

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	内閣感染症危機管理統括庁の設置と内閣官房の組織編成 －新型インフルエンザ等対策特別措置法及び内閣法の一部を改正する法律案の国会論議（２）－
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	459号
刊行日	2023-8-2
頁	43-55
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/20230802.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））。

内閣感染症危機管理統括庁の設置と内閣官房の組織編成

— 新型インフルエンザ等対策特別措置法及び 内閣法の一部を改正する法律案の国会論議（2） —

榎本 尚行

(内閣委員会調査室)

1. はじめに
2. 内閣官房の組織体制と感染症危機管理
 - (1) 内閣官房の組織体制
 - (2) 新型コロナウイルス感染症対策における内閣官房の役割
 - (3) 司令塔機能の強化に向けた検討
 - (4) 本法律案の提出及び成立
3. 本法律案における内閣法改正の概要
 - (1) 内閣感染症危機管理統括庁の設置及びその所掌事務等
 - (2) 感染症に係る危機管理に関する事務への内閣危機管理監等の協力
 - (3) 施行期日
4. 国会における主な議論
 - (1) 行政組織の観点から見た内閣感染症危機管理統括庁の位置付け
 - (2) 内閣感染症危機管理統括庁の総合調整機能
 - (3) 内閣官房の肥大化の懸念
 - (4) 内閣感染症危機管理統括庁をめぐる指揮命令系統
 - (5) 危機管理部局の在り方
5. おわりに

1. はじめに

新型コロナウイルス感染症対策を踏まえて、司令塔機能を強化する必要性が指摘されたことを受け、令和5年2月7日（第211回国会（常会））、「新型インフルエンザ等対策特別措置法及び内閣法の一部を改正する法律案」（閣法第6号。以下「本法律案」という。）が提出され、4月21日に成立した（令和5年法律第14号）。本法律案は、感染症危機における

国の権限を強化するとともに、内閣官房に、感染症危機の司令塔機能を果たす「内閣感染症危機管理統括庁」を設置するものである。

前号では、本法律案の提出の経緯及び概要、感染症危機対応に関する国会論議を整理した¹。本稿では、本法律案による同統括庁の設置と内閣官房等の組織の在り方等について、現行の組織体制や本法律案提出の経緯、関連する改正事項を確認した上で、その国会論議を概観する。

2. 内閣官房の組織体制と感染症危機管理

(1) 内閣官房の組織体制

ア 所掌事務及び組織体制

内閣官房は、「内閣法」(昭和22年法律第5号)に規定される組織である。内閣法第12条では、第1項において内閣に内閣官房を置くことが規定され、第2項においてその所掌事務が規定されている(図表1参照)。

図表1 内閣法における内閣官房の所掌事務

内閣法(抄) ※本法律案による改正前
第12条 内閣に、内閣官房を置く。
② 内閣官房は、次に掲げる事務をつかさどる。
一 閣議事項の整理その他内閣の庶務
二 内閣の重要政策に関する基本的な方針に関する企画及び立案並びに総合調整に関する事務
三 閣議に係る重要事項に関する企画及び立案並びに総合調整に関する事務
四 行政各部の施策の統一を図るために必要となる企画及び立案並びに総合調整に関する事務
五 前3号に掲げるもののほか、行政各部の施策に関するその統一保持上必要な企画及び立案並びに総合調整に関する事務
六 内閣の重要政策に関する情報の収集調査に関する事務
七~十四 (略)

内閣官房では、所掌事務の規定に基づき、閣議事項の整理等の事務や重要政策に係る企画及び立案、総合調整に関する事務等(内閣補助事務)を担っている²。なお、政府全

※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5年7月12日である。

¹ 榎本尚行「次の感染症危機への対応—新型インフルエンザ等対策特別措置法及び内閣法の一部を改正する法律案の国会論議(1)—」『立法と調査』No. 458 (2023. 7. 11)

² 内閣補助事務は、内閣官房のほか、内閣府、デジタル庁、復興庁等が担っている。なお、内閣補助事務の範囲については、内閣人事局の創設等を盛り込んだ国家公務員法等の一部を改正する法律案(第185回国会閣法第19号)の国会審議において、内閣の重要政策にかかわる機能、企画立案、総合調整そのもののほか、これまでも、例えば、情報の収集調査に関する機能、法律案、政令案等の審査に関する機能といったものも、内閣の重要政策に関する機能と連携し、これを支援強化する機能として内閣補助事務とされてきた旨の答弁がある(第186回国会衆議院内閣委員会議録第5号3頁(平26. 3. 12))。

体の中での役割分担としては、総合調整は主に内閣官房や内閣府が担い³、各省は分担管理事務を担っている⁴。

内閣官房の組織について見ると、内閣法上、内閣官房長官、内閣官房副長官（衆、参、事務の3人）、内閣官房副長官補（内政担当、外政担当、事態対処・危機管理担当の3人）の縦のラインが置かれている。内閣官房副長官補の下には、内閣官房副長官補室が置かれ、政策課題に応じて、内閣に置かれる本部等⁵の事務局等として、内閣官房副長官補室分室が置かれることもある⁶。

これに加えて、内閣危機管理監、国家安全保障局、内閣情報官、内閣人事局等が置かれている。内閣危機管理監は、内閣法第12条第2項第1号から第6号までの事務のうち危機管理に関するもの（国の防衛に関するものを除く。）を統理することとされている。国家安全保障局は、同項第2号から第5号までの事務のうち国家安全保障に関する外交政策及び防衛政策の基本方針並びにこれらの政策に関する重要事項に関するもの等をつかさどる。内閣情報官は、同項第6号に規定される事務等を、内閣人事局は、同項第7号以下に規定される国家公務員制度に関する事務をつかさどる。こうした規定に基づく内閣官房の組織体制は**図表2**のようになっている。

また、平成13年1月施行の中央省庁改革以降、内閣官房、内閣府の肥大化が指摘されるようになり、平成27年1月27日、「内閣官房及び内閣府の業務の見直しについて」と題する閣議決定が行われた。この閣議決定では、内閣官房や内閣府の部局等の見直しや各省の政策調整機能強化のほか、内閣官房及び内閣府に新たな業務を法律によって追加する場合には、原則として当該業務を行う期限を設けること、3年後を目途とした全面的な見直しを行うことなどが盛り込まれた。このうち法律による措置が必要なものについては、同年の常会（第189回国会）の「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。以下「内閣官房・内閣府業務見直し法」という。）によって対応された。この法律によって、一部の事務が各省等に移管されるとともに、各省の政策調整機能の強化として、それまで分担管理事務のみを担っていた各省が、当該省の任務に関連する重要政策について、閣議において決定された基本的な方針に基づいて、総合調整等を行うことも可能となった⁷。

³ 内閣府が恒常的な総合調整を担い、内閣官房は最終・最高の総合調整を行う。

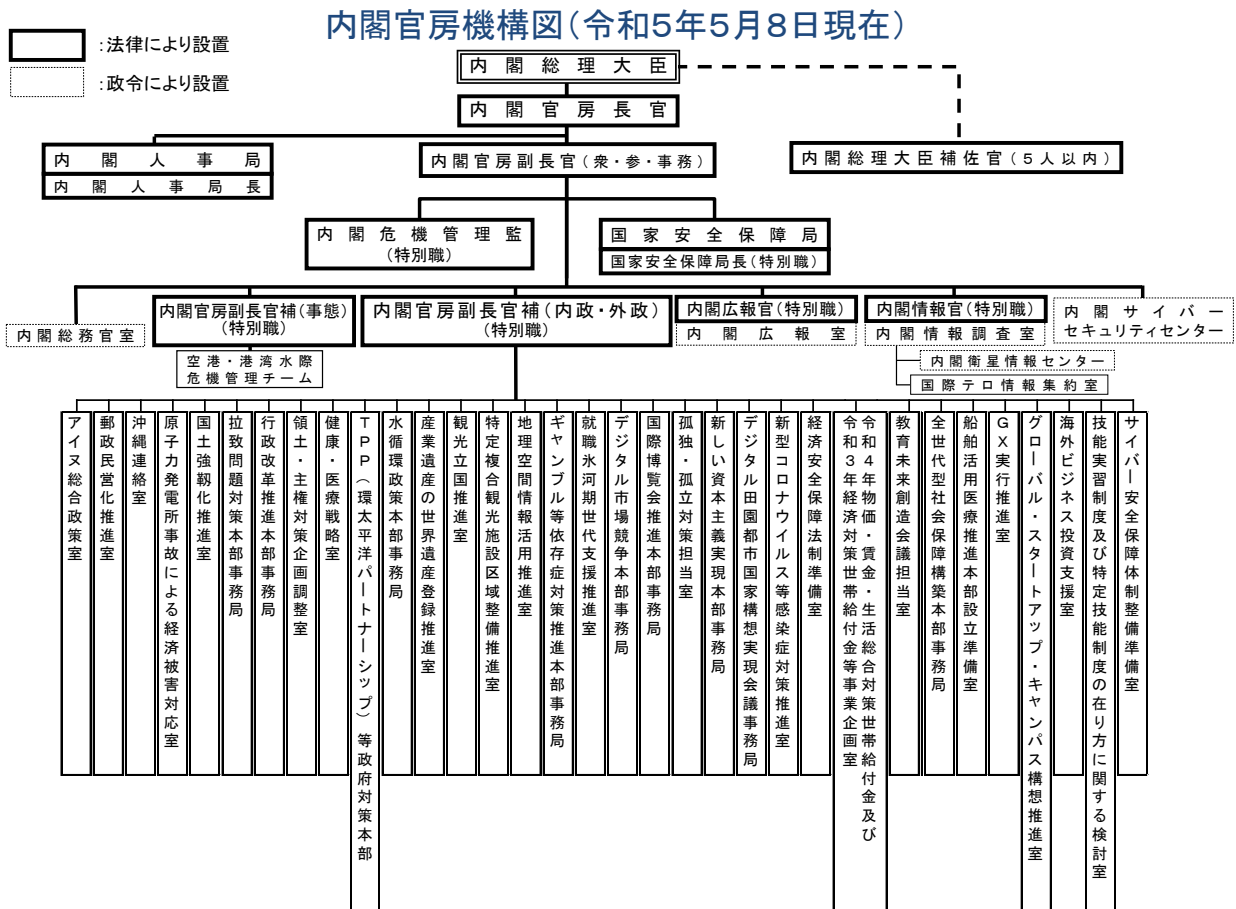
⁴ 内閣法第3条第1項において、「各大臣は、別に法律の定めるところにより、主任の大臣として、行政事務を分担管理する。」と規定され、国の行政機関の組織の基準を定めた国家行政組織法第5条第1項において、「各省の長は、それぞれ各省大臣とし、内閣法にいう主任の大臣として、それぞれ行政事務を分担管理する。」と規定されている。ただし、内閣府やデジタル庁等も分担管理事務を担っているほか、後述するように、各省も一定の総合調整を行うことがある。

⁵ 本部や関係閣僚会議などの形態があり、その設置根拠は、法律に基づくもののほか、内閣総理大臣決裁などに基づくものも多い。

⁶ 内閣官房副長官補室については、「内政および外政担当の副長官補が統括する副長官補室が政治・経済・社会分野の政策を担当し、国家安全保障局が安全保障政策を担当し、内閣危機管理監が統括する「事態室」が主として治安、防災等の危機管理を担当して」おり、「事態室」（内閣官房（事態対処・危機管理担当））については、「制度上は副長官補室の一部であるが、事実上独立している」とされる（兼原信克『安全保障戦略』（日経BP、令和3年4月）31頁）。

⁷ 詳細は、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

図表2 内閣官房の組織体制



(出所) 内閣官房ウェブサイト<https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/230508_kikouzu.pdf>

イ 危機管理体制

前述のとおり、内閣官房には内閣危機管理監が置かれており、緊急事態が発生した場合の初動対応等を担っている。緊急事態の種類としては、自然災害や原子力災害、新型インフルエンザ等、武力攻撃事態等といったものがあり、それぞれの根拠法に基づいて取り組まれている。他方、これらの緊急事態については、その種類にかかわらず、情報収集活動と救命救急活動が中心の活動となり、概ね必要な対応は共通するものとして、内閣官房（事態対処・危機管理担当）において一元的に総合調整を行っている。こうした危機管理体制の在り方については、「政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合」において検討され、平成27年3月30日に「政府の危機管理組織の在り方について（最終報告）」がまとめられた。同報告では、統一的な危機管理組織を設けることについても検討され、これらの緊急事態全般（オールハザード）に対応する等のために関係組織を統合する案と、調整権限を強化する案が考えられるとされたものの、各府省庁が所掌事務に基づき分担して責任を持って対応するとともに、内閣危機管理監が統理

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一」『立法と調査』No. 364（2015.5.12）参照。

する仕組みは一定程度、合理性があり、機能していることから、「抜本的な組織体制の見直しを行うべき積極的な必要性は、直ちには見出しがたい」との結論が出された。

(2) 新型コロナウイルス感染症対策における内閣官房の役割

これまでの政府の感染症対策については、厚生労働省が「感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律」（平成10年法律第114号。以下「感染症法」という。）等を所管する一方、内閣官房が「新型インフルエンザ等対策特別措置法」（平成24年法律第31号。以下「特措法」という。）を所管して進められてきた。内閣官房副長官補の下に新型インフルエンザ等対策室が置かれ、特措法に基づき、新型インフルエンザ等の発生に備えた政府行動計画の策定や訓練の実施等を行っていた。

令和2年1月に新型コロナウイルス感染症が我が国で初めて確認され、その後の感染拡大に対応する中で、同年3月に特措法が改正され、同感染症が特措法の対象とされた。これに伴い、政府の体制整備も進められ、同月23日に内閣官房に新型コロナウイルス感染症対策推進室が、同月26日に特措法上の政府対策本部⁸及び新型コロナウイルス感染症対策本部事務局が、それぞれ設置され、同推進室はコロナ禍において、行動制限に関する事務等を担ってきた。

岸田内閣発足後の令和3年11月には、内閣官房の新型インフルエンザ等対策室、国際感染症対策調整室、新型コロナウイルス感染症対策推進室の3室が、新型コロナウイルス等感染症対策推進室に統合された⁹。その後、令和5年5月8日に新型コロナウイルス感染症が感染症法上の五類感染症に位置付けられたことから、政府対策本部及び同本部事務局は廃止され、新型コロナウイルス等感染症対策推進室のみが存置された。

(3) 司令塔機能の強化に向けた検討

令和3年10月4日、岸田内閣総理大臣は就任後の記者会見で、今後の危機対応策の検討を表明する中で、感染症危機に備えた司令塔機能の強化を打ち出した¹⁰。

その検討のため、新型コロナウイルス感染症対応に関する有識者会議が開催され、第1回会合が令和4年5月11日に開かれ、同年6月15日の第5回会合において、「新型コロナウイルス感染症へのこれまでの取組を踏まえた次の感染症危機に向けた中長期的な課題につ

⁸ 特措法においては、新型インフルエンザ等が発生し、厚生労働大臣から内閣総理大臣に対して報告がなされた場合に、その病状の程度が季節性インフルエンザと同等以下であるときを除き、政府対策本部を設置するものとされている。なお、特措法上の政府対策本部の正式名称は、「新型インフルエンザ等対策本部」であるが、新型コロナウイルス感染症対策においては、「新型コロナウイルス感染症対策本部」の名称が用いられた。本稿では、これらを総じて、「政府対策本部」と呼称する。

⁹ なお、これらの組織については、自由民主党行政改革推進本部が平成31年3月8日にまとめた「内閣官房・内閣府の業務の見直しの進め方について」〈https://storage.jimin.jp/pdf/policy_topics/gyoukaku/business_flow.pdf〉においても、「内閣官房の新型インフルエンザ等対策室及び国際感染症対策調整室の業務については、統合を含めた効率的な運営体制の在り方について検討する。」こととされていた。

¹⁰ 岸田総理は、総理就任前の令和3年9月2日の記者会見において、自由民主党総裁選に向けて、「公衆衛生分野の危機管理能力を抜本的に強化する」と述べ、対応を一元化して担当閣僚を置く「健康危機管理庁（仮称）」を創設すると提唱していた（「岸田氏、コロナで「健康危機管理庁」提唱 総裁選に向け」『日本経済新聞電子版』（令3.9.2）〈<https://www.nikkei.com/article/DGXZQQUA021880S1A900C2000000/>〉）。

いて」が取りまとめられた。そこでは、次の感染症危機に備え、医療機関等への行政権限の強化など危機に迅速・的確に対応するための司令塔機能を強化するとともに、強化された機能を活用して一元的に感染対策を指揮する司令塔組織を整備することが必要であると指摘された。

これを踏まえ、同月17日、政府対策本部において「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方向性」が決定された。そこでは、司令塔である内閣総理大臣の指揮命令を徹底するため、内閣官房に新たな庁を設置するとともに、政府における平時・有事の体制、専門家組織を強化するとして、「内閣感染症危機管理庁（仮称）」の設置等が盛り込まれていた。

その後、更に検討が進められ、令和4年9月2日の政府対策本部において、「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」が決定された。同具体策では、政府対策本部の各府省庁等に対する強力な権限（総合調整及び指示等）及び感染症対応の中核を担う厚生労働省との一体的対応を背景に、行政各部の感染症危機への対応を総括し、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）」を設置することとされ、これに関して令和5年の常会への法律案提出を目指すこととされた。

（４）本法律案の提出及び成立

政府は以上の経緯を踏まえ、内閣感染症危機管理統括庁の設置を含む「新型インフルエンザ等対策特別措置法及び内閣法の一部を改正する法律案」（閣法第6号）を令和5年2月7日に閣議決定し、国会（衆議院）に提出した。その後、本法律案は衆参両院の内閣委員会での審査等を経て¹¹、同年4月21日に参議院本会議で可決・成立した。

3. 本法律案における内閣法改正の概要

（１）内閣感染症危機管理統括庁の設置及びその所掌事務等

内閣法第12条第2項（**図表1**参照）に第15号を新設し、「前各号に掲げるもののほか、法律（法律に基づく命令を含む。）に基づき、内閣官房に属させられた事務」との包括条項を追加する。

その上で、第15条の2を新設し、内閣官房に、内閣感染症危機管理統括庁（以下「統括庁」という。）を置くこと、統括庁が以下の事務をつかさどることを規定する。

- ① 特措法第6条第1項に規定する政府行動計画¹²の策定及び推進に関する事務
- ② 政府対策本部に関する事務

¹¹ 衆議院内閣委員会では11項目から成る附帯決議<https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Futai/naikaku44CC1A36B6828E3F492589820029FA30.htm>が、参議院内閣委員会では12項目から成る附帯決議<https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/current/f063_042001.pdf>が、それぞれ付されている。

¹² 特措法では、新型インフルエンザ等の発生前、外国において発生した段階及び国内において発生した段階における対応等を盛り込んだ政府行動計画を閣議決定により定めることとされている。

- ③ 新型インフルエンザ等対策推進会議¹³に関する事務
- ④ ①から③までのほか、第12条第2項第2号から第5号まで及び第15号に掲げる事務のうち感染症の発生及びまん延の防止に関するもの（国家安全保障局、内閣広報官及び内閣情報官の所掌に属するものを除く。）

また、統括庁に置かれる職としては、**図表3**のとおり、内閣官房副長官の充て職となる内閣感染症危機管理監、内閣官房副長官補の充て職となる内閣感染症危機管理監補、厚生労働省の医務技監の充て職である内閣感染症危機管理対策官が、内閣法上規定される。

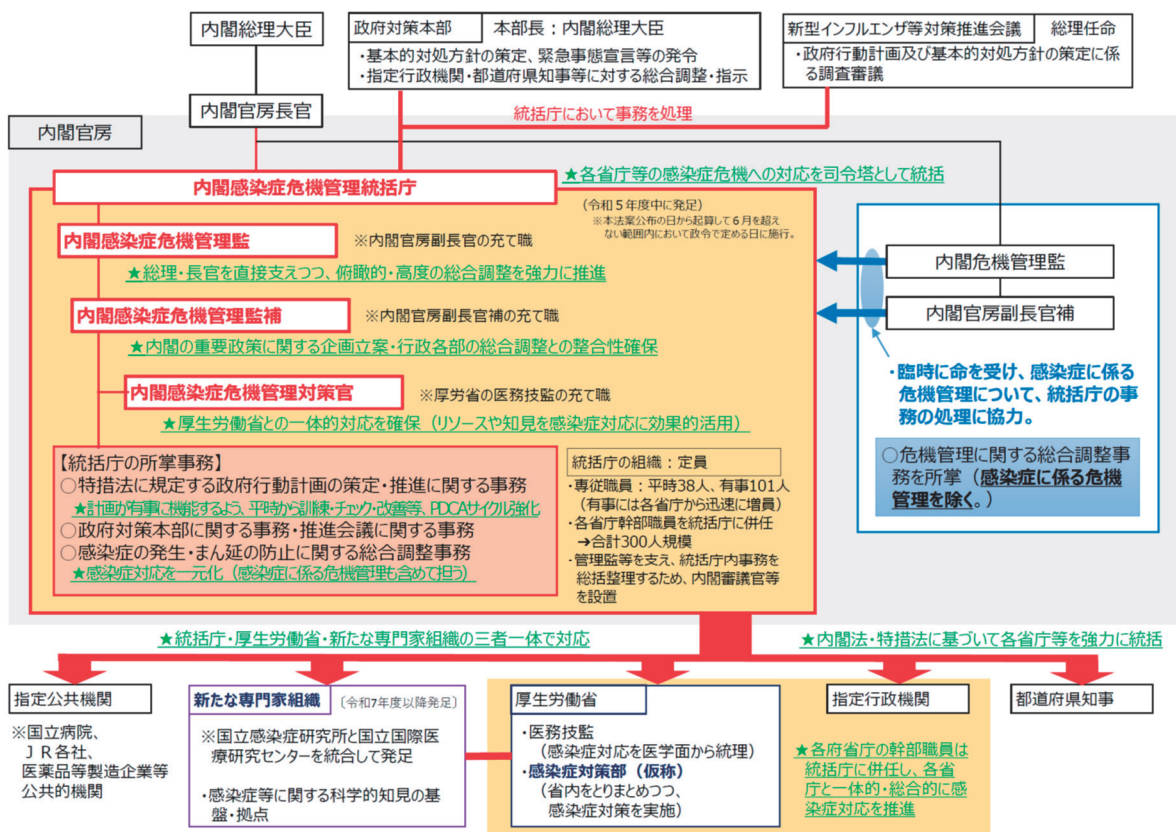
(2) 感染症に係る危機管理に関する事務への内閣危機管理監等の協力

感染症に係る危機管理に関する事務を統括庁がつかさどることに伴い、内閣危機管理監及び内閣感染症危機管理監補を除く2人の内閣官房副長官補は、臨時に命を受け、感染症に係る危機管理に関する事務について、統括庁の事務の処理に協力するものとする。

(3) 施行期日

この法律は、一部を除き、公布の日から起算して6月を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。

図表3 内閣感染症危機管理統括庁の組織体制



(出所) 内閣官房提供資料より抜粋

¹³ 特措法に基づき内閣に置かれ、学識経験者で構成される。その役割は、政府行動計画、基本的対処方針の策定時に、政府対策本部に意見を述べることで、新型インフルエンザ等対策に係る調査審議を行うこと等である。

4. 国会における主な議論

(1) 行政組織の観点から見た内閣感染症危機管理統括庁の位置付け

各省には、その外局として「庁」が置かれているものの¹⁴、現行では、内閣官房には「庁」と冠した組織は存在せず¹⁵、内閣官房に置かれる「庁」については統括庁が初めてとなる。統括庁の位置付けについて、既存の組織との関係や名称の意義も含め、質疑がなされた。

これに対して後藤国務大臣は、統括庁は、司令塔機能を迅速、的確に発揮するために、国政全般の総合戦略機能をつかさどる内閣官房の内部組織として設置し、各省庁より一段高い立場で、行政各部の総合調整など内閣補助事務を行使し、内閣総理大臣や内閣官房長官を直接助けるものとして組織設計を行っている。このように、総理、官房長官が直轄する内閣官房の内部組織である点で、府省と同格の行政機関として自ら行政事務を遂行するデジタル庁、復興庁や、府省からは一定程度独立的な位置付けで自らの名前において一定の行政事務を遂行する行政機関である外局たる庁とは異なる位置付けにされている。他方、その名称については、内閣官房に設置され、行政各部の対応を強力に統括する組織であり、こうした組織の性質を的確に表現する必要があることに加えて、官房長官に直属することや、特措法に基づく地方まで含めた強力な総合調整、指示の権限を有していることなどの点で、内閣官房に設置される局などの内部組織とは異なる性質を有しており、こうした内閣官房の他の内部組織との位置付けや役割の違いを的確に表現するため、今般初めて内閣官房に置かれる機関に統括庁という名称を用いることとした旨答弁した¹⁶。

関連して、他の内閣補助部局との相違点についても質疑がなされた。後藤大臣は、内閣人事局と統括庁は、いずれも内閣官房に置かれて、内閣官房長官に直属する組織である点で同じではあるが、統括庁は、厚生労働省の医務技監が庁の幹部に充てられ、厚生労働省との一体性を有する特殊な組織であること、所掌事務上も、特措法に基づき、地方公共団体まで含めた強力な総合調整及び指示の権限を有していること等において、内閣人事局とは組織、事務の性質が異なる旨答弁した¹⁷。また、後藤大臣は、復興庁やデジタル庁は、内閣に直接設置され、内閣補助事務と分担管理事務の双方をつかさどるところ、統括庁は、国政全般の総合戦略機能をつかさどる内閣官房に置かれ、内閣補助事務のみをつかさどるとし¹⁸、消費者庁や金融庁といった内閣府の外局との相違点としては、これらが大臣から独立的な位置付けで、自らの名前において行政事務の実施を行う組織とされている一方、統括庁は、内閣総理大臣を直接に補佐、支援する機関である内閣官房に置かれ、内閣官房が有する最終、最高の総合調整権を行使し、総理や官房長官を直接助ける組織である点で異なる旨答弁した¹⁹。

¹⁴ 国家行政組織法上の位置付けでは、「庁」は「省」に置かれる独任制の外局である。

¹⁵ 内閣官房は、国家行政組織法の枠外にある組織であり、「内閣官房は恒常的事務は行わないため、内閣官房に外局、特別の機関を設置することはできない。」(宇賀克也『行政法概説Ⅲ〔第5版〕』(有斐閣、平成31年3月)125頁)との見解がある。

¹⁶ 第211回国会参議院内閣委員会会議録第10号(令5.4.20)

¹⁷ 第211回国会衆議院内閣委員会会議録第5号42頁(令5.3.10)

¹⁸ 第211回国会衆議院内閣委員会会議録第5号41～42頁(令5.3.10)

¹⁹ 第211回国会衆議院内閣委員会会議録第5号42頁(令5.3.10)

（２）内閣感染症危機管理統括庁の総合調整機能

今般設置される統括庁の総合調整権限の範囲について問われた内閣官房は、内閣総理大臣の活動を直接に補佐、支援する機関とされている内閣官房の中で、統括庁は、感染症危機管理に関し国政全般の基本方針を企画立案して定める、また、その方針に基づいて各省庁の取組を政府全体として統一するために、最高、最終の総合調整権を行使することになる。特措法が適用される感染症危機が発生した際においては、政府対策本部長が各府省庁等に対する総合調整及び指示等の強力な権限を特措法に基づいて行使することになるが、統括庁は、政府対策本部の事務を処理することを通じて、各府省庁などの感染症危機への対応を統括し、司令塔機能を発揮することが可能となる旨答弁した²⁰。

この点、新型コロナウイルス感染症対策においては、その総合調整を行うために、内閣官房副長官補室に新型コロナウイルス等感染症対策推進室を設置して対応したほか、厚生労働省も対応を行っており、内閣官房・内閣府業務見直し法で導入された枠組みを活用して感染症危機管理に関する総合調整権限を厚生労働省に付与するべき、同推進室をそのまま活用すべき、との指摘がなされた。それに対して岸田総理は、統括庁が司令塔機能を担う感染症危機管理については、国民の生命、健康のみならず、国民生活あるいは国民経済も踏まえた、政府全体を俯瞰した総合的な対応が必要であり、また、内閣総理大臣、内閣官房長官を直接助けて強力で総合調整を行う必要がある。そうしたことから、内閣官房・内閣府業務見直し法の枠組みで厚生労働省に総合調整権限を付与するのではなく、総理、官房長官に直結する組織として内閣官房に統括庁を設けた上で担当させることが適切、適当であると判断した。現在の新型コロナウイルス等感染症対策推進室は、内閣官房副長官、内閣官房副長官補の指揮命令下に置かれていることから、直接、総理、官房長官を支えることができないこと、感染症危機発生時の初期対応を所掌していないことから、司令塔機能を一元化して迅速な意思決定を可能とする統括庁の組織設計を行うことを適切だと判断した旨答弁した²¹。

（３）内閣官房の肥大化の懸念

本法律案が内閣官房の肥大化につながるのではないかの観点からも質疑がなされた。具体的には、内閣法の所掌事務規定に包括条項を新設することにより肥大化が加速する懸念、平成27年の内閣官房・内閣府の業務見直しとの関係について主に議論が行われた。

衆議院内閣委員会では、こうした懸念を背景として、本法律案の採決に先立ち、内閣官房の所掌事務として、包括的な事務を加える改正規定を改め、統括庁がつかさどる事務に限定した所掌事務を加える旨の修正案が、立憲民主党・無所属、国民民主党・無所属クラブ、有志の会から提出され、賛成少数により否決された。

ア 内閣法第12条第2項第15号の包括条項を置くことの是非

本法律案において内閣法第12条第2項第15号の包括条項を新設し、法律等で内閣官房に事務を属させることを可能とすることにより、内閣官房の肥大化が加速する懸念につ

²⁰ 第211回国会衆議院内閣委員会議録第5号20頁（令5.3.10）

²¹ 第211回国会参議院内閣委員会議録第10号（令5.4.20）

いて問われた。この条文を置いたことについて、岸田総理は、改正後の特措法に基づき、政府対策本部の事務などを統括庁が処理するに当たっての根拠として設けたもので、この規定に基づき内閣官房が所掌する事務は、特措法等の関係法律において、国政全般の総合戦略機能を担う内閣官房の所掌事務規定との親和性が高く、内閣官房において所掌すべき特別の理由があるものに限ることとしている旨答弁した²²。加えて、後藤大臣から、個別法の制定は国会を通じてなされるため、国会審議において、国政に関する基本方針の企画立案や危機管理を主な機能とする内閣官房が担う事務としてふさわしいか判断してもらえないのではないかと思っている。その意味で、無制限に内閣官房の事務が広がるということはないものと理解している旨答弁した²³。また、内閣官房が所掌することとなるものは、現時点では、特措法に基づく事務のみであると答弁した²⁴。

イ 内閣官房・内閣府業務見直しとの関係

前述のとおり、内閣官房、内閣府の肥大化を是正するため、「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）等を踏まえた取組が行われてきた（2.（1）ア参照）。こうした取組について岸田総理は、閣議決定の3年後の見直しとして個別業務の精査を行い、その結果を踏まえ、消費税価格転嫁等対策推進室や社会保障改革担当室を廃止したほか、お互いに密接に関連する部局において後方業務等を一体化するなど、業務遂行の効率化を図るなどしてきたところである。その後も、組織の統合や廃止等の必要な対応を行ってきており、今後も、内閣官房、内閣府が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、事務の不断の見直しを行っていく旨答弁した²⁵。

また、内閣官房・内閣府業務見直し法によって導入された各省による総合調整の活用状況について問われた内閣官房は、平成28年4月以降、8件の基本的な方針を閣議において決定してきているものと承知しており、引き続き、内閣官房・内閣府業務見直し法の趣旨を踏まえて、内閣官房、内閣府において各省に総合調整権限を付与する仕組みが適切に運用されていくものと承知している旨答弁した²⁶。また、（2）のとおり、この枠組みを活用して厚生労働省に総合調整権限を付与すべきとの議論もなされた。

また、そもそも法律に基づかない形でも組織が肥大化しているのではないかとの指摘があり、これに対して磯崎内閣官房副長官は、行政課題の複雑化、多様化に伴い、省庁横断的な取組、迅速な対応が求められる中で、内閣官房が政策課題に機動的に対応し、また重要政策に関する司令塔機能を果たすことはますます重要になってきていると認識

²² 第211回国会衆議院本会議録第8号6頁（令5.3.7）

²³ 第211回国会衆議院内閣委員会議録第5号23頁（令5.3.10）

²⁴ 第211回国会衆議院内閣委員会議録第5号42頁（令5.3.10）

²⁵ 第211回国会衆議院本会議録第8号8頁（令5.3.7）。なお、平成28年4月1日から令和5年6月21日までの間に新設された「内閣に置かれる本部等及び内閣府本府に置かれる特別の機関のうち、設置期限の定め（見直しを行う旨の条文を含む。以下同じ。）を設けているものの数は、それぞれ五及び一であり、設置期限の定めを設けていないものについてその設置期限を設けていない理由は、当該機関の所掌事務の性質上、設置期限の定めを設けることが困難であるためである。」との政府答弁がある（いわゆる「〇〇本部等」に関する質問に対する答弁書（内閣参質211第103号、令5.6.23））。

²⁶ 第211回国会参議院内閣委員会会議録第7号27頁（令5.4.11）

している。そのため、法律に基づく組織の設置等に加えて、その時々の内閣の重要な政策課題に対応するため所要の体制整備を行ってきたところである。一方で、内閣官房が本来の役割を十分発揮できるようにする観点からは、事務の進捗に応じて内閣官房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ことも重要であると考えている旨述べた²⁷。

(4) 内閣感染症危機管理統括庁をめぐる指揮命令系統

ア 担当大臣が置かれる場合の内閣官房長官との関係

本法律案においては、統括庁の組織は、内閣法上、内閣官房長官の下に置かれることとされている。他方、新型コロナウイルス感染症の初動対応以降、安倍内閣及び菅内閣においては西村国務大臣が特措法を担当する大臣を担い、岸田内閣においても、健康危機管理・コロナ対策担当大臣が置かれてきた。

統括庁発足後における、内閣官房長官と担当大臣の関係について問われた後藤大臣は、統括庁に係る事務である感染症危機管理を担当する内閣の担当大臣を設置するかどうかは、そのときの内閣総理大臣において必要性を判断することになる。その上で、法律上の指揮命令関係としては、統括庁の事務は官房長官が統括し、統括庁の長である内閣感染症危機管理監は、官房長官を助ける職として、庁務を掌理すると位置付けられており、内閣の担当大臣は、事実上の総合調整を担う職として置かれたとしても、この法律上の位置付けの中にはいない。しかしながら、当該担当大臣は、具体的に担う事務や範囲や内容によるが、官房長官による内閣官房の事務統括権の下で、感染症危機への対応に係る行政各部の統一保持に係る企画立案や総合調整を、内閣を構成する国務大臣としての立場で、総理に任されている範囲内で事実上担当する。内閣感染症危機管理監が官房長官を助けるに際し、総理から指示を受けた事務の遂行上必要な範囲内で担当大臣も内閣感染症危機管理監から必要な補助を事実上受けるという形になる。法律上の指揮命令系統の一元化を守りつつ、担当大臣を置く場合には、その識見を活用した的確な感染症危機管理が可能となる旨答弁した²⁸。

イ 内閣官房内部の指揮命令系統

統括庁の長（内閣感染症危機管理監）を内閣官房副長官の充て職としている理由について問われた内閣官房は、平時の準備、感染症危機発生時の初動対応、政府対策本部の事務等に係る司令塔機能を一貫して統括庁に集約した上で、内閣総理大臣及び内閣官房長官を直接支えて、各省庁の取組を統括するために、官房副長官の充て職である内閣感染症危機管理監をトップとして据えることにより、感染症危機管理における政府全体の方針立案や各省の総合調整に係る意思決定を迅速かつ的確に行うことを可能としている。したがって、内閣感染症危機管理監は、感染症危機管理に係る行政各部の統一保持に係る企画立案、総合調整を政府全体を俯瞰して高度な視点から強力に行うことが求められる職であるため、内閣官房の職務全般をハイレベルでつかさどっている官房副長官を充

²⁷ 第211回国会参議院内閣委員会会議録第7号27頁（令5.4.11）

²⁸ 第211回国会衆議院内閣委員会厚生労働委員会連合審査会議録第1号10頁（令5.3.16）

てることとした旨答弁した²⁹。

また、統括庁をめぐる指揮命令系統についても質疑があった。これに関して後藤大臣は、現組織の中においては、内閣官房副長官の3人は、命を受けて内閣官房の事務をつかさどる、内閣官房副長官補の3人は、命を受けて内閣官房の事務を掌理することとされており、それぞれの者が、担当業務に応じて、内閣総理大臣や内閣官房長官を助けることとされている。今回、統括庁を設けるに当たり、官房副長官の中から内閣感染症危機管理監が、官房副長官補の中から内閣感染症危機管理監補が充てられる。かつ、官房副長官及び官房副長官補の全体としての職務の中から統括庁の所掌事務を除外することで、任命された官房副長官、官房副長官補が直接に内閣感染症危機管理監及び内閣感染症危機管理監補という形で総理及び官房長官を助けるという形のラインを明確にすることにより、より意思決定を統括庁のラインに一元化して、迅速かつ的確で、直接的に総理、官房長官を助けられる形になると考えている。内閣の下に官房副長官や官房副長官補が複数いる通常の内閣官房の組織の中で仕事をするのではなく、通常組織対応から独立し、具体的な官房副長官と官房副長官補を法律で認められた職にきっちりと補職するわけであり、危機に対して直接的な対応ができるという機能は高まる旨答弁した³⁰。

(5) 危機管理部局の在り方

内閣官房には、危機管理全般を担う内閣危機管理監や事態室が置かれているところ、感染症危機対応との関係や、将来的に、オールハザード型の組織を新設する考えの有無について質疑があった。岸田総理は、通常自然災害、事故が発生した場合の危機管理については、内閣総理大臣の下、内閣危機管理監を始め、内閣官房が中心になって省庁横断的な体制を整えている。その上で、感染症に関する危機管理については、迅速な初期対応、医学や公衆衛生に関する専門的な知見、国民の行動を巻き込む等の取組が求められることから、感染症危機管理に特化した司令塔を設置することとしている。オールハザードへの対応については、自然災害、事故等に対しては内閣危機管理監が、いわゆる複合した事態、バイオテロのような状況に関しては統括庁と内閣危機管理監が連携する形でそれぞれ対応していくことを想定しているため、将来新たにオールハザードという課題に対応する新たな組織の設置、改編は現状では考えていない旨答弁した³¹。

また、統括庁と内閣危機管理監等との連携の在り方について問われた内閣官房は、感染症の発生あるいはまん延によって国民の生命、健康に重大な被害が生じるおそれがある事案が発生した場合には、本法律案における協力規定に基づいて、内閣危機管理監が上司である内閣官房長官などから臨時に職務命令を受け、初動対応について統括庁の事務に協力することを想定している。政府における初動対応の在り方は個々の事案に応じて様々であり、具体的な協力の在り方については、統括庁の発足までの間に詳細を詰めていくこととしている。いずれにしろ、内閣危機管理監の知見を統括庁の感染症危機の初動対応に活用

²⁹ 第211回国会衆議院内閣委員会議録第6号28頁（令5.3.15）

³⁰ 第211回国会衆議院内閣委員会議録第6号3～4頁（令5.3.15）

³¹ 第211回国会参議院内閣委員会議録第10号（令5.4.20）

するなど、双方が持っている知見をいかして、連携して対応できるように作業をしていく旨答弁した³²。

これに関連して、感染症以外の危機や感染症が関係しているか分からない危機が発生した場合の対応の在り方について質疑があり、内閣官房からは、感染症の発生及びまん延の防止に関して政府全体の立場からの総合的対応が必要となる場合には、その総合調整事務を所掌する統括庁が総合調整を担うことが法律上の整理である。事態発生当初は内閣危機管理監、事態室が対応していたところを、事態が推移するにつれて感染症危機であると次第に認められるようになってきた事態で、統括庁において、感染症のまん延の防止という観点で必要な対応を行っていくことになる。そのタイミング、プロセスについては、個別具体的な事態の態様によって様々であると考えられるため、一概に示すことは困難だが、統括庁と内閣危機管理監が連携してしっかり対応できるよう、今後検討を進めていきたい旨の答弁があった³³。

5. おわりに

本法律案は、次の感染症危機に備えることを目的として立案されたものであるが、司令塔機能強化の在り方と内閣官房の組織編成をめぐっても多くの議論が行われた。個別の政策分野を見るとそれぞれに司令塔機能が必要とされる理由があるにせよ、内閣官房の総合調整機能に過度に依存している、との厳しい見方が反映された結果といえよう。

また、新型コロナウイルス感染症対策をめぐる課題の一つとして、国と地方の連携が十分に行えなかったことも指摘されている³⁴。本法律案では、統括庁が行動計画の策定を通じて一定の役割を果たすとされたが、強化された政府内部の司令塔組織が、地方との関係においてどのように関与していくのか、今後の動向も注目される。

国と地方の連携も含め、今後、強化された司令塔機能をいかし、特に初動対応において迅速かつ的確に対応できるよう、準備を進めていくことが求められる。

(えのもと なおゆき)

³² 第211回国会衆議院内閣委員会議録第5号30頁（令5.3.10）

³³ 第211回国会衆議院内閣委員会厚生労働委員会連合審査会議録第1号3～4頁（令5.3.16）

³⁴ 竹中治堅『コロナ危機の政治』（中央公論新社、令和2年11月）では、「国が担当する政策分野においていくらか首相が強い権力を誇っても、地方公共団体が権限をもつことが法律で決まっている政策分野は「首相支配」の版図外であり、首相の指導力は制約される。」などの指摘がある（同書316頁）。