

2. 多国間援助機関の支援動向

2-1 世界銀行 (IBRD・IDA)

2-1-1 ガバナンスに対する考え方

世界銀行は「政治的分野には介入しない」ことを定款に明記しており¹⁸、このため世銀はガバナンスの分野においては、政治体制の変革ではなく、行政の効率性や財政の改善といった経済的分野を中心にしてきた。そのため、政治の悪化を援助停止の原因とすることが少なくとも公的には難しく、例えばケニアのように独裁政権に反対して支援を停止する二国間援助機関と、政治的な理由で援助を停止できない世銀との間に協調融資上の問題が起きたこともあった。しかし上記のように、1989年の対アフリカ向け支援において初めてガバナンスという言葉が公式に用いた頃を境に、世銀のガバナンスに対する考え方が多様になってくるのである。

まず1992年に世銀はガバナンスに関する戦略ペーパーを発表し、そこでガバナンスを「開発のための国家の経済的・社会的資源管理において、権力が行使されるその形態 (manner)¹⁹」と定義した。世銀がガバナンスへの取り組みを強化することについては、当初反発する国も少なくはなかった。しかしガバナンスに世銀が取り組むことになっていく背景には、前章で述べたような米国の影響が少なからずあり、加えて1995～1996年の世銀副総裁の個人的努力が大きくあったといわれている。そして、その非政治的考慮の定款を改定することのできない世銀は、その定款の解釈を変えて、「政治的」理由からガバナンス改善を求めるのではなく、資源配分の改善に貢献するという「経済的」理由でグッドガバナンスを重視するという理由付けによって既存の定款との整合性を図り、それまでより広い範囲における「ガバナンス」分野への介入の理論的根拠を固めたのであった。

こうした流れをもとに1990年代半ば以降、ガバナンスをどのようにその活動に取り込んでいくかは、世銀にとっての中心的課題の一つとなった。前述の「援助は有効か」にも、援助の有効性とガバナンスの関係が強調されているのもその表れである²⁰。そして、1998年には汚職対策戦略が、2000年には公共部門改革とガバナンス強化に関する戦略が立てられた。また2002年の世界開発報告書の副題は「市場のための制度構築」²¹となっており、これまでの世銀のガバナンスに対する取り組みを大きく取り上げる報告書となった。煩雑な法システム、腐敗した司法、偏った金融制度、複雑な登記制度等が貧困層を苦しめて、社会全体の開発を阻害している国々が多い一方で、体系的に以上のような制度を住民の需要に合わせて改革し、新たな制度を構築することによって、所得の向上と貧困削減を達成している国も少なくないというのである。実際、世銀チーフ・エコノミストのスターン (Stern, N.) も、「効果的な制度がなければ、貧しい人々と貧しい国家はま

¹⁸ 世界銀行協定第4条10項「非政治的考慮の規定」により、借入国の政治的状況を融資基準とすることを制約している。

¹⁹ World Bank (1992)

²⁰ World Bank (1998)

²¹ World Bank (2002b)

すます市場から得られる利益から排除されてしまう」と述べている²²。

一方、世銀に対する途上国からの需要も、規制緩和、公共サービスに対する民間活力の導入、公的部門の能力強化等において政策アドバイスを求めるケースが増加している²³。そのため、ガバナンス強化のための制度構築支援に費やされる世銀の予算²⁴は、2001年には45億米ドルとなっており、この数値は過去4年で倍増している。

世銀はガバナンス政策として重視する3分野に公共部門改革、地方分権化、法制度整備を挙げている。第1の公共部門改革には、公務員制度改革、金融財政管理や税務管理能力向上、国営企業の合理化・民営化、公的サービスの改革を含み、第2の地方分権化の強化に関しては、説明責任が重視されている。第3には、法の支配の強化に関して法整備と司法手続の改善支援を含んでいる。世銀のガバナンス支援は極めて多岐にわたっている。そこで以下、世銀のガバナンスの分野における取り組みを資金配分、融資、技術協力、指標化の試みなどに整理して紹介することにする。

2-1-2 国別資金配分

世銀は、途上国のガバナンス改善支援の一環として、ガバナンス改善と汚職の構造的な原因の究明に対する政策支援と調査 (Analytic and Advisory Activities: AAA) を1999年より国別に実施している。このAAAは、制度・ガバナンスレビュー (Institutional and Governance Reviews: IGR)、公的支出レビュー (Public Expenditure Review: PER)、国別調達評価レビュー (Country Procurement Assessment Review: CPAR)、国別財務透明性アセスメント (Country Financial Accountability Assessment: CFAA)、社会的構造的レビュー (Social and Structural Review: SSR)、反腐敗調査 (Anti Corruption Diagnostic Survey)、公務員調査 (Survey of Public Officials) の7つのレビューからなる (表2-1)。これを基に途上国のガバナンス改善の程度を厳しくモニターしていく、というのが世銀の姿勢である。

世銀がこうした調査を行うようになった背景には、国別資金配分におけるガバナンス考慮の重要性の高まりがある。1999年には、すべての国別援助戦略 (Country Assistance Strategy: CAS) に対してガバナンスの問題を考慮し、国際開発協会 (International Development Association: IDA) の資金配分もガバナンスの程度に左右されるようになった。CASのここ2年のレビューにおいても、約8割が汚職とガバナンスを議論していることが分かり、3分の2は明確にガバナンスを柱としてCASが策定されている。その際、改革意思のある国とない国とを区別し、それぞれ別の取り組みを行っている。2000年の世銀公共部門改革戦略によると、改革に対して政府の明確なコミットメントが認められる国に対しては公共部門管理改革支援を積極的に行い、意思のない国に対しては、地方自治体などのコミュニティーの能力強化、汚職防止支援を行っている。この国別資金配分のためのガバナンスの考慮は、その国の貧困状況も含めたマクロ指標、ガバナンスの程度、これまでの世銀の案件の進捗状況を基にして決定されるのであるが、ガバナンスに関し

²² <http://econ.worldbank.org/wdr/subpage.php?sp=2391>

²³ 日下部元雄 (2002)

²⁴ 制度構築をコア・プロジェクトとするものだけでなく、公共部門管理を含む。

表 2-1 世銀のAnalytic and Advisory Activities (AAA) の枠組み

制度・ガバナンスレビュー (Institutional and Governance Reviews: IGR)	公的機関のガバナンス管理とそのパフォーマンスに対する分析の枠組みであり、政策決定過程、公共サービスの提供、透明性の3点に焦点を当てている。
公的支出レビュー (Public Expenditure Review: PER)	公共部門管理の伝統的な分析手法。主に予算構造や編成に注目しているが、国別の公共部門一般の問題（分権化、機構改革）を広範に対象とする。
国別調達評価レビュー (Country Procurement Assessment Review: CPAR)	立法枠組み、組織能力、そして現実と公式手続の齟齬を含む公共部門の調達構造の健全性を分析する。
国別財務透明性アセスメント (Country Financial Accountability Assessment: CFAA)	公共・民間部門双方のための財務管理システムと財務会計環境を分析する。目的はリスク管理と借手の財務管理能力支援になる。
社会的構造的レビュー (Social and Structural Review: SSR)	中期的な構造問題のアセスメントを行い、成長と貧困削減度合いに関する見直しを行う。
反腐敗調査 (Anti Corruption Diagnostic Survey)	市民、民間企業、政策立案者の汚職に関する分析ツールを用いた調査。汚職のコスト、公共サービス提供やビジネス環境の質を測り、公共部門の脆弱性を分類し、調査結果に基づいて各政府機関や民間部門、市民社会の代表で話し合い、組織改革の認識を上げることが目的とする。
公務員調査 (Survey of Public Officials)	公共サービスの条件やインセンティブの調査。

ては上記の国別調査などを基にした世銀スタッフのある程度主観的な採点に基づいており、現在のところ、第4章で扱う世銀自身によるガバナンス指標は、まだ使用されていない。

2-1-3 重債務貧困国の公的支出調査

重債務貧困国 (Heavily Indebted Poor Countries: HIPC) に対しては、世銀は公的支出トラッキング・サーベイ (Public Expenditure Tracking Survey: PETS) を行い、予算形成、予算執行から予算報告に至るまでの公的支出が正しく行われているかをチェックしている。2001年には25カ国が対象となった。メリットとしては、ガーナの例が示すように、細かな変化をとらえることができることである一方、デメリットとして国数が少ないことで、そのため2年後には14のアフリカ諸国が追加される予定である。

PETSは公共サービスの供給サイドの量的調査である。そのため、対象は世帯や企業ではなく提供者である地方自治体、地方政府であり、政府の異なったレベルからデータ収集をする。さらに、記録からの調査と同時に面談も行うが、標準化された手法は確立されていない。PETSのデータは、信頼性のある行政・金融データが欠如している国において有効であるし、ガバナンス、分権化や費用効果といった調査をするためのマクロ経済データとしても利用可能である。ウガンダでは、学校や診療所のための予算化された資金を評価するためにPETSが使用された。ただしこの際の問題は、地方自治体の記録の信頼性・有効性の欠如にあった。新聞やラジオ放送を通じて情報を提示していくことも行っている。

さらに、世銀は新しいツールとしてPETSのほかにサービス・デリバリー・サーベイを行っている。これは主観的なアンケートを世帯やサービス供給者に行うことによって、医療施設や学校の実態を調査するものである。このサーベイの課題としては、実施は地域か国際社会か、分析は

誰が行うのかといった問題にこたえていくことや、現地調査の定期的施行のために省庁・大学・市民社会を巻き込み、貧困削減戦略ペーパー（Poverty Reduction Strategy Papers: PRSP）やモニタリングといった既存の手法やシステムと関連付けていく必要などがある。

2-1-4 構造調整融資

ガバナンスを国別資金配分の決定において考慮するだけでなく、新しい形での構造調整融資によって、被援助国のガバナンス改善をマクロの立場から支援していくことも、世銀の活動の中で重要になってきている。この構造調整融資は基本的に財政サポートであり、インフラなどのハードウェアの建設を伴わない援助であるという点では、これまでの通常の構造調整融資と共通しているが、これまでの構造調整融資が、外貨危機やハイパーインフレなどの非常事態に行われ、通貨切り下げなどのマクロ安定化政策とともに行われることが多いのとは違い、行政改革のみを目的とし、資金は例えば政府職員の退職金支払いなどに充てられる。言い換えれば、これまでの構造調整融資は、緊急時に経済的なコンディショナリティを課するというものであったのに対して、こちらはそれほどの緊急時でなくても行政改革のコミットメントのある政府に行政的なコンディショナリティを付けて行革支援の融資を行うものである。ここに相違点がある。

このガバナンス改善のための構造調整における主眼は財政支出に向けられており、財政上のリスクの最小化、法的信用性確立のための支援、財政のモニタリングなどが、コンポーネントとなる。この融資においては、通常の構造調整融資よりも資金を受け取っても改革を行わないことが可能となりやすいので、融資をこれまでよりも細かく4～5回に分けて行い、その間に相手国政府の動向に常に注意を払い、状況次第ではプログラムを停止することも検討することが必要とされる。そのために現地スタッフの数を増やすことも必要とされる。しかし、現地スタッフ増員によって現地政府が援助機関側の内部事情や考え方を知り、改革ができない場合の口実を助けるという問題も避けられず、これはかなり高度な技術を要するプログラムともいえよう。

世銀の最大支援国の一つであるインドを例にとると、こういった構造調整融資が最近3年間の新規貸付の約1割を占めている。このインドにおける世銀の構造調整融資は州政府を対象にして供与され、世銀は改革に前向きな州政府（例えば、アンドラ・プラデシュ、オリッサ、ウットル・プラデシュ）を選んで、ガバナンス改善のための一時的な財政負担を支援することを行っている。これは、例えば世銀の融資と引き換えに、それを退職金支払いの原資として毎年2%ずつ政府職員を減らしていくといった具合で行われる。

それでは、ガバナンスの程度も悪く、リーダーに改革へのコミットメントも感じられず、貧困層を膨大に抱える、いわゆるプア・パフォーマンスをどうするか、という問いに対する世銀の対応は、英国のところで併せて説明することとする。

2-1-5 汚職撲滅のための取り組み

ガバナンスの分野における世銀の重点項目の一つに、汚職撲滅がある。1994年ウガンダでの世銀ワークショップが最初の汚職撲滅案件であり、その後1996年に、世銀・IMF総会で総裁が加盟国の汚職対策に取り組む旨を発表した。それ以来、世銀がこの問題に積極的に取り組むこととな

った。2000年には汚職に関する報告書²⁵が発表され、そこでは1997年以降の世銀のこの分野での戦略と活動が、世銀のプロジェクトにおける不正・汚職の最小化、汚職対策を推進する国の支援、世銀における汚職撲滅の主流化、汚職撲滅へ向けた国際的取り組み支援の4つに分類して紹介されている。

まず、世銀プロジェクトにおける不正や汚職の防止についての関心は、世銀内部で急速に高まっている。プロジェクトにおける調達、財務管理、監査の過程において不正・汚職を防ぐため、世銀は1997年には専門委員会（Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission）を設置した。そして1999年度には全職員に対して反汚職アクション・プランが実施され、まず職員に強い認識を持たせ、ほかのプログラム、他機関との調整を図り汚職対策を進めている。

汚職撲滅を推進する国の支援としては、現在30カ国以上がその対象になっている。それらは例えば、ラトビアにおける税制支援、アルバニア、グアテマラ、モロッコにおける司法改革支援、ボリビア、タンザニアにおける行政・市民サービス改革支援などである。さらに、キャパシティ・ビルディング、ガバナンス、汚職対策を一貫した戦略から、ガバナンスの改善と汚職対策プログラムの成果は知識と情報と政治的指導力と意思によるという考えの下で、世銀研究所（World Bank Institute: WBI）は35カ国において、議員、公務員、監査役、メディア、NGOなどを対象にセミナーや研修を実施している。地域別に見て、この分野で世銀が特に重視しているのはアフリカであり、すでにベナン、エチオピア、ケニア、ガーナ、マラウイ、タンザニア、ウガンダを対象に研修プログラムを実施し、国別行動計画を策定している。

インドネシア、ベネズエラ、ロシアにおける特別行政区の設置支援の試みも興味深い。中国などの「経済特区」の経験を参考にした「特別ガバナンス地区（Special Governance Zone）」設置プロジェクトでは、国家に対する包括的かつ体系的なガバナンス改革は現時点では実施困難なこれらの諸国を対象に、ガバナンスが良好で腐敗の少ない地方自治体をまず限定的に選定し、そこに小規模な汚職撲滅戦略を試験的に行い、成功となればほかの地域に応用していく試みが、ハーバード大学と3カ国のそれぞれの研究機関との協力の下で行われている。ただし、特別ガバナンス地区の経験が他地域には適応可能かという点や、腐敗をなくすことがどの程度可能かという点において、まだ課題は残されている。

汚職撲滅のための国際的取り組みの推進も、世銀にとって重要である。そこで世銀はADBなどの地域開発銀行とともに政策調整、情報共有のために合同ワーキング・グループを創設し、UNDPやWTO、欧州連合（European Union: EU）、二国間援助のドナーなどと汚職対策の分野での関係を強化する一方で、人権団体を含むNGOとも協調関係を築き、さらに国際会議出席、メディアなどを通して汚職撲滅の重要性を訴えている。なお、ガバナンス・制度構築における世銀の各援助機関との協調分野は、汚職撲滅・ガバナンス、市民サービス改革、分権化、司法・立法改革、税制・行政、公的支出管理、議会、メディアと多岐にわたっている。

²⁵ World Bank (2000)

2-1-6 司法制度の改善

汚職撲滅に続く世銀の主要な技術協力の分野としては、司法制度の改善がある。例えばバングラデシュでは、司法手続きの簡素化と社会的規範に基づく代替的紛争解決制度の構築支援案件が成功を収めている。これまで同国では貧困層の司法アクセスが限られていたが、小法廷の設置により、裁判にかかる期間も3年から2ヵ月に短縮され、法廷へのアクセスが増すとともに、透明性も向上した。同様の案件はエルサルバドルやタイ、ウガンダでも実施され、それまでの高い費用が払えず裁判文書も読めなかった貧困層が、司法制度を活用できるようになっている。

さらに、司法制度の改善に間接的に関連して、オンブズマン制度の構築支援も世銀によって行われている。ペルーでは、オンブズマン事務局に関する制度構築支援プログラムを現地のNGOと協力して推進し、オンブズマン制度の広報、機構強化と予算編成、地方政府と年金計画の評価、公共サービスの規制管理、貧困層と老人に対する取り組み支援のための技術協力と研修プログラム等を実施した。世銀はその成果として、サービスの分権化促進、国家と市民社会の間の調整、市民社会の形成と国家に対するモニタリングの推進等を挙げている。このように、世銀のガバナンスの分野における活動は、国別調査、資金配分に始まって、構造調整融資から各種技術協力に至るまで、幅広く活発である。

2-2 アジア開発銀行（ADB）

2-2-1 ガバナンスに対する考え方

アジア開発銀行（Asian Development Bank: ADB）は、世銀と同様にガバナンスを重視しており²⁶、ガバナンスを「政府の政策が形成され、実施される上での方法」として定義している。ADBも世銀やIMFと同様に、「政治的分野には介入しない」ことを定款に明記しているが、世銀もそうであるように、昨今の援助におけるガバナンス重視の背景の下、アジア開発資金（Asian Development Fund: ADF）の配分において、貧困状況に加えてガバナンスの状況を考慮するようになっている。その背景には、ADBのプロジェクトの成果は開発過程における持続可能性や効果性によるところが大きく、限られた資金を最も効果的に利用し持続可能な開発や貧困削減を図るため、被援助国とのパートナーシップを強化しつつ、援助を最も効果的に利用する国に対して配分するよう努めることが必要であり、一方、被援助国側は援助を最も効果的、効率的に利用していく責任を負う、という考え方がある。

2-2-2 資金配分とガバナンス評価

このような考え方の下で提案されたのが、パフォーマンスに基づく配分（Performance-Based Allocation: PBA）という援助資金分配の制度である。これにより、援助資金配分に被援助国のパフォーマンスやほかの指標が公平な視点から反映されることになる。そしてそのPBAを決定付ける評価手法の一つが、2001年より開始された国別パフォーマンス評価（Country Performance

²⁶ ADB（2000）

Assessment: CPA) である。

このCPAは、援助の効率性や選択性を向上し、より良いパフォーマンスを促進するインセンティブとなることが期待されている。具体的には、貧困削減に付随する、制度的問題、能力的制限、政策的弱みや実施における障害などの重要課題を認識し、非効果的な貧困削減事業を再構成し、政策形成能力を強化することによってガバナンスを強化し、貧困削減を促進するというものである。

CPAにおいてパフォーマンスは、政策制度的枠組みとポートフォリオ・パフォーマンスの質によって評価される。このうち前者は3つに区分され、それは持続可能な経済開発、社会開発、そしてガバナンス及び公的部門の運営である。このADBにとってのガバナンスは全体の制度に影響を与えるコアとなる政府の政策と実行であり、その中の細かい区分として、法制度、汚職撲滅のための責任能力のある組織、公的サービス、歳入の動員と予算マネジメント、そして公的支出の管理と効率性がある。これらは所有権、紛争解決制度、独立した監査制度、責任能力や制度的能力の向上、金融部門の監督強化、財政運営の改善などを含む。最後の財政運営の改善はADBにとって特に重要であり、この項目は歳入増加、予算策定過程の改善、公共投資事業の効率化や、補助金や非生産的支出の削減などの要素が、広範にわたって含まれている。

2-2-3 パフォーマンス評価方法

ガバナンス評価は、教育や保健の改善といった社会開発と同様に、最も大きい30%という比重を与えられている。そして、実際のパフォーマンス評価にあたっては、その国を担当するADBのスタッフの判断によって、各国がCPAにおけるそれぞれの区分において6段階に評価される²⁷。また、それぞれのスコアは改善(+)や悪化(-)の記号、または「安定している」という言葉が付随され、その区分におけるパフォーマンスが改善しているか、悪化しているか、もしくは変わらないでいるか、前年度のスコアと比べて示している。なお、このスコアが、現状だけでなく過去と比べて改善(悪化)したかについても明確にしていることは興味深い。現状の数字スコアのみがパフォーマンスのランク付けには考慮される。

2-2-4 資金配分の世銀との比較

このようなADBにおけるPBA制度と世銀のそれとを比較してみると、多くの類似点が見られる。特に貧困削減とグッドガバナンスに関してはどちらも重点を置いており、IDAが用いるパフォーマンス評価の公共部門運営と制度という区分はADBのガバナンスと公共部門運営という区分と非常に類似している。そして、そのどちらの区分でも焦点が当てられているのが責任能力、反汚職、法制度と透明性である。ADBの制度では公共サービスが分けられて含まれている。このことは、有能な人材を正しく評価して登用できる公共サービスが政策形成と事業実施のために必要であり、それが効率的なガバナンスにおいての決定要因であると理論的に考えられるからである。

²⁷ ADB (2001)

ADBは3つの基準によって途上国の財政管理の質を評価しており、基本的に区分は歳入増加、予算過程と経営、金融管理、公共投資事業、公的支出の効率や不鮮明な補助金と非生産的な支出の削減努力など、世銀と同じ分野を網羅している。またADBもガバナンス・デイスカウント、すなわちガバナンスの悪い国はスコアを減らすという条件を設けている。最後に世銀と比較した場合、ADBはガバナンス（と財政管理の区分に）は30%、世銀はガバナンス評価に20%のウェイトを置いており、資金配分決定において考慮される全要素の中でガバナンス関連が占めるウェイトは、ADBの方が若干ではあるが高い。

2-2-5 構造調整融資と技術協力

ガバナンス支援のためのADBの活動として重要なのは、政府のガバナンス改善のための構造調整融資と、財政運営の改善のための技術協力であろう。この中でも特に、政府の財政運営の改善を目的とした構造調整融資は、世銀の項でも述べたようなスキームとなっており、大きな効果が期待されている。

ADBのガバナンス改善を目的とした構造調整融資で最大の案件はインドで行われている。インドにおけるこの種の構造調整融資は、世銀よりもADBが先に始めており、これは注目に値する。ADBのこういった活動の背景には、インドにおける州政府の財政悪化が深刻化し、中央政府の財務省は今や州政府への財政支援に対してその用途を明確にすることで多くの州と覚書を調印しているという事実があり、そのため中央政府の意向とADBの融資の趣旨は一致している。

さて、ADBは対印資金協力の約30%は州政府を対象に行われており、そこで選定されている5つの州（グジャラート、マディヤ・プラデシュ、ケララ、アッサム、シッキム）は、州政府が改革に取り組んでいる。それでも、財政的には厳しい州である。これらの州でADBは、構造改革を念頭に置いたプログラム融資を行っており、そこでは補助金の削減や電力料金の値上げなどの財政改革が厳しく条件付けられている。これまでには地震の影響を受けたグジャラート州と財政難のマディヤ・プラデシュ州がともにADBの融資の下で電力部門のガバナンス改善に着手している。同様にケララ州では、ADBから財政支出改善のための技術協力案件が供与されている。このように構造調整と技術協力を併せて政府の財政運営を改善していく、というのが、ADBのガバナンス支援における重要な柱となっているのである。

2-2-6 汚職撲滅のための取り組み

ADBは汚職撲滅のための取り組みも、積極的に行っている。1998年には反汚職のための戦略ペーパー²⁸を発表し、途上国との政策対話において汚職の問題を隠すことなく取り上げること、汚職のある国に対しては援助配分を減らすこと、汚職を撲滅するための支援案件を積極的に施行すること、プロジェクトの選定や実施にあたって透明性を保つこと、といった姿勢を明らかにした。さらに、タスクフォース・チームによってプロジェクト実施における資材調達のプロセスを見直し、職員の倫理規定も明文化した。このように、反汚職の分野でのADBの取り組みは、世

²⁸ ADB (1998)

銀と同様に、途上国に対する支援から自らに対する規律の徹底にまで広範囲に及んでいる。

2-3 国連開発計画（UNDP）

2-3-1 ガバナンスに対する考え方

UNDPは、ガバナンスを国家運営のための経済的、政治的、行政的制度機関のすべてのレベルでとらえており、そこには、国家の経済活動に影響を与える決定策定プロセスとしての経済ガバナンス、政策決定プロセスとしての政治ガバナンス、政策実施システムとしての政策策定プロセスの3つが含まれている。従って、経済ガバナンスと行政ガバナンスに特化してきた世銀と比べて、UNDPのガバナンスの解釈はより広いものといえる。

UNDPにとって、ガバナンス支援はその最重点分野であるといっても過言ではない。特に重視されるようになった1990年代を見ると、1992年から5年間でガバナンス支援への資金配分は4倍近くに急増しており、1992年から1996年の間でUNDPの実施プログラムの約半分がガバナンス分野に相当するほどになった。最近策定されたUNDPの6つの重点分野でも、ガバナンスは貧困削減、紛争予防と紛争後の復興、環境保全と持続可能なエネルギー開発、情報通信技術（Information, Communication Technology: ICT）、HIV/AIDS撲滅と並んで入っているだけでなく、その最初に挙げられている。地域別に見た場合、UNDPによるガバナンス分野の最大支援先はアフリカで、その中でも財政及び公共部門の管理がその案件の大半を占める。続いて中南米では案件の約半分、アジア太平洋地域では約2割がガバナンス支援である。

UNDPが初めてガバナンスへの取り組みについて本格的にふれたのは、1994年の「変化へのイニシアティブ」というペーパーにおいてであり、そこでガバナンスへの取り組みは、貧困、女性、環境などの優先分野を重視した開発を進めるために欠かせないものとされた。さらにUNDPは、1997年に「ガバナンスの概念再構築」というペーパーを発表し、ガバナンスを「国家の事業を管理する政治的、経済的、行政的制度・機構」と位置付けた²⁹。そして、公的資源が効率的に、また社会の需要にこたえる形で管理される必要があり、そのためには市民の参加、透明性と説明責任が求められるとした。また同年の、「持続可能な人間開発のためのガバナンス」というペーパーでは、UNDPのガバナンスへの取り組みが持続可能な人間開発のためにあるという解釈が加えられ、開発プロセスにおいてエンパワーメント、雇用、公正、環境側面が強調された。さらに1997年7月には「腐敗とグッドガバナンス」というペーパーも発表されており、この年はUNDPのガバナンスの重要性を再認識させる年となった。

さて当時の、UNDPのガバナンス支援の重点分野は、①統治制度・機構（政治機構、立法・司法制度、選挙体制、人権）、②公的・民間部門管理（経済取引、社会資源管理）、③分権化（財政・行政プロセスの分権化）、④中央・地域・地方レベル間の公共プログラム管理、⑤市民社会（政治、経済参加）、⑥特別な状況下のガバナンス（政治的、経済的、社会的危機状況にある国家、移行経済国）の6項目とされていた。その後、UNDPの重点分野には若干の変更が加えられ、現

²⁹ UNDP (1997)

在では、①法の支配（法整備支援）、②選挙支援、③司法へのアクセス支援、④人権、⑤情報へのアクセス支援、⑥分権化と地方ガバナンス、⑦公共行政と市民サービス改革、となっているが、基本的な考え方に大きな違いは見られないといっている。

最後に、UNDPのガバナンス支援における世銀やADB、あるいは米国や英国などとの大きな違いは、彼らがフリーダムハウスやトランスパアレンシー・インターナショナルなどの各種指標を参考にしているものの、被援助国のガバナンスの程度を国別（あるいは一国における州別）の資金配分に積極的に結び付けていないことである。UNDPは世銀やADBなどと比べてその規模の小ささから、資金配分によってガバナンス改善に影響を与えるということではなく、貧困地域を幾つか選んで、そこにパイロット・プロジェクトを行い、その成功例をもって政策へ影響を与え、その後の発展へつなげる布石とすることを目標としている。

UNDPとその他の機関のこういった考え方の違いの背景には、その資金的規模の違いに加えて、融資と無償との相違、また背後にある先進国と途上国の意見の違い、といった問題があることはいうまでもない。また圧倒的な資金力を持つ世銀と比べた場合、UNDPの途上国のガバナンス改善に対する影響力は同じとはいえないであろう。しかし、いわゆるプア・パフォーマーをどうするかという議論において、世銀をはじめとして英国さえ含めた主要ドナーが、ガバナンスが悪く貧困比率も高いプア・パフォーマーを避けつつある中、UNDPの役割は今後さらに無視できないものとなってくると考えられよう。

2-3-2 実施体制

UNDPは1995年にガバナンスの枠組みを一貫して把握するため、その内部に専門の部署³⁰を設置した。このMDGDの活動目的は、第1にガバナンス支援プログラムを開発し、特に汚職撲滅についての支援を強化して、さらにほかの国連機関や二国間援助機関に対してUNDPのガバナンス部門の実質的な役割を向上させることである。

第2に、ガバナンス分野の政策提言や技術支援の要請の増加に対応し、UNDPはテーマ別信託基金（Thematic Trust Fund: TTF）を設立した。この基金は、UNDPの最新のグローバル協力枠組みGCFを含む戦略計画の一環として実施されており、その目的は国家、地域、グローバル・レベルの支援や調整を行うこととされている。この基金からは迅速な資金の支出が可能であり、その対象は後発途上国や紛争国などに限定されている。

第3にUNDPは、ガバナンスの国連システムにおける位置付け強化を目的として、2002年5月に民主的ガバナンスセンターをオスロに設置した³¹。ここには135カ国の駐在事務所からの情報とUNDP本部のガバナンス関連の情報が集結し、その情報を基に同センターは、UNDPのガバナンス政策への提言を行い、UNDPの各事務所を通じた政策支援を提供し、ガバナンスの重要性についての広報活動を行い、専門機関や研究機関等とネットワークを形成し、国レベルの教訓を国際的に広めることを行っている。資金的規模が限られたUNDPがこのような国際的取り組みを推進

³⁰ Management Development and Governance Division

³¹ UNDP Thematic Centre on Democratic Governance, Oslo
<http://www.undp.org/governance/oslocentre.htm>

していくことは妥当であるが、それに対して世銀や主要援助国がどの程度協調しているかは、今後の動きを見守る必要がある。

2-3-3 民主化支援の事例

民主化支援はUNDPにとって重要な分野である。これまでUNDPは、政党・市民社会の能力強化、立法における女性のエンパワーメント、議員・議会職員の育成支援などを積極的に行ってきた。第1に、立法制度の強化に関してUNDPは、例えば東ティモールで新憲法制定にあたっての技術支援と議員の育成を実施し、ニジェールでは、米国との協調の下、経験の不足する議員に市民社会やメディアを通じた伝達の向上を教育した。ペルーでは、すべての議会事務所をつなぐイントラネット、データベースと電子メールシステムを構築し、これによって議会による法の草案時や過去の事例参照時の検索を容易にした。タジキスタンでは、内戦後の新たな憲法制定において議会を支援し、そして政党の代表に民主的社会の役割・機能について教育を行った。カンボジア、ラオス、ベトナムでは、政府職員や代表に対して立法プロセスへのアドバイスを提供し、モンゴルでは反腐敗法の草案を支援し、労働組合の参加の下で新労働法を制定した。

第2に選挙支援の分野において、UNDPは独立した選挙管理体制の確立、選挙計画・監視・予算編成、市民・投票教育を図っている。例えばシエラレオネでは、2002年の選挙で国家選挙委員会の組織化、投票者教育、選挙監視員と政党への支援を通して主導的な役割を果たした。同様に東ティモールの選挙においても、選挙監視、情報技術（Information Technology: IT）による支援、モニタリング、選挙委員会のキャパシティ・ビルディング、市民の投票教育等を実施した。

第3に、情報へのアクセス向上を目指して、UNDPは言論の自由を確保するメカニズムの確立、メディア教育と専門性の向上、メディアにおける女性の役割強化などを支援している。例えばインドネシアでは、国会内部にメディア・センターを設け、議事進行や決定事項に関する情報公開を促進することにより、議論の透明性を増すことを目指した。またモザンビークでは、ジャーナリズム論とメディアの管理と運営について教育プログラムを実施し、メディア機材を提供し、独立した放送メディアと活字メディアの強化に努めた。

第4に司法の分野でUNDPは、改革のための市民の意識向上、司法制度の簡素化、貧困層の司法アクセス強化、司法に関する情報の流布、紛争解決のための代替的インフォーマル・メカニズム構築、人権支援、国際人権基準の推進などを支援している。例えば、ニカラグアでUNDPは国家司法委員会を支援し、市民の間の司法に対する信頼を回復させた。

2-3-4 分権化推進の事例

UNDPにおける分権化支援のプロジェクトは、近年とみに増加している。例えば2001年は95カ国で253の分権化プロジェクトが実施され、その主なものは、中央・地方政府間の分権化政策（50%）と地方政府支援（32%）である。それぞれの分野でUNDPは、分権化政策にかかわる技術支援、地方選挙支援や地方公務員のキャパシティ・ビルディング、政策決定・開発プロセスへのNGOの参加促進と透明性拡大、アラブ地域などでの市民のキャパシティ・ビルディングや女性の参加を伴う貧困層の組織化支援といった各種案件を実施している。成功例としては、エチオ

ピアやインドにおける公務員のキャパシティ・ビルディング・プログラム、エクアドルの地方共同体におけるワークショップ開催などがある。

UNDPはまた、参加型プロセスを通じた行政改革支援を貧困削減のための手段として行っている。例えばウガンダでは、貧困削減のために民主的ガバナンスの促進プログラムが実施され、コミュニティ開発における住民参加をもたらす試みがなされ、パプアニューギニアでは、国家・地方計画の強化プロジェクトが実施されている。ホンジュラスでは、市民参加による地域開発の優先付け作業が進められ、市長の積極的な協力の下で、観光促進事業から公的資金の透明性強化まであらゆる事項を話し合った。UNDPは、このパイロットプロジェクトを中南米における分権化のモデル・プロジェクトとして、ほかの諸国へも広げていくことを計画している。

さらにUNDPは、新しいスキーム³²による支援も行っている。これは、地方政府と低所得者、民間部門、NGOが都市貧困問題、生活向上に取り組むために相互の対話を促進するメカニズムであり、5万米ドル程度の小規模支援を直接NGOに対して供与して、政策対話の促進を目指している。このスキームは、12カ国でコミュニティ、地域、国家の3つのレベルで実施されている。

2-3-5 公共行政と市民サービス改善の事例

UNDPも世銀と同様に、公共部門管理において重要なことは市場が機能する環境を整備することである、という見解を持っている。この分野において当初UNDPは、組織・行政改革、人材育成、管理運営能力改善の3点に焦点を置いていた。そのため、UNDPの支援は政府の省庁機能や制度の見直し、新組織の設計や、人事・評価制度、採用制度、給与・保障制度、昇進制度等の見直しや改革などを中心としていた。しかし、それらは包括的ではなく単独かつアドホックに実施されていた感があり、この単独アプローチでは限界があることから、UNDPは公共部門管理に対する取り組みを見直し、より柔軟な公共部門支援を行いつつある。そこでの支援は経済・財政管理、公務員による市民サービスの改善、援助調整を組み合わせたものが主流になっており、現在までに90カ国で支援を行っている。

公共部門の市民サービス改革においては、UNDPは公務員や民間部門の意識も重要であると考えて、財政赤字削減のための人員削減と同時に能力向上を図ることを目指している。ここでは、政府サービスの分権化、パフォーマンスの向上、民間部門の参入促進、給与水準の上昇、業績主義の導入が求められ、UNDPとして専門性があり、かつ中立的な、市民サービスの促進支援、行政改革から見た機能的レビュー、市民サービスの透明性と説明責任の向上、公務員の育成、ICT活用支援を行っている。

³² Local Initiative Facility for Urban Environment (LIFE)