

〈書評〉

高橋百合子 編著

## 『アカウンタビリティ改革の政治学』

有斐閣 2015年

上智大学 子安昭子

### 1. はじめに

『アカウンタビリティ改革の政治学』は、神戸大学大学院国際協力研究科准教授の高橋百合子氏を編者とし、2015年3月に有斐閣から出版された。米国をはじめ海外の政治学ではアカウンタビリティに関する研究書は多数出版されており、日本でも「政府のアカウンタビリティ」という言葉を頻繁に耳にするようになった。しかしながら日本の政治学においてはアカウンタビリティについて体系的な研究は進んでいないとして、高橋百合子氏他2名の女性研究者が中心となって立ち上げた国際比較研究「2011年度—13年度科研費補助金・基盤研究(B)『アカウンタビリティ改革の包括的研究』が本書のベースである。その後研究会が進む中で参加する研究者も増え、日本政治学会研究大会や世界政治学会年次大会の中間報告を経て本書の完成となった。

本書は「序章」と「あとがき」以外に本文は5部構成で合計10の章から成り立っている。国際比較研究であるために、メキシコに関する論文(高橋百合子氏による第6章)以外はすべてラ米以外の事例にということで、正直、評者にとって内容を深く理解するのは難しい部分もあった。しかしながらすべての著者が共通のアカウンタビリティ概念に基づき、各国の事例を分析しているという点において、本書は読みやすく、統一感のとれた内容である。とりわけ1章の先行研究や概念規定は非常に明確であった。以下、本書の内容を概説し、その後本書に対する評者の意見を述べる。

## 2. 本書の概説

第1部第1章ではアカウンタビリティ概念を定義し、今日のアカウンタビリティ改革の分析枠組が提示されている。アカウンタビリティという英語の言葉が使われたのは18世紀末のことであり、英語以外の言語では相当する現地の言葉はない場合が多い。例えばフランス語やポルトガル語でアカウンタビリティを訳すと「責任」であり、オランダ語やデンマーク語、ドイツ語では「信頼に値する行動をとる義務」といったふうに説明的な表現である。日本語ではそのまま「アカウンタビリティ」と使われることも多いが、説明責任や応答性と訳されることもある。

アカウンタビリティ研究は2000年代に急増し、それは研究論文数にも表れている。1970年代にアカウンタビリティという言葉がタイトルになった論文は34であり、2000年代では845である。急増した背景としてここでは3点指摘されている。第1に2000年代以降、民主化研究の対象が体制移行から民主主義の質に移ったこと、第2に世界銀行やOECD、EUなど国際開発やマルチレベルのガバナンスがアカウンタビリティに注目するようになったこと、そして第3に政治学におけるプリンシパル・エージェントモデルの流行である。

ではアカウンタビリティをどう定義するか。まずアカウンタビリティを課せられる主体 (holdee) (ここではA) とアカウンタビリティを課す主体 (holder) (同様にB) が存在し、さらに両主体の関係を構成する要素を応答性 (answerability) と制裁 (sanction) とする。応答性とは「アカウンタビリティを課せられる主体がその決定およびその背景にある理由を報告する義務であり、アカウンタビリティを課す主体はそのような情報や説明を要求する権利を有する」ことであり、制裁は「アカウンタビリティを課せられる主体の優れた行為に報い、悪しき行為には罰を与えること」を指す。既存のアカウンタビリティ研究の中で応答性と制裁の有無や組み合わせは論争の的であるが、本書では以下の状況でアカウンタビリティが存在すると定義する。

「Aは、Bに対してその過去または将来の活動について説明する義務があるとき、Bに対してアカウンタビリティを有する。加えてBはポジティブもしくはネガティブな制裁をAに対して科すこともできる。」

すなわち本書のアカウンタビリティの定義において「応答性」は絶対的に必要

な要素であるが、制裁についてはその有無はどちらでもよいとする。先行研究で多様な見解がある応答性と制裁（の組み合わせ）であるが、本書ではその立ち位置を明確にしている。

事例研究に入る前にもう一つ整理すべき点は分析枠組である。本書では事例にあわせて以下4つに分類する：選挙アカウントビリティ、水平的アカウントビリティ、社会アカウントビリティ、国際的アカウントビリティ、である。

### (1) 選挙アカウントビリティ（2章、3章）

選挙はもっともアカウントビリティをめぐる政治において馴染みのある分野である。選挙に際して、有権者は政治家に情報や説明を求め、それに満足すれば「当選」あるいは「再選」という制裁を科し、逆に満足しなければ「落選」という制裁を科す。本書の定義の応答性と制裁の両方をもつ（本書ではこのケースを特にハードアカウントビリティと呼ぶ）。ここで重要なのは情報の中身であり、有権者は政治家についてどんな情報を得ることで、どちらの制裁になるかが決まる。2章ではその点に関して、政治家の能力と選好に違いがある場合、政策帰結に関する情報が制裁の機会と結びつくことで有権者の効用を改善するが、一方で政策選択に関する情報だけが制裁の有無に結びつく場合、有権者の効用は低下すると結論付けている。また2章の著者は、アカウントビリティを課す側にも責任は存在すると述べる。「アカウントビリティという道具に振り回されないこと」が重要である。

続く3章も選挙アカウントビリティに関する研究対象である。単にアカウントビリティの成否のみならず、アカウントビリティがある（＝満たされた）状態は何によって決まるのか、また選挙結果にどう影響するのかを分析する「アカウントビリティの指標化」について、日本政治を事例に分析を行っている。

### (2) 水平的アカウントビリティ（4章、5章、6章）

水平的アカウントビリティは国家内に存在する諸主体の関係によって3つに分類される。政治家（アカウントビリティを課する主体）と官僚（アカウントビリティを課せられる主体）の関係に代表される「プリンシパル・エージェント関係」、そして行政府、立法府、司法府などの間のチェックアンドバランス関係にみる「政府間関係」、そして会計検査制度や汚職対策機関、真相究明委員会などアカウントビリティを課する主体と国家の関係を表す「国家内監視機関と国家アクター関係」である。水平的アカウントビリティは選挙アカウントビリティとと

もにアカウンタビリティ改革研究の中心的存在であるが、その中では3つ目の国家内監視機関と国家アクターの関係に関する研究はまだ少ないという。

情報公開法については、一般的に情報公開が要求されるのは政府であり、それをチェックし、必要な場合に制裁を科すのは司法府であることから、水平的アカウンタビリティの事例となる。4章で扱われる英国とドイツの事例では、重要なアクターとしてアドボカシー団体の存在に注目する。小規模ながら専門知識をもったスタッフのいるアドボカシー団体が存在した英国のほうが、ドイツに比べ強い情報公開法の成立につながったという結論を導き出している。

5章のマケドニアを事例とした汚職対策機関においては、マケドニアでは2000年代半ばから10年代にかけて、民主主義的な法制度の整備が進んだものの、実際の履行においては制度が骨抜きになった（履行ギャップ）。この要因として、政権が長期化することで野党が弱体化し、また政権によるメディア支配が拡大し、メディアの政府批判が後退したこと、さらにはEUによるコンディショナリティ効果が低下したことなどを指摘する。

水平的アカウンタビリティの最後の事例は、メキシコの会計検査制度である。一党独裁体制の歴史が長いメキシコにおいて、なぜ政治家は自分にとって不利益となりえる会計検査制度改革を進めたのかについて、特に2000年から2006年のフォックス政権において政党間競争が高まったことと市民社会が活発化したことを通して、メキシコの民主化が進展した結果、会計検査制度改革が前進したと分析している。

### (3) 社会アカウンタビリティ（7章、8章、9章）

近年、NGOや市民社会、オンブズマンなど多様な社会アクターが政府に対してアカウンタビリティを要求する動きが活発である。政治家や政権の不正行為を摘発したり、制裁を行ったりすることが一般的であるが、参加型予算も社会アカウンタビリティに該当する。

7章では、インドネシアの市民社会が、民主化において重要な役割を果たしたものの、その後政府を監視する機能を持てなかったケースについて、4つの権力（制度的、分配的、観念的、行為者的）概念を用いて、エリートと社会アクターのパワーバランスを分析する。民主化によって法制度が整備され、社会アカウンタビリティは改善されるものの、そうした法制度を阻害する分配的もしくは行為者的な権力があり、結果として法制度は有効性が失われる。ではいかにそうした問題が解決されるのかについては、ソーシャルネットワークなどの活用によって、

単にデモや抗議運動にとどまらず、観念的権力を政治的議論や政策決定過程につなげることが重要であるとしている。

2つ目の事例は2009年に導入された日本の裁判員制度である(8章)。裁判員制度は、職業裁判官と裁判員が合議で事実認定と量刑を決める制度である。職業裁判官が市民の中から選ばれた裁判員に対して説明義務がある点において、社会アカウンタビリティ・メカニズムに入る事例である。日本は戦前、陪審法のもとで1928年以降陪審制度が存在したが、1943年に廃止、戦後は一貫して職業裁判官による裁判が行われてきた。なぜ2000年代に裁判員制度導入が試みられたのか。あくまで日本の場合はエリート主導による制度導入であり、その際に日弁連など社会アクターの役割に加え、自民党や法務省など国家アクターの役割が大きく、その点において水平的アカウンタビリティともいえる事例である。

社会アカウンタビリティ最後の事例は米国の政府監視団体の事例である(9章)。米国の政府監視団体は1970年代に作られた3つの団体が始まりである。政府の持つ情報を収集し、社会への公開、また問題がある場合に告発を行うもので、一般的に政府のアカウンタビリティ向上を目指すとして理解されるが、そうした活動は必ずしもすべて公共財とはいえない。しばしば特定の政治勢力の利益につながる場合があり、イデオロギー的にも中立的とは言えず、党派性をもつものもある。米国の政府監視団体の事例では、社会アクター対社会アクターという対立軸があり、その結果社会アカウンタビリティの政治過程において歪みが生まれることを指摘する。21世紀に入り、米国では新しい形の政府監視団体が出現していることも注目すべき点であり、その一例がメディアでも有名になったウィキリークスである。その活動は政府から猛攻撃を受けるとともに、マスメディアにおいても否定的な報道をされ、窮地に追い込まれている過程が紹介されている。

#### (4) 国際的アカウンタビリティ (10章)

EUのようなマルチレベル・ガバナンスにおけるアカウンタビリティ(=国際的アカウンタビリティ)の議論として、ユーロ危機をめぐるEU(とくに欧州委員会などのEUエリート)と加盟国の関係について分析したのが最後の10章である。ユーロ危機に対する両者の対応すなわちアカウンタビリティには隔たりがあり、その関係はむしろパラドクシカルである。どちらか一方のアカウンタビリティを行使する限りにおいて、ユーロ危機は解決することはできず、とくに加盟国側のアカウンタビリティ(本章では「下からの」という表現)を強化するメカニズムを見つけることが重要である。ユーロ危機は単なる経済危機ではなく、

EUのアカウンタビリティにおいて弱いとされる部分（すなわち本来ではアカウンタビリティにおいて中心となるべく選挙や議会など代表性）が改めて明らかになった。その点において、ユーロ危機はEUの本質的な問題を孕んでいたと説明する。

### 3. 分析・批評

アカウンタビリティ改革は実際には4つの独立したアカウンタビリティ・メカニズム（選挙、水平的、社会、国際的）に収まるものではなく、いくつかのメカニズムが連動する形で起こっている。例えばメキシコの会計検査制度では、著者自身も市民社会（社会的アカウンタビリティ）と政党間競争（水平的アカウンタビリティ）がともに拡大した「複合モデル」と説明するように、ほとんどの事例においてその傾向が明らかになっている。複数のアカウンタビリティ・メカニズムの相互作用がアカウンタビリティ改革にどういった影響を持つかが、本書を通して最も印象に残ったテーマである。

またラテンアメリカ研究者である評者の立場から今後期待したいことは、ラテンアメリカの一国単位のアカウンタビリティ改革の研究である。本書の立ち位置である国際比較研究とは逆行することになるが、ブラジルやメキシコなどアカウンタビリティ改革が比較的進んでいる国を対象に、複数の異なるアカウンタビリティの政治過程を分析することは地域研究において必要と思われる。ラテンアメリカだけではないが、多くの新興民主主義国家において制度としてのアカウンタビリティが確保される一方で、なぜ実際には政治腐敗や不正行為がなくなるのか、について議論するためにも、ラテンアメリカのアカウンタビリティ改革全体の実証分析が行われることを引き続き期待したい。