

国立国会図書館

中央省庁再編の制度と運用

調査と情報—ISSUE BRIEF— NUMBER 795 (2013. 8. 1.)

はじめに

I これまでの省庁再編

- 1 内閣制度創設まで
- 2 日本国憲法施行まで
- 3 日本国憲法施行以降
- 4 平成13年の中央省庁等改革

II 諸外国の省庁再編

- 1 アメリカ
- 2 イギリス
- 3 ドイツ
- 4 フランス

III 再編手続に関する考え方

- 1 行政組織編成権の所在
- 2 作用法との関係

おわりに

- 省庁再編は各国で行政改革の論点となる。我が国では、省庁再編を視野に入れた行政改革や、省庁再編手続の改革が、各政党から提唱されている。
- 我が国の省庁再編は、現在法律に基づいて行われる。明治憲法下では、法律ではなく勅令に基づいて行われていたが、再編の頻度は現在と比べてそれほど変わらなかった。
- 諸外国の例をみると、議会が主導する国（アメリカ）、行政府が主導する国（イギリス・ドイツ・フランス）等、多様な制度が存在し、運用にも違いがみられる。
- 行政の民主的統制の観点から、省庁の設置は法律で定める事項だという説が我が国では有力だが、任意的法律事項であって政令で定めることも否定されないとする説も提唱されている。

国立国会図書館調査及び立法考査局行政法務課

おおさこ たけし
(大迫 丈志)

第795号

はじめに

中央省庁¹の再編（以下「省庁再編」という。）は、多くの国で行政改革の論点となる。OECDの資料²によれば、政府は、内部・外部の課題に対応するために再編を行うという。内部の課題とは全般的な経営プロセス・文化の改善などであり、外部の課題とは政策上の新たな優先事項の浮上などである。一方で、中央省庁は国民の生活に深く関わるため、民間企業等とは異なり、自らの都合だけでは組織再編ができないという制約がある³。

我が国では、平成13年の省庁再編に続き、再々編を視野に入れた中央省庁改革を与党が政策に掲げている⁴。さらに、再編手続自体の改革を提案する政党もある⁵。本稿では、我が国のこれまでの省庁再編を振り返り、米英独仏の省庁再編と比較することにより、再編手続の問題について考えるための材料を提供したい。

I これまでの省庁再編

1 内閣制度創設まで

大日本帝国憲法（明治憲法）の主要な逐条解説書である『憲法義解』は、日本書紀の記述に基づき、我が国史上初の立官は神武天皇が置いた国造・縣主だとする。その後、孝徳天皇が8省⁶を置き、職官が整備されたという。⁷

武家政権の時代を経て慶応3（1867）年に大政が天皇に奉還されると、大政を補弼する行政組織の改廃が相次いだ。大宝令の古制を模範として明治2（1869）年に制定された「職員令」により、民部・大蔵・兵部・刑部・宮内・外務の6省が置かれたが、この時点では、大政を統理する最高機関である太政官に隷属する下級官庁であった⁸。

2 日本国憲法施行まで

明治18（1885）年に内閣制度が導入され、太政官が廃止されたことにより、各省の長は国务大臣として直接に天皇の大政を補弼することとなった。明治19（1886）年以降、各省共通の組織基準について「各省官制通則」が、各省の具体的な組織等について個別の

¹ 本稿では、我が国の行政機関のうち、内閣の統轄の下に行政事務を分担管理する機関であって、内閣総理大臣その他の国务大臣が長であるもの及び、これらに準ずる諸外国の行政機関を中央省庁として扱う。なお、本稿におけるインターネット最終アクセス日は平成25年7月23日である。

² OECD 編著（平井文三訳）『世界の行政改革—21世紀型政府のグローバル・スタンダード』明石書店、2006、p.142。（原書名：OECD, *Modernising Government: The Way Forward*, 2005.）

³ 「行政の鉄格子」と言われる。大森彌『官のシステム』東京大学出版会、2006、pp.81-82を参照。

⁴ 自由民主党「参議院選挙公約2013」p.24。自由民主党ウェブページ

<http://jimin.ncss.nifty.com/pdf/sen_san23/sen_san23-2013-06-20.pdf>

⁵ 日本維新の会「維新八策（各論）VER1.01」日本維新の会ウェブページ

<<https://j-ishin.jp/pdf/ishinhassaku.pdf>>; 生活の党「生活を守る!!」（政策パンフレット）p.7。生活の党ウェブページ <http://www.seikatsu1.jp/special/images/election/political_policy.pdf>

⁶ 律令制における中務・式部・民部・治部・兵部・刑部・大蔵・宮内の8省のこと。日本書紀では大化5（649）年に置かれたことになっているが、これは編者の思想であり、8省が実際に整ったのは朱鳥元（686）年以降のことだと考えられている。坂本太郎ほか校註『日本書紀 下』岩波書店、1993、p.307を参照。

⁷ 伊藤博文著・宮澤俊義校註『憲法義解』（岩波文庫）岩波書店、1940、p.37。

⁸ 当時の省の再編状況について、内閣制度百年史編纂委員会編『内閣制度百年史 上巻』1985、p.697を参照。

「〇〇省官制」が、それぞれ天皇の勅令により定められてきた⁹。明治 23（1890）年に明治憲法が施行され、天皇は帝国議会の協賛を得て立法を行うこととなったが、各省の設置や組織等の定めについては天皇の大権（官制大権）に属するものとされ（明治憲法第 10 条）、原則として¹⁰、引続き帝国議会の協賛を得ることなく勅令で定められていた。勅令による省庁再編は、太平洋戦争期を除き、それほど頻繁に行われていたわけではない（表 1）。

表 1 明治 19 年から日本国憲法施行（昭和 22 年 5 月）までの間における省庁再編

再編年	再編された中央省庁
明治 19(1886)年	外務・内務・大蔵・陸軍・海軍・司法・文部・農商務・逓信の 9 省を勅令により設置
明治 29(1896)年	拓殖務省設置
明治 30(1897)年	拓殖務省廃止
大正 9(1920)年	鉄道省設置
大正 14(1925)年	商工・農林の 2 省設置（農商務省廃止）
昭和 4(1829)年	拓務省設置
昭和 13(1838)年	厚生省設置
昭和 17(1942)年	大東亜省設置（拓務省廃止）
昭和 18(1943)年	農商・軍需・運輸通信の 3 省設置（農林・商工・逓信・鉄道の 4 省廃止）
昭和 20(1945)年	運輸省設置（運輸通信省廃止）、農林・商工の 2 省設置（農商省廃止）、軍需・大東亜の 2 省廃止、戦災復興院設置、第 1 復員・第 2 復員の 2 省設置（陸軍・海軍の 2 省廃止）
昭和 21(1946)年	戦災復興院格下げ ^(注) 、復員庁設置（第 1 復員・第 2 復員の 2 省廃止）、逓信省設置、物価庁・経済安定本部設置、行政調査部設置

(注) 戦災復興院総裁に国務大臣を充てるという勅令の定めが削除されたことによる。

【出典】内閣制度百年史編纂委員会編『内閣制度百年史 上巻』1985, pp.725-727 等に基づき筆者作成。

3 日本国憲法施行以降

昭和 22 年に日本国憲法が施行され、天皇の官制大権は否定された。内閣に設置された行政調査部において行政組織に関する法律の立案が進められ、まず勅令の内容を引き継ぐ暫定法として同年に「行政官庁法」（昭和 22 年法律第 69 号）が、次いで恒久的な通則法として「国家行政組織法」（昭和 23 年法律第 120 号。以下「国組法」という。）が昭和 24 年にそれぞれ施行された。

国組法により、基本的行政機関である府、省、委員会及び庁の設置、廃止は別に法律で定める事項とされ、個別の設置法が併せて制定された。

一方、内部部局（官房、局及び部をいう。以下同じ。）の構成については、国組法の法案の段階では政令で定める事項とされていたが、国会で修正された結果、やはり法律で定める事項とされた。しかし、行政改革が進むにつれ、行政需要の変化に即応するために、組織規制の弾力化が求められるようになる。第二次臨時行政調査会の答申を契機として昭和 58 年に成立した国組法改正法により、内部部局の構成は政令で定める事項となった¹¹。

4 平成 13 年の中央省庁等改革

国の財政が悪化し、国家公務員の不祥事が相次ぐ中、霞が関改革を含む 6 大改革を掲げ

⁹ 最初の勅令のみ、通則と個別官制を一本にまとめて制定されている。

¹⁰ 行政各部に属する機関のうち、行政裁判所及び会計検査院の構成は、その職務に関して国務大臣に対し独立の地位を有することから、例外的に法律で定められた。美濃部達吉『日本行政法 上』有斐閣、1940, pp.369-371。

¹¹ 昭和 58 年の国組法改正について詳しくは、増島俊之「国家行政組織法改正の意義（上）（下）—組織規制の弾力化—」『自治研究』60 巻 2 号、1984.2, pp.44-58; 同 3 号、1984.3, pp.20-36 を参照。

て平成8年の衆議院議員総選挙に勝利した橋本龍太郎内閣（当時）が同年に設置した行政改革会議は、将来の戦略を見据えた新たな省庁編成の実現と現行省庁の半減等を内容とする改革案を平成9年に最終報告として答申した。この報告を最大限尊重する形で「中央省庁等改革基本法」（平成10年法律第103号）が制定された。同法に基づき内閣に設置された中央省庁等改革推進本部において、「内閣法」（昭和22年法律第5号）及び国組法の改正並びに各府省設置法等17法案の立案作業が進められた。これらの法案は平成11年に成立し、平成13年1月6日に府省再編が実施された。この再編は日本国憲法施行後の省庁再編（表2）の中でも最大規模のものである。¹²

表2 日本国憲法施行（昭和22年5月）から現在までの省庁再編

再編年	府省／大臣庁等 (注1)の数	再編された中央省庁
昭和22(1947)年	10/4	行政官庁法施行（この時点で外務・内務・大蔵・司法・文部・厚生・農林・商工・運輸・通信の10省、総理・復員・物価の3庁、経済安定本部及び行政調査部）、労働省設置、復員庁廃止、内務省廃止
昭和23(1948)年	10/8	建設院設置、地方財政委員会設置、賠償庁設置、法務庁設置（司法省改組）、建設省設置（建設院改組）、行政管理庁設置（行政調査部改組）、経済調査庁設置
昭和24(1949)年	14/3	通商産業省設置（商工省改組）、 国家行政組織法施行 （郵政・電気通信の2省設置（通信省廃止）、総理・法務の2府設置（総理・法務の2庁改組）、地方自治庁設置（地方財政委員会改組）、経済安定本部が府省級に格上げ（物価・経済調査の2庁を経済安定本部の外局化））
昭和25(1950)年	14/4	北海道開発庁設置
昭和27(1952)年	12/5	賠償庁廃止、電気通信省廃止、経済審議庁設置（経済安定本部改組）、法務省設置（法務府改組）、自治庁設置（地方自治庁改組）、保安庁設置
昭和29(1954)年	12/6	国家公安委員会（昭和23年設置）が大臣委員会となる、防衛庁設置（保安庁廃止）
昭和30(1955)年	12/6	経済企画庁設置（経済審議庁改組）
昭和31(1956)年	12/8	科学技術庁設置、首都圏整備委員会設置
昭和35(1960)年	13/7	自治省設置（自治庁改組）
昭和46(1971)年	13/8	環境庁設置
昭和47(1972)年	13/9	沖縄開発庁設置
昭和49(1974)年	13/9	国土庁設置（首都圏整備委員会廃止）
昭和53(1978)年	13/9	農林水産省設置（農林省改組）
昭和59(1984)年	13/9	総務庁設置（行政管理庁廃止）
平成10(1998)年	13/10	金融再生委員会設置
平成13(2001)年	11/2	府省再編実施 （内閣府及び総務・法務・外務・財務・文部科学・厚生労働・農林水産・経済産業・国土交通・環境の10省設置（総理府及び従前の12省改組、総務・北海道開発・経済企画・科学技術・環境・沖縄開発・国土の7庁及び金融再生委員会廃止））
平成19(2007)年	12/1	防衛省設置（防衛庁廃止）
平成24(2012)年	13(注2)/1	復興庁設置

（注1）法律で国務大臣をもってその長に充てることと定められている庁、委員会等のいわゆる外局をいう。

（注2）復興庁は内閣に置かれる機関であり、府省の外局ではないことから、ここでは府省として計上した。

【出典】総務省『中央行政機関数の推移』国立国会図書館インターネット資料収集保存事業ウェブページ<http://warp.ndl.go.jp/collections/NDL_WA_po_print/info:ndljp/pid/258151/www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/pdf/NDL_WA_po_satei_01_03_01.pdf> 他を基に筆者作成。

¹² 中央省庁等改革の経緯について詳しくは、三辺夏雄・荻野徹「中央省庁等改革の経緯（一）～（五・完）」『自治研究』83巻2号，2007.2，pp.17-42；83巻3号，2007.3，pp.36-58；83巻4号，2007.4，pp.21-35；83巻5号，2007.5，pp.21-42；83巻6号，2007.6，pp.16-37を参照。

II 諸外国の省庁再編

1 アメリカ

(1) 制度

中央省庁（連邦省¹³）の在り方は、原則として、連邦議会が決定する。合衆国憲法第 1 条第 8 節第 18 項の「上記の権限、及びこの憲法により、合衆国政府又はその各省若しくは職員に対して与えられた他の一切の権限を執行するために、必要にして適切な全ての法律を制定する」という規定がその根拠とされ¹⁴、連邦省の設置は伝統的に連邦議会が制定する個別の法律に基づいて行われてきた。また、連邦省を含む行政組織一般に共通する事項は、合衆国法典第 5 編第 1 節に法典化されている¹⁵。

一方で、大統領が行政機関の再編を主導することもある。連邦議会は、数年程度の時限的な法律に基づき、行政機関を再編する権限を大統領に委任することがあった¹⁶。1931 年から 1984 年にかけて、断続的に権限の委任が更新されてきたが、その権限の範囲¹⁷や手続¹⁸には変遷がある¹⁹。直近の例として、1984 年に制定された再編法（Reorganization Act）に基づく手続がある。これは、大統領が再編計画を作成して連邦議会に提出し、連邦議会が 90 日以内に審議して両院共同決議（Joint resolution）により承認し、大統領が承認することで再編が行われるというものであった²⁰。同法に基づく手続は 1984 年限りで失効しており、一般的な再編権限を委任する法律はその後現在まで成立していない²¹。

連邦省の内部組織は、法律²²の委任に基づいて連邦省長官が決定する。ただし、法律が特定の組織形態を規定している場合には、それを変更することはできない²³。

(2) 運用

連邦省の再編には原則として法律の改正が必要であり、実例は比較的少ない（次頁表 3）。

¹³ 連邦省以外の行政機関の長が閣僚級高官として位置付けられる場合がある。2013 年 7 月時点では、大統領行政府（長は大統領首席補佐官）、行政管理予算局、環境保護庁、米国通商代表部、国際連合政府代表部、大統領経済財政諮問委員会及び中小企業庁の長が該当する。ホワイトハウスウェブページ <<http://www.whitehouse.gov/administration/cabinet/>> を参照。

¹⁴ 間田穆「アメリカにおける行政組織編成権限・序説」神長勲ほか著『室井力先生還暦記念論集—現代行政法の理論』法律文化社、1991、pp.282-284。

¹⁵ 例えば、連邦省名が列挙され（第 101 条）、連邦省の長の権限が規定されている（第 301 条）。

¹⁶ 古くは、第一次世界大戦による非常時に対応するために委任が行われた。廣瀬淳子「オバマ政権の大統領行政府とホワイトハウスの機構—アメリカにおける行政機関の再編—」『外国の立法』No.246, 2010.12, pp.3-4. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050573_po_02460001.pdf?contentNo=1> を参照。

¹⁷ 例えば、連邦省を新設する権限が大統領に認められていたのは、1949 年の再編法によるのみであり、その前後に制定された法律では認められていなかった。

¹⁸ 当初は、連邦議会が大統領の提案を拒否しない限りその提案が実現するという手続（立法拒否権）だったが、連邦憲法の定める立法手続と異なることを理由として、立法拒否権手続は連邦最高裁判所により違憲と判断された（INS v. Chadha, 462 U.S. 919(1983)）。その後成立した 1984 年の再編法では、後述のとおり連邦議会の積極的な承認と大統領の承認が必要になった。廣瀬 前掲注(16), p.5 を参照。

¹⁹ 権限や手続の変遷について、Henry B. Hogue, *Presidential Reorganization Authority: History, Recent Initiatives, and Options for Congress*, 2012.12.11. <<http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42852.pdf>> を参照。

²⁰ 合衆国法典第 5 編第 901 条から第 912 条まで。

²¹ 再編権限の委任をめぐるその後の経緯について、Hogue, *op.cit.*(19), pp.31-33 を参照。

²² 各省の設置法に規定されることが多いほか、一般的な権限規定として合衆国法典第 5 編第 301 条がある。廣瀬 前掲注(16), p.4; *ibid.*, pp.6-7 を参照。

²³ *ibid.*, p.7.

大統領の主導による行政組織の再編が行われた 1932 年から 1984 年までの間には、100 を超える再編計画が連邦議会に提出され、その大半が実施された。この間に、保健教育福祉省が法律ではなく再編計画の実施によって新設されている。²⁴

2012 年、バラク・オバマ (Barack Obama) 大統領は、行政の重複や非効率を省いて合理化するために、連邦議会に対して再編権限を委任するよう求め、委任された暁には、手始めに商務省を含む 6 つの行政機関を統合する計画を提出すると述べていた²⁵。委任に必要な法案は同年、第 112 議会期に両院に提出されたが成立しなかった²⁶。2013 年 4 月に大統領が議会へ提出した 2014 会計年度の予算教書にも、権限委任を求める取組みについて言及がある²⁷。

表 3 アメリカ合衆国における連邦省の変遷

変遷年	再編された連邦省	変遷年	再編された連邦省
1789 年	国務・陸軍・財務の 3 省設置	1953 年	保健教育福祉省設置
1798 年	海軍省設置	1965 年	住宅都市開発省設置
1849 年	内務省設置	1966 年	運輸省設置
1870 年	司法省設置	1971 年	郵政省廃止
1872 年	郵政省設置	1977 年	エネルギー省設置
1889 年	農務省設置	1979 年	保健福祉・教育の 2 省設置 (保健教育福祉省改組)
1903 年	通商労働省設置	1989 年	復員軍人省設置
1913 年	商務・労働の 2 省設置 (通商労働省改組)	2002 年	国土安全保障省設置 (→2013 年現在 15 省)
1947 年	国防総省設置 (陸軍、海軍の 2 省及び新設の空軍省が下部組織 (省内省) となる)		

【出典】Harold C. Relyea, “Homeland Security: Department Organization and Management,” (Report for Congress), August 7, 2002 (updated.) p.3; Rosalie Targonski (Ed.), *Outline of U.S. Government*, 2000, pp.50-51. 等に基づき筆者作成。

2 イギリス

(1) 制度

中央省庁²⁸の在り方は、議会が関与しつつも、政府が主導して決定する。伝統的に、行政組織の再編は国王大権に属する事項であるとされてきた²⁹。具体的には、1975 年国王大臣法 (Ministers of the Crown act 1975) に基づき、中央省庁の再編については、原則として、首相が決定して女王が制定する枢密院令 (Order in Council) による³⁰。中央省庁を

²⁴ *ibid.*, p.4. なお、再編計画による連邦省の新設について注(17)を参照。

²⁵ U.S. White House, Office of the Press Secretary, “President Obama Announces Proposal to Reform, Reorganize and Consolidate Government,” 2012.1.13. <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/01/13/president-obama-announces-proposal-reform-reorganize-and-consolidate-gov>>

²⁶ 上院には 2012 年 2 月 16 日 (S.2129)、下院には同年 4 月 19 日 (H.R.4409) に提出されている。

²⁷ Office of management and budget, *Fiscal Year 2014 Budget of the U.S. Government*, 2013, pp.50-52. <<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2014/assets/budget.pdf>>

²⁸ 中央省庁の範囲は不明確である。政府内部でも、どの行政機関を省と考えるかについての見解が統一されていない (WIP ジャパン『文部科学省平成 24 年度委託調査 スポーツ庁の在り方に関する調査研究』2013.3, pp.198-204. <http://www.mext.go.jp/a_menu/sports/chousa/detail/1333391.htm> を参照)。イギリス政府ウェブサイト <<https://www.gov.uk/government/organisations>> によると、平成 25 年 7 月現在で、大臣が長である省は 24 存在する。

²⁹ 上田健介「行政組織編成権について」初宿正典ほか編『国民主権と法の支配 佐藤幸治先生古稀記念論文集 [上巻]』成文堂, 2008, pp.338-339.

³⁰ 例外として、国務大臣 (Secretary of State) の名称で呼ばれない大臣 (大臣の名称について詳しくは、濱野雄太「英国の省における大臣・特別顧問 (資料)」『レファレンス』709 号, 2010.2, pp.131-146. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1166405_po_070907.pdf?contentNo=1> を参照。) を長とする中

廃止する枢密院令を制定するには、事前に議会両院の賛成決議が必要となる。廃止以外の再編を行う枢密院令は、議会に提出され、いずれか一院の反対決議があった場合には無効となる。なお、行政組織の一般基準を定める法律は存在しない³¹。

行政組織が行使する権限は、法律により、議会が大臣の名称を特定した上で付与することがある。省庁再編を行う場合、法律に基づく権限を元の大臣から新たな大臣に移さなくてはならないが、1975年国王大臣法があるため、個別の法律改正は不要である。すなわち、既に付与されている権限を他の大臣へ移すことや、その帰結として必要となる関係法律の改正、命令・契約・訴訟における大臣の名称の変更などは、枢密院令により行えると定められている（第1条）。また、中央省庁の内部組織は、予算の範囲内で、業務を所掌する大臣が決定する³²。

（2）運用

議会の関与は形骸化しており³³、実質的には首相が決定できるため、総選挙や内閣改造の直後にしばしば省庁再編が行われる。その無計画さや費用対効果については指摘がある³⁴。1980年からの30年間に25の中央省庁が設立されたが、そのうち13は2009年までに消滅した。1983年設立の貿易産業省のように24年間存続したものから、ビジネス・企業・規制改革省やイノベーション・大学・技術省のように、2年しか存続しなかったものまでである（表4）。³⁵

表4 近年の主なイギリスの省庁再編

再編時期	再編された中央省庁
2006年5月	第3次ブレア改造内閣（コミュニティ・地方自治省設置（副首相府廃止））
2007年5月	司法省設置（憲法事項省廃止）
2007年6月	ブラウン内閣発足（イノベーション・大学・技術、ビジネス・企業・規制改革、子ども・学校・家庭の3省設置（教育・職業・技能、貿易・産業の2省廃止））
2007年10月	機会均等省設置（注）
2008年10月	ブラウン改造内閣（エネルギー・気候変動省設置（ビジネス・企業・規制改革、環境・食糧・農村地域の2省改組））
2009年6月	ブラウン再改造内閣（ビジネス・イノベーション・技能省設置（イノベーション・大学・技術、ビジネス・企業・規制改革の2省廃止））
2010年5月	キャメロン内閣発足（教育省設置（子ども・学校・家庭省改組））

（注）文化・メディア・スポーツ省の下位組織だが、担当大臣が置かれる等、省として分類されることがある。

中央省庁の設立については、1975年国王大臣法に規定がなく、法律等の第1次立法によらなければならない。このような例外には合理性がなく、枢密院令で設立できるように法律を改正すべきだとの批判がある。Rodney Brazier, *Ministers of the Crown*, Oxford: Oxford University Press, 1997, pp.39-41 を参照。

³¹ 明渡将「英国の政治・行政制度と政治的任用者（四）」『自治研究』81巻4号、2005.4, p.104; WIP ジャパン前掲注(28), p.197.

³² 省の業務を分担する閣外大臣は、公務員担当大臣（首相が兼務する）の同意を得た上で職員を任命することができる（1975年国王大臣法附則第1条第2項）、このような規定は、やや古い資料によれば、各省の内部部局等の新設改廃を自由に定められるように議会が立法の委任を行ったものと解されている（行政管理局『諸外国の行政組織制度』1969, p.36.）。

³³ 議会への枢密院令の提出が遅れがちであり、反対の動議があっても政府の意向によって審議がなされない場合がある等、既成事実の追認に過ぎなくなっていることが問題視されている。White, Anne and Dunleavy, Patrick (Institute for Government), *Making and breaking Whitehall departments: a guide to machinery of government changes*, 2010, pp.26-27. <<http://eprints.lse.ac.uk/27949/>>

³⁴ *ibid.*, pp.81-86; National Audit Office, *Reorganising central government*, 2010, pp.20-22.

<<http://www.nao.org.uk/report/reorganising-central-government/>>

³⁵ National Audit Office, *ibid.*, p.10; 「英官庁、改組やりすぎ 4年で90回以上 1回20億円 検査院指摘」『朝日新聞』2010.3.19.

【出典】WIP ジャパン『文部科学省平成 24 年度委託調査 スポーツ庁の在り方に関する調査研究』2013.3, pp.217-218; National Audit Office, *Reorganising central government*, 2010, p.28; *Vacher's Quarterly*, 2013.6, pp.1-10, 412-425 等を基に筆者作成。

3 ドイツ

(1) 制度

(i) 連邦

中央省庁（連邦省）の在り方は、法律で別段の定めがある場合を除き、連邦議会の審議を経ることなく、連邦政府が自律的に決定する³⁶。具体的には、連邦首相が発する組織令（*Organisationserlass*）による³⁷。伝統的に、連邦省の設置や所管領域の変更は、連邦首相が持つ組織権（*Organisationsgewalt*）として理解されている³⁸。行政組織の一般的基準を定める法律は存在しないが、各連邦省に共通する組織や事務手続の一般的基準を定めた連邦省共通事務規則（*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*）がある³⁹。

組織令によって連邦省の所管領域が変更されれば、法令により委任された権限も併せて移行させるべきところ、権限順応法（*Zuständigkeitsanpassungsgesetz*）⁴⁰の存在により、個別の法律改正を行う必要はない。すなわち、法令に基づく権限が自動的に新たな連邦省に移行するとともに（第 1 条第 1 項）、連邦司法省は、関係連邦省の同意を得た上で、法規命令により、関連法令の文言に含まれた元の連邦省の名称を新たな連邦省の名称に置き換えることができる（第 2 条）。

連邦省の内部組織については、連邦省共通事務規則が基準を定めている。原則として局及び課から構成され、基本単位は課である。具体的な組織構成については、各大臣が自らの責任で事務分掌計画により定め、公表する⁴¹。

(ii) 州（ラント）

連邦国家であるドイツの各州憲法の中には、連邦レベルとは異なり、省の在り方について議会の関与を認めるものがある。例えば、ヘッセン州憲法第 104 条第 2 項は、法律が特段の規定を置かない限りで、州政府は個別の省の任務に関して決定するとしつつ、この決定は、遅滞なく州議会に提示されなければならない、州議会の要請により、変更・廃止され得ると規定している⁴²。

また、省の在り方を決める権限が州憲法に明記されていないノルトライン＝ヴェストフ

³⁶ ドイツ連邦共和国基本法第 86 条第 2 文。また、連邦国防大臣、連邦司法大臣及び連邦財務大臣は基本法に根拠をもつため、これらの大臣が所管する省は、必ず設置しなければならない。

³⁷ 直接には連邦政府職務規則（*Geschäftsordnung der Bundesregierung*）第 9 条の規定に基づく。古賀豪「ドイツ連邦政府の組織再編—連邦省再編、内閣委員会、連立協定（資料）」『レファレンス』587 号, 1999.12, p.105 を参照。

³⁸ 法律の委任に基づく命令ではなく、基本法上直接に連邦首相が有する権限だとされている（上田健介「ドイツ宰相の地位と権限」『近畿大学法学』51 巻 2 号, 2003.11, p.44.）。基本法のどこに根拠を求めるかについては諸説ある。村西良太『執政機関としての議会—権力分立論の日独比較研究』有斐閣, 2011, pp.187-190 を参照。

³⁹ 連邦内務省が主導して原案を作成し、全ての連邦省と協議した後に閣議決定された。古賀豪「ドイツ連邦政府の事務手続—連邦省共通事務規則—」『外国の立法』No.214, 2002.11, pp.130-133.

<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000525_po_21403.pdf?contentNo=1> を参照。

⁴⁰ 木藤茂「ドイツの「権限順応法」(Zuständigkeitsanpassungsgesetz) について」『獨協法学』74 号, 2008.1, pp.249-259 を参照。

⁴¹ 「所管分配計画」とも。連邦省共通事務規則第 7 条第 2 項。上田 前掲注(38), p.46.

⁴² 大橋洋一「制度的留保理論の構造分析—行政組織の法定化に関する一考察」『都市空間制御の法理論』有斐閣, 2008 [初出 2000], p.281.

アーレン州において、州議会に一定の権限を認める州憲法裁判所の判決が 1999 年に出されている。州首相による組織令に基づく州内務省と州司法省の統合は、州議会の持つ権限を侵害するもので違憲であると判示された⁴³。

(2) 運用

ドイツ連邦共和国（西ドイツ）が成立した 1949 年から東西ドイツ統一後の 2010 年までの間、連邦中央省庁の数は 13 から 21 の間で推移してきた⁴⁴。ほとんど再編されない省がある一方で、組閣のたびに再編と復元とを繰り返している省もある（表 5）。

表 5 1949 年から現在までにおけるドイツ連邦共和国の主な省庁再編

再編年	省等の数	再編された中央省庁
1949 年	13	西ドイツ成立（連邦参議院問題、内務、被追放者・難民・戦争被害者、労働・社会、司法、財務、経済、食糧・農業、交通、郵便・電気通信、建設・都市計画、統一問題及びマーシャルプランの 13 省設置）
1951 年	14	外務省設置
1953 年	15	経済協力及び国防の 2 省設置、マーシャルプラン省廃止
1955 年	16	原子力省設置
1956 年	17	家族問題省設置
1957 年	18	国有財産省設置
1961 年	19	保健省設置
1964 年	20	連邦国防委員会に担当大臣が置かれる
1966 年	19	連邦国防委員会担当大臣が置かれなくなる
1969 年	14	連邦参議院問題、被追放者・難民・戦争被害者、国有財産の 3 省廃止、青少年・家庭・保健省設置（家庭問題、保健の 2 省改組）、交通・郵便・電気通信省設置（交通・郵便・電気通信の 2 省改組）
1972 年	16	交通・郵便・電気通信の 2 省設置（交通・郵便・電気通信省改組）、教育学術及び研究技術の 2 省設置（原子力省改組）
1974 年	15	交通・郵便・電気通信省設置（交通・郵便・電気通信の 2 省改組）
1980 年	16	交通・郵便・電気通信の 2 省設置（交通・郵便・電気通信省改組）
1986 年	17	環境・自然保護・原子炉安全省設置（内務省から独立）
1991 年	18	統一問題省廃止、婦人・青少年・家庭・高齢者、保健の 3 省設置（青少年・家庭・保健省改組）
1994 年	16	教育・学術・研究・技術省設置（教育学術、研究技術の 2 省改組）、家庭・高齢者・婦人・青少年省設置（婦人・青少年、家庭・高齢者の 2 省改組）
1997 年	15	郵便・電気通信省廃止
1998 年	14	交通・建設・都市開発省設置（交通、建設・都市計画の 2 省改組）、経済・技術、教育・研究の 2 省設置（経済、教育・学術・研究・技術の 2 省改組）
2002 年	13	労働・経済、保健・社会の 2 省設置（労働・社会、経済、保健の 3 省改組）
2005 年	14	労働・社会、経済・技術、保健の 3 省設置（労働・経済、保健・社会の 2 省改組）（→2013 年現在 14 省）

（注）本表では首相府は中央省庁から除外しているが、首相府の長は特命担当大臣に任命される場合がある（1963～1966 年、1969～1972 年、1984～1989 年及び 2005 年～現在）。

【出典】行政改革会議事務局編『諸外国の行政改革の動向』行政管理研究センター，1997，p.284；Volker Busse and Hans Hofmann, *Bundeskanzleramt und Bundesregierung: Aufgaben・Organisation・Arbeitsweise* (5.,neu bearbeitete und aktualisierte Auflage), 2010, pp.72-76, 186-213 等を基に筆者作成。

⁴³ VerfGH NW, Urteil. v. 9. 2. 1999 (NJW 1999, S. 1243). 州司法省の事務は他の省とは違って司法権と関連しており、判決ではその特殊性が強調されていることに注意が必要である。大橋 同上, pp.279-282; 村西 前掲注(38), pp.181-187.

⁴⁴ 首相府を中央省庁として数えた場合の数字である。Volker Busse and Hans Hofmann, *Bundeskanzleramt und Bundesregierung: Aufgaben・Organisation・Arbeitsweise* (5.,neu bearbeitete und aktualisierte Auflage), 2010, pp.72-76, 186-213. 首相府の長が大臣に任命されていた時期について、本文表 5 の（注）を参照。

4 フランス

(1) 制度

中央省庁の在り方は、国会の審議を経ることなく、政府が自律的に決定する。第三共和制以来の伝統だとされている⁴⁵。行政組織の一般的基準を定める法律も存在しない⁴⁶。具体的には、コンセイユ・デタ（国務院）の意見を聴いた後、大臣会議の議を経る政令（décret）によって大臣の権限配分が定められる⁴⁷。次いで各大臣の所管分野に合わせて既存の中央省庁は再編され、大臣の下に割り振られた行政組織が新たな中央省庁の単位となる。

行政組織は省よりも局が基本的な単位となっていることが多く、局ごとの独立性が強固だとされる。局の連合体ともいえる省には、全体を統括する事務次官のような職は通常置かれない。その代わりに、大臣官房（大臣キャビネ）において、大臣直属の政治任用スタッフが省内での大臣のリーダーシップを支えている。⁴⁸

また、公務員は、省庁別ではなく、職務・採用条件の異なる職群別に採用される。それぞれの職群が各省にポストをもつため、職群に影響がない限り問題は生じないとされる⁴⁹。

中央省庁の内部組織については、総局、局及び課レベルの組織は政令により定められ、それらより下のレベルの組織は関係大臣の省令（arrêté）により定められる⁵⁰。

(2) 運用

中央省庁の再編は、内閣の交代にあわせて頻繁に行われる（表 6）。新しい内閣の発足と同時に、掲げた政策や公約を実行するための新しい組織編成を行う⁵¹。その時々々の行政需要に応じて変化する弾力性が特色だとする一方で、弾力的な組織編成は行政の肥大化を招きやすく、頻繁な変更により行政の一貫性が失われる欠点も指摘されている⁵²。

表 6 近年の主なフランスの省庁再編

再編時期	再編された中央省庁
2007年6月	第二次フィヨン内閣発足（環境・持続可能開発・海洋・内務・海外領土・地方公共団体・外務・欧州、経済・財政・雇用・移民・統合・国民意識・共同開発、法務・農業・漁業・労働・社会交流・連帯・国民教育、高等教育・研究、国防、保健・青少年・スポーツ、住宅・都市、文化・通信、予算・会計・公務の各省に再編）
2008年5月	環境・エネルギー・持続可能開発・国土整備、経済・産業・雇用、移民・統合・国民意識・連帯発展、労働・社会交流・家族・連帯、保健・青少年・スポーツ・団体活動の各省設置
2009年1月	保健・スポーツ省設置、労働・社会交流・家族・連帯・都市、移民・統合・国民意識・共同開発、住宅の各省設置
2009年6月	環境・エネルギー・持続可能開発・海洋、法務・自由、内務・海外領土・地方公共団体、労働・社会交流・家族・連帯、予算・公会計・公務・国家改革、食糧・農業・漁業、田園・国土整備の各省設置

⁴⁵ 上田 前掲注(29), p.337.

⁴⁶ 第 5 共和国憲法は法律で定める事項を限定列挙しており、中央省庁の編成に関する事項は含まれていない。ただし、国防の一般組織の基本原則は、法律で定める事項である（第 34 条第 3 項）。

⁴⁷ 大臣への権限付与に関する 1959 年 1 月 22 日の政令第 59-178 号（Décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres）第 1 条。

⁴⁸ 大山礼子『フランスの政治制度』東信堂，2006，pp.70-72.

⁴⁹ 多賀谷一照「フランスの行政改革」『ジュリスト』No.1161, 1999.8.1-15, pp.46-47.

⁵⁰ 中央省庁の機構に関する 1987 年 6 月 15 日の政令第 87-389 号（Décret n°87-389 du 15 juin 1987 RELATIF A L'ORGANISATION DES SERVICES D'ADMINISTRATION CENTRALE）（2008 年改正）第 2 条及び第 3 条。

⁵¹ 下條美智彦『[新装版] フランスの行政』早稲田大学出版部，1999，p.23.

⁵² Francis Chauvin, *Administration de l'État* (6^e édition), 2002, p.54; 大山 前掲注(48), p.70.

2010年5月	労働・連帯・公務、予算・公会計・国家改革、青少年・積極的連帯の各省設置
2010年11月	第三次フィヨン内閣発足 (国防・退役軍人、外務・欧州、環境・持続可能開発・運輸・住宅、法務・自由、内務・海外領土・地方公共団体・移民、経済・財政・産業、労働・雇用・保健、国民教育・青少年・団体活動、予算・公会計・公務・国家改革、高等教育・研究、農業・食糧・漁業・田園・国土整備、文化・通信、連帯・社会結合、都市、スポーツの各省に再編)
2011年6月	予算・公会計・国家改革、公務の2省設置
2012年5月	エロ一内閣発足 (外務、国民教育、法務、経済・財務・貿易、社会福祉・保健、地域間平等・住宅、内務、環境・持続可能開発・エネルギー、生産再建、労働・雇用・職能養成・社会対話、国防、文化・通信、高等教育・研究、女性権利、農業・農産食品、国家改革・地方分権・公務、海外領土、スポーツ・青少年・普通教育・団体活動の各省に再編)
2012年6月	第二次エロ一内閣発足 (外務、国民教育、法務、経済・財政、社会福祉・保健、地域間平等・住宅、内務、貿易、生産再建、環境・持続可能開発・エネルギー、労働・雇用・職能育成・社会対話、国防、文化・通信、高等教育・研究、女性権利、農業・農産食品業・林業、国家改革・地方分権・公務、海外領土、手工業・商業・観光、スポーツ・青少年・普通教育・団体活動の各省に再編)

【出典】“Présidents de la République et Gouvernements sous la Ve.” フランス国民議会ウェブサイト <<http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/gvt5rep.asp>>; *Bottin Administratif*, 2012, pp.108-117, 119 等を基に筆者作成。

Ⅲ 再編手続に関する考え方

1 行政組織編成権の所在

以上みてきたとおり、行政組織を決定する権限（行政組織編成権）の所在は時代・国によって異なる⁵³。我が国の中央省庁も、常に法律に基づいて設置されてきたわけではない（表7）。現在、中央省庁の設置を法律で定める事項とする明文の憲法規定はなく、憲法解釈に委ねられている⁵⁴。以下、中央省庁の設置に関する主な考え方をまとめた。

表7 中央省庁の設置根拠等の変遷（網掛け部分は法律）

	明治19(1886)年から 昭和22(1947)年まで	昭和22(1947)年から 昭和24(1949)年まで	昭和24(1949)年から 昭和58(1983)年まで	昭和58(1983)年から 現在まで
通則	勅令 (各省官制通則)	行政官庁法(注1) (暫定法)	国家行政組織法(注2)	
府省等の 設置	勅令 (各省官制)		各府省等設置法	
内部部局 の構成			政令 (各府省組織令)	

(注1) 行政官庁法の下では、法律又は政令によって別段の定めが可能とされていた。

(注2) 内閣府(平成13(2001)年設置)及び復興庁(平成24(2012)年設置)には適用されない。

【出典】筆者作成。

(1) 民主的統制の観点から法律で定めるとする立場（民主的統制説）

行政法学において最も有力だとされる見解⁵⁵は、日本国憲法第41条が国会を国権の最高機関であると規定する点に着目し、民意を反映した国会による行政の民主的統制の一環と

⁵³ 行政組織編成権全般をめぐる議論について、吉本紀「国の行政組織編成権の分配」『レファレンス』730号、2011.11, pp.7-29. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3194044_po_073001.pdf?contentNo=1> を参照。

⁵⁴ 日本国憲法第66条第1項が国務大臣の定数について法律で定める事項としているため、いわゆる国務大臣・行政長官同一人制をとる以上、国務大臣の所掌事務に関わる省の設置についても法律で定める事項とする趣旨であり、政令への委任は違憲であるとする立場もある(佐藤功『行政組織法[新版]』有斐閣、1979, pp.140-142.)。

⁵⁵ 宇賀克也『行政法概説Ⅲ 行政組織法／公務員法／公物法 [第3版]』有斐閣、2012, p.11.

して、基本的な行政組織編成権が国会に帰属しているため⁵⁶、中央省庁の設置は法律で定める事項であると説明する。

(2) 法規・立法の概念に含まれるとする立場（法規概念説・一般的規範説）

一方、国組法の制定過程において政府は次のような見解をとっていた。立法とは、国民の権利を制限し、又は国民に義務を課す規範たる「法規」を制定することである。そして、直接国民に対して行動する権限を有する国の行政機関に関する規律は、法規に含まれる。したがって、唯一の立法機関である国会が法律で定める事項であると説明する⁵⁷。

(3) 行政の自律性を認める立場（自律的行政組織編成権説）

これらに対し、官制大権が否定された現在も、権力分立主義や諸政策に応じた柔軟な組織編成という観点から、行政組織の在り方については行政の自律性（自己組織権）が認められ、原則として行政組織編成権は行政に帰属すると説明する見解があった⁵⁸。自己組織権といっても、日本国憲法下では、行政の専権は認められず、国会は法律の制定を通じていつでも行政組織の編成に着手することができる。つまり、中央省庁の設置は任意的法律事項（国会との共管領域）であると説明する⁵⁹。

この立場に基づいた具体的な立法政策としては、国組法第3条第2項を改正し、省の設置についても政令に委任する方法等が主張されている⁶⁰。

2 作用法との関係

法律によらずに省庁再編を行う場合であっても、特定の行政官庁に権限を委任する法律（作用法）の規定を、再編に併せて変更する必要がある。明治憲法下では、官制大権に基づき勅令で省庁再編が行われると、関係する作用法は形式的改正を待たずに自ら変更されたものになると考えられていた⁶¹。しかし、日本国憲法の施行直後においては、所管行政官庁を命令により変更することは現在の思想に合わず、法律で定めることが正当だと政府は考えていた⁶²。この点について、個別に作用法を改正する方法の他にも、II章で紹介したイギリスの1975年国王大臣法やドイツの権限順応法等の仕組みが、我が国の法制度に示唆を与え得るとの指摘がある⁶³。

⁵⁶ かつて任官大権として天皇が有した公務員の選任等が国民の権利となったこと（日本国憲法第15条第1項）からみて、官制大権も同様に国民に移行したものと解するのが自然だとされている。塩野宏『行政法Ⅲ〔第四版〕行政組織法』有斐閣、2012、pp.10-11。

⁵⁷ 明治憲法下では、勅令により法規を定めることができた（いわゆる法規命令）。

⁵⁸ 内閣法案の要綱を立案した臨時法制調査会において、萩原幹事（外務省条約局長（当時））から提起された意見（佐藤功「内閣法制定の経過」『法律のひろば』12号、1955.12、pp.19-20；同 前掲注(54)、pp.85-87）や榎重博「行政法における内部法とその法理」『上智法学論集』16巻3号、1973.3、p.12等を参照。

⁵⁹ 村西 前掲注(38)、pp.263-264。

⁶⁰ 上田 前掲注(29)、pp.353-355。

⁶¹ 一例として、「重要物産同業組合法」（明治33年法律第35号（昭和18年廃止））中、同業組合が農商務大臣の監督を受けるとの規定は、官制の変更により農商務省が廃止された際にも、当然に「商工大臣」と読み替えるものとされ、同法の改正は行われなかった。美濃部 前掲注(10)、pp.372-373。

⁶² 第90回帝国議会貴族院帝国憲法改正案特別委員会議事速記録第19号 昭和21年9月21日 p.7。（国務大臣金森徳次郎答弁）

⁶³ 木藤 前掲注(40)、p.64。なお、日本国憲法下の我が国でも、農林省を農林水産省に改組した際、個別の法律名を特定せずに、他の法令中「農林省」等とあるのは「農林水産省」等と読み替えるものとするという方法がとられたことがある（「農林省設置法の一部を改正する法律」（昭和53年法律第87号）附則第18条）。

おわりに

省庁再編が法律に基づいて行われることにより、各省の組織が固定化され、内閣による行政各部の統制が弱められ、各省割拠の悪しきセクショナリズムを温存することにつながるという指摘がある⁶⁴。一方、内閣の統合的調整を困難にする弊害をもたらすとされる分担管理原則は、明治政府以来の伝統であると言われている⁶⁵。当時は法律ではなく勅令に基づいて省庁再編が行われたが、その頻度は現代とそれほど変わらない。省庁の再編手続を改めるだけでは、組織の固定化を解消できるわけではなさそうである⁶⁶。

また、省庁再編は、政府が優先課題に対処するという政治的な意図を伝えるために世界各国で用いられているが、必ずしも実際に対処されているわけではないと指摘されている⁶⁷。省庁再編を頻繁に行う国々において、コストや政策の一貫性に関する問題点が指摘されていることも踏まえ、我が国にとって省庁の再編手続をどうするべきか、国民の利益に即した議論が望まれる⁶⁸。

⁶⁴ 岡田彰「省庁再編とそのインパクト」『年報行政研究』41, 2006, pp.38-40; 上田 前掲注(29), p.355; 吉本 前掲注(53), p.17 等。

⁶⁵ 宇賀 前掲注(55), p.68.

⁶⁶ 内閣主導による機動的な組織編成の観点から、各省設置法の任務規定及び所掌事務規定を内閣部門に移管又は各省との共管とする方法に言及しているものとして、櫻井啓子「行政法講座 47 行政組織編成のあり方について」『自治実務セミナー』49(5), 2010.5, p.12 を参照。

⁶⁷ OECD 編著 前掲注(2)

⁶⁸ イギリスの教訓に倣い、政権交代に各党が習熟するまでは省庁再編を構想するのを控え、既存の省庁体制の中での政策革新を追求すべきであるとの主張がある。牧原出『権力移行一何が政治を安定させるのか』NHK 出版, 2013, p.223.