

## 3. 二国間援助機関の支援動向

### 3-1 米国国際開発庁 (USAID)

#### 3-1-1 米国のガバナンスに対する考え方

最近の開発援助におけるガバナンス重視の背景には、米国の影響が大きく存在している。そもそも冷戦時より、米国の開発援助は民主化推進による資本主義陣容の拡大を目的としていたのであるが、冒頭に記したような1980年代から1990年代以降にかけての国際情勢の変化も、米国にとって有利に働いたといえよう。ブッシュ大統領はその大統領就任演説で、「民主主義は何にも増して重要な国家の信条である」と述べており、そこで民族闘争、環境問題、人口増加、低成長などの相互に関連した複雑な課題に取り組む必要性を強調した。

その後2001年の9.11米国同時多発テロ事件をきっかけに、民主化とガバナンス改善の重要性はさらに強調されるようになった。その中で特に強調されたことは、民主的制度、自由で開かれた市場、情報を持ち教育を受けた人々、力強い市民社会、そして多党制や国民参加、平和的紛争解決を促進する国家と社会とのより良い関係の存在や構築が持続的な民主主義を支えるという点であり、援助の条件の第一にグッドガバナンスが挙げられた。2002年9月に発表された「米国国家安全保障戦略 (ブッシュ・ドクトリン)」によってもガバナンスの重要性は強調されており、ここでは民主化に向けて改革を行った国を支援することを前提に、今後3年間で援助を50%増額する、つまり2006年まで年間で50億米ドルずつ増加させることが提案されている。なお、この増加支援分を担当する役割を担って、新たに米国政府によって設立されたミレニアム・チャレンジ・アカウント (Millennium Challenge Account: MCA) については、別途項を改めて紹介する。

#### 3-1-2 実施体制

米国の援助において、民主化支援が一貫して重要であったのは上記のとおりであるが、ガバナンスという概念自体が比較的新しいこともあり、USAIDがガバナンスを専門に扱う部署を最初に設置したのは1994年のことであった。そして、この民主主義・ガバナンス・センター (Center for Democracy and Governance) は、上記のようなガバナンス支援の重要性の高まりを受けて、2001年11月には民主主義・ガバナンス室 (Office of Democracy and Governance) に改組された。この部署の役割は、USAIDのフィールド・ミッションや現地事務所を補佐し、技術的な指導力を発揮し、効果的かつ戦略的にプログラムを実施、管理することであり、米務省や国家安全保障会議 (National Security Council: NSC) とも密接に関係を持ちながら活動をしている。そもそも米国の二国間援助は資金協力・技術協力ともにUSAIDが務省と協議の上で実施し、国際開発金融機関については財務省の管轄であり、国連専門機関については務省が管轄しているが、この省庁間の連携によって、民主化推進プログラムがどの程度米国の外交政策の目的達成に貢献しているか、明確になってくるのである。

USAIDの民主主義・ガバナンス室は、USAIDの外部のNGOや企業との協調関係・提携を重視している。経験豊富な組織との協調関係を築くことによって、USAIDが行う支援をより迅速に

効果的にできるようにしているのである。そのような団体には、例えばInternational Foundation for Election Systems、Asia Foundation、フリーダムハウス、National Center for State CourtsといったようなNGOもあれば、Management Systemsのような民間コンサルティング会社もあり、International Republican InstituteやNational Democratic Institute for International Affairsといった政党や議会の支援を受けた民主化支援団体などもある。二国間援助の実に3割以上が、こうした民間組織、NGOを通して実施されているのは、米国の援助の大きな特徴といってよい。そのような協力関係以外に、USAIDは国際機関とのパートナーシップも重視している。

しかし、この民主主義・ガバナンス室にも組織上の問題がなくはない。第1の問題は、国務省との関連でプログラムを運営する際、国務省が短期的な結果を要求するのに対して、USAIDは長期的な開発のアプローチをとることが一般的で、そのため政治的な目的に齟齬が生まれるという点である。第2に、この部署の予算不足のために、いくつかの基金と共同してプロジェクトを行う必要がある場合がある。その場合、限られた財源の下で成果を出すために、腐敗、人権侵害、紛争予防の取り組みが制限されがちであるという報告もある。第3に、被援助国のリーダーのガバナンスや民主化への取り組み姿勢が満足のいくものでない場合、USAIDは地方政府を支援することになるが、それがいかに中央の国家政策に結び付くかという問題は避けて通れない。

### 3-1-3 民主化支援内容

米国の民主化支援は、法支配の確立、選挙支援、市民社会の強化、ガバナンス改善の4本の柱からなっている<sup>33</sup>。そこで以下、これらの民主化支援の4本柱について、米国の考え方と支援内容を見ていくことにする。

第1の法の支配が重要であるのは、それが脆弱であれば個人や少数者の権利や人権は保障されず、最終的には民主的な改革を困難にし、持続可能な発展を脅かすものであるという論理が働くからである。法の支配があればこそ、市民社会が成熟に向かうことも、自由で公正な選挙が行われることも、政府の公正な司法手続も可能となる。そこで、USAIDは法の支配確立を目指す支援として、司法改革支援、司法手続の改善、市民の司法へのアクセス権の確立の3点に焦点を当てて活動を行っている。この法の支配の支援活動はまた、USAIDが行うほかの支援、例えば市場経済の発展のために契約や私有財産を重んじる商業規範が重要とされるだけに、非常に重要視されている。

第2の選挙支援は、支援する国家の体制によって活動内容が異なっている。紛争後で国家が正当な政治基盤を築いていない国では、まず短期的な取り組みを迅速に実施するために、選挙管理委員、投票立会人、選挙監視団の育成、選挙教育支援が早急に行われる。一方、選挙は行われているものの、それを運営する能力が脆弱な国や、政党の組織基盤が弱く、投票や選挙に対する情報や理解が不足している国家に対しては、選挙の計画・実施や政党基盤の改善への支援、投票教育などにより、能力強化を目指した支援が行われている。

<sup>33</sup> USAID Office of Democracy and Governance. <http://www.usaid.gov/democracy/>.

第3の市民社会の強化は、民主的基盤が脆弱な国で特に重要視されている。そういった国でUSAIDは、女性団体、市民教育団体、労働組合、メディア、弁護士会、環境活動団体、人権監視団体といった独立した市民団体を支援している。そのような中でUSAIDが最も力を入れているのは、労働組合の組織化に対する支援である。

第4の柱であるグッドガバナンスの分野であるが、前述のようにUSAIDにとっての「ガバナンス」とは行政の透明性と効率化の同義語に近く、いわば狭義のガバナンスとしてあくまで民主化を推進するための一項目であることをまず認識する必要がある。つまりほかの多くのドナーにとって民主化がガバナンスの一部であるのに対して、米国にとってガバナンスは最重要課題である民主化の一部分であるともいえよう。具体的にこの分野でのUSAIDの活動には、公的部門の説明責任、透明性、効率性の推進等がある。そのためUSAIDは、具体的に政府の誠実性(integrity)、民主的と分権化、立法上の強化、文民と軍との関係改善、効率的な政策実施の5点に焦点を当てて、支援活動を行っている。

#### 3-1-4 アジアにおける活動事例

USAIDが今後のアジアにおける課題として掲げているものには、分権化、グローバリゼーションと新しい機会、そして南アジアの重要性が挙げられる。最初の分権化の領域においてUSAIDは、フィリピン、バングラデシュ、ネパール、インドネシアで分権化推進の成果を上げているが、一方でこの分権化がリスクも伴うものであることも認識されている。それはこの分権化が、腐敗防止になるどころか、中央レベルの腐敗を地方に進めることになりかねない可能性を孕んでいるという認識による。

2番目の課題、グローバリゼーションと新しい機会とは、ITを駆使してさまざまなプロジェクトを可能にしていくことである。社会的アドボカシーの促進、人権侵害の効果的な監視等である。そしてグローバル化の時代にあって、USAIDが標準を規定していく国際的な自己規定組織(global self-regulating organizations: SROs)に基金を出し、知識や経験を蓄えていけるように開かれているべきだと考えている。この領域における成功例としては、インドネシアにおけるITを用いた政府の透明性向上と市民参加促進プロジェクトがある<sup>34</sup>。

3番目の課題は南アジアの重要性の増大である。ここで重要なキーワードはドナーや国際社会、そして米国政府でも重要視している紛争予防との関係である。紛争予防の視点を開発援助にどのように盛り込むべきかという問題は、まだ十分な研究がなされていないが、確かなことはもし米国が南アジアの地域紛争の予防を支援できれば、それは米国の利益につながることである。

#### 3-1-5 戦略的評価の実施

結果重視の開発援助を徹底するため、米国はガバナンスの分野における戦略的評価(Strategic Assessment)を行っている。この戦略評価においてUSAIDは、政治的制度、重要なアクター、機構・制度、履行の4つの段階から同時に調査を行っている。第1の政治的制度について

<sup>34</sup> Suara Wakil Rakyat. <http://www.swara.net>

USAIDは、つまり政治体制に対して世論に基本的合意があるのかという点、基本的人権が法律に基づいて保障されているのかという点、選挙や市場で競争が公正に働いているのかという点、政治的・社会的・経済的参加がある要素で排除されないことがないかという点、そして官民ともに透明性、説明責任、効率性が確保されているか、という5つの点を考慮して調査を行っている。

第2の重要なアクターの調査では、民主改革の支持者、反対者を定める作業がなされる。この調査の目的は、どのアクターが改革に反対しているのか、どういった政治的、経済的、社会的利益が彼らに民主化への反対をさせているのかを把握することにある。そして第1段階の調査とも絡み、ここでUSAIDを支援する団体を認定することを行う。

第3段階では、重要となる機構・制度を調査する。これは、政治は抽象的なものではなく、機構・制度が公式かつ非公式なルールによって政治を形づくり、主体の行動にインセンティブを与えたり、制約を加えたりするという認識から行われている。USAIDは民主化への改革において、特に法律制度、選挙を含む競争的制度、立法制度を含むガバナンス、そして市民社会の4つの機構・制度が重要であると考えている。

第4段階は、履行についてである。そもそも戦略的評価枠組みは、開発計画のために政治的分析を支援する手段である。そのため、この分析は日常の出来事から事実を認識する必要がある。なおこの戦略的評価は、外部のコンサルタントによって、被援助国政府と協調して行われる。

## 3-2 米国ミレニアム・チャレンジ・アカウント (MCA)

### 3-2-1 MCAの設立

ブッシュ大統領の発表した今後の援助増加計画に伴って設立されることになったのが、ミレニアム・チャレンジ・アカウント (Millennium Challenge Account: MCA) である。そしてこのMCAの国別資金配分において、開発における健全な政策、制度、ガバナンスの役割を重要視し、各国におけるガバナンスの評価を考慮する方針が前面に打ち出された<sup>35</sup>。この背景には、これまでの欠点として資金がほかの目的に代替可能である、プロジェクトが受益国にとって高くつく、あまりに多くのプロジェクトはコアとなる行政能力を空洞化させてしまう、プロジェクトの柔軟性が欠けていて政府の優先分野が援助を受けることができなかったといった点が指摘されていたことがある。

MCAはその特徴として、人道支援、紛争後の復興支援、安全保障 (イスラエル、エジプト)、同盟維持 (パキスタン) の目的のためではなく、最貧国の経済成長と貧困削減のためできる限りの最大の支援をすることを目的としている。そしてガバナンスの良好な国、法の支配、人材育成、経済自由化をする国を選定して対象国への支援を行う。その主な支援対象分野は民間部門、医療・教育への投資、ガバナンスの向上の3部門である。保健、水、教育、農業、マイクロファイナンス、環境の6つはUSAIDが経験豊富で成功例があり、多くの低所得国にとって開発で重要な側面であり、PRSP、MDGsにも合致するものである。

---

<sup>35</sup> White House (2002)

毎年50億米ドルを15～20の諸国へ配分することになるので、各対象国につき毎年2.5億～3.3億米ドルを配分することになる。ただし、IDA融資対象国66カ国（1人当たり所得87米ドル以下）の2000年の資本流入は平均38.4億米ドルであり、これはGNPの12%に当たるので、このような対象国が大規模の資金の受け入れ能力を持つかどうかは重要な点になろう。MCA援助がほかのプログラムとどのように調整できるか、政府機関の能力、NGOの能力によるところが大きいであろう。

### 3-2-2 対象国の選定<sup>36</sup>

MCAの対象国選定にあたっては、上記のようにガバナンスが大きく考慮される。米国政府の方針では、ガバナンス状況を基にMCAに適性のある対象国の選定を行い、次いでMCA資金援助のプロポーザル認定を行うという、2段階方式を取る。まず、対象国の選定において、MCA援助対象国となるためには以下の3つの区分と12の条件が課せられている。第1の区分は法の支配である。それは、①司法の独立、②言論の自由、③結社（労働組合、農民組合等）の自由、④自由で公正な選挙によって選ばれた国の元首や機関の長、⑤15年以上権力を保持しない国の元首や機関の長、⑥透明性があり効率的な国家予算、⑦行政において腐敗がないこと、の7つの条件により構成されている。第2の区分は経済自由化である。それはインフレの3年移動平均が20%以下であること、加重平均関税率が35%を超えないこと、ビジネスに対する規制が厳しすぎないこと、という3つの条件からなる。第3の区分は人材育成であり、これには定められた予防接種率が50%以上であること、児童1人当たりの基礎教育への支出（除く人件費）が政府歳入の少なくとも10%に達すること、という2つの条件が含まれる。

さらにこのような評価によりパフォーマンスが良好とされても、MCAの配分が保証されるわけではない。データにおいて、誤差やラグが生じ、動向がデータに反映されない場合もある。選定後、対象国は自らのプログラムとプロジェクトの決定に対して実行力を持ち、かつほかの援助機関のプロジェクトとの開発戦略上の整合性に留意しつつ、これらを米国政府に支援が可能になるように提案する。具体的には、対象国の政府（中央・地方）、官民協同、NGOからプロポーザルが出され、その中から優れたものを国別・セクター別に職員と外部専門家によるチームが選別することになる。

また、MCA支援に適さない国に対して援助を実施しないということにはならない。大統領の発言によりMCAは新たな資金援助として設置され、既存の政府開発援助としての100億米ドルはそのまま実施される。最終的には議会がMCAの詳細を決定することに至る。MCA支援には適さない国に対してもMCAではなく既存の枠組みでの援助は続けられる。MCA支援の目的は明確に、かつ高水準維持のためにはMCAと既存の援助体系は別々に考える必要がある。既存の枠組みには紛争後国家に対する復興支援、人道支援等をも含む。

<sup>36</sup> MCAの全概要については本稿執筆時点で最終的な情報が得られていないが、以下はRadelet, S. (2002) による。

### 3-2-3 MCAの運営

MCAの運営において、その用途指定・タイドは禁止されている。そして、プロジェクト・プログラムの一部として透明性を確保し、特定の目的達成に向かい、何が有効に作用していないかを把握するために、外部の強力なモニタリング、評価システムが設立される。MCAはUSAIDによって発展したモニタリングシステムを、一部その目的に合わせて変更しつつ利用する。また特定の目的達成のため評価は公開され、今後のプロジェクトの効率性向上に貢献できるようにすることになっている。

## 3-3 英国国際開発省 (DfID)

### 3-3-1 ガバナンスに対する考え方

英国の国際開発省 (Department for International Development: DfID) は、ガバナンスを「立法・司法を含む国家のシステム、ルール、制度が中央・地方レベルにおいてどのように運営されているか、その運営、国家が個別の市民、市民社会、民間部門とどのようにつながっているか、その両者の関係」と定義している<sup>37</sup>。DfIDはその1999年の戦略ペーパーにおいて、ガバナンスを、貧困削減と環境、水資源管理、保健、初等教育、成長と平等と安全保障、都市の貧困削減、ジェンダー、貧困層の人権と並ぶ9つの重点分野の一つとすることを発表した。ガバナンスの分野におけるDFIDの援助の特徴は、DACでの対話などによりドナー・コミュニティにガバナンスの重要性を認識させるべく、影響を及ぼすことを大きな目標にしているところにある。DfIDは援助機関が政府や市民社会などと協力して、貧困撲滅のための包括的開発フレームワーク (Comprehensive Development Framework: CDF) と同じような新たなメカニズムをガバナンスの分野でも構築する必要があることを提唱している。

グッドガバナンスの重点分野として、DfIDはすべての人への平等な機会を与える政治的システムの運用、成長を促進するための経済の安定、貧困層に対する政策実施と公的資源配分の配慮、公正で普遍的な基本的サービスの保障、司法制度へのアクセスの確保、紛争へ発展する前に異なる共同体が問題を解決できる安全保障の枠組み、透明性が高く、腐敗のない政府制度、の7つの分野を挙げている。そして、効率的な行政によって、経済成長もサービスの効率化も進展できるであろうという考えから、DfIDは政治システムの改善とグッドガバナンスが何よりも重要であるとしている。

### 3-3-2 実施体制

DfIDにおいて、ガバナンスを取り扱う部局は、地域局とは異なりアドバイザー・グループとして設置されている。そしてそのガバナンス局は、教育、健康・人口、インフラ・都市開発、社会開発局と並列的に設置されている。戦略を行動に変えていくためには現場で働く専門家が重要であり、現地事務所には数多くの政策アドバイザーが派遣されている。特にガバナンスの分野

---

<sup>37</sup> DfID (2001)

では現地の事情を知ることが重要であり、このような現地にスタッフを数多く抱えるDfIDは、その面で優位性を持っているといえる。

このようなガバナンス局を中心に活動を行っているDfIDの実施体制のもう一つの特徴は、その一元性にある。英国政府の方針として、援助国と被援助国、あるいは官民のパートナーシップ構築を掲げ、政府の政策が一貫性を保ち、環境、貿易、投資、農業政策と持続的な開発目的が整合することを目指し、政府内においてはDfIDが、援助政策の立案から実施まで一元的に取り扱っている。DfIDの関連機関としては、英国開発公社（Commonwealth Development Cooperation）が途上国の民間部門に対して融資し、ブリティッシュ・カウンシルが人材育成分野で援助し、1997年に民営化されたクラウン・エージェンツが物資の資材・サービスの調達を実施している。また英国のNGOはその歴史も古く、組織基盤を持って非常に活発な活動が展開されている。

### 3-3-3 ガバナンス改善のための財政支援

DfIDの他ドナーを巻き込んで途上国のガバナンスを改善していこうというその姿勢は、世銀やADBの行っている構造調整融資との協調についても同様である。例えばインドにおいてDFIDは、上記のように州政府向けの構造調整融資を行う世銀と協調して州政府向けに財政支援のためのグラントを供与しており、現在すでにアンドラ・プラデシュとオリッサの2つの州で、1回目の無償資金供与を行っている。これは世銀という大きな額の融資ができる機関に対してDfIDが影響を及ぼしつつ、自らもグラント面から協調している良い例である。

さて、ここで大きな問題となるのは、ガバナンスが悪くかつ貧困比率の高い、いわゆる「プア・パフォーマンス」をどうするかという課題である。ガバナンスの良い国に対して援助を増額するということと、貧困撲滅を援助の第1の目標とするという2つの潮流は、ガバナンスのレベルと所得水準の間に負の相関関係があることを考えれば、相互矛盾するように思われるし、ガバナンスが劣悪で、国内に膨大な貧困層を抱えるようなアフリカ諸国を見捨ててしまうのか、という議論も当然出てくるであろう。

これに対する英国DfIDの考え方はかなり明確である。要するに、援助の資金配分を決定するにあたって、ガバナンスが現時点で良い国と悪い国というのではなく、現政権がガバナンス改善に対してコミットメントがあるかどうか、リーダーの「人」を見て、どの程度その国を支援すべきか決定する材料にするという考え方である。つまり、ガバナンス指標が低くても政権に改革への強い意志と実行力が見られる場合には積極的に支援する、逆にガバナンス指標がそれほど低くなくても、改革への意欲が見られない政権がある国々には、援助を積極的に行わないということである。

前者の例として、例えばウガンダやルワンダのように現時点でのガバナンスがあまり良くない国でも、トップの改革へのコミットメントがある諸国には、重点的に支援を行っている。一方でシエラレオネやジンバブエはその反対で、現時点のガバナンスの状況というよりは、現政権の改革へのコミットメントのなさゆえに援助を手控えている。

しかし、改革へのコミットメントがない政府に対して支援を行わないことによって、その国の

貧困層を見殺しにするのか、という議論は依然としてあるであろう。それに対する世銀やDfIDの立場は、上記の資金配分の方法と比べて少し弱いように見える。具体的には、財政管理の改善のための技術協力案件を供与して、しばらく様子を見るということが行われている。

また、こういった問題のある諸国でも、政治的に優れた地方や省庁に優先的に支援を行うことにより、ほかの地域や省庁に対する影響を及ぼすことが行われている。もう一つは、地域の市民団体やNGOを直接支援することである。しかしこういった直接NGOを相手にする案件は必ずしも期待どおりの成果を上げていないことはDfIDも認めており、そのためこれを「次善の策」と考えている。

### 3-3-4 汚職の撲滅

汚職の撲滅も、DfIDにとって重要な課題である。この分野では第1に援助協調、第2にマネー・ロンダリングの防止などを目指した国際的な取り組み、第3に英国内の汚職撲滅が重点項目に挙げられている。汚職の分野で英国が深い協調関係にあるのは、オランダ政府である。興味深いことに、最近英国政府は、海外の政府に賄賂を支払った英国企業を有罪とする法律を定めた。1997年頃から英国の援助戦略は大きく変わっており、国益重視という言葉も公の議論で用いられるようになってきた日本の援助とは対照的である。

英国政府はまた、バイラテラルとして司法の独立などを含めた政治ガバナンスの領域に踏み込むことに対して相手国から政策干渉として批判されることを避けるために、EUの援助の活用も行っており、EUに対してこの分野で10万ユーロを拠出している。このような多国間ドナーを利用した英国のアプローチは、日本にとっても参考になるものであろう。

## 3-4 ドイツ経済協力省 (BMZ)

### 3-4-1 ガバナンスに対する考え方

ドイツ連邦政府の経済協力省 (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: BMZ) は、英国のDfIDと同様に、貧困削減を援助目標の第1に定めた上で、その原因の一つをガバナンスに求められるとしている。そのため、貧困削減への対策としてドイツは10項目の重点分野を挙げ、その一つがグッドガバナンスへ向けての支援、より具体的には汚職防止や法の支配の確保、効率的な公的機関の構築、となっている<sup>38</sup>。

なお、この貧困削減に向けた10項目を見てみると、ガバナンス以外のその他の9項目は、貧困層の参加を促し経済開発をすること、農業改革の実施、途上国が公正な貿易機会を持つこと、債務削減、社会保障強化を目指した基本的社会サービスの保障、環境保全を伴った資源へのアクセス確保、労働基準を遵守することをはじめとする人権の保障、ジェンダーの平等確保、人間の安全保障と軍縮により紛争の平和的解決を目指すことである。なお、BMZの考え方には、紛争の早期警報機能、シビル・ピース・サービスといわれる平和専門家の育成といった、平和への政策

<sup>38</sup> BMZ (Federal Ministry for Economic Cooperation and Development) (2001a)



の主流化の試みも見られるのは注目に値する。

BMZは軍事支出が削減されたり、とりわけ小火器部門における国際的武器取引を制限したりするように受入国側に働きかけたりしており、また軍事組織の文民統制の強化に向けて支援したり、軍事支出が透明性を持つように、そして、国際平和監視団などに参加できるような支援国の軍隊能力を強化したりという分野へ援助をしている。ドイツは被援助国の軍事支出に関しても厳しく調査し、援助額に反映させている。軍事支出の対国民総生産比、対中央政府支出比、総輸入額に占める武器輸入額の割合、国内貯蓄に占める軍事支出の割合、人口に占める軍人の割合、保有武器数、軍の社会的役割、地域的安全保障の状況、軍縮に対する政府の姿勢・政策等を考慮に入れて軍事支出が過度であると判断した場合には、援助を削減するようにしている。

2002年5月に、BMZ大臣は「グッドガバナンスと民主主義支援—アフリカにおける開発」の演説をアフリカの指導者を前に行っている<sup>39</sup>。NEPADが、そのアジェンダの優先事項の中に民主主義とグッドガバナンスの拡大を挙げたことに対してアフリカの自助努力を歓迎すると同時に、NEPADが進めているPRSP作成プロセスと融合されていくことを望んでいる。その一方、ドナー側としてできることとして、ドイツは、社会の改革志向の集団を強化し、そして政策を下から支援し民主主義とグッドガバナンスを目指すことであるとしている。

### 3-4-2 ガバナンス支援の内容

ドイツは実際の取り組みにおいては4つの点に注目している。第1は、分権化と民主化プロセスの支援であり、貧困層の政治的参加を促進して、自助努力に向けた能力を開発することを目指している。第2に、立法改革への支援があり、そのためにはジェンダー配慮がなされるべきであり、貧困層の中での特に女性が自らの権利を主張することが正当化されなければならないとしている。例えばナミビアでは、弁護士と裁判官の研修を実施して、法の支配への支援を行っており、またその他の諸国において、法律アドバイザーの派遣、裁判所への機材供与なども行っている。第3に、財源の拡大、公的資金の透明性の確保などを目指して、社会的に公平な税制システムの導入や予算計画支援などを行っている。例えばモザンビークでは、議員に対して研修プログラムが実施された。第4に、市民社会の強化を目指すようなプログラムの実施がある。人々の声が政治や行政に影響を与えていくためにも、労働組合、産業団体、各種協会、民間組織、平和団体、女性団体などへの支援が行われている。さらにこういったガバナンスに関連して、近隣に紛争国家を抱えるドイツは平和構築に対する試みに対しても積極的である。

ドイツはまた、汚職撲滅への取り組みを重視している。ドイツは腐敗を、①政府レベルの腐敗、②市民と国家との間の共通領域での腐敗、③政治的生命における腐敗、という3つの段階に分けており、手始めとしての取り組みは公的部門や市民社会であるが、一方で先進国からの賄賂も防止していく手立ても必要であることを指摘している。腐敗を防止していく枠組みとしては、政策対話つまり外交圧力により働きかけ、そして援助における反腐敗条項、技術援助、資金援助等による二国間援助で進める部分と国際機関との協力で進める部分がある。ナミビアにおいて司法省

<sup>39</sup> BMZ (Federal Ministry for Economic Cooperation and Development) (2002)

への支援にITを用いて透明性を上げるなどの成果を報告している。上の反腐敗条項は2001年10月以降の援助の契約締結にあたって適用されることになり、物資調達組織を含み援助にかかわるものが賄賂を要求しないことを明記し、この条項をもとに罰則を設けている<sup>40</sup>。

### 3-5 オランダ外務省

#### 3-5-1 ガバナンスに対する考え方

オランダは援助政策の中心にガバナンスを位置付け、パートナーシップ国の選定、途上国の財政上の予算配分やマクロ経済運営状況といったガバナンスの支援を行っている。もちろんこのガバナンス支援が目指す目標は貧困削減であり、開発援助の主目的も貧困削減であるが、その貧困問題と密接に関係しているのがガバナンスである、というのがオランダ政府の考え方である。

オランダ外務省の2003～2006年の外交政策<sup>41</sup>によれば、外交政策の一元化、統合された外交戦略の追求を目指すことを第一の重点項目に挙げている。つまり、外交政策は、安全保障、紛争予防、開発協力、経済・貿易部門、輸送・インフラ、環境、農業、漁業、難民、人権、ジェンダー、文化すべてにわたって互いに関連し合って目的を達成させていくべきであるとしている。その次に挙げられているのが、「安定・平和・人権・グッドガバナンスの推進」である。

2003年の欧州安全保障・協力機構（Organization for Security and Co-operation in Europe: OSCE）と欧州議会の、そして2004年EUの議長国を務めるにあたり、オランダは欧州における民主主義、安全と繁栄を保障していくことに対して非常に積極的である。「安定・平和・人権・グッドガバナンス」は、オランダ一国だけではなく、EUや北大西洋条約機構（North Atlantic Treaty Organization: NATO）、OSCEの政策でも重要項目であるためである。OSCEの中でオランダは、長期的に紛争や麻薬・武器密輸、売買の問題に取り組んでいこうとしている。この分野でのより詳細な目的は、2003年のOSCE議長時に以上4項目の取り組みを増大させること、それとEU、欧州議会との関連を促進し、人権保護・促進に積極的に努め、アフリカにおける紛争予防と平和構築に寄与していくこととしている。

次に挙げられてくるのが、「公正な関係の促進と貧困撲滅」である。資金の有効活用からもオーナーシップとパートナーシップの促進、多国間援助の枠組みのアセスメント向上、途上国への民間投資促進を目標として職業訓練、奨学金、研修制度の増強や、金融セクター、税制、税徴収制度、地域レベルと国家レベルの市場運営に関する等の技術指導の強化、機関投資家の商業リスクをカバーするための保障制度の向上、市民社会の強化等を挙げている。また、途上国の行政プロセスの透明化を目標として国別指標を基に行政をモニタリングすること、二国間援助のより明快な全体像を目標として行動評価システムと再編されたモニタリング・評価システムを導入すること、行動評価ペーパーが「政策予算から政策の説明責任まで」政策と一貫していることを確認すること、年度計画を効率的に実施すること、といったさまざまな行動計画が盛り込まれている。

<sup>40</sup> BMZ (Federal Ministry for Economic Cooperation and Development) (2001b)

<sup>41</sup> Ministry of Foreign Affairs, Government of the Netherlands. "Policy Programming 2003-2006"  
<http://www.minbuza.nl/english/Content.asp?Key=460133&Pad=257572,311599,257839,460085>

### 3-5-2 国別資金配分

オランダの援助の大きな特徴の一つに、援助対象国を、ガバナンスを基に限定し、選ばれた国に対し長期的に支援を行うという点がある。オランダ外務省は1998年、援助の効率を上げるため支援する国の数を減らし、17カ国（バングラデシュ、ボリビア、ブルキナファソ、エリトリア、エチオピア、ガーナ、インド、マケドニア、マリ、モザンビーク、ニカラグア、スリランカ、タンザニア、ウガンダ、ベトナム、イエメン、ザンビア）を援助先国、4カ国（エジプト、インドネシア、パレスチナ、南アフリカ）をパートナーシップ国と位置付け、集中的かつ長期的に援助することにした。そしてこの17カ国の選定基準として用いられたのは、貧困の程度、良い政策に対するコミットメントとグッドガバナンスなのである<sup>42</sup>。

一方、こういった長期的に支援を行う援助先の選定とは別に、テーマ別援助国として29カ国を選定し、ODA総額の約4分の1を供与している。テーマは、①環境、②人権・平和構築・グッドガバナンス、③ビジネスと産業、となっており、②の人権・平和・ガバナンスの分野での援助対象国は、アルバニア、アルメニア、ボスニア、カンボジア、中国、グルジア、コロンビア、エルサルバドル、グアテマラ、ギニアビサウ、ホンジュラス、ケニア、モルドバ、ナミビア、ネパール、ルワンダとしている。また、特別長期に持続的な開発援助を行う国として、ベナン、ブータン、コスタリカと援助合意を結んでいる。またこれらの援助対象国のうち、中国、インドネシア、インド、ブラジルの4カ国は広大な国であるため、地方レベルでの援助も国家レベルと同様に重要とされている。

2003～2006年の外交政策でオランダ政府は、アフガン周辺の中央アジア地域とバルカン諸国に対しての支援も強化していく方針を発表している。2003年には最も焦点を当てて援助していく対象国として、マケドニア、ボスニア・ヘルツェゴビナとアルバニアを挙げて、ここでの支援が人道的危機に対するものから復興開発支援の側面に移行していることを強調している。

### 3-5-3 実施体制と支援内容

オランダの援助の基本的枠組みは、外務省が各省と調整した上で作成しており、外相とは別に専任の開発協力相が就任している。その調整は関係大臣会合（議長は開発協力相）及び国際協力問題関係各省連絡会議（議長は外務省国際協力総局長）で行われている。ODA予算の約9割は外務・財務両省に計上されており、その業務はオランダ国立投資銀行の途上国部門が独立したオランダ開発途上国投資銀行で行われている。OECDのDACによるレビューは、オランダの実施体制に関して、現地と本部との意思疎通の強化、監視評価制度の強化、省内の人事制度の改善などを挙げている。

オランダ政府はそのガバナンス支援案件として、公共支出の透明性、公的管理部門における腐敗の不在、公正な司法制度、政治団体・利益団体の自由、軍事支出のレベル、人権尊重等を目的として、分権化、反腐敗、制度構築、参加型開発を通してガバナンス支援を行っている。

伝統的にオランダは、制裁よりも助成の立場をとっているが、インドネシアやスリナムに対し

<sup>42</sup> エチオピアとエリトリアは、政治的不安定の理由により条件付きで選定されている。

ては、人権面の問題を理由に近年厳しい態度で臨んでいる。一方でNGO側からは、経済的利益の大きい国家に対してオランダは寛容すぎるとして、その人権政策の一貫性のなさを批判されているという事実もある。また、ボスニア・ヘルツェゴビナとアルバニアにおける行動計画では、OSCEの組織強化、紛争凍結策、民主主義とグッドガバナンス、人権とのバランスの確保、「安定と安全を目指す新たな脅威への挑戦」イニシアティブへの貢献、新しい履行モニタリング・メカニズム策定への貢献と現存するメカニズムの強化などを挙げている。またオランダ政府は、効果的・効率的な援助を行うために、良いパフォーマンスの国に対して援助する方針を二国間援助だけでなく、多国間援助、NGO支援でも徹底しており、そのためにオランダは英国と同様、国際的に共有できるレベルでのパフォーマンス評価方法の構築を諸外国に提唱している<sup>43</sup>。

最後に、これまでに紹介した世銀、ADB、UNDP、英米独蘭4カ国以外にも、多くのドナーやNGOが、いろいろな形でガバナンス支援を行っている。ここでは紙面の制約上そのすべてを紹介することはできないが、世銀の分類に従って各機関のガバナンスの諸概念や活動内容を表3-1に示すこととする<sup>44</sup>。

### 3-6 ガバナンス支援と日本

#### 3-6-1 ガバナンスについての考え方

日本の政策方針においては、1992年に定められたわが国最初のODA大綱に「良い統治」が言及されている。ODA大綱の基本理念の中では、「(被援助国における)資源配分の効率と公正や『良い統治』の確保を図り、その上に健全な経済発展を実現することを目的として、政府開発援助を実施する」としており、他ドナーと同様に、日本においてもグッドガバナンスは健全な経済発展を実現するための基盤と認識されている。

しかしながら、ガバナンスについての日本政府の対応は、世銀・ADBや欧米諸国とは比べてより柔軟なものである。実際に最近の日本の「ODA白書」<sup>45</sup>においても、「グッドガバナンス促進のための支援を行うに当たり、制度を押し付けるのではなく、こうした制度を原則として採用することとした途上国が、制度の実態を構築し、運用するために必要な人材の育成をあくまで手助けするものであるとの明確な認識を持って臨む必要がある。途上国自身のイニシアティブを尊重し、途上国とのパートナーシップに基づきつつ、彼我の価値観の相違、社会・文化や伝統の多様性及び独自性を十分把握・尊重することが不可欠である」と明記されている。

こういった姿勢を支えるための研究の一つとして、下村(1998a)<sup>46</sup>は、グッドガバナンスをめぐる国際的な論議には、①民主化を経済発展の要件としている、②提示されている要件があまりにも網羅的で政策的意味を持ち得ない、③発展パフォーマンスの差をうまく説明できない、④発

<sup>43</sup> Ministry of Foreign Affairs, Government of the Netherlands: "Policy Programming 2003-2006"

<http://www.minbuza.nl/english/Content.asp?Key=460119&Pad=257572,311599,257839,460053>

<sup>44</sup> 例えば日本も、地方行政能力向上として地方分権化支援を行っていないわけではないと考えられるが、ここでは世銀の分類に従う。

<sup>45</sup> 外務省経済協力局(1999)

<sup>46</sup> 下村恭民(1998)

表 3-1 各機関のガバナンスの概念と活動

	国際機関	二国間ドナー	その他
汚職撲滅	世銀、OECD、ADB、AfDB、EBRD、IADB、IMF、UNDP	カナダ、英国、スウェーデン、デンマーク、米国、ノルウェー、オランダ	Transparency International, International Chamber of Commerce, Carter Center, Asia Foundation
市民サービス改革	世銀、OECD、ADB、AfDB、IDB、IMF、UNDP		Commonwealth Secretariat, Civil Service College, International Institute for Administrative Sciences
分権化	世銀、OECD、IDB、UNDP	米国、スウェーデン、スイス、デンマーク、イタリア、オランダ、ベルギー	Georgia State University, One World, British Know How
司法・立法改革	世銀、ADB、AfDB、EBRD、IADB、UNDP	日本、カナダ、デンマーク、英国、ドイツ、スウェーデン、米国	European Network on Justice, Asia Foundation, Ford Foundation, Lawyers Committee for Human Rights
税制・行政	世銀、OECD、IDB、IMF、UNCTAD		Arthur Andersen, Crown Agents, KPMG, Barents Group
公的支出管理	世銀、OECD、ADB、IMF	カナダ、英国、フランス	Commonwealth Secretariat, Centre for Budget Policies and Priorities, Institute for Democracy in South Africa
議会	世銀、UNDP	カナダ、英国、ノルウェー、オランダ	International Parliamentary Union, Canadian Parliamentary Centre, National Democratic Institute
メディア	世銀、OECD	カナダ、アイルランド、フランス、ノルウェー	OAS (Trust of the Americas), International Federation of Journalists, Transparency International, Association of Journalists

出所：World Bank (2002a) Reforming Public Institutions and Strengthening Governance

展段階が考慮されていない、といった問題があるということを描した上で、望ましい援助のあり方として、①投資家の信認を得るための「開発の制度化」、②能力主義に基づいて構築され、政治的圧力から遮断されたテクノクラシー、③腐敗・汚職を緩和するためのチェック・アンド・バランス、高い政治的コストなどの仕組みを強調する、といったことを提案している。

稲田 (2001)<sup>47</sup>も同様に、援助に際してガバナンスを考慮せざるを得ないことは認めつつも、司法制度や行政制度、地方自治、予算管理等の技術的要素が大きい分野で技術的支援として日本がすべきことが多いことを指摘し、過度に政治的に考える必要性を否定すると共に、国際的なガバナンスの議論の中には、欧米の価値観や経験をもとにした若干強引な進め方も散見されるとしている。このように欧米流のガバナンスの議論に関して異を唱える風潮は、政府官庁、国際協力銀行 (Japan Bank for International Cooperation: JBIC)、JICA、学界、NGOなどを問わず、日本の援助関係者の多くを占めている観がある。

### 3-6-2 ガバナンス支援の内容

日本のガバナンスに関する援助には、ほかのドナーと同様に2つのアプローチがある。

1つは被援助国の動きがODA大綱の原則に著しく反する場合に、援助の停止あるいは大幅削減

<sup>47</sup> 稲田十一 (2001)

などの措置をとり、相手国に政策の変更や改善を求めることである。前述のような背景から、日本はこういったネガティブ・リンケージを他ドナーと比べてさほど積極的には発動していないが、具体的な運用例としては、1998年の核実験に際して、インド・パキスタンに対する新規援助案件が停止された場合がある<sup>48</sup>。また、反汚職に関しては、1998年度より交換公文の付属文書に反汚職条項を盛り込むことによって、汚職撲滅の重要性をより明確にするといった措置をとっている。

もう1つのアプローチとして、JICAを中心に行われているガバナンス改善をより直接的に支援する援助活動がある。具体的には、第1に民主化支援としてインドネシアや東ティモールにおいて選挙支援を行っている。第2にベトナムやカンボジアにおいて法整備支援プロジェクトを実施した。第3に参加型開発の推進のためのプロジェクトをベトナム、ネパール、東ティモール、バングラデシュなどで行った。第4に地方分権化推進支援プログラムをインドネシアやフィリピンで行っている。第5にグローバリゼーションへの対応として、フィリピンやタイ、マレーシア、インドネシアでWTOキャパシティ・ビルディング、ラオスで市場経済運営管理支援を実施した。第6に、紛争予防・再発防止に向けて、タイで麻薬犯罪防止研修を、インドネシアやパキスタンで警察行政改善支援プログラムを実施した<sup>49</sup>。

これらのJICAの活動を同じような世銀・ADBの援助活動と比べた場合、世銀やADB、あるいはいくつかの欧米ドナーが公的部門の運営の中でも財政管理の改善といったマクロ経済的から見てコアな部分の改善に重点を置いている観があるのに関して、日本はどちらかというところ、例えば移行経済国における法整備支援や選挙支援のための人材派遣、行政担当者に対する各種研修プログラムの実施といった、よりミクロ的・技術的な支援による「人づくり」を得意としていることが感じられる。また汚職撲滅に対する取り組みという点でも、日本のアプローチは国際機関や欧米ドナーと比べてより間接的なものとなっている。言い換えると、世銀やADBはよりマクロ運営的なコアの部分に焦点を当てて、場合によっては痛みを伴う、あるいは相手国政府にとって触れられたくない部分の改革推進を目指しているのに対して、日本は相手国にとの外交的問題の起きることの少ない分野を中心にして、支援活動を行っているということも可能であろう。

---

<sup>48</sup> 下村恭民・中川淳司・斎藤淳（1999）

<sup>49</sup> JICA環境・女性課の作成資料に基づく。