

カナダの行政組織とその再編

国立国会図書館 調査及び立法考査局
行政法務課 大迫 丈志

目 次

はじめに

I カナダの行政組織

- 1 政府の構造
- 2 政府の中核組織
- 3 各種の行政組織

II 省の再編手続

- 1 議会による設置
- 2 首相による再編
- 3 議会による承認
- 4 議会と首相が対立した場合
- 5 議会承認の意義

III 日本との比較

- 1 迅速な再編
- 2 民主的な再編
- 3 不透明な再編
- 4 日本への示唆

おわりに

要 旨

- ① 民主的統制や行政の機動的再編といった様々な考慮要素の上に成り立つべき省庁再編の在り方について考えるための材料として、カナダの行政組織及びその再編の在り方を解説し、我が国の制度と比較することにより、我が国の制度に与える示唆を検討する。
- ② カナダの行政権は、実質的に内閣、とりわけ首相が行使している。行政組織が一体となって政策を実施するために調整を行い、内閣を補佐するいくつかの中核組織が置かれている。大臣は担当分野を分担して行政活動を行い、大臣の下に省を始めとする様々な種類の行政組織が置かれている。
- ③ 現在、カナダの省は法律に基づいて設置されている。行政官職再編及び職務移転法（Public Service Rearrangement and Transfer of Duties Act）に基づき、省の再編は首相の決定により実施する。その後、議会在省の設置根拠法を改正することにより承認を与える慣習となっている。
- ④ 首相が省の再編を実施した後、議会在省の設置根拠法の改正を拒絶した場合であっても、省の再編は有効とされる。しかし、議会の否決には再編から民主的正当性をなく奪するという政治的な意義がある。
- ⑤ 我が国の省庁再編と比較すると、カナダの慣習は、迅速に省の再編を実施することができ、民主的統制もある程度まで確保されている。しかし、再編についての透明性・説明責任が不十分であるという欠点を持つ。
- ⑥ 我が国の省庁再編は十分な透明性と説明責任を全うするという長所を持つが、これは時間をかけた事前調整と国民への再編の周知によるものである。迅速な再編を行うのであれば、法律と政令いずれの方法によるかにかかわらず、透明性と説明責任をどこまで維持すべきかという点を考える必要がある。

はじめに

現在、我が国の主要な国家行政組織は、法律に基づいて設置される⁽¹⁾。すなわち、立法府たる国会が、行政組織の在り方を決定する権限（行政組織編成権）を持っている⁽²⁾。これは決して普遍的な制度ではない。明治憲法下では、天皇が勅令によって中央省庁を再編してきた。諸外国の例を見ても、イギリス、フランス及びドイツでは、実質的に行政府が自ら中央省庁を再編している⁽³⁾。

国権の最高機関たる国会による民主的統制の観点等から、行政組織の基本的部分については法律で定めるとしても⁽⁴⁾、社会・経済の変化や行政需要の変動に有効に即応するためには、行政機構を弾力的に編成することが望ましい⁽⁵⁾。このため、内閣主導による自律的な省庁再編制度の導入を公約に掲げる政党もある⁽⁶⁾。日本国憲法には明文の規定がないために、行政組織についてどこまで法律で定めるべきかは解釈に委ねられている⁽⁷⁾。省の設置を政令で定めることが憲法上許されるかどうかについて、学説には賛否両論がある⁽⁸⁾。

本稿では、民主的統制や行政の機動的再編といった様々な考慮要素の上に成り立つべき省庁再編の在り方について考えるための材料として、カナダの事例を取り上げる⁽⁹⁾。まず前提として、カナダの行政組織について概説する。次に、省の再編に関するカナダの慣習を解説する。首相が省庁再編を実施し、議会が立法によってそれを承認するという慣習である。最後に、カナダの再編手法が持つ長所と短所について、我が国の再編手法と比較しながら検討する。特に、再編についての政府の説明責任が果たされているかどうかに着目する。カナダとの比較を通じ、我が国への示唆を得ることが本稿の目的である⁽¹⁰⁾。

* 本稿におけるインターネット資料の最終アクセス日は、平成 27 年 6 月 26 日である。

(1) 「国家行政組織法」(昭和 23 年法律第 120 号) 第 4 条及び「内閣府設置法」(平成 11 年法律第 89 号)

(2) 行政組織編成権について、宇賀克也『行政法概説Ⅲ 第 3 版』有斐閣, 2012, pp.7-24 を参照。

(3) 米英独仏の省庁再編については、大迫丈志「中央省庁再編の制度と運用」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.795, 2013.8.1. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8243529_po_0795.pdf?contentNo=1> を参照。

(4) 藤田宙靖『行政組織法』有斐閣, 2005, p.62.

(5) 佐藤功『行政組織法 新版』有斐閣, 1979, p.129.

(6) 維新の党「維新の党 2014 第 47 回衆議院議員総選挙マニフェスト」2014, p.11. 自由民主党や民主党も同様の提言や主張を過去に行っていたことが指摘されている(宇賀 前掲注(2), p.14.)。

(7) 大迫 前掲注(3), pp.11-12.

(8) 賛成説の例として、上田健介『首相権限と憲法』成文堂, 2013, pp.320-321 を参照。反対説の例として、塩野宏『行政法Ⅲ 第 4 版』有斐閣, 2012, pp.14-15; 小早川光郎「組織規定と立法形式」樋口陽一ほか編『現代立憲主義の展開—声部信喜先生古稀祝賀—(下)』有斐閣, 1993, pp.473-475 を参照。

(9) カナダは連邦制国家であり、各州の主権の下にそれぞれ行政組織が別に存在する。本稿の内容は、連邦レベルのカナダにおける行政組織を対象とする。

(10) 本稿とは逆に、日本の制度との比較を通じたカナダの制度への示唆を論じたものとして、Takeshi Osako, “The Reorganization of Central Departments: A Comparison of Canada and Japan,” *Journal of Parliamentary and Political Law*, Vol.9, No.1, 2015.3, pp.91-117 を参照。

I カナダの行政組織

1 政府の構造

(1) はじめに一慣習に基づいた制度の存在一

カナダは、立憲君主制国家であると同時に、議会の信任の下に成り立つ政府が統治する民主主義国家である⁽¹¹⁾。カナダ憲法の一つである1867年憲法⁽¹²⁾が、統治機構の基本を定めている。これに加え、習律と慣習によって形成される「書かれざる憲法」が、カナダの実質的な政府の在り方を定めている。この「書かれざる憲法」は、母国であるイギリスの政府の伝統を受け継いで誕生した後、カナダの国情に合わせて独自に進化してきた⁽¹³⁾。カナダの政府の姿を正確に知るためには、慣習に基づいた制度の存在に注意する必要がある。

(2) 憲法上の仕組み—女王、総督及び枢密院—

憲法上、行政府及び行政権は国家元首たるカナダの女王に帰属する（1867年憲法第9条）。ほとんどカナダに滞在しない女王のために、総督（Governor General）が代理として権限を行使する⁽¹⁴⁾。また、総督が単独で行使することのできる権限はごく限られており、多くの場合、「カナダのための女王の枢密院（Queen's Privy Council for Canada）」（以下「枢密院」という。）の助言と承認によって権限を行使することとされている⁽¹⁵⁾。

枢密院は政府に置かれる組織で、総督が選任する枢密顧問官（Privy Councilor）により構成される（1867年憲法第11条）。国務大臣、最高裁判所裁判官、下院議長、上院議長、総督経験者等が任命され、その任期は事実上終身である⁽¹⁶⁾。2015年5月の時点で366人の枢密顧問官がいるが⁽¹⁷⁾、枢密院の総会が開かれることはほぼ皆無である⁽¹⁸⁾。

(3) 慣習に基づく仕組み—内閣、首相及び大臣—

民主主義国家の政府として、慣習上、総督の行政権は、下院（House of Commons）の信任を得た政党に所属する議員の助言にほとんど常に基づいて行使される⁽¹⁹⁾。総督は、議席の過半数を占める

(11) The Government of Canada, *Accountable Government: A Guide for Ministers and Ministers of State*, 2011, p.50. <http://www.pm.gc.ca/grfx/docs/guidemin_e.pdf>

(12) Constitution Act, 1867 (UK), 30 & 31 Vict, c-3, reprinted in R.S.C.1985, App II, No 5.

(13) The Government of Canada, *op.cit.*(11), p.52.

(14) カナダ女王であるエリザベス二世（Elizabeth II）は、英連邦諸国16か国の国家元首を兼ねている。憲法の一部を形成する1947年の勅許状により、総督に包括的な権限が付与された。Letters Patent Constituting the Office of Governor General and Commander-in-Chief of Canada, Proclamation, 1 October 1947, C Gaz II, Extra No.12, 1947, p.1. <http://www.collectionscanada.gc.ca/obj/001060/f2/1940/cgc_p2-0_v081_n012_t002_000_19471001_p00000.pdf>

(15) 齋藤憲司『各国憲法集（4）カナダ憲法』（調査資料2011-1-d 基本情報シリーズ⑩）国立国会図書館調査及び立法考査局, 2012, p.9. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3487777_po_201101d.pdf?contentNo=1>

(16) Privy Council Office, “The Queen's Privy Council for Canada.” <<http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=information&sub=council-conseil&doc=description-eng.htm>>; 同上

(17) Privy Council Office, “Current Chronological List of Members of the Queen's Privy Council for Canada.” <<http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=information&sub=council-conseil&doc=members-membres/chronolog-eng.htm>>

(18) 加藤普章「カナダの行政制度」土岐寛・加藤普章編『比較行政制度論 第2版』法律文化社, 2006, p.190. 枢密院の会議が開かれるのは、王室の結婚の承認といった儀式的な場合に限られ、この場合も全員が召集されることはない。Privy Council Office, *op.cit.*(16)

等により下院の信任を得た政党の代表を首相 (Prime Minister) に任命し、組閣を命ずる⁽²⁰⁾。首相及び首相が推薦した大臣 (Minister, Minister of State) は直ちに枢密顧問官に任命され、枢密院内部の会議体としての内閣 (Cabinet) を形成する⁽²¹⁾。また、首相は、各大臣にそれぞれの所管行政分野 (Portfolio) を割り当てる⁽²²⁾。

総督への助言は、首相が単独で行うこともあれば、内閣として行う場合もある。内閣として助言する場合も、首相だけが政府の立場を総督に伝達する特権を有する⁽²³⁾。このように、政府の意思決定は、実質的には、首相が指導的な役割を果たす内閣において行われている。しかし、内閣は慣習に基づく組織であるため、法律上は、あくまで枢密院における総督 (Governor-in-Council) が行政権を行使する形をとる⁽²⁴⁾。同様に、首相や内閣が実質的に定める行政命令も、枢密院の助言に基づき総督が制定する枢密院令 (Order-in-Council) という形をとる⁽²⁵⁾。

2 政府の中核組織

(1) 調整組織の必要性

我が国と同様に、各大臣はそれぞれの所管行政分野について行政権を分担して行使する。他の大臣の所管行政分野に干渉するときは、事前にその大臣の許諾を得るという慣習がある⁽²⁶⁾。他方で、首相及び内閣は、行政が一体となって政策を実施するために、各大臣の所管行政分野が調和するように調整する必要がある⁽²⁷⁾。そこで、以下に説明する中核組織 (Central Agency) と呼ばれるいくつかの政府組織が、首相及び内閣を補佐して重要な役割を果たしている⁽²⁸⁾。

(2) 枢密院事務局

枢密院事務局 (Privy Council Office: PCO) は、行政官職 (Public Service) を統括するとともに、実質的な政府の長としての首相の職務を直接に補佐する行政組織であり、内閣官房としての機能も有する。枢密院事務局は、他の行政組織との日常的な協議を通して、政府の政策とその優先順位に関する包括的な情報と分析を首相に提供する。

枢密院事務局の長は、首相が任命する枢密院書記官長 (Clerk of the Privy Council) である。内閣官房長官 (Secretary to the Cabinet) の肩書も有するが、政治的に中立な公務員であり、行政官職の中で最高の地位にある⁽²⁹⁾。枢密院事務局の2015年における職員数はフルタイム換算で844人であり⁽³⁰⁾、

(19) The Government of Canada, *op.cit.*(11)

(20) *ibid.*, p.51; 齋藤 前掲注(15), p.13.

(21) なお、内閣と類似の概念として、閣僚 (Ministry) がある。現在ではほとんど同義として用いられているが、かつては、訟務長官や税関長等、閣僚の一員であっても内閣の一員ではない者が存在していた (Privy Council Office, "Guide to Canadian Ministries since Confederation." <<http://www.pco-bcp.gc.ca/mgm/index.asp?lang=eng>>)。

(22) The Government of Canada, *op.cit.*(11), p.52.

(23) *ibid.*, p.50.

(24) *ibid.*, p.53.

(25) 齋藤 前掲注(15)

(26) The Government of Canada, *op.cit.*(11), p.62.

(27) Gregory Tardi, "Departments and Other Institutions of Government," Christopher Dunn, ed., *The Handbook of Canadian Public Administration*, 2nd ed., Toronto: Oxford University Press, 2002, p.26.

(28) 中核組織は役割に着目した分類であって法的な根拠があるわけではなく、資料によりどの組織を含めるかが異なっている (一例として、*ibid.*, pp.40-41)。本稿では、カナダ議会図書館の刊行物である Alex Smith, "The Roles and Responsibilities of Central Agencies," 2009.4.23. <<http://www.parl.gc.ca/content/lop/researchpublications/prb0901-e.pdf>> によった。

その多くは他の省からの一時的な出向者である⁽³¹⁾。

(3) 首相府

首相府 (Prime Minister's Office: PMO) は、政府の長としてのみならず、政党の党首及び議員としての首相の職務を補佐する政府組織である⁽³²⁾。法律の根拠を持たず、首相の権限に基づいて活動している⁽³³⁾。職員は党派的な立場にある者の中から政治任用され、通常の行政官職への任用手続は適用されない⁽³⁴⁾。職員数は政権によって異なるが、2006年以來2015年現在まで存続しているスティーヴン・ハーパー (Stephen Harper) 政権の例をみると、2008年9月の時点で約80人程度であった⁽³⁵⁾。首相府は、首相が政府の政治的戦略を組み立て、他の大臣や議員と意思疎通する上で重要な役割を果たしている。また、枢密院事務局と緊密に協働することによって、それぞれの観点から首相の日常的な課題を補佐し、助言を行っている⁽³⁶⁾。

(4) 財務省

財務省 (Department of Finance) は、税制や予算枠組みを含めた政府のマクロ経済政策を所管する省であり、財務大臣を長とする⁽³⁷⁾。2015年における職員数はフルタイム換算で749人である⁽³⁸⁾。他の中核組織と違って調整権限を持っているわけではないが、例年2月下旬に議会に提出される予算案の編成を通じて、他の全ての省の政策決定に関与している⁽³⁹⁾。また、他の大臣が提案する政策の経済的、財政的な影響を分析する責務を負っている⁽⁴⁰⁾。

(5) 国家財政委員会事務局

国家財政委員会事務局 (Treasury Board Secretariat) (以下「財政委事務局」という。) は、政府全体の業務管理を監視し、費用対効果を確保する役割を果たすため枢密院 (内閣) に置かれた国家財政委員会 (Treasury Board) (以下「財政委」という。) の事務局である⁽⁴¹⁾。財政委は国家財政委員長 (President of the Treasury Board) を長とし、財務大臣及び4人の枢密顧問官が委員となっている⁽⁴²⁾。財政委事務局の長 (Secretary of the Treasury Board) は、省でいう副大臣 (I-3-(2)において後述) に相当する⁽⁴³⁾。2015年における職員数はフルタイム換算で1,844人である⁽⁴⁴⁾。財政委事務局の役割のうち、政府

(29) 行政官職任用法 (Public Service Employment Act, S.C.2003, c.22, ss.12, 13) 第125条

(30) Privy Council Office, *2015-16 Report on Plans and Priorities*, 2015, p.10. <<http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/publications/rpp/2015-2016/docs/rpp2015-eng.pdf>>

(31) Smith, *op.cit.*(28), p.4.

(32) The Government of Canada, *op.cit.*(11), p.58.

(33) Smith, *op.cit.*(28), p.3.

(34) 行政官職任用法第128条

(35) Smith, *op.cit.*(28), p.2.

(36) The Government of Canada, *op.cit.*(11), p.58.

(37) *ibid.*; Smith, *op.cit.*(28), p.11.

(38) Department of Finance, *2015-16 Report on Plans and Priorities*, 2015, p.12. <<http://www.fin.gc.ca/pub/rpp/2015-2016/rpp1516-eng.pdf>>

(39) Smith, *op.cit.*(28), pp.11-13.

(40) The Government of Canada, *op.cit.*(11), p.57.

(41) *ibid.*

(42) 財務運営法 (Financial Administration Act, R.S.C.1985, c.2) 第5条

(43) Smith, *op.cit.*(28), p.7.

全体の財務管理と内部監査について各省に指示・支援を行う職務は監察長官（Comptroller General）が分掌している⁽⁴⁵⁾。また、財政委は公務員の使用者としての政府を代表しており、人事長官（Chief Human Resources Officer）が公務員の労働関係、団体交渉、年金に関する職務を分掌している⁽⁴⁶⁾。

財政委事務局は、全体的な行政施策、行政官職の組織、財務及び資産管理の政策と手続、年度ごと及び長期的な歳出計画及びプログラム、及び関連する優先事項の順位付けに関する全ての事項について、財政委に助言と勧告を行う⁽⁴⁷⁾。

3 各種の行政組織

(1) 行政組織の類型

各大臣の所管行政分野には、様々な行政組織が存在し、それぞれの政策目的に向けた行政活動を行っている。行政組織の類型についての法律上の定めとしては、財務運営法の別表（Schedule）⁽⁴⁸⁾があるが、これは運営の在り方に着目した類型であり、かつ、網羅的なものではない。一方、財政委事務局は、より詳細に分類された政府組織総覧（Inventory of Government of Canada Organizations）を公開している⁽⁴⁹⁾。以下では、財政委事務局の分類に依拠して解説を行う。

(2) 省

省（Department）は、政府の政策とプログラムを実現する上で最も主要な行政組織の類型であり、幅広い行政権限を持つ⁽⁵⁰⁾。長である大臣の権限と指揮監督の責務を定めた個別の法律によって設置される。大臣の直接の管理下に置かれており、独自の法人格を持たない⁽⁵¹⁾。財源は議会によって措置される⁽⁵²⁾。財務運営法別表 I に具体的な組織名が掲げられている。我が国の次官に相当する省内の行政官職の最高位は、副大臣（Deputy Minister）と呼ばれる⁽⁵³⁾。省の運営について大臣と協働しつつも、副大臣は政治的に中立な立場で活動する⁽⁵⁴⁾。副大臣は他の行政組織に対して直接指示を行う権限を持たないが、所管行政分野全体で調和のとれた政策が実施されるよう調整を行い、大臣に助言している⁽⁵⁵⁾。

特別行政局（Special Operating Agency）は、省の内部に置かれる一部局であるが、一定の独立性を有している。法律の根拠を持たず、省副大臣、大臣及び財政委との間で交わされる業務合意書の枠内で行政活動を行う⁽⁵⁶⁾。

(44) Treasury Board Secretariat, *2015-16 Report on Plans and Priorities*, 2015, p.15. <<http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2015-2016/tbd/tbd-eng.pdf>>

(45) Smith, *op.cit.*(28), p.7.

(46) *ibid.*, p.10.

(47) The Government of Canada, *op.cit.*(11), p.57.

(48) 財務運営法別表 I-III.

(49) Treasury Board Secretariat, “Inventory of Government of Canada Organizations.” <<http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/cc-se/index-eng.asp>>

(50) The Government of Canada, *op.cit.*(11), p.63.

(51) Treasury Board Secretariat, “Appendix A: Federal Government Institutions,” *Policy on Reporting of Federal Institutions and Corporate Interests to Treasury Board Secretariat*. <<http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=12622§ion=HTML>>

(52) Treasury Board Secretariat, “Overview of Institutional Forms and Definitions.” <<http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/cc-se/institution/forms-formulaires-eng.asp>>

(53) Tardi, *op.cit.*(27), p.29.

(54) *ibid.*

(55) The Government of Canada, *op.cit.*(11), p.63.

(3) 独立行政庁

独立行政庁 (Statutory and Other Agency) は、省よりも狭く定められた行政権限を持つ行政組織である。業務内容は様々だが、政策を実施する性質のものが多い。法律又は枢密院令によって設立され、政府から独立した法人格を持つ。業務上の独立性は組織によって異なり、省と同様の管理下にあるものから、裁決機関のように大臣が個別の決定に関与できないものまである。大半の独立行政庁について、財務運営法別表 I.1 に具体的な組織名が掲げられている。⁽⁵⁷⁾

行政審判所 (Administrative Tribunal) は、独立行政庁の一種であり、特定の分野について準司法的な立場で決定を行う組織である。あくまで行政組織であって裁判所ではないが、所管大臣は、行政審判所の準司法的権限の行使については干渉しないという慣習がある。通常、高度の独立性を保障する規定のある法律によって設立される。⁽⁵⁸⁾

(4) 議会の監視組織

議会の監視組織 (Agent of Parliament) は、政府の行政活動を監視する官職の組織である。監視業務に関して議会に対する責任を負っており、所管大臣ではなく議会に報告を行う。所管大臣の関与は最小限となっており、長の任命は下院及び上院の特別決議を経て行われることが多い。財務運営法別表 I.1 に具体的な組織名が掲げられている。⁽⁵⁹⁾

(5) 省立法人

省立法人 (Departmental Corporation) は、個別の法律に基づいて設立される行政組織であって、財務運営法別表 II に具体的な組織名が掲げられているものである。業務の状況は大臣を通じて議会に報告されるが、省よりも自律的に業務を行っている。業務としては、行政サービスの提供、研究、規制、助言、監視等がある。議会によって財源が措置されるが、手数料収入も認められる。運営委員会等の合議体による業務運営が行われていることが多い。⁽⁶⁰⁾

執行法人 (Service Agency) は、省立法人のうち、通常民間との競合が生じない役割・サービスを提供することに特化したものである⁽⁶¹⁾。

(6) 王立公社

王立公社 (Crown Corporation) は、民間企業の経営手法に基づいて運営される行政組織であり、政策の実現と同時に営利も目的としている。政府が直接所有しており、個別の法律、国王の勅許状 (Letter Patent) 又は会社法⁽⁶²⁾の規定に基づいて設立される。財務運営法別表 III に具体的な組織名が掲げられている。⁽⁶³⁾

⁽⁵⁶⁾ Treasury Board Secretariat, *op.cit.*(52)

⁽⁵⁷⁾ Treasury Board Secretariat, *op.cit.*(51)

⁽⁵⁸⁾ The Government of Canada, *op.cit.*(11), pp.67-71.

⁽⁵⁹⁾ Treasury Board Secretariat, *op.cit.*(52)

⁽⁶⁰⁾ *ibid.*; Treasury Board Secretariat, *op.cit.*(51)

⁽⁶¹⁾ Treasury Board Secretariat, *op.cit.*(51)

⁽⁶²⁾ Canada Business Corporations Act, R.S.C.1985, c.C-44.

⁽⁶³⁾ Treasury Board Secretariat, *op.cit.*(52)

(7) 経営関与法人

政府がその経営権の一部を持ち、取締役を選任できる等の影響力を持っている民間企業や国際機関は、経営関与法人 (Corporate Interest) と呼ばれる。経営関与法人は行政組織ではないが、政府組織総覧に含まれている。⁽⁶⁴⁾

(8) 行政組織の現況

各類型の行政組織の数について、財政委事務局は、大臣の所管行政分野別の集計を公表している(表1)。所管行政分野の中に省を持たない大臣もいることに注意が必要である。

表1 2014年11月時点における大臣の所管行政分野ごとの行政組織等の数

大臣の所管行政分野	省	特別行政局	独立行政庁	議会の監視組織	省立法人	執行法人	王立公社	経営関与法人 (参考)	合計
先住民及び北部開発 (Aboriginal Affairs and Northern Development)	1	1	1	0	1	0	0	0	4
農業及び農作物 (Agriculture and Agri-Food)	1	1	2	0	0	0	2	2	8
カナダ大西洋州創生 (Atlantic Canada Opportunities Agency)	0	0	1	0	0	0	0	0	1
カナダ遺産及び公用語 (Canadian Heritage and Official Languages)	1	2	4	0	1	0	17	14	39
北部カナダ開発 (Canadian Northern Economic Development Agency)	0	0	1	0	0	0	0	0	1
市民、移民及び多文化主義 (Citizenship, Immigration and Multiculturalism)	1	0	2	0	0	0	1	0	4
ケベック経済開発 (Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec)	0	0	1	0	0	0	0	0	1
雇用及び社会発展 (Employment and Social Development)	1	0	2	0	2	0	3	0	8
環境 (Environment)	1	0	1	0	1	1	0	7	11
財務 (Finance)	1	0	3	1	0	0	68	7	80
漁業及び海洋 (Fisheries and Oceans)	1	1	0	0	0	0	1	1	4
外務、通商及び開発 (Foreign Affairs, Trade and Development)	1	1	0	0	0	0	5	7	14
保健 (Health)	1	0	2	0	1	1	0	8	13
産業 (Industry)	1	3	4	0	3	0	8	3	22
社会基盤及び地域社会 (Infrastructure and Communities)	0	0	1	0	0	0	1	0	2
法務 (Justice)	1	0	6	2	1	0	0	0	10
国防 (National Defence)	1	2	4	0	0	0	0	0	7
歳入 (National Revenue)	0	0	0	0	0	1	0	0	1
天然資源 (Natural Resources)	1	0	2	0	1	0	3	7	14
枢密院 (Privy Council Office)	0	0	4	2	1	0	0	1	8
公共安全 (Public Safety)	1	1	7	0	1	0	0	0	10
公務及び政府庶務 (Public Works and Government Services)	1	1	1	0	0	0	5	1	9
交通 (Transport)	1	0	1	0	0	0	30	42	74
国家財政委員会 (Treasury Board)	1	0	0	2	1	0	62	0	66
退役軍人 (Veterans Affairs)	1	0	1	0	0	0	0	1	3
西部経済多角化 (Western Economic Diversification)	1	0	0	0	0	0	0	1	2
合計	20	13	51	7	14	3	206	102	416

(出典) Treasury Board Secretariat, "Organizations by Portfolio and Institutional Form." <<http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/cc-se/institution/organizations-organisations-eng.asp>> を基に筆者作成。

(64) Treasury Board Secretariat, "Appendix B: Corporate Interest," *op.cit.*(51)

II 省の再編手続

1 議会による設置

(1) 歴史的経緯

我が国と同様に最も主要な行政組織の類型とされる省は、前述のとおり、個別の根拠法によって設置される⁽⁶⁵⁾。議会が法律により省を設置するという慣習は、母国であるイギリスの伝統を引き継いだものである⁽⁶⁶⁾。絶対王政下のイギリスでは、国王大権（Royal Prerogative）に基づき、王室の事務局や枢密院の委員会といった形で行政組織が設置されてきた⁽⁶⁷⁾。かつてイギリスの植民地であったカナダでも、行政組織は国王大権によって設置されていた⁽⁶⁸⁾。その後、イギリスで議会の権力が増大し、内閣が実質的に行政権を行使するようになる。これに伴い、かつて国王大権によって設置された古い行政組織も、議会の積極的な承認によって改めて設置し直される等、議会が行政組織の設置を行うという慣習が確立していった⁽⁶⁹⁾。カナダも同様で、1867年にカナダ自治領が成立した際には、それ以前に存在していた主要な行政組織について、議会が個別の法律を制定することにより、改めて承認が行われた⁽⁷⁰⁾。それ以来、カナダの主要な行政組織、特に省については、議会の制定する法律によって設置・設立される慣習になっている⁽⁷¹⁾。

(2) 根拠法の形式と内容

現在、省の設置根拠法には、省の設置だけを行う法律（Self-Standing Statute）と、省の設置のほかに実質的な内容を含む法律（Substantive Statute）の二種類がある。後者の例として、財務省及び財政委の設置根拠である財務運営法、並びに国防省の設置根拠である国防法⁽⁷²⁾がある（表2）。いずれの形式で設置されたとしても、省の重要性に違いはない⁽⁷³⁾。

省の設置に関する根拠法の規定振りはほぼ共通しているので、ここでは農務省法⁽⁷⁴⁾を例に説明する。まず、省の設置と大臣及び副大臣の地位に関する定めがある。政府の省として、国璽を押しした官記（Commission under the Great Seal）によって任命される農務大臣を長とする農務省を設置する（第2条第1項）。大臣は省を指揮監督し、首相によりいつでも解任され得る地位にある（同条第2項）⁽⁷⁵⁾。農務副大臣は農務省において大臣に次ぐ地位にあり、首相により任免される（第3条）。

(65) Alissa Malkin, "Government Reorganization and the Transfer of Powers: Does Certainty Matter?" *Ottawa Law Review*, No.39, 2007-2008, p.539.

(66) J.E. Hodgetts, *the Canadian Public Service: A Physiology of Government: 1867-1970*, Toronto: University of Toronto Press, 1973, p.56.

(67) *ibid.* イギリスの省庁のうち、“office”や“board”といった名を含むものは、当時の名残であるという。

(68) Tardi, *op.cit.*(27), p.25.

(69) Hodgetts, *op.cit.*(66)

(70) *ibid.*, p.59; 1867年憲法第129条 なお、この時、枢密院事務局については法律による再設置が行われなかった。国王大権に基づいて設置されたイギリスの古い行政組織の伝統を汲むカナダ唯一の例と評価されている。

(71) Malkin, *op.cit.*(65)

(72) National Defence Act, R.S.C.1985, c.N-5.

(73) Tardi, *op.cit.*(27)

(74) Department of Agriculture and Agri-Food Act, R.S.C.1985, c.A-9.

(75) 条文では「御意にかなう限り官職を保持する（holds the office during pleasure）」と規定されている。法令の解釈について定めている解釈法（Interpretation Act, R.S.C.1985, c.I-21）第24条第1項の規定により、当該規定は、任命者（形式的には総督）が裁量によって解任、再任する権限を持つことを意味している。

表 2 2015年7月時点におけるカナダの省及び設置根拠法

名 称	現在の設置根拠法
農務省 (Department of Agriculture and Agri-Food)	Department of Agriculture and Agri-Food Act
カナダ遺産省 (Department of Canadian Heritage)	Department of Canadian Heritage Act
市民移民省 (Department of Citizenship and Immigration)	Department of Citizenship and Immigration Act
雇用社会発展省 (Department of Employment and Social Development)	Department of Employment and Social Development Act
財務省 (Department of Finance)	Financial Administration Act
漁業海洋省 (Department of Fisheries and Oceans)	Department of Fisheries and Oceans Act
外務通商開発省 (Department of Foreign Affairs, Trade and Development)	Department of Foreign Affairs, Trade and Development Act
保健省 (Department of Health)	Department of Health Act
先住民・北部開発省 (Department of Indian Affairs and Northern Development)	Department of Indian Affairs and Northern Development Act
産業省 (Department of Industry)	Department of Industry Act
法務省 (Department of Justice)	Department of Justice Act
国防省 (Department of National Defence)	National Defence Act
天然資源省 (Department of Natural Resources)	Department of Natural Resources Act
公共安全・危機管理省 (Department of Public Safety and Emergency Preparedness)	Department of Public Safety and Emergency Preparedness Act
公務政府庶務省 (Department of Public Works and Government Services)	Department of Public Works and Government Services Act
環境省 (Department of the Environment)	Department of the Environment Act
交通省 (Department of Transport)	Department of Transport Act
国家財政委員会 (Treasury Board)	Financial Administration Act
退役軍人省 (Department of Veterans Affairs)	Department of Veterans Affairs Act
西部経済多角化省 (Department of Western Economic Diversification)	Western Economic Diversification Act

(出典) Gregory Tardi, "Departments and Other Institutions of Government," Christopher Dunn, ed., *The Handbook of Canadian Public Administration*, 2nd ed., Toronto: Oxford University Press, 2002, pp.47-48; 財務運営法別表等を基に筆者作成。

次に、大臣の権限に関する定めがある。農務大臣の権限、職務及び役割は、連邦議会の権限が及ぶ全ての事項⁽⁷⁶⁾から法律により他の行政組織に割り当てられたものを除いたもののうち、農業、農産品並びにこれらに関する調査(実験農園の操業を含む。)に関するものに及ぶ(第4条)。このほか、首相はその他の権限又は職務を農務大臣に割り振ることができる(第5条)。

このように、根拠法の規定は極めてシンプルである⁽⁷⁷⁾。我が国とは異なり内部部局についての定めがほとんどない⁽⁷⁸⁾。権限の定めも大括りである。このため、根拠法を読むだけでは、大臣が具体的にどのような職務や権限を有しているのかを知ることは難しい⁽⁷⁹⁾。

2 首相による再編

(1) 歴史的経緯

省の設置については法律により定めるという慣習が形成されたとはいえ、行政組織の在り方に関するそれ以外の点については、政府が依然として主導権を握っていた⁽⁸⁰⁾。例えば、議会が法律によっ

(76) カナダは連邦制国家であるため、連邦と州の間で政策分野ごとに立法権限の分配が行われている。「連邦議会の権限が及ぶ全ての事項」という表現は、州議会の権限のみが及ぶ事項が除かれることを意味する。

(77) Hodgetts, *op.cit.*(66), p.63.

(78) *ibid.*, p.64.

(79) Tardi, *op.cit.*(27), p.28.

て省を設置しても、業務をいつ開始するかは政府が決めることであった。1887年に議会在根拠法を制定した通商産業省（Department of Trade and Commerce）は、1892年になるまで職員、予算及び施設が揃わず、業務を始めることができなかつた⁽⁸¹⁾。議会としても、既に行政組織が巨大かつ複雑なものとなっていたため、役割の変化等に応じて適切に行政組織を再編することができるのは政府自身だけであることを認めざるを得なかつた⁽⁸²⁾。

政府による行政組織の再編を初めて議会在法律により認めたのは、1918年のことである。戦時中に乱立した行政組織を整理させるため、枢密院令による再編を可能とする法律が制定された⁽⁸³⁾。このとき政府に与えられた権限は修正を重ねつつも、後述のとおり現在まで効力を有している⁽⁸⁴⁾。この法律により与えられた権限は対象組織を限定しない一般的なものであったが、当初の立法目的からして、行政組織の分割・統合や廃止を行う権限に限定されており、新たな行政活動を担う行政組織の設置・設立を行う権限までも認めるものではなかつた⁽⁸⁵⁾。しかし近年になると、包括的かつ多数の行政組織再編に活用されるようになった⁽⁸⁶⁾。政府が多岐にわたる行政活動を行っているため、既存の行政組織が持つ権限と組織を分割することにより、実際上は、どのような行政組織を作り上げることも不可能ではないと考えられていた⁽⁸⁷⁾。枢密院令の制定に当たっては、総督は首相の助言に従って内容を決める⁽⁸⁸⁾。カナダ自治領の成立以来、国王大権を実質的に引き継いだ首相が、行政組織の在り方を決定するという慣習が続いている⁽⁸⁹⁾。また、行政組織の再編について首相を補助する組織として、枢密院事務局に置かれた行政機構課（Machinery of Government Secretariat）が首相に助言を行っている⁽⁹⁰⁾。

(2) 行政官職再編及び職務移転法

現在の首相の組織再編に関する権限は、1985年に制定された「行政官職再編及び職務移転法」（以下「再編法」という。）⁽⁹¹⁾に規定されている。すなわち、首相は枢密院令に基づいて次の二種類の権限を行使できる。

第一に、ある大臣・行政組織が有する権限、職務若しくは役割又は行政組織のある部門に対する指揮監督権（Control and Supervision）を別的大臣・行政組織に移すことができる（第2条（a））。再編法の規定その他の権限に基づいてある大臣・行政組織から権限、職務若しくは役割又は行政組織のある部門に対する指揮監督権が移転された大臣・行政組織又は当該組織の職員は、移転に伴い、それぞれの権限及び職務を引き継いで保持し、行使するものとする（第3条）。大規模な組織再編を行う場合、この第一の権限に基づく枢密院令が何本も制定され、一斉に施行されることになる⁽⁹²⁾。

⁽⁸⁰⁾ Hodgetts, *op.cit.*(66), p.59.

⁽⁸¹⁾ *ibid.*

⁽⁸²⁾ *ibid.*, p.61.

⁽⁸³⁾ *ibid.*, p.60; An Act to authorize Rearrangements and Transfers of duties in the Public Service, Stats Can.1918, c.6.

⁽⁸⁴⁾ Tardi, *op.cit.*(27), p.31.

⁽⁸⁵⁾ Hodgetts, *op.cit.*(66), p.60.

⁽⁸⁶⁾ Malkin, *op.cit.*(65), p.541.

⁽⁸⁷⁾ Gordon F. Osbaldeston, *Organizing to Govern*, Vol.1, Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1992, pp.24-25.

⁽⁸⁸⁾ Malkin, *op.cit.*(65), p.546.

⁽⁸⁹⁾ Tardi, *op.cit.*(27), p.25.

⁽⁹⁰⁾ *ibid.*, p.31; Smith, *op.cit.*(28), p.5.

⁽⁹¹⁾ Public Service Rearrangement and Transfer of Duties Act, R.S.C.1985, c.P-34.

⁽⁹²⁾ Malkin, *op.cit.*(65), p.546.

第二に、ある大臣及び副大臣の下にある複数の省を融合又は合併させることができる(第2条(b))。省の分割や設置を行う権限が与えられていない点に注意が必要だが、そもそもこの権限が行使される例は極めて少ない⁽⁹³⁾。行政組織の再編は、専ら第一の権限に基づいて行われている。

また、再編法に基づく枢密院令によって行政組織のある部門に対する指揮監督権が移転した場合、当該部門に属する行政官職を有していた公務員は、移転先の行政組織においても同一の行政官職を有することとされる(行政官職任用法第132条第1項)⁽⁹⁴⁾。

(3) 枢密院令による再編手続の例

再編法に基づく枢密院令による省再編の一例として、2003年に実施された外務国際貿易省(Department of Foreign Affairs and International Trade)の分割手続を紹介する。外務国際貿易省は外務国際貿易大臣を長としていた。当時の首相であったポール・マーティン(Paul Martin)は、同省を外務省及び国際貿易省の二つに分割するために、国際貿易大臣を新たに任命した上で、再編法等に基づく六つの枢密院令を次のとおりの内容で制定した⁽⁹⁵⁾。

第一に、外務国際貿易省の一部局である国際貿易担当次官事務局を国際貿易省(Department of International Trade)と名称変更して財務運営法別表I.1に加えた⁽⁹⁶⁾。第二に、外務国際貿易大臣の名称を外務大臣と改め、その国際貿易省に対する指揮監督権を国際貿易大臣に移転した⁽⁹⁷⁾。第三に、国際貿易大臣を国際貿易省の長として財務運営法別表I.1に追加した⁽⁹⁸⁾。第四に、外務国際貿易省のうち国際貿易に関する部門に属する行政官職に対する指揮監督権を国際貿易省に移転するとともに、外務国際貿易省法⁽⁹⁹⁾に基づく外務大臣の権限、職務及び役割のうち国際貿易及び商業に関するものについて、国際貿易大臣に移転した⁽¹⁰⁰⁾。第五に、産業省(Department of Industry)の一部門に属する行政官職に対する指揮監督権についても国際貿易大臣に移転した⁽¹⁰¹⁾。第六に、国際貿易省を行政官職任用法に規定する省として指定した⁽¹⁰²⁾。

以上の手続により、国際貿易大臣を長とする国際貿易省が法的に設置された。一方で、従来の外

⁹³ *ibid.*, p.542.

⁹⁴ 1995年までは、省庁再編に伴って雇用関係が終了し、再度任用手続を行う必要があった。*ibid.*, p.544.

⁹⁵ Tardi, *op.cit.*(27), p.38. 再編法のほか、財務運営法及び行政官職任用法に基づく枢密院令が制定されている。なお、一般に新たな行政組織を設置・設立する場合には、更に情報公開法(Access to Information Act, R.S.C.1985, c.A-1)や個人情報保護法(Privacy Act, R.S.C.1985, c.P-21)の別表に組織名を追加して、これらの法律の適用対象とするための枢密院令が制定されることがある。Malkin, *op.cit.*(65), p.545.

⁹⁶ Order Amending Schedule I.1 to the Financial Administration Act, P.C.2003-2046, C Gaz II, 2003, p.3154. <<http://publications.gc.ca/gazette/archives/p2/2003/2003-12-31/pdf/g2-13727.pdf>>

⁹⁷ Order Transferring from the Minister of Foreign Affairs to the Minister of International Trade the Control and Supervision of the Department of International Trade, P.C.2003-2047, C Gaz II, 2003, p.3224. <<http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/SI-2003-208.pdf>>

⁹⁸ Order Amending Schedule I.1 to the Act, P.C.2003-2048, C Gaz II, 2003, p.3155. <<http://publications.gc.ca/gazette/archives/p2/2003/2003-12-31/pdf/g2-13727.pdf>>

⁹⁹ Department of Foreign Affairs and International Trade Act, R.S.C.1985, c.E-22, as repealed by Economic Action Plan 2013 Act, No.1, S.C.2013, c.33, s.199.

¹⁰⁰ Order Transferring Certain Portions of the Department of Foreign Affairs to the Department of International Trade, P.C.2003-2049, C Gaz II, 2003, p.3225. <<http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/SI-2003-209.pdf>>

¹⁰¹ Order Transferring Certain Portions of the Department of Industry to the Department of International Trade, P.C.2003-2050, C Gaz II, 2003, p.3226. <<http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/SI-2003-210.pdf>>

¹⁰² Order Designating the Department of International Trade as a Department and the Deputy Minister as Deputy Head, P.C.2003-2052, C Gaz II, 2003, p.3227. <<http://publications.gc.ca/gazette/archives/p2/2003/2003-12-31/pdf/g2-13727.pdf>>

務国際貿易省の設置根拠法である外務国際貿易省法がそのまま有効な法律として残っており、その内容と実態に乖離が生じたことになる。この事態を解消するため、次に述べるとおり、事後的に設置根拠法を改正する慣習となっている。

3 議会による承認

(1) 設置根拠法の整備

行政組織を迅速に立ち上げて行政課題に対応する必要があるとき、短期的にはまず再編法に基づく枢密院令によって行政組織を再編する。その後、根拠法を制定して当該行政組織を再度設置・設立することにより、議会が再編を事後的に承認する場合がほとんどである⁽¹⁰³⁾。一例として、独立行政庁であるカナダ国境管理庁 (Canada Border Services Agency) は枢密院令によって2003年に設立されて活動を開始しているが、設立根拠法であるカナダ国境管理庁法⁽¹⁰⁴⁾が制定されたのは2005年のことである⁽¹⁰⁵⁾。また、2015年時点で全ての省について設置根拠法が整備されている (II-1-(2)の表2参照)。

ただし、根拠法が制定されない場合がないわけではない。枢密院令に基づいて1960年に設立された独立行政庁であるカナダ国際開発庁 (Canada International Development Agency) は、2013年に外務通商開発省に統合されるまで設立根拠法が存在しなかった⁽¹⁰⁶⁾。このような若干の例外はあるものの、主要な行政組織の再編については、事後的に根拠法を整備することがカナダの慣習となっている。枢密院令によって省庁再編を行う慣習はイギリスやオーストラリア等の英連邦諸国にも見られるが、それに加えて議会が根拠法を整備するという慣習は、カナダ独自のものと評価されている⁽¹⁰⁷⁾。

(2) 金銭法案としての統制

議会による根拠法の制定はあくまで事後的な承認としての位置付けであり、政府の意図に反して議会の発議によって法律を制定し、積極的な省庁再編を行うということは考えにくい。というのも、新たな行政組織の設置・設立に関する法案は、新たな予算を伴う金銭法案 (Money Bill) だからである⁽¹⁰⁸⁾。金銭法案とは、歳入の一部を支出し又は租税若しくは賦課金を課すための法案のことをいい (1867年憲法第53条)、総督による国王勧告 (Royal Recommendation) が伴わなければならないと憲法で定められている (同法第54条)⁽¹⁰⁹⁾。大臣でない議員が金銭法案を提出しても、政府の支持がない限り国王勧告を得ることができず、法案は廃案となる⁽¹¹⁰⁾。したがって、事実上、大臣だけが政府提出法案 (Government Bill) として根拠法案を提出できることになる⁽¹¹¹⁾。

⁽¹⁰³⁾ Malkin, *op.cit.*(65), p.546.

⁽¹⁰⁴⁾ Canada Border Services Agency Act, S.C.2005, c.38.

⁽¹⁰⁵⁾ Malkin, *op.cit.*(65), p.546.

⁽¹⁰⁶⁾ *ibid.*, pp.546-547.

⁽¹⁰⁷⁾ House of Commons Debates, 38th Parl. 1st Sess. No 67, 8 March 2005, p.4121.

⁽¹⁰⁸⁾ Hodgetts, *op.cit.*(66), p.65.

⁽¹⁰⁹⁾ 山田邦夫「カナダの議会制度」『レファレンス』756号, 2014.1, p.82. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8408484_po_075604.pdf?contentNo=1>

⁽¹¹⁰⁾ 同上; Parliament of Canada, "The Royal Recommendation," *House of Commons Procedure and Practice Second Edition, 2009*. <<http://www.parl.gc.ca/procedure-book-livre/document.aspx?sbid=f26eb116-b0b6-490c-b410-33d985bc9b6b&sbpid=5>>

⁽¹¹¹⁾ Hodgetts, *op.cit.*(66), p.65.

(3) 枢密院令の審査

首相による省庁再編に対する議会の立法によらない統制手段として、再編法に基づく枢密院令に対する事後的な審査が断続的に行われている。歴史的には、枢密院令による組織再編を初めて認めた1918年の法律に、制定した枢密院令は全て下院の審査に付するという規定があったが、これは1950年に廃止された⁽¹¹²⁾。その後、議会による行政監視の機運が高まり、1972年に行政命令法⁽¹¹³⁾が施行され、再編法に基づくものに限らず枢密院令一般を審査する下院・上院の合同委員会が議会に設置された⁽¹¹⁴⁾。同委員会は1973年から活動を開始し、1972年1月1日より後に制定された全ての枢密院令等を審査している⁽¹¹⁵⁾。しかし、同委員会には必要な資料と専門性が不足しているため、その審査は手続の合法性や適正性にとどまっておき、枢密院令の内容やその背景にある政策について踏み込んだ審査を行うことがないと評価されている⁽¹¹⁶⁾。

4 議会と首相が対立した場合

(1) 問題の所在

これまで述べてきたとおり、省の再編は首相が枢密院令により実施し、議会が設置根拠法を整備して事後承認する、というのがカナダの慣習である。首相と議会の双方が手続に関与することにより、民主的統制を確保しつつも迅速な再編となることが期待できる。しかし、首相と議会が対立する事態があり得ないわけではない。首相による省庁再編を議会が認めなかった場合にはどうなるのだろうか。以下では、2004年に生じた事例を手掛かりに、カナダの慣習を更に分析してみたい。

(2) 省設置法案の否決

先に紹介したとおり、マーティン首相は2003年12月に外務国際貿易省を枢密院令によって外務省と国際貿易省に分割した（II-2-(3)を参照）。外交と経済の観点にそれぞれ特化した政策を行わせることを意図しており、実際にそのとおり業務を開始した⁽¹¹⁷⁾。

慣習に従うべく、2004年に政府は省の分割を反映させた省設置法案を第38議会期第1会期の議会に提出した⁽¹¹⁸⁾。ところが、同年に行われた選挙の結果、マーティン内閣は少数党政権となっていたことから、省設置法案は下院で否決された⁽¹¹⁹⁾。政府提出法案が否決されたのは1968年以来のことであるという⁽¹²⁰⁾。

議会から再編について承認を得られなかったにもかかわらず、マーティン内閣は当初の予定どお

⁽¹¹²⁾ *ibid.*, p.60.

⁽¹¹³⁾ Statutory Instruments Act, R.S.C.1985, c.S-22.

⁽¹¹⁴⁾ Paul Salembier and Peter Bernhardt, "Understanding the Regulation Making Process," *Canadian Parliamentary Review*, Vol.25, No.1, 2002 Spring, p.17. <http://www.revparl.ca/25/1/25n1_02e_Salembier.pdf>

⁽¹¹⁵⁾ 行政命令法第19条

⁽¹¹⁶⁾ Salembier and Bernhardt, *op.cit.* (114)

⁽¹¹⁷⁾ Tardi, *op.cit.* (27), p.38.

⁽¹¹⁸⁾ 国際貿易省の設置及び関連法律の改正に関する法律案（An Act to establish the Department of International Trade and to make related amendments to certain Acts, C-31）及び外務国際貿易省法の改正及びこれに伴う関係法律の改正に関する法律案（An Act to amend the Department of Foreign Affairs and International Trade Act and to make consequential amendments to other Acts, C-32）

⁽¹¹⁹⁾ Tardi, *op.cit.* (27), p.38. 第37会期（2001年）以降の法案の審議経過は、上院・下院・議会図書館が共同運営する“LEGISinfo.” <<http://www.parl.gc.ca/Legisinfo/>>で調べることができる。

⁽¹²⁰⁾ Gary Sokolyk, "Legislative Reports: House of Commons," *Canadian Parliamentary Review*, Vol.28, No.2, 2005 Summer, p.47. <http://www.revparl.ca/28/2/28n2_05e_zreport.pdf>

り二人の大臣に二つの省をそれぞれ運営させることを決定した。国際貿易大臣は、省の分割を反映した設置根拠法がなくとも、法律に基づいた枢密院令のみを法的な根拠として分割は有効に行われたとの見解を述べている。⁽¹²¹⁾

(3) 議会における議論

野党は、国際貿易大臣の見解は礼節を欠くもので議会の侮辱 (Contempt of Parliament) に当たるとの動議を下院に提出した⁽¹²²⁾。野党院内総務 (Opposition House Leader)⁽¹²³⁾ は、「(設置根拠) 法案に意味がないのであれば、なぜ政府は何か意味があるかのように振る舞って法案を提出するのか? 提出した結果が望ましくないものであれば、政府はこれを無視するという。政府は議会を馬鹿にしている」⁽¹²⁴⁾等と主張している。

野党の動議に対し、政府側は再編の正当性を訴えた。与党院内総務政務官 (Parliamentary Secretary to the Leader of the Government in the House of Commons)⁽¹²⁵⁾ は、「議会在法律によって認めた枠組みの中で政府は行動している。政府は新しい権限を創りだしたわけではなく、議会在これまで認めた既存の権限を再構成しているだけだ。女王大権だけに基づく組織再編は憲法上も法律上も有効である。イギリス政府の再編では当たり前のことである」⁽¹²⁶⁾等と反論した。

下院議長は、大臣の言動が明白な議会侮辱に当たるとは言えないと結論付けるとともに、本来あるべき慣習に立ち返るよう、政府に次のとおり要請した⁽¹²⁷⁾。「我々はカナダの慣習がはらむ矛盾に遭遇した。法律に基づく枢密院令によって既に実施された政府の行動について議会の承認を得るために法案が提出され、下院は承認を与えることを拒んだのである…私の目には、我々が政府と下院との協働関係に影響を及ぼす不運な事故に見舞われたように映る…議長としては、政府に対し、今後議会で言い得る選択肢を見直す過程において、この度のいきさつを明らかにし、我々の重要な協働関係を本来の良好な状態に復元するべく、全ての政党に対して更なる協議を重ねるように促したい」⁽¹²⁸⁾。

(4) その後の政府の対応

与党内部でも賛否両論があったものの、政府はその後も設置根拠法の整備なしに二つの省を運営し続けた⁽¹²⁹⁾。下院与党院内総務は、設置根拠法案の代わりに取り得る議会手続を検討していると述べていたが⁽¹³⁰⁾、結局マーティン内閣は最後まで新たな法律案を議会に提出しなかった⁽¹³¹⁾。続く

⁽¹²¹⁾ Tardi, *op.cit.*(27), p.38.

⁽¹²²⁾ *ibid.*, pp.38-39. 下院は、議会の特権 (Privileges of Parliament) が侵害されたとき等、議会の侮辱があった場合には、侮辱した者を罰することができる。議会の侮辱についての動議があった場合、まず明白な議会の侮辱があったかどうかを下院議長 (Speaker of the House) が裁定する。House of Commons, "Procedure in Matters of Privilege," *Compendium of Procedure*, September 2006, pp.1-2. <http://www.parl.gc.ca/About/House/compendium/web-content/c_d_proceduremattersprivilege-e.pdf>

⁽¹²³⁾ 下院における野党の代表として、野党側の議論の先頭に立つ役職である。山田 前掲注(109), p.75.

⁽¹²⁴⁾ House of Commons Debates, 38th Parl. 1st Sess. No 59, 17 February 2005, p.3646.

⁽¹²⁵⁾ 下院における与党の代表たる院内総務を補佐する役職である。

⁽¹²⁶⁾ House of Commons Debates, *op.cit.*(107)

⁽¹²⁷⁾ Tardi, *op.cit.*(27), pp.39-40.

⁽¹²⁸⁾ House of Commons Debates, 38th Parl. 1st Sess. No 73, 23 March 2005, p.4500.

⁽¹²⁹⁾ Tardi, *op.cit.*(27), p.40.

⁽¹³⁰⁾ House of Commons Debates, *op.cit.*(124), p.3654.

⁽¹³¹⁾ Tardi, *op.cit.*(27), p.40.

第 39 議会期における選挙によって政権を獲得したハーパー首相は、2006 年に枢密院令によって二つの省を再統合した⁽¹³²⁾。これにより、設置根拠法の規定と実態との乖離は約 2 年ぶりに解消された。

5 議会承認の意義

2004 年の事例を通じて明らかになったことは二つある。第一に、議会の承認には法的な効力がない。首相が再編を決定し、枢密院令が制定された時点で省の再編は有効に実現する。その後、議会が設置根拠法案の改正を否決したとしても、事後的に再編が取り消されることはなく、省は再編があったことを前提として運営される。

しかし第二に、議会の承認はカナダの慣習の一部を成すものとして政治的な意義を有する。直近の民意を代表する議会が再編の承認を拒んだということは、再編に民主的な正当性が欠けていることを意味すると言える⁽¹³³⁾。設置根拠法が整備されないまま省を運営することは、明白な議会の侮辱とまでは言えないものの、政府と議会の協働関係が不正常であると批判されることになる。言い換えれば、政府は、再編について議会の承認を得ることで再編に民主的正当性を与えるべきであり、それが本来あるべき慣習であるということになる。

III 日本との比較

1 迅速な再編

前章において述べたカナダの省の再編の在り方を我が国と比較した場合の顕著な違いは、再編を決断してから実現するまでに要する時間が短いことである。近年で最も大規模な再編と言われる 1993 (平成 5) 年の例を見ると、当時与党であった進歩保守党の党首選が省庁再編を争点として同年 6 月 13 日に行われ、これに勝利したキム・キャンベル (Kim Campbell) が首相に就任した当日の同年 6 月 25 日に、省庁再編のための枢密院令が発されている。これに先立ち、前首相・進歩保守党党首のブライアン・マルルーニ (Brian Mulroney) が 1992 (平成 4) 年 1 月に省庁再編の素案を作り始めており、枢密院事務局も参考資料の準備を進めてはいた⁽¹³⁴⁾。しかし、再編が具体化してから実現までの期間は極めて短い。

これに対し、我が国の省庁再編には比較的時間を要する。戦後最大の再編である 2001 (平成 13) 年の例を見ると、橋本龍太郎首相 (当時) が省庁再編等を公約に掲げて 1996 (平成 8) 年の衆議院議員総選挙に勝利し、同年 11 月 21 日に行政改革会議を内閣に設置してから⁽¹³⁵⁾、2001 (平成 13) 年 1 月 6 日に府省再編が実施されるまで、4 年以上が経過している。首相はそれまでに小渕恵三首相、森喜朗首相と 2 度交替した。この間、行政改革会議の最終報告答申、「中央省庁等改革基本法」(平成 10 年法律第 103 号) の制定、中央省庁等改革推進本部の設置、「内閣法」(昭和 22 年法律第 5 号) 及び「国家行政組織法」の改正、各府省設置法の制定、といった数多くの手続がとられた。⁽¹³⁶⁾

カナダ政府は、枢密院令による再編のメリットとして、政府が新たな組織的対応の必要性や緊急

⁽¹³²⁾ Order Amalgamating and Combining the Department of International Trade and the Department of Foreign Affairs and International Trade under the Minister and the Deputy Minister of Foreign Affairs, P.C.2006-40, C Gaz II, 2006, p.104. <<http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/SI-2006-11.pdf>>

⁽¹³³⁾ 議会の同意のない再編には、民主的な風合い (flavor) が欠けていると指摘するものとして、René Dussault and Louis Borgeat (Translated by Murray Rankin), *Administrative Law: a Treatise*, 2nd ed., Toronto: Carswell, 1986, p.84 を参照。

⁽¹³⁴⁾ 久邇良子「カナダの行政改革」片岡寛光編『国別行政改革事情』早稲田大学出版部, 1998, p.131.

⁽¹³⁵⁾ 「行政改革会議令」(平成 8 年政令第 320 号) の施行日。

課題に対し、迅速かつ有効に対応できる点を挙げている⁽¹³⁷⁾。迅速性という観点からは、カナダの再編の在り方のほうが我が国よりも優れているといえることができる。

2 民主的な再編

省庁再編の手續において、民主的正当性を有する立法府がどのように位置付けられているか、という点も、カナダと日本とで異なっている。我が国では、省・委員会・庁といった中央省庁の設置及び廃止は、法律によって定めるところによる（国家行政組織法第3条第2項）。このため、各府省の設置法が国会において制定・改正されて初めて、省庁再編が実現する。その実質的根拠として行政法学において有力とされる見解は、日本国憲法第41条が立法府たる国会を「国権の最高機関」と規定している点に着目し、民意を反映した国会による行政の民主的統制の一環として、基本的な行政組織編成権が国会に帰属すると解するものである⁽¹³⁸⁾。

一方のカナダでは、前章で述べたとおり、立法府たる議会による省設置法の制定・改正は、省の再編にとって必要条件ではない。その代わりに、省の設置根拠法案を否決することによって、再編の民主的正当性を政治的にはく奪することができる。この点において、立法府が効果的に関与する手續を持たないイギリス等と比べると、カナダの再編手續においては立法府による一定程度の民主的統制がなお存在すると言える⁽¹³⁹⁾。とはいえ、再編の実施を最終的に決定できる我が国の国会の民主的統制よりは弱いものととどまる。

3 不透明な再編

(1) 全体像をとらえにくい

カナダの再編手續についてよく指摘される問題点は、枢密院令による再編が度重なるにつれ、政府の全体像が分かりにくくなることである⁽¹⁴⁰⁾。枢密院令は制定・公布時にカナダ官報（Canada Gazette）第II部（Part II）に掲載されるだけであり、体系的に閲覧できる記録簿のようなものはない⁽¹⁴¹⁾。政府が法的にどんな姿であるのかを公表資料から知るためには、再編法に基づく枢密院令を一つ一つ追いかけていくしかない⁽¹⁴²⁾。

枢密院令による再編の後、議会が省の設置根拠法を整備すれば、設置根拠法を参照することにより、省の現況をある程度は知ることができるようになる。しかし、再編の実施から設置根拠法を整備までは時間差があるし、設置根拠法が整備されないまま省が運営される場合もあり得ることから、必ずしも設置根拠法の内容が現実を反映したものではない点に注意が必要である。

一方の我が国では、各府省設置法等の法律を参照することにより、容易に政府の全体像を知るこ

⁽¹³⁶⁾ 三辺夏雄・荻野徹「中央省庁等改革の経緯（一）」『自治研究』83巻2号, 2007.2, pp.17-42; 同「中央省庁等改革の経緯（二）」『自治研究』83巻3号, 2007.3, pp.36-58.

⁽¹³⁷⁾ House of Commons Debates, *op.cit.* (107)

⁽¹³⁸⁾ 宇賀 前掲注(2) p.11.

⁽¹³⁹⁾ イギリスでは、再編に係る枢密院令の制定及び有効性について議会が関与できる法の定めがあるが、関与は形骸化していると指摘されている。大迫 前掲注(3), pp.5-6 を参照。

⁽¹⁴⁰⁾ Tardi, *op.cit.* (27), p.41.

⁽¹⁴¹⁾ カナダ官報には、遅くとも1965年以降の再編法に基づく枢密院令が掲載されている。カナダ官報は、1841年から1997年にかけて出版されたものについてはカナダ国立図書館・公文書館のウェブサイト <<http://www.collectionscanada.gc.ca/canada-gazette/index-e.html>> で、それ以降のものは官報データベース <<http://www.gazette.gc.ca/gazette/home-accueil-eng.php>> で検索・閲覧することができる。

⁽¹⁴²⁾ Malkin, *op.cit.* (65), p.540.

とができる。省庁再編が法律によってのみ実施されるため、各府省設置法の定める内容は常に正確である。政府組織の現況の分かりやすさという点においては、我が国の再編の在り方のほうがカナダよりも優れていると言える⁽¹⁴³⁾。

(2) 権限の所在があいまい

カナダの再編手続きが分かりにくいもう一つの原因として、枢密院令の内容があいまいであることが指摘されている⁽¹⁴⁴⁾。省の再編の場合、省のある部門に対する大臣の指揮監督権を別の大臣に移転する、と枢密院令に記載することが多い。これに伴い、元の大臣が個別の法律により与えられていた権限のうち、当該部門が担当する業務に関連するものは、併せて別の大臣に移転することになる（再編法第3条）。当該部門に所属する職員にとっては、ただ指揮監督を受ける大臣が変わるだけで、業務内容が変更されるわけではないからである⁽¹⁴⁵⁾。しかし、個別法に基づく権限のうち具体的にどれが移転するかについて、ほとんど枢密院令には記載されていない⁽¹⁴⁶⁾。

政府側にとっては、省のどの部門がどの業務を行っているかは自明である。しかし、政府の外にいる者にとっては必ずしも明らかではない。再編法に基づく枢密院令にも具体的な権限の移転が書かれていないため、事実上、電話やウェブサイトを通じて政府の関係部門に問い合わせるくらいしか確かめる方法がないという⁽¹⁴⁷⁾。

権限の所在が裁判で争われる例も少なくない。関連部門の職員による証言等を通じて権限の所在が明らかにされるが、裁判所による枢密院令の解釈は分かれており、統一的な判例準則は見当たらない⁽¹⁴⁸⁾。政府の解釈を是認し、枢密院令に具体的な記載がなくとも部門の再編によって当然に関連する権限が移転するとした裁判例がある一方で⁽¹⁴⁹⁾、移転する権限を枢密院令において具体的に記載できるのにそれをしなかった以上、枢密院令に記載のない権限が移転することはないとした裁判例もある⁽¹⁵⁰⁾。

これに対して我が国では、権限の所在は全て法律がはっきりと定めているため、関係法律を参照することにより、政府の外にいる者であっても権限の所在を知ることができる。

(3) 透明性と説明責任

政府の組織構成や権限が不透明であることは、我が国において行政法の基本原則の一つとされている行政の透明性という原則に照らして、問題となる⁽¹⁵¹⁾。行政上の意思決定について、その内容

⁽¹⁴³⁾ カナダの再編手続きをめぐる議論において、法律によって省を設置することが行政運営の公開性確保につながることを指摘するものとして、Dussault and Borgeat, *op.cit.* (133), pp.83-84.

⁽¹⁴⁴⁾ Malkin, *op.cit.* (65), pp.556-557.

⁽¹⁴⁵⁾ *ibid.*, pp.550-551; 行政官職任用法第132条第1項

⁽¹⁴⁶⁾ *ibid.*, p.549. 例外的に、個別の法律に基づく権限の移転が枢密院令に明記されることがある。一例として、2003年の省庁再編の際に出された「特定の部門を市民移民省からカナダ国境庁に移転する枢密院令」(Order Transferring Certain Portions from the Department of Citizenship and Immigration to the Canada Border Services Agency, P.C.2003-2063, C Gaz II, 2003, p.3231. <<http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/SI-2003-215.pdf>>) 第(b)項では、念のため(For greater certainty)、移民難民保護法(Immigration and Refugee Protection Act, S.C.2001, c.27)に基づく権限を市民移民大臣から副首相・公共安全危機管理大臣に移転すると定められている。「念のため」という表現から、政府が権限の移転については必ずしも明記する必要がないと考えていることが推察される。

⁽¹⁴⁷⁾ Malkin, *op.cit.* (65), p.563.

⁽¹⁴⁸⁾ *ibid.*, pp.552-557.

⁽¹⁴⁹⁾ Branigan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2004. F.C.245.

⁽¹⁵⁰⁾ Friends of the West Country Assn. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans), 1998, 4 F.C.340.

及び過程が国民に明らかにされなければ、国民の権利利益が守られないおそれがある⁽¹⁵²⁾。このため、我が国では「行政手続法」(平成5年法律第88号)が制定され、誰が何の権限に基づいて国民の権利利益に制約を加えようとしているのかが明らかにされている。カナダでも、法の支配(rule of law)の原則に基づき、法律に基づいた権限を与えられていない大臣がそれを行おうとしても、裁判所によってその行使は無効とされる⁽¹⁵³⁾。しかし、ある大臣が法律に基づいた権限を持っているかどうか定かでないならば、そもそも裁判所に訴えることができない⁽¹⁵⁴⁾。

また、我が国とカナダが共に依って立つ民主主義の観点からは、国政を国民から信託された者は、国民に対して説明責任を負うという原則が導かれる⁽¹⁵⁵⁾。政府は、どのような組織構成によってどのように行政活動を行っているかについて説明責任を負っており、それが果たされて初めて、議会による民主的統制が機能すると考えられている⁽¹⁵⁶⁾。

透明性及び説明責任の観点からは、設置根拠法が必ずしも実態を反映しておらず、再編法に基づく枢密院令の内容も不十分であるカナダの再編の在り方には問題がある⁽¹⁵⁷⁾。これに対して我が国の再編の在り方は、全てを法律によって実施することにより透明性を確保し、国会による民主的統制の前提となる説明責任を果たしているといえることができる。

4 日本への示唆

これまで比較してきたところによれば、カナダの慣習は、迅速に省の再編を実施することができ、民主的統制もある程度まで確保されている。他方で、再編についての透明性・説明責任が不十分であるという欠点を持つ。このような慣習が我が国の制度に与える示唆を、最後に検討する。カナダの慣習の長所を取り込みつつ、その欠点を克服することはできるだろうか。

我が国で具体的な改善策として提唱されているのは、政令による省庁再編である⁽¹⁵⁸⁾。カナダの再編手続に相当する制度となれば、迅速かつ民主的統制の効いた再編を行うことができそうである。また、枢密院令による再編で問題とされたのは、移転する権限が個別に枢密院令に明記されていない点であった。そうだとすれば、政令において移転する権限を全て個別に明記しておけば、透明性を確保し、説明責任を果たしたことになるであろう。

ところが、政令を出す前に権限の所在を全て確定させるのは簡単なことではない。我が国では、政令案についても、内閣提出法律案と同様に、閣議に先立って内閣法制局による審査が行われるとともに、閣議において各大臣が賛成しなければ政令は成立しない⁽¹⁵⁹⁾。このため、法律案と同様の精度で事前調整を行う必要がある。2001(平成13)年の省庁再編でも、行政改革会議の設置1997(平成9)年11月から各府省設置法案の国会提出(1999(平成11)年4月)まで、1年半を要している⁽¹⁶⁰⁾。省庁再編に関する政令案を確定させるためにも同様の時間がかかることが予想される。

(151) 塩野宏『行政法 I 第5版補訂版』有斐閣, 2013, p.85.

(152) 宇賀克也『行政法概説 I 第5版』有斐閣, 2013, p.61.

(153) Malkin, *op.cit.*(65), p.568.

(154) *ibid.*

(155) 宇賀 前掲注(152)

(156) Malkin, *op.cit.*(65), p.568.

(157) *ibid.*

(158) 上田 前掲注(8), p.320.

(159) 大森政輔・鎌田薫編『立法学講義 補遺』商事法務, 2011, pp.228-229.

(160) 三辺・萩野「中央省庁等改革の経緯(一)」前掲注(136), pp.18-19; 同「中央省庁等改革の経緯(二)」前掲注(136), pp.21-22.

カナダでも事情は同じで、移転する権限を枢密院令に全て明記することは現実的ではないと考えられている。迅速に組織再編を行わなければいけないため、移転する部門に所属する職員の業務を精査し、どの法律に基づくどの権限が移転するのかを限られた時間内で個別に特定することは困難であるという。⁽¹⁶¹⁾

また、2001（平成13）年の省庁再編では、各府省設置法の施行日が公布の日から1年半後に設定されていた。これは再編される省庁側の準備期間であるとも考えられるが、一般に、法令の公布の時期と施行の時期との間に一定の期間が置かれるのは、法律の適用を受ける側に混乱を生じるおそれがないようにするためだと言われる⁽¹⁶²⁾。ここでも、国民に対する説明責任を全うするために必要な時間がとられていることになる。

このように、我が国の省庁再編が必ずしも迅速に実施されないのは、法律による再編であるためというよりも、透明性を確保し、説明責任を果たすためであることがその主因である。もし我が国で迅速な省庁再編を実施しようとするならば、法律又は政令のいずれによるかにかかわらず、限られた時間でどこまで事前調整を行って権限や組織の在り方を明確化し、国民に対する説明責任を全うすべきか、という論点が生じることになる。

おわりに

制度改正を論じるに当たっては、既存の制度の問題点を検討するだけでなく、制度改正によって元々存在していた制度の長所が損なわれ得ることを考慮する必要がある。海外の制度と比較することにより、我が国の制度の欠点が明らかになるだけでなく、これまで意識されなかった長所も明らかになる。我が国の省庁再編はカナダに比べて迅速ではないものの、透明性を確保し、国民への説明責任を全うするという点ではより優れた制度である。そして迅速性と透明性は表裏一体の問題であり、両立させるのは簡単なことではない。あるべき省庁再編の在り方を考えるに当たっては、各国の制度の長所だけに着目した抜本的改革よりも、対立する諸価値の間で絶妙なバランスを模索するという繊細な営為が必要であるように思われる。

（おおさこ たけし）

⁽¹⁶¹⁾ Malkin, *op.cit.* (65), p.569. 移転した権限を特定し終わるのに少なくとも再編後数週間を要するという。

⁽¹⁶²⁾ 法制執務研究会編、工藤敦夫ほか著『新訂 ワークブック法制執務』ぎょうせい、2007、p.33.