

誰が審議会に選ばれるのか

日本の気候変動政策にかかわる審議会の参加者分析から

○佐藤圭一*

Keiichi Satoh

1. はじめに

現代国家の扱う政策領域は高度に専門化・複雑化しており、伝統的な官僚機構だけでは政策形成・意見調整を行うことが不可能になりつつある。このような問題に対処するために、多くの国家機構が採用しているのは外部専門家を政策形成過程に外部専門家を参加させるという手法である。外部専門家からの意見を政策決定に関与させる制度的な回路として、日本において審議会がその役割を果たしてきた。ところが、この審議会の参加者をどのように選ぶのかには、常に恣意性が伴う。審議会メンバーの選定は省庁担当者が担い、選ばれたメンバーは10年以上にわたって参加し続けることも少なくない。結果的にこれらの審議会メンバーの手続き的正統性は不明なまま、政策形成に強い影響力を行使することが可能になっている。

本報告では、複雑化・専門化する政策領域の代表的な領域として気候変動政策を対象とする。どのようなアクターがどの審議会に関与しているのかに関するデータを整備し、審議会参加という観点から見た場合に、誰が政策形成に影響力を持っているのかを明らかにすることを目的とする。また、これらのアクターが後述するどのような正当性言説を用いるのかをコーディングしたデータと統合し、そのアクターと正当性言説との関連を分析する。

2. 分析方法

・対象審議会と参加者属性

本稿で対象とする審議会は、2010～2020年までの気候エネルギー政策にかかわる11の審議会（小委員会やワーキンググループ含む）である。各審議会のホームページから参加者の名前、所属団体を抜き出した。そのうえで、各参加者の属性をウェブ検索によって収集した。具体的には、性別、年齢、専門分野、所属団体のセクター、所属団体における役職である。

・正当化言説

審議会参加者は自身の望む政策を実現するために、何らかの公共的に受け入れ可能な観点から、自身の主張を正当化する必要がある。Ylä-Anttila & Luhtakallio (2016) および Ylä-Anttila (2023) は、近代社会における公共的討議において、広く受け入れられている公共善の種類は限られており、それに応じて正当性の種類も限られたものとなっていると

主張する。本研究は Ylä-Anttila らが列挙する正当化言説に基本的に依拠するが、気候エネルギー政策の特質を考慮し、一部を修正して、(1) 経済的正当性、(2) 政治的正当性、(3) 社会的正当性、(4) 生命保持、(5) 環境改善、(6) 民主的正当性、(7) 公平性、(8) エネルギー安全保障の 8 つを扱う。

分析では、はじめに筆者も参加する研究チーム（代表：渡邊理絵、青山学院大学）でサンプルとして各審議会の議事録に対して、参加者が上記 8 つのうちのような正当性に依拠して発言を行っているのかをコーディングした。そのうえで、これを教師データとして機械学習の手法を用いて残りの議事録についてもコードを割り当てた。

3. 分析結果と考察

分析を行った結果、参加者の属性は、研究機関出身者が 6 割を占める。また、多くの先行研究から発言傾向が異なると知られているのは、ビジネスセクターと NGO との比較では、前者が後者のおよそ 5 倍を占める。なおこの傾向は、各国で同様というわけではない。対象範囲は異なるが同じく日独の審議会を比較した Nagel et al. (2023) の研究では、ドイツにおけるビジネスセクター・NGO の比はおよそ 1 対 1 である。

これらの参加者の所属する構成比と関連する形で、審議会において経済性、エネルギー安全保障の観点から正当化した発言は非常に多い一方、社会的側面や公平性、生命保持の観点からの正当化は非常に少ない。結果として日本の気候変動政策は、経済性とエネルギー安全保障の観点からのみ、気候エネルギー政策が議論される構図が生まれることになっている。

行ラベル	1_政府	2_研究機関	3_ビジネス	4_NGO	5_メディア	6_地方自治体	7_その他	NA	#N/A	総計
2020年以降の地球温暖化対策検討小委員会	18.2	72.7	0.0	9.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
エネルギー・環境イノベーション戦略推進WG	8.3	58.3	33.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
パリ協定成長戦略懇談会	0.0	40.0	50.0	10.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
海外展開戦略タスクフォース	0.0	22.2	66.7	0.0	11.1	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
基本政策分科会	0.0	61.1	23.0	1.2	0.0	5.5	5.2	4.0	0.0	100.0
基本問題委員会	0.0	52.0	20.0	20.0	0.0	0.0	4.0	4.0	0.0	100.0
国内投資拡大タスクフォース	0.0	71.4	28.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
地球環境小委員会	2.3	50.4	28.2	6.8	1.7	1.5	3.0	6.0	0.0	100.0
中央環境審議会	0.9	60.3	19.4	9.0	2.4	4.3	0.0	3.8	0.0	100.0
中環審・地球環境部会	9.6	58.1	13.5	10.3	6.5	2.0	0.0	0.0	0.0	100.0
中環審・地球環境部会・住宅・建築物の脱炭素化に関する専門委員会	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
長期地球温暖化対策プラットフォーム	0.0	50.0	33.3	0.0	0.0	0.0	0.0	16.7	0.0	100.0
長期低炭素ビジョン小委員会	14.6	44.4	24.2	5.6	0.0	5.6	0.0	5.6	0.0	100.0
平均	4.2	57.0	26.2	5.5	1.7	1.4	0.9	3.1	0.0	

参考文献

- Nagel, Melanie, Keiichi Satoh, and Adam Douglas Henry. 2023. Network Analysis of Scientific Advisory Committee Integration in Climate Change Policy: A Comparison of Germany and Japan. *PLOS Climate* (in press).
- Ylä-Anttila, Tuomas and Eeva Luhtakallio, 2016. Justifications Analysis : Understanding Moral Evaluations in Public Debates. *Sociological Research Online* 21(4). <https://doi.org/10.5153/sro.4099>.