

この投稿は、学会の見解を示すものではなく個人の責任においてなされたものです。
一切の責任は、投稿者本人に帰するものとします。

今回の化審法改正の実態 官僚主導政治の最後的一幕

星川欣孝

1. 鳩山内閣が採択した「基本方針」と「政と官の在り方」

鳩山由紀夫氏は、9月16日の初閣議において鳩山内閣の「基本方針」を採択し、併せて閣議後の閣僚懇談会において「政と官の在り方」を申し合わせた（内閣官房HP）。基本方針の採択と政と官の在り方の申し合わせには、民主党が衆議院総選挙のマニフェストに掲げた政権構想の5原則および5策の実行を再度国民に確約した意味がある。その基本方針は、官僚依存の政治システムから脱却するための組織や制度の整備に関するもので、主な内容は従来の事務次官会議や与党事前審査制度を廃止し、新たに各府省に大臣、副大臣、大臣政務官を中心とする「政務三役会議」を設置し、内閣官房に行政刷新会議や国家戦略室を設置することである。一方、「政と官の在り方」の申し合わせは、政と官の役割分担や協力関係を極めて端的に明文化したもので、前文、基本認識および対応方針の要点は以下のとおりである。

前文：もとより、「政」、「官」とともに、よって立つ基本は「国務大臣、副大臣及び大臣政務官規範」、「政治倫理綱領」、「国家公務員倫理規程」において示されているとおり、公益の実現に全力を挙げることである。こうした基本的考え方に立って「政」と「官」の適正な役割分担と協力関係を目指し、当面内閣が取り組むべき方針を取りまとめた。

基本認識：

- 1) 「政」は行政が公正かつ中立的に行われるよう国民を代表する立法権者として監視責任を果たすとともに、議院内閣制の下で大臣等として政府の中に入り責任を持って行政の政策の立案・調整・決定を担うとともに、「官」を指揮監督する。
- 2) 政策の立案・調整・決定は「政」が責任を持って行い、「官」は職務上把握した国民のニーズを踏まえ「政」に対し政策の基礎データや情報の提供、複数の選択肢の提示等、政策の立案・調整・決定を補佐する。
- 3) 「政」と「官」はそれぞれの役割分担に基づき一体として国家国民のために職務を遂行する。

対応方針：政府の政策決定における内閣主導を徹底する観点に立ち、以下の措置をとるものとする。

- 1) 国家公務員制度改革基本法第5条第3項の規定に基づき、「官」が「政」と接触した場合における記録の作成、保存その他の管理及びその情報の適切な公開について、別に定めるところにより実施する。
- 2) 法律案の作成等、政策立案の過程において、大臣等以外の「政」から「官」への具体的な要請、働きかけがあった場合は大臣等へ報告する。「官」から大臣等以外の「政」への働きかけは原則として行わない。
- 3) 「官」は大臣等に報告すべき情報を秘匿したり偏った情報提供を行うことのないよう報告義務を全うし、国家公務員法の精神に則り国民全体の奉仕者として「基本認識」で明らかにし

た「官」の役割を誠実に果たすものとする。

4) 府省の見解を表明する記者会見は大臣等の「政」が行い、事務次官等の定例記者会見は行わない。

いずれの内容も立憲民主主義で議院内閣制の日本の政治家と官僚の在り方として極めて自然である。しかし新政権が発足に当たって政と官の在り方を申し合わせた例はこれまでになく、特に今回の措置には自民党政権の下に温存されてきた官僚中心の政策決定システムを根絶する意思が込められており、今後、各府省において政策の立案・調整・決定の責任を担う政務三役会議メンバーの判断力や指導力とそれに対する官僚の協働の姿勢に注視する必要がある。

2. 今回の化審法改正にみる官僚主導政治の実態

今回の化審法改正は前回改正時の附則第6条に基づいて行われた。この規定は、法律の施行後一定期間が経過した時点で政府が施行状況を勘案して見直しを行い、必要があると認めるときに改正等の必要な措置を講ずることを求めたもので、一般に「見直し条項」といわれている。実際には、厚生労働省、経済産業省および環境省の化審法共管3省が、それぞれの関係審議会の場に諮って改正に係る報告書を作成しそれに基づき改正法案の原案を策定した。そして共管3省はその後、改正原案について非公式非公開の法制局予備審査、各省協議、さらには与党審査の手続きを経て、事務次官会議に諮り閣議決定できる条件を整えたのち、閣議決定の手続きを経て国会に提出した。

このように行政が自ら立案し実施する官僚中心の政治システムの改革は、1997年12月に公表された行政改革会議最終報告が提起した重要課題の一つであり、行政が策定する政策や規制の質の向上を目的とした制度がそれ以降数多く導入されてきた。その代表的な例には、一定期間後の規制見直し制度のほか、行政手続法のパブリック・コメント制度と政策評価法の規制事前評価制度などがある。これらの制度では第三者による監査が行われないなど実効性を確保する仕組みとしては不十分であるが、行政による法律の立案から施行後の評価までの流れにこれらの制度を重ねて示すと図1のとおりである(星川他, 2008)。

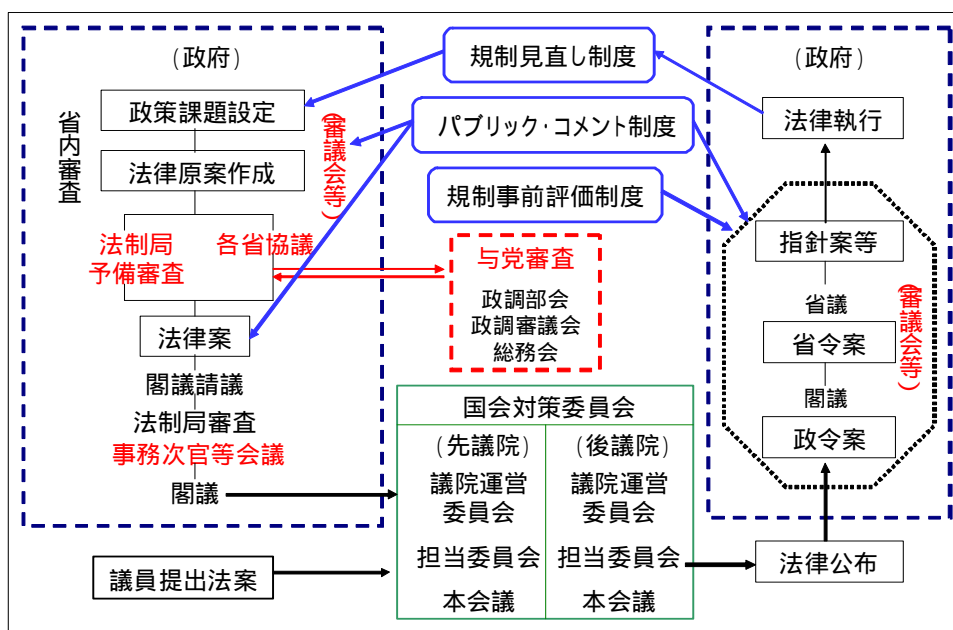


図1 行政による法律の立案から施行後の評価までの全体の流れ

これを踏まえて以下において、今回の化審法改正に見られる官僚主導政治の望ましくない事例を3点指摘する。

(1) 中央環境審議会答申から逸脱して内閣提出法案を作成したこと

内閣が国会に提出した改正法案では、第1条における「難分解性の性状を有する化学物質」に関連する規定が削除されており、国会の論議を経てそのまま成立した。この削除により化審法の規制が環境中で分解し易い化学物質にまで拡大されることとなった。これは化審法の本質に係る大きな変更である。

しかし、中環審の答申ではこの点に関して全く異なる結論であった。つまり、その結論は「他法令による排出段階での対応も可能であり、・・・国は化審法で措置を行うことが適切かどうか引き続き検討を行い、」であり、パブリック・コメントの修正意見に対しても修正しないことを明白に回答していた。さらには、中環審答申から閣議決定までのどの段階でこのような修正が決定したかについては、その必要性の説明や理由を含めて国民に全く知らされていない。

この行為は、パブリック・コメント制度を規定する行政手続法の法目的に反している。法に適合した手続きとしては、法案の作成段階において中環審答申から逸脱する部分があれば、改めてその必要性や考え方について審議会に諮り、その結論についてパブリック・コメントを募集する手続きを踏む必要があった。

(2) WSSD の 2020 年目標を単独で予算概算要求書に掲げたこと

今回の化審法改正には、図1に表わしえない官僚主導政治の問題点が潜んでいる。それは2002年9月のWSSD(持続可能な発展に関する世界首脳会議)で合意された化学物質総合管理に係る2020年目標への政府の対応のあり方の問題である。つまり、WSSDの2020年目標は政府が公約した国際的責務である。したがって政府の本来あるべき対応は、まず国としての対応方針を定め、それに基づいて関係省庁が個別方策を立案し、それらを総合的に協議して国としての実施計画を策定する手続きを踏むことである。

しかし政府は国としての対応方針を協議することをせず、経済産業省は自らの「ものづくり・情報・サービス産業政策」に属する多くの振興施策の中の一つに、WSSDの2020年目標を何ら日本の国情に合わせて見直すこともせずそのまま掲げた(経済産業省HP1)。具体的には、経済産業省が2007年度予算概算要求書の化学物質管理施策の目的にWSSD目標を掲げたのは2006年8月で、一方、産業構造審議会専門委員会が今回の化審法見直しに関連して中間とりまとめを発表したのは2007年3月であった。つまり、中間とりまとめの発表よりも7ヵ月も前に予算概算要求書においてWSSD目標を施策目的としたことは審議会の議を経て定めた政策とはいえない。しかも経済産業省は、予算概算要求書の施策目的にWSSD目標を掲げただけではない。その時点で既に、その後改正化審法の中核的技法と位置付けられる優先評価化学物質のリスク評価の方法論の検討に着手していた(経済産業省HP2)。言い換えると、化審法の改正に係る審議会での化学物質管理に係る論議とは別に、予め化審法の改正案の骨子が経済産業省において形作られていたのではないかという疑念を拭き切れない。

(3) 非公開の SAICM 関係省庁連絡会議が国内実施計画の策定を担当すること

WSSDの2020年目標への対応に関連する官僚主導政治の他の問題として、省庁間調整

の一種の仕組みで非公開の会合である関係省庁連絡会議の問題がある。

化学物質管理の分野には表 1 に示すように多くの関係省庁連絡会議が設置されている(星川他, 2007)。

表 1 化学物質管理の分野における関係省庁連絡会議の設置状況

名称	内閣	外務	総務	財務	文科	厚労	農水	経産	国交	環境	他
SAICM 関係省庁連絡会議											
IFCS 各省庁連絡会議											
GHS 関係省庁連絡会議											
HPV 各省庁連絡会議											
GLP 各省庁連絡会議											
内分泌攪乱化学物質問題関連省庁課長会議											

これらの連絡会議の多くは、化学物質適正管理の推進に係る国際活動や化学物質の評価や管理の方法論を国際的に調和させる活動の国内対応の仕組みであり、本来、国民に公開して行うべき性格のものである。それにも拘わらず、その殆どが委員を限定し非公開で設置されてきた。このような現況は関連する国際会議が NGO を幅広く受け入れ活発な論議を展開しながら行われている状況に対比して極めて特異である。

いずれにしても、このように連絡会議が乱立することは、化学物質総合管理の法制度や中核となる行政機関が存在しないことの現れであり、政府が国際協調活動に後追いの場当たりの対応に終始していることを暗示している。しかも WSSD の 2020 年目標への対応に関しては、現在、SAICM 関係省庁連絡会議が SAICM 国内実施計画を策定する方針を表明している。しかし、この会議体が国内実施計画を策定する主体として不適格であることは、その非公開性や委員の限定性から自明のことである。

繰り返すまでもないことであるが、WSSD の 2020 年目標およびその行動指針である SAICM (国際化学物質管理の戦略的取組み) の履行は、政府が公約した国際的な責務である。それゆえ、政府はまず国民を加えて総合的に協議して国としての対応方針を検討し、その結果に基づいて実施計画を策定する手続きを踏む必要がある。関係省庁が個別の方策を立案するのはこの段階に至ってからのことである。

3 . 今回の化審法改正が官僚主導政治の最後的一幕となる期待

今回の化審法改正が官僚主導政治の最後的一幕となるか否かは、鳩山内閣の「基本方針」に掲げられた事務次官会議や与党審査の廃止よりも、各府省に設置された「政務三役会議」と「政と官の在り方」に明文化された新たな政官の関わりの実現に懸かっている。

明治以来の官僚中心の政治システムを抜本的に変革するには、内閣官房に国家戦略室を設置するだけでは十分でなく、「政務三役会議」が各府省においてしっかりと役割を果たし、かつ、内閣官房との連携の要として縦横に活躍するネットワークの形成が不可欠である。財政制度等審議会、政府税制調査会、中央社会保険医療協議会の件に見られるように各省の諮問機関や審議会にも大きな変動が起こっている。主体性と専門性において必ずしも十

分な状況になく、責任関係も不明確な審議会方式は終焉のときを迎えつつあるのかも知れない。

今回の化審法改正に見られるように官僚中心の政策決定プロセスには限界がある。この一連の変革が世界の動きから大きく遅れをとった日本の化学物質総合管理にも光明をともし、日本が国際的な合意を遵守する国に回帰する契機となることを期待している。

参考資料：

1. 内閣官房 HP：<http://kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/rireki/>
2. 経済産業省 HP1：http://www.meti.go.jp/policy/policy_management/19fy-hyouka/
3. 経済産業省 HP2：<http://www.meti.go.jp/committee/materials2/data/>
4. 星川欣孝，増田優：第1章 国際的枠組みと自主管理の進展，化学物質を經營する 供給と管理の融合，p. 5，化学工業日報社，2007年2月
5. 星川欣孝，増田優：化審法等見直し・改正と政策評価制度等に関する考察（1） 化審法等の見直し・改正の合規的なあり方 ，日本リスク研究学会第21回年次大会発表予稿論文集，p. 133，2008年11月