

内戦終結国におけるグッド・ガバナンスの促進

Promoting Good Governance in Wartorn Countries

平成8年7月

JICA LIBRARY



J1128530(1)

国際協力事業団  
国際協力総合研修所

総研

J R

96-44

## 序 文

冷戦後の開発援助政策のあり方について様々な議論が展開されるなかで、「グッド・ガバナンス（良い統治、good governance）」の概念が、近年ますます強調されている。民主主義、人権、平和といった価値が国際社会において普遍的に実現される上で、この概念を体系的に整理し、包括的に分析することによって、開発援助が今後どのような役割を果たしていくべきかを検討することは重要な課題といえよう。

このような重要性に鑑み、国際協力事業団は平成6年度に、「参加型開発と良い統治」分野別援助研究会を設置し、「参加型開発」と「グッド・ガバナンス」の概念を我が国の援助にどのように取り込んでいくかについて検討を行った。

さらに平成7年度、上記分野別援助研究会の調査結果及び提言を受けて、長期にわたる内戦の終結後、復興に取り組む諸国における「グッド・ガバナンス」に関する援助ニーズの分析と具体的な援助のあり方を検討する目的で、当該分野の調査研究において実績を有する米国の海外開発評議会（the Overseas Development Council, ODC）に、内戦終結国に関する調査を委託した。本報告書は、ODC安全保障と開発プログラム部のニコル・ボール（Nicole Ball）部長によって執筆された英文報告書と、その日本語訳をとりまとめたものである。

日本語訳作成においては、国際協力総合研修所調査研究課の新垣修ジュニア専門員が翻訳を担当し、調査研究課隆杉実夫課長及び北林春美課長代理が監修にあたった。本報告書が、内戦終結国における開発援助のあり方と「グッド・ガバナンス」の関連性を整理し、その実際の適用を検討する上での参考資料として広範に利用されれば幸いである。

なお、「参加型開発と良い統治」分野別援助研究会座長の小田英郎慶応義塾大学法学部教授をはじめ、本調査研究の実施にあたりご協力いただいた方々に深く感謝申し上げたい。また翻訳にあたり、堀部博之明治学院大学法学部教授に貴重なご指導及びご意見を頂いた。あわせてお礼を申し上げる次第である。

最後に、本報告書に示されているODCの調査報告は、当事業団の意見を代表するものではないことを付記する。

平成8年7月



国際協力事業団  
国際協力総合研修所  
所長 岩波 和俊

## 目 次

### 序文

I. 内戦終結国におけるグッド・ガバナンスの促進 (和文)	
要約 .....	1
1. 委託業務内容 .....	3
2. グッド・ガバナンスの経済発展への貢献 .....	4
3. 開発コミュニティ (Development Community) の グッド・ガバナンスに関する議論の文脈における JICA援助研究会の位置づけ .....	6
4. 紛争終結後の諸国におけるガバナンスのニーズ .....	9
4. 1 ガバナンスに影響を及ぼす内戦終結国の特徴	
4. 2 内戦終結国におけるガバナンスの優先事項	
4. 3 JICA援助研究会のガバナンス優先事項と 紛争後の諸国におけるガバナンスのニーズ	
5. 次の段階 .....	15
5. 1 一般的提言	
5. 2 国別の提言	
付録	
付録1 面談者一覧表 .....	23
付録2 「アフリカにおけるガバナンスの改善と持続可能な開発： 概念上の枠組み」 (再校) 第一項全訳及び第四項要約 .....	25
付録3 「軍人の復員及び再統合：アフリカにおいて」 要約 .....	35
付録4 著者略歴 .....	41

## **I I . Promoting Good Governance in Wartorn Countries**

<b>Executive Summary</b> .....	<b>43</b>
<b>1. Terms of Reference</b> .....	<b>45</b>
<b>2. The Contribution of Good Governance to Economic Development</b> .....	<b>46</b>
<b>3. Situating the Aid Study Committee's Recommendations in the Context of the Development Community's Dialogue on Good Governance</b> .....	<b>48</b>
<b>4. Governance Needs of Post-Conflict Countries</b> .....	<b>51</b>
<b>4. 1 Characteristics of Wartorn Countries Influence Governance</b>	
<b>4. 2 Governance Priorities in Wartorn Countries</b>	
<b>4. 3 Comparison of the Aid Study Committee's Governance Priorities and the Governance Needs of Post-Conflict Countries</b>	
<b>5. Next Step</b> .....	<b>59</b>
<b>5. 1 General Recommendations</b>	
<b>5. 2 Country-Specific Recommendations</b>	
<b>Appendices</b>	
<b>Appendix 1 Individuals Interviewed in Conjunction with Evaluation</b> .....	<b>69</b>
<b>Appendix 2 "Improved Governance and Sustainable Development in Africa: A Conceptual Framework"</b> .....	<b>71</b>
<b>Appendix 3 "Demobilization and Reintegration of Soldiers: Findings From Africa"</b> .....	<b>101</b>

## 内戦終結国におけるグッド・ガバナンスの促進

ニコル ボール Nicole Ball

海外開発評議会 Overseas Development Council

アメリカ合衆国・ワシントン

1996年3月25日



## 要 約

グッド・ガバナンス<sup>註(1)</sup>は、経済発展の成功を左右する基礎の中心的柱石である。グッド・ガバナンスの四つの主要構成要素は、1) 公的責任(Public Accountability)、2) 法の支配(the Rule of Law)、3) 参加と組織・制度の多元性 (Participation and Institutional Pluralism)、4) 透明性(Transparency)、である。参加型開発と良い統治分野別援助研究会 (JICA援助研究会) の報告は、世銀及び経済協力開発機構 (OECD) の開発援助委員会 (Development Assistance Committee --- DAC) によって確立されたグッド・ガバナンスの枠組みの範疇に十分に収まるものであり、日本のガバナンス政策の発展のための確固たる支柱を提供するものである。

内戦終結国は、財源、組織資源そして人的資源の不足という重大な苦境に至っている。これら諸問題により、ガバナンスの改革を実施する努力は複雑化し、またこれらの国々を支援する国際社会側には、特殊なアプローチが求められている。内戦終結後の環境におけるガバナンスの優先事項は、1) 国内の治安の強化、2) 紛争解決メカニズムの創設、3) 政府の正統性の問題への対処、4) 政府の能力の強化、5) 市民社会の組織の強化、である。本稿においては、優先順位の高い個別的諸活動が、上述の事項別に提案されている。JICA援助研究会の報告において提案されたガバナンスに関連する諸活動の形態はまず、政府の正統性の問題への対処及び政府能力の強化に連結したニーズに当てはまる。

この報告は、いくつかの一般的提言及び国別の提言 --- 紛争終結後の環境下でのガバナンスの改善に対する日本政府の支援を強化することになろう提言 --- を提示することにより、結論を導きだしている。一般的提言は、以下を含む。

- ・ 日本政府のガバナンスに関する目標との両立性という限定を考慮しつつ、長期にわたり内戦を経験した諸国におけるガバナンスの優先事項を検討する。
- ・ 伝統的な日本の援助手段 (技術援助とインフラ及び物資支援) においてガバナンスの効果を最大限に引き出す。
- ・ ガバナンスの目標支援において比較的伝統的でない援助形態への拡張の可能性 --- 特に政府の大幅な経常支出を補完するグラント --- を検討する。
- ・ 内戦終結国各々において活動している他の国際的アクターと、全てのガバナンス活動に関する調整をはかる。
- ・ 充分に的を絞った政策対話、必要であれば援助のコンディショナリティーを通じて、内戦終結国のガバナンスに関する諸活動の有効性を高める。

国別の提言は、日本にとって支援可能な追加的活動の領域を示すために記述されたものである。

これをもって、ガバナンスに関する可能な努力全てを提示しようとするものではない。この提言の範囲は、世銀の努力に対する支援 --- 世銀は現在、カンボディアにおける元戦闘員の市民社会への再統合を支援する制度開発に援助を与えている --- から、ニカラグアにおける地域レベルでの開発計画フォーラムに対する資金・技術援助の供与に及ぶ。



## 1. 委託業務内容

1996年1月、国際協力事業団 (the Japan International Cooperation Agency, 以下、JICA) は、米国はワシントンの海外開発評議会 (the Overseas Development Council, 以下、ODC) と、長期化した国内武力紛争を脱した諸国におけるグッド・ガバナンスに関する研究の準備を委託内容とする契約を取り交わした。委託業務内容は以下の通りである。

- 1 ガバナンスにインパクトを与える紛争後の諸国の主要な特徴について述べる。
- 2 日本のODA受取国において、ガバナンスの改善を支援する目的でなされた、参加型開発と良い統治分野別援助研究会の提案を、特にカンボディア、エル・サルヴァドル、モザンビーク及びニカラグアに関連させつつ分析する。
- 3 カンボディア、エル・サルヴァドル、モザンビーク及びニカラグアにおける、JICAのガバナンスに関する今日までの諸活動をレビューする。
- 4 JICA援助研究会の報告におけるガバナンスに関する提言に対する評価、そして、研究会の調査結果・提言の実施の制約要因となりうる諸問題の確認と分析を含む形で、最終報告をとりまとめる。

この調査は、ODCの研究員であるニコル・ボール (Nicole Ball) によって行われた。また、同じくODCのタミー・ハレビー (Tammy Halevy) も、調査の補助にあたった。1996年1月、ニコル・ボールは、外務省及びJICA役職員、ならびにJICAによって委嘱されたJICA援助研究会のメンバーに会見する目的で、東京に滞在した。面談者の一覧表は、付録1にある。

## 2. グッド・ガバナンスの経済発展への貢献

経済発展が促進される場合、あるいは阻害される場合、ガバナンスの実行がそれに関与し、重要な役割を果たしている。このガバナンスの実行の重要性は、1980年代半ば以降から、研究者、政策アナリスト、そして開発実務者の間で漸次判然たるものとなっている。ガバナンスに関する文献の最近のレビューによれば、グッド・ガバナンスが、相互に補強性のある四つの構成要素から成り立っている、という点に関しては、現在、広範に合意が形成されていることが窺える。その構成要素とは、1) 公的責任性、2) 法の支配、3) 参加及び組織・制度の多元性、4) 透明性、である。囲み1において、上記構成要素の概念が定義づけられ、付録2において、詳細にかかわる部分の議論が展開されている。

### 囲み1： グッド・ガバナンス構成要素の定義づけ

責任性 (Accountability)： 公益に資する行為規範にしたがって、公的アクター及びその代表者らが行動することを要求する能力。

法の支配 (the Rule of Law)： 政治的権威・権限の分野から十分に独立した法的制度ないし安定した規則の存在 --- 全ての市民は、その力と富にかかわらず、法原則にしたがうかぎり、法の下で彼女ら/彼らの権利は擁護される、という最小限度の自信を持っている。

参加及び組織・制度の多元性 (Participation and Institutional Pluralism)： 市民の自由かつ建設的な国家的意思決定への参加を可能ならしめる、広範かつ多様な非国家的機関の存在。

透明性 (Transparency)： 公的意思決定及び実施過程に関した、広範で時宜を得、かつアクセス可能な情報の有効性。

出所： Nicolas van de Walle, "Improved Governance and Sustainable Development in Africa: A Conceptual Framework," prepared for USAID, 1993.

ガバナンスには、政治的次元と経済的次元の双方がある。経済的次元は、以下の二点に関連している。1) 経済的・社会的資源の管理における権限行使の方法、2) 政府が任務を実行する能力。政治的次元は、システム --- 全ての市民が意思決定過程に参画する機会を与えられ、その結果、正統性を広く享受する政府が生み出されるシステム --- の確立に関連する。

経済的グッド・ガバナンス<sup>注(2)</sup>にとって肝要であると考えられている慣行の多くが、独裁政権という形態と両立しうるものではない、ということは明白である。しかしながら、ドナーは政治体制の類型に関わる問題を、「民主化」活動の一環として処理することを選択してしまった。「グッド・ガバナンス」の促進は、経済的・社会的資源が管理される方法と、主要な任務を実行する当該政府の能力にのみに関連するものである。とはいえ、もしかりに改革が、経済発展のための国家能力の強化という望ましい結果をもたらすのであれば、グッド・ガバナンスの経済的側面と政治的側面を厳密に峻別することはできないし、またそうすべきでない。責任性、透明性、法の支配、そして参

加を促進することを目的としたメカニズムを創出するだけでは充分ではなく、また、これらの目標を達成するため、必要な機能を満たせるよう人々に訓練を施すのみでも充分ではない。人と組織が効果的に機能することを妨げる障害も、また除去されなければならないし、これには、ある程度の政治的変革は不可欠なのである。

さらに、グッド・ガバナンスの四つの構成要素間の相互関連性にも、考慮を払わなければならない。上記の四つの構成要素の各々の分野において、ガバナンスの質を向上させるための個別的努力がなされることはあろうし、またなされるべきであろう。だが、次の点は認識されなければならない。構成要素のある一つの分野の進展は、一定の条件 --- その他の構成要素のうちのひとつ、あるいは二つ以上によって満たされる一定の条件 --- に依存することがある。例えば、政府の責任性の欠如が最も著しい場合、これらの諸国では経済的成果は芳しくない、という主張の根拠となる有力な証拠が存在する。責任性の改善には高度な透明性が求められるし、また市民社会において、監視機能を果たし得る組織を強化することも必要となる。それゆえ、特定の政府機構の責任性を強化する努力が、他の構成要素の分野における問題改善の方策にもなる、という点は肝心である。

### 3. 開発コミュニティ (Development Community) のグッド・ガバナンスに関する議論の文脈における JICA 援助研究会提言の位置づけ

90年代初頭を通じ、国際開発コミュニティ (International Development Community) は、グッド・ガバナンス実行の推進を、どのように開発援助プログラムの中に組み込むべきかについての最良の方法を模索し始めた。それ以来、ガバナンスを促進するための援助範囲及び内容に関して、ドナー側によって出された三つの主要な文書が存在する。開発援助委員会 (Development Assistance Committee, 以下、DAC) の「参加型開発とグッド・ガバナンスに関する指針」(Orientations on Participatory Development and Good Governance)、世銀の二つの刊行物、「ガバナンスと開発」(Governance and Development) (1992年) と「ガバナンス：世銀の経験」(Governance: The World Bank's Experience) (1994年) がそれである。DACと世銀の加盟国のために、これらの文書では、グッド・ガバナンスの主要構成要素が確認されている。これらガバナンスに関する課題 (冊み2の要約参照) のほとんどは、冊み1に記載されたグッド・ガバナンスの四要素を具体化している。DAC、世銀双方とも、経済発展を支える必要条件に焦点をあてている一方、一定の「政治的」問題、つまり、人権尊重 (世銀及びDAC) や民主化 (DAC) の重要性も認識している。

**図み2： ガバナンスに関する事業のための主要分野**

**D A C**

- 1 法の支配
- 2 公共部門の効率的な管理・運営
- 3 汚職取り締まり
- 4 軍事費用の抑制

**関連問題**

- 1 人権尊重
- 2 民主化
- 3 参加型開発

**世銀**

- 1 開発の法的枠組み
- 2 公共部門の効率的な管理・運営
- 3 責任性
- 4 透明性と情報

**関連問題**

- 1 人権尊重
- 2 軍事費用の抑制
- 3 参加型開発

出所： Organization for Economic Cooperation and Development, DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance, OCDE/GD(93)191, Paris: 1993, and World Bank, Governance: The World Bank's Experience, Development in Practice, Washington, D.C.:1994.

JICAの参加型開発とグッド・ガバナンス援助研究会は、日本の援助プログラムにおいて優先されるべき、ガバナンスに関連する活動の主要七群を提案している。これらは、図み3に要約されている。JICA援助研究会の報告における議論からして、---特に表3-1に記述されている援助、つまり、各々のカテゴリーにおける援助受取国の遂行能力の向上を支援するために提供される援助からして---提案された活動が、世銀とDACによって示された支援の範疇に充分おさまることは、自明である。

図み3： JICA援助研究会によって確認されたガバナンスの優先事項

- 1 法・制度づくり
- 2 市場環境の整備
- 3 行政機能の強化
- 4 透明性と責任性
- 5 分権化
- 6 人権尊重
- 7 言論出版の自由

例をとれば、JICA援助研究会の報告は、「分権化を促しうる行政メカニズム」を支援することが望ましいであろう、と提案している。技術支援を地方政府に与え、地方政府の公共機能性を強化することによって、提言にあるいくつかの個別的活動が、中央政府の一定の機能を地方及び地域レベルに委譲するという援助受取国の計画を支援することとなる（第3章 1. 1. 2及び表3-1）。地方分権化は「よりいっそう大きな責任性への要求が表明される、主たる手段の一つとなっている」と、世銀はそのガバナンスの活動に関する最新のレビューにおいて記している。結果、世銀は実行ガイドラインを開発していくという目的から、過去の貸付を細大調べ直している。また世銀は、地方自治体及び地域レベルでの活動も強化した。またDACは、「地方分権化によって、中央政府にかかっている過重な負担が軽減され、さらに多くの人々の意思決定と参加へのアクセスが促進される」と記している。

JICA援助研究会によって提案されたグッド・ガバナンスに関する他の六群も、グッド・ガバナンスの目標を支援するために世銀とDACが承認した活動範囲に充分おさまる。これは、その六群を「分権化」の場合と同様に検討して得られた結果である。したがって、国際社会の視点から見れば、JICA援助研究会のグッド・ガバナンスに関する提言の全てを実施するに、何も障害はないのである。また評定者の視点からすれば、これらの提言は、日本の援助政策の総体的目標と両立するように思われる。

#### 4. 紛争終結後の諸国におけるガバナンスのニーズ

長期にわたり紛争を経験してきた諸国にとって、経済の再活性化が平和強化にとっての重要事項である。グッド・ガバナンスの実行が経済発展の成功にとって中心的位置を占めている、という点にコンセンサスが得られつつある事実は、このような諸国にとって特に重要な示唆を含んでいる。内戦は、内戦終結国がガバナンスの質を向上する能力に影響を及ぼす。また内戦は、一定のガバナンス改革に付随する優先事項にも影響を及ぼす。しかし明らかに、内戦終結国における特殊なガバナンスのニーズに関する分析作業は、未だなんら着手されていない。したがって、本節の目的は以下の三点である。1) ガバナンスに関連して予測される、紛争終結後の環境の特徴を要約すること。2) 紛争後の平和構築に関するODCの近年の業績に基づき、内戦終結国のために、ガバナンスに関連した一連の優先事項を提案すること。3) JICA援助研究会によって確認されたガバナンスの優先項目を、本稿の優先事項一覧表 --- 内戦終結国のガバナンスにおける優先事項一覧表 --- と比較すること。

##### 4. 1 ガバナンスに影響を及ぼす内戦終結国の特徴

長期にわたる内戦から脱した諸国は、基本的なパラドクスを呈する。国家は全ての部門において支配的アクターとなっているため、あたかも実質的な能力を有するが如くみなされる。しかしながら、実質的に国家機構は脆弱であり、紛争終結後の新たな環境にうまく順応できず、また政府の基本的機能を果たすこともできない。監察長官、会計検査官、オンブズマンといったメカニズム --- 政府の業務における責任性、透明性を監視することを目的とするメカニズム --- は、内戦終結国には存しない。一方、行政行為に対してチェック・アンド・バランスを提供すべき司法機関及び立法機関は、多くの場合、極端なほど貧弱である。

経済的・政治的システムの効率的機能において、政府が決定的な役割を果たせるよう国家機構を強化再編する努力、例えば、物的、社会的インフラへの投資や、経済開発の促進といった努力は、武力紛争後の政治環境によって著しく阻まれている。そのような政治環境の特徴は、国家の危機的問題を解決する必要性が往々にして不明瞭になってしまうほどの激烈な権力闘争であり、正統性が希薄な政治指導者達の存在である。また政治環境の特徴は、極端な政治的分極化に現れ、さらに、当該国家がどちらの方向へ進むべきか、という点におけるコンセンサスの欠如にも現れる。これらの問題は、深刻な人材不足によって一層複雑化している。

内戦終結国は、効率的な政府、国民を代表する政府という点に関しては、最小限の経験しか持ち合わせてない。政党が、それぞれに政綱やプログラムを表明することは稀である。むしろこれらの政党は、支配において伝統的に発生する経済的特権便益を引き出すために、政府の統制を掌握するメカニズムとして機能している。さらに、独裁政権や戦時における連合が分裂することによって予測される政党の再編によって、政治家の注意が統治の仕事からそれてしまう。政争を調停するメカニズムは劣弱であるか、まったく存在しない。結果的に、政党が戦中から継承する争いを解決し

ようとする過程を通じて、政治が手段になってしまうわけである。改革の推進は、このよう状況下では特に困難を極める。

治安分野における諸条件が、ガバナンスの実行を促進する努力をさらに面倒なものにしている。内戦終結国の特徴は、和平後の予算において依然として大きな割合を占め、かつ主要な政治力として留まるような巨大化した軍事・治安維持組織である。非武装化あるいは解体されるべき反対武装勢力の存在、そして小型兵器の氾濫もその特徴として挙げられる。国家の軍隊が外的侵略から国家を守り、文民警察が国内の治安を維持する西側民主主義国家とは対照的に、内戦終結国における軍隊はまず国内の治安に関心を持つ。またこれら軍隊が、警察力を掌握することも可能である。国内の治安は往々にして制圧的に達成されたものであり、軍事・治安維持組織は長い間、人権を抑圧してきたという歴史を持つ。これら諸国において、非軍事的制度・機能が、軍事・治安維持組織の責任性をコントロールできるようなことは稀である。むしろ、行政制度、立法制度、司法制度が、これら軍事・治安維持組織に従属している場合が多々ある。様々な軍事・治安維持組織の任務が、再定義される必要がある。不確定な政治的・経済的状况においては、職業的・非政治的警察力の創設は特に急務であるが、また困難な事業でもある。

加えて、紛争終結後の諸国では、軍事面において透明性の伝統が欠如している。行政府及び立法府の文民が、軍事・治安維持組織の規模、装備、予算について、不十分な知識しか持ちあわせていない、ということも多い。安全保障に関する問題を取り扱える文民はほとんどおらず、また、防衛省庁の存在が皆無という場合もある。たとえそれらが存在していても、そこでは、現役及び退役軍人が職員として配属されていることが多い。軍事担当職員と文民たる政府職員は往々にして、互いに不信感を抱いており、また両者間の対話も稀である。

紛争後の諸国では、民主的政府におけるグッド・ガバナンスの要求を生み出すような市民社会の組織の発展が立ち遅れている。停戦後の時期に存する組織は、多くの場合経験不足であり、かつ高度に政治化されている。そのため、組織の有効性が著しく阻まれている。市民社会の組織が直面している問題は、紛争当事者による情報の独占、という問題によってことさら深刻なものとなる。たとえ内戦が公式に終結した後でも、紛争当事者は情報を独占することによって、真実を大きく歪曲し、かつそれを維持することが可能なのである。紛争終結後、軍事・治安維持組織が政治的役割を保持している場合、市民社会組織が発展する能力は、さらに減退するであろう。

#### 4. 2 内戦終結国におけるガバナンスの優先事項

内戦終結国においてガバナンスの改革は必至であるものの、これら諸国の組織・制度の基盤、人的基盤は極端に脆く、グッド・ガバナンスを支える規範の発展も充分ではない。優先事項を確認する作業は複雑化している。なぜなら、非常にひっ迫した人的資源の状況に加え、広範かつ複雑な諸問題全体に対し、早急に対処していく必要があるからである。また、民主化、市場再建、そして政治的和解等々といった、平和構築における様々な諸要素間に生ずる衝突を処理する必要もあり、優



先事項の確認は複雑になっている。終戦後一、二年目の優先事項は、紛争終結後の平和構築における近年の努力に関するODCの分析において明らかにされている。囲み4に、その要約が記載されている。

#### 囲み4： 紛争終結後における優先事項

- ・ 経済活動を回復ならしめ、難民及び国内避難民が再び日常生活をおくれるよう奨励し、実業界が投資に向かえるよう説得するため、十分なレベルでの国内の治安を提供する。
- ・ 食糧、飲料水、避難所、基本的健康管理といった、生存にとっての基本要素を提供する。
- ・ 流民、離反者（元戦闘員を含む）のニーズに対応する。
- ・ 経済の再活性化、特に、雇用創出、重要なインフラ及び金融制度の修復、所有権に関する争いの解決を支援する。
- ・ 共通のニーズに対処し、紛争解決メカニズムを創設・強化し、過去の悪弊に対処するメカニズムを開発するために、特に国民を一つにまとめる手段によって、地域レベルでの和解及び自信醸成を支援する。
- ・ 政府の正統性の問題に対処する。
- ・ 主要な任務を実行する政府の能力を強化する。
- ・ 市民社会の組織を強化する。

既述の総体的一覧表に基づけば、ガバナンスに関連する一連の優先事項を見いだすことは可能である。個々の国家が置かれている基盤の状況によって、実施されるべき明確な任務と各々の優先順位が決定されるはずである。しかしながら、国際社会は、平和構築活動を支援する場合、これらの課題をそれぞれを深慮すべきである。

#### 4. 2. 1 国内の治安の強化

国内の治安が平和の復興において不可欠であるという点に関しては、実務者間では広く合意が得られている。和平達成後一、二年目で主要な目標となることは、武装人員及び市中に出回っている小型兵器の数量の削減、そして、十分に機能する文民警察を設置するためのプロセスの開始であろう。

個別の活動としては、以下のものを含むであろう。

- ・ 軍人の武装解除と復員
- ・ 元軍人の市民経済への再統合

- ・ 文民警察に対する訓練及び、その他の技術援助の提供
- ・ 臨時ベースでの警察官に対する給与支払いの補償
- ・ (破壊的及び非破壊的) 装備の供与
- ・ インフラ整備に対する援助 (警察学校、派出所等々)

ミクロレベルでの非武装化計画への支援もまた望まれよう。

#### 4. 2. 2 紛争解決メカニズムの創設

多くの最も重大な問題に、何ら明瞭な解決策を与えぬまま終結するのが内戦の典型である。これらの重大問題は、政党を分断したのみならず、新たに解決されなければならない問題、--- 例えば土地やその他の資産にかかる所有権の複数の主張など --- を頻繁に生じさせる。内戦を経験したこれら諸国の法制度は、多くの場合、少数の政治エリートによって牛耳られている。さらにこれらの法制度は、経済発展に必要な安定性も、一般市民が求める保護をも与えることはできない。また、内戦終結直後においては、政党間そして一般市民間の不信感は、あまねくかなり根深いままである。結果的に、紛争解決メカニズムの創設は、高い優先順位に位置する。

個別の活動は以下を含むであろう。

- ・ 司法制度を再構成する計画の策定と漸進的実施
- ・ 法に関する訓練・養成
- ・ 現行法・規則の公表
- ・ 係争資産、特に土地をめぐる所有権の主張・争いを解決する手続きの策定
- ・ 人権オンブズマン及び人権監視諸機関に対する支援
- ・ 関連職員に対する給与支援
- ・ 拘置所や裁判所等の物理的施設の再建

#### 4. 2. 3 政府の正統性の問題についての対策

政治権力をめぐる闘争が、多くの内戦の中心的原因である。故に、紛争後における平和構築の主要目標は、その国家の国民と国際社会の視点から判断して、有効に機能するという十分な正統性を有している政府を擁立することである。今日までのところ、国際社会は、正統性のある政府を設立するに最も最適な方法は、選挙であると考えている。また事実上、和平協定に規定されていようとなかろうと、内戦終結後、全ての諸国がその一、二年以内に大統領選ないしは立法府の選挙を実施しているのである<sup>12</sup>。

選挙プロセスに対する支援には様々な形態があるが、以下を含む。

- ・ 選挙法の起草ないしは修正、憲法改正における援助
- ・ 選挙プロセスを導くメカニズムの設定ないし改革
- ・ 選挙の準備・計画
- ・ 有権者の登録
- ・ 有権者教育の提供

#### 4. 2. 4 政府の能力の強化

組織上従来からある弱点及び人的資源と財源の不足により、内戦終結国政府の活動における責任性と透明性は退潮し、したがって、有効な経済機能は阻害される。政府の責任性と透明性を強化することを意図した個別の活動は以下の通りである。

- ・ 訓練その他の技術支援を通じての、人員の質的向上
- ・ 政府が機能するに不可欠な資材を確保すること
- ・ 損害を被った施設の修復
- ・ 監査官、会計検査官、オンブズマン等の内部規制メカニズムの確立
- ・ 臨時給与の支援を提供し、許認可や不必要な関税といった政府による規制をある程度除去することにより、汚職行為に対する誘因を減退させること
- ・ 租税・関税政策、予算管理、中央銀行の運営等の分野において、マクロ経済を管理するための組織的能力を育むこと

#### 4. 2. 5 市民社会の組織の強化

開かれかつ責任性を有する政府、参加型意思決定過程、そして法の支配、これらに対する要請を強化するためには、市民社会内の諸組織の側に求められることがある。それは、諸問題とそれを処理する政府の対応を分析する能力、責任ある形で世論を動員する能力、そして有効な代替案を用意する能力を身につけることである。以上の課題を実行に移すためには、組織にとって次の点が必要となる。

- ・ 訓練
- ・ 技術支援
- ・ 給与及び物資の援助

さらに言えば、市民社会の組織の正統性を高めるためには、公職に携わる者とこれら組織の代表者が、共通の目的に向かって協力することを必要とするメカニズムを立案することが有用となろう。

#### 4. 3 JICA援助研究会のガバナンス優先事項と紛争後の諸国におけるガバナンスのニーズの比較

JICA援助研究会報告の表3-1において、日本の援助受取国のガバナンスの能力を高めるために提案された援助の形態と、本稿4.2で列挙した、戦争で荒廃した社会におけるガバナンスの優先事項を比較してみると、いくつかの分野でかなりの重複があり、また他の分野ではそれがほとんどないことが理解できる。

重複の程度がもっとも顕著なのは、断然、経済管理における政府の能力の強化と、政府の正統性にかかわる問題点への対策という分野である。JICA援助研究会の提案において、「行政機能の強化」、「行政責任の明確化と透明性の確保」、「市場環境の整備」というカテゴリーに分類されている多くの活動が、政府の能力の強化に直接的な貢献をなすかもしれない。戦争で荒廃した社会のガバナンスに特に関連する介入の例として、開発計画と調整の強化、権力の濫用と不法行為を防止するメカニズムの創設、市場経済に枠組みを提供する法と制度の確立、輸出入割当量等からのレント・シーキングの機会削減、その代替として、競争に基づく取引の機会の提供、があげられる（“Participatory Development and Good Governance: Report of the Aid Study Committee,” JICA, March 1995, p. 58 and p. 60.）<sup>54(1)</sup>。

「選挙支援」という項目で提案された全ての活動（“Participatory Development and Good Governance: Report of the Aid Study Committee,” JICA, March 1995, p. 61.）<sup>54(1)</sup>は、政府の正統性の問題についての対策に関連している。

市民社会の組織の強化、紛争解決メカニズムの創設という分野に関していえば、JICA援助研究会の提言と、内戦終結国のガバナンス優先事項の間では、相互に重複する部分は少ない。言論と報道の自由を確立強化するという提案の焦点は、市民社会の組織の強化の分野に分類されるであろう。「人権擁護の強化」という題目下に企画されている多くの活動と、「国家の基本的枠組みとしての法・制度づくり」という題目下に提案されているいくつかの活動は、紛争後の社会においては優先順位が高くなる事項であろう（“Participatory Development and Good Governance: Report of the Aid Study Committee,” JICA, March 1995, p. 57 and p. 61.）<sup>54(5)</sup>。紛争後の諸国が直面するもっと重大な問題の1つは、政治権力及び権限の中央政府における集中化なのであるが、「地方・住民自治のための分権化の促進」という表題の下JICA援助研究会によって提案された個別の活動は、内戦終結国の切迫したニーズというよりも、幾分長期的なそれである。

JICA援助研究会報告において注意がほとんど払われなかった分野、つまり、国内の治安の強化は、恐らく間違いなく、紛争後の環境において優先順位が最も高いものである。「国家の基本的枠組みとしての法・制度づくり」において論議されている、警察官の訓練の重要性については、僅かに短い言及があるのみである（“Participatory Development and Good Governance: Report of the Aid Study Committee,” JICA, March 1995, p. 57.）<sup>54(6)</sup>。

## 5. 次の段階

グッド・ガバナンスと経済発展、経済の再活性化と和平強化の緊密な関連性という視座に立ち、長期的内戦を脱した諸国のガバナンスの改革を、国際社会が最も効果的に支援するためにはどうすればよいのか。国際社会自身が、この問題を熟考することは極めて重要である。日本政府が…他のDACの加盟国政府も同様であるが…、紛争後の環境下でのガバナンスの改善に対する支援を効果的に高めるために、どのような段階を踏めばよいのか。本説において、この論点が検証される。以下の提言は、一般的提言と国別の提言に区分される。

### 5. 1 一般的提言

- ・ 日本政府のガバナンスに関する目標との両立性という限定を考慮しつつ、長期にわたり内戦を経験した諸国におけるガバナンスの優先事項を検討する。

日本政府は、ガバナンスの改革における政策を明確化していこうとする過程にある。この過程において、内戦終結国におけるガバナンスの優先事項の部分集合に、早めに注意を払うことは重要である。この検討の目的は、以下の点を決定することにある。1) 本稿4. 2において概観した諸活動のうち、どれが、ガバナンスの改革という分野におけるより広範な日本の目標と両立するのか。2) 日本政府が有する有効な手段のうち、これらの任務に最適なものはどれか。3) ガバナンスのプログラムを企画、実施、モニターする能力を強化するためには、どのような段階が踏まなければならないのか。

JICA援助研究会の提言は、当然、このような検討にとって重要な出発点となる。それと同時に、内戦終結国における和平強化の重要性故に、JICA援助研究会の報告で明示されていない分野への、日本のODAの拡張の可能性を考えることが望まれよう。この点において、国内の治安を促進するために企画された活動及び、市民社会を強化することを意図した活動が、重要事項である。

- ・ 伝統的な日本の援助手段（技術援助とインフラ及び物資支援）においてガバナンスの効果を最大限に引き出す。

伝統的に日本のODAは、技術援助とインフラ開発のための資金融資という形態をとってきた。JICA援助研究会によって提案されたガバナンスに関連する活動の多くは、この援助の二形態に関わる。この二形態が、日本政府によって行われる援助の主な手段として当分の間存続しそうなのであり、これらの援助形態がガバナンスの目標を支援し得るよう具体化されることが、重要である。このことは、主に次の二つの方法で達成されえよう。

- ・ 第一に、技術支援及びインフラ開発の対象は、紛争後のガバナンスという視点からして、優先順

位の高い組織に定められるべきである。対象とされるべき組織・制度の類型としては、文民警察、司法省庁、刑罰制度、人権オンブズマン、事実審査委員会、中央銀行、企画省庁、監査官及び会計検査官事務所、選挙委員会、そして、人権監視機関から地方の自助団体にわたる、市民社会における主要機関が列挙されよう。

第二に、技術支援プログラムの内容が見直されるべきである。提供される訓練は、紛争後の環境下でのニーズに関連して有意となるべきである。特に内戦終結国における、人的資源不足というかなり深刻な問題は認識されなければならないし、研修はそういった制約を理解したうえで企画されなければならない。訓練はまた、戦時に敵対関係にあった者同士を一カ所に集合させるメカニズム、そして、会話と歩み寄りを通じて相互の相違点を克服する学習において、訓練を受ける者を支援するメカニズムとして利用し得るかもしれない。

公共部門及び非公共部門双方における能力構築に、技術支援の焦点は絞られるべきである。このことは、実質的な知識と技術の移転を意味する。内戦後の社会においては、組織・制度は極端に脆弱である。このためドナーは、外国人専門家 --- 技術と知識を必ずしも援助受取国の地方の人員に移転することなしに、援助受け入れ国の重大な欠陥を埋め合わず専門家 --- を送り込む傾向にある。このことは往々にして、技術支援に対する受入国政府の依存体質を助長する、という結果を招いている。また、重要な任務を独自で遂行するための能力開発が失敗に終わる、という結果も度々生じている。近年の分析は、以下のように結論づけている。 --- 「(技術援助の) 専門家-カウンターパート・モデルに対し、根本的な批判がなされている。このことによって、唯一の代案としてある一般化モデルに注目が集まっている。それは、開発国における諸機関と、ドナー国における「カウンターパート」諸機関とを長期的に「一対にする(twinning)」取り決めである。」<sup>143</sup> JICAは、このような方法で技術と知識を移転するよう、その技術支援の能力を強化する可能性をレビューすべきである。

- ・ ガバナンスの目標支援において比較的伝統的でない援助形態への拡張の可能性 --- 特に政府の大幅な経常支出を補完するグラント --- を検討する。

当然ではあるが、開発援助機関は、行政上の予算に直接的な資金援助を提供すること、特に、給与を増補する形で援助を与えることに慎重である。しかしながら、紛争後の諸国における極端なまでの組織・制度上の脆弱性、あらゆる段階で政府が直面する実質的な国庫の赤字、そして和平強化における雇用創出の重要性を考量すれば、必須の公共機能を提供しえないことや不十分な雇用は、和平プロセスの阻害要因となる。さらに、公共部門における不十分な報酬は、公務員の汚職行為を誘発し、また切実に必要とされている専門技術が政府機構から流出する原因にもなる。したがって、各ドナーはこの分野における慣行を再考しているのであり、日本国政府の関連諸機関もこの選択肢に関して、他国及び多国間機構におけるカウンターパート達との対話を望むかもしれない。

- ・ 各々の内戦終結国において活動している他の国際的アクターと全てのガバナンス活動に関する調整をはかる。

平和構築の全ての面において投資される外的資源の有効性を最大限に引き出すためには、ドナーとその他国際社会のメンバー間において、そしてドナー相互間においても、業務分担が確立されるべきである。外部アクターの、内戦終結国のガバナンスの改善に関わる多くの任務は、開発コミュニティ以外の諸機関、例えば、外務、防衛、司法官庁や地域的機構によって適切に引き受けられている。国際開発コミュニティに求められる一定の任務 --- 例えば軍人の復員及び再統合、あるいは事実調査委員会等 --- が効果的になされるためには、外交的支援が必要となる。

援助調整の重要性についてはかなりの説得力があるものの、しかしながら、あまりに多くの場合において、組織の縄張り争いが協力関係の発展を阻んできた。このような事態は資源の有効性を阻害し、また、内戦終結国における長期的展望を害することにもなる。それゆえ日本の当局は、紛争後の環境において活動している他の諸機関との連携・協調関係の発展に、高い優先順位を与えるべきである。

- ・ 充分に的を絞った政策対話、必要であれば援助のコンディショナリティーを通じて、内戦終結国のガバナンスに関する諸活動の有効性を高める。

政治家及び官僚の行動規範を変革しないまま、不十分なガバナンスの問題に対する「技術的」解決のみによって、状況が改善されると期待されることがある。しかし、そこには限界がある。もし政治当局が財務長官の決定を無効にし、あるいは阻止することになれば、財務省庁の責任性の強化はほとんど有益な結果を伴わない。また、軍隊が国内の治安に介入し続けることもあろうし、あるいは警察が資金不足のためあまりにも小規模となってしまう、適切な設備を欠いたまま職務を遂行し得ない場合もあろう。そのような状況においては、責任性のある文民警察を創設しても、国内の治安の十分な強化にはつながらないだろう。

したがってドナー・コミュニティが、ガバナンスに関連した改革の総体的な履行の重要性を強調することは、極めて肝心である。一般原則として、国際開発コミュニティは開発パートナーとの関係において、政策対話及びポジティブ・リンケージの形態を好んで採用する。にもかかわらず、援助受取国政府が特定の段階を踏むことを確保する上で、援助を差し止める必要が往々にしてあるということを、ドナー側は認識している。

## 5. 2 国別の提言

ODC の「戦争から平和への移行プロジェクト」の一環として調査された四ヶ国 --- カンボディア、エル・サルヴァドル、モザンビーク、ニカラグア --- は全て、日本のODAの伝統的な援助受取

国の範疇には含まれない。カンボディアという例外を除いて、日本はかなり控えめな開発援助額しか、これらの諸国に供与してこなかった。JICAによって行われた援助のほとんどは、インフラ支援ないしは技術援助という形態でなされ、以下をその目的としていた。1) 日本の援助を求める政府の能力を強化する。2) 政府の行政能力を強化する。3) 経済における生産能力を強化する。4) 社会開発を支援する。

当初からグッド・ガバナンスの改善を意図していたわけではないが、これらのタイプのプログラムはある程度、その目標を支援し得るものといえる。政府の行政能力を強化する努力は、国家、地方ないしは地域レベルにおいて、ガバナンスの改善に明らかに直接的に貢献する。またその構成にもよるが、経済を強化するためのプロジェクト、社会開発を支援するためのプロジェクトは、間接的にガバナンスの改善に寄与し得る。例えば、もし健康管理のプロジェクトが、地方のアクターがニーズを発見する能力、そしてプロジェクトを透明性と責任性のある形で実施する能力を開発する一助になれば、それはまた、ガバナンスの改善にも貢献することにもなる。

その一方、カンボディア、エル・サルヴァドル、モザンビーク、ニカラグアにおける日本のODAは、内戦終結国のガバナンスの優先事項に関する広範な分野（本稿4-2. で既述済）に対処する様には用いられていない。本節の目的は、四ヶ国それぞれにおいて、日本政府がガバナンスを強化するために行い得る個別的活动を提案することである。いくつかの事項に関しては、JICA以外の機関によって、より適切な援助が供与される場合もあろう。以下の例は、日本にとって支援可能な追加的活動の領域を説示するために記述されたものである。これをもって、ガバナンスに関する可能な努力全てを提示しようとするものではない。

## 5. 2. 1 カンボディア

内戦終結諸国全てに共通することではあるが、カンボディアは、その軍隊を再編成し、反対武装勢力に対して武器を放棄するよう説得する必要に迫られている。よってカンボディアは、同国が元戦闘員の経済的・社会的統合を推進する制度を確立し得るよう、世銀に援助を要請することとなった。世銀はこのプログラムにおいて、ドナー・コミュニティのメンバーの協力を求めている。

世銀がスポンサーとなっている、元戦闘員の再統合プログラムの共同出資の可能性について、JICA職員と話し合う機会があった。その中で、世銀と日本政府の資金提供における、周期の不一致が懸念として表明された。世銀の複数年度プログラムのアプローチに対して、日本は単年度ベースのODAを割り当てる必要があり、相互間で周期がかみ合わない点が特に問題として浮上したのである。したがって、日本が複数年度プロジェクトの全過程に参加できる保証はない、という危惧が持ち上がったわけである。

この状況は、他の二国間ドナーにおけるそれと変わりはない。ウガンダの復員プログラムは、世銀で調整されたこの種の最初のプログラムであったが、三つのフェーズから構成されており、資金



供与は各々のフェーズで別個に実施されていた。ドナーの予算周期との一致という利点に加えて、このアプローチによって、ドナーは次段階のフェーズにおける支援を決定する前に、各々のフェーズで実施状況をモニターすることができる。カンボディアにおける復員プログラムもまた、フェーズ区分されよう。したがって、JICA及び外務省は、日本の資金供与周期が、世銀の復員・統合プログラムの努力とかみ合わない、といった懸念を抱くべきではない。

元戦闘員の再統合の努力における日本の支援可能性に関して、もう一つの懸念が表明された。それは、そのようなプログラムが、軍事組織を支援する結果となる、いうものであった。本稿の付録3が示しているように、事実、元戦闘員の再統合プログラムは、脆弱な集団を支援することを意図した開発プログラムの範疇に適切に区分されているのである。したがって、そのような活動への資金供給が軍事組織を強化する、などという心配は、日本政府にとって無用である。

## 5. 2. 2 エル・サルヴァドル

エル・サルヴァドルのガバナンスに関わる不可欠のニーズは、二つの組織の発展を継続して支援することにある。その組織とは、国家文民警察 (the National Civilian Police force) と人権擁護事務所 (the Office of the National Counsel for the Defense of Human Rights) であり、エル・サルヴァドル国民に対する重大な人権侵害に対処するため、和平プロセスの一環として両組織は創建された。

国家文民警察が創設された理由は、内戦以前と内戦中に存在していた警察力 --- 国家警察、関税警察、財務省警察及び国家警備 --- が、軍部によって統括されており、重大な人権抑圧、その他、国民を鎮圧する行為に関与していたからであった。その着手当初から文民の管轄下にある、全く新しい警察力を確立することによって、警察が真の意味で公僕となることが望まれていたのであった。しかしここ数カ月、新しい警察力の質に関して、重大な疑問が投げかけられている。その専門技術と責任性を改善するために、多くの分野で追加的支援が必要となることは明白である。国際ドナー・コミュニティがこれらの目標を支援する際の特定の方法には、資金・技術支援の追加が含まれる。このような資金・技術支援の追加によって、監察官事務所は強化され、国立公安アカデミー (the National Academy of Public Security) の訓練の持続性と質が向上し、また現地で指導者として新人・未経験者のために活動する国際的アドバイザーが増員されよう。<sup>154</sup>

「人権侵害の制度的慣行 --- 特に、恣意的逮捕、誘拐、略式処刑、また、個人の自由や安全に対する攻撃 --- に携わる集団」<sup>155</sup>を撲滅するプロセスを支援する目的で、人権擁護事務所は設立された。これらの機能を充足するため、人権擁護事務所は、国民が有する権利について、彼女ら/彼らに教育を施すための資金援助、そして地域事務所を維持するための資金援助を必要としている。将来おこりうる人権抑圧に対処する信頼性の高い抑止機能として、人権擁護事務所が活動を行う能力に関して、後者は特に重要である。

### 5. 2. 3 モザンビーク

1995年3月のモザンビーク援助国会合 (the Consultative Group for Mózambique) の会議において、さらに注意が払われるべき、ガバナンスに関連した諸問題が確認された。これらは、1) 報道の自由、2) 権限と財政の地方への分権化、3) 市民社会の参加の向上 (非政府機関、労働組合、教会団体、農協等)、4) 公務員制度の改革 (公務員の給与増加も含む)、5) 司法の独立、6) 租税・関税制度の再構成、7) 透明性という点から再構成された国家予算、8) 財務管理に責任を負う組織内監査能力の向上<sup>46</sup>を含む。ガバナンスに関するニーズのこのリストは、かなり広い範囲においてドナーの援助が必要であることを意味している。

### 5. 2. 4 ニカラグア

他のほとんどの内戦終結国と同様に、ニカラグアにおいても、政治権力及び権限は、高度に集中化している。一般市民のニーズに対する政府の対応能力を向上させ、意思決定へ参加するための市民の能力を強化しようという試みが、中央アメリカにおける難民、避難民、帰還者のための開発計画 (the Development Program for Refugees, Displaced and Repatriated Persons in Central America --- 以下、PRODERE) によってなされた。PRODEREは、サンディニスタ政党支持者、コントラ (反対武装勢力) の支持者、政府公務員、そして非政府機関の代表者の間の協力を推進する目的で設立された様々な地域的組織を育成した。これら組織のいくつかは、非闘争的雰囲気の中で開発計画及び開発活動を議論できる効果的なフォーラムとなり、自己のニーズや可能な解決策を表現するための一般市民の能力を強化する一助にもなった。

1995年半ばにはPRODEREのプログラムは終止符をうち、これら新しい組織にとって、その将来は不鮮明である。PRODEREのプロジェクトに関する評価は、そのプログラム終了直前に行われたのだが、以下のような結論が下された。--- 「プロジェクトは、持続可能なものとはなりそうもない。例えば、地域開発委員会 (Municipal Development Committees) は、プロジェクト管理を効果的に継続するための十分な行政能力及び財源を保持しているとは考えていない。」<sup>47</sup> したがって、地域参加の有効なチャンネルが維持され、ニカラグア一般市民のニーズに対する開発計画の関連性が強化されるためには、ドナーがこれらメカニズムに対して技術・資金援助の追加を提供する必要がある。そしてそのような支援の範囲は、かなり広い。

## 注 釈

- 注1 World Bank, *Governance: The World Bank's Experience, Development in Practice* (Washington D.C., 1994), p. 13, and Organization for Economic Co-operation and Development, *DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance, OCDE/GD(93)191* (Paris: 1993), para. 43, p. 16.
- 注2 ボスニア・ヘルツェゴビナにおける和平プロセスを律する Dayton 合意は、その調印の日（1995年12月14日）から六カ月を経過した時点から三カ月以内に実施される選挙について規定している。
- 注3 Mick Moore, "Promoting Good Government by Supporting Institutional Development," *IDS Bulletin* 26:2 (1995):91.  
スウェーデン政府は組織・制度開発の機会を増加するため、「明確に定義された部門別プログラムにおける能力・組織構築のための人員」の提供という方法により、自国の技術支援プログラムを企画し直した。そのプログラムにおいては、国外の諸組織による安全装置機能を通じて、知識の移転が保証されている。"Swedish Bilateral Assistance to Mozambique: Pledging Statement," Mozambique Consultative Group Meeting, Paris, March 14-15, 1995.
- 注4 William Stanley, *Protector or Perpetrator? The Institutional Crisis of the Salvadoran Civilian Police*, edited by George Vickers and Jack Spence, Washington, D.C.: Washington Office on Latin America and Hemisphere Initiatives, January 1996.
- 注5 "Peace Agreement between the Government of El Salvador and the Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional," January 16, 1992, Document 36 in *The United Nations and El Salvador, 1990-1995*, New York: United Nations, 1995, p.205.
- 注6 例えば、Mozambique Consultative Group Meeting, "Chair's Closing Statement," Paris: World Bank, March 14-15, 1995 を見よ。
- 注7 Peter Sollis, Christina Schultz, and Dennis Gakkagher, "RPG Contribution to the Assessment of PRODERE," Draft Evaluation, Washington, D.C.: Refugee Policy Group, December 22, 1994, p.56.

## 訳 注

- 訳注 (1) "good governance"には通常、「良い統治」という訳語が与えられているが、「統治」の本来的語意及び通常その語句が使われている文脈から照らし合わせて、必ずしも適訳でない側面もあり、本稿においてはあえて日本語への変換を試みず、"governance"を「ガバナンス」、「good governance」 「グッド・ガバナンス」と表記するにとどめる。
- 訳注 (2) 原文は、"good economic governance"
- 訳注 (3) 日本語版報告書 「参加型開発と良い統治： 分野別援助研究会報告書」国際協力事業団(1995年3月)においては、47ページ、49ページを参照。
- 訳注 (4) 日本語版報告書 「参加型開発と良い統治： 分野別援助研究会報告書」国際協力事業団(1995年3月)においては、50ページを参照。
- 訳注 (5) 日本語版報告書 「参加型開発と良い統治： 分野別援助研究会報告書」国際協力事業団(1995年3月)においては、46ページ、50ページを参照。
- 訳注 (6) 日本語版報告書 「参加型開発と良い統治： 分野別援助研究会報告書」国際協力事業団(1995年3月)においては、46ページを参照。

付録1

面談者一覧表

外務省

(五十音順)

石川 篤志	経済協力局 政策課
野口 泰	経済協力局 調査計画課 外務事務官
平田 健治	経済協力局 国際機構課 課長補佐

参加型開発と良い統治分野別援助研究会 (JICA援助研究会)

(五十音順)

小田 英郎	慶応義塾大学 法学部 教授
河西 明	国際協力事業団 技術参与
鈴木 佑司	法政大学 法学部 教授

国際協力事業団 (JICA)

(五十音順)

芦野 誠	社会開発調査部 社会開発調査第一課
五十嵐 楨三	基礎調査部 部長
伊禮 英全	企画部 地域第三課 課長代理
岩波 和俊	国際協力総合研修所 所長
小田野 展丈	企画部 部長

貝原孝雄	企画部 地域第一課 課長代理
北林春美	国際協力総合研修所 調査研究課 課長代理
桑島京子	企画部 企画課 課長代理 (参加型開発と良い統治分野別援助研究会タスクフォース・メンバー)
小樋山 寛	国際協力総合研修所 人材養成課 課長
隆杉実夫	国際協力総合研修所 調査研究課 課長
武 徹	企画部 連携協力推進室
戸田敦義	国際協力総合研修所 専門員
戸田隆夫	企画部 地域第二課 課長代理
富木幾文	社会開発調査部 社会開発調査第一課 課長
藤村建夫	企画部 次長
丸山英朗	企画部 地域第一課

海外開発評議会 ODC (米国・ワシントン)

ニコラス バン ド ワル アフリカプログラムにおける援助 部長  
(Nicolas van de Walle)

Washington Office on Latin America

ジョージ ビッカーズ 部長  
(George Vickers)

アフリカにおけるガバナンスの改善と持続可能な開発：  
概念上の枠組み（第2稿）

Improved Governance and Sustainable Development in Africa:  
A Conceptual Framework  
(Second Draft)

ニコラス バン ド ワル Nicolas van de Walle

ミシガン州立大学

1993年12月15日

- \* 本編「内戦終結国におけるグッド・ガバナンスの推進」において、論文「アフリカにおけるガバナンスの改善と持続可能な開発：概念上の枠組み」（第2稿）の第四項の内容が引用されている。この付録2は、上記論文の第一項の全訳及び第四項の要約である。なお、英文原版ではこの論文の全文が付録として掲載されている。
- 本報告書作成にあたっては、著者の承諾を得て掲載する。





## 第一項 序章及び要約（全訳）

ガバナンスは広義において、政治的プロセスにおける管理・運営の次元 --- ある政治組織体・国家における人民が、公的資源の利用について決定を下し、それを実施することを系統的に企画・運営するという方式、と定義される。ガバナンスの改革は、国家組織・制度が機能する方法に変化を引き起こす。またガバナンスの改革は、非国家的機関に権限を与え、市民に対する国家機関の反応と責任性を改善することにより、国家と社会の関係の性質にも変化を引き起こす。

ガバナンスの改革の究極の目標は、民主的ガバナンスの達成である。これは、責任性、透明性、法の支配、国民の参加の諸原則の適用によって、ガバナンスに関する国家のシステム --- 市民のニーズと選択に対応し、人権及び政治的権利を尊重し、広範に及ぶ持続可能な経済成長を促すシステム --- が創出されることを意味する。

アフリカのほとんどの諸国において、現在の経済危機を克服するにはガバナンスを徹底的に改善する必要があるということを、ドナー・コミュニティ (donor community) は徐々に確信するに至っている。それにつれ、ガバナンスは90年代を通じて、アフリカにおける開発に関わる課題の最優先事項となっている。近年ドナーがスポンサーとなっている多くのプロジェクト及び経済改革は、技術的には正常・有効であるにもかかわらず、その目標を達成できない結果となっている。その原因は、公的組織・制度が不備な方法で機能しているためである。本稿での検討は、以上のような見解に基づいてる。秘密主義というペールの陰で行動する公務員の腐敗及び無能力、極端なほどいい加減な予算及び会計制度、恣意的かつ一貫性を欠いた法の適用、非国家的機関がほとんどあるいは全く意思決定に参加していないという状況、これらはアフリカにおけるガバナンスの特徴として何度も指摘されきた。

このような環境下では、持続的かつ広範囲にわたる経済成長は望めない。なぜなら、長期的投資がなされるにはあまりにも状況が不明瞭なため、大きなリスクが伴うからである。例えば、政府の行動は市場が機能するという制度的枠組みを生み出し、効果的ガバナンスは非公共部門が健全な開発を先頭に立って推し進める場合に必要となる。政府はインフラのような、全ての事業・実務において活用される主要な公共財を提供する。政府はまた、適切に機能する法制度を提供する。法制度は、予見可能かつ安定した所有権、そして紛争を調停するための有効手段を提供するのであり、経済主体にとってこれもまた決定的に重要なのである。

したがって、アフリカにおけるガバナンスの改善には、有効かつ参加可能な公的組織・制度 --- 国民から広くその正統性を認められ、持続可能な経済成長を推進することが可能な公的組織・制度 --- を創設するという目標があげられる。相互に重なり合いまた補足し合う、民主的ガバナンスにおける四つの構成要素が、この問題にかかわる多くの専門家によって確認されている。四つの構成要素とは、公的責任性 (public accountability)、法の支配 (the rule of law)、参加 (participation)、そして透明性 (transparency) である。それぞれの要素は、公的組織・制度の機能及び、その組織・制度と社会的・経済的要因の相互作用性を改善するために企画された一連の方法に関連している。援助プログラム

によって、行政府、立法府、司法府内部において、ガバナンスの四つの構成要素が促進される必要がある。姉妹編においては市民社会についての議論が展開されているが、本稿では公共部門が強調されている。しかし、両者が強固に連結し合っている点は認識されなければならない。つまり、民主的ガバナンスには強力な市民社会の存在が求められるのであり、また他方においても同様である。

ガバナンスの改革の目標である民主的ガバナンスは、政府の効率性というもっと狭義の概念、そして「民主主義」というもっと特定化された規範概念とは区別されるべきである。民主的ガバナンスに、効率的な政府の管理・運営が含まれることは自明である。それに加え、民主的ガバナンスの概念は、国家と社会の相互作用性に関する質といった、より広い意味での諸問題も包含するものである。他方、民主的ガバナンスは、特定の政治体制の類型と密接な関係をもっているわけではない。独裁による政治支配が、ある程度の多元性と参加を必要とする民主的ガバナンスと両立しないことは言を待たない。しかしながら、民主的ガバナンスが、多元性を有する政治体制という特定の形態を常に意味する、という推論は成り立たない。

#### 第4項 ガバナンスの構成要素（要約）

民主的ガバナンスは、四要素--- 責任性 (Accountability)、法の支配 (the Rule of Law)、参加及び組織・制度の多元性 (Participation and Institutional Pluralism)、透明性 (Transparency) --- を包摂する概念である。各々の構成要素は、民主的ガバナンスにとって決定的に重要であり、これらは相互に補強し合っている。本項を、民主的ガバナンスを構成する諸要素の検証にあてる。以下において、諸要素それぞれが定義され、それらと開発の連結性が明らかにされる。

##### 責任性

責任性とは、公的アクター及びその代表者が、公益に資する行動規範にしたがって行為することを確保する能力、と定義される。公的責任性とは、明確な行動規則が認識、受容されていることを意味し、公務員が公的に行動するにあたり、これら諸原則を尊重しない場合に、法手続きを通じて処分されることを意味する。公務員の責任性が確保されれば、経済発展と国民の一般的福祉に関して、公的機構はさらに効果的存在となろう。

責任性は、二つの過程から構成される。第一の過程は、国家のパフォーマンスの査定をする評価過程であり、第二のそれは、不十分なパフォーマンスには罰則が適用され、良いパフォーマンスには報酬が与えられる、という制裁過程である。両者は共存し、かつ相互に関連する。またこれら二つの過程は、ガバナンスの構成要素と連関する。つまり、透明性及び開かれた情報は国家のパフォーマンスの評価に関連し、一方、法制度の効率的機能と国家のパフォーマンスに対する制裁は連結する。

公的責任性が欠如する状況において、開発パフォーマンスにかかるコストは莫大なものとなりそ

うである。公務員が国民に対して責任を果たさない状態においては、彼女ら/彼らは、自分の利益やごく少数の特権的エリートの利益のために行動する。そのような環境下では、政府のパフォーマンスは益々阻害され、国民の大部分はその利益を利用し得ない。巨大かつ中央集権化した官僚制度は市民に対して責任を全うしそうにないし、また犯した失敗に対して責任をとることもほとんどなさそうである。責任性の程度が低い場合も、コストがかさむ。第一に、公的資源が不足している場合でも、それが有効に利用されそうもない。第二に、表明された政府の政策目標と実際の政策実施との間に、大きな差が生じてくる可能性が増す。政府がコミットした政策を、その政府自身が実行しているかどうかを確認する術を、一般的に、市民は持ち合わせていないのである。

国家組織・制度における責任性の強化には、内的メカニズム、外的メカニズムという両者が必要である。内的メカニズムが、制度内における自己規制であるのに対し、もう一方の極、外的メカニズムは、国家のパフォーマンスを外側より監視し、制裁を加える機能である。責任性に関する究極の外的機能は勿論選挙であり、投票により、政府のパフォーマンスに対して制裁を加えるわけである。

国内の諸機関に関していえば、責任性のメカニズムは、上述の両極の間に存在する。このような責任性のメカニズムは、統治における各部門間のチェック・アンド・バランスに由来する。例えば、立法府は、政府及び官僚のパフォーマンスを査定し、監視する権限を与えられている。司法府は、行政府、立法府双方における不法行為を調査し、制裁する権限を与えられている。

責任性の進展には、内的、外的メカニズム両方の強化が必要であるものの、国家が自らを制する能力については、懐疑主義が支配的である。責任性を強化しようとする動機は、外側からもたらされなければならない、と多くの専門家達は主張してきた。外的メカニズムの必要性は実際、国家権力に対峙するカウンターバランスとして必要と考えられているのである。他方、外的メカニズムの限界もまた認識されなければならない。公共部門のパフォーマンスに対する外的監視は、十分に効果的とはなりえない。なぜなら、国家機構と外の機関との間には、常に重大な情報の不均斉が生じがちであり、国家機構は、外的統制を回避する術に長けているからである。国家機構は、外的勢力にたいして、完全に責任性を有する存在とはなりえないのである。たとえ、公共部門の不十分なパフォーマンスに対する動機が、国家機構の外側からもたらされようとも、ある程度、内的メカニズムが効果的に機能することが求められる。結果的に、内的メカニズムと外的メカニズム組み合わせは、責任性を強化するために必須となろう。

## 透明性と情報開示

透明性は、公的意思決定及び実施過程に関した、広範で時宜を得、かつアクセス可能な情報の有効性、と定義づけされる。透明性なくして、責任性や参加を達成することは困難である。情報開示と透明性によって得られる主要な利益は、よりいっそうの経済的効率性と成長、公共部門の責任性の強化、公的政策決定過程の改善である。

経済的効率性と持続的成長のためには、経済主体が、時宜を得た、関連性のある、確実な情報から利益を得る必要がある。そのような情報が欠如すれば、経済主体にとって、経済状況及びその進展は不明瞭なものと映り、彼女ら/彼らは長期的投資を危険視するであろう。不完全な情報しかない市場は、根本的に非効率なのである。市場自体が多く情報を提供し、利潤があがることが明白であれば、経済主体自身も情報収集に投資するだろう。しかし、政府は情報を提供し、情報を公けにすることにおいて重要な役割を果たす。つまり、政府の役割は、予算、国庫等の情報提供のみならず、経済主体が投資決定において活用する社会的、経済的、技術的なデータを収集するにおいても、中心的なのである。

透明性の不在と秘密主義は、汚職、不法行為、非倫理的行為の温床となっている。透明性によって汚職が完全に根絶されることはないものの、それを減ずることは可能である。透明性の強化は、汚職の発生を削減する最も有効な武器の一つといえよう。腐敗を根絶する最も簡単な方法は、汚職がまず最初に発生する土壌を撤廃することだろうが、汚職の根絶は現実的な選択肢ではない。そのような状況においては、透明性と自由な情報の流れが、汚職を抑制する最適なメカニズムである。したがって、アクセス可能かつ詳細に及ぶ予算等の記録が、組織の誠実性 (probity) を確保するための重要な道具となる。

開示された意思決定過程も、意思決定への参加を促進し、腐敗行為を減ずることとなる。意思決定は、国民による論争で改善されると主張される。たとえ公務員の行動を倫理的側面から制御しえなくとも、政策の選択とパフォーマンスは、国民による監視と論争によって改善され、またそこから、他にとりうる政策が生まれることもある。しかし、国民による論争が、常に良い政策を生み出す保証にはならない。ただ一部の国民が、自己の偏狭な利益のために情報を利用することもあり、政府は、少なくともある程度、特定利益や勢力のある少数派から保護される必要がある。そのような集団へ情報を提供することは、弾薬を提供することと同じであり、公共の利益を促進する結果とはならない。情報を適切に開示にすることは、参加とガバナンス改革において、以下で論ずるもう一つの目標の第一歩でもある。

## 法の支配

法の支配とは、政治的権威・権限という分野から十分に独立した法制度、あるいは安定した規則の存在---全ての市民はその力や富に関わらず、法原則にしたがえば、法の下で彼女ら/彼らの権利が擁護されるという最低限度の自信を持っている---ことを意味する。このような法制度の特徴は、規則が予見的かつ一貫性をもって適用される点にある。法の支配は、二つの次元を有する。第一は形式的次元であり、法制度の有効的機能に必要な要因を包摂する。この意味において法は認知され、規則的かつ一貫性をもって適用されなければならない。第二に実質的次元は、法の内容に踏み込むものであり、正義、公平性、自由等の概念が含まれる。

法の支配には、経済的関連性と政治的関連性の側面がある。経済的成功の基石は、安全かつ安定した所有権の存在である。近年のアフリカの歴史を振り返れば、腐敗した公務員の強制的取り立て等から、投資家が保護されない事態が往々にして発生している。結果的に投資家達は、その資本を他国へ投資したり、長期的な経済に益しないような、短期的投機に走ったりする。法の支配には、安全かつ安定した所有権が包含されている。このことは、意思決定者の恣意的権力が制御され、法原則が力や富によらず、一貫性を持って適用されることを意味する。また法の支配は、様々なアクター間の争いを解決しうる制度の存在を意味する。その制度下においては、法は規則的かつ一貫して適用され、判決は誠実に実行されなければならない。

既述の法環境は、長期的投資に関して、経済環境が充分予見可能であると、実業家に再確認を与える一助となる。加えて、機能的法制度は、経済行為にかかるコストを削減し、経済的効率性を高めることにもなる。

地方にいけば、伝統的に成立してきた調停メカニズムが現存するのであり、それを現代のニーズに合致するよう組み入れ、受容していくことは可能である。一般化すれば、コミュニティーを基盤とした慣習規範も多々存在するのであり、国家は原則を確立したり強制することにおいて、中核的役割を果たす必要はないのである。

経済的関連性は、法の支配の一小面にすぎない。さらに一般的かつ政治的意義においては、法の支配は、不完全であるにしても、非人格的規則及び原則の上に成り立っているものであり、少数の勢力のある諸個人の選択や物的利益に基づくものではない。法の支配は、政治的参加及び市民による論争が可能な状況において、国家から市民を保護するために重要な役割を担っている。これが、法の支配の実質的側面に関わっている部分である。ガバナンスの改善のためには、法の支配において最小限度の正義、公平性、自由が具現されていなければならない。法の下での平等、デュー・プロセス、司法権の独立等の概念を内包する強力な法制度は、おそらく、民主的ガバナンスの支柱であろう。なぜなら、透明性及び情報の開示、そして責任性は、法制度の文脈においてのみ意味を持つからである。

### 参加及び組織・制度の多元性

参加及び組織・制度の多元性とは、市民の自由かつ建設的な国家的意思決定への参加を可能ならしめる、広範かつ多様な非国家的機関及び組織の存在を意味する。自身が参加し、また個人の政治参加を促進する非国家的機関は、国家に相對峙する市民に権能を与え、公的場における市民の「声」を強化する。特定の機関の存在以上に、市民が議論をする公的空間ないしは場が必要である。組織・制度の多元性という文言には、参加型の政治制度において、国家組織が独占を行わず、議論の場を排除しようとはせず、むしろ国家の政策に同意しない他の組織とそのような場を共有する、という概念が表象されている。さらに、参加型の意思決定過程の帰結として、政策結果に多数市民の選択が投影されていなければならない。そのような選択に同意しない少数派は、しかしながら、

いかなる場合にも処罰されてはならず、その後の政策議論に参加が認められるべきである。

参加が民主化における基本的構成要因であることは、長期にわたり理論化されてきた。参加が政府によって認可されず、あるいはそれが抑圧されれば、意思決定は国民のごく一部分によって行われ、実質的な「少数独裁」となる。非国家的機関は諸個人の利益を集積し、それを政治制度において表明し、諸個人の権能を強化するものである。故に、非国家的機関は、市民と国家間における媒介的要素と位置付けられる。

参加及び組織・制度の多元性は、ガバナンスの文脈において特に重要である。第一に、市民参画の機会を増やす方法によって、意思決定が改善される。政策決定における市民の審査と参画が条件づけられれば、健全な政策が生み出されよう。また広域にわたる参加及び組織・制度の多元性は、持続可能な経済発展を推進する政策をもたらすものである。

第二に、政府に対峙する個人の権能を強化する意味において、組織・制度の多元性は、公的責任性にとって不可欠な要因となっている。組織は国家のパフォーマンスを監視し、政策が拘束されたように実施されているかを認定し、もしそうでなければ、そのパフォーマンスに対して制裁を加えることができる。一般的に、市民の参加は、国家権力に対する強力なチェック機能となり得る。しかしアフリカ諸国においては、政府は困難な決定を下さなければならず、参加は単に事態を複雑にしようだけであろう、という主張がある。第三世界の多くの諸国においては、国民の要求に効果的に対処し得るほど十分に、国家の組織化は進んでいない。このことは現実的問題であり、ガバナンス改善においては、国家としての構造を組織化・制度化していく必要が認識されるべきである。

第三に、組織・制度の多元性と参加は市民社会構築の導因となり、またその社会は、市民の共同社会における意識を強化する非公式な行動規範と義務を創造する。現在多くの学者が、経済発展と、共同社会における意識や市民の道徳との間に存在する連関性について議論している。市民の道徳が存する社会に国家権力が組み込まれているような諸国は、歴史的に、経済成長を促進する政府と評されている。

参加を促進するためには、いくつかのアプローチがある。まず、市民的、経済的、政治的機関を強化、創設する必要がある。この段階において、非国家的組織を創設しようとする個人の権能を阻害、制限するような法制度には注意が払わなければならない。また、非公的組織・組合を弱体化させる非法的メカニズムをもつ国家もある。非国家的機関を国家の圧力から庇護することは重要なものであり、そのためには、政治的参加の権利を有効に保証する法環境の整備が必至である。しかし、たとえその権利が保証されようとも、非国家的組織・組合がかなり脆弱な場合、援助が必要な可能性もある。アフリカ諸国についていえば、これらの諸国が十分な数の非国家的組織・組合を有するようになるまで、長期的な技術・資金支援が必要である。アフリカ諸国における貧困状況を考量すれば、多くの機関にとって、財源の確保は困難だからである。

国家機構の地方分権化そのものも、アフリカにおける参加の強化となる。現在のところ、アフリ

カ諸国の統治構造は、高度に集中化している。地方分権とは、意思決定や予算の独立性を中央から移譲することのみを意味するのではない。それは、中央の規模と特権を縮小して非国家的機関や市場に任せるということも含意する。この意味において、私有化と経済的自由化は、地方分権化の一態様ともいえる。

次に、メディアの役割は決定的に重要であり、報道機関を強化する手段をガバナンスのプログラムに組み込む必要がある。メディアの独立は、情報の普及と非国家的アクターの権能強化にとって肝要である。報道界は、市民に対して政策に関する問題を伝達できる。たとえかなり制限された報道の自由にしても、国家の権力濫用に対して抑止的に機能するであろう。故に、報道界は透明性を有効にするので、肝心な存在なのである。多元性の欠落する独裁政権において顕著な点は、国家が自己のニーズに適合するよう情報を操作することである。情報分野における多元性の実現には、データの生産と分配において覇権を掌握している国家に挑むような、強力な報道界の出現が求められる。そのためには検閲や国家による情報の独占を排除することが必要であるが、その影響はまず首都にいる少人数の教育を受けた者に限られるのであり、それだけでメディアの独立を強化し得るものではない。





## 軍人の復員及び再統合：アフリカにおいて

Demobilization and Reintegration of Soldiers:  
Findings from Africa

ニコル ボール Nicole Ball  
海外開発評議会 Overseas Development Council  
アメリカ合衆国・ワシントン  
1995年12月1日

\* この付録3は、上記論文の要約である。なお、英文原版ではこの論文の全文が付録として掲載されている。



## 要 約

### 復員・再統合のプロセス

アフリカ諸国において、元戦闘員の多くは、不利益を被っている集団に属する。彼らは十分な教育を受けておらず、職業技術や土地や家を有していない。また、肉体的、精神的に障害を持つ者も多い。彼らの多くは、再び市民生活に対応することが困難であると考えている。ドナー及び非国家的機関は、退役軍人に援助を与えることには消極的であるが、和平プロセスにおいては彼らへの援助はもはや不可避となっている。

復員・再統合のプロセスは、召集 (assembly)、除隊 (discharge)、市民社会への再投入 (reinsertion)、そして市民社会への再統合 (reintegration) という四つのフェーズから成り立つ。召集と除隊は復員の段階に含まれ、残り二つのフェーズは再統合の段階に属する。復員・再統合のプロセスの第一歩は、通常、召集である。食糧、衣類等の物資の提供、召集された軍人に必要な特殊な健康管理、市民生活に関するオリエンテーションの機会の用意など、このフェーズでのニーズは様々である。

除隊時において軍人は、交通手段、食糧等を購入するための資金を与えられる。また出身地に到着した後、除隊後のオリエンテーションに出席することを求められる場合もある。さらに軍人達は度々、市民社会への再投入のフェーズにおける給付・手当の一部をこの時点で受け取ることもある。

市民社会への再投入の時点での援助が、退役軍人の生活にとって必須となる医療、食料品、衣料等の提供といった一時的な救済措置である一方、市民社会への再統合の目的は退役軍人及びその家族の再統合とその経済的独立の達成である。元戦闘員を市民社会へ統合するプログラムが、経済を再活性化するための活動に関連しているという点に関しては、ドナー間で徐々に合意が形成されている。

### 主要アクター

復員・再統合プロセスにおける主要アクターは、政府、反対武装勢力、国連平和維持活動、開発及び人道的援助に関わる国連の諸機関、世銀、二国間援助関連機関、非国家的機関である。

### 一般的教訓

- 1 復員のプログラムの企画・実施において、柔軟性は必須である。復員のプロセスは、特に遅滞及びプログラムの変化によって悪影響を受けやすい。このプロセスに関わる全ての者は、予期せぬ事態に備えるべきである。復員のプログラムは、政治的圧力に伴う変更・変化に対処し得

るものでなければならない。

- 2 柔軟性があり、迅速な支払いを可能にする資金の存在は、復員・統合プログラムの成功にとって不可欠である。救援型援助及び開発援助が復員・統合プロセスで利用されているが、両者ともその目的にうまく合致するものではない。この点において、プロセスの目的に則したメカニズムの開発が急務である。
- 3 復員・統合が最大可能な有効性を保ちつつ円滑に進行するためには、軍隊が召集される以前に計画の策定が行わなければならない。これはドナーが早い時点、理想的には内戦が実際に終結する前に、行動に移る準備を整えることを意味する。早い時点での十分な時間の確保により、ドナーは時宜を得た援助を提供することができ、また、現状のプログラムが元戦闘員のニーズに合致しているか否かを判断し得る。
- 4 他の開発プログラムにおいても同様であるが、復員・統合プロセスが成功するための主要な要素は、十分な組織・制度の支援である。充足されなければならない機能は、1) 戦略的計画(政策、任務、役割等に関するアクター間の対話)、2) 調整(政府内部における調整及びドナー・コミュニティとの調整)、3) 実施の監視(地方のメカニズムの強化)、である。内戦終結国の政府が主要機能を果たす能力を強化する場合、ある程度の物的・技術的支援が必要となる。復員・統合に関する企画を行う者は、組織・制度の強化及び人的資源に関する能力の構築を、プログラムの中に組み入れなければならない。
- 5 プログラム立案者は、身体障害者、女性といった、不利益を被りやすいような脆弱な集団のニーズを考慮しなければならない。
- 6 復員・再統合の機能において決定的に重要となる構成要因は、効果的な監視及び評価を行う能力である。援助は、意図している受益者にとって有益とならなければならない。

#### 召集と除隊のフェーズから得られた教訓

- 1 復員前の召集が長びけば、重大な政治的・社会的問題が引き起こされる結果となり、実質的にコストが高くつく。そのような事態は、可能な限り避けられなければならない。しかし、内戦終結後の政治的障害を思量すれば、和平プロセスの遅れという不測の事態に備えて、復員のプログラムは企画されなければならない。
- 2 召集の期間が長引いた場合に伴う諸問題を緩和する一つの方法は、軍隊・軍人に対して復員プロセスの現状を定期的に知らせることである。その場合、復員プログラムを管轄する立場にある者は、可能な限り現地の言語でコミュニケーションをはかるようにすることが肝心である。

- 3 除隊のフェーズの前に、軍人が市民生活をおくれるための準備を開始することが望ましい。
- 4 幼年の兵士は、召集の対象とされるべきではない。
- 5 時間的な余裕があれば、召集・除隊に関わる諸活動を試行することが望ましい。

#### 市民社会への再投入のフェーズ及び市民社会への再統合のフェーズから得られた教訓

- 1 復員・統合プログラムには、復員時点での短期的な救済措置としての給付・手当と、その後の市民社会への統合過程における就業等の機会の提供の組み合わせが含まなければならない。給付・手当は全ての復員兵に平等に与えられるべきであるが、機会の方は、一定の基準を満たす者のみに有効となる。復員兵間の不満を最小限に抑えるために、給付・手当と機会の区別は明確に示され、かつ一貫性を持って適用される必要がある。
- 2 給付・手当は、短期的な補助金で構成されるべきである。これは、軍人がまず帰郷する期間を乗り切れるよう、現金支払いその他の方法でなされるものである。機会は、中期的、長期的の援助を含むべきであり、その目的は雇用機会の増大や経済の再活性化等である。復員・再統合プログラムが社会的集団の間での分極化を招く危険を極力抑えるため、対象を定めたプロジェクトの数を制限することは重要である。またこれらのプログラムを、コミュニティーを基盤としたプログラム、そして（あるいは）内戦によって打撃を最も受けた国民に利益が行き届くようなプログラムにできるだけ早急に移行していくことも重要である。
- 3 軍人の社会・経済的特徴、雇用への意欲、地域における機会や、組織・制度を調査することによって、もっと適切なプログラムを企画し得る。
- 4 戦闘員に対して、プログラムにおいて実施可能以上のことを約束すべきではなく、援助受け入れ政府ができるだけ現実的にプログラムを具体化し得るよう、ドナーが支援をすることが重要である。
- 5 市民社会への再投入・再統合プログラムは、軍人個人の問題ではなく、その家族にも関わる問題である。
- 6 市民社会への再投入・再統合プログラムはまた、地域社会が関わる問題でもある。地域社会の支援によって、戦闘員の統合が加速されるであろう。

## 結論

既述してきた教訓は、停戦後三年から四年の間に企画される復員・再統合のプログラムに向けての第一歩となる。これらの教訓は、復員・統合に関わる諸活動の近年の検証に基づいている。この検証によれば、プログラムの受益者に関するもっと長期的な追加調査、詳細にわたるコストの分析がさらに必要であるという。

加えて、復員プログラムの大枠について、ドナーが国際機構の政策決定者と話し合いをもつことも重要である。そこでの結論は、明確にそして一貫して、現地にいる職員に通達されなければならない。現地にいる職員が、国家レベルでのドナーの調整に関する指針を入手し得れば、有益なこととなる。

## 付録4

### 著者略歴

筆者名： ニコル・ポール

米国・海外開発評議会 安全保障と開発プログラム部長 研究員

筆者略歴： 1970年 米国ペンシルバニア大学卒業（国際関係学専攻）  
1971年 英国サセックス大学修士課程修了（国際関係学専攻）  
1980-86 スウェーデン国際研究所客員研究員  
1983-85 スウェーデン外務省 軍縮と開発委員会コンサルタント  
1987-90 米国・National Security Archive 分析部長  
1991年より現職

主な著作： *Security and Economy in the Third World*, 1988, Princeton University Press  
*Adjusting to Reductions in Military Expenditure and Defense Procurement*, in Lamb, Geoffrey et. al.(ed.) *Military Expenditure and Economic Development* 1992, World Bank Discussion Papers; 185





**PROMOTING GOOD GOVERNANCE  
IN WARTORN COUNTRIES**

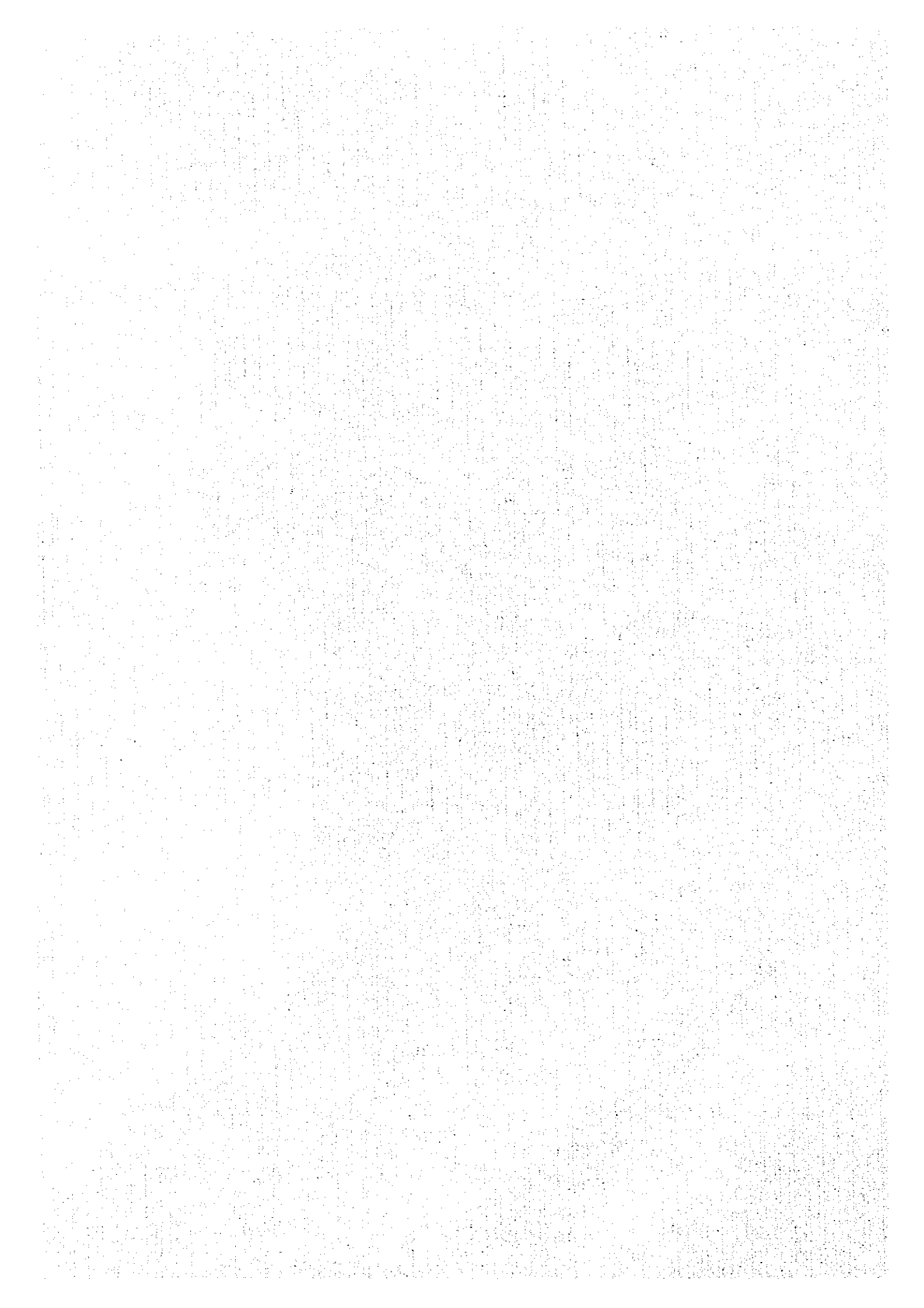
**March 25, 1996**

**Submitted to:**

**Japan International Cooperation Agency  
Washington, D.C.**

**Submitted by:**

**Nicole Ball  
Overseas Development Council  
Washington, D.C.**



## EXECUTIVE SUMMARY

Good governance is a central pillar of the foundation upon which successful economic development rests. Four key components of good governance are: 1) public accountability, 2) the rule of law, 3) participation and institutional pluralism, and 4) transparency. The report of the *Aid Study Committee on Participatory Development and Good Governance* falls well within the good governance framework established by the World Bank and the OECD's Development Assistance Committee and provides a solid underpinning for the development of Japanese governance policy.

Wartorn countries suffer serious financial, institutional, and human-resource deficits which complicate efforts to implement governance reforms and require a special approach on the part of the international community. Governance-related priorities in post-conflict environments are: 1) strengthening civil security, 2) creating mechanisms to resolve disputes, 3) addressing the problem of governmental legitimacy, 4) strengthening government capacity, and 5) strengthening civil society institutions. A number of specific priority activities have been proposed under each of these headings. The types of governance-related activities suggested in the report of the *Aid Study Committee* fall primarily within the needs associated with addressing the problem of governmental legitimacy and strengthening government capacity.

This report concludes by offering a number of general and country-specific recommendations that would enhance the Japanese government's support for improved governance in post-conflict environments. The general recommendations include:

- Evaluate the governance priorities of countries that have experienced lengthy civil wars with a view to determining their compatibility with Japanese governance objectives.
- Maximize the governance impact of traditional Japanese aid instruments--technical assistance and infrastructure/material support.

- Evaluate the possibility of extending less traditional forms of aid to support governance objectives, notably grants to cover recurrent government expenditures.
- Coordinate all governance activities with other international actors active in each wartorn country.
- Enhance the effectiveness of governance-related activities in wartorn countries through well-targeted policy dialogue and, if necessary, aid conditionality.

The country-specific recommendations are intended to illustrate the range of activities open to Japanese support and by no means define the universe of potential governance-related efforts. These recommendations range from supporting the World Bank's ongoing efforts to develop a system for supporting the reintegration of ex-combatants in Cambodia to providing financial and technical assistance to local-level development planning fora in Nicaragua.

## 1. TERMS OF REFERENCE

In January 1996, the Japan International Cooperation Agency contracted with the Overseas Development Council in Washington, D.C. to prepare a study on governance in countries emerging from prolonged periods of internal conflict. The terms of reference of this study were to:

1. Describe the key features of post-conflict countries which have an impact on governance;
2. Analyze the proposals of the Aid Study Committee on Participatory Development and Good Governance for supporting improved governance in countries receiving Japanese ODA, with particular reference to Cambodia, El Salvador, Mozambique, and Nicaragua;
3. Review JICA's governance activities to date in Cambodia, El Salvador, Mozambique, and Nicaragua; and,
4. Prepare a final report including an evaluation of the recommendations on governance found in the report of the Aid Study Committee and the identification and analysis of problems which may constrain implementation of the Committee's findings and recommendations.

The review was conducted by Nicole Ball, Fellow, Overseas Development Council. Research assistance was provided by Tammy Halevy, also of the Overseas Development Council.

In January 1996, the reviewer travelled to Tokyo to conduct interviews with officials of the Ministry of Foreign Affairs and the Japan International Cooperation Agency as well as with members of the Aid Study Committee convened by JICA. A list of interviewees appears in Appendix 1.

## 2. THE CONTRIBUTION OF GOOD GOVERNANCE TO ECONOMIC DEVELOPMENT

The importance of governance practices in promoting or retarding economic development has become increasingly evident to academics, policy analysts, and development practitioners since the mid-1980s. According to a recent review of the governance literature, there is now widespread agreement that good governance consists of four mutually reinforcing components: 1) public accountability, 2) the rule of law, 3) participation and institutional

pluralism, and 4) transparency. These concepts are defined in Box 1 and discussed in detail in Appendix 2.

### BOX 1. DEFINING THE COMPONENTS OF GOOD GOVERNANCE

**Accountability:** The ability to require public actors and their representatives to act according to norms of conduct that are in the public interest.

**The Rule of Law:** The existence of a legal system or a stable set of rules which are sufficiently insulated from the locus of political authority that all citizens, regardless of their power and wealth, have a minimum degree of confidence that their rights under the law will be upheld if they follow its rules.

**Participation and Institutional Pluralism:** The existence of a large and diverse set of non-state organizations that allow citizens to participate freely and constructively in national decision making.

**Transparency:** The widespread, timely, and accessible availability of information regarding public decision making and implementation processes.

Source: Nicolas van de Walle, "Improved Governance and Sustainable Development in Africa: A Conceptual Framework," prepared for USAID, 1993.

Governance has both a political and an economic dimension. The *economic dimension* relates to: 1) the ways in which authority is exercised in the management of economic and social resources; and 2) government's capacity to carry out the tasks of government. The *political dimension* relates to the establishment of a system that offers all citizens the opportunity to provide input into the decision-making process and consequently results in a government that enjoys widespread legitimacy.

Many of the practices that are deemed essential to good economic governance are clearly incompatible with authoritarian forms of government.

The donors have chosen, however, to address issues relating to regime type as part of

"democratization" activities. The promotion of "good governance" pertains only to the way in which economic and social resources are managed and the government's capacity to carry out key tasks. Nonetheless, a strict division between the economic and the political aspects of good governance neither can nor should be maintained if reforms are to produce the desired outcome of strengthening the country's capacity for economic development. It is not sufficient to create mechanisms intended to improve accountability, transparency, the rule of law, and participation or to train individuals to fulfill the functions necessary to achieve these objectives. Impediments to the effective functioning of individuals and institutions must also be removed, and this inevitably entails some degree of political reform.

An additional consideration is the interrelationship among the four components of good governance. While discrete efforts can and should be undertaken to improve the quality of governance in each of these four areas, it must also be recognized that progress in one area may depend on certain conditions being met in one or more of the others. For example, there is a strong body of evidence to support the contention that economic performance suffers in countries where governmental accountability is minimal. Improved accountability requires, among other things, enhanced transparency and the strengthening of institutions in civil society capable of fulfilling a watchdog function. It is therefore important that efforts to strengthen the accountability of particular government agencies address any shortcomings in these other areas.

### 3. SITUATING THE AID STUDY COMMITTEE'S RECOMMENDATIONS IN THE CONTEXT OF THE DEVELOPMENT COMMUNITY'S DIALOGUE ON GOOD GOVERNANCE

During the early 1990s, the international development community began to explore how best to incorporate the promotion of good governance practices into development assistance programs. Since that time, there have been three major donor statements on the scope and content of assistance to promote governance: the Development Assistance Committee's "Orientations on Participatory Development and Good Governance" and the World Bank's two publications, *Governance and Development* (1992) and *Governance: The World Bank's Experience* (1994). These documents identify the major components of good governance for the membership of the two organizations. For the most part, their governance agendas--which are summarized in Box 2--incorporate the four components of good governance described in Box 1. Although both the DAC and the World Bank focus on conditions necessary to support economic development, they also recognize the importance of certain "political" issues, namely respect for human rights (World Bank and DAC) and democratization (DAC).

The Aid Study Committee on Participatory Development and Good

#### BOX 2. KEY AREAS FOR GOVERNANCE WORK

##### DAC

1. Rule of law
2. Efficient public-sector management
3. Controlling corruption
4. Moderating military spending

##### Related Issues:

1. Respect for human rights
2. Democratization
3. Participatory development

##### WORLD BANK

1. Legal framework for development
2. Efficient public sector management
3. Accountability
4. Transparency and information

##### Related Issues:

1. Respect for human rights
2. Moderating military spending
3. Participatory development

Source: Organisation for Economic Co-operation and Development, *DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance*, OCDE/GD(93)191, Paris: 1993, and World Bank, *Governance: The World Bank's Experience*, Development in Practice, Washington, D.C.: 1994.



Governance identified seven key groups of governance-related activities which it proposed should receive priority in Japanese aid

**BOX 3. GOVERNANCE PRIORITIES IDENTIFIED BY THE AID STUDY COMMITTEE**

1. Institution building
2. Enabling environment for market economy
3. Enhanced administrative capacity
4. Transparency and accountability
5. Decentralization
6. Respect for human rights
7. Freedom of speech and press

programs. These are summarized in Box 3. It is clear from the discussion in the Committee's report--particularly Table 3-1 describing the assistance that could be provided to help improve the performance of aid recipients in each of these categories--that the activities proposed fall well within the range of support envisioned by the World Bank and the DAC.

To take just one example, the report of the Aid Study Committee suggests that it would be desirable to support "administrative mechanisms that can promote decentralization." Some of the specific activities proposed are helping recipient governments plan for the devolution of certain government functions to the local and regional levels, providing technical assistance to local governments, and strengthening the capacity of local governments to provide services (Chapter III, Section 1.1.2 and Table 3-1). In its most recent review of governance-related activities, the World Bank noted that decentralization "has become one of the principal ways in which [the] demand for greater accountability is being expressed." As a result, the Bank has both conducted in-depth reviews of past lending with a view to developing best practices guidelines and increased its activities at the municipal and provincial levels. For its part, the DAC has noted that "Decentralisation can alleviate overloading of central government and can improve access to decision-making and participation by more people."<sup>1</sup>

A similar assessment of the other six key good governance groups proposed by the Aid Study Committee would demonstrate that each of them also falls well within the scope of

---

<sup>1</sup> World Bank, *Governance: The World Bank's Experience*, Development in Practice (Washington, D.C., 1994), p. 13, and Organisation for Economic Co-operation and Development, *DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance*, OCDE/GIX(93)191 (Paris: 1993), para. 43, p. 16.

activities approved by the World Bank and the DAC to support good governance objectives. From the perspective of the international community, therefore, there are no impediments to implementing all of the good governance recommendations of the Aid Study Committee. From the perspective of the evaluator, all of the recommendations appear to be compatible with the overall goals of Japanese aid policy.

#### 4. GOVERNANCE NEEDS OF POST-CONFLICT COUNTRIES

The growing consensus about the centrality of good governance practices for successful economic development has particularly important implications for countries that have experienced lengthy civil wars in which economic revitalization is critical for the consolidation of peace. Civil war both influences the capacity of wartorn countries to improve the quality of governance and affects the priority attached to certain governance reforms. Virtually no analytic work has been conducted on the specific governance needs of wartorn countries. This section therefore has three objectives: 1) to summarize the characteristics of post-conflict environments that can be expected to have a bearing on governance; 2) to propose a series of governance-related priorities for wartorn countries based on ODC's recent work on post-conflict peacebuilding; and 3) to compare the governance priorities identified by the Aid Study Committee with this list of governance priorities for wartorn countries.

##### 4.1 Characteristics of Wartorn Countries Influencing Governance

Countries emerging from prolonged civil wars display a fundamental paradox. The state is the dominant actor in virtually all sectors, giving it the appearance of substantial capacity. State institutions, however, are weak, ill-suited to the new, post-conflict environment, and incapable of fulfilling the basic functions of government. Mechanisms such as inspectors-general, auditors and ombudsmen which are intended to monitor the accountability and transparency of government transactions frequently do not exist in wartorn countries, while other institutions such as the judiciary and the legislature which should provide checks and balances on the activities of the executive are extremely fragile.

Efforts to strengthen and restructure the state apparatus so that governments can fulfill roles critical to the efficient functioning of the economy and the political system--such as investing in physical and social infrastructure and fostering economic development--are severely hampered by the political environment following armed conflict. That environment is characterized by a vigorous competition for power that often obscures the need to resolve

critical national issues, by political leaders whose legitimacy is weak, by extreme polarization, and by a lack of consensus on the direction in which the country should move. Compounding these problems is a severe human-resource deficit.

As a group, wartorn countries have minimal experience with efficient, representative government. Political parties rarely offer distinct platforms or programs. Rather, they serve as a mechanism for gaining control of the government in order to extract the economic benefits and privileges that have traditionally accrued to rulers. Moreover, the normal realignment of parties that can be expected as authoritarian regimes and wartime coalitions disintegrate distracts politicians from the business of governing. The mechanisms that would mediate political disputes are either weak or nonexistent, with the result that politics becomes the means through which the parties hope to resolve the unfinished business of war. Reform is particularly difficult to promote under these circumstances.

Conditions in the security sector further complicate efforts to improve governance practices. Wartorn countries are characterized by bloated security establishments that seriously strain peacetime budgets but remain a major political force, by an armed opposition that needs to be disarmed and disbanded, and by an overabundance of small arms. In contrast to Western democracies where the armed forces defend against external aggression and the civilian police force protects civil security, the armed forces are frequently primarily concerned with internal security and may control the police force. Internal security has often been attained through repression, and the security forces may have a long history of human rights abuses. Civilian institutions are rarely able to hold the security forces accountable; rather, executive, legislative, and judicial systems are frequently subservient to them. In consequence, the missions of the different elements of the security forces need to be redefined. Creating a professional, apolitical police force is particularly urgent and challenging in an uncertain political and economic environment.

In addition, post-conflict countries lack a tradition of transparency in military affairs. Civilians in the executive and legislative branches often have imperfect knowledge of the size of the security forces, their equipment, and their budget. Few civilians have the capacity to

manage security matters, and there may be no defense ministry. Where defense ministries exist, they are frequently staffed by active duty or retired military officers. Military personnel and civilian government officials often distrust each other's motives, and dialogue between civilians and military officers is rare.

#### BOX 4. POST-CONFLICT PRIORITIES

- Provide a sufficient level of civil security to enable economic activity to recover, to encourage refugees and internally displaced persons to reestablish themselves, and to persuade the business community to invest;
- Provide the basic elements for survival: food, potable water, shelter, basic health care;
- Address the needs of the displaced and disaffected, including ex-combatants;
- Support economic revitalization, especially the creation of jobs, the rehabilitation of critical infrastructure, rehabilitation of the banking system, and the settlement of disputes over property rights;
- Support reconciliation and confidence building at the local level, particularly by bringing people together to address common needs; strengthen or create mechanisms for resolving disputes; develop mechanisms to address the abuses of the past;
- Address the problem of governmental legitimacy;
- Strengthen the capacity of government to carry out key tasks;
- Strengthen civil society institutions;

Civil society institutions that create a demand for good governance in democratic governments are poorly developed in post-conflict countries. Those that exist in the period following the cessation of hostilities are often inexperienced and highly politicized, which seriously undermines their effectiveness. The difficulties facing civil society institutions are intensified by the monopoly over information that is exercised by the parties to the conflict. This enables them to create and maintain significant distortions of the truth even after the conflict has officially ended. When the security forces continue to play a political role in the post-conflict period, the ability of civil society institutions to develop may be further eroded.

## 4.2 Governance Priorities in Wartorn Countries

While governance reform is sorely needed in wartorn countries, it is very difficult to achieve because the institutional and human-resource base of these countries is extremely weak and the norms that support good governance are insufficiently developed. The identification of priorities is complicated by the need to address a particularly large and complex set of issues rapidly with severely constrained human resources, as well as by conflicts that arise between different elements of peacebuilding, such as democratization, market reconstruction, and political reconciliation. Priorities for the first year or two following the cessation of hostilities that have emerged from the Overseas Development Council's analyses of recent post-conflict peacebuilding efforts are summarized in Box 4.

Based on this general list, it is possible to identify a series of governance-related priorities. Clearly, the situation on the ground in individual countries will determine the precise tasks that need to be undertaken and the priority attached to each one. Nonetheless, the international community should give serious consideration to each of these issues when supporting peacebuilding activities.

**4.2.1 Strengthening civil security.** There is widespread agreement among practitioners that civil security is critical to the consolidation of peace. Key objectives in the first year or two of peace would be to decrease the number of men and women under arms, reduce the number of small arms circulating among the general population, and begin the process of creating a well-functioning civil police force.

Specific activities might include:

- disarming and demobilizing soldiers,
- supporting the reintegration of ex-combatants into the civilian economy,
- providing training and other forms of technical assistance for civilian police forces,
- covering salary payments for police officers on a temporary basis,
- providing equipment (lethal and non-lethal), and

- helping to construct infrastructure (police academics, police stations and so on).

Support for micro-disarmament schemes might also be desirable.

**4.2.2 Creating mechanisms to resolve disputes.** Civil wars typically end without a clear-cut resolution to many of the most serious issues that have divided the parties and often create new problems that must be solved, such as multiple claims to land and other assets. The legal system in countries that experience internal strife is frequently controlled by a small political elite, and provides neither the stability necessary for economic development nor the protection required by ordinary citizens. In addition, mistrust among the parties and within the population at large generally remains at a very high level in the immediate aftermath of civil war. As a result, creating dispute resolution mechanisms should be accorded high priority.

Specific activities might include:

- the development and progressive implementation of a plan to reconstitute the justice system,
- legal training,
- publication of existing laws and regulations,
- development of procedures for resolving claims to disputed assets, especially land,
- support for human rights ombudsmen and human rights watchdog organizations,
- salary support for relevant officials, and
- reconstruction of physical facilities such as jails and courthouses.

**4.2.3 Addressing the problem of governmental legitimacy.** Because disputes over access to the levers of political power are a central cause of many civil wars, a major objective of post-conflict peacebuilding is to put in place a government that has sufficient legitimacy in the eyes of the country's population and the international community to function effectively. To date, the international community has viewed elections as the most appropriate method of establishing a legitimate government, and virtually all post-conflict

countries hold presidential or legislative elections within a year or two of the end of the war, whether these are mandated by peace accords or not.<sup>2</sup>

Support to the electoral process can take many forms, including:

- assistance in writing or revising electoral laws and amending constitutions,
- establishing or reforming mechanisms to guide the electoral process,
- organizing the election,
- registering voters, and
- providing voter education.

**4.2.4 Strengthening government capacity.** Pre-existing institutional weaknesses and a lack of human and financial resources may reduce the accountability and transparency of government activities in wartorn countries, thereby hampering the efficient functioning of the economy. Specific activities intended to strengthen government's accountability and transparency might include:

- improving the quality of personnel through training and other forms of technical assistance,
- ensuring the availability of critical materials to enable government to function,
- rehabilitating damaged facilities,
- establishing self-regulating mechanisms such as auditors, inspectors-general, and ombudsmen,
- reducing the incentives for corrupt behavior by providing temporary salary support and eliminating certain types of government regulations such as licenses or unnecessary tariffs, and
- building institutional capacity for macroeconomic management in areas such as tax and custom policies, budget management, and the operations of the central bank.

---

<sup>2</sup> The Dayton Accords, which govern the peace process in Bosnia-Herzegovina, envision elections occurring within six to nine months of the signing of the agreement on December 14, 1995.



**4.2.5 Strengthening civil society institutions.** In order to strengthen the demand for open, accountable government, participatory decision-making processes, and the rule of law, institutions within civil society need to be capable of analyzing problems and government's response to them, mobilizing public opinion in a responsible manner, and proposing workable alternatives. In order to carry out these tasks, civil society institutions require:

- training,
- technical assistance, and
- salary and material support.

In addition, to enhance the legitimacy of civil society institutions, it would be helpful to design mechanisms that require collaboration between government officials and representatives of such institutions for a common purpose.

#### **4.3 Comparison of the Aid Study Committee's Governance Priorities and the Governance Needs of Post-Conflict Countries**

A comparison of the types of types of assistance proposed in Table 3-1 of the report of the Aid Study Committee to enhance the governance capacity of Japanese aid recipients and the governance priorities in wartorn societies enumerated in section 4.2 above produces considerable overlap in some areas and minimal overlap in others.

By far the greatest degree of overlap is found in the areas of strengthening government capacity for economic management and addressing the problem of government legitimacy. Many of the activities proposed by the Aid Study Committee under the categories of "strengthening administrative services," clarification of administrative responsibilities and assurances of transparency," and "improvement of the market environment" could make a direct contribution to *strengthening government capacity*. Examples of interventions that are particularly relevant to governance in wartorn societies include: strengthening development planning and coordination, creating mechanisms to prevent the abuse of power and illegal activities, establishing laws and systems providing a framework for a market economy,

reducing of rent-seeking opportunities from import-export quotas, etc., and providing alternative competitive opportunities from contest basis transactions (Table 3-1, pp. 5/8, 7/8).

All of the activities proposed under "election assistance" (Table 3-1, p. 8/8) are relevant to *addressing the question of government legitimacy*.

There is a small amount of overlap between the Aid Study Committee's recommendations and the governance priorities of wartorn countries in the areas of strengthening civil society institutions and creating mechanisms to resolve disputes. The proposed focus on establishing and reinforcing the freedom of speech and the press would be classified as *strengthening civil society institutions*. Many of the activities envisioned under the heading "better protection for human rights" and some of the activities suggested under "building basic national legislative and institutional frameworks" would be high priority items in post-conflict societies (Table 3-1, pp. 4/8, 8/8). Although one of the more serious problems confronting post-conflict countries is the concentration of political power and authority in the central government, the specific activities suggested by the Aid Study Committee under the rubric of "decentralization" are somewhat longer term than the immediate needs of wartorn countries.

The one area which receives minimal attention in the report of the Aid Study committee--*strengthening civil security*--is arguably the most important priority in post-conflict environments. There is just a brief mention of the importance of training police officers in the discussion on "building basic national legislative and institutional frameworks" (Table 3-1, p. 4/8).

## 5. NEXT STEPS

In view of the close links between good governance and economic development on the one hand and economic revitalization and the consolidation of peace on the other hand, it is extremely important that the international community give special thought to the ways in which it can most effectively support governance reforms in countries emerging from lengthy periods of civil war. This section describes a number of steps that the Japanese government--in common with other DAC member governments--might usefully take to enhance its support for improved governance in post-conflict environments. These proposals are divided into general recommendations and country-specific recommendations.

### 5.1 General Recommendations

- Evaluate the governance priorities of countries that have experienced lengthy civil wars with a view to determining their compatibility with Japanese governance objectives.

The Japanese government is in the process of defining its policy on governance reform. As part of this process, it will be important to give early attention to the subset of governance priorities for war-torn countries. The purpose of this evaluation would be to determine: 1) which of the activities outlined in section 4.2 above are compatible with broader Japanese objectives in the area of governance reform, 2) which instruments available to the Japanese government are best suited to these tasks, and 3) what steps need to be taken to enhance the capacity to design, implement and monitor governance programs.

The recommendations of the Aid Study Committee are naturally an important starting point for such an evaluation. At the same time, it would be desirable to consider expanding Japanese ODA into areas not specified in the Committee's report because of their critical importance to consolidating the peace in war-torn countries. Of particular importance in this respect would be activities designed to enhance civil security as well as those intended to strengthen civil society.

- **Maximize the governance impact of traditional Japanese aid instruments--technical assistance and infrastructure/material support.**

Japanese ODA has traditionally taken the form of technical assistance and financing for infrastructure development. Many of the governance-related activities proposed by the Aid Study Committee involve these two types of assistance. Since these are likely to remain the major types of assistance provided by the Japanese government in the near term, it will be important to shape them so that they support governance objectives. This can be accomplished in two primary ways.

First, technical assistance and infrastructure development should be targeted on institutions that have a high priority from a post-conflict governance perspective. Examples of the types of institutional entities that should be targeted include: civilian police forces, justice ministries, penal systems, human rights ombudsmen, truth commissions, the central bank, planning ministries, inspectors general and auditors offices, electoral commissions, and key organizations in civil society ranging from human rights watchdog organizations to local self-help groups.

Second, the content of technical assistance programs should be reviewed. Training provided should be relevant to the needs of post-conflict environments. In particular, the very considerable human-resource deficits facing wartorn countries must be acknowledged and training courses designed with this constraint in mind. Training might also be used as a mechanism to bring together individuals previously on opposite sides of the conflict, and to assist trainees in learning to resolve differences through dialogue and compromise.

Technical assistance should focus on building capacity in both the governmental and the nongovernmental sectors, which means transferring essential knowledge and skills. In view of the extreme institutional weakness of post-conflict societies, donors have tended to provide foreign experts who fill critical gaps without necessarily transferring their skills and knowledge to local personnel. The result often is that recipient governments develop a dependency on technical assistance, and fail to develop the capacity to perform critical tasks

independently. Recent analytic work has concluded that "The fundamental criticism of the expert-counterpart model [of technical assistance] has led to increased attention on the only alternative general model...long-term 'twinning' arrangements between organizations in developing countries and 'counterpart' organizations in donor countries."<sup>3</sup> JICA should review the possibility of enhancing the capacity of its technical assistance to transfer skills and knowledge in this way.

- Evaluate the possibility of extending less traditional forms of aid to support governance objectives, notably grants to supplement recurrent government expenditures.

Development assistance agencies are justifiably wary of providing direct financial support to administrative budgets, particularly in the form of salary supplements. However, in view of the extreme institutional weakness of post-conflict countries, the substantial fiscal deficits confronting government at all levels, and the importance of job generation to peace consolidation, the failure to provide critical government services or adequate employment can undermine the peace process. Furthermore, inadequate public sector salaries can result in corrupt practices on the part of public officials and divert individuals with sorely needed professional skills from government service. Donors are accordingly rethinking their practices in this area, and the relevant Japanese government agencies may wish to engage in dialogue on this option with their counterparts in other countries and in the multilateral institutions.

---

<sup>3</sup> Mick Moore, "Promoting Good Government by Supporting Institutional Development," *IDS Bulletin* 26:2 (1995):91.

The Swedish government has redesigned its technical assistance programs to increase the opportunities for institutional development, by providing "personnel for capacity- and institution-building functions within well-defined sector programmes, where transfer of knowledge is guaranteed through back-stopping services from institutions in outside countries." "Swedish Bilateral Assistance to Mozambique: Pledging Statement," Mozambique Consultative Group Meeting, Paris, March 14-15, 1995.

- **Coordinate all governance activities closely with other international actors active in each wartorn country.**

To maximize the effectiveness of external resources invested in all aspects of peacebuilding, a division of labor needs to be established between the donors and the other members of the international community and among the donors themselves. Many of the tasks for external actors associated with improving governance in wartorn countries are appropriately undertaken by institutions outside the development community, such as foreign, defense, and justice ministries and regional organizations. Some tasks that are within the mandate of the international development community--such as demobilization and reintegration of soldiers or truth commissions--may require diplomatic support to be fully effective.

Yet despite considerable rhetoric about the importance of coordination, battles over institutional turf prevail over the development of collaborative relationships in all too many cases. This both undermines the effectiveness of resources and damages the long-term prospects of wartorn countries. Japanese officials should therefore give high priority to the development of collaborative working relations among the different agencies active in post-conflict environments.

- **Enhance the effectiveness of governance-related activities in wartorn countries through well-targeted policy dialogue and, if necessary, aid conditionality.**

There is a limit to which "technical" solutions to the problems of poor governance can be expected to improve the situation in the absence of a change in the norms of behavior among politicians and bureaucrats. Enhancing the accountability of the finance ministry, for example, is of little consequence if the political authorities override or circumvent decisions by the finance minister. Similarly, creating an accountable civilian police force may not significantly increase civil security if the armed forces continues to intervene in matters of internal security or if the police force is underfunded and consequently too small and unable to do its job for lack of the appropriate equipment.

It is accordingly extremely important for the donor community to underline the importance it attaches to the complete implementation of governance-related reforms. As a general rule, the international development community prefers to employ policy dialogue and positive forms of linkage in their relations with their development partners. Nonetheless, the donors have recognized that it may at times be necessary to withhold assistance in order to ensure that specific steps are taken by recipient governments.

## 5.2 Country-Specific Recommendations

The four countries surveyed as part of the Overseas Development Council's War-to-Peace Transition project--Cambodia, El Salvador, Mozambique, and Nicaragua--have all been outside the circle of the traditional recipients of Japanese ODA. With the exception of Cambodia, Japan has provided a rather modest amount of development assistance to this group of countries. Most of the assistance delivered by JICA to these countries appears to have taken the form of infrastructure support or technical assistance aimed at: 1) enhancing the government's ability to request Japanese aid resources, 2) strengthening the administrative capacity of the government, 3) increasing the productive capacity of the economy, and 4) supporting social development.

Although not intended in the first instance to promote good governance, these types of programs can support that objective to some extent. Efforts to strengthen the administrative capacity of government, at the national, provincial or local level, clearly make a direct contribution to improved governance. Projects to strengthen the economy and support social development can contribute indirectly to improved governance, depending on how they are constructed. For example, if a health care project helps develop the capacity of local actors to identify needs and implement projects in a transparent and accountable manner, it too contributes to improved governance.

At the same time, it is clear that Japanese ODA in Cambodia, El Salvador, Mozambique and Nicaragua has not been employed to address the broad range of governance priorities of wartorn countries outlined in section 4.2 above. The purpose of this section is to

suggest some specific activities that the Japanese government might undertake to strengthen governance in each of these four countries. In some cases, the assistance might be more appropriately supplied by an agency other than JICA. These examples are intended to illustrate the range of additional activities open to Japanese support. They by no means define the universe of potential governance-related efforts.

### 5.2.1 Cambodia

In common with all other post-conflict countries, Cambodia is faced with the need to restructure its armed forces and persuade the armed opposition to lay down its arms. As a result, Cambodia has requested the World Bank to assist it in establishing a system to promote the economic and social reintegration of ex-combatants. The World Bank is seeking the collaboration of other members of the donor community in this program.

In speaking with JICA officials about the possibility of co-financing a World Bank-sponsored ex-combatant reintegration program, the concern was raised that the funding cycles of the World Bank and the Japanese government are incompatible. The specific problem identified involved a perceived conflict between the World Bank's multiyear program approach and the Japanese government's need to appropriate ODA on an annual basis. The concern was voiced that Japan would not be able to guarantee participation over the life of a multiyear project.

This situation is no different from that confronting any other bilateral donor. The Uganda demobilization program--which was the first such program coordinated by the World Bank--consisted of three phases. Funding was raised for each phase separately. In addition to being compatible with donor budget cycles, this approach enabled the donors to monitor the implementation of each phase before deciding to support the subsequent one. The implementation of the Cambodia demobilization program will also be phased. Neither JICA nor the Foreign Ministry should, therefore, be concerned that Japanese funding cycles would be incompatible with the World Bank's demobilization and reintegration effort.



An additional concern voiced about possible Japanese support for ex-combatant reintegration efforts was that such programs involved supporting the military institutions. In fact, as Appendix 3 demonstrates, ex-combatant reintegration programs are properly classified as development programs intended to support vulnerable groups. The Japanese government need not, therefore, be concerned that allocating resources to such activities will strengthen military institutions.

### 5.2.2 El Salvador

Two critical governance-related needs in El Salvador are continued support for the development of the National Civilian Police force and for the Office of the National Counsel for the Defense of Human Rights, both of which were created as part of the peace process to address severe human-rights violations against Salvadoran citizens.

The National Civilian Police force was created because the police forces in existence prior to and during the civil war--the National Police, the Customs Police, the Treasury Police and the National Guard--had been controlled by the military and had been involved in significant human rights abuses and other forms of repression of the civilian population. It was hoped that by establishing an entirely new police force, under the control of civilians from the outset, that the police could become truly public servants. In recent months, serious questions have been raised about the quality of the new police force, and it is clear that additional support is required in a number of areas to improve its professionalism and its accountability. Some specific ways in which the international donor community can support these objectives include providing additional resources and technical assistance to strengthen the Inspector General's office, to enable the National Academy of Public Security to improve the quality and duration of training, and to increase the number of international advisers who act as mentors in the field for new, inexperienced officers.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> William Stanley, *Protectors or Perpetrators? The Institutional Crisis of the Salvadoran Civilian Police*, edited by George Vickers and Jack Spence, Washington, D.C.: Washington Office on Latin America and Hemisphere Initiatives, January 1996.

The Office of the National Counsel for the Defense of Human Rights was created in order to support the process of eradicating "groups which engage in a systematic practice of human rights violations, in particular, arbitrary arrests, abduction and summary executions, as well as other attempts on the liberty, integrity and security of persons."<sup>6</sup> In order to fulfill these functions, the National Counsel's office requires financial assistance to educate citizens about their rights as well as to maintain regional offices. The latter are critical to the ability of the National Counsel's office to act as a credible deterrent to future human rights abuses.

### 5.2.3 Mozambique

The March 1995 meeting of the Consultative Group for Mozambique identified a number of governance-related issues to which additional attention needed to be given. These included: 1) press freedom, 2) decentralization of authority and financial power to local governments, 3) enhanced participation of civil society (nongovernmental organizations, trade unions, church groups, peasant associations and so on), 4) civil service reform (including higher remuneration for civil servants), 5) independent judiciary, 6) restructured tax and customs systems, 7) a restructured state budget in the interests of transparency, and 8) an enhanced auditing capacity within the institutions responsible for financial management.<sup>6</sup> This menu of governance-related needs clearly offers considerable scope for donor assistance.

### 5.2.4 Nicaragua

In common with most other post-conflict countries, political power and authority are highly centralized in Nicaragua. In an attempt to enhance the responsiveness of government to the needs of ordinary citizens and increase the capacity of citizens to participate in the decision-making process, the Development Program for Refugees, Displaced and Repatriated

---

<sup>5</sup> "Peace Agreement between the Government of El Salvador and the Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional," January 16, 1992, Document 36 in *The United Nations and El Salvador, 1990-1995*, New York: United Nations, 1995, p. 205.

<sup>6</sup> For example, see, Mozambique Consultative Group Meeting, "Chair's Closing Statement," Paris: World Bank, March 14-15, 1995.

Persons in Central America (PRODERE) fostered a variety of local institutions designed to promote collaboration among supporters of the Sandinista Party, supporters of the contras (the armed opposition force), government officials, and representatives of nongovernmental organizations. Over time, some of these institutions became effective fora for discussing development plans and activities in a non-confrontational atmosphere, and helped strengthen the capacity of ordinary citizens to articulate their needs and possible solutions.

With the termination of the PRODERE program in mid-1995, many of these new institutions face an uncertain future. An evaluation of the PRODERE project conducted shortly before the program was due to end concluded that "The projects are not likely to be sustainable. Municipal Development Committees, for example, do not feel they have enough administrative capabilities or resources to continue operating effectively."<sup>7</sup> There is, accordingly, considerable scope for donors to provide additional technical and financial assistance to these mechanisms so that effective channels for local participation are maintained and the relevance of development planning to the needs of ordinary Salvadoran is enhanced.

---

<sup>7</sup> Peter Sallis, Christina Schultz, and Dennis Gallagher, "RPG Contribution to the Assessment of PRODERE," Draft Evaluation, Washington, D.C.: Refugee Policy Group, December 22, 1994, p. 56.



## APPENDIX 1. INDIVIDUALS INTERVIEWED IN CONJUNCTION WITH EVALUATION

### JICA

Makoto Ashino, Deputy Director, First Social Development Study Division, Social Development Study Department

Ken Tatsuo Fujimura, Deputy Managing Director, Planning Department

Hanumi Kitabayashi, Deputy Director, Research and Development Division, IFIC

Teizo Igarashi, Managing Director, Project Formulation Department

Eizen Irci, Deputy Director, Third Regional Division, Planning Department

Kazutoshi Iwanami, Managing Director, Institute for International Cooperation

Takao Kaibara, Deputy Director, First Regional Division, Planning Department

Satoru Kohiyama, Director, General Affairs Division, IFIC

Kyoko Kuwajima, Deputy Director, Planning Division, Planning Department [also member of the Task Force on Participatory Development and Good Governance]

Hideaki Manyama, First Regional Division, Planning Department

Nobutake Odano, Managing Director, Planning Department

Jitsuo Takasugi, Director, Research and Development Division, IFIC

Toru Take, Joint Cooperation Promotion Division, Planning Department

Atsuyoshi Toda, Institute for International Cooperation

Takao Toda, Deputy Director, Second Regional Division, Planning Department

Ikufumi Tomimoto, Director, First Development Study Division, Social Development Study Department

Aid Study Committee on Participatory Development and Good Governance

Akira Kasai, Special Technical Assistant to the President, JICA

Yuji Suzuki, Faculty of Law, Hosei University

Hideo Oda, Department of Political Science, Keio University

Ministry of Foreign Affairs

Kenji Hirata, Assistant Director, Multilateral Cooperation Division, Economic Cooperation Bureau

Atsushi Ishikawa, Aid Policy Division, Economic Cooperation Bureau

Yasushi Noguchi, Research and Programming Division, Economic Cooperation Bureau

Overseas Development Council, Washington, D.C.

Nicolas van de Walle, Director, Aid Effectiveness in Africa Program

Washington Office on Latin America

George Vickers, Executive Director