

[目次]

行政改革の課題 内閣機能の強化と総合調整

森 田 朗

東京大学

1. 日本の行政改革

20世紀もあとわずかとなり、日本には大規模な政治行政システムの転換の時代が訪れている。わが国は、戦後改革の後、一定の変動期を経て、かなり安定したシステムを形成してきた。そして、このシステムの下で長期にわたる経済の高度成長を成し遂げてきた。さらにいえば、このような成長をもたらした発展指向型のシステムの原型は、明治時代に形成されたものであり、それが今日まで持続してきたといえよう。

しかし、一つのシステムは、一定の社会的環境条件の下でその機能を発揮する。ひとたび前提とする環境条件が変わると、制度は期待される機能を発揮しうるとは限らない。近年いわれる日本の諸システムの「制度疲労」とは、もはや日本の現実がすでに成熟段階に達し、そのような社会に、従来の発展指向型のシステムが適さなくなった結果、現れた現象であろう。そこで、現実に適した制度を形成するための改革が、各方面で主張されるようになってきたのである。

規制緩和にせよ、地方分権にせよ、そして本稿で取り上げる行政改革会議の報告が示した諸改革にせよ、いずれも成熟段階に達した福祉国家の下で、円滑に機能しなくなった、あるいはコストがかかりすぎるようになった中央集権的行政システムの改革をめざそうとするものである。このような改革の背景には、80年代以降イギリスを嚆矢として始まった新保守主義思想に基づく、政府活動の効率化をめざした「小さな政府」の追求がある。

1983年に最終答申を出した第二次臨時行政調査会が提言して以来、国営企業等の民

営化が行われ、民間企業に対する規制緩和は、その成果はともかく、持続して進められている。また、直接公共部門の縮小と結びつくとはかぎらないが、地方分権も、従来多大な権力を保有していた中央政府の役割の縮小を指向するという点では、同様に考えることができよう。

そして、1996年に発足し、首相自ら音頭をとって進めてきた行政改革会議が、まさに行政機構のスリム化をめざして、省庁の統廃合によるその数の半減を図るとともに、イギリスのエージェンシーをモデルとした独立行政法人制度の創設を始めとする種々の減量策を実施しようとしていることはいうまでもない。そして、この行政改革会議は、このようなスリム化に加えて、内閣機能の強化という、これまでしばしば指摘されながらも、実現してこなかった「政治」と「行政」の関係　いわゆる「政官関係」の改革も試みようとしている。

前述のように、これらの改革の共通項は、一言でいえば「小さな中央の行政府」の実現である。規制緩和は、これまでの国の省庁による過度の民間活動への介入を縮減し、市場での競争を通じた民間活力の発揮をめざすものであり、地方分権は、いうまでもなくこれまで集権的に多くのことを国が決めることになっていた仕組みを、地域のことは地方自治体が自ら決定できる仕組みに変えようとするものである。また、内閣機能の強化は、従来、先進諸国の水準へのキャッチアップをめざして、官僚主導で行われていた政策形成を、本来の担い手であるべき国民の代表である政治家の手に取り戻そうとするものである。これもいうまでもなく、中央の「行政府」の権限を縮小し、政治家ないし政党が実質的な権限を獲得しようとする改革である。

このように、これらの改革の共通項は、これまで日本の近代化、あるいは発展のリーダーであった官僚制の主導的な影響力を縮小しようとしている点にあり、これは、まさに日本が成熟した社会となり、優秀で強力な官僚制のリードによる国家の運営という方式が適さなくなってきたことによるものである。戦前の官僚制は、そのリーダーとしての実力のみならず、天皇の官僚として、その発言は独自の正統性を有していたといえる。戦後、現憲法の下で、そのような制度的正統性は有しなくなったものの、リーダーとしての実質的権威がその影響力を支えてきた。しかし、日本の先進国への仲間入り、国際化等による社会構造の変容の結果、もはやそのような実質的権威は失われつつあり、その結果、官僚制は国家運営の担い手としての実質的な正統性をも喪失しつつあると思われる。そのことは、たとえば内閣機能の強化というプロの政治家の権限強化の主張のみならず、近年、日本の各地で叫ばれている住民投票の制度化の

要求などに現れているといえよう。

したがって、省庁の統廃合にせよ、また 内閣機能の強化にせよ、いずれも少々大げさにいえば明治期以来定着してきた日本の根幹的行政システムの改革を試みようとするものである。これは、成功するならば、まさに画期的な出来事といえることができるが、改革の対象となる諸制度は、いずれも長年にわたって定着してきた制度であり、それに関わる既得利益も大きい。それゆえ、その改革には当然、強い抵抗が予想される。

改革の成否は、したがって、このような抵抗にいかにかち勝っていくかにかかっているといえることができるが、それは、現実には、これらの改革が法律の改正を通して実現されることから、制度を規定している法律の改正、あるいは解釈の変更をめぐる駆け引きの結果にかかっているといえることができる。

筆者は、この過程で、中央省庁再編等準備委員会の参与として、行政改革会議の最終報告書を立法化した「中央省庁等改革基本法」(以下、単に「基本法」という。)の制定過程に関わる機会を得た。その後、この基本法に基づいて、内閣法、国家行政組織法そして各省庁設置法改正のための大綱が 1999 年 1 月に策定された。改正案は、同月より始まった国会に提出され、会期中に成立の予定である。以下では、この間の経験およびその後の動きの中から、内閣機能の強化および内閣の総合調整権について論じてみることにしたい。

2. 内閣機能の強化

今述べたように、行政改革会議の一つの焦点は、「官」から「政」へ政策形成の主導権をシフトさせようというものであり、実質的な「政」のリーダーシップを拡大しようとするものである。もとより、このような政治家の指導力の強化は、政治家自身あるいは政党自身の力量の問題であるが、指導力は、その力量を発揮すべき場が制度によって規定されている以上、多分に制度 内閣制度 の問題でもある。いいかえれば、力量の問題は、政治家自身の自覚と成長、そして力量のある人物の国民による選択にかかっているといえるが、制度上それが可能でなければ、たとえ力量のある人物がその地位に付いたとしても、それを発揮することはできないのである。

そのような観点からみたとき、現在のわが国の憲法解釈とそれに基づく制度のあり方は、内閣とくに内閣総理大臣の指導性を制約していると思われる。すなわち、まず

内閣総理大臣のみが国会によって選出されるのであるが、内閣総理大臣の各省庁の行政活動に対する指揮監督権は、彼が任命した大臣が構成する合議体である閣議によって制限を受け、「閣議にかけて決定した方針」に基づく場合にのみ、行使できるものとなっている点である。(内閣法第6条)

また、各省庁の大臣は、「主任の大臣として、行政事務を分担管理する」(内閣法第3条)という「分担管理の原則」によって、各省庁の所管する事項に関しては、最高決定権者として位置づけられており、その権限事項については、今述べた閣議にかけて決定した方針に基づくものでなければ、総理大臣といえども、指揮監督することができないのである。そして、それぞれの大臣が所管する事項が、各省庁設置法において、所掌事務として詳細に定められている。

さらにいえば、近年明らかにされたように、閣議での決定は、慣行として全員一致で行われており、閣議へかける案件は、事前に開かれる事務次官会議で、全員一致で決定されるという。このような内閣制度のあり方と、さらに各省庁組織における政治的任命職が大臣と政務次官および少数の秘書官だけであることを想起するならば、各省庁の官僚組織の影響力に抗して、大臣が自己の意志を貫くことは容易ではない。むしろ各省庁の官僚組織の意を呈して閣議において意見を述べ、自己の省庁の主張に反する提案に対して拒否権を行使するならば、まさに政策決定は「官」主導によって行われているということになる。

このような制度や慣行がいかなる歴史的経緯を経て形成されてきたかについて述べる余裕はないが、今回の行政改革会議の提案する内閣機能の強化の改革は、こうした問題点を改め、実質的に「政治」主導で政策決定を行える制度に接近しようとするものである。このことは、さらに、分担管理の原則の下での大きな弊害である縦割り行政を改めることにもなる。(この点については、総合調整の問題として後で触れることにしたい。)

ところで、この「政官関係」のあり方の問題、その機能に即していえば「政治」と「行政」の関係がいかにあるべきかという問題は、行政学がその誕生以来課題として取り組んできた主要なテーマである。

欧米の諸国では、19世紀後半から、行政活動が拡大し、その内容も高度化してきた。そのような行政の量的質的变化に対応していくためには、その担い手に高度の専門能力が要求されるようになってきた。そのような行政の高度化、専門化の要請に対し、選挙で選ばれた政治家が公職に就くことは行政活動の非能率をもたらすとともに、

猟官制による腐敗を生みだした。そこで、専門能力の試験によって採用され、政治的に中立な公務員に行政活動が委ねられるようになったが、このことは、他面において、政治家に対する行政官の優位をもたらすとともに、行政活動に対する民主的統制を困難にした。そして、実質的な政策決定の担い手が、「政」から「官」へとシフトしていったのである。

このような行政国家の直面した状況に対して、大統領制の国では大統領、議院内閣制を採用している国では内閣総理大臣という「政治」の世界に属する「執政」部門が、「行政」の世界に属する省庁組織を統制し、政治の指導性を確保するために、さまざまな改革を試みてきたといえよう。その改革のあり方は国によって異なるが、共通しているのは、その専門性によって自立性を高め、政治による統制が困難になってきた省庁という行政組織の運営にとって基本的な要素を効果的に統制することによって、それらの組織活動全体を統制しようとするものである。それは、行政各部門の活動を大統領ないし首相の統制下に置くことに加えて、次第に拡大し内容的にも多様化してきた行政の諸分野における政策を体系的、総合的に作成することをめざすものでもある。

そのような組織運営にとって基本的な要素とは、第1に予算編成であり、第2に人事システムであり、第3に各組織の法的権限、第4に組織編成である。そして、第5には、政府活動全体に関する情報の収集管理である。大統領ないし首相は、これらの管理権限を彼ないし内閣の直下の組織に集めることにより、行政組織全体からすれば非常に限られた数の政治的スタッフによって、巨大な行政組織の統制を行おうとしてきたのである。この直下の管理部門は、大統領制の場合には大統領府等と呼ばれている機関がそれに相当する。また、議院内閣制の場合には、まさに内閣官房がそれに当たる。もちろん、これらの管理部門も、行政組織全体が大きくなるにつれて、大きくなりそれ自体も官僚制化する傾向をもつ。そこで、その場合には、さらにそれらの組織を管理統制するために、まさにトップと運命を共にする政治的スタッフからなる補佐機関が設けられることになるのである。

このような観点からみると、自立性の高い省庁を統制する上で、現行の日本の内閣の補佐機能は非常に弱体であることは明らかである。前述のように、それは法制面から総理大臣の権限が制約され、主任の大臣に代表される各省庁組織の影響力が強く認められているとともに、実態としても、内閣総理大臣および内閣を補佐する内閣官房の組織は、そのスタッフの数においても非常に少ない。そのような事情が、内閣総理大

臣の指導性を制約し、各省庁の所掌する事務に対する十分な監督を困難にしていることに加えて、縦割り行政、すなわち総合性を欠いた諸政策の乱立を許容している原因である。

行政改革会議がめざした内閣の補佐支援体制の強化とは、このような弊害を是正し、内閣の指導性、すなわち政治の行政に対する優位の確立をめざそうとするものである。

3. 内閣官房と内閣府

行政改革会議の報告書にみられる内閣の補佐支援体制の強化策は、内閣官房の強化、そして「内閣府」の設置の提案にみられる。

内閣官房の強化に関しては、従来、その組織についてさまざまな法的規制が存在しているが、それを緩和し、内閣ないし内閣総理大臣の裁量に委ねることにより、より機動的に政治の指導性を発揮できるようにしようとするものである。現在は、内閣官房に置かれる室や職、またその人数までかなり詳細に規定されているが（内閣法14条～15条）、本来、政策決定の中核である内閣機能を補佐する体制は、その内閣の意向によって柔軟に編成されるべきであり、過度に法的な拘束を加えることは、内閣による政治の指導性を制限することになる。

わが国の場合、「行政」の世界に属する内閣と各省庁　これを「行政府」として一体化して捉えるのが一般的な理解である　を「政治」の世界に属する国会が統制する方法として、このような内閣および行政組織に対する法的拘束が加えられているのであろうが、このような理解に対して、「政治」の世界に属する内閣によって、行政組織を統制するのがわが国の統治構造のあり方であると考えれば、内閣の補佐組織の編成については、「政治」の世界に属する内閣の裁量に委ねられるべきであるということになる。

行政改革会議の報告書は、このような発想を取り入れて、内閣官房の性格・任務として企画立案機能（総合戦略機能）および最高・最終の調整機能等を挙げ、その組織に関しては、スタッフの政治的任用、内部組織の弾力化を図るべきことが述べられている。これは、今述べてきたような考え方に沿えば、至極当然のことと思われるが、現在では、内閣官房の多くのスタッフが複数の省庁からの派遣人事で行われ、しかもそれらが指定席として運用されているという状況を鑑みれば、重要な改革といいうるのであろう。

ところで、このような内閣官房の強化は、「官」に対する「政」の優位への接近の第一歩といえることができるが、強大化した現在の行政機構に対する管理をそれで充分に行えるかという、それは到底不可能である。前述のように、現在の巨大化し専門化した行政組織を的確に統制するためには、予算、人事、法制、組織、情報等の組織管理機能を内閣の統制下に置くことが必要である。このような指摘は、第一次臨時行政調査会の答申を初めとして、これまでもしばしばなされてきたが、実現可能性は低かった。

今回の行政改革会議の最終報告では、このような管理機能の内閣への帰属を進めるべく、「内閣府」の設置が提案されている。この内閣府の権限・機能は、行政改革会議の審議中、最もホットな議論が展開された課題の一つである。会議における議論では、予算編成権の大蔵省からの移管までも話題に上っていたようであるが、最終報告書における記述は、そのような内閣の下に置かれた省庁組織の管理機関というイメージからは、かなり後退したものとなっている。

すなわち、それは一定の規模と必要な権限を有する省庁に対する管理機関ではなく、「内閣官房の総合戦略機能を助け、横断的な企画・調整機能を担う・・・」機関として、内閣総理大臣が実施することがふさわしい事務を実施したり、経済財政政策、総合科学技術政策等の特定のトピックに関する総合的な企画・調整等を担当する組織として位置づけられている。要するに、省庁を管理するための機関ではなく、「内閣官房の総合戦略機能を助ける「知恵の場」という、まさに内閣官房を助けて、総合的なプランの作成や特定の政策事項を担当したり、あるいは省庁間の調整を行うスタッフの機関とされている。(ただし、省庁間の調整に関しては、従来にない権限が内閣府に属する担当大臣に付与されることが述べられており、これは画期的な提言と思われるが、基本法、大綱と大きく後退している。この点については、次節で詳述する。)

このような内閣府の役割に対して、本来の管理機能はどこが担当するかという、予算編成は、従前と同様、大蔵省の権限とされたが、現在総務省が担当している人事制度および組織管理に関しては、新たに設置されることになった総務省の任務とされている。総務省の任務には、それ以外に現行の自治省が担当している地方自治、地方行政に関する事務および現郵政省の所管事務その他も含まれており、その性格は、特定の機能をもった省というよりも、一般的な、他の省庁に帰属しえない事務を担当する部門といえよう。さらに、総務省に公正取引委員会等も置かれており、独立性の高い行政委員会の位置づけについて問題を提議していると思われる。

それはともかく、この総務省について留意すべきは、上述してきたような省庁の組織管理機能を有する機関が、一般の他の省庁の上位ではなく、それらと横並びの地位に置かれていることである。予算編成を担当する大蔵省の主計局もそうであるが、このことは、このような管理機能が内閣の外、換言すれば「政治」の領域ではなく、「行政」の領域に置かれていることにほかならない。

さらに、本来、一定の行政領域に属する政策の実施を担当する防衛庁、そして金融庁、国家公安委員会が、「内閣官房の総合戦略機能を助ける「知恵の場」」である内閣府に置かれている。このような位置づけが行われた理由は、省の数の上限を12にしたことによるとのことであるが、民主主義を原則とする国家の統治構造のあり方として「内閣」と「行政各部」を明確に区別するという観点からは、一貫しない組織編成である。この点は、今後、組織再編が行われた後に、これらの府、省の権限・機能をめぐって課題を残すことになると思われる。

なお、この点に関しては、基本法において、省庁の組織と内閣府に置かれる庁とに同様の国家行政組織法の組織規律が適用される領域があることから、それらを合わせて「府省」と一括して呼んでいること（中央省庁等改革基本法16条1項等）は、これまで述べたきた内閣府と省庁との重要な違いを不明確にするものであり、不適切であると考えられる。もとより、内閣府の下に置かれている防衛庁等には、一般の省庁の組織管理の原則が適用されることから、両者に共通する要素があることは間違いないが、そうであるからといって、一種の立法の効率性の観点から、両者を一括して規定することは望ましくない。

この点は、実は、基本法の検討を行った準備委員会の参与によっても指摘された点であり、大綱では、「内閣府については、内閣に置かれる行政機関であり、基本的に内閣の統括の下における行政機関を対象とした現行の国家行政組織法を適用することはしないことを原則としつつ、国家行政組織法の組織規律に関する原則の適用関係について、適切な対応を図るとの方向で検討を進める。」（下線筆者）と述べられている。内閣機能の強化を図り、今回の行政改革のめざす方向へ一層進んでいくためには、この内閣と行政組織との区別、換言すれば「政治」と「行政」の境界のあり方に注視し続けることが必要である。

4. 内閣の総合調整権

現在の日本行政システムの最大の問題点の一つが、省庁の縦割構造であることはいうまでもない。この縦割り構造による「なわばり争い」が、総合性を欠くバラバラな政策を多数存在させている。そのため、かねてより「総合調整」が叫ばれ、諸政策に体系性をもたせることの必要性が強調されてきた。そして、総理府に置かれた庁の中には、省庁横断的な課題についての調整を任務の一つとする総務庁、環境庁のような組織も置かれている。しかし、これらの庁も、他の省庁の権限に優越するような強力な「調整権」を有しているのではなく、他の省庁と同列に位置する組織であることから、率直に言って、それによる有効な調整も期待できない状態であった。

行政活動が多岐多様化してくると、何らかの調整の仕組みが必要とされるが、そもそも内閣制度の下では、内閣に、そして究極的には国会で選出された内閣総理大臣に、各省庁の政策を統合し、内閣として一体的、体系的な政策を形成実施する権限と責任が帰属していることは、内閣制度の構成原理として当然のことといえるであろう。

しかるに、わが国の場合、前述のような分担管理の原則によって、内閣総理大臣の各省庁の行政活動に対する指揮監督権は制約されており、各省庁の主任の大臣の実質的な拒否権が存在している。このような制度のあり方を改革し、内閣総理大臣ないし内閣の指導性を高め、実質的な調整権をもたせるためには、内閣法6条の改正が検討されてしかるべきであろう。

行政改革会議の最終報告書では、同条の法改正までは提言されなかったが、それに代わって、もし実現されるならば、事態を大きく改善させるような、画期的な「新たな省間調整システム」が提案されている。

すなわち、最終報告書は、「従来、原則として内閣官房及び総理府外局にのみ存し、実態的には有効に機能していなかった各省間の調整システムについて、次に述べるように、内閣官房による総合調整、内閣府（担当大臣）による総合調整、さらに省間の相互調整という、三類型の調整の組み合わせによって抜本的に機能強化を図る必要がある。」（下線筆者）と述べている。

これら三類型のうち、第一の内閣官房による総合調整は、どちらかといえば従来から認められてきた調整機能を再確認し、さらにその強化を唱ったものである。また、第三の省間調整システムも、従来実際に行われてきた省庁間の水平的調整の仕組みを制度化し、強化したものと理解できる。ただし、とくに調整が必要と考えられる特定課題について、内閣が特定省を指定し、そこに他省に対する資料提出を求め、総合的な政策を立案、提言しうる「調整権」を付与するとした点は、新しい点であろう。

これらの調整システムに対して、従来はなく、画期的と思われるのが、第二の内閣府（担当大臣）による総合調整の仕組みである。最終報告書によれば、これは「担当する主たる省を特定することが困難な課題であって、全政府的に調整が必要なものについて、恒常的又は臨時的に政府全体の見地から各省の上に立って総合調整（受動的調整のみならず、企画、積極的発議、調整を含む）を行う。」仕組みであって、さらに「必要な調整課題について担当大臣を置き、当該担当大臣には、内閣総理大臣を補佐し、強力な調整権（提案、資料、報告の徴収、拒否、指示）を付与できるよう措置する。」と述べられている。

この担当大臣による調整は内閣総理大臣の調整権限の一部と捉えることもできるが、そうであるにせよ、各省大臣の権限に属する事項について、担当大臣に「提案、資料・報告の徴収」はもとより、提案の「拒否」、さらには一定の行為を「指示」する権限まで付与しようとするものであり、とくに「指示権」の付与は、実質的に分担管理の原則を修正し、各省大臣の権限に優越する調整権を例外として設けるものといえることができるであろう。

この調整システムを用いれば、たとえば内閣総理大臣が重要と考える政策について、関係する省が内閣総理大臣の意向に反する行為をしているとき、あるいは政策が政府全体として体系性を欠くとき、内閣総理大臣は、内閣府に属する大臣を調整担当に指名して、調整に当たらせることができる。そして、指名を受けた担当大臣は、自ら提案や資料・報告の徴収ができることはもちろん、関係省の提案が不適切と考えた場合には、それを拒否し、さらに必要な行為をするように当該省に指示する強力な権限を行使することができるのである。

このような「強力な調整権」が制度化され、実際に行使されるならば、もちろん、実際に行使されるか否かは、ときの内閣の指導力に拠るが、縦割り行政の弊害が減少する可能性が高いと思われる。

その意味で、筆者は、この制度を高く評価するものであるが、その後の基本法、そして大綱において、この部分は次第に不明確になってきているように思われる。基本法では、11条1項で「内閣府の任務のうち国政上重要な特定の事項に関する企画立案及び総合調整について、国務大臣に、これを担当させることができるものとする。この場合において、当該国務大臣に強力な調整のための権限を付与するとともに、併せて、当該国務大臣がその任務を円滑に遂行することができるようにするため、関係する国の行政機関の間における協議及び調整の仕組みを整備するものとする。」（下線

筆者)と担当大臣の指名と彼に「強力な調整のための権限」を付与することは明記されたが、その調整権限の内容については、指示権まで認めるものであるか否かを含め明かではない。また、整備するものとされている「協議及び調整の仕組み」についても明かではない。

第三類型の省間の水平的調整仕組みについては28条で規定されているが、「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こと」(1号)、「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、総合調整を行うこと」(2号)等と規定されているものの、最終報告書がいう、各省が、その主たる行政目的達成のための「調整権」については規定されていない。

大綱にあっては、第2類型の内閣府の担当大臣に関しては、「内閣府の任務のうち、国政上重要な特約の事項に関する企画立案及び総合調整を担当する国務大臣に関し、任務の付与方法、調整権限等について、必要な措置を講ずることとする。」(下線筆者)と述べられており、国家行政組織法に規定されることとされている省間の水平的「政策調整」に関しては、「国の行政機関は、その任務を達成するため行政機関相互の連絡並びに政策についての調整を図り、すべて、一体として、行政機能を発揮するようにしなければならない。」という趣旨の規定を置くという当然のことが述べられ、「また、その実現を図るため、資料の提出及び説明の要求並びに他の行政機関の所掌する政策についての提言に関する規定を置くことについて検討する。」と述べられているにとどまっている。

大綱という文書の性格上このような表現にならざるをえないのかもしれない、実質的にどのような仕組みが形成されるかは、国会に提出される法案をつぶさに検討しなければ明らかにならないが、いずれにしても担当大臣の調整権の内容がいかなるものか、それが「強力な調整権」であるかどうかを含め不明確であるし、水平的調整に関しては、それぞれの省がその主たる行政目的を達成するための「調整権」について触れられていない。

むろん、これらの文言からは、まだ最終報告書のイメージに近い調整システムの形成を想定することもできるが、他方では、報告書で提案された重要なポイントが骨抜きにされ、現在とあまり変わらない縦割構造が残された、しかしいくぶんかは制度として洗練された仕組みが作られるにとどまる可能性もある。後者の場合、縦割構造が残るという意味で、内閣機能の強化はそれだけ制約を受けるし、最終報告書のこの部

分の表題にいう「新たな省間調整システム」の「新しさ」はほとんどみられなくなってしまっているのではないだろうか。

5. 結語

以上、行政改革会議の最終報告書の内閣機能の強化、省間調整システムについての提言を手がかりに、それらが実現され、制度化される過程でどのように変容しつつあるか、について、あるいは改革案の具体化の過程で、どのような力学が働いているのかについてみてきた。

従来の行政改革の結果と比較すると、今回の行政改革会議の最終報告書の提言は、それが法律の形式としては異例なものであれ、基本法という形で制定され、それに基づいて現実に省庁組織の大規模な統合再編が実現されつつあることは特筆に値する。これまで不可能に近かった改革が、少なくとも実現しつつあることは、大いに評価されるべきであろう。

しかし、冒頭でも述べたように、このような改革の成否は、報告書に示された理論やイメージの良し悪しではなく、行政組織や活動について、一定の作法に従って細かく規定した法律等の改正を通して実現される。そして、改革案を具体化する法改正の過程では、専門的な法技術のことはばを駆使して、改革への抵抗が行われる。もとより、実際の改革、そのための法改正は、多様な政治的ベクトルの相互作用と最終的な妥協の産物である以上、そこに美しい体系的な論理の貫徹をみることは難しいのかもしれないが、それでもどこまで改革の理念を貫くことができるかが、改革の成否を決定するといえよう。

内閣府と他の省との組織の性格における峻別や、分担管理の原則の弊害を是正する効果をもつと思われる「指示権」を含む「調整権」が、改革の具体化の過程で次第にトーンダウンしているとするならば、それは、民主主義の原理に照らして「行政」に対する「政治」の優位を確立するための内閣機能の強化それ自体が後退していることにほかならないのではないか。そして、その場合にとくに留意すべきは、そのような抵抗を行っているのが、何よりも改革の対象そのものであるということである。

ところで、今まで、行政改革会議の最終報告書における内閣機能のあり方に関する提言について論じてきた。繰り返しになるが、その提言は現状では大きな成果であり、今回の改革は抵抗する諸力のなかでの到達した成果として高く評価できよう。

しかし、このような現実の改革の動きを離れて、より高い鳥の目で日本の統治構造を眺めてみるならば、そもそも内閣の機能や権限について、このような詳細な法規定のあり方について議論しなければならないこと自体が問い直されるべきではないか。議院内閣制の下での内閣は、本来、そのあり方を自らの裁量によって定めてもよいのではないか。議会から選出され、行政各部を指揮監督しうる内閣総理大臣あるいは内閣（憲法72条）は、国会によって信任されている以上、たとえばイギリスの内閣制度がそうであるように、その判断によって、行政組織の編成を行ってもよいのではないか。行政組織の編成について事細かに法定することの是非も議論されてしかるべきであると思う。

このことは、わが国の憲法に定める内閣制度のあり方とも密接に関わる問題である。筆者は、憲法の条文からは多様な内閣制度が許容されるように思うが、現行の内閣法に定めるような内閣制度が多様な選択肢の中からいかなる理由で現行の形態が選択されたのか、必ずしも明かではない。国会と内閣とを相互に牽制しあう機関として捉える理解が現在そしてこれからの日本にとって妥当なものなのか、また内閣と行政各部、すなわち省庁を一体化して行政権と捉える理解が妥当なものなのか、「三権分立」のドグマの見直しも含めて、検証してみる価値があると思う。

このことは、決して抽象的な憲法論や政治制度論だけの話ではない。現在、政治改革の一つとして議論されている副大臣の設置にしても、それを現行の国家行政組織法の枠内において政務次官に代えて置くのか、あるいは副大臣というなれば大臣の分身であり、内閣法の下に置くのかは、上述の「政治」「行政」関係の文脈からいうと、非常に大きな違いである。内閣法で定める広義の内閣の一構成員であるとするならば、イギリスのジュニア・ミニスターがそうであるように、大臣に代わって内閣委員会に出席して、内閣の観点からものごとを考え、行動することになる。そこでは、無任所、特命の副大臣もありうるはずであるし、内閣として機動的な行動をとる際の有力な戦力となりうる。しかし、副大臣が、分担管理の原則の下で、主任の大臣の補佐に位置づけられるとするならば、彼の行動は省庁の枠から出て、内閣の観点に立つことは難しいのではないだろうか。

ただ、このレベルの問題は、制度の論理の合理性について論じるだけでは不十分である。いかに制度上、正統な権限をもち、決定権を委ねられていても、実質的にそれを担いうる能力が伴っていなければ、制度は期待された機能を発揮しない。要するに、改革は、制度的枠組みを変えるものであり、よりよい社会を実現するための前提条件

にすぎないのであって、現在のわが国では、制度の改革とともに、否、それ以上、実質的な政治が国民から信頼を獲得することが急務であろう。それは、行政改革によってではなく、自ら行う政治改革にかかっているということができよう。