

行政責任の明確化に向かって
—Responsibility, Accountability and Responsiveness—

早稲田大学教授
片岡 寛光

No. 9701

行政責任の明確化に向かって

— Responsibility, Accountability and Responsiveness —

1. 行政責任の概念的構図

行政責任は、行政と責任という二つの概念が結合した複合概念であり、行政を主体とする、ないし行政に帰属する責任である。第一義的には、政府行政機構が社会における戦略的地位によって帯びている役割から当然果たすべきものとして期待される任務を意味する。この行政の任務責任は、社会的責任とも公共的責任とも呼ばれるが、1) それが実現され、客観的に具現してくるのは、公務員によって担われ、公務員の行為を通じてである。英語で責任を意味する<responsibility>という概念は、任務責任と行為責任の双方を意味し、両者が公務員の人格の中で接点を見いだし、結合されることを示唆している。（表1参照）

公務員が行政の任務責任の担い手たりうるのは、自然人として、責任ある行為をする能力を有しているからである。人間は、自由意思に従って主体的に行行為することによって人間の尊厳を享受することができるが、そのような自由な行為には当然おのれの行為を自ら規律する責任が伴わなければならない。さもない限り、人間の行動は不確実なものとなり、他の人々が期待可能性をもって自由に、主体的に行行動する条件が毀損される。そのため、自由な行為主体には、おのれの意思に従いながらも、自らの行為を規律し、不確実性を吸収していく用意がなければならぬ。その行為原則が行為責任である。2)

行為責任には、己の行動を倫理的、道徳的ないしその他の社会規範により規律する倫理的責任と、己の行為の結果に対してその因果関係を認め、それに対する責めを負う結果責任とからなっている。この意味での行為責任がよく果たされるためには、ある一定の状態の実現を願う意思能力と、その実現を願ってことの是非善悪を考量し、どのようにして実現していくことが適切かを判断能力、そのことによってどのような結果が生じるのか因果関係を辿りながら予知する予測能力、および実際に意図に従って行動して結果を生み出す行為能力が備わっていて、かつそれらを支える意欲と知識などの資質、および情報その他の物的金銭的資源の支えを得なければならない。3)

意思能力、判断能力、予測能力、行為能力のいずれが欠けても責任能力は成立

せず、行為責任は負われ得ない。例えば、精神喪失ないし精神耗弱の状態でなされた行為は、刑法上意思能力のなかったものとして、無罪ないし情状酌量の余地となる。意思があってもその是非善悪、倫理的に妥当か否かを酌量し、かつそれを実現するのに適した手段を構想し、選択する判断能力がなければ、責任能力を自ら果たすことのできる自立的主体とはなりえない。また、結果を予知しないし予測をすることも大切である。一般に、行為がなされた時点で予知しえなかつた結果が生じても、それに対する責任は問われない。ただし、何らかの行為をするためには、知識の限りを尽くし、最先端の情報を収集し、知見を高めることによって、予測能力を付けてから行われることが望まれる。それを怠って行為をすれば、そのこと自体の責任が問われても致し方ない。行為能力が欠ければ、代理人がそれを補うことができる場合もある。その場合の代理人は、*<fonctionnaire>* と呼ばれる機能代理ないし部分代理であって、本人の意思に従って行為する者であり、意思そのものまでも代理する*<fiduciary>* が本人の代理人となるためには、本人に責任能力そのものがないと言わざるをえない。

公務員は、このような責任能力を備えた自然人として、行政責任の担い手となり、行政任務が責任をもって遂行されることを可能にする。その意味において公務員は、行政責任のモーラル・エージェントである。公務員は、社会を構成する人々に代わって行政上の行為責任を負うのであるから、任務の遂行に対して倫理的責任と結果責任を負うばかりでなく、*<accountability>* をも同時に負うことになる。これには、責任の強制ないし責任統制という意味と同時に、自らの行為について弁明し、正当化しうる状態を保つ弁明責任という意味を持っている。ギリシアの都市国家においても、家族の長として、また村落の一員としてそれぞれに行為責任を負ってる人々は、抽選ないし選挙により交替で官職に就くとき、事前のその資格について厳しい審査を受け、在任中の会計について厳しいチェックを受け、退任時には一切の会計について弁明し、無実を実証する弁明責任を負った。そりに失敗されば、貝殻追放の憂き目にあった。4) 現在の公務員もまた、行政責任の一端を担う行為責任を負う傍ら、自らの役割に伴う行為について弁明する責任を課せられている。

行政責任は、国民を本人とし、公務員を代理人としてその行為により担われる。本人たる国民は、選挙での投票や世論の形成を通じて意思を表明行い、行政はそ

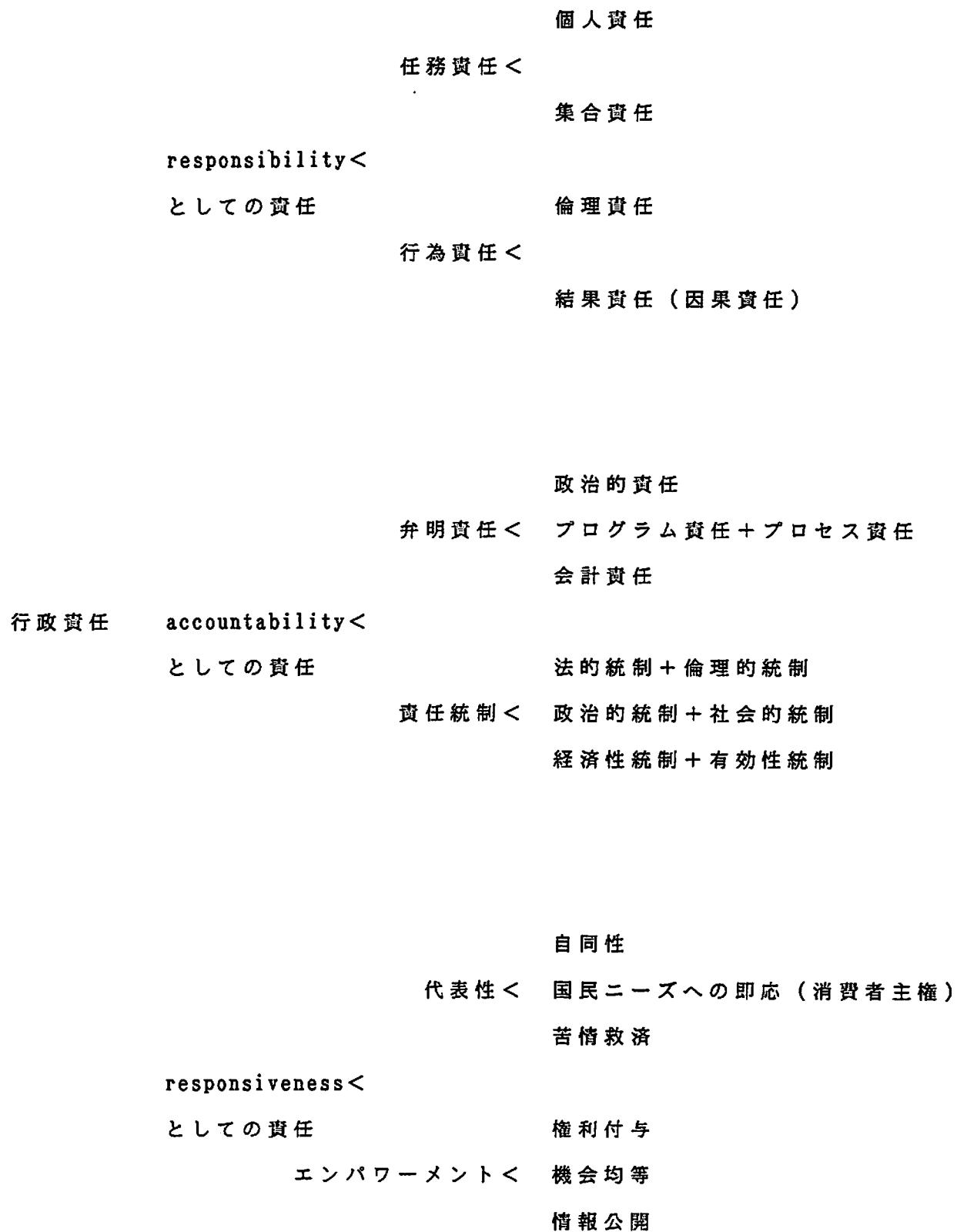
れに迅速に即応して當まれることが望まれる。勿論、国民が本人である限り、行政は民意に従って當まれなければならないが、このような民意への即応を行政の応答責任 <responsiveness> と言う。様々な形で表明される民意を一つに集約し、そこから行政の目標を引き出すメカニズムは存在しない。結局、その目標は政府のメカニズムによって有権的に決定され、その限りにおいて、国民には行政に対する責任能力は存在せず、公務員が国民に代わって行為責任と共に弁明責任をもまた当然のこととして負うこととなる。代理人の公務員が本人たる国民に対する関係は、代理関係であっても、全権代理のそれに極めて近い。

弁明責任は、誰が誰に対して何について負うべきかという形で明確化しうるが、行政責任は、公務員がその行政の本人ないし主体である国民の代理人として、行政の主体である国民に対し、行政任務の遂行について負うべき責任である。国民と公務員との代理関係は、政府行政機構を媒介として成り立つが、機能代理よりは全権委任の関係に近く、国民が直接行政に対する任務責任を負うような責任能力のある状態にはない。しかし、国民が飽くまでも行政の主体であるとするならば、公務員およびその集団に対し、よりよく行政責任を果たすことを求め、その意味で責任を追究しうる立場にある。それどころか、市民社会において人々が期待可能性をもって主体的に行動し、生きていくための条件を整えていくためには、行政にその責任を全うすることを求めていくのは、国民としての義務ですらある。薬害エイズの被害者の団体が刑事、民事に涉って国および製薬会社の性任を追求しているのは、まさにこのような国民としての義務を果たし、将来において同じ様な惨禍が起こらないような保障を求めてのことである。市民オンブズマンが情報公開制度を活用し、官官接待やカラ出張の実情を暴きだそうとしているのも、公金の正しい使用を求める国民としての義務観に由来するものと思われる。

このような意味で行政の責任を追究していくことは、人々が自己の自由意思に従って主体的に主体的行為し、人間の尊厳を守っていくのに大きな意義を持っている。

行政の任務責任は行為責任であり、結果責任の観点からも、倫理的責任の観点から、またその双方からも追究されなければならない。既述の通り、任務責任は、政府が社会において占めている戦略的地位により担っている役割から当然に果るべきことが期待される任務である。それは飽くまでも <sollen> の問題であるが、

表 1. 行政責任概念のツリー



実際に公務員が果たしている任向やその結果として生じる効果は<sein>の問題であり、両者の間には乖離が生じる可能性が往々にしてある。そこに任務責任が、<sollen>と<sein>の間に開いた距離を埋めるべく問われる余地がある。もしもある一定の行政任務の遂行が法的に規定されているとすれば、不作為を含む行為責任は法的に追求される。刑法上の責任が追求されることがあるが、その場合には結果責任として因果関係を特定しうる範囲に限定される。その反面、刑事責任は、権限の有無に拘わりなく事実上の行為にまで及びうことがある。刑事責任は、行政責任を追究していくための重要な要素の一つではあるが、それによって行政責任の全貌を解明するのはむずかしい。行政責任が法的手段以外を通じて解明されるためには、弁明責任による政治的、社会的統制によらなければならぬ。政治的に弁明責任が問われる時、非難の対象となるのは、結果責任であることもあるし、倫理責任であることもある。

2. 個人責任と集合責任の融合

ある国民がサービスの配達を受けたり、窓口でたまたま出くわす公務員、あるいは彼の生活に重大なる影響を及ぼすかも知れない意思決定を行う公務員は、彼の代理人として彼が選んだ人ではなく、たまたま職務上当該ポストにその時点で在職していた公務員である。だから、公務員が国民の代理人であるというのは、集合体としての国民に対する集合体としての公務員り関係であるに過ぎない。

それにも拘わらず、行政責任は、自然人としての人間の行為によって担われなければ実現することではなく、その意味で任務の遂行に対する結果責任は当の個人によってしか負われえない。その意味で、ハーバート・スピロやデニス・トンプソンは行政責任が飽くまでも個人責任の問題であると主張している。もしも、個人責任の問題として特定の個人に帰着せしめられえなければ、行政責任を有效地に追究することはできない。5)

その公務員が行政責任の担い手となるのは、行政機関の中のある一定のポストに配置されることによってである。公務員は自然人として自らに備わった行為能力に加えてポストを通じて任務と責任と権限の配分を受け、情報その他の物的、人的資源と予算として配分される資金の裏付けを得て、行政任務を遂行する責任能力を獲得する。各公務員に与えられる行政任務は組織内的分業の体系に従って

分割されたものであり、そのポストに配置されることによって、自らの任務を遂行しながら、他の公務員と共同してより大きな行政任務の遂行に貢献していく。このように、行政責任は飽くまでもモーラル・エージェントとしての個々の公務員によって担われる所以であるが、彼は原則として一個の個人として行為するのではなく、他の諸々の公務員との協力関係において、行政任務の遂行に参画し、責任を果たしていく。

公務員は、行政機関の中で一定のポストに任せられることによって特定の任務とそれに伴う責任、および権限を配分され、ポストにおいて蓄積され、収集される情報と、利用可能な人的、物的資源、および予算によって割り当てられる資金を活用しうる状態に置かれる。本来個人として行為能力と責任能力を持ったモーラル・エージェントとしての公務員は、このようにして行政任務を担う一員となり、責任能力あるものとなる。

しかし、行政任務は通常、複数の人間によって担われるばかりでなく、他の行政任務との間にも、相乗、補完、対立、競合、相殺の複雑な諸関係を伴い、錯綜した関係に立つ。そうなると、任務の遂行の結果生まれる効果を特定の公務員に帰属させることは極めて困難となる。ここに「複数関与問題」(many hands' problem)が発生する。「複数関与問題」は、ヒエラルキーの同じレベルの公務員の間に発生するばかりでなく、上司と部下の関係においても発生する。また、時間的次元を加えれば、前任者と後任者との間にも発生しうる。そうすると、どうしても個人責任には還元するだけでは決着しない集合責任があることを認めざるを得なくなる。

そこに行政責任ははたして個人責任なのか、それとも集合的責任かという問題が持ち上がる。行政任務は、個々人としての公務員の行為によって担われ、それに対する責任能力は、モーラル・エージェントとしての個人にしかないと考える限り、行政責任は、個人責任としてしか負われようがないという主張がなりたつ。だが、行政が社会において果たす役割は、個々の個人の問題を超えており、その社会に及ぼすインパクトは個人によっては到底吸収されえないものであるすると、これを集合責任とせざるをえない側面とが同時に存在する。そこでスピロは、一方において個人責任としての行政責任を強調しながらも、同時にそれが集合責任と矛盾なく両立しうるものであるとしている。6)

国家賠償は、不法ないし違法な行為を行った公務員の行為に対し、国が賠償責任を認めることによって支払われる。そのことは、国家としての集合責任が認められることを意味するが、それと国家が当該公務員に対して個人責任を追究することとは矛盾しない。家永三郎が第二次世界大戦の戦争責任を追究する時、国および国家の機関にあった人の責任であるとしている。⁷⁾ ここでも集合責任と個人責任の双方が問われている。国際政治では、このようにその単位としての国家の集合責任が問われるが、同時に個人責任が追究されることも希でない。同じことは国内においても妥当する。

民間企業についいては、「法人擬制説」華やかりし頃、法人の責任は、個人に還元されてでなければ追究されないとされていた。しかし、企業の社会におけるプレゼンスが大きくなっている今日では、「法人実在説」の方が有力となり、企業そのものの責任が問われる傾向が増している。ミルトン・フリードマンは企業の社会的責任は利潤追求にあるとした。何故なら、企業は利潤をあげ、ボトム・ラインを守って始めて安定的に財やサービスの供給を行う社会的役割を全うすることができるからである。ピーター・ドラッカーはそれに加えて、(1)第三者に及ぼす波及効果に対する責任と、(2)企業が社会的に持つ力に応じて行うべき社会的貢献を挙げている。その場合に彼等が念頭に置いているのは、明らかに企業の集合責任である。⁸⁾

このように企業も行政でも、社会的責任を帯びている点では異ならない。だが、企業の活動を媒介する市場の原理と行政を成り立たしめる政府の論理とは異なっていて、責任の負われ方に決定的な相違をもたらしている。フリードマンの言葉からも示唆されうる通り、企業の社会的責任は、利潤追求活動が「見えざる手の働き」を通じて間接的に公共性の実現に結果することによって果たされる。これに対し、行政は、何ものとも媒介とことなく、公共性に直結し、その実現を図ることによってでなければ、その社会的責任ないし任務責任を実現することはできない。そのため、公務員は、自ら私的判断を犠牲にして公的判断を受け入れ、自らの私的利益を押さえて公的利益を優先させなければならない。そうすることによって、始めて行政任務の担い手となり、行政責任を負う立場に立つことができる。ここに行政責任の特殊倫理的要請があり、公務員が行政責任のモーラル・エージェント呼ばれる所以がある。

行政任務に対する個人責任はいうに及ばず、集合責任もまたかかるモーラル・エージェントとして個々の公務員によって担われなければならない。だが、公務員が因果責任と同時に弁明責任を負うのは、因果関係が自己に帰着する結果に対してであって、個人として因果関係の原因となったことを認めることのできる範囲においてである。それを超える相乗効果に対しては、参画した人々の共通の上司しか責任を負いようがない。上司が自ら任務の遂行に関わらない限り、行為責任である結果責任ないし倫理責任を負うことはできない。だが、彼には部下を統率し、相互の調整を図って望ましい結果が生み出されうるよう管理し、指揮監督する責任がある。この管理責任は、上司としての行為責任であり、それを怠ったとなれば、倫理責任と共にそれに伴う結果責任を問われる。それと同時に彼は部下の個人責任及び集合責任について弁明責任を負う。弁明責任がよく果たされるためには、管理責任によって部下の行動をよく制御しうる状態に置いておかなければならぬ。このように、行為責任、就中その結果責任は、行為を行う当該公務員によってしか負われえないが、弁明責任は、管理する立場にある上司によつても負われうる。管理責任は、行為責任と弁明責任の双方に跨つて生じるが、管理を行う当事者にとっては行為責任であり、その懈怠は、刑事訴追の対象ともなりうる。

3. 行政責任配分の古典的モデル

わが国の場合、行政任務の範囲ないし所掌事務と責任およびそれに必要な権限は、まず各省設置法によって省に配分され、つぎに政令に相当する組織令によつて、官房・部、課に配分されていく。これで、官房長ないし局長、審議官、必要に応じて置かれる部長、および課長までの行政任務が所掌事務として配分されていく。さらには、各省の省令に相当する組織規程ないし組織規則によつて、課長代理や室の所掌事務が割合されていく。最後は組織に関する訓令により、係の所掌事務が決められ、係長に配分される行政任務の範囲が明らかとなる。本来、日本の行政組織の基本的単位である課は、大課主義をとつており、担当者の間に明確な所掌事務の範囲を設けず、グループで臨機応変に対応することをもつて特徴してきた。最近では、できるだけ詳細に所掌事務の範囲を規定する傾向にあり、大課主義のメリットも薄れつつあるとする批判もある。

ここで特徴的なのは、行政任務は一連の法規体系を通じて下におろされていくが、権限は、省のレベルについてのみ規定されていることである。このことは、権限が省の大臣に留保されていることを意味する。行政任務が実際に遂行されるためには、この他に実体法による受権が必要であるが、通常は大臣に対して権限が与えられるケースが多い。このことは、任務と責任と権限が組織の頂点に集中させ、必要に応じて任務を内部委任していく古典的モデルが未だ支配的であることを物語っている。

古典的モデルに特徴的なことは、任務の内部委任にも関わらず、責任と権限とは組織のトップに留保しておくことである。マックス・ウェーバーは官僚制を定義して独任制の組織形態であり、そこに任務責任と権限が集中することを当然のこととしている。絶対主義の時代に生まれた官僚制が議会に対して責任を負い、民主主義の目的に奉仕するためには、官僚制の頂点に立つ大臣が、かつてのように行政大臣として官僚と同じ原則によって昇進し、官僚と同質的であるという意味において自首的(autocephal)ではなく、議会によって選ばれ、議会に対して責任を負う他首的(heterocephal)なものでなければならない。だが、その他首的な長が議会に対する責任を全うしていくためには、任務と責任と権限が集中していることが前提条件とされている。そのようにして大臣は最も良く議会に対して弁明責任を負うことのできる立場に立つ。9)

任務と責任と権限のうち、任務は下に委任されなければ有効に遂行されえないこともある。古典的モデルでは、そのため、任務は部下に委任されても、責任と権限は大臣ないし上司に留保される。ウェーバーは公務員の責任倫理は上司の命令に対する服従であると述べている。上司といえども、部下に対し、法律的、道徳的、倫理的ないし良心の問題として服従しえない命令を下すこともありうる。ウェーバーによれば、その場合、部下はその旨をまず上司に具申しなければならない。それでも拘わらず上司が飽くまでもその命令に固守したならば、部下は上司の責任においてその命令を執行しなければならない、とされる。部下は、任務の遂行者ではあっても、権限は上司のものであり、責任能力はないとするのが古典的モデルである。

この古典的モデルの典型は、イギリスの大臣責任の原則に見られる。大臣は、内閣の一員として議会に対し連帯責任を負うと同時に、省の主任の大臣として、

省の総て公務員の行為について議会に対して弁明責任を負う。弁明責任は、大臣の辞任にまで及ぶことがあった。だが、大臣が自ら監督しうることはいうに及ばず、知ることもない公務員の行為についてまで責任を負うことは非現実的である。そのため、この原則は一貫して適用されることはなく、最近適用された例としては、クリーシェル・ダウンズ事件やフォークランド紛争に伴ってぐらいたるものである。そこで、これはもはや無用の長物であるとする意見が高まりつつある。

10) それにも拘わらず、省全体の集合責任を弁明責任の形で問うためには、いぜん大臣の個人責任の原則は避けて通れない。

古典モデルは、行政機関の規模も小さく、その頂点に立つ大臣が配下の総ての公務員を個人的に知り、直接指示しうる状況の中で形成され、公務員が裁量行使するものとは考えられなかった。ウェーバーとては、公務員は、一般規則を具体状況に適用していくものであったが、そこに裁量が要求されることなど眼中になかった。科学的管理法の信奉者であったウェーバーは、公務員は、上司の命令へま服従を職業倫理として脱人間化され、人間の呼吸ではなくて機械の呼吸に従って行動することによって、市場経済と並んで近代合理性を支える官僚制が完結すると考えた。このようにして生まれる官僚制が他の組織形態に対して持つ優越性は、機械的生産が手工業的生産に対して持つ優越性に準えられた。アメリカに生まれた現代行政学は、政治と行政の二元論をパラダイムとしたが、ウェーバーの価値と事実の区分は、見事にこのパラダイムと符合した。

だが、そもそも行政責任の古典的モデルのその前提に誤りがあった。一般的規則を具体的状況に適用していくためには、規則を解釈し、そこに含まれている情報と、現状に適用していくために必要不可欠な情報とのギャップを埋め、結果を予測の予測に基づいてどのように適用していくかを判断する大きな裁量が必要なことは、今日では常識である。ストリート・レベルの政府に関する多くの研究は、国民が直に接する第一線の公務員が行使する大きな裁量を指摘している。

11) ケネス・ディビスが指摘るように、そこには、単なる事実の発見ないし解釈と法の適用が関わっているだけでなく、事実に則し、法の命ずところに従って、何が望ましいかという価値判断の判断の問題が孕まれている。12) このような価値判断にまでも踏み込む裁量こそ、公務員をして行政責任を担う責任能力ある主体たらしめるものであり、それが羈束裁量から自由裁量に及ぶに連

れて、彼は単なる機能代理から、全権代理に限りなく近づいていく。

1920年にはイギリスのヒューワート卿が『新ディスピティズム』で、1932年代にはアメリカのジェームス・ベックが『不思議の国官僚制』により行政における裁量の増大に対し警鐘を乱打したが、所詮は行政における裁量が不可欠なものとして人々の認識に登る誘いをしたに過ぎなかった。12) 1930年代の後半から40年代の前半にかけてヘルマン・ファイナーとカール・フリードリッヒとの間に責任論争が展開されたのは、公務員による裁量の行使が行政にとって当然のこととなっていた歴史的背景においてであった。ファイナーがそれにも拘わらず古典的モデルの堅持を主張したのに対し、フリードリッヒは、古典的モデルの立憲主義的な制度的保障を否定したわけではなかったが、公務員のプロフェッショナリズムや市民参加、あるいはイウェーバーが政治家の特徴としていた心情倫理に近いもの求めることによって、補完しようとしていた。この論争は、大きな影響を後世に残したが、問題となったのは、責任そのものよりも責任を担保するための統制の在り方であったのは残念であった。責任は行為する当事者の行為原則であるが、統制は、対抗役割として、第三者によって担われる。繰り返しの指摘とはなるが、責任の問題は、いかに裁量の行使を抑制するかというネガティブ観点からよりは、いかによく裁量を発揮して行政に創意、工夫を生かしていくかというポジティブな側面から論じられなければならない。

4. 古典的モデルの閉塞

行政が国民の信託に基づいて営まれる集合的営為であるとすれば、国民の意思に基づいて営まれ、国民に対する責任を最終的に負わなければならぬ。間接民主主義の下において国民の意思を代表しうるのは議会であり、国民に対する責任は、議会を媒介として果たされる。行政責任の古典的モデルはそれを可能にするためのシステムであり、それなくしては、民主主義と行政を両立することはできなくなる。だが、古典的モデルには矛盾と韜晦があり、社会における行政の役割が増大するに連れて、古典的モデルは機能不全を露呈し、次第に閉塞状態に陥りつつある。

省の規模が小さく、その頂点に立つ大臣が総ての公務員を直接指揮監督しうる状態においては、任務を委任しても責任と権限は大臣に留保されてもさしたる障

害は生じなかった。公務員は、大臣の指示を仰ぎつつ、その機能代理として活動したからである。大臣は有効に議会に対し、個人責任を負うことができた。しかし、組織の規模が大きくなり、ヒエラルキーのレベルが増えて大臣と第一線の公務員との距離が増大してくると、一度下方に委任されていった任務を大臣が直接間接に監督し、統制していくことは益々困難となり、不可能にすらなってくる。部下が任務を与えられながら、責任と権限を留保している直上の上司の命令にのみ従って行動することが求められる状態では、裁量をよく行使するインセンティブに欠ける。それのみならず、責任と権限を留保する上司、究極的には大臣は、委任してしまった任務に対して自ら行為責任を負うことはできない。結局は、そこに誰も責任を負いえない責任の空白が発生する。組織の規模が大きくなればなるほど、このようにして生まれた無責任状態が蔓延してくる。

上司は、部下に委任された任務がよく遂行されうるよう条件を整え、必要な調整を行い、指揮監督する管理責任を有する。上司は、責任と権限を留保していても、自ら任務を遂行するのではいかから、任務に伴う行為責任を負うことはできない。彼にとって可能なのは、管理責任を負いながら、併せて部下の行為に対して弁明責任を負う。弁明責任を負いうるためには、部下の行為に対して弁明責任を負っていくことのみである。弁明責任がよく果たされるためには、部下をよく掌握し、管理、監督を徹底しなければならない。さもない限り、弁明責任はよ果たしえない。今日、大臣の弁明責任としての個人責任が形骸化しつつある一つの原因是、省の内部において最終的に総ての責任と権限を留保している大臣が組織全体を掌握し、管理、統制をよくなしえなくなっているからである。

このようにして、単に行行為責任の所在が拡散して有名無実となっているばかりでなく、弁明責任もまた有効に果たしえない状態が広く支配している。行政責任の古典的モデルは、このようにしてその論理に含まれた韜晦の故と、社会的、組織的環境の激変の故に閉塞止むなきに至っている。ホウル・ライトは、組織的には規模の拡大に伴って生じるヒエリルキー的重層化が情報の歪曲、行政的惰性、命令の不統一、権限と責任のさらなる乖離、イノベーションの妨害、参加意識の希薄化を伴って、責任の拡散に結果すると述べている。

公務員の活動が一般的規則を具体的状況に適用することであるとしても、そこに判断を加え、裁量を働かせる必要は必ず存在する。その限りにおいては、自ら

の行動について倫理的配慮を働きかせ、結果に対する責任を負う用意が伴わなければならぬ。この点を最も明快に指摘したのは、ニュールンベルグの裁判であった。そこで国際法上の原則として確立したのは、上司の命令に対する服従は、違法性を疎忽しないということであった。命令に背くことが困難であった度合いは情状酌量の余地とはなるけれども、実際に人倫に反する行為を行った者は、自らの行為責任を自己責任として負わなければならない。

逆に、部下が勝手に行つたことであるという論法に基づいて、上司が部下の行った残虐行為に対する責任を回避しようとするケースがある。これに対し、極東で行われたもう一つの軍事裁判である東京裁判では、上司は部下の責任に隠れて自らの責任を逃れることはできないという原則が打ち出された。少なくとも上司には、部下をしてかかる行為をせしめぬよう監督する責任はあったのであった。

この例から、我々は、任務を遂行する行為が行われること自体の中に行行為責任が内在し、倫理的責任と結果責任とが負わなければならぬことを認めなければならない。責任はいかに上司に留保するといえども、上司に許されるのは弁明責任であって、その弁明責任を全うするため、自ら部下の行為を監督するという行行為責任を負わなければならない。ニュールンベルグ裁判および東京裁判で暴かれた問題は、日常の行政において頻繁に起こりうることであり、それを避けて行政責任がより確実に負われうるように状況を改善していくためには、古典的モデルの再設計が不可欠である。

古典的モデルは、人間は労働を嫌い、アメと鞭で強制されなければ働くはず、責任とリスクとを回避する動物であるという人間観に立脚していた。ダクラス・マクレガーはこれをX理論と呼び、それに代わるY理論を提示した。Y理論によれば、人間は、生まれながらにして労働することを好み、進んで責任とリスクを負う動物であるという。人間は、公務員の立場に置かれても人間であり続け、人間の尊厳を持っているものである限り、Y理論に基づいて行政責任の古典的モデルの再設計を試みることは可能であるに相違ない。

1969年にR・ヘーンが提示したハルツブルク・モデル(HM)は、古典的責任構造を再設計する新しいモデルとして期待しうる。それは「委任による管理」モデルという形で結実するが、任務には責任が伴い、責任を果たすためには権限が不可欠であるという考え方から、任務と責任と権限との間に一貫性ないし整合性

が保たれるよう部下への委任を積極的に推進していこうとする。任務(Aufgabe)と責任(Verantwortung)と権限(Kompetenz)との間に一貫性を求めるのは、「適合原則」(Kongruenz)とも「AVK原則」とも呼ばれる。古典的モデルの内部委任の概念は否定され、委任を受けた公務員は自己の名において割り当てられた所掌事務の範囲において権限行使する固有の権利を獲得する。その意味では、外部委任に限りなく近づく。14)

委任は、部下に対する統制の放棄を意味しない。よりよき統制を行うためにこそ、委任が行われる。だが、統制は、個別具体的な問題に対して常時行われるのではなく、事前に設定された規範、目標、指針の遵守がチェックされ、成果統制が加えられる。この理論を継承したH・ションフェルダーは、この種の統制を確実にするためには、部下からの情報伝達が不可避であるとしている。部下に任務と責任に伴って権限が委任されると、それはもはや上司のものでなくなるが、上司には全体的視点から様々な要素に対する考慮を払い、共通の利益に向けた調整と統合を行う新たな責任が発生する。15) これは、これまで管理責任と呼ばれてきたものに含まれるものであり、政策決定を含めて上司にとっては任務責任であり、部下の行為を含め麾下の組織単位全体に対する弁明責任を負うための前提条件となる。

ポストモダンと呼ばれることがあるほど弾力性のあるわが国の行政機関の組織においては、16) 事実上、HMに近い行政管理が少なからず行われている。行政機関の基礎的活動単位は、課であり、そこに実質的な権限が下ろされて集中している。しかし、名目的には、いせん古典的モデルが支配的であり、行政活動は原則として大臣の名において行われる傾向が強い。大臣に権限と責任が留保されるのは、議会に対する弁明責任を負い、社会に向かって責任の所在を明確に示すために避けられない。しかし、大臣は交替するのを常としており、大臣が管理責任行使しうる状態はない。事務次官や官房長・局長は、政策と管理に対する責任を負い、行為責任としての任務責任は事実上課によって負われている。

課の内部について見ると、大課主義によって、任務と責任と権限の明確な配分よりも、そのシェアリングが目立っている。それだけ課を代表する課長の責任が重くなっているのが現実である。管理スタイルはX理論でもY理論でもなく、ウイリアム・オウチがZ理論と呼んでいる中間のものに近く、行政責任の古典

的モデルが基本的には貫かれている。 17)

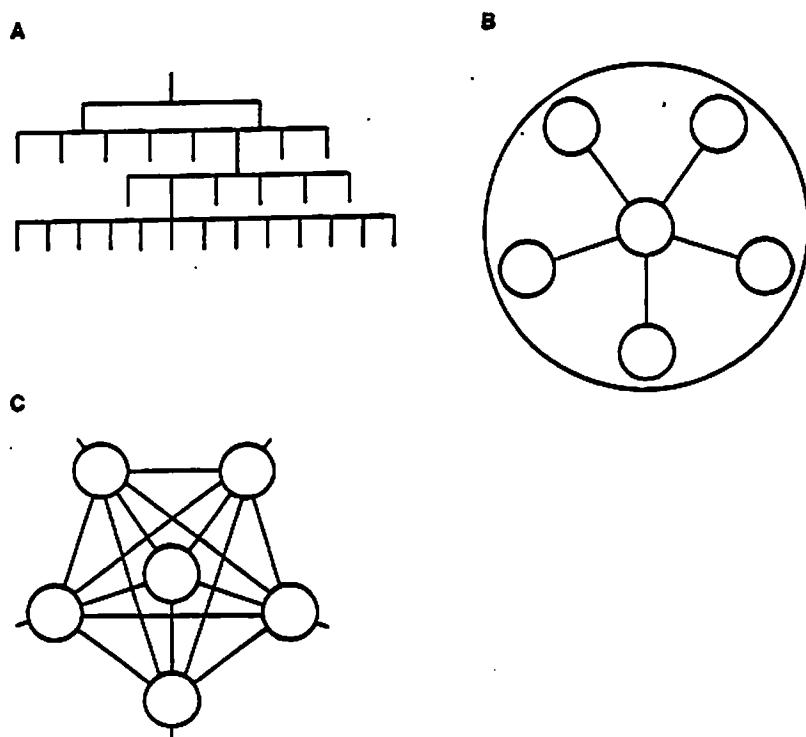
6. 古典的行政責任モデルの大転換

行政責任には、民意に従って行政を如何にコントロールするかという問題と、行政当局者にオウトノミーを如何によく發揮させるかというディレンマが付きまとふ。 18) このディレンマを一気に解消してオウトノミーとコントメールの両立を図ろうとしたのが、イギリスにおけるサッチャー首相の行政改革の最終段階として 1988 年に実施に移された Next Steps 改革と、メージャー首相が 1991 年に宣言した「市民憲章」であった。ここではまず Next Steps 改革によって古典的行政責任構造がどのように変えられ、それが行政責任の在り方にどのような影響を与えてきたかを見ておきたい。

Next Steps 改革は、議会に対する行政の弁明責任にはそのまま手を触れず、よりよく弁明責任が負われる状態を生み出そうと試みた。逆説的ではあるが、そのため、古典的モデルの出発点となった政治と行政、政策と執行、戦略とオペレーションの二元論に立ち返って両機能を分離し、省を政策を担当するコア機関とで中心に据え、執行を担当する機関を单一目的別に独立させて周辺に配し、必要に応じて中間に規制・監督機関を配するという構想が描かれ、それに従って省から執行庁を独立させる外庁化が断行された。外庁には、省により設定されたフレームワークの中で与えられた機能を遂行するオウトノミーが与えられ、コア機関たる省の大臣と議会に対して弁明責任を負うものとされた。これにより古典的な行政責任の構造として確固不動のものか考えられてきた行政機関のヒエラルキー的組織は解体され、コア機関と周辺機関および中間機関との間のネットワーキングが構成され、それに取って代わることとなった。ネットワークには、契約によって民間の非営利団体および営利団体が加わる可能性も開かれた。 19)

この構想には、二つの先例があった。一つは、スウェーデンであり、いま一つはアメリカである。スウェーデンでは省は、政策立案のみを行うごく小規模な組織体であり、実施を担当するのは、省の下に目的に応じて複数設けられている合議制の機関である。スウェーデンには、公務員は裁判官と同じく法律を上司の命令によることなく独自に解釈する自律性が認められており、実施機関にもそれなりの自律性がある。アメリカでは、規制は独立規制委員会が担当している。独立

図1. ヒエラルキーからネットワーキングへ



A = ヒエラルキー的組織

B = コア組織と周辺組織とのネットワークキング

C = コア組織を媒介とする周辺組織相互のネットワーキング

出典: Patricia Greer, Transforming Central Government: The Next Steps Initiatives, Open University Press, 1994, p. 43.

規制委員会の存在は、大統領の行政運営を疎外する要因とも見られてきたが、
1980年代にイギリスで改革を試みた人々にとっては、改革の可能性を提供する
見本とみられた。20)

イギリスには、古典的行政責任モデルの機能不全に加えて、二重のデレッタント
ティズムという問題があった。すなわち、素人の大臣を素人の事務次官を筆頭とする
高級公務員が補佐するという問題であった。フルトン委員会の報告書は、その結果イギリスの行政には専門知識と管理能力の欠如とが巣くっていると、指摘
していた。そこでサッチャー首相としては、この問題を一挙に解決し、かつ行政
の責任能力を高める方法として、外庁化という方式を選ぶしかなかった。サッチャー
は先にマーカス・アンド・スペンサーのテレク・レイナーを総理直属の効率化
に関する助言者として任命し、「財務管理イニシアティブ」(FMI)によって目的意識の明確化と資源の有効活用を徹底させようとしたが、十分な成果を挙
げることができず、続いてロビン・イップズ卿を後任に据え、「政府における管
理改善」というその報告に基づいて Next Steps 改革に踏み切ったのであった。
当時、政策決定に当たって高級公務員は全体の5%程度で、執行機能を分離する
ことによって残りの公務員の管理者にアウトソーシングを与え、それと引き替えに行政
サービスの向上を図るというのがその狙いであった。

Next Steps のプログラム・マネジャーに任命されたピター・ケンプは、十年以内に公務員の75パーセント、最終的には80パーセントを外庁に移行する計画
を立て、官僚的組織の解体に入ったのであった。21) コア機関の公務員は伝
統的なステータスを保持したが、外庁に移る公務員は、契約によりワークロードに
より弾力的に雇用されることとなり、公務員の二分化が行われた。いまのところ、
その目的は達成されるには至っていないが、その方向への努力は放棄されていない。

行政機関は、多様な任務に対応した複合的組織の連合体となり、ネットワーキングを構成しながら機能していくこととなった。コアとして残り、政策立案を担
当する省と外庁となる執行機関との間の関係は、フレームワーク・ドキュメント
起草によって明確にされる。三年ごとにし必要に応じてより頻繁に改訂されて
いるこの文書は、外庁に与えられる目標と目的が明確に示し、省が留保する政策領
域と外庁が担当する実施機能の区分と両者間のモニタリング、会計責任と報告ま

パターン、長官に許され人事管理、財務管理上の弾力性等を明確にし、併せて長官を会計責任者に指名する。

ネットワークを構成する単位全体の議会に対する弁明責任はコア機関である省に従来通り留保される。しかし、行為責任は完全に省の手を離れ、実施業務を担当する周辺の外庁に移行する。省は外庁に対して政策を指示し、達成させるべき目標と、その目標が達成される基準および成果を測定する指標を指示するが、その範囲でいかに実績を上げていくかは、管理上の独立性を与えられた外庁の長官(Chief Executive と呼ばれる)の責任ということになる。長官は省により設定されたフレームワークの範囲で完全なる裁量とオウトノミーを有し、人事についても採用から配置、給与に至るまで政府の人事規則に縛られることなく決定し、固有のマネジメントスタイルに従って管理することができる。長官は会計責任者であり、ある一定の予算額をグロス・サムで与えられ、それをいかに支出するかの裁量権を有する。会計は総計予算主義から純計会計主義に代わり、財政的弾力性が保障される。このようにして、管理者たる外庁の長官には完全なるオウトノミーが与えられ、それと両立しうる範囲でコア機関たる省による統制が加えられる。

23)

ネットワークを構成する総ての機関の議会に対する弁明責任はこれまでと変わらずコア機関たる省の大臣によって負われが、それは自ら行為責任を有する政策に対してのみならず、傘下にある外庁の活動についても及ぶ。同時に、外庁の長官が議会の特別委員会に出席して答弁し、弁明責任を問われることもある。外庁の長官の弁明責任は、行為責任の範囲に限定されていることは改めて説明を要しない。大臣がネットワーク全体についての弁明責任を果たすためには、省は外庁の活動がフレームワーク・ドキュメントにつしたがって行われたかをチェックし、報告を受けていなければならない。その意味で、外庁はコア機関である省に対する弁明責任を負うことになる。しかし、これまでとは異なり、任務は一応外に出された機関に外部委任されたるのであり、それに伴う責任と権限は任務共にそれを受けた機関に移行するのである。当時公務員制度担当大臣であったウイリアム・ワルドグレイブは、委任することのできる責任（本論では行為責任としてきた）と大臣のところにきっちり残る弁明責任とを区別したことが、この改革の特徴であるとの述べている。省による統制が依然強い過ぎるという批判に対し、ケンブ

は、外庁は省の束縛から解放され、直接議会に対して弁明責任を負うようになるべきであると反論している。この主張は、行為責任により近いほどよりよく弁明責任を負いうるという原則に合致している。24)

本体のコア機関から分離された外庁は、可能な限り民営化されていく方針が示されている。民営化の方式には、(1)管理者の民間起用、(2)部分的民営化、および(3)完全な民営化がある。民営化された機関がコア機関を中心に形成されるネットワークの中に入つて機能する余地がある。議会は省に対しいくら当該の外庁に支払っているかを問うことはできるが、民間から採用された長官から直接その日常業務ないし支出について質することはできない。25) 部分的に民営化される場合には、議会は省と民間の供給者との間で交わされた契約に対して統制することはできるが、それ以上の統制をすることはできない。完全民営化された場合には、当然のことながら議会は統制権を一切失う。

行政任務が複数の機関によって構成されるネットワークを通じて、しかも部分的に民営化されたり、もともと民間の組織が契約によって加わりながら遂行されようとする場合には、いかに総合調整を行い、かつ外部のネットワークとも緊密に連携を保ちながらネットワークを管理していくかが大きな問題となる。種類のみならず性格も異なった機関の間に責任を明確に割り当てていくことはそう容易ではない。そこには必ず「複数関与問題」が機関同志の間で発生し、責任転嫁の試みがなされうる。26)

通常は一つの省をコアとして形成されるネットワークは、他の省をコアとするネットワークとも相互に関連し、ネットワーク相互の調整を図りながら内部の総合を行うことはそう容易ではない。外庁化はニュージーランドでも試みられているが、1991年に公表された「ローガン報告」は、外庁化によって独立する機関がそれぞれパティキュラリズムを生みだし、統一的であった公務員制度が分断された公務員制度となり、共同のコミットメントを強調しようとするコア機関との対立を生む危険性を指摘している。この問題を克服すめたには、内閣および担当大臣がリーダーシップを發揮し、戦略を明確に示す必要があるばかりでなく、責任意識の社会化を行つて相互依存性に対する注意を喚起する必要があるとの指摘もある。27)

行政機関のヒエラルキー的構造を分解し、ネットワーキング化に移行すること

が、はたして行政責任の状況にどのような影響を与えるであろうか。これにより、任務と共に責任と権限、および資源ないし裁量までが整合的に外部委任され、任務の遂行者が自から行為責任と場合によって、弁明責任も直接負うことができるようになった。これにより、行政責任の所在は対内的にも対外的にも明確となるばかりでなく、任務担当者がよりよく与えられた行政任務を遂行するインセンティブが高まる。これこそ、Next Steps 改革が管理者にオウトノミーを与えることによって期待したところであった。このことが、行政責任構造の古典的モデルに内在する韜晦とディレンマの解消に貢献することは明らかである。

だが、はたしてそれにより責任ある行政が貫徹しうるのであろうか。政策と実施とが機能的にのみならず、構造的に分離すれば、お互いの責任も明確となり、一つのヒエラルキー的組織内部で責任の上部に向かっての転嫁もないし、また下部に向かっての責任の押しつけも困難となるであろう。しかし、それも政策と実施とが明確く分離され、政策がトップダウンに実施を担当する機関ね意見を聴取することなく決定されうるという前提のもとにのみ正しい。実際に政策と実施との間が循環過程として結びついているとしたら、新しい行政責任構造のモデルはレリバランスを失い、行政責任状況を改善するのにもあまり寄与しないであろう。クリストファー・フォスターは、外庁化によるコア組織のダウンサイジングとヒエラルキーの短縮が大臣に与えられる助言は、あまり熟慮もされず、検証もされないで質を低下させ、過ちが高まる可能性を指摘している。²⁸⁾ 古典的モデルの韜晦とディレンマは、現代行政に共通する苦悩であるかもしれない。その場合には、そのような現実を直視しつつ、それを機能的に克服していくより現実的方法を模索していかなければならない。

ネットワーキングによって行政責任を貫徹させる構図は、いまだ試行錯誤の段階にあり、それがよいかわるいかの結論を早急に引き出すことはできない。イギリスでは、内務省から分かれて監獄庁が作られているが、囚人が脱走した事件でその長官が大臣により罷免された。長官は、一定の任期をもって任命されているが故に罷免は違法であると主張している。だが、ケンブの意見では、長官その他の職員は、特定の任務のために任命されるているのであり、その遂行に大きな過ちがあれば、罷免をもって贖わなければならないとしている。外庁の長官は、コア機関の省の大臣に弁明責任を負うが、任務と共に行為責任は当該長官に委ねら

れており、フレームワーク・ドキュメントに定められた目標の達成に対する報告を行い、モニターを受ける以外に罷免としう形で統制が及ぶか否かは、これからも論じられ続けていくであろう。29)

外庁の長官が直接議会に対して弁明責任を負うことは、大臣の個人責任の原則に対して深刻な挑戦となりうると同時に、議会の権利を侵害する恐れもある。1992年からは、外庁の長官が議会の議員からの質問に対して文書で行った回答が下院の日刊報告書である『ハンザード』に掲載されることが許された。これに対し労働党のゲラルド・カウフマンは、議員が議会で演説する権利と大臣に対してアクセスする権利を侵害し、民主主義を蔑ろにするものであると批判している。30) それに対し、議会が統制を失った分だけ、省による統制や大蔵省統制が増大したとする説もある。しかし、予算の限度額が示されるだけで、その使い道を外庁の長官に委ねる限り、大蔵省統制も威力を失うであろう。政府側からは、議会や選挙区に対する弁明責任よりも、市場に対する責任、国民に対する直接的責任の方がより重要であると繰り返し主張されている。31)

リチャード・スコットは、「イラクに対する国防兵器と二重使用財の輸出に関する調査報告」(1996)において、議会における質問は、もはや弁明責任を追求する有効な手段ではなくなっていることを指摘している。32) この印象はわが国でも強い。そうであるならば、我々は行政が国民に対してより直接的に行政責任を全うしていく可能性を他に求めなければならない。ホワード・エルコックは、弁明責任は、上方に向かって議会に対してのみ負われるものでなく、水平的に同質的な専門家集団に対して、また下方に向かって国民に対しても負われるべきものであるとしている。専門家集団に対する水平的な弁明責任は、フリードリッヒによって強調されたところもあるが、より大切な行政の主体たる国民に対する直接的な弁明責任である。33) 何が上方であり、何が下方であるかは解釈の分かれるとこてろあるが、究極的に弁明責任が負われるべきなのは国民に対してあることを考えると、国民に対する弁明責任こそが究極の弁明責任である。国民に対する直接的な弁明責任への可能性を開くものとして、メジャーヘー首相の「市民憲章」が登場した。これはイギリスにユニークなものであるというより、オズボーンとケブラーの『政府の考案し直し』(1991)と軌を一にするものであり、これを媒介としてアメリカでゴア副大統領が中心となって推進し

ている The National Performance Review とも共通する側面を多分に持っている。
34)

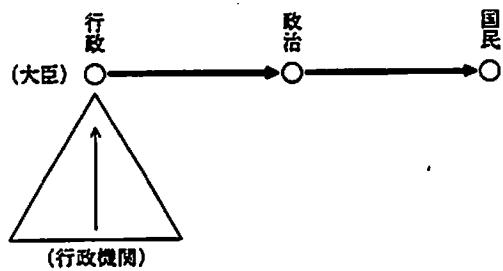
7. 「市民憲章」と国民への直接的応答

国民に対する応答責任は通常選挙を通じて負われる。しかし、民営化と市場の論理を公共部門にも適用しようとする試みの中で、市場を通じて国民に対する応答性を図ろうとする試みがなされるようになってきた。その基本的発想は、オズボーンとゲブラーの『政府の考案し直し』において打ち出されている。そこでは、政府は市民に奉仕するものであって、市民にサービスの提供者を選択せしめなければならないとしている。そのため、政府は市場における競争の原理を導入し、市民は市場で選択行動を行う消費者ないし顧客あるいはクライアントと同じように政府によって提供される財およびサービスを選択する消費者とならなければならぬとされている。トム・ピータースとロバート・ウォーターマンが『エクセレンスを求めて』(1982)の中で、顧客のニーズに即応することが、企業成功の秘訣であとしている。それと同じように、政府にも競争の原理を導入し、「起業家精神」に富んだ管理を行うことが、消費者に奉仕する最も確実な道であるとする。

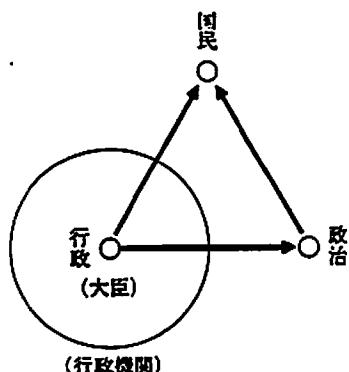
このような考え方は、イギリスのメイジャー首相の「市民憲章」の中に結晶している。Next Steps 改革による外庁化の成功の一つの決め手は、コア機関が政策を明確に示し、達成すべき目標とその達成度を示す指標を示すこと外庁がサービスを滞り無く低廉に供給しうるかにあったが、1991年の「市民憲章」は、向こう10年に亘ってこのような方向をより確実なものとしていこうとするものであった。当然のことながら、行政任務に対する責任は、直接顧客としての市民に対して負われることが強調される。「市民憲章」で強調されているキーワードは、サービスの水準であり、成果であり、<value for money>である。しかも、それらは、サービスを受ける顧客の目を通して評価されたものでなければならない。市民が権利として行政に期待することのできる諸原則として、(1)個々の利用者が行政サービスに期待しうる水準を明示的に示すこと。(2)情報の提供と公開制。(3)可能な限り選択の機会を与え、定期的かつ体系的な協議をサービスの利用者と行うこと。(4)公務員は名前を示すバッジを着用し、サービスを受ける資格

図2. アカウンタビリティの古典的モデルの転換

(1) 古典的行政責任の構図



(2) 新しい行政責任の構図



出典：片岡寛光著『公務員のエリート学』、早稲田大学出版部、1996、
203頁。

のある人々に公平にかつ思いやりを持ち、助けになるよう奉仕すること。(5)失態が生じたならば、謝罪し、事情を説明し、速やかに是正措置を講じること。(6)国の希少資源の範囲の中で効率的かつ無駄のないサービスの引き渡し、が挙げられている。これらはわが国の大統領「さわやか行政サービス運動」で挙げられているものと類似するものがあるが、ここで大切なことは、市民が期待しうる行政サービスの水準を示すと同時に、常にその向上と効率化とが求められている点である。

十年を目指として出発した「市民憲章」も、1996年で五年目を迎える。これから五年間に向けての報告書が出されている。「市民憲章」に基づいて、地域ごと、部門毎に個別的な憲章が出されることが期待されているが、1996年現在、10,304の個別的憲章が出されている。それでも「市民憲章」は単に「消費者憲章」にしか過ぎないという批判がないわけではない。市民には、消費者ないし顧客としての他に、権利義務の主体としての市民、主権の源泉・有権者としての市民、納税者としての市民など様々な役割がある。本来の市民の在り方からすれば、顧客ないし消費者に限定することは、その矮小化になるという主張も頷ける。その反面、ジョン・キングダムのように、国家と官僚に対する反感に基づく「市民憲章」は、サッチャリズムの延長であり、行政に必要な公務員の倫理と、プロフェッショナリズムおよび信頼の理念を否定するものであるとする意見もある。35)

これらの批判にも拘わらず、「市民憲章」は、政府のメカニズムにおいて支配している供給者主権を消費者主権の原理によって取って代わらせることができないまでも、緩和させようとする意義をもっていることのメリットは否定できない。さらに、Next Stepsと結びついて、行政サービスの目的を明確に示し、それが達成される成果の度合いを示す指標によってパフォーマンスを把握することを可能にし、それに対する市民の評価を求め、それによってサービス水準の向上と効率化を不斷に追求していくとする側面をもっている。このことが行政責任状況の改善に繋がる潜在的可能性は計り知れない。何故なら、それにより、行政任務が遂行された成果を明確に把握し、社会に対して及ぼしたインパクトを、望ましくは市民による評価を媒介として把握することへの道を開くからである。

行政責任は、任務責任と弁明責任の双方から追求されうるが、両者が同じ人ないし箇所にあることによって最もよく果たされうる。ところが、行政の現実は、

両者の距離を大きく開き、行為責任を負わない者が弁明責任を負う傾向にあることは既に指摘した通りである。ところが、行政任務の遂行の結果を目標の達成度合いないし成果またはパフォーマンスとして把握し、評価しうるようになると、弁明責任も具体的な成果に即して問われうるようになる。従来、行政任務の達成の結果は具体的に把握されることはなく、従って弁明責任は、極めてレトリカルに精々ある事態に立ち至った事情を説明し、了解を求めるという形で終わるのか落ちであった。弁明責任をクリアすることができるかどうかは、議会の勢力やその他の事情によっていて、成果の正しい判断からそうされることはまずありえなかった。特にわが国では、「結果思考」よりは「手続き思考」の方が支配的であり、手続きさえきちっと踏まれていることのみを問題とし、結果ないし成果それ自体に対する配慮を怠りがちな傾向が強かった。

ところが、目標が達成される度合いによって成果が明確にされると、単に結果責任が集合的にも個人的にも追求しやすくなるばかりでなく、弁明責任は結果に即してザッハリッヒに負われる所以であるから、行為責任のある担当者とは遠く離れた上司によって担われたとしても、具体的に、客観的に明確にされた事実ないし成果に即して負われることになる。そこでは、もはや単なるレトリックや政治力は通用せず、実際に発生した事実こそが問題となる。このようにしてよりよく行政責任が追求されうる可能性がでてくる。パトリシア・ディとルドネフ・クラインは、これまでサービスを評価するために必要な基準ないし情報が存在せず、弁明責任の尺度が曖昧であったことを指摘しているが、36) 明確な指標によって示される成果は、これを補うこととなる。その重要性はピーター・ドラッカーの「結果による管理」の概念によても十分示されており、オズボーンとゲーブラーとオブローンによっても強調されていたところであった。

アメリカのカリフォルニア州、シリコンバレーの中心に位置するサンベール市は、パフォーマンス測定の先進的地位であるが、市当局は、市が市民に提供する総てのサービスについて質、量、およびコストに関する測定を行い、情報として活用しうる状態にある。しかし、サービスを評価するために必要な情報は、社会がそれぞれのプログラム領域において置かれている現状を示す指標と、それを改善するために設定される一連の目標、および一連の目標が達成された度合いを示すパフォーマンス指標、そしてそれを達成するために要した費用額である。

37) これにより、ある一定の目標を達成することにより社会にどのようなインパクトが与えられたかが分かり、それに要した費用との関係において達成された効率を評価し、<value for money>が実現されたかどうかを容易に知ることができる。イギリスの「市民憲章」では、各サービスの水準、どのようなサービスを市民が受けれるかに関する情報、取られる措置、およびパフォーマンスが示されることになっている。38) このようにサービスの成果が明示的に把握できる状態となれば、ヒエラレキー的組織の内部で大幅な内部委任を行うことも可能となるし、また外庁にのような機関に外部委任することも、更には純粹に民間の機関に委託することも容易となる。

8. 苦情申し立てによる参加とエンパワーメント

アルバート・ヒーシュマンが指摘している通り、市場のメカニズムと政府のメカニズムの大きな違いの一つは、サービスに対する不満足の表明の仕方にある。市場のメカニズムに依拠しうる場合、顧客がある企業の製品ないしサービスに不満であれば、他の企業を選べばよく、沈黙のうちに立ち去ることができる。そこには、顧客と企業との間に面と向かった対決の必要はなく、予見不可能な要素が入ることは避けられる。これに対し政府のメカニズムを通じて受けるサービスに対する不満は、言葉で表明する以外に表明する方法がない。それは批判の率直な表明であり、政治的意味を帯びてくる。39)

民営化の推進や政府に市場の論理に基づく競争の原理を導入する試みは、言葉でしか不満を表明しえない領域を減らし、静かに供給者を選択することによって、不満を解消し、希少資源のより有効な活用に導く可能性を極大化することを一つの狙いとしていると言うこともできる。しかし、そこに政府のメカニズムが何らかの形で残る限り、完全に言葉による評価ないし不満の表明は排除されえない。例えば、如何に行政サービスの実績が客観的尺度で示されたとしても、それに対する評価自体は、主観的であり、よしにつけあしきにつけ言葉による評価を受けなければならない。マイナスの評価が極限に達すると政治化され、政治過程を通じて表出されることとなるが、その間に達しない不満はくすぶり、侵害された市民の権利や利益がそのままに放置され、ひいては政府や行政に対する不信が蓄積されるの原因ともなりかねない。各国がオンブズマン制度を導入したり、苦情救

済制度を設けているのは、このような政治化されない行政サービスに対する苦情や不満を迅速に処理し、侵害された人々の権利を簡易迅速に救済するためである。

イギリスには議会コミッショナーと呼ばれるオンブズマンが存在するが、「市民憲章」は、サービスの利用者の意見を不斷に聴取することと並んで、苦情処理の手続きを定めることを求めている。迅速に苦情を受け付けるために、ホームページを開き、Eメールによる苦情申し立ての機会も開いている。苦情救済制度は、国民が行政サービスに対する評価をフィードバックする重要な経路の一つであり、国民と行政とミッシング・リンクを回復し、補う役割を果たす。このような経路を通じて行政は国民に対する応答性を増大し、民意により近づくことができる。

「市民憲章」が最終的に目指すのは、情報の提供によって、政府と国民との間にある情報の非対称性を克服し、国民が自らの自由意思に従って主体的に選択し、行動する可能性を高めていくことである。その意味で、究極的には国民のエンパワーメントが行われることが期待されている。勿論それに負の側面がないわけではない。「市民憲章」はサッチャリズムの延長であるとも言われるよう、「排除原則」(the exclusion principle)に依拠する市場の論理にあまりにも依拠するが故に、市民社会の絆である「包摂原則」(the inclusion principle)を侵し、総ての人々に等しいチャンスを享受する機会を脅かす危険を秘めている。競争原理の導入により、弱肉強食が盛んになり、格差が発生する可能性があればあるほど、総ての人々を社会の一員として等しく迎え入れ、包摂する可能性を高めていかなければならぬ。ジュディス・シクラーは、かつては人々に権利を保障することにより達成された包摂は、今日では所得の保障により達成されうるとしている。なぜなら、所得こそ、人々に自由意思に従って行為し、人間の尊厳を享受することを保障するからである。40) だが、その所得は自ら稼ぎだしたものでなければ、依存性からのまつたき解放はない。その意味では、完全雇用の確保は、より大切な課題となるであろう。老人問題を解決するためにも、継続雇用が大切である。

人々を社会の一員として包摂する最も決定的決め手は情報である。人々が自由意思を持ち、主体的に行動するためには、不確実性が吸収され、期待可能性が支配していかなければならない。それだからこそ、各人に責任ある行為が求められ、政府行政機構も企業も、社会的分業の体系において占めている役割に応じてそれ

それに社会的責任を負っていくことが求められる。行政と国民、企業と消費者ないし本人と代理人との間には、情報の非対称性が発生する。この問題を解決するために、情報公開制度があり、ディスクロジヤー制度がある。かくて加えて、社会において戦略的地位にある政府は、情報を収集し、加工してレリバントな情報を分かりやすく提供する任務がある。

しかし、情報は知識と異なり、単なる資源であり、一人一人の国民が自らそれを知識と化し、自分のために役立てない限り、有効には生かされない。情報を駆使し、それを自分のために役立てることは、自らの責任である。国民がこのようにして情報を最大限利用する時、政府行政機構もまた国民に対する応答性としての責任を増大させるであろう。

注

- 1) Bruce Allsop, Social Responsibility and the Responsible Society, Oriel Press, 1984.
- Willian R. Brock, Investigation & Responsibility: Public Responsibility in the United States, Cambridge University Press, 1984.
- 2) Von Hans Ryffel, "Eigenverantwortlichkeit," in Friz Morstein Marx heraus., Verwaltung: Eine einführende Darstellung, Duncker & Humblot, 1965, SS. 457ff.
- Niklas Luhmann, Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung, Duncker & Humblot 1966, S. 104.
- 3) Herbert J. Spiro, Responsibility in Government: Theory and Practice, Van Nostrand Reinhold Company, 1969.
- H. L. A. Hart, Punishment and Responsibility: Essays in the Philosophy, Law, Clarendon Press, 1968. 等を参照して意思能力、判断能力、予測能力、行為能力とそれを支える資質、資源の概念を作成した。
- 4) R. K. Sinclair, Democracy and Participation in Athens, Cambridge University Press, 1988, pp. 49ff.
- 5) Spiro, op.cit., pp. 121ff.
- Dennis Thompson, Political Ethics and Public Office, Harvard University Press, 1987, pp.40ff.
- 6) Spiro, op.cit., p.130.
- 7) 家永三郎『戦争責任』、岩波書店、1986年、34頁。
- 8) Peter F. Drucker, Management: Tasks, Responsibilities, Practices, Harper & Row Publishers, 1973, pp. 313-15.
P・F・ドラッカー著上田惇生、佐々木実智男、田代正美訳『ポスト資本主義社会所義』、ダイヤモンド社、1993年、182～3頁。
- 9) Max Weber, Staatssoziologie, Duncker & Humblot, 1956, S. 100.
Max Weber, Politik als Beruf, Duncker & Humblot, 1926.
- 10) Geoffrey Marshall ed., Ministerial Responsibility, Oxford University Press, 1989.

Tony Wright, Citizens Subjects: An Essay on British Politics, Routledge, 1994. 本書では、政府に対する責任統制として主張された大臣責任の原則は、政府が有効な民主的査察と挑戦の試練から逃れるための防護壁となってしまっている、と指摘されている。p. 49.

- 11) James Q. Wilson, Varieties of Police Behaviors, 1968.
Michael Lipsky, Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individuals in Public Services, Russell Sage Foundation, 1980.
- 12) Kenneth Culp Davis, Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry, University of Illinois Press, 1971, pp. 4-5.
- 13) Paul Light, Thickening Government: Federal Hierarchy and the Diffusion of Accountability, Brookings Institution, 1995, pp. 62ff.
- 14) R. Höhn, Verwaltung Heute: Autoritäre Führung oder Modernes Management, Verlag für Wissenschaft, Wirtschaft und Technik, 1970.
- 15) Herman Schönfelder, Hierarchie und Management im Wandel der öffentlichen Verwaltung, Verlag für Wissenschaft, Wirtschaft und Technik, 1972, S. 22.
- 16) Stewart R. Clegg, Modern Organizations, Sage Publications, 1990, pp. 176ff.
- 17) William Ouchi, Theory Z: How American Business Can Meet the Japanese Challenge, Addison & Wesley Publishing Company, 1981.
- 18) Bernard Rosen, Holding Government Bureaucracies Accountable, Praeger, Publishers, 1982, p. 9.
- 19) Patricia Greer, Transforming Central Government: The Next Steps Initiative, Open University Press, 1994, p. 81.
- 20) Michael Dynes and David Walker, Guide to The New British State: The Government Machine in the 1990s, Times Newspapers, 1995, p. 86.
- 21) Dynes et al., op.cit., p. 89.
- 22) Geoffrey Fry, Politics and Management in the British Civil Service, Prentice Hall and Harvester Wheatsheat, 1995, p. 100.
- 23) Greer, op.cit., p. 84.

- 24) Dynes., op.cit., p. pp.91-93.
- 25) Greer. op.cit., p.85.
- 26) Kieron Walsh, Public Services and Market Mechanism: Competition, Contracting and the New Public Management, Macmillan, 1995, p. 218.
- 27) Jonathan Boston, John Martin, June Pallot, and Pat Walsh, Public Management: The New Zealand Model, Oxford University Press, 1996, p. 280
- 28) Christopher Foster, "Reflections on the Significance of the Scott Report for Government Accountability," in Public Administration, Vol. 74, Number 4, p. 586.
- 29) Fry, op.cit., p.114.
- 30) Dynes, op.cit., p. 92.
- 31) Greer, op.cit., pp. 84-91
- 32) Foster, op.cit., p.575.
- 33) Howard Elcock, Changine & Decay?: Public Administration in the 1990's, Longman, 1991, p. 162.
- 34) Al Gore, Creating a Government That Works Better and Costs Less: The Report of the National Performance Review, A Blume Book, 1993.
- 35) John Kingdom, "Citizens or State Consumers? A Fistful of Charters," in J. A. Chandler ed., The Citizen's Charter, Dartmouth., 1996, p. 20.
Wright, op. cit. は、市民と消費者とは、本質的、本性的に異なるとし、公共サービスの利用者としての市民にエンパワーメントを行うことと、利用者を消費者に転嫁することとは別問題であるとしている。p. 91.
- 36) Patricia Day and Rudolf Klein, Accountabilities: Five Public Services, Tavistock Publications, 1987, p. 82.
- 37) David Osborne and Ted Gaebler, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector, A Plume Book, p. 143.
- 38) The Citizens Charter--Five Years On: A Report to Mark Five Years of the Charter Programme, Improving Service, 1996, pp. 8-9.

- 39) Albert O. Hirshman, Exit, Voice and Loyalty, Harvard University Press,
1970. pp. 15-16.
- 40) Judith N. Shklar, American Citizenship: Quest for Inclusion, Harvard
University Press, 1991.