仕方の粗雑さに由来する規制対象文言のあいまいさを理由に限定解釈を否定し、条例の即刻違憲無効を主張したのに対し、多数意見は、条例全体から読み取れる「趣旨」から規定の不十分さは克服可能であるとした。そこでは、暴走族追放という「正当」な「目的」が条例全体の「趣旨」を規定し、規制対象の限定解釈を支える根拠になっていると解される。

（２）裁量行為の適法・違法判断（不服審査では当・不当判断も）

①公務員懲戒免職処分（「神戸全税関事件」）⁽⁴⁹⁾ 懲戒権者は懲戒処分をすべきかどうか、いかなる処分を選択すべきかにつき裁量を与えられているとし

(46) 福岡高判昭和58年3月7日行集34巻3号394頁。

(47) 福岡地判平成6年3月18日行集45巻3号269頁。

(48) 最判平成19年9月18日判時1987号150頁。

(49) 最判昭和52年12月20日民集31巻7号1101頁。

つつも、処分をなすに当たって、行為の原因、動機、性質、態様、結果、影響等のほか、態度、処分歴等、諸般の事情の考慮は求められている。つまり、何のために「免職」まで必要か、処分の「目的」（全体の奉仕者性、公務員秩序の維持等に即して具体的になぜ必要なケースか）を達成するために必要であることの説明を求められるということになる⁽⁵⁰⁾。

②児童福祉施設設置認可処分（「余目町個室付浴場事件」）⁽⁵¹⁾ 児童福祉法上の施設設置認可権限の行使に当たって同法の「目的」（健全な遊びを通じて健康を増進、情操をゆたかに育む等）に照らした考慮が施されるのではなく、風俗営業法という別な法律の「目的」にかかる風俗営業の規制が主たる動機にされたことが問題とされ、このことだけで当該行政処分が（裁量権の濫用にあたり）違法とされた。

③在留期間更新拒否処分（「マクリーン事件」）⁽⁵²⁾ 在留期間の更新の許否を決するにあたっては法務大臣に広範な裁量が承認されるが、その理由として「外国人に対する出入国の管理及び在留の規制の目的である国内の治安と善良の風俗の維持、保健・衛生の確保、労働市場の安定などの国益の保持の見地に立って、申請者の申請事由の当否のみならず、当該外国人の在留中の一切の行状、国内の政治・経済、社会等の諸事情、国際情勢、外交関係、国際礼讓など諸般の事情をしんしゃくし、時宜に応じた適格な判断をするため」という「目的」が読み出される。確かに、裁量の審査基準は拒否処分が「社会観念上著しく妥当性を欠くことが明らかである場合に限り」違法とするが、逆にいえば、適法であるためには、上記「目的」のいずれかに即し説得的な説明が必要であるということを意味している。

④空港管理における航空行政権（「大阪空港訴訟」）⁽⁵³⁾ 法が当該空港を大臣みずから設置、管理すべきとしたのは、大臣のもつ航空行政権の行使として

(50) この点、退職手当返納処分における「懲戒免職処分相当」判断に慎重さが求められていることとの比較において、拙稿「公務員懲戒免職処分における『考慮事項』と裁量審査—『懲戒免職処分相当』退職手当返納処分との比較において」西南学院大学法学論集42巻1・2号（2009年）1頁以下。

(51) 最判昭和53年6月16日刑集32巻4号605頁。

(52) 最大判昭和53年10月4日民集32巻7号1223頁。

(53) 最大判昭和56年12月16日民集35巻10号1369頁。

の政策的決定を確実に実現し、国の航空行政政策を効果的に遂行するためであるとして、航空行政権と不即不離、不可分一体の関係にある空港管理については、民事上の請求にはなじまない、とされた。「政策」実現への支障を理由に民訴を閉ざした例となる。

3. 経済(的効率)性に基づく適法・違法判断、当・不当判断と「目的」

「経済性」判断にも、「目的」が大きな役割を果たす。「経済性」は、費用の最小化と効果の最大化の命令を内容とする。つまり、目的の達成は最少の経費で、および経費が同じなら最良の目的達成を、という命令である。ここでは、あくまで民主的手続により(規範で、予算で、あるいは行政による具体化等で)設定された「目的」の達成が「第一義」となる。そうすると、「目的」の達成＝(成果)最大化命令が優先され(「第1原則」)、費用最小化命令は「第2原則」となる⁽⁵⁴⁾。

ドイツでは「経済性」は憲法上の原則である(基本法114条2項に「経済性」の文言もある)。わが国でも憲法90条が会計検査院による決算報告の規定をおくことから、「経済性」にも憲法上の考慮が及んでいる。また、地方自治法2条14項「最少の経費で最大の効果を」、地方財政法4条1項「目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない」、会計検査院法20条3項「経済性、効率性及び有効性」はじめ、「経済性」等の文言は実定法上も多数採用され、経済(的効率)性は、財政法上、地方自治法上の一般的法原則ともなっている⁽⁵⁵⁾。

「経済性」判断の形式としては、それが目的と手段の審査であるため、比例性審査がなじむ。比例原則は、元は、個人の自由の制限は正当な目的のために妥当、必要かつ適切な手段にとどめなければならないという警察法上の原則と

(54) 拙稿「行政法上の一般原則としての『経済性』—『経済性』『効率性』『有効性』の裁判規範性—」北野弘久先生古稀記念論文集刊行会編『納税者権利論の展開』(勁草書房、2001年)199頁以下。

(55) 「効率性」に関する実定法および判例につき、木村琢磨「行政の効率性について—実定法分析を中心とした覚書き」千葉大学法学論集21巻4号(2007年)202頁以下が概観する。

して適用豊富な実績をもつ。比例原則の「(手段使用の) 過剰性禁止」「(目的達成の) 過少性禁止」という具体的内容は、「経済性」の法的判断の基準としても使用可能である⁽⁵⁶⁾。すなわち、目的が明確に示され、考慮事項が確定でき、行政の専門性に配慮してもなお合理的とはいえない場合には、程度に応じて裁量権の逸脱・濫用で違法(住民訴訟には「違法」必要)、そうとまでとまでいえないでも「不当」(住民監査請求には「不当」で足りる)がいえる。したがって、「経済性」は、法的基準としても、当・不当の判断基準としても有用となりうる⁽⁵⁷⁾。

この点、泡瀬干潟埋立公金支出等差止訴訟は、「経済(的合理)性」違反で違法を承認した⁽⁵⁸⁾。すなわち、「現時点においては、沖縄市による本件海浜開発事業についての経済的合理性を認めることはできないから、…本件海浜開発事業に係る将来の乙事件財務会計行為は、地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項に違反する違法なものというべき」とする。目的は「沖縄市の経済活性化へつなげる」、手段が「今後の社会経済状況を見据えた土地利用計画の見直し」つまり「本件海浜開発事業」、これにつき「経済的合理性」を立証できないので地方自治法、地方財政法違反という構成である。「経済性」を法原則として用いている点、注目すべきである。ただし、目的そのものが「経済性」

(56) 拙稿・前掲(注54)199頁以下。

(57) ただし、不当判断の難しさについて、鈴木秀洋『『不当』要件と行政の自己統制—住民監査請求制度と行政不服審査制度』自治研究83巻10号(2007年)104頁以下。

(58) 港湾における埋立事業等に関する被告県知事及び被告市長の財務会計上の行為が地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項に違反し、また、被告県知事のした本件埋立免許及び承認が公有水面埋立法4条1項1号ないし3号に違反するなどとして、地方自治法242条の2第1項1号に基づき、本件埋立事業に関する一切の公金の支出、契約の締結、又は債務その他の義務の負担の差止等が求められた事案。第1審判決(那覇地判平成20年11月19日)は、平成12年時点における本件埋立事業等の計画自体、経済的合理性を欠くものとまではいえないものの、その実現の見込み等について、疑問点も種々存することをも併せ勘案すると、現時点〔判決時〕においては、沖縄市が行う本件海浜開発事業について、経済的合理性を欠くものと解するのが相当であり、そうである以上、それとは別個に県による本件埋立事業についての経済的合理性を認めることもできないなどとして、上記各財務会計行為の差止請求を認容し、控訴審判決(福岡高〔那覇支〕判平成21年10月15日)もこれを支持した。

である点、射程を測るに留意が必要かもしれない。

四 評価・監視による「コントロール」——「目的」の管理作用

1. 「コントロール」の意義

コントロール機関は、市民から「公益の管理者」⁽⁵⁹⁾としてコントロールを依頼された機関である。市民は、「自助」では行政の活動を批判できるだけの専門的能力を持たない。市民が考え、批判し、合理的な決定を可能にすべく、コントロール機関は機能しなければならない⁽⁶⁰⁾。つまり、「市民による市民のための決定」への寄与⁽⁶¹⁾がコントロール機関の任務となる。

また、コントロール機関は、各組織の中の「重心 (Gegengewicht)」(フォン・アルニム)、あるいは「要石 (かなめいし)」(デーゲンハルト)といわれる⁽⁶²⁾。つまり、行政は市民から課題解決を、方向と方法を決められ依頼された組織であるが、その中でもコントロール機関は、それぞれの組織の存立に不可欠かつ有効な機能の発揮に重要な役割をもつ存在であるべきである。コントロールは、場面に応じて、外部的コントロール(会計検査、外部監査、外部評価)、内部的コントロール(総務省監視・評価、財務省監査、監査委員監査⁽⁶³⁾等)、自己コントロール(政策評価、行政評価、自己点検評価等)と分類可能であろうが、自己コントロールも含め、いずれもそれぞれの場面でそれぞれの「重心」あるいは「要石」となるべきである。

(59) Hans Blasius, Der Rechnungshof als körperschaftlich - kollegial verfaßte unabhängige Einrichtung, JZ 1990, S.954ff., 958.

(60) Susanne Tiemann, Die staatsrechtliche Stellung der Finanzkontrolle des Bundes, 1974, S.213ff.

(61) Hans Herbert von Arnim, Finanzkontrolle in der Demokratie, in: ders. (Herg.), Finanzkontrolle im Wandel, 1989, S.39ff., 44f.

(62) ドイツにおける会計検査院の、国の統治システムにおける役割としてこのように表現するものとして、Hans Herbert von Arnim, Grundfragen der Kontrolle von Gesetzgebung und Verwaltung, DÖV 1982, S.917ff, 922f.

(63) 吉川浩民「地方公共団体における内部統制の構築について」自治研究85巻7号(2009年)90頁以下。

このようなコントロール機関が施すコントロールは、市民から依頼された課題解決に資する（すなわち「重心」あるいは「要石」にふさわしい）作用でなければならない。通常、コントロール機関に強制権限はない。武器は「客観性、合理性」のみである。基準も「合規性」と「経済性」にとどまる。しかし、期待されるのは、「合規性」基準のもとでの非違行為の指摘・摘発のみならず、「経済性」基準のもとでの、「目的」と現状の比較（SollとIstの比較）を通じた、「目的」の最適な実現への誘導・制御である^{(64) (65)}。

2. 「コントロール」と政策

強制権限は持たないことをもって、ドイツでは、コントロール機関は「剣を持たない騎士」⁽⁶⁶⁾と呼ばれる。武器は持たなくとも毅然たる騎士であり、客観性こそその「砦」となるという意味が込められている。そのために独立性、そし

(64) 会計検査院のコントロール任務をこのように表現するものとして、S. Tiemann, a.a.O. (Anm.60), S.170f., Walter Krebs, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, 1984, S.212, Klaus Stern, Die staatsrechtliche Stellung des Bundesrechnungshofes und seine Bedeutung im System der Finanzkontrolle, in: Heinz Günter Zavelberg (Hrsg.), Die Kontrolle der Staatsfinanzen - Geschichte und Gegenwart 1714-1989, Festschrift zur 275. Wiederkehr der Errichtung der Preußischen Generl-Rechenkammer, 1989, S.11ff., 32ff. この点、拙著『会計検査院の研究—ドイツ・ボン基本法下の財政コントロール』（有信堂、1996年）5頁も参照して頂ければ幸いである。

(65) Wolfgang Kahl, Begriff, Funktionen und Konzepte von Kontrolle, in: Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Alßmann, Andreas Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band III, 2009, S.427 ff., 430 は、コントロールの要素の中核として、目標と実際の比較（SollとIstの比較）の意味における監視と評価をみる。Krebs, a.a.O. (Anm.64), S.14ff. も同様。高田篤「行政機関との関係における議会—行政統制を中心にして」第74回日本公法学会総会報告（2009年10月10日於京都大学）は、「行政統制（コントロール）の内容」を、シュミット＝アスマンを参考にしつつ、①抑制としての統制（コントロール）、②責任追及としての統制（コントロール）、③合理的な決定過程の条件たる統制（コントロール）に、試論的に分類する。③については、「過程・結果について、…それを当為（Soll）—存在（Ist）比較の下に置くことによって、基準適合性（Maßstabgerechtigkeit）を保障すべきもの」（E. Schmidt-Alßmann）であり、その要素は、評価基準、評価対象、基準と対象の比較に基づく評価、評価の伝達可能性、であるとする。また、③は①②の基礎、②は①の基礎であるとする。

(66) Karl Dreßler, Stellung und Aufgabe des Bundesrechnungshofes, in: Bundesrechnungshof (Hrsg.), 250 Jahre Rechnungsprüfung, 1964, S.157ff., 172.

て政治的中立の堅持は命綱となる。コントロール機関は政治的に評価をする機関ではない。あくまで、中立的・客観的評価をなすのが任務である。しかし、市民が政治的に決定を施す際の客観的情報を提供することを依頼されているのだから、それが結果的に政治的「効果」を生むのは必然、という側面は持っている。

もちろん、非違行為の摘発、無駄遣いの指摘（「経済性」のうちの最小限原則）は不可欠である。ただし、この段階のコントロールをいくら充実させても、行政に解決を依頼された問題の帰趨にはあまり影響しない。政策の、より高次の実現のためには、「経済性」のうちの）最大限原則を駆使することが必要になる。目的達成に関する言明、手段の適切性への言明、目的（政治的に決定された目的の達成のために具体化されたもの）の適切性への言明⁽⁶⁷⁾を使い、最大限原則を駆使すべきである。効果最大化に向けての誘導・制御のため、優秀な取組みを「誉め」、流布させることを含め、コントロール機関には、課題解決最適化への「起爆剤（Impulsgeber）」（キスカー）としての作用⁽⁶⁸⁾が期待されているのである。

ただし、評価・監視の相手方（政策実現の主要な担い手）の権利自由の尊重も留意する必要がある。目的の実現こそが第一義である。それを損なう作用はコントロール作用に限らず控えられなければならない。ドイツでは、コントロール対象機関の権利保護の問題もコントロール強化のそれと並行して論じられ、評価結果の撤回を求める等の訴訟の例もある。なかでも、大学の自治、教会の自治、放送の自由をはじめ、公の法人・機関の自治・自律権をめぐるコントロールの限界の議論、国（州）に対する地方自治体の自治・自律の議論が行われてきており⁽⁶⁹⁾、わが国においても参考となるものが多い。

(67) Ernst Heuer / Hermann Dommach, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand 1995, Rdnr.67 zu Art.114 GG.

(68) Gunter Kisker, Rechnungshof und Politik, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), Finanzkontrolle durch Rechnungshöfe, 1989, 185ff., 214f.

(69) Elias Kollyris, Die prüfungsfreien Räume in der Rechnungshofkontrolle : Verfassungsrechtliche Grenzen der öffentlichen Finanzkontrolle durch Rechnungshöfe, 2008 がこの問題を包括的に取り扱う。

3. 「コントロール」が果たすべき機能

以上のことから、コントロール作用が、課題解決の最適化に寄与するためには、備えるべき要素として次の諸点を指摘することができるであろう。

①客観性・合理性⁽⁷⁰⁾ コントロール対象機関に対する言明であっても、市民からの依頼にふさわしい（市民では困難な＝専門機関ならではの）客観的な見地からの合理的言明である必要がある。客観性のためには物理的にあるいは精神的に「対象からの距離」が必要となる。「独立性こそコントロールの生命線」（フォン・アルニム）といわれる⁽⁷¹⁾。この点、例えば、市民や議会にコントロール機関への検査要求権等を創設することも一案だが（極端にはアメリカのように議会付属機関にする）、ドイツでは、負担の過大や政治へ巻き込まれることへの懸念から反対が強く⁽⁷²⁾、対象からの距離が重視される。

②適時性・即時性 市民が当該活動の評価・決定に情報が必要なときに、適時に提示される必要がある。コントロールは当該活動が終わってから、というのではなく、政策実現の観点から、市民の関心が高いときに必要な情報が提供されなければならない⁽⁷³⁾。ドイツの財政法改革（1969年）では「コントロールの適時性確保」が目的に掲げられ、「助言による同時進行的コントロール」「重要事項に関する随時の報告」が制度化されたという経緯がある⁽⁷⁴⁾。わが国の会計検査院も、決算報告に限らず随時の報告・公表が、とくに近年積極的なされている。

③伝達性・応答性 直接にはコントロール対象機関に対する言明であって

(70) 第29次地方制度調査会「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」。下仲宏卓ほか「第29次地方制度調査会『今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申』について（1）」自治研究85巻11号（2009）36頁以下、46頁。

(71) Hans Herbert von Arnim, Grundprobleme der Finanzkontrolle, DVBl 1983, S.664ff., 669.

(72) Stern, a.a.O. (Anm.64), S.29.

(73) コントロールの適時性をとくに強調するものとして、Christoph Degenhart, Rechtsfragen zeitnahe Prüfung durch den Rechnungshof, in: Helmuth Schulze-Fielitz (Hrsg.), Fortschritte der Finanzkontrolle in Theorie und Praxis. Zum Gedenken an Ernst Heuer, 2000, S.55ff.

(74) 拙著・前掲（注64）21頁以下など参照していただければ幸いである。

も、最終的には当該課題解決の依頼を行った市民に向けられ、市民に伝達されるように発信されるものでなければならない。公開はもとより原則である。「重心」機関として、全アクターにコントロール内容を「伝える」ことが肝要であり、コントロール機関として、市民の意向を汲み取り、専門的能力を発揮して、市民はじめ決定者が欲しい客観的情報を適時に伝達することで、市民はじめ決定者が、行政に当該方法で課題解決を委ねた選択が果たして正しかったのかの評価・決定を行えるよう寄与できるコントロールが原点となるのである。

五 結びに代えて——「目的」明確化の必要

以上、行政活動のコントロールの意義を行政評価・監視の視点から検討してみた。「コントロール」は行政が本来あるべき姿に誘導・制御することを究極の目的とする活動である。そうすると、行政活動が肥大化していると思われる現在、本来、行政活動がどうあるべきかについて議論するためには、今一度、行政とは何か、なにをどうして行政が担う必要があるのか、という根本に立ち返って検討する必要があるように思われた。そして、それを検討する過程で出くわしたのが、補完性原理の意味する内容の再確認であった。

補完性原理は、わが国の地方自治をめぐる制度改革、なかんずく地方分権改革において、指導的な役割を果たしてきた。この考え方が条文としても表わされるまでに至ったのが地方自治法第1条の2や第2条各項の条文である。もっとも、この原理がいう、「近いところで」の「近い」が何に近いか、なぜ近くなければならないのかは必ずしも明示的には示されておらず、この点、カトリック社会倫理学の考える「人間の尊厳」はさておくとしても、日本国憲法の規定する「個人の尊厳」を基礎にし、市民の幸福追求を最適化するためというのがこの原理の中核にあるとみるべきであり、このことは、より強く意識されてよいように思われる。そして、それゆえ、市民に近ければ近いほど個人の尊厳について重責を担い、市民から離れた存在であればあるほど、それだけ強く配慮する義務を負うという帰結を伴うのである。

行政は、もちろんそれ自体として憲法上の価値を実現する責務を担う存在である。決して市民から具体的に言葉にして依頼されたこと「だけ」を処理する組織でないことは当然である。しかし、それでもやはり、究極的には、行政の存在は市民の信託によるものであり、行政の取り組む課題は市民からの委託によるものである。今一度、そのような視点から行政の全活動を見通してみると、従来とは異なった行政像も見えてくるように思われる。そうすると、委託内容を示す法律、そして予算においては、その審議過程を含め、何をどうして行政に委ねるのかの「目的」を明確にすることが重要であることに思い至る。

さらに、行政が、市民から、解決すべき課題の解決を委ねられた存在であるならば、その課題を市民には解決できないような、より有効な解決をしてみせてこそ、行政は行政たりうるといえることになる。同様に、行政の「コントロール」も、市民単独ではなしえないようなパフォーマンスを発揮して、行政が行政たりうることに寄与しなければいけないということになる。そして、まさにこれらの活動の尺度になるのが、ほかならぬ市民から与えられた「目的」である。明確な「目的」が、行政の存在を明確に根拠づけ、その有効な活動を嚮導し、もって個人の幸福追求を最適化することになることを看過してはならないように思われる。