

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トビリティーの概念の次元—※

蓮 生 郁 代**

問題の所在

- I 管理型アカウントビリティーの概念の次元
- II 国際連合における管理型アカウントビリティーの概念の推移
- III 国際連合に導入された新公共経営論の特徴
おわりに

問題の所在

本論文は、「国際連合¹⁾(以下、国連)が、グローバル・ガバナンス²⁾の行為主体として、アカウントビリティーを果たすために、今、何がなされる必要があるのか。」という筆者の問題意識に基づく一連の論文の一角を構成する³⁾。

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第5巻第2号2006年7月 ISSN 1347-0388

※ 本稿は、アメリカの国際研究学会（International Studies Association）の2006年度年次大会（至：アメリカ、サン・ディエゴ、2006年3月22-25日開催）における報告と、その際頂いたコメントに基づいている。尚、海外の学会出席にあたり、アメリカの国際研究学会からは、海外渡航費用奨学金の交付を受けた。ここに深い感謝の意を表したい。但し、本稿の文責は筆者本人のみにある。

※※ 一橋大学大学院法学研究科博士後期課程

- 1) 本稿の考察の対象とする国際連合とは、専門機関を含む国連システム全般ではなく、狭義の国際連合（United Nations Organization）とする。また、狭義の国際連合には、国連開発計画（UNDP）などの自律的補助機関も含まれるが、本稿の考察の対象は、主として国連本体の事務局（Secretariat of the United Nations Organization）とする。
- 2) グローバル・ガバナンスは、ジェームズ・ローズノーらにならひ、正式な政府（government）の欠如している統治（governance）の形態と定義する。Rosenau, James N. and Ernst-Otto Czempiel, eds., *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, New York: Cambridge University Press, 1992.
- 3) これまでには、不正疑惑の取り沙汰されたイラクの国連石油食料交換計画を事例研究として取り上げ、同計画において、国連のガバナンス機能が完全に機能しなかった原因はなんであったのかという問題を制度的に分析した拙稿がある。次を参照。蓮生郁代「国際連合とアカウントビリティー—国連イラク石油食料交換計画に見る行政監査機能の現状と課題—」一橋大学大学院法学研究科『一橋法学』第4巻、第3号（2005年11月）、299-329頁。

1 問題意識

国連をグローバル・ガバナンスの行為主体としてみた時、国連によって施される行政は、現代行政の特徴である複雑性と専門性の上に、国際行政の特徴である多様性や、国際外交の特徴である機密性の影響も受けており、大変複雑でわかりづらい。国連は、国際の平和と安全の分野において、平和維持活動、選挙支援、緊急人道援助などを行う一方で、人権分野においても積極的な活動を展開するなど、その活動は多岐におよぶだけでなく、地理的にも、紛争地域を含め地球上のあらゆる場所で展開されている。行政の基本的サイクルは、「plan-decide-do-see(企画—決裁—実施—評価)」である⁴⁾と一般的には言われているが、そのどの段階においても、国連行政は、外部の者には複雑で理解しがたい要素を多分に含んでいる。

国連の開発援助機関の活動が、1990年代を通じて、政府開発援助全体額の推移同様に金額的には停滞傾向に陥った一方で、国連本体の事務局のほうは、1990年代、国連平和維持活動の急激な拡大期、その後の縮小・盛り返しを経た後、プログラム執行者としての安定した地位を確立するに至った⁵⁾。しかし、その一方で、国連事務局においては、その行政活動の急速な拡大および多様化にもかかわらず、事務局内の行政管理部門の強化や行政統制部門の拡充などの取り組みについては、国連開発機関などの開発援助機関に比して、1990年代を通して遅れがちであったということができよう。このような状況に苛立ちを隠さなかったアメリカなどの強硬な主張の下⁶⁾、1994年には、国連事務局内部に内部監視局が設立され、国連の内部行政監査機能の強化が図られた⁷⁾。しかし、行政監査は、本来は事後性のものであり、それだけでは行政管理強化には不十分であった。1997年、アナンが国連事務総長に就任すると、当時OECD諸国を中心に広まりつつあっ

4) 西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1996年、105-106頁。

5) 田所昌幸・城山英明「終章・総括と提言」田所昌幸・城山英明編著『国際機関と日本—活動分析と評価—』日本経済評論社、2004年、414頁。

6) UN document, A/C.5/48/35 dated 29 November 1993, letter dated 24 November 1993 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the Secretary-General.

7) UN document, A/RES/48/218B, 29 July 1994, para.4.

た行政管理の手法である新公共経営論を国連にも導入しようと試みようとする。それが、1997年7月に発表されたアナン事務総長による最初の包括的な改革案、「国連の再生：改革プログラム（Renewing the United Nations: A Programme for Reform）」である⁸⁾。同報告書で、アナン事務総長は「業績測定」の手法に基づく「結果志向型予算（Results-based Budgeting: RBB）⁹⁾」の導入を始めて主張した¹⁰⁾。それが、その後の国連事務局における漸次的な結果志向型予算方式の移行へと結びついていくことになる。

しかし、このような国連の行政改革の努力の積み重ねにも関わらず、2005年9月、本来は国連創立60周年を祝うべき国連総会首脳会合にて、国連に対するアカウントビリティ要求の問題が火を噴くことになる¹¹⁾。その具体的なきっかけとなったのは、イラクの国連石油食料交換計画（Iraq UN Oil-for-Food Program）に起因する不正疑惑の数々であった¹²⁾。同計画は、国連による経済制裁下にあったイラク国民に人道的救済を施すために、イラクの石油の管理下における販売の交

8) UN document, A/51/950, *Renewing the United Nations: A Programme for Reform*, 14 July 1997.

9) 「結果志向型予算」とは、国連の定義によれば、次の三つを含むプログラム予算の過程であるとされている。第一に、プログラムの明確な記述が、事前に明らかにされた目的と期待された業績を一組として中心題目とすること。第二に、期待された業績は、そのような業績を達成するために要求されるアウトプットに由来、またはリンクしている資源の要求を正当化できること。第三に、期待された業績を達成するための実績は、「業績指標（performance indicator）」によって測定されること。「業績指標」とは、国連の定義によれば、期待された業績が達成されたかどうか、またはその達成の度合いを測定するために用いる特徴または特色であるとされている。業績指標は、業績を測定するために用いられる期待された実績に直接的に、または間接的に符号しているという。次を参照。UN document, A/54/456, *Results-Based Budgeting*, Annex I: Glossary of relevant terms, 11 October 1999, pp.19-20.

10) *Ibid.*, paras. 240-241. 同改革案の主要な論点は、以下の三つである。第一に、行政管理と費用対効果の向上のために、国連のリーダーシップと業務を構造改革すること、第二に、業績志向の人的資本システムの開発、第三に、プログラムの業績を測定するための結果志向型予算方式の導入である。

11) Bolton, John, US Ambassador to the UN, *Open Letter on the Draft Outcome Document*, 30 August 2005, at www.un.int/usa/reform-un-jrb-ltr-manage-8-05.pdf (accessed on 2 October 2005).

12) 以上の石油食料交換計画の概要に関しては、下記HPのFact Sheetを参照。UN Office of the Iraq Program- *Oil for Food: About the Program: Fact Sheet*, at www.un.org/Depts/oip/background/fact-sheet.html(accessed on 3 March 2006).

換に、国連がイラク国民に食料や医薬品を始めとする人道的物品を供給するというプログラムであった。しかし、同計画に関連したスキャンダルの数々により、国連は、個々のプログラムに関する行政統制能力のみならず、国連によるガバナンスの信憑性までもが疑われる結果となってしまった。

現在の国連における行政の権限委譲と説明責任に関する状況は、国際社会が国連事務総長にブランク・チェック（白紙の小切手）を渡したようなもの、という見方をすることも可能かもしれない。国連によって施行される行政に対する国際社会の信憑性が地に堕ちたとも言えるようなこの象徴的な事件を前にして、現在国際社会において切望されているのは、「国連は国際の平和と安全のために『なにを』なすべきか」という政治学的次元の論争とはもう一つ別の次元の議論であると思われる。すなわち、「国連が国際の平和と安全を『どのようにしたら』なしうることができるのか」という問題、換言すれば、グローバル・ガバナンスの行為主体としての国連のガバナンスのあり方が、行政学的視座を含めたより包括的な視点から、今、論じられる必要がある¹³⁾。

2 考察の対象

そのような行政的視野からの検討の過程において、重要性を増してくるのが、「アカウントビリティ（Accountability）」という概念である。アカウントビリティとは大変広範な概念であり、その意味するところも多様性に富む。しかし、本稿では、その中でも最大公約数的な一般的定義として、フィデルマ・ホワイト（Fidelma White）らによる「アカウントビリティとは、自らの行為を説明する義務（duty）と、自らの行為が不承認された場合にそれを正当化する責任（liability）に関する概念である」を採用するとする¹⁴⁾。

一般的には、アカウントビリティの概念には、その発祥の由来から区別される二つの大きな思想的潮流があると考えられている。すなわち、「政治的アカウントビリティ（political accountability）¹⁵⁾」と、「管理型アカウントビリティ

13) 国連をグローバル・ガバナンスの行為主体としての視点から分析した最近の著作としては、次が参考になる。横田洋三・久保文明・大芝亮・総合研究開発機構（NIRA）編著『グローバル・ガバナンス—「新たな脅威」と国連・アメリカ』日本経済評論社、2006年2月。

(managerial accountability)¹⁶⁾」という概念である¹⁷⁾。政治的アカウンタビリティの概念は、その発祥の由来を紀元前5世紀頃の直接民主制下における古代アテネにもつ¹⁸⁾。それに対して、管理型アカウンタビリティは、さらに歴史を遡り、紀元前4千年頃の古代バビロニアにその発祥の由来をもつと言われている¹⁹⁾。上記のホワイトらによる定義を適用してみれば、前者の政治的概念は、選挙民または選挙によって選任された議員からなる議会に対する、権限された委譲に関する、行政府の長の説明責任の関係を指すことになろう。国連で言えば、まず、第一義的に挙げられるのは、加盟国によって構成される総会などの統治機関に対する、委譲された権限に関する、国連事務総長の説明責任の関係であろう。また、同様にホワイトらによる定義を適用してみれば、後者の管理型概念は、当該組織の長に対する、委譲された権限に関する、当該組織の構成員の説明責任を指しているということになろう。したがって、管理型概念とは、ある組織の内部管理の

-
- 14) アカウンタビリティの定義は、多様であり、論者により様々である。本稿では、イギリスの監査理論研究を行ったフィデルマ・ホワイトらによる定義を採用している。ホワイトらによる定義は、第一次的な説明する責任をduty、それが不承認された場合に自らの行為を正当化する第二次的な責任をliabilityと呼び、この二つを明確に区別している点で優れていると考えられる。White, Fidelma and Kathryn Hollingsworth, *Audit, Accountability and Government*, Clarendon: Oxford University Press, 1999, pp.6-7.
- 15) 様々な定義の仕方がありえるが、パトリシア・デイ (Patricia Day) とルドルフ・クライン (Rudolf Klein) によれば、「政治的アカウンタビリティ」とは、「単純な社会において直接的に、または複雑な社会において間接的に、人々に対して彼らの活動に関して答えられる権限を委譲された者の責任である」と定義されている。Day, Patricia and Rudolf Klein, *Accountabilities: Five Public Services*, London: Tavistock Publications, 1987, pp.26-27.
- 16) 様々な定義の仕方がありえるが、デイとクラインによれば、「管理型アカウンタビリティ」とは、「業績に関する合意された基準にしたがって、合意された業務が実施されたことについて、権限を委譲された者に回答させることである。」とされている。*Ibid.*, p.27.
- 17) *Ibid.*, pp.26-27. この「政治的アカウンタビリティ」という用語に関しては、論者により、「民主的アカウンタビリティ (democratic accountability)」という用語をあてることもあることを断っておく。例えば、ホワイトらによるアカウンタビリティの分類においては、「民主的アカウンタビリティ」と「管理型アカウンタビリティ」の二つに大別されている。White and Hollingsworth, *op.cit.*, p.7.
- 18) Day and Klein, *op.cit.*, p.4.
- 19) O'Reilly, Vincent M., *Montgomery's Auditing*, New York: John Wiley & Sons, 12th edition, 1998 (中央監査法人訳『モントゴメリーの監査論 (第2版)』中央経済社、1998年、11頁)。

あり方に関する概念であり、政治的概念とは違い、極めて内部完結的な特徴をもっていることに留意する必要がある。国連で言えば、まず、第一義的に挙げられるのは、国連事務総長に対する、委譲された権限に関する、国連事務局職員の説明責任の関係が挙げられるよう。

国連において二つのアカウントビリティーが追求されることは、それぞれに重要な意義をもつ。ただし、本稿の考察においては、主に後者に焦点を合わせ、国連における管理型アカウントビリティーの概念の解明を目的とする。管理型アカウントビリティーの概念は、通史的に概観してみれば、その時代ごとの経営管理方法の影響を多分に受けてきたということが言える。公的セクターにおいて管理型概念の変容に大きな影響を与えてきたのは、その時代ごとの各国中央政府または地方自治体などの行政管理手法のあり方であった²⁰⁾。それは、国連における管理型アカウントビリティーの概念においても同様ではないかと推論される。

したがって、国連における管理型アカウントビリティーの概念の推移を考察する際のポイントは、国連事務局における内部管理のあり方、すなわち、主として国連の予算方式あるいは人事方式などが、国連総会などの統治機関の決定や事務総長のイニシアティブなどにより、マクロ・レベルでどの時点で変化したのかということになる。その際、例えば、外部プログラム評価などの外部行政監査の機能の漸次的変容などは、内部管理の問題ではなく、厳密には外部的行政統制の問題、すなわち、国連事務総長に対する加盟国や出資機関などによる政治的アカウントビリティー追求の問題とみなされることから、本稿においては、主たる考察の対象外となることに留意されたい。

ところで、国連における包括的な行政管理手法の歴史的考察をするにあたり、それをどのように時系列的に分類するかということについて理論的な観点から論じた著作が、内外を通じて存在しないと思われるという事実は実に驚くべきことである。したがって、様々な異論もありうるかもしれないが、本論文においては、管理型アカウントビリティーの概念の変容という視座に基づき、国連行政の歴史

20) 「アカウント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。

を分類する方法を新たに提案してみたい。

本稿における分析の順序は、以下の通りである。まず、第Ⅰ章にて、公的セクターにおける管理型アカウントビリティーの概念の推移の段階的發展説を唱えた J. D. スチュワート (J. D. Stewart) による仮説²¹⁾を紹介する。その仮説の理論的正統性を探るとともに、アメリカの連邦政府における管理型アカウントビリティーの概念の推移を事例として取り上げ、当該仮説を検証する。

次に、第Ⅱ章にて、第Ⅰ章の検証の結果に基づきながら、国連における管理型アカウントビリティーの概念の推移の歴史を考察する。同考察に基づき国連行政の歴史を三つの時期に分類し、各時期の基本的特徴などを概観する。

そして、第Ⅲ章では、現代の国連の管理型アカウントビリティーの概念に多大な影響を与えていると思われる新公共経営論²²⁾に焦点を当てていく。まず、国連に新公共経営論が導入された目的や、国連への導入に伴い生じてくる今後の課題などを、国連の外部監査による研究成果²³⁾などを参考にしながら考察する。次に、経済協力開発機構 (OECD) による各国政府の新公共経営論導入の類型化に関する調査結果²⁴⁾を参考にしながら、国連における新公共経営論導入の類型化のパターンを分析する。最後に、今後の検討課題について言及するとする。

21) 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.

22) 「新公共経営論 (New Public Management)」とは、1980年代の半ば以降、イギリスやアメリカなどの諸国を中心に行政実務の場を通じて形成されてきた理念である。同表現は、イギリス、ニュージーランドなどでよく用いられる表現であり、アメリカでは、単なる「パブリック・マネジメント (Public Management)」と呼ばれている。北欧やドイツなどの大陸諸国では、これと類似したものとして、「行政の現代化 (Public Modernization)」という概念が用いられている。ただし、OECD、IMF、世界銀行などの国際機関においては、経営学的なアプローチを重視した公的部門改革を「新公共経営論 (New Public Management)」と総称しており、本稿もそれに従うとする。次を参照。大住、前掲書、4頁。

23) 例えば、次を参照。UN document, JIU/REP/2004/5-8, JIU, Geneva, 2004.

24) OECD, *In Search of Results: Performance Management Practices*, Paris: OECD, 1997. 以下、OECD (1997) とする。

I 管理型アカウンタビリティの概念の次元

管理型アカウンタビリティの概念には、様々な次元が存在する。本章では、その中で、国連行政の歴史を概観するのに視座となるような次元とはなにか、そして、それら相互の関係はどのように捉えられるのかを探ろうとする。

1 スチュワートによる「アカウンタビリティの階段説」

管理型アカウンタビリティの概念とは、公的セクターおよび民間セクターにかかわらず、ある組織の内部管理に関する概念であるから、その切り口いかんにより、従来様々なサブ概念が唱えられてきた。その由来を遡ってみると、パトリア・デイ (Patricia Day) とルドルフ・クライン (Rudolf Klein) によれば、現代の管理型アカウンタビリティの概念は、その原初的な形態を古代の「財務的アカウンタビリティ (fiscal accountability)」の中に見出すことができると言う²⁵⁾。現代においては、管理型アカウンタビリティの概念は、様々な細分化され、数多くの次元において論じられている。その分類の方法は、論者により様々であり、多様な意見が存在すると思われるが、公的セクターにおける管理型概念は、大別して次の4つに分類することができるのではないかと考えられる。

第1のカテゴリーが、管理型概念の発祥ともなった「財務的アカウンタビリティ」、または、もう少し広く対象を捉えて、業務一般が法規や規則を適正に遵守して行われているかどうかを判断基準とする「合規性のアカウンタビリティ (accountability for regularity or accountability for probity and legality)²⁶⁾」である。第2のカテゴリーが「プロセス・アカウンタビリティ (process accountability)²⁷⁾」で、活動を実施する際に従う行政運営手続きの適切さを重視するアカウンタビリティである。第3のカテゴリーが「パフォーマンス・アカウ

25) Day and Klein, *op.cit.*, pp.8-9. また、「財務的アカウンタビリティ」とは、資金が適切に収入されているかどうか、支出された資金が適切に使われているかどうかをチェックするために財務勘定を検証することを指す。同定義については、次を参照。確氷悟史『監査理論研究：監視・監督・監査の統合理論』同文館出版、1992年、12-13頁。

26) 定義については、次を参照。山谷清志「第6章：行政の評価と統制」福田耕治・真淵勝・縣公一郎編『行政の新展開』法律文化社、2002年、171-172頁。

27) 定義については、次を参照。同上、152頁。

ンタビリティ（performance accountability）²⁸⁾」で、業務の遂行が経済的または効率的に運営されているかどうかを判断基準とする。また、現代的な意味においては、業績達成に対する責任を含む。第4のカテゴリーが「プログラム・アカウントビリティ（programme accountability）²⁹⁾」で、政策目標を達成する手段であるプログラムが、プログラム作成時に狙った効果を挙げているかどうかを事後的にチェックすることを通して、行政機関の責任を追及しようとしたものである。

これらの管理型アカウントビリティのサブ概念の相互の関係をどう捉えるのかということについて、例えば、スチュワートは、「アカウントビリティの階段説（a ladder of accountability）」という仮説を唱えており、注目に値する³⁰⁾。それによれば、公的セクターにおけるアカウントビリティの概念は、5つの段階を経て階段状に推移するとされる。第1段階が「合規性のアカウントビリティ（accountability for probity and legality）」、第2段階が「プロセス・アカウントビリティ」、第3段階が「パフォーマンス・アカウントビリティ」、第4段階が「プログラム・アカウントビリティ」である。そして、第5段階として、「ポリシー・アカウントビリティ（policy accountability）³¹⁾」が段階の頂上に位置すると言う。

このスチュワートのアカウントビリティの階段説は、理論的にはどのように説明されるのだろうか。まず、大住莊四郎による行政の供給物たる成果物に着目した仮説の説明を紹介する³²⁾。行政の成果物には、一般的には、ポリシー（政策）、プログラム（施策）、プロジェクト（個別案件）の3つのレベルがあると考えられる³³⁾。大住は、スチュワートのアカウントビリティの階段は、行政の成果物

28) 定義については、次を参照。同上、163頁。

29) 定義については、次を参照。同上、153頁。

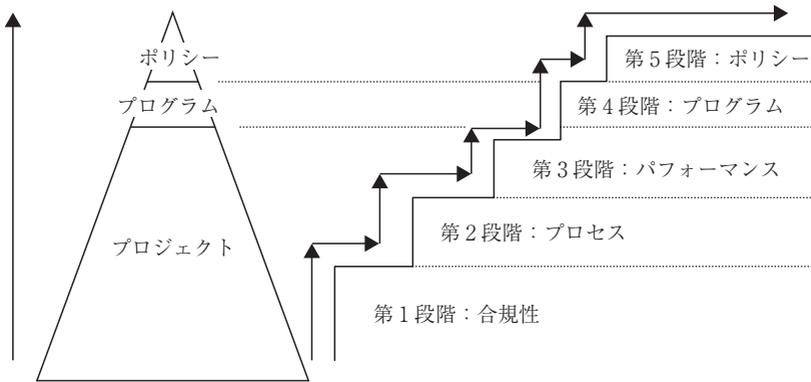
30) Stewart, *op.cit.*, pp. 16-18.

31) 「ポリシー・アカウントビリティ」とは、選択した政策に対する責任に関する概念である。定義に関しては、次を参照。山谷、前掲論文、163頁。したがって、「ポリシー・アカウントビリティ」は、ある組織内部の管理のあり方に関する管理型アカウントビリティの概念の範疇には、厳密には該当しないと考えられる。

32) 大住、前掲書、93-96頁。

のレベルに対応しており、アカウントビリティーのサブ概念がポリシーをトップとする行政の成果物のより高い次元に次第に推移していくと仮定した。この大住の仮説をわかりやすく図で表してみると、次のようになるであろう（参照図1：行政の成果物とアカウントビリティーの概念の関係）。

図1 行政の成果物とアカウントビリティーの概念の関係（著者作成）



さらに、大住の指摘した行政の成果物という観点を発展させて、行政のインプット (input)、アウトプット (output)、アウトカム (outcome) という視点から、スチュワートの階段説を説明することも可能ではないかと思われる³⁴⁾。

第1段階の合規性のアカウントビリティーは、インプット重視の概念であり、インプットが合法的に投入されたかどうかを判断基準としている。第2段階のプ

33) 上山信一「民間企業の業績評価と行政評価」『自治フォーラム』3月号(1999年3月)、36頁。「ポリシー」は基本構想や施政を表すシナリオ、「プログラム」は政策目的のための具体的な施策、「プロジェクト」は行政の事務の最小の単位である。国連における例を挙げると、国連における「ポリシー」とは、例えば、国際の平和と安全の維持という目的のために、平和維持活動という政策を選択することである。「プログラム」とは、例えば、平和維持活動の一貫として、ある国にて選挙支援を計画することである。「プロジェクト」とは、例えば、選挙支援のために必要な選挙用パンフレットを印刷することである。

プロセス・アカウンタビリティも同様に、インプット重視の概念であり、インプットの投入が手続き的に適切であったかどうかを判断基準とする。第3段階のパフォーマンス・アカウンタビリティは、アウトプット重視の概念であり、インプットに対して最大のアウトプットが生じているかどうかという両者の割合を効率性の観点から判断しようとするものである³⁵⁾。第4段階のプログラム・アカウンタビリティは、当初期待されたようなアウトカムがプログラムから得られているかどうかというプログラムの有効性を判断しようとする。第5段階のポリシー・アカウンタビリティは、政策活動が生み出すアウトカムの説明責任を果たしているかどうかを判断基準とする。

このように、インプット、アウトプット、アウトカムの三つに注目すると、スチュワートのアカウンタビリティの階段説はどのように説明されることになるのだろうか。まず、第一に、行政管理におけるインプット管理重視の段階がある。第二に、インプット管理重視からアウトプット管理重視への移行が起こると想定される。第三に、アウトプットというより数量的な判断基準重視から、アウトカムというより質的な判断基準重視への移行が起こると想定される。最後に、同じ

34) 「インプット」とは、実際に投入される資源量のことであり、予算や人的資源などを指す。数量的計測が可能であると考えられている。「アウトプット」とは、活動の結果として産出される生産物のことであり、やはり数量的に計測可能であると考えられている。「アウトカム」とは、成果のことであり、活動やプログラムそのものを超えて発生した出来事、事件、状況を指す。インプット、アウトプット、アウトカムの定義については、次を参照。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)。国連における例を挙げてみると、国連における「インプット」とは、例えば、緊急援助活動における緊急援助活動担当者2,000人とヘリコプター5台の投入である。「アウトプット」とは、例えば、これらのインプットの投入により、救出された人員の数100人である。「アウトカム」とは、例えば、当該地域における福祉衛生の向上である。

35) ただし、現代において「パフォーマンス・アカウンタビリティ」の概念の復活をもたらした新公共経営論の枠組みにおいては、アウトプット重視の国と、アウトカム重視の国と、適用国によって大きな開きがあることに留意する必要がある。具体的には、アウトプットを重視した効率性 (efficiency) の審査を重視するのが、イギリスやニュージーランドなどの国々であり、一方、アウトカムを重視した有効性 (effectiveness、便益とも呼ばれる) の審査を重視するのがスウェーデンなどの国々である。次を参照。大住、前掲書、56-57頁および105頁。

質的判断基準の中でも、アウトカムという政策を具体化したプログラム・レベルの視点から、当該政策自体の有効性を問うポリシー・レベルの視点に徐々に推移していくという説明も可能であると思われる。これを表にしてみると次のようになる(参照表1:インプット、アウトプット、アウトカムとの関係)。

表1 インプット、アウトプット、アウトカムとの関係(著者作成)

アカウントビリティーの概念	インプット重視	アウトプット重視	アウトカム重視
第1段階: 合規性	○ ↓		
第2段階: プロセス	○	↓	
第3段階: パフォーマンス		○	(○)
第4段階: プログラム			○ ↓
第5段階: ポリシー			○ ↓

2 スチュワートの仮説の検証

次に、スチュワートの仮説を検証するために、アメリカの連邦政府における管理型アカウントビリティーの概念の歴史的推移を考察することとする。これまでアメリカは、世界に名だたる行政大国として、国連などの政府間機構を含めた諸外国の政府の行政管理手法に、歴史的にみて多大な影響を与えてきた。したがって、アメリカ連邦政府の事例を取り上げる理由は、アカウントビリティーの管理型概念の歴史的推移をみる上で、それを代表例の一つとして捉えることができると推定されるからである。

アメリカの行政の初期において、まず、第1段階の法令や規則の遵守というような合規性のアカウントビリティーの概念が尊重され、それが一歩進んで、第2段階の手続きの適正さというプロセス・アカウントビリティーに推移したことに關しては、異論はないと思われる³⁶⁾。

その次の段階が19世紀末から1930年ごろまでの時期であり、ここにおいて能率の重視たる第3段階のパフォーマンス・アカウントビリティーの概念が追求されるに至る。当時のアメリカにおいては、政治の介入から独立した能率的な行政技術の探求に基づく「政治・行政二分論」が主流となっていった³⁷⁾。この流れの中で、能率 (efficiency)³⁸⁾、および能率の「測定」が重視されることとなった。

しかし、やがて、このような能率重視のパフォーマンス・アカウントビリティ

ーに対する反動の時期が起こる³⁹⁾。そして、1930年頃から1960年末にかけて、アメリカは管理型アカウンタビリティの概念の模索の時期に入ったと考えられる。その契機となったのは、1930年前後のアメリカの大恐慌や第二次世界大戦であり、政府に対する福祉国家化への要求の高まりは、それまでの行政における単なる能率の尊重を超えた政府のあり方をめぐる価値観の論争へと発展していく。

その後、1960年代後半から1980年代始めまで、アメリカは、「プログラム評価 (program evaluation)⁴⁰⁾」の導入により、第4段階のプログラム・アカウンタビリティの概念に移行していったと考えられる。その背景には、当時、アメリカ連邦議会において、プログラムの有効性に関する関心が高まっていたことがあった⁴¹⁾。

-
- 36) 山谷清志『政策評価の理論とその展開—政府のアカウンタビリティ』晃洋書房、2002年、188頁。ただし、アメリカにおける管理型アカウンタビリティのサブ概念の歴史を分類したフレデリック・モシャー (Frederick Mosher) などは、第1段階を、会計検査院が創立された1921年から、1945年までとし、財務監査による財務的アカウンタビリティが追求された時代としている。そして、第2段階を、1945年から1966年とし、民間企業に類する監査、あるいは、包括監査による、プロセス・アカウンタビリティが追求されていた時代とする。第3段階のプログラム評価導入によるプログラム・アカウンタビリティ追求の時期に関しては、1966年を採用している。モシャーは、アメリカ会計検査院による外部行政監査の機能の変容に注目し分類したのに対して、本論文は、連邦政府における行政管理手法の変化に着目しているゆえに、このような差異が生じていると考えられる。モシャーの説については、次を参照。Mosher, Frederick C., *The GAO: The Quest for Accountability in American Government*, Boulder, Colo.: Westview Press, 1979.
- 37) 今里滋『アメリカ行政の理論と実践』九州大学出版会、2000年、11頁および215-221頁。
- 38) 後の新公共経営論では、efficiencyを、経済学からの影響から、「能率」ではなく「効率」と呼んでいることに留意。
- 39) 今里「第四章：さまよえる“行政”」前掲書、207-228頁、および「第五章：現代アメリカ行政学の展開と「一体性」の危機」前掲書、229-315頁。
- 40) 「プログラム評価」とは、ある特定のプログラムについて、定期的または随時に、その結果を測定するものである。同定義については、次を参照。古川俊一・北大路信郷『新版、公共部門評価の理論と実際：政府から非営利組織まで』日本加除出版株式会社、2004年、36頁。
- 41) アメリカ連邦議会改革の背景については、次を参照。山谷清志「分権化時代の地方議会—地域における議会制民主主義の可能性」岩手県立大学総合政策学会『総合政策』第1巻2号 (1999年)、165-166頁。

その後、プログラム評価の流れの中で、行政学者の間では、「政策のレリバンス」、すなわち、政策が課題に適切に対応しているかどうかを問う動きが始まった⁴²⁾。この動きは、その後、「政策評価 (policy evaluation)⁴³⁾」の研究とその実践につながっていき、アメリカにおける第5段階のポリシー・アカウンタビリティの追求が起きたと考えられる。

しかし、その一方で、1980年代初頭から、新公共経営論の世界的な広がりとともに、OECD諸国においては、効率の追求および「業績測定 (performance measurement)⁴⁴⁾」に対する関心が再び脚光を浴びるようになった⁴⁵⁾。これは、そもそもはイギリスの1979年のサッチャー政権の誕生に端をなす動きだった⁴⁶⁾。他方、もう一つの改革の潮流が1992年-1993年頃、アメリカから出てきた「Reinventing Government (『政府の再生』)」という言葉で知られる改革である⁴⁷⁾。同改革は、政治的には、アメリカ大統領ビル・クリントンの政権下、当時の副大統領ゴアが提唱し、学問的にはデビッド・オズボーン (David Osborne) とテッド・ゲブラー (Ted Gaebler) により理論化されたものである⁴⁸⁾。同改革のエッセンスは、新公共経営論型改革同様に、政府組織のダウンサイジング、政府経営の

42) 今里、前掲書、241-246頁。

43) 「政策評価」とは、政策目標の妥当性を、その政策目標を達成する手段(プログラムやプロジェクト)の合理性の議論から行うものである。評価基準は、経済性、効率性、有効性のほかに、社会的公正やジェンダー・バイアスなど広範に及ぶ。山谷、前掲論文、177頁。

44) 「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(施策)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。同定義に関しては、次を参照。ハトリー、前掲書、3頁。

45) OECD, Public Management Occasional Papers 1994 No.3, *Performance Management in Government: Performance Measurement and Results-Oriented Management*, Paris: OECD, 1994, p.15.

46) 君村昌『現代の行政改革とエージェンシー—英国におけるエージェンシーの現状と課題』行政管理研究センター、1998年、30-38頁。

47) Osborne, David and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, N.Y.: Plume, 1992 (デビッド・オズボーンおよびテッド・ゲブラー著、野村隆監修、高地高司訳『行政改革』日本能率協会マネジメントセンター、2004年)。

48) 同上、1頁。

改革、ガバナンス構造の改革という三つの内容などで知られている⁴⁹⁾。

現在においてもアメリカの行政府においては、「結果志向型管理方式 (Results-based Management, RBMとも略される)⁵⁰⁾」に対する関心はいっこうに衰えず、第3段階のパフォーマンス・アカウンタビリティの一種である「業績志向型アカウンタビリティ (performance-based accountability)⁵¹⁾」の概念が盛んに追求されている段階にあると考えられる。

このようなアメリカの連邦政府における管理型アカウンタビリティの概念の推移を、スチュワートの仮説に基づきながら、以下、総括してみる。まずは、第1段階の合規性のアカウンタビリティの尊重、そして第2段階のプロセス・アカウンタビリティの重視を経て、20世紀初頭、行政における能率の重視に基づく第3段階のパフォーマンス・アカウンタビリティに推移したと考えられる。その後、1930年ごろの世界恐慌を境に、アメリカ行政学は、行政上の価値の模索の時期に入り、それを経て、1970年代以降、第4段階のプログラム・アカウンタビリティへと推移したと思われる。その後、第5段階のポリシー・アカウンタビリティに関する関心が理論および実践において高まった一方、同時に、

49) 秋吉貴雄「第6節 アメリカのガバナンス改革」総合研究開発機構『公的部門の開かれたガバナンスとマネジメントに関する研究』NIRA 研究報告書No.20010014、2001年、96-97頁。

50) 「結果志向型管理方式」とは、国連合同監査団の定義によれば、望まれた結果を達成するための政府活動を保証すること、そのための業績の改善を強調する改革であるとされている。UN document, JIU/REP/2004/5, *Overview of the Series of Results on Managing for Results in the United Nations System*, JIU, Geneva, 2004, p.13.

51) 「業績志向型アカウンタビリティ」の定義としては、サミュエル・ポール (Samuel Paul) による「個人や組織に、最も客観的に測定される業績に対して、責任を果たすようにさせること」というアカウンタビリティの概念の定義が採用可能であると考えられる。次を参照。Paul, Samuel, *Strengthening Public Service Accountability: A Conceptual Framework*, The World Bank Discussion Papers, Washington, D. C.: World Bank, 1991, p.2. また、同じパフォーマンス・アカウンタビリティであっても、19世紀末から1930年代までのアメリカで行政に「能率」が追求された初期の時代と、1980年代から始まった新公共経営論に基づく「効率」が追求された現代に至る時期では、希求されるアカウンタビリティの内容は全く同じではないと考えられる。したがって、本稿では、前者を「パフォーマンス・アカウンタビリティ (performance accountability)」、後者を「業績志向型アカウンタビリティ (performance-based accountability)」と呼んで意図的に区別することとする。後者の概念の特徴の一つは、「業績測定」の考え方にある。

1990年代以降、第3段階のパフォーマンス・アカウントビリティーが、内容を変えてだが、行政府において復権し再重視されることになったと見られる。この最後の展開は、スチュワートの仮説に必ずしも完全に沿っていたとは言えないが、それだからといって当該仮説の全体としての実践的妥当性を損なわせるほどのものではないと考えられる。

II 国連における管理型アカウントビリティーの概念の推移

このようなアメリカにおいて観察されたようなアカウントビリティーの概念の歴史的推移を踏まえ、本章においては、国連における管理型アカウントビリティーの概念が、国連創設以来、現在に至るまでどのように推移してきたのかということ进行考察する。そして、国連行政の歴史を、大別して三つの時期に分類することを提案するとする。

まず第Ⅰ期は、1945年の国連創設時から、1982年に内部プログラム評価が国連事務局において、本格的に制度化されようとする前までの時期であり、「合規性のアカウントビリティー」または「プロセス・アカウントビリティー」の両概念が該当する。次に、第Ⅱ期が、1982年から、2002年に結果志向型予算方式が国連事務局に漸進的に導入される前までの時期であり、「プログラム・アカウントビリティー」の概念が該当すると考えられる。第Ⅲ期が、2002年から、2006年現在に至るまでの時期で、パフォーマンス・アカウントビリティーの一種の「業績志向型アカウントビリティー」の概念が該当すると考えられる。最後の第Ⅲ期の結果志向型予算方式の国連への導入の時期に関しては、国連の補助機関たる国連開発計画などは同方式を2002年よりも若干前に導入しているため異論もあるかもしれないが⁵²⁾、本稿においては、その主たる考察対象を国連事務局としていることから、国連事務局に導入された時期を採用するとする。

以下、各時期の行政管理手法の特徴に注目しながら、国連における管理型アカウントビリティーの概念の推移を検討していくとする。

52) UNDP document, *RBM in UNDP: Overview and General Principles*, p.7 at [www.moneys.gov.kh/rbm/references/UNDP RBM-Overview.pdf](http://www.moneys.gov.kh/rbm/references/UNDP%20RBM-Overview.pdf) (accessed on 28 April 2006).

1 第I期(1945年～1982年)：「合規性のアカウントビリティー」または「プロセス・アカウントビリティー」の概念

第I期の特徴は、法治主義の原則に基づく伝統的な行政管理手法が支配的だったことであり、具体的には、法規やプロセスの遵守が重視されていた。国連発足当初は、通常予算は一年単位で、活動内容を問わず、形式的に支出項目（会議費、人件費、旅費など）別に編成されており、その用途も、資源利用の形式的適合性のみが審査されていただけだった⁵³⁾。

国連合同監査団は、同時期の国連の管理型アカウントビリティーの概念には、「準拠性アカウントビリティー (compliance accountability)」と「プロセス・アカウントビリティー (process accountability)」の概念が該当していたのではないかと指摘しているが、妥当であろう⁵⁴⁾。「準拠性アカウントビリティー」とは、会計検査や監査において重視されてきた合法性、合規性、法規や規則の遵守を重視するアカウントビリティーである⁵⁵⁾。これは、スチュワートのいう「合規性のアカウントビリティー」とほぼ似通っている。

スチュワートの仮説に従えば、第I期の国連行政は、第1段階の合規性のアカウントビリティーをベースにしつつ、第2段階のプロセス・アカウントビリティーに推移していた時期とみることができる。ただし、スチュワートの仮説とは異なり、国連行政はこの後、能率の追求という第3段階のパフォーマンス・アカウントビリティーには推移しなかったと考えられる。なぜ国連行政は、アメリカ行政学において重要な役割を果たした能率という価値観には移行しなかったのだろうか。

その理由としては、様々な推論が可能だと思われるが、第一に、国連創設期におけるアメリカの行政的価値観の影響が挙げられる。アメリカにおいては、世界恐慌や第二次世界大戦を境に、社会福祉向上の要求など、行政における能率以外にもさまざまな価値観の追求がなされるようになってきていた。したがって、第

53) 外務省国際連合局編『国際機関総覧』(1991年版)、日本国際問題研究所、1991年、221頁。

54) UN document, JIU/REP/1993/5, *Accountability and Oversight in the United Nations Secretariat*, JIU, Geneva, 1993, para.9.

55) 山谷、前掲論文、152頁。

二次世界大戦後に創立された国連は、能率の追求という20世紀初頭を風靡したアメリカの行政的価値観の影響を受けることがなかったのではないかと考えられる。

第二に、その創立時において、国連は、当初政治的な外交交渉の場としてのフォーラム的な機能をより強く期待されており、現在のように平和維持活動や開発援助などの大規模かつ多様な行政的機能を果たすことを期待されていたというわけではなかったことが挙げられる⁵⁶⁾。したがって、行政活動における能率の追求は、現代に比較して、当時はさほど重視されていたわけではなかったのではないかと考えられる。

第I期の終盤の1974年には、国連にも「プログラム予算 (programme budget)」の制度が導入されることになる⁵⁷⁾。「プログラム予算」とは、事前の分析および計画と予算編成の有機的結合を図ったものである⁵⁸⁾。具体的には、以前は国連においては伝統的な費目別予算 (objects of expenditures) が採用されていたが、プログラム予算の導入により、予算単位毎に、アウトプット (outputs)、目的 (objectives)、期待される実績 (accomplishments expected) などが記載されるようになった⁵⁹⁾。これにより、国連における管理型アカウントビリティーの概念は、第4段階の「プログラム・アカウントビリティー」に移行するための下準備が整えられることになったとみることができよう。

ところで、プログラム予算が、国連にも導入されるに至ったのには次のような事情が背景にあった。まず、始めに、東西冷戦下の1960年代、国連総会における予算審議は、東西両陣営の政治的駆け引きの場となっていった。そして、スエズ危機やコンゴ動乱などによって引き起こされた国連の未曾有の財政危機の打開のために、1965年、国連総会は、「アドホック委員会 (Ad Hoc Committee

56) Sir Robert Jackson, *A Study of the Capacity of the United Nations Development System* (also called the "Capacity Study"), Geneva, 1969, Volume II: Part II, Chapter two: III: The Evolution of United Nations Structure for Development Assistance, paras. 9-10.

57) 田所昌幸『国連財政』有斐閣、1996年、62頁。

58) 同定義については、次を参照。城山英明「国連財政システムの現状と課題：多様な適応とマネジメント改革の試み」日本国際連合学会編『グローバル・アクターとしての国連事務局』国際書院、2002年、209-210頁。

59) 同上、209-210頁。

of Experts to Examine the Finances of the United Nations and the Specialized Agencies)、通称、「十四カ国委員会」を設置した⁶⁰⁾。1996年、同委員会は危機打開のための様々な勧告⁶¹⁾を行ったが、国連へのプログラム予算の導入は、そのうちのひとつであった。

さらに、国連の外に眼を向けてみれば、次のような国際的事情も背景にあった。プログラム予算のそもそものルーツは、アメリカにおける1950年代から1960年代にかけての、いわゆる「計画の時代」と呼ばれる20年間にあり、当時は、「企画・計画・予算システム (Planning-Programming-Budgeting-System: PPBS)」に象徴される事前の計画が重視された時代でもあった⁶²⁾。「企画・計画・予算システム」自体は、1960年にケネディー政権で国防省に導入され成功し、ジョンソン政権の1965年に政府全体で導入されたものの、ニクソン政権の1971年前後に中止されるに至っている。中止の理由は、予算編成権を侵食されると危惧したアメリカ連邦議会による反発や、「企画・計画・予算システム」自体の技術的困難さなどがあったのだと言う。

国連におけるプログラムと予算の結合、および事前の分析に重点をおくプログラム予算の導入には、国連事務局内部でも事務負担の増大や既得権益の喪失などの危惧から根強い抵抗が起きた⁶³⁾。しかし、国連へのプログラム予算の導入は、元国連合同監査団の検査官 (Inspector) であるモーリス・ベルトラン (Maurice Bertrand) の強力な後押しなどもあり、1974年には成功するに至る⁶⁴⁾。ところがその時には、それを主張し強力に後押ししていたアメリカ連邦政府自体は、自国

60) UN document, Resolution 2049(XX), *Establishment of the Ad Hoc Committee of Experts to Examine the Finances of the United Nations and the Specialized Agencies*, 13 December 1965. また、この経緯に関しては、Luard, Evan, *The United Nations: How it Works and What it Does*, London: Macmillan Press, 1979, pp.129-130.

61) UN document, A/6343, 19 July 1966, paras.26-67

62) 以下のアメリカ連邦政府における「企画・計画・予算システム」の導入および撤退の経緯に関しては、次を参照。横田茂『アメリカの行財政改革—予算制度の成立と展開—』有斐閣、1984年、226-278頁。田所、前掲書、60-61頁。山谷、前掲論文、151頁。

63) 田所、前掲書、61頁。

64) Bertrand, Maurice "Organisations internationales universelles-planification, programmation, budgétisation et évaluation à l'ONU", *Annuaire Français de Droit International*, XXXII-1996-publié par CNRS, p.404.

においては、1971年に「企画・計画・予算システム」から既に撤退していたという皮肉な事態となっていた⁶⁵⁾。

2 第Ⅱ期（1982年～2002年）：「プログラム・アカウンタビリティ」の概念

第Ⅱ期の特徴は、内部プログラム評価制度の導入であり、同時期の管理型アカウンタビリティの概念には、スチュワートの仮説では、第4段階にあたる「プログラム・アカウンタビリティ」の概念が該当すると思われる。

内部プログラム評価が国連にも導入されるようになった背景には、次のような事情がある。1970年代、プログラム予算は、国連において定着しつつあり、「事前の計画」に重点がおかれるようになっていった。しかし、それが有効に機能するためには、政策上のプライオリティーに関する加盟国間の合意が存在することが前提だった。ところが、1970年代の国連においては、1960年代の財政危機にみられた東西対立にとって代わり、新たに南北問題が主たる対立の軸となっていた⁶⁶⁾。そのような状況の中、国連に対するアメリカの支持は、急速に失われていき、国連に対する対決色を強めていくことになった⁶⁷⁾。

その一方、国連の外に眼を向けてみると、1960年代末から1970年代にかけて、アメリカ連邦議会においては、「事前の計画」から「事後の評価」の重視へと価値観のシフトが既に起きていた⁶⁸⁾。というのも、「企画・計画・予算システム」は、事前の分析および計画と予算編成の有機的結合は図られたものの、肝心の事後評価やそれに基づく審査などの事後のプロセスは重視されていなかった点に問題があると考えられるようになっていたからである⁶⁹⁾。そこで、1970年代のアメリカ連邦議会改革の一環として議会に導入されたのが、行政監視機能の復活であり、議会が承認したプログラムを行政機関がどのように実施しているのかを監視

65) 古川・北大路、前掲書、35頁。

66) 田所、前掲書、62頁。

67) 同上、62頁。

68) 山谷「第2章：政策評価の理論動向」前掲書。

69) 古川・北大路、前掲書、35頁。

する「プログラム評価」の導入であった⁷⁰⁾。

このようなアメリカ連邦議会における動きは、当然国連にも影響を与えるようになる。その最たるものが、アメリカによる国連事務局内へのプログラム評価導入の要求だった⁷¹⁾。具体的には、1981年頃から、アメリカ国務省国際機構問題局が主体となり、国連合同監査団との連携の下に、国連総会において評価制度の拡充と担当部局の強化を事務総長に求める決議を採択させるなどの政治的圧力をかけ始めたのだという⁷²⁾。その結果、1981年には、国連総会において、内部評価の制度化を推進する決議案が採択されるに至った⁷³⁾。そして、1982年には、国連総会は、「計画策定、予算のプログラムの側面、執行のモニタリングおよび評価の方法を律する規則」を採択し、国連事務局内における内部評価の制度化に大きく踏み出した⁷⁴⁾。

さらに、1999年代以降、東西対立の解消に付随して起こってきていた局地紛争の激化に対して、国連は、平和構築、選挙支援、人道援助活動など、活動の場を急速に拡大することによって対応していた。しかし、そのような急激な活動の肥大化に対して、国連の行政管理能力の向上のほうは、追随していないということが、総会などの統治機関にて頻繁に批判されるようになってきた。そして、アメリカを含めた加盟国間での一続きの交渉の末、1994年7月、国連総会は、強大な独立性をもつ、強力な内部監査機関の創設を認める決議を行うに至った⁷⁵⁾。それを受け、「国連内部監視局 (Office of Internal Oversight Services)」が創設され、新たに検査・捜査機能の事務局への本格的導入が図られることとなった⁷⁶⁾。

70) 同上、35頁。

71) US General Accounting Office, GAO-NSIAD-87-54, *United Nations: Progress to Strengthen UN Internal Evaluation Systems Has Been Slow*, 14 January 1987, p.13.

72) *Ibid.*, p.13

73) UN document, A/RES/36/228 B, 18 December 1981.

74) UN document, A/RES/37/234, 21 December 1982, in particular, Annex: Regulations Governing Programme Planning, the Programme Aspects of the Budget, the Monitoring of Implementation and the Methods of Evaluation.

75) UN document, A/RES/48/218 B, *op.cit.*, para.4.

76) UN document, Secretary-General's Bulletin, ST/SGB/273, *Establishment of the Office of Internal Oversight Services*, 7 September 1994.

3 第Ⅲ期（2002年～2006年現在）：「業績志向型アカウントビリティー」の概念

第Ⅲ期の特徴は、2002年から始まった国連事務局における結果志向型管理方式の漸次的導入であり、同時期の管理型アカウントビリティーの概念としては、「業績志向型アカウントビリティー」の概念が挙げられる。まず、国連事務局に業績志向型アカウントビリティーが導入された経緯について概観し、次に、同概念の特徴などを探るとする。

1990年代を通じてOECD諸国は、財政問題や構造問題などの自国内の問題やグローバル化など新たな変革の圧力に対応するために、自国における広範な公的セクター改革に取り組んできた⁷⁷⁾。そのアプローチの仕方は様々であったが、共通した特徴を挙げれば、それが業績 (performance) あるいは結果 (results) の達成という目標に着目していたことであった。いわゆる「結果志向の管理 (managing for results)」の考え方であり、それらは、後に結果志向型管理方式とも呼ばれるようになったが、その鍵となる要素は、業績測定 of 考え方であった。

また、開発援助に眼を向けてみれば、財政収支や国際収支の悪化などから、西欧諸国においては、1980年代から「援助疲れ (aid fatigue)」の現象が起きていた⁷⁸⁾。それに拍車をかけるように、1980年代末のベルリンの壁の崩壊、それに続く東西対立の消失により、多くの西側諸国が、開発援助を積極的に継続する意義を喪失するという事態が起きていた⁷⁹⁾。そのような状況の中で、ドナーであるOECD諸国の政府や究極的には納税者を説得させる必要性が高まり、援助の使途の効果や有効性に対する関心がいきおい高まることとなった⁸⁰⁾。そして、OECD諸国の公的セクターにおける結果志向の管理の考え方は、まずは二国間政府開発援助の効果や結果を求める圧力となって拡大していき、従来は開発援助の実施プロセスとは別途行われていた評価活動が、次第に二国間政府開発援助のシステム

77) OECD諸国における公的セクター改革のもたらした開発援助機関への影響に関しては、次を参照。OECD/DAC, *Results-Based Management in the Development Co-operation Agencies: A Review of Experience, Executive Summary*, OECD/DAC, February 2000, pp.3-4.

78) 下村恭民・中川淳司・齋藤淳『ODA大綱の政治経済学』有斐閣、1999年、6頁。

79) 同上、6頁。

80) 同上、6頁。

の一部として組み込まれるようになっていった⁸¹⁾。このような潮流は、徐々に、世界銀行などによって実施される多国間開発援助にも伝播していくようになった⁸²⁾。

また、同時に、このような外部的圧力は、多国間開発援助を実施する機関に対して、事業活動の評価だけでなく、当該機関自身の内部行政管理手法の変革を求める力としても働くようになっていったことが注目される⁸³⁾。たとえば、世界銀行や「国連開発計画 (United Nations Development Programme: UNDP)」なども、その例外ではなかった⁸⁴⁾。ただし、たとえば国連開発計画における結果志向の取り組みの仕方は、あくまでインプットや業務の管理を重視する従来の方式にとどまっており、ドナーやステークホルダーの要求する結果を効果的に提示するには至れなかったとして、問題を指摘されていた⁸⁵⁾。

このような1990年代を通して行われた、ドナーであるOECD諸国からの国連開発グループの諸機関に対する外部的圧力は、国連本体の事務局にも無縁ではなかった⁸⁶⁾。1997年、アナンが国連事務総長に就任すると、当時、世界的に広まりつつあった新公共経営論の影響を受けた国連の行政改革の実施を試みようとする。それが、前述した1997年7月発表のアナン事務総長による最初の包括的な改革案、「国連の再生:改革プログラム」である。同報告書で、アナン事務総長は「業績測定」の手法に基づく「結果志向型予算」の国連事務局への導入を始めて主張した。

さらに、このようなOECD諸国を中心とする結果志向の取り組みへの要求は、国連専門機関なども属する国連システム全体にも次第に影響を与えるようになっていった⁸⁷⁾。国連システムの中で、最も早く結果志向型管理方式導入の先鞭をき

81) 外務省経済協力局『経済協力評価報告書 (2002年)』外務省、2003年、3頁。

82) OECD/DAC, *Development Co-operation 1996 Report*, Paris: OECD, 1996, p.107.

83) OECD/DAC, *Results-Based Management in the Development Co-operation Agencies*, *op.cit.*, p.3.

84) *Ibid.*, p.3.

85) UNDP document, *RBM in UNDP*, *op.cit.*, p.2.

86) *Ibid.*, p.3.

87) UN document, JIU/REP/2004/5, *Overview of the Series of Reports on Managing for Results in the United Nations System*, JIU, Geneva, 2004, p.3.

ったのが、国連専門機関の「世界知的所有権機関（World Intellectual Property Organization: WIPO）⁸⁸⁾」である。世界知的所有権機関は、国連システムの中でパイオニアとして、最初に1998-1999予算年度より、結果志向型予算方式を導入したことにより知られている⁸⁹⁾。その背景には、1997年に事務局長に指名されたカミール・イドリス（Kamil Idris）による行財政改革のリーダーシップの影響が大きかったと言われている⁹⁰⁾。

また、再び国連の開発援助機関に眼を向けてみれば、これらの機関は、OECD諸国における援助機関や納税者からの援助のもたらした具体的な効果を知りたいという要求の高まりに、より晒されるようになってきていた。これらの声に答えるために、1998年初、国連開発計画総裁は、プログラム結果の測定と評価のための枠組みを開発する決定を下している⁹¹⁾。これが、国連開発計画における結果志向型管理方式導入に向けての最初の本格的な動きであり、1999年より採用されることになった結果志向型管理方式は、「計画」と「報告」という、主として二つの柱からなっていた⁹²⁾。

前者の「計画」とは、1998年に導入が決定され、1999年-2000年度から導入されることになった「多年度資金計画フレームワーク（Multi-Year Funding Framework: MYFF）」を指している⁹³⁾。同フレームワークは、国連開発計画の歴史の中で始めて、明確な結果と統合的な資金枠組みに基づく戦略的な資金計画を導入したという意味で非常に画期的であった⁹⁴⁾。

後者の「報告」とは、1999年以降発行されている「結果志向型年次報告書（Results-Oriented Annual Report: ROAR）」と「多年度資金計画フレームワーク

88) 世界知的所有権機関のマネートおよび活動の詳細については、次のHPを参照。
www.wipo.int/portal/index.htmlen (2006年3月3日にアクセス)。

89) WIPO document, A/35/2, *Program Performance in the 1998-1999 Biennium*, 7 August 2000, p.1.

90) *Ibid.*, p.2.

91) UNDP document, *RBM in UNDP*, *op.cit.*, p.2.

92) *Ibid.*, p.4.

93) UNDP document, 98/23 Executive Board Decisions and DP/1999/CRP.4.

94) UNDP document, *RBM in UNDP*, *op.cit.*, p.4.

報告 (Multi-year Funding Framework Report: MYFFR)」の二つである⁹⁵⁾。

また、「国連人口基金 (United Nations Population Fund: UNFPA)」においても、国連開発計画と同様に、2000年から、計画と資源と予算と結果を結びつける「多年度資金計画フレームワーク (Multi-year Funding Framework: MYFF)」が導入されている⁹⁶⁾。

このように、国連開発計画や国連人口基金などにおいては、国連本体の事務局よりも、行政管理強化の改革が、数年ではあるが早期に始まっていたという事実が浮かび上がってくる。これは、国連開発計画や国連人口基金のような国連開発グループに属する国連補助機関においては、予算外資金によって財源が賄われており、ドナーである OECD 諸国の影響力が元来非常に強いことが原因であると考えられる⁹⁷⁾。

国連システム内における、このような結果志向の取り組みの経験も参考にしながら、国連総会は、3年余りの討議を経た後に、2001年1月、国連事務局への結果志向型予算の漸進的導入を決定する決議をすることとなる⁹⁸⁾。導入が漸進的と形容されたのは、最初の結果志向型予算は2002-2003予算年度から導入を始めるが、本来はそれに伴って改変されるべき様々な行政的規則は即座には改変しないとされたことによる⁹⁹⁾。この結果志向型予算方式の導入決定により、国連における業績志向型アカウントビリティーの積極的運用の前提が固まることとなった。

次に、国連における業績志向型アカウントビリティーの概念の特徴を探ってみる。国連合同監査団は、伝統的なアカウントビリティーの概念と業績志向型アカウントビリティーの概念を対比することにより、両者の特徴の差異を明らかにし

95) UNDP document, *UNDP Results Framework: Overview*, p.7. ただし、国連開発計画の成果志向型年次報告書に関しても、自己評価であるという限界があり、また、アウトカムの定義は、限りなくアウトプットに近いものであるという批判もある。これについては、次を参照。田所・城山、前掲書、419頁。

96) 国連人口基金においては、最初の多年度資金計画フレームワークが、2000年から、2000年-2003年度の4ヶ年にわたり、導入されるに至った。UNFPA document, Executive Board Decision 2000/9, 2000.

97) 田所、前掲書、64-65頁。

98) UN document, A/RES/55/231, *Results-Based Budgeting*, 23 January 2001, para.6.

99) *Ibid.*, para.20.

ており参考になる¹⁰⁰⁾ (参照表2:伝統的アカウントビリティーと業績志向型アカウントビリティー)。この表から推察される国連における業績志向型アカウントビリティーの概念の特徴とは、伝統的な上位者への権限集中と権威主義的な管理方式の否定、および、現場への権限委譲と誘導に基づくよりリベラルな管理方式の肯定にあると考えられる。

表2 伝統的アカウントビリティーと業績志向型アカウントビリティー

	伝統的アカウントビリティー	業績志向型アカウントビリティー
認識	否定的な機能を回避することを強調	正しい行為を奨励することを積極的に強調
視野	検査	誘導
タイミング	断続的	継続的
管理の役割	反応性	先取的
目的	維持	適応

(参照：UN document, JIU/REP/2004/7, p.14.)

ところで、スチュワートの仮説に順当に従えば、国連行政は、第Ⅱ期において第4段階たるプログラム・アカウントビリティーを追求した後、次の第Ⅲ期には、第5段階たるポリシー・アカウントビリティーに推移することが仮定されていた。しかし、実際には、国連においては、第5段階の概念には移行せずに、第3段階のパフォーマンス・アカウントビリティーの概念へと回帰する現象が起きていたと考えられる。なぜ国連における管理型アカウントビリティーの概念のあり方は、行政の最終的成果物たるポリシーの有効性の評価という最終局面には向かわず、行政の成果物としてはより下位のプロジェクトの効率性や経済性の審査という段階へと後戻りしてしまったのであろうか。

その理由としては、様々な推論が可能であると思われるが、まず、第一に考えられるのは、国連財政の緊縮化、および行政の効率化に向けての加盟国による絶

100) UN document, JIU/REP/2004/7, *Delegation of Authority and Accountability*, JIU, Geneva, 2004, p.13.

えることのない政治的圧力の存在である¹⁰¹⁾。このような圧力は、管理型アカウントビリティーの概念を、政策の有効性の審査というようなマクロ的な視座の方向よりも、むしろ経済性や効率性の確保のための行政管理の強化というようなミクロの方向に向かわせる力として働く傾向がある。

第二に、第Ⅱ期の国連は、第4段階のプログラム・アカウントビリティーの追求を試みたのは事実だが、実は、同概念の達成には至っていなかったのではないかと推論されることである。プログラム・アカウントビリティーの達成には、プログラム評価の制度化が前提条件と考えられているが、当時の国連においては、その制度化が不十分であり、まず現実的な課題として評価制度の拡充に取り組む必要があったのではないかということが指摘されうる¹⁰²⁾。その一例として、プロジェクト・ベースにおける期待されたアウトプット（またはアウトカム）と実際のアウトプット（またはアウトカム）の比較などという結果志向型管理方式の施行は、プログラム評価の制度化の基礎固めをなすものでもあった。すなわち、第Ⅲ期の国連は、第3段階のアカウントビリティーの追求を通して、第Ⅱ期の国連が成就できなかった第4段階のアカウントビリティーを将来達成するための前提条件たる評価制度の拡充を行っている最中である、という見方をすることもできるのではないだろうか。

Ⅲ 国連に導入された新公共経営論の特徴

これまでの考察により、現在の国連における管理型アカウントビリティーの概念の背景には、新公共経営論の理念があることが確認された。ただし、一口に新公共経営論と言っても、各国への伝播に伴い、多様なアプローチが登場してきて

101) 例を挙げれば際限はないが、一例として次を参照。“The U.N. Adopts a 2-Year Budget, Averting a Financial Crisis”, *The New York Times*, 24 December 2005, by Warren Hoge (NYT); Foreign Desk, Late Edition – Final, Section A, page 10, Column 3. あるいは、アメリカ議会の国連に対する考え方を知る上では、次も参考になる。United States Institute of Peace, *American Interests and UN Reform: Report of the Task Force on the United Nations*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2005, at www.usip.org/un/report/usip_un_report.pdf (accessed on 13 August 2005).

102) US GAO Report, GAO-NSIAD-87-54, *op.cit.*, p.3 and p.5.

いるのが現状である。したがって、国連における現代的な管理型概念の解明のためにも、国連に導入された新公共経営論の特徴を明らかにしておく必要がある。

まず、新公共経営論あるいは結果志向型管理方式を国連事務局に導入するにあたり、その目的と加盟国から表明された懸念はなんだったのか、という問題を導入前の議論に遡って探求する¹⁰³⁾。次に、結果志向型管理方式を国連事務局に導入するにあたり、今後の課題としてはどのような問題が考えられるのかということ、国連システム全体の外部監査機関たる「国連合同監査団 (The Joint Inspection Unit of the United Nations Systems: JIU)¹⁰⁴⁾」による研究成果¹⁰⁵⁾を踏まえながら考察する。最後に、世界の主要国の新公共経営論導入に向けてのアプローチの違いを比較検討した1997年のOECDによる研究成果¹⁰⁶⁾を参考にしながら、国連における新公共経営論の類型を探求するものとする。

1 結果志向型管理方式導入の目的と導入上の懸念

まず、国連事務局における新公共経営論あるいは結果志向型管理方式の導入には、国内の政府または地方公共団体への導入と違い、具体的にどのような障害や問題が生じることが懸念されていたのか、ということに関して検討する。同問題を懸念した国連総会は、1998年、国連合同監査団に対し、結果志向型予算方式を国連事務局に導入するにあたり、どのような問題があるのか、国連システム内の他の専門機関の同方式適用の経験に関する比較研究を行うことにより、探求するよう要請した¹⁰⁷⁾。また、2003年には同様に、平和維持活動における同予算方式実施に関する評価を実施するよう要請している¹⁰⁸⁾。このような国連総会からの要請、あるいは自身のイニシアティブに基づき¹⁰⁹⁾、国連合同監査団は、国連への

103) UN document, JIU/REP/99/3, *Results-Based Budgeting: The Experience of United Nations System Organizations*, JIU, Geneva, 1999.

104) 国連合同監査団のマネートおよび活動の詳細については、次のHPを参照。http://www.unsystem.org/jiu/ (2006年3月3日にアクセス)。

105) 例えば、2004年に公表された結果志向型管理方式に関する一連の監査報告書が挙げられよう。次を参照。UN document, JIU/REP/2004/5-8, JIU, Geneva, 2004.

106) OECD(1997), *op.cit.*

107) UN document, A/RES/53/205, 18 December 1998, para.11

108) UN document, A/RES/57/290B, 18 June 2003, para.7.

結果志向型管理方式導入に関するいくつかの問題点の提起を行ってきており、それらの提言を参考にしながら、以下、検討するとする。

なぜ国連に結果志向型管理方式を導入するかという目的については、国連合同監査団は、次のようなメリットを提示していた¹¹⁰⁾。例えば、①加盟国にとって、実際に起きた結果を知ることが常に可能になること、②優先分野（プライオリティー・エリア）の設定が明確になり、希少な資源を優先分野に配分することができるようになること、③予算の策定、承認、実施の過程において、加盟国に対する更なる透明性が確保されるようになること、④加盟国が予算と計画の全ての局面に関与することが可能になり、事務局との対話の機会が増大すること、⑤当該組織の競争力などが確保されるようになること、などのメリットが挙げられていた。すなわち、結果志向型管理方式の導入により、加盟国に対して、透明性の向上とアカウンタビリティの強化がもたらされることが強調されていた。

しかし、このような目的に賛同し、結果志向型管理方式ないしは新公共経営論を推進したのは、主としてOECD諸国を中心とする国連の主要出資国であった¹¹¹⁾。そのため、当然、それに対し、平和構築、選挙支援、人道援助などの国連行政の主たる受益者たる開発途上国側は、強い警戒感を抱くことになった¹¹²⁾。結果志向型管理方式、あるいは同予算方式の導入の障害となるかもしれないこととして、表明された懸念のうち、主なものを列記してみると次のようになろう¹¹³⁾。例えば、

109) 例えば、UN document, JIU/REP/2004/5-8, JIU, Geneva, 2004.

110) UN document, JIU/REP/99/3, *op.cit.*, pp.6-7.

111) OECD諸国による結果志向型予算方式導入を求める発言の一例として、第5委員会における次のアメリカ代表の発言を参照。UN document, A/C.5/53/SR.45/Add.1 dated 28 January 1999, Official Records of the General Assembly, Fiftieth-third session, Fifth Committee, Summary Record of the Second Part of the 45th Meeting held on 18 December 1998, in particular, para.49. さらに、例えば、欧州連合(European Union)を代理したオーストリア代表の発言を参照。UN document, A/53/PV.93 dated 18 December 1998, Official Records of the General Assembly, Fiftieth-third session, 93rd plenary meeting, in particular, p.7.

112) 開発途上国による結果志向型予算方式導入への警戒感を表明した発言の一例として、第5委員会における、グループ77および中国を代理したインドネシア代表の発言を参照。UN document, A/C.5/53/SR.7 dated 29 October 1998, Official Records of the General Assembly, Fiftieth-third session, Fifth Committee, Summary Record of the 7th Meeting held on 14 October 1998, in particular, para.40.

①結果志向型予算方式導入の真の目的は、プログラム・コストの圧縮またはコスト削減にあるのではないか、②定量的結果の尊重の末に、それが資源獲得のための唯一の基礎となってしまう、定性的側面が無視されるようになるのではないか、③予知不能な外部的な影響要因を事前に計画および予算策定の段階で勘案すること自体が不可能なのではないか、④国連によって実施される全てのプログラム活動に、定量的計測化に基づく結果志向型予算を導入することは不可能なのではないか¹¹⁴⁾、⑤結果志向型管理方式あるいは同予算方式の主たる推進力になるのは、統治機関の構成員たる加盟国なのか、それとも、行政の長である国連事務局でいう事務総長がなるのか。換言すれば、同方式の推進は加盟国の統制の下に行われるのか。⑥同方式導入前の当時、予算および計画策定の分野で多大な影響力を持っている「行財政諮問委員会 (Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions: ACABQ)¹¹⁵⁾」や、「計画調整委員会 (Committee for Programme and Coordination: CPC)¹¹⁶⁾」などの統治機関の役割が低下し、加盟国の統制の及ぶ範囲が狭くなってしまわないか。⑦統治機関の決定した政策的指針である「中期計画 (Medium-Term Plan)」の持つ役割が、結果志向型予算方式導入により低下してしまうのではないか、などであった。

このような結果志向型予算方式導入に対して加盟国から表明された懸念は、主として予算策定に関する国連総会を主要舞台とする開発途上国側の政治的影響力の低下に対する危惧が背景にあったものだと考えられる。しかし、国連予算に対

113) UN document, JIU/REP/99/3, *op.cit.*, pp.7-16.

114) この点に関し、エドワード・ラック (Edward Luck) は、安全保障分野においては、フォーラムの提供という政治的機能あるいは正統化機能というようなものが非常に重要であるが、これを、安全保障理事会の開催回数や決議数の増加などによって、間接的に評価することは可能であっても、これらの機能のアウトカムを定量的に示すことは困難であると指摘した。Luck, Edward C., "Comment on the NIRA Project 'Public Management of International Organizations,'" paper prepared for the NIRA International Organization Project, 2002 at www.nira.go.jp/publ/output/index.html (accessed on 5 May 2006).

115) 行財政問題諮問委員会は、国連全体の予算案と決算報告を審議し勧告を行う機関である。次を参照。横田洋三編著『新国際機構論・上』国際書院、2006年、133頁および198頁。

116) 計画調整委員会は、経済社会理事会の下にあって、予算プログラムの中・長期計画の調整を行う。同上、198頁。

する透明性の確保、および使途された資金の結果に対する要求は、主要出資国たる OECD 諸国にとっては、納税者に対する説明責任という観点からも、既に譲れないものとなっている。したがって、開発途上国側の OECD 諸国および国連事務局に対する結果志向型管理方式に関する不信を払拭するために、まずは国連事務局側が開発途上国との間の信頼醸成のために努力することが求められている。

2 結果志向型管理方式の国連への導入上の今後の課題

結果志向型管理方式の国連事務局への導入にあたり、今後の課題として検討されるべき問題として、次の二つを挙げるとする。第一が、結果志向型予算方式だけでなく、「人的資源管理方式 (human resources management)」にも結果志向型管理方式の導入を新たに推進する必要があるという問題である。第二が、結果志向型人事管理方式の導入の推進により想定される行政訴訟の頻発化に対して、国連の行政裁判のあり方などが今後どのように対応すべきか、という問題である。

人的資源管理方式の改革

第一に、国連においては、結果志向型管理方式の概念が、結果志向型予算方式の概念とほぼ同意義に捉えられており、前者の概念が包含する、より広範な領域にわたる行政改革の全容が適切に理解されていないのではないか、という問題である¹¹⁷⁾。1980年後半以降、結果志向型管理方式を導入していった多くの OECD 諸国においては、予算方式の改革だけでなく、人的資源管理方式の改革も対象となるという認識が広まっていた¹¹⁸⁾。例えば、早い例では、ニュージーランドなどは、1980年代初期に人的資源管理方式の抜本的改革を既に実施していた¹¹⁹⁾。OECD 諸国において、人的資源管理改革の主たる柱となったのは、中央集権の人

117) UN document, JIU/REP/2004/5, *op.cit.*, p.3.

118) OECD/PUMA, *Integrating People Management into Public Service Reform*, Paris: OECD, 1996, p.14. 以下、OECD/PUMA(1996)とする。

119) *Ibid.*, p.14.

的資源管理から現場への管理に関する責任の分権化、詳細な人事規則の設定の代わりに基本的な基準を強調する政策枠組みや指針の設定、給与や雇用や職員システムにおける裁量の拡大などであった¹²⁰⁾。

その一方、国連事務局においては、国連の通常予算の8割を占める人的資源管理方式の改革は、いっこうに進んでいない¹²¹⁾。では、国連事務局に導入されるべき人的資源管理方式の改革とは、OECD諸国に導入された同改革と比較して、どのような特徴をもっていることが望ましいのだろうか。

まず、国連事務局において、人的資源管理改革の核となるべき概念は、権限の委譲の推進であると考えてよいだろう。国連における権限の委譲とは、OECDによる定義同様に、中央集権の人的資源管理から担当所管部局へ、あるいは、部局内のより下層の管理部門への、意思決定権の移行に基づく責任の分権化と捉えてよいと思われる¹²²⁾。ただし、国連の実践においては、長い間、権限の委譲とは、地理的な分権化、すなわち、フィールド・オフィスへの行政的責任の配分という、どちらかという否定的な意味で捉えられてきており、肝心な意思決定権の移行の段階までは到達してこなかった¹²³⁾。それは、ニューヨーク本部内の垂直的上下関係においても、同様であった¹²⁴⁾。例えば、事務局の中で、本部中心の人事政策を行っている例としては、政務局があげられてきた¹²⁵⁾。その意味で、2002年より国連事務局において施行された「新規職員選抜システム (new staff selection system)」は、担当所管部局の長に、新規職員の選抜に関する権限を新たに委譲したという点で画期的な試みであり、今後のさらなる展開が注目される¹²⁶⁾。

120) *Ibid.*, p.9.

121) UN document, JIU/REP/2004/5, *op.cit.*, p.3.

122) UN document, JIU/REP/2004/7, *op.cit.*, p.2.

123) *Ibid.*, p.2. ただし、結果志向型管理方式の導入に伴い、国連開発計画などにおいては、近年、フィールド・オフィスへの意思決定権の移行を含めた分権化が、徐々に推進されつつあるようになってきている。具体的には、次を参照。元田結花「第3章 国連開発計画」田所・城山、前掲書、146-147頁。

124) UN document, JIU/REP/2004/7, *op.cit.*, p.2.

125) 城山英明「おわりに：比較と検討」田所・城山、前掲書、336頁。

126) UN Secretary-General's Bulletin, ST/SGB/2002/5, *Introduction of a New Staff Selection System*, 23 April 2002.

次に、「厳格な規則による人事管理か」、それとも「基本的な指針による誘導か」という問題であるが、これに関しても、OECD諸国同様に、国連事務局においても、後者の基本的な指針による管理方法の導入が必要とされることになるだろう。後者は、従来の詳細な職員規則の設定による厳格な人事管理から、結果または業績を重視する柔軟性に富んだ人事管理への変換を意味している¹²⁷⁾。とりわけ予知不能な外部的要因の影響を受けやすい、平和維持活動や緊急援助活動などの国連事務局の活動において、当初期待された結果を志向するためには、目的を逸脱しない範囲での融通性に富んだ人事管理が要求されている¹²⁸⁾。

例えば、国連平和維持活動を取り上げてみると、同分野においては、開発分野よりも遅れて、2002予算年度より結果志向型予算方式が導入されるに至っている¹²⁹⁾。しかし、同分野における導入は、現在予算方式のみに限定的に適用されており、人事や司法などの他の結果志向型管理方式の分野には、いまだ充分波及していない段階である¹³⁰⁾。平和維持活動のような分野においては、ミッションによっては、あるいは、どのようなミッションでもその立ち上げ時期においては、予知不能な外部的要因により、当初の計画からの大幅な変更が要求されることが多い¹³¹⁾。したがって、現場への権限委譲の推進に基づく、より柔軟性の高い人的資源管理方式の導入、および、それに伴う関連職員規則の変更などの問題に取り組むことが急務であろう。

しかし、OECD諸国においてみられた給与体制、採用システムや職員登用システムなどにおける裁量の拡大、および支出削減のための雇用カットなどの問題に関しては¹³²⁾、国連事務局だけが他の国連システム諸機関とは別個のイニシアティブで、事務局職員に関する給与・採用・登用・解雇システムを劇的に改革するのは、現在のところ不可能に近い。というのも、国連システム全体の勤務条件の規制や調整を「国際人事委員会 (International Civil Service Commission: ICSC)」

127) OECD/PUMA(1996), p.19.

128) UN document, JIU/REP/2006/1, *op.cit.*, pp.22-23.

129) *Ibid.*, p.3.

130) *Ibid.*, p.iv.

131) *Ibid.*, p.1.

132) OECD/PUMA(1996), *op.cit.*, p.9.

が担当しているからである¹³³⁾。したがって、オールタナティブな方策としては、国連システム全体が結果志向型管理方式の人事分野への導入に、国際人事委員会を主要舞台として足並みを揃えることが考えられよう。その意味では、2000年に国際人事委員会が採択した「人的資源管理フレームワーク (Framework for Human Resources Management)」は、大きな一歩と言えよう¹³⁴⁾。人的資源管理フレームワークとは、効果的な人的資源管理政策とそれぞれの国連システムの組織の目標とをリンクさせることを試みたものである。ただし、それぞれの専門機関のマンデートが千差万別で、それに伴い要求される人的資源管理政策も変化に富むことから、抜本的な改革をもたらすためには、相当の調整および時間が必要とされるだろうことが推定される。

行政訴訟に関する司法の運営に関する改革

第二に、上記の人的資源管理改革の今後の進行に伴い、「国連行政裁判所 (United Nations Administrative Tribunal: UNAT)」などの司法の運営 (administration of justice) に関する改革の問題が、今後、必然的に浮上してくることが予測されている¹³⁵⁾。

これまでも、国連行政裁判所だけでなく、「国際労働機関行政裁判所 (International Labour Organization Administrative Tribunal: ILOAT)」も含む、国連システム全体の行政裁判のあり方は、様々な問題を抱えており、岐路に立たされているということはしばしば指摘されてきた¹³⁶⁾。具体的には、国連システム内における行政訴訟のあり方は、迅速性に欠け、訴訟件数の累積数の増加をもたらしてきているという批判が絶えなかった¹³⁷⁾。その結果、国連システム職員にと

133) 横田、前掲書、92-93頁。

134) UN document, Supplement No.30(A/55/30), *Report of the International Civil Service Commission for the year 2000*, 2000, pp.6-9 and Annex III.

135) 国連の行政裁判の制度や運営のあり方については、次の文献が参考になる。佐藤哲夫『国際組織法』有斐閣、2005年、231-235頁。および、黒神直純『国際公務員法の研究』信山社、2006年、117-246頁。

136) 国連行政裁判所の改革に関する具体的提言の一例として、次の国連合同監査団の監査報告書を参照。UN document, JIU/REP/2002/5, *Reform of the Administration of Justice in the United Nations System: Options for Higher Recourse Instances*, JIU, Geneva, 2002.

っては、モラルの低下、また、国連システム諸機関にとっては、訴訟の長期化などによる財政的負担の増大というような悪影響が及んでいるということが指摘されてきた¹³⁸⁾。すなわち、現在の人事システムの下でさえ、国連システムの行政裁判のあり方は、適切に対応しきれていないという現状が浮かび上がってくる。

このような状況にも拘らず、「業績に応じた給与決定方式 (pay-for-performance system)」を含む新しい「業績志向型管理方式 (performance management systems)」が今後推進されたとしたら、従来の国連システムの行政裁判のあり方では、とうてい対処しきれないことが容易に推測される¹³⁹⁾。具体的には、新方式への移行直後に想定される人事管理問題に関する行政訴訟の頻発が、急激な訴訟件数の増加をもたらし、それが、行政裁判所の訴訟処理能力の破綻をもたらすか、または、少なくとも訴訟処理の遅延、訴訟件数の更なる累積を招く事態になりかねないであろう¹⁴⁰⁾。このような事態を事前に回避するために、国連合同監査団は、国連システムが、狭義の正式な行政訴訟手続きに拘泥せずに、より柔軟かつ迅速な解決が望めるインフォーマルな「訴訟前手続き (pre-litigation process)」の制度を充実させることを提言しており、注目に値する¹⁴¹⁾。しかし、これらの広義の国連における司法制度改革の問題は、いまだ実践の段階に推移したとは言えず、今後の迅速な対応が待たれるところである¹⁴²⁾。

以上の考察により、結果志向型管理方式を国連に導入するにあたり、人的資源管理方式の国連システム全体での協調に基づく結果志向型改革、および、インフォーマルな訴訟前手続きの充実を含む、広義の国連システムにおける司法制度の

137) UN document, JIU/REP/2004/7, *op.cit.*, p.21.

138) *Ibid.*, p.21., para. 59.

139) *Ibid.*, p.21., para. 61.

140) *Ibid.*

141) UN document, JIU/REP/2002/5, *op.cit.*, p.v.

142) これらの問題に対処するために、2005年、国連総会は、国連における司法の運営を巡り、インフォーマルな手続きを含めた国連の司法システムの再設計を検討するために、「外部独立専門家パネル (Panel of External and Independent Experts)」、通称「再設計パネル (Redesign Panel)」の設置を決定する決議をしたことが注目される。次を参照。UN document, A/RES/59/283, *Administration of Justice at the United Nations*, 2 June 2005(Resolution adopted on 13 April 2005), in particular, paras.18-22.

改革というような柱も築いていくことが、今後、重要だと思われる。

3 国連型新公共経営論の類型化

最後に、国連に導入された新公共経営論の特徴を、1997年のOECDによる類型化のパターンの調査の成果を参照しながら考察するとする。OECDによる同調査結果においては、「市場メカニズム (Market-type mechanism)¹⁴³⁾」の活用の度合いや「権限委譲の推進 (Let Managers Manage)」その他などの観点から分類した類型化のパターンと、「改革の方向」や「推進の仕方の戦略」に着目し分類した類型化のパターンの二つが示されていた¹⁴⁴⁾。これら二つの類型化のパターンを参照しながら、国連型新公共経営論の特徴を探るとする。

第1の類型化のパターン：「官僚制」から「公共経営モデル」への転換

OECDの掲げた第1のパターンは、伝統的な官僚制から、より革新的な公共経営モデルへの転換の度合いを類型化することを試みたものである¹⁴⁵⁾。その分類の際の座標軸としては、二つが挙げられており、まず、第一の座標軸が、「権限委譲の推進」と、「結果に基づく管理 (Management by Results)」が行われているかどうかであり、第二の座標軸が、民営化を含む市場メカニズムが可能なかぎり活用されているかどうかであった。すなわち、「行政官 (Administrator)」タイプから「経営者 (Manager)」タイプへ、「官僚制 (Bureaucracy)」から「市場メカニズム」への移行という二つの要素を軸にして類型化するやり方である。

OECDの各国調査では、市場メカニズムの適用範囲を可能な限り拡大しようと

143) 市場メカニズムの適用とは、民営化 (privatization)、エイジェンシー、内部市場などの契約型システムの導入を指している。

144) OECD(1997), *op.cit.*, p.28, Table 2: *Clustering OECD Member countries according to their management focus*. 同調査では、調査対象となった11カ国を4つの類型に分けている。本論文で取り上げる「イギリス・アメリカ型」と「北欧型」の他に、「大陸型」と「ラテン型」の二つの類型が挙げられている。後者の二つの類型は、業績志向型管理方式というよりは、規則と規範に基づく管理方式を重視し、いまだに伝統的な官僚制のあり方を色濃く残している。したがって、新公共経営論の導入に関しては途上という見方もできることから、本稿の検討の対象である新公共経営論の類型からは除外している。

145) *Ibid.*, pp.10-11.

するイギリスやニュージーランドのようなグループと、市場メカニズムの適用範囲は限定するが、同時に、経営者としての役割を重視するスウェーデン・オランダ・デンマーク・フィンランドのような北欧グループの二つの類型が浮かび上がってきていた¹⁴⁶⁾。

この二つの座標軸を国連に適用してみると、国連に導入された新公共経営論はどのようなタイプのものであったと考えられるのだろうか。

まず、第一の座標軸である「権限委譲の推進」と、「結果に基づく管理」が行われているかどうかの問題を取り上げる。

まず、後者の「結果に基づく管理」については、2002-2003年度からの国連事務局への結果志向型予算方式の漸次的導入が挙げられる¹⁴⁷⁾。ドナーであるOECD諸国からの圧力により1990年代末には結果志向型予算方式を導入していた国連開発計画などの開発援助機関よりも少し遅れて、2002年度予算から、国連事務局も「結果に基づく管理」たる結果志向型管理方式に向けて大きく一歩前進することとなった。

また、前者の「権限委譲の推進」に関しては、現場への「権限委譲の推進」が国連事務局の新行政手法の今後の中核となっていくことに関して理論的に異論はないものの、実践的な人事政策のほうがいまだ追いついていないのが現状だと考えられる¹⁴⁸⁾。この点が、国連本体事務局が、現場主義に基づく権限委譲や分権化の進んでいる国連開発計画などと違うところではないかと考えられる。

第二の座標軸たる「市場メカニズム」の適用という問題に関しては、国連の行っている主たる事業活動、例えば平和維持活動や人道援助などの民営化が真剣に検討されることはなかったと思われる¹⁴⁹⁾。というのも、これらの国連の主たる事業活動は、一般的には「純粋公共財¹⁵⁰⁾」と分類されるべき、民間部門と非競合

146) OECD (1997), *op.cit.*, p.11. See Figure 1: *Bureaucracies and markets, administrators and managers: a mapping of country shifts.*

147) UN document, A/RES/55/231, *op.cit.*, para.6.

148) UN documents, JIU/REP/2004/5, *op.cit.*, p.3, para.4 and JIU/REP/2004/7, *op.cit.*, p.14.

149) UN document, JIU/REP/2002/7, *Management Audit Review of Outsourcing in the United Nations and United Nations Funds and Programmes*, JIU, Geneva, 2002, p. vi.

的、かつ排除費用が大きいとされている分野であったからだと考えられる。純粋公共財は、各国の民営化の潮流の中でも、基本的には政府によって供給されるべき財として捉えられ、民営化の対象とはならなかった¹⁵¹⁾。各国において、主に民営化の対象とされてきたのは、「準公共財¹⁵²⁾」のほうであった。しかし、国連の主たる活動は、そのほとんどが個別の政府によっては供給できない、または供給できたとしても政治的に不都合または経済的に非効率とみなされる類のサービスであったと考えられる。そのため、イギリスやニュージーランドなどでみられたような民営化が改革の主眼となるようなことにはならなかった。

市場メカニズムの適用は、むしろ国連事務局内の作業の民間委託（国連においては、outsourcingという用語が適用されることが多い）の活用というような観点から、極めて限定的に試みられてきたといえよう¹⁵³⁾。国連事務局は、情報システムや、清掃、維持修繕などの施設管理などの分野の作業を民間業者に積極的に委託することにより、歳出削減することを試みようとしているようである¹⁵⁴⁾。

このように、国連に導入された新公共経営論は、市場メカニズムの適用範囲は極めて限定的ながらも、経営者としての役割は重視し、現場における業績志向の意識を高めようとしたという意味で、スウェーデンなどの属する北欧型グループに近いものであったことがわかる。これを図に示してみると、次のようになると思われる（参照図2：伝統的な管理方式から新公共経営論へ）。

150) 「純粋公共財」とは、ポール・サミュエルソン (Paul Samuelson) によれば、各自の消費が他のいかなる個人のその財の消費の減少をもたらさないような「供給の結合性（非競争性）」と、一度共同体の一部のメンバーに供給されると他のメンバーの消費を排除することが非効率であるか不可能である「排除不可能性」という二つの特徴をもつことが挙げられている。次を参照。大住、前掲書、14頁。例えば、純粋公共財として国内でよくあげられるのは、国防、警察、消防、立法、途上国援助などだが、どれも国連の主たる活動分野とよく符合している。

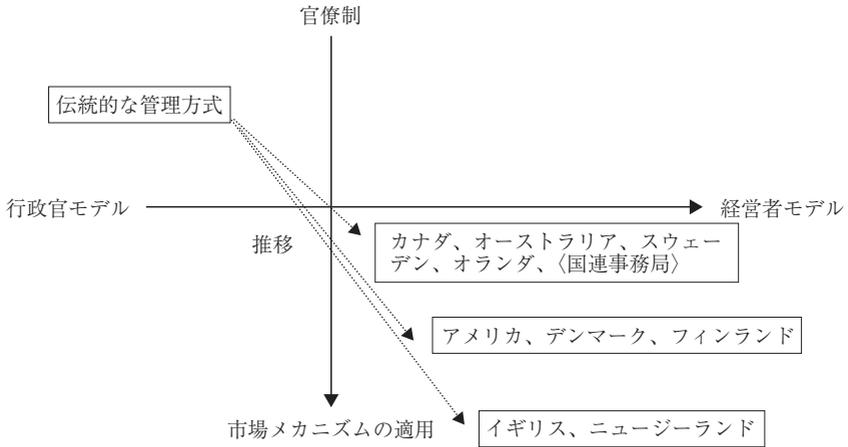
151) 同上、15頁。

152) 「準公共財」とは、競争性は低いあるいは無いものの排除費用の大きいとされる公共放送などや、競争性は高いものの排除費用の小さいとされる電力、ガス、水道、高速道路などを指す。同上、14頁。

153) UN document, JIU/REP/2002/7, *op.cit.*, p.v.

154) *Ibid.*, p.v.

図2 伝統的な管理方式から新公共経営論へ（著者作成）



(参照：OECD, *In Search of Results*, p.11, Figure 1.)

第2の類型化のパターン：改革の方向・戦略による類型化

次に、OECDの掲げた第2のパターンは、「改革の方向」や「推進の仕方の戦略」による類型化を試みたものである¹⁵⁵⁾。その分類の際の座標軸としては、次の二つが挙げられていた。まず、第一の座標軸は、改革のドライブが「トップダウン」か「ボトムアップ」か、という観点であった。第二の座標軸は、変革の規模が「包括的 (comprehensive)」か、それとも「漸進的 (incremental)」か、または「アドホック (ad hoc)」か、という観点であった。

OECDの調査結果では、このうち、トップダウンで包括的なのが、イギリスやニュージーランドなどのグループであり、ボトムアップで漸進的あるいはアドホックなのが、フィンランド、デンマーク、スウェーデンなどのグループであるとされた¹⁵⁶⁾。

155) OECD(1997), *op.cit.*, pp.14-15.

156) *Ibid.*, p.15. See Figure 4: *Tactics and strategies of change: top-down versus bottom-up and size of change.*

この第2番目の類型化の手法を国連に適用してみると、国連に導入された新公共経営論はどのようなタイプのものだったといえるのか。

まず、第一の軸である国連における改革のドライブがトップダウンかボトムアップかという問題である。第Ⅱ章においては、結果志向型予算方式の国連事務局への導入の経緯が検証された。それによれば、まずは、OECD諸国における国内の公的セクター改革に端を発する結果志向の管理への取り組みが、次第に国際的開発援助の分野にも波及し、国連などによって行われる多国間開発援助にも、結果の提示を求める外部的圧力として作用するようになったことが考察された。このようなプロジェクト・ベースの業績測定の導入に端をなす国連開発計画などにおける結果志向の取り組みは、ドナーであるOECD諸国（加盟国）やその納税者からの絶え間ない圧力の結果としてもたらされたという見方ができよう。その影響は、次第に国連本体の事務局にも及び、1997年のアナン事務総長による結果志向型予算方式導入の提案に至った。したがって、改革のドライブとしては、当初は、主要出資国たるOECD諸国を中心とする外部からの圧力、その後、事務総長自身のトップダウンのリーダーシップという、大別して二つの要因が存在していたということが窺えよう¹⁵⁷⁾。

ただし、結果志向型予算方式の実施過程を通じて、国連事務局内では、イギリスでみられたようなトップダウン型のカリスマ的なリーダーシップの重視や、明示的な劇的な組織文化の変革などは求められなかった。その理由としては、第一に、結果志向の管理に対する加盟国の立場も一枚岩ではなく、国連行政の主たる受益者である開発途上国を中心として、結果志向型管理に対する不信感が強く、それが、事務総長によるトップダウンの改革断行の足枷となって作用したことが考えられる。第二に、国連職員の出身国の多様性や文化的多様性の尊重など、明示的な劇的な組織文化の変革を妨げる国連特有の文化的要因も背景にあったのではないかということが考えられる。その結果、国連においては、むしろ内発的な学習効果に基づく組織文化の変革や、本部からフィールドへの分権化の推進や現場担当者への権限委譲に基づく成果重視の管理方式への移行など、ボトムアップ

157) UN document, A/51/950, *op.cit.*, paras.240-241.

の改革が次第に目標とされるようになっていった過程が窺える¹⁵⁸⁾。

次に、第二の座標軸である変革の規模が包括的か、漸進的（あるいは、アドホック）かという問題を取り上げる。改革の主眼とされたのは、結果志向型予算方式の導入であるが、その他の改革の柱たる国連の通常予算の8割を占める人的管理方式の改革や、国連行政裁判所改革などの司法制度のあり方などの重要な問題は、まだ実施の段階には至っていない¹⁵⁹⁾。したがって、変革の範囲は、少なくとも導入当初においては、包括的な結果志向型「管理」方式全般の改革というよりも、結果志向型「予算」方式に限定した改革であったということが言えよう。

このように、国連に導入された新公共経営論は、改革のドライブの方向に関しては、当初の主要出資国による外部的圧力の存在、およびアナン事務総長自身のリーダーシップによるトップダウンの方向から、徐々に実施過程においてボトムアップの方向に推移したこと、また、変革の規模に関しては、当初は、限定的であったが、今後、漸進的により包括的な範囲を包含する方向に進んでいくものとみられている。その意味で、国連における新公共経営論の類型は、第2の類型化においても、第1の類型化におけると同様に、スウェーデンなどの属する北欧型グループに近いものであったことがわかる。これを図に示してみると、次のようになると思われる（参照図3：改革の方向・戦略による類型化）。

国連における新公共経営論型改革の特徴

第1の類型化と第2の類型化により、新公共経営論には大別してイギリス型改革と北欧型改革の二つの潮流があることが明らかになった。二つの改革の相違点を比較し、その上で、国連に導入された新公共経営論の特徴とはなんであったのかを探ってみると、次の表のようになると思われる（参照表3：国連における新公共経営論の特徴）。

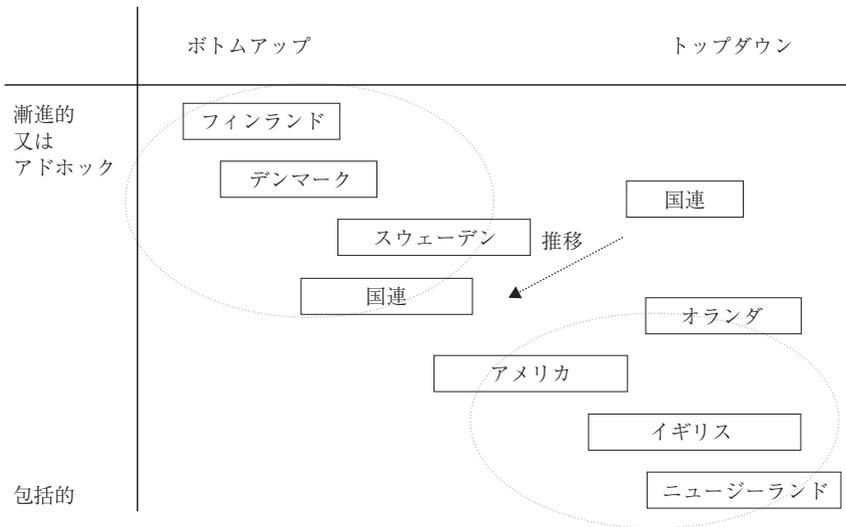
表3からも推察されるように、国連における新公共経営論は、理念のレベルにおいては、効率性や経済性を最優先し、民営化を積極的に推進したイギリス型改

158) UN document, JIU/REP/2004/7, *op.cit.*, p.14.

159) UN document, JIU/REP/2004/5, *op.cit.*, p.3.

革というよりも、プログラムの有効性や事業担当者の経営的資質を重視する北欧型改革モデルに近かったことが窺える。ただし、実践のレベルにおいては、国連における新公共経営論は、結果志向型予算方式の漸次的導入から始まったように、まずは、現段階においては、プロジェクト・レベルの効率性が追求されているにすぎない段階であることに留意する必要がある。

図3 改革の方向・戦略による類型化（著者作成）



(参照：OECD, *In Search of Results*, p.15, Figure 4.)

表3 国連における新公共経営論の特徴（著者作成）

	イギリス型	北欧型	国連
民営化手法	広範に活用 公的部門の株式会 社化	限定的な活用 公的部門への契約型 取引の導入	限定的な活用
中央集権的かどうか	中央集権的手法	地方分権を推進 権限委譲を前提とし た成果志向型管理手 法	現場への権限委譲を 重視した分権化を推 進
トップダウンかどう か	カリスマ的リーダー シップによるトップ ダウンの改革	ボトムアップによる 内発的な組織改革が 中心	トップダウンに始ま ったが、現場重視の ボトムアップ型変革 に推移している
改革の進捗度	急進的	漸進的	事務総長による急進 的変革提案は、総会 により漸進的変革に 変更された
業務組織	業務単位にあわせた 組織の厳格な細分化	組織の細分化とゆる やかな結合	人事異動を含めた業 務単位にあわせた組 織の再編までは、現 段階では、すすんで いない
重視される価値基準	効率性や経済性	有効性	有効性重視への加盟 国からの圧力は強い が、現在のところは、 結果志向型予算方式 の導入による効率性 の追求の段階にある と思われる

(参照：OECD, *In Search of Results* および 大住、前掲書、60頁)

おわりに

本稿にて考察した国連における管理型アカウンタビリティの概念の推移を表にまとめてみると、次のようになるのではないと思われる（参照表4：国連における管理型アカウンタビリティの概念の推移）。

表4 国連における管理型アカウンタビリティーの概念の推移 (著者作成)

	管理型アカウンタビリティーの類型	対応する行政管理手法
第Ⅰ期 (1945～82)	第1段階：合規性のアカウンタビリティー + 第2段階：プロセス・アカウンタビリティー	法規やプロセス遵守 + 1974～ プログラム予算の導入
第Ⅱ期 (1982～2002)	第4段階：プログラム・アカウンタビリティー	1982～ プログラム評価の導入
第Ⅲ期 (2002～現在)	第3段階：業績志向型アカウンタビリティー	2002-2003年度～ 結果志向型予算の導入

国連がグローバル・ガバナンスの行為主体として、自らのガバナンスに関するアカウンタビリティーを果たしていると言うためには、スチュワートの仮説においても示されたように、究極的には最終段階たる「ポリシー・アカウンタビリティー」を地球上の市民に対して果たしているということが必要となってくる。具体的には、特定の政策目的に対して選択した政策の説明責任や、政策の実際の達成度に対する説明責任などを果たすことである。

ただし、現実の国連のガバナンスのあり方は、最終段階のポリシー・アカウンタビリティーにまで達しているとは言い難い。実際は、国連においては、その一つ前の段階（第4段階）たるプログラムの有効性に関する「プログラム・アカウンタビリティー」でさえ成就されていない現状であると考えられる。現在、国連は、第3段階に対応する「パフォーマンス・アカウンタビリティー」の一種である「業績志向型アカウンタビリティー」を本格的に追求することにより、第4段階に推移するのに必要な制度的前提条件を整備している段階であるという見方も可能であるかと思われる。

では、この第1段階から第3段階までのアカウンタビリティーの概念の次元と、第4段階から第5段階までのアカウンタビリティーの概念の次元を大きく隔てているものは、何なのだろうか。それには様々な分析が可能かと思われるが、一つは、行政の受益者側の視点の有無ではないかと思われる。前者は、行政の供給者側のいわば自己管理の強化ともいえる経済性や効率性の追求の次元であるのに対

して、後者は、行政の受益者側からみたアウトカムの有効性の追求の次元である。したがって、国連が、グローバル・ガバナンスの行為主体としてアカウンタビリティを果たすために、今、求められているのは、行政の受益者側の視点の確立、あるいは、その利益を反映させるメカニズムの構築ではないかと思われる。

また、現代の国連における管理型アカウンタビリティの概念の背景には、新公共経営論の理念があることが確認された。そして、国連に導入された新公共経営論の特徴は、OECDの各国調査により導き出された類型化を適用してみれば、急激な組織文化の変革を目指すイギリス型というよりは、内発的な変革を重視する北欧型のアプローチに近いものであることが類推された。今後、国連における新公共経営論の理念の導入は、結果志向型予算方式のみでなく、他の周辺分野にも拡大していくことが予測されるが、それは国連行政には将来どのような影響を及ぼすと考えられるのだろうか。

結果志向型管理方式とは、行政手法のあり方全般に関する概念であるため、予算方式だけに限定されているわけではなく、本来は、人的資源管理方式や国連行政裁判所などのあり方など、行政管理に関連する広範な分野を包含している。とりわけ、国連事務局の行う国連平和維持活動においては、人的資源管理における権限委譲がさらに推進されることが結果志向型管理の推進の鍵になると考えられた。また、今後、人的資源管理方式における権限委譲の推進がなされた場合、それに付随して、国連における人事問題に関する行政訴訟の頻発、訴訟件数の累積や訴訟処理の遅延などの問題が起り、将来的には、後者の国連の司法制度の改革問題なども浮上してくることが懸念される。ただし、これらの結果志向型管理方式の予算以外の他分野への波及効果については、まだ具体的検討が可能な段階に入ったとは言い難いため、今後の考察に委ねたい。