

業務参考資料

# GOOD GOVERNANCE と 参加型開発

平成4年12月

国際協力事業団 企画部

JRGN

000  
41.1  
PL

LIBRARY

## 目次

1. はじめに . . . . .	1
2. GOOD GOVERNANCE の概念が生まれた背景 . . . . .	2
3. GOOD GOVERNANCE の定義 . . . . .	6
4. GOOD GOVERNANCE に関する各ドナーの基本的立場 . . . . .	9
5. GOOD GOVERNANCE にかかるドナーの具体的行動 . . . . .	15
6. GOOD GOVERNANCE にかかる日本の援助 . . . . .	18
7. GOOD GOVERNANCE と援助調整 . . . . .	21
8. GOOD GOVERNANCE のアプローチの問題点と 今後の課題 . . . . .	23
9. GOOD GOVERNANCE と J I C A 事業 . . . . .	26
参考文献 . . . . .	28

JICA LIBRARY



1109393171

## 1. はじめに

開発援助の世界では、次々と新しい概念が創り出される。「BHN - 人間としての基本的ニーズ」、「Sustainable Development - 持続可能な開発」、「Participatory Development - 参加型開発」等々。「Good Governance」、「Good Government」という言葉が開発援助に関わる文書の中に見られるようになったのは、昨年あたりからであったろうか。「良い統治」、「良い政府」といった訳語が使われているが、これらの日本語訳からではなかなか理解しにくい概念である。「Good Governance」とは何かを理解するためには、この概念が生まれた背景としての、国際社会の動きや、開発援助をめぐるバイやマルチのドナーが抱える問題とそれらの解決に向けての方針等を、十分に把握しなければならない。

本論は、右理解の一助となるべきことを目的として取りまとめられたものである。取りまとめには、当部本出恵理職員が当たったが、本文中意見にわたる部分は同人の見解によるもので、事業団の公式見解ではないことをお断わりしておく。

国際協力事業団

25612

## 2. GOOD GOVERNANCE の概念が生まれた背景

60年代半ばから80年代初めにかけては、大多数の開発途上国が経済的に成長を遂げた時期であった。順調な成長が記録されていた間は、Governanceの問題が取り沙汰されることはなかった。

ところが、80年代に入ってから、開発途上国の間に格差が見られるようになってきた。すなわち、東アジアや ASEAN諸国がめざましい成長を遂げたのに対し、累積債務問題や一次産品価格の下落等の影響を受けた中南米やアフリカの諸国では、軒並み成長率が低下しマイナスの数値を示した国もあったほどだった。

世界経済から取り残されようとしているこのような開発途上国の状況に対応すべく、80年代に導入されたのが、世界銀行による構造調整プログラムであった。成長のための環境造りとして、インフラ整備を重視してきたそれまでの世界銀行の方針が、公共セクターのマネジメントの改革を、より重視する方向へと転換したことを示すものである。90年に発行された「Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth: A Long-Term Perspective Study」において強調されているCapacity Building の考え方は、この方向転換をもっとも象徴的に表しているといえよう。

また、この時期は、多くの開発途上国において政治的に不安定な時期でもあった。アフリカ諸国では部族間の争いが激化し、強力な独裁政権が出現した。中南米諸国では、民主化や人権の面では進展が見られたものの、民主政権下で経済状況がかえって悪化するというジレンマに悩まされた。東南アジア諸国における経済成長は、軍事独裁政権の強力な経済政策による面も見逃せず、「開発独裁」という言葉が使われたりもした。

こうした中で、89年12月、OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development、経済協力開発機構) の

DAC (Development Assistance Committee、開発援助委員会) において採択された「1990年代の開発援助にかかる政策声明 (Policy Statement on Development Co-operation in the 1990s)」は、持続可能な経済開発、環境の問題、及び参加型開発が、90年代の開発援助の最重要課題として掲げている。参加型開発との言葉が初めて登場したのはこの政策声明であるが、ここでは、参加型開発の重要性について「人々の生産的エネルギーを刺激し、生産過程へのすべての人々の広範な参加を奨励し、利益をもっと公平に分配することが、開発戦略と開発援助の中心的要素となるべき」(パラ2)であると、その前提として、①教育・訓練等の実施、食糧・保健等BHNの充足、麻薬・エイズ等への取り組みといった広義の人的資源への投資、②民主主義、人権尊重が確保される政治体制と、それを支える政府の機構・法制度の強化、③中央政府のみでなく、地方自治体、NGO、民間企業の活用、④個人のイニシアティブや民間の活力が生かされるような、開放的・競争的な市場経済体制の確立が、不可欠であると述べている。

89年から91年にかけての冷戦の終焉に至る急激な国際環境の変化に伴い、開発援助を、西側の安全保障の確保のための手段として用いる必要がなくなり、「開発途上国の開発」という本来の目的に従って実施することが可能となった。冷戦体制下では、民主化の促進、市場経済の導入は、社会主義・共産主義あるいは計画経済に対抗する概念として取り扱われていたために、開発途上国にとっては「押しつけ」であったわけだが、冷戦終焉後は、開発援助をより効果的に実施するとの観点から、これら冷戦体制の下では控えられていた政治改革の要請を、ドナーはもっと行なっていく必要があることが確認された。91年12月のDAC上級会合でのことである。開発途上国に対するドナー側からの要請とは、すなわち開発途上国の政治体制・政府機構に対する口出しであり、しばらく前までは内政干

渉であると考えられていたことである。西側の政治・経済体制が勝利したという西側諸国の高揚した意識が、こうした積極的な行動をとらせたといえよう。

91年のOECD閣僚理事会のコミュニケには、そのような意識が次のように記されている。「・・・援助は、開発途上地域が経済的な調整過程で直面する困難を切り抜けるのを支援すると同時に、民主化、人権尊重、競争的市場経済への移行を積極的に支援するものである。・・・」（パラ6）。

91年5月に協定が締結されて発足した欧州復興開発銀行は、その協定の第一章第一条の「目的」に「銀行は、経済的な発展及び復興に貢献するに当たり、複数政党制民主主義、多元主義及び市場経済の諸原則を誓約しかつ適用している中央及び東欧の各国における解放された市場志向型経済への移行並びに民間及び企業家の自発的活動を促進することを目的とする。」と記している。複数政党制民主主義、多元主義及び市場経済が開発に不可欠であることは既に国際的なコンセンサスとなっており、これが内政干渉ではないかとの考え方は過去のものであらうと、91年に国総研で開催されたシンポジウムにおいて、東工大の中川教授は述べている。

また、一方で、世界的に開発援助資金がひっ迫してきたという状況も見逃すことはできない。日本においては例外的な伸びを示してきたが、他のドナーの間ではいわゆる「援助疲れ」の状況が続いている。「援助は本当に途上国の役に立っているのか。それよりも自国の経済・社会状況の改善の方が先ではないか。」という世論に加え、中東欧諸国や旧ソ連のNIS (New Independent States) への支援や地球環境問題等、資金需要はますます高まってきているにもかかわらず、中東欧諸国やNIS、アラブ・ドナーからの資金は期待できない。このような状況のもとで資金を供給するドナーが、その資金ができる限り効果的・効率的に使われることを欲するのは当

然であり、これが開発途上国に Good Governance を要請する大きな推進力となったといえよう。

参加型開発の2つの側面、すなわちマクロの政治・経済的側面とミクロの草の根の側面は、89年12月の時点では同等の重要性をもって議論されていたのだが、上記のような国際環境の変化に従って、政治的な側面が大いにクローズアップされるようになってきたのである。Good Governance という考え方は、参加型開発に関するこのような議論の流れの中から生まれてきたものであるといえよう。

### 3. GOOD GOVERNANCE の定義

バイのドナーの間では、経済の低成長傾向が続いたことに伴い、「軍事独裁政権、人権抑圧、汚職の氾濫する開発途上国への援助は、国民の税金の無駄づかいではないか」という世論の風当たりが厳しくなってきた。

こうしたことを背景に、DACにおいては、参加型開発から出発して、Good Governance を始め、民主化、人権、さらには軍事支出、汚職、麻薬の問題がこの文脈で議論にのぼるようになったが、ドナーによって関心の所在が異なるため、自ずと強調されるポイントも異なるという展開になり、議論を収束させていくためには、参加型開発をめぐる概念をある程度整理する必要が生じてきた。91年のDAC上級会合のコミュニケには、次のように述べられている。

「民主化、人権尊重、Good Governance を含む参加型開発は、広範な基礎を持つ持続可能な経済・社会開発のための基本的な条件である・・・」（パラ12）。参加型開発の明確な定義がなく、各国の立場がそれぞれ異なるという状況の下で、開催された会合であったことがうかがわれる。

92年5月に開催されたDACの「参加型開発と Good Governance に関する会合」では、より具体的に、参加型開発とは、①あらゆる人々が生産的な過程に幅広く参加し、個人のイニシアティブが十分に活用され、経済成長の結果がより衡平に分配されることを可能にする経済・金融政策及び戦略、②教育、訓練、医療、安全な飲料水、家族計画等の人的開発のための基礎的サービスへの幅広いアクセス、③零細企業、NGO、草の根運動を含む民間セクターの活動の推進、④開発のあらゆる側面に女性が十分に参加することを含む概念であり、Good Governance とは、有能（competent）で効果的な（effective）公共サービスを提供すること、及び、①民主主義と開かれた多元主義的社会確立への努力、②透明性があり（transparency）責任を取ることのできる（accountability）中央及び地



方政府の樹立、③開発への人々の広範な参加、④人権尊重、⑤公平でアクセスし易い法律・司法制度を含む法の支配の強化、⑥報道の自由と情報公開、⑦汚職の防止、⑧過剰な軍事支出の回避といった、政治的な要素との両方から成り立つ概念である、との定義を提案している。

他方、世界銀行の定義は、狭義であるが、より明確である。世界銀行はバイのドナーとは異なり政治的な発言を行なう立場にはないところから、もっぱら一国の資源の有効配分との観点から、政治の側面よりも行政機能や制度の側面に着目し、「開発のための経済的・社会的資源を有効に管理・運営することに力が行使されるやり方」、または「政府の権威、支配、管理・運営、パワーの行使」が Governance であると定義している（「Governance and Development」）。プロジェクト単位の管理・運営の支援に限定されていた従来の姿勢に比べ、よりマクロに体系立てて、開発の問題を捉えるようになったことがわかる。

具体的な内容としては、①公共セクターの管理・運営、②政府の責任の範囲の明確化、③法制度、④情報と透明性の4つを挙げている。

また、92年7月に開催された国総研セミナーで「民主主義のメルクマール」との題で講義を行なった慶応大学曾根教授は、政府開発援助との関連で議論されている民主主義の概念に近い概念としてポリアーキー（polyarchy）という概念を紹介した。これは、高い理想を掲げた政治的理念というより、政治の手続き・装置に注目し、民主主義の基準を「政治的な参加」と「政治的な競争」の二つに置いた現実的な概念であるといえる。曾根教授は、Good Governance について、「・・・むしろ政府あるいはそれに関連するような組織が統治をうまく行なっていくことによって、一つは民主的な制度を保障し、もう一つはよき経済政治運営を行なって、政治的には安定

させながら経済発展を進めていこう・・・」とする考え方であると  
している。

#### 4. GOOD GOVERNANCE に関する各ドナーの基本的立場

##### (1) パイのドナー

91年12月に開催されたDAC上級会合では、参加型開発並びに Good Governanceに関する議論が行なわれ、この問題は重要であるとのDAC加盟各国の基本的な考え方は共通であることが確認された。しかしながら、参加型開発並びに Good Governanceに含まれる個々の要素のどれに重点を置いていくかについては、各々違いがあることが明らかになった会合であった。

##### 英国

90年6月ハード外相が、援助における「Good Government」政策を発表した。後に「Good Governance」につながることとなった「Good Government」という表現が用いられたのは、これが最初であった。これを受けて91年6月チャーカーODA長官は、92年に5,000ポンドを途上国の民主化に当てるとの具体的方針を明らかにした。英国では「Good Government」は、①参加、多元主義的、信頼性及び政治的集會と表現の自由を含む民主化、②効果的、効率的で信頼に足る政府、③人権尊重と法の支配という、3つの要素により捉えられている。

##### 米国

90年12月にUSAIDが発表した「Democracy Initiative」は、世界のすべての地域において民主主義が再生しているが、その成功は保証されていないとし、民主主義の定着のために重要なことは、民主主義を開発途上国に輸出したり押しつけたりすることではなく、被援助国自身のイニシアティブを支援し、被援助国の民主的制度を強化することであると述べている。基本的には、①選挙制度、政党政治、情報公開等の民主制度の確立、②人権の尊重、③立法、司法、行政機能の改善による正当なGovernanceの推進、④民主的価値

値観の浸透という、4つの分野に集中することととしている。

#### ドイツ

91年10月、シュブランガー経済協力相が発表した「新たな援助基準」は、90年代の開発政策は、貧困撲滅、教育等を通じ、開発途上国の国民個々人のレベルに焦点を当てたものであるべきとの認識を示し、このような政策は、市場原理に基づく経済システムを有するだけでなく、いくつかの政治的な条件が満たされた場合成功するものであるとしている。これを実現するために、①人権の尊重、②民主的選挙、集会、表現、報道の自由等政策決定過程への国民の参加、③法の支配、司法の独立、政府活動の透明性等の法的保障、④市場志向型経済の創出、⑤貧困対策、資源保全、人口抑制等を含む政府の開発志向政策という、5つの基準を掲げたものである。

#### フランス

ミッテラン大統領は、90年6月の第16回仏・アフリカ首脳会議において、アフリカ諸国に対する援助を、これら諸国における民主主義の実現に向けての努力に関連づける旨演説した。しかし、91年11月パリで開催された仏語圏サミットでは、上述の演説のニュアンスをやや弱めた形で、各国が自国に適した民主化の方法とテンポを自主的に決めるべきである旨述べている。

#### カナダ

カナダの開発援助は、貧困軽減と人権尊重を目的としている。91年にカナダは持続可能な開発を支援するとの方針を発表、持続可能性 (Sustainability) を、環境の持続可能性、経済の持続可能性、政治の持続可能性、社会の持続可能性、文化の持続可能性の5つに分類して定義し、CIDAの職員向けの具体的なガイドラインを作成中である。

## ノルウェー

ノルウェーは、従来から、貧困関連の援助、すなわち Basic Human Needs を充たすための援助に、長期的に取り組んでいくとの方針を明らかにしている。89年には、ノルウェーのNGOとの協力で Norwegian Human Rights Fund (NHRF) を設立し、開発途上国の人権関連の活動を支援してきている。また、90年には民主主義の危機的状況を助け、長期的な民主主義の確立に向けての経済・社会援助を行なう Fund for Democracy を設立した。

## (2) 国際機関

国際機関は、Good Governance の政治的な価値観を問題にするよりは、もっと实际的に開発プログラムを成功に導くことの方針を持っている。

## 世界銀行

世界銀行は、専ら開発途上国の経済状況の改善に目を向けてきたが、上記のようなバイのドナーの積極的な姿勢もあり、最近では Good Governance の促進を打ち出してきている。世界銀行は、Good Governance の政治的側面よりも、途上国政府の行政機能や制度の側面から、具体的には、①公共部門の管理・運営、②政府の責任の範囲の明確化、③法制度、④情報と透明性という4つの分野に取り組んでいる。

世界銀行によれば、政府の役割とは、①市場が効率的に機能するための規則づくり、②市場が失敗したときの調整のための介入の2点であるとなっているが、政府のあり方はそれぞれの国の社会的・文化的背景によって異なるものであり、実施に当たってはケース・バイ・ケースの対応をするべきであるとしている。

## UNDP

90年から発行されている「Human Development Report」は、

Human Development Index (HDI) により各国の Human Development の度合いを測定し、その結果を分析するもので、90年には平均寿命、一人当たりGNP、識字率を用いてHDIを作成し、91年にはこれに自由度 (Human Freedom Index) が、92年には政治的自由度 (Political Freedom Index) が考慮に加えられている。

個人の能力が開発されこれが生産的に用いられることがHuman Development の目的であるとしており、これを実現するためには、途上国政府が適切な政策を取る必要があるとしている。世界銀行が国のレベルで開発の問題を捉えたのに対し、UNDPは、ひとりひとりの個人という極めてミクロなレベルからの検討を行なっている。「Human Development Report」は、開発途上国は、人権尊重と広範な参加に基づく開かれた政府と信頼し得る行政機能を確保し、国民のニーズに応え個人のイニシアティブが十分に発揮されるような政策を採択することが必要であり、先進国は、冷戦の終焉により不要となった軍事費を開発途上国の支援に振り向けるべしとしており、世界銀行とUNDPとではアプローチの違いはあるにせよ、両者とも同様の結論に達しているといえよう。

### (3) 国際的な場での議論

上記のようにドナー各国は基本的には共通の認識を有しており、DAC等における作業の成果を受けて、G7サミット等重要で注目の集まる場でも、たびたびこの問題への言及がなされるようになってきている。また、日本は、様々な国際会議等で、軍事支出削減を含む Good Governanceについて言及することを、積極的に提案している点を付け加えておきたい。

### 世界銀行・IMF合同開発委員会ロンドン会合(91年10月)

「・・・委員は、実効性があり責任の所在が明確な政治・行政制度に支えられ、自由かつ適正な価格制度、開放的貿易制度、透明かつ非差別的な投資政策、適切な金融制度・法制度・監督制度を反映

した諸改革が安定的な市場環境の整備に貢献するものとする。委員は、財政改革は貧困緩和のプログラム及び社会部門への基礎的投資に資金を振り向けることを可能にする点に留意した。委員は、また、全世界並びに多くの地域における緊張緩和は、途上国の過度かつ非生産的な軍事支出の削減に貢献するという点に合意した。・・・」(バラ4)

OECD閣僚理事会コミュニケ(92年5月)

「開発途上国においては、民間部門の役割の増大を含む参加型開発、民主化、人権尊重及び過度な軍事支出削減を含む Good Governanceは、広範な基礎を持つ持続可能な経済・社会開発のための条件を確保する上で基本となる。閣僚は、世界全体でそのような傾向が見られることを歓迎する。・・・(中略)・・・上記の原則を実施するための継続的かつ確固たる努力は、援助の配分を含む開発協力を考慮する上でますます重要となっている。OECD諸国は、これらの努力を奨励し、支援する用意がある。」(バラ24)

ミュンヘン・サミット政治宣言(92年7月)

「我々は、政治的自由と経済的自由とが密接に結び付いているとともに、相互に強化し合うものであり、それゆえ、Good Governance及び人権の尊重が経済援助を供与するに当たっての重要な基準であると信じる。」(バラ2)

ミュンヘン・サミット経済宣言(92年7月)

「我々は、Good Governance の諸原則が益々受け入れられつつあることを歓迎する。経済的及び社会的進歩は、各自が自らの潜在力を活用し、国民のすべての層が関与し、人権が尊重される場合のみ確保され得る。」(バラ17)

#### DAC上級会合（92年12月）

「DAC加盟各国は、民主主義、人権尊重、軍事費削減、汚職撲滅を含む Good Governanceが、広範な基礎を持つ持続可能な経済・社会開発のための基本的な条件であると確信することを表明した。DAC加盟各国は、これらの分野における開発途上国の努力を奨励し支援するとともに、DACの場でこの問題に関する彼らの考え方や経験についての意見交換を継続していく。」（パラ 6）

#### (4) NGO

NGOの場合、草の根レベルの活動が可能な分野ということになると活動はある程度限られたものになるが、人権擁護のための活動を行なっているNGOは、かなりの数にのぼるようである。また、多元主義的社会の確立との視点から開発途上国のNGOを支援することも重要である。



## 5. GOOD GOVERNANCE にかかるドナーの具体的行動

### (1) 政策対話

開発途上国が Good Governanceを確保することは開発を進めるうえで前提であり、開発援助供与に際しての基本的条件であるとのドナーの考え方を、政策対話を通じて、機会ある毎に途上国に伝え、Good Governance の重要性についての理解を得るための努力を行なわなければならないとの認識は、各国に共通のものである。

### (2) 個別のプロジェクト

上記政策対話のほかに、人権、民主化等の分野においては、個別の具体的プロジェクトが実施されている。

#### 人権

拷問にあった人々のリハビリテーション、教育や訓練を通じた人権問題に関する理解の促進、女性の地位と法的権利の向上、少数グループへの配慮、開発途上国の人権団体支援、情報公開等の援助が行なわれている。

#### 民主化

選挙監視人、投票者の登録等の選挙システムや、国会の開催、政党政治、地方自治等の政治体制を、確保するための援助が行なわれている。

#### 法の支配

司法担当者の人権に関する理解の促進や、司法と立法にかかるデータ・バンク設立等、法制度の効率化を進めるための、研修員受け入れ、専門家派遣、機材供与等の援助が行なわれている。

## 公共部門の組織改革

構造調整プログラムとの関連で行なわれているものが多い。具体的な内容は多岐にわたり、公共支出に関する調査の実施、オンブズマン制度や会計検査制度の導入等の援助が行なわれている。軍事支出、汚職等の問題も指摘されてはいるが、具体的なプロジェクトの実施には至っていない。

## 多元的社会と幅広い参加

金融システムへのアクセス改善や、収入創出、保健・衛生、家族計画等のW I D関連の援助等が行なわれている。

### (3) 実施態勢の整備

NGO（経済団体、協同組合を含む）の活用、小回りがきいて足の早い資金協力（例えば小規模無償）の活用、援助実施機関の現地事務所の強化、援助実施機関の職員を対象とした Good Governance に関する研修の実施等が行なわれている。

### (4) 世界銀行のプログラム

先に述べた4分野で、次の協力を行っている。

## 公共部門の管理・運営

80年以前には、世銀プロジェクトに関連のある制度・機構の改善に集中していたが、公共支出の管理、公共サービスや公企業の改革等、援助の範囲が広がってきている。

## 政府の責任の範囲の明確化

政府会計のしくみの改革や公共支出の管理（公共投資、公企業、公務員の雇用と給与等）の改善と、これらシステムを支えるために、地方行政やNGOを強化し、競争と参加が確保されるよう、援助を行なっている。

## 法制度

法律自体の存在が開発途上国内で広く知られるよう官報やパンフレットの定期的な発行、法律を施行するための体制整備についての助言、法律が確実に適用されるよう裁判官等法律を執行する人材に対する研修の実施、等の援助を行なっている。

## 情報と透明性

経済活動が効率的に行なわれ汚職を防ぐことができるよう、公共支出、公共事業の調達、環境アセスメント等にかかる情報公開について、援助を行なっている。

## 6. GOOD GOVERNANCE にかかる日本の援助

### (1) 基本的な考え方

92年 6月30日に閣議決定された政府開発援助大綱は、人道的見地、国際社会の相互依存関係、環境の保全の諸点から、国力に相応しい役割を果たすために日本は政府開発援助を行なうとの考え方の下に、「開発途上国の離陸へ向けての自助努力を支援することを基本とし、広範な人造り、国内の諸制度を含むインフラストラクチャー（経済社会基盤）及び基礎生活分野の整備等を通じて、これらの国における資源配分の効率と公正や『良い統治』の確保を図り、その上に健全な経済発展を実現することを目指しつつ、地球規模での持続可能な開発が進められるよう努める」ことを、基本理念として掲げた。Good Governance は、『良い統治』と翻訳されて、大綱の基本理念の1つに挙げられているわけである。さらに、大綱は、援助実施に際する原則として、「①環境と開発を両立させる、②軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避する、③国際平和と安定を維持・強化するとともに、開発途上国はその国内資源を自国の経済社会開発のために適正かつ優先的に配分するべきであるとの観点から、開発途上国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入等の動向に十分注意を払う、④開発途上国における民主化の促進、市場指向型経済導入の努力並びに基本的人権及び自由の保障状況に十分注意を払う」ことの4点を掲げた。いずれも、これまでの Good Governance の議論の中で取り上げられてきた事柄である。中でも途上国の軍事支出に関する項目が強調されているが、これは91年 4月に発表された「開発途上国の軍事支出等と我が国政府開発援助のあり方について」（ODA 4指針）においても強調された点であり、湾岸危機を契機として開発途上国の軍事増強が世界の平和と安定に与える脅威の大きさが認識されたことが、この背景となっている。

## (2) 原則の運用

これらを具体的に運用していくに際しては、92年「我が国の政府開発援助」(ODA白書)は、当該途上国の安全保障環境、経済的・社会的背景等に十分留意する必要があるとしている。例えば、軍事支出、武器の輸出入については、総額や対GNP比といった絶対的基準を設け一律に適用するのではなく、一定期間の趨勢、動向に注意を払うとしている。

開発途上国において、上記原則に照らして好ましくない方向への動きが見られたために、我が国の当該途上国に対する援助方針を見直した例がある。例えば、ハイティについては、91年10月に発生したクーデターに対し、我が国は著しく民主化に逆行するものとしてこれを容認しないとの基本方針のもと、援助を見合わせることにした。また、ミャンマーに対しても、88年の民主化要求運動による混乱、その後の国軍のクーデター以降、我が国の援助は原則停止し、政変前より実施中の案件、緊急的・人道的性格の援助についてはケース・バイ・ケースにて検討していくとの方針を採っている。更に、ケニア及びマラウイについては、援助国会合(CG会合)において我が国始め援助国側は、人権(ケニア、マラウイ)、汚職・政治改革の遅れ(ケニア)等について懸念を表明し、具体的な援助額を表明しないと(ケニア)、新規の国際収支支援の約束をしない(マラウイ)といった対応をとった。

我が国や国際社会からの働きかけによって、開発途上国の事態が改善に向かう場合もある。例えば、91年11月東ティモールでの騒乱事件に際して、我が国は渡辺副総理大臣兼外務大臣から、インドネシア政府に対して我が国の懸念を伝達、その後インドネシア政府は、事件についての客観的な調査を行ない率直な内容の報告書を取りまとめ、軍司令官の更迭、行方不明者の探索、再発防止、現地住民の福祉向上等の諸措置を実施した。タイでは、92年5月スチンダー首相辞任、憲法改正等を求める反政府集会在が暴動化し、非常事態宣言が発出され、流血の事態に至ったのに対し、我が国は宮沢総

理大臣発スチンダー首相宛メッセージを通じて、流血の事態を遺憾としつつ民主的手続きを通じ一刻も早く事態の正常化が図られることを期待する旨伝えた。その後、タイ情勢は国王の意向のもと話し合いによる事態収拾に向かった。また、ペルーでは、フジモリ大統領が92年4月、議会の一時停止、司法府の改組等を含む非常措置を発表したことに対して、我が国は、ハイ・レベルにて我が国の懸念と早期民主体制復帰への希望を明らかにした。ペルー政府は、我が国からの働きかけも踏まえ、米州機構（OAS）等の場において、制憲議会選挙実施を含む民主体制復帰へのプロセスを示している。

## 7. GOOD GOVERNANCE と援助調整

### (1) CG会合とラウンド・テーブル

世銀が主催するCG (Consultative Group) 会合とUNDPが主催するラウンド・テーブル (Round Table) は、開発途上国の開発を進めるうえで Good Governanceの確保が不可欠であるとのドナーの共同の強いメッセージを伝えるための、恰好の場であるといえる。例えばケニアについては、CG会合においてドナーが人権及び汚職・政治改革の遅れにつき懸念を表明し、新規の援助のコミットを見合わせた。この成果を判断するには時期尚早であろうが、モイ大統領は好ましい方向に動こうとしているように見える。Good Governanceは国の政治・経済・社会の枠組みにかかわる問題であり、バイのレベルでの政策対話のみでなく、マルチの場を利用して Good Governance をドナーの総意として伝えていくことは、途上国政府に対して大きな影響力を持つものと思われる。

### (2) EECと北欧諸国

91年11月に開催されたEC開発相理事会は「人権、民主主義と開発に関する実施決議 (Resolution on Human Rights, Democracy and Development)」を採択した。この決議においては、Good Governanceについて、開発途上国は自ら政治機構を決定する権利を有するとしてうえて、開発途上国において人権侵害、民主主義の中断等が発生した場合、これに連動して援助供与の延期、停止等の働きかけを行なう場合には、EC諸国間で協調して行なうとしている。ケニアとスリ・ランカのCG会合では、両国において Good Governanceの原則が充たされていない旨のEC共同ステートメントを発表した。

北欧諸国は、90年9月に開催された北欧諸国開発協力相会議で、「Good Government と民主主義と人権にかかる共同宣言 (Joint Declaration of the Nordic Development Co-operation Ministers

on Good Government and Human Rights )」を公表した。宣言は、社会・経済開発における人権と民主主義の重要性を確認し、北欧諸国がこれらの実現に向けて共同して取り組むことを約束している。



## 8. GOOD GOVERNANCE のアプローチの問題点と今後の課題

Good Governance が開発を進めるうえでの大事な要件であることは明白であり、これを推進していくべきであるということはバイ、マルチ両方のドナーの総意となっているが、開発援助という手段を通じての具体的な推進のし方となると、様々な困難や問題が浮かび上がってくる。以下に、そのような問題点をいくつか取り上げるが、いずれも簡単に解決できる類のものではないと言える。

### (1) コモン・アプローチ

先に述べたように、Good Governance については、具体的なプロジェクトの実施のみでなく、政策対話等を通してドナーの考え方を開発途上国にはっきりと伝え、理解を得ることが大切である。この場合、各ドナーがバラバラな対応を行なうと、それぞれの発言の意味の重さが失われてしまうばかりか、基本的考え方については合意しているとはいえそれぞれの項目への重点の置き方に差異が見られるドナーの間に立って、途上国政府が混乱に陥る可能性もある。コモン・アプローチが必要だとの考え方は、このようなところから出てきたものである。CG 会合、ラウンド・テーブル等の場を利用して Good Governance について合意されている基本的考え方をドナーと一緒に表明していく、また、バイの政策対話でも各ドナーが協調して同じメッセージを繰り返し伝えていくことで、開発途上国の政策決定プロセスにより大きな影響を与えることを目指すものである。

しかし、このアプローチを取った場合、ドナーが結託して途上国政府を責め立てるという構図になってしまう危険性がある。先に述べたように、ケニアに対しては、コモン・アプローチがある程度の成功を収めたと言えるかもしれない。だが、特にCG 会合の場で、開発途上国の大統領や大臣たちをドナー側の担当官（せいぜい局長レベル）が執拗に弾劾することは、途上国側の態度を却って頑なな

ものにしてしまう可能性も大きいと言える。

## (2) 援助量の配分

開発途上国の Good Governanceの状況と援助の供与量とを結びつけるやり方には、Positive LinkageとNegative Linkageの2つがあると考えられる。前者は、当該途上国の Good Governanceの状況に明らかな改善が見られたときに、ドナーは援助量を増やし、更なる前進を促すとのやり方であり、後者は、当該途上国で人権の侵害等 Governanceの面で後退が見られたときに、ドナーは懸念を表明すると共に、援助供与を延期したり、減らしたり、停止したりするというものである。

ドナーはケース・バイ・ケースに両方のやり方を採用しつつ対応していくことになろうが、特にNegative Linkageの方法を採る際には、十分注意を払う必要がある。ミャンマーのように、援助をすっかり停止してしまっただけの結果、ドナーとミャンマー政府との間の公的関係が希薄になり、ドナーが孤立したミャンマー政府に対し働きかけるために政策対話等の手段を用いることは、最早極めて困難な状況になってしまった。インドネシアの東ティモール問題に厳しい態度で臨んだオランダ、ケニアの反政府活動家の人権擁護を求めたノルウェイがいずれも激しい反発に会い、インドネシア及びケニアから国交断絶を突きつけられた例もある。また、援助を止めた場合に、まず犠牲になるのが貧困層であろうことは想像に難くない。

そもそも、1国の経済全体に占めるODAの割合は小さなものであり、援助を減らしたり止めたりすることが、当該途上国経済にとって決定的な打撃になるとは考えにくい。援助を減らしたり止めたりすることは、むしろ象徴的な意味合いを持つものであることを十分に認識したうえで、途上国政府の Good Governanceへの取り組みが前進するよう効果的に実行するべきである。

### (3) 軍事支出

日本が Good Governanceの中でも特に重大な問題として取り上げているのが、この軍事支出の問題である。ここで問題にされているのは、開発途上国の「過度な」軍事支出である。それでは、何をもち「過度」であるか否かを判断するのか。

我が国は、①各国の置かれた安全保障環境がまちまちであること、②我が国は、独自に軍事情報を入手できず、相手国からの説明や公開資料に頼るしかなく、情報の信頼性に疑問があること、との理由から、軍事支出や武器輸出入の絶対額やその対G N P比について絶対的基準を設け、機械的に運用することは適当ではなく、特定の一時点ではなく一定期間の趨勢を見ることが現実的であるとの考え方を示している。実際のところ、これは軍事支出に限った問題ではなく、Good Governanceの他の要素についても当てはまる問題である。例えば、民主化を進める過程で、一時的に人権、構造調整、治安が悪影響を受けることもあり得る。従って、基準に縛られる危険を冒すよりは、ケース・バイ・ケースで柔軟に対応していくとの方針である。他のドナーも似たり寄ったりの状況で、全体としてまだ試行錯誤の状況であると言えよう。こうした中で、ドイツは、①軍事支出の対G N P比、対政府総支出比、②教育、医療等の社会分野の政府支出と軍事費との比率、③全輸入に対する兵器輸入の割合といった独自の基準を設定し、この基準ののっとり、インド、パキスタン等に対するO D Aの削減を決定した。ドイツのやり方は、今後どのような成果を上げるか注目される。

世銀グループは、途上国の資源を有効に利用するとの観点から、開発途上国の政府支出全体との関連で軍事支出の問題には大いに関心を持ってはいるものの、本件は政治的な配慮を必要とする分野であるところから、世銀グループ自らが、開発途上国に対し積極的に申し入れることは難しいという立場にあるため、バイのドナーの発言を期待するとの姿勢を示している。

## 9. GOOD GOVERNANCE と J I C A 事業

これまで J I C A においては、民主化、人権等 Good Governance の要素として挙げられるものの多くは、内政干渉であると考えられてきた。政治体制とか行政システムは、本来それぞれの国が自ら決定しつくり上げていくものであり、他の国が口出しすべきことではないとの考え方で、これは J I C A のみならず他のドナーにおいても同様であった。これが、内政干渉ということではなく、ドナー側の考え方を開発途上国側に伝えていくというふうになんか変わってきたことは、今まで見てきたとおりである。

Good Governance に焦点を当てて、J I C A の援助実績を見直してみよう。大雑把に言って、①中堅技術者や中堅行政官の養成を通じ、行政機構の改善を目指すもの、②インフラ整備により、民間部門振興のための環境づくりを推進するもの、の2つに分類できると思う。具体的には、国家行政、政府会計検査、財政金融政策、また貿易政策、投資促進、中小工業振興等にかかる研修員受け入れや専門家派遣、並びに道路や港湾、発電施設等の建設、通信網整備等にかかる開発調査等が挙げられる。もっとも、Good Governance 関連援助を、開発途上国において民主的システムが定着し継続するために必要な人材開発及び制度づくり、並びに開発途上国の経済開発、民生向上に貢献する協力と広く位置付ければ、そもそも政府開発援助というものはすべからず Good Governance に関係があると言えるだろう。

しかし、今後は、J I C A がより明確に、開発途上国における Good Governance の確保を目的とした援助を実施していく必要が出てくると考えられるが、その際、新たな問題として我々がまず検討しなければならないのは、次の2点である。

## 中東欧、C I S、インドシナ等民主主義・市場経済移行中の諸国に対する支援

これら諸国が現在している経験は、これまでどこの国も経験したことのないものである。被援助国であるこれらの国々自身、自らのニーズを完全に把握できていない面もあり、J I C Aが援助を実施していくうえでは、先方政府と十分に協議しつつ試行錯誤を重ねていくことが必要であろう。重要なのは、これらの国々は、J I C Aが従来援助してきたいわゆる開発途上国とは明らかに違うとの認識を、しっかり持たなければならぬということである。すなわち、民主主義、市場経済へ移行中の諸国には、Governanceがなかったのではなく、異なる価値観に立脚するGovernanceを有していたのだと言える。相手国の歴史的・社会的背景を分析し理解することが、より重要となってくるだろう。

## これまで専ら自助努力に任されていた裁判、選挙、税関、会計検査等の制度に対する援助の要請

これまでのJ I C Aの援助は、農業技術、土木技術等ハードな分野の技術移転を主眼に置いたものが多かった。裁判、選挙、税関、会計検査等相手国の行政機能にかかわるような分野は、相手国の自助努力に任せられるべきものとして、援助の対象として捉えられることは少なかった。しかしながら、最近では、こういった分野に対する要請が増大してきているのが現状である。日本の国内には、これらの分野における日本自身の経験は蓄積されているものの、開発途上国にそれらの経験を伝えるための方法が確立されていないという問題がある。ハードな技術のように汎用性のあるノウハウではないので、日本の経験のうちどの部分を開発途上国に伝えるべきか、よく吟味しつつ取り組んでいく必要があるだろう。

## 参考文献

BOENINGER, Edgardo, "Governance and Development: Issues, Challenges, Opportunities and Constraints", World Bank, 1991

"Agreement Establishing the European Bank for Reconstruction and Development", 1991

外務省経済協力局、"我が国の政府開発援助"、財団法人国際協力推進協会、1991

外務省経済協力局、"我が国の政府開発援助"、財団法人国際協力推進協会、1992

国際協力事業団 国際協力総合研修所、"国総研セミナー「援助と民主主義」"、国総研セミナー・シリーズ、1992

LANDELL-MILLS, Pierre and Ismail SERAGELDIN, "Governance and the External Factor", World Bank, 1991

MARTIN, Denis-Constant, "The Cultural Dimensions of Governance", World Bank, 1991

OECD, "Development Co-operation in 1990s", 1989

OECD, "DAC Work on Participatory Development and Good Governance", 1992

OECD, "Review of the Survey of DAC Members' Policies and Practices in Participatory Development/Good Governance", 1992

OECD, "DAC and OECD Public Policy Statements on Participatory Development/Good Governance", 1992

UNDP, "Human Development Report", 1990

UNDP, "Human Development Report", 1991

UNDP, "Human Development Report", 1992

U.S. Agency for International Development, "Democracy and Governance", 1991

U.S. Agency for International Development, "FY 1991 and FY 1992 Democratic Initiatives and Human Right Program Summary", 1992

World Bank, "Sub-Saharan Africa --- From Crisis to Sustainable Growth", 1989

World Bank, "Poverty", World Development Report, 1990

World Bank, "The Challenge of Development", World Development Report, 1991

World Bank, "Governance and Development", 1992

財団法人 国際開発高等教育機構 (FASID)、“1990年第1回  
国際シンポジウム 経済改革に伴う制度改革と人造り”、1991



JICA