

政策開発システムは変わるか

—識者1万人超が政策参画する審議会方式を考える—

浜谷 惇

生活経済政策研究所研究部長

ているものではなかろう。以下、私的懇談会の概要にふれながら考えてみたい。

1 課題の所在

政策の見直しと新規政策の開発に重要な役割を果たす政府・省庁の諮問機関が2001年から実施される中央省庁再編にあわせて改革される。諮問機関は、後にみるとおり、審議会と私的懇談会の二つを総称している。これまで、膨大な政策情報を独占してきた政府・省庁は、学識経験者と呼ばれる学者、専門家、各分野の経験者等の参加を得る、いわゆる諮問機関方式を重用することによって、政策開発の調整と決定を主導してきた。

この諮問機関方式は、透明性に欠けた委員の選任や閉鎖的な運営であること、タテ割行政の弊害をもっていること、会議録など情報公開が遅れていること、女性委員が少ないこと、省庁がコントロールする「隠れ蓑」であること——などとして批判されてきた。くわえて、激変する内外の社会経済に対応する有効な政策を打ち出せないことから、政府・省庁の政策開発の調整と決定のあり方が厳しく問われ、諮問機関方式も改革を迫られてきた。

課題の所在は、どうすれば有効な政策を打ち出せるシステムを作れるか、ということにある。諮問機関方式の核心をなすのは、政府・省庁が部外者の知的蓄積と現場経験をいかに政策・制度開発に反映させるかにある。しかしその〈場〉は、なにも政府・省庁の諮問機関だけにかぎられ

2 諮問機関に1万人超が委員として参画

政府・省庁に置かれる諮問機関は、国家行政組織法第8条等による法的根拠をもって設置される審議会等と、大臣や官房長、局長らの決裁によって設置される私的懇談会等の2つに大別できる。

審議会等（審議会の他に調査会、委員会、会議、協議会、審査会の名称で設置されている。以下、審議会とする）は、さらにその設置目的によって、(a) 政策審議を行うもの、(b) 基準の作成を行うもの、(c) 不服審査を行うもの、(d) 資格・検定を行うもの、(e) 調停を行うもの、(f) 行政処分等への関与を行うもの——の6つに区分できる（行政改革会議）。審議会は、もともと設置目的にそって政府・省庁が学識経験者をはじめ、利害関係者、専門家らの知恵を反映させる手法として活用されているものである。審議会は現在（1999年8月）211ある。これを上記によって区分すると、政策審議型が178、基準作成型58、不服審査型20、資格・検定型17、調停型6、行政処分関与型76となる。ただ審議会によっては、政策審議型と調停型など重複するものがかなりあることから、合計は審議会数を上回る355となる。これら審議会に参画す

る委員、特別委員の数は、部会や分科会の委員を含め延べ9,236人にもなる（数字は国会提出された資料から算出したもの。しかし、資料の一部には部会等の委員が省略されたものもあり、数字は概数と受け取ってほしい）。

政府・省庁にとって審議会は、行政組織的にいえば常設の「付属機関」として位置づけられる。その設置目的や所掌事務、組織等は国家行政組織法第8条等によって定められており、通常、首相、大臣、長官から諮問された事項について審議し、諮問者に結果を答申する。諮問者はこの答申を国会に報告する（しないものもある）とともに、答申に基づいて法制度等を整えることになる。審議会の答申は付属機関であるとはいえ、政府あるいは省庁の政策・方針を公にするものである。政府・与党は通常国会ごとに70～100件ぐらいの法案を閣法として提出しているが、この多くが審議会の答申の結果にもとづくのである。これが審議会を「隠れ蓑だ」とする批判となり、審議会への不信をまねくことになっているが、これらについては後に述べることにする。ただ、答申後の扱いは諮問者によってかなり異なっている。

3 私的懇談会の姿

279の懇談会に4,135人が参画

私的懇談会等（懇談会の他に研究会、検討会、委員会、会議などの名称で設置されている。以下、私的懇談会とする）は、（イ）審議会等に準じるものと、（ロ）それ以外の懇談会——に区分できる。ただ、この分類は明確な基準によってなされているというよりも、慣例的なものによって使い分けされているぐらいのものとみてよい。現在（1999年）の私的懇談会の数は279で、参画する委員は4,135人である（表1）。

私的懇談会の範囲について総務庁は、大臣、長官、政務次官・事務次官、官房長・局長クラスの決裁を経て、行政機関職員以外の有識者等に継続して参集を求める会合であって、懇談結果を報告書等として作成予定するもの、としている（『行政管理・総合調整白書』平成10年度版）。もう一つは、審議会と異なって、もともと短期間のうちに課題について論点を整理し、1～2年の内に報告書等をとりまとめて終了する、というのが基本にあった。制度的には、公的機関でもなければ、その報告も内部の一つの見解にすぎないことになる。それだけに政府・省庁にとっては、裁量によって設置、運営することができることになり、政策開発の主導に大きな役割を果たしている。

懇談会の設置者は、首相や大臣のものもあるが多くは局長クラスによるものである。ここで資料をみて気づくことは、単年度あるいは2年程度で終了する懇談会もあるが、かなり長期にわたって常設化され、制度、機能とも審議会と変わらなくなっているものが多いということである。例えば2年以上にまたがっている懇談会は、大蔵省で19のうち18、法務省、文部省、自治省のすべて、また、経済企画庁で8のうち6つ、運輸省で21のうち17などとなっている。

首相の私的懇談会

小淵首相のもとには11の私的懇談会が設置されている。1999年になって産業競争力会議と21世紀日本の構想懇談会（第1分科会＝世界に生きる日本、第2分科会＝豊かさ活力、第3分科会＝安心と暮らしの生活、第4分科会＝美しい国土と安全な社会、第5分科会＝日本の未来）、少子化への対応を推進する国民会議の3つが新たに設置された。これに以前から設置されている、次世代を担う青少年について考える有識者会議、少子化問題に関する有識者会議（家庭に夢を分科会、働き方分科会）、子供の未来と世界

表1 私的懇談会の数と委員数

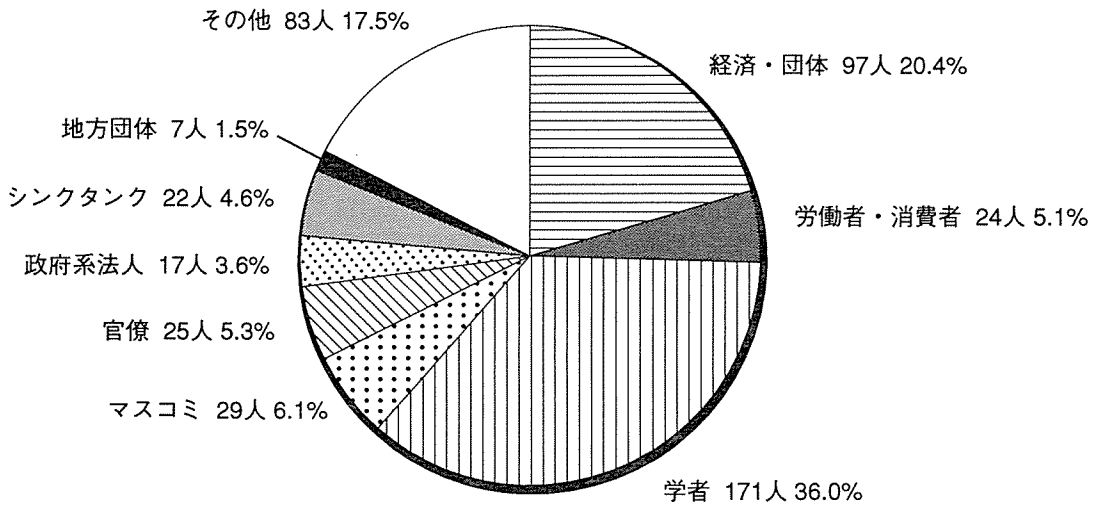
	1995年		1999年	
	懇談会数	委員会	懇談会数	委員数
内閣	7	99	11	475
総理府	1	10	—	—
公取委	2	42	—	—
警視庁	1	19	4	37
宮内庁	4	29	—	—
総務庁	11	90	2	25
経済企画庁	12	206	7	79
科学技術庁	12	156	18	234
環境庁	28	419	26	366
沖縄開発庁	1	21	—	—
防衛庁	—	—	2	12
国土庁	4	54	3	33
法務省	5	103	9	139
外務省	14	199	1	4
大蔵省	5	93	19	253
文部省	38	605	27	422
厚生省	27	350	22	331
農林水産省	9	140	10	143
林野庁	—	—	1	22
水産庁	—	—	2	24
通商産業省	31	632	16	270
エネルギー庁	—	—	6	104
中小企業庁	—	—	1	18
運輸省	2	26	21	288
気象庁	—	—	3	53
郵政省	35	638	14	205
労働省	20	270	15	165
建設省	19	251	1	19
自治省	19	195	20	189
消防庁	—	—	15	204
会計検査院	—	—	1	10
人事院	—	—	2	11
合計	307	4,647	279	4,135

(国会提出された資料から作成)

注1 1995年は総務庁の資料に基づき作成

注2 1999年は各省庁の資料に基づき作成

図1 首相の私的懇談会の委員構成 (1999年)



について考える懇談会（現在、委員の構成がされておらず休止状態にある）、これに常設的となっている栄典に関する有識者会議、物価安定推進会議（拡大政策部会、6つの特別部会）、国民経済計算調査会議、市場開放問題苦情処理推進会議、対日投資会議専門部会の5つが加わり11となる。

11の懇談会に参画する委員（分科会等、専門委員等を含む）は延べ475人である。これら委員の構成をみると、学者と経済団体が56.4%を占めている（図1）。その他の17.5%は区分した項目に該当しなかったもので、少子化への対応を考える有識者会議や次世代を担う青少年について考える有識者会議の委員に多かった。産業競争力会議の委員20人はすべてが経済団体である。また、官僚の5%は対日投資会議専門部会に12省庁、1府、6庁、1委員会から官房長や局長、審議官クラス21人が加わっていることによるものである。

かつて、中曽根康弘首相は審議会や私的懇談会による官邸主導の政策開発と調整、決定を試

みたが、小渕首相の手法も折からの官主導批判を巧みに利用するなど諮問機関方式の活用を強く意識していることがうかがえる。ちなみに1995年の村山富市首相の私的懇談会は7つ、委員は99人であった。

4 2001年の改革と残された課題 ——

審議会と私的諮問機関については、冒頭にも指摘したとおり、制度、機能の両面から多くの弊害が指摘されてきた。改革は何度も試みられてきたが、大きな成果をみることなく今日に至っていた。今回の改革のきっかけをつくったのは1993に始まった連立政権であった。自社さ連立与党が決定した「審議会等の透明化、見直し等」（1995年9月12日）は、ほぼその内容が閣議決定され、以後の改革をリードするものとなった。政府は、「審議会等及び懇談会等行政運営上の会合の運営等に関する指針」（1994年

6月24日、審議会等ガイドライン策定のための関係省庁連絡会議申し合わせ)、「審議会の透明化、見直し等について」(1995年9月25日、閣議決定)、「行政改革プログラム」(1996年12月25日、閣議決定)、「審議会等の整理合理化に関する基本計画」(1999年4月27日、閣議決定)を行ってきた。

こうした経過と「中央省庁等改革基本法」(1998年)、「中央省庁等改革関連法施行法」(1999年)の成立によって、2001年1月6日の中央省庁再編に合わせた審議会と私的諮問機関の改革が図られることになった。審議会の整理統合に伴い257件の法律が改正された。この要旨はおおよそ次の3点にある。

- (1) 審議会は、首相、閣議、大臣が政策決定する際に参考として聴くものである。委員の一致した結論をあえて得る必要はなく、複数の意見を並記するなど多様な意見が反映された答申とする。
- (2) 会議、会議録は公開することを原則とし、運営の透明化を確保する。
- (3) 審議会の整理・合理化を行い、現在の211の審議会を90とする。うち基本政策等を審議する政策審議会型審議会は29とする。

これによって2001年の府省庁再編時における審議会は、現在の省庁から引き継ぐ90に、新たに設置が決まった6をくわえた96となる(表2)。今回の改革は、数字の面でいえば過去幾度となく失敗してきた整理・合理化が実現したという意味では評価できよう。しかし、整理・合理化の条件に審議会のなかに部会や分科会の設置を認めていることや、かわりに「いわゆる私的懇談会が濫設される懸念がある」といった指摘は、今後の課題として残されている。

ただ、今回の改革でもっとも注目すべきことは、審議会の位置づけを大きく変えようとしている点にある。その意味で「委員の一致した結論を

表2 中央省庁再編後の審議会

	審議会の数
内閣府	18
総務省	8
法務省	6
外務省	2
財務省	4
文部・科学省	8
厚生労働省	11
農林水産省	7
経済産業省	11
国土交通省	12
環境省	3
合計	90

(国会提出された資料から作成)

- 注1 上記90審議会の他に6審議会が設置される。
(内閣府3、総務省2、経済産業省1)
- 注2 この他に各省に独立行政法人委員会が設置される。(11)
- 注3 2001年1月の審議会の数は107となる。
- 注4 防衛庁・金融庁は内閣府に、消防庁は総務省に、国税庁は財務省に、文化庁は文部・科学省に、水産庁・林野庁は農林水産省に、資源エネルギー庁、中小企業庁は経済産業省にそれぞれ含まれる。

あえて得る必要はなく」とした意味は大きい。改革案どおりにすすめば審議会は、これまでと異なって「権威ある答申をする付属機関」から「政策の選択肢提示の付属機関」ということになるはずである。問題は決められた改革の実行にある。しかし、私的懇談会については、「審議会に準じた運営とする」ことがいわれているが、中央省庁等改革推進本部が決めた「懇談会等行政運営上の会合の開催に関する指針」では、委員構成や情報公開について具体的なことは示されていない。今後、私的懇談会のあり方が問われてくることになるが、次の2点を具体化することがすべての出発点になることを指摘しておきたい。

第1は、委員構成の基準を明確にすることである。新藤宗幸・立教大学教授は、かつて「対外的

に明らかにされている委員選任の基準は、年齢、兼任数、健康度など」（「審議会答申の作成と利用形態」、「地域開発」1978年1月）と指摘しているが、実体はいまもって変わらない。大半の審議会委員が学識経験者として選ばれている。そこに不透明さがつきまとう。審議会委員、私的懇談会委員の選任にあたっては、産業界、経済団体、業界団体、マスコミ、消費者、労働者など、それぞれがどの分野に造詣の深い学識経験者として選んだのか、あるいは代表性があるのかどうか、これらの根拠が明示されなければならない（労働省の審議会は公労使の三者構成であり、他にも類似した構成の審議会がある）。

第2は、情報公開の徹底である。不服審査、資格・検定、調停、行政処分等への関与を除く政策審議型審議会と私的懇談会の情報公開は、部会、分科会、小委員会にいたるまで例外を設けず、会議、会議録、配付資料などすべてを公開すべきである。また、すべての政策審議型審議会と私的懇談会の審議経過・報告等を収録する「年報＝諮問機関審議白書」（仮称）の作成と国会報告を義務づけるべきであろう。私的懇談会については、省庁別にどのような目的で、いくつの懇談会が、どのような委員構成で設置され、いつどのような報告を出しているのか等について、その全容をつかんでいるところがどこにもないというのが現状である。

よく、新規の政策を法制化し、予算化するには最短3年を要するといわれる。審議会の答申や中間答申等の動きや、私的懇談会の報告や中間報告等には、政策開発の調整と決定システムのなかで戦略的に組み立てられた政府・省庁の意図があらわれている。1万人超の学識経験者が参画するシステムは、政府・省庁による政策開発の調整と決定、国会審議、法制の施行・政策評価していくうえできわめて重要な意味をもっている。これらについては稿を改めて述べることにしたい。

5 もう一つの政策開発システムの課題

再び、ここで冒頭の問題意識に立ち返ることにしよう。問題意識は、ほぼ独占状態にある政府・行政主導による政策開発の調整と決定システムから、多様な政策選択肢の提起による政策論議の活発化を通じた新しい政策開発システムをいかに作りあげていくかにある。それには、これまで述べてきたとおり政府・行政主導の政策開発を支える審議会や私的諮問機関の改革がすすめられることは当然のことである。しかし、同時に問われている課題は、政府・行政の側と対等に、あるいはそれ以上の政策論議をたたかわせるだけの政策開発能力の充実化にある。

国会改革は、官僚答弁を封じて大臣・政務次官と与野党政治家による論議に変わる。首相と与野党党首によるクエスチョンタイムも始まり、次期通常国会から本格化することになっている。ただ、話題はもっぱら大臣・政務次官が「封じられた官僚に代わって問題なく答弁できるかどうか」をめぐるものであり、質問者側の与野党議員の質問力や政策開発能力はあまり問われていない。答弁する側には、行政と1万人超にのぼる審議委員や私的懇談会委員の知恵に裏打ちされた政策と法制度がある。たいする質問する側をみると政党・議員の情報収集、分析、政策開発力は率直といって力不足である。質問する側の追及力と政策提案力、答弁する側の説明力と政策提案力、この両者による競い合いこそ本来、政策開発の調整と決定システムの根幹であるべき姿であろう。それには、政府・行政とは異なる「もう一つの政策開発システム」をいかに再構築するかが最大の課題となる。

再構築の1つは、政党と議員の政策開発能力を高めることにある。与党の場合には、政府・与党

一体のシステムから各省庁が蓄積した政策情報と政策開発の成果を共有化する状況にあることから、一見政策をもっているかのようにみえる。しかし、政府・省庁を切り離してみると、自民党も野党に転落した1993年には、他の野党と同様に政策開発の劣っている点がさらされることになった。与野党に違いなく、政党システムのなかで政策調査会などの位置づけには、予算、スタッフ、外部の識者や現場経験者との協力、支持者や団体からだされる要求の政策化など改革を要する。政府・省庁の政策開発の動向をキャッチし、早い時期から対抗する政策開発に着手することは欠かせない点である。そうでなければ、国会提出された案件にたいして、政策審議より国対政治が優先してしまう現状を改革することはできない。

2つは、議会（国会）の改革と議員の政策開発をサポートする機能を充実させることである。とくに、調査室機能や法制局機能、情報公開機能を中心とした政策・法制化システムづくりへの改革が必要である。

3つは、シンクタンクの充実である。シンクタンクの主要なものの多くは銀行系、証券系であったり、経済予測を主たるテーマとするものが多く、政策開発・法制化の提言を主たるテーマとする民間で非営利のシンクタンクの育成・充実化が重要な課題としてある。

4つは、自治体の政策・制度開発の強化である。全国3,000余の自治体を「地域のシンクタンク」と位置づけている松下圭一法政大学教授は、「市町村、県それぞれが自らつくる自治体基準による政策・制度革新への大胆な挑戦こそが、世界基準からもたちおくれがちの国基準を変えていくことができます。」という（『自治体は変わるか』55ページ 岩波新書、1999年10月）。自治・分権の進展を図っていくこと、また官治・集権の政策開発システムを変えていくうえから、自治体の政策・制度開発としての「地域のシンクタンク」の果たす役割には大きな期待が寄

せられている。

第5は、審議会と私的懇談会に参画する委員の意識改革である。諮問機関が事務局を担う政府・省庁の主導で運営されてきたことは事実だとしても、今後は会議録等の公開によって、委員の関わり方が問われてくる。たとえば、連合と連合傘下の労組から、審議会と私的諮問機関に約400人が参画している。1万分の400と少ない数では合っても、自らの政策主張の展開によって、審議水準の引き上げに積極的役割を果たすことは可能なはずである。

この他にも課題はある。しかし、ここにあげた5つが再構築されていくことによって、1万人超の学識経験者を擁する霞ヶ関シンクタンクの政策開発の調整と決定システムに大きな影響を与えることができよう。これまで政策開発をほぼ独占してきた政府・省庁にたいして、諮問機関とは異なった意味で外部から政策開発が積極的に提案されていくなら、それらは政策をめぐる論議の活発化にとどまらず、新しい政策開発システムをつくりあげていくことにつながってくる。

（はまたに あつし）

参考文献

- 松下圭一『自治体は変わるか』岩波新書、1999年10月
- 城山英明・鈴木寛・細野助博編著『中央省庁の政策形成過程』中央大学出版部、1999年2月
- 西尾勝・村松岐夫編『講座行政学 政策と管理』有斐閣、1996年9月
- 松下圭一『政策型思考と政治』東京大学出版会、1991年12月
- 新藤宗幸「審議会答申の作成と利用形態」、『地域開発』1978年1月号

