

2022年12月22日(火)  
16:30~18:00  
会場: ホテル・ルポール麹町  
「地財ホール(マーブル)」(3階)

地方財務協会  
第625回地方財政研究会・第568回地方行政研究会  
合同研究会

東京大学  
金井利之

機関委任事務の呪縛～辻山幸宣の軌跡～(敬称略)

1. はじめに～辻山幸宣(たかのぶ)という「研究者」～

(1) 学歴(辻山2020など)

1947年、北海道生まれ、新十津川村出身

1966年、中央大学法学部入学

道立滝川高校卒業後、日本舞踊の名取を目指して上京・内弟子入りが内定

高校社会科教師(司法試験崩れ)が「夢」を託して中央大学願書

義理で、中央大学法学部受験 法律学科不合格・政治学科合格 勉強する気なし

1970年、同大学院法学研究科修士課程入学 モラトリアム進学

横山桂次の「指導」 実態は学術研究ではなく政治運動 例) 福岡県知事選挙調査

→自治労シンクタンク設立の作業(田中義孝・福岡自治研→事務局長)

研究員規定などを整備

(2) 職歴

1973年、地方自治総合研究所(「自治総研」)準備室常任研究員

研究員(修士学位以上)になるために、修士論文を(自治労のカネまたは田中義孝氏のポケットマネーで?)箱根高級旅館(石葉亭)に籠もって執筆

1974年、中央大学大学院修了 修士論文は散逸(池田宏都市経営論を扱ったらしい)

1994年～2002年 中央大学法学部教授(地方政府論)

伝説の「辻山ゼミ」とも言われ、各地の自治体政治家なども輩出

しかし、「象牙の塔」に籠もることに違和感か、僅か8年で退職

(若い学生と飲み会に付き合っただけが持たなかった、という説もある)

2002年、自治総研研究理事・主任研究員

2006年、自治総研所長(～2019年)→非常勤研究員(2019年)→顧問(2020年)

「ミスター自治総研」(白藤博行)

2021年、逝去

## 2. 自治「研究者」養成課程の問題

### (1) 学術桂学校（アカデミック）制度

アカデミックな研究者養成（大学院、ファストトラック＝助手制度）

例) 西尾勝 東大法学部は門下生を育成する責務(蠟山政道「少子」、辻清明「多産」)

### (2) 実務

例) 松下圭一

都市型社会・三層政府体系においては、「研究者」は大学ではなく自治体実務家から養成されるべき

いわゆる自治体政策法務 実務家出身の「自治体法務」研究者

(アカデミック経由行政法研究者との流儀・ハビトゥスの違い?)

### 実務家とアカデミックの折衷

「専修」的コース設置 →例) 磯崎初仁・稲継裕昭・岩崎忠など

役所の大学院研修派遣制度(終身雇用を前提にする対処)

研修である以上、修了後も研究を活かさず実務する圧力 例) 伊藤修一郎

社会人学生・長期履修生制度

国の官僚出身の「研究者」も多い 例) 遠藤文夫、古川俊一、田村秀など

さらには、専門職大学院の実務家教員、「天下り」教員など

大学は、実務家教員や「天下り」には「別枠」として寛容だが、実務家がセカンドキャリアとしてアカデミック課程を経て受け入れることには厳格

### (3) 運動

松下圭一も政策法務運動という意味では、自治体実務家の現職のままの「運動」

辻山幸宣 アカデミック(形式的学歴は修士だが実体を伴わず)でも実務家でもない

「運動」から必要に応じて「研究」(アクション・リサーチャー)

神原勝 準公選運動は「地方自治研究の宝庫」「大学のなかの大学院」よりも生きた勉強ができる「社会のなかの大学院」のような舞台」(神原 2020:446)

### シンクタンクによる「研究者」養成?

vs アカデミック経歴の「腰掛け」キャリアとしてのシンクタンク就職

大学(院)学位→シンクタンク→大学研究者、など

例) 東京市政調査会 小倉庫次、小倉波子、新藤宗幸

辻山幸宣もそのように位置づけることも可能?

実践的シンクタンクとしての「研究者」キャリアの全う? 飛田博史? 川手撰?

大学を「腰掛け」キャリアとした辻山幸宣

市政調査会に始まり市政調査会に戻った新藤宗幸も同じ

もっとも日本では行政・企業のパトロンなきシンクタンクは存立・再生産が困難

### 3. シンクタンク常任研究員

#### (1) シンクタンク常任研究員としての束縛

純然独立系シンクタンクでなければ、設置・負担母体の課題意識を反映せざるを得ない

なお、独立系シンクタンクであっても、受託研究の場合には委託者の課題設定に依存課題設定への制約

自治労系シンクタンクとして何が期待されうるか？

①中央制度交渉の素材の研究 地方公務員法・地方自治法・地方財政計画

②個別自治実践の事例集約・検討による個別自治体関係者への支援

但し、自治労自治研活動が別個に存在

のちには、職員自主研究グループの存在

自治体実践は、自治体政権での試みの方が、より進みやすい傾向

例) 総合計画・市民参加・要綱行政・福祉公社の武蔵野方式

→革新自治体の衰退は、自治体政権を通じる実践の可能性を狭めた

#### (2) シンクタンクの自律性の模索

設立当初の研究事業の設計(辻山 2010a:41) 3 研究員は自律性を模索

自治労に限られない普遍・不偏の共通情報基盤の構築？

##### 4 大プロジェクト

「地方自治制度—当面“機関委任・団体委任事務の現状と改革方向”を中心として」

「地方財政制度—当面“国と地方を通ずる財政調整制度のあり方”を中心として」

「地方公務員制度—当面“国と自治体の間、および自治体相互間の人事交流の現状とあるべき方向、ならびに公務員教育のあり方”を中心として」

「総合計画と情報管理—当面“広域行政と情報管理の現状とあるべき方向”を中心として」

##### 5 小プロジェクト

「地方自治法コンメンタール—判例および行政事例の総点検」(佐藤竺研究員)

「戦後地方政治をめぐる理論動向—住民自治の理論的展開」

「土地問題—土地利用の社会的規制について現状とあるべき方向」

「全国区市町村台帳の作成」

「全国住民運動台帳の作成」

3 研究員(阿利・加藤芳太郎・佐藤竺)・2 常任研究員(辻山など)・事務長で分担、

#### (3) 辻山の内在的課題？

『市民』掲載の「日本列島 地方通信員」住民運動現場レポート(辻山 1971a~1972c)

中央大学修士課程時代の「習作」？

『市民』編集部による依頼事業であり、内在的な関心に基づくものではない？

修論テーマは池田宏・都市経営論らしい→その後の辻山の関心の原点には見えない？

(テーマ的には小倉庫次・高寄昇三・松下圭一・西尾勝のような発想)

あくまで自治総研・就職のための修士学位のための方便？

#### 4. 地方自治法コンメンタール

##### (1) 脱『長野逐条』

自治総研＝共同研究というスタイル(今村・辻山 2004, 辻山 2010a)

自治省＝『長野逐条』に偏らない地方自治法解釈・経緯の理論武装  
共通基盤の提示か、カウンター基盤の提示による解毒・中和か

##### (2) 辻山「地方自治法研究」としての成果

アカデミック課程でも、自治体法務実務家でもない、地方自治法「研究」者の誕生  
松野光伸・辻山幸宣・澤井勝・佐野幸次・神原勝・岡田彰・岩本進一(1978)

直接請求研究は地方自治であるが、辻山内在的には住民活動研究の系譜へ

辻山(1989～90) 今村・辻山(2004)

辻山(1994a、1994b) 「地方自治の本旨」の探究→地方自治基本法構想へ

辻山(2017、2018a) 地方自治法70年史

##### (3) 「時々刻々」の実践シンクタンク＝コンサルの仕事

「時々刻々」(2018)の地方自治法等改正への批判・評論・対案に繋げる

第二臨調・行革審対応 神原＝辻山(1982) 辻山(1983a、1986、1991)

受け皿論対応 広域連合・中核市 辻山(1994c)(1994d)(1997a)(1999c)

平成大合併・基礎自治体論 辻山(2003a)(2007b)

分権改革対応 小早川他(1996)、辻山＝田島(1997) 辻山(1999a)(1999d)

西尾＝辻山(2000)

沖縄問題 特別県構想 自治労(1998)＝一国多制度による沖縄自立

辺野古基地問題への自治業界スタンスへの失望 辻山(2018b)

統治より自治・運動への指向性

##### (4) 事務論研究

「皆が機関委任事務を問題だ」というから研究課題になった((3)の一種でもある)

革新市長会が「機関委任事務と財政負担」をテーマとして設定(辻山 2020:46、52)

摂津訴訟、超過負担問題

辻山の内在的問題関心か？(そもそも、機関委任事務問題説という診断が正しかったのか？という内々のモヤモヤを抱えつつ、事務論研究を研究員として遂行)

→自治総研の地方財政制度研究会・地方財政研究会・企画財政研究会の系譜

→「機関委任事務と財政負担」の調査は思わぬ方向に飛び火していく(辻山 2020:53)

加藤一明：機関委任事務を洗って財政負担と対応させてみたが、そもそも機関委任事務の実態が全く判らない、機関委任事務を全部洗ってみよう

→川崎市事務調査へ 自治総研(辻山など)と川崎市役所都市政策研究室との共同調査

「もともとの問題意識は各事務区分毎に財政負担がどうなるのか……だが、何が機関委任事務でどれが団体委任事務か、それを区分するメルクマールは何かについて明確な考え方は示されておらず」(辻山 2020:53-54)

## 5. 地方自治法コンメンタールの隘路

### (1) コンメンタールの限界

現行法制の改正経緯・解釈などを精緻に研究しても実践に役立たない？

共通情報基盤でしかなく、制度改革構想・提案にならない

### 西尾勝による自治総研批判

「現在の地方自治法のコンメンタールづくりのような作業をして一条一条の故事来歴についていかに綿密な研究を深めたとしても、そこから新しい制度構想が生まれてくるわけではない……自治省行政局が現に陥っている……動きがとれな」い状態を追体験するだけ

(西尾勝「国と地方の新しい関係を求めて」(『自治体学研究』第4号、1980年春号)

### (2) 西尾勝の回答

西尾勝の自治総研への回答(あるいは、自治総研と西尾の共同成果、辻山は事務局)

#### ①自治総研「区政研究会」(1975~76年、のち都市自治研究会)(主査・阿利莫二、佐藤 竺、篠原一、高木鉦作、西尾勝、二宮公夫、松下圭一、菅原良長、神原勝)

1974年地方自治法改正(特別区長直接公選制復活)を受けた研究

都市計画権限・都市計画審議会の実態研究などへ →現行法内の要綱行政運動

\* 神原勝 (2022)

#### ②政府間関係研究集団(1983)

代表・西尾勝、今村都南雄、大森彌、加藤芳太郎、君村昌、新藤宗幸、辻山事務局  
西尾オールでも「いわくつき」の研究

第二臨調の国・地方関係(不)改革への対応 \* 神原・辻山(1982)

#### ③地方分権改革・地方制度改革

④制度設計構想の研究蓄積の不在への慨嘆 例)岩波「自治体の構想」、日本自治学会

⑤改革提言インフレ批判 例)大阪都構想批判

### (3) 辻山幸宣の応答

自治総研側の応答でもある 地方自治基本法構想+自治基本条例運動

地方自治基本法構想(未完) 自治基本法研究会(1998)、辻山(1998c)

事務区分をどう変えようと法令のしほりからは自由にならない、立法制約

→憲法による立法制約(「地方自治の本旨」)を具体化する地方自治基本法構想

自治基本条例運動 辻山(1998c、1999b、2000a、2002b、2002c、2002d)

但し、辻山にとって、自治基本条例運動は、地方自治法の代替物構築運動に留まらない

当初は自主組織権・都市憲章(辻山1999b、2000a、2002c)的なイメージ

→「自治体(政府)基本条例」(松下圭一)ではなく、「市民自治基本条例」(辻山2015:8)

市民活動編成ルール論、それゆえ、地方自治基本構想の未実現でも現行法内で可能

## 6. 事務論研究の隘路

### (1) 川崎市事務調査

加藤・辻山(1978) 川崎市自治体事務基礎調査に基づく事務分類方法

- ・ 民生局・衛生局から着手、事務配分さらには税財源配分のあり方を導出したい
- ・ 革新市長会の先行調査(機関委任事務批判・改革提案)の限界を超えたい  
京都市：機関委任事務だけをはじき出す方式(p. 61) vs 全ての事務を分類できるか
- ・ 公共事務(固有事務)・委任事務(団体委任事務)・行政事務・機関委任事務という既存の4類型では実態をうまく把握できない 「既存の概念の呪縛」(p. 53)
- ・ 要因 ①事務の直接担当者自身も事務区分を判別できない、区分しないで日常仕事  
②中央省庁担当者に問い合わせても要領を得ない回答  
③錯綜した事務の流れのなかでのある事務事業の単位を確定する議論がない
- ・ 新しい区分方法(仮説) = ①事務の発生原因②事務の管掌主体  
(1)市が自ら発意、(2)国県の誘導、(3)県条例規則に基づき市長・市吏員が処理  
(4)法律政令により市が処理、(5)法律政令により市長が処理

### 含意

「事務」とは何なのか、個々の「事務」の範囲を画定できなかった

→ (機関委任)「事務」とは(概念・制度ではなく具体的名業務のまとまりとして)何であるかの解釈論争の余地

例) 機関委任事務に関する公文書管理事務は機関委任事務ではない

例) 米軍基地事務に関する代理署名は機関委任事務ではない(辻山 2017:10)

「面」としての事務事業(予算・行政評価、概括例示、大都市特例、事務再配分)

(事務とはもともと予算・財政に馴染む概念として、財政負担と事務区分が想定)

vs 「点」としての事務権限(決定・関与・裁判)

### (2) 問題設定の「誤り」の発見①

財政負担と事務区分は全く脈絡がなかった

「念のために断っておくと、こうした事務の性質と経費の負担区分の間には何の関係もない」(辻山 1992:185) 経費負担は地方財政法第9条第10条の問題

個々の事務事業と財政負担に一対一対応に脈絡がないが、都合良く場当たりの連結して国庫負担引下の「口実」「正当化事由」に利用された

ある時点でリンクージュをしたとしても、それが一貫した制度として次代を拘束せず

### (3) 問題設定の「誤り」の発見②

機関委任事務問題説では、機関委任事務が廃止されれば、問題は解決するはず

機関委任事務を廃止しても問題は解決しない 辻山(1986、1992、1993)

「団体事務」の創設と「統制のとれた分権」論 \* 「取れた」「執れた」

「政令の定める基準」がある限り、機関委任事務が別の事務類型になっても自治(自治体や地域住民の移行に即した事務実施)は促進されるとは限らない

財政的制約 法令で縛らなくても財政で縛れる、補助率の高低

## 7. 地方分権への距離感

### (1) 事務論研究の帰結

1980年代の第二臨調・行革審時代に、中央省庁はポスト機関委任事務時代を構築  
団体事務または法定受託事務・自治事務としても法令・基準で「統制は執れる」  
辻山（1983c、1986、1987、1988、1992。1993＝「統制のとれた分権」体制）  
団体事務または法定受託事務・自治事務にするという「分権化」は、国による地方財  
政保障を圧縮する正当化（取引）事由になる

例) 国庫負担率引下げ 三位一体改革における義務教育費国庫負担金改革

例) 増税なき財政再建路線 構造改革・三位一体改革での一般財源圧縮

### (2) 運動論としての「忖度」？

機関委任事務の廃止、法定受託事務・自治事務への振分を基本的に支持・支援

・辻山（1996c） 地方分権推進委員会「改革試案」（1995年12月22日）への評論

論点 ①法定受託事務を限定できるか

②必要事務をめぐる政府間関係をどう制度化するか

「特に必要な場合」「最小限度の基準」などをどう決めるか

③補助金制度 例) 特養建設は「機関委任事務でもなんでもなし」（46）

・辻山（1997c:2-3） 「機関委任事務という呪縛から逃れるために」「もう機関委任事  
務というものはないんだ」ということでした……この一点において……機関委任事  
務廃止という方針をとにかく貫いた……評価しようではないか」

「おまえは地方推進委員会の一味か」と批判されたという

「後退論」「まだまし論」ではなく「砂金論」

・西尾＝辻山（2000）「長いスパンで考がえ」「まだ時間が経たないと表面化しない」

### (3) 地方分権への距離～未完の自治～

辻山は分権改革（1993年～2014年頃）＝事務改革には期待していないことが予想される  
鳥飼論文（1997、1999）の第一衝撃【資料】（辻山1997c:2）

2000年以降、辻山の事務論研究は急速に熱意が冷める

廃止された機関委任事務を論じても意味がない？

未刊の機関委任事務単著（出版ゲラまで作成していたがお蔵入り）

北村喜宣＝小泉祐一郎＝辻山幸宣＝平嶋彰英（2004）

北村（2003）に関する座談会 西尾を激怒させた曰く付きの研究

### 桜井論文（2010、2013）の第二衝撃

地方分権を一所懸命にやって誰が幸せになったのか？

「私は若い頃から機関委任事務制度を研究しておりましたから、機関委任事務がなくな  
ったからすごいじゃないか……とっておりましたが、最近、そうだとおっしゃる人はいませ  
ん。機関委任事務がなくなって何が変わったの？といわれると口をつぐ  
んでしまう感じがあります。……西尾勝先生はもっと前向き……自治体がもっと頑張  
って……尻を叩いて……」（辻山2017:9）

## 8. 公共サービス論への転進

### (1) 事務論からの脱却

事務調査の結果、事務の発生原因(発意)への着目

実は、委任事務／固有事務、法定事務／随意事務も発生原因を国から見た区分  
事務区分・事務論に立つ限り、国由来の発生原因の呪縛に拘束される  
自治体・地域社会・住民からみた発生原因への着目の必要性

### (2) 機関委任事務体制・機関委任事務体質

辻山(1997c:18) 制度改革・事務改革では体質・意識は変わらない

機関委任事務体質(辻山 2002c:2-3)は50年の期間で国・地方双方に染みついている  
分権時代になって対等に協議できる作風をつくらなければいけない  
意識改革が重要だが、声高に言ってもそう簡単に心を入れ替えない  
協議に臨むときの協議内容について自信を持って出掛ける

自信の背景 住民との合意形成、議会のバックアップ

計画・事業の合理性(総合計画への位置づけ、財源措置の見込み)

辻山(2018a:7) 機関委任事務が「本当になくなったと検証できていません」

\*そもそも、対等・協力の協議作法が形成できたか？

係争処理(塩野・小早川両委員会)における協議要請勧告と「国家法治主義」  
「国と地方の協議の場」と陳情主義

### (3) 公共サービス論

#### ①総合計画論

自治体を発生原因とする事務の合理性の追求が総合計画論 松下・西尾

総合計画に結実する自治体発生事務が確固としてあれば、分権法制改革は活かせる  
<法令→処分→履行確保>ではなく<計画→指導→直接行動>モデルの模索は要  
綱訴訟の敗北とともに挫折 →法制改革・政策法務の必要性  
辻山も政策法務・条例制定の意義を強調(2000年代前半頃までは)

#### ②非総合計画論

辻山は総合計画論をほとんど展開せず、その代わりに、公共サービス論として展開

もっとも、公共サービスの束と一覧表が総合計画ともいえるので、両者は一体？

「新しい公共」(今村＝並河＝須田＝辻山 2002)

「市民的公共性」(辻山 2004b) 民営化・民間委託・派遣労働活用と公共サービス

「質の高い公共サービス」(ケアード＝辻山・稲沢・須田 2004)

公共性の認定、自治体の運営責任(辻山 2005b)

「公共サービス研究会」 \*金井も参画、金井がいると成果が出にくい「法則」

自治研活動と公共サービス(辻山 2010b) 自治体職員の立ち位置の難しさ

過剰な公共サービス制限批判と公共サービス再生(辻山 2007a、2010b)

(\*辻山の「行政依存・公の喪失」批判との平仄・矛盾・調整はどうなる？)



## 9. 市民活動

### (1) 「受け皿」論との関係

松下圭一批判（辻山 2015:16）

辻山：松下が「現代的市民」の登場を論じて40年以上が経つが、いま、どれくらい  
の市民がいるのでしょうか

松下：市民はいるんじゃない、なるんだ

「地方分権の受け皿としての市民」（辻山 1997c:8-9）

①画一的政策への不満②決定参画への意欲③市民活動量の増加

\*なぜ「受け皿」と表現？ 合併・行政体制整備・広域という「受け皿」論への批判  
自治体の境界変更や広域化・圏域化は「受け皿」にはなり得ない？

辻山（2007b）

但し、市町村を越えて国から事務を受ける「受け皿」として地域住民活動が期待  
されるのが2000年代以降の実態、「受け皿」という表現の危険性

### (2) 市民活動の段階論

もともと、辻山の研究は住民運動論から開始（辻山 1971a~1972c、1976）

辻山の内在的関心か、『市民』編集部や自治総研幹部の意向かは不明？

結果的に見ると、市民活動論に回帰した意味では、関心は一貫していたのかも

「企業告発型」住民運動→住民参加・情報公開・「抵抗」型参加

→「行政過程介入型」参加への展望（辻山 1985）

→大量参加ワークショップ型市民委員会（辻山 2001c、2002）

### (3) 市民活動の諸相

担い手論 NPO法（辻山 1998a）

ワーカーズ・コレクティブ（2000d）＝中大1999年度ゼミ実態調査成果

協働やパートナーの相手方やコミュニティ・ビジネスとして期待される市  
民事業の担い手

公私協働のサービスネットワーク（辻山 1998e）

直接参政 住民票決・住民投票（辻山 1998b、2001b）

市民自治の制度開発（辻山 2000c）

事業評価・バランスシート、自治体オンブズマン

パブックコメント 計画策定手続における市民参加の制度

NPOサポートセンター

「一級市民」 自治の閉鎖性／排除の論理（辻山 2006:15-16）

一級市民は実働、ルールを守らない、まちづくりに参加しない非協力的住民を叱責

一級市民が二級市民を従わせようとする集落規制への渴望

## 10. 自治イメージ

### (1) 自治型社会

地方分権推進委員会「基本的考え方」(1995年10月)・「地方分権で日本をどう変えるか」(1995年12月22日委員長見解)など、「分権型社会」イメージへの関心  
(辻山 1998c:28-29)

辻山は「自治型社会」(2002a)と表現

「まちのかたち」「自治の姿」の制度開発は市民が担っている  
大規模開放型ワークショップにおける会議運営のルールづくりからスタート

### (2) 市町村(基礎自治体)の位置づけ(辻山 2000b)

#### ①自治体は人々の生活上の共同社会を基礎に成立

住民自身が決定する共同性の内容によって行政の役割は異なる

#### ②国が目指す政策水準を遍く保障するための地域「行政主体」

効率的・継続的供給能力の維持、行政の役割は全国で共通

戦後日本では②が優勢

①=辻山からすると「平成大合併」「西尾私案」は腑に落ちない(辻山 2003a)

\*恐らく、「2040構想」「圏域」「プラットフォーム」への違和感に繋がろう

### (3)「自治の源流」論(辻山 2010c)

辻山は2000年代に入り、自治の源流として思考実験に集約

辻山(2004a)「ガバナンス」概念に惹き付けた系譜

自治(原型)→官治(行政の分離・経費負担団体化)→(行政の奮闘・公の喪失)→  
参加→参画→協働→ガバナンスのしくみとしての自治基本条例

辻山(1998a)「村落自治(住民共同の自治)から行政機構の設立へ」

地域社会で人々が、寄合で公共サービス決定し、人々が実働して提供  
実働できない住民が(寄合が決定した)「出不足金」を支払う

→出不足金で人足を雇って労働 自治体行政・税金・職員の起源

戦後における行政依存と行政肥大化(辻山 1998c:21-24)

税金を払っているのだから行政はサービスすべき、という「すぐやる課」批判

住民の協働による決定・提供が原則

変化の兆し(辻山 1998a:25-28)

自治基本条例による自治のルール化(辻山 2006)

おわりに

したい研究と、やらなければならない研究、できた研究、とには乖離がある  
したい研究ができるようになった時期には、すでに気力体力が減退する

【以上】

【資料】鳥飼論文の衝撃

「確かにいくつも胸に思い当たる事柄……機関委任事務の廃止という一点に戦術的な焦点を絞って今日まで審議を進めてきたが、その戦略に誤りはなかったのだろうか……機関委任事務というものが、現実にどれだけ自治体行政に対する抑圧的な、あるいは上下・主従の関係のもとなっているのかということとを冷静に考えてみると、さほど明確な根拠と証拠らしいものは見つからない……機関委任事務制度を軸として、いつの間にか形成された、例えば職員間における上下・主従意識、あるいは、自治体の職場での事務執行に当たったの国のマニュアルを重視する姿勢、こういったものが機関委任事務体制の内容を構成している。求められているのは機関委任事務制度をどうするということではなくて、むしろ機関委任事務という呪縛からどう逃れるかということだ」(辻山 1997c:2)