

## 4. ガバナンス指標化の試み

これまで見てきたように、開発援助におけるガバナンスの重要性が増すとともに、各ドナーも資金配分における被援助国のガバナンスの考慮、あるいはガバナンス改善自体を目的とした構造調整融資や無償援助・技術協力などを工夫してきている。しかし、「ガバナンス」の定義自体は、冒頭に述べたように多くの概念を織り交ぜたものであり、その解釈もドナーによって異なるといった多様性を持つものである。その帰結として、その概念の客観性の低さが問題として見られる。そして、開発援助の議論においてガバナンスを評価する際に、ガバナンスに関する専門的なコンセンサスが弱いことは援助の質と効率を下げる原因となってしまうことも事実である。米国などを中心とした援助における結果重視の姿勢強化とともに、所得や人間開発と同じように、ガバナンスの程度の測定も望まれるようになってきたことは驚くにあたらない。

本章ではまず、フリーダムハウスやトランスペアレンシー・インターナショナル(Transparency International: TI)などによる既存の主要ガバナンス指標を調査し、次に国連機関と世銀のガバナンス指標構築の試みを紹介し、第3にこれらの指標の比較や今後の展望などについて、OECDのDACやUNUの分析を基に考察する。

### 4-1 国際NGOによる既存指標

#### 4-1-1 フリーダムハウス

フリーダムハウスは1972年以来、民主化状況についての指標を作成し公表している。その評価は現在では192カ国と16地域を対象にしており、民主化を測る上での最も重要な指標として考えられている。このフリーダムハウスによる指標は、後述のように、米国や英国政府などによっても援助にあたって参考にされており、また最初に紹介したように、経済学者によるガバナンス指標と経済発展の相関関係の研究で一般的に用いられている。

この民主化指標は、基本的に国内外の情報、NGO出版物、シンクタンク・学術分析等による基本情報を二次データとして用い、専門家の主観的認識に基づく調査を基にして政治的自由度と市民の自由度を測定したものであり、政治的自由度では公正で自由な選挙によって選ばれた政府の長、公正な選挙法を、市民の自由度においては言論の自由、結社の自由、法の支配、人権、経済的権利を対象に採点している。

政治的権利で基準となるのは、①国の元首、政府の長は公正で自由な選挙によって選ばれているか、②公正で自由な選挙によって司法の代表が選ばれているか、③公正な選挙法が存在し、平等なキャンペーンの機会、公正な投票が可能か、④投票者は自由に代表を投票することが可能か、⑤政党を組織する権利を持ち、政党が競争し合うシステムが確保されているか、⑥ある規模の反対票が存在するか、⑦人々は軍部、外国権力、宗教的圧力、経済的圧力、独裁政党から自由か、⑧文化的、民族的、宗教的な少数民族は自決権を持ち、または決定経過に関与することが可能かの合計8項目である。

次に、市民の自由度を測る上でポイントとなるのは、まず表現・信条の自由、つまり自由で独

立したメディアが存在しているか、自由な宗教団体、宗教的表現が可能か、である。次に結社の自由、つまり集会の自由があるか、政治・準政治団体（政党、市民団体、問題対策委員会等）の自由はあるか、自由な労働組合が存在するかである。また法の支配、人権、つまり独立した司法が存在するか、法の支配は民事・刑事裁判に浸透しているか、政治的恐怖からの保護は存在するか、政府は腐敗から自由か、である。そして個人の自律、経済的権利、つまり自由で開かれた私的議論はあるか、個人の自律権、所有権は確保されているか、事業を興す権利を持つか、男女平等、結婚の自由を含む個人の社会的自由はあるか、雇用者からの搾取からの自由を含む機会の平等はあるか、であり、計14点である。採点は政治的自由と市民的自由を平均して1～2.5であれば自由（0-30）、3～5.5なら部分的自由（31～59）、5.5～7の場合は自由なし（60～88）とされる。

#### 4-1-2 トランスペアレンシー・インターナショナル（TI）

フリーダムハウスによる民主化指標と並んで世界的によく用いられるガバナンス関連の指標は、ベルリンを本拠地とする国際NGOのトランスペアレンシー・インターナショナル（TI）による汚職実感指標（Corruption Perceptions Index: CPI）である。そのCPIは1995年以来毎年発表されており、汚職関連の指標としては最も一般的な指標となっている。CPIは特に政治家と行政の汚職（公的部門における汚職）の度合いに焦点を当てており、現在では102カ国を対象にして指標が作成されている。その効果としては、投資家や政策決定者への参考として利用されるだけでなく、汚職の問題を公にし、数値の低い国に対して汚職に取り組むように外圧を加えることが大きい。

CPIは、民間の企業家、研究者、内部・外部者らによる主観的投票による各種の調査を統合したものである。調査が客観的データに基づかないのは、起訴や裁判の数を国ごとに比較しても実際の汚職状況を表さないからであり、それぞれのデータの信頼性については国ごとに標準偏差が掲載されている。主観的な基準に基づく各種二次データを基にしてきており、2002年度のCPI作成のための調査は、表4-1にある9つの独立した機関による15の調査<sup>50</sup>を基に進められた。そこでは各国は10段階（10が汚職の最も少ない社会）に格付けされ、7割の国家が5.0以下の数値を示した<sup>51</sup>。

なおここで、CPIの前年度比較は国別において可能であり、順位によっては可能ではないということを指摘しておかなければならない。これは調査対象国が増えていることや、国においても質問や方法が前年度と異なることもあるためである。さらに、このような調査方法の変更によって国別の数値が大きく変わってしまうことも全くないわけではなく、例えば2001年と2002年のバングラデシュの数値を見ると0.8ポイントも増加している。このように、指標の算出方法の改善と推移を見るための方法の一貫性をどうするかという問題は、ほかの指標の場合と同じようにCPI算出上の課題となっている。

<sup>50</sup> 2001年度は7機関による14の調査を基にしていた。また2002年には、調査対象国数も拡大されている。

<sup>51</sup> Transparency International: “Corruption Surveys and Indexes”  
<http://www.transparency.org/cpi/index.html#cpi>

表 4-1 TI Corruption Perceptions Index (CPI) の基礎データ

	機関	調査	年	調査者	対象	回答数	国数
1	Columbia University	State Capacity Survey	2001	在米の国別専門家(政策分析、学者、ジャーナリスト)	国家の腐敗の度合い	251	121
2	Political and Economic Risk Consultancy	Asian Intelligence Issue	2000	国外に在住する会社役員	外国企業のビジネス環境を損なう腐敗の度合い	1,027	14
3			2001		住み働く環境としての全体的な腐敗の度合い	1,000	14
4	Institute for Management Development (IMD)	World Competitiveness Yearbook	2000	国内及び国際企業の役員	公的部門の賄賂・腐敗 経済における賄賂・腐敗の存在	4,160	47
5			2001			3,678	49
6			2000			3,532	49
7	World Bank	Business Environment	2001	会社役員	賄賂の頻発度、ビジネスの障害としての腐敗	10,090	79
8	Price Waterhouse Cooper (PWC)	Opacity Index	2001	CFO、銀行員、証券アナリスト、PWC職員	腐敗の頻発度(輸出入許可等)	1,357	34
9	Gallup International	Bribe Payers Index	2002	15の移行経済諸国の会社役員	政治家、行政官、裁判官への賄賂、ビジネスへの障害	835	21
10	Economist Intelligence Unit	Country Risk Service and Country Forecast	2002	在外専門家による評価	政治家、行政官の腐敗(私的利用)の度合い	—	115
11	Freedom House	Nations in Transition	2002	米国人学者、FH職員による評価	腐敗の度合い	—	27
12	World Economic Forum	Africa Competitiveness Report	2000	国内・国際企業役員	腐敗(不定期か、賄賂を要求されるか)	1,800	26
13		Global Competitiveness Report	2000	国内・国際企業役員	輸出入許可、公共事業・契約、ビジネスの許認可税に関する賄賂	4,022	59
14			2001			4,600	76
15			2002		以上に加えて司法に対する賄賂	4,700	80

出所：Transparency International. <http://www.transparency.org/cpi/index.html#cpi>.

TIはCPIに加えて贈賄者指数(Bribe Payer Index: BPI)<sup>52</sup>を発表している。BPIは1999年に初めて公表され、2回目のものは2002年5月に発表されている。このBPIはCPIを補足する指標であり、多国籍企業の取引における腐敗の度合いについて指標化したものである。BPIは多国籍企業が新興市場経済国のシニア行政官に賄賂を支払う度合いという観点からの主導的輸出国の格付けであり、賄賂が支払われる国における賄賂供給の側の調査である点がCPIと異なる。

BPIは主に新興市場経済国を対象としており、具体的にはアルゼンチン、ブラジル、コロンビア、ハンガリー、インド、インドネシア、メキシコ、モロッコ、ナイジェリア、フィリピン、ポーランド、ロシア、南アフリカ、韓国、タイの15カ国で作成されている。BPIは汚職を公共事業、軍産業、エネルギー産業、不動産、通信、輸送、鉱業、重工業、金融、航空事業、IT、林業、漁業、軽工業、農業の各セクター別に調査しており、1999年2月に発効したOECDの反汚職条約(Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions)に対する取り組みについてもサーベイしている。そこでは、汚職撲滅の試みとし

<sup>52</sup> Transparency International: “Corruption Surveys and Indexes”  
<http://www.transparency.org/surveys/index.html#bpi>

て利用する機関は、裁判所21%、政党19%、警察13%の順で挙げられている。

#### 4-1-3 民主主義・選挙支援研究所 (IDEA)<sup>53</sup>

フリーダムハウス以外の主要な民主化指標として、民主主義・選挙支援研究所 (Institute for Democracy and Electoral Assistance: IDEA) による民主主義アセスメント (Democracy Assessment) がある。これは、民主主義がいつ促進され達成されたかを注意深く評価するものがないという認識から、そうした体系的アセスメントとして作成されたものである。ここで IDEA は民主主義を「政府、社会双方に機能する社会的慣行」と定義し、そこでの民主的な選挙、憲法、透明性のある制度に関する評価を、バングラデシュ、エルサルバドル、ケニア、イタリア、マラウイ、ニュージーランド、ペルー、韓国<sup>54</sup>の8カ国を対象に行っている。

IDEA はアセスメントの具体的な目標として、①民主改革への共通した課題に関するコンセンサスをつくる、②外部・内部の利害関係者の努力を調整し、優先順位をつける、③現在、将来のアセスメントの基準に対して合意を形成する、④さまざまな社会の分野を包括する公的プロセスを立ち上げる、⑤新しい民主主義にも既存の民主主義にも等しく適用できる、という5つを挙げている。また、この指標の目的は、政治的指導者、市民社会の運動家、学者らが民主改革の実施を提示することであり、順位を付けること、各国の比較をすることはあまり重視していない。そのため比較は、国家間ではなく、地域、時系列で行われることが望まれており、また国際機関が援助評価をするためにも使用できるように考慮されている。

評価は外部者ではなく、学者、市民社会代表者、政治家、政府関係者などを含むその国の国民によって行われ、その条件は、質問表に沿ってさまざまな異なる声を聞き、記録を取ることができる人物とされた。指標作成にあたっては、自国の民主主義の進展について彼らの包括的、批判的な判断を基に、体系的、専門的、総合的に実施される。そこで焦点となるのは、市民権、法と権利、代表性を持ち説明責任のある政府、市民社会と人々の参加、国家を超えた民主主義であり、指標は、①市民権、法の支配／司法へのアクセス、公民権・政治的権利、経済的・社会的権利、②自由で公正な選挙、政党の民主的役割、政府の効率性と説明責任、軍・警察の文民統制、腐敗の度合い、③メディア、政治的参加、政府の対応、分権化、④国際的側面 (民主的規範に基づく外交か) の4項目であり、これらの評価を基にして指標は算出されている。

#### 4-1-4 PRSグループ

PRSグループ (Political Risk Services Group, Inc.) は、企業の投資先としての国別リスク情報として国際カントリー・リスク・ガイド (International Country Risk Guide: ICRG) を公表している<sup>55</sup>。その評価対象国は140カ国 (1980年以来毎月更新) に及び、世界各国へ投資している企業の間で、この指標は重視されている。その評価は外部者の主観的な格付けによっており、その指

<sup>53</sup> 加盟国19カ国を持つ国際組織であり、そのマンデートは世界中に民主化の持続的なプロセスを推し進めることであり、シンクタンクそしてプラットフォームとして民主主義における国際的な議論を展開している。

<sup>54</sup> IDEA (2001)

<sup>55</sup> Political Risk Services (PRS) Group, Inc.  
International Country Risk Guide. <http://www.icrgonline.com/>

標は政府の汚職、法の支配、買収リスク、政府による契約の債務履行拒否、官僚の質などを中心に、投資機関の需要に合うように作成されている。

ICRGの指標は政治リスク、財政リスク、経済リスクの3つに分かれており、それぞれに50%、25%、25%のウエイトが付けられて、1つの指標に加重平均されている。第1の政治リスク(100ポイント)においては、政府の安定性(政府の統一性、強固な司法、支持)、社会経済条件(失業率、消費意欲、貧困)、投資状況(契約実行可能性、支払い遅延、利益の本国送金)、内部抗争(内戦、テロ・政治的暴力、市民の無秩序)、外部抗争(戦争、国境問題、外圧)、汚職、政治と軍、宗教的緊張、法と秩序、民族的緊張、民主的説明責任、行政の質が項目となっている。第2に、財政リスク(50ポイント)では、対外債務対国内総生産(Gross Domestic Products: GDP)比率、対外債務対財・サービスの輸出比率、経常収支対輸出比率、輸入に必要な外貨水準による純流動性、為替レート安定性が算出され、第3に、経済リスク(50ポイント)として、1人当たりGDP、年間実質GDP成長率、年間インフレ率、予算収支対GDP比、経常収支対GDP比が算出される。

なお、このPRS指標は基本的に投資家を対象としていることもあって、必ずしも開発援助の現場でしばしば議論に上がることはない。しかし、現在の開発援助の中心的課題である貧困撲滅に加えて、途上国の投資環境の改善が今後開発援助の中心的課題となってくることは十分考えられ、その場合にこのPRS指標が、援助の世界でも重視されるようになる可能性は十分にあるといえる。

## 4-2 国連機関のガバナンス指標

### 4-2-1 国連開発計画(UNDP)

人間開発指標(Human Development Index: HDI)を開発したUNDPにとって、政治的自由の程度といったガバナンス指標を構築することが重要であることは容易に想像できる。実際、1992年の人間開発報告書(Human Development Report: HDR)には、当初政治的自由の国別指標ランキングを公表することが計画されていた。そしてUNDPは、この分野の世界的な研究を行っているLondon School of Economics(LSE)のCentre for the Study of Global Governanceとともに、政治的自由の指標構築を進めた。そしてそこでは、世界各国の政治的な自由度に基づいた指標化とそのランキングが構築された。そこでの政治的自由は、①個人の自由の保護、②法の支配、③政治的参加、④自由の表現、⑤法の下での平等の5項目に分けられ、それぞれを101カ国について100点満点で得点付けた上で、それを合計して1位のフィンランドから94位の中国、96位のベトナム、101位のイラクまで順位付けした。その詳細はデサイ(Desai, M.)によるワーキング・ペーパー「政治的自由の測定」<sup>56</sup>に見られるとおりである。

しかし指標の構築の手法という点では同意したいいくつかの国々は、その指標と順位がUNDPの人間開発報告書に公にされるということになるや否や、HDR事務局に対して抗議を行った。その結果、妥協案として、UNDPは地域別の平均指数だけをHDRに載せることにしたのであるが、

<sup>56</sup> Desai, M. (1994)

例えば「東アジア諸国の政治的自由度の平均」といってもそれは何も意味をなさないことは明らかである。

このように政治ガバナンス指標構築の試みは、手法の構築の段階ではどの諸国も賛成するのであるが、いざ指標が国別に公表されると政治的に受容されないものになってしまう可能性が大きいのである。このように国際機関のような公的組織において、「政治的自由」といった政治や人権にかかわる問題を指標として公表することは容易ではない<sup>57</sup>。このような理由で、今後国連機関において「政治的自由」の指標化が公的になされる可能性は少ないといっていよいであろう。

UNDPは2002年のHDRにおいて「民主主義」をテーマとして取り上げ、そこで政治的自由よりも広い概念からガバナンスの指標を公表した。そのガバナンス指標はUNDPによって新たに構築されたものではなく、既存の指標を表4-2にあるような分野別にして国別に表示しており、指標の項目自体、主観的評価に基づくものと客観的な評価によるものに二分されている。指標は1つに統一されていないため各国はガバナンスの順位を与えられておらず、このあたりにも政治的な配慮が感じられるが、各国のスコアは分野別に表示されているため、それだけでも評価すべきであろう。こういった試みの今後の拡充が期待される。

#### 4-2-2 国連アフリカ経済委員会 (UNECA)

民主主義の拡大とガバナンスの改善は、アフリカ諸国にとって最優先課題の一つである。その中でも政治的ガバナンスは、アフリカ諸国のピア・レビューの重要項目に指定されており、これは各国が相互監視と相互評価のプロセスを通じて、自らのガバナンスに責任を持つシステムを構築することを目指していることの表れである。そしてこのピア・レビューに呼応した検討作業の一つとして、国連アフリカ経済委員会 (United Nations Economic Commission for Africa: UNECA) は、アフリカの14カ国を対象にして、お互いの国のガバナンスを多様な面から測定するプロジェクトを実施している<sup>58</sup>。

UNECAによるこのガバナンス指標は、専門家によって支援された国民の調査に基づく評価をもとに算出される。そこでの焦点は、政治的参加、機構・制度の効率性と説明責任、サービスの質とアクセスの度合い、司法強化といった主要なガバナンスの要素に当てられる。作業の第1段階では、アフリカ西部、東部、南部における計14カ国を対象にして調査が行われている。例えばボツワナでは、2001年11月にボツワナ開発政策分析研究所 (Botswana Institute for Development Policy Analysis: BIDPA) によって作業が行われた。そこでは、これまで明らかにされていなかったボツワナにおけるガバナンス状況が調査され、女性・若者・少数民族の参加を積極的に促していくことの必要性が明らかにされた。

#### 4-2-3 国連大学 (UNU)

国連大学 (United Nations University: UNU) は今後、「世界ガバナンス報告書」を2年ごとに出版することが計画されている<sup>59</sup>。その報告書には、①ガバナンスの最近の研究に基づく政策実

<sup>57</sup> このLSEの試みを依然としてサポートしているのは、オランダ政府である。

<sup>58</sup> Botswana Institute for Development Policy Analysis. <http://www.bidpa.bw/>

<sup>59</sup> なお、この前に、猪口孝当時UNU副学長がまとめた民主主義についての一連の研究報告がある。

表 4-2 HDR2002のガバナンス指標の構成要素

項 目		情 報 源	
主観的指標	民主主義	政治形態	メリーランド大学
		市民の自由	フリーダムハウス
		政治的権利	
		出版の自由	
		政治の声と説明責任	世銀 (KKZ指標)
	法の支配と政府の効率性	政治の安定性と暴動のなさ	
	法の支配と政府の効率性	法と治安	PRSグループ
		法による支配	世銀 (KKZ指標)
		政府の効率性	
	法の支配と政府の効率性	汚職の実感	TI
収賄		世銀 (KKZ指標))	
客観的指標	政治参加	選挙の投票率	対象国のデータ
		女性の国会議席比率	
	市民社会	労働組合の加入率	
		NGO	
	権利に関する条約批准	市民と政治の権利	条約批准の有無
		組織と集会の自由	

出所：UNDP (2002)

施の分析、②ガバナンスを改善・向上させるためのベスト・プラクティスの例、③多様なガバナンスの側面をとらえる指標に基づいた1つの国評価、という3つの分析が含まれる。そしてこの③の指標作成のため、UNUはUNDPをはじめとするドナーや現地研究者らと共同して、アルゼンチンにおけるパイロット調査を手始めに、世界40カ国以上を対象に、世界ガバナンス調査 (World Governance Survey: WGS) の実施を開始した<sup>60</sup>。

この調査の目的は、世界の国家において年とともにガバナンスの質がどのように変化しているかを理解することにある。WGSはガバナンスを包括的にとらえ、政策過程のあらゆる側面の情報を収集することを目指しているが、試験的に、①政治的プロセスへの参加の度合い、②社会の意見・関心が政治プロセスへ吸収されるメカニズム、③全体としてシステムに対して持つ政府の運営管理責任、④官僚機構を中心とした政策実施、⑤国家と市場の関係、⑥紛争解決の制度枠組みを中心とした司法制度、の6項目に絞った質問を開始している。この6項目はさらに表4-3にあるような30項目に分かれており、これらの各項目について、質問を受けた者は4段階評価を行う。そしてこれら30項目において時系列的变化を調査するため、5年前と現在でそれぞれ2つ答える場所を設けている<sup>61</sup>。

<sup>60</sup> 国家間比較の必要性については再考に値するとも考えられる。さらに、民主主義の様態は国ごとに異なり、1カ国の推移を見ることの方が重要との考え方もある。

<sup>61</sup> Hyden, G. and Court, J. (2001)

表 4-3 WGSの構成要素

	項 目	解 説
1	言論の自由	政府が公共問題において市民と協議を行っているか 市民が公共財供給のルールを尊重しているか  どの程度まで市民の選好が政策に反映されているか  政府は安全を確保するために制度を促進しているか 社会的、経済的権利の促進が行われているか 政府は国家の長期的利益に基づいて決定をしているか 文民統制が敷かれているか 政府はどの程度慎重に国家間の規範を実施しているか 上級公務員の意見がどの程度政策決定に反映しているか 公務員採用、昇格時 監査、裁判、オンブズマン等の人事の透明性への反映 市民への情報の公開度  どの程度政府と行政官個人が権利を尊重しているか すべての経済的主体が制度的に平等に受け入れられているか 事業を興す際のライセンスなど 民間部門がどの程度経済政策の形成に関与しているか 経済政策作成における国際的機会、リスクの配慮の度合い  国内法化されているか 市民の集団間における紛争を抑える社会の構造
2	平和的な結社の自由	
3	差別からの自由	
4	協議のための機会	
5	公的責任	
6	立法府の代表性	
7	政治的競争	
8	市民の選好の集成	
9	立法機能の役割	
10	議員の説明責任	
11	恐怖からの自由の確立	
12	欠乏からの自由の確立	
13	強固な意思決定をする	
14	政治と軍の関係	
15	平和を望む態度	
16	政策提言のための機会	
17	成績重視主義	
18	公職任命の説明責任	
19	透明性	
20	公共サービス・アクセス	
21	所有権の保護	
22	平等な待遇	
23	ビジネスの障害	
24	民間との協議の機会	
25	国際経済の考慮	
26	司法へのアクセス権	
27	裁判の正当なプロセス	
28	裁判の説明責任	
29	国際人権規範の包括	
30	紛争の解決	

出所：Hyden, G. and Cour, J. (2001)

また、データの収集方法に関しては、費用と質を考えて、UNUは各国の横断的な情報を熟知した政府関係者、議員の代表、学者、民間企業経営者、弁護士、世論形成者等を集め、国別調整官の管理の下で各人に個別に質問表に答えてもらい、準備段階の国別データ収集は国別の調整官が行い、最終的な分析はUNU本部で行われるという方法をとっている。

なお、このWGSは国家内のガバナンスの問題を個別に取り上げるのではなく、あくまで国家間、時系列でガバナンスをとらえることを目的としている。WGSは世銀やUNDPの報告書にある客観的な開発指標と関連性を持たせて、付加的な貴重な情報を与えていくことや、ガバナンスのどの側面が開発の結果とどのくらいのレベルで関係を示すのかということをも明らかにすること、経済的・社会的開発を拡大するのに最も重要なガバナンスの側面はどれかということも認識可能にすることを期待されている。しかしながら、現時点においてその指標は、例えば上記のUNDPの人間開発報告書にあるガバナンス指標にそれが一切反映されていないことから明らかなように、十分に一般に知られているとは言い難い。データの収集を自らの手で行うことが必要とされるため、対象とする諸国の数も限られており、さらに前述のようにこの指標はあくまでも国家間



比較ではなく、1カ国の推移を見るための指標であるということの限界が、そこには出ているともいえよう。さらに、ドナーに対してより大きな影響力を持つUNDPとの一層の協調も、UNUにとって望まれるところであろう。

### 4-3 世銀によるガバナンス指標

#### 4-3-1 既存ガバナンス指標の統合

WBIのカウフマンをはじめとする研究グループは、1990年代半ばから、汚職と開発の関係などガバナンスに関する数々の研究を行ってきた。その中でも特に重要なものは最初にも簡単に述べたガバナンス指標化の試みであり、その研究成果として、1999年に「ガバナンスの重要性」というペーパーが発表された<sup>62</sup>。そこでカウフマンらは、ガバナンスとは「ある特定の国家において権力がどれくらい行使されるかを決定する慣習や制度である」という定義の下に、既存のNGOなどによる300の指標を統合して、150を超す国々のガバナンス状況を、①説明責任、②政治的安定性、③政府の効率、④規制の程度、⑤法の支配、⑥汚職、に対応する6つの指標として整理した。そして次に、これらの指標と経済成長率をはじめとした経済社会開発の指標との相関関係を測定した。

このカウフマンらによるガバナンス指標は、これまでの既存のガバナンス指標を統合し、各国のガバナンスの程度を明らかにして、それらが経済発展の上でどのような影響を与えているかを分析するために、大変有効なツールとなった。しかしこの指標は、基になる指標の整理の困難さから生ずる曖昧さ、国によって異なる政治制度を途上国との間の共通認識とする難しさ、基になるNGOのデータの客観性や継続的な測定などといった問題などから、途上国側で政治的に受容されにくいといった問題を抱えていた。その結果、資金配分の根拠とするにしても、途上国側からすれば干渉されたくないガバナンス分野でのオペレーションを行う根拠とするにしても、世銀はこの指標を十分な説得力をもって使用することができなかつたのである。

#### 4-3-2 第二世代指標構築の試み

そこで、これに代わる新しいガバナンス指標構築へ向けての検討が、OECDのDACの非公式会合を中心に1999年から2001年初めにかけて行われてきた。DACのGOVNETの5つの活動分野の1つがガバナンス指標であることも、最初に述べたとおりである。そうした背景の下で、より客観的な新指標の開発を目指して、英国政府の資金援助の下には、世銀とOECDのDACの研究者によって、いわゆる第二世代指標の構築プロジェクトが開始された。世銀の定款に従ってこの指標は、政治を含まないガバナンス分野、とりわけ行政の効率の指標による測定を目指しており、カウフマンらによる指標の問題点を回避するところから作業は開始されたのである。

第二世代指標構築にあたっては、指標の識別とデータ収集において、まず新しいデータを収集する努力がなされた。さらに新しい指標は既存の客観的なデータベース（予算の不安定性や歳入

<sup>62</sup> Kaufmann, D, Kraay, D. A. and Zoid-Lobatón, P. (1999)

源不安定性など)により構成された。また、データはビジネス調査や地方分権に関するデータベース、世銀の世界開発報告書のバックグラウンド・リサーチやその他のドナーの指標も用いられた。すでに、第二世代指標は、試験的に南欧諸国を対象に実際に使用することが試みられており、これを基にしたプロジェクトもナイジェリアなどを対象にして試験的に始められている。

さらに、前述のカウフマンらによる指標（KKZ指標）<sup>63</sup>と第二世代指標の間の相関関係が、KKZ指標の6つのサブ指標において測定された。しかしその結果は期待したようなものではなく、国民1人当たりのGDPをコントロールして有為水準を0.05とした場合、第二世代とKKZ指標の間の相関係数は、①説明責任において0.25、②政治的安定性において0.25、③政府の効率において0.39、④規制の程度において0.38、⑤法の支配において0.38、⑥汚職において0.36という低い数値であった。このことは両者の間にあまり強い相関関係がないことを表しているが、このこと自体、KKZ指標ないし第二世代指標世代の信頼性にも影響する問題であるといえよう。

#### 4-3-3 第二世代指標の課題と展望

第二世代指標の構築はまだ作業中であり、現時点をもってその成果をコメントするのはやや時期尚早であろう。しかし、その問題点と作成上の困難はすでに明らかになっており、それに関する世銀・DACの研究グループ自身の認識を基に列挙すると次のようになる。まず、ガバナンス指標と開発の成果との関連性が依然明確に実証されていない。第二世代指標とKKZ指標との間の相関関係は上記のようにかなり低く、またミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）に掲げられている指標を含むガバナンス以外の指標と相関関係のテストも、十分に満足のいく形では行われていない。

さらに、この第二世代ガバナンス指標は直接的に参加型政府などの問題に取り組むものではないので、世銀はより直接的に民主化や参加型開発、人権を扱っているその他の機関と協調関係を持つ必要があることも指摘されている。また今後はガバナンス指標を援助の成果として利用していくことの重要性も、各ドナーによって指摘されている。そこで、現在DACではMDGsを念頭においた分析の価値観とフレームワークの見直しが必要とされているが、その作業自体も容易なものとは思われない。

さらに、第二世代指標を構成するいくつかの指標は、予算や歳出における年別の偏差があったり、議会に報告されるガバナンス評価の監査の遅れがあったりすることにより、その質が問われている<sup>64</sup>。現時点において、DACでは、第二世代指標の基となるサブ指標の選定をやり直している。そこで現在、問題となっている指標の構成要素に代わる新しい第二世代指標の構成要素の候補を探しているところで、それらの中には、予算不安定性、歳入源不安定性、通貨供給量、新規ビジネスを興す際に必要な手段・費用・時間、不良債権を回収する際に必要な手段・時間、歳入における売上税の比率、ビジネス調査によって測られた賄賂の売上高比率、そして待ち時間や過

<sup>63</sup> ここでは世銀での俗称に従い、以下、世銀のカウフマンらによる指標をKaufmann, Kraay, Zoid-Lobatonの頭文字をとって「KKZ指標」と呼ぶことにする。

<sup>64</sup> 選挙投票率などいくつかの指標は正確ではない場合も多い。電話設置にかかる時間をもってガバナンス指標のためのサブ指標とすることに対する抵抗はDAC内部にもあり、また民間と比べた公務員の給与もそれが行政のパフォーマンスにどうリンクしているかを調査しないと、大小による是非の決定をしかねる問題である。

失といった電子通信の質などが含まれている。しかし、賄賂の問題などは客観的なデータは存在しないため、そもそも第二世代指標の条件である客観性を満たさないという問題も抱えており、この作業は難航している様子である。

さらに大きな問題は、この第二世代指標が世銀外部はおろか、世銀内でさえ担当部署以外ではほとんど知られていないことである。また、第二世代指標は「分かりやすさ」という点でも改善の余地があろう。政府の効率性という概念に特化している感のある第二世代指標であるが、それがゆえに概念が狭く、一般的なガバナンス指標としては使われにくいと思われる。

最後に、第二世代指標構築プロジェクトの今後の展望であるが、前述のように第二世代指標のもととなるサブ指標の見直しが行われている一方、既存の諸指標が検索できる「指標のメニュー」の作成が計画されている<sup>65</sup>。これまでのようにすべての国を網羅的にカバーし全体を統合した指標で国家のランク付けを行うより、マトリックス上である国の問題点を明らかにできるような方法で、指標の再構築を行おうとしている点は評価できよう。

#### 4-4 二国間援助機関の取り組み

##### 4-4-1 米国国際開発庁 (USAID)

USAIDは、上記の戦略的評価に加えて、ガバナンスの程度を指標化する試みも独自に進めている。ガバナンス指標化の取り組みに関していえば、USAIDは二国間援助機関の中では最も進んでいる。このことはブッシュ政権が結果重視のアプローチを明確に唱えており、ガバナンスの指標化の重要性も他国にも増して大きいため、ある意味で当然の推移であろう。1994年に法案<sup>66</sup>が採択されて連邦政府の効率的プログラム運営が注目されたことも、USAIDのモニタリングへの姿勢を一層強めることとなったようである。

1996年にUSAIDは民主化推進を測定するための指標を開発した。その際、USAIDの目的に合った指標を作り上げるために、政治学者、統計学者、USAIDのフィールド・オフィサー、世銀関係者、NGOを集めた。そしてこの指標は一度、グアテマラ、フィリピン、ウガンダ、ウクライナで試験的に用いられ検討されている。1998年に発表された『民主主義とガバナンス・プログラム指標に関するハンドブック (*Handbook of Democracy and Governance Program Indicators*)』はミッションがプログラムの実績を測る際に使用できる指標が紹介されている。さらに、USAIDは自らのガバナンス指標に加え、フリーダムハウスやTIの外部機関による指数も参考にしている。

さらに、USAIDは途上国の民主化推進状況をいくつかの段階に分けて評価することを行っている。表4-4で見られる戦略的目的指標は上位目的に対する指標であり、例えば裁判の平均的期間から司法部門の効率性を評価するものである。中間的結果指標は逆に下位目的に対する指標であり、例えば裁判の一般公開の割合から、司法部門の透明性向上を評価している。さらにこの表には記していないが、この中間的結果指標よりさらに下には活動指標があり、ある国で例えば

<sup>65</sup> DAC担当者は、この作業が完成するまでに1年はかかる予定であると考えている。

<sup>66</sup> Government Performance and Results Act

表 4-4 USAIDの民主化推進目標指標

戦略的目標指標	中間的結果指標
法の支配	人権保障とジェンダー配慮
	司法手続きの改善
	市民の司法へのアクセス権の促進
	効率的で公正な司法機関
選挙と政治プロセス	選挙管理委員、投票立会人、選挙監視団の育成
	選挙教育
	選挙計画・実施、政党の発展の支援
市民社会	労働組合、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
ガバナンス	民主的な地方分権化
	情報へのアクセス向上
	政府内の汚職対策
	立法上の強化
	政策運営能力の向上 (経済環境の整備、社会保障の提供)
	軍民関係、文民統制

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

訓練を受けた数によって弁護士育成の程度を測るといったことが行われている。このようにして評価された民主化の程度が米国の世界戦略にとって重要な意味を持つことは、改めて言うまでもない。

#### 4-4-2 英国国際開発省 (DfID)

DfIDは自らの手によってガバナンス指標を構築してはいないが、外部機関による指標としてフリーダムハウスとTIの指標を参考にしている。前者についてはDfID内部で好まない風潮もあり、後者については調査サンプルの数を含む調査方法上の問題から中立的なものとは見なされていないものの、彼らがこれらの指標を援助にあたって参考にしていることは重要である。

またDfIDはこれまでのほかの指標のようなチェックリストとは異なり、政府、市民社会やDfIDを含む開発援助機関が使えるツールキットの開発を進めている。そのアプローチは、このサーベイが途上国の政府だけでなく市民によっても積極的に行われるべきであり、またそのような政府が説明責任を持つ能力を養い、そしてこのアプローチが包括的開発フレームワーク (Comprehensive Development Framework: CDF) やPRSPに融合されていく必要があるという考え方に基づいている。そしてこのようなアプローチが政府に受け入れられれば、ドナー側から途上国政府が不利な立場に追いやられることはないという考えにDfIDは基づいている。DfIDのこのアプローチは相手国家の能力を向上することであり、変革の意思がある政府をガバナンスの脆弱を理由に罰することではない。サーベイは専門家よりも一般市民を対象にしてアンケートがなされ、指標は自らデータを収集するのではなく入手可能で更新容易な二次データを使用する。

このDfIDの新しいガバナンスの実績評価は、2003年から2006年にかけて、アフリカ16カ国、アジア4カ国をはじめとした各国で行われることになっている。

さらに、DfIDは、前述の世銀・OECDの共同研究グループによる第二世代ガバナンス指標構築プロジェクトをファイナンスしている。これはいうまでもなく、DfIDが他ドナーとガバナンス指標を共有しようという試みによるものであるが、ほかの先進国の同意を必ずしも得ないうちに本研究プロジェクトが始まった感もなくはない。しかし前述のとおり、このプロジェクトは期待どおりの進捗を見ておらず、このためDfID内部にも第二世代指標に対する懐疑的な見方がある<sup>67</sup>。

## 4-5 各種ガバナンス指標の比較

### 4-5-1 指標の作成

ガバナンス指標構築にあたって、望ましいとされる条件はいくつか存在する。それらは、数多くの国で収集が可能で、定期的な収集が可能で、できるだけ客観的で対象国にとっても受容できるものであることなどである。しかしこれらの条件をすべて満たす指標というのは存在しないことも事実で、ここにガバナンス指標構築の困難さが存在する。

これまでに紹介した指標を整理してみると、世銀・DACによる第二世代指標を除いて、大半の指標は何らかの主観的な基準に基づいている。世銀のKKZ指標やUNDPの2002年度のHDRにある指標は、これらの主観的指標と客観的指標を取り混ぜたものであるが、主観的な指標の方が多くを占めているといつてよい。主観的な指標については、現地でのサーベイを行う場合と、海外の専門家にアンケートを依頼する場合の双方が存在する。

次に、対象とするガバナンスの領域の広さで見ると、広い範囲でのガバナンスを対象としているのは世銀のKKZ指標やUNDPのHDR、UNUのWGSであり、フリーダムハウスやTIなどの専門機関の指標や世銀・DACの第二世代指標は、狭い意味でのガバナンスとして何らかの領域に焦点を絞っている。また最近のガバナンス測定の潮流としては、ガバナンスの「権利」を基盤にするアプローチ<sup>68</sup>への重点の移行と、政府から市民への焦点の移動が見受けられる。

カバーする対象国の数でいうと、フリーダムハウス、TI、PRSグループ、世銀のKKZ指標は大半の諸国をカバーしているのに対し、IDEAやUNUのWGS、UNECAは限定的である。これは、一つにはデータ収集の困難さの問題、もう一つには国家間比較を目的とするか、1つの国の推移を調査しようとするかの目的の相違によるものと考えられる。

最後に、指標の数値の計算と公表について見ると、大半の指標は統一指標として計算しているが、世銀のKKZ指標はその内訳として6つのサブ指標を表示しており、またUNDPのHDRでは分野ごとに出典とともに表している。同様に大半の指標（特に統一指標）では国を順位付けしているが、UNDPのHDRのように国別にランク付けしていないものもある。一般的にフリーダムハウスやTIのような独立系機関はランク付けすることにより、社会に対する影響を大きくする効果を狙う傾向があるのに対し、国連機関の場合、政治的な配慮からあえてランクを公表しないこと

<sup>67</sup> 2003年のDfID本部における著者による担当者インタビューに基づく。

<sup>68</sup> つまり市民がガバナンスに参加する権利がある存在として見て、彼らが行政の意思決定などにどれだけ参加できているか測定する。

があり得る。前述のLSEによる政治的自由の指標がUNDPによって公表されなかったのも、一つにはそうした理由による。また米国のように独自の指標を持ちながら公表していないのも、配慮に基づくものであろう。

#### 4-5-2 指標の活用

次に、主要ドナーがガバナンスの指標をどのように利用しているか、ここで比較・考察を試みる。1998年のDACの非公式会合<sup>69</sup>では、各ドナーのガバナンス指標化に対する取り組みを、「国別資金配分へガバナンス指標を活用するかどうか」という観点を主眼にして「アセスメント・モード」と「パートナーシップ・モード」に二分し、その上で世銀及びドイツ、英国、フランス、米国は前者に、UNDP、EC、UNHCR、ADB、UNECAは後者に分類された<sup>70</sup>。この分類の名称が一般的であるかはさておき、指標自体を国別資金配分にどう配慮するかというところで、ドナーを二分すること自体は無意味なことではないと考えられる。

まず、世銀やUSAIDなどの「アセスメント・モード」をとるドナーの目的は、指標によって表示される情報によって援助額を増減することである。実際に多くのドナー（世銀や英米独など）は、多少の相違はあるものの、基本的にこの趣旨でガバナンス評価を行っている。これらの「アセスメント・モード」を採用しているドナーの焦点は、一般的にドナー主導型（トップダウン）であり相手国とのコンサルテーションは行われず、評価は技術専門家、研究者、職員によって実施されることが一般的であるように見られる。もちろん、NGOと協調関係を持ち、評価を委託することもある。その場合の結果は、例えばDfIDであれば、チェックリストという形にパッケージ化され、USAIDは実務家向けにハンドブックを作成している。しかし、援助額を配分するために使用する指標であれば、それはトップダウン方式の方が効率的であることは間違いないであろう。

一方、「パートナーシップ・モード」を採るドナーは、民主化は国レベルのものであり、民間部門、市民社会、公的部門などさまざまなアクターを巻き込んで進む長期的、動的なプロセスであるという視点から、コンディショナリティを付けるためではなく、問題を認識させるためのツールとしてとらえている。その焦点は、ガバナンスの政治的（法の支配、民主化、人権）、行政的（透明性、公的部門効率性）側面に注目することである。優先度の高い案件は民主的開発を可能にする制度化と人材能力向上、そして汚職、市民社会のエンパワーメント、民主主義の促進である。これはつまり、このモードによってガバナンスの改善を途上国が自ら測定して、改善への励みに役立てようという考え方である。評価のアプローチはボトムアップの参加型プロセスが重視され、国家レベルの対話が重要であるとされる。国別に評価を行う際には、現地のNGOの協力を得たり、IDEAやECDPM<sup>71</sup>などと共同で行ったりすることが行われている。最後に、各ドナーの指標取り扱いを比較した整理したものが、表4-5である。

<sup>69</sup> DAC Informal Experts' Group Meeting on Assessing and Monitoring Performance in Good Governance (1998年11月の非公式会合)

<sup>70</sup> ADBについては、「アセスメント・モード」に分類することも可能であろう。

<sup>71</sup> European Centre for Development Policy Managementの略称。EUによるアフリカ、カリブ海及び大洋州諸国におけるキャパシティ・ビルディングを目的としてオランダに本部を置く機関。

表 4-5 ガバナンス指標取り扱いのドナー比較

機 関	対 象	特 徴	方 法	目 的
ドイツ	人権尊重、政治決定への参加、法の支配、市場経済への統合、開発への国の参加度	資金配分決定のために用いる	人権規約に基づいた指標は年ごとに専門家によって作成	指標が表示する結果によって援助額を決定する
英国	人権、腐敗、権力システム	学術的で西欧的価値による	研究者や技術者によって作成	現状理解
フランス	法の支配（法制度改革、人権）		1995年に48カ国で実施された	ある時点のある国の現状理解
米国	法の支配と人権、選挙と政治プロセス、市民社会、ガバナンス（透明性）	候補の指標は2段階から構成される	職員、NGO、専門家のワーキング・グループによって作成し、4カ国で試験	ハンドブック作成及び援助額の決定
世銀	伝統的にマクロ経済管理に注目。持続的成長（所有権、法の支配）、不平等の削減、公的部門管理（公共サービスの説明責任、軍事費）	4分野20部門にわたってカントリー・スタッフは1から6の採点を行う。指標は世界開発報告書の数値も使用する	ほかの機関（TI、投資リスク格付け機関）の指標を使う。この情報は国別援助戦略CASに反映される。現在よりよい指標を選別中	CASやIDAの資金配分のための情報として、世銀、IDAのプロジェクト・パフォーマンスを測るため
UNDP	ガバナンスと貧困に注目。人間中心の開発制度の強化、地方分権化促進、公的部門の効率性促進、紛争後国家におけるガバナンスの強化	プログラム結果は活動の完成、成果、影響の3つに分類される	トップダウン、ボトムアップアプローチの組み合わせ（本部と現地スタッフ）。成果の指標は国別に定義	
EC	民主的原則、法の支配、人権尊重、グッドガバナンス（公正で持続可能な開発を目指す透明性と説明責任を持った国家の資源管理・運営）	欧州議会は政治的課題はEUとACP諸国のパートナーシップに基づくとされる	指標の評価は国家レベルで実施	各ACP諸国との公式議論、行動、行動の評価、ECのプログラム決定に分析は利用される
UNHCR	人権（公民権、政治的権利、経済社会文化的権利、女性・子供の権利）	人権能力強化のための技術支援、40カ国でプログラム	定期的に総会、ECOSOCに報告。政府、NGO、その他の関係者への聴き取り調査	人権規約の受け入れ度合いを把握。援助内容の決定
ADB	グッドガバナンス（人権、法の支配、言論・結社の自由、参加）		地域レベルで広範にコンサルテーションの枠組み設置	
UNECA	公的部門改革、法整備、民間部門、男女平等、市民社会への参加	最終的に、社会的・経済的分野におけるグッドガバナンスを原則に設置する。国ごとに原則の促進、受容、評価し、経済的ガバナンスのベスト・プラクティスの編集		2年ごとに「African State of Governance」報告書を発行
Gerddes Afrique	民主主義、人権、グッドガバナンス、パフォーマンス評価、法の支配、地方政府のガバナンス	ACPとEUの新しいパートナーシップに向けた合同調査のフィードバック・スタディ	1995年に4カ国で実施。1997年ECDPMとの協力。関係者への聴き取り調査	合同調査実施による民主主義の促進、民主的プロセスの強化

出所：OECD、DAC他