

第7章

政策評価とアカウンタビリティ

野上 裕生

はじめに

本章の目的は、開発途上国の財政問題において「アカウンタビリティ」という概念に注目することの意義を考えることである。アカウンタビリティは開発途上国の「良いガバナンス」の要件となっているが、アカウンタビリティの概念自体には合意があるわけではない。そこで第1節では、開発研究のなかでアカウンタビリティがどのように考えられてきたのかを振り返る。第2節では、最近注目されている政策評価や成果指標がアカウンタビリティの向上に貢献できるのかどうかについて考える。第3節では、アカウンタビリティ指標のあり方について、いくつかの予備的な考察を行う。最後に、アカウンタビリティがどのような意味で開発研究において重要なのかをまとめる。

第1節 開発研究とアカウンタビリティ

1. アカウンタビリティの概念

「アカウンタビリティ」(accountability: 説明責任)とは一般に、「あることを任されている代わりに、それに対してきちんと説明する責任を有するこ

と」(国際開発ジャーナル社 [2004: 1])である。しかし、開発研究の分野ではアカウントビリティにはさまざまな定義が与えられており、その内容を吟味するのが意外に難しくなっている。たとえば、公共政策学の立場から「ニュー・パブリック・マネージメント」(New Public Management)の模範的な事例であるニュージーランドを研究した和田 [2007: 30-31]は、経済成長のような究極的な政策目標(アウトカム)の達成ではなく、それを達成するために政府の省庁が生産する財・サービス(アウトプット)を提供する責任を担い、政府活動が政策目標の実現に向けて努力していることを示す責任を負うことをアカウントビリティと呼んでいる。この背景にあるのは、ある機関が一定の目的に対して責任を担えるのは、その目的を実現するための手段を当該機関が制御可能(controllable)でなくてはならない、という考え方である。とはいえ、省庁に定められた「アウトプットを達成するための責任」(accountability for outputs)は、政府が担う「アウトカムに関するより広い責任」(responsibility for outcomes)の一部である。そのために、政治家である大臣が選挙を通じて国民から責任を問われること、またアウトカムの達成のための政策提言というアウトプットを省庁が生産することが求められている。

以上の定義では責任の内容が述べられているが、具体的に政治行政機構で何が重要なかがまだ具体化されていない。これについて Gloppen and Rakner [2002: 31]は、アフリカの税制改革を事例にして、「透明性」(transparency)、「応答可能性」(answerability)、そして「制御可能性」(controllability)の3つをアカウントビリティの要件として指摘している。また Bardhan [2005: 68-69]は先行研究を吟味したうえで、「市民が自分たちを代表する政府とそうでない政府を区別できること」、および、「良くない実績しか出せなかった政府を交替させられること」を要件にしている。つまり、権力者の決定や行動がルールや義務に則って行われていることが検証できること、あるいは不当な権力を行使した為政者を交替させられるような制度があることがアカウントビリティの要件として重視されているのである。

アカウントビリティには選挙を通じて国民代表を監督する政治的アカウン

タビリティ、行政官庁の垂直的な内部統制や省庁間の水平的な相互監視による行政的アカウンタビリティ、行政機関が住民に対して直接説明する社会的・公共的アカウンタビリティがある。民主主義政治体制では、通常は選挙のある政治家が国民に対して主たるアカウンタビリティを担い、選挙のない行政府のアカウンタビリティは政治家が国民に代わって行うことになっている。このために、経済学者の多くも市場での競争と類似したアカウンタビリティのメカニズムとして選挙を考えてきた。しかし実際には、このような方法のほかに住民が直接参加する方法や専門家による政策評価（業績測定）、会計検査等が併用される。政策の成果は、これら複数のアカウンタビリティの総合的な結果として得られるものである⁽¹⁾。

2. 政府の能力とアカウンタビリティ

政府の能力を高めるうえで、アカウンタビリティという概念にはどのような意味があるのだろうか。これまでの経済学では、政府活動の決定を民主的な手続きに委ねることには批判的な立場が多かった。たとえばNordhaus [1975] に始まる政治的景気循環の議論では、市民が近視眼的な視点から選挙という限定された機会政策を選択してしまうことによって、不必要な経済変動が発生してしまう可能性を指摘してきた。これに対してアカウンタビリティの提唱者は、民主制度のもとで政策決定を行っても最適な政策が実現するように、政府の側が国民に対して積極的に情報や政策評価の機会を提供することを求めてきた。「民主制度のもとでの最適な政策決定」がアカウンタビリティ概念の重要な論点であった。

この「民主制度のもとでの最適な政策決定」という視点は、開発研究において政府の役割を論じるうえでも転換を迫るものであった。これまでの開発研究では、有能な政府の要件として、社会との密接な連携および自立した意思決定という矛盾した要件が提案されてきた。有効な政策を実施するためには、政府は民間の効用関数や生産関数、生産要素の賦存量などに関する情報

をもっていないのではなく、また、財源には社会からの税収がなくてはならない。このような情報や税に対する社会の協力を得るために、政府が自らの情報を開示することが民主主義の理念であった。しかし、政府は民間とは独立して意思決定を行い、社会の長期的な利益を目指して行動することも要請されている。これは、Bardhan and Udry [1999: 229] が「シュタッケルベルク（ゲーム）におけるリーダー」（Stackelberg Leader）と表現しているものである。民間と政府の相互依存というゲーム的な状況を踏まえたうえで、最初にイニシアティブを発揮できる存在として、開発途上国の国家は要請されているのである。また、Evans [1992] は「(社会) に埋め込まれた自律性」(embedded autonomy) という概念で、同じような問題を表現している。

Bardhan and Udry [1999] や Evans [1992] の議論は政府が社会の協力を得るための手段をもっている事例をおもな対象にしているから、現実に民主主義政治が定着している社会の事例では事情が若干異なる。しかし「政府が説明責任を果たし、国民が政府に協力するという対等な関係を構築することで最適な政策を実現する」という課題を民主制度のもとでも実現することが、アカウンタビリティ概念の目指すものであった。ただし、アカウンタビリティ概念が意図している状況が成立するかどうかに関しては微妙な問題がある。もともと説明責任自体、それを保証することには代償がともなうものであると考えられる。たとえば、専門性が高いために政府機関のなかでも他から相対的に独立している司法や中央銀行の場合には、説明責任を果たそうとすれば公衆との対話を常に行わなくてはならないので、独立性や業務の専門性も保証できず、公衆の要求から独立して長期的な国民経済の利益を追求することもできないからである（竹田 [2001: 246-247]）。Evans [1992] も、「埋め込まれた」という側面だけでは政府は社会の要求に従属するだけの腐敗した組織に劣化してしまうし、自律性だけでは社会から収奪するだけで何も便益を提供できない国家に転落してしまう、と述べている。このような政府と社会のバランスの取れた関係の難しさを踏まえたうえで、アカウンタビリティのあり方について考えなくてはならない。

3. 開発途上国のアカウンタビリティ

開発途上国のアカウンタビリティは先進国のそれとは違った側面をもっている。開発途上国では国際機関や国外の投資家といった国外の主体が関与する比重が大きく、政府が説明を向ける相手先としても重要である。したがって開発途上国にとっては、アカウンタビリティは自国民に向けた「中へのアカウンタビリティ」(internal accountability)よりは国外の主体(アクター)に向けた「外へのアカウンタビリティ」(external accountability)のほうが重要なのである(Moore and Rakner [2002])⁽²⁾。

また、開発途上国において民主化が十分ではない状況では、公的機関の説明責任は国民よりは政府の上層部に向けられることも多い。本来アカウンタビリティは、政府サービスを受ける国民向けの「下へのアカウンタビリティ」(downward accountability)であるはずだが、実際には公的機関が政府の上層部に対して負う「上へのアカウンタビリティ」(upward accountability)が優位になることも多い(Venugopal and Yilmaz [2010])。ただし、この2つは必ずしも対立するものではない。「下へのアカウンタビリティ」は、国民による政策評価の結果が現実の政府活動に反映されるようにならなくてはならないから、「下へのアカウンタビリティ」を受けた政治家が、政府機構に対して説明責任を求める「上へのアカウンタビリティ」が必要だからである。しかし仮に、中央集権的な政府機構が温存されたまま、新しいガバナンスの方法として政策評価や成果目標が設定されるようなケースでは、アカウンタビリティは政府の上層部が国家の下部機構を掌握する統制手段にしかならない可能性もある⁽³⁾。

それでは、開発途上国の行財政システムのなかにアカウンタビリティの制度を導入していくことは、本当にアカウンタビリティという言葉が想定しているような効果をもつのであろうか。一般に、開発途上国では国際社会の関与が大きいため、形のうえでは先進国と同等の政策や制度が、社会経済の

発展水準に比較して早い時期に導入される傾向がある。たとえば Harashima and Morita [1998: 65] は、後発国において環境政策が実施される早さは経済成長よりも早くなっている、と主張している。この背景には国際機関の影響だけでなく、後発国で権威主義的な政権が国民の合意形成を経由することなく、温情主義的なやり方で政策を実施してしまうという事例も含まれるかもしれない。このような傾向を Harashima and Morita [1998: 65] は、環境政策での「飛躍効果」(leapfrog effect)と呼んでいる。しかし Harashima and Morita [1998] は、社会経済条件に比べて進んだ環境政策が採用されたとしても、その効果が良好とは限らないことを強調している。アカウンタビリティのための制度や方法も、飛躍効果の影響を受けて変容していくのかもしれない。たとえば、開発途上国のなかには形式上、選挙権や住民参加が認められている場合であっても、それが国家による国民の動員という側面をもっている可能性があるからである。したがって、アカウンタビリティのための制度が導入されても、それが実際にどのような機能を果たしているかは、開発途上国社会の文脈のなかで考えなくてはならない。前述の分類から、開発途上国のアカウンタビリティの類型を考えると表1のようになる。

国際機関の関与による「外へのアカウンタビリティ」導入を重視する論者は、最初表1のD)にあった国家が直接表1のA)に向かうのではなく、

表1 アカウンタビリティの類型と進化

	「上へのアカウンタビリティ」 > 「下へのアカウンタビリティ」	「上へのアカウンタビリティ」 < 「下へのアカウンタビリティ」
「外へのアカウンタビリティ」 < 「中へのアカウンタビリティ」	D) 閉鎖的で中央集権的な国家機構。	A) 自国民への責任を重視する発展した民主主義国家。自主的に政策を実現していく政府の能力をもつ。
「外へのアカウンタビリティ」 > 「中へのアカウンタビリティ」	C) 国外からの圧力で住民参加や地方分権などが導入されていく事例。中央政府の自律が損なわれる可能性がある。	B) 国内では中央集権的であり、国外からの圧力で、国内政策を実行していく国家。国内では受け入れられない案件を外圧で国内に実行していく事例。

(出所) 筆者作成。

「外へのアカウンタビリティ」を通じた行財政改革や各種の国際条約を通じて、B) や C) を経由して迂回した経路で A) に至ると考えているようである。たとえば、開発途上国では対外債務や開発援助、各種の人権条約などに関連する国際社会へのアカウンタビリティを通じて、地方分権や腐敗対策が行われていく。その一環として、国際社会（たとえばIMF）から国の財源を税に求めるような税制改革が要求されていくことになる。ただし、税制を通じたアカウンタビリティの確立という道筋は容易ではない。財政の役割には再分配や公共財の提供なども含まれ、税の負担と個人が得る便益は一般には対応しないので、新たな税の負担を求めるのは難しいからである。たとえば Gløppen and Rakner [2002] は、ウガンダ、タンザニア、ザンビアの事例を検証し、税務担当者の努力はもっぱら現在の納税者に対する徴税努力の増加に限られ、タックスベースの拡大という政治的に微妙な問題には取り組めていないことを報告している。援助側が外国への債務や開発プロジェクトの大部分の資金を賙っている開発途上国では国内資金動員を求める意義は自明ではなく、サブサハラ・アフリカでは、税制改革の目的は援助側のコンディショナリティを達成することであったからである。

4. 財政問題とアカウンタビリティ

開発研究のなかで財政問題とアカウンタビリティに関する仮説で注目されているのは、「税とアカウンタビリティの相互連関」という仮説である (Moore and Rakner [2002])。これは開発途上国の政府が自らの収入を税に依存する割合が高ければ、政府はより一層、国民に対するアカウンタビリティに注目するようになる、というものである。この仮説の背景にあるのは、Moore and Rakner [2002] のまとめによると

(1) 開発援助側の要請もあって、輸出・輸入に対する課税ではなく、国民全体が負担する税を活用して財政基盤を確立する必要性に開発途上国政府が直面していること、

(2)国営企業や石油収入に依存してきた社会主義国や産油国も、財政基盤を税によって確立する必要に迫られていること、である⁽⁴⁾。

この「税とアカウントビリティの相互連関」仮説をテーマにした実証研究も行われているが、概して、支持するまでには至っていないようである⁽⁵⁾。この理由はいろいろ考えなくてはならないが、開発途上国ではこの仮説の前提条件が成立していない、ということもあると思われる。というのは、(1)「税とアカウントビリティの相互連関」仮説が成立するためには、国民の大部分が税を負担するだけの生活水準を享受していること、(2)政府や税制が社会の「共同の困難」(シュンペーター [1983: 32])を解決するために形成されてきたことが前提となる。しかし、この2つの前提は開発途上国では必ずしも当てはまらない。たとえばクズネッツ [1968: 386] は、長期経済成長の国際比較のなかで、「先進国」と「後進国」の違いのひとつとして、後者では「中間層」の分配シェアが小さく、農業と大都市の非農業部門のような部門間の格差が非常に大きいことを指摘している。このことは、国民の大部分が近代的な所得税や付加価値税を負担できるとはいえないことを意味している。

また、開発途上国では植民地時代の歴史的条件の拘束のなかで国家が形成され、「国民」意識や「共同の困難」といったものが国民のなかに共有されていない可能性もある。たとえば、Gloppen and Rakner [2002]によれば、サブサハラ・アフリカの場合、援助側に対するアフリカ国家の「外へのアカウントビリティ」が「内へのアカウントビリティ」よりも重視され、税の徴収機構の効率化や腐敗防止のために、国際援助側は通常の行政機構とは独立した徴税機構を整備させてきた。このような状況では、国民が税を負担する代わりに政府が国民に対してその責務が果たされていることを示すという互恵的な関係が、開発途上国では成立しにくい可能性がある。「税とアカウントビリティの相互連関」仮説を論じた Moore and Rakner [2002] が強調しているのは、統治者と潜在的な納税者の間での交渉 (bargaining) と合意がどのようなものか、という点である。本来、税は強制的なものであるが、統治

者と国民の対話を通じて、公平で正統性のある税ならば負担しようという意思が国民に形成される「半自発的法令遵守」(quasi-voluntary compliance, Moore and Rakner [2002: 7]) が税制の定着には重要なのである。

もちろん、現在の先進国でも、かつては現在の開発途上国と似たような条件にあったこともあり、低い生活水準と大きな不平等のなかで、税制と民主主義の確立を実現してきたのであるから、そのメカニズムについて考えなくてはならない。先に述べたクズネツ [1968: 196-205] が経済成長と所得不平等の関係について「経済成長の初期には不平等が拡大し、その後で低下する」という仮説を唱えたことは大きな反響を呼んだ。このクズネツ仮説の枠組みのなかで「税とアカウンタビリティの相互連関」仮説を捉え直してみると、初期時点では国民の大部分には政府に対する発言機会が乏しく、税収は土地に対するものや貿易、また物品に課せられるものが多かったと思われる。この段階では政府のアカウンタビリティは高額な納税者だけに限定されている。しかし、近代化の過程で政府が産業発展のインフラ整備や基礎的教育に関わるようになると、国民生活が政府の活動に依存する部分が大きくなってくる。やがて経済発展が一定の水準に達すれば、不平等が緩和されるとともに中間層が形成され、また国民の生活水準や教育水準も向上して、参政権も拡充されていく。政府の活動も個人の生活を支える社会保障機能をもつようになり、低所得層が政府の現物給付に依存する比重も高まり、アカウンタビリティへの要求もより一層重要になってくる。

ただ、このような経過を辿るには不平等が最大になり、やがて不平等縮小局面に移行するまでの期間、社会の対立が激しくなることが必要である。この問題について興味深いのは Hirschman [1970, 1973] の「愛着」(loyalty) と「トンネル効果」(the tunnel effect) の議論である。政府の提供するサービスには多かれ少なかれ、私的財と代替できるものがある(たとえば公立学校と私立学校)。教育普及が進行して低所得層の子どもが公立学校に就学するようになると、それだけ公立学校の質が低下し、高所得層の子どもは私立学校に通うようになる(ハーシュマンの「退出」[exit])。しかし、高所得階層が

地域社会に「愛着」をもって住みたいと思えば、公立学校の荒廃は地域生活環境の悪化に直結していくので、公的な組織やインフラストラクチャーの劣化の影響から逃れることができないのであれば、自分の子どもが通学していない公教育の改善にも関心をもつかもされない。Hirschman [1970, 1973] は、市民が私的な領域にとどまることなく公的な問題に関心をもつ条件として、市民が自分の住む社会にどの程度の愛着をもっているか、公的な組織や環境の悪化の負の影響を私的財でどの程度まで代替できるか、の2つに注目した。たとえば寺西 [1995: 58] は、農民が土地という資産をもっているのであれば、土地の資産価格に関心をもつことになり、資産価格は現在所得だけでなく将来所得の影響も受けるので、それだけ政治や公的政策にも関心が高まると考えている。なぜならば、政策の影響で現在所得が減少すれば都市への移動で回避できるが、将来所得の影響を回避するには政策そのものに反対しなくてはならないからである。

また、経済発展の過程では富裕層と貧困層の対立が激しくなるかもしれないから、インフラストラクチャーや所得移転とも関わる税制も社会対立の影響を受けるかもしれない。仮に、貧困層が自分の将来の経済活動の新しい機会や生活水準の改善を現時点での事業成功者のなかに認めるのであれば、他人の事業成功は自分の明るい未来を示すものであると理解され、それだけ現在の不平等の拡大にも寛容になるかもしれない。このようなメカニズムによって社会対立が緩和されることを、Hirschman [1973] は「トンネル効果」と呼んでいる。このような効果が発揮されるのは、政府が国民の機会均等の条件を整備することによってであり、基礎教育やさまざまな差別の撤廃に政府が取り組むことが必要なのである。反対に、国民に対する機会均等が実現されていない社会、公的組織の劣化が私的な手段で補えるような社会では、社会の分裂および公的な問題に対する無関心の悪循環に陥ってしまうことになる。「税とアカウントビリティの相互連関」仮説にとって決定的なことは、Gloppen and Rakner [2002] が指摘しているように、税制が国家と納税者の間で互恵的な関係を構築できることであり、そのためには、納税者が税の見

返りとしてサービスやインフラストラクチャーや安全を期待できるようにしなくてはならない。Gloppen and Rakner [2002: 32] によれば、最もアカウントビリティに結びつく税制は目に見える形での所得税のようなものであり、付加価値税は幾分弱く、一般売上税を付加価値税で代替する改革がサブサハラ・アフリカ諸国で行われはしたが、これは広範な国民を税の包摂範囲 (tax net) に含めることにはならなかった。歴史的にみればサブサハラ・アフリカでは直接税は情報の問題、課税可能な所得の把握の問題、インフラストラクチャーや政治の影響などによって限定されたもので、その代わり、一次産品への輸出税等のように容易な税に頼ることになったと Gloppen and Rakner [2002] は報告している。また Gloppen and Rakner [2002] によれば、サブサハラ・アフリカ諸国では、構造調整によって国家が国民に対して社会サービスを提供できる能力は制限されてきた。

このような社会の格差や多様性は、税制に対してもジレンマを突きつけている。国民の大部分が税を負担する方法は逆進的な消費税しかなく、負担意識が明確な所得税は、富裕な階層だけを対象としたアカウントビリティを促すことになる。本来、税は納税者だけでなく、国民が潜在的な受益者である公共財や再分配のためのものであり、税のアカウントビリティは国民全体の機会均等への政策への期待がともなうものでなければならない。

第2節 政策評価とアカウントビリティ

1. 政策評価の変遷

議会や首長は選挙によって代替できるが、国民にとって官僚機構や国家そのものは代替できないことがほとんどである。ほかに置き換えできない組織の行動を改善するためには、その機関とは別の機関に頼る (exit) のではなく、当該機関に対して直接声を上げるしかない (voice) (Hirschman [1970])。こ

のための方法のひとつが政策評価である。それでは、開発途上国の社会に政策評価や業績測定のような成果主義的な公的機関経営を導入することはアカウントビリティの改善に役立つのだろうか。この問題を社会的な視点から考えた Tillema et al. [2010] の考察をもとに考えることにしたい。

Tillema et al. [2010] における要点は、「利害関係者」(stakeholder) と「業績指標を分別する」(to decouple the performance indicators) ことにある。業績測定の際に説明相手として想定される利害関係者は「財務当局」(funding bodies), 「専門家集団」(professional people), 「立法機関」(statutory board), 「サービス購入者」(purchasers) である。Tillema et al. [2010] は、先進国では個人向けのサービス提供が政府活動の大きな部分を占めると考え、専門家集団を先進国のモデルにだけ適用しているが、開発途上国でも学校教育における教員集団の役割は無視できないので、開発途上国のケースでも上記の4つを想定したほうがよいと思われる。Tillema et al. [2010] では、民主化や地方分権、住民参加といった行政改革によって公的機関に対する発言権をもつ利害関係者が増えていくと、公的機関はさまざまな利害関係者へのアカウントビリティを充たすために、別々の業績指標を分別して提供していくようになる。財務当局の権限が非常に強い初期段階においては、業績指標も財務当局へのアカウントビリティを充たすために貨幣表示の費用でみた効率が重視されるが、利害関係者たちの発言権が強まるとともにさまざまな業績指標が状況に応じて提供されるようになる。これは、事業に必要な費用に関する評価(インプット)から公的活動の成果(アウトプット)や結果(アウトカム)に関する評価へと政策評価の焦点が移行していく流れに対応している。しかし、さまざまな指標は必ずしも組織の運営で重要な情報と対応しているとは限らず、結局、業績指標も利害関係者を説得して公的機関自身の活動を正当化するためのレトリックになっていると Tillema et al. [2010] は主張している。

Tillema et al. [2010] の指摘するような現象は事例研究でも報告されている。たとえば東アジア(台湾、香港、シンガポール)において業績指標(Key Performance Indicators: KPI)の利用状況を調査した Taylor [2007] は、成果重

視の公的機関経営を目指した業績指標も、実際には公的機関の組織的意思決定と乖離しており、組織内部というよりは国民一般に対して「政府は国民のために努力している」という感覚をもたせる象徴としての価値しか認められていないことを報告している。このような問題に対処する方法として Tillema et al. [2010] は、公的機関の情報を受け取るさまざまな利害関係者相互の協力 (coalition) によって、業績指標を統合的に組織運営に反映させていくことを提案している。その一方で、Tillema et al. [2010] の議論ではさまざまな利害関係者間の能力の違いが考慮されていない。たとえば、政府サービスの購入者は組織化されていなかったり、専門的な知識がなかったり、経済的に貧しかったりするため、政府サービス購入者の組織化や意見の代理を務める組織がなければ意味のある協力は実現できないように思われる。

2. 政策評価と社会指標

社会指標が開発援助の政策評価に利用される契機になったのが、国際連合開発計画 (United Nations Development Programme: UNDP) の「人間開発指数」(Human Development Index: HDI) の公表であることは確かである。とくに、国連の報告書で人間開発指数に関する各国の値と順位が報告されることは、開発途上国にとっては重要な国外向けアカウンタビリティの機会だといえよう。では、HDI をはじめとする社会指標は政策評価、とくに業績測定の視点から見てどのような意義をもつのだろうか。

HDI の背景にあるには、発展を「所得や財を使って人が何をすることができるか、どのような状態になることができるのか」というアウトカムに焦点を当てて考える、という「人間開発」の思想であり、成果重視の流れに沿ったものであると思われる。しかし、UNDP の『人間開発報告書』(*Human Development Report: HDR*) のなかでは HDI の活用方法を明示的に述べた部分は意外に多くない。たとえば、アカウンタビリティを保障するための社会指標の整備を論じた『人間開発報告書 2000』は、成果指標 (benchmarks) の

設定によって市民社会と政府の間でどのような速さでの進歩が望ましいかに関する合意の作成が可能であると述べている (UNDP [2000: 98-100])。この報告書では成果指標の設定がアカウンタビリティを保障する手段となりうるには、目標が特定化され、期限が明確で、結果が検証可能であることが必要である。また、この報告書によれば、政策の帰結が自分の権利を左右するような人たちに目標設定に参加してもらう、といった作業も強調されている。また、このような活動が活発になるために、さまざまなアクターが必要だとも述べている。しかしながら、目標が設定されただけでは、それを実現するための圧力のゆえに、政策当局が市民の望むような方向に結果を改ざんするような動機付けをもってしまうことも認めており、たとえば、政策の評価者と被評価者の分離などが最低限の条件となることがこの報告書では指摘されている。

次に、成果の指標として何を選べばよいのだろうか。たとえば Alkire [2002: 190-195] は、開発援助委員会 (Development Assistance Committee: DAC) の発展指標に対するコメントとして適切な成果指標の要件を、基礎的であること (basicness)、実行可能であること (feasibility)、合意が成立していること (consensus)、の3つにまとめている。基礎的であることとは、指標で示された項目が広い範囲の人間の能力や生活を改善するのに貢献できることである。実行可能であることとは、公的部門の提供する財貨によって改善できることで、さらに国際社会で合意が得られていることが重要になる。HDI やミレニウム開発目標 (Millennium Development Goals: MDGs) に含まれる健康関係の指標は、医療や生活インフラストラクチャーなど政府の行政能力が関係する部分が多いので、アカウンタビリティの手段としては妥当なものであると考えられる。

成果指標が定まったうえで、その実績を評価する場合には、その指標の該当する問題の重要性、指標の改善にともなう困難の度合い、費用の効率性などが考慮されなくてはならない。ただし、HDI などの社会指標には社会指標向上に要する費用に関する情報が盛り込まれていないので、一定の指標改

善の価値を評価できない問題がある。たとえば、ある指標の改善にともなう費用は、その指標の到達水準や発展段階に応じて変化するかもしれない。このような費用の変化をロジスティック曲線を使った簡単な理論モデルで考えてみることにしよう。

成果指標として平均寿命を取り上げ、寿命の伸長がロジスティック曲線にしたがっているものと仮定する。 L を平均寿命、 G を政府支出、 a と b はプラスの定数とし、 e を自然対数の底と考える。HDIでは平均寿命指数は上限と下限が85歳と25歳に設定されている。計算を簡単にするために上限を85、下限を0と仮定し、上限に対する平均寿命の到達度 ($L/85$) を y とすると、ロジスティック曲線の関数は以下の [1] 式ようになる。

$$y = \frac{L}{85} = \frac{e^{a+bG}}{1 + e^{a+bG}} \quad [1]$$

この式を G で微分すると以下のようなようになる。

$$\frac{dy}{dG} = by(1-y) \quad [2]$$

G の増加に対する y の変化分(微分係数)は、上の [2] 式のように y の二次式になるので、 $y=0.5$ で最大になる(y は0と1の間の値)。ロジスティック曲線で政策に対する成果指標の反応を定式化するならば、成果指標の改善度は、成果指標の到達度([2]式の y)と、目標に照らしてみた時の成果指標の未達成部分([2]式の $1-y$)の影響を受けることになる。つまり、成果指標の同じ0.1だけの改善を得るために必要な政府支出 G の増加分は、 y が0.5である時と y が0.8である時とでは異なってくることになる。

ロジスティック曲線は社会現象の数理的解析でよく利用される。たとえば Bourguignon et al. [2008: 290-291] は、MDGsにおける成果指標の政策変数に対する反応を数学的に定式化する際に、ロジスティック曲線を使っている。この背景にあるのは、政策変数の変化にともなう成果指標の改善度が、成果

指標の水準が低い段階では規模に関して逡増、成果指標が高い水準では規模に関して逡減するという想定である。たとえば、平均寿命や就学率が非常に低い状況では、社会インフラストラクチャーの未整備や行政能力の不足によって、政府支出を増やしたとしても成果指標の改善は進まないが、一定の発展水準に達すると政策の学習効果が発揮され、政府支出の増加によって成果指標の急速な改善も可能になる、という状況が考えられる。他方、成果指標が理論的に到達可能な上限に近くなると、指標の改善はあまり期待できないことになる。このようなプロセスの例として、就学率が高い社会では、就学していない少数者には特有の問題（たとえば障害やマイノリティ、貧困や遠隔地）があり、就学の費用が非常に高いものとなっているようなケースが考えられる。たとえば米村・近田 [2007: 67] はメキシコやブラジルの事例をもとにして、貧困層のなかでも初等教育レベルでの就学率が90%を超えるような状況での教育の完全普及には、その少数者の非就学原因が単なる金銭的なインセンティブでは解決できない複雑な問題である可能性が高いことを指摘している。

このような状況下でアカウントビリティの制度を取り入れることには、どのような意味があるのだろうか。アカウントビリティの目的のひとつは、実際の政策に国民の選好を反映させることである。それは、たとえば政府の目標に国民の効用関数に関する情報を反映させること、政府の活動のために税を負担する費用やその代償になる私的な財の機会費用などが政策の決定過程に反映されることである。この時、どのような成果指標の値が政府の目標になるかを考えてみたい。HDIには平均寿命と1人当たり所得（国民の消費財獲得範囲）が含まれている。そこで、国民の厚生 (H) がロジスティック曲線に従う指標 (y , たとえば平均寿命) とその他の消費財の利用可能量 (C) との合計で表現できるとする。政府は国民から G だけの税を徴収して全額を平均寿命指数 y の改善に使い、国民は総所得 W のなかから政府支出 G を控除した額で価格 p の消費財を C だけ購入すると考える。この時、平均寿命指数 y と政府支出 G との間に [1] 式のようなロジスティック曲線に従う

関数関係が想定できると仮定すると、政府が直面する最適化問題は以下のようになる。

最大化すべき国民の厚生水準 $H = y + C$

制約条件 1 (予算制約) $W = G + pC$

制約条件 2 (ロジスティック曲線) $\frac{dy}{dG} = by(1-y)$

ただし、以下ではパラメータ b と p (政府が提供するサービスの価格に対する私的消費財の相対価格あるいは相対的な貴重さ) が 1 より大きいと仮定する。この時に、国民厚生 H を最大化できる政府支出 G が満足する条件を求めると、 H を G で微分することによって以下のようなになる。

$$\frac{\partial H}{\partial G} = \frac{dy}{dG} - \frac{1}{p} = by(1-y) - \frac{1}{p} = 0 \quad [3]$$

[3] 式より、次のような条件が得られる。

$$y(1-y) = \frac{1}{bp} \quad [4]$$

上の [4] 式をみたら y の値は 2 つあるので、小さい方を y^* 、大きい方を y^{**} とすると、成果指標の大きい y^{**} が高い厚生水準に対応しており、そちらが選択の対象となるものと考えられる。このようにして選択される成果指標の値 y^{**} は、消費財 C の価格 p が高く、財政支出の効果 b が大きいほど、より大きな値をとることになる。 b は 1 単位の成果指標の改善に必要な財政的 direct 費用の逆数であり、消費財と政府サービスとの相対価格 p は機会費用を表現している。したがって、 b と p という 2 つの変数の情報があつてはじめて HDI のような社会指標を政策評価に利用できることになる。

成果指標に採用されているさまざまな社会指標改善のための直接費用、あ

るいは機会費用の情報を実際に得るのは非常に困難である。そのため、実際に政策評価を行う際には、成果指標がこれまでと比較してどの程度改善したか（あるいは過去の指標成長率）を指標として評価することになるかもしれない。たとえばUNDP [2003] は、MDGsの達成可能性を評価する際に、成果指標の過去の平均成長率を将来に延長して、期限までの目標の達成可能性を評価している。また、HDIを考案したハク自身は、HDIを援助配分の基準にすることには慎重でなくてはならないとの注意をしたうえで、著書のなかで「おそらく、HDIは低いがそれを改善しなければならない、という決意をもって努力している国に対して援助を行うのが、最善の選択であろう」（ハク [1997: 73]）との見解を表明している。しかしながら、成果指標がロジスティック曲線のような非線型の形になっている場合では、政策変数 G に対する成果指標 y の成長率は逡減していくことになるから（佐和 [1979: 171]）、成果指標の達成水準が低い段階での指標の成長率を単に延長して将来の見通しを立てるような場合には、将来の成果指標改善度の逡減が考慮されないため、目標達成の総費用を過少に見積もってしまう可能性があることになる。また、成果指標がロジスティック曲線に従って変化する場合において、成果指標の成長率が一番高くなるのは成果指標が目標の半分の値を取る時である。この局面では、成果指標の成長率が一番高く、また成果の半分を達成できたという意味では政策当局の面目を維持できる。その一方で、到達目標の半分しか達成できていないため、残り半分の達成するという理由によって予算や開発援助を受けることもできるから、政策当局にとっては非常に都合のよい局面となる。

ここで問題となるのは、政策当局も社会も、残りの未達成部分の完遂に関心をもつのか否か、ということである。たとえば、初等教育の完全普及が政策目標にとどまるのかどうかである。一般に、成果指標が一定の水準に達した局面では基礎的な社会サービスはすでに国民に対して提供されているものと考えられる。この時期には、いまだ標準的なサービスさえ享受できずに取り残された人々が存在する一方で、基礎的なサービスを楽しんでいる国民の

間では質の向上への要求が顕在化してくるかもしれない。このような局面において、仮に政府が、Hirschman [1970: 62-75] が論じたように「さまざまな国民各層からの反発を最小にする」という行動様式を採用するならば、多様化する国民のどの要求にも応えようとするだろう。成果指標が就学率のような場合には、すでに恩恵を享受している人が過半数になると、さらに政策の推進を必要としている人が相対的に少数派になりかねない。政策当局は、今後は成果の顕著な改善が期待できない分野よりは、相対的に大きな改善度が容易に得られるほかの成果指標に関する領域に政策努力を移してしまうかもしれない。成果指標が一定の水準に達した後でも、残された問題に向けてかなりの予算や組織を投入している、という理由で政府が批判を招くことになりかねないからである。目標が政策当局と社会の合意によって設定される以上、そのような形で決定される政策目標でも、社会における問題の一部が反映されなくなってしまうことになる。

このような問題を考えるために、成果指標の目標値が社会の多数派の利益になるように選択されるケースについて考えてみよう。成果指標 y が就学率や識字率、あるいは「安全な水にアクセス可能な人口」の比率などの場合には、成果指標の値は受益者の人口比率となる。

y の最小値を $ymin$ とすれば、この値は G がゼロの時に対応するものであるから、以下の式で与えられる。

$$y = \frac{e^a}{1+e^a} = ymin \quad [5]$$

この [5] 式の値は過半数を意味する0.5より小さいから、上式中のパラメータ a は負の値を取らなくてはならない。学校やインフラストラクチャーへのアクセスがすでに容易である人（たとえば都市部住民や富裕層など）は、低い y を目標にしても十分に満足できるだろう。反対に、まだアクセスが容易ではない人（貧困層や首都圏から離れた地域の住民）は高い y を求めるものと考えられる。最終的には人口の過半数が受益者となるような値 y_{med} （ただ

し y_{med} は y_{min} と 1 の間の値をとると仮定する) が選択されると思われる。前述のとおり、この値は財政支出の有効性 b や私的な消費財の相対価格 p などのさまざまな要因の影響を受ける。ただ、 y の値が 0.5 である時に成果指標の改善率が最大になるので、この時点で国民の半数が受益者になっているから、前記の y_{med} も 0.5 から大きく離れた値をとることはないものと考えられる。

次に、社会が望む成果指標の目標値を政策当局が受け入れる条件を考えるために、以下では Persson et al. [1997] の定式化を参考にして、政策当局の目的関数について考察してみたい。いま、指標の改善のために税 (T) が投入され、そのうち一部 (x を流用比率とすると x は 0 と 1 の間の値をとる) が政策当局に流用されるケースを考える。税と政府支出の間には、以下のような関係がある。

$$G = T(1-x) \quad [6]$$

これにしたがって、成果指標の改善を示す式も以下のように変化する。

$$\frac{dy}{dT} = b(1-x)y(1-y) \quad [7]$$

市民は過去の経験から、政府支出によって得られる成果指標の改善度を J (一定で低下しない) であると期待しているとする。実際の成果指標の変化に要する費用を観察している政策当局と市民との間には情報のギャップが存在するため、この時点で市民の期待と政策当局との間で不一致が生じる可能性がある。市民は一定の指標改善度 J を望み、それ以上の成果の改善を達成できない組織を廃止すると考えると、当局は J に見合った努力を投入することになり、税収の流用比率も 1 より小さい値となる。この時の当局の流用比率を x^* とする。Persson et al. [1997] の議論によれば、ある程度の (税収の流用という形での) 報酬を政策当局に国民が許容しないのであれば、政策当局は自己の組織の存続に関心をもたなくなり、むしろ、税収をすべて流用して

しまつて成果指標の値が最低になってしまいかねない。そこで、政策当局の効用関数を $v(x)$ とすると、全部流用した時の効用 $v(1)$ と、一定の努力をして組織の存続を選んだ時の効用が等しくなっている必要がある。

上記のような条件は、組織存続が政策当局に対してもつ価値を d とすれば、以下の [8] 式のように表現できる

$$v(1) = v(x^*) + d \quad [8]$$

ここで x^* は、次の [9] 式で与えられる。

$$x^* = 1 - \frac{J}{by(1-y)} \quad [9]$$

政策当局の効用関数が対数の形をとると仮定すれば、この [9] 式で与えられる条件は以下のようなになる。

$$\ln(1) = 0 = \ln(x^*) + d = \ln\left(1 - \frac{J}{by(1-y)}\right) + d \quad [10]$$

[10] 式を変形して、次の式を得る。

$$J = by(1-y)(1 - e^{-d}) \quad [11]$$

[11] 式より最適流用比率 x^* は e^{-d} となる。 d が与えられ、市民と政府が事前に J で合意することにより、政策当局が G , T , および x の値を決定する。市民が一定の指標改善率を望むためには、ある程度の規模の税負担を受け入れるだけでなく、政策当局に対して一定の報酬を与えることを受け入れる必要がある。

財政支出 G に対する指標改善度の変化は指標の水準に応じて変化していくが、社会が過去の経験から財政支出の成果が常に大きいと期待してしまう

と、現実の指標改善度と期待のギャップによって、政策当局に対して過大な反発を招くことになるかもしれない。また、前述のロジスティック曲線の場合では、指標が目標に至る中間値である0.5の値をとる時に改善度が最大になるので、この値を超えた時点で当該指標の示す問題への国民の関心が希薄になりはじめ、問題が完全に解決しないまま新たな目標に政策評価の関心が移ってしまうかもしれない。目標の半分が達成された時点ですでに基礎的サービスを受けている人たちにとっては、まだ基礎的サービスを受けることができている人々に向けた政策よりは、自分たちが求めるより質の高いサービスのほうが重要だからである。そのようなケースでは、政策の恩恵を受けた層と恩恵を受けられなかった層の対立が深刻になり、それ以上の政府サービスの完全普及を求めるか否かに関する意見によって社会が分裂してしまい、政策評価がその後の政策決定過程を改善することに十分に貢献できない可能性がある。

このようなプロセスによって、はたして政策評価は政府に対する国民の信頼を得ることができるだろうか。目に見えない政策の成果を目に見えるようにするために「成果指標」や「政策目標」は設定されるが、それが政府と社会の間の葛藤を緩和できるか否かについては自明ではない。成果指標の変化過程に非線型的傾向があるならば、指標の改善に必要な費用やほかの指標と比較した場合の当該指標の相対的な重要性が指標の水準に応じて変化してしまうので、その意味について政府と社会の間で慎重に検討されなくてはならない。成果指標の到達度、目標と比較した未達成部分、成果指標の改善率のどれに注目するかによって、政策の進め方に違いが出てくるからである。

第3節 アカウンタビリティ指標のあり方について——指標化の問題点——

アカウンタビリティの内容は複雑であり、そのための制度や方法も多様で

あるために、これをひとつの指標で代表することはできず、複数の指標をまとめて総合判断を行うほかに良い手段がない。ただし、アカウントビリティのさまざまな指標 (a_i) をどのように集計して総合的な指標 A にするのか、という問題については意外に考察されていないようである。

ひとつのケースは、さまざまな要素が相互に補完的であって、どれかひとつの要因が不十分であっても国家全体のアカウントビリティが大きく損なわれてしまうかもしれない、というものである。これは、「アカウントビリティ A 」という一種の公共財生産の技術が $A = \min [a_1, a_2, \dots, a_j, \dots, a_n]$ という形をとる可能性があるという仮説を示唆している。これはジャヤラマン／カンブール [1999: 194-198] の「弱いリンク」(weakest link) のケースに相当するものであると考えられる。アカウントビリティの場合には、制度的枠組み（たとえば女性や障害者、マイノリティなどの参政権が保障されているか）、個人が自分の意見を表明する能力をもっているか（個人の能力の次元で、たとえば女子が情報を理解できるような識字能力をもっているか）、そして制度と個人の間で自由で寛容な市民社会が形成されているか、という3つの次元のうちの最低限の指標が制約となる可能性がある。また、制度のなかにはあるものがほかの前提条件になる、というケースも考えられる。たとえば女性やマイノリティの参政権が求められていない状況では、地方分権化のようなさまざまな試みも意味をもたないかもしれない。この場合には、最初に最も基礎的な条件である a_1 の大きさがアカウントビリティ指標が規定され、 a_1 がある程度の水準に達した時点で2番目に重要な a_2 の大きさがアカウントビリティ指標に反映される、という「辞書式選好順序」で表現できることになる。これらの場合には、「前提条件→副次的条件」という発展段階の経路、あるいは、すべての要素が均等に向上する、という経路でアカウントビリティが向上していくことになる。しかしながら、実際には、地方政府の人材の不足を中央政府で補う、政府の人材不足を NGO が補う、といった形で代替できる部分もあるから、アカウントビリティ促進の政策も柔軟にさまざまな経路で実現できるのかもしれない。

表2 アカウンタビリティ関連指標

国名	Civil	Politics	Press	FL	Vote
アルバニア	5	4	56	98.3	1920
アルジェリア	5	6	74	60.1	1962
アンゴラ	6	6	80	54.2	1975
アルゼンチン	2	1	33	97.2	1947
アルメニア	4	4	59	99.2	1921
バングラデシュ	4	3	60	40.8	1972
ベナン	2	2	30	23.3	1956
ボリビア	3	1	22	80.7	1952
ボツワナ	2	2	27	81.8	1965
ブラジル	3	3	31	88.8	1934
ブルガリア	3	2	26	97.7	1944
ブルキナファソ	4	4	39	16.6	1958
ブルンジ	6	6	80	52.5	1961
カンボジア	6	6	61	64.1	1955
カメルーン	6	7	71	59.8	1946
中央アフリカ	4	3	61	33.5	1986
チャド	5	6	72	12.8	1958
チリ	2	2	27	95.6	1949
中国	6	7	80	86.5	1949
コロンビア	4	4	60	92.9	1954
コンゴ民主共和国	6	7	83	54.1	1967
コンゴ共和国	4	6	71	79	1963
コスタリカ	2	1	16	95.1	1949
コートジボワール	5	6	77	38.6	1952
クロアチア	3	2	50	97.1	1945
キューバ	7	7	94	99.8	1934
エクアドル	3	3	40	89.7	1967
エジプト	5	6	69	59.4	1956
エチオピア	5	5	64	22.8	1955
ガボン	4	5	55	79.7	1956
ガンビア	5	7	70	49.9	1960
ガーナ	3	2	55	49.8	1954
グアテマラ	4	3	49	63.3	1946
ギニア	5	6	71	18.1	1958
ハンガリー	2	1	28	99	1918
インド	3	2	42	47.8	1950
インドネシア	4	3	47	86.8	1945
イラン	6	6	72	76.8	1963
ジャマイカ	2	2	11	85.9	1944
ヨルダン	4	4	60	87	1974
カザフスタン	5	6	70	99.3	1993
ケニア	5	6	70	70.2	1963
ラオス	6	7	69	60.9	1958
レソト	4	4	52	90.3	1965
マダガスカル	4	2	32	65.3	1959
マラウイ	3	3	52	54	1961

国名	Civil	Politics	Press	FL	Vote
マレーシア	5	5	70	85.4	1957
マリ	3	2	22	15.9	1956
モーリシャス	2	1	17	80.5	1956
モーリタニア	5	6	67	43.4	1961
メキシコ	3	2	46	90.2	1947
モンゴル	3	2	28	97.5	1924
モロッコ	4	5	53	39.6	1963
モザンビーク	4	3	48	25	1975
ミャンマー	7	7	100	86.4	1935
ナミビア	3	2	34	83.5	1989
ネパール	4	3	57	34.9	1951
ニカラグア	3	3	40	76.6	1955
ニジェール	4	4	62	15.1	1948
ナイジェリア	4	4	55	60.1	1958
パキスタン	5	6	57	35.4	1947
パラグアイ	3	4	51	92.7	1961
フィリピン	3	2	30	93.6	1937
ペルー	3	3	54	82.5	1955
ポーランド	2	1	19	99	1918
ルワンダ	6	7	72	59.8	1961
ルーマニア	2	2	44	96.3	1946
セネガル	4	3	34	29.2	1945
シエラレオネ	5	4	75	24.2	1961
ロシア	5	5	60	99.2	1918
南アフリカ	2	1	23	80.9	1994
スリランカ	4	3	74	89.1	1931
シリア	7	7	71	73.6	1953
タンザニア	4	4	49	62.2	1959
タイ	3	2	29	90.5	1932
トリニダード・トバゴ	2	2	28	97.8	1946
チュニジア	5	6	74	65.3	1959
トルコ	5	4	58	79.6	1930
ウガンダ	5	6	40	57.7	1962
ウルグアイ	1	1	30	97.3	1932
ベネズエラ	5	3	34	92.7	1946
ベトナム	6	7	80	86.9	1946
イエメン	6	5	69	34.7	1967
ザンビア	4	5	62	59.8	1962

(出所) 女性成人識字率は UNDP [2007]。政治的権利、報道の自由、市民的自由、女性に投票権が付与された年は国連開発計画 [2002]。

(注) 変数名は、Civil：市民的自由（2000年）、Politics：政治的権利（2000年）、Press：報道の自由（2000年）、FL：女性成人識字率（1995-2005年）、Vote：女性に投票権が付与された年。ポーランドとハンガリーの識字率は UNDP [2007] のジェンダー開発指数の計算にならって99.0とした。

表2は、いくつかのアカウンタビリティに関係する指標を示したものである。アカウンタビリティについて、制度の次元、個人の能力の次元、市民社会の次元で考え、また、インフォーマル部門と関連が深く、相対的に不利な状況にある女性の能力や機会について取り上げてみた。これらの指標の相関係数をみると、表3のように、あまり大きなものではない。たとえばフリーダムハウスによる市民的自由、政治的権利、報道の自由の指標のなかでの相関は大きいですが、女性の選挙権が実現した年との相関は小さい。また権利や自由の指標と社会指標の相関も大きくない。たとえば、キューバ、中国、スリランカといった国では識字率の実績は良好で女性の選挙権も早い時期に実現しているが、人権や市民的自由の指標は低いものになっている。それは、これらの国では温情主義的な社会政策が行われたり体制を支持する手段として教育が使われたりする可能性があるかもしれないからである。アカウンタビリティも政策を有効に実現していく手段のひとつであるならば、最終的なアウトカムの指標だけをみていけば十分であるとの見方もある。それでもまだアカウンタビリティの指標が求められるとすれば、それは結局のところ、アカウンタビリティが「国民主権」とか「民主主義」といった固有価値をもつものと不可分であり、それ自体を目的とする価値があるからである。

次に、財政支出の配分に国民の選好が反映されているのかどうか確認するために、女性の初等教育への支出とアカウンタビリティ指標との対応をみてみたい。表4はUNDP [1991] にしたがって、「人間開発支出」(足立 [2006:

表3 アカウンタビリティ関連指標の相関係数

	市民的 自由	政治的 権利	報道の 自由	女性成人 識字率	女性に投票権が 付与された年
	列1	列2	列3	列4	列5
列1	1				
列2	0.904217	1			
列3	0.853615	0.865996	1		
列4	-0.27101	-0.27012	-0.24992	1	
列5	0.123971	0.192435	0.171135	-0.38609	1

(出所) 表2の資料より筆者作成。

表4 教育支出とアカウンタビリティ関連指標

国名	(1) FL	(2) E_GDP	(3) PE	(4) F_MR	(5) DIVFGDP	Vote	Civil	Politics	Press
ウルグアイ	98	2.5	39.2	1.01	0.005	1932	1	1	30
アルゼンチン	96.6	4.6	43.3	1	0.010	1947	2	1	33
キューバ	96.3	8.5	39.4	0.99	0.017	1934	7	7	94
コスタリカ	95.4	4.7	50.1	1.02	0.012	1949	2	1	16
チリ	95.2	3.9	51.2	0.99	0.010	1949	2	2	27
フィリピン	94.6	3.2	60.6	1.02	0.010	1937	3	2	30
タイ	93.2	5	42.3	0.97	0.010	1932	3	2	29
パナマ	91.5	4.3	40.8	1	0.009	1946	2	1	30
パラグアイ	91.5	4.7	53.9	1.01	0.013	1961	3	4	51
コロンビア	91.2	4.4	47	0.99	0.010	1954	4	4	60
メキシコ	88.7	5.1	48.6	1.01	0.012	1947	3	2	46
エクアドル	88.7	1	45.3	1.01	0.002	1967	3	3	40
ブラジル	84.5	4	38.7	1.02	0.008	1934	3	3	31
南アフリカ	83.9	5.7	47.2	1.01	0.014	1994	2	1	23
ヨルダン	82.6	4.6	51.7	1.01	0.012	1974	4	4	60
マレーシア	82	7.9	28.1	1	0.011	1957	5	5	70
インドネシア	80.5	1.3	37.8	0.99	0.002	1945	4	3	47
モーリシャス	80.3	3.3	32	1	0.005	1956	2	1	17
ナミビア	79.7	7.9	59	1.06	0.024	1989	3	2	34
ボツワナ	78.2	2.1	53.2	1.04	0.006	1965	2	2	27
ボリビア	77.8	6	38.1	1	0.011	1952	3	1	22
スウェーデン	77.3	5.5	37.7	1.01	0.010	1968	5	6	77
トルコ	75	3.7	37.8	0.93	0.007	1930	5	4	58
イラン	67.4	5	26.8	0.98	0.007	1963	6	6	72
チュニジア	57.9	6.8	33.3	0.99	0.011	1959	5	6	74
マダガスカル	57.8	2.5	48	1.01	0.006	1959	4	2	32
ルワンダ	56.8	2.8	48.7	1.03	0.007	1961	6	7	72
インド	43.5	4.1	38.4	0.83	0.007	1950	3	2	42
コートジボワール	35.7	4.6	42.4	0.74	0.008	1952	5	6	77
モロッコ	34	5.1	48	0.93	0.012	1963	4	5	53
モーリタニア	31	3.6	54.5	0.96	0.010	1961	5	6	67
ラオス	30.2	3.2	46.9	0.92	0.007	1958	6	7	69
バングラデシュ	28.6	2.3	45.1	1.02	0.005	1972	4	3	60
ベナン	22.6	3.3	57.4	0.69	0.008	1956	2	2	30
ネパール	21.7	3.4	59.2	0.88	0.009	1951	4	3	57
カンボジア	19.9	2	75.5	0.93	0.007	1955	6	6	61

(出所) (2)(3)(4)(5)は、国連開発計画 [2004]。女性識字率は UNDP [2000]。市民的自由、政治的権利、報道の自由は国連開発計画 [2002]。

(注) 変数名は、(1)FL：女性識字率（1998年，15歳以上），(2)E_GDP は教育支出/GDP（1999-2001年），(3)PE は公的教育支出に対する初等教育の比率（1999-2001年），(4)F_MR は純就学率の男性に対する女性の割合（2000/01年），(5)DIVFGDP は GDP に対する公的教育費の女性への分配分 $((2) \times (3) \times ((4)/(1+(4))))$ で計算。Vote は女性が投票権を得た年，Civil は市民的自由（2000年），Politics は政治的権利（2000年），Press は報道の自由（2000年）。

14-21] 参照) の考え方にもとづき、女性の公的初等教育への支出の対 GDP 比とアカウントビリティ関連指標との相関をみたものである。村松 [2005: 47] は「ジェンダー予算」の方法を紹介し、教育支出の女性への帰着を初等教育支出の全就学者に占める女兒就学者比率を掛けたもので評価している。そこで、ここでも、(GDP に占める公教育費の割合) × (教育費に占める初等教育支出の割合) × (全就学者に占める女兒就学者の割合) で女性への帰着分を評価してみた。表 5 をみると、女性の識字率との相関はプラスであり、女性の教育水準が高いほど、より一層教育へのニーズが高くなっているようである。また、女性の投票権の実現が遅い新興民主主義国ほど分配率が高いが、これには、発展水準に比較して教育費が高いことが影響している。他方、フリーダムハウス指標との相関は小さい。理由としては、国民を体制に統合していく手段という側面が教育にはあること、人権や報道の自由には少数者の権利擁護の面で果たす役割が大きく、国民の大多数に関わる教育費の配分にはあまり関係しないことが考えられる。表 5 によると、女性の公的初等教育

表 5 GDP に対する公的教育費の女性への分配分との相関係数と分散

	DIVFGDP	女性識字率 15歳以上 (1998)	女性が投票 権を得た年	市民的自由 (2000)	政治的権利 (2000)	報道の自由 (2000)
	列 1	列 2	列 3	列 4	列 5	列 6
列 1	1					
列 2	0.2185	1				
列 3	0.2813	-0.2358	1			
列 4	0.0358	-0.4152	0.02474	1		
列 5	0.0238	-0.4196	0.08183	0.920506	1	
列 6	0.0706	-0.3647	0.05524	0.898163	0.92396	1
	GDP に対する公的教 育費の女性への分配分 の対数		Ln (教育支 出/GDP)	教育費初等教 育シェア対数		Ln (女子就学者の シェア)
分散	0.212		0.218	0.047		0.002

(出所) 表 4 より筆者作成。

(注) Ln は自然対数。

への配分のなかで一番変動の大きいものは GDP に対する公的教育費であり、これには経済全体の変動などの政府には完全制御が可能ではない要因が関わっている。

次にアカウンタビリティと税収の関係を上げたい。アカウンタビリティは制度（たとえば女性の投票権）、個人の能力（たとえば女性の識字率）、その間に開かれた市民社会があること（たとえば報道の自由）によって決まると考え、それが経済規模に比較して税収規模を拡大するかどうかについて分析してみよう。ここで女性の投票権や識字率を上げたのは、女性は相対的に社会的弱者であり、インフォーマル部門に就業することも多いので、その人たちが政治や社会への参加機会をどの程度まで認められているかが民主主義の達成度を示すと考えるからである。『世界開発指標 (World Development Indicators: WDI) 2009』(World Bank [2009]) から GDP に対する税収比率が比較的継続して得られる国について、上記のアカウンタビリティ指標や購買力平価表示の1人当たり GNI を示したものが表6である。GDP に対する税収比率を被説明変数、アカウンタビリティ指標と1人当たり GNI を説明変数として回帰分析を行ったところ、アカウンタビリティ指標の係数の有意性や符号について満足のいく結果は得られなかった。これは3つのアカウンタビリティ指標に相関があるためだと考えられ、計量ソフト Eviews を利用して主成分分析を行ってみた。表7をみると、第1主成分は変数の係数の符号から「アカウンタビリティ (の悪さ)」の指標との意味付けができる。これに対し、第2主成分は識字率と報道の自由 (の悪さ) にはプラスの、また女性投票権の実現年の遅さにはマイナスの係数がかかっているため、「国民が国家にどのくらい動員されているか」を示す指標という意味を与えることができよう。

次に、アカウンタビリティ指標と税収との関係、およびアカウンタビリティ指標の主成分と税収との関係をみるために、2007年の税収の対 GDP 比に関する回帰分析を行った結果が表8である。この表によれば、購買力平価表示の1人当たり GNI はプラスで有意の係数が得られた。他方、第1主成分

表6 税収とアカウンタビリティ関連指標

国名	Fliteracy	VoteF	Press 2000	PPPGNIpc07	Tax_GDP 00	Tax_GDP07	PC1	PC2
アルジェリア	60.1	1962	74	7640	36.9	29.6	1.446770	0.713631
パンダラデシユ	40.8	1972	60	1330	7.6	8	1.943209	-0.443141
ベナン	23.3	1956	30	1310	15.5	16.3	0.945932	-1.795533
ボリビア	80.7	1952	22	4150	13.2	17	-0.861664	-0.8751119
ブルガリア	97.7	1944	26	11100	18.3	24.6	-1.491951	-0.219838
カンボジア	64.1	1955	61	1720	8.2	8.2	0.722346	0.368641
チリ	95.6	1949	27	12330	16.7	21.5	-1.216838	-0.305791
中国	86.5	1949	80	5420	6.8	9.4	0.439705	1.732085
コロンビア	92.9	1954	60	8260	11.7	13.6	-0.063940	0.940047
コスタリカ	95.1	1949	16	10510	12.1	15.2	-1.500915	-0.778221
コートジボワール	38.6	1952	77	1620	14.6	15.5	1.674028	0.563258
クローチア	97.1	1945	50	15540	26.2	23.4	-0.790734	0.759004
エジプト	59.4	1956	69	5370	13.4	15.4	1.094700	0.590454
ガーナ	49.8	1954	55	1320	17.2	22.6	0.879044	-0.162696
グアテマラ	63.3	1946	49	4520	10.1	11.9	0.066662	2.23E-05
ハンガリー	99.9	1918	28	17470	21.9	21.5	-2.510356	0.348949
インド	47.8	1950	42	2740	9	11.6	0.422044	-0.682639
イラン	76.8	1963	72	10840	6.3	7.3	1.014360	0.958624
ジャマイカ	85.9	1944	11	5300	24.7	28.9	-1.601299	-1.094348
ヨルダン	87	1974	60	5150	19	26.7	0.866149	0.479992
カザフスタン	99.3	1993	70	9600	10.2	12.3	1.571606	0.833865
ケニア	70.2	1963	70	1550	16.8	18	1.125481	0.737908
マダガスカル	65.3	1959	32	930	11.3	11.4	0.066952	-0.892271
マリ	15.9	1956	22	1040	13.2	15.5	0.915288	-2.284859
モーリシャス	80.5	1956	17	11410	18.2	17.6	-0.834962	-1.156865
モロッコ	39.6	1963	53	4050	19.9	25.2	1.432337	-0.610011

ネパール	34.9	1951	57	1060	8.7	9.8	1.188187	-0.336622
ニカラグア	76.6	1955	40	2510	13.8	18	-0.156439	-0.254595
パキスタン	35.4	1947	57	2540	10.1	9.8	1.019174	-0.258695
ベルー	82.5	1955	54	7200	12.2	15.6	0.073487	0.455703
フィリピン	93.6	1937	30	3710	13.7	14	-1.555468	-0.018485
ボヘランド	99.9	1918	19	15500	16	18.4	-2.753013	-0.029112
ルーマニア	96.3	1946	44	12350	11.7	12	-0.893373	0.473501
ロシア	99.2	1918	60	14330	13.6	16.7	-1.630070	1.678668
南アフリカ	80.9	1994	23	9450	24	29.1	0.803649	-1.538457
スリランカ	89.1	1931	74	4200	14.5	14.2	-0.491378	1.837963
トリニダード・トバゴ	97.8	1946	28	22420	22.1	29.1	-1.362273	-0.167539
チュニジア	65.3	1959	74	7140	21.3	21.2	1.193352	0.872014
ウガンダ	57.7	1962	40	1040	10.4	12.3	0.590082	-0.764310
ウルグアイ	97.3	1932	30	11020	16.7	18.7	-1.843630	0.142614
ベネズエラ	92.7	1946	34	12290	13.3	15.5	-1.072967	-0.021132
ザンビア	59.8	1962	62	1190	18.6	17.2	1.130729	0.203336

(出所) Flitracy (女性成人識字率) は UNDP [2007: 334-337], PPPGNpc07は1人当たり GNI (PPP 表示) で World Bank [2009]. Press2000 (報道の自由, 2000年), VoteF (女性の投票権付与年) は国連開発計画 [2002]. Tax_GDP 00は GDP に対する政府の税収比率 (2000年), Tax_GDP07は2007年の値で、両方とも World Bank [2009: 290-293].

(注) ボヘランドとハンガリーの識字率は UNDP [2007] では得られないので、同書のジェンダー開発指数の計算方法を参考にして99.9を仮定した。PC1と PC2は識字率、女性の投票権付与年、報道の自由指標の第1、第2主成分。

表7 アカウンタビリティ関連指標の主成分分析

固有値					
主成分番号	固有値	差	比率	累積値	累積寄与率
1	1.524568	0.731507	0.5082	1.524568	0.5082
2	0.793060	0.110688	0.2644	2.317628	0.7725
3	0.682372	—	0.2275	3.000000	1.0000
固有ベクトル					
変数	PC 1	PC 2	PC 3		
FLITERACY	-0.588175	0.487171	0.645534		
PRESS	0.534720	0.833096	-0.141512		
VOTEF	0.606733	-0.261946	0.750506		
相関係数					
	FLITERACY	PRESS	VOTEF		
FLITERACY	1.000000				
PRESS	-0.219954	1.000000			
VOTEF	-0.314675	0.249080	1.000000		

(出所) 表6の資料から筆者が統計ソフト Eviews を使って計算した。固有ベクトルの係数をウェイトにして個々の変数を加重集計したものが主成分である。

表8 回帰分析の結果

標本規模 42

$$\text{回帰式 } \text{TAX_GDP07} = C(1) + C(2) \times \text{PPPGNIPC07} + C(3) \times \text{PC1} + C(4) \times \text{PC2}$$

変数の係数	係数推定値	標準偏差	t 値	確率
C(1)	12.99239	1.818324	7.145254	0.0000
C(2)	0.000600	0.000231	2.600901	0.0132
C(3)	0.566845	0.969509	0.584673	0.5622
C(4)	-1.908130	1.034909	-1.843767	0.0730

決定係数 (R-squared) 0.217890

自由度修正決定係数 (Adjusted R-squared) 0.156144

回帰式

$$\text{TAX_GDP07} = C(1) + C(2) \times \text{PPPGNIPC07} + C(3) \times \text{FLITERACY} + C(4) \times \text{VOTEF} + C(5) \times \text{PRESS}$$

変数の係数	係数推定値	標準偏差	t 値	確率
C(1)	-163.8101	120.9399	-1.354475	0.1838
C(2)	0.000505	0.000253	1.992116	0.0538
C(3)	-0.014714	0.055421	-0.265492	0.7921
C(4)	0.093227	0.061790	1.508771	0.1398
C(5)	-0.074235	0.046886	-1.583331	0.1219

決定係数 0.235373 自由度修正決定係数 0.152710

(出所) 表6, 7の資料から筆者が Eviews で OLS で求めた。

は有意ではなく、第2主成分は負の係数を得た。「国民動員型」の国家は社会主義国を典型とするもので、国家と市民社会が分離していないため、両者の分離を前提にした税ではなく、国有企業のような別の方法で政府財政が維持されている傾向をもつものと考えられる。

また、今回の指標では「税とアカウントビリティの相互連関」仮説を検証するには至らなかった。この理由にはさまざまなものが考えられよう。Gloppen and Rakner [2002: 38-39] は、税収以外の政府収入のなかでも資源からの収入と外国からの援助とではかなり性格が異なり、援助には「外部へのアカウントビリティ」を高めるための直接・間接のコンディショナリティが付与されていることから、国内へのアカウントビリティが十分でなくても税収が確保できる可能性があることを指摘しており、それが得られた結果に影響を与えているのではないかと推察する。また、被説明変数に税収総額を採用しているため、税の種類が変わればアカウントビリティの効果も異なるものとなる可能性がある点も関係しているのかもしれない。たとえば Hansohm et al. [2002: 59-61] は、ムーア (Mick Moore) の仮説をもとにしたケーススタディであるが、そこでは国家が自らの収入を努力して稼ぐという条件 (稼得的な性質: earnedness) が税の種類によって違うことが重要な役割を果たしている。ムーアの分類によれば、「稼得的な性質」に応じて国家の収入を分類すると、一番低いものが外国からの援助であり、次に税以外の収入や財・サービスに対する課税、そして「稼得的な性質」が最も強いのが所得税や利潤税、キャピタル・ゲインに対する課税、社会保障への拠出金であるとされている。そして、「稼得的な性質」の強い税の比重が高い国家ほどアカウントビリティへの配慮も大きくなる⁽⁶⁾。

最後に、政府支出に対するアカウントビリティ指標の効果をみるために、妊産婦死亡率に対する医療支出とアカウントビリティ指標の関係をみたものが表9である。表9は、妊産婦死亡率、医療支出、アカウントビリティ指標の内容を示している。変数の相関を除去するために、第1、第2主成分をみたものが表10である。表10の主成分についてみると、第1主成分 (PC1)

表9 妊産婦死亡率、医療支出とアカウンタビリティ関連指標

国名	HE2004	MM2005	Fiteracy	VoteF	Press2000	PC1	PC2
アルバニア	339	92	98.3	1920	56	-2.080085	1.401540
アルジェリア	167	180	60.1	1962	74	1.005229	0.612789
アンゴラ	38	1400	54.2	1975	80	1.816442	0.407610
アルゼンチン	1274	77	97.2	1947	33	-1.466045	-0.543920
アルメニア	226	39	99.2	1921	59	-1.996702	1.501831
パングラデシュ	64	570	40.8	1972	60	1.600384	-0.412685
ベナン	40	840	23.3	1956	30	0.743521	-1.237448
ボリビア	186	290	80.7	1952	22	-1.079534	-1.255596
ボツワナ	504	380	81.8	1965	27	-0.471435	-1.480893
ブラジル	1520	110	88.8	1934	31	-1.819148	-0.211699
ブルガリア	671	11	97.7	1944	26	-1.754842	-0.746089
ブルキナファソン	77	700	16.6	1958	39	1.196321	-0.934020
ブルンジ	16	1100	52.5	1961	80	1.293684	0.884942
カンボジア	140	590	64.1	1955	61	0.331620	0.297069
カメルーン	83	1000	59.8	1946	71	0.299118	1.032156
中央アフリカ	54	980	33.5	1986	61	2.377988	-0.876698
チャド	42	1500	12.8	1958	72	2.022599	0.502202
チリ	720	16	95.6	1949	27	-1.476062	-0.881855
中国	277	45	86.5	1949	80	-0.071492	1.414617
コロンビア	570	120	92.9	1954	60	-0.475832	0.385567
コスタリカ	592	30	95.1	1949	16	-1.705793	-1.366601
コートジボワール	64	810	38.6	1952	77	1.222701	1.016521
クロアチア	917	7	97.1	1945	50	-1.169394	0.271283
キューバ	229	45	99.8	1934	94	-0.713861	2.592235
エクアドル	261	110	89.7	1967	40	-0.308023	-0.952180
エジプト	258	130	59.4	1956	69	0.670149	0.597891

エチオピア	21	720	22.8	1955	64	1.466025	0.288413
ガボン	264	520	79.7	1956	55	-0.163755	0.052112
ガンビア	88	690	49.9	1960	70	1.099849	0.471478
ガーナ	95	560	49.8	1954	55	0.528647	0.019485
グアテマラ	256	290	63.3	1946	49	-0.276737	0.077961
ギニア	96	910	18.1	1958	71	1.863455	0.476305
インド	91	450	47.8	1950	42	0.131670	-0.420155
インドネシア	118	420	86.8	1945	47	-0.969166	0.104529
イラン	604	140	76.8	1963	72	0.569644	0.547225
ジャマイカ	223	26	85.9	1944	11	-1.780540	-1.444903
ヨルダン	502	62	87	1974	60	0.486384	-0.324648
カザフスタン	264	140	99.3	1993	70	1.157979	-0.499352
ケニア	86	560	70.2	1963	70	0.696232	0.436962
ラオス	74	660	60.9	1958	69	0.712313	0.533974
レソト	139	960	90.3	1965	52	-0.139779	-0.354165
マダガスカル	29	510	65.3	1959	32	-0.177245	-1.110370
マラウイ	58	1100	54	1961	52	0.637197	-0.339532
マレーシア	402	62	85.4	1957	70	0.060201	0.695681
マリ	54	970	15.9	1956	22	0.758440	-1.613911
モーリシャス	516	15	80.5	1956	17	-1.022740	-1.613874
モリタニア	43	820	43.4	1961	67	1.242271	0.283134
メキシコ	655	60	90.2	1947	46	-0.998206	0.003158
モントゴ	141	46	97.5	1924	28	-2.515160	0.031216
モロッコ	234	240	39.6	1963	53	1.112674	-0.413587
モザンビーク	42	520	25	1975	48	1.865769	-1.096880
ミャンマー	38	380	86.4	1935	100	-0.194428	2.775654
ナミビア	407	210	83.5	1989	34	0.610551	-1.995911
ネパール	71	830	34.9	1951	57	0.836714	0.160184
ニカラグア	231	170	76.6	1955	40	-0.454959	-0.582618

ニジェール	26	1800	15.1	1948	62	1.337700	0.415966
ナイジェリア	53	1100	60.1	1958	55	0.424160	-0.083532
パキスタン	48	320	35.4	1947	57	0.661859	0.299916
パラグアイ	327	150	92.7	1961	51	-0.385838	-0.251888
フィリピン	203	230	93.6	1937	30	-1.843918	-0.342818
ペルー	235	240	82.5	1955	54	-0.298718	0.052225
ルワンダ	126	1300	59.8	1961	72	0.928387	0.558451
ルーマニア	433	24	96.3	1946	44	-1.240583	-0.029425
セネガル	72	980	29.2	1945	34	0.233873	-0.662151
シエラレオネ	34	2100	24.2	1961	75	1.915361	0.569171
ロシア	583	28	99.2	1918	60	-2.096084	1.649268
南アフリカ	748	400	80.9	1994	23	0.637539	-2.660336
スリランカ	163	58	89.1	1931	74	-0.999754	1.781118
シリア	109	130	73.6	1953	71	0.225545	0.837513
タンザニア	29	950	62.2	1959	49	0.277962	-0.374381
タイ	293	110	90.5	1932	29	-1.988200	-0.224730
トリニダード・トバゴ	523	45	97.8	1946	28	-1.632346	-0.726939
チュニジア	502	100	65.3	1959	74	0.749289	0.733990
トルコ	557	44	79.6	1930	58	-1.147483	1.080718
ウガンダ	135	550	57.7	1962	40	0.317253	-0.888422
ウルグアイ	784	20	97.3	1932	30	-2.142022	-0.157701
ベネズエラ	285	57	92.7	1946	34	-1.368073	-0.480796
ベトナム	184	150	86.9	1946	80	-0.203280	1.519500
イエメン	82	430	34.7	1967	69	1.754301	0.134338
ザンビア	63	830	59.8	1962	62	0.748264	0.084810

(出所) MM2005 (妊産婦死亡率, 10万人当たり), UNICEF, WHO 等で各国統計を調整した値) と HE2004 (2004年の1人当たり医療支出) は UNDP [2007]。Press2000 (報道の自由2000年), VoteF (女性の投票権付与年) は国連開発計画 [2002: 44-53]。Fiteracy (女性成人識字率) は UNDP [2007, 334-337]。

(注) PC1と PC2は識字率, 投票権付与年, 報道の自由指標の第1, 第2主成分。

表10 主成分分析の結果

固有値					
主成分番号	固有値	差	比率	累積値	累積寄与率
1	1.450017	0.519102	0.4833	1.450017	0.4833
2	0.930915	0.311847	0.3103	2.380932	0.7936
3	0.619068	—	0.2064	3.000000	1.0000
固有ベクトル					
変数	PC 1	PC 2	PC 3		
FLITERACY	-0.674891	0.088701	0.732567		
VOTEF	0.600165	-0.511614	0.614860		
PRESS2000	0.429330	0.854625	0.292049		
相関係数					
	FLITERACY	VOTEF	PRESS2000		
FLITERACY	1.000000				
VOTEF	-0.350724	1.000000			
PRESS2000	-0.217128	0.077758	1.000000		

(出所) 表9から筆者がEviewsで求めた。固有ベクトルの係数をウェイトにして変数を加重集計したものが主成分である。

に関して女性の識字率 (FLITERACY) には負の係数, 女性投票権実現年 (VOTEF) (の遅さ) および報道の自由 (PRESS2000) (の悪さ) には正の係数が与えられていることから, 「社会発展水準 (の低さ)」を示しているものと解釈できる。これに対して第2主成分 (PC2) は, 報道の自由 (の悪さ) に正の係数, 女性投票権実現年 (の遅さ) には負の係数が与えられ, 女性の識字率には (非常に小さな) 正の係数が与えられている。報道の自由が保障されていない社会では, 国民動員の手段として早い時期に女性の参政権が制度上は認められることがあるため, この第2主成分は「政治体制の国民動員力」の指標と解釈できる。表10の相関係数に示されているように, 報道の自由や女性の投票権実現年が女性の識字率とは負の相関を示していることが, 第1, 第2主成分のなかで, 女性の識字率が特異な位置を占めていることの原因となっているものと考えられる。「社会・経済的変数とは異なり, 政治的, 市民的自由の程度は, 1本のペンや1発の銃弾によって急激に変化しうる」とダスグプタ [2007: 77] は述べている。識字率のような社会指標の改善が長年の努力

の蓄積として実現するのに対し、政治的、市民的自由の指標は不連続で急激な変化を示すことが表9の結果に示されている。その一方で、第2主成分のなかで女性識字率の係数が小さい値をとっていることから、女性の教育水準の向上は既成の政治体制を擁護する効果だけでなく、既存の社会秩序を変革させる効果をもあわせもつことが示唆されているのではないだろうか。

表11は妊産婦死亡率に関して1人当たり医療支出、アカウントビリティ指標、およびアカウントビリティ指標の主成分で回帰分析を行った結果を示したものである。政府の公的医療支出の利用が望ましいが、統計指標の利用可能性から、ここでは1人当たり医療支出を利用した。アカウントビリティ(の悪さ)の指標は有意となっており、アカウントビリティの改善は医療支出のアウトカムへの効果を向上させているようである。このことから、歳出の効果の改善にアカウントビリティは貢献可能であると考えられる。比較の

表11 回帰分析の結果

標本規模 80

回帰式 $MM2005 = C(1) + C(2) \times HE2004 + C(3) \times PC1 + C(4) \times PC2$

変数の係数	係数推定値	標準偏差	t 値	確率
C(1)	572.9768	56.74255	10.09783	0.0000
C(2)	-0.435462	0.159494	-2.730272	0.0079
C(3)	200.6778	37.05655	5.415446	0.0000
C(4)	-15.34367	38.71807	-0.396292	0.6930

決定係数 0.513144

自由度修正決定係数 0.493926

回帰式

$MM2005 = C(1) + C(2) \times HE2004 + C(3) \times FLITERACY + C(4) \times VOTEF + C(5) \times PRESS2000$

変数の係数	係数推定値	標準偏差	t 値	確率
C(1)	-3402.499	4790.381	-0.710277	0.4797
C(2)	-0.258069	0.154920	-1.665820	0.0999
C(3)	-10.55204	1.672902	-6.307628	0.0000
C(4)	2.319473	2.434017	0.952940	0.3437
C(5)	2.137003	1.873493	1.140652	0.2576

決定係数 0.589389 自由度修正決定係数 0.567490

(出所) 表9、10の資料から筆者がEviewsでOLSによる回帰分析で求めた。

ため、妊産婦死亡率に対する医療支出、女子の識字率、女性の投票権実現年（の遅さ）、報道の自由（の悪さ）を使用した回帰分析も行ってみた。その結果、女性の投票権実現年（の遅さ）および報道の自由（の悪さ）に関する有意水準が低くなってはいるものの、説明変数の符号は期待どおりのものであることから、アカウンタビリティの改善は医療支出のアウトカムへの効果を向上させていると考えられる。もちろん、本節の分析は一時点のクロスセクション・データによる簡単なものであるため、より一層整備されたデータによって再検証される必要があるだろう。

むすび

アカウンタビリティとは、民主制度のもとで市民が最適な政策決定ができるように政府が情報や環境を積極的に提供することによって、国民主権を実質化するための概念である。それは国民の受託のもとで政府が活動すること、また、そのように行動していることを政府の側が国民に示す義務を定めたものである。国家権力の濫用を防止するために、法よる支配や権力の分立、情報公開や地方分権などが試みられている。本章では、アカウンタビリティには政策を良くする手段としての側面と、アカウンタビリティ自体が国民主権や民主主義といった固有価値をもつものの一部であるという意味で目的としての側面をもつことを主張してきた。第2節では成果指標を使った政策評価の問題点を考察した。先行研究として Persson et al. [1997] が政府と国民の情報格差に焦点を当ててアカウンタビリティの意義を論じているが、ここでは、Persson et al. [1997] が提案したモデルの考え方を参考にしながら、成果指標の改善にともなう費用の変化に注目し、政策評価が社会の合意形成に与える影響について考察した。その結果、成果指標が設定されたとしても政府と社会の交渉過程、および社会の多数派と少数派の関係によっては、目標が達成されないまま政策が進展しない可能性があることを示した。

第3節では、アカウントビリティを指標化するうえでの問題点を考察し、政府の財政収入や政府支出、そのアウトカムへの効果について予備的考察を行った。現実にはアカウントビリティの指標と社会指標の改善との相関は意外に大きくない。これは、アカウントビリティの改善以外にも財政規模自体の影響などがあるためである。そのために、財政の機能や構造を改善する際のアカウンタビリティの（手段としての）効果を検証することは容易なことではない。それにもかかわらずアカウントビリティ指標を作成し、政府の目標として設定することの意味は、アカウントビリティが固有の価値をもつ民主主義や国民主権の進展度を示すものであると考えられるからである。本章における分析はクロスセクション・データを使った簡単なものであり、今後より一層充実したデータセットを利用することにより、さらに実証研究を積み重ねる必要がある。

〔注〕 _____

- (1) アカウンタビリティそのものは「良いガバナンス」を実現するための道筋のひとつであり、それ以外の要素との関連が分析されなくてはならない。たとえばNarayan [2005: 6-9] は、開発途上国での「弱者のエンパワーメント」という目的のもとで成果を収める手段として情報へのアクセス、包摂と参加、アカウントビリティ、そして地域の組織能力を取り上げている。
- (2) どのような国でも外国との外交関係や貿易関係をもっているから、条約において「外へのアカウントビリティ」が必要であることは明らかである。また、意図した政府の活動でなくても、ある国の民主主義や人権保障が不十分で周辺国に難民が流入するような「外部性」をもつ可能性があるから、「中へのアカウントビリティ」が「外へのアカウントビリティ」と結びついている側面もある。この点に関しては河野 [2006: 15-16] の指摘による。
- (3) アカウンタビリティの手段が政府の統制手段に変容していくという報告もある。たとえばGao [2009] は、中国の業績測定 (performance measurement) の導入過程を分析したものである。先進国における業績測定は一般納税者へのアカウントビリティのために導入されてきたものであるが、中国では経済改革を推進する中央政府の上層部が改革の固有の問題を解決する手段として導入されてきた。1990年代半ばまでは経済成長の最大化が政策目標であったが、それから20年近くが経過し、経済成長と社会の安定の両立が重要な課題

になってきた。それに加えて、地域主義 (localism) を防止する必要もあり、1994年から共産党中央の指導部から地方の党組織と政府の業績評価強化の指令が出された。このように中国の業績測定は地方や行政の下層部局に公的サービスの改善のような中央政府の目標を周知徹底させるためのものであった。以上の考察を踏まえて Gao [2009] は、現在の段階では業績測定は一般市民のためというよりは政府上層部にとって有用な手段となっている、との結論を提示している。

- (4) Moore and Rakner [2002] は開発途上国の税制について、①多くの開発途上国では税の負担はフォーマル部門が担い、インフォーマル部門は大部分が税体系の外に置かれていること、および②都市や農村の財産や農家の所得に対する課税も不十分であるという問題を指摘する。このような整理をふまえ、Moore and Rakner [2002] は①開発途上国の税収依存度が高まればより一層政府は国民に対してアカウンタビリティに配慮するようになるのではないかと、②政府が市民に対して効率的に税を負担してもらうようにするにはどのような政治的配慮が必要となるであろうか、という2つの問題を提起する。
- (5) Gloppen and Rakner [2002] は税制と外部へのアカウンタビリティに注目して、サブサハラ・アフリカの事例を総括している。サブサハラ・アフリカでは、外部へのアカウンタビリティによって対 GDP 税収比率の向上のために税制改革 (農業発展を阻害してきた輸出税の廃止と国内税での代替) や財政収入拡大 (徴収効率化) に努めたが、財政収入確保という目標が達成されたわけではなかった。その理由は税収基盤 (tax base) が拡大できないことにある。たとえば付加価値税 (VAT) が導入されても食料品の税率はゼロになり、農業投入財の大部分は除外され、課税対象は拡大しなかった。そのため、税制改革ではすでに税収基盤のなかにいるフォーマル部門の大企業に焦点が当てられた。もうひとつの理由は、税務当局と国民・実業界の間の信頼関係 (たとえば権力の濫用の防止など) の欠如である。このことから Gloppen and Rakner [2002] は、サブサハラ・アフリカの民主化も税制改革も政府の財政収入向上には貢献できなかったと報告している。
- (6) Hansohm et al. [2002] は、「稼得的な性格」の強い税に国家が依存していれば国家と社会の関係はアカウンタビリティを尊重したものになる、というムーアの仮説をナミビアを事例に検証したものである。Hansohm et al. [2002] によれば、ナミビアの現状は以下のように整理できる。①所得税を負担しているのは少数のフォーマル部門の就業者で、国民の大部分は所得税の課税最低限以下の所得しかない、②政権基盤である農民やインフォーマル部門の労働者から税が徴収できないために、国際貿易に対する課税や消費税が非常に重要になっている、③消費税は国民が購入する財の大部分に課税され、逆進的になっている、④政治的アカウンタビリティについて考えると、貧困層の

政治参加は活発とはいえず、アカウンタビリティに必要な制度は全般的に弱い。政治の世界で税が問題をされることは多くはない。政治を通じたアカウンタビリティは所得税を負担するフォーマル部門の企業者や組織労働者向けであり、消費税を負担しているとはいえ、貧しい人たちにはあまり重要であるとは認識されてはいない。

このような状況は多くの開発途上国で観察でき、ムーアの仮説は部分的にしか当てはまらないのではないかと Hansohn et al. [2002] は報告している。ただし、ナミビアでは財政政策の面でまったく進展がなかったわけでもない。支出の多くは教育、医療、社会サービスに向けられ、独立時にはインフラストラクチャーがほとんど整備されていなかった農村への社会インフラ投資が行われたため、財政支出は富の再分配に貢献しているとも報告している。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 足立文彦 [2006] 『人間開発報告書を読む』古今書院。
- クズネッツ, サイモン [1968] 『近代経済成長の分析』塩野谷祐一訳 東洋経済新報社 (Simon Kuznets, *Modern Economic Growth*, New Haven: Yale University Press, 1966)。
- 河野勝 [2006] 「ガバナンス概念再考」(河野勝編『制度からガバナンスへ——社会科学における知の交差——』東京大学出版会 1-19ページ)。
- 国際開発ジャーナル社 [2004] 『国際協力用語集 (第3版)』国際開発ジャーナル社。
- 国連開発計画 [2002] 『人間開発報告書 2002 ガバナンスと人間開発』国際協力出版会。
- [2004] 『人間開発報告書 2004 この多様な世界で文化の自由を』国際協力出版会。
- 佐和隆光 [1979] 『回帰分析』朝倉書店。
- ジャヤラマン, ラジオリ/ラビ・カンプール [1999] 「国際公共財と援助の正当化」(インゲ・カール/イザベル・グルンベルク/マーク・A・スターン編『地球公共財——グローバル時代の新しい課題——』日本経済新聞社 187-202ページ (Inge Kaul, Isabelle Grunberg, and Marc Stern eds., *Global Public Goods: International Cooperation in 21st Century*, United Nations Development Programme [UNDP] and Oxford University Press, 1999)。
- シュンペーター, ヨゼフ A. [1983] 『租税国家の危機』木村元一・小谷義次訳 岩波書店 (Joseph A. Schumpeter, *Die Krise des Steuerstaats*, Graz and Leipzig, 1918)。

- 竹田茂夫 [2001] 『信用と信頼の経済学——金融システムをどう変えるか——』日本放送出版会。
- ダスグプタ, パーサ [2007] 『サステイナビリティの経済学——人間の福祉と自然環境——』植田和弘監訳 岩波書店 (Partha Dasgupta, *Human Well-Being and the Natural Environment*, New York: Oxford University Press, 2001)。
- 寺西重郎 [1995] 『経済開発と途上国債務』東京大学出版会。
- ハク, マブール [1997] 『人間開発戦略——共生への挑戦——』植村和子・佐藤秀雄・澤良世・富田晃次・小山田英治訳 日本評論社 (Mahbub Ul Haq, *Reflection on Human Development*, New York: Oxford University Press, 1995)。
- 村松安子 [2005] 「付録 ジェンダー予算の分析ツール」(村松安子 『ジェンダーと開発論』の形成と展開』未来社 37-63ページ)。
- 米村明夫・近田亮平 [2007] 「メキシコとブラジルの就学促進のための家計補助プログラム——評価研究の結果とその批判的検討——」(米村明夫編 『貧困の克服と教育発展』明石書店 37-75ページ)。
- 和田明子 [2007] 『ニュージーランドの公的部門改革—— New Public Managementの検証——』第一法規。

〈外国語文献〉

- Alkire, Sabina [2002] *Valuing Freedom: Sen's Capability Approach and Poverty Reduction*, New York: Oxford University Press.
- Bardhan, Pranab [2005] *Scarcity, Conflicts and Cooperation: Essays in the Political and Institutional Economics of Development*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Bardhan, Pranab, and Christopher Udry [1999] *Development Microeconomics*, New York: Oxford University Press.
- Bourguignon, François, Carolina Díaz-Bonilla, and Hans Lofgren [2008] "Aid, Service Delivery, and the Millennium Development Goals in an Economywide Framework," in François Bourguignon, Maurizio Bussolo, and Luiz A. Pereira da Silva eds., *The Impact of Macroeconomic Policies on Poverty and Income Distribution: Macro-Micro Evaluation Techniques and Tools*, World Bank and Palgrave Macmillan, pp. 283-324.
- Evans, Peter [1992] "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change," in Stephan Haggard and Robert R. Kaufman eds., *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton: Princeton University Press, 99. 139-181.
- Gao, Jie [2009] "Governing by Goals and Numbers: A Case Study in the Use of Performance Measurement to Build State Capacity in China," *Public Administration and Development*, Vol. 29, No. 1, pp. 21-31.

- Gloppen, Siri, and Lise Rakner [2002] "Accountability through Tax Reform?: Reflections from Sub-Saharan Africa," *IDS Bulletin*, Vol. 33, No. 3, pp. 30-40.
- Hansohm, Dirk, Klaus Schade, and Maano Nepembe [2002] "Taxation, Expenditure, and Accountability: Lessons from Namibia," *IDS Bulletin*, Vol. 33, No. 3, pp. 58-66.
- Harashima, Yohei, and Tuneyuki Morita [1998] "A Comparative Study on Environmental Policy Development Processes in the Three East Asian Countries," *Environmental Economics and Policy Studies*, Vol. 1, No. 1, pp. 39-67.
- Hirschman, Albert O. [1970] *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organization, and State*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- [1973] "The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 87, No. 4, pp. 544-566 (Reprinted in *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981, pp. 39-58).
- Moore, Mick, and Lise Rakner [2002] "Introduction: The New Politics of Taxation and Accountability in Developing Countries," *IDS Bulletin*, Vol. 33, No. 3, pp. 1-9.
- Narayan, Deepa [2005] "Conceptual Framework and Methodological Change," in Deepa Narayan ed., *Measuring Empowerment: Cross-Disciplinary Perspectives*, Washington, D.C.: World Bank, pp. 3-38.
- Nordhaus, William D. [1975] "The Political Business Cycle," *Review of Economic Studies*, Vol. 42, No. 2, pp. 169-190.
- Persson, Torsten, Gérard Roland, and Guido Tabellini [1997] "Separation of Powers and Political Accountability," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, Issue 4, pp. 1163-1202.
- Taylor, Jannette [2007] "The Use of Key Performance Indicators to Public Accountability Authorities in East Asia," *Public Administration and Development*, Vol. 27, No. 4, pp. 341-352.
- Tillema, Sandra, Ni Putu, S. H. Minba, and G. Jan van Helden [2010] "Understanding the Changing Role of Public Sector Performance Measurement in Less Developed Countries," *Public Administration and Development*, Vol. 30, No. 3, pp. 203-214.
- UNDP [various years] *Human Development Report*, New York: UNDP.
- Venugopal, Varsha, and Serdar Yilmaz [2010] "Decentralization in Tanzania: An Assessment of Local Government Discretion and Accountability," *Public Administration and Development*, Vol. 30, No. 3, pp. 215-231.
- World Bank [2009] *World Development Indicators 2009*, Washington, D.C.: World Bank.