

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	内閣補助部局の組織変遷と政策調整の在り方
著者 / 所属	榎本 尚行 / 内閣委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	451号
刊行日	2022-11-1
頁	95-110
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20221101.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

内閣補助部局の組織変遷と政策調整の在り方

榎本 尚行

(内閣委員会調査室)

1. はじめに
2. 橋本行革における総合調整をめぐる制度整備
3. 内閣補助部局の組織改正の変遷
4. 内閣補助部局の在り方等をめぐる課題
5. おわりに

1. はじめに

平成13年1月の省庁再編により1府12省庁の現行体制となってから、20年余りが経過した。この間、省庁の編成は基本的に維持される一方、内閣官房や内閣府といった内閣補助部局¹の組織体制は大きく変容した。特に、令和3年にデジタル庁設置法が、令和4年に子ども家庭庁設置法が立て続けに制定されたのは記憶に新しい。

省庁再編において、内閣補助部局は総合調整を主に担うこととされた。あわせて、政府全体の政策調整については、総合調整に加え各府省による調整などから成る「政策調整システム」が構想された。しかし、内閣補助部局の近年の組織の変遷や政策調整をめぐる運用を見ると、行政組織全体を見渡した議論よりも政策分野の単位ごとの視点に重きを置く形で組織体制が検討され、各省が担っていた分担管理事務が内閣補助部局に移管されるなどの変化も見られる。その結果、行政組織間の政策調整の在り方についての議論が停滞しているようにも思われる。

そこで本稿では、内閣官房、内閣府を始めとした内閣補助部局の位置付けや政策調整の枠組みを確認した後、その変遷について政策調整の視点から振り返り、上記のような変化についての現状を整理した上で、現下の課題について考察を加えたい。

* 本稿に掲載されているウェブサイトの最終アクセスは、いずれも令和4年10月12日である。

¹ 内閣補助部局の範囲について、例えば宇賀克也『行政法概説Ⅲ〔第5版〕』（有斐閣、平成31年）では、内閣総理大臣が主任の大臣となる内閣官房、内閣府、復興庁や法律又は閣議決定で設置される各種本部等に加え、人事院をも含めているが、本稿では、内閣補助部局の総合調整に着目していることから、これら内閣に置かれる機関等のうち人事院を除いたものを対象とする。

2. 橋本行革における総合調整をめぐる制度整備

(1) 内閣官房と内閣府の位置付け

平成13年の省庁再編以前、我が国の中央の行政組織においては、主任の大臣（主に各省大臣が該当。）を長とする各省が個別の行政事務を担う「分担管理原則」が強調され、内閣総理大臣の権限は限定的に解されていた。その背景には、内閣の首長たる内閣総理大臣が自ら案件を閣議に発議することができるかどうかは必ずしも明確ではなかったこと、閣議の議決方法について全会一致が慣行となっており、各国務大臣（各省大臣）がいわば拒否権を持ち、各省のセクショナリズムを助長する傾向があることが指摘され、また、府省への強い帰属意識から権限・予算の拡大を志向した権限争議が発生することも少なくなかったとされる²。

そうした中で、橋本内閣総理大臣（当時）の下でまとめられたいわゆる橋本行革では、行政改革会議最終報告（平成9年12月3日）や、その内容を法制化した中央省庁等改革基本法（平成10年法律第103号。以下「基本法」という。）において、閣議における内閣総理大臣の発議権を法制上明確化すること（第6条）とともに、内閣官房、内閣府の総合調整権限や、府省間の政策調整の方法（(2)参照）が示された³。

総合調整の具体的な方法については、基本法第2章に置かれた「内閣機能の強化」において定められている。そこでは、内閣官房及び内閣府の基本的性格、任務・機能等が**図表1**のように規定され、内閣官房を最高・最終の調整機関とする一方、内閣府は、より恒常的な調整を担うとされた。また、内閣府は、内閣総理大臣が担当することがふさわしい事務を分担管理することとされ、皇室や栄典等に関する事務を担うこととされた。加えて、行政改革会議最終報告では、総務省は、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することが掲げられ、旧総理府、総務庁の所掌事務のうち、その位置付けにふさわしい事務については、総務省に移管されることとなった。具体的には、行政の組織及び運営の管理、人事管理、行政評価・監視（行政監察）といった事務を総務省が所掌することとされた。また、基本法では、政策の企画立案と実施の機能を分けるための規定も置かれた。内閣府及び各省の内部部局が主として政策の企画立案に関する事務（第16条第1項）を担当し、内閣府を除く各省の外局として置かれる委員会及び庁は主として政策の実施に関する機能を担うとの役割が示された（同条第4項）。

こうした方針の下、内閣法の改正、内閣府設置法の制定等が進められ、平成13年1月6日、1府12省庁への再編とともに、内閣官房、内閣府が大枠として現行の組織体制となった。これにより、内閣府は、内閣補助事務（総合調整事務）と分担管理事務（実施事務）を所掌するという二面性を帯びることとなった。

² 宇賀克也『行政法概説Ⅲ〔第5版〕』（有斐閣、平成31年）102頁、114・115頁など。

³ この点、調整と総合調整の違いについて、「調整といいますのは、各省のその所掌事務を遂行するために必要な場合に関係省と相互に行うというものでございます。これに対しまして、総合調整は、行政各部の施策の統一を図るという目的で行われているものでございまして、内閣、内閣総理大臣が指導性を発揮して国政の重要課題に戦略的に対応していく必要がある場合に、内閣を助けて行う調整ということで、各省の所掌事務を越え内閣の立場で行うということで総合調整と呼ばれております。この総合調整の事務は、現在の規定では内閣官房、内閣府といった機関に限られている」との政府答弁がある（第189回国会参議院内閣委員会会議録第23号3頁（平27.9.3））。なお、その後の法改正により、総合調整の意義に変化が見られる（脚注25参照）。

なお、国の行政機関の組織については、国家行政組織法（昭和23年法律第120号）にその大枠が規定されており⁴、官房及び局の総数は内閣府を含め97以内と定められ（第23条）、組織の肥大化を防ぐことが意図されている⁵。

図表 1 中央省庁等改革基本法における内閣官房、内閣府の組織等に係る規定

	内閣官房	内閣府
基本的性格	<ul style="list-style-type: none"> ・内閣の補助機関 ・内閣の首長としての内閣総理大臣の職務を直接に補佐する（第8条第1項） 	<ul style="list-style-type: none"> ・内閣に、内閣総理大臣を長とする行政機関として置かれる ・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 ・内閣総理大臣が担当することがふさわしい行政事務を処理する ・内閣総理大臣を主任の大臣とする外局を置く（第10条第1項）
任務・機能	<ul style="list-style-type: none"> ・閣議に係る事務 ・国政に関する基本方針の企画立案 ・国政上の重要事項についての総合調整 ・情報の収集及び分析 ・危機管理 ・広報（第8条第2項） <p>（注）国政に関する基本方針は、「対外政策及び安全保障政策の基本、行政及び財政運営の基本、経済全般の運営及び予算編成の基本方針並びに行政機関の組織及び人事の基本方針のほか、個別の政策課題であって国政上重要なものを含む」とされた</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・各省の事務に広範に関係する事項に関する企画立案及び総合調整（経済財政政策、総合科学技術政策、防災、男女共同参画） ・内閣総理大臣が担当することがふさわしい事務の処理（皇室、栄典及び公式制度に関する事務） ・沖縄対策、北方対策、消費者行政、物価行政及び市民活動を行う団体一般に関する行政、青少年健全育成行政に関する総合調整 ・宮内庁、防衛庁、国家公安委員会、金融庁を置く（第10条第2項、第4項～第6項）
組織	その時々の方針課題に応じ、柔軟かつ弾力的な運営が可能な仕組みとするものとする（第9条第2項）	<ul style="list-style-type: none"> ・任務及び機能に係る事務を的確に処理できるよう組織する（第12条第1項） ・合議制の機関として、経済財政諮問会議、総合科学技術会議、中央防災会議及び男女共同参画会議を置く（事務局は内閣府）（第12条第3項）

（出所）基本法を基に筆者作成

⁴ 内閣官房や内閣府といった内閣補助部局は、柔軟な組織編成をとることが可能となるよう、同法の枠外とされている。

⁵ 内閣府の政策統括官は局ではなく、この数に含まれない。

(2) 府省間の政策調整システム

行政改革会議最終報告では、各省について、取り組むべき重要政策課題、行政目的・任務を軸とした目的別省編成を行い、各省は、省の目的、任務に即した「相互」調整を行うこととされた。この前提の下、内閣総理大臣及び内閣官房の強力なリーダーシップにより、内閣として、必要に応じ省間調整に先立ち具体的な指示を与え、省間で決着のつかない事項について裁定を行うこととされた。

こうした背景から、基本法では、政府内の調整の仕組みについての4原則が掲げられた。具体的には、①府省は、その任務の達成に必要な範囲において、他の府省が所掌する政策について、提言、協議及び調整を行い得る仕組みとする、②内閣官房は、必要に応じ、調整の中核となる府省を指定して政策調整を行わせること等により、総合調整を行う、③関係府省の間において迅速かつ実質的な政策調整を行うための会議を機動的に開催する仕組みの活用を図る、④政策調整の過程について、できる限り透明性の向上を図る、である(第28条)。

これを受けて「政策調整システムの運用指針」(平成12年5月30日閣議決定)が定められ、内閣官房及び内閣府による総合調整のほか、内閣官房及び内閣府によって「調整省」を指定し、調整省が総合調整を担う仕組みも示された。また、同指針には、府省間相互の政策調整手続のほか、関係府省から申出があった場合における内閣官房及び内閣府による総合調整、大臣による調整といった手法が示された。しかし、後述するように、こうした仕組みが構築されたものの、府省間の調整においては、実際には内閣官房や内閣府が直接総合調整を担うことが増加し、調整省の活用等は定着しなかった。

3. 内閣補助部局の組織改正の変遷

橋本行革後の行政組織において、当初想定していた枠組みが全て活用されることはなく、内閣官房や内閣府が直接総合調整を担う運用が定着し、内閣補助部局の組織体制の肥大化が進んだ。その特徴として、既存の複数の府省にまたがる政策課題を一つの組織(庁など)にまとめる流れ⁶や、本部等の増加などがある。そうした流れで設置された組織は、**図表2**のように多様である。以下、橋本行革後における内閣補助部局の主な組織改正について、平成27年の内閣官房・内閣府の業務見直しの前後で区分して、法定の組織を中心に振り返る。

(1) 内閣補助部局の新設による総合調整機能の強化

ア 内閣府の外局の設置(消費者庁)

平成21年9月に設置された消費者庁は、内閣府の外局として設置され⁷、その長は、長

⁶ 曾我謙悟『行政学〔新版〕』(有斐閣、令和4年)150~151頁。なお、同書においては、この流れについて内閣総理大臣の意向を反映してトップダウンで進められた旨が指摘されている。また、2000年代以降の行政組織再編のもう一つの流れとして、独立性の高い行政委員会の設置も挙げられている。行政委員会は、リスク評価を適切に行うために独立性が強められており、これまでに食品安全委員会や原子力規制委員会などが設置されてきている。

⁷ 消費者庁の発足に伴い、内閣府の内部部局として置かれていた国民生活局は廃止された。

官である。所掌事務を見ると、個別作用法について、消費者に身近な問題を取り扱う法律は消費者庁が分担管理事務として所管することとし、各府省庁から消費者庁に移管・共管するとの方針がとられた。消費者政策全般にわたるものについては消費者庁が所管し、従来から各省が所管してきたいわゆる業法については、共管や一部を所管することとされた⁸。消費者庁の所掌事務を掌理する内閣府特命担当大臣も置かれることとなり、特命担当大臣は他省に対する資料の提出要求権や勧告権を有する。

図表2 内閣補助部局として法律により創設された主な組織

設置時期	新設の行政組織	組織の態様	根拠法
平成21年	消費者庁	内閣府外局	消費者庁及び消費者委員会設置法（平成21年法律第48号）
平成24年	復興庁	内閣に置かれる庁	復興庁設置法（平成23年法律第125号）
平成25年	国家安全保障会議	内閣に置かれる本部等	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）による安全保障会議設置法（題名を国家安全保障会議設置法に改正）、内閣法の一部改正
	国家安全保障局	内閣官房の局	
平成26年	内閣人事局	内閣官房の局	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）による内閣法の一部改正
平成27年	子ども・子育て本部	内閣府の特別の機関	子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（平成24年法律第67号）による内閣府設置法の一部改正
(平成27年 内閣官房・内閣府の業務見直し)			内閣の重要政策に関する総合調整等に関する機能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）による内閣府設置法等の一部改正
令和3年	科学技術イノベーション推進事務局	内閣府の特別の機関	科学技術基本法等の一部を改正する法律（令和2年法律第63号）による内閣府設置法の一部改正
令和3年	デジタル庁	内閣に置かれる庁	デジタル庁設置法（令和3年法律第36号）
令和5年（予定）	こども家庭庁	内閣府外局	こども家庭庁設置法（令和4年法律第75号）

(出所) 各法律を基に筆者作成

イ 内閣に置かれる庁の設置（復興庁）

上記のように内閣府の外局として置かれる庁のほか、内閣直属の庁が置かれる場合もある。平成24年に設置された復興庁、後述（(3)イ）のデジタル庁がこれに該当する。

復興庁は、内閣総理大臣を長とする内閣直属の機関で、内閣法に基づく各省の指揮監

⁸ 例えば、消費者庁の分担管理事務を定めた消費者庁及び消費者委員会設置法第4条第1項第5号には、「宅地建物取引業法（昭和27年法律第176号）の規定による宅地建物取引業者の相手方等（同法第35条第1項第14号イに規定するものに限る。）の利益の保護に関すること。」と規定され、宅地建物取引業法を消費者庁に移管することなく、消費者保護の観点から一部の規定を共管としている。

督を強力に行うことを可能とする組織として、各省庁より一段高い機関として置かれている⁹。東日本大震災からの復興に関する事務について内閣官房と共に内閣を助け、復興大臣も置かれる。また、各省の事業実施や予算要求の調整権を担い、必要な場合には復興大臣が各省に対して勧告を行うことができる。さらに、総合調整のみならず実施事務として、道路、病院、学校施設、漁港建設等の復興のために各省が行う補助を横断的に一括する復興交付金、復興特区制度などを所管する。また、出先機関として復興局が置かれている。

このような体制とされたのは、復興庁は、市町村からの要望や申請を一括して受け付け、たらい回しにせず、みずから各省の出先機関等との調整を行い、可能な限り現地においてワンストップで対応することが必要とされたことが背景にある¹⁰。

ウ 内閣官房における組織設置（国家安全保障局、内閣人事局）

ア及びイのほか、内閣官房に局を設置して政策を所管させるケースもある。平成25年に設置された国家安全保障局、平成26年に設置された内閣人事局である。

国家安全保障局は、内閣に設置された関係閣僚等で構成される国家安全保障会議の事務局として設置された。同会議の事務にとどまらず、国家安全保障に関する外交・防衛政策の基本方針の企画立案・総合調整を担う。

内閣人事局は、国家公務員法等の改正により、総務省が所管していた人事行政を移管する形で設置された¹¹。人事行政については、省庁再編以前においては総務庁が担っていたところ、内閣官房・内閣府と共に内閣総理大臣を補佐する役割を担うことが期待された総務省が担ってきた。しかし、幹部人事の一元化などの議論もあり、内閣官房が人事行政を担うこととなった¹²。

エ 内閣府の組織改正（子ども・子育て本部）

平成24年の社会保障・税一体改革の議論の結果として子ども・子育て支援法（平成24年法律第65号）が制定された。その所管は内閣府とされ、内閣府に、特別の機関として子ども・子育て本部が置かれることとなった（平成27年4月施行）。

内閣府の特別の機関は、大臣官房、政策統括官、局とは別に置かれる組織であり、内閣府の設置当初においては、北方対策本部を除き¹³閣僚級会合が置かれていた。

一方、子ども・子育て本部は、分担管理事務、総合調整事務の双方を担い¹⁴、本部の長は少子化対策を担う内閣府特命担当大臣とされたが、本部の事務体制については、「子ども・子育て本部に、所要の職員を置く。」（内閣府設置法第41条の2第7項）との規定が

⁹ 第179回国会衆議院東日本大震災復興特別委員会議録第11号2頁（平23.12.2）

¹⁰ 第179回国会衆議院東日本大震災復興特別委員会議録第11号4頁（平23.12.2）

¹¹ なお、人事行政の一部は、国家公務員法に基づく中央人事行政機関であり、中立第三者機関として位置付けられる人事院が担っている。

¹² この点、分担管理事務と内閣補助事務の在り方が変わりつつあるとの指摘もある（五十嵐吉郎「内閣官房、内閣府の現在—中央省庁等改革から13年目を迎えて—」『立法と調査』No.347（平25.12））。

¹³ 北方対策本部は、かつて総務庁の特別の機関として置かれ、省庁再編時に内閣府の特別の機関として位置付けられた。北方対策の内閣府特命担当大臣を本部長とし、同本部に所要の職員を置くこととされている。

¹⁴ 子ども・子育て支援のための基本的な政策・少子化の進展への対処に係る企画立案・総合調整を行うとともに、幼稚園、保育所、認定こども園、小規模保育等に対する財政支援の一元的な実施、認定こども園制度の運用などを担うこととされた。

置かれ、内閣府特命担当大臣を本部長としつつも、閣僚級会合の性格を持つものではなく事務局として機能した。消費者庁のように外局としての独立性までは有しないものの、特命担当大臣を長とする特別の機関として、一定の独立性を有する組織編成となった。

オ 本部、関係閣僚会議の増加

省庁再編以後、本部や関係閣僚会議等が多く設置され、内閣官房や内閣府が、これらの事務局として政策調整に関与することも多く見られるようになった。本部や関係閣僚会議には、法的根拠を有する本部等¹⁵や、閣議決定など政府の決定に基づく本部等¹⁶があり、個別の政策ごとの関係閣僚会議も設置されるようになった。こうした運用が定着するにつれて本部等が増加したため、本部等の統廃合等の見直しも行われた¹⁷。しかし、閣議決定等に基づく本部等が多く設置され廃止された数を上回るとともに、法定の本部等についての見直しが行われてこなかったこともあり、主に本部等の事務を担う内閣官房副長官補室の分室の数が、平成12年度末には5だったものが、平成26年度末には31と増加していた¹⁸。

(2) 法律による内閣官房・内閣府の業務見直し等

ア 内閣官房・内閣府の事務の移管等

法改正を伴うものも含む内閣官房、内閣府の業務見直しは、平成27年に行われた。その検討は、自由民主党、公明党の行政改革推進本部が平成27年1月23日に提言をまとめ、政府が同月27日に、「内閣官房及び内閣府の業務の見直しについて」を閣議決定する流れで進められた。このうち法改正を要するものについては、平成27年に「内閣の重要政策に関する総合調整等に関する機能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。以下「内閣官房・内閣府業務見直し法」という。）を制定して対応された。同法により、内閣官房の5事務¹⁹について内閣府に事務の移管・一元化されるとともに、内閣府の9事務²⁰について各省等に移管された。

¹⁵ 例えば、内閣提出法律案（閣法）により設置されたものとして、「高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部」（IT総合戦略本部）など、議員提出法律案（議員立法）により設置されたものとして、「宇宙開発戦略本部」などがある。これらはいずれも内閣に置かれた本部だが、少子化社会対策会議など内閣府の特別の機関として本部等が置かれる場合もある。

¹⁶ 例えば、第二次安倍内閣の「日本経済再生本部」、岸田内閣の「新しい資本主義実現本部」などがある。

¹⁷ 平成19年度において、内閣総理大臣・内閣官房長官が構成員となる会議は計80、うち法律に基づく本部等が27に上った。平成19年12月28日、法律上の根拠を有しない会議の一部が廃止・統合され、計66に整理された（平成19年12月28日内閣官房長官記者会見）。また、民主党政権時においても、平成24年12月7日に「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」〈<https://www.kantei.go.jp/jp/topics/2012/pdf/1214kakugikettei.pdf>〉を閣議決定し、関係省庁連絡会議の廃止等が行われた。

¹⁸ 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）。なお、前掲注17のとおり本部等の整理が行われているが、その時期の内閣官房副長官補室分室の数で見ると、平成19年度末が15、平成24年度末が27である。

¹⁹ 知的財産戦略及び総合海洋政策については内閣府に事務が移管、道州制特別区域、地域活性化及び宇宙開発戦略については内閣府に事務が一元化された。なお、これら5事務に係る本部自体は、引き続き内閣に存置された。また、遺棄化学兵器処理についても、法改正を要せず内閣府に事務が一元化された。

²⁰ 各省等に移管されたのは、犯罪被害者等施策、消費者問題、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、交通安全対策の9事務。加えて、法改正を要しない事務として、薬物乱用対策も事務移管された。

また、「内閣官房及び内閣府の業務の見直しについて」においては、「今後、内閣官房及び内閣府への業務の追加は、その必要性を十分勘案した上で判断するとともに、新たな業務を法律によって追加する場合には、原則として内閣官房又は内閣府において当該業務を行う期限を設ける」こと、内閣官房、内閣府の業務について、「3年後を目途として、次回の全面的な見直しを行う」ことも明記された（内閣官房・内閣府業務見直し法にも、施行後3年後を目途とした見直し規定が置かれた）。

しかし、これに続く「見直し法」は制定されていない。自由民主党行政改革推進本部（以下「自民党行革推進本部」という。）において、平成31年3月8日、「内閣官房・内閣府の業務の見直しの進め方について」²¹がまとめられ、その中でイノベーション関連の司令塔機能強化など個別分野の組織見直しが盛り込まれる²²とともに、内閣官房及び内閣府の本部等の事務のうち、実態上その業務の大部分を関係省庁等が行っている場合における移管の検討、今後、内閣官房・内閣府への新たな業務追加を法定する場合における期限を付すいわゆるサンセット方式の検討が含まれていた。しかし、政府は、「内閣が取り組もうとする政策課題について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、既存の事務の不断の見直しを行い、できるだけ組織を効率的なものとしていく観点から、組織の統合や廃止等の必要な対応を行ってきた」との認識を示すにとどまっている²³。こうして（3）で述べるような政策単位での組織改正が指向されるようになってきた。

なお、自民党行革推進本部では、関連して省庁再々編に関する議論が行われていた。同本部は平成30年9月に「2030年を見据えた行政改革についての中間報告」と題する提言を取りまとめ、安倍内閣総理大臣（当時）に申入れを行った。同中間報告では、厚生労働省の業務量が多くなっていること、子育て政策の所管が内閣府、文部科学省、厚生労働省に分かれていること、環境エネルギー行政が環境省と経済産業省にまたがっていることなどについて指摘しているとされる²⁴。この内容の一部も、その後の政策単位での組織改正によって対応された。

イ 政策調整システムの見直し

内閣官房・内閣府業務見直し法による国家行政組織法、各省設置法の改正により、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等を行い、内閣を助けることができることとされた。これにより、2.

（2）で紹介した政策調整システムに変更が加えられ、内閣官房、内閣府に集中していた総合調整に関する事務を分散させることが意図された²⁵。

²¹ 自由民主党ウェブサイト〈https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/policy_topics/gyoukuaku/business_flow.pdf〉

²² イノベーション関連の司令塔機能強化のほか、内閣官房の新型インフルエンザ等対策室と国際感染症対策調整室の業務に係る統合も含めた運営体制の在り方の検討などが盛り込まれた。

²³ 「衆議院議員緒方林太郎君提出内閣官房及び内閣府のスリム化に関する質問に対する答弁書」（内閣衆質208第77号）〈https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b208077.htm〉

²⁴ 「省庁再々編の提言了承 自民行革本部 厚労省分割を促す」『日経電子版』（平30.9.5）〈<https://www.nikkei.com/article/DGXMZ035013480V00C18A9PP8000/>〉

²⁵ この改正により、内閣官房、内閣府以外の各省が総合調整を担うことが可能となったという意味で、前掲注

(3) 内閣官房・内閣府業務見直し法制定後における見直し

ア 科学技術・イノベーションに係る司令塔機能の強化

科学技術政策分野においては、省庁再編時、旧科学技術庁が文部科学省へと統合されるとともに、内閣府に重要政策会議の一つとして総合科学技術会議（平成26年に総合科学技術・イノベーション会議（CSTI）に改組。）が置かれ、内閣府の政策統括官がその事務を担う体制となった。加えて、IT、知的財産、宇宙といった関連分野の基本法の制定により、それぞれの推進本部が内閣に置かれ、その事務を内閣官房（副長官補室分室）が担うこととなった。

その後、平成26年の内閣府設置法の一部改正（平成26年法律第31号）により科学技術政策に係る司令塔機能が強化されるとともに、平成27年の内閣官房・内閣府業務見直し法により、宇宙開発戦略、知的財産戦略、総合海洋政策の事務が内閣府に移管された。さらに、科学技術基本法等の一部改正により、令和3年4月1日には内閣府に科学技術・イノベーション推進事務局が設置された。政策統括官が所掌していたCSTIに係る事務は、同事務局が担うこととなった²⁶。

他方、これらイノベーションに関連する本部が乱立していたことに関し、平成30年6月15日に閣議決定された「統合イノベーション戦略」では、「イノベーション関連の司令塔機能強化を図る観点から、特にイノベーションに関連が深いCSTI、IT総合戦略本部、知財本部、健康・医療本部、宇宙開発戦略本部、総合海洋政策本部等の司令塔会議について、官房長官を中心とした横断的かつ実質的な調整・推進機能を構築する」こととされた。これを踏まえ平成30年7月25日、内閣に、各分野の担当大臣を含む全ての国務大臣を構成員とする統合イノベーション戦略推進会議が設置され、科学技術基本法等の一部改正後においても、司令塔会議としての機能を担っている。

イ デジタル庁

デジタル庁は、復興庁と同じく内閣に置かれる庁として、令和3年9月1日に発足した。IT政策・デジタル政策については、内閣に置かれたIT総合戦略本部を司令塔として推進されていたが、更なる推進を図るために設置されたものである。設置までの経緯を見ると、IT総合戦略本部を中心とした推進体制の下で、デジタル化に向けた成果を十分に上げることができず、新たな組織が必要とされたことがうかがわれる²⁷。

所掌事務を見ると、復興庁と同様に、内閣補助事務と分担管理事務の双方が定められている。分担管理事務には、重点計画の策定、マイナンバー制度の企画立案、デジタル技術を使用した本人確認に関する事務、官民データ活用に係る企画立案、情報システムの整備等が定められている。特に、本人確認に関する事務については、各省が所管している法律であっても、デジタル政策に関連する部分は、デジタル庁が所管することとさ

3で引用した答弁のような総合調整の定義が変更されたことになる。

²⁶ イノベーション政策をめぐる司令塔機能の強化については、前述のとおり自民党行革推進本部の「内閣官房・内閣府の業務の見直しの進め方について」の中でも言及があり、内閣官房・内閣府の業務見直しの枠組みの中で検討されていたと思われるが、科学技術基本法等の改正の形で対応された。

²⁷ デジタル庁創設に至るまでのIT政策の経緯については、榎本尚行「IT政策の経緯—「デジタル庁」の議論を見据えて—」『立法と調査』No. 430（令2. 12）を参照。

れている²⁸。デジタル庁では、消費者庁のように、他省の所管法律を共管として対応することに加えて、関連施策の一部を自ら所管することで、デジタル庁の権限をより明確にし、デジタル政策を推進する方策がとられた。

また、デジタル庁の組織は、統括官を置く体制となっている。戦略・組織グループ、デジタル社会共通機能グループ、国民向けサービスグループ、省庁業務サービスグループの4グループから構成され、戦略・組織グループ以外のグループについては、プロジェクトを中心としたチームを組成している。

ウ こども家庭庁

子供に関する政策は、内閣府の子ども・子育て本部が設置されて以降も、厚生労働省の子ども家庭局や文部科学省など、複数の府省にまたがっていた²⁹。

こども家庭庁は、第208回国会（令和4年常会）において関連法が制定され、令和5年4月に発足予定である。内閣府の外局として置かれ、分担管理事務と総合調整事務の双方を担う。そのうち、内閣府、厚生労働省等の所掌する分担管理事務がこども家庭庁に移管されるとともに、こども政策を担当する内閣府特命担当大臣を中心に、こども家庭庁が総合調整を行うこととされた。

こども家庭庁の組織体制の具体的な内容については、令和5年度予算編成過程において検討が進められる。法案提出に先立って閣議決定された「こども政策の新たな推進体制に関する基本方針について」（令和3年12月21日閣議決定）において、3部門体制とすることが示され、令和5年度予算機構要求では、1官房2局体制が要求された。

内閣府の国民生活局に代わって設置された消費者庁は、「消費者行政は各省庁横断的な行政分野となっており、消費者行政の司令塔として、各省庁と連携して政策の推進を図ることが求められているところで、内閣総理大臣が政府全体の見地から管理することがふさわしい」として内閣府の外局とされた³⁰。一方、同じ内閣府の外局という組織体制をとるものの、厚生労働省等からの多くの事務移管が予定されるこども家庭庁は、「子供政策を我が国社会の真ん中に据え、子供をめぐる様々な課題に、一元的に、中長期的な視点を持って取り組んでいく」旨が強調されている³¹。

なお、平成27年の内閣官房・内閣府業務見直し法を受け、児童の性的搾取について国家公安委員会及び警察庁において、児童虐待について厚生労働省において総合調整を行うことが閣議決定されていたが、双方とも内閣補助部局であるこども家庭庁に一元化さ

²⁸ 例えば、デジタル庁設置法第4条第2項第9号において「電子署名及び認証業務に関する法律（平成12年法律第102号）第2条第1項に規定する電子署名に関すること（法務省の所掌に属するものを除く。）」と定められている。デジタル庁設置法の制定時、「電子署名及び認証業務に関する法律」の主務大臣に関する規定も合わせて改正されており、主務大臣は法務大臣に加え、内閣総理大臣とされた。同法では、認証業務のうち一定の基準を満たすものは国の認定を受けることとされているが、こうした改正を踏まえ、法務省、デジタル庁のいずれもが認定申請を受け付けている。

²⁹ こども家庭庁設置までの組織に係る議論は、石川怜「子供に関する施策を総合的に推進するための新たな国の行政機関の創設に関する議論—いわゆる「こども庁」（仮称）構想を題材として—」『立法と調査』No. 440（令3. 11）、上田倫徳「こども家庭庁の創設とこども基本法の成立」『立法と調査』No. 450（令4. 10）を参照。

³⁰ 第171回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第3号41頁（平21. 3. 18）

³¹ 第208回国会参議院本会議録第23号3頁（令4. 5. 18）

れた。

エ 内閣感染症危機管理統括庁（仮称）の検討

令和4年9月2日、政府の新型コロナウイルス感染症対策本部は、「新型コロナウイルス感染症に関するこれまでの取組を踏まえた次の感染症危機に備えるための対応の具体策」を決定した。行政各部の感染症危機への対応を統括し、司令塔機能を担う組織として「内閣感染症危機管理統括庁（仮称）」を設置するとされており、必要となる法律案を次期常会に提出することを目指すこととされた。

同庁は、これまで内閣官房で担ってきた平時・有事の両面における感染症対応に係る総合調整事務を一元的に所掌し、各府省庁等における感染症危機に係る対応を司令塔として統括する。また、感染症危機への対応に関し、内閣総理大臣及び内閣官房長官を直接支える組織として内閣官房に置き、庁の長である内閣感染症危機管理監（仮称）を内閣官房副長官クラス、その代行の内閣感染症危機管理監補（仮称）を内閣官房副長官補の充て職とし、厚生労働省の医務技監を充て職とする次長も設置する。これらに加え、厚生労働省の関連する組織の見直しを行うことも掲げられている。

オ 内閣官房副長官補室の状況

本部や関係閣僚会議の設置に伴って増加する傾向にある内閣官房副長官補室の分室の数を見ると、令和4年9月14日時点で35に上っており³²、業務見直し直前（平成26年度）の31よりも増加している。

4. 内閣補助部局の在り方等をめぐる課題

（1）内閣補助部局と各省の役割分担の変化に関連した課題

ア 分担管理事務をめぐる変化

これまで見てきたように、省庁再編の青写真を示した基本法においては、分担管理事務を担う各府省が政策の企画立案を担い、内閣補助部局である内閣官房・内閣府が総合調整を行うことが構想されていた。しかし、省庁再編以降、各省への総合調整事務の分散を図った平成27年の業務見直し以降も含め、総合調整を行う内閣官房・内閣府の業務が増加する傾向が継続し、デジタル庁やこども家庭庁が設置されたように、内閣補助部局に総合調整事務が集中している上、分担管理事務が移管されるようになっている。

内閣官房・内閣府業務見直し法の評価について、「中央省庁等改革以後それまでの間に余りにも膨れ上がった内閣事務について、取り敢えずの整理措置を目指すものに過ぎず、内閣法制の根本的な改造を目的とするものではないから、新たな課題が生じればまず内閣官房の中にその受け皿が設けられ、それが更なる組織の新設に繋がっていくという基本的な構造には、その後も一向に変わりはない。」「『内閣は統轄・総合調整を行い各省（大臣）は行政事務の分担管理を行う』という従来の図式の修正が図られているように見える」との指摘がなされている³³。こうした指摘は、本稿でこれまで確認してきた内閣官房や内閣府をめぐる組織体制の変化とも整合的と考えられる。内閣補助部局が肥大化

³² 内閣官房ウェブサイト<https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/pdf/220914_sosikizu.pdf>

³³ 藤田宙靖『行政組織法〔第2版〕』（有斐閣、令和4年）155頁、152頁

する構造の中で、内閣補助部局が総合調整のみならず分担管理事務を担うケースが増えているという変化も踏まえて、今後の行政組織の在り方を検討する必要がある。

イ 内閣補助部局の肥大化に伴う弊害

内閣補助部局の肥大化に伴う弊害として、それらの組織の長である内閣総理大臣、その事務を統轄する内閣官房長官の業務ひっ迫が危惧される。また、所掌事務が増加することで、内閣官房や内閣府の事務体制も厳しさを増していると考えられる。特に、内閣府（本府）の中では、地方創生や科学技術イノベーションなど重要政策を担う組織が多く置かれている。それらは特別の機関等として一定の独立性を持って運用され、一部では政策の実施も担うようになっている。その場合、内閣府において内部調整を担う事務次官、官房部局の体制と比較して、内閣府の部局は余りに多く、例えば事務の取りまとめや公文書管理など、内部の総合的な管理が難しくなるという問題も生じかねず、内閣府の組織としての一体性が問題となり得る。こうした内閣府のトップ・マネジメント改革の問題について、「特命担当大臣の制度までは変えずとも、特命事項と本部が増えるのであれば、内閣府全体を監督しつつ、個別の本部の問題に対応する官房長の補佐となる官房次長に類する審議官を、多数置く必要が出てくる」、「省とは異なる内閣府独自の管理方式とそれに必要な幹部職員のあり方が一層問われる」との指摘がある³⁴。

内閣府本府以外の内閣補助部局においても、総合調整事務と分担管理事務の双方の事務を円滑に進める上では、その内部管理の体制の在り方を検討していくことも重要と考えられる。例えば、デジタル庁は民間人材も活用しつつ柔軟な組織体制がとられているが、業務過多や風通しの悪さ、省庁出身者と民間出身者の関係などの問題点が指摘されている³⁵。政治的な要請にも応えつつ総合調整事務と分担管理事務を担うという内閣補助部局の特徴を踏まえた内部管理体制の在り方について検討を進める必要があるのではないかと考えられる。

加えて、内閣補助部局が新たに担うことになると考えられる各府省にまたがる業務、とりわけ時の政権が重要政策として掲げた業務を担当させようとする場合には、各省が担っている政策との関係や、内閣補助部局内において過去の政治決断等を踏まえて進められている政策との関係を十分に検討する必要があると考えられる。各省との関係では、内閣補助部局が担うべき政策分野を厳選し、可能な限り各省が担うように運用する必要があると考えられる。内閣補助部局内においても本部等の乱立を招かないような運用が求められる。この点、(2)で述べるような政策調整システムの在り方や、従前から指摘されているような内閣官房、内閣府の所管業務について定期的な見直しを行う仕組みについても、引き続き検討が求められる。

なお、こうした肥大化の背景には政策過程をめぐる変化があるとも考えられる（後述(3)参照）。第二次以降の安倍内閣や菅内閣の政策過程について、「各省にイニシアチブを取られて首相の意向が届かなくなる事態を警戒した」ため、官邸が新政策を打ち出す傾向を持つ一方で、「各省独自の政策革新には官邸の了解が不可欠となり、徐々に各省

³⁴ 牧原出『崩れる政治を立て直す』（講談社、平成30年）227頁

³⁵ 『東京新聞』（令4.5.2）、『毎日新聞』（令4.4.27）

独自の施策は影を潜めた。」とする見方がある³⁶。これに伴い内閣補助部局が肥大化した一方、各省の政策立案機能が活用されないという弊害が生じている可能性がある。各省には、審議会などにおいて中長期的な視点で政策を練ることが可能であるなどの長所があり、こうした資源を適切に活かすことが求められる。

ウ 国家行政組織法等による行政組織の肥大化抑制との関係

国家行政組織法では、政府における局等の数が97以内に制限されており、内閣府については官房と局のみに適用される（2.（1）参照）。このため、内閣府の政策統括官は上限規制の対象外となる³⁷。このため、省を新設しようとした場合、それと同規模の組織を廃止することが求められるという非常に厳しい制約が課される一方、内閣補助部局を設置する場合の制約は相対的に少ない。予算編成過程における機構定員要求の査定を経る必要はあるものの、「国の行政機関の機構・定員管理に関する方針」（平成26年7月25日閣議決定）において、内閣官房の機構管理について、「内閣及び内閣総理大臣を直接に補佐する機関であることに鑑み、その機構の新設・再編に当たっては、政策の重要度を踏まえ、府省の枠を超えた柔軟な機構管理を行う。」とされるなど、各省と比較して必要な組織体制を確保しやすい状況にあると思われる。

しかし、国家行政組織法において局等の数を制限しているのは、行政組織の肥大化を防ぐという目的があると考えられるところ、内閣補助部局の肥大化をどこまで許容するかという論点があると考えられる。特に、分担管理事務が各省から内閣補助部局に移管される現状にあっては、こうした内閣補助部局をめぐる機構・定員管理の在り方が合理的といえるのか検討が求められる³⁸。

なお、行政組織の肥大化抑制は、定員の制限によっても行われている。政府全体の国家公務員の定員については、行政機関の職員の定員に関する法律（昭和44年法律第33号）によってその上限を定めている。平成30年度以降、全体の定員は増加に転じてはいるものの³⁹定員合理化の取組も継続されている。内閣官房、内閣府の定員や、幹部職員である

³⁶ 牧原出「いびつな政策形成から今こそ脱却を」『週刊東洋経済』（令4.7.30）。なお、同稿では、新型コロナウイルス感染症対策やウクライナ危機といった危機対応を行う現下の情勢では、「官邸が新しい政策を打ち出し政治を牽引する余裕は、実際上乏しく、官邸が危機対応を、各省が一斉に新規の政策革新を進め、最終的な調整は官邸が行うという体制」が理想であると指摘されている。

³⁷ 政策統括官が対象外となっていることについては、省庁再編時において減らした局の数を水増しするという意図があったのではないかと指摘もある（「小峰隆夫の私が見てきた日本経済史（第83回）—私が見た省庁再編—」（公益社団法人日本経済研究センター、令2.8.17）〈<https://www.jcer.or.jp/j-column/column-komine/20200817.html>〉）。

³⁸ なお、各省の設置や所掌事務等について、国家行政組織法に基づく設置法によって規定すること自体を疑問視する指摘もある。「時に、関係省庁及びその背後にいる関係業界や族議員が権限を奪われることに反対することがあり、「省庁の法的な根拠となる設置法は行政組織の民主的統制のためとも言えるが、実態は、省庁の権限を守るために機能しているとも言える。」とされる（田中秀明「こども家庭庁で問題は解決できるのか」『毎日新聞政治プレミア』（令4.6.29）〈<https://mainichi.jp/premier/politics/articles/20220628/pol/00m/010/024000c>〉）。これに関しては、「法律による行政組織の管理の仕組みが、国民主権を背景とした国会の審議権、行政に対する国会の関与を通じ、行政組織の膨張抑制の機能を果たしてきた」（第100回国会衆議院行政改革に関する特別委員会議録第10号32頁（昭58.10.7））という国会における認識や、法律によらない場合であっても各府省の所掌事務を明確化するための一定の規律が必要であることや、公務においては府省単位で人事が行われているという現実もあることなど、多方面にわたる課題を検討する必要がある。

³⁹ 内閣人事局「国の行政機関の定員の推移」〈https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/R4_0401_teiin_suii.pdf〉

指定職の数も増えてきており⁴⁰、内閣補助部局は、職員についても必要数を確保しやすい状況となっている。反面、各省の人員体制の整備がより厳しい情勢となっていることが想定され、内閣補助部局と各省の役割分担の在り方も踏まえながら、適切な人員配置が求められよう。

(2) 政策調整システムの在り方

ア 内閣補助部局以外による総合調整の活用策

橋本行革以降の政策調整の在り方については、最高・最終の調整を担うと位置付けられた内閣官房を中心とする内閣補助部局が、総合調整を一手に担う運用が定着した。

一方、これまで実態として活用が進んでこなかった各省の総合調整権限については、こども家庭庁設置法案等の審議の際、野田国務大臣（当時）が、「国家行政組織法に基づき設置される省は、法令上の固有な権限としては、自ら所管する事務を行うことができるにすぎない。政府部内の総合調整を自ら実施する事務と併せて恒常的な事務として実施することができるのは、内閣総理大臣の直属の機関だけである。このため、こども家庭庁は内閣府の外局として置く」旨答弁した⁴¹点が注目される。同答弁からは、閣議決定によって総合調整権限を付与することが制度上可能であっても、政府内ではそれが重視されていないことがうかがわれる。

しかしながら、政権の重要課題を担当することが多い内閣補助部局が、そうした課題に集中して取り組むべきであるとの観点から、府省間調整については、極力当該府省間で対応することを原則とすべきであろう。平成12年に示された政策調整システムの枠組みでは、「調整省」の仕組みや大臣間調整も盛り込まれていた。現在、大臣間調整に関しても、内閣官房長官の下で関係閣僚会議を設ける形で調整を進めるケースが多数見られるが、内閣官房長官を介さずとも、関係大臣同士がそれぞれ内閣の一員たる「国務大臣」として、各省の代表者としての各省大臣という立場を超えて連携を図ることや副大臣・大臣政務官による調整を活用する必要もあろう⁴²。こうした内閣補助部局を介しない調整方法について、内閣官房・内閣府業務見直し法により付与された各省の総合調整権限も含め活用が進んでこなかった要因を分析し、実際に活用可能な方法について更なる検討を進めることが求められる。

イ 省庁再々編をめぐる議論との関係

内閣官房・内閣府業務見直し法の制定後、省庁再々編についての議論も行われた。また、10年の設置期限を迎えるに当たって復興庁の組織の在り方が検討された際には、政

⁴⁰ 星正彦「指定職制度—統計で見る半世紀の変遷—」『立法と調査』No. 413（令元. 6）

⁴¹ 第208回国会衆議院本会議録第21号7頁（令4. 4. 19）

⁴² こうした役割を大臣が担う場合の補佐の在り方については、平成26年の国家公務員法等の一部改正において、大臣補佐官の制度が導入されたことが注目される。大臣補佐官の設置は、国家公務員制度改革の方向性を定めた国家公務員制度改革基本法（平成20年法律第68号）第5条において、「議院内閣制の下、政治主導を強化し、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こととするため」、「各府省に、大臣の命を受け、特定の政策の企画立案及び政務に関し、大臣を補佐する職を置くものとする」旨規定されたことを受けたものである。しかし、各大臣が大臣補佐官を活用した例は少ない。政治主導の調整を進めるのであれば、こうした制度を活用していくことも一案といえよう。

府の防災機能を統合する「防災庁構想」も議論された⁴³。さらに、令和3年9月に行われた自民党総裁選においても、省庁再々編に関し、厚生労働省の分割、情報通信省・サイバーセキュリティ庁の新設といった主張がなされた⁴⁴。しかし、3.(2)で述べた自民党行革推進本部が提言した内閣官房・内閣府の業務見直しについては、政策単位での組織改正により相当程度措置されてきた一方、橋本行革で行われたように行政組織全体の再々編を一括して法制化する動きは見られていない。

橋本行革時には、省間バランスや政策調整システムについても合わせて検討された。これらは、一部では想定と異なる運用が行われ十分に機能していると言い難いものもあるが、政策過程の変革を促すという点で、意義があったと捉えることもできよう。

他方、近年では政策単位での必要性に応じて組織改正を進める手法がとられているが、この場合、その政策をどう推進するかといった議論が活発に行われる傾向にある一方で、政策調整システムなど行政組織間の調整の在り方という観点での議論が行われづらいと考えられる。例えば、(1)イで述べたように内閣補助部局の組織の見直しを行う場合に合わせて、こうした組織運用の在り方についての議論も進めることが必要ではないかと考えられる。

(3) 政策過程の変化を踏まえた体制の整備

橋本行革が行われた背景には、いわゆる縦割り行政の根源とされる、過度な分担管理原則の克服が必要とされたことがあった。省庁再編においては、各省が分担管理事務を担う点に変更されず、内閣補助部局の体制を拡大することで対応された。

そうした中、官邸主導ともいわれる内閣総理大臣の権限を背景とした政権運営が行われる状況が生じ、政策過程も変化してきた。平成13年以降の小泉内閣では「経済財政諮問会議など内閣府に設置された会議体を活用した」一方、平成24年末以降の安倍内閣では、「内閣官房を中心とした少人数での政策立案を好むところに特徴が見出される」との違いがあるとされる⁴⁵が、いずれも内閣補助部局が活用された。

その中において、(1)イで述べたように近年の政権運営においては、官邸が新しい政策を立案するようになってきた。そうした政策過程では、政策決定の迅速性が求められ、目玉政策を次々打ち出すことが優先され、「政治的に魅力的な政策が、少々生煮えであっても、深い考慮なく選ばれることが多くな」り、「官邸や内閣官房で打ち出された方針に沿って、それを具体化する政策を考えるというのが、各省庁における政策形成の中身となる。」状況が発生したとされる⁴⁶。

政策過程をめぐるこうした変化の中で、官僚側について、かつてのような分担管理原則

⁴³ 森秀勲「復興庁の存続方針と後継組織の在り方」『立法と調査』No. 419（令元. 12）

⁴⁴ 「自民総裁選 省庁再編3氏が意欲」『読売新聞』（令3. 9. 12）

⁴⁵ 待鳥聡史『政治改革再考—変貌を遂げた国家の軌跡—』（新潮社、令和2年）155頁

⁴⁶ 飯尾潤「政策の質と官僚制の役割—安倍内閣における「官邸主導」を例にして—」『年報行政研究』54巻（令和元年）。なお、同稿では、「安倍内閣においては、政権を支える特定の官僚集団が強固に形成され、彼らが一貫して政権を支えていること」、「菅官房長官は、内閣人事局の幹部人事審査を活用して、積極的に各省の官僚人事に介入したことから、第二次以降の安倍内閣では、官邸主導体制が早期に確立し、維持されたと指摘されており、政策過程の変化にはこうした側面も影響していると考えられる。

が強調された各省分立的な政策形成過程には「政策調整のなかに合理性確保の仕組みがあった」が、現状の政策過程を見ると、「政策分析の契機が不足している」との問題があり、今必要とされているのは「政策問題についての深い知識、あるいはそれを活かす政策分析能力であり、あるいは行政機関を運営する組織管理能力」であるにもかかわらず、「政策分析や組織管理が、主要な課題ではないと認識されてきたところに、日本の官僚制の問題点がある。」と指摘されている⁴⁷。こうした指摘からは、行政組織を構成する官僚側が、内閣総理大臣の権限を活用した新たな政策過程に対応しきれていないことが示唆される。

政策過程の在り方に関しては、政府の行政改革推進会議において、ワーキンググループを設置して検討が進められ、令和4年5月31日、「アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ提言」がまとめられた。この提言は、行政の「無謬性神話」からの脱却というテーマの下、機動的で柔軟な政策形成・評価の在り方について検討されたもので、政策立案時において仮説・検証型で効果が上がる選択肢を探索し、実行時には政策効果を測定して実態を把握し、その結果に基づいてより効果が上がる手段への入替えを行っていくことなどに留意してPDCAサイクルを回すことなどが示されている。こうした取組を通じて官僚側が政策の立案・分析能力を高めることによって、従来型の相互調整を通じた政策立案の仕組みに加えて、新たな政策過程に適合した仕組みを見出し、定着させることが求められる。

5. おわりに

本稿では、橋本行革の省庁再編以降の内閣補助部局の変化を振り返った。そこでは、当初消費者庁などに見られたように、総合調整によって政府全体の政策の中にある政策分野の横断的な視点を組み込むという考え方から、こども家庭庁のように、政治的な推進力を背景として、内閣補助部局自体が一定の分担管理事務と総合調整事務を合わせて担うことで政策を推進する方向へと転換されていることが示唆された。また、近年、デジタル庁のように新たな内閣補助部局を創設することで、縦割り行政の弊害による取組の遅れが指摘されてきた行政課題への対応が進んでいるという評価もできると考えられる。

行政組織に関する今後の議論がどのように展開するか予断を持つことはできないものの、その在り方として、簡素で効率的な組織を目指すことが必要であることには異論は少ないと思われる。今後の議論においては、本稿で紹介したように、内閣補助部局以外による政策調整の枠組みが活用されなかったことにも目を向け、組織の改廃のみならず、それぞれの組織が有機的に連携していく観点からの議論も行われることが期待される。

(えのもと なおゆき)

⁴⁷ 前掲注46