
第3章

政治・行政分野における援助戦略・アプローチの動向とその特徴

第3章

政治・行政分野における援助戦略・アプローチの動向とその特徴

1. 概観

冷戦の終結に伴い、援助ドナーの側では東西イデオロギーにかわる新たな援助戦略の模索が始まり、また世界銀行を中心とする構造調整政策の成果への反省や援助の有効性への疑問が出されるようになった。途上国の側では政治的民主化や市場経済化が進展し、これらをきっかけとして、1990年代以降の開発援助をめぐる議論は、政治体制や行政能力・制度の問題と切り離すことができなくなってきた。

民主主義や人権などの普遍的な価値とされる課題や政治体制の問題、政策の企画・実施を担う政府の組織・運営能力、政府と市民社会や民間部門との関係やそれらにかかわる制度の問題は、途上国の貧困問題や開発の遅れに大きく関係するものとして、これらを総称するガバナンスという概念が注目されてきた。これらは、援助の効果、効率に影響する重要な政治、社会・文化的要素、あるいは、持続的開発のための前提条件と考えられるようになり、開発援助におけるガバナンスの位置づけはますます大きくなった。この背景には、開発における国家の役割の再認識や、成果重視の行政運営の考え方であるニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management: NPM）理論の影響があり、この観点から、多くの途上国において、行財政改革や公務員改革、地方分権化などを含む公共部門改革が進められている。さらに、援助ドナー側では、成果重視の考え方に沿って、途上国のガバナンスの状況に応じて適切な援助内容や方法を選択すべきという選択的援助（セレクトイビティ）という政策論が出てきている。（図3-1 参照）

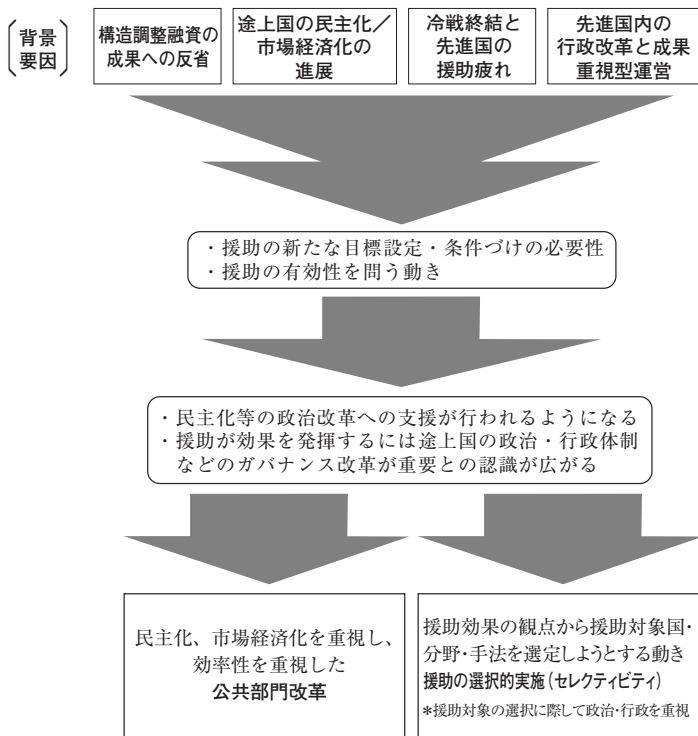
本章では、「1. 概観」で、政治・行政分野の援助戦略・アプローチの流れを概観した上で、JICAが途上国に対する援助を行っていく際に重大な関連があると思われるガバナンスの概念や公共部門改革の背景となる考え方あるいは論点を取り上げる。「2. 途上国の公共部門改革」では、多くの途上

国で進行中の公共部門改革の概要と課題について考察し、「3. 援助の選択性」では、主要ドナーのセレクトィビティの適用状況や課題について整理する。

1-1 政治・行政分野における援助戦略・アプローチの変遷

冷戦終結後、途上国の政治・行政の側面が開発や援助の重要な課題としてより一層重視されるようになった。以下では、冷戦時代から現在に至るまでの政治・行政分野に焦点を当てて、援助戦略・アプローチの変遷と背景状況を

図 3-1 1990年代以降の政治・行政分野における援助戦略・アプローチの流れ



を概観する。

1960～1970年代：冷戦構造下における援助

米国を中心とした西側諸国とソ連を盟主とする東側諸国とが対立していた冷戦下では、途上国援助は、両陣営ともにそれぞれ友好国獲得を大きな目的として実施されていた。冷戦は1960年代にピークを迎え、1970年代にかけては新興独立諸国の政治的不安定や紛争を口実に、両陣営からの直接的・間接的介入が行われた。1970年には米ソ間でデタント（緊張緩和）の機運が生じていたものの、東西間の援助競争は続き、紛争当事国への援助を通じた影響力の拡大が図られた。途上国は政治体制によって色分けされ、両陣営は自らに近い政権にのみ戦略的に援助を実施していた¹。言い換えれば、**政治体制（資本主義か共産主義か）が援助対象国の選択基準となっていた**。

1980年代：構造調整の時代

1980年代には、多くの途上国の成長率は低迷し、累積債務が膨らみ、それまでの政府主導の開発の失敗への反省から、経済政策としては市場を重視し、市場を歪める政府の介入を排除するとともに輸出志向を高めようとする開発戦略が推進されるようになった。累積債務を抱える途上国に対し、世界銀行とIMFの主導で採用された援助形態が、途上国の構造改革を進めるいわゆる**構造調整融資**²である。世界銀行とIMFは、途上国の発展を阻害しているのは市場を歪める政府の介入政策（政府の失敗）であり、市場メカニズムと民間活力導入が開発の鍵であるとし、構造調整融資の条件として、政府支出の

¹ 小田（1996）p.286

² 途上国の構造改革を支援する「構造調整」への融資には、世界銀行はStructural Adjustment Loan/ Credit (SAL/SAC：構造調整貸付／融資：融資期間3年) という融資手段を採用した。IMFの支援ではStructural Adjustment Facility (SAF：構造調整ファシリティ：融資期間3年)、Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF：拡大構造調整ファシリティ：融資期間3～4年) という融資手段が構造調整への支援となっていた。SAL/SACは主として中期的な幅広い構造改革を対象とし、SAF/ESAFはマクロ経済の安定を核とした構造改革への支援を行ってきた。なお近年の貧困削減支援の流れの中で、現在Structural Adjustment CreditはPoverty Reduction Support Credit (PRSC)、Extended Structural Adjustment FacilityはPoverty Reduction and Growth Facility (PRGF) と名称が変更されている。

削減と増税による財政均衡、公営事業の閉鎖または民営化、補助金撤廃、政府規制の緩和等の経済自由化、外資導入政策の採用等の受け入れを求めた。これらの市場主義的な政策への変更を求める**融資条件を、コンディショナリティ（Conditionality）**³という。

経済体制の改善は多くの途上国にとって必要なものであったが、構造調整融資のコンディショナリティには実施が難しいものも多かった。コンディショナリティの設定は往々にして画一的で、数が非常に多く、かつ政策順序等が十分考慮されずに適用されたため、途上国政府はそれらのコンディショナリティの達成に忙殺されるようになると同時に、途上国政府の政策上のオーナーシップが失われることとなった。一方で、サブサハラ・アフリカを中心に、構造調整は所期の成果が上がらず、**構造調整プログラムが有効に機能するためには途上国の政治的コミットメントや政治的・法的な諸制度の整備状況、意思決定のプロセスの透明性、行政運営能力など、政治・行政面の要素が重要であると考えられるようになった**⁴。

1990年代以降：冷戦の終結、ガバナンス重視の時代

1989年から91年にかけての冷戦の終焉に至る急激な国際環境の変化に伴って、冷戦体制下での戦略援助という前提が崩れ、主要ドナー諸国は、安全保障の確保という理由のみで援助を正当化することは難しくなった。加えて、アフリカや中南米諸国の経済停滞により、援助国の国民は援助の効果に疑問を抱くようになり、また同時に先進諸国の財政がひっ迫してきたため、援助

³ コンディショナリティの考え方は、援助は政策変更のためのインセンティブとなり得る、というものであり、構造調整融資はコンディショナリティを通じて市場主義的な方向への政策変更を求めたものであった。構造調整プログラムにおけるコンディショナリティは政策変更そのものの実行に重点を置いており、いわば「適正手続き（due process：手続きを遵守することを通じて結果が保証されるとする考え方）」を重視していた。しかし、PRSC等（脚注2参照）のコンディショナリティでは、結果（アウトプット）あるいは成果（アウトカム）の達成を求めるものに変化している。これは近年先進国で進められている公共部門改革に見られる成果重視につながるものである。（従来のインプット主体のコンディショナリティをex ante型のコンディショナリティ、近年のアウトプット、アウトカム主体のコンディショナリティをex post型のコンディショナリティと呼ぶ場合もある。）

⁴ 石川（1996）p.77

資金は伸び悩み、いわゆる「援助疲れ」の状況が続いた。

このような状況下で、先進諸国は、納税者を納得させるためにも、冷戦体制下では控えられていた**人権の擁護、民主化の促進といった政治改革への支援を重視するようになり、援助する前提として途上国の政策や実施体制にまで積極的に関与すべきという認識が高まってきた**。また、先進諸国は、**限りある援助資金が「途上国の開発」という本来の目的に沿った形で効果的・効率的に使われることをこれまで以上に強く要請するようになった**。特に、効果的・効率的な開発の観点から、**途上国が十分な援助吸収能力と援助を有効に活用し得る体制を持っているかどうか、援助を必要としている人々に開発の成果が届いているかどうか援助の際に重視されるようになった**。

こうした中で、重要な概念として援助の世界で取り上げられるようになったのが「ガバナンス⁵⁾」である。そして、開発の効果を上げるためには、「グッド・ガバナンス」が重要であり、この実現のためには、利害関係者が開発の計画・実施、資源配分に対して参画する「参加型開発」がガバナンスと不可分とされるようになった⁶⁾。特に、1980年代以降、環境問題、持続可能な開発への関心が高まる中で、援助を受ける側の自主性を損なうようなドナー主導型支援ではなく、**途上国政府および受益者自身が開発への強い意志を持ち、当事者としての責任を分かち合いながら主体的に開発に取り組むための「オーナーシップ（当事者意識、当事者能力）」の醸成が重要だとの考え方が重視されるようになってきた⁷⁾**。

近年、ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）⁸⁾や各国の貧困削減戦略ペーパー（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）⁹⁾に見られるように、個別の開発活動では達成できない高次の開発目

⁵⁾ ガバナンスには政治的側面と経済的側面の2つがあり、前者は人権や民主主義のような政治的民主化を指し、後者は開発を効果的に行うための行政組織や法制を指す（白鳥（1998）p.135）。OECDのDACでは、（1）政治体制、（2）ある国の経済的・社会的資源の活用における権力行使のあり方、（3）政策の立案・実施や行政運営能力、の3つが重要なガバナンスの側面だとして、法の支配、公的部門マネジメント、汚職・腐敗の抑制、過度な軍事支出の削減などの要素が重要とされた（桑島（2002）p.70）。

⁶⁾ OECD/DAC（1995）

⁷⁾ Ibid.

⁸⁾ 第1章Box1-2参照。

⁹⁾ 第1章Box1-1参照。

標の実現をドナーと途上国が共同して目指そうとの動きとなっており、目標達成のためには途上国のオーナーシップと関係者間のパートナーシップが不可欠であるとの認識が一層強まっている¹⁰。そして、それらの開発目的に沿って適切に資金が使用されるためには政府のガバナンス能力が重要であるという認識に結びついている。

1-2 1990年代の政治・行政分野における援助戦略・アプローチの焦点

政治・行政分野における援助の戦略・アプローチの背景には、政府の役割の見直しや行政運営手法にかかわる議論が影響している。ここでは、開発における国家の役割の再評価、ならびに成果重視に基づく行政運営改善・改革の考え方、ガバナンス改善の議論を概観する。

(1) 開発における国家の役割の再評価

1980年代の構造調整が盛んに行われた時期には市場を歪める政府の介入は排除し、市場メカニズムと民間活力導入を推進することが開発の鍵であるとの考え方が強かった。しかし、**構造調整は期待どおりの成果を上げることができず、その失敗は政治的、制度的要因によるところが大きいと認識されるようになり、国家の役割が見直されてきている**¹¹。例えば、「開発における国家の役割」をテーマとした1997年の世界開発報告では政府の役割の重要性を認め、国家の役割を大きく「市場の失敗への対応」と「公平性の改善」の

¹⁰ この関連で、これらの高次の目標達成を支援するためには、特定の開発プロジェクトを個別に支援するよりも、個別の活動を包含するプログラム援助の方が効率的であり、プログラムの枠組みの中で各プロジェクトをプログラム目的に対して整合させるべきとの考え方が強くなってきた。このため、従来から行われている特定プロジェクトへの支援に加え、セクターやサブ・セクターのレベルのより高次の開発目的に資金を支出するプログラム援助が注目されるようになってきている。

¹¹ DollarとSvenssonは、構造調整プログラムの成功の可否は政治的な不安定や社会的格差等の途上国の政治的および制度的な要素と関連している場合が多いと指摘している（Dollar and Svensson (1998) pp.4-5）。またアフリカにおける構造調整プログラムの経験をレビューした世界銀行の“Adjustment in Africa”では構造調整政策の中で成果が上がっていない公共部門企業および金融システムの政策の再考が必要であり、そのためには「よく機能する市場経済」の諸要素を提供するための公務員制度改革等の長期的な制度キャパシティの創出と政治体制（ガバナンス）の根本的改革を図ることが必要であるとしている（World Bank (1994)）。

表 3-1 国家の機能

	市場の失敗への対処	公平性の改善
基礎的機能	純粋公共財の供給 (法と秩序の維持、マクロ経済管理、 財産保護、公衆衛生、防衛等)	貧困層保護 (貧困対策、災害援助)
中間的機能	外部性への対処 (基礎教育、環境保全) 独占規制 不完全情報克服 (金融規制、消費者保護等)	社会保障の供給
介入的機能	民間活動の調整	資産の再配分

出所：世界銀行（1997）p.41

2つに分け、国家能力に即して、あるいは改善させながら、それぞれについて「基礎的機能」「中間的機能」「介入的機能」を果たしていくべきことを整理している（表3-1参照）。

- 国家能力の低い国はまず基礎的な機能に焦点を絞る必要がある。基礎的な機能とは、財産権やマクロ経済安定、伝染病の管理、安全な水、道路、極貧層の保護などである。持続可能な開発のためには経済の基礎条件だけでなく、社会的・制度的基礎条件（法的基礎条件を含む）も重要である。
- 基礎的機能の次に中間的な機能がある。それは、外部性の管理（例えば公害）、独占規制、社会保障の供給（年金、失業手当）である。ここでも、政府は介入の是非を選択する余地はなく、どれだけ最善の介入ができるかが焦点となるが、政府のみでこれらを提供するのではなく、市場や市民社会と協調して働くことで、これらの公共財の供給を確保する。
- 能力の高い国家は、調整を通じて市場の欠如等の問題に対処する、より積極的な機能を持つことができる。

なお、途上国の国家および政府の役割に関する議論は、先進国における政府の役割に関する考え方の変化が、援助を通して途上国に反映しているものと考えられる（Box 3-1参照）。

Box 3-1 先進国における国家の役割に関する考え方の変遷

1960年代から70年代にかけては、主要先進国では公共部門が民間部門とともに経済活動にきわめて重要な役割を果たしていた。この間、一貫して公共部門の役割に対する期待は膨らみ、財政運営や市場経済への介入等、規模や権限ともに「大きな政府」が形成された。公共部門は第1に「公共財」ないしは「政府サービスの供給者」として期待され、第2にはマクロ経済の安定化政策を実施することが求められた。

1980年代に入り、英国では保守党のサッチャー政権、米国では共和党のレーガン政権が登場し、民営化・規制緩和の流れが本格的に始動した。さらにこうした実態経済の要請に呼応するように、「政府の失敗」を提示し、または「市場の失敗」を否定するような新たな経済理論が登場した。

1990年代は引き続き規制緩和路線が採用されているが、情報通信の整備等の新たな社会資本整備が公共部門に求められるようになった。このような産業の国際競争力の強化の一環としての規制緩和による「新たな公共財」の提供等は、中長期的な国家の機能として重要な意味を持つと考えられている。以下の表は、先進国での国家の役割の議論を整理したものである。

国家に求められる経済的機能の変遷

	1970年代	1980年代	1990年代
	複合経済システム	新古典派的システム	国家の機能の再評価へ
政策的課題	「市場の失敗」	「政府の失敗」	「国家の機能」の再評価 (中期的な構造政策等)
国家の機能	・ 公共財の提供 ・ マクロ安定化 ・ (「寡占化」に対する公的部門の対抗力機能)	・ 純粋公共財に限定 ・ 準公共財は市場へ ・ 信頼を失う ・ コンテストバリティ¹²	・ 新たな公共財 (通信・情報基盤等) ・ 先進国型産業政策 ・ 戦略的貿易政策 ・ 競争政策の観点からの規制改革

出所：大住（1999）p.16より抜粋

このように国家・政府の役割が見直される中で、**政府が「市場の失敗への対応」や「公平性の改善」に対して効果的・効率的に介入するためには公共**

¹² ボーモルが提起した「コンテストバリティ理論」によれば、ある財の市場が独占的であっても、常に潜在的な新規参入圧力があれば、競争の可能性があり、競争条件の整備された状態と同様に市場メカニズムが機能するという。例えば、宅配便事業の圧力下にある独占郵便事業を指す。また、電力とガスのように、他の財との一定の代替関係が成立すれば、市場メカニズムが十分機能するという。（大住（1999）p.20）

部門の機能が重要であると考えられるようになり、公共部門の効果的・効率的運営のための成果重視型の改革が進められてきた。

(2) 成果重視型の公共部門の改革

前述したように1990年代以降政府の役割が見直され、民主化や市場経済化を実現するための公共部門の効果的・効率的な運営が求められるようになった。市場主義では可能な限りすべてを市場に任せることが、最も効率的な資源配分達成を可能にすると考えられてきたが、効率化を進めるインセンティブがなければ市場主義の考え方を持ち込んでも効率化は望めない。そのため、インセンティブを確保しながら市場主義に基づく効率化の導入が重要となった。

途上国の公的部門の経営にインセンティブを持ち込むための方策の1つが**成果によるマネジメント (Management by Results: MbR)**であり、近年の途上国の公共部門改革にはその考え方が活かされているものが多い。Box 3-2のように、MbRには目的によってさまざまなタイプがあるが、これらのタイプは相互補完的な面も強い。当初は異なるタイプのアプローチをとっていると考えられていた国でも、運用面ではそれぞれのタイプの長所を取り入れてある程度収斂している例も見受けられる¹³。途上国では、上記のタイプのいずれかが厳密に適用されている事例はないが、それぞれの要素が組み合わさっている改革は、近年、しばしば見受けられる。

この、「成果によるマネジメント」は、公共部門に企業経営的な手法を導入し、より効率的な行政サービスの提供を目指すニュー・パブリック・マネジメント (NPM) 理論に影響を受けたものである（概要についてはBox 3-3参照）。ただし、NPM理論による行政運営をそのまま途上国に持ち込むことについては、否定的な援助機関が多い¹⁴。

(3) ガバナンスの改革

公共部門運営にインセンティブを持ち込む経営主義の導入は、政府の効率

¹³ 英国とスウェーデンの改革はそのような過程をたどったと見られている。（大住（1999）p.110）

¹⁴ NPM理論の重要な考え方として、目標達成のために「契約」を行うという考え方がある。しかし途上国には「契約」の考え方が必ずしも十分に確立していない国も多く、その導入には多くの国にとってきわめて高度な制度的能力を求めることになる。したがっていわゆるNPMが途上国で行われているとは言い難い。この点の議論はSchick（1998）に詳しい。

Box 3-2 成果によるマネジメント (Management by Results: Mbr)

OECDは成果によるマネジメントを採用したOECD加盟諸国の経済環境やこれに基づくアプローチの相違をもとに、以下のような類型を作成している。

成果によるマネジメントの類型

組織内部の運営の改善 (Management and Improvement) を 目標とするタイプ	組織のアカウンタビリティと 統制・管理(Accountability and Control)を目的とするタイプ	費用の節減 (Savings) を 目標とするタイプ
・競争手段の活用 ・さまざまな階層のニーズに対応した情報システムの構築 ・業績／成果に基づく予算システム ・業績／成果に基づく会計システム ・自己評価システム ・運営改善のためのインセンティブ・システムの構築 ・ボトムアップ・アプローチ	・業績に関する合意 ・単純で透明な業績情報システム ・業績／成果に関する指標 ・内部・外部監査メカニズム ・アカウンタビリティや管理メカニズムの活用 ・ボトムアップ・アプローチ	・経営資源の投入についての管理に着目 ・業績／成果に関する情報は予算過程においては補足的に活用 ・情報システムは、支出やコストに焦点 ・市場化テストは、最も費用節減に注目 ・費用節減効果のうち、節約した組織への還元はごくわずか ・トップダウン・アプローチ

出所：OECD（1997）pp.26-27より筆者作成。

性を高める1つの大きな方策であるが、政府の機能を高めるためにはこれだけでは十分ではない。世界銀行の整理では、政府が改革を進めていく上で、**①成果によるマネジメントの導入による効率性の向上とともに、②説明責任（アカウンタビリティ）、③透明性や汚職の防止、④予測可能な法制度と司法の執行、⑤情報公開などのガバナンスの改革が重要と考えられている¹⁵**。以

¹⁵ 世界銀行は、古くから公共部門管理改革に取り組んでいるが、1990年代後半以降は、公共部門管理に関する個々の改革の支援とともに、核となる公的制度とそれを執行する部門（行政府のみならず、立法府および司法を含む）との相互の結びつきを重視するようになった。公共部門の経済的な機能を、①経済政策の策定と実施、②公共サービス供給、③公共資源の利用に関する説明責任の確保、の3つの範疇に分類し、政府が改革を進めていく上で重要なポイントとなる概念を、①公共部門の効率性、②説明責任、③予測可能な法制度、④情報公開、⑤透明性等、ガバナンスの概念を用いて整理した（World Bank（1992）pp.3-6）。

Box 3-3 ニュー・パブリック・マネジメント (New Public Management: NPM)

ニュー・パブリック・マネジメント(NPM)とは公共部門においても企業経営的な手法を導入し、より効率的で質の高い行政サービスの提供を目指すという行政運営の考え方であり、1980年代にOECD諸国を中心に実施され始めた。NPM理論は、具体的には、公的部門への、①競争原理の導入、②成果による評価、③政策の企画立案と執行の分離、という3つの概念を核としている。この考え方は、先進国では①発生主義を活用した公会計（支払い時ではなく取引発生時に帳簿に記載する方式）を導入する、②成果目標とそれに対応する予算、責任の所在等を契約等の形で明確化する、③民営化・行政法人化を推進する、などの形で具現化されてきている。

しかし、NPMは一律に適用されているわけではなく、実際の適用については国ごとに違いがある。適用のタイプを大きく分けると「英国・ニュージーランド（アングロサクソン系諸国）」型モデルと「北欧」型モデルの2つに分けられる。アングロサクソン系諸国では、公的企業の民営化はもちろん民間委託をはじめとした広義の民営化手法を幅広く採用し、民営化へのインセンティブが組織内部にも働くよう工夫されている。また、トップダウンによる包括的・組織的な改革手法に重点が置かれ、改革は急進的である。

一方、北欧諸国では、広範な民営化手法の活用には慎重で、むしろエージェンシーや内部市場メカニズムの活用のような組織運営の改革を通じて、より長期的な「効率性 (Efficiency)」や「サービスの向上 (Effectiveness)」の実現を図ろうとしている。北欧諸国はボトムアップによる自発的でアドホックな改革手法をとる傾向が強く、改革は緩やかあるいは穏健である。

出所：大住（1999）

下に、これらの公共部門の改革に関する基本概念を簡単に説明する。

①効率性¹⁶：効率性については一定の投入に対する結果を計測して比較することで改善されたかどうかを見るというように**投入と結果の2つの側面から検討**する。

効率性を検討する際に、「公務員の削減」などのように投入のみの指標が設定されていることがある。しかし、投入のみの指標では不十分であり、公務員の削減という投入を通して財政状況やサービスの質が改善さ

¹⁶ 経済学では、「効率性」は「パレート改善」という概念によって定義され、この中には便益の向上も含まれている。しかし一般的に「効率性」という場合、必ずしも「質の高い」という意味を含まないこともある。

れたかという便益の結果を示す指標を設定することが必要である¹⁷。また、ある目標に達するための投入の案を複数比較し、その中で最も低いコストで目標が達成できるものを選択することも効率性の観点からは重要である。

②説明責任（アカウンタビリティ）：権限を委譲された場合には結果に対して説明する責任が生じる¹⁸。通常、政府が説明責任を果たす義務があるのは、政策の執行権限を委譲している議会と税を負担している住民に対してである¹⁹。公共部門が議会や住民に対する説明責任を果たすことにより成果の責任が明確になり、公共サービスの住民に対する即応性（responsiveness）を高め、国民主体の開発を効果的・効率的に進めるインセンティブが高まると考えられる²⁰。

説明責任といっても何に対する説明責任かは一様ではなく、例えば Stewart は、行政システムの変革に対応した説明責任を図 3-2 のように段階的に説明している²¹。第 1 は、あらかじめ議決されたとおりに執行されているか（法令・会計規則を遵守しているか）という合規性に関する説明責任、第 2 は、有効な手段を選択しているかというプロセスに関する説明責任である。第 3 は、パフォーマンスについての説明責任であり、経済性・効率性が要求され、第 4 は、プログラムに関する説明責任であり、プログラム自体の目標の設定とその有効性が問われる。第 5 は、政策そのものに関する説明責任であり、政策目標の達成度さらには政策そのものの妥当性が問題とされる。

第 1 および第 2 の説明責任は、プロセスの民主的管理（法令・規則による管理）や予算の適正な執行に重点を置いた伝統的な行政システムで重

¹⁷ 世界銀行は、政府の効率性に関して、①官僚の質、②業務処理費用、③公的保健医療の質、④政府の安定性の 4 側面を指標化している（国連開発計画（2002）pp.44-45）。

¹⁸ 宮川（1999）

¹⁹ なお、援助資金を得ている途上国は援助国に対しても同様に説明責任が求められている。

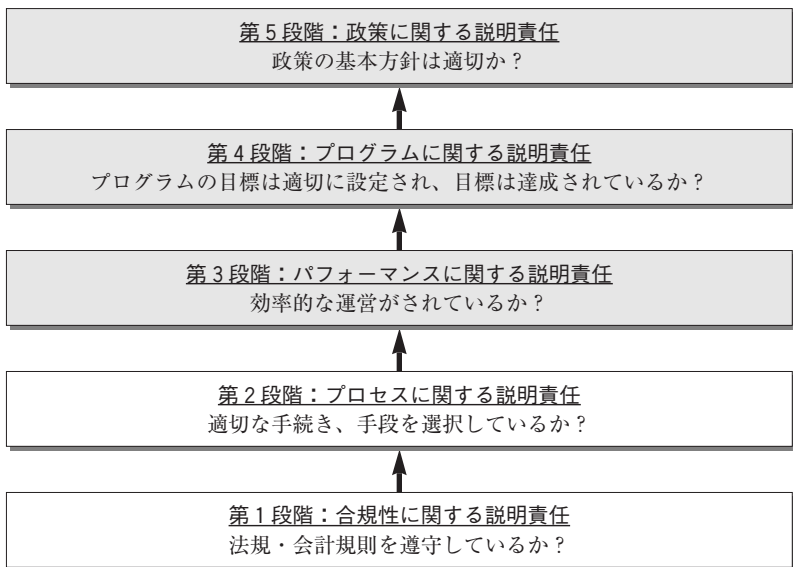
²⁰ 説明責任の指標については、例えば世界銀行の研究では、「声の反映と説明責任」に対応する客観的指標として、自由で公正な選挙、報道の自由、市民的自由、政治的権利、政治における軍隊、政権交代、透明性、法律および政策の展開が実業界に常に知られている、実業界が法律または政策の変更について懸念を表明できる、等が挙げられている（Kaufmann, Kraay and Zoidop-Lobaton（2002））

²¹ Stewart（1984）p.17

視されてきたものである。現在進められている公共部門改革は、経営資源の使用に関する自由度を高め、成果による管理へと変革しようとするものであり、ここでは第3、第4の説明責任が求められるようになっていく。さらに、途上国は多くの国がPRSPの策定対象国となり、PRSP上のプログラムを達成することと同時に貧困削減という政策に関し、議会および自国民とともに、援助ドナーに対して説明責任を求められている状況にある。

③**透明性と汚職防止²²**：公共部門が国民主体の開発を効率的・効果的に実施するためには資金使途や判断プロセスが国民にとって明快であり、かつ不正が行われていないことが重要である。このような状態を透明性が

図3-2 説明責任の各段階



* 網かけ部分がより重視されるようになってきた。

出所：大住（1999）p.94

²² 近年の研究から、透明性が財政のパフォーマンスに影響を与える1つの要因であることがわかってきた。例えば、欧州各国を比較した研究では、透明性の高い国（英国等）ほど財政赤字が相対的に小さく、逆に低い国（イタリア等）ほど財政赤字が大きいことが実証的に明らかにされている。（財務省財政金融研究所（2002）pp.6-12）

高いという。説明責任を果たすためには透明性が高いことが必要になる。予算や財政の透明性については、IMFやOECDでガイドラインを作成している²³。また、資金使途や判断プロセスの明確化には汚職防止が重要であり、汚職に関してはトランスペアレンシー・インターナショナルによる汚職認知指数と世界銀行ガバナンス指標データセットによる不正利得に関する指数がある²⁴。

しかし、透明性向上には多様なアプローチがあることと、IMFやOECDのガイドライン、世界銀行のデータ分析や、トランスペアレンシー・インターナショナルの汚職認知指数等も専門家等による国内調査をまとめたもので、絶対的な尺度ではないことに留意する必要がある。

④予測可能な法制度²⁵：上記のような透明性を確保し、市民や民間企業が安心して活動できるためには公正で予測可能な司法の執行が必要である。しかし多くの途上国においては司法があまり機能していない。司法が信頼できなければ、民間は非公式な取り決めに依存するなど多様な対策をとらざるを得ず、また官僚の裁量権が過大となって汚職が起りやすくなる。司法の決定が公正で予測可能であるためには、裁判官がある程度有能で、司法システムが裁判官の恣意的行動を禁止し、立法府と行政府が司法の独立性と執行能力を尊重することが必要である²⁶。

⑤情報公開：透明性を確保するためには予測可能な法制度とともに情報公開も有用な方法である。情報公開することにより国民は政府の活動やその成果をチェックすることができるようになり、政府の非効率や不正が是正されるとともに、国民自身も判断能力を高め、主体的に開発にかかわることができるようになる。

²³ IMFは透明性の向上を促進するため、1998年に「財政の透明性に関するグッドプラクティス」（以下「IMFコード」）を発表した。これは、加盟国で実施されている優良慣行を基に作成されたものであり、透明性を測る1つの基準を提供する。また、OECDも、1999年に「予算の透明性についてのグッドプラクティス」（以下「OECDガイドライン」）を発表している。

²⁴ 国連開発計画（2002）pp.44-45

²⁵ 世界銀行（1997）pp.55-68

²⁶ 「法の支配」に関する指標としては、世界銀行の研究では、①闇市場、②民間または公的な契約の強制執行能力、③銀行業務における汚職、④取引の障害となる犯罪と窃盗、⑤犯罪による損失と費用、⑥司法の予測不可能性の6つを挙げている（Kaufmann, Kraay, and Zoidop-Lobaton（1998））

2. 途上国の公共部門改革

ここがポイント！

- 開発における国家の役割の再評価や「成果によるマネジメント」やガバナンス重視の考え方を背景に、1990年代以降、途上国においては、民主化、市場経済化を念頭においた成果重視型の公共部門改革が進められている。
- 公共部門改革では、公共部門が国民主体の開発を効率的・効果的に推進し、成果を国民に説明することや、公共部門の恣意的な行動を抑えるためのメカニズムを強化することが重視されており、そのためには、①規則と制約の確保、②参加と協調の促進、③競争の促進が有効である。これらを実施する上で鍵となる概念が、効率性、説明責任（アカウンタビリティ）、透明性、予測可能な法制度、情報公開などである。
- 上記のような公共部門改革では、公共部門自体の制度・仕組みの見直し・再構築と人材の登用・管理の制度・仕組みの見直しが行われる。公共部門分自体の制度・仕組みについては、地方分権化、税制・徴税制度改革、公共支出管理、国営企業改革などがあり、人材面では公務員改革がある。これらの改革プログラムを各途上国の能力／制約に適合した形で導入するためには改革の順序や程度をよく吟味する必要がある。
- 地方分権化は、地域の実情とニーズを把握できる地方政府に財・サービスの生産と調達の権限を与え、地域の参加を得てその地域のニーズに合致した開発を効率的・効果的に推進しようとするものである。しかし、地方政府は一般的に能力が低いいため、政府の能力に応じて段階的に分権化を進めることが重要である。また、地方分権化が機能するためには地方政府と中央政府の垂直の関係および地方政府と市民社会／民間部門の水平の双方の構築しなければならない。
- 税制・徴税制度改革は、課税の平等性を確保しつつ資源分配の効率性を高めようというものであるが、途上国で税制を実際に機能させるためには税制の簡素化と徴税を担う公務員の規範形成および適正な執行の監視が重要である。また、中央と地方の間で税収の配分を適切に行い、それぞれが義務を果たせるように留意すべきである。

- 公共支出管理の目的は、①財政規律の維持、②戦略的優先度に応じた資源配分の促進、③資金の効果的・効率的な利用である。公共支出管理では予算と政策の連携を重視し、文書化されていない運用ルールも含めて公共支出管理がどのように行われているかを踏まえて改革が進められる。
- 国営企業改革は、政府による競争の市場の枠組みの提供の一環であり、効果的・効率的な経済運営を行うためのものである。公営企業改革のためにはまず制度の構築や改善が重要となる。
- 公務員改革は、開発を効果的・効率的に推進する人材を確保・育成するものである。公務員改革では、①インセンティブの確保（給与、実力主義の採用）、②規範の形成（公僕としての意識、団結心）、③説明責任の強化（汚職防止）が重点となる。

2-1 公共部門改革を促進する3つのメカニズム

援助国が援助の目的あるいは前提条件として、民主化や市場経済化に合った政治体制、行政能力・制度を重視するようになり、また国内的にも「成果によるマネジメント」の考え方にに基づく公共部門改革が重視されるようになった1990年代以降、途上国でも成果重視の公共部門改革が推進されるようになった。この公共部門改革に取り組んでいく際に鍵となる基本概念は、前節1-2の（3）で整理したように、①効率性、②説明責任（アカウンタビリティ）、③透明性、④予測可能な法制度、⑤情報公開などのガバナンスの概念である。

公共部門改革では、公共部門が国民主体の開発を効率的・効果的に推進し、結果を国民に説明することや、公共部門の恣意的な行動を抑えるためのメカニズムを強化することが必要とされる。世界銀行は1997年の『世界開発報告』でこれらを促進するための3つの制度的メカニズムとして、①公共部門に対する規則と制約の確保、②民間部門や市民社会との協調と参加の促進、③競争圧力の増大を挙げている²⁷。

²⁷ 世界銀行（1997）p.121

①規則と制約の確保：

公共部門の恣意的行動を抑え、公共部門が効率的に機能するようになるためには国家権力間のチェック・アンド・バランスが必要である。具体的には司法および中央銀行が憲法上独立していること、政府の各段階で責任分担がなされていること、公会計と監査システムと予算規則等を含む公共支出管理、公務員制度、議会に頻繁に第三者報告を上げるためのオンブズマンあるいはその他の監視機関等が必要である。また、法制度²⁸を整備して公務員の裁量権を削減し汚職の機会を減少させることも重要な課題である。

②協調と参加の促進：

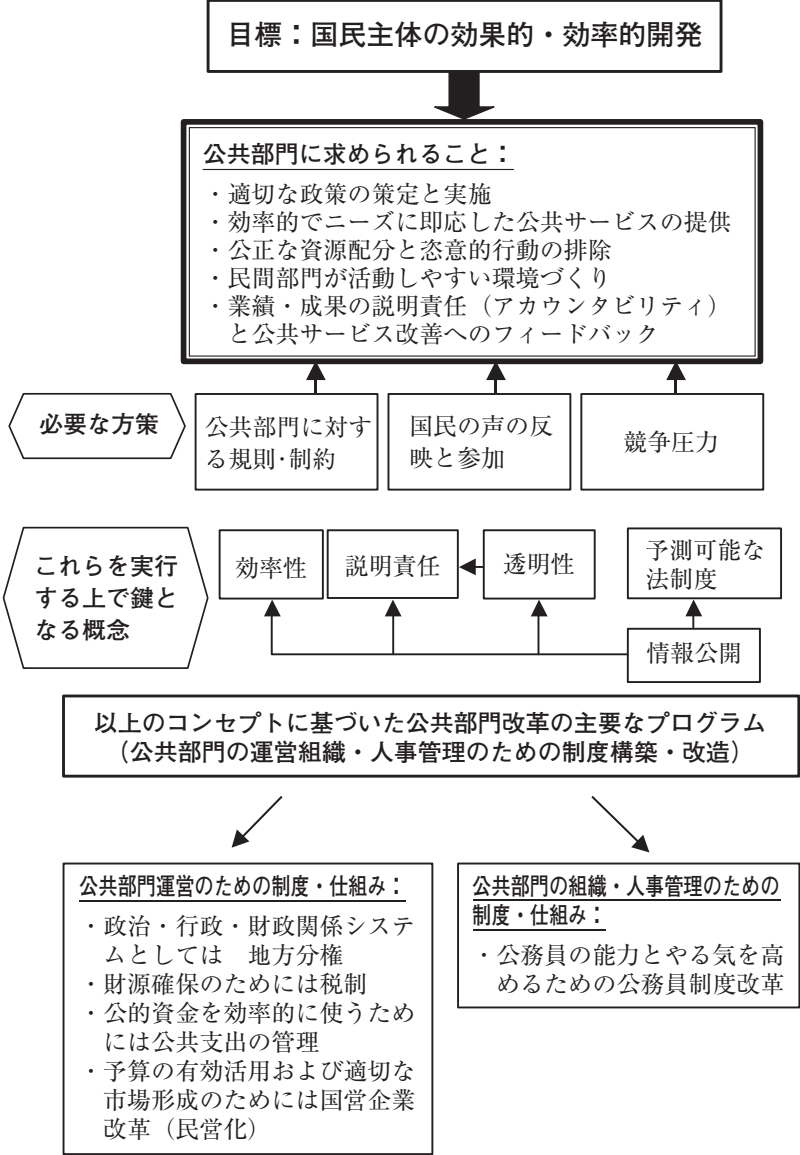
国民主体の開発を進めるには、国民に情報を提供し、国民の声を政策に反映させ、意思決定への国民参加を促進し、結果を国民に説明することなどが必要である。具体的には国民に最も近い地方政府を強化する地方分権化、透明性の高い情報の提供、選挙等への直接参加、公共サービスに対する利用者調査等を行うことが重要である。政府の透明性を向上させ、国民の参加を促進することは公共部門の恣意的行動を抑えることにも有効である。

③競争の促進：

公共部門の質や効率を高めるためには競争を導入することが効果的である。競争には、政治的側面での競争（地域間の競争あるいは政党間での競争等）、公的機関間での競争、物品やサービス、情報の提供を巡る民間部門と公的機関の間での競争、公務員間の競争（公務員制度への実力主義の導入）等がある。

²⁸ 多くの途上国では旧宗主国の法律を受け継いでおり、それが必ずしも途上国の現状には合っておらず、適用も不安定である。また、裁判制度は不完全で手続きに時間がかかり、裁判官が行政府寄りである。こうしたことが開発を阻害し、外国投資を妨げ、汚職の温床となる原因の1つとなっている。

図 3-3 公共部門改革の概念図



2-2 公共部門改革の主要な5つのプログラム

公共部門改革では、上記で述べたようなメカニズムを反映した具体的な制度・仕組みの構築と、その制度・仕組みを執行する公務員の人事管理制度の改善と啓発・育成が行われる。公共部門管理に必要な制度・仕組みとしては、例えば、政治・行政体制としては地方分権化、財源確保のためには税制・徴税制度改革、適切な資金管理の面では公共支出管理、競争的市場の形成のためには国営企業改革があり、人事管理制度の改善と規範の形成・能力開発のためには公務員改革などがある。以下では地方分権化、税制・徴税制度改革、公共支出分析と管理、国営企業改革、公務員改革の5つの主要な改革プログラムについて、それぞれの概要と課題を整理する。

2-2-1 地方分権化²⁹

(1) 地方分権化の目的

地方政府は地域社会のニーズや、情報および活用できる資源を的確に把握でき、適切な公共サービスを効率的に提供することができるとの前提に立って、地方政府に対する財・サービスの生産と調達に関する業務の委任、あるいは財政を含む諸権限の委譲を伴う地方分権化が進んでいる。また、地方分権化することで人々の参加機会が拡大し、多くの関係者が政策決定やその実施をモニタリングすることができるようになり、公共サービスの質の向上とコスト削減が期待できるとされる。

(2) 地方分権化の課題と論点

地方分権化の大きな問題は地方政府の能力が平均的に低く、また地方政府間の格差が大きいことである。地方政府の財政管理能力が不十分であるために、地方政府による過剰支出が起こり、地方政府による借入れが増加し、財政を悪化させている。

また、公共サービスの量および質の地域格差の拡大も課題となっている。

²⁹ 本項目は、主として世界銀行Decentralization Thematic Groupの“Decentralization NET”によっている。(http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization)

税収の多い地方とそうでない地方では供給できる公共サービスが異なり、平等な公共サービスの提供ができない国も多い。

さらに、**地方政府が地元の有力者によって支配されている場合、人々の参加は阻害され、政策が有力者に有利なように歪められ、汚職が起こりやすくなる。**

また、**中央政府の能力不足も課題**である。中央政府は国家政策を管理し、政府間関係を規定する規則を制定・執行し、利害関係者を調整する役割がある。この役割が十分に果たされていない場合は地方分権を推進することは困難である。

中央政府や地方政府の能力が十分でなく、また地方政府が地元有力者に支配され地域社会に開かれていない場合は、地方政府に対して一律に一定の権限委譲を進め、分権化を進めようとしてもうまくいかない。**分権化を促進する場合は各政府の能力と体制に応じて段階的に取り組んでいく必要がある。**

その場合には、**地方分権が機能するためには中央政府－地方政府間の垂直的な関係と、地方政府－市民社会／民間部門間の水平的な関係の双方が重要**となる。地方政府が地域のニーズに合致した活動を行うためには、政策決定と実施に住民、NGO、民間企業等の参加と協調を促し、地方政府のパフォーマンスが地方選挙や住民投票等によって評価されるような、地方政府と市民の水平的な制約の仕組みを作ることが重要である。また、地方政府と中央政府間で役割と機能をきちんと規定し、適切な財政関係を築くことが必要となる。地方分権化においては水平・垂直双方の関係を構築するよう留意が求められる。

2-2-2 税制・徴税体制改革

(1) 税制・徴税体制改革の課題³⁰

途上国の税制・徴税制度改革には2つの課題がある。1つは複雑な税法と脆弱な徴税体制のために税制・徴税制度が機能していないことであり、もう1つは計画上の支出を満たすだけの歳入を得ることができないために、持続的なインフレを含む財政危機が起こっていることである。これらの課題に対

³⁰ World Bank (2000) p.10

して、課税の垂直的平等³¹を確保し、かつ非効率を生じないように、バランスをとって社会全体の効用を最大化させる税制を構築し、資源配分の効率を高めることが求められている³²。

(2) 税制・徴税体制改革の論点

1) 税制の簡素化

公共部門の諸機関の能力が低い場合、公平性あるいは効率性を促進する目的であっても、税制を複雑化することは混乱を招く。税率が複数あると担当者は課税対象物を分類しなければならず、結局対応が不確実になり、また取引を行う余地を生じてしまう。また課税率が高い場合、脱税するインセンティブが生まれやすくなる。

また、税制には資源配分の効率を高める働きが期待されているが、税制度のみでは全体として所得分配にはあまりインパクトはなく、累進課税が導入されても、累進的な税負担の分布になったといえる例はほとんどない。

そのため、**税制改革では簡素化が1つの方向**となりつつある。税制を簡素化することで、平等性を軽視することになる可能性もあるが、簡素化を通じて遵守性を向上させ、脱税を困難にすることで、広範な税の公平性の確保に役立つと考えられる³³。

また、徴税能力の強化方法にも注意が必要である。例えば、広範で複雑な仕組みの税制を管理する高額なコンピュータを導入することは限られた資源を利用するという観点からは優先度に沿ったものではなかろう。多くの税担当者と監査人に対して、複雑な税制に関して訓練を行うよりも、まず複雑な税制を簡略化して税担当者の負担を軽減することが重要である。徴税能力の強化に進むのはその後の課題であろう。

³¹ 高い税金を支払える状態にある人が、高い税率で税金を支払うべきである、という原則。これには次の3つの課題がある。①原則として誰がより高い税率で支払うべきかを決定すること、②この原則に対応するような租税ルールを文書化すること、③もし誰かがより高い税率で支払う立場にあるならば、その人が他の者よりもどれくらい多く支払うべきかを決定すること。

³² Thirsk (1997) pp.8-11

³³ 例えば、途上国では複雑な累進課税制度にするよりも、間接税制度を導入し、そこから得られた税収を貧困層対象の補助金に使う方が効果的と考えられる。

2) 中央政府と地方政府の適切な課税ベースの検討

途上国では地方分権化に伴って、受益者と負担者ができるだけ一致するように中央政府から地方政府に課税ベースが委譲されたため、中央政府に十分な歳入ベースがなくなっている場合がある。例えばインドでは、公的債務と年金支払い義務が中央政府で増加しているにもかかわらず、多くの税ベースが地方政府に移され、中央政府の財源が乏しくなってしまった。**課税ベースの地方政府への委譲はマクロ経済のバランスを崩さないよう、慎重に行わなければならない。**

3) 規範と監視

途上国によっては、構造的な汚職、恣意的な課税規則、説明責任の欠如が法の原則を蝕んでいる場合があり、国民も政府も正式な税法を守ることが期待していない。結果として脱税が広く起こり、インフォーマル経済が広まり、マクロ経済の安定を確保できない状況である。このような状況ではどのような税政策や徴税制度でもインパクトを持つことはない。**政策や制度とともにそれを守る規範と制度がきちんと運営されているかを監視するシステムが必要である。**

2-2-3 公共支出分析と管理³⁴

(1) 公共支出管理の目的

公共支出管理とは、公的資金の配分と管理について、政策判断を行い、実行するための仕組みと手続きである。**公共支出管理の主な目的は表3-2に示すように、①財政規律の維持、②戦略的優先度に応じた資源配分の促進、③資金の効果・効率的な利用、の3つに大別できる。**

途上国援助においては、近年の先進国の行財政改革の流れと、途上国に対する財政支援等の新しい援助様式の出現により、政府、援助機関、その他関係者の間で公共支出管理への関心が急速に高まっている。

³⁴ 本項は主として国際協力事業団（2003）によっている。

表 3-2 公共支出管理の主な目的

目 的	内 容
財政規律の維持	歳入の範囲内に支出を抑え、支払いできる範囲内に債務額を抑える。
戦略的優先度に応じた資源配分の促進	政府設定目標に最も適した分野に資源を配分・支出する。
資金の効果的・効率的な利用	戦略的優先政策を実施するために資源を効果・効率的に利用する（Value for Money）

出所：World Bank（1998）pp.2-3

（2）公共支出管理の課題と論点

1）公共支出管理の3つの目的のバランス

上記（1）に挙げた公共支出管理の3つの目的は、相互に強化し合う関係にあることが望ましい。しかし、財政規律が確保できない場合、債務が増加し、返済額が増大してしまい、政府は支出と収入のレベルの調整に集中せざるを得なくなる。財政規律の維持のために支出を抑えようとして、恣意的かつ予測できない形で年間予算が削減されることがある。これは戦略的な資金配分や資金の効果的・効率的利用の観点からは望ましくなく、**3つの目的のバランスをとるよう留意**しなければならない。

2）予算と政策の連動

政策は、予算を勘案しつつ実施可能なものを適切に策定し、予算は、政策を実現するために立てられ、実行されなければならない。しかし、多くの途上国においては政策と予算のつながりは弱く、予算は支出項目の詳細なリストであることが少なくない。予算の各段階のつながりも弱い。予算サイクルには、①政策レビュー、②戦略的計画策定、③予算準備、④予算執行、⑤支出と収入のモニタリング、⑥報告と監査、といった段階があるが、これらがきちんとつながっていることが予算業務の効果的な実施のためにはきわめて重要である。そのため、**公共支出管理の改善のためには、政策と予算を連動させ、予算サイクルもつながりをもたせることが求められる。**

3) 公式、非公式な規則の把握

公共支出管理の運営には、インセンティブ、規範、慣習法を含めた規則などが大きな影響を与えている。そのため、公共支出管理システムを評価し、その支援を進めるためには、**公式の規則や文書化されていない慣習法が実際にどのように適用されているのかを十分に理解することが重要になる。**

2-2-4 国営企業³⁵改革

(1) 国営企業改革の背景と課題

1980年代までは、多くの途上国では政府が国営企業を設立し、政府主導の経済開発を進めてきた。しかし途上国の政府は、制度能力が十分でなく、政府が高度な規制あるいは介入を実施した場合、それが効果を発揮するよりも非効率を生むことになってしまう場合が多い。実際、従来の国営企業ではきわめて非効率な運営がなされ、その結果、非効率な国営企業の生み出した多大な財政赤字等の、財政的、行政的負担を公共部門が負担することとなり、優先順位の高いセクターへの支出（例えば社会セクター等の貧困層への直接支出）を予定された原資が、結果的に国営企業に配分されることがしばしばある。

近年開発における政府の役割は、民間が活動しやすい環境づくりへと変化しており、国営企業のあり方も見直されてきている。現在の**国営企業改革は、政府による競争的市場の枠組みの提供という包括的な改革の一部**となりつつある。この包括的な枠組みは、従来の国営企業も含めて、より広い競争的な枠組みを政府が提供し、国営企業とともに民間企業の参入により、効果・効率的な経済運営を行おうとするものである。競争的市場の枠組みを提供するためには、民間企業の参入を促すだけでなく、非効率な国営企業の縮小あるいは民営化も重要と考えられている。財政的、行政的な負担となってきた国営企業を市場から退出させるか、あるいは民営化することで、自立的、持続的で効率の高い企業へと転換させる目的で改革が進みつつある。

³⁵ 各国とも国営企業を根拠法によって定めており、その定義が完全に一致しているわけではない。しかししばしば用いられている国営企業の定義のうち、狭義のものは、直接・間接に政府の資本参加が50%を超える企業、というものである。アジア諸国ではタイ、ベトナムなどが本用法を用いている。またこれ以外にも、事業の目的が公共目的あるいは事業目的かで分類される場合（ベトナム）もある。

(2) 国営企業改革に関する論点

国営企業を縮小させ、より効率的な経営体制に移行させようとした場合、**現状において便益を受けている国内グループの強い抵抗を受けることが多い**。そのため、改革は当初計画から非常に遅延することが多い上、実行されても不十分なものになりがちである。

また民営化を進める上で改善すべき制度的な課題として、①所有権と財産権の確立、②民営化法令の整備、③外国投資家の参入を阻害する外貨建て取り引きの強制や特別な為替レートの廃止、④紛争解決メカニズムや公正な補償制度の導入、等がある³⁶。

世界銀行は規制と民営化に関する方向性として、**政府が肥大化した国では民営化と自由化を進めることは適切ではあるが、制度の解体ありきではなく、まず制度の構築や改造を検討すべき**であると、各途上国に制度能力に応じたアプローチをとるよう提案している。

2-2-5 公務員改革³⁷

(1) 公務員改革の目的と概要

上記で述べたような公共部門改革の成否はそれを実行する公務員の能力や規範にかかっており、**有能で献身的な公務員を育成・確保することが鍵**になっている。

構造調整プログラムのコンディショナリティとされていた公務員改革は、財政上の負担の減少を主な目的としていた。実際には在籍していないにもかかわらず給与を受ける幽霊公務員の根絶や公務員の削減が進められるとともに、給与も抑制された。

その後、国家の役割に関する考え方の変化に応じて、公務員改革の性格にも変化が見られるようになった。1990年代前半から始まった「能力開発の重視」およびその後の「公共サービスの向上」の流れによって、有能で献身的な公務員の人事管理・制度改善が重視されるようになり、**給与の向上、実力主義の採用、規範の形成、説明責任の向上等が公務員改革の重要な要素**と考えられるようになった。

³⁶ 白鳥（1998）pp.215-216

³⁷ 本項目の記述は主として世界銀行（1997）pp.145-154による。

(2) 公務員改革の課題³⁸

1) インセンティブの付与（実力主義の導入）

公務員の給与は通常は民間部門と比較すると非常に低く、財政引き締めが行われた国については、格差が拡大している場合がある³⁹。また、高級官僚の給与の伸び率が下級官僚の給与の伸び率よりも低くなっている場合が多い。給与のみが有能な公務員を確保・育成するための手段ではないが、あまりに低い給与で、給与の伸び率も上級官僚が下級官僚に劣る状態では有能な人材を引きつけることは難しい。

そのため、現在途上国では、実力主義を採用し、局長や局長補佐クラスまでの公務員に対し、通常の公務員の給与体系よりもはるかに高い給与を支払うとともに、能力の発揮を可能にし得る裁量を付与し、期限付きの公務員として雇用するという形式が増えつつある。

2) 規範の形成

公僕としての意識や使命感、健全な団結心は、公務員を公共サービスの改善に向かわせるために必要な要素である。能力の高い行政組織は、公務員が組織の目的を共有し、公務員として自覚と誇りを持っている。しかしこのような行政組織を持つ国は少ない。特に外部から有能な人材を採用するシステムをとっている場合はこのような規範を育成することが難しい。この場合、公務員として望ましい規範を高めるためには訓練や成果に対する報奨、目的を達成するための自主権と裁量権の付与などが有効である。

3) 説明責任の向上

単に大きな自主裁量権を与えても望ましい規範の形成につながるわけではなく、恣意的な行為と汚職を招く場合もある。このような行為を防ぐためには、説明責任を向上させることが必要である。例えば、それぞれの政策に必要な費用を透明化すると同時にそれをすべての利害関係者と共有すること、

³⁸ 本項では、(1)で述べたように、公務員数を削減しようとする従来の改革よりも、現在焦点となっている効率性と競争圧力を重視する公務員改革を主に記述している。

³⁹ 例えばケニアでは、政府と民間の給与格差は1989～1992年の間に年率3%の割合で拡大した（世界銀行（1997）p.149）。

さらにアウトソーシングを用いて公共部門に集中する業務を低減させることなどが考えられる。また公共サービスに関するフィードバックを集める拠点を多く作ることで、いい意味での外部からの圧力を作り出すことが可能になる。

2-3 地域別の公共部門改革の概観

各国の公共部門改革の内容は、制度的・政治的条件の違いにより、国ごとに異なる⁴⁰。しかし地域全体としてはある種の傾向が出てくることも事実である。表3-3は地域ごとに改革の状況を概観したものであり、ここから地域によって現状の課題や取り組み内容、改革の進捗がさまざまであることがわかる。

特にアフリカは改革が緒についたばかりであり、さまざまな課題を抱えている。OECD開発委員会（DAC）の「グッド・ガバナンスと能力開発ネットワーク（GOVNET）」の公共部門改革作業部会では、東アフリカ5カ国を対象として調査を行い、対象としたアフリカ諸国の公共サービス改革に関する主な課題及び今後の対策を、表3-4のようにまとめた⁴¹。

この調査に基づき、GOVNETのセクター改革作業部会は、**公共部門改革には、①貧困削減達成のための公共サービスの改革、②ドナー間協調の強化、③途上国自身による経験の共有と新しいアプローチの適用などが重要であると指摘した。**

⁴⁰ もちろん同一地域内でも、場合によってはまったく異なる発展を遂げた国も存在する。例えばサブサハラ・アフリカ諸国の中でもボツワナは周辺諸国に比べ国家能力を含むさまざまな能力向上の度合いがかなり高い。

⁴¹ OECD/DAC（2002）。その他、援助国が途上国の公共部門改革を支援する際に検討すべき事項としては、例えばSPA（Strategic Partnership with Africa）では、①途上国の指標データの改善、②政府のコントロールを超える要素への配慮、③援助資金の支出と配分を成果にリンクさせ、援助資金の予測性を向上させる方策、④途上国の政策選定の自由度、⑤改革の計画と実施への援助国、途上国政府、途上国の民間部門や市民の参画、等を挙げており、今後わが国でもこれらの課題について検討が必要になろう。（SPA（1999））

表 3-3 地域別の公共部門改革の概観

	現 状	課題と取り組み
サブサハラ・ アフリカ	右の取り組みがいくつかの国で実施されている。しかしそれらは局所的に対処されるか、または開始が公表されたのみである。	・ 政府機構の全面的改革 ・ 法の支配の強化 ・ 立法府の行政に対する監督能力強化 ・ 行政部門の能力強化
東南アジア	政府が機能しており、民間部門との生産的な協調関係を構築している。	・ 移行経済国における企業部門と金融部門での政府の役割の再定義 ・ 競争を支援するための強固な規制構造の発達 ・ 政府部門では透明性と説明責任を強化 ・ 有効な中央政府制度を構築 ・ 汚職対策 ・ 下層レベルの公務員能力強化
南アジア	政府が能力以上に過度な介入政策を採用し、その結果、過剰な規制と過度に肥大した政府が形成されている。	・ 有効な活動を阻害する行政上の官僚主義の改善 ・ 政治による官僚人事への過度の介入 ・ 顕著な質の低下を示す公務員の向上 ・ 実業界やその他の団体との協力関係を築き国家能力を補完 ・ 政府の改善、行政の合理化
中東欧	政府の役割を見直しており、政府の能力と説明責任は改善されつつある。ただし改革を形成し、主導していく能力が欠如している。	・ サービス供給のための競争システムを設立し、民間部門に今よりもさらに依存する方向 ・ 自立的な専門家組織が成長 ・ EUの支援による実質的な規制改革と規制の単純化
中南米	民主主義への復帰や市民社会の形成から生まれた期待と財政危機の経験から、政府の役割が大きく変化している。	・ グローバリゼーションから受ける競争圧力によって比較優位の欠如した活動の民営化や外部委託が進展 ・ 公共財供給における効率性の改善 ・ 大規模な経済改革と構造改革、及び社会投資基金の創設 ・ 地方分権化およびサービス供給の改善体制の改善。これが民主化と結びつき地方政治を劇的に変革。 ・ 裁判システム、司法システムの改革

出所：World Bank（2000）Part II より筆者作成。

表 3-4 アフリカ諸国の公共部門改革に関する課題と今後の対策

課 題	対 策
政治的コミットメントの不足	政治目標との連動、政治的関心の確保
改革推進派の脆弱な基盤	市民社会等による改革推進派の拡大
達成不可能で野心的な改革プログラム	小規模改革プログラムの拡充
動機・倫理の欠如	汚職対策
財政管理、地方分権化との弱い連携	連携強化と能力開発
柔軟性のないドナーの援助	ドナーが柔軟性をもって対応

出所：OECD/DAC（2000）pp.7-11

2-4 まとめとわが国の援助における公共部門改革のインプリケーション

2-4-1 1990年代の公共部門改革の教訓のまとめ

- 1990年代には先進国の行財政改革にニュー・パブリック・マネジメントが広く導入されるとともに、途上国に対してもその影響を受けた公共部門改革支援が行われるようになった。1980年代にも公務員改革等、個別の改革はいくつか導入されたが、公共部門全体の改革に取り組もうという意識は薄く、改革プログラムは画一的であった。これらの反省から、現在の公共部門改革では、**改革プログラムがスムーズに導入されるためには途上国政府の能力や制約を踏まえて改革プログラムの内容や進め方を検討することが必要であるとの認識が強調されている**⁴²。
- **また行政能力が低い場合にはすべての制度の包括的改革を試みるのではなく、最初は中心的機能を持つ機関あるいは部局を対象としたほうがよい場合が多い。**この場合、まずパイロットベースで改革を進めることで、そこからの教訓から学び、より拡大していくという過程が想定できる。またそのパイロットが、周辺へのデモンストレーション機能を持つことも期待できる⁴³。
- **改革を進めやすくするためには、改革を組み合わせることで、受益者の負担を軽減する、という方法もある。**例えば、農業補助金を撤廃する場合、関税も引き下げて農民が肥料や種子をより安価に入手することができるようにする、ということが考えられる。

⁴² 例えば「成果によるマネジメント」の考え方を公共サービス供給システムに導入し、権限を委譲して成果を求める場合、その前提条件として契約の考え方が根付いていることが必要である。このように制度に依存するアプローチは制度集約的なアプローチと呼ばれるが、制度集約的なアプローチの場合、前提条件となる制度が不足していると改革は進まないことに留意する必要がある。（世界銀行（1997）pp.242-245）

⁴³ ただし、パイロットベースによるアプローチは開始しやすい半面、次の段階への進展が難しい場合もある。例えば、ガーナでは改革の進んだ保健セクターの会計システムを、改革の遅れた他セクターに合わせた会計システムに戻して全体を接続する必要がある。また、パイロットから改革を始めた場合、パイロットの次の段階の改革では要求される改革の深度は深くなり、国内の反対勢力による抵抗が激しくなって、結局改革の進捗が遅れることがある。

2-4-2 わが国援助における公共部門改革のインプリケーション

多くの途上国で何らかの形で公共部門改革が進められており、公共部門を対象にした協力を実施する際はその国の改革の現状を十分把握して対応を考える必要がある。また、協力に際しては相手国の援助吸収能力を踏まえた上で、その国のガバナンスや公共部門全体の能力を向上させる協力のあり方を検討していくことが重要であろう。

(1) 援助事業計画・実施上のインプリケーション

地方分権化や、民営化（公社化）、公務員改革などの動きは、JICAが協力する受入機関の置かれた状況、カウンターパート個人の勤務形態、雇用環境・条件に大いにかかわってくるため、**十分な現状把握とそれに基づく協力対象機関の選定、対処方針の決定が必要である。**

(2) 今後の検討・研究課題

公共部門改革で目指している政府の機能及び能力の向上は、「ガバナンス」および「能力開発」の概念やアプローチにかかわっている。わが国は、これまで、途上国の大きな変革の枠組みを提示するタイプの協力は行わず、漸進変革型支援枠組みとして、むしろ、具体的なガバナンスの改善、能力の構築に関する個別プロジェクトを支援してきた。今後、**途上国のオーナーシップや援助吸収能力の現状に基づき、これらの内発的改善あるいは拡充につながる援助とは何か、を議論していく必要が出てこよう。つまり、個別プロジェクト援助から、プログラム援助への転換が求められている**といえよう。

3. 援助の選択性（セレクトイビティ）

ここがポイント！

- セレクトイビティとは、援助の有効な利用のためには、途上国の状態をさまざまな基準に基づいて検討し、援助対象（援助国あるいはセクター）を絞り込む必要があるという考え方であり、1990年代から議論されている。この選択的な援助に関する議論の高まりの背景には、援助国の「援助疲れ」と援助国内で実施されている「成果によるマネジメント」の考え方、さらにアカウンタビリティの深化がある。
- セレクトイビティとは、選ばれなかった国々を切り捨てるという考え方ではなく国に応じた適切な援助を実施するというものである。ガバナンスが良好でない国にはまずそれを育成するための制度構築、能力構築を目的とした技術協力を中長期的視点から実施するという考え方や、援助の波及効果を念頭において複数国を視野においた援助を行うといった考え方がある。ただし援助の選択的基準からみれば、紛争状態にある国等に対する援助手法としては、非政府アクターを通じた援助を中心とする方向と政府を通じた援助重視の方向の2つの方向が見られる。
- セレクトイビティの基準は援助国によって異なるが、次のような特徴が見られる。①選択条件として貧困度合いや「貧困の撲滅」への政策姿勢とグッド・ガバナンスに代表される政治・行政分野の状況を取り上げる傾向にある、②対象分野は「貧困削減」と「環境」が多い、③援助様式は援助国によって幅があり、財政支援など特定の援助様式を適用できるか否かがセレクトイビティの基準となっている国もある。
- セレクトイビティに基づく援助実施に際しては、①選択基準となる援助指針の明確化、②選択されなかった国への対応、③援助様式の選択、などについて検討が必要となる。

3-1 セレクティビティの概観

3-1-1 セレクティビティの基本概念と内容

(1) 援助の有効性をめぐる議論

1980年代のアフリカ諸国経済の多くがゼロ成長ないしマイナス成長を記録しており、1980年代後半から90年代にかけて、援助の有効性に関する問いかけが援助国の中で広まった。それに加え、東欧諸国や旧ソ連に対する援助が拡大する中で、援助資金がアフリカ以外に流れるようになってきたこと、さらに援助資金そのものが世界的に縮小傾向にあったことを背景にして、アフリカの経済危機はもはや早魃や一次産品価格の低迷によって生じる交易条件の悪化といった外因説ではなく、援助を受け取る側の政治・社会的環境に大きく起因しているという内因説が主張されるようになった。その1つの表れは、援助受容力のない国はいくら援助してもうまくいかないという援助吸収能力を問題にする議論である。さらに途上国が開発へのコミットメントを十分に備えていること、民主化、市民社会の必要性が内因説から指摘されるようになってきた。そのような内因説を踏まえ、**援助の有効性を高めるためには、途上国の状態をさまざまな基準に基づいて検討し、援助対象を絞り込む必要がある**という議論が出始めた。これがセレクティビティである。世界銀行が1998年に発表した“Assessing Aid: What Works, What Doesn’t, and Why”では、援助の選択的実施にかかわる政策論（セレクティビティ）が明確に打ち出され、同書はその後のセレクティビティの議論を引き起こすきっかけとなった（Box 3-4 参照）。

セレクティビティに関する議論の高まりは援助国内の改革とも関連している。各援助国内で進む「成果によるマネジメント」や援助国の自国民に対するアカウントビリティ確保の必要性の高まりを受けて、各援助国は援助の成果を自国民に説明することが求められるようになり、援助の成果を上げるために援助対象や方法を戦略的に選定することが必要になってきた。

(2) セレクティビティに基づく援助とは何か？

1) 選択的な援助の高まり

1つのドナーが途上国すべてに対して強いコミットメントを持って援助を

Box 3-4 世界銀行の考える「有効な援助」

世界銀行が1998年に発刊した“Assessing Aid: What Works, What Does't, and Why”（邦訳『有効な援助』（2000年））では「セレクトイビティ」を「ファンジビリティ」とともに重要な考え方の1つとして取り上げ、資金援助が有効に作用するためには良い政策環境が必要であるとした。本書では経済政策の質（インフレーション、財政収支、貿易の開放度）と制度の質（法律の規制力の強さ、官僚全体の質、腐敗・汚職の広まり具合）によって政策運営の健全性を定義し、クロスカントリー調査を通じて、健全な運営をしている国とそうでない国を分析した。その結果、健全な政策運営を行っている国ではGDPの1%の援助は、その援助がなかった時に比べGDP成長率を持続的に0.5%押し上げる効果があることがわかった。一方、政策運営がうまくいっていない国々では多くの援助を受け入れている国も少ししか援助を受けていない国も同様に成長していないことが明らかになった。さらに健全な政策運営をしている国ではGDP1%の援助が貧困を1%削減する効果を持つが、そうでない国には当てはまらなかったという。これらの結果から本書では資金援助は健全な経済運営をしている低所得国に的を絞って効果的に行うべきと主張している。

出所：世界銀行（2000）

実施することは困難であり、今までもそれぞれの援助国が何らかの形で援助対象を選択してきた。ただし、セレクトイビティの議論が起こる前には、必ずしも各援助国が明確な方針を持って被援助国を選択してきたわけではなく、多くの場合、さまざまな背景・状況の中で事後的に被援助国が選択されてきた。

日本の場合、1992年に政府閣議決定した政府開発援助大綱（通称ODA大綱）で、①環境と開発の両立、②援助の軍事的用途および国際紛争助長への使用の回避、③開発途上国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入などの動向への注意、④開発途上国の民主化の促進、市場志向型経済導入の努力、基本的人権や自由の保障状況への注意の4つを援助の原則として挙げている⁴⁴。これらの原則を踏まえ、例えばサブサハラ・ア

⁴⁴ 「ODA大綱」は2003年8月に改定され、ODAの目的は「国際社会の平和と発展への貢献を通じて我が国の安全と繁栄を確保」すること、とされ、基本方針や重点課題・地域の見直しが行われたが、4つの援助実施の原則は踏襲されることとなった。

フリカにおいては、南アフリカ共和国やモザンビークなどが援助重点国に選定されてきた。また、1996年のOECD/DACの新開発戦略の策定に際して、実施重点国が選定されてきた⁴⁵。しかし、日本の援助対象国はODA大綱を踏まえながらも当該国の状況や二国間関係、過去の日本の援助実績を総合的に加味して選定されてきた様相が強いといえよう⁴⁶。

近年、西欧援助国および世界銀行等で議論されている被援助国に対する選択的な援助とは、結果的に被援助国が絞られていたというものとは異なり、援助国が援助成果を高めるためにある選択基準によって援助対象を選択し、それに基づいた形で援助を実施するものである。

例えばオランダは従来、60程度の途上国に対して援助を実施してきたが、1990年代終わりに政策変更を行い、15から18程度の指標に基づいて援助対象国を10カ国程度まで減少させる方針を打ち出した⁴⁷。米国は2002年3月のモンテレイ開発資金国際会議でMillennium Challenge Account (MCA) を設け、援助額を50%増大することを発表し、MCAの対象国は一定の基準に基づいて選定するとしている。そこにはテロリズムとの戦いに対する手段の一つとしての援助を行うという明確な姿勢が見える。また、2002年6月のカナナスクス・サミットで採択されたG8 アフリカ行動計画では、「アフリカ開発のための新パートナーシップ (New Partnership for African Development: NEPAD)」の目的を支援するため、グッド・ガバナンス、経済成長及び貧困削減に向けた政策を実施するアフリカ諸国に対してG8 各国が支援を強化するという「援助の選択的实施」が合意された。

⁴⁵ DACが1996年に採択した新開発戦略（正式には、「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献 (DAC Development Partnership Strategy-Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation)」は、経済・社会・環境の側面から7つの開発目標を掲げ、国際社会、政府、市民社会が共同の努力を振り向けることを提唱した。わが国はこの実現に向けて、カンボジア、ペルー、エチオピア、ガーナ、タンザニア、ジンバブエなどで重点的に取り組むこととした。

⁴⁶ ただし筆者が1998年11月に英国の開発援助関連シンクタンクであるOverseas Development Instituteでインタビューした際、Tony Killick氏から、日本は政策対話に基づき有償資金協力をガーナ、ケニア、ジンバブエに選択的に実施し、有償資金の受け入れができない国に対して無償資金協力を実施してきたように見える、というコメントを受けたことがある。

⁴⁷ なお2002年の新二国間援助政策では計22カ国が対象となっている。

2) 選択的援助の基準からはずれた国やセクターの扱い

セレクトイビティについては、選択された国に対して全面的に援助を行い、選択されなかった国にはまったく援助を実施しない、という二者択一的な考え方を持つ援助国は少なく、対象国の状況によって援助のやり方を変えするという考え方が多い⁴⁸。改革姿勢が弱く、開発パフォーマンスにも問題を有し、紛争に直面しているなどの理由によって、選択的な援助の基準からはずれてしまう国⁴⁹に対して、人道援助や人間に必要な基本的ニーズ（Basic Human Needs: BHN）等への支援を行うことについては援助国間でも合意されている⁵⁰。ただしこれらの国に対してどのように援助するかについては、援助国によって方針が異なり⁵¹、非政府アクターを通じた援助を中心にする方向と政府を通じた援助重視の方向という2つの方向が見られる⁵²。

また、ある国を地域の重点として援助し、そのパイロット効果によって他の国が学習し、援助効果が広がること（neighbor's effect）を期待する場合もある。ただし、数カ国を分析した上で波及効果を考えて1つの国を選択した場合と、ほかの国が非適格国であるために結果的にある国が選定されてしまった場合では援助の波及効果は大きく異なる。

3-1-2 セレクトイビティの論点と課題

(1) ドナーごとのセレクトイビティの比較

セレクトイビティの考え方や基準については援助国によって違いがある。表3-5は比較的明確に援助を選択的に実施するとしている英国、オランダ、ドイツ、米国の状況を比較してまとめたものである。ここから援助国におけるセレクトイビティの考え方には以下のような傾向がうかがえる。

●必ずしもすべての援助国が援助対象国を強く絞り込んでいるわけではな

⁴⁸ 例えば世界銀行は、ガバナンスと経済成長の間に相関を見いだし、ガバナンスが良好である国は援助吸収力があるものと想定して資金援助を実施し、ガバナンスが脆弱な国は、まずそれを育成するために制度構築、能力構築を目的とした技術協力を実施する、としている。（世界銀行（2000）pp.89-119）

⁴⁹ このような国をOECD/DACではPoor Performerと呼び、世界銀行はLow-Income Countries under Stress: LICUS（問題に直面している低所得国）と呼んでいる。

⁵⁰ 国際協力事業団（2002）「困難なパートナーシップに関するワークショップについて（報告）」

⁵¹ 2002年1月に実施した英国、オランダ、デンマーク、ドイツ、米国へのインタビューによる。

⁵² 外務省国際機構課（2002年10月）「援助の選択的实施」の概要

表 3-5 主要援助国の選択的援助の実施状況

援助国	対象国	国の選択条件	対象分野	援助手法
英国	貧困者の数が多い低所得国	貧困削減政策を実施しようとする国	貧困削減に資するもの	・直接財政支援重視 ・セクター財政支援重視 ・プロジェクト援助 ・技術援助
	中所得国	貧困や不平等を克服しようとする国	政府の能力や市場の効率性の改善	・技術援助
オランダ	「新二国間援助政策」(1999)に基づくパートナー国19カ国と二国間関係等の観点から援助を実施する3カ国からなる22カ国	・貧困の度合い ・グッド・ガバナンス ・人権尊重の度合い ・社会経済政策の質	・グッド・ガバナンス ・貧困削減 ・女性と開発 ・制度・組織の構築 ・環境 (パートナー国は上記から最大4分野を支援)	・マクロレベルのプログラム援助 ・セクター・プログラム重視の援助 ・プロジェクト援助
ドイツ (KfW) 有償協力	優先国37カ国とパートナー国33カ国からなる70カ国に絞り込む(2000)	・PRSPへの準拠 ・持続可能性 ・改革への意思 ・政治、マクロ経済、予算透明性 ・法の支配確保	・貧困削減 ・環境・資源保護 ・教育・職業訓練 (優先国は上記から最大3分野支援)	・プロジェクト援助 ・セクター財政支援 ・PRSCへの協調融資
(GTZ) 技術協力	明示なし	明示なし	(途上国の問題解決能力と解決すべき課題の複雑さ・困難さの2つを軸に手法を選択) 途上国の問題解決能力が低い場合は、緊急支援か援助による代替補充、能力が中程度の場合は、問題解決のための能力育成支援、能力が高い場合は、必要な投入の提供が制度構築支援を行う。直面する課題の難度が高い場合は、参加を重視したプロセス支援を、難度が低い場合は、迅速な成果重視の支援を行う。	
米国 (ミレニアム挑戦口座：MCA) (2004年以降の3年間で、年間50億ドルの新規供与を表明)	(2003年11月現在議会にて審議中) 1年目は1人当たり所得1435ドル以下のIDA対象国74カ国から、2年目は1人当たり所得1435ドル以下の全88カ国から、3年目は、1人当たり所得2935ドルの約110カ国からそれぞれ選ぶ。およそ15-17カ国。	世界銀行の基準を踏襲して、次の3分野のパフォーマンスで決める ・公正なガバナンスと汚職撲滅への取り組み ・教育、保健等の人の投資への取り組み ・経済的自由の促進状況	・持続的な経済成長を通じて、貧困削減に向けたよい政策を支援	・対象国との間でMCA契約プロポーザル(1-2分野の明確な優先課題に絞り、目標と実行計画・期間・成果指標の明記されたもの)を合意し、必要な資金的支援、技術協力を行う
米国 (USAID)	(1)技術協力の必要なMCA対象国 (2)改革意思のあるMCA基準達成途上の国 (3)人道支援の必要な紛争当事国・破綻国家 (4)安全保障・戦略上重要な国やAIDsなどの地球規模のイニシアティブに基づく国	基本的にMCA原則を踏襲。	持続的な開発と地球の利益のための4つの戦略目標に基づく ・民主主義と人権 ・経済的繁栄と安全保障 ・社会・環境の課題 ・人道的対応	技術協力

出所：英国についてはFoster, M. and L. Jennifer (2001)、オランダとドイツについては坂野による2002年1月の聞き取りと、GTZ (1999) に基づき作成。米国は、2003年9月のUSAID政策戦略局アンダーソン局長によるJICAでの講演および米国内務省とUSAID “Strategic Plan- Fiscal 2003-2009”、MCAは2003年6月の米国議会における内務省ラーソン次官の説明 (<http://www.state.gov/e/rls/rm/2003/21498.htm>) に基づき作成。

い。対象国の絞り込みを強く進める国（オランダ）がある一方、穏やかな絞り込みを行う国（ドイツ、英国）、新たに選択性を強めた資金供与を従来の援助と併存させる国（米国）がある。

- **国の選択条件として、貧困度合いや貧困削減に対する政策姿勢、ガバナンスの条件を挙げる国が多い。**経済政策の側面の条件を挙げている国もある（オランダ、ドイツ、米国）。
- **選択後の重点的対象分野については、「貧困削減」を挙げている国が多く（英国、オランダ、ドイツ）、「環境」を対象としている国も複数ある（オランダ、ドイツ）。**英国とオランダは対象分野が比較的広範である一方、ドイツは貧困削減以外は環境・資源保護、教育・職業訓練と対象分野を絞っている。またオランダとドイツは被援助国1カ国当たりの対象分野の数を絞り込む方向にある。
- **援助手法については、英国、オランダが直接財政支援あるいはセクター財政支援を重視しているのに対して、ドイツはプロジェクト型支援を基本としている（ただし、近年ドイツはセクター財政支援への関与を開始しつつある）。**英国の場合、対象国および対象セクターを狭く限定することはしない一方、援助手法では財政支援を強く打ち出しており、財政支援の可能性が実質上の対象国と対象セクターの選択基準になっているように見える。
- **世界銀行やアジア開発銀行は、IDAやADFなどの譲渡的な資金の供与に当たっては、途上国の政策や制度の質を評価する基準を設けて国別に資金配分を決めている（Box 3-5 参照）。**

Box 3-5 世界銀行IDAおよびアジア開発銀行ADFのパフォーマンスに基づく融資検討

世界銀行のIDA融資の国別配分額は、次の手順で検討され、国別援助戦略(CAS)に反映される。

- (1)CPIA (Country Policy and Institutional Assessment) による評価
当該国の政策と制度的枠組みの質を貧困削減や持続的成長、開発援助の有効活用等の観点から評価するもの。下表のような、経済運営、構造的政策、公平な参加に向けての政策、公的部門管理・制度（ガバナンス）の4つのグループごとに、20の基準により評価を行う。
- (2)ARPP (Annual Report of Portfolio Performance) による評価
開発プロジェクトの質と運営状況を取りまとめたもの。
- (3)CPIAを80%、ARPPを20%として加重平均する
- (4)上記(3)にガバナンスの要素（すなわち、CPIAの4と16-20の項目と、ARPPに含まれている当該国の調達に関する状況）を加味する（これをIDA Performance Ratingと呼ぶ）
- (5)上記(4)に貧困配慮として1人当たりGNIを考慮し（Lending Strategy Review）、当該国に対するIDAの今後3年間の資金配分を決定する。

アジア開発銀行のADF（アジア開発基金）融資についても、類似の評価手法（Performance Criteria）を導入しており、ガバナンスについてもGovernance and Capacity Building Assessmentという評価ツールを開発して、ADFの各国融資割当額の決定と援助戦略に反映しようとしている。

世界銀行のCPIAによる20の評価基準	ADB/ADFの20の評価基準（案）
a 経済運営	A 持続的な経済成長
1 インフレーションとマクロ経済管理	a マクロ経済運営
2 財政政策	1 財政政策
3 公的債務の管理	2 金融政策
4 開発プログラム管理と持続性	3 対外資金政策
b 構造的政策	b 構造的政策
5 貿易政策と外国為替体制	4 貿易政策と外国為替体制
6 金融部門の安定性	5 金融部門の効率性と安定性
7 金融部門の深さ、効率性と資源動員	6 要素と製品市場と価格
8 民間部門のための競争的環境	7 民間部門のための推進的環境
9 要素と製品市場	8 開発
	c 環境保護
10 環境の持続性のための政策と制度	9 環境法と組織制度
	10 環境を損なう補助金制度

c 社会的包摂と公正のための政策	B 社会的包摂型の開発
11 ジェンダー	11 貧困モニタリングと政策策定枠組み
12 公的資源利用の公正さ	12 貧困層のための経済資本の拡充
13 人的資源の構築	13 貧困層のための人的資本の開発
14 社会的保護と労働	14 公平性と社会安全網
15 貧困モニタリングと分析	15 エンパワメントと参加
d 公的部門の管理と制度	C ガバナンスと公共部門管理
16 所有権とルールに基づいたガバナンス	16 法の支配
17 予算と財政管理の質	17 汚職防止と説明責任制度
18 歳入動員の効率性	18 公務員制度
19 行政の質	19 歳入動員と予算管理
20 公的部門の透明性、説明責任能力、汚職	20 公共支出の管理と効率性

出所：IDA (2002) "Additions to IDA Resources: Thirteen Replenishment" p39-44
ADB "Toolkits for Governance Assessment"
(http://www.adb.org/Governance/gov_toolkits.asp)

(2) セレクティビティに基づく援助実施の課題

近年、援助の成果が今まで以上に厳しく問われるようになってきている。したがって、ドナーにとって、どの国にいかなる援助を実施することが最も効果的・効率的かというセレクティビティの議論は、ますます避けて通れないものとなるだろう。セレクティビティに基づく援助を実施する際に検討すべき点としては、1) 援助戦略の明確化、2) セレクティビティの基準と援助協調、3) 援助成果が上がりにくい国への対応、4) 援助様式（モダリティ）の選択、などがある。

1) 援助戦略の明確化

援助供与先・援助手法をどのような基準で選択するかという議論を行うには、その裏づけとなる援助の政策目的・戦略が何かを明確にする必要がある。近年のPRSPの進捗により「貧困の撲滅」を援助の包括的な目標と規定する国が増えており、この目的をより効率的に実現するために、低所得国に焦点を当てる、対象国・セクターを絞るといった選択を行っている。

国・セクターを絞り込んだ場合には、対象からはずれた国・セクターに対して即座に援助の供与を中止するわけにはいかないため、徐々に援助を減少

させていくための**撤退戦略（exit strategy）**が必要となる。

2）セレクトイビティの基準と援助協調

何を基準に対象国や援助手法を決めるのかについては、貧困撲滅と環境を援助対象とすることに関してはある程度の合意が得られているように思われるものの、明確なコンセンサスを得た基準は存在しない。各国の選択基準には援助国国内で要求されるアカウンタビリティの度合いや政治的な要素（援助国にとって地政学的・戦略的に重要である、旧植民地であるなどの歴史的なつながり等）も影響を与えるため、各援助国が完全に共通の基準を持つことは難しい。また、世界銀行および米国は途上国の現状を診断して援助対象としかどうかを判断するとしているが、このような方向にも批判がある。

しかし、援助国がまったく異なった選定基準を持つことは途上国にとって望ましくない。そのため**各国の選定基準は整合性をできるだけ確保し、被援助国に対する援助政策を協調させるとともに各援助国が役割分担をすることが必要である。**

また、**援助のみならず、武器、貿易、投資、テロリズム等に対する政策上の協調をドナー間で進め、途上国と政策対話を行っていくことも重要である。**

3）援助成果が上がりにくい国への対応

各援助国が援助の成果が上がりやすい国を援助対象国として選定すると、国家の能力が低く、援助成果が上がりにくいと思われる国は、援助が必要にもかかわらず援助対象からはずれてしまう危険性がある。このような国に対しては成果が上がりにくいから援助しない、というのではなく、**中長期的な視野に立って、技術協力等によって問題解決能力を高めるような援助を実施することで政策環境のよくない国を改善する、援助の波及効果を念頭において複数国を視野に入れた協力を行う、というような考えをドナー間で共有し、成果の上がりにくい国への対応を検討していくことが必要になる。**

また、援助国が自国民へのアカウンタビリティ確保を重視する方向にある状況では成果の上がりにくい国を積極的に支援することは二国間ドナーでは難しくなる可能性もあり、世界銀行等の多国間援助機関がこのような国に対して援助協調の枠組みを促進しながら支援を進めることが望まれる。

4) 援助様式（モダリティ）選択とセレクトिवィティ

近年、途上国がオーナーシップを持って自国の開発計画を実施することを支援するためには財政支援が有用だとして、財政支援に重点を置く援助国や援助機関が増えている。特に英国の場合、援助様式として財政支援を採用して、財政支援が可能な国とセクターに支援を集中するという形でセレクトिवィティを進めている。ただし、条件が整えば可能な限り直接財政支援を行うべきとする援助国（英国、オランダ、北欧諸国など）と、アカウンタビリティの確保が難しい直接財政支援に消極的でプロジェクトとプログラムは並存させるべきとする援助国（ドイツ、日本など）に大きく意見が分かれているのが現状である。

今後、各援助様式の持つ有用性を国やセクターごとに慎重に検討し、国やセクターごとに効果的かつ各援助国が自国へのアカウンタビリティを確保できる方法を選択することが重要である。

3-2 わが国の援助におけるセレクトिवィティのインプリケーション

今までのところ日本は、明確な選択基準を設けて援助対象先および援助手法を選択するということはしていない。しかし、国際的に援助の効率性や効果の向上に関する議論が高まっていること、また国内的にも景気が低迷する中で海外援助に対する見方が厳しくなっていることを考えると、これから日本でもいわゆる援助の「選択と集中」をどのように考えるかが焦点となてこよう。そのため、前節の「(2) セレクトिवィティに基づいた援助実施の課題」で挙げた点に関する検討が必要である。具体的には、選択基準となる援助指針をどう明確化するのか（対象先を絞る場合は撤退戦略の検討も含む）、通常の方式による開発援助の行えない紛争多発国や破綻国家などにどう対応するのか、さらには途上国の状況によって援助の重点セクターや援助手法をどのように選択的に適用するか、などの検討が必要である。援助手法については、途上国の状況に応じて、多国間協力のメカニズムや緊急援助、日本の持つ技術協力、無償資金協力、有償資金協力等を活用した多様な手法を組み合わせることで、アカウンタビリティの確保と途上国のニーズに適合した援助形態とすることが重要である。

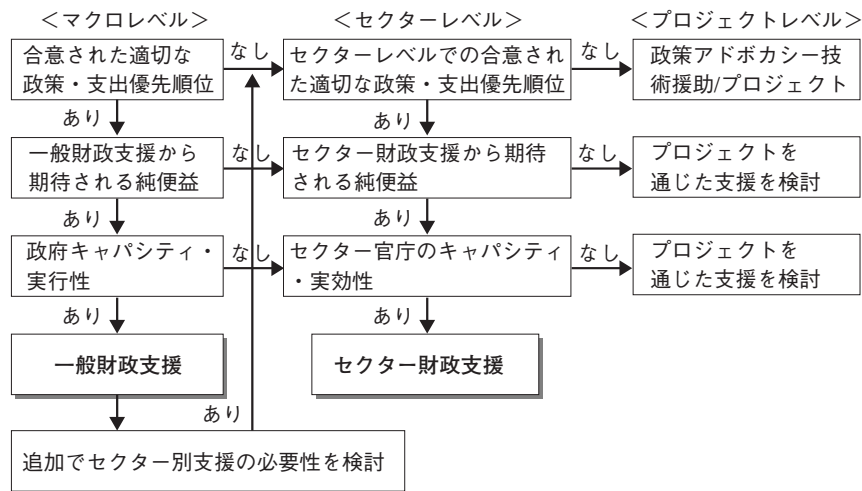
付録1. 英国（DFID）のセレクトィビティの考え方

英国の特徴として挙げられるのは、①援助を（特に良い政策を実施する）低所得国に集中させることと、②プロジェクトからプログラム型の支援（特に財政支援）重視へのシフトである。

DFIDは、貧困削減に対するインパクトを最大化するために、援助を貧困者数が多い低所得国および貧困削減の政策改革を実施しようとする国に集中させる政策をとっている。また、政策環境の整っていない国には、援助を選択的に適用し、貧困層への短期の援助（人道支援など）、社会的・政治的な改革を促進するための援助（中立的メディア、NGOなどへの支援）、良い政策を実施している地方政府や個別の省庁への支援を行うとしている。

中所得国については、自国内または民間部門からの資金調達が可能であるため、大規模な資金援助よりもむしろ、貧困や不平等を克服するための政策改革への支援（政府の能力や市場の効率性を改善するための技術援助など）に重点を置くとしている。

図 3-4 英国の援助手法の選択基準



出所：Foster and Jennifer（2001）

援助手法については、個別のプロジェクトからセクター全体の改革支援へ重点をシフトしてきた。受入国政府が貧困削減に強くコミットし、良い政策を実施している場合には、積極的に直接財政支援（一般財政支援およびセクター財政支援）を行う姿勢を打ち出している。援助手法を検討する際には、まずマクロレベルでの一般財政支援が可能かを検討し、次にセクターレベルでの支援を検討し、最後にプロジェクトレベルでの支援が可能かを検討するという手順をとる（図3-4参照）。すべての国に直接財政支援が適当であるわけではないことは認めながらも、直接財政支援実施によって期待される便益がリスクを上回れば、リスクが高くても予防策（特定の支出項目へのイヤーマーク（earmark：資金を特定の用途に用いること）、制度能力強化のための技術協力の供与など）を講じた上で、直接財政支援を検討することは可能であるとしている。

付録2. オランダのセレクトィビティの考え方

オランダの特徴として挙げられるのは、①支援を行う国およびセクターの絞り込みと、②個別のプロジェクトからセクター・アプローチへの重点のシフトである。

支援対象国については、1999年の新二国間援助政策（New Bilateral Aid Policy: Targeting the Poorest Countries）により、重点的に援助を実施するパートナー国が選定された。パートナー国選択の基準の中で特に重視されたのは、貧困の度合い（世界銀行のIDA適格基準である1人当たりGNPが925米ドル未満）、グッド・ガバナンス（政府のアカウンタビリティ、政策策定・実施への参加、地方分権化など）、人権尊重の度合い、社会・経済政策の質（貧困削減に対する包括的な開発戦略、マクロ経済政策）である。パートナー国は何度か見直され、2002年では長期・広範囲な援助を実施する国19カ国と一時的な援助を実施する国3カ国となっている。

セクターについては、オランダは「グッド・ガバナンス」、「貧困削減」、「女性と開発」、「制度・組織の構築」、「環境」の5つ（オランダ語の頭文字をとってGAVIMと呼ばれる）を優先セクターに指定している。パートナー国については、基本的に国ごとに2～3（最大4）の重点セクター（特に教

表 3-6 オランダの援助手法の選択

レベル	援助方法	イヤーマーク	目的	政策基準	財務管理基準
マクロ	一般財政支援	弱	マクロ政策へのオン・バジェット支援	良好な政策実績 (positive track record)	中央政府レベル：予算管理能力の評価
	ソーシャル・ファンド		社会セクター政策へのオン・バジェット支援	良好な政策実績 (特に対象セクターにおいて)	中央政府レベル：予算管理能力の評価
	複数セクターにわたる改革への協調融資		マクロレベルでの改革支援	良好な政策実績 (特に対象セクターにおいて)	世界銀行の財務管理体制
セクター	セクター財政支援		セクター財政へのオン・バジェット支援	良好な政策実績、適切なセクター政策	セクターレベル：対象省庁の財務管理能力の事前評価
	セクター改革への協調融資		セクターレベルでの改革支援	改革プログラムの承認	世界銀行の財務管理体制
	バスケット・ファンド	弱	セクター政策/プログラムへのオフ・バジェット支援	セクター政策/プログラムの支援	ドナー間で合意された財務管理体制
プロジェクト	プログラムの支援	弱	特定の活動へのオフ・バジェット支援	目的/活動内容に関するコンセンサス	プロジェクトレベルで合意された財務管理体制

出所：Foster and Jennifer (2001)

育、保健、農業)を定めて援助を行うこととしている。また、パートナー国以外では、「環境」、「人権・平和構築」、「民間部門開発」の3分野について、支援が必要な対象国を選定して援助を行っている。

援助手法については、資金のイヤーマーク (使途限定) の強い順番に、(a) プロジェクト援助、(b) セクター・プログラム援助 (セクター・バスケット・ファンド、セクター改革への協調融資、セクター財政支援)、(c) マクロ志向プログラム援助 (複数セクターにかかる改革への協調融資、ソーシャル・ファンド、一般財政支援) に分類している (表 3-6 参照)。

援助手法の中心となるのは、セクター・プログラム援助であるが、受入国の政策とガバナンスの信頼性が高いほど、よりマクロレベルでの援助を増やすことができるとしている。さらに、マクロ志向プログラム援助を供与するかどうか判断する基準として、4つの政策評価基準を設定している。その4つとは、① 多国間援助機関の見方と政策対話 (世界銀行・IMFのマクロ経済政策に関する見方、政策対話の実績)、② マクロ経済政策 (経済安定政策、構造改革政策)、③ グッド・ガバナンスと制度能力 (透明性と効率性、参加と合法性)、④ 社会開発と政策 (貧困削減、ジェンダー) であり、これらすべてにおいて十分 (satisfactory) と評価されなければマクロ志向プログラム援助の対象にならない。

付録3. ドイツのセレクトイビティの考え方

ドイツの特徴として挙げられるのは、①協力対象国の絞り込みと、②プロジェクト援助が中心であるが、条件を整えばプログラム援助も実施可能な点である。

支援対象国については、2000年5月に開発援助の効率性および効果を高めるため、協力対象国を118カ国から70カ国に絞って援助を行うことを表明した。対象国は、優先国（priority countries）37カ国とパートナー国（partner countries）33カ国からなる。優先国については、最大3つの重要分野（貧困削減、環境・資源保護、教育・職業訓練）での支援が可能で、パートナー国についてはできるだけ重要分野から1つに対象を絞って援助を行うこととしている。

援助手法については、ドイツの場合はプロジェクトが中心となっている。これは、アカウンタビリティの観点から援助資金の使途が明確に追跡できることを重視し、ドイツの貢献が目に見える形であることを重視するためである。しかし、一定の前提条件を満たせば、プログラム援助も実施できるとしている。

プログラム援助については、ドイツは、バスケット・ファンド方式をとるセクター・ワイド・アプローチと世界銀行の構造調整融資であるPRSC（Poverty Reduction Support Credit）への協調融資を行うが、直接財政支援はファンジビリティの観点から原則として行わないとしている。

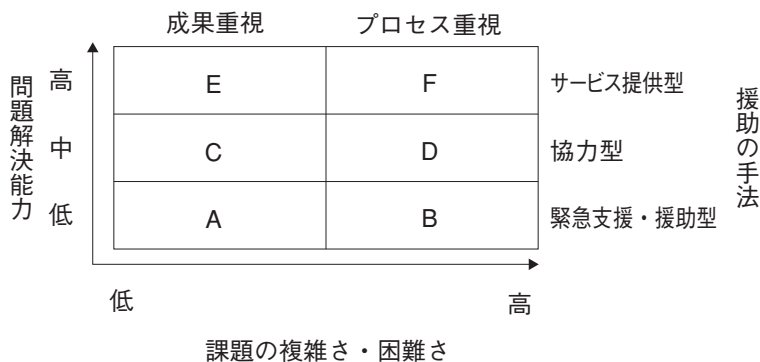
セクター・ワイド・アプローチの前提条件となるのは、①被援助国とドイツで合意した優先セクターであること、②被援助国とドイツで合意したPriority Area Strategy Paperに定められた量的・質的な目標に沿っていることである。さらに、財政管理能力が適切である、プログラムの質・持続可能性が十分である、受入国政府のパフォーマンスが適切である、ドイツ連邦会計監査院および（もしくは）外部の監査機関の監査を受け入れる、などが条件となる。

PRSCへの協調融資は、よりファンジビリティのリスクが高いと考えられており、①国家の開発戦略、②マクロ経済の安定性、③予算の計画、実施、管理における透明性、④政治過程への国民の参加、⑤法の信頼性、の5点に

についても概ね良好であるという評価を得ることが必要である。

途上国の能力強化に関する技術援助については、受入国の問題解決能力と課題の複雑さ・困難さに応じて技術協力の手法を選択する方法をとっている（図 3-5 参照）。問題解決能力が低い場合は迅速な援助（assistance）活動を、能力が中程度の場合は協力（cooperation）を通じて問題解決へ向けた能力の育成を、能力が高い場合は絞られた特定課題に対する具体的なインプットを行うサービス（service）を提供する。途上国の直面する課題の複雑さ・困難さが高い場合は、受入機関および受益者の参加を得て問題解決へ向けたプロセス重視の協力を実施し、課題の複雑さ・困難さが低い場合は、迅速で具体的なインプットを通じた成果重視の協力を実施するとしている。

図 3-5 ドイツの技術協力手法の選択基準



- A：外国援助に依存、緊急の状況
- B：組織制度が脆弱、当面援助が必要
- C：課題は認識しているが、問題解決に向けた協力が必要
- D：問題の原因を適切に整理し独自に対処することは困難
- E：基本的に問題解決能力があるが、特定の課題に対応するには外部からのインプットが必要
- F：複雑かつ困難な課題で複数の関係者が関与、組織間ネットワークづくりや組織制度管理手法への支援が必要

出所：Mildeberger（1999）

付録4. 米国のセレクトィビティの考え方

2002年のモンテレイ国連開発資金国際会議で米国はMillennium Challenge Account (MCA) の創設を発表して援助額増大を表明するとともに、対象国はある基準によって選定するとした。

MCAは年間50億米ドルの新規資金供与を行う計画であり、その結果、米国の非軍事用途への援助は毎年50%増額されることになる。この新しい援助計画は、途上国の中で成長あるいは改革の著しい諸国 (Best Performers) への報償金のような形で追加的に資金を供与するものであり、現在USAIDが行っている援助を代替あるいは減少させるものではない。またMCAによる資金供与実施のために、新たな援助実施機関Millennium Challenge Corporation (MCC)を設立するとしている。

MCAによる資金の供与先は、一連の成果達成検査 (Performance Test) に基づいて選択される。これらの基準は世界銀行等によって示された基準が用いられることになっている。具体的には16の指標が検討されており、そのうち6つはガバナンスと汚職絶滅への取り組み、4つは教育、保健等の社会資本投資に関するもの、その他6つは各途上国の自由貿易への取り組み等を含むものである。米国政府はこれらの基準を通して明確に米国型のガバナンスの適用を市場、自由貿易、規制緩和等に求めていくと思われる。この観点から、MCAの対象となるためには、米国の商品とサービスを含む輸入に対して途上国がいかに開放度を高めているかが主たる要素となるという報道もある。

MCAによる資金の供与は米国の外交政策の一部と位置づけられており、当初は1人当たりのGDPが1,445米ドル以下の諸国が対象とされている。3年目までに50億ドルすべてが供与されるようになれば、1人当たりGDPが2,975米ドルまでの諸国が対象となり、約110カ国がその対象となり得る。

MCAに関しては、良好なパフォーマンスのみを強調し、苦境にある能力の欠ける諸国を無視することに関する批判もある。

重要文献一覧

- United Nations Development Programme (2002) *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in A Fragmented World*. Oxford University Press: New York. (邦訳：国連開発計画 (2002)『ガバナンスと人間開発』国際協力出版会)

政治と人間開発の関係を取り上げ、社会のあらゆるレベルにおける民主的なガバナンス（統治）システムを確立するために必要な点を考察した報告書。さまざまなガバナンス関連指標と人間開発指標を関連させて提示すると同時に、ガバナンスにかかわる統計資料も詳しい。特に民主主義の観点からガバナンスをとらえ、その広範な浸透が人間開発の推進と深いかわりを持つとしている。

- Lensink, R. and White, H. (2000) “Assessing Aid: A Manifesto for Aid in the 21st Century?” *Oxford Development Studies*, Vol. 28, No.1, pp.5-17.

世界銀行の「有効な援助 (Assessing Aid)」で議論されたセレクトイビティの考え方に対する批判としてしばしば引用される論文。「有効な援助」では計量経済学的な分析に基づき、健全な政策環境の国への援助のほうがそうでない国への援助よりもGDP押し上げ率が高いとしているが、本稿ではその計量経済分析を点検・批判するとともに、すでに健全な政策環境の国に対してのみ援助を実施するのではなく、援助を実施することで政策環境が改善する国に援助すべきと論じている。

- Minogue, M. et al. (eds.) (1998) *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*. Edward Elgar: UK

本書は「ニュー・パブリック・マネジメント」モデルによる改革とグッド・ガバナンスに特に焦点を当て、OECD諸国政府および多国間援助機関によってそれらの考え方がいかに実践に移されたかを検討している。事例は先進国と途上国の双方を取り上げており、パブリック・マネジメントとガバナンスに関する改革が世界的に重要であることが理解できる。また経済学あるいは

経営学だけではなく、市民社会との関わり等にもふれている。さらに政治学、社会学、開発研究等からの論考を含む学際的アプローチが採用され、多角的な視野を得られる好著である。

- Schick, A. (1998) “Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms,” *The World Bank Research Observer*, Vol.13, No1, pp.123-131.

ニュージーランドの公共部門改革は、ニュー・パブリック・マネジメント的な改革の中で英国と並んで最も包括的かつ急進的である。途上国の中でもその先進性をモデルとして改革を試みようとする国は後を絶たない。しかしニュージーランドは改革以前に契約に沿った業務の遂行が可能であったが、多くの途上国ではさまざまなインフォーマルな関係が公的機関の中に存在している。また投入管理ができなければ、成果／結果の管理に移行することは困難である。したがってニュージーランドをモデルとして途上国改革のメニューを作成する前になされなければならない改革は多い。

- World Bank (1997) *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Oxford University Press: New York. (邦訳：世界銀行 (1997)『世界開発報告1997——開発における国家の役割』海外経済協力基金開発問題研究会)

先進国では1980年代に主流であった新古典派的システムに基づく最小限の政府という考え方から1990年代には政府の機能の再評価へと移行したが、その考え方を途上国支援の考え方に導入し、有効な国家改革を導く枠組みを提供している。戦略は、①国家の役割を実際に存在する能力に適合させるよう焦点を絞ること、②公共部門を再活性化させることによって、国家能力を向上させる方法を時間をかけて探究すること、が2つの戦略となっている。公共部門改革を制度論の観点から非常に広範に取り扱っている。

●World Bank (2000) *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*. Public Sector Group/Poverty Reduction and Economic Management (PREM) Network: Washington D.C.

十分に機能しない公共部門と脆弱なガバナンスが多く途上国の成長と開発の主たる制約となっているという観点から、世界銀行がそれへの取り組みをまとめた戦略書。従来の教訓をまとめるとともに、途上国に関する診断作業が支援の拡散を防ぐと述べ、その情報に基づいて長期的な制度構築に取り組むことの有用性を指摘している。さらにこれらの支援についてそのパフォーマンス計測の重要性を述べている。

参考文献

- 石川滋（1996）「開発経済学から開発協力政策へ」石川滋編『開発協力政策の理論的研究』アジア経済研究所
- 大住莊四郎（1999）『ニュー・パブリック・マネジメント——理念・ビジョン・戦略』日本評論社
- 小田英郎他（1996）『国際情勢ベーシックシリーズ（4）アフリカ』自由国民社
- 桑島京子（2002）「ガバナンスを軸にした民主化支援動向」『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』第6章、国際協力事業団
- 国際協力事業団（1996）『参加型開発と良い統治分野別援助研究報告書』
- （2002）『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』
- （2003）『途上国における財政管理と援助——新たな援助の潮流と途上国の改革』
- 国連開発計画（1994）『人間開発報告』
- （2002）『ガバナンスと人間開発』国際協力出版会
- 財務省財政金融研究所（2002）『我が国の予算・財政システムの透明性——諸外国との比較の観点から』
- 下村恭民（1998）「経済発展とグッド・ガバナンス——実効ある政策論議への脱皮のために」『国際協力研究』Vol. 14、No. 1（通巻27号）
- （1999）「ガバナンス、経済発展、援助—実効ある政策論議への脱皮を求めて」『開発援助研究』vol. 5 No. 4
- 白鳥正喜（1998）『開発と援助の政治経済学』東洋経済新報社
- スティグリッツ、ジョセフ・E.（1996）『スティグリッツ公共経済学（上）』東洋経済新報社
- 世界銀行（1997）『世界開発報告1997——開発における国家の役割』東洋経済新報社
- （1999）『世界開発報告1998/99——開発における知識と情報』東洋経済新報社
- （2000）『有効な援助——ファンジビリティと援助政策』東洋経済新報社

- 宮川公男 (1999) 「アカウンタビリティを理解しよう」『オピニオン』
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (2001) *Participation in Joint Financing with Other Donors within the Framework of Program-Oriented Development Cooperation*, BMZ, Berlin.
- Collier, P. (1997) “The Failure of Conditionality.” In Gwin C. and Nelson J. (eds.) *Perspectives on Aid and Development*. Overseas Development Council: Washington, D.C.
- DFID (Department for International development) (2000) “Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor,” *White Paper on International Development*. DFID: London.
- (2001) “Understanding and Reforming Public Expenditure Management: Guidelines for DFID.” DFID, London.
- Dollar, D. and Svensson J. (1998) “What Explains the Success or Failure of Structural Adjustment Programs?” Policy Research Working Paper 1938. World Bank, Washington, D.C.
- Foster, M. and Jennifer L. (2001) “The Choice of Financial Aid Instruments.” Overseas Development Institute Working Paper 158. Overseas Development Institute, London.
- Gillis, M. et al. (1987) *Economics of Development*. Norton: New York.
- IDA (2002) “Additions to IDA Resources: Thirteen Replenishment” p39-44. ADB “Toolkits for Governance Assessment” (http://www.adb.org/Governance/gov_toolkits.asp)
- JBIC (Japan Bank for International Cooperation) (2001) “Public Expenditure Management in Developing Countries.” JBIC Research Paper No.10. JBIC, Tokyo.
- Kaufmann, D., Kraay, A. and Zoidop-Lobaton, P. (1998) “Governance Matters.” World Bank Policy Research Working Paper No.2196.
- (2002) “Governance Matters II – Updated Indicators for 2000-2001.” World Bank Policy Research Working Paper No.2772. World Bank, Washington D. C.

- Kiragu, K. et al. (eds.) (2002) “Public Service Reform Impact on Service Delivery in Sub-Saharan Africa: Lessons of Experience from Five Select Countries.” The Donor Working Group on Public Service Reform, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris.
- Lensink, R. and White, H. (2000) “Assessing Aid: A Manifesto for Aid in the 21st Century?” *Oxford Development Studies*, Vol. 28, No.1, pp. 5-17.
- Mildeberger, E. (1999) “Capacity Building for Sustainable Development – Concepts, Strategies and Instruments of the German Technical Cooperation (GTZ)”, GTZ, Eschborn.
- National Audit Office (2002) *Performance Management: Helping to Reduce World Poverty* (Report on Department for International Development by the Comptroller and Auditor General), The Stationary Office: London.
- Netherlands Ministry of Foreign Affairs (2001) *Memorandum on the Relationship between Macro-Oriented and Sectoral Programme Aid*. Netherlands Ministry of Foreign Affairs, The Hague.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (1997) *In Search of Results*. OECD, Paris.
- OECD/DAC (Development Assistance Committee) (1995) “Orientation for Participatory Development and Good Governance.” Development Co-operation Guideline Series. OECD, Paris.
- (2002) *Report on the London Meeting of the Donor Public Service Reform Working Group (22-23 April 2002)*. DAC Network on Good Governance and Capacity Development, OECD, Paris.
- Radelet, S. (2002) *Initial Reactions to the Announcement on the MCA*. Center for Global Development, Washington, D.C.
- Schacter, M. (2001) “The Heart of the Matter: Donors, Development Assistance, and Public Sector Reform,” *Policy Brief No.10*, Institute on Governance, Ottawa.
- Schick, A. (1998) “Why Most Developing Countries Should Not Try New

- Zealand Reforms,” *The World Bank Research Observer*, Vol. 13, No 1, pp.123-131.
- SPA (Special Program of Assistance for Africa) (1999) “Conditionality Revisited: A New Approach to Support for Economic Reforms in Burkina Faso,” Floor paper, SPA.
- Stewart, J.D. (1984) “The Role of Information in Public Accountability.” In Hopewood A. and Tompkins C. (eds.) *Issues in Public Sector Accounting*. Phillip Allan: Oxford.
- Tanzi, V. (1987) “Quantitative Characteristics of the Tax Systems of Developing Countries.” In Newbery D. and Stern N. (eds.) *The Theory of Taxation for Developing Countries*. Oxford University Press: New York, pp. 205-241.
- Thirsk, W. (1997) *Tax Reform in Developing Countries*, World Bank, Washington D.C.
- UNDP (1997) “Governance for Sustainable Human Development” *UNDP Policy Document*.
- U.S. Department of State and U.A. Agency for International Development (2003) “Strategic Plan: Fiscal Years 2004-2009” Department of State/USAID Publication, Washington D.C.
- World Bank (1992) *Governance and Development*, World Bank, Washington D.C.
- (1994) *Adjustment in Africa: Reforms, Results, and the Road Ahead*. Oxford University Press: Washington D.C.
- (1998) *Public Expenditure Management Handbook*, World Bank, Washington D.C.
- (2000) *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*, Public Sector Group/Poverty Reduction and Economic Management (PREM) Network, Washington D.C.
- (2001) *Comprehensive Development Framework: Meeting the Promise? Early Experience and Emerging Issues*, CDF Secretariat,

World Bank, Washington, D.C.

—— (2002a) “CDF-PRSP LINK”

(<http://www.worldbank.org/cdf/cdfprsplink.pdf>)

(November 15, 2002)

—— (2002b) US Plans to Set Up New Aid Agency, *Press Review*, November 26, 2002.

—— (2002c) “Low Income Countries Under Stress, A Difficult but Critical Challenge for the Development Community.” The World Bank Task Force on Low-Income Countries Under Stress, World Bank, Washington, D.C. (秋山スザンヌ「開発援助の新しい潮流：文献紹介 No. 3」、FASIDによる要約あり)

