

ガバナンスと開発援助  
— 主要ドナーの援助政策と指標構築の試み —

# ガバナンスと開発援助

— 主要ドナーの援助政策と指標構築の試み —



平成15年7月

国際協力事業団 国際協力総合研修所

平成15年7月  
国際協力事業団  
国際協力総合研修所

総研

JR

02-72

# ガバナンスと開発援助

— 主要ドナーの援助政策と指標構築の試み —

近 藤 正 規  
国際基督教大学準教授

平成15年7月

国際協力事業団  
国際協力総合研修所

本報告書は、平成14年度国際協力事業団客員研究員に委嘱した研究成果をとりまとめたものです。本報告書に示されている様々な見解・提言等は必ずしも国際協力事業団の統一的な公式見解ではありません。

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力事業団の許可無く転載できません。

---

発行：国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究第二課

〒162-8433 東京都新宿区市谷本村町10-5

FAX：03-3269-2185

E-mail: [jicaic2@jica.go.jp](mailto:jicaic2@jica.go.jp)

---

# 目 次

要 約 .....	i
1. はじめに .....	1
1-1 ガバナンスの概念 .....	1
1-2 ガバナンス重視に至った背景 .....	4
1-3 経済理論の推移 .....	6
1-4 クロス・カンントリー・データによる実証研究 .....	7
2. 多国間援助機関の支援動向 .....	9
2-1 世界銀行 (IBRD・IDA) .....	9
2-1-1 ガバナンスに対する考え方 .....	9
2-1-2 国別調査と資金配分 .....	10
2-1-3 重債務貧困国の公的支出調査 .....	11
2-1-4 構造調整融資 .....	12
2-1-5 汚職撲滅のための取り組み .....	12
2-1-6 司法制度の改善 .....	14
2-2 アジア開発銀行 (ADB) .....	14
2-2-1 ガバナンスに対する考え方 .....	14
2-2-2 資金配分とガバナンス評価方法 .....	14
2-2-3 パフォーマンス評価方法 .....	15
2-2-4 資金配分の世銀との比較 .....	15
2-2-5 構造調整融資と技術協力 .....	16
2-2-6 汚職撲滅のための取り組み .....	16
2-3 国連開発計画 (UNDP) .....	16
2-3-1 ガバナンスに対する考え方 .....	16
2-3-2 実施体制 .....	18
2-3-3 民主化支援の事例 .....	18
2-3-4 分権化推進の事例 .....	19
2-3-5 公共行政と市民サービス改善の事例 .....	20
3. 二国間援助機関の支援動向 .....	21
3-1 米国国際開発庁 (USAID) .....	21
3-1-1 米国のガバナンスに対する考え方 .....	21
3-1-2 実施体制 .....	21
3-1-3 民主化支援内容 .....	22

3-1-4	アジアにおける活動事例	23
3-1-5	戦略的評価の実施	23
3-2	米国ミレニアム・チャレンジ・アカウント (MCA)	24
3-2-1	MCAの設立	24
3-2-2	対象国の選定	25
3-2-3	MCAの運営	25
3-3	英国国際開発省 (DfID)	26
3-3-1	ガバナンスに対する考え方	26
3-3-2	実施体制	26
3-3-3	ガバナンス改善のための財政支援	27
3-3-4	汚職の撲滅	28
3-4	ドイツ経済協力省 (BMZ)	28
3-4-1	ガバナンスに対する考え方	28
3-4-2	ガバナンス支援の内容	29
3-5	オランダ外務省	30
3-5-1	ガバナンスに対する考え方	30
3-5-2	国別資金配分	31
3-5-3	実施体制と支援内容	31
3-6	ガバナンス支援と日本	32
3-6-1	ガバナンスに対する考え方	32
3-6-2	ガバナンス支援の内容	34
4.	ガバナンス指標化の試み	35
4-1	国際NGOによる既存指標	35
4-1-1	フリーダムハウス	35
4-1-2	トランスペアレンシー・インターナショナル (TI)	36
4-1-3	民主主義・選挙支援研究所 (IDEA)	38
4-1-4	PRSグループ	38
4-2	国連機関のガバナンス指標	39
4-2-1	国連開発計画 (UNDP)	39
4-2-2	国連アフリカ経済委員会 (UNECA)	40
4-2-3	国連大学 (UNU)	40
4-3	世銀によるガバナンス指標	43
4-3-1	既存ガバナンス指標の統合	43
4-3-2	第二世代指標構築の試み	43
4-3-3	第二世代指標構の課題と展望	44
4-4	二国間援助機関の取り組み	45

4-4-1	米国国際開発庁 (USAID) .....	45
4-4-2	英国国際開発省 (DfID) .....	46
4-5	各種ガバナンス指標の比較 .....	47
4-5-1	指標の作成 .....	47
4-5-2	指標の活用 .....	48
5.	結論 .....	50
5-1	ガバナンス支援における日本の役割 .....	50
5-2	ガバナンス指標構築の今後に向けて .....	51
	参考文献 .....	54



## 要 約

開発援助において、ガバナンスの重要性が近年とみに増加している。それにつれて各ドナーのガバナンス支援も活発になり、ガバナンス指標構築も世界銀行をはじめとする各機関によって行われている。こうした背景の下、本研究では、①ガバナンス重視の国際的背景、②主要ドナーのガバナンス支援の内容、③ガバナンス指標構築の試み、の3点を中心に、最近の動向を分析した。

国際開発援助の分野で1990年代を通してガバナンスが重視されるに至った背景として、①冷戦後の国際社会における民主化やガバナンスに関する価値判断の変化、②中南米やアジア諸国で進んだ民主化の動き、③国際開発援助にとって、良い制度の重要性の認識、④市民社会やNGOによるドナーの説明責任と透明性の要求、⑤2001年9.11米国同時多発テロ事件によるガバナンスの重要性の再認識、などが挙げられた。

このような背景において、国際通貨基金 (International Monetary Fund: IMF)、世界銀行、アジア開発銀行 (Asian Development Bank: ADB)、国連開発計画 (United Nations Development Programme : UNDP)、及び米英両国をはじめとした二国間ドナーは、途上国のガバナンス問題に今まで以上に大きく関与するようになった。その支援方法は、①ガバナンスの良い国に資金配分を増やすことによって、ガバナンス改善を促す、②ガバナンス改善を条件にした新しいタイプの構造調整融資によって財政支援を行う、③ガバナンス強化のために無償資金協力や技術援助を行う、という3つに大別される。本研究はこれらの領域において、世界銀行、アジア開発銀行 (ADB)、国連開発計画 (UNDP)、米国、英国、ドイツ、オランダ、日本の主要ドナーの活動を整理し、分析した。具体的には、世銀やADBは、これまでは政治分野には介入しないというその定款により、行政の効率化という狭い範囲でガバナンスを解釈していたのが、欧米諸国の圧力により事実上の政治ガバナンスにも介入しつつあること、国別資金配分を決定するためにガバナンスを積極的に考慮していること、実際の活動にあたっては、構造調整融資や技術支援による財政管理や汚職撲滅をその活動の中心としていることが指摘された。次いで二国間ドナーを見ると、まず米国は民主化推進をガバナンスの最も重要な要素として認識し、9.11以降、ブッシュ政権が国別資金配分において特にガバナンスを考慮していること、英国は世銀などの他ドナーに働きかけることによりガバナンスの重要性を国際社会で共有することを目指しており、世銀との協調による途上国政府の行政改革支援やガバナンスの指標化を進めていることに特徴がある。そのほか、ドイツやオランダも英米と同じように、ガバナンスを積極的に考慮して対象国を絞り込んでいることが明らかにされた。これに比べて日本の援助は、主に上記の①②より③のガバナンス強化のために無償資金協力や技術援助を行っている点と、財政改革や汚職といったマクロ経済的、あるいは政治的な分野よりも、例えば移行経済国における司法制度の確立といった、より技術的な側面からの支援が多いことが特徴である点などが指摘された。

次に本研究は、ガバナンスを基にした国別資金配分の決定において必要とされるガバナンス指標の構築の試みを、世銀と中心としたドナーの取り組みに焦点を当てて分析した。

具体的には、まず国際NGO (非政府組織 [Non Governmental Organization: NGO]) による既存の指標が紹介された。この中でも特にフリーダムハウスの民主化指標とトランスペアレンシ



ー・インターナショナル (Transparency International: TI) の汚職に関する指標は、現在でも各ドナーによって最も頻繁に用いられる重要なものである。

次に、UNDPの政治的自由指標構築の試みと、新しい人間開発報告書 (Human Development Report: HDR) における既存ガバナンス指標の整理、アフリカ開発のための新パートナーシップ (New Partnership for Africa's Development: NEPAD) によるガバナンス・ピア・レビューの試み、国連大学 (United Nations University: UNU) による世界ガバナンス調査 (World Governance Survey: WGS)、世銀におけるカウフマン (Kaufmann) らによる既存ガバナンス指標の統合作業と、それに続くいわゆる第二世代指標の構築作業の現状と課題が明らかにされた。さらに、二国間ドナーとして米国と英国の指標構築と運用の現状が紹介された。

第3に、これらのガバナンス指標を、その対象とするガバナンス領域、主観性と客観性、データの収集方法、カバーする対象国、調査の期間、数値の計算、指標公表の有無、といったさまざまな切り口から比較した。その結果、指標自体の精緻化を進めれば、それだけ途上国における政治的受容性などの実際の運用面で困難が生じがちであることが指摘され、そこに指標構築の最大の難しさがあることが明らかにされた。

第4に本研究は、各指標を国別資金配分のために利用することを目的としているかという観点から、「アセスメント・モード」と「パートナーシップ・モード」の2つに大別して、両者を比較分析した。

最後に本研究は、途上国のガバナンス改善のための日本の援助のあるべき姿と、国際的に進むガバナンス指標構築作業に対する提言をそれぞれ行った。まず、日本は資金配分決定におけるガバナンスの考慮やガバナンス改善を目的とした財政支援には積極的ではないことを明らかにした上で、現実的な観点から、その方針が今後も踏襲されるべきであると主張した。次に、国際的なガバナンス支援の重要性の高まりとともに、他ドナーとの政策協調や意見調整、政治状況も含めた被援助国のガバナンス状況の調査研究などが、日本にとって今後一層重要になるであろうことを強調した。そして、今後も国際的に進められるべきガバナンス指標関連の作業として、既存指標検索のための「指標メニュー」の作成と、途上国の現場でのプロジェクトで容易に使用できるツールキットの種類の充実に提案した。