

審議会型政策形成と情報公開の意義

— 「決定の質」の政策分析 —

細野 助博

「ある議会による決定の確率は、投票の数およびその議会を構成する成員の知識と公平さに依存する」⁽¹⁾
ラプラス (Pierre-Simon Laplace)

要約

審議会型政策形成が中央省庁再編後ますます重要性を帯びてきた。内閣主導型政治の本格化と軌を一にしている。ところで、審議会型政策形成に対して官僚の「隠れ蓑」でしかないという批判も根強い。しかし、経済財政諮問会議、税制調査会、財政制度等審議会等に関する新聞報道や筆者自身の参与観察から、必ずしもその批判はあたらぬ。むしろそれよりも重要な論点は、審議会型政策形成の「質」であり、その水準をどう保証するか、どう維持するかなのである。そこで審議会委員の判断力と人数、そして多数決のタイプについて簡単な確率モデルを作成した。モデル分析の結果から、委員たちの判断力の質的水準の向上が審議結果を加速的に向上させるという示唆が得られる。また、審議内容の情報公開を積極的に進める必要がある。情報公開のモニタリング機能が、政策形成過程の透明化を実現し、結果的に政策形成の「質」を向上させてくれる。

キーワード：審議会、多数決の質、バイズのルール、確率モデル、情報公開

1. はじめに

審議会をめぐって、その機能や改善についての論考が発表されてから久しい。また、政府も審議会のありかたについて、その数の整理や審議会の委員の人選についても検討を重ねてきた。審議会の役割についての一致した意見があるわけではなく、おおまかに見て「役人の隠れ蓑」論というマイナス意見と、「中立的立場からの利害調整」論や「専門的知識の行政への注入必要」論というプラス意見にわかれる。しかし、民間の考え方が官の政策形成から決定への一連の過程に反映する可能性が強いという点では立法府の機能と幾分代替的である。というのは、議員が地域代表とすれば、審議会委員は職能代表という側面で「民を代表する」からだ。また審議会には専門性の注入と錯綜す

る利害関係に関して調整機能を果たすとすれば、立法府の一部の機能を補完しているともいえる。したがってその期待される機能の幅ゆえに、中央各省庁から地方自治体まで審議会を多用する傾向が強い。

しかし、審議会型政策形成は実質的に政策決定の段階まで踏み込むこともあることから、その有用性については注意深い精査が必要なことは論を俟たない。というのは、多用されることがイコール有用であるかどうかは保証の限りではないからだ。人間の意思決定能力に関する演繹モデルにおいても「限定合理性」が仮定されつつある今日、行政の主要部分とは言わないまでも社会的に大きな影響力を持つ審議会は、実態的にかなりの役割が行政側からも国民の側からも期待されている。中央省庁再編で最も注目され、期待された機能的な内閣主導型政策決定の主要な場面で、学識経験者や民間企業代表者といった市民等、民間の関与が増えだしている。これらを含めて民間に存在する専門知識や識見の注入を期待される審議会型政

策形成をめぐる議論を取り上げる意味は大きいといえる。

審議会の意思決定は多数決を採用するが、意見が分かれたときには「両論併記」という条件つき満場一致を望む場合もある。審議会の意見は設置代表者（多くの場合、首相や各省庁の大臣）の諮問を受けて集約されるが、実際の政策の中味を方向づけることが多いため、それだけの重みがある。確かに法律的に見れば、審議会はそのメンバーの意見を集約したある種の具申機関でしかなく、その責任を法的に問われる性質のものではない。しかし、各政策担当部局の方向性を間接的に、また時には直接的に決定づけるので、行政機関を通じて政策決定に重要な役割を持つといえる。このことから、審議会の社会的な責任は大変重いと見てよい。

この社会的責任を念頭において本稿では、諮問を受けてからの審議会の政策形成と答申書の中味の決定という一連のプロセスを「決定の質」の側面から検討する。そして「決定の質」を向上させる制度的工夫として「情報公開」を位置づけ、その意義を検討する。本稿の構成はまず、審議会の機能についての先行研究を下敷きにして私見を述べると同時に、審議会をめぐる一連の動きを紹介し、本稿の問題意識をのべる。つぎに審議会の政策決定を左右する委員の数、多数決をめぐる決定方式、審議委員の判断力の質などに注目して、単純な確率モデルを軸に数量的な意味を検討する。最後に審議会に関する情報公開の意義に特に注目し、審議会型政策形成の質に対する「情報公開」の影響に焦点をあわせて展望する。

2. 審議会に期待される役割

審議会とは何か。簡潔にまとめるならば、国家行政組織法第8条により行政機関である各省庁に附置される附属の合議機関が代表例であり、審議会、調査会、委員会、審査会、会議などという名称で呼ばれる。「行政権の強化に伴い、その政策決定権を補完し、……決定権者に対して参考意見を提出すること」を目的に設置される機関である

という要を得た説明に尽きる^[2]。つまり政策決定に至る一連の政策形成過程に対して参考意見を作成し、それを答申することを中心に、設置者である行政機関が「期待するある一定の機能」を確保することではないか。それでは、行政機関が期待する「ある一定の機能」とは、もっと直截的に表現するとすればどのようなことなのか、論者によってさまざまなまとめ方がある。本稿でまとめてみると、設置主体である各省庁等が審議会に期待することは、①専門的知識の政策形成過程への注入、②「民間有識者」の意見を尊重するという意味ではボトムアップ型行政の確保、③当該政策課題に対して利害を異にする当事者間の調整によって政策決定までの過程の円滑化促進^[3]などで一般的に了解されるのではないだろうか。このような役割に対する期待は、主として議会、利益団体、一般国民にたいする「ある種の権威による説得」にも転化するので、審議会の機能がある価値観とともに「行政の隠れ蓑」あるいは「サポーター」として論ずることも出来る^[4]。そのことの良し悪しは一般論では語れないが、行政機関にとっては上述の①から③の機能がある期待水準以上に果たされてきたからかどうかを政策評価の観点から詳らかにする手立てを模索することも必要ではあるが、実体として審議会は「使い勝手がよい」のかもしれないからか、形を変え、品を変えて絶えず増加する傾向があることは否定しえない^[5]。

3. 審議会をめぐる動き

上述のような理由から審議会が増加傾向を持つので、放任すると「審議会の水ぶくれ」が起こる。行政活動に対して一定の権威付けを審議会に求めるとするとき、審議会のメンバーに「いわゆる有名人、文化人」などの「専門知識もない素人」を多く起用したりする例が一部にはまだ残っている。「単に有名教授」といわれる人達をあちこちの審議会でも用いることから、一部で欠席勝ちの委員が散見されることがある。このような審議に対する無責任体制が出来上がり、むしろそれを是正する強い誘引が設置側に存在しない、あるいは放置

することから、それこそ「行政の隠れ蓑」でしかなくなっているという批判があとを絶たない。こういう批判に対処するため行政責任の所在の明確化、簡素化、経費削減の意味も含めて、審議会の数や審議委員の上限設定がいつも懸案となっていた⁶⁾。

最近でも97年12月の行政改革会議の最終報告により、中央省庁再編の骨組みが構築された。ついで98年6月に「中央省庁等改革基本法」が交付されたが、内閣機能の強化、国の行政機関の再編成、国の行政組織ならびに事務・事業のスリム化、効率化がそこに謳われた⁷⁾。その流れの中で審議会の統合と整理が言及された。とくに審議会のあり方を含め再編と統合についての議論は、99年4月に閣議決定した『審議会等の整理合理化に関する基本的計画』で具体化され、府省再編時に「基本的政策型審議会」⁸⁾が22、「法施行型審議会」⁹⁾が42、「時限存置型審議会」が8の計72の審議会が存置された。また内閣府に移管されることで、国家行政組織法第8条の審議会等ではなくなった審議会では「基本的政策型審議会」が7、「法施行型審議会」が7、「時限存置型審議会」が4の計18の審議会が存置された。そして廃止された審議会等は119に上る。とはいっても、廃止された審議会のうち多くは「分科会」として整理され、そのまま統合化された審議会の傘下に組み入れられた。既存の審議会が「分科会」として蘇ったのである。したがって審議会という大きくくりで「審議」されるよりも、「分科会」やその下の「部会」で実質的な審議が行われている場合も多いことから、必ずしも審議会の「実質的」数に固執することはないと考えてよい。なぜなら、審議すべき事項があるから設置が必要であると各省庁、各部局が認識した時点で「会そのもの」が作られるのだから、「形式と実質」の使い分けと考えてよいだろう¹⁰⁾。こうして考えると審議会の数云々は枝葉末節なことであり、むしろ個々の審議会あるいはその下部組織としての分科会や部会の実質的な評価を下すことのほうが、審議会の実質的な価値を高めるという意味でもっと重要なのである。そのために後述のように個々の分科会や部会にまで議論の内容をおろした「情報公開」によって審議会の活動の実効性や透明性の検討が必要なのである。

4. 多数決の意味

さて、審議会を構成する上記「委員等」はいわゆる学識経験者が中心であり、大学人、研究機関研究員、マスコミ・言論人、関連する業界団体代表、官庁OBなどで構成される。審議会での答申の採択は多数決が原則である。その議決に加わるのは、委員、臨時委員であり、専門委員は議決権を有しない¹¹⁾。とくに議決権を有する委員は、審議の中立性を確保するためか、大学人が圧倒的に多いといえる。

ところで、公共政策で集合的意思決定を考えると多数決にともなう病理がいくつか指摘される。一つは多数決では集合的決定ができない「投票の循環」の発生するケース¹²⁾、もう一つは投票者の誰かが真の選好を反映しない誘引を持つ場合、それに投票結果が左右されてしまうという「戦略的投票行動」が発生するケース¹³⁾である。このいずれのケースも、ある種の独裁的な存在による「裁定」というおそらく民主主義的決定ルールを根底から覆すことなしには解決できない病理ともいえる。この分野の研究は古くはコンドルセ(Condorcet, Marquis de)をはじめ、ラプラスやボルダ(Borda, J.C.)などが確率論の知識を利用して分析し、そして現在は公共経済学や政治学で盛んに分析されている。しかし実はこれらの問題に隠れてはいるが、それらと同等に重要、あるいは実践的に見ればもっと重要な「多数決の意味」と「投票者の質」に関する問題が、ある種の集合的決定にはつきまとうことを指摘したい。冒頭に上げたラプラスとその学問の後継者であるポワソン(Poisson, S.D.)が検討した「知識や情報が不完全な(無知な)人間たちの間で行われる集合的決定の場では、望ましい多数決のかたちは何か」という問題である。この問題を彼らは議会や陪審員型裁判の場での多数決のあり方を事例として提起してきた。たとえば、裁判の陪審制を考えたとき、「人々の判断能力に対する危惧」から、判断の誤りを内包して下される決定をできるだけ回避するため、イングランドでは12人で全会一

致を「多数決」とした時代があった。フランスではコンドルセの「全会一致は不可能、あるいはそれを無理に求めようとして口をつぐむことは不合理である」という勧告を入れて決定に加わる人数が合計で12人ならば、単純多数決の7人ではなく、10人以上の場合を「多数」とした。彼の勧告は時代と政治的イデオロギーに翻弄されたが、後継者のラプラスはそれを数式にして表し、陪審員の判断能力の信頼性（誤審率）を0.5と設定し、陪審員の数を増やすことを提案した。彼は単純多数決の誤りの確率の計算式と表を用いて、単純多数決による誤りの確率は陪審員数が小さくなればなるほど大きくなるという推測を示した。

しかしポワソンは、ラプラスの定式化と結論に異を唱えて定式を修正し、たとえば12人の陪審員で単純多数決（7対5）とラプラスの推薦する多数決（8対4）では誤りの確率は「目くらまを立てるほどの違いではない」ことを示した⁴⁴。しかし、本論では審議会委員の判断力の質を明示した簡単な確率モデルで、結果が判断力の質と多数決の中味に決定的に依存することを後ほど示すことにする。

5. 審議会委員数の問題

委員の構成が常連といわれる「特定有名人」に偏りがちになるため、審議会委員の人数がいつも問題になる。いわゆる「かけもち上限の設定」ということも行われている。確かに見識に優れ、霞ヶ関から近い（つまり首都圏の）大学や研究機関に勤務する学識経験者で政策問題に強い有識者というとその数は極端に限られてくる。有用な人数に限りがあるとしたら、審議会の数を減らすか、または審議会委員数を減らすか、あるいはその双方に手をつけるか、という選択になる。この場合、審議内容の質もさることながら審議された内容の「権威づけや説得」の必要性が行政側にとって重要な要請であれば、いきおい「特定有名人」をノミネートする傾向も高くならざるをえない。したがって「実質的討議」の実現と、かけもちとなる場合が多い「特定有名人偏重の弊害是正」の意味

で、「審議会の整理」が主張されてきたともいえる。また、限られた人的資源をうまく配分するために委員数の上限を設けようという議論も理にかなっているといえよう。さらに、実質的審議にウエイトを置かないとすれば、委員の数を制限することも「調整費用」低下の観点からも「希少性」で権威づけを図るためにも都合が良いとも言える。しかし、昨今の審議会は複雑化した政策課題に対して、専門的知識の注入と利害錯綜する各種団体の調整といった政策形成に伴う実質的機能を要請されている。したがって、「広く人智を結集する」ことが必要になってきていることも確かである。そのためにも「特定有名人」に偏りがちな態勢を徐々にではあるが、新しい専門的知識やある種の識見を持った「新人発掘重視」にかえつつある。近年は、「特定の課題」に関連する必要な人材をインターネットのホームページなどで検索する場合も出てきている。これなどはともすればマンネリに陥りやすい「掛け持ちの弊害」「審議会の形骸化」を打破するひとつの方法ともいえる⁴⁵。

しかし重要なのは、統計学的に見た「多数決の中味」である。その中味を決定するのが「委員の数」であり、「委員の質」なのである。まず、「委員の数」について考えよう。コンドルセもラプラスも陪審員の判断能力はある水準（コインの裏表で判断を決める丁度50%より幾分ましな水準、たとえば60%以上の正答率）以上で一様分布すると仮定して「数は多いほうが誤る可能性は少ない」という推測を立てた。これは統計学的には「大数の法則」と呼ばれる重要な知見の言い換えでもある⁴⁶。ここでより現実にそったモデル化を図るために、結果の事象としての「審議会で決定する政策」と、最適な「あるべき政策」を区別しよう。というのは、唯一誰にでも観測されるのは「審議会で決定する政策」であるが、社会的な観点で、あるいは行政当局が実現を望む「あるべき政策」の採択される事前の確率は誰にもわからない。しかし、行政当局は自身が考えている「あるべき政策の採択」に少しでも近づくようなシナリオ作成、フォーマル、インフォーマルな手段を活用して、「審議会で決定する政策」を誘導しようとする⁴⁷。ところで利害が錯綜する、あるいは長年のうちに既得権が「固定化」した政策争点については、世の中の各層が期待する政治的帰結には

「ある種の幅」が存在する、あるいは「政治力学上」の理由から意図的に設けられることもある。したがって、「審議会で決定する政策」と「あるべき政策」の間に予想される距離も「政策課題」ごとに異なってくる。とくに当該政策に関連する利害関係者を審議会のメンバーとして加えた場合には、ある種の「組織的な動き」をすることで、審議会の内外から影響力を駆使しようとする。各委員は全員このような状況で政策を決定する立場におかれるのである。ここに確率事象として審議会の政策形成を捉えることの必要性がでてくる。

ここで、確率事象として「審議結果」を捉えた場合、その「ある種の幅」あるいは信頼区間をいろいろと変えた場合、審議会委員の人数は「最低何人か」を統計的技法に従って求めてみよう(注1)。まず、各委員の質が高いものと期待して「決定される政策の誤る確率を0.2(あるいは「あるべき政策」の採択される確率を0.8)」とする。この数字は、「賢者を集めなくとも」さいころやコインで政策を決定することよりは「かなりましな人選」を行っているという現実的な仮定を意味する。そこで60%くらい正しい判断を審議会ですべて下せるような人数を計算で求めると、20人強で十分という計算が成り立つ。

ところで、「多数決の中味」に話を移す。つまり人間には「判断の誤り」は不可避であるという事実を認めるとして陪審員全員で12人の時、7対5と8対4とどちらが誤りが少ないかというラプラスとポワソンの検討した課題である。まず、ラプラスは12人の陪審員がいて、各々が正しい判断をする確率を0.5としたときの誤りの可能性を、全員一致なら1/8192、9対3なら1/22、8対4なら1/8、単純多数決の7対5なら2/7と計算した⁸⁾。彼流の計算の結果、誤りの可能性は8対4から単純多数決にすることによって、16%も上昇することになる。これはラプラスにとって見逃せない数字だったといえる。ところが、前述のポワソンの計算では、誤審の可能性は単純多数決で3.8%くらいしか上昇しない⁹⁾。ラプラスとポワソンとではいずれの主張が正しいのかはおおよそ決着が付き、統計学的にはポワソンに軍配が上がった。しかしここで重要なのは、コンドルセをはじめラプラスやポワソン達が、集合的決定の「質をめぐる」重要な問題を提起したことである。単

純な確率モデルを作成して、彼らの議論をさらに吟味してみよう。

6. 審議会委員の数と質の関係をめぐるモデル

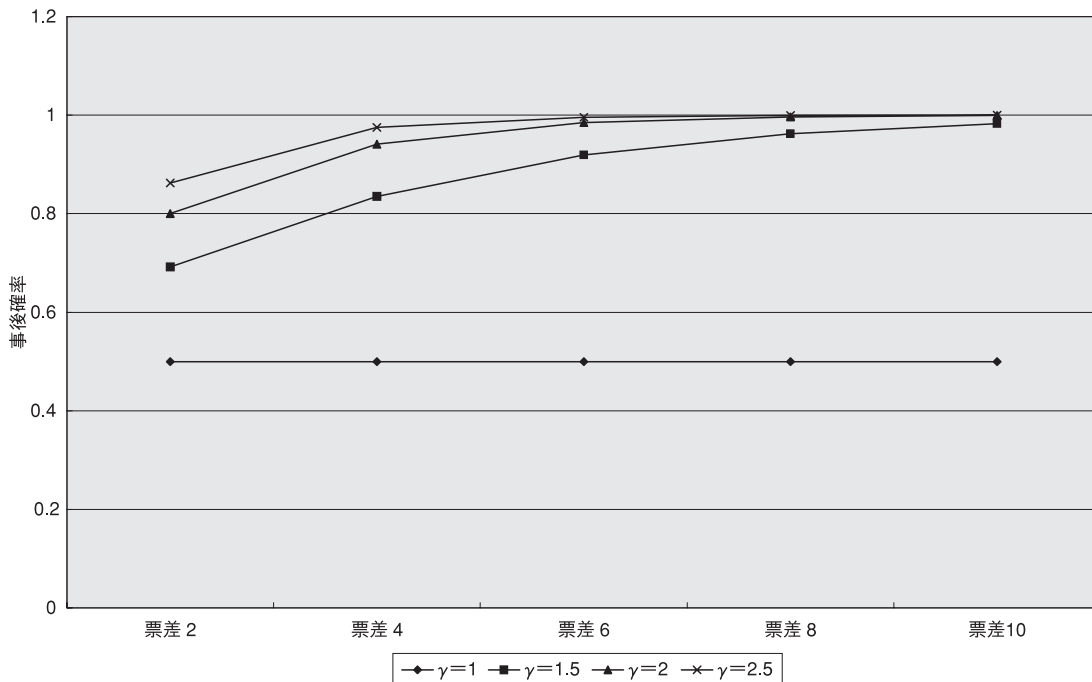
この確率モデルを組み立てる目的は、これまで議論してきた内容を踏まえて、①審議委員の判断力の質の向上が「あるべき(と行政機関が判断し実現を望む)政策」を選択する確率をどれほど向上させるか、②多数決の中味(単純多数決のみでなく、多数派が少数派をどれだけ上回るか)が「あるべき政策」を選択する確率をどれほど向上させるか、③審議会委員数の増加が「あるべき政策」を選択する確率をどれほど向上させるか、以上の3点を確認することである。まず、「あるべき政策」が採択される事前確率と、これをもとに審議会が「正しい判断をして政策形成を助ける」条件確率から、「あるべき政策」が採択される事後確率を計算する。これはベイズの定理に基づく確率モデルの定式化である(注2)。

まず多数派の人数を*i*と審議会委員の数を*n*として、ちょうど*m*の票差(=多数派票-少数派票)で「あるべき政策」が多数決で採択される事後確率 $p(i, n)$ は、審議会委員の判断力の質 $\gamma = \mu / (1 - \mu)$ (これは、あるべき政策を審議会委員が選択する確率 μ と選択しない確率 $(1 - \mu)$ の相対比)と、あるべき政策が世の中で採択される事前確率 θ であらわすと、

$$p(i, n) = \frac{\theta \gamma^m}{\theta \gamma^m + (1 - \theta)}$$

となる¹⁰⁾。これから、審議会委員の判断力の質と多数決の票差と事後確率がプラスの関係になることが確認される。また、審議会委員の数の増加ともプラスの関係になる。さらに事前確率 θ と事後確率 $p(i, n)$ はプラスの関係であるから、「あるべき政策」の事前確率 θ だけで政策メニューの優先順位を決定する傾向も否定できない。これは官僚の「前例踏襲」主義と言い換えることもできる。興味深いのは、この定式化からすると、審議会委員の判断力の質 γ を1とした場合、事前確率と事後確率は等しくなり、票差も審議会委員数の

図 委員会の質と「あるべき政策」の採択される事後確率



増加も「何の効果もない」という結果になる。票差を横軸にとり、「あるべき政策」を審議会委員の多数が採択する確率を縦軸にとり、審議会委員の質を1から2.5（正しい判断を下す確率が誤る確率の2.5倍）の4種類とするときの票差の拡大がもたらす効果を審議会委員の総数を12とした場合のグラフで示す。このグラフから、委員会の質の効果が「加速度的に」現れることが γ の上昇でわかる。これは、注意深い人選、あるいは事務当局のシナリオ作成の巧妙さ、審議会メンバーへの根回しなどによって、案内プロセスの繰り返しの中で判断力の質の向上を図ることの重要性を示唆する。これは、審議会改革に言及する識者の誰もが指摘するポイントである。このことを持って「審議会隠れ蓑」論を支持するという捉え方も一概に否定はできない。しかし錯綜する利害の調整も含めて思慮深い政策の実現を図る場合、行政機関にある種の裁量性を考慮すれば、これら一連の作業は必要にして十分な準備として考えることの方がむしろ妥当である。とくに、審議会型政策形成がますますウエイトを大きくしている現在、実利的に考えた場合とくにその必要性は増大している。ただし行政当局に裁量性を認める限りにおいて、その結果作り出される政策の中味の妥当性の

より広域な見地からのチェック装置として「行政手続のルール化」とともに「情報公開への積極的な姿勢」を位置づけることは重要だろう。

7. 情報公開の意味と効果

以上のように、委員の信頼性を高めることが「あるべき政策」を形成するために必要なのだが、そのためには以下のような「審議会委員自身」の努力も必要とされる²¹⁾。政策形成に必要な専門知識の積極的な注入とそのための調査研究、皆勤は理想としても出席率向上への努力、諮問内容に対しても専門的立場ばかりではなく、ある種のバランス感覚の涵養などが求められる。この面での改善が情報公開法の施行で実現しつつあるのではないかという主張を、体験と内閣府の調査に基づいて検討してみたい²²⁾。筆者が属している審議会の分科会では、会議議事録、議事要旨、配布資料の一部を多少のタイムラグはあるが「原則としてホームページ上に公開」している。ただし、専門的な議論を必要としているワーキンググループの会

議については議事要旨のみにとどめている。

さて審議会における情報公開の程度を、内閣府の調査（調査対象期間は平成10年度の1年間）を用いて俯瞰してみよう。全審議会とも「会議・議事録・議事要旨」の少なくともひとつを公開しているとある。しかし、本稿との関連で審議会の質を向上させるために「情報公開」を活用するという見地からすれば、「議事録公開」による透明性の確保が必要不可欠である。同報告では「議事録公開」は全体の39.5%にとどまっている。また、会議の公開と議事録の双方を公開している「開かれた」審議会はもっと少なくても34.1%にとどまっている。また、審議の過程を推測するために必要な「審議途上の論点整理や中間報告等の公開」は、もっと低くても29.9%にとどまっている。前回（平成10年3月公表）に比較すれば確かに公開の内容も全般的に向上している。ところで、どのような委員がどのような意見を言い、審議がどのような方向に進んでいるのかを「モニター」することの必要性はもっと大きい。とくに、利害が相反する団体の諸代表が委員等に加わって議論する場合にはなおさらである。確かにモニターされると各種のしがらみから「言いたいこともいえなくなる」という意見もあるが、逆に審議会の行方をモニターしているサポーターに対して大見得を切る傾向があるという可能性も否定できない。しかし一般的に言って、「公益」の観点からバランスの取れた議論が展開してゆくためには、むしろ一般の人たち向けに議事録の公開を積極的に図ることが、上記2つの傾向に対して一定の歯止め効果として機能することを期待できる。この件に関しては、さらに議論と実証を深める必要がある。

審議会の平成14年11月29日現在の情報公開の概況をホームページの検索を通して「付表」にまとめた。空欄はトレースできなかったことを示している。審議会の会議自体を公開している例は「非常に少ない」。議事要旨は議事録より「速報性」の点で会議の流れや現時点での議論の方向を探るために、関連団体や議事に関心を持つ一般の人達にとって重要である。また、議事録は議論される内容や審議委員の「意見の質」、議論に先立って事務局からなされる説明や論点整理を詳細に知るためにも必要である。この付表から判断すると、「議事録と議事要旨の双方公開」は全体の

50.9%である。したがって、内閣府の平成10年度の調査結果と直接比較することは出来ないが、着実に情報公開は進んでいると判断できる。このことを参与観察の結果を踏まえて評価すれば、審議会委員自身、そして行政機関の事務局自身にとって「政治的なもの」の干渉を極力回避するために情報公開は望ましいことである。審議会型政策形成をよりよい方向に導く重要な制度装置として、言い換えれば審議会の質的向上に向けての促進要因として、情報公開を捉える必要がある。

8. おわりに

審議会型政策形成がますます重要性を帯びつつある昨今、審議会での議論の質の向上を図ることは喫緊の課題である。そのためには、情報公開の積極化、より専門性を高めるためのタスクフォースやワーキンググループなど審議会の附属する機関の設置、審議結果に対して適宜パブリックコメントの募集、審議会委員の人選に対する透明性の確保などが必要である。このような手立てを講じることによって、審議会を単なる「行政機関の隠れ蓑」とみなすシニカルな風潮を払拭できる。さらに審議内容に多様な専門性を注入する機会を損なうことの多かった一部の学識経験者に限定された人選なども回避できる。なによりも審議会機能の実質的な向上が今以上に実現可能となる。こうすることで「民の代表的意見の抽出」、「専門的な議論の実現」、「公平性や中立性などのバランスが配慮された政策形成」への道筋が確保されるのではないだろうか。

日本のガバナンス低下が依然として続く現在、民間に存在する多種多様な英知を結集する政治的リーダーシップと、まさしく民間の英知を結集して構成される質の高い審議会の存在が、省庁再編を実のあるものにしてガバナンスの復調への道筋をつけてくれる。

(注1)

いま、委員の数を n とする。委員が下す判断は、「正しい」か「間違っている」かの2項であ

るとする。委員 i の判断を X とし、正しい場合に 1 の値を与え、間違っている場合 0 の値を与えるとする。すると委員全員の成功数 T は、

$$T = \sum_{i=1}^n X$$

で与えられる。各委員の判断が正しいという確率 p が 0.8 だとしよう。すると、 T の期待値は $E(T) = 0.8n$ 、分散は $\text{Var}(T) = 0.16n$ で与えられる。ここで、 n 人の委員会が正しい判断を下す標本平均は T/n である。いま、この委員会の標本平均の信頼区間を 0.75 から 0.85 とするとき、期待する成功確率を 0.8 以上とするとき、チェビシェフの不等式を応用して、

$$\begin{aligned} P(0.75 \leq T/n \leq 0.85) &= P(0.75n \leq T \leq 0.85n) \\ &= P(-0.05n \leq T - 0.8n \leq 0.05n) \\ &= P(|T - 0.8n| \leq 0.05n) \\ &\geq 1 - \text{Var}(T) / (0.05n)^2 \\ &= 1 - 64/n = 0.8 \end{aligned}$$

とするとき、必要委員の数は 320 人となる。信頼区間を 0.7 から 0.8 とすると、必要委員の数は大幅に減って 80 人となる。信頼区間をもっと大きく 0.6 から 1.0 とすると、必要委員数はもっと減って 20 人となる。

(注 2)

政策当局によって「あるべき政策」が選択される事前確率を θ とする。審議会のメンバーが「あるべき政策」を「審議会決定」として選択する確率（これを「期待される」判断能力とする）を μ とする（選択しない確率は $1 - \mu$ ）。もちろん、各メンバーの判断能力は現実には「同一」ではないが、簡単化のために「同一」ではあるが、その判断は個々独立と考えるモデルで検討する。さて、メンバーの総数を n とする。「ちょうど多数派となる」人数を i とすると、少数派は $n - i$ だから $0 < n - i < n/2 < i < n$ となる。

多数派が「あるべき政策」を間違いなく選択する確率は、ベイズのルールにしたがって、

$$P(n, i) = \binom{n}{i} \theta \mu^i (1 - \mu)^{n-i} \Bigg/ \binom{n}{i} [\theta \mu^i (1 - \mu)^{n-i} + (1 - \theta) \mu^{n-i} (1 - \mu)^i]$$

で計算される。期待される判断能力と「期待はずれ」の判断能力の相対比を $\gamma = \mu / (1 - \mu)$ とし、この相対比と多数派と少数派の票差 $m = i(n - i) = 2i - n$ を使うと、

となる。

また、

$$\begin{aligned} P(n, i) &= \frac{1}{1 + (1 - \theta/\theta) (1 - \mu/\mu)^i (1 - \mu/\mu)^{n-i}} \\ &= \frac{1}{1 + (1 - \theta/\theta) \gamma^{-i} \gamma^{n-i}} = \frac{1}{1 + (1 - \theta/\theta) \gamma^{-m}} \\ &= \frac{\theta \gamma^m}{\theta \gamma^m + (1 - \theta)} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \frac{\partial P(n, i)}{\partial \theta} &= \frac{\gamma^m (1 - (1 - \gamma^m) \theta) + \gamma^m (1 - \gamma^m) \theta}{(1 - (1 - \gamma^m) \theta)^2} \\ &= \frac{\gamma^m}{(1 - (1 - \gamma^m) \theta)^2} > 0 \end{aligned}$$

であるから、政府の期待している事前確率 θ が大きければ大きいほど、判断能力の相対比 γ が高ければ高いほど、票差 m (n を一定として多数派人数 i と少数派人数 $n - i$ の差) が大きくなればなるほど、「あるべき政策」が選択される確率は着実に上昇することがわかる。

また、審議委員の数 n の効果を定式化して調べると、

$$\begin{aligned} U_i^n &= \sum_{j=i}^n \binom{n}{j} \mu^j (1 - \mu)^{n-j} \\ V_i^n &= \sum_{j=i}^n \binom{n}{j} \mu^{n-j} (1 - \mu)^j \end{aligned}$$

とにおいて、

$$P(n, i) = \frac{\theta U_i^n}{\theta U_i^n + (1 - \theta) V_i^n}$$

となるから、 n の増大は着実に「期待される」政策が選択される確率を上昇させることがわかる。

さらに得られた事後確率を「更新」して右辺の事前確率として再度用いることによって、確度の高い事後確率を求めてゆく一連のプロセスをこの定式化によってトレースすることができる。

上の式で言えば θ を $P(n, i)$ で更新し続けることである。

(付表) 各府省の審議会の情報公開度 (審議会等一覧 平成14年11月29日現在)

省庁名 (計 105)	審議会等	会議の公開	議事録の公開	議事要旨の公開
内閣府 (16)	経済財政諮問会議	×	○	○
	国民生活審議会	×	○	○
	民間資金等活用事業推進委員会	×	○	○
	独立行政法人評価委員会	×	○	○
	原子力委員会	○	○	×
	原子力安全委員会	×	○	×
	地方制度調査会	×	○	○
	選挙制度審議会			
	衆議院議員選挙区画定審議会			
	国会等移転審議会			
	情報公開審査会	×	×	○
	沖縄振興審議会	×	○	×
	道路関係四公団民営化推進委員会	×	○	○
	総合規制改革会議	×	○	○
	地方分権改革推進会議	×	○	○
	税制調査会	×	○	×
防衛庁 (4)	自衛隊員倫理審査会	×	○	○
	防衛施設中央審議会	×	○	○
	防衛人事審議会	×	○	○
	防衛調達審議会	×	○	○
金融庁 (5)	金融審議会	×	○	○
	証券取引等監視委員会	×	×	○
	自動車損害賠償責任保険審議会	×	×	○
	公認会計士審査会	×	○	×
	企業会計審議会	×	○	×
総務省 (10)	地方財政審議会	×	○	○
	郵政審議会	×	○	○
	国地方係争処理委員会	×	○	○
	電気通信事業紛争処理委員会	×	○	○
	電波監理審議会	×	×	○
	独立行政法人評価委員会	×	○	○
	恩給審査会			
	政策評価・独立行政法人評価委員会	×	○	○
	情報通信審議会	○	○	○
	統計審議会	○	○	×
消防庁 (1)	消防審議会	×	×	○
法務省 (5)	検察官適格審査会			
	中央更生保護審査会			
	法制審議会	×	○	○

細野：審議会型政策形成と情報公開の意義

	検察官特別任用審査会			
	公証人審査会			
外務省(2)	外務人事審議会	×	×	×
	海外交流審議会	×	○	○
財務省(4)	財政制度等審議会	×	○	○
	関税・外国為替等審議会	×	○	▲
	独立行政法人評価委員会	×	○	○
	関税等不服審査会	×	×	○
国税庁(1)	国税審議会	×	○	○
文部科学省(8)	科学技術・学術審議会	×	○	○
	宇宙開発委員会	○	○	○
	放射線審議会	×	×	○
	独立行政法人評価委員会	×	○	○
	中央教育審議会	×	○	○
	教科用図書検定調査審議会	×	○	×
	大学設置・学校法人審議会	×	○	×
	原子力損害賠償紛争審査会	×	×	×
文化庁(2)	文化審議会	×	○	○
	宗教法人審議会	×	○	×
厚生労働省(12)	社会保障審議会	○	○	×
	厚生科学審議会	○	○	議事次第○
	労働政策審議会	○	○	○
	医道審議会	×	○	○
	薬事・食品衛生審議会	○	○	○
	独立行政法人評価委員会	×	○	×
	中央最低賃金審議会	○	○	×
	労働保険審査会			
	中央社会保険医療協議会	×	×	○
	社会保険審査会			
	疾病・障害認定審査会	×	○	○
	援護審査会			
農林水産省(6)	農業資材審議会	×	○	×
	食料・農業・農村政策審議会	○	○	○
	獣医事審議会	×	×	○
	農林漁業保険審査会	×	○	×
	独立行政法人評価委員会	×	○	○
	農林物資規格調査会	○	○	○
林野庁(1)	林政審議会	○	×	○

水産庁(1)	水産政策審議会	○	○	○
経済産業省(7)	産業構造審議会	○	○	○
	消費経済審議会	○	○	○
	日本工業標準調査会	○	○	○
	計量行政審議会	▲	▲	○
	独立行政法人評価委員会	×	○	○
	輸出入取引審議会	○	×	○
	化学物質審議会	▲	▲	○
資源エネルギー庁(1)	総合資源エネルギー調査会	×	○	○
特許庁(1)	工業所有権審議会	×	×	○
中小企業庁	中小企業政策審議会	○	○	○
国土交通省(13)	国土審議会	×	○	○
	社会資本整備審議会	×	○	○
	交通政策審議会	×	○	○
	運輸審議会	×	×	×
	中央建設工事紛争審査会	×	×	×
	中央建設業審議会			
	土地鑑定委員会	×	×	○
	国土開発幹線自動車道建設会議			
	中央建築士審査会			
	航空・鉄道事故調査委員会	×	×	×
	独立行政法人評価委員会	○	○	○
	奄美群島振興開発審議会	×	○	×
	小笠原諸島振興開発審議会	×	○	×
環境省(5)	中央環境審議会	○	○	○
	公害健康被害補償不服審査会			
	独立行政法人評価委員会	×	○	×
	有明海・八代海総合調査評価委員会	○	○	○
	臨時水俣病認定審査会			

〈謝辞〉

本稿の作成段階で、脇本利紀（財務省理財局）、柿田耕嗣、熊沢健一、高野毅、寒野江麗、野崎保、海大鵬、齋藤拓也、寺田仁美（以上中央大学）、庄司昌彦（国際大学）の各氏の協力を受けた。ただし、本稿に存在する誤りはすべて筆者の責任である。

〔注〕

- (1) ラプラス（1997）。
- (2) 佐藤竺（1978）、p.3。
- (3) 岡部史郎はこの③を、行政に対する「権威によるコンセンサス」の供給手段と位置づける。「政策形成における審議会の役割と責任」『年報

行政研究』70号、1969年、p.10参照。

- (4) 曾根泰教「やらせの政治「審議会方式」を検証する」『中央公論』1986年1月号。「座談会審議会」『ジュリスト』510号、1972年、p.34および加藤寛『行財政改革への証言』2002年参照。
- (5) 今村はクライアントとしての行政機関は、審議会に対して①助言の必要性の有無、②問題の設定意図、③助言内容の妥当性の評価を一方的に設定できる、という冷徹な事実を踏まえて審議会の機能を議論しなければならないという印象的な論を展開する。『地域開発』1978年2月、

- p.44 参照。および、官僚の審議会に対する役割期待の意識調査として村松岐夫『戦後日本の官僚制』pp.125-136に官僚の審議会に期待する機能についての意識調査結果が紹介されている。また、総括的かつ具体的な説明として完成度の高い篠田徹「男女雇用均等法をめぐる意思決定」中野実 編著『日本型政策決定の変容』3章 参照。また、審議会に参画する学識経験者の「市場」について、Posner, R.A. *Public Intellectuals* のChap.2に学問領域の専門化が進むことによって分業化が不可欠となり、その分、学識経験者の世間的影響力を弱めるという興味深い議論がなされている。この傾向と審議会にメンバーとして参加する学識経験者のあり方とを対比し検討する意味はありそうだ。
- (6) 阿部斉「審議会制度の推移」『地域開発』160号, 1978年1月参照。
- (7) 細野助博「省庁再編の政策分析—合併の政治算術—」『計画行政』67号, 2001年に中央省庁再編の一部について経済学的評価が試みられている。および城山英明・細野助博編『続・中央省庁の政策形成過程』2002年, 終章も参照。
- (8) 『基本的計画』による定義では「この類型に入る審議会は主として行政の企画・立法過程における法案作成や法案作成につながる事項などの基本的な政策を審議事項に含む審議会等」をさす。
- (9) 同じく基本的計画によれば、「行政の執行課程における計画や基準の作成, 不服審査, 行政処分に関する事項について, 法律または政令により, 審議会等が決定, もしくは同意機関とされている場合または審議会等への必要的付議が定められている場合に当該事項とする審議会等」をさす。
- (10) たとえば筆者が属している財務省財政制度等審議会は, 5つの分科会とそれぞれに直属する部会で審議会としての実質的な討議等の活動が行われている。そして諮問の答申について形式的に審議会長名で財務大臣に中間報告書や答申書が提出される。より具体的には, <http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/top.htm> を参照。
- (11) 岡部史郎 (1969), pp.3-4 参照。
- (12) 細野助博 (1995), 第3章3, pp.93-98を参照。
- (13) 宇佐美誠 (2000), 第5章, pp.105-112。中村慎助他 (2003), 第3章を参照。
- (14) イアン・ハッキング (1988=2000), 『偶然を飼いならす』第12章。
- (15) 財務省関係者へのヒアリングによる。
- (16) 大数の法則については, Sheynin (1968), Vol.55, No.3. と Stigler, S.M. (1986) に確率論の歴史から説き起こしたポワソンの学問的貢献についての紹介がある。
- (17) 前述の今村論文のほか, 戸矢哲朗 (2003) では, 「公益」概念と「共有された予想」が「利益集団政治」から「公益政治」への転換を生み, その過程で審議会や自民党政務調査会が果たした一定の役割を模式化した。同書, pp.100-122. を参照。同種の指摘は新藤宗幸 (1987). p.249 にもある。
- (18) イアン・ハッキング (1988=2000), 『偶然を飼いならす』第11章, p.132を参照。
- (19) イアン・ハッキング, 同上, 第12章, pp.145-146を参照。
- (20) Gelfand, A. E. and H. Solomon (1973) に本稿と同種のモデル化がなされている。
- (21) 『ジュリスト』(1972)における「委員の報酬」をめぐる討論。pp.52-54. ここでは, 政策形成の過程へのある種住民参加の一形態なのだから, 薄謝で我慢すべきだという意見と, 専門的知識の注入に対する人的時間的犠牲に見合う報酬を「調査研究費」のような形で支払うべきだという意見に分かれている。
- (22) 内閣府「審議会等の公開等の推進状況に関するフォローアップ調査結果について」(概要) 平成11年10月29日, <http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/shiryou13.htm> を参照。

【文献】

- 阿部斉 (1978), 「審議会制度の推移」『地域開発』160号。
- 今村津都南雄 (1978), 「審議会制度のインテリジェンス機能」『地域開発』160号。
- 宇佐美誠 (2000), 『決定』東京大学出版会。
- 岡部史郎 (1969), 『政策形成における審議会の役割と責任』『年報行政研究』70号。
- 加藤寛 (2002), 『行財政改革への証言』東洋経済新報社。
- Gelfand, A. E. and H. Solomon (1993), “A Study of Poisson’s Models for Jury Verdicts in Criminal and Civil Trials,” *Journal of the American Statistical Association*, Vol.68. No.342.
- Sheynin, O.B. (1968), “Studies in the History of Probability and Statistics XXI”, *Biometrika*, Vol.55, No.3.
- 佐藤竺 (1978), 「審議会の役割」『地域開発』160号。
- 篠田徹 (1986), 「男女雇用均等法をめぐる意思決定」中野実編著『日本型政策決定の変容』第3章, 東洋経済新報社。

- ジュリスト編集部 (1972), 「座談会 審議会」『ジュリスト』510号。
- 城山英明・細野助博 (2002), 『続・中央省庁の政策形成過程』中央大学出版部。
- 新藤宗幸 (1987), 「政策決定のシステム」. 『ジュリスト増刊』。
- Stigler, S.M. (1986), *The History of Statistics: The Measurement of Uncertainty before 1900*, Harvard Univ. Press.
- 曾根泰教 (1986), 「やらせの政治「審議会方式」を検証する」『中央公論』1986年1月号。
- 戸矢哲朗 (2003), 『金融ビッグバンの政治経済学』東洋経済新報社。
- 内閣府 (2001), 「審議会等の公開等の推進状況に関するフォローアップ調査結果について (概要)」 (<http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/shiryou13.htm>)。
- 中野実編著 (1986), 『日本型政策決定の変容』東洋経済新報社。
- 中村慎助他 (2003), 『公共経済学の理論と実際』東洋経済新報社。
- イアン・ハッキング (2000), 『偶然を飼いなす』木鐸社。
- Posner A.R. (2001), *Public Intellectuals: A Study of Decline*, Harvard Univ. Press.
- 細野助博 (1995), 『現代社会の政策分析』勁草書房。
- (2001), 「省庁再編の政策分析—合併の政治算術—」『計画行政』67号。
- 三浦まり (2002), 「労働規制」樋渡展洋・三浦まり編『流動期の日本政治』東京大学出版会, 第13章。
- 村松岐夫 (1981), 『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社。
- ラプラス, ピエール=シモン (1997), 『確率の哲学的試論』岩波文庫。