

5. 結論

5-1 ガバナンス支援における日本の役割

これまで見てきたように、国際開発援助において途上国のガバナンス改善のための支援活動は、近年大きな変化を遂げてきた。そして、従来のような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った支援に加え、ガバナンスの良い国に資金配分を増やすことにより改善を促したり、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やグラントによって財政支援を行ったりすることが、世銀、ADBや英米諸国をはじめとする各ドナーによって積極的に行われるようになってきた。

それに比べて、日本はガバナンスを国別資金配分の判断材料とすることに積極的でなく、ガバナンス改善を主目的とした財政支援も行っていない。しかしそれでは、世銀、ADBやDfIDと同じようにガバナンス改善をコンディショナリティとするような構造調整融資をすべきか、という議論については、筆者はこれまでどおりそれは必要ないであろうと考える。その理由は、まず日本の援助自体に世銀などと違って、こういった厳しい条件を付けて構造調整融資を行う経験が乏しいだけでなく、それがまた途上国側での日本が好まれることにつながっており、これを急に替えることは難しいと考えられるからである。さらにいえば、ガバナンスの分野での構造調整融資は現地での相手国政府の財政状況等のモニタリングが非常に重要となり、現地での人員が世銀やDfIDと比べて手薄である日本にとって、それは非常に困難であるからである。

それでは、日本はこれまでどおりのやり方で援助を続けていけばよいのか、という点について、まず述べておきたいことは、世銀やADB、英国などとのガバナンス面における意見調整の必要性である。特に、国際的に見てガバナンスの良好でない、あるいはリーダーに改革へのコミットメントがないと判断され、資金配分を減らすということで他ドナーの合意がなされたような国に対して日本が援助を供与する場合には、意見調整は重要である。というのは、そういった国からすると、世銀や欧米諸国から与えられる圧力を、規模の大きな日本の援助が薄めることにつながる可能性があるからである。これまで述べてきたような他ドナーの動向を見る限り、こういったケースは今後増えることはあっても減ることは少ないと考えられるだけに、日本の援助の必要性のスタンスを他ドナーに対して説明できるだけの理論武装も今後ますます必要となつてこよう。

第2にそれに関連して、これまでのような協調融資案件の発掘と実施といった形での援助協調だけでなく、被援助国の政治情勢やガバナンス的な観点から、他ドナーと定期的に議論を行うことも、特に日本のプレゼンスが相対的に大きい国では必要であろう。また、世銀やDfIDはスタッフが現地事務所に豊富にいて、現地事情にも明るいため、彼らとの定期的な打ち合わせから、日本として本当に支援すべきかどうかを見極めるためのヒントが得られることもある。

今までの日本の援助は、被援助国の政治的要素をあまり考慮してこなかった感がある⁷²。しかし、北朝鮮への援助の可能性、またテロ対策に対しての米国の政治的圧力を考えると被援助国の

⁷² 下村恭民・他（2001）

政策、政治制度、ガバナンスの問題は日本の援助決定に際してより重要になってくるであろう。いわゆる政治的コンディショナリティはODA大綱で多少扱われているが、今まで以上にその重要性が増すであろう。政治的コンディショナリティをより明確にし、その運用を客観性のあるものにするには⁷³、途上国の政策、政治制度、ガバナンスなどをより深く研究する必要がある。その出発点として、世銀のCPIAやフリーダムハウスやTIの各種指標を研究・調査していくことが重要である。また援助配分とガバナンスの問題にしても、1998年のインド向け新規援助案件の停止に際して出てきたような、中国とインドに対するダブル・スタンダードをどうするか、といった議論⁷⁴に対応するための客観的なロジックの確立も要求される機会が、今後もまた出てくる可能性がないわけではない。

さらに、日本はどちらかというと反汚職や財政支出管理よりもそれ以外の分野でガバナンス支援を多く行ってきたが、前述のインドネシアのように、援助の多くが闇に流れていたことが明らかになった時にどういった対応をとるか、あるいはどのようにして再発を防止していくか、といった問題にも今後の方針を固めていく必要がある。

最後に、アジアの途上国には、欧米流のガバナンスの議論を現地の事情にそぐわないと考える風潮は強いが、彼らが日本に期待するのは、そういったことを国際援助社会で積極的に提言することである。そのためにも、国際機関や欧米のドナーと積極的な議論を行うことに加えて、日本での活発な研究が不可欠である。ガバナンス研究の分野でのアジア経済研究所などの例外を除いて日本での研究はまだ少ないが、JICAは1995年に『参加型開発と良い統治』という報告書を出し、さらに2002年には『民主化支援のあり方（基礎研究）研究会報告書—日本の民主化プログラムの策定に向けて：民主的な国づくりへの支援に向けて—ガバナンス強化を中心に—』をまとめており、JBICにおいても同様の動きがある。幸いにも現在進んでいる日本のODA大綱の見直しにおいても、ガバナンスの問題は活発に議論されている⁷⁵。今後、この分野の一層の研究推進が期待されよう。

5-2 ガバナンス指標構築の今後に向けて

開発援助におけるガバナンスの重要性についての合意が国際社会で深まるにつれ、各ドナーもガバナンスの指標化の試みを積極的に進めてきた。フリーダムハウスやTIなどの独立研究機関はガバナンス指標の利用における経験を積んでいる。また、USAIDやIDEAといった機関によるアセスメントの多くは、専門家パネルの設置、公的調査、法と政府機関の再調査といった似通った手法を採用している。一方で、NEPADのイニシアティブは地域主導型であり、かつ外部の地域的なアセスメントの要素を導入した点で支持された。OECD加盟国は開発プログラムに指標を採用し積極的に経験を積んでおり、加盟国が変化へのインセンティブを与える中心として活動している。

⁷³ 下村恭民・他（1999）

⁷⁴ これに対し、現在のODA大綱には、相手国との外交状況を基に総合的に判断するという記述がある。

⁷⁵ 政策研究大学院大学（2003）

しかし、これまで見てきたように、ガバナンス指標の構築は容易ではない作業である。ガバナンスという極めて主観的な性格のものを指標化すること自体が、主観的な手法によらざるを得ないことは致し方がないであろうし、客観性のみを目的とする世銀・DACの第二世代指標の限界もここに存在するわけである。しかし一方で、主観的な指標をドナーが用いた場合には、受容性という点で途上国から反論が出ることは十分に考えられ、その結果、実務に使用することができなかったのが世銀のKKZ指標やLSEがUNDPのために作成した政治的受容の指標、受容可能なものにするために客観的な指標のみにしたために、ガバナンスの中で限られた領域しか扱えなかったのが第二世代指標である。

さらに、ガバナンスという概念に関する合意が特に先進国と途上国の間で十分にできていない中で、指標が対象とする領域を広くした場合には、どうしても多くの既存指標を基に集計するという形にならざるを得なくなり、その結果、カバーする対象国や継続的な指標のアップデートを行うことが困難になる。これも世銀のKKZ指標の問題であり、それを避けるために行政の効率化という狭い範囲に特化した第二世代指標が、結果的にはインパクトの薄いものとなってしまったのも、これまでに見たとおりである。

注意すべきことは、ガバナンス状況を基に援助配分を決定している世銀にせよDfIDにせよ、結局のところは自らの指標を用いることができていないということである。世銀の場合では、少なくとも2つのガバナンス指標を開発しながら、結局のところIDAの資金配分におけるガバナンスの考慮に際してはスタッフの主観的判断に基づいており、このあたりにも特に資金配分にあってガバナンス指標を用いることの難しさが感じられよう。

このように、昨今のガバナンス指標の研究によって指標の選択の幅が増してきているが、すべての指標は何らかの形で指標作成上の問題を持っている。そこで、DACによっても議論されているように、今後重要なことはどの指標が良いか悪いかではなく、援助におけるさまざまな目的に応じて、必要とされる指標をすぐ見られるようにする「指標メニュー」の作成であろう。この「指標メニュー」によると、縦軸に国、横軸にガバナンスの側面をとり、ドナーが例えば、ベトナムの法整備プロジェクトをしようとした場合、そこの行と列を見ることによって、参照とすべき指標を知ることができるというものである。この方法であれば、すべての国をすべての指標がカバーする必要はないし、ドナーの受容性という点でも、世銀のKKZ指標のような問題はなくなろう。つまり言い換えれば、これは既存指標の統合というよりも索引の作成である。現在これに近い目的で作業を行ったのは、UNDPの2002年のHDRであり、今後、世銀・OECDの作業グループからも同様のものがより詳しく発表されることを期待したい。

さらに考えられるのは、ツールキットの種類の充実と、その一層の活用である。これまで見てきたように、ガバナンスという概念自体は極めて広いものであり、その大半をカバーしてそれを資金配分の考慮の材料に用いる試みは、特に国際機関では困難である。そこでこのような「アセスメント・モード」ではなく、「パートナーシップ・モード」によるガバナンス指標であれば、ドナーから強制されるといった意味合いも少なく、途上国側にとっても受け入れやすいであろうし、援助の現場で実際に使いやすいであろう。まだこうしたツールキットにはいろいろな種類が準備されていないようであるが、国別・セクター別に異なる事情を考慮したさまざまなキットが

用意されていれば、一つの国であるプロジェクトを行った場合に、その結果ガバナンスがどの程度改善されたか測定することが可能となろう。本来は極めてマクロ的な概念であるガバナンスではあるが、もともとミクロの領域の積み重ねである以上、ミクロ的なガバナンスの改善を測定することも重要なわけである。そうしたことを考えると、このようなツールキットは、よりミクロ的なアプローチでガバナンス支援を行っている日本のようなドナーにとっても、使いやすいものとなるであろう。今後のこの分野の充実が大いに期待される。

国によって異なる概念を統一的に測定して国家間比較をするためのガバナンス指標化の試みは容易ではない。しかし、このように指標のメニューの作成やツールキットの充実といった、国別セクター別にガバナンスの改善を測るための試みは、今後ますます重要になっていくであろう。