

# 内閣官房・内閣府の業務のスリム化

## — 内閣の重要政策に関する総合調整等に関する機能の強化のための 国家行政組織法等の一部を改正する法律案 —

内閣委員会調査室 瀬戸山 順一

### はじめに

近年、重要な政策課題が、内閣官房・内閣府で処理されるケースが増えたことで、その肥大化や非効率化を招き、かえって内閣総理大臣が強力なリーダーシップを発揮し、内閣としてその時々々の国政の重要課題に戦略的に対応していく上で、支障を来しつつあることも指摘されるようになっており、内閣官房・内閣府の業務を見直し、できるだけ組織を効率的なものとするのが求められている。

こうした状況を踏まえ、第189回国会に提出された「内閣の重要政策に関する総合調整等に関する機能の強化のための国家行政組織法等の一部を改正する法律案」（閣法第54号）は、内閣の重要政策について、内閣官房・内閣府が政策の方向付けに専念し、個別の行政課題により精通した各省等が中心となって強力かつきめ細かく政策を推進することができるよう、内閣官房から内閣府、内閣府から各省等に一部の事務を移管するとともに、各省等に総合調整権限等を付与することにより、国の行政機関が全体としてその機能を最大限に発揮できるようにしようとするものである。

本稿では、本改正案提出の背景・経緯及び本改正案の概要を紹介するとともに、主な論点を示すこととしたい。

### 1. 本改正案提出の背景・経緯

#### (1) 中央省庁等改革における内閣機能の強化

平成13年1月に実施された中央省庁等改革は、橋本内閣総理大臣（当時）が会長を務めた行政改革会議の最終報告（平成9年12月3日）の趣旨にのっとり、縦割りの弊害や肥大化・硬直化などの問題が指摘される我が国の戦後型行政システムを改め、より自由かつ公正な社会を形成するにふさわしい21世紀型行政システムへの転換を図り、国が自ら率先して国民の視点に立った総合的、機動的な行政を確立し、我が国が直面する内外の諸課題に的確に対応できる組織体制の整備を目指すものであった。

この改革の内容は多岐にわたるが、最も重要な柱の一つとなったのが、縦割り行政の弊害の排除を目指した中央省庁の行政目的別大括り再編成とともに、内閣の首長である内閣総理大臣がリーダーシップを十分に発揮できる仕組みを整備するための内閣機能の強化であった<sup>1</sup>。その具体的措置の第1は、内閣総理大臣の指導性の強化であり、内閣法（昭和

---

<sup>1</sup> 内閣機能の強化に関する議論の経緯については、久保田正志「内閣機能強化の理念と実態」『立法と調査』第227号（2002.1）5～12頁を参照。

22年法律第5号)を改正して、内閣総理大臣の閣議における発議権を規定上明確化することにより、内閣総理大臣が、内閣の重要政策に関する基本的な方針を始めとして、あらゆる案件を閣議において発議できるようにしたことであった。

第2は、内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制の強化であり、具体的には以下の内閣官房の機能強化と内閣府の創設であった。

#### ア 内閣官房の機能強化

内閣官房は、内閣を補助する機関であるとともに、内閣の首長としての内閣総理大臣の職務を直接補佐・支援する機関として、閣議等に係る事務を処理するほか、内閣の重要政策に関する基本的な方針、行政各部の施策の統一を図るために必要な事項等について企画立案・総合調整を担うことを内閣法で規定した。従来の内閣官房には、閣議に諮る案件以外、複数の省庁の求めに応じた受け身の調整しかできなかったが、特定の事項に限定されない、行政各部の施策の全てにわたり、能動的な企画立案や機動的かつ弾力的な総合調整を行う権限が与えられ、内閣官房は内閣の総合戦略機能を担うとともに最高かつ最終の調整機関と位置付けられた。ただし、内閣官房は、内閣が行政各部を統轄する際、これを助けるために行う事務(内閣補助事務)のみを所掌し、内閣の統轄の下、各大臣が分担して管理する個々の行政事務(分担管理事務)は所掌しない。

また、これに併せ事務次官級の特別職である内閣官房副長官補(3人)を新設するなど、内閣及び内閣総理大臣を支える体制の充実強化も図られた。

#### イ 内閣府の創設

内閣府は、内閣官房の総合戦略機能を助ける「知恵の場」としての機能を果たすとともに、行政事務を分担管理する各省より一段高い立場から企画立案・総合調整等を行う、内閣総理大臣を長とする機関として、内閣府設置法(平成11年法律第89号)に基づき内閣に設置された。このような性格から、内閣府については国家行政組織法(昭和23年法律第120号)の適用除外とされている。具体的には、①内閣の重要政策に関する内閣の事務を助けること(内閣補助事務)、②内閣総理大臣が管理するにふさわしい行政事務を処理すること(分担管理事務)を任務とし、内閣総理大臣、内閣官房長官、内閣府特命担当大臣(後述)等の下、1官房3局8政策統括官等により構成される<sup>2</sup>。

また、内閣の重要政策に関する企画立案・総合調整を強力かつ迅速に行うため、関係行政機関の長に対する勧告権、内閣総理大臣に対する意見具申権等の強い調整権限を持つ特命担当大臣を内閣総理大臣の判断で内閣府に限って置くことができるとともに<sup>3</sup>、「知恵の場」としての機能を有効に発揮できるよう、内閣総理大臣又は内閣官房長官を議長とし、関係大臣、学識経験者の合議により処理することが適当な事務をつかさどる「重要政策に関する会議」(重要政策会議)を内閣府に置くこととされた<sup>4</sup>。

<sup>2</sup> 内閣府発足当初は4局体制であったが、平成21年の消費者庁の発足に伴い国民生活局を廃止した。また、当初7人であった政策統括官も原子力防災担当部門の充実強化のため平成26年に1人増員した。

<sup>3</sup> 沖縄及び北方対策担当、金融担当については内閣府発足当初より、消費者及び食品安全担当については、平成15年の内閣府食品安全委員会の発足時(平成21年の消費者庁発足時に消費者担当を追加)より、内閣府設置法で必置となっている。

<sup>4</sup> 重要政策会議は、内閣府発足当初は、経済財政諮問会議、総合科学技術会議(現総合科学技術・イノベーション)

なお、内閣府は内閣官房とともに、内閣の重要政策に関する企画立案・総合調整についての任務を有するが、内閣府は、内閣補助事務の遂行に当たり内閣官房を助けるという関係にあり、国政上重要な具体的事項について恒常的かつ専門的な対応が必要な場合には内閣府が企画立案・総合調整事務を所掌するとされる。内閣府設置法第4条では、経済財政政策、総合科学技術政策、防災、男女共同参画など、中央省庁等改革基本法（平成10年法律第103号）第10条の規定等により、内閣府において企画立案・総合調整を行うものと解される分野については第1項に各号列記し（1項事務）、高齢化、障害者など他の分野に関する企画立案・総合調整については閣議決定で定める基本的な方針に基づき行うことを第2項で規定している（2項事務）。また、企画立案・総合調整事務とともに関連の事務・事業の実施が必要な場合に、内閣官房が企画立案・総合調整事務を、分担管理事務を所掌する内閣府が関連の事務・事業の実施を担当することがあるが、これは両組織にまたがる業務として、いわゆる二枚看板と呼ばれている。

## （2）政策調整システムの構築

中央省庁等改革に当たっては、各省庁の特定行政分野についての排他的所掌を前提とした分担管理原則によって、所掌範囲内の政策の独占と縦割りの硬直性、省庁をまたがる政策課題への対応力の欠如が生じている中では、行政目的別大括り省編成により各省が更に巨大化し、相互の政策連携が現状に比しても不十分になることが懸念された。そこで、その時々の政策課題に柔軟かつ整合的に対応できるよう、相互の政策調整の活性化・円滑化を図るため、従来、原則として内閣官房及び総理府外局にのみ存し、実態的には有効に機能していなかった各省間の調整システムについて、抜本的な機能強化を図るため、①内閣官房による総合調整に加え、②内閣府による総合調整、③省間の相互調整の3類型の手続を組み合わせることにより総合的な政策の機動的な形成が図られるよう新たな省間調整システムを構築することとした。

具体的には内閣法で内閣官房に、内閣府設置法で内閣府にそれぞれ総合調整に関する規定を定め、国家行政組織法等には、府省間の調整の基本原則と、各省が相互に資料の提出や説明を求め、意見を述べ合うなどの協議に関する手続を定めた。さらに、これらの調整が迅速かつ的確に行われるよう、平成12年5月には「政策調整システムに関する運用指針」を閣議決定し、内閣官房・内閣府による総合調整と府省間相互の政策調整を中心とする運用ルールを定めた。内閣官房・内閣府（特命担当大臣又は重要政策会議が行うものを含む。）による総合調整については、自ら行うものに加え、関係府省間相互の政策調整の取りまとめを内閣官房・内閣府が定めた調整方針に従って、内閣官房・内閣府が関係省のうちから指名する「調整省」に行わせる仕組みを整えた。

これらの規定により、各省間の調整は、まずはその主たる行政目的達成のための調整権を有する各省庁による調整があり、その上に主たる担当を特定することが難しい案件について内閣府が総合調整を行い、最後に内閣の下における最高かつ最終の調整機関である内

---

ション会議（平成26年～））、中央防災会議、男女共同参画会議の4つであったが、平成25年に国家戦略特別区域諮問会議が加わり、平成27年4月1日現在、5つの会議が設けられている。

閣官房が内閣総理大臣を直接補佐する観点から総合調整を行うこととされたのである。

### (3) 中央省庁等改革後の状況

内閣官房・内閣府は、内閣機能の強化の観点からその充実強化が図られ、内閣の重要政策に関する企画立案・総合調整という任務を負うこととなったが、内閣として取り組む重要な政策課題の多くが府省横断的な対応を要することからすれば、両組織に多くの業務が集中することとなるのは、ある意味で必然であったといえよう。以下、中央省庁等改革後の両組織への業務集中の状況と政策調整システムの現状について概観する。

#### ア 内閣官房の状況

中央省庁等改革以前、内閣官房が所管する法律は、組織法・設置法を除けば平成12年11月に成立した高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（平成12年法律第144号）のみであったが、中央省庁等改革により内閣官房の機能強化が図られ、総合戦略機能が付与された後は、内閣官房が主管庁として立案する法案が増加してきた<sup>5</sup>。

また、法律や閣議決定により内閣に置かれる本部等が、総合調整を行うケースが増加している。このうち、法律により内閣に置かれ内閣官房が事務を処理することとされている本部等の数は、中央省庁等改革以前の1つ（安全保障会議：現国家安全保障会議）に対し、現在は20に上る（表1参照）。

表1 法律により内閣に置かれ内閣官房が事務を処理することとされている本部等

設置年	本部等の名称
平成13年	高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部
平成14年	都市再生本部、 <u>構造改革特別区域推進本部</u>
平成15年	<u>知的財産戦略本部</u>
平成17年	地球温暖化対策推進本部、 <u>地域再生本部</u> 、 <u>郵政民営化推進本部</u>
平成18年	<u>中心市街地活性化本部</u>
平成19年	<u>道州制特別区域推進本部</u> 、★ <u>総合海洋政策本部</u>
平成20年	★ <u>宇宙開発戦略本部</u>
平成23年	<u>総合特別区域推進本部</u>
平成25年	★ <u>国土強靱化推進本部</u>
平成26年	<u>社会保障制度改革推進本部</u> 、 <u>社会保障制度改革推進会議</u> 、 <u>健康・医療戦略推進本部</u> 、★ <u>水循環政策本部</u> 、 <u>まち・ひと・しごと創生本部</u>
平成27年 (省庁再編前に設置)	★ <u>サイバーセキュリティ戦略本部</u> 安全保障会議（国家安全保障会議（平成25年～））

※中央省庁等改革以降設置され平成27年4月1日現在で置かれているものに限る。

※★は議員立法により設置されたもの。

※下線は各本部に係る事務が「内閣官房及び内閣府の業務の見直しについて」（平成27年1月27日閣議決定）の見直し対象となっているもの。

(出所) 行政改革推進本部事務局資料等より作成

内閣官房において、特定の政策課題や内閣総理大臣・内閣官房長官等が構成員となっ

<sup>5</sup> 例えば、平成20年から平成26年までの各通常国会に内閣官房が主管庁となって提出された法案の数は、20年が5本、21年が3本、22年が6本、23年が9本、24年が12本、25年が6本、26年が4本であった。

ている本部等の事務を行う場合、内閣官房副長官補を補佐し、政策の企画立案・総合調整事務を担当する内閣官房副長官補室の下に、いわゆる分室（室・事務局）を設置して処理させることが多い。この分室についても、中央省庁等改革以降、内閣が取り組む政策課題や本部等の増加に伴い、平成12年度末の5室から平成26年度末には31室に増加している（表2参照）。

表2 内閣官房副長官補室における分室の設置状況

(年度)	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26
設置数	3	3	5	4	3	0	4	5	3	7	4	12	10	7	7
分室数	5	7	10	12	15	15	17	15	17	16	20	27	27	30	31
(参考) 廃止	0	1	2	2	0	0	2	7	1	8	0	5	10	4	6

※分室の数は、各年度の年度末の数値を記載。

※民主党から自民党への政権交代（H24.12.26）後は、新規に22室を設置し、17室を廃止している。

（出所）行政改革推進本部事務局資料より作成

こうした業務の増加に伴い、内閣官房のスタッフについては、定員に加え各省庁からの併任者も大幅に増加している。

中央省庁等改革前の定員と併任者の合計は800人程度で、内閣官房における勤務者数とほぼ一致していたが、平成26年度には定員と常駐併任者の合計で1,900人程度となり、内閣官房における勤務者数は2倍以上に増加している（表3参照）。

表3 内閣官房における定員・併任者数の推移

(年度)	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26
定員	377	515	598	627	648	665	679	702	716	737	804	817	807	818	1,024
併任	445	539	637	660	732	741	759	937 642	1,045 627	1,105 664	1,176 652	1,278 754	1,524 866	1,645 804	1,905 910
合計	822	1,054	1,235	1,287	1,380	1,406	1,438	1,639 1,344	1,761 1,343	1,842 1,401	1,980 1,456	2,095 1,571	2,331 1,673	2,463 1,622	2,929 1,934

※定員は各年度末定員、併任者は各年4月1日時点（14～16年度は当該年度の3月1日時点）。

※併任欄の下段の数字は常駐併任者数で内数。常駐併任者数は、平成18年度以前は集計困難。

※合計欄の下段の数字は定員と常駐併任者数の合計。

（出所）行政改革推進本部事務局資料より作成

なお、平成25年度から26年度にかけて定員が200人以上増加しているが、その主な要因としては、平成26年4月に成立した国家公務員法等の一部を改正する法律（平成26年法律第22号）により、同年5月に内閣官房に幹部職員人事の一元管理等に関する事務を担う内閣人事局（定員：161人）が設置されたことが大きい。

## イ 内閣府の状況

平成13年1月の内閣府の発足当初は、その所掌事務として、内閣府設置法第4条第1項に規定する内閣補助事務（1項事務）の数は15であったが、現在は23となっている。また、同条第2項に規定する内閣補助事務（2項事務）として例示的に列記されている内閣の重要政策は、現在までに3分野が追加されている。さらに、同条第3項に規定する分担管理事務の数は、同法制定時には63（本則60、附則3）であったが、現在は復興

庁廃止までの間は内閣府の所掌事務としないとされたものを除き117（本則101、附則16）となっている。なお、内閣府の発足後、内閣府に追加されてきた政策課題のうち、現在も所掌しているものの数は42となっている（表4参照）。

表4 内閣府に追加されてきた政策課題

追加時期	政策課題
平成13年	情報公開審査会（情報公開・個人情報保護審査会に改組（平成17年～））の事務、 <u>遺棄化学兵器処理事業（当分の間）</u> 、★原子力発電施設等立地地域振興（平成32年度末の時限）、規制改革（空白期間有り）
平成15年	★拉致被害者等給付金の支給事務、 <u>構造改革特別区域計画の認定事務</u> 、 <u>食品安全</u> 、★少子化社会対策
平成17年	地域再生計画認定等の事務、★犯罪被害者等施策、日本学術会議（総務省から移管）、★ <u>食育推進</u>
平成18年	<u>官民競争入札等監理事務</u> 、 <u>中心市街地活性化計画の認定事務</u> 、★ <u>自殺対策</u>
平成19年	道州制特別区域計画の事務、公益法人の認定等事務、地方分権改革（空白期間有り）、 <u>統計委員会の事務（総務省から移管）</u>
平成20年	国家公務員の退職管理等事務
平成21年	★インターネット青少年有害情報対策、 <u>消費者問題</u> 、 <u>企業再生支援機構の認可等事務（地域経済活性化支援機構の認可等事務（平成25年～））</u>
平成23年	公文書等の管理、 <u>総合特別区域計画の認定等事務</u> 、 <u>原子力被災者生活支援（担当室を設置）</u> 、 <u>原子力損害賠償支援機構</u>
平成24年	宇宙政策、★原子力防災、★死因究明等推進（2年間の時限。一部事務の継続を閣議決定（平成26年～））
平成25年	番号制度、消費税価格転嫁等に関する相談事務（平成29年3月末まで）、 <u>廃炉・汚染水対策</u> 、 <u>災害救助法等の事務</u> 、 <u>国家戦略特別区域</u>
平成26年	★子どもの貧困対策、★アルコール健康障害対策（基本計画作成後3年以内に厚生労働省に事務を移管）、 <u>独立公文書管理監</u>
平成27年	子ども・子育て支援、 <u>日本医療研究開発機構</u>
（内閣府発足時より所掌）	<u>交通安全対策</u> 、 <u>薬物対策</u>

※平成27年4月1日現在で所掌しているものに限る。

※★は議員立法により追加されたもの。

※下線は「内閣官房及び内閣府の業務の見直しについて」（平成27年1月27日閣議決定）の見直し対象となっているもの。

（出所）行政改革推進本部事務局資料等より作成

また、中央省庁等改革時の考え方では、内閣府はできるだけ身軽にする制度設計とされ、各省の所掌に属しない事務については、内閣府ではなく、総務省に属することとされたが<sup>6</sup>、総務省の外局であった公正取引委員会や同省の特別の機関<sup>7</sup>であった日本学術会議は内閣府に移管された。さらに、審議会等は、中央省庁等改革において整理合理化することとされ、旧総理府に置かれた26の審議会等も内閣府発足当初は14まで縮小されたが、その後、食品安全委員会、消費者委員会などが追加され、現在は特例分2を含め22となっている。このほか、特別の機関も内閣府の発足当初は6つであったが、前述の総務省からの移管に加え、議員立法により設置された少子化社会対策会議、犯罪被害者

<sup>6</sup> 総務省については、内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制の強化の一環として設置し、行政の基本的な制度の管理運営等を担うこととされ、旧総理府に置かれていた、いわゆるバスケット・クローズ（他の行政機関の所掌に属さない業務の帰属を定める規定）は内閣府ではなく、総務省に移された経緯がある。

<sup>7</sup> 特に設置する必要がある機関が「特別の機関」である。特別の機関は、個々の機関ごとにその性格が異なるため、個別的に法律で定め、設置することとなる。

等施策推進会議などが追加された結果、現在は特例分1を含め17となっている。

こうした業務の増加に伴い、内閣府特命担当大臣については、内閣府の発足当初は6人の大臣で6つの事項を担当していたのに対し、第3次安倍内閣では8人の大臣で13の事項を担当している。内閣府特命担当大臣の任命に当たっては、その数や担当させる分野に制限はなく、時の内閣総理大臣の判断により5～9人置かれてきた（国务大臣の数には上限があるため併任も多い。）。

一方で、内閣府特命担当大臣を支える内閣府副大臣や内閣府大臣政務官の担当分野も増えているが、定員は各々3人に据え置かれたままである。こうした状況を踏まえ、各省の副大臣等について人数の限定を設けることなく内閣府の副大臣等に兼職することができるよう、平成24年6月に内閣府設置法が改正され（施行は同年7月）、内閣府の政務が様々な政策課題に適切に対応する体制の整備が図られている<sup>8</sup>。

また、内閣府本府のスタッフについても内閣官房と同様に定員とともに各省庁からの併任者が大幅に増加している。

内閣府発足当初の本府の定員（平成12年度）は1,200人であったが、平成26年度の定員と併任者の合計では2,032人となり、約1.7倍に増加している（表5参照）。

表5 内閣府の定員及び併任者の推移

(単位：人)

	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26
定員	2,245	2,210	2,199	2,299	2,302	2,362	2,363	2,368	2,443	2,360	2,356	2,337	2,283	2,273	2,243
うち本府	1,200	1,171	1,178	1,245	1,256	1,323	1,339	1,359	1,447	1,379	1,391	1,389	1,352	1,359	1,343
うち沖局	1,045	1,039	1,021	1,054	1,046	1,039	1,024	1,009	996	981	965	948	931	914	900
併任	—	202	257	293	317	342	295	361	338	408	430	485	574	660	702
うち本府	—	182	238	278	302	328	283	350	377	397	420	475	564	647	689
うち沖局	—	20	19	15	15	14	12	11	11	11	10	10	10	13	13
定員と併任の合計	2,245	2,412	2,456	2,592	2,619	2,704	2,658	2,729	2,831	2,768	2,786	2,822	2,857	2,933	2,945
うち本府	—	1,353	1,416	1,523	1,558	1,651	1,622	1,709	1,824	1,776	1,811	1,864	1,916	2,006	2,032
うち沖局	—	1,059	1,040	1,069	1,061	1,053	1,036	1,020	1,007	992	975	958	941	927	913

※「沖局」は沖縄総合事務局を指す。

※定員は各年度末人数（26年度は5月30日時点）。

※併任者は、13年度本府11月1日時点、25年度本府1月31日時点、その他各年度は4月1日時点の人数。非常駐者を含む。

（出所）行政改革推進本部事務局資料より作成

## ウ 政策調整システムの現状

中央省庁等改革で制度化された政策調整システムは、各省庁が有する、その主たる行政目的達成のための調整権に基づき必要な調整が行われることを基本として、調整機能に係る内閣の負担をなるべく軽減し、内閣には真に必要な調整に専念させるという考え方に基づくものであったが、現実には内閣官房・内閣府に総合調整業務が集中しているような状況にある。その背景には、歴代内閣が既存の省庁に任せるよりも内閣官房・内

<sup>8</sup> 第3次安倍内閣においては、副大臣及び大臣政務官について、それぞれ5人が内閣府と兼任されている。

閣府に担当部署を設置して政治主導で取り組みたいといった意向があったほか、特定の省庁が政府全体の総合的な政策形成において省庁間調整の要となることに他の省庁からの理解が得られない場合があり、本来であれば各省庁間の調整で足りる案件までもが内閣官房・内閣府で処理されるようになった側面もあるのではないかと考えられる<sup>9</sup>。

一方、内閣官房・内閣府が行う総合調整では、調整省の指定を通じた調整の仕組みが構築されたが、調整省には調整事務のみを行わせるものであり、また、調整省と内閣総理大臣との関係等も不明確なことから、これまで活用されていない<sup>10</sup>。

#### (4) 内閣官房・内閣府の業務見直しに向けた動き

内閣官房・内閣府への様々な業務の集中は、職員を出向させている省庁における恒常的な人員不足や関係省庁間での責任の所在が不明確になるといった事態の発生<sup>11</sup>、また、内閣府特命担当大臣とこれを支える副大臣・大臣政務官の複数任命（併任）による指揮命令系統の複雑化に加え、国会審議への影響も指摘されている<sup>12</sup>。

政府においては従来、法律や閣議決定等に基づき内閣に置かれる会議体について、行政簡素化の観点から廃止や統合等による整理合理化が行われることはあったが<sup>13</sup>、これらは必ずしも内閣官房・内閣府の業務の肥大化を意識したものではなかった。これに対し、民主党政権下の野田内閣においては、平成24年11月2日、内閣がその時々々の国政の重要課題に戦略的かつ機動的に取り組むことができるよう、内閣官房・内閣府の本来の機能を向上させる観点から、その機能にふさわしい事務を重点的に担うこととし、それ以外の事務については最も関連の深い省庁等に移管するなど事務分担を見直す方針を閣議決定し（「内

<sup>9</sup> これまでも複数省庁にまたがる案件に対応するため関係閣僚会議などが活用されてきたが、平成21年9月に発足した民主党政権では、政治家主導の政治を目指して、事務次官等会議を廃止し、政策の調整や決定を行う仕組みとして、重要政策ごとに内閣総理大臣を含む関係閣僚が協議を行う閣僚委員会を設置し、その事務局は内閣官房が担当した。なお、政策調整システムの下での省庁間政策調整の運用が報告されているものとして、農林水産省と厚生労働省が年1回開催している食肉・食鳥処理問題調整協議会が同システムに基づく協議体制であるとの農林水産省からの説明（「第5回BSE問題に関する調査検討委員会議事録（平成14年1月31日）」〈[http://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/bse/b\\_iinkai/pdf/report\\_6.pdf](http://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/bse/b_iinkai/pdf/report_6.pdf)〉（平27.4.20最終アクセス））や、国土交通省が「観光立国」担当として、自らの所掌外の事項についても積極的に政府部内での調整を行ったケース（藤井直樹「省庁間のシステム—橋本行革における提案と中央省庁再編後の実態について—」『公共政策研究』第6号（有斐閣、2006年）56～63頁）がある。

<sup>10</sup> 行政改革推進会議第15回会合配付資料（平27.1.26）行政改革推進会議ホームページ〈<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/gskaigi/dai15/siryou7-2.pdf>〉（平27.4.20最終アクセス）

<sup>11</sup> 『讀賣新聞』（平27.1.30）

<sup>12</sup> 岡田副総理（当時）は、平成24年11月2日の記者会見で、内閣官房・内閣府の業務見直しに関連して、「（国会の）内閣委員会を見ていただければ分かりますが、もうパンパンになっていますよね。法案だけでも随分多いし、難しい案件を抱えています。そういう意味で、定期的な見直しが要ると。」と発言している（首相官邸ホームページ〈<http://www.kantei.go.jp/jp/fukusouri/press/201211/02kaiken.html>〉（平27.4.20最終アクセス））。実際、参議院内閣委員会に付託された内閣提出法律案の数を見ても、平成13年の常会（第151回国会）では5件であったが、平成26年の常会（第186回国会）では9件となっている。

<sup>13</sup> 例えば、第2次小泉内閣時には、当時84あった内閣総理大臣又は内閣官房長官をトップとする会議等について、平成16年度内に17を廃止した（『朝日新聞』（平18.9.26）、首相官邸ホームページ〈[http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/rireki/2004/10/01\\_a.html](http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/rireki/2004/10/01_a.html)〉（平27.4.20最終アクセス））。また、福田内閣時には、平成19年12月時点において、80あった内閣総理大臣又は内閣官房長官が構成員の会議等について、平成19年度内に、12を廃止し3を他の会議と統合して65まで整理した。なお、2つの会議等については、内閣総理大臣又は内閣官房長官を構成員から除外した（参議院議員藤末健三君提出内閣、内閣官房及び内閣府に置かれた本部、会議等の実態に関する質問に対する答弁書（平20.4.22））。



閣官房及び内閣府の本来の機能を向上させるための事務分担の見直しの基本方針」)、内閣官房・内閣府の業務の見直しに向けた方針を明確に打ち出した。さらに同方針を踏まえ、同年12月7日には当面の措置として、閣議決定等に基づく本部・会議等について3つを廃止し、6つの会議に関する事務を関係省庁へ移管すること、関係省庁申合せに基づく会議について34を廃止し、8つの会議等に関する事務を関係府省に移管すること等を内容とする「内閣官房及び内閣府の本来の機能を向上させるための事務分担の見直しについて」を閣議決定した<sup>14</sup>。しかし、同月16日に実施された第46回衆議院議員総選挙の結果、民主党は政権から下野することとなった。

再び政権与党となった自由民主党(以下「自民党」という。)は、野党時代の平成24年9月に今後の行政改革議論の方向性を取りまとめた報告書<sup>15</sup>の中で、内閣の総合調整機能等の在り方についても検討を行い、政権復帰の際には改革の実現に向けて取り組む意思を示していた。自民党と公明党の連立政権の下で同年12月26日に発足した第2次安倍内閣では、行政改革については当面、独立行政法人改革、特別会計改革、無駄の撲滅の3分野を中心に取り組む方針であったが、自民党では、内閣府の肥大化に対する党内の批判を背景に、平成26年1月31日、内閣府の所管業務の整理・縮小について検討することを決定した<sup>16</sup>。当初は内閣府の業務のみを対象としようとしたが、内閣府と所管が重なる内閣官房を含めた組織の見直しを行うこととし、党の行政改革推進本部において、同年5月より内閣官房・内閣府の業務見直しに向けた検討を開始し、翌6月に組織見直しの方針をまとめ、7月より両組織の各部署からの意見聴取を始めた。

同本部は、平成13年の中央省庁等改革以降、第2次安倍内閣発足までに内閣官房・内閣府に追加された事務を中心に検討を行い、平成26年11月13日、検討の結果を提言として取りまとめた。同提言については、自民党は当初、公明党と調整の上、与党として政府に申し入れる方針であったが、取りまとめ後間もなく衆議院が解散されたため、先送りされた<sup>17</sup>。同提言においては、消費者問題の審議や勧告を行う内閣府消費者委員会を消費者庁に移管することが盛り込まれており、日本弁護士連合会や消費者団体から、消費者委員会の監視機能や独立性が失われるなどとして、慎重な審議を求める声明や反対意見も出された<sup>18</sup>。平成26年12月14日に実施された第47回衆議院議員総選挙の結果、引き続き連立与党となった自民党と公明党との協議においても、この点が大きな焦点となったが、最終的に消費者委員会を内閣府本府に残すことで両党は合意した。合意を受け、平成27年1月23日、両党の行政改革推進本部は合同で「内閣官房・内閣府のスリム化について」と題する提言(以下「与党提言」という。)を安倍内閣総理大臣に申し入れた。与党提言では、内閣官房の4つの事務を廃止し、6つの事務を内閣官房から内閣府へ移管・一元化すること、10

<sup>14</sup> 給与関係閣僚会議に関する事務については、本閣議決定に基づき内閣官房より総務省に移管されたが、平成26年5月に内閣官房に内閣人事局が設置されたことに伴い、総務省から再び内閣官房に移管された。

<sup>15</sup> 自由民主党行政改革推進本部「機動的・戦略的に機能する行政の実現—自由民主党行政改革推進本部報告書—」(平成24年9月7日)

<sup>16</sup> 『朝日新聞』(平27.2.1)

<sup>17</sup> 自民党単独では菅内閣官房長官に申入れを行っている。自由民主党ホームページ<<https://www.jimin.jp/aboutus/convention/82/127226.html>>(平27.4.20 最終アクセス)

<sup>18</sup> 『日本消費経済新聞』(平27.1.25)

事務を内閣府から他省庁へ移管すること、各省が国政全体の観点を踏まえた一定の総合調整機能が果たせるような制度の構築等を求めている<sup>19</sup>。

一方、政府においても、自民党における検討を注視しつつ、菅内閣官房長官が、平成26年2月14日の衆議院予算委員会で、府省庁横断的な仕事、課題が数多くなり、内閣府、内閣官房に仕事が集中しているとした上で、処理が終わった部分はそれぞれの省庁に戻していくという不断の組織見直しが必要であるとの認識を示した<sup>20</sup>。また、同年6月24日に閣議決定した「経済財政運営と改革の基本方針2014」において、内閣官房・内閣府について、重要政策に関する司令塔機能など本来の役割を十分発揮できるよう、組織、仕組みの効率化・見直しを進める方針を明らかにしたところであった<sup>21</sup>。

与党提言を受け政府は、平成27年1月26日に開催された行政改革推進会議に、与党提言に沿った政府の対応方針について報告し了承を得た上で、翌27日にこの対応方針を「内閣官房及び内閣府の業務の見直しについて」として閣議決定した（以下単に「閣議決定」という。）。そして、与党提言、閣議決定の内容を実現するため、そのうちの法律事項について措置する本改正案を同年3月24日に閣議決定し、同日国会に提出した。

## 2. 本改正案の概要

本改正案は、①個別事務の移管、②各省等への総合調整権限の付与を主な内容としており、国家行政組織法、内閣府設置法、各省等設置法等の改正から構成されている。主な内容は、以下のとおりである。

### (1) 個別事務の移管

#### ア 内閣官房から内閣府への事務移管（内閣府設置法、各省等設置法、個別法の改正）

内閣に置かれる次の本部に関する事務を内閣官房から内閣府に移管する。それぞれの本部の事務及びこれに関連する事務をつかさどる事務局は、内閣府設置法に特別の機関として位置付ける。それぞれに係る本部自体は引き続き内閣に存置する。

- ・ 内閣官房から内閣府へ移管
  - 知的財産戦略本部、総合海洋政策本部
- ・ 内閣官房及び内閣府にまたがる業務の内閣府への一元化
  - 道州制特別区域推進本部、地域活性化（都市再生本部、構造改革特別区域推進本部、地域再生本部、中心市街地活性化本部及び総合特別区域推進本部）担当、宇宙開発戦略本部

本改正により、内閣官房の5つの事務を内閣府に移管・一元化する（図表1参照）。

<sup>19</sup> 与党提言では、内閣官房については、情報通信技術（IT）総合戦略室、行政改革推進本部事務局等8事務が、内閣府については、少子化社会対策、インターネット青少年有害情報対策等9事務が、現在の政治状況等を踏まえ現状を維持することとされた。

<sup>20</sup> 第186回国会衆議院予算委員会議録第8号12頁（平26.2.14）

<sup>21</sup> 平成26年8月には、当時の山本内閣府特命担当大臣所管の6分野の「司令塔」（科学技術、知財、IT、宇宙、海洋、領土）について、相互の連携・調整の推進、更なる機能向上に向けた意見交換のため開催された内閣府の「司令塔連携・調整会議」が、自民党において「内閣官房、内閣府の業務の見直し」が始まったことを踏まえた組織の在り方等も含む本格的な検討の結果を提言として取りまとめている。

見直しを行う5つの事務については、与党提言を踏まえ、知的財産戦略及び総合海洋政策は、総合調整機能が引き続き必要・重要であるため内閣府に移管するもの、残りの3つは、内閣府に一元化し総合調整機能を発揮させるものと整理している。

内閣に置かれる本部のうち、法律で設置されるものについては内閣官房が事務を担うこととされ、事務局は内閣総理大臣決定に基づき設置されている。本改正案で、内閣官房から内閣府に移管・一元化する4つの事務（知的財産戦略、総合海洋政策、地域活性化、宇宙開発戦略）を担当する事務局については、内閣府設置法を改正して、内閣府の特別の機関として位置付ける<sup>22</sup>。また、道州制特別区域担当については現在、内閣官房に事務局は置かれておらず、内閣官房副長官補室が事務を担当しており、内閣府への事務の一元化後は、内閣府政策統括官の下で事務が行われる予定である。

このほか、閣議決定では、内閣官房の郵政民営化等の4つの事務を廃止し、遺棄化学兵器処理に関する事務を内閣府に一元化するとされたが、これらはいずれも法改正を要しないため、前者についてはそれぞれ設置期限等の到来時に廃止される。後者については平成27年4月1日に内閣府に一元化された。

図表1 内閣官房から内閣府への事務移管等

	現行		見直し後
内閣官房	① 郵政民営化推進室	→	廃止 (本部等の設置等の期限到来時)
	② 社会保障改革担当室		
	③ 原子力規制組織等改革推進室		
	④ 法曹養成制度改革推進室		
	⑤ 知的財産戦略	→	内閣府に移管 (本部は引き続き内閣に存置)
	⑥ 総合海洋政策		
	⑦ 遺棄化学兵器処理	→	内閣府に一元化 (⑧から⑩に係る本部は引き続き内閣に存置)
	⑧ 道州制特別区域		
	⑨ 地域活性化		
	⑩ 宇宙開発戦略		

※①から④の廃止及び⑦の一元化については法改正を要しない。

(出所) 各種資料より作成

#### イ 内閣府から各省等への事務移管（内閣府設置法、各省等設置法、個別法の改正）

内閣府設置法から次の移管事務に関する規定を削除し、各省設置法等に移管事務に関する規定を追加する。

・内閣府から各省等へ移管される事務

犯罪被害者等施策、消費者問題及び食品安全（総合調整事務）、統計委員会の事務、情報公開・個人情報保護審査会の事務、官民競争入札等監理事務、自殺対策、食育推進、交通安全対策

<sup>22</sup> 内閣府本府に知的財産戦略推進事務局、総合海洋政策推進事務局、地方創生推進事務局、宇宙開発戦略推進事務局の4事務局を設置することとしている。

本改正により、内閣府から各省等へ9つの事務を移管する（図表2参照）。

なお、消費者問題及び食品安全に関する総合調整事務は消費者庁に移管されるが、内閣府が内閣補助事務として行う総合調整事務を定めている内閣府設置法第4条第1項第16号及び第17号の規定は引き続き存置される（改正後はそれぞれ同項第27号及び第28号）。内閣府設置法第4条第1項は、外局を含む内閣府（いわゆる大内閣府）の総合調整事務を定める規定であり、内閣府の外局である消費者庁に消費者問題及び食品安全に関する総合調整事務を移管しても、当該規定には影響がない。

図表2 内閣府から各省等への事務移管

	現行		見直し後
内閣府	①犯罪被害者等施策	→	国家公安委員会 (犯罪被害者等施策推進会議は内閣府本府に存置)
	②消費者問題及び③食品安全 (総合調整事務)	→	消費者庁 (消費者委員会、食品安全委員会は内閣府本府に存置)
	④統計委員会の事務		
	⑤情報公開・個人情報保護審査会の事務	→	総務省
	⑥官民競争入札等監理事務		
	⑦自殺対策	→	厚生労働省
	⑧薬物乱用対策		
	⑨食育推進	→	農林水産省
	⑩交通安全対策	→	国家公安委員会及び国土交通省 (中央交通安全対策会議は内閣府本府に存置し、基本計画の案の作成・推進事務を移管)

※⑧の移管は法改正を要しない。

(出所) 各種資料より作成

## (2) 各省等への総合調整権限の付与（国家行政組織法、各省等設置法の改正）

各省等が、その任務に関連する特定の内閣の重要政策について、閣議決定で定める方針に基づき総合調整等を行い、内閣を助けることができるようにする。

本改正により、各省等に対して、内閣補助事務として、各省等の任務に関連する特定の内閣の重要政策についての総合調整・企画立案の権限を付与する（図表3参照）。ここで、各省等には、警察法（昭和29年法律第162号）の規定によりその長に国務大臣をもって充てることとされている国家公安委員会、内閣府設置法の規定により特命担当大臣を置くこととされている金融庁及び消費者庁が含まれる。

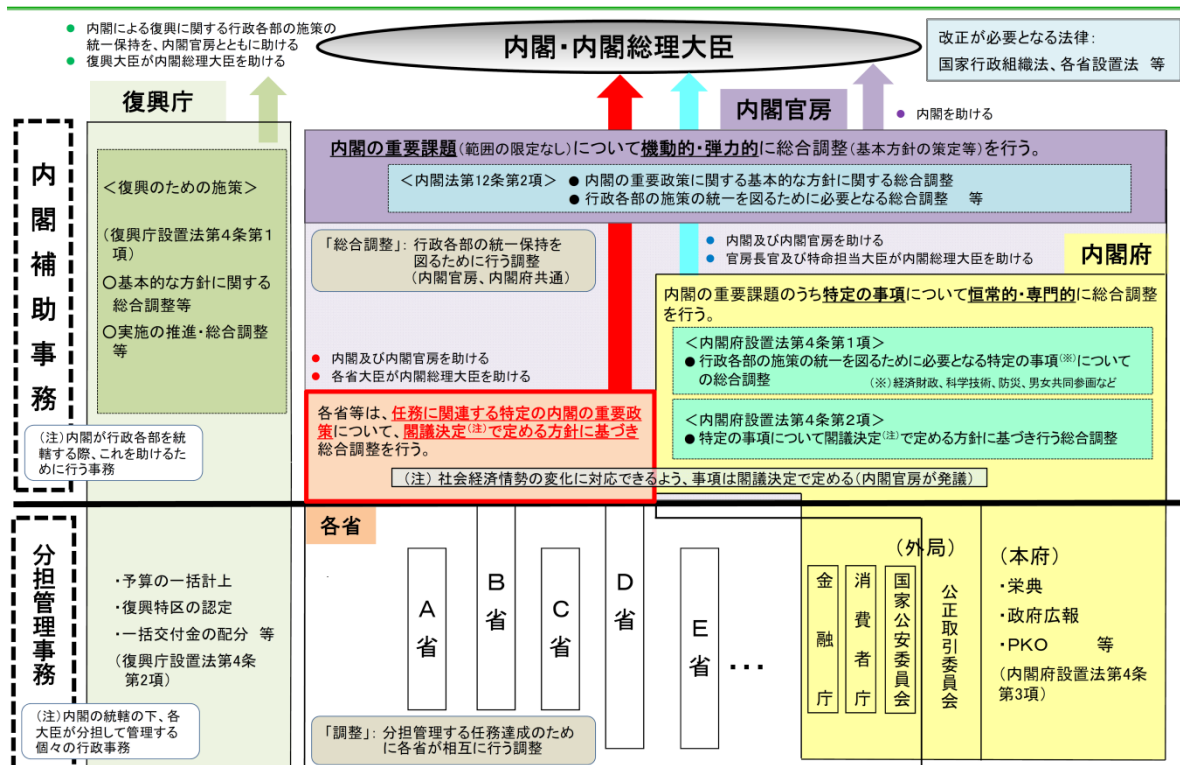
また、各省等に総合調整権限を付与することに併せ、各省等の大臣等に対して、関係行政機関の長に対する資料提出・説明要求権、勧告権、勧告に基づいて採った措置に対する報告要求権、内閣総理大臣に対する意見具申権を付与する。これらの権限は、中央省庁等改革基本法第11条第1項に基づき内閣府特命担当大臣に付与されるべき「強力な調整のた

めの権限」として内閣府設置法第12条に規定しているものと同様のものである。

各省等が総合調整事務を行う際には、内閣官房と内閣府があらかじめ協議した上で、内閣総理大臣が発議を行い、閣議において決定された基本的な方針に基づいて行う。

総合調整事務を内閣府と各省等が分担するに当たっては、内閣府は内閣総理大臣を長とし、内閣府設置法第4条第1項に規定する事務を主たる事務とする内閣府が内閣官房を助けることがふさわしい内閣の重要政策についての総合調整、各省等はその任務に関連する特定の内閣の重要政策についての総合調整というように役割を分担する。

図表3 各省等への総合調整権限の付与について



(出所) 行政改革推進本部事務局資料

### (3) 施行期日

本法律は、平成28年4月1日から施行する。ただし、総合海洋政策に係る事務の移管については、平成29年度末となっている現行の海洋基本計画の期限終了後に移管することとしており、平成30年4月1日から施行する。

## 3. 主な論点

### (1) 内閣官房・内閣府における業務改善の実現性

政策調整システムにおける調整省の仕組みがこれまで活用されてこなかったのは、前述のとおり、調整省と内閣総理大臣との関係が不明確であること等がその要因であった。今回の法改正により、各省等が、その任務に関連する特定の内閣の重要政策について、閣議決定で定める方針に基づき総合調整を行うこととなる。言わば閣議決定というお墨付きを

得ることで、内閣の重要政策に関する総合調整の役割分担が明確となった。

しかし、法律が成立しても今後どこまで内閣官房・内閣府に業務が集中している状況を改善できるのか懸念は残る。業務見直しに当たっては当初、内閣官房・内閣府は担当業務の存続を求めて抵抗し、職員を出向させている省庁も総理官邸とのパイプの維持のため現状維持を希望していたという<sup>23</sup>。各省等への業務移管が今後更に進むかどうかは、今回のように政治がリーダーシップを発揮して、官僚側の抵抗を抑えられるかが課題となろう。

## （２）縦割りの弊害の防止

今回の法改正により、内閣府から各省等に事務の移管が行われるとともに、特定の内閣の重要政策に関する総合調整権限が各省等へ付与されることとなり、各省等が内閣の重要課題に機動的に対応できるようになることが期待されている。

これまでは内閣官房・内閣府が各省の所管行政を離れ政府全体の見地から総合調整を担ってきた。しかし、法改正により、特定の省庁に優越的な地位が与えられた結果、かえって各省等が政策を抱え込むこととなり、中央省庁等改革においてその排除を目指した縦割りの弊害を招来し、適切な調整が行われなくなる懸念もある。このため、実際の事務の移管・総合調整権限の付与に当たっては、縦割りの弊害を招来しないよう、閣議決定で定める方針の内容や実際の運用を十分注視する必要があるだろう。

## （３）業務移管先の法定化

閣議決定では、今後、内閣官房・内閣府に業務を追加する場合にはその必要性を十分勘案すること、新たに法律によって業務を追加する場合には内閣官房・内閣府において当該業務を行う期限を設けることを原則とすることとされた。いわゆるサンセット方式が採用されることとなり、あらかじめ明示した期限をもって内閣官房・内閣府で当該業務の実施を終了する仕組みを導入し、肥大化の歯止めとした。しかし、逆に言えば明示された期限までは、既に一定の役割を終え内閣官房・内閣府で実施する必要性が低くなった業務を漫然と続けることになりかねない懸念もある。その意味で、法律の施行当初は、内閣官房又は内閣府において事務を処理することとするが、一定の期間内にその事務に最も関連が深い省庁に当該事務を移管することをあらかじめ法律に定めておくことを検討する余地はあろう<sup>24</sup>。あるいは、サンセット方式を採用する以前に既存の組織を活用して業務を処理させることを積極的に検討する必要はなかろうか。

## （４）全面的見直しの実効性の確保

閣議決定では、内閣官房・内閣府の業務は経済社会情勢の変化に応じ随時点検すべきもので、３年後を目途に全面的見直しを行う方針を明らかにしているが、本改正案には、こ

---

<sup>23</sup> 『讀賣新聞』（平26. 8. 17）

<sup>24</sup> 例えば、平成25年12月に議員立法で成立したアルコール健康障害対策基本法（平成25年法律第109号）は、法律の施行当初は、内閣府において基本計画の策定及び推進に関する事務を所掌し、基本計画の策定後3年以内に当該事務を厚生労働省に移管することをあらかじめ法定している。

の方針を踏まえた、いわゆる見直し規定は定められていない。政府としては、閣議決定で政府の方針を明らかにしており、法律で規定するまでもないと判断したものと思料される。しかし、政府の活動が適正に行われているか国会が監視する観点から、政府による全面的見直しの実効性を確保するため、この点について国会質疑で政府に確認する必要がある。

#### （５）戦略的な人事管理の徹底

今回の法改正により内閣府から各省等への事務の移管と各省等への総合調整権限の付与が措置されるとともに、閣議決定に基づき移管後の業務に支障が生じないよう機構・定員や予算等の措置が手当されるが、限られた人員や予算の中で、最大限にその機能を発揮するには、省益にとらわれない幅広い視野を持った人材を育成し、府省横断的な人材配置を行うなど戦略的な人事管理を徹底できるかが課題となる。

平成13年の中央省庁等改革以降、内閣への出向が格段に増えた結果、各省の官僚は自然とオールジャパンの発想を取るようになったとの指摘もあり<sup>25</sup>、こうした意識を持った人材を育成していく必要がある。その意味で、平成26年に成立した国家公務員法等の一部を改正する法律により導入された幹部職員人事の一元管理等の仕組みの成否が重要となる。

#### おわりに

平成13年1月の中央省庁等改革から14年が経過し、内閣官房・内閣府に様々な業務が集中している現状を踏まえ、両組織のスリム化を図る本改正案は、中央省庁等改革において内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制強化の一環として、総合戦略、総合調整機能を担うこととなった内閣官房・内閣府にとって、改革以降、初めての大きな改編となる。本改正により、内閣官房・内閣府が、内閣の重要政策に関する司令塔として、改革時に掲げた本来の役割を十分果たしていくことができるのか注視していく必要がある。

一方、今回の内閣官房・内閣府の業務の見直しに当たっては、中央省庁再々編を同時に行うべきとの指摘も出ていた。少子化対策や男女共同参画については文部科学省、厚生労働省などに、情報通信政策については総務省、経済産業省などに所管がまたがるなど、省庁の枠を超える多くの政策課題が顕在化している。自民党が平成26年12月の衆議院議員総選挙で掲げた重点政策には、今回の内閣官房・内閣府の業務の見直しに加え、府省庁再編を含めた中央省庁改革の検討が盛り込まれていたところであり、今回の見直しが、3年後の全面的見直しに合わせ、新たな中央省庁再々編へと結び付く可能性もある。

#### 【参考文献】

行政改革会議「最終報告」（平成9年12月3日）

（せとやま じゅんいち）

<sup>25</sup> 第186回国会参議院国の統治機構に関する調査会会議録第4号（平26.5.14）2頁