

府縣道路管理職員及同土木職員の 職務權限に就て

梅田三郎平

「道路の改良」第二十卷第三號八九頁に於て「府縣道路書記ノ職務權限」に關する大審院判決に對し田口二郎氏の御批判が掲載せられて居る、本件は事本縣に關するを以て瞥見を述べ諸兄の達見を希望するものである。

一、判示第一は「府縣道ノ認定變更及公有水面埋立免許ハ共ニ國ノ行政機關タル府縣知事ヲ通シテ行ハレル國ノ行政事務ナルカ故ニ府縣制第七十五條ニ依リ任命セラルル府縣吏員ハ之ニ關與スル職務權限ナキハ洵ニ所論ノ如シ然リト雖モ府縣土木書記ハ大正九年勅令第二百四十六號地方土木職員制、同年勅令第二百四十八號地方待遇職員

令ニ依リ設置任命セラルル待遇官吏ニシテ本來土木ニ關スル國ノ行政事務ヲ管掌スル職務權限ヲ有シ府縣制第七十五條ニ依リ任命セラルル地方自治團體タル府縣ノ吏員トハ其ノ資格權限ヲ異ニスルモノアリトス」との論旨に基き「府縣道路ノ認定變更ハ道路法第十一條ニ依リ國ノ官廳タル府縣知事ノ權限ニ屬スト雖之カ裁決ノ前提ヲナス路線調査ノ測量（技術）資料ノ蒐集立案（事務）等右認定變更ヲ爲スニ必要ナル補助的事務ハ其ノ實質上地方官々制第十五條ノ二第四號ニ所謂土木ニ關スル事項ニ外ナラスシテ」と實質的に論旨を進め更に「高知縣處務細

則第四條ニ依レハ土木ニ關スル事項ハ同縣土木課ノ所管ニ係リ昭和十年一月十九日同縣訓令乙第七號部長並知事官房主事各課長代決施行條規第七條ニ依レハ所屬判任官以下ノ事務分擔ヲ命スルハ主務課長ノ權限ニ屬スルヲ以テ、同縣土木課長ハ所屬土木書記ニ對シ土木事務ノ範圍ヲ出テサル前記立案ニ關スル補助的職務ノ擔當ヲ命シ得ヘク從テ其ノ命ヲ受ケタル土木書記ハ府縣知事ノ行フ道路ノ認定變更ソノモノニハ直接干與スルヲ得サルモ右立案ニ關スル補助的職務ヲ處理スルノ職務權限ヲ有スルモノトス」と結ぶに至れり、案ずるに判示に「認定變更ヲ爲スニ必要ナル補助的職務ハ其ノ實質上地方長官々制第十五條ノ二第四號ニ所謂土木ニ關スル事項ニ外ナラス」と謂ひたるは判示に疑義の餘地存せざるも「同縣土木課長ハ所屬土木書記ニ對シ土木事務ノ範圍ヲ出テサル前記立案ニ關スル補助的職務ノ擔當ヲ命シ得ヘク」と昭和十年訓令第七號を採用して土木課長に任命權を認めたるは無理に土木課長の事務擔當權を強調して土木書記に職務

權限ある如く判示したるも地方土木の中には道路に關する事項が當然包含せられ居るを以て地方土木職員は敢て土木課長の事務分擔に依り委任なくとも當然地方土木に關する事項を處理する職務權限を有するものである、從つて如斯く廻り難く土木課長の事務分擔により職務權限ありとする必要はないのである。

二、判示第二は「公有水面埋立ノ免許ハ公有水面埋立法第二條ニ依り地方長官タル府縣知事ノ權限ニ屬シ地方土木書記ニ其ノ權限ナキハ論ナシ」と法理論から土木書記に職務權限なきことを是認し置きながら「論ナシト雖免許ヲ與フルニ先チ必要ナル諸般ノ調査資料ノ蒐集等ニ關スル補助的職務ハ地方長官々制第十五條ノ二第七號ノ水面埋立ニ關スル事務ニ外ナラス、而シテ同第十七條ニ土木部ニ於テハ第十五條ノ二第四號乃至第七號ノ事務ヲ掌ル旨規定セルヨリ看レハ水面埋立ニ關スル事項ハ之ヲ廣義ノ土木ニ包含セシムル趣旨ナリト認め得ヘク」と無理に水面埋立に關する事項を土木部に屬する事務であるから

廣義の土木に關する事項なりと解したることは餘りにも法の精神を無視したる解釋であると謂はねばならぬ。地方に於ける待遇職員制は地方官々制に掲げたる特種事項を處理せしめる爲め設けたることは敢て説明する迄もない即ち地方官々制第十五條ノ二「經濟部ニ於テ左ノ事務ヲ掌ル一、農工商森林水産ニ關スル事項二、小作爭議調停ニ關スル事項三、度量衡ニ關スル事項四、土木ニ關スル事項五、土地收用ニ關スル事項六、水陸運輸ニ關スル事項七、水面埋立ニ關スル事項」と規定して水面埋立に關する事項と土木に關する事項とを明らかに區分して居る判示は同第十七條「土木部ニ於テハ第十五條ノ二第四號乃至第七號ノ事務ヲ掌ル」とあるを以て水面埋立に關する事項は廣義の土木であるとの見解であるが之の見解に依れば同法第十五條ノ二第五號第六號の土地收用、水陸運輸に關する事項も土木部に屬する事務であるから廣義の土木と解することになる、併し本條が土地收用、水陸運輸、水面埋立を土木に關する事項より除外したこと

は土木に關する事項以外に屬することを明示したのであつて單に土木部に於て事務を掌るから廣義の土木事務であると解したることには左袒し得ざる所である、尙判示は「爾モ水面埋立ニ關スル事務ニ付テハ地方土木職員制ニ依ル事務職員（土木主事及土木書記）技術職員（土木技師及土木技手）ヲ外ニシ法令上其ノ專任ノ特殊地方職員ヲ設置セサルニ徴スレハ彼上事項ニシテ事務ニ關スルモノハ土木主事及土木書記ヲシテ之ヲ管掌セシムル趣旨ナリト解スヘク」と斷定を下したるは早計に失する嫌ひありと云はざるべからず、縣に於ては土木課内に土木に關する事項以外の事項即ち國有財産、縣有財産、地籍、名稱、公有水面埋立、土地收用、經理、人事、契約等を處理せしむる爲土木部及土木課内に國の官吏たる地方事務官及屬を配置して之等の官吏をして當該事務を處理せしめて居る、換言すれば府縣は法令上其の專任の特殊地方事務職員を設置せざる事項に關しては事務官及屬等の即ち國の官吏を以て處理せしめ居る、然るに判示は府縣に於け

る實質的職務分擔を閉却して水面埋立事項を廣義の土木なりと解し更に専任職員なきを以て土木書記に職務權限ありと判示するに至つたことは失當甚しきものと謂はざるべからず、最後に「同縣土木課長へ前掲訓令乙第七號ニ依り課内所屬ノ土木書記ニ對シ公有水面埋立免許ニ關スル前記補助的職務ノ分擔ヲ命シ得ヘク云々」と土木課長の事務分擔を事務委任と解し其の分擔により補助的職務を處理する職務權限が土木書記に與へられたるものと解したのである併し土木課長に與へられ居る課内に於ける事務分掌の權限は職務權限を有す課員に對し適當に其の職務に關する事項を分擔し處理せしめ得る程度の權限であつて職務權限なき者に對し權限外の職務を處理せしめ得ると云ふ權限附與の事務分掌ではない若し職務權限なき者に對し權限外の事務を處理せしめたとせば其の者の行爲は土木課長の手足的行爲であつて機械的責任を有するに過ぎざるものである、決して土木課長の事務分掌には職務權限を有せざる課員に職務權限を附與する權能

を有するものではない而して土木課長は土木に關する事項以外の所管事務を分擔せしむる課員なき時は當然知事に對し之れを處理し得べき職務權限ある官吏の配置を要求せねばならぬことは敢て説明を要せざる所である。

次に田口氏の御批判を拜見するに道路の認定が土木主事及土木書記の職務權限に屬する様な判示は是認し難いとの御意見であるが之の點は吾等も同感とする所である。併し現行の法文解釋からせば如何にしても前記判示の如く解するより他に類推の餘地がない様に思はれる、要は道路法第三十二條及道路管理職員制第一條に「道路管理ノ爲」と管理なる文字を使用したことに憾みがある、同氏は「道路管理ノ爲」とは單にかゝる職員を設置するの理由を示したに過ぎないと述べて居るが設置の理由は所謂設置の目的であつて道路管理職員の職務權限は之が目的の範圍外に出でざることとは明らかである。

寧ろ道路法制定當時は斯る問題は豫想せられず當然道路の認定に關する事務は道路主事道路書記に於て處理し得る

ものと解し疑義を挿まなかつたのではなからうか併し今回の事件の如く職務権限の有無に依つて罪が左右せらるゝ場合は法の正しき解釋を爲さねばならぬから當然判示の如く解するが至當であると思ふ、最後に本事件に對し檢察當局の疑義照會に對する本縣土木課長の回答を掲げて参考とする。

疑義

1、高知縣道路書記及土木書記の任命の根據及兩者の職務の權限の範圍

道路書記は道路法第三十二條に基き制定せられたる大正九年勅令第二百四十五號道路管理職員制により任命せられ道路法第三章の道路の管理事務のみを管掌し同法第二章の路線の認定に付何等の職務權限なきものなりや。或は道路法第二十條及道路管理職員制第二條等の解釋により道路に關する一切の事務即ち道路の管理事務のみならず路線の認定事務等に付ても職務權限あるものなりや

土木書記は大正九年勅令第二百四十六號地方土木職員

制により任命せられ同制第二條により大正十五年勅令第四百四十七號地方官々制第十五條ノ二の第四項地方土木に關する事項のみを管掌し同條第五項（土地收用に關する事項）第六項（水陸運輸に關する事項）及第七項（水面埋立に關する事項）の事項を管掌する職務權限なきものなりや。

2、高知縣道路書記及土木書記は官吏なりや或は府縣制第七十五條により任命せらるべき縣吏員なりや。

3、甲は高知縣道路書記兼土木書記たるの外、國の行政事務に關與する地方官々制の官吏を兼務せし事實なきや。

4、高知縣土木課長は同課勤務の同縣吏員に對し同課所管の國家行政事務を特に管掌することを命ずることを得べき規定の如きものなきや。

若し右規定ありとせば甲は同課長より國の事務取扱を命ぜられたることなきや。

5、高知縣土木課長某は第一審に於て證人として

甲は高知縣土木課に於て同縣道路書記が本職にて土木

書記は兼任なりしか又其反對に土木書記が本職にて道路書記が兼任なりしか其の邊のことは確に記憶せざるも兎に角右双方の書記として土地收用、水面埋立、國有財産、里程及地籍に關する事務、公有水面埋立願の免許及縣道路線の認定等に關する事務を取扱ひ居りたり、自分は甲に對し葛歸線の縣道編入に關する立案を命じたり、路線の認定又は公有水面埋立免許願に關する事務を取扱ふ者が故意又は過失により其事務の取扱を怠る時は自然右の認定又は免許に關する事務も遅ることとなる旨。

を證言し居るが甲が果して右國家行政事務に付何等の職務權限を有せざるものと認定するならば同人は只單に法令に基かず又特別の任命を受くることなく慣行により該事務に關與し居りたるに過ぎざるや。

追加

1、高知縣訓令乙第七號に於て第七條「左ニ掲クル事項ハ官房主事又ハ主務課長又ハ室主任ヲシテ代決處理セシム」とありの第一六號に「所屬判任官以下ノ事務分擔ニ

關スル事」とあれば課長が判任官以下の課員に對し事務を分擔處理せしめ得ること明かなれば當該事務分擔は事務委任にあらずや。

疑義に對する回答

1、高知縣道路書記及土木書記の任命の根據及兩者の職務の權限の範圍

(回答)

(イ) 道路書記は御照會第一項前段の通にして道路法第三十二條「道路ノ管理ノ爲必要ナル吏員ノ設置及其ノ職務權限ニ關シテハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム」に基き大正九年八月十一日勅令第二百四十五號を以て道路管理職員制を制定せられ道廳又は府縣に通して千二百十三人以内の道路書記が任命せられるに至れり、依て御疑義の道路管理職員制第二條の「道路ニ關スル事務ニ従事ス」とあるは同制第一條の道路管理を事務と技術に區分し其の職務の範圍を明らかならしむるため用ひたる用語にして茲に道路に關する事務とは所謂道路事務な

り、即ち道路法第一條に「本法ニ於テ道路ト稱スルハ一般交通ノ用ニ供スル道路ニシテ行政廳ニ於テ第二章ニ依ル認定ヲナシタルモノヲ謂フ」とあり所謂狹義の道路を指すものなれば道路法第二章に依り認定を爲さざる道路に關する事務は含まざるものなり。

依て道路書記は道路法第二章の道路の認定に關しては何等の權限なし。

ロ) 土木書記は御照會の通にして大正九年八月十一日勅令第二百四十六號を以て地方土木職員制が制定せられ各道廳又は府縣に通して七百四十人以内の土木書記が任命せられたり、土木書記の職務權限は地方土木に關する事務に従事するものである地方土木に關する事務に關しては大正十五年勅令第四百十七號地方官制第十五條ノ二第四號「土木ニ關スル事項」を指すものにして御照會の通同制第十五條ノ二第五號乃至第七號は包含せざるものとす、即ち道路、河川、港灣、溜池、用惡水路、堤塘、堰堤、橋梁、隧道、運河、砂防、

上下水道等の新設、改築、維持、修繕等が地方土木に關する事項中主なるものである。

(註) 右の中道路に關する事務は道路書記が處理し河川に關する事務は河川管理員のある府縣に於ては河川管理員の職務權限に屬す。

2、高知縣道路書記及土木書記は官吏なりや或は府縣制第七十五條により任命せらるべき縣吏員なりや。

(回答)

(イ) 道路書記及土木書記は道路に關する國家事務に従事するを以て實質上は官吏たること明かなり、然れども形式上は官吏にあらず待遇吏員なり、即ち道路法第三十二條には道路の管理の爲必要な吏員の設置云々とあり、道路管理職員制と謂ひ敢て官吏と謂はざるなり、又大正九年勅令第二百四十六號にも地方土木職員制とありて同じく官吏たる文字を用ひざる點から見ても所謂官吏にあらざること明かなり。

(ロ) 然れども御照會の如く府縣制第七十五條により任

命せらるべき所謂縣吏員とは異なり地方待遇職員令第一條によれば「左ニ掲クル職員中高等官待遇又ハ判任官待遇ノ事務職員及技術職員ノ任免、待遇、俸給及休職ニ關シテハ本令ノ定ムル所ニ依ル」とし同第七條には「高等官待遇職員ノ任免ノ奏薦宜行ハ高等官ノ例ニ依リ判任官待遇職員ノ任免ハ判任官ノ例ニ依ル」とある點から見て地方吏員と解すべきものとす。

3、甲は高知縣道路書記兼土木書記たるの外、國の行政事務に關與する地方官官制の官吏を兼務せし事實なきや。

(回答)

御照會の當該兼務なし

4、高知縣土木課長は同課勤務の同縣吏員に對し同課所管の國家行政事務を特に管掌することを命ずることを得べき規定の如きものなきや。

若し右規定ありとせば甲は同課長より其事務取扱を命ぜられたることなきや。

(回答)

高知縣處務細則(昭和十年六月訓令、第四條には「經濟部ニ經濟課、農務課、水産課、林業課、耕地課、及土木課ヲ置キ左ノ事務ヲ分掌セシム」とあり其の土木課の分掌事務は(一)道路、橋梁、堤防、河川、港灣、溜池、用惡水路に關する事項(二)鐵道、軌道、水道及運河に關する事項(三)縣費支辨の土木工事に關する事項(四)縣費補助土木工事に關する事項(五)地籍、地理及里程に關する事項(六)官有土地水面に關する事項(七)土地收用に關する事項(八)都市計畫に關する事項(九)砂防に關する事項(十)陸地測量標に關する事項等なり。

右の事項中には所謂國家行政事務及地方行政事務とがある、課内に於ける事務分掌は道路、河港、地理、經理等に分れ各々主任者をして其の事務に従事せしめつゝあり、然れども右の分掌は全く慣習的のものに屬し年毎に分掌せしむることなし、尙同細則第九條には「主務課長又ハ室主任ニ於テ文書ノ配布ヲ受ケタルト

キハ之ニ檢印シ其ノ自ラ處理スルモノノ外各主任ニ之ヲ配付スヘシ」とあり同第十條には「各主任ニ於テ前條文書ノ配付ヲ受ケタルトキハ至急ヲ要スルモノハ即日其ノ他ノモノハ五日以内ニ處理スヘシ」とあり依つて分課事務は課長の名に於て事務を處理するものと解するが至當なり地方官官制にては道廳又は府縣に於ける分課の規定なく職制と部制のみを認めれば實質的は分課及主任制とするも形式的からは部制を以て最低とし對外關係は知事又は部長以外は公式文書を發することを得ざると解すべきなり。

地方官々制第十八條「部ニ部長ヲ置ク——部長ハ知事ノ命ヲ承ケ部下ノ官吏ヲ指揮監督シ所部ノ事務ヲ掌理ス」とあり同制第十九條には「部長事故アルトキハ知事ニ於テ府縣官吏ノ一人ヲシテ其ノ事務ヲ代理セシム」と職制を採用せり是れに基き高知縣職務細則第二十二條は「部長（總務、經濟、學務）不在ナルトキハ官等ノ順序ニ從ヒ其ノ部ノ地方事務官其ノ事務ヲ代理

ス」と定め部長の代理は職制を採用して課長代理を認めず土木課長は地方技師なれば經濟部長の代理事務を取扱ひ得ざるものなり、依つて實質上は代理分課を爲すと雖も形式上は之を以て他に對抗し得ざるものなり依て以て土木課長には國家行政事務を特に管掌することを命ずべき規定あるなし。

5、高知縣土木課長は第一審に於て證人として（以下省略）
（回答）

右の證言は(4)に於て述べた通り實質上の供述を爲したので形式上の供述ではなく證言として誤りなきものと思はる。

以上より案ずるに御疑義の甲は國家行政事務に關しては道路書記兼土木書記として特別の職務權限を有するに過ぎざるを以て其の範圍外の國家行政事務に關しては何等の職務權限なく形式上の所謂官吏にあらざるは勿論府縣制第七十五條に依る縣吏員にあらず、御照會の如く同人が外に國家事務を處理したりとせば單に法令に基くに

あらず又特別の任命を受くることなく該事務に關與したると云ふ程度に過ぎざれば形式上の職務權限ありと解するは當らざるものと信ず。

追加質問

(回答)

部長並に知事官房主事各課長代決施行條規(昭和十年一月訓令乙第七號) 本訓令の根據は行政行爲は總て知事の處分に基くものなるも其の行爲中輕易なる事項まで知事の決濟を必要とせば文書の紊亂紛失は勿論其の手續の繁に堪えざるものあるに付定例事項又は輕易なる事項は各々部長並知事官房主事及各課長をして代決處理せしめ其の事務の進捗を計ると同時に文書の處理の繁雜紊亂を防ぎ以て行政事務の圓滑を計らんとするにあり依つて知事は本訓令により部長並に知事官房主事及各課長に對し行政事務の一部を委任したるものと解すべきなり其の中課長代決事項中第七條第十六號の「所屬判任官以下ノ事務分擔ニ關スル事」とあるは知事の委任により處理すべき課長代決事務

の分擔を指すものにして土木課分掌事務の全體事項に關する分擔にあらざることと同訓令第一條に主務部長代決處理を定め其の第七號に「部員ニ事務分擔ヲ指定スル事」とありて地方官々制に基く事務分擔は部長の權限に屬するにより明なり従つて課長が右委任に基き課員の事務分擔を定め各々委任事項の處理を爲さしめたる場合は其の事務分擔は受分擔者に對し課長が當該訓令に基き受けたる代決委任事務の副委任となるや否案するに委任による代決事項其のものゝ委任にあらず、其の事務を處理する必要な材料の蒐集調査設計書類の作製及提案等の手續執行の委任に似たる行爲である。

然らば課長は本訓令第七條第十六號に則り課員の職制を考慮せず自由に事務分擔を爲すことを得るや否職制を無視して事務分擔を定め受分擔者が爲したる事務の效力並受分擔者の公務上の責任如何と云ふことは頗る困難なる問題なり。

本訓令は地方官々制第十九條に基き發せられたるもの

にして根本法の精神を無視した解釋を爲すことを得ざるは當然なり依つて課長は代決事項中國家行政事務に屬する事項と地方行政事務に屬する事項とを區分し課員の職制を調査研究して職制に符合する様事務分擔を爲す義務あり依つて若し其の職制上當該事務を分擔せしむる者なきときは課長は上司に對し當該職制に合致すべき課員の配置を乞ふ責任あるは敢て説明の要なし課長代決事項は極めて輕微なる事項なれば敢て職制に依るの要なき如く解する者ありとするも課長代決事務は凡て知事の爲すべき行政爲なれば行爲の輕易なる故を以て根本法規を無視することを得ざるは當然なり若し課長が職制を知らず若くは知りながら職務權限を有せざる課員をして其の職務以外の行爲を爲さしむるが如きは事務分擔失當の責を負はざるべからざるは勿論受分擔者の執行したる事務は課長自からの名に於て執行したるものと見做し單なる機械的行爲に過ぎず依つて受分擔者には何等の責任なきものとす何となれば受分擔者は當該事務を處理すべき職

權なければ其の責任なきは又當然なり。

例へば道路主事道路書記は道路の管理事務以外に他の事務を執行するの職務權限なく土木主事土木書記は地方土木事務以外に他の事務を執行するの職務權限なきものとす土木部並土木課の事務は地方官々制第十五條ノ二第四號乃至第七號の事務にして其の中間條ノ二第五號乃至第七號の事務は地方事務官、地方技師、屬、技手に於て處理し同條ノ二第四號は土木主事道路主事土木技師道路技師道路書記土木書記道路技手土木技手に於て處理せしむるものとす。

其の他經理並に人事に關する事項の如きは地方事務官屬等の處理事項に屬し所謂官吏にあらざる者の處理し得ざること自から明白なり。

思ふに本訓令第七條第十六號は以上の點より見て職制事務分擔に關する事を定めたものと解せざるべからず。