

## accountability の意味と意義について(2)

久津摩 敏 生\*

### II accountability の意義

#### (はじめに)

前回の(1)で、諸外国の情報公開法の条文や政府の関連文書において用いられている accountability の意味について検討し、その意味(定義)を明らかにしたところである。

今回は、そのことを前提として、accountability という言葉が持つ「意義」について、考えるところをお示しするものである。

ただし、その前に、幾つかご説明しておかなければならないことがある。具体的には、前回お示しした意味(定義)について補足的説明、近代民主主義における行政の役割、accountability の使用の経緯などである。

#### 1 幾つかの前提事項についての説明

##### (1) 意味(定義)に関する補足的説明

accountability の基本的な意味(意味 I) は以下のとおりであった。

---

\*福岡大学法学部教授

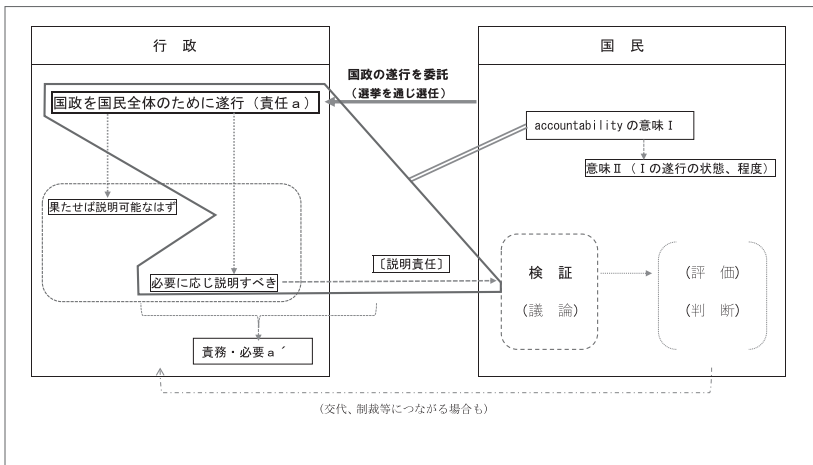
「一般に委託より生じる責任であり、その遂行状況が委託等の本旨に沿っているかどうかについて、委託者等に対する説明に基づいて検証すべきとされているもの」

これを短縮したものが以下の通りであった。

「遂行状況について委託者等に対する説明に基づいて検証すべきとされている責任」

これに、それ「が果たされる状態又は程度」を付したものが、意味Ⅱということであった。

図1 accountabilityに関する説明図



まず、この定義について、改めて作成した図1に基づいて補足的な説明を行う。なお、上記の定義について正確を期するべく一部表現を修正した点があり、そのことについてもご説明する。次に、accountabilityに関する他の方々の解説を紹介し、自分の「定義」との関係をご説明する。

## ① 意味 (定義) に関する補足的説明

## イ) 辞書の記載との関係について

accountability は多義的な言葉であり、辞書においても多様な意味が記されている。たとえば、オックスフォード英語辞典 (OED) における accountability の記載を見ると以下のとおりである。なお、The quality of being accountable とあるので、accountable の欄も見る必要がある (長くなるので掲載は省略する)。

accountability (əˈkaʊntəˈbɪlɪti). [f.ACCOUNTABLE: see -BILITY.]

The quality of being accountable; liability to give account of, and answer for, discharge of duties or conduct; responsibility, amenableness = accountableness.

(以下、用例が記載 (略))

前回「意味 I」として定義を記したものは、この OED の記載の中では、「responsibility」と記されているものを、より詳しく説明したものであると理解している<sup>1</sup>。この意味 I は、意味 II とともに、前回対象とした英語圏主要国の法律や政府関係文書<sup>2</sup>に情報公開法の目的の一部を成すものとして記されていたものである。今回意義を検討する際の対象とするのは、この意味 I である。

なお、意味 II については、OED の記載との関係でいえば、The quality of being accountable とされているもののうち accountable の意味を responsible の意味とするものか、あるいは、amenableness = accountableness と記されているものについて、やはり、より詳しく説明したものではないか、と

<sup>1</sup> 意味 II と同様、The quality of being accountable として理解することも可能かもしれないが、その点の検討は不可欠とは考えられないので省略する。

<sup>2</sup> ただし、行政改革委員会行政情報公開部会で検討が行われていた1996年頃までのものであった。後に、それ以外の意味を有するのではないかと考えられる用例も見られるようになっていくが、このことについては後で記す。

考えられる<sup>3</sup>。いずれにせよ、意味Ⅱは、意味Ⅰを基礎としてその状態、程度を意味するものと理解すべきものと考えられるから、意味Ⅰを対象にすればこれを対象にする必要は乏しいと考えられる。

accountability は、このほかに、日本語でいえば説明責任という意味で用いられることもしばしばある(上記 OED では、liability to give account of, and answer for, discharge of duties or conduct と記されているもの)。また、説明可能性という意味もある(上記 OED では、The quality of being accountable と記されているもののうち、accountable の意味を Able to be accounted for or explained; explicable と理解するもの)。

これらも accountability の重要な意味の一部をなすものと理解しているが、これらは、意味Ⅰ及び意味Ⅱと異なり、前回対象とした英語圏主要国における情報公開法や政府関係文書において情報公開法の目的の一部として記されていなかったと理解しており、前回定義の対象としたものではなく、今回の意義の検討の直接の対象とするものではない。

ただし、意味Ⅰは広範な要素を含んでおり、これを対象とすれば、メルクマールないし付帯的な責任として、説明責任を含むこととなり、また、行政活動の遂行状況を説明可能なものとなるようにすべき、ということも結果として含まれることになる。逆に、これらを対象とし意味Ⅰを対象にしないとした場合、行政が負っている本体的責任が対象から外れてしまうことになる。

□) 本体的責任に加え関係性をメルクマールとした定義であること(「付帯的責任」を含む)

前回お示した以上のような accountability の定義は、行政が負っている本体的な責任の内容ではなく、責任を課している者(国民)と課されている

---

<sup>3</sup> OED では、1 の意味の一つとして記されている。なお、responsible にも様々な意味があるが、この場合は、委託された者が応責的である、といった意味である。

者(行政)の関係性に着目し、それをいわばメルクマールとして、responsibility など一般的な責任を表す言葉と区分することによって行ったものといえる。

具体的には、accountability という責任は、受託者が委託を受け入れることにより生じるものであり、受託者は委託した者に対して、必要に応じ適宜(委託の本旨に沿った)責任の遂行の状況について説明すべきものとされ、それに基づいて委託者による検証が行われるべき(ことが期待される)ものであるということである。

このことにより、受託者に対して、この責任(「本体的な責任」)が自らの受託により生じたものであることについて再確認をもたらしたり、委託の本旨に沿って遂行したことについて説明すべき責任(「付帯的な責任」)が存することについて再認識をもたらしたりすることになるのである。そして、accountability がこうした関係性を伴って生じる責任であることから、本体的な責任は、「責任 a」(行政を「国民全体、国家のために遂行すべき責任」)でありながら、同時に「責務 a'」(「国民に説明可能な状態で遂行する責務・必要性」)も認識されるようになるということである。

#### ハ) 理解に際して文化的・歴史的背景を念頭におく必要性

前回ご紹介したダブニックの論文によると、日本語も含め、他の言語では、accountability に相応する語が見出し難いということであった<sup>4</sup>(このため、日本語では、説明責任という狭い意味の訳語のほかは、「アカウントビリティ」という音訳が用いられることが多い)。

一般的に、外国の言葉は、使用の実態やその背景にある歴史・文化を十分

---

<sup>4</sup> Melvin J. Dubnick, Seeking salvation for accountability, paper presented at the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, August 29-September 1, Boston. (2002), p.4など。

に知らなければ意味を的確に理解したい場合があるが、他の言語に適切な訳語が見出せない accountability については、尚更このことがいえると考えられる。

より具体的に述べれば、他者との契約や法が重視されない社会（親族関係や主従関係、宗教的規範を中心原理とするなど）において、個人が自ら一旦委託を受け入れたという事実がどれほどの倫理的な意味を帯びるであろうか。また、自らの言動の論理的な一貫性や言語に基づく論証や議論が尊重されない社会において、それらに対する説明を求めたとして、如何なる意義があるであろうか。そのような社会において、自らが委託を受け入れたという事実に基づく、説明責任が付帯するような責任の概念を理解することは容易ではないのではないか。

アングロサクソンの社会は、古くから判例法が発達し、16世紀頃から弁護士が多額の報酬を得ていたような社会<sup>5</sup>であり、17世紀初頭には、エドワード・コークがジェームズ1世に対して「国王といえども神と法の下にある」と諫めたことが知られているなど「法の支配」が早くから浸透し、契約も重視されていたのである<sup>6</sup>。そうした状況にあったところ、18世紀後半の米国において、国王による支配から脱し、人類で最初の近代民主主義の制度が様々な議論や検討を経たうえで創始され、憲法に従って運営されることとなったのである。

第1部でも言及し、後でもご説明するとおり、現代と同様の意味の accountability という語の辞書（OED）における最初の用例は、その当時の米国の

---

<sup>5</sup> G・M・トレヴェリアン『イギリス社会史1』[0]（藤原浩、松浦高嶺訳）（1971年、みすず書房）109頁

<sup>6</sup> シェイクスピアの『ヴェニスの商人』（1597年頃）においても、その行き過ぎがデフォルメされ批判されている。社会契約説（18世紀）も契約が重視されていることを前提に形成されたものであろう。

国政について記したものである。また、後でもご紹介するボロウィアックの論文によると、accountability という語が英語に表れ始めたのは、フェデラリストとアンチ・フェデラリストによる憲法承認の議論が行われていた頃であり、その議論が、accountability という語の導入を実際に助けたかもしれないということである<sup>7</sup>。

民主主義という新たな制度の導入とそれを巡る議論が、現代と同様の意味での accountability という語の形成に実際に (どれほど) 寄与しているか、今回検証を行うことはできないが、いずれにせよ、この語を理解するに当たっては、法や契約、言論が特定の仕方で尊重されていた社会において形成され使用されてきたことが前提にされるべきと考える。

なお、あとでもご紹介するとおり、英語圏における accountability 研究の第一人者であるダブニックは、accountability が非常に多義的であることと、こうした文化的背景を念頭に置いて理解されるべき言葉であることを踏まえ、定義を示すことを断念し、代わりに、これを文化的な背景や使用の経緯を前提として様々な意味を包含し効果を生み出す cultural keyword として説明している<sup>8</sup>。

accountability という言葉の性格を踏まえると、こうした方法を使ったことは理解できないことではない。私の定義も、本体的責任のほかに、メルクマールとしてではあるが、付帯的責任などを包含しており、それらがどういう意味合いを帯びるかについて、文化的な背景を参照することが必要な場合もあると考えているので、共通するところは多々あるのではないかと思う。

しかし、一般的に他の語と何らかの基準によって区別を行うことができ

---

<sup>7</sup> Craig T. Borowiak, accountability debates: the federalists, the anti-federalists, and democratic deficits, *The Journal of Politics* (December 2007), pp.999-1000

<sup>8</sup> Melvin J. Dubnick, Accountability as a cultural keyword, *The Oxford Handbook of Public Accountability* (2014), pp.30-31

ば、定義を示すことは可能ではないか。特に、私のような非英語圏、異文化圏の人間にとっては、まず定義が示されないと、なかなか理解を進めにくいところがある。私の区分の仕方は、不適切、不十分なところが多々あるかもしれないが、実際の用例を踏まえたその試みの一つである。なお、私の定義は、広範な意味を有する用例に基づくものであり、それらの全体の構造を示すものともなっていると考えている。

## 二) 定義の各語に関するより詳細な説明と若干の訂正

私の定義は、短縮していない長い表現の方で、以下のとおりであった。

「一般に委託により生じる責任であり、その遂行状況が委託等の本旨に沿っているかどうかについて、委託者等に対する説明に基づいて検証すべきとされているもの」

今回、意義をご説明するに当たって、改めて上記の定義<sup>9</sup>について、より具体的にご説明を行うとともに、正確を期するため表現に若干の修正を加えることとし、説明図も改めたところである（図1）。

### i) 「委託」について

accountability は、一般的に「委託」によって、受託者の委託者との間において生じるものと理解している。前回ご説明したとおり、国政についても、国民からの委託（「厳粛な信託」）により、為政者の国民に対する責任として生じるものと理解している。

基本的にそう理解すべきだが、少し補足すると、国政に関する委託は、一般的な委託（業務の民間委託など）とやや異なる性格も有すると考えられる。

---

<sup>9</sup> 本稿は行政の accountability を対象とするものだが、定義はできるだけ一般的に利用可能なものとした。



まず、この委託は、外部（機関）に対する委託ではない。国政を担う者、特に政策の決定に関わる者は、一般的に、国民の中から選ばれることとされている<sup>10</sup>（憲法前文「その権力は国民の代表者がこれを行使し」など）。この「委託」は、同じ運命共同体に属する国民の中から選ばれた代表としての性格も有するものであり、また、その決定は国民全体を代表するものとしてなされるものでもある。

次に、国家は、警察、国防、犯罪の処罰、災害対応など、共同体の存続、秩序の維持、個人の生命・自由に関わる業務のほか、経済発展、教育、福祉、医療、文化の保護・育成など国民生活に関する重要な事項について、方針を定め実行するという、人間にとって不可欠な役割を果たす基本的な共同体の一つであり、為政者はその遂行を委託されているのである。この点も一般的な委託と異なると考えられる（このこともあり「厳粛な信託」という表現が使用されていると考えられる）。

## ii) 「本体的責任」は一体何か

これまで、国政遂行の責任について、説明責任と対比する必要も踏まえ、「本体的責任」という言葉を使用してきた。これについて、定義では、「委託により生じる責任」ということと「その遂行状況が委託（等）<sup>11</sup>の本旨に沿っている」ということを記している。

このことについて、説明の中では、憲法15条や前文などの記載も踏まえ、より具体的に、国政に関しては、（自分のためや特定の階層、集団のため

<sup>10</sup> 内閣法制局の見解によると、公権力の行使や国家意思の形成に当たる公務員が日本国籍を有する者であることは当然の法理ということである。また、自治体が外国人の幹部職員への任用に制限を設けることについて、判例は、国民主権の原理に基づいて容認している。個別の事案の是非について論じるつもりはないが、運用の面でもそうした制約が認められている。

<sup>11</sup> 不法行為等で責任を負うこともあり得ることを念頭に、定義に一般性を持たせるべく「等」を付したが、国政の場合は、「等」は落して考えてもらってよい。

はなく)「国民全体、国家のために遂行すべき責任」と理解すべきと記してきた。もう少し具体的にご説明しておきたい<sup>12</sup>。

まず、この委託は、憲法に基づいてなされるものであるから、憲法にどのように記されているかを確認する必要があるであろう。

このことについて、第73条第1号によると、法律を誠実に執行することが、行政の任務に含まれており、したがって、それが本体的責任の一部であるということはいえる。しかし、後でご説明するとおり、行政には、その他に、提示(案)的、裁量的、現場的な業務も含まれていることを踏まえると、それだけでは、行政に課せられている責任が一般的に如何なるものであるかを表現したことにはならないと考える。

このことについては、我が国を含め近代民主主義の憲法において、間接民主制において国政を委ねられた者が、一般的に如何なる基準に基づいて国政について判断し遂行すべきかについて、記されていることは少ない。厳密に言えば、「国家(行政)としてなすべきことをなす」ことを委託されているということしかいえないかもしれない。

しかし、それでは余りに無限定で不明確であるから、既述のとおり、憲法15条や前文の規定も踏まえ、このような表現としたものである。

(なお、最も単純な表現だと「国民のため」ということになるが、あくまでも、国民全体を代表してなされるものであり、一部(多数であれ)の国民の利益のためとしてなされることはあり得ない(実際の受益者は様々であると

---

<sup>12</sup> 政治学等の分野で、国政の決定が、実際には、業界(団体)、利害関係者、政治家、公務員らの利益追求の動機に基づいてなされていると説明する理論(公共選択論など)が見られるが、そうした学説を否定するものではなく、観点、次元が異なることを対象にしている。そのような学説が正しいとしても、国政に携わる者は、自分が実現しようとしている政策について、自分自身や特定業界の利益にはなるが、国民全体の利益を損なうかもしれないといって実現を図ろうとすることはできない。民主主義における建前として、そうした制約、ルールが課せられていることは事実であり、国政として実現される政策は、常に、この基準に合致しているものとして実現されるはずである。前回も言及したところだが、念のために付記しておく。

しても) ことから、「全体」を付したものである。「国家」を加えたのは、具体的な目的によっては、「国民(全体)」より「国家」のためと理解した方が分かりやすい場合もあるからである。たとえば、憲法前文には「国家の名誉にかけて」と記されている。もちろんこういう場合でも究極的には国民全体のためにもなるであろう。だからこれら三つは言い換え可能と考える。なお、「国民全体、国家のため」には、具体的には様々な目的・価値が含まれ得る<sup>13</sup>。本稿でその問題を詳しく扱うことはできないが、国家(行政)は、様々な目的・価値が錯綜する中で、それらを総合して最終的に適切な判断を行うことが求められており、そのためにも accountability は重要な意味を持つと考えている。)

他方で、このような見解に対しては、そうではなく、むしろ、そのときどきの国民(委託者)の意を叶えることが国家・行政(受託者)のなすべきことではないのか、という反論もあり得るかもしれない。

国家・行政のなすことは、観念的には、すべて国民を代表して行われることといえる。しかし、それぞれの政策について、国民の意向に従うような仕組みはもともと採用されていない。

このことについては、我が国憲法や米国憲法制定時の議論などを踏まえ、後でもご説明するが、ここで関係する点に限定してご説明しておく。

まず、近代民主主義は人を選ぶことによる間接民主制であり、原則として法律や政策などについて国民が直接的に判断したり、具体的な政策や方針を指定して実施を委託したりする制度ではない<sup>14</sup>。

---

<sup>13</sup> たとえば、経済的利益、発展・成長、安全・安心、自由、秩序や倫理、文化・伝統の維持、安全保障、国家の名誉・威信等々である。

<sup>14</sup> 民主主義については、リンカーンの有名な「国民の国民による国民のための政治」という言葉がある。「国民のため」はそのとおりであり、また、国家の決定・行動が、国民ないしそれを代表する国家の名でなされることも事実だが、「国民による」については、間接民主制であり、各政策について、国民が実際に自ら決定する制度ではない。

もちろん、選挙で選ばれた国会議員から成る国会で法律という基準を作れば、行政はそれを誠実に執行する義務を負う。また、争点となっている問題等について公約を掲げた（政党の）国会議員が当選し大臣となれば、行政（公務員）は、政治的責任を負ったその大臣の指示に従うこととなる。

しかし、法律により規定されていない分野や部分が多い。また、選挙における公約はしばしば抽象的であったり、分野が限定されていたりする場合もあり、それだけで国家（行政）がなすべきことの具体的な指針を尽くすことはできないし、そのまま実行されるとは限らない。

そもそも、ここで問題にしているのは、行政に一般的に如何なる責任が課せられているか、国政遂行に際して、行政（公務員）は、どのような責任意識をもってことに当たるのが原則とされているか、ということなのであるから、むしろ、そうした法律や権限を有する者の指示がない分野において、あるいはそれらは存するが具体的執行に際して細部について定めや基準がない場合において、どのような責任が課せられていると考えるべきかが問題とされるべきであろう。したがって、そうした分野、部分があることが答えにはなるものではない。

このことについて、そのときどきの世論調査などによって意向を把握することも可能ではないか、という意見もあり得るかもしれない。しかし、一般的にそうした方法を採用することは、実際には、ほとんど不可能であり、またしばしば不適切でもある。

なぜならば、優れた政策の立案や判断を行うためには、その個別案件についての知識・経験のほか、その分野における制度や運用の経緯、他の分野に与える影響、社会経済や国際関係の状況やそれらとの相互影響などを考慮し、それらを総合して様々な組み合わせを検討したり、練り上げたりしたうえで、最善と思われる案を選択する必要があるはずである。（なお、このことを踏まえ、「提示（案）的、裁量的、現場的な業務」を念頭に置いた場合、「国民

全体、国家のために遂行すべき責任」には、その前に「可能な限り知恵と力を尽くして」を付するのがより適切である。これは、説明、検証における重要な基準の一つともなり得る。）

行政が遂行しているあらゆる分野や事項について、国民にそうした情報をすべて与え検討を求めた上で意向を確認することは、そもそもできるはずがない。憲法改正のような重要事項や、五輪のロゴマークのように感性で判断できる分野など、国民の判断にゆだねるべき事項や分野もあるが、通常の行政の行っている業務について、アンケート調査などの結果を参考にすることはあるとしても、一般的にそれに基づいて行政が判断し、活動すべきと考えるべきではないであろう<sup>15</sup>。

にもかかわらず、個別の政策判断について、国民の意向を尊重すべきとすると、行政における検討が疎かになったり、かえって免罪符として利用されたりする可能性もある<sup>16</sup>。したがって、一般的にそうした方法によることとするのは不適切であり、そうすべきではないと考える。

もっとも、「国民の意を叶える」ということの意味が、国民が、その問題について、他の分野への影響も含めて（担当している行政（公務員）と同様に）すべての事情を承知し十分に理解したとすれば、その多数に賛成してもらえようなことを決定し、実施するのだ、と考えるのであれば、私は異を唱えるつもりはない。

そのように理解するとすれば、その責任意識に基づいて検討された政策・

---

<sup>15</sup> 国政は、主権者である国民に対する理解と信頼の下に遂行されることが望ましく、行政は必要に応じ説明に努めるべきである。それを否定する趣旨ではない。accountability はそのことにも資するものである。

<sup>16</sup> なお、このことと accountability の関係について少し付言しておく、政策案に中途半端に国民の意向を混淆させたとした場合、accountability に基づく説明は、逆に困難になってしまう場合もあるのではないかと考える。むしろ、国民のために、と考えて一貫して案を詰めていけば、論理的な整合性がとれる説明が行える場合が多いのではないかと考える。

判断は、「国民全体、国家のために」と考えて検討された政策・判断と、実質的に異なるものではないと理解することもできる。しかし、そうした限定が付されないままでは、大きく異なることになる。

このことについては、(2)で関連する説明を行っている。

なお、予め申し上げておくと、このような本体的責任を課せられていること、特に、「提示(案)的、裁量的、現場的な業務」について、「可能な限り知恵と力を尽くして、国民全体、国家のために遂行すべき責任」を課せられているということは、行政が accountability に基づく説明責任を果たし、それに基づいて検証、評価がなされる場合の基準ともなるべきものであり、accountability の意義を考える上で重要なことと考える。

### iii) 「説明」について

既述のとおり、行政がなすべきこととして、その本体的責任(責任 a)が最も重要なものであると理解しており、説明、検証については、メルクマールの一部として記したものである。

これらのうち、まず、説明については、その本体的責任に付帯して、行政がなすべきことであり、行政の負う「付帯的責任」とも呼ぶことができるものである。「説明責任」と訳される accountability の別の意味は、この付帯的責任と内容としては同じものであり、私の定義には、それが、いわば付帯的責任として含まれているということである。

国民からの委託を受けて、委託者である国民のために任務を遂行している以上、その状況について、事案の重要性や性格等に応じ、必要と認められる場合において、国民に対して説明を行うべきは当然の道理ということもできるだろう<sup>17</sup>。この説明責任は、抽象的な可能性としては、業務のすべてに及

---

<sup>17</sup> その場面、方法等は様々あり得るであろう。国会において説明することが、その最も基本的な形態であろうがそれに限定されるものではない。

んでいるということもできるが、他方で、前回の説明の中にも記したとおり、行政がありとあらゆる活動について常に実際に説明すべきものとするのは、不適切、非効率であり、そこまで求められていると考えるべきではないであろう。

具体的にどのような場合に実際に説明を行うべきかについては、情報公開法など法律で定められている部分（ただし情報公開法の情報の開示は正確には説明ではないが）を除くと、案件の性格、重要性、秘匿の必要性、議会や国民の求めがあるかどうかなど様々な条件によると考えられ、予め明確に区切ることは難しい。（以上のことからすると、正確に言えば、定義には「必要に応じ適宜」といった限定を付すべきであるかもしれない。）

いずれにせよ、この責任は、法律に規定されている場合以外は、基本的に法的な責任とまでいえるものではない<sup>18</sup>と理解している。ただし、然るべきときに必要な説明を行わないことが、社会から批判、糾弾され、政治的な責任が追及されたり、政権に対する評価の決定要素となるといったことは当然あるであろう。

なお、この説明は、言語を用いることになる。だが、言語のみによらねばならないものではなく、むしろ、様々な数値やデータをなど客観的な証拠に基づいて、それが総合的に国民全体のためになるものであることを立証すべく行われるべきものである（このことはその語源からみても明らかである）。情報公開、公文書管理、政策評価などの仕組みは、この説明と次に述べる検証が、適切に行われるよう補強する仕組みとすることができる。そうした仕組みが整備されることは、accountability の観点から望ましいことであることはいうまでもない（だから諸国の情報公開法や政府の関連文書に accountability が記されているのであろう）。

---

<sup>18</sup> このため、行政機関の保有する情報の公開に関する法律 1 条においても「責任」ではなく「責務」として規定されている。

#### iv) 検証について

次に「検証」について記しているが、これは行政が行うべきものではなく、そういうものとして記したわけではない。

この「検証」も「説明」と同様、抽象的にはすべての行政の活動に及び得るが、実際にすべてについて行われるものではない（その施策の重要性や信頼性などによって異なるであろう）。説明を行った場合であっても、それで納得すれば、行為としての検証は行われない場合もあるだろう。また、すべての検証が説明を前提として行われるかというところでもないであろう。ただし、行政が説明を行う場合、委託者である国民による何らかの意味での検証を念頭においている、ということはいってよいと考える。

定義を纯粹に行政が行うものだけに限定して記すとすれば、「説明」までにとどめておくべきであったかもしれない。しかし、単なる説明では、その趣旨・目的が不明である。行政が行う説明は、委託者である国民に対して、自らが委託された本旨に沿って、本体的責任をしっかりと果たしたことを明らかにするという観点を踏まえて行われるべきものであるが、それは、委託した国民が、それに基づいて、実際にそうであったかについて「検証」を行うことを前提として、それに資するものとして行われるべきものであろう。

説明は基本的に言語（数値やデータもあってよい）で行われ、委託の本旨に沿ってしっかりと実施されていることが一見して明らかな場合等はそれらを「確認」する程度で済むが、そうでない場合は、委託した国民による様々な実際の検証活動が遂行されることとなる。

実際にどの程度の検証活動が遂行されることになるかは、事案や状況により様々であろうが、不明な点が残される場合には、多数の国民が視聴可能な公の場（議会、公聴会、各種のメディア、出版物等）において、様々な観点から議論が行われ、合法性、合規性に限らず、先ほど述べたような委託の本旨に適ったものであるかどうか等について、評価され、何らかの判断が下さ



れることもあるであろう<sup>19</sup>。

行政の説明は、こうした「検証」を前提にし、それに資するものであるべきことから、これを定義に含めたものである。

なお、検証は行政が行うものではない。前回お示しした定義の表現はこの点で不明確であった。行政の責任に限定してより正確に表現するとすれば、以下のような表現がより適切と考える。

一般に委託により生じる責任であり、その遂行状況が委託等の本旨に沿っているかどうかについて、必要に応じ適宜、委託者等による検証に資するための説明を行うべきもの

v) 統制・制裁、評価について

a) 統制・制裁を定義に含めなかったことについて

後でもご紹介するとおり、accountability の解説には、「統制」や「制裁」（その反対の「褒賞」も含む）が記されているものが多いが、私の定義には含めていない。

私は、統制や制裁を決して軽視しているわけではない。それらを定義に含めなかった最大の理由は、それらは、accountability という言葉の意味（定義）とは、別のことと考えているからである。

これまで述べてきたとおり、近代民主制において、行政は、民主主義に基づく様々な統制に服しており（選挙等を通じた任免、法律・予算など）、また、法令や規律への違反に対して様々な制裁を科せられる（逆に褒賞を与える場合もある）ことはいうまでもない。それらは、accountability とい

---

<sup>19</sup> 対象となる活動が政策案の提示であったとすれば、あるべき政策の議論と重なるので、純粹に検証のための議論だけが行われるとは限らない。しかし、このような観点も含まれることとなる。

う言葉と決して無関係ではない。accountability は、それらとともに、民主主義に基づく政治・行政を適切に機能させ、パフォーマンスを高めるための様々な制度・仕組み、概念のうちの一つ<sup>20</sup>ということもできる。それらの中には accountability を補強する意義を有するものも含まれていると考える。

しかし、私が対象とした accountability は、これまで見てきたとおり、何らかの意味での「責任」を中核とするものである。「メルクマール」の一部に「説明責任」（付帯的責任）をも含み、それが委託者による検証（あるいは議論）を念頭において行われるべきということまでは、前述のとおり、いってよいと思うが、本体的責任であろうと付帯的責任であろうと、それが統制や制裁を念頭におくべきことまでが、その定義に含まれるべきかという、それは行き過ぎであろうと考える。

行政が負っている責任は、それ自体としては、制裁を回避すること、任期を継続すること、国民の一時的な歓心をかうことなどではないはずである。その本体的な責任は、委託の本旨である国民のために行政活動を遂行することであり、付帯的な説明責任は、実際にそのとおり遂行されているかを確認（検証）するためのものであるはずである。

その検証を踏まえて、制裁や統制が行われるところとなるのであり、行政（公務）に携わる者が、それらを意識しつつ国政を遂行するということは当然あり得ることだが、それらが「責任」の定義そのものに含まれるべきものであるかという、それはまた別の問題であろう。そうした内容を「責任」の定義に入れることは、後で述べるような混乱や誤解を生じ、弊害を招く場

---

<sup>20</sup> 単なる説明だけで、統制や制裁がないと、行政は、自己正当化のための理屈を並べ立てて、現状維持や保身に走りがちになるのでは、との危惧を抱く人もいるであろう。行政にそうした傾向が生じる場合があることは否めない。そのこともあって、近代民主主義においては、定期的な選挙を含む様々な統制や制裁の仕組みが設けられているのであろう。私はそのことを否定しているのではない。本体的責任が曖昧となり行政の主體的な責任意識などが損なわれることが望ましくないと考えているのである。

合もあるのではないかと考えている。

#### b) 統制・制裁の限界について

なお、②でみるように、多くの学者が、統制や制裁を accountability のメルクマールや定義、解説に含めて重視する一方で、本体的責任に言及することが少ないようなので、行政に対する統制や制裁についてももう少し付言しておきたい。

まず、行政に対する統制といっても、行政活動の事前と事後のものがあり得るが、これまでの accountability 研究においては、行政活動の遂行の結果に対して、制裁や褒賞など何らかの応報を与えることを意味する事後のものを主に対象にしている場合が多いと思われる（後でご紹介するシェドラーの定義における punishment、ボーベンスの定義における consequence など）。

そして、accountability を、こうした事後の統制（の強化・改善）に資するものと理解し、法律・予算、（選挙結果に基づく）任命などといった事前の統制と併せて、民主主義に基づく行政に対する統制の程度を向上させることが望ましいこととして、そのことを目的としているのではないかと見受けられる研究も多い。

統制の強化・改善を目指すこと自体に何ら異論があるものではない。法律等によって活動の基準が適切に明確化されることや、行政の遂行状況に対する信賞必罰が精緻かつ適切に行われることは、一般論からいって、そのパフォーマンスと質の向上に資することが期待され、望ましいことと考えている。また、行政（公務員）は、単に自分や組織のためでなく、国民、社会から見て正しい、優れていると評価されるような活動を行うように、常に動機付けられているべきであり、また、自己満足に陥ることなく、問題や不十分な点があれば常に外部からの批判や指摘を受けそれに応えるような状態に置かれていることが望ましいと考えている。

他方で、行政には、単に法律等で決められたことを執行するだけでなく、後で（２）でもご説明するように、提案（示）的、裁量的、現場的任務が含まれていることや、検証・評価等に関する状況を踏まえた場合、統制の強化・改善だけで、行政を望ましい方向に導くには限界、制約があると考えます。

以下、政策の立案・決定に関する事後統制を中心にこのことについて簡単にご説明しておくこととしたい。

事後の統制には様々なものがあるが、まずは選挙の結果が制度的で重要なものといえるであろう。しかし、間接民主制は人を選ぶ制度であり、有権者は、原則としてその選挙区の中から一人の人物を選択することしかできない。そもそも、現政権の国政遂行の実績・成果は、その選択の際の重要ではあるが一つの要素に過ぎないのではないか。各分野の個別の政策についていえば、各行政官や各組織が accountability を十分果たした（果たさなかった）としても、それが、選挙を通じた何らかの統制や制裁につながるかということ、そうとはいえない場合もしばしばあり得るはずである。

もちろん、選挙だけではなく、その政策・活動について、国会で追及されることもあれば、報道機関、利害関係者、専門家、他の行政機関などによって、様々な場所において、検証が行われ、意見、批判が寄せられたり、評価が示されたり、評判が形成され、圧力が加えられたりすることもあるであろう。

だが、それらの大半は、何らかの制裁・褒賞を直接もたらすような制度的な統制といえるものではないし、明白な不正や法令違反を除くと、それにつながることは多いとはいえないであろう。

各分野における行政の遂行状況については、実際には、政治マターともなっているような重大な問題や明確な不法、不正行為については、微に入り細に入り報道されることもあるが、それ以外の分野については、読者や視聴者の期待に沿った耳目を引くような内容が時おり流される一方で、国民の広い関心を集めて本格的な検証が行われることは多くはないであろう。それらの各

分野においても、専門家らを含めた検証が行われる場合もあり、多大な成果がもたらされるケースもあるが、そうした場合は、今度は一般の国民の眼から離れることになり、場合によっては、「〇〇村」といった、もたれあいなれあいの構造が生じることもある。また、招かれた専門家らはそれぞれ本職がある中で、行政と同様の密度で現場における知識・経験が得られるわけではない。その分野における行政活動のすべての部分を把握した上で適正な判断を下し、常に公正な統制・制裁を実現することができるような万能の存在では決してないであろう。

今後、従来不足していると言われてきた政策の評価活動の更なる改善、活用が図られれば、統制を適正化しその有効性を高めることが期待される。また、各分野で法律による一層緻密かつ適正な規準を定めることにより事後的統制の範囲・程度を拡大することも考えられる。

しかし、そもそも社会が変化する中で予めすべてについて法律で規定することができないから、行政に上記のような役割が与えられているのであろう。また、政治・行政の問題には、定量的基準で一律に判断できる問題だけでなく、諸価値が錯綜し、様々な要素を総合して判断すべき問題も多く含まれている。こうした問題について、短期間で一律の正解や評価（判定）を出すことが困難な場合も当然あり得る。したがって、政策評価の技術が発達したとしても、早期にそれを統制につなげることができずまたそうすべきでないような問題は、残らざるを得ないと考えられる。

こうした限界、制約がある中で、統制を徹底するために何らかの機関の決定を絶対視しそれに従わせたり、それを目的とさせること（特に、短期的、制度的な統制をすべてに課そうとする場合）は、かえって行政の努力の方向を歪めたり、優れた案を提起する上で必要な主体的な責任意識や創発性を失わせることとなり、弊害を生じるおそれがあると考えられる。

したがって、他の方法によることも必要であり、accountability を通じた

責任の自覚もその一つとなり得るものである。

c) 「評価」との関係について

最後に、「評価」は、「検証」と「統制・制裁」の中間に位置付けることができるものと思われる。a) や b) と大体同様のことがいえるが、それだけでは足りないところもあり、記しておく。

一般に「評価」と呼ばれるものには、多様なものが含まれる。選挙の結果、各種メディア等における世論の声、政策評価の結果、利害関係者や専門家の評判、組織内部における評価、後世の歴史の審判などなどである。

これまで述べてきたこととの関係では、上記の「検証」に含まれると理解できるものもあるし、あるいは、選挙の結果がときの政権に対する「評価」と呼ばれる場合もあるように、「統制」や「制裁」と重なるもの（それらの前段をなすものも含め）もあるであろう。歴史の審判などそれらに含まれないものもある。

これらのうち、「政策評価」については、情報公開や公文書管理とともに、accountability を補強する重要な制度の一つと考えており、行政がそれを適切に果たすことに資するものであると考えている。その精緻化、客観化、適正化を図ることは、accountability がその効果を発揮することにもつながるものと考えている。なお、政策評価は、基本的には、ここでいうところの「評価」ではなく、「検証」あるいはそれに資する「説明」に該当すると理解すべきものではないかと考えている<sup>21</sup>。

他に行政に対する評価と呼ばれているもののうち、選挙については、先ほど述べたことと同様のことがいえ、その結果を各政策の評価と結び付けることは難しいことが多い。その他に評価と呼ばれている様々なものについても、

---

<sup>21</sup> 外部の知見を適宜得ながら行政自身が行うものであり、統制や制裁（褒賞）に直接つながるような判断（判定）として制度化されているわけではないからである。

それぞれ意見として尊重し傾聴すべきだが、だからといって絶対視されるべきものではないであろう。また、いずれにせよ、統制や制裁と同様に、高い評価を得ることそれ自体が、行政の責任かというところとはいえないので、accountability の定義に含めるようなものではないと考えている。

しかし、他方で、先ほども述べたとおり、行政（公務員）は、単に自分や組織のためでなく、国民、社会から見て正しい、優れていると評価されるような活動を行うように、常に動機付けられているべきであると考えている。

私は、その観点からもこの accountability は有用な概念ではないかと考えている。というのは、統制や制裁に直接つながらないとしても、また、いかなる場面での評価であるかにかかわらず<sup>22</sup>、人間は、自分の行為が不適切で誤ったものであることについて、それが将来的に公になり、検証され、自分の価値を示すものとされることを恐れるものである<sup>23</sup>。そのことは、不正・虚偽や違法については当然であるが、それだけではなく、自分に任された責任の遂行をおざなりにし、結果としてそれがいい加減で不十分なものになってしまうことについても同様であろう。自分の業務遂行の結果について自ら説明可能であるというのは、与えられた任務をしっかりと果たしたとしたことを示す上での必要条件ともいえるものである。その条件を満たしていないことについて、公の場で明らかにされるような事態は避けようとするものではないか。

以上のとおり、制度的な統制や制裁がもたらされないとしても、accountability によって本体的責任と説明責任が課せられているということが（再）確認されることは、一定のインセンティブを付与することになるのではないかと考えている。

---

<sup>22</sup> 何を主に念頭に置くかは人によって異なるところもあるであろう。

<sup>23</sup> 高い評価を受ける可能性がある場合は、当然逆のことがいえる。

② accountability に関するこれまでの研究について

前回総括で述べ、また、①でも記したとおり、これまでの accountability を解説した文献等を見ると、その定義やメルクマールを記した個所において、説明、統制、制裁について記しているが、基本的な責任について、記していないものが多い<sup>24</sup>。

このことは、研究の目的や観点の違い（私は、accountability という言葉に限定して、その意味や意義を明らかにしようとしているものであるが、他の研究者はそうではないと考えられる場合が多いなど）にもよるとも考えられる。しかし、そうであるとしても、定義の差異によって、accountability という言葉についての一般の理解やその与える効果（意義）は異なるものとなり、延いては、行政のあるべき姿やコントロールの仕方にも変化を及ぼすことになる可能性があると考ええる。

このことについて、まず、主要な3名の研究者による「定義」を確認したうえで、それらについての自分の見解を示すこととしたい。

i) 主要な研究者による「定義」について

イ) シェドラーの定義

よく引用されることのある以下のシェドラーのもの（1999）<sup>25</sup>もそうしたものの一つである。

"A is accountable to B when A is obliged to inform B about A's (past or fu-

---

<sup>24</sup> Ellen Rock, *Measuring accountability in public governance regimes*, Cambridge University Press (2020), pp.13-24の第1章「Defining Accountability」には、accountability に関するこれまでの多くの学者の定義等の概要が紹介されている。その記載から判断する限りでは、accountability に関する定義に、説明や統制・制裁を含むものは多いが、本体的責任について記されていると見られるのは、少数（Storm (2003) のもの（p13に記載）など）である。

<sup>25</sup> Andreas Schedler, *Conceptualizing accountability, the self-restraining state: power and accountability in new democracies* (1999), p.17



ture) actions and decisions, to justify them, and to suffer punishment in the case of eventual misconduct”

これは、「accountability の定義 (definition)」として記されたものである。ただし、A is accountable to B when という冒頭の表現からすると、厳密に言えば、言葉の全体の意味を表現したとは必ずしもいえないかもしれない。また、これに続く箇所では、これに含まれている説明義務と罰のいずれかが伴わなくとも accountability に該当する場合もあると述べている<sup>26</sup>。論文の別の箇所<sup>27</sup>を読むと、accountability について、遵法性、合規性だけでなく、政策の内容や形成過程の適正さを含む多様な基準により問われるものであると説明している。これらからすると、実質的には私の定義と大きく変わらないといえるかもしれない。しかし、定義として記されたものの中に、説明、制裁は記されているが、本体的な責任が含まれていないことは事実である。

#### ロ) ボーベンス (ら) の定義

同様のことは、欧州の代表的な研究者であるボーベンスの定義についてもいえる。ボーベンスは、accountability の定義として、以下のようなことを記している<sup>28</sup>。

a relationship between an actor and a forum, in which the actor has an obli-

---

<sup>26</sup> Ibid., pp.17-18. なお、説明を欠いた accountability の事例としてスハルト大統領 (インドネシア) の辞任が挙げられている。

<sup>27</sup> Ibid., pp.21-22

<sup>28</sup> Mark Bovens, Deirdre Curtin, Paul 't Hart, Studying the real world of eu accountability: framework and design, *The Real World of EU Accountability* (2010), p 35, 37

なお、この論文等におけるボーベンスの研究は、公的機関に関する多様な主体・機関間の accountability を対象とするものである (ibid., pp.41-44)。

gation to explain and justify his conduct, the forum can pose questions and pass judgement, and the actor may face consequences

この定義については、別の箇所では、わかりやすく構成要素に分けて記載されているので、それも付しておく。

#### THE BUILDING BLOCK OF ACCOUNTABILITY

1. there is a relationship between an actor and a forum
2. in which the actor is obliged
3. to explain and justify
4. his conduct;
5. the forum can pose questions;
6. pass judgment; and
7. the actor may face consequences

ボーベンスのこの定義<sup>29</sup>は、シェドラーのものとは、質問をしたり議論を行ったりする場でもある forum の存在を前提にしていることや、受託者が直面するものが、制裁でなく、より一般的な結果であるとしていること、また、それが常にもたらされるものではないことが定義の中で明記されている点でも異なる<sup>30</sup>。さらに、説明の中では、accountability は統制自体とは異な

---

<sup>29</sup> ボーベンスは、この論文において、北米の研究がどちらかといえば規範的 (normative) で、accountability を道徳 (virtue) として捉えているのに対して、自分たちを含む欧州の研究は、記述的 (descriptive) で、それを社会的メカニズム (mechanism) として捉えていると説明している。彼の定義から本体的な責任が除かれているのは、そのような理由にもよると考えられる。なお、私の定義は、accountability について何らかの限定を付することなく、言葉としての意味を表現したつもりである。

<sup>30</sup> may が付されている。この点については p.36 で解説されている。

ること<sup>31</sup>、consequences には、「テレビカメラの前で説明」させられる、といったような非公式なものも含まれる<sup>32</sup>こと、将来的な説明の可能性は行政の政策決定等を予めそれを見越したものに修正させること<sup>33</sup>なども記されており、実質的には、私の定義や説明により近いのではないかと考えている。

しかし、定義の中に、統制・制裁に該当する内容は含まれているが、基本的な責任が記されていない点では共通している。

ボーベンスの定義についても、私は誤りと主張しているわけではない。しかし、こうした定義が、どのような影響を及ぼすかについては、別の問題である。なお、ボーベンスの定義や説明については、ダブニックらは一定の評価をしつつ批判している。このことについては、あとでご説明する。

#### ハ) ダブニック (ら) の研究

最後に、accountability に関する英米圏の代表的な研究者と考えられるダブニックの研究について見ていくこととしたい。

彼は、2002年に公表した Seeking Salvation for Accountability において<sup>34</sup>近年における accountability の使用の状況（誤用 (misuse)）について厳しい批判を加えるとともに、accountability の意味の探究を行っている。批判の内容は追ってご説明することとし、彼の語の意味の探求についてまず見ていきたい。

（意味の探究について）

彼は、同論文において、accountability の意味を明らかにするためには、その「悪名高い曖昧さ」などから、語 (word) ではなく、定義の枠組みを

---

<sup>31</sup> Ibid., p.39

<sup>32</sup> Ibid., p.37

<sup>33</sup> Ibid., pp.38-39

<sup>34</sup> Dubnick (2002). なお、批判や意味の探究は行われている。

超えた概念（concept）に関心を移すべきであるとしている<sup>35</sup>。その後も一貫してその方向で検討を行っており、2014年の“Accountability as a cultural keyword”<sup>36</sup>において、この問題について見解を示している。

同論文では、この言葉の多義性などについて改めて指摘した上で、「accountability は、文化的現象として、単なる明確で“定義可能な”語ではない」<sup>37</sup>、「文化的現象としての accountability の有意義な理解を発展させるための我々の努力は、焦点を言葉そのものに当てることを放棄し、近年現れてきた accountability のより一般的な概念（concept）へとリセットすることを求めている」などと述べている（太字による強調は原著におけるもの）。

その上で、accountability について、以下の図のように moral pull と moral push の8つの種（species）を包含する類（genus）に喩えられるものであり、文化的なキーワード（cultural keyword）である、としている<sup>38</sup>。

図2 Species of the Genus “Accountability”

|                     | <i>Legal Setting</i> | <i>Organizational Setting</i> | <i>Professional Setting</i> | <i>Political Setting</i> |
|---------------------|----------------------|-------------------------------|-----------------------------|--------------------------|
| <b>Moral Pulls</b>  | <i>Liability</i>     | <i>Answerability</i>          | <i>Responsibility</i>       | <i>Responsiveness</i>    |
| <b>Moral Pushes</b> | <i>Obligation</i>    | <i>Obedience</i>              | <i>Fidelity</i>             | <i>Amenability</i>       |

<sup>35</sup> Ibid., p 4

<sup>36</sup> Melvin J. Dubnick, Accountability as a cultural keyword, Oxford Handbook of Public Accountability edited by Mark Bovens, Robert E. Goodin, Thomas Schillemans (2014), pp.23-38

なお、Oxford Handbook of Public Accountability には、同人の“The Ontological Challenge”も収録されている（pp. 649-654）。accountability の理解について、制度を重視する Option-I から、関係を重視する Option-R への抜本的な転換を提唱している。

<sup>37</sup> p. 30

<sup>38</sup> Ibid., p.32. なお、この図自体は1998年から公にしていたものである。

moral pull と moral push は、いずれも、行政のコンプライアンスや変革の促進・助長に用いられる moral force であり、前者は行政の外部からの圧力として、後者は内部における管理的努力としてもたらされるものということである。（ibid., p.33）

(使用や理論に対する批判)

彼は、近年における accountability の使用や学者の解説に対して、批判を表明している。彼の批判については、私の定義や意義の説明とも重なるところがあるのではないかと考えているので、非常に雑駁な要約になるかもしれないが、ごく簡単に紹介しておきたい。

まず、上記論文の中の「2. Save accountabilityC from whom?」<sup>39</sup>では、rhetorician、reformist、functionalist による accountability の使用に注意すべきとして概ね以下のようなことを述べている。

まず、rhetorician については、本来、説得的言論は、理性 (reason) や徳 (virtue) に基礎付けられるべきだが、聴衆の感情的反応に頼りがちとなっているのではないか、次いで、reformist については、accountability に関連する改革は、民主的統治にとっての重要なディレンマを幾つか生み出すにもかかわらず、accountability のメカニズムの創造と強化はどんなものであれ民主主義の増大につながるものであるということが、ほとんど問題視されず前提にされているのではないか、最後に functionalist については、accountability を、ディレンマや状況に対する単なる行動学的で合理的な反応として見て、純粋に社会的な機能へと還元してしまっており、その文脈的性格や統治における役割を無視することになっているのではないか、などといった批判を展開している。

その後、彼は、先ほどご紹介したボーベンスの actor-forum モデルについて、一定の評価をしつつ、批判の中心的対象に据えるようになった。

2019年の A Funny Thing Happened on the Way to the Forum: Prospects for an Ethical Theory of Accountability<sup>40</sup>においては、ボーベンスのものも含

---

<sup>39</sup> Ibid., pp.10-18. “2. Save accountabilityC from whom?”なお、accountabilityC とは、概念としての accountability を指すものである。他方、accountabilityW は、語としての accountability を指す。

め、既存の方法論的個人主義に立脚した理論では不十分であるとして、倫理的な理論 (ethical theory) を構築する必要があるとの認識を<sup>41</sup>示している。

そして、2020年の Ciarán O’Kelly との共著論文「Dissecting the Semantics of Accountability and Its Misuse」においては、ポーベンスのモデルに対して以下のような批判を行っている。その内容は、できるだけ関連部分を引用する形で非常に簡単にご紹介すると以下のとおりである。

まず、ダブニックらは、ポーベンスのモデルが、accountability について、伝統的で機械的 (mechanistic) な principal-agent として理解する見方と差別化し、関係的なもの (relational) とみなしていることは評価しつつ、forum のメタファーを用いることは、乗り越えたはずのそれ (principal-agent) へと後戻りすることになるのではないかと指摘している<sup>42</sup>。そして、accountability の forum が、相互の交流や交換を行う会合の場ではなく、人が非難や尋問を通じて他人の判断に服さしめられる裁判的な場所として機能するものではないか、と述べている<sup>43</sup>。さらに、actor-forum model では、三つの要素(情報提供、議論、判断／制裁等) が強調される一方で、他のより本質的な状況的な要素(規範、価値、規則) がしばしば最小化されるか除外されている、と批判している<sup>44</sup>。

---

<sup>40</sup> Melvin J. Dubnick, A funny thing happened on the way to the forum: prospects for an ethical theory of accountability (2019), University of New Hampshire Scholars' Repository (3-2019) pp.3-5

なお、彼は、行政の任務には、「多くの異なるしばしば対立する期待」(MDCE) と表現される状況の管理 (management of situations characterized by “multiple, diverse and often conflicting expectations” (hereafter MDCE)) が含まれる (p3) との認識を示しており、彼の一連の批判の背景の一つとなっていると考えられる。ポーベンスらのいう forum の意向だけに眼を向けていると適切な管理ができない、ということではないだろうか。

<sup>41</sup> この論文の段階で具体的な内容等は明記されていない。ただし、社会学者ガーフィングの accountability についての理解 (pp.8-9) を参考にすべきと考えているようである。

<sup>42</sup> Ibid., p.49

<sup>43</sup> Ibid., p.52

その上で、ダブニックらは、forum に代えて、agora や bazaar という空間を提唱している。それらについて詳述することはしないが、agora は、forum と比較して、ground-level の actors を受動的 (passive) にすることのないものであり、(行政の) 行動の理由の形成等に際して彼らと彼らの関係を主要なもののみなすものであること<sup>45</sup>、また、ボーベンスのモデルにおける諸関係の基礎と principal-agent メカニズムの中心には、ある種の階層的な意志 (hierarchical will) があるが、それは accountability の一部に過ぎず、accountability はより広汎なマトリックスとして理解すべきものであること<sup>46</sup>、などを主張している。

## ii) これらについての私の見解

### イ) シェドラー、ボーベンスの定義について

シェドラーとボーベンスの定義は、説明について記し、統制や制裁を重視しているが、本体的責任については記していない。定義の周辺の解説などを読むと、統制や制裁を必ずしも不可欠の要素としていなかったり、説明責任を課されることによる業務遂行への (ポジティブな) 影響について記しているなど、それ以外の部分も含めて実質的にみると、私の見解と一見したほどの違いはないのかもしれない<sup>47</sup>。しかし、定義をそのようなものとしていることは事実である。

このことを誤りというつもりはない。しかし、私は、こうした定義の仕方は、この言葉の意味から、本体的な「責任」を含む重要な部分を取り除き、実質的に民主的統制の解説に近いものとなっており、そのことによって、そ

---

<sup>44</sup> Ibid., p.55

<sup>45</sup> Ibid., p.60

<sup>46</sup> Ibid., p.61

<sup>47</sup> 特にボーベンスのものについてはそうである。

の与える効果（意義）を失わせることになっているのではないかと考える。具体的には、行政がある責任を負っていることを自覚させる意義（効果）などである。このことについては、後でご説明しているので、これ以上は控える。

彼らの定義・モデルは、その点を除いたものなのかもしれない。仮にそうだとしても、やはり、こうした定義・モデルについては他にも懸念されることがある。行政の責任について誤解や混乱を招くおそれがあるのではないかとということである。

より単純なことから述べると、行政の合規性や質の確保・向上は統制や制裁によって確保されるものであるから、行政（組織・公務員個人）は自ら責任を自覚する必要はないと乏しい（極端な言い方をすれば方法論的個人主義が想定するような個人であることが公に認められている）といったような誤解である。

さらには、行政の責任を本来とは別のものと取り違えさせたり、混乱させたりすることになるのではないかと懸念もある。

前回私が検討したこととも重なる問題であるが、行政が委託により負っている本来の責任は、「国民全体、国家のために（国政を）遂行すべき責任」<sup>48</sup>であって、任期を継続したり、制裁を回避したり、forum からよい結果(sequence)を受け取ることではないはずである。

信賞必罰の精緻化・適正化によって行政のすべてを統制し管理することは、ある意味で理想的な状態といえ、そのような状態を望ましいと考えることは理解できる。しかし、これまで述べてきたとおり、少なくとも現状では、不可能、不適切であり、にもかかわらず、forum からの結果を絶対視し、それが行政の目指すべき目的であり、本来の責任であると誤解させることは、弊

---

<sup>48</sup> 前回「責任 a」と呼んだもの。



害をもたらしかねないと考える。

こうした定義・モデルの問題点について、ダブニックらの批判と一部重なるところがあるかもしれないが、ボーベンスの定義を中心に私が考えているところをもう少し述べておきたい。

何らかの政策であれ判断であれ、様々な要素を考慮に入れ総合した上で正しいとか優れているとか理解し実感できるのは常に各個人であるはずである<sup>49</sup>。また、新たな案に最初に気づいたり、形成したりするのも、現場を見ている一職員であれ行政において最終案を決定する権限を有する者であれ市井の人であれ、一人のあるいは一部の人間であるはずである。近代民主主義は、単に数による決定システムではなく、そうした諸個人の考えを踏まえ、公の場での言論を通じて、優れた正しい案が採用され実現されることを期待しそれを促すものであるはずである。

そもそも forum とは何であるか。ボーベンスらによると<sup>50</sup>、「政治的アカウントビリティ」においては、議員に対する選挙民、内閣に対する議会、公務員に対する大臣などがこれに該当するということであり、他にも、非公式な forum 等としてメディアなどが記されている。また、「社会的アカウントビリティ」においては、公的機関に対する顧客、市民、市民社会、NGO や利益団体が挙げられており、インターネットも accountability の forum に新たな次元を付与しているとしている。ただし、これらのすべてが権威ある forum ではなく、判定や制裁の可能性を有するものは多くないとも述べている。

以上のとおり多様な主体・場を forum と呼んでいるが、先ほど記した政

<sup>49</sup> 自分と異なる考えに対して何らかの公的なお墨付きが与えられ、その考えに従わなければならないことも当然あり得る。しかし、そうした「お墨付き」だけで、こうした個人の考えを变えることはできないし、変えるべきでもないであろう。

<sup>50</sup> Ibid., pp.41-44 “Accounting to Whom? The Problems of Many Eyes”. 他にも様々な種類の forum があるとしており、一部を引用したものである。

治的アカウントビリティの系列の順序等から、最も尊重すべき forum は選挙民（国民）と理解すべきと考えられる。しかし、既述のとおり、各分野における政策・決定のうち、直接国民の判断を仰ぐことが可能、適切なものは極めて限定されている。各分野の専門家も参加する委員会や諮問機関に判断権限を委ねることも考えられるが、今度は、国民全体の眼は十分に届かないところとなり、利害関係者や専門家（「〇〇村」）の意向が重んじられるといったことにもなることもある。こうした統制の限界、制約については先ほど述べたとおりであり、権限が与えられている場合はそれに従うのが当然だが、それらは万能の存在ではなく、もたらされる結果が常に正しい最善のものであるかどうかは、別の問題である。

ポーベンスらのモデルも、行政の説明を聞き、質問や議論を行うことが前提になっている。とはいえ、行政の全般的な責任についての言葉の定義が上記のようなものであることにより、accountability が意味する責任が、それらを絶対的な権威として、それらに従い、忖度し、それらから高い結果を受けること（だけ）であるといったような誤解をもたらしてしまう可能性があるのではないか。

後で述べるとおり、行政には、提案（示）的、裁量的、現場的業務があり、特に、これらの適切な遂行に当たっては、担当している行政官の主体的責任意識が重要な役割を果たす部分が存在していると考ええる。

担当する行政（官）が、職責を十分に果たし、自分の知恵と力の及ぶ限り、関連する事実をしっかりと確認し想定される他の案とも比較して検討した上で、自分の選択したものが最良の政策、判断であると考えて行動し、今もそう考えているとすれば、言語、言論は論理的、普遍的なものであるから、そのことについて、いかなる場面であっても、常に、事実と合致し一貫的、整合的な説明を行うことが可能（accountable）であるはずだということは一般的にいえる。しかし、そのことと forum でよい結果を得られるかどうかは、

必ずしも直結するわけではない<sup>51</sup>。

行政の統制が accountability だけで十分というわけでは勿論ないし、その改善を進めることは望ましいと考えている。しかし、責任を表す言葉の定義に統制のプロセスまで含めると、行政の責任について以上のような誤解や混乱を与えるおそれがあるのではないかということである。

#### ロ) ダブニツクの研究について

ダブニツクの一連の研究について、私は、共感するところが大きい。特に、accountability を単なる制度や機能に還元したり、統制や制裁を偏重したりすることなく、その倫理的な意味を十分に尊重している点である。彼は定義を示していないが、先ほどの表に示された彼の整理は、accountability の有する多様な意味を排除することなく包含したものであり、私が「本体的責任」と述べたものも含まれているものと理解している（表中の Liability など）。なお、accountability の使用や他の学者の研究に対する批判についても、これまで私自身がその使用状況について抱いてきた違和感と共通するところが多分にあるのではないかと思っている。（ただし、彼が bazaar の説明等において「交換」の概念を強調していることなどについては十分了解できない。私も、行政組織や公務員を含め各立場からの意見はそれぞれ尊重されてしかるべきと考えるが、それは何が国民のためになるかについての検討・議論において、様々な固有の視点からの見解を踏まえて結論が出されるべきと考えるからである。政策決定の過程で事実上様々な「交換」が生じることは十分あり得ることだが、少なくとも定義に含めるようなことではないと考えている。）

しかし、accountability の定義を行うことなく、説明を進めている点につ

---

<sup>51</sup> 古代の事例だが、プラトンが記したソクラテスの刑死もその一例といえるかもしれない。

いては、先ほども述べたとおり、可能であれば、示した方が望ましいと考えている。ダブニックの考えに沿ったわかりやすい定義が研究者らによって示されていないことも、ダブニックが批判しているような事態が生じる一因となっている可能性もあるのではないかと考えている。

私の定義は、不十分、不正確な点多々あるかもしれないが、広汎な意味を含む用例に基づいて作成したものであり、本体的責任を含む一方で、統制・制裁を含むものではない。彼の考えに比較的近いのではないかと自分では考えている。

## (2) 近代民主主義における行政の役割について

これから意義について説明する前に、近代民主主義における行政の役割について明確にしておきたい。

以下に述べることは、人によっては当たり前のことかもしれない。あるいは異論や反論がある方もおられるであろうと思う。しかし、いずれにせよ、このことについて明確にしておかないと、accountability の意味や意義について共通の理解に至ることは困難ではないかと考える（従来 of 解説と私の説明が異なっている原因の一つはここにあるかもしれない）。

なお、このことについては、本来、さまざまな異なる考え方を紹介した上で、より詳細な説明を行うことが必要であろう。しかし、今回、このことにあまり紙幅等を費やすことはできない。今回は、要点を中心にごく簡単に説明することとする。

### ①（我が国における）行政の任務の実態について

他国の状況について詳しく承知しているわけではないが、少なくとも日本の行政についていえば、単に法律に定められたことをそれに従って遂行することだけを業務としているわけではない。各種の法案の作成を含め、法律で

何を成すべきかが具体的に定められていない様々な事項について検討を行っている<sup>52</sup>。特に、本府省の多くの部署においては、所要時間からすれば、それらいわゆる政策についての検討にその大半が費やされているのではないだろうか。部署によってはそれらがほとんどを占めるところもあるであろう。

許認可等業務などの法律の執行業務においても、法令や規則で基準が定められていたとしても、それだけではどうすべきか直ちに判断できない案件は多い。それらの案件にしばしば多くの時間を割くこととなる。また、様々な現場における執行業務においては、法令や規則の範囲内で、その場で何が適切であるかについて、即座に判断しなければならないことも多々ある。

また、日本の行政が、各所管業界の団体、企業などに対して、各種のいわゆる行政指導を行っていることについては、欧米にはみられない特殊なことであるとして、以前は問題視されていた。この行政指導も、大抵の場合法律でなすべきことが定められているわけではない。

なお、これらの政策等を作成・判断するに際しては、現場におけるその時点の状況を踏まえ、当該分野における制度の運用状況などの経緯を前提として、利害関係者などの声を聴きながら、専門家の意見も聴取しつつ、更には最終的には政府から社会に出ていくことから、関連分野への影響や法令としての合理性などの審査はもちろんのこと、時代のニーズに適い社会全体から望ましいとみなされるものであるか、といった広い視野からの判断も必要となる。それらを総合して検討し、様々な想定される案の中から、最良と思われる案を選択する必要がある。そして、最終的に世の中に出ていくことを前提に、なぜそれが適切と考えるかについて、案件に応じ国会を含む各所で説明を行うこととなるのである。

---

<sup>52</sup> こうした場合でも組織法は必要であろう。なお、組織法においては、「〇〇に関する企画及び立案」といった規定が見られる。法案作成などに関する業務はこれに基づいていると考えられる。

## ② 近代民主主義において行政に与えられた役割

戦後の日本の行政については、民への過剰な介入や官民癒着などの問題点が指摘されてきた。社会に残る「お上意識」を背景として、「法の支配」が十分に尊重されないところが相当あったのではないかと思う。そうした部分については、行政手続法の制定など改めるための努力が続けられてきた。以前と比較すると相当変わってきているのではないかと思う。

しかし、そのことと、近代民主主義において、行政が如何なる役割を与えられている（と考えるべき）かということは、いうまでもなく別の問題である。

行政が、元々法律により決定されている事項だけを執行すべきであるとか、それ以外の業務は、当初は想定されていなかったものをやむを得ず行っているのであり、本来の任務ではないかという、決してそうではないと考える。

このことについて、行政法の分野においては、これまで行政指導を違法とする「全部留保説」など様々な説が主張されてきた。しかし、現在は、行政手続法において、公権力を背景として実質的な強制性を持つことのないようにするための規律等は定められているが、行政指導について規定が設けられているところである。

この問題について、我が国憲法を見ると、「内閣の業務」を記す第73条において、「法律を誠実に執行すること」は、柱書（「他の一般行政事務」が記載）と7号からなる条文のうち、第一号の前半に書かれているに過ぎない。73条の各号は、内閣（行政に含まれる）が担うべき業務のうち、重要なものであって、除外されると、多大な問題を生じたり混乱を招いたりするおそれがあるものを例示的に列挙していると理解すべきではないか考える<sup>53</sup>。

---

<sup>53</sup> この問題については、法律執行説など異論があることは承知している（渡辺康行他『憲法Ⅱ』（2020年、日本評論社）284頁などで紹介されている）。今回この点について詳しくご説明する余裕はない。

なお、行政の職員は、国会で指名された内閣総理大臣によって任命されている大臣により任命されているのであるから、民主主義の統制はそのことによって既に及んでいるのではないか。

米国など他の民主主義国家の憲法においても、行政の活動について、法律の執行に限定するとかそれを基本とするなどといったことは一般的に記されていない。なお、米国やカナダの憲法や行政法の教科書において、日本の行政法等において議論されてきた「法律の留保」については以前調べた限りでは記載がみられなかった。アングロサクソン諸国においては、その問題については、民主主義を根拠とする一般的な原則としてではなく、人権規範<sup>54</sup>や予算規範など、様々な個別の原則が形成されており、そのことにより対応されてきているのではないかと考えられる。

そもそも、行政の活動が必要となるすべての分野において、法律が十分に制定され何をなすべきかが決められているとは限らない中で、政府（行政）が法律の規定なしに、法令が許す範囲で応急的な対応を行わなければならない場面はいくらでも生じ得るはずである。また、社会の様々な分野において、時代の変化により新たな問題が生じた場合に、その分野において、公の立場に立って見続けているのは、通常は行政しかないのである。その行政から最初の対応案が提起されがちなこと何ら不思議なことではない。そうした行政に主体的な責任意識をもたせ、それに対する対応策を検討し提案等をさせることは社会全体にとって一般的に有益なことではないか<sup>55</sup>。法律を執行する場合において、様々な裁量を認めざるを得ないことについてはいうまでもない。

国家が行うべきことを予めすべて法律化することは不可能であり、また、

---

<sup>54</sup> それらのうち、罪刑法定主義を含むデュープロセスは最も重要なものの一つであろう。

<sup>55</sup> このうち法案提出については、議員立法が原則とされる米国はやや考えは異なるかもしれない。

社会は絶えず変化していくのであるから、行政が以上のような業務を行わざるをえないことは当然と言えば当然であり、行政にそれらについての主体的責任がないとすることの方がむしろ弊害が大きいのではないか。米国の憲法や我が国の憲法が、行政が以上のような役割を担わざるを得ない存在であること<sup>56</sup>を前提にすることなしに作成されているとは考えがたいと思われる<sup>57</sup>。

以上も踏まえ、本稿においては、行政には、法律執行だけでなく、提示(案)的業務、裁量的業務、現場的業務<sup>58</sup>というべきものが存在することを前提にして検討を行っている。

### ③ このことと accountability との関係

accountability は、行政の活動のすべての分野、部分に及ぶ一般的なものである。したがって、法令等の規定がある分野において、それに沿っているかどうかを問うことができるのはもちろん、②で述べたそれがない部分においても問うことができるものである（裁判規範としての法がない部分にも当然及ぶ）。

---

<sup>56</sup> 行政は、法律で決まっていることも含めて各分野において国政全体がうまくいくように権限の範囲内で取り計らうことも場合によっては求められていると考えるべきであり、そのことは、73条1号の規定の後半（国務を総理すること）にも反映されているのではないかと考えられる。

<sup>57</sup> そもそも米国で近代民主主義制度が創設された際に間接民主制が選択されたのは、単に直接民主制が技術的に困難であるという理由からだけではない。このことについては、The Federalist Papers (A. ハミルトン、J. ジェイ、J. マディソン著／斎藤真、中野勝郎訳「ザ・フェデラリスト」(1999、岩波書店))などに記されている。同書(60～61頁)掲載のマディソンの論文には、「直接民主政」ではなく「共和政」(「代表という制度をもつ統治構造」)を選択すべき理由として、派閥の弊害を匡正することや「公衆の声」が「よりいっそう公共の善に合致する」ことが期待されることなどが挙げられている。なお、同様のことは、後でご紹介するポロウィアックの著作にも記されている。

<sup>58</sup> それぞれ簡単にご説明すると、提示(案)的業務には、法案、政策(案)、執行命令の作成・提示(案)、裁量的業務には、行政処分の決定、現場的業務には、警察、消防、イベントの開催など各種遂行業務が該当すると考えている。法律の(明示的)根拠を要するものもあるが、遂行に際して行政の判断が必要な部分が含まれている。



私が、この accountability が特に意義があると考えているのは、法令で成すべきことが具体的に定められていない部分である。というのは、そうした部分（政策の検討など）は、行政が検討や活動を行うに際して、あるいは国民が評価するに際して依るべき一般的かつ客観的な基準が他に乏しいからである。

拙論における accountability の意味や意義の検討は、行政の任務には以上のような部分が含まれることと、その部分においてこそ accountability が一層の意義を有するものであることを前提にしている。

### (3) accountability の使用の経緯について—なぜ近年になって注目されるに至ったか

前回、accountability という語の中世における語源を中心にみたが、今回、それも踏まえ、近代以降における語の使用の経緯について、確認するとともに、なぜ近年になって注目を集めるようになったか、考えるところをまとめてみる。

#### ① 近代における最初期の用例

##### イ) 辞書における最初の用例

前回ご紹介したとおり、accountability という語は、中世以来の経緯を背景に持つが、現代と同様の意味の用例として辞書 (OED) に掲載されている最初のもは、1794年に出版された米国バーモント州の歴史に関する書籍におけるものである<sup>59</sup>。以下に周辺部分を含め抜粋する。

---

<sup>59</sup> Samuel Williams, *The natural history and civil history of Vermont* (1794), p.140. 同書には、他にも accountability が使用されている箇所があり、大体同様の意味を有するものと解される (p.169など)。

There was a fitness and propriety in this government, or rather, it was fully adequate to its end and design, and to the situation and state of the savage. A modern statesman would smile at this idea of Indian government: And because he could find no written constitution, or bill of rights, no mutual checks, and balances, accountability and responsibility, pronounce it weak, foolish, and contemptible. But it was evidently derived from the dictates of nature, and well adapted to the state and situation of the savage.

これは、当時のインディアン（アメリカ原住民）の政治について述べた箇所の一部であり、accountability が含まれる文（下線部）を訳すと以下のとおりである。

「現代の政治家は、インディアンの政府という概念を笑うだろう。それは、彼が、成文憲法や権利章典、相互の抑制と均衡、accountability と responsibility を何ら見いだせないからであり、それ（インディアンの政府）を弱く、愚かで、軽蔑すべきものと呼ぶであろう。」

この accountability が具体的にどのような意味か（意味 I であるか説明責任であるか等）について、今回、立ち入った検討を行うことはしないが、いずれにせよ、当時において、accountability は、成文憲法や相互の抑制・均衡などと並んで、responsibility とともに近代的な政体の主要な要素を成すものの一つと理解されていたということがわかる。

#### ロ) 米国憲法起草者らの議論

クレイグ・ボロウィアックの論文によると、accountability の位置づけについて、米国の憲法議論において、フェデラリストとアンチ・フェデラリス

トの間で主要なテーマであったということである<sup>60</sup>。

彼によると、ちょうどその当時において、accountability という語が英語に表れ始めたということであり、憲法承認の議論は、その導入を実際に助けたかもしれない、ということである<sup>61</sup>。

なお、ボロウィアックによると、両者の議論において、様々な点が論じられたが、いずれにとっても、accountability は、市民による政府の直接的な支配のために用いられたものではなかったということである<sup>62</sup>。関連部分をご参考までに引用しておく。

(This having been said,) neither the Federalists nor Anti-Federalists sought to use accountability to establish system of direct popular *rule* along the lines of then existing democratic orthodoxy. Rather, they sought to use it as part of a system of popular *control* in which potential abuses of governmental power could be avoided by making government dependent upon citizens, even as government was afforded degrees of autonomy so that it might govern effectively. …For both the Federalists nor Anti-Federalists, accountability served not to completely collapse the gaps between rulers and ruled, but to regulate them. (斜体による強調は原文)

(訳)

フェデラリストも反フェデラリストも、accountability を、当時存在していた民主主義の正統的な考え方に沿って直接の民衆による支配を確立する

---

<sup>60</sup> Craig T. Borowiak (2007), p.998.

ただし、彼が述べているとおり、その議論において、accountability という言葉がそのままの形で用いられている例は少ない。

<sup>61</sup> Ibid., pp.99-1000

<sup>62</sup> Ibid., p.1000

ために用いようとはしなかった。むしろ、彼らは、政府が効果的に統治できるよう幾分の自律性を与えるとともに、政府を市民に依拠せしめることにより政府の権力の潜在的な濫用が防止され得るような、民衆による *統制* のシステムの一部としてそれをういようとしたのである。…フェデラリストと反フェデラリストの双方にとって、accountability は、支配者と被支配者の間のギャップを完全になくすのではなく、それを規制することに資するものであったのである。

こうした支配者（民衆）と被支配者（政府）のギャップを望ましいとする考えは、フェデラリストに特に強くみられるということである。その理由としては、多数による少数者に対する圧制のおそれ、政府の効率的な運用、さらに、政府の責任を明確にすることなどが挙げられている<sup>63</sup>。accountability は、形成された頃から政府の自律性の必要を認めるものであったのである。

## ② 近年において注目されるようになるまでの経緯

この語は、近年、特に注目されるようになってきた。ダブニック<sup>64</sup>によると、英語の文献における accountability の使用頻度は、様々な分野において概ね1970年代頃から急増し、近年、更に関心が高まり研究等が盛んに行われるようになってきている。高橋（2015年）によると、「アカウンタビリティ」が要旨に含まれる政治学の論文・書籍の数は、1970年代は78であったところ2000年代には2856となるなど大幅に増加しているということであった。なお、米国等においては、近年、法案の題名や役所の名称としても使用されることが多くなっている<sup>65</sup>。

---

<sup>63</sup> Ibid., pp.1001-1002

<sup>64</sup> Dubnick (2014), pp.24-28

<sup>65</sup> 法案については、Dubnick (2014), table 1 に具体例が示されている。米国の会計検査院は2004年に U.S. Government Accountability Office と改称されている。

それ以前において、この語が、どのように使用され、あるいは、政治・行政の分野で注目されていたか等について、詳細な調査を行ったわけではないが、その間、この語が重要な意義を帯びるものとして用いられたことがわかっている事例として二つのケースがある。一つは、1940年代頃に行われたFF論争である。もう一つは、前回確認した諸国の情報公開法やその関連の判例、政府文書である。

#### i) いわゆる FF 論争と accountability

1940年代に展開されたフリードリッヒとファイナーの間における論争（いわゆる FF 論争）においては、フリードリッヒが、現代（その当時）の行政機構・行政官に対しては、「コミュニティの民衆感情に直接に対応する責任（responsibility）」（直接責任）と「客観的に確立された科学的な規準に対応する責任」（機能的責任）を自覚するよう要求しなければならないと説いたのに対し、ファイナーが「議会に対する行政府の制度上の答責性(accountability)」<sup>66</sup>を確保することの重要性を強調したことが知られている。

この論争において accountability の重要性を強調したのは、英国人のファイナーであり、議会を通じた制度上のものに限定されていた。しかし、後に、accountability に注目が集まるようになった背景にあることとして重要と考えられるのは、むしろ、フリードリッヒの主張、あるいはこのような論争が生じた要因とされる行政の果たすべき役割・機能の変化ではないかと考える。フリードリッヒの主張の背景には、「行政機構の肥大化・強大化」（行政国家化）があるとされており、彼の主張は、そうした状況下で「議会による統制が有効に機能しなくなってしまった」ことを前提に行われたものなのである。

行政国家化の進展により、国家（行政）が担う役割は増大し、従来以上に

---

<sup>66</sup> FF 論争に関する紹介は、西尾勝『行政学（新版）』（2001、有斐閣）34～35頁の記載を要約したものである。

多くの分野において、国家（行政）が関与を行うところとなり、その程度を強めるところとなった。それにより、その業務は多様化するとともに、各分野において専門性、技術性の度合いを高めていくこととなった。このことから、議会を通じた「答責性」の確保だけでは不十分となり、フリードリッヒの主張する「機能的責任」や「直接責任」が求められるようになったということである。こうした行政の役割・機能の変化は、基本的には現在に至るまで続いていると考えられる。

他方で、accountability は、行政の説明を踏まえ、専門的、技術的な面も含めその政策立案や対応が適切なものであったかどうかを追及することに資するものである。また、少なくとも言葉そのものの意味としては、「議会に対する行政の制度上の答責性」に限定されるものではない。

以上のことから、フリードリッヒの主張の背景にあるこうした行政の役割・機能の変化が、制度上の責任の意味に限定されない accountability<sup>67</sup>への関心を高めることにつながっていったということが考えられる。

## ii) 諸外国の情報自由法や政府関係文書における使用について

前回確認した資料のうち、accountability の使用が最初に見られるのは、1982年のニュージーランド法である。ただし、米国の1994年の情報自由法ガイドに見られる accountability は、1978年の米国における判例(NLRB v. Robbins Tire 判決)を踏まえたものであり、同判例の一部(accountable を含む箇所)が引用されている。ニュージーランド法の制定に際しては、同国政府に設けられた委員会<sup>68</sup>が、既に情報公開法が制定されている米国を含む諸国

<sup>67</sup> 西尾勝 (2001) 401~402頁においても、こうした accountability の概念の拡張について記載されている。

<sup>68</sup> 7名の委員からなる「公的情報委員会」。これらについては、小早川光郎他編著『情報公開法制定資料 (12) [平成11年] 参考資料編 I』(2021、信山社) 所収の堀部正男「諸外国の情報公開法の概観—制定過程を中心として」148~149頁に基づく。

の状況を調査しその結果を踏まえているということなので、それら諸国の影響に基づくものであることが考えられる。

米国の情報自由法が制定されたのは1966年である。立法当時の資料においては、法の目的として、right to know は記されているが、accountability や accountable は調べた限りでは見出せない<sup>69</sup>。どのあたりから accountability や accountable が用いられるようになったかについては、今のところ、1978年の判決より古いものは見当たらず、それ以上のことはわからない。

なお、第二次大戦後において right to know が主張されるようになり情報自由法が成立するに至った背景には、消費者・自然環境保護運動やベトナム戦争反対運動の活発化、政府の秘密主義に対する不満の高まりなどがあることが指摘されている<sup>70</sup>。

いずれにせよ、戦後において、国会を通じた統制にとどまらず、国民が直接、各分野における政府の活動を知り、監視することの必要性への認識が高まり、このことが、情報自由法の制定につながったということである。accountability はその根拠、目的として認識され法律や文書に記されるようになった。したがって、こうした認識の高まりが accountability への注目を更に促したといってもよいであろう。

(※なお、米国の政府文書やニュージーランド法における accountability の意味は、前回確認したとおり、本体的責任を含むものと考えられる。しかし、前回注11でご紹介した、2019年改正で設けられたカナダ法の目的規定における accountability は、結論から申し上げると、そうではないと理解される用例である。この点について、今回、詳しくご説明することはできないが、(1)

<sup>69</sup> 法の目的とは別の趣旨で用いられている例はあるが、法の目的としては見当たらない。ただし、関連文書を網羅的に調査できたわけではない。

<sup>70</sup> 池谷泉「情報の自由とプライバシーの保護—アメリカの現状をさぐる—」(『情報管理』Vol. 20 No. 3 (1977))

②に記したような研究の状況が影響している可能性が考えられる。

③ 近年注目されるようになった理由について（まとめ）

以上を踏まえ、accountability が注目され様々な場面で用いられるようになった背景要因として、まず以下のことが考えられる。

- イ) 行政国家化による行政の活動の多様化、専門性・技術性の高まり
- ロ) 戦後における消費者運動、自然環境保護運動の活発化などにみられる行政に対する監視の必要性の認識の増大

なお、これらに加えて、次のことも、影響していると思われる。

- ハ) 行政の情報に関する記録や公開についての法制度の整備（相互に影響）、メディアや情報の記録・伝達に関する技術の発達と普及
- ニ) 先進諸国における行政改革の進展とそれにより行政に残された部分に対する評価・監視や改善への関心の高まり

まず、イ) 及びロ) については、①で述べたとおりであり、行政の活動の多様化、専門性・技術性の高まりにより、議会を通じたものを中心とする従来のような形での統制では十分でなく、各分野の行政遂行に対するより直接的な監視を含めその他の方法で行政の責任を追及する必要性が強く認識されるようになったということである。こうした認識は戦後においても更に強まり、情報自由法等が制定されるころとなり、accountability（もともと言葉の意味は議会を通じたものに限定されるものではなかった）は、その目的や根拠を表すものの一つとして認識され用いられるようになった。

さらに、ハ) に記したように、情報自由法を含め情報の公開、記録に関する各種の法制度や技術面での発達やメディア等に関する技術の発達と普及は、



各分野における行政に対する監視や責任追及を一層容易（可能）にし、活発化させるものである<sup>71</sup>。このことにより、その根拠ともなっている accountability への関心は一層高まることになったと考えられる。

以上に加え、90年代以降については、二)も背景にあるのではないかと考える。80年代頃から、新自由主義に基づく行政改革の推進により、行政機関の多くの実施部門が、民営化や法人化され、採算性や明示された憲章等に基づく評価など、オープンで明確な基準に基づく管理、監視に委ねられるところとなり、一定の成果がもたらされてきた。

そうすると、政府に残されるのは、警察、防衛など国家が直接担う必要性が高い執行業務を除くと、企画などを担当する部門が中心となるが、その部分についても、同様に、オープンで明確な基準に基づく管理、監視によりそのパフォーマンスや質の向上が図られるよう改革すべきではないかとの考えが高まることとなったということが考えられる。それらの部門については、定量的な基準を適用することが困難な部分が多い。このため、言語による説明をベースとして行政の活動のあり方を検証、評価することを促す accountability への期待がこれまで以上に高まることとなったのではないだろうか。

## 2 accountability の意義について

では、これまで記したことを踏まえて、accountability の意義についてご説明する。なお、(1)で意義について述べ、(2)においてその利点(特長)をまとめて記している。

### (1) accountability の意義とは

accountability は、委託者と受託者の関係性をメルクマールとして他と区

---

<sup>71</sup> すべての行政活動について早期に綿密な検証を行うことは不可能である。しかし、記録を残すことによって、将来におけるその可能性を与えている。

別されるものであり、この言葉には、行政が担っている責任が、どのような理由で生じた如何なるものであるか、どういう付帯責任を伴うものであるかということが含まれているということであった。

この言葉は、これらについて正確かつ適切な（再）認識を促すものである。そのことは、受託者である行政と委託者である国民の双方の活動に影響を与え、行政の活動の質やパフォーマンスの確保、向上をもたらすものと考えている。

このことについて、以下において、①「本体的責任」に関する（再）認識を通じたもの、②「説明責任」に関する（再）認識を通じたものの2つに分けて、具体的にご説明することとする。

#### ① 「本体的責任」に関する（再）認識を通じたもの

accountability は、これまで述べてきたとおり、委託・受託に由来する関係性により他の責任と区別されるものであった。なお、行政（国政）に関する委託は、「厳粛な」との修飾も付されているとおり、多数の人々の命運に関わる必須かつ重要な業務についてであり、それを遂行する責任を国民を代表して負っているということであった。

国政（行政）に携わる者は、そうした大事な任務を、自らの意思に基づいて受託し、引き受けているのである。

したがって、その任務を、怠ったり自分の都合で捻じ曲げたりすることなく、委託された本来の趣旨に沿って全うすべく努めることは、道理からして当然であり、倫理的な責務としても自覚されるべきことであろう。

なお、本来の趣旨とは、前にご説明したとおり、国政を委託者である国民全体のために遂行するということであると理解されるということであった。そのことについて各自の責任の範囲に応じて能力の及ぶ限り尽力することが行政（官）に求められることであるということになる。

このことは、具体的には、分野や場面により多様な意味を含み得るが、政策の検討、決定に関して言えば、知恵と力を尽くして、最善の決定（できる限り優れた選択）をするよう努める<sup>72</sup>とともに、その実現を図ることであり、それが求められるということではないかと考えられる。

accountability という概念の優れた点の一つは、次に記すような具体的なインセンティブを与えたり外的な統制につながる要素を含みながら、こうした本体的な責任を、それらによって代替されたり混同されることなく、否みがたい根拠に基づいて、正しく伝えるものであることにあると考える。

## ② 「説明責任」の（再）認識を通じた意義

accountability の意味には、委託者である国民に対して、責任の遂行状況について、その検証に資するべく説明を行わなければならない場合があること（付帯的な責任としての説明責任）も含まれているということであった。

このことについて、更に具体的に述べると以下のとおりである。

### i) 説明・検証やそれに基づく統制・政策が実際に行われることを通じた意義（効果）

#### イ) 説明、検証の意義（効果）

この説明・検証が実際に行われる場合には、そのことを通じて、行政の問題点等が明らかになり、行政自身の反省や次に述べるような外部からの統制・制裁などを通じて、その改善がもたらされ、あるいは、優れた政策が評価され、よい面が更に発揮されるようになることが期待される。

公の場での検証・議論がこうした意義（効果）を有することについては、改めて詳しくご説明する必要はないであろう。

---

<sup>72</sup> 最善の選択が望ましいが、常にそれを達成するのは人間にとって不可能であろう。できる限り優れた選択を目指し努力するということであろう。

なお、これが行われる場としては、一義的には、委託者から選ばれた議員からなる国会が考えられるが、accountability はそれに限定されるものではないから、メディア、審議会、専門家の集まり、利害関係者への説明の場など、様々な場面が考えられる。

なお、政策評価はこの検証に該当すると考えられ、情報公開、公文書管理などはこれを補強するものと考えられるということであった。

#### ロ) 統制・制裁につながる場合の意義（効果）

この説明・検証を踏まえ、行政に携わる者の交代（継続）や制裁（褒賞）が実際に行われる場合には、強い強制力や誘引を伴った直接的な効果が及ぼされ、行政の質、パフォーマンスの抜本的な改革につながる可能性がある。

こうした意義（効果）は、特に、汚職などの犯罪や法令等に対する違反、あるいは、行政の遂行や政策（案）における明白な誤りや不適正の適示、摘発など、明確な基準が存在しそれに対する違背を指弾し、関係者に対して刑罰や懲戒処分を課したり、それに基づいて必要な改善策を講じたりするような場合において、発揮されやすいものと考えられる。

ただし、統制・制裁については、1（1）①v）や②i）でも述べたとおり、様々な限界や制約があり、決して万能なものではない。統制・制裁のみで行政活動の適正化を図ろうとすると、かえって、行政の努力の方向性を歪めたり、主体的責任意識等を失わせたりする可能性もある。

以上のとおり、実際に統制や制裁に至ることによる意義（効果）が期待されるが、それだけでなく、そうした場合があり得ることを背景に持ちながら、①で記した本体的責任も前提として生じる、ii）やiii）に記すような意義（効果）の方がより一般的であり、そちらも期待すべきと考えられる。

## ii) 一般的なインセンティブの付与

accountability は、行政（公務員）が、その責任の遂行状況について、委託者である国民に説明を行い、それに対する検証・議論が行われる場合があるという可能性を再認識させるものである。そのことは、i) に記したように、実際に、説明・検証から統制・制裁にまで至らないとした場合であっても、行政（官）の業務遂行に対する姿勢に影響を与えるものと考えられる。

なぜならば、この言葉を通じて、公務員・行政は、自らの業務を、その検証に耐えられるように、委託の本旨に沿って、説明可能なものにするようにしっかりと遂行する必要があること（これまで責務・必要 a' と述べたことである）を（改めて）認識させられることになり、それが組織としても共有されることとなるのである。

行政の任務を説明可能なものとなるようにしっかりと遂行することは、①にも記したとおり、本来の責任をしっかりと自覚しそれを十分果たしていれば達成されているはずである。しかし、人間は必ずしも、それだけで実際に責任を全うするかというと、そうとは限らない。

だからこそ、外部からの統制、制裁が求められる場合があり、i) で述べたこともその例である。しかし、直接的に、制裁・統制を加えられることによって行動を変容させられない場合であっても、人間は、自分のなした行為が不適切で誤ったものであることについて、それが将来的に公になり、検証され、それが自分の価値を示すものとされることを恐れるものである。そのことは、不正・虚偽や違法な行為については当然であるが、それだけではなく、自分に任された責任の遂行をおざなりにし、結果としてそれがいい加減で不十分なものになってしまうことについても同様であり、そうしたことについて、公の場で検証されるかもしれない状態は避けようとするものである。

accountability という言葉は、そうした検証の可能性について意識させ、再自覚させることを通じて、行政（公務員）にインセンティブを与え、その

ために自らの知恵と力を尽くすよう促すものであるということがいえる。

なお、この効果（意義）は、公文書管理法や情報公開法により、政策決定等の根拠となる資料が残され公開されることが義務付けられることになったことや政策評価法により政策評価が義務付けられるようになったことによって従来以上に強化されていると考えている。

### iii) 努力の方向、基準の示唆

accountability は、以上に述べたインセンティブを付与するだけではなく、行政（公務員）に対して、努力の具体的な方向性、基準を付与する機能を果たすものでもあると考える。

1（2）で述べたとおり、行政は、法律等においてなすべきことが決まっている分野・部分については、それに従って遂行されるが、そうでない分野・部分についても、政策、方針を検討、決定したり、現場における対応を行ったりする役割を担っているということであった。それらの遂行に際しては、何らかの既存の基準や原則がある場合もあるが、特に、法案も含む政策の立案等については、既存の基準等が十分に存しない場合も多く、また、ある程度の基準があっても、その意味をどう理解するか一律には決め難い場合も多い。

そうした分野・部分についての検討、決定は、しばしば、様々な目的、価値や利害関係が錯綜する中で行わなければならない、具体的基準が存在しない以上、どのように検討を進めていくべきか方向性が見出しがたい場合もある。

accountability は、そうした場合において示唆を与えるものでもあると考える。行政における検討の結果は、いずれ言語による説明が求められ、公の場で検証・議論されることとなり、何らかの評価を受けることになる可能性があるのである。したがって、そのことを見越した上で、そうした検証・議論に耐え、優れていると判断されるようなものを作成し、選択する必要がある。

ある、ということになるであろう。そのことは、すなわち、どのような案であれば、最も国民全体のためになると説明可能であるか、という観点から、案を作成し、選択すべき、ということでもあろう。

先に述べたとおり、優れた政策（案）を作成、決定するには、個別案件についての知識・経験のほか、その分野における制度や運用の経緯、他の分野に与える影響、社会経済や国際関係の状況などを確認し考慮に入れた上で、それらを総合して様々な組み合わせ等を検討し、候補案を練り上げた上で、比較考量等を行う必要がある。

そうした業務を怠りなく実行した上で、将来、行われるであろう公の場における検証・議論を前提として、国民全体のためという観点から見て最も優れていると理解されるものを、できる限り知恵と力を尽くして政策や判断としてまとめ上げること、それが、こうした業務において一般的に行政が努めるべきことではないか。

accountability は、このことを再認識させるものであり、特にこの種の業務について、努力の方向、基準を示唆する（確認させる）ものの一つとなり得るのではないかと考える。

#### iv) 国民の側への再認識の促進

accountability は委託した国民の側にも効果を及ぼすものである。

accountability という言葉は、国民に対しても、行政の本体的責任や付帯的責任（説明責任）を再確認させ、行政にその活動状況について適宜説明を求め、検証を行うことの権利と必要性について改めて思い起こさせるものである。

そのことにより、行政の活動に関する検証や議論が実際に促進され、場合によっては、制裁や統制につながることもなり、行政が、委託された本旨に沿ってしっかりと活動を遂行し、質の高いパフォーマンスを発揮し成果を

挙げることにつながるであろう。

なお、iii) で示したことと同様、accountability はその際の基準の一つを示すものともなり得ると考える。

もちろん、そのためには、実際にその検証等が適切に行われることが必要である。また、情報公開や政策評価など accountability を補強する仕組みや制度が整備され、活用されていくことも重要であろう。

## (2) accountability の利点 (特長)

accountability は以上のような意義を有すると考えているが、ここで、他の責任概念や統制・制裁の仕組み・制度と比較した場合の利点 (特長) を改めて簡単にまとめてお示ししておく。

- i) 成文法令、裁判規範としての法など明確な基準のない部分も含め行政活動のすべてに及ぶこと
- ii) 本体的責任を委託に伴う否みがたいものとして理解させるとともに、付帯的責任を通じて、それについて歪めることなくインセンティブを与えること
- iii) 行政の優れた活動に必要な、各持ち場における主体的責任意識や創意工夫を活かすものであること<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> 1 (1) ①ハ) 等において文化的・歴史的背景について言及したところだが、accountability が、本稿でご説明しているとおり、各持ち場の主体性を尊重し創意工夫の余地も与えつつ、同時に、その成果を広い公共の場で客観的に評価する機会を与えるものである点で、やや大げさかもしれないが、同じくアングロサクソン社会において発達した市場と共通する性格を有しているという印象を抱いている。個人の独立性、主体性の尊重は特に米国で強く見られる傾向と考えているが、1 (1) ②でご紹介したダブニック (米) らとポーベンス (蘭) らの見解の違いもここに由来する可能性があるのではないかと個人的に推測している。他方で、日本の主要官庁に伝承されている、下からの事実等の積み上げを踏まえ、各段階で主体的な責任意識をもって様々な観点を総合し判断しつつ政策を練り上げていく緻密な文書主義等は、部分的に accountability に通じるころがあると考えている。本稿は、そのことを含めた行政経験に多くを負っている。



- iv) 検証、評価といった国民の側から行政のパフォーマンス・質の向上を図る活動を促すこと
- v) 特に政策の検討などの業務遂行やその検証において、基準、方向性を示唆するものとなり得、そのことを通じて、行政の質、パフォーマンスの向上に資するものであること

### 3 おわりに

accountability は、行政の責任の一面を表す言葉であり、行政が与えられた任務を全うする上での必要条件の一部を表現したものであるに過ぎない。また、当たり前のことも多いかもしれないが、以上のような再確認を促すことにはやはり意義（効果）があると考えている。

この中で、法律等の明確な基準がない分野・部分において、一定の基準・方向性を（再）確認させることは、他の責任概念にはないものであり、特に有意義なことではないかと考えている。そうした分野・部分においては、他に依るべき具体的な基準が存在しないので、様々な価値観や利害が錯綜する中で、方向性を見失ったり、様々な要素を総合してできる限り望ましい案を形成する労苦、責務を回避し、その場限りの対応となってしまうといったことも起こり得るからである。

そうした場合、この accountability は、公の場での検証や議論を前提にす

---

なお、行政内部の関係については、本稿は直接対象とするものではないが、ここで簡単に accountability に関連して考えるところを述べておきたい。行政が外部に示す決定について、少なくとも誰か（法令・規則上の権限者とは限らない）が、最終決定権者の立場に立ちつつ自分の問題として、関連する諸情報を十分把握し総合した上で判断する責任を引き受けることとしないと、「共同責任は無責任」といった事態に陥りがちである。稟議制と関連すると思われる上記の慣行は、各段階でそうした責任を負わせ、それをブラッシュアップしていくことを可能にするものでもあると考える。もう一点申し上げておくと、行政と法律の関係と同様、規範や指示として従うべき部分と自らの責任で判断すべき部分が明確にされていることが望ましいと考える。

るものであり、厳しい面もあるが、他方で、説明に基づいて追及されるものであり、行政の主体的責任意識を認め、創意工夫の余地を与えるものであるともいえる。そうした点で、提示（案）的、裁量的、現場的業務を有する行政の責任を表す言葉として相応しいと考えている。

行政の提示する政策案は、組織の観点、利害を踏まえた偏りのあるものである場合もあるだろう。しかし、だからといって、各分野の現場を公的な立場から継続的に見ている（唯一の）機関としての役割を軽視したり否定したりするのではなく、むしろそうした役割を前提にして案を上げさせ、何が「国民のため」になるか、国家としてなすにふさわしいかについて、様々な視点からの見解も踏まえ、行政の質の向上を目指して討議を進めることが望ましいのではないかと。近代民主主義は、公の場において切磋琢磨しながら政策・対応を吟味、検討していくことを可能とし促すものでもあると考える。

しかし、言葉があるからといって、実際にそれに沿って現実が形成されるとは限らない。言語はある意味で客観的で普遍的なものだが、他方で、言い逃れ、方便、糊塗の手段とされる場合もある。この言葉が意義、効果を十分発揮するには、行政や国民が、実際にこの言葉を踏まえた適切な行動をとることが不可欠である。

それを促進する手段の一つとして、accountabilityを補強、補足するための様々な仕組みや制度も重要と考えられる。行政に関する情報の記録や公開の制度、政策評価の仕組み、情報メディアの発達等は、この言葉の実効性を高めることが期待されるものである。

今後、そうした検証の手法や技術が発達することにより、行政の活動を客観的な数値やデータに基づいて、より精緻かつ適切に検証、評価することが可能になっていくと考えられる。また、各分野で法令に基づく事前の判断規準は一層整備されていくであろう。それらにより、定量的、定型的な評価が可能となる分野、部分が増大していくことが期待される。

しかし、そのような改善・改革が図られたとしても、行政活動における様々な問題等を指摘し、それに関わる各種の価値や規範を表現し、関連する事実や経緯も踏まえて、総合し、立案し、比較衡量を行い、得られた結論を普遍的な形で表現し、さらに、それを記録し蓄積するのは、言語（言論）によらざるを得ない。近年、定量的、定型的な評価が比較的容易な分野が外部化されていったことを踏まえると、行政に残される分野は、それらが困難な分野が多くなると考えられる。今後とも、行政からの説明を前提としてその活動について検証を行う accountability は不可欠で重要な意義を有すると考える。

以上で、accountability の意味と意義について、主要な部分のご説明を終了した。しかし、今回十分にご説明できなかつた点が幾つかあるので、それらについては、今後改めてご説明することとしたい。

以 上