

「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。もともと、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。