

# カンボジアにおける社会アカウンタビリティ強化取組の概要と特徴、 今後の調査研究の方向性

大阪大谷大学 人間社会学部 人間社会学科  
准教授 岡島 克樹  
カンボジア王立プノンペン大学 客員研究員

## 1. はじめに

カンボジアの地方行政体は、州・郡・コミュニオン（都市部は州・市・サンカット、首都は都・区・サンカット）という 3 層から成り立つが、2000 年代前半においては、コミュニオンレベルで直接選挙を実施し、それをつうじて選出された評議員から成る評議会に一定の業務を担わせ、その業務実施のために必要な人材育成やコミュニオン・サンカット基金と呼ばれる資金の投入を行うという分権化に着手した（地方行政改革 第 1 期）。そして、2000 年代後半からは、州・郡レベルでの評議会設置を軸にする取組が実施されている（地方行政改革 第 2 期）。この州・郡レベルにおける評議会とはコミュニオン評議員が選ぶ州・郡評議員から構成されるもので、そこに権限・機能、それを実施するための資金・人員を配置するという動きである<sup>(1)</sup>。

この第 2 期における動きの基本的事項を記した政府の主要文書としては、『戦略枠組み』[Royal Government of Cambodia（以下、RGC と表記する）2005]と『首都・州・市・郡・区 行政運営基本法』[RGC 2008]、『国家プログラム』[RGC 2010]の 3 つがあるが、たとえば、それらのうちもっとも新しい文書である『国家プログラム』は、現在、進行中の地方行政改革の目的について、以下のように表現している。

地方行政分権化・分散化のための国家プログラム（NP-SNDD）の上位目標とは、民主的で包摂的で 衡平な開発、サービス提供のアクセスや質・利用の改善、貧困削減への貢献を達成することである。[前掲書：13]（下線は筆者）

国家プログラムの目標とは、民主的参加という原則にもとづき、州・市、郡・区、コミュニオン・サンカットレベルにおける運営システムを開発することである。これらのシステムは、それぞれの管轄地域において、市民のニーズを満たし、貧困削減に貢献する地域開発と公共サービスの提供を促進すべく、透明性とアカウンタビリティをもって活動する。[前掲書：13]（下線は筆者）

すなわち、第 1 期および第 2 期における地方行政改革の動きは、すくなくとも政府文書上、地方において、一定の民主的正当性をもつ行政体を設置し、市民の声が反映されやす

くなったところに、さまざまな業務を担わせ、それに付随する資金・人員を配置することで、サービスの量や質の拡充をはかろうとする取組である。

しかし、実際には、地方行政体、すなわち、サービスの供給側に、十分な権限・資金・人員が備わっていたとしても、自動的にサービスの量や質が担保されるわけではない。むしろ、市民、すなわち、需要側が一定の知識・態度・スキル、またその行使を可能とする環境が整備されていなければ、そのサービスが利用され、市民の生活の向上に役立つことはなく、そもそもよりよいサービスをもとめる要求は市民としての権利である。そのため、カンボジアにおける第2期における地方行政改革においては、後に詳述するように、とくに社会アカウンタビリティの強化を目指した取組が行われるようになっている。

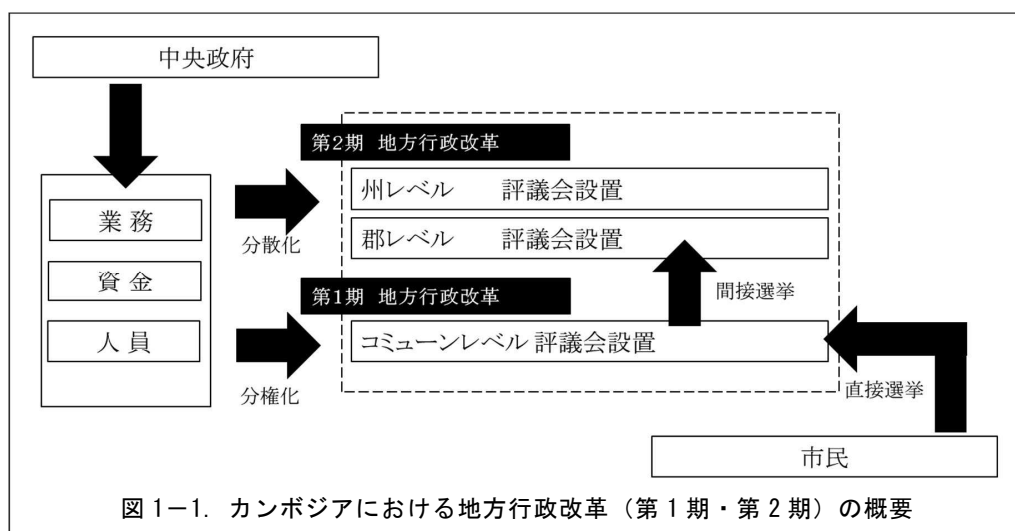


図 1-1. カンボジアにおける地方行政改革（第1期・第2期）の概要

## 2. 本稿の目的・方法および意義

それでは、このカンボジアにおける社会アカウンタビリティ強化の動きとは具体的にどのようなものなのだろうか。また、それはどのような特徴を有するものなのであろうか。本稿では、まず、アカウンタビリティ、とりわけ社会アカウンタビリティ強化の取組とは一般にどのようなものなのか、国際的な議論をふりかえる。その後、カンボジアに視点を移し、そこで行われている社会アカウンタビリティ強化取組の概要を説明する。そして、国際的な取組を踏まえつつ、カンボジアの社会アカウンタビリティ強化取組の特徴はどのようなものかを検討する。

本稿の執筆にあたって採用した方法としては、関連する文献の渉猟にくわえ、社会アカウンタビリティ強化事業が実際に行われている現場への視察を行うという方法を採用した。ただし、実際に視察を行ったのは、調査時期の関係から、カンボジア・カンポット州で開催されたワークショップのみで、そのワークショップは、2016年度、社会アカウンタビリティ強化取組のプロセスを関係者（ローカル NGO や地域コミュニティ内で動員されたボ

ランティア、行政関係者)がふりかえり、どのような課題があったのかを特定するという趣旨のものであった。

本稿がもつ意義についてであるが、以下の2つのものがあると考ええる。

第一に、カンボジアの地方行政改革研究上の意義である。カンボジアにおいて、最近、進められている地方行政改革に関しては、国家や、国家・社会間関係のあり方を考えるうえでも、具体的な個人の生活に影響を与える社会サービスの動向を考えるうえでも、重要性を有するにもかかわらず、カンボジアの地方行政改革については日本語での論考がほとんど存在してこなかった。そうしたなかにあつて、筆者は、まず全体像を理解するために、法令や政策文書、論文等の関連文献を渉猟し、その結果を1つの論文にまとめた〔岡島 近刊〕。しかし、それはあくまでも「総論」的な位置づけであり、今後は、カンボジアの地方行政改革を構成する柱1つひとつについて、一定の深さをもって記述・分析していくことが求められている。本稿は、カンボジアの地方行政改革下で展開されるさまざまな取組のなかから、社会アカウンタビリティを取り出し、その概要や特徴をまとめた「各論」の1つである。

第二に、そもそも社会アカウンタビリティに関する論考は日本ではほとんど存在しない。アカウンタビリティの定義の明確化やアカウンタビリティ研究のための包括的枠組みの提示を試みた高橋がその著書〔2015: 10〕のなかで述べるように、アカウンタビリティ研究のなかでも、とくに社会アカウンタビリティに関するそれは先行研究がきわめて少ない分野である。本稿は、そのような社会アカウンタビリティ研究の膨大なギャップの一部を埋める努力でもある。

### 3. 社会アカウンタビリティに関する世界的な議論・取組の概要

さて、そもそも「アカウンタビリティ」とはなにか。ここでは、まず、定義やそれが議論されてきた経緯について、概略を確認しておきたい。

アカウンタビリティの定義に関しては、高橋・粕谷によれば、それは、「Aは、Bに対してその過去または将来の活動について説明をする義務があるとき、Bに対してアカウンタビリティを有する。加えて、Bはポジティブまたはネガティブな制裁をAに対して科することもできる」〔2015: 29〕という主体間の関係性を示す概念である。そして、この関係性を構成する要素としては、定義からも分かるように、アカウンタビリティを負う者Aはアカウンタビリティを課す者Bに対して「説明」しなければならないだけでなく、Bはその説明を理解し、評価し、その評価結果にもとづき、Aに対して「制裁」（ポジティブな場合は「報償」）を付与する場合も想定し、アカウンタビリティは、基本、これら「説明」（ないしは「応答性」（アカウンタビリティを課せられる側がその行動の理由や背景を説明する責任があるということ））と「制裁」という2つの要素がある<sup>(2)</sup>。

こうした「説明」「制裁」という2つの構成要素が作用するメカニズムについては、伝

統的に、有権者が選挙をつうじて公選職者にアカウントビリティを課す「選挙アカウントビリティ」、また、国家内組織、すなわち、立法府や、行政府の上部組織が、それぞれ行政府や、行政府の下部組織に対して、アカウントビリティを課す「水平的アカウントビリティ」が存在してきたが、最近では、新しい形のアカウントビリティが登場し、アカウントビリティメカニズムが多様化してきている。その新しい形のアカウントビリティには、市民社会が行政府に対してさまざまな方法で課す「社会アカウントビリティ」、EU等の超国家機関や、世界銀行等の国際機関が特定の国家に対して課す「国際的アカウントビリティ」がある。また、伝統的なアカウントビリティメカニズムである「水平的アカウントビリティ」においても、会計検査院や選挙管理機関、汚職対策機関、真相究明委員会の設置等、新しい進展がみられる [高橋 2015 : 7-10 ; 高橋・粕谷 2015 : 33-40]。

昨今、見られるようなアカウントビリティに関する議論の活発化や取組の多様化が生起する背景としては、ハンティントンによって「第三の波」との呼称がつけられた、1980年代から1990年代初頭に起こった民主化があったこと [Wild et al. 2015 : 11]、そして、その後、オドネルによって「委任型民主主義 (delegative democracy)」の登場でとくに選挙アカウントビリティの機能不全が指摘されるようになった [高橋・粕谷 2015 : 21] 等の事情がある。先進国においても同様の課題を抱えることもあり、一概には言い難いが、とくに新興民主主義国においては、「民主化」を二項対立的に、非民主的体制から民主的体制への移行ととらえるのではなく、程度の問題として捉え、「民主主義の質」を問い、この質をあげていくという考え方がなされるようになってきたという背景がある。

こうしたなかにあって、とくに本稿が扱う社会アカウントビリティは、2000年代初頭あたりから国際機関（とくに世界銀行）から注目されるようになり、途上国で数多く実践されるようになったものである [Ackerman 2005 : iii ; Eng et al. 2015 : 1]。定義としては、この分野で先駆的な研究を行っているスムロヴィッツとペルソッティ (Smulovitz and Peruzzotti) によると、「市民による組織や運動など、多様な形態を通じた活動、そしてメディアにより発動される、選挙によらないが垂直的に政府をコントロールするメカニズムである。これは、政府の不正を暴いたり、新たな問題を公的に争点化したり、水平的アカウントビリティを活性化させたりする」ものである [高橋・粕谷 2015 : 37-38]。この社会アカウントビリティは、①選挙と異なり、あらかじめ決められた日程に拘束されない「選挙と選挙のあいだの期間」にも市民が政府に対してアカウントビリティを要求することができること、②かならずしも多数決原理等に拘束されないので、臨機応変性があることに特徴づけられる。社会アカウントビリティは、具体的には、参加型予算（公的な予算決定過程に市民の意向を組み入れる取組）、市民レポートカード、コミュニティスコアカード、社会的監査、市民評議会、オンブズマン、マスメディア等のメカニズムをつうじて要求される [Ackerman 2005 : iii ; Fox 2015 : 346 ; Malena and McNeil 2010 : 6 ; 高橋・粕谷 2015 : 38]。

#### 4. カンボジアにおける社会アカウンタビリティ強化取組の概要

以上、見てきたように、社会アカウンタビリティの取組は、一般に、2000年代初頭から、途上国では、国際機関の支援を受け、実践されるようになったものである。それでは、この社会アカウンタビリティ強化の取組は、カンボジアにおいてはどのようなものなのであろうか。以下、政策的経緯、具体的な内容の2つに分けて説明する。

##### 4-1. 政策的経緯

カンボジアにおける社会アカウンタビリティに関する議論や具体的な取組は、本稿の冒頭で述べたとおり、地方行政改革のなかで登場した。具体的には、カンボジアにおける地方行政改革は、すくなくとも政策上、地域開発の促進（local development）のみならず、地域民主主義の強化もしくは地域ガバナンスの向上（local democracy/governance）も目的とするものであり[RGC 2005：5；RGC 2010：13]、それは、『戦略枠組み』や『国家プログラム』という上位政策を詳細化した『実施計画』[National Committee for Democratic Development（以下、NCDDと表記する）2010]にも貫かれている。

「地域における民主的開発 sub-national democratic development」を「市民の福祉の改善」というふうのみ解釈し、そのような改善をもたらすのに必要な地域におけるガバナンスの変更を無視するのであれば、それは制約的である。同様に、「地域における民主的開発」を「地域における民主主義の発展」に限定して理解し、地域コミュニティの福祉を改善するうえで必要な資源の量や分配の変化を無視するのであれば、それも制約的である。[前掲書：2]

このような「民主的開発」を地方で達成するために、『実施計画』では、その随所でアカウンタビリティの重要性について言及している。とくに社会アカウンタビリティについては「(国家)プログラムのビジョン」と題する章に「アカウンタビリティシステム」としての民主的分権化」という節を設け、非選挙的アカウンタビリティとして「不服申立制度」「評議会の特定サービス利用者による直接フィードバック/スコアカード」「市民による直接フィードバック/スコアカード」[前掲書：12]に言及している。そして、「国家プログラム」を構成する6つのサブプログラム<sup>(3)</sup>のうちの1つ「地方行政の資源」に「財政運営とアカウンタビリティのための地方行政能力」という項目を置き、社会アカウンタビリティを含む包括的アカウンタビリティ枠組みの開発と適用を行うと記載している[前掲書：286-287]。

##### 4-2. 具体的な内容

『実施計画』が策定された2010年時点ではまだあまり詳細が合意されていなかったが、

その後、2013年には、政府と市民社会の合意ある『地方の民主的開発のための社会アカウントビリティ戦略計画』[NCDD 2013]が、2014年には、その戦略計画を詳細化した『社会アカウントビリティ枠組み 2015-2018年実施計画』以下、I-SAFと表記する) [I-SAF 2014]が策定された。

このI-SAFは、2015年から2018年の期間、最終的には19州120郡において、①情報提供、②市民モニタリング、③人材育成、④評価という4本柱からなる活動を行うことを目指している<sup>(4)</sup>。このうち、とくに中心的な活動となっている①情報提供と②市民モニタリングそれぞれの活動の概要は以下のとおりである。

#### 4-2-1. 情報提供

まず、①情報提供についてであるが、これは毎年1月～4月、2～8週間の期間をかけ、村クラスター単位で実施される啓発活動が軸となっている。この活動では、コミュニン評議会と保健センター、小学校に関する情報を簡潔にまとめて作られた「市民のための情報パッケージ (Information Packs for Citizens, 略称はI4C)」をもちいて一般市民に分かりやすく解説される。この活動の中心となっているのは、後に詳述するCAF (Community Accountability Facilitators) と呼ばれる地域の有償ボランティアであり、彼らがコミュニン評議員やサービス拠点職員等と連携して実施することになっている [WGPD 2016: 26]。

このI4Cは、コミュニン評議会事務所や保健センター、小学校などにも貼付される大型ポスターである。全部で9枚あり、内容はコミュニン評議会に関するもの(「コミュニンサービスに関する市民の権利」「コミュニンの予算」「コミュニンの業績」)、保健センターに関するもの(「保健センターに関する市民の権利」「保健センターの基準」「保健センターの予算と業績」、小学校に関するもの(「学校における権利」「小学校の予算と業績」(小学校に関するもの)、3セクター全部に関するもの(「共同アカウントビリティ行動計画」)から成り立つ。コミュニン評議会・保健センター・小学校で受けられるサービスの内容やその価格等、全国一律に決められていることについては中央で製作されるひな形の上に記載され、地方に配布されるが<sup>(5)</sup>、コミュニン・施設それぞれによって異なる業績や予算に関する情報については、毎年、郡の関連部局がA4用紙をもちいて参考資料を作成し、これを大型ポスターの該当箇所に貼付することになっている [前掲書: 22-25]<sup>(6)</sup>。

#### 4-2-2. 市民モニタリング

つぎに、②の市民モニタリングに関してであるが、これは、現在、カンボジアにおいて構築されようとしている社会アカウントビリティメカニズムの中心になるものであり、そのため、多くの取組が含まれる。具体的には、(a) コミュニティスコアカードの実施、(b) サービス提供者自己評価会合の開催、(c) インターフェイス会合の開催という3つの取組がある。

まず、(a) のコミュニティスコアカードであるが、これは 5 月～8 月にかけて、3～5 つの村を 1 つの村クラスターとし（コミュニティの大きさによってこのクラスターの数は異なる）、そのクラスター単位で開催されるものである。カンボジアの場合、コミュニティスコアカードで市民が評価を行う行政サービスは、コミュニティ評議会と小学校、保健センターの 3 つであり、そのため、1 村クラスターで 3 回のコミュニティスコアカード会合が開催され（小学校や保健センターは施設ごとに行われるので、その地域に施設がない場合、開催合計回数は異なる）、それぞれに市民が 20 名程度参加することになっている。1 回のコミュニティスコアカード会合の所要時間は 3 時間程度である [前掲書：40-46]。このコミュニティスコアカード会合では、改めて 3 つの施設の基本情報（サービスの標準や業績、予算）についての説明がなされるとともに、市民間でそれぞれのサービスを評価する基準に関する議論が行われる。その議論の結果、合意された 4～6 つの評価基準をもとに 5 段階のスコアリングが行われるが、カンボジアの場合、市民は、評価基準ごとに石（男性は白ないしは緑色、女性は赤ないしは茶色の石）を「とてもよい」「よい」「普通」「わるい」「とてもわるい」のいずれかに置いていく形で、市民による評価を引き出していく。そして、さいごに、スコアが集計されるとともに、それぞれの評価基準ごとに、なぜその点数になるのか、長所や短所を特定し、理由をつけた評価のなるように努力がなされる。なお、これらの作業はすべて CAF がファシリテーション役をつとめる形で実施される。

このコミュニティスコアカードは、そもそも市民による行政サービスに関する情報入手・理解の促進というサービス需要側の強化を行うとともに、市民による評価結果を受けて、サービス提供側のアカウントビリティを促すことを意図したものであるが、単に評価するだけではなく、市民・行政の協働をつうじたサービス改善をも目指したものである。そのため、カンボジアにおいても、コミュニティスコアカードという取組の重要なコンポーネントとして、市民側やサービス提供者がとるべき行動が議論される。言い換えれば、コミュニティスコアカードという取組は、その名称から想像されるように、コミュニティの市民が行政のサービスの「成績簿」をつけるだけではなく、「成績簿」をつけた後は、さらに、市民と行政がともに課題を解決・緩和していくよう、計画を立て、それをフォローアップしていくという動きなのである。

市民モニタリングでは、他国におけるコミュニティスコアカードと同様、市民による行政サービス評価のみならず、サービス提供側による自己評価もセットで行われる。それが、(b) のサービス提供者自己評価会合である。この会合も、コミュニティ評議会と小学校、保健センターの 3 つが、それぞれの施設で開催するもので、参加者はその行政サービスを提供する拠点の長のほか、職員（コミュニティ評議会の場合はコミュニティ評議員）の代表者である。ただし、大きな会合となると、活発な議論が行いにくいいため、全体で 20 名を超えない人数で行うことになっている。手順も市民モニタリングと同じで、CAF がファシリテーションするなか、参加者が評価基準を自ら考え、その 4～6 つの評価基準それぞれに

ついて5段階評価を行っていく。そして、これも市民モニタリングと同じように、改善計画を検討する〔前掲書：34-39〕。

さいごに、(c)のインターフェイス会合であるが、これはコミュニケーションレベルで、行政サービスの需要側である市民と、提供側である行政関係者（小学校については校長のほか、学校サポート委員会（School Support Committee。略称はSSC）、保健センターについてはセンター長のほか、保健センター運営委員会（Health Center Management Committee。略称はHCMC）委員を含む）が一堂に対面し、開催される会合である。それは、共同アカウントビリティ行動計画と呼ばれるもの（Joint Accountability Action Plan。略称はJAAP）を作成するとともに、これの実施モニタリング・フォローアップのためのJAAP委員会と呼ばれるボランティア委員会を組織するために行われる。具体的なスケジュールとしては、午前と午後の部に分かれており、午前中は3分野に分かれて、それぞれのコミュニティスコアカードと自己評価の結果を報告し合うとともに、CAFのファシリテーションにもとづいて、スティッカーをもちいて各分野に4～6つの優先的アクションを選び出す。午後は、その優先的アクションを、マルチセクターで取り組むべきものと各セクターで取り組むべきものの2つに分け、とくに後者についてはどこが軸となり、誰が協力をして、優先的アクションを実施していくのかを議論し、その結果をJAAPとしてまとめる。また、JAAP委員会には、市民代表（ただし、少なくとも4名の女性・1名のユース代表）と、3分野の行政関係者が委員に就任し、モニタリング・評価を先導することになっている。なお、このJAAPは、従来から策定されているコミュニケーション開発計画やコミュニケーション投資プログラムとリンク付けするために、郡統合ワークショップで発表されることになっている。

以下は、以上の説明を分かりやすくするために、表にしたものである。

表4-1. カンボジアにおける市民モニタリングの概要

取組の名称	必要時間(5月～8月)	場所	参加者	内容
コミュニティスコアカードの実施	1回 約3時間×3分野	村クラスター または施設ごと	・住民(女性・ユースの参加を推奨)	・CAFによる基本情報(特定の行政サービスの標準や実際のパフォーマンス、予算)再確認 ・CAFのファシリテーションで、住民間で合意された評価基準にもとづく行政サービス評価 ・改善案の検討
自己評価会合の開催	1回 約2時間×3分野	コミュニティ または施設ごと	・サービス拠点の長やコミュニティ評議会 会長、職員や評議員	・CAFのファシリテーションで、行政関係者間で合意された評価基準にもとづくサービスの自己評価 ・改善案の検討
インターフェイス会合の開催	終日	コミュニティ	・住民 ・サービス拠点の長やコミュニティ評議会 会長、職員や評議員 ・郡レベル行政職員	・コミュニティスコアカードと行政自己評価の照らし合わせ ・JAAPの策定 ・JAAP委員会の組織化



なお、この情報提供と市民モニタリングの軸を担う CAF の募集や育成、CAF の活動を日常的に支えるローカル NGO・コミュニティ組織 (CBO) の能力強化、CAF やローカル NGO・CBO の活動のための資金提供などは首都プノンペンに事務所を置く国際あるいは国内の大手 NGO に委託されている。具体的には、RACHA (アメリカ合衆国国際開発庁)、Save the Children (世界銀行)、World Vision (世界銀行)、Star Kampuchea (Forum Syd (スウェーデンの NGO ネットワーク団体))、CARE (EU) という 5 つ NGO (括弧内はその活動のための資金を提供するドナー) がそれぞれ担当州をもち、その州内での活動を支えたり、教訓の抽出、政策の提言につなげたりしている<sup>(7)</sup>。

また、このような社会アカウンタビリティの取組に関する政府内担当部局としては、もともと地方行政改革全体の計画策定・予算・省庁間調整等を担当する民主的開発国家委員会 (National Committee for Sub-National Democratic Development。以下、NCDD と表記する) のために内務省内に NCDD 事務局が設けられているが、この NCDD 事務局のなかにある M&E セクション長が社会アカウンタビリティに関する業務を主管している。その NCDD 内担当者および保健省・教育省の担当者、さらに NGO 側からの 3 名、さらにオブザーバーとして参加する国際機関によってナショナル・コーディネイティング・グループが組織され、省庁や国際機関、市民社会との調整を行っている [I-SAF 2014 : 34]。

## 5. カンボジアにおける社会アカウンタビリティ強化取組の特徴

以上、世界的な社会アカウンタビリティ強化の取組と、そして、カンボジアにおける社会アカウンタビリティに関する取組の概要を記した。それでは、そこにはどのような特徴があるのであろうか。以下、3 つに分けて記したい。

第一に、既述のとおり、世界的には社会アカウンタビリティ強化の具体的な取組としてさまざまなメニューが存在するが、カンボジアにおける社会アカウンタビリティ強化の取組の軸となっているのはコミュニティスコアカードの取組であり、これが最大の特徴になっている<sup>(8)</sup>。

それでは、なぜカンボジアではコミュニティスコアカードが採用されたのであろうか。正確には、当時の関係者を対象とする聞き取りをとおして確認する必要があるが、コミュニティスコアカード自身もつ性質に起因する可能性がある。その性質とは、コミュニティスコアカードが、2000 年代初頭、大手 NGO の CARE International によってマラウイの保健セクター強化のために開発されたときから「サンドイッチ・アプローチ」と呼ばれるものを内包しており [Wild et al. 2015 : 12]、それが政治的な受け入れやすさにつながるというものである。この「サンドイッチ・アプローチ」とは、伝統的に見られる、市民社会と国家との対立関係を引き起こすのではなく、これを唱える Fox によれば、「声」と「歯」の双方 [2015 : 346]、すなわち、市民社会・国家間の協調を重んじ、市民の声と国家の制度的能力の両方を促進する制度変革戦略である。言い換えれば、コミュニティス

コアカードは、市民社会のエンパワメントのみならず、市民社会・国家間、公共サービスの需要側と供給側との橋渡しをはかり、共同での問題解決を志向するものであり<sup>(9)</sup>、それゆえに、カンボジアでも採用されやすかったということが考えられるのである。

なお、世界銀行は、2000年代初頭から、世界的な規模で社会アカウンタビリティに関する取組について熱心であり、とくに社会開発部では、当時から、社会アカウンタビリティに関するワーキングペーパー [Ackerman 2005] を発行し、2010年代に入っても、ひきつづき調査研究を行い、その知見を深化させるとともに [McNeil and Makena 2010 ; Grandvoinet et al. 2015]、それを世界各地における社会アカウンタビリティメカニズム強化事業につなげている。カンボジアにおける社会アカウンタビリティに関する取組も、世界銀行が2000年代はじめに Program to Enhance Capacity in Social Accountability (PECSA) という名称で、その後は Demand for Good Governance (DFGG) という名称で行った事業に端を発している。

第二に、現在、I-SAFのもとで進められているコミュニティスコアカードは、コミュニケーション評議会と小学校、保健センターの3つを市民による行政評価の対象として選択しているが、このような評価対象スコープの拡大もカンボジアにおけるコミュニティスコアカードの特徴となっている。なぜなら、少なくとも本稿執筆の参考とした文献で紹介されている、他国におけるコミュニティスコアカードはいずれも1セクターに限定して行われているからである（広く社会アカウンタビリティ強化取組が複数セクターを扱った事例はもちろん存在する）。また、カンボジアにおいてコミュニティスコアカードがパイロティング的に導入されはじめた時期に執筆された調査研究 [Eng et al. 2015] においても、考察の対象となっている事例は1地区1セクターのサービスに対する市民評価であったからである。

当初は1セクターに対する市民による行政評価として実施されてきたコミュニティスコアカードのマルチセクター化は、視察の際も、とりまとめるJAAP数の多さゆえに、現場での混乱や負担感を生んでいるとの声も聞かれた。なぜこのようなデザインとなったのであろうか。それは、第一の特徴同様、導入時の関係者への聞き取りが必要であるが、カンボジアの分権化の特徴に起因する可能性がある。カンボジアにおける地方行政改革の特徴の1つは、地方行政体のための基金設置、そこへの中央政府からの資金移転、そして、その用途に関する市民参加型決定にある。しかし、そうして決められる実際の用途は道路補修等のインフラ事業に偏重し、そのほかのセクターに広がっていかない傾向がある。このような傾向について、世界銀行は、政治的理由（インフラ整備は目に見えやすく市民からも党からも反対されない）や技術的理由（費用の見積もりや業者選定のプロセスが定型化されていて、比較的実施が容易である）からコミュニケーション・サンカット評議会評議員が委縮し、本来、民主的なアカウンタビリティが機能するはずの場が結局「保守主義」[Plummer and Tritt 2012 : 5] につながってしまっていると評価している。また、小学校・保健センターに関しても、世界銀行は、それぞれの施設運営に市民の声を反映させることと施設の

パフォーマンスを改善することを目的として設けられた SSC や HCMC について、調査研究を行っている [Plummer, Tritt and Öjendal 2013]。そこでも、SSC や HCMC は制度的理由（施設運営者・地方行政関係者によって委員が構成されている）や文化的理由（他者の専門領域に入り込んで発言することを避ける）から、社会アカウンタビリティが果たされず、せいぜいが社会的ハーモナイゼーションであり、需要側ドリブンの形になっていないと評価し、コミュニティスコアカードとリンクすることを提言している<sup>(10)</sup>。そうしたカンボジアの分権化の現状、そして、それに関する世界銀行の評価がこのようなマルチセクターにおよぶコミュニティスコアカードの採用につながった可能性があるのである。

第三に、カンボジアにおける社会アカウンタビリティ強化の取組では、市民の声の行政への反映、公共サービスの質的・量的向上という成果のみならず、そのプロセスにおける市民社会の強化ということも重要視されており、入念な人材育成計画に伴われているということが特徴となっている。具体的には、コミュニティスコアカードは、既述のとおり、資金提供を行う国際機関の下、国際・国内の大手 NGO が業務管理を行うが、実際の日常業務は、さらにその下に位置する小規模ローカル NGO や CBO、地域に居住する市民のなかから募集される有償ボランティアである CAF によって担われている。そして、これらローカル NGO や CBO、CAF に対しては、まずローカル NGO 職員向けに計 16 日間の ToT が行われ、コミュニティスコアカードの各段階に関連する知識とスキルを身につけさせ、そのうえでローカル NGO がコミュニティレベルで活動する女性やユース、障がい者等に関する活動を行っている CBO を特定する。そして、ローカル NGO と CBO は、州・郡・コミュン行政関係者、関連省庁の地方出先機関職員、小学校・保健センターの施設運営関係者が参加するインセプション会合と呼ばれる会合を開催して、社会アカウンタビリティの意義やコミュニティスコアカードの手順等を説明したあと、アウトリーチ活動をつうじて、CAF の募集・選定を行う。CAF は 1 コミューンに 4 名おり、そのうち 2 名は女性、2 名は 35 才以下のユースでなければならないという基準がある（郡単位では 30~40 名の CAF がいることになっている）が、この CAF は、最初の基礎的な研修（計 16 日間）を終えたあと、ローカル NGO が行う市民向け情報提供セッションを CAF が観察し、次には CAF とローカル NGO 職員が共同でセッションをファシリテートし、さらにその後、CAF が自身でファシリテートし、ローカル NGO が観察するという形で、座学と実践を組み合わせ、徐々に独り立ちするように工夫されている。言い換えれば、体験的な学習プログラムになっており、知識のみならず、その利用、あるいは、「できるようになる」ことを目指したデザインとなっているのである。

## 6. 今後、取り組むべき研究課題

以上、カンボジアにおける地方行政改革の枠組のなかで進められる社会アカウンタビリティメカニズムの構築について、その概要や特徴を見てきた。今後、このような動きに関

してはどのような調査研究を行う必要があるのでしょうか。

第一に、成果・プロセス評価が必要である。カンボジアにおける社会アカウンタビリティ強化の取組はまだ始まったばかりである。そのため、これまで行われた評価 [Eng et al. 2015] に加え、また、過去に行われたベースライン調査 [Heng et al. 2014] と照らし、I-SAF に記されている、サービス提供者や、市民社会を構成する CBO や CAF の知識・態度・スキル上の変容、市民と行政との関係性の変化が本当に実現しているのかを検証する必要がある。

第二に、これまでの他国における経験から、コミュニティスコアカードは実施されるコンテキストによって成果が異なることが分かっている [Wild et al. 2015 ; Fox 2015 ; Grandvoinet et al 2015]。そのため、成果が生起する環境、そこにある促進・阻害要因とはどのようなものなのかもあわせて調べる必要がある。また、デザインされたコミュニティスコアカードの成果達成という範囲に限らず、さらに広く視点を持ち、コミュニティスコアカード自体がもつ、市民・行政間の「対立」から建設的な「協力」へという「非政治性」がカンボジアにおける社会運動の成長とどのような関係にあるのか、伝統的な社会運動手法の垂流化等につながっていないかといった分析も重要であろう。

第三に、昨今、NGO のなかでも人権基盤型アプローチを標榜するところは少なくないが、その実際の取組は、ミッションへの取込、Uvin [2004] の言う「レトリック上の再包装」にすぎない場合も少なくない。一方、Ackerman [2005] や Grandvoinet et al [2015 : 25-27] が記すように、社会アカウンタビリティと人権基盤型アプローチとは、出自が異なるものの、参加や情報開示、非差別・包摂性等の諸原則を共有し、相互に補完する関係にある。今後は、社会アカウンタビリティの取組がどのように人権基盤型アプローチと出会うのか・出会わないのか、より実証的な調査研究を重ねることをつうじて探求していく必要がある。

## 注

- (1) この第 2 期に再編された地方行政体の概要およびその背景については拙稿 [岡島 近刊] を参照のこと。
- (2) アカウンタビリティは、一般的に「説明責任」という日本語に訳されることが多いが、これは、アカウンタビリティ概念の 2 つの構成要素のうち、一方だけしか含まない訳語である。そのため、本稿においてはカタカナ書きで「アカウンタビリティ」という表記を用いている。
- (3) この 6 つのサブプログラムとは、「政策開発とプログラム調整 (NCDD 事務局)」「地方行政の制度的・人的資源開発 (内務省)」「地方行政の人的資源運営 (公務員省)」「地方行政の資源 (経済財務省)」「地方行政の計画・投資プログラミング制度 (計画省)」「評議会連合の能力開発 (評議会連合)」である。なお、

- (4) より正確には、2016年度は14州・54郡において実施済で、2017年度は19州・100郡、2018年度は19州・120郡へと拡大する予定である[WGPD 2016: 4]。カンボジアには、全部で165郡あるので、全体の約7割をカバーすることになる。なお、都市部における社会アカウントビリティメカニズムの構築については、今期 I-SAF で検討され、2017年に実施計画が発表されることになっている[前掲書: 35]。
- (5) I4Cに掲載されている情報としては、本文で参照した文献[DFGG 2015: 81-89]にI4Cそのものの英語版が掲載されているので、それを参照のこと。

ちなみに、そこには、たとえば、「コミュニケーションサービスに関する市民の権利」としては、①評議員は市民が5年に1度選出すること、②コミュニケーション・サンカット基金の用途については村レベルで毎年会合が開催され、市民はそこで意見表明すること、③コミュニケーション評議会会合の開催日時等は掲示板に貼付され、市民はそこに参加して質問・要求すること、④困ったことがあればコミュニケーション評議員にコンタクトし、コミュニケーションが提供・実施するサービス・事業について不満表明・質問を行うこと、⑤すべての必要書類の提出があれば、出生・死亡・結婚証明書は3日以内に発行されなければいけないこと、⑥既定以外の料金を支払う必要がないこと、⑦市民は尊厳・尊重をもって接せられること、⑧コミュニケーション開発計画や予算、事業、勤務時間、提供サービスの内容と価格を貼付しなければならないことが記されている。

「保健センターに関する市民の権利」に関しても記しておく、①差別なく、尊厳と尊敬をもって最善のケアを受けること、②すべてのサービスの価格（無料サービスの場合はその旨の記載が必要）を明確に記すこと、③分かりやすく自分の健康状態の説明を受けること、逆に自分の情報を勝手に開示されないこと、④規定以外の料金を請求されないこと、⑤女性用のトイレ等、プライバシーが確保されること、⑥インフォームドコンセントが遵守されることが記されている。

教育セクターに関して記しておく、たとえば、「学校における権利」については、①すべての子どもは9年間の学校教育を無料で、男女差別されることなく、受けることができ、親もしくは保護者はすべての子どもに6才から教育を受けさせる義務を負うこと、②1学級の生徒数は最大42名である、③教師は年間228時間教える義務を負い、授業期間中は学校にいななければならないこと、④学校はすべての子どもに1人3~4冊の教科書を提供しなければならないこと、⑤男女別のトイレを提供しなければならないこと、⑥教師は生徒を平等に扱い、尊厳を重んじ、体や心を傷つけるような罰を与えないこと、また、毎月、親または保護者に子どもの成長を伝えるとともに、非正規の支払いを求めたりはできないことが記されている。

- (6) この参考資料に掲載されているのは、本文に記したように、業績と予算であるが、このうち業績についてさらに説明すると、そこには、中央政府から指示のあった各分野6項目、計18項目について各コミュニケーション・施設におけるサービス提供状況やその成果が

記されている。コミュニオン評議会については、(a) 12回の会合を開催したか、(b) コミュニオン投資プログラム策定にともなうコンサルテーション会合を参加型で開催したか、(c) 住民・出生・婚姻証明書の80%以上を3勤務日以内に発行したか、(d) インフラ建設委員会があるかどうか、(e) 予算や計画、勤務時間、料金等の情報開示がなされているか、(f) JAAPが公開されているかという6項目があがっており、履行状況実績として、実施されていれば✓マークが、実施されていなければ×が示してある。小学校に関しては、(a) 教員児童比が42人という基準を満たしているか、(b) 年間228日に授業を行ったか、(c) 少なくとも3冊の教科書提供がなされたか、(d) 小学校進学率は90%以上を超えているか、(e) 留年率が10%を超えていないか、(f) 初等教育修了率が80%を超えているかという6項目が、保健センターについては、(a) 通常営業時間内には8名～12名の職員が勤務しているか、(b) 保健センターの24時間職員常駐体制は守られているか、(c) 年12回、政府からの基礎薬品提供にもとづき、保健センターでは市民に必要な薬品が処方されているか、(d) 80%以上の妊婦が少なくとも4回、保健センターに通ったか、(e) 保健センターにおける出産率は66%を超えているか、(f) 1歳未満児の予防接種率(計3回)は97%を超えているかという6項目があげられている。なお、この業績に関する参考資料は、NCDD ウェブサイト内に設けられた「I-SAF M&E Database System」(<http://mis.ncdd.gov.kh/isaf/en>) においてクメール語で閲覧することができる。

- (7) 2016年度における情報提供・市民モニタリングの実施19州とそれを担当する国際・国内大手NGOは以下のとおりである。RACHAはコンボンスプー、コンボンチャム、バイリン、バンテイミアンチェイ、シエムリアップ、バツタンバンを、World Visionはバンテイミアンチェイ、シエムリアップ、コンボントム、プレアビヘア、コンボンチュナンを、Save the Childrenはプレイベン、プルサット、クラチエ、ストウントレン、トゥボンクムン、CAREはラタナキリ、モンドルキリ、ココン、カンポット、Star Kampucheaはスパイリエンを担当している(一部の州は複数のNGOが関与し、ここではそれぞれで担当郡を分けている)。
- (8) 社会アカウンタビリティ強化の取組としては、このコミュニティスコアカード以外に、すべてのコミュニオン・サンカット、郡・区・市において、不服を表明したり、不正を報告したりするための目安箱(grievance boxもしくはcomplaint boxと表記されている。「国家プログラム」のなかで「不平申立制度(grievance mechanism)」と表記されるものと同一である)を設置することとなっている[NCDD 2014: 18]。また、その目標として、2017年度にはすべてのコミュニオン・サンカットが受理した不服届が3000、郡・市・区が1200という数値目標もある[前掲書: 18]。
- (9) コミュニティスコアカードの特徴は、同じ社会アカウンタビリティ強化をねらった取組である市民レポートカードと比較してみるとよく分かるかもしれない。市民レポートカ

ードは、インド・パンガローで開発・実施されはじめたもので、その後、世界銀行やその他の支援を得て、世界各地で実施されてきた。市民レポートカードは、コミュニティスコアカード同様、市民が公共サービスの通信簿をつけるという事業であるが、市民レポートカードの場合は、統計学的な能力を備えた専門家集団（NGO等）が特定の公共サービスに関する満足度を問う質問紙調査を行い、メディアをつうじて、その結果を公表するという技術的な事業である。ねらいは、①政府の弱いモニタリングを補いつつ、②いわゆる「目立ち効果」(glare effect)によって、ポジティブまたはネガティブな制裁をもたらすこと、つまり、実施能力の強い・弱い部署が他部署と比較し、そこからパフォーマンスの向上につなげることを期待したものである。なお、市民レポートカードも、その後は、技術的に瑕疵のない満足度調査を行うという特徴を継続しつつも、結果を公表する際にはパブリックフォーラムを設け、そこで官僚と市民とが一緒に結果やその改善について議論する等、社会的な要素を組みこむようになってきている。また、市民社会の役割も、それに応じて、reactive（結果の公表）→proactive（変化のための対話）→reformist（改革のためのアドバイス）という変化をとげている [Ackerman 200]。

- (10) なお、このほかにも、世界銀行が行った地方行政改革に関する調査報告書の影響は、カコミュニティスコアカードの実施デザインの随所にみられる。たとえば、1990年代以降、CARERE2やSeilaと呼ばれる事業のなかで、コミュニオン開発計画・コミュニオン投資プログラム策定時に開催される村落会合では「全世帯の60%以上」という多数の市民が動員され、そして、その動員目標が達成されないことも少なくなかったが、そもそもそこでは実質的に意見表明をすることが困難であった。そのため、世界銀行の報告書でも、「参加」の質が低く、「市民参画 civic engagement」の域に達していないとの指摘がなされている [Plummer and Tritt 2012 : 31-32]。コミュニティスコアカードでは、本文でも記したように、逆に、会合の参加者数は20名以下におさえられている。また、カンボジアにおけるユースの政治参加の量的・質的な低さは、UNDP[2010]やCDRI[Heng et al. 2014]による調査研究で指摘され、世界銀行の報告書 [Plummer, Tritt and Öjendal : 2013] の随所で言及されているものである。そのため、本文でも述べたように、カンボジアにおけるコミュニティスコアカードではCAFの募集において強く意識されている。

## 参考文献（英文）

- Ackerman, John (2005) *Human Rights and Social Accountability*. (Social Development Papers: Participation and Civic Engagement No. 86) , Washington: World Bank.
- DFGG (2015) *Operational Guidelines for NGO Partners: Implementation of the Social Accountability framework (I-SAF) 2015-2018*. Phnom Penh: DFGG.
- Eng Netra, Vong Mun and Hort Navy (2015) *Social Accountability in Service Delivery in*

- Cambodia*. (Working Paper Series No. 102) , Phnom Penh: Cambodia Development Resource Institute.
- Fox, Jonathan. (2015) “Social Accountability: What Does the Evidence Really Say?” *World Development*, 72: 346-361.
- Grandvoininnet, Helene et al (2015) *Opening the Black Box: The Contextual Drivers of Social Accountability*. (New Frontiers of Social Policy Series) , Washington: World Bank.
- Heng Seiha, Mun Vong and Chheat Sreang (2014) *The Enduring Gap: Decentralization Reform and Youth Participation in Local Rural Governance*. (CDRI Working Paper Series No.94.) , Phnom Penh: Cambodia Development Research Institute.
- I-SAF (2014) *Implementation Plan for the Social Accountability Framework 2015-2018*. I-SAF: Phnom Penh.
- Malena, Carmen and Mary McNeil (2010) ”Social Accountability in Africa: An Introduction.” *Demanding Good Governance: Lessons from Social accountability Initiatives in Africa*. Washington: World Bank.
- NCDD (2010) *The First Three Years Implementation Plan (2011-2013) of NP-SNDD (IP3)*. Phnom Penh: NCDD.
- NCDD (2013) *Strategic Plan on the Social Accountability for Sub-National Democratic Development*. Phnom Penh: NCDD.
- NCDD (2014) *3 Year Implementation Plan, Phase II (2015-17) of the National Program for Sub-National Democratic Development (IP3-II)*. Phnom Penh: NCDD.
- Plummer, Janelle and Gavin Tritt (2012) *Voice, Choice and Decision: A Study of Local Governance Processes in Cambodia*. Phnom Penh: World Bank.
- Plummer, Janelle, Gavin Tritt and Joakim Öjendal. (2013) *Voice, Choice and Decision 2: A Study of Local Basic Service Delivery in Cambodia*. Phnom Penh: World Bank and the Asia Foundation.
- RGC (2005) *Strategic Framework for Decentralization and De-concentration Reforms*. Phnom Penh: RGC.
- RGC (2008) (2008) *Law on the Election of Capital/Provincial, Municipality/District/Khan Councils*. Phnom Penh: RGC.
- RGC (2010) *National Program for Sub-National Democratic Development (NP-SNDD) 2010-2019*. Phnom Penh: RGC.
- Uvin, Peter (2004) *Human Rights and Development*, Kumarian Press: Bloomfield CT.
- Wild, Leni and Joseph Wales, Victoria Chamber (2015) *CARE’s Experience with Community Score Cards: What Works and Why?*. London: Overseas Development Institute.



Working Group for Partnerships in Decentralization (2016) *Update on the ISAF Implementation (Quarterly Meeting of the Working Group for Partnerships in Decentralization, 30 August 2016)*. Phnom Penh: WGPLD.

#### 参考文献（和文）

岡島克樹（近刊）「カンボジアにおける地方行政制度の変遷—2000年代後半以降の動きとその特徴」『大阪大谷大学人間社会学会誌（Vol.11）』大阪大谷大学.

JICA（2007）『JICAにおけるガバナンス支援—民主的な制度づくり，行政機能の向上，法整備支援—調査研究報告書』JICA.

高橋百合子（2015）「アカウントビリティ改革の政治学」『アカウントビリティ改革の政治学』高橋百合子編，有斐閣.

高橋百合子・粕谷祐子（2015）「アカウントビリティ研究の現状と課題」『アカウントビリティ改革の政治学』高橋百合子編，有斐閣.