



Title	行政改革と政策決定及び補佐組織
Author(s)	宮脇, 淳; MIYAWAKI, Atsushi
Citation	北大法学論集, 55(2), 289-306
Issue Date	2004-07-20
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/15295
Type	departmental bulletin paper
File Information	55(2)_p289-306.pdf



行政改革と政策決定及び補佐組織

宮 脇 淳

序 はじめに

北海道大学の宮脇でございます。よろしくお願いいたします。それでは報告をさせていただきます。お手元に資料を配っていただいております。今日はテーマを「行政改革と政策決定及び

補佐組織」ということでいただいております。最初に私の自己紹介をさせていただきます、報告内容の背景としてどういう経緯のものかをご理解いただきたいと思います。私は大学を卒業した後、一〇年間、参議院事務局におります、その一〇年間のうち約三年間は、議事畑の委員部というところで各委員会の運営

を担当しております。その後、経済企画庁等を経まして、参議院予算調査室、大蔵調査室という、いわゆる調査畑を経たわけでありませう。そして、民間シンクタンクに転職し、今現在は大学にお世話になっているわけですけれども、現在でも参議院には客員研究員というかたちでお世話になっております。そこで、行政改革や政策決定に関します補佐機能ということについて、今日は衆議院・参議院に存在する調査局（衆議院）・調査室といった調査畑からみたらいろいろ課題を整理させていただきますかと思っております。既に「報告の中で国会図書館の方からの整理ということもしていただいておりますか」と思っております。一方では持つておりますから、そういったところも含めまして「報告をさせていただきます。また、私は行政学の中でも財政の分野それから官僚行動の分野を研究の中心としておりますので、のちほど整理をさせていただきますように、政策的な分野からテーマを整理するということとどまると思っています。ですからその点につきましてはあらかじめお許しいただきたいと思っております。それでは報告の中身のほうに入らせていただきます。」

一 立法過程における国会と政府の役割分担

(一) 「規範論」（憲法規範等）、「実際論」（法案作成プロセス等）、「政策論」各視点

(二) として、立法過程における国会と政府の役割分担ということです。これから報告させていただく部分につきまして、「規範論」・「実際論」・「政策論」という分け方でいきますと、いわゆる「政策論」というところに位置しています。ご承知のように、「立法過程の研究」の中で、清水先生が「規範論」、「実際論」そして「政策論」と分けているわけですけれども、こういった分け方の中で「政策論」というところに位置している。議会の一定の理想というものを設定し、それを実現するための補佐機能はいつたい何なのかという思考の中で整理をしていきたいということでもあります。

(一) 「政策論」の視点

(二) といまして「政策論」の視点ということでございます。ご承知の点とは思いますが若干整理をさせていただきます。現代国家の行政機能の量的拡大と多様化の進行によりまして、立法の範囲拡大と複雑化が生じています。同時に行政の専門性、技術性の深化が生じています。そういう中で、立法過程

の行政権への依存が非常に強まっているという指摘があるわけ
でございませうけれども、この点につきまして、政府の法律の優
位性という問題と、それから政府予算の確定性という問題、こ
の二つを整理したいと思えます。といいますのは、政府の法律
の優位性というのは言うまでもないわけですが、立法機能の形
骸化が生じているのではないかと問題です。法案策定の段
階だけではなくて法案提出あるいは審議といったプロセスの中
で政府の優位性が強まっていた結果、立法機能全体を通じて
形骸化しているのではないかと問題意識です。この点につ
きましては、一つの事例といたしまして、消費税の創設の事例
というのがございます。消費税の創設をするときにはご承知の
ように政府案が提出されると同時に国会のほうからも議員立
法というのがされたわけでございます。けれども、この際の議
員立法の特性というのは、単に一部の条文を修正するというこ
とではなくて、全体としての法体系、税法体系の中で消費税の
あり方を新たに形成する、そういう法案というものを提出する
ということ、法案の審議過程におきましては従来の政府委員
あるいは大臣と議員という関係が完全に逆転をするという構造
を持ちました。したがって、野党の提出者の方が大臣席につ
いて、法案審査に関して補佐機能を実質的に果たしてきた政

府委員の席に議会の調査室が座るといふ形となりました。法案
の作成から提出、審議というところまで視野に入れたときに本
格的に立法の機能というものに対する問いかけが行われたのは
消費税の導入であったのではないかと思います。

一方で、政府予算の確定性という問題です。これもよく指摘
されることですが、予算審議の空洞化の問題でございます。予
算審議そのもの、例えば国会等で作成されております審議要録
等を見ても、現実の審議の中で、質疑の中に占める予
算関連事項というものの比率が非常に小さいということは、こ
れは経年的にも整理ができることでございます。ただ、それだ
けではなくて、レジュメにも書いてありますように法律の規定
を持たない、いわゆる予算事業というものがたくさんあります。
予算だけで執行している事業というものが予算審議の空洞
化が進むほど実質上行われていないかたちになってくる。です
から、法律事項であれば法律審議を通じて、他の委員会等にお
ける審議というものが行われるわけでございますけれども、予
算事業になりますと予算費目だけでその事業が執行されること
になりますので、予算審議のところでは第一義的にはただけ行
えるかということが財政民主主義を担保するものになるわけ

す。けれども、こういったものがほとんど行えないという実態を持つ。

もう一つの問題といたしましては、予算修正能力に極めて制約が生ずるということが上げられます。予算修正の範囲については、いろいろと議論があるところですけれども現実的に予算編成に関与していない中で予算修正を行うということが予算修正案を提出する範囲を実質的に制約する結果となっております。

このため、実際に予算修正案を提出するにあたっては政府側の情報に依存し政府との非対称的な関係の中で案を作成していかなければならぬ。当然、政府予算案の場合、一般会計等を中心といたしまして歳入歳出が均衡のとれたかたちで作成される。そのため、一定の費目の修正はその費目の見直しだけに限定をされないわけです。けれども、特定の費目の修正が他の費目にかかると影響を与え、他の費目をどのように修正したらよいかということについてのノウハウや情報がほとんど議会側に蓄積されていない、あるいは情報としての整理がされていない実態にあります。このため、予算修正の範囲および質というものが極めて制約されざるを得ないという結果になります。そういう実態を通じて、立法機能あるいは審議機能が低下、制約というものがきわめて大きな問題として提示をされているということ

かと思っています。

次に、レジュメには議会機能に対する主な意見ということを整理しております。ご承知のように、一つは政府をつくる機能を重視する、すなわち、立法機能が低下をする中で議会においては政府をつくる機能を重視するべきだとする考え方、あるいは議会の立法機能を実質的に行政と把握し、同意を与える権限だと理解するべきであるという考え方、さらには本学の山口先生の指摘ですけれども、政府の行状や政策の不断のチェックを行うという機能を今後重視するべきだといった考え方など、いろいろな意見が存在するわけでありまして、「政府を作る機能の重視」というところにつきましては、政治プロセスというところで位置づけさせていたとしても、「議会の立法を実質的に行政と把握（同意を与える権限）」でありますとか、「政府の行状、政策の不断のチェック」といったようなところに議会の機能というもののウエイトを持っていくといたしまして、これらの機能を果たすための情報の非対称性あるいは情報の質の水準というところにつきましては現在の立法機能等を補佐する部分においてはきわめて大きな課題というものを持っていると言わざるを得ないかと思っております。この情報の非対称性、情報の質という問題ですけれども、これからご報告させていただきます

ますように、情報につきましては中央省庁にきわめて大きく依存をせざるを得ないという実態が存在する。それから、情報の質につきましては、情報そのものは中央省庁に依存するということがあったとしても、そういったものから立法機能つまり政策を形成するためあるいは議論をするための情報というものを自ら生み出すという部分の能力というものがあれば、ある程度、情報の非対称性等の問題を補うことができるわけです。このことを考えるにあたりましては、情報論として整理をするだけではなくて、組織論として整理をせざるを得ない部分が存在いたします。といいますのは、こういった調査機能等を發揮するにあたりましてやはり調査組織のガバナンスの問題というものがあり、きわめて大きく影響を与えているということがいえると思います。組織に対するガバナンスということですが、大きなものとしては人的要素それから予算的要素の問題であります。衆議院の調査分野で調査局という組織改正を確か平成一〇年頃でしようかしていると思います。参議院のほうは依然として各委員会ごとに調査室がぶら下がるというかたちを採っているということであり、衆議院が「調査局」というものを設置した一つの大きな理由というのが組織ガバナンスの問題にあるということがいえるかと思えます。これのちほど整理をさせ

ていただきますけれども、従来から調査機能全体としての統一性というものがない、あるいは情報の共有というものがなされないという問題意識の中で調査局というかたちで一つのガバナンスを形成されようとしたところに衆議院の一つのご判断があったと思っております。ただ、その問題と同時に、人的資源の問題、つまり国会職員について現状においては中央省庁の行政職の職員と同じような公務員制度が適用されているわけがありますけれども、こういったところに問題が内在しないか。それからもう一つの問題といたしまして、予算の問題がございます。当然これはご承知のように国会衆議院参議院も財務省に予算要求をしてそこから予算配分を受けるといふかたちになる。調査機能あるいは補佐機能の強化というものに対して、必ずしもこういった予算配分という形態が国会の自立性を担保する形となっていない。中央省庁にとりまして議会の調査機能とは必ずしもパートナーシップを組めるといふかたちだけのものではないわけでありまして、議会における調査機能の強化というものがあつた面では政府における立法機能・政策形成機能に対する強い牽制として機能するわけです。そういった実態の中で予算を強化していくことに対しては、最近では少し違ってきていますけれども、今までは行政側は総じて消極的になりやすい。

しかも、与野党における議会の調査機能に対する評価というのも全く違っているということがいえるわけであります。ですから、予算編成あるいは公務員制度等における自立的ガバナンスの確保からも議会における補佐機能のあり方ということを考えていきたいと思います、その充実というものを現実のものに結び付けていくというのはなかなか難しいといったようなことがあろうかと思えます。レジユメのページの波線で囲んだ部分、「議会の審議能力・立法能力への深刻な影響」というところですが、そこに三本の矢印をひいております。一つは、今申し上げました与野党の議会補佐機能への評価という問題です。最近、政治的にも大きな揺れというものが生じているわけですから、概していえることは、今までの中でいきますと、調査室あるいは補佐機能に対する需要は野党側が中心となるという性格のものであります。といいますのは、与党であれば中央省庁を活用すればいいわけでありまして、中央省庁を直接活用することのできないいわゆる野党の方の調査需要というものが調査室というところに集中しやすいということです。しかし、この点は衆議院の調査室と参議院の調査室の機能の違いにも出てくるのです。どちらかといいますと、衆議院の調査室の方が与党の利用率が高いという傾向を見せます。これは、一方で

参議院の調査室の与党利用率というのは、ほとんど皆無に近いです。現状でも数パーセントくらい状況にあります。これは、インフォーマルなものもありますので、そういったものも含めてどうかということになると若干は違うと思いますが、実態上は先に示した数字と大きな差はないというのが現状であります。このように衆議院と参議院というものの活用の仕方が違ってくるのは、さきほど申し上げましたような組織ガバナンスの違いというところに出てまいります。といいますのは、衆議院の場合には人事構成におきましてもわりと霞ヶ関との密着度が高いという性格付けが（その善し悪しは別といたしまして）実態であります。しかし、参議院の方では人事的な密着度は衆議院に比べると低いということがいえます。これはわれわれが調査室の機能を考える場合に一番端的なのは、例えば参議院でいいますと調査室長という方がいらっしやいますけれども、職名でいいますと専門員という職名になろうかと思えますが、こういった調査機能の中軸のところの職員において霞ヶ関からお越しいただいている比率がどの程度であるかの検証というのもされるわけですね。そういったかたちでの密着度といったようなことが検証されます。これは議員の方からのそういった与野党の二つの違い、与党側からのニーズ、それから野党側からのニーズ

の違いに対して、これを組織として対応しようしたときに一つの選択肢であったということもまたいえるかと思えます。また、情報の非対称性を克服する一つの手段として、霞ヶ関との間の人事交流というそういった選択肢というのは、当然これはあり得た問題である。ただ、そういったことが今申し上げましたようなガバナンスの違いというところに現れてきて、その結果補佐機能として果たしている領域というところに違いというものが出てきているということがいえると思えます。機能の強化といたったときに、当然情報の非対称性を克服するというのもきわめて重要であると同時にそれでは情報の質ということをどのように考えていくのかということも一体の課題です。例えば、霞ヶ関に依存する比率が高くなることによつて情報の非対称性というのはある意味では克服されたとしても情報の質としての問題とこののをどう考えるのかといったようなこともありますし、参議院のやり方自身はおそらく情報の非対称性、情報の質ともに問題を克服できていないという課題を持つてしまつていくということがいえると思えます。

二番目の問題といたしましてシンクタンクの政策議論というところがございます。八〇年代までの議会の調査の特色は、補佐機能としての独占性が強いことにありました。もちろん国会

の中でも国会図書館の立法調査局といったところもございまして、完全な独占形態ではありません。しかし、国会の機関の中で自己完結する度合いというのが非常に強いという特性を持つていました。そういった実態が出てきた背景のひとつとしては、外部に位置する民間シンクタンク組織がこれまで政策議論を回避してきたという実態がございます。一概にシンクタンクといいますが政府系シンクタンクもあり、そうした組織においては各官庁の中の政策検討と一体化する形で政策提案がされてきたわけですけれども、いわゆる民間企業たるシンクタンクでは基本的に政策議論を回避する体質を持つてきたわけがあります。これは一つの理由がございまして、ご承知のように日本のシンクタンクというのは金融証券系のシンクタンクが圧倒的に多いのが現状です。製造業系のシンクタンクが本格的に出てきたのは、九〇年代後半に入つてからで、組織数から見ると金融証券系のシンクタンクが圧倒的に多いのが実態です。金融証券系のシンクタンクは、当然旧大蔵省ないし現財務省という所管官庁を持つたかたちにあります。そういう中で政策議論を行うということに対してはおのずと業界的にも制約を設けてきたということでありまして、ですから、通常、民間シンクタンクはマクロ経済的な整理というのを圧倒的に行うというところで

あつて、例えばさきほど報告いたしましたような消費税の導入におけます消費税の可否の議論ですとか、国と地方の分配比率の議論ですとか、そういったことについてはシンクタンクとしての議論というのには行わないというのが基本的なコンセンサスとして存在したということであります。表面的には政治との間では距離を置いていこうという、そういう姿勢がきわめて強いという時代が八〇年代まで続いたわけでございます。そういう面からいきますと議会の調査機能というのは独占性を維持することが八〇年代までは相対的には強かった。もちろん、例えば経団連の調査機能ですとか、そういうものがある。一定程度の政策立案というのをしてきたわけですから完全な独占ということではありませんけれども、きわめて寡占度の強い状況というのを維持することができたわけであります。ところが、九〇年代、特に九〇年代後半に入りまして生じたのは議員の方々の立法意識、議員立法活動といったようなことも高まりをみせる中で民間シンクタンクが積極的に政策議論の中に関与をするという姿勢というものを強めてきたということであります。この背景といたしましては、やはり従来の銀行、金融あるいは証券といった制度の枠組み、いわゆる護送船団といわれた枠組みが大きく変わりクロードネットワークからオープン

ネットワークへの移行の中でどのような方向性を提示しているかという政策議論が自らの業界の方向性を左右する大きな位置付けを持ち始めたのです。しかもグローバル化の中で単にマクロ経済がどうこうしたという話ではなくて、日本の金融ないし証券という業界の影響力を確保していくためには政策に対する影響度を高めていかざるを得ない、高めていくことが情報発信力を高め影響力を高め金融としてのパワーを維持することができるのだという、そういう経営判断に大きく舵が変わっていくという時代を迎えます。それによりまして、従来にも増して政治の中で民間シンクタンクの活動する量というのが増えていくという、そういう時代になってまいります。むしろ民間シンクタンクが政策議論をすることによりまして立法あるいは立法を離れたやや広い概念での予算編成、政策議論の中で政治の側からもより広い情報提供なり議論というものを求めていく性格付けが強くなつていった。このことにより議会の調査機能がきわめて強く問われるという、そういう段階を迎えてまいります。ですから、情報の非対称性という問題は、単に中央省庁、立法過程においてその情報が中央省庁に集積をしているという問題だけではなくて、議会の調査機能自身がある意味でいいますと自閉的な性格というものをそこに持っていた。それを改めて問

い直されるといふ部分がある意味でいいますと九〇年代に入つて政治の方がきわめて情報源を拡大させる中で求められてきたといったようなところがあるうかと思ひます。それと、シンクタンクが今申し上げましたように政策議論をし始めたというところがどういふことを意味するかということなのですけれども、一言でシンクタンクといひましても、三つ形態がございまして、transfer 型のシンクタンクと construction 型のシンクタンクと、それから本来シンクタンクという概念の中でイメージいたしました creative 型のシンクタンクです。この三つに分かれるわけですからけれども、日本のシンクタンクというのは、特に民間系の場合には圧倒的に今までは transfer 型のもが多かつたというところであります。いわゆる情報の非対称性を利用して業務を成り立たせる。しかし、ここへきて、さきほど九〇年代後半に政策議論を行われるようになったという中で、単なる transfer 型ではなくて construction 型ですとか creative 型というかたちに少しずつ脱皮をしていこうとし始めてきています。そういう中で議会における調査機能というものも新しい段階というものを求められてきていふことがいえる。それから、三番目の矢印であります資料要求等の権限でございまして。これは今回のこの一連の研究会の中でもご指摘がされていふと思ひますので、ご

く簡単に終わらさせていただきたいと思ひますけれども、いわゆる国政調査権ですとか、そういう関係のものであります。議会の調査畑といひますか調査機能に對しましては調査を直接行ふ権限といふものがはり付いていないといふ問題がございまして。したがいまして、レジュメには代表的な例といひまして予算委員会の資料要求といふ部分を挙げさせていただきました。これは国政調査権に根拠を持つておりますけれども実質上は調査室が必要事項について各省庁にその資料を求めるときに行われるものでありますけれども、こういう資料要求におきましても、実際上は予算委員会で資料要求の承認議決を経て行ふといふかたちになるために、結局は与野党の合意を取り付けないと資料要求の内容を確定させることができないといふ、そういう問題点がございまして。したがって、さきほど申し上げましたように、与党と野党といふものは議会のこうした調査機能に關します評価といふのは非常に温度差がございまして、議決をする段階におきましてきわめて強い制約といふものがそこにかかつてくるということがございまして。したがって、議会としての固有の調査能力といふものを仮に高めるとすれば、こういった資料要求ですとか調査を行うときの議会としての意思決定といふ問題、こういうところをどのように考へていくのか

ということもまた実際上の問題としてはきわめて大きい課題として存在していることだと思えます。

資 (三) 行政改革論議での役割分担

特に今回小泉内閣になってから起こってきている問題としては行政改革の中で議会の調査能力というもののあり方あるいは情報の非対称性といったような問題が問われているということであり、①のところは改革のグレードと書かせていただいておりますけれども、コスト改革・機構改革・プロセス改革・組織文化改革と書いてありますが、その内容につきましては、レジュメの二ページと三ページに簡単に抜書きをしておりますので、あとでお時間があればご覧いただきたいと思います。レジュメの一ページのところの、コスト削減と機構改革というところは、ここはいわゆる官僚とのパートナーシップが組める範囲内での行革というように一般的には整理がされます。例えばコスト削減というどこを削減しますか、あるいは部局を再編するといったようなレベルでの改革であれば、今までも議会の情報の非対称性・情報の質というところでは他の案件との間で大きな格差を生じさせないわけですが、今回道路公団ですとか独立行政法人化といったようないわゆる改革のグレードとしてプロセス改革ですとか組織文化改革といったようなところ

に入ってきますと、官僚とのパートナーシップというものが必ずしも組めない。これは簡単にいいますと行政改革そのものが従来の官僚行動ですとか官僚が形成してきた組織文化を見直そうということになれば、官僚はその改革とのパートナーシップというものには限界を感じる。そういう中で立案や制度設計をしていこうとしますと、官僚側からの情報の供給については通常の法案以上に制約がかかりやすいという実態を持っているわけです。政治と霞ヶ関との間のパートナーシップが組めない範囲内での議論を展開しようとするようになってくると当然官僚側は自己防衛を図りますので法案を作成するプロセス予算を作成するプロセスでの情報等については提供がきわめて限定的になってくる。そうしますと、議会における補佐機能におきましても、官僚とのパートナーシップが組めなくなってしまうような状況というのが深まっていくって情報の質的な隔絶という状況を起こしてくるという問題がございます。現に参議院の調査室の客員をやっていると、今回の一連の小泉内閣での道路公団ですとかあるいは独法あるいは国立大学の法人化などの情報については、調査室ベースでいきますとほとんど皆無に近いという状況になってきてしまっているということであり、そうなりますと補佐機能というところについては十分果たすこ

とができなくなってきた。それと同時に、もう一つここでも付け加えさせていただきたいことは、小泉内閣の中でいわゆる官民関係を見直ししようというそういう議論がされていて、民間でできることは民間へという標語が出ているわけですから、官邸の中に最後にご報告するような参与会議ですとかあるいは民間の経営者なしシンクタンクを直接入れ込むというかたちを今とっている。このため、官邸側におきましては官僚行動の中では抽出することのできないような民間側の情報というものを官邸が直接吸収するようなファクターというものを入れ込んで、このパートナーシップが組めない領域の状況がある程度克服しようとしているという状況があります。それでは議会の補佐機能というのがそういうところを十分に行っているのかという問題が次に出てくるわけであり、どうしても議会の補佐機能といえますと、情報の非対称性は中央省庁からの情報との対比の中で議論されるということがメインになるわけですが、現実問題として官民関係という戦後五〇年間形成してきた官の領域の再編ということになると単に霞ヶ関の情報ではなくて民間側との情報の共有というものが必要になってくる。しかし、議会機能において調査室という段階に区切った場合においては、その機能というのが実は十分にといえます

かあまり機能していないという現実が出てくる。したがって、議会、議員は直接政策議論をし始めているシンクタンクですかそういうところへの依存を高めるといったような図式というのも出てきていることだと思えます。

具体例・特殊法人改革、独立行政法人制度創設

レジュメの三ページをご覧ください。具体例でご紹介をさせていただきます。典型的な事例として上げられるのは、道路公団の財務諸表問題です。最近、議論になっていきますが、財務諸表問題というのは存在するかしないかといったレベルの問題ではありません。道路公団の民間企業ベースでの財務諸表は歴然と存在していました。十分に議論を尽くした上で民営化委員会の中で整理が行われてきたというのが実態です。この例からまず最初に情報の量的隔絶という問題を整理します。財務諸表が存在したかどうかということではなくて財務諸表作成というプロセスが如何なる政治的力学の中で形成されたかの問題です。結論だけ申し上げますと、財務諸表を作るというプロセスを動かしたのは自民党であって、自民党の行革本部が公認会計士と一部の専門家を呼んで財務諸表作成を行ったというのが実態です。道路公団の中の、今流の流行り言葉でいえば既得権を持っている方のグループとそうでないグループとの間の対立関係の中で

財務諸表が形成されています。ところが、財務諸表の存在というレベルではなくてその財務諸表の分析というレベルになつてくると、これは当然議會でも行わなければならないという議論になつてくる。ところが財務諸表というのは、従来の公的な部門で行われてきた公會計による情報形成ではないという特性を持つてゐるわけです。当然、民間企業ベースでの財務諸表の作り方をベースにして道路公団の財務諸表を組み替えるというかたちで形成をされてきてゐる。そうなりますと、今までの国会の内部的に持つてゐる調査能力の限界をすでに超えてゐるわけです。さきほど現状において民間との関係というものが行政側で見直しが求められてゐるというレベルになりましたという報告をさせていただいたわけですが、今まで霞ヶ関との間の情報の非対称性の議論を中心として行つてきたある意味でいいますと国会の調査機能というものが、それだけでは情報を十分に分析することができない実態を持ち始めるということでもあります。民間の資源というものを国会の補佐機能の中にどのように恒常的に組み込んでいくかといったようなことはあるいは吸収をしていくかということ自身によつてその補佐機能の質が圧倒的に変わつてくるということになるかと思ひます。なお、情報分析の問題については、これはよく報道されてゐます

ように財務諸表が間違つていたかどうかという議論では本質的ではないわけで、財務諸表を作る思想がそもそも二つの間に大きな隔絶があつて、その思想の違いによつて数字が形成されただけの話であるということでもあります。ですから、違つた思想の方からいわせれば、他の思想の方は間違つてゐるといつてゐるだけの話であります。財務諸表が数字として出してくる背後にある思想についての議論が議會側でできてゐるのか議論をする能力を補佐機能として備えてゐるのか。ところが今回の問題においては、それが十分に機能してゐないということが出てしまつてゐるということがいえると思ひます。情報形成能力つまり情報の非対称性だけではなくて、情報の非対称性の問題と同時に、審議をしたり、政府提案のものに対して議會として議論するための情報を形成する能力というところにいささか機能不全のところが存在してしまつたということです。さきほど申し上げました財務諸表や予算等の情報をみてみましても、ご承知のように行政が予算を執行するための情報ですので、それ自身が予算の配分の是非を議論するための情報ではないということでもあります。執行するための情報というのは内閣の方で最適な配分として決定をした予算についてその予算を着実に財政民主主義の下に執行するための数値情報を提供してゐるだけ

あつて、その執行情報をベースにして予算配分の是非を議論することはきわめて限界があるということです。したがつて、もし予算配分の是非について議論するのであれば、そういった予算執行上の情報という範囲を超えて、執行ではなくて配分の是非を議論できるような予算情報を自ら形成するという、そういう部分を持たなければならぬと思います。予算情報におさましても、イギリスにおいて減価償却を予算の議決対象にするとか、それだけでもかなりの配分の構造を変えるインパクトを持っているわけがあります。そういった議論というものができる補佐機能というのが一方では求められてくる。

もう一つは、独立行政法人に関連した問題ですが、行政側で第三者評価が二層三層構造を持っていることです。行政機関自らではなく、外部機関による評価を行い一定のお墨付きのものを形成して議会に報告をしていくということになると議会对何を対象にしてそれを議論するのが問題となる。補佐機能が第三者評価を超えられるいは第三者評価を検証できるようなことは制度設計や予算配分が必要となります。どういふことかといいますと事後評価を重視しなさいということと事前評価に配分する資源というものを制約する中で全部事後評価の方に配分をしてしまつてゐる。そうなりますと当然予算編成とか事

前評価のウエイトが下がつてゐる。予算だけでなく決算を重視すべきであるとする指摘があります。しかし、この問題は議会として決算を軽視していたわけではなくて、予算情報そのものが事後評価を受ける情報になつていないということに本質がある。さきほど申し上げましたように予算情報は事前情報です。事前に価値観が形成された上で、その価値観を着実に執行するための情報というのが予算情報です。そういうことになれば、事後評価というのは単なる会計検査院的な違法がないか不正性がなかったかの範囲内にとどまらざるを得ないことになりまゝす。つまり事後評価を本気で行うのであれば今の事前情報的な情報を自ら変えていかなければならないということです。例えば法人化した組織で一年とか中期計画期間後に予算の残余があるときにそれについて経営努力認定をして、もし経営努力分があるとすればそれを翌年度以降に積み残してある程度自由に使つていいですよというのが独法制度の中に組み込まれてゐる。しかし、現実には一年間やつてみて評価を経た中では経営努力認定でコスト削減ですとか能力性の面からこの事項が機能した独法は一つもないということです。それは自助努力についての立証義務は法人側にあるわけですけれども、その法人で形成されてくる予算情報なり財務情報では経営努力を立証できる情報に

本質的にはなっていないということです。つまり何が重要かといひますと、霞ヶ関が持っている情報の、量の問題もありますけれども質の問題がいま大きく問われている中で議会として例えば行政監視委員会とか機能とかを果たしていくのであれば、単なる行政側の情報とは異なった視点での情報を形成していかなければ機能しないという部分を持ってきている。ところがその機能を形成できる部分における補佐機能というものが現状においては十分ではないという、そういう問題を起こしてきているということだと思います。

二 調査・補佐機能とネットワーク

それではどのようにしていけばいいのかということを最後に簡単に紹介させていただきたいと思ひます。調査・補佐機能のネットワークという問題です。レジユメの文章はまたお時間があればお読みいただくことといたしまして、今までの議会の調査機能というのは縦型ネットワークの中に埋没していると、簡単に整理をさせていただきたいと思ひます。

(一) 縦型ネットワーク

縦型ネットワークは、行政学をやるときに意思決定の特性を

示す一つの整理です。よく行政機関を批判するときに「縦割である」というような言葉が使われますけれども、それを意思決定ベースに置き換えたものであります。この縦型ネットワークの問題点というのは、レジユメの三ページの波線を引いたところに書いてございますように、①から⑥まで主に指摘がされているわけでありませう。それを一つに凝縮した言葉というのが「限定された合理性」という言葉であり、いわゆる選択肢というものを提示しない中できわめて合理性の高い案というものを形成してくる。ただし、合理性は高いけれども、その合理性判断の要素というのは非常に限定的でありますという、そういう性格付けのものであります。今までの議会の調査機能というのは縦型ネットワークとの対比の中で、中央省庁との情報の非対称性を克服するべく、中央省庁の情報との乖離をなくそうというガバナンス、方向性を持ってきた。インターネットというものが充実をしてくる中で、この部分がある程度克服をする要素が出てきたことは間違いないです。調査室といつても、個人ベースであるいは調査室ベースで中央省庁に資料を提供していただくという要求をした場合でも、人的な関係がない場合においては、ほとんどは国民が確保するものプラスアルファの部分があるくらいしかなかったということがあります。きわめて情

報過疎的な要素があったのですけれどもインターネット等が行われ外国の政府機関との対比が行われるようになってきた中におきましては、このあたりのところの議論というのができるよ
うになって、少しずつですけれども齟齬を克服できる下地はできてきている。ただ、問題になりますのは、それで仮に情報の非対称性がある程度克服できたとしても、それは縦型ネットワークの中の情報の質という問題点を克服することはできないし、「限定された合理性」の枠組みを大きく克服することもできない。

(二) 横型ネットワーク

レジュメの四ページ以下にあります横型ネットワークの中で、どのような新しい質の情報を形成できるのか。横型ネットワークというのがいわゆる民間をはじめとした他の資源とのネットワークをどう形成するかという問題であります。内閣制の中で恒常的な調査機能として縦型ネットワークの中に埋没をせず
に、横型つまり民間ですとか大学ですとか、そういったところとの情報あるいは質的な共有というものをしながら、議会の審議機能や立法機能として必要な情報能力というものをどのよう
にして形成していくかという問題だと思えます。縦型の霞ヶ関的な意思決定プロセスというのは、ご承知のように問題解決型

にはきわめて明確な解を形成しやすということですが。それは霞ヶ関が持ったあるいは政治的に持った問題意識を解決するという行動プロセスをとるわけで、それ自身、決して間違いではないし、その領域においてはきわめて有効性を持っているわけですけれども、問題は縦型ネットワークの意思決定の場合には問題抽出の範囲がきわめて限定されるという部分があるわけです。議会における情報の質的な改善を行うためには、やはり縦型の持つている問題抽出の限定性というのを克服しなければなら
ないわけで、その上においては横型ネットワークの構成を持つていかなければならない。ところが、今までの調査室というのは、この横型ネットワークは形成されているようできわめてマスコミの情報と断片的な情報に依存してきたということ
にあります。そういったものをもっと組織的に構成をしていくことによつて、これを克服していかなければならない。

それでは時間も迫ってまいりましたので、結論的なことを申し上げたいと思えます。レジュメの八ページをご覧ください。さきほど、シンクタンクの分類として、transfer型、construction型、そしてcreative型の、三つの種類がありますと申し上げたわけでありませうけれども、議会の調査室として、まずシンクタンク的な機能を求めるとすれば私はconstruction型のこと

ろだと思えます。一気に creative 型のところを求めていくというアメリカ型、その時代の政治の政策を実現するための team 型の調査機能を形成するというのではなくて、construction 型のものということが第一義的だと思います。正直なところ、九〇年代前半までの調査室というのは transfer 型だと思います。transfer 型の機能も十分に発揮できていなかったのではないかと思います。ただ、いま申し上げましたような、縦型だけではなくて横型とのネットワークの中で、それでは何をするべきなのか。調査の人的資源がもちろん多彩なノウハウというものを持つということは必要ことですけれども、ただそれが多彩なノウハウを持ったからといって横型ネットワークが形成されるわけではない。それがネットワークとして形成されなければならぬということ。横型ネットワークの最大の欠点は抽出された問題の重要度が測れないということがあるわけです。ですから、抽出された問題の重要度が測れるというところはやはり縦型ネットワークとの間の連動が行われなければならない。したがって、よく経営論でいわれる T 型といわれますけれども、T 型のまさに接合点における construction という機能を立法を補佐する調査機能がどれだけ持てるのかという、そこが大きな課題だと思います。衆議院の調査局型のもはこの縦型のネッ

トワークにおける形成というのは参議院よりかなり先行していると思えますし、ガバナンス的にはきわめて有効に機能していると思えます。一部の議論として、議会における調査機能を衆参統一しなさいという議論というのがあると思えます。私は、これは一つの選択肢だと思っています。院の自立性の問題と調査機能の自立性の問題は分けて考えなければいけない部分があるのだろうと私は思っています。これをあたまから否定的には考えてはいません。機能的にみた場合に、横型ネットワークの形成というのは衆参ともにきわめて弱いというのが現状だと思います。したがって、そういう機能というものを形成をしていくということが求められていて、議会の調査機能あるいは調査員に求められるのは、その接点としての construction 機能である。今までの調査室、調査畑にアンケート調査をしてみますと、何が不足しているかの要因というのがいくつかあがってくるのですが、その一番にあげられるのは専門能力と広範囲な能力の決定的な不足というのがあがってきます。ここ五年間くらい、衆参両院とも新しく入ってこられる人的資源の質というのはきわめて高くなっています。ところが、だいたいそれが二、三年で陳腐化していく構造を持ってきているのです。それはおそろしくいま申し上げたような問題点の中で、人的な資源の前述の能

力の養成というところが決定的に欠落しているという問題です。それから参議院側の問題としては調査機能に対するガバナンスが機能していないということです。ガバナンスを効かせることによるメリット・デメリットというのはあると思いますけれども、全くないのもこれはいかなるものかという問題点を指摘できると思います。レジユメの八ページの（四）に書いてありますように、縦と横の接点としての調査・補佐機能というのをまづ形成する。それがやはり construction 機能です。調査員が自ら全ての専門能力と広範囲な能力というものをつけようとすればするほど、それはきわめて難しい壁に直面していきます。それは公務員制度や予算制度による制約を克服できていないからです。したがって、もちろん公務員制度や予算制度に関する見直しというのを行っていかねばなりませんけれども、その前段として機能を回復させるためには、審議・評価のための情報の質の形成。質の形成に必要なことは、さきほど来申し上げておりますような construction 機能という問題である。最後に（五）は、簡単に報告いたしますが、議会の補佐機能の一つの課題として民間側とのネットワーク形成ということを上上げたわけですけれども、内閣側で参与会議等を用いてそういうネットワークを形成し霞ヶ関とのパートナーシップが形成でき

ないところを克服しようとしているというかたちをとっているわけです。けれども、正直なところ、内閣の参与会議等で議論していくと、まさに横型ネットワークの議論の欠点が非常に強くでるわけです。つまり、きわめてアドホックな問題点の抽出はされるけれども、それがきわめて本質的な議論から枝葉末節な議論まで同列に取り扱われるということです。同列に取り扱われる中で制度設計がされていっている可能性がきわめて強いと私は思うのですが、その危うさというのが生じてきているということだと思います。その危うさというのは議会の調査機能では既にある意味でいいますと経験していることなのです。そういった経験を生かしながら、内閣が持っている問題点、内閣機能の強化といわれながら持っている問題点というものを克服していったら、緊張関係の中で、立法あるいは予算審議の中で、議会が調査機能を中心とした補佐機能を強化していくということが私は必要なのではないかと思っています。最終的には公務員制度予算制度のところ、特に公務員制度のところ、なぜ国会職員が行政職員と同じ公務員制度の中で存在し続けるのかというところあたりもやはり議論していかなければならない。確かに一般職ではなく特別職という冠はついてはいるのですが、特別職といっても実態上は一般職と全く同じで、一定のレベル

料

資

以上の方々以外のところは実態上は全く同じであるということころを持つているわけで、もう少し公務員制度改革などを先取りしたようなかたちというものがあつてはいけないというのをもまた治に翻弄されるということがあつてはいけないというのをもまた一方で当然の話だらうと思います。

以上、問題提起型の報告になりましたけれども、調査を中心とした補佐体制を機能面から少し整理をさせていただきました。

*浅野、堀本、宮脇三先生の論稿は、前号に掲載した前田、山口両先生のものと同じく、昨年八月に北海道大学で開かれた北大立法過程研究会における研究集会の報告原稿に加筆していただいたものである。
(岡田信弘記)