

政策の透明性の増加はなにをもたらすか？

岸本 哲也

★ 要約

近年、情報公開や行政評価など「政策の透明性」を促進することをめざす制度が整備されてきている。本論文では、主として経済学の分析手法を用いて、政策の透明性を増すことがどのような効果をもたらすかを検討する。

結論を要約すれば、政策の透明性を増すことには、効率性増加をはじめ、いくらかの望ましい効果をもたらすことを期待できるが、他方、政治に働きかけるための資源を多く持つ人をそうではない人よりも相対的に有利にすることによって、有権者間の公平性について望ましくない効果をもたらす可能性がある。後者の効果を回避できるか否かは、主として政治的資源をそれほど持たない一般有権者が、政策決定過程へどれほど参加できるようになるかにかかっている。

キーワード：政策の透明性、情報公開、行政評価、経済学的アプローチ

1. 序

近年、情報公開（「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」、略称「情報公開法」2001年施行）や行政評価（「行政機関が行う政策の評価についての法律」2002年施行）など「政策の透明性」を促進することをめざす制度が整備されてきている。政策の透明性という言葉はいくぶん感覚的なものなので、その意味をいまいし客観的に表現すれば、「行政上の意思決定について、その内容および過程が国民にとって明らかなこと」（行政手続法第1条）となる。政策をなんらかの意味で「良く」するには、政策形成に直接携わる機関が「良い」政策を形成・実施するようそれらの機関の組織や行動を直接に規定する方法と、それらの機関に直接働きかけるのではなく、政策形成がどのように行われているかを有権者に広く知らせることで、有権者からの政策決定過程への働きかけを促進する環境を整備するという間接的な方法がある。行政組織改革などによって、政府機

関の組織や行動様式を変えようとするのは前者の方法に属し、情報公開法などを通じて政策の透明性を増そうとするのは後者の方法に属する。

本特集の目的は、異なる学問分野の成果を用いて政策の透明性をめぐる問題にアプローチすることなので、本論文では、主として経済学の分析手法を用いて、国のレベルで政策の透明性を増す方策がどのような効果をもたらすかを検討する。

結論を要約すれば、政策の透明性を増すことには、効率性の増加をはじめいくらかの望ましい効果をもたらすことを期待できるが、他方、有権者間の公平性については望ましくない効果をもたらす可能性がある。後者の効果を回避できるか否かは、主として一般有権者の側の政策決定過程への参加がどれほど進むかにかかっている。

2. 経済学的アプローチの特性

政策形成に関わる分析に対して、経済学的アプローチは他の分野たとえば政治学、法学、行政学によるアプローチと比べて次のような特性を備え

ている。

(1)政策決定とその実施についての分析をするに当たり、政策の対象となる主体と並んで、政策を形成する主体もそれ独自の（主として「自己利益」に基づく）動機を持つことに注目する。ここではゲーム理論が活用され、与えられた環境の下で政策がどのように決められ実施されるか、そして人々がそれに対してどのように反応するのかも多くの注意を払う。

(2)なんらかの目的を達成するためには、費用がかかることを明確に考慮に入れる。公平・効率・安全などの価値を追求するには費用がかかるのである。費用は金銭、時間、労力などによってとらえられる場合と、他の価値を犠牲にするという「機会費用」としてとらえられる場合がある。

政策を決定する過程において、より多くの人々の意見を取り入れようとすると、政策形成に時間と労力と金銭的費用がより多くかかる。そして、意思決定過程は複雑になってその透明性が損なわれる。1つの価値が追求されると、それとは異なる価値が犠牲になることは避けられない。政策決定過程にあまりに多くの価値を実現することが付託されてしまうと、実際にその期待に応えられないことが判明したときには、それに対して（不当な）失望を呼び起こし、あまり大きくはないけれどそこそこの成果を期待できるはずの制度をも放棄してしまう恐れがある。

また、有権者が政治過程に参加するためには、情報を収集し、それを分析し、そして政策決定過程に働きかけるための費用がかかる。そのために、全ての有権者が政策決定に対して均等な影響力を持つことにはならない。

(3)市場経済において、なんらかの望ましい状態を実現するために、直接に市場参加者にそれに必要な行動を取るよう義務付けるやりかたは必ずしも機能せず、環境を変えることによって人々にそのような行動を取るよう誘導する方が有効なことが多い。経済学はこのような間接的な誘導策の効果にも注目する。この見方を援用すれば、政策決定を改善するにあたって、政策決定者に直接に働きかけてその意図を発現しようとするよりも、政策決定者を取り囲む環境に働きかけて、その意図を間接的に発現させるような方法がより有効であるかもしれない。

以上の視点を活用して、政策の透明性を促進する制度がもたらす効果を以下に考察する。

3. 政策とは

政策とは、「政府がその環境諸条件またはその対象集団の行動に何らかの変更を加えようとする意図の下に、これに向けて働きかける活動の案」である¹⁾。政策の具体的な内容は、文書あるいは言葉に表されたものとしてとらえられる。それには多様な種類がある。法律、政令、訓令、省令、告示、計画、予算、行政規則、閣議決定・了解された方針、国会での首相・大臣・政府委員による答弁、首相・大臣などの記者会見での発言あるいは記者団への談話などがそれである²⁾。政策の詳細な全貌を知るにはこれらの全てを把握することが必要である。しかし、通常は政策の重要な部分は法令の形で表現される。政策の根幹を示すのは法律だから、政策を表現するものとして法律をとりあげ、それがどのようにして決まるかを見ることによって政策決定過程を概観しよう³⁾。

4. 法律が作られる過程

現代日本の政治構造は、間接民主制と権力分立の憲法原理による。国民を直接に代表する立法機関としての国会、国会に由来する執行機関としての内閣、そして司法機関としての裁判所の設置が憲法によって定められている。執行を担当する内閣のもとには、行政組織法に基づいて行政機関が設置される。行政機関の主たる構成要素である府・省・庁等のありかたはそれぞれの設置法によって定められている。

日本では国会に提出される法案の大多数は内閣提出による。1997年の第140国会から2002年の第155国会の間に成立した法案820のうち約85%が内閣提出法案である。そこで、以下では内閣提出法案の作成過程を取り上げることにする⁴⁾。

4.1. 政策形成の契機

新たな政策の必要性が認識されるきっかけには多様なものがある。それらを例示すると⁵⁾、

- 諮問機関の答申
- 政府与党の方針
- 国会での討議経過
- 法律解釈をめぐる見解対立
- 裁判所・会計検査院による指摘
- 行政サービスが不十分だという（行政機関の）自己認識
- 違法行為の頻発
- 大災害
- マスメディアによる批判

などである。

4.2. 法案作成

まず、政策の性質に応じて主管省庁と所管課が定められる。所管課の課長、当該課が属する局の局長、審議官、事務次官による協議を経て政策の方針が定められると、所管課の係員がたたき台になる法案を起草して、具体的な検討過程が始まる。その過程においては、所管課の係長一課長補佐一課長を経て局長に至る垂直的協議と並行して、その政策に関係すると予想される他課・他局などとの水平的協議、そして行政機関以外の関係者（関係業界、利益団体、自治体、関係議員、与党関係部会など）との対外協議を行って了解を得る⁶⁾。この作業においては、協議の相手方の了解が取れるまで、所管課との間でのフィードバックが繰り返される。

この作業行程に審議会や私的諮問機関が加えられる場合がある。審議会は国家行政組織法に基づいて設置され、人選は総理大臣あるいは大臣による⁷⁾。委員の構成は、学界・マスメディアが40%、官僚（OBと外郭団体メンバーを含む）が30%あまりである。私的諮問機関は、法律によらず閣議・省令・訓令・局長決裁などによって設置される。主として新規政策の課題設定についての方針を示すことが付託される。私的諮問機関は出席者の個別意見を表明する場にすぎないとされるが、実際には重要政策を決める場合が多い。委員の構成は企業30%、大学教授20%、財界25%である⁸⁾。

協議がまとまれば、大臣による決裁の後、与党

政務調査会（与党における当該政策分野担当議員による検討）、与党総務会（与党の全党的視野での検討）、与党国会対策委員会（国会審議の観点から検討）に諮られる。法案はそれらの段階を経た後、事務次官会議の了承を得て、閣議に提出される。

閣議了承が法案作成の最終段階である。「内閣総理大臣は、内閣を代表して議案を国会に提出（憲法第72条）」する。さらに、「内閣がその職権を行うのは、閣議による（内閣法第4条）」ので、閣議は最終的な法案の形を決めるのに重要な役割を果たすことが制度上予定されている。閣議が慣行的に全会一致によっているので、閣議の構成員である各大臣が事実上の拒否権を持っていると解することができる。

与党調整と閣議の過程では、主管省庁の意向や利益集団の要望などがつながりのある各大臣・議員に寄せられ、ここにそれらの意向や要望が反映される機会が開かれている⁹⁾。

4.3. 国会審議

国会には衆参二院があるが、各院での審議は類似の手続きを踏むので、ここではその区別なしに論じる。

内閣から国会に提出された法案は、まず関連分野の常任委員会に付託される。また、それは予算委員会でも取り上げられることがある。委員会が国会での実質審議の場になる。委員会の委員は、各会派（単独又は複数の政党の連合、場合によっては無所属議員が加わることもある。）の各院における所属議員数に比例して割り当てられる。委員会決定は過半数多数決によるので、国会で過半数の議席を確保している与党（単独あるいは連立）が形式上は最終的な決定権を持っている。委員会で採択された法案は本会議での最終審議にかけられる。ここでも通常の法案は過半数多数決で採択されるので、与党の意向が優先される。しかし少数派にとどまる野党でも、委員会と本会議の双方で、採択される議案へのある程度の影響力を発揮できる。それは、議案審議のスケジュールの調整を通して可能になる。委員会にせよ本会議にせよ、限られた期間に多数の法案を採択しなければならない状況で、野党は法案審議に当たって、各法案への質疑時間割り振りや質疑方法について

の要求を出したり、参考人出席や公聴会開催を求めることができる。それらによって審議の進行速度が遅らされると、全法案の会期内成立の見込みが脅かされる。そこで、与野党間で審議運営の調整が行われることになる。与野党間での審議運営の調整は議員運営委員会において行われ、そこでは慣習的に全会一致によっている。野党は反対する法案に関して多くの時間を充てることを要求して、与党が重視する法案の審議を不可能にしまうこともできる。ここに野党が与党から法案の修正あるいは成立断念などの譲歩を引き出すことができる余地がある。

このようにして、国会で成立した法案は、与野党議員、行政機関の職員（官僚）、利益集団（企業、業界団体、財界団体、職能団体、市民団体、宗教団体、自治体など）、学識経験者、マスメディアなど多様な団体あるいは個人の意向を多かれ少なかれ反映したものとなるのである。

政策の透明性を追求するためには、以上に示した複雑な政策決定過程に関する情報を広く人々に明確にすることが必要である。次の5でその主たる方法を見る。

5. 政策決定過程に関する情報提供

政策決定過程に関する情報提供は、直接の政策決定者である行政機関を通じて行われるが、それには行政機関が自発的に公表するものと、情報請求者の要求に応じて行政機関が開示するものがある。

5.1. 行政機関による自発的公表

各行政機関は、所管の政策に関して特に開示請求がなくてもいくらかの情報を公開している。まず、全ての法令は官報に掲載されて公表される。また、各行政機関のホームページにもそれぞれ所管の活動が公表されている。さらに、政策形成に先だって行った統計調査結果とそこから示唆される政策が「白書」として刊行されている。これらに加えて、中央省庁等改革等基本法を受けて制定された「行政機関が行う政策の評価に関す

る法律」（2002年施行）によって、行政機関が策定・実施する政策について政策評価を行い、その公表を義務づける制度が導入された。政策評価には事前と事後の二種があり、事前評価は主として研究開発・公共事業・政府開発援助を対象とし（第7条）、事後評価は主として政策が決定されてから時間が経過したものや十分に効果が発揮出来ていないものを対象とする（第9条）。法律に定めないものでも、行政機関が自発的に政策評価を行うものもある。そして、政策評価の公表に関しては以下のような規定がある（第10条）。

「行政機関の長は、政策評価を行ったときは、次に掲げる事項を記載した評価書を作成しなければならない。…政策評価の観点、政策効果の把握の手法及びその結果、学識経験を有する者の知見の活用に関する事項、政策評価を行う過程において使用した資料その他の情報に関する事項、政策評価の結果」。そして、「行政機関の長は、前項の規定により評価書を作成したときは、速やかに…当該評価書及びその要旨を公表しなければならない。」

ここでは、全ての政策が対象となるわけではないが、特定分野の政策の策定経過や、策定後に有効に機能していないと見られる政策の効果検証についての情報が行政機関から自発的に公表されるのである。

これらの情報公開、特に白書や政策評価によるその限界は、それらが「自発的」であり自己評価にもとづくことである。政策策定と実施に当たる機関自身が政策評価をすれば、評価の結果を政策改善につなげやすいというメリットはあるが、必ずしも適切ではなかった政策を正当化する手段にそれが使われる危険性がある。

5.2. 請求による開示

上記のような情報の自発的公表制度の持つ難点を回避するには、行政機関が望むか否かにかかわらず、政策決定過程についての情報全てを対象にして開示する制度が必要である。それに当たるのが、2001年に施行され、政策の透明性を促進するのに重要な役割を果たすと期待されている情報公開法である。

情報公開法は、中央省庁等改革基本法の趣旨を

実現するために制定された多数の法律のうちの1つであり¹⁰⁰、その目的とするところは、「国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報のいっそうの公開を図り、もって政府の有する諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資する…。(第1条)」ことである。開示を請求できる人については、「何人も…開示を請求することができる。(第3条)」として制約が課されていない。開示請求の対象となるのは、「(行政機関の)職員が職務上作成し、……組織的に用いるもの(第2条)」で、具体的に特定された例外を除いて、行政機関が保有する全ての行政文書である。

「行政機関」とは中央省庁行政組織に含まれる機関全てを指す。それには内閣は含まれないが、内閣官房が含まれ、閣議文書は内閣官房にあるので、閣議文書も開示の対象になる。また、審議会、私的諮問機関の議事録・資料も開示対象になる。各省庁での政策の起案の趣旨と概要、起案に至るまでの経過調査内容などは文書にされて当該課に保有されているので、「例外」に当たらない限り開示の対象になる。施行日前の文書も開示対象となり、決裁、供覧という事務処理手続が終わっていない段階のものも含む¹⁰¹。

開示の「例外」とされるもののうち、政策の透明性に深く関連するものは以下の2つである(第5条五、六)。

- ①審議・検討等に関する情報：公にすることにより、率直な意見交換が損なわれるおそれがあるもの、また特定の者に不当に利益または不利益を与える恐れのあるもの。
- ②事務又は事業に関する情報：国の機関又は地方公共団体の事務又は事業に関する情報で、公にされると当該事務や事業の適正な遂行に支障を及ぼす恐れがあるもの。たとえば、監査、検査、取り締まり、試験、契約、交渉、争訟に関する情報。

開示請求があった文書がこれらの例外に当たるかどうかを判断するのは開示をする機関の長である。それでは行政機関の側の解釈によっては、十分な情報が開示されない可能性がある。それに対処するために、不服申し立ての制度が設定されている。

当該行政機関による開示・不開示の決定に不服があれば、開示請求者は当該行政機関に不服を申し立てることができる。申し立てがあれば、当該行政機関は「情報公開審査会」に諮問して、その答申を受け、不服申し立てに対して決定をしなければならない(第18条)。情報公開審査会は、内閣府に置かれ、その委員(12名)は衆参両院の同意を得て内閣総理大臣が任命する(第21条~23条)。

情報公開法によれば、行政機関が必ずしも自発的に公表しない情報であっても、請求されれば(例外を除き)開示しなければならないので、開示される情報の範囲が非常に広がる。しかし、情報が開示されるのは請求者本人に限られ、その情報が同時に全ての人に提供されるわけではない。開示は手続きを踏んで請求しなければならない、少額ではあるが費用を要する¹⁰²。そして、行政機関はあるがままの文書を開示すればよいので、開示請求者は存在する膨大な文書群の中から開示を請求する文書を特定しなければならない¹⁰³。

5.3. 情報コストの負担

5.1と5.2で言及された情報を得るためにはコストがかかる。刊行物であれば、その購入のために費用がかかる。また情報公開法に基づく情報開示のためには手数料を払わなければならない。しかし、それよりも、労力・時間・知識の形でのコストが重要である。情報開示請求をするには、行政機関が持つ膨大な資料から必要なものを特定しなければならない。そして、入手した情報を解説するには時間と知識が必要である。例えば、官報に掲載された法令の条文から政策の内容を読みとるにはいくらかの熟練が必要である。白書や公表された政策評価文書にはその性質上専門的な記述が多く、それを理解するにはある程度の専門知識が必要である。また、政策決定の諸段階で作られた多くの文書群から政策決定過程を読みとる作業は高度な能力と時間を必要とする。特定の政策に深い利害関係を持つ利益集団であれば、そのような金銭的費用を払い、必要な作業をする要員を確保しても政策についての情報を得る誘因がある。なぜなら、得られた情報に基づいて政策決定過程に働きかければ、払ったコストをまかなって余りある利益を見込めるからである。それに対して、

一般有権者は特定の政策に利害の関りがあるとしても、その政策についての情報を得るためのコストを払ったうえで、自らの意向に沿った政策を求める活動を起こす誘因は弱い¹⁴⁾。その結果、情報公開の制度を有効に使うのは、主として利益集団ということになる。情報公開が進められた結果は、利益集団を通じて政治過程に（投票のみではなく）直接関与している人々の意向がより多く政策決定過程に反映されるのである。

次の6では、5.3の考察を踏まえて、政策の透明性を増すことが政策決定に関してどのような効果（プラスの効果のみとは限らない）をもたらすかを検討する。

6. 政策の透明性を増すことの効果

政策の透明性を増すこと、即ち政策決定過程についての情報が有権者により明確になることによって、3つの異なる効果が生じると予想される。そのうちの2つは決定される政策を通じて発現するもので、それらを「効率性効果」「公平性効果」と呼び、6.1、6.2で順次検討する。第3の効果は、結果として生み出される政策への影響如何に関わらず得られる有権者の効用増加であり、それを「非帰結的效果」として6.3で検討する。

6.1. 効率性効果

政策決定過程に関する情報が有権者により明確になることによって、政策決定に直接に携わる行政機関の行動がより慎重になる。また、有権者が情報をより容易に得られるようになるので、政策決定過程への圧力を強めることが予想される。その結果、行政機関独自の利益の追求がいく分か差し控えられ、有権者の利益をより多く配慮する政策が形成されることになる。

図1に、この効果を示す簡単なモデルが示されている。横軸にはある省（行政機関）が所管する政策の規模（予算規模） U_b 、縦軸にはそれぞれの規模の政策のもとで得られる有権者全体の効用 U_c が測られている。逆U字形の曲線Fは、政策の規模とそのもとで得られる有権者の効用の可能

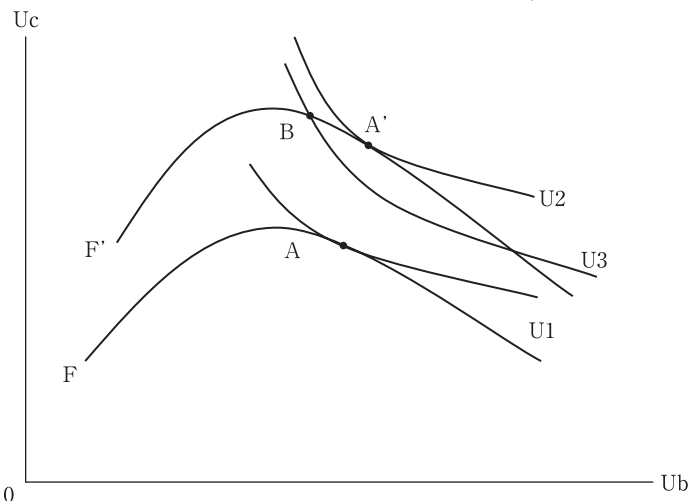
な組合せを示している。政策の規模が極めて低い水準では、政策規模の増加は有権者にとって望ましい。しかし、政策規模がある水準を超えるとそれは過剰になって、有権者の効用は政策規模の増加とともに低下する。行政機関は、政策決定にあたってその職務上有権者の効用に配慮するが、それと並んで政策の規模にも関心を持つ¹⁵⁾。行政機関にとっては、有権者の効用も政策規模も大きいほど望ましい。これらの二つの要素に関して行政機関が持っている選好は、原点に凸な無差別曲線群によって表されている。

この行政機関が政策決定権を持っているなら、有権者の効用と政策規模の可能な組合せのうち行政機関にとって最も望ましいA点が選ばれる。政策決定過程に関する情報が得やすくなると、行政機関は自らの行動に対する監視が厳しくなることを予期して、自発的に政策改善の努力をする。それによって、以前と同じ予算のもとで有権者の効用をより大きくすることができるようになる。Fは上方にシフトしてF'になり、行政機関にとって最も望ましい組合せはA'になる。政策に関する情報がより得やすくなることの効果はそれにとどまらない。有権者がより多くの情報を得て、政策決定過程への圧力を増すと、その圧力によって機関は政策規模の追求をいく分か差し控えて、有権者の効用により多く配慮した政策が形成されるだろう。こうして、有権者にとってA'よりも有利なBが実現する。AとBを比べると、有権者と行政機関のいずれにとってもBの方がより望ましい¹⁶⁾。政策の透明性を増すことによって、行政機関の努力が増して政策が改善され、有権者と行政機関（の職員）の双方にとってより望ましい結果が得られるようになったのである。それに加えて、有権者の政策決定過程への圧力が高まることから、有権者の効用はさらに押し上げられる可能性がある。これをもって、政策の透明性を増加させたことの「効率性効果」と見ることができる¹⁷⁾。

6.2. 公平性効果

6.1では、有権者を一体としてとらえて行政機関と対峙させ、政策決定過程の透明性を増すことによって、有権者全般の利益が伸長することを見た。しかし、すでに5.3で見たように、有権者に

図1 政策の透明性増加の効果（効率性）



は一般有権者と利益集団という異なるタイプがある。このことを考慮して、異なるタイプの有権者の間の公平性に注目すれば、政治参加のための情報コストの低下は必ずしも望ましい効果のみをもたらすとは限らない。図2にそれが示されている。

政策内容は2つの要素 x , y によって表される。横軸にとられた x は利益集団が重視する要素、縦軸にとられた y は一般有権者が重視する要素である。各タイプの有権者の政策に関する選好は、それぞれ無差別線 U_x , U_y などによって表されている。当初に実施されていた政策を A とする。情報コストの低下とともに双方のタイプによる政治参加の度合いがより強くなるが、5.3で見たように、利益集団の影響の方が相対的に強くなって、新たな政策は x をより重視する B に移る。それによって、利益集団の効用は無差別線 U_x で表される水準から無差別線 U_x' によって表される水準に高まるが、一般有権者の効用は無差別線 U_y で表される水準から無差別線 U_y' によって表される水準まで低下してしまう。一般有権者も政治参加の度合いを強めたのであるが、それ以上に利益集団の政策への影響力が強まったために、一般有権者にとっては当初よりも不利な政策が実施されてしまうのである。

政策決定過程の透明性が増すことによって、有権者全般の効用を高めるという意味で政策は「効率的」になるかもしれないが、政策決定過程への相対的影響力はより不均等になって、政治的強者と弱者の間での公平性が損なわれる。これが政策

決定過程の透明性増加による「公平性効果」である。

6.3. 非帰結的效果

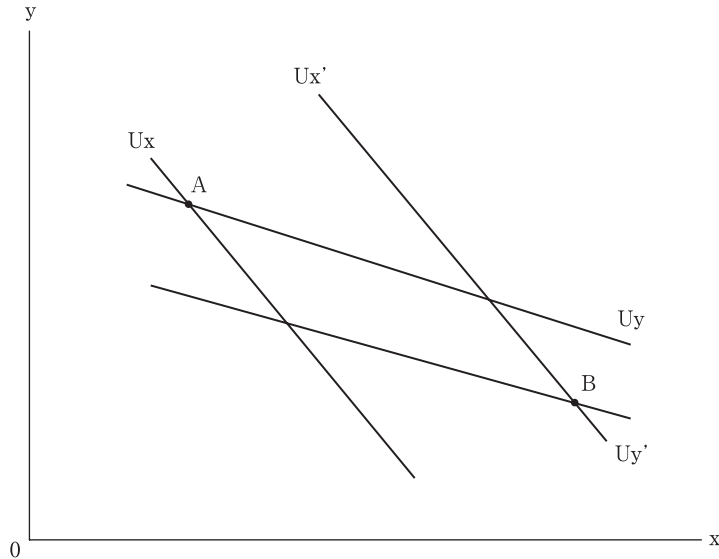
6.1と6.2で見た効率性効果と公平性効果は、政策決定過程の透明性が増した結果として生じる状態（民意が政策により多く反映されるようになる、あるいは政策が特定の有権者にとってより有利になる）の評価に基づいているが、ここにあげる効果は、生じた結果（政策）ではなく、政策決定過程の透明性が増したこと自体に対する有権者の評価に基づいている。6.2で取り上げた例において、一般有権者は政策決定過程の透明性が増した結果、以前より不利な状態に移ってしまいが、それでも政策決定過程の透明性が増したこと自体を評価するので、それらの効果を総合すれば必ずしも当初よりも状態が悪化するとは限らない。

この効果は、政策の帰結ではなく、その決定手続きのありかた自体に価値を見出す「非帰結主義」の立場を表すものであり、最近厚生経済学において再評価されつつある¹⁸⁾。

7. 結 び

以上の議論を要約しよう。政策決定過程の透明性の増大は、有権者全般の政治参加の度合いを高

図2 政策の透明性増加の効果（公平性）



めると同時に、行政機関の規律を改善することを通じて政策をより効率的にする。さらに、結果の如何を問わず、透明性の増大それ自体に価値が見出されることもある。他方、透明性の増大が異なるタイプ有権者の間での政策決定への影響力格差を拡大させて、公平性を損なうという効果をもつ可能性がある。この効果を回避することはできるだろうか？

まず、政策決定への影響力格差を緩和するために、強い影響力を持つ既存の利益集団の力をそぐという途がある。企業献金の禁止あるいは献金額の制限などがそれであるが、そのような規制を回避するのは比較的簡単なので、その効果にはそれほど期待はできない。そこで、一般有権者の意向をより強く政策決定に反映する方策が必要となる。

マスメディアが一般有権者の利益を政策決定過程に反映させるのを助ける役割を果たす可能性がある。その通常業務においては、マスメディアは行政機関が自発的に公表する情報を報道することにとどまるが、一般有権者の利益を大きく損なう政策が行われる場合には、その取材力と報道力を使ってキャンペーンを行う場合がある。それによって一般有権者の利益はいくらか守られるかもしれない。ただ、マスメディアの業務の性質上、新たな問題が生じたときには、業務のための資源をそれに振り向けなければならないので、1つの問題に長期間にわたって関わり続けることはできない。

次に、行政機関が一般有権者の利益を反映する政策を自ら推進することもあり得る⁹⁹。強い利益集団を持たない一般消費者、低所得者あるいは高齢者に関わる政策を主管する省庁、例えば総理府、厚生労働省、環境省などが自己省庁の業務（予算）拡大をめざして、強い利益集団を持たない有権者層の利益を反映する政策を実施する誘因を持つのである。これは、行政機関が「全体の奉仕者である」という規範によって動機づけられるのに加えて、自己利益（自己省庁の業務拡大）の伸長という極めて現実的な動機によっても支えられているので、そのような政策が長期にわたって継続される可能性がある。もっとも、これらの省庁には、強い利益集団、例えば業界団体、職能団体などからの働きかけもあるので、一般有権者の利益のみが促進されるわけではない。

結局、一般有権者と既存の利益集団との間の政策決定過程への影響力格差を緩和する最も確実な方法は、一般有権者も利益集団を組織して、既存の利益集団と並んで政策決定過程に影響力を行使することである。しかし、利益集団を組織して運営するには大きなコストを要し、個々の一般有権者にはそのためのコストを負担する誘因がないのだから、この議論は堂々巡りに陥る。それを打開するには、一般有権者のいくつかの人々がコストを負担してもなんらかの組織を作ることに踏み出さなければならない。その意識を作り出す場としては、国の政策決定の場よりも、もっと身近な地

方自治体における政策決定過程の場が適当である。実際、三重県、北海道、静岡県などの地方自治体では、すでに事業レベルでの政策評価（行政評価）が行われ、公表されていて、その動きが他の自治体にも急速に拡がりつつある¹⁰⁾。一般有権者のいくつかの部分が、この行政評価の制度によって政策決定過程への参加の経験を積み、次には国の政策決定過程に参加していくのには非常に長い時間を要するに違いない。しかし、それ以外に、政策の透明性が効率性についても公平性についても望ましい効果をもたらすことを保証する確実な途はない。

[注]

- (1) 西尾 (1993) : 208.
- (2) 西尾・村松 (1995) : 41.
- (3) もちろん法律は政策の大綱を示すのみで、政策の詳細はその法律に基づいて作られる政令、省令、訓令、行政規則などによって定められる。しかもそれらの一部は法律が施行された後に随時定められる。従って、政策の内容は法律が施行された時点では完全には特定されているとは限らない。
- (4) 浅野 (1988) が法律の発案から国会審議までの過程を詳細に記述している。
- (5) 西尾 (1993) : 222-3, 西尾・村松 (1995) : 第4章。
- (6) 城山・鈴木・細野 (1999), 城山・細野 (2002), 大森 (1986)。なお、これらの文献は法案作成過程が各省庁によって異なることを示している。本文に記述したのは各省庁を通じて一般的に観察される検討過程である。
- (7) 「行政機関には、法律の定める所掌事務の範囲内で、法律または制令の定めるところにより、重要事項に関する調査審議、不服審査その他学識経験を有するもの等の合議により処理することが適当な事務をつかさどらせるための合議機関を置くことができる。」(第8条)
- (8) 審議会と私的諮問機関については、西尾・村松 (1995) : 第3章。
- (9) 内閣法が1999年に改正され、「内閣総理大臣は、内閣の重要政策に関する基本的な方針その他の案件を発議することができる(第4条の2)」が追加され、閣議での政策形成にける内閣総理大臣の発議権を強化している。
- (10) 「政府は、政策形成に民意を反映し、並びにその過程の公正性及び透明性を確保するため、重要な政策の立案に当たり、その趣旨、内容その他必要な事項を公表し、専門家、利害関係人

その他広く国民の意見を求め、これを考慮してその決定を行う仕組みの活用及び整備を図るものとする。」(中央省庁等改革基本法第50条の2)

- (11) 宇賀 (2002) : 43-73.
- (12) 請求手数料300円と個別の場合に応じた実施手数料(300円までは無料)が必要である。
- (13) ただし、「行政機関の長は、開示請求をしようとする者が容易かつ的確に開示請求をすることができるよう…適切な処置を講(第38条)」しなければならないという規定がある。
- (14) Olson (1971) : Chap. 5,6. 政策決定過程に直接働きかけて、自らの利益に沿うような政策を引き出すことは、個人のレベルでは不可能である。組織を作って、政治資金や組織運営費などのための大きな資金をまかなわなければならない。Olson (1971) は、そのような組織が作られるための条件として、
①潜在的な組織成員の数があまり大きくない。
②潜在的な成員にとって、特定少数の政策に大きな利害がかかっている。
をあげる。企業や専門職従事者などはこれらの条件を満たし、一般消費者や低所得者などはそれらを満たさない。
- (15) 行政機関(官僚)が政策規模(予算規模)の拡大に関心を持つことに注目して理論を展開したのはNiskanen (1971) である。ここで用いるモデルはNiskanenの理論を拡張したMigué-Belangér (1974) に基づいている。
- (16) 有権者からの圧力増加が非常に大きければ、行政機関が(行政機関にとって)当初のAよりも望ましくない政策にまで譲歩することも考えられるが、行政機関が政策決定過程に対して持っている影響力から見て、それほどの譲歩をすることはないだろう。
- (17) 官僚も有権者の一部である。官僚の効用もUcに含まれているとすれば、図1の無差別曲線で表されている行政機関の選好とは何であるかが問題になる。それは「機関」の選好であって、個人としての官僚の選好(効用)とは無関係だとして、有権者の効用を考えるときには考慮外に置くこともできる。他方、行政機関の選好が個人としての官僚の選好にも反映されるのなら、官僚個人の効用は、生活の場におけるそれ(Uc)と職場におけるそれ(Ub)から成り、個人としての官僚は他の有権者と違った選好を持つものとして捉えられる。いずれの見方を取るにしても、図1において(官僚をも含めた)有権者の効用が大きくなることに変わりはない。
- (18) Suzumura (2000).
- (19) 岸本 (1998) : 第8章。

(20) 島田 (1999), 村松 (2001)。

[文献]

- 浅野一郎編著 (1988), 『立法の過程』『立法技術入門講座 1』ぎょうせい。
- 岸本哲也 (1998), 『公共経済学 (新版)』有斐閣。
- Migué, J. L. and G. Belangér (1974), "Toward a General Theory of Managerial Discretion," *Public Choice*, Vol.17 : 27-43.
- 村松岐夫 (2001), 「日本の政府における政策評価論について」『法学論叢』Vol.148, No.5・6 : 1-33。
- 西尾勝 (1993), 『行政学』有斐閣。
- 西尾勝・村松岐夫編 (1995), 『講座 行政学』第4巻『政策と管理』有斐閣。
- Niskanen, W.A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine - Atherton.
- 大森彌 (1986), 「日本官僚制の事案決定手続き」日本政治学会編『現代日本の政治手続き』岩

- 波書店 : 87-116。
- Olson, M. (1971), *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press. (依田博・森脇俊雅訳 (1983). 『集合行為論』ミネルヴァ書房)
- 島田晴雄／三菱総合研究所政策研究部 (1999), 『行政評価』東洋経済新報社。
- 城山英明・鈴木寛・細野助博編 (1999), 『中央省庁の政策形成過程—日本官僚制の解剖』中央大学出版会。
- 城山英明・細野助博編 (2002), 『続・中央省庁の政策形成過程—その持続と変容』中央大学出版会。
- Suzumura, K. (2000), "Welfare Economics Beyond Welfarist - Consequentialism," *Japanese Economic Review*, Vol.51 : 1-32.
- 宇賀克也 (2002), 『新・情報公開法の逐条解釈』有斐閣。