

## 公的意思決定とアカウンタビリティ

小林 潔司

### 【キケロ主義の崩壊】

インフラ事業に対して、さまざまな批判がなげかけられている。不幸なことに、ステレオタイプ化した先入観に基づく表面的なインフラ整備批判も少なくない。また、インフラ事業の決め方に対する批判とインフラそのものに対する批判が、時として同一視されているところに悲劇がある。

インフラ整備は、高度な政治的な意思決定の問題であり、その実施にあたっては多くの専門的知識が必要である。かつて、キケロはローマの元老院で「市民は政治的決定に必要な知識を持っていない。したがって、意思決定は十分な知識をもっている専門家に委ねなければならない。」と主張した。キケロ主義とも呼ぶべきこの考え方は、一つの政治的ドグマとしてローマ帝政の時代から今日まで生きてきた。

しかし、キケロ主義は、今、歴史的な解体の時期を迎えつつある。キケロ主義は論理的にも誤っていた。仮に、「市民は政策判断に必要な知識を持っていない」という前提を認めたとしても、そこから「専門家が市民に代わって意思決定すべきである」という結論を導く論理は飛躍している。「市民が必要な知識を専門家から学び意思決定に関与する」という論理も同時にあり得る。国づくり、まちづくりに関わる喜びは専門家だけの特権ではない。

一方で、公的な意思決定から、ご都合主義やポピュリズムを排除しなければならない。インフラはわれわれ世代だけでなく、これから生まれてくる子供たちの世代にも役に立つ。社会資本の整備には、今の消費を切り詰めるという自己犠牲が必ず伴う。誰もが自分の消費ばかりを優先させる社会においては、インフラというのは社会資本は蓄積されない。われわれは、人類がこれまでに綿々と努力を重ねて蓄積したインフラから多くの恩恵を受けている。過去の人々がインフラを残した背景には、為政者であれ市民であれ、インフラを後世に残すことを「よし」とする社会的モラルティがあった。「人々の意思を実現する」ことは、「人々の欲望を満たす」ことではない。「誰かがやるだろう」と思う無責任な私意の寄せ集めに過ぎないとことから公論は生まれぬ。インフラ整備には、よきモラルティを背景とする政治的意思決定が必要となる。

アリストテレスは政治的意思決定の問題は、最終的には「人々は誰の言うことを信じるのか」という問題であると言った。アリストテレスは政治の基盤を徳という政治家個人の資質に求めた。しかし、都市国家アテネと異なり、現代社会では人々は意思決定者の個人的資質を詳しく知り得ない。現代社会では、他人のことをよく知らないという状況の中で、さまざまな人々が政治的決定の問題に対して自由に発言し、人々は「誰の言うことを信じるのか」を決定している。結局のところ、人々は「その人の言うこと」を信じるに足

るかどうかを、「なぜ、その人がそのようなことを言うのか」という簡単な、しかし重要な糸口を用いて判断している。

### 【アカウントビリティの必要性】

行政による意思決定において、意思決定に至った理由を市民に対して説明することが求められるようになった。このような説明責任はアカウントビリティと呼ばれる。アカウントビリティという概念は、もともと委託者と受託者の間にある 2 者関係に対して用いられた。委託者と受託者という 2 者関係の間で成立するアカウントビリティを、「受託者 (X) が委託された行為 (Z) について委託者 (Y) に説明可能である (X is accountable for Z to Y)」というシステムとして定式化できる。アカウントビリティ関係を理解するためには、まず、委託—受託関係における「受託者 (X)」、「委託者 (Y)」、および「委託された行為 (Z)」を明確にすることが必要である。例えば、組織内にも上司と部下の間に、委託者—受託者関係が存在する。上司は部下の仕事のミッションを明確にし、必要な権限や資源を賦与し、仕事の遂行を委託する。受託者である部下はその権限や資源を用いて遂行した成果やその過程を上司に対して明確にする。それがアカウントビリティの原型である(越水ら 1996)。

現在、公的アカウントビリティ概念は、伝統的な 2 者関係の問題として捉えきれない内容を持つようになっている。そもそも、間接民主主義制度においては、立法機関は行政機関を政治的に統制することにより、自らの政治的アカウントビリティを果たすべき立場にある。行政機関は立法機関に対してアカウントビリティを示す義務がある。しかし、近年では、行政が直接的に市民に対してアカウントビリティを示すことが求められている。公的アカウントビリティは行政が市民の信頼を獲得するための手段であり、行政による意思決定の正統性 (legitimacy) を高める機能を有し、行政と市民の間でお互いに共有、合意し得る条件を引き出し、無用な紛争を防ぐ上で重要である。事業の失敗や破綻処理に関わる費用の最終的な負担者は市民である。したがって、行政は行政・市民パートナーシップの妥当性に関して、可能な限り市民の賛同を獲得しておくことが要請される。

### 【正統性 (legitimacy) とは】

インフラ整備は、行政、利用者、納税者、企業、組織等のさまざまな利害関係者に直接的・間接的な影響を及ぼす。利害関係者は、多様な価値観や利害関心を有しており、それぞれ特定の立場から、インフラ整備に対する異なる要求水準を有している。多様な利害関係が存在する中で、すべての主体を満足させるような合意を形成することは実質的に不可能である。そこで、誰の意見、要望を妥当なものとして認めるかが重要な問題となる。すなわち、意思決定の正統性をどのように賦与するかという問題である。

サッチマンは、正統性の概念を「ある主体およびその行為を、規範、価値、信念、定義等が社会的に構造化されたシステムのなかで、望ましく妥当であり、あるいは適切であるという一般化された認識」と定義している (Suchman, 1995)。この定義は、抽象的で分かり

にくいが、行政の行為に対して多くのステークホルダーや観衆の視点が含まれていることに着目して欲しい。公共主体の行為に対して、観衆の中には、その行為に対して否定的な意見を持つ者もいるが、集団全体として見れば、その行為に対する承認や支持を与えている場合、その行為は正統性を有していると考えられる。

サッチマン(Suchman, 1995)は、このような正統性を3つに分類している。すなわち、1) 実用的正統性 (pragmatic legitimacy) , 2) 道徳的正統性 (moral legitimacy) , 3) 認知的正統性 (cognitive legitimacy) である。第1の実用的正統性は、ある主体の行為がそれに関連する人々の利益の増進につながるかどうかに基づく正統性である。実用的正統性は、ある主体の行為が、関連する主体に対して利益をもたらす場合や、社会全体にとって利益が期待されるかどうかを問いかける。インフラ整備の実用的正統性を確保する手法として、公共事業評価等が利用される。

第2の道徳的正統性は、行為が正しいかどうかという評価に基づくものである。道徳的正統性における評価は、1) 行為の結果に対する評価、2) 行為の手続きに対する評価、3) 行為主体に対する評価に分類される。インフラ整備という行為がもたらす結果の評価とは、不利益を被る主体や環境に対して十分な配慮がなされ、可能な限り負の影響が及ぶ範囲を縮減し、その影響を緩和するための対策が十分かどうかに関する評価を意味する。行為の手続きに対する評価とは、インフラ整備に関わる意思決定が、一連の公正なルールに基づいて実施され(手続き的に妥当であり)、その過程の透明性が保証されることを意味する。行為の主体に対する評価とは、行為の主体が受託者として適切な誘因・報酬構造を有しているかという問題である。例えば、ある主体が利益相反する目的を有する場合、適切な誘因・報酬構造を有しているとは言い難い。観衆がある主体の行為が適切であるかどうかを判断することができるのは、主体が行為を実施するために適切な能力とそれを実施するための適切な誘因・報酬構造を有している場合である。

第3の認知的正統性は、利益や評価ではなく、社会的に必要性が認識されることに基づく正統性である。このような正統性の基準として、理解可能性 (comprehensibility) と当然性 (take-for-grantedness) がある。理解可能性は、ある行為がもたらす結果が予測可能で、かつ行為の内容とそれがもたらす結果が分かりやすいかどうかを意味する。一方、当然性は、ある行為とそれがもたらす結果に対して、十分な議論や検討がなされて、その内容が社会的に当然のこととして受け入れられる程度に成熟したものであることを意味する。

認知的正統性を確保する上で、専門的知識の厳密性と適正性に関する議論を区別することが重要である。前者に関しては、主として専門家により議論されるが、一般の人々が議論の内容が理解できるという理解可能性条件を確保することが重要である。適正性に関する判断に関しては、利害関係者の間においても合意に到達せずに、議論が終焉しない可能性が少なからず存在する。この場合、「もうこれ以上議論しても、新しい議論が出てこない」と判断できる状況に到達したか」という当然性の判断が必要となる。認知的正統性を確

保するためには、事業に関わる問題が総合的、網羅的に議論されることが不可欠であることは言うまでもない。

### 【アカウントビリティにおける専門家の役割】

地域の生活者や企業等の公共サービス利用者、その他納税者や各種団体等、様々な利害関係や多様な価値観が存在する中で、インフラ整備に関わる意思決定がなされる。このような意思決定の正統性を担保する上で、専門家による評価、情報提供、監査が重要な役割を果たす。しかし、専門家の間でも、科学的・技術的判断を巡って意見が異なる場合も起こりうる。また、専門家の科学的・技術的判断が、専門家が有する価値観とは無関係ではない。このため、専門家がそれぞれの専門分野においても、意思決定のための明確な判断基準を提示することができず、専門家が有する専門的知識の正統性が揺らいでいる。

専門家は、専門的知識に基づいて科学的・技術的判断の妥当性を評価する。しかし、ある科学的・技術的判断における妥当性をめぐって、専門家の間でも意見の対立が生じる。さらに、専門家と一般の利害関係者との間には、より大きな妥当性境界の違いが存在する。このような意見の対立が生じる理由として、科学的・技術的判断における厳密性と適切性のジレンマが挙げられる。専門家は、学会をはじめとする専門家の領域において、厳しい競争に晒されている。そこでは、専門家は精密なデータや確固たる証拠を判断の拠とし、科学的・技術的判断における厳密性が要求される。しかし、一般の利害関係者は技術的判断の厳密性よりも、自分の関心にとって有用であるか、技術的な判断が常識的な内容であるかという技術的判断の適切性を問題とする。専門家は、自分の有する専門的知識の妥当性や有効性が、限定された条件・変数の下で得られた知見であることを再認識することが必要である。特に、地域で生活する利用者は社会的決定を下す上での貴重な判断材料となる経験的知見や、地域の実情に即したローカルな知識（現場知）を有している。専門家の有する知識の妥当性が限定的な条件の下で得られたものであるため、それが現場に適合しているという保証はない。

インフラ整備における認識的正統性は、多様な利害関係が存在する中で、彼らの要求や関心を把握するとともに、より多くの主体に受け入れられるような代替案を作成することによって得られる。このような認識的正統性に内在する問題を解決する上で、以下の2つの条件が必要となる。第1に、各専門分野の責任境界を明確にすることが重要である。このように専門家の判断が、どのような範囲で有効かを明確にしなければならない。第2に、計画策定者は、現実の政策・プログラム判断が、どのようなステークホルダーの意見を反映したのか、どのような情報や証拠に基づいたのかを公開しなければならない。

### 【合意形成に向かって】

経済成長という幻想が終焉を迎えると同時に、よき国土像に関する価値観が多様化する中で、インフラ整備にかかわる意思決定者には、これまで以上に意思決定の正統性に関する

る説明責任が求められるようになった。このような状況を背景として、意思決定の正統性を担保するために、行政においてニューパブリックマネジメント(new public management, NPM)等の行政マネジメントの方法論、費用便益分析、総合評価手法を用いた公共事業評価手法、多様な住民の価値観を計画策定過程に導入するための参加型計画手法等の積極的な導入が図られた。さらに、価値観が多様化するなかで、計画・政策の実効性を担保するために、政策の心理的効果を活用したモビリティマネジメント手法の導入や、NPO, NGOをはじめとするさまざまなボランティア組織の役割が評価され、従来の行政主導とは異なるさまざまな合意形成の方法が試みられてきた。

合意形成—それは政治哲学の永遠のテーマである。社会契約論で有名なルソーは、合意形成に対して懐疑的であり、「人類が合意に成功したことがあるならば、それは多数決を民主主義の意思決定手段とすることに合意したとき以外にないだろう。」と言った。ルソーが言うように、無知のヴェールという誰が損をし、誰が得をするかが明らかでない状況では、「ものごとの決め方」について合意が形成されるかもしれない。しかし、損得がはっきりした段階で合意を形成することは非常に難しい。それでも当事者間で意思決定に対する合意を得なければならない時には、損をする人々の意思を最大限に尊重し、必要な時には補償を講じることにより、損をする人が尊厳を持って意思決定の結果を受け入れることができる状況をつくりだすように当事者全員が努力する以外に方法はない。

#### 【参考文献】

- 1) 越水一雄, 羽鳥剛史, 小林潔司: アカウンタビリティの構造と機能: 研究展望, 土木学会論文集, D, Vol. 62, No. 3, pp. 304-323, 2006.
- 2) Suchman, M. C. : Managing legitimacy: strategic and institutional approaches, Academy of Management Review, Vol. 20, No. 3, pp. 571-610, 1995.