

国際協力 NGO のアカウントビリティー ——「答えること」から「応えること」へ——

渡 辺 龍 也

はじめに

日本社会においても近年、「アカウントビリティー（通常「説明責任」と訳される）」という言葉が広く用いられるようになってきた。それは当初、政府ないし行政の透明性や結果責任を問う言葉として、また企業の社会的責任を問う言葉として使われてきたが、政府、企業と並ぶ社会組織である市民社会組織（Civil Society Organization=CSO）に対しても、ここ数年そのアカウントビリティーを問う声が強まっている。

市民社会組織がアカウントビリティーを問われるようになったのは、実は日本だけの現象ではない。その最大の背景は、レスター・サラモンが指摘するように、市民社会組織の台頭が「世界的に目覚しいペースで進展」し、「世界規模のインパクトをもちはじめ」たことにある（サラモン、1994）。社会的・政治的な影響力ないしプレゼンスを増した市民社会組織に対して、他セクター（政府、企業）や更には市民そのものが、その正当性、代表性、そしてアカウントビリティーを問うようになったのである。

多種多様な市民社会セクター全体についてアカウントビリティーを論ずるには多年の研究を必要とすることから、本論文では市民社会セクターの中の一サブセクターである国際協力 NGO（非政府組織）のアカウントビリティーに絞って論ずることとする。ただし、他のサブセクターにおける

動向が重要な意味合いを持つ場合には、随時それらを参照することにする。

なお、本稿は、NGO/NPO（非営利組織）のアカウントビリティーに関する基礎調査研究結果として著者が現代法学第2号（2001年9月発行）に発表した試論「Accountability of NGO/NPO Sector」を発展させ、アカウントビリティーの分析枠組みを明らかにしようとするものである。

1、アカウントビリティーを問う社会潮流

1-1、政府のアカウントビリティー

政府のアカウントビリティーは、行政学や会計学の分野では長年研究の対象とされていたが、政府内で正面切って取り上げられることはほとんどなかった。それが大きく変わったきっかけは、1993年のいわゆる五五体制の崩壊にあった。自民党の長期安定政権が続いていた時代は政府-自民党間の国民の目の届かないところで政策が決定されていた。しかし、非自民政権の誕生によって行政は中立性を求められ、それまでの密室政治からの脱皮と公開性、アカウントビリティーが求められるようになったのである（田中、1998）。

その当時の時代背景を探ると、市民の政治・行政に対する不信感の急速な高まりがあった。1988年に起きた戦後最大級の汚職事件と言われるリクルート事件は「政-財-官」の癒着を白日の下にさらし、事件の温床となった「金権政治」が深刻な政治不信を招いたのである。高まる市民からの批判に自民党も「金のかからない政治」とするための「政治改革」に乗り出さざるを得なかった。しかし、「構造汚職」の根は深く、1992年には佐川急便事件が、93年にはゼネコン汚職が発覚した。そうした中で行なわれた1993年の総選挙で自民党は敗北し、38年間就いていた政権の座を追われたのである（=五五体制の崩壊）。

金権政治と表裏一体の関係にあった「官僚政治」に対する批判の目も厳

しさを増した。日本では長らく官僚が、許認可権や行政指導・通達に代表される広範な「裁量権」を握り、行政を支配してきた。官僚の指導・支配のもとに日本が右肩上がりの経済成長を続けていた間は、市民も政治家より「優秀かつクリーンな」存在として官僚に信を置いてきた。しかし、バブル経済が崩壊して深刻な経済危機・財政危機に陥り、市民生活や環境に背を向けた姿勢が顕著になるに及んで（住専問題、不良債権問題、薬害エイズ問題、長良川河口堰問題、官官接待問題など）、官僚への不信が一気に高まっていった。ロッキード事件を契機に1980年に大阪で産声をあげた、政治・行政の不当・不正な行為を監視する市民オンブズマン活動は全国に広がり、1994年には全国市民オンブズマン連絡会議が結成されるに至った。

顕在化する日本社会の構造的な問題に新たな視点から切り込んだのがオランダ人ジャーナリスト、カレル・V・ウォルフレンだった。1994年末に世に送り出した著書の中でウォルフレンは、官僚支配の歴史・現状を明らかにするとともに、日本の政治・行政をめぐる諸問題を「アカウントビリティ」というキーワードでもって解明した。すなわち、「民主主義なら通常そなわっているはずの、ものごとを変えるためのメカニズムが日本に欠けている、それは『アカウントビリティ』という考え方である。（日本の政治）システムのなかのただ一人として、この国でおこなわれていることに最終的な『アカウントビリティ』を負っていない」と喝破したのである（ウォルフレン、1994）。彼の洞察は大きな反響を呼び、これ以降、日本社会でアカウントビリティという言葉が広く使われるようになったと言って過言でない。

失われた政治・行政への信頼を回復すべく、政府はみずからのアカウントビリティ向上に乗り出した。行革推進のための第三者委員会として1994年に設置された行政改革委員会は、96年末に提議した「行政関与の在り方に関する基準」の中で「行政関与が必要な場合、行政活動を行って

る各機関は国民に対する『説明責任（アカウントビリティー）』を果たすよう求め、政府も同基準を最大限尊重し、活用することを閣議決定した。行政改革委員会はまた情報公開法制の確立を求める意見書を提出し、それを受けて 99 年に「情報公開法」が制定された。同法第一条は、「行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下に公正で民主的な行政の推進に資すること」を目的に掲げた。次いで 2001 年には、1) 国民本位の効率的で質の高い行政の実現、2) 国民的視点に立った成果重視の行政への転換、3) 国民に対する行政の説明責任の徹底を目的とした政策評価制度が導入され、そのための「政策評価法」が制定された。（それらに先立つ 1993 年には、行政運営における公正の確保と透明性（行政上の意思決定の内容と過程が国民にとって明らかであること）の向上を図ることを目的とした「行政手続法」が制定されたが、透明性という言葉が法文に用いられたのはこれが初めてだった。）

ウォルフレンが「日本の多くの人々が、市民としての責任をみずからの手に取り戻して、政府に『アカウントビリティー』を果たさせようという政治的意志を、いまだにもっていない」と述べたように、1990 年代半ばまでの日本社会は、政治や行政に頼り、任せるという「お上意識」ないし「お任せ民主主義」から抜け出せずにいた。が、「失われた 10 年」を経て、ようやく日本の市民も「納税者意識」、「主権者意識」に目覚め、政治や行政のアカウントビリティーを追及しはじめているのだ。

最後に、行政のアカウントビリティーを世界的な視座から見ると、1980 年代にイギリスに始まった New Public Management（新しい公共管理：NPM）がアカウントビリティーを新たな高みに押し上げたと言える。NPM の柱は、行政サービスの民営化や外注化によって「市場原理」を導入すること、政策の企画立案と執行を分離すること、成果に基づいた管理を行なうこと、にある（大江、1999）。市場原理の導入は、従来の統制によ

るアカウントビリティーから競争原理によるアカウントビリティーへの転換を意味している。NPM は総じて「契約型」システムへの移行を含意しており、受託者は契約通りに執行したかどうかというアカウントビリティーが問われることになる。また、政策立案と実施の分離によって、企画立案者から権限を委譲された執行者は目標を効率的・効果的に達成できたかどうかアカウントビリティーが問われる。さらに、成果に基づいた管理の導入にともなって成果を測り、明らかにすることが求められるという意味でやはりアカウントビリティーが問われるのである。NPM は、アングロサクソン諸国をはじめ世界に広まり、日本でも 2001 年に閣議決定された「経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」、いわゆる「骨太の方針」に NPM の考え方が導入され、それにともなってアカウントビリティーが一層重視されるようになった。

1-2、企業のアカウタバリティ

「より良いモノを、より安く」を追求して経済成長に貢献してきた日本の企業が、自らの社会的責任を強く意識するようになったのは 1980 年代半ばからだ。そのきっかけは、巨額の貿易黒字の蓄積にともなって貿易摩擦が激しくなり、さらに 1985 年のプラザ合意後の急速な円高で輸出競争力が低下したために、日本企業が競って海外進出・生産を始めたことにある。

中でも「企業フィランソロピー」が一つの文化となっているアメリカに進出しながら旧来どおり利益第一主義の経営を続ける日本企業は、地元社会から痛烈な批判を浴びるようになった。そこで、現地での企業活動を円滑に進めるべく「社会貢献」に力を入れる必要が出てきたのである。大手企業の連合体である経団連は 1986 年に欧米企業の社会貢献についての実地調査を行ない、翌 87 年には他の経済 6 団体とともに「海外投資行動指針」を策定した。同指針は、「現地会社の理念、事業活動、投資先国への貢

献等について、投資先国社会の正しい認識と理解を得られるよう積極的かつ適切な広報に努めること」や「投資先国における教育、福祉および文化面への貢献に努めること」を規定した。そして、「わが国の国内問題についても併せて慎重な配慮が要請されることを付言」した。こうして、アメリカで社会貢献を迫られた日本企業が、次第に国内でも社会貢献活動を始めるようになったのである。

日本企業の社会貢献や「社会の正しい認識と理解を得る努力」は、言わば外発的な形で始まったものであるが、同時に日本社会のニーズに応えるものでもあった。時まさに日本は高齢化時代に突入して福祉ニーズが増大し、成熟化社会の中で人々のニーズも多様化し、さらには社会に芽生えてきたボランティア活動・NPO（非営利組織）活動を支援するニーズが生まれていた。それらのニーズに政府だけで応えることは到底できるものではない。資金をはじめ人材、技術、情報などさまざまな資源＝力が企業のもとに集まり、その行動が社会に与える影響が大きなものとなってきた（いわゆるオーバープレゼンス）中で、日本社会の諸課題の解決に企業も参加し、貢献することが時代の要請となっていたのである。

こうして、1990年に経団連の中に「1%クラブ」と社会貢献推進委員会が創設された。企業による文化貢献を推進する「企業メセナ協議会」も発足し、同年は「企業フィランソロピー元年」と呼ばれるようになった。経団連はまた、1991年に「企業行動憲章」を定め、「広く社会とのコミュニケーションを行い、企業情報を積極的かつ公正に開示する」ことや『『良き企業市民』として、積極的に社会貢献活動を行う』ことをうたった。こうして、多くの企業が社会貢献室を設けてみずから社会貢献活動を行ったり、社員のボランティア活動を奨励したり、NPO・NGO活動を支援するようになった。

しかし、そうした活動は社会貢献に名を借りた広報宣伝活動であるといった批判や、社会や環境に負の影響を与えておきながら（例えばサービス

労働や環境汚染)、免罪符として行なっているといた批判も出てきた。

そこで、慈善事業的に社会貢献を行なうにとどまらず、社会的存在である企業(=企業市民)は社会に対して責任ある行動を取る必要があるという認識が広がってきた。企業の社会的責任(CSR: Corporate Social Responsibility)という考え方である。

その考え方自身は決して目新しいものではないが、1990年代に入って経済が急速にグローバル化するにしたがって、企業の活動が世界規模で社会や自然環境に悪影響を及ぼすようになったことから、新たな意味合いをもって使われるようになった。その意味するところは、企業には経済利益(利潤)の追求だけでなく、社会や環境に与える影響にも配慮した行動を取る責任があるというもので、経済、社会、環境の3つの視点=トリプル・ボトムラインから企業行動を問う考え方である。欧米では1990年代半ばから単なる決算報告ではなく、環境や人権への取組みをまとめたCSR報告書を企業が発行するようになった。日本でもCSR報告書(環境報告書、環境・社会報告書などとも呼ばれる)を発行する先駆的企業が出てきたが、2000年以降企業の不祥事が多発して企業に対する批判が強まり、市民の「消費者主権」の意識も強まってきたことで、多くの企業がCSR向上に力を入れるようになった。

CSRの主要な構成要素には、企業活動のプロセスに社会的公正や環境への配慮を組み込むことに加え、「ステークホルダーに対するアカウンタビリティを果たす」ことがある。ステークホルダーというのは、シェアホルダー(株主)だけでなく企業に直接・間接の利害関係(=ステーク)を持つ者を指し、株主、顧客、取引先、従業員、地域社会、政府などが含まれ、広くは一般市民までが含まれる。そうしたさまざまなステークホルダーに対して、経済、社会、環境面の行動や影響・成果についてアカウンタビリティを果たすことがCSRの重要な要素となっており、いま企業はステークホルダーとの不断のコミュニケーションが求められている。

1-3、NGO のアカウンタビリティ

1-3-1、NGO の台頭

NGO 活動は、17 世紀にまで遡ってその原型を見出すことができる。その後イタリア統一戦争、第一次世界大戦、第二次世界大戦といった大戦乱の被災者の救護活動を通じて広がりを見せていったが、国際社会に公式に認知されたのは 1945 年の国際連合憲章によってだった（同憲章 71 条は、国連経済社会理事会が NGO と協議するために適切な取極めを行なうことができる」と規定した）。ただし、その時点で国連憲章が想定していた NGO は、商工会議所や労働組合、女性団体、青年団体等の国際組織で、必ずしも開発協力型の NGO ではなかった。

開発協力型の NGO が脚光を浴びるようになったのは 1970 年代に入ってだった。欧米先進国政府は第二次世界大戦後間もなく開発途上国への援助を始め、1961 年に採択された「国連開発の 10 年」計画（途上国経済を年率 5% の割合で成長させ、そのために先進国は国民所得の 1% を途上国に供与するという計画）に従って援助を拡充した。にもかかわらず、1960 年代を通じて南北格差はむしろ拡大し、「近代化」を進めた途上国内部でも都市部は発展して一部の特権階級が豊かさを手にしたものの、大多数の国民は「近代化」の恩恵にあずかることができず、貧富の格差が拡大した。

そうした反省に立って、1970 年代に入ると途上国の人々が開発援助から直接裨益できるよう、「開発への人々の参加」と「人間の基本的ニーズ (BHN) の充足」が重視されるようになった (BHN とは、衣食住をはじめ初等教育、基礎保健医療といった人が人間らしく生きていく上で必要な基本的ニーズを指す)。「参加型開発」や「BHN 戦略」を進めるには、貧困層の大多数が住む農村部に入っていくことが必要になるが、それは人手の限られた国連機関や先進国の援助機関のみならず、極めて貧弱な地方行政能力しか持たない途上国政府にとっても不可能に近いことだった。そこで、かねてから途上国の「草の根」で活動してきた NGO が新たな援助形態で

ある「参加型開発」、「BHN 戦略」の主要な担い手として期待を集めたのである。1970年代にはまた、環境、人口、食糧といった開発に関わる問題に対して一致協力して取り組んでいく必要が認識され、種々の国際会議が開催された。現場の実情に通じた NGO はそうした会議への参加も求められるようになった。こうして NGO は、国連や先進国の援助機関と並ぶ開発協力の推進役として認知されるようになった。

1980年代に入って顕在化した難民、エイズ、ジェンダー、人権といった諸問題に関しても NGO はその解決に欠かせない存在となった。1990年代に入って冷戦が終結し、市場経済化と民主化の二つが先進国の援助戦略の柱になると、民主化の推進役として NGO への期待が高まり、大量の ODA（政府開発援助）資金が NGO に流れ込むようになった。アメリカ政府などは二国間援助の実に 40%を NGO を通して行なうようになった。

一方 NGO 側は、草の根レベルの活動だけでなく、草の根を取り巻く環境や枠組みそのものを変えていく政策レベルの「アドボカシー（提言）活動」に 1990年代以降力を入れはじめた。南北協調の気運が高まった 90年代は、開発をめぐる諸問題（環境、人口、人権、女性など）に取り組むための国際会議が毎年のように開催された。そうした会議に「お客さん」として参加するのではなく、草の根の立場から開発政策のあり方を問い、積極的に提言する姿勢を強めていったのである。ただ単に批判するだけでなく、建設的な提言をする NGO に対して、欧米さらには一部の途上国の政府は門戸を開放し、国際会議に派遣する政府代表団の一員として NGO の参加を認めることが日常化してきた（日本政府も 1994年の国際人口開発会議から政府代表団に NGO の代表を入れるようになった）。

1-3-2、問われる NGO のアカウントビリティ

こうした NGO の台頭は手放して賞讃されたわけではなかった。資金的、政治的に力を持ちはじめた NGO を見る目も厳しくなってきたのである。

時代の「寵児」となることで変質しはじめた NGO に対していち早く警鐘を鳴らしたのがデビッド・コーテンである。1990 年の著書でコーテンは、NGO には社会を変革する潜在力があるにもかかわらず、政府や国連などからの資金が増え、そうした公的資金への依存を強めたことで、先進国の NGO は対症療法的で腐敗した公的援助の仲介役ないし下請け機関になりさがり、途上国の NGO の成長も阻害していると断じ、社会変革のためのアドボカシーに力を入れるべきだと説いた (Korten, 1990)。時を同じくしてジョン・クラークも、貧困を撲滅するには公正と社会正義の実現こそ重要であって、NGO は BHN の充足でよしとするのではなく、社会変革に力を注ぐべきだと主張した (Clark, 1990)。クラークはまた、ドナー（資金提供者）、マスコミ、一般市民が NGO に誤ったアカウントビリティーを要求（援助事業の成果ではなく金の使い道を追及）していると指摘し、NGO は何のために何をしているのか自らをさらけ出すことによって援助の根本原則を明確にする議論を巻き起こし、公的援助機関や途上国政府に対してその原則を提示し、広めていくべきだと説いた。

NGO のアカウントビリティーを初めて正面から取り上げたのが、世界を代表する NGO の一つ「セーブ・ザ・チルドレン」とマンチェスター大学が 1994 年に開催した国際ワークショップ、「NGO と開発：『新世界秩序』における実績とアカウントビリティー (NGOs and Development: Performance and Accountability in the 'New World Order')」だった。同ワークショップでは、1990 年代大量に流れ込む公的資金への依存を強めるにつれて、NGO はますます政府機関の顔色を窺うようになったこと、そしてその分、途上国のパートナー団体や受益者に対するアカウントビリティーが弱まり、資金獲得のために都合の悪い情報を隠したり、政府に対して物申すのをためらって社会変革の役割を失いつつあること等の実態が浮き彫りになった (Michel Edward and David Hulme, 1996)。

1994 年はまた、人道支援を行なう NGO が非常に苦い経験をする年とな

った。対立する民族間の抗争が絶えなかったアフリカ中部の国ルワンダで、94年大統領の乗った飛行機が撃墜された。これを発端に大規模な内戦が起きて民族間の大量殺戮が始まり、100万人が命を落とし、300万人が難民や国内避難民となった。これに対してNGOは、国連機関や先進国の援助機関とともに大規模な緊急救援活動を展開した。しかし、支援先の難民キャンプに虐殺を行なった旧政権の武装勢力が入り込んで援助物資を手に入れ、再び力をつけて戦闘・虐殺を続ける事態が発生した。結果として武装勢力に手を貸すことになった援助団体に対し、怒った民衆が投石する事件も起きた。また、武装勢力駆逐のための軍事介入に先進各国が消極的だったため（前年のソマリア介入の挫折がトラウマとなっていた）、多くのNGOが危機的状況にある難民を残したまま撤退を余儀なくされた。さらに、世界から流れ込む大量の救援資金・物資目当てと目される団体や緊急救援の経験に乏しい素人集団も少なくなかった。そうした実態が明らかになるにつれて、NGOや国連、先進国が行なう人道支援への信頼が大きく揺らぎ、「人道支援の危機」と呼ばれるようになった。

ルワンダの悲劇は、先進国政府が危機的状況や虐殺を放置し、さらには武装勢力に避難地域を提供するなど、政府の作為・無作為の責任が大きいとは言え、NGO界も失われた信頼を回復する必要に迫られた。そのためにNGOがとった種々のイニシアチブに共通していたのが、アカウンタビリティを主要テーマに掲げたことだった。赤十字をはじめとするNGOは、1997年に人道支援の質とアカウンタビリティを高めるための「Sphereプロジェクト」をスタートさせ、人道支援憲章と最低基準を生み出した（赤十字はまた「戦争とアカウンタビリティ」をテーマにした国際フォーラムを2002年に開催した）。

1997年には、「ALNAP (Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action)」という、やはり人道支援の質とアカウンタビリティを高めるためのネットワークが組織された。

ALNAP には NGO だけでなく、国連機関や先進国の援助機関も参加しており、人道援助の状況をレビューする年次報告書の出版や研修を行なっている。また、ルワンダの経験を踏まえて 96 年に始まった人道援助オンブズマンプロジェクトを母体に、欧州の大規模 NGO や政府援助機関が「HAP-I (Humanitarian Accountability Partnership-International)」という国際組織を 2003 年に設立した。HAP-I は、受益者に対するアカウントビリティーを確保し高めるために、自律的な (self-regulatory) 枠組みを提供しようとするもので、原則・政策・メカニズムの立案策定、順守のモニタリングなどを行なうとともに、将来は HAP-I のアカウントビリティー原則を順守している NGO を認定する制度の構築も検討している。

人道援助以外の分野でも NGO のアカウントビリティーが問われる「事件」が起きた。貧しい途上国の子供を支援する里親 NGO が、里親から集めた支援金を里子に送らなかつたり、既に里子が死亡しているにもかかわらず里親から支援金を集め続けたり、といった事例がアメリカの主要紙 Chicago Tribune によって 1998 年大々的に報じられたのである。この「スキャンダル」は、里親 NGO だけでなく、NGO 全体の社会的信用を傷つけることになった。

一方 NGO が、草の根レベルの活動だけでなく政策レベルのアドボカシー (提言) 活動に力を入れはじめたことで、別の形でアカウントビリティーが問われることになった。というのは、NGO が国連や世界銀行の会議など様々な国際舞台で、国際機関や先進国政府、多国籍企業の問題行動を取り上げ、彼らにはアカウントビリティーが欠如しているという批判を展開するにつれて、彼らの側から、ならば NGO (特に現場の活動を持たずに提言活動に特化した NGO) は一体誰に支持され、誰に対してアカウントブルなのかと、NGO 側のアカウントビリティー欠如を問い返す声が強まってきたのである (Edwards, 2000)。

アメリカでは、2001 年 9 月の同時多発テロ以降、単独行動主義に傾斜す

るブッシュ政権に批判的な NGO に対し、政府が厳しい姿勢で臨むようになった。2003年6月にアメリカの NGO 連合体の年次総会に招かれたアメリカ国際開発庁 (USAID) 長官は、NGO に対してもっと成果を上げるよう求めるとともに、NGO は「アメリカ政府の手足」であるとして、政府の外交政策に沿って活動するのであれば NGO との委託契約を破棄すると威嚇した (InterAction、2003)。時を同じくしてブッシュ政権を政策面で支える保守系シンクタンクの AEI (American Enterprise Institute for Public Policy Research) などが、NGO 活動を監視するための「NGO Watch」というサイトを立ち上げた。同サイトは、NGO が世界政治を動かすまでの力をつけてきたにもかかわらず、ほとんど規制を受けておらず、情報公開の義務も負っていないとして、NGO に透明性とアカウンタビリティをもたらすことをその目的に掲げている。

それだけではない。批判の矢は「身内」からも飛んでくるようになった。アドボカシー活動を繰り広げる先進国の NGO に対して途上国の NGO から、先進国 NGO は途上国の NGO や民衆の声を正確に反映しておらず、アドボカシー活動を取りしきって途上国 NGO に発言の場を与えようとしない、といった批判が出てきたのである (Fox and Brown、1998)。現場レベルでも、途上国の NGO が力をつけるにつれて、先進国 NGO は口では対等なパートナーシップと言いながら、実際には資金にものを言わせて優越的な立場を保っているという不満が高まってきた。そして、先進国 NGO は資金提供者である先進国政府にうまく説明できるよう支援先の途上国 NGO にアカウンタビリティを要求するが、みずからは途上国の NGO や民衆に対してアカウンタビリティを果たしていないとの非難を浴びるようになったのである。

以上のように、近年 NGO に対して各方面からそのアカウンタビリティを問う声が高まってきている。

1-3-3、本邦 NGO のアカウンタビリティ

日本における NGO 活動は古くは戦前まで遡ることができるが、それが広まる最初のきっかけは、1970 年代末から 1980 年代初めにかけて起きたインドシナ難民問題だった。戦乱や革命、さらには経済的苦境から逃れようと、陸路タイへあるいは海上（いわゆるボートピープル）へと逃げた何百万人というカンボジア、ベトナム、ラオスの人々が、劣悪極まる環境の中で次々と命を落としていく修羅場のような状況を知って（ちょうど衛星中継が普及しつつあった）、居たたまれずに多くの日本人が人道支援活動を始めたのだった。その後、アフリカの飢餓や地球環境問題が顕著になるにつれて NGO 活動は地理的にもテーマ的にも拡大した。日本政府（外務省）も 1980 年代終わりから本格的な NGO 支援を始めた（背景には 80 年代後半に強まった政府開発援助に対する批判をかわす狙いもあった）。90 年代に入ると外務省だけでなく、郵政省、環境庁、さらには厚生省、農林省、建設省までもが NGO 支援に乗り出し、経団連も NGO の環境保護活動を資金援助するなど、多くの公的資金や助成金、寄付金が NGO に流れ込むようになった。

一種 NGO バブル的な状況が生まれるにつれて、外部資金への依存や NGO の組織管理・事業実施能力に疑問を呈する声が上がりはじめた。そうした中で、国際協力 NGO の連合体である NGO 活動推進センター（現在は国際協力 NGO センターに改称；略称は JANIC で変わらず）は、NGO が社会的責任を自覚し、自らを律していくための「NGO 行動指針」を 1994 年に採択した。筆者は当時 JANIC の調査研究担当として原案作成に当たった。筆者がまとめた事務局原案は 100 項目以上から成る「行動準則」だったが、加盟 NGO で構成する委員会は、自由闊達かつ多様性に富む NGO 活動を委縮させることを危惧して「行動指針」と呼び替え、内容的にも最低限必要な 6 項目にまで削り込んだ。

こうして「行動指針」は制定されたものの、90 年代後半から NGO の社

会的信用を揺るがす出来事がマスコミで報道されるようになった（同指針は JANIC 加盟の NGO に自発的順守を求めるもので拘束力はない）。1998 年には、外務省や郵政省国際ボランティア貯金から多額の資金援助を得てアフリカで教育支援を行っていた大手の NGO が、ずさんな財務管理や組織運営の末に突如解散したり、やはり実績のある大手難民支援 NGO が外務省からの補助金を使って難民用住宅などを建設したと報告しながら、実は建設していなかったため補助金全額の返済を求められたり、といった不祥事が起きた。

そうした事態に外務省は、1999 年の政府開発援助白書の中で「NGO 側においても組織運営能力や活動内容に関する説明責任（アカウントビリティ）を一層高めることが期待される」と初めて NGO のアカウントビリティに触れ、表だってその向上を求めた。また、99 年度に開始した NGO 活動環境整備支援事業の一貫として NGO 研究会を設け、NGO 自身によるアカウントビリティや自己評価、広報のあり方の研究を支援しはじめた。それでも、不祥事は後を絶たず（緊急急援 NGO の虚偽報告が発覚して補助金を返還；資金繰りに苦しんだ財団法人 NGO が基本金を無断で取り崩して破綻；数々の表彰を受けたこともある著名な植林 NGO が領収書偽造等で刑事告発など）、外務省は 2002 年度から補助金を受ける NGO に対して外部監査を義務づけるようになった。

また、アメリカで保守陣営が NGO 批判を展開しはじめたのに呼応するように、日本でもアドボカシー活動などを通して政治的影響力を強めてきた NGO に対する批判的な言説がなされはじめた。その象徴が、2002 年 1 月に起きた「NGO 出席拒否問題」をめぐる報道である。日本で開催されたアフガン復興支援国際会議で、外務省から出席の許可を得ていた NGO が、政府に批判的な発言をしたことを理由に直前になって出席を拒否された（自民党の鈴木宗男議員が横槍を入れたともされる）。この「事件」をめぐる、保守的なマスコミや国家主義的な識者から、「NGO は政府から資

国際協力 NGO のアカウントビリティー

金援助を受けながら政府を批判している」、「慈善ではなく偽善である」といった批判が展開された（産経新聞、「正論」、週刊文春、週刊ポスト等）。並行してインターネット上には NGO/NPO を「監視」するサイトも登場した。

そうした「外部」からの NGO 追及とは別に、NGO の実践者（兼研究者）の側もアカウントビリティーの問題に向き合いはじめた。伊勢崎は、政府、国連、NGO が行なってきた援助を批判的に検証し、『寄付者が自分の寄付した金がどのように使われたかを知る権利』と『被援助者が自分らの名義で集められた金がどのように使われたかを知る権利』が縦横無尽に搾取され」てきたと、アカウントビリティーの欠如を指摘した（伊勢崎、1997 年）。重田は前述のエドワードとヒュームによるアカウントビリティー研究を紹介し（重田、2000 年）、佐藤は NGO が自ら学び、発展し、使命を達成していくにはアカウントビリティーを高める必要があると指摘した（佐藤、2001 年）。

国際協力 NGO センター（JANIC）も、94 年に定めた「行動指針」ではもはや不十分であり、揺らぎはじめた社会的信頼を回復すべく、2002 年にアカウントビリティー委員会を設置して、「アカウントビリティー基準」の策定に乗り出した（委員会の座長は筆者）。同基準作りでは、後述するようにアカウントビリティーを今日的に広くとらえ、組織運営、事業実施、会計、情報公開の 4 分野について NGO が果たすべきアカウントビリティーの基準を設けようとしている。2003 年末に 234 項目から成るドラフトが完成し、その後 NGO による試行や検討を重ねて 2005 年中に成案を得ることになっている。10 年前には準則を定めることへの抵抗感が強かったことを鑑みるに、この 10 年間にアカウントビリティーや社会的責任についての NGO 自身の認識が大きく変わり、高まってきたことが実感される。

1-3-4、なぜ NGO にアカウンタビリティが求められるのか

以上の経緯を踏まえて、ここでもう一度、なぜ NGO にアカウンタビリティが求められるようになったかを整理してみよう。

その第一は、NGO が開発協力に欠かせない担い手として社会に認知され、それにともなって NGO に対する社会の期待が高まったことである。一般的に言って、ある組織に対する期待値が低ければ、その組織が何をしようとする社会は関心を示さず、問いただそうともしないだろう。逆に期待値が高まれば、その分、その組織が何をしているのか／したのかに対する関心も高まり、アカウンタビリティを問うようになる。

第二に、期待の高まりとともに NGO に資金が集まるようになったことである。NGO が自前の資金で活動しているのであれば、違法ないし反社会的な活動でもない限り、何をしているのかを事細かく問われることはなかろう。が、政府・自治体・国際機関などの公的資金や、企業・助成財団などの民間の資金、さらには個人の寄付金が集まるにつれ、NGO の側に受託責任、信託責任 (fiduciary duty) が発生し、資金を提供した側も資金の使い道や活動内容・成果を問うようになる。

第三に、NGO の影響力が増してきたことである。NGO の活動の規模や範囲が拡大して対象地域の人々の生活や社会に対する影響力を増し、アドボカシー活動を通じて政府や国際機関に対する影響力も強めている。一般的に言って、力を持ち、他への影響力を強める者や組織は、その力の大きさに応じてより大きなアカウンタビリティを問われることになる。

第四に、1998 年施行の NPO 法にもとづいて多くの NGO が法人格を得るようになったことが挙げられる。同法は、政府の関与・監督を極力抑え、代わりに情報公開等を通して市民が NPO/NGO を監視・選択するよう設計されている。したがって、法人格を取得した NGO は、情報公開をはじめ社会に対するアカウンタビリティを果たすことが求められるのである。

第五に、NGO の変質が挙げられる。つまり、NGO が公的資金への依存

国際協力 NGO のアカウントビリティー

を強めるにしたがって、政府の意に沿わないような活動（社会変革、異議申立て、人権擁護など）は控え、代わりに政府開発援助（ODA）事業を受託するなど、政府の「下請け」的な役割を果たす例が増えてきている。それは、対象国・地域の人々や NGO から、自分たちの方へ目を向けよ、すなわち自分たちへのアカウントビリティーを果たせという要求を誘発することになる。

第六に、NGO の「代表性」に関わる問題である。北の NGO が政府や国際機関、企業などに対するアドボカシー活動を行なうにあたって、南の人々や NGO の「代表」を装いながら、南の視点を正確に伝えていないと指摘されるケースが出てきた。そうした場合、南に対するアカウントビリティーが欠けているという批判につながる。

第七に、一部 NGO による不正・不祥事である。特に NGO が公的資金（多くの場合、市民が納めた税金からなる）を不正に使用した場合、当然政府や市民からアカウントビリティー強化が強く求められることになる。

第八に、「アカウントビリティーの移譲」がある。日本政府は国会や市民からアカウントビリティーを要求され、中でも補助金の使い道や成果を厳しく問われるようになった。そこで政府は、国会や市民を納得させられるよう、補助金を出している先の組織（ここでは ODA 資金の中から補助金を出している NGO）に対して詳しい説明やアカウントビリティーを求めるようになってきているのだ。

以上は外的な要因であるが、内的な要因もある。バブルが崩壊した後の 1990 年代後半から NGO の資金獲得は困難を増してきた。また、公的資金への過度の依存をなくし、広く社会から支持を得るためにも、NGO はみずからの理念・使命や活動の内容・成果を広く伝える必要に迫られている（ただ、そこでは純粹の情報公開やアカウントビリティーというよりも、「public relations（広報）」的な性格が強い）。

NGO の組織や活動規模の拡大ももう一つの内的要因である。小規模な

間は関係者が顔の見える関係にあり、組織の運営や資金の使い道、活動の内容を互いに把握することは比較的容易だが、規模が拡大するにつれて難しくなる。また、新しいスタッフやボランティアが増えてくると、組織の理念や使命を全員が共有して一つの目的に向かって進んでいくことも難しくなる。そうすると、組織運営や活動事態が見えにくくなったり、方向性がバラバラになったり、対外的な説明にバラつきが出てくるなど、一体性の欠如に起因したアカウンタビリティの問題が出てくるのである。

最後に、NGOの専門化が挙げられる。NGOへの期待が高まり、資金が集まるようになると、素人的な活動ではすまなくなり、きちんとした成果を出すための専門化が求められるようになる。しかし、専門化するにつれ、NGOを支えてきたボランティアや寄付者にとって、NGO活動が次第に「高尚」な理解しがたいものになる（横文字の専門的な国際協力用語が日常会話や機関誌に飛び交うなど）。専門化によって一般市民から遊離した存在になることが、アカウンタビリティの向上を迫るのである。

2、アカウンタビリティとは

2-1、アカウンタビリティの定義

アカウンタビリティの概念は文明の発祥とともに生まれたとも言われる（Mintz and Cohen, 1976）。つまり、人間社会あるところにアカウンタビリティはついて回るわけである。デイとクラインは、古代ギリシャ時代にはじまって、中世封建時代、近代、そして現代まで、時代によってアカウンタビリティのあり方がどう変化してきたかを跡づけた（Day and Klein, 1987）。確かに絶対王政や独裁体制にあってもそれなりのアカウンタビリティは存在するわけだが、多くの研究者・識者が指摘するように、とりわけアカウンタビリティが重要不可欠な意味を持つのは民主主義社会においてである。

では、そもそもアカウントビリティーとは何を意味しているのだろうか。英語の辞書として最も権威のあるオックスフォード英語辞典 (Oxford Dictionary of English, 2003) によれば、アカウントビリティーの語根である accountable とは、「required or expected to justify actions or decision」、すなわち「行動ないし意思決定について正当化するように求められる、ないし期待されること」であると定義し、同義語として responsible を挙げている (他の辞書では answerable を同義語としている)。また、語源に関する辞書を引くと、語根の account は西暦 1280 年頃の「申し開きをする」が最も古い用例で、続いて「物語をする (1300 年頃)」、「計算する (1303 年頃)」、「会計報告をする (1330 年頃)」という使い方がされるようになった (研究社「英語語源辞典」、1997)。つまり、辞書的に言えば、「行動や意思決定について正当化できること、申し開きできること」がアカウントビリティーの元々の意味ということになる。

注：アカウントビリティーという言葉は聖書に源を発するという言説もある。

大木英雄 (聖学院院長) によると、聖書には、人は「最後の審判」にあたって自らの生涯の中での行いについて申し開きせねばならないとか、家令が主人から預かった財産の管理について会計報告を求められるなど、アカウントビリティーに通じる記述が見られる。しかし、そこで使われている言葉はギリシャ語の「ロゴス」であるという (大木、2002)。

次に、日本ではアカウントビリティーはどのように言い表されてきたのだろうか。残念ながら日本語には適訳がなく、「法的責任」、「会計責任」、「返答責任」などと訳されてきた (山谷、1994)。その外にも、「弁明責任」、「釈明責任」、「結果責任」、「予算責任」、「答責性」など様々な訳語が当てられてきた。が、1994 年に翻訳出版されたウォルフレンの著書が大きな反響を呼び、マスコミなどに取り上げられてから、同書で使われた「説明責任」という訳語が急速に広まっていった。ヨコ文字の氾濫を抑えようと国語審議会が「説明責任」と言い換えるよう提案したこともあって、「説

明責任」という訳がすっかり定着した感がある（その是非は後に論ずる）。

では、学問的に「アカウントビリティー」はどのように定義され、解釈されてきたのだろうか。アカウントビリティーは、会計学、経済学、経営学、法学、社会学など多様な学問で扱われてきたが、本稿では主として政治学ないし行政学の視点から考察していくことにする。なぜなら、NGOは政治・行政と同様、基本的に「公益」を目的に存在し活動しているからである。まず、教科書的な定義を見てみると、アメリカの代表的な政治行政学事典は、「ある者ないし組織が、組織ないし社会の中で取った行動について、法的ないし組織的な上位権限者に対して答えねばならないこと」とアカウントビリティーを定義している（The HarperCollins Dictionary of American Government and Politics, 1992）。そこには指揮命令、統制、契約、順守、主従／上下関係が含意されている。そして上位権限者に一定の答え・説明をすれば、アカウントビリティーを果たしたとみなされる。

教科書的にはそのように定義されるとしても、実際には多様な使われ方をしている。デイとクラインは、アカウントビリティーという言葉は「カメレオン」のような多義的で掴み所のない言葉であるため、その意味をめぐって多大な混乱が生じていると指摘している。したがって、多義的に使われてきたアカウントビリティーの概念を整理する必要があるが、その前にアカウントビリティーと、その同義語として挙げられる responsibility とが質的にどう違うのかを見ることにしよう。それが、アカウントビリティーの持つ意味を際立たせてくれるからである。

一般的には、responsible とは「自らの仕事ないし役割の一部として、何かを行なう義務 (obligation) を負う、あるいは誰かをコントロールないし誰かに配慮 (care) すること」を意味する（オックスフォード英語辞典、2003）。行政学の世界では、泰斗ギルバートが行政責任の枠組みを提示し、responsibility に包含される 12 の価値の一つとして accountability を挙げた。そして、アカウントビリティーを基本的に本人—代理人 (principal

-agent) 間の指揮統制関係に基づく責任と捉え、実証性 (demonstrability)、規則性 (regularity) がその主要関心事であるとしている (Gilbert, 1959; そこでは responsibility を上位概念に据えているが、議論そのものは accountability を中心に展開している)。村松は、accountability が「各種の公式的な統制制度によって要請あるいは確保される責任」を指すのに対して、responsibility は「やる気、責任感、積極的かつ自発的な裁量など、外的制御の枠から外れる領域での責任」を指すとしている (村松、1974)。前出のウォルフレンも、「リスポンシビリティの意識とは、自分の決断や行動が重大な結果を生むかもしれない、だから軽々しく扱ってはならないと自覚していることであり、その意味での責任感なら、日本の政治エリートの多くが持っている」と述べている。両概念を比較対照した山谷は、下図のようにまとめている (山谷、1994)。

これらを総合すると、responsibility は自律的 (自発的)・主観的・内在的な責任を意味するのに対して、accountability は他律的・客観的・外在的・制度的な責任を意味する、と言うことができる。ただ、両者の差異は見かけほどのものではなくってきている。西尾は、古典的な行政責任として任務責任、服従責任、受裁責任、説明責任 (監督者の問責に応答して自己の行った行動について弁明する責任) の四つを挙げた上で、現代では「古典的な統制制度では的確に補足しきれない行政責任の問題が大量に発生」しているため、「自発的積極的に裁量し、もっとも賢明なる行動を選択」したり、「新しい社会問題が発生した時には、これをいち早く察知し、

特 徴	レスポンスビリティ	アカウントビリティ
formal/informal 主観的責任/客観的責任 責任判断者の位置 責任対象・確保の手段 責任のとり方 制 裁	明確に区別されない 主観的に判断する 内 部 抽 象 的 自律的・主体的 無 or 弱	制度的責任 客観的に判断される 外 部 法規で具体的に指定 他律的・強制的 有 or 強

対策を立案して上級機関に上申し、さらには政治機関に提案する」など、行政活動の対象集団・利害関係者の「要望・期待に的確に応答することを期待されるように」なっているとし、「説明責任 (accountability) の概念も、従来よりも拡張された意味で使われるようになってきている」と指摘する。そして「上級機関に対する制度的責任 (accountability) と、国民諸集団 (publics) に対する非制度的責任 (responsibility) とをあえて区別する意味が失われてしまっている」と述べている (西尾、2001)。山谷もまた、アカウントビリティーが「概念の内容を拡大しながらさまざまな意味合いを含むようになって」きており、「アカウントビリティーによるレスポンスビリティーの侵食」が起きていると指摘している (山谷、1994)。

このように、両者の間には相違や垣根がなくなりつつあるとは言うものの、responsibility は主として自律的・主観的・内在的な責任を意味するのに対して、accountability は主として他律的・客観的・外在的な責任を意味すること、そしてその意味でアカウントビリティーは他者との関係性の上に成り立つ (relational な) 概念であることをおさえておく必要がある。両者の本質的な相違を想起すると、「自分は responsible である (=責任感がある)」と主張することはできても、「自分は accountable である」と自ら主張することはできない。accountable であるかどうかは他者が客観的に判断することだからである。

他律的・客観的・外在的な責任概念であるアカウントビリティーが現代社会、現代日本において問われているのは、自律的・主観的・内在的な責任 (いわゆる responsibility) では不十分であるという認識が高まってきたことの現れと言える。つまり、政治・行政において、日本は官僚主導と言われ、「行政指導」や「通達」、さらには「官製談合」に代表されるように、官僚の自由裁量が巾を利かせていた。戦後から高度成長期まではそうした官僚の自律的・主観的な自由裁量行政に市民が信を置いてきた (より正確には「お任せしてきた」) もの、今やその不透明さや不公正さ (例えば消

費者利益よりも生産者利益の優先)、非応答性といった負の側面が浮き彫りになったことで、他律的・客観的な責任、つまりアカウンタビリティを行政に強く求めるようになったと言える。

企業もまた、「自由競争」のもとに環境や社会に負の影響を多く与えるようになる中で、その自律的・主観的な責任意識にのみ期待することはできず、その「社会的責任」、つまり他者＝社会との関係性に立った他律的・客観的な責任 (accountability) を問う必要が高まってきたと言える。

政府、企業と並ぶ社会組織である NGO についても同じことが言える。社会的善を成すという良き動機から発するとはいえ、みずからの意のままに「自由に」活動することが許される時代ではなくなっている。その社会的な影響力が強まるにつれて、自律的・客観的、時に独善的な責任だけでなく、他律的・客観的な責任が求められているのである。

2-2、ステークホルダー (stakeholder)

アカウンタビリティが他者との関係性の上に成り立つ概念である以上、「他者」とは誰を指すのかを考察する必要がある。その「他者」を一般的に表す言葉が「ステークホルダー」である。この言葉は、1960年代に企業経営戦略論の中で使われはじめた。かつては、企業はシェアホルダー (株主) のものであるのだからシェアホルダーに対する責任さえ考慮していれば良いとされていた。しかし、企業が社会的プレゼンスと影響力を強めるにつれて、シェアホルダーだけでなく企業に何らかの利害関係 (stake) を有する者＝ステークホルダーに対する責任も考慮する必要があるという認識がその頃広まってきたのである。ステークホルダーの中は時を追って拡大し、当初は従業員、顧客、取引相手といった直接の利害関係者に限られていたが、次第に地域社会、そして国内社会、さらには地球社会全体や動植物までもが (例えば環境訴訟でアマミノクロウサギが原告となるように)、そしてこれから生まれくる将来世代までもが利害関係者と認識され

るようになっていく。

では、NGOにとってステークホルダーとは誰であろうか。国際協力に携わるだけにステークホルダーもまた国際的な広がりを持つ。まず、活動対象の住民・住民組織や地域社会、対象国のカウンターパート（協働実施者）、協力団体、政府・地方自治体、社会全般が挙げられる。次いで、日本国内の個人ドナー（寄付者）、ドナー団体（政府、企業、助成団体など）、協力団体、所属するNGOネットワーク、NGO界全般、政府（外務省など）・地方自治体、議員・議会、企業、メディア、一般市民ないし社会全般が挙げられる。さらに、国際機関（国連、世銀など）や所属する国際NGOネットワーク、さらには国際社会などもステークホルダー足りうる。そうした組織外のステークホルダーに加え、組織内にもステークホルダーが存在する。役員、スタッフ（国内、海外、日本人、外国人、有給、無給など）、会員、ボランティア、インターンなどである（一過性のボランティアやインターンなど、組織の内か外かの線引きが難しい場合もある）。

NGOによっては上記すべてのステークホルダー、あるいは上記以外のステークホルダーを有していることもありうるし、上記のうち一部のステークホルダーしか有していないこともありうる。また、時の流れとともにステークホルダーの構成も変化する。さらに、例えば政府との関係がそうであるように、「利害関係」のあり方が資金提供者のそれであったり、協働実施者としてのそれであったり、所轄・監督庁としてのそれであったり、アドボカシー活動の対象としてのそれであったりと、一つのステークホルダーとNGOの関わり方が多様な場合もある。

このように、NGOのステークホルダーは多種多様で、それぞれのステークホルダーに対してNGOは、強弱濃淡はありながらも何かしらのアカウントビリティーを負っていることになる。潜在的な利害関係者も含め、ステークホルダーが多様であることはNGOに限らず、政府や企業も同じである。そうしたことから、現代の社会組織は多数の（multiple）アカウ

国際協力 NGO のアカウントビリティー
ンタビリティーを有すると言われる。

2-3、アカウントビリティーの類型

それではここで、「概念の内容を拡大」し、ますます「カメレオン」的になっているアカウントビリティーの概念を整理してみよう。アカウントビリティーの捉え方が多様であるだけに整理の仕方も決して一様ではない。ここでは5W1Hに準拠して類型化を試みる。ただし、アカウントビリティー概念の性格に鑑みて、「誰が (who)」の代わりに「誰に対して (to whom)」、「何を (what)」の代わりに「何について (for what)」を準拠枠とする。

2-3-1、誰に対して (to whom)

誰、すなわちどのステークホルダーに対してアカウントビリティーを負うかという面から整理すると、まず外部のステークホルダーに対する「対外的 (external)」アカウントビリティーと、内部のステークホルダーに対する「対内的 (internal)」アカウントビリティーとに分けることができる。

次に、対外的であれ、対内的であれ、等位にあるステークホルダーに対する「水平方向 (horizontal)」のアカウントビリティーと、上位ないし下位にあるステークホルダーに対する「垂直方向 (vertical/hierarchical)」のアカウントビリティーとに分け、後者はさらに上位のステークホルダーに対する「上向き (upward)」アカウントビリティーと下位のステークホルダーに対する「下向き (downward)」アカウントビリティーとに分けることができる。

ここで、どのステークホルダーが等位、上位、下位にあるかは必ずしも自明ではなく、主観的要素も含まれる。主だったステークホルダーで見れば、一般的に言ってドナー（資金提供者）や法的権限を持った政府、組織

内の役員、会員などが上位のステークホルダーとされる。等位のステークホルダーには、カウンターパート、協力団体、スタッフ、所属ネットワーク、NGO界などが当てはまる。下位のステークホルダーには、活動対象の住民・住民団体、地域社会、一般市民、ボランティアなどが該当する。これはあくまでも一般論としての区別で、団体によって色分けに違いがあったり、そもそも色分けすること自体を拒否する団体もあったりする。一方、建前と現実の乖離も見られる。例えば、会員は企業で言えば株主にあたり、NGOにとって最も重要なステークホルダーと言えるにもかかわらず、実際には会員へのアカウントビリティーが弱く、実態としては上位というより下位に位置づけられているように見受けられることもある。それは、日本の企業が長年株主を軽視してきたことや、政府にとって主権者である国民が最上位のステークホルダーであるにもかかわらず国民軽視の政治が行われてきたことに通ずるものがある。また、活動対象の住民・住民組織も通常下位に区分されるが、本来であれば上位に置いてしかるべきと言える。

最後に、NGOが最終的にアカウントビリティーを負う相手は特定の人や組織ではなく、自らのヴィジョン（理念）やミッション（使命）である、という言い方がされることがある。この表現が意味するところは、多種多様なステークホルダーからの要求が交錯し、時に相矛盾するような場合、最終的にはNGOが依って立つ理念・使命に従って決断を下すべきということである。NGOにとっては理念・使命がその存立基盤であり、存在意義であることからすれば、その主張には説得力がある。しかし、アカウントビリティーとは他者＝ステークホルダーとの関係性の上に成り立つものである以上、アカウントビリティーを負う相手を理念・使命とすることには無理がある。みずからが設定した理念・使命に対する責任は自律的・主観的なものであり、それはアカウントビリティーではなく、responsibilityの範疇に属するものである。

2-3-2、何について (for what)

次に、何についてアカウントビリティを果たすかである。古くは「法的責任」ないし「会計責任」と訳されていたように、アカウントビリティは合規性や会計の清廉潔白性を指していたが、次第に責任の対象を拡大してきている。行政のアカウントビリティ拡大の過程をステュワートは「アカウントビリティの梯子 (ladder of accountability)」と名づけ、次の5段に分けた (Stewart, 1984)。

- | | |
|--|-------------|
| 1. accountability for probity and legality | 法規・会計規則の順守 |
| 2. process accountability | 適切な手続き・手段 |
| 3. performance accountability | 効率的・能率的な運営 |
| 4. program accountability | 目標の達成 (効果) |
| 5. policy accountability | 政策の達成度・基本方向 |

梯子の第一段は、fiscal/financial/legal/regulatory accountability と呼ばれるもので、事業が法や規則に反することなく、かつ資金がきちんと管理・使用されることを重視する最も古典的なアカウントビリティの概念である。第二段は、合規性等に加えて事業が適切な手続きを踏んで行なわれたかどうか、プロセスの適切性についてアカウントビリティを問うものである。第二段までは言わば形式的なアカウントビリティを問うのに対して、第三段以降は実質に踏み込んでいく。第三段は、事業が効率的・能率的に行なわれたかという面から、平たくいえばムダを省くという観点から performance (業績) を問う。第四段は、効率性だけでなく、事業が所期の目標・目的を達成したかどうか、その効果・有効性を問う。最後の第五段は、政策的な目標が達成されたかどうか、さらに事業や政策の方向性そのものが妥当だったかどうかを問う (日本で2001年に政策評価法が制定されて政策評価が行われるようになったのは、この第五段にあたる)。

NGO を含むボランタリー (市民社会) セクターのアカウントビリティ

一研究の第一者であるリートも、第三段と第四段を一まとめにしているほかは、ほぼ同様の類型化をしている。ただ、最後の第四段は *accountability for priorities* と名づけ、事業の妥当性・適切性（ないし優先順位の妥当性）を問うている（Leat, 1990）。

会計分野におけるアカウンタビリティ概念の変遷も同様で、吉江や大山によると以下のような発展を遂げている（吉江、1990、大山、1994）。つまり、かつてのような合規性、正確性ととどまらず、経済性、効率性、有効性という 3E（*economy, efficiency, effectiveness*）の観点からアカウンタビリティを問うようになったのである（第四段の政策責任は大山が付け加えたものだが、その具体的内容は説明していない）。

financial accountability (財務会計責任)	受託した財産や資源の保全 (合規性)
management accountability (経営会計責任)	資源の効率的使用・管理 (経済性・効率性)
program accountability (プログラム会計責任)	目的・目標の効果的達成 (有効性)
policy accountability (政策責任)	?

このように、アカウンタビリティを問う内容（＝何について）は、大きな流れとして形式から実質へと深化してきている。「アカウンタビリティの梯子」という分析枠組みを示したスチュワートは、第一段から第五段に移行するにしたがって、基準（*standard*）に基づいたアカウンタビリティ（つまり客観的な基準を満たしているか否か）から、価値判断（*judgment*）に基づいたアカウンタビリティ（つまり目標が達成されたか否か、適切だったか否かの判断）へと移行していくと述べている。

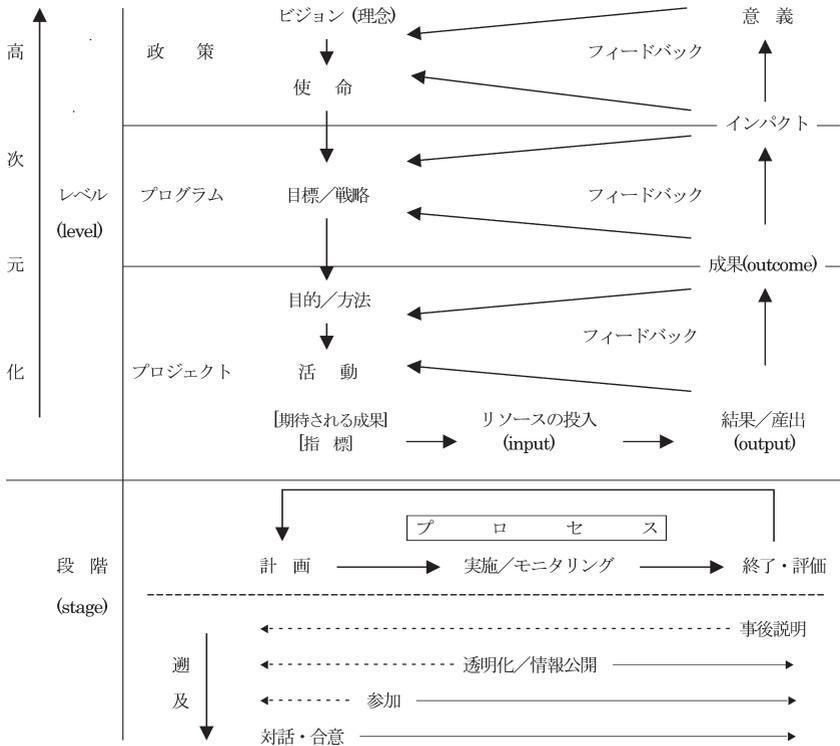
スチュワートの枠組みから抜け落ちた重要な要素として倫理的アカウンタビリティ（*ethical accountability*）がある。倫理は規範に属するものという観点に立てば、第一段の *accountability for probity and legality* に含まれると言えなくもないが、人によって解釈に巾があり、価値判断をと

もなう倫理を含めることには無理がある。倫理的であることは公益ないし社会的善を追求する NGO にとってとりわけ重要であり、さらに他国で活動する NGO にとって現地社会の文化や倫理的・道徳的価値を尊重することは死活的な重要性をもつ事からであることから、政府や企業以上に倫理的アカウントビリティーに配慮する必要がある。

次に、アカウントビリティーの質的な深化に加えて高次元化という分析視点を提示したい（右図の上段を参照）。従来は個別の事業（プロジェクト）についてアカウントビリティーを問うたり、果たしたりするのが一般的だった。投入（input）と結果／産出（output）および成果（outcome）の関係が比較的明確で評価しやすく、説明しやすいからである。しかし、最貧国での小学校建設を例に取れば、たとえ建設事業そのものはうまく行っても教員不足であれば小学校は機能しない。そのように「木を見て森を見ず」とならないよう、基礎教育プログラム全体についてアカウントビリティーを問う必要がある。しかし、それでも十分とは言えない。例えば、基礎教育プログラム自体には成果があったとしても、教育政策全体の中で基礎教育の比重が低く、最貧国であるにもかかわらず高等教育の方に力を入れていたとしたら、その国の教育水準全体の底上げは難しい。したがって教育政策そのもののアカウントビリティーを問う必要が出てくる。このように、プロジェクトレベルからプログラムレベル、さらには政策レベルへと、アカウントビリティーを問う次元が高まっているのである（スチュワートの「梯子」理論にも高次元化の要素は含まれているが（特に第5段）、必ずしも明示的ではない）。

以上を総合すると、アカウントビリティーが問われる対象は、合規性、適切性だけでなく、経済性・効率性、有効性、妥当性まで広がり、問われるレベルも個々のプロジェクトのレベルから、プログラム、さらには政策レベルまで高次元化しているのである。

〈アカウンタビリティのレベルと段階〉



2-3-3、いつ (when)

政府であれ、NGOであれ、従来は事業（プロジェクト）の終了時点ないし終了後に事業の結果ないし成果について評価をし（評価そのものが行なわれなかったことも多い）説明すれば、それでアカウンタビリティは果たされるとされてきた。しかし、事業が失敗に終わった場合、事後にどれだけ包み隠さず詳しい説明をしたとしても、文字通り「後の祭り」で手の打ちようもない。事後説明によって責任が解除されるといった旧来のアカウンタビリティ概念は、とてもステークホルダーの納得が得られるところではない。

そこで、事業の実施段階から情報を公開し、透明性を高め、ステークホ

国際協力 NGO のアカウントビリティー

ルダーの視点を取り入れることでより良くアカウントビリティーを果たす方が取られるようになった。それ自体は歓迎すべきことであるが、それとして最初の計画がいい加減なままスタートしたのでは、実施途中でどれだけ透明性を高めたとしても良い成果を得ることは難しく（大胆な変更を加えれば成果が得られる可能性はあるが、そうした例は稀である）、ステークホルダーの納得も得られない。そこで、計画段階からステークホルダーの視点を取り入れたり、計画立案への参画を求めたりして、ステークホルダーとの合意の上に事業を始めるように変わりつつある。

このように、一連のプロセスの中で、アカウントビリティーを果たす時点は終了後から実施途中、さらには計画段階へと遡及している（上図の下端を参照）。そのことは、会計の分野で、かつての「会計責任」から「予算責任」へとアカウントビリティーの訳語と内容が変わってきたことにも示されている。また遡及は、プロジェクトレベルからプログラム、政策レベルへと拡大している。

2-3-4、どこで (where)、どうやって (how)

「どこで」アカウントビリティーを果たすかに関して言えば、NGO の場合、活動の性質からして、本国内にとどまらず対象国内で果たすことが不可避的に求められ、時には国際的にも求められる（複数国で資金調達や活動をする場合や国際機関と協働する場合など）。また、レベルの面から見ると、草の根レベルに始まって、地方レベル、国レベル、そして時には国際レベルでも求められよう。

「どうやって」アカウントビリティーを果たすかは優れてプラクティカルな問題であり、それを論ずるだけでも多大な紙幅を要することから別稿に譲ることとしたい。ただ、ここでは、アカウントビリティー＝他律的・客観的・外在的な責任という観念から、ともすると上位権限者や本人 (principal) から規定されるがままに「受動的」に果たすものという捉え方

がこれまでは一般的であったように思われる（それに対して、村松が言うように responsibility は自発的・積極的に果たすものとされた）のに対して、今日では「能動的」にステークホルダーに働きかけて、後述するようにステークホルダーのニーズ・期待に応じていくことが求められていることを指摘しておきたい。

2-3-5、何のため (why)

最後に、「何のため」という観点からアカウントビリティーの概念を整理してみよう。合規的であるため、つまり法令等の順守（コンプライアンス）のためと言うこともできるし、効率を上げるためとも、効果を上げるためとも、さらには妥当性を高めるためとも言える（これはアカウントビリティーの深化に対応しており、深化とともにアカウントビリティーの射程は短期から中期、長期へと伸びていく）。

他方、アカウントビリティーを「受裁責任」という観点から捉える考え方もある。例えばリートは、アカウントビリティーの一類型として「accountability with sanctions」を挙げている。つまり、自らが約束した、ないし命じられた事からを成し遂げたことが立証・説明できない場合は制裁を受ける責任、ということである。外部からの統制という視点に立つ旧来のアカウントビリティーにあっては、任務を全うさせるためのメカニズムとして制裁が重要な地位を占めてきた。その側面に焦点を絞りと、アカウントビリティーとは「免責のために果たすもの」という極端な見方が出てくる（碓氷、2001）。「免責のため」というのは近視眼的に過ぎるが、私たちがアカウントビリティーという言葉に接した時、一種「畏怖」の念を抱いてしまうのは、旧来のアカウントビリティー概念には制裁がつきものだったことを示している。

功利的な視点からは政治的（political）アカウントビリティーという概念が生まれてくる。つまり、政治的な支持を獲得する（NGO に即して言

えば、より多くの会員、支持者、寄付者を増やす) ためにアカウントビリティーを果たすという考え方である。そこから功利性を排していけば、正当性を獲得するためにアカウントビリティーを果たす (accountability for legitimacy) という概念が導かれよう。

以上のように、アカウントビリティーの概念が多様であるだけに、目的つまり「何のためにアカウントビリティーを果たすか」も多様である。しかし、アカウントビリティーを果たす真の意味を考えた時、それは事業や政策の有効性、妥当性を高めることにあることは明白であろう。さらに突き詰めて言えば、それは NGO の存在意義である公益や社会的善／公正を増進するためであり、個々の NGO に即して言えば、その団体が掲げる理念・使命を実現するためである。先に紹介した「NGO が最終的にアカウントビリティーを負う相手は自らのヴィジョン (理念) やミッション (使命) である」という主張の真意はそこにあると言えよう。「公益ないし理念・使命の実現」に比べれば、他の目的は副次的である。免責であれ、支持獲得であれ、正当性であれ、それらは結果としてついてくるものに過ぎない。

公益ないし理念・使命の実現という最上位の目的の達成に資する上位目的として忘れられがちなのが、「ステークホルダーのニーズ・期待に応えること」である。リートは先程の accountability with sanctions と並んで responsive accountability (応答的なアカウントビリティー) という概念を提示している。そこで彼女が意味するのは、「アカウントビリティーを負う相手の考えを考慮に入れるべきこと (the views of those accounted to be taken into account)」である。つまり、take into account としての accountability である。ドナヒューも、ある個人・組織の行為は他者に影響を与えずにはおかないのであるから、みずからの行為が他者に与える影響を考慮する (take into account) ことがアカウントビリティーであるとしている (Donahue, 1989)。ベーンはまた、今日の政府や NPO のアカウ

ンタビリティは、「その組織の業績、応答性 (responsiveness)、さらには倫理性について社会が持つ多様な期待」に関わるものであると言う (Behn, 2001)。さらにカーズは、政府や NPO のアカウントビリティに関する先行研究を渉猟して、アカウントビリティとは「社会のニーズに応えること」、「一般市民に応え、同一化すること」、「公衆のニーズに応え、民主的・道徳的原理に忠実であること」という先達の定義を紹介しているが、そこに共通するのはまさに「ニーズや期待への responsiveness (応答性)」である (Kearns, 1996)。

先述したように、西尾は新たな行政責任の諸相として補助責任、補佐責任を挙げた上で、それらは「ただ単に政治機関・上級機関・上司の期待に応える責任であるのみならず、部下・職員団体とか対象集団・利害関係者の期待、さらには国民一般の期待に応える責任でもある」とし、「こうして最近では、説明責任 (accountability) の概念も、従来よりも拡張された意味で使われるようになってきている」と述べている (西尾、2001)。「こうして」のつながりが明白ではないため、「期待に応える責任＝説明責任の拡張された意味」とにわかに断じきれないが、全体の論の運びからはそう解釈される。

片岡は、行政責任を responsibility と accountability と responsiveness に三分類する。そのうち responsibility には任務責任と行為責任が、accountability には説明責任と責任統制が、responsiveness には代表性とエンパワーメントが含まれ、代表性は自同性と国民ニーズへの即応、苦情救済からなるとする (片岡、1998)。そして、行政任務の確実な遂行を求めると accountability であるとすれば、あるべき行政の姿と実際の行政との間の齟齬の解消を求めると responsiveness であると定義づける。片岡は、「本人たる国民は、選挙での投票や世論の形成を通じて意思の表明を行い、行政はそれに迅速に即応して営まれることが望まれる。勿論、国民が本人である限り、行政は民意に従って営まれなければならないが、す

で述べた〈responsiveness〉はそれに相当」と言うが、代理人である行政が本人である国民の民意に従って営むというのは、まさにアカウントビリティーそのものであり、両者の間に本質的な差はほとんどない。あるとすれば、アカウントビリティーを事後的な説明および制度的・静態的な統制という旧来の枠に押し込めた時であろう。あえて両者を区別するよりも、アカウントビリティーの主要な要素として responsiveness があると捉えるのが妥当と思われる。

企業セクターでも、responsiveness 重視の傾向が見られる。エプスタインによると、アメリカでは 1970 年代に「CSR1 から CSR2 への移行」、つまり「経営社会責任 (Corporate Social Responsibility) から、より新しく、より戦略的で経営者的な思考を有する概念である経営社会即応性 (Corporate Social Responsiveness) へ」と移行したという。ここで経営社会責任とは、「企業組織の政策ならびに行動が内部および外部の利害関係者に対して及ぼす各種の結果に関連し、特定課題事項および諸問題、さらに企業組織とその指導者に対する期待と要求についての明確な認識」を意味しているのに対して、経営社会即応性とは、「内部および外部の利害関係者の多様な要求および期待から生ずる各種の課題事項ならびに諸問題を予知し、それに即応し、それを管理すること」を意味している。そして、経営社会責任が結果を重視するのに対して、経営社会即応性は過程（プロセス）を重視するという（エプスタイン、1996）。

また森本は、「CSR とは、企業が自己に対する環境主体（いわゆるステークホルダー：著者注）の諸期待に応えることを自発的に自己の責任とし、それによって、制度としての自己の存続を万全にすること」と規定するとともに、CSR の本質は「自発的行動による正当性 (legitimacy) の獲得にある」とする。そして、「CSR は、社会ないし各環境主体の期待に沿った行動をすること（正当性の必要条件）に加えて、その内容ないし結果がそれらの期待を満たすものでなければならない（正当性の十分条件）」と述

べている（森本、1994）。

以上のことから、アカウントビリティーの諸側面の中でも、「responsiveness（応答性）」という要素が今日では最も重要な意味を持っていることが分かる。それはリートらが言う「take into account」としてのアカウントビリティーである。翻ってみれば、狭い意味での accountability は「説明できる」という静態を表しているのに対して、responsiveness は「応答している」という動態を表している（take into account はまさに能動態である）。丸山真男流に言えば、前者が「であること」であるのに対して後者は「すること」である。今日の社会にあっては、「説明しようと思えばできますよ」と待ちの構えでいる組織に人々の共感や支持が得られるとは思えない。「責任を取れる／説明できる状態にあること」に安住するのではなく、能動的に「責任を取りに行くこと／応えに行くこと」、すなわち responsive であることが求められているのである。別の言い方をすれば、「答えること」から「応えること」への意識と行動の転換が何にもまして求められているのである。

2-4、アカウントビリティーの再定義

上記の分析を総合して、ここでもう一度「アカウントビリティー」の意味を今日的に捉え直してみよう。まず、誰に対してアカウントビリティーを負うかという点に関して言えば、従来は上位権限者や本人（principal）に限られていたのに対して、今日は明示的な指揮統制や契約の枠を超えて、濃淡の差こそあれ利害関係を有するすべての者（ステークホルダー）に対して負うようになっている。何に関してという点では、個々の事業（プロジェクト）にとどまらずプログラムや政策に関して、しかも単に合規性や適切性にとどまらず、効率性、有効性、さらには妥当性についても問われるようになっている。また、従来は事後的に果たすものとされてきたのに対して、現在では実施途中、さらには事前の計画段階から果たすこと、そ

して受動的ではなく能動的に果たすことが求められるようになっている。場所的にも、国際協力で携わる NGO の場合は、日本国内だけでなく現地社会、さらに時には国際社会においても果たすことが求められる。そして最重要でありながら、これまで十分に考察されてこなかった「何のために」に関して言えば、免責や支持獲得といった目先の利益や正当性獲得（これも詰まるところ自己利益である）のためではなく、公益や社会的善／公正の実現のためであり、その直接・直近の系である「ステークホルダーのニーズ・期待により良く応えるため」であることを確認しておく必要がある。その最重要な側面に絞り込んでアカウントビリティーを定義するならば、アカウントビリティーとは「ステークホルダーのニーズ・期待に応えること」と定義するのが最もふさわしい。

2-1 で「説明責任」という言葉がアカウントビリティーの訳語として定着しつつあると述べたが、上記の分析に照らした時、この訳語ははたして適切と言えるのだろうか。確かに、語根の account の最も古い用法が「申し開きをする」であり、事後的な説明・釈明がアカウントビリティーの原始的な意味であったことからすれば、「説明責任」という訳語にもうなずける。しかし、アカウントビリティーの意味が拡大深化している今日では、「説明責任」はあまりにも一面的な訳語でしかなくなっている。そうした疑問は、企業の社会的責任に真摯に向きあう人々からも発せられている（松本、1997）。説明責任という和訳を広めた張本人とされるウォルフレン自身、日本の官僚は「丁寧だが、まやかしの説明をする名人」であり、『『アカウントビリティーの問題』を PR の問題とすり替えてしまった』こと、そして『『説明責任』という曖昧な言葉が広まり、『アカウントビリティー』というカタカナ言葉が忘れられていくにつれ、日本の政治システムとそれを論評する人々にぜひとも必要な概念が、日本人の頭の中から徐々に消えていく』ことを危惧している（ウォルフレン、2001）。

確かに今、「説明責任」と言えば、説明をすること、情報を提供するこ

と、透明性を高めることなどと同義に使われている。それらはアカウントビリティーを構成する要素ではあるが、核心的な要素ではない。そして、時には、「つじつまの合う説明ないし言い訳ができれば責任を免れられる」とアカウントビリティーを曲解したり、都合よく解釈したりする向きすら感じられる。説明責任という言葉が日を追って薄っぺらな言葉になっていると感じるのは筆者だけであろうか。

そうした歪曲や矮小化を避け、言葉の持つ深く豊かな意味を保つためには、「アカウントビリティー」という横文字をそのまま使うのが最善であろう。それでもあえて和訳を添えるのであれば、今日のアカウタビリティーの最も重要な意味である「ステークホルダーのニーズ・期待に応えること」を含意させた「期待即応性」ないし「期待響応性（期待に響き応える）」という訳語を用いたい（これまで使われた訳語の中から選ぶとすれば「応責性」が最適と言える）。

2-5、双務的アカウントビリティー（mutual accountability）

以上のようにアカウントビリティーを再定義しても、なお不十分さ、不完全さを払拭することができない。その不十分さ、不完全さはどこからくるのであろうか。それは、アカウントビリティーをアカウントビリティーたらしめている「関係性」の実態からきている。

旧来のアカウントビリティーは、本人—代理人、委託者—受託者、授権者—受権者という関係をベースに成り立っており、そこでは上下関係や一方的な関係が支配的だった。確かに対等な立場にある者同士の自由な契約であれば上下関係にあるとは言えないが、それはむしろ稀なケースである（権限や資源を委譲する立場の者が優位に立つ）。たとえ対等な関係であったとしても、代理人や受託者が本人や委託者に対して責任を負うという一方的、片務的な関係であることには変わりはない。つまり、ほとんどの場合、前者は後者に対して「片務的な上向きアカウントビリティー

(unidirectional upward accountability)」を負うのである。

そうした旧来のアカウントビリティー関係のあり方に異を唱えたのが発展途上国の NGO だった。日本を含む先進国の NGO は、途上国の住民や NGO (カウンターパート) を支援する場合、彼らに対して資金や物資の用途や活動の結果・成果について報告・説明するよう求める。先進国の NGO 自身、資金や物資を提供してくれた自国内のドナーなどに対して説明する義務を負っているからである。そのこと自身に問題があるわけではない。問題は、先進国の NGO が、途上国の住民やカウンターパートに対してみずからについての説明 (事業や財務の全体像、計画・優先順位、ドナーとの関係など) を同じような頻度と密度でもってしていないことにある。政府開発援助 (ODA) のように初めからトップダウンで一方的な援助であれば、途上国の住民や NGO はそれほどアカウントビリティーを期待しないかもしれない (最近では期待・要求が強まっているが)。しかし、NGO による支援の場合、「対等な関係／パートナーシップ」を標榜しておきながら、途上国側にだけ「片務的な上向きのアカウントビリティー」を負わせていることに不公平感が募るのである。

そうした先進国 NGO の「下向き」のアカウントビリティーは「もともと弱かった」が、1990 年代に公的資金への依存を強めるにつれてますます弱くなっていった (Edwards and Humle, 1996)。「金のため」にはドナーが求める「上向き」のアカウントビリティーを甘受せざるをえず、その分「下向き」のアカウントビリティーが弱まっていったのである。途上国の住民や NGO からすれば、先進国の NGO はドナーの顔色ばかりを窺い、ドナーが定めた優先順位に追随し (たとえばドナーがジェンダーを重視すれば直ちにジェンダー関連プロジェクトを始め、環境を重視すれば環境プロジェクトを立ち上げて、ドナー資金を得ようとする)、途上国側のニーズや期待に背を向けていると映るのだ。

対等なパートナーシップの美名のもとに、実は先進国の NGO と途上国

の住民・NGO との間には、旧来の上下関係・一方的な関係が隠されていた。途上国の NGO の力が弱い間は彼らもそうした関係に甘んじていたが、力をつけるにつれ、そして先進国 NGO の「下向き」アカウントビリティーがますます弱まるにつれ、先進国 NGO に対する非難が公然化するようになった。

そうした背景のもと、先に述べた NGO の業績とアカウントビリティーに関する国際会議がイギリスで 1994 年に開催されたのである。会議では、NGO（特に先進国の NGO）のアカウントビリティーに前述のようなゆがみ、かたよりのあることが多くの例をもって示された。そして、「広範囲の利害関係者が構造的に関与することが、実績評価やアカウントビリティーをめぐる NGO のジレンマの解決に役立つ」として「ステークホルダー間の交渉 (negotiation among stakeholders)」が提唱された (Edwards and Hulme, 1996)。

また、アメリカの NGO の連合体であるインターアクションの中のアフリカ部門は、アフリカの NGO とアメリカの NGO、それにアメリカ政府（アメリカ国際開発庁＝USAID）との間に対等かつ有効なパートナーシップを築くべく、1999 年に ALPI (Africa Liaison Program Initiative) というプログラムを創設した。そして、最初の一連の会合で、真のパートナーシップとは、透明性、双務的アカウントビリティー (mutual accountability)、相互尊重、エンパワーメント、参加に裏打ちされたものである、との合意がなされた。ここで提示された「双務的アカウントビリティー」とは、「すべての利害関係者が、みなで合意した活動や結果、プロセスについて互いに互いをアカウントブルにすること」を意味している (ALPI 2000)。

この mutual accountability という考え方自身は決して新しいものではない。行政学の分野では少なくとも 1970 年代初めには姿を現していた (Bruce, Smith and Hague, 1971)。筆者の浅学さゆえ定かではないが、そ

の後この概念に関しては時折思い出したように関心が向けられるだけで、深く探求された形跡はない。しかし、世紀の変わり目頃から、この mutual accountability という概念にスポットライトが当てられるようになる。

国際 NGO を含む NPO に対して資金助成を行なう助成財団の連合体「Council on Foundations」は、助成財団と助成先の間には、従来のような一方向ではなく双方向的な mutual accountability の関係を打ち立てるべきだと提唱する記事を 2001 年の機関誌に掲載した。その中で、助成財団は助成先に求めるアカウントビリティと同等のアカウントビリティをみずから課してきたかと自問するとともに、助成先は助成財団の意思に擦り寄り、助成財団が喜びそうなことを報告する（助成財団もそれを求める）一方、助成財団も助成先の活動にコミットせず安全なところに身をおくという、「偽りのダンス」をともに踊ってきたと自己分析した。その上で、真により良い社会を築いていこうとするならば、助成財団も助成先の活動にコミットし、責任を共有し、「不可能」に挑戦する助成先と苦しみをともにすべきだ、と提唱した（Council on Foundations, 2001）。

政府と NPO の間においても mutual accountability の構築が提唱されている。ヘンダーソンらは、両者が協力関係に入る場合、従来は階層的（hierarchical）・一方的なアカウントビリティ関係が支配的で、政府側が活動の内容や成果よりもお金の管理・支出に関心を持ち、不正に対する監視や処罰を強調するあまり、公益サービスの向上という最も重要な目的がかすんでしまっていた、と指摘する。そして、社会の利益を考えるのであれば、政府と NPO は共同で意思決定を行ない、責任を共有し、互いに相手から学びあう mutual accountability の関係を築くべきであり、さらに社会の主要なステークホルダーの関与を求めるべきであると主張する。そうすることによってこそ、社会のニーズをより良く把握し、ニーズにより良く応えることができるというのである（Henderson et al., 2003; Whitaker, 2004）。

政府開発援助（ODA）の領域でも mutual accountability が重視されるようになってきている。それは、先進国側がみずからの意思や優先順位を途上国側に押しつけること（特に1980年代の構造調整政策）で途上国政府の当事者能力や意識を失わせ、途上国政府の自国民に対するアカウンタビリティを弱めてきたという反省からである。そうした反省に立って、OECD（経済協力開発機構；先進国クラブとも通称される）の中で援助のあり方について議論・調整・勧告するDAC（開発援助委員会）は、1996年に21世紀を見据えたいわゆる「新開発戦略」を採択し、その中で途上国のオーナーシップ（主体的取り組み）の重要性を強調した。開発の主体は途上国であると規定したことで、開発に協力する援助国の開発主体に対するアカウンタビリティが問題となってくるのは必然である。アカウンタビリティの双務性の認識がDACの場で明示されたのは、2001年の「貧困削減に関するDAC指針」が最初であろう。同指針は、貧困削減に向けた（先進国政府、途上国政府、市民社会、開発機関の間の）健全かつ生産的なパートナーシップは「信頼と双務的アカウンタビリティ（mutual accountability）、そして目標に向けたコミットメントの共有」の上に成り立つとし、パートナーシップが最もよく機能するのは「各パートナーのもつ役割や責任の相違に対する明確な認識に特徴づけられた責任の相互性に立脚し、パートナー間に開かれた、排他的でない対話が存在する時である」と謳ったのである（OECD、2001）。

mutual accountability の概念がより広く共有されたのは、2002年、途上国の開発に必要な資金の確保をテーマにメキシコのモンテレーで開催された国際資金開発会議だった。最後に採択されたモンテレー合意そのものには含まれなかったものの、閣僚や首脳が参加する円卓会議で mutual accountability の重要性が度々指摘された。たとえば閣僚会議では、議長が「被援助国は自国の市民やドナー国に対してガバナンスや政策の健全性についてアカウンタブルであるべきだが、ドナー国も援助の額や質、有効

性など多くの面において被援助国に対してアカウントブルでなければならない」と指摘した (UN, 2001)。これ以降、mutual accountability という言葉が国際的に流布しつつある (特に押しつけ援助の「被害者」だったアフリカ諸国が多用している)。

そして 2005 年、援助効果を向上させようと DAC が開催したハイレベルフォーラム (91 ヶ国が参加) で、「援助効果に関するパリ宣言」が採択された。同宣言の副題は「オーナーシップ、調和化、整合 (alignment)、結果、そして双務的アカウントビリティー (mutual accountability)」だった。途上国のオーナーシップを強化し、援助国は援助手続きを調和させ (途上国に負担をかけないよう手続きを統一する)、途上国の援助目標や計画にみずからの援助を整合させ、結果志向の援助を行ない、そして双務的なアカウントビリティーを果たすことを宣言したのである (OECD、2005)。これは、mutual accountability が今や主要文書の表題を飾るキーワードになったことを示している。

2-6、新旧アカウントビリティー概念の比較

以上、アカウントビリティーという概念の変遷をたどるとともに、今日的なアカウントビリティーのあり様を明らかにした。そこで、まとめの意味で新旧アカウントビリティーの概念を比較対照させたのが次の表である。

古典的アカウントビリティーと比較して、今日的アカウントビリティーの概念は非常に拡大しており、圧倒されんばかりである。それだけの責任を果たせるのか、とりわけ他の社会組織に比べてずっと規模が小さく、あらゆる面でリソースが限られている国際協力 NGO にとっては不可能にすら思える。上記の要素すべてを満たすことは、政府や企業ですら困難だろう。そこで、何がアカウントビリティーの今日的な課題かという視点から優先順位をつける必要がある。つまり、拡張を続け、ますますカメレオンの様相を強くしているアカウントビリティーの概念の中から、いま最も重

	古典的アカウンタビリティ	今日的アカウンタビリティ
何について	<ul style="list-style-type: none"> ・会計（リソースの管理／利用） ・法／規則の順守 ・個別の事業（プロジェクト） 	左の項目に加えて <ul style="list-style-type: none"> ・プロセス ・効率／効果／妥当性 ・プログラム／政策 ・意思決定／計画 ・理念／使命／戦略
誰に対して (stakeholders)	<ul style="list-style-type: none"> ・ドナー（資金提供者） ・政府（所轄庁／税務署／労基署等） 	左の関係者に加えて <ul style="list-style-type: none"> ・現地住民／社会 ・カウンターパート ・協力団体 ・自治体／社会一般 ・その他（議員／メディア／NGO界／国際機関等） ・組織内（理事／執行部／スタッフ／会員／ボランティア等）
関係性／方向性	<ul style="list-style-type: none"> ・上下関係／主従関係 ・一方向 ・片務的 ・不信に根ざす ・公式の関係 (利害関係を狭くとらえる) 	<ul style="list-style-type: none"> ・水平／対等な関係 ・双方向 ・双務的 ・相互信頼に根ざす ・非公式の関係を含む (利害関係を幅広くとらえる)
どの時点で	<ul style="list-style-type: none"> ・事後 	事後に加えて <ul style="list-style-type: none"> ・実施途中 ・計画段階
どのように	<ul style="list-style-type: none"> ・情報公開(会計報告/事業報告) ・透明性 ・法的規制 	左に加えて <ul style="list-style-type: none"> ・事業／組織評価 ・理念／使命／戦略の明確化 ・利害関係者の参加 ・行動基準／倫理基準の策定 ・組織内の民主化／透明化／シェア
何のために	<ul style="list-style-type: none"> ・申し開き ・免責 ・支持獲得／正当性 	<ul style="list-style-type: none"> ・社会の期待／ニーズへの応答 ・理念／使命のより良き達成
基本的な姿勢 (どうやって)	<ul style="list-style-type: none"> ・受動的／後ろ向き (reactive) ・主観的 (subjective) 	<ul style="list-style-type: none"> ・能動的／前向き (proactive) ・客観的 (objective)

要な要素な何か、今押さえるべきツボはどこにあるかを見極めることである。何が最重要かは価値判断をとまなう。したがって人によって異なることは十分ありえる。それを承知の上で、本調査研究を通じて筆者が今日のアカウントビリティーのツボ、核心であると信ずるにいたったのは、responsiveness (応答性) であり、能動性であり、ステークホルダー関係の対等性・双務性・双方向性である。加えて、前節では説明しきれなかった相互信頼である。

旧来のアカウントビリティー、特に本人—代理人関係をモデルにしたアカウントビリティーの議論は、放っておくと代理人は本人の利益ではなく自己利益の最大化に走るだろうから、本人の利益のために尽くさせるにはどのような報奨を与え、不履行に対してはどのような制裁を加えたら良かに頭を悩ませてきた。そして代理人に「変な申し開き」をさせまいと、契約書に義務規定を事細かく書き入れていく。それでも代理人は抜け穴を見つけ出し、本人は抜け穴を防ごうと契約書を更に分厚くしていくといったイタチゴッコが続く。つまり、そこでの関係は代理人に対する不信感をベースに築かれているのである。そうした「だまし、だまされ」の関係は決して生産的なものではない。1+1が2にはならず、1.5や1になってしまう。代理人は創造的であろうとするよりも「申し開き」がつくよう最低限の義務を果たすだけに終わり、本人は代理人に対して警察官のように目を光らせる (policing) ために余計なコストをかけなければならないからである。

それに対して今日のアカウントビリティー、特に双務的アカウントビリティーは相互信頼を基礎にしている。そこで結ばれるのは言わば紳士協定で、破ったところで罰則はない。しかし、破った場合は信用の失墜という、より傷の深いペナルティーが他のステークホルダーから、さらには社会から与えられることになる。逆に互いにコミットし、同志のような連帯感が生まれれば、1+1が3にも4にもなるようなシナジー (相乗) 効果が期待

できる。とは言え、初めから相互信頼が存在しているケースは稀である。ステークホルダー間で対話を重ね、目的や目標、手段、結果・成果等について合意を形成して（別な言い方をすれば各ステークホルダーの「期待」を一致させる）、互いにコミットし、協働することを通じて相互信頼は醸成されていくのだ。

3、まとめ

アカウントビリティーの話をする、「どうやって果たしたら良いのか」と、いきなりハウツーの議論になることが多い。アカウントビリティーを求める声が強まる中で、「どう対応したら良いのか」と戸惑い、何かうまい（コストや手間がかからない）対応法はないかと探し求めるのは自然ではある。しかし、アカウントビリティーとはそもそも何なのかを正しく認識しなければ適切に対応することはできない。逆効果にさえなりうる。

アカウントビリティー＝情報公開、透明性という表層的な理解からは、どのように情報を開示／提供するかが課題となる。しかし、情報開示／提供とPR（広報）は紙一重の危うい関係にある。ウォルフレンが言うように「アカウントビリティーの問題」が容易に「PRの問題」にすり替えられてしまう恐れがあるのだ。同じPR（広報）でも、みずからにとって都合の悪い情報、たとえば失敗した事業やその原因を包み隠さず明らかにするのであれば、かえって社会から評価され、信頼されるかもしれない。ある日本のNGOは、昨年アフリカ事務所のスタッフが使い込みをした事実を明らかにした上で徹底的な調査を行なって、調査結果をホームページ上で公表し、支持者など関係者への説明会を開催し、その後の対応策を継続的に報告するなど、徹底した情報公開（現在もホームページで公開）を行なったことで社会的信用を高めた。しかし、残念ながらそうした例は稀だ。PR（広報）はあまりにも「都合の良い情報の提供」に陥りやすい。都合の

良い情報だけを流し、不都合な情報を隠していたことが判明した場合、まさにアカウントビリティーの欠如を問われ、社会的信用を失うことになるだろう。アカウントビリティーの意味をはき違えることによって、逆効果を招いてしまうのだ。

ここで強調したかったのは広報の仕方の良し悪しではない。今日のアカウントビリティーの核心が応答性 (responsiveness)、つまりステークホルダーのニーズ・期待に応えることにあることを想起すれば、まず NGO (に限らず全ての社会組織) が努めるべきは、真の、ないし根源的なニーズ・期待が何なのかを把握することである。それには、さまざまなステークホルダーにあたってニーズ・期待を聞くこと、つまり「広聴」が必要となる。「広報」よりも「広聴」なのである。NGO 活動は「思い」ないし「理念」から出発するだけに、それが強すぎると「色眼鏡」をかけた状態となり、ステークホルダーの真のニーズ・期待が見えなくなってしまう (たとえば、教育が大事という思いの強い NGO は教育以外のニーズが見えなくなる)。主観を排し、まっさらな心でステークホルダーの言葉に耳を傾けること (傾聴) がアカウントビリティーの第一歩といって過言でない。いきなりハウツーを追い求めると、「広聴」ではなく「広報」に走ってしまう。アカウントビリティーとは何か、何のためかを深く理解しなければ方向性を誤るという理由の一つがそこにある。

それを別の角度から見ると、NGO にとってアカウントビリティーとは、自らの思い、理念を社会という鏡に映し出し、検証すること、自らの思いを社会化することであると言える。思い、理念に走り過ぎてステークホルダーのニーズ・期待との間にギャップが生まれていないかどうかを検証し、自らの思い・理念 (さらには戦略や事業内容) を補正して、真のニーズや期待に応えることがアカウントビリティーを果たすことの最重要な意味である。ある NGO のリーダーが、「自分達はアカウントビリティーに欠けているかもしれないという意識を常に持っておいた方が良い」と指摘した

ことは的を射ている。欠けているという意識を常に持つことで、ステークホルダーのニーズ・期待への感受性を高め、自分たちの思い・理念がずれていないかを常にチェックし、ずれがあれば修正してみずからの社会的有用性・正当性を確保できるからだ。

政府・行政の分野でも同様の指摘がある。片岡が、「あるべき行政の姿と実際の行政との間の齟齬の解消を求めるのが responsiveness」と言うのも同じ文脈からである。またノーマントンは、「アカウントビリティは、豊富で開かれた情報源たりうるし、実際そうである」と指摘する。つまり、政府はアカウントビリティを通してみずからが実際にどう機能しているかを知ることができ、またどのように機能すべきなのかを知ることができる、と言うのである (Normanton, 1971)。

ただし、同じ公益を目的としていても、政府が全分野・全市民を対象としているのに対して、NGOは限られた分野・市民を対象としている、という大きな違いがあることに留意する必要がある。つまり、政府は全分野について全市民のニーズ・期待を把握し、それに応えねばならない。公平・中立でなければならないのだ。それに対してNGOは、みずからが重要と思う分野（特に軽視されがちな分野）、みずからが対象とすべきと思う人々（特に社会的・経済的弱者）のニーズに応えようとする。公平・中立という枠に縛られずに、政策や行政サービスが行き届かない、ないし軽視している分野や人々を対象に活動するのがNGOの最大の貢献であり、存在意義であると言って良い。そのNGOに対して社会全体のニーズ・期待に応えるよう求めることは、政府のようになれと言うことに等しい。NGOが政府ようになってしまった社会は活力が失われ、軽視されがちな分野や人々が打ち捨てられたままになってしまう。したがって、あまりにステークホルダーの中を広く取って（最大では社会全体が含まれる）、NGOをしてそのニーズ・期待に応えさせようとするれば、社会の利益が損なわれてしまうのだ。NGOの思い・理念も一方では尊重されねばならな

国際協力 NGO のアカウントビリティー

い。要はそのバランスである。

最後に、NGO がアカウントビリティーの向上に取り組むにあたっての障害について触れておく必要がある。障害には時間的、資金的、人的余裕など様々あるが、それと同等かそれ以上の障害として、アカウントビリティーについての一般的認識の問題がある。アカウントビリティーというと問責や処罰といったネガティブな受け止め方が強く、人を後ずさりさせてしまう。しかし、実際には、アカウントビリティーには公益をより良く実現し、NGO の社会的有用性と正当性を高めるというポジティブな面があるのだ。アカウントビリティーを果たすとは、そのように生産的・創造的な営みであり、組織をエンパワーすることであると前向きに受けとめること、つまりネガティブな認識からポジティブな認識へと転換することが欠かせない。それはひとり NGO 自身の認識の問題ではなく、アカウントビリティーに対する社会全体の認識の問題である。

振り返ってみると、「評価」についても同様の認識の変遷があった。1990 年代、国際協力の結果やインパクトを評価する必要性が強く唱えられた（言い換えれば、それまでは悪く言うをやりっ放しだった）。しかし、評価に対する政府や NGO の最初のリアクションはネガティブなものだった。「評価=あら捜し」という認識が一般的だったからだ。評価への「アレルギー」は今も完全に消え去ってはいないが、十年ほど前に比べれば、評価することによって長所・短所、強み・弱みが分かり、事業や組織の向上に役立つというポジティブな認識へと変わりつつある。少なくとも評価への「拒絶反応」はほとんど消え失せ、評価はした方が良いという認識へと確実に変わっている。アカウントビリティーについても、同様な認識の転換が期待される。そのためにも、アカウントビリティーに「説明責任」という浅薄な訳語を当てるべきではない。アカウントビリティーという言葉そのまま使って、それに豊かで、ポジティブで、創造的な命を吹き込むことが今まさに求められているのだ。

本稿は、アカウントビリティーが求められる時代背景・理由とアカウントビリティーの今日的意味・意義を分析し、提示することで終わりとした。アカウントビリティーという迷路を解き明かし、今日的な意味づけをすることは、ある意味ではやさしい。難しいのは、本稿で提示した今日的アカウントビリティーを行動に移していくことである。次稿では、アカウントビリティーを実践する上での諸課題（アカウントビリティーと自律性、アカウントビリティーのかたより／ジレンマ、ステークホルダー間の力関係など）を明らかにするとともに、先駆的な取り組みを紹介したい。

註

- 伊勢崎賢治（1997）、「NGO とは何か」、藤原書房。
- 碓氷悟史（2001）、「アカウントビリティ入門」、中央経済社。
- エプスタイン（1996）、「企業倫理と経営社会政策過程」、文眞堂。
- 大江荘四郎（1999）、「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。
- 大山耕輔（1994）、「国の評価研究システムと会計検査」、『会計検査研究』第10号。
- 片岡寛光（1998）、「行政責任の位相」、『年報行政研究』第33巻、ぎょうせい。
- 加藤芳太郎（1989）、「巻頭言：状況と反省」、『会計検査研究』創刊号。
- カレル・ヴァン・ウォルフレン（1994）、「人間を幸福にしない日本というシステム」、毎日新聞社。
- カレル・ヴァン・ウォルフレン（2001）、「私の置き土産：『アカウントビリティー』という言葉の真の意味」、『プレジデント』、2001年4月16日号。
- 谷本寛治（2003）、「日本企業は社会的責任をどう果たしていくのか」、2003年3月25日開催シンポジウム「企業の社会的責任—21世紀の新たな企業戦略」の基調講演。
- 国際協力NGOセンター（2003）、「アカウントビリティー基準（案）」。
- 佐藤光（2001）、「AHI ★自分たちの使命を実行するために—NGOのアカウント

- タビリティ」、若井晋ほか編『学び・未来・NGO』、新評論。
産経新聞 (2002)、「NGO に税金使うな」、『小米潮流私的国際学』、2002 年 2 月 16 日付。
重田康博 (2000)、「日本の NGO に求められるアカウンタビリティとは」、『九州国際大学国際商学部論集』第 12 巻、第 1 号。
週刊文春 (2002)、「現地有力者が証言『NPO』大西代表 パキスタンで飛び交う『悪評』」、2002 年 2 月 28 日号。
週刊ポスト (2002)、「ビートたけしの 21 世紀毒談」、2002 年 2 月 22 日号。
正論 (2002)、「“清く貧しい” NGO 信仰にだまされるな」、2002 年 4 月号。
田中一昭 (1998)、「アカウンタビリティ論考—行政改革委員会とアカウンタビリティ—」、『年報行政研究』第 33 巻、ぎょうせい。
丹下博文 (2001)、「企業経営の社会性研究」、中央経済社。
出見世信之 (1997)、「企業統治問題の経営学的研究」、文眞堂。
電通総研編 (1991)、「企業の社会貢献」、日本経済新聞社。
西尾勝 (2001)、「行政学」、有斐閣。
松本博 (1997)、「アカウンタビリティの和訳の疑問」、『月刊監査役』第 379 号。
村松岐夫 (1974)、「行政学における責任論の課題：再論」、『法学論叢』第 95 巻、第 4 号。
森本三男 (1994)、「企業社会責任の経営学的研究」、白桃書房。
山谷清志 (1994)、「行政統制の理論」、『法学新報』、第 100 巻、第 5・6 号。
山谷清志 (1997)、「政策評価の理論とその展開」、晃洋書房。
吉江勉 (1990)、「『業績検査に関する研究報告書』の概要」、『会計検査研究』第 2 号。
吉田寛 (1981)、「アカウンタビリティの社会的基礎」、『会計』第 19 巻、第 2 号。
レスター・サラモン (1994)、「福祉国家の衰退と非営利組織の台頭」、『中央公論』、1994 年 10 月号 (原文：Salamon, Lester M., *The Rise of the Non-profit Sector*, in *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 4, July/August 1994)。
ロニー・ブローマン (2000)、「人道援助、そのジレンマ」、産業図書。

- The African Liaison Program Initiative (2000) *Mutual Accountability in African Development Relationships*, InterAction
- Avina, J. (1993) *The Evolutionary Life Cycle of Non-governmental Organizations*, Public Administration and Development, 13(5): 453-474
- Behn, Robert D. (2000) *Rethinking Democratic Accountability*, The Brookings Institution
- Clark, John (1990) *Democratizing Development : The Role of Voluntary Organizations*, Kumarian Press
- Council on Foundations (2001) *Grantee-Grantor Relations : Mutual Accountability and the Wisdom of Frank Capra*, Foundation News and Commentary, March/April 2001, Vol. 42, No 2
- Cutt, James and Murray, Vic (2000) *Accountability and Effectiveness Evaluation in Non-Profit Organizations*, Routledge
- Day, Patricia and Klein, Rudolf (1987) *Accountabilities : Five Public Services*, Tavistock Publications
- Donahue, John D. (1989) *The Privatization Decision : Public ends, Private Means*, Basic Books
- Edwards, Michael (2000) *NGO Rights and Responsibilities : A New Deal for Global Governance*, The Foreign Policy Center
- Edwards, Michael and Hulme, David (1996) *Beyond the Magic Bullet : NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World*, Kumarian Press
- Fowler, Alan D. (1996) *Assessing NGO Performance : Difficulties, Dilemmas, and a Way Ahead*, in Edwards and Hulme, "Beyond the Magic Bullet"
- Fox, Jonathan and Brown, David (1998) *The Struggle for Accountability : NGOs, Social Movements, and the World Bank*, MIT Press
- Fry, Ronald E. (1995) *Accountability in Organizational Life : Problems or Opportunity for Nonprofits ?*, Nonprofit Management & Leadership, 6(2), Jossey-Bass Publishers
- Gilbert, Charles E. (1959) *The Framework of Administrative Responsibility*,

- The Journal of Politics, Vol. 21, No. 3, Southern Political Science Association
- Glynn, John (1987) *Public Sector Financial Control and Accounting*, Blackwell
- Hayes, Treasa (1996) *Management, Control and Accountability in Non-profit/Voluntary Organizations*, Avebury Publishers
- Henderson M., et al (2003) *Establishing Mutual Accountability in Nonprofit-Government Relationships*, Popular Government, Vol. 69, No. 1, Fall 2003, University of North Carolina School of Government
- InterAction (2003) *Natsios : NGOs Must Show Results ; Promote Ties to U. S. or We Will 'Find New Partners,'* Monday Developments, June 9, 2003
- Kearns, Kevin, P. (1996) *Managing for Accountability : Preserving the Public Trust in Nonprofit Organizations*, Jossey-Bass Publishers
- Korten, David (1990) *Getting to the 21st Century : Voluntary Action and the Global Agenda*, Kumarian Press (NGO とボランティアの 21 世紀、渡辺龍也訳、学陽書房、1995 年)
- Leat, Diana (1990) *Voluntary Organizations and Accountability : Theory and Practice*, in Anheier, Helmut K. and Seibel, Wolfgang ed., “The Third Sector : Comparative Studies of Nonprofit Organizations”, Walter de Gruyter
- Light, Paul C. (2000) *Making Nonprofits Work : A Report on the Tides of Nonprofit Management Reform*, The Brookings Institution
- Mintz, Morton and Cohen, S. Jerry (1976) *Power, Inc.: public and private rulers and how to make them accountable*, Viking Press
- Normanton, Leslie E. (1971) *Public Accountability and Audit : A Reconnaissance*, in Smith and Hague, “The Dilemma of Accountability in Modern Government”
- OECD (2001) *The DAC Guidelines on Poverty Reduction*
- OECD (2005) *Paris Declaration on Aid Effectiveness : Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability*

- Salamon, Lester, M. (1994) *The Rise of the Nonprofit Sector*, Foreign Affairs, July/August 1994
- Shafritz, Jay M. (1992) *The HarperCollins Dictionary of American Government and Politics*, HarperPerennial
- Shah, Parmesh and Shah, Meera K. (1996) *Participatory Methods for Increasing NGO Accountability : A Case Study from India*, in Edwards and Hulme, “Beyond the Magic Bullet”
- Smith Bruce L. R. and Hague D. C. (1971) *The Dilemma of Accountability in Modern Government : Independence versus Control*, Macmillan Press
- The Shpere Project (1998) *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*, Oxfam Publishing
- Stewart, J. D. (1984) *The Role of Information in Public Accountability*, in Hopwood, Anthony and Tomkins, Cyril ed., “Issues in Public Sector Accounting,” Phillip Allan Publishers
- United Nations (2002) *Report of International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 18-22 March, 2002 (A/CONF. 198/11)*
- Whitaker, Gordon P. (2004) *Mutual Accountability between Governments and Nonprofits*, The American Review of Public Administration, Vol. 34, Sage Publications
- Zadek, Simon and Gatward, Murdoch (1996) *Transforming the Transnational NGOs : Social Auditing or Bust ?*, in Edwards and Hulme, “Beyond the Magic Bullet”

<http://www.ngowatch.org/>

<http://www.sphereproject.org/>

<http://www.alnap.org/>

<http://www.hapinternational.org/en/>

