



行政過程における参加と責任（特集 行政手続の諸相）

角松, 生史

(Citation)

法律時報, 87(1):14-21

(Issue Date)

2015-01

(Resource Type)

journal article

(Version)

Version of Record

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90003239>

※ この論文ファイルは印刷不可です。



行政過程における参加と責任

角松生史

1 はじめに

本稿は、行政過程における「参加」と「責任」に関する概念的考察を試みる。2では「参加」概念が一方では「決定」と、他方では「情報交流」の間で明確な輪郭を持ち得ない概念であることを述べる。3ではアカウンタビリティを中心とした「責任」概念について考察し、特に情報公開制度や公文書管理制度を念頭に置いて、どのような情報の産出が求められているか、それが「責任」概念とどのような関係を有するかについて検討する。4では「責任」概念が必然的に孕む一方向性から逃れる場として「参加」を位置づける可能性とその限界について検討する。

「参加」概念や「責任」概念は、1990年代後半以降のわが国における法制度改革や国・地方の行政実務の変化におけるキーワードになったものであるが、本稿は、これら法制度や行政実務についての包括的な現状分析や個別問題点の探求を目的とするものではなく、あくまで概念的考察に止まる。またその内容のかなりの部分は、先学や筆者自身が既に述べていることないしその延長である。しかしそれらを再構成してやや角度を変え、改めて試論的に提示することにもなんらかの意味があればという期待の下に、本特集企画に「参加」した「責任」の一部を果たせればと思う。

2 参加

(1) 「決定」と「参加」

「住民参加」の定義を述べた1974年の論文において、柳瀬良幹は、「参加」と「事務の処理」との区別を強調する。「相手方（注：行政機関等）がそれに従って行為する義務を負い、又はそれがそのまま事務の処理となるのである場合は、その行為は最早『参加』の域を超えて、事務の処理そのものであることとなる筈と思われる」¹⁾。この観点から柳瀬は、住民参加の目的は住民の個別的利益を明確に知ることにあるとして、住民参加が「徒に『エゴ』の主張に機会を与えるに止まっている」という批判はこれに対する批判としては当たらず、非難されるべきだとすれば「それを上の定義において述べた『参加』の域に止めることができず、そのまま事務の処理たらしめている相手方の見識及び力倆の不足」だとする²⁾。「参加」とは「事務の処理」への住民の「関与」でなければならないが、それ自体が「事務の処理」であったりそれを法的に拘束する場合はあたらないというのである。

この観点から柳瀬は、地方自治法の直接請求を「住民参加」から除外する。これらは、相手方が「それに拘束せられ、それに従った処置を執る義務を負うものである」ことから、先に見た「参加」の定義に該当しない³⁾とされる。長や議員の解職請求、議会の解散の請求などについては、こ

1) 柳瀬良幹『「住民参加」の定義』自治研究50巻2号51-57頁（52頁）。同論文を狂言回しとして市民・住民参加の理論的位置付けを試みた筆者の作業として、角松「手続過程の公開と参加」磯部力＝小早川光郎＝芝池義一編『行政法の新構想Ⅱ』（有斐閣、2008年）289-312頁（299頁）。

2) 柳瀬・前掲注1）56頁、参照、角松・前掲注1）291-292頁。

3) 柳瀬・前掲注1）53頁。柳瀬はこの点に加えて、これら行為が「選挙権者即ち機関の資格においてする行為であって、私人の資格においてする行為ではない」ということから「参加」に該当しないとしている。

の趣旨は直感的にわかりやすい。しかしこの議論の射程は、条例の制定・改廃請求にまで及ぶ。つまり、長が「議会に付議すること」のみが義務づけられている場合まで含まれている。他方で、請願・公聴や意見書提出の場合は、「相手方はそれを受ける義務があるとともに、その義務はそれを受けることに止まって、それに依って拘束せられ又はそれが自身事務の処理たるものではない」とのだから「住民参加」の定義に合致するとされている⁴⁾。しかし、なぜ「受ける」と「付議すること」との間で一線を引かなければならないのか、そのことについての説得的な理由は示されない。おそらく柳瀬の中には、行政が自らの責任で行わなければならない「事務の処理」の範囲が先験的かつ暗黙に想定されていたのだと思われる⁵⁾。

「参加」に関する柳瀬の定義は今日必ずしも継承されていないと思われるが、公権力による最終的な「決定」ないしそれを拘束する行為を「参加」から除外する、あるいは「参加」に含めるにしても両者を典型的に区別する発想は、我々になじみ薄いものではない。例えば倉阪秀史は、「政策過程への参画」として「行政の企画・立案への参画の制度化」と「議会の意思決定に対する参画の制度化」との相違を強調する⁶⁾。後者は直接民主政の要素を含み、代表民主政と一定の緊張関係に立ちうるのに対して、前者はそうではないと考えられている⁷⁾。

また、都市計画分野でしばしば参照されるブライソン／クロスビーのフォーラム・アリーナ・コート論は、政策プランニングを「望まれる象徴的・実質的な政策アウトカムを定式化し達成する

ために、フォーラム・アリーナ・コートを意図的に設計し、利用すること」⁸⁾と定義する。フォーラムとは、「意味のコミュニケーションに帰着する社会的実践」、アリーナとは、「政策決定・実施に帰着する社会的実践」、コートとは、「行動の規範的制御に帰着する社会的実践」だとされる⁹⁾。ただしこの場合、「アリーナ」への市民の関与が排除されているわけではなく、むしろ「フォーラム」の自由なコミュニケーション過程としての性格が強調されているものと思われる。

だとすれば、行政に留保され、(狭義の)「参加」から区別されるべき「決定」とは何か。行政作用法の課題は、情報処理システムとしての行政過程を、情報産出能力と情報コスト負担に着目して制度設計し、コミュニケーションシステムのあり方を制御することにあると考えられる。行政手続法・条例の規定は言うまでもないとして、個別法が定める許可制・届出制などの法的仕組みや実体的・手続的要件なども、そのような観点から把握できよう¹⁰⁾。なんらかの「決定」に向けられた一連のプロセスの中で、私人を関与させる形で法的に制御することがおよそ予定されていない局面は果たして存在するのだろうか¹¹⁾。そこで排除されているのは私人の関与のみだろうか、それともコミュニケーション過程の法的制御それ自体が排除され、ブラックボックスにされるのだろうか。

(2) 参加と「情報交流」

1997年に成立した環境影響評価法は、環境影響評価の実施前に事業者が方法書を作成しなければならないとする(5条)。そして同法第8条は、

4) 柳瀬・前掲注1) 55頁。

5) 参照、角松「決定・参加・協働——市民／住民参加の位置づけをめぐる」新世代法政策学研究4号(2009年) 1-24頁(14頁注80)。

6) 倉阪秀史「海辺とかかわるための仕組」小野佐和子・宇野求・古谷勝則編『海辺の環境学』(東京大学出版会、2004年) 186-211頁(189頁)。倉阪秀史「環境政策における政策過程論——市民参加と政策実現条件」新世代法政策学研究14号(2012年) 1-24頁(8頁)。

7) 倉阪・前掲注6) (「海辺とかかわるための仕組」) 189頁。例えば拘束的住民投票が制度化されるとすれば後者の例となろうが(倉阪・前掲注6)「環境政策における政策過程論」11-12頁)、今日少なからぬ自治体で広がっている常設型住民投票条例も、基本的に諮問型であって法的拘束力を有しないものである。仮に条例上「尊重義務」が宣言されていたとしても、どちらに位置付けるべきかは微妙であろう。

8) Bryson, J.M./Crosby, B.C., Policy planning and the design and use of forums, arenas, and courts, Environment and Planning, B: Planning and Design, 1993, Vol.20, pp.175-194(176)。

9) Crosby, B.C./Bryson, J.M., Leadership for the common good: tackling public problems in a shared-power world(2nd edition), Jossey-Bass, 2005, p.407。

10) 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る」公法研究65号(2003年) 200-215頁。

11) 「公権力の行使」に関わる行政活動を契約的手法により民間委託する場合、業務を「公権力の行使」とその補助業務とに細分化し、前者を公行政に留保した上で、後者を(法律上の根拠を与えた上で)契約により委託する手法がとられるのが通常である(例: 放置車両確認、刑事施設民間委託)(参照、角松「行政事務事業の民営化」高木光・宇賀克也編『行政法の争点』(有斐閣、2014年) 184-187頁(185頁))。留保されるべき「公権力の行使」の実体が何かはここでも問題になっている。

この方法書について「環境の保全の見地からの意見を有する者」は、一定の期間内において、「事業者に対し、意見書の提出により、これを述べることができる」としている。

意見の提出資格について、特段の限定は設けられていない。同法の注釈書は、その趣旨を次のように説明する。

「対象事業に係る環境情報は地域住民に限らず、環境の保全に関する調査研究を行っている専門家等の広い範囲にわたって所有されているため、意見提出者の地域的範囲を限定することは、有益な環境情報を収集するという本法において意見提出手続を設ける目的に合致しない。このため、環境の保全の見地からの意見を有する者であれば、その者がどこに住んでいるかにかかわらず、意見が提出できることとした」¹²⁾

しかし同注釈書は、その趣旨を「参加」とは説明しない。それに代えて「情報交流の…拡大」という表現が選択される¹³⁾。同法成立前に開催された環境影響評価制度総合研究会の報告書(1996年)は、より直截である。この制度は「合理的な意思決定のための情報の交流を促進する手段」と理解され、「政府の意思決定そのものへの住民の参画」と明確に区別されている。

なぜそれは「参画」ではないとされたのか。単純に当時の関係者が「参加」「参画」という言葉になじみがなかった、あるいはこれら概念に対して警戒感を抱いていた可能性もありえよう¹⁴⁾。し

かしあくまで制度的説明を試みるとすれば、上に見たように提出権者が限定されて「いない」ことに根拠を求めることが考えられる。なんらかの利害を代表している場合のみを「参加」と捉える発想である¹⁵⁾¹⁶⁾。

確かに、行政活動にあたり日常的に行われる情報収集や自由な非＝制度的コミュニケーション——上記注釈書の表現を借りて、この両者を包括して「情報交流」と呼ぼう——と制度化された「参加」との間に明確な境界線を引くことは困難であり、「参加」概念の輪郭はここでも曖昧にならざるを得ない¹⁷⁾。

ここでの「意見」として期待されているのは、どのような情報だろうか。上の注釈書では、専門家が有する専門知が例として挙げられている。また、「地域住民に限らず」とされてはいるが、地域住民が有する情報を排除する趣旨ではないのは明らかだろう。それらには、現場に近い地域住民がよりよくアクセスしうる地域の客観的な状況に関する「客観情報」もあれば、彼らが「何が重要と思うのか」という「主観情報」も含まれる¹⁸⁾。「主観情報」まで含められるのだとすれば、「利害代表としての参加」との相違は実質的には極小化される。意見の提出権者が限定されていない場合であっても、制度の担い手として「普遍的市民」¹⁹⁾が前提とされているわけではないことになるだろう。

(3) 過渡期の言説としての参加

このように「参加」概念は一方では「決定」と

12) 環境庁環境影響評価研究会『逐条解説環境影響評価法』(ぎょうせい、1999年)103頁。

13) 環境庁環境影響評価研究会・前掲注12)27頁。

14) ほぼ同時期に成立した情報公開法(1999年)の要綱案(1996年)段階では、目的規定に「国民による行政の監視・参加の充実」が盛り込まれていたが、最終的な法文は「国民的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政」とされた。参照、宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説(第6版)』(有斐閣、2014年)34頁。また、2005年行政手続法改正による意見公募手続の導入において、検討会段階では盛り込まれていた「参加」の観点が改正法では抜け落ちたことについて参照、常岡孝好『パブリック・コメントと参加権』(弘文堂、2006年)21、50、64頁。

15) 利益代表を軸に据えた「参加」観について参照、角松・前掲注1)「手続過程の公開と参加」292-294頁。

16) 環境影響評価法の立案過程に関与した倉飯秀史は、同法の意見書提出を「環境情報を広く集めるための参加(情報参加)であって、意思決定過程に住んでいる人に意見を言う機会を与えるといった話ではな(い) …そこに住んでいる人に意思決定過程において何らかの特別の法的な位置づけを与えるという法制化が、必要」と述べる(参照、「シンポジウム『市民参加の社会的構成』——パネルディスカッション」神戸法学雑誌60巻2号(2010年)398頁)。

17) もっとも、環境影響評価法の意見書提出に関する限り、情報の流れが制度化されている点で、一般的な情報収集や非＝制度的コミュニケーションとの相違は明らかに存在する。即ち、意見書の提出を受けて、事業者は、意見の概要を記載した書類を都道府県知事および市町村に提出しなければならないものとされ(9条)、また、都道府県知事等は、事業者に対して方法書に対する意見を述べる場合、当該書類に記載された意見に「配慮」するものとされている(10条3項)。しかし、どの「相違」に着目して線引きすべきかは明確ではない。

18) 倉飯・前掲注6)('環境政策における政策過程論')13頁。なお、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200-215頁(205頁)では、「いかなる環境情報がレバントであるか、法と行政による予めのフィルタリングが行われていない=問い自身が開かれている」ことと、私人の支配圏を離れた一般的情報・知識の産出が私人に求められていることに、この手続の独自性を見いだしていた。

19) 参照、角松・前掲注1)295-296頁。

の間で、他方では「情報交流」との間で、揺れ動く境界線を持つ不安定な存在である。そのことは、「参加」が問題とされる状況が、何らかの意味において国家機関と私人との間の「本来的関係とは別の場」であることが想定されているからではなからうか。そして、相対的に安定した1つの決定システムのもとと存在することをひとまず想定した上で、それに対する異議や疑問を提示して相対化していく際の言説、従来の決定システムに対して非本来的であるところの「異物」の導入を正当化する言説として、「参加」を捉えることはできないか²⁰⁾、という視点を提示することができよう。

3 責任

1990年代後半以降アカウンタビリティ＝説明責任という言葉が日本においても人口に膾炙するようになった。その背景には、NPMなどの影響も受けた日本の統治システム全体の変容がある²¹⁾。

(I) 見えるものと見えないもの

(a) 透明人間？

「アカウンタビリティ＝説明責任」概念を日本法に導入した情報公開法は行政の「透明性」の理

念と関連づけることができる²²⁾が、次のような警句が述べられることがある。

「もし本当に透明だと、透き通って見えるのではなく、逆に『透明人間』のように目には見えず(invisible)²³⁾、行政過程は閉ざされたブラックボックスのようになってしまっているのではないか²⁴⁾」

もちろん上記のコラムでも触れられているように、透明性はinvisiblenessではなくtransparencyの訳語として導入されたものだろう。そして、transparentであるべきだと考えられているのは、比喩的に言えば、行政それ自体ではなく「行政を取り巻いていると表象されるところの遮蔽物」である。

しかしそれでは、「遮蔽物」をガラス張りにすることによって「何を」見せようというのか。情報公開法がとった戦略は、行政活動の中が必然的に伴う「影」²⁵⁾としての「行政文書」を原則開示の対象にすることであった。「組織共用」される行政文書なしには行政活動が継続的に遂行されることはありえない。それに関する情報が産出され文書として媒体に保存されることが制度的・慣習的に保障されているような行政活動もあるが²⁶⁾、偶然的にしか産出されない情報、あるいは文書として保存されない情報、あるいはいったん文書に保存されたが当該文書が廃棄されたことにより失われて

20) 角松・前掲注1) 291頁。参照、紙野健二「協働の概念と定義の公法学的検討」名古屋大学法政論集225号(2008年)11頁。参照、角松「市民参加の社会的構成——シンポジウム趣旨説明」神戸法学雑誌60巻2号(2010年)482-475頁(476-475頁)。

21) 角松「行政のアカウンタビリティの展開」泉水文雄＝角松生史監修『法政策学の試み 第13集』(信山社、2012年)3-18頁では、目的規定に「説明する責務」を含む法律としての、情報公開法(1999年)、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)、そして「説明する責務」概念を明示的に含むものではないが、1999年閣議決定及び2005年行政手続法改正による意見公募手続を、「アカウンタビリティ関係法制」として一括りにして考察することを試みた。

22) このような本文の記述には二重の注釈が必要である。まず、興津征雄は、「情報公開は開示請求者によって特定された行政文書を、行政機関による加工や解釈を経ることなくそのまま開示するという制度であり、答弁者が自らの行為・決定を弁証し正当化するという契機が希薄である…このような制度は、むしろアカウンタビリティとは区別される透明性を担保する制度ではないかと思われる」と指摘する(興津「グローバル行政法とアカウンタビリティ——国家なき行政法ははたして、またいかにして可能か」社会科学研究65巻2号57-87頁(70頁)。問責者と答責者との関係にアカウンタビリティの原義を見いだす(参照、後述3(2))重要な指摘であるが(アカウンタビリティと責任の異同についてさらに参照、山本清『アカウンタビリティを考える——どうして「説明責任」になったのか』(NTT出版、2013年))、ここではこの問題にはさしあたり立ち入らない。第二に、「透明性」は、行政手続法(1993年)によって日本の法制上導入された概念であるが、情報公開法(1999年)にはこの概念は盛り込まれていない。もっとも、2005年行政手続法改正で意見公募手続が導入されたことで、透明性自身が「市民一般に対する透明性」を含むものに変容してきたと考えることができ、だとすれば、情報公開法の発想と接近して行くことになる(参照、角松・前掲注21) 15頁)。また、興津・本注前掲73頁注100の「逆転」の指摘も参照。

23) この警句で述べられている「透明人間」とは、言うまでもなくH・G・ウェルズの“The Invisible Man”(1897年)を念頭に置くものであろうが、同じ表題を持つ小説として、G・K・チェスタトン「見えない男」(1911年、中村保男訳『ブラウン神父の童心』(創元推理文庫)所収。なお、南條竹則＝坂本あおい訳『ブラウン神父の無心』(ちくま文庫)では「透明人間」と訳されている)、そして(定冠詞はないが)ラルフ・エリスン(松本昇訳)『見えない人間』(1952年、南雲堂フェニックス)がある。両作品とも、「見えない」ことの社会的意味を我々に問いかけるものである。

24) 石川敏行他著『はじめての行政法[第2版]』(有斐閣、2010年)86頁(同書第3版では割愛されているようである)。これは同書編集会議上で述べられた(笑えない)冗談だということであるが、本稿筆者は別の場でも耳にしたことがあり、行政法学界ではそれなりに広まっている警句だと思われる。

25) 木藤茂「行政の活動とその記録としての文書に関する法的考察(中)」自治研究82巻9号104-121頁(109頁)。

しまう情報もまた存在する。そして情報公開法は、文書作成を義務付ける仕組みを設けていない²⁷⁾。

このような、特に制度化しなくても自発的に産出され媒体に保存される文書、いわばガラス張りにさえすれば容易に視覚的認知の対象になるもののみならず、問責者が求めるような情報、あるいは本人 (principal) —代理人 (agent) 関係 (以下「PA関係」) を適切に制御できるような情報を積極的に産出することが求められることになる。

(b) 結果志向と過程志向

公文書管理法4条は、「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よう、…文書を作成しなければならない」と定める。ここでは「意思決定に至る過程」と「事務及び事業の実績」とが並立されているが、「結果志向」と「過程志向」との間には、一定の緊張関係があろう。いわゆるNPM的手法とマネジャリズムは、現場に権限と資源を委譲した上でbottom lineとしての成果を評価しようという「結果志向」の考え方につながる。その上で次のサイクル——場合によっては「代理人」の交替も含めて——に結びつけていこうというのである。もちろんどのような成果とその指標を明らかにすることを求めるのか、成果測定の時間的スパンをどうするかといった問題は、分野によっては深刻な論争を呼ぶものであり、このような手法自体の問題性の指摘にもつながる²⁸⁾。

他方、アカウンタビリティに関連する法制度の現実の運用においては、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されることがある。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²⁹⁾。そのことは「結果」の効率性を損なう場合もあろう。

しかし、「過程」の制御は、また固有の意義を持つ。多様なアクターの様々な観点からの検証に応えるために、ある決定に至った過程を記録として保存しておく営為は、一定の限られた関心事から一定の限られた期間における「結果」を求める営為とは異なった意味合いを持ちうる³⁰⁾。その関心に応えるべきだと考えられるアクターが多様であればあるほど、さらには現在のみならず将来に向けた歴史的な視点も組み入れられることによって (公文書管理法1条「現在及び将来の国民に説明する責務」)、「過程」を保存すべき要請は増大する。そのことは「過程」の多くを記録して、即座にあるいは一定の期間の後にはパブリック・ドメインとなるべき (同法1条「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源」) 文書として保存しておくことを要請することになろう。

(c) 逃げ水を追いかけて

木藤茂によれば、「ある課題について行政の内部で事務的かつ理論的に検討がなされるような場合」には行政文書が作成されることが通常であるが、「政府の内外を含めた政策的決断により方針が決まってしまうケース」については必ずしもそうではない³¹⁾。そのような場合における文書作成についての責任を負わせることは可能だろうか³²⁾。

必ずしも相反しない二つの戦略が考えられる。第一に、あらゆる会議体において議事録を作成すべき責任、そして直ちに開示するかはさておき、歴史的検証の観点から、少なくとも一定の期間を経た後にはそれが公開の対象とされることを予定

26) 「行政の説明責任が強く要請されるようになった今日においては、行政の内部からの論理的な思考の下に制度的な整合性を持ってなされるような『行政機関の意思決定に当たっては』(情報公開法施行令16条1項2号)、文書を作成して行われるのが一般的と言える」(木藤茂「行政の活動とその記録としての文書に関する法的考察」『自治研究』82巻10号125-139頁(129頁)(傍点省略))。

27) 角松・前掲注21) 6-7頁。もっとも、情報が公衆にとって有意義なものになるためには単なる文書の実在だけでは足りない、「情報として集められた知識…が現に利用可能なものへと加工される工程…情報のデータベース化」の介在が必要である(蟻川恒正「文書館の思想」『現代思想』32巻12号(2004年) 81-93頁(84頁))。

28) 教育分野における分析として参照、世取山洋介「新自由主義教育改革、教育三法、そして教育振興基本計画」『日本教育法学会年報』38号(2009年) 6-24頁。

29) 角松・前掲注21) 14頁。

30) 「記録が『聴衆 (Publikum)』を予定するものであり、『公衆 (Publikum)』が、そうした記録の聴衆としてでなければ再稼働決定の「経緯も含めた意思決定に至る過程」(公文書管理法4条)に接近する術を持たないとしたら、『決定』を記録から切り離すことは、『決定』を『公衆』から切り離すことと同義となる」(蟻川恒正「決定-アーカイヴズ-責任」『3.11』と日本のアーカイヴズ・ポリティクス』奥平康弘・樋口陽一編『危機の憲法学』(弘文堂、2013年) 59-115頁(114頁))。

31) 木藤・前掲注25) 108頁。

32) 木藤茂「地方自治体における公文書管理法のあり方」高橋滋編集代表『自治体政策法務講座第2巻 執行管理』(ぎょうせい、2013年) 135-176頁(162-163頁)は「政治判断」の局面における政治家の公文書作成・管理責任を指摘する。

する道である。整理された議事録ではなく録音・録画の形で記録する可能性もあろう。もちろんそれは、当事者の受け取り方次第では、実質的な決定をそれら会議体以外における「私的」な領域に移行させてしまうおそれもある³³⁾。完全を求めることは決してできず、ブラックボックスが必ず残る。にもかかわらず、政策決定当事者の意識の変容も含めてそれが一定の意味を持つことも十分にありえよう。

第二に、既になされた決定を事後的に正当化するものとしての、いわば「後付け」の文書の作成を求めるという道³⁴⁾もありうる。これは、「現実の」意思決定過程を跡付けけるものとは必ずしも言えないだろう。しかし事後的であれそのような文書の作成の必要性を予定することは、なんらかの合理的な説明が可能な決定内容へと、政治家の判断を規律することにもなる。

これらを通じて問題になるのは、「政治家が会議体という形式から離れ、議事録という拘束からも解放されて、蛮勇を奮って下す『自由』で『内面』からの決断」に「積極的に肯定的な価値付け」を付与するかどうか³⁵⁾という、民主政の本質理解に関する価値判断なのである³⁶⁾。

(2) 応答と構成

瀧川裕英は、「問責に対する理由応答を中心とする一連の過程・プロセス」として「責任実践」を捉える「応答責任論」を提示する³⁷⁾。「責任実践の中核にあるのは、ある行為に対して正当化理

由を問い、それに対して証し立てるために理由応答する実践である」とされる³⁸⁾。

理由による「応答」は行政法にとってもなじみ深い。周知のように行政手続法2条3号は、「申請」を「法令に基づき、…許可等…を求める行為であって、当該行為に対して行政庁が諾否の応答をすべきこととされているもの」と定義する。「申請」概念と応答義務とがセットで捉えられている。そして申請を拒否するという応答は、「理由」を伴わなければならないこともまた定められている(8条)³⁹⁾。

上で問題になっているのは、申請者に対する個別の応答という一対一の二面的関係であるが、同じ行政手続法の意見公募手続は、手続終了後、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」を公示すべきものとしている(43条1項)。ここで行われるのもまた意見提出者に対する「応答」であるが、その形式は、意見提出者に対して個別に行われるのではなく——それは実際上困難でもあろう——公衆に対して公開する形で行われ、また、個別法が限られた者に対して与えることもありうる申請権とは異なり、意見提出権は広く一般に認められるものである。

責任を「応答」として、即ち関係性において捉える場合、その「名宛人」⁴⁰⁾ないし「問責者」⁴¹⁾が誰なのかの問題になる。契約関係が明確な場合におけるPA関係⁴²⁾については、この点はわかりやすい。しかしそうでない場合の多くにおいて、そ

33) 瀧川・前掲注30) 111頁「決定の場が形式を免れるたびに、その審級は、そのつど、より私的なものへと移行していく」。

34) 角松・前掲注1) 311頁。もっともそこでの「正当化」のための文書作成責任を負うのが政治家なのか公務員組織なのかという問題が残る。木藤・前掲注32) 164頁は「真の意味での政治主導を言うのであれば、そのようにして(行政官が検討材料として用意して：引用者注)机上に置かれた原案をどのような理由で『政治判断』として加筆修正したのか」ということの『説明責任』を果たせるのは、それら政治家自身以外にはあり得ない」とする。

35) 瀧川・前掲注30) 113頁。

36) 本節の記述は、2(1)の末尾に述べた問いに一部答えるものである。

37) 瀧川裕英『責任の意味と制度——負担から応答へ』(勁草書房、2003年) 153頁。なお、この議論は、例えばresponsibilityやVerantwortungといった欧米言語の用法を論拠とするものではなく(同書128頁)、「責任実践の構造における相同性」を手掛りとして、「特定の自然言語における責任の語に還元できない責任概念」(同書11頁)を論ずるものだとされている。

38) 瀧川・前掲注36) 140頁。なお、瀧川の言う「理由応答」は、ギリガンの「ケアの倫理」と結びついた「配慮応答」とは対照的なものと理解されている(同書129頁)。

39) 但し、不利益処分についても理由提示義務が課されている(14条)以上、「応答」であることが理由提示にとっての必要条件ではないと言える。

40) 瀧川恒正「責任政治」法学59巻2号99-135頁(109頁)。

41) 瀧川・前掲注36) 142頁。

42) アカウンタビリティ概念の一つの基盤となっているPA関係は、まさにミクロ経済学の契約理論で展開されたものである。さしあたり参照、柳川隆也『ミクロ経済学入門』(有斐閣、2008年) 157頁以下。政治学・行政学での利用について、久米郁男他『政治学(補訂版)』(有斐閣、2011年)(特に2-9頁)、曾我謙悟『行政学』(有斐閣、2013年) 22頁、97頁以下。世取山・前掲注28) 7-8頁は、このことを「事実学」から「規範論」を導出したものと批判的に受け止める。さらに参照、世取山「新制度派経済学に基づく教育制度論の批判と代替的理論の展望」日本教育政策学会年報14号(2007年) 37-54頁(43-44頁)。

れらはしばしば最初から実体を有するのではなく、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である⁴³⁾。

もっとも、答責者による自らの行為の説明と正当化が、現実の場面において誰に対して行われるかに専ら着目することで、これを実体的存在とみなすことも可能ではある。ボーヴェンスの「フォーラム」概念⁴⁴⁾はそのような試みであろう。しかし例えば、行政手続法が定める申請者に対する理由提示義務は、申請者に対して了解可能な形で行われなければならないであろうが、それが適法に行われたかどうかについて最終的に判断を下すのは、結局は裁判所である。この場合責任の名宛人と、それに対する判断・評価を下す者とは必ずしも一致しない。どちらを「問責者」として位置づけるべきであろうか。また、情報公開制度は国民主権の原理と「国民」に対する説明義務として位置づけられているにもかかわらず、現実の制度設計においては、外国に居住する外国人も含む「何人」に対しても請求権が与えられている⁴⁵⁾。これらの局面において「問責者」を観念することは、それ自身が構成的な実践とならざるを得ないと思われる⁴⁶⁾。

以上見てきたような「理由応答」と(1)(c)で述べた「決断」とは本質的に異なる世界に属するものである。後者において仮に「責任」を観念できるとしても、それは前者における応答責任とは基本的に異なった性格のそれであろう⁴⁷⁾。

4 むすびにかえて

— 一方向性の「うとうしき」から逃れて？

戦後責任を論じた著作において高橋哲哉は、責

任 (responsibility) を「応答可能性」から考えることを提唱する⁴⁸⁾。

「私たちのまわりには、他者からの呼びかけがあふれているということです。…あらゆる社会、あらゆる人間関係の基礎には人と人とが共存し共生していくための最低限の信頼関係として、呼びかけを聞いたら応答するという一種の“約束”があることになります。…私たちは言葉を語り、他者とともに社会の中で生きていく存在である限り、この“約束”に拘束されるとわたしは考えるのです」⁴⁹⁾

ここで「呼びかけ」を行う他者には、究極的な複数性が前提とされている。「私はある他者の呼びかけに応えることで、他の他者たちの呼びかけに応えられなくなってしまう。私は他の他者たちを犠牲にせずには、どんな他者への責任を果たすこともできない…デリダによれば、私はこの犠牲を正当化する (justifier [正義とする]) ことは決してできない」⁵⁰⁾。そこで呼びかけの「主体」を単一的な principal として構成するようなことがめざされているわけではもちろんない。

しかし、このような高橋の責任論に対し、小田中直樹は、それが「一方向的」=「呼びかけが『呼びかける側』から『応答する側』へのベクトルをもっているということ」かつ「集合的」=「呼びかけを受取る側すなわち『応答する側』が複数形で捉えられている」な性格を持っていることを指摘する。それゆえに、「応答する側」の主体性が失われ、『応答する側』は『応答させられる側』になってしまう。応答するつもりがないのに応答させられるというのは、どう考えてもうとうしいものである」と小田中は言う⁵¹⁾。

43) 角松・前掲注21) 18頁。

44) Mark Bovens, Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework, *European Law Journal*, Vol. 13, No. 4, pp. 447-468, 451 (2007); Bovens, Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism, *West European Politics*, Vol. 33, No. 5, 946-967, 952 (2010). ボーヴェンスの議論については、興津・前掲注22) 72頁から教えられた。

45) 角松・前掲注21) 16-17頁。

46) 瀧川裕英は、情報公開制度を「公開性としての公共性」の観点から捉え、説明責任と区別する(瀧川「公開性としての公共性——説明責任の理論的意義」法哲学年報2000(2001年)23-40頁(36-37頁)。そこでは情報開示請求権を有する公衆は、責任の「名宛人」ないし「問責者」ではなく「第三者」と捉えられているようである(瀧川・前掲注36)156-157頁)。情報公開制度の場合はそのような理解が可能だと思われるが、3(1)(b)で検討した文書作成義務をも念頭に置く場合、やはり「名宛人」や「問責者」を観念することが必要になってくると思われる。

47) 瀧川・前掲注30) 114頁が指摘する『責任』観念のパラドックスもおそらく同旨か。

48) 高橋哲哉『戦後責任論』(講談社学術文庫、2005年)29頁以下。同書で直接に引用されていないが、「責任」を「応答可能性」として捉える高橋の所説は、おそらくレヴィナス→デリダの議論を踏まえているだろう(参照、高橋哲哉『現代思想の冒険者たち select デリダ——脱構築』(講談社、2003年)131、139、174頁。

49) 高橋・前掲注48)『戦後責任論』30-32頁。

50) 高橋・前掲注48)『デリダ——脱構築』237頁。「誰」の呼びかけに応えるかに関する決定を決して justifier できないというのだから、この高橋の議論は、本文で見た「応答責任」とは基本的に対立的であるし、それは法的制度化といった議論とは基本的に別の平面で——根源的には決して無縁ではないにせよ——なされたものと理解すべきであろう。

「責任」に替わるものとして小田中は、歴史学者の立場から「双方向的で個人的な」「共感＝受苦の共有」を提示するのだが、それはひとまず措こう。ここで指摘されているのは、アカウントビリティであれレスポンスビリティであれ、「責任」は、「一方向性」から決して自由ではないという事態である。このような「一方向性」はPA関係とは異なった形であるにせよ、「序列化」を招き寄せることにもなるだろう⁵²⁾。

もちろん「制度」を語ろうとする法律家が、justifierを拒み、「一方向性」やそれに伴う「主客」や「序列」を一切否定することなどあり得ない。「公権力の行使」であれ、「主権」であれ、そのような図式の存在を当然に予定しているし、PA関係は「契約」を基礎に置いていた。これらは疑いなく、法的思考に内在する基本的カテゴリーである。しかし「それだけで本当に十分なのか」という問いを発することは我々になお許されている。

本稿は2で、一方では「決定」と他方では「情報収集」との間に落ち込む、「参加」概念の中途半端さを既にみた。しかしこの「中途半端」さを、法制度が必然とする一方向性の「うとうしき」から離れた別の場を設計しようとする試みとして捉えることはできないだろうか。

意思形成の場としてのアリーナと区別されたものとしてのフォーラムや、決定過程への参加と区別されたものとしての意思形成過程への参加といった議論は、このような試みに通じるものを持っているように筆者には思われる。また、例えば原案がまだ固まらず「熟していない段階」でより早期に参加することの必要性を説く議論も多い。法的に位置付けられた場とは別の形式の非公式のヒアリング・懇談会・意見交換会などのチャンネルを通じて市民の声を聞く試みが実務上なされていることも周知であろう。

しかしそこにはやはりジレンマがある。第1に、言うまでもないことであるが、制度化されたものであれそうでないものであれ、このような場が意味を持つものとなるかどうかは、それに参加する当事者自身の積極性・主体性の有無に決定的

に依存する。多くの場合そこでは戦略的・機会主義的行動が可能なのである。

例えば公聴会等の制度について「アリバイづくりの場に過ぎない」という批判はほとんど定番となっていたと思われる。もう一例挙げよう。(必ずしも市民参加を前提としないが)建築行政における協議調整の仕組みの「早すぎる・遅すぎる」問題⁵³⁾への対処として、神戸市は都市景観条例を改正し(2012年)、従来から事実上行われていた景観デザイン協議を、計画段階と設計段階の2段階に分けた。計画が既に「固まってしまって」いて、アドバイザーの意見をいまさら反映できないという事態を避けるために、より早い計画段階(この段階では市民参加は予定されていない)においても協議を行える制度を設けたわけである。

しかし、あくまで仮想の事態ではあるが、アドバイザーの意見にあまり価値を認めない建築主が戦略的に行動するとすれば、実際の工程をあえて前倒して、早期の計画段階でも、「十分に固まって変更が難しい」設計案を持参して臨むことが可能になる。協議の結果に従うかどうかが基本的に任意的である以上、それを拒むことはできない。そうなれば、デザイン協議の場は、生産性に乏しいものになろう。当事者が積極的・主体的に参画しない限り、「非公式」の柔軟さを活かして発展的・創造的な何ものかを実現することにはつながらないのである。「非制度的」な試みの可能性は、「制度」の文脈に必然的に規定される。

第2に、「形式」を逃れた場における議論が実質的決定を左右するとすれば、やはり決定が『私的』な領域に移行してしまうのではないかという批判(3(1)(b)参照)を逃れることは原理的にできない。このことは非-本来性を逃れられない過渡期の概念としての「参加」の宿命だと考えられる。

*本稿はJSPS科研費24330011の成果の一部である。

(かどまつ・なるふみ 神戸大学教授)

51) Naoki Odanaka, From Responsibility to Compassion—Lessons from the Controversy over "Comfort Women" in Japan—*Zeitschrift für Japanisches Recht (Journal of Japanese Law)*, No.31 (2011)pp.49-60(57). (なお、同論文の一部を加筆修正した未公表論文「責任から共感(すなわち受苦の共有)へ——歴史学からの試論」を著者より送付され、訳語はそれによった)。

52) 小田中・前掲注51)の未公表論文に示唆を得た。

53) 「早すぎると計画案が固まっていなかったため協議しにくく、さりとて計画案が固まってしまうと調整が困難になる」問題である。北村喜宣「地域空間管理と協議調整——景観法の7年と第2期景観法の構想」高木光他編『行政法学の未来に向けて』(有斐閣、2013年)341-368頁(350頁)。

拙稿「行政過程における参加と責任」法律時報 87 巻 1 号 14・21 頁の校正ミスにつきまして

2014.12.28 角松生史

標記論文に下記のような私の校正ミスがありました。お詫びして訂正申し上げます（他にも多々あるのですが、内容ではなく文献引用に関わること(原著刊行年と訳書刊行年の混乱)ですので、この点は訂正が必要と判断しました）。

<誤>

(p17 注 23)

(誤)..... そして（定冠詞はないが）ラルフ・エリスン（松本昇訳）『見えない人間』（1952 年、南雲堂フェニックス）

<正>

(p17 注 23)

(誤)..... そして（定冠詞はないが）ラルフ・エリスン（~~松本昇訳~~）『見えない人間』（1952 年（~~松本昇訳~~『見えない人間』（1）（2）（2004 年、南雲堂フェニックス）