

審議会行政の発展に向けて

田中, 孝男
九州大学大学院法学研究院 : 准教授

<https://hdl.handle.net/2324/21792>

出版情報 : アカデミア. (90), pp.18-21, 2009-07-01. 市町村職員中央研修所(市町村アカデミー)
バージョン :
権利関係 :



地方分権時代の 政策法務

第1回

審議会行政の発展に向けて

九州大学大学院法学研究院 准教授 田中 孝男

1 地方分権と住民参加

地方自治の確立・充実にとって、団体自治と住民自治の両方が大切である。

そして、地方分権改革(1990年代後半から始まり今日まで継続する、地方自治制度に関する改革をいう)における法律上の改革が、主として団体自治の拡充に資するものであったことは疑いない。住民自治が、あくまで地域住民の発意により、その実践から充実させるべきものであり、国による、いわば上からの改革だけでは地域には根づかないことを考えれば、法律による地方分権改革が団体自治拡充を中心としたものとなることは、必然的なことである。

そして、地方分権改革が進むにつれて、各自治体では、程度の差はあるが、政策形成・実施過程への住民参加に関する取組みを、自主的に充実化させてきている。これは、住民自治の充実に資するものである。なお、「住民参加」は、行政の諸活動への参加のほか、地域における住民が主体となった各種まちづくり活動(NPOの活動を含む)への参加も観念できるが、ここでは、前者に限る形でこの用語を用いる。

さて、住民参加の充実化の例としては、ワークショップ方式の活用や、重要な政策、条例、計画等の案に対するパブリック・コメントさらには住民投票制度の導入を挙げることができる。また、公開のフォーラムなども、よく実施されるように

なった。そして、本稿で取り上げる、各種の審議会や検討会議などにおける審議の公開や委員の公募の拡大も、近時の住民参加充実化の潮流として指摘することができる。

こうした住民参加の手法の拡大と充実化は、地方自治(住民自治)の強化にとって、良いこととして評価すべきである。

ただ、これら住民参加施策の実践が、住民の意向や地域の政策課題に的確に応える政策決定・政策形成をもたらしているのかという点について、手間・費用の割に具体的な効果が出ていないのではないかという指摘が、様々な方面から聞かれる。

確かにそうした指摘には、効率的自治体運営の要請(地方自治法第2条第14項)から、耳を傾けなければならない。しかし、筆者は、そうした「効果」を高めて住民自治の向上を図るために、住民参加制度の内容面の充実が、なお重要であると考ええる。

そこで、本稿では、審議会(これに類する研究会、懇談会等を含む)に焦点を当てて、その課題と改革方策について検討する⁽¹⁾。各種住民参加の仕組みの中から審議会を取り上げたのは、これらの中で、実際の自治体の政策形成過程にあって住民の意見が現実的に反映される可能性が相対的に高いと考えられるためである。

2 住民参加制度における審議会行政の課題

(1) 審議会改革の取組み

ある政策の立案に当たり、審議会を設置し、その

注

(1)本テーマに関する近年の法的先行研究としては、豊島明子「審議会における住民参加の課題」室井力編『住民参加のシステム改革』(日

本評論社・2003年)198～211頁がある。

意見を聞いた上で、責任者が政策案を決定するという仕組みは、国・地方を問わず、古くからある。重要な政策決定に際し、国レベルでは多用されているとさえ言える。

ただ、審議会委員の選任や審議過程の密室性・不透明性や、行政当局の思惑通りではないかと疑われる答申内容が相当数散見されることから、審議会運営に対しては、多くの課題が指摘されてきた。こうした中で、自治体では、近年、全体としてみれば、次のような審議会運営の改革がなされてきたように思われる（国の行政でも各種の改革がなされている⁽²⁾）。

第一に、審議会の公開である。この「公開」には、①会議の公開、②議事録の公開、③審議資料の公開がある。また、会議の公開を実質化するための、会議開催案内の広報・告知の充実も進んでいる。ただし、自治体における審議会の非公開運営がなお多数批判されていることも付け加えておく。

さらに、審議会の最終答申の前に審議会の名で「中間報告」「基本的考え方」などを公表し、時にはそれについてパブリック・コメントを行うことがある。これも、審議会における審議の方向性や内容を公表する機能があるし、パブリック・コメントを通じて住民の意見を審議会の答申等に反映させる可能性がある。

第二に、審議会組織（委員・事務局）の見直しがある。これには、①審議会の統廃合や委員数の削減、②公募委員枠の設定と公募委員数の拡大、③事務局組織の外部化（例、シンクタンクやNPO等に委託する）などがある。①統廃合等は一見すると住民参加の充実化に反しているようにも見えるが、審議会運営に要する負担や経費等と審議会が果たす役割から、統廃合等の見直しを行うことは、常時必要だろう。②についてはその課題も含め次に論じる。③は、i) 審議会運営が資料や議事録などの公開等で相当の業務量になるのに対して、職員削

減等に伴い自治体において人材が不足し適任者を専任職員として配置させる人的余裕がなくなっていること、ii) 専任職員を配置するときの人員費よりも委託をした方が安価であること、iii) テーマによってはシンクタンクや各種NPOなどの方が事務局の業務ノウハウがあること、iv) 事務局組織が行政当局に置かれていると行政主導で審議が進められる印象があるが、これを和らげる可能性があることなどが、その背景にあると思われる。

第三に、こうした審議会運営の改革を後退させないようにするという観点から、住民参加条例等の条例によって審議会運営の基本（ベースライン）が実定化されている自治体もあることも、ここで指摘しておきたい。

（２）審議会の課題

ただ、こうした改革されている審議会運営にあっても、なお、少なくとも次の課題が残っている。

ア 審議会設置条例主義の及ぶ範囲

附属機関の設置には条例が必要である（地方自治法第138条の4第3項）。ところが、条例に基づかない、例えば執行機関当局の内規にすぎない要綱にしか設置根拠のない審議会（以下「事実上の附属機関」という）は、現に多数存在する。

このような事実上の附属機関の設置は法的に許されるのだろうか。この点について、団体自治（自治組織権）の観点などから、自治法による附属機関条例主義に関する一定範囲の例外を認める見解がある⁽³⁾。ただ、この見解にあっても、今の自治体で散見されるような際限なき事実上の附属機関の設置を認めるものではない。むしろ、諮問事項に対する意見提出等、機関としての何らかの権限・役割が明記されているものについては、条例で設置する必要があるとされる。事実上の附属機関ではその設置につき民主的な正当性が付与されず、その機関が自治体の政策決定に影響を与えるというのは住民自治の理念にも反しているから、この指

注

(2) 国の審議会運営の実態理解には、森田朗『会議の政治学』（慈学社出版・2006年）を参照。

(3) 稲葉馨「自治組織権と附属機関条例主義」小早川光郎ほか編『行政法の発展と変革 下巻』（有斐閣・2001年）333～355頁。

摘は適切と筆者は考える。

そして、事実上の附属機関の多くが住民訴訟の判決で違法と判断されている点にも注意が必要である⁽⁴⁾。

イ 公募委員制の課題・問題

次に、委員の公募制度は、審議会の行政隠れ蓑の運用を是正する方策として拡大しており、重要であるが、なお次の課題・問題がある⁽⁵⁾。

第一に、公募委員は審議会委員の一部にとどまることが多い。他の非公募委員につき執行機関に都合の良い御用学者等を選任すれば、審議会は、結局行政当局の隠れ蓑となってしまう。

第二に、大半の審議会の委員の資格・要件には、その案件についての専門的な知見を求められる。公募委員につき専門性の要件を緩和して、非専門家から、いわば一般住民代表のような形で選任した場合、そうした委員による審議が審議会の目的達成にとってふさわしい質を備え得るのかが問題となる(ただし、公募委員は意欲が高く選任後には積極的に勉強するので公募委員だから審議の質が下がるわけではないという指摘は多数ある)。

第三に、応募者からの選任手続が不透明である。応募者全員を委員に選任するとか、多数の場合「くじ」で選ぶといった選任に裁量の余地のない場合を除くと、応募者から委員を選考する過程は、結局、任命者の広汎な裁量(恣意)に委ねられている。公募要領だけでは、その策定手続・内容における公正・透明性を確保できない。選考理由が公にされることもまずないし、当局が恣意的に委員に選任しても、これを訴訟等によって糾すような法的是正措置は存在しないと見てよい状況である。

無論、非公募委員の選任については、行政当局の恣意性、非公正・非透明性は、公募委員の比でない。

ウ 議事運営の問題

諮問に対する答申を任務とする審議会の場合、諮問事項は諮問者によって設定されるから、諮問事項から離れた事項は、仮にその政策テーマにとって重要であると審議会で認識しても、審議・答申(意見)することは難しい。また、審議会の答申・意見等の提出時期、それに基づく政策原案の策定時期、パブリック・コメントの時期、議会等における審議決定の時期は、より上位の行政計画などによって規定されていることがある。会議の回数も、予算との兼ね合いなどにより制約されている。つまり審議会の大まかな日程は、諮問者の考え方・意向に拘束されている。さらに、審議会資料も行政当局の事務局が先取りして作成することがしばしば見られ、議論が事務局のシナリオに誘導されがちとなる。その点で、審議会の行政隠れ蓑性は、なかなか払拭できない⁽⁶⁾。

3 審議会行政の革新に向けて

以上の課題のうち、ここでは、審議会の委員選任の的確性を担保する方策を、イギリスの公職任命コミッショナー制度(Commissioner for Public Appointments)⁽⁷⁾を参考にして考えていく。審議会の各種公開の実定化、事務局主導の会議運営の改善は、当然実施済であると考えて議論を進める。

(1) イギリスの制度の要点

イギリスの場合、省庁以外の公的機関の重要ポスト(日本での審議会委員が含まれる)については、公職任命コミッショナーの定めた実施綱領(the Code of Practice)に従って任命手続が進められる。その要点をごくポイントだけ並べると次のようになる。

- ①候補者は公募による
- ②任命者は2人以上の候補者から任命する

注

(4)名古屋地判平成10年10月30日(名古屋市・市政調査会)、さいたま地判平成14年1月30日(越谷市・情報公開懇話会)、福岡地判平成14年9月24日(2件、若宮町・まちづくり委員会、教育施設適正化審議会、商工観光振興審議会、農業振興審議会)。いずれも裁判所のホームページから判決文を見ることができる。

(5)前掲注1豊島論文205～208頁参照。また、床嶋孝広「市民公募委員を採用する会議の意義と可能性」『住民参加の考え方・すすめ方

(地方自治職員臨時増刊74)』(公職研・2003年)66～73頁も参照。

(6)なお、この問題点の指摘については、水元豊文「審議会における行政のコミュニケーションおよび交渉戦略」熊本大学文学部論叢100号(2009年)164頁以下を特に参照した。

(7)以下のイギリスの記述は、日隅一雄編訳・青山貞一監修『審議会革命 英国の公職任命コミッショナー制度に学ぶ』(現代書館・2009年)を参照した。

- ③任命手続に独立した第三者が関与する
- ④任命過程は文書化するなど公開性を高める
- ⑤任命内容(任命者の経歴や報酬等)も記者発表する
- ⑥公職任命コミッショナーが対象について監査する
- ⑦選考手続については苦情処理制度を設ける

(2) 自治体の審議会委員選任制度の改革

任命手続の管理について独立した第三者機関を置くのはイギリスと異なり日本の自治体では難しいだろう。それでも、公職任命コミッショナー制度から、審議会の委員選任制度については、次の改革が示唆される。

第一に、任命手続の裁量を統制するため、手続を規範化することである。また、手続的統制の対象を的確なものとするためには、事実上の附属機関に法的拘束の網をかぶせるために、附属機関の条例設置が必要になる。さらに、委員選任の裁量を縮減するために、(行政手続法に基づく許認可の審査基準制度を参考にして) 条例上の委員の要件を具体化した委員の選任基準を策定し、公表させる義務を任命権者に課すことが必要である。

なお、関係団体の推薦により候補者を選任するといったやむを得ない場合を除けば、学識経験委員も含め、原則として委員は公募を義務付けるべきということになる⁽⁸⁾。

第二に、候補者選定手続については、審議会の事務局となる原課ではなく、別の部門が一元的に管理することにより、相対的に第三者性を高める工夫をしたい。こうした部門は、将来的には複数自治体による機関の共同設置によることもあり得るが、監査委員・監査事務局がこれを担うといったアイデアもある。

第三に、公募の場合、その期間・方法については既に自治体で相当の蓄積があるパブリック・コメントの方法が参考になると思われる。

第四に、多数の中から候補者を選抜するときは、第三者が加わる候補者選定委員会を置くなどの手



著者紹介

田中 孝男 (たなか・たかお)

九州大学大学院法学研究院准教授
北海道生まれ。北海道大学法学部卒業。1986年から2005年2月まで、札幌市役所に勤務。札幌市では、税の徴収現場、法規審査・訴訟事務、民間企業の経営計画策定・展開に関する長期派遣研修、市営交通事業の経営管理・料金制度管理、文部科学省所管の公益法人設立、市の組織管理、市の政策研究等の業務に携わる。2005年から九州大学大学院法学研究院助教授、2007年から現職。

続の公正化を図りたい。

特に、候補者選定過程について、文書化し、実際に委員を任命したときは、その内容について公表を義務付けるとともに、文書化した選考過程については、情報公開コーナーで閲覧できるようにすべきである(ただし、応募者のプライバシーには、配慮する必要がある)。

第五に、不当な公募等の過程・手続について、利害関係者等からの不服ないし苦情申立制度を設ける。申立先は監査委員とすることが考えられる⁽⁹⁾。

これらの取組みは、部分的であれば、その多くについて導入済ではなかろうか。その点で、これらの実施は決断さえすれば比較的容易と思われる。ただ、これを執行機関に強制するためには、その条例による規律が必要である。立法形式的には、審議会委員等の選任手続に関する通則条例や審議会の公開等を併せた審議会運用条例の制定あるいは住民参加条例を詳細化するという条例化が構想できる。また、この条例は議員提案条例になじむと考えられる。

4 今後の検討課題

ここで取り上げた審議会委員の選任手続は、自治体の顧問弁護士の選任や、特定の重要な自治体職員のポストの候補者選任にも応用が可能と思われる。そうした点で、各自治体の実務が本稿のアイデアを凌駕していくことを期待したい。また、著者においても、その他の住民参加制度に関する質の向上についても引き続き論じていきたいと考える。

注

(8)学識経験者委員等にあつては公募しても応募者がいなかった場合などについては、入札者がいないときの随意契約の規定(地方自治法施行令第167条の2第1項第8号参照)を参考にした取扱いをする。

(9)これは、京都府府民簡易監査制度(<http://www.pref.kyoto.jp/kansa/kani-kansa.html>参照)の申立対象限定版であり、法的に問題はないと思われる。