

行政改革と行政責任

—日本における行政責任観の変遷—

鏡 圭 佑

概 要

本稿の目的は、日本の行政改革における行政責任観の変遷の把握である。より具体的には、3つの審議会の最終答申の考察を通じて、日本の行政改革におけるレスポンシビリティ (responsibility) およびアカウンタビリティ (accountability) に対する考え方がどのように変遷してきたのかを考察する。

3つの審議会とは第一次臨時行政調査会、第二次臨時行政調査会、行政改革会議である。これらの審議会はその時どきの日本の行政が抱える多様な課題に対する改革の手段を検討してきた。この研究では、それぞれの審議会が最終答申において提言した改革の意義をレスポンシビリティおよびアカウンタビリティの観点から検討する。

レスポンシビリティおよびアカウンタビリティとは、行政責任論において用いられてきた行政の責任を表す概念である。レスポンシビリティとは、法令あるいは予算といった枠組みの範囲内で行政が自らで設定した任務を自らで果たす形式の責任である。他方で、アカウンタビリティとは行政外部の主体が設定した任務を行政に果たさせる形式の責任である。行政外部の主体としては国民あるいは議会があげられる。

本稿には、行政責任論における応用研究の試みとしての意義がある。日本の行政責任論は責任概念それ自体の研究を重視し、それらの概念を現実の行政に応用する研究を蓄積してこなかった。以下では日本の行政改革を対象にした

応用研究を実施し、その1つの方向性を提示したい。

1. はじめに

本稿では、日本の行政改革において行政責任がどのように理解されてきたのかを明らかにする。この目的のために、行政の抱えるさまざまな課題に対する改革の方針を議論した審議会の最終答申を検討の対象にする。具体的には、第一次臨時行政調査会（以下、第一臨調）、第二次臨時行政調査会（以下、第二臨調）および行政改革会議の最終答申を取り上げる。

行政責任に関する概念は、行政責任論において考案されてきた。佐藤竺が指摘するように、行政責任論では国民が抱く行政の活動に対する理想と行政活動の現実との間にある溝を誰がどのように埋めるべきかを研究の課題としてきた（佐藤 1983：1）。具体的には、国民および議会が行政活動に期待する価値¹を行政が実現していないとき、誰がどのように行政活動を修正するのかが議論されてきた。

この行政責任論の課題に関して、2つの立場が存在する。第一の立場では、公務員および行政組織が自律的に溝を埋めるべきであると考えられる。第二の立場では、国民および議会が行政に他律的に溝を埋めさせるべきであると考えられる。1940年代におけるフリードリッヒ (Friedrich, C. J.) とファイナー (Finer, H.) の論争を通じて、2つの立場の違いが明確になった (Friedrich

¹ たとえば、ギルバード (Gilbert, C. E.) は、行政の責任という言葉に12の価値が含意されていると指摘する (Gilbert 1959)。すなわち、応答性、柔軟性、一貫性、安定性、指導性、誠実性、公正性、有能性、有効性、慎重性、正当手続および説明可能性である (足立 1971：208-10；Gilbert 1959：375-78)。

1940; Finer 1941)。この論争ではフリードリッヒが第一の立場に基づく責任の概念を考案し、ファイナーが第二の立場からフリードリッヒの責任論を批判した。

日本の行政責任論では上記の論争で示された2つの立場をレスポンシビリティ (responsibility) およびアカウントビリティ (accountability) という責任の概念に分類し、考察を進めてきた^{2,3}。まず、フリードリッヒの主張する自律的な責任が非制度的、内部的および能動的な責任を意味するレスポンシビリティとして分析されてきた。つぎに、ファイナーの主張する他律的な統制が制度的、外部的および受動的な責任を意味するアカウントビリティとして分析されてきた。日本の行政責任論では、これらの概念の整理あるいは比較を目的とする研究が蓄積されてきた(大森 1971; 西尾勝 1990; 村松 1964, 1974; 山谷 1991, 2002)。

しかし、日本の行政責任論には、応用研究が存在しないという問題が存在する。ここでいう応用研究とは、行政責任の概念を用いて現実の行政を考察する研究を意味する。上述のように、日本の行政責任論では行政責任の概念それ自体の研究に主要な関心があった。こうした状況の下で、責任の概念を現実の行政に適用する試みはなされなかった(西尾隆 1998:65-6)。ただし、日本の行政学には現実の行政における責任に関心を持つ研究が2つ存在する。これらの研究を紹介し、応用研究に該当しないことを確認しておきたい。

まず、日本行政学会の学会誌である『年報行政研究』では、1998年の特集「行政責任とその課題」において薬害エイズ問題における行政責任追及の方法を論じた研究が収録されている(小坂 1998)。しかし、この研究における行政責任追及の枠組みは行政責任論の先行研究への言及がないままに考案されている。すなわち、フリードリッヒとファイナーの論争および2つの責任概念が検討されていない。したがって、

この研究は現実の行政の責任を対象としているが、本稿が定義する行政責任論の応用研究としては位置づけられない。

つぎに、毎熊浩一はNPM (New Public Management) 型の行政改革における行政責任を考察している(毎熊 1998, 2002, 2003)。そこでは、NPMにおけるレスポンシビリティおよびアカウントビリティが整理され、2つの責任概念の矛盾の可能性が検討されている。しかし、その関心は、NPM型という特殊な形式での2つの責任の概念の整理および比較に向けられている。さらに、毎熊の研究における1980年代以降のイギリス保守党による行政改革への参照も、概念の応用のためではなく、自らの概念の妥当性の確認のために用いられている。このような事実から、毎熊の研究と本稿の関心は異なっていると指摘できる。

行政責任論が応用研究の不在という問題を抱える一方で、日本ではさまざまな行政の課題を総合的に検討する大規模な行政改革が行われてきた。具体的には、第一臨調、第二臨調および行政改革会議が主導した行政改革がある。これらの審議会は、行政の在り方の大幅な見直しを要求する答申を提出してきた。こうした答申の背後には、現実の行政を理想の行政に近づけようとする意図が存在する。すなわち、行政改革は行政責任の実践なのである。

そこで、以下では行政改革を対象とした応用研究を実施する。より具体的には、レスポンシビリティおよびアカウントビリティを用いて、行政改革の背後にある行政責任に対する考え方を把握する。具体的には、行政改革があった時代ごとに共有されていた行政の問題を明らかにし、その問題の解決のために提出された答申の内容をレスポンシビリティおよびアカウントビリティから考察する。

なお、この研究では行政改革を行政組織の制度・組織・運営に関する改革であると定義する。したがって、以下では行政改革が行政組織のレ

² 行政責任論においてはレスポンシビリティを自律的責任あるいは内在的責任、アカウントビリティを他律的責任あるいは外在的責任と呼ぶ研究が存在するが、ここではレスポンシビリティおよびアカウントビリティという名称を用いる。こうした用語法は、山谷清志の研究と同様である(山谷 1991, 2002)。

³ ここで日本語における「責任」概念の多義性を確認したい。責任を responsibility と翻訳した場合、「行政の責任 (responsibility) の概念には、レスポンシビリティとアカウントビリティがある」という表現は不適切であるように見える。しかし、責任に対応する英単語は複数存在する。具体的には、duty, liability, responsibility があげられる。すなわち、日本語における「責任」概念は複数の英単語に対応しており、必ずしも responsibility と同一ではない。したがって、上述の表現は不適切であるとはいえない。

スポンシビリティおよびアカウントビリティに与えた影響を考察する。すなわち、責任の主体として行政組織を念頭に置く。

考察の手順は以下のとおりである。第2章では行政責任論における概念を整理する。第3章からは、それらの概念を用いて第一臨調（第3章）、第二臨調（第4章）および行政改革会議（第5章）の最終答申を考察する。具体的には、それぞれの審議会の概要、審議会が重視した行政責任、および特定の責任を重視した理由に考察の焦点を当てる。

2. 行政責任論における責任の概念

本章では、行政責任論における責任の概念を整理する。日本の行政責任論は、アメリカ行政学の研究を参考にして展開されてきた。したがって、本章における整理の対象はアメリカ行政学の研究が中心となる。まず、行政責任論の原点である行政責任論争を概観する。つぎに、論争以降に確立した責任の概念であるレスポンシビリティとアカウントビリティを定義する。なお、この研究では責任を果たす主体として主に行政組織を想定している。

2.1 行政責任論争

行政責任論争とは、フリードリッヒとファイナーの間で1940年代に交わされた論争である⁴。この論争では、行政国家において行政の責任を誰がどのように確保するのが焦点となった。行政国家とは、行政の活動が立法および司法の活動との関係において相対的に強力である国家を意味する（辻1966：3）。行政と立法の関係でいえば、行政国家では行政組織が議会に対して政策立案などのさまざまな形で指導力を発揮する（西尾勝2001：32）。1930年代から1940年代のアメリカでは、世界恐慌および第二次世界大戦に伴う政府活動の積極化を通じて行政国家化が進展した（手島1964：96-100）。この状

況において、国民を代表する議会が立法を通じて行政を他律的に統制するという伝統的な行政責任確保の構図の妥当性が疑われるようになった。フリードリッヒはこの構図の限界を認識したうえで、自律的な責任の概念を考案した。他方で、ファイナーは伝統的な構図に従うべきであると主張し、フリードリッヒを厳しく批判した。

フリードリッヒは、公務員あるいは行政組織による自律的な活動に基づく行政責任の概念を提示した（Friedrich 1940）。フリードリッヒは、アメリカにおける政策過程の観察を通じて議会による他律的な統制の限界を指摘した。すなわち、公務員および行政組織は政策の執行だけでなく政策案の形成でも自律的に活動し、議会は専門性を有する行政の活動を有効に統制できていない点を発見した（*Ibid.*: 5-8）。この事実から、フリードリッヒは公務員および行政組織の自律的な活動が不可避であると主張し、この活動に対応する新しい責任の概念を考案した。すなわち、機能的責任（functional responsibility）および政治的責任（political responsibility）である（*Ibid.*: 12-4）。機能的責任とは、専門家集団の間で共有された知識を考慮する責任である。他方で、政治的責任とはコミュニティにおける多数派の意見を反映する責任である。フリードリッヒは、議会による統制が有効に機能しない状況において公務員および行政組織が自律的に2つの責任を果たす重要性を強調した。

他方で、ファイナーはフリードリッヒの主張を批判し、議会による他律的な行政の統制を強調した（Finer 1941）。ファイナーによれば、フリードリッヒの責任論は行政による専制をもたらす（*Ibid.*: 12）。すなわち、行政の活動における自律性の拡大は、公務員が自らの利益を実現するために国民の利益を軽視する可能性を高める。したがって、行政国家の下でも国民を代表する議会が「技術的に可能な限り詳細に」政策案を制定し、行政を統制すべきであると主張する（*Ibid.*: 7）。さらに、ファイナーは高度な専門性を必要とする外交領域においても議会が行

⁴ フリードリッヒとファイナーは、1930年代にも論争を行っている（Finer 1936; Friedrich 1935）。しかし、ここでは1930年代の論争を取り上げず、1940年代の論争のみを取り上げる。なぜならば、1930年代の論争よりも、二回目の論争である1940年代の論争の方が両者の責任論が明確となっているからである。

政組織を有効に統制した事例を紹介し、議会による統制の改善が可能であると指摘した (*Ibid.*: 17-9)。ファイナーは結論において民主的な政府では議会による統制こそが中心であり、フリードリッヒのいう自律的な責任は議会による統制を補助する点においてのみ限定的に認められると主張した (*Ibid.*: 25)。

以上が、行政責任論争における両者の主張である。この論争の意義は、行政国家化に伴う行政責任の分裂を指摘した点にある。すなわち、自律的な活動を通じて行政が「果たす」責任と他律的な統制によって行政に「果たさせる」責任が論争を通じて発見された。行政責任論は、これらの2つの責任を考察する形で展開されてきた。この意味で、行政責任論争は行政責任論の成立の端緒を開いたのである。

日本の行政責任論においても、多くの研究者が行政責任論争の意義を評価してきた(西尾隆 1995: 281-85; 西尾勝 1990: 315-24; 村松 1974: 7-11)。これらの研究者も、行政責任論争を行政責任論の原点として位置づけている。そして、日本の行政責任論はフリードリッヒとファイナーの責任論を整理し比較する形で研究を進めてきた。

2.2 レスポンシビリティ

レスポンシビリティとは行政組織が法令あるいは予算といった枠組みのなかで自ら任務を設定し、それを適切に遂行することで果たす責任である。責任確保における行政組織の自律性の高さから、レスポンシビリティは自律的責任とも呼ばれる。この責任概念のルーツは、上述のフリードリッヒの責任論である。

レスポンシビリティには3つの特徴がある。すなわち、非制度的責任、内部的な責任および

能動的な責任である⁵。

第一に、レスポンシビリティは非制度的な責任である。非制度的な責任とは、法令などの基準によって責任の内容および手続きが十分に特定されていない状態を意味する。すなわち、レスポンシビリティは行政組織の活動に関する広い裁量を前提とした概念である⁶。裁量とは、法令の枠内で認められた行政組織における自由な判断の余地である(宇賀 2013: 317)。裁量の付与を通じて行政活動における柔軟性が高まり、公務員および行政組織が有する専門性が活動に反映されやすくなる。さらに、自由な判断の余地は行政活動における迅速さの向上につながる。反面、自由な判断の余地に行政組織の主観的あるいは恣意的な判断が含まれるおそれが指摘されている(森田 2007: 323)。

第二に、レスポンシビリティは内部的な責任である。内部的な責任では、責任の判定が行政の内部でなされる(山谷 1991: 161)⁷。すなわち、ある公務員および行政組織が責任を果たしたかどうかを、その公務員および行政組織自身が、もしくは上位の公務員あるいは行政組織が判断する。内部的な責任では、判断の主体が責任の内容に関して理解を有する。したがって、判断の結果における適切さが確保されやすい。反面、行政内部での身内意識から甘い判断あるいは判断の回避が生じるおそれがある⁸。

第三に、レスポンシビリティは能動的な責任である。レスポンシビリティの過程は、行政組織が自らの果たすべき責任を定義する段階、そして責任の実現に向けて努力する段階に分類できる。この過程において、主導権は行政組織にある。すなわち、山谷が定義するように、レスポンシビリティは行政が能動的に果たす責任である(山谷 2002: 167)。この特徴によって、行政の専門性が責任を果たす過程に反映される

⁵ レスポンシビリティの3つの特徴および後述するアカウントビリティの3つの特徴は、山谷が提示したレスポンシビリティおよびアカウントビリティの特徴のうちの一部に基づいている(山谷 1991, 2002: 167)。

⁶ 同様に、村松岐夫は自律的責任論が外的制御の枠から外れる領域(拡大された裁量)での行政責任を議論してきたと指摘する(村松 1974: 25)。村松のいう自律的責任論とは、ここでのレスポンシビリティを対象とする研究を意味する。

⁷ 行政の内部および外部の間の境界線をどこに引くかに関して、行政責任論の先行研究において答えは提出されていない。実際に、先行研究ごとに違いがある。行政責任論の応用研究においても、応用対象に応じて行政の内部と外部の境界線は異なるであろう。冒頭でも説明したとおり、本稿では行政改革が中央省庁の行政組織に与えた影響に着目する。行政組織として、省・庁・委員会を念頭に置いている。ただし、改革手段によっては官房・部・局・課・室も行政組織に含まれる。本稿では、これらの行政組織を境界線として内部と外部を区別する。

⁸ たとえば、山谷は日本の政策評価制度をめぐる議論において行政による内部評価が「お手盛り評価」に墮落する危惧があったと指摘している(山谷 2006: 35)。この指摘は、政策評価だけでなく行政内部における責任の判定に広く該当する現象であろう。

可能性が高まる。ただし、行政外部の主体の関与が弱くなり、国民の願望と行政の活動が乖離するおそれがある。

これらの特徴を持つレスポンシビリティは、行政に対する高い信頼を背景として成立する責任であろう⁹。西尾隆が指摘するように、レスポンシビリティは専門性を有する行政が迅速かつ柔軟に社会的な問題を解決する可能性を高める反面、国民あるいは議会の要望から乖離した恣意的な行政活動の危険性を高める（西尾隆 1995：269）。レスポンシビリティを肯定する主張は、後者の危険性が行政の自己規律によって抑制されると考える。前節で指摘したように、自己規律の方向性としてはフリードリッヒの主張した機能的責任および政治的責任がある。

最後に、行政組織のレスポンシビリティには能力としての意味と範囲としての意味があることを指摘しておきたい。行政組織の役割は、社会的な問題の解決策の立案および実施である。2つの意味は、これらの行政組織の役割に由来する。具体的には、前者の意味は行政組織が社会的な問題の解決を遂行する能力を、後者はその解決に責任を負う範囲を表す。第3章以下では、この区別を前提に行政改革における責任の考え方を考察する。

まず、能力としてのレスポンシビリティとは、行政組織が社会的な問題を解決することで果たす責任を意味する。日本における行政責任論の先行研究は、この意味でのレスポンシビリティを議論してきた（西尾勝 1990；山谷 2002）。社会的な問題の有効な解決には、その社会的な問題と解決方法に関する専門性が必要になる。さらに、それらの専門性を活動に反映するための裁量が必要となろう。したがって、行政改革における行政責任を考察する際に、能力としてのレスポンシビリティは行政における専門性の向上および行政活動に関する手続きの緩和によって拡大することを前提に、それぞれの改革手段の意義を考察する。

つぎに、範囲としてのレスポンシビリティとは、それぞれの行政組織が社会的な問題の解決

に責任を負う領域を意味する。この領域は所掌事務および政策によって表される。日本の行政組織は、その設置法で規定された所掌事務の範囲における社会的な問題の解決に責任をもつ。また、行政組織が自らの所掌事務の範囲における問題を解決するために実施する政策は、行政組織が実際に社会に介入している範囲を示す。本稿がこのレスポンシビリティに着目する理由は、日本の行政改革においてそれが重要な議論の対象となってきたからである。具体的には、後述の第一臨調における行政需要への対応および第二臨調における行政の責任領域の見直しにおいて範囲としてのレスポンシビリティが議論されてきた。

2.3 アカウンタビリティ

アカウンタビリティとは行政外部の主体が任務を設定し、行政組織による任務の遂行を統制することで、行政組織に果たさせる責任である。行政外部の主体としては、国民あるいは議会があげられる。こうした定義から、アカウンタビリティは日本の行政責任論において他律的統制と呼ばれてきた。この責任の概念は、ファイナーの責任論を基盤として確立した。

アカウンタビリティには3つの特徴がある。すなわち、制度的責任、外部的な責任および受動的な責任である。

第一に、アカウンタビリティは制度的な責任である。制度的な責任とは、責任が法令などの基準によって特定されている状態を意味する（山谷 1991：162）。より具体的には、行政組織の果たすべき責任の内容および手続きに加えて、行政組織が責任を果たせなかった場合の制裁が基準によって規定されている状態を指す。このような基準の制定を通じて、行政組織の判断に行政外部の主体の意思を考慮させることが可能となる。すなわち、基準の制定には行政組織の恣意的な活動を防ぐ効果がある¹⁰。ただし、責任の過剰な制度化は行政組織の活動における迅速さと柔軟さを損ねる。この問題は、アカウ

⁹ バーク（Burke, J. P.）も同様の指摘を行っている（Burke 1986: 25）。また、モシャー（Mosher, F. C.）はレスポンシビリティを主観的な責任（subjective responsibility）と呼び、それが公務員および行政組織の忠誠心や良心と同義であると指摘する（Mosher 1982: 10）。モシャーの指摘を踏まえれば、レスポンシビリティは公務員および行政組織の忠誠心や良心に対する社会における高い信頼を前提に成立する。

¹⁰ 同様に、加藤一明は行政による恣意的な活動の防止に対する基準の重要性を強調する（加藤 1966：198-202）。

ンタビリティの過剰 (accountability overloads) の問題として議論されている (Halachmi 2014: 560-63)。

第二に、アカウントビリティは外部的な責任である。外部的な責任においては、公務員および行政組織が責任を果たしたか否かが行政外部の主体によって判断される。行政外部の主体は行政内部に所属する主体よりも、行政組織におけるしがらみに捉われない判断をしやすい。したがって、少なくとも行政内部で責任を判断するよりも、公正な判断が下される可能性は高くなるであろう。ただし、行政外部の主体が専門性を欠く場合には、判断における適切さの確保が困難になる。

第三に、アカウントビリティは受動的な責任である。アカウントビリティの過程は、行政外部の主体が責任判定の基準を行政に提示する段階、そして行政組織が責任を果たしたか否かを追及する段階に大別できる。この過程において、行政組織には所与の基準の遵守が求められ、行政外部の主体から責任を追及された場合には自らの行為と基準との適合性を説明しなければならない。すなわち、アカウントビリティは行政組織の側から見ると受動的な責任である (山谷 2002: 162)。この特徴は、国民あるいは議会の願望と行政活動が乖離する危険性を低下させる。ただし、責任が受動的であるために、行政組織における専門性が責任の過程に反映されにくい。

これらの特徴を持つアカウントビリティの背後には、恣意的な行政活動に対する問題意識が存在する¹¹。西尾は、アカウントビリティは行政外部の主体が行政組織の活動の方針を示し、行政組織の活動がそこから乖離する危険性を縮減させる反面、行政組織の積極的な活動に基づく問題の解決にブレーキをかけると指摘する (西尾隆 1995: 269)。アカウントビリティの主張は、両者の間の価値判断において後者に重点を置く。

行政組織におけるアカウントビリティを向上する改革は、行政外部の主体が行政組織を統制するための制度の新設あるいは既存の制度の改善である¹²。まず、制度の新設を通じて行政組織の自律的な活動に任せられていた領域に外部の主体による統制が導入される。つぎに、既存の制度の改善によって、行政組織に対する統制の密度を高められる。制度の改善の規準としては、情報の公開、基準の明確化、手続きの詳細化およびより多くの主体の統制過程への参加がある。

以上、本章では行政責任論争および論争以降に確立した2つの責任概念を概観した。日本の行政責任論は、これらの論争および概念の比較を通じて展開されてきた。しかし、レスポンシビリティおよびアカウントビリティはあくまでも概念である。実際に、現実の行政組織における責任は、2つの概念のどちらかのみで議論できるほど単純ではない。2つの責任概念の両方を考慮しながら議論する必要がある¹³。また、現実の行政において重視される責任の概念は歴史を通じて変遷する。これらの前提は、現実の行政から離れてその責任の概念を比較するだけでは確認できない。そこで、以下ではレスポンシビリティおよびアカウントビリティを用いて日本の行政改革における行政の責任がどのように把握できるのかを検討する。

3. 第一臨調における行政の責任

3.1 第一臨調の概要

第一臨調は1961年に池田勇人内閣の下で成立した臨時行政調査会設置法案によって翌年に設置された審議会である¹⁴。第一臨調の設立前に行政改革を担当していた第五次行政審議会は、その最終答申においてアメリカのフーバー委員会のような権威の高い審議会に行政改革を

¹¹ 同様の観点から、ベーン (Behn, R. D.) は公務員による裁量の濫用から生じる恣意的な活動に対する問題意識がアメリカの連邦政府におけるアカウントビリティの導入につながってきた事実を整理している (Behn, 2001: 87-8)。

¹² なお、こうした統制の観点から、アカウントビリティを手続に基づくアカウントビリティと成果に基づくアカウントビリティに分類できる (山谷 1994; Pail, Vieider and Tetlock 2014)。

¹³ 行政改革においても、2つの責任概念を同時に向上させる改革手段が存在する。たとえば、後述の行政改革会議の最終報告では、2つの責任概念を同時に向上させる手段として政策評価を提言している。

¹⁴ 第一臨調の概要を整理するにあたって、以下の文献を主に参照した (久世 1964a, 1964b; 増島 2003)。

担当させる必要性を指摘した。この要請に応じて設立された第一臨調では、佐藤喜一郎三井銀行元会長が会長を務めた。そして、佐藤を含めて、経済界、学界および労働界を代表する7人の委員のもとに専門委員および調査委員が任命された。その後、第一臨調は1964年に最終答申を政府に提出し、解散した。

第一臨調が設置された背景には、太平洋戦争後の戦後復興から経済成長が始まった時代までの行政の非効率性に対する国民の不満があったといわれる。第一臨調は当時の行政に対する国民の不満を最終答申において以下のように指摘した¹⁵。すなわち、社会の発展とともに「行政は質的にも変化し、量的にも拡大」したにもかかわらず、行政組織が「現代の緊要な行政事務を能率的に処理する体制にない」状況に国民の不満があると指摘した。こうした不満を解消するため、第一臨調は増大する行政需要に対応するための行政組織における近代化・合理化の実現に資する答申の提出を自らの任務とした（佐藤・蛭山1964：11-2）。

第一臨調は、最終答申において当時の行政が抱える課題を克服するための提言を1000頁以上にわたって記述している。この最終答申は、総論および各論に大別できる。

第一臨調は総論において、自らの行政改革における6つの目標を示している。6つの目標は、総合調整機能の強化、行政における民主化の徹底、行政の膨張の抑制と行政事務の中央偏重の排除、行政運営における合理化と能率化の推進、新しい行政需要への対応、公務員精神の高揚である。

各論では総論に掲げられた目標を実現するために、第一臨調が検討した16の対象が示されている。具体的には、①内閣の機能、②中央省庁、③共管競合事務、④行政事務の配分、⑤許認可等、⑥行政機構の統廃合、⑦公社・公団等、⑧首都行政、⑨広域行政、⑩青少年行政、⑪消費者行政、⑫科学技術行政、⑬事務運営、⑭予算・会計、⑮行政の公正確保のための手続、⑯公務員制度が各論を構成している。

3.2 第一臨調におけるレスポンスビリティの拡大

第一臨調は、最終答申において行政組織の自律的な活動を通じた社会的な問題の解決を志向した。すなわち、第一臨調の最終答申からは、レスポンスビリティを肯定する姿勢が読み取れる。具体的には、第一臨調は第2章で指摘した行政組織の能力および範囲としてのレスポンスビリティの向上につながる提言を行った。以下では最終答申の記述に基づいて、こうした事実を確認する。

まず、第一臨調は最終答申の各論「事務運営の改革に関する意見」において、手続きの緩和を通じた能力としてのレスポンスビリティの強化を提言した。具体的には、行政組織における合法性の過度の遵守が活動の鈍化・硬直化を招くと批判し「過ちを犯したときには簡易に是正する制度を整えておくならば、速さを確保するためには若干の過誤はやむをえない」とする感覚の必要性を強調する。そして、法律規定の画一性の最小化および手続きに関する裁量の拡充を勧告した。具体的な勧告として、国家行政組織法における内部組織編成に関する規制の緩和および稟議制のような意思決定過程の簡素化がある。さらに、行政組織の活動の基準を手続きの遵守から成果の実現に変えるために、業績評価制度の確立が提言された。

また、公務員の専門性の向上を通じた能力としてのレスポンスビリティの強化も提言された。具体的には、行政研究所の設置構想および公務員制度の改革がある。第一臨調は、「事務運営に関する意見」の最後で能率的かつ経済的な行政運営を研究する必要性を主張した。そのために、行政研究所を設置し、そこでの研究成果に基づく研修による公務員の専門性の向上が提言された。くわえて、「公務員に関する改革意見」において、公務員の専門性の向上が志向された。たとえば、本省庁所属の局長および課長級職員に対する研修の徹底、専門職員の選抜・要請に関する制度の確立が提言された。公務員の専門性の向上は行政組織における専門性の向上につながる。この点において、これらの

¹⁵ 第一臨調の答申の資料として『自治研究』第40巻臨時増刊第11号に掲載されている答申の全文を参照にした（臨時行政調査会1964）。

改革は行政組織の能力としてのレスポンスビリティの向上策として位置づけられる。

つぎに、第一臨調は範囲としてのレスポンスビリティの拡大を提言した。第一臨調の委員であった蠟山政道は首都圏行政、広域行政、青少年行政、消費者行政、科学技術行政、貿易行政、経済協力行政および公害行政における行政需要の増加への対応が審議されたと話している（佐藤・蠟山 1964：14-5）。最終答申において、第一臨調はこれらの行政需要に対応するための行政の機構整備の必要性を説いている。この勧告が国土庁、青少年行政局、国民生活局の設置および科学技術基本法の制定につながった（古橋 1984：55；増島 2003：8）。これらの行政組織の新設は、行政が社会に介入する領域の拡大を意味する。すなわち、第一臨調は行政の範囲としてのレスポンスビリティの拡大をも肯定したのである。

他方で、第一臨調はアカウントビリティ向上のための制度改革も提言した。具体的には、最終答申における「行政の公正確保」において許認可等における行政の恣意性を防ぐための行政手続法の整備を要請した（市原 1964）。さらに、第一臨調は行政手続法の草案を作成し政府に提出した。その制定過程において、第一臨調は行政手続法を通じた公正の確保と能率性が衝突する可能性を認識し、能率性の確保に配慮する方針を採った。しかし、各省庁は行政手続法の制定は能率性を損ねるという理由から草案に反対し、行政手続法の制定は実現されなかった（江澤ほか 2006：9）。さらに、業績測定はアカウントビリティを確保する手段になる制度でもあるが、第一臨調では上述のように行政組織の能力としてのレスポンスビリティを向上させるために提言された。このように、第一臨調におけるアカウントビリティに関する提言はレスポンスビリティの肯定のもとで制限されていたといえる。

第一臨調の最終答申においてレスポンスビリティの拡大に力点が置かれた理由として、多様な行政需要の発生がある。たとえば、教育や環

境といった福祉領域および道路の整備といったインフラ領域での行政需要の拡大があった。政府がこれらの新規の行政需要に対応するには、行政組織による迅速かつ柔軟な活動が必要となる。したがって、行政の能力強化および活動範囲の拡大が望ましい方針となる。実際に、第一臨調は最終答申において「積極行政に対する国民の要望は近代行政の顕著な面である」として、新規の行政需要を特定し、その需要に応えるための行政組織の設立を勧告した。

また、この理由に基づくレスポンスビリティ拡大における前提条件として、高度経済成長による財政の安定化がある。第一臨調の設置期間は、日本が高度経済成長を実現していた時代に重なる。この時期における歳入の伸びは、歳出の拡大を是認させる働きを有していた。したがって、第一臨調は歳出減の方策よりも、行政組織が新規の行政需要にどのように応えていくかを議論の焦点にしたと指摘されている（加藤 1985：86；村松 1983：150-51）。

くわえて、第一臨調の審議にはレスポンスビリティの見直しを妨げ、その拡大を肯定せざるを得なくするような制約が存在していた。具体的には、臨時行政調査会設置法の付帯決議では公務員の人員整理および身分の変更に関する審議が制限された。さらに、審議では「直接政治や政策にかかることは原則的に触れない」方針が採用された。これらの制約によって、第一臨調は自らの目標である行政の近代化・合理化の方針を十分に審議できなかったことが指摘されている（西尾勝 1966：199；福沢 2010：116）。実際に、蠟山はこの制約が委員会における議論の対立の回避に有効ではあったが、踏み込んだ改革意見に関する議論の妨げになったと認めている（佐藤・蠟山 1964：15）。このような理由から、第一臨調が目指した行政の合理化は戦前から存在する不要な行政組織あるいは戦後改革初期に創設された不要な行政組織のなかで、廃止あるいは縮小に対して政治的な反対が少ない組織の見直しにとどまった¹⁶。

以上、第一臨調における最終答申を行政責任

¹⁶ ここで指摘した付帯決議および審議の方針以外にも、第一臨調による積極的な提言の妨げになった要因が行政学者によって分析されている。具体的には、佐藤竺は第一臨調の審議過程における官僚の抵抗を要因とし、官僚の抵抗が生じた理由および抵抗が審議過程に与えた影響を明らかにした（佐藤 1966）。さらに、赤木須留喜は第一臨調における審議過程の詳細な検討を通じて、第一臨調が戦前から続く官僚制による支配構造の改革に失敗したと主張した（赤木 1966）。

論の観点から考察した。第一臨調は、第2章で指摘したようなレスポンスビリティを拡大する方針を提言した。その理由は、第一臨調の設置期間における行政を取り巻く環境にあった。すなわち、多様な行政需要の充足に対する高い期待が高度経済成長による歳出増によって是認されることで、レスポンスビリティの拡大が正当化された。この環境の下で、第一臨調の目標であった行政の近代化・合理化は限定的な行政機構の見直しにとどまった。こうした見直しは、歳入減を背景とする第二臨調において本格的に取り組みられた。

4. 第二臨調における行政の責任

4.1 第二臨調の概要

第二臨調は、1981年に鈴木善幸内閣における中曽根康弘行政管理庁長官の主導で成立した臨時行政調査会設置法によって設置された審議会である¹⁷。第二臨調の組織および任務の設定では、第一臨調がモデルにされたといわれている（西尾 2001：375；増島 2003：11）。すなわち、第二臨調においても各界の権威ある人物が委員に任命され、行政全般に対する改革意見の提出が任務となった。第二臨調の会長は経団連元会長である土光敏夫であった。第二臨調の委員は土光を含めた9人であり、その下に専門委員、顧問および参加者が任命された。第二臨調は1983年に最終答申を政府に提出し、解散した。

第二臨調が設置された目的は、1973年の石油ショックによって打撃を受けた財政の再建であった。石油ショックの影響から日本は低成長の時代に突入し、歳入が低下した。他方で、石油ショック以降も行政活動は拡大を続け、歳出は増加した。このギャップによる財政赤字が問題と認識され、大平内閣は1979年に一般消費税の導入を試みた。しかし、一般消費税による歳出増は国民の反対により挫折した。そこで、歳出の拡大を続けてきた行政の改革が政府の方

針となり、第二臨調がその実行を担った（緒方 1983：52-4；臨時行政調査会 OB 会（編）1983：3）。第二臨調のスローガンである「増税なき財政再建」には行政全般にわたる改革意見のなかでも、とくに歳出削減に対する社会からの期待の高さが表れている。

第二臨調は「増税なき財政再建」実現のために、行政の責任領域の見直しを採用した。この考え方は、行政管理庁に設置された研究会である行政管理基本問題研究会が発行した『今後における政府・公共部門の在り方と行政改革』に示されている（行政管理研究センター 1979）。報告書は行政が自律的に活動する領域を行政の責任領域と定義し、その責任領域を不要不急の事務の廃止、地方自治体への事務の権限移譲、民間部門による事務の機能代替の観点から見直す必要性を強調する。江澤ほかが指摘するように、第二臨調の歳出減に関する提言はこの報告書の考え方に基いている（江澤ほか 2006：18）。

責任領域の見直しは、行政組織の政策あるいは事務事業の内容にまで踏み込む。不要な事務の廃止、国から地方へ、官から民へとといった判断は、当該事務事業の内容を評価せずにはなしえない。政策の内容に踏み込む点において第二臨調と第一臨調では違いがあると指摘されている（佐々木 1985：7-9；大森 1982）。行政の合理化を掲げた第一臨調では、「直接政治や政策にはふれない」方針の下で、事務事業の内容を検討の対象にしなかった。他方で、第二臨調はその最終答申において社会保障、公共事業、農業あるいは教育における事務事業の内容を評価し、事務の縮小や廃止、自治体への権限移譲あるいは民間への委託を提言し、歳出削減を試みた。

第二臨調は最終答申において、さまざまな行政の課題を包括的に検討している¹⁸。最終答申の目次において、「整理合理化」「再編合理化」「合理化」という表現が9つの節に使われている。この表現を含む節では、各省庁の抱える特定の組織あるいは事業の廃止、縮小、民営化あ

¹⁷ 第二臨調の概要を整理するために、参照した文献は以下の通りである（増島 2003；臨時行政調査会 OB 会（編）1983）。

¹⁸ 第二臨調の答申の資料として第二臨調 OB 会が編集した『臨調と行革—2年間の記録』の巻末の資料を参考としている（臨時行政調査会 OB 会（編）1983）。

るいは地方移譲が提言されている。ここから、第二臨調はさまざまな行政課題のなかでも、既存の行政組織および事務事業の削減を通じた財政再建に焦点を当てたことがわかる。

4.2 第二臨調におけるレスポンスビリティの再考

第二臨調は、第一臨調と比べて行政組織のレスポンスビリティを再考する姿勢をとった。第2章で指摘したように、レスポンスビリティには行政組織の能力を表す意味と活動の範囲を表す意味がある。第二臨調は前者の意味におけるレスポンスビリティを一定程度肯定したが、その範囲に対しては厳格な縮小を提言した。上述の行政の責任領域の見直しは、まさに範囲としてのレスポンスビリティ縮小のために用いられたのである。以下では、こうした第二臨調の試みを最終答申に基づいて確認する。

まず、第二臨調は行政の能力としてのレスポンスビリティを重視している。第三次答申によると、第二臨調が理想とする活力ある福祉社会は大きな政府と同義ではないが、同時に行政活動の領域の限定を試みる小さな政府でもない¹⁹。また、最終答申においても「国民の福祉のため真に必要な施策」を行政組織が積極的に展開する必要性を強調した。このように、第二臨調は行政の能力としてのレスポンスビリティを向上させる必要性を肯定している。実際に、第二臨調は組織編成に必要な手続きを緩和するための国家行政組織法の改正を提言し、この提言に基づいて国家行政組織法が1983年に改正された。この改正によって、行政組織による行政需要の変化に応じた迅速かつ柔軟な内部部局の再編成が法律事項から政令事項になった（増島1984a, 1984b）。

つぎに、第二臨調は範囲としてのレスポンスビリティの縮小を提言した。最終答申では行政による国民の福祉のために必要な施策の自律的な展開が認められたが、その際に行政は自身の活動を「民間の自由な活動を十分に保証する最

小限のもの」としなければならないと強調する。具体的には、「規制・保護を主眼とする行政姿勢を、国民の自主的な活動の調整・補完を主眼とするものに転換する必要」があると指摘する。この姿勢の転換のために、第二臨調は行政組織の整理、現業・特殊法人の整理、地方への権限の委任、各種の補助金および許認可による介入行政の縮小を勧告している。このように、第二臨調は行政組織および政策の廃止あるいは縮小を通じた範囲としてのレスポンスビリティの縮小を提言した。

第二臨調は活動範囲の見直しを行政組織の能力としてのレスポンスビリティのなかに位置付けた。具体的には、第二臨調は最終答申において「各省庁は所管行政について責任を有している立場から、自らの組織について常に見直しを行い、変化に対応して簡素で効率的な組織にするための改革努力を行うべき」であると主張した。大森彌が指摘するように、この第二臨調の主張は公務員および行政組織による自律的な責任領域の見直しを求めたものとして理解できる（大森1982：12-3, 1983：28）。すなわち、第二臨調は行政の能力としてのレスポンスビリティの内容に範囲としてのレスポンスビリティの見直しを追加しようと試みたのである。

他方で、第二臨調では第一臨調と同様にアカウントビリティに関する提言もあった。第二臨調と第一臨調の違いは、提言された改革の範囲である。具体的には、第二臨調の最終答申では行政手続だけではなく、情報公開、オンブズマン制度および行政苦情救済に関する法整備が要請されている²⁰。これらの制度は国民が行政組織の不当な活動に対して外部から責任を追及する際の基盤となる。しかし、オンブズマン制度および行政苦情救済に関しては、行政の自浄作用に対する期待が高く、レスポンスビリティに基づく運用が想定されている。さらに、第一臨調と同様に、これらのアカウントビリティの制度は第二臨調の最終答申の実現過程において整備されることはなかった。

第二臨調がレスポンスビリティの見直しを強

¹⁹ さらに、松下圭一は第二臨調が公表した第三次答申において中央政府の減量ではなく、増量が主眼となっていると指摘している（松下1982：3-5）。

²⁰ これらの制度のうち、行政手続法に関しては杉村敏正が、情報公開法に関しては堀部政男が、第二臨調における審議の過程を検討している（杉村1983；堀部1983）。

く要求した第一の理由として、石油ショックによる歳入の低下があった。上述のように、第一臨調の審議期間は高度経済成長期に重なった。この環境において議論の焦点は行政の効率化よりも、新規の行政需要にどのように対応するかであった。これに対して、第二臨調の審議期間には石油ショックによる歳入の深刻な減少があった。したがって、議論の焦点は行政の責任領域の見直しを通じた歳出減の方策となったと説明されている（緒方 1983：52-4；門松 2010：135）。

さらに、第二の理由として、先進各国における高福祉・高負担路線の見直しを主眼とする改革の実行もあった。諸外国における改革として、イギリスのサッチャー政権およびアメリカのレーガン政権による行政改革がある。これらの改革では行政が抱えるさまざまな問題が総合的に検討された²¹。そのなかでも、歳出の減少に対応するための福祉国家路線の修正が主要な課題であり、行政の責任領域の見直しはその手段として実行された。大嶽秀夫が中曽根康弘に実施したインタビューにおいて、中曽根はサッチャーおよびレーガンの行政改革を参考にしたと話している（大嶽 1997：45-6）。このように、先進各国の行政改革が第二臨調における範囲としてのレスポンシビリティの縮小の実行に影響を与えていた。

以上、第二臨調における責任の考え方を考察した。第二臨調は、行政組織の範囲としてのレスポンシビリティの拡大に対する抑制を試みた。実際に、第二臨調では既存の行政組織と事務事業の廃止、地方への移譲あるいは民間への移譲が可能であるか否かを包括的に見直した。そして、最終答申では責任領域の見直しをレスポンシビリティによって果たすべきであると指摘した。こうした責任の考え方の背景には、石油ショックによる歳出減および諸外国における

行政改革の影響があった。他方で、アカウントビリティの拡充に関する提言は第一臨調と同様に、実現に結びつかなかった。行政組織に対するアカウントビリティの強化は、行政改革会議が設置された 1990 年代に大きく進展する。

5. 行政改革会議における行政の責任

5.1 行政改革会議の概要

行政改革会議は、橋本龍太郎元総理が総理府令の一部改正を通じて設置した行政改革会議が主導した行政改革である²²。行政改革会議は政令によって設置された点において、法律によって設置された第一臨調および第二臨調とは異なる。政令設置の理由としては橋本元総理が国会の介入を可能な限り抑制し、行政改革会議での審議を自らがリードする意欲を持っていた点が指摘されている（神崎 2010：158；城山 2001：22-3）。第一臨調および第二臨調の会長と会長代理は民間有識者であったが、行政改革会議では橋本総理自らが会長となり、会長代理は総務庁長官が務めた²³。行政改革会議では政治家、産業界、学界および労働界から 13 名の委員が任命され、水野清元内閣総理大臣補佐官を事務局長とする事務局が設置された。行政改革会議は、1997 年の 12 月に最終答申を提出した。

行政改革会議が設置された目的は、1990 年代における国民の行政に対する不信の払しょくにあった。当時の行政に対する不信の原因は、政策の失敗および公務員の不祥事であるといわれる。まず、政策の失敗とは社会的な問題に対する行政の対応の失敗を意味する。具体的には、住專問題および薬害エイズ問題がある。つぎに、公務員の不祥事として、大蔵省の接待に関する不祥事および厚生省事務次官の汚職があった²⁴。

²¹ サッチャー政権下では国家の守備範囲の限定、公共支出の削減および公共部門の効率性の向上が目標に掲げられ、その実現のために財政管理イニシアチブ（Financial Management Initiative）に基づく行政組織の改革、行政組織の民営化やエージェンシー化が推進された（君村 1990）。他方で、レーガン政権では財政赤字の削減および経済活性化のために、個人税と法人税の大幅な減税、補助金の整理を通じた予算の削減、規制緩和、民営化、州政府への権限の委譲が実施された（小池 1998：42-5；新川 1986：6-10）。

²² 橋本行革の概要を整理するにあたって、主に参照した文献は以下の通りである（神崎 2010；行政改革会議 OB 会（編）1998；田中（編）2006；増島 2003）。

²³ 武藤嘉文が初代の会長代理として 1996 年 11 月 21 日から 1997 年 9 月 11 日まで務めた。その後、佐藤孝行が 9 月 11 日から 9 月 22 日まで、小里貞利が 9 月 22 日から 1998 年 6 月 30 日まで会長代理となった。

²⁴ 1990 年代における公務員の不祥事は、原田三朗が詳しく検討している（原田 1999：25-32）。また、山谷は 1948 年から 1994 年までの中央政府および地方政府における汚職事件に関する一覧表を作成している（山谷 1995：107-12）。

これらの出来事によって、国民が日本の行政は制度疲労にあると考えるようになった（神崎 2010：158；田中 2006：9）。このような経緯から、行政改革による行政の能力および信頼の向上が政府の課題になったのである（行政改革会議 OB 会（編）1998：3）。

こうした時代背景の下で、行政改革会議は「この国のかたち」の再構築を目標に掲げた。このスローガンは、最終答申で示されたように「制度疲労のおびただしい戦後型行政システムを改め、〔中略〕21世紀型システムへと転換すること」を含意する²⁵。行政改革会議は戦後型行政の問題点を「個別事業の利害や制約に拘束された政策企画部門の硬直性、利用者の利便を軽視した非効率的な実施部門、不透明で閉鎖的な政策決定過程と政策評価・フィードバックの不在、各省の縦割りと、自らの所管領域には他省庁の口出しを許さぬという専横的・領土不可侵の所掌システムによる全体調整の機能不全」にあると捉えている。

行政改革会議は最終報告において、戦後型行政の抱えるいくつもの問題に対する解決策を提言した。提言を概観すると以下のとおりである。すなわち、「内閣機能の強化」として、内閣総理大臣の指導力強化、内閣府の設置および内閣官房の権限の強化に関する提言があった。「新たな中央省庁の在り方」では、1府23省庁から1府12省庁への大括り再編、企画立案と実施の分離および政策評価の導入に関する提言があった。「行政機能の減量（アウトソーシング）、効率化等」では廃止、民営化、民間委託あるいは独立行政法人化の観点からの既存の行政組織の再検討が要請された。「公務員制度の改革」では政府全体からの人材の確保に関する提言があった。

スローガンである「『この国のかたち』の再構築」が示すように、行政改革会議は従来の行政のあり方における問題点を総合的に検討している。以下では、行政改革会議の提言のなかでも、レスポンスビリティおよびアカウントビリティに関係する提言を取り上げる。まず、「新

たな中央省庁の在り方」における企画立案と実施の分離および政策評価が行政のレスポンスビリティの在り方に与えた影響を考察する。つぎに、アカウントビリティに関する提言として、行政改革会議が掲げた透明性の意義および政策評価を考察する。

5.2 行政改革会議におけるアカウントビリティの強調

行政改革会議は従来の日本における行政改革とは異なる。レスポンスビリティに関する議論では能力としてのレスポンスビリティに不可欠の専門性の向上を改革の対象にした。さらに、アカウントビリティに関しても、第2章で指摘した透明性の向上を改革の目標として、その実現のために情報公開制度および政策評価制度の導入を勧告し、実現させた。

まず、専門性の向上に関する方針として政策の企画立案と実施の分離がある。行政改革会議は企画立案と実施の密接な関係よりも、両者の分離による責任の明確化を志向した（小早川・藤田 1998：35）。具体的には、行政改革会議は独立行政法人と外局の責任を効率的かつ質の高い実施に限定した。他方で、中央省庁の責任を有効な政策案の形成に限定した²⁶。こうした責任の限定を通じて、それぞれの組織が機能を果たすために必要となる専門性が明確になる。すなわち、組織が立てるべき計画、必要となる予算、採用し育成すべき人材がより明確になる。この明確化は、それぞれの組織による専門性の発揮を容易にし、行政組織による社会的な問題の適切な解決につながる。

つぎに、政策評価の導入がある。行政改革会議は最終答申において「政策は、その効果が常に点検され、不断の見直しや改善が加えられていくことが重要である」と指摘している。これを実現するために、政策評価の導入が提言された。政策評価導入の狙いは、分離された企画立案部門と実施部門との間の連携強化および評価によるフィードバックを通じた政策の改善に

²⁵ 橋本行革の最終答申の資料として、行政改革会議 OB 会が編集した『21世紀の日本の行政—内閣機能の強化・中央省庁の再編・行政の減量・効率化』の巻末の資料を参考している（行政改革会議 OB 会（編）1998）。

²⁶ 実際に、行政改革会議において独立行政法人の創設に関わった柳沢伯夫が新川達郎が実施したインタビューのなかで、柳沢は企画立案と実施の分離の目的が中央省庁の企画立案機能の向上にあったと話している（新川 2000：192-93）。

あった。企画立案部門による実施部門の評価結果の参照は実施を見据えた政策の形成を可能とし、実施部門による企画立案部門の評価結果の参照は政策目標の正確な理解を可能とする。さらに、山谷が指摘するように、自らの活動を評価した結果は政策の改善を行う際の有益な情報となる（山谷 2012：22）。このように、政策評価はレスポンスビリティの前提となる専門性を行政組織が蓄積する手段となる。

なお、行政改革会議は第二臨調と同じく行政組織の範囲としてのレスポンスビリティの縮小を提言した。行政改革会議における責任領域の見直しは行政組織および事務事業の廃止、縮小あるいは地方への移譲が可能か否かを検討した第二臨調と同様の視点に基づく。ただし、独立行政法人および政策評価の責任領域の見直しへの活用が新たな視点として加えられている。

さらに、行政改革会議はアカウントビリティの向上を提言した。

まず、行政改革会議は改革の目標の1つに透明性をあげている。行政改革会議は、透明性が「行政情報の公開と国民の説明責任の徹底」によって実現されると定義した。第2章で述べたように、アカウントビリティは国民あるいは議会による統制を通じて行政組織の責任を確保しようとする概念である。国民あるいは議会による行政組織の統制には、行政組織がどのように活動したのかに関する情報が不可欠となる。このような理由から、行政改革会議は透明性の向上のために、情報公開制度の早期創設、パブリック・コメント制度の導入および政策評価結果の公開を勧告した。実際に、行政改革会議の提言を受けて情報公開法、政策評価法およびパブリック・コメント制度の創設が実現した。

つぎに、行政改革会議は多様な行政外部の主体によるアカウントビリティの追及を提言している。具体的には、「政策の目的、内容、実現状況、修正の必要性の有無など」を記載した政策評価書の公開によって、政策の選択に関する「国民的議論を喚起」すべきであると指摘した。さらに、行政改革会議は行政による自己評価に任せるだけではなく、国会および会計検査院が行政組織の外部から自主的に政策評価を行う重要性を強調する。

こうしたアカウントビリティの拡充に関する提言は、行政改革会議以前から存在してい

た。実際に、第三次行政改革審議会における議論が1993年における行政手続法の制定につながった。行政手続法では「行政運営における公正の確保と透明性の向上」のために、国民を対象とする行政活動に関する手続きが規定されている。さらに、行政改革委員会はアカウントビリティを説明責任と翻訳し、その実現に向けた情報公開法の議論を進めた（田中 1998）。情報公開法は行政改革会議の解散後である1999年に制定されたが、行政改革委員会は行政改革会議以前にアカウントビリティの実現を目標とする議論を行っていたのである。このように、行政改革会議の提言は1990年代におけるアカウントビリティ導入の流れの一部に位置づけられる。

なぜ、1990年代からアカウントビリティ導入の議論が始まったのであろうか。田中はこの理由として55年体制の崩壊、国際化および行政の失敗を指摘している（同前書：28-9）。田中の指摘に基づく、1990年代における変化とアカウントビリティの関係は以下のように説明可能である。

第一に、55年体制の崩壊によって、自民党の議員が官僚の統制に対する必要性の認識を強めた。1993年の政権交代によって野党となった自民党議員と官僚との接触の頻度は減少した。この経験から、自民党議員の一部は与党であった期間における官僚への過度の依存を反省し、議員による官僚の統制に基づく政策推進を目標にしたと指摘されている（飯尾 2011：387-88；山口 2007：170-71）。政権復帰後の自民党が、この目標を実現する手段としてアカウントビリティの拡充を促進したのである。

第二に、国際化によって日本の行政に透明性が求められるようになった。大来佐武郎は日本の行政の国際化を論じるなかで、欧米と同水準の透明性を実現する必要性を強調している（大来 1984：2）。実際に、1990年代の貿易摩擦問題によって日本の行政決定における不公正さおよび不透明さが諸外国に批判され、日本の行政組織は透明性を実現する取り組みを進めてきた（福田 1995：123-25）。透明性はアカウントビリティの基盤である。したがって、国際化による透明性の要請はアカウントビリティの拡充を促したのである。

第三に、行政による政策の失敗および不祥事

の続発が行政統制の必要性を喚起した。レスポンスビリティは国民の行政に対する高い信頼を背景に成立する。1990年代以降の行政の政策の失敗および不祥事は、レスポンスビリティの前提である行政への信頼を低下させた。この状況において、国民および国会が行政活動を統制する必要性が改めて認識された。第2章で指摘したように、この認識に応えるための責任概念がアカウントビリティであった。

行政改革会議は『この国のかたち』の再構築を掲げ、さまざまな行政の課題に対する改革意見を提出した。行政責任の観点からは、アカウントビリティの拡充を重点的に提言し、実現させた点に特色が見いだされる。こうした提言がなされた理由は、当時の行政の抱える課題がアカウントビリティの導入によって解決される性質を有していた点に求められる。すなわち、行政改革会議のアカウントビリティに関する提言は1990年における55年体制の崩壊、国際化への対応および行政における政策の失敗と不祥事の続発を克服するための方針であったのである。

6. おわりに

以上、本稿では行政改革の考察に基づいて、日本における行政責任の考え方がどのように変遷してきたのかを把握した。それぞれの章における考察の結果は、表1の通りである。

第2章では、日本の行政責任論で用いられてきた責任の概念を整理した。具体的には、行政責任論争におけるフリードリッヒおよびファイナーの責任論を整理し、レスポンスビリティおよびアカウントビリティを定義した。

第3章では、前章で整理した概念を用いて第一臨調における行政の責任に対する考え方を検

討した。行政の近代化・合理化を掲げた第一臨調の最終答申では、行政組織のレスポンスビリティの拡大に関する提言に主眼が置かれた。この理由として、当時の高度経済成長の下で、多様な行政需要への対応が正当化された点を指摘した。

第4章では、第二臨調における行政の責任に対する考え方を検討した。「増税なき財政再建」をスローガンとした第二臨調は、行政の責任領域の見直しに基づいて政策および事務事業の内容を大幅に縮減すべきであると提言した。この提言は、範囲としてのレスポンスビリティの抑制を意図していた。第二臨調が行政の責任領域の見直しを求めた理由は、歳入の深刻な減少および諸外国における高福祉・高負担路線の見直しの流行にある。

第5章では、行政改革会議における行政の責任に対する考え方を検討した。行政改革会議は『この国のかたち』の再構築を目標に掲げ、多様な改革の方針を提出した。そのなかで、政府の透明性の向上と説明責任の徹底が目標の1つとして位置づけられた。行政改革会議の特徴は、アカウントビリティを重視した点にある。この特徴の背景には1990年代における55年体制の崩壊、国際化および行政のミスが続発があった。

以上の考察には、2つの意義があると考えられる。

第一に、行政責任論の応用研究の1つの方法を提示できたと考える。序章においても指摘したように、日本の行政責任論の多くは概念それ自体の研究に力点を置いてきたが、概念の応用研究は存在しなかった。ここでは、行政責任の概念を用いて日本の行政改革における責任の考え方がどのように把握できるのかを考察してきた。こうした取り組みは、行政責任論の応用研究における1つの方法になると考えている。

表1 行政改革と行政責任

	設置期間	スローガン	行政責任の考え方
第一臨調	1961年11月～1964年9月	行政の近代化・合理化	レスポンスビリティの拡大
第二臨調	1981年3月～1983年3月	増税なき財政再建	レスポンスビリティの再考
行政改革会議	1996年11月～1998年6月	「この国のかたち」の再構築	アカウントビリティの強調

(筆者作成)

第二に、2つの責任概念のどちらが重視されるのかは、その時々々の行政を取り巻く環境に影響されることを明らかにできたと考える。すなわち、ここでは第一臨調の審議時における多様な行政需要の噴出、第二臨調の審議時における歳入の深刻な減少と先進各国における福祉国家の見直し、および行政改革会議の審議時における政権交代、国際化、行政の失敗を指摘した。この発見は、概念それ自体に着目するだけでは得られないと考えている。

同時に、今後の研究課題として以下の2点がある。

第一の課題は、それぞれの審議会の最終答申の個別的な考察である。ここでは、1つの論文の中で第一臨調、第二臨調および行政改革会議を取り上げた。こうした方針によって、日本における行政責任観の変遷の把握が可能となった。他方で、それぞれの審議会が提出した最終答申の内容は概観的にしか検討できなかった。この課題の克服のために、それぞれの審議会の最終答申に関する個別的な検討を今後の研究課題としたい。

第二の課題は、外国の行政改革を対象とした応用研究の実施である。ここでは、日本の行政改革を対象とした応用研究を行った。しかし、第二臨調において範囲としてのレスポンスビリティが削減された理由、行政改革会議においてアカウントビリティが導入された理由において指摘したように、日本の行政改革は先進各国における行政改革から影響を受け、進められてきた。したがって、日本の行政改革における責任の考え方を十分に理解するために、外国、とくに先進国における行政改革を対象にした応用研究を実施する必要がある。

参考文献

【日本語文献】

- 赤木須留喜 (1966) 「行政改革の論理と契機」『年報行政研究』5、3-49。
 足立忠夫 (1971) 『行政学』日本評論社。
 飯尾潤 (2011) 「内閣・官僚制—統治能力の向上問われる」佐々木毅・清水真人 (編) 『ゼミナール現代日本政治』374-419、日本経済新聞出版社。
 市原昌三郎 (1964) 「行政手続」『ジュリスト』311、38-43。
 宇賀克也 (2013) 『行政法概説 I—行政法総論』第5版、有斐閣。
 江澤岸生・村上剛一・辻恭介・渡邊洋平 (2006) 「総説」田中一昭 (編) 『行政改革<新版>』1-22、ぎょうせい。

- 大来佐武郎 (1984) 「行政の国際化」『季刊行政管理研究』28、1-3。
 大嶽秀夫 (1997) 『「行革」の発想』TBSブリタニカ。
 大森彌 (1971) 「行政における機能的責任と『グラス・ルーツ』参加 (一)」『国家学会雑誌』83(1・2)、17-99。
 大森彌 (1982) 「臨調『基本答申』と『行政』の観念」『季刊行政管理研究』19、8-13。
 大森彌 (1983) 「行政組織の整理合理化」『ジュリスト』791、26-8。
 緒方勇一郎 (1983) 「第二臨調の答申について」『自治研究』59(5)、45-77。
 加藤一明 (1966) 「行政における内部統制」加藤一明・加藤芳太郎・佐藤竺・渡辺保男 (編) 『行政学入門』191-211、有斐閣。
 加藤一明 (1985) 「行政改革—臨調に参画して」『年報行政研究』19、85-103。
 門松秀樹 (2010) 「第二臨調の設置と新自由主義」笠原英彦 (編) 『日本行政史』123-47、慶應義塾出版会。
 神崎勝一郎 (2010) 「省庁再編と構造改革」笠原英彦 (編) 『日本行政史』149-71、慶應義塾大学出版会。
 君村昌 (1990) 「英国における行政管理改革の動き」総務庁長官官房企画課 (編) 『サッチャーの行政改革』1-33、行政管理研究センター。
 行政改革会議 OB 会 (編) (1998) 『21世紀の日本の行政—内閣機能の強化・中央省庁の再編・行政の減量・効率化』行政管理研究センター。
 行政管理研究センター (1979) 『今後における政府・公共部門の在り方と行政改革』、行政管理庁。
 久世公堯 (1964a) 「臨時行政調査会の歩みと行政改革の問題点 (一)」『法律時報』36 (6)、14-21。
 久世公堯 (1964b) 「臨時行政調査会の歩みと行政改革の問題点 (二)」『法律時報』36 (7)、69-75。
 小池治 (1998) 「アメリカの行政改革」片岡寛光 (編) 『別冊行政改革事情』25-51、早稲田大学出版部。
 小坂紀一郎 (1998) 「行政責任の明確化と行政学の責任」『年報行政研究』33、41-62。
 小早川光郎・藤田宙靖 (1998) 「対談—行政構造の変革」『ジュリスト』1133、24-39。
 佐々木晴夫 (1985) 「臨時行政調査会の活動の経過と成果」『年報行政研究』19、1-28。
 佐藤竺・巖山政道 (1964) 「対談—行政改革のあり方と改革の主眼点」『ジュリスト』311、10-20。
 佐藤竺 (1966) 「臨調と官僚」『年報行政研究』5、50-69。
 佐藤竺 (1983) 「序」行政管理研究センター (編) 『行政責任の明確化に関する調査研究報告書』1-2、行政管理庁。
 城山英明 (2001) 「行政改革体制と実施上の諸問題—行政改革会議の意義と課題」『計画行政』24(2)、22-7。
 杉村敏正 (1983) 「行政手続制度」『ジュリスト』791、51-3。
 田中一昭 (1998) 「アカウントビリティ論考—行政改革委員会とアカウントビリティ」『年報行政研究』33、2-40。
 田中一昭 (編) (2006) 『行政改革<新版>』ぎょうせい。
 田中一昭 (2006) 「中曽根行革—行政改革会議・小泉行革の体験的比較」『年報行政研究』41、1-19。
 辻清明 (1966) 『行政学概論 (上巻)』東京大学出版会。
 手島孝 (1964) 『アメリカ行政学』日本評論社。
 新川達郎 (1986) 「レーガン政権の行政改革の基本理念」行政管理研究センター (編) 『行政改革の理念と実践—日本・アメリカ』1-14、行政管理研究センター。
 新川達郎 (2000) 「独立行政法人制度の意義と課題」田中一昭・岡田彰 (編) 『中央省庁改革—行政改革会議が目指した「この国のかたち」』187-214、日本評論社。
 西尾隆 (1995) 「行政統制と行政責任」西尾勝・村松岐夫 (編) 『講座行政学 第6巻 市民と行政』267-308、有斐閣。
 西尾隆 (1998) 「行政のアカウントビリティとその内在化—「応答的政府」への途」『年報行政研究』33、63-82。
 西尾勝 (1966) 「行政改革過程における『世論』の意義」『年報行政研究』5、176-204。

- 西尾勝 (1990) 『行政学の基本概念』東京大学出版会。
- 西尾勝 (2001) 『行政学〔新版〕有斐閣』
- 原田三朗 (1999) 『新・公務員倫理—行動のルールとモラル』ぎょうせい。
- 福沢真一 (2010) 「戦後復興と第一次臨調の設置」笠原英彦 (編) 『日本行政史』105-21、慶応義塾大学出版会。
- 福田耕治 (1985) 『現代行政と国際化—国際行政学への序説 (第二版)』成文堂。
- 古橋源六郎 (1984) 「行政改革概論」行政管理研究会 (編) 『行政管理—現代行政全集③』29-112、ぎょうせい。
- 堀部政男 (1983) 「行政情報公開とプライバシー」『ジュリスタ』791、47-50。
- 毎熊浩一 (1998) 「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』81、67-79。
- 毎熊浩一 (2002) 「NPM 型行政責任再論—市場式アカウントビリティとレスポンスビリティの矛盾」『会計検査研究』25、103-17。
- 毎熊浩一 (2003) 「NPM 型行政責任再々論—管理式アカウントビリティとレスポンスビリティの止揚」『島大法学』45(4)、117-46。
- 増島俊之 (1984a) 「国家行政組織法改正の意義 (上) —組織規制の弾力化」『自治研究』60(2)、44-58。
- 増島俊之 (1984b) 「国家行政組織法改正の意義 (下) —組織規制の弾力化」『自治研究』60(3)、20-36。
- 増島俊之 (2003) 『行政改革の視点と展開』ぎょうせい。
- 松下圭一 (1982) 「行政改革の課題と臨調基本答申」『季刊行政管理研究』19、3-7。
- 村松岐夫 (1964) 「行政学における責任論の課題」『法学論叢』75(1)、57-95。
- 村松岐夫 (1974) 「行政学における責任論の課題・再論」『法学論叢』95(4)、1-36。
- 村松岐夫 (1983) 「第二臨調答申を採点する」『中央公論』1165、146-59。
- 森田朗 (2007) 『制度設計の行政学』慈学社。
- 山口二郎 (2007) 『内閣制度』東京大学出版会。
- 山谷清志 (1991) 「行政責任論における統制と倫理—学説史的考察として」『修道法学』13(1)、141-98。
- 山谷清志 (1994) 「行政統制の理論—もう一つのアプローチ」『中央法学』100(5・6)、203-30。
- 山谷清志 (1995) 「汚職の防止」西尾勝・村松岐夫 (編) 『講座行政学 第6巻 市民と行政』73-114、有斐閣。
- 山谷清志 (2002) 「行政の評価と統制」福田耕治・真淵勝・縣公一郎 (編) 『行政の新展開』145-81、法律文化社。
- 山谷清志 (2006) 『政策評価の実践とその課題—アカウントビリティのジレンマ』萌書房。
- 山谷清志 (2012) 『政策評価』ミネルヴァ書房。
- 臨時行政調査会 (1964) 「臨時行政調査会の答申」『自治研究』40(11)、33-342。
- 臨時行政調査会 OB 会 (編) (1983) 『臨調と行革—2年間の記録』文真社。
- 【外国語文献】**
- Behn, R. D. (2001) *Rethinking Democratic Accountability*, Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Burke, J. P. (1986) *Bureaucratic Responsibility*, Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Finer, H. (1936) Better Government Personnel. *Political Science Quarterly*, 51(4), 569-99.
- Finer, H. (1941) Administrative Responsibility in Democratic Government. *Public Administration Review*, 1(4), 335-50. Reprinted In W. M. Bruce (ed.) (2001) *Classics of Administrative Ethics*, Boulder, CO: Westview Press, 5-26.
- Friedrich, C. J. (1935) Responsible Government Service under the American Constitution. In C. J. Friedrich, W. C. Beyer, S. D. Spero, J. F. Miller and G. A. Graham (eds.) *Problem of the American Public Service*, 3-74, New York: McGraw-Hill.
- Friedrich, C. J. (1940) Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility. In C. J. Friedrich and E. S. Mason (eds.) *Public Policy I*, 3-24, Cambridge: Harvard University Press.
- Gilbert, C. E. (1959) The Framework of Administrative Responsibility. *The Journal of Politics*, 21(3), 373-407.
- Halachmi, A. (2014) Accountability Overloads. In M. Bovens, R. E. Goodin and T. Schillemans (eds.) *The Oxford Handbook of Public Accountability*, 560-73, New York: Oxford University Press.
- Mosher, F. C. (1982) *Democracy and The Public Service*, Second Edition, Oxford: Oxford University Press.
- Patil, S. V., Vieider, F. and Tetlock, P. E. (2014) Process versus Outcome Accountability. In M. Bovens, R. E. Goodin and T. Schillemans (eds.) *The Oxford Handbook of Public Accountability*, 560-73, New York: Oxford University Press.