

1. はじめに

開発援助におけるガバナンス (governance) の重要性が高まっている。米国のブッシュ政権は援助増加の条件として途上国のガバナンス改善を第一に挙げているし、国連のアナン (Annan, K.) 事務総長もガバナンス改善は途上国の貧困撲滅のために最も重要な問題であるとしている¹。同様に世界銀行をはじめとする国際機関や先進国の二国間援助機関においても、ガバナンスの良好な国に対して援助を積極的に行うという立場は、今まで以上に明確にされている。それではこのガバナンスという概念はどういったものであり、それが開発援助の実務にどのように反映されているのか、ガバナンスの分野での援助の最近の潮流は何なのか、ガバナンスの指標化はどこまで進んでいて、どのような課題を抱えているのか。こうしたことに関する一つのまとまった文献は、これまで日本だけでなく国際的にも少なかったが、それを明らかにするのが本研究の目的である。

本研究においては、第1章でガバナンスの一般的な概念を整理して、次にガバナンスが重視されるようになった背景を国際情勢、開発援助、経済学の3つの側面から明らかにする。第2章では、多国間援助機関を代表して世界銀行、アジア開発銀行 (Asian Development Bank: ADB) と国連開発計画 (United Nations Development Programme: UNDP) のガバナンスに対する考え方や取り組み事例を紹介する。第3章では、二国間援助の動向として、米国、英国、ドイツ、オランダの4カ国についてその取り組みを紹介する。第4章では、ガバナンス指標化の試みをフリーダムハウス (Freedom House) やトランスペアレンシー・インターナショナル (Transparency International: TI) などによる既存指標の紹介、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) によるピア・レビュー、世銀による指標化の試みと特に現在行われている作業の現状と課題、英米の二国間援助機関の指標化への取り組みなどについて紹介する。第5章では、こうした国際的な背景と他ドナーの支援動向を踏まえて、今後のガバナンスに関する開発援助がどうあるべきかについて議論する。

1-1 ガバナンスの概念

ガバナンスとは、国の政治、経済、社会運営のあり方に関する概念で、政府が開発の促進と国民の福祉向上を目指して努力し、効果的・効率的に機能しているかどうか、また、そのために適切な権力の行使が行われているか、さらに、政府の正統性や人権の保障など国家のあり方を問題とする²。このガバナンスの中心的な要素には、政治体制としての議会制民主主義、経済的・社会的資源配分における権力行使のあり方、政策策定と実施のための政府の能力などがある。

「ガバナンス」という言葉が頻繁に使われるようになったのは、比較的最近のことである。その専門的な定義は必ずしも一定ではないが、それはガバナンスの概念には政治ガバナンスと経済ガバナンスが含まれ、それらをどの程度重視するかということによって、解釈の相違が生まれて

¹ UNDP (2002)

² 外務省経済協力局 (1999)

いるためである。ここでいう政治ガバナンスには、基本的に民主主義の構成要素、すなわち三権分立、投票の自由、法の支配の徹底、メディアの自由、人権の尊重といったさまざまな要素が含まれる。一方、経済ガバナンスには、財政収支、財政支出の内訳、税収の内訳、関税率、公企業の実績、不良債権の規模、財政権限委譲などの地方分権化、行政の効率、透明性と汚職の程度といった要素が含まれる。特に多国間援助機関が政治問題にかかわることが許容されるのか、あるいは二国間援助機関であっても被援助国側の内政問題にどこまで干渉できるのか、民主化の推進を強制してもよいのかといった視点から、各ドナーによってガバナンスの解釈に相違があり、これについては次の章で明らかにするとおりである。

さらに、ガバナンスをこういった政治と経済という二分法で扱うのではなく、行政、制度、あるいは市民ガバナンスといった別の要素を加えて3つに分類する場合も少なくない。例えば、世銀は制度ガバナンス (institutional governance)、Mahbub ul Haq Human Development Centre (1999)³においては市民ガバナンス (civic governance)、大芝 (1994)⁴では行政ガバナンスとして、それぞれ政治・経済ガバナンスとは別個の第3のガバナンス構成要素として扱っている。ここではこれらの3番目の要素と政治や経済との切り分け方法について立ち上がった議論は行わないが、このようにガバナンスの意味する範囲は広く、そのため各ドナーが活動に自らの意味付けをしていることは、事実として認識しておくべきである。

各ドナーのガバナンスの解釈について大まかに述べると、上記の政治ガバナンスを除いて、より狭い意味でガバナンスを解釈しているのが世銀などの国際金融機関⁵、政治ガバナンスも含めてもう少し広い意味でとらえているのが二国間援助機関、そしてその中間にあるのがUNDPなどの国連機関であるといえる。さらに、二国間援助機関の中でも米国はガバナンスの概念を民主化の一部として狭義にとらえているのに対し、英国は貧困撲滅のための市民参加も含めたより広い意味でとらえている。

国連機関と世銀におけるガバナンスの定義付けをここでもう少し詳細に述べると、まず国連機関の一つUNDPは、ガバナンスを「あらゆるレベルで国家の問題を適切に運営するための政治的・経済的・行政的権限の行使」と定義し、その要素として、住民の参加、法の支配、透明性、平等などを挙げている。ここでは経済的ガバナンスとは国家の経済活動に影響を与える決定策定プロセスであり、政治的ガバナンスとは政策策定プロセス、行政的ガバナンスとは政策実施システムを指すことである。

次に、国連機関におけるガバナンス研究の一端を担っている国連大学 (United Nations University: UNU) は、ガバナンスを「社会的、経済的アクターが相互に関連し合い、決定を行う公的領域を規制するフォーマル、インフォーマルなルール形成、管理体制」と定義付けている。UNUの分類によると、ガバナンスは表1-1に示されているように、行政や政策決定の上にある制度自体を意味するものとなっている。また表1-2のように、市民社会、政治的社会、政府、官僚、経済的社会、司法制度の6つの段階がある。

³ Mahbub ul Haq Human Development Centre (1999)

⁴ 大芝亮 (1994)

⁵ 多国間援助機関としては、欧州復興開発銀行 (EBRD) のみが「複数政党民主化推進」を定款で言及している。

表1-1 ガバナンスの概念

段階	活動	概念
メタ	政治	ガバナンス
マクロ	政策	政策決定
メソ	プログラム	行政
ミクロ	プロジェクト	管理

表1-2 ガバナンスの側面

機能的側面	制度的領域	ルールの目的
①Socializing	市民社会	市民に公的な問題意識を認識させる
②Aggregating	政治的社会	問題は政治的の制度を通じて政策に反映させるという制度の確立
③Executive	政府	政策は政府機関によって形成されるという枠組みの確立
④Managerial	官僚	政策は公務員によって管理、実行されるという制度の確立
⑤Regulatory	経済的的社会	国家と市場は開発を促進させるために相互作用するという制度の確立
⑥Adjudicatory	司法制度	紛争解決手段の整備

一方で世銀は、適切な経済運営の前提として、公的部門管理、説明責任、法的枠組み、透明性からなるガバナンス強化の必要性を強調し、さらに住民参加、軍事支出、人権も開発にかかわる問題として世銀の融資政策の対象となるとしている。世銀はその政治問題を扱わないマンドートのため、ガバナンスの定義付けにおいて、分析枠組みとしてのガバナンスと、実施枠組みとしてのガバナンスを明確に二分している。それは、①政治形態、体制のあり方、②開発のための経済的、社会的資源管理下において権力が執行されるプロセス、③政策策定、計画、実施における政府の能力である。基本的に分析の枠組みにおいて、世銀と国連に大きな差はないのであるが、その実施枠組みにおいては、相違は明確である。つまり、世銀は上記の②と③のみを対象とすることを公には明言しているが、欧米諸国の世銀理事会等での要求により、①も対象にすることを迫られており、結果として最近の世銀の活動は、後述のように①の政治ガバナンスに事実上入り込んできているといえるからである。さらに世銀だけでなく、国際通貨基金（International Monetary Fund: IMF）も、1990年代以降これまでの経験と反省から、その反汚職やマネー・ロンダリングの防止を中心に、ガバナンスの領域へ重点を置くようになってきた。

最後に、二国間援助機関のガバナンス支援強化に向けて、経済開発協力機構（Organization for Economic Cooperation and Development: OECD）の開発援助委員会（Development Assistance Committee: DAC）は、その2つの下部組織である「参加型開発と良い統治に関する特別作業部会（Participatory Development and Good Governance: PDGG）」⁶を「制度のキャパシティ・ビルディングに関する非公式ネットワーク」と整理統合して、2001年に「グッドガバナンス

⁶ http://www.bellanet.org/indicators/info_background.cfm

スと能力開発ネットワーク（Network on Good Governance and Capacity Development: GOVNET）」を発足させた⁷。このGOVNETは、グッドガバナンスとキャパシティ・ビルディングの2つの概念を整理して、関連する援助のあり方について議論し、各ドナーの知識や経験を共有する場として機能することが期待されている。その活動内容は、①反汚職、②キャパシティ・ビルディング、③公共部門改革、④困難なパートナーシップ、⑤ガバナンス指標、の5つに分類されている。このように、ガバナンスに対する取り組みは、多国間・二国間を問わず積極的なものとなってきているが、彼らのガバナンスについての考え方や具体的な活動例については次の章で、さらに上記⑤の指標構築の試みについてはその次の章で、それぞれ詳しく分析することとする。

1-2 ガバナンス重視に至った背景

それでは開発援助の世界において、ガバナンスが最近になって重視され始めた背景にはどのようなものがあるのでしょうか。そもそも「グッドガバナンス」という言葉を世銀が初めて公式に用いたのは、1989年のアフリカ向け援助においてであった。ここで注意しておきたいことは、そこで世銀が用いたガバナンスという言葉は、それまでの数年間にあった、米国と北欧を中心とした諸国の援助に関する議論の妥協的産物であったということである。つまり、途上国の民主化推進を国際開発援助の究極目標として掲げたい米国は、それに反対する北欧諸国に対する配慮として「民主化」という言葉をドナー間で最も重要なものとしてシェアすることを断念しつつ、その代わりに世界的に「ガバナンス」という表現を一般化させることによって、開発援助を通じた途上国の民主化推進を国際的な共通認識とすることを狙ったのである。このように、世銀が1989年にガバナンスという言葉に公に用いたことは、その定款で許されていない政治ガバナンスの領域へ世銀が間接的に入っていく第一歩として見ることもできよう。

さて、この援助に関して異なる理念をもつ先進国間の妥協の産物として生まれた「ガバナンス」という言葉は、1990年代以降、以下のような国際的背景のもとで、開発援助におけるキー・ワードとして広がっていくこととなった。その背景にある第1の要因は、いうまでもなく冷戦の終結であり、ここに民主主義市場体制は国際的に最も望ましい体制として認知された。また冷戦時には米国の共産主義封じ込めの目的で、腐敗した独裁政権であっても必要であれば援助は行われたのであるが、冷戦の崩壊によりその前提が崩れ、民主主義やガバナンスの重要性について、ドナー間で合意がなされた。

第2に、1980年代から1990年代にかけて中南米やアジア諸国で民主化が進展したことがある。特に1997年のアジア経済危機を通じて、開発独裁は長期的には持続可能でないという考えが一般的になり、民主化の重要性に対する国際的な認識は、一層共有されるようになった。もちろん欧米流の民主化を一様に途上国に押し付けることについての批判は多いものの、民主化自体の重要性については、少なくとも一般認識となりつつあるとあってよいであろう。

⁷ http://www.oecd.org/document/62/0,2340,en_2649_33721_1918654_1_1_1_1,00.html

第3に、これまでの国際開発援助を振り返って、良い制度の重要性が明らかになったことが挙げられる。1980年代以降、IMF・世銀の構造調整プログラムに代表される市場経済自由化が推進されたが、それが特にアフリカ諸国を中心として十分な成果を生んでいないことが明らかになってきた。良い政策であっても、良い制度のない国では効果を発揮しない、そのため良い政策の前に良い制度を構築しないとイケないという考え方である。こうした認識は後述のような実証研究によって世銀内部でまず支持され、ほかのドナーにも共有され、それがドナー・コミュニティの援助におけるガバナンスの重要性にも結び付いた。

第4に、ドナー自身の反省もある。市民社会や非政府組織（Non-Governmental Organization: NGO）の影響力が増すとともに、援助の受け手側だけでなく、ドナーの責任も問われるようになってきた。例えばインドネシアでは、世銀の内部資料が新聞に取り上げられ、援助の2～3割が闇に流れていたことが公になり、ドナーに対してNGOや市民社会が責任を追及するという事態が発生した⁸。また、旧ザイールなどでは腐敗した独裁者への援助の結果としての負債に対して、新しい政権の返済義務を問う裁判がNGOによって起こされたりしており、ドナーの説明責任と透明性が叫ばれるようになってきた。こうした背景の下、英国政府はその2001年の報告書において、「ガバナンスの良好でない途上国に援助をしてきたのはドナー自身である」と述べ、ドナーが自らの援助が被援助国に対して何らかの政治的影響を及ぼし得ることを認識する必要があることを説いている⁹。さらに、IMFの融資を受けたロシアにおける資金の不正使用も明らかとなり、大きな社会問題に発展し、IMFも世銀と協調して、反汚職やマネー・ロンダリング防止に積極的に取り組むこととなった¹⁰。

第5に、2001年の9.11米国同時多発テロ事件とそれに続く国際情勢の変化の影響も大きい。このタリバンによるテロがどこまで貧困の結果であるかについては意見が分かれるところである。また1990年代の10年と9.11以降の援助の考え方には米国を中心に大きな変化があり、単に同じガバナンス重視とはいえないことは注意する必要がある。しかし、ガバナンスの脆弱な国家がテロの温床になるという論理は一様に認められており、これが特に米国を中心とする先進国のガバナンス支援に大きな影響を与えたことは結果として事実である。こうした背景の下で、2002年のモントレイ会議の前にブッシュ大統領は、米国の開発援助を今後3年間で50億米ドル増額することを発表した。それにはコンディショナリティを付けてグッドガバナンスを要求することを前提とし、それが貧困撲滅とテロ対策にもなると言ったのである。さらにまた、それに続くイラク・北朝鮮問題はガバナンスの重要性をさらに国際社会に訴えることとなった。

このようなさまざまな背景の下で、1950年代以降1980年代にかけて、プロジェクトのみ実施していれば良いという風潮からセクター全体を見ないとイケないというプログラム型融資・グラントへ、と援助の重点が移ってきたのに続き、1990年代以降それはさらに広がって、一つのセクターだけでなく国全体の制度及びガバナンスを念頭においた援助を行うべきであるという考え方へと援助の重要性が移っていったのである。このことを図示したのが表1-3である。

⁸ Holloway, R. (ed.) (2002)

⁹ DfID (2001)

¹⁰ IMF (1997)

表1-3 援助の重点事項の推移（UNUによる分類）

時代	焦点	重点事項
1950年代～1960年代	プロジェクト	人間のため (For the people)
1960年代～1970年代	プログラム	人間の (Of the people)
1980年代	政策	人間と共に (With the people)
1990年代～現在	政治	人間による (By the people)

出所：Hyden, G. and Court, J. (2001)

最後に、興味深いこととして、開発援助の世界でこういったグッドガバナンスの重要性が増してきたのと歩調を合わせるような形で、ビジネスの世界においても近年、米国エンロン社をはじめとする粉飾決算の発覚などを背景に、いわゆる「企業統治 (corporate governance)」の重要性が認識されるようになってきたという事実がある。なお、本研究において考察の対象とする「ガバナンス」は、通常「グッドガバナンス」ともいわれる政治・行政・市民社会の統治についてであり、上記のような企業統治の問題は、直接は扱わない。しかしこれは同じ企業のガバナンスであっても、民間企業のそれであれば企業統治となり、公営企業であれば本研究で対象とするグッドガバナンスとなるわけである。さらに、実際に世銀やUNDPをはじめとして、企業ガバナンスも対象としているドナーは少なくないことを考えると、本質的に両者の間には大きな差はないと考えられる。

1-3 経済理論の推移

これまでに述べた国際情勢の変化に歩調を合わせるような形で、経済学分野でもガバナンスに関する研究が進んできた。これまで経済学者や開発政治学者によるガバナンス研究というと、前者による政府の規制が経済活動に及ぼす悪影響、後者による政治プロセスにおける意思決定のメカニズム自体の分析があった。前者に相当する研究としては、1970年代以降のクルーガー (Krueger, A.) やバグワティ (Bhagwati, J.) らの新古典派経済学者によるレント・シーキング活動の分析、後者にはベイツ (Bates, R.) やウェイド (Wade, R.) らによる研究がある。

この両者には、政府の規制が資源の非効率をもたらすということを分析している点では共通点があるが、前者は政府の失敗に焦点を当てているのに対し、後者はその問題を政府の役割を否定することに結び付けるのではなく、政府の規制に影響を及ぼす利益団体等、貧富の格差の存在する社会構造自体に見いだしているという点で、その思想には大きな違いがある。さらに、政治的意思決定のメカニズムの分析としてはオルソン (Olson, M.)、ブキャナン (Buchanan, J.)、タロック (Tullock, G.) 等による公共選択理論があるが、彼らの関心事は異なる構成要員からなる社会においてどのような意思決定がなされるかという点であり、その意思決定が経済活動に対してどのような影響を及ぼすかというところにはない点で、前の2つとは大きく異なっている。

これに対し、最近経済学者の間で盛んになってきた研究領域として、いわゆる新政治経済学¹¹

¹¹ この新政治経済学は、クルーガーやバグワティらによる政治経済学よりさらに新しく、Political EconomyではなくPolitical Economicsという英語名で呼ばれることもある。

がある。これは、政府が自らの利益を追求した結果、どのような資源の非効率配分が引き起こされるかを分析する学問分野であり、これまでのクルーガーやバグワティらによる新古典派経済学よりも精緻な経済学的手法を用いて、ベイツの言うような為政者の政治的合理性による経済的合理性の損失が明らかにされているという点で、学問的な進歩が見いだされる。この分野の代表的な研究者として、マクロ経済ではアレシナ (Allesina, A.)、ドレーゼン (Drazen, A.)、ペルソン (Persson, T.)、ロドリック (Rodrik, D.)、タベリーニ (Tabellini, G.)、貿易理論においてはグロスマン (Grossman, G.)、ヘルプマン (Helpman, E.) などが挙げられる。

さらに昨今のゲーム論の進化に伴い、官僚制度や国家 (state) の理論化もディキシット (Dixit, A.)、ティロル (Tirole, J.)、ウィルソン (Wilson, J.)、青木昌彦らによって展開されている。前者においては、公務員を依頼人である一般大衆に奉仕すべき代理人としてとらえ、利益団体の存在による彼らのインセンティブへの影響といった問題が分析されており、後者においては、青木が「国家」(state) を政府と他の主体との相互作用の結果としての均衡状態としている。さらに汚職の問題に関しても、ローズ・アッカーマン (Rose-Ackerman, S.) のような政治学者だけでなく、マウロ (Mauro, P.)、シュライファー (Shleifer, A.)、タンツイ (Tanzi, V.)、ヴィシヌイ (Vishny, R.) のような理論経済学者によって研究が進んでいる。これらの学問的潮流を一言でいえば、これまで経済学者が必ずしも目を十分に向けてこなかった政治やガバナンスの分野を、経済学的手法を用いて解明することである。

ただしここで一つ注意しておきたいことは、これらの理論のすべてが必ずしも途上国のガバナンスを分析することを目的として行われているということではないということである。例えば、上記のマクロ経済に関する理論は、二大政党を基本とした米国型民主主義を基本的な前提としており、選挙自体が正当に行われなかったり、法の施行に問題があるとか、言論の自由が制限されている、といった、十分に整備されていない中途半端な民主国家である途上国のガバナンスを分析する理論として開発されたものではないことに注意する必要がある。またこの分野の経済学では、これまでの政府の規制をめぐる利益団体の活動の分析ということを超えて、政府自体を利益団体と見ることが多いため、援助を受ける政府を最初から善意のない団体¹²としてとらえた結果、援助自体の意義を否定してしまうことにもなりかねないので、この点で注意は必要であろう。

1-4 クロス・カンントリー・データによる実証研究

ガバナンスに関する経済学のいま一つの貢献は、クロス・カンントリー・データを用いた実証分析である。1980年代後半以降再び盛んになった成長論に基づくクロス・カンントリーの説明変数に民主主義やガバナンスの指標を加えて、それらが経済成長やその他の人間開発の指標との間にどのような相関関係があるかを調べようというのが、これらの研究である。

例えばバロー (Barro, R.) は、フリーダムハウスによる民主化指標と世界各国の経済成長率の相関関係を調べ、中進国を除いて民主主義が望ましいという結論を出している。さらにバローは、

¹² ヴィシヌイやシュライファーは「見えざる手 (invisible hands)」をもじった「横領する手 (grabbing hands)」という言葉を用いて、自らの懐を肥やす政府のことを表現している。

民主化による経済成長への正の効果は、教育や投資といったチャンネルを通じてもたらされることを示した。しかし、そのほかにも数多くある民主主義と経済成長の関係についての実証研究は、必ずしも一致した結論を見ておらず¹³、それは民主主義でない国の場合、特にリーダーの質によって経済実績が左右されることによるためであると考えられる。一方、所得水準の向上が民主化の推進にどのような影響を与えるかという点についても、中進国が最も大きく影響しているという研究もあれば、明確な関係を否定する研究もあり、これももう一つはっきりしないところである。

民主主義と成長の関係よりも明確な結論が出ているのは、それよりも狭い意味のガバナンス、つまり行政や司法に焦点を合わせた「制度」の質と経済成長の関係であろう。アレシナ¹⁴は効率的な官僚制度、汚職のなさ、所有権の確立、法の支配といった「制度」の質が経済成長にとって重要であることを計量的に明らかにしている。この研究をさらに進めて、世銀研究所（World Bank Institute: WDI）のカウフマン（Kaufmann, D.）らは、さまざまな既存の情報源から収集した300を超すガバナンスの指標を基に、基本的なガバナンスの概念を6つの指標に分けて指標化し、これらの指標と所得、教育、保健などの各指標との相関関係をクロス・カントリー・データを基に検証し、ガバナンスの重要性を実証した¹⁵。ガバナンスと援助の有効性についての関係も、ダラー（Dollar, D.）を中心とした世銀の研究グループによって研究され、そこではガバナンスの良い国の方がプロジェクトの成功率が高いことが実証された¹⁶。そしてこの研究結果は、ガバナンスを援助の資金配分に考慮することの経済学的根拠として使われることにもなったのである¹⁷。

¹³ UNDP (2002)

¹⁴ Alesina, A. (1997)

¹⁵ Kaufmann, D., Krray, D. A. and Zoido-Lobaton, P. (1999)

¹⁶ World Bank (1998)

¹⁷ これに対して日本では、第3章で紹介する下村（1998a）や稲田（2001）などの批判がある。