慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	行政改革における責任と参加：日本の原子力政策プロセスのケース
Sub Title	Responsibility and participation in administrative reform: The case of Japan's Nuclear policy process
Author	大山, 耕輔(Oyama, Kosuke)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2000
Jtitle	法學研究：法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.73, No.4 (2000. 4) ,p.1- 25
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20000428-0001

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

行政改革における責任と参加

――日本の原子力政策プロセスのケース――

大山耕輔

一　なぜ九〇年代後半に行政改革が進んだのか

一九九九年八月一三日に閉幕した第一四五通常国会は、その会期の異常な長さもさることながら、多くの重要法案が成立したことでも特筆すべき国会だった。普通一国会あたり一〇〇本法律ができれば多い方ではないかと思われるが、この国会では、新聞報道された法律の数をかぞえてみると一五〇本に達している。うち議員立法が一八本（全体の一二％）ある。しかもそれらのなかには、ガイドライン関連法、国旗・国歌法、通信傍受法、改正住民基本台帳法（国民すべてにコード番号をつける）、児童買春・児童ポルノ処罰法などの重要な法律に加えて、国会活性化法（政府委員制度を廃止し国家基本政策委員会や副大臣等を導入）、情報公開法、地方分権一括法（地方自治法の大改正等）、中央省庁改革関連法（内閣府設置法、各新省庁設置法、独立行政法人通則法等）、国家公務員倫理法、自衛隊員倫理法といった行政改革関連の重要な法律が含まれているのである。

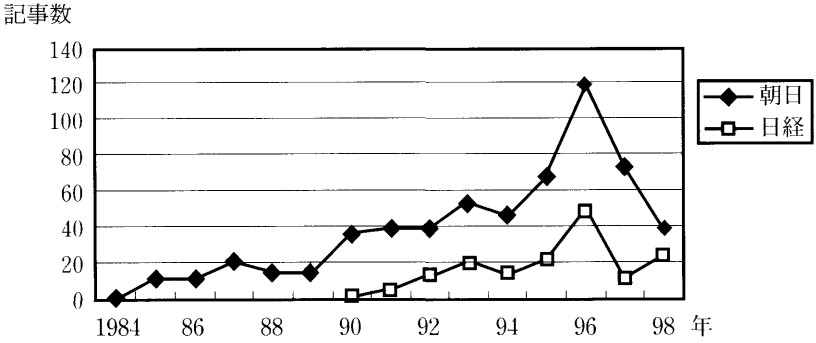
日本の行政改革は、一九八〇年代初めの第二臨調で三公社の民営化が行われたが、九〇年代の後半になっていよいよ本格化してきたように思う。行政手続法（九三年）、地方分権推進法（九五年）、中央省庁等改革基本法（九八年）等の直接行革に関連する法律だけでなく、環境基本法（九三年）や環境影響評価法（九六年）等の間接的に関連する法律も成立した。

なぜ九〇年代に、とくに後半にこのように多くの重要な法律が同時に成立したのであろうか。とくに行政改革関連の重要な法律が多数この時期に成立したのはなぜだろうか。もちろん、最近の行政改革を推進している最大の要因が、一九八〇年代以降進行している先進国に共通の財政危機であることは当然であろう。財政危機のために小さな政府や効率的な政府が求められるようになり、ボランティアやＮＧＯ、ＮＰＯ等とのパートナーシップを強調するガバナンス（governance）という考え方が有力になってきた[1]（香西、一九九九、山本、一九九九、古川、一九九九）。そして日本の財政危機が先進国中最悪であり、とくに九〇年代に入ってから再び予算の公債依存度が増えたことは、確かに日本の行革の推進要因になっている。だが財政危機要因は、日本の行革にドライブのかかったのが、なぜ九〇年代後半になってからなのかをうまく説明できない。

この問題を考えるときの一つのポイントは、行政学で伝統的に論じられてきた行政責任の問題を考えてみることではないかと思う。本稿の目的は、行政改革の一つの柱である政策プロセスの改革、とくに政策プロセスへの参加の拡大について、この行政責任論の視点から考察することである。政策プロセスへの参加の拡大は、従来の行政責任論にいかなる新しい課題を生じさせるだろうか。これが本稿の課題である。

そこで、以下のように議論を進めたいと思う。まず二で、九〇年代になってから行政責任がらみの不祥事の増えたことが最近の行政改革の推進要因になっていることを、簡単な新聞データベースを用いて検証する。次に三で、政策プロセスへの参加の拡大が行政改革の一つの重要な柱であることを確認しつつ、四で、行政責任論でい

図１「行政責任」を含むニュース記事数の変化



われる二つの責任観がこの政策プロセスの改革の議論とどう関係しているかを検討する。そして五で、政策プロセスへの参加の拡大が従来の行政責任論にどのような新しい課題を生じさせているかを検討したい。

二　行政責任と不祥事

図１は、「行政責任」というキーワードを含む『朝日新聞』と『日本経済新聞』のニュース記事数の変化を示している。(2)

行政責任についての記事数は、八〇年代には少ないものの、九〇年代に入ってから増え、九六年にピークをつけ、その後はやや落ち着いていることが読み取れる。

日経の記事の内容を見てみると、九四年までは水俣病（訴訟事件）関係が大半である。九五年は水俣病六件、住専問題六件、大蔵省人事・改革三件等であり、九六年は住専一五件、ＨＩＶ訴訟・薬害エイズ一三件、Ｏ１５７事件五件、大蔵省人事・改革三件等となっている。九九年の内容は、日債銀・なみはや銀・長銀・山一証券・生保等の金融行政問題一八件等である。水俣病関係の行政責任は高度成長期の公害をめぐる訴訟事件がほとんどであるが、九〇年代半ば以降の行政責任は、これらに加えて、バブル崩壊による不良債権処理をめぐる銀行を中心とする金融行政や、薬害エイ

ズ等をめぐる厚生行政の責任を問うものとなっている点が特徴的である。[3]

これらの記事に加えて（検索ではヒットしなかったが）、大蔵官僚や厚生官僚たちの汚職（たとえば大蔵省の過剰接待汚職や厚生省元次官の岡光序治事件）があった。さらには同じ頃に、地方自治体における官官接待の問題も発生した。

以上のように、行政責任をめぐるさまざまな不祥事が九〇年代半ばに増えたことが、今回の行政改革の大きな推進要因になっているように思われる。ただし、八九年のリクルート事件以降政治改革が課題となり、九三年には五五年体制が崩壊して連立政権が成立したことが、九〇年代後半の行政改革を推進した基本的に重要な要因である、といえよう。ではなぜ不祥事が九〇年代半ばに集中したのか。一般的にはこの時期にバブルのつけが回ってきたためといえる。だが、なぜ大蔵省や厚生省であって他の省庁ではなかったのか。大蔵省や厚生省の予算が全体のなかで大きな割合を占め（国債費と社会保障関係費）、それぞれの業界に対して巨額の補助金を持っていたり、いわゆる業法（たとえば銀行業法）に基づく強い規制を行っていたりして、政官業の既得権ネットワークの強くなりすぎたことが重要だろう。他の省庁では既得権ネットワークが弱かったり、また早めに改革していたりするところが多いようである。[4]

不良債権処理のための公的資金注入を承認した金融再生委員会は、大蔵省が、業界に対する事前の裁量型行政から、事後の検査を中心とするルール型行政に変わるなかで設置された総理府外局の行政機関である。そして金融監督庁はこの金融再生委員会の下に置かれた。この改革の背景には、与野党間で対立した大蔵省の財政・金融分離問題があった。[5] 製薬行政や福祉行政における厚生省の規制や補助金も関係者にとっては巨大な利権であるが、大蔵省ほど改革されたようには見えない。[6] 不祥事から行政責任が問われ、行政改革されて行政の性格が変わりつつあるようである。

三　政策の見直しと参加の拡大

次に問題としたいのは、現在は必ずしも行政責任の問題に発展していないが、現在の政策を継続するような政策プロセスを改革しなければ将来行政責任の問題に発展する可能性のある場合である。そのような事例として公共事業や原子力政策を考えることができる。[7] それらの分野では政策プロセスへの参加の拡大が改革課題の重要な柱となっている。事前評価手続きの代表的な仕組み・制度である環境アセスメントの分野でも、従来の具体的なプロジェクト（事業）段階でのアセスでは手遅れでプロジェクトを中止させることは事実上不可能なため、プロジェクトの前段階であるプログラム（施策）やさらにそれ以前のポリシー（政策）を策定する段階で行う戦略的環境アセスメント（Strategic Environmental Assessment：SEA）が必要である、という議論が高まっている。[8] ここではとくに原子力政策プロセスのケースを検討しながら、政策プロセスへの参加の拡大と行政責任の関係について考察しよう（以下、原子力政策円卓会議については大山（印刷中）に基づく）。

表1は、最近の原子力政策プロセスをめぐる出来事の流れを示している。

一九九五年は、阪神・淡路大震災、地下鉄サリン事件、薬害エイズ事件に関する和解成立など、政府の行う危機管理や政策決定について世論の批判を集めた事件が相次いだ。そして一二月に動燃（動力炉・核燃料開発事業団）の高速増殖炉もんじゅのナトリウム漏れ事故が発生した。また九七年三月には動燃東海事業所のアスファルト固化処理施設で火災爆発事故が発生した。当時問題とされたのは、事故そのものに対してよりも、むしろ事故後の動燃の対応、たとえば事故の様子を映したビデオ隠しや虚偽報告等に対してであった。この結果、動燃は組織改革され、九八年五月に核燃料サイクル開発機構法が成立し、一〇月から新法人が設立された。[9] またこの頃か

表 1　原子力政策プロセスをめぐる最近の出来事

1995.12. 8	動燃（動力炉・核燃料開発事業団）の高速増殖炉もんじゅナトリウム漏れ事故
96. 1 .23	原発立地 3 県（福島・新潟・福井）知事、「今後の原子力政策の進め方についての提言」
3 .15	科技庁・通産省、「原子力政策に関する国民的合意の形成を目指して」を発表
4 .25	原子力委員会に原子力政策円卓会議が設置され開催される（9 .25までに11回）
6 .24	円卓会議のモデレーターによる提言（情報公開と政策決定過程への国民参加の促進）
8 . 4	新潟県巻町の原発立地をめぐる住民投票で反対票が過半数を占める
9 .25	原子力委員会、「原子力に関する情報公開および政策決定過程への国民参加の促進について」を決定（いわゆるパブリック・コメント制度を採用）
10. 3	円卓会議のモデレーターによる提言（原子力政策への反映を要望）
10.11	原子力委員会、「今後の原子力政策の展開にあたって」を決定（長計への反映、新円卓会議の開催、高速増殖炉懇談会の設置を約束）
97. 1 .20	通産省の総合エネルギー調査会原子力部会中間報告
2 . 4	政府、「当面の核燃料サイクルの推進について」閣議了解
3 .11	動燃、東海事業所アスファルト固化処理施設で火災爆発事故
98. 5 .13	動燃改革法（核燃料サイクル開発機構法）成立（10. 1 新法人設立）
7 .14	原子力委員会、「新たな原子力政策円卓会議の進め方について」を決定し、98年度の円卓会議が開催される（9 . 9 -99. 1 .21までに 5 回）
99. 3 .23	通産省の総合エネルギー調査会原子力部会、「高レベル放射性廃棄物処分事業の制度化のあり方」を報告
3 .31	円卓会議のモデレーターが提言（政治家による原子力政策の議論と原子力行政の民主的運営の必要性、円卓会議の継続等）

5.18　原子力委員会、「原子力の研究、開発および利用に関する長期計画の策定について」を決定

6.9　原子炉等規制法改正法が通常国会で成立（2010年までに使用済み燃料中間貯蔵施設の操業を開始予定）

6.15　99年度の円卓会議開始（2000.2.7までに7回）

9.30　民間の核燃料加工会社JCO（ジェー・シー・オー）東海事業所で日本初の臨界事故（米国スリーマイル島事故と同程度のINES（国際原子力事象評価尺度）レベル5）が発生。原子力事故としては初めての政府対策本部（本部長は小渕恵三首相）を設置。原子力防災法と改正原子炉等規制法が臨時国会で成立

ら、行政情報のPRが積極化してホームページにおける各種の行政資料の公開が進んだ。審議会も本会議や主な部会等については公開されるようになった。事故をきっかけとして政策プロセスの公開性や透明性が増したように思われる。

さらに、もんじゅ事故後の九六年一月、福島・新潟・福井の原子力発電所（以下、原発と呼ぶ）立地三県知事が「今後の原子力政策の進め方についての提言」のなかで、核燃料サイクルのあり方など今後の原子力政策の基本的な方向について国民や地域の合意形成を図るよう政府に申し入れた[10]。これを受けて、科学技術庁と通産省は三月一五日、「原子力政策に関する国民的合意の形成を目指して」を発表した。このときの目玉が原子力政策円卓会議（以下、円卓会議と呼ぶ）であった。円卓会議は、「原子力政策に国民や地域の意見を幅広く反映させ、国民的合意の形成に資するための場」と位置づけられ、「各界各層から幅広い参加者を招聘、原子力委員は常時出席、出席者間の対話方式を採用、地域における開催も検討、全面的に公開」の五つの原則が示された。円卓会議は九六、九八、九九年度と実施されてきている。

円卓会議の設置は、欧米の市民パネル（citizen panel）[11]ほどではないにしても、原子力政策プロセスに対する一般国民の参加を拡大したといえる[12]。だが今後の原子力政策の基本的な方向について合意形成を目指そうという

ことは、実は、原子力政策のあり方についての国民的な合意が現在すでに失われていることを示している、と解釈できるかもしれない。合意形成を要求したのが原発立地三県知事だったことは、痛み（コスト）の集中する立地地域住民が、便益の分散する電力消費都市住民に対して、電源三法などの経済的補償だけでなく、立地地域住民の痛みを理解してほしい、感謝してほしいという気持ちの現れだったとも受け取れる。円卓会議の設置と同じ頃の九六年八月、新潟県巻町の住民投票により東北電力巻原発の立地計画がストップしたが、住民投票は、少数の立地地域住民が多数の無関心な都市住民にあてた上述した気持ちのメッセージであったといえるかもしれない。円卓会議や住民投票という現象は、NIMBY（not-in-my-backyard, ウチの裏庭はダメ！）として捉えることも可能だろう（Lesbirel, 1998）が、問題は、そうした総論賛成・各論反対というよりも、むしろ総論つまり原子力政策そのものについて必ずしも賛成とはいえなくなってきたところにあるように思われる[13]（大山、一九九八）。実際に、円卓会議の結果、原子力政策の総論部分にあたる「原子力の研究、開発及び利用に関する長期計画」（以下、長計と呼ぶ）が改訂されることになった。

問題は、以上のような原子力政策および原子力政策プロセスの変化または改革は、行政学的にはどのように理解することができるのか、である。

図2は公共政策のサイクル（循環）を示している。一般に、ある政策は Plan（企画立案）→ Do（実施）→ See（評価）の三段階を経て最初にフィードバックして、新しい政策の企画立案につながってゆく、と考えられる。従来の追いつき型近代化の時代においては「Plan 偏重の行政」といわれるような傾向があったが、最近では See（政策評価）の重要性が認識されるようになってきたし、Do（政策実施）の諸問題についても関心が高まってきた。

図3は、図2の政策サイクルを、政策の継続と見直しという視点から書き直してみたものである。一般に、あ

図２　公共政策のサイクル

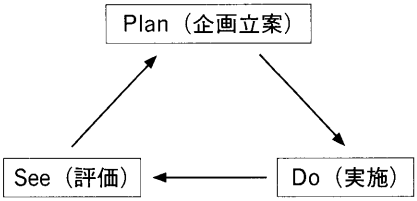
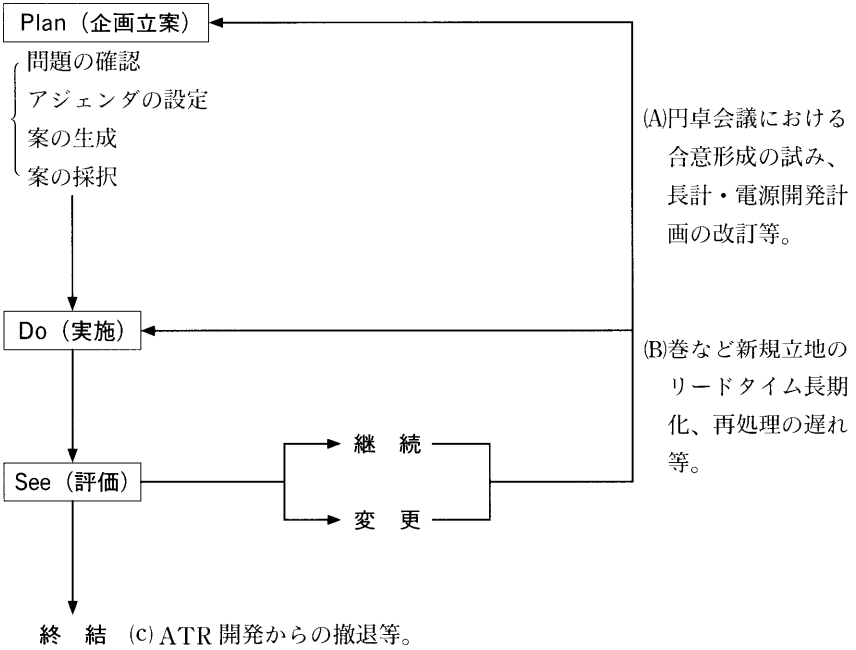


図３　政策の継続と見直し（変更・終結）



（出所）宮川，1995，p.172の図7-2政策プロセスを一部修正した。

る評価を受けた政策は、そのまま新たな政策として継続されるか、あるいは見直されることになる。見直しには変更か終結のいずれかのオプションがある。もっともHogwood, Peters（1983）がいうように、新しい政策といっても以前からの政策の継続（succession）が多く、まったく新しい政策の革新（innovation）や政策の終結（termination）は少ない。また政策の変更においても、Do（実施）段階へのフィードバックが多く、Plan（企画立案）段階へのフィードバックは少ないといえるかもしれない。図3に示したように、原子力政策の場合、これまで原発推進で順調にやってきたが、九〇年代半ば以降は、新型転換炉（ATR）開発からの撤退等(C)や、新規立地のリードタイムの長期化（Lesbirel, 1985）や再処理スケジュールの遅れ等(B)といった実施段階への影響、あるいは円卓会議における合意形成の試みや、長計や電源開発基本計画の改訂等(A)といった企画立案段階への影響が出てきたといえる。[14]

それぞれの段階ごとに、ポイントとなる問題をまとめておこう。

Plan（企画立案）は、意図、目標あるいはビジョン等を作ることであり、本来は本人（principal）たる政治の役割である。将来のビジョン形成力はガバナンスの重要な要素である。だが実際の作業は、代理人（agent）たる行政や官僚制、あるいは関係する利益団体との共同作業になっていることが多い。Aberbach et al（1981）が指摘するように、これは先進諸国に共通した現象である。もっともこれには、与党政調各部会、各省庁、各業界団体による政官業の癒着や、業界による行政のキャプチャ（捕虜）という問題が出てきやすい。[15] また企画立案では、複数案が国会に提出され比較検討するのが本来の姿といえるが、実際には、政府・与党が国会提出前に一本の政府（予算・法律）案に調整し、国会では提出された政府案を中心に検討されることが多く、野党が対案を提出することは少ない。[16]

また政策（policy）には、政策または計画（plan）、施策（program）、事業（project）の少なくとも三つのレベ

ルがあり、図2のサイクルもそれぞれのレベルでのサイクルがありうる。原子力政策においては、原子力基本法（一九五五法一八六号）に基づいて原子力委員会が策定する長計があり、長計はおよそ五年ごとに改訂されてきている。[17] 長計は総論と各論から構成され、各論には、原子力発電（軽水炉）、ウラン資源確保、ウラン濃縮、再処理関係、プルトニウム利用、高速増殖炉用燃料、高速増殖炉、新型炉、高温ガス炉、放射性廃棄物処分、原子力施設の廃止措置、核融合、原子力船、放射線利用、国際協力、核不拡散・平和利用（保障措置を含む）、安全確保、国民の理解増進・立地推進、基礎研究、人材、資金、原子力産業、大学との関係等といった施策があり、さらにそれぞれに個別の事業がある。[18] また電源開発政策においては、電源開発促進法（一九五二法二八三号）に基づいて、首相の諮問機関である電源開発調整審議会が策定する電源開発基本計画があり、こちらは毎年改訂されている。[19] なお興味深いことに、エネルギー政策全体については、エネルギー基本法やエネルギー基本計画といったものは存在しない。[20]

問題は、円卓会議での合意形成の試みや、長計や電源開発基本計画等の政策レベルでの見直しが必要になるのはなぜか、である。それは、基本的には、政策を取り巻く環境が大きく変化したために、政策の見直しや政策の優先順位の見直しが必要になるから、といえる。政策の見直しが行政の役割変更に及ぶ場合、具体的な組織や制度を変更する行政改革が行われる。環境の変化には社会的な環境の変化も含まれる。社会的な環境の変化とは、たとえば既存の政策を推進することに対する支持が弱くなったり、不支持が強くなったりする等のことである。前に企画立案は本人たる政治の役割であると述べたが、本人の意図が分裂したり曖昧になったりした場合、既存の政策は見直され新たな政策に対する合意形成が図られることになろう。このとき新たな政策の企画立案プロセスは、専門家による合理性と素人の参加による民主性がバランスされたものであることが望ましい。従来は行政が合理的な政策分析をほぼ独占していたが、市民も合理的な政策分析に参加すべきであるという参加的政策分析

(participatory policy analysis：PPA) の議論は、このような主張に合致する（大山、印刷中）。また、このような観点に立つと、民間シンクタンクの役割は今後増すことになる。

Do（実施）は、企画立案された意図、目標あるいはビジョンを実施することであるが、問題は、実施結果がしばしば意図や目標どおりに進まない場合のあることである。新潟県巻町の住民投票は、電源開発基本計画における一つの事業をストップしてしまった。実施は代理人たる行政の役割であるが、専門化が進むとともに、専門的な行政裁量の拡大を議会が統制できなくなる、という古典的問題がある。ここから行政の役割類型として事前の裁量型行政から事後のルール型行政への転換が求められることになる。金融行政改革で求められたのはこの点であったし、他の多くの規制分野でも事情は同じであろう。

新公共管理法（New Public Management：NPM）では、企画立案部門と実施部門を分離し、後者をアウトソーシングしてスリム化と効率化を達成しようとする。いわゆるエージェンシー（独立行政法人）化の議論である。この観点に立つならば、原子力政策における実施部門を担当しているといえる特殊法人である核燃料サイクル機構や日本原子力研究所、あるいは民間の公益事業企業である電力会社は、果たして効率的な経営をしているかどうかが問題となるし、その観点からの監視（モニタリング）が求められよう。[21] また、冒頭で触れたガバナンスの必要性、つまり政府や行政だけでなくボランティアやNGO、NPOとのパートナーシップの必要性が主張されることになる。ただしNPMの議論では、実施部門の効率性は問題とされるが、企画立案部門の問題については議論されていない。

See（評価）は、最近急速に関心が高まってきた問題である。関心が集まってきた理由についても、ガバナンスやアカウンタビリティ（四で後述）の必要性が高まってきたから、といえる。政策評価は、限られた政府資源を、有効で効率的な政策運営のために使ってゆくためのツールといえよう。事後評価が基本的といえるが、事後

評価は、次期の政策形成に利用する事前評価に発展させることができるし、意図や目標どおりに実施されているかをモニタリングすることも評価の重要な機能である。そして評価が行われる前提として、情報公開法、行政手続法、オンブズマン法等により、政策プロセスが透明で公正である必要がある。

政策プロセスの見直し、とくに政策プロセスへの参加の拡大についてはどう理解できるか。一般に、原子力政策や科学技術政策における従来の政策プロセスは、提供者や政官業の既得権ネットワークあるいは専門家の視点が強かった。だが、「追いつき型近代化」に対する合意が失われ人々の価値観が多様化してくると、むしろ生活者や納税者、消費者や顧客といった素人の視点が重要になってきたといえる。前者の視点に立つと、合理性は実現されるかもしれないが、民主性は損なわれる可能性がある。その場合いわゆるテクノクラシー（技術専門家による支配）に陥るおそれがある。逆に後者の視点では、民主性は実現されるが、合理性が犠牲にされるかもしれない。もとよりデモクラシー（民衆による支配）においては、民主性が合理性に優先されるべきであるが、両者のバランスが適切であることが望ましい。そこで最近では、原子力政策プロセスにおける素人の参加の拡大が主張され、実現されるようになってきたといえる。円卓会議はその一つの例といえよう。

四　専門家と素人の視点と二つの行政責任

問題は、伝統的な行政責任の二つの概念、つまりレスポンシビリティとアカウンタビリティが、前述した専門家の視点と素人の視点に対応している点であり、また、最近重視されるようになってきたアカウンタビリティという行政責任が、ここでいう素人の視点を強調している点である。

アカウンタビリティから説明しよう。アカウンタビリティ（accountability）は「説明責任」と訳されること

が多いが、アカウントということばには、「説明する」という意味と「計算」という意味がある。アカウンティングだと「会計（学）」である。したがってアカウンタビリティとは、委託されたカネ（税金）の使途を詳しく説明できる可能性・能力のことである。アカウンタビリティの主唱者であったFiner（1941）は、X is accountable for Y to Zと定義した。つまり代理人であるXは、委託された行為Yについて、本人Zに対して説明可能であることが、アカウンタビリティを果たしている状態であるといったのである。そして重要なことは十分説明できなかった場合、何らかの処罰（punishment）が予定されている点である。最悪の場合は罷免される。この処罰が予定されていることで行政は民主的にコントロール（統制）されることになる。したがってアカウンタビリティにおいては、責任と統制はほとんど同義であることになる。[22] またそうした統制は、行政外部の主体により制度的または非制度的になされる。もっとも伝統的な外在的制度的統制は国会や裁判所による統制であり、外在的非制度的統制には世論やマスメディア、市民参加、市民オンブズマン等が考えられる。そしてFiner（1941）は、「専門家は上にではなく、適所に（下に）おけ」（they need the experts on tap and not on top）ともいった。彼は、代理人である行政や専門家を、本人である議会や素人よりも下に位置づけたのである。

これに対してレスポンシビリティ（responsibility）は「応答責任」と訳すことができる。レスポンシビリティの概念は、一九三〇年代のアメリカがニューディール政策により急速に福祉国家、大きな政府に向かいつつあるなかで生まれた。急速に拡大しつつある行政の裁量に対して、古典的な議会による行政の民主的統制がもはや有効に機能しなくなったとき提出された新しい行政責任観であった。レスポンシビリティ論の特徴は、外部者による統制ではなく、内部者である行政官自身による統制を強調すること、しかも制度的統制（たとえば総務庁や大蔵省による監察・監査）よりも非制度的統制（たとえばプロフェッショナリズムや自己責任）を強調していることである。レスポンシビリティ論の主唱者であったFriedrich（1940）は、責任ある裁量行為を、外部から強制する

(enforce) するのではなく、内部から引き出す (elicit) べきである、と考えていた。そして責任ある行政官や専門家は、自らが持っている専門知識および民衆の感情に応答すべきである、と主張した。だが問題は、たとえ大きな政府となり行政裁量が拡大したからといって、裁量の統制を行政官自身に任せられるのか、外部統制なき自己統制は可能なのかという点であった。この点を捉えて、Finer (1941) は、レスポンシビリティ論は内面的抑制 (inner check) やハラキリに過ぎない、と批判したのだった。そしてアカウンタビリティ論は民主的だが、レスポンシビリティ論は独裁的、専制的であるとした。またレスポンシビリティ論には、本人たる国会の意思が曖昧であったり、複数の上司の命令が矛盾していたりした場合、従うべき意思や命令を行政官が内心の基準にしたがって選択しなければならないという行政責任のジレンマという問題もあった (西尾、一九九三)。

ただし、将来のあるべき社会ビジョンを描き戦略的な政策を企画立案することは、その社会の将来にとって重要な機能である。そして専門家にとって自由に企画立案を裁量できることは、専門家のやる気やモラールを引き出す重要な条件である。重要なのは、代理人たる専門家の裁量が、本人から委託された範囲を逸脱しないように外部からモニタリングしチェックすることだろう。ここから法律による行政の原理 (法律の優位、法律の留保、法律による裁判の原理) という伝統的な考え方が出てくるといえるし、それは民主社会における行政責任を限界づける依然として重要な原理といえる。

五　参加の拡大とアカウンタビリティの課題

最後に、ガバナンスの視点から、政策プロセスへの参加の拡大とアカウンタビリティの関係についての課題をまとめておきたい。

第一に、ガバナンスは、主に財政危機という政府資源の限界から、ＮＧＯやＮＰＯをはじめとするさまざまな形での市民参加を強調するが、政策決定への参加の拡大は、決定に対する責任の共有を促進するため、行政の責任は相対的に減少するだろうと考えられる。もっとも行政責任は減少するが、目標に対する結果の達成度は外部からモニタリングされることになるので、アカウンタビリティはより明確にされることになる。最近パブリックインボルブメント（PI）[23] とか市民への権限付与（エンパワーメント）ということが言われるが、このことは行政責任が減る一方で市民の責任が増すことを意味している。これは共有アカウンタビリティという問題である。

第二に、ガバナンスは結果重視の行政経営やモニタリングを重視するが、そうなると行政は、達成容易な目標を設定することにより安易な結果を生み出しやすくなるかもしれない。またモニリングに引っかかるところだけ一生懸命仕事をするが、目で見えない部分では何もしなくなるかもしれない。本人（他人）の眼に映るところでのみ仕事をすることになる可能性がある。さらにはモニタリングのコストも膨大になると容易に想像される。「監査の監査」や「評価の評価」が必要とされるだろう。小さな政府をめざしたはずなのに、モニタリング要員その他のために却って大きな政府になるかもしれない。これはモニタリングの陥穽という問題である（毎熊、一九九八）。

第三は、第一の共有アカウンタビリティの問題とも関係するが、本人・代理人関係における本人とは誰なのか、という古典的問題である。先のレスポンシビリティの議論で、本人の意思が曖昧だったり複数だったりする場合、行政責任のジレンマという問題が発生することに触れた。当時においても、本人は議会なのか国民なのかという議論があったが、市民参加が拡大するガバナンス時代においては、ますます市民とは誰なのか、多様な価値と利害を持つためむしろ対立している存在なのではないか、という問題がある。こうなると問題は代理人の行政責任論を超えて、むしろ本人たちの選好をどう社会的な選択に変換するかという民主主義論といえる。間接（代表）

民主制と直接民主制、熟慮的民主主義（deliberative democracy）等の問題（大山、一九九八）である。

以上は、今後の行政改革を考える際の重要なポイントになるような気がしている。

※本稿は、大山（一九九九a）に大幅な加筆をして発展させたものである。作成にあたり、平成一一年度慶應義塾学事振興資金による研究補助（個人研究）、および文部省科学研究費補助金（基盤研究C⑵）をいただいたことに感謝したい。また、大学院の政治・社会論合同演習（スタッフは根岸毅・田中宏・井上一明・萩原能久・出岡直也の各教授）、The SOG（Structure and Organization of Government）/IPSA（International Political Science Association）Tokyo Conference（コーディネーターは中邨章明大教授）、わが国の政策決定のシステム特性に関する研究および公的部門の開かれたマネジメントに関する研究（委員長は宮川公男統計研究会理事長・麗澤大教授）、エネルギー学に関する検討委員会（座長は山地憲治東大教授）、アジアのエネルギーセキュリティと日本の役割日米共同研究会（日本側代表は内藤正久伊藤忠副社長）エネルギー環境教育問題研究分科会および日本原子力学会社会・環境部会パネルディスカッション（会（座）長は金子熊夫東海大教授）、原子力社会科学に関する検討会（委員長は岡芳明東大教授）、原子力と民主主義勉強会（委員長は鈴木篤之東大教授）からは多くの有益な示唆を得た。記して感謝したいと思う。

（1）宮川（一九九九）は、「ガバナンス（governance）とは統治すること（governing）に関わる人、行為およびシステムのすべてを包含することばである」（三頁）として、現代社会における重要な欠損として①ガバナンス能力、②アカウンタビリティ、③倫理の三つを指摘する。またオズボーン、ケーブラー（一九九五、三五頁）は、ガバナンスについて次のように述べる。「根本的な問題は、政府のあり方が間違っていることである。必要なのは大きな政府でも小さな政府でもなく、より適切な政府なのである。もっと正確にいえば、より適切なガバナンスが必要なのだ。ガバナンスとは集団で問題を解決し、社会のニーズに応えていくプロセスである。政府は私たちが利用する道具である。この道具が時代遅れのものになったので、政府再生のプロセスが始まったのだ。再びニューディールやレーガン革命を実施する必要はない。今求められているのはアメリカ版ペレストロイカなのだ。」（一部引用者による訳）

（2）『朝日新聞』は、朝日新聞 Digital News Archives（DNA）（八四年以降）による。検索結果には一部『アエラ』記事も含まれている。簡単検索のアドレスは、http://mlibdsv1.lib.mita.keio.ac.jp/asahi.html/であるが、慶應内のネットワークからのアクセスに限られているようである。『日本経済新聞』は、CD-ROM データベース（九〇年以降、九九年は日経テレコン二一新聞検索）による。いずれも慶應義塾大学三田メディアセンター三階和雑誌室で検索した。

（3）朝日の記事内容は、日経よりもやや多様である（たとえば朝日は豊島の産廃問題を何度も取り上げている）が、内容変化の傾向は日経とほぼ同様である。

（4）最近では、閉鎖的と批判された警察制度の改革が進められている。なお、通産省については大山（一九九六）を参照。

（5）また過剰接待汚職の一因であった民間金融機関のいわゆるＭＯＦ担も廃止された、といわれる。なお、金融監督行政の組織は今後二段階で改編される。第一段階の二〇〇〇年七月には、金融監督庁と大蔵省の金融企画局が統合されて金融庁が発足する。さらに二〇〇一年一月に、上部組織の金融再生委員会が廃止され、その機能を金融庁が引き継ぎ、新設される内閣府の外局として金融監督行政を一元的に担当することになる。

（6）薬害エイズを題材にした行政責任論については小坂（一九九八）を参照。事件をきっかけとして、九七年七月一日、医薬品医療機器審査センター（初代センター長は首藤紘一東大薬学部教授）が設立された。これは、新薬の承認審査部門を厚生省本省から独立させるとともに審査体制を充実させるもの、といわれる。

（7）「行政責任」というキーワードを含む記事のうち、さらに「原子力」というキーワードを含む記事は日経にはなく、朝日でも七件にすぎない。その内訳は、福井県高浜原発（原子力発電所）におけるプルサーマル推進計画プロセスへの批判（九八年二件）、高速増殖炉もんじゅ事故についての討論会開催（九六年二件）、報道写真家の講演会紹介（九六年一件）、原子力白書への批判（九五年一件）、教科書検定への批判（八六年一件）となっている。

（8）事前手続きにおける参加を制度化した例としては、アメリカの行政手続法における規則制定（rule making）手続きや、都市計画における公聴会の開催や意見書提出の機会設定等がある。

（9）『原子力白書　平成一〇年度』における動燃改革の記述については、http://www-atm.jst.go.jp/jicst/NC/

hakusho10/siryo201.htm を参照。

(10) 三県知事による提言は、合意形成の対象事項として、核燃料サイクルのあり方だけでなく、これに密接に関連するプルサーマル計画やバックエンド対策（使用済み核燃料の将来的な貯蔵保管のあり方、高レベル廃棄物処理問題等）に係わる諸問題も含んでいる。

(11) 「市民パネル」については大山（印刷中）を参照。宮川（一九九五、二二七頁）は、市民パネルの目的が「市民に政策代替案の技術的および政治的側面について学習する機会を与え、政策代替案とそれがもたらしうる結果について自らの価値選好にしたがって議論しまた評価できるようにすること」にある、という。ここから市民の有識市民感情（informed citizen sentiments）を発現させ、具体化するという効果が期待されるのかもしれない（宮川、一九九五、二一七-八頁）。したがって市民パネルにおける市民には、学習や議論や評価等を行うことが求められている。

(12) 円卓会議の参加者には招聘者と傍聴者の二つがある。招聘者はその時々のテーマに関連した専門家や非専門家（推進側と反対側の数のバランスが配慮されている）で、誰を招聘するかはモデレーターが決める。傍聴者は一般からの傍聴希望者で、先着順で決められる。最近の円卓会議は、ニュースバリューが低下したことやテーマが専門的に掘り下げられてきたこと等のために、傍聴希望者が減ってきたり、メディアの関心も薄らいできたりしている、といわれる。

(13) 平成一一年二月に行われた総理府広報室によるエネルギーに関する世論調査によると、「Q17　あなたは、今後、我が国の原子力発電の進め方について、どのようにお考えですか。この中から一つだけあげてください。」に対する回答でもっとも多かったのは、「慎重に増設する」三八・五%で、以下「現状を維持する」二七・二%、「将来的には廃止する」一九・三%、「わからない」八・七%、「積極的に増設する」四・二%、「早急に廃止する」二・一%であった。現状維持と廃止を合わせると四八・六%に達しており、増設の四二・七%を上回っている。このような傾向は九〇年代に入ってから続いている（たとえば『原子力ハンドブック一九九七年版』日本原子力産業会議、一九九七年、一〇九頁を参照）。また、「Q18　あなたは、我が国の原子力発電について、どのように感じていますか。この中からあげてください。」に対する回答でもっとも多かったのは、「何となく不安である」五二・八%で、以下「何となく安心である」二一・四%、「不安である」一五・五%、「わからない」六・四%、「安心である」四・〇%であった。さ

らに不安と答えた人に対する「SQb　あなたは、我が国の原子力発電について不安だと思われるのは、どのような理由からでしょうか。この中からいくつでもあげてください。」に対する回答でもっとも多かったのは、「事故が起きる可能性があるから」六九・八％、「原子力に関する情報公開が不十分だから」四九・二％、「虚偽報告やデータ改ざんなどの不祥事が続いたから」四三・四％、「海外で大きな事故が起こっているから」四一・五％、「原子力発電所の故障や事故のマスコミ報道がなされているから」三五・三％、「その他」一・二％であった。この世論調査の後に発生したＪＣＯ東海事業所の臨界事故により、原子力発電に対する世論はより厳しくなったと考えられる。世論調査の結果については、http://www.sorifu.go.jp/survey/energy-h11.html/を参照。

(14) ただし長計や電源開発基本計画の改訂は、政策の見直しの結果アドホックに行われるというよりは、注17や19にあるように、約五年または一年ごとにルーティン的に行われている。

(15) なお国会活性化法は、企画立案における行政の役割を弱め政治のそれを強化する方法として、政府委員制度を廃止し副大臣制度を導入した。

(16) ただし最近の通常国会における議員立法数は増加傾向にある。九五年以降の議員提出法案数／成立数の推移を見ると、二六／九（九五年）→二一／一一（九六年）→五六／一三（九七年）→五〇／七（九八年）→六〇／一八（九九年）となっている。九七年以降の増加で特徴的なのは参議院での増加であり、参議院での議員提出法案数／成立数の推移は、四五／一〇（九七年）→四四／六（九八年）→三八／一三（九九年）となっている（『読売新聞』九九年八月二六日、五頁による）。

(17) 長計は、一九五六、六一、六七、七二、七八、八二、八七、九四の各年に改訂されてきており、九九年に新たな長計の改訂作業が開始された。

(18) 政策の三つのレベルは、絶対的なものではなく相対的なものである。またこれまでの長計の変遷内容については、http://sta-atm.jst.go.jp/jicst/NC/teirei/siryo/siryo26/siryo132.htm を参照。

(19) 電源開発促進法三条に基づく電源開発基本計画は、毎年度、電源開発調整審議会の議を経て、毎年度変更されている（通商産業省資源エネルギー庁公益事業部編ａ、同ｂ、各年版）。

(20) エネルギー基本計画に相当すると考えられるのは、通商産業大臣の諮問機関である総合エネルギー調査会が策定

する長期エネルギー需給見通しである。

(21) ただし、JCO東海事業所の臨界事故から得られた教訓は、たとえ効率性が重要であったとしても、それ以上に安全性が優先される、という安全最優先という価値の再確認であった。安全性に関するモニタリングの弱かったことが事故要因の一つであったといえる。

(22) 最近では、統制ということばよりも、監視やモニタリングということばの使われることが多いようである。モニタリングは、何らかの処罰を予定しているのであれば、代理人である行政に対する本人による外部的統制の一つの手段といえるだろう。モニタリングの重視は、ガバナンスの考え方からも引き出される。

(23) 参加論についての文献では、PIという表現が最近多くなっているようである。またこれに関連して、建設省も提示型行政からコミュニケーション型行政への転換をPRしている。http://www.moc.go.jp/policy/communication/comm/comm.html/を参照。

参考文献

Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam and Bert A. Rockman, 1981, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Harvard University Press.

足立忠夫、一九七一、『行政学』日本評論社、とくに第三部「現代行政学の諸問題——行政責任論を中心として」。

赤木須留喜、一九七八、『行政責任の研究』岩波書店。

アルブロウ、マーティン、君村昌訳、一九七四、『官僚制——管理社会と国家の核心』福村出版。

Ball, Howard, 1992, “Government Failure to Take Due Care in a Risky Technology and the Question of Redress,” *Public Administration Review* 52(3): 281-287.

Barker, Anthony and B. Guy Peters, 1993, *The Politics of Expert Advice: Creating Using and Manipulating Scientific Knowledge for Public Policy*, Pittsburgh, PA: the University of Pittsburgh Press.

Bellone, Carl J. and George Frederick Goel, 1992, “Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy,” *Public Administration Review* 52(2): 130-134.

Desario, Jack and Stuart Langton, 1987, *Citizen Participation in Public Decision Making*, New York: Greenwood Press.
Finer, Herman, 1941, "Administrative Responsibility in Democratic Government," *Public Administration Review* 1: 335-350, reprinted in Frederick C. Mosher ed., *Basic Literature of American Public Administration, 1787-1950*, New York: Holmes and Meier, 205-213.
Friedlich, Carl Joachim, 1940, "Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility," *Public Policy I* reprinted in Frederick C. Mosher ed., *Basic Literature of American Public Administration, 1787-1950*, New York: Holmes and Meier, 197-204.
古川俊一、一九九九、「アカウンタビリティの制度化と政治的権威」『ECO-FORUM』一八(二)：一三―二〇。
Goodin, Robert E., 1993, "Democracy, Preferences and Paternalism," *Policy Sciences* 26: 229-247.
Hogwood, Brian W., B. Guy Peters, 1983, *Policy Dynamics*, Wheatsheaf.
ハンチントン、サミュエル・P、ミッシェル・クロジエ、綿貫譲治、一九七五、『民主主義の統治能力』サイマル出版会。
蒲島郁夫、一九八八、『政治参加』東京大学出版会。
King, Cheryl Simrell, Kathryn M. Feltey and Bridge O'Neill Susel, 1998, "The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration," *Public Administration Review* 58(4): 317-326.
加藤一明ほか、一九六六、『行政学入門』有斐閣双書、とくにⅢ「行政責任論」。
風間規男、一九九五、「行政統制理論の復権」日本行政学会編『年報行政研究30　地方自治のクロスロード』ぎょうせい、一〇七―一二五。
小坂紀一郎、一九九八、「行政責任の明確化と行政学の責任」日本行政学会編『年報行政研究33　行政と責任』ぎょうせい、四一―六二。
香西泰、一九九九、「ガバナンス・ガバメント・アカウンタビリティ――その情報的基盤を求めて」『ECO-FORUM』

一八(二)：一。
Lambright, W. Henry, 1998, “Downsizing Big Science: Strategic Choices,” *Public Administration Review* 58(3): 259-268.
Lesbirel, S. Hayden, 1998, *NIMBY Politics in Japan*, Cornell University Press.
——, 1985, *Energy Power Plant Leadtimes in Japan*, Australian National University.
毎熊浩一、一九九八、「NPM型行政責任試論——監査とその陥穽に着目して」『季刊行政管理研究』八一：六七—七九。
March, James G. and Johan P. Olsen, 1995, *Democratic Governance*, New York: Free Press.
宮川公男、一九九九、「ガバナンスの危機と三つの欠損」『ECO-FORUM』18(2): 2-6.
——、一九九七、「行政改革の経済理論とアカウンタビリティー——ニュージーランドのケースを中心として」『計画行政』二〇(二)、九—一四。
村松岐夫、一九九九、『行政学教科書——現代行政の政治分析』有斐閣、とくに第11章「政策評価と行政責任」。
——、一九九一、「行政学理論：戦後の展開」『自治研究』六七(三)：一六—二五。
——、一九七四、「行政学における責任論の課題・再論」『法学論叢』九五(四)：一—三六。
——、一九七二、「地域社会と紛争——地方政治研究のための諸概念の検討」『法学論叢』九〇(一・二・三)：一五三—一九三。
中村陽一、一九六四—五、「行政過程における『市民参加』——米国農務行政の一研究(一)〜(三)」『国家学会雑誌』七八(三・四)：九四-一二一、七八(七・八)：一〇〇—一三五、七八(九・一〇)：六一—九一。
根岸毅、一九六七、「民主的官僚の概念」『法学研究』四〇(四)：二二—九六。
日本行政学会編、一九九八、『年報行政研究33　行政と責任』ぎょうせい。
西尾勝、一九九三、『行政学』有斐閣、とくに第二〇章「行政統制と行政責任」。
——、一九九〇、『行政学の基礎概念』東京大学出版会、とくに第八章「行政裁量」と第九章「行政責任」。
西尾隆、一九九五、「行政統制と行政責任」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学6　市民と行政』有斐閣、第八章。
大森弥、一九七〇、「行政における機能的責任と『グラス・ルーツ』参加——米国連邦資源開発行政の一研究(一)」『国

家学会雑誌』八三(一・二)：一七―九九。
大山耕輔、印刷中、「ＰＰＡとしての原子力政策円卓会議」『わが国の政策決定システムに関する研究（第二期、ＮＩＲＡ研究報告書）』総合研究開発機構。
――、一九九九ａ、「行政改革とアカウンタビリティ――ガバナンス時代の行政責任論」『世界と議会』一〇：一二―一七。
――、一九九九ｂ、「クリントン政権の行政改革とＮＰＭ理論」『季刊行政管理研究』八五：二四―三一。
――、一九九八、「ＮＩＭＢＹシンドロームと民主主義――原発立地プロセスにおける住民投票の意義を中心に」田中宏・大石裕編『政治・社会理論のフロンティア』慶應義塾大学出版会、一一三―一四〇。
――、一九九六、『行政指導の政治経済学――産業政策の形成と実施』有斐閣。
――、一九九四、「国の研究評価システムと会計検査」『会計検査研究』一〇：四五―六〇。
オズボーン、デビッド、テッド・ゲーブラー、一九九五、『行政革命』日本能率協会マネジメントセンター。
ペイトマン、キャロル、一九七七、寄本勝美訳『参加と民主主義理論』早稲田大学出版部。
Peters, B. Guy, 1996, *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
Peters, B. Guy, and Donald J. Savoire, 1998, *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Montreal & Kingston: Canadian Centre for Management Development, McGill-Queen's University Press.
Renn, Ortwin, Thomas Webler and Peter Wiedmann, 1995, *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*, Kluwer.
Rhodes, R.A.W., 1997, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity* and Accountability, Buckingham and Philadelphia: Open University Press.
Romzek, Barbara S. and Melvin J. Dubnick, "Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy," *Public Administration Review* 47(3): 227-238.
政策評価研究会、一九九九、『政策評価の現状と課題――新たな行政システムを目指して』通商産業省大臣官房政策評

価広報課。
セルフ、ピーター、一九八一、片岡寛光監訳『行政官の役割』成分堂、とくに8章の4節「行政責任」と5節「行政プロフェッショナリズム」。
Simon, Herbert A., Donald W. Smithburg and Victor A. Thompson, 1950, *Public Administration*, New York: Alfred A. Knopf.（岡本康雄・河合忠彦・増田孝治抄訳『組織と管理の基礎理論』ダイヤモンド社、一九七七年。）
曽根泰教、一九八四、『決定の政治経済学――その理論と実際』有斐閣。
Spiro, Herbert J., 1969, *Responsibility in Government: Theory and Practice*, New York: Van Nostrand Reinhold Company.
Stone, Bruce, 1995, "Administrative Accountability in the 'Westminster' Democracies: Toward a New Conceptual Framework," *Governance* 8(4): 505-526.
Susskind, Lawrence and Jeffrey Cruikshank, 1987, *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, New York: Basic Books.
Susskind, Lawrence and Patrick Field, 1996, *Dealing with Angry Public: The Mutual Gains Approach to Resolving Disputes*, New York: Free Press.
Thomas, John Clayton, 1995, *Public Participation in Public Decisions: New Skills and Strategies for Public Managers*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
通商産業省資源エネルギー庁公益事業部編a、各年度、『電源開発の概要――その計画と基礎資料』奥村印刷。
――b、各年度、『電力需給の概要』中和印刷。
宇都宮深志、一九九七、「環境行政と市民参加――アカウンタビリティの視点から」『計画行政』二〇(二)、二六―三二。
山本清、一九九九、「NPMとガバナンス――民主的統制とアカウンタビリティ」『ECO-FORUM』一八(二)：七―一二。