

# 内閣と大臣に関する論点整理

——官邸主導論を超えて——

小 林 悠 太\*

Issues in the Study of the Political Executive: Cabinet and Ministers.

Yuta KOBAYASHI

## Abstract

The objective of this study is to organize the research trends regarding the Prime Minister's Cabinet and Ministers in order to identify issues in political executive in Japan. In the prevailing view, after the political reforms of the 1990s, the so-called "*Kantei Shudou*" (leadership of the Prime Minister's Office) became established. While there are some definitions of the term "*Kantei Shudou*," importance is placed on the increased influence of the Prime Minister on the policy-making process. Particularly in the second Abe administration, "*Kantei Shudou*" was often viewed as problematic as it gave prominence to the authority of the Prime Minister.

On the other hand, there has been little research focused on the Cabinet. Thus, this study will reconsider the following four points related to the Japanese Cabinet and "*Kantei Shudou*": 1) Imbalances in authority within the Cabinet, 2) Cabinet size, 3) The role of Ministers, and 4) The organization to assistant ministers. This will help identify issues in the Cabinet system reforms themselves, such as revisions to the Cabinet Law, rather than election system reforms or administrative reforms and at the same time allow the clarification of the influence the administrative structures of the government have on actors other than the Prime Minister.

---

\* 東海大学政治経済学部政治学科特任講師

## 1. イントロダクション

日本の執政部研究は、1990年代の統治機構改革を契機に活性化した。内閣機能の強化を志向した諸改革の帰結を検証するため、様々な研究が進められた。制度改革以前に予測されたのは、首相の制度的基盤が強化されるとともに、各政党の党首は首相候補として自らのイメージ管理が求められるようになること、加えてグローバル化の中で一段と官邸外交の存在感が増すことであった（クラウス 2000）。55年体制下の弱い首相と異なり、首相の重要性が増す時代の到来が予測されたのである。

そして、強い首相は現実のものとなった。政党組織改革や行政改革は奏功し、首相が重要閣僚や官邸官僚を権力基盤として影響力を行使する統治スタイルが定着を果たした（待鳥 2012; Takenaka 2019）。また郵政選挙で巧みなメディア戦略を行った小泉純一郎や、「悪夢の民主党政権」というフレーズを多用した安倍晋三のように、首相は様々な方法で敵と味方のイメージを管理して政権維持を試みた（谷口 2015; アジア・パシフィック・イニシアティブ編 2022）。時々の首相や政府中枢が関与する官邸外交も定着し、日朝首脳会談や TPP など様々な重要案件が進められた（信田 2013; 竹中, 加茂編 2022）。このように、先行研究は一定の条件下で強い首相のリーダーシップが成立することを実証している。

だがその一方で、執政部研究としては未解明な点も多い。そして研究上の空白は「官邸主導」論の展開と密接な関連を有している。「官邸主導」の代表的な学術的定義<sup>1)</sup>は、「首相が政治任用者を含む直属スタッフの補佐を得つつ、大臣や与党執行部を主たる権力基盤として自律的に行う政権運営や政策決定への取り組み」というものである（待鳥 2012）。政治改革の前後には、政治主導、首相主導、内閣主導といった様々な概念が登場し、概念的整理が充分になされないまま改革が進行した（佐々木編 2013）。そこで敢えて各概念を包括した「官邸主導」概念を創出することで、官僚内閣制や政府・与党二元体制が想定する行政官僚制や政党が支配的で他律的な執政部から、自律的な執政部への転換を実証することが目指されたのである（待鳥 2012）。本稿では、これを広義の「官邸主導」論と呼ぶ。

これに対して、第二次安倍政権以降の文脈では特に「政治任用者を含む直属スタッフの補佐」が強調される。これを狭義の「官邸主導」論<sup>2)</sup>と呼ぼう。例えば第二期安倍政権の特徴を、小泉政権の首相主導と比較して「官邸チームによる主導」であることを強調し、官邸官僚の果たした役割を重視する研究は、この区分に当てはまる（田中 2019; 北村編 2022）。狭義の「官邸主導」では、首相と側近の影響力に焦点が絞られる。その結果として生じたのは、議院内閣制における「委任と責任の連鎖」の歪みと言われる（Takenaka 2019）。内閣と各省官僚制を繋ぐ役割を果たすはずの大臣は「ものすごく役割が薄く」な

ったとされ、本来あるべき議院内閣制から逸脱した状態だとされるのである（御厨，牧原 2021, 502）。

狭義の「官邸主導」論が，執政部研究に占める位置づけを示したのが図1である。ここでの研究関心の中核は，首相と一部の重要閣僚，そして内閣官房や内閣府といった政府中枢（COG: Center of Government）に勤める高位官僚に限定される。反面，内閣それ自体や個々の大臣，そして大臣を補佐する閣僚補佐機構（副大臣，大臣政務官，大臣補佐官など）は等閑視された。それでは果たして大臣は本当に政治的に無力な存在なのだろうか。あるいは首相の統制を受ける単純な代理人に過ぎないのだろうか。既存研究は，これらの問題意識に答えを与えるものではない。

本稿の目的は，海外の研究動向<sup>3)</sup>を参照することで「官邸主導」研究が形成してきた日本研究の通説を相対化し，内閣（cabinet）と大臣（minister）に関する諸論点を整理し，今後の研究課題を明確化することにある。本稿では内閣制度を「内閣の構成員資格及び意思決定方式や行動規範を定める諸ルール」<sup>4)</sup>と定義したうえで，なかでも①閣内権力の不均一性，②内閣規模，③大臣の役割，の三点と，③が機能する前提及び基盤の一角をなす④閣僚補佐機構の計四点について取り上げる。これらはこれまで厳密に扱われてこなかった対象であるが，内閣機能の強化を論じる時には避けて通ることができない。

執政部は，政治上の機微に触れるため透明性が低い研究対象の一つである。それゆえ定量的研究が隆盛する政治学や行政学全体の潮流とは異なり，口述史やインタビューに基づく質的研究も今なお盛んである（牧原 2018; Elgie 2020）。そこで本稿でも，これらの知見から記述的分析のために有用な理論的含意を引き出すことを重視し，定量的研究に関して



図1：執政部研究における狭義の「官邸主導」論の射程（出所：筆者作成）

は幾つかの研究例を取り上げるにとどめる。

## 2. 内閣制度の変容と論点

### ① 閣内権力の不均一性

議院内閣制をとる国々で行政権を保有する主体は、首相（prime minister）を含む大臣（minister）で構成される内閣（cabinet）である。その意思決定類型としては、古典的には首相が強い指導力を発揮する階統型と、内閣構成員の対等性を基礎とする同輩型という二つが知られる（Blondel 1987）。但し実際には時々の政治的状況の影響を受ける形で、同じ国家でも両極の間で揺れ動いている。過去の日本政治の教科書的説明では、吉田茂内閣は階統型で、海部俊樹内閣は同輩型とされる（村松、伊藤、辻中 2001）。

内閣の比較研究は、西欧民主主義国から発した。初期に指摘されたのは、内閣制度の憲法構造的な相違は少なく、各国の社会的・政治的条件の影響を受けやすいことである。比較政治学者のジャン・ブロンデルらは、加えて行政的要因も影響を与えることを指摘した。例えばドイツは、レイプハルトの民主主義類型ではコンセンサス型民主主義に属しているが、プロイセン由来の行政構造を反映し、宰相主導が強い国と説明される（ブロンデル 2004; レイプハルト 2014）。

階層型か同輩型か以外の要素としては、意思決定の集合性が挙げられる（表1）。例えばアンデウェグは、大臣が各々の所管分野に排他的な影響力を行使する部門化（departmentalised）と、閣議のような開放的な場での意思決定や、調整担当大臣、内閣委員会等の複数閣僚が関与する調整メカニズムを用いる、集合的（collective）な意思決定を区別している（Andeweg 2000）。この類型を日本に適用した議論では、分担管理原則の存在ゆえに部門化の強い国と位置付けたうえで、首相が弱いCから、統治機構改革を契機にA<sup>5)</sup>に近い位置へ移行したと説明される（川人 2015, 140-44）。

既存の内閣政治研究をレビューし、更に細分化された類型を提示したのがヴェルケッシの議論である（表2）。彼はアンデウェグの過去の業績やアウコインの論文等も参考にして、意思決定過程の中心化<sup>6)</sup>の程度と、閣内権力配分の二次元を基準に8類型を設定し

|                    | 部門化 (Departmentalised) | 集合的 (collective) |
|--------------------|------------------------|------------------|
| 階層型 (Hierarchical) | A                      | B                |
| 同輩型 (Collegial)    | C                      | D                |

表1：アンデウェグによる政府の意志決定類型（Andeweg 2000; 川人 2015）

た (Vercesi 2012)。この8類型で重要なのは、首相主導 (prime ministerial) と閣内権力の分散 (dispersed power) の間に、寡頭制型 (oligarchical) を設定している点にある。現実の内閣を構成する大臣間の権力勾配は、階層型と同輩型の中間に位置するものが観察されるためである。首相が与党の有力政治家を大臣に起用する場合や、連立政権の党首が閣内に参加する場合には、他の大臣よりも強い政治的交渉力を持つだろう。

表2と「官邸主導」論を対比すると、広義の「官邸主導」が実質的に異なる4類型 (1, 2, 3, 4) を包含することが分かる。例えば、首相動静データを用いた先行研究<sup>7)</sup>は、個別面談<sup>8)</sup>を通じて首相の影響力が発揮されることを前提とし、部門化あるいは脱中心化な構造が維持されたまま首相優位的性格が強まったとする (待鳥 2012; 川人 2015)。他方で政策会議研究は、分担管理原則が実質的に弱まったことで集合的あるいは中心的性格が強まったことを示唆する (野中, 青木 2016; 砂原, 小林, 池田 2020; 小林 2021)。

また首相優位に関しても、閣内に党内有力者を取り込んでいるか否かで異なる分類となる。例えば第二期安倍政権は「3A+1S」と呼ばれる重要大臣に支えられたが (Mulgan 2018)、首相経験者の麻生太郎を閣内に取り入れている時点で、外形的には「首相優位」というよりは「首相を含む寡頭制型」に分類されるだろう。こうした内閣政治の動態は、しばしば「宮廷政治 (court politics)」<sup>9)</sup>、すなわち宮廷で君主と廷臣の間で行われる政治的取引に擬せられて説明される (Rhodes 2013; Rhodes and Salomonsen 2021)。例えばデンマークの連立政権ガバナンスを扱った論文が、大臣等を含む22名に対するインタビュー調査意志決定を行う際の政治的駆引を明らかにしている (Rhodes and Salomonsen 2021)。

寡頭制型の権力勾配のうち行政構造に由来する部分<sup>10)</sup>について、財務大臣 (minister of

| 閣内の権力配分 |     | 意思決定過程の中心化の程度         |                          |
|---------|-----|-----------------------|--------------------------|
|         |     | 脱中心化 (decentralised)  | 中心化 (centralised)        |
| 首相優位    |     | 1. 放射状に支配された内閣        | 2. 中心化された意思決定を伴う支配型内閣    |
| 寡頭制的    | 首相含 | 3. 寡頭制に指導された内閣        | 4. 首相を基盤とするインナーサークルによる内閣 |
|         | 無頭型 | 5. 無頭的寡頭制に基づく内閣       | 6. インナーサークルベースの無頭体制      |
| 権力分散    |     | 7. 無頭型内閣かつ「分断された」大臣たち | 8. 中心的意思決定を伴う無頭体制        |

表2：ヴェルケッシによる内閣の8類型

finance) は予算編成に関与することで首相に次ぐ権力を行使する (Larsson 1993)。意思決定過程には未だブラックボックスが大きいなかで、財務大臣が内閣政治に占める役割を、1999-2013年までのアイルランドのデータを用いて分析したのが Herzog and Mikhaylov (2020) である。彼らは議会発言データから個々の大臣の政策選好を推定し、首相や財務大臣と大臣の政策選好の近さが予算配分に与える影響を分析した。その結果、平時は財務大臣に近い大臣に予算配分がなされるが、政府債務や失業率が上昇すると首相に近い政策選好を有する大臣の所管分野に予算配分がなされることを明らかにした。

## ② 内閣規模

続いて取り上げるのは、内閣規模 (cabinet size) の問題である。一般的に言って、意思決定プロセスに参加する人数が増加すればするほど、合意形成にかかるコストは上昇する。行政国家化による省庁の新設は、西欧諸国の内閣規模を増大させ執政部レベルの政策調整をより困難にしたとされる (ブロンデル 2004)。

それでは内閣制度を持つ諸外国と比較したとき、日本の内閣規模はいかなる位置づけにあるのだろうか。議院内閣制及び半大統領制諸国の内閣規模を整理した研究は、28名以上を大規模型、18名以上28名未満を中規模型、17名以下を小規模型とする (Barbieri and Vercesi 2013)。この区分に従えば、昭和41年の内閣法改正で小規模型から中規模型へと変化した日本の内閣は、中央省庁再編を契機に小規模型へ戻ろうとしたが<sup>11)</sup>、数度の内閣法改正によって中規模型に回帰したと整理できる。

内閣規模と調整コストの関係を考える場合には、内閣の構成員に行政機関の長以外のアクターが含まれる場合があることをおさえる必要がある<sup>12)</sup>。長期的な内閣規模の推移を国際比較のなかで理解するために、WhoGov データを用いて基本的な動向を確認しよう。このデータは、人口40万人以上の国家を対象として1966年以降の内閣規模や大臣のポートフォリオを収集したものである (Nyrup and Bramwell 2020)。WhoGov データを用いて、先行研究で取り上げられた国家<sup>13)</sup> に日本を加え、内閣規模の変遷を示したのが図1である<sup>14)</sup>。内閣規模が激しく変化する国と、静態的にあまり変化しない国が存在することが観察できる。内閣規模の変化の幅に直接影響を与えるのは、制度的要因である。日本の場合、大臣の人数は内閣法で規定されているため法改正を伴う。それに対してドイツでは、大臣数に法的制限を定めていない。

それでは、内閣規模の規定要因は何だろうか。内閣規模は多様な要因の影響を受けるため、一概にその規定要因を探ることは困難である。そもそも大臣が何らかの行政機関の長であるならば、行政需要の増大やそれに影響を及ぼす社会的要因に伴って生じる省庁数の増大と連動する。したがって、内閣規模が自在に設計可能であるという思考法それ自体が

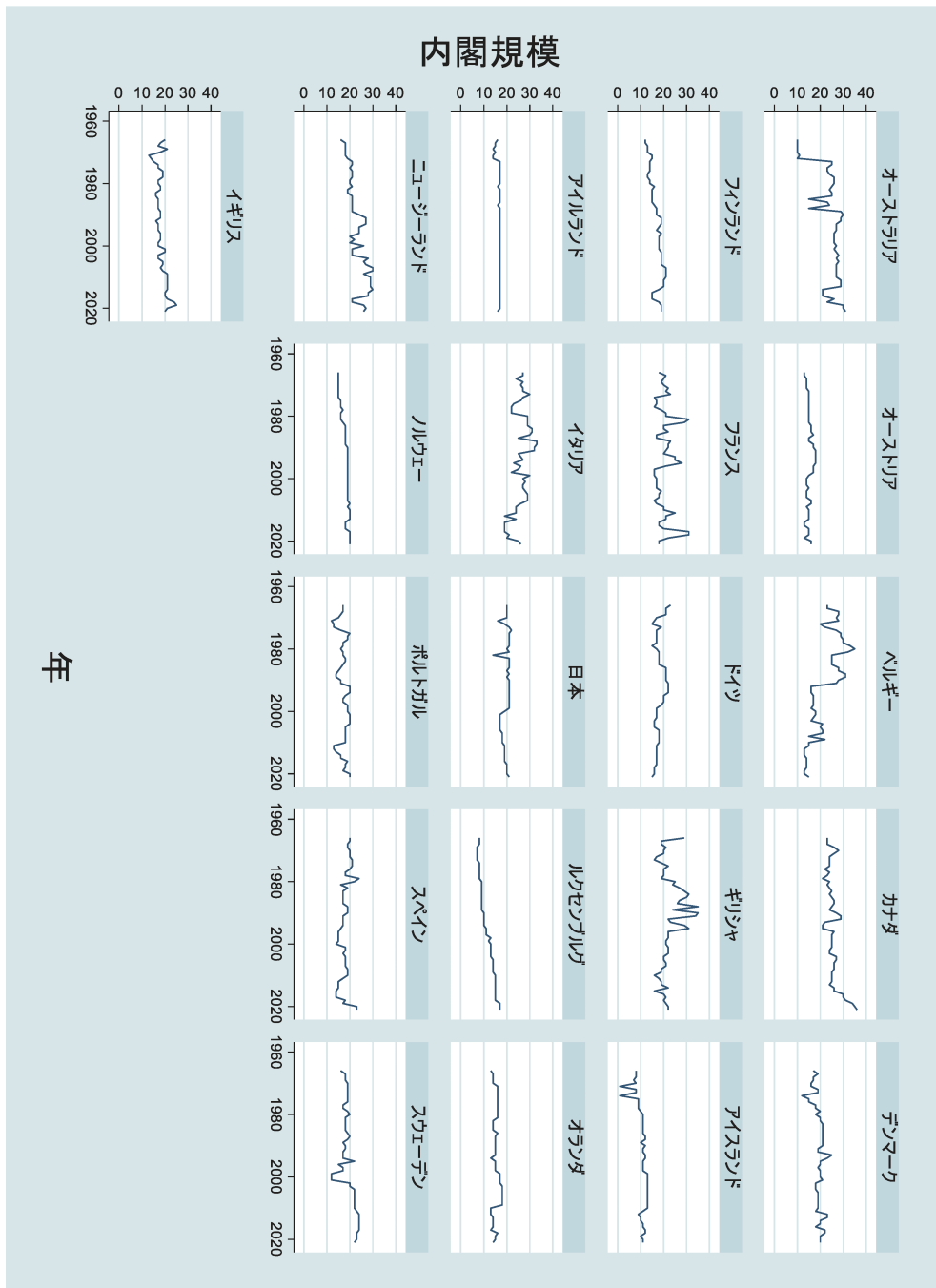


図2：内閣規模の国際比較（出所：WhoGov データを用いて筆者作成）

特異な発想であり、基本的には歴史的に形成された内閣規模を基準にして増減を行うとともに、調整コストの増大等に関しては「内閣制度」もしくはその周辺制度の変更によって対応することになる。

こうしたなかで政治的要因に着目した先行研究<sup>15)</sup>は、政党政治の重要性を指摘している<sup>16)</sup>。インドリダーソンとボウラーは、西欧17カ国の政党政治が内閣規模に与えた影響に着目した。彼らの仮説は、連立政権の参加政党が多い場合や、イデオロギー距離が大きい場合に内閣規模が拡大するというものである。これらの仮説に基づき、1944年から2011年までのデータを利用して最小二乗法を用いた計量分析の結果によれば、連立政権に参加する政党が多く、議会人数が多いほど内閣規模は拡大する。他方、与党政府内のイデオロギー距離が広い場合や、政権党が右派（財政支出抑制）のイデオロギーを持つ場合は内閣規模を縮小するとされる（Indridason and Bowler 2014）。

また一国の内閣規模の変遷を扱った研究としては、カナダの連邦政府と州政府を対象としたルイスの研究がある（Lewis 2015）。英連邦諸国の内閣規模は日本よりも大きく30名前後の大臣数を擁しているが、カナダも連邦内閣発足当初の大臣数は13人に限定されていた。ルイスは1993-2014年のデータを用いて、議会や選挙サイクル、政権与党のイデオロギーが内閣規模に与えた影響を分析し、中道左派政党の方が、中道右派政党よりも内閣規模の拡大を志向することを明らかにした。

これらの先行研究とは異なる視点から、政治制度横断的に大臣数を分析したのが曾我（2016）である。ここで大臣数は、行政部門の専門化の程度を示す分立（specialized）の指標として扱われる。そのうえで曾我（2016）は、選挙制度と執政制度の組合せが分立の程度に影響を与えるという結果を導いた。内閣規模に関する分析結果としては、議院内閣制をとる国では比例代表制よりも多数代表制で高い分立が齎されること、日本の内閣規模は理論的予測から逸脱した値をとること、の二点が重要である。曾我（2016）の予測に従えば、多数代表制かつ議院内閣制の日本ではより大きな内閣規模を有するはずである。しかし橋本行革では、省庁のスリム化と大括り化を優先させた。こうして「長期的な均衡たり得ない方向で」統治機構改革を行ったため、理論的予測と異なる低い分立性が生み出されたとしている（曾我2016:167）。

### ③ 大臣の役割

続いて検討するのは、大臣の役割である。日本の統治機構改革では、「内閣主導」の中で大臣の政治的役割を転換させることが期待された。行政官僚制に対して強い政策的影響力を行使する、リーダーシップを持った大臣の到来が望まれたのである。他方1990年代から2000年代にかけての時期は、「大統領制化」論が登場したように執政長官の重要性が高

まった時代である（ポグントケ，ウェップ 2014）。首相権力が突出すると，大臣の政治的役割は耳目を集めず低い評価が下されがちになる。組閣名簿の発表など「誰が」大臣になるのかに強い関心が寄せられる一方で<sup>17)</sup>，着任以降「どのように」業務を遂行しているかを検討した研究は多くない<sup>18)</sup>。その一因に，単独政権では連立政権の場合と異なり，同一政党からの任命であるため首相の統制を受けやすいと説明されたことが挙げられる（Alexiadou 2016）。

しかし現実には，単独政権においても大臣間の差異を観察できる。大臣の古典的研究としては，イギリスの大臣等に対するインタビュー調査をもとに，最小主義者（the minimalist），政策選択者（the policy selector），政策立案者（the policy initiator），エグゼクティブ（the executive minister），省の「大使（ambassador）」という五類型を提示したヘディの著作がある。大臣の役割は，単に省における政策決定者に留まらない。時に組織管理に気を配り，自省の宣伝を行い，必要に応じて他の大臣との間で政治的交渉を行うことが求められたのである（Headey 1974a; 片岡 1992）。ヘディによれば<sup>19)</sup>，当時のイギリスの大臣は政策立案で影響力を行使するインセンティブを持たない。そのため自ら積極的に献策する「政策立案者（policy initiator）」よりも，行政官僚制の提案する政策的選択肢を選別する「政策選択者（policy selector）」や，政策決定に実質的に関与しない「最小主義者（minimalist）」が多く見られると主張した。

ヘディの研究を踏まえつつ，新たな大臣の役割類型を提示したのがマーシュらの共同研究である。彼らは1974-99年に在籍した22名の大臣と146名の幹部公務員に対して半構造化インタビューを実施し，様々な要因からイギリス政治で大臣の重要性が向上したことを明らかにした。例えば欧州統合の影響で，特に貿易産業省（DIS）等の省庁では大臣に国際的調整の能力が強く期待されるようになった（Marsh, Richards and Smith 2000）。

政策分野では，ヘディの三類型に当てはまらない「議題設定者（agenda setter）」型大臣の存在を論じ，「最小主義者」型大臣は一部の早期交代の事例を除いてほとんど観察されないと結論づけた。ここでの「議題設定者」型大臣は，個別の政策提案を行うよりも省全体の方向転換を駆動するアクターと定義される。すなわち「政策立案者」型との相違は，ポートフォリオのなかでどの程度広範に政策転換を及ぼすかにある。マーシュらが具体例として挙げられたのは，1981-83年にエネルギー省担当大臣として国有産業の民営化を主導したナイジェル・ローソンである。ローソンの政策転換は，1992年のエネルギー省解体を方向づけた（Marsh, Richards and Smith 2000）。

ヘディは省の執政機能と「大使」的役割を異なるものとしたが，マーシュらは管理機能と広報機能のリンケージを重視した（Heady 1974; Marsh, Richards and Smith 2000）。オランダを題材に，望ましい大臣像と政官関係を分析したのがティハートとウィレの論文で

ある（‘t Hart and Wille 2006）。彼らは1999-2001年に、大臣経験者や幹部公務員を対象とする100回以上のインタビュー調査と、最高幹部（top management）及び中間管理層（middle management）に対するワークショップを実施し、大臣と省の官僚との関係を論じた。

ティハートらによれば、オランダの行政官僚制が「良き大臣」に求める資質は、ビジョンと実行力である。この「良き大臣」は、閣内の政治的交渉を通じて予算を確保し、メディアを通じて社会に省の政策の必要性を売り込み、組織管理やスタッフ人事への介入は抑制的な存在である。この状態では政治行政分断論的な二分論は克服され、スヴァラの言う「相補的な」政官関係、すなわち相互理解が促進され政官横断的にチームワークが構築された状態が出現するのである（Svara 2001; ‘t Hart and Wille 2006）。

もっとも、誰もが就任当初から「良き大臣」として振舞えるわけではない。特に初入閣を果たした大臣は自身の経験不足から、行政官僚制に多くを依存せざるを得ないだろう。大臣経験を通じた能力向上は、政官関係にも好悪両面で影響を与える。例えば有能な大臣の退任が直前に迫れば、行政官僚制は残された時間の有効活用に邁進する。しかし大臣の能力が低い場合には、官僚は交代後を重視し精力的に勤務しない（‘t Hart and Wille 2006）。

単独政権が長く続く国では、政権の長期化過程で野党政治家の世代交代が生じるため、政権交代時に経験不足の政治家が多いことも少なくない。例えば2007年にオーストラリアで生じたラッド政権は、11年振りの労働党政権である。ティアナンとウェラーはこの政権を事例として、丹念なインタビュー調査等を通じ政治家が大臣として社会化される過程を明らかにした（Tiernan and Weller 2010）。

ティアナンらが明らかにしたのは、日常的なルーティンの重要性和大臣の多忙さである。彼らは政官関係における大臣の役割を六種類<sup>20)</sup>に整理し、そのうえでオーストラリ

|                 |   | 政治家：統制の程度                                                         |            |
|-----------------|---|-------------------------------------------------------------------|------------|
|                 |   | 高                                                                 | 低          |
| 行政官：<br>独立性のレベル | 低 | 政治的支配                                                             | 膠着もしくは自由放任 |
|                 | 高 | 相補性（Complementarity）<br>政治家は官の能力とコミットメントに敬意を払い、官の側は答責性と応答性にコミットする | 官僚制の自律性    |

表3：スヴァラの政官関係類型（出所：Svara 2001: を翻訳）

アの実態に即して相互に排他的でない五類型を提示した。アイデアと主導力に乏しく省の方針を追認する「現状維持大臣 (the maintenance ministers)」, 自身はアイデアと主導力を欠く反面で行政官僚制の提案を実現するために精力的に活動する「熱弁者型大臣 (the spruiker ministers)」, 何らかの政策の具現化を目指す「政策駆動型大臣 (the policy driver ministers)」, 闘争それ自体を好んで関心と敵意の両方を集める「勇士型大臣 (the warrior ministers)」, 政治的目的で動く—あらゆる大臣はそうだが—「党派的大臣 (the partisan ministers)」である<sup>21)</sup>。

このように、議院内閣制における大臣は単に首相の意を忠実に実現するアクターとして振舞うのではなく、その役割と意欲と能力に応じて様々なヴァリエーションが存在している。それにもかかわらず日本の大臣論は、大臣の役割に関する政治学的研究を欠落させたまま現在に至っている。結果として、当選回数を重視する慣行からの逸脱が「首相主導」を示す指標として扱われるに留まり、肝心の大臣の行動自体は一部の例外を除いて今なお謎に包まれている<sup>22)</sup>。自社さ連立政権時の回顧的記述に基づいた紹介がなされる反面、中央省庁再編以降の大臣論は今なお構築されていない（菅 2009; 伊藤, 出雲, 手塚 2022）。

#### ④ 閣僚補佐機構

こうした大臣の役割に関する検討不足は、閣僚補佐機構の設計をめぐる問題と地続きである。本稿では「閣僚補佐機構」を、「各大臣が政治的リーダーシップを発揮する際に基盤となる政治家と官僚の集団及びその制度」と定義する<sup>23)</sup>。「閣僚補佐機構」による大臣の補佐機能は、政策助言等だけでなく時に大臣の役割を一部委譲することまで含まれる。大臣からの権限移譲が行われるアクターとして、まず挙げられるのは副大臣だろう。バリビエーリとヴェルケッシによる内閣の円環モデルは、内閣の構成員を行政機関の長か、ポートフォリオを保有するか、他の大臣に応答的責務を負うか、等の基準で分類したうえで、閣外大臣 (Minister of State) や副大臣 (junior minister) を内閣の外延的存在として位置づけている (Barbieri and Vercesi 2013)。

閣外大臣や副大臣等の、閣内大臣に準ずる政治任用ポストを省に配置することは、大臣に課される負荷を軽減する効果を生む。第一に、単純に労力面での分業が可能になる。副大臣が大臣に代わって議会答弁を行うことができれば、大臣は外交交渉など統治上の重要課題に専念できる (飯尾2006)。加えて第二に、委任関係の中で生じる様々な問題を克服することができる。大臣の注意力が有限である中で、副大臣が特定分野に関する監視 (monitoring) を分担することができるためである。第三に、副大臣等への登用を通じて行政府での勤務を経験させることで、入閣時の経験不足を緩和することができる (Durrant and Lloyd 2019)。

もっとも日本の場合は2001年に副大臣や大臣政務官制度を導入したが、大臣の役割を想定しないままにイギリスを模倣する形で制度設計がなされた（佐々木編2013）。結果として副大臣及び大臣政務官の運用方法は政治の側に委ねられるようになり、様々な試行錯誤が行われるなかで副大臣の役割が具体化されていった（Takenaka 2002, 飯尾 2006）。その帰結として、大臣と副大臣、大臣政務官の間にいかなる分業関係を想定しているのか、省庁官僚制に担うことができない独自の役割を発揮しているのか、それとも省庁官僚制の保有する機能の一部を政治家に移管したにすぎないのか、は十分に明らかにされていない。

### 3. 今後の研究のために

ここ20年ほど日本の執政部研究は、統治機構改革の帰結と「官邸主導」を検証する目的を共有して発展した。そこでの中心的な分析対象は首相であり、首相政治研究は内閣研究の一環としてではなく、政党政治や政官関係研究の延長線にあるテーマとして論じられてきた。結果として「内閣の政治化」が発見されたにもかかわらず、執政部の構成員たる大臣に関しては、十分な検討がなされないまま現在に至っている（山口 2007; 飯尾 1995）。

それでは本稿で紹介した諸研究の成果を基にして、統治機構改革とその帰結を整理すればどのような理解が得られるのであろうか。鍵となる制度改革ないし運用上の変化は三点ある。第一に、内閣府重要政策会議等の設置による分担管理原則の事実上の緩和である。そもそも「内閣機能の強化」という旗印のもと目指されたのは、意思決定過程と権力配分の両方を転換させることにあった。分担管理原則を維持したまま同輩型から階統型に変わるのではなく、経済財政諮問会議等の仕組みを通じて集合的な意思決定への転換がはかられたのである。この制度環境では、大臣は各省官僚制に排他的な影響力を保有する主体として位置づけられるのではない。むしろ集合的な意思決定の場において、何らかの政治的交渉を通じて首相や他の大臣との間で政策的正当化を図らなくてはならないのである。

第二に、内閣法改正による内閣規模の縮小と再拡大である。中央省庁再編と連動する形で内閣規模が縮小したことは、一時的に内閣単位での調整コストを削減させたと考えられる反面、省庁内部での調整コストを増大させた。その後は内閣府特命担当大臣や復興大臣等の臨時ポストの増設を通じて内閣規模の再拡大が生じたが、防衛庁長官の防衛大臣への昇格を除いて各省大臣の数に変化はない。行政機関の長としての立場をもつ大臣は限定され、相対的に権力核から遠い大臣が増設されてきたのである。

第三に、内閣府設置法や各省設置法等の規定に従って閣僚補佐機構が拡充され、省単位で大臣がリーダーシップを発揮するための基盤整備がなされた。これにより、副大臣や大臣政務官との間に分業関係を構築することができるようになるとともに、下位の政治任用

職での経験を通じて初入閣以前の経験不足は一部の政党で緩和されることになった。

それでは、これらの変化を大臣の側、とりわけ大臣の役割から捉え直せばどう映るだろうか。第一に、集合的意思決定が行われる状況で内閣政治を活性化させるには、大臣が「大使的」役割を果たすことが必要条件となる。省庁横断的な政策課題に対して各省の状況を理解することは大臣の責務であり、場合によっては政策の正当性を自ら立証する責務を負う。こうした大臣は、日本の文脈では「官僚内閣制」的だと批判される政治的リスクを負う。しかし所管分野の擁護者として振舞うことができなければ、省内において「相補的」な政官関係を築くことができないディレンマに立たされるのである。

第二に、内閣規模の縮小から再拡大に至る過程は、「議題設定者」型大臣の出現をより困難にするものであった。「議題設定者」型大臣として行動するには、当該大臣が自己のポートフォリオに知悉するだけでなく、後代の大臣に政策遺産を保存する場が必要になる。だが中央省庁再編は巨大省という過大なポートフォリオを抱えた大臣と、省に基盤を持たず政策遺産を残し特命大臣を生んだ。内閣規模の再拡大過程では、復興大臣やデジタル大臣など一部の小規模官庁の担当大臣を除いて、基盤の弱い大臣が増設された<sup>24)</sup>。

しかしこうした二つの難点があるにもかかわらず、俗説的な大臣無能論が直ちに学術的に成立するとは言い難い。すなわち第三に閣僚補佐機構の充実は、無能な「最小主義者」型大臣や行政官僚制に操縦される「現状維持型」大臣の出現の阻止に貢献しうるからである。とりわけ自民党政権期の初入閣者は多くが副大臣等のポストで行政経験を有しており、省内分業を前提に業務に取り組む体制が構築されているのである。

首相に強い関心を寄せる「官邸主導」論は、実のところこうした内閣制度の変化に起因する執政政治の転換を射程に含めていない。体制転換を論じるために内包性が高い概念として構築された広義の「官邸主導」は、個々の内閣を特徴づけるのには不向きである<sup>25)</sup>。それに対して狭義の「官邸主導」は、現状では第二期安倍政権のアドホックな説明にとどまり、どちらにしろ執政部研究の理論化に迎っているとはいいがたい。

以上を踏まえると、今後は畢竟日本政治独自の概念たる「官邸主導」<sup>26)</sup>から離れ、より一般的な理論的関心と接合することが望ましいだろう。その時、本人代理人理論に準拠して首相と大臣間の委任と監視に注目するか<sup>27)</sup>、内閣の集合性に着目するかで理論化の方向性は異なることになる。

ただしどのような路を目指すにしろ、そのための土台が整備されていなければ研究分野としての成熟は望めない。その意味でまず求められているのは記述的研究であり、一足跳びに性急な答えを出そうとすることは、強く戒められなければならないのである。

## 【付記】

本研究は、JSPS 科研費 JP22K13331の助成を受けたものです。また本稿は前任校の広島大学法学部で開講した「比較内閣制論」の講義資料の一部を加筆修正したものです。当時の受講生と、草稿にコメントを下された上條諒貴先生に深く御礼申し上げます。

## 註

- 1) ほかに「官邸主導」を字義通り物理的空間としての首相官邸とし、場で織りなされる政治に着目する分析視角もあり得るが（御厨ほか2016）、本稿ではこの論点は扱わない。
- 2) 例えば伊藤正次は、「官邸主導」を「首相のリーダーシップをより強調し、制度設計や政策再編を首相の補佐スタッフや内閣官房が主導する状態」と定義した上で、広い改革動向である「内閣主導」すなわち「首相のリーダーシップを前提に、大臣及び内閣補助部局の各省に対する主導性が確保されている状態」を用いて分析している（森田、金井編2012; 北村編2022）。
- 3) ただし政治学全体よりも行政学の貢献を重視して *Public Administration* や *Governance* などの専門誌の知見を優先して紹介する。2020年に刊行された『オクスフォード執政部ハンドブック』の1章では、執政部研究では政治学と国際関係論の貢献が大きいとしつつ、これら2誌及び *Presidential Studies Quarterly* が専門誌として影響を持っていることに触れている（Andrews, et al. 2020）。
- 4) 「内閣制度」の比較研究としては、ウェストミンスター型議院内閣制をとる国々の内閣規則集（cabinet rulebook）を分析したバリーらの共著論文がある（Barry, Miragliotta and Nwokora 2022）。ここで言う内閣規則集とは、内閣の議事運営等に関する慣行を成文化したものであり、具体例としては国立国会図書館調査及び立法考査局が邦訳した『英国の内閣執務提要』（*The Cabinet Manual*）が挙げられる。
- 5) ただしアンデウェグ自身がAの理念型として挙げているのはアメリカの「内閣」であり、この類型自体は議院内閣制のみの比較分析ではない（Andrews 2000）。
- 6) 中心化（centralised）は集権化と訳されることが多いが、本稿では権力配分と別の軸であることを強調するために中心化と訳出する。
- 7) なお執政部研究を超えて公民のエグゼクティブ研究まで射程を拡げれば、ミンツバーグの論文に始まる業務日誌を通じたCEO研究が比較対象に入る。こうした議論については、フィスマン、サリバン（2013）を参照。
- 8) ただし首相動静データの利用法としては、同時に複数大臣と面会する場合も掲載されているため、インフォーマルな「集合化」メカニズムが働いている可能性も考慮する必要があるだろう。
- 9) 「宮廷政治」論では科学的アプローチではなく、政治史的方法や文化人類学的方法のアプローチが強調される。
- 10) 大臣間の位階と権威に関しては、女性閣僚の就任動向を検討した岩本（2021）が包括的なレビューを提供している。豪加新の比較分析によれば、女性大臣は概して「女性的」で権威の低いポストを割り当てられやすく、昇進しづらいとされる（Curtin, Kerby and Dowding 2023）。

- 11) 当時の文脈では中央省庁再編に連動して大臣数も減るという「比較的素朴な感覚」に基づく自由党の主張が反映されたことで制度改革が行われており、内閣規模の問題に関して深い理論的検討が行われた形跡は見当たらない（行政組織研究会 2000, 10）。
- 12) 例えばイギリスの枢密院議長や玉璽尚書である。
- 13) 比較対象の選定基準は、後述する Indridason and Bowler (2014) の17カ国と、ウェストミンスター型議院内閣制をとる豪加新の3ヶ国に日本を加えている。
- 14) 変数は  $n\_core$  を利用している。WhoGov データでは行政機関の長のみを閣内大臣として扱っているため、Barbieri and Vercesi (2013) と若干の相違があるが、日本の「内閣」と可能な限り近似した数値となることを重視した。
- 15) 他方、内閣規模の帰結としてはサブ・サハラ地域の大統領・半大統領制の執政部を対象にした研究ではあるが、内閣規模が多いほど政治腐敗が生じやすいことを導いている (Wehner and Mills 2022)。
- 16) また分析対象を広く執政部一般に拡張したタガペラのペーパーによれば、人口や地域が執政部の規模に影響を与えるという (Taagepera, Kaiser and Cervas 2018)。小国のコア・エグゼクティブが大国と異なる役割を持つという (Corbett, Veenendaal and Connell 2021) の主張と合わせると、人口動態は内閣規模と大臣活動の双方を規定すると言えるだろう。
- 17) 大臣任命や内閣改造に関する研究動向の紹介としては、Bäck and Carroll (2020) を参照。また日本の内閣改造に関しては、上條 (2019) が政策選好と閣僚任命の関係を分析している。なお大臣に任命されたことの帰結としては、驚くべきことに公職就任に伴う得票率増加は大部分のポストで観察されない (藤村 2021)。
- 18) 政治史などの文献も渉猟して、イギリスにおける大臣の役割をレビューした文献として Drabble (2011) があり、様々な観点から役割やリーダーシップの類型について整理を行っている。半大統領制の大韓民国の大臣に関する研究として、Cheong (2009) も参照。
- 19) なおヘディは、大臣の役割の国際比較に関する論文で加豪蘭英米の5カ国比較も行っている (Headey 1974b)。
- 20) 政治的な順に、地域の構成員、政党の代表、議会の一員、政府代表、内閣の構成員、省の長という六つの役割が挙げられる (Tiernan and Weller 2010:301)。
- 21) 理想的な大臣に関しては、イギリスでも模範の提示が見られる (Riddell, Gruhn and Carolan 2012)。
- 22) 大臣のルーティンに関する知見が少ない中で、例外的に馳浩文部科学大臣の面会データを網羅的に分析した論文がある (伊藤, 青木 2019)。
- 23) つまり「閣僚補佐機構」は、副大臣・大臣政務官だけでなく大臣補佐官や大臣官房を含む幅広い概念である。近年の動向としては、大臣顧問 (ministerial advisers) に関する研究も活性化している。例えば2017年には、*Public Administration* 誌で「執政府における大臣顧問 (Ministerial advisers in executive government)」という特集も組まれた。しかし各国ごとの制度的相違ゆえに、定義ひとつとっても困難に直面している。代表的な研究としては、シャウとエイヒバームが編者を務めた共同研究の成果が挙げられるだろう (Shaw and Eichbaum 2018)。日本でも2014年に大臣補佐官制度が新設されたが、諸外国との比較研究は今後の課題である。政治任用研究に関しては、代表的な研究として出雲 (2014) を参照。また公法学からの研究として、沼本 (2021)。
- 24) 内閣官房長官を「首相の補佐機構」の一角ではなく大臣の比較研究という文脈に載せる

時、その立ち位置は異例である。内閣官房と内閣府を通じて事実上かなり広範なポートフォリオに関与し、内閣官房や内閣府に勤務する官僚を統督することができるからである。近年の官房長官研究として、国務大臣化に着目した市川（2021）も参照。

- 25) 「〇〇型官邸主導」等の下位概念を創出することは、かつての形容詞付き多元主義と同じ轍を踏むリスクを負いかねないのである。
- 26) それでも現代日本政治研究、とくに日本政治史や政策過程論において「官邸主導」概念が一定の効力を発揮するのは、執政部の弱い非「官邸主導」という歴史経験が強力な引照基準として存在するためである。そうした研究例としては、政党の変容に迫った奥編（2022）や、教育政策の政策過程を検討した勝田（2023）を参照。おそらく今後の「官邸主導」論は、特殊平成的な発想と紐づいた歴史概念と化していくのではないかと思われる。
- 27) 大臣の執務環境に着目し、首相と大臣の委任関係で発生するマルチタスク問題に着目する方向性が考えられる。契約理論の知見によれば、マルチタスク環境で成果主義を導入すると、本人が成果を観察しやすい部門に代理人の努力が集中しやすい（Holmstrom and Milgrom 1991）。この見方に立てば「官邸主導」の弊害とされる大臣空洞論は、大臣に適切なインセンティブが付与できていないが故に生じた「委任の失敗」となる。

#### 参考文献

- Alexiadou, Despina. 2016. *Ideologues, Partisans and Loyalists: Ministers and Policymaking in Parliamentary Cabinets*. Oxford University Press.
- Andeweg, Rudy B. 2000. "Ministers as double agents? The delegation process between cabinet and ministers". *European Journal of Political Research* 37: 377–95.
- Andeweg, Rudy B., Robert Elgie, Ludger Helms, Juliet Kaarbo and Ferdinand Müller-Rommel. 2020. *The Oxford Handbook of Political Executives*. Oxford University Press.
- Bäck, Hanna, and Royce Carroll. 2020. "The distribution of ministerial posts in parliamentary systems". in Rudy B. Andeweg, et al. eds, *The Oxford Handbook of Political Executives*, Oxford University Press.
- Barbieri, Cristina, and Michelangelo Vercesi. 2013. "The cabinet: a viable definition and its composition in view of a comparative analysis". *Government and Opposition* 48 (4): 526–47.
- Barry, Nicholas, Narelle Miragliotta and Zim Nwokora. 2023. "The prime minister's constitution: Cabinet rulebooks in Westminster democracies". *Governance* 36 (2): 421–438.
- Blondel Jean. 1987. *Political leadership : towards a general analysis*. Sage.
- Cheong, Jong One. 2009. "Suggested Capacities for Minister's Success: An Empirical Approach Based on Saaty's AHP". *International Journal of Public Administration* 32 (2): 136–51.
- Corbett, Jack, Wouter Veenendaal and John Connell. 2021. "The core executive and small states: Is coordination the primary challenge?" *Public Administration* 99 (1): 103–17.
- Curtin, Jennifer, Matthew Kerby and Keith Dowding. 2023. "Sex, gender, and promotion in executive office: Cabinet careers in the world of Westminster". *Governance* 36 (1): 233–54.
- Drabble, Sam. 2011. "Ministerial effectiveness: Literature review". *Institute for Government, London*.
- Durrant, Tim, and Lewis Lloyd. 2019. "Becoming a junior minister". *Institute for Government*.

- Elgie, Robert. 2020. "Methodology and the Study of the Political Executive". *The Oxford Handbook of Political Executives*, in Rudy B. Andeweg, et al. (eds). *The Oxford Handbook of Political Executives*, Oxford University Press.
- Headey, Bruce W. 1974a. *British Cabinet Ministers: The Role of Politicians in Executive Office*. George Allen & Unwin.
- . 1974b. "The role skills of Cabinet ministers: A cross-national review". *Political Studies* 22 (1): 66–85.
- Herzog, Alexander, and Slava Jankin Mikhaylov. 2020. "Intra-cabinet politics and fiscal governance in times of austerity". *Political Science Research and Methods* 8 (3): 409–24.
- Holmstrom, B., and Milgrom, P. 1991. "Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design". *Journal of Law, Economics, & Organization*, 7: 24–52.
- Indridason, Indridi H., and Shaun Bowler. 2014. "Determinants of cabinet size". *European Journal of Political Research* 53 (2): 381–403.
- Larsson, Torbjörn. 1993. "The role and position of ministers of finance". *Governing together: The extent and limits of joint decision-making in Western European cabinets*, 207–22.
- Lewis, J. P. 2015. "A consideration of cabinet size". *Canadian parliamentary review* 38 (3): 14–24.
- Marsh, David, David Richards and Martin J. Smith. 2000. "Re-assessing the role of departmental cabinet ministers". *Public Administration* 78 (2): 305–26.
- Mulgan Aurelia George. 2018. *The Abe administration and the rise of the prime ministerial executive*. Routledge.
- Nyrup, Jacob, and Stuart Bramwell. 2020. "Who governs? A new global dataset on members of cabinets". *American Political Science Review* 114 (4): 1366–74.
- Rhodes, R. A. W. 2013. "From prime-ministerial leadership to court politics". *Understanding Prime-Ministerial Performance: Comparative Perspectives*, 318–33.
- Rhodes, R. A. W., and Heidi H. Salomonsen. 2021. "Duopoly, court politics and the Danish core executive". *Public Administration* 99 (1): 72–86.
- Svara, James H. 2001. "The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration". *Public administration review* 61 (2): 176–83.
- Taagepera, Rein, Brian Kaiser and Jonathan Cervas. 2018. "Population-Dependence of Cabinet Sizes".
- Takenaka, Harukata. 2002. "Introducing junior ministers and reforming the diet in Japan". *Asian Survey* 42 (6): 928–39.
- . 2019. "Expansion of the Prime Minister's Power in the Japanese Parliamentary System: Transformation of Japanese Politics and Institutional Reforms". *Asian Survey* 59 (5): 844–69.
- 't Hart, Paul. and Anchrith Wille. 2006. "Ministers and top officials in the Dutch core executive: Living together, growing apart?" *Public Administration* 84 (1): 121–46.
- Tiernan, Anne, and Patrick Weller. 2010. *Learning to be a minister: Heroic expectations, practical realities*. Melbourne University. Publishing.
- Vercesi, Michelangelo. 2012. "Cabinets and Decision-Making Processes: Re-Assessing the Literature." *Journal of Comparative politics* 5 (2).

- Wehner, Joachim, and Linnea Mills. 2022. "Cabinet size and governance in Sub-Saharan Africa". *Governance* 35 (1): 123-41.
- アジア・パシフィック・イニシアティブ. 2022. 『検証安倍政権：保守とリアリズムの政治』. 文藝春秋社.
- 飯尾潤. 1995. 「政治的官僚と行政的政治家—現代日本の政官融合体制—」『年報政治学』 46: 135-49.
- 市川周佑. 2021. 「官房長官国務大臣化の政治過程：佐藤栄作内閣における内閣官房強化の試み」『日本史研究』 707:28-54.
- 出雲明子. 2014. 『公務員制度改革と政治主導：戦後日本の政治任用制』. 東海大学出版部.
- 伊藤愛莉, 青木栄一. 2019. 「はせ浩オフィシャルブログ『はせ日記』を用いた馳浩文部科学大臣の行動分析：2015年10月7日から2016年8月3日の対官僚接触 853 事例を中心に」. 『東北大学大学院教育学研究科研究年報』 68 (1) : 17-39.
- 伊藤正次, 出雲明子, 手塚洋輔. 2022. 『はじめての行政学. 新版』. 有斐閣.
- 岩本美砂子. 2021. 「日本における女性大臣」『三重大学法経論叢』 38 (2) : 1-40.
- 奥健太郎, 黒澤良編. 2022. 『官邸主導と自民党政治：小泉政権の史的検証』 吉田書店.
- 片岡寛光. 1992. 『行政の構造』 早稲田大学出版部.
- 勝田美穂. 2023. 『教育政策の形成過程：官邸主導体制の帰結2000～2022年』 法律文化社.
- 上條諒貴. 2019. 「首相の地位維持策としての内閣改造」『年報政治学』 2019 (2): 264-288.
- 川人貞史. 2015. 『議院内閣制』. 東京大学出版会.
- 菅直人. 2009. 『大臣. 増補版』. 岩波書店.
- 北村亘編. 2022. 『現代官僚制の解剖：意識調査から見た省庁再編20年後の行政』 有斐閣.
- 行政組織研究会. 2000. 「中央省庁等改革関連法律の理論的検討 (1)」. 『自治研究』 76 (9): 3-32.
- クラウス, エリス. 2000. 「日本の首相——過去, 現在, 未来」. 水口憲人ほか編 『変化をどう説明するか：行政篇』. 木鐸社.
- 小林悠太. 2021. 『分散化時代の政策調整：内閣府構想の展開と転回』. 大阪大学出版会.
- 佐々木毅編. 2013. 『平成デモクラシー：政治改革25年の歴史』. 講談社.
- 信田智人. 2013. 『政治主導 vs. 官僚支配：自民政権, 民主政権, 政官20年闘争の内幕』 朝日新聞出版.
- 砂原庸介, 小林悠太, 池田峻. 2020. 「政策会議は統合をもたらすか：事務局編制に注目した分析」『季刊行政管理研究』, 169: 22-38.
- 曾我謙悟. 2016. 『現代日本の官僚制』. 東京大学出版会.
- 竹中治堅, 加茂具樹編. 2022. 『「強国」中国と対峙するインド太平洋諸国』. 千倉書房.
- 田中秀明. 2019. 「第2次安倍政権における政策形成過程のガバナンス：コンテスタビリティの視点から」. 『年報行政研究』, 54: 57-82.
- 谷口将紀. 2015. 『政治とマスメディア』. 東京大学出版会.
- 沼本祐太. 2021-2022. 「各省における大臣補佐機構の日独仏比較研究 (1) (2) (3・完) 行政各部編成論第二部」『法学論叢 (京都大学)』 190 (3): 26-45, 190 (4): 82-102, 190 (6): 53-66.
- 野中尚人, 青木遥. 2016. 『政策会議と討論なき国会：官邸主導体制の成立と後退する熟議』 朝日新聞出版.
- フィスマン, レイモンド, ティム・スリバン. 2013. 『意外と会社は合理的：組織にはびこる

- 理不尽のメカニズム』。土方奈美訳。日本経済新聞出版社。
- 藤村直史。2021。「議会、政府、政党の役職就任は議員の再選可能性を高めるのか?」『政策科学』28(3):297-312。
- ブロンデル, ジャン。2004。「西欧諸国における内閣の比較研究」加藤秀治郎編『西欧比較政治: データ/キーワード/リーディングス, 第2版』。一藝社。
- ポグントケ, トマス, ボール, D, ウェップ。2014。『民主政治はなぜ「大統領制化」するのか: 現代民主主義国家の比較研究』岩崎正洋(訳) ミネルヴァ書房。
- 牧原出。2018。「政府中枢とその『レポート・コミュニティ』」『年報行政研究』53: 96-118。
- 待鳥聡史。2012。『首相政治の制度分析』。千倉書房。
- 御厨貴, 井上章一, 五十嵐太郎, 高橋和夫。2016。『権力の館を考える』放送大学教育振興会。
- 御厨貴, 牧原出。2021。『日本政治史講義: 通史と対話』。有斐閣。
- 村松岐夫, 伊藤光利, 辻中豊。2001。『日本の政治, 第2版』。有斐閣。
- 森田朗, 金井利之編。2012。『政策変容と制度設計: 政界・省庁再編前後の行政』。ミネルヴァ書房。
- 山口二郎。2007。『内閣制度』。東京大学出版会。
- レイプハルト, アレンド。2014。『民主主義対民主主義: 多数決型とコンセンサス型の36カ国比較研究 第2版』粕谷祐子(監訳)。勁草書房。