

# 日本の行政におけるアカウンタビリティの実態

—答責者の認知と行動—

## Accountability of Japanese Public Administration: Cognition and Behavior of Accountees

中 西 善 信

1. はじめに
2. 理論的背景
  - (1) アカウンタビリティとは
  - (2) アカウンタビリティの課題と逆機能
  - (3) 日本におけるアカウンタビリティ
  - (4) 先行研究の課題と本研究の目的
3. 方法
4. 日本の行政機関のアカウンタビリティ
  - (1) 問責者の追及意図
  - (2) 追及対象：手続きアカウンタビリティへの偏り
  - (3) アカウンタビリティを果たす動機：制裁の回避
  - (4) アカウンタビリティの課題
  - (5) アカウンタビリティの逆機能
5. 考察
  - (1) アカウンタビリティの過剰負担
  - (2) 手続きアカウンタビリティの偏重
  - (3) 説明しやすい施策への偏向
  - (4) 問責者の優位性
  - (5) メディアの姿勢
6. おわりに

### 1. はじめに

今日、新聞紙上等において、政治家や行政機関のアカウンタビリティ (accountability) あるいは説明責任<sup>(1)</sup>を追及する記事がしばしば掲載される。アカウンタビリティは現代、行政による不正や職権乱用を防止し (Willems & Van Dooren, 2011)、その有効性や効率を向上させるための手段として活用されるが (Bovens, 2006)、一方で課題も指摘される。

しかし、先行研究の多くは法制度等に関する理論的な考察が中心である。実際に公的機関職員がいかにアカウンタビリティを追及され、これに対処しているか、またその結果いかなる課題が生じているか、その実態に基づき検討した研究は少ない。そこで本研究は、日本の行政機関等におけるアカウンタビリティの実態を、職員への面接調査を通じて検討する。特に、答責者 (説明者) たる公的機関職員

がアカウントビリティをどのようにとらえ、これを果たすためにどのように行動しているかに焦点を当てる。また、これに影響する要因として、外部問責者（被説明者）からの追及に着目する。

結論を先取りすれば、成果に対するアカウントビリティよりも、手続きの適切性に対するアカウントビリティが強く追及されていた。また、答責者よりも問責者が優位にあるという実態が明らかになった。さらに、この問責者の優位性と「官の無謬性原則」が、行政を「説明しやすい（アカウントビリティを果たしやすい）施策」へと誘導する要因となっていた。

## 2. 理論的背景

### (1) アカウタビリティとは

アカウントビリティは、政治学、行政学、国際関係論、社会心理学、法学、経営学等、様々な分野において論じられてきた（Bovens, Schillemans, & Goodin, 2014）。そのような経緯もあり、そもそも定義に関するコンセンサスがないとも指摘される（Bovens, Schillemans, & Hart, 2014; Dubnick, 2014）。しかしここでは Bovens（2007）の定義を参照する。すなわちアカウントビリティとは、「行為者とフォーラム（裁き）の間の関係であって、行為者が自身の行為を説明し正当化する義務を有し、フォーラムが尋問・審判し、行為者が結果に直面しうるようなもの」（p. 450）である。この定義を参照する理由は以下のとおりである。第1のポイントは、行為者（答責者）とフォーラム（問責者による問責の場）の関係への注目である。この点は、答責者の認知・行動並びに問責者による問責に焦点を当てる本研究の射程に合致する。第2に、結果（consequence）への注目である。これには好意的評価や報酬に加え、公式・非公式の制裁も含まれる（Bovens, 2006）。結果への期待や恐れは答責者の行動に強く影響すると考えられる。第3に、答責者による正当化義務である。この正当化の難しさが、後述する「説明しやすい施策への偏向」といった問題につながると考えるからである。

Bovens（2006）は、説明義務の対象の観点から、3種類のアカウントビリティを挙げている。すなわち、収支や資産等の財務状態に関する「財政アカウントビリティ」、行為手続き（過程）の適切性に関する「手続きアカウントビリティ」、並びに、施策の実績・成果に関する「成果アカウントビリティ」である。

また、Bovens（2006）は5種類の間責者を想定している。第1の間責者は、選挙を通じて選出された議会、政党、有権者及びメディアである（政治的アカウントビリティ）。第2に、司法である（法的アカウントビリティ）。このため行政機関職員は、その行為の適法性について常に判断しなければならない。第3に、当事者組織の行為を監視・統制する監査・検査機関である（行政的アカウントビリティ）。第4に、同業職員である（職業的アカウントビリティ）。そして第5に、一般社会全体である（社会的アカウントビリティ）。ただし、利益団体、慈善団体及びその他の関係者が社会的アカウントビリティの直接的な問責者となる。

Willems and Van Dooren（2011）は、公共セクターにおけるアカウントビリテ

の機能として以下の3点を挙げる。第1に、公的機関による法令・手続き遵守を促し、不正や職権乱用を抑止する。第2に、国民による公的機関統制の機会を提供する。第3に、成果の監視を通じて公的機関の活動成果向上と継続的改善を促す。近年、アカウントビリティは、効率性向上の手段として(Norman & Gregory, 2003)、NPM(新公共経営)において重要な役割を果たしてきた。

アカウントビリティは時代とともに変化している。第1に、要求対象が追加され、適用の範囲が拡大されている。アカウントビリティは当初、会計上の概念であったが(Bovens, 2006)、同時に、政府や公務員による不祥事等への対応として構築されたものでもあり(Romzek, 1998)、不祥事のたびに新たなルールが追加されてきた(Jos & Tompkins, 2004)。第2に、アカウントビリティに対する要求が強化されてきた。すなわち、アカウントビリティに関する新規制度の追加に加え、既存制度も強化されてきた(Bovens et al., 2008)。第3に、公式な制度拡大・強化にとどまらず、アカウントビリティは極めて広範な文脈で使用され(Mulgan, 2000)、その内容も不明瞭になっている(Pollitt & Hupe, 2011)。すなわち、アカウントビリティは公式な制度に影響を及ぼす「文化的現象」となった(Dubnick, 2014)。

第4に、範囲拡大と要求強化の中で特に、成果への要求が強化されてきたとされる(Bovens, 2007; Jos & Tompkins, 2004)。すなわち、Bovens(2006)のいう財政・手続き・成果の各アカウントビリティ中、成果アカウントビリティが重視される傾向にあるという。その理由として、山本(2013)は、成果の測定が比較的容易だからと説明している。ただし、Behn(2001)は、成果アカウントビリティよりも、評価・追及が容易な財政アカウントビリティ及び手続き(公正)アカウントビリティに追及が偏るとしている。手続きアカウントビリティに追及が偏る背景として、公共セクターにおける成果に関する指標の設定や測定の困難さが挙げられる(Behn, 2001; Romzek, 1998; Van Thiel & Leeuw, 2002)。また、山本(2013)は、財政アカウントビリティと成果アカウントビリティの間で、問責者からの要求は前者に傾きやすいとする。その理由として、前者は后者よりも測定精度が高いこと、及び、財政上の失敗は指摘が容易だという点を挙げている。このように、アカウントビリティ追及の重点に関する先行研究の主張は一貫していない。

## (2) アカウナタビリティの課題と逆機能

アカウントビリティには課題や逆機能もある。第1に、アカウントビリティ追及圧力の強まりが、行政の効率性を低下させることがある。すなわち、政府・行政機関は一般社会の声に対して過敏になり、政策実行のスピードを低下させる(Chan & Karim, 2012)。現場の過剰負担も生じる(Bovens et al., 2008)。アカウントビリティ確保のための作業負荷の増加が、本来業務に投入すべきリソースを浸食し、本来業務の効率を低下させるのである(山谷, 2006)。

第2に、アカウントビリティ要素間でコンフリクトが生じる(Behn, 2001; Bovens et al., 2008; Jos & Tompkins, 2004; Willems & Van Dooren, 2011)。財

政アカウンタビリティすなわち財務上の妥当性・合規性の確保は、効率性や革新性を阻害し、成果アカウンタビリティを低下させることがある (Behn, 2001; 山本, 2013)。手続きアカウンタビリティと成果アカウンタビリティの間にもコンフリクトが生じる。様々な手続きへのコンプライアンスは、業務効率という面で少なくとも短期的には負の影響を及ぼしうる。このため行政における公正性・透明性の確保やそのための監査制度は、成果向上との間でジレンマを生じさせる (Behn, 2001; 山本, 2013; 山谷, 2006)。

第3に、アカウンタビリティへの要求は、答責者を、アカウンタビリティを果たしやすいすなわち「説明しやすい施策」へと誘導する (Jos & Tompkins, 2004)。成果アカウンタビリティにおいては、説明しやすい成果尺度が強調される (Romzek, 2000)。そして「説明しやすい施策」への偏向は、行政機関職員に無難さを要求し、委縮させ (湯浅, 2014)、創造的・挑戦的行動を阻害する。

### (3) 日本におけるアカウンタビリティ

日本においては 1990 年代、公的分野で急速にアカウンタビリティや説明責任の語が使用されるようになった。これは同時期、国や地方における政治家・官僚による汚職事件等の不祥事が相次ぎ、行政に対する透明性向上を求める声が高まったことが影響している (井上, 2017; 山本, 2013; 山谷, 2020)。2000 年代に入り、小泉政権の「骨太の方針」とその関連施策によって NPM の思考様式が広く普及し、行政はその活動効率を強く問われるようになり (湯浅, 2014)、NPM 推進手段としてのアカウンタビリティへの要求が一層高まった。

並行して、日本のアカウンタビリティの内容が拡大していった。まず対象が、財政に関する情報開示から、施策や事業に関する意思決定に係る手続きや成果について説明し正当化することへと変化した。また、目的が「報告する責任」から「説明する責任」、「説得する責任」に拡大し (山本, 2013)、問責者による承認を得る段階までを含むようになった (興津, 2014)。ただし、日本においてアカウンタビリティは広く社会的に認知されているものの、法律上の責任や義務として規定されたものではない (山本, 2013) <sup>(2)</sup>。

そのような経緯を経て現代、日本のアカウンタビリティは、前項で述べたようなものに加え、次のような課題を抱えるとされる。第1に、メディアのバイアスである (山本, 2013)。メディアは、国や地方自治体が発信した情報や一般にはアクセス困難な情報を国民に広く知らせ、その意思決定 (投票行動等) や行政機関に対する外的な統制を支援する。一方で、報道内容はニュース価値があるものに限定される。受け手たる国民を一定の方向に誘導することも可能である。煽情的な報道はかえって政治への無関心につながる (山谷, 2020)。

第2に、問責者である一般市民にとっての情報入手の困難さである (山谷, 2020)。一般市民がアカウンタビリティ追及のための十分な情報を入手することは難しい。また、情報を入手できても、これに基づき政治や行政のアカウンタビリティを判断できるだけのリテラシーが十分でない恐れもあるという。ただし、情報開示請求権者による権利濫用の問題も指摘されており (井上, 2017)、問責者

が一方向的に弱いとは言い切れないであろう。

#### (4) 先行研究の課題と本研究の目的

このように先行研究は、アカウントビリティの機能や課題等について検討してきたが、法制度等に関する理論的な考察が中心である。一方、アカウントビリティ論の発展とアカウントビリティの適切な運用のためには、現場の実態データに基づく経験的な検討が重要であろう。このため本研究は、日本のアカウントビリティの課題とその背景要因を、公的機関、特に行政機関の職員の声に即して明らかにすることを目指す。リサーチクエスチョン (RQ) は以下の通りである。

*RQ: 日本の行政機関のアカウントビリティの課題とその背景要因はいかなるものか。*

また、行政機関の行動を決定する要因として、答責者たる行政機関職員の認知、そしてこれに影響を及ぼす問責者によるアカウントビリティ追及に注目する。

### 3. 方法

データは主に面接調査により収集した。面接は、2019年11月から2021年7月の間に半構造化面接の形で行われた。インフォーマント（面接対象者）選定に際しては理論的サンプリング（Glaser & Strauss, 1967）の考え方を踏襲し、多様な組織の職員（元職員含む）を対象とした。結果的に、所属先には、行政機関である国・地方自治体に加え、国立研究開発法人、国立大学法人が含まれた。インフォーマントは最終的に17名となった（発話参照箇所においてA~Q氏と記す）。面接のうち2件は先方の希望によりフォーカスグループ形式を取った。面接時間は計約16時間となった。面接においてはまず、アカウントビリティに対する意識と業務への影響、アカウントビリティの意義・機能と課題・逆機能について、各人の認知と行動に即して答えてもらった。その上で、各人が実際にアカウントビリティを問われた経験に関して、その状況、問責者、問責対象、問責理由、果たせなかった場合の影響等について語ってもらった。分析にあたっては修正版グラウンデッド・セオリー・アプローチ（木下、2003）の方法を参照した。

### 4. 日本の行政機関のアカウントビリティ

本節では、分析の結果明らかになった日本の行政機関等のアカウントビリティの実態について述べる。全般的にインフォーマントは、アカウントビリティを果たすことは公務員として当然の義務と考え、誠意をもって対応している。また、アカウントビリティを通じた統制に意義を感じている。アカウントビリティは政策の質を向上させる。すなわち、透明性を高め（D, K, M, P）、施策の検証（B, M, P）や改善（E, G, M, P）を促す。その結果、より公正な（P）、根拠ある（O, P）、批判に耐えうる政策（G, M）が立案・選択される。そうして行政機関はその信頼を高めることができるのである（A, K）。問責者が明確でない場合や明確になる前の段階においても、インフォーマントは、いざ問責された時に適切に説明できるよう、常に政策を熟考し、想定問答作成を行う。このように、目に見えない問責

者からの追及に対する備えも、アカウントビリティが機能する上で重要な役割を果たしている。

一方、彼らは、従来と比してより詳細かつ執拗にアカウントビリティを追及されるようになったと感じ (G, I, L, P, Q)、後述する様々な課題も認識している。

### (1) 問責者の追及意図

答責者の行動は問責者の追及に影響されるが、そもそも問責者は何のためにアカウントビリティを追及するのか。目立ったのは問責者自身の利害のためというものである。例えば、市民が空港騒音問題に関連して当該騒音の妥当性について説明を求めるような場合である (G)。また、組織再編に関連して職員労働組合が当該施策について説明を求めるのは、組合員の利益を守るためである (A, B, K)。上位組織は下位組織に対して、下位組織の活動が当該上位組織の目的と整合することを求める。例えば国立研究開発法人では、所管官庁からのヒアリングにおいて、研究目的が同省の目標と整合していることを確認される (H)。

さらに、アカウントビリティ追及を通じた問責者の自己アピールという意図が存在する場合もある。議員は、議会質問等において行政を追及することで、自らの議員活動と有権者への貢献をアピールする (B, E)。野党は与党を追及することで自らをアピールする (J, Q)。メディア映りを意識した質問も多いという (O)。G氏は環境問題で、議員事務所において国会議員から強く追及されたが、その際、当該議員がその追及姿勢を、同席した支持者に誇示しようとしていると感じた。このような有権者へのアピールへの偏重は、野党がメディア受け・国民受けするテーマばかりを追及するという問題につながる。

自らのアカウントビリティを果たすためということもある。追及しないと問責者自身が批判される (D)。そしてそのような批判は、問責者自身の正統性棄損につながると考えられる。このような問責・答責の関係は連鎖する。例えば、組織内会計部門は、会計検査院や入札監視委員会に対するアカウントビリティを果たすために、現場担当部門に対して調達手続きに関する説明を求める (P)。

### (2) 追及対象：手続きアカウントビリティへの偏り

インフォーマントは様々な対象についてアカウントビリティを追及されている。ここでは、アカウントビリティ追及の対象を、Bovens (2006) の区分、すなわち財政アカウントビリティ、手続きアカウントビリティ、及び成果アカウントビリティの3種に区分して検討する。ただし、このうち財政アカウントビリティに関しては、インフォーマントが直接の会計担当でなかったこともあり、議会における決算審議 (A) 等を除いてあまり言及されなかった。

成果アカウントビリティすなわち施策の実績とその社会への貢献に関しては、組織の中期計画や個別事業について掲げられた成果目標の達成度について追及される (A, C)。研究機関の場合、研究計画の達成度 (H) や社会への貢献 (F) について説明が求められる。ここで、成果が外的要因の影響を受けやすい、成果指標の設定や測定が困難 (C) といった課題も聞かれる。A氏は、生活保護に関し

て、受給者数削減も受給者の満足度向上も成果指標とすることができないと、もどかしさを感じている。

ただし、成果アカウントビリティの比重は、次に述べる手続きアカウントビリティと比較して小さい。施策の事後検証を求める声は大きくない（J）。行政評価において成果評価は形骸化しやすい（P, Q）。国政に関する議論においても結果・成果に対する関心は高くない。

*J氏： 審議会で議論するとき、（過去の施策の）成果とかはあまり聞かれな  
いんですよね。（中略）審議会は、だいたい制度を新しく作るときと  
かの話をするので、そのときはいろいろ、こんなことをやられたら困  
るとか、こうすべきじゃないかとかというのは、作るまでは結構議論  
するんですけども、その後というのはあまり議論がないんですね。  
国会も、あまりないですよね。*

これに関して J 氏は、国会で野党が成果に関して説明を求めない理由として、国民に関心がないからと述べている。

結局、追及対象は施策の合理性やその実施に至るまでの手続きの適切性に係る手続きアカウントビリティが中心となる。頻繁に追及されていたのは意思決定上の判断根拠であり（O）、施策の必要性・合理性である。特に重視されるのは上位政策や過去の決定との整合性である。その対象は、組織体制・人事、予算といった一般的なものから、研究計画といった具体的なものまで幅広い。施策決定や実施プロセスの適切性も頻繁に追及される。予算に関しては、積算の適切性（B）や予算科目の適正な使用（D, M）が問われる。調達に関しては、調達段階における公平性確保と恣意性排除のため、仕様書や契約内容の妥当性が問われる（A, D, F）。このように、手続きアカウントビリティが特に重視される傾向がみられた。

### (3) アカウタビリティを果たす動機：制裁の回避

前述のように、基本的に日本のアカウントビリティは法的義務ではない（山本, 2013）。そのような中で公的機関職員は、問責者からの追及に対し、何に動機付けられてアカウントビリティを果たそうとするのか。鍵となるのは、アカウントビリティを果たせなかった場合に直面しうる公式・非公式の制裁である（Bovens, 2006）。制裁は、アカウントビリティを機能させるための装置となっている。なお、インフォーマントの経験において実際にアカウントビリティを果たせなかったという事例は多くない。「もし果たせなかったら」という仮定も多い。しかしそのような仮定も答責者自身やその所属組織に強く影響する。制裁は、刑事罰と同様、実際の執行に至らずともこれを認知することが重要だからである。

具体的な制裁として、第 1 に、正統性棄損が挙げられる。監査や会計検査における説明について監査・検査機関が納得せず公式な「指摘事項」が発出された場合や、議会において決算が不認定となった場合、これらは組織の正統性の棄損につながりかねない（A, F）。決算不認定はそれ自体によって予算執行停止等の支障が生じるわけではないが、これに伴う正統性棄損は、行政職員として何としても避けたい事態である（A）。

第2に、今後の業務執行に支障が生じる恐れがある。アカウントビリティを果たせない場合、今後の予算削減等を通じて、計画した施策、例えば研究プロジェクトが円滑に実行できなくなる恐れがある（F, H）。その他、改正条例案の否決による組織目標の未達（B, C）、職員組合のストライキを通じた通常業務の停滞（A）、地権者に対する説明失敗による公共工事の中断（A, B）といった影響が、アカウントビリティを果たせなかった場合に予想される結果として挙げられている。

第3に、そのような直接的な結果に至らずとも、アカウントビリティが適切に果たせないと、昨今の国会審議においてもみられるように、答責者が逃げ切るまで延々と説明対応に忙殺され、通常業務に支障が生じる（A, B, F, G）。

このように、監査指摘事項のような公的処分の場合もその他の非公式な制裁の場合も、アカウントビリティが果たせないと、組織の正統性を棄損し、さらにはスティグマ（烙印）を押される事態に陥る（A）。その結果、最悪の場合、組織解体のような深刻な事態に至る恐れがある（J）。

上記のような組織レベルでの制裁に加え、個人レベルでの制裁の可能性もある。組織代表者やプロジェクト責任者等が適切にアカウントビリティを果たせなかった場合、公式な措置ではないものの、当人の評価が下がって処遇上の不利益を受ける恐れもあるという（D, J, N, Q）。

#### (4) アカウントビリティの課題

インフォーマントらは、アカウントビリティについて一定の意義を認めつつ、同時に以下のような課題も感じていた。すなわち、問責者説得の困難さ、問責者側の課題（追及内容の偏向、知識不足、倫理観欠如）及び答責者側の課題（「官の無謬性原則」による制約）である。

*問責者説得の困難さ* まず、そもそも問責者を説得することは困難だとの声が聞かれた。具体的な根拠に基づき説明しようとしても問責者の理解を得ることが容易でない場合も多い。例えば、航空安全性向上のための事業に予算が必要といった場合に、根拠に基づく説明を試みても、その予算額が安全上の便益に見合うことを納得してもらうことは困難だという（L）。異なる利害関係者から矛盾する要求を同時に突き付けられることもある。例えば、労働行政における使用者（財界）と労働者（労働組合）（J）、財政安定化を目指す財務省と予算を獲得して自らの政策を推進したい各省庁（J）等である。

*自己アピールのための追及内容の偏向* 問責者に関する課題として第1に、自己アピールのために目立つ箇所ばかり追及するという点が指摘されている。野党やメディアは国民の関心を引きつけるテーマを選ぶ（J）。その際野党は、メディアを通じた国民へのアピールを意識していると、O氏は感じている。その結果、本来重要とはいえない点、例えば説明の仕方や言葉の選び方（F）等、「重箱の隅ばかりつつく」（D）こととなり、国会でも政策論議にならない（J, O）という。

*問責者の知識不足* 問責者側の第2の課題として、問責者の知識不足が挙げられている。答責者は個別の施策を担当する組織の直接の当事者やその代表であるが、一方の問責者は外部者にすぎず、情報非対称性が存在する。しかし、アカウ



ンタビリティを通じた関係においては問責者が優位にあることが多く、理解向上のための負担は答責者側が負うことになる。答責者が情報非対称性に乗じるというケースは少ない。D氏は、航空安全に関する業務発注に関して、安全分野の非専門家である入札監視委員の理解を得るのに苦労したという。

*問責者の倫理観の欠如* 問責者側の第3の課題は倫理観の欠如（山本，2013）である。中央省庁にて組織・人事を担当していたD氏は、野党議員から深夜に呼び出され、組織構成人員の予算措置の根拠について厳しく追及された。国会での与党追及の材料を得ることが目的であった。答責者の誤謬を誘うために問責者が「かまをかける」こともあるが、その場合も答責者は耐えるしかない。

O氏：何でもありだからね。向こう（野党）が偉いんだから。「何でもかまかけるんだよ」なんて言えないからね。

そもそも問責者側に理解しようという姿勢が欠如することもあるという（F, O, Q）。説明を得ることではなく追及を通じた答責者攻撃や自己アピールが目的であるような場合である。追及の過激化の背景として、SNS（social networking service）等、インターネットによる社会の匿名化が挙げられている（M, O, P）。SNSを通じて個人が匿名で追及するのに加え、そのような匿名の投稿が議会での審議においても引用される。例としてP氏は、「保育園落ちた日本死ね」という匿名ブログを発端とした国会での議論を挙げている。

説明内容をメディアがバイアスをかけて発信するケースもある。当初の取材趣旨とは異なる文脈の内容のみを切り取られて記事にされたJ氏は、内容証明郵便で抗議文を送ったという。経済的な私利追求のためという場合もある。説明を引き出すことが目的ではないのである。例えば空港周辺の騒音に関して地元住民に説明を求められたケースにおいてG氏は、補助金獲得が目的だと感じたという。

*答責者の行動を規定する「官の無謬性原則」* 答責者側にも課題はある。答責者たる行政機関職員は、アカウンタビリティを果たす上で「官の無謬性原則」に制約される。「行政機関及びその構成員たる公務員は決して間違いを犯さない、犯してはならない」という暗黙の前提である。このため、前任者の決定を批判することはない（N）。過去の組織決定について「間違っていた」、「失敗した」とは言えない（A）。このため事後検証を通じた改善も生じづらい。政策は最初から完全でなければならないからである（N）。この点は、成果評価とアカウンタビリティを通じた改革というNPMの理念実現の妨げとなっているといえる。

## (5) アカウンタビリティの逆機能

前項で示したような諸課題は逆機能を生じさせる。具体的には、業務効率の低下、及び説明しやすい政策への偏向と修正忌避である。

*業務効率の低下* アカウンタビリティの直接的な負の影響としての業務効率低下は、第1に、説明行為のための準備への忙殺という形で現れる。M氏は大量の想定問答の作成に労力を割くという。F氏は、研究プロジェクトに関して、小規模プロジェクトの計画についても大規模プロジェクトと同様の説明が求められ、説明準備を強いられていると感じている。G氏は、恣意的な追及に対する説明に

労力を費やすことは問題だと感じ、これを制御する仕組みの導入を望んでいる。

説明しやすい施策への偏向と修正忌避 アカウンタビリティへの追及が強まると、答責者は、問責者を意識し(P)、「説明しやすい施策」を選択するようになる。その選択が最善とは限らないとは理解しつつも(O)、これにより、アカウンタビリティ追及を回避できるからである。この傾向は、説明困難な施策を避け、「チャレンジしない」「リスクを避ける」組織文化につながる(A, B, J)。また、行政は「官の無謬性原則」に縛られ、間違いを犯すことが許されない(A, L)。答責者は常に正しいことを求められ(P)、リスクを避けた意思決定がなされる。リスクを含む斬新な政策を立案しようとしても、説明を通じた根回しやフィードバック反映を通じて、結局は「角の取れた政策」になってしまう(M)。

説明しやすさへの偏向は、決定済み方針への固執(修正忌避)も生じさせる(H, I)。修正を行う場合、修正後の方針と当初方針との間での整合性や修正理由についてアカウンタビリティ追及の余地が生じるためである。

## 5. 考察

公的機関職員たる答責者らは、様々な問責者からの追及に対してアカウンタビリティを果たそうとしていた。彼らはアカウンタビリティの必要性を認識しているが、一方で、アカウンタビリティの課題や逆機能も明らかになった。本節では特に、アカウンタビリティに係る過剰負担、手続きアカウンタビリティへの偏重、説明しやすい施策への偏向、問責者の優位性、及びメディアの姿勢に関して、先行研究の知見と比較しながら考察する。

### (1) アカウンタビリティの過剰負担

答責者らが認識する第1の課題は、アカウンタビリティに伴う過剰負担である。大量の想定問答作成等、アカウンタビリティを果たすために相当のリソースが費やされている。特に、問責者の追及が恣意的なものである場合は顕著である。このように分析結果は、アカウンタビリティが行政機関の現場に過剰負担を強いて効率性を損なうという Bovens et al. (2008) や Chan and Karim (2012) の主張を支持している。

### (2) 手続きアカウンタビリティの偏重

第2に、問責者による追及が、財政・成果の両アカウンタビリティ以上に手続きアカウンタビリティに偏っている。日本では、成果を上げることよりも適切な手続きを踏むことが重視されるのである。この点は、成果アカウンタビリティ追及が強化されているという Bovens (2007) や Jos and Tompkins (2004) の主張ではなく、手続き(公正)アカウンタビリティ偏重が生じているという Behn (2001) の主張を支持する結果となっている。新聞紙上においても、頻繁に追及されるのは、選挙活動資金の支出の他、「桜を見る会問題」(2019年)における招待者決定プロセス等、手続き適切性に関するものが目に付く。

手続きアカウンタビリティ偏重の理由として以下が挙げられる。第1に、成果

に対する問責者の無関心である。政治家やメディア、そして背後にいる国民も成果にあまり関心を払わない。J氏は、国会や審議会においても成果は問われず、その理由として成果への国民の無関心を挙げている。制度上も、自治体の決算否決は直接的な影響を及ぼさない(A)。ただし一般市民に関していえば、成果に関する無関心は、情報入手の困難さや、公表資料を読み解くリテラシーの不足に起因している可能性がある(山谷, 2020)。第2に、「官の無謬性原則」、すなわち、行政は間違わないという前提の存在である。この前提のもとでは事後検証という発想自体が生じにくい。事後検証を行うことは、施策が不完全なことと認めることになるからである(N)。第3に、公共セクターにおける成果測定の困難さである(Van Thiel & Leeuw, 2003)。社会福祉政策の場合、予算消化のような直接的アウトプットは測定できても、それが公共の福祉をどの程度改善したのかに関しては、その指標に対する合意形成も実際の測定も困難である(C)。成果は景気といった外的要因にも影響される。Romzek (2000) や山本 (2013) は、成果アカウントビリティが重視される理由として、成果が他の指標より測定が容易だという点を挙げている。しかし実際は、手続き適切性、例えば規則の遵守や公平性といった評価項目の方が外部からの監視・追及が容易な場合も多いのではない。

このように日本においては成果アカウントビリティ以上に手続きアカウントビリティが重視されている。行政評価等の制度はあっても、評価は形骸化する傾向にある(P)。そもそも計画当初から達成容易なゴールが設定されがちである(B)。本研究では、調査対象者の特性もあり財政アカウントビリティに関する発話は見当たらなかったが、行政機関職員の行動への影響という点では、手続きアカウントビリティこそが重要な要因であり、諸課題発生の背景となっているのではないかと。このような「成果より手続き」という現状に鑑みれば、NPMの柱の1つである成果評価を通じた統制(Norman & Gregory, 2003)は、日本の行政に十分に浸透したとはいえないだろう。

### (3) 説明しやすい施策への偏向

第3の課題として、アカウントビリティへの要求強化に従い、アカウントビリティを果たすことが困難な施策が回避され、「説明しやすい施策」が選択されやすくなる(A, L, M, O)。競争入札等、外部から分かりやすい調達方式の適用(O)は、手続き適切性に関する説明しやすさを求めた結果である。たとえ最適と考えられる業者があっても、その選定についてアカウントビリティを果たすことが困難な契約は回避されるのである。成果アカウントビリティへの要求も、結局は、確実に達成可能な目標の設定につながっている(B)。すなわち、成果アカウントビリティを果たしやすい施策が選択される傾向が強まる。特に、アカウントビリティを果たせなかった場合の制裁(Bovens, 2006)を強く意識する場合には、制裁を恐れ説明しやすい施策をあらかじめ選択する傾向が一層強まるであろう。

日本においてはさらに、以下の2点が説明しやすい施策への偏向を助長する。第1に、「官の無謬性原則」である。この原則の元では、施策決定における誤謬を認めその原因を説明することが困難になる。第2に、次項で述べる問責者の優位

性である。問責者の優位性はアカウントビリティ追及の強化につながり、アカウントビリティを果たすことが一層困難になる。そのような状況を回避するためこれを答責者は最初から「説明しやすい施策」を選択しようとする。

そして説明しやすさへの誘惑は、職員がチャレンジしなくなる (A, C, J) といった弊害を生じさせる。これは、アカウントビリティ追及の結果、公務員が無難な選択に流れ、委縮し (湯浅, 2014)、創造的・挑戦的行動が阻害される (Bovens et al., 2008) という先行研究の主張と整合する。

#### (4) 問責者の優位性

山本 (2013) は、日本において答責者たる政府・行政機関が問責者たる国民より優位にあると述べ、その理由として、答責者が達成すべき成果や果たすべき責任が不明確だという点を挙げている。また、一般市民に関しては、情報とリテラシーの不足 (山谷, 2020) が、その影響力不足を招きうる。一方、これら先行研究の主張と異なり、今回調査対象となった答責者は、自らよりも問責者が優位にあると認識していた。

この問責者の優位性の発生要因は、第 1 に、先に述べた問責者説得の困難さである。そもそも答責者の談話能力の限界から、問責者を完全に納得させるような説明は困難である (Messner, 2009)。特に日本においてアカウントビリティの範囲は問責者を説得し承認を得ることまでを含むようになり (興津, 2014; 山本, 2013)、アカウントビリティを果たすことは一層困難になった。一般市民側の情報入手の困難さやリテラシー不足 (山谷, 2020) は必ずしも答責者の優位につながっていない。情報公開法制においてもアカウントビリティ問責者たる開示請求者の権利保護が重視され、その権利濫用防止は二の次となっている (井上, 2017)。こうして、アカウントビリティを果たせるか否かは問責者に委ねられる。G 氏が述べるように、問責者は恣意的になればいつまでも承認を保留できるのである。

第 2 に、問責者に対する答責者のリソース依存である (Pfeffer & Salancik, 1978)。研究者は、たとえ研究計画承認権限を持つ幹部の側に「理解しよう」との姿勢が欠如していると感じても、その幹部を説得しないことには研究に着手できない (F)。行政も議会に予算を握られている。

第 3 に、インターネットによる社会の匿名化である。インターネットの持つ匿名性ゆえ、問責者は、答責者からは見えない形で答責者を厳しく追及することができる。西尾 (2001) は、行政機関がアカウントビリティを果たす上でのインターネットの効用を説いているが、その影響は多面的なものだといえよう。

#### (5) メディアの姿勢

問責者としての野党やメディアは国民の関心と呼ぶテーマを選ぶ (J)。その際野党はメディアや SNS を通じたアピールを意識していると、O 氏は感じている。その上で、メディアは国民の関心を引くため、国民の関心を引くテーマを選び (J)、バイアスのかかった記事を書くことがあると指摘される (J, O, Q)。また、答責者の説明を理解しようという姿勢が欠如することもある (O, Q)。これらの結果

は、メディアにおけるバイアス（山本, 2013）や煽情的報道（山谷, 2020）の存在を裏付けるものである。問責者の権利濫用の問題（井上, 2017）と類似の問題が、情報公開制度だけでなくメディアの姿勢においても生じているといえよう。

## 6. おわりに

本研究は、日本の行政機関等におけるアカウントビリティの実態を、主に答責者の認知と行動の観点から検討した。その際、問責者による追及に注目した。先行研究（例えば、Dubnick, 2014; 山谷 2006, 2020; 山本 2013）が指摘するように、答責者や問責者が「説明責任」とみなしていたものは、本来のアカウントビリティが目指すものとは一部異なるかもしれない。しかし、法的義務もない中で（山本, 2013）、実際に公的機関職員の行動を規定しているのは、アカウントビリティに関する彼らの認知だと考えられる。日本のアカウントビリティはまさに文化的現象（Dubnick, 2014）の側面が強いといえるだろう。

本研究の新規性は、日本のアカウントビリティに関して答責者の認知に基づき経験的に検討した点、特に、答責者の行動に影響し弊害発生背景となる要因として、問責者によるアカウントビリティの追及に着目した点にある。

理論的貢献は以下のとおりである。第1に、日本において手続きアカウントビリティが重視される実態をエンピリカルに示した。筆者は、成果及び財政の両アカウントビリティが無視されていると主張するものではない。行政評価等の制度も存在する。しかし分析結果によれば、答責者は手続きアカウントビリティについて強く追及され、これを優先する行動を取っている。具体的には、「自らの行為の適切性について説明すること」と「アカウントビリティ追及を回避できる行為を選択すること」が重要な行動原理となっている。また、手続きアカウントビリティ偏重の実態に関して、成果に対する問責者の無関心、「官の無謬性原則」の存在、及び公共セクターにおける成果測定の困難さが、その原因となっていると指摘した。このように本研究は、アカウントビリティ要素間の優先順位とその背景に関する理解を深めるものである。

第2に、問責者と答責者の関係について、先行研究（例えば、山本, 2013）と異なり、少なくとも答責者の認知においては答責者よりも問責者が優位にある実態を明らかにした。問責者の優位性の源泉として、問責者説得の困難さ、リソース依存関係の存在及びインターネットによる社会の匿名化の影響を指摘した。このように本研究は問責者と答責者の間の関係性に関する理解を深めるものである。

第3に、日本において「説明しやすい施策」への偏向を助長する要因として、問責者の優位性と「官の無謬性原則」の影響を指摘した。この点は、説明しやすさへの偏向（Jos & Tompkins, 2004）の発生要因を説明するものである。

しかし本研究は課題も抱える。第1に、収集したデータはきわめて多様な公的機関のうちのごく一部に過ぎない。理論的サンプリング（Glaser & Strauss, 1967）の考え方を踏襲してインフォーマントを選定し、広範なデータ収集に努めた。しかしながら、行政機関職員が果たすべきアカウントビリティは、置かれた立場、場面等によって異なり、きわめて多様である。一層のデータ収集を通じて本研究

の主張を検証すべきである。第 2 に、アカウントビリティの有効性や課題について、答責者の回想的データに依存している。このため、様々な認知バイアスも混入しうる。追加的データ収集や、アカウントビリティの効果及び逆機能（忙殺時間、成果低下等）の客観的測定に基づく定量分析を通じて、結果を検証すべきである。第 3 に、データは基本的に答責者側から収集したものである。データの妥当性を確認するため、問責者側にも調査すべきである。

【謝辞】本研究は JSPS 科研費 19K01916 の助成を受けたものです。また、データ収集にあたっては、インフォーマント他多数の方々にご協力いただきました。この場を借りて厚くお礼申し上げます。

---

① 日本において *accountability* を「説明責任」と訳したことがその内容の変質の原因になったとも指摘される。すなわち、「関係者に事情を説明する」という意味の矮小化（山本, 2013）や、「説明しさえすればよい」という答責者側のモラルハザードにつながった（山谷, 2006）といわれる。また「説明責任」がバズワード的に使われているともいわれる（山谷, 2020）。しかし本稿は訳語の問題を追求しない。訳語のニュアンスの影響を否定はしないが、アカウントビリティの意味の拡張・不明瞭性増大は世界的現象でもある（Dubnick, 2014; Pollitt & Hupe, 2011）。本稿は、訳語よりもむしろ法令上の定義の欠如（山本, 2013）が混乱の主因であると考え。そこで、訳語の問題が強調されることを避けるため、本稿では原則として「アカウントビリティ」の語を用い、面接中の発話、引用文献にて使用されている場合等においてのみ「説明責任」と表記する。

② 一方、井上（2017）は、「情報公開法」第 1 条のいう「政府の有するその諸活動を国民に説明する責務」こそがアカウントビリティだと述べている。しかし、情報公開はアカウントビリティの重要な一側面ではあるものの、当該法のみによってアカウントビリティが適切に法制度化されたとは言い切れないだろう。

## 参考文献

- Behn, R. D. (2001). *Rethinking democratic accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Bovens, M. (2006). Analysing and assessing public accountability: A conceptual model, *European Governance Papers (EUROGOV)*, C-06-01 (16 January 2006). <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf>, accessed 2017.05.07.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13 (4), 447-468.
- Bovens, M., Schillemans, T., & Goodin, R. E. (2014). Public accountability. In M. Bovens, R. E. Goodin, & T. Schillemans (Eds.), *The Oxford handbook of public accountability* (pp. 1-20). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Bovens, M., Schillemans, T., & Hart, P. (2008). Does accountability work? An assessment tool. *Public Administration*, 86 (1), 225-242.
- Chan S. G. & Karim, M. Z. A. (2012). Public spending efficiency and political and economic factors: Evidence from selected East Asian countries.

- Economic Annals*, 57(193), 7-24.
- Dubnick, M. (2014). Accountability as a cultural keyword. In M. Bovens, R. E. Goodin, & T. Schillemans (Eds.), *The Oxford handbook of public accountability* (pp. 23-38). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Glaser, B. G. & Strauss, A. L. (1967). *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. Chicago: Aldine.
- Jos, P. & Tompkins, M. (2004). The accountability paradox in an age of reinvention. *Administration and Society*, 36(3), 255-281.
- Messner, M. (2009). The limits of accountability. *Accounting, Organizations and Society*, 34(8), 918-938.
- Norman, R. & Gregory, R. (2003). Paradoxes and pendulum swings: Performance management in New Zealand's public sector. *Australian Journal of Public Administration*, 62(4), 35-49.
- Pfeffer, J. & Salancik, G. R. (1978). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. New York: Harper & Row.
- Romzek, B. S. (1998). Where the buck stops: Accountability in reformed organizations. In P. W. Ingraham, J. R. Thompson, & R. P. Sanders (Eds.) *Transforming government: Lessons from the reinvention laboratories* (pp. 193-219). San Francisco: Jossey-Bass.
- Romzek, B. S. (2000). Dynamics of public sector accountability in an era of reform. *International Review of Administrative Sciences*, 66(1), 21-44.
- Van Thiel, S. & Leeuw, F. L. (2003). The performance paradox in the public sector. *Public Performance and Management Review*, 25(3), 267-281.
- Willems, T. & Van Dooren, W. (2011). Lost in diffusion? How collaborative arrangements lead to an accountability paradox. *International Review of Administrative Sciences*, 73(3), 505-530.
- 井上禎男 (2017). 「行政と説明責任」『琉大法學』 96, 85-111.
- 興津征雄 (2014). 「グローバル行政法とアカウンタビリティ：国家なき行政法ははたして、またいかにして可能か」『社会科学研究』 65(2), 57-88.
- 木下康仁 (2003). 『グラウンデッド・セオリー・アプローチの実践：質的研究への誘い』 弘文堂.
- 西尾勝 (2001). 『行政学（新版）』 有斐閣.
- 山本清 (2013). 『アカウンタビリティを考える：どうして「説明責任」になったのか』 エヌティティ出版.
- 山谷清志 (2006). 『政策評価の実践とその課題：アカウンタビリティのジレンマ』 萌書房.
- 山谷清志 (2020). 「アカウンタビリティと評価：ふたたび『状況と反省』」『会計検査研究』 62, 5-10.
- 湯浅孝康 (2014). 「政策評価と管理評価：アカウンタビリティの視点から」『同志社政策科学研究』 16(1), 139-152.

(2021年8月25日受理)

