

政治過程のなかの審議会  
ー金融審議会「市場ワーキング・グループ」報告書  
(2019年6月)をめぐってー

森 道哉

Japanese Deliberative Councils in Political Process:  
The Report by the Working Group on Financial Markets  
under the Financial System Council in June 2019

Michiya MORI

Abstract

By addressing the conflict over the report among the Shinzo Abe administration, the Agency, the ruling parties, and the oppositions, which was created by 21 experts and in process at a council in Financial Service Agency from June to September 2019, this study examines how Japanese deliberative councils, known as *Shingikai*, work in the current Japanese political context. This process, where the report mostly became a controversial issue in Diet in June, can be regarded as a rare case when compared with those in the previous studies regarding these councils. This paper, while investigating some materials like newspapers and parliamentary questions, can mainly show the three implications as follows: (1) one of the main reasons that the report on future financial service was made a political issue with Japanese national pension system is that the government has not sufficiently explained and/or avoided explaining how much people need to put money aside for ages. (2) Although the administration refused to accept the report, forcing responsibility to the Agency, because the contents of it did not match their stance regarding the system, such a reaction, accordingly, had the public focus on the issue against all their expectations. (3) This case totally tells us that being checked on the report by way of the administration can increase tension not only between public administration by bureaucrats and expertise by council members, which most of the prior researches have discussed, but also between interest by politicians and expertise by the same council members.

## 1. はじめに

金融審議会「市場ワーキング・グループ」（以下、市場 WG）が、2019 年 6 月 3 日付で報告書『高齢社会における資産形成・管理』（以下、本報告書）を公表した。それは、目次などを除き、36 頁の本体資料と 15 頁の二つの付属文書の全 51 頁で構成されており、表 1 に示すような内容となっている。本体資料の前段としての「はじめに」では、金融をめぐる環境のなかでも人口減少と高齢化の進展は大きなものであり、それらを踏まえた経済社会システムの対応が求められることから、市場 WG では今後の金融サービスのあり方を検討する旨が記されている。本報告書はその始まりと位置づけられ、サービスの提供者である金融機関に加えて利用者である個人に、幅広く、そして中長期的な観点から情報を提供しようという内容になっている。

金融審議会の所掌事務は、金融庁設置法第 7 条第 1 項において、「内閣総理大臣、長官又は財務大臣の諮問に応じて、国内金融に関する制度等の改善に関する重要事項その他国内金融等

表 1：市場 WG 報告書の目次

1. 現状整理（高齢社会を取り巻く環境変化）
(1) 人口動態等
ア. 長寿化
イ. 単身世帯等の増加
ウ. 認知症の人の増加
(2) 収入・支出の状況
ア. 平均的収入・支出
イ. 就労状況
ウ. 退職金給付の状況
(3) 金融資産の保有状況
(4) 金融環境に対する意識
2. 基本的な視点及び考え方
(1) 長寿化に伴い、資産寿命を延ばすことが必要
(2) ライフスタイル等の多様化により個々人のニーズは様々
(3) 公的年金の受給に加えた生活水準を上げるための行動
(4) 認知・判断能力の低下は誰にでも起こりうる
3. 考えられる対応
(1) 個々人にとっての資産の形成・管理での心構え
(2) 金融サービスのあり方
(3) 環境整備
ア. 資産形成・資産承継制度の充実
イ. 金融リテラシーの向上
ウ. アドバイザーの充実
エ. 高齢顧客保護のあり方
おわりに
【付属文書 1】 高齢社会における資産の形成・管理での心構え
【付属文書 2】 高齢社会における金融サービスのあり方

に関する重要事項を調査審議」することが挙げられ、第2項において、それに関して諮問者に「意見を述べること」とされている。市場WGにおいては、21名の金融の専門家や報道関係者のほか（座長：神田秀樹・学習院大学大学院法務研究科教授）、オブザーバーとして関連の深い組織も揃った状態で（消費者庁、財務省、厚生労働省、国土交通省、日本銀行、日本取引所グループ、日本証券業協会、投資信託協会、日本投資顧問業協会、信託協会、全国銀行協会、国際銀行協会、生命保険協会）、2018年9月から12回に渡って議論が行われた。

「審議会」を通じた政策案の検討やその形成などは、中央政府、地方政府を問わず日常的に行われていることであり、その機能や事務局のあり方などについては、いわゆる行政の隠れ議論<sup>1</sup>といった批判的な見方もあるところだが、調査や審議の過程で事務局や有識者といった参加者の考え方などが織り込まれるという点は、周知の事柄であろう（樺 2015、2016；新藤 2019a、2019b；助野 2003；辻中 1999；西川 2007；森田 2006、2014、2016；Schwartz 1998）。本報告書の作成についても、金融庁に事務局が置かれたことからすれば、内容の良し悪しは別にして、その狙いや方向性自体は了解可能であるように思われる。それは、金融庁が「積み立て投資を広げるため、今は時限措置の少額投資非課税制度（NISA）を恒久化することを」求め、「この機運を高める思惑もあった」というものであった（朝日 6月26日）。

今日では審議会の議事録が、要旨の場合もあるが、ウェブサイトで公表されることがあり、以前に比べれば、調査や審議のまとめとしての報告書なども入手しやすい状況にある。多数の報告書が提出されるなら、注目されるものもあれば、そうでないものもあるだろう。本報告書に関しては、5月22日付で原案が示された頃からメディアの報道を契機として、野党議員がその内容に反発するようになった。その後は、市場WGが意図したような「金融」に関する世論の喚起というよりも「老後」、「年金」といった記述への反応が増え、政争の具とされた。最終的には金融審議会では本報告書を了承する正式な手続きが採られなかったことにより、9月25日に事実上の撤回に至った。本稿執筆時点（2019年11月）において、本報告書は案のまま残された状態となっている。審議会での調査や審議は、通常、諮問者がその道に通暁した専門家などに諮問することで始まり、取りまとめられた成果物を、諸手続きを経て諮問者が受け取ることで一段落となる。今般、その過程で諮問者がそれを受け取らないとした扱いは、奇異に映るものとなった。

本稿では、その背景の探索を通じて、審議会での議論の成果物としての報告書が置かれる政治的文脈や、審議会という場およびそこでの手続きと政治の関係を考察していく。具体的には、次のように進められる。まず、どのような経過を辿って「撤回」に至ったのかを素描する。国会における論戦やメディアの報道のなかで、事務局の金融庁や市場WGの委員の意図とは異なる方向に議論が流れていったことなどが明らかにされる（2節）。もっともその観察にあたって、筆者は金融に関する専門的な知識を有しているわけではない。本稿の関心は国会内外での議論動向とその帰結を確認して含意を汲み取ることにあり、それについては本報告書に関する限りで理解に努めるものとなる<sup>2</sup>。

続いて、その政治過程の素描を受けて、本報告書に関する二つの論点に着目する。一つは、

その趣旨からすると副次的な公的年金制度の問題が大きく取り上げられたことに絡む、いわば本報告書の内容の捉え方に関するものである。そのようになった政治的な素地は、実は本報告書の外に用意されていたことを示唆する（3節）。これについては、複数の国会議員からの質問主意書とそれに応じた政府の答弁書に利用して本稿の解釈を補強する（4節前半）。もう一つは、本報告書の「受け取り拒否」にまつわる審議会の下部組織を含む手続きに関するものである。同じく質問主意書と答弁書を用いて、政治家の言動が金融庁による審議会の運営、またそこでの議論の結果に対して圧力になっていた可能性を示唆する（4節後半）。そして最後に、本稿を振り返り、知見が示すいわゆる審議会論への含意をまとめる（5節）。

## 2. 市場 WG 報告書の公表——「炎上」から「撤回」まで

市場 WG の報告書は、2019 年 5 月 22 日に原案が出され、朝日新聞は翌日の総合面と経済面のそれぞれで、「人生 100 年、蓄えは万全？『資産寿命』、国が世代別に指針 細る年金、自助促す」、「老後の備え、減る「原資」貯蓄額、大きな差」との見出しを付けて解説した。本節では、その後本報告書が、関係するアクターによってどのように扱われたのかを、新聞記事に依拠して再構成する<sup>3</sup>。分析の主な対象は、通常国会（第 198 回国会）末期の 5 月下旬から、7 月 21 日の参院選（公示 7 月 4 日）を挟み、本報告書が「撤回」された 9 月末までである。その過程は、3 段階に分けてみると把握しやすいだろう。与野党、政府、事務局の金融庁に関する動向、またその伝えられ方（森田 2006: 142-174）に焦点を合わせて叙述する。

### 2.1. 「炎上」の始まり

本報告書は、6 月 3 日に公表された。翌日付けの日経新聞は「人生 100 年『2000 万円不足』、金融庁、年金以外の資産形成促す」、朝日新聞は「『資産寿命』指針を公表 年金水準『低下』の表現、案から削る」との見出しで伝えている。後者では、生活資金を年金がどの程度支えるかを表す所得代替率が減っていく点をめぐり、審議会としてのメッセージの出しについて、本報告書の「決定間際まで揺れた」としている。そして結果として、原案から「あいまいな表現」になったこと、しかし金融庁幹部は原案公表後の世の中の反応を見ながら、「年金の厳しさを強調することは本意ではない」と説明したことが書かれている。

本報告書が大きく政局の一部をなすようになったことは、同 7 日付の朝日新聞から追える。「『老後 2000 万円必要』野党が非難 参院選争点化の可能性も」との見出しの下、野党議員が、6 日に国会内で金融庁や厚生労働省の担当者呼んで開いた合同ヒアリングの様子が伝えられている。「年金は『100 年安心』じゃなかったのか」（大串博志・立憲民主党）、「社会保障を担う政府が対策もセットで出さないのは違和感がある。将来はどうかと疑問に答えないと納得できない」（長妻昭・立憲民主党代表代行）、そして、「国民の関心は高まる。（参院選の）争点になってくる」（野田佳彦・前首相）などの主張が、安倍晋三首相が「自民党幹事長だった 2004 年の年金制度改革で、公的年金について『100 年安心』と政権が銘打った」こととの関連

において書かれている。一方で、金融庁としては「年金制度そのもののあり方を問題提起する意図はな」く、「年金の厳しさばかりを強調するつもりもない。理解されるまで説明していくしかない」（幹部の一人）との戸惑いが、ここでも伝えられている。朝日新聞は、金融庁は「『貯蓄から投資へ』を掲げて個人資産を投資信託などの金融市場に呼び込む施策に力を入れてきた。今回の報告書もそうした流れの中で公表され、投資や資産運用で『資産寿命』を延ばす『自助』を促すことが狙いだった」と解説している。

翌8日には、老後の「生活費が30年間で約2千万円不足する」、「毎月の赤字額は約5万円」と本報告書に記されていることについて、麻生太郎金融担当大臣と菅義偉官房長官が、それぞれの会見で「不適切」である旨を述べたことが報じられ、朝日新聞は、本報告書をそのように表現するのは「異例」だと評している。両者が「不適切」とした点については、「野党が『年金制度に不安を抱かせる』として参院選の争点にする構えのため、沈静化を図ったとみられる」とした。他方で金融庁は、本報告書は投資などの「自助」を呼びかけることを念頭に置いているのであり、「年金制度の不備をつく意図はない」と繰り返し、「報告書の修正や撤回はせず、十分な説明で乗り切りたい考えだが、『大臣から不適切と言われたことは我々には非常に重い』と捉えた（朝日6月8日）。

10日に参議院予算委員会が開かれている。年金制度の「100年安心」というアピールに対する批判に安倍首相は、「現役世代の平均的な手取り収入に対する年金支給額の割合を示」している前記の所得代替率に触れながら、そこで約束したのは50%の水準であること、厚生労働省によると現在は約60%で、当面50%を割り込まない見通しであることを踏まえ、現行制度で「給付と負担のバランスは取れている」とし、「野党の批判は当たらない」とした。また、2004年に導入した「平均余命の延びなどに応じて年金支給を調整する『マクロ経済スライド』の説明を駆使して反論し、『現在の受給者、将来世代の双方にプラスになる。公的年金の信頼性はより強固になった』と胸を張った」とされている。朝日新聞は、本報告書で示される「平均的な」高齢夫婦無職世帯で老後に2000万円が不足する点の与野党間の議論では、「現役世代の負担で高齢者の生活を支える年金制度について、制度の持続可能性という『根幹』を守るのか、支給水準を重視するのかという認識のギャップも浮かぶ」と解説している。加えて社説では、5年ごとに年金の給付水準の長期的な見通しを示す「財政検証（国民年金及び厚生年金の財政の現況及び見通しの作成：筆者注）」といった「年金をめぐる議論の土台となる正確な情報を提示するのは、まずは政府の役割」だと注文をつけた。その背景には、「財政検証」の作業を担当する厚生労働省が、直近2回分は6月に示されていたにもかかわらず、今般の公表が遅れていることから、参院選後にそれを行うのではないかと訝っていた点がある（朝日6月11日）。

## 2.2. 「受け取り拒否」

11日には、麻生金融担当大臣が、本報告書の内容が「政府の政策と全然違う」ことから、「正式な報告書としては受け取らない」と説明した。しかし、本報告書の公表翌日の4日の会見では、「100（歳）まで生きる前提で自分なりにいろんなことを考えていかないとダメだ」と述べ、



本報告書の内容を容認していたことが伝えられている。その対応は、自民党の二階俊博幹事長が、「国民に誤解を与えるだけではなく、むしろ不安を招いておって、大変これを憂慮しております」と述べるとともに、「我々選挙を控えておるわけですから、そうした方々に迷惑を許すようなことのないように注意したい」と説明した後に行われたとされる。これらには、「報告書を受け取らないとか、逃げているような対応ではダメだ。逃げている印象をもたれると参院選にどんな影響が出るかわからない」という懸念が首相側近にあった一方で、公明党の山口那津男代表は「与党の枢要な人に（金融庁から）事前に何の説明もなかったのではないか。猛省を促したい」と応じた（朝日 6 月 12 日）。自民党は、同日、党本部に金融庁幹部を呼んで本報告書の撤回を求めている（日経 6 月 12 日）。そのような経過のなかで、金融庁幹部は、「これだけ国民のおしかりを受け、準備不足、力量不足だった点は反省したい」と述べるに至った（朝日 6 月 12 日）。

野党から予算委員会の開催を求められていた自民党の森山裕国対委員長は、「受け取らない」との表明により、「報告書はもうない」ので、同委員会になじまないとの考えを示した。そして、「国民の老後の生活について大きな不安が広がったことは事実だ」とも指摘して、参院選への影響に配慮し、報告書問題の沈静化を図るべく、「政府は、問題をよく整理して国民の不安解消に努めてもらいたい」と述べた。会談を持った公明党の高木陽介国対委員長は、「金融庁は反省して国民に謝罪すべきだ」と応じている（朝日 6 月 12 日）。

13 日の野党による「2 千万円貯金・年金カット追及野党合同ヒアリング」でも、麻生大臣が「政府の政策と全然違う」との理由で本報告書を受け取らないとした点に批判が集中した。「報告書は政府のスタンスと何がどう違うのか」（原口一博・国民民主党国会対策委員長）という問いに、金融庁の担当者が「あたかも公的年金だけでは月 5 万円足りないという点だ」と説明したが、「いままでの政府答弁も公的年金では足りないと認めてきた」（初鹿明博・立憲民主党）との反論も出た。4 節とも関連するが、大臣が諮問した審議会が作成した報告書を、大臣が受け取りを拒否できるのかについての野党からの確認に、金融庁は「法律上、報告書の取り扱いまでは定めていない」と繰り返すだけだったとされる（朝日 6 月 14 日）。

野党の追及の矛先は、年金制度に関する事務を所管する厚生労働省にも向かった。14 日に、2000 万円という数字の根拠となった元データを同省が提出していたことがわかったためである。ただ、「年金批判の高まりを回避したい厚労省は、報告書は金融庁が独自に作ったものと距離を置くのに躍起で、制度の持続可能性を強調した」とされる（朝日 6 月 14 日）。なお、データという点に関しては、18 日に金融庁自らが報告書の作成の過程において、公的年金や退職金・私的年金以外に個人で必要な資産形成額を「1500 万円から 3000 万円」と試算していた点も論じられ、「かなり大胆な仮定を置いた試算で、報告書で取り上げなかった」との説明を、後に企画市場局長が衆院財務金融委員会で行うことになる（朝日 6 月 19 日）<sup>4</sup>。

衆院財務金融委員会は 14 日にも開かれている。内閣府副大臣（金融担当）の経験のある自民党の越智隆雄議員からの「多くの方に不安な気持ちを抱かせた。誰に責任があるのか」との追及に、企画市場局長は「事務局たる金融庁の対応が配慮を極めて欠いたものであると深く反

省している。審議会の場において、誤解や不安を生じさせないよう丁寧に議論をするよう改善していく」と述べ、頭を下げたと報じられた。金融庁による「全面謝罪」を受けて、麻生大臣はそれまで責任の所在を明言していなかったが（日経 6 月 14 日夕刊）、「『不適切な表現があったのは事実。受け取らないということになるので、政策遂行の資料に今後なることはない』と改めて表明。『誤解や不安を生じさせないように、金融庁を指導する』と強調した」とされる。朝日新聞では、この対応を「参院選への影響を避けるため、責任を金融庁に転嫁する安倍政権の姿勢がうかがえる」と評した（朝日 6 月 15 日）。

安倍首相は、18 日の参院厚生労働委員会で説明に追われ、自身の具体的な金融庁への批判も伝えられるところとなった。他方で同日の、4 節と関連する立憲民主党の中谷一馬衆院議員からの質問主意書に対し、政府は、「正式な報告書としては受け取らないことを決定している。報告書を前提にしたお尋ねについて答えることは差し控えたい」との答弁書を閣議決定している。なお、朝日新聞では、15 日、16 日に実施された共同通信社の世論調査では、政府の対応について「問題」だとする割合が 71.3%であったことが紹介されている（朝日 6 月 19 日）。26 日の会期末を前に、19 日に行われた 1 年ぶりの党首討論でも、野党は本報告書に絡めた質疑を行ったが、安倍首相は従来通りに、公的年金の制度としての持続性の説明に時間を割いた。こうしたやりとりには、与党内から「かみ合っていたとは言えない」（岸田文雄政調会長）との声もあった（朝日 6 月 20 日）<sup>5</sup>。

### 2.3. 国会の閉会、参院選、そして「撤回」へ

両院において、20 日には、麻生大臣のこの間の対応をめぐって野党 4 党派から不信任決議案と問責決議案が提出された。たとえば後者においては「行政の客観性や専門性を担保するための審議会を『私』にすることを許すものだ」との批判的な説明が行われた。一方で、自民党からは擁護の声も上がった（朝日 6 月 21 日夕刊；同 22 日）。野党のこうした試みは、22 日に両院で否決されている。政府は、25 日には麻生大臣の発言の経過に関する山井和則衆院議員の質問主意書に対し、4 日の発言は老後の資産形成についての大臣の考え方であって、11 日のそれは「『今後の政策遂行の参考とはしない旨を述べたもの』で意図が異なるとして、矛盾はない」との答弁書を閣議決定した。なお、このやりとりは 4 節の内容と関連する。その後朝日新聞は、通常国会の最終日の解説記事の見出しにおいて、「野党、与党のペース崩せず 対決法案なく 国会事実上閉幕」とまとめた（朝日 6 月 26 日）。

ちなみに、この頃の朝日新聞の世論調査では、本報告書の安倍政権の対応について納得できるかを尋ね、「『納得できない』が 68%に上った」こと、また自民党支持層でも「『納得できない』が 59%を占めた」と報じられる一方で、「年金問題に対する有権者の関心は比較的高いものの、現時点で野党への支持にはつなげていないようだ」という分析も併せて記されている（朝日 6 月 24 日）。参院選の争点化の試みとして、野党によって年金問題と絡められた本報告書に関する議論は、政権の説明の不十分さをカバーするように自民党が土俵を設けなかったことで、批判止まりとなっていたのである。

7月3日に、日本記者クラブで党首討論会が開かれている。そこでも、野党は年金をめぐる老後不安や消費増税などの生活に直結した討議をするなかで本報告書の争点化に努め（朝日 7月4日）、また、地方での選挙戦でも野党の候補は各地でこの問題を織り込んだ主張をアピールしていった。先の世論調査に見るように、この問題自体への関心は高く、朝日新聞の社説などでも、参院選に関する節目で論じられてきた（朝日 7月4日；同5日；同21日；同22日）。他方で、安倍首相の応援演説の内容に関する分析によれば、本報告書に絡む問題には触れず、最も多くの時間が「10月から低年金の方に6万円の給付を行う」という文脈で年金問題に割られていたとのことである（朝日 7月24日）。

参院選後の本報告書に関連する議論としては、先述のように、以前は6月に提出されていた「財政検証」が8月下旬に提出されたとの報道がある。野党からは、参院選との兼ね合いで遅らせたのではないかとの見方に基づいて閉鎖中審査、臨時国会の早期開催を求める動きがあったが、自民党は取り合わなかった（朝日 8月28日）。そのようななかで金融庁は、9月25日に開かれる金融審議会の総会で本報告書を議題にしないことを決定した。それは、文書案として同庁のウェブサイトには残されるが、その後見直しも含めて議論せず、「たなごらしの状態」（同庁幹部）にされることを意味した。本報告書については、菅官房長官は19日の会見で「世間に著しい誤解や不安を与えるものであるから、すでに麻生大臣から受け取らない」とされており、「新たな議論が行われるものだろうと思う」としたのである（朝日 9月20日）。その意味で予定通りに、本報告書は事実上の撤回に追い込まれることとなった（朝日 9月26日）<sup>6</sup>。なおこの間、7月1日に官庁の人事異動があり、金融庁では、長官は本報告書の事後処理に取り組む必要性から続投し、企画市場局長は定年で勇退している（朝日 7月2日）。

### 3. 報告書の政治的文脈——絡められた公的年金制度という議題とその背景

前節では、金融庁市場 WG の報告書に関係するアクターの見解の引用などを通じて、その政治過程の顛末を概観した。その位相を踏まえた審議会の考察を行う本稿の観点からは、大きく二つの点に着目できそうである。第1は、審議会に諮問された事柄についての報告書の作成や審議の手続きに関する問題であり、第2は、そうした報告書の内容とそれが置かれる政治的文脈、本稿でいえば公的年金制度に関する問題である。図式的に言えば、前者は審議会に内在的な問題、後者は外在的なそれと位置づけられよう。

1点目については、野党は2017年頃からの森友学園、加計学園をめぐる公文書管理の問題など（たとえば、瀬畑 2018, 2019; 前田 2018）を関連づけながら、麻生金融担当大臣の本報告書の受け取りの拒否を問題視し、政府と自民党、公明党は、政府の政策のスタンスと異なるものを受け取らないことに問題はないとした。2点目については、野党は政府が説明してきた年金制度の「100年安心」というフレーズを引いて世論に政府の説明の問題点などを訴えようとし、概ね政府、自民党、公明党は、マクロ経済スライドを導入したことにより、社会経済環境に合わせて年金制度を堅持できると主張して乗り切ろうとしたのである。



以下、本節では、2点目の外在的な問題と指定する公的年金制度に関する争論が、本報告書と結びつけられることになった背景を考察する。本稿の「はじめに」において記した本報告書の構成や内容の意図からすれば（表1も参照）、公的年金の受給の事項は、市場WGが示そうとした本筋の議論であったようには見えない。確かに、本報告書に当初から注目していた朝日新聞の見出しでは「年金」といった記述が見られた。だが、立場によって用語などの選択の余地はあるかもしれないが、筆者の見るところ、基本的に本報告書の構成に沿った紹介が行われていた。また金融庁は、当初よりそれを公的年金問題と絡めて扱われることを不本意としており、本報告書を通じて最も伝えなかった点はその25頁以降にあったとされる。すなわち、人々に年金受給額を含めた老後の自分の状況を把握し、「見える化」を進めてもらうことにあったのである（日経6月20日）。

誰しも渦中であって、そこから距離をとってある事象を観察するのは難しい。子細に本報告書を読めば、市場WGのある委員も述べるように、その論旨は了解できるであろうものとはいえ（日経6月20日）、データの扱いや論述の展開が粗いという趣旨の指摘はいくつもあった。たとえば、本報告書の16頁において、高齢夫婦無職世帯像の家計収支の平均な姿をベースに議論を進めたことへの違和感は、朝日新聞の社説（朝日6月13日、15日）や専門家の指摘（たとえば、宅森2019）を含む複数の論考で表明され、政治家からも石破（2019）が早くから指摘していたほか、安倍首相も国会での答弁でこの点に触れるところとなった（朝日6月20日）。だが、後に本報告書を専門的な見地から検証した高山（2019）では、その他の問題点としての「統計調査結果の読み方」、「退職一時金や企業年金の取りあつかい」、「リタイア後の無職期間」、「公的年金の将来」も論じられ、関連データや社会の文脈を踏まえた議論の展開の仕方への疑義と本報告書への一定の理解の両面が、説得的に論じられている。その上で高山（2019）は、本報告書が資産運用とその管理および公的年金の将来と老後貯金の必要額を比べた場合の後者の、メディア発の情報の先にいる読者への訴求力についての配慮を欠いていた可能性を指摘している。つまり、本報告書の内容が論点になりうるだけではなく、報道のあり方を含む「伝え方と伝わり方」が、争点の拡大に影響を与えた可能性をも示しているのである。

ひとまず本報告書自体の意義や限界などをこのように捉えておくとしても、「政治過程のなかの審議会」を理解する観点から検討しておきたいのは、野党が金融に関する政策の審議を止めてでも、本報告書に公的年金制度の問題を絡めることで、参院選に向けて争点化を狙うことができた理由である。前述の5月23日付の朝日新聞における「自助」や「老後」という記述も「年金」と同様に、野党による論戦の手掛かりにされたと思われるが、自民党内からも一定の関心は向けられていた。年金制度の現状やその改革の必要性に引きつけた小泉進次郎厚生労働部会長の「年金制度を直視して率直に説明する機運が生まれた」との発言や、石破茂元幹事長の派閥総会での「財源論を含めて国民に示して選挙を戦うのが本来あるべき姿だ」といった発言は、その例といえるだろう（日経6月14日）。本稿では、本報告書の趣旨から見て本筋ではなかったこの争点について、政府が説明を続けざるを得なかった点にこそ見るべき点があると考え。朝日新聞の6月26日付の特設記事「誤解招く『100年安心』、政権発信」（山口博敬、

中村靖三郎、編集委員・浜田陽太郎)では、以下のようにそれを読み解いている。

報告書で燃え上がった炎が、「公的年金」へと延焼する——。こうした事態を政府・与党は最もおそれている。その導火線となりうるのが、「100 年安心」というフレーズだ。03 年に公明党がマニフェストで使ったが、誤解を生むため政府は公式に使わないことを明言、距離を置いてきた。

ところが今回、安倍首相と麻生金融相は「マクロ経済スライドで 100 年安心の年金になった」という趣旨の答弁をした。

「安心」といえば十分な金額がもらえるものとして伝わり、「不十分だ」という批判は必ず起きる。

「老後不安」は、少子化で支え手が減り活力が失われた社会で高齢期を迎え、長生きすることへの不安ともいえる。それにオブラートをかぶせてきたのが「100 年安心」。この言葉は、年金制度の根本理解を妨げ、不安や不信を生んできた。

年金は、社会や経済の大海に浮かぶ船にたとえられる。少子高齢化という大波を受けても、景気変動の突風にあおられても、転覆しないよう給付と負担をバランスさせる仕組みを強化してきた。今の年金制度は、すでに起きてしまった少子化に対応するため「給付水準が低下する」ことを織り込んで自動調整する。これがマクロ経済スライドだ。こうした根幹の説明が十分に浸透していなかったことが、今回の問題で浮き彫りにされた。

ここからは、従来から政府が用意してきた年金制度の内容は有権者に十分に浸透していないのではないかという野党の見込みと、マクロ経済スライドの導入で制度の持続性は保てても給付水準は低下することに対する政府、政権党の人々への説明不足あるいは説明の回避の傾向が相まって、一度本報告書が「炎上」すると、その論旨が後景に退いてしまったということが読み取れる。そして、その経過はかえって年金制度に関する争論を増幅させていたというのである。坂口力・元厚生労働大臣が批判的に語ったように、本報告書で意図せずして年金問題に引き付けられた議論が出てきていたとしても、以前のようにそれに知悉した国会議員がいれば、彼・彼女らの反論で本報告書のそれと切り離すことができ、大きな問題とならなかったかもしれない(朝日 6 月 26 日)。だが、結果としてその問題自体を避けるために、早々に本報告書の受け取りを拒むという対応が採られたように見える(日経 6 月 20 日)。政府は、それは「世間に広がった誤解や不安を一日でも早く払拭するために必要なものであったと考えている」<sup>7</sup>と説明したが、世間からの理解を得られていたとは言い難く、多くの批判が集まったのである。

この点は、上述の「審議会に内在的な問題」とも絡んでくる。次節の前半で公的年金制度に関する論脈を今少し検証した後、後半でこの問題の検討に移っていく。

#### 4. 報告書の国会での討議と市場 WG 委員の無念——質問主意書と答弁書を中心に

金融審議会に麻生金融担当大臣が本件を諮問したのは、2016 年 4 月 19 日であった（朝日 6 月 20 日）。市場 WG の会議は 2018 年 9 月から始まり、2019 年 5 月 22 日に公表された原案が一部修正を経て 6 月 3 日に報告書としてまとめられたが、麻生大臣は、当初その成果に好意的な反応を示していたことがうかがえた（朝日 6 月 13 日）。しかし、野党からの批判を受け、7 日の麻生大臣の「(家計が 5 万円の) 赤字と表現したのは不適切」との釈明や、10 日安倍首相の「2 千万円不足」の表記について「不正確であり誤解を与える」との答弁の後、11 日に麻生大臣は「正式な報告書としては受け取らない」と表明することとなった。そして「世間に著しい誤解や不安を与え、政府の政策スタンスとも異なる」との答弁書が閣議決定されたのが、18 日であった。

こうした経過は 2 節で見た通りである<sup>8</sup>。しかし、「異例」の対応を採った政府がどのように本報告書に対する見解を整理していったのか自体は、あまり検討されていない。本節では、衆参両院の議員から提出された質問主意書とそれへの応答である答弁書の内容を見ることを通じて<sup>9</sup>、この点への理解を深めたい。管見の限り、本稿に関連する質問主意書は、表 2 のように、両院で合わせて 10 本提出されている<sup>10</sup>。

多数の質問項目のなかから、複数の議員が問いつけている 2 点について見ていく。第 1 は、公的年金問題への「これまでの政府の政策スタンスとは何か」という質問である。繰り返すが、政府は、それと本報告書との内容が異なるため、受け取らないと説明したのだった。けれども、どの点がどのように異なるのかを問う質問が重ねて提出されていた。これは 3 節の内容に連なる論点であるが、下で見るように、本節における政府の対応の考察から引き出せる知見は、互いを補強するものとなる。2 節で略述した、後の答弁でも引かれる衆議院「提出番号」二二八号の質問主意書（山井和則）に対応する答弁書は、次のように記している。

お尋ねの「これまでの政府の政策スタンス」とは、公的年金は老後の生活にある程度賄うものであるというこれまでの政府の立場のことであるが、他方、御指摘の報告書においては、十ページに「高齢夫婦無職世帯の平均的な姿で見ると、毎月の赤字額は約五万円となっている」との記述が、二十一ページに「夫六十五歳以上、妻六十歳以上の夫婦のみの無職の世帯では毎月の不足額の平均は約五万円であり、まだ二十～三十年の人生があるとすれば、不足額の総額は単純計算で千三百万円～二千万円になる」との記述があり、総務省の家計調査年報（家計収支編）平成二十九年（二千十七年）における高齢夫婦無職世帯の実収入の月平均額と実支出の月平均額との差に基づき、あたかも、公的年金中心の生活では、生活費が月五万円足りず、老後三十年では二千万円足りないかのように述べられているところが、これまでの政府の政策スタンスと異なるところである。

つまり、政府の政策スタンスは、前向きな語調で「公的年金は老後の生活にある程度賄うも

表 2：第 198 回国会における市場 WG 報告書に関する質問主意書

提出番号	衆議院：質問名	質問者	提出日	答弁書受領日
二一〇	公的年金制度だけでは、老後に満足な水準での生活を送るのが困難となり、夫婦二世帯では老後生活に二千万円の資金が必要になるという政府見解に関する質問主意書	中谷一馬	6 月 6 日	6 月 18 日
二二八	これまでの政府の政策スタンスと金融審議会市場ワーキング・グループ報告書「高齢社会における資産形成・管理」との関係等に関する質問主意書	山井和則	6 月 14 日	6 月 25 日
二三四	「高齢社会における資産形成・管理」報告書及び年金制度に関する質問主意書	長妻昭	6 月 14 日	6 月 25 日
二五五	公的年金制度だけでは、老後に満足な水準での生活を送ることが困難となり、夫婦二世帯では老後生活に二千万円の資金が必要になるという金融庁の見解は政府の政策スタンスとは異なるので、報告書に関する質問に政府は答えないという閣議決定に関する質問主意書	中谷一馬	6 月 18 日	6 月 28 日
二六一	金融審議会市場ワーキング・グループ報告書「高齢社会における資産形成・管理」で示された必要となる金融資産の額等に関する質問主意書	山井和則	6 月 19 日	6 月 28 日
二六六	「老後資金二千万円報告書」に関する質問主意書	長妻昭	6 月 19 日	6 月 28 日
三〇三	「百年安心」の年金制度及び「老後に年金では二〇〇〇万円足りない」という金融審議会報告書に関する質問主意書	柚木道義	6 月 21 日	7 月 5 日

提出番号	参議院：質問名	質問者	提出日	答弁書受領日
七十	審議会等の答申や報告書等の受領拒否に関する質問主意書	吉川沙織	6 月 12 日	6 月 21 日
七四	審議会等の答申や報告書等の受領拒否に関する再質問主意書	吉川沙織	6 月 24 日	7 月 5 日
九二	金融審議会会長らが作成した市場ワーキング・グループ報告書を受け取らないとすることが支離滅裂かつ法律違反であること等に関する質問主意書	小西洋之	6 月 26 日	7 月 5 日

出典) 衆議院および参議院ウェブサイトの質問主意書および答弁書の一覧より筆者作成。

のであ」り、不用意なデータの扱いに基づいていると解する本報告書が、「あたかも、公的年金中心の生活では、生活費が月五万円足りず、老後三十年では二千万円足りないかのように述べられている」点を受け入れられないとしたのである。本報告書は、高山（2019）の詳細な分析からもデータの扱いへの配慮が必ずしも十分でない部分があることはわかるが、他方で内容が難しいことは承知しつつも、「冷静に隅々まで読めば、金融庁レポートは資産形成やその管

理をめぐる問題を包括的かつ多面的に議論しており、有用な部分が多い」（高山 2019: 6）という専門的な評価もされるものであり、メディアでも力作だとする捉え方はあった（日経 7 月 2 日）。審議会について、武田徹が「外部の声を聞く初志と乖離」と題して著したように、政府の「無謬主義」の下で異論が認められないのなら、政府は何のために諮問したのかが問われうる（読売 6 月 24 日）。だが、回答弁書では、「世間に著しい誤解や不安を与え」たことと「これまでの政府の政策スタンスとも異なること」をもって、「政府としては、正式な報告書としては、受け取らないということを決定し、今後の政策遂行の参考とはしない」扱いとしたのだった。

理由の前段については、政府は、本報告書における高齢夫婦無職世帯の「平均的な姿」などに基づく論述の展開の仕方が「世間に著しい誤解や不安を与え」たとは考えても、金融庁が当初考えたような修正（日経 7 月 31 日）で対応するといった選択はしなかった。見方を変えて、必要な修正を済ませる用意があることを「世間」に対して説明しきれば、「異例」と受け止められた受け取り拒否という選択よりも「著しい誤解や不安を」与えなかったかもしれない。また後段についての、この間の公的年金制度に関する討論は、「これまでの政府の政策スタンス」を複数の議員に繰り返し説明し直さないといけないほどに、国会でそのスタンスが共有されていなかったこと、すなわち議論が噛み合っていないことを傍証するものとなった。3 節では、公的年金問題が火を噴いた背景をそれまでの国民への政府の説明不足あるいは説明の回避に求めたけれども、質問主意書と答弁書から見ると、同様のことが国会においても起こっていたことがうかがえる。この争点の本報告書に絡められやすい環境は整っていたのである。

第 2 は、本報告書の受け取り拒否という対応をめぐる議論が照らし直した審議会の意義や役割、そして手続きの正当性に関する質問であり、3 節で整理したように、審議会に「内在的な問題」といえる。この点については、参議院「提出番号」七〇号の質問主意書（吉川沙織・立憲民主党）から見てみたい。質問は、法律に設置根拠を有する審議会に設置された下部組織が、与えられた権限に沿って報告書などを提出・公表した場合の、過去の受け取り拒否の例および市場 WG の事例における手続的な瑕疵の有無の確認から始められている。後者について瑕疵はないとされている。前者については、膨大な調査が必要なため答えられないとしたが、後に第 2 次安倍政権の下ではないと回答されている（同「提出番号」七四号への答弁書）。また下部組織としての市場 WG の成果物の公表に関する質問には、金融庁設置法第 7 条第 1 項に基づく金融審議会への諮問であり、そこで了承されて初めて正式な報告として取り扱われることが確認された。2 節での金融庁からの回答でも見たところだが、法令上、金融担当大臣が「了承」を経ない「報告書等」を受け取らなければならない旨を定めた規定はないとされた。

さらには、審議会において広く外部から情報や提言を採用するならば、「政府の見解・認識や現在行っている施策と必ずしも軌を一にしない内容が審議会等の答申や報告書等に盛り込まれることはあり得ることであり、むしろそういった内容を一つの見識として十分に勘案することが審議会等を設置する府省庁に望まれる姿勢ではないか」といった点、また審議会の外から政治家が「『政府の政策スタンスと違うものは受け入れないという』判断をした旨」が、「審議



会等の構成員による自由闊達な議論を萎縮させ、政府の見解・認識や現在行っている施策とは異なる内容を答申や報告書等に盛り込むことを忌避させるものであり、法律に基づき府省庁に審議会等を設置する意義を著しく損ねるとともに、審議会等における議論やその結果である答申や報告書等に対する国民の信頼を失墜させるのではないか」とした点が問われた。前者については、法令上の字義通りに審議会に求めている知見や期待などが回答され、後者については、政府の決定を伝えたものであり、「審議会等の構成員による自由闊達な議論自体を抑制するものではなく、御指摘は当たらないものと考えている」とされた<sup>11</sup>。なお、同「提出番号」九二二号（小西洋之・立憲民主党）に関しては、市場 WG の座長と金融審議会の会長が同一人物であることについての確認が行われた後、それに引き付けた質問などが続けられたが、基本的に「提出番号」七四号への答弁と重なる内容が示された。

本稿では質疑応答のごく一部を示したに過ぎないが、この国会における一連のやりとりは、審議会という諮問機関の制度の内実やそれと政治家との関係を、質問主意書と答弁書を用いた見解の交換で確定させなければいけないほどに、審議会が政治過程において脆弱な存在であったことを図らずも示したといえる。興味深いことに、本報告書の扱いに問題はないとしたにもかかわらず、政府は、「金融庁においては」とおいて、『『六月十一日の記者会見』の後、ワーキング・グループの委員に対し、正式な報告書としては受け取らないことを決定したことを報告し、こうした状況に至ったことについてお詫びを行っ』（衆議院「提出番号」二二八号への答弁）ている。渦中にあった市場 WG の委員は、こうして明らかになっていった公的年金制度への「これまでの政府の政策スタンス」や審議会の下部組織での議論の位置づけなどを把握して、本報告書の作成に参画していたのだろうか。最後にこの点に関する発言を見ておきたい。

その原案が明らかにされた 5 月 22 日の市場 WG では、内容について委員から好意的な意見が相次いでいたとされる。しかし、朝日新聞による委員 21 名への受け取り拒否に対する受け止め方を尋ねたアンケート（「理解できる」「理解できない」「その他」の三択および自由記述欄という形態で、6 月 13 日から 17 日にかけて実施）によれば、質問票に回答があったのは 1 名で、10 名が回答を断り、残る 10 名からは回答を得られなかったという。同紙では、そのアンケートの前後の取材から得られていた現状を危惧する複数の委員のコメントなども記載しながら、「与野党の批判が過熱し、当事者がモノを言いにくい状況が広がっている」と評されている（朝日 6 月 20 日）。同じ頃の日経新聞にも、委員のコメントが見られる。「自助」への支援のみならず、「自助」が困難な人への配慮を積極的に論じるべきだった旨や、メディアなどでの本報告書の取り上げられ方に不本意であった旨などが伝えられている（日経 6 月 20 日）。本報告書の事実上の撤回が確定した 9 月 25 日にも、複数の委員の所見が載せられている。「間違ったことは書かれていない。（世論に）付度しすぎると、必要な情報を与えないことになる」あるいは、「報告書があがってこないのは残念だ。少し違和感がある」という意見とともに、結果として、その内容が「国民に知れ渡ったので一定の効果はあった」という感想も伝えられている（朝日 9 月 26 日）。

これらの記事からは委員の多様な思いが聴き取れるが、元来は政治的文脈とは別に、職務と

しての専門的な知見の提供に努めていたことがうかがえる。さらに、本報告書の公表後は、その扱われ方や発言のしやすさという点において、取り巻く環境に必ずしも納得していたわけではないとの印象も受ける。前記の事情を委員が把握していたのなら、一旦はそれを確認した上で立論したと思われ、金融庁を通した「お詫び」を受けるような事態に至ることもなかっただろう。政府の説明は、暗にその事情を汲み取れなかった事務局の不手際を強調するものだが、2節での整理を見直すと、同庁としては想定外の反応を受けていたことがうかがえる。その先で影響を受け、「たなごらしの状態」の扱いとなった本報告書を見て委員の心中に去来したのは、総じて無念の思いであっただろう。

## 5. おわりに

金融審議会市場 WG の報告書『高齢社会における資産形成・管理』は、「異例」にも事実上の撤回となった。本稿では、まず、新聞記事の再構成を通じてその過程を素描し、国会内外での政治家の論戦、事務局の金融庁における主張の後退、そしてメディアの報道などの概要を掴んだ。そこでは、報告書名に準えてまとめれば、「資産形成・管理」に力点を置くものであるにもかかわらず、公的年金制度と絡む「高齢社会」に関する議題が論議的になっていたといえる（2節）。またその過程は、審議会に諮問された報告書の作成や審議の手続きに関する問題（内在的な問題）と、そうした報告書の内容と政治的文脈に関する問題（外在的な問題）としても捉えられた。

行論上、「外在的な問題」の検討から進め、人々の関心からも政治家のそれから本報告書が公的年金制度の問題の文脈に絡めとられやすい状況にあったことを、先行研究や新聞記事の見解、また質問主意書と答弁書を確認することで示した（3節および4節前半）。さらに、「内在的な課題」の検討においても質問主意書と答弁書を読み込むことで、専門的な知見の提供などが期待される審議会という諮問機関あるいは議論の場における決定の仕組みの政治過程のなかでの位置づけの脆弱さが示された。特に政治の側から非難を浴びて金融庁が立場を失っていくなかで、先行研究で指摘されてきた事務局と審議会の関係だけではなく、政治家と審議会の緊張関係も浮かび上がったといえよう（4節後半）。

確かに、各種審議会での豊富な経験を基に記された森田（2016: 32-35、143-149）において「総会至上主義」と分析されているように、審議会では総会が下部組織としての小委員会、部会、分科会などを束ねる手続きが想定されており、答弁書に載せられた政府の応答はそれに沿ったものになっていた。だが、形式的にはそうであるとはいえ、各組織の運用や組織間の現実的な調整にあたっては、審議会ごとに多様な実態があるという報告もある（森田 2006、2014、2016; Schwartz 1998）。質問主意書から見た国会の質疑応答では、形式的に審議会に期待されるもののみならず、実態としての特に政治家と審議会との距離感などにも触れられ、今後の審議会のあり方の引照基準の精査につながるような答弁が見られた。審議会論との関連でいえば、今般の議論の経過は、「行政の隠れ蓑論」のみならず、政治家が専門家の所論を自己の主張と

して取り込みを図る「政治家の隠れ蓑論」を（森田 2014: 124-155）、取り込めないものは外すということを経視化したという意味で、裏側から想起させるものとなっていたといえよう。

政治家と審議会の緊張関係のなかに見出しうるこの視点は、金融庁が審議会の運営上の反省の弁を述べていった経過と並行して生じており、野口（2018）やそれを前田（2019）が評するなかで考察している、「政治の『行政化』」という議論と結びつけられるような状況のなかで顕在化した。すなわち、それは政治の側が価値対立を隠すように論争を避けていくなかで、行政の側がそれへの対応を積極的に読み込もうとすることで「忖度」が行われるようになっている、本稿でいえば、金融庁が金融審議会の手続きを止めて本報告書の「撤回」が行われたという見方である<sup>12</sup>。最近の観察に引きつけてこのように捉えてみるにしても、今後、より広い文脈に本稿を置き直して検討することで理解が進む点があるだろう。たとえば、90年代以降の三権の改革や地方分権改革が、アクターの利害調整やそれらのネットワークなどを変容させている部分が多々あるであろう。そうだとすれば、審議会を取り巻く環境が全く変わっていないと考える理由はないし（辻中 1999）、関係アクターから審議会に期待されるものが従来通りであるとも言いきれない<sup>13</sup>。やや抽象的にいえば、改めて広義の審議会（諮問機関）について点検してみることが（Schwartz 1998; Makihara 2001）、国家と社会の公式および非公式のインターフェイスを捉える起点になる可能性もあろう。

それらを捉えるべく、ある政策が作られた経過を辿り直すとすれば、その際に有用なのは、審議会で扱われる報告書を含む各種資料などである。ただ、そもそも他国との比較において日本では行政に文書主義が根づいておらず、加えて「小さな政府」を求めてきた状況の下で公文書の管理の強化が進んでいないとの重要な考察がある（前田 2018）。さらに、公文書管理は、行政に了解されてこそ進めうるという指摘もある（牧原 2018b: 82-87）。こうした事務局に関する課題はあれども、さしあたって既存の資料を活用することは、審議会自体を知ると同時に、研究対象とする政治過程、政策過程の内実に接近する有力な方法として残る。それは、政権中枢の諮問機関に焦点を合わせて牧原（2018a）が進める「レポート・コミュニティ」の議論とかかわるかもしれない（牧原 2009 参照）。調査および審議の素材としてのレポート、すなわち「報告書」に著される「説得のためのレトリックの束」としての「ドクトリン」、またそれをめぐって浮沈する議論の行方を見定める視点を提供しているからである。

審議会に関する記述は、「はじめに」でも触れたような先行研究によって断続的に積み重ねられてはきたものの、森田の一連の研究（2006、2014、2016）やシュワルツの研究（Schwartz 1998）を除けば政治に関する言及は相対的に少なかった。その意味で、本稿で確認したことはわずかであっても、それらに情報を付け加えるものといえる。理念的には専門的な意見などを交わすことが期待される審議会も、現実の政治過程のなかにおかれている。だが、どのような視角からそれを捉えるか。記述を蓄積しつつも、自覚的に問い続ける必要がある。

【付記】 本稿は、基盤研究（C）（課題番号：18K01454）による研究成果の一部である。

注

- 1 森田（2014: 125）は、それを、行政あるいは「官」が、「本来、中立的、客観的、専門的に課題について審議検討する任務をもった審議会等を『隠れ蓑』として姿を隠し、民意を反映しているというフィクションの下に、その権力を行使し、実質的に『政（政治家：筆者注）』を凌駕している」との見方として整理している。
- 2 本事例が進行する最中に複数の報道関係の方からの取材を受けた。金融に関する事柄自体にコメントする能力はないことおよび政治過程という観点からの事象への理解に関する私見であることを示しながら、意見交換を行った。本稿はその経験を背景に、その前後の経過を整理しておきたいという関心に基づいて執筆されている。もっとも、筆者のこれまでの研究と全く関係がないというわけではない。森（2012）では、政治家が自らある事件の検証を専門家に依頼し、今後に活かすという発想の下に作成された報告書に関する文献（ニュースタット・ファインバーグ [2009]）の検討を行い、また森（2016）では、中央および地方での審議会などにおいて検討された報告書の意見などの、その後の政策への影響の有無や程度に関する研究を行っている。現在も（本稿の〔付記〕を参照）、廃棄物行政を中心に公害・環境に関する事例について、審議会などの報告書の読み込みから研究を前進させようとしており、本稿の執筆およびその準備からそれらに対する理解を深める契機も得られている。政策領域が異なってはいても、過程を検討することへの関心は貫かれているということである。なお、ここで記した点は、5節における考察と関連している。
- 3 本報告書を原案の公表の段階から報じている朝日新聞を軸に、他紙の掲載情報を参照しながら、経過を整理する。これについては、逐次的な脚注への引用の煩雑を避けるため、本文中に「朝日」（朝日新聞）というように通称を記載することにしたい。なお、注記しない限り、記事の掲載年は2019年である。また、同じく、直接引用のなかの括弧書きは新聞社による補足である。
- 4 老後に必要な蓄えに関する議論は、2895万円と弾いていた経産省の試算にも向けられた（日経 6月27日；朝日 6月28日）。
- 5 同じ頃、麻生太郎財務大臣の諮問機関である財政制度等審議会が、麻生大臣に建議（意見書）を提出している。前年は記載されていた「将来の年金給付水準の低下が見込まれる」、「自助努力を促すことが重要」といった点に触れられていないことが、本報告書への政府の扱いと平仄を合わせているかのように見える点なども伝えられている（朝日 6月20日；同 21日）。
- 6 その総会の冒頭では、7月に就任した企画市場局長が、「報告書は世間に著しい誤解や不安を与えた。深くおわびする」としつつも、「安定的な資産形成に向け、総合的な環境整備は引き続き重要」で新たに議論をしていくことを述べた（朝日 9月26日）。本報告書は「今後の政策遂行の参考とはしない」とされているが、次の課題設定が行われつつある（読売 10月24日）。なお、政策過程に関する標準的な捉え方からすれば、本事例は、分析対象となる期間において具体的な政策決定過程に辿り着けていないという意味で、前決定過程を観察しているものといえる。後述の5節との関連になるが、今後の研究の展望に引きつけていくと（野口 2018；前田 2019）、改めて事務局である金融庁と審議会の関係性、そこに伏在するであろう行政の価値観などを注視していく必要があるだろう。
- 7 次節で掲載する表2の質問主意書の衆議院「提出番号」二六一号および参議院の同九二号への答弁書の記述より引用。
- 8 多くの関係者またメディアを通じて世間的にも「異例」と映ったこの政府の対応への批判には、前節までに叙述したもののほか、次のようなものがあった。松井一郎・日本維新の会代表は早々に、「余計に火に油を注ぐ。堂々と受け取るべきだ。（報告書は）危機意識を持って提言してくれている。政府や与党が『こんなおかしい数字出すな』とプレッシャーをかけるのもおかしい。臭いものにフタをするというか、



不利になるものは全部ないものにしようとし、余計に無責任だ」と批判した（朝日 6 月 13 日）。また、与党関係者からもコメントが出された。公明党の石田祝稔政調会長は、「あの段階のものを受け取らないというのは、仕組みからするとちょっと変は変だ。菅義偉官房長官も『これは公文書だ』と言っている。様々な角度から色々な意見があると思うが、麻生氏が『受け取らない』と言ったことは別に様々な議論がこれから出てくると思う」と懸念を示し、伊吹文明・元衆議院議長も「意に沿わないことがあっても、自分が諮問したんだから『どうもありがとう』と受け取っておけばよかった。ただし、考えが違うところは多いから『参考のためにありがたください』と言っておけば、それで良かったと思います。年金が制度として破綻（はたん）せずにうまくいくと政府は言っているのであって、年金で老後の生活をすべて安全に守るということは、民主党政権も含めて我々も一度も言ったことはありません」と続いた（朝日 6 月 20 日）。国会閉会後の段階で岸田政調会長は、報告書の内容自体に疑問を示しながらも、「受け取らないという対応に対し、党内で議論があるのは事実だ」としている（朝日 7 月 2 日）。

- 9 質問主意書の体系的な研究としては田中（2012）を、また優れた応用的な研究としては、たとえば根元・濱本（2013）を参照。
- 10 第 198 回国会（1 月 28 日 - 6 月 26 日）の質問主意書の数、衆議院で 309、参議院で 93 となっている。朝日新聞が本報告書のことを報じた 5 月 23 日以降では、前者は 123、後者は 32 であった。
- 11 この点は再質問が行われ、参議院「提出番号」七四号への答弁書でも同様の解答が示されている。
- 12 本稿の射程から外れる本報告書の「撤回」の後の政治過程をどう捉えるか、という視点も重要となる。これについては、注 6 も参照。
- 13 具体的には、有識者あるいは専門家たる委員に期待されている知見や情報の提供そのものに関する考察を深める必要があるかもしれない。その観点から審議会に関する論述を政治家との「緊張関係」に着目して進めるならば、たとえば、委員を政策分析者（松田 2006）として見立てて議論を進める可能性を検討したり、専門性自体の分析に立ち返る研究（岡山 2012）や政治過程における専門知を検討する研究（河野 2009）で展開されている内容との連関を探ることが考えられよう。

## 参考文献

- 石破茂（2019）「金融審議会 WG 報告書など」<https://blogos.com/outline/384504/>（最終確認日 2019 年 6 月 18 日）。
- 岡山裕（2012）「専門性研究の再構成」内山融・伊藤武・岡山裕編『専門性の政治学』ミネルヴァ書房。
- 樺克裕（2015）「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」『八戸学院大学紀要』52 号。
- （2016）「審議会の委員構成が財政指標に与える影響——財政制度等審議会と産業構造審議会を例として」『八戸学院大学紀要』53 号。
- 河野勝（2009）「政策・政治システムと『専門知』」久米郁男編『専門知と政治』早稲田大学出版部。
- 新藤宗幸（2019a）『行政責任を考える』岩波書店。
- （2019b）『官僚制と公文書——改竄、捏造、忖度の背景』筑摩書房。
- 瀬畑源（2018）『公文書問題——日本の「闇」の核心』集英社。
- （2019）『国家と記録——政府はなぜ公文書を隠すのか？』集英社。
- 高山憲之（2019）「老後資金二〇〇〇万円不足問題をめぐって」『共済新報』60 巻 11 号。
- 宅森昭吉（2019）「統計から見た、金融庁『2000 万円報告書』の過ち」『金融財政事情』3320 号。
- 田中信一郎（2012）『国会質問制度の研究——質問主意書 1890-2007』日本出版ネットワーク。
- 辻中豊（1999）「審議会等の透明化・公開の政治学的意義」『都市問題研究』51 巻 11 号。



- 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』57巻5号。
- ニュースタット、R. E.・H. V. ファインバーグ（西村秀一訳・解説）（2009）『豚インフルエンザ事件と政策決断——1976年起きなかった大流行』時事通信出版局（Richard E. Neustadt and Harvey V. Fineberg（1983）, *The Epidemic That Never Was: Policy-making and the Swine Flu Affair*, Random House Inc.）。
- 根元邦明・濱本真輔（2013）「選挙制度改革による立法行動の変容——質問主意書と議員立法」『レヴァイアサン』52号。
- 野口雅弘（2018）『忖度と官僚制の政治学』青土社。
- 細野助博（2003）「審議会型政策形成過程と情報公開の意義」『公共政策研究』3号。
- 前田健太郎（2018）「『小さな政府』と公文書管理」『現代思想』46巻10号。
- （2019）「（書評）行政化する日本政治——野口雅弘著『忖度と官僚制の政治学』」『UP』48巻9号。
- 牧原出（2009）『行政改革と調整のシステム』東京大学出版会。
- （2018a）「政府中枢とその『レポート・コミュニティ』」『年報行政研究』53号。
- （2018b）『崩れる政治を立て直す——21世紀の日本行政改革論』講談社。
- 松田憲忠（2006）「（研究ノート）政策過程における政策分析者——知識活用とガバナンス」『年報行政研究』41号。
- 森道哉（2012）「政策決断・研究・政策科学」『政策科学』19巻3号。
- （2016）「災害廃棄物処理の行政——阪神・淡路大震災、東日本大震災における教訓とその行方」五百旗頭真監修・御厨貴編『大震災復興過程の比較政策分析』ミネルヴァ書房。
- 森田朗（2006）『会議の政治学』慈学社。
- （2014）『会議の政治学Ⅱ』慈学社。
- （2016）『会議の政治学Ⅲ——中医協の実像』慈学社。
- Makihara, Izuru（2001）“(Book Review) Advice and Consent: The politics of Consulation in Japan, by Frank J. Schwartz（1998）, Cambridge University Press”, *Social Science Japan Journal* 4(2).
- Schwartz, Frank J.（1998）*Advice and Consent: The politics of Consulation in Japan*, Cambridge University Press.

