OUKA
The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	アカウンタビリティーと責任の概念の関係 : 責任概念の生成工場としてのアカウンタビリティーの概念
Author(s)	蓮生, 郁代
Citation	国際公共政策研究. 2011, 15(2), p. 1-17
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/3856
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

アカウンタビリティーと責任の概念の関係
—責任概念の生成工場としてのアカウンタビリティーの概念—

Accountability and Responsibility
—Accountability as Production Laboratory of Concepts of Responsibility—

蓮生郁代*

Ikuyo HASUO*

Abstract

The concept of accountability is rather new in academia compared to the more traditional concept of responsibility. This article aims to clarify the relationship between accountability and responsibility by analyzing mechanisms of the two concepts with particular attention to the process of sanction. It argues that accountability functions as enlarging an external aspect of the concept of responsibility by focusing on the right to demand accounts. In doing so, it refers to the "would-be principal" proposed by Robert O. Keohane. It hence concludes that accountability functions as a production laboratory of emerging concepts of responsibility.

キーワード：アカウンタビリティー、責任、制裁、プリンシパル志願者、内部的アカウンタビリティー、外部的アカウンタビリティー、アカウンタビリティーの配分、概念の生成工場

Keywords：accountability, responsibility, sanction, would-be principal, internal accountability, external accountability, distribution of accountability, production laboratory of concepts

* 大阪大学大学院国際公共政策研究科准教授

はじめに

アカウンタビリティー(accountability)とは、比較的最近になって学術的に活発に論じられるようになってきた先端的な概念である[1)]。ただし、より古くから活発に論じられてきた責任(responsibility)概念とのあまりの近似性や類似性ゆえに、そもそもアカウンタビリティーの概念を学問的に問うことの有用性や意義自体が、依然として広く懐疑的にとらえられているのも事実である。本論文は、アカウンタビリティーの概念と責任概念との関係を解明することにより、責任概念との比較の上でアカウンタビリティー研究の意義がどこにあるのかを探ることを目的とする。その過程において着目するのが、アカウンタビリティーの概念と責任概念がそれぞれ機能するメカニズム(mechanism)あるいはプロセス(process)である[2)]。

本論文の分析手法には、法哲学的手法を取り入れている。本論文は、公法学、政治学、国際関係論、行政学、公監査論など様々な分野におけるアカウンタビリティーの概念の新たな展開に関する研究成果を、法哲学の責任概念のプロセスに関する考え方などをベースに、分野横断的な視座から解明しようとすることに特色がある。

本論文の分析手順は、次の通りである。まず第1章では、アカウンタビリティーと責任の関係に関する代表的な3つの議論を先行研究に基づき提示する。次に第2章では、第1章で提示された両概念の関係に関する議論を検討するために、アカウンタビリティーの概念と責任概念が機能するメカニズムあるいはプロセスとはなにかを解明する。第3章では、両概念が機能するメカニズムの差異を論ずる際に重要なポイントの一つである制裁(sanction)のプロセスを取り上げ、制裁のプロセスが排他的に責任概念の範疇に属するのかどうかを中心に論ずる。最後に第4章では、アカウンタビリティーの概念と責任概念の関係について、アカウンタビリティーのメカニズムにおける外部的行為主体の果たす役割に注目した国際関係論のロバート・O・コヘイン(Robert O. Keohane)による分析などを応用しながら、分野横断的に包括的に論じる。

なお、本論文の議論の前提となるアカウンタビリティーの概念の基本的要素(fundamental elements)に関しては、イギリスの公監査制度を分析したフィデルマ・ホワイト(Fidelma White)とキャサリン・ホリングスワース(Kathryn Hollingsworth)による見解を修正のうえ、用いるとする[3)]。主たる修正点は、ホワイトらが第1次系列の義務の概念をduty(義務)としたのに対し、本論文ではdutyではなくobligation(責務)とした点である[4)]。なお、第2次系列の責任概念に関しては、ホワイトらと同様に修正なしにliability(負担責任)の概念を採用している。

---

1) 本稿で用いるアカウンタビリティーの意味については、次の拙稿を参照されたい。蓮生郁代「アカウンタビリティーの意味—アカウンタビリティーの概念の基本的構造」『国際公共政策研究』第14巻第2号、2010年3月、1-15頁。

2) 本稿においては、プロセスあるいはメカニズムの概念は、原則として相互互換性があるものとして用いている。Davies, A.C.L., *Accountability: A Public Law Analysis of Government by Contract*, New York: Oxford University Press, 2001, p.76.

3) White, Fidelma and Kathryn Hollingsworth, *Audit, Accountability and Government*, New York: Oxford University Press, 1999, p.6.

4) duty(義務)をobligation(責務)に修正すべきと考える理由については、次の拙稿を参照されたい。蓮生、前掲論文、11-14頁。

2者間の関係におけるアカウンタビリティーの基本的要素とは、以下の通りである。

① 行為者Aが行為者Bに対して、自身の行為を開示し説明し正当化する行為者Aの申し開き（account）の責務（obligation）。

② 行為者Bが行為者Aの行為を承認あるいは不承認するなどのBの二次的な行為に対する、Aの負担責任（liability）。（これは、Aとの関係におけるBの権限（power）とも表現される。）

1　アカウンタビリティーと責任の関係に関する3つの議論

伝統的な責任概念は、現在各国においてアカウンタビリティーという新しく輸入された概念によって変容させられたり、部分的に代替されたりしているのが現状である。では、責任概念とアカウンタビリティーの概念は、概念のどの部分において互換性があるのだろうか。それとも、そのような互換的な用法はあくまで一般的な活用に過ぎず、両概念は、厳密には相互排他性があるのだろうか。

この問いに関しては先行研究に基づけば、大別して次の3つの代表的な見解が提示されてきたと考えられる。第1が、アカウンタビリティーと責任の概念は排他的な関係にあるとする見解である。第2が、アカウンタビリティーの概念を責任概念の中核部分に捉えようとする見解である。第3が、アカウンタビリティーの概念は責任概念の外部的側面（external aspect）であるとする見解である。第1の見解は両概念を排他的であるとすることに特徴がある。一方、残り2つの見解は両概念を排他的ではないとする点で共通項がある。以下、それぞれの議論を検討するとする。

（1）アカウンタビリティーと責任は排他的関係

まず責任概念とアカウンタビリティーの概念の差異を明確に指摘し、両概念は相互排他性があるとする説を取り上げる。同説を唱える代表的論者として、パトリシア・デイ（Patricia Day）とルドルフ・クライン（Rudolf Klein）、およびマシュー・フリンダーズ（Matthew Flinders）などが挙げられる[5)]。彼らは、アカウンタビリティーと責任の概念の差異は、「有責性（culpability）」であると主張した。彼らの議論には、責任概念には非難（blame）の要素があり、アカウンタビリティーには非難の要素がない、ということが前提とされていたと推論される。

しかし、有責性とは規範違反者の内面的心理的な行為と、その外的な行為によって引き起こされた又は妨げられた結果との間の一定の積極的な関係であり、予見あるいはそれを狙う意図のことを指す概念である[6)]。ハンス・ケルゼン（Hans Kelsen）によっても言明されたように、責任は、通常「有

5) Day, Patricia and Rudolf Klein, *Accountabilities: Five Public Services*, London and New York: Tavistock Publications, 1987, p.229. See also Flinders, Matthew, *The Politics of Accountability in the Modern State*, London: Ashgate, 2001, p.11.

6) 瀧川裕英『責任の意味と制度：負担から応答へ』勁草書房、2004年、29頁。

責責任（responsibility based on fault or culpability）」と「結果責任（absolute responsibility）」とに分けられるが、有責性は前者の有責責任の要件でしかない[7]。すなわち、有責性自体を責任概念全般の本質的構成要件であると言うことはできない。

したがって、アカウンタビリティーと責任の概念は排他的でなく、すべてではなくとも一部重なりあっている部分があると考えられる。では、両概念はどの部分がどのように重なり合っているのだろうか。

（2）アカウンタビリティーの概念は責任概念の中核部分

アカウンタビリティーの概念を責任概念の中核に位置づける論者として、法哲学者のジェイ・アール・ルーカス（J.R. Lucas）などが挙げられる。ルーカスは、1995年に発表した著書『責任（*Responsibility*）』の中で「責任概念の中核とは、『私が、なぜそのようなことをしたのか』と質問され、それに対して、私が返答をしなければならない（be obliged to give an answer）ことを指す。」と言明していた[8]。この返答の義務（obligation）こそがアカウンタビリティーの概念の中核たる基本的要素であることから、ルーカスは意識的ではなかったにせよ、責任概念の中核にアカウンタビリティーの概念を位置づけていたということになろう[9]。

さらに法哲学者の瀧川裕英も2009年に発表された論文の中で、アカウンタビリティーの概念を責任概念の「より狭義の概念（narrower concept）」とし、アカウンタビリティーは責任概念の中心的なプロセス（central processes）であると位置付けていた[10]。

（3）アカウンタビリティーの概念は責任概念の外部的側面

最後に、アカウンタビリティーの概念は責任概念の外部的側面だとする考え方に言及する。その論者の一人である政治学者のリチャード・マルガン（Richard Mulgan）は、アカウンタビリティーの概念は、従来責任概念の内部的側面（internal aspect）としてとらえられてきたが、現在ではアカウンタビリティーの概念は、責任概念の外部的側面（external aspect）となっていることを指摘した[11]。マルガンによれば、アカウンタビリティーのコアの意味とは、「権限を持つことの権利（rights of authority）であり、外部的行為者が申し開きをすべき行為者に対して、返答を要求し制裁を課すことを含む、優越した権限を持つことの権利（rights of superior authority）を主張して

7) Kelsen, Hans, translated by Andreas Wedberg, *General Theory of Law and State*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1949 (reprinted in 2006), p.65（ハンス・ケルゼン著、尾吹善人訳『法と国家の一般理論』木鐸社、1991年）.
8) Lucas, J.R., *Responsibility*, Oxford: Oxford University Press, 1995, p.5.
9) ただし、ルーカスは、責任概念の中核に返答の義務を位置づけた一方で、責任概念の中核にアカウンタビリティーの概念があるとまでは、厳密には言明していないことに留意する必要がある。
10) Takikawa, Hirohide, "Conceptual Analysis of Accountability: The Structure of Accountability in the Process of Responsibility," in Sumihiro Kuyama and Michael Ross Fowler (eds.), *Envisioning Reform: Enhancing UN Accountability in the Twenty-first Century*, Tokyo; New York; Paris: United Nations University Press, 2009, p.76.
11) Mulgan, Richard, "'Accountability' : an Ever-Expanding Concept?," *Public Administration*, Vol.78, 2000, p.558. See also Mulgan, Richard, *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, New York: Palgrave Macmillian, 2003, pp.15-18.

いる」ことを指すとした[12)]。

これらの３つの議論をまとめると、次のようなことが言えるだろう。まず、アカウンタビリティーと責任の概念の関係は排他的であるとする第一の見解は退けられた。次に、ルーカスなどに代表される伝統的な見解においては、返答しなければならない義務（obligation）の側面に焦点が当てられていたため、アカウンタビリティーの概念は責任概念の中核的部分としてとらえられているということが明らかになった。最後に、マルガンなどに代表される見解においては、アカウンタビリティーの概念の外部的行為者による返答を要求する権利（rights of authority）に焦点が当てられていたため、アカウンタビリティーは責任概念の外部的側面であるということが強調されているということが明らかになった。

２　アカウンタビリティーと責任のプロセスの解明

第１章の考察の結果、アカウンタビリティーと責任の概念の関係に関するルーカスとマルガンによる２つの対照的な見解は、前者が返答しなければならない義務、後者が返答を要求する権利に着目したものであるということが明らかになった。しかし、このように両概念の行為者間の権利義務関係や権限統制関係など、それぞれが関心の異なる局面に注目しているに過ぎないということならば、ルーカスとマルガンの議論は本質的にはほぼ同義だということになるのだろうか。

両議論の本質的な差異の有無を解明するために、本章では両概念が機能するそれぞれのメカニズムあるいはプロセスを詳細に分析することを試みるとする。

（１）責任概念のプロセス

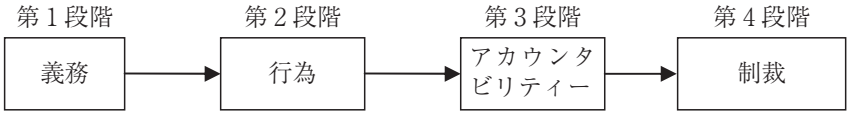
まず研究の蓄積がより豊富な責任概念のメカニズムの検討から始めるとする。責任概念の代表的論者の１人と考えられるケルゼンとH. L. A. ハート（H. L. A. Hart）は、責任概念のプロセスに関し、次の３つの基本的要素が存在するという認識を共有していたと考えられる[13)]。すなわち、第１段階の「義務（obligation）」⇒第２段階の「行為（action）」⇒第３段階の「制裁（sanction）」の３つである。第１段階の義務の概念には、ケルゼンの義務（Pflicht）、あるいはハートの役割責任（role-responsibility）が該当すると考えられる[14)]。そして、第３段階の制裁の概念には、ケルゼンによる制裁（Sanktion）の概念が該当すると考えられる[15)]。

さらに前述したルーカスのように、責任概念の中核部分に返答の義務、すなわちアカウンタビリ

12）Mulgan (2000), *op.cit.,* p.555.
13）Kelsen ([1949] 2006), *op.cit.,* pp.20-21, pp.58-59 and p.65. Hart, H.L.A., *Punishment and Responsibility: Essays in the Philosophy of Law*, New York: Oxford University Press, 1968 (reprinted in 1973), pp.211-212. Takikawa, *op.cit.,* p. 87. および次の拙稿を参照。蓮生、前掲論文、6-9頁。
14）Kelsen ([1949] 2006), *op.cit.,* pp.58-59. Hart, *op.cit.,* pp.212-214.
15）Kelsen ([1949] 2006), *op.cit.,* pp.20-21.

ティーのプロセスがあると主張する立場からは、第２段階の「行為」と第３段階の「制裁」の間に、「返答の義務」のプロセスが挿入されることが想定されていたと考えられる。すなわち、前述したルーカスの見解を再構成してみれば、責任概念のメカニズムは、第１段階の「義務（obligation）」⇒第２段階の「行為（action）」⇒第３段階の「返答の義務（accountability）」⇒第４段階の「制裁（sanction）」というプロセスから構成されることが想定されていたと推測される。前述した瀧川も、責任概念のプロセスに関し、ルーカスと同様の立場をとっていた[16]（参照：ルーカスによる責任概念のプロセス）。

ルーカスによる責任概念のプロセス



（筆者作成）

（２）アカウンタビリティーのプロセス

次に、アカウンタビリティーのプロセスの考察をする。同プロセスに関する基本的視座を得るために、公法学者のアン･C･L･デーヴィス（Anne C. L. Davies）による議論をまず取り上げるとする。デーヴィスは、アカウンタビリティーのメカニズムは次の４つの要素から構成されるとした[17]。

① 申し開き（account）を判断する際に基づく基準（standards）を設定すること。
② 申し開きを得ること。
③ 申し開きを判断すること。
④ 必要に応じて、その判断からどのような結果（consequences）が追随されるべきか決定すること。

デーヴィスによるアカウンタビリティーのプロセスの第１段階は「基準の設定」であり、第２段階はなされた行為に関する「説明の要求」である。これら２つのプロセスは、本論文の冒頭で掲げたアカウンタビリティーの基本的要素から判断した場合、第１次系列の責務（obligation）に該当する。この責務責任（obligation-responsibility）は、事前（ex-ante）責任でもある[18]。第３段階の「説明の判断」と第４段階の「結果の決定」は、規範に対する適合性の「審査」と、非適合の場合の反作用たる「制裁」の概念に対応していると考えられる。これら最後の二つのプロセスは、アカウンタビリティーの基本的要素から判断した場合、申し開きの責任を負う行為主体にとっては、第２次

16）Takikawa, *op.cit.*, pp. 86-90.
17）Davis, *op.cit.*, p.81.
18）蓮生、前掲論文、9-10頁。

系列の負担責任（liability-responsibility）に対応していると考えられる。負担責任は事後（ex-post）責任でもある[19]。

筆者が考えるアカウンタビリティーのプロセスは、基本的にデーヴィスのそれに依拠しているが、それに若干の修正を加えたものである。まず、デーヴィスの第１段階のプロセスと第２段階のプロセスの間に、委譲された権限に基づく「行為（action）」のプロセスを挿入すべきだと考える。次に、デーヴィスの最終段階の「結果の決定」のプロセスは、前述したマルガンなどが言明したように、「制裁（sanction）」の概念に置き換えることができると考える。マルガンは、アカウンタビリティーのコアの意味は、外部的行為者が返答を要求し制裁を課すことを含む優越した権利を持つことであると主張していた（注：下線部分強調は筆者による）。なお、アカウンタビリティーの概念の最終段階に制裁のプロセスがあることを主張した者には、マルガンのほかにアンドレアス・シェドラー（Andreas Schedler）なども挙げることができる[20]。最後に、もしも最終段階を制裁の概念に置き換えるならば、第１段階の「基準の設定」は、デーヴィスのように基準とは呼ばず、ケルゼンに倣い秩序（order）とすべきだと考える[21]。

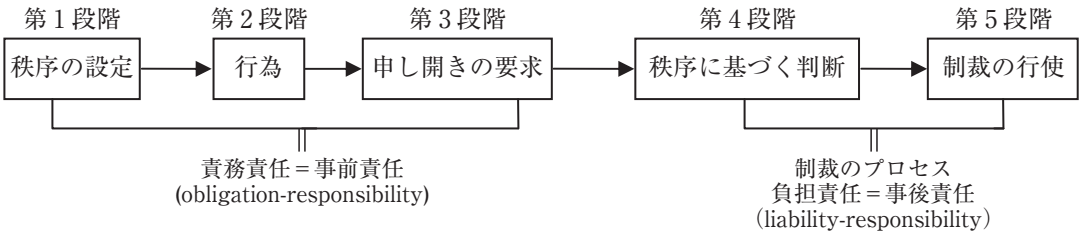
以上の議論に基づき、デーヴィスのアカウンタビリティーのメカニズムに若干の修正を加えると、最終的にアカウンタビリティーのメカニズムは、次の５つのプロセスから構成されることになると考えられる。

① 権限を委譲する際の秩序の設定
② 委譲された権限に基づく行為
③ 申し開きの要求
④ 秩序に基づく申し開きの判断
⑤ 制裁の行使

同プロセスをアカウンタビリティーの基本的要素から判断した場合、まず第１段階の「秩序の設定」から第２段階の「行為」、第３段階の「申し開きの要求」にいたるまでのプロセスが、事前責任としての責務責任の概念に該当していると考えられる。次に、第４段階の「秩序に基づく判断」から第５段階の「制裁の行使」にいたるまでのプロセスが、事後責任としての負担責任の概念に該当していると考えられる（参照：本論文におけるアカウンタビリティーのプロセス）。

19）同上、9-10頁。
20）たとえばアンドレアス・シェドラーも、アカウンタビリティーのプロセスの最終段階に「制裁（sanction）」という概念を用いた論者の一人である。次を参照。Schedler, Andreas, “Conceptualizing Accountability,” in Andreas Schedler, Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder and London: Lynne Rienner, 1999, pp.13-28.
21）Kelsen ([1949] 2006), *op.cit.*, p.20. 既述したように、ケルゼンにおいて制裁とは「秩序によって規定された行為に対する反作用である。」と定義されていた。

本論文におけるアカウンタビリティーのプロセス



（筆者作成）

3　制裁とアカウンタビリティーのプロセスの関係

第２章での考察により、アカウンタビリティーの概念は責任概念の中核であるとするルーカスらの見解においては、事後責任の追及たる制裁のプロセスは、責任概念のプロセスに排他的に属することが暗黙のうちに前提とされていることが明らかになった。一方、アカウンタビリティーは責任概念の外部的側面であるとするマルガンらの見解においては、制裁のプロセスは、アカウンタビリティーのメカニズムの重要な要素でありプロセスの最終段階を構成すると明示的に位置付けられていた。したがって両概念の関係を考察するうえでは、制裁のプロセスをどのように捉えるかということが重要な鍵となってくる。そのために必要となってくるのが、アカウンタビリティーの文脈における制裁の概念の解明である。本論文では、ケルゼンに倣い、制裁とは秩序によって規定された行為に対する反作用であると定義していた[22)]。したがって、制裁の概念を解明するためには、アカウンタビリティーのプロセスにおける「秩序」とはなにを意味するのか、という問題にまず言及する必要がある。

（1）アカウンタビリティーのプロセスにおける秩序

アカウンタビリティーの関係の根底にあるのは、ある行為主体から他の行為主体への権限の委譲（delegation of authority）の関係と、それに伴う秩序の設定である[23)]。では「秩序」とは、アカウンタビリティーのプロセスにおいてどのようにして設定されるのだろうか。

アカウンタビリティーの関係においては、権限が委譲される際、委譲される権限の相手（from whom to whom）、権限の範囲（what）、権限の執行に関する制約や規則（how）、権限の委譲される期間（when）、達成されるべき目的（for what）などが、原則として規定される。この規定の方法は必ずしも明示的とは限らず、黙示的に決定されることもあるし、毎回その都度とは限らず、一括して継続的に決定されることもある。権限を委譲された行為主体が従うべき「秩序」とは、法的

22）*Ibid*., P.21.
23）White and Hollingsworth, *op.cit*., p.8. See also Dworkin, R., *Taking Rights Seriously*, London: Duckworth, 1978, pp.3-31.

規範だけとは限らず、行政的規則、政治的取決め、道徳的規範であることもある[24]。

一方デーヴィスは、これを秩序と呼ばず、「基準（standards）」と呼んだ[25]。デーヴィスの言う基準とは、申し開きを判断する際の基準であり、デイとクラインにならい、受容できる業績とは何か、および行為の正当化に用いられる言語とは何かということに関する合意であるとされた[26]。デーヴィスによれば、基準は、責任が及ぶ範囲（aspects、scope）と黙示的には責任が及ばない範囲の双方を決定するという意味でも重要であることを指摘した[27]。

アカウンタビリティーの秩序（あるいは、基準）を決定する行為主体とは何か、という問題に関しては、原則としては権限を委譲する行為主体の意思が最も強く反映すると考えられる。ただし、権限の委譲が契約の形態をとる場合などにおいては、権限を委譲される行為主体も、契約の内容に関しインプットをもたらすことが可能であり、より彼らの意思が反映されやすくなる傾向がみられる[28]。なお、職業的協会などのある集団に関する秩序などに関しては、その集団の構成員だけに決定する権限がある場合もある[29]。

さらにアカウンタビリティーの秩序とは、必ずしも静態的な安定的なものではないことにも留意すべきである。なぜならアカウンタビリティーの関係は、歴史的にみても常に時代の変化に晒され、その内容および当事者間の規律のされ方も変化してきたからである。たとえば、組織の管理のあり方に関する管理型アカウンタビリティーの概念などは、その典型であろう。大住荘四郎も、公的セクターにおける管理型アカウンタビリティーの概念は、その時代ごとの行政的手法の展開に応じて、変化してきたことを指摘した[30]。すなわち、たとえある継続した同一の行政組織の中であっても、管理の形態、目的の設定の仕方、管理規則のあり方などに関するアカウンタビリティーの秩序の内容は、絶え間なく変化し続けるという一般的性質がある。

さらに秩序の内容だけでなく、秩序を決定する行為主体の範囲も常に変化の圧力にさらされてきたことに留意する必要がある。たとえば、世界銀行のインスペクション・パネルの制度創設にみられるように、従来、外部者とみなされてきた開発被害住民あるいはその代弁者は、トランスナショナルな結合（transnational coalition）を通して、世界銀行に対してアカウンタビリティーを要求する権利を徐々に確立してきた[31]。そのような動きは他の多国間開発銀行にも伝播し、たとえばアジ

24）Thynne, I. and J. Goldring, *Accountability and Control: Government Officials and the Exercise of Power*, Sydney: Law Book Company, 1987.
25）Davies, *op.cit.*, pp.81-82.
26）Day and Klein, *op.cit.*, p.5.
27）Davies, *op.cit.*, p. 82.
28）*Ibid.*, p.82.
29）Allsop, J. and L. Mulcahy, *Regulating Medical Work: Formal and Informal Controls*, Buckingham: Open University Press, 1996.
30）「アカウンタビリティーの形態の変化は、パブリック・マネジメントの歴史そのものである。」と、大住荘四郎も言う。次を参照。大住荘四郎『ニュー・パブリック・マネジメント―理念・ビジョン・戦略』日本評論社、2003年、94頁。
31）Khagram, Sanjeev, "Toward Democratic Governance for Sustainable Development: Transnational Civil Society Organizing Around Big Dams," in Ann M. Florini (ed.), *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*, Washington, D.C.: Global Policy Books, 2000, pp.83-114.

ア開発銀行においては、アカウンタビリティー・メカニズムなどの制度が創設されていった[32]。このようにアカウンタビリティーの秩序を決定する行為主体の範囲さえも、実は動態的なもので、これらの事例のように外部者に対し開放ないしは拡大されていくこともありうる。

（2）有効性からみた制裁のプロセスの分析

次に、制裁が排他的な責任概念のプロセスなのか、それともアカウンタビリティーのプロセスの一過程を構成するのかという問題を考察するために、制裁のプロセスの考察をするとする。アカウンタビリティーと制裁の関係を問うにあたり大変有益な視座の１つとして、制裁の「有効性（effectiveness）」を挙げることができる。有効性という観点から判断した場合、制裁は次の２つに分類される[33]。

① 執行を保障するための有効な「強制（enforcement）」措置が制度化されている制裁
② 執行を保障するための有効な強制措置が必ずしも制度化されていない制裁

これら２つの制裁は、それぞれアカウンタビリティーのプロセスとはどのような関係にあるのか、以下検討するとする。

① 強制の伴う制裁

第１のパターン（強制の伴う制裁）においては、制裁の制度化の程度が高く、したがって制裁の有効性も高くなる。強制を担保にした制裁のプロセスは、アカウンタビリティー・メカニズムが有効に機能する上で不可欠な役割を果たしている。制裁が強制を担保にしている場合、事後責任たる負担責任の執行の度合いを直接的に高めるだけでなく、フィードバック効果により事前責任である責務責任の執行の度合いも高めているという意味で、アカウンタビリティーの有効性を二重に高めている。このように強制を伴う制裁が、アカウンタビリティーが機能するうえで要となる役割を果たしていることを示唆する例をいくつか挙げるとする。

民主的アカウンタビリティーのメカニズムが機能するうえで要となっているとしばしば挙げられるのが、選挙（election）である。イギリスの公法学者のキャロル・ハーロー（Carol Harlow）は、民主的アカウンタビリティーとは、参政権（suffrage）の単純な定義にすぎず、総選挙を通じて政治的役職にある者を交替させることができる原則を意味すると言明した[34]。すなわち選挙とは、単なる民主的アカウンタビリティーのプロセスの最終段階というだけでなく、選挙民が政治的制裁を

32）Suzuki, Eisuke and Suresh Nanwani, “Responsibility of International Organizations: The Accountability Mechanisms of Multilateral Development Banks,” *Michigan Journal of International Law*, Vol.27, No.1, Fall 2005, pp.178-225.
33）Davies, *op.cit.*, p.85. ただし、デーヴィスは「強制（enforcement）」という概念を、自身が提唱したアカウンタビリティーのプロセスの最終段階である「結果の決定」という概念に結びつけて論じていただけで、本稿のように「強制」の概念を「制裁」の概念に結びつけて論じたというわけではないことに留意されたい。
34）Harlow, Carol, *Accountability in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2002, p.8.

発動することができるということ自体が、民主的アカウンタビリティーの概念の中核をなしていると主張した[35]。またベルナール・マナン（Bernard Manin）、アダム・プシェヴォルスキ（Adam Przeworski）、スーザン・C・ストークス（Suzan C. Stokes）も、「もしも市民が、選挙民などを代表していない政府の代議士を識別することができ、それらの代議士を適切に制裁する（sanction）ことができ、業績の良い（perform well）在職者を在籍させ、業績の良くない在職者から職を剥奪することができるならば、政府は、アカウンタブルであると言える。」と言明した[36]。すなわち換言すれば、制裁のプロセスはアカウンタビリティーのプロセスの不可欠な一要素であると主張した。

民主的アカウンタビリティーの分野だけでなく、管理型アカウンタビリティーの分野においても、強制力を伴う制裁がアカウンタビリティーのメカニズムで要たる役目を果たしている例を示唆することができる。たとえば、「業績志向型管理方式（performance management systems）」における「業績に応じた報酬システム（pay-for-performance system）」などが挙げられる[37]。業績志向型管理方式においては、「業績測定（performance measurement）」の手法の導入により判断基準の客観化が図られ、より第三者的な中立的な判断に基づく制裁の決定が可能になった[38]。同報酬システムは、第４段階の「説明の判断」と第５段階の「制裁の行使」のプロセスの質の向上を図り事後の負担責任の執行を高めるだけでなく、事前にも作用し第２段階の「行為」などの責務責任の執行の度合いも高めているということが言える。

このように選挙や業績測定に基づく業績管理などの強制を担保にした制裁のプロセスは、アカウンタビリティー・メカニズムが有効に機能する上で、不可欠な役割を果たしている。したがって第１のパターンの制裁は、責任概念のプロセスを構成するだけでなく、アカウンタビリティーのプロセスの一過程も構成すると考えられる。

②　強制の必ずしも伴わない制裁

第２のパターン（強制の必ずしも伴わない制裁）においては、制裁の制度化の程度が低く、したがって制裁の有効性も低くなる。制裁はたとえ強制は伴わなくとも、責任概念の一要素を構成する。一方、強制の必ずしも伴わない制裁も、強制を伴う制裁のようにアカウンタビリティーの概念のプ

35）ただしジェームズ・フィアロン（James Fearon）のように、選挙は、「悪い」業績を制裁するためではなく、「良い」政治家（タイプ）を選択するために役立っていると主張する立場もある。次を参照。Fearon, James D., “Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performances,” in Adam Przeworski, Susan C. Stokes, and Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp.55-97.

36）Manin, Bernard, Adam Przeworski, and Susan C. Stokes, “Introduction,” in Adam Przeworski, Susan C. Stokes, and Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p.10.

37）業績志向型管理方式とは、組織の活動をその業績（パフォーマンス）や結果（アウトプットやアウトカムなど）の観点から管理する戦略のことを言う。外務省経済協力局『経済協力評価報告書』外務省、2002年、3頁。「業績志向型管理方式」や「業績に応じた報酬システム」などのより詳しい意味に関しては、次の拙稿を参照。蓮生郁代「国際連合とグローバル・ガバナンス―国際連合における管理型アカウンタビリティーの概念の推移―」『一橋法学』第5巻第2号（2006年7月）。

38）「業績測定」とは、アメリカの評価研究者のハリー・P・ハトリー（Harry P. Hatry）によれば、「サービスあるいはプログラムのアウトカム（成果）や効率を定期的に測定すること」と定義されている。Hatry, Harry P, *Performance Measurement: Getting Results*, Washington, D.C.: Urban Institute Press, 1999（ハリー・P・ハトリー著、上野宏・上野真城子訳『政策評価入門：結果重視の業績測定』東洋経済新報社、2004年、14-17頁）.

ロセスの一要素を構成するのだろうか。

「強制の必ずしも伴わない制裁」とは、アカウンタビリティーの概念の枠組みにおいて、具体的にどのような概念を指すのか。この問いに答えるために参考になるのが、ホワイトとホリングスワースの著書*Audit, Accountability and Government*の中で著された制裁のプロセスに関する言説である。ホワイトらは、権限を委譲した行為主体Aが、権限を委譲された行為主体Bの説明に満足あるいは不満足だった場合、AはBに対して少なくともBの行為の承認、あるいは不承認の意思表示をする（express）メカニズムが制度化されていることが重要だと考えていた[39)]。そして承認、あるいは不承認の意思表示は、アカウンタビリティーのプロセスにおいては本質的に重要なプロセスであるが、不承認の際に行為主体Aが行為主体Bに対して具体的な是正行動をとるよう必要な強制措置をとる能動的能力があるかどうか、あるいは、そのような強制措置が制度化されているかどうかということ自体は、アカウンタビリティーのプロセスにおいては本質的価値をもたないと考えていた[40)]。

上述の著書の中でホワイトらは監査（audit）のメカニズムとの対比において、アカウンタビリティーのメカニズムにおける制裁の特質を明らかにした点で大きく評価される。監査のメカニズムにおいては、監査の報告を受けた者（audience）は、その報告や発見に基づき監査の客体（auditee）に対して具体的な行為（act）を実施することが求められている[41)]。しかし、アカウンタビリティーのメカニズムにおいては、説明を受けた者は、その報告に基づき承認、または不承認を表現する（express）ことが求められているだけである[42)]。すなわち監査のメカニズムにおいては、権限を委譲した行為主体は能動的制裁能力を必要とされているが、アカウンタビリティーのメカニズムにおいては、権限を委譲した行為主体は受動的制裁能力（あるいは、強制を必ずしも伴わない有効性の低い制裁）を最低限持っていることが要件とされているだけであることを明らかにした。これに関しては、デーヴィスも「強制の有効性（effectiveness）の問題は、アカウンタビリティー・プロセスの質（quality）の問題に過ぎず、アカウンタビリティーの定義に関する問題とは一切関係ない。」と言明しており、強制を伴わない制裁もアカウンタビリティーの一過程を構成することを暗に示唆していたと考えられる[43)]。

以上の議論をまとめると、制裁の有効性自体が重要なのではなく、アカウンタビリティーのメカニズムにおいて重要なのは、説明が不承認された場合に、不承認の意思表示をするメカニズムが制度化されているかどうかという点であることが明らかになった。すなわち、強制を伴う制裁だけでなく、強制を必ずしも伴わない制裁も、アカウンタビリティーの概念のプロセスを構成する重要な要素であると考えられた。

39）White and Hollingsworth, *op.cit.*, p.6.
40）*Ibid.*, p.6.
41）*Ibid.*, p.198.
42）*Ibid.*, p.6.
43）Davies, *op.cit.*, p.85.

4　責任概念の外部的側面の意味

第３章の考察により、アカウンタビリティーの概念は責任概念の中核を成しているが、制裁のプロセスは責任概念のプロセスに排他的に属すると暗に示唆していたと考えられるルーカスらによる見解の問題点が明らかになった。本章では、最後に残ったマルガンらの見解、すなわちアカウンタビリティーの概念は責任概念の外部的側面だとする見解を取り上げ詳細に検討するとする。マルガンの見解の特徴は「返答を要求する権利」に着目したことだった。これには、アカウンタビリティーのプロセスの「申し開きの要求」が該当するため、同プロセスを分析することによりその特徴が明らかになると考えられる。

（1）コヘインによる外部的アカウンタビリティーの概念の提起

この問題を考察する上で大変参考になるのが、国際関係論のコヘインによるアカウンタビリティー論である。2003年の『グローバル化をどうとらえるか（*Taming Globalization*）』に収録された論文の中で、コヘインは、外部的行為者による説明を要求する権利がたとえまだ制度化されていなくとも、制度化途上であるという動態的な観点からアカウンタビリティーとしてとらえることの新たなる意義を提起した[44]。その意味でコヘインは、アカウンタビリティーのコアな意味を「外部的行為者による、申し開きを求める優越した権限をもつ権利の主張」であるとした、マルガンと同様のスタンスに立っていると言えよう[45]。ただしコヘインは、あくまでアカウンタビリティーの行為主体間の関係を国際関係論上の「権力（Power）」と言う視座から分析しようと試みていた。そしてコヘイン自身は、本稿の切り口である法哲学上の「制裁」や「強制の効果」などという視座からの分析は行っていなかった。したがって次に掲げられるのは、コヘイン自身による解釈ではなく、コヘインの解釈を筆者が整理し再構成したものであることに留意されたい。

コヘインは、アカウンタビリティーの概念は、「内部的アカウンタビリティー（internal accountability）」と「外部的アカウンタビリティー（external accountability）」という二つの概念に分類できるとした[46]。コヘインの言う内部的アカウンタビリティーとは、報告の要求と制裁の権利が、権威の下に制度化されたアカウンタビリティーの関係である。権限を委譲する行為主体を「プリンシパル（principal）」、権限を委譲された行為主体を「エージェント（agent）」と呼び、両者の関係を「プリンシパル―エージェント（principal-agent）」の関係と呼んだ。同関係において

44）Keohane, Robert O., “Global Governance and Democratic Accountability,” in David Held and Mathias Koenig-Archibugi (eds.), T*aming Globalization: Frontiers of Governance*, Cambridge, UK: Polity Press, 2003, pp.130-159.
45）Mulgan (2000), *op.cit.*, p.558.
46）コヘインによる「内部的・外部的アカウンタビリティー」の定義は、非常にユニークであり、これまで多くの論者により用いられてきた一般的な「内部的・外部的アカウンタビリティー」に関する定義とは、大きく異なるものであることに注意されたい。
たとえば、行政責任を確保するための四つのカテゴリーを論じたチャールズ・ギルバート（Charles E. Gilbert）は、統制の在り方に注目し、外部からの統制を「外在的（external）統制」、内部からの統制を「内在的（internal）統制」と呼んで区別した。次を参照。Gilbert, Charles E., “The Framework of Administrative Responsibility,” *Journal of Politics*, Vol.21, No.3, 1959, p.382.

は、プリンシパルのエージェントに対する報告を要求する権利と制裁を課す権利が、それぞれメカニズムとして制度化されている。それに対して、コヘインの言う外部的アカウンタビリティーとは、このような制度化をまだ成していない関係である。外部的アカウンタビリティーの関係においては、エージェントに報告を要求し、その報告の内容によってはエージェントに制裁を課すこともできるプリンシパルに該当する行為主体が誰であるのか、という問題自体が確定しておらず、論争の焦点となっている。そのためコヘインは、このような行為主体を「プリンシパル志願者（would-be principal）」と呼んだ。エージェントの行為により「インパクト（impact）」を受けるプリンシパル志願者はエージェントに対して説明を要求するが、エージェントはプリンシパル志願者をプリンシパルとして承認しておらず、それ自体が争点となっている。なおコヘインは、このインパクトという概念をデビッド･ヘルド（David Held）に倣って定義していた[47]。すなわちインパクトとは、「誰かのために、選択決定をする者は、自らの行為に関して完全に申し開きをすべきである。」という意味だとされた[48]。

コヘイン同様に第３段階の「申し開きの要求」に注目したのが、次に挙げるジェー･ディー･スチュワート（J.D. Stewart）である[49]。スチュワートは、報告を要求する権利が強制（compulsory）であるかどうかを基準に、強制である場合を「アカウンタビリティーの絆（bond of accountability）」、強制でない場合を「申し開きのつなぎ目（links of account）」と呼び、２つに分類した。前者の場合では、説明を依頼する者は、説明を要求する権限（power）をもっているが、後者の場合では、説明を依頼された者は、慣習または良き実践として、自発的に情報を提供しているに過ぎないとされた。ただしスチュワートにおいては、前者だけがアカウンタビリティーの定義に該当するとされ、後者は申し開き（account）であるとされた。スチュワートと比較しコヘインの視点の優れているのは、アカウンタビリティーの関係をダイナミクスの中で動態的にとらえようとした点だと言えよう。すなわちコヘインによるアカウンタビリティーの関係とは、必ずしも既に制度化された静態的な安定的な関係だけに限定すべきではなく、たとえ報告の要求や制裁の権利がいまだ法的にも行政的にも政治的にも確立されていなくとも、アカウンタビリティーのプロセスの発展途上の一形態として、広く包含してとらえようとしたのだと考えられる。これにより、アカウンタビリティーのメカニズムが生成する過程も含めアカウンタビリティーの枠組みの中で議論することが可能となり、その後のグローバル・レベルのアカウンタビリティーなどの議論の発展の基礎を築いたとも言える[50]。

コヘインおよびスチュワートの行った二つの概念の対比は、カール・フリードリッヒ（Carl

47）Keohane, *op.cit.*, pp.139-141.
48）David Held said, that “those who are ‘choice-determining’ for some people [should be] fully accountable for their actions.” See Held, David, “Law of States, Law of Peoples: Three Models of Sovereignty,” *Legal Theory*, Vol.8, Issue 1, 2002, p.26.
49）Stewart, J.D., “Chapter 2: The Role of Information in Public Accountability,” in Anthony Hopwood and Cyril Tomkins (eds.), *Issues in Public Sector Accounting*, Oxford: Philip Allan Publishers, 1984, pp.16-18.
50）Grant, Ruth W. and Robert O. Keohane, “Accountability and Abuses of Power in World Politics,” *American Political Science Review*, Vol. 99, No.1, February 2005, pp.29-43.

Friedrich）とヘルマン・ファイナー（Herman Finer）が1930年代から1940年代にかけて行った行政学史上有名な「行政責任に関する論争」を想起させる[51]。ファイナーの基本的な主張は、近代民主主義の憲法原理に基づく統治制度による行政の統制にある[52]。ファイナーは、個人的な裁量や自己規制などの考え方により懐疑的で、より客観的な外部的チェックの価値を強調した。ファイナーの主張は、伝統的な制度的外在的統制の議論である。これらの議論の系譜は、その後、より厳格な審査や矯正という考え方に結びついていった[53]。このような制度的外在的統制論に対し、フリードリッヒは、量的にも膨大で、高度に専門化した行政活動を、議会が外部から統制するという伝統的方法には、限界があると考えた[54]。この限界を補うために、機能的責任（functional responsibility）と名づけた概念を提案し、また、行政機関・行政官は、民衆感情に対する責任（responsibility）の意識を重視すべきだとした。この民衆感情に関する責任の概念は、行政官が自ら民衆の感情に応答して判断し、行動する責任だと言われている。この後者の考え方の系譜は、現在の市民参画、住民投票、パブリック・コメントやパブリック・インボルブメントにつながる重要な意味をもつ[55]。同時に、これは、アカウンタビリティーの概念をより広範にとらえる傾向につながっていった[56]。その意味で、民衆の説明の要求の権利がいまだ制度化されていなくとも、アカウンタビリティーの範疇でとらえようとするコヘインの立場は、このフリードリッヒの民衆感情に応答しようとした責任概念の系譜にある考え方だと言えよう。その一方で、前者のファイナーの考え方の系譜に属し外在的な客観的な統制を重視したのが、スチュワートだという見方もできよう。

このようなコヘインの主張を制裁の有効性や制度化に注意を払いながらまとめてみると、次のようになると考えられる（参照：コヘインの外部的と内部的アカウンタビリティー）。

コヘインの外部的と内部的アカウンタビリティー

	権限の委譲	プリンシパルかどうか	制裁の有効性	制度化
内部的アカウンタビリティー	○	プリンシパル	低～高	低～高
外部的アカウンタビリティー	未確定 （争点となっている）	プリンシパル志願者	無～低	無～低

（筆者作成）

（2）アカウンタビリティーの配分の問題

さらにコヘインは、アカウンタビリティーの問題は一般に言われるようにアカウンタビリティー

51）同論争については、次を参照。村松岐夫「行政法における責任論の課題」『法学論叢』第75巻一号（1964年4月）。西尾勝「行政責任」西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990年、359-360頁。
52）Finer, Herman, “Administrative Responsibility and Democratic Government,” *Public Administrative Review,* Vol.1, 1941, pp.335-350.
53）Mulgan (2003), *op.cit.,* p.18.
54）Friedrich, C.J., “Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility,” in C.J. Friedrich and E.S. Mason (eds.), *Public Policy,* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1940, pp.3-24.
55）山谷清志「第６章：行政の評価と統制」福田耕治、真渕勝、縣公一郎編著『行政の新展開』法律文化社、2002年、160-161頁。
56）Mulgan (2003), *op.cit.,* p.18. ただし、マルガンは、このようにアカウンタビリティーの概念を広範にとらえる傾向は、アカウンタビリティーの意味を薄め（dilute）させ、そのコアのメカニズムの重要性を危うくする恐れがあることも警告した。

の有無が問題なのではなく、むしろ内部的アカウンタビリティーと外部的アカウンタビリティーの間の「配分の問題（distributional issue）」でもあることを指摘した[57]。たとえば政府間国際機関は、当該機関を創設し財政的に支援する加盟国に対して内部的アカウンタビリティーを負っているが、「市民社会組織（Civil Society Organizations）」やメディアなどに対しては、比較的低い程度の外部的アカウンタビリティーしか負っていない[58]。したがって、アカウンタビリティーの問題において重要なのは、内部的と外部的という二つのアカウンタビリティーの配分の均衡がとれているのかどうか、そして適切な正しいグループに対して説明しているのかどうかという問題であるとする。

この配分の問題に関して、サイモン・ビュロール（Simon Burall）とキャロライン・ネリガン（Caroline Nelligan）は、多くの政府間国際機構においては、加盟国の中でもある特定の加盟国に対してより多く、その他の加盟国に対してより少なくアカウンタビリティーが果たされている事実を指摘した[59]。これをコヘインのアカウンタビリティーのサブ概念を適用して表現してみれば、配分の問題は内部的と外部的という二つのアカウンタビリティーの間でのみ未解決の問題ではなく、内部的アカウンタビリティーのプリンシパルとして既に制度化された加盟国間にも、依然として存在するということが言えよう。

おわりに―責任概念の生成工場としてのアカウンタビリティーのプロセス―

最後に、アカウンタビリティーと責任の概念の関係の解明という本論文の主題に戻り総括するとする。これには、大別して３つの立場が存在した。まず第１が、両概念は有責性を基準として排他的な関係にあるとする見解であった（パトリシア・デイとルドルフ・クライン、マシュー・フリンダーズなど）。第２が、アカウンタビリティーの概念は責任概念の中核であるとする見解であった（J. R. ルーカスやJ. D. スチュワートなど）。第３が、アカウンタビリティーの概念は責任概念の外部的側面であるとする見解であった（リチャード・マルガン、ロバート・コヘインなど）。

第１の見解は、有責性を要件としてアカウンタビリティーの概念と責任概念を排他的な関係にあると捉えるものだったが、責任概念自体に有責性を要件としない結果責任が存在することから、両概念の排他性に着目する見解は退けられた。

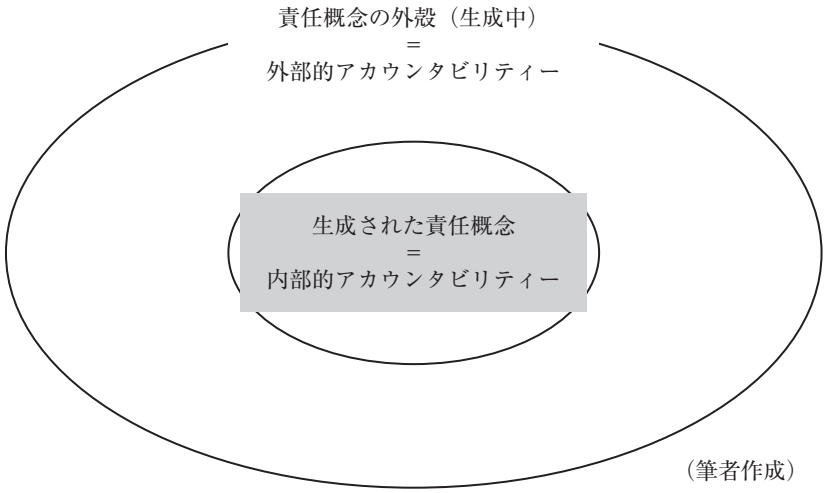
第２の見解は、アカウンタビリティーの概念は責任概念の中核であるとする一方で、制裁のプロセスはアカウンタビリティーのプロセスに属さず、責任概念に固有なものと暗に位置づけるものだった。しかしこれに関しては、制裁のプロセスは、それが強制を伴う有効な制度であるかないかに関わらず、アカウンタビリティーのプロセスの一部を構成する不可欠の要素であることが検証された。

57）Keohane (2003), *op.cit.*, p.145.
58）本論文における「市民社会組織」の定義には、非営利民間団体だけでなく、広く企業や政党なども含まれるとする。
59）Burall, Simon and Caroline Nelligan, "The Accountability of International Organizations," GPPI Research Paper Series No.2, 2005 at www.gppi.net/fileadmin/gppi/IO_Acct_Burall_05012005.pdf (accessed on 14 February 2011).

最後に残った第3の議論は、アカウンタビリティーの概念は責任概念の外部的側面であるとし、アカウンタビリティーの外部的行為主体の返答を要求する権利に着目したものだった。同議論を外部的と内部的アカウンタビリティーというコヘインによるアカウンタビリティーのサブ概念の定義に基づき再構成してみると、次のようになろう。まず説明を要求する権利の制度化の成否に着目して両概念を比較してみると、アカウンタビリティーの概念は、説明を要求する権利がすでに制度化されている内部的アカウンタビリティーと、まだ同権利が十分制度化されていない外部的アカウンタビリティーに区別することができる。そして、コヘインにより内部的アカウンタビリティーとして定義された範囲が、すでに生成された責任概念に該当する一方で、コヘインにより外部的アカウンタビリティーとして定義された範囲は、責任概念の外殻をなす生成途上の責任概念に該当していると考えられる。

マルガンは、アカウンタビリティーの概念が責任概念の外部的側面となっていることを指摘したが、それは、アカウンタビリティーのプロセスが、責任概念を外部的行為主体に対して拡大していく機能に着目しての言明だったと捉えることも可能だろう。すなわち、アカウンタビリティーの概念とは、責任概念のコアであると同時に、責任概念の境界線を拡大する役割を担った、いわゆる「責任概念の生成工場」としての役割を担っているのではないかと考えられる（参照：責任概念の生成工場としてのアカウンタビリティー）。

責任概念の生成工場としてのアカウンタビリティー



（筆者作成）

［付記］　本稿は科学研究費補助金「国連行政におけるアカウンタビリティーの概念の歴史的考察と現代的展開」（基盤研究C、平成21～23年度）による研究成果の一部である。