

2-1 政府内制度設計

2-1-2 内閣制度と内閣機能の強化

2-1-2-1 内閣制度の文脈

(1) 中核的執政 (Core Executive)

定義: 「何よりも中央政府の政策をまとめあげ統合することに貢献する、あるいは政府機構の様々な構成要素の対立のエグゼカティブ内の最終的な調整者として活動する全ての組織や制度」(伊藤)

首相、内閣、内閣委員会およびそれに対応する公務員、内閣府、財務省。外務省、法務長官、治安・長方部門が含まれ、これらの間の複雑なネットワーク、慣行によって構成される(川人)

背景: グローバリゼーション、国家の役割の削減、ガバナンス化(相互依存関係を前提とした交渉と連携)

集権化の逆説: 「中核的執政は、政府の分化と多元化に直面するにつれて」「操縦しようとする制度構造が断片化するに応じて、集権化する。政策の重複、非効率、効果のなさが明らかになるほど、調整が絶えず関心の的になるからである」(Peters)

(2) 行政中枢の規模と機能

国際比較 図4-3(曾我 2016, 87)

日本: 職員数も機能も少ない

(3) 内閣制度運用～政官関係のあり方～政党組織のあり方 cf. 待鳥

2-1-2-2 戦前における内閣制度と内閣機能強化

(1) 戦前期の内閣制度

1885年: 最初の内閣制ー内閣総理大臣に強い権能を与える大宰相制

1889年: 大日本帝国憲法ー国务大臣单独輔弼制のみを規定ー「割拠制強化」

内閣官制ー大宰相制を放棄し「同輩者中の首席」

明治憲法の統治構造

宮中と府中が区別され、宮中内大臣、宮内大臣は内閣の外へ

枢密院: 教育制度、各省官制、官吏制度等に関する勅令諮問

統帥権を内閣から独立+1898-第2次山県内閣: 軍部大臣現役武官制

内閣部局の変遷

内閣法制局: 1885年設置ー戦後にない機能として内容に対し法制的見地から調整(清水)

内閣書記官長ー伝統的な自由任用職

1924年: 内閣の庶務を担当する官房設置

(2) 戦前期の内閣機能強化

加藤高明内閣から田中義一内閣にかけての行革ー省間調整手続きの埋め込み cf. 牧原 2009

1925年: 政党内閣にふさわしい行政の在り方を検討するための行政調査会設置

ー委員会は次官、幹事会は局長級ー各省代表者による審議という伝統を継承

1927年: 田中内閣行政制度審議会設置ー委員会は大臣と有識者、幹事会は内閣官房・法制局官僚と内務・大蔵の局長という少数者

1927年: 資源局設置

1935年: 内閣審議会とその機関として内閣調査局設置 cf. 松井春生『経済参謀本部論』

1937年: 企画院設置

2-1-2-3 戦後における内閣機能強化

(1) 制度改革の試み cf. 牧原 2009

1955年: 鳩山内閣第3次行政審議会

1956年: 「行政制度の改革に関する答申」ートップマネジメントの機構改善ー1957年実施

内容：内閣官房に「閣議に係わる重要事項に関する総合調整」事務を規定し、それまで「総合調整」機能を有してきた総理大臣官房の事務が「連絡調整」に変更され、総理大臣官房に属していた参事官・審議官の多くを内閣官房に移した－内閣官房を中心に「総合調整」実施へ

1962年：超党派的「臨時診断機関」としての第1次臨時行政審議会設置

内閣府の設置、内閣補佐官の設置等を提言したが実現しなかった

cf. 出雲

内閣と与党の調整に官僚が深く関与を問題視

主計局を大蔵省に残すことを前提として予算編成を党と連絡を取って補佐官が行う

cf. 真淵

省の内部部局について24項目の再編提言－1年以内実現2項目、2年以内実現6項目

1965年には課の変化41件(内答申実現は3件)、2年間で91件(内答申実現は24件)

1981年：第2次臨調

cf. 真淵

1983年最終答申：機構改革に関する項目26件、完全実施13件

1984年の課レベルの改革：75%は答申に書かれていること

第2次臨調後：内閣審議室は内閣外政審議室と内閣内政審議室に分割 cf. 経済摩擦＝国際化

(2) 戦後における内閣制度の運用

総理府外局の設置による新規需要への対応：1948年：行政管理庁；1952年：経済安定本部を経済審議庁に；1954年：防衛庁、警察庁；1955年：経済審議庁を経済企画庁へ；1956年：科学技術庁；1971年：環境庁；1974年：国土庁；1984年：行政管理庁と総理府内局を統合して総務庁

内閣官房長官による閣議議事進行

1966年から国務大臣を充てることに

事務担当官房副長官

旧内務省系の事務次官経験者から任命される慣行(第1次安倍政権で変更)

事務次官会議：法令上の根拠を持たず長年の慣行

閣議の前日に閣議案件を全員一致で承認＝各省庁による事実上の拒否権の発動を保障

cf. 真淵：閣議が形骸化しているなら事務次官会議も？

ブレーン政治：池田、佐藤：Sオペレーション、大平：牛場大臣補佐官室－各省兼務の内閣審議官として、中曽根：公的私的諮問機関の活用 cf. 出雲

2-1-2-4 橋本行革

2-1-2-4-1 背景

1990年代政治改革の時代－対案としての側面と補完的側面

政官関係の緊張－連立政権初期の細川、村山内閣時代

不祥事－国家公務員倫理法

1993年第3次行革審－規制緩和推進－「護送船団方式」の解体

行政手続法、情報公開法、環境影響評価法、パブリックコメント

2-1-2-4-2 プロセス

(1) 経緯－急速な展開

1996年秋：総選挙：自民党、新進党等主要政党が省庁再編を公約

1996年11月：行政改革会議発足

1997年9月：同中間報告；12月同最終報告

1998年2月中央改革等基本法閣議決定・国会提出(同年6月成立)

1998年6月中央省庁等改革推進本部発足、1998年9月立案方針策定

1999年1月中央省庁等改革に係わる大綱決定

1999年4月中央省庁等改革関連法案(設置法に関して；独法通則法含む)及び中央省庁等改革の推進に関する方針決定(閣議決定及び法案国会提出)

1999 年 7 月中央省庁等改革関連法成立・公布、
1999 年 11 月中央省庁改革施行法（作用法）・独法個別法閣議決定（12 月成立・公布）
2000 年 6 月省庁改革政令公布（組織令、作用法政令）
2001 年 1 月中央省庁等改革実施

（2）首相主導の迅速な企画 cf. 第 2 次臨時行政調査会

①首相自らが会長に就任

②法律に基づく審議会を設置ではなく政令レベルでの対応

迅速な対応が可能になるとともに、総理自身のイニシアティブが必要とされる構造
＝実質的な首相立法、内閣立法

③国会との関係で若干正当性の問題

（3）事務局体制

首相補佐官事務局長、総務庁出身事務局次長、3 人参事官（総務庁、総理府、大蔵省）

28 人の若手の調査官：中央省庁出身者 14 人・民間人 14 人ペア

（4）法律制定による正当性の確保とロック・イン

行政改革会議最終報告－それに基づいて中央省庁等改革基本法が迅速に制定

「何も足さない、何も引かない」、内閣法制局事実上バイパス

行政改革会議最終報告は国会のオーソライズを受け、基本法内容の大幅修正困難に

（5）中央省庁等改革推進本部－各省からの参事官の有効利用

中央省庁等改革基本法：中央省庁等改革推進本部、事務局長以下事務局

推進本部が総理直属に設置されたことは実施過程において各省庁の抵抗を封じる上で重要
参事官の用い方：6 人「方面軍」、8 人「参謀」cf. 参事官会議、「方面軍」6 参事官会議

11 人の中央省庁出身者は各省庁から幅広く選ばれた

「方面軍」については出身省庁とは異なる省庁を担当した

その下に担当省庁出身者が企画官＝参事官の交渉相手、その下に参事官補佐等

2-1-2-4-3 内容

（1）大括り再編成－閣僚数削減、調整の内部化 cf. 何と何を統合させるのか様々な考え

（2）内閣機能の強化

①内閣法改正

内閣が「国民主権の理念にのっとり」職権を行うことが明示された（第 1 条）

「内閣総理大臣は内閣の重要政策に関する基本的方針その他の案件を発議することができる」（第 4 条）＝総理の発議権明確化

内閣の事務（第 12 条）：「閣議に係る重要事項に関する総合調整」となっていたのが「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」、

「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」とされた

②内閣府の 2 つの性格

他の省庁と同じく分担管理を担うという性格＝内閣府設置法第 4 条第 3 項

内閣官房を支援して内閣機能強化に寄与するという性格＝同法第 4 条第 1 項＋第 2 項

通常の局、政策統括官・特命担当大臣

内閣の重要政策に関して行政各部の施策の統一を図る会議：経済財政諮問会議、総合科学技術会議、中央防災会議、男女共同参画会議

実効性は内閣府の政策統括官及びその支援体制、重要政策会議の運用及び支援体制次第

（3）その他：減量、独立行政法人、内部再編成、統合省、格上げ

2-1-2-5 橋本行革後の内閣レベル調整システムの制度と運用

2-1-2-5-1 制度と運用－経済財政諮問会議

（1）規定：内閣府設置法

①経済財政諮問会議

第 19 条（所掌事務等）：経済財政諮問会議（以下この目においては「会議」という）は、次に掲げる事務をつかさどる。

一 内閣総理大臣の諮問に応じて経済政策全般の運営の基本方針、財政運営の基本、予算編成の基本方針その他経済財政政策に関する重要事項について調査審議すること。

＝内閣総理大臣が内閣総理大臣議長の会議に諮問する cf. 民間議員から首相へ答申の写真

②内閣府

第3条(任務):内閣府は、内閣の重要政策に関する内閣の事務を助けることを任務とする。

第4条(所掌事務):内閣府は、前条第1項の任務を達成するため、行政各部の施策の統一を図るために必要となる次に掲げる事項の企画及び立案並びに総合調整に関する事務をつかさどる。

(2) 議員

閣僚:総理大臣、官房長官、経済財政政策担当大臣、総務大臣、財務大臣、経済産業大臣

日本銀行総裁＝関係閣僚会議＋日銀総裁

有識者議員(民間議員):4人

非常勤、実質的には週の半分程度経済財政諮問会議の仕事をする

民間議員の役割

①民間議員ペーパーの作成

②民間議員の位置づけ＝「国民の視線」＋「科学的検証」という2重機能(本間)

(3) 会合

会議は月1回を定例として開催するほか、議長が必要と認める場合には随時開催する

実際には、2001年度35回開催(うち森内閣時約月2回、小泉内閣時約月4回近く;2002年約月3回)－小泉内閣下で頻度上がる

本会議中心 Cf. 総合科学技術会議

(4) 事務局体制(2001年秋時点)

内閣府審議官、3人政策統括官(運営担当、経済社会システム担当、景気判断政策分析担当)

旧経済企画庁中心であるが、各省からも含む－比較的少数の事務局

(5) 関連機関－基本的には下部機関はなるべく設けない方式

(6) 性格 cf. 城山

①いままで議論のなかった閣議を事実上の議論の場にした意味

②性格規定:専門家というよりは体制内アドボカシー、「国民の視線」的政策

③予算編成過程の変容?

「骨太」の制度化

概算要求基準への関与

個別査定に先立つ8月末の大臣レベルヒアリング

④対象のスピルオーバー税制、地方分権へ

⑤運用上の課題－トップダウンの対象とボトムアップとのバランス＝党との関係

2-1-2-6 政権交代後の内閣レベル調整システムの制度と運用

(1) 経緯

2009年9月16日:鳩山政権発足

2009年9月18日:内閣総理大臣決定－国家戦略室設置、閣議決定－行政刷新会議設置

民主政策調査会は廃止、経済財政諮問会議は機能停止(総合科学技術会議は継続)

2009年9月16日:閣僚懇談会申合わせとして決定された「政・官の在り方」－政策の立案・調整・決定は、「政」が責任を持って行うこととなったために、与党内の調整機能を

行政官が代替的に担うことはできなくなった

(2) 行政刷新会議の運用－「事業仕分け」の場合

行政刷新会議－主要閣僚(総理、行政刷新担当大臣、国家戦略担当副総理、内閣官房長官、財務大臣、総務大臣)と5人の民間有識者によって構成

主要閣僚による議論を民間有識者によるからのインプットも用いつつ透明性のある枠組みの下で活性化する－必ずしも新しいものではない－国会議員の活用という点では異なる

意義:財務省主計局と各省庁との間の予算査定プロセスを透明化

課題:プロセスにおける実質的政策判断の基準・根拠が透明化されたわけではなかった－

「政策判断」はしないのであり、判断基準は政策目的を所与とした上での有効性、効率性であることが強調されていたが、現実の運用過程においては、行政刷新会議の本会議において政治判断の必要性が繰り返し強調されていたことから明らかなように、政策の優先順位に関する政策判断も求められていた－複数の政策目的間の相互関係や相互の優先順位を規定する実質的な政策判断の基準・根拠の透明化の必要

(3) 国家戦略室の運用

国家戦略室：約 20 人のスタッフ（2009 年 12 月時点）－半分以上が民間出身者、組織的には副大臣である室長の下メンバーが水平的に配置されるといいう極めてフラットな組織であった－野田政権ではアドバイス機能と調整機能に分離 cf. 部屋の物理的配置の工夫

プロセス：国家戦略室における提案は、国家基本政策委員会、新成長戦略策定会議といった関係閣僚レベルにおいて議論され、最終的には閣議決定

民間出身者と各省出身者の構成部隊に新たな政策アイデアの創出を期待するという仕組みも必ずしも新しいものではなかった－橋本行革行政改革会議事務局

所掌：「税財政の骨格、経済運営の基本方針その他内閣の重要政策に関する基本的方針等のうち内閣総理大臣から特に命ぜられたものに関する規格及び立案並びに総合調整」を行う－所掌事務が経済財政政策に関するものに限定されていた経済財政諮問会議とは異なり、幅広い観点から政策目的の優先順位を明らかにすることが国家戦略室に期待

2009 年 9 月末から 10 月中旬：予算編成等のあり方に関する検討を行い、その結果に基づき「予算編成等の在り方の改革について」が閣議決定され、その中で、予算編成過程の透明化・可視化（概算要求書及び政策評価長所の公開等）、政策達成目標明示制度の導入が示された。また、中期財政フレームの策定や実質的な複数年度予算編成の実現も論点として提起

予算編成に関する閣僚委員会（国家戦略室が事務局）－首相・官房長官・国家戦略担当大臣・経済財政担当大臣・行政刷新担当大臣・財務大臣・官房副長官・国家戦略担当副大臣・財務副大臣参加－徐々に形式的な場に向予算編成に関する政府・与党会議（野田政権）

「予算重点指針」、「予算編成の基本方針」（実質は 2009 年 12 月に幹事長等が介入）

新成長戦略策定：2009 年 12 月半ば以降国家戦略室を中心に幅広い政策目的に留意した成長戦略という社会シナリオを議論するに至り、12 月 30 日に閣議決定された「新成長戦略（基本方針）」では、環境・エネルギー、健康、アジアなど 6 つの戦略分野が設定された

2010 年：中期的な財政運営に関する検討会→2010 年 6 月財政運営戦略、社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会、新年金制度に関する検討会→社会保障と税の一体改革、「マイナンバー」法案－新成長戦略、財政運営戦略は党政調による積み上げではできぬ成果 cf. 政策達成目標明示制度（イギリスの PSA モデル）は頓挫

2010 年 7 月以降：調整機能縮小（予算編成に関する閣僚会議の事務局が官房副長官、副長官補室へ）、新たな国家戦略室の機能とされた情報収集・提言機能も不十分

2010 年 9 月：新成長戦略実現会議（事務局は国家戦略室）→国家戦略会議（野田政権）

cf. 審議官 2 名登用・大臣室拡大、2 チーム制（総理直属 B チーム：大臣・副大臣のラインから外れる）（←→フラットな組織）

玄場大臣の下で 50 名体制（官僚出身者が多数に）

政調会長としての党との調整には戦略室ではなく大臣室参事官、民主党事務局利用
税と社会保障の一体改革についても副官房長官補室ライン

2011 年 1 月：新成長戦略実現 2011 閣議決定

2011 年 6 月：エネルギー・環境会議設置、7 月 29 日：革新的エネルギー・環境戦略

(4) 与党内調整機能の問題

政府提出法案の打率が極端に下がった

2010 年の通常国会における政府提出法案の成立率は 55.6%

2011 年の通常国会における成立率約 80%

2012 年の通常国会における成立率 57.5%

各省庁における政務三役と与党の国会対策委員会や各国会委員会関係者との調整が不十分
2009年9月「政・官の在り方」：政策の立案・調整・決定は、「政」が責任を持って行うこととなったために与党内の調整機能を行政官が代替的に担うことはできなくなった（高田）

2-1-2-7 国際的比較

（1）イギリス

1）ブレア政権：首相官邸の再編

首席補佐官を新たに設置 cf. 阪野

政策室（第1期）、政策政府局政策局・報道室（第2期）を重視

特別顧問：18人（1997年政権発足時）⇔8人@メジャー政権期

首相官邸と内閣府の連携強化

首相と大臣との二者間協議の顕著な増大

閣議が1時間を越えることは稀

民営化、強制的競争入札－国家の縮小や公共サービスの改善が、同時に中核的執政による新たな統制様式や規制・監査の拡大を伴った

2）内閣レベル戦略マネジメント補佐－ex. PIU (Performance Innovation Unit) @政策局
政府全体に関する戦略的思考、省庁横断的な思考の確保＝政府内シンクタンク

PIU の組織：6～8人程度のチームごとに様々なテーマを担当；内訳は半分くらいが公務員、残りは民間・企業セクターの人間が半々くらい；プロジェクトごとに職員を募集、1～2年ごとの契約による採用

3）PSX (Public Service & Public Expenditure) 関係閣僚会議・大蔵省による業績測定システムの展開－PSA－制約としての財務省？

①位置づけ：内閣委員会部分の革新

②内容

PSA (Public service agreement)：大蔵省の各省庁への資源配分の際に各省庁とサービス達成目標について合意するもの、1年ではなく3年周期（2年ごとにローリング）、焦点はインプットではなく、アウトプット、アウトカム

③体制とプロセス

大蔵省：Public Service Directorate（主計局に相当）+10 くらいの Spending Team（係）
プロセス

各省：Strategic Paper 提出

大蔵大臣が各省に要請し、analysis of resources paper と draft PSA を提出

PSX の場でも交渉

PSX の事務局：大蔵省の内閣府の合同事務局 cf. 通常の内閣委員会の事務局は内閣府

（2）比較

日本：体制内アドボカシーの制度化？

閣議を活性化した意味－英国 PSX 関係閣僚会議（PSA を討議）と違い外部者を利用

cf. イギリスも PIU 等には政策顧問活用－外部者＝非政治家活用という点での共通項も
経済学者の役割も完全な外部エコノミストによる分析的チェックというより政治的アドボカシーの導入

予算編成過程は変わったのか－予算編成から制度改革へのスピルオーバー

アカウンタビリティの問題

背後の政治－政党構造問題

cf. 高安：イギリスでも与党を内閣に取り込むことは必ずしも安定を保証しなかった (238)

2-1-2-8 改革プロセスの比較 cf. 牧原 2013

（1）1990年代型改革

党と内閣の機能それ自体は強化されたが、自民党政権下では事実上中央省庁の統制に服していた組織がその制度趣旨に沿った形で独立性を強化したため、党・内閣の影響力範囲自体は縮減

統治機構全体の変化をとらえるには、官僚制を一元的な階統組織とみるのは適当ではない。

自治・独立機関を包み込んだ省庁と関係する組織とのゆるやかな結合からなるネットワークとしてとらえる見方が適合的

(2) 4つの改革プロセスの比較

従来型改革、1990年代型改革、構造改革、第1次安倍内閣の改革対比 (162 図表)

(3) 3つのネットワーク

内務行政型ネットワーク

内務省後継省庁と地方自治体職員のネットワーク

きめ細かい制度設計に高い価値

大蔵・財務省主導ネットワーク

「筋とバランス」

首相と直結したコミュニケーション・チャネル

経済産業政策型ネットワーク

非ルーティーン

権力基盤としての行革会議、経済財政諮問会議

(4) 今後の課題

最終的には地方自治と財政政策の双方に習熟した官僚集団を作り上げる必要

政党のパートナーとしての巨大省育成の必要

2-1-2-9 定量的評価

(1) 日本の議院内閣制

官僚と政治アクターの接触頻度：課長級 (曾我 63 表 2-1)

自民党、利益集団とも接触

利益集団・自治体・自民党議員との接触ピークは 1985 年

2000 年代は他省庁との接触増

首相・議員と各省庁との関係－首相/自民党議員と各省庁の関係：2001 年 (曾我 66 図 2-1)

省庁毎の差異

自民党議員との関係良好：建設省、農水省

首相との関係良好：経企庁、大蔵省

(2) 内閣官房の役割

内閣官房主管法案比率 cf. 第2次安倍政権以後 70 程度法案／年

閣法全体の 1 割

小泉内閣ピーク時新規立法については 3-8 割：図 7-5 (曾我 2016、175)

(3) 制度改革のインパクト：政府中枢の運用分析－首相の面会相手分析

1) 待鳥

図 3-1 ab 竹下・海部→cd 小泉・安倍 (114-115)

執政中核・外延部・自民党執行部・執政補佐部：40→55%

図 3-2dc 福田・麻生、fg 鳩山・菅 (118-119)

制度インパクト：執政部との面会比率は一貫して 40%台半ば以上 (119)

鳩山・菅は 60%以上、執政補佐部は減少 (122)

2) 曾我

図 7-2：首相面会比率 (曾我 2016、171)

民主党政権のインパクト

官房長官や各省大臣との接触増

内閣官房官僚、各省官僚との接触頻度低下

自民党政権の大半で各省大臣との接触頻度は少ないが、例外は第2次安倍政権

3) 川人

図 4-4：主要3省および総理府内閣府内閣官房大臣プラス官僚 (172)

外務省の接触頻度は一貫して高い

小泉政権以後総理府・内閣府関係頻度上昇

図 4-5：主要閣僚との面会頻度（173）

総理府・内閣府大臣頻度増

官房長官減－新官邸で記者の目に触れず

図 4-6：主要 3 省および総理府・内閣府・内閣官房官僚（175）

外務省、内閣官房は一貫して高い

2001 年以後の大きな変化はなし

民主党政権で内閣府・内閣官房官僚頻度減少

<参考文献>

伊藤光利編（2008）『政治的エグゼカティブの比較研究』早稲田大学出版部

川人貞史（2015）『議院内閣制』東京大学出版会

阪野智一（2008）「イギリスにおける中核的執政の変容」伊藤編（2008）

城山英明（2006）「内閣機能の強化と政策形成過程の変容－外部者の利用と連携の確保」『年報行政研究』41 巻

城山英明（2010）「政権交代後の政策形成過程」（『季刊 政策・経営研究』16 号

曾我謙悟（2016）『現代日本の官僚制』東京大学出版会

高田秀樹（2012）「国家戦略室の挑戦～政権交代の成果と課題～」（2012 年 10 月）

（<http://www.geocities.jp/weathercock8926/nationalpolicyunit.html>）

高安健将（2009）『首相の権力：日英比較からみる政権党とのダイナミズム』創文社

牧原出（2009）『行政改革と調整のシステム』東京大学出版会

牧原出（2013）『権力移行：何が政治を安定させるのか』NHK 出版

待鳥聡史（2012）『首相政治の制度分析：現代日本政治の権力基盤形成』千倉書房