

内閣運営の現状と課題

後藤田 正晴

一 内閣の組織・制度の変遷

昭和六十年十二月、わが国の内閣制度は創設以来百周年を迎え、昭和天皇を初めて総理大臣官邸にお迎えして盛大な記念式典が行われた。

その百年余の歴史を振り返ると、国政の歩みは極めて波乱に満ちたものであったが、歴代の内閣も、その流れの中で生ずる内外の課題に取り組みながら、歴史の一こま一こまをつくり上げてきた。現在の宮沢内閣は、明治十八年に発足した伊藤博文内閣から数えて第七十八代目、内閣総理大臣としては四十九人目に当たるが、揺れ動く内外情勢の下で当面する諸々の課題にいかに対応するかが求められている。

さて、これまでの内閣の歴史を續けば、そのまま、近代日本の政治史を反映してきたといえよう。このことは、内閣の組織の変遷の姿に最もよく表れている。明治十八年の発足当時の内閣は、内閣総理大臣のほか、宮内大臣を除く外務、内務、大蔵、陸軍、海軍、司法、文部、農商務及び通信の各大臣をもって構成されていたが、その後、変転する時代の要請の中で歴代内閣は、行政の複雑化、政策課題の変化、行政機構の改革など行政需要の動向に対応して、その組織の変更を重ねてきた。ちなみに、戦前においても、

省庁の新設や統廃合が繰り返されており、例えば、昭和の時代に限っても、拓務省（昭和四年）や厚生省（同十三年）の新設、農林省及び商工省の廃止と農商省及び軍需省の設置（同十八年）などがあり、これらが、内閣の組織や構成を変化させることとなった。そのほか必要に応じ、内閣総理大臣を補佐するため無任所大臣が置かれたこともあり、また、特異な例として枢密院議長など特定の者が、いわゆる班列大臣として閣議に列席する例もあった。他方、昭和初期から戦時中の一時期には、五相会議や三相会議など、少数特定の大任による、いわばインナー・キャビネットともいうべき制度がとられた時期もあった。さらにこの時期、内閣機能の強化のために、内閣参議、内閣顧問など、種々の名称で呼ばれる顧問的役職も設けられた。

このように、《大日本帝国憲法》（旧憲法）下の時代においても、内閣の組織の変革に関する試みが種々行われてきたが、現行体制の出発点ともいうべき《日本国憲法》（現行憲法）が施行された時点における内閣の組織をみると、内閣総理大臣のほか、外務、内務、大蔵、司法、文部、厚生、農林、商工、運輸及び逓信の各大臣と復興庁総裁、経済安定本部総務長官、物産庁長官及び行政調査部総裁、それに、いわゆる無任所大臣三人を加えた十五人の國務大臣（兼任を除く）で構成されていた。その後、省庁の新設や統廃合があつたが、大臣数の変動面からみれば、昭和二十二年の労働省の設置を初めとして、昭和四十年の総理府総務長官の國務大臣昇格、翌四十一年の内閣官房長官の國務大臣昇格、さらに、四十六年の環境庁の設置、四十九年の国土庁の設置などに伴って大臣の数も変化し、現在は、内閣総理大臣と二十人以上の國務大臣、すなわち、法務、外務、大蔵などの各省を担当する大臣と、内閣官房や経済企画、防衛、環境、総務など省庁の長官によって内閣が構成されている。

他方、内閣の歩みを制度の変遷という面からみると、大きく三つの時期に分けられる。第一期は、太政

官制度の時代が終わり、内閣制度が創設された明治十八年から二十二年までの「内閣職権」の時代、第二期は、明治二十二年に發布された旧憲法の下での約六十年間にわたる「内閣官制」の時代、そして第三期は、昭和二十一年に公布された現行憲法の下での四十年以上にわたる「内閣法」の時代である。

まず、「内閣職権」の時代は、それまでの政治体制の行き詰まりを打開するとともに、その近代化をめざして、時の太政大臣三條實美が、明治十八年の太政官達第六十九号を定めるときに始まるわずか四年ほどの期間に過ぎなかったが、それ以後の内閣制度に比べ、制度面で、かなり特徴のあるものであった。特に、内閣総理大臣の地位・役割については、当時の内閣制度の基本を定めた内閣職権第一条において、「内閣総理大臣八各大臣ノ首班トシテ機務ヲ奏宣シ旨ヲ承ケテ大政ノ方向ヲ指示シ行政各部ヲ統督ス」としたほか、第二条においても、「内閣総理大臣八行政各部ノ成績ヲ考ヘ其説明ヲ求メ及ヒ之ヲ検明スルコトヲ得」とするなど、強力な権限を付与されていた。この点は、その後の内閣官制第二条において、「内閣総理大臣八各大臣ノ首班トシテ機務ヲ奏宣シ旨ヲ承ケテ行政各部ノ統一ヲ保持ス」と規定され、また、内閣職権第二条に見合う規定が削除されていることと対比すれば、著しく異なるものであったといふことができよう。

次に、旧憲法の下での「内閣官制」の時代に入るが、当時、内閣は、憲法上の機関ではなかったことに表れているように、法制上、極めて弱体なものであった。旧憲法には「内閣」という文字は全く登場せず、わずかに「國務各大臣八天皇ヲ輔弼シ其ノ責ニ任ス」という第五十五条第一項の規定があるだけであった。

この時代の内閣制度は、法制上、内閣官制で基本的事項が定められていたが、内閣は、國務大臣が天皇を輔弼するため設けられた組織体ともいふべきものであり、その上、國務大臣の輔弼の範囲も軍の統帥に關することには及ばず、陸海軍大臣は現役の武官に限るといふ組閣を拘束する制度もあつた。また、内閣

とは別に枢密顧問というような天皇を輔翼する憲法上の機関もあるなど、内閣の運営も、さらには内閣の存立自体も、制度上大きな制約を受けていたといえる。

これに対し、現行憲法の下での《内閣法》の時代に入ると、内閣制度は、民主主義の原則によって大きく変貌した。すなわち、現行憲法では、行政権は内閣に帰属する旨が規定され、内閣は、行政権の主体として、国政上、明確に位置付けられた。これによって、旧憲法の下で内閣に対して課せられていた数々の制度面からの制約はすべて解消し、国会の信任のみが内閣の成立及び存続の要件となり、ここに、議院内閣制に基づく現行の内閣制度が成立したのである。

他方、内閣総理大臣も、旧憲法時代には憲法上の機関ではなく、憲法上は個々の國務大臣が単独で天皇に対する輔弼責任を負うものとされ、その上、國務大臣はすべて天皇により任命されるものであったため、内閣総理大臣は、閣議を主宰し内閣を代表するものではあったが、その他の國務大臣と基本的には対等の地位にあった。この点を指して「同輩中の首席」と称されたが、現行憲法では、その地位は大幅に強化された。すなわち、現行憲法においては、内閣総理大臣に「内閣の首長」としての地位を認め、國務大臣を任命し、罷免するなどの各種の権限を付与して、内閣の統一性、一体性を確保するための優越的な地位を与えられることとなった。

このように、現行憲法は、内閣の位置付けを明確にするとともに内閣総理大臣の地位を大幅に強化したのである。

二 行政組織における内閣の位置付けと補佐機構

現行憲法は、三権分立主義をとり、内閣は、三権のうち行政権を担当する最高の行政機関として位置付けられている。憲法上、内閣には、天皇の国事行為の助言・承認機関としての職権と、行政権の主体たる機関としての職権との二つがある。前者は、法律などの公布、国会の召集、衆議院の解散、国会議員の総選挙の施行の公示、栄典の授与、重要な外交文書の認証など天皇の国事行為に対して助言と承認を行うものであるが、天皇の国事行為は、形式的、儀礼的なもので、その責任は内閣にある。後者は、行政権の主体として内閣が行うもので、条約の締結、予算の作成、政令の制定など、憲法上、個別具体的に規定された権限のほか、法律を執行し、国務を総理し、外交関係を処理するなどの権限があげられる。これには、政府の施政方針や外交方針の決定を始め、内政・外交両面にわたり、行政運営上必要な事項が広く含まれ、極めて広範多岐にわたっている。

このように、一切の行政事務の遂行は、行政権が帰属する内閣の責任となつてはいるが、このことは、必ずしも、すべての行政事務の実施を内閣に義務付けているものではない。

現行の内閣法及び国家行政組織法は、一般行政事務、特に実施事務については、内閣が自ら行うのではなく、内閣の構成員である各大臣が、それぞれ「主任の大臣」として分担管理し、その所掌事務及び権限に基づいて実施し、内閣は、これを統轄することとしている。このため、各大臣は、分担管理を委ねられた行政事務を自らの権限と責任において処理する一方、内閣には、行政各部に対する指揮監督の権限が与えられ、内閣総理大臣が、閣議にかけて決定した方針に従つてこれを行使することとされている。

また、内閣の首長としての内閣総理大臣には、内閣組織の統轄という面では、前述のように、固有の権

限として國務大臣の任免権などがあり、その具体的な行使には政治的な制約があるとはいえ、制度上、強力な仕組みとなっている。

これに対し、政策の形成面では、合議体としての内閣の性格上、内閣総理大臣は、閣議で決定した方針に従って行動することとされ、閣議の全員一致の原則とも相まって、各大臣に対する指導性の発揮には、おのずから制約があることは否定できない。すなわち、内閣総理大臣には、行政各部に対する一般的な指揮監督権のほか、主任の大臣間の権限疑義の裁定権や行政各部の処分又は命令の中止権などが認められている。しかし、一般的な指揮監督権は、閣議にかけて決定した方針に基づいて行使し、権限疑義の裁定は閣議にかけて行うべきものであり、いずれも、実質的には内閣がその権限を留保しているものと解される。また、処分等の中止は単独で行使できるが、それはあくまでも内閣の処置を待つまでの暫定的なものにとどまっている。要するに、内閣総理大臣は、合議体としての内閣を代表する立場から各大臣を指揮するもので、自ら、単独に指揮監督することはできないのである。換言すれば、各省庁所管の行政事務については、閣議にかけて決定した方針に基づかず、内閣総理大臣が、各大臣を指揮監督することはできない、また、閣議にかけて決定した方針に基づくものでも、各大臣の頭越しに、事務当局に、直接、指揮監督することはできない。

アメリカなど大統領制の国では、国民によって選出された大統領を頂点とし、その下に、すべての行政組織が下部機関として位置付けられており、政府の最終的な意思決定は大統領の権限に属する、いわば独任制の統治機構という点に特徴がある。これらの国では、行政権限が大統領に集中し過ぎるといふ問題も指摘されるが、行政の統一性の確保という面では強力なシステムである。このような相違は、内閣の運営を考える場合の基本的な問題として念頭におく必要がある。

合議制をとるわが国の内閣制度では、内閣の構成員たる國務大臣が、同時に、行政各部を分担管理する行政大臣を兼ねることにより、各大臣が、行政各部の立場に固執して内閣の一体性を弱めるおそれも指摘されるが、反面、内閣の政策決定に、これら行政各部の政策立案能力を結集できるという面に大きなメリツトがある。したがって、内閣総理大臣は、このような特徴を十分に活かすとともに行政の統一性を確保するため、前述した自らの権限を有効かつ弾力的に活用して、全体として、適切かつ一体的な運営を図る必要がある、また、それは可能であるといえよう。

次に、内閣なり内閣総理大臣が、以上のような権能を發揮するためにはこれを直接補佐する組織が必要である。現在、その補佐機構としては、内閣官房長官を長とする内閣官房及び内閣法制局などのほか、広義に解すれば、行政大臣としての内閣総理大臣の所管に係る総合調整事務を補佐する総理府（本府）及びその外局である省庁がある。

このうち、内閣法制局は、各大臣が、閣議に提出する法律案、政令案及び条約案を審査し、あるいは法律問題について内閣や各大臣に意見を述べる権限をもち、これによって内閣の調整機能を果たしている。

他方、内閣官房は、閣議事項の整理や統一保持上必要な総合調整などの事務を掌るものとされ、内閣官房長官がその事務を統轄している。しかし、内閣官房長官の実際の業務は、内閣総理大臣を補佐し、内閣全体の調整役として、また、国会に対する窓口として、さらには、国民に対するスポークスマンとしてなど極めて広範多岐にわたるものである。その意味で、内閣の組織の要の存在であり、また、内閣総理大臣と一体となって、いわば内閣の顔ともいえる立場にある。

内閣の運営は、各省庁とは異なり、限られた枠組みの中で羈束的に行われるというよりも、国会審議の動向、行政需要の変化、国民世論の推移などを考慮した弾力的な対応が求められる。それだけに、その衝

に当たる人の手腕、力量に負うところが大きく、とりわけ、前記のとおり内閣の組織の要の存在である内閣官房長官の場合は、行政への取組み姿勢とか、個人のパーソナリティーに裏打ちされた全人格的な影響が強く反映されることになり、その結果、内閣官房長官の行動のあり方によって内閣のもつ雰囲気がつくられていく。こうした内閣官房長官の行動を支えるのが、二人の内閣官房副長官（政務、事務）と内閣参事官室、内閣内政審議室、内閣外政審議室、内閣情報調査室、内閣安全保障室、内閣広報官など内閣官房の組織である。このほか、内閣総理大臣の最も身近な存在であり、その耳目となり、手足となつて行動する内閣総理大臣秘書官の存在も見逃すことはできない。

内閣官房と所掌事務の面で密接な関係のあるものとして総理府（本府）がある。この二つの組織は、ともに、内閣総理大臣を主任の大臣とし、内閣官房長官の指揮監督を受けるが、類似の事務を所掌する組織相互間（例えば、内閣内政審議室と総理府内政審議室）では職員も兼務体制をとることが多い。各省庁の調整という側面からみた二つの組織の機能分担では、内閣官房が「総合調整」を行うのに対し、総理府（本府）は「事務の連絡」を行うこととされており、具体的には、高度の調整を要する場合は内閣官房が対応し、関係省庁の施策が矛盾なく行われるよう連絡調整を要する場合は総理府（本府）が対応している。

内閣官房は、総理府（本府）との関係も含め、組織面に、柔軟かつ弾力的に対応している。例えば、新しい行政需要が発生し何らかの組織的対応が必要となる場合は、そのつど、既存の組織で対応したり、アドホックな組織を設けるなど、個別に調整の場を設けることとしている。また、その行政需要の推移により固有の事務量が增大してきた場合には、その段階で新たな組織を設け、また、不要になつた組織はすみやかに廃止することとしている。

以上述べてきた内閣官房を中心とした補佐機構が、一体となって内閣機能の基盤を支えており、それぞれが有機的な連携の下に強力に推進される必要がある。ただ、内閣官房の事務は実施事務を含まず、高度の総合調整事務に限定されており、また、迅速かつ能率的に行われるためにも、その機構は、簡素にして強力な組織をめざすべきであろう。

内閣機能の強化には、組織面とあわせて人事面の要素も重要である。現在、内閣官房の職員の大部分は各省庁からの出向者により占められている。行政の専門化、国際化などに対応して、総合調整に当たる職員が、各省庁で体得した専門知識と行政経験を活用していくことは必要であるが、さらに重要なことは、職務の遂行に当たっては、省益に捉われず、国益に徹するという基本的姿勢である。省益重視の傾向は、採用から退職後に至る現行の公務員に対する人事管理に一因があるが、とかくタテ割り行政の弊害が強調されている今日、内閣官房の職員は、国益重視の基本的なスタンスを堅持する必要がある。

なお、以上の公的な組織のほか、私的な政策ブレインなど、内閣総理大臣に対して政策面での提言を行う非公式な組織が活用されることも少なくない。その形態や規模は様々であるが、特に、この機能に着目し活用したのが大平内閣総理大臣である。当時、二百人を超える学者や行政官が動員され、大平内閣の政策決定の具体化と、その後のわが国のあるべき政策に対する長期的な展望の策定が期待された。もとより、これらの政策ブレインについては、既存の行政組織との関係をいかに整序すべきかという問題はあるが、運用如何では、内閣総理大臣のリーダーシップを発揮する上での有力な方法となるものといえよう。

三 政策決定過程と閣議の役割

内閣が、その職権を行使するには閣議によるものとされており、その意味で、閣議は、わが国の行政に

おける最高の政策決定の場といえよう。そこで、政策決定過程において、閣議が、いかなる役割を果たしているかについて考えてみたい。

一般に、政府の政策決定のあり方をみると、事務レベルにおける政策の企画・立案から最終的な政策決定までに幾つかの過程が必要とされる。

案件の種類により最終決定権者は種々あるが、国政上の重要政策については「閣議決定」または「閣議了解」という形で、最終的な決定が行われる。

その間、具体的な政策案件が企画・立案され、原案として提示された後、当該省庁内及び関係省庁との間に多角的な調整作業が行われる。この調整過程で内容が精査され、既存の行政体系の中にうまく定着され、最終段階として「事務次官等会議」と「閣議」に付議され、内閣の政策として確定される。ちなみに「閣議決定」は、合議体である内閣の機関意思を決定すべき事項について行われるものであり、法令に基づくものであると否とは問わない。他方「閣議了解」は、本来、各大臣の権限に属する事項のうち特に重要と認められ、かつ、他省庁にも関係するなど、その及ぼす影響からみて、閣議において意思決定をしておくことが必要と思われる事項について行われる。

なお、このほか、これらの方針決定とは異なるが、「閣議報告」として、国政に関する主要な調査の結果や重要な審議会の答申などが、適宜、報告される。

ここでは、原則として、総理大臣官邸において毎週二回、定期的に開催される前述の二つの会議を中心に政策決定の仕組みを述べる。

まず「事務次官等会議」は、法令にその設置、運営の根拠をもつものではないが、事務的に最終的な調

整を行う場として重要な機能を有している。この会議に付議される案件は、おおむね閣議に付議される案件と同じであり、閣議の前段階として行政事務の連絡、調整ないし行政方針の統一を図るとともに、閣議に付議される案件について事前審査の役割を果たしている。この会議は、原則として閣議の前日に開催され、その主宰者は内閣官房長官であるが、実際には、事務の内閣官房副長官が議事の進行、整理を行っている。

事務次官等会議は、閣議が全員一致によることとの関連もあつて、多数決によらず構成員の全員一致で処理される。会議の運営は、提案省庁の事務次官等が行う簡潔な説明を踏まえて案件の内容を確認、決定するという形で進められ、比較的短時間で終わることも少なくない。このため、この会議が、形式に流れて有効に機能していないのではないかという批判もあるが、必要に応じて大臣レベルの調整までを含め、事前に、関係省庁間で十分に検討、協議された結果を確認し決定するものであり、政策決定の上での意義は極めて大きなものといえる。

次に、「閣議」は、内閣の最終的な決定の場であるが、具体的な運営上のルールについて明文の規定はない。閣議は、内閣総理大臣が主宰するとされているが、実際には、内閣官房長官が議事の進行、整理を行っている。閣議に付議される案件は、法令案については内閣法制局長官から、その他の案件については事務の内閣官房副長官から、それぞれ説明が行われた上で、国務大臣と内閣総理大臣が閣議書に署名（花押）を行い、内閣としての意思が決定される。

閣議も、事務次官等会議など事前の行政上の協議や調整が行われた上で案件が付議されるので、通常、淡々と進められるが、内閣の最終的な方針決定という極めて重い意味をもっている。なお、閣議に案件を付議する場合には、内閣総理大臣または各大臣が閣議を求める文書（閣議請議書）を提出することによつ

て行われる。

また、一般の合議体では、通常、構成員の多数意思をもとに意思決定されるが、閣議は、慣行上、常に全員一致によって行われるべきものとされている。これは、内閣が国会に対して連帯して責任を負うものであり、したがって、国務大臣は、すべて統一した方針の下に行動することが求められているからである。仮に、案件の内容によって論議が紛糾し意見の一致をみない場合には、回を重ねて審議を尽くすこととし、それでもなお意見の不一致により事態への対応が不可能の場合は、憲法上、内閣総理大臣に与えられた国務大臣の罷免権を発動して対処することもあり得る。ただ、実際に、これを発動するに当たって見通しを誤れば内閣の存立自体が危うくなるおそれもあり、實際上、この権限が発動されることは極めて稀である。

なお、最近のように、複数の省庁の権限などに絡む政策課題が多くなってくると、省庁間の意見の調整に過大なエネルギーを要する場合が多い。このため、政策決定の過程で、最も重要な政策の企画・立案に要する精力よりも、省庁間の調整のための負担がより大きいという事例も少なくない。その結果、関係省庁間での無用な駆け引きや権限争いにより、いたずらに、時間と労力を浪費し、結局は、政府全体の活力を殺ぐとともに、優れた政策発想への意欲を失わせる、という好ましくない傾向を招いていることは極めて大きな問題である。

以上、一般的な政策決定過程を述べてきたが、閣議では、内閣としての基本政策について政治的視点を踏まえ積極的な論議が必要であり、特に、政治の激動期には閣議での主体的な取組みが強く要請される。

なお、閣議とは性格を異にするが、内閣の重要な政策課題について閣僚大臣による自由な論議の場

も設けられている。一般に「関係閣僚会議」と呼ばれるもので、特定の政策課題について閣議に至るまでの間、関係大臣間で協議、調整を行うものである。その具体的な名称には閣僚会議とか閣僚懇談会などがあるが、いずれの場合も、時には与党の参加も得て意見の調整や集約が行われる（例えば、経済対策閣僚会議）。また、若干、性格は異なるが、内閣として決定した重要な政策を総合的かつ効率的に推進するため、関係大臣を中心とし、必要に応じ与党の協力も得て対策本部を設置することもある（例えば、新税制実施円滑化推進本部）。もとより「関係閣僚会議」の結論が法的に内閣を拘束するものではないが、これを活用することによって内閣の総合調整機能がより効果的に発揮されることになろう。

また、内閣官房が特定の案件について総合調整を進める上で、関係省庁の事務次官や局長レベルで構成される関係省庁連絡会議が設けられることも少なくない。これらの会議は、その案件についての責任者や専門家が活発な意見の交換を通して円滑な処理を図るものであり、省庁間の事務レベルでの調整の一つの方法と考えられる。

さらに、総理大臣官邸で開催される会議に「政務次官会議」がある。

政務次官は、政治と行政の接点に立つて機能するものと期待されているが、この会議は、政務次官が、そのために相互の連絡、調整を図ることを目的として開催されるものである。この点、内閣の意思決定を行う閣議やその前段階における調整の場としての事務次官等会議とは、基本的に性格を異にする。したがって、この会議は、閣議に付議された重要事項及び国会対策上または与党との政策調整上必要な事項について、主として、政務の内閣官房副長官や所管省庁の政務次官から説明が行われ、それを踏まえて、種々、論議されるものとされている。

四 内閣の総合調整機能の展開

すでに述べたように、現行の行政組織では、一般行政事務、特に、実施事務については各省庁の分担管理に委ね、内閣は、行政全体を統轄する立場から政策の総合調整を行うこととされている。このように、省庁ごとの主体性を重視し、事務配分における分権性を認めている点に、わが国内閣制度の長所と短所が併存しているといえる。すなわち、大統領制にみられがちな権力の集中に伴う弊害を防ぐことができる反面、内閣における政策面での指導性、整合性を確保しにくいという問題を生ずる。

この内閣制度の抱える課題を内閣のもつ総合調整権限を活用していかに補充し、さらには、政策の積極的推進に結び付けるかが、内閣機能を考える際の基本的視点となろう。

政策の総合調整は内閣の果たすべき最も重要な機能であるが、現在の行政組織において、この機能をもつ機関は内閣のみではない。外交政策を担当する外務省、予算編成を行う大蔵省、地方行政を担当する自治省などのように、所掌する事務の遂行上、調整機能を果たしている各省と、特定分野における総合調整を行う総理府（本府）及びその外局として経済企画庁、環境庁、総務庁などがあるが、後者は、行政大臣としての内閣総理大臣を補佐する立場にあるもので、内閣総理大臣の権限に由来する総合調整権を行使しているといえよう。これらの行政機関における総合調整は、対等なレベルで行われる水平的なものであり、通常は、連絡、協議という手法をとるため、省庁間の対立が厳しい場合には、十分な機能を発揮し難いだけでなく、所掌事務に定められた特定の政策視点から行われるという制約もある。

これに対し、内閣の総合調整機能は、最高かつ最終のもので、内閣という一段高いレベルからの総合調整であり、しかも、個々の政策に捉われずに、政治的観点も含めた総合調整を行うところに特徴がある。

ところで、このような内閣の総合調整機能を行うに当たっては、政府の政策決定方式との関連上、そのあり方が問われることになる。わが国の行政は下からの合意を積み上げて行う、いわゆるボトムアップ方式が一般的であるが、これは、既存の政策的枠組みの中で、相互の整合性を維持しつつその形成を進める場合には極めて適切であり、わが国のように省庁別のタテ割り行政の強いところでは、自主的な改善努力とも相まって意欲的な政策展開が期待されるものである。

しかし、この方式は、反面、政策の企画・立案から決定までにかかなりの期間を要し、迅速な政策決定が求められる場合に対応し難いという問題や、これまでの政策的なパラダイムそのものに変更を加える必要がある場合は、改革の活力が生まれ難いという問題などが生ずる。このため、ボトムアップ方式のみでなく、トップダウン方式を整合的に組み合わせた政策手法を導入していく必要があるだろう。

近時、流動化する国際情勢に対応した対外政策や緊急異常事態に対処する危機管理対策が取り上げられるつど、常に、政策決定方式のあり方が問われ、内閣の強力な指導性の発揮が求められている。

中曽根内閣当時の事例をみても、対外経済摩擦に対処するための市場開放政策の推進が強く求められた際に、「原則自由・例外規制」という基本方針の下に政府のアクション・プログラムがまとめられたが、この問題は、許認可事務など既成の行政秩序を改革し、内閣の強力な指導性の発揮が必要であった例である。

また、危機管理対策としては、防衛、テロ、大事故など種々の類型があるが、例えば、大韓航空機撃墜事件などは、即時、緊急な対応が必要とされ、一步誤れば国益を左右しかねない事件であり、迅速かつ高度の政治判断が求められただけに、通常の政策決定方式にはなじまない典型例といえる。

このように考えると、内閣のもつ総合調整機能の強化に対する要請は今後ますます強くなるものと思わ

れるが、内閣として単に受動的、消極的な対応にとどまらず、より能動的、積極的な姿勢で臨む必要がある。内閣自体が、各省庁の個別の行政施策の内容に直接関与することにはおのずから制約はあるとしても、内閣の基本的な方針を示した上で全体の政策の調整を図っていくことは極めて重要であり、また、有効な方法であろう。

いずれの内閣も、施政方針演説や所信表明演説の中で内閣としての基本的な施政の方針を示すほか、予算編成方針、行政改革方針あるいは経済計画その他の各種計画などで、内閣としての共通の政策方針を決定することとしている。また、例えば、中曽根内閣における「対がん十九年計画」などのように、特に、その内閣の重点的課題について、有識者の意見を聴きながら方針を打ち出すという方式もある。

このような、それぞれの政策課題に相応しい形で内閣の基本姿勢を明確に示すことにより各省庁の政策をリードしていくことは、今後、一層、必要となるものといえよう。もとより、実際の行政運営において、ボトムアップ方式とトップダウン方式をいかに整合的に組み合わせしていくかは極めて難しい問題である。それだけに、わが国の行政組織の中にある優れた政策展開能力をいかに引き出すかという観点と、基本的な政策課題に対応し、いかに各省庁を迅速かつ的確にリードしていくべきかという観点から、均衡ある配慮の下に内閣の運営が行われるべきものと考えらる。

以上のほか、内閣の運営上、政策全体としての整合性を確保するため、その時々的情勢や課題に応じ、従来、種々の工夫が行われてきた。例えば、複数の省庁が絡む重要な政策について法律上の権限ではないが、関係省庁の事務の調整を行う「担当大臣」を任命する例がある。具体的には年金問題担当大臣などであるが、主として、国会に対する政府の統一的対応を図るなどの局面で重要な機能を果たしている。

また、特定の省庁を担当しない無任所国務大臣を任命し、流動的な内外の情勢に即応して臨機に特定分野の調整を担当させる例もある（具体的には、福田内閣における対外経済担当の牛場国務大臣の例がある）。実際には、行政事務を分担管理する他の大臣と異なり、特別の権限や組織をもつことが難しいこともあり、有効に調整機能を発揮させるための条件をいかに確保するかが問題であろう。

他方、若干、性格を異にするが、「副総理」の常置という例もある。内閣法第九条によれば、内閣総理大臣に事故があるときなどにあらかじめ指定された国務大臣が、臨時に、内閣総理大臣の職務を行う旨を定めている。このうち、特に、内閣成立時などに閣内の調整機能を期待して、あらかじめ、同条に基づく指定が行われた場合に、その国務大臣が一般に副総理と呼ばれており、その意味で「副総理」という名称は、俗称に過ぎない。しかし、実際上は、国務大臣の中で内閣総理大臣に次ぐ者を副総理として処遇し、必要に応じて、閣内の取りまとめや調整ということで活用されており、また、内閣における勢力均衡の必要性など政治的事情を考慮して設けられた例もある。

なお、内閣法第九条による指定は、本来、内閣総理大臣の判断に委ねられるものであるが、何らかの事故のおそれがないとはいえない以上、危機管理の観点から、あらかじめ、特定の国務大臣を内閣総理大臣の職務代行者に指定しておくことは望ましいものといえよう。

五 内閣機能の強化と行政改革

これまで、わが国の行政のあり方が論議されるつど、内閣機能の強化というテーマが取り上げられてきた。換言すれば、それぞれの時代状況に応じ観点の違いはあるとしても、内閣機能を強化し、行政の強力かつ一体的な推進を図ることは、内閣制度の創設以来、一貫して存在した課題であったといえる。

ちなみに、昭和時代以降に限っても、戦時体制下では、戦争目的のために内閣の権限強化をねらった種々の試みが行われており、戦後も、累次にわたる行政改革の提言の中で様々の構想が提案されてきた。

これまでの内閣機能の強化に関する提言には、大きく二つの課題があった。一つは、内閣の組織・権限の強化をめざすものである。これは、総合調整の権限をなるべく一元化する方向で内閣機能の強化を図ろうとするもので、昭和三十九年の臨時行政調査会の答申による内閣府構想がその典型的なものである。この構想によれば、予算や機構・定員などの権限を内閣府に集中管理することになるが、反面、既存の行政組織との間の整合性に問題があり、いたずらに、組織の重複や混乱を招くおそれもある。また、そもそも、大統領制をとらないわが国の行政体質に適応し難いという基本問題もある。内閣府構想は、結局、実現しなかったが、このような制度的背景によるものと思われる。

一方、内閣または内閣総理大臣の行政事務を純化し、その負担を軽減することで、本来の内閣機能を強化しようとする考え方もある。これは、総理府の外局である総合調整官庁の機能を強化する形で、内閣または内閣総理大臣の総合調整機能の一部を分担管理させようとするものであり、最近では、内閣総理大臣が分担管理する総理府（本府）の事務を削減し、その一部の事務と行政管理庁の事務を統合した昭和五十九年の総務庁の設置がこれに当たる。

内閣機能の強化に関するもう一つの課題は、内閣の補佐機構を充実しようというものである。これには、内閣または内閣総理大臣の政策ブレーンを強化して、内閣の政策機能を強化するものと内閣官房組織の再編強化などにより、内閣の総合調整機能を強化するものが含まれる。

前者は、臨時行政調査会やその後設置された行政監理委員会の答申などにより、内閣補佐官や内閣調

整官、内閣参与などの設置という形で提案されたが、既存の行政組織にどのように位置付けるかという問題もあり、具体的な制度化には至っていない。後者は、昭和六十年七月の臨時行政改革推進審議会（第一次行革審）の答申に取り上げられたものであるが、対外政策の総合調整機能の強化のための内閣外政審議室や、安全保障、危機管理の総合調整機能の強化のための内閣安全保障室の設置を主目的とする昭和六十年の内閣官房組織令の改正により実現したものである。このような組織改革を単なる「組織いじり」で終わらせないため、新組織の適切な運営が不可欠の条件である。その意味で、優れた人材の確保はもとより、内閣官房内部における組織的連携や関係官庁との情報交流の一層の充実・強化など、内閣の総合調整機能が活性化されるよう配慮する必要がある。

なお、前述の昭和六十年の答申は、総理大臣官邸の近代化についても触れている。その中で「現在の総理大臣官邸が、建築後、半世紀以上を経て老朽化しているのみならず、狭隘であり、交通、通信の施設・設備の近代化を進める上での障害ともなっている」と指摘し、「内閣を中心とする総合調整機能の強化を図り、また、緊急事態に迅速かつ的確に対処し得る体制を整備する観点からも、この際、総理大臣官邸を建て替え、内閣運営の中枢本部としての機能が十分に発揮できるようにすることが必要である」との意見を述べている。内閣の運営の主たる舞台ともいえるべき総理大臣官邸の機能を強化していくことは必要であり、現に、この方向で準備が進められているが、それはあくまでも、内閣総理大臣の「館（やかた）」としての本来の機能が適切に発揮されることに十分配慮すべきである。特に各室の配置については、内閣総理大臣の職務遂行を中心に整備されるべきであり、いたずらに、秘書官用の個室や内閣官房部局の事務室などにスペースを割くことは慎むべきであろう。

六 内閣と国会との関係の適性化

現行憲法は、立法、行政、司法の三権を分離独立させ相互に牽制させることとしているが、特に、議院内閣制の下で、立法と行政は綿密に関連付けられている。すなわち、憲法の規定によれば、立法から行政に対しては、内閣総理大臣は国会議員の中から国会により指名されること、内閣は行政権の行使に際して国会に連帯して責任を負うこと、さらに、内閣の存続は衆議院の信任を必要とすることなどが定められている。他方、行政から立法に対しては、衆議院の解散権が認められている。また、實際上、内閣と国会との間は種々の局面で関係が深い。行政の基本を定める法律案については内閣から提出される場合が圧倒的に多いが、その法律案は、国会の議決を経て内閣が誠実に執行することとされており、毎年度の予算についても同様で、内閣が国会に提出し、国会の議決を経て執行することが可能となっている。さらに、行政の運営は、議案の審議や国政調査権の行使により、常時、国会の統制の下に置かれている。

これと関連して、行政の機動的な運営と国会の行政統制との関係の適性化が問題となる。行政サイドとしては、国会の活動に協力することが当然であり、特に、国会における政策審議が政党間の論議というよりも、政府に対する質疑の形で展開されている現状では行政サイドの協力は不可欠である。しかし、反面、国会運営が内閣の運営を過度に制約することも避けるべきである。流動化している内外情勢の下では行政サイドの機動的な対応が求められており、両者の間の柔軟かつ弾力的な関係が望まれる。例えば、外交活動などの局面で、国会の審議日程上の制約から対外交渉への対応に適切さを欠く事例も生じている。これは、平成四年六月に開催された「環境と開発に関する国連会議」(いわゆる地球サミット)に宮沢内閣総理大臣が参加できなかったケースに端的に表れており、今後、国際政治との関わりが一段と進む中で、国会審議との関連をいかに調整していくかが大きな検討課題であろう。

このような内閣と国会との基本的な関係を背景として内閣の運営が行われているが、国会の多数党である与党の支援を基盤に内閣が組織されるといふ議院内閣制の下では、とりわけ、内閣を支える与党の立場は、その運営に大きな影響を与えることになる。したがって、政府・与党は、密接な連携の下に政策の立案や実施に一体的に取り組む必要があり、実際上も、種々の形で両者間の情報交換や意見調整が行われている。

一般的にいえば、内閣官房長官や政務の内閣官房副長官は、与党との政府窓口として常に連絡調整を行っているし、また各省庁に置かれる政務次官も、与党との意思疎通の面で重要な役割を担っている。他方、政府が法律案などを国会に提出するに当たっては、事前に与党の了解を得ることが必須の条件となっている。また、重要な政策を論議する場に、与党首脳が参加することも少なくない。行政改革、経済対策などの特定の課題については恒常的な会議の場が設置されているし、また、一般的な連絡、協議の場として、政府与党連絡会議も定期的に開催されている。内閣は、与党の政策的意図を直接反映し得る立場にあるとともに各省庁などの政策をリードする立場にもあるわけで、両者の密接な連携を促進するための重要な役割を果たしている。

現在、与党である自由民主党（自民党）における政策決定の一般的なシステムをみると、まず、政務調査会の各部会において審議が行われ、それを踏まえて、政務調査会（政策審議会）及び総務会で審議された上、党議として決定される。法律案などの国会提出案件については、このような与党との調整を終えた後に国会に提出され、所管の委員会での審議を経て本会議で決定される。このシステムの特徴は、与党たる自民党の政策審議体制及び衆・参両議院における委員会制度が、行政側の省庁別組織におおむね見合っ

た形で構成されていることである。このことは、行政との密接な連携が確保され審議の効率化が図られる面はあるが、特定分野のエキスパートとしての「族議員」が生まれる素地をつくることになり、内閣の運営にも種々の影響を与えている。一般に、族議員は、与党の自主的な政策審議のために重要な機能を果たしているが、反面で、行政内部における省庁間の政策上、権限上の対立の構図をそのまま与党内に持ち込み、立法院と行政政府を通してタテ割り行政の弊害を招くことになるとの指摘もある。そもそも政治には、行政分野ごとの政策判断を超え、高い次元での政策価値の統合をめざすことに行政とは異なる特徴があるだけに、立法院におけるタテ割り化の傾向には、おのずから一定の限度があるべきである。要するに、与党は、責任政党として、政策の基本方向をリードするという立場に立つものであり、与党内における積極的な政策論議を通じて総合的な視点に立った政策体系を提示することにより、その本来の役割を果たしていくことが期待される。

なお、近時、与党内における派閥の弊害が政治改革の観点から論議されているが、特に、政策集団というより人事や資金を基盤とした集団という性格が批判の対象となっている。従来から、派閥間の勢力バランスが内閣の存立基盤に強い影響を与えており、派閥のあり方は、内閣の運営上、無視できないものである。本論では、派閥論についての論及は差し控えたいが、民意に直接の基盤をおかない派閥の動向如何が、政治や行政に決定的な影響を与えることは問題であろう。いずれにせよ、今後の内閣の運営は、派閥次元での利害を超えた内閣と与党との望ましい提携関係の上に展開されることを強く期待したい。

前述のように、政府と与党との間は、これまで密接な連携を維持するため種々の制度的工夫が講じられてきたが、長期にわたり自民党政権が続いたこともあって、両者の関係は、おおむね安定して推移してきたといえる。それだけに、政治と行政との健全な関係をいかに維持するかという問題は、とかく軽視され

がちである。しかし、議会制民主主義においては、与野党の政権交代は基本的な前提条件であり、わが国においても、今後、当然予想しておかなければならない。

将来、政権交代に当たっては、基本的には政治の指導性と行政の中立性、継続性との適切なバランスをいかに確保するかが最大の課題となろう。もとより、議院内閣制では、交代した後の新しい政権政党は、その政治姿勢や基本政策を基礎に内閣としての具体的な政策方向を示し、一方、行政部門は、当然、これに対応していくこととなる。とはいえ、長年にわたり前政権の下で行政を担当してきたような場合には、實際上、行政運営に当たって種々の影響が生じてくることは避け難いし、時には、新政権が行政の轉換を強力にリードする事態もあり得る。この場合、行政の安定性、一貫性への社会経済的な要請に対する配慮も当然必要であり、巨大な社会経済システムの中で微妙に組み込まれた行政運営の末端が機能不全の状態に陥ることのないよう、円滑な政策轉換が望まれる。いずれにせよ、政治と行政との接点に立つ内閣の適切な対応が期待されるところ極めて大きいものがある。

七 終わりに―内閣総理大臣の指導性の發揮―

最後に、内閣総理大臣のリーダーシップについてであるが、今日、わが国は、社会的、経済的に成熟した中で様々な局面での構造変化が生まれており、また、国民意識の面でも価値観の多様化が進んでいる。目を世界に転ずると、ポスト冷戦構造の中で、新たな国際秩序の形成に向けての国家間の取り組みが始まっている。これらの変化は、当然に、既成の政策フレームを見直し、新たな政策体系の構築を求める動きとなつて現れてきている。このような国民の価値観の多様化を反映した政策理念の多様化の時代こそ、総合調整の機能が強く求められる時代でもある。それは、対立する政策の単なる妥協ではなく、高次の政策理念の中から生まれる新たな政策の創造として捉えることが必要であり、今後展開される行政は、これに

応えるものでなければならぬ。

わが国の行政については、これまでも時代に即した総合調整機能の強化の必要性が指摘されてきたが、タテ割りの行政体制が根強く存在し、必ずしも、十分な成果を挙げてきたとはいえない。むしろ、行政の専門分化が進むにつれて多様化、複雑化の傾向が顕著になり、総合調整への期待が一層高まってきている。また、国際化が進展する中で、あらゆる行政分野での国際的対応が求められており、これらの行政を統轄し、しかも、内政と外政とを統合する立場での総合調整もますます重要となってくる。このように、総合的効率的な行政運営を確保するための総合調整機能にはこれまで以上に大きな比重が加わりつつあり、その意味で、いわば総合調整の時代を迎えているものといえよう。臨時行政改革推進審議会（第三次行革審）の行政改革をめぐる動きもこれに符号するものといえよう。

このような時代背景の下で、内閣の運営上最も重要なことは、内閣の首長としての内閣総理大臣のリーダーシップである。内外の厳しい政治環境の下で、内閣総理大臣には、時代の潮流を的確に把握し、対処すべき政策を構想し、これを国民に提示するとともにその実現を図っていくというリーダーとしての責務がある。さらに注目すべきは、国際化時代を迎えての内閣総理大臣の役割についてである。わが国の国際的地位が高まるとともに、政治・経済・社会などの分野でのわが国が果たすべき責務はますます増大している。「主要国首脳会議」（いわゆるサミット）への内閣総理大臣の参加は、すでに制度化されているといえるし、そのほか、地球サミットのような世界的規模あるいは地域ブロックでの首脳レベルの会議も少くない。また、訪問外交などにみられる二国間の首脳レベルの交流も頻繁になってきている。今後、わが国を取り巻く複雑かつ微妙な国際関係の中で、わが国が、的確な対応をとり国際的な信頼を得ていくためには、内閣総理大臣の周到でしかも積極的な指導性の発揮が強く要請されるのである。

合議制を基本とするわが国の内閣制度においては、大統領制とは異なり、内閣総理大臣の個性の滲み出た政策を行政に反映させにくいという面のあることは否定できないが、現実の内閣の運営を考える場合には、そのことのみをもって、その指導性の發揮を限定して考えるべきではない。政治の場における内閣総理大臣の指導性は、現行の内閣制度の枠組みを超えて、より総合的な視点で捉えることが必要である。すなわち、議院内閣制の下では、内閣総理大臣は、同時に、与党総裁という立場も兼ねているため、その影響力には、政権を支える与党内での立場が強く反映されるのは当然である。むしろ、内閣の運営に当たる内閣総理大臣の姿は、現行憲法や内閣法、国家行政組織法などの法制面から形成される側面と、与党総裁として政治面から形成される側面が重なり、さらに、その人柄や識見、能力などの個人的要素を含め、これらが渾然一体となって生み出されるイメージとなつて一般に受け止められているのである。現行憲法の下に誕生した多くの内閣総理大臣が、それぞれ特徴をもつた内閣総理大臣像をもつのはこのことによるのであり、またそれが、政治的な意味での指導性につながっているのである。

このように考えると、内閣総理大臣は、法制上の権能に加え、より広い影響力をもつて自己の政治理念を内閣の基本方針に反映させることが可能であり、国民の期待も、またそこにあるといえよう。

時に内閣総理大臣の顔が見えないと指摘されることがあるが、それは、内閣総理大臣の確固たる政治理念に基づく機動的、積極的な行政運営に対して国民が強い期待をもつておられることの現れといえる。内閣総理大臣が、自らに課された政治的使命に応え意欲的な政治姿勢を打ち出してこそ、内閣総理大臣の顔が国民の前に鮮明に映し出されるものといえよう。

(一九九三年四月記)

(衆議院議員・第二次大平内閣自治大臣)