

政策システムにおける説明責任

村 山 皓*

目 次

- はじめに
- 1章 誰の誰に対する説明責任と捉えるのか
- 2章 何についての説明責任がなぜ必要か
- 3章 説明責任がどのように役立つか
- おわりに

はじめに

政治行政において、説明責任という言葉はよく使われる。通常、政治行政の側が人々の側、つまり、国民、市民、住民に民主制での何らかの説明の責任を負っていると考えられる。説明責任をこのように捉えることに意義があるのだろうか。言い換えれば、そのような説明責任が何の役に立つのか。説明責任が単に政治行政の側から人々への情報提供の促進をもたらすに過ぎないとすれば、それなりの意味はあるとしても、その意義としては乏しい気がする。このような疑問から、本稿では、今まで語られてきた説明責任の概念やイメージを根本的に変えて、新たな意義を見いだせないかと考えた。そのため、ここで用いる主要な言葉は、説明責任をはじめ、公共性、公民協働、行政の裁量など、全く新しいものとして使っている。その背後には、公共政策を論じるうえで疑いのない前提とされがちな民主主義にまで疑問をさしはさみ、公共政策システムの機能を高めるための説明責任を捉えようとする私の意図が潜んでいる。

* むらやま・ひろし 立命館大学政策科学部教授

自由に何かを行えば、その責任は本人が負わなければならない。それは責任の根拠が自由な裁量にあることを意味する。自由裁量から生じる責任がどのようなものかは、裁量が行われる場面によって異なる。しかし、責任が何かを考えると、共通した要素が挙げられるだろう。誰が、誰に対する、何についての責任かが、まさに責任を明確にする要素である。また、責任の負い方には様々なレベルがある。最終的には責任をとって身を引くこともあるが、もっとも初期の責任は、なぜそのような裁量を行ったかを説明することだろう。ここではこれを説明責任と捉える。行政の施策執行は、それを行う個人が責任を負わないところに制度としての妙味がある。そのことは、政策を実施する行政組織の裁量の行使について、組織自体が行為の主体として責任を負う必要がないことを意味しない。政策システムから身を引き、退場することの許されない行政組織にとって、その裁量から生じる責任については、初期レベルの説明責任こそ、行政過程における責任として重要であると言える。そのような行政の説明責任の公共政策システムの中での役割を明らかにしようとするのが、本稿の主要な目的である。

行政の説明責任は、どのような場面の裁量で生じるのか。もちろん個々の具体的な政策実施における裁量についての説明責任が求められるが、それを検討する前提として、政策形成、政策実施、政策評価の政策サイクルの3種類の場面を考えてみよう。なぜなら、説明責任の共通要素の誰が、誰に対する、何についての責任かが、公共政策の形成、実施、評価の3場面によって異なるからである。ここでの政策サイクルは、議会で形成された政策が、行政での実施へと展開し、さらに、人々による評価へとつながって、再び、議会での政策形成へと戻るサイクルである。つまり、誰が、誰に対するかに関しては、議会が行政に対する説明の場面、行政が人々に対する説明の場面、人々が議会に対する説明の場面が想定できる。それぞれの場面での説明責任が、何についての説明かを明らかにすることで、説明責任の行政過程での必要性に新たな知見を加え、より良い政策の実現に

は、どのような説明責任が求められるかを示そうと思う。政策形成での議会の自由から生じる説明責任は、全体の利益への決断の裁量の結果として、あるいは政策実施での行政の自由から生じる説明責任は、事業展開の指針として政策実現を具体化するための施策執行の管理における裁量の帰結として想像できる。しかし、政策評価における人々の説明責任は、その必要性を私が新たに主張するものである。ここでの政策評価は、行政が主体となって自ら行う評価を意味しない。従来言われる行政評価は、たとえ外部評価を導入しても、あくまで行政内部での政策の検討にすぎないと見る。本稿の政策サイクルでの政策評価は、人々が主体として自由に評価することを言い、評価するしないをも含むその自由裁量による評価の状況についての説明責任を、人々が議会に対して負う。たとえば、なぜ政策形成に参画したり、しなかったりするの、あるいは争点のある選挙での投票率について人々の側から議会の側にどのように説明が可能か、これらも人々による評価の表れである。今まで論点にならなかったこのような説明責任の存在を指摘するのは難しいが、人々の説明責任への注目が、ひいては、行政や議会の説明責任の本質を明らかにすることになると考えた。これが人々の説明責任をも含む政策のサイクルおよびシステムでの説明責任を本稿で論じる私の動機である。

以上のような目的と動機による本稿の研究の背後には、主権在民の民主性の考え方に沿って、説明責任を国民への政治行政の責任と安易に導き出すことが、より良い政策の実現にはあまり役立たないとの私の思いがある。そこで私は、政策サイクルでの説明責任を、政策形成、政策実施、政策評価におけるそれぞれの主体の裁量の公共性について、サイクルの次の主体への説明責任と捉える。説明責任の目的を公共性に見定めることで、裁量の自由も絶対的ではなく公共性の限界内になければならないとして、公共政策システムの機能を高める説明責任を具体的に示せると考えている。ここでの公共性とは、その概念の基本は開放性（Openness）であり、どれだけ開放的であるかが公共度を示す。政策システムの公共性を、その他大

勢の人々をも視野に置く開放性と捉え、理念としてすべての人々の参加を前提とするが、現実には積極的な関係者の関与に限られがちになる民主性のシステムの閉鎖性と対比する。そのような公共性に注目して、政策サイクルの主体間での説明責任が具体的にどのようなものであればよいかを論じる。以下では、1章で誰の誰に対する説明責任かを政策サイクルの循環から明らかにし、2章で何についての説明責任がなぜ必要かを、公共性の公民関係の発展に絡めて説明し、3章で公共政策システムの機能の視点から説明責任がどのように役立つかを示す。最後に、政治行政において説明責任の重要性が注目される今日において、どのように説明責任を捉えれば、より良い政策へとつながる説明責任の意義を見出されるかを明らかにする。

1章 誰の誰に対する説明責任と捉えるのか

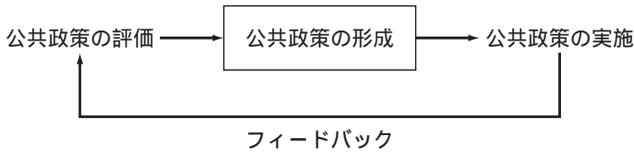
1. 行政の説明責任

行政が提供する公共サービスの対象者に、そのサービスについて説明する必要はあるだろう。それを行政の説明責任と捉えて、サービスを受けるコミュニティの代表者などへの説明の必要性を強調したり、サービス実施のプログラムの運営管理にコミュニティ主導を組み込むガバナンスでの説明責任の貫徹を主張するものもある¹⁾。しかし、行政過程へのそのような国民の関与の程度を説明責任の判断基準とするのはよろしくない。なぜなら、私には、説明責任の根拠を政策実施における人々の関与の民主性に求めることで、より良い政策を生み出す政策システムを担保できると思えないからである。それどころか、偏在的な価値配分による利害の対立を常にはらむ政策実施において、そのような関与の民主性を説明責任で強調することは、ある人々への満足のいく説明が他の人々への不満を招く説明になりかねないことから、行政過程にいらぬ政治的混乱の危険を招きやすい²⁾。行政の説明責任については、公民関係での民主性とは切り離し、公共政策システムの機能の促進により役立つような捉え方が必要だろう。

たとえ今日が、政治と行政が融合する時代であることを前提にしても、行政の説明責任は、その原語の Accountability が示すごとく法律化された予算などの執行管理を基盤に考え、政治の説明責任とは別との見方をとる³⁾。行政の説明責任をそのように厳格に狭く捉えることの意義は大きい。政策サイクルの政策形成、政策実施、政策評価において、行政は主に政策実施を担当する組織であるが、政策形成、政策評価においても相応の役割を担っている。たとえば、政策形成では原案の作成に関わる。大統領制や首長制はもとより、議院内閣制においても、純粹の議員立法や住民直接立法制以外では、行政の政策原案作成への関与が目立つ。また、政策評価では、行政評価と一般的に呼ばれる事後の内部評価での施策執行の効率や効果の確認が行政によって行われる。そこでは、外部からの評価を導入したとしても、その結果報告をもっぱら行政自身に取りまとめる。そのように政策サイクル全般における行政の関わりを考慮するなら、行政の説明責任をあまり広く捉えると、説明責任の存在理由を不明確にし、説明責任の必要の連呼にもかかわらず、その具体的な効果をとまなわない結果に終わりがねない。それゆえ、政策サイクルの下で政策形成の主体となる議会との相互作用や、本稿での政策評価の主体と見る人々との連携をも視野に入れたとしても、行政の説明責任の本質が施策の執行管理での政策の効率的な実施にあると限定して捉えることが必要だろう。

行政の説明責任が生ずる根拠はその裁量にある。既に述べたように、自由に何かを行えば、その責任を本人が負わなければならないことは、責任の根拠が自由な裁量にあることを意味する。責任を、「自己の作為不作為について他人に弁明できる状態で行動すること」と見るなら、政策サイクルの実施の場におけるそのような責任についての説明を行政はしなければならない⁴⁾。そこでの責任は、政策を実現するための施策を担当する個人が負うのではなく政策を実施する行政組織自体が行為の主体として負う。議会で法律化された決定や予算の執行など、施策の管理の政策実施の場における行政の説明責任は、図1の公共政策システムの出力の政策実施の過

図1 公共政策システムの入出力モデル



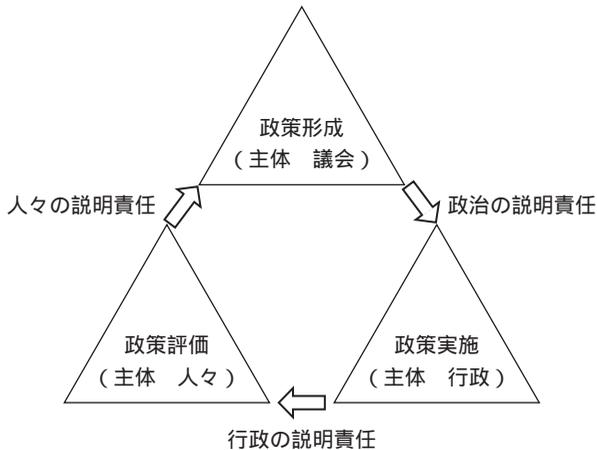
程の自由裁量から生じる。そこでの自由な裁量がどれだけ効率的な管理であったかを、人々に説明するのが最もわかりやすい行政の説明責任の出発点である。

この公共政策システムは、人々の支持や要求を政策や決定へと変換する政治過程の機能に注目する入出力モデルを参考に、政策評価の入力を政策実施の出力へと変換する公共政策過程として示している⁵⁾。ここでは、公共政策の評価が行政の政策実施から人々へのフィードバックの帰結として示されている。このシステムでは、公民関係の下での政策評価の主体が人々であるとする。このモデルは、政策サイクルの3要素とされる政策形成、政策実施、政策評価について、政策形成のブラックボックスでの議会を中心とする形成主体、出力の政策実施での主体としての行政、入力での人々を主体とする政策評価を想定し、公共政策の入力から出力への変換機能を図示している。そのような政策システムでの政策実施の過程における「誰の」「誰に対する」責任かを明確にするために、政策サイクルでの行政の説明責任をどのように捉えればよいかを、議会や人々の説明責任とともに次に示そうと思う。

2. 政策サイクルと説明責任

政策実施の場面における自由裁量について、それを行う行政は、人々に対して説明責任を負う。これが行政の本質的な説明責任であることを、政策サイクルでの位置付けで示したのが図2である。そこには、政策形成、政策実施、政策評価の循環サイクルとともに、議会の説明責任、行政の説明責任、人々の説明責任の3種類の主体の説明責任が示されている。こ

図2 政策サイクルでの説明責任の位置付け



での政策サイクルは、議会で形成された政策が、行政での実施へと展開し、さらに、人々による評価へとつながって、再び、議会での政策形成へと戻るサイクルである。つまり、誰が、誰に対するかに関しては、議会が行政に対する説明、行政が人々に対する説明、人々が議会に対する説明と捉える。以前にも指摘したが、政策形成での議会の自由から生じる説明責任は、全体の利益への決断の裁量の結果として、政策実施での行政の自由から生じる説明責任は、施策執行の管理の裁量の帰結として理解しやすい。しかし、政策評価における人々の説明責任は、その新たな必要性を私が主張するものであり、想像しにくいところもある。

行政の政策実施について、議会が行政に報告を求めている場面を国会や地方議会をよく見かける。それは、民主制の選挙で選ばれた選良で構成する議会が、行政の専断をコントロールする民主政の原理からのものと考えられる。説明責任の根拠が自由な裁量であると見るなら、その自由裁量について行政が議会に説明責任を負うと言えなくもない。しかし、私は政策サイクルの循環に沿う方向の説明責任に注目し、公民関係の民主性からではなく公共性から考える。公共性の詳細については次の第2章で述べると

して、ここでは、行政の説明責任は議会へと向かう逆方向ではなく、人々に対するものと捉えてこそ説明責任の内容が具体化すると考える。そのような政策サイクルの循環に沿うと、政策形成での議会の説明責任は、細目まで規定していない議会自らの裁量行為についての行政に対する責任となる。もっとも、今日の政治行政融合を前提とする本稿の議論では、行政が作成する原案からの議会の裁量による変更などが、具体的な説明責任として表れるだろう。そこでの責任という言葉が、一見、議会の行政への従属であるような誤解を招くかもしれないが、責任こそが自由の担保であり、逆に、それは説明できさえすればどこまでも自由にできる優位の大きさを示していると考えられる。

政策サイクルにおける説明責任が、「誰の」「誰に対する」責任かを明らかにし、そこでの行政の説明責任は政策実施における施策執行の管理での自由裁量から生じる人々への説明責任であると捉えてきた。加えて、行政組織の役割は、そのような政策実施での役割を本質的なものとしつつ、政策形成での政策原案の作成や政策評価での執行報告のとりまとめなど、執行管理に密接に結びつく役割をも果たす。その実状を考慮するが、説明責任が何かを明らかにするには、説明責任を生み出す本来の構造をどう捉えるかを、まず明確にする必要がある。そのような政策サイクルでの行政の説明責任の捉え方を、政策形成での説明責任と政策評価での説明責任と合わせてまとめたのが表1である。加えて、それらの政策サイクルの各場面で行政組織が公民関係で果たす役割の例を、参考として示している。政策形成における市民参画を行政の裁量で都合よく推進することは可能だろうし、政策実施における公民協働での行政の裁量による都合のいい拡大を目指せるかも知れないし、政策評価における住民意識を行政の裁量で都合よく反映させることもできる。それらの好都合な自由裁量は、実際、政策実施の過程において不可欠なこともある。しかし、その裁量の説明が、民主性に沿うとの主張であれば、それで十分とは言えないと思う。行政の説明責任は、まずは、施策執行の管理について主体の行政から次の人々への

表1 政策サイクルの循環での説明責任
(誰が, どこで, 誰に対して, いつ, 負う責任か)

政策サイクルの循環での説明責任の要素	政策形成における説明責任	政策実施における説明責任	政策評価における説明責任
誰が	議会が(議会の説明責任)	行政が(行政の説明責任)	人々が(人々の説明責任)
どこで	政策サイクルの政策形成において	政策サイクルの政策実施において	政策サイクルの政策評価において
誰に対して	行政に対して	人々に対して	議会に対して
いつ	政策決定のときに	施策執行のときに	意見表明のときに
そこでの行政組織の役割	政策原案の作成	施策執行の管理	執行報告のとりまとめ
行政の役割の例示	市民参画の推進	公民協働の拡大	住民意識の反映
説明責任の目標	主体から次の主体への政策サイクルの循環をよくする		

政策サイクルの循環をよくするという説明責任の目標に沿う必要がある。そこでの民主性の要素を強調しすぎて行政の責任の具体性を欠くならば、説明責任の目標を阻害することになりかねない。

政策実施における行政の役割の具体例として示した公民協働の拡大こそ、行政の裁量が求められ、そこでの説明責任が公民関係の発展にとって必要であると考えている。具体的には、効果的に人々を動員し、効率的な政策執行管理をもたらす公民協働の拡大になっているとの説明を行政ができるかに、循環がよくなるかが左右される。加えて、行政の役割を広く見れば、行政による市民参画の推進は、効率的な政策執行管理に向けて、政策形成における議会の裁量への牽制として役立つだろう。また、行政が住民意識を行政内部での検討としての行政評価の取りまとめに反映させることで、政策執行の内部での検討の合理性の担保に使えるだろう。いずれも行政の説明責任を果たすのに役立ちそうだが、それらが民主性に軸足を置く説明責任となれば、行政の政治化を必要以上に進めて行政の合理性のゆらぎをもたらす危険がある。法適合性を基本とする行政の合理性が、行政の政治化により民主性に行政の合理性の担保を求めようとすれば、政治と

行政の区別をあいまいにし、国民、市民からの直接の授権を経ない行政の官僚組織の裁量権の行使の説明にはなりえない。たとえ、大統領制、首長制でのトップへの授権があってもである。それなら、他のどのような説明責任が可能か。私は、より良い公共政策の機能を実現するには、公共性を目的とする説明責任が求められると考えている。以下ではそのような説明責任の公共性を、何についての説明責任がなぜ必要かを議論することで明らかにしようと思う。

2章 何についての説明責任がなぜ必要か

1. 政策のサイクルおよびシステムの保守性と説明責任

重要なことは、政策サイクルがうまく循環して、政策システムがうまく機能することだと考えるのは当然である。しかし、システムやサイクルはその存続自体が主要な課題となり、そこに見られるのはサイクルとシステムの現状維持へと向かいがちな保守性である。政治行政の主要な目的の一つである社会統合は、軋轢のない現状維持との見方もできるが、そこに何らかの発展の要素を組み込めないかと私は考えている。本稿の研究ではシステム論を基礎に置くが、システム論は現状の機能に注目するゆえに社会の発展、変革、変動などを説明できないとの批判があり、それに応えるために変化を含みうるものを考える必要がある。私は、自由裁量の説明責任に、発展の契機を見ようとする。ここで特に注視するのは、公民関係の発展である。しかし、政治行政の側が、政策形成と政策実施について、人々の側への説明責任を果たせば、民主的な公民関係が発展すると単純に考えたりはしない。そのような見方は、説明責任の実践や強化の宣伝の力とはなるが、説明責任が何について、どのように説明すればよいかを、具体的に示すことには結びつかない。それでは、説明責任が単なるお題目にとどまり、政策サイクルと政策システムの保守的な現状維持の傾向を打破して、そこでの公民関係の発展に寄与する説明責任とはならない。

表2 公共性の公民関係の発展と説明責任(何について、どのように説明するのか)

公共性の公民関係の発展	政策形成における説明責任	政策実施における説明責任	政策評価における説明責任
何について	全体の利益への決断の裁量について	施策執行の管理の裁量について	政治的関与の裁量について
どのように	たとえ民主的な市民の授権を超えていても議会の裁量に公共性があることを説明	たとえ活発な住民の協力の範囲外であっても行政の裁量に公共性があることを説明	たとえその他大勢の人々の完全な了解でなくても人々の裁量に公共性があることを説明
裁量の公共性の説明の目標	政策サイクルと政策システムの保守的な現状維持の傾向を打破して、そこでの公民関係の発展に寄与する		

何についてどのように説明する責任と捉えるかは、政策サイクルの政策形成、政策実施、政策評価の場面によって、具体的には違っている。その違いをまとめたのが表2である。公民関係の民主性の強調によるお題目の説明責任に終わらせないためには、その具体的な違いを捉えて、公民関係の発展への寄与を検討する必要がある。ここでは、政策形成における説明責任を、全体の利益への決断の裁量について、たとえ民主的な市民の授権を超えていても議会の裁量に公共性があることを、議会が行政に対して説明すべきものとみなす。政策実施における説明責任を、施策執行の管理の裁量について、たとえ活発な住民の協力の範囲外であっても行政の裁量に公共性があることを、行政が人々に対して説明するものと捉える。政策評価における説明責任を、政治的関与の裁量について、たとえその他大勢の人々の完全な了解でなくても人々の裁量に公共性があることを、人々が議会に対して説明できるものとする。それらの主体によって異なる説明責任が、いずれも裁量の公共性についてであることは共通している。ここでの公共性とは開放性であり、政策システムの公共性をその他大勢の人々をも視野に置くものとする。民主性のシステムが理念としてすべての人々の参加を前提とするが、現実には積極的な関係者の関与に限られがちになる閉鎖性と対置している。

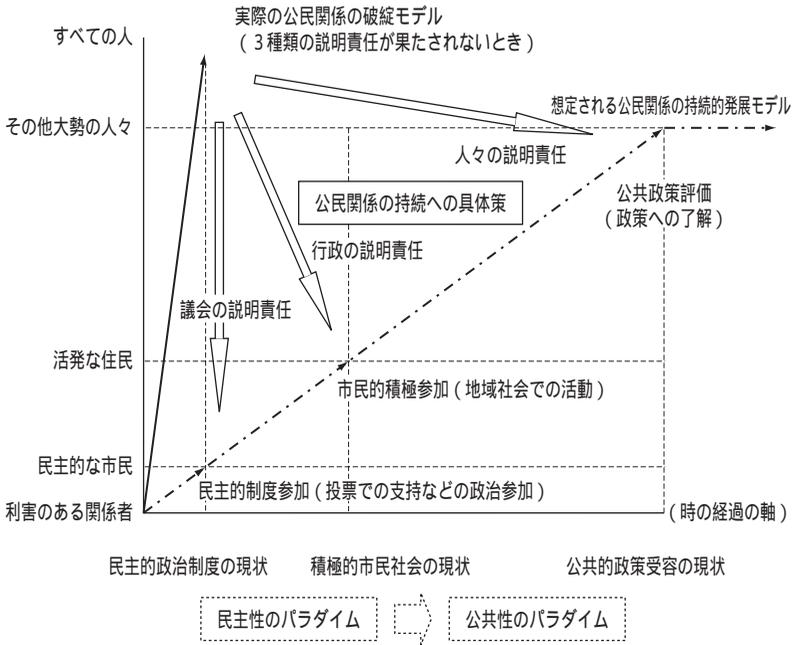
そのような裁量の公共性の説明が、なぜ、政策サイクルと政策システムの保守的な現状維持の傾向を打破して公民関係の発展に寄与すると、私が考えるのか。そこでの私の裁量の定義は、通常、行政裁量などで使われるものとは異なっている⁶⁾。もし、裁量を与えられた範囲内での自由と定義するなら、自由裁量もたらず発展的な要素は減殺されるだろう。与えられた範囲を超えての裁量こそが、新たな視点を導入するような変革や変動の契機を秘めている。しかし、自由裁量を無制限にしないことに留意する必要もある。私は、範囲外の裁量の公共性に裁量の限界を設定しようとし、公民関係の発展に資する裁量の公共性を説明できてこそ、裁量を与えられた範囲を超えてなお限界内のものである証となると考える。実は、裁量についてのこのような捉え方の意義を、与えられた範囲外の裁量のみに見ているわけではない。与えられた範囲内の裁量と捉えると、ともすれば、民主政でのお題目となりがちな具体化を欠く説明責任の連呼と共鳴して、全くの無制限な自由になる危険が生じる。範囲内の裁量にも起こりうるその危険の阻止をももくろんでいる。そのような権限内の裁量の無秩序な拡大の生じる可能性は、選挙による選良であるとの議員の意識や、行政の最高責任者の大統領や首長が選挙で選ばれることと相まってますます高くなる。そこで、民主性ではなく公共性を基盤として説明の責任を求めて、裁量に限界を設けることは、与えられた範囲を超えた裁量について議論しつつ、結果として、与えられた範囲内での裁量についても、説明責任がどのようなものであるべきかの示唆となる。いずれにしても、ここでの裁量は、決断、管理、関与における自由を広く含んだ言葉として使っている。政策形成での議会の決断の自由、政策実施での行政の管理の自由、政策評価での人々の関与の自由について、自らの裁量がどのように限界内のものであるかを説明する責任に、政策のサイクルおよびシステムの保守性を打破する力を与えるような説明責任の捉え方をしようと思う。

2. 公民関係の発展への説明責任

何についてどのような説明責任を、政策形成の決断での議会、政策実施の管理での行政、政策評価の関与での人々が負うかの判断基準が、公民関係の発展に資する裁量の公共性であるとして、それが具体的にどのようなものかを示してみる。私の考えは、説明責任が民主政の義務として生じるとする消極的な見方ではなく、発展への契機にしようとする積極的な見方に基づく。政策サイクルと政策システムの保守的な現状維持の傾向を打破して公民関係の発展に寄与するところに、裁量において公共性の説明を求める目標がある。それは、公民関係の破綻なき発展に説明責任がどう役立つかを示すことと言い換えられる。そこで公民関係の破綻の危険と、それを防ぎ公民関係の持続的発展へと向かう説明責任の役割を、図示したのが図3である。本稿では、議会の説明責任は行政に対して、行政の説明責任は人々に対して、人々の説明責任は議会に対して、政策サイクルでの主体間で負う責任と捉えている。そのような主体の説明責任が次の主体にどのように役立つかは、次章の公共政策システムの機能における課題であり、ここでの説明責任の役割についての議論はその前提となる。何についてのどのような説明責任が、民主的な政治行政と人々の直接的な関係で求められるかを強調するのではなく、人々を視野に置きつつ、政策サイクルの主体間の説明責任がもたらす公民関係の発展への効果を、説明責任の役割として注目する。

3種類の説明責任は、いずれも、公民関係の破綻を防ぎ、公民関係の持続的な発展に向けて、現状維持の保守的な政策サイクルと政策システムに終わらさない役割を果たすと捉える。図3における公民関係の持続的発展モデルの破線と公民関係の破綻モデルの実線とのずれに手をこまねいてみると、「公」と「民」は相互に齟齬をきたし、良好な関係ではなくなる。そこでの「公」は政治行政、「民」は、時には国民、市民、住民などと呼ばれる人々としよう。縦軸の公的領域に関わる人々の規模と積極性の軸は、上に行くほど規模は拡大し積極性は減少するのに対して、下に行くほど規

図3 公民関係の発展への説明責任の役割



模は縮小し積極性は増加する。たとえ積極性が減少しても、関わる人々の数が増すと民への開放度が上がると見て、公共性も高まるとする。投票での支持などの政治参加を通じて民主的な市民が公的領域に関わる民主的政治制度の現状は、関わる人々の規模では利害のある限られた関係者より広がりがある一方で、政治参加は好まないが地域社会での活動への積極的市民参加において活発な住民や、民主的制度や積極的市民参加にあまり関心を示さない其他大勢の人々への広がりには、その規模は及ばない。ここでは其他大勢の人々とは、そのような公的領域への積極的な関与に乏しく公的領域からの自由を比較的好む人々と定義し、彼らの公的領域への関わり方の中心には、政治参加や地域社会での活動ではなく、どちらかといえば受動的な現状として、図3右の政策評価での政策への了解による公共政

策の受容があるとした⁷⁾。そのような人々の受動的な現状を、ここでは決して悪いものと見ていない。それどころかむしろ、民主性での積極的な市民や住民に限ることで公的領域への関与者の規模が縮小するより、政策への消極的な了解を、関与者の規模を拡大する開放の公共性に資する方向と捉える。したがって、想定される公民関係の持続的発展モデルは、横軸の時の経過によって、民主的政治制度の現状から積極的市民社会の現状を経て、公共政策受容の現状へと変化し、それに伴って縦軸の関与者が拡大し公共性を増す方向にあるとした。

今日、このような公民関係での公的領域への人々の関与の規模の拡大こそが、民主政の全員参加の理念の下での一部の参加者の関与に限られる現実による民主主義の空洞化への処方箋になると見て、私は、それを民主性のパラダイムから公共性のパラダイムへの転換の必要性として主張している⁸⁾。もっとも、受動的な関与までをも含むとしても、了解での関わりにすら関係しない人々は存在し、縦軸の最上位にあるすべての人々までをも含む発展モデルを想定できない。一方、図の実線の矢印が示すような、すべての人々の関与まで組み込んだ公民関係の理想的なモデルが実際には受け入れられている。そのすべての人々の参加の理念に基づく民主性のパラダイムは、公民関係の破綻を招く公と民の齟齬をもたらす物語となって現実から遊離し、そこから公民関係の発展は展望できない。しかし、政策形成の主体である議会が、一部の民主的市民からの授権の範囲を超えて、広く人々に影響する裁量を行うことの説明をすることで、その齟齬は狭まり破綻の危険は減少する。つまり、全体の利益への決断の裁量についての政策形成での議会の裁量が、たとえ民主的な市民の授権を超えていても、民主的な市民の範囲を超えた広がりのある決断であるとの公共性を、議会が行政に説明できてこそ、公と民との齟齬は狭まる。その議会の説明責任の役割は、逆の場合を考えるとわかりやすい。議会が民からの授権ゆえに自由裁量に限界がないものと誤解して、行政に向けて政策形成を主張するようなら、議会に関しての公民関係は破綻する。その役割を民主的の制度参加

に向かう太い矢印が示しており、この議会の説明責任が、民主性のパラダイムの現実から遊離した物語のもとで、変化しない政策サイクルと政策システムの保守性を打破して、公民関係の発展へと向かう契機となる。

民主的市民の関与を基盤とする民主的政治制度の現状で、そのような公民関係の発展モデルの持続性を保つことができると同様に、行政の説明責任の太い矢印も、公民関係の発展モデルの持続性を保つ役割を示している。政策実施における行政の説明責任は、施策執行の管理の裁量について、たとえ活発な住民の協力の範囲外であっても行政の裁量に公共性があることを人々に説明するものである。それは、積極的市民参加の現状での活発な住民を超えて人々を巻き込む施策執行に理由があることを、先に述べた範囲外でも限界内の裁量として示すことで、公民関係での齟齬を回避し発展モデルの持続性を保つ役割を果たす。このような議会の裁量と行政の裁量が、大統領制や首長制の政治行政融合の中で、何についてのどのような説明責任が、政治行政側の発展の契機となる役割を果たすものとして求められるかを示している。他方、政策への了解の政策評価に向かう人々の説明責任も、同様に公民関係の発展への契機となるものではあるが、その主体が人々であり、議会に対する人々の側の説明責任であることで、先の政治行政側の説明責任とは、少し異なった様相を呈する。しかし、それが人々の側での公民関係の発展に資するものであることに変わりはない。投票に参加したりしなかったり、政策評価を考えたり考えなかったりなどの人々の自由の限界が、政治的関与の裁量について、たとえその他大勢の人々の完全な了解でなくても、その自由な裁量に公共性があることを説明できるかが重要である。そのような判断基準による説明責任を人々が果たすなら、選良とされる議員から成る議会と人々の公民関係について民主的政治制度での理念的な授権の物語におけるよりも、その他大勢の人々の関与へと公民関係での齟齬をより狭めて、公民関係の発展に資するものとなる。

説明責任の必要性がどこにあるのかは、以上のように、裁量の公共性の説明の役割を公民関係の発展との関係で具体化することで、その役割が公

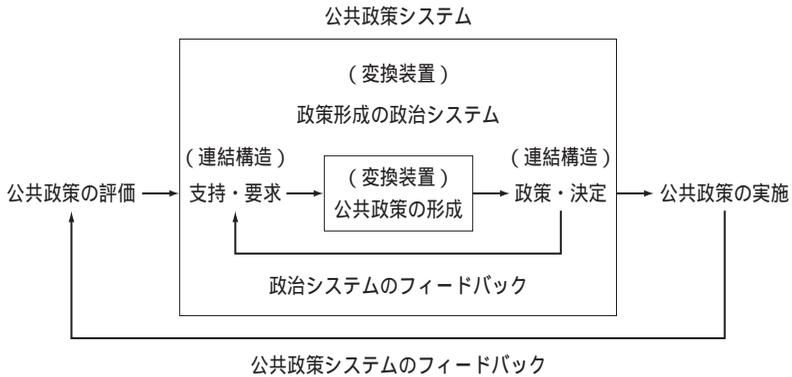
民関係での政治行政側と住民側の齟齬を狭めるところにあることを示してきた。それがどのような役割かは、この章の最初の表2で、何について、どのように説明するのかの記述にまとめてある。そこに加えて示された、裁量の公共性の説明の目標が公民関係の発展であり、政策サイクルと政策システムの保守性を打破する積極的な意義をそこに見出す説明責任の捉え方を示した。それは、説明責任の共通の目標が、民主性の主権在民の理念に基づく公民関係での公の民への説明の責任であるとの見方に、私が異議をはさみ、公的領域に関与する人々の規模の拡大への開放の公共性を重視する独自の見方による。本稿がそのような独断に基づくがゆえに、次章では、説明責任がどのように役立つかを私がどう捉えるかを示して、ここで説明責任の意義をさらに具体的に明らかにしようと思う。

3章 説明責任がどのように役立つか

1. システムの機能がどのように高まるのか

説明責任は公共政策システムの機能を高めてより良い政策を実現することに役立つ。ここでは、システムの入力、出力、フィードバックのそれぞれでの機能の高まりがどのように可能かを詳細に示して、政策サイクルの議会の政策形成、行政の政策実施、人々の政策評価での説明責任の意義を、さらに具体的に明らかにしようと思う。政治行政の側の説明責任を考えるために、政策サイクルの連鎖のなかで、政策形成の主体である議会が政策実施の主体である行政に対して負う説明責任から検討を始めよう。次に、政策評価の主体である人々が政策形成の主体である議会に対して負う人々の説明責任について、議会との関係での意義を議論する。加えて、それらの政策形成や政策評価での行政の実際のあり方を踏まえて、本稿の中心課題である政策実施の主体である行政の人々への説明責任の意義を明確にする。公共政策システムは、入力としての政策評価を政策実施の出力に変換する機能を果たすものとして先の図1で示した。そのような公共政策シス

図4 政治システムを一部に含む公共政策システム



テムの変換機能のブラックボックスに、政策形成が含まれていると考えて、政策形成、政策実施、政策評価の政策サイクルと公共政策システムとの関係を捉えている。その私独自の入出力モデルを示したのが図4である⁹⁾。このシステムの機能をよくするために注目すべきは、入力での連結と出力での連結である。これらの連結がうまく働けばシステムがうまく機能すると見て、そのための説明責任がなぜ必要で、どのように役立てば、意義ある説明責任となるかを示してみる。

入力での連結構造は、公共政策システムの入力である人々の政策評価を、政策形成の政治システムでの入力である人々の支持や要求へと結び付ける。出力での連結構造は、政治システムの出力である議会による政策や決定の出力を、公共政策システムの入力である行政の政策実施へと結び付ける。まずは、後者の出力での連結における政治行政の側の説明責任から見てみる。議員内閣制、大統領制、首長制などの中で、政治と行政の融合が現実の政策実現において錯綜する中で、ここでは説明責任をより具体化するために政策サイクルでの政策形成の主体を敢えて議会に限ったことはすでに述べた。そのうえで、政策サイクルにおける政策形成の政治の本来の主体の議会組織の裁量について、政策実施の行政の本来の主体と見る官僚組織

との関係から議論することにする。それによって、政治と行政の関係の実際あるいは制度の種別を超えて、政治システムの出力と公共政策システムの出力の連結構造における政策形成での説明責任が、政治行政の融合の促進に寄与し、より良い政策形成のシステムの機能をもたらす意義を明らかにできると考えた。

議会が、政策サイクルの政策形成において、行政に対して政策決定のときに負う説明責任は、行政による裁量の判断基準の提供となり、システムの機能を高めて政治の統治に役立つ。これまでも述べてきたように、自由な裁量から説明責任は生じる。与えられた範囲内での自由な行為についてではなく、与えられた範囲を超えての裁量行為による説明責任を議論している。授権の範囲内の自由裁量についての説明は、内容の開示や報告であれば十分だろう。説明責任は範囲外の裁量から生じると捉えてこそ、その必要性と意義は深まる。議会はともすれば、民主的な選挙での選良として、政策形成のための法規や予算の決定において、全体の利益への決断の裁量が無制限なものと考えがちである。それに対して、主権在民の民主性からその説明責任を求めるだけでは、情報の開示や報告以上のものを望むのは難しい。そこで説明責任を人々に対するものではなく行政に対するものとすることで、政策サイクルでの議会と行政の相互関係の中で説明責任は具体化し、より良い政策の実現へと結び付く説明責任の意義も増す。政治行政融合の現実では、政策案を行政が作ることが多い。それを法規や予算へと決定する議会は自由な裁量を持っており、行政の案に加えた変更などの説明責任を議会に負わずすることで、政治行政の融合はより実質的なものとなる。議会の説明責任から生じる行政の判断基準に基づき、議会からの政策や決定を受けた行政が行う政策実施は、議会のコントロールを受ける。そこでは議会と行政の相互を連結する構造が、議会の責任としての説明内容を巡って展開される。政策形成での説明責任を負う議会が、出力連結での機能を高める政治の統治に役立つ説明を、前章で示した公共性について行政に対して行うことで、政治行政の融合の促進による、より良い政策形

成の実現へと向かう。

政策の形成、実施、評価の政策サイクルにおいて、政策形成から政策実施への流れは議会と行政の関係の政治行政過程として様々に議論されてきたが、実施された政策への人々の評価から議会の政策形成への流れへの注目は少ない。評価から形成への流れは、時として、争点選挙や圧力団体の政治過程として議論されるが、その政策過程としての含意については、それがどのようなものは明らかになっていない。本稿では、そのような政策システムにおける人々の側の政策評価が、ブラックボックスの中で政治行政の側の政策形成へとつながる連結構造に注目して、そこがどのようであれば、社会の問題を解決しようとする公共政策システムがうまく機能するかを示そうとする。社会の問題解決には、より良い政策を形成し、それをより良く実施することで、どれだけ問題が解決できるかの政治行政過程が一般には重視される。しかし、公共政策システムでの人々の政策評価が、政治行政の側の政策形成の民主政治システムの入力にどのように連結するかを検討することも重要だろう。すべての人が公的領域に関わるわけではない中で、積極的な政治参加より消極的な政策評価での了解へと入力での公民関係の重心を移すことで、公的領域に関与する人々の規模が広がり、その開放度が示す公共性は増す。公共政策の機能を高めるには、そのシステムの入力での公共性についての連結のよさがシステムの機能を左右する。そこでは、人々の政策評価における議会への説明責任が、議会の裁量の判断基準の提供に役立つように、入力連結での機能を高める連携構造となることが求められる。

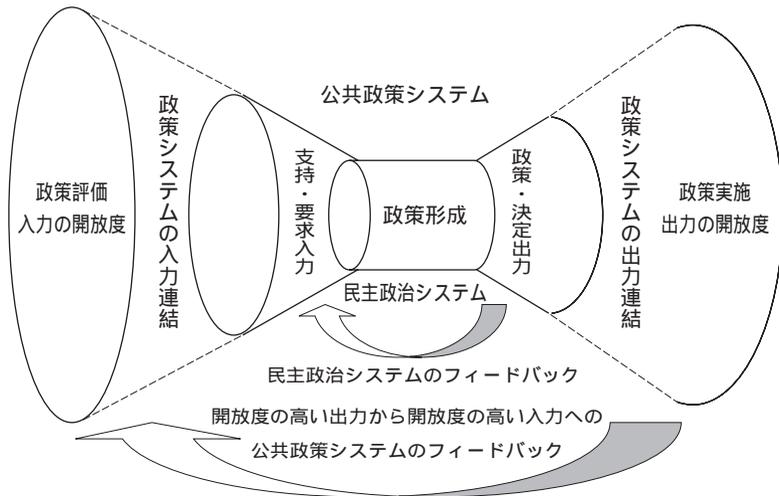
公的領域への人々の消極的な関与と積極的な関与の混在の現状で、入力連結における消極から積極への関与者の規模の縮小が、どのような意味を持っているかを、人々が議会に対して説明する責任を負っていると見る。そこでの人々の関与における自由な裁量の結果に現れた現状をどう説明するかが、ひいては議会の選良意識による無制限な裁量への限界の設定となる。なぜなら、議会は行政に対して、与えられた範囲外と思われる裁量に

よる自由な政策形成について、それでよいとの説明を、人々から議会への説明責任で示された限界内であることでもって主張する。そのような循環の連鎖の中に、入力連結の意義がある。多元社会のデモクラシーのような様々な集団への人々の重層的な関与の必要を強調し、関与の質的拡大を意図する考え方もあるが、入力連結で重要なのは、人々が関与したりしなかったりあるいは積極的関与と消極的関与の複合の結果による関与の規模の収斂での意味を示せるかであると思う¹⁰⁾。その意味づけをするのが人々の議会への説明責任である。公共政策システムにおいては、ブラックボックス内での政策評価を政策形成へとつなぐそのような入力連結での機能の高まりが、政策形成を政策実施へとつなぐ出力連結での機能の高まりとともに、より良い政策の実現をもたらすと考える。政策形成において議会が行政に対して負う説明責任が、行政の裁量の判断の基準の提供として出力連結の機能を高めるのに役立つように、政策評価において人々が議会に対して負う説明責任が、議会の裁量の判断基準の提供として入力連結での機能を高める。そのような説明責任の役割ち方が、連結構造の主体での裁量の限界の設定となり、その限界を巡って政策サイクルの主体間の相互作用が生まれることを示した。残る政策実施において行政が人々に対して負う説明責任が、人々の裁量の判断基準の提供として、政策実施を政策評価へとつなぐ図4の外側の公共政策システムのフィードバックの機能を高めるのに役立つことについては、説明責任の意義を公共性についてさらに議論を深める次節でより詳細に述べる。

2. 公共性はシステムの機能をどう高めるのか

本稿の本題とも言える行政の説明責任は、公共政策システムの政策実施から政策評価へとつながるフィードバックにおける機能を高めるような、人々への説明責任として期待される。それはすでに述べた出力連結での機能を高めた議会の説明責任が、入力連結での機能を高める人々の説明責任へと循環するフィードバックでの機能を高める行政の説明責任と言い換えら

図5 公共政策システムの入力連結と出力連結での開放度



（人々の説明責任の公共性が参加状況の集約による創治の促進により入力連結の機能をよくする）

（行政の説明責任の公共性が公民協働の動員による共治の促進によりフィードバックの機能をよくする）

（議会の説明責任の公共性が政治行政の融合による統治の促進により出力連結の機能をよくする）

れる。その循環での説明責任の意義を、公共性の視点から示したのが図5である。本稿の公共性の概念は開放性であり、具体的には、公的領域への人々の関与の規模が、利害関係者、民主的な市民、活発な住民、その他大勢の人々へと拡大して、公民関係がより開放的になることとするのは先の図3について既に述べた。公共政策システムでの了解を基盤とする政策評価から、支持や要求を基盤とする政治システムへの入力連結においては、人々の関与の規模は縮小し、その縮小の公共性にどのような意味があるかを人々は説明する責任を負う。人々による議会へのその説明がうまくできれば、公共性の縮小がかえって、議会の自由裁量の限界の設定としての役割を果たし、システムの機能の向上につながり、より良い政策の実現をもたらさう。一方、議会の自由な裁量で作られた政策や決定が、どのよう

に公共性を基盤とする判断に基づくかを議会から行政に説明できれば、その判断への考慮が政策実施への連結において、行政の裁量の限界についてどこまでの公共性の拡張へと向けた自由が可能かの判断基準となる。入力連結での公共性の縮小の出発となる政策評価での公共性にフィードバックする出力連結で広がった公共性の拡張を、図の左右の円が示している。ここでは、公共政策システムでの関与者の規模が、民主性から公共性へのパラダイム転換を通じて、入出力のいずれにおいても民主政治システムの関与者の規模より大きいモデルを示している¹¹⁾。

そこでは先の出力連結に関する議論を、政治行政の融合による統治の促進により公共政策システムはさらに良くなる方向として捉えている。議会が全体の利益への決断の裁量について、たとえ民主的な市民の授權を超えていても議会の裁量に公共性があることを、行政のための判断基準として議会が説明することで、政策実施の公共性の開放度がさらに増し出力連結の質が高まる。入力連結については、公共政策システムでの人々の政策評価の開放度が、民主政治システムでの支持や要求の入力の開放度よりも高いものとして示されている。つまり、ここでの公共政策システムと民主政治システムの違いは、公共政策システムの方が民主政治システムよりも公共度が高く、民主性を強調しすぎると相対的に公共性が低くなりすぎるとの私の理解があり、公共政策システムから民主政治システムへの入力開放についての適度の収斂が必要と考えている。評価する人々から参加する人々への減少は民主政では不可避があり、そのこと自体がシステムの機能にとって必ずしも不都合ではなく、その現実を全員関与の理念的な物語で覆い隠すことこそ、システムの機能を阻害する。そこで求められるのは、この入力連結の現状が公民関係においてもつ意味を説明する責任を、人々が負うことである。その説明は、人々にとっての義務というより、むしろ権利であると理解すべきと私は思っている。たとえば、低い投票率や政策評価への無関心の現状を説明して、議会ひいては行政の無制限の自由を制限できる。そのような人々の説明責任の意義を、入力連結での機能を高め

表3 公共政策システムの機能と説明責任（なぜ、どう役立つ説明責任なのか）

公共政策システムの機能	政策形成における説明責任	政策実施における説明責任	政策評価における説明責任
なぜ	行政の裁量の判断基準の提供のために負う議会の責任	人々の裁量の判断基準の提供のために負う行政の責任	議会の裁量の判断基準の提供のために負う人々の責任
どう役立つ	出力連結での機能を高める政治の統治に役立つ説明責任	フィードバックの機能を高める行政の共治に役立つ説明責任	入力連結での機能を高める人々の創治に役立つ説明責任
どのような意義があるのか	政治行政の融合の促進による、より良い政策形成の実現	公民協働の動員の促進による、より良い政策実施の実現	参加状況の集約の促進による、より良い政策評価の実現

る積極的な意味をもつものとして創治と名付けた¹²⁾。それは、政治的関与の裁量について、たとえその他大勢の人々の完全な了解でなくても、そこに人々の裁量が示す公共性があることを説明できれば、人々の側での公共性が参加状況の集約による創治の促進につながると見るからである。ここでの創治は、説明責任の意義についての議会の政策形成における政治行政の融合の促進による、より良い政策形成の実現、行政の政策実施における公民協働の動員の促進による、より良い政策実施の実現と対比して、人々の政策評価における参加状況の集約の促進による、より良い政策評価の実現をもたらすと捉えている。その背後には、サイクルとシステムの保守性を打破する可能性をもつ自由裁量からの3種類の説明責任の中でも、政策のサイクルやシステムに組み込まれない要素が人々の側には多く残されているが故に、人々の説明責任による打破への力が最も期待できるとの私の思いがある。改めて確認するが、人々の説明責任は、公的領域への人々の関与の集約状況についての社会全体の状況を、たとえばメディアなどが説明するものであり、個々人が自らの関与の積極、消極を説明するものではない。そのことは政策評価での説明の主体が人々の社会を指し、それは、政策実施での主体が官僚個人ではなく行政の組織を指し、政策形成の主体

が個々の議員ではなく議会を指すのと同じである。以上を踏まえて表3は、公共政策システムの機能は公共性でどう高まるのかについて、なぜ、どう役立つ説明責任であることに説明責任のどのような意義を見出せるかをまとめている。

最後に注目すべきは、これまでに十分に述べてこなかった表3での行政の説明責任である。行政の説明責任は、政策サイクルの政策実施において、施策執行のときにその執行管理の裁量について、人々に対して負うものと捉えることは既に示した。また、そこでは、たとえ活発な住民の協力の範囲外であっても、行政の裁量に公共性があることを説明できれば、その裁量の及ぶ範囲にとらわれず自由に裁量できるものと見た。ただし、そこでの自由裁量が、人々の側の政治関与について議会への人々からの説明での公共性が示す限界の範囲内であることを、議会の裁量の公共性として議会が説明すれば、行政の自由な裁量はその説明に影響される。そのような政策実施における行政の説明責任は、政策サイクルの循環に沿って、人々の裁量の判断基準の提供のために負うものであり、その説明責任が公共政策システムのフィードバックの機能を高める行政の共治に役立つと捉えている。ここでの共治は、ガバナンスと呼ばれる人々との関係を視野に置く公民協働などを重視する行政管理と考えている。しかし、私は、公民協働を民から公への新しい公共性の動きの中で捉えようとは思わない¹³⁾。むしろ、公民協働の重要性は行政が人々を動員するところにあるとして、積極的な住民を超えて人々を動員する施策執行の自由裁量が、どれだけ公共性を備えているかを説明することで、その必要性を担保できると考えている。

公民協働について、しばしば、行政が住民を都合よく利用するとの非難が、公が独占していた公共領域への民の関与の重要性とともに語られる。そこでは、利用と関与のバランスのような議論になりやすい。バランスの議論だけではどうあればよいか明らかにならず、その不明確さがかえって事態を悪くする。私は、行政の実施での公民協働は、住民を動員して問題解決へと向かう行政管理の手法として、それを肯定的に捉え、どれだけ

効率的で実効性の高い動員であるかを示すのが不明確さを避けるのによりと考える。行政から人々へ向けられたその関係者の規模の拡大、つまり、利害関係も積極性もないその他大勢の人々を巻き込む施策執行について、行政から人々への明確な説明責任の履行が、人々の政策評価における公的領域への関与もしくは公的領域からの退場などの裁量についての判断基準の提供へとつながる。そこに、公共政策システムのフィードバックの機能を高める可能性がある。政治行政の融合による統治は、議会の裁量の公共性の説明をめぐってその質を高め、行政から人々への共治は、行政の裁量の公共性の説明をめぐってその機能をよくし、人々から議会への創治は、人々の裁量の公共性の説明をめぐってその意義を深める。それらの図5の公共性をめぐる説明責任の循環が、先の図4の政治システムを一部に含む公共政策システムの機能を高めて、先の図3の公民関係の発展を基盤に、より良い政策を生み出す可能性につながる。

お わ り に

政治行政過程での説明責任の新たな意義を探るために、説明責任の捉え方を検討してきた。第1章の政策サイクルの循環の枠組みから、誰が、どこで、誰に対して、いつ、負う責任かを示した。第2章の公共性の公民関係の発展の枠組みから、何について、どのように、説明するのかを議論した。第3章の公共政策システムの機能の枠組みから、なぜ、どう役立つ、説明責任なのかを明らかにした。加えて、それらを通じての説明責任の捉え方によって、責任を果たすことの政策過程での効果としての意義が何かを考える私の筋道を示した。それらをまとめたのが表4である。そこでは政策形成、政策実施、政策評価の政策サイクルの各場面における説明責任を、以下のように捉えることで、公共政策のシステムの機能を高めて、より良い政策の実現に結びつく、新たな説明責任の意義を見いだせる可能性を提示した。

表4 政策過程における説明責任のまとめ

説明責任を考える枠組み		政策形成における説明責任	政策実施における説明責任	政策評価における説明責任
政策サイクルの循環 (第1章)	誰が、どこで、誰に対して、いつ(負う責任か)	議会が、政策サイクルの政策形成において、行政に対して、政策決定のときに負う責任	行政が、政策サイクルの政策実施において、人々に対して、施策執行のときに負う責任	人々が、政策サイクルの政策評価において、議会に対して、意見表明のときに負う責任
公共性の公民関係の発展 (第2章)	何について、どのように(説明するのか)	全体の利益への決断の裁量について、たとえ民主的な市民の授權を超えていても議会の裁量に公共性があることを説明	施策執行の管理の裁量について、たとえ活発な住民の協力の範囲外であっても行政の裁量に公共性があることを説明	政治的関与の裁量について、たとえば大勢の人々の完全な了解でなくても人々の裁量に公共性があることを説明
公共政策システムの機能 (第3章)	なぜ、どう役立つ(説明責任なのか)	行政の裁量の判断基準の提供のために負う議会の責任が、出力連結での機能を高める政治の統治に役立つ説明責任	人々の裁量の判断基準の提供のために負う行政の責任が、フィードバックの機能を高める行政の共治に役立つ説明責任	議会の裁量の判断基準の提供のために負う人々の責任が、入力連結での機能を高める人々の創治に役立つ説明責任
政策過程での効果	(責任を果たすことの)意義は何か	政治行政の融合の促進による、より良い政策形成の実現	公民協働の動員の促進による、より良い政策実施の実現	参加状況の集約の促進による、より良い政策評価の実現

政策形成における説明責任は、議会が、政策サイクルの政策形成において、行政に対して、政策決定のときに負う責任であり、全体の利益への決断の裁量について、たとえ民主的な市民の授權を超えていても議会の裁量に公共性があることを説明する。それは、行政の裁量の判断基準の提供のために負う議会の責任が、公共政策システムの政策形成を政策実施へとつなぐ議会から行政への出力連結において、その機能を高める政治の統治に役立つ説明責任であり、政治行政の融合の促進による、より良い政策形成の実現に結びつく意義を持っている。

政策実施における説明責任は、行政が、政策サイクルの政策実施において、人々に対して、施策執行のときに負う責任であり、施策執行の管理の裁量について、たとえ活発な住民の協力の範囲外であっても行政の裁量に公共性があることを説明する。それは、人々の裁量の判断基準の提供のために負う行政の責任が、公共政策システムの政策実施を政策評価へとつなぐ人々の側でのフィードバックにおいて、その機能を高める行政の共治に役立つ説明責任であり、公民協働の動員の促進による、より良い政策実施の実現に結びつく意義を持っている。

政策評価における説明責任は、人々が、政策サイクルの政策評価において、議会に対して、意見表明のときに負う責任であり、政治的関与の裁量について、たとえその他大勢の人々の完全な了解でなくても人々の裁量に公共性があることを説明する。それは、議会の裁量の判断基準の提供のために負う人々の責任が、公共政策システムの政策評価を政策形成へとつなぐ人々から議会への入力連結において、その機能を高める人々の創治に役立つ説明責任であり、参加状況の集約の促進による、より良い政策評価の実現に結びつく意義を持っている。

そのような説明責任の捉え方こそに意味があるとするのが本稿の結論であるが、それは従来とは異なる以下のような見方を前提としている。まず、説明責任を政策サイクルから見ることで、情報の開示や提供に終わらせない説明責任を主張しなかった。そのためには、何についての何ゆえの説明責任かが重要であり、民主性は、説明責任の根源にあるかもしれないが、政策サイクルの政策形成、政策実施、政策評価における政策主体が次の政策主体に向けて、裁量の公共性を説明するものと決めた。そう考えることで、説明責任は単なるお題目ではなく、より良い政策の実現に向けての公共政策システムの機能を高めるのに役立つと思った。それは、説明責任を民主性の帰結と見るのではなく、政策過程の公共性を求めて、公共政策システムの質を高める起因となるものとの私の見方に基づく。ここでの公共性とは開放性であり、政策システムの公共性をその他大勢の人々をも視野

に置くものとするので、理念としてすべての人々の参加を前提とするが、現実には積極的な関係者の関与に限られがちになる民主性のシステムの閉鎖性と対比することにした。

公共政策システムの質を高めてより良い政策の実現に役立つ説明責任のためには、その内容を抽象的ではなく具体的に示せる説明責任の捉え方が必要と考えた。議員内閣制、大統領制、首長制などの下で、政治と行政の融合が現実の政策実現において錯綜する中で、政策サイクルでの政策形成を敢えて議会に限ったのは、説明責任をより具体化するためであった。そこから政策サイクルにおける政策形成の政治の本来の主体を議会組織とし、政策実施の行政の本来の主体を官僚組織として、その裁量をより明確に示せたが、政策評価の主体を人々の社会とし、その裁量が何かを議論する必要が生じた。そこで、人々の説明責任という人々の側の社会全体による説明の責任を新たな概念として導入し、今日の公民関係についての見方を整理することによって、公民関係での新たな視点を提供することにした。これは、従来からの私の民主性パラダイムから公共性パラダイムへの転換についての理論を基礎にしている。

しかし、それによって本稿で用いる概念が一般的なものとは異なる結果になった。裁量は、権限の範囲内の自由裁量とされることが多いが、ここでの説明は報告にとどまることを懸念し、ここでは権限を超えたところにこそ裁量があり、その裁量についての説明責任に注目している。また、通常、行政評価と呼ばれる行政内部のものは、確認や検討の作業にすぎないと捉え、ここでの評価とは区別した。ここでの政策評価は人々の態度や意識に由来するものであり、選挙や運動やメディアに表れる社会全体についてのものなどを指す。それが示す人々の政治関与についての参加状況の集約における創治とは、公共政策システムにおける住民の側の機能を高めることであり、単に政治行政への圧力を強くすることではない。創治は、政治と行政の融合による統治や行政と人々の直接的な公民協働による人々の効率的な動員の共治ではなく、公民関係の創造的な側面を重視する呼称と

して、私が使っているものである。それは、システムがもつ現状維持の保守性ゆえに、政治行政の側が既存の融合や協働の追求に専念しがちになるのに対して、人々の側にこそ発展と変革をもたらす土壌があると見て、公民関係の新たな可能性を含みうる創治の言葉を用いている。

以上のような前提の下での本稿の結論としての説明責任の新しい捉え方は、政治行政の統治や共治の過程における議会の裁量および行政の裁量に、公共性の視点から限界を設定でき、説明責任により具体的な意義を盛り込むことができる。加えて、人々にも政治関与に自由があると共にその限界があることを人々の側の説明責任として指摘でき、その責任は民主政の義務というより、政治過程の創造性をもたらす可能性を秘めた権利であることを示唆している。説明責任は民主性の根幹に関わるが故に、その議論は従来からの無難な見方に陥りがちだが、既存の概念から離れて公共性に踏み込んだ本稿での議論と指摘によって、説明責任の捉え方に異なる方向を多少示せたのではないかと思う。

- 1) 河野勝編『制度からガヴァナンスへ 社会科学における知の交差』東京大学出版会、2006年、127-130頁、144-146頁は、民への説明責任に注目する。
- 2) 価値の偏在的配分の決定の政治と執行の行政については、村山皓『政策システムの公共性と政策文化 公民関係における民主性パラダイムから公共性パラダイムへの転換』有斐閣、2009年、7頁。
- 3) 政治行政の融合を両者の協働の規範として説明するものとして、西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990年、32頁。
- 4) 前掲、西尾勝『行政学の基礎概念』317頁において、C. Friedrich, "The Dilemma of Administrative Responsibility," C. Friedrich eds., *Responsibility*, Atherton Press, 1960, p. 189 から、当該文章を引用している。
- 5) 政治システムの入出力モデルについては、D・イーストン、岡村忠夫訳『政治分析の基礎』みすず書房、1968年、115頁。
- 6) 行政裁量の定義などの議論については、前掲、西尾勝『行政学の基礎概念』305-343頁を参照。
- 7) そのような受動的評価の人々の了解は、その背後に個々人が秩序を形成しながら自由であるオークショットの市民状態を想定している。M・オークショット、野田裕久訳『市民状態とは何か』木鐸社、1993年、121頁。
- 8) 公共政策システムについての私のパラダイム転換の詳細に関しては、前掲、村山皓『政策システムの公共性と政策文化』295-297頁。そこでは量的側面からの議論に加えて、質

的側面での議論もしている。

- 9) 公共政策システムと民主政治システムの詳細については、前掲、村山皓『政策システムの公共性と政策文化』8-16頁。政策形成における多数の利害関係者の関わりが民主政の本質と見るリンドブロムの見方を、利害関係のない者にまで広げて、そこに公共性を見い出すのが私の議論である。チャールズ・E・リンドブロム、エドワード・J・ウッドハウズ著、藪野祐三、案浦明子訳『政策形成の過程 民主主義と公共性』東京大学出版会、2004年、202頁。
- 10) 多元社会の民主主義の安定における多極共存型デモクラシーについては、A・レイブハルト、内山秀夫訳、『多元社会のデモクラシー』三一書房、1979年、13頁。政治文化論からの民主主義の安定について、積極的関与と消極的関与の混在を指摘するものに、G・A・アーモンド、S・ヴァーバ著、石川一雄ほか訳『現代市民の政治文化』勁草書房、1974年、472-473頁。
- 11) ここで示す人々の出入力関与の鼓型図は、その内側と外側の広がり組み合わせによって、公民関係を比較できる枠組みを提供する。その多様性についての詳細は、前掲、村山皓『政策システムの公共性と政策文化』300-301頁。
- 12) 私は創治を地方行政の説明について使い始めた。その詳細については、村山皓「文化政策と行政の合理性 市民状態と地方行政の文化化」立命館大学『政策科学』11巻3号、2004年、249-251頁。
- 13) 公共性を公私二元論での公と私の結びつき、あるいは山口定のようにその中間の存在として強調し、公の独占による公共領域への民の進出に注目する議論が多いが、私の見方は少し異なる。それについては、山口定『市民社会論』有斐閣、2004年、122-123頁に私の評価民主政に対する記述がある。また、公民協働を基盤とした行政経営の追求が、計画行政での計画策定への人々の参画を強調しすぎると、行政のゆらぎへの危険があると指摘するものに、村山皓「新しい公共性での計画行政の指針」日本計画行政学会『計画行政』第33巻、第2号、2010年、16-18頁がある。