

変わる政策決定のかたち

—「民意」とは何か

松浦 正浩

東京大学公共政策大学院特任准教授

「民意」の現実

トップダウンの政策決定と「民意」

2009年8月30日の衆議院議員総選挙で民主党が勝利し、自民党からの政権交代の結果、「官僚支配」ではない「国民に選ばれた」政党による「政治主導」の政策決定が、政策決定のいろいろな場面で推し進められてきた。マスコミにセンセーショナルに取り上げられ話題となった内閣府行政刷新会議による事業仕分け、2009年度一次補正予算の執行停止、ハツ場ダムをはじめとする大型公共事業の見直しなどが、民意に支えられた政治主導の名の下にトップダウンで進められている。民主党政権発足時に打ち出された国家戦略室による予算編成のように、実現せず後退しているものもあるが、自民党時代から比較すると、トップダウンの政策決定への移行は明らかである。また、この現象は中央政府に限られたことではなく、大阪府や名古屋市のように一部の地方自治体

でも見られる。

最近の政党や首長によるトップダウンによる政策決定、意思決定の正統性は、従来、官僚機構が強みとしてきた専門性とそれに依拠した合理性よりも、むしろ選挙で議員や首長が選ばれたという事実が軸足が置かれているように見受けられる。そして、政権与党や首長は、自分が国民や都道府県民などの意見、すなわち「民意」の代弁者であることを、政策の決定と実現のために強調する。

「民意」の意味の曖昧さ

ここで「民意」とは何かをいま一度考える必要がある。辞書（大辞林）によれば「国民の意思、人民の意思」とあるが、次に「意思」とは何かを紐解くと「心の中に思い浮かべる、何かをしようという考え」だそうである。これを政策決定の文脈で解釈すると、「民意」とは、「国民や県民などある一定の範囲で括られる人々が、何らかの政策や社会像を実現してほしいという思い」とでも定義できるだろう。この思いを根拠に、政権与党や首長などがトップダウンの政策決定を正統化しようとする。

しかし、このような定義では、民意はいかようにも解釈できる。第一に、政策決定に関わるアクターをどのように画定するのかという点で疑問がある。全国民が誰一人異議なく共有する意思でなければ民意ではないと仮定したら、たとえ倫理に係る内容であったとしても、民意など存在し得ないだろう。しかし、きわ

まつうら まさひろ

1974年生。マサチューセッツ工科大学都市計画学科卒。Ph.D.。専攻は都市・地域計画。三菱総合研究所研究員、東京大学大学院特任講師を経て、現職。

著書に『実践!交渉学』（ちくま新書）、『コンセンサビルディング入門』（有斐閣・共訳）、『Localizing Public Dispute Resolution in Japan』（VDM-Verlag）など。

めて全数に近い（たとえば95%以上の）国民の同意が必要なのか、あるいは選挙で選ばれた代表者の過半数の同意で十分なのか、その要件には幅があり、どこまでを許容するのかは人によって解釈が異なる。あるいは、著名人がグループを組んで政治的主張をすることがあるが、彼らは国民の人気があるのだから彼らの主張は民意であるという解釈もあり得るわけではない。第二に、論点をどのように設定するかという点で利害関係が介入する（Stone 1988）。たとえば、消費税増税の議論において、税率についてのみ議論するのか、増税とその用途を一緒に議論するかによって、民意は変化するだろう。また、同じ論点であったとしても、その見せ方によって人々の賛成、反対の意思が変化することが指摘されている（Tversky and Kahneman 1981）。このようなフレーミングと意思の関係について、「民意」の用法には何の規定もない。

結論として、「民意」はきわめて漠然な意味合いで使われており、漠然であるからこそ、メディアを含むさまざまな政治アクターが喜んで使うレトリックの一つなのだろう。自分にとって最も都合のよい様式、つまり高い支持率を弾き出せるフレームで民意を表現し、それを根拠に自らが推す政策や言説の正統性を主張する。結局、「民意」など、聞こえはよいが、実際には政治活動のひとつの道具でしかないのかもしれない。

「民意」の理論的説明

「民意」という記号は政治の道具に過ぎない、と言いつつ切ってしまうのもよいのかもしれないが、それだけではレトリックの問題に終始してしまい、議論の深まりがない。「民意」以外にも、「生活重視」や「日本再生」など、レトリックとして使われる記号はたくさんある。むしろ、「民意」とは何なのかを、現実社会における利用実態から実証的に導くのではなく、「民意」から想起される理論に紐付けすることで以下、導いてみたい。

ここで暫定的に、民意を、数多く国民に共有されている「何か」と仮定したい。その「何か」に該当するようなものとして、以下の3つが考えられる。

- 1) 交渉取引の結果としての合意
- 2) 熟議の結果としての価値観
- 3) コミュニケーションの手段としての記号

現実の政治過程における「民意」の使われ方に着目すると、定義が曖昧なレトリックの道具としての意味しか見出せないが、現実とはいったん切り離して、理論的検討の側からアプローチすることで、「民意」の意味を新しい視点から再検証することができるのではないだろうか。以下、特に1)に注目しつつ、2)、3)についても論じていきたい。

交渉取引の結果としての合意＝民意

自由な個人と合意

交渉と合意形成に関連する理論から「民意」の解釈を試みれば、利害調整の結果として生成される合意として位置づけることになるだろう。その前提条件として、人間の行動は基本的に利己的なものであり、自らの効用の拡大する行動を常に選択するという仮定がある。いわゆるJohn Locke（1982）以来のリバタリアニズムに類する思想であり、自由な個人を前提とした上で、個人間の自発的な取引により任意の合意が成立し、その積み重ねによって市場を基本とした社会が形成され、個人の権利の保護など限られた役割において政府の機能がある。

このような状況で、異なる利害関心（interest）を有する個人が複数いたら、そこに交渉取引による価値生産の可能性があるために、協力関係が生まれる（Raiffa 1982）。たとえば、原始的な社会において、コメ農家と漁師は異なる利害関心を有する。前者は魚介類に高い価値を見出すだろうし、後者はコメに高い価値を見出す。よって、両者は物々交換により、より高い効用を得る。つまり個人の効用関数に含まれるパラメータが異なれば、その違いを利用して、交換取引により両者の効用を同時に高めるパレート改善が可能となるのである。交渉研究の文脈では、このような状況をしばしば「Win/Win」といい、相互利益の発生を協力の前提としている（Lax and Sebenius 1986）。

このような協力の前提に、複数の個人が異なる利害関心を有することが挙げられる。たとえば、人々が飢饉に苦しみ、何でもよいから食糧を必要とする状況であれば、利害関心の相違がみられず、限られた資源の獲得競争が卓越する。あくまで、人々が異なる利害関心を持つ多様性があるからこそ相互協力が可能であるし、そこではじめて社会が生まれてくる。

「民意」と合意

自由な個人の自発的な交換取引の集合体（アソシエーション）として社会を位置づけるのであれば、そのような社会に存在する「民意」は、社会の構成員をパレート改善へと導く枠組みに対する支持を意味する。社会の構成員が2人だけであれば、交渉取引によって生成される自発的合意を民意と呼べよう。構成員の人数が増えたとしても、原則として、すべての構成員が参加する交渉により、誰にも利益がもたらされるような取引について合意されれば、その合意をもって民意とみなすことができる。交渉への参加の態様であるが、米国ニューイングランド地方のタウンミーティングのように直接参加の伝統がないわけではないが、現実には全国民はおろか全町民の直接参加でさえも困難で、さらに全員で交渉をするなど時間と費用の面で取引費用が大きすぎるがゆえに、エージェントとしての代議士を選挙で選び、交渉させる。

民意に基づく民主的な政策決定の根拠を、政治過程に対する全国民の無差別のアクセスに位置づけるのではなく、決定によって影響を受けるさまざまなステークホルダーが利害調整の過程に関与した結果としての合意に求めることもでき、これを松尾（2010）はステークホルダー・デモクラシーとして論じている。

交渉による民意の落としどころと参加

自由な個人の交渉取引の結果として民意を位置づける場合、客観的には民意を一意に定めることができない問題がある。ここで交渉学の視点が必要となるので簡単に説明したい（松浦 2010）。まず、交渉において、条件に同意するかどうかを判断する基

準としてBATNA（Best Alternative to a Negotiated Agreement）がある。BATNAは、目前の交渉を破談にしたと仮定し、目前の交渉相手と協力せずに、他の関係者との協力や独力で目的を実現する方法のなかでも最も期待効用の高い選択肢のことである。例えば、ある商品の売買交渉で、売り手は別の場所にいる買い手候補に最大2,000円でその商品を買ってもらえることがわかっていれば、その買い手に2,000円で売ることが、目前にいる交渉相手の買い手との交渉におけるBATNAとなる。同様に、買い手の立場では、他の売り手から3,000円で買えることが判っていれば、目前の交渉相手との交渉のBATNAは、他の売り手から3,000円で買うことである。このとき、両者のBATNAで囲まれた空間のことを合意可能領域と呼ぶ。売買価格が2,000円から3,000円の間で設定されれば、売り手も買い手も、それぞれのBATNAよりもよい条件なので合意するだろう。

しかし、合意可能領域の中でどこが社会的に正しい合意であるかについては、交渉の理論は正解を示してくれない。あくまで自由な個人の取引であるので、どこで合意するかについても当事者である個人の裁量に委ねられなければならない。よって、自分の取り分を多くしようとする政治的駆け引きが避けられない。先ほどの例であれば、売り手はより高く売ろうとするし、買い手はより安く買おうとする。たとえ複数の条件を交換取引することでパレート改善をねらったとしても、パレート最適となる解は複数存在し得るので、結局自らにとってよりよい条件で合意しようとする駆け引きはなくなる。

だからこそ、民意を交渉取引の結果と位置づけるのであれば、交渉に参加するための門戸が誰にも開かれていることが、政策決定において（本節の定義における）民意を重視する際の必要条件となる。交渉に合意可能領域が存在するということは、ある社会において受容されうる民意についても一定の幅があることを意味し、その幅の中でどこを民意として特定するかは、ステークホルダーあるいはその代表者が交渉に直接参加し、他のステークホルダーとの駆け引きとい

う経験を通じて納得できる条件を自己決定するしかない。その落としどころを、時の権力者や官僚などが独立的立場から裁定しようとしても、社会的厚生関数を一意に定めることの難しさはアローの不可能性定理 (Dunn 2004) で示されている通りであり、また現実社会でも、自らにとってよりよい裁定を求めてさまざまなステークホルダーが政治的圧力をかけることは想像に難くない。結局、交渉に何らかの形で参加させることで納得を求める以外にない。

民意の必要条件としての社会(国籍)を選ぶ自由

また、交渉の観点では、自分のBATNAよりも悪い条件の受諾を、社会の構成員が民意の名の下に強制されないことも必要条件である。自分のBATNAよりもよい条件が得られないなら、その社会から離脱して、よりよい合意に至れそうな社会へ移動するという選択肢も認められなければならない。Amartya Sen (1970) は個人の自由とパレート改善の同時存在の可能性を否定した「リベラル・パラドックス」を提示することで、これまで述べてきた自由な個人の交渉による民意の形成の可能性を一部否定していると考えられる。しかし、社会の他の構成員と共存できない人は他の社会に移動する自由があること前提とすれば、このパラドックスも解決できる。社会間移動は非現実的であるという批判はあるだろうが、現実には、企業も個人も、国境を越えて移転・移住することは決して珍しいことではなくなってきたのだから、社会間の移動は決して非現実的とは言いきれないのではないだろうか。

価値観・記号＝民意

共有された価値観としての民意

交渉による民意とは全く異なる観点として、公共的な価値観を民意と捉えることもできる。個人の効用最大化とは独立して規定される、社会の構成員として遵守すべき規範もこれに含まれる。たとえば、道端にゴミを捨ててはいけない、という言葉は民意であると言ってもよさそうである。そのような規範があるのも、

囚人のジレンマ的状况において、集合行為問題によりフリーライダーが横行し (Olson 1965)、結果として社会全体としては望ましくない均衡解へと導かれる流れを食い止める制度が必要だからであろう。

このような規範は社会における絶対的かつ構造的な制約であり、エージェントである国民の民意として位置づけることは相応しくないという考えもありうる。たとえば宗教も、個人の行動を規定するのだから一種の規範ととらえることができ、大多数の国民がある特定の宗教を信奉している国家、たとえばイスラム国家であれば、その宗教自体が民意であるという仮説も考えられなくはない。

ここで重要なポイントが、規範や価値観などの構造的要素と、国民などのエージェントとの間に再帰性 (reflexivity) が存在するかどうかである。宗教は、その信者などの意思によって再構築されることは基本的には想定していない。しかし、公共的な価値観はより柔軟なものであり、国民がさまざまな生活体験や議論を経ることで新たな価値観が形成され、それが国民を規範として拘束するというループ構造が存在するのではないか。この循環構造を Anthony Giddens (1984) は Structuration Theory として定式化した。

そのようなループの中で、新しい価値観を具体化する過程としての議論が、政治学などの文脈で「熟議 (deliberation)」として近年注目されている。前節で詳説した交渉の枠組みでは、個人の自由が尊重されるため、集合行為問題の解決を当事者自身で進めることは難しい。だからこそ、個人の利己的な関心にとらわれず、社会全体としての利益を考える議論が必要であるという議論が展開されている (Reich 1988; Fung and Wright 2003)。

同時に、規範や価値観の形成における政府やメディアの関わりについても注意が必要である。構造とエージェントの相互作用を促進するファシリテーターとして、政府やメディアが関わることは有益であろうが、一歩踏み込んで、これらの組織が利己的な関心に基づいて特定の規範や価値観の形成へと誘導

しようとしたときに、国民がその誘導に気づくことができる批判的システムが必要である。しかし現実には、たとえば地球環境問題は喫緊かつ将来世代に係る課題であるため価値観の恣意的誘導もある程度は必要という思想もあり、環境変化のスピードに民主的な熟議が追いつけるのかという不安も残る。

コミュニケーションのための記号としての民意

最後に簡単に、記号も一種の民意ととらえてみたい。記号はコミュニケーションを支える基盤であり、記号を構成する記号表現 (signifier) と記号内容 (signified) の関係について一定の共通認識があるからこそ、コミュニケーションが可能となるのである。このとき、新しい流行語は時代の民意を体現してはいないだろうか。例えば「ワーキング・ブア」や「婚活」などは、新しい記号表現であるだけでなく、これまで概念として存在しなかった新たな記号内容の登場と、その重要性に対する国民の意識を体現しているのではないだろうか。また、ピースマーク、チェ・ゲバラの肖像などのグラフィックデザインも何らかの民意を表現していないだろうか。たとえば、アメリカングラフィックアート協会は、2008年の大統領選挙の際、斬新なデザインを使って投票を勧奨する”Get Out the Vote”キャンペーンを実施したが、これもデザインによる民意の体現ではないだろうか。筆者は記号論の専門家ではないのであくまで仮説に過ぎないが、記号の中にも民意は潜んでいるのではないかと思われる。政治的レトリックとしての内閣支持率や選挙結果に民意を求めるのではなく、もっと身近な言葉やグラフィックデザインの中に民意を見出だそうとする、緩やかな研究があってもよいのではないだろうか。

さいごに

本稿では、「民意」が政治的レトリックとして消費されている現実を悲観したうえで、理論からアプローチすることで、自由な個人の交渉による合意のほか、熟議を通じて形成される価値観、そしてコミュニケーションの過程で生産される記号を、民意として位置づ

ける試みをおこなった。しかし、政策決定における民意の意味を考える上で、3つの選択肢のうちどれが正しいかを議論しても生産的ではない。むしろ、これらは重層的に並存するものであって、民意について語る者が、民意という用語を以って何を指示しているのかを明らかにするための枠組みとして参考にしていただきたい。■

《参考文献》

- Dunn, W. (2004). *Public Policy Analysis: An Introduction (3rd ed.)*, Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the theory of structuration*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Lax, D. and Sebenius, J. (1986). *The Manager as Negotiator: Bargaining for cooperation and competitive gain*. New York, NY: Free Press.
- Locke, J. (1982). *The Second Treatise of Government*. Wheeling, IL: Harlan Davidson.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public goods and the theory of groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Raiffa, H. (1982). *The Art and Science of Negotiation*. Cambridge, MA: Belknap Press.
- Reich, R. (1988). "Policy making in a democracy" In Reich, R. (ed.) *The Power of Public Ideas*. Cambridge, MA: Harvard Univ.; Fung, A. and Wright, E. O. (2003). *Deepening Democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*. New York, NY: Verso.
- Sen, A. (1970). "The Impossibility of a Paretian Liberal". *Journal of Political Economy*, 78, pp. 152-157.
- Stone, D. (1988). *Policy Paradox: The art of political decision making*. New York, NY: W.W. Norton.
- Tversky, A. and Kahneman, D. (1981). "The framing of decisions and the psychology of choice" *Science*, 4481, pp. 453-458.
- 松浦正浩. (2010). 『実践! 交渉学: いかに合意形成を図るか』 筑摩書房.
- 松尾隆佑. (2010). 「ステーキホルダー・デモクラシーの可能性」『政策空間』2010年9月29日.

「民意」と政治

—世論調査によって揺れ動く政権—

井芹 浩文

崇城大学教授

最近の政治では「民意」がよく持ち出される。2005年衆院選で自民党が圧勝した後、2007年参院選で民主党が大勝したとき、民主党は参院選結果を「直近の民意」と呼んでそれを優先するよう主張した。2010年9月の名護市議選で基地移設反対の市議が多数を占めたとき、菅直人首相は「一つの民意の表れだ」と受け止めた。同9月の民主党代表選では2009年衆院選で示された民意すなわち当時のマニフェストを忠実に守れという小沢一郎支持派と、世論調査で示された民意こそが代表選にも反映されるべきだとする菅直人支持派が、それぞれ違う「民意」を根拠に戦った¹。そこで「民意」とは何か、それに連なる「世論」「輿論」とは何か、考えてみたい。民主主義においては民意こそが政治の基盤であることは疑いないが、政治家の本当の仕事は単に民意に迎合することではなく、民意を創り出すことではないのか。そこにあるのはリーダーシップの問題だ。

「民意」の2大源泉：選挙及び世論

「民意」が多用されればされるほど、具体的な民意は多義的になり、恣意的となる。もともと政治家は政敵に対して「民意に反している」と批判することが多いから、この用語は最初から論争的であり、かつアイデアオーギッシュですらある。しかし、全く根拠がないわけではない。多少あるいは相当な根拠があるから政治的には意味が出る。

「民意」には2つの源泉がある。「選挙」と「世論」である²。

選挙においては衆参の国政選挙から都道府県・市町村の地方選挙までそれぞれの「民意」が示される。ここで示される民意は、①全有権者を対象に包括的に実施される、②厳格な手続きの下で国民の意思表示が行われる—ことを考えれば、厳密な意味での「民意」として受け止めるべきなのは当然だ。しかし、それらの民意には時差がある³。

2010年参院選結果は民主党44議席、自民党51議席と「直近の民意」は自民党支持と出た⁴。非改選議員も含めて与野党の勢力比は110対132とまたも衆参ねじれとなった。かつて「直近の民意」を盾に早期解散を迫った民主党は自民党から同じ理屈で攻められる構図だ。票数で見ると民主党が比例区だけでなく選挙区でも自民党票を上回っており、「票数で見た民意」はまだ民主党を支持している、と

いせり ひろふみ

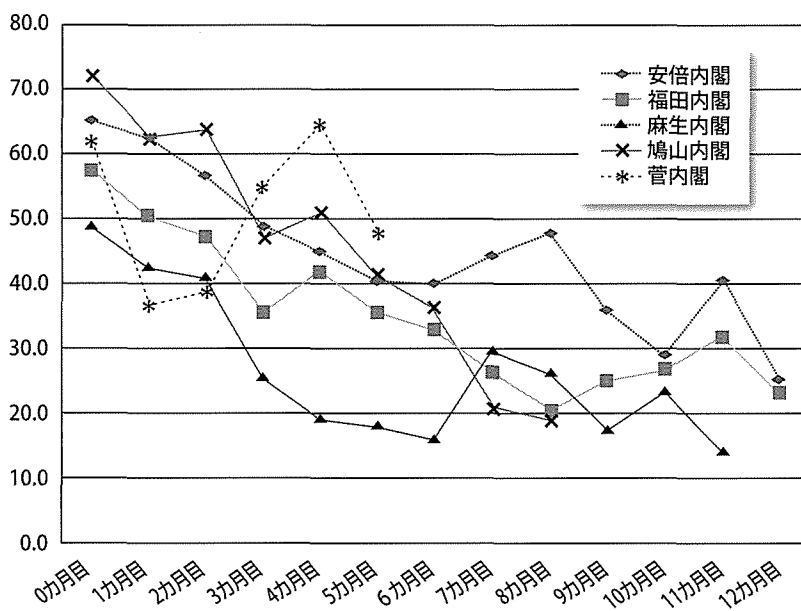
1947年生。東京大学法学部卒。専攻は政治学、選挙学。

共同通信社論説委員長を経て、現職。

著書に『派閥再編成』（中公新書）、『総理のリーダー術』

（全日法規）など。

図 最近の内閣支持率の推移



も主張できる。ただ、選挙は候補の当落を決めるという原則から言えば、引かれ者の小唄と言われてしまいそうだ。

ところで選挙はヒト（候補）を選ぶものであるため、それによってどういうモノ（政策）が民意として選択されたかは必ずしも明確でない。佐伯啓思氏は「選挙のたびに、民意、民意、とわれわれはよく口にし、かくかくしかじかの民意が表明された、などというが、今回『民意』は何を示したのだろうか。この選挙の争点は消費税だったといわれる。しかし、そうだったとすれば、民主の敗北、自民の勝利という結果はどう解釈すればよいのか。どちらも消費税率引き上げを謳^{うた}っていたからである」（2010年7月23日 共同通信社配信）と指摘している。マニフェスト選択選挙と言われながら、選挙の本質は候補を選択することにあり、まして選ばれた候補（政党）がそれを事後的に変更するのであれば、政策面の「民意」反映は一層曖昧なものになる。そこに民主党迷走の原因の一つがある。

政権の命運を決める内閣支持率

民意のもう一つの源泉としてますます現実政治に大きな影響を与えつつあるのが「世論」だ。具体的には各報道機関による世論調査で示される数値が世論を代弁するものとされる。この中でも「内閣支持率」⁵は政権の死命を制する場合さえある（図参照）。

政権にとっての危険ラインとしては、①30%割れ（政権に対する「赤信号」）②支持・不支持の逆転③支持急落（前回比10ポイント以上の下落）——という3つの指標がある。支持・不支持が逆転した福田内閣の2007年12月、麻生内閣の08年12月には同時に10ポイント以上急落。福田内閣では同時に30%割れとなり政権への「赤信号」も灯った。福田、麻生、鳩山の3内閣では支持・不支持の逆転に続いて数ヶ月以内に30%割れ、さらには政権の存続を問われる20%割れを起こし、実際に退陣に至った。その意味で3つの指標は孤立したものでなく連動して起きると

も言える。

内閣支持率の30%ライン割れなどによって民意の離反が明らかになると、現実の政治を突き動かすことにもなる。野党側の政権批判が厳しくなるだけでなく与党内もざわつく。特に国政選挙の前であれば、「選挙を戦えない」との声が出て「表紙の付け替え」が起きる場合（森喜朗内閣）もある。麻生太郎内閣の場合も世論調査の数値（2008年4月以降20%台以下）から見ると、自民党としては表紙を替えたかったが、前2代の内閣が約1年で代わったため替えるに替えられなかった。最近のケースでは菅直人首相の「消費税10%発言」の影響で、内閣支持率が2010年7月に43.4%と前月比15.4ポイントも急落した。その直後に参院選を迎えたが、これだけ民意が離れれば選挙に負けることは必然だった。

政権のエンジンとしての支持率

このように歴代政権は内閣支持率の動向に神経を尖らせることになるが、これを逆手にとって政権を動かすエンジンとして使うという発想が生まれる。小泉純一郎政権のケースだ。

そもそも小泉が首相になったのは極めて異例だった。自民党では1955年の保守合同以来、その権力基盤は派閥の上に築かれてきた。当初は派閥領袖が、後には有力派閥の支持を受けた者が総理・総裁となった。橋本龍太郎が最大派閥・橋本派をバックに出馬したのに対して、小泉は出身派閥である森（喜朗）派の支持をほとんど当てにしなかった。この時、実施された地方党員の予備選で小泉ブームが起き、それが国会議員による本選挙にも波及し、総裁選を圧勝した。自民党総裁選史上、初めて「民意」を梃子に誕生した政権といえる。

小泉政権の特異さは2001年4月の発足時に高い支持率（86.3%、歴代最高）を誇っただけでなく、終始、支持率を意識した政権運営を心がけたことだ。それまでの政権は支持率を自らの評判を測るバロメーター程度にしか考えなかったのに対し、小泉政権は

政権運営を推し進めるエンジンと位置づけた。それゆえ受け身でなく積極的に支持率を高める努力をする。その意味では世論に対して操作的となった初めての政権といってよい。

2例だけ挙げておきたい。小泉首相は2002年1月29日、人気のあった田中真紀子外相を更迭したため、01年12月に79.5%あった支持率が更迭直後の02年2月調査で58.0%まで急落した。「民意」をバックにしてきた小泉政権には危機的な事態だった。その対応策の一つが北朝鮮訪問、拉致問題への取り組みだった。これは賭けの要素を含んでいたものの、02年9月、訪朝し拉致被害者5人を連れ帰ることに成功し、一時期42.9%まで下がっていた内閣支持率は直後の世論調査で66.6%にまで回復させた。

もう一つは郵政政局である。2005年の通常国会に郵政改革法案を提出し、衆院本会議ではわずか4票差で可決された後、参院本会議で否決されたのを受けて衆院を解散した。小泉首相は「国会は郵政民営化を必要ないと判断した。郵政民営化に賛成するのか、反対するのか、これをはっきりと国民に問いたい」（8月8日記者会見）と民意を問う姿勢を明確にした。しかも選挙結果は小泉首相の思惑通りに296議席の大勝を博した。

小泉首相はあらためて郵政改革法案を提出。衆院で圧倒的大差で可決、通過させたのは当然として、不思議なのは選挙の洗礼を受けることなく、議員メンバーに変更のなかった参院でもやすやすと法案が可決、成立したことだ。その理由を成田憲彦氏はプレビシット・モデルによって説明する。「リーダーが直接国民と結びつくことで、派閥（党内の政治）はバイパスされた」と指摘している。プレビシット（直接投票制）とは、ナポレオンが皇帝になる過程で元老院が抵抗したときプレビシットを求め、圧倒的多数で支持されたことで正統性を得たといわれることに根差す。小泉首相も議会勢力（与野党両派を含む）が自らに対する「抵抗勢力」と映じた以上、国民と直接結びつくことによって政策遂行（郵政民営化）の正統性を確保しようとしたものと見るができる。まさに「民意」を

動員することによって政治を動かすという点では日本の政治史上初めての試みだった⁶。

首相候補を創り出す世論調査

このように小泉は民意・世論と対峙するとき自らの主体性を失うことはなかったが、やがて民意・世論が主人公となる事態が生じる。ポスト小泉の自民党総裁選において「世論」が大きな役割を演じることになり、次第に主客転倒の様相を示す⁷。

ポスト小泉候補を各人から1字ずつ取ってアクロニム風に「麻垣康三」と言われた。ブレ小泉の時代ならば総裁候補には派閥領袖の名が挙がるのが常だった。「麻垣康三」のうち谷垣禎一だけが谷垣派会長だったが、残り3人は派閥会長ではなかった(麻生太郎は後に河野洋平グループを引き継いで麻生派を作った)。

派閥もかつてのオーナー派閥から会社化した派閥となり、派閥領袖もかつての創業者社長からサラリーマン社長になっていた。それでも2000年以前に派閥領袖でなくて総理・総裁になったのは宇野宗佑、海部俊樹の2人だけ。その後の橋本龍太郎、小淵恵三はオーナー型の領袖ではなかったものの形式的にせよ「派閥会長」だった。01年の小泉の登場が事情を一変させ「麻垣康三」の登場を準備したとも言える。

それでは「麻垣康三」の名前はどこから浮上したのか。共同通信社が2006年4月に行った世論調査で「小泉純一郎首相の次の首相にふさわしい人」を聞いたところ、安倍晋三が51.9%、福田康夫22.1%、麻生太郎5.8%、谷垣禎一2.9%だった(「その他の人」0.4%)。

世論調査で示された国民に人気がある点が議員の態度決定に大きな影響を与えたのだ。派閥(領袖)の意向ではなく「人気のある候補を担ぎたい」「選挙で勝てる総理・総裁」という議員心理が強く働き出した背景には小選挙区制がある。選挙戦は中選挙区制下のような同じ政党の候補同士でなく政党間の戦いとなり、特に「党首戦」と言われるほど党首の果

たす役割が大きい。それが総裁選にも跳ね返って「人気」、特に世論調査で示された支持率に目が行くというわけだ。自民党議員の多くが「人気」を「民意」に読み替えたのだ。

リーダーシップと民意

しかし、ここに重大な問題が伏在する。世論調査によって政治家が動かされることによって政治の漂流が始まったのではないか。実は戦前においては「輿論」と「世論」が厳密に区別されていた⁸。五箇条のご誓文に書かれた「万機公論に決すべし」の公論は公議輿論の略であり、輿論は国の指針となるべき公的な意見(public opinion)だ。これに対し軍人勅諭において「世論(せろん)に惑はず、政治に拘らず」とされたときの世論は暴走しがちな大衆感情を指す(佐藤：注8文献参照)。戦後、常用漢字の制限により「輿論」が「世論」に統合されて以来、世論はあたかも輿論であるかの錯覚を生む。特に世論調査で示された調査結果が世論＝輿論とされ正統性を確保していく。

例えば「誰が首相にふさわしいか」という調査に対する回答は、よくよく考え抜かれた意見なのか、単に被調査者の好みなのか、聞かれたからとつぎに知っている人物の名前を答えたのか分からない。「輿論」とは程遠い「世論」に過ぎないにもかかわらず、「次の首相」調査に関する「世論」はそれを受け入れる議員・国民が多数になることで次第に「輿論」の地位を得ることになった。

2006年以降、安倍晋三、福田康夫、麻生太郎、鳩山由紀夫と過去4代は自民党政権であれ民主党政権であれ、世論調査における人気の高さを最大の抛り所として生まれた。安易に人気・世論を頼りに選ぶのであれば、選ぶ側も選ばれる側もリーダーシップを発揮せずに済む。政治家が楽をしているのではないか。あらゆる点で強い指導力を生む契機を失った政治は、政策面でも外交力においても漂流するのは必然かもしれない。■

《注》

- 1 2010年9月8日付朝日新聞『天声人語』。同15日付読売新聞社会面の「菅氏大勝 民意だ」との見出し。同17日付朝日新聞オピニオン面「ネットと民意」特集。
- 2 もう一つの民意の源泉に「住民投票」があるが、本稿では取り上げなかった。
- 3 選挙を通じて2つの民意が対立する可能性があるのが地方自治体の首長と議会の関係だ。いわゆる二元代表制のため、最近の話題では名古屋市と阿久根市の例がある。
- 4 みんなの党の渡辺喜美代表が2010年7月12日、「参院でねじれ現象が起きたことは直近の民意」と発言。麻生太郎元首相が同29日「民主党からは最近、聞かれなくなった言葉だが、『直近の民意』は明白だ」と指摘した。
- 5 内閣支持率の数値は共同通信社の世論調査結果を使った。
- 6 小泉純一郎の世論操作は、その政治手法の特徴である「メディア・ポリティクス」「ワンフレーズ・ポリティクス」「サウンドバイトの手法」などとも密接に関連する。
- 7 柿崎明二氏の『「次の首相」はこうして決まる』（講談社現代新書、2008年）に詳しい。
- 8 佐藤卓己「世論調査の現実と公議輿論の理想」（新聞調査会『メディア展望』2010年10月1日号）。



「事業仕分け」と「民意」

真山 達志

同志社大学政策学部長

はじめに

「事業仕分け」は今や時代の寵児のような扱いになっているようだ。自治体でこの手法が採用され始めて数年になるが、2009年に民主党政権が誕生して、国レベルでも事業仕分けが本格的に導入されるに至って、一種の流行語になっている感さえある。

事業仕分けの手法を提唱した「構想日本」によれば、事業仕分けとは国や自治体が行なっている事業を、①予算項目ごとに、②「そもそも」必要かどうか、必要ならばどこがやるか(官か民か、国か地方か)について、③外部の視点で、④公開の場において、⑤担当職員と議論して最終的に「不要」「民間」「国」「都道府県」「市町村」などに仕分けていく作業のことである¹。

これまで行われてきた事業仕分け作業は、少なくとも実施している政府や自治体にいわせれば、期待された目的をおおむね達成しているようである。いやむしろ、事業仕分けこそが行政改革の最も有効な手段と位置づけられつつある。事業仕分けで一躍名をはせ

た蓮舫氏などは、その功績から大臣になっているくらいである。

それでは、日本の改革はこの事業仕分けに任せておけば良いのだろうか。そもそも、事業仕分けとは理想的な手法なのだろうか。大きな時代の流れの中で事業仕分けがもてはやされていけばいくほど、不安や心配が募るのは私だけではないだろう。少なくとも、仕分けの対象とされている事業担当者や事業対象者からは、不安と不満の声が上がっているのは事実である。

そこで、本稿では、事業仕分けの持つ問題点を探ってみる。もつとも、事業仕分けの問題点を全般的に検討するのは、紙幅の制約もあるし、そもそも筆者の能力を超える。ここでは、本誌の特集である「民意」と事業仕分けとの関係だけに焦点を合わせることにする²。

現代社会における「民意」とは

事業の必要性を検討して廃止や見直しを行うということ自体は、何も事業仕分けの専売特許ではなく、これまでの事務事業評価や行政評価などでもそれなりに行われてきた³。それどころか、議会の役割の大半は、本来、事業の必要性に関する論議のはずである。予算審議などはその典型である。ただ、評価にしても議会の審議にしても、事業の見直しという観点で十分に機能していたかという点、少々心許ない。

それに対して、事業仕分けでは次々と廃止や縮小、手法の変更等の要検討といった結論が出され、国民からすれば急速に改革が進んでいるような気がする。

まやま たつし

1955年生。中央大学大学院法学研究科卒。法学修士。専攻は行政学。茨城大学人文学部助教授、同志社大学法学部教授を経て現職。

著書に、『政策形成の本質—現代自治体の政策形成能力』（成文堂）、『地域力再生の政策学』（共編著：ミネルヴァ書房）、『入門 都市政策』（監修・編著；大学コンソーシアム京都）など。

しかも、公開の場で行われることから、厳しい質問に対して回答に窮する官僚の姿が連日テレビで流されるため、「官僚＝悪人」の風潮に乗って、事業仕分けの人氣が一層高まったようである。

しかし、繰り返しになるが、事業を仕分けること自体は初めての試みではない。公開することも事業仕分けだけの特徴ではない。にもかかわらず、事業仕分けだけが何故これほどまでに注目され、もてはやされているのだろうか。この疑問に答えようとする、「民意」がキーワードになってくるのである。「民意」とは、広辞苑によれば「人民の意思」である。ちなみに「人民」とは「国家・社会を構成する人。特に国家の支配者に対して被支配者」のことである⁴。類似する言葉に「世論」がある。これはさらに「輿論」と表記する場合もあるし、「世論」と「輿論」は別のものであるという主張もある⁵。

「民意」についての詳細な論議は本特集の他の論考に譲るとして、ここでは大ざっぱに国民の意思という程度に理解しておく。そうだとしたら、全国民に共通する単一の意思など存在しないことは明白であるので、「民意」を擬似的に作り出す方法が開発された。一人の権力者の意思をもって国民の意思と見なすのが独裁主義や絶対主義であるのに対して、多数の国民の意思を取り入れる努力を最大限にするのが民主主義である。しかし、国民の多数の考えを確定するのは容易ではない。そこで多数決という手法が存在するのであるが、民主主義のルールとしては、多数決は最終決着手段であり、そこに至るまでに熟議が展開され、少数意見に対する配慮がなされることが求められている。とはいえ、何千、何万の人が一堂に会して熟議することは物理的に不可能であるので、代議制民主主義という制度が確立されたのである。

ところが、代議制民主主義を機能させるべき議会(国会)が、多くの人の意思を反映していないという不満が渦巻くようになった。マニフェストによって候補者の政策を詳細に選別できるようになったとはいうものの、議員が全てにおいて代弁者となり得る保証はない。ましてや、議員自身が有権者の意思に目を向けること

を怠ってしまうと問題は深刻である。実際に問題が深刻化していることは、住民投票を実施すべしという圧力や、世論調査の結果が「民意」であるという意識が広がっていることに見取れるだろう。

たしかに、住民投票は直接民主主義の手法である上に賛成・反対が数量化されることから、より「民意」が明確になっているような気がする。また、世論調査は「民意」が数値化されているように思える。ただ、両者に欠けていること、そして決定的に大きな問題は、数値化される以前に熟議という手続きが保証されていないし、多くの場合は省略されている。その結果、テレビのバラエティー番組で面白おかしく展開される主張に影響を受けてしまうその時々「ムード」が「民意」になってしまう傾向がある。

実際、昨今の政治の世界では、誰にも分かりやすく覚えやすい「ワンフレーズ政治」が有力な手法になっているし、バラエティー系の番組に登場して「論客」になることが重視されている。政治家の行動様式は、テレビ受けすることを常に意識したものになっている。そして、乱発される世論調査の結果に一喜一憂している。「民意」とは空虚な概念になっているだけでなく、国民が「民意」に操られるようになっている。

事業仕分けのサポーター

事業仕分け自体には、「民意を反映した」とか「民意に基づいた」という表現はほとんど見当たらない。つまり、事業仕分けと「民意」は直接的な接点はないのである。むしろ、「仕分け人」というきわめて限定された人たちによる判定で結論が出されているのであるから、およそ「民意」など反映される余地がない。そして、事業仕分けを仕掛けている人たちはそのことを隠そうともしていないし、恥じてもない。では、事業仕分けにおいては、まったく「民意」ということが意識されていないのだろうか。

実は、事業仕分けは「民意」の上に成り立っていると筆者は考えている。ここで言う「民意」とは、曖昧な「ムード」に近いものである。おそらく、メディアとそれを利用しようとする政治家たちによって作り出された「民

意」である。

冷静に考えてみれば、事業仕分けとは随分と乱暴な手法である。仕分け人が事前の調査や勉強をしているとはいうものの、わずか1時間前後のやりとりで事業の行く末を左右するような結論を出すのは、はじめに結論ありきでない限り常識的には無理である。しかも、やりとりをしているのは、15～20人程度の仕分け人と事業を担当している行政職員や外郭団体の職員だけである。仕分け人には何ら代表性も正統性もないのに、彼（女）らは「検察官」と「裁判官」の二役を演じている。いくら仕分け結果に法的拘束力がないとはいえ、政府や自治体が公式に実施するには、随分と無茶な仕組みであると思う。それでもやるには、事業仕分けを正当化するそれなりの条件（環境）が必要である。その条件を提供するのが「民意」なのである。「事業には無駄が多い」、「官僚は悪」といった「民意」があることが必要なのだ。そして、まさにそのような「民意」が醸成されている中で事業仕分けが表舞台に登場してきた。「民意」は事業仕分けの最大かつ最強のサポーターなのである。

事業仕分けに対する「民意」

ここで「民意」とは、先にも触れたように民主的手続を経ていない「ムード」のことを指している。その意味では、事業仕分けに正当性を与える「民意」としては、次のようなものを指摘することができる。

わが国では、この20年あまりの間、官僚批判や役所批判が続いている。杓子定規で融通が利かないとか、動き始めると見直しや中止ができないといった官僚制特有の問題点（いわゆる官僚制の「逆機能」）が見られるのも事実であるが、批判は時として「坊主憎けりや袈裟まで憎い」になり、官僚（公務員）バッシングになっている。「天下り」などは諸悪の根源のようにとらえられ、有能な人材の社会的活用という視点などまったく見失われてしまうような状況だ。

それゆえ、与野党を問わず「脱官僚政治」と「政治主導」が「民意」と捉えられようになり、マスコミももっぱら官僚を批判して排除することに傾注する。このよ

うな状況の下では、事業仕分けのように「検察官」兼「裁判官」の仕分け人が官僚に答弁の機会も与えないほど厳しい追及をする仕組みは、まさに「民意」に添っているのである。

官僚批判、行政批判と並んで、あるいはそれと表裏一体の関係で、国と地方の財政悪化が強調されているのもこの20年あまりの特徴である。たしかに、政府部門の借金は天文学的な数字に膨れあがっており、財政再建は緊急の課題であることは間違いない。国民は、国からも自治体からも財政が厳しいということをしり込まれ、財政再建は何にも勝る優先課題であり、国民も痛みを分かち合わなければならないと思込んでいる。つまり、そのような「民意」が形成されているのである。

財政再建にとって必要なことは、ひとつに公務員の削減や給与のカットによる人件費の抑制、ふたつには事業の廃止・中止・縮小による支出の削減である。ここでも、ほとんど抵抗できない公務員の人件費については比較的順調に削減されてきた。しかし、事業の見直しは既得権を侵害したり福祉の切り下げという批判を受けたりするため、政治家たちは仮に事業の必要性が低下していることを認識してもあまり積極的に事業見直しをやりたがらない。要するに、政治家に事業の見直しをきっぱりとやるだけの覚悟とリーダーシップが欠如していたのである。

しかし、公開の事業仕分けによって事業の見直しに対するお墨付きを与えることにより、政治家たちは既得権者からの追求をかわしやすくなる。なぜならば、事業を減らして予算を削減し、仕事が減ることで公務員を減らすことができるというのは「民意」に添っているからである。その結果、事業仕分けは政治家にも受け入れられやすい。

さらに、なかなか進まない政治・行政の改革ということが繰り返して強調されると、国民の間には“改革は善、改革に反対することは悪”という単純な発想が蔓延し、改革の内容や善し悪しの検討が十分になされないまま、“改革反対勢力は根こそぎ駆逐すべし”という地方政治家が人気を集めている。つまり、少しくらい

乱暴な手法でも改革を進めることが「民意」だという風潮があるのだ。そうすると、細かなところで問題があるかもしれないが、事業をバッサバッサと切り込む事業仕分けは「民意」に添った改革手段だとして正当性を与えられることになるのである。

ここで重要なことは、個々の事業に対する仕分け結果が「民意」を反映しているということではなく、事業仕分けという手法ないしそのような手法を政府・自治体が採用することが「民意」を背景にしていることである。そのことが、事業仕分けにある困った特性を生み出すことになる。

ショー化しつつある事業仕分け

熟議を省略し、長い歴史の中で作り上げられてきた民主主義の仕組みを無視し、テレビを中心にメディアによって形成される傾向が強い「民意」をサポーターとしている事業仕分けであるがゆえに、その現場ではテレビに放映されること、しかも地道なニュース番組よりは報道バラエティーやワイドショーで放映されることを意識して、番組で取り上げてもらいやすい発言や言い回しをするようになる。言わば事業仕分けのショーアップが行われるのである。官僚に対しては少し厳しめの言葉を発したり、ある種の吊り上げのような勢いを演出したりするかと思えば、度が過ぎて批判の声が上がると一気にトーンダウンしたりと、常にテレビ受けのことを念頭に置いているとしか思えない部分が見受けられる。

もちろん、自治体の事業仕分けはテレビで取り上げられることはほとんどない。しかし、傍聴している住民は、テレビで見た国の仕分け作業の“ようなもの”を期待しているから、関係者はそれに応えなければならないのである。

テレビに映し出される事業仕分けの様子を見てみると、国民的人気番組の『水戸黄門』を思い出す。さしずめ官僚が悪代官で、仕分け人が黄門様御一行といったところである。勧善懲悪で最後は悪人がひれ伏すという設定はマンネリ化しているが、ショーアップを怠らずに長寿シリーズの座を確保している。しかし、事

業仕分けは娯楽ではない。テレビ受けを意識して「民意」を引き留めるような発想が入り込んではいけぬ。

事業仕分けという仕組みを産みだした人の意図はともかく、現実の事業仕分けは、“表面的でも改革が進めばよい”、“官僚をやり込めることなら何でも良い”といったムードに乗っていることに注意しなければならない。事業を見直すに当たっては、議会の機能や役割、政策と事業の関係など検討すべき要素が多々あることを再認識し、それらについての熟考と熟議を尽くすことを見落としてはならない。事業仕分けは、進まない事業の見直しや独立行政法人の整理などを一時的に進めるカンフル剤かもしれないが、国民の政治意識を含めた真の政治・行政改革を遠ざけているのではないかと危惧する。政府・自治体はもちろん、国民もそのような危惧を持つべきではないか。

11月に国の事業仕分けの第3弾が行われ、18特別会計（特会）が仕分けの対象になる。それに先だって民主党のプロジェクトチームが報告書をまとめ、9特会の廃止や複数の特会の見直しを提言している。これにより、“特会は不透明で無駄が多い”ということだけでなく、廃止すべき特会をほぼ特定した「民意」が形成された。事業仕分けでは、このような「民意」を背景に、「正義の味方」の仕分け人が特会を死守しようとする官僚をやり込める光景が目に見え始める。『水戸黄門』のラスト5分間のシーンと事業仕分けがダブって見えてくる。■

《注》

- 1 構想日本 HP <http://www.kosonippon.org/shiwake/> 参照。
- 2 主として国や自治体の実施している事業仕分けを想定しており、各省が自己の事業について自主的に実施するような事業仕分けは一応、除外して検討している。
- 3 この点についてはかなり以前から指摘されている。たとえば、佐藤章「事業仕分けからみた行政評価の課題」『日本評価研究』第7巻第2号、2007年を参照。
- 4 いずれも『広辞苑第六版』による。
- 5 たとえば、佐藤卓己『輿論と世論—日本的民意の系譜学』（新潮選書）、2008年を参照。

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)。

