

行政責任の分析

永 戸 力

〈目次〉

- 1 はじめに
- 2 行政活動において責任ある行動をとるとは、どういうことか？
- 3 行政責任概念の膨張
- 4 行政責任の水平化
- 5 行政責任を担保する多様な手段
- 6 おわりにかえて—行政責任をいかに評価するか？

1 はじめに

本稿では、現代の行政を念頭に、行政責任の概念分析と行政責任の現実を把握しようとするいくつかの研究を検討する。

新藤宗幸は、「政治の意思を背景とした行政活動は、国民に責任を負うといっても、いったい、どのような価値を抱く国民への応答であるのか…（中略）…政治が掲げる政策の価値判断を抜きに行政の責任なるものを考えることはできない」と主張する⁽¹⁾。このロジックによれば、行政責任を問うことは、多かれ少なかれ、政府の多数派を構成する与党と、与党を支

(1) 新藤 (2019) 10 頁。

持する有権者や利益集団に対するイデオロギー批判を含むことになる。政治が特定のイデオロギーや利害に基づく政策の実行を行政に命じる一方、行政は中立性や公平性を装いながら、政府与党とイデオロギーや利害を共有しない市民にそうした政策を押しつけ、市民に不利益や苦痛を強いる責任主体とみなされる。個々の政治家や利益団体、市民は所詮、世俗的な自己利益の追求しか興味がなく、行政はそれら世俗のエゴイズムから超越した存在として「公共の利益」の実現者であらねばならないという考え方は、日本の行政学においても、「国士型官僚」の役割認識⁽²⁾としてよく知られている。

新藤の議論に敷衍して、多少意地の悪い表現をすれば、現代日本の官僚は、特定のイデオロギーや利害関係を背景としつつ、いかにそうした偏向を市民に悟られずに、あたかも公益にかなった公平な施策として実行するかが腕の見せ所といえそうである。現実にも、政治が行政に対して無理難題を押しつけ、ブラック労働を強いることによって、多くの官僚の心身を蝕んでいるという観察は少なくない。例えば、心身に変調をきたし、休職に追い込まれた20代女性キャリア官僚の証言として「本当はもう自分では無理だと思っていました。先輩や同期も残業120時間、140時間と働いている人もいるなかで、自分だけが働かないという選択肢はありませんでした」というものがある⁽³⁾。よく知られているように、「発症日の直前1カ月で、残業時間が月100時間を超えていること」は厚生労働省自身が定めている過労死ラインであり、この証言が事実だとすれば、過労死する官僚が続出しかねない由々しき事態であるといえる。さらに、国民の心身の健康を守るために率先垂範すべき立場にあり、少子化対策の旗振り役でもある厚生労働省が妊婦の女性キャリア官僚を、午前3時をすぎても働かせて

(2) 真淵 (2020) 74 頁。

(3) NHK 取材班 (2021) 56 頁。

いたという「驚きの実態」が明るみになっている⁽⁴⁾。

日本のキャリア官僚たちに、上記のような無茶苦茶な働かせ方を強いている主要因は、国会対応にあるとされる⁽⁵⁾が、他方で、新藤が指摘するように、政治家が公益の美名の下、己の私利私欲のために官僚を酷使しているとしか考えられない事例もある。例えば、「ある議員からの依頼。議員の地元にある観光地が、ある海外の名所を参考にした新たな観光施設を検討している。建設にあたって関連資料を用意してほしい」「大臣経験のある議員がテレビ出演するにあたり、その議論のレクをお願いしたい。番組で求められる提言などについても考えてほしい」「ある議員からの依頼。地元支援者が海外のある地域で新規ビジネスを立ち上げたいと言っている。現地の様子はどんな感じか、教えてほしい」といった政治の要求が官僚に突きつけられる⁽⁶⁾。政治がこれらの要求に従うよう官僚に強制しているのだとすれば、新藤がいうように、社会的不正がまかり通る無責任な行政と認定する他ない。むろん、この意味での無責任な行政とは、政治の無責任であり、政治家を選挙で選ぶ有権者の無責任でもある。新藤の行政責任論は、究極的には、市民の政治的覚醒を求める主張である。

他方で、新たに官僚として就職する若者には、「真面目でパブリックな思いが強い人材」「公務の仕事自体を面白いと感じ、損得勘定抜きにやりたいことをしたいという志向」を持つ人材が「少数ながら毎年一定数いるという評価は有力省庁の間で一致している」という観察もある⁽⁷⁾。こうした現実を踏まえると、私利私欲の充足を求める政治家には容易になびかない純粋な公益志向の若手官僚が、「有力省庁」のなかで正当に評価され、

(4) NHK 取材班 前掲書 38-39 頁。

(5) NHK 取材班 前掲書 15-19 頁。

(6) NHK 取材班 前掲書 74 頁。

(7) 嶋田 (2022) 119 頁。

昇進を重ねていけるのかという重大な問題は確かにあるものの、市民の政治的覚醒が急速に高まらない限り、無責任な行政とそれがもたらす不正や腐敗は放置され続けると決めつけるのは早計であろう。

そこで、本稿はまず、行政責任概念の明確化を目的に分析を進める。行政責任の概念を明確化するといっても、行政責任のあり方は現実の行政と無関係ではあり得ないので、形而上の哲学的思索を展開するものではない。第一に、リンダ・ドレオン（Linda deLeon）の行政責任論⁽⁸⁾を取り上げる。ドレオンは、行政責任と個々の公務員の倫理との関係を論じている。第二に、リチャード・ムルガン（Richard Mulgan）の行政責任論⁽⁹⁾を検討する。ムルガンは、行政責任の概念が、行政の外部にあって行政より上位の権威が行政に対して責任を問うという中核的な性格から、近年では多方向に責任のベクトルを伸ばしていることを論ずる。第三に、マーク・ボビンス（Mark Bovens）の行政責任論⁽¹⁰⁾を検討する。ボビンスの議論は多岐にわたっているが、行政責任の機能とともに逆機能が生じ得ること、そして、行政責任を問う垂直的な経路が近年ではあまり機能せず、水平的な経路が重要性を増していることを指摘する。

続いて、行政責任論の応用編ともいうべき研究を取り上げる。ガイ・ピーターズ（B. Guy Peters）の行政責任論⁽¹¹⁾を紹介する。ピーターズの議論の特徴は、様々な価値観に基づき行政責任を担保する手段が多様に存在することを強調する点にある。最後に、マーク・ボビンスたちの野心的な行政責任分析⁽¹²⁾を検討する。現実の行政を事例として、行政責任を分析し

(8) deLeon (2007).

(9) Mulgan (2000).

(10) Bovens (2007).

(11) Peters (2016).

(12) Bovens et al. (2008).

たり評価するためには、分析や評価のための基準や枠組みを設定する必要が出てくるが、ポピンズたちの研究が野心的なのは、そうした基準や枠組みを提示している点にある。

2 行政活動において責任ある行動をとるとは、どういうことか？

ドレオンは、アカウントビリティ (accountability) とレスポンシビリティ (responsibility) を区別する。前者は、行政活動を行政の外部から統制する仕組みに関係する。後者は、個々の公務員の信念や感情が自らの行動を統制するという意味で、行政の内部的な責任を意味する。大雑把に言えば、責任主体としての公務員の立場からは、前者は他律的な説明責任であり、後者は自律的な応答責任と考えてよいだろう。有名なフリードリッヒ・ファイナー論争は、両者の性格の基本的な違いに由来する。フリードリッヒは、公務員たる者、公共の福祉に対する鋭敏なレスポンシビリティの感覚を持つべきであると主張し、ファイナーは、行政の外部からの制度的な統制に対して行政を服従させることの重要性を強調した。この論点は、行政の現場の仕事が専門技術的な意味でますます高度化し、現場を監督すべき上司が必ずしも十分な専門知識を有していないケースが夥しく存在する今日の行政においても重要性を失っていない⁽¹³⁾。

公務員がレスポンシビリティを負うということは、義務 (obligation) を負うと換言してもよい。公務員が負うべき義務の中身は、一義的に定ま

(13) deLeon (2007) p. 351. このように表現すると抽象的であるが、日本では、例えば、近いところでは、新型コロナ感染症対策、東日本大震災後の復興支援やエネルギー行政を想起すればよいだろう。いずれの問題も深刻かつ重大であることは、政治家や官僚だけでなく、一般市民にも理解されているが、一般市民にできるのは、問題解決への漠然とした希望を表明することくらいであり、具体的にどうすれば最適な問題解決に至るのか一般市民にはほとんどわからない。

るものではない。少なくとも、公益を追求する義務、正当なプロセスや手続きを踏む義務、同僚に対する義務の3つがある。これら三種の義務をいついかなるときも同時に実現する最適解があるわけではない。公務員は、時と場合によって、道徳法則（徳目）、倫理原則、公共的な知見（public knowledge）としての正当性、予測的な自己評価（anticipatory self-appraisal）の4つのフィルターを通して、自己の行動が責任あるものであるかどうか検証しなければならない⁽¹⁴⁾。

いかなる行政組織でも、行政の外部からの統制のみに依存だけでは機能しない。公務員たちが相互に予測可能かつ望ましい行動をとるものという期待が組織内部で醸成されていけばこそ、組織は正常に機能する。この点は、程度問題とみなすこともできる。行政の外部からの統制が比較的強い組織もあれば、行政内部の自律的な統制の比重が大きい組織もある。組織の決定や構造は、目標が明確な場合と曖昧な場合、手段が確実にわかっている場合とそうでない場合という2つの軸を組み合わせることによって、4つの型を析出することができる（図1）。

		目標（=起り得る結果に関する選好）	
		明確	不明確もしくは対立がある
手段 （=因果連鎖 に関する知識）	確実	セル1：階級制 ・ルーティン的な決定 ・命令一元の原則が貫徹される軍隊式官僚制	セル2：競争的多元主義 ・交渉や取引による決定 ・代表制的（representative）な構造
	不確実	セル3：共同体 ・合意に基づく決定 ・平等な専門家同士で構成される水平的構造	セル4：アナキー ・靈感（inspiration）による決定 ・ネットワーク構造

図1 組織の決定と構造

出典：deLeon (2007) p. 353. Figure 28.1.

(14) *ibid.*, p.352.

セル1に該当する組織は、命令系統や仕事上従うべきルールや手続きが明確であり、上司も部下もなすべきことははっきりしている。セル1に該当する場合は、軍隊もしくはそれに準じたピラミッド型の階統制組織が適切である。もちろん、人間が作る組織である以上、そうした組織であっても誰かが過ちを犯す可能性はあるが、その際は信賞必罰によって組織の規律は容易に守られる。上司による処罰の必要がなくなるほど、各々の職位にある公務員が従うべき規律を内面化した状態が理想であろう⁽¹⁵⁾。

セル2に該当する組織では、決定は政治的に決まる。文字通り、政党政治の世界がこの範疇に入るし、法廷闘争や多くのプロスポーツもこの範疇に入る事例であろう。セル2に該当する場合は、参加者はゲームのプレイヤーであり、組織はゲームのフィールドのようなものとなる。ゲームのプレイヤーは勝利のためにあらゆる手立てを尽くすが、ゲームのルールを強制的に守らせる外部の統制者が存在しているので、全くの無秩序というわけではない。アメリカに多い政治的任命職の公務員は、こうした競争的多元主義の組織で仕事をしており、任命権者が求める政治的プログラムの実現に貢献できなければクビになる。他方で、1970年代以降、公務員の行動によって憲法上の権利を侵害され、損害を受けたと信ずる個々の市民が当該公務員個人を法廷に訴える傾向が強まっているという⁽¹⁶⁾。

セル3に該当する組織は、典型的には病院である。病院に所属する医師その他の医療専門職は、患者の生命や健康を守るという目標は明確であるが、目標を達成する手段は不確実なことが多い。専門職によって構成される行政組織では、専門的な職務が背負う威信や信頼性に基づいて、専門家たる公務員は広範な裁量が与えられているが、他方で、専門的見地から自己の行動や決定、それがもたらした結果が正当であることを説明できな

(15) *ibid.*

(16) *ibid.*, p.353.

ればならない。セル4に該当するのは、いわゆるゴミ缶モデルのケースであり、ゲームを成り立たせるルールの強制的執行者がそもそも存在しないため、一見して無責任が横行するように見える。しかし、このようなアナーキーな状況であっても、「将来の影 (the shadow of the future)」を参加者が認識した場合は、他者による将来の報復を恐れて、他者に対する現時点での攻撃を抑えるという自己抑制が働く。もちろん、参加者同士が信頼を深め、互酬性を高めるケースも想定されるが、いずれにしても、責任のあり方は自律的であり、行政内部的な性格を持つ⁽¹⁷⁾。

軍隊式官僚制、競争的アリーナ、専門家共同体、ゴミ缶的アナーキーそれぞれの参加者に求められる特有の倫理がある。軍隊式官僚制を構成する公務員に求められる徳目は、規律、服従、奉仕である。軍隊式官僚制に属する公務員は、組織指導者の時間とエネルギーを極力消費させてはならず、組織防衛に全力を尽くさねばならない。他方で、指導者が不正に手を染めた場合には、公務員は指導者に諫言する勇気が求められる。さらに、組織が争乱状況に巻き込まれた場合は、公務員は、組織が苦境を乗り切れるように指導者を支え、組織変革に進んで取り組む勇気を持たねばならない。また、組織の病理が深刻化し、あるいは指導者が無能である場合、公務員は必要であれば、組織を離れる勇気を持たねばならない⁽¹⁸⁾。

競争的アリーナの参加者に求められる徳目は、ルールに則ってプレーすることである。換言すれば、参加者は、ルールによって禁止されていないことなら、ありとあらゆる能力やスキルを駆使し、工夫を凝らして競争相手を打ち負かす覚悟がなければならない。その前提条件として、ルールを他律的に強制するレフリーの権威が確立される必要がある。ところが、現実には、政治家や弁護士、民間企業の、全部が全部でないにせよ、その一

(17) *ibid.*, pp.353-354.

(18) *ibid.*, p.354.

部はいかなる汚い手段を使ってでも勝とうとするため、極度に反倫理的となる。専門家共同体を構成する公務員が守るべき徳目は、「ひとは全てのために、全てはひとりのために (One for all, and all for one)」というものである。これは組織の団結力を高めるといえば聞こえはよいが、一歩間違えれば、異論を排除し、共有価値を公務員に押しつける同調圧力に転化するリスクも大きい。加えて、専門家共同体の排他性は、共同体の外部に敵やスケープゴートを作ることによって高まることが往々にしてあるため、包摂 (inclusion) をいかにして図るかが重要な課題となる。ここでいうところの包摂とは、同質化のことではなく、意見の多様性を尊重することである⁽¹⁹⁾。

ゴミ缶的アナーキーにおける徳目は、「生きるか生かされるか (Live and let live)」である。ゴミ缶的アナーキーに参加する公務員は、個人として自己実現を求める積極的な道徳的義務を感じると同時に、他者にも自己実現のための同様の活動を承認しなければならない。ゴミ缶的アナーキーにおいては、責任を担保する確固たる公式の制度が存在しないので、否応なく非公式の統制の重要性は高まる。非公式の統制は、同僚間の圧力や報復を受ける見込みが大きくなれば強まるが、参加者が決定にコミットすること自体が参加者自身を縛る統制として機能することも考えられる⁽²⁰⁾。

翻って、個々の公務員が自律的責任を果たす拠り所は何であろうか。第一に、人間の本性 (human nature) が挙げられる。ドレオンは、人類が生き残りのために代々受け継いできた基底の価値として、同情、公平性、自己統制、義務の4つを挙げているウィルソン (James Q. Wilson) の説を参照し、個々人は人類共同体の一員であり、その意味で社会的存在たる

(19) *ibid.*, p.355.

(20) *ibid.*, p.356.

ことを免れないという理由によって、自己利益以上の何かによって自己の行為を正当化せずにはいられない道徳的衝動を本性として有していると考ええる。つまり、何らかの意味で利他的な徳目を人間が本性として持っているのだから、公務員も人間である以上、この本性が自律的責任の源泉となり得るのである。第二に、家族や教会、学校、民族など、人類全体よりも狭い意味での共同体の価値 (community values) が挙げられる⁽²¹⁾。

第三の源泉として、専門職としての社会化 (professional socialization) がある。専門職として人を育てる仕組みは、もちろん、当該分野に特有の高度な専門知識や実践的技能を修得させる厳格な訓練システムを有しているが、専門職としての倫理観念を植えつける機能もある。専門職にある人間は、専門家としての自律性を主張するだけでなく、そうした自律性に見合った「奉仕の精神 (service ideal)」を身を以って示そうとする。例えば、市民は、腕のいい医師に診察してもらいたいからこそ高い社会保険料を毎月払っている部分は確かにあるのだが、市民が社会保険料を原資とする高収入を医師に認めるのは、献身的に患者に尽くす医師が数多くいることを知っているからである。「医師」を専門職公務員に、「患者」を対象集団に置き換えれば、このロジックは一般化できる。名誉 (honor) は専門職としての高い技術水準を満たした者だけに与えられ、慈悲 (benevolence) は他者の福祉に尽くす倫理、正義 (justice) は他者の権利を尊重する倫理として専門家に強く要請される価値である。名誉や慈悲、正義を打ち捨てて私利私欲にはしる専門職公務員の姿を、市民は責任ある行政とは呼ばない。第四の源泉は、人間哲学 (personal philosophy) である。これは、公務員が文字通り、倫理学や哲学を学ぶことによって身につける倫理的思考を指している⁽²²⁾。

(21) *ibid.*, p.357.

(22) *ibid.*, pp.357-358.

1990年代以降の行政には、世界的に改革の波が押し寄せている。例えば、アメリカでは、クリントン民主党政権が国家業績レビュー（National Performance Review）を掲げ、「少ない予算で、よく働け（works better costs less）」と行政の尻を叩く。他方で、行政が直面している公共的な問題は、必ずしも社会の現実を客観的に反映したものではなく、社会的に構築された面が大きい。これは人口構成上の変化が必然的に引き起こす意見や価値観の多様性によるものであり、行政が簡単に操作できる環境条件ではない。また、犯罪、薬物乱用、家庭内暴力、環境汚染など、科学の力では解決できない社会問題も増えてきている。これは、現代の行政が図1のセル3やセル4の状況に置かれていることを意味する⁽²³⁾。

セル3の場合、この新たな行政改革が用意している基本戦略は、契約という形で行政サービスを外部化し、行政サービス供給を担うエージェンシー組織やその構成員の活動を契約条件によって縛りつける（Contracting）というものである。エージェンシーが達成すべき目標は契約のなかに明確に示され、エージェンシーの政治的主人が目標の達成度を監視する。この戦略では、契約上の達成目標は明白であっても、実務的な側面すなわち目標達成の手段について主人は素人であり、エージェンシーこそが専門家であるという想定を含んでいるので、両者の間には情報の非対称性が生じ、エージェンシーはそこにつけ込んで主人の利益をないがしろにするというモラルハザードの危険がある。セル4の場合、政治的主人は、「創造性を発揮せよ」「イノベーションを起こせ」などという美辞麗句を掲げて、エージェンシーに権限移譲するという戦略（Empowerment）をとる。権限移譲は、エージェンシー内部でも行われる。エージェンシー内部では、自律的ワークチーム（self-directed work teams）が無数に作られる。このワークチームは、人事、職務規律、パフォーマンスの評価、

⁽²³⁾ *ibid.*, pp.358-359.

支出行為など実務面での広範な裁量が与えられる。さらには、権限移譲は、ワークチーム内部でも行われる。ワークチームのマネージャーは、組織のフラット化と称して中間管理職を廃止し、個々の現場職員に自律的責任を求める。新しい行政改革の波が行き着いたのは、個々の現場職員に大きな自律的責任を負わせることであった。我々は、フリードリッヒによる最初の問題提起から60年余りの時を経て、フリードリッヒの自律的行政責任論の世界に戻ってきたのである⁽²⁴⁾。

市民は、個々の公務員に対して、彼・彼女らが中立的な専門家であるかどうか、市民社会の要望や期待に適切に応えているかどうか、究極の本人が求める公益の実現を託せる「聡明な受託者 (enlightened trustee)」であるかどうかを問わねばならない。公務員が自律的責任を果たすには、これらの条件だけでは十分ではない。公務員といっても、元々は一般市民と同じ社会で育ってきた人間であることには変わらない。とりわけ、アメリカは人種的文化的多様性に富んでおり、そのような条件の下で社会化の過程を経てきた公務員が、己の人種的文化的背景を超えて、社会的衡平性 (social equity) になかった行政活動を行うことができるかどうか。誰しも、己が生まれてくる人種や文化的条件を選ぶことはできない。社会化の過程で無意識に身につけてしまった価値観や習慣を、公務員になってから克服して社会的衡平の境地に至るべしというハードルをクリアするのは、公務員にとって容易なことではない⁽²⁵⁾。

となると、残されているのは、公務員が業務上接する市民や同僚や協力者 (collaborators) との粘り強い対話を通じて、公共政策が取り組むべき問題が何であるのか、己が所属する組織は問題解決にどのような形で貢献できるのかを省察 (reflection) し、実践 (praxis) することである。現代

(24) *ibid.*, p.359.

(25) *ibid.*, pp.359-360.

において責任ある行政を実現するために必要なのは、市民、公務員双方が対話し、協力する姿勢である。社会が行政にイノベーションや創造性を求めるなら、社会は行政の裁量に信頼を置かねばならない。行政に対する外部的統制をいたずらに強めるのは、得策ではない。これがドレオンの考察が到達した結論である⁽²⁶⁾。

3 行政責任概念の膨張

次いで、リチャード・mulganの研究を検討する。mulganはまず、アカウントビリティの概念が元来、誰かが己の行為について何らかの権威に対して説明を求められるプロセスと結びついていることを確認する。これは、一方で、説明や説明に納得できない場合の修正を要求する人物や団体が、説明者の外部に存在するという意味で外部的性格を帯びている。説明者に説明を求める人物や権威は、説明者よりも立場は上であり、説明者に対して問責する権利だけでなく、制裁を加える権利を有する。民主主義国家にとって、市民と選挙で選ばれる公職者との間、選挙で選ばれる公職者と、選挙の洗礼を経ない官僚との間において、アカウントビリティの関係は極めて重要である。このように、アカウントビリティは行政責任概念の中核を成しているが、mulganによれば、近年では、その意味内容が拡大している。まず、公務員個々人の任務遂行の責任（responsibility）であり、遂行される任務が高度な専門的基準を満たした公益にかなうものかどうかを問う視角である。次に、政府の諸々の活動を統制（control）する上で、諸制度の間での様々なチェック・アンド・バランスがとれているかどうかを問う視角である。第三に、政府が市民の願望やニーズを満たす行政活動を行っているかどうか（responsiveness）を問う視角である。最

⁽²⁶⁾ *ibid.*, p.360.

後は、市民と民主的政府との間で公共的な議論がしっかりなされているかどうか (dialogue) を問う視角である⁽²⁷⁾。

第一に、行政責任を任務責任から問う視角である。ここでは、公務員の自律的任務遂行責任が問題となる。この既述のフリードリッヒ・ファイナー論争の焦点は、公務員個々人が各々の専門的基準を満たしているかどうかを検証するという意味で内向きの自律的責任が一義的に重要かあるいは、公務員の任務遂行責任は、公務員の活動を行政外部から政治的に統制することによってのみ果たされるものかという点であった。ファイナーは、行政活動に関する問責者が行政の外部に存在しており、行政の外部から実効的な統制が行われることを重視した。ファイナーにとって、フリードリッヒの主張は、行政責任を公務員個々人の良心や道德の問題に還元してしまう危険な議論であった。他方で、イギリスでは、省庁による一切の行政活動について、当該省庁を所管する大臣が議会に対して全て説明責任を負うという「大臣責任 (ministerial responsibility) の伝統が確立した。しかしながら、大臣責任として、大臣を上司に頂く公務員全員の個々の行政活動や行政過程について、大臣が文字通り全て説明できると期待するのは非現実的であった。大臣責任の建前を維持するためには、公務員の自律的任務遂行責任を多かれ少なかれ取り入れざるを得なかった。実質的に、アカウンタビリティの概念は拡大し、従来の、説得力ある説明を要求したり、制裁を科すといった外部的な機能を残しつつも、公務員個々人の有責性 (culpability)、道德、専門職業的な倫理といった内部的なレスポンシビリティの要素を包摂することになったのである⁽²⁸⁾。

アカウンタビリティの内部化を促したのは、公務員の専門性である。専門職としての知識やスキルを身につけた公務員に対しては、職務遂行上の

(27) Mulgan (2000) pp.555-556.

(28) *ibid.*, pp.557-558.

一定の裁量を否応なく認めざるを得ない。その場合でも、民主国家である以上、専門家で構成される行政組織は、政治家や政治家のバックにいる一般市民のニーズに応える責任がある。現代の行政は、公衆のニーズに適切に応える業務の内容そのものの専門性が高いのであるから、その意味で公務員が責任を果たしているかどうかを誰がいかなる基準で判定するのが問題となる。例えば、専門職の公務員が弁護士や医師の資格を有して業務遂行にあっている場合は、弁護士会や医師会といった専門家団体が当該公務員の活動に規律を与える。専門家団体では、同じ専門家同士で監視し合う同僚の圧力（peer review）が働く。したがって、藪医者や悪徳弁護士は、専門家団体から制裁されて、公務員の職から排除されるだろうと市民や政治家は期待する。素人たる市民や政治家は、専門家団体による規律を信頼するというよりも信頼せざるを得ない。しかしながら、専門家団体が藪医者や悪徳弁護士を放置した場合、市民が多大な損害を被る危険がある。間違った法解釈や法適用によって、あるいは間違った医学的判断や医学的処置によって損害を被った素人の市民に対して、専門家たる公務員は民主的なアカウントビリティを負わないのだろうか。ここに、アカウントビリティを完全に内部化してしまうことの難しさがある⁽²⁹⁾。

専門家団体は一般に、その構成員たる個々の専門家に対して、専門家団体が定める高度な専門的基準への厳格な説明責任を求める。専門職公務員は、行政活動として実行する日々の決定に対して自律性を持っているが、いざ、外部からそうした個々の日常的決定の内容や正当性について説明を求められた場合、説明する能力がなければならない。これが、アカウントする能力という意味でのアカウントビリティである。加えて、多くの専門家は、専門職にある者として、高度な専門的基準を内面化し、専門的職務遂行を己の責務と考える良心すなわち職業倫理を身につけている。いい加

(29) *ibid.*, pp.558-559.

減な仕事は、外部者の監査や制裁があろうとなかろうと、専門家としての名誉、尊厳、公平性への信念が許さない⁽³⁰⁾。

ムルガンは、デイ (P.Day) とクライン (R.Klein) の研究に依拠して、医療、警察、水道、教育、生活保護・生活支援 (social work) の5つの分野に設置された理事会の事例について、一般市民から選ばれた素人の少なからぬ委員が、アカウントビリティを、自己判断で適切と考えるもの、あるいは自分自身の判断基準に従って正しいと考えるものに対するレスポンスビリティとみなしていたことに注意を促している。「一般市民から選ばれた」といっても、この場合は、選挙で直接選ばれたのではなく、選挙で選ばれた権威によって指名された市民であった。その意味では、理事会委員がアカウントビリティが誰に対して何を説明できることなのか明確に答えられなかったのは、ある程度仕方なかったのかもしれない。しかし、行政責任という意味では、理事会は説明責任を一般市民に対して実質的に説明責任を果たしているとはいえず、行政責任は行政現場を担う個々の専門職公務員が自由に活動する能力へとすり替えられる。ムルガンは、内部的アカウントビリティは、何かを説明しなければならないが、誰に対して説明しなければならないかわからないと感じている者によって最後の手段 (last resort) として理解される場合があると指摘している⁽³¹⁾。

次に、アカウントビリティを行政統制の拡大と捉える視角を検討する。この方向でのアカウントビリティ概念の拡大は、民主国家においては、主権者たる市民がより強固に公務員を統制したいという願望からきており、その意味では必然的といえる。市民の選好に沿って政府を統制し、公務員の行動を適切に制限するアカウントビリティの仕組みを構築することは、口でいうほど容易くはない。権力分立、連邦制、立憲主義、司法的統制、

(30) *ibid.*, p.560.

(31) *ibid.*, pp.561-563.

公務行動綱領 (public service codes of conduct) 等々、行政権力を統制する様々な制度を民主国家は発達させてきた。また、社会の側でも競争的な市場やマスメディアが発達しており、行政権力の突出を抑え、行政権力に緊張感をもたらしている⁽³²⁾。

行政権力を統制する諸々の制度装置は詰まるところ、公務員に特定の目的を追求させ、公務員に特定の手続きに沿って行動するように法によって強制するという性格を持つ。行政を縛る法から公務員が逸脱することは、それ自体が責任追及の対象となり、処罰が科される。行政官僚制にとって、アカウントビリティは、外部の主体や市民が政府の政策を統制する様々な手段のひとつでしかない。アカウントビリティは、政策過程においては、理論上、後ろの段階における評価や矯正という形で担保されるという解説が一般的である。しかし、実際には、外部的な評価は、「予測的反応の法則 (law of anticipated reactions)」を通じて、政策過程の全ての段階に作用する。つまり、アカウントビリティとは、潜在的に、公務員に対していついかなるときにどのような行政活動に関しても説明せよと要求する概念である⁽³³⁾。

監査組織 (audit offices)、オンブズマン、行政裁判はいずれも、公務員に対して説明を要求する権限を有するアカウントビリティの制度装置といえる。議会は、委員会における審査や公聴会の場に公務員を召喚し、行政活動やその結果についての説明を要求する権限を持つ。司法も、公開の法廷に公務員を召喚し、その行動についての説明を要求する際、行政責任を担保する制度として機能しているといえる。社会の側の利益集団やメディアも己の利害関心に沿って、行政に説明責任を求める圧力をかけている。行政の外部の制度や組織は、公的統制に従順な行政上の諸制度をいかにし

(32) *ibid.*, p.563.

(33) *ibid.*, p.564.

て設計するかという民主政治の争点とアカウントビリティを同一視している。ムルガンは、アカウントビリティ概念の拡張によって行政制度の民主的統制の全てをカバーするのが不可能であり、アカウントビリティと公的諸制度の民主的統制が重なり合うことを認めつつも、後者のほうが守備範囲が広く、両者を区別することが有益な場合もあると述べている⁽³⁴⁾。

第三の視角は、アカウントビリティの概念を、公務員の行動を市民の需要 (public demands) と一致するように求める応答責任 (responsiveness) を強化する方向で拡張するものである。第一に、選挙で選ばれた政治家が行政組織を統制する際に、応答責任を持ち出すケースである。第二に、公共サービスの供給を担う行政組織に対して、公共サービスを受ける側の市民を顧客とみなし、顧客のニーズに応答する行政組織を求める主張がある。前者のケースでは、行政の政治的主人としての与党への従順さが強調されるため、政治的主人の行政に対する糾問 (scrutiny) は恒常的に起こり得るという想定の下で、与党と公務員との意思疎通を円滑にするシステムの構築が重要となる。与党は議会多数派であり、有権者の意思を代表しているのだから、公務員が与党に従順に応答するのは当然だと考える向きがあるかもしれないが、この考え方では、昇進したいという個人的野心に駆られた公務員が与党政治家に迎合することに対してお墨つきを与えてしまうことになりかねない⁽³⁵⁾。

後者は、1990年代以降の経営裁量の拡大を目指す改革運動 (managerial reform movement) と関係している。市民憲章、エージェンシー化その他の競争促進的な行政改革は全て、市民を行政サービスの顧客とみなし、顧客の満足が応答性すなわちアカウントビリティの実現と同義であるとした。この考え方の弱点は、顧客の満足イコール応答性というロジックが与

(34) *ibid.*, pp.565-566.

(35) *ibid.*, pp.566-567.

党政治家の政治的命令にすぎない点にある。また、民間企業が消費者のニーズに応答的であるというロジックを公共サービス供給に安易に当てはめるべきではない。公共サービスの受け手である市民の大多数は、競争の市場における消費者と違って退出（exit）という選択肢を持たない。アカウントビリティは、市民の異議申し立て（voice）に対応した責任である⁽³⁶⁾。

最後に、アカウントビリティを、公務員による様々な対話活動として捉える視角を取り上げる。この考え方は、熟議民主主義論（deliberative democracy）に由来するもので、公務員同士の、または公務員と市民の間での行政活動に関する問いかけと応答（questioning and answering）の積み重ねを重視する。公務員は行政活動に関して市民に対する説明責任を負っているが、説明の正当性は適切さ（appropriateness）の論理に基づいて評価される。もちろん、公務員が市民の疑問に正面から向き合い、自己の行動の適切さを丁寧に説明し、市民の納得が得られるよう対話を続けることは、アカウントビリティの一部として非常に重要である。しかし、熟議民主主義者は、公務員が対話に応じない場合、制裁の脅威によって公務員に説明を強制するというアカウントビリティの重要な契機を軽視しているように見える⁽³⁷⁾。

以上、アカウントビリティの内部化、統制としてのアカウントビリティ、応答性としてのアカウントビリティ、民主的対話としてのアカウントビリティを検討してきたが、これらの検討は、アカウントビリティという用語の定義の問題というよりも、行政責任を担保するために、外部的な監査や制裁とそれ以外の諸々の手段に対して、それぞれどれほどの比重を置くのかという実践的問題とつながっている。例えば、応答性という考え方は全否定されるべきものではない。コスト意識が薄く特権にあぐらをかいてき

(36) *ibid.*, p.568.

(37) *ibid.*, pp.569-570.

た公務員の世界に、競争原理を導入して活を入れるべきであるという意見は一理ある。ムルガンは、行政の外から制裁を加えることと、行政の内部において裁量を認めることとの間にどう折り合いをつけていくかが重要であり、何もかもアカウントビリティの名の下に正当化するのではなく、逆に、アカウントビリティ概念の様々な限界を認識することによって、分析的明晰性と市民の権利擁護の双方に資するであろうと結論づけている⁽³⁸⁾。

4 行政責任の水平化

アカウントビリティの概念分析のまとめとして、ここでは、マーク・ボビンズの研究を紹介する。ボビンズは、アカウントビリティの概念が、そもそも簿記 (bookkeeping) に由来していると述べる。ダブニク (M.J.Dubnick) によれば、アカウントビリティの概念の歴史的な淵源は、11世紀後半のイングランドにおけるウィリアム I 世の統治時代に遡る。1066年にノルマン・コンクエストを果たしたウィリアム I 世は、1085年、己の領土下にある全ての財産保有者に対して、自己の保有財産を説明する文書を提出させた。それらの文書にある財産の価値を評価し、一覧にまとめたのがいわゆるドゥームズデイ・ブック (Domesday Book) であった。王は、己の領土下の全ての地主に忠誠を誓わせていたため、ドゥームズデイ・ブックは王の領土にある全財産のリストとなり、集権的な監査を用いた集権的行政を可能とする制度的基盤となった。つまり、中世の王権統治におけるアカウントビリティは臣下が王権に説明する仕組みを指していたのに対し、現代の民主的統治においては、統治権力が市民に対して説明責任を負う関係へと変化したのである。民主的統治における公的アカウントビリティを論じる場合、「公的 (public)」とは、公開性 (openness) と公

(38) *ibid.*, pp.570-572.

共部門 (public sector) という二重の意味合いがある。ダブニクによれば、今日では、アカウントビリティの語は、よい統治を象徴するアイコンになっているのだという⁽³⁹⁾。

ボピンズは、アカウントビリティを、あるアクターがある重要な他者 (some significant other) に対して、自己の行為を説明し、正当化しなければならないと感じている社会関係として定義している。この定義のなかの、「ある重要な他者」をボピンズは、アカウントビリティ・フォーラム (accountability forum: 以下 AF と略記) と呼んでいる。アクターと AF との関係は少なくとも 3 つの要素から構成されている。第一に、アクターは、自身のタスクの成績や成果、手続きに関する詳細なデータを AF に提供することによって説明責任を果たそうとする。アクターの AF に対する説明責任は、公式のものでも非公式のものでもあり得る。公務員は、制度的な AF に対して規則的に説明する公式の責任を有する。公務員は、行政上・政策上の過誤や失敗が発覚した場合、裁判や議会の委員会に召喚され、証言することを強制される。サダム・フセイン政権が大量破壊兵器の開発能力を有していたとするブレア政権の主張は誇張であると報道機関にもらしたとされるイギリス国防省の専門家、デイヴィッド・ケリー (David Kelly) は、2003 年夏、議会の 2 つの委員会で証言を求められた後、自殺した。仮に、ブレア政権が対イラク戦争に参戦する大義名分をでっち上げて、議会を騙したとすれば、イギリス国民に対する重大な背信行為となるため、議会はケリーに証言を要求したのである。第二に、AF に提供される情報は、AF がアクターを尋問するのに役立つとともに、アクターは情報の適正性やアクターの行為の正当性についても質問する。第三に、AF は、アクターの行為に関して判定 (judgment) を下す。AF が否定的な判定を下した場合、説明者に対して刑事罰が科される場合もあるが、説明

(39) Bovens (2007) pp.182-184.

者はマスコミからのバッシングのような非公式制裁を受ける場合もある⁽⁴⁰⁾。

ポピンズの定義のなかで、もうひとつ重要な条件は、上記のような「社会関係」として有効に成り立っていることである。社会関係としてのアカウントビリティを有効に成り立たせる要素としては、説明のために供される情報が公にアクセス可能であること、市民に対して提供される情報がプロパガンダではなく、説明者の行為に関する客観的な説明であること、説明の宛先がランダムなものではなく、AFに向けられたものであること、アクターが義務として決められたことを説明しなければならないと認識していること、議論や判定がなされ制裁が下される場がAFによって設定されるべきこと、という5つの点が挙げられる⁽⁴¹⁾。

公務員は多層的な説明責任を負う。説明責任の分類を行う際、誰に対する何についての説明責任か明確にする必要がある。ここでは、前者に着目して説明責任を分類する。第一に、AFが、説明者たる公務員にとって上位の組織や制度である場合、組織的アカウントビリティと呼ぶ。組織的アカウントビリティの典型は、ピラミッド型の階統制組織である。階統制組織の歯車たる公務員に求められる説明は、厳格な規則や標準作業手続きによって決められている。ここでは、一般市民によるアクセスが不可能であるため、ポピンズの定義を厳格に当てはめれば、この種の説明責任はパブリックではない。しかしながら、この組織的アカウントビリティがしっかり機能していることが、外部的な説明責任を成り立たせる必要条件となる。第二に、AFが公選職の政治家あるいは政治家たちを組織した政党である場合、政治的アカウントビリティと呼ぶ。政治的アカウントビリティの典型は、議会の委員会における審査や公聴会に公務員が召喚され、説明を求

(40) *ibid.*, pp.184-185.

(41) *ibid.*, p.185.

められる局面である。議会以外でも、アメリカやフランス、ベルギーのように、執政府の高官が政治任用される国々では、公務員は行政府内部においても政治的アカウンタビリティを負う。事例としては、イギリス刑務所庁長官であったデレク・ルイス（Derek Lewis）の罷免が挙げられる。刑務所庁はエージェンシーであり、エージェンシーの長官は契約によってなすべき業務や成果が全て規定されていたが、ルイスは、契約上の義務を全て果たしていたにもかかわらず、IRA（アイルランド共和国軍）のテロリストが脱獄したことの責任を負わされ、罷免された⁽⁴²⁾。

第三に、AFが裁判所である場合、法的アカウンタビリティと呼ぶ。イギリスのように、通常の民事法廷で行政訴訟を扱う国もあるが、フランスやベルギー、オランダでは行政裁判所が設置されている。フランスの感染血液事件（日本でも薬害エイズ事件は社会を揺るがす事態に発展したが、フランスのそれはより深刻かつ広範な被害をもたらした）は、よく知られた事例である。社会関係の全般的な法化の傾向、議会に対する市民の信頼度よりも裁判所に対するそれのほうが高くなる傾向、また、EU加盟国に限定されるが、EU指令の重要性などの諸事情により、公務員にとっての法的アカウンタビリティはより切実なものになりつつあるという。第四に、AFが監査組織である場合が挙げられる。イギリスでは、行政監査を行う組織が群生し、監査爆発現象が発生している。各種の独立監査組織、公金詐欺取締り組織（anti-fraud offices）が、行政組織の財政支出の真正性、合規性、効率性、有効性を微に入り細を穿ちチェックする。説明者たる行政組織は、そうした諸基準に合致していることを証拠立てる大量の説明文書を用意しなければならない。第五に、専門的アカウンタビリティが挙げられる。この場合、AFは専門家仲間、専門家団体である。病院、学校、警察、消防署など、現場で働く公務員に専門的な知識やスキルが要求され

(42) *ibid.*, pp.186-187.

る行政組織は多数存在しているが、そうした専門的知識やスキルの内容や基準は専門家団体が厳格に決めている⁽⁴³⁾。

責任を追及し、処罰を下すスキームとしてのアカウントビリティに目を向けてみよう。政府の活動について、責任を追及し、処罰を下すためには、責任主体を特定することが必要となる。現代において政府の決定や政策は、あまりに多くの公務員が関与しているため、責任主体の特定が難しい。これは、「多くの手の問題 (problem of many hands)」と呼ばれる。この問題に対処するため AF は4つの戦略を使う。第一に、法人としての (corporate) アカウントビリティである。これは、行政組織を法人とみなし、処罰の対象とするという戦略である。イギリス、フランス、オランダのように、地方レベルの公共団体に対しては刑事責任を問えるが、中央レベルの行政組織には刑事責任を問えない国々もあれば、ノルウェーやデンマーク、アイルランドのように、中央政府と地方政府の双方に対して刑事責任を問える国々もある。この戦略の弱点は、多くの場合、AF が司法的プロセスを伴う点にある。行政組織の法人としての責任を認定する司法的プロセスは通常、長い時間と費用がかかり、処罰が科されたとしても遅すぎる、組織に属するというだけで直接の責任がない者まで処罰することになる、行政の組織的活動が引き起こした損害賠償金は国庫によって賄われる (つまり、国民が納めた税金から支出される)、責任を認定された行政組織が廃止されれば、責任はかえってうやむやになるといったデメリットがある⁽⁴⁴⁾。

第二の戦略は、階統制的アカウントビリティである。この戦略の典型は、ウェストミンスター型の大臣責任原則の適用である。官庁に勤める兵隊 (rank and file) は表には一切出てこないで、何かあれば、所管官庁の大

(43) *ibid.*, pp.187-188.

(44) *ibid.*, pp.188-190.

臣が対外的な責任を全て負う。この戦略は、既述の組織的アカウンタビリティが有効に機能していることを前提としている。つまり、行政組織は大臣を頂点とする上意下達の軍隊式組織であり、大臣は円滑な指揮命令系統をたどって、必要な情報を必要なときに必要なだけ入手できるという前提条件を満たす必要がある。確かに、大臣は自己の所管する行政組織の政策に大きな影響力を持っているが、現代の行政組織は巨大かつ複雑で、兵隊の裁量も大きい。大臣といえども人間なのだから、巨大組織の全てを把握することなどではしない。問題が大きくなれば、大臣を辞めさせればいいという戦略は、政治的なケジメのつけ方としては有効なのかもしれないが、説明責任を実質的に果たさせるという意味では限られた有効性しか見込めない⁽⁴⁵⁾。

第三の戦略は、集合的 (collective) アカウンタビリティである。この戦略は、AFがある行政組織の誰かひとりが問題を起こしたら、その行政組織を構成する全員に連帯責任を負わせるというものである。行政組織を構成する誰かが失態を犯したら、組織のメンバー全員が処罰されるとあらかじめわかっているならば、組織の規律は否応なく高まる。誰かの失敗は全員の責任なのだから、責任追及も容易である。この戦略の主要な弱点は、道徳的な不条理にある。例えば、公金詐取の事件が発生した場合、公金を詐取した本人と監督責任を負う上司を罰するのは合理的であるが、事件とは無関係の公務員全員を同じ組織に属するという理由だけで減俸や罰金などの処分を科すのは、自由民主主義諸国では道徳的に容認されない。もっとも、巨額の公金を数人からなる小規模なチームに預けなければならないような例外的なケースでは、この戦略も一定の有効性を発揮するだろう。第四の戦略は、個人的 (individual) アカウンタビリティである。この戦略は、個々の公務員の職務内容が明確になっている場合に有効である。厳密な専

(45) *ibid.*, pp.190-191.

門的基準や職務記述書によって職務内容が特定される専門職公務員の業務上の過誤や失敗の責任を AF が問う際に、この戦略はうまく機能するだろう。AF が対応に苦慮するのは、集団浅慮や同調圧力のような組織的病理によって公務員個人の過誤や失敗が引き起こされるケースである。その場合でも、当該公務員個人の責任を問うのは必要であるが、組織体質を改善するための手立てを講じなくてはならない。集団病理に侵された行政組織はほぼ例外なく閉鎖的な体質であるから、個々の公務員が退出や異議申し立てをしやすいように、内部通報制度を充実させるといった組織の開放性を高める改革が重要となる⁽⁴⁶⁾。

そもそもなぜ、民主的な統治において公的アカウントビリティが重要なのか。それは端的に言って、代表制民主主義が本人代理人関係の連鎖によって構築されているからである。何百億円という公金を支出したり、許認可権を裁量的に行使したり、悪党を逮捕して投獄する等々の公務員の権限は、元をたどれば、人民の主権に行き着く。したがって、公的アカウントビリティの第一の機能は、行政に対する民主的統制（democratic control）である。有権者として神ではないのだから、間違った人間を選挙で通すことはあり得る。政府のパフォーマンスが悪ければ、有権者は次の選挙で悪辣な政治家を放逐すればよい。有権者が政府のパフォーマンスを評価するためには、政府の諸活動に関する説明と情報が必要である。第二の機能は、行政の誠実さ（integrity）を担保することである。公的なアカウントビリティが求めているのは、行政活動に関する単なる説明ではなく、市民にとって納得のいく筋の通った説明である。市民が納得できないことはしてはいけないのだと行政に認識させることによって、腐敗や縁故主義、権力濫用その他の不適切な行政活動を抑止する防波堤の役割を果たす。第三の機能は、行政のパフォーマンスを改善すること（improvement）である。不法行為

(46) *ibid.*, pp.191-192.

を伴わない形で行政の失敗は起こり得るが、行政の失敗が市民に大きな被害を与え、それが議会の審議で大問題とされたり、新聞やテレビでトップニュースとして報道されれば、失敗を引き起こした当事者たる公務員だけでなく、他の似たような職位にある公務員もそこから教訓を得て、自ら改善に取り組もうとするだろう⁽⁴⁷⁾。

上記3つの機能が合わさって、第四の機能として、行政の正統性 (legitimacy) を高めることが挙げられる。行政の正統性が高まることはすなわち、政府に対する市民の信頼 (public confidence) が高まることを意味する。第五に、公的アカウントビリティは、大衆にカタルシス (catharsis) をもたらす。つまり、多くの市民が留飲を下げる儀式のような役割を果たす。自然災害、飛行機の墜落事故、鉄道の脱線事故など市民の人命が多数失われる悲劇が発生した場合、遺族のみならず多くの人々は義憤に駆られ、責任追及の声を上げる。市民の怒りを鎮めるべく、議会は調査や説明のためのフォーラムを仰々しく立ち上げる。南アフリカのアパルトヘイトの実態を調査するための真実委員会 (truth commissions)、ナチスドイツや帝国日本の戦争犯罪を裁く法廷 (war crime tribunals) もこうしたカタルシスをもたらす機能があったとみてよいだろう⁽⁴⁸⁾。

公的アカウントビリティは、よいことづくめではない。行きすぎると逆機能につながる。第一に、民主的統制を追求しすぎると、行政組織のルール至上主義 (rule obsession) を引き起こす。法を守ることに汲々とする公務員を増やす一方で、法的根拠があれば、法に反しなければ何をやってもよいというメンタリティの公務員をも増やしていく。第二に、誠実さを追求しすぎると、行政の手続き至上主義 (proceduralism) を招く。適正な手続きを踏みましたと行政がいえば、市民は納得するかもしれないが、

(47) *ibid.*, pp.192-193.

(48) *ibid.*, pp.193-194.

行政が本来目指すべき社会問題の解決がおろそかになっては本末転倒である。第三に、行政の改善を目指すはずの監査と透明性の追求が行きすぎると、行政組織は厳格性 (rigidity) の罨にはまって身動きができなくなる。第四に、行政が利用できる諸資源とりわけ財政的資源の制約が厳しい場合、政府の説明責任を追及するという大義名分を掲げたメディアの報道が過熱すると、公務員の私生活が暴かれたり、些末な過誤に対する市民の処罰感情が煽られることによって、公務員が委縮してしまうというスキャンダルの政治 (politics of scandal) につながる。不条理な公務員バッシングが行政の正統性低下につながることは、いうまでもない。第五に、戦犯法廷方式による責任追及が行きすぎると、スケープゴート探し (scapegoating) が自己目的化する危険がある⁽⁴⁹⁾。

近年では、代表制民主主義の前提たる垂直的な本人代理人関係に基づく責任追及の回路が機能不全をきたし、水平的な (horizontal) アカウンタビリティが台頭してきている。第一に、行政を直接統制しようとする監査組織やオンブズマン組織が群生している。これらの組織は行政的な AF といえるが、実際のところ、いかなる資格で誰に対して何を説明する責任を負っているのか明らかではない。第二に、AF が個人的アカウンタビリティ戦略に傾斜しつつある。換言すると、行政の組織的過誤に関して、公務員個人の責任追及が民事法廷や刑事法廷でなされる傾向が強まっている。第三に、準独立公共機関の設立が相次いだことによって、大臣責任の原則が空洞化した。イギリスでは、クワンゴ (quangos) と呼ばれる組織がこれに相当する。無数のクワンゴが日常的にどのような活動を行っているのか大臣には知らされない統治構造になっているのだから、議会でクワンゴの活動の細部について質問されても、大臣はほとんど答えられないのが実情である。第四に、クワンゴの群生と呼応して、NPM 改革 (New Public

(49) *ibid.*, pp.194-196.

Management) の波が波及して、執行組織のエージェンシー化が進んだ。つまりは、行政の子会社化が進行したわけであるが、子会社たるエージェンシーと親会社たる政府は、指揮命令の関係ではなく契約の関係で結ばれており、エージェンシーの活動は契約に書き込まれたパフォーマンス指標 (performance indicators)、目標値 (targets)、基準値 (benchmarks) といった観点から評価される。エージェンシーと政府は契約関係にあるのだから、両者の関係は水平化したといえるだろう。教育機関や医療機関など、専門性が高い執行組織の多くがエージェンシー化されており、こうした組織が短期的な数値目標や採算性重視の経営にはしるのはいくつかの懸念の声が上がっている。さらに、エージェンシーの職員たちは、契約上のモニタリングが要求する煩瑣なペーパーワークに忙殺され、本業がおろそかになっているという指摘もある⁽⁵⁰⁾。

第五に、政府の責任を追及しても埒があかないとしびれを切らした市民やメディア、顧客たちは、各種エージェンシーの管理者に直接責任を問う AF としてふるまうようになった。第六に、各種エージェンシーは市民憲章 (citizen charters) を掲げ、それが守られているかどうかを監視する市民パネル (citizen panels) を設置した。なかでも、1998 年にブレア政権が設置した人民パネル (People's Panel) は大規模なもので、年齢、ジェンダー、居住地域、民族的背景その他の観点から全国民の人口構成を忠実に反映する 6000 人もの市民を組織した。このような半官製 AF 組織を設置するのは七面倒だから、エージェンシーの活動成果に基づく番付表をインターネットに上げて、手っ取り早く市民に利用してもらおうという動きも出てきている。とりわけ、公立学校の番付表に対しては親やジャーナリストの関心が高い⁽⁵¹⁾。

(50) *ibid.*, pp.196-198.

(51) *ibid.*, pp.199-200.

ボビンズは、行政組織の民営化が公的アカウントビリティの基礎を掘り崩すことを指摘している。民営化とは、行政組織が民間企業になることを意味する。民間企業の活動に関する情報は行政機関情報公開法の適用外となるので、株主以外のアクターは情報を得られない。市民が不平を訴えたり、救済を求めるルートも極端に制約される。市場競争によって長期的にはサービスの質の改善が見込めるのだから、民営化も悪くないという反論があるが、例えば、生徒集めに狂奔する私立学校は都合の悪い情報を開示しないのだから、教育の質が本当に改善したかどうかを市民が知る術はない。もっとも、市場信仰の本場ともいべきアメリカでは、2001年のエンロンの破綻以降、大企業の破綻が相次ぎ、それらの大企業の粉飾決算が明るみに出て、それまでの民間企業会計と監査制度は信頼を失い、民間企業が一般公開すべき情報は以前よりも多くなってきてはいる⁽⁵²⁾。

ボビンズは結論的に、以下の2点を指摘している。メディアの政治的役割すなわち争点設定機能が高まれば、公務員の関心もメディアが設定したアジェンダに偏って向けられることになる。第二に、近年のNPM改革は、公務員がAFを戦略的に操作して、自己の評価や評判が高まるように仕向ける余地を広げている。すなわち、市民の立場に立てば、政府の活動に関するメディアの報道に踊らされたり、行政改革の大義名分の下で作られた半官製のパネルや番付表に安易に飛びつくことには、落とし穴が待っているかもしれないと自覚すべきである⁽⁵³⁾。

5 行政責任を担保する多様な手段

2章、3章、4章では、行政責任概念の理論分析を主体とする研究をみ

⁽⁵²⁾ *ibid.*, pp.200-202.

⁽⁵³⁾ *ibid.*, p.203.

てきたが、5章、6章では、行政責任の実態の解明を主体とする研究を検討していく。この章では、ガイ・ピーターズの研究に焦点を当てる。

ピーターズはまず、現代の民主主義国家において、行政責任の問題の根源にあるのは、行政官僚制の専門性と政治的統制の間でどう折り合いをつけるかであると指摘する。選挙で選ばれる政府の政治的指導者たちは、党派的利益に沿った政策を展開したいのであるが、政策形成や政策執行の実務については、職業公務員によって構成される官僚制の専門性に依存せざるを得ない。官僚制の専門的な知識やスキルを活かすためには、官僚制の自律的な活動を容認することになるが、自律的な行政権力が肥大化すると、行政権力の意図的な濫用あるいは意図せざる濫用、公務員による汚職が多くの国々で慢性的な悩みの種となる。こうした事態を放置することはできないので、行政責任を担保する何らかの有効な措置を講じなければならない。行政責任を明らかにするためには、誰の何についての責任なのかを特定する必要がある（表1）⁽⁵⁴⁾。

表1 行政におけるアカウンタビリティの争点構造

	仕事のパフォーマンスが低い (poor performance)	権限踰越 (excessive)	不適切な行為あるいは不作為 (inadequate action or inaction)
公務員個人 (individual)			
行政組織 (organization)			

出典：Peters (2016) p. 212. Table 13.1 を一部簡略化。

第一に、行政アクターの意図的な業務活動の成果を評価する次元がある。第二に、行政アクターが正当な権限を越えて行動した際に発生する過誤がある。これは、警察など強制的な規制権力を行使する行政分野において典

⁵⁴⁾ Peters (2016) pp.211-212.

型的に観察される過誤である。第三に、行政アクターが不適切な対応をしたか、あるいは何もしなかったことによって発生する過誤である。個々の公務員は一般に、厄介な仕事をたらい回しにする傾向がある。警察は、貧困地域やマイノリティの居住地域からの通報への対応を遅くするか、放置する場合がある。環境活動家は環境規制の担当者の熱意に関心を持つが、民間企業は環境規制など緩いほうがいいと思っている。第四に、上記3つの過誤は個々の公務員か、あるいは行政組織によって引き起こされる。公務員個人の不正への対応は比較的容易であるが、行政の組織的不正となると政治権力を動員して対応せねばならなくなり、事は大きくなる⁽⁵⁵⁾。

アカウンタビリティそのもの (per se) は、あるアクターが自己の行為に関し、独立した権威に対して説明を要求するという意味がある。独立した権威は、説明を要求されているアクターの外部に存在する。独立した権威とは、典型的には議会や裁判所を指す。他方で、レスポンシビリティは、行政の自律的な任務遂行を指す。公務員は、法に従って任務を遂行する責任、公務員倫理綱領に従って任務を遂行する責任があり、こうした責任は公務員にとって内面化されている。法の要請と倫理の要請は基本的には一致しているが、上官の命令が絶対の軍隊において (抗命は軍法によって裁かれる)、若い兵士が反倫理的な行動を上官から命じられた場合に、この若い兵士にとって責任ある行動とは何か。「兵隊」的な立場にある現場の公務員は、法の要請と倫理や良心とのせめぎ合いのなかで、難しい選択を迫られることが少なくない⁽⁵⁶⁾。

レスポンシブネスとは、大臣のような行政組織の政治指導者、行政組織の顧客、あるいはもっと広範な市民全体の要求に対して公務員が応答する責任を指す。人種差別、性差別、階級間の分断が深刻な社会では、代表的

(55) *ibid.*, pp.212-213.

(56) *ibid.*, pp.213-214.

官僚制 (representative bureaucracy) の必要性が説かれてきた。これは要するに、有色人種から、女性から、労働者階級からより多くの公務員を採用することによって責任ある行政を実現すべしという主張である。各種マイノリティを優遇する公務員人事や特別施策は、各種マイノリティの共同体にとっては応答的であるが、社会全体が尊重すべき法の下での平等に抵触する⁽⁵⁷⁾。

このように、公務員が負うべき行政責任の種類は多様であり、相互の折り合いをつけることが求められる。例えば、大臣からの業務命令を受けた公務員が、反対理由 (objections) を示した場合には、服従義務から開放するといった手法、高度な中立性や専門性が求められる行政機関を大臣の政治的統制から外すといった手法がある。専門性と民主的統制のジレンマは、フリードリッヒ・ファイナー論争の焦点であったが、フリードリッヒにとって、市民を公務員の過誤から守る唯一の手立ては、公務員に対する専門的訓練を充実させ、公務員倫理を教え込むことであった。責任ある公務員を養成する教育はどうあるべきかという問題は、今日においても切実な課題である。もうひとつの重要なジレンマは、中立性と応答性との間にある。近年では、政治指導者に対する公務員の応答性を高めるために、公務員人事の政治化が各国で進捗しつつあるが、この動きが公務員の中立的技能 (neutral competence) に与えた影響は定かではない⁽⁵⁸⁾。

フリードリッヒ・ファイナー論争において、ファイナーの側に立った場合、行政のアカウントビリティを担保するために、公務員の行動を統制する手段 (instruments) を駆使する必要がある。第一に、最も一般的な手立ては、階統制 (hierarchy) である。説明責任の連鎖すなわち大臣を頂点とした指揮命令システムを公法 (public law) によって厳格化するとともに、

⁽⁵⁷⁾ *ibid.*, pp.214-215.

⁽⁵⁸⁾ *ibid.*, p.216.

公選職たる議員の立場を強化すれば、とりわけ野党の政治家たちは行政官僚制の過誤をあぶりだそうとするだろう。ただし、法的統制に依存しすぎると、法規万能主義という目標の転移が発生し、行政の効率性が損なわれるので注意が必要である。近年は、行政組織のパフォーマンスを評価すると称して監査が頻繁に行われているが、これもハイアラーキーの部類に入る⁽⁵⁹⁾。

第二の手段は、相互性 (mutuality) である。相互性の最も単純な形態は、警察官にパトロールをやらせるときに、必ず警察官同士でペアを組ませるやり方である。つまりは、公務員同士の相互監視によってアカウントビリティを担保しようとする手法である。旧共産ブロックの国々では、公共部門の内部に党組織を設置することが一般的であったが、西側民主主義諸国でも、近年の公務員人事の政治化に伴って、個々の職業公務員に政治的任命職の公務員を張りつける並行ハイアラーキー (parallel hierarchies) の発達がみられる。アメリカの連邦各省庁に設置された監査総監 (inspector general) も相互性の部類に入る。アメリカの監査総監は、省庁内部の公金詐取や権力濫用を捜査する権限を有する。また、行政組織に冗長性 (redundancy) を持たせるという手法もある。同じ業務を遂行する行政組織を複数設置するのは、確かにコストはかかるが、業務の目標達成に関するアカウントビリティを高める効果が見込める⁽⁶⁰⁾。

第三の手段は、競争 (competition) である。公共部門に競争原理を導入するとは、すなわち官製の疑似市場を創設することであるから、競争原理が機能する条件を人為的に創出する必要がある。例えば、公立学校の全生徒を対象とした全国一斉テストを定期的を実施し、学校別の成績を公開するというやり方を、学校選択制とセットで導入すれば、低成績校の校長

(59) *ibid.*, pp.217-218.

(60) *ibid.*, pp.218-219.

や教員たちに強烈な競争圧力がかかるだろう。アメリカで実施された「落ちこぼれゼロ作戦 (No Child Left Behind)」は、こうした施策の典型である。さらに、業績測定 (performance measurements) を個々の公務員や個々の行政組織に適用して、目標達成に向けた競争を煽るという手法もある。この場合、設定される目標は、数量的な計測が可能な指標でなくてはならない。裏を返せば、重要な行政活動の多くがその成果を数量的な指標によって説明できないので、無理やり成果指標を設定しても、公務員はいかにごまかすかに労力を費やすだけに終わるだろう。また、競争が有効に機能するためには、一定規模の人口の動員が不可欠である。競争開始を告げる笛が鳴っても、踊る市民がいなければ話にならない。第四の手段は、仕組まれた無作為性 (contrived randomness) である。この手法の典型は、行政外部のアクターによる抜き打ち査察である。抜き打ち査察を担当するアクターは、違反や不正を見逃さない高い評価能力と、違反や不正を実効的に処罰する能力を有していなければならない。この手法は、学校や刑務所、原子力施設などの査察に用いられる⁽⁶¹⁾。

ピーターズは、上記の検討から、行政責任を担保する手段は数多く存在するが、多様な手段は多様な意味を持っており、このことを無視すると行政や市民は混乱をきたすだろうと警告している。行政責任論は、どうしても行政に対する強制や制裁の話に傾斜しがちである。ピーターズは、公務員が改善のための学びの機会を得るツールとして説明責任のプロセスを捉える視点が重要であると結論づけている⁽⁶²⁾。

(61) *ibid.*, pp.219-221.

(62) *ibid.*, pp.221-222.

6 おわりにかえて—行政責任をいかに評価するか？

本稿の最後の章では、ボビズたちの行政責任の事例研究を取り上げる。ボビズは、アカウントビリティを、アクターが自己の行動を説明し、正当化する義務を負い、AFは質問を投げかけ、判定を下し、アクターは判定に伴う諸結果を受け入れる関係であると定義している。行政のアカウントビリティは、近年の先進産業諸国の政府が好んで使用する流行語であるが、政府がアカウントビリティを果たすと称してもその実態はお粗末なもので、単なるリップサービスに終わっているといった批判、行政のアカウントビリティを担保する様々な工夫は確かなにされているが、仕組みを構築することが自己目的化しているといった批判が出ている⁽⁶³⁾。

行政のアカウントビリティをめぐるこうした混乱にはいくつかの理由があるが、第一の理由として、アカウントビリティの概念が元々アングロ・ノルマン由来のもので、ヨーロッパ大陸には、これと同等の意味を持つ用語が存在していなかったことが挙げられる。すなわち、ヨーロッパ大陸諸国には、アカウントビリティとレスポンシビリティを厳密に区別する習慣がなく、両者が一緒くたに行政責任として論じられてきた。第二に、先述のマルガンの研究でも指摘されていたように、アングロ・アメリカ圏の研究者たちは、アカウントビリティを多方向に拡張していく方向で議論を進め、それぞれの方向で拡張された多様な意味内容の整合性を顧慮することなく、そのまま行政が従うべき規範として提示したという事情があった⁽⁶⁴⁾。

このように、アカウントビリティをめぐる行政研究の動向がやや迷走気

(63) Bovens et al. (2008) pp.225-226.

(64) *ibid.*, pp.226-227.

味になってくると、行政実務の世界では、公務員たちがアカウントビリティの過剰(accountability overload)に対する不満を申し立てるようになった。その理由として第一に、公務員には、そもそもやるべき本業がある。AFの種類が増えると公務員が説明すべき事項は自ずと増える。フォローアップと称して、追加の説明資料の作成と提出が公務員に求められることも少なくない。このように、アカウントビリティに関わるペーパーワークが過剰になれば、公務員の本業に割くエネルギーが圧迫される。これでは、本末転倒である。公務員がアカウントビリティにいらいらを募らせる第二の理由は、評価の基準や評価のルールがあいまいであり、非現実的であり、実践の役に立たず、後出しじゃんけんのように、事後的にコロコロ変わる点にある。このような状況において、公務員は、議会から飛んでくる書面での質問だけでも年間で数百件レベルに達し、それらの質問全てについて議会が要求する基準や規則に従って詳細な説明を求められる。公務員も人間だから、結果的に当然疲弊する⁽⁶⁵⁾。

アカウントビリティの過剰によって行政現場から上がる様々な悲鳴は、たいがい無視される。その結果、様々な逆機能が発生する。第一に、アカウントビリティの要求がよりよい行政活動に結びつかないというジレンマがある。第二に、公務員がAFの要求を満たしているのに、現実の政策形成や行政サービスの改善につながっていないという罫にははまり込んでい。第三に、上述のアカウントビリティ概念の意味内容の一貫性のなさや多方向への分裂が行政現場に波及し、危機を招いている。アカウントビリティに関わるこれらのジレンマ、罫、危機はいずれも行政責任の有名無実化を招く原因となる。アカウントビリティの過剰を理念的に示すと、第一に、公務員が持つ時間やエネルギーは限られているのに、アカウントビリティの要求する説明水準が高すぎる、第二に、アカウントビリティが

(65) *ibid.*, pp.227-228.

設定する評価基準の数や種類が膨大な数に上り、しかもそれらが相互に矛盾している、第三に、アカウンタビリティが要求する業績目標が非現実的である、第四に、アカウンタビリティが要求する業績目標が独り歩きして目標の転移（goal displacement）につながる、という形でまとめることができる⁽⁶⁶⁾。

他方で、アカウンタビリティの赤字（accountability deficit）が発生している。これは、根本的には、現代の行政の量的な膨張、質的な複雑性や専門性の高まりに起因するもので、行政が有する人員、予算、組織、専門的知識やスキルがあまりに膨大であるため、実効的な制裁を科す権限を有する AF が、被統治者たる一般市民の生活に影響を及ぼす全ての行政活動をカバーする形で説明責任を行政に求めることができないう如何ともしがたい状況を背景としている。第二の原因は、行政のネットワーク化である。例えば、EU 加盟国では、国政レベルの行政の上に、EU のガバナンスが追加され、国政レベルの行政の下には、政府の支援を受ける得体の知れぬ外郭団体が多数設置され、アカウンタビリティの前提条件となっている行政の全体像の把握が困難になっている。これら全ての諸事情を踏まえ、なお、現代行政におけるアカウンタビリティの適切な評価ができるのか探究しなければならない⁽⁶⁷⁾。

ボビンズたちは、アカウンタビリティを評価する視角を3つ挙げている。第一に、民主的視角である。この視角は、ルソー的伝統に掉さすもので、市民を究極の本人として位置づけた場合の行政に対する民主的統制を最重視する。この視角における AF は、市民と市民の正統な代表たる議会である（表2）⁽⁶⁸⁾。

(66) *ibid.*, pp.228-229.

(67) *ibid.*, pp.229-230.

(68) *ibid.*, pp.230-231.

表 2 民主的視角に基づく行政責任の評価

民主的視角：アカウンタビリティと人民による行政統制
<u>中核理念</u> アカウンタビリティは、政府の諸活動を民主的な委任の連鎖に対して効果的に位置づけることによって正当に果たされる。
<u>中心的評価基準</u> 民主的な意味で正統な団体が、行政アクターの活動を監視・評価し、必要があれば、行政アクターの活動を自己の選好と一致するように行政アクターの行動を変容させることができる程度。
<u>行政責任の評価に関わる中心的な質問</u> a. 本人たる市民や議会が、代理人たる行政アクターの諸活動やそれらがもたらす社会的な結果について十分な情報を得ているか？ b. AF と行政アクターとの議論は、行政アクターの諸活動が本人たる市民や議会の選好と一致しているかどうかを問うという点に焦点を当てているか？ c. アカウンタビリティを担保する仕組みは、行政アクターに対して、本人たる市民や議会のアジェンダにコミットする強い誘因を与えているか？

出典：Bovens et al. (2008) p.231. Table 1 を一部簡略化。

第二に、立憲的 (constitutional) 視角が挙げられる。立憲的視角は、ロッキの伝統に倣すもので、行政の腐敗や権力濫用の防止を最優先課題としている。立憲主義は、行政権力はろくでなしであり、放っておけば何をしでかすかわかったものではないという前提に立っており、行政権力を「おとなしくさせる (keep the bastards honest)」ことにアカウンタビリティの価値を見出す (表 3)⁽⁶⁹⁾。

第三は、学習促進的 (learning) 視角である。この視角において、アカウンタビリティは、個々の行政組織や個々の公務員が自己の業務成果の改善のために学びを得るツールとして位置づけられる。AF と行政アクターとの議論は、個々の行政組織や個々の公務員が学びを得るためのフィード

(69) *ibid.*, pp.231-232.

表 3 立憲的視角に基づく行政責任の評価

立憲的視角：アカウンタビリティと権力均衡
<p><u>中核理念</u> アカウンタビリティは、行政権力の集権化や行政権力の濫用傾向に歯止めをかける上で死活的な重要性を有する。</p> <p><u>中心的評価基準</u> アカウンタビリティを担保する仕組みが行政権力の特権性を削ぎ、行政権力の濫用を防止している程度。</p> <p><u>行政責任の評価に関わる中心的な質問</u> a. AF は、行政権力が法や規範に従って行動しているかどうかを正当に評価するための行政監視権力とその実効性を担保する情報収集能力や情報処理能力を有しているか？ b. AF の側に、法や規範に対する行政権力の服従を立証するために必要な質問を、行政権力に対して投げかける誘因があるのか？ c. AF は、行政アクターの過誤を処罰し、抑止するための実効的な処罰を科すことができるか？</p>

出典：Bovens et al. (2008) p.231. Table 2 を一部簡略化。

表 4 学習促進的視角に基づく行政責任の評価

学習促進的視角：効果的なガバナンス
<p><u>中核理念</u> アカウンタビリティは、個々の行政組織や個々の公務員に対して、自己の業務の有効性及効率性を高めるよう動機づけるフィードバックベースの学習機会を与える。</p> <p><u>中心的評価基準</u> アカウンタビリティを担保する仕組みが、個々の行政組織や個々の公務員に対して、望ましい社会的結果を達成するという意識づけを一貫して与える程度。</p> <p><u>行政責任の評価に関わる中心的な質問</u> a. アカウンタビリティを担保する仕組みが、行政アクターとその顧客や重要な利害関係者に対して、重要な行政パフォーマンスに関する的確かつ明確な対話を適時に与えるものとなっているか？ b. アカウンタビリティを担保する仕組みが、行政パフォーマンスとそのフィードバックに関する行政アクターとその顧客や重要な利害関係者との継続的対話を促す場を設け、それを適切に運営する手続きを有しているか？ c. AF は、行政アクターが行政パフォーマンスのフィードバックや利害関係者との対話によって学びを得るように積極的に促すほど十分強力な存在であり、かつ、行政アクターの自己防衛的・組織防衛的な姿勢を最小限に止めるほど十分安心な存在であるか？</p>

出典：Bovens et al. (2008) p.232. Table 3 を一部簡略化。

バックの機会を与えるものでなければならない（表4）⁽⁷⁰⁾。

これら3つの視角からするアカウントビリティの強化は、常に矛盾なく同時に成り立つわけではない。例えば、行政に対する司法的統制は立憲的視角とは合致するが、多数党派による行政統制を重視する民主的視角とは調和しない。また、行政の腐敗を抑止し、行政の誠実性を実現しようとする立憲的視角は、事前に決められた厳格な手続きへの行政の服従を重視するが、行政組織が学習上のフィードバックを通じて、より有効かつ効率的な行政活動の実現に向けて柔軟に対応することをよとする学習促進的視角からすると、こうした厳格な手続き至上主義は、行政活動の社会的インパクトを軽視する無意味な手法である。これら各視角の間における規範的意義の両立不可能性には、注意が必要である⁽⁷¹⁾。

ボビンズたちは、上記の理論枠組みを適用する事例として、オランダの8つの独立行政エージェンシー（arm's-length agencies; 以下 ALA と略記）とその監視理事会の活動を分析する。具体的には、1つの ALA とその監視理事会につき、関係者 40 名前後の人々にインタビュー調査を行ったとしている⁽⁷²⁾ので、インタビュー・データの数は 300 を超えているはずである。ボビンズたちは、それぞれのインタビュー・データに R1（R は Respondent の略）、R2、R3…と順に番号を振っている。各 ALA に対応する監視理事会は、各 ALA から形式的には独立しているが、その委員は所管省庁の大臣によって任命されている。これらの監視理事会に期待される役割は、上記3つの視角のいずれからも首肯できるものである。すなわち、監視理事会は市民や大臣の代理人として、ALA の権力濫用を抑止し、ALA がパフォーマンス改善に取り組むよう促すことが理論上期待される。

(70) *ibid.*, p.232.

(71) *ibid.*, pp.233-234.

(72) *ibid.*, pp.240.

実際には、監視理事会の会合は2か月に一回しか開催されない。監視理事会の会合では、ALAの活動に関わる広範な情報が各委員に提示されるが、会合での委員たちの議論は、ALAの活動に関する潜在的なリスクや内部管理活動（internal governance）に焦点が当てられる。ALAのマネジメントが所管官庁やその大臣と対立した場合は、監視理事会はALAの側に立って事がスムーズに運ぶように取り計らう⁽⁷³⁾。

ボビズたちがインタビュー調査した回答者たちは、形式的には、監視理事会が大臣に代わってALAを監視する役割を担っており、監視理事会がALAに対してアカウントビリティを求める立場にあると明確に認識していた。しかし、インタビュー調査データを総合的に検討すると、監視理事会の現実の役割は、学習促進の視角に偏っていることがわかった。監視理事会会合の議論では、ALAが企画する新規政策の課題やリスクの洗い出しは一応行われるものの、監視理事会の役割はALAにとって基本的にはコンサルタント的なものであり、監視理事会は比喩的に表現すれば、ボクシングのスパーリング・パートナーのような存在である。これは、監視理事会会合における議論の重みが、理事会委員の個人的な評判（personal reputation）に依存するところが大きいという事情を背景としている。理事会委員が社会的な大物であったり、個人として高い知的能力を持っている場合は、ALAにとって大きな圧力となるが、そうでない場合は、監視理事会は半ば有名無実化するということであろう⁽⁷⁴⁾。

監視理事会は、立憲的視角からすると、アカウントビリティを担保することに貢献していない。それを端的に示していたのが、2004年に発覚し、マスコミでも大々的に報道された社会保障庁のスキャンダルである。この事件は、社会保障庁が自己の本部ビルを法外な値段で購入していたという

(73) *ibid.*, pp.235.

(74) *ibid.*, p.236.

ものであり、所管大臣は議会で吊し上げられ、社会保障庁長官は辞任するに至った。世論の怒りは、社会保障庁を監視すべき立場にあった監視理事会にも向けられた。後に判明したところによると、当時の監視理事会は、社会保障庁の本部移転に関する一般的なガイドラインを承認しただけで、ガイドラインの執行の細部に関するモニタリングは行っていない⁽⁷⁵⁾。

監視理事会は、民主的視角が要求する基準についても満たしていなかった。監視理事会は、年一回、ALA の活動に関する監視状況と ALA に対する勧告を盛り込んだ年次報告書を公刊している。所管官庁から ALA に出向してきたある公務員は、この年次報告書のなかで仮に ALA の活動に関する否定的な評価の記述があった場合、そのことは ALA 全体で相当深刻に受け止められるはずであると証言した。実際には、そのような事態は起きない。ボピンズたちは、この点に関する理事会委員の代表的な声として、「私は、ここでは大臣の助けにならない」「いかなる意味でも、私は自分が大臣であるかのように感じたことはない」という回答者の証言を挙げている。ボピンズたちは、デルファイ法に基づくアカウンタビリティの総合的評価を表5にまとめている⁽⁷⁶⁾。

ボピンズたちは最後に、以下の3点を指摘している。第一に、ここで示された3つの視角がアカウンタビリティの規範的価値を全てカバーしているわけではない。第二に、ボピンズたちの行政責任評価の理論枠組みは、方法的な問題を多く抱えている。操作化、各基準の重みづけ、因果関係の特定など課題は山積みである。したがって、この理論枠組みでは、同一行政分野における多国間比較や、一国における特定行政分野の時系列分析を体系的に行うことはできない。第三に、この理論枠組みは、国政レベルにおける集権化された国家行政を前提としており、説明する者としての行政

(75) *ibid.*

(76) *ibid.*, p.237.

表5 オランダのALAとその監視理事会を事例とした行政責任の総合評価

	民主的視角	立憲的視角	学習促進的視角
情報提供	わずか 監視理事会は本人に対して限られた情報しか提供していない。	わずか 監視理事会は、行政権力の全容を把握する能力をほとんど有していない。	あり 監視理事会はALAの活動報告を定期的に受けている。
議論	なし	なし	あり 評判の高い委員で構成された監視理事会では、公務員は自己の業務改善について反省する機会を得ることができた。
結果	なし AFは本人の意向に沿って動いていない。	ほとんどなし AFは、ALAの一般的な政策に関わる争点にしか注意を払わない。	あり 監視理事会会合での議論は、オープンで相互を尊重する雰囲気で行われたが、政治的に当たり障りのない内容であった。
累積的効果	なし AFは、本人とALAの利害が対立した際はALAの側に立つ。	ほとんどなし AFはALAにとって、スパーリング・パートナーでしかない。	あり 監視理事会は、ALAの業務目標の達成やALAの業務革新に主要な関心を寄せた。

出典：Bovens et al. (2008) p.238. Table 4 を一部簡略化。

アクターと説明される者としてのAFが、明確に検知できる一貫したまとまりのある主体であるという仮定を置いている。現代の行政では、こうした前提や仮定を満たさないケースが多い⁽⁷⁷⁾。

ここで、本稿が得た知見をまとめておこう。第一に、ドレオンの研究は、レスポンシビリティとしての行政責任を論じている。ドレオンは、組織の型が違えば、要求される行政責任のあり方も変わってくると指摘した。また、行政のレスポンシビリティは、公務員の任務遂行責任を問う概念であ

(77) *ibid.*, p.239.

り、その道徳的基礎は、職業としての公務員倫理、専門職としての倫理、民族その他の地方的特質に基づく様々なコミュニティの文化や伝統に求められ、根本的には人間本性に根差すものであるとした。遠大な議論にみえるが、公務員も人間であり、市民の一員である。市民が公務員を同胞として信頼できる道徳的基礎がなければ、市民が公務員に責任ある公務遂行を期待することは難しい。第二に、ムルガンの研究は、アカウントビリティとしての行政責任を論じた。ムルガンは、行政責任概念が多方向に拡散しつつある傾向を指摘し、そのことが行政責任概念の中核的な意味内容を曖昧にすることの危険性を指摘した。第三に、ボビンズもまた、アカウントビリティとしての行政責任の種類や機能の多様化を論じたが、これは現代行政の現実を反映したものであり、行政責任の多種類化や多機能化、行政責任の水平化に対応して、行政のアカウントビリティを高める戦略も多種多様化していくことの不可避性を指摘した。第四に、ピーターズは、行政のアカウントビリティを担保する手段を考える上で、発想の基本的なロジックの違いによって複数のアプローチが存在することを論じた。ピーターズもドレオンと同じく、人が公務員として社会化され、訓練され、教育される局面に目を向けることの重要性を説いている。つまり、行政の外部から、行政組織や公務員に下される制裁を重く、厳しくするだけでは、行政責任は適切に果たされないということである。第五に、ボビンズたちは、民主的、立憲的、学習促進的という3つの視角から、オランダのALAとその監視理事会の関係を事例として、行政のアカウントビリティを分析し、評価した。エージェンシー化はオランダに限らず、近年の先進産業諸国の行政改革の一環として広範に実施されているが、ボビンズたちの分析は、少なくともオランダのエージェンシー改革は、民主的アカウントビリティと立憲的アカウントビリティを高めることに何ら貢献していないと結論づけている。

本稿の締めくくりとして、時間軸を意識した日本の行政責任論を紹介し

たい。元経産省キャリア官僚の宇佐美典也は、日本の政府運営が「目の前の選挙への対策を求める政治家と、そうした政治家の要請を満たしつつ対症療法的政策を実行して問題を先送りする官僚」によってなされており、数年ごとの「先送りの連鎖」のサイクルが繰り返されていると述べている⁽⁷⁸⁾。政府の諸活動を規定するこうした構造の下では、政府の運営を担う与党政治家や官僚の個人的責任は、問題解決を「きちんと先送りすること」によって果たされる⁽⁷⁹⁾。宇佐美は、問題の先送り構造がビルトインされた日本の行政は、若者や勤労世代が比較的多かった経済成長期にはうまくいっていたが、少子高齢化が急速かつ不可避的に進む現在のトレンドの下では、「日本社会の問題の所在をきちんと国民に伝え」ていないがために、国民は本人として代理人たる政府の諸活動を有効に統制できておらず、「本当に必要な対策が取られなくなっているのではないか」と分析している⁽⁸⁰⁾。宇佐美自身、現役のキャリア官僚時代には、野党議員たちの質問に対する国会答弁の作成に際して、質問に対する正面からの回答を避け、「どのように問題を問題と思わせないか」という発想に基づいて答弁内容を考えていたと証言している⁽⁸¹⁾。

宇佐美の分析は、さらに続く。この先の少子高齢化を見越して、日本の社会保障とそれを支える財政や金融政策を多角的にシミュレートした結果、日本の政府運営は「遅くとも団塊ジュニア世代が高齢者となる2036～2040年には」限界を迎えると結論づけている⁽⁸²⁾。限界を迎えるとは、具体的には「これ以上日本国内で日本国債を消化できなくなるタイミング」

(78) 宇佐美 (2018) 37 頁。

(79) 宇佐美 前掲書 41 頁。

(80) 宇佐美 前掲書 24-25 頁。

(81) 宇佐美 前掲書 25 頁。

(82) 宇佐美 前掲書 61 頁。

を意味しており、結果的に「政府財政規模の急速な縮小」を招来するという⁽⁸³⁾。「政府財政規模の急速な縮小」とは抽象的な表現であるが、要は、年金、医療、介護の給付水準が大幅に切り下げられ、消費税を中心として大増税が実施されることを意味する。団塊世代の高齢者は逃げ切れるが、団塊ジュニア世代以降の人々は「逃げられない世代」であるというのが宇佐美の主張の骨子である。

宇佐美の分析は、新型コロナウイルスの流行やロシアによるウクライナ侵攻以前のものである。それを勘案すると、「これ以上日本国内で日本国債を消化できなくなるタイミング」は2036年より何年か早く到来するかもしれない。宇佐美は、日本の行政にビルトインされた無責任構造を指摘し、公刊された各種政府資料を読み込んで、問題の先送りがこれ以上不可能になるXデーが2030年代のどこかの時点でやってくるであろうと予測した。これは、本人たる市民にとって時間が有限な資源であることを示唆している。

謝辞：本研究は、公益財団法人日東学術財団の助成を受けた成果である。

参考文献

- 宇佐美典也（2018）『逃げられない世代』新潮社。
嶋田博子（2022）『職業としての官僚』岩波書店。
新藤宗幸（2019）『行政責任を考える』東京大学出版会。
NHK取材班（2021）『霞が関のリアル』岩波書店。
真淵勝（2020）『行政学〔新版〕』有斐閣。
Mark Bovens (2007) 'Public Accountability' in Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Jr. and Christopher Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press.

(83) 宇佐美 前掲書 223 頁。

- Mark Bovens, Thomas Schillemans and Paul 't Hart (2008) 'Dose Public Accountability Work?: Assessment Tool' *Public Administration* Vol.86, No.1, 225–242.
- Linda deLeon (2007) 'On Acting Responsibility in a Disorderly World' in B. Guy Peters and Jon Pierre (eds.), *The Handbook of Public Administration..* Sage.
- Richard Mulgan (2000) "accountability': An Ever-Expanding Concept?' *Public Administration* Vol.78, No.3, 555–573.
- B. Guy Peters (2016) 'Accountability in Public Administration' in Mark Bovens, Robert Goodin and Thomas Schillemans (eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press.