

【巻頭言】

アカウンタビリティと評価 —ふたたび「状況と反省」—

山谷 清志*

(同志社大学総合政策学部教授)

アカウンタビリティ (accountability) の概念が、日本の社会科学の研究テーマとして取り上げられて半世紀たち、また 20 世紀末から実務でも使われてきた。しかし残念なことに、その使い方には難が多い。既に加藤芳太郎は『会計検査研究』創刊号 (1989 年) の巻頭言でそれを危惧していた。アカウンタビリティはその理解が難しいにもかかわらず、実務での拡散が著しかったからである (「状況と反省」)。この危惧は的中し、しかも状況は悪化している。「説明責任」が、もっともらしく聞こえるが実は意味不明のバズワード (buzzword) 的に使われている。

その一方で気になるのは、当時国語審議会がアカウンタビリティと同じく言い換えを推奨したイノベーション、インセンティブ、スキームが、2020 年になってもカタカナ語で通用している事実である。たとえば内閣の「総合科学技術・イノベーション会議」、政策手段としての多様なインセンティブ、防衛省「新インセンティブ契約制度」、外務省 ODA の援助「スキーム」など数多い。アカウンタビリティだけ使い勝手よく翻訳されたと言うのは邪推かもしれないが、この「説明責任」の翻訳語では「説明させる責任」(説明を求める人の責務) が抜け落ちている。ここではそうなったプロセスをたどりながら、何が問題なのか考えてみたい。

1. アカウンタビリティ改革：1980～1990 年代

1980 年代から 90 年代はアカウンタビリティ概念が日本社会に登場し、またアカウンタビリティ追及の手法として評価 (evaluation) が注目された時代である。1986 年会計検査院に置かれた会計検査問題研究会は、アカウンタビリティと評価 (当時は業績検査) の理論面、実践面での研究を始めた嚆矢であった。政府を監視する項目として合法性、合規性、実質的妥当性、経済性、効率性に加えて、有効性も視野に入れたところが斬新であった。1989 年に創刊された『会計検査研究』はこの研究会を発展させ、専門家と研究者がアカウンタビリティを語るフォーラムになった。しかし、アカウンタビリティが広く一般に知られる

*1954 年青森市生まれ。1988 年中央大学大学院法学研究科退学。2000 年中央大学博士 (政治学)。行政管理研究センター研究員、広島修道大学法学部教授、岩手県立大学総合政策学部教授、外務省経済協力局評価室長、外務省大臣官房考査政策評価官を経て現職。2018 年より日本評価学会会長。著書に『政策評価の理論とその展開—政府のアカウンタビリティ—』(晃洋書房, 1997 年), 『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, 2006 年), 『政策評価』(ミネルヴァ書房, 2012 年) など。

ようになったのは、K. ウォルフレン『人間を幸福にしない日本というシステム』(1994)の影響が大きい。官僚制批判が流行していた当時の日本社会の時代背景もあって、急速にアカウンタビリティ概念は普及した。

実はこの時代、日本は21世紀を目前にした政府改革の時代でもあった。行政改革会議(橋本行革)が設置され(1996年~1997年)、その最終報告書は「この国のかたち」を問いかけ、説明責任の徹底と政策評価機能の向上を求めたのである(最終報告、6頁)。具体の答えが中央省庁改革、独立行政法人制度導入による政策の企画立案と実施の分離、政策評価の制度化で、それぞれにアカウンタビリティと評価が深く関わっていた。またアカウンタビリティと評価に関連しては地方分権改革(1995年~)も重要で、政策主体としての自律を促された地方自治体が、自ら政策責任を考える自治体評価は全国的なブームになった。

こうして1980年代から90年代は、さまざまなアカウンタビリティ体制が整備された改革の時代として記憶される。

2. 「説明する責任」: 2000年代

しかし、説明責任と訳したためにアカウンタビリティ概念から抜け落ちたものは多い。それは結果責任、説明させる責任(説明を求める人の責務)、説明して納得を得る能力(説明力)、外部統制である。これらの意味が弱まり、2000年代にアカウンタビリティは「説明する責任」として一般化した。

外来語を日本語に言い換えるのは重要だが、その外来語に正しく対応する日本語が存在しない時、またその外来語に対応する実体が日本に無い時、安易に翻訳すると原語の本質を見過ごして定着する。アカウンタビリティはその実例になった(山本, 2013)。

2001年の政策評価法もまた、説明する責任とアカウンタビリティを理解させるように促した。政策評価法の正式名称「行政機関が行う政策の評価に関する法律」は行政機関が自己評価することであり、外部機関(国会)が行政機関の実施した政策を評価するわけではない。まさに政策を企画立案して実施する官庁が、評価と説明もする自己評価・自己責任形式で定着した。そして自ら責任を自覚する責任が、アカウンタビリティではなくレスポンシビリティ(responsibility)であることに気づかないまま政策評価は定着した。

すなわち、日本語で責任に相当する言葉が英語に二つある。アカウンタビリティとレスポンシビリティである(なお、ライアビリティ(liability)は補償する義務である)。レスポンシビリティは自らの意志で仕事をする人の責任観、自由に判断できる権限(これもresponsibility)を持つ人の責任である。したがってレスポンシビリティは、命令されて仕事をしている人に対するアカウンタビリティよりレベルが高く、倫理的責任(たとえば'noblesse oblige')の意味も持ち、プロフェッショナルの道義的責務と矜持も含む、市民の信頼を前提にする人間性善説になじむ責任概念である。日本の政策評価書(評価結果報告書)の表現を見ると、アカウンタビリティよりもレスポンシビリティを前提としているように思われる。

アカウンタビリティがレスポンシビリティ化したもう一つの理由は、ガバナンス概念の登場である。20世紀末にグローバル社会で注目を浴びたガバナンス概念は、国際機関の行政管理、政府開発援助(ODA)の実務で急速に普及した。当初はガバナンス概念の中核をアカウンタビリティ概念が担っていたので、アカウンタビリティの研究や実践は発達するかと見えたが、そうならなかった。理由は、国内統治の概念だった'accountable governance'が、国際社会での'global governance'の文脈で語られるようになるにつれて、アカウンタビリティ概念の本質にある上位機関による下位機関の統制、'principal-agent'の垂直コントロールが使えなくなったからである(国際社会には原則上下関係が無いからである)。代わりに、国と国との対等な交渉、国際機関と各国政府との協力、ODAの文脈で言えばドナー政府と受入国政府との協調の中で、責

任の新しい形が模索された（山谷，2009）。それが水平的アカウンタビリティ概念である。水平的アカウンタビリティ概念が推奨するのは、協力、協調、インセンティブの活用なので、もとのアカウンタビリティ概念に不可欠な命令と制裁を背景にした強制とは意味が違ふ。こうしてグローバル活動をするアクター間のネットワークにおいてアカウンタビリティ概念は変化し、関係機関が共有する‘shared responsibility’に近づいた（United Nations, 2015, p.60）。その一方で、国際行政の実務ではアカウンタビリティはディスクロージャーと透明性（transparency）、自ら説明する責任、つまりレスポンスビリティになったのである。

3. アカウンタビリティの断片化：2010年代

ガバナンス概念の普及は、別なところでもアカウンタビリティ概念に影響した。ガバナンスに対する学際的（inter-disciplinary）アプローチが、アカウンタビリティの断片化を招いたのである。その具体例は二つある。

一つは、さまざまな危機の克服を目指して生まれたガバナンス論である。たとえば国際的に発生する環境、平和、人権の危機を回避する目的でグローバル・ガバナンスが展望され、金融ガバナンスの議論は金融システム危機から生まれた。日本の原子力発電では2019年頃に電力関係企業のコーポレート・ガバナンスを疑う報道があり、それが地元自治体のローカル・ガバナンスの欠如の問題になった。他方で、地球温暖化と資源外交のあり方を問うエネルギー・ガバナンスと環境ガバナンスの課題も存在し、それは、科学技術政策の透明性と政策に対する‘controllability’をめぐる科学技術ガバナンス論に発展した。このように多くの政策領域に見られるガバナンス論では、関係するアクターの多様さ、視点とアプローチの複雑さが、ガバナンスを監視する主体の多元化をまねき、監視する責任を担う当事者も多数必要になった。多元的で多重的アカウンタビリティの‘multiple-accountability’状態はうまく働かない時、アカウンタビリティの断片化に終わって機能しなくなる。

しかし、単純な「主・従関係」の伝統的な垂直型アカウンタビリティをいくつ並べても物理的に無理がある。そこでこうしたガバナンス論では当事者間の信頼関係、協働を優先した。政府機関同士の協力、政府と市民と企業との協働、専門家に対する市民の信頼、それらをふまえた専門家の自己抑制と矜持・プロフェッショナリズム、これらすべての組み合わせが良好な責任環境（Good governance）を作り、政策の執行も組織運営も円滑に進むという理想がガバナンスの背景に加わった。‘Responsible governance’である。

もちろんこの理想の建前を疑う事件は起きる。いつの時代でも、どんな社会でも少数の不祥事や法令違反は発生し、その稀な少数に備えるために古典的な垂直アカウンタビリティ体制を再活用せざるを得ない。実はこれがアカウンタビリティの断片化を促したもう一つの理由である。会計責任（会計学）、経営責任（経営学）、予算責任（財政学）、法的責任（法律学）、政治責任（政治学）、行政責任（行政学）、政策責任（政策学）など、それぞれのディシプリンがアカウンタビリティを主張した結果、良く言えば百家争鳴になった。しかし担当者は業務過多で評価疲れになり、不祥事を非難するメディアが繰り返す「説明責任＝アカウンタビリティ」はよく見聞きするが内容が曖昧な常套句、つまり‘buzzword’になった。

そこでアカウンタビリティ概念の再吟味、再統合、優先順位づけが必要になり、アカウンタビリティ確保方法の整理、役割分担作業が求められた。まず考えたのは、アカウンタビリティの手続や形式要件は伝統的な各ディシプリンと監査の専門家を信頼して任せる一方で、政策効果や問題解決の成果（outcome）の実質についてはサービスの受け手も加えて評価する分業体制の構築である。専門家に対する信頼と市民参加である。この体制ではディシプリン横断的な応用社会科学（社会学・社会人類学・社会心理学・統計学）

のプログラム評価になったが、やがてプログラム評価も手間がかかるため敬遠され、2010年頃からは簡単で汎用性が高い業績測定が注目された。

しかし、実は方法の整理と役割分担作業にも問題がある。プログラム評価は現場の専門家が一番詳しいので専門家中心になり、素人には理解が難しい。またプログラム評価がアウトカム評価やインパクト評価などに発展して精緻化し、それが現場では測定 (measurement)、監査 (audit) と監察 (inspection)、調査 (research) と重層化して実施される ('Evaluation Society'の誕生)。ここでは膨大なアカウントビリティ・コストが必要になって、現場の担当者だけでなく評価に参加するサービスの受益者にも「評価疲れ」が発生する。これらの問題への対策は、評価の重点化による役割分担、評価を活用する主体のニーズ確認をふまえた省力化である。鍵になるポイントは「説明させる責任」体制への回帰である。

思い起こせば1980年代から90年代、説明させる責任と説明する責任の同時強化が国際的に進められていた。たとえば第12回最高会計検査機関 (INCOSAI) 会議はそのシドニー声明 (1986年4月) で「経済性、効率性、有効性の検査を行う業績検査 (performance auditing) の3E検査が、公的アカウントビリティに重要であると宣言した。また世界銀行は途上国型ガバナンス改革の方針 *Governance: The World Bank's Experience* (1994) を公表し、ODAではそれが国際協力を受ける条件 (conditionality) になった。さらに経済協力開発機構 (OECD) が公表した先進国型ガバナンス改革のガイドライン *Governance in Transition, Public Management Reforms in OECD Countries* (1995) は、加盟する日本政府もこれと歩調を合わせてさまざまなアカウントビリティ体制の整備を進めた。

4. 「説明させる責任」の復活

ただし、体制を整備しても、それを継続的に運用する意志と努力が足りないことはよくある。アカウントビリティ業務に関しては予算と人的資源の手当が不十分なので、改革後の体制が形骸化することは繰り返された。評価の経年劣化はまさにそれが原因である。しかし何よりも問題なのは、責任を追及する主体を育てなかったことであろう。

まず考えられる理由として、アカウントビリティの最終的な担い手である市民が、当事者意識を欠く実態も指摘できる。シチズンシップ教育の内容と実践に課題があることは、18歳選挙権が導入された後の低い投票率で証明されていた (山谷, 2017b)。情報公開制度、その基礎になる公文書管理、政策の失敗を探る政策評価、そして行政監視について教えられる高校生は少ない。「由らしむべし、知らしむべからず」を想起させる教育環境に馴れた18歳には、そもそも説明を求める意味でのアカウントビリティを知らない。それが有権者になったのである。

ここで考えられるのは「説明させる」努力のことである。アカウントビリティの体制整備にはエネルギーが必要で、その点に関してはアメリカの1970年代、連邦議会改革が参考になる。一連の改革では連邦議会の補佐機関 (たとえば *General Accounting Office*, 現在の *Government Accountability Office*) の充実をはじめとして、連邦議会自らがアカウントビリティ主体だと自認したさまざまな自己改革を進めた (山谷, 1987, 1991)。もちろん日本でも、そうした改革は会計検査院法の改正、衆議院決算行政監視委員会や参議院行政監視委員会に見られた。問題はこうしたアカウントビリティ改革を継続する努力、物理的・精神的支援、国会審議に役立つアカウントビリティ活動の研究、アカウントビリティを追及する人に対する教育、これらが連携していないことである。結果として、日本のアカウントビリティは説明させる努力の成果を確認する機能は弱く、説明する行政職員のボランティア的な熱心さだけがめだつ年中行事になった。

おわりにーアカウントビリティと学習

日本社会がアカウントビリティに不向きだという話はよく耳にする。世間体を気にするので人前で発言することは控えるし、仮に発言する人がいれば敬遠する。無口さに好感を持つ文化、人前で多くを語る人を信用しない地方もある。大学の講義やシニア向けの講演会が終わって、何か質問が無いかと尋ねても沈黙が多い。「のど元過ぎれば熱さを忘れ」「人の噂も七十五日」と言う俗諺もある。

また、普通の市民にとって、アカウントビリティを考える基礎情報の入手が難しい現実もある。マスメディアや新聞報道が重要な情報源になるが、その報道は限られているからである。汚職や不祥事を糾弾する記事や報道は多いが、それだけでは市民の前向きで積極的な政治参画につながらない。むしろ政治的無関心や政治疎外を招くことになるのは、世論調査、投票行動研究、政治意識研究で明らかになっている。週刊誌のセンセーショナルリズム記事は市民の関心を集めるが、アカウントビリティ問題を覚醒させるまでに至らない。読者は興味本位でしか見ないからである。こうしてアカウントビリティを判断する情報を持たない市民が増えている。

正しいアカウントビリティ情報に、正しくアクセスする方法は何かを考える事例は三つある。第一はアメリカの議会補佐機関 *Government Accountability Office* の 2017 年 8 月の報告書 *Marine Corps Asia Pacific Realignment* である。沖縄にあるアメリカ海兵隊の再配置計画に対する費用とリスクの面で比較・検討したレポートである。国民代表の連邦議会が持つ正統性を背景に、エビデンスに基づく非党派的で冷静な議論を展開する姿勢は、アカウントビリティを目指す正攻法とは何かを教えてくれる。

第二はイギリスのイラク派兵に対する独立調査会、いわゆる「チルコット委員会」報告（2016 年 7 月）である。イギリスのイラク派兵の是非を研究者や元外交官が中心になって 7 年間、膨大な量の政府文書を査察し、首相経験者をはじめとした政府関係者 150 人以上にインタビューした上での調査報告である。時間をかけて丁寧に調査した内容にはアカウントビリティに対する執念を感じる。「済んだことは水に流す」感性とは全く逆の姿勢である。

これら二つは共に、特定の大きな出来事に対する評価である。非常事態や緊急事態に対する政府の取り組み、政府対応に対する検証・反省として考慮されるべきであろう。反省からの教訓を得て、これからの政策を考えることが評価であり、その材料を得るため関係者に説明を求める責任がある。

他方、第三の事例は身近にある。政策評価をはじめとした政府や会計検査院の情報である。この日常レベルの政策活動に対する評価は既に日本でも整備されており、政策評価、独立行政法人評価、研究開発法人評価、実施庁評価（特許庁・気象庁など）が毎年実施され、膨大な報告書がインターネットで公表されている。より高次の政策では各府省の多くの白書や外交青書、そして会計検査院決算検査報告も重要な政策情報である。

ただ、説明させる責任の前提として、公表資料を見て問題にどうやって接近するか、このリテラシーが市民に不足しているおそれがある。18 歳選挙権導入のときにはそれを克服する絶好の機会だった（山谷 2017a）。しかし機会を逸し、高校や大学のアクティブ・ラーニングやアカデミック・スキルの現場に届いていない。相変わらず若者の棄権が多いのは、このアカウントビリティ・リテラシーが「密教」の世界にとどまっているからだろう。

アカウントビリティについてもプロの専門知・経験知と、素人市民の健全な常識との両立を探る時代になっている。これが次の研究課題であろう。

参考文献

- 山本清 (2013) 『アカウントビリティを考えるーどうして「説明責任」になったか』 NTT 出版。
- 山谷清志 (1987) 「合衆国連邦政府における行政統制システムの動向ープログラム評価をめぐってー」『季刊行政管理研究』 No.37, 74-81 頁。
- 山谷清志 (1991) 「プログラム評価の二つの系譜ー評価研究と業績検査ー」『会計検査研究』 第4号, 7-21 頁。
- 山谷清志 (2009) 「環境ガバナンスと民主的アカウントビリティーグローバル化の視点からー」 足立幸男編著『持続可能な未来のための民主主義』 ミネルヴァ書房, 第2章。
- 山谷清志 (2017a) 「参加型評価と参加型予算ーポピュリズムと18歳選挙権ー」『同志社政策科学研究』 第19巻第1号, 191-205 頁。
- 山谷清志 (2017b) 「政策評価とアカウントビリティ再考ー『18歳選挙権』のインパクトー」『日本評価研究』 Vol.17, No.2, 1-13 頁。
- United Nations (2015) *Responsive and Accountable Public Governance*, World Public Sector Report 2015, New York.