

弁護士仕分け人が語る「事業仕分け」と法曹の視点

「弁護士仕分け人が語る「事業仕分け」の方法論」

10月27日から30日まで、および11月15日から18日までの各4日間、事業仕分け第3弾が実施され、前半は特別会計仕分け、後半は再仕分けをテーマに激しい議論が展開されました。

私は、第1弾、第2弾に引き続いて、第3弾後半の再仕分けに参加させていただき、その経験の中でまとめた事業仕分けの方法論と、今後の行政効率化に向けていっそう事業仕分けを有意義に活用していくための提言を、「弁護士仕分け人が語る「事業仕分け」の方法論（日本評論社刊）」としてまとめさせていただきました。

また、再仕分け後の事業仕分け批判に対して、事業仕分けの本質は何かという視点からこれに答える論考として Voice 1月号（PHP出版）に寄稿させていただいています。

法曹の視点・仕分け人の視点

書籍および雑誌の論考では、事業仕分けのプロセス自体の良き環視者たる一般市民の方々や、逆に事業仕分けを受ける側の公務員の方々など、幅広い読者を想定して事業仕分けの視点・軸を論じています。そのため、本書では、“弁護士として”の仕分けの視点は、あまり全面に出ていません。

一方、私は、若手弁護士という肩書きで事業仕分けに参加させて頂きましたし、書名も「弁護士仕分け人が語る「事業仕分け」の方法論」と弁護士であることが要素に入っています。そこで、本稿では、弁護士であることと仕分けの視点の関係性というテーマで若干の補足的論考を進めたいと思います。

いつの間にか含まれていた法曹としての視点

私自身は、弁護士になる前に銀行系シンクタンクに所属しており、そこでは経済や経営という視点から企業や社会の抱える問題に向き合うことがほとんどでした。現在でも、弁護士としてのキャリアよりシンクタンク勤務経験の方が長いですから、本書において意識的に法曹としての見解を述べてはいません。費用対効果が十分に確保されているかという経済合理性の視点で執筆しました。

しかし、完成した本書を改めて読み返してみると、私がシンクタンクに属していた頃とは異なる「法曹としての視点」ともいえる見方がそこに含まれていることを感じます。

それは、公平・公正という考え方、そして民主主義との緊張関係における事業仕分けの位置づけという視点です。

公平・公正という費用対効果以上の価値

私は、事業仕分けの議論の中でも、本書においても、費用対効果という言葉が非常に多用しています。これに対しては、教育や外交など、国の行っている事業の多くは費用対効果という合理的な尺度では測りきれないという批判が考えられます。

しかし、国が、国民の税金を原資にして事業を行う以上、いかなる事業においても、費用対効果の検証を放棄することは許されないというのが私の考え方です。もちろん、全ての事業が短期的に定量的な費用対効果を検証できるものではないですから、事業実施時点においてはリーダーの政治的判断で行われる事業があっても良いですが、事後的であっても、その事業の費用対効果が高かったのか否かは必ず検証する必要があります。

すなわち事業仕分けは、経済合理性という点から見ると、事業検証を継続することにより、行政の費用対効果・投資対効果を持続的に高め、行政効率を維持・向上させるために必要なプロセスとなります。

一方、事業仕分け等のプロセスにより、行政事業に対する費用対効果の検証が為されない状況では、どの事業をどのように実施するべきかについて、科学的な根拠がないだけに、その事業による予算の使い方が恣意的に決せられる危険性が大きくなります。政治的な発言力の強い特定の政治家とパイプを持つ者や、天下りを受け入れている法人などが、優先的に受益を得る恣意的分配構造が形成されやすくなるのです。

本書においては、「ものづくり中小企業製品開発等支援補助金」などの恣意的分配事業を複数取り上げていますが、こうした事業は、事業の費用対効果も低くとどまるだけでなく、公平・公正という点でも問題があります。従って、費用対効果の視点からの分析と、公平・公正という視点からの分析は、実際の仕分けの場面では、結果として多くの場合、同じ結論に帰着します。

しかし、もしも恣意的分配を受けているファミリー法人が合理的な費用で受託を受けているとしても、そこに不合理な独占利潤が生じている以上、公平・公正という観点から許されないものであり、公平・公正の確保は費用対効果の維持よりも優先される価値です。

仕分けの議論においても、費用対効果の問題のみが存在する場合には、予算削減による効率化によって事業を維持する前提の議論が可能ですが、公平・公正の問題がある場合には、抜本的な事業構造の変更が無い限り、事業の維持は認められません。

この価値判断は、法曹あるいは法曹を志す皆さんにとっては、非常に身近なものでしょう。弁護士という立場で事業仕分けに参加する場合、経済合理性の視点を重視しつつも、より大事な価値としての公平・公正に配慮しながら議論することを常に意識していました。

事業仕分けは民主主義と緊張関係にある

もう一つ、私が特に意識していたのは、「民主主義との緊張関係」という事業仕分けの位置づけでした。

私は、ロースクール一期生ですが、いわゆる純粋未修者で、憲法の本などロースクール

に入るまで読んだことがありませんでした。ロースクールに入って、初めてきちんと憲法の本を読んだときに、「ああ、憲法というのは、民主主義と緊張関係にあり、民主主義によって生じる正義への浸食を防止するための法なのだ」と感じました。学部学生の頃からずっと法律を勉強してきた方にとっては常識かもしれませんが、純粹未修の私はロースクールに入って初めてこの感覚を持ったのです。

私が前職のシンクタンク勤務のころに、どっぷり浸かっていた資本主義、市場経済は、自然状態に任せておくと、「市場の失敗」といわれる独占状態を生じることになります。民主主義も、資本主義と同じく、自然状態に任せておくと、不公正状態を生じさせ「民主主義の失敗」ともいうべき状況となります。それが特に人権侵害というかたちで生じたときに、それを是正する法が憲法ということになるのでしょうか。

しかし、私自身は、この構造は不完全ではないかと思っています。憲法は、特定の人権侵害状況が認められれば発動され得ますが、単に社会に恣意的分配が横行し、行政効率が低下しているだけでは、憲法問題にはなりません。一方、独占禁止法や公正取引委員会にあたるような仕組みは、現在の民主主義に対しては明確な形では存在しません。結局、民主主義の失敗を民主主義プロセスで是正することは、現在の制度が予定していないのではないかと思います。これは、ちょうど、一票の格差がいつまでたっても是正されない問題と、通底しているといえるでしょう。

「民主主義の失敗の是正」などというと、あまりに大きな問題になってしまい、手のつけようがないと思いがちです。しかし、私自身は、事業仕分けというプロセスは、特に行政サービス分野の行政効率における民主主義の失敗、すなわち恣意的分配による不合理な行政肥大に対する抑制機能を発揮しうると考えています。

恣意的分配が票田を生み、その票田が議員を当選させ、議員が族議員化して民主主義プロセスにおいて恣意的分配の拡大再生産機能を担うという「行政サービスにおける民主主義の失敗」は、民主主義自体の本質に巣くう病ですから、民主主義自体により是正することは困難です。

従って、この是正・抑制のためには、民主主義と緊張関係を保った論理的議論の場が必要となります。

この「民主主義と距離を置いて公平・公正を議論できる場」という位置づけにおいて、私は大いに事業仕分けに期待しています。事業仕分けという国民環視の完全公開の場で、当該個別事業を検証することによって、その事業が抱える不合理が白日の下にさらされ、一般人の常識の目によって是正され得ると考えるのです。

民主主義の失敗は、密室型の政治プロセスでは決して是正できません。また、そもそも国会議員とは民主的基盤をその前提としており、民主的基盤とは”支持団体とのしがらみ”を不可避免的に生じさせるものですから、国会が、事業仕分けの機能を吸収するような方法で、民主主義の失敗への有効な抑制機能を発揮できるかは疑問です。

だからこそ、事業仕分けの様な利害関係の無い論理的議論の場が必要となるのです。

「事業仕分け」を民主主義との緊張関係でとらえる立場の論者は、あまり多くないかもしれません。

しかし、少数派であることをおそれずに言えば、私は、現在の事業仕分けの様な、民主的基盤（≒しがらみ）が小さく、行政に対する事実上の影響力の強いプロセスを、むしろ前向きに活用することこそが、本来極めて難しい民主主義の失敗の是正・抑制を行うための効果的方法ではないかと考えているのです。

事業仕分けの位置づけについては、仕分け人の中でも、おそらくは様々な考え方があるでしょうし、実際に事業仕分けの本質に対する意思統一は図られていません。

このことが、私が今回本書を執筆しようと考えた大きな動機です。事業仕分けが、せっかく行政サービスのあり方について一石を投じたのですから、各仕分け人が自らの考え方を発表することでさらに議論を進め、今後のあるべき行政改善の方向性について、前向きな方向性を具体的に詰めていくべきタイミングが来ているのです。

多くの法曹の皆様や法曹を目指す皆さんと、今後の事業仕分けのあり方について、議論させていただければ幸甚です。

水上貴央