

## 【論文】

# 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

水 元 豊 文

## Public Administrators' Communication and Negotiation Strategies for the Policy Advisory Councils in Japan

Toyofumi MIZUMOTO

## 要旨

In Japan, the national and local governments, so as to assimilate the professional expertise and the citizens' opinions into the public decision-making processes, have frequently been using the policy advisory councils, so-called *shingikai*, by the experts, the representatives of the interest groups, and the citizens to deliberate on the major political issues and to obtain the policy directions.

The public administrators have been criticized that they consciously exploit the councils to support and formalize their desired policy directions. Certainly, in the past 15 years, many institutional mechanisms, e.g., the public disclosure of the policy-related information and the public comments on the policies, for the citizens to involve the policy evaluation processes have been introduced in the governmental organizations. However, the councils have still been being one of the most important instrumental tools for the citizens to involve the very policy-making processes directly.

To obtain the desired policy directions, the administrators fabricate communication and negotiation strategies carefully and control the communication processes deliberately. This study is to scrutinize the public administrators' communication and negotiation strategies and techniques, in order for the citizens to participate as the policy-makers equivalent to the administrators.

キーワード：審議会、コミュニケーション、交渉、戦略

### 1 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の分析の必要性

本研究は、公共政策の立案への市民参加が求められるなか、行政上の意思決定において重要な役割を担っている審議会に市民であるわれわれがどのような意識を持って、どう関わっていけばいいのかを論じるものである。

審議会は日本の公共的な意思決定（政策立案）において重要な役割を演じている（内閣府男女共同参画局 2008）。行政主導でおこなわれてきた政策立案に専門的な知識と市民の声を直接反映し、市民にとってより妥当な政策にしようとして、導入された。学識経験者や利害関係者の代表、そして市民

に審議会委員として参加してもらうことで、主要な政策課題について論点を洗い出すとともに、政策的な方向性についての助言を得ることを主たる目的としている。

行政にとって重要な意思決定支援のための制度・組織である審議会にたいしては、批判も少なくない（石 1994）。委員については一定の割合で一般市民から公募で選ぶことも増えてはいるが、ほとんどの学識経験者や利害関係団体の代表は行政側が「総合的に」判断して決めているというのが実情である。また、議論の方向性を左右する議事進行についても、煩雑で時間と労力もかかることから行政側が事務局になり、争点の設定から、議事日程の進め方、そして議事を進めるための基礎資料である資料・議事録・答申案の作成まで、とりおこなうことがほとんどである。行政側が望んでいる政策的な方向に導かれるということはいなめない。

ここ15年、公共政策に市民が直接かかわる必要性が叫ばれ、情報公開、パブリック・コメント、住民投票など政策評価に関わる市民参加の機会は増やされてきた（室井編 2003：156-235）。しかし、どの制度も限られた事案をのぞいて、期待されたほどの効果はあがっていないというのが実情である。政策が議会に提案される前段階、すなわち政策の立案段階で直接市民が参画できる手段は、現在でも実質的には審議会をのぞいてほかにないといえよう。

市民参加型の政策の立案および実行が期待されている現在、われわれの民意は審議会に十分に反映されているといえるのだろうか（町村・吉見編 2005）。形式的に審議会に学識経験者を含め市民の参加が解放されたとはいえ、それらの審議会の構成員が会議の場で対等な意欲と能力を持って行政側と向き合うことはまだまだ難しい。本研究では、とりわけ市民生活に直結する政策課題を論じる地方自治体が有している審議会を中心に、行政側がどのようなコミュニケーションや交渉資源を戦略的に活用しているかを分析し、資源の面でも技術的にも劣位にある市民の代表が行政と実際にどう関わっていけばいいかを考えたい。

最初に、審議会が国や地方自治体でどのように活用されているのか、その活用の現状を述べるとともに、行政上の政策立案に専門的知見にくわえ市民の声を反映するという意図で導入された審議会制度がかえって市民を行政から遠ざけてしまっていることを指摘する。

つぎに、公共政策の立案や実行に市民が参加する「市民参加型社会」の実現が叫ばれながらも、実際の市民参加型制度はそれほど活用されておらず、問題点はあるにしても、従来からある政策の諮問機関としての審議会だけが市民が政策立案に実質的に関わることができる現実的な解（制度的な手段）であることを述べる。

つづいて、委員公募制、会議そのものへの市民の参加、議事資料・議事録など議事を進行するための資料の公開など、最近進められている審議会改革の現状について述べるとともに、そのような形式上の改革にくわえ、市民が審議会において影響力をもって自分たちの声を政策に実質的に反映できるようにするためには、審議会という存在そのものを専門家による合意形成の場としてではなく、「政治的なコミュニケーションおよび交渉の場」として再認識し、それに相応しい行動をとることが必要であることを説く。そして、それに相応しい対応をするためには行政側がどのようなコミュニケーションおよび交渉戦略を具体的に実践しているのか、資源を実際どのように活用しているのかを分析すること、すなわち「敵を知る」ことが大事であることを論じる。

残りの2つの章では行政側がいかに周到なコミュニケーションおよび交渉戦略を準備・実践しているのか、その戦略にしたがっていかに資源を活用しているのかを精査することとする。

政策的な議論を行政や政治家任せにしないためには、問題解決のパートナーではあっても、行政側や政治家の手の内や出方を知り、議論や影響力の行使において劣位に立たないようにすることが、これからの市民には求められる（杉本 2006）。

## 2 審議会活用の現状と、行政の市民からの乖離とお任せ経営化

ここでは、政策諮問機関である審議会がどれほど国や地方自治体の政策立案の過程で活用されているのか、その一方で専門家が専門の問題を扱うということで政策立案そのものは市民から乖離し、政策を行政に丸投げにした状態になっているのかを述べる。

### 2.1 審議会活用の現状

審議会は、学者やそれぞれの分野における学識経験者、利害関係団体の代表や専門家が政策に関する議論・提言をおこなう機関であり、国や地方自治体の政策立案において重要な役割を担ってきた（青木 2006：255-274）。名称はさまざまで、委員会、研究会、懇談会などとも呼ばれている（以下では審議会と称する）。行政が政策を立案したり、政治的な決定をおこなう前に、利害関係者や有識者から意見を聴くために設置される諮問機関である。審議会は答申を行政側に提出するが、答申には原則として拘束力はない。答申を政策に反映させるかどうかは行政側の判断ではある一方で、出された答申の基本線と異なる政策にすることは容易ではない。審議会が担ってきた機能をまとめると、主に2つである。すなわち、(1)行政上の課題について議論し、政策的な方向性を示す、(2)第三者の立場から利害調整をおこなうというものである。

国については国家行政組織法第8条等を根拠として、法令あるいは政令により、内閣やそれぞれの省庁ごとに設置されている（内閣府男女共同参画局 2008）。各省庁は、法令・政令を根拠とする審議会にくわえ、それぞれの大臣などが非公式に設置する私的な諮問機関を設置し、政策立案に活用している。2000年までは200を超える審議会が存在していた。肥大化した国関連の審議会は、行政改革の流れのなかで、大幅な整理、統廃合がおこなわれ、2001年1月には98の審議会に減った。しかし、統合された審議会の下に、分科会として従来の審議会の再配置したものがほとんどで実質的には減っていないというのが実情である。たとえば厚生労働省の傘下にある労働政策審議会は7つの分科会を持ち、その下に10の部会・懇談会を有し、合計21の枝会議が設置されている（<http://www.mhlw.go.jp/shingi/index.html>）。現在、国が設置している審議会数は111あり、政策立案に果たす審議会の役割は衰えていない。

地方においても審議会は、その政策決定の実務において重要な位置を占めている。それぞれの担当部局は数多くの審議会を所管している。たとえば兵庫県には2008年3月21日現在、休止中をのぞいても112の審議会が在る（[http://web.pref.hyogo.jp/ac14/ac14\\_000000005.html](http://web.pref.hyogo.jp/ac14/ac14_000000005.html)）。形式上減ったように見える地方自治体でも国とおなじく、形式上大きなくりの審議会を作り、実質的な議論はその傘下に置いた分科会や小委員会でおこなわれている。それぞれの自治体（規模に差はあっても）が専門家や市民の意見を吸い上げたいと考えている政策的な争点は少なくとも100を超える。価値観や利害関心が多様化する現在、行政側だけで公共的な意思決定をすることは難しく、その状況はさらに強まっているといえる。

本研究では、市民生活に直結する地方自治体の審議会を中心に論じていくこととする。地方分権が進むなか地方自治体に期待されているのは、国の政策を執行するだけではなく、自らの責任において市民のための政策を立案する能力である。政策の実効性を確保するためには、政策の影響を受ける市民にどれだけ政策立案に関わってもらい、当事者意識をもって実際の政策的な行動に移してしてもらう必要がある。しかし、地方自治体が設置する審議会の委員は、百戦錬磨の国の審議会委員に比べて、それぞれの専門分野に関する経験や知識については引けを取らないにしても、政治的な議論や交渉の機会や経験が限られているため、行政側の手の内にも疎く、そのコミュニケーションや交渉戦略に議論を誘導されることも少なくない。行政側のコミュニケーションおよび交渉戦略および実践を分析するうえで、その資源そのもの、そしてその活用においても優位差がはっきりしている地方を審議会の研究の中心的な対象と考えることが有益である。

## 2.2 行政の市民からの乖離とお任せ経営化

審議会は行政機関に、専門的な知識を取り込むとともに、民意を反映させることを期待して導入された（豊島 2003）。たしかに専門的知識を導入することでそれまでの行政側中心の発想を第三者の視点から評価することをが可能になり、政策および利害調整の客観性と妥当性を高めることができた。

その一方で、行政そして審議会が専門的要素を強めることによって、市民にとって政策立案は「行政に任せておけば何とかなる」ものという傾向が強まっていることも事実である（Skocpol 2003：谷口 2004）。扱われる政策課題は自分たちの生活に直結するものであるにもかかわらず、なににどう関われば政策に結び付くのかを知ろうとする市民は少ないうえに、専門的な議論が展開される「面倒くさい」審議会のような場には関わりたくないという市民がほとんどである。審議会是一般の市民にとっては、専門家による問題解決に向けたテクニカルな議論の場としてしか映らず、ほとんどの人たちにとっては自分たちとは縁遠い別世界に見える。

市民の代表である議員にとっても、行政および審議会における政策議論はそれぞれの議員の専門分野を除いて、そう簡単に理解することができるものではない（青木編 2006：275-289）。行政がおこなう政策的な意思決定を評価する機関である議会は、決定に必要な情報を十分には持っていないだけでなく、政策の中身について熟考する時間的な余裕をもっていない。専門外の案件については専門家である審議会の意見に疑いを入れることは難しい。たしかに審議会の諮問を経て行政側から議会にかけられた政策について、議会で評価をおこなうのは議員である。しかし、有権者から選ばれる立場である議員にとっては票につながる政策課題以外に多くの時間を割くことは難しい。また、政策立案に関わる秘書をかかえているとはいえ、基本的には個人の政策的な関心の延長線上で活動することが多い議員にとっては、それぞれが専門として扱うことができる政策課題は非常に限られている。さらに、会派を同じくしていても、それぞれの議員は異なる問題・利害関心をもっており、組織的に意見を集約するのも容易ではない。

第四の権力、世論の代弁者としての役割を期待されているマスメディアにとっても置かれている状況は議員とそれほど変わらない（芹川 2007）。地方の新聞社もテレビ局も、使える人的な資源は非常にかぎられており、行政が扱っている政策課題すべてに関与することはできない。よほど緊急かつ重要な政策課題でないかぎり、なにをどう取り上げるかは個々の記者に任されている場合が少なくない。それぞれの記者は議員とおなじく、それぞれの専門分野については詳しい知識と経験を有するが、記



者が専門とする分野はそれほど広くはない。政策に対する評価を職業とするマスメディアでさえ、かぎられた政策課題について論評あるいは意見を述べるだけで、それ以外の多くの政策課題については行政側が出してくる資料をそのまま受け入れ、ニュース性の有無によって発表するかどうかを判断しているにすぎない。

以上のように、政策立案において審議会はたしかに重用されている。しかし、扱う問題が広範かつ専門的になるため、行政側の政策立案に対等に太刀打ちできる時間と労力をかけられる政治的な行動主体は現実的にはいないというのが実情である。その諦め感が行政への政策依存、そしてお任せ経営を強めているといえる。

### 3 政策立案における市民参加の現実解としての審議会

ここでは、まず地方では議員の政策立案能力がかぎられているため、政策立案が基本的に行政頼みになっていることを述べる。そして、行政頼みになっている政策立案を市民が評価・監視することで政策の妥当性を高めようという制度が導入されたこと、つづいて、それらの政策評価への市民参加の制度は期待されたほどは活用されていないというのが実情であることを述べる。最後に、政策を立案するうえで、批判は残るものの、使い方しだいではあるが審議会への市民参加が現在でも最も有効な制度的手段であることを論じることとする。

立法府である議員には高い政策立案能力が求められる。しかし、とりわけ地方の議員に期待されているのは議決・意思決定機関としての役割であり、政策そのものを自ら立案する能力は高い者が少なくない（青木編 2006：275-289）。議員は自らが関心を有する特定の分野についてたしかに専門的な知識を有している。しかし、さきにも述べたように、その関心領域は狭く限定的で、クライアントである特定の市民層の利益を代弁しているにすぎない議員も少なくない。これにたいして、行政から議会に出される政策案件は幅広く、それぞれの関心の延長線上でしか対応できない議員が専門家として関われるのはごく一部である。くわえて、地方も国政とおなじで、職業として報酬を得るために政治という仕事をしている、政治家がほとんどである。雇うために必要な費用は政務調査費に含まれているにもかかわらず、政策を立案するうえで必要不可欠であるはずの政策秘書を有していない議員も少なくない。

このように地方では議員の政策立案能力が高くないため、政策の多くは行政が作ってきた（青木編 2006：231-243）。問題は、ほぼ唯一の政策立案機関となった行政側が実質的に政策を専断することになってしまうことである。その行政側の専断を市民が直接監視・評価することで、政策の妥当性を高めようとして導入されたのが、情報公開やパブリック・コメント、住民投票など、政策評価への市民の参加を可能にする制度である。たしかに、それらの制度によって、できあがった政策の枠組みや内容についての情報を得たり、出てきた政策に微修正を加えることを行政側に依頼したり、政策採用の是非を評価・判断することはできるようになった。

しかし、さきにも少し述べたように、情報公開制度も、パブリック・コメントも、住民投票制度も、それほど効果があがっていないというのが実情である（室井 2003）。行政の専断を許さない一部の市民団体はそれらの制度を積極的に活用している。しかし政策を行政任せにしてきた市民のほとんどは、制度ができたからといって、活用することはない。くわえて、これらの制度はあくまでもできあがっ

た政策を評価するためには使えるが、政策の枠組みや主要な政策的な中身について議論し、作り上げることはできない。そのもっとも重要な、政策立案そのものの過程に市民が実質的に関わることができるのは現在でも審議会だけだといえる。

## 4 最近の審議会改革とその限界

ここでは、これまで審議会制度にたいしてなされてきた批判にはどのようなものがあつたのか、またそれにたいしてどのような改革が導入されてきたのかを述べる（石 1994；豊島 2003）。そして、そのような形式的な改革ではなく、政策立案において参加する市民が行政と対等に渡り合っていくためには審議会そのものを政治的なコミュニケーションおよび交渉の場としてとらえ、それに相応しい行動を実践していくことが必要であると説く。

### 4.1 行政の隠れ蓑としての審議会批判

審議会にたいする前々からある批判は、行政が審議会を自分たちの政策を効率的に通すための制度、行政の「隠れ蓑」として使っているというものである（石 1994）。審議会は国および地方自治体が政策を議会に提案するまえに、専門家や利害関係者の意見を取り込むことで、妥当な政策を効率的に立案するためのものである。政策立案主体であるはずの議員の多くは基本的に自分が選出された地域の有権者の票につながる政策的な争点については関心を持つが、あまり票につながらない政策、とりわけ国や地方の中長期的なあり方に関する政策課題などについては行政任せという場合が少なくない。行政側としては議会に提案するまえに審議会で専門家や利害関係者の意見および利害を調整することで、提案した政策の妥当性を担保し、効率的に議会を通すお墨付きとしてきたのである。

審議会が行政の隠れ蓑と批判される理由のひとつは、委員の代表性、すなわち委員の選び方そして構成の問題である（豊島 2003）。審議会委員は選挙のような民主的な選び方ではなく、一定の基準は設けられているにせよ、最終的には行政側が「総合的に」判断して決められる。どのような委員を選ぶかは行政側の裁量であるということである。審議を円滑にするためには行政側が自分たちに都合の悪い委員をあえてたくさん選ぶことはない。

代表性に関連して最近増えている審議会にたいする批判は、公平かつ公正な公共的な意思決定にたいして審議会が有効な組織として機能していないのではないかというものである。神林・大内（2008）が指摘するように、たとえば労働政策審議会に選ばれている委員は、経団連対連合など従来の労使関係の利害の聴取と調整を役割としている。多様化した労使関係を代表しているとは言い難い委員構成のままなのである。非正規社員のように労働者内部にも対立が起きているとともに、労使関係は複雑化し、審議会で決定された政策内容では対処できない状況が急増している。

2つ目に指摘されるのが、審議会の議事運営に関する問題である。資料、議事録、答申案など審議会進行に必要な書類（文書）の多くは事務局である行政側が作成する。たしかに委員は自由で専門的な発言は可能である。しかし、なにを争点に選ぶか、どんな資料を使って議論するか、なにを議事録にまとめるかで、審議全体の枠組みは縛られてしまう。時間と労力を行政側ほど割けない審議会委員にとっては、配布された資料、議事録、答申案などを基にして議論をするほかなく、そこからはずれた議論を提示することは容易ではない。

3つ目が審議結果の取り扱いの問題である。従来は会議そのものが公開されることはまれであった。また、資料や議事録、答申案なども公開されることはほとんどなく、どのような議論のもとに答申が出されたのかを知ることはできなかった。

#### 4.2 形式的な環境整備から市民の実効ある政策立案への参加へ

批判を受けて、審議会の形式的な側面については改革・改善が進んでいる（豊島 2003）。

第1の批判、委員の代表性、選び方、構成の問題についていうと、数は限られてはいるが一般公募で委員を選ぶようになってきている。しかし、あくまでも公募論文などを行政側が評価し、選ぶというのが基本であるから、行政側の意見や政策を支援する市民が選ばれる可能性が高い。関連して、審議会における女性比率を積極的に是正する動きが強まっている。国および地方自治体の審議会でも1/3を女性委員にすることを目標に人選するところが増えている。委員数の増大にくわえ、このような委員の多様化にたいしては、専門家としての意見を提示することが求められている審議会に専門外の人が増えすぎて、議論が難しくなっているという向きもある（神林・大内 2008）。

第2の批判、議事運営の問題についてはそれほど実質的な改革・改善が進んでいるわけではない。たしかに望ましいのは委員自身が事務局となり、資料、議事録、答申案をまとめ、実質的な議事の進行管理をおこなうことである。しかし、専従で資料、議事録、答申案をまとめる事務局（行政側）とは異なり、多くの委員は審議会の準備および議論に割ける時間と労力は限られている。審議会は諮問内容に拘束されるが、限られた期間で答申を出すことが要求されている委員たちにとっては、諮問の中身について最も知識を有している事務局にどうしても依存せざるをえない。

第3の批判、審議結果の取り扱い問題については、形式的にはかなりの程度改善されたといえよう。すなわち会議の公開についても、利害関係者のプライバシーなど特別に問題が発生しない場合をのぞいて、一般市民も会議を傍聴することができるようになってきている。では実際に参加者がいるかというと、とくに地方の場合はまったく傍聴者がいない審議会も少なくない。傍聴に訪れるのは、行政内部の関連部局とマスコミ関係者がほとんどである。会議の公開にくわえて、会議用資料、議事録、答申案など、審議会用に作成された書類は基本的にウェブ上に公開され、閲覧することが可能になった。しかし、公開された情報が膨大で、どれが重要か、なにをどう見ていいか分からず情報の洪水に圧倒されてしまうことも少なくない。

たしかに審議会の形式的な改革は進んだ。しかし、市民の政策立案への参加を実効あるものにするという意味では、あくまでも形式的な環境が整えられたにすぎない。必要なのは、実際の審議会の場で参加した市民が行政と対等の立場で、自らの意見を説得的に展開し、諮問された政策課題の解決に向けて合意を形成する中心的な役割を担えるようになることである（谷岡 2005）。そのようになるためには、行政側の審議の手の内や出方を研究し、自らがどのような点において劣位にあるのか、そして劣位なかでどのように対応すれば優位性を確保することができるのかを考え、実践していくことが求められる。

最も重要なことは、審議会そのものにたいする認識の転換である。審議회를専門家によるテクニカルな合意形成の場であるとする、専門性をもった行政やその息のかかった委員たちとの議論で優位に立つことはできない。しかし、審議会に諮問される政策課題は技術的・形式的に解決可能ではないから議論の場に持ち込まれているわけであり、価値観や前提条件そのものについて議論を戦わせる必

要があるという意味で「政治的なもの」なのである。行政側は審議会の政治性を前提に、議論を自らが望む方向に制御するため、コミュニケーションおよび交渉戦略と資源を周到に準備・実践する（森田 2006：53-123）。実効ある市民参加のためには、まずその行政側の戦略および資源活用法について詳しく分析することが不可欠なのである（町村・吉見編 2005）。

## 5 行政側の周到な政治的コミュニケーションおよび交渉戦略の準備と実践

審議会は、「政治の表舞台で決定することが適当でないことがらについて、政治から距離を置いて合意によって結論を出す場」（森田 2006：8）であり、重要な政策課題を利害や価値観を異にする人たちがよく議論して、妥当な解決策を導き出し、その案を最終的に合意することを目指す。事務局ないし行政側は最終的な合意に向けて、周到なコミュニケーションおよび交渉戦略を立て、資源を集中投下していく（森田 2006：53-123）。本論でとりわけ着目する資源は、「信頼」と「情報」の2つである。2つの資源を有効に制御することで、行政側は自分たちの望む政策的な方向に会議を表からも裏からも戦略的に導いていく。

ここでは、審議会についての行政のコミュニケーションおよび交渉戦略と資源活用を、行為主体別に分け、政策課題を直接立案することに関わる「内向きの信頼と情報の制御」と、マスメディアとのやり取りである「外向きの信頼と情報の制御」に分けて述べることとする（図1参照）。さらに前者を会議の進行段階で、審議会の準備段階と実際の会議段階とに分けて論じる。審議の準備段階で事務局（行政側）がおこなうのは、諮問事項の決定、委員の人選、審議スケジュールの作成である。本論文では、とりわけ重要な委員の人選に絞って、どのように信頼と情報という資源を使いながら、行政が審議会委員を固めていくのかを述べる（森田 2006：19-52）。

つづいて、実際に審議会が始まるとつぎのような段階を経ながら答申の作成に向けて動いていく（図2参照）。

- a) 諮問内容を受けて、なにをどの順番で論じるのかという「審議事項の設定」をおこなう。
- b) 委員の意見陳述にくわえ、関係する機関や利害関係者、専門家の意見を「聴聞」する。
- c) 聴聞で出された意見や要望などを「論点整理」として作成する。
- d) 委員のあいだで自由に意見を述べ合う「自由討議」をおこなう。
- e) 論点整理と自由討議をふまえ、答申の方向性と構成の大筋を決め、答申「骨子案」としてまとめる。
- f) 合意がえられた骨子案をもとに、最終答申を作成する。

それぞれの段階で事務局は、会議日程の調整、会議資料の作成と説明、議事録の作成、会議の運営、座長との打ち合わせ、委員への説明、会議の進行管理、関係部局との調整などの日常的な作業をこなしながら、委員の信頼を獲得するとともに、情報を制御することで、自分たちにとって望ましい政策的な方向に審議会全体を導いていく（森田 2006：64-123）。ここでは信頼と情報の戦略的活用が先鋭化する、審議事項（アジェンダ）の設定と議事日程管理、会議そのものの演出・振り付けとそれぞれの委員への懐柔、会議資料・議事録・答申という記録の管理・制御に絞って論じる。



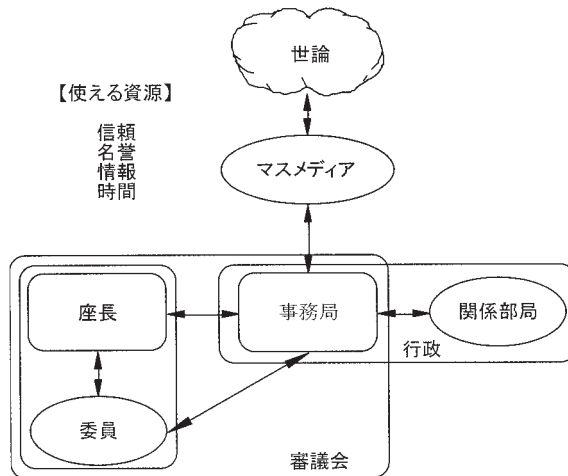


図1 審議会の行為主体関連図

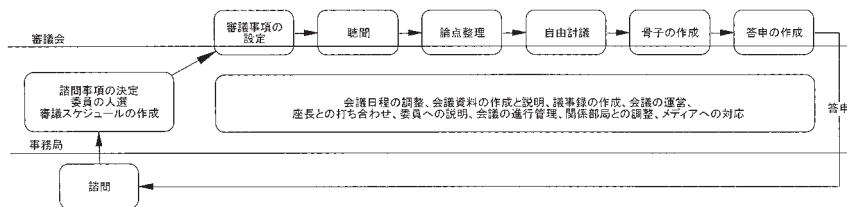


図2 諮問から答申にいたる議事進行過程

## 5.1 内向きの信頼と情報の制御

### 5.1.1 審議会前（準備）段階——適任者の選任

審議会では、外部の学識経験者や利害関係団体の専門家を集め、重要な政策課題について議論し、より良い解決策の提示が求められる。だれをどこにどう配置するかが結果を左右する（森田 2006：54-64）。委員の多くは他に本務を持っている。効率的に審議を進めるためには、忙しい委員にかわって要領よく資料や情報をまとめるとともに、裏方として審議会の議論の流れを作っていく事務局の役割は大きい。事務局は、審議会設置が決まるとすぐに、審議事項の設定、委員（座長を含む）の人選、議事日程計画の策定をする必要がある。そして審議会が実際に始まると、資料の作成や会場の準備、会議の進行管理、次の会議日の調整、議事録の作成を繰り返していくことになる。このような作業を繰り返していくなかで、事務局は配布する資料や議事録、そして会議内外での根回しをおこない、委員を自分たちが望む方向に誘導し、間接的に制御しようとする。

委員の選任は審議会の設置において最も重要な事項である（吉見 2005；永安 2005）。行政側が望む方向に議論をもっていくためには慎重に人を選ぶ必要がある。とりわけ審議会を表でとり仕切る座長をだれにするかは大きな問題である。事務局と強い信頼関係を持ち、諮問した機関の意向をくみ取りながら、議員や行政内部の関連部局、マスメディアの人たちと良好な関係を築いていけるような人

を選ばなければならない。

委員については、事務局ないし行政側の考え方に近いかどうかを基準に、諮問した行政側が望むような結論に近い考えをもつ委員が多数になるように、関連する分野の専門家や有識者のなかから選ぶことになる（森田 2006：19-25）。反対派のなかからだれを選ぶかも重要な選択である。答申としては反対派とも十分に議論し、客観的で妥当な結論で合意したという形が望ましい。ずっと反対だけしかせず、意見を受け入れたり、変えたりする可能性のない人は選んでも議論が混乱し、収拾がつかなくなるので好ましくはない。ただ、行政側の意向を支持する委員ばかりを集めると議論が予定調和状態になってしまうので、反対派ではあっても説得や交渉によって意見を変える可能性のある人を選ぶことが望ましい。

### 5.1.2 会議段階

#### a. 審議事項の設定と議事日程管理

事務局（行政側）が理想とする審議会とは、決められた時期までに、自分たち行政が望む方向の答申を出してくれるものである。そのために重要なのが、審議事項の設定と締め切りから逆算して必要な審議を効率的におこなうための議事日程の管理である（森田 2006：64-73）。

まず最初に大切なのが、なにをどのような順番で議論していくのかという、審議事項（アジェンダ）の設定である。それが審議会における議論の枠組みそのものを規定する（岡本・足立・石川 2006：46-65）。複雑な問題を因数分解し、ひとつひとつ段階的に答えを確定していくことで、効率的な議論運営をおこなえる。問題をどう分解するか、どの順番で議論するかは戦略そのものである。審議会という政治的な場において、自分たちに有利になるように、触れてほしい論点だけに限定して議論したり、論じる順番と中身を制御することで相手の採りうる選択肢を狭めていくというような方法も用いられる。

つぎに重要なのが議事日程の管理である。審議会は決められた期限までに答申を出すことが求められる。答申日から逆算して、何回の審議회를いつどこで開き、そこでなにを論じるかを明確化しなければならない。しかし、価値観や利害関心を大きく異にする人たちが参加するので、どうしても議事日程は遅れてしまいやすい。審議事項の設定、聴聞、論点整理、自由討議、骨子の作成、答申の作成をいつまでにどうおこなうのかを戦略的に計画することが不可欠である（森田 2006：64-73）。

#### b. 会議そのものの演出・振り付けと各委員への懐柔

審議会もほかの会議体と同じく、それぞれの委員が自分の主張を最終的な結論により多く取り入れさせようと根回しや駆け引きがおこなわれる。会議の進行において問題になるのが少数派の委員をどう扱うかである（森田 2006：36-46）。審議会では反対派を含め多様な意見をまとめあげ、より多くの人が受け入れることできる案にすることが望ましい。そのために事務局は裏方に徹しながら、戦略的に議事進行役である座長と多数賛成派、少数反対派、中間派の主要委員にきめ細かな演出と振り付けをおこなう（森田 2006：86）。

審議会では、結論の客観性と妥当性を高めるために反対意見の人たちも少数ではあるが、委員として組み入れられる。異なる意見を持つ委員が議論を重ねて合意に達するようにするには、ただ意見を述べさせるだけではまとまることはなく、事務局が自分たちの望む政策的な方向へ意図的・戦略的に

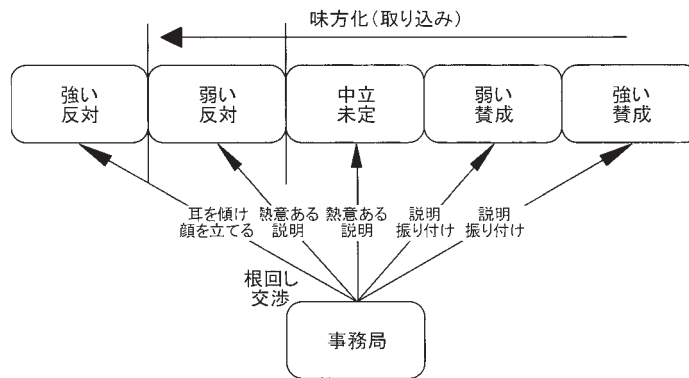


図3 事務局による意見を異にする委員の味方化の技法

脚本を書く必要がある（岡本・足立・石川 2006：77-170）。賛成反対は図3のように、大きく5つの段階に分けることができる。強い反対をする人はいくら議論を重ねても意見を変えることは考えられず、最初から委員にしないという場合もある。行政側が望ましい方向に導くターゲットになるのは「弱い反対」の委員である。

しかし、裏方である事務局（行政側）が会議の表舞台で反対の委員を説得したり、議事進行をすることは慣習的に許されていない。座長に議事進行を任せ、自分たち行政の意見は出席している委員に根回しをし、その委員に発言してもらう必要がある。そのために、多数を占める賛成派の論客たちに「ご進講」と称し、代弁してほしい自分たちの立場や意見を説明に回る。その一方で、強い反対の委員にたいしては、意見そのものを変えてもらうのは難しいため、相手の言い分を十分に話してもらうのにくわえて、自分たちの置かれている立場の困難な状況を話し、相手の人間性に訴えかけることで、敵対関係をつくらないようにする（岡本・足立・石川 2006：79-87；125-148）。中間あるいは賛否が未定の委員、弱い反対の委員については、丁寧にそれぞれの委員の疑問や質問に応えながら、賛成派の意見に理解、納得してもらえよう、熱意ある説明を何度も繰り返す。

### c. 記録の管理・制御

審議会は基本的に書きもの（文書）を中心に回っていく。主たるものとしては、会議資料、議事録、答申である。すべての情報は取捨選択、編集可能なので、なにを資料として配るか、議事録になにを書き残すか、合意をえられる実行可能な答申の文言とはなにかということについては事務局である行政側に任されることになる（森田 2006：74-85；108-118；133-141）。

審議会に選ばれた専門家としての委員ではあるが、それぞれの専門分野は限られている。委員に選ばれたのは、提示された情報から問題の全体像と本質を把握し、適切な解決の方向性を出してくれると期待されているからである。その意味で、審議会での議論が質のいいものになるかどうかは、会議で事務局が配る資料とその説明にかかっている（森田 2006：74-85）。なにを配るか配らないか、だれが作成するか、いつ配るか、どんな形式でどれくらいの量のものを配るか、すべて戦略的に操作することができる。本来的に行政に事務局を任せているかぎり、情報が操作されることは避けられない。

議事録は委員が話した内容を文字おこしたものであるが、そのままでは読むものにはならない

ので手が増えられる（編集加工される）。議事録の形式的な修正という名目で、実質的な修正が見えにくい形でおこなわれることも少なくない（森田 2006：133-141）。

審議会の最終的な成果は答申である。答申をだれが書くかが一番重要な問題となる（森田 2006：108-118）。ほとんどの審議会において、答申の素案をまとめるのは事務局（行政側）である。なにをどう選び、なにを捨てるかは書く人の自由裁量に任される。できあがってしまうと、修正を委員全員でおこなうにしても、最初に書かれたものの大枠から出ることは難しい。

## 5.2 外向きの信頼と情報の制御——マスメディアによる世論の喚起

マスメディアは敵に回すと手ごわいが、味方にするとこれほど心強いものはない（蒲島・竹下・芹川 2007）。たしかに審議会の外部に在るものではあるが、マスメディアがどう報道したか、しないかは審議会の成否にとって大きな影響を与える（森田 2006：142-174）。重要な政策課題について検討をおこなっている審議会は、活動やその成果が報道され、認められてこそ意味がある。しかし、多くの審議会の議論や答申は、視聴者や読者の関心をひかないニュース性の低いものと判断され、マスメディアではほとんど取り上げられないというのが実情である。また、綿密な取材と時間と労力をかけた分析のもと、問題の核心を突く会社としての主張や提言を出すマスメディアも存在する一方で、争点を単純化したり、責任者の糾弾だけに終始しているメディアも少なくはないのは事実である。それも、限られた人的資源のなかで、より多くの読者や視聴者に受ける記事や番組を作ることに追われているマスメディアの日常を考えると、取材や分析が疎かになってしまうことはいたしかたないことなのかもしれない。

しかし、公権力にたいする批判を役割とするマスメディアが、その審議会で問題になっている課題はなんなのか、どのような解決法がどう議論されているのか、市民にどのような影響があるのかなどを分かりやすく分析・解説することで、市民は問題の本質を理解することができる（高瀬 1999）。どの審議会についても、マスメディアに向けての情報を適切に制御し、審議会そしてその政策課題への市民の関心を高めていくことがいま強く求められているのである。そのためには、発表するための紙面および時間だけでなく、取材する記者の数にも限りがあるマスメディアの関心を強くひきつけるように、審議会の目的や審議内容を伝えるに値する情報として送り、わかりやすくかつまんまと記事にしやすい形にして提供する必要がある。さらに、座長や事務局だけでなく審議会の委員の多くがマスメディアと上手に付き合う、すなわちその影響力を適切にマネージし、世論を喚起することができる、審議している政策の実現性・実効性はまちがいに高くなる。

マスメディアと直接接することになる事務局と座長は、メディアとどう付き合うか、具体的な対応策（戦略と戦術）を立てておく必要がある（森田 2006：125-174）。批判的な論調になることはそれが本来的にマスメディアの使命であるから、ある程度までは仕方のないことではあるが、全面的な非難や批判に陥っていくことは避けなければならない。そのためには、審議会の初期段階から、記者を信頼と情報によって制御することが大切である。まさに、記者との信頼関係を確保することにくわえて、記者がニュースとして書きたくなることはなにか、なにを批判したくなるのかをメディアを定点観測しながら分析し、欲しくなる情報として提供し続ける戦略的な行動が求められているのである。くわえて、マスメディアがニュース性を評価する場合、物語性があるかどうかは大きい。抵抗勢力と戦う委員像のような、意図的に物語として訴えかける形で情報提供することも必要である。



多くの記者がニュース性の高い取材の種を探している。審議会としてもその政策を実現するためにはマスメディアを介して世論（市民の声）に訴えかける必要がある（芹川 2007）。できるだけ望ましい形で取材・分析されるためには、記者との取引と交渉、そしてコミュニケーション戦略の立案が不可欠である。ニュースとして流す価値のある情報はなにか、いま欲しがっている情報はなにかをしつかり探り出す必要がある。メディアが知りたがるのは、課題の内容そのものにくわえて、審議会で展開される人間模様である。

とりわけ行政側は以上述べたように、自分たちをマスメディアの情報元とすることで、信頼と情報を戦略的に制御し、政策を自分たちの望む方向に導いているのである。

## 6 コミュニケーションおよび交渉の戦略的実践を学ぶ場としての審議会

本研究では、国においても地方自治体においても、その政策立案のために重用されている審議会制度において、市民の声を届け、そして影響力を高めるためには、審議会という存在そのものを専門家によるテクニカルな合意形成の場としてではなく、「政治的なコミュニケーションおよび交渉の場」として再認識する必要があることを論じた。審議会を専門家がテクニカルな合意を形成する特別な場と考えてしまうと、気おくれしてしまい、行政側が望む議論の方向に流されてしまうことになってしまう（永安 2005）。行政で論じられていることは最終的にはわれわれ市民の生活に影響をもたらすものであり、価値観の分かれる政治的な問題となることが少なくない。理解できない・筋の通らないことには疑問を呈するとともに、ただ否定するのではなく、価値観と政策をすり合わせながら建設的な合意に向けることが望ましい。

審議会では、専門家の意見に流されることなく意見を述べ、問題解決に向けて市民が合意を形成していくためには、議論の中身そのもの以上に、議論やコミュニケーション、交渉の技術を磨くことが不可欠である（岡本・足立・石川 2006：77-170）。ひとりひとりの参加者が自らを政治的な行為主体と位置づけ、それぞれが味方を増やし、政治的な影響力を強化するコミュニケーションおよび交渉の技法を会得する必要がある。日常行われる身のまわりの会議でもその本質は変わらない。そのような日常の会議の場で、コミュニケーションおよび交渉の戦略の立案と資源の活用を再考するとともに、組織的・戦略的に動くには何をどうすればいいかを考え、行動してみることが実践的な技術と能力を鍛えることに役立つ。

コミュニケーションおよび交渉の技法を習得するうえで、本論文でおこなったような、審議会の準備から答申の提出までにいたる政治過程全体における最も影響力のある行為主体である、行政のコミュニケーションおよび交渉戦略とそれに基づいた資源の持続的な投下をより詳細に分析することは、非常に有益である（森田 2006）。公の席上で論理的に議論を展開する技術にくわえ、とりわけ意識化しにくい、知らないうち・無意識のうちに一定の方向に議論が収斂されていく技術に詳しくなる必要がある。場の雰囲気についつい流されてしまい十分に意見を説得的に述べるができなかったり、限られた審議回数を考慮して安易に合意を作り上げてしまったりという状況・方向にさりげなく導くことが、戦略的ということである。多くの審議会の資料や議事録、答申はウェブ上に公開されている。そこでの議事進行を追うことで、どのようなコミュニケーションおよび交渉の戦略とその実践が展開されたか、学ぶものは多い。

政策を行政や議員任せにしない市民参加型社会においては、会議が政治交渉ゲームの場であることを前提に、行政や議員といったの問題解決パートナーと対等に渡り合えるように、議論、コミュニケーションおよび交渉の戦略を立案し、周到な準備のもと資源をフルに活用するには何をどうすればいいかを考え、実践することが肝要である。今後の研究では審議会でのコミュニケーションおよび交渉行動の各論に踏みこみたい。

## 参考文献

- 明石照久, 2003, 『自治体エスノグラフィー——地方自治体における組織変容と新たな職員像』 信山社.
- 青木康容編, 2006, 『地方自治の社会学——市民主体の「公共性」構築をめざして』 昭和堂.
- Cialdini, Robert B., 2001, *Influence: Science and Practice*, Boston, MA: Allyn and Bacon. (=2007, 社会行動研究会訳『影響力の武器——なぜ、人は動かされるのか』 誠信書房.)
- Greene, Robert, and Joost Elffers, 1998, *The 48 Laws of Power*, New York: Viking. (=2001, 鈴木主税訳『権力（パワー）に翻弄されないための48の法則 上・下』 角川書店.)
- 早川純貴ほか, 2004, 『政策過程論——「政策科学」への招待』 学陽書房.
- 印南一路, 2001, 『ビジネス交渉と意思決定——脱“あいまいさ”の戦略思考』 日本経済新聞社.
- 石弘光, 1994, 「わが国における政策決定メカニズム——審議会方式の功罪」『金融』 564: 4-11.
- 伊藤光利, 真淵勝, 田中愛治, 2000, 『政治過程論』 有斐閣.
- Jowett, Garth, and Victoria O'Donnell, 1992, *Propaganda and Persuasion*, Newbury Park, CA: Sage. (=1993, 松尾光晏訳『大衆操作——宗教から戦争まで』 ジャパン・タイムズ.)
- 蒲島郁夫, 竹下俊郎, 芹川洋一, 2007, 『メディアと政治』 有斐閣.
- 神林龍, 大内伸哉, 2008, 「労働政策の決定過程はどうあるべきか——審議会方式の正当性についての一試論」『日本労働研究雑誌』 579: 66-76.
- 町村敬志, 2005, 「メガ・イベントのグローバル・ローカル政治——国際機関・グローバル企業・地域社会」町村敬志, 吉見俊哉編『市民参加型社会とは——愛知万博計画過程と公共圏の再創造』 有斐閣, 19-74.
- 町村敬志, 吉見俊哉編, 2005, 『市民参加型社会とは——愛知万博計画過程と公共圏の再創造』 有斐閣.
- 松阪市市政マネジメントシステム委員会, 2002, 「政策形成システム（報告書）」  
(<http://www.city.matsusaka.mie.jp/keiei/management/measurement%20report/seisakusiryo.pdf>, 2008.11.1)
- 森田朗, 2006, 『会議の政治学』 慈学社.
- 村松岐夫, 2001, 『行政学教科書——現代行政の政治分析』 有斐閣.
- 室井力編, 2003, 『住民参加のシステム改革——自治と民主主義のリニューアル』 日本評論社.
- 内閣府男女共同参画局, 2008, 「国の審議会等における女性委員の参画状況調べ」  
(<http://www.gender.go.jp/ratio/singi201028.pdf>, 2008.11.1)
- 永安顕子, 2005, 「検討会議のエスノグラフィー」町村敬志, 吉見俊哉編『市民参加型社会とは——愛知万博計画過程と公共圏の再創造』 有斐閣, 229-251.
- 大森彌, 2006, 『官のシステム』 東京大学出版会.
- 岡本浩一, 足立にれか, 石川正純, 2006, 『会議の科学——健全な決裁のための社会技術』 新曜社.
- Pfeffer, Jeffrey, 1992, *Managing with Power: Politics and Influence in Organizations*, Boston, MA: Harvard Business School Press. (=2008, 奥村哲史訳『影響力のマネジメント——リーダーのための「実行の科

- 学』東洋経済新報社.)
- Pratkanis, Anthony R., and Elliot Aronson, 1992, *Age of Propaganda: The Everyday Use and Abuse of Persuasion*, New York: W.H. Freeman. (=1998, 社会行動研究会訳『プロパガンダ——広告・政治宣伝のからくりを見抜く』誠信書房.)
- 榊原秀訓, 2003, 「住民参加の展開と課題」室井力編『住民参加のシステム改革——自治と民主主義のリニューアル』日本評論社, 8-37.
- 佐々木信夫, 2004, 『地方は変わるか——ポスト市町村合併』筑摩書房.
- , 2006, 『自治体をどう変えるか』筑摩書房.
- 芹川洋一, 2007, 「日本におけるニュース政策過程」蒲島郁夫, 竹下俊郎, 芹川洋一, 2007, 『メディアと政治』有斐閣, 169-198.
- 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』中央大学出版部.
- 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』中央大学出版部.
- Skocpol, Theda, 2003, *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*, Norman: University of Oklahoma Press. (=2007, 河田潤一訳『失われた民主主義——メンバーシップからマネージメントへ』慶應義塾大学出版会.)
- 杉本久未子, 2006, 「社会運動から公民のパートナーシップへ——人々はどうのように公共政策にかかわるのか」青木康容編『地方自治の社会学——市民主体の「公共性」構築をめざして』昭和堂, 116-129.
- 高村義晴, 2003, 『地方自治体の公共意思決定——実践のプロセス志向』日本経済評論社.
- 高瀬淳一, 1999, 「市民参加と情報」『情報と政治』新評論, 184-221.
- , 2005, 『情報政治学講義』新評論.
- , 2006, 『「不利益分配」社会——個人と政治の新しい関係』筑摩書房.
- 田丸大, 2000, 『法案作成と省庁官僚制』信山社.
- 谷口守, 2004, 「話し合いの限界と専門化機関への期待」木下栄蔵, 高野神栄編『参加型社会の決め方——公共事業における集団意思決定』近代科学社, 82-95.
- 谷岡郁子, 2005, 「三步進んで二歩さがった市民参加」町村敬志, 吉見俊哉編『市民参加型社会とは——愛知万博計画過程と公共圏の再創造』有斐閣, 211-228.
- 豊島明子, 2003, 「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——自治と民主主義のリニューアル』日本評論社, 198-211.
- 辻山幸宣編, 2006, 『新しい自治のしくみづくり』ぎょうせい.
- 打越綾子, 2004, 『自治体における企画と調整——事業部局と政策分野別基本計画』日本評論社.
- Ury, William L., Stephen B. Goldberg, and Jeanne M. Brett, 1988, *Getting Disputes Resolved: Designing Systems to Cut the Costs of Conflict*, San Francisco: Jossey-Bass. (=2002, 奥村哲史訳『「話し合い」の技術——交渉と紛争解決のデザイン』白桃書房.)
- 吉見俊哉, 2005, 「誰が計画を変えたのか」町村敬志, 吉見俊哉編『市民参加型社会とは——愛知万博計画過程と公共圏の再創造』有斐閣, 75-116.