

巻頭言

立法府が本来の機能を取り戻すために

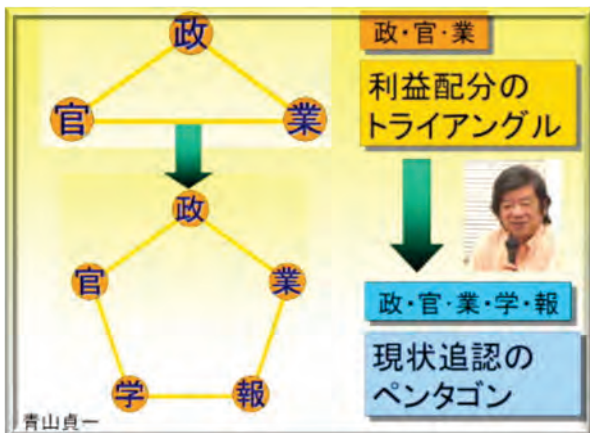
青山貞一

環境行政改革フォーラム代表幹事、東京都市大学教授

◆政官業から政官業学報のペンタゴンへ

1970年、アジア経済研究所にいた頃、研究員の岩田昌征氏が書いた「現代社会科学的知性の運命」という論文があった。岩田氏は、この論文の中で理工学分野だけでなく、社会・人文科学分野でも、本来社会の居候として実社会を遠巻きから批判すべき知性や見識のすべてが実社会に囲い込まれて行くことを示唆していた。

そして、現在、時代は「政官業」から「政官業学報」のペンタゴンの既得権益配分へと利権構造が変化し、あらゆる学者、有識者などその昔、知識人と呼ばれていた人々が、批判の対象とすべき実社会のなかに呑み込まれ、利害を共にするようになった。



さらに、本来、「社会の木鐸」であるべき、報道、メディア（マスコミ）も、実社会の利権構造の一員となり、政府広報機関と化している。学者、研究者が御用化してゆく大きなきっかけが国、自治体などの「審議会」に象徴される組織である。

この「政官業学報」のペンタゴンに属さないのは、もとより「国民」であり「中小事業者」、いうなれば社会経済的弱者である。

ひとたび「政官業」にとりかこまれた学者と報道は、御用学者、御用報道全盛の社会となっている。

その結果、実社会を第三者として監視する真のご意見番、「社会の木鐸」がなくなってしまった。

編集委員らマスコミ関係者が国の審議会に呼ばれ委員となることにより、記者クラブなどの日本固有の制度、また巨大な発行部数と相まって、本来、行政を監視すべきマスコミが官僚機構に組み込まれてしまった。

さもなくとも、機能不全、思考停止となっているマスコミだが、もともと新聞テレビなどのマスコミに信頼を置いてきた日本の国民は、行政の広報機関と化したマスコミによって、行政の広報＝新聞・テレビの記事、ニュースを連日読まされることになり、批判精神を失ってきた。

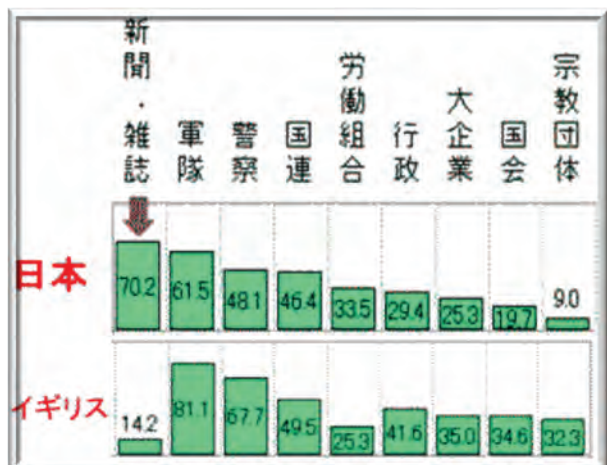
※国民の多くが無批判に大メディアを信頼しているという事実

私は以前から日本国民の世論は、大メディアの論調によって著しく影響を受けるという仮説を提起してきたが、これは日本の国民の多くが無批判に大メディアを信頼しているという事実に基づいていると言ってもよい。換言すれば、国民の考え、世論の大部分は大メディアの記事、ニュースなどによるすり込みにより「飼い慣らされてきた」効果であると言えないことはない。

以下のように、これは国際比較の調査結果や国内調査の結果を見れば浮き彫りとなる。すなわち、日本リサーチセンターが実施した先進国、発展途上国、資本主義国、社会主義国を問わず各国国民が、いかなる組織に信頼を置いているか、という非常に興味深いアンケート調査結果である。この調査では世界60カ国の国民を対象に調査をしている。

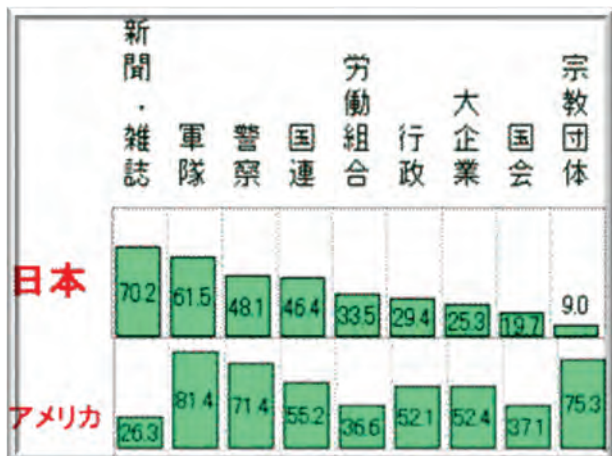
※国際調査の全体結果：世界各国の組織・制度への信頼度比較（2000年）

下図では、まず日本とイギリス、日本とアメリカを比較した。日本国民の圧倒的多数（70%以上）が新聞など大メディアを信頼していることがこの調査より窺える。これに対し、イギリス国民は大メディアをわずかに約14%しか信頼していないことが分かる。



出典：日本リサーチセンター編「世界60カ国価値観データブック」

一方、下図は日本と米国との比較である。米国も英国と同様の傾向であることが分かる。大メディアの信頼性は、日本が70%以上であるのに対して米国では26%程度にすぎない。



出典：日本リサーチセンター編「世界60カ国価値観データブック」

◆「審議会」「審査会」「委員会」「検討会」などの実態

国だけで240以上あるとされる審議会や無数にある自治体の審議会は、一応設置法や条例にもとづき設置されている。これらの審議会は官僚がつくったテンプレート（下敷き）とシナリオ（筋書き）のもとであらゆる政策や立法が官僚主導で進められている。

委員の中には、20以上の国の審議会を掛け持つ委員もいる。以下はその一例である。

御用学者の事例：早稲田大学理工学部某教授

20近くの審議会などに同時時期に就任

環境省 中央環境審議会 ①臨時委員、②同地球環境部会、③同大気環境部会、④同廃棄物リサイクル部会、⑤同循環型社会計画部会各委員

国土交通省 交通審議会港湾分科会 ⑥環境部会委員、⑦同港湾技術会議委員

厚生労働省 ⑧薬事・食品衛生審議会 専門委員
内閣府 ⑨原子力安全委員会 専門委員、⑩科学技術会議 招聘委員 など

経済産業省 産業構造審議会 ⑪臨時委員、⑫同環境部委員会委員、⑬同廃棄物・リサイクル小委員会委員長、⑭同自動車リサイクルWG委員長、⑮同電子・電気機器リサイクルWG委員長 など

⑯同環境と産業小委員会、⑰同繊維製品3R推進会議委員長など

同日本工業標準調査会 臨時委員

すなわち、審議会、審査会、委員会、検討会など、名前こそ異なるものの、星の数ほど有るこれらの組織は、国、自治体の官僚組織や官僚のアリバイづくりのための組織となっている。以前、法的責任を問えるかどうかを弁護士と一緒に検討したが、重大な違法行為や名誉毀損などの不法行為（権利侵害）などで民事訴訟となる場合は別として、委員は法的責任を問われないことが分かった。事実、委員が訴訟の対象となったという話は聞かない。

以前、友人の衆院議員と一緒に国の審査会の実態を調べたことがある。環境省系のある審査会では、非常勤の報酬はまだしも専任委員の報酬は年収で1800万円超となっており、独立行政法人、財団法人、社団法人など省庁の外郭団体の天下り先が見つからない審議官クラスの官僚の天下り先となっていた。

しかし左様に関連省庁や関連業界から委員には、研究費、委託費などの便宜供与が諮られる。

◆「なんとか村」は、何も「原子力村」に限ったものではない

I S E P所長の飯田哲也氏が福島第一原発事故後、原子力や原発に関連する「政官業学報」の集まりを「原子力村」（あるいは「原発村」と揶揄したが、これはなにも原子力分野に限らない。原子力村（経済産業省、文部科学省）、ダム村（水資源村、国土交通省）、道路村（国土交通省）、気象村（気象庁）、薬事村（厚生労働省）、医療村（厚生労働省）、焼却炉村（環境省）、P

LC村（総務省）など、ありとあらゆる分野に存在する。

そこでは、研究者、学者、企業関係者さらには報道関係者が「審議会」、「検討会」の委員、さらに学会の「委員会」委員となり、当該分野の既得権益、利権を

巡るギルドの一種を構成することになる。当然、それぞれの「村」は、所管の経済産業省、文部科学省、国土交通省、厚生労働省などと密接に結びつき、「村」と国は癒着し、その他を排撃するものとなる。



出典：東京新聞、こちら特報部 2006年 10月30日朝刊



※ 土木学会原子力土木委員会津波評価部会 委員名簿 平成 23 年 3 月

2001 年に取りまとめた報告書「原子力発電所の津波評価技術」の構成メンバー

主査

東北大学（元建設省九州地方建設局建設技官）

委員

電力会社等 11 名

- 委員 東北電力（株）土木建築部（火力原子力土木）
- 委員 東京電力（株）原子力設備管理部
- 委員 中部電力（株）発電本部土木建築部
- 委員 北陸電力（株）土木建築部
- 委員 関西電力（株）土木建築室
- 委員 中国電力（株）電源事業本部（耐震土木）
- 委員 四国電力（株）土木建築部
- 委員 関西電力（株）土木建築室
- 委員 九州電力（株）土木部
- 委員 日本原子力発電（株）開発計画室

- 委員 電源開発（株）原子力事業本部原子力建設部 大学 8 名
- 委員 東京大学大学院 大学院新領域創成科学研究科
- 委員 東北大学大学院 工学研究科 附属災害制御研究センター
- 委員 京都大学防災研究所 巨大災害研究センター
- 委員 東京大学 地震研究所
- 委員 関西大学 社会安全学部
- 委員 岐阜大学 工学部社会基盤工学科
- 委員 名古屋大学地震火山・防災研究センター
- 委員 防衛大学校

上記を要約すると、
（委員構成）

- 大学研究者 7 名
- 電力事業者 11 名（沖電を除く全電力会社+日本原子力発電+電源開発）
- 国・独法 6 名（国交省 2・保安院・原子力安全機構・港湾空港研・産総研）



長野県環境審議会の開催風景

●長野県環境審議会審議委員の出欠及び発言有無の状況について

【凡例】 ●:出席し発言あり、無:出席し発言なし、欠:欠席

氏名	職名等	1	2	3
赤池 学	(株)ユニバーサルデザイン総合研究所所長	●	欠	欠
有吉美智子	弁護士	無	無	無
池田こみち	(株)環境総合研究所副所長	●	●	●
今村 良子	グリーンコンシューマー・信州代表(公募)	無	●	●
加々美幸男	環境カウンセラー・自然観察インストラクター(公募)	●	●	●
亀山 章	東京農工大学農学部教授	欠	●	欠
国包 章一	国立保健医療科学院水道工学部長	欠	欠	欠
須田 春海	全国地球温暖化防止活動推進センター長	●	●	●
高水 直樹	信州大学工学部助教授	無	無	欠
高田 均	(有)志賀プラントサービス代表取締役	●	●	●
中塚 謙二	信州大学農学部講師	無	●	●
中村 浩志	信州大学教育学部教授	無	●	欠
花里 幸幸	信州大学山地下水環境教育研究センター長	欠	●	●
北條 舒正	信州豊かな環境づくり県民会議会長(審議会会長)	●	●	●
向山 幸一	(株)KOA代表取締役	●	●	欠
村松 直幸	三水村長	欠	●	●
横森 正樹	農業	●	●	●
吉田徳一郎	(社)21世紀ニュービジネス協議会会長	●	無	●
渡辺 晃二	信州大学名誉教授	無	●	●
線貫 隆夫	中野市長	無	欠	無
C.W.ニコル	作家	欠	欠	欠
合計 21名(男性18名・女性3名) 任期:平成14年7月1日から平成16年6月30日まで				

問題は何も御用学者だけではない。長野県では、委員を公募しており NPO 代表や弁護士も応募し委員となっていた。

しかし、せっかく審議会委員になりながら、出席しても一切発言しない委員が多かった。

一方、著名なタレント系委員は欠席していた。

田中康夫長野県知事は、脱ダム宣言し、浅川ダムの建設中止を宣言した。しかし田中氏が国政に転出したあと、野県環境審議会や公共事業監視評価委員会は委員定員の上限まで委員をふやし、採決時に村井知事が不利にならないようにするなど、恣意的な対応に出た。

◆立法府による行政のコントロールが本来の政治主導～「審議会」には正当性がない～

本来、立法府が政策立案や立法を行うことが政治主導である！

立法府がきめ細かな立法行為を行い、そのうえで制定、改正された行政法により行政をコントロールすることが重要である。

本来、行政はそれらの法にもとづき行政実務を淡々粛々とするのが民主主義の本道である

このように、選ばれた正当性ある政治家が、まさに政治主導で法制度を立法し、立法を元に行政が動くのが本来の政治であるが、現実には、逆転し官僚が大部分の行政法を実質的に制定している。

その結果、立法府による行政府のコントロールはできず、幅広い裁量をもつ、国民に選ばれない、正当性のない行政、官僚が跋扈している。

審議会や検討会は、行政や官僚が内閣法を制定したり、省令、政令を改正したりする上でアリバイ的に利用する格好のツールとなっている。欧米ではこの種の審議機関はない。

◆官僚が「審議会」を利用して自分たちに都合のよいように法律をつくっている

日本の法体系では、法律本体は立法府の審理、審議、可決、承認などが不可欠だが、政令、省令、規則、規定、告示などは行政自らが議会の可決を必要していない。すなわちかたちだけ法律の骨子を国会がつくっても、皮、肉、血などはすべて行政が勝手につくっていることになる。

国を治めるうえで重要な行政法では、議員立法(議員提案法)がほとんどなく、官僚による内閣法が圧倒的となっている。たとえば環境法(行政法)のおそらく99%は内閣提出法案であり、議員立法は私が手が

【凡例】 ●:出席し発言あり、無:出席し発言なし、欠:欠席

氏名	職名等	1	2	3	4	5
赤池 学	(株)ユニバーサルデザイン総合研究所所長	●	欠	欠	欠	欠
有吉美智子	弁護士	無	無	無	無	無
池田こみち	(株)環境総合研究所副所長	●	●	●	●	●
今村 良子	グリーンコンシューマー・信州代表(公募)	無	●	●	欠	●
加々美幸男	環境カウンセラー・自然観察インストラクター(公募)	●	●	●	●	●
亀山 章	東京農工大学農学部教授	欠	●	欠	欠	欠
国包 章一	国立保健医療科学院水道工学部長	欠	欠	欠	欠	欠
須田 春海	全国地球温暖化防止活動推進センター長	●	●	●	●	●
高水 直樹	信州大学工学部助教授	無	無	欠	●	●
高田 均	(有)志賀プラントサービス代表取締役	●	●	●	●	●
中塚 謙二	信州大学農学部講師	無	●	●	欠	無
中村 浩志	信州大学教育学部教授	無	●	欠	●	●
花里 幸幸	信州大学山地下水環境教育研究センター長	欠	●	●	●	●
北條 舒正	信州豊かな環境づくり県民会議会長(審議会会長)	●	●	●	●	●
向山 幸一	(株)KOA代表取締役	●	●	欠	欠	欠
村松 直幸	三水村長	欠	●	●	●	●
横森 正樹	農業	●	●	●	欠	欠
吉田徳一郎	(社)21世紀ニュービジネス協議会会長	●	無	●	無	欠
渡辺 晃二	信州大学名誉教授	無	●	●	●	●
線貫 隆夫	中野市長	無	欠	無	欠	欠
C.W.ニコル	作家	欠	欠	欠	欠	欠
合計 21名(男性18名・女性3名) 任期:平成14年7月1日から平成16年6月30日まで						

長野県環境審議会委員の出席状況

けたダイオキシン類対策特別措置法程度である！

◆法務官僚が「審議会」を利用して司法をコントロールしている

官僚による官僚のための行政法がつくられている日本では、国民がいくら国家賠償法、各種の手続法、実体法のもとで裁判（行政訴訟）に打って出ても勝てない。すさまじい行政裁量のもと、日本の行政法のもとでは、行政は負けられないように仕組まれている。

和解を含め最も勝訴率が高い住民訴訟でも6%程度しか住民側が勝てない現実がある。

もとより、日本の司法制度では、裁判官はヒラメでヒツジである。司法試験、司法研修、裁判官任用、司法官僚制度、行政訴訟時の訟務検事制度などすべてが行政に有利な仕組みとなっている。それに加え肝心な行政事件訴訟法そのものが絶対的に行政に有利なくみとなっている。

欧米では、団体訴権や実体法に市民訴訟権がもりこまれており行政訴訟が容易に起こせる。その結果、国民市民側の勝訴率が高い！そのためには、行政法、実体法、行政事件訴訟法をすべからず国民本位のものに変える必要がある。

◆官僚に牛耳られている「審議会」をどう国民の手にとりもどすか？

大統領制、議院内閣制の違いがあるが、私は日本でも政治による行政のコントロールがまともに機能すれば、「審議会」「審査会」「委員会」「検討会」などの大部分は不要になると思っている。

米国では連邦議会の上院、下院の公聴会があり、有効に活用されている。欧米では、第三者機関としてのコミッションが有効に活用されている。

橋本龍太郎氏が総理の時代、いったん審議会を削減あるいは全廃するという方針が出たが、結局審議会は存続している。

一方、今回の福島第一原発事故で明らかになったように、経済産業省の原子力委員会、原子力安全委員会などの「委員会」が、審議会同様、経済産業省のお手盛りの委員選定でまったく本来の役割を果たせなかったことが分かった。

やむなく、審議会が存続する場合、その委員の選定をどうすべきかが大きな問題となる。

◆公職コミッショナー制度の導入

やむなく審議会、委員会、検討会、審査会などが必

要な場合、その委員をどう選ぶかが課題となる。現状では、審議委員候補を官僚の裁量で選び、事後的に議会在承認する方法をとっている。

また多くの委員会、検討会などの委員は、官僚の裁量で選ばれている。

これに対し、英国で採用されている委員や独立行政法人などの幹部を任命する公職コミッショナー制度を日本でも創設する方法もある。公職コミッショナー制度はイギリスではじめられた制度である。日本にこの制度を入れる場合には委員の選任だけでなく、独立行政法人の所長や理事、日本郵政など国が過半の株を保有している半官半民組織の代表などもコミッショナーが任命することになる。

◆公職任命コミッショナー（Commissioner for Public Appointments）とは

審議会、諮問委員会、特殊法人などの公的機関の代表者や役員を大臣が任命する際、選任が実力本位で公正に行われるように監督する職務を行う。



審議会革命 監修者（青山貞一）あとがき

コミッショナーの下での公職選任手順

- (1) 公募
- (2) 確定した採用基準に沿った人選
- (3) 公募から面接までの全てのプロセスへの「独立した査定者」
※（第三者）の関与（※コミッショナーなどによって厳正に公募採用され、必要な訓練を受けた人）
- (4) 主要な手続きの全てを記録に残し、情報公開・監査に堪える公明さを確保する。
- (5) 通算任期など長期化防止策
- (6) 任命手続き終了後、手続きが適正であったかチェックする「独立した監査者」（第三者）による監査

日本は明治維新以降、一貫して脱亜入欧を旗印に、欧米に追いつけ追い越せと科学技術や経済だけでなく、法制度や行政機構を次々と導入してきた。だが、よくみると導入したのは欧米の制度や機構の「うわべ」であって、それらを実社会でしっかりと機能させるための「たましい」や「しかけ」は根付いていない。

たとえば民主主義の基本となる情報公開、行政手続、公文書管理、行政不服審査、環境アセスメントなどの制度・手続はその典型である。いずれも先行する欧米諸国に30年～40年遅れて導入したものの、どれも例外規定が多かったり、行政機関や官僚の裁量が多かったりするため、結果として社会経済的弱者の救済ではなく、行政や事業者など強者の既得権益擁護に活用されていると見てよいだろう。

民主主義の基本は立法府が行政府をコントロールすることだが、日本はここでもうまくいっていない。その結果、「政」「官」「業」が強固な利権の構造を構築し、さらに「学」「報」、すなわち御用学者と御用メディアが加わり、民主主義がまったく機能せず、いつも市民、国民は蚊帳の外におかれている。

本来、GO（国、自治体）やPO（企業）を監視すべきNPO・NGO（非営利、非政府組織）も、日本ではGOやPOの補完物となり本来の社会的役割を果たしているとは言い難い。

本著が主題としている公職任命コミッショナーは、英国で生まれた制度・手続である。日本は政治制度として大統領制ではなく英国同様、議院内閣制を導入したが、ここでもよく見ると同じ議院内閣制でも日本と英国では著しく異なることが分かる。

日本では大部分の立法が議員立法ではなく、通称閣

法、すなわち霞ヶ関の官僚が法案の骨子から肉付けまでをつくっている。そのうえ国会審議でも議員はその内閣法案を追認するだけだ。与野党で法案について一字一句まともな審議をしている英国とは異なるのである。

さらに日本では行政改革や民営化の一環としてサッチャー首相時代のエージェンシーをもとに独立行政法人（独法と略）制度を導入した。だが、これまた日本と英国では全く様相が異なる。日本では独法や国立大学法人は特殊法人などの看板の掛け替えに過ぎず、相も変わらず省庁の天下り再就職先、そして高級官僚のいわゆる「渡り」の温床となっている。

また省庁や自治体の審議会、審査会、委員会なども同様だ。行政組織や官僚に都合の良い御用学者や御用メディアを委員に選任しており、役所のシナリオ通りの「出来レース」が横行している。そこではまともな審議、審査はされず、「政」「官」「業」「学」「報」のペンタゴンの権益が追認されている。

「審議会革命」公職任命コミッショナー～市民のための行政を実現する方法～は、その題にあるように、日本の行政を市民の手にとりもどすための政策提言である。独法や審議会委員などを選ぶための方法が提案されている。基本は情報公開によるプロセスの透明性の確保であり、それとともに独立性、第三者性、実力本位、清廉潔白、機会均等などをどう確保するかがポイントである。

翻訳を含め執筆に当たられた日隅一雄弁護士は、NHKの経営会議委員などメディアを重視している。しかし、当然のこととして本著で提起していることは国、自治体のあらゆる行政に関連するものである。

本著の刊行がきっかけとなり、日本社会で公職任命コミッショナー制度が議論され導入され御用学者の温床となっている審議会が本来の役割を果たすようになることを切望するものである。