

4-7 行政責任

4-7-1 基本的課題

(1) 統制と責任

アカウントビリティ＝元来は政治機関、上級機関に対する制度的責任

(2) 能動的責任＝裁量の質確保－「機能的責任」、「政治的責任」(フリードリッヒ)

「機能的責任」－専門家仲間ないし科学者集団によるチェック

「政治的責任」：応答性 (responsibility)－対象集団、利害関係者、職員団体等への対応
事実上の組織内外のダイナミズムをどう制度化するのかという問題

行政責任のプロセス動態論の必要

他方、ファイナーによる伝統的制度的統制の強調

(3) アカウタビリティの拡大

アカウントビリティ (説明責任) の概念の拡張＝責任を負うべき対象が国民の代表機関である政治機関のレベルをも超え、究極の監督者である国民のレベルにまで引き上げられたために、この上級機関に対する制度的責任 (accountability) と個々のサービスの利害関係者の国民諸集団に対する非制度的責任 (responsibility) を区別する意味が消失

背景：インターネットの普及＝情報インフラの展開

(4) 市場メカニズムと政治メカニズム

行政責任の変化＝市場を通して直接国民の要望に応える形態へシフト

ただし政治メカニズムのメリットも cf. Intensive accountability, Extensive accountability

(5) 行政責任の動態的性格 (内容的側面) cf. 4-2-2 問題認識における因果言説の重要性
行政責任はダイナミックな概念＝かつて「不可抗力」とみられていた地震・水害等の自然災害が科学技術の進歩により統制可能な行政の責任問題として持ち上がり、市民の文化水準の向上によって町の景観改善が行政の機能領域に含まれてくる

＝予測可能性・結果回避可能性＋期待水準 (前者に埋め込まれて解釈?)

cf. 分野による期待水準の違い

既存法令 (例：河川の構造令) にあっていけばよいのか

それ以上を要求するのか－海外の雑誌の参照期待、現在の科学技術水準要求

予算抗弁の有無 (自然公物：河川と人工公物：道路)

4-7-2 行政責任確保のための諸制度

4-7-2-1 行政統制 (責任) の 4 類型－ギルバート cf. 図表 20-1 (西尾 384)

4-7-2-2 制度的外在的統制－近年再注目?

(1) 国会による統制－立法権による統制

ラバースタンプ論↔粘着性論－審議スケジュールの全員一致制等

類型化：標準型 (ラバースタンプ)、粘着型、討議型 (議論による抵抗)

cf. フリードリッヒ：予測的対応 (anticipated reaction) の重要性－村松による政党優位論

国会による予算統制－内閣の予算提案権を損なわない範囲で修正可能

実質修正と形式修正 (1996 年度予算が唯一)

パトロール型と火災報知機型 (例：情報公開法)

(2) 内閣・内閣総理大臣・各省大臣による統制

大臣無能論と反論 (「大臣自身の考え」の重要性上昇)

(3) 現実としての空洞化?－主計局、法制局、人事院の自律性

他方、橋本行革以降の動向－内閣機能の強化、国民主権原理の強調、人事行政改革の試み

(4) 裁判所による統制

行政訴訟の消極性↔ある程度の統制 (フット：交通事故の処理、雇用問題の処理、借地借家をめぐる紛争処理) (真淵 274)

司法制度改革の動き

司法制度改革審議会意見 (2001 年 6 月)－行政に対する司法審査も対象

内閣・司法制度改革推進本部事務局・行政訴訟検討会（2002年2月）

行政事件訴訟法の一部を改正する法律（2004年6月）

4-7-2-3 外在的非制度的統制—多様な模索

(1) 職能代表方式—職能集団を選挙区とする職能代表議員

選挙区の構成が技術的に困難、職能集団間の利害調整の場として機能せず利害対立鮮明に

(2) 諮問委員会方式=職能代表異なり選挙ではなく任命

日本では濫設気味、橋本行革で審議会整理：211から91に、他方、内閣・内閣府に濫設？

他に大臣局長の私的諮問機関、各省庁非公式研究会

学識経験者+対象集団・利害関係者の代表—日本は区別がない？

(3) 市民参加—「県民会議」「市民会議」cf.行政委嘱員が「一般市民」代表となることも

(4) 住民参加

住民運動（=特定の集団利益代表）を起因とする事実上の交渉の形態が多い

事業計画の即地的決定に即発されて組織化されること多い

利害関係者住民の範囲を確定すること難しい

議会の持つ代表性の欠陥を補完する意義

(5) 行政手続法

昭和30年代後半：第1次臨調は事前手続法提言—第2次臨調も

国際化の下での不透明性批判-1989年日米構造協議

1994年行政手続法施行

(6) パブリック・コメント

1994年行政手続法—規則制定の事前手続きの規定なし

1999年閣議決定「規則の設定または改廃にかかる意見提出手続き」

2005年行政手続法改正に伴う法制化

cf.米国の「交渉による規則制定法」

(7) 計画策定の事前手続き

都市計画：公聴会の開催等利害関係を有する住民の意見反映に必要な措置 but 骨抜き

1997年河川法改正：河川整備計画—策定に際しては学識経験者、関係都道府県知事又は関

係市町村長からの意見の聴取が義務づけられ、必要があると認められる時は、公聴会の

開催等関係住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない

(8) 環境影響評価：環境アセスメント

(9) 広報広聴

(10) 苦情処理・オンブズマン

行政相談委員

オンブズマン=本来議会に選任され、議会に対して責任を負う独立かつ不偏不党の公務員

行政機関または行政官の行動または決定が権力の濫用、不当な権利侵害に当たるとする

市民の苦情を受け付け、職権で調査し、是正措置を勧告し、議会に報告行う

(11) 情報公開制度—基本的なのに遅れた cf.「市民オンブズマン」の活動促した

限界：政府は新情報の収集作成は義務づけられない=開示情報がわかりやすく有意義である

保障はない、逆インセンティブ（記録しなくなる、短期間廃棄）

(12) 職員組合の参加—辻の期待とディレンマ

(13) その他の非制度的統制（真淵 285 以下）

与党による統制—与党審査 cf. 予測的対応

マスメディアによる統制

利益集団による統制

インターネットへの書き込み

4-7-2-4 内在的制度的統制（会計検査院、人事院、主計局、省庁内官房系統組織

による統制等—従来重要だった）cf. 一定の独立性の積極的な評価—独立財政機関等

4-7-2-5 内在的非制度的統制（同僚職員の評価・評判等）

4-7-2-6 自律的責任

フリードリッヒ：本人による統制という関係が成立しにくい状況において、それでも行政責任を確保しようとするならば、代理人自身が本人の要求を察知し、それを実現しようとする知識と意欲が重要になる：権力の賢明な行使が問題←→ファイナー：「責任の感覚」（＝フリードリッヒの責任）と「責任の事実」（＝統制可能性）は異なる：行政機能の拡大それ自体が問題（真淵 308）

行政責任のディレンマ状況 cf. ジェノサイド、背景には相矛盾する多様な統制手段の要請

4-7-3 行政責任確保制度の運用

4-7-3-1 参加型プロセス設計・運用の課題

(1) 多様な利害関係者 (stakeholders)

利害関係者とは？

例：河川敷利用者（自然保護、スポーツ）、パークアンドライド（区域内住民、土産物屋）、原子力発電（立地地域住民、需要地電力利用者）

利害関係者の範囲をどこまで探索すべきか

多様な範囲

受益圏と受苦圏（ゴミ問題と原発問題の差異）－各々の重なり合いの程度

行政区画で切り取れるのか

範囲を民主的に決めることの不可能性

広いと組織化コスト大

能動的探索手法としてのコンフリクトアセスメント

cf. 手法による動員の程度の違い

対応は？

重み付けの問題 cf. 投票：1人1票

顕在化しない利益への対応の問題

「声なき声」を誰が代表するのか：政府、NGO（例：環境）－代表性の保障問題

アクセスの目的：現場知識、正当性確保

(2) 公正なプロセス

多段階でのインプットの機会の設定

応答義務－反映する必要は必ずしもないが

全体プロセスの事前告知 Cf. 場合によってはP IのP Iが必要

第三者機関の役割

場の設定者かプロセスチェック者か－日本の場合は多くは後者、米国の場合前者（＝審議会事務局ではなく機能の委託？）も多い

日本における前者の例：成田

(3) 体制上の課題

接続問題－公式的社会的意思決定との距離－あまりに近いと柔軟性失い斬新なアウトプットを生み出しにくい

コスト（人的財政的コスト）－社会として受け入れるべきもの、具体的枠の有無

行政内コミュニケーションの重要性－現場と上部、様々な分野間温度差、一般的意識啓発

評価－成果、プロセス、副産物（ソーシャルキャピタル等）

4-7-3-2 パブリック・コメント手続の運用（原田 2011）

運用状況

パブリック・コメント手続の実施件数

提出意見数推移－0～10件が8割

原案修正率推移－20～30%程度

意見提出率・原案修正率の省庁間差異

提出される意見数の少なさ←パブリック・コメント手続に先立つ規制案作成段階において実施されるプレ接触における意見聴取、代替手段としての審議会－統制手段間機能代替

何故プレ接触が好まれるのか←速やかな施行
⇔護送船団方式が批判された金融庁はプレ接触に消極的な姿勢
パブリック・コメント手続における行政官僚制の行動
共鳴盤としての所管課長仮説－技官は修正率が低くなり、事務官は高くなる
法令レベル仮説：政令レベルは省令レベルよりも修正率低い
省庁間コンフリクト仮説：共管の政令案の修正率が高くなる
これらの仮説の支持－組織内部の「適切さの論理」に依拠
規制影響分析とパブリック・コメント手続－規制の事前評価書が「関連資料」として添付されたパブリック・コメント手続において、添付されていない場合と比べ、意見数に差異があるか
添付の場合の平均意見約 11 件⇔非添付約 31 件 (144)
何故影響を与えないのか－儀礼化仮説 (対外公表重視し成果重視の観点から利用しない)：事前評価書公表とパブリック・コメント手続公示の平均期間 7 日：短い
規制影響分析はルーティーン化した他の政策評価に係る運用実務から逆に影響を受けた

4-7-3-3 行政倫理 cf. Thompson

中立性の倫理？－裁量の範囲過小評価 (ディレンマ状況)、辞職容易ではない、自己道德満足の辞職は全体に迷惑かける－どの程度の内部批判や抵抗が許容可能なのか－実質的裁量の余地

構造の倫理＝公的組織においては個人責任の確定困難？

Problem of many hands－反論：責任は貢献に比例して問う必要なし、negative responsibility (回避行動をとらなかった責任)

4-7-4 行政責任の課題

- (1) ネットワーク化システム＝ガバナンスにおける責任－帰責はより困難に
- (2) 外在的制度的統制の重要性 cf. 司法・議会によるコントロール
- (3) 動態的性格の実証的研究の必要－期待水準、予見回避可能性、専門家団体態様含め

<参考文献>

田辺国昭 (1998)、政策評価」、森田編『行政学の基礎』岩波書店。
西尾・村松編 (1995)『講座行政学第 6 巻：市民と行政』有斐閣。
原田久 (2011)『広範囲応答型の官僚制－パブリック・コメント手続の研究－』信山社。
Dennis F. Thompson (1985), "The Possibility of Administrative Ethics," Public Administration Review.