

第3章

政策評価とアカウンタビリティ

野上 裕生

要約：

本章では「政策評価」の利用状況を通じて開発途上国の財政におけるアカウンタビリティの問題を考えてみたい。アカウンタビリティは「良いガバナンス」の重要な構成要素であるが、選挙を通じた為政者の国民による審査機会が限定されていること、政策担当者と国民の間での情報の格差、それに選挙によらない官僚機構の存在という要因が財政問題でのアカウンタビリティの保障を難しくしている。これらの問題に対しては、議会による予算の審議、会計検査、政策評価など、様々な手段が工夫されている。しかし現状では決定的な方法がないのが現状である。開発援助の分野では先進国で対途上国援助に関する政策評価が行われるようになっているが、概して援助供与国国民へのアカウンタビリティが重視され、援助の最終的な受益者である途上国国民の視点が意外に考慮されていない、という問題がある。先進国以外のアジア諸国でも「政策評価」の諸制度が導入されているが、現実には国民に対する説明責任の保障よりは、政府内部の統制の手段、あるいは政府の正統性を国民に承認させる手段という性格が強い。政策評価が実質的に機能するためには権力の分立や政府を監視する様々なアクターの存在が不可欠である。

キーワード：

政策評価 アカウンタビリティ 飛躍効果

1. はじめに

アカウンタビリティはガバナンス問題の重要なテーマであった。たとえば民主的なガバナンスをテーマにした国連開発計画の『人間開発報告書 2002』(UNDP[2002: 51])は囲み記事 (Box 2.1) の中で、人間開発の視点から見た「良い統治」(民主的なガバナンス)の要件として、人権や基本的自由の保障、包摂的で公正 (Inclusive and fair) なルール・制度・活動が社会関係を統制していること、男女平等が実現して差別からの自由が保障されていること、将来世代のニーズが現在の政策に反映されること、経済社会政策が人々のニーズや希望 (aspiration) に対応しながら貧困緩和と選択肢拡大を指向していることに加えて、人々が自分に関わる諸問題に発言権を確保しながら意思決定権者に説明責任を求めること、をとりあげている。

このようなアカウンタビリティの保障という課題に対処するために考案されたのが「政策評価」(evaluation)である。しかし「政策評価」という言葉で参照されるものは非常に多く、その内容や目的も一様ではない。先進国の職業訓練に関する評価研究を展望した Grubb and Ryan[1999: 21]が「説明責任がますます求められている時代においては評価が求められるのは当たり前だと思われる。しかし評価とは変化する作業であり、その目的もまた広い範囲にばらついている」と述べているように、「政策評価」も「アカウンタビリティ」も社会経済情勢の変化によって概念が拡散しているのが現状である。そこで本章では「政策評価」と「アカウンタビリティ」の概念を、開発途上国の財政問題の視点から考え直してみたい。

2. 政策評価の理論的問題

2.1. アカウンタビリティの概念の変遷

アカウンタビリティは「説明責任」とも「結果責任」とも訳されているが、その内容は時代を経るにつれて変化してきた。たとえば清原 [2008]によれば、「説明責任」(アカウンタビリティ)という概念は、もともと指定された規則や基準に従って業務が遂行されたことを明示する義務、法的・手続き的責任として狭く解釈されてきた。しかし近年は国民に対して積極的に働きかける応答性、国民の期待に対応して賢明な行動をとる責任までを含むように広く解釈されるようになってきている。このような「アカウンタビリティ」は開発経済学の視点ではどのように理解できるのであろうか。

開発経済学者のバルダン(Bardhan [2005]の第4章)の中で、「アカウンタビリティ」概念の意味を「依頼人」である国民が「代理人である国家(政府)に対して、

「代理人である信頼できる国家のコミットメントをどのように保障するのか」という問題意識に沿って論じている。この「国家の信頼できるコミットメント」問題のひとつの解決方法は、国民と国家が交渉を繰り返す中で代理人である国家権力者が依頼人である国民からの信頼を得られるように自発的に努力するようになる条件を考える、という方法である（無限繰り返しゲームにおける「評判」(a reputation solution、Bardhan [2005: 59])による解決)。このような方法が有効に機能する条件の一つは、政策決定者が将来の国民から良い評判を獲得することから発生する将来の利得をどのくらいまで重視するか、という程度（経済学的には割引因子）に依存している。この指標が十分に高ければ公約からの逸脱（defection）からの便益は罰則の損失に比べて相対的に低くなり、コミットメントの信頼性は向上すると思われるからである。バルダンが注目するもう一つの解決方法は「制度を通じた解決」(institutional solution)である。この方法は政策を決める最初の「デザイン段階」(design stage)で制度枠組みを決める基本法を制定し、この基本法の制約の下で関係者が行動を選択する、ということである。しかし現実には将来のあらゆる事態に備えた完全な基本法は制定できないので、実際にルール一般（基本法）に変更の余地を認めるならば、そもそも社会の構成員に制度を順守させること自体が、政府のコミットメントの信頼性問題そのものと同じくらい難しい問題を抱えてしまうことになる。また現実にはプレイヤーの間で情報偏在がある場合には、情報が社会構成員の間で不十分に共有されていない局面でも国家のコミットメントが有効に働くように、制度の中に誘因の制約を設けることが必要になる。

以上の考察を踏まえて Bardhan [2005]は、信頼できるコミットメントを保障するという問題を解決する手段として「国家のアカウンタビリティ問題」を考察している。Bardhan [2005]によれば、これまで責任 (responsiveness, responsibility)、代表 (representation)、および説明責任 (アカウンタビリティ accountability) は同じような意味で使われることが多かった (Bardhan [2005: 68])。説明責任のフォーマルな定義は「代理人 A は依頼人 B に対して行為 X において説明責任を有する」という形で表現されていることがある (Bardhan [2005: 68])。この定義では代理人がコストを負担し、便益は依頼人が受けるような印象を与えてしまい、「アカウンタビリティがよりよく保障されるのは良いことである」という印象を与えてしまうと Bardhan [2005]は考える。しかし実際には、代理人が説明責任を果たしたことを根拠にして、依頼人の資金に対して過大な権限を持ってしまうことからくるコストも考えられる。たとえば「議会の多数派が予算や財政に関して行政や司法等の審査を拒否する」といったケースは、バルダンが懸念する事例に該当するかもしれない。このような問題を考慮したうえでバルダンは、先行研究の成果を参照しながら、市民が自分たちを代表している政府と代表していない政府を区別できること、また良い成果を収めたものは政権に残し、悪い成果しか出せなかったものは政権から退場させるという処罰の方法を確保できている時に、その政府は始めて説明責任を果たしている、ということができる、

と述べている (Bardhan [2005: 68-69]参照)。

これまでの議論では国家と国民との二者関係の中でアカウントビリティ問題は考えられてきた。しかし実際には国家の内部も行政、司法、議会など様々な部門から構成されている。そこで Bardhan [2005]は Persson, Roland and Tabellini [1997]のモデルを紹介しながら、アカウントビリティ問題の解決に対する「権力の分立」(separation of powers)の意味を分析している。Persson, Roland and Tabellini [1997]は権力分立とチェック・アンド・バランスが、どのような意味で民主主義国でのアカウントビリティ問題の解決方法となってきたのかを分析したものであるが、投票によって公職に選出された者には二つの種類のレントが発生すると想定されている (Persson, Roland and Tabellini [1997: 112-175])。第一は選挙が散発的にしか行われないうることに伴うレントである。選挙民は公職者を処罰できるのは選挙の時だけで、選挙の間に行われたことを審査する機会が限られているからである。第二には、公職者は選挙民より政策の帰結について情報をより多く持っていることに伴うレントである。情報の格差があるために国家が国民の意向に沿って活動しているのか識別できないからである。このような条件の下では予算に関して行政と立法で権限を分割し、権力の内部で利害対立を発生させることは、国家が上記二つのレントの搾取機会を制限する上で有効であると Persson, Roland and Tabellini [1997]は述べている。

このような提案は興味深いものであるが、バルダンはいくつかの問題点を指摘している。たとえば権力の分立が政策の手続きを不透明にしてしまうのであれば、政府の不祥事が発見された時に様々は方面に対する疑念を喚起してしまうことにもなる。また政治家が手続きを曖昧にすることで利得を得ているならば、権力の分立もまた、そのような政治家に手段を与えることになる。極端な事例では、不祥事の責任者を大衆が特定できない状況では大衆は政府の全体を非難することにもなりかねない。このような不祥事の政治的費用の外部化を防止することが必要になっている (Bardhan [2005:73-74])。

2.2. 政策評価の目的

バルダンの考察では国家のアカウントビリティにおいて官僚制の扱いが残された問題として指摘されていた (Bardhan [2005: 73-74])。政治家は選挙でアカウントビリティを問われるのに対して官僚にはそのような機会がないからである。また伝統的な依頼人—代理人モデルの枠組みでは官僚の役割は正面からは考察されてこなかった。このような問題に応えんと期待されたのが政策評価である。

政策評価の内容は事後の行政評価である業績測定 (performance measurement)、狭義のプログラム評価 (program evaluation 1 : 特定の事業や施策に掘り下げた分析を行う事後評価)、政策の代替案の集合を対象に事前評価を行う政策分析 (policy analysis) がある (梅田・小野・中泉 [2004])。

政策評価が導入されるきっかけ一つにアカウントビリティがあるのは確かであるが、実際の評価はいろいろな動機から行われてきた。たとえば Rebien [1996: 13-14]は、政策評価の目的として(1) アカウントビリティ (accountability)、(2) 行政の「執行」(implementation)、そして (3) 「戦略・政策 (の企画)」(strategy/policy) の三つを指摘している。この中でアカウントビリティは社会への政策介入のための資金が意図した目的に使われたこと、またそれが望んでいた結果を生み出すような形で使われたことを証明することを要求することだと定義されている。このような定義に従えば、政策評価は社会への政策介入の背景にある政治過程とは切り離しては理解できないことになる。たとえば納税者として社会への政策介入への資金を提供した国民、資金調達を決定した政治家、これらの決定を実行した公務員は全て資金の使われ方に利害関係を持っているからである。

しかし実際には、ここで提示した目的のすべてに適した政策評価を行うのは非常に難しい。この問題は政策の最終的な受益者と、アカウントビリティの向けられる納税者とが離れている開発援助の場合に顕著である。たとえば Crackwell [2000]は、開発援助に関する政策評価はアカウントビリティと教訓を引き出すこと (Lessen-Learning) の間で揺れ動いてきたことを指摘している。Crackwell [2000]によればアカウントビリティと教訓抽出は両立の難しい目的である。たとえば納税者は「なぜ援助が成功/失敗したのか」という問題よりも「援助は成功か失敗か」という判定に関心を持ってしまうからである。開発援助の初期の政策評価は政策担当者への教訓の抽出という目的で政策担当部局の内部向けに行われてきたものが多かった。たとえばカッセン (Robert Cassen) は、有名な『援助は役立っているか?』(カッセン [1993]) を書く作業の中で多くの評価報告書を吟味したが、その多くは教訓抽出のために作成されていて、援助の想定する受益者へのインパクトよりは教訓抽出のために援助サービス供給者がどのようにすべきか、という側面に焦点をあてていたことを紹介している。また「政策評価がアカウントビリティと教訓を引き出すことのどちらに重点をおいているか」という問題は「援助実施機関の資金調達が自分で行われているか、ほかの機関に依存しているか」という点に大きな影響を受ける。たとえば世界銀行は、構成員の各国に対して全てのプログラムが体系的に評価されていることを示すためにアカウントビリティに向けた評価を重視してきた。したがって政策評価や援助評価においては、評価を行う部局の間で協調を促進し、評価の参照基準を調整することも提案されてきた。

Crackwell [2000]は評価活動における利害関係者として供与国側の議会、財務省、会計検査、NGO、メディア、大学、研究機関、援助に関心を持つ圧力団体 (環境保護団体など) が重視されてきたが、皮肉なことに受益者の視点が考慮されるようになったのは「参加型評価」という形で、開発援助の最終的な受益者である住民が評価の専門家と対話しながら、開発援助の評価を行うような方法 (アーユス「NGO プロジェクト評価法研究会」[1995: 17-21]) が提案されてからのことであることも指摘している。

2.3. 政策評価の効果と限界

先進国で行われている政策評価である「業績測定」(performance measurement) は既に多くの事例があり、ハトリー [2004]のように包括的な解説をしたものも公刊されている。「業績測定」は20世紀初頭から始められたもので、Gao [2009]によれば、アメリカでは既に1907年に導入されたそうである(New York City Bureau of Municipal Research)。業績測定は基本的にはニュー・パブリック・マネジメントの基本概念であるPDCA (Plan-Do-Check-Act) を実現するための手段で(梅田・小野・中泉 [2004])、政策のレベルから見れば広い意味ではプログラム(施策)の評価の一種であるが、費用便益評価や統計的方法を駆使した「厳密な評価」あるいは「プログラム評価」(program evaluation)とは異なるものである。

政策評価としては、業績評価は問題点をかかえている。たとえばハトリー [2004]は、業績データはプログラムがどこまでその結果に影響を与えたのかを明らかにするものではないこと、この限界のために業績測定におけるアカウントビリティ(accountability、結果責任)という課題が発生することを指摘している。官民を問わず、特定の機関が重要なアウトカムを完全に左右できるということはほとんどないからである。しかし、その機関や担当職員は、そのようなアウトカムに対して明らかに責任の一端を担っていることには職員は注意しなくてはならないことも強調している(ハトリー [2004: 5-6])。

また、業績測定システムが上層部や市民へのアカウントビリティのために行われるようになることのもう一つの問題点は、「データが操作されているのではないか」ないしは「誤っているのではないか」という不安が出てくることである。このため、業績データの正確さを保つために独立の立場から定期的に検証されることが必要になる。このような検証は内外の会計検査官や評価担当者、統計機関、必要な専門知識を持つその他の人々に要請することが必要である(ハトリー [2004: 253])。

業績測定は政策評価の中でも事後評価として行われる。この含意は、業績測定の結果を利用して政策担当者が結果責任(accountability)を求めること、すなわち、良い結果の責任者や責任組織には報酬を与え、悪い結果の責任者、責任組織には罰則を与えることである。たとえば、政策評価に伴うインセンティブとしては、マネジャーに対し、業績についてのアカウントビリティ(結果責任)を一層厳しく負わせる代わりに裁量権を拡大することが考えられる(アメリカ連邦政府、オーストラリア、ニュージーランド政府など)(ハトリー [2004:189])。ただし、この点について、ハトリーは非常に慎重な立場をとっているようである(ハトリー [2004: 314])。

3. ケーススタディ

3.1. 対外援助と政策評価

開発途上国の財政運営において開発援助は非常に大きな意味を持っており、開発援助の政策評価が開発途上国の財政のアカウンタビリティにも影響を与えかねない状況にある。Martens [2002]は対外援助の政策評価の問題点をモデル分析によって明らかにしようとしたものである。Martens [2002]によれば、公的機関の問題は第一に、明確な定義や数量化には適さない複数の目的を持っていること、第二に、投票者は政策プログラムに関して不十分な情報しか持たないことである。これらの問題は援助の場合には、国内での所得移転とは違って、所得移転の費用を負担した人と便益を受けた人の間で情報のフィードバックループが存在しないために、より一層深刻になる。

Martens [2002]の対外援助モデルの場合には、開発援助に関わる人たちは納税者、援助の財・サービス供給者、NGO とロビーグループ、対外援助官庁である。援助サービス供給者は援助プログラムから受ける便益とプログラム実施努力の費用の差である利潤の最大化を目指す一方で、納税者は援助プログラムから得られる満足度から税の負担を控除した消費者余剰の最大化を目指す、と想定されている。選挙の獲得票最大化を目指す政治家は納税者と援助サービス供給者の互いに拮抗する要望を同時に満足させるように行動する、と想定されている。以上の条件の下で政治家と援助官庁の直面する問題は、援助予算の中でどの程度までを評価作業に投資するか、ということである。この決定に大きな影響を与えるのは政治家が自己の票をどの程度まで納税者に依存し、どの程度まで援助サービス供給者に依存しているかである。援助官庁は政治家の意思を反映して行動するので、援助官庁が目指すものは納税者の消費者余剰でも援助サービス供給者の利潤でも、また援助プログラムの実績自体の最大化でもなく、最終的には政治家の獲得票の最大化であり、その結果、援助プログラムの実績も評価作業も最適水準から乖離してしまうことになる。Martens [2002]のモデルの想定では、評価報告書はアカウンタビリティや透明性のためではなく、政治家の目的を達成することを主な目的にして行われることになる。

Martens [2002]のモデルの想定では、援助プロジェクトの情報が納税者に知らされるのは評価の報告書と NGO・ロビーグループといった外部の情報源である。従って評価作業が行われれば援助プログラムの実績自体はある程度は改善される。このような改善が期待できるためには、評価が事業実施主体とは別の主体によって担われなくてはならない。実際、援助の評価が独立の営利企業に外注されることがあるが、評価を請け負ったコンサルタントは援助官庁から仕事をもらう立場にいたので、批判的な報告書は書きにくいかもしれない。また評価事業者が営利企業であれば、結果の信頼性を一定にしながら、情報収集費用は最小化しようとするかもしれないので、援助事業者が評価者のデータセットの質を保証

するのでもない限り、「訳のわからない」(wooly)報告書が作成されてしまう可能性もある。しかし Martens [2002]のモデルでも、アカウントビリティは援助供与国の国民の視点から考えられており、開発援助の最終的な受益者である援助受け入れ国の国民の視点が考慮されなければならないと思われる

3.2. 東アジアの政策評価

政策評価もアカウントビリティも、その経緯を見る限り、西欧の民主主義を背景に形成されてきた考え方であると思われる。そこで以下では、今後の研究方法を考えるために、政策評価が欧米の先進国以外の国々でどのように導入されて利用されているのかを分析した先行研究を紹介したい。

Taylor [2007]は東アジアの台湾、香港、シンガポールで導入された業績測定 (performance measurement)、政策目標指標の公開、予算白書の公開がどの程度まで現実の政策決定に影響を与えているかを分析したものである。Taylor [2007]は会計検査、公的資金配分担当部局に質問票を配布した結果を分析したところ、実際の実務上の意思決定にはあまり影響を持っていないという結果が得られたと報告している。東アジアの台湾、香港、シンガポールは国家機構が上からのイニシアティブによって業績評価と報告書公開システムを導入してきたので、これらの試みは、自分たちの国家は近代的、合理的で責任感をもって法令遵守の国家である、と国民に思わせるようなシンボルとしての機能を果たしてきたと Taylor [2007]は主張している。

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。先進国では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、それから二十年近く経過し、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。従って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。

4. むすび：今後の研究課題

開発途上国でアカウントビリティを保障する手段として会計検査と業績評価 (測定) を

取り上げ、これがどのように活用されているか（たとえば頻度、投入されている予算と人員、導入時期など）、その時点での社会経済の発展水準（所得水準や教育普及の程度、民主主義の定着度など）に関する指標化を行い、それによってアカウンタビリティの保障の指標を求めてみたい。ここで考えてみたいのは次のような点である。

第一は、政策評価の「先進国型」「後発国型」「途上国型」があるのではないかと、という問題である。先進国で政策評価が導入される背景には民主主義の定着と「納税者」意識の浸透、政府の役割が大きくなって福祉や環境のように「成果」が明確に定義しにくい分野に関わるようになったことがあるように思われる。これは社会経済発展の結果としてアカウンタビリティが要求されるようになった、という経路である。

これに対して「中進国」「後発国」に特有の「政策評価」があるように思われる。Harashima and Morita [1998]によれば、後発国では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。この背景には国際的な影響だけでなく、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政策を実施してしまうという要因も機能していた。このような傾向は環境政策での「飛躍効果」(leapfrog effect)と呼ばれている。しかし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、その効果は良好とは限らないことが指摘されている。東アジアの事例では国家機構のイニシアティブで導入された「政策評価」と「アカウンタビリティ」の概念が変容していく可能性が示されている。

また「中進国」にまで到達していない「途上国」(特に「後発開発途上国」(the least developed countries: LDCs))に固有の政策評価では、援助を受け入れている国では、援助機関の国での考え方(典型的なものとしては先進国の「ジェンダー評価」「ジェンダー予算」が英連邦諸国を中心に普及していったこと、環境影響評価など)が、援助を受け入れるという過程の中で受動的に定着していった。このような中で先進国での開発研究で提案された「ジェンダー評価」「参加型評価」等が社会の文脈で変容していく過程を考察してみたい。

第二は政策評価が機能する条件はなにかという問題である。政策評価が機能するというものの意味は意外に複雑である。政策評価→アカウンタビリティの向上→社会経済発展の促進という経路が先進国では想定されているが、政策評価が政府内部の利用に限定されている場合には政策評価→政府内部の統制機能の改善→社会経済発展、という形で、必ずしも「アカウンタビリティの向上」を介することのない経路も考えられる。また、政策評価→アカウンタビリティという経路が保障されても、アカウンタビリティ→社会経済発展の促進という経路が実現しない可能性もある。そこで「政策評価」が機能する条件を改めて考え直してみたい。

【参考文献】

〈日本語文献〉

- アーユス「NGO プロジェクト評価法研究会」編 [1995]『小規模社会開発プロジェクト評価—一人々の暮らしは良くなっているか』国際開発ジャーナル社。
- 梅田次郎・小野達也・中泉拓也 [2004]『行政評価と統計』財団法人日本統計協会。
- カッセン、ロバート [1993] (開発援助研究会訳)『援助は役立っているか?』国際協力出版会 (Cassen, Robert [1986] *Does Aid Work?* Oxford University Press)。
- 清原剛 [2008]「政府開発援助における評価の展開」(『季刊 評価クォーターリー』No. 5 47-57 ページ)。
- ハトリ、H. P. [2004] (上野宏・上野真城子訳)『政策評価入門：結果重視の測定』東洋経済新報社 (Hartry, Harry, P. [1999] *Performance Measurement: Getting Results*, The Urban Institute)。

〈外国語文献〉

- Bardhan, Pranab [2005] *Scarcity, Conflicts and Cooperation: Essays in the Political and Institutional Economics of Development*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Crackwell, Basil Edward [2000] *Evaluating Development Aid: issues, Problems and Solutions*, New Delhi: SAGE Publications.
- 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, Issue 1, pp. 21-31.
- Grubb, W. Norton and Paul Ryan [1999] *The Role of Evaluation for Vocational Education and Training: Plain Field Talk on the Field of Dreams*, ILO and Kogan Page.
- Harashima, Y. and T. 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.
- Martens, Bertin [2002] “The Role of Evaluation in Foreign Aid Programmes,” in Bertin Martens, Uwe Mummert, Peter Murrell and Paul Seabright, *The Institutional Economics of Foreign Aid*, Cambridge University Press, pp. 154-177.
- Persson, Torsten, Gérard Roland, and Guido Tabellini [1997] “Separation of Powers and Political Accountability,” *Quarterly Journal of Economics*, Vol. CXII, Issue 4, pp. 1163-1202.
- Rebien, Claus C. [1996] *Evaluating Development Assistance in Theory and in Practice*, Adleshot: Avebury.
- Taylor, Jannette [2007] “The Use of Key Performance Indicators to Public Accountability

Authorities in East Asia,” *Public Administration and Development*, Vol. 27, Issue 4, pp. 341-352.

UNDP [2002] *Human Development Report 2002*, New York: UNDP.

このページは空白です