

審議会システムと「民意」

今井 照

福島大学行政政策学類教授

審議会と民主党政権

行政学の分野では、しばしば「審議会」という素材が取り上げられてきた。日本に独特とまではいえなくても、日本の行政スタイルにとって特徴的なシステムとなってきたからである。

審議会というシステムに対し、行政学はしばしば「御用審議会」「隠れ蓑」として批判を繰り返してきた¹。一方、利益団体が政策形成過程に参加する機能としてポジティブにとらえる見方も少なくない。また自治体における審議会については、市民参加の文脈で語られることもある²。

政権交代以降の民主党の審議会というシステムに対する方針は、どちらかといえば、これまでの行政学の通説でもあった「隠れ蓑」論に近いと思われる。国会答弁でも、そのような主旨の発言が繰り返されている³。また、実際の対応としても、政治主導による政

策決定論に基づき、審議会の機能を廃止、あるいは変更する事例がみられる。たとえば、有識者を含めた経済財政諮問会議を廃止し、政府内の国家戦略室に置き換えたり、有識者で構成されていた税制調査会を廃止し、副大臣を中心とした政治家だけで構成される税制調査会に改組している。

ただし、審議会というシステムを全廃しようとしているわけではない。2009年9月に任期切れを迎えた中央社会保険医療協議会（中医協）委員の改選に際し、従来、日本医師会からの推薦で選任されていた3人の替わりに、日本医師会の推薦を経ない新委員が任命された。その発表の記者会見で長妻厚生労働大臣は「我々の考え方、この政権の医療政策の考え方に、一定のご理解をいただく方が必要という認識を示した。深読みをすれば、むしろ「隠れ蓑」機能を強化し、「官僚の隠れ蓑」から、政治主導の名のもとに「政権の隠れ蓑」にしようとしているかのようにも考えられる。

全般的に、政権交代後1年を経た現時点では、審議会運営に必ずしも大きな変化があったとはいえない。わずかに、厚生労働省、国土交通省、農林水産省において、従来からの団体推薦委員が選出されないという事例がみられるが、これは戦略的にそうなったのか、あるいは個々の大臣の資質にかかわることなのか、明確ではない。結果的に、政治主導による政策決定という基本路線は、ごく一部においてしか現実化されていない。それが過渡期にあたるためか、ある

いまいあきら

1953年生。東京大学文学部社会学専修課程修了。博士(政策学)。専攻は自治体政策。東京都庁(学校事務)、大田区役所を経て現職。

著書に、『「平成大合併」の政治学』(公人社、2008年)、『市民自治のこれまで・これから』(公職研、2008年)、『図解よくわかる地方自治のしくみ(第3次改訂)』(学陽書房、2007年)など。

表 宮城県と仙台市の審議会等数の推移

年	宮城県			仙台市	
	1994年	1999年	2001年	1995年	2009年
審議会等数	127	154	132	58	112

(出所)注4、注5の文献と資料から作成

いはそもそも政治主導の政策決定という考え方に無理があったためかについても、現時点では判断がつかない。

少なくとも確実にいえることは、政策過程の民主性、透明性が増し、説得力のある適切なアウトプットが成果として現れているというわけではないということである。そこで本稿では、あらためてこれまでの審議会が果たしてきた機能を整理し、今後の議論に資することとしたい。

審議会等の現況

審議会には公的諮問機関と私的諮問機関とがある。法律、政令や条例で定められている機関が公的諮問機関であり、要綱などで設置される機関が私的諮問機関といわれる。たとえば、ニュースなどで「大臣の私的諮問機関」ということばを耳にするが、決して大臣がポケットマネーで運営しているわけではない。私的といわれているが、完全に公的であり、さらにいえば「官的」でもある。審議会という名称ばかりではないので「審議会等」と概括的に呼ばれるが、狭義の審議会等は公的諮問機関のことを指し、広義の審議会等では私的諮問機関を含める。

審議会等は国にあるものと自治体にあるものとに分かれる。共通点は多いが、機能や方向性は微妙に異なる。総務省の資料によれば、国の審議会等（この場合は公的諮問機関）は2010年8月現在で115機関がある。2001年の中央省庁改革以前は200機関を少し上回る数だったから、その頃からみると半減したことになる。1999年4月27日に閣議決定された

「審議会等の整理合理化に関する基本的計画」に基づいて整理されたためである。

自治体に審議会等がどれだけあるかという全国統計は存在しない。研究論文によると、1994年時点の宮城県庁には127機関があり、1995年時点の仙台市役所には58機関があったとされる（この場合は私的諮問機関を含む）⁴。そこで現在の数値を探してみると、宮城県庁には2001年度時点で132機関があり、仙台市役所には2009年時点で112機関があるということがわかった⁵。そのうち、法律か条例で設置されているのが56機関、要綱設置も56機関で、半々の割合となっている。

仙台市役所の審議会等の数は14年間で約2倍に増加している。宮城県庁は微増のようにみえるが、実は1999年度に154機関あったものを「第1次宮城県行政改革推進計画」によって整理したためにそうみえるだけで、1994年から1999年までの5年間で2割も増加している（表参照）。

こうしてみると、国でも自治体でも、審議会等は整理の対象としてみられるということがわかる。つまり放置しておくとも増殖していくので、何らかの機会に整理をしなくてはならない存在なのである。

審議会等の3機能

行政サイドからみた審議会等の機能は、①専門的知見の活用、②利害調整、③政策支持への動員、の3つに整理できる。①の専門的知見の活用という意味から、審議会等の委員には有識者と呼ばれる研究者などが登用される。ただし、有識者枠としての選任

であっても、②や③の機能が期待される場合もある。②の利害調整という意味からは、政策課題に直結する業界団体の代表者が参加する。労働界の代表者もこの範疇に含まれる。③の政策支持の動員のためには、たとえば経済団体や地域団体、マスコミなどの代表者が選出される。ときに、政党会派を代表する政治家が審議会等に加わるが、それもこのためである。

これらの委員選出は審議会等を設置する側が主導するというところに特徴がある。属性に伴う委員数の配分はもとより、さまざまなバランスを考慮して委員を指名するのが一般的である。前述のように中医協の委員構成が変化し、開業医中心から勤務医中心に重心を移せば、どのような結論が期待されているかというメッセージになる。

①の有識者枠にしても、②の業界団体枠にしても、さらには③の政策支持動員枠としても、いずれの場合にも官僚（自治体職員）出身者が選出されることがある。多くの場合、そこには、審議会等の結論を一定の方向でまとめるという役回りが期待されている。もちろんある程度の異論は許容されるし、むしろ政策の正統性を確保するためには歓迎されるが、だからといって、異論が多数派にならないように委員数の配分が配慮されることはいうまでもない⁶。

公募委員枠のインパクト

しかし、近年の自治体の審議会等ではこの枠にあてはまらない動きも出てきた。それが公募委員の存在である。管見の限り、国の審議会等に公募委員が任命されたという話は聞かないし、そもそも国でそうすることに意味があるかどうかは意見の分かれるところだが、自治体については既に数多くの審議会等の委員に公募委員枠が設定されている。

もちろん公募委員枠にもいろいろある。もっともシンプルに考えれば、参加表明をしたすべての市民を公募委員として任命することである。だが現実にはあらかじめ一定の公募委員枠が設定され、それを越

えると選出作業が行われるケースが多い。選出方法が抽選であればまだしも、実態は作文等を提出させたり、本人の属性や履歴などを参照しながら、設置者側が「審査」をして選出する場合がほとんどである。さらに、公募委員枠が埋まらなかったり、公募委員枠に設置者側の方針とは合わない市民が多数含まれることをおそれて、設置者側から特定の市民に応募を働きかけることも少なくない。

したがって公募委員枠があればそれだけで審議会等の機能が変化したとはいえないが、公募委員枠の採用は上述の①から③までの機能とは異なる可能性を秘めていることも事実である。それは①シロウト性、②公開性、③政策実現への動員、というように整理できる。

専門的知見の活用と比べると①のシロウト性はその対極にあるかのようにみえる。専門家は情報や政治的な力関係を熟知しているがゆえに、「現実的」な結論を導くことがあるが、シロウトとしての市民感覚は、結論が「現実的」であるがゆえに、それを「おかしい」と感じるができる。つまり専門家の偏向をリセットできるのがシロウトの可能性である。

②の公開性については、いまだに情報公開への努力を怠っている審議会等がある中で、特定の業界や団体に属さない市民委員の存在そのものが、審議内容や会議資料の公開性を担保することにつながる⁷。そもそも市民委員が読むことを前提として会議資料が作成され、特定の業界や団体の「談合」にならないような議論の道筋を用意することが期待されるからである。

③の政策実現への動員とは、政策の意思決定過程に市民が参加することによって、その実施や管理運営に際しても市民の協力が期待されることだ。縮小社会を迎えるにあたって行政資源が枯渇することが推測されているが、一方的に行政側が市民を動員することはできない。しかし政策形成過程への参加で市民が納得をすれば、自発的な市民活動が展開されるかもしれない。少なくとも行政側にはそのような期待が含まれている。

ある。

審議会等を不要とする条件

政治主導による政策決定というのは、長年の間、日本の行政学が掲げてきた目標であり、おそらくそれが「正論」であることはまちがいない。健気にも、民主党がこの目標を実現しようとしているにもかかわらず、むしろ逆効果になっているとすれば、これまでの行政学の責任は大きい。

そこでこの目標実現のためのいくつかの条件整備を考える必要がある。第一の条件は、政治の側にシンクタンク機能がある、あるいは政治の側にシンクタンク機能を使いこなす能力があることである。このことは古くからいわれてきたにもかかわらず実現されていない。自民党中心の長期政権下では実現する必要がなかったということかもしれない。国、自治体を問わず、政党交付金や政務調査費などの公費は、このことだけのために使われるべきである。

第二に、現場情報の集約と公開が不可欠となる。企業活動の革新がクレーム情報にあるように、政策革新におけるもっとも豊富な情報は政策実施の局面にあり、それを把握しているのは行政組織か、そこに連なる企業組織などである。現場情報とのリンクが断絶しているとしたら、理念や机上でどんなに良かれと政策化されても、市民には受け入れられない。後期高齢者医療制度や障害者自立支援法がその典型である。現場情報が集約され、公開されてこそ、行政組織以外の主体にも政策立案が可能になる。

第三に市民参加である。どんなに情報が共有化され、それを使いこなすシンクタンク機能があったとしても、最終的に政治として政策を練り上げていくためには広範な討議と合意形成が必要になる。これこそが政治固有の役割ともいえよう。当事者からの要求に基づいたとしても、そのことが多数から支持されなくては政策効果は薄い。たとえば子ども手当や高速無料化などがその典型である。市民参加といっても「全国国民参加」が求められているわけではないし、その必要もない。誰でも議論にアクセスできることが重要で

審議会等を活用するために

これらの条件を勘案しつつも、現時点では一定の範囲内で審議会等を活用することが必要にならざるをえない。過渡的に必要な場合と将来にわたっても必要な場合がありうるだろうが、いずれにしても政治主導による政策決定が未だ成熟していないことは確かであり、広範な政策課題に対応するためには何らかの補完が必要となるからである。そこで審議会等を活用せざるをえない場合のポイントをここで整理しておきたい。

まず、前述のように審議会等の3機能を整理したとき、③の政策支持への動員機能は棄却されるべきである。国、自治体を通じてマスコミ関係者や政治家自身は審議会等の委員として参加すべきではない。どんなに主観的にはニュートラルであろうと、客観的にはバイアスがかかるか、あるいは少なくとも外部からそのようにみられるだけでもバイアスになるはずだ。第三者としての意見聴取が必要であれば、議会や政党などの政治過程の中で実施されるべきである。

第二に①の専門的知見の活用について、科学的な基準を制定しなければならないときなどは、確かに研究者などの有識者委員による審議会等が必要になる。たとえばJISの制定や改正などを審議する日本工業標準調査会などはそのような審議会等にあたるだろう。しかし、日本工業標準調査会は24名の総会の下に各種の部会、専門委員会が設置される大組織であり、現実には②や③の役割も果たしている。科学的基準の制定が必要な場合の審議会等は、学術的、技術的な議論に終始すべきであり、その後は政治過程の中で討議されるべきだろう。

第三に②の利害調整機能について、利益団体相互が政策形成過程の渦中に主張を展開することは、審議会等の古典的かつもっとも主要な役割である。さらにこのことを通じて一種の「相場」が形成され、参加団体のそれぞれが一定の妥協をはかることは合

意形成過程の要ともいえる。相場形成のためには、ニュートラルな有識者委員と多数の観客が必要になる。このときの有識者委員には必ずしも専門的知見が必要ではない。専門外であっても、討議を見守りながら裁定者の役割を果たすためにファシリテーターの資質が求められる。問題はオープンな場で議論されるかどうかである。できるだけ多数の観客の前で議論されることが、「談合」を排し、相場の市民的正統性を高めていく。

繰り返せば、政治主導による政策過程の確立は「正論」ではあるが、肝心の政治過程に衆知が結集できていないとすれば、一定の範囲内で審議会等を活用しなくてはならない場合がある。また自治体においては、むしろ市民参加ツールとして、積極的に展開できる可能性もある。ただし、審議会等がどんなに真つかに運営されても「隠れ蓑」機能とは紙一重のところであり、できるだけ多数の市民の注視を集めることで、その隘路をくぐり抜け、審議会等の政治的正統性を確保しなければならないのである。■

《注》

- 1 たとえば、大森彌『官のシステム』(東京大学出版会、2006年)148頁。
- 2 たとえば、新川達郎「審議会・懇談会と自治体政策形成」『都市問題』第88巻第1号(1997年1月号)。
- 3 たとえば、2010年5月13日衆議院本会議における鳩山首相の答弁「一番大事なことは、官僚の意思決定のただ単なる形式的な隠れみに審議会を使ってはならないということでございます」。
- 4 新川、前掲論文。
- 5 宮城県庁については「第1次宮城県行政改革推進計画の成果」、仙台市役所については「審議会等分類別女性委員の登用」という資料を参照した。
- 6 審議会等の運営におけるこれらの問題は自明ともいえるほどの経験知であったが、森田朗『会議の政治学』(慈学社、2006年)において詳述されることによって行政学における共有知となった。
- 7 いち早く、審議会等の情報公開を推進したのが宮城県庁であり、毎月の審議会等開催情報がネット上に公開され、県庁舎のロビーには当日開催の審議会等の案内が掲示されている。一方、国地方係争処理委員会や自治紛争処理委員などは、「審査に係る合議」部分の会議や議事録を非公開としており、意思決定の密室性が問われている。また最近の事例では、喜多方市が新庁舎建設市民懇談会を非公開とし、3か月3回で結論を出すことになっていたが、市民の批判で公開されるようになったと報道されている(『河北新報』2010年10月4日)。

