

# 審議会人事に関する一考察

——財政制度等審議会と産業構造審議会を例として——

樺 克 裕

## 1. はじめに

本稿は、数量的な分析がされてこなかった審議会について、主に審議会の人事の側面から分析を試みるものである。

西川（2007）によると、審議会とは諮問機関の一形態であり、諮問機関とは「国の行政機関である府・省・委員会・庁の長及び地方公共団体の執行機関の附属機関の一種であり、行政機関の意思決定に際して、専門的な立場から特別の事項を調査・審議する合議制の機関」としており、そのうち法令によって設置される「審議会等」と法令に基づかない「私的諮問機関」に分けられる。ここで「審議会等」としているのは、委員会、審査会、協議会、調査会等の名称を持つ「法令によって設置される諮問機関」が存在するからである。

先の引用にもあるように審議会等とは、「行政の意思決定に際して、専門的な立場から特別の事項を調査・審議する合議制の機関」であり、その専門的な立場を代表する人が審議会等のメンバーである委員となる。平成11年4月に閣議決定された「審議会等の整理合理化に関する基本的計画」によれば、委員の資格等について「委員等については、行政への民意の反映等の観点から、原則として民間有識者から選ぶものとする。国会議員、国務大臣、国の行政機関職員、地方公共団体又は地方議会の代表等は、当該審議会等の不可欠の構成要素である場合を除

き委員等としないものとする。」と規定している。また、同計画の「審議会等の運営に関する指針」によれば、委員の任命に当たっては、委員により代表される意見、学識、経験等が公正かつ均衡のとれた構成になるよう留意するものとし、審議事項に利害関係を有する者を委員に任命するときは、原則として、一方の利害を代表する委員の定数が総委員の定数の半ばを超えないものとして、委員構成に関して公正・意見等の均衡を図るよう求めている。更に委員の選任について、「府省出身者の任命を抑制する」、「高齢者の選任を避ける」、「兼職に上限を設ける」、「女性委員の比率を省庁再編10年後までに30%とする」こととしている。

しかし、委員の任命は審議会を所管する行政機関（任命権者は通常各省庁の大臣）によって行われることから、委員の人選が「行政の決定に際し、行政側に都合良く」行われている可能性（審議会隠れ蓑論）も考えられる。また、「審議会等の整理合理化に関する基本的計画」や「審議会等の運営に関する指針」通りに審議会の運営が実施されているか検証した研究は私が知りうる限り見当たらない。

本稿では、審議会委員の属性に着目し、審議会人事について簡単な分析を行うことを目的とする。今回分析の対象とする委員会は財務省所管の財政制度等審議会（平成13年より財政制度審議会より名称変更、以下財政審と略称）、経済産業省所管の産業構造審議会（以下産構審と略称）である。両審議会とも、(i) 委員が非常勤であり、(II) 長い歴史を有すること（財

政審は昭和 25 年 6 月、産構審は昭和 39 年 4 月に設置)、(III) それぞれ財務省、経済産業省が所管する中心的な政策(財政制度・産業政策)を議論する審議会(基本的政策型審議会)であること、(IV) 構成メンバーが特定の業種、利害関係者等に偏っていないこと、(V) 法律、設置令等で委員の職業等が規定されていないこと等により、時代的変遷、構造変化等が審議会の人事に反映されやすいと筆者が判断したことによる<sup>1)</sup>。

分析する委員の属性としては、職業(金融、メディア、その他民間企業、大学・研究機関、経済団体・業界団体、その他の 6 種類に分類)、名簿掲載回数、性別(女性委員比率)を取り上げた。これらの属性を数値化して分析することで、「審議会等の整理合理化に関する基本的計画」で示された方向性がどの程度実現されているか検証する。

## 2. 審議会とは

分析に入る前に、現在の審議会制度の基礎となっている「審議会等の整理合理化に関する基本的計画」について説明し、更に本稿の分析でとりあげる財政制度等審議会(財政審)、産業構造審議会(産構審)について概要を説明する。

### (1) 審議会等の整理合理化に関する基本的計画

「審議会等の整理合理化に関する基本的計画」は平成 11 年 4 月に閣議決定された。平成 10 年 6 月に中央省庁等改革基本法が成立し、所謂「1 府 11 省庁」と言われる中央省庁再編の骨格が定まった。同法第 5 条では「…できれば平成

十三年一月一日を目標として、中央省庁等改革による新たな体制への移行を開始するものとする。」あり、この「審議会等の整理合理化に関する基本的計画」も冒頭に「中央省庁等改革を推進するため」とあるように、平成 13 年 1 月の中央省庁再編に合わせて行われたものである。

中央省庁再編の基本理念が中央省庁等改革基本法第 2 条に「…国の行政組織並びに事務及び事業の運営を簡素かつ効率的なものとするとともに、その総合性、機動性及び透明性の向上を図り…」とあるように、「審議会等の整理合理化に関する基本的計画」も行政の非効率性、不透明性等に対する批判を意識し、「審議会等(国家行政組織法第 8 条並びに内閣府設置法第 37 条及び第 54 条の審議会等をいう。以下同じ。)については、いわゆる隠れみのになっているのではとの批判を招いたり、縦割り行政を助長しているなどの弊害を指摘されているところである。」と従前の中央省庁、審議会の在り方を批判的に捉えている。

そのうえで、上記の問題点を解決し、行政責任を明確にするために、「審議会等の整理合理化」について定め、あわせて「審議会等の設置に関する指針」、「審議会等の組織に関する指針」、「審議会等の運営に関する指針」等<sup>2)</sup>を定めた。

「審議会等の整理合理化」では、① 活動不活発な審議会等についての原則廃止、② 法令上時限の付されている審議会等又は事実上時限のある審議会等の時限の到来又は任務の終了をもっての廃止、③ 政策審議・基準作成機能を有する審議会を原則として廃止、④ 行政処分関与・不服審査等の機能を持った審議会を必要最小限の機能に限って存置、⑤ 存置する審議会も審議会等を審議分野の共通性に着目してできる限り統合する、の 5 つの方針を掲げ審議会

<sup>1)</sup> 例えば、地方財政審議会は、総務省設置法により「委員のうち、都道府県知事・議会が共同推薦したもの一名、市長・市議会が共同推薦したもの一名、町村長・町村議会が共同推薦したもの一名を含む」とあり、また委員の兼職を禁じており、財政審・産構審と異なり委員の職業構成等は限定される。

<sup>2)</sup> 他に「懇談会等行政運営上の会合の開催に関する指針」があるが、本稿の議論とは無関係なので省略する。

等の整理合理化に着手した。但し、③については「ア 行政の執行過程における計画・基準の作成について、法律又は政令により、審議会等が決定若しくは同意機関とされている場合又は審議会等への必要的付議が定められている場合については、その必要性を見直した上で、必要最小限の機能に限りて存置する。」「イ 基本的な政策について審議するものを数を限定して存置する。」とした。このような方針の下で審議会を、基本的政策審議会（③イの方針により存置するもの）、法施行型審議会（③アの方針により存置するもの）、時限存置又は任務終了時まで存置する審議会等、廃止する審議会等、新設する審議会等の5種類に分類し、121の審議会を廃止した<sup>3)</sup>。また、「審議会等の設置に関する指針」において、「国民や有識者の意見を聴くに当たっては、可能な限り、意見提出手続の活用、公聴会や聴聞の活用、関係団体の意見の聴取等による」こととし、いたずらな審議会の設置を避けるため、基本的政策審議会の新設は行わないこととした。

「審議会等の組織に関する指針」では、委員数について「原則として20名以内とし、これを上回る必要がある場合であっても、30名を超えないものとする。」とし、通常の委員の他に、「特別の事項を調査審議するために置かれ、特別の事項に関する審議に関しては当該審議会等の意思決定に当たって議決権を有する」臨時委員、「特別の事項を調査審議するために置かれ、特別の事項に関する審議に関しては当該審議会等の意思決定に当たって議決権を有しない」特別委員、「専門の事項を調査するために置かれる補助的職員であり、当該審議会等の意思決定に当たっては議決権を有しない」専門委員を置くことが出来るとした<sup>4)</sup>。また、委員は原則と

して非常勤とし、委員の資格要件として民間有識者から選ぶとし、審議会の下部組織として、法令により所掌事項等を定める「分科会」、総会の議決により所掌事項等を定める「部会」を置くことができたとした。

「審議会等の運営に関する指針」では、まず委員の任命に関して「当該審議会等の設置の趣旨・目的に照らし、委員により代表される意見、学識、経験等が公正かつ均衡のとれた構成になるよう留意するものとする。審議事項に利害関係を有する者を委員に任命するときは、原則として、一方の利害を代表する委員の定数が総委員の定数の半ばを超えないものとする」とし、委員の意見、学識、経験等の均衡が取れ、利害関係者の意向が審議会の議論の大勢を占めないよう配慮が求められている。委員の選任については「① 府省出身者…府省出身者の委員への任命は、厳に抑制する。特に審議会等の所管府省出身者は、当該審議会等の不可欠の構成要素である場合、又は属人的な専門的知識経験から必要な場合を除き、委員に選任しない。② 高齢者…委員がその職責を十分果たし得るよう、高齢者については、原則として委員に選任しない。③ 兼職…委員がその職責を十分果たし得るよう、一の者が就任することができる審議会等の委員の総数は原則として最高3とし、特段の事情がある場合でも4を上限とする。」と定めている。委員の任期については「原則として2年以内とする。再任は妨げないが、一の審議会等の委員に10年を超える期間継続して任命しない。」としている。また、女性委員については「委員に占める女性の比率を府省編成時からおよそ10年以内に30%に高めるよう努める。」とした。

このように、「審議会等の整理合理化に関する基本的計画」により、審議会数を大幅に削減し、委員の構成に関してバランスに配慮を行い、委員の任命に関して様々な条件を付すことで、従前の審議会に対する省庁縦割り、隠れ蓑といった批判に応え、中央省庁再編の理念である

<sup>3)</sup> 但し、廃止された審議会の多くは存続した審議会の分科会、部会として存続している。その数は西川（2007）によれば平成18年12月現在で800を超える。

<sup>4)</sup> 本稿では臨時委員、特別委員、専門委員は分析の対象とはしていない。

行政組織・事務の簡素化・効率化を図るという意図が伺える。

## (2) 財政制度等審議会（財政審）

財政制度審議会は昭和25年5月4日に設置された。昭和40年の委員の人数は27名であった。その後、昭和48年には人数が25名、委員の任期は2年となった。

平成13年より財政制度審議会は財政制度等審議会と名称変更になった。財務省設置法第7条に設置根拠があり、財務大臣の諮問に応じて5分野の重要事項（イ 国の予算、決算及び会計の制度に関する重要事項・ロ 国家公務員共済組合の制度に関する重要事項・ハ 財政投融资制度、財政投融资計画及び財政融資資金に関する重要事項・ニ たばこ事業及び塩事業に関する重要事項・ホ 国有財産の管理及び処分に関する基本方針その他国有財産に関する重要事項）を調査審議すること及び重要事項に関し、財務大臣に意見を述べることを目的としている。

財政制度等審議会令によると委員は学識経験のある者から財務大臣が任命する。委員の人数は30名以内で、重要事項に沿って、財政制度、国家公務員共済組合、財政投融资、たばこ事業等、国有財産の5分科会が設置されている。委員の任期は2年で、再任できる。また、委員は非常勤である。

## (3) 産業構造審議会（産構審）

産業構造審議会は昭和39年4月1日に設置された。昭和48年の委員の定数は130名以内、委員の人数は84名であった。なお、委員の任期は2年である。

現在の産構審は、経済産業省設置法第7条に設置根拠があり、経済産業大臣の諮問に応じて、同7条1項から6項に掲げる重要事項を調査審議すること及び調査事項に関し、経済産業大臣に対して意見を述べることを目的とし、知的財産、地域経済産業、通商・貿易、産業技術環境、

製造産業、商務流通情報、保安の6分科会が設置されている。

産業構造審議会令によると委員は学識経験のある者から経済産業大臣が任命する。委員の人数は30名以内、委員の任期は2年で、再任できる。また、委員は非常勤である。

## (4) 財政審・産構審の位置づけ

「審議会等の整理合理化に関する基本的計画」によると、財政審、産構審とも「審議会の整理合理化」③イによる基本的政策審議会に分類された。また、両審議会とも委員が非常勤であり、委員については民間の有識者から大臣が任命する（法令等で委員の職業等の定めがない）。また、財政審は昭和25年6月設置、産構審は昭和39年4月の設置と長い歴史を有していることから、審議会人事の時代的変遷・構造変化を見るのに適している。次節では、このような特徴を有する財政審、産構審の人事について、職業（「金融」、「メディア」、「その他民間企業」、「大学・研究機関」、「経済団体・業界団体」、「その他」）の6種類に分類）、名簿登載回数（任用回数）、性別（女性委員比率）について分析を行う。

# 3. 分 析

## (1) 審議会に関する研究

審議会に着目した研究は非常に少ない。

「審議会等の整理合理化に関する基本的計画」以降の審議会の現状、課題については西川（2007）に詳しい。西川（2007）では、同計画以降、「審議の公平性と透明性については、情報公開の進展により、改善が見られる」としながらも、「委員の任命については、一定の資格要件を有する者の中から所轄の行政機関の長が任命するものがほとんどであるが、委員の兼任が多いことなどが問題点として挙げられている」として、委員の兼職数の多さ等を改善すべき問題点として指摘している。なお、中央省庁



の審議会の整理合理化の経緯については、萩原（2000）に詳しい。

本稿の研究目的に近い先行研究として、細野（2003）が挙げられる。細野（2003）は、審議会委員の採決における票差と審議会委員の判断力の質に依存した、「行政があるべきと考える」政策が選択される事前確率と事後確率の関係性を簡単なモデルを使って計算した。その結果、採決による票差よりも判断力の質の向上が確率上昇には有効であり、「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。一方、これらの結果より「審議会隠れ蓑」論（＝審議会が省庁の考え方を代理するという考え方を支持するという捉え方も一概に否定はできないことから、審議内容、委員の人選等を含めた情報公開を徹底することが重要だと主張している。

岡崎（1993）は、戦前の審議会には、一般経済団体の財閥の代表者が委員として参加していたが、戦時計画経済を効率的に運営するために産業別に設置した統制会によって大きく変容したことを指摘している。この統制会には業界団体関係者を参加させることで、民間に分散している情報を計画経済に反映させるメカニズムが制度化され、このメカニズムは戦後の産業構造審議会にも引き継がれていることを明らかにした。

## （2）本研究の対象データ

本研究の対象としたデータは、財政審と産構審の委員名簿である。

委員名簿は、内閣官房内閣人事局が隔年で発行している『審議会総覧』に掲載されているものを利用した。『審議会総覧』は昭和48年に刊行されて以来、平成26年版まで19冊刊行されている<sup>5)</sup>。

<sup>5)</sup> 刊行されているのは昭和48年版、昭和50年版、昭和54年版、昭和58年版、昭和59年版、昭

また、財政審については平成22年以降、産構審については平成16年以降、各審議会のHPに委員名簿が掲載されているのでそれも併せて利用した。

また、財政審については、『昭和財政史－昭和27～48年度』第13巻に昭和40年の委員名簿が掲載されていたためそれも併せて利用した。

## （3）本研究の目的

前節の先行研究及び対象データを踏まえ、本研究の目的について述べたい。

第一に公開されている審議会の委員名簿を出来る限り集めて分析することである。岡崎（1993）において、戦前の審議会と戦後の審議会の部会・人事等の比較がなされているが、戦後の特定の審議会（本稿では財政審と産構審）について、昭和40年代から現在までを分析対象とした分析は私が知りうる限り存在しない。

第二に、財政審と産構審の人事について、時系列で分析することである。財政審は昭和40年から、財政審は昭和48年からの委員会名簿を分析と対象とすることで、データが欠損している年もあるが、委員の任期が2年であることから、審議会人事の変遷・構造変化を分析するには充分と考える。

第三に、審議会の委員の属性に着目することである。「審議会等の整理合理化に関する基本的計画」において、府省出身者の委員への任命、高齢者の委員への任命等を原則として抑制することとし、委員の再任、委員の兼職についても上限を設けた。また、女性委員の全委員に占める割合を30%とすることを目標に掲げた。こ

和61年版、昭和63年版、平成2年版、平成4年版、平成6年版、平成8年版、平成10年版、平成14年版、平成16年版、平成18年版、平成20年版、平成22年版、平成24年版、平成26年版の合計19年分である。なお、編集者は平成24年から平成14年版は総務省行政管理局、平成10年版から昭和59年版は総理府総務庁、それ以前は総理府行政管理局である。

これらの審議会の委員の属性を時系列で見ることで、審議会の変容を明らかにできると思われる。

#### 4. 分析結果

##### (1) 職業別構成比

図 1, 図 2 は、財政審、産構審の委員の職業を、「金融」、「メディア」、「その他民間企業」、「大学・研究機関」、「経済団体・業界団体」、「その他」の 6 業種に分類し<sup>6)</sup>、その構成比の推移を表したものである。

財政審委員の職業別構成比では、昭和 20 年代に 20% 以上の構成比であった「金融」が徐々に減少し、平成 10 年以降は 0 となっている。これは「金融」関係者が財政審において利害関係者であることに加え、平成 10 年に当時問題となっていた金融システム危機に対応するため、金融機能安定化法に基づく資本増強（公的資金投入）が銀行に対して行われたことが影響していると考えられる。「メディア」も昭和 50 年には 35% と最大の構成比であったが、徐々に減少し、平成 22 年には 0 となっている（但し、平成 25 年から復活している）。「審議会等の整理合理化に関する基本的計画」が策定された平成 14 年以降、最大の構成比となっているのは「大学・研究機関」である。また、「その他」の構成比も増加傾向にある。

産構審委員の職業別構成比では、平成 10 年まで最大の構成比であった「経済団体・業界団体」の構成比が平成 14 年以降大幅に縮小している。財政審同様、平成 14 年以降「金融」の構成比は 0 になっている。一方で平成 14 年以

降、「大学・研究機関」の構成比は大幅に増加し、50% 近くの構成比で最大となっている。また、「その他」は、平成 21 年以降 0 となっている。

財政審、産構審とも平成 14 年以降「大学・研究機関」の構成比が最大になっており、「審議会等の運営に関する指針」における、委員の任命の方針である「委員により代表される意見、学識、経験等が公正かつ均衡のとれた構成になるよう留意する」という意向を反映していると考えられる。また、府省出身者の委員への任命抑制に関しては直接的に数字に現れていないものの、財政審においては府省出身者が天下り、役員等を務める例が少なくないとされる「金融」、産構審においては府省出身者が天下り、役員等を務める例が多いとされる「経済団体・業界団体」が大幅に減少しており、影響は大きかったと類推される。

##### (2) 委員の平均名簿登載回数（任用回数）

図 3 は財政審、産構審の各年の名簿における各委員の名簿登載回数の平均を表したものである。委員名簿が欠落した年もあり、前委員の辞任により後任として指名された委員もいるであろうと推測されることから、データから任用回数を正確に把握することは難しく、平均任用回数の代用として名簿登載回数の平均を用いた。

財政審、産構審とも「審議会等の整理合理化に関する基本的計画」策定以降の平成 14 年に大幅に名簿登載回数が低下しており、委員の構成が職業構成比だけでなく、多くの委員が交代している<sup>7)</sup>。

しかし、それ以降は財政審、産構審とも平均名簿登載回数は増加傾向にある。平成 14 年以降「大学・研究機関」の構成比が最大になる中で、特定の研究者への任用回数が増加している

<sup>6)</sup> 「金融」は銀行、証券、保険等の金融機関、「メディア」は新聞社、テレビ局等の報道機関、「その他民間企業」は「金融」、「メディア」以外の民間企業、「大学・研究機関」は大学教員、研究機関、「経済団体・業界団体」は経営者団体、労働組合、各種業界団体、「その他」は NPO 法人、フリーランス（作家等）、公務員等上記 5 分類に当てはまらないものという基準で分類した。但し、業種は名簿に掲載されている職業で判断している。

<sup>7)</sup> 平成 14 年の委員名簿では、平成 10 年以前に任命されていた委員は財政審では 9 名（委員数 29 名）、産構審では 6 名（委員数 27 名）であり、三分の二以上の委員が平成 11 年以降に任命されていることになる。

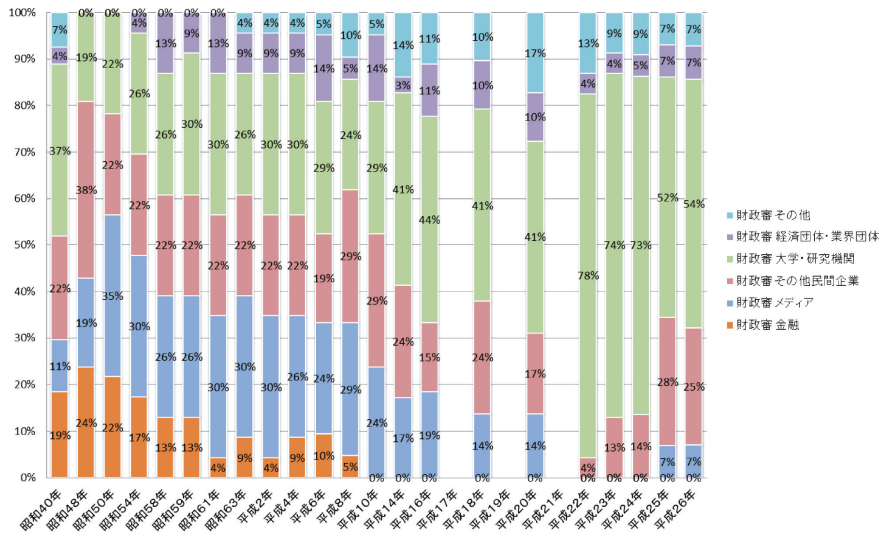


図1 財政審委員職業別構成比

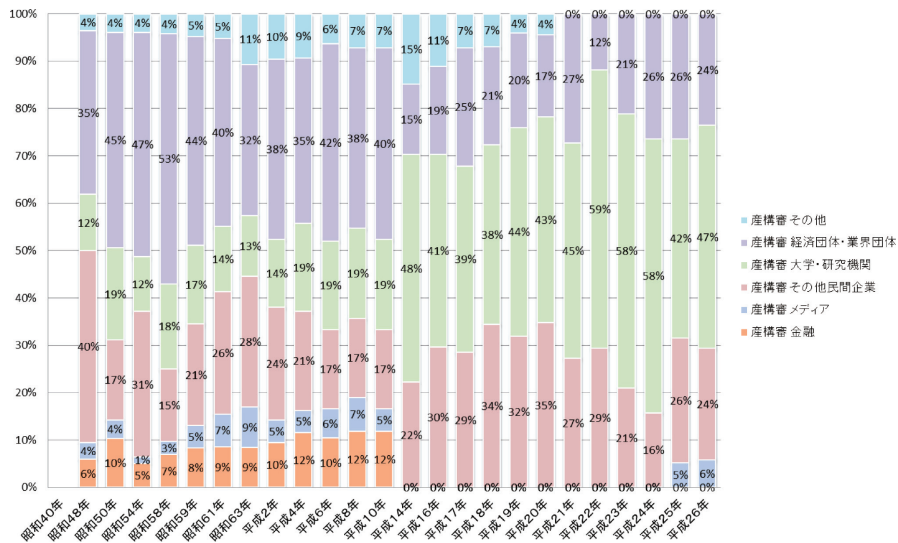


図2 産構審委員職業別構成比

ことが伺える<sup>8)</sup>。

<sup>8)</sup> 平成26年の委員名簿搭載者では、搭載回数が多い委員は財政審、産構審とも「大学・研究機関」に属する委員で、財政審では、井堀利宏委員（東京大学）、江川雅子委員（東京大学）、細野助博委員（中央大学）、宮武剛委員（目白大学）でいずれも7回、産構審では大西隆委員（豊

### (3) 女性委員比率

図4は、財政審、産構審の女性委員比率を表したものである。財政審、産構審とも女性委員

橋科学技術大学）で11回となっている。

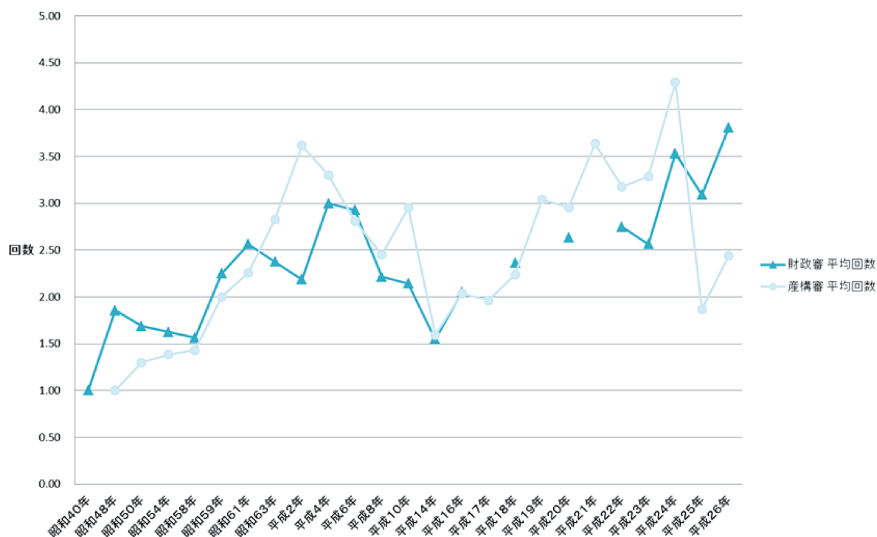


図3 財政審・産構審委員名簿登録回数 (平均)

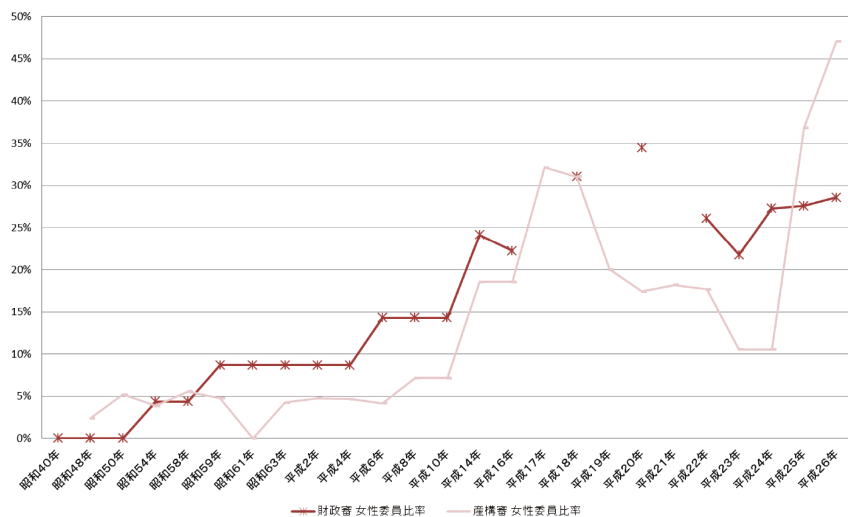


図4 女性委員比率 (財政審・産構審)

比率は、平成14年以降上昇傾向にあるものの、年によってバラつきも大きい。

「審議会等の運営に関する指針」では、「委員に占める女性の比率を府省編成時からおよそ10年以内に30%に高めるよう努める。」とあるが、府省編成から13年経った平成26年現在、財政審は29%、産構審は47%となっている。

## 5. 結 論

本稿では、財政審と産構審の人事について、時系列で、職業別構成比、委員名簿登録回数（任用回数）、女性委員比率について分析した。その結果、次のことが分かった。

第一に、「審議会等の整理合理化に関する基



本的計画」策定以降、審議会の人事には大幅な変更があったことが観察できたことである。両審議会とも職業別構成比で「大学・研究機関」の構成比が最大になったことに加え、委員名簿搭載回数の平均が平成14年に最小になっていることから明らかである。また、策定以前に大きなウェイトを占めていた財政審における「金融」、産構審における「経済団体・業界団体」の構成比が減少しており、「審議会等の運営に関する指針」にある委員の意見、学識、経験等の均衡が取れ、利害関係者の意向が審議会の議論の大勢を占めないような人事は達成できたと思われる。

第二に、女性委員比率は年によって乱高下があるものの上昇傾向であり、産構審は「審議会等の運営に関する指針」の目標である女性委員比率30%を上回る47%、財政審は29%とほぼ目標を達成した。省庁が女性委員の登用について積極的であることも確認できた。

本稿の研究は、研究の途上であり、数多くの課題がある。その中で、二つの課題を指摘して結語としたい。

第一に、委員の年齢についての分析である。委員の名簿登載回数が増加傾向にあることから、委員の平均年齢も上昇傾向にあることが推察されるが、委員個人の年齢を調査することで、「審議会等の整理合理化に関する基本的計画」にある高齢委員の抑制が実行されているのかについて分析が可能である。

第二に、本稿で分析した委員の属性と、政策過程との関連性である。審議会は議会とは異なる

り政策の決定機関ではないが、「行政機関の意思決定に際して、専門的な立場から特別の事項を調査・審議する合議制の機関」であることから、行政の意思決定に重要な影響を与えているはずである。残念ながら本稿の分析は政策過程と委員の属性の関連性までに及ばなかったが、更なる分析を行う価値がある課題である。

#### <参考文献>

- 岡崎哲二（1993）「日本政府・企業間関係：業界団体—審議会システム形成に関する覚え書き」『CIRJE Discussion Paper J series』93-J-4（東京大学）
- 西川明子（2007）「審議会等・私的諮問機関の現状と論点」『レファレンス』平成19年5月号，pp. 59-73 国立国会図書館調査及び立法考査局
- 細野助博（2003）「審議会型政策形成と情報公開の意義」『公共政策研究』3号，pp. 55-67
- 萩原靖（2000）「2001年中央省庁等改革における審議会等の整理合理化について」『季刊行政管理研究』92号，pp. 67-75

#### <参考資料>

- 大蔵省財政史室編（1998）『昭和財政史—昭和27～48年度』第13巻
- 内閣官房内閣人事局編『審議会総覧』各年版
- 財政制度等審議会 HP [https://www.mof.go.jp/about\\_mof/councils/fiscal\\_system\\_council/index.html](https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/index.html)
- 産業構造審議会 HP [http://www.meti.go.jp/committee/gizi\\_1/0.html](http://www.meti.go.jp/committee/gizi_1/0.html)