

行政改革による官邸機能の強化と課題

榎本 尚行

(内閣委員会調査室)

1. はじめに
2. 官邸機能の強化に関する主な行政改革
 - (1) 行政改革会議の最終報告等に基づく内閣官房の機能強化・内閣府の設置
 - (2) 国家公務員制度改革による内閣人事局の設置
 - (3) 内閣官房・内閣府の業務見直し
3. 今後の課題
 - (1) 政と官の在り方
 - (2) 情報公開の必要性
 - (3) 内閣官房及び内閣府の役割の再整理
 - (4) 官邸機能の強化に伴う行政監視の在り方
4. おわりに

1. はじめに

平成 24 年 12 月 26 日に発足した安倍内閣¹は、小泉内閣（平成 13 年 4 月～18 年 9 月）以来の長期政権となっている。5 年を超える長期政権となった小泉内閣、安倍内閣では、「官邸主導」とも言われる政権運営が行われてきた。

官邸主導を可能とする内閣総理大臣の権限強化については、橋本内閣において平成 9 年に取りまとめられた行政改革会議の「最終報告」及び最終報告に基づく中央省庁等改革基本法（平成 10 年法律第 103 号）等に基づき進められ、国家公務員制度改革基本法（平成 20 年法律第 68 号）の制定を経て行われた、平成 26 年の内閣人事局の設置を柱とする国家公務員法等の改正²により、一定の結論をみた。

¹ 平成 24 年 12 月 26 日に第二次安倍内閣、平成 26 年 12 月 24 日に第三次安倍内閣、平成 29 年 11 月 1 日に第四次安倍内閣が、それぞれ発足している。なお、第一次安倍内閣は、平成 18 年 9 月 26 日に発足し、平成 19 年 9 月 25 日に総辞職した。

² 「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）

この行政改革による官邸機能の強化と衆議院における小選挙区制中心の選挙制度の導入による政党内部における執行部への集権化とがあいまって、官邸主導の体制が構築されたとされる。

本稿では、官邸機能の強化に関する諸改革について振り返り、主な課題を整理したい。

2. 官邸機能の強化に関する主な行政改革

(1) 行政改革会議の最終報告等に基づく内閣官房の機能強化・内閣府の設置

ア 行政改革会議における「中間整理」及び「最終報告」の取りまとめ

バブル経済崩壊後の旧大蔵省の不祥事、住専処理をめぐる問題等を背景とした行政改革の必要性などを踏まえ、平成8年9月11日、橋本内閣総理大臣（当時）は日本記者クラブでの講演において行政改革の問題に触れ、「国民の行政への信頼を回復するために、今こそ政治が強いリーダーシップを発揮しながら行政改革を断行していくべき時期だと確信してい」とした上で、「予算編成、人事、あるいは行政管理の機能を官邸の下に置けないものだろうか。」と述べ³、行政の機動化、弾力化、官邸のリーダーシップの強化を図るべきとの見解を示し、行政改革に着手した。

平成8年11月21日には、「複雑多岐にわたる行政の課題に柔軟かつ的確に対応するため必要な国の行政機関の再編及び統合の推進に関する基本的かつ総合的な事項を調査審議する」ことを目的として、総理府（当時）に内閣総理大臣を会長とし、各界の有識者により構成される行政改革会議が設置された。同会議では、①内閣・官邸機能の抜本的な拡充・強化を図り、かつ、中央省庁の行政目的別大括り再編成により、行政の総合性、戦略性、機動性を確保すること、②行政情報の公開と国民への説明責任の徹底、政策評価機能の向上を図り、透明な行政を実現すること、③官民分担の徹底による事業の抜本的な見直しや独立行政法人制度の創設等により、行政を簡素化・効率化すること、の3点を目指し、平成9年5月1日に「内閣の危機管理機能の強化に関する意見集約」を含む「中間整理」が、同年9月3日の「中間報告」を経て12月3日には「最終報告」が取りまとめられた。

「内閣の危機管理機能の強化に関する意見集約」においては、内閣官房に危機管理を専門的に担当する内閣官房副長官に準ずるクラスの職を置くこと、内閣の情報収集・集約・分析機能を強化することなどが求められた。これを受けた法改正⁴により、内閣官房における危機管理機能を強化するため、内閣危機管理監の制度が設けられたほか、金融問題、沖縄問題への対応等、政治的な判断を要する課題に対処するため内閣官房における総合調整機能の強化が必要とされ、内閣官房副長官が1人増員され計3人とされた。

最終報告においては、行政改革の理念と目標が掲げられた上で、内閣機能の強化、新たな中央省庁の在り方、行政機能の減量、効率化、公務員制度の改革といった多岐にわ

³ 首相官邸ウェブサイト<<https://www.kantei.go.jp/jp/hasimotosouri/speech/1996/0914.html>>（以下、最終アクセスはすべて平30.11.13）

⁴ 「内閣法等の一部を改正する法律」（平成10年法律第13号）。同法は、中央省庁等改革基本法に先立ち、平成10年3月31日に成立した。

たる制度改革が盛り込まれ、政府に対し、報告に従って「改革案を具体化し、関連制度改革をも含めた総合的な行政改革案を可及的速やかに策定することを強く要請」した。

イ 中央省庁等改革基本法等の成立

最終報告で提案された諸改革を実施するため、改革の基本方針、講ずべき施策等を明らかにした「改革プログラム法」である中央省庁等改革基本法案が、平成 10 年 2 月 17 日（第 142 回国会）に国会に提出され、6 月 9 日に成立した。同法には、内閣機能の強化として、内閣総理大臣が、内閣の首長として、国政に関する基本方針について、閣議にかけることができることを法制上明らかにするものとする、内閣の補助機関である内閣官房の任務及び組織の在り方、内閣官房を助けて国政上重要な具体的事項に関する企画立案及び総合調整を行う内閣府の任務及び組織の在り方、国の行政機関の幹部職員の任免について内閣の承認を要することとするための措置を講ずるものとする等が規定されたほか、国家公務員制度の改革についての引き続きの検討等が盛り込まれた⁵。

平成 11 年 4 月 28 日（第 145 回国会）には、中央省庁等改革基本法に基づき、内閣法の一部を改正する法律案外 16 件が提出され、平成 11 年 7 月 8 日に成立した。政府は、提案理由の一つを、「内閣機能の強化とそれを通じた政治主導の強化であります。主権者である国民の信託に基づいて国会が指名する内閣総理大臣及び内閣総理大臣が任命する国務大臣が、それぞれ国政全体及び行政各部を実際にリードする環境を整備する」と説明した⁶。各法律により、以下のとおり内閣機能の強化に関する措置が講じられた。

内閣及び内閣官房関係として、閣議における内閣総理大臣の発議権の明記、「戦略の場」である内閣官房の重要政策に関する企画立案の機能の明確化、内閣総理大臣の直接選任による特別職である内閣官房副長官補の新設、内閣総理大臣補佐官の増員⁷といった措置が講じられた。

内閣府関係として、内閣に、内閣の重要政策に関する事務を助けることを任務とし、重要政策に関する企画立案の機能を持つ内閣府が置かれ、内閣府は内閣官房を助けるものとされた。また、内閣府には、強力な調整権限を持つ特命担当大臣が置かれるとともに、内閣及び内閣総理大臣を助ける「知恵の場」としての機能を十分に果たせるよう、内閣総理大臣又は内閣官房長官を議長とし、関係大臣と有識者からなる「重要政策に関する会議」⁸が置かれ、経済財政政策など重要政策に関する調査審議等を行うこととされた。加えて、内閣府は、内閣の重要課題に弾力的に対応する必要があることから、国家行政組織法（昭和 23 年法律第 120 号）⁹の適用外とされた。

なお、行政改革に関するその他の事項に関しては、平成 12 年 12 月 1 日、特殊法人等

⁵ 同法には、このほか、国の行政機関の再編成（省庁再編）、国の行政組織等の減量、効率化（独立行政法人制度の創設等）等が定められていた。

⁶ 第 145 回国会衆議院行政改革に関する特別委員会議録第 3 号（その一）1 頁（平 11.5.19）

⁷ 平成 8 年の「内閣法等の一部を改正する法律」（平成 8 年法律第 103 号）により、内閣総理大臣補佐官は当初 3 人以内とされていたが、本改正により、5 人以内に増員された。

⁸ 現在置かれている重要政策に関する会議は、経済財政諮問会議、総合科学技術・イノベーション会議、国家戦略特別区域諮問会議、中央防災会議及び男女共同参画会議である。

⁹ 同法は、内閣の統轄の下にある行政機関で内閣府以外のものの組織を定めており、国の行政機関についての基準法としての性格を有している。

の改革、国家公務員・地方公務員制度の抜本的改革、行政評価システムの導入などの今後の重要課題を盛り込んだ「行政改革大綱」が閣議決定されるとともに、その実施を推進するため行政改革推進本部が設置され、同本部において取組が続けられることとなった¹⁰。

この制度整備により、内閣総理大臣は、予算編成に関する基本方針である、いわゆる「骨太の方針」¹¹に代表される、国政に関する基本方針を策定することが可能になるとともに、内閣官房からの法律案の提出の権限が明確化され、官邸の方針を反映することが容易になった。

平成 13 年 4 月に発足した小泉内閣では、「経済財政諮問会議を活用することにより、従来の政策決定の方式を大きく変え」¹²、政策決定過程において内閣総理大臣が指導力を発揮することとなった。

民主党（当時）はその後、平成 21 年 8 月に行われた衆議院議員総選挙の際、マニフェスト（政権公約）において、「官邸機能を強化し、総理直属の『国家戦略局』を設置し、官民の優秀な人材を結集して、新時代の国家ビジョンを創り、政治主導で予算の骨格を策定する。」ことを掲げた。同総選挙後に発足した鳩山内閣においては、平成 22 年 2 月 5 日、国家的な視点から予算、税制の骨格などを編成する国家戦略局を内閣官房に設置し、これに伴い経済財政諮問会議を廃止することを盛り込んだ「政府の政策決定過程における政治主導の確立のための内閣法等の一部を改正する法律案」（第 174 回国会閣法第 13 号）が提出された。しかし同法律案は、平成 23 年 3 月に東日本大震災が発生し、同年 5 月、その対応等のため、当分の間、国务大臣、副大臣等を増員する「内閣法及び内閣府設置法の一部を改正する法律案」（第 177 回国会閣法第 71 号）が提出されることとなったため、内容的に重なることを理由として撤回された。

（２）国家公務員制度改革による内閣人事局の設置

ア 国家公務員制度改革基本法の成立

中央省庁等改革基本法では、国家公務員制度改革について引き続き検討することとされていた。その後、検討が続けられ¹³、平成 19 年 6 月（第 166 回国会）には国家公務員法等の一部を改正する法律（平成 19 年法律第 108 号）が成立し、人事評価制度の導入等による能力・実績主義の人事管理の徹底、再就職に関する規制の導入について措置された。さらに、平成 20 年 4 月 4 日（第 169 回国会）には、国家公務員制度改革基本法案が

¹⁰ 平成 18 年に「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（平成 18 年法律第 47 号）が制定され、同本部は同法律に基づく本部となり、5 年間の設置期限を迎えた平成 23 年 6 月に解散した。また、平成 25 年 1 月 29 日、第二次安倍内閣において、「行政改革推進本部」が閣議決定により設置された。

¹¹ いわゆる「骨太の方針」は、小泉内閣の平成 13 年 6 月 26 日、「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」と題し、経済財政諮問会議の答申を経て閣議決定されて以来、民主政権時を除き毎年閣議決定されており、平成 30 年 6 月 15 日には、「経済財政運営と改革の基本方針 2018」が閣議決定されている。

¹² 竹中治堅『首相支配』（中央公論新社 2006 年）177 頁

¹³ 具体的には、「行政改革大綱」のほか、「公務員制度改革大綱」（平成 13 年 12 月 25 日閣議決定）に基づく取組などがあげられる。国家公務員制度改革基本法案の検討の経緯については、櫻井敏雄「公務員制度改革の経緯と今後の展望」『立法と調査』No. 275（平 20.1.18）を参照のこと。

提出され、当時の自民、民主、公明の3会派の合意により修正議決され、成立した。同法第2条においては、基本理念として以下の7項目が掲げられた。

- 一 議院内閣制の下、国家公務員がその役割を適切に果たすこと。
- 二 多様な能力及び経験を持つ人材を登用し、及び育成すること。
- 三 官民の人材交流を推進するとともに、官民の人材の流動性を高めること。
- 四 国際社会の中で国益を全うし得る高い能力を有する人材を確保し、及び育成すること。
- 五 国民全体の奉仕者としての職業倫理を確立するとともに、能力及び実績に基づく適正な評価を行うこと。
- 六 能力及び実績に応じた処遇を徹底するとともに、仕事と生活の調和を図ることができる環境を整備し、及び男女共同参画社会の形成に資すること。
- 七 政府全体を通ずる国家公務員の人事管理について、国民に説明する責任を負う体制を確立すること。

また、同法において、この基本理念の下、国家公務員制度改革の基本方針が示された。その内容は、国家公務員が内閣、内閣総理大臣及び各大臣を補佐する役割を適切に果たすための「国家戦略スタッフ・政務スタッフの新設」、縦割り行政の弊害を排除するための「内閣の人事管理機能の強化」、政策の立案、決定及び実施の各段階における国家公務員としての責任の所在をより明確にする等のため、「政官接触記録」に関する措置を講じること¹⁴、幹部職員人事を一元的に管理するための措置を講じること（内閣人事局の設置）等である。政府は、この基本方針に基づき、同法の施行後5年以内を目途として必要な措置を講じ、そのうち法制上の措置を必要とするものについては、3年以内を目途として措置を講じることとされた。また、国家公務員制度改革を総合的かつ集中的に行うため、内閣に国家公務員制度改革推進本部を置くこととされた¹⁵。

イ 国家公務員制度改革基本法に基づく国家公務員法等の改正

国家公務員制度改革基本法に基づき、政府において検討が行われ、政権交代を経ながら数次にわたって国家公務員法改正案等が提出されたがいずれも成立に至らず¹⁶、同基本法が定める、3年以内を目途とする法制上の措置は実現しなかった¹⁷。その後、平成24年12月に発足した第二次安倍内閣では、公務員制度改革担当大臣の下で開催された「今

¹⁴ 具体的には、①職員が国会議員と接触した場合における記録の作成、保存その他の管理をし、及びその情報を適切に公開するために必要な措置を講ずる、②①のほか、各般の行政過程に係る記録の作成、保存その他の管理が適切に行われるようにするための措置等を行う、の2点が規定されている。

¹⁵ 同本部は、設置後5年間の時限組織とされていた。平成25年7月に設置期限を迎えた後は、行政改革推進本部国家公務員制度改革事務局において、公務員制度改革が推進された。

¹⁶ 自公政権の麻生内閣（第171回国会）、民主政権の鳩山内閣（第174回国会）及び菅内閣（第177回国会）において関連法案が提出されたが、いずれも審査未了、廃案となった。

¹⁷ 法制上の措置を要しないものとして、採用試験制度の見直しや国家公務員の雇用と年金の接続を図るための措置等が講じられた。

後の公務員制度改革の在り方に関する意見交換会¹⁸などを経て、平成 25 年 6 月 28 日、今後の国家公務員制度改革の考え方を示した「今後の公務員制度改革について」が、国家公務員制度改革推進本部において決定された。

同決定においては、①幹部人事の一元管理、②幹部候補育成課程、③内閣人事局の設置等、④国家戦略スタッフ、政務スタッフ、⑤その他の法制上の措置の取扱い、の 5 項目に関して、麻生内閣が閣議決定した法律案を基本とし、国家公務員制度改革基本法に即し、機動的な運用が可能な制度設計を行うこととされた。

政府における検討を経て、平成 25 年 11 月 5 日（第 185 回国会）に「国家公務員法等の一部を改正する法律案」が提出され、自民・民主・公明の共同提案に係る修正が行われ、平成 26 年 4 月 11 日（第 186 回国会）に成立した（平成 26 年法律第 22 号）。

同法で講じられた上記 5 項目に関する措置のうち、内閣機能の強化に関連するものの概要は以下のとおりである。

「①幹部人事の一元管理」については、従前も局長以上の任免については、閣議決定に基づき行われていた¹⁹。改正後においては、内閣総理大臣は、幹部職員等²⁰について、適格性審査を行い、幹部候補者名簿を作成する²¹。任命権者（各大臣等）は、幹部職に係る任免を行うに当たっては、あらかじめ内閣総理大臣及び内閣官房長官に協議した上で、当該協議に基づき、幹部候補者名簿に記載されている者であって、選考又は人事評価等に基づき、適性を有すると認められる者の任命を行う。

「③内閣人事局の設置等」については、内閣官房に内閣人事局を置き、内閣官房長官を助け、内閣人事局の事務を掌理する内閣人事局長を、内閣官房副長官の中から充てる²²。

「④国家戦略スタッフ、政務スタッフ」のうち、国家戦略スタッフについては、従前から設置されていた内閣総理大臣補佐官が、国家公務員制度改革基本法で言及された「国家戦略スタッフ」に相当する職として位置付けられた²³。改正前の内閣総理大臣補佐官

¹⁸ 同意見交換会は、国家公務員法改正案の取りまとめに先立ち、国家公務員制度改革について「公務員が誇りを持って職務にまい進し、若い優秀な人材が公務員を目指すことを促す改革を行う」との観点から、検討の参考とするため開催されたものである。平成 25 年 5 月、議論を事務的に整理すると位置付けで、『今後の公務員制度改革の在り方に関する意見交換会』におけるこれまでの議論の中間整理」が取りまとめられている。

¹⁹ 「事務次官、局長その他の幹部職員の任免に際し内閣の承認を得ることについて」（平成 12 年 12 月 19 日閣議決定）により、局長以上の任免に際して、あらかじめ閣議決定により内閣の承認を得ることが必要とされていた。また、幹部人事の内閣承認に際しては、事前に内閣官房長官及び 3 人の内閣官房副長官からなる閣議人事検討会議を開催していた。

²⁰ 「幹部職員等」とは、幹部職員、幹部職員以外の者であって、幹部職の職責を担うにふさわしい能力を有すると見込まれる者として任命権者が内閣総理大臣に推薦した者及びこれらに準ずる者をいう。従前、局長級の約 200 人が対象となっていたが、本改正により、審議官、部長級を含む約 600 人が対象とされることになった。

²¹ 内閣総理大臣は、適格性審査、幹部候補者名簿に関する権限を内閣官房長官に委任することとされている。

²² 平成 30 年 11 月現在、内閣人事局長は、事務の内閣官房副長官が務めている。なお、平成 26 年の内閣人事局発足後、平成 29 年 8 月に行われた内閣改造前までの間においては、政務の内閣官房副長官が務めていた。

²³ 国家戦略スタッフとしての内閣総理大臣補佐官等の位置付けについては、「総理補佐官及び大臣補佐官は、総理あるいは各大臣を補佐する直属の個人スタッフでありまして、総理又は各大臣の命を受けて職務を行います。組織における指揮命令系統の中には位置付けられるものではなく、組織内の他の職員に対し直接の指揮命令権を持つものではないと考えております。他方、総理又は各大臣は、必要に応じまして、行政組織の中の一般職員に命じ、あるいは予算や定員の範囲内で民間人等の必要なサポートのための人材を任用し、

は、内閣総理大臣に対する進言、意見具申を行うにとどまっていたが、本改正により「内閣総理大臣の命を受け、国家として戦略的に推進すべき基本的な施策その他の内閣の重要政策のうち特定のものに係る内閣総理大臣の行う企画及び立案について、内閣総理大臣を補佐する」こととされた。なお、政務スタッフについては、各府省に、特に必要がある場合には大臣補佐官を置くことができるものとされ、その所掌事務は、大臣の命を受け、特定の政策に係る大臣の行う企画及び立案並びに政務に関し、大臣を補佐することとされた。

これらの制度改正が行われたことにより、任命権者は各大臣とする原則は維持しつつも、任免協議を通じて、内閣総理大臣及び内閣官房長官が、各府省の幹部職員の人事についてより強い影響力を持つこととなった。また、内閣総理大臣補佐官の所掌事務が拡大され、企画・立案の補佐全般を行うことができることとなった。

一方、国家公務員制度改革基本法で示された政官接触記録に関する措置についての法制化は見送られ、「政・官の在り方」（平成 24 年 12 月 26 日閣僚懇談会申合せ）に基づき運用されている²⁴。同申合せでは、「政」と「官」の役割分担について、「政」は、行政が公正かつ中立的に行われるよう国民を代表する立法権者として監視責任を果たし、政策の立案・調整・決定を、責任をもって行うこととされ、「官」は、国民全体の奉仕者として、中立性、専門性を踏まえて、法令に基づき、主に政策の実施、個別の行政執行にあたり、「政」が行う政策の立案・調整・決定を補佐することとされている。また、「官」が行政執行、立案等の補佐を行う場合における対応方針が示されている。このうち行政執行において、「官」は、国会議員又はその秘書から、個別の行政執行に関する要請、働きかけであって、政府の方針と著しく異なる等のため、施策の推進における公正中立性が確保されないおそれがあり、対応が極めて困難なものについては、国务大臣、副大臣、大臣政務官等（大臣等）に報告するものとされ²⁵、大臣等に報告するものについては、当該案件の処理経過を記録し、大臣等の確認を経た上で保存するとされている。

加えて、同申合せには、国家公務員制度改革基本法及び公文書等の管理に関する法律（平成 21 年法律第 66 号。以下「公文書管理法」という。）等に基づき、「官」が「政」と接触した場合における記録の作成、保存その他の管理及びその情報の適切な公開について、大臣等の指揮監督の下に適切に対処することなどが盛り込まれている。

（3）内閣官房・内閣府の業務見直し²⁶

総理補佐官あるいは大臣補佐官をサポートさせることは可能であると。この場合、サポートを命じられた職員は、命を受けた範囲内で総理補佐官又は大臣補佐官を補佐することになるものと考えております。」との答弁があった（第 186 回国会参議院内閣委員会会議録第 9 号 22 頁（平 26. 4. 10））。

²⁴ なお、民主政権下における「政・官の在り方」（平成 21 年 9 月 16 日閣僚懇談会申合せ）においても、政官接触における記録の作成等について言及されていたが、抜本的な制度の整備には至らなかった。

²⁵ 報告を受けた大臣等は、要請、働きかけを行った国会議員に対し、内容の確認を行うとともに、政・官の関係について適正を確保するなど、自らの責任で適切に対処することとされている。

²⁶ 内閣官房・内閣府の業務見直しの詳細については、瀬戸山順一「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—」『立法と調査』No. 364（平 27. 5. 12）を参照のこと。

前述した行政改革等により、内閣総理大臣を補佐する内閣官房及び内閣府の機能が強化された結果、議員立法による本部の設置を含め、総合調整権限を持つ内閣官房、内閣府に多くの本部が置かれ、仕事が集まるようになった。このような状況から、政府は、与党の「内閣官房・内閣府のスリム化について」と題する提言を踏まえ、平成 27 年 1 月 27 日、内閣が取り組もうとする政策課題により機動的に対応し、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、「内閣官房及び内閣府の業務の見直しについて」を閣議決定し、同決定のうち法改正が必要なものについては、第 189 回国会（平成 27 年）に提出、成立した「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」（平成 27 年法律第 66 号）により措置された。その内容は、内閣官房から内閣府、内閣府から各省等への事務の一部移管、各省等への総合調整権限の付与の 2 点である。

これら官邸機能の強化に関する制度整備が行われた結果、内閣官房には、内閣総務官室（閣議に関する事項）、内閣危機管理監（危機管理）、内閣情報通信政策監（IT 政策）²⁷、国家安全保障局（国家安全保障）、内閣広報官（広報）、内閣情報官（特定秘密保護）及び内閣人事局（国家公務員制度）が置かれている。これらを除く内閣の重要政策等に関する企画立案・総合調整は、内政、外政、事態対処・危機管理の各分野を担当する 3 人の内閣官房副長官補において掌理され、内閣官房副長官補室が事務を行っている²⁸。内閣官房副長官補室には、機動的かつ柔軟な対応を行うとして、特定の政策課題を推進・調整するため、分室が設置されている²⁹。また、サイバーセキュリティ基本法（平成 26 年法律第 104 号）に基づき、内閣に、サイバーセキュリティ戦略本部が置かれ、内閣官房に置かれた内閣サイバーセキュリティセンター（NISC）が同本部に関する事務を担っている。

3. 今後の課題

（1）政と官の在り方

ア 幹部職員人事の一元管理の影響

我が国において、各府省の事務次官を含む一般職の国家公務員は、成績主義に基づく資格任用が行われている。一方、内閣官房副長官、内閣官房副長官補等、内閣官房において内閣総理大臣を補佐する職については、内閣と一体となって行動する必要がある等の理由から特別職の国家公務員、いわゆる政治任用とされている。内閣人事局による幹部職員人事の一元管理の導入により、柔軟な人事配置ができるようになった一方、幹部職員が政治任用か資格任用かがあいまいになっているとの指摘がある³⁰。幹部職員的位置付けがあいまいになり、幹部職員が政治任用色を帯びた場合、幹部職員と一般の職員

²⁷ 内閣情報通信政策監（いわゆる政府 C I O : Chief Information Officer）は、政府全体の IT 政策及び電子行政の推進の司令塔として、平成 25 年の内閣法改正により設置された。

²⁸ なお、法令上、内閣官房副長官補室という名称は使われていない。

²⁹ 未来投資戦略の策定等を担う「日本経済再生本部事務局」や「TPP（環太平洋パートナーシップ）等総合対策本部」も、内閣官房副長官補室分室と位置付けられ、内閣官房ウェブサイトに掲載された内閣官房機構図によると、平成 30 年 10 月 30 日現在、35 の分室が設置されている。〈http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/h301030_kikouzu.pdf〉

³⁰ 田中秀明「政と官 私の見解『1 ポスト 3 年』を原則に」『日本経済新聞』（平 30. 10. 4）

との間にずれが生まれ、府省内の監督が難しくなることが懸念される³¹。

この点、内閣人事局による幹部職員人事の一元管理を導入する国家公務員法改正前である平成25年5月に公表された『今後の公務員制度改革の在り方に関する意見交換会』におけるこれまでの議論の中間整理³²では、「橋本内閣の時に始められた閣議人事検討会議（官房長官と3人の副長官で構成）においては、内規で判断基準を定め、政治的恣意性を排し公正中立に運用され、これにより、各省庁の官邸への信頼が高まり、官邸の各省庁への指導力が高まったように思う。」との記載がある。

国家公務員法改正後、職員の採用、昇任等に関する制度の適切かつ効果的な運用を確保するための基本的な方針として、「採用昇任等基本方針」（平成26年6月24日閣議決定）が定められ、幹部職及び管理職への任用に関する指針が盛り込まれ、任命権者は、この基本方針に沿って任用を行うこととなっている。

幹部職員人事の一元管理導入後、「官僚の萎縮を招き、意見を言いにくくしている面がある。人事権による官邸の統制が利きすぎている。内閣人事局は対象範囲を限定し、運用も各省庁の閣僚に任せるべき」との指摘がある³²。また、「内閣人事局のすべてを否定するのではなく」、「幹部候補者人事に関する第三者委員会の創設や、事務の官房副長官をトップとしたより丁寧な幹部人事評価体制の確立など、建設的な提案を行なうべき」であるとの指摘もある³³。同基本方針について、幹部職員の人事を適正に行うことができるよう必要に応じた見直しが求められる。

イ 政官接触に関するルールの在り方

国家公務員制度改革基本法における政官接触に関する規定について、当初の政府案では、各府省に国会議員への政策の説明等の政務に関し、大臣を補佐する職（政務専門官）を設けるとともに、これ以外の職員が国会議員に接触することに関し、大臣の指示を必要とするなど、大臣による指揮監督をより効果的なものとするための規律を設けるとされていた。しかし、「政と官の接触自体が問題ではないのではないか、情報交換等また情報の共有の必要性といったものについてはきっちり配慮する必要がある等々の議論」があり³⁴、衆議院において修正がなされた。この修正により、政と官の接触を禁止することまでは踏み込まず、職員と国会議員との接触に関する記録の作成、保存その他の管理、情報公開について必要な措置を講ずることとされた。この規定の趣旨について修正案提出者から、「政官接触に関する透明性、公開性を高めることによってその公平性を担保しようというもの」である旨の答弁があった³⁵。

しかし、一部報道機関による政官接触記録に関する情報公開請求について、全府省に

³¹ 幹部職員の位置付けについては、「行政と政治の接点である各省庁の幹部職員や、首相の秘書官と補佐官の登用については、それを政治任用職として運用するか、あるいは官僚が内部昇進によって就く高位ポストとして運用するかといった差異が存在する。政治任用ポストが増え、それらの利用が首相の専権事項となるほど、首相は官僚に対しても睨みをきかせやすくなる。」との指摘がある（待鳥聡史『首相政治の制度分析』（千倉書房 2012年）74頁）。

³² 中北浩爾「総裁選に望む 政と官 見直しの好機」『毎日新聞』（平30.9.12）

³³ 松井孝治「ポスト平成の国会改革論」『Voice』No.489（PHP研究所 平30.9）94頁

³⁴ 第169回国会参議院内閣委員会会議録第18号22頁（平20.6.3）

³⁵ 第169回国会参議院内閣委員会会議録第18号30頁（平20.6.3）

において「対応する記録、保存がなかった」とし、「そのような事例はなかったものと認識している」旨の答弁があった³⁶。透明性を高め、国民の信頼を得るために、適切な記録の作成、情報公開（後述）を行うなどの対応が求められる。

ウ 内閣総理大臣補佐官の位置付け

前述のとおり、いわゆる「国家戦略スタッフ」と位置付けられた内閣総理大臣補佐官は、内閣の重要政策に関する企画・立案を補佐することとなった。

第二次安倍内閣以降、平成 25 年 2 月に発足した内閣官房健康・医療戦略室の室長に官僚出身の内閣総理大臣補佐官が就任している³⁷ほか、国家安全保障会議の設置³⁸に伴い、国家安全保障を担当する内閣総理大臣補佐官を常設とすることが法定される³⁹など、内閣総理大臣補佐官の活用が進んでいる。

内閣総理大臣補佐官は、内閣総理大臣の個人スタッフと位置付けられているが、実際にはその枠にとどまらず、一定程度、政策決定過程に関与している可能性がある。内閣総理大臣補佐官と内閣官房の組織との役割分担についても、議論が必要と考えられる。

（２）情報公開の必要性

行政改革会議の「最終報告」では、各省間の調整過程において、「非建設的な権限争いなど、縦割りの弊害を排除するとともに、政策協議の透明性の向上を図るため、情報公開の趣旨に沿い、可能な限り、省間の協議過程を明らかにする」とされていた。また、公文書管理法では、意思決定過程、事業実績の検証等を可能とするため、法令の制定等に関する文書の作成が義務付けられている。

公文書管理法制定以前である小泉内閣における経済財政諮問会議では、「民間議員と大臣議員との闊達な議論の結果、各省に立案や調整を指示する形をとった。会議後すぐに議事要旨、次いで議事録を掲載する諮問会議は、透明性も高かった。」⁴⁰との見方がある。

一方、安倍内閣で設置された国家戦略特別区域諮問会議では、獣医学部の新設をめぐる政策決定過程について不透明との批判がなされた。この批判を受け、平成 29 年 12 月 15 日の同会議において、①同会議を実質的な折衝の場として活用すること、②省庁間の協議に関する合意議事録の作成、③会議（ワーキンググループ）の議事公開ルールの明文化の 3 点を柱とする対応策が盛り込まれた「国家戦略特区の透明性向上と機能強化について」が決定された。③については、同日、「国家戦略特区ワーキンググループのヒアリングに関する運営細則」が制定され、実質的に各省との折衝を行っているワーキンググループの全て

³⁶ 第 190 回国会参議院決算委員会会議録第 4 号 36 頁（平 28. 4. 4）

³⁷ 内閣官房健康・医療戦略室は平成 25 年 2 月に設置され、健康・医療戦略の策定（同年 6 月 14 日）などを担った。平成 26 年に健康・医療戦略推進法（平成 26 年法律第 48 号）が成立し、同戦略室は、健康・医療戦略本部の事務局を担っている。

³⁸ 「安全保障会議設置法等の一部を改正する法律」（平成 25 年法律第 89 号）

³⁹ なお、国家安全保障局長と内閣総理大臣補佐官との関係について、「補佐官は総理を直接補佐する立場でございまして、局長との間で上下関係、指揮命令関係はございません。ただ、国家安全保障局長と総理補佐官は平素から緊密に情報共有、意見交換を行うなどして力を合わせて総理を支えていく関係に立つものと理解をしております。」との答弁があった（第 185 回国会参議院国家安全保障に関する特別委員会会議録第 3 号 6 頁（平 25. 11. 18））。

⁴⁰ 牧原出『崩れる政治を立て直す』（講談社 2018 年）207 頁

において議事録・議事要旨を作成することとし、議事要旨についてはヒアリング後速やかに、議事録については、4年後を目途に公表することとされ、①及び②については、平成30年3月30日に閣議決定された国家戦略特別区域基本方針の一部変更により措置された。

公文書管理法では、意思決定過程の検証等を可能とするとの趣旨が示されている。国家戦略特区をめぐる問題により、各府省間の折衝過程を透明化することの重要性が再確認されることとなっており、同法の趣旨にのっとり、各府省間の調整過程などの政策決定に関する情報を透明化することが求められる。

（３）内閣官房及び内閣府の役割の再整理

内閣官房副長官補室には様々な分野の事務局が置かれており、内閣府と類似しているものも存在している⁴¹。内閣官房の機能のうち、危機管理や国家安全保障等、高度の機密性を有するものを除き、内閣官房に数年を超えて本部が置かれ、業務が膨大となる場合には、「機密性と公開性との関係から見ても、本部は公開性が高く、本来は内閣府に置かれるべき組織である」⁴²り、内閣官房は、内閣府と各省との間等で行われる「論争に原則としては加わるべきではなく、そこで問題が生じたときに対応するプレイヤーであるべき」⁴³との指摘がある。

また、内閣府については、特命担当大臣の増加、職員の各省庁からの併任の割合の増加が続く場合、内閣府の「一つの組織体としての合理的・効率的運営が損なわれるおそれがあり、事務の存廃を含めた検討、省庁への移管の措置等を容易にすることが必要であると思われる」との指摘がある⁴⁴。

各省では、各省大臣の下、事務次官、官房長という組織全体を監督する職が明確である一方、内閣官房、内閣府においては、複数の担当大臣や本部等が置かれており、一元的な監督が難しい。組織内部における適切な監督を行うことができる体制整備、定期的な業務見直しが求められる。

この点、「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)では、「内閣官房及び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あり、3年後を目途として、次回の全面的な見直しを行うこととする。」とされているところ、平成30年9月21日、自由民主党の行政改革推進本部が、内閣官房・内閣府の業務見直しを含む中間整理⁴⁵を安倍内閣総理大臣に申し入れている。今後、政府において業務の見直しを行う際には、上記の指摘も踏まえた対応が望まれる。

（４）官邸機能の強化に伴う行政監視の在り方

⁴¹ 例えば、地方創生について、内閣官房に地方創生の企画・立案、総合調整を担う「まち・ひと・しごと創生本部事務局」が、内閣府に地方創生に関する法律・予算・制度の運用を担う「地方創生推進事務局」が置かれている。

⁴² 前掲注40 226頁

⁴³ 前掲注40 228頁

⁴⁴ 塩野宏『行政法Ⅲ [第4版]』(有斐閣 2012年) 70頁

⁴⁵ 『朝日新聞』(平30.9.6)

官邸機能が強化され、政策が内閣総理大臣のリーダーシップの下、内閣の目指す方向となりやすくなることから、行政の監視が一層重要となる。このため、国会、行政内部における監視機能の充実が考えられる。

国会における監視機能の強化について、行政改革会議の「最終報告」では、「内閣機能の強化は、日本国憲法によって立つ権力分立ないし抑制・均衡のシステムに対する適正な配慮を伴わなければならない。」とされた上で、「国会と政府との関係において、国会のチェック機能の一層の充実が求められ、国会の改革が期待される場所である」とされている。

平成30年7月20日（第196回国会）の参議院本会議において、参議院改革協議会の報告書⁴⁶に基づき、参議院規則が改正され、行政監視委員会は、計画的、継続的かつ効果的な行政監視に資するため、少なくとも毎年一回、その実施の状況等を議院に報告するものとし、勧告を行う必要がある場合には、その旨を併せて議院に報告するなどとされた。このほか、第196回国会閉会後の「衆議院議長談話（今国会を振り返っての所感）」⁴⁷においても、国会における行政監視活動について言及され、「国民の負託に十分に答える立法・行政監視活動を行ってきたか、については、検証の余地があるのではない」か、などと指摘されている。

行政内部における監視について、すでに行われている取組として行政事業レビュー⁴⁸、総務省の政策評価⁴⁹等があり、予算における無駄の撲滅等、一定の成果をあげている。

しかし、政策評価について、「実施主体は、行政事務を分担、管理する行政事務をやる各府省」⁵⁰とされ、内閣官房及び内閣府の一部の事務⁵¹については政策評価の対象とされていない。また、組織管理を行う文書、会計、人事の分野において、公文書管理委員会、会計検査院、人事院といった機関を強化し、これらの機関が「政権の決定について、その専門性から評価し、改善を求める仕組みを導入する」⁵²べきとの指摘がある。行政内部においても、国民の信頼を得られる監視体制の整備が望まれる。

4. おわりに

本稿では、行政改革のうち、内閣の機能強化に関する主な制度改正について整理を行った。橋本行革以来の政治主導を目指した累次の制度改正により、内閣総理大臣が強いリーダーシップを発揮することを可能とする制度が整備され、小泉内閣、第二次以降の安倍内

⁴⁶ 参議院ウェブサイト「参議院における行政監視機能の強化—新たな行政監視サイクルの構築と行政監視委員会の通年的な活動—」〈http://www.sangiin.go.jp/japanese/kaigi_joho/kyougikai/h29/pdf/h29kyougikai_houkoku_1.pdf〉

⁴⁷ 衆議院ウェブサイト〈http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/topics/danwa180731.html〉

⁴⁸ 行政事業レビューとは、「行政事業レビューの実施等について」（平成25年4月5日閣議決定）に基づき、国の約5,000のすべての事業について、「PDCAサイクル」が機能するよう、各府省が点検・見直しを行うものであり、その結果を予算の概算要求及び執行に反映するとされている。

⁴⁹ 「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（平成13年法律第86号）に基づき、各府省が、その所掌に係る政策について自ら評価し、評価結果を適切に反映することとされている。

⁵⁰ 第151回国会参議院本会議録第31号3頁（平13.6.13）

⁵¹ 内閣府の事務のうち、各省と同様の「分担管理事務」（内閣府設置法第4条第3項）についてのみ、政策評価の対象とされ、内閣を助ける「内閣補助事務」（同条第1項及び第2項）については対象外とされている。

⁵² 前掲注40 231～232頁

閣では、これを利用した政権運営が行われている。

平成 11 年の各省設置法等改正案の国会審議において、公述人の 1 人から「余りにも内閣の権限が強過ぎる結果、結果として今度官庁の中に今とまた別の意味で序列ができる。また、国民との関係では、内閣が非常に強固でそれなりに一定のことができるんでしょけれども、しかし国民との壁は打破できないんじゃないか」との懸念が示された⁵³。当時から、内閣に対する監視機能について議論がなされてきたが、その取組は道半ばと考えられる。自由民主党の行政改革推進本部において、内閣官房・内閣府の業務見直しを含む中間整理に当たって、橋本行革の光と影の検証が行われたほか、行政監視機能の強化の観点から国会改革についても様々な動きがあり⁵⁴、今後の議論が注目される。

今後も政権交代の可能性のある現行制度が存続し、政治主導の政権運営が行われるとの前提に立てば、行政組織・制度は、政権運営のインフラとして、与野党共通の基盤となることが求められる。今後の諸改革を行うに当たっても、これを踏まえた制度の構築が望まれる。

【参考文献】

- 清水真人『平成デモクラシー史』（筑摩書房 2017 年）
牧原出『崩れる政治を立て直す』（講談社 2018 年）
竹中治堅『首相支配』（中央公論新社 2006 年）
待鳥聡史『首相政治の制度分析』（千倉書房 2012 年）
高安健将『議院内閣制』（中公新書 2018 年）

（えのもと なおゆき）

⁵³ 第 145 回国会参議院行財政改革・税制等に関する特別委員会公聴会会議録第 1 号（平 11. 7. 5）23 頁

⁵⁴ 内閣総理大臣の解散権の制約などにも触れている「立憲民主党 国会改革」（平 30. 7. 17）〈https://cdp-japan.jp/news/20180717_0739〉、党首討論の定例化・夜間開催などに触れている超党派勉強会による提言（『毎日新聞』（平 30. 10. 26））などがあげられる。