



行政のアカウンタビリティの展開

角松, 生史

(Citation)

特集参加と責任:3-18

(Issue Date)

2012-03

(Resource Type)

book part

(Version)

Accepted Manuscript

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90002747>



行政のアカウンタビリティの展開

角松生史(神戸大学大学院法学研究科)

本ファイルは、法政策研究会編『法政策学の試み第 13 集(信山社、2012.3)』3-18 頁に掲載させていただいた拙稿の草稿段階のものです。公表に当たり若干の修正を加えていますので、本草稿の無断引用はご遠慮下さい。引用される場合は、公表版の方からお願いします。

【要旨】

アカウンタビリティ概念は、1990 年代後半に日本に導入され、訳語「説明責任」は急速に人口に膾炙した。1999 年制定の情報公開法の目的規定に「説明する責務」が実定法上初めて導入され、その後、独立行政法人等情報公開法(2001 年)、政策評価法(2001 年)、公文書管理法(2009 年)が続いた。本稿は、これら 4 つの法律と、閣議決定(1999 年)と行政手続法改正(2005)により導入された意見公募手続(パブリック・コメント)を、「アカウンタビリティ関係法制」として考察するものである(1)。

まず、それぞれの法制度の特徴を簡単に確認した上で、アカウンタビリティ関係法制と統治システムの変容との関係が指摘される(2)。ついで、アカウンタビリティ関係法制における説明責任のあり方が、(a)何をどのように説明するのか(b)いかなるコントロールが期待されているのか(c)誰に対して責任を負うのかという3つの観点から比較される(3)。

行政活動を情報処理過程として捉える立場からすれば、アカウンタビリティ関係法制は、民主制の過程に参加するさまざまなアクターの一つとしての行政機関が(i)どのような情報を生産するか(ii)ストックされた情報をどう取り扱うかに関するルールを定めるものとして理解できる。それぞれの法制度を、それがどのようなコミュニケーションの場を開くものであり、どのような形で行政活動の統制に有用かという観点から、時間的動態的考察も含めて、整理・分析していくことができるだろう。また、行政機関の他にいかなるアクターが登場し、それらとの間にどのような関係が結び結ばれるのかも見て行かねばならない(4)。

1. 「アカウンタビリティ」概念の登場

「アカウンタビリティ」¹＝「説明責任」という概念が日本で人口に膾炙するようになって

*本稿は、2010 年 9 月 24 日にルーヴェン・カトリック大学(ベルギー)で開催されたシンポジウム“Responsibility and Accountability in Japan after the 1990s:A Legal Perspective”における筆者の報告“Accountability of Administration in Japan after the Mid-1990s”

(Zeitschrift für Japanisches Recht Nr.31(2011),pp.5-20。科研費基盤 (B) (課題番号: 21330006) の成果である)。このような経緯から邦語文献の引用が十分でなく、また日本の研究者には周知の内容が若干含まれていることをご了承頂ければ幸いである。なお、法政策研究会総会(2011 年 5 月 14 日)において、本稿と関係する報告を行い、種々の教示を頂いた。

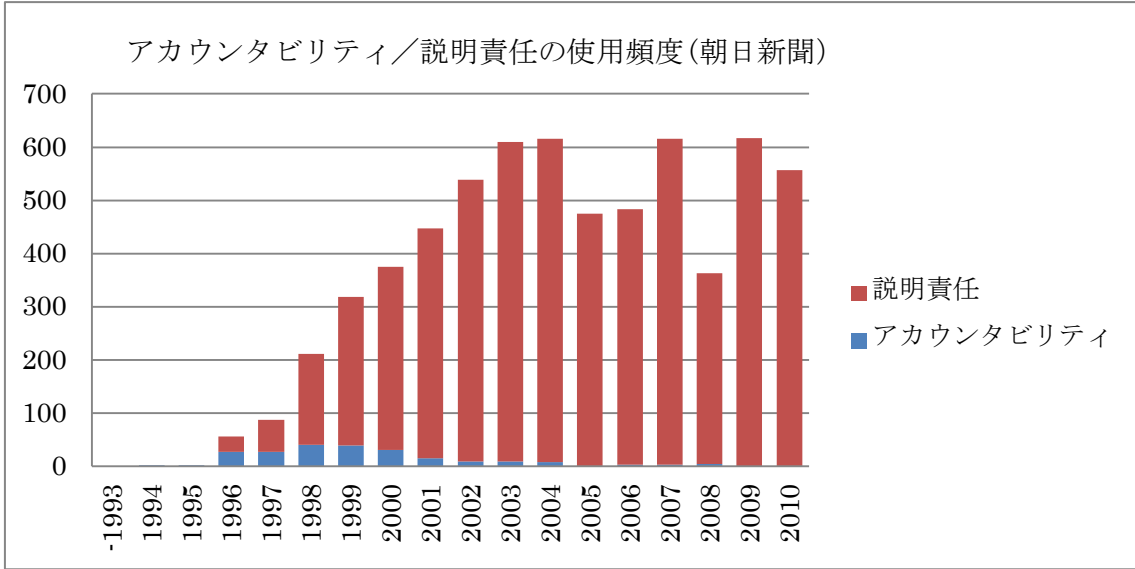
¹ 行政法の観点からの先駆的な分析として、鈴木庸夫「アカウンタビリティと行政法理論」園部古稀『憲法裁判と行政訴訟』(有斐閣、1999 年)619-643 頁

たのは、オランダ人ジャパノロジストであるカレル・ヴァン・ウォルフレンの 1994 年の著作『人間を幸福にしない日本というシステム』に端を発する。ウォルフレンは、二つの責任—リスポンシビリティとアカウンタビリティの二分法から出発し、日本の官僚は前者を備えているが後者を備えていないという。前者は「自分の決断や行動が重大な結果を生むかもしれない、だから軽々しく扱ってはならないと自覚していること」であり「個人の問題」である。これに対して、後者は「自分たちが何をしているのか、なぜそうしているのかを、自分の所属する省庁以外の人に説明する」という「組織的」責任であるが、日本の官僚はその説明を求められないため、「自分の属する省庁の利益を超えた広い見地からものごとを考えられない」というのである²。

ベストセラーとなった同書は、菅直人を初めとするさまざまな政治家や市民運動に少なからぬ影響を与えたとされ、「アカウンタビリティ」は、「官僚支配」批判のスローガンとしてよく用いられる言葉となった。

やがて「説明責任」という訳語が定着する。「図1」は「アカウンタビリティ」「説明責任」それぞれで朝日新聞記事データベースを検索した結果である。「アカウンタビリティ」の初出は 1994 年であり、訳語「説明責任」の初出は 1996 年であるが、後者の用例が 90 年代に急速に増大し、2000 年代にいたってほぼ安定するという傾向を見て取ることができよう。

【図 1】



	アカウンタ	説明責任
--	-------	------

	アカウン	説明責任
--	------	------

² カレル・ヴァン・ウォルフレン(鈴木主税訳)『人間を幸福にしない日本というシステム』(新潮 OH 文庫、2000 年)96-97 頁(初版(篠原勝訳)、毎日新聞社 1994 年)。なお、同書初版では「説明する責任」とされていたのが 2000 年の「新訳決定版」では「説明責任」とされ、両者ともに「アカウンタビリティ」とルビが振られている

	ビリティ	
-1993	0	0
1994	2	0
1995	2	0
1996	28	28
1997	28	60
1998	41	171
1999	40	278
2000	31	344
2001	15	432

	タビリティ	
2002	9	530
2003	9	601
2004	8	608
2005	1	474
2006	3	481
2007	3	613
2008	4	359
2009	0	617
2010	1	556

(朝日新聞記事データベース「聞蔵Ⅱビジュアル」2011/08/03 アクセス)より作成)

2.情報公開法と「アカウントビリティ関係法制」

1999 年制定の情報公開法³第 1 条が「政府の有するその諸活動を国民に説明する責務」を規定したことによって、「アカウントビリティ＝説明責任」概念が立法実務上も登場することになる。現在、目的規定に「説明する責務」を含む法律として、情報公開法の他に、独立行政法人等情報公開法(2001 年)、政策評価法(2001 年)、公文書管理法(2009 年)が挙げられる。これら 4 つの法律に加え、「説明する責務」概念を明示的に含むものではないが、1999 年の閣議決定によって導入され、行政手続法改正(2005)により法律上の制度となった意見公募手続(パブリック・コメント)⁴を、「アカウントビリティ関係法制」として一括りにして考察することが可能であろう。説明責任との関係から見たそれぞれの特徴を簡単に見てみよう。

(a) 情報公開法

周知のように、「説明責任」概念は、目的規定に「知る権利」を盛り込むべきだという主張が退けられた上で、「国民主権」と関係づけられて、情報公開法 1 条に規定されたものである。同条は、「知る権利」にこそ触れないが⁵、「行政文書の開示を請求する権利」について言及し、同法 3 条では具体的な開示請求権が定められている。少なくともこの開示請求の限りにおいて、「政府」は、議会を通じてではなく、直接に国民に対して責任を負っていると考えられているのである。ただし同法は、「何人」に対してもこの開示請求権を認め(3 条)、請求権者は日本国民に限定されていない。

同法の定める情報公開制度の特徴をもう少し見ておこう。第一に、「行政機関の保有する情報の一層の公開」を目的規定に掲げているが、具体的に開示請求の対象になるのは、「情報」ではなく、

³ 行政機関の保有する情報の公開に関する法律（1999 年 5 月 14 日法律第 42 号）

⁴ 1999 年の閣議決定で導入され、2005 年の行政手続法改正によって法制化

⁵ 2011 年 4 月に国会に提出された情報公開法改正案には、目的規定（第 1 条）の「国民の知る権利を保障し」という文言が盛り込まれている。

それが結晶化されたものとしての既存の「行政文書⁶」に限られる。文書が生産されず、あるいは、請求時に既に廃棄されていれば、開示の対象にはならない⁷。情報をいかに生産し、いかに文書化するかということに係る規律は見られない。

第二に、情報公開制度は、開示請求の目的を問わない制度として理解されている。開示／非開示の判断は、例外規定(第5条第1項但書、2項但書)の場合を除いては、開示による弊害の有無にのみ着目し、開示することにより何らかの積極的意義—例えば民主政にとっての意義—があるかどうかは問われないのが原則である。

最後に、情報公開法に定める情報公開制度は、市民の請求を受けて行われる受動的・アドホックな制度であって、能動的・積極的な情報提供とは区別される⁸。

以上、情報公開法は、「政府の有するその諸活動を国民に説明する責務」(＝説明責任)を「全うさせるようにする」ことを目的として掲げる一方で、そのためにはいかなる情報が生産され、文書化されるべきであるか、また国民に対して積極的に提供されるべきであるかということに関する規律は設けていないとすることができる。

(b) 独立行政法人等情報公開法

独立行政法人等情報公開法は特殊法人改革の一環として 2001 年に制定されたものであるが、もっとも議論になったのは、対象となる法人をどのように切り分けるかという点であった。立法過程においては、

「政府の諸活動は、行政機関のみならず、様々な主体と方法により実施されている。それらの主体のうち、政府の一部を構成すると見られるもの(下線は引用者)は、行政機関と同様に、その諸活動について国民に対する説明責務を自ら有するものである。」⁹

⁶ ただしこの「文書」には図画および電磁的記録も含まれる(同法第2条)

⁷ この点に関して近時社会的に注目された裁判例として、沖縄密約文書情報公開訴訟をめぐる東京地判 2010 年 4 月 9 日判時 2076 号 19 頁がある。同判決は、不開示決定取消訴訟の原告である開示請求者は、当該文書が存在に関して主張立証責任を負うものの、「過去のある時点において、当該行政機関の職員が当該行政文書を職務上作成し、又は取得し、当該行政機関がそれを保有するに至(ったこと)」を主張立証すれば、「その状態がその後も継続していること....が事実上推認され、被告において、当該行政文書が上記不開示決定の時点までに廃棄、移管等されたことによってその保有が失われたことを主張立証しない限り、当該行政機関は上記不開示決定の時点においても当該行政文書を保有していたと推認される」として、不開示決定は違法であるとした。しかし控訴審(東京高判 2011 年 9 月 29 日(判例集未公表))は、当該文書は廃棄された可能性が高く、上記の推認を妨げる特段の事情があるとして(毎日新聞 2011 年 9 月 30 日)、原告の請求を棄却したのである。

⁸ 情報公開法第 25 条は、同法が定める具体的な情報公開制度とは明確に区別した形で、「政府は、その保有する情報の公開の総合的な推進を図るため、行政機関の保有する情報が適時に、かつ、適切な方法で国民に明らかにされるよう、行政機関の保有する情報の提供に関する施策の充実に努めるものとする」としている。

⁹ 特殊法人情報公開検討委員会「特殊法人等の情報公開制度の整備充実に関する意見」(2000 年 7 月 27 日)

という認識が示された。そこでは、各法人について「政府の一部を構成する」とみられるかどうかという問いを立てた上で、各法人の設立法の趣旨、より具体的には理事長等の大臣による任命と政府の出資とに着目して、対象法人性の判定が試みられた。「政府の一部」という問題のとらえ方（「行政主体論」との関連）についても、具体的な判定方法についても、種々批判的分析がなされているところである¹⁰。いずれにせよ、「政府の一部」という概念自体が法文に盛り込まれることはなかった。

情報公開法と比較した独立行政法人等情報公開法のもう一つの特徴として、行政機関からの能動的な情報提供制度がより積極的に位置づけられている¹¹ということがある。同法の目的規定は、法人文書に対する開示請求権のみならず、「独立行政法人等の諸活動に関する情報の提供」（第1条）についても言及しているし、22条は、独立法人等の「組織、業務及び財務に関する基礎的な情報」「組織、業務及び財務についての評価及び監査に関する情報」および「当該独立行政法人等の出資又は拠出に係る法人その他の政令で定める法人に関する基礎的な情報」について、政令で定めるところにより、「文書、図画又は電磁的記録を作成し、適時に、かつ、国民が利用しやすい方法により提供するものとする」としている。どのような情報が生産されステークホルダーに提供されるべきかという規律という観点から見れば、民商法上の法人との比較もここでは有意義であろう。

（c）意見公募手続

意見公募手続は、行政による案の提示→公衆による意見提出→行政による採否・理由の公示という手続きをとる「行政を起点とする一往復半」の過程である。1999年の閣議決定の段階では、対象が「広く一般に適用される国の行政機関等の意思表示で、規制の設定又は改廃に係るもの」に限定されていたが、2005年の行政手続法では、全ての委任立法と行政規則のうち重要なもの（審査基準・処分基準・行政指導指針）としての「命令等」（第2条第8号）全てに対象が拡大された。

また、命令等の案に加えて「これに関連する資料」の公示が命令等制定機関に求められ（第39条第1項）、命令等の公布と同時期に「提出意見を考慮した結果（意見公募手続を実施した命令等の案と定めた命令等との差異を含む。）及びその理由」という形での応答も義務づけられている（第43条第1項）。この点からすれば、情報公開法よりも意見公募手続の方が「説明責任」の名にふさわしい制度だという考え方¹²も成り立ちうる。しかしながら、2005年改正後も行政手続法に「説明す

¹⁰ 例えば中川丈久「米国法における政府組織の外延とその隣接領域」金子古稀『公法学の法と政策（下）』（有斐閣、2000年）473-497頁（「ガバナンスやアカウンタビリティの次元では、行政主体論を超えた概念づくりが必要と思われるのである」）、舟田正之「特殊法人等の情報公開制度」塩野古稀『行政法の発展と変革（上）』（有斐閣、2001年）739-764頁（「組織論的アプローチ」と「情報公開制度に固有のアプローチ」）、橋本博之「行政主体論に関する覚え書きー情報公開制度との関連で」立教法学60号（2002年）30-59頁。

¹¹ 「情報開示請求制度と情報提供制度を独立行政法人等の情報公開を進めるための車の両輪として明示的に位置づけている」。宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説（第5版）』（有斐閣、2010）196頁、参照、同書206頁。

¹² 参照、角松「手続過程の公開と参加」磯部力他編『行政法の新構想II』（有斐閣、2008

る責務」概念が盛り込まれることはなく、1993 年制定時の同法の目的としての「透明性」がそのまま維持されてきた。

(d) 政策評価法

狭義の政策・施策・事務事業を全て含む広義の政策(第2条第2項)を対象とする政策評価法は、行政機関が所掌する政策について、その政策効果を把握し、それを基礎として必要性・効率性・有効性などの観点から自ら評価するとともに、評価結果を当該政策に適切に反映させる義務を行政機関に課している。また、政策の特性に応じた合理的な手法を用い、できる限り定量的に把握すること、学識経験者の知見を用いることが求められている(第3条)。いわゆる PDCA サイクルの中に政策を位置づけることが明示的に追求されているのである。

(e) 公文書管理法

現用文書・非現用文書双方に関する文書のライフ・サイクルを規律する公文書管理法は、「現在及び将来の」国民への説明責任を目的規定に掲げている。同法1条は「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源」としての公文書の意義を強調し、また法制定を提言した有識者会議最終報告は「証拠的記録に基づいた施策(Evidence Based Policy)」の重要性を指摘している¹³。同法4条は、法令の制定・改廃及びその経緯や閣議決定・了解等の事項について、「当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができる」ことを目的として文書作成義務を課している。

(f) 統治システムの変容との関連

上に見たようなアカウンタビリティ法制の導入は、1990年代後半移行の日本の統治システムの変容と関わるものである。西尾隆は、1997 年に開催された日本行政学会研究会報告を元にした論文において、「アカウンタビリティ＝説明責任」の「レスポンシビリティ＝内在的・自律的責任」に対する優先を主張する。1960 年代以降政府の担うべき役割が産業基盤の整備と産業の振興といった「生産管理機能」から都市計画・福祉政策・文化政策・環境保全といった「生活管理機能」へと移行していったという認識を踏まえ、1990 年代後半から政府制度のハード面の改革が政治日程に上ることになったと論者は言う。市民や企業の自己決定・自己責任原則が強調され、政府が全ての社会問題に責任を負う「責任政府」ではなく、社会からの要求・批判・苦情に反応するところの「応答的政府」をめざすべきだとされる。それに伴い行政の正当性の淵源は、政治的に中立で社会から超越的な専門能力ではなく、市民社会との同質性を前提とした対話能力・説明能力に求められるようになるというのが論者の主張である¹⁴。ここでは、「アカウンタビリティ」が、統治システムの変容と

年) 308-309 頁 (309) 頁

¹³ 「時を貫く記録としての公文書管理の在り方～今、国家事業として取り組む」公文書管理の在り方等に関する有識者会議最終報告(2008 年 11 月 4 日)

¹⁴ 西尾隆「行政のアカウンタビリティとその内在化—『応答的政府』への途」年報行政研究 33『行政と責任』(1998 年)68 頁、70-74 頁

いう認識の下に、地方分権・規制緩和といった他の政策課題との関連で論じられている。

政策評価法について言えば、統治システムの変容との上のような関連を見いだすことができることはほとんど自明であろう。また、「説明責任」を立法に導入した情報公開法の立法過程からもこのような関連を見て取ることができる。同法は、1970年代以降市民運動の重要な課題であり、憲法・行政法学界の悲願とも言えるものであったが、最終的に法制化された段階においてそれは、食糧費の公開に係る「市民オンブズマン」の活動や薬害AIDSファイル問題に見られるような公務員批判の文脈、「小さな政府」志向と結びつくこととなった¹⁵。そして、閣議決定段階の意見公募手続きがその対象を「規制の設定・改廃に係るもの」に限定していたことも、このような文脈に位置づけることができるだろう。

3. アカウンタビリティをめぐる論点

以上見てきたような「アカウンタビリティ関係法制」における説明責任のあり方について、以下、(a)何をどのように説明するのか(b)いかなるコントロールが期待されているのか(c)誰に対して責任を負うのかという3つの観点から比較してみたい。

(a) 何をどのように「説明」するのか？

まず情報公開法制について見てみよう。上述のようにこの制度は、行政文書に結晶化された既存の情報の開示のみに焦点を当てる制度であり、情報生産に関する具体的規律を含まない。情報処理過程としての行政をコントロールする上で、情報の収集・加工過程というフローを制御するのではなく、蓄積された情報ストックの取り扱いを通じた間接的制御の仕組みがとられているのである¹⁶。

そこにおける行政機関の義務が受動的・アドホックなものであって積極的・体系的な情報提供が期待できないことは既に見た。しかし一方でそれは、市民にとって、「提供されなかった情報を入手する上において、また、提供された情報を裏付ける生の情報を取得する上において、…独自の意味」¹⁷を持つことになる。この点をアカウンタビリティの外在的性質との関係で積極的に評価する見解もある¹⁸。他方で、そのような「生の情報」だけでは「説明責任」の名に値しないという見解もある。

¹⁵ 進藤兵「市民参加と情報公開」井出嘉憲他編『講座・情報公開—構造と動態』（ぎょうせい、1998）558-561頁。進藤は、「生存権的知る権利」「参政権的知る権利」を求める運動ではなく、統治構造の変容期にあたり「行政監視型の立場から『小さな政府』を求める運動が前面を占めるようになった」として、それを「日本の情報公開運動の変質」と評価する（進藤・前掲、561頁、571頁）

¹⁶ 角松・前掲注（12）308-309頁

¹⁷ 芝池義一「特殊法人の情報公開に関する報告書の検討」ジュリスト 1187号（2000）39頁。もちろんここでの「生の情報」も、文書に結晶化された限りにとどまるものである。

¹⁸ 「（「アカウンタビリティ」）の意義は、一言でいえば、『責任の再外在化』にみいだされるといえよう。ここでは、責任は、それを負うべきものの主観的ないし恣意的判断に委ねられる抽象的で曖昧なものではなく、具体的客観的にとらえられ、外部からの追及が可能であるように、明確に示される必要がある。その原義からして、『アカウンタビリティ』は、

この見解によれば、説明責任の遂行にとっては、「情報を提供された者の解釈枠組みにおいて情報が制御される」ことが必要であり、情報提供者の解釈枠組みに沿った一方的な情報提供はもちろん、「情報提供者・情報請求者のいずれの解釈も受けていない生の事実」の開示としての情報公開も説明責任を果たすものではない。「説明責任では、相互コミュニケーションによって相互の解釈枠組みの調整が行われるのに対し、情報公開ではそのようなコミュニケーションは存在しない」とされるのである¹⁹。

これに対して意見公募手続は、「関連する資料」という形で、一定の情報生産を義務づけている。また、提出された意見に対する行政の応答が義務づけられている。しかし、少なくとも行政手続法に規定された制度としての同手続は、「行政を起点とした一往復半のコミュニケーション」である以上、上記論者がいうところの「解釈枠組み」の調整は行われない。また、市民の意見を受けて原案が大きく変更されることはあまり現実的でない²⁰。むしろその機能は、①原案公表による政策案の内容・目標・根拠の提示②応答による市民社会の中の多様な意見の付置における当該政策案の「立ち位置」の明確化③上記の過程が、次の政策サイクルのための資料と政治的責任の判断材料として機能することに求められるだろう²¹。

受託者の信託者に対する、客観的事実に即しての行為(結果)責任を含意する。なるほど、行為や結果や理由などについての『説明』という意味が確かにこの英語表現に含まれているとしても、『アカウンタビリティ』は単なる『説明』—ややもすれば『釈明』などの意に受け取られかねない—にとどまらず、当の事実の結果そのものを明らかにし、それらについての判断を信託者たる人民に委ねるという基本姿勢につうじる」(井出嘉憲「公開パラダイムの受容と変容」井出他編前掲注(15)) 127-128 頁。もっともこの指摘は、「知る権利」に替えて「説明責任」が目的規定に盛り込まれたことを批判する文脈で述べられたものである。

¹⁹ 瀧川裕英「公開性としての公共性——情報公開と説明責任の理論的意義」法哲学年報 2000(2001 年) 37 頁

²⁰ 原案が「大きく変更された」場合、「修正した案が当初の案との同一性が失われる程度にまで達していれば、修正案については意見公募手続をとっていないことになるので、改めて意見公募手続を実施しなければならない」(宇賀克也『行政法概説Ⅰ行政法総論』(第4版、有斐閣、2011 年) 437 頁。参照、行政手続法第 43 条第 4 項かつこ書)と理解されている。

²¹ 角松・前掲注(12)、307-308 頁。なお、原田久『広範囲応答型の官僚制—パブリック・コメント手続の研究』(信山社、2010)は国の行政機関の意見公募手続の状況調査(『規制の設定又は改廃に係る意見提出手続』の実施状況)「意見公募手続等の施行状況についての調査」に依拠し、(i)原案修正率が、地方自治体の修正率よりも低い(17-19 頁)、(ii)そのうち実質的修正と評価できる案件の割合も高い(3 分の 2 以上)であること(128-131 頁)、(iii)パブリック・コメント後に原案撤回・再提出に至った「不公布・未決定案件」も存在すること(131-132 頁)を指摘して、「ほぼ『後戻りできないような段階』で提出された意見を考慮しても原案の微修正しか起こりえないだろう」(角松・前掲)という筆者の見解を批判する。「裏付けるエビデンスを伴わない」(同書 100 頁)でなされた筆者の議論の欠陥に対する的確な批判であり、筆者としても再検討の必要を感じる次第である(ただし拙稿は、原田が言うように「日本の各府省は『広範囲応答型』ではなく『業界応答型』に近いという認識」(同書 100 頁)を前提にしているわけでは必ずしもない)。今後問われるべき点として、(i)「実質的修正と評価できる」かどうかの基準の検討(ii)「実

行政機関と意見提出者との「解釈枠組み」の食い違いはやむをえないとむしろ割り切った上で、ひとまず行政機関の「解釈枠組み」に従って責任をもって情報を整序すること、そして次回の政策サイクルも見据え、その「食い違い」自体を記録しておくことが求められているといえるのではないだろうか²²。

(b) いかなるコントロールが期待されているのか？－結果志向と過程志向

アカウンタビリティ関係法制の中でも、特に政策評価法は Plan-Do-See のマネジメント・サイクルといういわゆる NPM 的行政統制手法を意識的に導入したものである。そこでは政策効果の把握と反映のための情報生産こそが制度の中心的位置を占める。政策の「結果」をできるだけ定量的に把握して次のサイクルにつなげていくという手法は、いわゆるマネジャリズムを重視し、現場に権限と資源を委譲した上で結果を評価しようという考え方と相性がよいだろう。

しかし上に見たアカウンタビリティ関係法制の実際は、必ずしもそうではない。そこにはむしろ「過程」をコントロールすることによるコンプライアンスの確保の要請が前面に出ている場合があると言える。その場合、行政過程のさまざまな結節点ごとに文書を作成し、それが開示されることの重要性が強調される。このことは、例えば情報公開法と食糧費をめぐる市民オンブズマン活動のように立法経緯に規定されている面がある。アカウンタビリティ関係法制が全体として、官僚制不信や規制緩和の文脈におかれたことがこのような状況を生み出していると考えられる。そこで、結果志向と

質的修正」がなされたとして、そのことを制度的・規範的にどう評価するか（後掲注（22の問題も参照）(iii)「実質的修正」や「不公布・未決定案件」とパブリック・コメントにおける意見の内容との因果関係 があると思われるが、他日の課題としたい。

²² 意見公募手続において原案が修正された場合、意思決定の記録という意味でのこのような説明責任との関係で、困難な問題を生じさせる。行政機関の原案に対して、一定の修正を提案する意見が述べられたとしよう。行政機関が原案を維持するのであれば応答の中で、「原案の方が修正案よりも望ましい」という行政側の論拠が述べられることになる。それにより、「次回の政策サイクルのための資料と政治的責任の判断材料」としての見解の相違が記録に残されることになるだろう。これに対して、上記の意見に応じて行政機関が原案を修正した場合、「原案の方が修正案よりも望ましい」と考える市民がいたとしても、そのことは意思決定の記録に残らないことがありうる。意見公募手続が基本的には行政機関の原案に対して意見を述べるものである以上、原案に特に問題を感じない市民は、批判的な意見を有する市民に比べて、意見を提出しない可能性がより高いだろう。2006年の教育基本法改正を受けた小中学校の新学習指導要領(2008年3月28日告示)をめぐる意見公募手続の過程は、このような難しさを示すものであった。そこでは原案に対して、パブリック・コメントの結果を受けたものとされる多くの修正が加えられている。一例をあげれば、「君が代」について、原案が『君が代』は、いずれの学年においても指導する」という内容だったのに対して、最終的には『君が代』は、いずれの学年においても歌えるよう指導する」という修正がなされたのである。仮に「君が代を指導することは否定しないが、『歌えるようになる』指導まで一律に求めるべきではない」という意見を持つ市民がいたとしても、そのような意見は意見公募手続において提出されず、検討の対象とされなかった可能性がある。仮に「歌えるよう指導する」が原案として提示されていたとすれば、上のような意見が論拠を伴って提出され、それに対する行政機関の応答が記録に残された可能性もあるのではないだろうか。（なお、法政策研究会席上で、「現実に可能かどうかは別として、2回意見公募手続を行えば、この問題は解消するのではないか」という指摘を受けた）。

過程志向との間の緊張関係が存在するのは、ほとんど不可避的である^{23,24,25}。

この点で「透明性」とアカウンタビリティの関係も興味深い。前述のように行政手続法は、「透明性」＝「行政上の意思決定について、その内容及び過程が国民にとって明らかであること」（第1条）を目的として掲げている。「国民」と言っても、1993年制定当時の行政手続法の実際の仕組みは、主として行政活動の相手方に対する透明性を念頭に置いていたものだった。意見公募手続の導入により、目的規定の変更もありえたところだったが、実際には行われなかった²⁶。だとすれば、透明性の概念自体について、「直接の当事者を越えた関係者・第三者、さらに広く市民一般²⁷に対する透明性」に変わってきた²⁸という構造転換を見出すことができよう。前述した情報公開法の改正法案は、「知る権利」の挿入と並んで、「国民による行政の監視及び国民の行政への参加並びに公正で透明性(下線は引用者)の高い民主的な行政の推進に資すること」も目的規定に加えているが、この構造転換をさらに推し進めようとするものと考えることができる。

アカウンタビリティ(＝説明責任)と「透明性」の概念上の関係についてなお法理論上の整理が必

²³ 山谷清志は次のように論ずる。「19世紀末から20世紀初頭にかけての『近代国家』の行政システムが理念として大切にしていたアカウンタビリティ・システムに向けた改革もまた、わが国では20世紀後半の現代的行政のマネジメント・アカウンタビリティ改革と同時に進められていたのである。かたや手間と暇をかけて念入りにチェックしたい近代的行政のアカウンタビリティと、効率とタイミングを重視して成果を求める現代的行政のアカウンタビリティという、まったくタイプが異なっているアカウンタビリティが同じ時期に出現した。このことが、新しいアカウンタビリティのツールとしての政策評価や業績評価と、従来の会計監査や行政監査・監察との混同、ジレンマを引き起こす原因になったのである」(山谷清志『政策評価の実践とその課題』(萌書房、2006)230頁。日本の特殊性を強調するこのような見解に対し、矛盾の源泉をNPMを支えた新制度派経済学とマネジュアリズムという「二つの理論間の相克」に求める見解として、毎熊浩一「NPM型行政責任再論―市場式アカウンタビリティとレスポンシビリティの矛盾―」会計検査研究No.25(2002)108頁。

²⁴ なお付言すれば、公文書管理法制定過程における有識者会議報告書が強調する“Evidence Based Policy”という考え方も微妙な問題を孕んではいない。この語がヒントとしたであろう“Evidence Based Medicine”＝「科学的根拠に基づく医療」が、特にランダム化臨床試験によって得られた統計的「結果」を作用機序の解明以上に重視する考え方であるとすれば、まさに「結果志向」統制の典型だといえる。だとすれば、臨床医療においてはそれが望ましいとしても、それが「時を貫く記録」としての公文書管理法の指導理念としてそもそもふさわしいか、少なくとも議論の余地があるのではなかろうか。

²⁵ より実地的なジレンマとしては、アカウンタビリティ関係法制が定めるさまざまな情報生産にかかる費用が高すぎて、業務の効率性をかえって阻害するという減少もしばしば見られるところである。山谷・注(23)11頁

²⁶ 批判として、紙野健二「行政立法手続の整備と透明性の展開」名古屋大学法政論集231号(2006年)485-506頁(500頁)。なお、同法改正の基となった総務省行政手続法検討会報告(2004年12月17日)で用いられていた「参加」という語が法文に盛り込まれなかったことについて適切な批判がある(例えば常岡孝好『パブリック・コメントと参加権』(弘文堂、2006年)21頁、50-51頁)が、同時に、この制度の下での「参加」が「一往復半のコミュニケーション」であることによって規定されていること(参考、前述8頁)を踏まえておくべきであろう。

²⁷ 「国民」か「市民」かについては、後述(c)(16頁以下)参照。

²⁸ 常岡・前掲注(26)51頁、紙野・前掲注(26)501頁。

要であろうが、過程志向のコントロールという面に関しては、両者の機能はかなりの程度まで共通する。ただしその場合、例えば情報公開法の「透明性」は、実際に行われた行政の意思決定過程（それが文書に結晶化された限りで）について、いわばガラス張りにしてそのまま見られるようにすることのみを目指しているものである。これに対して、意見公募手続は、(a)でみたように、一定の情報生産と市民意見への応答を要求し、意思決定過程を規範的に制度設計しようとする契機―「視認可能な対象を作り出す」可視化の契機（いわゆる「見える化」）―も含んでいる。さらにいえば、1993年当時の行政手続法にも、理由呈示の義務づけによって、行政庁の「判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意を抑制」²⁹しようとする限りで、そのような側面を見出すことが可能であろう。過程志向のコントロールと言っても、現実の過程をそのまま見せる場合と、過程の設計をも伴う場合とがあることに注意が必要である。そして後者には、「よりよい結果をもたらすための過程の設計」という要素が含まれるため、議論は複雑にならざるをえない³⁰。

(c)誰に対するアカウンタビリティか？

既に述べたように、情報公開法は、その目的規定において「国民主権の理念」を掲げる一方で、実際の開示請求権については一切限定せず「何人」に対しても認めるという制度設計を採用した。「開示請求権者を限定しても、開示請求権者に依頼することにより、限定の趣旨は容易に潜脱」されうる以上、限定に実質的な意義が乏しいことに加え、国際協調主義がその理由だとされる³¹。

それではアカウンタビリティの性質との関係でこれを理論的に説明しようとすればどうなるだろうか。会計学の文献で時折とられる見方³²のように、アカウンタビリティをプリンシパル―エージェント間のエージェント関係として理解するとすれば、「誰がプリンシパルなのか」という問題と言い換えることができるだろう。

²⁹ 最判 1985 年 1 月 22 日民集 39 卷 1 号 1 頁（旅券発給拒否処分理由付記）

³⁰ 民主政論との観点で「入力志向の正統性」と「出力志向の正統性」の区別が論じられている（Fritz W.Scharpf, *Economic integration, democracy and the welfare State*, *Journal of European Public Policy* 1997, 18-36(19); Scharpf, *Governing in Europe-effective and democratic?* Oxford University Press 1999, p.6、遠藤乾「ポスト・ナショナリズムにおける正当化の諸問題―ヨーロッパ連合を事例として」日本政治学会『年報政治学 2001 三つのデモクラシー』（岩波書店、2002）123-142 頁（133 頁）、鈴木一人「グローバル化時代における政治的正統性―欧州統合を例にとって」日本政治学会『年報政治学 2006-II 政治学の新潮流：21 世紀の政治学へ向けて』（岩波書店、2007）150-177 頁（159-160 頁）、吉田徹『ポピュリズムを考える―民主主義への再入門』（日本放送協会、2011 年）137 頁）。コントロールと正統性・正当性は表裏一体の関係をなすものと考えられるため、本稿の議論にも有益な視点を提供するものであろう。

³¹ 宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説（第 5 版）』（有斐閣、2010 年）56-57 頁

³² 醍醐聡『会計学講義（第 4 版）』（東京大学出版会、2008 年）4-6 頁、グレイ／オーエン／アダムス『会計とアカウンタビリティ―企業社会環境報告の変化と挑戦』（白桃書房、2003 年）55-57 頁

一つのとらえ方は、さまざまなステークホルダーを含むように「プリンシパル」が拡大していくという観点である。たとえば定住外国人をも含む意味で主権者を理解したり³³、行政活動の名宛人としての在日外国人や国外事業者などをも含めた相手方に対して説明すべき責任を考えていくという方向性である³⁴。上記の説明における「国際協調主義」の理解や、情報公開法と「グローバル・スタンダード」を関係づける見方³⁵は、こちらの方向性に近いと考えられるだろう。

二つ目のとらえ方は、プリンシパルへの報告ではなく、「第三者のいる空間＝公共圏」への公開こそをむしろ情報公開制度の本質とみなす見方である。このような見方をする瀧川裕英は、「公共的なものだから情報公開するのではなく、情報公開によって初めて公共性が生まれたと考えねばならない。すなわち、さしあたり公開性なき公共性は存在しないと考えなければならない」³⁶とする。もっとも論者は、「(情報公開法には)今日の国家行政においては、単に国民に対してのみならず外国人に対しても一定の公共性が要請されることが示されていると捉えるべきである」³⁷とするのだが、その究極的根拠が、上で述べられたある種普遍的な「第三者」性に求められるのか、外国人のステークホルダー性に求められるのか、必ずしも明らかではない。また、情報公開によって構成される公共圏が、「誰かに問われたならば応答しなければならないという『根源的責任』」³⁸に結びつくのだとすれば、前述のように、実際の制度上情報公開によって提供される情報は、基本的にアドホックかつ受動的なものであることにも留意しなければならないだろう。

4. まとめにかえて

行政活動を情報処理過程として捉える立場³⁹からすれば、アカウンタビリティ関係法制は、民主制の過程に参加するさまざまなアクターの一つとしての行政機関が(i)どのような情報を生産するか(ii)ストックされた情報をどう取り扱うかに関するルールを定めるものとして理解できる。それぞれの法制度を、それがどのようなコミュニケーションの場を開くものであり、どのような形で行政活動の統制に有用かという観点から整理・分析していくことが考えられるだろう。その際、行政過程の各段階を踏まえた時間的動態的分析も必要である。例えば前述のように、「次回の政策サイクル」を見据えることで初めて意見公募手続の意味を十分に捉えうるのである。

また、それぞれの法制度を運用する上で、行政機関の他にいかなるアクターが登場し、

³³ 辻村みよ子『市民主権の可能性』(有信堂高文社、2002年)52頁、180頁

³⁴ 会計学における環境会計をめぐる議論は、このような方向性に通じるものがあるだろう。

³⁵ 進藤・前掲注(15)。もっとも進藤のこの指摘は、あくまで批判的文脈でなされたものである。

³⁶ 瀧川・前掲注(19)、34-38頁。

³⁷ 瀧川・前掲注(19)、38頁

³⁸ 瀧川・前掲注(19)、7頁

³⁹ 角松『『公私協働』の位相と行政法理論への示唆---都市再生関連諸法をめぐって』公法研究 65号(2003年)200-215頁(204頁)

それらとの間にどのような関係が取り結ばれるのかも見て行かねばならない。その関係をプリンシパル—エージェン間の単線的・一方向的関係としてのみ説明しようとするのはおそらく難しい。「プリンシパル」が一応存在するとしても、それは最初から実態を備えたものというよりは、むしろ制度化されたコミュニケーションによって構成されたものとしてとらえられるべきだろう。

「主客逆転」の可能性もそこでは指摘されている。國部克彦によれば、

「会計のように高度に専門化された技術にもとづく監査プロセスに関して、「素人」であるプリンシパルが問題を提起する余地は…ほとんど残されていない。…同じことが、企業に環境監査や環境会計を導入する場合にも起こりうるものであり、本来、プリンシパルとエージェントの関係を構築するためのアカウンタビリティが、専門技術をとおして履行されることによって固定化され、プリンシパルとエージェントの間で本来必要なはずの対話を抑制してしまう傾向を持つ」⁴⁰

のである。情報生産の制度化によるコントロールが、かえって「主客逆転」とコミュニケーションの貧困化を生むという逆説をみてとることができよう。「結果志向」のアカウンタビリティをめざし「市民にわかりやすい」数値目標を設定しようとしてかえってこのような事態を招くこともありうること、いわば「見える化」によって見えなくなるものに対しても、我々は敏感でなければならないだろう。

⁴⁰國部克彦『社会と環境の会計学』（中央経済社、1999年）133頁。参考、「アカウンタビリティとは何か」環境情報科学 28巻3号（1999年）39-41頁。