

市民社会における アカウンタビリティとその課題

Accountability in Civil Society and Its Future Challenges

藤谷 忠昭

1 アカウンタビリティとは何か

『人間を幸福にしない日本というシステム』が出版されて以来、アカウンタビリティという語が広く使用されるようになった。カレン・ヴァン・ウォルフレンは同書でアカウンタビリティを「自分の判断や行動を、社会に対して説明する義務」（ウォルフレン 1994：81）と定義しつつ、日本の「管理者たち」が、アカウンタビリティを果たしていないし、果たすための「訓練」も受けていないと指摘している（1994：176）。

アカウンタビリティ **accountability** は、一般的に「会計責任」「説明責任」などと訳される。ライアビリティ **liability** やレスポンシビリティ **responsibility** と並んで「責任」を指すが、アカウントの派生語だと考えれば、「会計」「説明」などの意味をそこに読み込むことができる¹⁾。この点に着目すれば出資者に対して、その資源を使用する者の会計責任と考えることができよう。すなわち、それは資金提供者である株主等に対して、企業が会計を説明する責任を指し示している。また、その資金を適正に保全、使用し、その結果を資金提供者に説明報告する責任を示すことになる。だが一般的には、行政行為に対してアカウンタビリティという語が用いられる。納税者である住民は出資者としてのいわば株主であり、行政は資金を保全、使用するいわば経営者である。したがって、経営者である行

政は出資者である住民にアカウンタビリティを持つというわけである。

しかし企業の場合と異なるのは、その出資が任意ではない点にある。すなわち企業に対する場合、株の運用は原則的に株主の任意である。いつ買おうが売ろうが自由である。それに対して行政に対する税金の支払いは法的な義務である。さらに納税者は支払い先を選択することはできず、居住する国家、自治体に義務的に出資することになる。したがって、そのアカウンタビリティは企業にもまして求められてしかるべきであろう。すなわち資金の管理が適正かどうか、その使用が経済性、効率性、有効性の面から問われることになる。ウォルフレンが、批判すべき「管理者」として行政行為の主体である官僚を中心に取り上げている理由のひとつは、こうした点に存在しよう。

このアカウンタビリティが効果的に達成されるには、大きく2つの条件が必要である。第1に、行政行為についての情報に対してアクセス可能であること、第2に、そのアカウンタビリティを求め評価する「市民」が存在することである。第1の情報に対するアクセス可能性は、制度的な整備が必要である。国家についての情報公開法、地方自治体の情報公開条例の存在が前提となろう。同時に当然、行政職員の情報公開についてのエートスの問題も重要である。第2の評価する「市民」の存在については、社会の政治的成熟を必要とする。この点をめぐっては一方で現在、個人化の進展により社会への関心が低下していると指摘される。だが他方で、NPO/NGOの興隆によって市民社会の新たな可能性を読みとることもできる。こうした日本における現在の市民社会の在り方がアカウンタビリティに関しては議論されるべきであろう。

以上のような問題意識を前提に本論文では、制度からではなく住民の立場からのアプローチを中心として、主に行政をめぐるアカウンタビリティについて吟味していきたいと思う。最初に、全体の構成を述べておこう。まず、アカウンタビリティの前提となる情報公開の歴史的経緯を簡単に振り返りつつ、本論文の基本的立場を明らかにしておきたい(2節)。次に情報公開を利用し行政行為に対して活発に批判を行ってきた市民オンブズマンの活動を参考に、アカウンタビリティをめぐる課題を示す(3節)。

さらに、その課題を念頭に、社会的関心の希薄化が指摘される現在の社会における「市民」の生成について考える（4節）。その上で、市民性の涵養のための具体的な提示を行い（5節）、情報公開とアカウントビリティの意義をリスク社会との関係で示そうと思う（6節）。

2 情報公開の歴史

本節ではまず、情報公開の歴史をごく簡単に辿りながら、その成り立ちと契機を明らかにし、本論文の基本的立場を提示しておくことにしたい。

情報公開制度が初めて採用されたのは、スウェーデンにおいてである。平松毅によれば、7年戦争の責任を追及する過程で行われた改革の中で、公文書を出版する自由のため、1776年に公文書を閲覧する権利が保証された。その後、断続的に維持されてきた同制度は、そのスウェーデンのオンブズマン制度が注目されるのと並行し、20世紀の中頃から各国で知られるようになったという（平松 1998：73）。

この制度がより普遍的な形で結晶化されたのは、1966年のアメリカ合衆国の情報自由法で、さらにウォーターゲート事件がきっかけで大幅に改正され、それが公開制度のモデルとなった（平松 1998：74）。1970年代にはデンマーク、ノルウェー、フランス、オランダで、1980年代にはオーストラリア、カナダ、ニュージーランド、オーストリアで、1994年代にはベルギーで相次いで制度化されることになる（平松 1998：74-8）。

日本において「知る権利」について議論されるようになるきっかけが、1972年の西山事件²⁾であったことはよく知られている。その後、徐々に新聞紙上で情報公開についての記事が掲載され、1980年に政府は「情報公開問題に関する研究会」を発足させる（平松 1998：78）。こうした流れの中、1982年4月から山形県金山町で日本で初めての公文書公開条例が施行され、まずは都道府県、市町村に普及していく。その後、2000年には政府においても情報公開法が制定され、2001年4月から施行されたことは周知のとおりである³⁾。

さて理論的にいえば、情報公開は民主主義の前提である。すなわち間接

民主主義では選挙を通して公的行為を委託するが、実際の執行が自分たちの意図をうまく反映しているかどうかは必ずしも保証されるわけではない。したがって、それらの行為が住民の意図と合致しているかどうかを知るために、情報は公開されなければならない。さらに不審があるときは、代表者ならびに執行者は説明を行わなければならないというわけである。けれども、ごく簡単に世界と日本の情報公開制度の歴史を辿るだけでも、その成立が理論的根拠から出発したものではないことを確認することができる。

まず 18 世紀でのスウェーデンの制度の発足は、7 年戦争での国家責任に端を発していた。また、この制度が定式化されたアメリカ合衆国の情報自由法的大幅な改正は、ウォーターゲート事件がきっかけであった。日本で議論が始まったのもまた、西山事件というスキャンダルからである。言い換えれば、このことは情報公開制度の成立が、政府の存在に対して自動的に予定されてきたものではないということを示している。すなわち、それはもともと間接民主主義に組み込まれていたわけではない。むしろ政府の行政行為に対する大きな不信から練り出され、間接民主制に直接民主制の原理を徐々に導入されてきたというのが、この制度の歴史だといえるだろう。

ウォルフレンが日本の「管理者たち」について、アカウンタビリティを果たしていないし、果たすための「訓練」も受けていないと指摘していることは、すでに述べた。情報公開を進める立場からは、そのこと自体はもちろん大きな問題であろう。だが誤解を恐れずにいえば、あらかじめ「管理者たち」にアカウンタビリティを果たす能力が欠如しているのは、情報公開の歴史を振り返れば、さほど不思議なことではない。その前提となる情報公開と同様、それは間接民主制において予定されていなかった行為だからである。むしろ、ここで、その欠如に開き直ればよいということ言いたいわけではない。むしろ、その実現のためにウォルフレンのいう「訓練」が必要だということを改めて強調しておきたいのである。とりわけ日本の情報公開の制度的整備とアカウンタビリティをめぐる作法については、1980 代以降の制度の成立とともに新たな振る舞いとして行政職員に

求められるものになったといえるであろう⁴⁾。

だが一方で、アカウントビリティの実現がコミュニケーションのひとつであるとすれば、その相互行為には相手が必要である。外部からの働きかけがなければ、情報公開も存在しなかったことは歴史が示していた。ここで、住民からアカウントビリティを求めるという作法も同様に、あらかじめ間接民主主義の理念に予定されているわけではない点を確認しておかなければならない。主に住民の立場からのアプローチを目指す本論文にとって、この点は重要であろう。アカウントビリティをめぐる課題の一端は、まさにこの点にこそ存在すると考えられる。

ここで参考にしたいのは、スペクターとキツセが提案した構築主義の考え方である。その方法に関する議論や、その方法に基づく分析については本論文の関心を越えてしまう。だが「クレイム申し立ての過程としての社会問題」(中河 1999: 23)という観点からアカウントビリティの歴史をとらえることはできよう。その知見を援用すれば、情報公開やアカウントビリティは絶えず実在するわけではないことになる。もちろん要求のないところに情報公開制度を法的に確立することは可能ではある。けれども情報が機械的に一方向に開示可能であったとしても、実際の相互行為がなければ、情報公開やアカウントビリティは達成されない⁵⁾。むしろ人々が関心を持ち、実際に行動を起こすことによって、それは絶えず新たな形で存在を更新し続けているといえる。

民主主義の建前論から情報公開やアカウントビリティの重要性を唱えることが一般的であるとするならば、この前提は、やや異様に聞こえるかもしれない。だが、そう考えることによって、その課題がより一層、明らかになるように思う。そこで以下ではアカウントビリティの達成とその前提となる情報公開が制度として存在しうるのではなく、むしろ住民と行政との相互行為においてたえず再構築されるという前提に立ち、具体的な課題について論じていくことにしたい。

3 市民オンブズマンの意味するもの

問題のない限り、情報を開示するという意識が行政に存在することは重要であり、そのエートスが自動的に再生産しているならば望ましい。だが残念ながら前節で示したとおり、歴史的にそうではなかった。もちろん現在では、インターネットを通じて膨大な行政情報が開示されている。とはいえ同時に、これらの電子情報も実際にアクセスすべき情報の外堀に過ぎないことはいまでもない⁶⁾。行政からの提供がどれだけ進もうと、われわれが課題としなければならないのは、いまだ明らかにされていない情報、とりわけ行政にとって不利な情報の開示である。そのためには、一方で行政職員の「訓練」が重要であろう。だが前節の分析によれば、情報開示の進展には外部からの働きかけが必要であった。

この点について考えるには、日本において実際に情報公開とアカウンタビリティを中心的に求め続けてきた人々の活動が、参考になるのではなかろうか。とりわけ日本においては、1990年代以降の市民オンブズマンの活躍が存在する。その活動は直接、個人の利害にかかわっていないだけに、情報公開に注ぐエネルギーの源を知るには示唆的であると考えられる。それゆえ、その活動を参考にすることで、一般的な情報公開とアカウンタビリティにおいてどのような課題が生じるのか、すなわち制度があるだけでなく実際に情報公開とアカウンタビリティを実現する相互行為が活発に行われるには何が必要なのかを考えてみたい。

よく知られているように市民オンブズマンは、行政の税金の用途をチェックし、情報公開、さらには裁判によりそのアカウンタビリティを求め、不正な税金の使用に対する返還請求を行う市民運動である⁷⁾。この活動は情報公開制度の整備とともに拡大し、それなりの成果を挙げてきた。その歴史をまずは、ごく簡単に辿ってみよう。

その活動の萌芽は1980年代初頭に遡る。大阪の弁護士や税理士たちが、検察ではなく「市民」自ら政府の活動を監視しようという意図の下で、監査制度を利用し自治体の税金の用途に対するチェックを始めた。筆

者が1997年に行ったインタビューでは、当時の事情を関係者は次のように語っている。そこには、その活動の動機付けが明確に表れている。

まずはロッキード事件ですよ、当時は情報公開制度ありませんけど、市民がしっかりしなければだめだ、そういう問題意識の中で、金の使い方、税理士も弁護士も正当な納税の権利を守る仕事ですがね、それをもう少しアメリカ的な使った先についても問題にすべきだという意識が共通にありまして、そこでいろいろ話をしているうちに、スウェーデンなんかにあるオンブズマン制度を勉強して…（中略）…いま考えられているパターンは一応つくってしまったなど、ひととおりやったと思っております。情報を請求する、政治資金規制法に基づく情報公開請求というものもあるわけですよ、公開されているからそれをちゃんと見るということですよ。（1997. 9. 2.）

活動の内容は、当時は大阪の地方紙で主に知られるだけであった。だが、その成果が徐々に仙台、東京、名古屋などでの活動を誘発していく。その活動が全国的に知られるようになったのは、1995年の自治体に対する食糧費に関する一斉調査である。すでに整備されていた情報公開条例に基づいて、全国の都道府県で一斉に食糧費についての情報公開請求を行い、結果、予算ベースで次年度は平均約57.8%の食糧費の削減が行われた。全国一斉請求と同時に設立された全国市民オンブズマン連絡会議の総会が現在でも毎年、開かれている。2001年4月には、情報公開法の施行に先立ち別組織として、NPO法人である情報公開市民センターが立ち上げられ、外務省などへの情報公開請求及び裁判などを始め、政府の税金の使途に対する「市民」によるチェックの拠点のひとつとなっている⁸⁾。

さて、ここで簡単に紹介した市民オンブズマン活動の成果の大小については評価が分かれるだろう。しかし「市民」が間接的にはあるが、行政の予算にコミットできる道を新たにつくり出したことは、まちがいない。情報公開制度をもっとも駆使してきたといってもよい、その活動の経過は、情報公開制度の整備と並行する形でなされた、具体的な「市民」と行

政との活発な相互行為だといえる。そこには確かに情報公開とアカウンタビリティの実態が、再構成され続けながら実在している。それは同時に、住民の働きかけによる行政職員の「訓練」の歴史だともいえよう。

この市民オンブズマンの活動のより詳細な内容は、すでに他で論じている（藤谷 1999）。むしろここでの課題は、その活動を、どれだけ一般的な情報公開とアカウンタビリティとにあてはめることができるのかという点にある。実際、問題の認知、情報公開請求、場合によっては裁判という、その活動の形式は、より一般的な情報公開とアカウンタビリティにも共通する。したがって、その蓄積されたノウハウが参考になるだろう。しかし、この活動をそのまま一般化しようとするとき、当然のことながら、いくつかの課題が生じてくる。その点こそ、社会の一般的な情報公開とアカウンタビリティについての課題だともいえる。なかでも、ここで特に次の2つの点に注目しておくべきだと考えられる。

第1に、市民オンブズマンの活動開始の契機が社会問題に対する公憤であるという点である。すなわち情報公開に対して積極的になるには、行政に対する強い関心が必要であることが、その活動は具体的に示している。すなわち、ロッキード事件という大きな汚職への公憤が行政に対する情報公開とアカウンタビリティの請求を誘発したのであった。この発足の経緯は、2節での歴史的な分析とも合致している。また、この活動を一躍全国的にした食糧費調査も、官官接待の報道とそれに対する公憤から誘発されたものであった。それなりのエネルギーを職業以外に費やすには、大きな動機付けが必要であろう⁹⁾。そのために必要なものは、いうまでもなく敏感なアンテナである。社会問題に対するこのアンテナが敏感でなければ、情報公開やアカウンタビリティを求める動機付けは発生しない。

第2に注目しておきたいことは、市民オンブズマンの中心メンバーが弁護士や公認会計士、税理士だという点である。多くの場合、裁判も必要であるとすれば、法律に通暁しているのが有利である。情報公開をしてみれば、その内容が行政用語で満ちていて、それなりに「訓練」を積んでいないと読みこなせない場合が多い。なるほど、独力で活動する法律の専門家ではないオンブズも存在する。しかし弁護士である、あるオンブズです

ら、その細かさと量の多さには骨が折れると告白している。確かに行政情報の表現の簡易化は目指されるべきだということは当然である。だが、ある施策の合理性をアカウントするためには、精緻化された専門用語を駆使し、莫大な書き込みを行うことが必要な場合もあろう。裁判での係争を前提とすれば、法的な厳密さも要求される。この点において、法律の素人に対する情報公開やアカウントビリティの要求への敷居は高いかもしれない。

このように確かに市民オンブズマンの活動は、日本のアカウントビリティを実現する相互行為として重要な意義を持ってきた。そのノウハウの蓄積は、より一般的なアカウントビリティにおいても重要な意義を持つであろう。だが、その活動を一般化しようとするとき、その課題も浮かび上がってくる。すなわち第1に、情報公開を行うには市民オンブズマンのような強い問題関心が必要であるということ、また第2に情報公開を詳細にすればするほど、その内容は極めて専門的になり、一般的に理解が困難なものになること、この2点である。これらの問題点がクリアされない限り、既存の制度はいわば絵に描いた餅になってしまうだろう。社会問題に強い関心を持ち、難解な行政文書にも立ち向かっていく、あるいは、ここで期待されるのが、そうした成熟した「市民」なのかもしれない。

4 個人化と情報公開

周知のとおり、日本では新しい「市民」の誕生についての議論が活発である。情報公開とアカウントビリティを実現するコミュニケーションの実質化のためにも、成熟した「市民」の生成は重要であろう。したがって、その誕生に関する議論に期待したくなるかもしれない。だが同時に忘れてはならないのは日本において、私生活を重視するという意味での個人化の進展が指摘されてもいる点である。それと呼応するように、人々の日常的な政治離れは持続している¹⁰⁾。成熟した「市民」に期待を持つべきだとしても、その前に、これら2つの見解の分裂について、アカウントビリティとの関係で、もう少し詳しく議論しておく必要があるだろう。

まずはこれらの見解について整理しておこう。すなわち一方で、取り立てて大きな社会問題が存在しなくても、日常的な職業としてではなく政治に対して行動を起こし続けている人々が存在する。その活動として政党活動や町内会政治が挙げられるであろうし、とりわけ近年ではNPO/NGOの活動が、その中心的位置を占めるであろう。前節で取り上げた市民オンブズマン活動も、もちろんそこに含まれる。当初はロッキード事件などの大きな社会問題に触発された活動は、マスコミ的なブームが去ったあとも地道で、日常的な活動として続けられている。他に職業などを持っていても、常時、こうした活動を行っている人々を、ここで常態的市民と呼んでみたい¹¹⁾。これらの人々は市民社会における積極的な政治的アクターだといえる。社会問題に対する関心も強く、行政文書の難解さにも果敢に取り組み、こうした人々こそ情報公開やアカウントビリティの発展をも担うことが期待される「市民」であろう。

だが他方、私生活に埋没した人々がいる。いま述べたような人々が「市民」だとすれば、その言葉は絶えず社会的、すなわち絶えず社会問題に関心を向け、発言し活動しているというイメージを喚起する。したがって職業や趣味に没頭している者にとって、こうした意味での「市民」は距離を感じてしまう存在かもしれない。政治的活動が職業や趣味でない限り、個人化した人々にとって、自らの生活に必要な最低限からそれはプラス・アルファなのである。難解な行政文書を「ちゃんとみる」ことなど、面倒なこと以外の何ものでもない。市民活動に参加するより、むしろ間接民主制がうまく機能してくれる方が有り難いにちがいない。

こうした2種類の人々の混在が、先に述べた「市民」に関する2つの見解の相違を生んでいるのだといえる。

さて、いうまでもなく情報公開やアカウントビリティにとって、常態的な市民の増加が理想的であるにちがいない¹²⁾。すでに述べたインタビュー調査の際、複数の市民オンブズたちも次のように述べていた。

民主主義っていうのが根付いてないから、たとえば私のやっていることを、こういうふうに珍しいとか、いうふうに言われるんであって、た

たとえば私に言わせれば、私らみたいなのは普通な考えなのであって、他の人たちがまだそこまで目覚めてないだけであって、ということですよ。ね。(1997. 7. 26)

サラリーマンも暇もある、やってない、いまや社長のまねをしてゴルフ三昧、町内会でさえ行かない、いまの労働者がボランティアする時間がないなんて思わない。やる気がない。(1997. 9. 2.)

これらは的確で厳しい意見である。確かにアカウントビリティのことだけを考えると、発言者たちがイメージするような常態的市民の増加は望ましい。出資者として、より多くの者が行政に対する監視を行うならば、行政行為はより出資者の意図に近いものになろう。したがって私生活に没頭する人々をフリーライダーと批判し、市民活動に参加せよ、という主張をしたくなるかもしれない。

ただ、そうした考えを十分に理解しながらも一方で、他に職業を持ち趣味を持つすべての者が日常的に政治活動を行う社会は、果たしてすばらしい社会なのであるかという疑問も同時に浮かぶ。むしろ、それは極めて自由度の低い社会でないかという考えにも至る。すなわち私生活を中心とする、この個人化には、共同性、公共性による過度の束縛からの解放という点で、小さからぬメリットが含まれている。したがって、その進展を無碍に批判することにも、容易に賛成できない。

もっとも当然ながら人々の様態は、いま挙げた二極の生き方に限られるわけではない。確かに危機的な状況であったとしても、私生活に埋没している人々も存在するだろう。だが個人化した人々の中には、普段は政治的な活動をしていなくても大きな社会問題、特に戦争などの危機に際して、デモなどの政治的な行動に参加する人々は存在する。ひとたび大きな社会問題が生じれば、政治的に行動する者の絶対数が増えることは、戦後の内外の歴史を少し振り返って見るだけでも明らかである。この点を踏まえれば常態的な市民でなくても、それらの人々が社会問題に全く関心がないということにはならないし、民主主義的作法に必ずしも習熟していない

わけでない。それぞれ仕事にしろ、趣味にしろわれわれは多角的な側面を持っており、絶えず、すべての側面にコミットしているわけではない。仕事をしているときは趣味のことを忘れ、趣味に没頭しているときは仕事のことを忘れる。としても、仕事をしているときも同僚や得意先の人たちと趣味の話になれば自分の経験を語ることはでき、趣味の場でも仕事のことを頭に浮かべることはできる。すなわち、表に出ていない側面は消えているのではなく潜在的に存在しており、立ち上げは可能である。同様に普段は職業や趣味に没頭していても、場合によっては情報公開やアカウンタビリティを求める行動を起こすことは理論的には可能なことではなかろうか。日常は取り立てて政治活動を行っていないが、普段から社会問題に関心を持ち危機的状況においては政治的活動に参加する、このような人々をここでは潜在的市民と呼んでみたい。

確かに、アカウンタビリティの将来に関して理想的には常態的市民の増加が望ましいとも考えられる。だが、その主張は、すでに述べた個人化のメリットと矛盾してしまう。そのメリットを維持しようと考えれば個人化という現状を踏まえつつも、それでもアカウンタビリティのためのコミュニケーションの存続する条件というものがあるなら探ってみることも重要だろう。

ここで思い起こしておきたいのは、しばしば権力論において指摘されてきたように、権力の機能は具体的な実力の行使に限られない点である。もし何かがあればいつでも実行使できるという潜在的な機能が、そこでは強調される¹³⁾。その信憑性の強度にしたがって、人々は権力に従う。国内的な秩序にとっても、国際的なパワーゲームにとっても、この潜在的権力は重要である。もし行政に対する監視活動についても、ひとつの権力だととらえれば同様のことがいえるのではなかろうか。すなわち行政に対する監視においてもまた、その実行もさることながら潜在的な権力が重要であるのだと。

もちろん、この場合も人々が、社会問題に全く無関心ではどうしようもない。けれども日常的な行政の問題に対する関心が社会に存在し、いつでも活動が起こりうるだろうという信憑性が強ければ、常態的市民の活動の

場合ほどダイナミックではないにしろ、それなりに行政を制御し職員のエートス醸成のための「訓練」につながりましょう¹⁴⁾。また実際に活発な活動を行っている人々を、いざというときにサポートすることもできる。こうした観点を踏まえれば、情報公開とアカウントビリティを実現するための相互行為を活性化させるためには、常態的市民の増加を一挙に望むことではなく、むしろ潜在的市民を増加させること、すなわち職業人、趣味人に潜む市民性を喚起しておくことを、さしあたり第1の目標とし、力を注ぐべきではないかと考えられる。このような主張は常態的市民にとって、あるいは手ぬるい見解に聞こえるかもしれない。だが個人化のメリットも考え併せるとき、それは個人化の進展と両立する市民社会の選択肢のひとつとして妥当性を持つといえまいか。と同時に、その母体としての潜在的市民の確保が、新たな常態的市民の誕生を促す最も効果的な方法だとも考えられる。こうした観点からいえば、まず目指すべきは行政にとって絶えず脅威となりうる、潜在的市民の増加なのである¹⁵⁾。

5 市民性の涵養

前節では、アカウントビリティの観点から潜在的市民の重要性について述べた。むろん、こうした指摘だけでは実行力に乏しい。潜在的市民の増加をまずは目指すべきだとしても、3節で挙げた常態的市民としての市民オンブズとわれわれとの間にあった2つの溝、すなわち公憤の存在と専門性との二つの溝は、どのようにして架橋が施されうるのか。2節の検討に基づけば、そのためには「訓練」が必要であった。しかも、それは一朝一夕には身につかないかもしれない。では、どうすればよいのか。

周知のとおり冒頭で挙げたウォルフレンが批判しているのは、官僚だけではない。極めて短いながらも大学についての批判を同書で行っている。すなわち、ウォルフレンは次のようにいう。

大学は、日本を変える計画のためには邪魔である。なぜなら日本の学者たちは、日本社会の支配の実態とほとんど関係ない、あるいはまった

く関係のない問題に、人々の注意をそらしてしまうからだ。彼らは、難解な理論や無味乾燥な専門知識の細部のなかに迷い込んでしまっている。政治的リアリティを『科学的』方法で研究しているのだという言い訳で、彼らが社会から逃避している事実の重大性がごまかされてきたのだ。(ウォルフレン 1994: 310)

この指摘が、そのまま当たっているとは思わない。難解な理論や一見、無味乾燥に見える専門知識の細部も、研究には必要な場合がある。だが一方で、教育については大筋であてはまる点が多いかもしれない。もっとも、その対策は近年、各大学で始まっている。そのひとつとして、たとえばリテラシーの習得についての議論を数えることができるだろう。とりわけメディアについては熱心に取り組まれている¹⁶⁾。もはやインターネットと無関係ではいられない現代において、大学が実践的教育を目指すのであれば当然、視野に入ってくる領域であろう。実際、情報公開においても電子政府が進展する昨今、インターネットのノウハウは重要な意義を持っている。とはいえ、メディア・リテラシーもさることながら民主主義的作法に関するリテラシーの方が、メディア教育をも包括する、より広範な分野といえないか。その習得は、確かに義務教育、高等教育までに施されることが望ましいだろう。ただ、より高度な手法については講義、演習を自由に組み合わせられる大学教育にこそふさわしいと思われる。情報公開やアカウンタビリティの実質化のためにも、その役割は、とりわけ大学教育に求められる内容のひとつではないだろうか。そのことは、3節で挙げたアカウンタビリティに関する2つの課題と具体的には、たとえば次のように結びつくだろう。

第1に社会問題への関心の喚起については、もちろん、これまでも大学教育に望まれるひとつの機能でもあった。だが、それは体系的に意識的に具体的に行われてきたわけでは決していない。むしろ、いままでどおり特定の専門的内容を深く伝達するという作業も必要である。だが学生の多くが研究者になるのではないという前提に立てば広く社会問題に触れ、手を変え品を変え学生のアンテナを刺激し、多様な社会問題に対する公憤を喚

起しておく必要があるのではなからうか。たとえば福祉などの分野でいえば、年金や保険料の問題などは、学部、学科を問わず、ある程度、知っておくべき知識であろう。多くの社会問題の浅く広い伝達を目指す機会を増やすことは、カリキュラムづくりを含めて、今後ますます求められる課題だと思われる¹⁷⁾。

第2に民主主義的作法についていえば、この場合、具体的には情報公開やアカウントビリティに関するノウハウの伝達ということになる。これまでも情報公開に関する講義や演習はあったであろう。だが多くの場合、実際に情報公開を行うという前提で行われてきたわけでは必ずしもないのではなからうか。むしろ、こうした作業においては実際の社会問題のそれぞれの文脈によって、その内容はさまざまなバリエーションを持つ。ある分野の専門家がすべての問題について必ずしも習熟しているわけではない。また情報公開のみが民主主義的作法ではないとすれば、それだけを重視して指導するわけにもいかないだろう。自らの専門に引き付けていえば、たとえば社会調査に関する授業などの中で、その方法のひとつとして情報公開について意識的に触れ、具体的問題に関連づけておくことはさほど困難ではなからう。その中で、専門以外の分野だとしても学生とともに考え学んでいくことは、さほど重負担でもなく可能ではなからうか。確かに開示された情報の難解さについては前節で述べたとおりである。その解読法を習熟することまでは困難であり、最終的には専門家に委ねることになるとしても、少なくとも、その情報を取得するためのノウハウの概略を知ること、できれば具体的な行政資料を実際に手に取って見ておくことは、将来の必要時に少なからず役に立つと考えるのである¹⁸⁾。

このように考えてみると、その役割について改めて議論される昨今、大学は情報公開とアカウントビリティに関しても重要な意義を持っているのではなからうか。周知のとおり近年、公共性の議論が活発である。その中で、すでに社会に存在する、あるいは社会に生まれようとしている公共性を記述することも十分に意義のあることではあるし、本論文もそのひとつとして位置付けられるかもしれない。だが、むしろ情報公開の活用やアカウントビリティの要求といった具体的な公共的行動を積極的につくり出す

作業こそ、現在、求められているのではないかと考えられる。多くの者が大学に進学するいま、政治に関心のある者のみが集う、たとえば市民講座などよりも、より広い対象を持つ場が存在しているのである。結果的にではなく意識的に、潜在的市民の育成を大学教育の柱のひとつとして打ち出すことは可能である。そのことは本論文でいう常態的市民を直接的に増やしはしないかもしれない。だが潜在的市民を増加させるために考える実現性の高い方法のひとつではある。それは同時に、情報公開とアカウンタビリティの実現を可能にする具体的相互行為の不断の再構成を促すためにも、有効な方途なのではなからうか。

6 リスクと市民性

ここまで本論文では、アカウンタビリティが持つ問題を市民活動との関係で検討してきた。だが、そこで指摘した潜在的市民の増加という課題は、何も市民オンブズマン的な市民活動に対してのみ肝要なものではない。すでに4節で述べたように個人化の進展が生むリスクとの関係においても、重要な課題であると考えられる¹⁹⁾。最後に、この点について述べておこう。

たとえばウルリッヒ・ベックとエリザベス・ベック・ゲルンシャイムは、次のように述べる。

「個人化は、たとえば階級、社会的地位、ジェンダーの役割、家族、近隣などのようなカテゴリーの脆さが増大するといった、以前に存在した社会的形式の縮小を意味する。…（中略）…近代社会においては、新しい要求、制御、束縛が個々人に課される」（Beck & Beck-Gernsheim 2002: 2）

ここでは社会における中間集団の弱体化に伴った、リスクの個人化が的確に指摘されている²⁰⁾。リスクの定義からして、そうした問題は予告なく生じるだろう。だが、具体的なりスクが身近な問題として降りかかって

きたとき、すでに相対的な解放を遂げてしまったとすれば、逆に解放の対象であった共同性、公共性に大きく頼ることはできないかもしれない。もし、それが行政に関する問題であれば、大げさにいえば行政権力に対して個人はじかに立ち向かうことになる。たとえば年金、保険の金額の策定方法、プライバシーの扱いなどで不利な扱いを受けた場合、致命的な結果となるかもしれない。もっとも、それは何も行政に関する問題だけに限られないだろう。医療に関する問題であれば対象は病院となろうし、介護に関する施設や企業が対象の場合もあろう。そのときにも個人は同様に、病院や施設、企業に対して、じかに立ち向かうことになるかもしれない²¹⁾。

個人と諸制度とを仲介する既存のあるいは将来のNPOなどに期待しながらも、こうした場合、やはりリスクを被った個人にとって必要なものは、泣き寝入りをしなないための問題の認知や、存在する対処制度を含む社会関係の中でのその問題の位置付けなど、民主主義的な対応能力であることはまちがいない。最終的には専門家に依頼するとしても、さしあたり身近なところから、たとえば情報公開を請求しアカウントビリティを求めることが解決の糸口のひとつともなろう。そう考えると、いつでも立ち上げ可能な潜在的市民性は、市民活動に対してのみ必要なわけではなく、むしろ、より身近にリスクを被った場合の対処に必要な能力としても重要だといえる。確かに前節までの検討は、対行政のものに限っていた。福祉社会の進展に伴い、サービス提供者の幅が広がるのであれば、その市民性を行政に限らず病院や介護施設などより広い範囲のものに展開していくことはいうまでもなく可能であるし、本論文で主に扱った行政に対する民主主義的リテラシーは他の組織とのコミュニケーションにも応用可能であろう²²⁾。

なるほど個人的リスクについての対策として普段から、共同性や公共性に慣れ親しんでおくことは有効な方法ではあろう。だが日常的にそれらの課題にコミットし続けることは、すでに述べたように個人化の小さからぬメリットを縮小してしまう結果ともなる。4節では潜在的市民の増加が、個人化した社会において情報公開とアカウントビリティを成立させる条件であると述べた。だが同時に、それは個人ができる限り各種の拘束から逃

れて生きることを可能にする社会的条件だと考えられるのである²³⁾。

註

- 1) 加藤尚武 (1999) は 3 つの責任概念の区分けの困難さを指摘しつつ、**accountability** を「外部からの監査に対応する内部からの報告義務」と定義している。
- 2) 毎日新聞の西山記者が外務省の秘書官から情報を入手した行為で、秘書官が国家公務員法違反の正犯、西山記者が共犯で逮捕された。
- 3) 現在はすべての都道府県で情報公開条例が制定されている。市町村については、情報公開条例を持たないのは 9 町村にとどまっている (2008. 8. 1. 総務省報道資料)。なお情報公開法の 1 条には、政府活動についての国民への説明責任が明記されている。
- 4) この過程において官僚や上級管理職などだけではなく、第一線レベルを含む全職員の振る舞いの変化が求められている。その程度、様相は異なることを承知の上で、ここでは官僚、上級管理職を含めた全成員という意味で「行政職員」という言葉を使いたい。
- 5) 「公開するということが皆がそれを利用することではない。誰でもが目を通し利用できる機会が提供されること」(池田 2000: 192) に過ぎない。
- 6) 電子政府による情報管理の問題点に関する検討については、藤谷 (2006) を参照。
- 7) その母体である市民オンブズマン連絡会議は、活動団体というよりも市民オンブズマン活動をする各団体、各個人が極めてゆるやかに結びつくネットワークである (藤谷 1999)。なおジェンダーフリーの立場から、市民オンブズパーソン、市民オンブズと名乗る団体も増えてきている。連絡会議に加盟するグループは全国に 85 グループあり、その名称に「市民オンブズマン」を含むものが 57 グループ、「市民オンブズ」を含むものが 13 グループ、「市民オンブズパーソン (ス) ン」を含むものが 7 グループある (2008 年 11 月現在)。その割合も考慮しつつ本論文では、さしあたり団体については市民オンブズマンという呼称を、これと区別するため活動する個人については市民オンブズの呼称を用いている。
- 8) その内容については、藤谷 (2003 b) を参照。
- 9) ここで注目しておきたいことは、発足当時は情報公開制度はなく、監査制度が利用されていた点である。中心メンバーの 1 人によれば、確かに情報公開制度は行政の監視に極めて有効だが、監査請求でもそれなりの成果を挙げることができたという (1997. 9. 2.)。日本では制度は整っているが、その制度を利用する人々がいなかっただけであるというそのメンバーの指摘は、制度の整備もさることながら、いかに活動に対する動

機付けが必要かを傍証している。

- 10) 私生活主義による政治的無関心については、たとえば菅原（2002：95）を参照。
- 11) 行政に関連していえば市民オンブズマン以外にも、「市民」と行政職員とが連携し、行政の政策執行の内容を吟味する「WHY NOT」というネットワークも存在する。この点については村尾・澤（2007）などを参照。
- 12) 常態的市民の活動としてとらえられる NPO/NGO 活動の動機付けとして指摘されることは民主主義的な義務ではなく、それぞれの私生活における具体的な問題関心の延長線上に存在する。それらの活動もまた個人化の進展の一側面ととらえられる（藤谷 2009）。
- 13) たとえば規律訓練のための経済性を指摘するミシェル・フーコーの監視権力（Foucault 1975 = 1977）についての議論を思い起こすことができる。また、マックス・ヴェーバーが権力を「自己の意思を他人の行動に対して押しつける可能性」（Weber 1922 → 1956：542 = 1960：5）と定義していることも周知の事実である。
- 14) 1995 年の全国一斉調査などに基づく、いくつかの自治体に対する情報公開と裁判の判決が、他の自治体を食糧費の大幅な削減に導いたことを想起したい。
- 15) もっとも市民活動は、情報公開とアカウントビリティの課題に限定されるわけではない。他のさまざまな社会問題に関わりを持っている。したがって本節の主張、とりわけ社会における個人化に対する評価に対し、それぞれの立場から異論が生じるかもしれない。とはいえ一足飛びに常態的市民の増加が困難であるとするならば、潜在的市民の増加という、この方向性は他の市民活動においても、吟味しておく価値のあるものだと考えられる。
- 16) たとえば野村一夫（2003）を参照。
- 17) この点におけるジャーナリズムの責任も大きい。ジャーナリズムが商業主義的な関心に偏らざるを得ない面もあるとすれば、ジャーナリズムの利用の仕方を含めて大学の批判的な作業は重要である。その際、ただ開示して批判するだけでなく、その問題の原理について考えることが、より望ましいであろう。たとえば、単年度予算制度の問題がある。法規上は違法であるとしても、すべてのケースについて糾弾し、それで終わってはいない問題の本質が隠蔽される可能性が残される。たとえば、この点について熟考してみることができることも「市民」の要件かもしれない。
- 18) 筆者は社会調査法の一部として解説しているが、学生の関心は決して低くはないという印象を持っている。また行政資料はデータ分析の教材と

- して使えるだろう。かつて演習で情報公開の現場に出かけたこともあるが、少人数であれば、さほど現場に迷惑もかけなかったように思われる。
- 19) 組織への働きかけにおいて、確かに組織のトップやジャーナリズムの機能が重要ではあるが、個人的な細かな事項についてまでその機能に期待はできない。
 - 20) ジグモント・バウマンもまた同じ文脈で「自由とセキュリティとのトレード・オフ関係」(Bauman 2001: 42=2008: 62)を前提に両者のバランスについて検討している。
 - 21) このような各種の権力への抵抗は、もちろん必ずしも「市民」的すなわち「理性」的なものでなく、たとえば行政の周辺に苦情となって現れる場合も多い。そうした感情的表出に対する制度的保障を考えることも、関連する別の課題として重要な意義を持つだろう(藤谷 2003 a)。
 - 22) もっとも、そのための演習は必ずしも個人的にできないわけではない。自分自身に関する私的な問題、あるいはマス・メディアなどで得た公的な問題についての疑問を、たとえば身近な自治体に対して、1度くらい情報公開を行ってみるというのも、ひとつの方法であろう。政府自身、情報公開制度が「手軽に活用」されることを望んでいる(厚生労働省監修 2003: 358)。むろん、最初はとまどうかもしれないが、その対応で行政職員の「訓練」の度合いも露わになるだろう。
 - 23) 今回は主に住民の立場から情報公開とアカウントビリティについて論じたので、行政の課題について検討することはできなかったが、この点については、藤谷(2009)でその一部を論じている。また、住民参加による行政への働きかけに関する課題については、藤谷(2007)を参照。

文 献

- Bauman, Zygmunt, 2001, *The Individualized Society*, Polity Press. = 2008, 澤井敦・菅野博史・鈴木智之訳『個人化社会』青弓社。
- Beck, Ulrich & Beck-Gernsheim, Elisaeth, 2002, *Individualization*, SAGE Publications.
- Foucault, Michel, 1975, *Surveiller et Punir: Naissance de la prison*, Editions Gallimard. = 1977, 田村俊訳『監獄の誕生—監視と処罰』新潮社。
- 藤谷忠昭, 1999, 「市民オンブズマンの活動とその社会的意味」『年報社会学論集』12: 84-95.
- , 2003 a, 「地域福祉におけるオンブズマン制度の意義—ある住宅コミュニティを事例に」『社会学評論』54(1): 82-96.
- , 2003 b, 「公共空間としての Web における市民活動の特性—NPO 法人・情報公開市民センターを事例として」『年報社会学論集』16: 78-

- 89.
- , 2006, 「管理社会における電子政府について」『相愛大学研究論集』
22: 193-211.
- , 2007, 「行政主導のまちづくりの功罪—大阪市住之江区を事例に」
『相愛大学研究論集』23: 75-96.
- , 2009, 『個人化社会と行政—情報、コミュニケーションによる組織
の変容』東信堂.
- 平松毅, 1998, 「情報公開立法の動向」, 井出嘉憲・兼子仁・右崎正博・多賀
谷一照編『講座・情報公開・構造と動態』pp.71-106, ぎょうせい.
- 池田謙一, 2000, 『コミュニケーション (社会科学の理論とモデル5)』東京
大学出版会.
- 加藤尚武, 1999, 「日本倫理学会のための三つのエッセイ」(http://www.ethics.bun.kyoto-u.ac.jp/kato/3_essays.html, 2011年1月10日確認).
- 厚生労働省, 2003, 『平成15年度版・厚生労働白書』財務省印刷局.
- 村尾信尚監修・澤昭裕編纂, 2007, 『無名戦士たちの行政改革—WHY NOT
の風』関西学院大学出版会.
- 中河伸俊, 1999, 『社会問題の社会学—構築主義アプローチの新展開』世界思
想社.
- 野村一夫, 2003, 『インフォアーツ論』洋泉社.
- Specter, Malcolm & Kitsuse, John I., 1977, *Constructing Social Problems*,
Comings Publishing Company, = 1990, 村上直之・中河伸俊・鮎川潤・
森俊太訳『社会問題の構築—ラベリング理論をこえて』マルジュ社.
- 菅原均, 2002, 「都市化と投票行動の研究」恒星社厚生閣.
- ウォルフレン, カレル・ヴァン, 1994, 『人間を幸福にしない日本というシス
テム』(篠原勝訳), 毎日新聞社.
- Weber, Max, 1922→1956, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 4 Aufl., Tübingen. =
1960, 世良晃志郎訳『支配の社会学 I』創文社.