

JICAにおけるガバナンス支援 —民主的な制度づくり、行政機能の向上、法整備支援—

調査研究報告書



平成16年11月

独立行政法人 国際協力機構

社会

JR

04-49



JICAにおけるガバナンス支援

—民主的な制度づくり、行政機能の向上、法整備支援—

調査研究報告書

平成16年11月

独立行政法人

国際協力機構

ISBN4-902715-63-5

JICAにおけるガバナンス支援
—民主的な制度づくり、行政機能の向上、法整備支援—
調査研究報告書

平成16年11月

独立行政法人 国際協力機構

本報告書の内容は、国際協力機構内に設置された調査研究タスクフォースの見解を
取りまとめたもので、必ずしも国際協力機構の統一的な公式見解ではありません。

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可なく転載できません。

発行：独立行政法人国際協力機構 社会開発部
第一グループ ガバナンス・ジェンダーチーム

〒151-8558 東京都渋谷区代々木2-1-1 新宿マインズタワー7階

FAX : 03-5352-5094

Email : jicasd-governance@jica.go.jp

序 文

1990年代以降、冷戦の終結とともに開発援助の潮流は大きく変化し、そのひとつとして援助を受ける側の政治・行政・社会的要因が着目され、被援助国の「ガバナンス」改善の動向が重視されるようになりました。この背景には、開発協力における価値観が、東西対立から民主化・市場経済化に基づくものに変化したこと、援助の有効性に対する問題意識と過去の開発援助の成果への反省などがあるといわれています。

今日では「グッド・ガバナンス」は持続可能な開発のための前提条件として、また援助の効果と効率に影響する要素としてとらえられるようになってきました。わが国のODA大綱でも、「(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」と明記されているように、適切な「ガバナンス」は健全な社会・経済の発展を実現するための基盤であると認識されています。

また、援助国や国際援助機関においては「援助の選択的実施」にも関心が高まり、「グッド・ガバナンス」はその基準のひとつとされております。他方、開発途上国では援助を受けるためには改革を実施する必要がある一方で、援助がないと改革が促進できないことからジレンマに陥りつつあり、ドナーとの対立も見受けられます。

このように「ガバナンス」は、今日の開発援助において重要なキーワードとなっておりますが、わが国では当該国の「ガバナンス」の現状及び取り組みを判断するための適切な指標や基準を確立しているとはいえない状況にあり、また「ガバナンス」分野における支援の枠組みについても系統だったものは整理されておられません。

このような現状を踏まえ、国際協力機構では企画・評価部（現：企画・調整部）において2002年5月にガバナンス調査研究タスクフォースを設置し、開発途上国の「ガバナンス」に関する支援にどのように取り組んでいくべきかを検討してまいりました。タスクフォースは「ガバナンス」に関する定義・分類を明確にし、わが国のODAにおけるガバナンスの取り組みや実績を整理し、教訓を抽出するとともに他ドナーの「ガバナンス」の取り組みの動向分析を行い、JICAの事業におけるガバナンス支援の枠組みを検討、さらに他の協力分野におけるガバナンス支援の位置づけや必要性を整理することを目的に議論を重ねて参りました。本報告書はこれらの議論を取りまとめたものです。今後本報告書が、国際協力機構におけるガバナンス分野の課題別指針作成の基礎として活用され、今後の「ガバナンス」に関する支援を効果的に実施していくための参考となれば幸いです。

2004年11月

独立行政法人 国際協力機構
社会開発部 部長 岡崎 有二

調査研究報告書要約

調査研究の背景と目的

- 冷戦終結後、援助国は、被援助国の政治・行政・社会的要因や、ガバナンス改善の動きに着目するようになり、昨今「ガバナンス」は、持続可能な開発のための前提条件として、また援助の効果と効率に影響する要素としてとらえられるようになってきている。
- その背景には、開発援助における価値観が、東西対立から民主化・市場経済化に基づくものに変化したことや、1990年代以降、援助の有効性に対する問題意識と過去の開発援助への反省がある。
- JICAでは1990年代後半より、公正な選挙の実施促進や、警察・司法や国会の運営改善、行政機能改善、法整備への支援に取り組んできたが、各支援は特定領域の個別・散発的な案件の実施にとどまっている。本調査研究では、ガバナンスの概念を体系的に整理するとともに、JICAが行ってきたガバナンス支援を整理することによって「ガバナンス」に関連する支援のあり方についての枠組みを検討する。

報告書目次

- 第1章 ガバナンスをめぐる現状認識とJICAにとっての重要な論点
- 第2章 民主的な制度づくりへの支援
- 第3章 行政機能向上への支援
- 第4章 法整備支援
- 巻末資料 実績及び補足資料

1. JICA 事業におけるガバナンスの定義（第1章1-3参照）

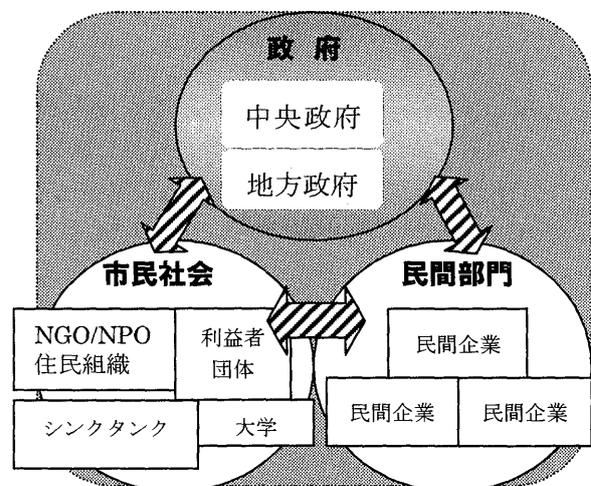
ガバナンスの定義は、主要ドナーによって「ガバナンス」のとらえ方や表現に様々な違いがあるが、JICAの援助に関するガバナンス定義としては、政府機構や制度のみならず、政府、市民社会、民間部門の間の関係を規定する仕組みや制度の面からガバナンスを考えることが適切であると考え、以下のようにとらえることを提案する。

「ある国の安定・発展の実現に向けて、その国の資源を効率的に、また国民の意思を反映できる形で、動員し、配分・管理するための政府の機構制度、政府・市民社会・民間部門の間の協働関係や意思決定のあり方など、制度全体の構築や運営の形」

上記の「ガバナンス」の定義に基づくとガバナンスには、

- ① 国家の政治体制にかかわるガバナンス（権力行使のプロセスが選択、監視、交代され正当性を付与されるための仕組みや制度）
- ② 政府自体の政策策定・実施能力にかかわるガバナンス（政府が経済的・社会的支援を効率的に管理し、適切な政策を立案・実施する能力）
- ③ 政府と市民社会や民間部門との相互関係にかかわる仕組みや制度（公共的問題を解決するための中央、地方政府、民間企業、市民社会の間の相互作用やネットワーク、信頼関係などの関係性を左右する管理・調整の仕組み）

の3つの側面が含まれる。

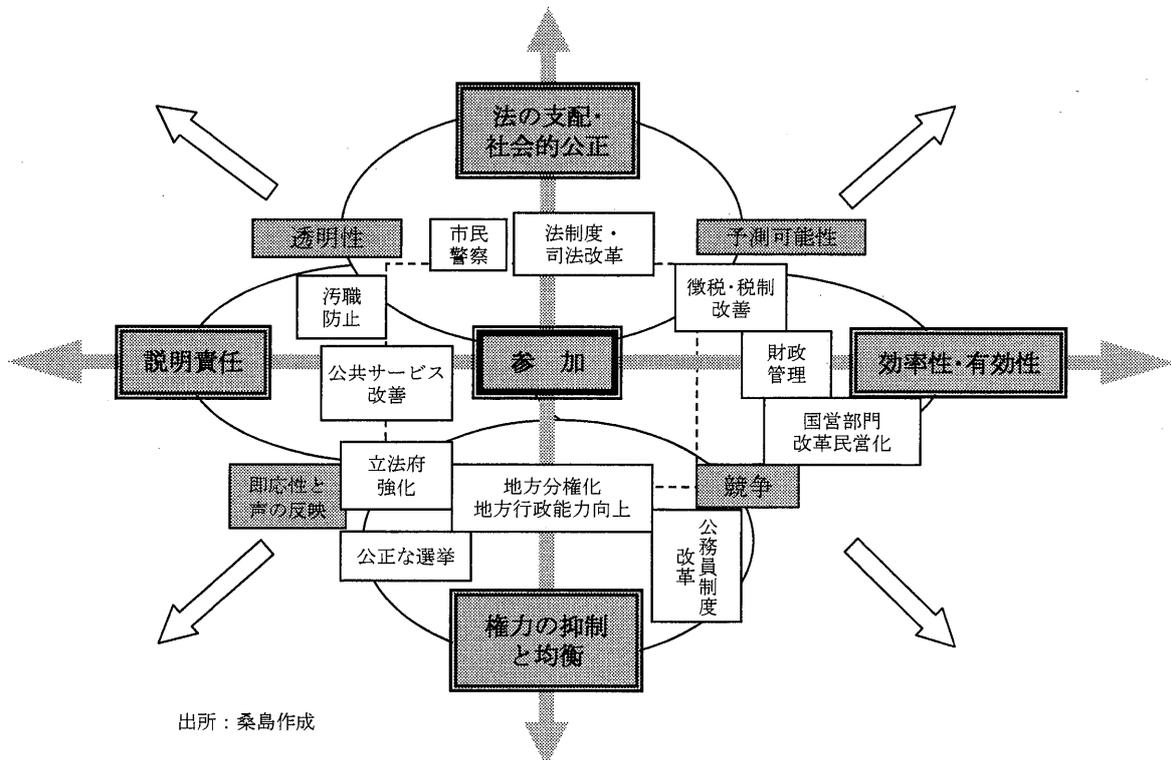


出所：桑島作成

図-1 ガバナンスのアクターと相互関係

2. グッド・ガバナンスの要素（実現すべき価値）（第1章1-2-1（3）参照）

主要ドナーの援助理念や方針を比較すると、グッド・ガバナンスとして実現すべき価値として複数の価値観が浮かび上がってくる。これらのうち、①政府・政策や制度の正当性、②説明責任、③ニーズや声への即応性（Responsiveness）、④政府の有効性（行政サービスの質、効率性、アクセスのしやすさ）、⑤法の支配と予測可能性、⑥汚職の抑制と透明性、⑦参加、の7つが共通項といえる。これらの価値観と主だった援助課題の対応を図2に示す。



図ー2 グッド・ガバナンスの価値観と主要な協力課題の関係のイメージ図

3. JICA 事業におけるガバナンス支援の基本的な考え方（第1章1-3-2参照）

JICAは、1990年代半ばより、行政機能の改善支援に加えて、民主的制度の構築にかかわる選挙制度や、警察・司法、国会運営に対する支援、法整備にかかわる支援に新たに取り組んできた。上記のガバナンスの定義の下に、日本ひいてはJICAのこれまでの経験から、ガバナンス支援の基本的な考え方をまとめると、

「JICAは、相手国政府が主体的、内発的にガバナンスの改善や民主化の進展と定着を進めることを重視しており、制度的変革を外から押し付けることなく、内発的な変革のプロセスを支援するために、情報提供や対話を行いながら、相手国政府が主体的に制度の選択や構築、運用を行うための支援を行っている。すなわち、『選択肢提供型』あるいは『共同思考型』のアプローチをとっている」

といえよう。これは、途上国の内発的発展プロセスを支援する考え方である「キャパシティ・デベロップメント（CD）」支援の概念とも符合する。

4. ガバナンス支援における JICA の援助の具体的役割（第 1 章 1 - 3 - 2 参照）

途上国のガバナンス支援における JICA 援助の具体的役割は、相手国の状況（問題意識や取り組みの段階）によって次の 3 つに整理できる。

A) 新たな制度や仕組みづくりのための選択肢を提供し、政府機関や関係者の意識変化を喚起すること

相手国の主体性の観点から、相手国が自らのガバナンスの問題点を十分認識していない場合には、まず政策対話や実務対話を通じて、改善の方向性に向けたわが方からのメッセージを明確に伝えることから始める必要がある。さらに、改善の必要性が認識された段階で、課題及び方向性を具体化していくために、仕組みづくりの選択肢を提供し、政府機関や関係者の意識の変化を喚起する。これらを通じ相手国の政策策定のために参考情報を提供し、判断材料の蓄積を支援し、自発的な意識の改革を促すことが重要である。

B) 新たな制度あるいは仕組みづくりを支援すること

先方の政策としてガバナンス改善・強化への意思が明確になっており、新たな制度あるいは仕組みづくりの必要性を認識している国、紛争終結直後の国や移行国に対して、制度構築支援等、政府機構・制度の骨格の形成あるいは変革にかかわる支援を積極的に検討する。これらの支援を行うときも、相手国の主体性と内発性を配慮することが重要である。ただしこうした支援は、わが国の援助リソースが限られていることもあり、優位性としてはより限定的なものになるう。

C) 制度や仕組みの運用のための施策や手法の開発や、組織改善、人材育成を支援すること

既に、新たな制度や仕組みを導入した国において、その運用に問題がある国に対しては、制度が実際に運用され、有効に機能するための能力強化やマネジメント改善（例：地方分権化における地方行政官の能力向上など）を積極的に支援する。

仕組みや制度の規模にもよるが、JICA の事業のなかでは、C) が最も多く、日本の比較優位である。A) は、制度構築や変革に向けた政策意図や問題意識が明確になっていない国に対する日本の支援の特徴である。なお、JICA の技術協力案件には、特定のセクターにおいて政府機関とサービスの受け手となる住民との接点を強化するタイプの援助も多く、サービスの「説明責任の向上」「即応性と声の反映」というガバナンス支援のひとつといえる。

5. JICA のガバナンス支援の主要課題

途上国のガバナンス改善を目的として JICA の行う「直接的支援」の内容と範囲を①民主化に向けた政治体制の構築、②行政機能の向上、③法整備支援、の 3 つの主要課題（サブ分野）に整理することができる。以下に主要課題（サブ分野）における協力課題案と現状の JICA 協力の特徴を要約する。

①民主的な制度づくりへの支援（第2章参照）

（選挙支援、立法府支援、警察・刑事司法支援など）

民主的な制度づくりへの支援は、米国の例に見られるような民主主義体制の拡大そのものを目的とはせず、相手国の主体性重視を基本とし、基本的自由の尊重や人権の擁護・促進に向けた途上国の民主的発展を、長期的視野から支援することを主眼とする。すなわち、政治的価値観と密接に絡む公権力基盤に関する制度や体制の構築そのものに対する支援というよりは、むしろ、日本を含めた諸外国の制度や体制の紹介を通じた選択肢の提示、及び情報提供を通じた関係者の意識改革に資する支援を通じ、途上国の政策転換や改善努力を促すことを主眼とした協力を行う。

さらに進んで、特に日本が得意とする（あるいは可能な）部分に対して、人づくりや制度づくりを側面的に実施していることが多い。

具体的には、民主化を推進する国や独立後の国における選挙支援や、公正な法の執行に向けた警察技術の向上や市民警察づくりのための支援等が、アジア諸国を中心に、アフリカ、中南米、中東といった地域に対しても行われてきている。

また、実績は少ないながらも、立法府支援の一環として民主化セミナーが、民主化政策に取り組むアフリカ諸国のほか、中央アジアや中南米を対象に実施されている。

主な協力課題は以下のとおり。

● 選挙支援

公正で自由な選挙の実施を通じ、民主的な政治体制の構築を促進するための側面支援。

- (a) 民主的選挙制度の構築（民主的選挙のあり方や他国の選挙手法の紹介などを行う民主化セミナー開催などを通じた情報提供・意識改革を含む）、
- (b) 選挙運営及び管理体制強化
- (c) 国民参加を促すための有権者教育、選挙監視、選挙後のフォローアップ

● 立法府支援

議会における立法能力や、法案及び予算案の審議能力の向上に資する支援を行う。

- (a) 議員や議会事務局員を対象とした、立法機能と役割に関する研修や専門家派遣などを通じた立法府の組織・制度支援
- (b) 行政府に対する監視能力の強化（会計検査院等に対する支援）、議員と選挙民の関係改善や政党活動支援、メディア支援などを通じた、代表制に基づく国民の政治参加の機会拡大支援

● 警察・刑事司法支援

公正な法の適用の実現を通じた、人権保障、市民社会や地域の安定確保を目的とした支援。

警察分野

- (a) 民主的で透明性の高い警察制度確立に向けた支援
- (b) 鑑識、犯罪捜査や薬物取り締まり、警察通信整備など、個別の警察技術や警察組織の能力向上に対する支援

刑事司法分野

- (a) 専門家派遣や研修を通じた犯罪者処遇の改善のための制度改善
- (b) 刑務官の能力向上支援、警察・検察・裁判所の効果的連携による犯罪防止に資する支援

②行政機能向上への支援（第3章参照）

（行政機能の効率と効果の改善、調和ある分権化、参加と透明性の向上に資する支援）

行政機能の向上に向けた支援は、画一的な制度の改革や改善ではなく、プロセスを重視しながら、相手国の主体性と自律性の促進や既存の社会経済状況と調和をもった制度づくりを側面的に支援することを主眼とする。「行政機能の効率と効果の改善」、「調和のとれた分権化支援」、「参加と透明性向上の促進」の3つの課題を重要協力課題としていく。

わが国は、様々なセクターで国家公務員を中心とした人材育成に力を入れてきたが、行政機構の改編や公務員制度改革などの行政改革そのものにかかわる支援は少ない。政策調整や行政監督などの行政の総合調整機能にかかわる支援や公務員の人事管理などへの支援の多くは、政策アドバイザー派遣や研修コースによる小規模な支援にとどまっている。

なお、アフリカでは貧困削減戦略ペーパー（PRSP）モニタリング支援や、公共支出管理の能力向上支援など、援助協調に基づいてより踏み込んだ新たな動きが見られる。

地方分権化においては、地方行政能力向上を中心に、地方の地域開発政策策定能力支援と組み合わせたインドネシアの事例や、関連法の整備や自治体連携などの共同研究とその成果に基づく制度づくりへの支援につながったタイの事例など、わが国の特徴ある支援が行われている。市民社会の能力開発や説明責任の向上を直接的にめざす支援の実績は多くないが、地方行政とコミュニティとのネットワークの形成を支援したインドネシア・スラウェシにおける貧困対策支援村落開発プロジェクトなど、地方行政のコミュニティに対する説明責任の向上に貢献する事例に特徴がある。

主な協力課題は以下のとおり。

● 行政機能の効率と効果の改善支援（3-5-3参照）

行政機構の再編や総合調整機能の強化等に対する支援は選択的に拡充していくこと、分野ごとの行政運営改善を現業部門の問題解決に沿って支援していくことを主眼とする。

- (a) 行政機構の再編や企画庁や財務省などの総合調整機能の強化に資する支援
- (b) 公務員制度等国家行政全般に横断的に関係する制度や政策に資する支援
- (c) 税務・税関行政のほか、公共サービスの受益者負担も含めて歳入増のための制度や組織強化支援、行政組織や行政官の能力向上に資する支援

● 調和のとれた地方分権の推進に資する支援（3-5-4参照）

わが国の独自の経験を生かしながら、住民ニーズに迅速・的確に応える行政サービスの提供を図る手段として、対象国の状況に応じた調和のとれた地方分権化の推進を支援することを主眼とする。

- (a) 途上国側の主体的な分権化政策・制度形成のための、政府機関の能力向上や施策的オプションの検討への支援
- (b) 自治体の受け皿能力の向上
- (c) 自治体と住民の協働促進への支援等

● 参加の促進と透明性の向上に資する支援（3-5-5参照）

腐敗と汚職の問題は、途上国の社会経済発展の効率化を損ない、社会的弱者に最も影響する点から、公共セクターの政策・施策・事業についての背景・意図・方法・成果などを広く国民一般に明らかにすることにより、行政の透明性を高め、また、あらゆる局面に市民の参加が拡大していくことを通じて取り組むことを主眼とする。

- (a) 住民組織・NGO等の能力開発を促進する制度の整備など、市民社会の能力開発支援
- (b) 行政の会計・調達制度や、会計検査・行政監察制度の改善、透明性向上に向けた行政の組織・人材能力強化に資する支援
- (c) 情報公開、異議申し立てに関する制度づくりと手続きの整備など市民による行政へのアクセス改善のための支援

③法制度整備支援（第4章参照）

（法案起草・立法化、執行・運用の諸制度整備、法曹育成支援など）

法整備支援は、市場経済化の促進、あるいは「法の支配」確立に向け、発展途上国が行う法整備のための諸努力を側面支援することを主眼とする。法案起草や立法化促進のための支援のみならず、法の執行・運用のための諸制度の整備（司法改革支援）、法曹人材の育成に関する支援をも含む。特に、経済法を中心とした各種特別法整備支援については、今後世界貿易機関（WTO）加盟や投資環境改善をめざす途上国からのニーズが高まることが予想され、関係省庁との連携も含め支援の方策について検討していく必要がある。

日本の法整備支援は、1990年代の半ばにベトナムを皮切りに、その後、カンボジア、ラオスにおける協力が本格的に開始され、現在モンゴル、インドネシア、ウズベキスタンなど、アジア諸国を中心に協力対象国が広がりつつある。

日本の法整備支援は、「市場経済化の進展」や「法の支配」の徹底、あるいは「世界経済への統合」などの目標をめざして、法律や司法制度を整備する視点から、協力を実施している。民主主義の推進や人権擁護などの達成のための政治体制の改善・強化などについては、直接的にめざすべき目標としてはとらえられてはいない。また、ベトナムにおける民法やカンボジアにおける民法・民事訴訟法の起草支援において典型的に見られるように、日本の法整備支援では、日本側と先方側の専門家が共同で研究して問題の所在を探り、共同で法案を起草するという方式に特徴がある。他の国際支援機関やドナーが自身の有する法律や法・司法制度を模範として提示して、それを支援対象国に学ばせる傾向があるのとは対照的といえる。

主な協力課題は以下のとおり。

- 法案起草・立法化支援

- (a) 民事・商事法を中心とした法案起草支援
- (b) 関連法案についての知識・技術移転、附属法令整備、法案制定のための技術移転、法案審査機能強化に資する支援など

- 法の執行・運用のための諸制度の整備

特に民事司法制度の確立及びその効率的な運用に向けた諸協力を行う。

- (a) 民事裁判実務改善に資する支援（判決起案の手引き）
- (b) 法律基礎文書の整備支援（判例集、法令集、各種マニュアル）

- 法曹養成

- (a) 法の執行・運用を司る法曹（判事、検察官、弁護士など）の育成の支援
- (b) 上記協力を通じた人材育成に加えて、法曹養成機関に対する組織改善、講師の能力向上支援、またカリキュラムや教材の作成支援

- 社会意識向上

「法の支配」の啓発及び法律サービスの普及を促進するための支援

- (a) 法律サービスや法律扶助サービスの市民への試験的提供
- (b) 法律サービスに関するセミナー開催を通じた市民意識の改革支援

- 法学教育向上

- (a) 被援助国における大学法学部や大学院の教育改善に資する支援
- (b) 留学生の受入れなどの支援

6. ガバナンス配慮の考え方（第1章1-3-4参照）

「ガバナンス」は、直接的な援助の対象のひとつであるとともに、援助の文脈（分野横断的な視点）のなかで配慮すべき課題ともいえる。ガバナンス配慮には以下の2つの視点がある。

第一の視点

第一の視点は、援助相手国のガバナンスに関する制度枠組みやその現状（相手国実施機関の能力や中央・地方の所管の分担など）を理解したうえで、適切な援助を考えるべき点である。特に、多くの国で、PRSPやセクター改革プログラムのなかで、地方分権化やセクター改革、公務員改革、あるいは民営化が条件づけられている点に留意が必要である。

第二の視点

第二の視点は、援助という外部関与が相手国のガバナンスに与える影響への配慮である。援助の実施により、その意図にかかわらず相手国のガバナンスに正・負双方の影響を及ぼす可能性がある。援助が、相手国のオーナーシップを損なったり、モラルハザードや汚職の誘引となったりしないよう、すべての案件の計画・実施段階において留意が必要である。

このガバナンス配慮は、JICAのなかで議論を進めているキャパシティ・ディベロップメント（CD）支援の考え方と符合している。CDとは、途上国の内発的な発展プロセスとして個人、組織、社会、制度が総体的に問題解決能力を伸ばしていくプロセスをいう。技術協力の役割には、途上国のCDを促進するためのファシリテーターとして援助を社会や政策・制度環境まで含めた包括的視点から考えること、及び、途上国の主体性を促進する工夫あるいは主体性を損なわない工夫を促進していくことが求められる。ガバナンス配慮の視点は、案件形成時に相手のキャパシティの現状を把握し、問題意識を相手側と共有するための「キャパシティ・アセスメントのチェックリスト」の活用を通じて、あるいは、途上国の主体性を促し、自律性や持続性を高めるための工夫や試みについて、援助国側のグッド・プラクティスの蓄積によって強化していく必要がある¹。

¹ 国際協力機構『キャパシティ・ディベロップメント・ハンドブック』（2004）及びそれを発展させて事例分析を含めた国際協力機構「キャパシティ・ディベロップメント（CD）調査研究報告書」（近刊）を参照。「キャパシティ・アセスメントリスト」については近刊の報告書第3章を参照。

目 次

序 文	i
調査研究報告書要約	iii
目 次	x
略語表	xvi
用語解説	xviii
調査研究の概要	xx
第1章 ガバナンスをめぐる現状認識とJICAにとっての重要な論点	1
1-1 本報告書のポイント	
—現状認識とJICA事業におけるガバナンスの位置づけ—	1
1-1-1 援助でガバナンス・ 이슈ーが取り上げられてきた背景（現状認識）	1
1-1-2 JICA事業におけるガバナンスの位置づけと支援の基本的考え方	3
1-2 ガバナンスとは何か	5
1-2-1 ガバナンスの概念定義	5
1-2-2 ガバナンスのアセスメント指標の現状と課題	9
1-2-3 ガバナンスをめぐる主要な論点	14
1-3 JICAにおけるガバナンスの定義と支援の方向性	21
1-3-1 JICAにとってのガバナンス概念と定義	21
1-3-2 JICAのガバナンス支援の考え方	21
1-3-3 JICAの「ガバナンス支援の対象」となる内容範囲と主要な援助課題 （直接的支援）	23
1-3-4 ガバナンス配慮の考え方	26
1-4 主要ドナー及びわが国の援助動向の概観	28
第2章 民主的な制度づくりへの支援	31
2-1 概念・定義	31
2-2 選挙支援	34
2-2-1 概念・定義と主要な支援プログラム	34
2-2-2 基本チェック項目・指標	35
2-2-3 わが国及び主要ドナーの援助動向	35
2-2-4 教訓と留意点	37
2-3 立法府支援	38
2-3-1 概念・定義と主要な支援プログラム	38
2-3-2 基本チェック項目・指標	39
2-3-3 わが国及び主要ドナーの援助動向（方針、特徴、主要事例等）	39
2-3-4 教訓と留意点	41

2-4	警察・刑事司法支援	42
2-4-1	概念・定義と主要な支援プログラム	42
2-4-2	基本チェック項目・指標	43
2-4-3	わが国及び主要ドナーの援助動向（方針、特徴、主要事例等）	43
2-4-4	教訓と留意点	47
2-5	メディア支援と民主化教育（事例紹介）	50
2-5-1	メディア支援	50
2-5-2	民主化教育支援	51
第3章	行政機能向上への支援	53
3-1	行政の概念	53
3-2	開発途上国における行政機能の課題	55
3-2-1	行政機能に関する上位課題	55
3-2-2	行政機能に関する主要な課題	58
3-2-3	本稿で取り上げる行政機能向上に関する課題の範囲	72
3-3	行政機能向上に関するガバナンス支援のアプローチ	73
3-3-1	「行政基盤」に対するガバナンス支援のアプローチ	73
3-3-2	個別分野のガバナンス課題に対する支援のアプローチ	74
3-4	わが国及び主要ドナーの行政機能向上に関するガバナンス支援の援助動向	76
3-4-1	日本（JICA）	76
3-4-2	世界銀行	77
3-4-3	国連開発計画（UNDP）	79
3-4-4	ドイツ技術協力公社（GTZ）	80
3-4-5	米国国際開発庁（USAID）	81
3-5	わが国の支援プログラムへの提言	82
3-5-1	行政機能の向上に関するわが国の支援の基本方針への提言	82
3-5-2	重点開発課題と想定されるプログラム	87
3-5-3	重点開発課題1：行政機能の効率と効果の改善	90
3-5-4	重点開発課題2：調和のとれた地方分権の推進	97
3-5-5	重点開発課題3：参加の促進と透明性の向上	100
3-6	行政機能の向上に関するガバナンス配慮	104
3-6-1	援助の計画・実施におけるガバナンス配慮	104
3-6-2	開発途上国のガバナンス状況に配慮した支援	106
3-7	教訓と留意事項	109
3-7-1	対象：何を支援するのか	109
3-7-2	方法：実効的なガバナンス支援のあり方	111
3-7-3	リソース：何をを使うか	115
3-7-4	マネジメント：どのように管理するか	118

第4章 法整備支援	121
4-1 概念・定義と主要な支援プログラム	121
4-1-1 概念・定義	121
4-1-2 主要な支援プログラム	121
4-2 基本チェック項目・指標	122
4-2-1 基本チェック項目・指標	122
4-3 主要ドナー及びわが国の援助動向	123
4-3-1 主要ドナー・国際機関の動向	123
4-3-2 わが国の動向	125
4-4 教訓と留意点	127
4-4-1 わが国協力の意義・ねらいの明確化	127
4-4-2 国内の支援体制構築の必要性	127
4-4-3 他省庁などとの連携及び情報共有の促進	128
4-4-4 きめ細かいプロジェクト・マネジメントの必要性	128
4-4-5 評価手法について	129
巻末資料	
第1章 ガバナンスをめぐる現状認識とJICAにとっての重要な論点	131
資料1-1 DACのガバナンスに関する議論の推移と主要な論点	131
第2章 民主的制度づくりへの支援	136
資料2-1 国連を中心とする活動へのわが国の人的協力 (国際平和協力法に基づく派遣)	136
資料2-2 選挙支援実績	137
資料2-3 立法府支援(民主化セミナー実績一覧)	137
資料2-4 警察・刑事司法支援JICA実績一覧	138
2-4-1 警察行政、警察改革(国軍からの独立、公安委員会制度、交番制度、 苦情申立制度、交通警察)	138
2-4-2 捜査能力の向上(初動捜査、鑑識、指紋鑑定、科学警察、情報通信)	139
2-4-3 薬物対策	139
2-4-4 国際捜査	140
2-4-5 刑事司法制度、犯罪防止施策の向上、矯正保護、犯罪者処遇の改善	140
第3章 行政機能向上への支援	141
資料3-1 行政の概念	141
3-1-1 わが国の行政改革大綱(2000年12月閣議決定)	141
3-1-2 行政機能の向上に関するわが国の経験	142
資料3-2 行政機能向上に関するガバナンス支援の国際的動向	143

3-2-1	主要援助機関による行政に関するガバナンスの課題設定	143
3-2-2	行政改革に関する支援の国際的動向	143
3-2-3	分権化に関する支援の国際的動向	147
資料3-3	わが国の支援プログラム	149
3-3-1	行政機能の効率と効果の改善	149
3-3-2	調和のとれた地方分権の推進	153
3-3-3	参加の促進と透明性の向上	156
資料3-4	教訓と留意事項	157
3-4-1	支援の対象及び方法に関する教訓・留意事項	157
3-4-2	研修事業における教訓と留意事項	160
第4章	法整備支援	163
資料4-1	JICA 法整備支援 国別・スキーム別実績	163
参考文献		164
BOX		
BOX 1-1	ガバナンスの多様な用法	7
BOX 1-2	ガバナンスに関する多様な価値観	8
BOX 1-3	途上国における成果と効率重視の公共部門改革の考え方	8
BOX 1-4	世界銀行 IDA 及び ADB の ADF のパフォーマンスに基づく融資検討	13
BOX 2-1	協力事例：インドネシア国会議員研修	41
BOX 2-2	オーストラリア国際開発庁(Australian Agency for International Development: AusAID) による警察支援	45
BOX 2-3	UNDP によるコソボ警察支援	46
BOX 2-4	シンガポールへの交番輸出	46
BOX 2-5	インドネシア警察改革支援プログラム	47
BOX 2-6	パキスタン警察改革支援における科学捜査分野の協力要望	49
BOX 2-7	メディア支援 例1：コソボ独立メディア支援	50
BOX 2-8	メディア支援 例2：アフガニスタン研修	51
BOX 2-9	民主化教育：ボスニア・ヘルツェゴビナにおける民主化教育の事例	51
BOX 3-1	開発途上国の行政部門に対する先進国の影響	54
BOX 3-2	植民地時代からの遺制と開発援助を通じた影響	59
BOX 3-3	OJT の重要性	63
BOX 3-4	政策の立案、決定、執行、評価に関する行政機関の能力開発の必要性	66
BOX 3-5	分権化の3つの態様：分散化、委任、移譲	66

BOX 3-6	分離型と融合型の長所と短所	67
BOX 3-7	副業問題	71
BOX 3-8	世界銀行による行政に関するガバナンス支援の特徴	78
BOX 3-9	予算編成過程への市民の参加	79
BOX 3-10	UNDPによる分権化支援の事例「ネパール地方分権化支援プロジェクト」	80
BOX 3-11	参加と透明性の向上に対する包括的支援	82
BOX 3-12	Twiningアプローチの有効性	91
BOX 3-13	腐敗問題に対するもうひとつのアプローチ	101
BOX 3-14	開発援助がプロジェクトの形態をとる背景	105
BOX 3-15	並列的なシステムをつくることなく既存行政メカニズムを生かした事例： ベトナム「リプロダクティブ・ヘルス・プロジェクト」	108
BOX 3-16	包括的支援とオーナーシップ	113
BOX 3-17	本邦研修を通じた開発途上国側による案件形成 〈ブータン地方行政プロジェクト〉	114
BOX 3-18	現地専門家の参加により開発途上国側の主体的取り組みを引き出した事例 〈タイ地方行政能力向上プログラム〉	118
BOX 4-1	ベトナムに対する法整備支援	126
BOX 4-2	カンボジアに対する法整備支援	126
BOX 4-3	ラオスに対する法整備支援	126
BOX A 1-1	参加型開発の前提	131
BOX A 1-2	「参加型開発とグッド・ガバナンスに関するアドホック作業部会 最終報告書提言」の概要	132
BOX A 1-3	1990年代後期以降のガバナンス関連会議	133
BOX A 1-4	ガバナンス指標に関するDAC内での取り組み	135
BOX A 3-1	包括的な行政改革に関する技術協力借款の事例	144
BOX A 3-2	包括的な行政改革を目的とした技術協力が計画された背景	144
BOX A 3-3	包括的支援と実施体制に関する工夫の事例	145
BOX A 3-4	限定的な技術協力による制度改革支援の事例	146
BOX A 3-5	統括機関（税務）に対する支援の事例	146
BOX A 3-6	世界銀行の分権化支援の事例	147
BOX A 3-7	UNDPによる分権化支援の事例	148
BOX A 3-8	USAIDによる分権化支援の事例	148

図 表

図 1-1	国のガバナンスのアクターと相互関係	7
-------	-------------------	---

図1-2 「グッド・ガバナンス」の価値観とガバナンスの主要援助プログラム例	25
図3-1 行政の上位課題	56
表1-1 UNDP 人間開発報告書（2002）のガバナンス指標の構成要素	10
表1-2 ガバナンス指標と経済及び人間開発の状況	11
表1-3 各援助国の援助の選択的实施状況	16
表1-4 ガバナンスと開発との相関に係る先行研究	17
表1-5 主要ドナー及びわが国の援助動向の概観	29
表2-1 米国のこれまでの支援内容と日本の民主化支援内容比較表 （米国の民主化支援のモデルタイプ“democracy template”）	32
表2-2 参考：米国の民主化支援の基本メニュー （法整備・立法・地方政府支援について）	33
表3-1 行政の概念の構成要素	54
表3-2 行政機能向上の3つの上位課題	58
表3-3 行政機能に関する課題の二元性	73
表3-4 行政基盤の2つの側面	74
表3-5 行政機能に関するガバナンス支援の重点開発課題	87
表3-6 ガバナンスの配慮に関する事前の確認項目（例）	106
表3-7 組織の能力の構成要素	110

略 語 表

	略 語	正式名称	日本語名称
A	ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
	ADF	Asian Development Fund	アジア開発基金
	AFIS	Automated Fingerprint Identification System	指紋自動識別システム
	AusAID	Australian Agency for International Development	オーストラリア国際開発庁
C	CAS *	Country Assistance Strategy	世界銀行の国別援助戦略
	CIDA	Canadian International Development Agency	カナダ国際開発庁
	CPI	Corruption Perceptions Index	汚職・腐敗度指数
	CPIA	Country Policy and Institutional Assessment	国別政策・制度アセスメント
D	DAC *	Development Assistance Committee	OECDの開発援助委員会
	DfID	Department for International Development	英国国際開発省
E	EAD	Electoral Assistance Division (UN)	国連選挙支援課
	EC	European Commission	欧州委員会
	EU	European Union	欧州連合
G	GOVNET *	Network on Good Governance and Capacity Development	DAC ガバナンスと能力開発 非公式ネットワーク
	GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit	ドイツ技術協力公社
H	HDI	Human Development Indicator	人間開発指標
I	IDA	International Development Association	国際開発協会
	IPTF	International Police Task Force	国際文民警察官タスクフォース
	IPU	Inter-Parliamentary Union	列国議会同盟
K	KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau	ドイツ復興金融公庫
M	MCA *	Millennium Challenge Account	ミレニアム・チャレンジ・ アカウント
N	NEDA	Netherlands Development Assistance	オランダ開発援助
	NEPAD	New Partnership for Africa's Development	アフリカ開発のための新たな パートナーシップ
	NGO	Non Governmental Organization	非政府組織、民間援助団体
	NPM *	New Public Management	ニュー・パブリック・マネジメント
	NPO	Non Profit Organization	非営利組織
	NPP	Neighborhood Police Post	交番制度
O	OAS	Organization of American States	米州機構
	ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
	OECD	Organization for Economic Co-operation and Development	経済協力開発機構
	OJT	On the Job Training	オン・ザ・ジョブ・トレーニング
	OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe	欧州安全保障協力機構

	略語	正式名称	日本語名称
P	PDM	Project Design Matrix	プロジェクト・デザイン・マトリックス
	PKO	Peace-Keeping Operations	国連平和維持活動
	PPP	Purchasing Power Parity	購買力平価
	PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略ペーパー
S	Sida	Swedish International Development Agency	スウェーデン国際開発協力庁
	SWAps	Sector-Wide Approach	セクター・ワイド・アプローチ
T	TICAD	Tokyo International Conference on African Development	アフリカ開発会議
U	UNAFEI	United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders	国連アジア極東犯罪防止研修所
	UNDP	United Nations Development Program	国連開発計画
	UNECA	United Nations Economic Commission for Africa	国連アフリカ経済委員会
	UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	国連難民高等弁務官事務所
	UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo	国連コソボ暫定行政ミッション
	UPD	The Unit for the Promotion of Democracy (OAS)	米州機構民主主義推進ユニット
	USAID	The United States Agency for International Development	米国国際開発庁
W	WB	World Bank	世界銀行
	WTO	World Trade Organization	世界貿易機関

*は、用語解説のあるもの

用語解説

用語	概要
DAC (開発援助委員会) ¹	Development Assistance Committee: 経済協力開発機構(OECD)の下部組織で、主として援助の量的拡大、質的向上について援助供与国間の意見調整を行う。1961年に創設され、現在、日本を含む先進自由主義22ヵ国と欧州委員会(EC)が加盟している。
GOVNET	DAC Network on Good Governance and Capacity Development: グッド・ガバナンスとキャパシティ・ディベロップメント・ネットワーク。2001年5月に第1回会合が開催された、OECD/DACのネットワーク。開発協力上、重要性を増す「グッド・ガバナンス」と「キャパシティ・ディベロップメント」の概念整理・実施の検討を行い、各ドナーの取り組みに関する知識や経験を共有する場として設置されている。具体的な活動分野は、①汚職防止、②キャパシティ・ディベロップメント(技術協力改革)、③公共部門改革、④「困難なパートナーシップ」(脆弱な国家への援助のあり方)、⑤ガバナンス指標・評価指標、である。
MCA	Millennium Challenge Account: ミレニアム・チャレンジ・アカウント。2002年3月に途上国の経済成長による貧困削減を目的に米国が創設を表明した。モンテレイ国連開発資金国際会議*で表明した開発援助増額分(50%増加)の拠出先であり、3年間で50億ドルが拠出される。法の遵守、腐敗の根絶、人権尊重、政治の自由などにより表される「公正なガバナンス」、健康と教育を通じた「自国民への投資」、市場の開放や企業支援などによる「経済的自由の促進」の3点を推進する国を対象に支援を行う。 *国連ミレニアム・サミットで提唱されたミレニアム開発目標(MDG)の実現のために必要な開発資金の確保について議論するため、2002年3月にメキシコのモンテレイで行われた国際会議。米国やEUがODAの増額を約束し、民主化など一定の条件を満たす開発途上国に資金を優先配分する原則などが確認された。
PFI ²	Private Finance Initiative: 公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力、技術的能力を活用して行う新しい手法。
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper: 貧困削減戦略ペーパー。貧困削減に焦点を当てた重点開発課題とその対策を包括的に記載した3年間の経済・社会開発計画。1999年の世界銀行・国際通貨基金(IMF)合同総会において、重債務国イニシアティブの適用及び国際開発協会(International Development Association: IDA)融資の判断材料として、途上国政府に対してその策定を求めることが決定された。当該国政府のオーナーシップの下、ドナーやNGO、市民や民間部門の代表等を含む幅広い関係者の参画を得て作成される。
アカウントビリティ	Accountability: 説明責任。政策・事業の実施者が自らの権限と義務の下で、ステークホルダー(援助の場合は国民や相手国・機関)に対し、その業務の目的、内容、財務、結果、決定プロセスについて、必要十分で正確な説明を行う責任があること。
エンパワメント	Empowerment: 人間が自らの生に関する選択を拡大させるために、社会・経済・政治的な地位や影響力、組織的能力などを含む広義の「力(Power)」を獲得すること。個々人の資質・能力そのものの向上のみならず、むしろその資質を発揮できるような社会・経済・政治・組織的環境の改善を意味する概念として議論されることが多い。
オーナーシップ ¹	途上国自身の主体性。実効性のある支援には、途上国の主体性をもった取り組みと当該国の実情に即した支援が重要と考えられている。
グッド・ガバナンス (良い統治) ¹	国の政治、経済、社会運営のあり方について、政府が開発の促進と国民の福祉向上をめざして努力し、効果的・効率的に機能しているか、また、そのために適切な権力の行使が行われているか、さらに人権の保障が確保されているかなど国家のあり方を問題とする概念。この概念は、民主的な政治体制(議会制民主主義)、法の支配、説明責任を果たす効率的な政府、政府による適切な情報公開、腐敗や軍事輸出の抑制、市民社会の存在、男女平等な社会、人権の保障といった要素を含んでいる。

用語	概要
国別援助戦略 (CAS) ³	借入国政府、IMF、Multilateral Development Bank (MDB)、国連、二国間機関、民間セクター及びシビルソサエティと協力して、借入国のプログラムを支援するための世界銀行の中・長期的ビジネスプランで、各国ごとに3年に1度作成される。
公共支出管理	Public Expenditure Management: 公共資源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。公共支出管理の主な目的は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・効率的な利用に大別できる。
構造調整	Structural Adjustment: 1982年のメキシコ債務危機から表面化した累積債務問題などに見られる開発途上国経済の悪化は、過度な政府の介入が経済合理性を歪めるためであるとの認識から、IMFや世界銀行などがとった市場経済メカニズムに依拠した一連の経済改革政策。
コモン・ファンド	Common Fund: コモン・プール、バスケット・ファンドともいう。各援助国・機関が開発援助資金の一部を特定セクターに拠出してできる共有のアカウント。途上国政府管理下で活用することにより、途上国側の事務処理負担などを軽減することを推進。
コンディショナリティ	Conditionality: 融資の条件となる政策改革条件のこと。将来の返済を保証するマクロ経済的、構造的な政策改革条件である。
財政支援	Budget Support: 従来の主たる援助手法であるプロジェクト型援助ではない、資金供与による援助形式。構造調整融資に伴う資金供与と異なるのは、構造調整融資は国際収支のギャップを埋めることが目的とされたが、財政支援の場合、財政収支のギャップを埋めることが目的という。財政支援に伴う被援助国のオーナーシップの向上等が指摘され、欧州の援助国が積極的に採用しつつある。なお政府全体の予算に資金を直接供与することを直接財政支援と呼び、1つの予算大項目あるいはセクターごとの予算に資金を直接供与することをセクター財政支援と呼ぶ。
セクター・ワイド・アプローチ	Sector Wide Approaches (SWAs): 途上国が援助国、国際ドナーとともにセクターの開発計画を策定し、この計画に沿って開発や援助を進めるという試み。セクター・プログラムともいう。
セレクトィビティ	Selectivity: 援助の選択的実施。援助の有効な利用のために途上国の状態を様々な基準に基づいて検討し、援助国ごとに援助分野や援助方法を絞り込む必要があるという考え方。
ニュー・パブリック・マネジメント	New Public Management (NPM): 民間のマネジメント手法を公共部門へ導入し、より効率的で質の高い行政サービスの提供をめざすという行政運営の考え方で、1980年代半ばより欧米諸国で実施されている。その特徴としては①競争原理の導入、②成果による評価、③政策の企画立案とその執行の分離がある。
プログラム援助	Program Assistance: 対象を特定の開発事業計画（プロジェクト）に限定せず、より広範な開発計画（プログラム）を実施するにあたり、必要となる資機材及び役務の購入資金を借款や贈与によって供与する援助。
モラルハザード ⁴	もともとは保険業界で被保険者が保険に加入することで安心し、事故に対する注意が希薄になり、結果的に事故の発生率が上昇することをいう。転じて、政府の規制などにより経営の自由度が低い業界の経営者が、リスク管理などを怠った結果経営危機を引き起こしても、いずれだれか（政府）が助けてくれると期待して、個別の対応に積極的にならない状況を指す。開発途上国の場合、国営企業や公団・公社の経営陣は、政府からの支援を期待して努力を怠るという例が見られる。

無印：国際協力事業団（2003）『援助の潮流がわかる本』より抜粋。

¹ 外務省（2003）『ODA 政府開発援助白書 2002 年版』参照。

² 内閣府民間資金等活用事業推進室（PFI推進室）ホームページ（<http://www8.cao.go.jp/pfi/aboutpfi.html>）（2004年2月16日アクセス）

³ 世界銀行東京事務所ホームページ（http://www.worldbank.or.jp/03agenda/04cas/cas_top.html）（2004年11月8日アクセス）

⁴ 国際開発ジャーナル社（1998）『国際協力用語集 第2版』又は国際開発ジャーナル社（2004）『国際協力用語集 第3版』

調査研究の概要

1. 調査研究の背景と目的

近年、「ガバナンス」という言葉は、多方面にわたって使われている。例えば、「コーポレート・ガバナンス」、「パブリック・ガバナンス」、「グッド・ガバナンス」、「グローバル・ガバナンス」などである。

1990年代以降、開発援助の潮流は大きく変化し、そのひとつとしてガバナンスが重視されるようになった。その背景として、開発援助の成果を重視する立場から、援助を行う側が援助を受ける側の政治・行政・社会的要因に着目し、ガバナンス改善の動きに注目するようになったことがあげられる。また、冷戦終結後、主要援助国が、民主化や人権擁護、市場経済化等に資すること、ODA供与の正当性を見出すようになったことも、ガバナンスが注目されている理由のひとつである。現在では、開発援助においてガバナンスは、持続可能な開発のための前提条件として、また援助の効果と効率に影響する要素としてとらえられるようになってきている。

国際協力機構（JICA）は1995年、分野別援助研究『参加型開発と良い統治』を実施し、1990年代後半より、公正な選挙の実施促進や、警察・司法や国会運営の改善、法整備への支援に取り組んできた。しかし、各支援は特定領域の個別・散発的の実施にとどまっているものもあり、ODA大綱の理念に基づき、開発途上国の自立的・持続可能な開発及び社会的公正を促進するために、改めて民主化・ガバナンスの概念の下に、それぞれの協力事業のめざす目標設定をより明確化することが求められているといえよう。

本調査研究ではこのような状況を踏まえ、ガバナンス分野の概念的な位置づけを明確にしたうえで、体系だった取り組み方を改めて検討する。具体的には、ガバナンスに関連する国際場裏での議論や既存の調査研究の内容を踏まえ、ガバナンス分野に対する支援を強化するために、これまでJICAが行ってきたガバナンス支援を整理するとともに、途上国のガバナンスをめぐる現状・援助ニーズを把握・整理し、具体的な協力の枠組みについて検討する。

2. 報告書の構成

本報告書は、まず総論部分でガバナンスの概念とJICAのガバナンス支援の基本的考え方を整理し、続く各論部分で民主的体制づくり、行政機能の向上、法整備の3分野について分析する。

各章の概要は次のとおりである。

第1章は本報告書の総論として、まず、ガバナンスをめぐる主要な議論と概念を整理する。世界的にガバナンス支援が取り上げられてきた背景や他機関のガバナンスの定義及び概念を参考にし、次の定義を試みている。そこでは、JICA事業におけるグッド・ガバナンスの定義として、「ある国の安定・発展の実現に向けて、その国のもつ資源を効率的に、また国民の意思を反映できる形で動員し、配分・管理するための、政府の機構制度、政府・市民社会・民間部門の間の協働関係や、意思決定のあり方など、国の制度全体の構築と運営のあるべき姿」として提案としている。この定義の下で、JICAのガバナンス支援における「具体的な役割」として①仕組みづくりの選択肢の提供、②新たな制度や仕組みづくりへの支援、③施策や手法の開発、人材育成、組織改善への支援、という3つのタイプが考えられる。また、JICAの「ガバナンス支援の対象」は、次の3つの側面に分け

ることができる。①政治体制の側面、②政府機能の側面（行政機能）、③政府機能の側面（法制度整備）である。このガバナンスの3つの側面のそれぞれについて、第2章以降で、「第2章 民主的な制度づくりへの支援」、「第3章 行政機能向上への支援」、「第4章 法整備支援」と題し、JICAの実施しているガバナンス支援を他機関の動向を踏まえて検討している。

第2章は、民主的な制度づくりへの日本の支援の特徴を分析している。日本の支援は、米国のような民主主義体制の拡大そのものを目的としているのではなく、相手国の主体性を重視し、途上国の民主的発展の根幹となる制度・体制に対して支援している特徴がある。選挙支援、立法府支援、警察・刑事法支援といった日本の側面的支援についての実績を他のドナーの事例と比較しながら考察している。また、民主化を促進する情報媒体として、重要な役割を担うと考えられるメディア支援についての事例を紹介する。

第3章は、ガバナンスの中核をなす行政機能強化への支援について論じる。開発途上国の抱える行政課題を取り上げ、行政改革、分権化、腐敗防止という3分野についてJICAのこれまでの取り組みと世界的な支援動向を明らかにする。そのうえで、今後のJICAの取り組みの方向性の提示を試みる。ガバナンス支援実施の際には、相手国に正・負の影響を及ぼす可能性があるため、案件の形成・実施にあったっての配慮事項についても検討する。

第4章では、法整備支援について、海外主要援助機関の事例と比較しながら、わが国の支援の特徴を明らかにした。わが国の支援では、欧米流の民主主義の確立及び普及という点を直接的な目標としているのではないこと、法整備支援の目標は、法・司法制度の改革と経済発展との関係のみを意識せず、先方との共同研究で幅広く問題の所在を探り、共同で現地の実情に合った問題処理を考えること、という特徴が浮かび上がる。

巻末には、それぞれの分野について、JICA 事業実績や補足説明を添付している。

3. 実施体制

本調査研究は、JICA職員によるタスクフォースが2002年11月に設置され「概念：ガバナンスをめぐる現状認識とJICAにとっての重要な論点」「民主的な体制づくりへの支援」「行政機能向上への支援」「法整備支援」の4つのサブチームに分かれて議論を重ね、執筆したものである。

〈執筆者一覧〉

第1章	桑島 京子	鳥居 香代	高橋 宏太郎	小島 岳晴
第2章	岩上 憲三	内田 浩子	前田 留美	倉岡 由紀
2-1	岩上 憲三	内田 浩子	前田 留美	倉岡 由紀
2-2	倉岡 由紀			
2-3	前田 留美			
2-4	岩上 憲三			
2-5	内田 浩子			
第3章	松永 正英	落合 直之	上石 博人	鳥居 香代
第4章	寺本 匡俊	高橋 宏太郎		

〈調査研究タスクフォース一覧〉(2004年3月)

タスク長	桑島 京子	国際協力総合研修所	調査研究第一課課長
アドバイザー	赤松 志朗	国際協力総合研修所	専門員
	武田 長久	国際協力総合研修所	専門員
	下田 道敬	大阪国際センター	特別嘱託
タスクメンバー	松永 正英	JICA 東京 業務二課	課長
	大岩 隆明	国際協力総合研修所	調査役
	寺本 匡俊	調達部 管理課	課長代理
	岩上 憲三	アジア第二部 計画課	課長代理
	落合 直之	ヨルダン事務所	次長 (前アジア第一部 東南アジア課 課長代理)
	上石 博人	アジア第一部 計画課	
	高橋 宏太郎	アジア第一部 インドシナ課	
	鳥居 香代	海外長期研修FAO派遣	(前秘書室)
	笠原 奈美	国際協力総合研修所	調査研究第1課ジュニア専門員 (2003年5月まで)
	内田 浩子	アフリカ・中近東・欧州部	中近東・欧州課ジュニア専門員 (2003年5月から)
事務局	鈴木 規子	企画・評価部 環境・女性課	課長 (2003年9月まで)
	鈴木 有津子	企画・評価部 環境・女性課	課長 (2003年10月から)
	大川 晴美	企画・評価部 環境・女性課	課長代理 (2003年5月まで)
	田和 美代子	企画・評価部 環境・女性課	課長代理 (2003年5月から)
	小島 岳晴	企画・評価部 環境・女性課	
	前田 留美	JICA 東京 業務第二課	ジュニア専門員
	倉岡 由紀	企画・評価部 環境・女性課	ジュニア専門員

第1章 ガバナンスをめぐる現状認識とJICAにとっての重要な論点

1-1 本報告書のポイント

ー現状認識とJICA事業におけるガバナンスの位置づけー

1-1-1 援助でガバナンス・ 이슈が取り上げられてきた背景（現状認識）

(1) 1990年代から、開発や援助の効果を左右するものとして、ガバナンスが注目されてきた。開発の阻害要因として、国家の政策実施体制の問題、すなわち政治・行政・制度面のガバナンスにおける問題存在と、その改善ないしは抜本的改革の必要性が認識されてきた。この背景には、大きくみて、世界銀行が1980年代初めから進めた構造調整政策がアフリカで成果を生まなかったことへの反省から、政治的なリーダーシップの欠如、意思決定プロセスの不透明さ、行政の非効率など、政治・行政面の問題に着目するようになったことと、冷戦終結後、主要ドナー国が、ODA供与の正当化を、民主主義や人権擁護、市場経済化に資することに見いだすようになったことの2つがある。

(2) ガバナンスをめぐる議論においては、1980年代から1990年代にかけての、世界的な民主化の動き（民政移管や議会制民主主義の導入）と市場経済の広がりを背景に、民主主義と市場経済原理が中心となり、更に一部ではニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management : NPM）理論の台頭により、成果及び効率重視の公共部門改革の考え方が導入されている。一般にガバナンスと成長あるいは貧困削減とは正の相関関係にあるといわれるが、ガバナンスの多様な要素、また貧困の多様な側面を踏まえると、具体的な援助の処方箋を考えるうえで、民主主義制度やガバナンスと発展との相関関係、因果関係等は十分明らかになっているわけではない。実際には、複数政党制民主主義導入後の政治的社会的不安、あるいは内戦勃発など、「民主化」の動きが逆に開発を阻害するという事例もある。（公共部門改革については、1-2-1（3）を、民主化やガバナンスと開発との相関関係についての先行研究については1-2-3（2）を参照）。

(3) 主要援助ドナーのガバナンスのとらえ方としては、一般に、「グッド・ガバナンス」が途上国の発展のために必要であるという「開発の前提条件あるいは手段」としての位置づけと、「グッド・ガバナンス」は政治社会のあり方として規範的価値があり、推進すべきであるという「価値＝目的」の位置づけの2つが並存している。

また、支援のしかたとしては、具体的なガバナンス改善策を支援する「直接的支援」と、途上国側の改善の進捗を促すために、援助の中断・削減や再開・拡大などの、国ごとの援助供与政策とリンクさせる「外交政策的対応」を行う場合の2つがあった。後者は、いわゆる「制裁措置」、あるいは、融資供与の際の政策条件としての「コンディショナリティ」として適用されてきた。

前者の直接的支援は、一般的には、司法制度や立法府の制度改革や、行政改革そのものの推進が主流である。例えば、特定セクターの公共支出管理とサービス・デリバリーのメカニズムを抜本的に変革しようとするセクター改革や、地方分権化、公務員制度改革が進められている。国家から独立した市民社会やメディアの育成によって、権力層に対する社会的な監視能力の育成を支援することも行われる（ガバナンス支援の具体的内容は1-3-2（1）及び1-4の表1-5及び、第2章から第4章の各論を参照）。

- （4）1990年代後半から、改めて重視されるようになった国家の役割や、途上国のオーナーシップ（当事者意識）、ひいては援助の実効性をめぐる議論のなかで、途上国における「グッド・ガバナンス」の重要性がより一層認識されるとともに、外部の関与によって改善を促進することの難しさと限界も認識されるようになってきている。例えば、「外交政策的対応」は、国ごとに援助を停止、中断する措置よりも¹、途上国側の政策実施能力に応じて、援助の方法や分野を選択的に考える方向に移ってきている（選択的な援助「セレクトィビティ」の議論）。また、「融資供与の前提条件としてのコンディショナリティ」から、貧困削減戦略ペーパー（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）やセクター・プログラムの共同策定とこれに沿った財政支出という、「枠組みに沿ったコンディショナリティ」に移ってきている。

これは、必要なガバナンス改善課題を、途上国側の開発戦略に明確に位置づけるとともに、開発戦略とリンクさせた公共財政管理体制の変革を求め、これらのガバナンス改革の進展がコミットされれば、財政的支援を供与しようとするものである。さらには、ガバナンスの変革が起きるかどうかは、途上国内部の政治社会的な変化が起きるかどうかにかかっており、これらの変化の促進要因に着目しようとする議論も出てきている（「選択的な援助（セレクトィビティ）」の議論については1-2-3（1）を参照）。

- （5）このように、ガバナンスと開発や援助が密接に関連づけられることに伴い、国のガバナンスを診断・把握するための指標（アセスメント指標）が、様々な用途のために各機関により開発されてきており、100を超えるといわれる。ガバナンスが極めて複合的な要素から成り立っていることから、指標ごとに表されるガバナンスの様態は異なり、特定の指標をもって1つの国のガバナンスを、良い、悪い、のひと言でくくることには難しさがある。ドナーとしては、複数の指標を組み合わせた活用法を検討する必要がある²。世界銀行などのように、援助の国別配分に際して、ガバナンス指標を含む政策制度診断指標を明示的に用いる場合と、途上国に問題の所在を認識してもらうためのツールとして用いる場合の2とおりがある（既存のガバナンス指標の概観については、1-2-2を参照）。

¹ ただし、紛争当事国は実際問題として開発援助の実行対象とはなり得ず、また、核実験や大量破壊兵器の開発を強行する国、ミャンマーのような軍政国家は依然として援助制裁の対象にはなっている。

² なかでも、民主主義とガバナンスを取り上げたUNDP（2002a）“Human Development Report”では、世界銀行研究所（World Bank Institute: WBI）のカウフマン他によるガバナンスの6つの総合指標（「国民の声（発言力）と説明責任」「政治的安定と暴力の不在」「法の支配」「政府の有効性」「規制の質」「汚職の抑制」）を、途上国の違いを明らかにするうえで最も優れた測定指標としている。WBIは、この指標を用いて、1997/98、2000/01、2001/02の3回にわたり、約200ヵ国近くの国別データを集約しているが、カウフマン自身が、低所得国の情報ソースの限定性や、より長期の動向を見るべきであることを問題提起している（Kaufmann and Kraay（2002b）（2003））。

1-1-2 JICA 事業におけるガバナンスの位置づけと支援の基本的考え方

(1) ガバナンスの定義は主要ドナーによっても表現に様々な違いがあるが、JICAの援助に関するガバナンス定義としては、政府機構や制度を含めて、政府、市民社会、民間部門の間の関係を規定する仕組みや制度の面からガバナンスを考えることが適切である。

「ある国の安定・発展の実現に向けて、その国の資源を効率的に、また国民の意思を反映できる形で、動員し、配分・管理するための政府の機構制度、政府・市民社会・民間部門の間の協働関係や意思決定のあり方など、制度全体の構築や運営のあるべき姿」ととらえることを提案する（1-3-1を参照）。

(2) JICAも、1990年代半ばより、行政機能の改善支援に加えて、民主的制度の構築にかかわる選挙制度や、警察・司法、国会運営に対する支援、法整備にかかわる支援に新たに取り組んできた。改めて上記のガバナンスの定義の下に、日本ひいてはJICAのこれまでの経験から、「ガバナンス支援の基本的な考え方」を取りまとめると、次のようになる。

「JICAは、相手国政府が主体的、内発的にガバナンスの改善や民主化の進展と定着を進めることを重視しており、制度的変革を外から押し付けることなく、内発的な変革のプロセスを支援するために、情報提供や対話を行いながら、相手国政府が主体的に制度の選択や構築、運用を行うための支援という、『選択肢提供型』あるいは『共同思考型』のアプローチをとっている」（1-3-2（1）を参照）。

これは、途上国の内発的発展プロセスを支援する考え方である「キャパシティ・ディベロップメント」支援の概念とも符合する（1-2-3（4）を参照）。

(3) 途上国のガバナンス支援におけるJICA援助の「具体的役割」は次の3つに整理し得る。

- A) 新たな制度や仕組みづくりのための選択肢を提供し、政府機関や関係者の意識変化を喚起すること
- B) 新たな制度あるいは仕組みづくりを支援すること
- C) 制度や仕組みの運用のための施策や手法の開発や、組織改善、人材育成を支援すること

JICA事業においては、C)が多数を占めており、日本の比較優位ともいえる。A)は、制度構築や変革に向けた政策意図が明確になっていない国に対する日本の支援の特徴である。また、直接的ガバナンス支援だけでなく、JICAの技術協力案件の多くは、政府機関とサービスの受け手との接点を強化することも目的としており、サービスの「説明責任の向上」という効果を有しているといえる（1-3-2（1）を参照）。

(4) ガバナンスは援助の課題のひとつであるとともに、援助の文脈（横断的な視点）のなかで配慮すべき課題ともいえる。この「ガバナンス配慮」の第一の点は、援助相手国のガバナンスに関する制度枠組みやその現状を理解したうえで、適切な援助を考えるべき点である。多くの国で、PRSPやセクター・プログラムのなかで、地方分権化やセクター改革、公務員改革、あるいは民営化が

条件づけられている点に特に留意が必要である（1-3-4（1）参照）。第二点は、上記1-1-1（2）で述べたように、援助という外部の関与がガバナンスに与える影響への配慮である。援助が、相手国のオーナーシップを損なったり、モラルハザードや汚職の誘引となったりしないよう、すべての案件の計画・実施段階において留意する必要がある（1-3-4（2）参照）。

（5）JICAのガバナンス支援の主要課題は3つに分けられる。

① 政治体制の側面：民主的な制度づくり（第2章参照）

（選挙支援、立法府支援、警察・刑事司法支援など）

日本の支援の特徴としては、米国の例に見られるような民主主義体制の拡大そのものを目的とはせず、相手国の主体性重視を基本とし、基本的自由の尊重や人権の擁護・促進に向けた途上国の民主的発展を、開発援助の一環として支援してきている。また、日本の支援は、上述の原則に従いつつ、得意とする（あるいは可能な）部分に限定して人づくりや制度づくりを側面的に実施している。具体的には、民主化を推進する国や独立後の国における選挙支援や、公正な法の適用や人権擁護に向けた警察技術の向上や市民警察づくりのための支援等が、インドネシア等、アジア諸国だけでなく、アフリカ、中南米、中東といった地域に対しても行われてきている。また、実績は少ないながらも、立法府支援の一環として民主化セミナーが、民主化政策に取り組むアフリカ諸国のほか、中央アジアや中南米を対象に実施されている。

② 政府機能の側面：行政機能の向上（第3章参照）

（行政機能の効率と効果の改善、調和ある分権化、参加と透明性の向上に資する支援）

わが国は、国家公務員を中心とした人材育成に力を入れてきたが、行政機構の改編や公務員制度改革などの行政改革そのものにかかわる支援は少ない。政策調整や行政監督などの行政の総合調整機能にかかわる支援や公務員の人事管理などへの支援の多くは、政策アドバイザー派遣や研修コースによる小規模な支援にとどまっている。なお、タンザニアの開発計画モニタリング評価機能の向上支援に関しては、PRSPモニタリング支援や、公共支出管理の能力向上支援など、援助協調に基づいてより踏み込んだ新たな動きが見られる。

分権化においては、地方行政能力向上を中心に、地方の地域開発政策策定能力支援と組み合わせたインドネシアの事例や、関連法の整備や自治体連携などの共同研究とその成果に基づく制度づくりへの支援につながったタイの事例など、わが国の特徴ある支援が行われている。市民社会の能力開発や説明責任の向上を直接的にめざす支援は多いとはいえないが、地方行政とコミュニティとのネットワーキングの形成を支援したインドネシア・スラウエシにおける貧困対策支援村落開発プロジェクトなど、地方行政のコミュニティに対する説明責任の向上に貢献する事例に特徴がある。

③ 仕組みや制度の側面：法制度整備（第4章参照）

（法案起草・立法化、執行・運用の諸制度整備、法曹育成支援など）

日本の法整備支援は、1990年代の半ばにベトナムを皮切りに、その後、カンボジア、ラオスにおける協力が本格的に開始され、現在ウズベキスタン、モンゴル、インドネシアなど、アジア諸

国を中心に協力対象国が広がりつつある。協力対象分野としては、各種法律や司法・法律制度に関する情報提供、民商事法を中心とした法案の起草支援、裁判制度を中心とした司法改革支援、法律の運用・執行をつかさどる法曹の能力強化などが主なものである。また、弁護士育成や法律扶助サービスの提供や、法学教育強化などの支援も併せて実施している。

日本の法整備支援は、「市場経済化の進展」や「法の支配」の徹底、あるいは「世界経済への統合」などの目標をめざして、政府機能である法律や司法制度を整備する視点から、協力を実施している。民主主義の推進や人権擁護などの達成のための政治体制の改善・強化などについては、直接的にめざすべき目標としてはとらえられてはいない。また、ベトナムにおける民法やカンボジアにおける民法・民事訴訟法の起草支援において典型的に見られるように、日本の法整備支援では、日本側と先方側の専門家が共同して問題の所在を探り、共同で法案を起草するという方式に特徴がある。他の国際支援機関やドナーが自身の有する法律や法・司法制度をモデルとして提示して、それを支援対象国に学ばせる傾向があるのとは対照的といえる。

1-2 ガバナンスとは何か

本節では、援助コミュニティにおけるガバナンスの概念定義、アセスメント指標の現状と課題とを整理したうえで、ガバナンスをめぐる主要な論点として、セレクトイビティ、開発や援助効果との相関、援助依存やオーナーシップ、キャパシティ・ディベロップメントに関する議論、OECDの開発援助委員会(Development Assistance Committee: DAC)における議論の推移について取りまとめる。

1-2-1 ガバナンスの概念定義

ガバナンスという言葉は、国家、政府のみならず、あらゆる組織の置かれている状況を説明するために使われ、政治、行政、国際関係、経営、社会学など、実に多くの学問領域において、独自の定義の下に使用されている。このために、これら定義の内容は統一されたものではない。また、援助における「ガバナンス」の定義としても、各主要ドナー国・機関の使い方は、一様とはいえない。これは、援助理念の違いによって、実現したい価値が少しずつ違うことによると考えられる。一方で、具体的な支援の領域や、説明責任や透明性、参加や法の支配などの「グッド・ガバナンス」のベクトルには大きな違いは見られない³。

以下では、まず最も一般的に使われている概念定義として、世界銀行と国連開発計画(United Nations Development Program: UNDP)、DACの用いている定義を紹介したうえで、主要ドナーの定義に共通してみられる、「政府体制の側面」、「政府機能の側面」、「各アクター間の相互作用の側面」の3つの切り口からみた概念領域、また、そもそも中立概念である「ガバナンス」に「グッドあるいはバッド・ガバナンス」としての価値判断を与えている主要な要素を整理する。

³ ガバナンス概念の理論的、歴史的背景、主要ドナー国・機関の用いている概念定義の詳細については、近藤(2003)(JICA客員研究員報告書) pp.1-8、pp.9-34を参照。主要ドナーの援助動向の概観は1-4の表1-5を参照。

(1) 世界銀行と UNDP 及び DAC に代表されるガバナンスの一般的定義

世界銀行においては、1980年代後半から、公的部門の効率性と責任性が途上国の政策実施のパフォーマンスに大きく影響するとの観点から、ガバナンスの概念を認識し始めた。1992年に発表したポリシー・ペーパー“Governance and Development”においては、ガバナンスの3つの側面として、「政治体制の様態」「国家における経済的・社会的資源の管理において行使される権力のあり方」「政策を計画・策定・施行するための政府の運営能力」の3つであると定義したうえで、第一の政治体制にかかわる部分は内政干渉に当たるため、世界銀行はあとの2つについて援助の対象にするとした⁴。

UNDPは、1997年の“Reconceptualizing governance”において、ガバナンスを、持続可能な人間開発のための重要な考え方として「あらゆるレベル及び手段によって国家の問題を適切に運営するための政治的・経済的・行政的権限の行使」と定義し、公的な資源が効率的かつ国民のニーズに対応した形で管理されるためには、住民参加、法の支配、透明性と説明責任などが主要な要素であるとしている⁵。

また、DACが1993年に採択したオリエンテーション・ペーパー⁶においては、参加型開発、民主主義、人権、ガバナンスの4つの要素は、相互に深く関連するとして、あわせて「参加型開発とグッド・ガバナンスの課題 (PD/GG issue)」として整理した。世界銀行(1992)があげる本節冒頭の3点を、グッド・ガバナンスの3つの主要な側面であるとしたうえで、ガバナンスの定義を「社会的、経済的開発のための資源の管理に関する社会における政治権力及び指揮権の行使」とした。また、1997年には、DACメンバー国によるガバナンス分野での援助を、法制度、公共部門管理、分権化、人権、参加の5つの切り口からレビューしている⁷。

このように、ガバナンスは、経済・社会の発展や、社会の秩序や平和、政治的自由と参加などの実現に向けて、国家の政治、経済、社会の各側面における資源の動員や配分・管理のあり方にかかわる幅広い概念としてとらえられている。

(2) 3つの切り口からみたガバナンスの領域

一般に、ガバナンスは国家機構・制度にかかわる概念と誤解されがちであるが、国家を構成する政府、民間部門、市民社会のアクターごとに、またこれらのアクター間の相互関係を規定する仕組みや制度という観点から、ガバナンスをとらえることができる(図1-1参照)。整理すると、援助の文脈でいうところの、途上国のガバナンスとは、次の3つの側面から論じられることが多い。

1) 政治体制の側面(権力行使のプロセスが選択、監視、交替され、正当性を付与されるための仕組みや制度(Kaufmann他(1999))

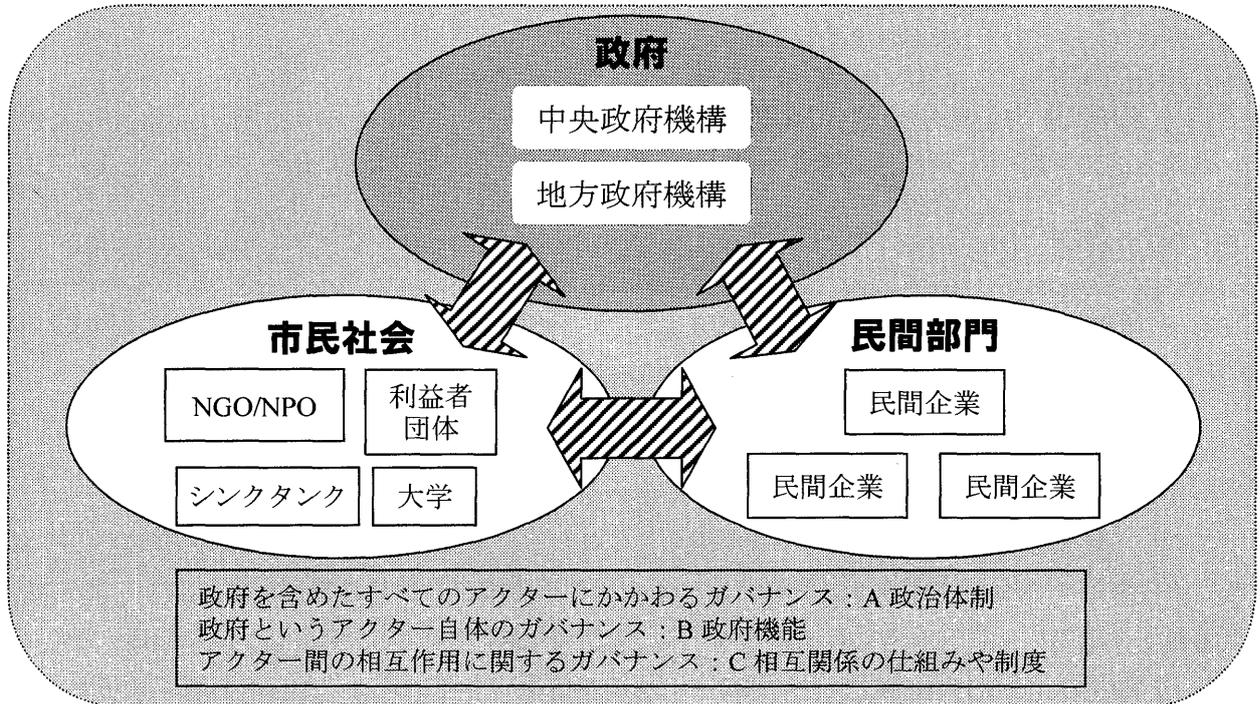
⁴ 世界銀行は、「途上国の発展のためには、意思決定における利害関係者の参加と合意形成、成果重視による資源の効率的活用、説明責任、透明性の向上や汚職の抑制、予測可能な法整備や執行における恣意性の排除(法の支配)、健全な市民社会の構築が不可欠と考える」としている(World Bank(1992))。「ニュー・パブリック・マネジメント理論」を踏まえた政府機構制度の改革を推進する米国のガバナンス支援の考え方と共通しており、公共部門改革が底流にある。

⁵ UNDPは、北欧などのドナーと共通して、政府・市民社会・民間部門の協働関係やネットワークを重視する傾向にある。

⁶ 次のタイトルで1995年に刊行されている。DAC, OECD(1995)“Participatory Development and Good Governance”Development Co-operation Guideline Series

⁷ DAC, OECD(1997)。DACでの議論は1-2-3(5)及び巻末資料で詳述する。

- 2) 政府、民間、市民社会といった各アクター間の相互作用の側面（公共的問題を解決するための、政府（中央、地方）、民間企業、市民社会（NGO/NPO、政党組織、一般市民など）のアクター間の相互作用やネットワーク、信頼関係などの関係性を左右する管理・調整の仕組みや制度（Kaufmann 他（1999）、Graham 他（2003））
- 3) 仕組みや制度の側面（政府が経済的・社会的資源を効率的に管理し、適切な政策を立案・実施する能力（Kaufmann 他（1999））



出所：桑島作成

図1-1 国のガバナンスのアクターと相互関係

本報告書では、このように、政府を含めたすべてのアクターに関するガバナンス（政治体制）、政府（中央・地方）自体のガバナンス（政府機能）と、この政府のガバナンスに影響を与える、政府と、民間部門、市民社会、それぞれとの相互関係にかかわる仕組みや制度を、国家のレベルのガバナンスとして考える。なお、ガバナンスの概念は、国際社会のレベル、企業のレベルでも様々に適用し得る（BOX 1-1のとおり）。

BOX 1-1 ガバナンスの多様な用法

ガバナンスは、例えば、以下のように多様な側面で使われる。

地域社会のガバナンス 地域社会を場としてとらえた場合のアクター間の関係性の側面

企業ガバナンス 企業の健全経営のための、株主や資金提供者と、企業経営者との関係性の側面

グローバル・ガバナンス 地球規模での相互作用の側面

（個別の国家が十分に対応しきれない貧困や環境破壊、核拡散問題などについて、地球社会がかかわるべきガバナンス。個人と組織、私と公とが、共通の問題に取り組む多くの方法の集まりであり、多様かつ対立し得る利害関係の調整をしたり、協力的な行動をとる継続的プロセスのことであるとされる。）

出所：国際協力事業団内部資料（2003）。グローバル・ガバナンスについては Commission of Global Governance（1995）を参照。

(3) グッド・ガバナンスが実現すべき価値

主要ドナーの援助理念、方針を比較してレビューすると、グッド・ガバナンスとして実現すべき価値として、上記の政治体制、政府機能、アクター間の関係性（仕組みや制度）という側面それぞれについて、複数の価値観が浮かび上がってくる（BOX 1－2 参照）。

BOX 1－2 ガバナンスに関する多様な価値観

一般に、政治体制、政府機能、アクター間の相互作用の各側面のガバナンスにおいて、実現すべき価値観や常用されるキーワードには次のようなものがある。

政治体制の側面* 正当性、人権尊重、文民統制、参加、地方自治他

政府機能の側面 公的部門の効率性、説明責任（アカウンタビリティ）、ニーズへの即応性（responsiveness）、透明性・情報公開、ルールの予測可能性・秩序（法の支配）、恣意性の抑制、チェック・アンド・バランス、参加他

相互関係の側面 参加、協働（パートナーシップ）、説明責任（アカウンタビリティ）、信頼、ルールの予測可能性・秩序、自立（自律性）他

*なお、民主主義を理念的価値観としてとらえることもあるが、本報告書では、短期的／長期的な民主化のための方法論・道具としてとらえることとした。

出所：国際協力機構内部資料（2003）

これらの価値観のうち、競争による効率性と、行政サービスへの普遍的なアクセス実現という意味での政府の有効性など、相互に矛盾するものがありそうだが、国民の声の反映と参加を通じて、説明責任と透明性を確保することで均衡をとることなどが求められる。例えば、政府機能の改善をめざす「公共部門改革」について、世界銀行は、改革を促進するためには、①公共部門の監視と権力の抑制、②市民の声の反映と参加の促進、③競争の促進、の3つのメカニズムが重要だとしている⁸（BOX 1－3 参照）。

BOX 1－3 途上国における成果と効率重視の公共部門改革の考え方

途上国における公的部門改革の背景には、先進国における成果重視型の行政マネジメント（ニュー・パブリック・マネジメント：NPM）の考え方が色濃く反映されている。

① ニュー・パブリック・マネジメントの基本概念

■公的部門への競争原理の導入 ■成果による評価 ■政策の企画立案と執行の分離

② 3つの促進メカニズム

■公共部門の監視と権力の抑制 ■市民の声の反映と参加の促進 ■競争の促進

③ 具体的な改革のメニューとは（PRSPに大概含まれる）

■地方分権化 ■税制・徴税制度改革 ■公共財政管理 ■国営企業改革 ■公務員改革

出所：国際協力事業団（2003）pp.100-101

⁸ World Bank（1997）。公共部門改革では、具体的には、地方分権化や税制・徴税制度改革、公共支出管理、国営企業改革、公務員改革などの施策が推進されている（国際協力事業団（2003）pp.105-120）。

このように、ガバナンスの多様かつ複合的な要素を、実現すべき価値ないしはベクトルとしては、次の要素が共通項といえよう。

- ① 政府、政策や制度の正当性
- ② 説明責任
- ③ ニーズや声への即応性(responsiveness)
- ④ 政府の有効性（行政サービスの質、効率性、アクセスの度合いなど）
- ⑤ 法の支配と予測可能性
- ⑥ 汚職の抑制と透明性
- ⑦ 参 加

1-2-2 ガバナンスのアセスメント指標の現状と課題

(1) 既存のガバナンス指標と途上国の現状

各国の政治的自由や権利、選挙制度の存在等、民主主義の状況や政治的安定の度合いを表すことを目的とした指標は数多く存在する⁹。また、汚職の度合いを示す指標¹⁰や、世界銀行をはじめ、DACの「ガバナンスと能力開発非公式ネットワーク（DAC Network on Good Governance and Capacity Development:GOVNET）」において、第二世代指標開発などを通じ、ガバナンス測定の試みが行われている¹¹。UNDPによると、民主主義、人権を含めたグッド・ガバナンス関連指標は100を超え、情報ソースは60を超え、それぞれ異なった目的の下に、定量的定性的データをまとめている¹²。

既存のガバナンス指標には、投票率や複数候補の立候補に基づく選挙制度の有無や、労働組合の組合員数といった客観的指標もあるが、いずれも政治体制のある一局面を示すものである。自由や権利、国民の声や説明責任、汚職に関する指標は、専門家や実業界の意見や認識調査を基にした主観的指標であり、絶対的な尺度というより、「進展の概況を表すもの」(UNDP(2002))として考えるべきものである。また、既存指標では、民主主義定着のための複雑なプロセスや政治制度の多様性をとらえきれず、明確で、だれもが納得する指標設定やデータ集計もまだ課題となっている。

UNDP(2002)の整理によると、ガバナンスの主たる客観及び主観的指標は、表1-1のとおりである。

⁹ 主要なものとしては、米国のNGOであるフリーダムハウスが1970年代から世界150ヵ国・地域について長期に政治的権利及び市民的自由の度合いについてデータを取りまとめているものがある。また、米国のポリティカル・リスク・サービス・グループ社のインターナショナル・カントリーリスク・ガイドにおける評価指標は、官僚制度、汚職、法の支配等の側面について、1982年から世界140ヵ国についてのデータを提供している。メリーランド大学の研究プロジェクトは、民主的な参加を可能とする法律や制度が存在するかどうかをPolity Scoreとして数値化している。

¹⁰ ドイツに本部を置くトランスペアレンシー・インターナショナルは、1998年より、実業界や学者、リスク分析学者の、公職者の汚職についての主観的認識をまとめた「汚職認知指数(Corruption Perception Index:CPI)」、2000年からは、実業界の産業別に汚職の現状についての認識をまとめた「贈賄指数(Bribery Perception Index:BPI)」を発表している。

¹¹ DACのGOVNET(1-2-3の(5)で後述)では、1999年より、新たなガバナンス指標検討が始められ、2002年には、政府、特に行政の有効性の指標を中心に、20の指標につき、バルカン諸国のガバナンス測定が試行されたところであるが、民主主義や人権等の概念を含めておらず、また使用データの正確さと客観性にも依然として多くの課題を残している(近藤(2003))。

¹² UNDP(2004)

表1-1 UNDP 人間開発報告書（2002）のガバナンス指標の構成要素

指標の項目		測定概念	出 所
主観的指標	政治体制	民主的な法律と制度 (polity)	最高行政官の採用の競争度・開放度等
		市民的自由	表現と信念の自由等
		政治的権利	有効な対抗勢力等
		報道の自由	メディアの客観性他
		国民の声と説明責任	自由で公正な選挙や報道の自由他
	治安と法治	政治の安定性と暴力の不在	民族間の緊張など、不安定要因の認識程度
		法と秩序	法の公平性、国民の遵法の程度
		法の支配	公私の契約の執行強制力や銀行業務の汚職など
	政府の有効性と汚職	政府の有効性	官僚の質、業務の処理コストなど
		汚 職	官界の汚職認知指数 (CPI)
贈収賄の実態		公務員及び裁判官に対する不正利得の支払いなどの情報	
客観的指標	政治的参加	選挙の実施	選挙の実施日、投票率
		女性の参政権	選挙権の付与年、女性議席数
	市民社会	労働組合	労働組合の組合員数
		NGO	NGOの組織数
	人権に関する条約批准	市民と政治の権利	市民的及び政治的権利に関する国際規約の批准の有無
結社の自由と団体交渉権	結社の自由と団体交渉権条約の批准有無		

出所：UNDP（2002）pp.44-45及び近藤（2003）p.41を参考に桑島作成

なかでも、世界銀行研究所（World Bank Institute：WBI）の実証研究では、ガバナンスを、「国民の声（発言力）と説明責任」（民主主義に対応する指標）、「政治的安定と暴力の不在」「法の支配」（法と秩序に対応する指標）、「政府の有効性」「規制の質」「汚職の抑制」（政府の有効性に対応する指標）の6つの総合指標をまとめて、1997/98、2000/01、2001/02の3回にわたり、約200ヵ国近くのクロス・カントリー・データをそれぞれ発表した¹³。これらの6種のガバナンス指標の良好な国は、それぞれ1人当たりのGDPも高いという傾向を示している。この指標は、UNDP（2002）によると、開発途上国間の違いを明らかにするうえで優れた測定指標とされるが、異なる政治制度をひとつの共通認識として示すことの難しさ、データ収集・集計の難しさがある¹⁴。開発者のカウフマン自身

¹³ Kaufmann, Kraay and Zoido-Lobaton (1999, 2002, 2003)

¹⁴ 近藤（2003）

表1-2 ガバナンス指標と経済及び人間開発の状況

指標 国名		民主主義			治安と法治			政府の有効性と汚職		経済・人間開発	
		Polity スコア (注1)	市民的 自由 (注2)	国民の 声と 説明責任 (注3)	政治の安 定性と暴 力の不在 (注4)	法と秩序 (注5)	法の支配 (注6)	政府の 有効性 (注7)	汚職認知 指数 (順位/91) 2001年 (注8)	1人あたり GDP (順位/173) 2000年 (注9)	HDI (順位/ 173) 2000年
人間開発 高位国	ノルウ エー	10	1	1.58	1.32	6.0	1.70	1.35	8.6 (10)	29918 (3)	0.942 (1)
	米 国	10	1	1.24	1.18	6.0	1.58	1.58	7.6 (17)	34142 (2)	0.939 (6)
	日 本	10	2	1.03	1.20	5.0	1.59	0.93	7.1 (21)	26755 (11)	0.933 (9)
人間開発 中位国	タ イ	9	3	0.37	0.21	5.0	0.44	0.10	2.8 (61)	6402 (70)	0.762 (70)
	中 国	-7	6	-1.11	0.39	4.0	-0.19	0.14	3.5 (58)	6363 (96)	0.726 (96)
	イラン	3	6	-0.36	0.02	4.0	-0.39	-0.21	—	5884 (76)	0.721 (98)
	インド	9	3	0.66	-0.05	4.0	0.23	-0.17	2.7 (71)	2358 (123)	0.577 (124)
	ガーナ	2	3	0.02	-0.11	2.0	-0.08	-0.06	3.4 (59)	1964 (130)	0.548 (129)
人間開発 低位国	バングラ デシュ	6	4	-0.20	-0.57	2.0	-0.76	-0.54	0.4 (91)	1602 (140)	0.478 (145)
	タンザ ニア	2	4	-0.07	-0.34	5.0	0.16	-0.43	2.2 (82)	526 (172)	0.440 (151)
	エチオ ピア	1	5	-0.85	-0.55	5.0	-0.24	-1.01	—	668 (169)	0.327 (168)

出所: UNDP (2002a) pp.46-49, pp.182-184, Transparency International (2001) "The Corruption Perceptions Index 2001", 及び野上裕生「民主主義とガバナンスを考えるー『人間開発報告書 2002』(アジア経済研究所「アジア研ワールド・トレンド」No.95 (2003.9)) p.36を参考に桑島作成

注1: Polity スコア (スコアは-10すなわち「絶対主義」から10すなわち「民主的」で高いほどよい): "Maryland University Polity IV 2002"

注2: 市民的自由 (スコアは、1-2.5は「自由」、3-5は「部分的に自由」、6-7は「自由ではない」) "Freedom House 2001"

注3: 国民の声 (発言力) と説明責任 (スコアは-2.5から2.5までで高いほどよい): 世界銀行研究所 (WBI) ガバナンスデータ (Kaufmann, Kraay and Zoido-Lobaton (2002b))

注4: 政治の安定性と暴力の不在 (スコアは-2.5から2.5までで高いほどよい): WBIガバナンスデータセット (Kaufmann, Kraay and Zoido-Lobaton (2002b))

注5: 法と秩序 (スコアは0-6で高いほどよい): "International Risk Guide 2001"

注6: 法の支配 (スコアは-2.5から2.5までで高いほどよい): WBIガバナンスデータ (Kaufmann, Kraay and Zoido-Lobaton (2002b))

注7: 政府の有効性 (スコアは-2.5から2.5までで高いほどよい): WBIガバナンスデータセット (Kaufmann, Kraay and Zoido-Lobaton (2002b))

注8: 汚職認知指数 (スコアは0-10で高いほどよい。125カ国を91ランクに分けて順位を示している): Transparency International (2001)

注9: 1人あたりGDPは購買力平価 (PPP) 表示されている。人間開発指数 (HDI) とともに173カ国中の順位を示している

が、ガバナンスの指標データには誤差があること、特に低所得国の情報ソースは極めて限られること、より長期にわたる動向を見なければならないこと、を注意喚起している¹⁵。

このように、途上国のガバナンスの状況を、相互比較し得る特定の指標によって概観することは難しいといわざるを得ない。ガバナンスが極めて複合的な要素から成り立っていることから、指標ごとにガバナンスの様態は異なり、特定の指標をもって、ひとつの国のガバナンスを、良い、悪いの一言でくくることの難しさを表している。ドナーは複数の指標を組み合わせて考えることが必要である。

いくつかの途上国を複数の指標で例示してみると、表1-2のとおりである。

(2) ガバナンス指標の新たな開発とデータソースの整理状況

ガバナンスのアセスメント指標については、1994年に設置されたDACの参加型開発とグッド・ガバナンスに関するアドホック作業部会において、枠組み検討が始まり、その後、1997年に開催されたOECD・国連・世界銀行共催の国際開発指標に関する会合において、ガバナンス指標について、非公式作業部会を形成することとなり、DACでのガバナンス指標に関する検討が本格化した。以降、様々な議論が行われたが、DAC加盟国間のガバナンスの定義やガバナンスに対する認識の違い等から、DACの場においては、ガバナンスの統一指標は設定しないこととなった。

現在では、PARIS 21（統計を扱う国際機関）やEUでの独自の調査を基に、各国や機関、NGO等が作成しているガバナンス関連指標のインベントリー調査を行い、個々の指標の特徴や用途ごとに分類するというような作業が行われている¹⁶。特に、UNDPは、既存のガバナンス指標は、国別ランキングに重きを置きすぎており、貧困削減のためのガバナンス診断を行うには、プロ・プア、あるいは、ジェンダーの観点を加味されないといけないうとして、新たな指標検討を行っている¹⁷。

(3) ドナーごとのアセスメント・評価の方法

DACにおける議論によると、各ドナーのガバナンス指標活用の取り組みは、「国別援助資金配分にガバナンス指標をどう活用するか」「ガバナンス指標を、途上国自身が問題を認識するためのツールとしてどう活用するか」の2つの視点から、前者を「アセスメント・モード」、後者を「パートナーシップ・モード」の2つに分けられるという¹⁸。

「アセスメント・モード」の代表には、世界銀行、アジア開発銀行(Asian Development Bank:ADB)、米国があげられる。世界銀行のなかで譲許的融資を行う国際開発協会(International Development Association:IDA)は、その融資基準として、途上国のパフォーマンスに基づく配分基準(Performance-based Allocation System)を有している。ADBの譲許的資金であるアジア開発基金(Asian Development Fund:ADF)も同様のアセスメント基準を設定している(BOX 1-4 参照)。また、米国については、次節の表1-3を参照。

¹⁵ Kaufmann, D. and Kraay, A (2002b)

¹⁶ 既存のガバナンス指標を分類整理したものとして、UNDP (2004) “Sources for Democratic Governance Indicators” 及び “Governance Indicators: User’s Guide” を参照。また、EC統計局 (EUROSTAT) の委託による英国エセックス大学の分析などがある (University of Essex - Human Rights Center (2003) “Map-Making and Analysis of the Main International Initiatives on Developing Indicators on Democracy and Good Governance”)。

¹⁷ <http://www.undp.org/oslocentre/cross.htm> を参照。

¹⁸ 近藤 (2003) p.48

BOX 1-4 世界銀行IDA及びADBの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。

(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。紛争終結国に対しても、配慮される。

ADBのADF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16の評価基準 ²	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 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
b 構造的政策	3 対外資金政策
4 貿易	b 構造的政策
5 金融部門	4 貿易政策と外国為替体制
6 民間規制環境	5 金融部門の効率性と安定性
	6 要素と製品市場と価格
	7 民間部門のための推進的環境
	8 開発
c 社会的包摂と公正のための政策	c 環境保護
7 ジェンダー平等	9 環境法と組織制度
8 公共資源利用の公正さ	10 環境を損なう補助金制度
9 人的資源の構築	B 社会的包摂型の開発
10 社会的保護と労働	11 貧困モニタリングと政策策定枠組み
11 環境の持続性のための政策と制度	12 貧困層のための経済資本の拡充
	13 貧困層のための人的資本の開発
	14 公平性と社会安全網
	15 エンパワメントと参加
d 公共部門管理と制度	C ガバナンスと公共部門管理
12 所有権とルールに基づいたガバナンス	16 法の支配
13 予算と財政管理の質	17 汚職防止と説明責任制度
14 歳入動員の効率性	18 公務員制度
15 行政の質	19 歳入動員と予算管理
16 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:国際協力事業団(2003)「援助の潮流がわかる本」国際協力出版会BOX3-5、IDA(2002)“Additions to IDA Resources: Thirteen Replenishment”pp.39-44、IDA(2004)、ADB“Toolkits for Governance Assessment”(http://www.adb.org/Governance/gov.toolkits.asp)

¹ なお、IDAの第4次増資交渉にあたり、CPIAの項目の簡素化が提案され、2005年から、CPIAによる評価基準は、20項目から16項目になっている。また、CPIAの診断結果は、2005年からは他ドナーにも公表されることとなっている。(IDA(2004))

² 2004年のCPIA評価基準。(IDA(2004))

「パートナーシップ・モード」の代表は、UNDP、欧州委員会（European Commission：EC）、国連難民高等弁務官事務所（United Nations High Commissioner for Refugees：UNHCR）などであり、なかでも、アフリカ自身のイニシアティブにより、ガバナンス改善のピアレビューを提唱するNEPAD（New Partnership for Africa's Development、アフリカ開発のための新たな開発パートナーシップ）に向けて国連アフリカ経済委員会（United Nations Economic Commission for Africa：UNECA）が実施しているガバナンス測定プロジェクトは、アフリカの研究機関等の関与を得て、政治的参加、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、司法強化等の要素を測定し、相互に審査しようとしている¹⁹。

1-2-3 ガバナンスをめぐる主要な論点

（1）セレクトイビティと政策実施能力の低い国への援助のあり方²⁰

セレクトイビティとは、援助の選択的供与にかかわる政策論をいうが、援助の有効な活用のためには、途上国の状態を様々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「成果重視のマネジメント」の考え方の深化がある。

ガバナンスが良好で重要開発課題において良好なパフォーマンスを見せている国など、援助の受入条件が高いと考えられる国を特定して、より多くの資金を供与するという「アメ」の選択的供与の考え方もあるが²¹、セレクトイビティとは、必ずしも選ばれなかった国々を切り捨てるという考え方ではない。国に応じた適切な援助分野を適切な援助方法で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、改善を促進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したり、ガバナンスの悪化が周辺国を巻き込んだ紛争などに発展しないよう、複数国を視野に置いた援助を行うといった考え方がある。

特に、通常の開発協力の対象からはずれてしまう紛争国や、紛争終結直後の国など、ガバナンスが特に脆弱な国に対する援助手法としては、人道支援から開発支援への連続性、国家の果たすべき基本的機能の回復、絞り込んだ改革支援、より一層の援助協調、などが議論されるようになっている²²。

¹⁹ 近藤（2003）p.40を参照。

²⁰ 本項は、国際協力事業団（2003）「援助の潮流がわかる本」pp.122-137を参照。

²¹ アメリカの「ミレニアム挑戦口座（Millennium Challenge Account：MCA）」が「アメ」的な援助資金の代表例。詳細は、国際協力事業団（2003）「援助の潮流がわかる本」と近藤（2003）を参照。なお、米国国務省と米国国際開発庁（The United States Agency for International Development：USAID）は、2003年10月に、“Strategic Plan（2004-2009）”を発表し、AIDの援助は、ガバナンス状況と開発パフォーマンスを基準とするMCA供与原則を共有する一方で、MCA対象には至らないが、民主的なガバナンスや人への投資などの健全な経済発展環境をつくろうとしている国や、ガバナンスに問題のある脆弱な国家を補完的に重点支援するとしている。（US State Department and USAID（2003a）“Strategic Plan（2004-2009）”）

²² DACにおいては、poor-performer（その後「困難なパートナーシップ：difficult partnership」と呼ぶようになった）、世界銀行においてはLow-income countries under stress（LICUS）などの呼称を用いている。（DAC（2001）“Poor Performers：Basic Approaches for Supporting Development in Difficult Partnerships,” Paris）（World Bank（2002）*World Bank Group Work in Low-Income Countries under Stress*：Task Force Report, Washington D.C.）

主要援助国・機関の選択的な援助政策の現状は表1-3のとおりである。

セレクトイビティの基準は援助国により異なるが、次のような特徴が見られる。①選択条件として「貧困削減」への政策的コミットメントと、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選択の対象分野は「貧困削減」と「環境」に重点を置くケースが多い。③援助方式は、援助国によって幅があり、一般財政支援やセクター・プログラムへの財政支援などは、一般に、途上国がオーナーシップをより発揮し得るが、財政管理をはじめとする高い計画・運営能力が必要とされる援助方式とされ、この方式を適用できるか否か、にひとつの選択基準が置かれている（英国など）。紛争国や紛争終結直後の国などの脆弱な国家に対しては、短期的に成果の見えるプロジェクト援助を中心に行うべきとする考え方もある（DACの「困難なパートナーシップ」や世界銀行のLow-Income Countries Under Stress:LICUSなど）。

セレクトイビティをどのように導入するかについては、①一定規模の援助資金を効果的に集中投入するために、いわゆる援助の「選択と集中」の対象をどのように考えるかということと、②通常の開発援助の方式での援助が行えない国において、治安の悪化や政治的に不安定な状況下で、人道緊急支援という救援型支援から開発援助にどうつなげて、政府の能力構築を図っていくか、ということの2つが課題となる。

①については、開発ニーズのみならず、相手国側の援助吸収能力に従って、どのような分野及び援助の方式を優先的に検討するかといった指針の明確化である。わが国には、必ずしも、選択的な援助の量的配分の国別基準などは存在しないが、アフリカなど、援助協調の進む国々においては、わが国の援助を集中的に投入するセクターを決め、政府の政策策定や実施能力の状況に応じて、能力向上に資するような援助の方法を検討していくことが考えられよう。また、②通常の方式による援助が行えない紛争終結国などの脆弱な国家においては、人道緊急支援から開発援助への移行期において、迅速かつ柔軟な援助を通じ、いかに治安や国境管理、サービスデリバリーなどの国家の基本的機能を回復させ、コミュニティの再生において、どのように政府を巻き込んでいくか、が検討される必要があるだろう。

表1-3 各援助国の援助の選択的实施状況

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
	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	・技術協力
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カ国から成る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 (ドイツ復興金融公庫：KfW) 有償協力	優先国37カ国とパートナー国33カ国から成る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分野を支援)	・プロジェクト援助 ・セクター財政支援 ・世界銀行の貧困削減支援融資(PRSC)への協調融資
(ドイツ技術協力公社：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完、能力が中程度の場合は、問題解決の能力育成支援、能力が高い場合は、必要な投入の提供か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 (MCA)	1年目は1人当たり所得1,435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1,435ドル以下の全88カ国から、3年目は、1人当たり所得2,935ドルの約110カ国からそれぞれ選ぶ。2004年5月に、16カ国が選ばれた。	世界銀行の基準を踏襲して、16の指標により、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 (ア) 民主主義と人権 (イ) 経済的繁栄と安全保障 (ウ) 社会・環境の課題 (エ) 人道的対応	技術協力

出所：国際協力企業団(2003)「援助の潮流がわかる本」p.126から転載。なお、米国は、米国国務省とUSAID(2003b)“Strategic Plan- Fiscal 2003-2009”、MCAはMCAホームページ(<http://www.mca.gov/countries/eligible/index.shtml>)に基づき桑島が作成。

(2) 開発パフォーマンス・援助の有効性との相関にかかわる議論

1990年代に入り、途上国のガバナンスは、開発や援助の効果を左右するものとしてとらえられるようになってきた。1-2-2でみたように、途上国の開発パフォーマンスや援助の有効性に対する政策・制度の重要性が示され、さらには、ガバナンスの成熟段階に応じて援助の方法を変えるべきこと（選択的援助の必要性）が議論されるようになった。WBI等におけるクロス・カントリー・データを用いた実証研究がなされており、ガバナンスと、成長あるいは貧困削減とは正の関係があるといわれている²³。

一方で、「グッド」ガバナンスを構成する要素が非常に広いこと、及び途上国の開発パフォーマンスの要因が多岐にわたることから、ガバナンスのどの要素が、途上国の経済社会発展のどのステージにどのように関係するのか、ガバナンスがどのように改善されれば、途上国の経済社会発展がより促進されるのか。その相関関係は十分に実証されているとはいえない。

民主主義と経済成長との関係についても、過去の実証研究では、民主主義が経済成長に資するとの議論と、逆に経済成長が民主化を促すとの議論の双方において、肯定的な関連性と否定的な関連性を示すものの双方があり、決定的な結論が出ていない²⁴。

表1-4 ガバナンスと開発との相関に係る先行研究

文 献	論 点	備 考
Burnside and Dollar (1998) ²⁵	<ul style="list-style-type: none"> 健全な政策と高度な公的制度を備えた国 (Incentive Regime) は、備えていない国よりも1人当たりGDPの成長が速い。前者(例:ボツワナ、タイ)が1人当たり2.7%なのに対し、後者(例:タンザニア、ザンビア)は1人当たり-0.5%(いずれも1970-1993)。 援助が経済成長に資するかどうかは、援助量もさることながら当該国が健全な政策と公的制度を有するか否かによる。 経済運営が脆弱な国では援助と乳児死亡率の間の相関はないが、政策環境が健全な国では援助は乳児死亡率の減少に資する。 援助は健全な政策・制度をもつ低所得国を対象に行うべき。 	International Country Risk GuideのEconomic Rating(私有財産の保障、法の支配、汚職、官僚の質等)及び貿易の開放度、インフレ率、財政黒字を用いて測定。
World Bank (1998) ²⁶	<ul style="list-style-type: none"> 健全な政策運営の下では、援助は経済成長や乳児死亡率の減少に効果をもつ。 健全なマクロ経済運営と効率的な公的制度を備えた国ではプロジェクトの成功率及び収益率が高い。 受益者参加、市民的自由(政治的民主主義+意見表明の自由)が満たされている国ではプロジェクトの成功率が高い。 公共サービスが有効でない国に対しては、援助機関は資金援助と知的支援を組み合わせ中核となる公共サービスの改善を支援することに集中すべき。政策対話と資金援助の組み合わせは、プロジェクト援助に集中するよりも有効。 制度と政策が脆弱な国に対しては、公共投資のための資金援助ではなく、長期ビジョンをもった改革のリーダーが、市民社会と連携しつつ、開発のために必要となる知識を創出することを支援することが重要。 	<ul style="list-style-type: none"> 「健全な政策運営」=公共サービスを提供できる効率的官僚組織、安定的マクロ経済環境、自由な貿易体制、財産権の確立等。 「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 「政策の貧弱な国」=高いインフレ、大きな財政赤字、閉鎖的貿易制度

²³ 制度の質 (Institutional Quality) が1人当たり所得の増加と正の相関があるとする研究はいくつかある。1-2-2(1)でみたように、WBIのKaufmannの研究は、「制度の質」を構成する要素を総合的に取りまとめている(Kaufmann, Kraay and Zoido-Lobaton(1999, 2002, 2003)。また、制度の質の歴史的な差異が現在の先進国と非先進国との間の長期的な発展に結びついているとする実証研究などがある(Hall, Robert and Jones, Charles(1999))。

²⁴ UNDP(2002a, p.66)

²⁵ Burnside, Craig, and David Dollar(1998a)

²⁶ World Bank(1998)

表1-4の続き

文 献	論 点	備 考
Alesina et al (1996) ²⁷	<ul style="list-style-type: none"> 平和裏かそうでないかを問わず、政府の交代が頻繁なところでは経済成長のペースが遅い。 経済成長が遅い国ではクーデターの発生確率が高くなる。 	113カ国の1950-1982年のデータによる政治の安定性と成長に係る分析。
Ades and di Tella (1996) ²⁸	<ul style="list-style-type: none"> 汚職は投資に悪影響をもたらす。 汚職の深刻なところでは製品市場における競争の欠如、独立した司法制度の欠如との関連が見られる。 	32カ国を対象とした汚職の影響についての分析。
Shanta Devarajan, David Dollar, and Torgny Holmgren (2001) ²⁹	<ul style="list-style-type: none"> 構造調整が成功した国は、経済政策の変更に関するコンセンサスを形成する何らかのプロセスを有するが、制度として民主主義制度を有するか否かとは関係がない。 政策が脆弱な国に対する援助は改革には結びつかず、むしろ改革を遅らせる。コンディショナリティもこれらの国では改革には結びつかず、ディスペンサメントの遅れをもたらすのみ。 構造調整が定着した国（ガーナ、ウガンダ）では援助が積極的な役割を果たした。これらの国では、知的支援（アイデアへの支援）が当該国の政策形成能力と相まって効果を出した。 初期の段階の国には、大規模な財政支援よりも技術協力や政策対話が重要であり、進行中の段階の国には政策対話に加えて財政支援が重要である。コンディショナリティは改革の初期の段階では受け入れられるが、改革が軌道にのると、幅広い参加とオーナーシップを阻害する要因となる。 	アフリカ10カ国を対象に、1980年代からの構造調整援助と開発パフォーマンスの関係を分析。
UNDP : Human Development Report2002	<ul style="list-style-type: none"> 社会の制度やルールの運営に参加することは基本的権利であるだけでなく、参加型の政治体制は社会を安定的で平等なものにするのに有効である。 民主的ガバナンスは、①政治的自由の享受と意思決定への参加を可能にし、②政治的経済的危機の回避により有効であり、③開かれた議論により自らの社会の優先課題を決定することを可能にすることにより開発の好循環を果たす、ことから人間開発の前進に役立つ。 民主主義と経済成長は両立するが、民主主義に従った政治制度が自動的に人間開発にはつながらない。民主主義はたとえ最高のものを保障しないとしても、最悪の結果となるのを防ぐ。 	
Kaufmann and Kraay (2002a) ³⁰	<ul style="list-style-type: none"> ガバナンスの改善は長期的に1人当たり所得の向上、乳児死亡率の減少、識字率の改善に結びつくが、逆の相関（所得の向上からガバナンスの改善へ）は見られない。 経済成長が、一部エリートやクロニーによる富の収奪をもたらし、これが更に法の支配の不徹底や汚職の温床となりガバナンスを悪化するケースもある（1990年代のアルゼンチン、マルコス期のフィリピン、スハルト期のインドネシア等）。 	175カ国について、ガバナンスの6つの側面についてのデータと1人当たりGDP(PPP)。2002/2003年データも出ている（Kaufmann, Kraay and Zoido-Lobaton(2003)）
Moore and Putzel (1999) ³¹	<ul style="list-style-type: none"> 民主的な政治制度が貧困削減に寄与するとはいえない。 貧困層が政治参加できるかどうか、またその程度は、国家とその政策の有効性と整合性による。 分権化が貧困削減に寄与するとはいえない。 貧困層以外の階層との幅広い政治的連帯は予想以上に可能。 プロ・プアな政策導入の前に、プロ・プアでない政策の改善が有効である。 	WDR 2001/2001のバックグラウンド・ペーパー（DfID研究プロジェクト）

²⁷ Alesina, Alberto; Sule Ozler, Nouriel Roubini and Phillip Swagel (1996)

²⁸ Ades, Alberto and Rafael di Tella (1996)

²⁹ Shanta Devarajan, David Dollar, and Torgny Holmgren (2001)

³⁰ Kaufmann D. Kraay A. (2002a) *Growth Without Governance*, World Bank Research Empirical Analysis (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=316861) 175カ国におけるガバナンスの6つの側面(国民の声と説明責任、政治的安定、政府の効率性、規制の質、法の支配、及び汚職防止)のパフォーマンスのサマリーがまとめられている。

³¹ Mick Moore and James Putzel (1999)

表1-4の続き

文 献	論 点	備 考
Moore, and Leavy, Houtzager and White (2001) ³²	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国家の政治経済の効率性を、1人当たりGNPが人間開発指数に寄与する度合いによって分析したところ、人口密度が高く、交通・流通の有利な地理的要素が高い度合いを示した。 ・ 海外からの投資や融資環境にかかわるガバナンス指標は、上記度合いと負の相関がある。 ・ 石油、鉱物資源や援助に依存する割合の低い国の方が、上記度合いは高い傾向を示す。 	1980-1989年のデータを基に、援助受入額のGDP比、鉱物資源輸出のGDP比、ICRG社によるガバナンス指標データ、人口密度を比較。
Schneider (2003a) ³³	<ul style="list-style-type: none"> ・ 財政的分権化の度合いとプロ・ブアな財政支出（社会セクターへの支出割合）には顕著かつ整合的な相関はない。 ・ 行政面の分権化は、プロ・ブアな支出につながる場合が多い。 ・ 政治面の分権化は、富裕層に比して貧困層の利益の表出を損なう傾向がある。 	1996年時点での108ヵ国に対する分権化の状況分析。

(3) 援助依存やオーナーシップとの相関にかかわる議論

援助は、基本的考え方としては、被援助国政府及び住民のオーナーシップに基づいて自立を支援することを目的として行われるが、独自の開発資源が希少な被援助国においては、援助が継続的に行われることで、資源配分のゆがみが生じ、マクロ・ミクロの両面で当該国のガバナンスが影響を受ける。途上国ではそもそも歳入に占める税収の割合、特に直接税や法人税の割合が小さいが、政府が援助資金に依存することにより、納税者からのプレッシャーや納税者に対する説明責任が小さくなり、国民よりむしろ援助機関を向いた政策をとる原因ともなる。実際、援助依存が高いほど、ガバナンスの質が損なわれるとの指摘がある³⁴。

従来、「援助依存」という言葉で指摘されてきたように、援助が政府機関関係者や対象住民のモラルハザード、オーナーシップの阻害、有能な政府職員の政府外への流出等を生むケースがある。外国援助への依存は、政府の国民（納税者）に対する説明責任を弱めるとともに、援助資金をめぐる汚職とレントシーキングの温床となり得る。加えて、公務員給与の低い途上国において、ドナーが、自ら援助プロジェクトに従事させるために、政府より良い労働条件を与えることで優秀な官僚を引き抜いたり（優秀な公務員が技能を高めつつ長く勤務することを困難にする）、政府の仕事に対する公務員のモラルの低下を招いたり³⁵、公務員がドナーの援助プロジェクトに関連する業務に忙殺されるあまり本来業務がおろそかになる等は、かねてから問題視されている。また、各ドナーが自らのプロジェクト実施のために既存の政府機関の外に半独立の実施機関をつくることは、限られた人員を割く状態をつくるだけでなく、ドナーの支援終了後には機能しなくなることが多く、制度的能力の形成に結びつかない。ドナーが直接NGOを通じて住民を支援することは、往々にして地方行政機関がバイパスされる結果となり、地方政府・行政への住民の信頼感がますます失われ、地方政府・行政機関のサービスに対する説明責任も損なわれ、事業の継続性や面的拡大を難しくする可能性がある³⁶。

³² Mick Moore, Jennifer Leavy, Per Houtzager and Howard White (2002)

³³ Aeron Schneider (2003)

³⁴ S.Knack (2002)

³⁵ 激しいドナー間競争のなか、多くのドナーは、自らの協力プロジェクトに関連する行事（ワークショップ、セミナー等）に対象者（公務員・住民・NGO等）を参加させるために日当・手当を支給しているが、これが常態化する場合、モラルハザード、オーナーシップ醸成の阻害となっていることは否めない。

³⁶ S.Knack (2002)、World Bank (1998) これらの諸点は、相手国の能力を損なうような技術協力の弊害とされる点と一致する (UNDP (2002b)。第3章3-2-2でも述べる。

したがって、援助機関としては、ガバナンスの向上そのものに取り組む援助を行うだけではなく、すべての援助プロジェクト・プログラムにおいて、当該国のガバナンスに負の影響を与えないような配慮・工夫が必要である。

(4) ガバナンスとキャパシティ・ディベロップメントとの関係にかかわる議論

キャパシティ・ディベロップメントは、途上国の内発的な発展のプロセスとして、個人、組織、社会・制度が総体的に問題解決能力を伸ばしていくプロセスをいい、技術協力はこのキャパシティ・ディベロップメントの触媒たる支援となるべきであるという議論が国際場裏、並びにJICA内においても、盛んになっている³⁷。1-3-2で後述するわが国のガバナンス支援の基本的考え方は、この内発的プロセスとしてのキャパシティ・ディベロップメント支援の考え方と符合しているといえる。

社会・制度レベルのキャパシティとは、個人や組織のレベルの能力が発揮され、持続的な問題解決を図っていくための環境、条件、仕組みを指している。政策・制度条件として、関連する政策や予算的コミットメント、社会経済インフラなどのほか、法体系（法律、基準、規則など）などの公式な制度や賞罰のインセンティブ・メカニズムや、社会的慣習、タブーや規範といった非公式な制度を含んでいる。すなわち、社会・制度レベルのキャパシティ・ディベロップメントとは、技術的な能力の向上のみならず、組織間の権限・責任分担や、権力関係などの変化にかかわる、すなわちガバナンスの変化のプロセスである。

したがって、社会・制度レベルのキャパシティが向上することは、社会や民間の声に耳を傾け、説明責任を果たし得る機能する政府の実現、情報の透明性や法規制の予測性の向上、人々の側の共同意識の向上など、政府、社会、民間セクターなどの間の協働関係を構築することと深い関連がある。キャパシティ・ディベロップメントのプロセスは、良いガバナンスを促進し、良いガバナンスはキャパシティ・ディベロップメントを加速化するともいえる。逆に、ガバナンスの悪い国においては、キャパシティ・ディベロップメントがより切実な課題といえる。

(5) DACのガバナンスに関する議論の推移

DACにおけるガバナンスに関する取り組みは、①1989年にDACが発表した「1990年代の開発協力に係る政策声明」において提起された参加型開発を起点に議論が行われた1990年代前期、②1993年に発表された「参加型開発とグッド・ガバナンス (Participatory Development and Good Governance: PD/GG) に関するオリエンテーション・ペーパー」を基にアドホック作業部会が形成された1990年代中期、③アドホック作業部会での提言を基に「グッド・ガバナンスネットワーク (DAC Network on Good Governance: GOVNET)」が設置された1990年代後期以降、に分けることができる。時代区分ごとの議論の推移は巻末資料1-1を参照。

³⁷ 国際協力機構 (2004) 「キャパシティ・ディベロップメント・ハンドブック」 援助アプローチタスク

1-3 JICAにおけるガバナンスの定義と支援の方向性

本節では、これまでの論点の整理を踏まえて、JICAの援助におけるガバナンスの定義、支援の考え方を述べて、民主的制度づくり、行政機能の向上、法整備の3つの主要課題に分けて、援助課題を取りまとめる。さらに、援助におけるガバナンス配慮の考え方について検討する。

1-3-1 JICAにとってのガバナンス概念と定義

これまでの論点の整理のうえに立って、JICAの援助におけるガバナンス定義として、次の定義づけを提案したい。

「ある国の安定・発展の実現に向けて、その国の資源を効率的に、また国民の意思を反映できる形で、動員し、配分・管理するための政府の機構制度、政府・市民社会・民間部門の協働関係や意思決定のあり方など、制度全体の構築や運営のあるべき姿」

すなわち、1-2-1(2)にあげたように、ガバナンスは、国家の政治体制にかかわるガバナンスと、政府自体の政策策定・実施能力(「政府機能」)にかかわるガバナンス、政府と市民社会や民間部門との相互関係にかかわる仕組みや制度としてのガバナンスの3つの側面を含む。政府機構や制度を含めて、政府、市民社会、民間部門の関係の規定する仕組みや制度の面からガバナンスを考えることが適切である。

1-3-2 JICAのガバナンス支援の考え方

(1) 途上国のガバナンスにおけるJICA協力の具体的役割

- 途上国における民主化の定着・進展、ガバナンスの改善は、相手国の主体性(長期的コミットメント)によって選択され、内発的に進められるプロセスととらえるべきである。援助という外部介入によって、一国の法制度や行政組織、制度を枠組みから変革する傾向の強い欧米ドナー諸国、世界銀行等の考え方とは異なる、プロセスを重視した考え方が必要である。と同時に、他ドナーの推進する変革を受け入れた途上国においては、その枠組みと現状との不整合を軽減し、状況に合った運用を支援するような補完的な援助を進める必要がある。
- これまでのわが国のガバナンス支援を振り返ると(第2章から第4章を参照)、日本の独自性の強いアプローチとしては、次のものがあげられる。すなわち、内発的な変革のプロセスを支援するため、情報を提供したり、議論したりしながら、主体的な制度の選択や構築、運用を支援するといった、「選択肢提供型」あるいは「共同思考型」のアプローチに特徴がある。
- JICA協力の具体的な役割としては、日本人専門家などの経験から得られる知識提供と、相手国の状況に照らした応用により、あるいは、仕組みづくりの試行や成功事例の蓄積を通じて、以下の3つがあげられる。

- A) 仕組みづくりの選択肢を提供し政府機関や関係者の意識の変化を喚起すること
- B) 新たな制度あるいは仕組みづくりを支援すること
- C) 制度や仕組みの運用のために、施策や手法の開発を支援したり、人材育成、組織改善を支援したりすること

特に、制度構築、変革にあたって明確な政策意思が示されていない国に対する支援としては、A) に日本の特徴があるであろう。また、新たな制度や仕組みを導入しながら、その実施において困難に直面している国も多く、わが国、JICAの支援の多くが、C) タイプの支援にあたる。

A) 仕組みづくりの選択肢を提供し政府機関や関係者の意識の変化を喚起すること

相手国の主体性重視の観点から、相手国がガバナンス改善を重視していない場合には、まず政策対話や実務対話を通じて、改善の方向性に向けたわが方からのメッセージを明確に伝えるとともに、仕組みづくりの選択肢を提供し、政府機関や関係者の意識の変化を喚起することを通じ、相手国の政策策定のために参考情報を提供し、判断材料の蓄積を支援し、自発的な意識の変革を促すことが重要である。

B) 新たな制度あるいは仕組みづくりを支援すること

先方の政策としてガバナンス改善・強化への意思が明確になっている国、特に、紛争終結直後の国や移行国における法整備等の分野においては、制度構築支援等、政府機構・制度の骨格の形成あるいは変革にかかわる支援（例：法制度整備）を積極的に検討する。これらの支援を行うときにも、相手国の主体性と内発性を配慮することが重要である。ただし、こうした支援は、わが国の援助リソースが限られていることもあり、優位性としては、より限定的なものとなる。

C) 制度や仕組みの運用のために、施策や手法の開発を支援したり、人材育成、組織改善を支援したりすること

既に、新たな制度や仕組みを導入した国において、その運用に問題がある国に対しては、制度が実際に運用され、有効に機能するための能力強化やマネジメント改善（例：地方分権下における地方行政官の能力向上、等）を積極的に支援する。

- なお、ガバナンスへの直接的な支援事業に限らず、多くのJICAの各種協力事業に見られるような行政機関とサービスの受け手との接点の強化（プロジェクトのカウンターパート機関のマネジメント改善や人材育成、受益者とのコミュニケーションの場の設定、関係機関とのネットワーキング等）は、受益者への説明責任を強化し、成果を持続させるための制度や仕組みづくりをめざすものであり、ガバナンスを改善する効果がある。今後とも意識して、地道に事例を蓄積し、インパクトを広げていくべきである。

1-3-3 JICAの「ガバナンス支援の対象」となる内容範囲と主要な援助課題（直接的支援）

途上国のガバナンス改善を目的としてJICAの行う「直接的支援」の内容と範囲は、1-2-1（2）の切り口に従い、政治体制、政府機能、仕組みや制度、の3つの側面から、次の3つの主要課題に整理することができる。

（1）政治体制の側面（民主化に向けた政治体制の構築）：選挙の実施支援、国会運営改善、警察・司法改善。

（2）政府機能の側面（行政機能）：行政機能の向上。

（3）仕組みや制度の側面（法制度整備）：法案起草と立法化、民法支援、司法改革。

以下に、3つの主要課題ごとに、JICA協力の特徴を要約する（第2章から第4章で詳細に分析する）。

（1）政治体制の側面（民主化に向けた政治体制の構築）

日本の支援の特徴としては欧米流の民主主義体制の拡大そのものではなく、相手国の主体性重視を基本とし、基本的自由の尊重や人権の擁護・保護に向けた途上国の民主的発展を、長期的視野から支援することを主眼とする。すなわち、政治的価値観と密接に絡む公権力基盤に関する制度や体制の構築そのものに対する支援というよりは、むしろ、日本を含めた諸外国の制度や体制の紹介を通じた選択肢の提示、及びそうした情報提供を通じた関係者の意識改革に資する支援を通じ、途上国の政策転換や改善努力を促すことを主眼とした協力を行う。主な協力課題は以下のとおり。

● 選挙支援

公正で自由な選挙の実施を通じ、民主的な政治体制の構築を促進するための側面的支援。主な協力プログラムとしては、①民主的選挙制度の構築（民主的選挙のあり方や他国の選挙手法の紹介などを行う民主化セミナー開催などを通じた情報提供・意識改革を含む）、②選挙運営及び管理体制強化、③国民参加を促すための有権者教育、④選挙監視、⑤選挙後のフォローアップ、などがあげられる。

● 立法府支援

議会における立法能力や、法案及び予算案の審議能力の向上に資する支援を行う。主な協力プログラムとしては、①議員や議会事務局員を対象とした、立法機能と役割に関する研修や専門家派遣などを通じた立法府の組織・制度支援、②行政府に対する監視能力の強化（会計検査院等に対する支援）、③議員と選挙民の関係改善や政党活動支援、メディア支援などを通じた、代表制に基づく国民の政治参加の機会拡大支援、などがあげられる。

● 警察・刑事司法支援

公正な法の適用の実現を通じた、人権保障、市民社会や地域の安定確保を目的とした支援。警察分野に関しては、関係者に対する現地セミナーや研修を通じた、民主的で透明性の高い警察制度確立に向けた支援、犯罪捜査や薬物取り締まり、警察通信整備といった個別の警察技術や警察組織の能力向上に対する支援などが行われている。刑事司法分野に関しては、専門家派遣や研修を通じた

犯罪者処遇の改善のための制度改善や刑務官の能力向上支援、警察・検察・裁判所の効果的連携による犯罪防止に資する支援などがあげられる。

(2) 政府機能の側面（行政機能）

画一的な制度の改革や改善ではなく、プロセスを重視しながら、相手国の主体性と自律性の促進や既存の社会経済状況と調和をもった制度づくりを側面的に支援することを主眼とする。行政機能の効率と効果の改善、調和のとれた分権化支援、参加と透明性向上の促進の3つの課題を主要援助課題としていく。主な協力プログラムは以下のとおり。

● 行政機能の効率と効果の改善支援

行政機構の再編や総合調整機能の強化等に対する支援は選択的に拡充していくこと、分野ごとの行政運営改善を現業部門の問題解決に沿って支援していくことを主眼とする。行政機構の再編や企画庁や財務省などの総合調整機能の強化に資する支援や、公務員制度等国家行政全般に横断的に関係する制度や政策に資する支援、税務・税関行政のほか公共サービスの受益者負担も含めて歳入増のための制度や組織強化支援、行政組織や行政官の能力向上に資する支援等があげられる。

● 調和のとれた地方分権の推進に資する支援

わが国の独自の経験を生かしながら、住民ニーズに迅速・的確に応える行政サービスの提供を図る手段として、対象国の状況に応じた形での調和のとれた地方分権化の推進を支援することを主眼とする。途上国側の主体的な分権化政策・制度形成のための、政府機関の能力向上や施策的オプションの検討への支援や、自治体の受け皿能力の向上、自治体と住民の協働促進への支援等があげられる。

● 参加の促進と透明性の向上に資する支援

腐敗と汚職の問題は、途上国の社会経済発展の効率化を損ない、社会的弱者に最も影響する点から、公共セクターの政策・施策・事業についての背景・意図・方法・成果などを広く国民一般に明らかにすることにより、行政の透明性を高め、また、あらゆる局面に市民の参加が拡大していくことを通じて取り組むことを主眼とする。会計・調達制度や、会計検査・行政監察制度、情報公開、住民監視制度などの改善を通じた透明性の向上を目的とし、制度づくりや改善、組織・人材能力強化に資する支援等があげられる。

(3) 仕組みや制度の側面（法制度整備）

市場経済化の促進、あるいは「法の支配」確立に向け、発展途上国が行う法整備のための諸努力を側面支援することを主眼とする。法案起草や立法化促進のための支援のみならず、法の執行・運用のための諸制度の整備（司法改革支援）、法曹人材の育成に関する支援をも含む。特に、経済法を中心とした各種特別法整備支援については、今後世界貿易機関（World Trade Organization：WTO）加盟や投資環境改善をめざす途上国からのニーズが高まることが予想され、関係省庁との連携も含め支援の方策について検討していく必要がある。主な協力プログラムは以下のとおり。

● 法整備支援（法案起草・立法化支援）

民事・商事法を中心とした法案起草支援や、関連法案についての知識・技術移転、付属法令整備、法案制定のための技術移転、法案審査機能強化に資する支援、などがあげられる。

● 法の執行・運用のための諸制度の整備

特に民事司法制度の確立及びその効率的な運用に向けた諸協力を行う。民事裁判実務改善に資する支援（研修や専門家派遣など）、法律基礎文書の整備支援（判例集、法令集、判決起案の手引き、各種マニュアルなど）、などがあげられる。

● 法曹養成

法の執行・運用をつかさどる法曹（判事、検察官、弁護士など）の育成を支援する。上記協力を通じた人材育成に加えて、法曹養成機関に対する組織改善、講師の能力向上支援、またカリキュラムや教材の作成支援、などがあげられる。

● 社会意識向上

「法の支配」の啓発及び法律サービスの普及を促進するための支援。法律サービスや法律扶助サービスの市民への試験的提供、法律サービスに関するセミナー開催を通じた市民意識の改革支援、などがあげられる。

● 法学教育向上

被援助国における大学法学部や大学院の教育改善に資する支援や、留学生の受入れなどの支援があげられる。

上記に述べたガバナンスの主要援助課題と、1-2-1で整理したグッド・ガバナンスを規定する価値観との対応を図1-2に示す。

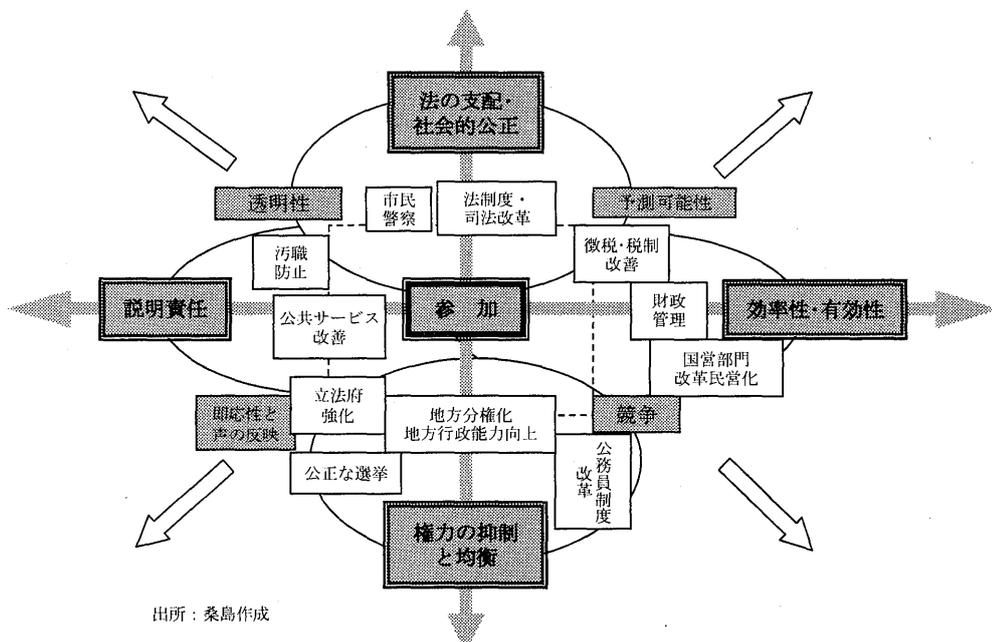


図1-2 「グッド・ガバナンス」の価値観とガバナンスの主要援助プログラム例

図1-2は厳密なものではないが、各援助課題がめざすべき制度や組織の方向性が示唆される。ただし、当該国の開発戦略における各開発課題の優先順位及び時間軸によって実現すべき価値の優先順位も変わってくるため、めざすべきガバナンス支援の目的や主要な課題も変化することに留意が必要である。なお、図1-2で示した主要な援助課題のうち、イタリックで記述した「徴税・税制改善」や「財政管理」「国営部門改革・民営化」については、ガバナンスの課題ではあるが、JICAの経済政策支援課題タスク（経済開発部所管）に含まれるので、本報告書では扱わない。

1-3-4 ガバナンス配慮の考え方

(1) JICAの国別事業実施計画策定におけるガバナンス配慮の考え方

- JICAにおいては、課題の現状に応じて、1-3-2(1)に述べたようなJICA協力の役割を念頭に置いて、ガバナンスへの支援のあり方を検討することが必要である。特に、治安等の要素によって、大規模な援助が望めない「脆弱な国家」に対しても、状況に応じて人道的側面からの緊急的支援に加えて、生活や雇用の確保にかかわる支援とともに、ガバナンスの改善に関しては、具体的な制度や施策の変革や導入に向けて、上記1-3-2(1)A)のタイプの支援を検討していくこととなろう。
- また、援助の実施にあたって、影響の大きい相手国の政治行政改革の動きや基本的な機構制度については、各国の開発の現状を把握し、重点援助課題と重点プログラムを絞り込むに先立って、事前に分析し、案件形成に反映させることが必要である。
- 特に、国際通貨基金（International Monetary Fund：IMF）、世界銀行、ADBといった開発金融機関による国別援助戦略（Country Assistance Strategy：CAS）等や当該国の開発計画やPRSPにより、今後の当該分野における制度改革等について具体的な方向性が記述されている場合がある。特に、調整融資やInvestment Lendingに付随したコンディショナリティは、保健や教育など主要セクターの分権化や一部のサービスのアウトソーシング、サービス提供機関の公社化や民営化、あるいは公務員制度改革による公務員削減など、制度改革や財政支出の削減について具体的な指標を設定している場合が多い。このため、協力計画の策定にあたっては、これら開発計画やコンディショナリティの内容を確認し、当該国の主要セクターに課せられている政策条件とその現状について、十分把握する必要がある。
- なお、援助計画の策定において途上国側の主体性を尊重することはいうまでもないが、PRSPの策定原則として、基本的に、市民社会や地方政府の参加と説明責任の確保が義務づけられ、具体的に参加や協議のプロセスが導入されつつある。このため、JICAの援助重点プログラムの策定等においても、主要な利害関係者（ステークホルダー）の参加やコンサルテーションの実施や透明性や説明責任等について、より一層の配慮が求められるよう（なお、案件形成・実施におけるガバナンス配慮については、下記(2)に述べる）。

(2) 案件形成・実施におけるガバナンス配慮の考え方

既述のとおり、援助の実施により、その意図にかかわらず、相手国のガバナンスに正・負双方の影響を及ぼす可能性があることを十分に認識する必要がある。

協力案件の形成・実施にあたっては、相手国のガバナンスにマイナスの影響を与えないような配慮、また、案件の目的そのものがガバナンスの改善でなくとも、案件実施の方法によって（限定的ではあるが）ガバナンスの足腰の強化に資するものとなるよう配慮が必要である。案件の性格により重視すべき要素は異なるが、事業実施の効率性のみならず、住民の参加や透明性の確保などに配慮し、ガバナンスの改善に資する方法を検討する必要がある³⁸。

1) 地方分権化の受け皿の強化

(地方分権が進むセクターにおけるサービスデリバリーシステムの改善)

現在、多くの途上国で地方分権化が進み、教育、保健、貧困対策等多くの事業の実施主体が中央から地方に移管されている。しかしながら、事務と人員の地方移管が行われても、それに伴う財源と権限が十分に移管されていないケースが多く、また地方の人材が新たに移管されたサービスを適切に運営管理する技術・ノウハウを十分に有さないために、地方分権化によって住民へのサービスが停滞するケースが見られる。

したがって、地方分権が進むセクターに対する協力については、プロジェクトを通じて地方行政実施機関の強化、中央やNGO等関係機関とのネットワークの強化を図り、分権下におけるサービスデリバリーシステムの改善に配慮することが重要である。また、プロジェクト形成の段階から、中央関係機関のみならず地方行政を巻き込み、実施主体としての動機づけを行うことが重要である。

地方行政が脆弱なところでも、ドナーが直接NGOを通じて住民を支援することによって地方行政機関をバイパスするのではなく、むしろ、中間組織としてのNGOと末端行政機関がいかに協力関係を構築して事業を実施していくかという観点をもって、双方を巻き込んで協力を実施するのが望ましい。

2) 既存の官僚組織のモラルハザードを避ける配慮

厳しいドナー間競争のなか、各ドナーは自らの協力プロジェクトに関連する行事（ワークショップ、セミナー等）に対象者を参加させるため、日当・手当を支給しているが、これが常態化することで、公務員のモラルハザードをもたらし、オーナーシップ醸成の阻害となっている側面が見られる。一般に、途上国においては公務員給与が低いため、援助に関連した各種手当の支払いが重要なインセンティブとなっているが、これは本来の公務員給与体系によるインセンティブシステムを阻害することともなる。したがって、カウンターパートへの手当やワークショップへの参加費等については、ドナーと連携して全体のインセンティブシステムとの整合性を考慮しつつ、無軌道な支払いを避け、ルールを明確化することが重要である³⁹。

³⁸ 行政面における具体的な確認事項については、第3章「行政機能向上への支援」3-6「行政機能の向上におけるガバナンス配慮」において詳しく述べる。

³⁹ 例えば、途上国側が継続的に実施すべき事業においては、人件費や研修費、日当などをドナーより個別に支給することは適切ではなく、あくまで、途上国側の負担を徹底すべきであろう。一方で、特定事項の解決策についての情報分析など、特定の目的をもって、適切な参加者を得て行うべき一過性の活動は、ドナーからの手当支給を検討する、などの原則の整理が重要と思われる。

3) 汚職回避への配慮

援助対象国における汚職防止の取り組みに対する直接的な支援のみならず、援助という外部資源の流入が、一部政治家、官僚、民間企業等による汚職の遠因とならないよう、案件実施に関する情報公開を進め、透明性を高めることが援助機関には求められる。競争入札等調達手続きの透明性の改善や罰則規定等により、援助によって汚職が起きないように措置を講ずることが必要である。

なお、1998年12月、経済協力開発機構(Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) 閣僚理事会勧告に基づき、「国際商取引における外国公務員に対する贈賄の防止に関する条約」が、日本を含む OECD 加盟国(オーストラリアを除く)とブルガリア、チリ、アルゼンチン、ブラジル、スロバキアの33ヵ国により署名された。これを受け、日本政府は外国公務員への贈賄禁止規定を盛り込んで不正競争防止法を改正し、違反した場合、個人には3年以下の懲役又は300万円以下の罰金が、法人には3億円以下の罰金が科せられることとなっている。

1-4 主要ドナー及びわが国の援助動向の概観

主要ドナーとして、国際機関から UNDP と世界銀行、援助国・機関間の議論と調整の場としての OECD-DAC、二国間援助機関として、USAID、英国国際開発省 (Department for International Development: DfID)、スウェーデン国際開発協力庁 (Swedish International Development Agency: Sida)、カナダ国際開発庁 (Canadian International Development Agency: CIDA)、GTZ、JICAのそれぞれについて、ガバナンスの定義、グッド・ガバナンスの構成概念、支援の重点分野について、概観を取りまとめた(表1-5)。

表1-5 主要ドナー及びわが国の援助動向の概観

	UNDP	OECD-DAC	世界銀行	USAID	DfID	Sida	CIDA	GTZ	JICA (*)
定義	あらゆるレベルと手段によって国家運営を行ううえで、経済的、政治的、行政的な権力の行使。	社会的、経済的開発のための資源の管理に関する政治権力及び指揮権の行使。	ある国家における経済的・社会的資源の管理において行使される権力の様態。	政府が効率的・効果的に運営されている、市民参加の方法が開かれている状態。 (ガバナンスは、特に政府運営を対象とする)。	国家の機関、規則、制度—行政、立法、司法、軍—が中央レベルで機能する状態及び国家が市民、市民社会及び民間セクターとかわる状態。	国家が政治的、経済的、行政的権力を行使する状態。	国家の経済及び社会的資源が発展へ向けに活用される公的資源の行使される権力の状態である。	意思決定プロセスの組織化の様態・統治の仕組み、組織の外部環境との関係性の総体。	ある国の安定・発展の実現に向けて、その国の資源を効率的に、また国民の意思を反映できる形で動員し、配分・管理するための政府の機構・制度、政府・市民社会・民間部門の間の協働関係や意思決定のあり方など制度全体の構築や運営のあるべき姿。
構成概念	市民参加 ・透明性と説明責任 ・効率性 ・公平性と社会的正義 ・法の支配	人権 ・参加 ・法の支配 ・政府の能力	説明責任 ・法の支配 ・情報と透明性	透明性 ・意思決定プロセスへの参加 ・説明責任 ・効率性	政府の正当性 ・説明責任 ・政府の能力 ・人権 ・法の支配	責任 ・説明責任 ・透明性 ・開放性 ・予測可能性 ・法的権利 ・効率性 ・参加	効率性 ・誠実性 ・公平性 ・透明性 ・説明責任	人権尊重 ・参加 ・法の支配と法の確実性	参加 ・法治主義・社会的公正 ・効率性 ・権力の抑制と均衡
重点分野	法整備支援 ・選挙支援 ・司法へのアクセス支援 ・人権尊重 ・情報へのアクセス支援 ・分権化と地方ガバナンス ・公共行政と市民サービス改革	法の支配の強化 ・汚職撲滅 ・公的部門管理 ・過度な軍事支出削減	公共部門改革 ・地方分権化 ・法制度整備	政府機構のガバナンス改善 ・汚職防止 ・民主的分権化 ・立法府強化 ・文民と軍との関係改善 ・効率的政策実施	紛争防止 ・透明性・汚職撲滅 ・政策への参加促進 ・マクロ経済の安定促進 ・平等な基本的公共サービスの供給 ・司法へのアクセス確保 ・国家治安管理	民主的文化 ・公的機関改革	人権尊重 ・司法・法整備 ・公共部門 ・民主主義・市民社会 (当該国の状況に於いて、以下の4つの要素の組み合わせでプログラム化)	民主化支援 ・司法制度の改革 ・分権化支援 ・公的機関の構築 ・汚職撲滅 ・予算、財政政策	民主化支援 ・行政支援 ・法整備支援

出所：国際協力事業団国際協力総合研修所(2003)『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—』pp.70-85、近藤正規(2003)『ガバナンスと開発援助—主要ドナーの援助政策と指標構築の試み—』国際協力事業団国際協力総合研究所、pp.9-34、国際協力事業団内部資料(2003)『途上国援助におけるガバナンス定義と主要ドナーの取り組み』pp.31-77より

* JICAの定義、構成概念、重点分野については本報告書の記載にならっている。

第2章 民主的な制度づくりへの支援

2-1 概念・定義

民主化とは、開発途上国の政治体制を、民主主義体制に換える、あるいはその方向に導くことである。一般的にドナーの民主化支援としては、途上国が民主主義体制へ移行する過程における具体的な制度・システムづくりに対する直接的な支援と、民主化を開発援助の前提条件として被援助国側の政策転換あるいは改善努力を促すための支援が行われている。民主化支援を広義にとらえると、第1章「ガバナンスをめぐる現状認識とJICAにとっての重要な論点」において政府機能の側面として整理されている行政機能の向上や法制度整備も含まれるが、狭義にとらえると、政治体制の側面、公正な法の適用や人権擁護といった領域、いわば民主的な制度づくりに対する支援に絞り込むことができる。

日本の支援の特徴としては、米国の例に見られるような民主主義体制の拡大そのものを目的とはせず、相手国の主体性重視を基本としながら¹、基本的自由の尊重や人権の擁護・促進に向けた途上国の民主的発展を、開発援助の一環として支援してきている点が第一にあげられる。また、他ドナーが制度的枠組みづくりに政治的に介入して支援することがあっても、日本の支援は、上述の原則に従いつつ、得意とする（あるいは可能な）部分に限定して人づくりや制度づくりを側面的に実施している点が第二の特徴である。具体的には、公正な法の適用や人権擁護に向けた警察活動の促進や市民警察づくりのための支援、民主化を推進する国や独立後の国における選挙支援等が、アジア諸国だけでなく、アフリカ、中南米、中東といった地域に対しても行われてきている。また、実績は少ないながらも、立法府支援の一環として民主化セミナーが、民主化政策に取り組むアフリカ諸国のほか、中央アジアや中南米を対象に実施されている。

本章においては、こうした日本の支援の特徴を踏まえつつ、これまで支援を行ってきた実績のある選挙支援、立法府支援、警察・刑事司法支援の領域を中心に、他ドナーの事例と比較しつつ分析する。また、メディア支援や民主化教育について、その事例を紹介する。

¹ わが国の政府開発援助大綱（ODA大綱）における援助実施の原則として「開発途上国における民主化の促進、市場経済導入の努力並びに基本的人権及び自由の保障状況に十分注意を払う」が掲げられているが、緩やかな表現ぶりとなっている（1992年に発表されたODA大綱は2003年8月29日付閣議で見直しが見直しが決定されたが本原則は変更されていない）。また、1996年のリヨン・サミットにおいてわが国が発表した「民主的発展のためのパートナーシップイニシアティブ（PDD）」において、「途上国との共同作業」「途上国の自助努力」「途上国との協議・同意」の3つを民主化支援の原則としている。

表2-1 米国のこれまでの支援内容と日本の民主化支援内容比較表
(米国の民主化支援のモデルタイプ “democracy template”)

米国の民主化支援、分野	米国の民主化支援、セクター目標	米国の民主化支援タイプ	米国（米国国際開発庁：USAID）のこれまでの主な支援内容	日本の民主化支援内容
選挙プロセス	自由で公正な選挙	選挙支援	<ul style="list-style-type: none"> ・民主的政治文化の促進・選挙の準備、実施、モニタリング、監視支援 ・紛争後の選挙支援 ・選挙管理委員会の強化 ・選挙法の整備支援 ・選挙教育 	選挙実施、モニタリング・監視支援、民主化セミナー
	国レベルの強力な政党	政党構築支援	<ul style="list-style-type: none"> ・政党システム強化支援 	
国家制度	民主的な憲法	憲法支援	<ul style="list-style-type: none"> ・憲法起草支援 	
	独立し、かつ効果的な司法制度、その他の法に基づく制度	法の支配支援 (表2-2参照)	<ul style="list-style-type: none"> ・警察、検察、法曹人材育成 ・司法改革支援（裁判所マネジメント全体の合理化と強化、司法予算の増大などを含む） ・司法へのアクセス強化 ・法律扶助 ・人権保護に関する法整備 ・人権保護のための政府機構強化 ・人権教育 ・弁護活動強化 ・財政管理、税関行政、債務管理の改善、貿易政策等の改善 	交番制度整備支援、警察人材育成、民主化セミナー
	権限のある代議制議会	立法強化支援 (表2-2参照)	<ul style="list-style-type: none"> ・立法機関の強化（透明性、独立性、能力向上）と人材育成 ・社会的紛争和解能力改善 ・経済関連法整備支援 	民法、民事訴訟法整備支援、民主化セミナー（国会運営改善）
	反響のある地方政府	地方政府開発支援 (表2-2参照)	<ul style="list-style-type: none"> ・民主的分権化促進のための法整備支援 ・地方政府の能力向上・地方レベルの選挙実施、情報提供による人々の参加促進メカニズム形成 	地方政府の能力向上
	民主的な軍事セクター	文民と軍の関係改善支援	<ul style="list-style-type: none"> ・情報公開・市民統制の法的基盤整備 ・市民警察による治安体制強化 ・軍事セクターの規模縮小支援 	
市民社会	活発なアドボカシーNGO	NGO 育成支援	<ul style="list-style-type: none"> ・NGO 活動支援、NGO 育成支援 	
	政治教育を受けた市民	市民教育支援	<ul style="list-style-type: none"> ・政治プロセスにおける市民参加の促進 ・市民団体の財政的アカウンタビリティの向上 ・女性や弱者をターゲットとした開発支援 ・女性や弱者の政治的権利の保障に関する法整備と施行支援 	女性や貧困層など弱者をターゲットとした開発支援
	強力かつ独立したメディア	メディア強化支援	<ul style="list-style-type: none"> ・情報の自由な流れの促進（独立メディア支援） 	放送施設、技術協力
	強力かつ独立した労働組合	労働組合育成支援	<ul style="list-style-type: none"> ・労働組合支援（労働組合育成のための活動家支援、交渉、労働法支援など） 	

出所：Carothers, Thomas (1999) p.88

表2-2 参考：米国の民主化支援の基本メニュー
(法整備・立法・地方政府支援について)

法整備の 基本メニュー	制度改革	<ul style="list-style-type: none"> ・司法改革・立法強化・検察官の再研修・警察と刑務所改革・国選弁護人の増員・決議提案の導入
	法の見直しと起草	<ul style="list-style-type: none"> ・刑法の現代化・民法の最新化・新しい商法の導入
	法曹の能力向上	<ul style="list-style-type: none"> ・弁護士会の強化・法教育の改善
	法へのアクセスとアドボカシーの強化	<ul style="list-style-type: none"> ・市民の利益向上につながる法改革の推進 ・社会的、経済的目的を達成するために法律を活用するアドボカシー NGO の支援 ・司法改革、法改革を進める NGO への支援 ・法律分野を取材できる記者の育成 ・法支援相談所の認可
立法支援の 基本メニュー	立法関係者 (Legislator) の能力向上	<ul style="list-style-type: none"> ・立法関係者の研修 内容：民主主義の特性、特定の政治的、経済的議題、比較立法システム 方法：立法プロセス、議会委員会の利用、公聴会の意味づけ、選挙民のアクセス、説明責任
	立法関係者 (Legislative staff) の能力向上	<ul style="list-style-type: none"> ・立法関係者の研修 内容：予算分析、政策分析 方法：立法研究、法案起草、メディア関係、選挙人との関係
	インフラ整備	<ul style="list-style-type: none"> ・図書館の書籍・新しい建築物の建築・事務所の設備設置 ・新しい情報システムの開発
	NGO 及びメディアからのインプットとスクリーニング支援	<ul style="list-style-type: none"> ・議会の透明性と説明責任を推進する NGO 支援 ・国会を取材する記者研修 ・法案について技術的インプットを供給するアドボカシー NGO 支援
地方政府支援 基本メニュー	制度的改革の促進	<ul style="list-style-type: none"> ・政府に対する地方分権政策についての助言を行うこと、又は圧力をかけること ・地方政府における基本法の見直しと起草に対する支援 ・地方選挙の導入及び強化に対する支援 ・地方政府の公務員や関係団体に対する支援
	地方政府の制度能力の構築	<ul style="list-style-type: none"> 地方政府公務員への研修 ・サービスの供給・予算と会計・プロジェクト計画と実施・リソースの活用 ・市民への広がり (outreach) ・ NGO 関係 地方政府インフラ開発支援 ・事務所設備の供与・事務所の建設及び供与・車両の供与
	市民による貢献拡大	<ul style="list-style-type: none"> ・地方政府と協力する市民団体への支援 ・地方政府と協力する地方レベルの NGO に対する研修 ・地方政府の取材を行う記者への研修

出所：Carothers, Thomas (1999)

2-2 選挙支援

2-2-1 概念・定義と主要な支援プログラム

(1) 概念・定義

公正な選挙は、国民・市民が社会の意思決定過程に参加する具体的手段のひとつであると同時に当該国政府の民主的政治体制を平和的に確立させる手段としてその重要性が認識されている。

開発援助の枠組みから考える選挙支援は、民主的な政治体制の構築を目的とした、公正で自由な選挙の実施実現に向けた国々への側面からの支援を目的とする。選挙の公正さや自由が意味するのは、選挙権や被選挙権など、権利が与えられているだけでなく、自分の意思により代表を選ぶことにより、民意を反映した代表が政治体制を構築することである。このような観点から、①自由で公平な選挙制度の構築、②選挙運営及び管理強化、③選挙への国民参加の促進への支援（国民の政治参加への促進）を政府機関、政党、市民社会を通じ行っていくことは民主的な選挙を実施するうえで重要な要素であるといえる。また、これらの支援に、ジェンダーやマイノリティーへの配慮といった視点も重要である。

(2) 主要支援プログラム

選挙支援の主な支援分野としては、選挙制度、選挙運営、有識者教育、選挙監視、選挙後のフォローアップの5分野があげられる。

1) 選挙制度支援

- 選挙法の整備、政党の規制、候補者の選挙運動、政治資金、汚職、政党登録等に係る規定等の整備をはじめとする法的枠組みの制度構築・改善支援（選挙法の制定・改正支援）
- 上記の関連規定を管理する選挙管理委員会の育成

2) 選挙運営及び管理強化

- 選挙人登録や選挙活動運営等、実施体制基盤整備支援（選挙予算、ジェンダー予算等含む）
- 政党や政治活動に係る政治活動運営・行政支援、全体を対象とした政党の選挙キャンペーン活動その他の活動
- 選挙実施のための支援（選挙管理・実施能力向上支援）

3) 有権者教育

- 選挙への理解と参加への支援（啓発活動・選挙監視・選挙支援団体設立及び強化・民主化セミナー）

4) 選挙監視

- 選挙監視ミッションの派遣を通じて、公正で自由な選挙が実施されているかどうか監視を行う。

5) 選挙後のフォローアップ

2-2-2 基本チェック項目・指標

支援プログラムを検討するにあたり、確認すべき項目・指標は次のとおりである。

- 選挙法の有無（発展度）
- 国家議会制度の有無
- 複数政党制の有無
- 選挙運営体制（選挙実施機関）の有無
- 選挙資金（予算）の有無
- 選挙人登録制度の有無
- 市民社会組織の有無
- 有権者教育の必要性の有無（識字率）
- 選挙違反行為に対する規制の有無

2-2-3 わが国及び主要ドナーの援助動向

(1) わが国の援助動向

公正で自由な選挙の促進への協力として、わが国は選挙監視団の派遣と選挙運営への技術協力を行っている。

1) 選挙監視団派遣（国連平和維持活動（Peace-Keeping Operations : PKO）の枠組み）の実績

1992年に国際平和協力法（PKO法）が施行されて以来、わが国は人的協力として、カンボジアをはじめ選挙監視要員及び選挙管理要員の派遣を行っている（巻末資料2-1参照）。

2) JICAの取り組み

従来、日本による選挙支援は、緊急無償資金協力等による物資供与が中心であったが、最近では研修セミナー受入れ及び専門家派遣など技術協力が強化されている。

1999年のインドネシアの際には、選挙監視等のロジスティックス支援を中心に、22名の短期専門家を選挙管理委員会に派遣し、選挙実施における技術協力の面でも貢献した。また東ティモールに対して、2001年の憲法制定議会選挙に際し、選挙教育、市民教育の広報活動支援のためにグラフィックデザイナーを国連東ティモール暫定行政機構広報部に派遣した。

また、最近の取り組みとして、ペルー国別特設民主化セミナー（選挙支援）と短期専門家の派遣を組み合わせた支援や本邦及び現地事務所からの日本政府選挙監視団への参加など、選挙実施機関への直接支援のみでなく、支援アクターとの連携強化の動きなどもみられる（巻末資料2-2参照）。

(2) 主要ドナーの援助動向

選挙支援は、国連をはじめ、米州機構（OAS）や欧州連合（European Union : EU）や欧州安全保障協力機構（Organization for Security and Co-operation in Europe : OSCE）等地域機構、二国間援助機関及び国際NGO等、様々な援助機関によって実施されている。以下は主な援助機関の取り組みである。

1) 国際連合

過去、1945年以降、国連は、選挙支援を「民族自決権」及び人権の観点から、独自の政府と脱植民地化の推進として支援してきた。しかしながら、最近では支援の対象を民主化と政治的権利まで拡大し、民主的な選挙プロセスを推進するのが支援の目的となっている。1992年には、国連事務局下、政治担当部に国連選挙支援課 (Electoral Assistance Division : EAD) が設置され、通常選挙支援から平和維持活動の枠組み下での選挙活動まで、幅広く選挙支援を行っている。主な支援の取り組みは、技術協力、選挙監視 (フォローと報告)、選挙の運営・実施を直接行う選挙ミッションである。国連の選挙支援の枠組みでは、国連開発計画 (UNDP) の運営開発・ガバナンス部 (Management Development and Governance Division : MDGD) が国連本部、現地代表と連携し、選挙運営への技術協力、人材育成、選挙委員会の強化などの支援を行っている。

2) 欧州安全保障協力機構 (OSCE)

OSCEは1973に設立された欧州地域機構であり、中央アジアを含む55ヵ国が参加している。1948年の人権宣言 (Universal Declaration of Human Rights) の信念に基づき、1990年に「コペンハーゲン文書」により民主的な選挙の国際基準を策定し、国際社会の民主的な選挙プロセスへの協力を明示した。1991年には、民主的な選挙の推進室として、民主制度・人権事務所 (The Office for Democratic Institutions and Human rights : ODIHR) が設置され、選挙支援を強化している。

OSCEは参加国の政府を通じて、また選挙監視を通じて支援を実施しているのが特徴である。公正な選挙及び国際基準の普及に際し、OSCEは、以下の部門で取り組んでいる。①選挙のシステム、②選挙システムの区分け、③選挙行政、④選挙権・選挙人登録、⑤有権者教育・選挙情報、⑥選挙候補者・政党・選挙活動費、⑦メディア・言論の自由の確保、⑧投票、⑨選挙監視、⑩選挙異議申し立てに対する決議。

3) 米州機構 (Organization of American States : OAS)

1990年に設立された民主主義の推進ユニット (The Unit for the Promotion of Democracy : UPD) は、加盟国の民主主義の定着を目的とした、選挙支援をはじめとする民主化支援を統括して担当している。UPDは、有識者団体、大学、非政府団体及び地域国際機構と協力しながら、政治体制及び民主化体制への移行プロセスにおいて、体制の近代化や強化をめざす加盟国への助言又は支援を通じて地域間の民主化支援を行っている。

上層部、政治機関、専門家間の交流及び情報交換を通じてOAS加盟国への民主的政治体制に関する情報の提供・共有、政治的対話の推進、選挙監視ミッションの派遣を行い、選挙実施過程における透明性の確保をめざす。また、和解と和平の構築にも支援している。

選挙実施過程・制度の強化を中心とした選挙支援の具体例は、投票や開票へのITの導入、地方レベルの登記の整備をはじめとする選挙機関の強化、有権者の参加促進のための選挙への理解促進活動等の技術協力、法整備、選挙実施者に関するワークショップの開催などの技術協力が行われている。

4) 米国国際開発庁 (USAID)

USAIDは、公正で自由な選挙の実施は民主主義を機能させるための必須条件であると位置づけ、選挙支援及び政治過程への支援を民主化・ガバナンス支援 (Democracy and Governance) のなかで取り扱っている。選挙支援は主に、法整備、選挙管理・運営、有権者教育、選挙監視・選挙後のフォローアップ、政党の育成の5重点分野で行っている。

USAIDは、選挙支援を紛争後の選挙 (Post-conflict elections)、大きな変化を伴う選挙 (Breakthrough elections)、選挙の統一 (Consolidating elections)、選挙の定着 (Procedural elections) に類別し、選挙実施への短期的支援と民主的選挙の定着をめざした長期の支援を行っているのも特徴である。

以下は主な支援の概要である。

- 法整備：複数政党制の推進、政党間の共通認識の構築、法改正支援、選挙規制の草案の検討、規制の実行、(選挙法に関する) 助言、選挙運営への監査などへの支援
- 選挙運営：選挙実施に関する立案、活動必要物資、資金供与、行政・ロジ面、技術協力、訓練、戦略的立案・組織運営への支援
- 有権者教育：有権者教育プログラムの準備、プログラムの計画・立案、プログラム活動資金供与、有権者教育プログラム運営技術指導、プログラム実施連携パートナーの構築等への支援
- 選挙監視：選挙監視ミッションの派遣、国内における監視活動へのサポート、メディア活動の監視、裁判官、政党、NGO 団体、ジャーナリスト対象に、違法行為に対する対処方法の技術指導などの支援

5) International IDEA

19の政府機関及び5つの国際NGOを中心に構成されている国際NGOである。ACE (Administration and Cost of Elections) プロジェクト、The Bridge プロジェクト等をはじめとする選挙運営行政支援を国連、カナダやオーストラリアの選挙関連機関や、International Federation for Election Systems (IFES) 等のNGO機関と連携して取り組んでいる。持続可能な選挙プロセス (Sustainable Election processes)、政治参加 (Political participation)、民主化と紛争管理 (Democracy and Conflict Management)、民主主義評価：国家アジェンダの作成と進展の捕捉 (Democracy assessment: National Agenda setting and progress tracking) を主要課題にあげ、選挙計画立案及び運営に関するマニュアルを作成している。また、現地レベルにおける民主化推進に必要な支援のニーズ分析等にも力を入れている。

アフリカ、アジア、欧州、ラテンアメリカの4つの地域の重点国に対し、選挙改善、政治参加、紛争管理の分野で助言や協力を行っている。

2-2-4 教訓と留意点

選挙支援はその国の選挙制度の成熟度合いにより支援のアプローチが異なる。そのなかでも、カンボジアや東ティモール等のように選挙制度が欠如している国への支援では特に中立性が強調される。この点から、選挙支援は選挙支援団体が組織化して行っているのが主流で、国連選挙活動やOAS・OSCE等の動向に注意を払うことが肝要である。

特に紛争後のガバナンス体制が脆弱な国においては、選挙準備期間中の短期的な支援及び技術協

力を中心とした選挙支援のニーズが高い。選挙法整備等への支援に関しては、日本国内リソースの確保が難しいので、今後も人材育成に力を入れることについての検討も肝要である。

また、選挙制度が比較的成熟し、選挙運営等の技術向上が必要とされている国への支援の際は、例えば、行政組織強化として、登録システムの整備と選挙運営支援を包括的に行うなど、選挙支援への取り組みは、選挙直接支援と他のガバナンス支援と組み合わせて行うことも検討する必要がある。

2-3 立法府支援

2-3-1 概念・定義と主要な支援プログラム

(1) 概念・定義

1980年代後半より、多くの開発途上国において軍政や権威主義体制から民主主義体制への移行がみられた。これに伴い、民主的な政治体制の構築を目的とする立法府支援に対するニーズが増加した。このようななか、開発援助コミュニティにおいて立法府への支援を拡大するドナーが増えてきている。一般的に、立法府支援とは、①議会制民主主義に基づく立法府の組織・制度・人材育成支援、②行政府に対するチェック・アンド・バランス機能の改善、③国民の政治参加の促進などを含み、これらの分野への支援を通じて民主化の定着、及びそれを機能させるシステムの構築を図るものである。

(2) 主要支援プログラム

1) 立法府の組織・制度・人材育成支援

民主主義の経験が浅い国では、議員による立法及び審議能力や議会運営能力が低いことが多い。したがって、議員及び議会事務局員を対象に、立法過程、議会運営、政策調査・予算分析、議会委員会制度、公聴会制度など立法機能と議会の役割を中心とした研修、及び議会事務局への専門家の派遣などが行われている。また、政策策定・立法化に必要とされる情報の収集、分析、処理、公開に係るインフラ整備（国会中継設備、国会図書館、議員事務所など）も行われている。

2) 行政への監視能力の強化

行政府の権力が増大する傾向にある発展途上国において、行政府に対する統制や監視機能を強化することは重要である。この分野では、立法による統制（法律・予算・決算案の審議と決議）や人事による統制（内閣の信任・不信任を含む指名・任命制度）への協力が行われている。また、行政の権力濫用や権利侵害に対して、議会に対する報告義務を有する会計検査院や、議会によって選任され議会に責任をもつ汚職対策委員会、人権委員会、オンブズマンなどへの支援を通じて議会による監視機能の強化が行われている。

3) 国民の政治参加の促進

国民の政治参加は民主政治の根幹を成す。国民の政治参加促進のための協力として、議員と選挙民の関係改善、政党活動支援、メディアへの支援があげられる。また、議員と選挙民双方に議会と

議員の役割についての理解促進のための市民教育が実施されている。

2-3-2 基本チェック項目・指標

支援プログラムを検討するにあたり、確認すべき項目、指標は次のとおりである。

- 議会審議にかかる平均時間
- 委員会制度の有無
- 議会審議・公聴会の公開頻度
- 監査機能や行政統制の有無
- 議員立法と行政立法の比率
- 女性、少数民族の議席数

2-3-3 わが国及び主要ドナーの援助動向（方針、特徴、主要事例等）

（1）わが国の援助動向の概観

JICAでは、民主的な社会づくりを考える機会を提供するため、また、わが国の民主化プロセスを紹介するため「民主化セミナー」を実施してきた。このほか、国会の機能と役割や民主的議会運営について紹介する「国会運営セミナー」を実施している。なお、行政に対する監視能力強化に関する支援は、行政支援の「アカウントビリティ（説明責任）向上」の枠組みのなかで取り扱うこととする（3-5-2「重点開発課題と想定されるプログラム」を参照）。

1）アフリカ民主化セミナー

わが国のイニシアティブによって進められているアフリカ開発会議(Tokyo International Conference on African Development : TICAD)において、「良い統治」を開発に必要な基盤として、社会開発や経済開発と並ぶ優先分野に位置づけている。アフリカ民主化セミナーは、この分野への支援の一環として行われるものであり、1999年度よりアフリカ国会議員を対象として実施してきた。既に6コースを実施し、招へいされた74名のうち65名が国会議員である。このセミナーでは、わが国の近代化及び民主主義の経験を紹介することにより、アフリカ各国が取り組んでいる民主化政策の下での経済開発、社会開発の努力の一助になることを目的としている。同セミナーは国会議員を対象としていることから、期間は13日間程度と短期間であるが、研修の内容は、議会制度、政治行政改革、地方自治、日本の近代化及び民主主義の発展に関する講義のほか、日本側議員・市民との懇談会、地方視察、マスメディア視察と多岐にわたり、重要な転換期に置かれているアフリカ各国の議員を主対象に民主的な国づくりを考える機会を提供してきた。

2）タジキスタン国会運営セミナー

1998年7月に武装グループに射殺された秋野豊筑波大学助教授の遺志を継ぎ、タジキスタンの民主化支援を目的として、1998年度より2000年度まで、タジキスタン民主化セミナーが実施され、3年間で議員6名を含む29名の研修員を受け入れた。2001年度より2003年度まで、国会議員及び国会事務局員を対象に、民主主義国家における国家の機能と役割及び国会の民主的運営に関する基礎的な知見を共有することに焦点を当てたタジキスタン国会運営セミナーを実施した。研修の内容は、

衆議院事務局の機能と役割、議員立法過程、委員会制度、予算審議、法案作成などである。2003年度までに招へいされた30名の研修員のうち、国会議員は15名、議会事務局員は13名、大統領府スタッフが2名と国会議員と非国会議員の割合は半々である。

3) アフリカ地域・立法府支援プロジェクト

2003年3月に、アフリカ諸国の立法府における課題、ニーズを整理し、わが国の協力可能性、比較優位を有する分野を確認し、今後の中長期的な支援の可能性・枠組みの検討を目的とする「議会支援」プロジェクト形成調査団が派遣された。調査は、三権における立法府の役割、政策形成への関与の度合い、立法府と他アクターとのかかわり（報道の自由、NGO活動との関連など）、他ドナーによる立法府支援の実態把握が中心であった。同調査の結果を踏まえ、民主制度が相当程度進んでいる国を拠点とし、議員及び議会職員等を対象にした域内ワークショップの開催が提案されている。

(2) 主要ドナーの援助動向の概観

1) USAID

1980年代後半以降、USAIDによる立法府支援の内容は拡大してきており、現在は、①議会における民主化改革、②代表制、③立法機能、④行政府に対する監視機能、⑤インフラ整備、管理・運営、の5つのカテゴリーに分けて数々の協力を実施している。主要事例として、ウガンダ国政府による議会改革プログラムへの支援として、議員の予算・政策分析などに係る研修やスタディ・ツアー、図書館整備を行うほか、「議会支援ドナーグループ」を同国内に設置し、同グループの議長を務めている。このほか、フィリピンでは、議員と選挙民の関係強化のための「議会開発センター（Center For Legislative Development : CLD）」を設置し、公聴会、タウンホール・ミーティング、メディアを通じて議員と選挙民・市民社会団体の意見交換の機会を拡大した。また、ポリビアやグルジアでは、議会の監視能力強化のための予算審議の専門家を派遣している。

2) UNDP

UNDPは、2002年時点で51カ国の国において立法府支援を実施した。①立法機能、②監視機能、③代表制に焦点を当てた政党・市民社会への組織支援、立法における女性のエンパワメント、議員・議会職員に対する能力開発を行っている。現在、立法府支援において設定されている指標は、①会計検査など監視機能、説明責任メカニズムの有無、②議会審議にかかる時間、③議会・公聴会の公開、及び④女性議員の議席数、である。主要事例として、東ティモールにおける新憲法制定の際の議員の能力開発及び技術支援、ニジェールにおける議員を対象とした市民社会やメディアを通じた伝達能力の向上支援があげられる。また、ペルーでは、法案起草時に過去の事例検索を容易にするため、全議会事務所をつなぐイントラ・ネットやデータベースの構築など情報システムを通じた支援を行っている。そのほか、内戦終結間もない時期のタジキスタンでは、政党の代表を対象にした民主化研修が行われた。

3) 列国議会同盟（Inter-Parliamentary Union : IPU）

1889年に設立されたジュネーブに本部を置く議会に関する国際機関であり、現在100カ国以上が

加盟している。議員交流の促進、啓発活動などを中心に活動を展開している。国連との特別な協定の下、国連機関による民主化支援、議会支援における研修活動の実施機関として技術協力を実施している。

BOX 2-1 協力事例：インドネシア国会議員研修

インドネシアは1998年まで32年間に及ぶスハルト政権崩壊後、ハビビ大統領により改革が推進され、1999年5月には地方行政法と中央地方財政均衡法が成立し地方分権化が開始された。しかし、地方議会と地方政府との関係の整理といった当該法律上の問題や、中央（国）と地方（州、県／市）との間の機能や役割の明確化、組織改編、行財政運営、資源配分、法律の改定等様々の課題に直面している。JICAは、インドネシア地方分権政策研修の一環として、2003年8月に、インドネシア国民議会の地方自治等を担当する第二委員会に所属する国会議員18名及び内務省職員2名を招へいした。わが国の制度や現状を紹介するとともに日本側関係者と直接政策対話を行うことにより、インドネシアが抱える地方分権化において生ずる課題解決への一助とした。

2-3-4 教訓と留意点

- わが国のガバナンス分野への支援は、一般的に事業官庁や地方自治体などを含む行政府に対する支援を中心に、近年では法曹界に対する支援として法整備支援が行われている。しかし、立法府に対する支援は民主化や国会運営に係る研修など限られた協力しか行っておらず、わが国におけるノウハウやリソースの蓄積は必ずしも十分でない。
- 「民主化」は壮大なイデオロギーであり、それ自体の技術移転は大変困難な事業となるため、日本側の経験の紹介に限定される傾向にある。非西欧である日本独特の民主化プロセスをアフリカ諸国に紹介することの意義は認められるが、アフリカ民主化セミナー反省会では、研修のインパクト（現地での適用度）を測ることは難しく、実際は日本に関する知見を深めた程度ではないかとの評価が出ている。また、研修にかかるコストや労力（JICA直営）も大きいため、今後は現地国内研修や第三国研修で対応することにより、各国の内政状況に適した研修を実施することが提言されている。前述（2-3-3（1）3）のアフリカの立法府支援調査に基づく現地域内ワークショップの開催検討はこの流れの上にある。
- 「政治、歴史、経済」など一般的なテーマより、「予算審議」「議会運営」「選挙支援」などのように「焦点を絞った」具体的な講義内容にすることにより、研修内容の適切化を図ることができる。タジキスタン国会運営セミナーは、その国に特化しているため、実践的な課題やテーマを選択できる。しかし、アフリカ民主化セミナーの場合、対象国は数ヶ国にわたるうえ、各国の民主化プロセスはまちまちであるため、各国の問題点・ニーズ分析を行い、関係者と十分協議したうえで、各国共通の適切な講義を配置することが重要となる。
- 研修員は、国会議員のみならず、議会事務局員を対象にすることにより、研修により得られた知見を組織的に蓄積できるようにする。
- タジキスタン国会運営セミナーについては、衆議院法制局より議員立法に係る講義、同院庶務部より事務局の人材育成に係る講義の協力を得ているので、内容はより実践的になっている。国内の協力体制が整いつつあるので、この分野における人材データベースの構築は重要と思われる。

- 他ドナーにおいては、立法機能や役割に関する研修のみならず、議会の民主化プロセスにおいて生じる多様な課題に対応できるよう市民教育、選挙支援、政党支援、地方議会支援、メディア支援、インフラ整備などを有機的に組み合わせた総合的な技術協力プロジェクトが展開されている。JICAにとって新しい分野への支援であるが、立法府に係る課題やニーズを調査・把握し、柔軟かつ総合的に対応することを検討すべきである。

2-4 警察・刑事司法支援

2-4-1 概念・定義と主要な支援プログラム

(1) 概念・定義

民主化支援における警察・刑事司法分野の支援は、制度構築・改善に対する支援と、警察・検察・裁判所・刑務所といった行政の能力向上に対する支援という2つの側面がある。いずれも、民主化への発展段階、あるいは民主主義体制下において、公正な法の適用を実現させ、人権の保障、市民社会や地域の安定を目的として行われるものである。

具体的には、警察法や公安委員会制度といった民主的で透明性の高い警察制度の確立に向けた枠組みづくりに対する支援、犯罪捜査、薬物取り締まり、指紋鑑定、警察通信、教育訓練といった個別の警察技術や警察組織の能力向上に対する支援、警察・検察・裁判所の効果的な連携による犯罪防止、犯罪者処遇の改善のための制度改善や刑務官の能力向上といった支援が行われている。

また、国際組織犯罪や「人の密輸」(人身売買)²といった、国境を越えた犯罪を防止するための地域間協力も行われている。

(2) 主要な支援プログラム

1) 警察分野の協力の類型化

● 警察民主化支援

—警察改革(警察法案制定支援、公安委員会制度(警察の政治的中立性)、透明性・説明責任の向上)

—市民警察(地域警察活動、通信指令、現場鑑識、苦情申立制度等)

—教育訓練(意識改革、教育制度改善、教材作成、教官育成、施設強化等)

● 犯罪捜査技術(鑑識、指紋識別、科学警察、国際捜査、犯罪情報整備等)

● 警察通信、無線整備

● 薬物対策

● 交通警察

² 「人の密輸(人身売買)」とは広義では“the smuggling of and trafficking in human beings”の訳で組織的かつ不法に人を出入国させること全般を指す言葉として使われている。このうち“smuggling”は「蛇頭」等の犯罪組織による集団密輸組織による集団密航事件に代表されるような不法入国の幫助を指し、“trafficking”は犯罪組織等が性的搾取や強制労働などに従事させるために、人(特に女性や児童)を本人の意思に反して出入国させるような行為を指して使われ、前者は「不法移民」、後者は「(狭義の)人の密輸(人身売買)」と訳されている。(警察庁ホームページより：<http://www.npa.go.jp/sosikihanzai/kokusaisousa/kokusai1/smuggling.htm>)

2) 刑事司法分野の協力の類型化

- 犯罪者処遇（犯罪被害者保護制度、矯正処遇、拘禁に代わる社会内措置等）
- 公務員による腐敗行為防止
- 刑事司法における警察及び検察の効果的運営
- 国際組織犯罪の現状と対策、国際捜査共助
- マネーロンダリング
- 人の密輸及び不法移民

2-4-2 基本チェック項目・指標

支援プログラムの検討にあたり確認すべき項目・指標は以下のとおり。

(1) 警察分野

- 国家警察・地方警察の組織・職務
- 公安委員会制度の有無
- 警察官数／人口（インドネシア：1/878（バリ：1/350）、パキスタン：1/500、フィリピン 1/440、タイ 1/660、欧州諸国 1/300-400、日本 1/550）
- 他の法執行機関、軍組織との関係
- 地域警察活動、交番・駐在所制度の有無
- 苦情申立制度の有無、苦情件数
- 警察活動・犯罪捜査資機材（車両、鑑識、科学鑑定等）の整備状況
- 犯罪情報の管理状況
- 通信指令、警察無線等、情報通信施設の整備状況
- 刑事事件発生件数、刑事事件検挙件数・刑事犯検挙人数
- 交通事故発生件数、検挙人数
- 人材開発（階級、昇進モデル）、教育訓練（制度、施設、教官、教材、検定制度）

(2) 刑事司法分野

- 刑事司法関係機関（警察・検察・裁判所・刑務所）の体系、法制度
- 犯罪者処遇に関する法制度
- 矯正・保護に関する組織・制度
- 人材開発

2-4-3 わが国及び主要ドナーの援助動向（方針、特徴、主要事例等）

(1) わが国の援助動向の概観

1) 警察分野

これまで JICA は警察庁の協力を得ながら、警察運営、交番制度、捜査手法、犯罪鑑識、薬物対策、交通警察等の技術協力を、専門家派遣、研修員受入れ等によって、アジア地域だけでなく中南米やアフリカ地域の諸国に対して行ってきた。このように、警察組織の強化や警察対応力の向上に

対して、幅広い分野や地域を対象に協力が行われてきているが、日本の協力の特徴的な点として、市民のための地域警察活動の強化をあげることができる。シンガポールと日本における交番制度に関する第三国研修が代表的な協力であるが、警察幹部を日本に招へいするセミナーなどの機会においても、交番・駐在所制度を中心とした地域警察活動を紹介するプログラムが生まれ、治安維持における、警察と地域住民との良好な関係と連携の重要性が各国警察関係者に伝達されてきた。

昨今は、民主化支援の一環としての警察支援ニーズが高まり、日本警察の協力に対しても高い期待が寄せられている。

民主的な警察づくりのための協力として2002年度から開始された「インドネシア市民警察活動促進プロジェクト」は、ジャカルタ近郊のブカシ警察署をパイロット・サイトとして、国軍から分離・独立したインドネシア国家警察の民主化・近代化を支援するもので、警察分野における初の包括的プロジェクトとして国内外の注目を集めている。また、パキスタンに対しても、警察の民主化に向けた協力が行われている。インドネシア、パキスタン共に、日本警察との長年にわたる交流を基礎として、日本の警察制度を参考に法整備が行われたため、わが国協力に大きい期待が寄せられている。

JICAを通じた技術協力以外には、International Police Task Force (UN-IPTF) によるボスニア警察再建、国連銃器研究プロジェクトへの資金援助、ハイチ警察創設のための国連信託基金への資金拠出が行われてきている。また、警察庁独自のODA 予算によって、交番・駐在員制度、運転免許管理、銃器管理、組織犯罪対策、国際テロ対策といった分野の調査・セミナーが実施されている。

なお、警察庁は、効果的な国際協力を推進するための組織強化を図るため、2003年度より長官官房国際部国際第一課に国際協力企画官ポストを新設した。

2) 刑事司法分野

当該分野の研修員受入れや専門家派遣といったJICA事業は、法務省や国連アジア極東犯罪防止研修所 (United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders: UNAFEI、国連と日本政府の共同運営による地域研修所) との協力によって行われてきている。

UNAFEIによる協力は、検察、警察、裁判、刑務所、保護観察といった刑事司法にかかわる幅広い角度から、犯罪者処遇、矯正制度、青少年犯罪防止、公務員汚職防止等の犯罪防止に向けた協力を行っている。

(2) 主要ドナーの援助動向の概観

1) 英 国

- インドネシア：政策支援（長官アドバイザー）、警察幹部招へい研修（組織管理）、NGO を通じた間接的支援
- ソロモン警察へのアドバイザー派遣

2) 米 国

- インドネシア：国際捜査トレーニング（爆弾処理、警察管理等）担当、テロ対策促進のための資金供与、薬物捜査（米司法省麻薬取締局）、指紋自動識別システム（Automated Fingerprint

Identification Systems : AFIS) 導入による犯罪データ整備支援、現場鑑識用警察車両供与

- パキスタン：AFIS 導入による犯罪データ整備支援

3) オーストラリア

- インドネシア：隣接地域の治安対策強化：共同捜査（国家主権侵害との批判）、不法入国防止、英語教育、組織管理研修
- ソロモン諸島における警察組織再建（人材育成）支援

BOX 2-2 オーストラリア国際開発庁（Australian Agency for International Development : AusAID）による警察支援

オーストラリアのODAは国益を重視するとともに、いずれのセクターも、アジア・南太平洋を中心に実施している。警察分野においては、近年、民族間の紛争等によって不安定な情勢にあった国の治安回復に向けた協力が行われてきている。主要な協力は以下のとおり。

① パプアニューギニア北ソロモン州（ブーゲンビル）警察強化（1998）

和平合意後、ブーゲンビル復旧・復興5ヵ年プログラム（1億オーストラリアドル）の一環として実施（25万オーストラリアドル）。オーストラリア及びニュージーランドのアドバイザーが、一般市民や元ブーゲンビル革命軍兵士によって構成される予備警察官の教育・訓練を実施。

② ソロモン警察アドバイザー（1999）

民族紛争で治安が悪化していたソロモンに対し、法秩序・国家安全プログラムの一環として、2名のアドバイザー（サウスオーストラリア及びビクトリア警察幹部）を長期派遣し、警察活動の改善・強化に対する助言を行った。

③ バヌアツ警察能力向上プロジェクト（2003-2004）

首都ポートビラの警察署における警察能力向上のため、警察運営、人材育成、活動強化を支援する。なお、実施はオーストラリアコンサルタントへ委託（270万オーストラリアドル）

④ サモア警察強化（2003-2004）

公的部門の改革支援の一環として、サモア警察の強化を支援する。あわせて、国境警備、出入国管理、税関に対する支援も行う。

⑤ 国別研修「フィリピン警察捜査官・人権研修」（1997）

オーストラリア外務省・AusAIDが共同事業である人権基金によって、フィリピン警察の捜査官5名を招へいし、オーストラリア連邦警察が受入機関として人権に配慮した捜査活動技術について研修を行った。

4) 国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）

- インドネシア：難民対応の教育を目的とした、機動隊に対する人権教育（ベルギーNGO（Equity International）に委託）

5) UNDP

- UNDPは、安全保障セクター改革（Security Sector Reform : SSR）を、紛争発生後における広範な社会変革の重要な要素ととらえ、単なる垂直的な機構構築や能力強化の問題ではなく、市民との信頼構築のための透明性の向上、運営上の効率性向上、市民による監視構造の構築、市民・地域社会による安全保障機関へのアクセス改善、といった事項を重視している。

- UNDPは、社会の安定が、平和と持続可能な人間開発の確立を達成するうえで不可欠であるとの認識の下、政府と市民社会の両方の側面から安全保障政策と能力構築を支援し、全世界で70以上の安全保障分野のプロジェクトと、20以上の警察分野のプロジェクトを実施している。

BOX 2-3 UNDPによるコソボ警察支援

コソボ警察（KPS）は、1999年に設立以後、国連コソボ暫定行政ミッション（United Nations Interim Administration Mission in Kosovo：UNMIK）により協力を受けてきたが、予算削減によってUNMIKの支援は2002年末に打ち切れ、これに代わり、UNDPが、KPSの能力向上、地域社会とのパートナーシップ構築のため、2つのプロジェクトを2002年から2003年にかけて実施した。

「コソボ警察運営能力強化プロジェクト」では、これまでKPS設立以降、現場警察官の能力強化が図られてきたが、管理・運営能力が脆弱であることから、直接警察業務に携わらない官房、文民技師等の強化を目的として実施された。6名の専門家から成る技術協力チームにより、予算管理、経費管理、賃金等の財務部門、機材調達、施設維持、補修設備等のロジ部門を支援。

「コソボ警察・地域社会ベース活動準備プロジェクト」は、警察官と地域社会の双方にアプローチして、地域社会ベースの警察活動のシステムを構築することを目的として、参加型問題解決能力と手法の確立、地域社会作業委員会の設立、コソボ警察学校の訓練カリキュラム開発等を支援した。

6) NGO

警察分野におけるNGOによる活動実績は一般的に少ないが、インドネシアにおいては、欧米の警察OB等によるPartnership for Governance Reform（インドネシアにおいては、主に、UNDP及び世界銀行からの資金によって活動。日本も、400万米ドルを拠出）が、国家警察の改革に関して以下のような支援を行っている。

- 警察改革に係る法案公開討論会・社会的認知のためのセミナー開催、Community Policing、教育訓練制度、性差別問題、機動警察隊改革、警察通信、予算制度改革、説明責任促進など。

BOX 2-4 シンガポールへの交番輸出

交番・駐在員制度は、日本の地域警察活動を高く評価した米国・ニューヨーク市立大学ベイリー教授（のちにシンガポール第三国研修講師も務める）がその著書「Forces of Order」で世界に紹介したのがきっかけとなった。

1970年代に急速な経済成長とともに犯罪発生件数が急増していたシンガポールは、1981年、わが国に交番制度導入に対する協力を要請した。警察庁が提言書を取りまとめてシンガポール内務大臣に提出し、その後、両国警察幹部が相互に訪問しながら検討を重ね、1983年5月に、トアバヨ警察署にキーボンNPP（Neighborhood Police Post）が最初の交番として開設されたのち、各地にNPPが設置され、日本の110番に当たる999番も開始され、完全に制度として定着している。NPPを導入した結果、1989年から8年連続で犯罪発生件数が減少し、また、住民に安心感を与えるだけでなく、ワンストップサービスの利便性により、市民の支持と高い評価を得ている。

1995年からは、シンガポールにおける第三国研修が開始され（第2回からは日本でのプログラムも併せて組まれている）、成功事例として日本からシンガポールへの交番制度の輸出が各国警察関係者に紹介され、モンゴル、インドネシア、カンボジア、タイ、フィリピン等、多くの国で、交番制度を参考にした制度が導入されてきている。

BOX 2-5 インドネシア警察改革支援プログラム

2001年8月28日、国民協議会決定により、インドネシア国家警察は国軍から正式に独立し、警察の民主化、市民警察化のための改革が推進されている。こうした改革の効果が目に見えるようになるまでには、いずれも長期的な努力を必要とするが、既に国家警察本部組織改編のように具体化したものも現れている。インドネシア国家警察は軍隊色の段階的解消を図って、独立した市民警察の確立をめざしている。国軍もインドネシア国の民主化改革の過程における警察改革の重要性は十分理解しており、警察の改革努力に水を差すような行動が、国軍への国民の期待や国際世論を大きく裏切ることになることは十分承知している。国軍が以前とは異なる形で治安責任に介入してくることはあり得ても、警察が再び軍の一部となるような時代の逆行は考えられない。しかしながら、公権力の行使を伴う機関への協力であることから、ODA大綱が掲げる原則に照らし、グッド・ガバナンス促進、民主化促進、基本的人権及び自由の保障等に十分配慮しつつ協力を実施していくことが重要である。

本プログラムの目的はインドネシア国家警察の市民警察化に向けた改革を各分野で支援することにより、同国の安定を図るうえで不可欠な警察活動の開発支援を行うことにある。インドネシア国家警察の警察民主化を着実に進捗せしめるために、JICAは2001年2月から、個別専門家「国家警察長官アドバイザー」を派遣し、警察行政全般について改革の方向性等に関してアドバイスを行ってきている。2002年度には、市民生活と密接した警察行政分野を執行するうえで最も基本的な通信指令、刑事司法の核となる犯罪捜査の原点である現場鑑識業務を中心とした技術協力プロジェクト「市民警察活動促進プロジェクト(2002.8-2007.7)」を、ジャカルタ郊外のブカシ警察署をモデル警察署として開始した。また、民主化の発展に伴い深刻な社会問題となっている薬物犯罪撲滅のための薬物対策専門家派遣、2002年10月の爆弾テロ事件によって大きなダメージを受けたバリ島復興策の一環として、バリ州警察本部長アドバイザー派遣を実施している。

本プログラムでは、個別専門家、技術協力プロジェクト、国別特設研修(インドネシア警察行政セミナー)、また、無償資金協力やボランティアスキームの活用も検討されており、各投入が警察民主化に向けて有機的に結びついている。

2-4-4 教訓と留意点

(1) 警察民主化支援における留意点

1) 相手国側のコミットメント

警察組織を国軍から独立させる、あるいは政治的に中立させるなど、警察体制の民主化への転換を図る際には、国家のリーダーによる強いリーダーシップが求められる。いかなる分野を支援する場合も同様であるが、特に、警察の民主化を支援する場合は、相手国側の強いコミットメントを確認したうえで、先方政府の取り組みを後押しするような協力を実施することが重要である。

2) 上級幹部に対するアプローチ

警察組織は、いわゆる「縦型」の組織であり、トップダウンによる指揮命令系統によって、組織戦略や制度改革が決定される特徴がある。これまで現場レベルの警察官を対象とした特定の技術についての協力が、単なる技術の習得といった一過性のものにとどまってしまった事例は少なくない。公安委員会や交番制度といった運営面の協力や、指紋鑑識や通信指令といった技術面に対する協力をこたわらず、協力成果を制度の改善に結びつけるためには、長官や上級幹部といった意思決定者レベルに対して助言を行うことが必要である。インドネシア国家警察に対する協力事例に見られるとおり、長官アドバイザー派遣による上級幹部に対する改革支援と、警察署レベルへの技術支援を

同時並行的に行うことが効果的である。こうした大規模な協力が困難である場合であっても、上級幹部を本邦研修に招へいして、日本が実施している支援の意義について理解を深めてもらうためのプログラムを組むことが望ましい。特に、交番や警察署といった地域警察活動や、犯罪現場における丹念な鑑識技術を視察させ、新たな制度の導入やハイテク機材導入にあたっては、その基礎は現場における地道な活動にあることについて、肌で感じてもらうことが重要である。また、上級幹部とともに、将来の警察組織を担う若手の幹部候補生を本邦研修に招へいして改革意識を向上させることも重要である。

3) 現場レベルの警察官の育成

上記2)に関連し、上級幹部に対するアプローチとともに、実際に地域社会において市民と接触し、犯罪発生時に初動捜査を行う、現場レベルの警察官のレベルアップも、民主的な警察づくりを支援するうえで重要である。市民警察を推進するには、これまでの警察と市民社会の関係に十分留意しながら、パイロット地区における現場警察官に対する直接的指導や、警察学校における教育・訓練プログラム改善によって国内の幅広い警察官を対象に意識改善を促すことが重要である。

4) 市民社会との関係構築

インドネシア国家警察改革支援では、その基本目標を「警察が市民からの基本的信頼を得ること」として、それを達成するために、市民からの要望に「迅速」かつ「誠実」に応えることを柱としている。これまで、丹念な証拠収集を行わず、自供中心（時には拷問による自供の強要）の犯罪捜査が行われてきたり、金品を渡さないと市民からの要望に動こうとしないなど、市民が抱く警察のイメージが著しく悪い例も少なくない。これは、長年にわたる市民と警察の関係や社会・文化に根づいたものであり、短期的に改善できるものではない。市民からの通報に、「迅速」に応え、「誠実」に犯罪捜査を行うことによって客観的な遺留証拠を収集して犯罪を解決する、という捜査活動実績を1つでも多く積み重ねて市民からの信頼が高められるよう、警察側の地道な努力と忍耐が求められる。「市民警察」を推進していくためには、プロジェクトの立案段階から、地域住民の声に耳を傾けて警察活動の課題点を検証し、市民・警察双方の共通理解の下でプロジェクトを進めていくことの重要性はいうまでもない。

5) パイロット地区の選定

インドネシアでは、警察署をベースにした「パイロット・プロジェクト」方式を採用し、市民警察の実現を支援している。パイロット地区の選定にあたっては、将来的な他地域への展開を念頭に置いて、人口規模・産業構造など、できる限り平均的な地域を選定することが望ましい。

6) 他の法執行機関（裁判所、検察、刑務所等）との関係

現場鑑識活動が刑事司法分野の一部であるとの認識の下、相手国の他の法執行機関（裁判所、検察、刑務所等）との関係に留意する必要がある。

BOX 2-6 パキスタン警察改革支援における科学捜査分野の協力要望

パキスタン警察は、公安委員会制度の導入による政治的に中立した透明性の高い警察運営や市民警察 (people-friendly policing system) の実現をめざし、日本警察による技術支援を要請した。日本は、2002年度に国別研修「パキスタン警察行政セミナー」を実施するとともに、2003年度以降も専門家派遣等を計画している。また、パキスタン側は、こうした分野とあわせて、DNA 鑑定、微生物・細菌学、化学検査、弾道学といった科学捜査の、施設・機材及び技術両面に関する協力を日本側に要望した。

昨今、特に2001年9月11日以降、テロ事件等によって治安の悪化が懸念されるパキスタンにおける科学捜査技術導入の必要性に、一定の理解を示すことはできる。しかしながら、現状では犯罪発生時の初動捜査、特に犯罪現場に急行して行うべき証拠収集や証言の聞き取りといった丹念な犯罪捜査が、技術・体制・基本的な資機材のいずれにおいても不十分である。すなわち、科学捜査の施設を整備しても、高度な科学鑑定技術を必要とする証拠試料がほとんど収集されない点が懸念されることから、日本側は時期尚早と判断した。まず取り組むべき点は、現場捜査能力の向上であるため、同分野の技術協力を今後進めていく。

また、これまで JICA は短期専門家派遣や研修員受入れによって、指紋鑑定技術の技術協力を行ってきたが、パキスタンにおいては、被疑者の指紋を前科の有無の確認に使用しているにとどまっており、遺留指紋を採取して犯人割り出しのための証拠として活用していない現状がある。今後の協力を進めるにあたっては、単なる鑑定技術の移転にとどまらず、制度面にも配慮した協力が必要である。

(2) 資機材供与における留意点

1) ハイテク機材の導入

途上国が警察改革に取り組むうえで、高度な機材導入に関心をもつことが多い。当然のことながら、機材導入の前提は、「人」すなわち警察官による地道で丹念な犯罪捜査活動である。本邦研修で、日本警察の科学警察研究所、指紋センター、通信指令センターといった施設見学をプログラムに含めることがあるが、その基礎になっているのが「人」であることを研修員に十分理解してもらうことが重要である。

ハイテク機材を導入する場合には、技術・維持管理（気候条件も含む）能力といった条件以前に、人材育成や制度改善の状況に応じた段階的な導入に留意することが必要である。証拠資料の採取といった現場鑑識のレベルが向上していない段階から、科学捜査ハイテク機器導入は時期尚早である。また、AFIS 導入にあたっては、単に被疑者の余罪照合を目的とするのではなく、遺留指紋の識別による犯人割り出しに活用できるような、犯罪捜査制度やインフラ基盤（情報通信ネットワーク）が前提となる。

2) 通信機器

他方、警察無線の整備といった機材については、市民警察を促進するうえで、効果が発現しやすい機材として考えられるが、通信司令体制の整備が前提であり、住民からの通報を受けた際の、警察官の判断・指示・措置など、警察無線を使用した一連の初動活動を十分機能させるための技術支援が必要である。

日本は、アフガニスタン復興支援の一環として、無償資金協力による無線機材の整備への支出を行っている。

3) 車両等

市民警察活動を行うにあたって、日常的なパトロールだけでなく、市民からの通報を受けた場合に迅速に犯罪現場に急行するため、パトロールカーや二輪車は重要な警察装備である。供与にあたっては外務省との協議が必要であり、用途、管理方法について相手国側と十分協議のうえ慎重に検討する必要がある。

また、機動警察隊等の警察防護装備資機材の供与についても同様である。

2-5 メディア支援と民主化教育（事例紹介）

2-5-1 メディア支援

日本はこれまで無償資金協力を通し、報道の自由など自由で独立したメディアを保障する支援を行ってきた。また放送番組制作、視聴覚メディアなど情報通信技術に関する専門家派遣と研修員受け入れ、放送機材の供与・整備を通して、メディアを媒体として民主的プロセスを促進する支援を行っている。これらの支援はこれまで紛争を経験したコソボやアフガニスタンなどに対して行われており、紛争要因、民主化による影響を十分に分析・把握しながら行われている。

BOX 2-7 メディア支援 例1：コソボ独立メディア支援

コソボ独立メディアへの支援プロジェクトは、2000年1月より2003年6月まで日本政府の拠出金約1,450万米ドルで行われた。

これまで、コソボ（セルビア・モンテネグロ共和国内）のメディア及び公共情報システムは、政府により管理されており、独立系のメディアは育っていなかった。1999年6月北大西洋条約機構（NATO）による空爆が終わり、メディア及び公共情報システムの再開にあたり、民間のラジオ局設立や新聞の発行が試みられた。しかし、当時、テレビやラジオ放送の発展は手が回らない状況であった。

このような状況を踏まえ、コソボのメディア開発を担当するOSCEと協議のうえ、UNDP、UNMIK、日本政府が、メディア及び公共情報の能力開発プロジェクトの実施を提案した。このプロジェクトは、これまで脆弱であったテレビ及びラジオ局の施設及び技術的な能力の向上をめざすことを目的とした。

プロジェクトにより、民間メディア（ほとんどがアルバニア系コソボ住民向け）やRTK（ラジオ・テレビジョンコソボ）公共放送局のローカル番組（ニュース番組、公開討論、文化や教育に関する番組など）の制作や放送能力が向上した。プロジェクトの下、送信機やマイクロ波中継装置を設置することで、コソボ領域内の地上波通信システムの修復も行った。また、地方のラジオやテレビ番組制作のためのスタジオ装置の供給も実施した。人材育成にも重点を置き、RTK放送局の職員に対して、本プロジェクトによって調達されるすべての機器の操作方法と維持方法の研修が実施された。コソボの住人は地元の情報を地元の言語によって提供されるという恩恵を受けることとなった。

（出所：http://www.unops.or.jp/japanese/project/Kosovo_media.html, http://www.undp.or.jp/hotspots/kosovo_kim.html）

BOX 2-8 メディア支援 例2：アフガニスタン研修

メディア育成支援としてJICAは、報道関係者の招へいや記者研修事業、テレビ・チーム招へいなどを行ってきた。2002年にはアフガニスタンから放送分野の研修員2名が来日し、テレビ番組制作や放送に関する基本的な知識や技術を学んだ。JICAは1975年から1976年にかけてアフガニスタンのテレビ局建設を支援し、放送機器の供与、テレビ、ラジオ分野での専門家派遣、研修員受入れなどを通じて同国のテレビ放送開始に貢献した。アフガニスタンに対するメディア・インフラの強化支援は「緊急ロヤ・ジルガ（国民大会議）」の全国放映を支援し、民主化を促進している。

(出所：<http://www.jica.go.jp/press/020705.html>)

2-5-2 民主化教育支援

日本はこれまで民主化教育支援を行った実績はないが、旧ユーゴの紛争を経験した地域では国際機関やNGOなどにより、初等教育から高等教育、また、市民教育のレベルで民主主義の理解と人権尊重を促進する民主化教育、平和教育を行っている。

BOX 2-9 民主化教育：ボスニア・ヘルツェゴビナにおける民主化教育の事例

欧州評議会は2002～2004年の2年間、現任教員に対する「教員トレーニングセンター構築」プロジェクトを行っている。このプロジェクトでは、民主主義と人権について教えることができる高校レベルの教員を3,000人以上研修し、民主化と人権についての科目を初等教育から高校教育に至るまで公式カリキュラムとして導入する活動を行っている。また、教科書作成やカリキュラム作成も実施している。

CIVITAS(ボスニア・ヘルツェゴビナ全土であらゆる教育レベルで市民教育を実施する教員ネットワーク、NGO)は学生に対し民主主義の基本的原理を通して、民主社会のなかで市民としての責任と役割を理解し、受け入れることを可能にすることをめざしたプログラムを実施している。このプログラムは民主主義の理解、寛容の助長、民主社会への積極的参加に必要な能力向上、学生の民主的思考による紛争時の意思決定及び問題解決の能力向上を目的とした活動に取り組んでいる。

第3章 行政機能向上への支援

本章では、まず、3-1で、行政の概念について説明し、行政機能とは、国民の生存権と社会的権利の保障、社会的公正の増進と格差の是正、経済の安定と成長の促進という3つの使命を果たすため、社会の資源を管理し、サービスを提供し、さらには民間の活動の環境整備とルールづくりを行うことであると定義する。

3-2では、開発途上国における行政機能の課題を分析し、上位課題（目的）として、「効率と効果の向上（効率と効果）」「資源動員と配分の改善（選択と集中）」「参加と透明性の向上」の3点を整理する。更に、その上位課題（目的）に対する具体的な行政機能の課題（手段）について、「行政改革」「分権化」「腐敗防止」の3つのカテゴリーに分類し、詳細に論じる。

そのうえで、3-3において、行政機能向上に関するガバナンス支援のアプローチとして、「行政基盤」としての行政機構や公務員制度・地方自治制度などの基本制度や、政策調整や行政監督にかかわる行政の総合調整機能に対する支援と、個別分野における行政活動に関連する「行政運営」改善支援の2つのアプローチを説明する。

3-4では、行政機能向上に関するガバナンス支援の国際動向として、日本（JICA）、世界銀行、国連開発計画（UNDP）、ドイツ技術協力公社（GTZ）、米国国際開発庁（USAID）の援助動向を紹介する。

3-5では、上述の分析と整理を踏まえて、わが国の支援の基本方針として、行政基盤に対する支援と個別分野における行政運営改善支援を選択的に拡充していくこと、日本の比較優位を生かして制度面の支援を拡充すること、具体的な問題意識の醸成や問題解決などの「アウトカム」を重視して既往のスキームの柔軟かつ創造的活用を行うこと、援助を通じてガバナンスに負の影響を与えないよう配慮を行うこと、などを提言する。また、JICAとして重点的に支援を行うべき課題を、「行政機能の効率と効果の改善」、「調和のとれた地方分権の推進」、「参加の促進と透明性の向上」の3点から、これまでの支援実績を踏まえながら整理する。

3-6として、行政機能の向上に関するガバナンス配慮について、援助の計画・実施においてなぜ、どのような配慮を行うべきか、また、途上国のガバナンス状況への配慮の必要性と確認すべき項目について整理する。最後に3-7では、今後の行政機能の向上支援に向けて、教訓と留意事項をまとめる。

3-1 行政の概念

透明性や効率性などに関する行政のあり方は、政治的側面と司法的側面とともに、開発途上国におけるガバナンス課題の中核を成す。一方で、行政（Public Administration）という概念は、多義的かつ流動的なものであるが、表3-1に示す使命、機能及び過程の3つの要素により構成されるものと整理することができる。

表 3-1 行政の概念の構成要素

(1) 行政の使命	① 国民の生存権と社会的権利の保障 ② 社会的公正の増進と格差の是正 ③ 経済の安定と成長の促進
(2) 行政の機能	① 経済的、社会的資源の管理 ② 市民社会と民間部門に対するサービスの提供 ③ 市民社会と民間部門の活動に関する環境づくりやルール設定
(3) 行政の過程	① 政策立案及び決定 ② 政策執行 ③ 政策評価

出所：西尾勝・村松岐夫編（1994）を参考に筆者作成

こうした行政の概念は、欧米を中心として歴史的に形成された「福祉国家」の概念¹と密接に係るものだが、歴史的文脈が大きく異なる開発途上国においても、今日、広く共有されるに至っている。この背景には、一般に、開発途上国の行政の枠組みが、独立以前から継承した遺制を出発点として、開発援助などを通じてもたらされる外発的な要因により大きな影響を受けながら発展してきたという基本的な構造がある。したがって開発途上国の行政の制度や組織は、先進国における行政概念の変化（BOX 3-1 参照）に影響を受けやすい状態にあり、むしろ先進諸国の場合と比べて、よりダイナミックに変化する傾向にある。そのため、自律性、内発性、持続性という面での問題が行政機能を阻害する場合も少なくない。

BOX 3-1 開発途上国の行政部門に対する先進国の影響

多くが1950年代から1960年代にかけて独立を果たした開発途上国は、同時期に本格化した開発援助の後押しを受け、福祉国家の概念をモデルとして行政機能の整備を図り、そうしたなかで、公的部門の肥大化が急速に進んだ。一方、先進国の側においては、福祉国家モデルは1980年代以降に始まった世界的な行政改革の流れのなかで見直しを迫られ、「新公共管理論（ニュー・パブリック・マネジメント）」（New Public Management：NPM）が理論的支柱となり、公的部門の減量化が進められている。また、行政の担い手の面では、政府を中心とする公的部門による独占状態が崩れ、企業や市民団体がその役割を急速に拡大しつつある。こうした行政のパラダイムの変化は下表のようにまとめることができる。

¹ 福祉国家（Welfare State）の起源は16世紀イギリスの貧民救済法に遡り、第2次世界大戦後「揺りかごから墓場まで」というスローガンとともに先進諸国の間で急速に広まった。貧困、健康、人権などに関する「国民の福祉を政策的に増進しようとする民主的な政府をもつ国を福祉国家と呼ぶ」（ロブソン、1980）とされるように、福祉国家の概念は「福祉」の概念自体が歴史的多様性と不可分なもので、共通の定義は困難とされているが、一般には、福祉国家は次のような要件を満たすものと整理することもできる（辻、1994）。これらは、開発途上国がモデルとする国家の姿もこうした要件に合致するものと考えられる。

- ① 民主化：参加と分権を保障する民主的政治システムが存在している。
- ② 経済調整：市場経済メカニズムを制御する公的な装置が存在している。
- ③ シビル・ミニマム：すべての国民に保障されるべき生存権や生活水準について、一定の共通認識が社会に存在する。
- ④ 市民社会：社会の側に、社会的弱者の救済や人権の擁護などを増進しようとする相互扶助の自発的意思が存在する（市民社会基盤）。

出所：辻隆夫（1994）

BOX 3-1の続き

■変化する行政のパラダイム

行政の使命	近年の国際的な動向
国民の生存権と社会的権利の保障	国家が果たすべき最も基本的な使命として、人間の安全保障、シビル・ミニマムなど、様々な切り口から論じられている。グローバリゼーションの下で、生存権や社会的権利の国際標準を考慮しなくてはならない状況が生まれつつある。
社会的公正の増進と格差の是正	税金の増大にとどまらず、受益者負担の拡大、高等教育と基礎教育の配分見直し、行政の減量化などアプローチが多様化している。手段については効率性の観点から民活への傾斜が強まっている。
市場経済の安定と成長の促進	市場に対する介入のあり方が、国際標準をより徹底する方向に変わりつつある。
市民社会と民間セクターの能力の増進	公的な目的を達成するための手段としての「参加」から、市民社会のエンパワーメントへと基本的な価値が転換しつつある。

出所：西尾勝・村松岐夫編（1994）に基づき筆者作成。

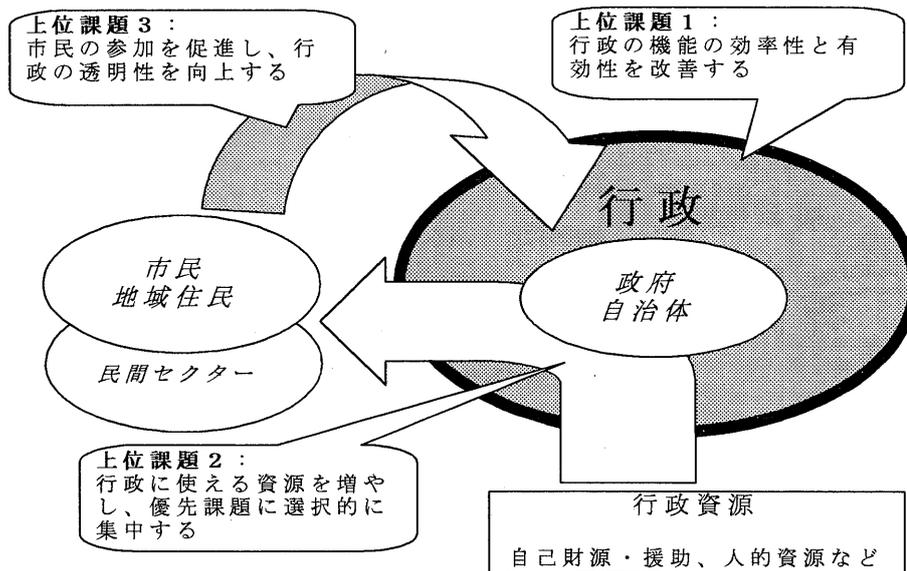
こうした先進国内の新たな動向は、二国間ベースや国際機関ベースの開発援助を通じて、再び開発途上国の行政に大きな影響を与えつつある。そうしたなかには、地方行政の機能を事実上NGOが代替するなど、先進国の場合以上に急進的な形で改革が進んでいる事例も少なくない。

今日、いわゆる「国際標準」として受け入れられている行政の使命や機能は、先進諸国が非常に長い時間をかけて漸進的かつ自律的に成熟させてきたものである。これに対して、開発途上国の行政はごく短期間に強い外的な影響の下で整備が進められてきた。行政の発展プロセスは自律的なものというよりも、援助国の国内動向の振幅に直接的に影響を受けて、時として歪められ、様々な形で矛盾が表面化している。こうした外部からの影響と国内の社会構造の緊張関係は、農業技術の導入やインフラの整備といった技術面の開発を中心とする分野と比べて特に顕著に現れている。

3-2 開発途上国における行政機能の課題

3-2-1 行政機能に関する上位課題

開発途上国の行政機能をめぐる課題は、各国の社会構造や歴史的経緯に結びついた多様なものであるが、基本的な点では共通している。それらは、第一に効率や質を高めること、第二に財源や人的資源などの行政資源を増やし、最適に配分すること、第三に市民や民間セクターの参加を促進し、透明性を高めることである。これら3点は、本報告書の冒頭において整理したグッド・ガバナンスとして実現すべき価値を内包するもので、行政機能の向上に関する「上位課題」と位置づけることができる。



出所：筆者作成

図3-1 行政の上位課題

(1) 効率性と有効性の向上（効率と効果）

1) 行政の効率性の改善

行政の簡素化と効率化は、1980年代以降に構造調整計画が本格化して以来、開発途上国行政部門の主要課題と位置づけられている。先進国における新公共管理論（New Public Management：NPM）の本格的導入により、1990年代以降その流れが加速し、肥大化した行政部門の大胆なスリム化がアウトソーシングや民営化の形で進められている。人件費に代表される経常経費が財政の大半を占める状況では持続的な開発は成し得ないことから、経常経費の削減をめざす行政改革は多くの開発途上国の重点政策課題となっている。一部の国では地方行政を中心として、民間が行政の機能を代替する状況も生じている。

2) 行政の有効性の改善

行政の効率化は、行政サービスの対象である国民の満足を必ずしも増進するものではない。保健医療や農業技術普及などの行政サービスを必要とする国民の期待に応え、満足度を高めるためには、第一線の行政サービス従事者の意欲と技能・知識を高め、組織や制度の基盤を強化することが必要となる。こうした行政の有効性を高めることは、効率性の向上と並行して進めることが必要とされる。

(2) 資源動員の配分と改善（選択と集中）

1) 資源配分の最適化

行政資源は有限であり、常に不足している。援助疲れと成果重視の流れが本格化した1990年代後半以降、事業の優先度を見極め、限られた自己財源や援助資金を最も大きな効果が見込まれる領域に配分し、最大の結果を生み出すことの重要性が国際的に強く認識されている。

選択と集中に関する最終判断は「政治」の領域であるが、開発途上国においては事業の形成や計

画の調整などの面で、実質的に行政が主要な役割を担う場合が少なくない。しかし、一般には開発途上国の行政の資源配分機能は十分なものではなく、事業の形成が援助する側の主導で行われ、個々の事業の横断的な調整が実効的に行われなかったという事態が散見されてきた。

これに対して、貧困削減戦略ペーパー(Poverty Reduction Strategy Paper:PRSP)²やセクター・ワイド・アプローチ(Sector-Wide Approach:SWAps)など、従来個別に行われてきた開発援助を包括的に調整しようとする機運が国際的に高まるなかで、開発途上国政府がオーナーシップをもち、自ら優先順位を設定し、管理することの重要性に対する認識が、援助機関と開発途上国側の双方で深まりつつある。資源配分の適正化は、従来国際金融機関が中心的に取り組んできた課題であるが、PRSPsの枠組みが導入されて以降、二国間援助機関の関与も増大している。

2) 資源動員の最大化

開発途上国の税収構造は脆弱で、開発予算の多くを援助に依存している。また、開発途上国側が負担すべきとされる経常経費も一般に不足し、援助事業の持続性を損なっている。膨大な国民のニーズに応えるためには、自らの国内資源の動員をこれまで以上に図る必要があり、税収確保と並んで受益者負担の原則を創造的に運用していくことも大きな課題となっている。

(3) 参加と透明性の促進

利害関係者(stake holder)の行政への参加や、透明性・説明責任は、従来から主要な開発課題であったが、グローバリゼーションの進展とともに、この面での価値の共有が国際的に進み、行政における上位課題のひとつとして重要性を増している。

1) 行政と市民社会・民間セクターの協働の増進

行政と民間との関係は「参加」から「協働」へと広がりつつある。政府や自治体など行政側が主体となり民間に参加してもらうという関係は、公共事業の計画段階における民間の意見の聴取、行政業務の民間へのアウトソーシング、行政サービスに対する受益者負担など、従来から主要な課題と位置づけられてきた。こうした関係に加え、民間の活力を増進(エンパワメント)し、民間が主体となり自発的に取り組む活動を政府・自治体が側面から支援するという「協働」関係を展開していくことが開発途上国においても求められる局面が増えている。政府・自治体を中心とする公的部門、市民社会、民間セクターの三者が協働するダイナミックな関係を「良いガバナンス」の姿として求める動きが、開発途上国においても徐々に浸透しつつある。

2) 行政の透明性と説明責任の向上

行政の透明性を確保し、不正や腐敗を一掃することは、行政と市民社会や民間セクターとの信頼関係を増進し、国内資源の動員をより容易にし、希少な公的資源を本来の目的外に使用されることを防止する。これら課題における市民社会と民間セクターの役割が増大していることから、従来以

² 貧困削減に焦点を当てた重点開発課題とその対策を包括的に記載した3ヵ年の経済社会開発計画。1999年の世界銀行・国際通貨基金合同総会において、重債務国イニシアティブの適用及び国際開発協会融資の判断材料として、途上国政府にその策定を求めることが決定された。(国際協力事業団(2003)『援助の潮流がわかる本』国際協力出版会)

上に実効的な対策をとり得る状況が生まれている。

表 3-2 行政機能向上の3つの上位課題

行政の上位課題	課題の概要（● 具体的事例）
(1) 効率と効果の向上	
1) 行政の効率性の向上	<ul style="list-style-type: none"> ● 行政活動の範囲を最適化し、歳出を削減する ● 公共部門改革、アウトソーシング
2) 行政の有効性の向上	<ul style="list-style-type: none"> ● 行政サービスの質や規制の効果を向上する ● 公務員制度改革
(2) 選択と集中の徹底	
1) 資源配分の最適化	<ul style="list-style-type: none"> ● 限られた行政資源を公正、最適かつ迅速に配分する ● 総合計画部門の強化、予算制度改革、公共支出管理
2) 資源動員の最大化	<ul style="list-style-type: none"> ● 国民のニーズの充足と公正性の確保のため、税収や受益者負担を進める ● 徴税機能の強化、受益者負担制度改革
(3) 参加と透明性の向上	
1) 行政と民間の協働の増進	<ul style="list-style-type: none"> ● 市民社会や民間部門の潜在力を引き出し、行政の機能を委ねる ● 住民組織の促進など住民の自助を促進する制度の整備
2) 行政の透明性の向上と説明責任の徹底	<ul style="list-style-type: none"> ● 行政に対する国民の信頼を高め、資源の動員を促進する ● 会計検査機関の強化、情報公開制度の整備

3-2-2 行政機能に関する主要な課題

前項で整理した上位課題は、行政機能の向上のために何を達成しなくてはならないのかという「目的」に関するものであるが、次に、目的達成のためには何を行わなくてはならないのかという実行上の「手段」の観点から課題を概観したい。例えば、行政改革は、行政の効率性の向上や参加の促進という目的のための手段である。国際的な傾向としては、こうした手段の観点から課題を設定することが一般的であり、行政に関するガバナンスの課題は、おおむね、「行政改革」、「分権化」、「腐敗防止」の3点に整理されている（巻末資料3-2-1「主要援助機関による行政に関するガバナンスの課題設定」参照）。これらの課題は先進国と共通するものではあるが、開発途上国においては固有の様相を示している。

(1) 行政改革

行政改革とは「行政における効率と効果、選択と集中、参加と透明性の3つの目的をめざし、行政の組織と制度の改善を図ろうとするもの」と整理することができる。その形態や規模は、政府全体で取り組むものから、個別の省庁において取り組むものまで幅が広い。行政改革は、主要な援助機関によりガバナンスの筆頭課題に据えられている。行政改革は本来、包括的な概念であり、「分権化」や「腐敗防止」を下位課題として包含するものであるが、国際的傾向では両者は「各論」として行政改革の外に出されている。行政改革に含まれる改革課題は次の5点に整理することができる。

行政改革の課題	<ul style="list-style-type: none"> ① 機構の再編・簡素化 ② 行政組織の能力開発³（政策立案、執行） ③ 公務員制度の改革（公務員の能力開発） ④ 総合調整機能の強化（公共支出管理など） ⑤ 資源動員機能の強化（徴税など）
---------	---

なお、開発途上国の行政改革の課題は、わが国を含む先進国と概念的には非常に似通ったものとなっている。2000年に閣議決定されたわが国の行政改革大綱は、電子政府の項目を除けば、開発途上国の行政改革としても通用する構成となっている（巻末資料3-1-1「わが国の行政改革大綱」参照）。経済開発や社会開発の面では、先進国と開発途上国の間で課題は大きく異なる傾向にあるが、行政改革の課題では両者の間に時間的なタイムラグはほとんどなく、場合によっては一部の開発途上国が日本よりも「先進的な」改革に取り組んでいるという面もある。

このような課題内容の近似性は、開発途上国における行政改革が開発援助を通じて外生的にもたらされているという面がある。しかしながら改革は内発的なものでなければ実効性が伴わず、先進国の行政改革の概念を、社会経済構造や歴史的経緯が大きく異なる開発途上国にそのまま適用することには無理があり、時間をかけて応用し、内在化するプロセスが必要とされる。しかし、現状においては開発援助を通じて外から改革をもたらす場合、様々な要因から、こうした長期のプロセスが割愛され、短期間に改革が遂行される傾向にある⁴。これが、開発途上国の行政改革を歪んだものとし、所期の成果が得られず、持続的なものとならないという結果につながっている。

BOX 3-2 植民地時代からの遺制と開発援助を通じた影響

また、開発途上国の行政の「機構」は、一般に植民地経営を目的としたものを土台としており、国民のニーズの充足や民意の反映などの福祉国家の基本的機能を果たすうえで、不都合な面が少なくない。これを、当該国の社会に即する形で上述の3つの上位課題を達成するために再編することが必要とされている。他方、公務員制度や地方自治制度などの行政に関する「基本制度」については、機構と同様に植民地行政から継承したものと、援助を通じて移入されたものがある。問題は、これらの制度が往々にして当該国の社会環境や歴史的経緯に則しておらず、制度は存在するものの、運用面ではほとんど機能している実態がないものが少なくないということである。こうしたなかで、国際的には制度改革を中心とする知的支援に技術協力の焦点が移りつつある。開発途上国としてもグローバリゼーションの流れの下で、欧米に即したガバナンス関連の諸制度の導入を考慮せざるを得ない状況にあり、いわば、第二の外来制度導入期にある。しかしながら、こうした知的支援は従来どおり既往の行政の流れから切り離された「パイロット・プロジェクト」の形をとることが多く、往々にして援助機関主導となりがちであり、制度構築が外生的に進められる状況は基本的には変わっていない。

わが国は明治期と第2次世界大戦後に多くの制度を導入ないし改革したが、自らイニシアティブをとるか、外国人専門家の助言についても取捨選択し、活発な国民的議論を経て結果的に「和洋折衷」という独自の制度を内発的に構築してきたといえる（巻末資料3-1-2「行政機能の向上に関するわが国の経験」参照）。

³ 財務管理能力、人材管理能力、情報管理能力、資産管理能力、成果重視の経営能力の向上など。

⁴ その典型が1980年代後半から1990年代前半にかけて本格化した構造調整アプローチである。

BOX 3-2の続き

外国人専門家により提案された制度案の多くは、相当程度手が加えられ原型をとどめないものも少なくない。また、外的な影響の下で主体性をもてないまま導入された制度のなかには、形骸化し、実質的に機能していないものもある*。今日の開発途上国も主体性を発揮し、外国の制度を内在化することが必要とされている。

*1950年に施行された国家公務員の職階法の実施が棚上げされているのは、わが国の執務慣行に適合しないと考えられているためとされている(坂本、1994)。また、同じく戦後導入された米国をモデルとする行政委員会は「わが国の社会経済の実際が必ずしもこれを要求するものではない」(政令諮問委員会、1951)とされ、サンフランシスコ講和会議以後半数が廃止されている。

1) 行政機構の再編・簡素化

開発途上国の行政機構は一般に細分化され、小規模乱立の傾向にある。これがただでさえ限られた有能な行政官の非効率な配置につながり、行政全体の効率性を損なっている。こうした状況の背景には、政権内の力学、異なる民族集団間の均衡、援助を通じた機構の拡大など様々な要因があるが、先進国とは異なり、納税者による歯止め(監視)が存在しないために、合理化が進まないという構図がある。経常経費を圧縮しなくてはならない財政事情から、肥大化した行政機構の抜本的な再編が必要とされているが、こうした構造的な問題が障害となっている。

2) 公共支出管理など総合調整機能の強化

行政機構の再編・簡素化の項で概観したように、行政機関のマנדートが細分化された状況においては、必然的に行政の重複が生じる。そのため、各行政機関の政策や活動を総合的に調整する機関が十分な権限と能力を備えている必要がある。しかし、財務省、経済開発庁、国家計画委員会などの、政策と財政の調整を所掌する行政機関の能力や権限は、先進国の場合のように十分なものはなく、対立する利害の調整を的確に行い得ていない。

これは、政策評価制度などの個別事業を横断的に調整するための道具が整備されていないという制度上の問題でもある。もう一方で、各事業省官庁の側においては、必然的に手間を要する他省との調整には積極的ではない。それに加え、援助機関が関与している場合には、調整は一層手間のかかるものとなる。案件の形成や評価も援助機関が事実上行っていることが少なくない現状においては、開発途上国の事業省庁が主体的に調整を行うという状況になりにくい。

以上の結果、援助機関が頭越しに自ら相互に調整を行う傾向に拍車がかかる。援助依存度の高い国では、こうした悪循環が進み、開発途上国側の総合調整機能が形骸化している。このため、客観的な判断基準により、政策や財政を総合的に調整し、国の重要課題を選択し、限られた物的、人的リソースを集中する体制の強化が必要とされている⁵。

こうした選択と集中を徹底する総合調整機能の強化は、1990年代後半以降、開発援助をめぐる国際的論議の焦点となっている。議論の中心に位置するのは世界銀行であり、同行及び国際通貨基金(International Monetary Fund: IMF)が保有する最貧国向けの債権放棄が決まったことを受け、その条件として対象国の公共支出を横断的に調整するメカニズムが各国で進みつつある。この一環で作

⁵ 2003年に実施された国際協力セミナーに参加した各国の援助窓口担当官は、「capacity to say No」という表現で、途上国側がドナーの提案を断る能力の重要性を強調した。

成される文書が貧困削減戦略ペーパー（PRSPs）である。こうした試みは、かつて一部の国で構造調整計画の一環で公共投資計画（Public Investment Program: PIP）や公共支出計画（Public Expenditure Program: PEP）として行われてきた。これらとPRSPsの違いは、アドホックではなく世界50カ国以上を対象とするプログラムとして公式化し、二国間援助の行方を左右する経常経費の配分に一定の強制力をもたせることで二国間援助機関の広範な参加を促したという点にあり、プログラムとしての実効性が増している。この一環で、開発途上国自身の総合調整能力の向上が主要な課題として浮上し、財務省や計画省などの機関の能力開発がガバナンス支援の重点課題とされるに至っている。ただし、これまでの状況では、PRSPの策定や予算の総合調整は依然として世界銀行を中心とする援助機関の影響が少なくなく⁶、自律的な総合調整機能をいかに持続的な形で強化するかが課題となっている。

3) 徴税など資源動員機能の強化

① 資源動員が必要とされている背景

開発途上国の行政の最大の問題のひとつは、論じるまでもなく財源の不足である。一般に開発途上国の予算は投資的な目的を有する「開発予算」と人件費等から成る「経常予算」から構成される。援助機関は開発予算部分をもっぱら支援するため、援助事業が増大するにつれ経常予算が不足することになる。これが、経常予算を優先事業に確保するための援助機関の綱引きを惹起しており、こうした問題の深刻化を背景として、包括的に開発及び経常の両予算を管理しようとする流れが、前述のPRSPsやセクター・ワイド・プログラムなどの国家レベルもしくは分野レベルにおいて本格化している。

財源の不足は、行政の現場において人はいるが、仕事がないという状況を生み出している。経常予算のうち、人件費の削減は、法律上の制約や政治上の考慮から難しく、事業関連の費目が削減されることになる。教育省や保健省などの公共サービスのために多数の人員を雇用している分野では、経常経費が予算の9割以上を占め、事業経費が極めて限られることが一般的である。以上のような状況において、ガバナンスの観点からは、税収を中心とする財源を増やすとともに、受益者負担や住民参加により、政府の負担をいかに圧縮するかが課題となっている。

② 税収の増大と受益者負担

多くの開発途上国では、税収構造は関税や消費税に大きく依存する形となっている。こうした既存の税収を確実に効率的に徴収するための徴税機能の強化が重点課題とされている。また、税制の改革を通じて、徴税規模の拡大のみならず、税負担の公平性を増進することも必要とされている。他方、受益者負担については、従来から電力セクターや通信セクターの改革の一環で相対的に低く抑えられてきた利用料金が引き上げられるなどしてきたが、民間が政府に代わってインフラを整備し、利用料金を徴収する民活制度やPublic-Private Partnerships: PPPから住民参加型開発における受益者負担など形態や範囲を広げつつある。こうした受益者負担の導入は、時として市民の側から反発を招き、政権の交代を招来することもある。公正性、シビル・ミニマム（生存権の保障）、財政余

⁶ PRSP自体の策定が技術協力として行われる場合もある。

力、自助努力など多様な観点から受益者負担制度をとらえ、ガバナンスの観点から各々の事情に即した枠組みを設定することが課題となっている。

4) 公務員制度の改革

行政の活動の大半は公務員により担われており、行政の活動の効率性や有効性は、こうした個々の人間の能力によるところが大きい。特に、組織の物的、知的資産が乏しい開発途上国の一般的状況の下では公務員の能力や意欲は極めて重要な意味をもつ。そうした点で、公務員の能力、意欲を引き出すうえで根幹となる公務員制度もまた、重要な役割を担っている。以下、任用、研修、インセンティブの各面から公務員制度の課題を概観したい。

① 任用

私企業の活動規模が小さな開発途上国においては、行政部門は雇用創出の面で大きな役割を果たしている。新規採用のプロセスは、一般に公開競争の原則が保たれており、能力主義等が高度に徹底される場合も少なくない。他方で、民族や宗教など社会を構成する集団の多様性が、公務員の任用を政策の対象とすることにつながる場合もあり、政治からの中立性などの面で、官僚機構の性格が先進国とは質的に異なる場合も少なくない。公平かつ競争的な採用は国家公務員制度の根幹であり、この面での制度強化の意義は大きい。また、政治からの中立性と継続性を担保するためには、上級公務員制度を整備し、厳格に運用することが必要とされる。

② 公務員の能力開発

公務員研修は、一般に援助の重点対象とされ、国内の研修プログラムも含め整備が進んでいる。こうしたプログラムは公務員の知識や技能の向上に一定の効果をあげるものの、社会的に形成される「態度 (attitude)」の変化には十分な成果をあげていない。

欧米で高等教育を受けるなどした高級官僚が、自国の多様な文化以上に欧米文化に親近感を抱き、自国の社会一般との間に心理的に断絶している状況は広く指摘されてきた⁷。態度の変化を促すことは容易ではないが、創造的かつ実効的な取り組みが必要とされている。

他方、教員や医師などの一線の現場職員向けの研修の機会が多いが、これが、被研修者のインセンティブと結びついておらず、金銭的なインセンティブで参加者を確保して研修を行うという歪んだ状況が生じている。こうした状況を本質的に改善するために、現場職員の権限を拡大し、彼らが主体的に知識や技能を習得することを欲する環境を生み出す必要がある。また、これらの現場向け職員研修の多くは、国内と海外の相違を問わず、座学を中心としたものであり、現場における実践を通じて暗黙知 (tacit knowledge) を獲得する職場内研修 (OJT) の役割は一般的に限定されている。

⁷ これは一般に「アイデンティティ・クライシス・シンドローム」と呼称されている。持続的開発、ガバナンス、ジェンダーなどの開発概念は時間的遅れなしに開発途上国の官僚の間に広く浸透する。しかし、これらがあくまで外来の概念にとどまり、その国の社会に適した形で受容されるまでに至らない要因として、こうした心理的な側面を過少評価すべきではないであろう。

BOX 3-3 OJTの重要性

オン・ザ・ジョブ・トレーニング（On the Job Training：職場内訓練。以後OJTと略す）は、開発途上国の公務員の能力開発を図るうえで特に重要と考えられる。特に地方公務員の人材育成に関して、地方分権化の過程での重要な課題のひとつは、中央に蓄積された技術・ノウハウをいかにして地方に伝播、波及させて地方の能力の底上げを図っていくかということである。もちろん多くの途上国では中央政府自体が国家運営に必要なノウハウを十分に有しているとはいえないものの、ほとんどの場合、地方の人材不足、ノウハウの欠如は中央と比べても著しい。これに対し、外部からの助言指導で、研修を通じて能力開発を行うことが一定の効果をあげることは事実である。しかし、自立発展的で持続可能な形で地方公務員の能力開発を行う恒常的な体制を考えたとき、中央の公務員による地方公務員の研修、しかもこれをOJTで行うことは極めて有効である。また、研修コースに参加して知識を習得する場合、それを実務に適用、応用する際に困難に直面することが多いが、この問題をOJTによりカバーすることが可能となる。

この中央から地方へのノウハウ移転とOJTという課題を効果的に解決してきた事例のひとつとして、わが国の中央・地方間の人事交流は大いに参考になる可能性がある。日本国内では中央から地方への出向人事や天下り人事は批判的になってきたが、中央の省庁から出向した国家公務員が中央のノウハウを地方の業務のなかで同僚に移転し、これを長年積み重ねることで徐々に地方自治体の行政能力開発が行われてきたというのも事実である。地方分権化の途上にある多くの発展途上国で、中央政府がもつノウハウを効果的に移転して地方に人材が育つまでの恒常的かつ持続可能な体制として、その採用は一考の価値がある。

* 国と地方の人事交流が果たしてきた積極的な役割を指摘したものとして、稲継裕昭（2000）『人事・給与と地方自治』東洋経済新報社が最近特に注目されている。

③ インセンティブ・メカニズム

上述のとおり、行政のサービスの質や効率性は、それをを行う者の意欲に大きく左右される。意欲は個人の信条や責任感⁸によると同時に、インセンティブ（誘因）に特に影響を受ける。わが国行政改革においても信賞必罰のメカニズムを機能させることが課題となっているが、開発途上国においては、行政改革の中核を成す重要課題と位置づけられることが少なくない。インセンティブは金銭的なものとそれ以外のものに分けることができる。

〈金銭的インセンティブ〉

金銭的インセンティブの基本は、給与とその関連手当であり、次に業務面の事業に関連する手当がある。

まず給与については、開発途上国の場合は民間との給与格差が問題となる。インセンティブは相対的なものであり、民間の所得が向上し公務員との格差が大きくなれば、公務員のモラルは低下する。開発途上国の場合、援助を通じて援助機関の事務所やプロジェクト現場、現地コンサルタントやNGOなどの受託先などで雇用機会が大規模に生み出される過程で、現職公務員との給与水準との格差が生じ、公務員のモラルを損ない、政府外への人材流出が生じている。

⁸ 信条や責任感などの姿勢は、研修やOJTを通じて影響を及ぼすことが可能である。

〈特定事業に関する金銭的インセンティブ〉

次に事業に関連する金銭的インセンティブである。現状では、援助プロジェクトにおいて、地方の巡回指導に赴いたり、研修会に参加したりする公務員に手当が支払われる場合が少なくない。こうした手当は、純粋に交通費のみを支給するものもあれば、報奨や時間拘束に対する補償の性格をもつものも含んでいる⁹。援助による事業も政府の本来の業務なのであるから、こうした特別な手当が支払われることは自然なことではない。もちろん、地方出張が忌避される背景には、出張手当の改定がインフレの速度に追いつかず、出張者本人の持ち出しとなっているというような事情がある場合もある。このような場合には、援助機関が追加手当を支給することに一定の合理性はある。しかし、多くの場合にこうした事業関係の金銭的インセンティブは、援助機関やNGO、それらから受託を受けた民間団体が、その国の社会慣行を踏まえた事業の潤滑油として、長期的な影響を慎重に考慮することなく、事業完了を優先するあまり半ば無秩序に導入を進め、それが定着し、肥大化しているという面がある。個々の事業レベルでの判断が、行政全体のインセンティブの体系を歪めているという構図である。こうした状況は、援助依存度の高い国においては特に負の影響を与えることとなっており¹⁰、援助機関の間でこれを是正しようとする動きも時に見られるが、他のモデルとなるような成果は得られていない。

以上のような金銭的インセンティブの課題を解決するためには、根本的には、給与水準を民間並みにすることであろうが、財政事情からは大規模な人員削減とのパッケージとしてしか現実的ではない。ドナーの慣行や援助事業がもたらす負の影響を管理するか、次項の非金銭的インセンティブを上手に使うことにより、経済成長との関係において中長期的に解決を図る必要がある。

〈非金銭的インセンティブ〉

公務員というリソースを最大動員するための手段として最も直接的かつ効果的なのが金銭的インセンティブであることは疑いないところである。しかしながら給与水準といった金銭的インセンティブのみが公務員の勤労意欲を高める要因ではない。他方、途上国の財政状況は例外なく逼迫しており、中央、地方ともに財政規模も公務員数も限られている¹¹。途上国で行政リソースの最大動員を考える場合、現実的には非金銭的手段をまずは追求せざるを得ない。金銭以外のインセンティブとしては褒賞、昇進、海外での留学や研修の機会がある。これらを客観的にかつ公平に運用し、政府職員が十分に予見できる状態を生み出すことにより、政府職員のモラルの改善を図る必要がある¹²。

権限の移譲もインセンティブのひとつである。現場が改善提案を行い、計画をつくることは日本では一般的ではあるが、開発途上国ではまれである。「マイクロ・プランニング」と呼ばれるこうしたボトムアップの業務環境をつくることにより、インセンティブを生み出す工夫が必要とされてい

⁹ 例えばフィリピンでは、援助事業にかかわる公務員に対して“Compensation Package”と称される特別の手当が支給されている。

¹⁰ 逆に、中華人民共和国、タイ、ブラジルなど、援助依存が相対的に小さな国ではあまり問題とはならない。

¹¹ 一般的にあって、途上国の政府規模は先進国と比べて小さく、また、地方政府規模に至っては、比較するのも困難なほどである。そして、一般的に所得水準が上昇するとともに経済に占める政府規模は拡大し、また、地方政府の規模も拡大する。同様なことは就業人口に占める公務員数についてもいえる。例えば、フィリピンやインドネシアの公務員数/就業人口比率は同じく島国でもあり先進諸国のなかでは圧倒的に公務員比率の低い日本のそれと比較してもいまだ3分の2程度となっている。(国際協力事業団(1997)『地域の発展と政府の役割(現状分析編)』pp.20-23)

¹² 中華人民共和国水利部においては研修の受講が昇進と直接リンクしていて、自己研鑽のインセンティブが明確に確立されている。

る。昇進については、日本の地方自治体のように一律の職階試験を導入している国もあり、外国留学や研修についても人事院に相当する機関が一元的に審査している場合も少なくない。給与や事業に関するインセンティブを拡大することは、財政負担や持続性の観点から難しく、こうした非金銭的インセンティブを公平かつ体系的に運用することが極めて重要である¹³。

5) 組織の能力開発

行政機関は行政サービスの提供や民間の活動のルールづくりを的確に行うことが求められている。これらの機能は政策の立案から決定、執行、評価に至る一連の過程で果たされるが、これを効率的に行うことも求められている。所掌事務について問題を設定し、効率的かつ効果的に達成することは組織の能力である。

開発途上国の行政機関については、こうした組織の能力が総じて弱い。組織の能力を規定する要素は多様である。組織を構成する「人員の能力」、施設や機材などの「物理的資産」、マニュアルや事業方針などの「組織固有の知的資産」、こうした人的、物的、知的な資産を生かす「組織形態や業務方法」などである。組織の能力を構成するこれらの多面的な要素を総合的に向上させることにより、政策立案や執行などの具体的な活動の面で、効率や効果が向上する。しかしながら、人的、物的、知的資産の面で制約要因を除去するためには、財政的な裏づけが必要であり、現有資産の前提の下で組織的な能力を向上させるということが現実的な選択肢である以上、組織形態と業務方法、すなわち「マネジメントの枠組み」に注目する必要がある。

では、開発途上国の行政機関の組織形態や業務方法について一般的にどのようなことが課題となっているのであろうか。まず、意思決定メカニズムの問題である。開発途上国では一部の上級官僚に権限が集中し、トップダウンで組織の意思決定が行われる組織構造が一般的である。ところが、そうした上級官僚が開発援助に関連する海外研修、援助機関から送られる調査団への対応、セミナーなどの国内行事への対応に忙殺され、本来のルーティン業務に専念する時間が限られている。その結果、トップダウンの意思決定のメカニズムが十分に機能しないという状況が生まれている。他方、トップダウンの指令を受けて実際に業務を執行する層の能力も十分に機能していない。一線の現場に配置される技術サービス層にも問題はあがあるが、とりわけ、日本の課長補佐や係長に相当する中堅層が質量共に不足している。また、現場を知り幹部に提言を行うべき中間層は、国内出張手当等の不足から、現場に足を運ぶ機会が一般的に非常に限られている。こうしたことに稟議制などの「下意上達」のメカニズムが弱いことも相まって、ボトムアップのイニシアティブは非常に限られている。

このため、組織経営の根幹ともいうべき意思決定のラインが十分に機能するよう、組織形態や業務方法の改革を通じて中間マネジメントの役割を拡大することが重要となる。また、法律や政令などの公的な制度が整備されているにもかかわらず、運用面で成果が芳しくない理由として、組織内の業務手続きが十分整備されていないことや、逆に硬直的なことがあげられる。業務を執行するた

¹³ この点に関して、開国以降の明治近代国家形成期から戦後復興期、高度経済成長期にかけて、常に公務員数も財政規模も小さいなかで、「少ないリソースの最大動員」を追求し、近代化と開発のための行政の目的を果たしてきた日本の官僚システムは、途上国にとって正負共に示唆の多い事例のひとつであり得る。日本の官僚制に関する研究は豊富にあるが、今後はこれを途上国の開発と行政の視点から再検討する作業が望まれる（巻末資料3-1-2（2）参照）。

めの手続きも、組織の能力開発にとって重要な事柄である。

BOX 3－4 政策の立案、決定、執行、評価に関する行政機関の能力開発の必要性

(1) 政策の策定、優良事業の形成、執行

開発途上国の行政機関の予算の大半は経常経費に費やされ、開発に投入し得る財源は極めて限られている。このため、政府が実際に政策を立案し、施策（プログラム）を策定し、個別の事業（プロジェクト）を計画、実施するという行政能力を十全に発揮する機会が乏しく、援助機関が求める水準の熟度を備えた案件を形成、実施する能力を備えていない場合が少なくない。こうした背景から、援助事業の形成は、援助機関が雇用したコンサルタントなどにより行われ、事業の実施は既存の行政組織の外に設けられた専用のプロジェクト事務局（Project Management Unit：PMU）で行われる傾向にある。このため、こうした一連の業務を効率的、効果的かつ透明な形で遂行するために必要な能力を開発することが必要とされている。

(2) モニタリング・評価

個別案件の形成や分野を超えた横断的調整がほとんど行われていないなかで、当然のことながら、事業のモニタリングや評価もほとんど行われていない。既往の業務フローを、モニタリングや評価を行うことが意味をもつものに改革するとともに、これとパッケージで体制構築や人材育成が必要とされている。

(2) 分権化

1) 分権化の概念

① 分権と集権

分権化は広い概念である。中央政府からその出先機関、地方政府、準公共機関（公社等）、NGO/NPO、民間企業、住民組織に対して、計画策定、決定、執行に関する権限と責任を移転することととらえられる¹⁴。分権の対象は行政上のものにとどまらず、政治上、司法上のものにも及ぶが、本稿では行政に限定して整理することとする。分権化の概念を理解するうえで有用な方法は、態様に着目して分権化を「権限の分散化」（Deconcentration）、「委任」（Delegation）、「権限移譲」（Devolution）、「規制緩和・民営化」（Deregulation/Privatization）に類型化することである。中央と地方の関係では、分散化、委任、移譲の前者3点が焦点となる。

BOX 3－5 分権化の3つの態様：分散化、委任、移譲

(1) 分散化（Deconcentration）

中央政府から地方にある出先機関にサービスの権限を移管することである。地方自治体の整備が遅れている開発途上国では現実的課題として分散化が焦点となる場合も少なくない。

(2) 委任（Delegation）

中央で決められた政策の執行をし、中央へ必要な地域情報の提供を行う代理人（agent）として、中央政府が地方政府や準公共機関に自らの権限を委任することである。ここでは地方政府は中央省庁の技術的監督と統制の下でサービスの提供を行う。典型的な例として2000年の分権化改革で廃止された日本の「機関委任事務」があげられる。

¹⁴ Rondinelli, D.A. (1996) *International Experience with Administrative Decentralization* (unpublished) に負う。

BOX 3-5 の続き

(3) 移譲 (Devolution)

中央政府が地方政府や準公共機関に対して、法的に意思決定、財源、管理の権限を移転することである。地方政府は自らの長と議会、自己財源をもち、開発計画の決定に関しても独立した権限をもつ。なお、連邦制の国では、通常、地方政府は法的自治権をもち、特定の機能を果たすための財源を確保する権限をもっており、連邦政府の関与は限定的である。

② 分離と融合

各国の地方行政制度の類型を考えるうえで、分権と集権という類型に加えて、分離型と融合型という整理のしかたもあるが、これは各国の中央と地方の関係を整理する際に有効な枠組みである¹⁵。ここでいう融合とは、中央と地方におけるそれぞれの政府の管轄領域の重複が幅広い状態を指し、分離とは中央と地方では管轄領域の重複が少ない状態を指す。ある特定の事業や政策の領域が、中央政府と地方政府のいずれの所掌範囲かが明確化されている場合は分離型で、混在しオーバーラップしていれば融合型であると見なすことができる¹⁶。ドナーによる開発途上国の分権化支援は、一般に権限移譲 (Devolution) を目標に据えるものが多いが、現実世界における中央と地方の関係は多様であり、その国の状況に応じた多様なアプローチがあつてしかるべきであると考えられる。

BOX 3-6 分離型と融合型の長所と短所

分離型、融合型にはそれぞれに長所短所がある。分離型では、中央、地方それぞれのレベルの政府の責任が明確になるという利点がある半面、政府間のコミュニケーションが不足がちになるという難しさがある。地方の側にその責任を全うするだけの能力が育成されていることも分離型システムが機能するための前提となる。また、現代の統治や行政を取り巻く環境の下では、政府間レベルごとに責任の線引きをすることが困難な課題が多く、このような場合には分離型システムでは複数の政府レベルが意見、情報を交換し、時には交渉や対立を繰り返しながら処理せざるを得なくなる。他方、融合型は中央と地方が協働体制を築くため、調整が容易で、また分権化の急激な変化の緩衝材となり得る。半面、どの政府機関が最終的に責任を負うかという、民主主義体制における最も重要な問題のひとつを、しばしばあいまいにしてしまう。

以上から、途上国の分権化の方向性を考える際、「分権-集権」軸だけでなく、「分離-融合」軸も加味し、それぞれの長所短所も十分に検討することが必要とされている。分権化改革は多くの制度や慣行に変化をもたらすが、それは単に資源や権力が中央から地方へ移動するだけでなく、中央-地方の相互関係や交渉のあり方にも影響を与える。1つの政府単位で完結を求め、地方レベルの自立性に重きを置くか (分離型)、政府間の協力と依存によって問題解決の能力を向上させるか (融合型) という観点は、単純な集権・分権の二項対立よりも、途上国の統治システムの性格をより明確にすることに役立つ。

出所：国際協力総合研修所 (2001) 『「地方行政と地方分権」研究会報告書』国際協力事業団 pp.138-143

¹⁵ 秋月謙吾 (2001)、国際協力総合研修所 (2001) より引用。

¹⁶ 日本は融合・集権型に位置づけられ、英国が分離・分権型に位置づけられることが多い。

2) 分権化の意義と背景

① 分権化の意義

途上国において地方分権化が進められている理由は、第一に民主化や住民参加、さらには、民族問題などとの関連における自治の要求の高まりがある（住民自治、自治権の強化）。第二の理由は、行政機能の効果と効率の向上の観点からのものである。すなわち、地域の事情をよりよく把握し政策化・執行できるのは地方政府であるとの前提に立ち、分権により行政機能の効果・効率が向上するものとするものである（行政サービスの効率化と質の向上）。第三の理由は、財政的な問題から生じるものである。多くの途上国が抱える政府財政赤字の削減のためには、中央政府を身軽にし、また、地方の中央への依存を減少させるためにも、地方に権限を与えると同時に、自らその資金を獲得する努力を増進させるインセンティブを与えるべきであるとするものである（国の財政赤字削減とスリム化）¹⁷。

② 開発援助の影響

第二と第三の理由は、開発援助とも密接に関係している。地方自治体は政府と地域社会の接点という極めて重要な位置を占め、中央政府のエージェントとして中央で決められた政策の執行をし、中央へ必要な地域情報の提供を行うとともに、その裁量の範囲において自ら意思決定を行い、政策を執行している。住民の参加と監視を通じて、ニーズに即した行政サービスを提供し、住民の自助をも動員するうえで最適の立場にある。こうした機能を備えた地方自体への分権が、開発途上国の行政の効率性と効果を高め、同時に、住民の参加を促進し、透明性を向上する最も有効な方途のひとつであるとの認識が、1980年代後半以降にドナー側で強まり、今日では、大半の開発途上国において分権化が推進されている。

3) 分権化に内在する問題点

「2) 分権化の意義と背景」で概観したとおり、開発途上国で取り組まれている分権化の多くは、外生的な要素を含んでおり、「公共サービス改善のための入念に検討された計画に沿って遂行される改革というよりは、政治的安定の維持に腐心する中央政府によって不本意に繰り返されている混乱した譲歩」¹⁸としての側面も否定できない。本来、国家における地方自治体の機能は歴史的に形成されるもので、その国の社会や文化と密接な関連を有する。中央と地方の権力の均衡関係が長い年月をかけて漸進的に形成されてきた先進国の場合とは異なり、多くの開発途上国においては、地方自治の制度や組織が短期間に人工的につくられてきた色彩が強い。こうしたなかで、制度面の改革に自治体の側における受け皿の整備が追いつかず、結果として、分権化以前よりも公共サービスの効率と効果や透明性が低下してしまうということにもなりかねない。実際に途上国で進められている地方分権化を見ると、地方政府の側の人や資金の不足のみならず事業のマネジメントの問題等により、期待された成果が十分に達成されているとはいえない例が多い。上下水道や教育、保健、ゴミ処理等の公共サービス業務が地方に分権化された結果、サービスの質が低下するといったケース

¹⁷ 国際協力事業団（1997）pp.18-19

¹⁸ Dillinger, W. (1994)

が多く見られる。分権化が期待される成果をもたらすためには、これら分権化の前提条件整備が必要とされる。

また、分権化はある程度の地域格差を容認することにもなりかねない。中央政府の財政基盤の脆弱化により、中央政府が本来果たすべき条件不利地域への再配分的な機能が十分に果たされなくなることにより、地域格差が拡大する一方で、公共財・サービスの事務・権限のみが地方政府に移管され、財源の徴収権が移管されず、地方において実際の事務執行が困難となるおそれもある。国民統合の途上にある国では、地方分権化により非民主的なローカルエリートの割拠を許す状況にもなり得る。

したがって、分権化は多様な問題を解決するための万能薬として一気に進めるよりは、各国の社会構造と調和をとりながら慎重に進めることが必要とされている。国によっては、自治体への完全な移譲よりは、中央政府の本省から地方出先機関への業務委譲（分散）を優先すべき場合もあろう。分権化にあたっては、こうした面の多角的検討が多方面の参加を得て十分に行われ、当該国のイニシアティブで改革の方向性が定められる必要がある。これに加え、権限移譲の受け皿となる自治体の能力開発を漸進的かつ体系的に進め、その速度と分権化の歩調を合わせる必要がある。

4) 分権化が機能するための課題

援助機関がこぞって地方分権化支援を行ってきたにもかかわらず、開発途上国において必ずしも分権化が期待された成果をもたらしていない現実を踏まえ、分権化が機能するための課題は何かが問われている¹⁹。

① 財源の移譲

第一は、途上国における分権化が、実際には中途半端な形で行われており、政治・行政・財政の権限が必ずしも満足な形で地方政府に移管されていないことを理由とするものであり、特に財政面での権限移譲が鍵となる。保健や教育等、基本的サービスの提供に関する権限が地方に移管されたものの、そのための予算は中央省庁からの用途を限定された補助金に依存しているため、地方政府が住民ニーズに応じて柔軟に調整できる余地が少ないこと等である。自治体の立場からは用途を限定しない包括補助金²⁰がより望ましく、更にいえば課税権限も含めた包括的な財政面での権限移譲が望まれるが、このためには監査制度を含めた自治体の受け皿の整備が必要となる。

② 地方自治体の能力開発と透明性の増進

第二は、地方政府の能力と住民へのアカウントビリティが不足していることに関するものである。地方レベルでは、分権化により新しく求められる役割を果たすに十分な人材が不足し、必要な機材や備品等も不足している。人事管理における縁故主義や汚職の存在も指摘されている。地方分権のメリットのひとつは、地域住民に近いことにより住民参加と住民による監視機能が可能となること

¹⁹ 例として、Azfar, O., Kahkonen, S. and Meagher, P. (2001) *Conditions for Effective Decentralized Governance: A synthesis of research findings*, IRIS Center, University of Maryland, The World Bankを参照。

²⁰ 日本の地方交付税に代表される。類似のものとして、多くの途上国で導入されているBlock Grantがある。しかし、日本の地方交付税が地方の側のニーズをベースに交付額を決定するのに対し、このBlock Grantは中央政府の予算額がベースとなっている。つまり中央政府の予算が十分でないで減額になるという不安定要因をもっているため、地方交付税と比べて予測可能性が低くなる。

であるが、実際には住民が地方政府の政策や活動について知る情報チャンネルが限られており、住民の声が反映される仕組みは限定的である。したがって、地方公務員の能力強化とともに、地方政府と地域住民との関係のあり方を改善し、地方の行政情報の提供、住民の意見表出・異議申し立ての場の設置、住民参加の促進等、ローカルレベルで透明性とアカウンタビリティを高める改革を行うことが必要となる。

③ 中央政府と自治体の協働関係の増進

第三に、中央政府の指導・監督能力が重要である。地方の自主性による発展を支えるための制度・環境を整備しつつ、公平性の観点からは極端な地域格差を軽減するための再配分機能や、サービスの質を確保するための基準やガイドラインの策定が求められる（ナショナル・ミニマムスタンダードの確保）。サービスの種類によっては、感染症対策のように中央の指揮で水平的に行うべきものもあり、地方分権によりサービスの低下が起きないように中央と地方の健全な関係に基づく中央の監督能力が必要となる。

（3）腐敗防止

1）腐敗の負担

行政における腐敗は、倫理的な問題であるというよりも開発途上国の社会経済発展を阻害する直接的な要因であるにとらえることができる。まず、行政の腐敗は民間セクターによる経済活動、とりわけ海外からの投資の意欲を減退させ、経済成長を制約する²¹。また、汚職が関係する公共の事業のコスト上昇や、援助物資の横流しなどは、貴重な行政資源を個人の利得に費やすことにほかならず、国民から本来享受すべき必須の行政サービスを奪うことになる。そうした点で、汚職は行政サービスを最も必要とする貧困状態にある人々の生活に最も影響することになる。また、許認可の取得や保健サービスなどを享受するために第一線の公務員に支払われる「賄賂」は、困窮層の人々にとり、重い負担となる。世界銀行の調査によれば、こうした負担はカンボジアの低所得者にとっては所得の2%以上となり、これは富裕層の3倍に達している。また、開発事業の優先度決定に影響を与え、資源配分を歪める場合もある。

2）腐敗の要因

腐敗の要因としては、まず、少数の政治家や官僚に広い裁量の権限が集中し、その濫用を抑制する仕組みが機能していないという点があげられる。より根本的な問題としては、まず政治の面では選挙や政党の運営に係る費用を汚職で賄うという構造がある。また、開発途上国の行政官が置かれる状況も関係している。開発途上国における公務員と民間企業や援助関係の雇用先の給与水準の格差は一般的に極めて大きい。高級、中堅官僚は社会のエリートとされ、様々な機会に親族や縁故者から依存の対象とされる。公的学校教育が充実していない開発途上国での子弟教育は、私立学校や海外留学などが選好されるが、こうした負担は非常に大きいものである。公務員の給与がこうした費用を賄ううえで十分ではないとなると、追加収入の機会が求められ、汚職が浸透する余地が生まれる。

²¹ NGOの調査によればインドネシアの企業の56%が汚職がなくなるならより多くの税金を支払っても良いとしている（Partnership for Governance Reform, 2002）。

BOX 3-7 副業問題

副業は汚職とは区別すべきであるが、相関性は強いと指摘する説もある。公務員の副業は企業経営から援助機関のコンサルタント業務まで多岐にわたるが、その結果として、本来は公務員にあてられるべき時間とエネルギーが削られる。開発途上国側の人材の能力開発を図ろうとする技術協力の障害となることも少なくない。また、副業の機会が制約される地方勤務は忌避される傾向にある*。こうしたなかで、副業を優先し、服務規程に違反しても実質的に処罰を受けないという状況が構造的に定着し、法と規則が選択的に守られている、いわば「軟性国家 (Soft State)」の状況が生じている。

*例えば、公的医療機関の医師が、副業として個人開業を兼業し、合法、非合法な手段で地方勤務を回避するため、地方では医師が絶対的に不足し、都市では余るといった状況も生じている。

国家としての帰属意識が社会的に希薄な開発途上国においては、価値判断の基準を国家や公共財に置くよりも、近親者や特定の帰属団体の利害に置く傾向が認められる。こうした社会構造が前述の経済的要因と絡み合い、公僕として求められるモラルの低下が生じている。腐敗を防止するためには、根本的には公務員制度の改革や給与水準の格差是正などの措置が必要となる。

3) 腐敗防止の方策**① 汚職を抑止する制度環境の整備**

汚職を防止する制度には、法律に代表される行政に横断的に適用される制度と各行政機関の内部規定がある。汚職を防止する制度として、公務員倫理規程、調達規程、会計規程、情報公開制度、行政監視制度などが整備されている。こうした制度を整備することは、行政の説明責任を徹底することにほかならない。他方、公務員の汚職防止に加え、政治家の汚職を防止するための制度も必要となる。この面では政党助成制度など、汚職の根源である選挙費用を公的に賄う方法や政治家の資産公開など、わが国でも導入されている制度が、一部の開発途上国では適用されている。こうした制度が実効的なものであるためには、制度導入と併せて公務員の研修と監督機関の能力開発を同時に行うことが必要となる。

なお、汚職防止に最も根源的な影響を与える制度としては、政治的競争環境の整備である。複数政党制の下で政権が民意で選ばれる状況の下では、汚職に対して想定される社会的罰則が汚職により得られる利得を上回るようになり、汚職が抑止されやすくなる。

② 監督の強化

汚職に対する制度は、開発途上国においてはたとえ導入されたとしても、監督・監査の面で問題があり実効性に欠けることが少なくない。組織内の監査、組織外の会計検査や業務監査について、こうした監査機関の能力を開発し、関連制度を整備することがまず必要である。非違行為を働いた者や組織に対する処罰の面でも制度の整備が必要となる。しかしながら、開発途上国においては、一般に監査・監督機関の能力は十分でなく、権限や独立性、さらには監査従事者の安全が十分に確保されていない場合も少なくない。また、汚職を摘発し、相応の処罰を与える警察と司法自体が汚職により十分に機能していない場合もある。

③ 透明性の徹底

政府内の監督の徹底により腐敗を根絶することは困難であり、腐敗を抑制する最適なメカニズムとしては、一般的には透明性を徹底し、行政をガラス張りにすることで市民が直接監視できる体制をつくるのが効果的である²²。しかし、こうした市民・住民による監視は、必ずしも機能しない場合がある。まず、汚職により最も被害を受ける貧困層は、一般に政治的に最も弱い立場にある人々であり、行政官や地域の指導者に対する腐敗に対して、異議申し立てを行う力を有していない。同様にメディアも汚職に対する監視機能を十分に果たすだけの能力を備えていない場合が少なくない。

4) 汚職と援助関係

汚職がまん延する状態では当然のことながら、援助の効率性はそれだけ損なわれる。それにとどまらず、援助が汚職を誘発し、状態を悪化させている面もある。援助への依存の高い国においては、特にその傾向が強い。特に、構造調整借款に代表されるプログラム型の資金協力は受け皿となる政府機関のガバナンスがよほど強固に確立されていないと汚職の誘因となるおそれがある。こうしたことを考慮して援助の方法について十分に配慮することも腐敗を防止するうえで必要である。例えば、コンサルタントの雇用や機材の調達など、援助事業に伴う調達関係で不正を惹起しかねないような手続きは徹底して排除しなくてはならない。また、調達や会計に関するガイドラインを改善し、監査を徹底するとともに、受益者やメディアによるモニタリングを事業に組み込むなど、援助事業であるからこそ徹底して対策を講じる必要がある。また、汚職の度合いが高い国に対する援助の規模を削減し、汚職対策に真摯に取り組んでいる国に対する援助の規模を増やすなど、外交政策の次元で汚職対策を促進する環境を整備することも援助機関の課題である。

3-2-3 本稿で取り上げる行政機能向上に関する課題の範囲

以上、行政機能向上に関する課題を概観してきたように、課題の範囲は極めて広範なもので、経済政策、貧困削減、民間セクター開発などの他の開発課題の範囲と重なる。こうした重複部分については、以下のとおり、他の開発課題においてより詳細に取り上げられることを想定している。

重複する課題	他の開発課題との関係
経済政策、財政に関連する課題	公共支出管理と税務行政は行政資源管理の課題に含まれる重要な下位課題ではあるが、経済財政政策と密接に関連しており、開発課題「経済政策」においても取り上げる。
民間セクターに関連する課題	公営企業の民営化は、行政機構の再編・簡素化に関する課題であるが、民間セクター開発の課題においても取り上げる。
個別分野に関するガバナンス課題	教員の管理の問題や農村開発における住民参加の問題など、教育、農村開発などの個別分野に固有のガバナンス課題については、各々の開発課題に関する調査研究や指針において扱う。

²² 例えば、地方道路整備の際、工事仕様を現場に掲示することにより、付近の住民に直接チェックしてもらうなどの方法。住民自身が抛出をしていれば、これが厳格に行われる。

3-3 行政機能向上に関するガバナンス支援のアプローチ

3-3-1 「行政基盤」に対するガバナンス支援のアプローチ

(1) 行政機能に関する課題の二元性

前項で概観したように行政機能に関する課題は多様であるが、大きく分けて、行政全体に共通するものと、農業や教育などの個々の行政分野に限定されるものの2つの次元に整理される。教育分野を例にとれば、教員の意欲を左右する公務員制度は教育省を超えた政府全体のレベルのものであるが、人事ローテーションなどの運用規程は教育省レベルで設定されている。

ガバナンスに関する開発途上国の取り組みを支援する場合には、焦点となる課題が個別分野に限定されたものなのか、政府全体の取り組みを必要とするものなのかを明瞭に整理しておくことが肝要である。なお、一般的には表3-3の例示のとおり、個別分野のガバナンス課題と行政共通のガバナンス課題は相互補完的な関係にあり、両面の課題に包括的に取り組むことが必要とされる場合が少なくない。

表3-3 行政機能に関する課題の二元性

	行政共通の課題	個別分野の行政に関する課題 (例：教育)
行政改革	公務員制度改革	教育省の組織改革
分権化	地方自治制度の整備	教育分野における分権化
腐敗防止	会計検査機関の強化	教育省の調達機能の強化

(2) ガバナンス課題の焦点としての「行政基盤」

行政機能に共通するガバナンス課題とは、上述のように行政に横断的に関係する制度や組織にかかわるものであり、制度や組織は行政の基本的枠組みを成し、行政全体の機能を支えるソフト面のインフラと位置づけ得るもので、「行政基盤」と呼ぶことができる。行政基盤の改革は行政全体に影響を与え、インパクトが大きく、ガバナンス改善支援の焦点ととらえることができる。行政基盤は以下に整理するとおり、「行政の機構・基本制度」と「行政の統括機関」の2つの側面により構成される。

1) 行政の機構と基本制度

行政に共通する制度や行政全体の機構は、行政に携る個人と組織が活動のよりどころとする「基本的ルール」に関するものである。ここには、①行政機構、個別機関の分掌などの組成、②国家公務員制度、地方自治制度、行政手続法などの制度²³、③行政改革や国家開発計画などの基本政策など、行政部門全体の機能に極めて大きなインパクトをもつ領域が含まれる。なお、制度には法律や政令などより公式に設けられているもの以外にも、予算編成などの省庁間の調整メカニズムや、政

²³ わが国の制度の事例としては、内閣制度、国家行政組織法、行政委員会制度、国家公務員制度、人事院勧告制度、地方自治制度、財政調整制度、地方交付税制度、地方公務員制度、自治体首長制度など。

府共通の公務員の就業慣行²⁴など、「制度運用に関する手続き」や「行政慣行」も含まれる。

2) 行政の統括機関

政府の統括機関は、いわば、基本的枠組みの管理者である。代表的な機関としては、日本の場合でいえば、財務省主計局、総務省行政管理局、人事院、会計検査院などがあげられる。いわば“Center of Government”として枢要な機能を果たす。

表 3-4 行政基盤の2つの側面

行政基盤の側面	構成要素
(1) 行政の機構と基本制度	<ul style="list-style-type: none"> ● 行政を担う組織の所掌 ● 行政を担う組織を律する共通の法令や手続き、政策 ● 行政に携る個人を律する法令や手続き
(2) 行政の統括機関	<ul style="list-style-type: none"> ● 政策調整機関、行政監督機関等

(3) 行政基盤に対する支援の重要性

援助機関において援助の費用対効果や包括的アプローチの重要性に対する意識が深まるなかで、こうした行政基盤に対する支援が援助の焦点となりつつある。主要援助機関は、教育や農業などの分野と並んで行政基盤を独立した分野として設定し、支援を強化している²⁵。他方、こうした行政基盤に関する課題は、従来からわが国が「内政」の領域と位置づけ、慎重に対応してきたように、基本的には、開発途上国自身が主体的に取り組むべきものである。したがって、援助の費用対効果が高いという功利的な動機ではなく、開発途上国の主体的な取り組みを側面から支えるという姿勢に徹することが必要とされており、従来の構造調整計画で用いられたアプローチとは本質的に異なるものを援助機関が提示できるかが、援助機関にとっての課題となっている。

3-3-2 個別分野のガバナンス課題に対する支援のアプローチ

ガバナンスの改善とは、形而上のものではなく、具体的な行政活動の面で効率や透明性の向上などとして具体的に現れなくてはならない。行政基盤におけるガバナンスの改善は、個別分野におけるガバナンスの改善と相まって、初めてインパクトをもたらすことになる。そうした点で、個別分野におけるガバナンス課題に対する取り組みは、行政基盤に対する取り組みと並行して進めるべきものである。

個別分野におけるガバナンス課題は、①本省と出先機関の組織改革と業務改革、②当該分野に関する制度や運用手続きの整備、③当該分野の基本計画や政策の策定など、行政運営に関するものが中心となる。従来は、教育や農業などの個別分野におけるプロジェクトでは、要員の育成や適正技

²⁴ 例えば、外国援助に関係する職員に対する特別手当の基準をドナーと政府の間で申し合わせれば、それも広い意味で制度と考えることができる。

²⁵ こうした背景には、援助機関にとり行政基盤に対する支援がいわば「お金をかけずに納税者にアピールできるもの」であるという面もある。

術の開発といった技術面の課題に焦点が置かれ、こうした行政運営に関する課題は、プロジェクトの「外部要件」と整理され、支援の対象から外される傾向があった。しかし、ここ10年ほどの間は、ガバナンス課題の克服をも目的とする案件が個別分野でも増えつつある。

(1) セクター・ワイド・アプローチ (SWAps)

個別分野のガバナンス課題に対するアプローチとして、近年、重要性を増しつつあるものがセクター・ワイド・アプローチ (SWAps) である。SWApsは、個別に単発のプロジェクトやプログラムを実施するのではなく、分野全体を1つの有機的なプログラムとして運営することにより、制度や組織に関する当該分野の根本的な問題を解決するとともに、ドナー側と開発途上国側の双方の限られた資源を選択的に集中しようとするものである。

SWApsの策定と実施は、本来開発途上国側が主体的に行うことが想定され、援助機関は集団でこれを支援するものとされている。援助機関は、実質的に独自の行動を束縛され²⁶、個々のプロジェクトの計画、実施は開発途上国側に委ねられる。援助機関は分野全体の資源配分や制度の是非など、行政運営に関する側面的な役割に徹する。開発途上国側が主体的に政策立案と執行を行い得るよう、組織・制度の整備も焦点となる。開発途上国側の実施体制が十分なものであれば、援助機関は資金を共同基金 (コモン・ファンド) に拠出し、開発途上国側が任意で執行し得る「財政支援」に移行することが想定されている。

SWApsがアフリカ地域を中心に急速に広がりを見せている背景には、ドナー側が事実上主導する形で個別のプロジェクトが実施されてきた結果として、資源配分や効率性などのガバナンスの改善を阻害しているとの認識が、援助機関と開発途上国側の双方に浸透してきたといえる。第一に、多くの援助機関が教育、保健、貧困対策などのソフト面が重要となる分野に対する取り組みを強化するなかで、事業の重複、矛盾や経常経費や特定の有能な人材の奪い合いというような非効率な面が顕在化してきたためである。また、第二に、教員の処遇の改善など、個々のプロジェクトの枠組みでは対応できない根本的な部分に切り込まない限り、個々のプロジェクトの成果が発現しないという認識が援助機関の間で広く共有されるようになってきた。個々のプロジェクトの枠組みを超える政策や制度は、個々の援助機関が独自に行うことは合理的ではないという判断につながる。近い将来に大半の開発援助がSWApsに整理されることは想定されないものの、SWApsが以上のような「歴史的経緯」のなかから生まれたものであることを踏まえれば、援助機関における効率性の意識が高まるなかで、当面、勢いを減ずることはないものと考えられる。

(2) ガバナンス支援案件

SWApsによらない、単発のプロジェクト・プログラムについても、効率性や透明性の向上など当該分野の行政運営の改善を目的とするものが増えつつある。例えば、公衆衛生サービスの改善を目的とするプロジェクトにおいて、本省から地方の出先機関への権限委譲を行うような場合である。こうした行政運営の改善をプロジェクトの目標又は成果とする案件は、援助機関の間で一般の個別

²⁶ アフリカでは、教育や保健のSWApsに参加しない二国間援助機関が、経常経費の確保などの面で事実上、行動の制約を受ける状況が生じている。

分野の案件と区別して「ガバナンス支援案件」として整理される傾向にある²⁷。

(3) 個別分野のガバナンス支援の手法

個別分野のガバナンス支援の方法として現在用いられている主要なものは次の3点である。先進国で普及した経営学の手法が取り入れられる傾向にある。

1) 組織の機能評価 (Functional Reviews) と組織・業務改革 (Re-engineering)

機能評価は当該省庁の課題を客観的に把握するうえでの手法である。職員配置とインセンティブ、階層的な行政機構と業務プロセスなど、組織経営の課題を総合的に分析するもので、その成果に基づき具体的な改革策が策定される。企業経営に関する経営過程改革 (Business Process Re-engineering) の手法を適用したものである。

2) サービス水準の設定計測と業績評価

先進国で一般化している行政評価と同じもので、当該省庁が行う行政サービスの質的改善を図るため、客観的な指標を用いて評価するものである。ただし、開発途上の手法であり、開発途上国の行政に実効的に適用するうえで、アウトプットとアウトカムのいずれを評価対象とするか、どのように評価するのか、モニタリングの精度をどのように担保するか、評価結果をどのように行政に反映するのかなどの問題を整理する必要がある。

3) サービス提供の代替メカニズム

当該省庁が行う行政サービスを改善しつつ効率化するために、業務を外部の団体に対して委託するものである。保健医療サービス、インフラの整備などの行政サービスの効率と効果を分析し、政府が自ら実施すべきか、民間に委託すべきかを検討する。1990年代から民間活力によりインフラを効率的に整備する Private Financing Initiative (PFI) 手法が広く開発途上国に浸透したが、NPMの概念が、開発援助を通じて開発途上国にも導入されるなかで、その適用範囲を急速に広げている。そうしたなかで、貧困国を中心として政府とNGOの機能分担が不明確になりつつある面もある。

3-4 わが国及び主要ドナーの行政機能向上に関するガバナンス支援の援助動向

3-4-1 日本 (JICA)

(1) 全般的動向

わが国は、政府対政府の二国間援助を行ううえで、当該国の行政運営能力が重要な役割を果たしていると考え、国家公務員を対象とした人材育成に力を入れてきたが、行政機構の改編や公務員制度改革などの行政改革そのものにかかわる支援は少ない。政策調整や行政監督などの行政の総合調整機能にかかわる支援は、1995年より約5年をかけて行われたベトナム市場経済化支援などの本格的な政策策定支援もあるが、多くは、政策アドバイザー派遣や研修コースに

²⁷ 世界銀行をはじめとする援助機関では、ガバナンス分野の実績に計上している。

よる小規模な支援にとどまっている。また、公務員の人事管理などへの支援も同様である。なお、タンザニアにおいては、開発計画モニタリング評価機能の向上支援においては、PRSPモニタリング支援や、公共支出管理の能力向上支援など、援助協調に基づく新たな動きが見られる。

分権化においては、地方行政能力向上を中心として実績を蓄積してきており、地方の地域開発政策策定能力支援と組み合わせたインドネシアの事例や、関連法の整備や自治体連携などの共同研究とその成果に基づく制度づくりへの支援につながったタイの事例など、わが国の特徴ある支援が行われている。市民社会の能力開発や説明責任の向上を直接的にめざす支援は多いとはいえないが、地方行政とコミュニティとのネットワーキングの形成を支援したインドネシア国南スラウエシ州における貧困対策支援村落開発プロジェクトなど、地方行政のコミュニティに対する説明責任の向上に貢献する事例に特徴がある（詳細は、本文3-5-3から3-5-5の「(1) これまでの取り組み」及び巻末資料3-3の各種事例並びに3-4「教訓と留意事項」を参照）。

3-4-2 世界銀行

(1) 全般的動向

世界銀行はガバナンス支援を最も大規模に実施している援助機関である。ガバナンス支援に関する予算規模は2001年で45億米ドルにのぼり、過去4年間で倍増している。世界銀行のガバナンス支援の特徴は非政治的側面に限定されており、行政の効率化や財政の健全化など行政部門に重点が置かれている。特に、資源配分・動員の側面を重視している点は他の援助機関には見られない特徴であり、公共支出管理と税務行政が行政改革や分権化と並ぶガバナンスの柱とされている。

他方、世界銀行は国家行政や地方行政の根幹にかかわる制度の改革に対する取り組みを1990年代後半以降強化している。この背景には、かつての構造調整計画が制度面で持続的なインパクトをもちえず、結果として抜本的な改革が実現しなかったという組織的な反省がある。公共部門改革や公務員制度改革などへの世界銀行の本格的な関与は、従来は援助の対象となりにくい面があった行政基盤への援助機関の取り組みを全般的に加速する結果となっている。包括的な改革に必要とされる経常的な性格の強い経費を大規模に支援し得る援助機関は、事実上、世界銀行に限られる。世界銀行が取り組むことにより、二国間援助機関の参加が促されているという構図にある。

(2) 行政改革

公共部門改革という包括的な切り口で、機構再編、総合調整機能の強化、公務員制度改革などの複数の課題をパッケージで実施する傾向が強い。世界銀行が幹事役となり、複数の援助機関の参加を得る場合が一般的である。協調パートナーとして欧州の援助国が参加する機会が多いが、役割としては贈与ベースの技術協力で、人員整理案や制度改革案の策定などを行っている²⁸。例えば、タンザニアの公共セクター改革プロジェクトは、世界銀行を中心に英国国際開発省(DfID)など10の援助機関が参加している。世界銀行の支援はプログラム借款の形態をとり、公務員の人員整理などの経常的な性格の強い費用を賄うほか、事業の運営にあたるコンサルタントの経費にも充当されている。

²⁸ 近年では、貧困削減戦略ペーパー(PRSP)の策定など、公共部門全体の改革の方向を定める方針のドラフティングに対する支援も、この一環である。

(3) 分権化

地方分権化は、公共部門改革、法制度整備とともに、世界銀行のガバナンス支援における重点3分野にあげられている²⁹。また、国別援助戦略（CAS）のレビューにおいてもガバナンスを重視しており、CAS策定にあたって、改革意思のある国とない国を区別し、政府のコミットメントが認められる国には公共部門管理改革支援を積極的に行い、認められない国には地方自治体やコミュニティの能力強化、汚職防止支援を行っている。分権化支援の中身についても、この文脈で、それぞれの国の状況に応じて協力が行われている。

(4) 腐敗防止

腐敗を貧困削減の主要な障害と位置づけ、腐敗対策（Anticorruption）をガバナンス支援の柱のひとつに据えている。1996年以来600以上の腐敗対策関連のプログラムを支援したとしている。持続的なインパクトを生み出すために、対処療法よりも構造的な要因に取り組むことが必要であると、次の5点を事業上の指針としている。

- ① 国民に対する政治の説明責任の徹底
- ② 市民社会の行政への参加の促進
- ③ 競争的な民間セクターの育成
- ④ 権力の濫用の抑止
- ⑤ 公的部門の経営の改善

具体的な事業の重点としては、腐敗した政府に援助を続けることは「底の抜けたバケツに水を注ぐようなもの」である一方、そうした政府の下で貧困にあえぐ人々こそ援助を必要としている。こうしたジレンマを実効的に解くアプローチとして次の2点をあげている。

BOX 3-8 世界銀行による行政に関するガバナンス支援の特徴

世界銀行のガバナンス支援は次のような特徴を有している。

(1) 借款と技術協力の有機的一体化

世界銀行の借款プロジェクトは一般に技術協力コンポーネントを有しているが、公共部門改革などの行政関連のプロジェクトの場合は、プロジェクトの主要な部分が技術協力と同様な内容で実施されている。また、借款ベースで10億円を超える大規模な技術協力プロジェクトが実施されることも少なくない。なお、他の援助機関と協調する場合は、一般に技術協力は贈与ベースの二国間援助機関により担われている。

(2) 途上国側の主体的な改革を支援するアプローチ

かつてのガバナンス支援はプログラム借款とコンディショナリティのセットを典型としてきたが、近年の傾向では、こうした資金協力の条件としてガバナンスに関する改革を開発途上国に求めるアプローチから転じ、開発途上国側がガバナンスに関する改革を推進するためにプロジェクトを主体的に計画、実施するに際し、世界銀行が資金と技術の両面から支援するというアプローチが重視されるようになってきている（巻末資料3-2のBOX A 3-3のタンザニアの公共サービス改革プロジェクトの事例を参照）。

²⁹ 世界銀行の分権化支援に係る取り組みや研究レポート等については、<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/index.htm>や<http://www1.worldbank.org/wbiop/decentralization/>が参考になる。

BOX 3-9 予算編成過程への市民の参加

米州開発銀行「ブラジル：ポルトアレグレにおける参加、ガバナンス、公正性プロジェクト」
(Participation, Governance and Equity in Porto Alegre)

本プロジェクトの目的は、ポルトアレグレにおける参加的な地方予算意志決定プロセスにおける公平性、有効性、効率性を促進することにある。ポルトアレグレでは、市民が社会的投資を望んでいるにもかかわらず、予算の大部分が人事報酬にあてられていることが問題となり、これを解決するために市長は分権化を推進し、市民が予算情報にアクセスできるようにした。1995年までに参加型予算プロセスは大変成功したため、10万人以上の市民が予算情報にアクセスできるようになった。このように多くの参加があり、透明性や効率性が確保されているうえに、継続的な税収が地方政府に入るようになった。そのため、市民は水や下水など基礎的ニーズにアクセスできるようになった。

出所：IDB(2000)“Citizen Participation in the Activities of the Inter-American Development Bank”
(<http://www.iadb.org/sds/doc/scs-SantodomingoE.pdf> ANNEXI Box1)

- ① 援助を人々に届ける行政メカニズムを改善する。特に、公務員の能力向上やインセンティブの改善、行政サービス機関の機能強化、行政の仕組みの改革に重点を置く。
- ② 透明性を向上する活動を支援する。具体的には、調達ガイドラインの整備、会計検査機関の強化、苦情受付、受益者の設計段階への参加、市民団体やメディアによるモニタリングなどに重点を置く。

他方、世界銀行内部の体制としては、プロジェクトの調達、財務、監査の過程において不正を防止するための専門委員会を設置するとともに、全職員に対して研修が実施されている。

3-4-3 国連開発計画 (UNDP)**(1) 全般的動向**

UNDPはガバナンスを貧困削減、平和構築、環境保全、情報通信技術、HIV/AIDS撲滅と並ぶ組織の重点項目と位置づけている。国連機関としての中立性を踏まえ、積極的にプロジェクトに取り組んでいるが、世界銀行と比べてその規模の小ささから、資金配分によってガバナンス改善に影響を与えるということではなく、パイロット・プロジェクトを行い、その成功例をもって政策へ影響を与え、その後の発展へつなげる布石とすることを目標としている³⁰。

(2) 行政改革

公的部門と市民社会・民間セクターとの関係のダイナミックな変化が、行政サービスの質の向上、社会的責任の向上、市民の決定過程への参画を促すと位置づけ、能力主義と中立性を重視する人事制度改革、行政の効率性と有効性の向上、公務員の訓練を重点支援項目としている。また、ミレニアム開発目標の観点からもこうした改革を重視している。

³⁰ 近藤正規 (2003年)

BOX 3－10 UNDPによる分権化支援の事例「ネパール地方分権化支援プロジェクト」

1991年に策定された新憲法において、民主化後の新しい開発政策の重点項目のひとつとして地方分権化政策が打ち出され、地方自治法において分権化推進のための具体的行政機構が規定された。この具現化のための事業として、ネパール政府はUNDPの支援を受け、地方分権化支援プロジェクトを1993年に開始した。プロジェクトの主眼は、地方開発計画の策定、事業実施監理など、自治体による分権型開発運営の具体的な方式を案出し、そのモデルをいくつかの郡において試行することに置かれた。ネパールの自治体が地方開発計画策定・実施監理の経験をもたないことから、プロジェクトでは、郡開発データベースの整備及び郡開発委員会への技術支援（住民参加型のモニタリング・評価、地方開発の計画策定など）を提供した。また、中央政府による分権化体制の整備のために、国家計画委員会を対象とした中央レベルでの制度づくりへの協力（大綱づくりなど）を行った。

出所：真崎克彦（1996）「地方分権化推進のための開発協力—ネパールを事例として」『国際開発研究』第5巻、pp.89-102、国際開発学会

（3）分 権³¹

分権化プロジェクトは、近年増加しており、2001年に95ヵ国で253件が実施されている。主要なものは、中央・地方政府間の分権化政策（50%）と地方政府支援（32%）である。具体的には、分権化政策の策定、地方選挙支援や地方公務員の能力開発、政策決定・開発プロセスへのNGOの参加促進と透明性拡大等を支援している。また、参加型プロセスを通じた行政改革を貧困削減のための手段として重視し³²、地方政府と関係グループ（低所得者、民間部門、NGO等）が都市貧困問題や生活向上に取り組むための相互対話促進プログラムも実施している。

（4）説明責任・透明性・腐敗防止

UNDPは1997年に国連総会決議により腐敗防止に関する支援の権限を与えられ、翌1998年には腐敗対策に関する組織戦略を策定し、腐敗防止関連のプロジェクトに積極的に取り組んでいる。1997年の国連総会決議において、腐敗対策に取り組む国々を支援することがUNDPの所掌として明確に定められ、翌1998年に組織指針“Fighting Corruption to Improve Governance”策定している。

3－4－4 ドイツ技術協力公社（GTZ）

（1）全般的動向

GTZは技術協力専門の機関として、JICAと近似した方針及び事業範囲を有している。制度面の支援については、二国間援助機関として先行経験を有しており、JICAとして学ぶべき部分が少なくない。会計検査機関など統括管理機関の強化や税務行政を重視している点などは、多くの援助機関のなかで日本のアプローチにとりわけ近いものがある。これは、JICAの場合と同様に自治体職員を含め公務員を技術協力のリソースとして動員する枠組みをGTZが有していることにも関係しているも

³¹ *ibid.* pp.17-20

³² 例えば、ホンジュラスでは、市民参加による地域開発の優先づけ作業や市長との対話が進められた。

のと考えられる。

(2) 行政改革

行政は「民主的國家の計画と実施の手段であり、法の支配と社会と調和した市場経済の下機能するもの」と位置づけられている。民間セクターと公共セクターはパートナーシップと相互支援の精神で共に行政を担うものとされている。また、社会の自助の潜在力を引き出すことも行政の重要な役割であるとしている。具体的には、次のような支援を行っている。

- ① 公務員制度改革：人事政策の立案、人事管理機関の強化、公務員研修
- ② 民活：アウトソーシング計画の策定
- ③ 行政組織：分権化、民間経営手法の導入、業績評価の導入、インセンティブの改革
- ④ 市民参加：行政手続きの改善、公聴制度の改革

また、歳入及び歳出に関する政策に対する助言や財政主務機関の能力開発に重点を置いている。税政及び税務行政については、徴税機関の組織業務改革と租税及び関税に関する法令の整備を重点的に支援している。

(3) 分権化

分権化を民主化と経済開発の基盤と位置づけ、分権制度の整備、自治体行政サービスの改善、財源の分権化、自治体の財政運営、市民の決定プロセスへの参加、自治体間協力などのテーマについて、技術協力を実施している。

(4) 腐敗防止

活動は、ガバナンスに関する助言、司法及び財政に関する腐敗防止策の助言、教育・保健・社会福祉などの行政サービスに関する腐敗防止策の助言、水や土地などの公共財の公正な配分に関する助言などを含む。また、会計検査機関など監督機関の機能強化や関連制度の整備にも力を入れている。

3-4-5 米国国際開発庁 (USAID)

(1) 全般的動向

USAIDにおいては、ガバナンスは行政の透明性と効率化の同義語に近く、狭義のガバナンスとして民主化を推進するための一項目として位置づけられている。政府の誠実性、民主的な分権化、立法の強化、文民と軍の関係改善、効率的な政策実施がガバナンス分野において焦点を当てられている³³。

(2) 分権化

分権化に対する協力は、アジアに重点が置かれ、過去フィリピン、バングラデシュ、ネパール、インドネシアなどで実績を有する。過去の教訓を踏まえ、現在は、各国の状況に即して、第一に法

³³ 近藤正規 (2003) pp.22-23

整備を通じて分権化に好ましい環境をつくること、第二に民主的なローカルガバナンスを促進すること、第三に地方政府の能力を強化することの3つのアプローチをとっている。パイロット事業の成果を全国的に展開する方式が一般的にとられている（巻末資料3－2 BOX A 3－8 参照）。

（3）腐敗防止

外国政府の汚職防止に対する米国政府の対応は早く、1977年に外国政府の公務員に対する贈賄行為を違法とする「海外腐敗防止法」が制定されている。USAIDも同時期に援助に関連する腐敗対策を開始している。具体的な腐敗防止対策は各地域局単位で独自に定められている。例えば、東欧局は腐敗対策グループを設置し、同地域の戦略を策定したうえで、個々の事業を支援するための特別基金を設けている。

具体的なプロジェクトの事例としては、市民団体を中心としたワークショップの開催、市民団体による行政腐敗状況の調査、腐敗監視に取り組む市民団体の組織強化、メディアの能力開発、会計検査機関の組織強化と要員の研修、裁判所及び行政監査機関の能力開発、公務員倫理に関する法律の制定など、非常に幅が広い。また、こうした事業の成果を客観的に測定する指標として、世論調査により把握された市民の意識、国内及び海外の企業関係者の意識、許認可の取得に要する時間と費用を用いている³⁴。

BOX 3－11 参加と透明性の向上に対する包括的支援

USAID「ペルー財政・社会・司法政策の改革と透明性向上プログラム」

(Sector Program for Transparency in and Reform of Fiscal, Social and Judiciary Policy)

財政運営の透明性の向上、貧困対策費の確保、説明責任の法的枠組みの強化を目的としたプロジェクトで規模は2億5,000万ドル。貧困対策費用を持続的に確保し、市民の参加を得て透明性を高めるメカニズムを導入した。また、政府活動への参加促進のために市民の能力向上に努めた。司法制度改革については、汚職防止や公的倫理の徹底を実施し、司法部門の独立性と市民参加を増進した。結果として汚職を防止し、政府と市民の情報格差を縮めることができたとされている。

出所：USAIDプロジェクト・ドキュメントを基に筆者作成

3－5 わが国の支援プログラムへの提言

3－5－1 行政機能の向上に関するわが国の支援の基本方針への提言

これまで概観してきたように、行政機能の向上に関するガバナンス課題は、①効率性と有効性の向上、②資源動員と配分の改善、③参加と透明化の促進を目的とするもので、開発途上国の持続的な社会経済発展を左右する極めて重要なものであり、国際的に開発援助の焦点となっている。こうしたことを踏まえ、JICAとしても、以下の5点を基本方針として行政機能に関するガバナンス支援に積極的に取り組むことが望まれる。

³⁴ 大内穂（2000）

- (1) 行政基盤に対する支援を拡充する
- (2) 各個別分野においてガバナンス支援案件を拡充する
- (3) 日本ならではの方法で制度面に対する取り組みを強化する
- (4) アウトカムを重視し、既往スキームを弾力的かつ創造的に運用する
- (5) ガバナンス配慮を導入する

(1) 行政基盤に対する支援を拡充する

地方分権制度や国家公務員制度など、一国の行政に共通して適用される制度やその執行を担う組織などの行政基盤は、教育や農業などのあらゆる分野における開発活動の効率、質、透明性を左右する。個々の開発事業において、技能の移転や施設の整備を行っても、行政基盤に問題がある場合には、そうした成果は持続的なものとならず、展開もされない公算が大きくなる。行政基盤に関するこれまでのわが国の支援は、研修を中心としたもので相対的に限定されているが、こうした重要性を踏まえ、本格的に取り組みを強化することが望ましい。

ただし、この面でのわが国の人的資源は限られ、JICAとしても十分な事業経験を有していないため、当面は地方行政や税務行政など、既に実績があり、わが国が経験を的確に発信し、比較優位を発揮し得る重点テーマを選択し、支援を集中することが適当である。また、他の援助国・国際機関の先行経験から学びつつ、人的資源や実施体制の整備を進めながら、段階的に支援の幅を広げていくという中長期的なビジョンが必要とされる。

(2) 個別分野においてガバナンス支援案件を拡充する

わが国が十分な実績を有する保健医療、運輸交通などの個別分野においてガバナンス支援を強化することは、行政基盤に対する支援の拡充に比べて容易であり、次の点でわが国の比較優位をより効果的に発揮し得るものと考えられる。

第一に、わが国の技術協力の多くは公的部門により担われており、技術協力の内容も現場を中心とした実務的な面が強い。こうした、技術的側面における協力関係を通じて構築された信頼関係をベースとすることで、行政運営面のガバナンス支援も、相手側の主体性を引き出し、効果的なものとなることが想定される。第二に、わが国は大規模な資金協力を実施する数少ない援助国の1つであるが、技術協力による行政運営面のガバナンス支援が資金協力と結びつくことにより、開発途上国側の自助努力と主体性を効果的に促進できる。現状においては、円借款や無償資金協力が基礎教育や貧困対策などの社会開発分野の非インフラ部分を対象として実施される例は限定されているが、技術協力ベースでガバナンスの強化を行うことにより、こうしたソフト型の資金協力案件が拡大することも想定される。

現状においては、JICA事業においてもコンピュータを活用した経営情報システムの整備など行政運営面の「活動」を含む案件は少なくないが、プロジェクトの「目標」や「成果」に据えるものは少ない。また、本来、行政運営と密接にかかわるマスタープランの策定を成果とする開発調査は、ガバナンス支援案件として認識されていない。今後は、行政運営の改善に関連する案件を、「ガバナンス支援案件」として明確に整理したうえで、上述の実務面と資金面の比較優位を的確に生かす

ことが望まれる。これは、ひいてはドナー協調によるSWApにおいてわが国が主導的役割を果たすことにもつながる。今後、外務省を中心としてオール日本のODA実施体制が強化されることが想定されることから、対象国と対象分野を見極めたうえで、扇の要ともいべきガバナンス支援に積極的に取り組むことが望ましい³⁵。

(3) 日本の比較優位を生かして制度面の支援を拡充する

行政に関するガバナンス支援の焦点は、行政基盤であれ、個別分野のガバナンス案件であれ、「制度」である。制度は法令に限らず、政府内の予算編成の手順や政府と自治体間の役割分担に関する暗黙の了解など、個人と組織の活動を規定する公式、非公式のルールを包含するものである。制度は組織や個人の潜在力を引き出す環境(Enabling Environment)として、広範かつ持続的なインパクトをもつことから、ガバナンス支援の強化はその面での支援を軸とすべきである。

わが国の制度面に関する支援の選択肢は、第1章において整理しているとおり、次の3点に分けられる。

- A) 仕組みづくりの選択肢を提供し、政府機関や関係者の意識の変化を喚起する
- B) 新たな制度あるいは仕組みづくりを直接的に支援する
- C) 制度や仕組みの運用のために、施策や手法の開発を支援したり、人材育成、組織改善を支援する

これらのうち、現状においては、選択肢の提供A)に重点を置き、制度運用面の支援C)については一部を行い、直接的な制度支援B)は、ほとんど実績がない。また、選択肢提供や制度運用面の支援も、事前に十分に計画を練り上げられた形での支援というよりは、日本側ができることを適宜実施しているという供給主導の形で実施されている。特に、国家公務員制度や地方分権制度などの行政基盤に関するものについては、実績は非常に限られている。

こうした制度支援に対する控えめな姿勢の背景には2つの要因がある。第一は制度支援の担い手が不足しているという人的資源の制約であり、第二は内政不干渉のパラダイムである。人的資源の制約は一朝一夕に解消されるものではないが、その面での制約が比較的小さな分野やテーマを見極めたうえで、国際的に制度面の支援が援助機関の主導に陥りやすく、結果として根づかないことが少なくないことを踏まえ、内政干渉にあたらぬわが国の個性を生かした制度支援を強化することが望ましい。具体的には、日本ならではのアプローチとして次の3つの点を実践することが期待される。

1) 「プロセスを重視し、相手国の主体性と自律性を促進する」

制度改革は、単なる法令の書き換えではなく、制度が遵守されなければ改革とはいえない。組織の風土や個人の心理の変化が伴わなければならない、制度改革とは長期にわたる自律的なプロセスであると認識する必要がある。こうした点を十分に理解し、開発途上国側の発意と速度を尊重しつつ支援を行う姿勢が肝要である。

³⁵ タンザニアにおける農村開発分野、ベトナムにおける基礎教育分野など、分野単位の包括的プログラムの運営を支援する事例が、プログラム開発調査の枠組みの下で徐々に増えつつある。

2) 「相手国固有の基底となる社会構造を重視する」

社会構造から乖離した制度は定着、展開しない。開発途上国が自らの社会に即した制度を創造することを促進することが重要となる。以上2点を踏まえれば、例えば、日本の経験から選択肢を提供することにとどまらず、それらの触媒としての価値を高め、開発途上国側自身が新たな政策体系や制度などの「知識」を創造することを促すことに重点を置くべきである。

3) 「外来の制度を応用し、内在化した日本の経験を活用する」

制度面の支援は、開発途上国の能力開発をより包括的にとらえる流れのなかで意義を増しており、国際的に取り組みが本格化している。そうしたなかで、グローバル化の進展とともに、行政に関する諸制度についても「国際標準」化が進み、NPMに代表されるように先進国の制度が開発途上国に直接持ち込まれる傾向が強まっている。実験を通じて社会を変革できるとする“Social Engineering”的な視点で制度支援を行おうとするドナー側の姿勢がこうした傾向を加速している。そうしたなかで自国の社会と適合する独自の制度を模索する開発途上国にとり、固有の社会環境の下で時々の国際標準を巧みに受容、応用してきた、日本独自の「和魂洋才」の経験は、意義をより増しているものと考えられる。日本ならではの制度支援のパラダイムを確立し、積極的に取り組むことが期待されている。日本の経験に立脚した制度支援のあり方については3-7「教訓と留意事項」において詳述する。

(4) アウトカムを重視し、既往スキームを弾力的かつ創造的に運用する

行政に関するガバナンス支援は、一般の案件以上に、開発途上国側の主体性に留意する必要がある。対象課題が効率性や透明性の向上といったソフト面にかかわるものであることから、プロジェクトの目標と成果があいまいなものになりやすく、これが、開発途上国側において明確なコミットメントが形成されないまま、援助機関主導で事業が進められ、持続的なインパクトをもたらさないという結果につながっている。わが国は開発途上国側の要請を必須とするなど、これまでも開発途上国側の主体性の増進に特に意を配ってきたが、事業の適正執行や行程管理を重視するなかで、既存のスキームの運用の弾力性やアプローチの創造性が時として十分に注視されなかった面もある。アウトカムの設定とアウトカムの達成の両面で、既往のスキームを弾力的かつ創造的に運用する。

1) アウトカムの設定（問題意識の醸成段階）

ガバナンスに関する案件を支援するにあたっては、開発途上国側自身がニーズ把握と目標設定を行い、事業を主体的に実施する必要がある。これまでの技術協力は、開発途上国側の要請に基づくものではあるが、実質的には日本側で案件の発掘と形成を進め、プロジェクトの基本的な枠組みを設定する機会が少なくない。制度改革を目的とするプロジェクトの場合は、開発途上国側の主体的な「気づき」が極めて重要である。したがって、ガバナンス関連のプロジェクトについては、「問題意識を醸成する段階」を「問題を解決する段階」と区分し、開発途上国側において問題解決に向けた意識が内発的に醸成されるよう努めるべきである。具体的には、技術協力プロジェクトを実施する場合には、2段階のフェーズに分け、第1フェーズの実施を通じて開発途上国側が制度改革をめぐる真のニーズを自ら見極めたうえで、問題解決に係る第2フェーズの枠組みを設定するという方

法が有効である。また、本邦から調査団や企画調査員を派遣することに代え、本邦研修を通じて開発途上国側関係者に主体的に案件を形成してもらうという発想の転換も必要とされている。また、現地研修や調査などの個々の活動も、開発途上国側が企画し、わが国の専門家やコンサルタントが、その実施段階を側面的に支援することを徹底する必要がある。

2) アウトカムの達成（問題意識の解決段階）

アウトカムの達成、すなわち設定された課題の解決の面でも、ガバナンス関連の案件の場合は、特段の創意と柔軟性を発揮する必要がある。例えば、開発された住民参加などの行政モデルを点で終わらせずに面的に展開するうえで、資金協力とのパッケージ化が必要とされる場合が少なくないが、現状においては、ガバナンスに関する技術協力と無償資金協力や有償資金協力が連携する事例は極めて限定されている。開発途上国側の真剣な関与を引き出すうえでも、機動性と柔軟性に富んだプログラム型の無償資金協力や有償資金協力との有機的連携に取り組むことが必要とされている³⁶。

(5) ガバナンス配慮を導入する³⁷

前項3-2で概観したように、開発途上国における行政のガバナンス課題は、多分に開発援助の直接的または間接的な影響により増幅されている面がある。例えば、公務員の勤労意欲は各ドナーの金銭的なインセンティブに少なからず左右されており、独立のプロジェクトマネジメントユニット事務局・NGOを通じて事業を執行する方式も、行政機関の能力に間接的に大きな影響を与えている。こうした援助の影響は正のものとも負のものともなり得る。すなわち、援助という「介入」を十分に配慮して行うことにより、ガバナンスを促進することができる一方で、逆に、それを怠ることにより既存の行政能力を損なう結果をもたらす場合もある。例えば、上述のNGOや民間企業を通じて事業を執行する方式は、行政サービスに競争原理を導入することで政府部門の効率を向上する場合もあれば、逆に、政府部門から民間への人材流出を加速し、その弱体化を招来する場合もある。重要なことは、介入を行うドナー側が、自らの行為により何が生じるかを予見し、ガバナンスを促進し、後退させないよう細心の配慮を行うことである。

ひるがえって、わが国の国際協力においては、そうしたガバナンスの側面への配慮は事業単位の適宜の判断で行われ、組織として体系的に行われてはいない。このため、技術協力の概念が大きく変化しつつある近年は、自助努力支援の方針について事業の間で差が広がるなど、混乱が生じている面もある。事業が及ぼすガバナンス面への影響の大きさを踏まえれば、JICAとしても環境やジェンダーの場合と同様に、配慮ガイドラインを事業に導入することも必要と考えられる。さらには、各ドナーが足並みを揃えてこうした配慮を徹底することが、開発途上国における行政のガバナンスの促進に極めて重要な意味をもつことを踏まえ、ドナー協調の面でもガバナンス配慮のガイドラインの共有などについて積極的な役割を果たすべきである。

³⁶ 詳細は3-7「教訓と留意事項」の項を参照。

³⁷ 詳細は3-6「行政機能の向上に関するガバナンス配慮」の項を参照。

3-5-2 重点開発課題と想定されるプログラム

(1) 重点開発課題

行政機能に関するガバナンス課題は広範であり、また、わが国の対応能力が限定されることから、JICAとして重点的に支援を行うべき対象を絞り込んだうえで、戦略的に取り組むことが必要とされる。ガバナンス課題を絞り込むにあたっては、ガバナンス支援がドナー協調の焦点となっていることから、国際的潮流を踏まえる必要がある。項目3-4で整理したとおり、行政に関するガバナンス支援については、「行政改革」、「分権化」、「腐敗防止」の3点を柱とする国際的潮流が存在する。JICAとしてもこれを基本的には共有すべきものと考えられるが、わが国の視点を加味し、行政機能の向上に関する重点課題を、「行政機能の効率と効果の改善」、「調和のとれた地方分権の推進」、「参加の促進と透明性の向上」とする。

表3-5 行政機能に関するガバナンス支援の重点開発課題

国際的な潮流	JICAの重点課題
行政改革	行政機能の効率と効果の改善
分権化	調和のとれた地方分権の推進
腐敗防止	参加の促進と透明性の向上

1) 行政機能の効率と効果の改善

行政の機能とは3-1の概念の項で整理したような3つの使命³⁸のために、社会の資源を管理し、サービスを提供し、さらには民間の活動の環境整備とルールづくりを行うことである。こうした機能の効率性と有効性を高めることをJICAの重点開発課題とする。機能強化を図るうえでの具体的な課題として、次の5点に重点を置く。第一に、「行政機構の再編」である。政府内の機構の重複や組織間の業務を効率化し、民間がより効率的かつ効果的に行い得る行政サービスは民間に任せる。第二に、「総合調整機能の強化」である。限られた行政資源を最も効果的に配分するために、優先課題を政策的に調整し行政資源を効率的に管理する機能を向上させる。第三に、「行政組織の能力開発」である。行政サービスの提供であれ民間活動の規制であれ、活動の質と業務執行の効率を向上させる。第四に、「公務員制度改革」である。大半の行政活動の執行は個々の公務員によりなされている。そうした公務員一人一人の潜在力を引き出す環境をつくりだす。第五に、「行政資源の動員に関する機能強化」である。税収の増大や受益者負担などを通じて使用可能な行政資源を増やす。

2) 調和のとれた地方分権の推進

開発途上諸国では、分離型の地方分権化が画一的に推進され、移譲権限と受け皿となる地方自治体の能力の乖離が問題を生じつつある。わが国は、明治以降、欧米には見られない独自の地方自治制度を整備し、また第2次世界大戦後も制度を大きく変革してきた。こうした経緯から得られた経験は、開発途上国にとって、有用な選択肢のひとつとなると考えられる。JICAはこうしたわが国の独自の経験を生かし、開発途上国が自らの発意で、自国の社会経済状況と調和を図りつつ着実に進

³⁸ ①国民の生存権と社会的権利の保障、②社会的公正の増進と格差の是正、③経済の安定と成長の促進の3点。

める地方分権化の試みを、側面から支援することとする。具体的な重点開発課題としては、第一に地方分権化の促進、第二に、分権の受け皿となる自治体の能力開発、第三に、地方政府と住民との協働の促進に重点を置く。

3) 参加の促進と透明性の向上

腐敗は開発途上国の社会経済発展の効率性を損ない、社会的弱者に最も影響するという点において、実効的な対策が講じられるべきものである。対策に主体的に取り組むのは開発途上国自身であり、援助機関が前面に出て進めるべきものではない。行政の透明性を高め、あらゆる局面での市民の参加を拡大することを通じて、段階的に汚職の根が絶たれる。JICAとしては、汚職防止に直接取り組むのではなく、透明性の向上と参加の促進を課題とする。

具体的には、第一に、行政に関与し、そのプロセスや成果をチェックし、場合によっては執行者となり得る市民社会を育てる。市民社会を促進する制度の整備や組織の能力開発に重点を置く。第二に、行政の透明性を高める。組織内部の監査、会計検査、行政監察などの制度を整備するとともに、組織内の会計や調達の実行能力を向上させる。第三に、市民が行政を直接監督し得る枠組みを整備する。

(2) プログラム

重点開発課題について具体的に事業を実施するうえで、事業管理の単位としてプログラムを用いる傾向が多く、ドナーにおいて強まっているが、包括的な取り組みを要するガバナンス支援については、プログラム・アプローチを用いることが特に有効である。意義と実行可能性の観点からJICAが支援することが妥当と考えられるプログラムの項目を以下に示し、次項以降で3つの重点開発課題ごとに詳細な案を整理する³⁹。なお、本来、プログラムはドナー側の事業管理の単位ではなく、開発途上国側が主体的に設定して管理すべきものであることを銘記する必要がある。技術協力や資金協力を通じたドナーの関与はその規模のいかんにかかわらず、本質的に補完的なものである⁴⁰。

³⁹ これらのプログラムは、複数のものをまとめ、より包括的なプログラムとして取り組み得るものであり、また、サブ・プログラムに分割することも可能である。目標を客観的に設定し得る場合にはプロジェクトとして事業を管理することも可能である。したがって、プログラム、サブ・プログラム（コンポーネント）、プロジェクトの階層関係は固定的なものではなく、マネジメントの切り口によりどのようにも変わる相対的なものである。

⁴⁰ したがって、案件の名称を「～支援プログラム」とすることは適当ではない。

■重点開発課題1：行政機能の効率と効果の改善

プログラム	支援対象となるガバナンス課題
(1) 行政機構再編プログラム	<ul style="list-style-type: none"> ● 省庁再編に関する政策や計画の策定 ● 民活に関する基本政策や計画の策定
(2) 総合調整機能強化プログラム	<ul style="list-style-type: none"> ● 国家計画や財政の調整に関する制度・手続きの整備と執行 ● 調整を担う統括機関の機能強化 ● 調整の基礎となる政策や計画の策定 ● 政策の基礎となる統計の整備
(3) 行政組織能力開発プログラム	<ul style="list-style-type: none"> ● 行政組織の組織と業務の改革 ● 行政組織の経営の効率や有効性に関係し、共通に適用される制度・手続きの整備と執行 ● 公共サービスのアウトソーシングの制度と手続きの整備
(4) 公務員制度改革プログラム	<ul style="list-style-type: none"> ● 分類、職階、任用に関する制度・規定の整備と執行 ● 公務員の能力開発プログラムの整備 ● 統括機関の機能強化
(5) 資源動員機能強化プログラム	<ul style="list-style-type: none"> ● 徴税に関する制度・規定の整備と徴税機関の機能強化 ● 行政サービスの受益者負担に関する制度の整備

■重点開発課題2：調和のとれた地方分権の推進

プログラム	支援対象となるガバナンス課題
(1) 地方分権化プログラム	<ul style="list-style-type: none"> ● 分権化制度の整備 ● 地方行政所管省庁の能力開発
(2) 自治体能力開発プログラム	<ul style="list-style-type: none"> ● 自治体の行政能力（政策形成能力、資源管理能力、政策遂行能力）の向上 ● 地方公務員の能力向上 ● 自治体相互及び中央と自治体の連携促進
(3) 参加型開発プログラム	<ul style="list-style-type: none"> ● 公共事業の計画・実施段階への住民参加制度の整備 ● 官民協働事業の促進

■重点開発課題3：参加の促進と透明性の向上

プログラム	支援対象となるガバナンス課題
(1) 市民社会能力開発プログラム	<ul style="list-style-type: none"> ● 住民組織、NGO等の能力開発を促進する制度の整備 ● 住民組織、NGO等の能力開発に対する支援体制の整備
(2) 透明性向上プログラム	<ul style="list-style-type: none"> ● 内部監査、会計検査、行政監察に関する制度の整備 ● 会計検査院、行政監察局などの統括機関の能力開発 ● 行政組織の会計・調達に関する制度と手続きの整備 ● 会計・調達に関する組織及び人員の能力開発
(3) 市民アクセス改善プログラム	<ul style="list-style-type: none"> ● 情報公開、異議申し立て等に関する制度と手続きの整備 ● 統括機関の能力開発

3-5-3 重点開発課題1：行政機能の効率と効果の改善

(1) これまでの取り組み

これまでの行政機能の向上に関するガバナンス支援の実績は、必ずしも明確ではない。教育や農業などの個別の分野における行政組織の能力開発や人事制度の改革については、実績から体系的に捕捉することは困難である。

一方で、行政全体に横断的に関係する行政基盤に対する支援は、実績をつかむことができるものの、相対的に限定的な規模にとどまっています、次の点で特徴的な傾向が認められる。

事業形態の特徴	本邦研修と個別の専門家派遣を主体とし、技術協力プロジェクトと開発調査の実績は極めて限定されている。
分野の特徴	徴税、統計、公務員制度などの特定領域に限定されている。援助調整能力の強化を目的として派遣される専門家が非常に多い。

1) 事業形態の特徴

制度や政策が焦点となる行政基盤に対する支援については、これまでのJICAの支援は内政干渉の幅を広くとらえる考え方もあり、選択肢を提供することに徹してきた。そのうえで、開発途上国の関係者に広く知識を紹介し、任意で参考にしてもらう本邦研修は、最も適した事業形態であるといえる。手近にある知識を広く、浅く整理して提供する供給主導型の集団研修の形態は、講師などの実施者が開発途上国の実情に精通していることを必須の要件としないため、わが国の多様な行政機関が参加することを可能にしている。個別専門家についても、構図は本邦研修の場合と基本的には同じで、開発途上国で実施されるセミナーに講師として派遣されるなど、基本的には本邦研修と同様に供給主導型であるため、比較的に実績が広がりやすい。

これに対して技術協力プロジェクトや開発調査は、こうした選択肢提供のための供給型の支援とは異なり、特定のニーズに基づき明確な目標を設定して実施される。つまり、需要主導型であるため、開発途上国の実情に精通した人材を必須とする。こうした枠組みに対応できる行政機関や民間コンサルタント、大学などは、わが国では限られていることもあり、実績は次項で述べる特定分野にとどまっている。

開発調査は、国家の行政資源の配分に関する方針と計画を体系的に取りまとめるという点において、開発途上国の行政の総合調整機能の強化に資するものである。こうした観点からは、実績が豊富なマスタープランの策定を目的とした開発調査は、行政のガバナンス支援と整理することができる。ただし、現状においては、マスタープラン調査の主眼がエンジニアリング部分に置かれ、行政機構の改革や配分に関する部分の分析作業は必ずしも深まっていない場合が多い。また、調査作業の大半が日本側コンサルタントにより行われるため、開発途上国側の主体性の意識が深まりにくい。

以上から、現状においては、開発調査も事業規模の大きな選択肢提供型の支援にとどまっている面がある。なお、近年は、より創造的かつ効果的に開発調査が用いられるようになっている。タンザニアにおいては地方開発セクター・プログラムの策定に開発調査が用いられ、多数の援助機関が参加するプログラムの形成を日本が主導している。こうした事例はベトナムの教育セクターやインドネシア農業セクターなど、いまだに限定的なものにとどまっているが、今後の行政に関するガ

バランス支援の方向性を示すものとして注目すべきである。2004年度からは技術協力プロジェクトと開発調査の垣根が整理されることから、旧来の開発調査の「常識」を超え、より、広い範囲で、創造的なガバナンス支援に取り組むことが望ましい。

2) 分野の特徴

選択肢を提供するための供給主導型の本邦研修や個別専門家派遣の場合は、分野の偏りはそれほど顕著ではないが、上述のような理由で技術協力プロジェクトと開発調査の場合は、特定分野に限定されている。具体的には税務行政、関税行政、統計行政の3分野である。これらの分野が突出している理由は、徴税や統計などの実務の比重が大きいためである。実務面を中心とする現業機関の能力開発は、わが国が伝統的に強みを発揮してきた領域である。また、関税行政や税務行政は国際的な調整を行政の一部とするため、わが国の関係機関が国際協力に取り組みやすいという面もある。

なお、こうした現業機関の実務能力に焦点を置いた協力は、選択肢提供型の個別専門家の活動が開発途上国の信頼を得て問題解決型のプロジェクトに発展するなど、段階的に制度面に展開する場合が少なくない⁴¹。

一方、分野に関するもうひとつの大きな特徴が、開発計画や援助調整に関する専門家の派遣実績が非常に多くなっている点である。こうした専門家は開発途上国の計画担当省庁などに長期派遣され、援助調整を中心としてそれら機関の機能強化に寄与している。ただし、アジアと中南米に重点的に派遣されており、PRSPsやSWApの策定が焦点となっているアフリカに対する派遣実績は限られている⁴²。開発途上国における行政資源の配分に関する能力開発への貢献という観点から、現状をレビューし、必要な改善措置を講じることが必要とされている。

BOX 3-12 Twining アプローチの有効性

会計検査院や財務省主計局などの統括機関の能力開発に対する支援は、実践的なノウハウを必要とし、先進国や他の開発途上国で実際に業務を行っている機関及びその関係者が支援に携ることが効果的である。そうした点で、開発途上国と先進国の同業機関を公式に結びつける“Twining”の形態が有効である。コンサルタントのような雇用関係にある者が助言を行うという形よりも、同じ立場にある「同輩」が長期継続的に支援にあたることは信頼関係を育み、開発途上国側のコミットメントを確固たるものとするうえで効果的である。その意味で、派遣法の枠組みで現職の専門家を動員でき、また組織的な対応を得ることができるわが国の技術協力は、他のドナーに対して比較優位を有していると考えられる。なお、日本は伝統的に税務行政と関税行政について積極的に支援を行っており、会計検査院、人事院についても本邦研修を中心に専門の国際協力体制を整えている。

(2) 中期的方針案（3ヵ年程度）

行政機能の効率と効果の改善に関するプログラムは既に、JICAの国別事業実施計画に多数が盛り

⁴¹ モンゴルに対する税務行政に関する支援は、1998年に開始されて以来、徴税機能の強化から税政の改革にまで段階的に範囲を広げてきている。

⁴² PRSP策定プロセスに対する直接的な支援は、援助効率促進費（企画調査員や在外専門調整員）の枠組みで実施されている（ホンジュラス、ニカラグアなど）。

込まれている⁴³。こうした開発途上国側のニーズに対応するために、相対的に限定的な規模にとどまっているこの面での支援を、次の5つのプログラムとして拡充する。とりわけ、行政基盤、すなわち、行政全体に関する制度や政策の整備、行政全体を統括する機関の能力開発に重点的に取り組む。また、個別分野の事業についても、行政運営面の改善をプロジェクトの目標もしくは成果として位置づけ、ガバナンス支援案件として実施する。

1) 行政機構の再編

肥大化した行政機構の合理化や民活化は、膨大なコストを伴うため、一般的に資金協力を中心に包括的なパッケージが組まれ、技術協力が単独で果たし得る役割は限定されている。したがって、JICAとしては本邦研修や専門家派遣など、選択肢提供型の支援に重点を置く。

2) 総合調整能力の強化

総合調整能力の強化は、当該国の援助吸収能力に直接関係するものであり、開発途上国側の主体性を増進するうえでも、重点的に支援する必要がある。行政資源の配分を適切に行うためには、まず、政府の各省庁において行政資源を投入すべき優良な事業を形成しなくてはならない。次に、計画調整部門において異なる分野の事業を比較検討し、優先事業を選択し、行政資源を集中しなくてはならない。さらに、客観的な形で事業を評価し、以降の計画策定にフィードバックする。こうした計画、実施、評価の一連の総合調整プロセスが機能するよう支援する。その一環として、第一に、マスタープラン調査を中心とする従来の開発調査のアプローチを見直し、ソフト面に重点を置く技術協力プロジェクトとして再編する。具体的には、エンジニアリングの側面に対して、現況と需要に関するベースライン調査、需要の予測、複数の事業計画の客観的な優先度設定と全体事業計画、当該セクターの制度及び組織の改革などの比重を格段に強化する。また、従来は形式的なものとしてとらえられる傾向にあった能力開発の側面を明確に盛り込む。第二に、近年増加している援助調整専門家のアプローチを見直す。二国間協力の調整にとどまらず、派遣対象機関の計画調整能力の強化に具体的に寄与するよう、可能な範囲でプロジェクトへの転換を進める。なお、この面での支援は、アジアと中南米に重点が置かれているが、能力開発の面で特にニーズが大きいアフリカ諸国や復興途上の国の援助調整能力の強化についても積極的に取り組むこととする。

3) 資源動員の促進

税務行政と税関行政は、従前から重点的に取り組んできた分野であり、国税庁及び関税局の組織的な対応を特徴とするわが国の協力はその実効性の点で、コンサルタント・ベースを中心とする他の援助機関の類似支援に対して比較優位を有する。開発援助に対する依存度を長期的に軽減していくうえで、両分野は極めて重要であり、引き続き重点を置く。ただし、従来のこの面の協力は発展段階の比較的高い国に重点が置かれきたが、今後は、内国歳入が特に限られたアフリカ諸国や復興途上の国にも支援を広げていく必要がある。その際には、開発途上国の実情に精通した民間の活用も検討すべきである。なお、国内で確保できる行政資源には税以外にも、公共料金や住民や民間企

⁴³ 巻末資料3-3「わが国の支援プログラム」3-3-1「行政機能の効率と効果の改善」参照

業の金銭的、非金銭的貢献（受益者負担）などが含まれる。主要分野の改革や個別事業の計画段階において、こうした多様な行政資源をより広範に動員するための制度構築や組織強化を視野に入れる。

4) 公務員制度の改革

職階、処遇、任用などの公務員制度の根本に関する制度改革には、膨大な経常経費の支援が必要となり、また、公務員組合等との摩擦など政治的側面を伴うため、二国間援助機関としてJICAが支援の中心的な役割を果たすことは困難である。このため、選択肢を提供する供給型の支援に引き続き取り組む。ただし、その効果を向上させるため、日本の人事制度に関する経験を相対的に分析するなど、研修や助言を通じて提供する内容の付加価値度を組織的に高めるとともに、継続的フォローアップ体制を強化するなど、制度支援としての実効性を高める。その一方で、人事行政の統括機関の組織強化や公務員研修プログラムの改善については、制度改革面以上に貢献し得る余地がある。従来からの長期専門家派遣や現地研修による協力を、プロジェクトに再編するなど問題解決本位で実施することにより協力の実効性を高める。

5) 行政組織の能力開発

行政組織の基本的機能は、政策を策定し、プログラムやプロジェクトの個々の事業として政策を執行することにある。こうした組織の機能を強化するためには、組織を構成する「人的能力」を開発するとともに、業務の仕組みなど「組織的能力」を開発することが必要である。人的能力の開発とは、政策の起草に携る者から一線の現場で行政サービスに携る者までの幅広い関係者について、業務に関する知識と技能の向上、態度の改善を促す。次に、組織的能力の開発とは、行政に携る多様な組織が、ニーズの変化を敏感に察知し、迅速かつ効率的に必要なサービスを提供し、規制を行い得るよう、内部改革、業務手続きやマニュアルの整備、経営情報の整備などを行う。こうした組織の能力開発を、個々の技術協力プロジェクト（開発調査を含む）の計画、実施段階において、目標もしくは成果として明確に位置づけ、当該案件を「ガバナンス支援案件」として実施する。また、本邦研修については、研修員が所属先の組織・業務改革に具体的な形で貢献できるよう、アクション・プランの策定を研修の成果とすることを明確にするなど、問題解決型への転換を進める。一方で、個々の組織の活動を規定する「制度」については、事前評価制度や行政サービスのアウトソーシングに関するガイドラインの整備などが想定される。この面での支援は、研修又は専門家の助言を通じた選択肢提供を通じて行う。

(3) プログラムの概要

行政機能の強化に関してJICAが重点的に支援すべきプログラムの概要を以下に整理する。各項目の記載内容は次の凡例のとおり。

プログラム概要の凡例

プログラム名

- プログラムの目的 : 当該プログラムを通じて開発途上国が到達すべき状態を示す。
- 指標の例 : 当該プログラムの下で実施されるプロジェクトの達成状況を客観的に把握する基準の事例を示す。
- プロジェクト目標と支援対象の活動 : 当該プログラムを構成する主要なプロジェクトの目標と、その対象となる行政の活動を示す。
「実績」は、これまでのJICAの実績を、「今後」は、今後の3ヵ年程度の取り組みの方向性を次の記号で示す。

「実績」	「今後」
「×」: ほとんど実績なし	拡大しない方向
「△」: 多少の実績あり	やや拡大の方向
「○」: 十分な実績あり	拡大の方向

1) 行政機構再編プログラム

■プログラムの目的

肥大化し、財政難の下で機能が低下している公的部門を縮減するとともに、公的部門が直接実施することが非効率な公共サービスを民間に委託することにより、行政全体の効率性を向上させる。

■指標の例

- ① 削減された公務員の数
- ② 削減された経常経費の額
- ③ 民営化又は外部委託された公共サービスの数

■プロジェクトと支援対象の活動

実績→今後	プロジェクト目標	支援対象となる開発途上国の活動
×→△	行政機構の簡素化	<ul style="list-style-type: none"> ● 公的部門全体の機構再編計画の策定と執行 ● 特定の行政機関の改革計画の策定と執行
×→×	公的団体の整理・民営化	<ul style="list-style-type: none"> ● 公的団体全体の合理化計画の策定と執行 ● 特定の公的団体の合理化計画の策定と執行
×→×	人員の整理	<ul style="list-style-type: none"> ● 職務内容の分析と合理化計画の策定 ● 早期退職制度の整備と合理化財源の確保
×→×	公共サービスの外部委託	<ul style="list-style-type: none"> ● 業務委託基準の作成 ● 特定の業務に関する外部委託計画の策定と執行

2) 総合調整機能強化プログラム

■プログラムの目的

最小限の費用で最大限の公共サービスを公正に配分するため、国家又は分野単位で行われる選択と集中に関する機能を強化する。

■指標の例

- ① 政府の重点施策と予算配分の相関関係
- ② 政府が主催したドナー会合の回数

■プロジェクトと支援対象の活動

実績→今後	プロジェクト目標	支援対象となる開発途上国の活動
×→△	開発計画調整制度の整備	● 調整の制度と手続きの整備
△→○	開発計画調整機関の能力開発	● 調整機関の組織と業務手続きの整備 ● 援助調整の手続きと条件の整備 ● プロジェクト・データベースの整備 ● 調整関係の人材の能力開発
△→○	基本政策・計画の策定	● 国家基本政策・計画、PRSPs・SWApsの策定 ● 政策・計画策定関係の人材の能力開発
○→○	基本統計の整備	● 基本統計の整備 ● 統計機関の組織と業務の整備（含む、要員能力開発）
△→○	財政管理能力の開発	● 財政管理の制度と手続きの整備 ● 財政管理機関の能力開発（含む、要員能力開発）

3) 資源動員促進プログラム

■プログラムの目的

国民負担の公正性を向上させるとともに、行政に活用し得る金銭的、非金銭的資源の規模と範囲を拡大する。

■プログラムの指標

- ① 徴税手続きに要した時間の減少
- ② 徴税額の増加
- ③ 受益者負担率の増加

■プロジェクトと支援対象の活動

実績→今後	プロジェクト目標	支援対象となる開発途上国の活動
○→○	税制・徴税機能の開発	● 制度の導入、改革 ● 徴税実施体制と手続きの整備 ● 徴税要員の能力開発
△→○	適切な受益者負担の促進	● 受益者負担の共通ガイドラインの策定 ● 行政サービス単位の負担条件の改革 ● 住民主体の維持管理体制の整備

4) 公務員制度改革プログラム

■プログラムの目的

国家公務員及び地方公務員のパフォーマンスを向上させるため、インセンティブの体系などの公務員制度を改善するとともに、公務員の能力を向上させる。

■指標の例

- ① 業績に基づく人事の確立
- ② 就業規則の遵守状況

■プロジェクトと支援対象の活動

実績→今後	プロジェクト目標	支援対象となる開発途上国の活動
△→△	人事に関する基本制度の整備	<ul style="list-style-type: none"> ● 分類、職階の制度・規定の整備 →政治的に中立な上級公務員制度の整備 ● 採用、任用（昇進、転任）に関する制度の整備 ● 給与、処遇（各種手当、年金）に関する制度の整備
△→○	政府共通の能力開発プログラムの整備	<ul style="list-style-type: none"> ● 研修プログラムの開発と実施 ● 公務員研修機関の組織と業務の整備
△→△	人事行政統括機関の能力開発	<ul style="list-style-type: none"> ● 政策、中長期計画の策定 ● 組織、業務手続きの整備と要員の能力開発
△→○	個別組織の人事管理能力の開発	<ul style="list-style-type: none"> ● 人事・給与データベースの整備 ● 人事評価制度と執行手続きの整備 ● キャリア・パスの整備 ● 当該組織固有の研修プログラムの開発と実施

5) 行政組織能力開発プログラム

■プログラムの目的

個々の行政組織の能力開発に関するプログラム。組織運営への市場原理の導入や組織内の分権化などを通じて、組織運営の効率化とサービスの質的向上を図る。

■指標の例

- ① 公共サービス受益者の満足度
- ② 医療機関の外来待ち時間数
- ③ 職員に占める研修履修者の比率

■プロジェクトと支援対象の活動

実績→今後	プロジェクト目標	支援対象となる開発途上国の活動
×→△	行政運営の共通制度の整備	<ul style="list-style-type: none"> ● 行政評価制度の導入 ● 電子政府の基本政策・ガイドラインの整備
△→○	行政機関の組織・業務改革	<ul style="list-style-type: none"> ● 当該組織の目標と計画の策定 ● 当該組織の機構、所掌区分、定員の見直し ● 当該組織内の分権化 ● 関係機関との権限の整理と連携の強化 ● 当該組織の業務フローの効率化 ● 当該組織の経理手続きの効率化 ● 当該組織の標準業務手順の作成と普及

実績→今後	プロジェクト目標	支援対象となる開発途上国の活動
○→○	行政機関の運営インフラの整備	<ul style="list-style-type: none"> ● 当該組織の施設とロジスティックスの整備 ● 当該組織の経営情報システム (Management Information System : MIS) の整備 ● 当該組織の業務の評価・モニタリング体制の構築
○→○	中核人材の能力開発	<ul style="list-style-type: none"> ● 当該組織の業務指標の作成と普及 ● 組織内の改革を先導する中核人材の能力開発

3-5-4 重点開発課題2：調和のとれた地方分権の推進

(1) これまでの取り組み

JICAは活動拠点を地方に置き、地方自治体の能力開発に寄与する案件を数多く実施してきたが(巻末資料3-3-2(1)「調和のとれた地方分権の推進」に関する案件の事例1)、2)参照)、地方分権化の推進を直接の目的とする事例は少ない。地方分権にかかわる案件のこれまでの傾向は次のとおりである。

- (1) 分権化の枠組みにかかわる制度整備に対する直接的支援はほとんど例がなく、分権化の受け皿となる自治体の能力開発が中心。
- (2) 地方公務員を対象とした研修は数多いが、研修プログラムの開発や地方公務員制度に関する協力は少ない。
- (3) 自治体と住民の協働関係の構築、強化を重視し、NGOの活用は自治体の代替ではなく、補完として実施する傾向が強い。NGOによる行政サービスの代替を積極的に支援する欧米援助機関とは一線を画している。
- (4) 行政サービスに関する自治体の能力向上について、国との連携を重視している。

一方で、近年では、ガバナンスへの関心の高まりに伴って、JICAにおいても地方分権化の推進を直接の目的とする事例が増えつつあり(巻末資料3-3-2「調和のとれた地方分権の推進」に関する案件の事例3)、4)参照)、わが国の経験⁴⁴を生かしつつ、支援の実効性とインパクトを高めることが求められている。

(2) 中期的方針案(3ヵ年程度)

調和のとれた地方分権化の推進についても、行政基盤の強化と同様に、既に多数の国別事業実施計画にプログラムが盛り込まれている(巻末資料3-3-2(2)「JICA国別事業実施計画に盛り込まれた「地方分権」に関するプログラム」参照)。こうしたニーズに対応するために、相対的に限定的な規模にとどまっているこの面での支援を、次の3つのプログラムとして拡充する。とりわけ、大半の途上国で何らかの形で分権化が進められていることを踏まえ、一般分野のプログラムであっても、上下水道、教育、保健、貧困対策等、地域と密接にかかわる行政サービスを対象とするもの

⁴⁴ 日本の経験については、国際協力総合研修所(2001)『「地方行政と地方分権」研究会報告書』等多数。

については、必要に応じてガバナンス支援案件として位置づけ、分権化をプロジェクトの目標もしくは成果とする。

1) 地方分権化の促進

わが国自身の経験を生かし、地方分権に関する政策策定や制度構築に対する直接的な支援を拡充する。開発途上国側が主体的に分権化にコミットし、政策、制度を形成し得る環境を創出することに重点を置く。具体的には、政策・制度形成を所掌する中央政府機関の能力開発や、政策オプションの設定などを支援する。また、開発途上国による政策・制度形成を促すうえでのわが国の経験の触媒としての有用性を高めるため、他国における多様な分権化の経験と相対化するなど付加価値を高める。この一環で、欧米諸国とは異なるわが国の独自の制度、慣行等について、開発途上国への発信を強化する（巻末資料3-1-2（3）「地方分権化に関するわが国独自の制度」参照）。国家レベルの地方分権化については、国際機関を中心とする支援が既に本格化していることが想定されるため、これら先行ドナーとの間で相乗効果が得られるよう連携を図る。また、パイロット事業にとどまる点としての協力ではなく、資金協力と連携をすることにより、政策・制度面の支援が面的に展開されるよう努める。

なお、国家レベルにおける地方分権化の推進のみならず、教育や保健医療などの個別分野における分権化についても、妥当性を見極めたうえで支援を行う。

2) 自治体の能力開発

既に着手されている国家レベルの分権化が、所期の効果を発揮せず、行政サービスの低下につながっている国々を重点として、自治体の能力開発を支援する。中央省庁に対する支援と異なり、地方自治体は対象が広範であることから、特定の自治体の能力開発にとどまらず、当該国において普及、展開され得るモデルの開発と、その制度化を重点的に支援する。また、個別分野の協力案件について、妥当な場合はガバナンス支援案件として整理し、行政サービスの効率化と参加の観点から、中央から出先機関及び自治体への権限・業務の移譲を促進する。この過程で、中央省庁と自治体の協働関係の増進に重点を置く。

3) 自治体と住民の協働の促進

自治体行政への地域住民の参加を促進するために、個別分野の協力案件において、妥当な場合には、モデル開発やその制度化を支援する。具体的には、政策、プログラム、プロジェクトの形成過程への住民の意思の反映並びに、プロジェクトの実施段階への住民の主体的参加の促進に重点を置く。こうした協力の成果が時として一過性のものにとどまる傾向があることから、持続可能なモデルの開発に十分留意するとともに、面的に展開されるよう、わが国資金協力との連携を有機的に図る。また、本邦NGOや当該国NGOが独自に取り組む活動について、特に優良なものは、公的な制度として面的に展開されるよう、開発途上国政府との仲介的な機能も果たす。

(3) プログラムの概要

1) 地方分権化プログラム

■プログラムの目的

行政サービスの効率性と有効性を高めることを目的として、中央政府が保持する権限と業務の地方出先機関や自治体への移譲が促進される。

■指標の例

- ① 地方自治法及び関連法案の成立状況
- ② 地方政府（首長と議会）に係る法・制度・手続きの成立状況
- ③ 地方に移管される公務員の数
- ④ 移管されたサービスの種類
- ⑤ 中央から地方への財政移転の進展度合い
- ⑥ 地方財政の構成の変化

■プロジェクトと支援対象の活動

実績→今後	プロジェクト目標	支援対象となる開発途上国の活動
×→△	分権化関係基本法令の整備	<ul style="list-style-type: none"> ● 地方分権基本法令の制定 ● 地方財政制度、地方公務員制度の整備
△→△	分権化所管省庁の能力開発	<ul style="list-style-type: none"> ● 政策担当官の能力開発 ● 行政機構、業務手続きの整備

2) 自治体能力開発プログラム

■プログラムの目的

分権化が有効に機能するための受け皿を整備するため、地方自治体の組織的な能力及び公務員の能力を向上させる。

■指標の例

- ① 自治体の組織・業務改革の達成状況
- ② 地方公務員の研修体制の整備
- ③ 研修を受けた地方公務員の数
- ④ 自治体による開発計画の有無（策定プロセスと内容）
- ⑤ 自治体に移管されたサービスに対する住民の満足度
- ⑥ 自治体間の交流・調整に係る組織・制度の有無

■サブ・プログラムと支援対象の活動

実績→今後	プロジェクト目標	支援対象となる開発途上国の活動
△→○	自治体の組織的能力の向上	<ul style="list-style-type: none"> ● 基本計画の策定 ● 事業の計画、実施、評価の手続きの整備 ● 計画の横断的調整に関する制度の整備 ● 経営情報システムの整備 ● 施設及び機材の整備
○→○	地方公務員の能力開発	<ul style="list-style-type: none"> ● 自治体職員の各種研修の実施 ● 地方公務員研修制度及び研修体制の整備 ● 人事業績評価制度の導入
×→△	自治体の能力開発を増進する制度の整備	<ul style="list-style-type: none"> ● 自治体相互の連絡調整の枠組みの整備 ● 中央政府と自治体間の人事交流の促進

3) 参加型開発促進プログラム

■プログラムの目的

地方行政の計画・実施・評価における住民参加を促進し、行政サービスの効果、効率、透明性を向上させる。

■指標の例

- ① 住民に提供される自治体の行政情報の質と量
- ② 住民の意見表出、異議申し立ての機会の有無
- ③ 住民の参加を得て計画された公共事業の質と数
- ④ 公共事業の計画・実施段階への住民参加の制度・手続きの有無
- ⑤ 公共サービスの住民組織、NGO等への委託の制度・手続きの有無

■サブ・プログラムと支援対象の活動

実績→今後	プロジェクト目標	支援対象となる開発途上国の活動
○→○	事業への住民参加の促進	<ul style="list-style-type: none"> ● 事業の計画段階への住民参加の制度、手続き、手法の整備 ● 事業の実施段階への住民参加の制度、手続き、手法の整備
×→△	地方行政の透明性の向上	<ul style="list-style-type: none"> ● 行政情報の整備 ● 情報公開制度の整備 ● 公共サービス民間委託の制度と手続きの整備

3-5-5 重点開発課題3：参加の促進と透明性の向上

(1) これまでの取り組み

現在までのところ、汚職防止を直接の目的とした協力実績は極めて限定されており、限られた実績も刑事司法関係のものである⁴⁵。他の援助機関が汚職防止を明示的に柱に立て、プロジェクト協

⁴⁵ 2004年から3ヵ年の期間で「タイ汚職防止支援」プロジェクトが実施される予定である。新設の国家汚職防止委員会事務局の機能強化を目的とし、主に国別研修を通じて人材育成を図る。ただし、範囲は汚職捜査と資産捜査で、汚職防止の比重は限定的である。

力を行っていることと比べれば対照的な状況にある。行政への民間の参加や透明性向上を目的としたJICAの事業は、会計検査に関するものにほぼ限定されている。わが国の会計検査院は国際的な会計検査機関のネットワークに参加しており、国際協力に積極的に取り組んできた。行政プロセスへの市民参加を促進するための事業は、前項「調和のとれた地方分権の促進」で取り上げた参加型開発関連のものが大半で、開発のアプローチとしての住民の参加という枠を越え、市民社会の能力開発を直接の目的とした事業は、プロジェクトも本邦研修もほとんどない。

(2) 中期的方針 (3ヵ年程度)

行政プロセスへの市民の参加と透明性の向上を目的としたJICAの活動は、上述のとおり現段階では非常に限定された規模にとどまっている。その背景にはわが国のリソースや社会風土にかかわる要因⁴⁶があり、こうした状況を一朝一夕に変えることは現実的ではない。したがって、従来から取り組んできた会計検査に関する能力開発を中心として、段階的に制度面の協力の幅を広げていくことが適当である。また、地方分権や地域開発のプロジェクトを実施する過程で、透明性の高い行政モデルを開発し、その展開を促進するという、具体的な事業から腐敗や透明性の問題にアプローチすることも有効である (BOX 3-13 「腐敗問題に対するもうひとつのアプローチ」参照)。

他方、市民社会の能力開発については、多くの開発途上国において我々が想像する速度を超えて市民社会の役割が拡大していることを踏まえれば、速やかに体制を強化することが必要である。政府が主体的に実施する開発事業を適正に実施するための住民の参加という視点から、開発を主体的に推進する力を備えた市民・住民団体の支援という方向にベクトルを進めることが必要とされる。こうしたアプローチはコミュニティ開発や地域開発を要素とする事業において戦略的に実践することが可能である。事業の手段としては、旧開発福祉支援事業が技術協力プロジェクトの現地業務費として組み替えられ、より機動的に活用し得ることとなっていることから、これを積極的に活用する。また、国際約束を必要とせず、わが国の市民団体と開発途上国の市民団体の間の協力関係を支援し得る草の根技術協力制度を、一般の技術協力と関連させて活用する。このような新たな手段を弾力的かつ創造的に活用することにより、とかくこうした支援が陥りがちな点としてのインパクトではなく、面的なインパクトを持続的に有する事業として取り組んでいく。

BOX 3-13 腐敗問題に対するもうひとつのアプローチ

〈フィリピン・ムスリム・ミンダナオ自治区 (ARMM) ガバナンス・プロジェクト〉

長年にわたる内戦状態を経て自治権が認められたムスリム・ミンダナオ自治政府は、行政能力の不足から効率的に行政サービスを届けることができず、特に透明性面で市民及び企業家の信頼を失っている。こうしたなかで、本格化した海外援助は自治政府をバイパスし、NGO、企業団体、基礎自治体を直接対象とする傾向が強く、これが自治政府に対する信頼低下の悪循環を促し、ひいては政治的不安化につながりかねない状況にある。

こうした状況を打開するためには、自治政府と市民の協働関係の増進に焦点を当て、行政の透明性と相互信頼の向上を促進することを目的として、次のアプローチをとることが有効と考えられる。

⁴⁶ 「日本では腐敗問題を取り上げることをタブー視するような文化があり、～中略～この分野においては日本はまさに後進国であるということである。」大内 (2000)

BOX 3-13の続き

- ① セクター無償などを活用したパイロット事業を通じて、自治政府と地域住民が協働してコミュニティ開発に取り組む機会を新たに創設する。
- ② 地域住民が一定の費用を負担し、自ら計画することにより、自治政府の側における非違行為を抑止。同時にNGOを触媒として住民組織の強化を促進する。
- ③ パイロット事業の実施を通じて、行政の透明性や効率性の問題を洗い出し、調達規定の改正や苦情制度の導入などの制度改革を実施する。併せて、自治政府の職員の能力開発と各省の組織業務改革を実施する。

以上のように、透明性の問題に直接焦点を当てるのではなく、政府の能力開発と市民社会の能力開発を実際の協働事業を通じて進め、そこから制度改革につなげるという包括的アプローチをとり、援助機関が触媒として役割を果たすことにより、透明性の向上という成果に効果的に結びつくことが期待される。

(3) プログラム

1) 市民社会能力開発プログラム

■プログラムの目的

自主的もしくは政府と協働して問題解決に取り組み、政府による活動をチェックする市民社会の活動を促進させる。

■指標の事例

- ① 市民団体・住民団体の登録数や活動規模の増大
- ② 政府の腐敗を分析・監視し、公表できる能力を備えたNGOの数
- ③ 市民団体・住民団体からの政府への提案件数

■サブ・プログラムと支援対象の活動

実績→今後	プロジェクト目標	支援対象となる開発途上国の活動
×→○	市民社会の進展を促進する制度の整備	<ul style="list-style-type: none"> ● 市民社会を促進する公的制度の整備 ● 市民社会を促進する民間の枠組みの開発 ● NGO・住民団体を支援する組織の能力開発
△→○	市民団体・住民団体等の能力開発	<ul style="list-style-type: none"> ● NGO・住民団体の能力開発 ● 変革の担い手の能力開発
△→○	行政と市民の協働の増進	<ul style="list-style-type: none"> ● 行政サービス外部委託制度の整備 ● 市民の発意による公共活動の促進制度の整備 ● 各国固有の参加型開発手法の開発

2) 説明責任徹底プログラム

■プログラムの目的

市民に対する行政の説明責任が高度に徹底されるよう、行政活動が適正に行われる環境を整備するとともに、従事者の能力を向上させる。

■指標の事例

- ① 会計、調達、監査に従事する職員の所定の研修プログラム履修率
- ② 会計検査機関の職員に占める専門職の比率

- ③ 入札管理委員会の設立件数
- ④ 調達規定の遵守率
- ⑤ 調達に関する民間からの苦情の件数
- ⑥ 政府の腐敗状況に対する市民及び企業家の意識

■プロジェクトと支援対象の活動

実績→今後	プロジェクト目標	支援対象となる開発途上国の活動
○→○	会計検査関連制度及び機関の強化	<ul style="list-style-type: none"> ● 公会計制度及び関連法規の整備 ● 調達制度及び関連法規の整備 ● 会計検査基準（経済性、効率性、有効性）の整備 ● 会計検査機関の組織と人材の能力開発
△→△	行政監察関連制度及び機関の強化	<ul style="list-style-type: none"> ● 行政監察制度及び関連規定の整備 ● 行政監察機関の組織と人材の能力開発
×→△	行政組織の会計・調達に関する能力開発	<ul style="list-style-type: none"> ● 組織内の会計・調達規定及び業務手続きの整備 ● 会計・調達担当職員の能力開発 ● 非違行為の防止や職務倫理に関する研修
×→△	行政機関の監査に関する能力開発	<ul style="list-style-type: none"> ● 内部監査及び外部監査の体制と手続きの整備 ● 内部監査要員の研修

3) 市民アクセス改善プログラム

■プログラムの目的

情報取得や異議申し立てについて、市民の行政へのアクセスを向上させる。

■指標の事例

- ① 情報公開制度の下で公開された情報の件数
- ② 政策・事業に関する公聴会の開催件数
- ③ 透明性に関する市民の認識

■サブ・プログラムと支援対象の活動

実績→今後	プロジェクト目標	支援対象となる開発途上国の活動
×→△	行政の透明性を向上させる制度の整備	<ul style="list-style-type: none"> ● 行政手続法等の行政への市民参加のための制度の充実 ● 情報公開制度の導入と運用面の整備 ● オンブズマン制度の導入と運用面の整備 ● 政策・事業に関する公聴会制度の整備 ● メディアの能力開発
×→△	統括機関の能力開発	<ul style="list-style-type: none"> ● 透明性関連の諸制度を管轄する組織の能力開発

3-6 行政機能の向上に関するガバナンス配慮

3-6-1 援助の計画・実施におけるガバナンス配慮

(1) 行政機能の向上に関するガバナンス配慮とは

大半の開発援助事業は、開発途上国の行政機関を対象としており、事業の実施を通じて、行政機能に対して何らかの影響を与えている。ガバナンスに関する課題解決を直接の目的としない事業であっても、その実施が間接的に課題解決を促進したり、逆に、課題解決に負の影響を与えたりすることがある。こうしたことから、ガバナンスを、環境やジェンダーなどの開発課題と同様に、すべての分野に関係する「クロス・カutting・イシュー」ととらえ、一般の事業においても、「ガバナンス配慮」として計画段階と実施段階において必要な措置を講じなくてはならない。前項で整理した、ガバナンス課題を直接対象とするガバナンス支援案件とともに、こうした配慮を一般の事業において適切に行うことにより、開発途上国の行政機能に関する課題解決に寄与することが、中長期的観点から必要とされている。

(2) なぜ、援助によるガバナンスへの影響に配慮しなければならないのか

1) 援助によりもたらされる歪み

開発援助は開発途上国社会に外部から資金と知識・技能をもたらすものであり、意図のいかんにかかわらず、受入側の社会に対して人工的な「歪み」をもたらすことになる。特に、開発援助に対する依存度が高い貧困国や復興途上の国の場合は、それが顕著に現れる。例えば、多数の援助機関が独自の観点から成果達成のために金銭的インセンティブを乱用することにより、既存の公務員インセンティブ体系を歪め、本来の職務の履行に特別の手当を必要とするというような状況が生まれる。開発援助を通じてガバナンスが漸進的に損なわれ、個々の案件の成果が減衰するというような状況に陥ってしまうことを放置したまま、行政面のガバナンス支援を直接の目的とするプログラム・プロジェクトを実施することは効率的ではない。開発途上国の行政に関するガバナンス改善を促進するうえで、直接的な支援と並行してガバナンス配慮に各援助機関が足並みを揃えて取り組むことが必要とされている。

2) プロジェクト・アプローチの行政への影響

以上のような歪みは、開発援助の構造によりもたらされる面がある。援助事業の多くは、成果を管理することを目的として「プロジェクト」として計画され、実施される。開発途上国の行政においては、こうしたプロジェクトの存在が先進国と比べて著しく大きい。いわばプロジェクトの過剰存在（オーバープレゼンス）が、行政部門の自律的發展に負の影響を与えてきた面がある。

こうした通常の行政機構の枠外に置かれるプロジェクトは、開発途上国政府が十分な吸収力を有していれば、所期の目的を達成したプロジェクトは消滅し、新たな目的の下でプロジェクトが形成されるというスクラップ・アンド・ビルドの合理的な循環が働く。しかし、一般にプロジェクトは何らかの形で継続される。また、プロジェクトの多くは、制度の改革や技術の試行というような試行的な目的で小規模のものとして計画されるため、実施の敷居が低く、乱立が進むという傾向がある。こうしたメカニズムで、プロジェクトが拡散し、開発途上国側の吸収力を超えるとき、当該行

政部門の自立的な発展に次のような面で負の影響を与えることになる。

- ① プロジェクトスタッフの給与水準や多様な事業インセンティブが、体系的なインセンティブの枠組みを歪め、プロジェクト外の公務員のモラルを低下させる。また、政府内の人材のプロジェクトへの流出を促す。
- ② 援助機関がイニシアティブをとることにより、また、援助機関との調整負担が加重となるため、本来の計画調整部門の機能が形骸化し、限られた行政資源を合理的に配分するための能力が低下する。
- ③ 事業のインパクトの観点から、一般に援助機関側は開発途上国側に対して、開発された制度や技術などのプロジェクトの成果を生かすことと、事業持続性の観点からスタッフの雇用を継続することを求めるが、それらが開発途上国側において事前に主体的に検討されていたものではないため、経常経費の増大や政策の齟齬を惹起することになる。

以上、概観したように、開発途上国の行政機能に関する課題は、植民地の遺制、社会構造などの固有要因とともに、開発援助が触媒となり、また、直接の要因となり、顕在化しているものが少なくない。行政機能に関するガバナンス課題の解決を直接の目的とするガバナンス支援案件のみならず、一般の案件においても開発援助が行政機能にもたらす負の影響を最小限のものとし、ガバナンス面での改善を促進するよう、事業の形成の段階と、実施の段階において、次項に整理する配慮事項を適切に実施することが必要とされる。

BOX 3-14 開発援助がプロジェクトの形態をとる背景

プロジェクトは、特定の事業を実施するために通常の行政機構の枠外に臨時的な行政単位として設置される目的限定型の組織で、予算も一般的には開発予算として経常経費からは切り離して計上されている。プロジェクトの運営は、プロジェクト・マネジメント・オフィス（PMU）が設置され、新規に雇用された外部人材により行われ、援助資金も独立会計でPMUにより扱われる。PMUに配置される人員は公務員規定に束縛されることがないため、相応の給与と手当を享受できる。指揮命令系統は本省から切り離され、現場の一線の職員までも直接雇用し、垂直的に管理する場合も多い。こうしたことから、“Vertical Project”や“Enclaved Project”と呼称される。援助終了後のプロジェクトは、正規の機構に編入され、職員の身分も正規職員に移されることが想定される場合が多いが、結果的に編入することも、終了することもできずに長期間プロジェクトのままで継続される場合が少なくない。援助により実施される事業は、以下のような開発途上国側と援助機関双方の都合で、プロジェクトとして実施されることが多い。

（1）途上国側の利点

- ① 公務員定員の枠外で人員を確保できる。
- ② 機構や定員の問題を避けることにより、政府部内の承認を得やすい。
- ③ 手当の支給など、目的遂行上障害となる既往の制度や手続きを迂回できる。

（2）援助機関の利点

- ① 本省の会計から切り離せるため、供与資金の執行を管理しやすい。
- ② 意思決定を迅速に行うことができる。
- ③ 既往の制度によらず、弾力的に運用でき、限られた期限内に成果を出せる。

3-6-2 開発途上国のガバナンス状況に配慮した支援

(1) 案件形成段階での調査事項

どのような分野の協力においても、案件の形成段階においては、対象となる事業に関係する当該国の制度や組織運用の実態を十分に調査したうえで、ガバナンスに関する課題を明らかにし、その改善に資する事業の方法を検討する必要がある。なお、こうした調査、検討作業は、援助機関において行うのではなく、開発途上国側と共同で行い、その気づきを促すよう努めることが望ましい。

1) 中央政府・地方政府の関係の把握

連邦制の国では、連邦政府は地方政府に対して限定したコントロールしかもたないため、対象セクターにおける中央と地方の所管の分担を事前に確認することが必要である。また、多くの国で地方分権化が進むなか、連邦制の国以外であっても、中央政府と地方政府の役割分担や行政組織慣行について、事前に確認を行う必要がある。

2) 行政改革の動向の把握

協力を実施する際には、個々のプロジェクトの成否のみならず、そのプロジェクトの実施が、ガバナンスに与える影響まで考慮する必要がある。公的資金管理やサービスデリバリーの改善を目的とした公共セクター改革が各国ドナーの協調で行われているため、こうした改革の中身と個々のプロジェクトの整合性について事前に確認することが必要である。また、開発援助の政策条件として地方分権化や民営化が求められていることが少なくないため、協力相手となる実施機関の、公的機関としての今後の位置づけを見極め、要請元の実施機関の妥当性を慎重に判断する必要がある⁴⁷。

表3-6 ガバナンスの配慮に関する事前の確認項目（例）

中央と地方の関係	地方行政の基本的枠組み（連邦制や単一制か）
	地方分権化改革の動向と援助機関の支援状況
	協力対象分野における中央と地方（出先機関・自治体）の権限・業務の分掌と協力関係
行政改革の動向	上位の分野計画（SWAps等）の動向と援助機関の支援状況
	公共セクター改革、公務員制度改革など上位の制度改革の状況
	当該実施機関の民営化の可能性
実施機関の能力	組織の意思決定と業務手続手順、及びそれらの問題点
	職員の勤務実態、インセンティブの体系
	援助機関が用いる事業運営形態とインセンティブ
	実施機関の予算（予算規模、援助の割合、経常予算と開発予算の割合等）、人員、組織
	予算編成、執行のプロセス
	経常経費の確保の目処と代替的な資源動員の方法

⁴⁷ 例えば、地域保健プロジェクトについて、中央政府保健省の関与を確保しつつも自治体を主体とする枠組みとしたり、農業普及員の能力開発について、普及員の自治体への移管の状況、中央政府の研修所が果たし得る役割等について見極め、地方政府や民間等の代替機関の可能性についても検討する必要がある。

3) 実施機関の能力の把握

プロジェクトの実施にあたり、開発途上国側の実施体制は時として外部要件として整理されることが少なくない。事業が的確に実施され、持続的にインパクトをもち得るためには、実施機関の組織的能力は極めて重要であり、いわゆる組織業務改革の必要性について、現状、課題、改革の方向性と実現可能性を見極める必要がある。また、ローカルコストについては、現実的な負担水準を見極め、それに応じてプロジェクトの内容を検討するとともに、住民負担などの他の財源を念頭に置くことが必要とされる。

(2) 計画、実施段階での配慮事項

1) 行政機能の効率と効果の改善に関する配慮事項

各ドナーは、自ら支援するプロジェクト活動のために優秀な公務員を確保するため、またはプロジェクトが実施するセミナーなどの参加者を確保するために、プロジェクト関係者やセミナー出席者に対する日当・旅費などを支給している。現実問題として、かかる経費を出さなければ、プロジェクト運営に支障を来すケースが見られるものの、これらは当該国の公務員給与体系による既存のインセンティブシステムの機能を害するものであり、公務員のモラルハザード、優秀な公務員の流出を生む。したがって、他ドナーと連携・調整しつつ、全体のインセンティブシステムとの整合性を保つよう配慮する⁴⁸。

また、援助プロジェクトのために新たに既存の行政組織の外に設置された組織（PMU等）は、プロジェクト終了後の継続性に欠け、組織的能力の形成につながらないだけでなく、かかる組織設置のために貴重な人員が割かれる状況を生み出すおそれがある。援助プロジェクトの実施にあたっては、既存の行政組織の枠組みを使い、プロジェクト活動を通じてこれを強化する形で行う。JICAの協力事業においては、行政の基幹領域を直接の支援対象としたものに限らず、各セクターの協力においても、実施機関の人的・組織的能力向上を成果のひとつとするものが多いが、それをプロジェクト・デザイン・マトリックス（Project Design Matrix：PDM）等で当初から意識的に位置づけているものは少ない。実施機関の人的組織的能力の向上やそれを継続化するシステムの確立をプロジェクトの目標レベルで明確に位置づける。調査や計画策定に対する協力については、コンサルタントや専門家が主体となって行うのではなく、カウンターパートと二人三脚で調査・計画策定を行うことにより、OJTを通じたカウンターパートの気づき・ノウハウ習得を促す。

2) 調和のとれた地方分権の促進に関する配慮事項

現在、多くの途上国で教育、保健、貧困対策等を中心として事業が地方（出先機関もしくは自治体）に移管されているが、移管されたサービスを運営監理する技術・ノウハウを地方の実施機関職員が有さないために、むしろ行政サービスの質や効率が低下している場合がある。したがって、地方分権化が進んでいる分野において協力を実施する場合、地方の実施機関職員の能力向上やマネジメント改善をプロジェクトのコンポーネントとして位置づけ、分権化の足腰強化を図る（巻末資料

⁴⁸ ただし、東ティモールやアフガニスタンなど、既存の政府組織が機能しておらず、新しい政府の人材の育成を短期間に行う必要がある場合は、プロジェクトに専念できるよう専属にして給与を支払ったのち、プロジェクト後には関連政府機関に戻ってもらうことも検討できよう。

3-3-2 (1) 5)「地方分権の受け皿の強化を支援した事例」参照)。

分権化が進んでいる国、分野においては、特定地域を対象としたプロジェクトが成功しても、中央政府がイニシアティブをとってそれを「モデル化」し他地域に展開・普及することは役割として期待し難く、また財政・人員の両面からも困難である。したがって、協力の成果を特定地域に限定したものに終わらせないためには、関係する中央政府機関の関与を事業を通じて増進し、地方における成果を制度に反映させる仕組みをあらかじめ検討しておく。

3) 参加の促進と透明性向上に関する配慮事項

コミュニティ開発を対象としたプロジェクトにおいて、NGOを通じて住民を支援することが、しばしば地方政府をバイパスする結果となり、これが地方政府側の意欲低下につながり、地域住民の信頼を失うという悪循環をもたらす場合がある。このため、地方政府と地域住民の間の相互信頼が醸成されるよう、行政、地域住民、NGOの協働関係の構築に重点を置く。地方行政の役割を「中央からの指令を伝える」ものから「住民のニーズに応える」ものに転じるうえで外部者としての触媒としての役割を果たす(巻末資料3-4-1 (1)「地方行政と市民社会とのネットワーク」参照)。同様に、民間セクター開発において、民間セクターと政府の信頼関係を漸進的に構築し、持続的な協働の枠組みが構築されるよう、計画と実施段階において様々な仕掛けを講じる。

BOX 3-15 並列的なシステムをつくることなく既存行政メカニズムを生かした事例： ベトナム「リプロダクティブ・ヘルス・プロジェクト」

同プロジェクトは、1997年から3年間実施され、2000年からは5年間の協力期間にて第2フェーズを実施中である。同国で実施されるプロジェクトとしては例外的に、プロジェクト・マネジメント・ユニット(PMU)*を設置せず、既存の公的組織との連携によって成果をあげた。成功の鍵は、利害関係者から構成される運営委員会を設置したことである。カウンターパート機関に加えて、政府予算の決定権をもつ人民委員会、保健セクター担当の保健省、コミュニティにネットワークをもつ女性連合等がメンバーとなっている。この既存組織と協力関係を確立したことが、PMUを設置した場合にありがちな他の公的機関スタッフのやる気をなくさせるという問題や、援助終了後にユニットのスタッフのスタッフが離職しノウハウが残らないといった状況もなく、広範囲にわたるサポートを得ることを可能にした。また、関係機関、利害関係者のコミットメントを引き出すことができただけでなく、最終受益者であるコミュニティのニーズに即したプロジェクトの計画・実施が可能となった。地元での調査結果では、プロジェクトの実施前と比較し、施設や医療機器の質とアクセスの容易さの向上、施設の雰囲気改善、スタッフの知識及び能力の向上などセンターのサービスの質が上がったと認められた。公的機関への信頼感の向上は、政府に対する認識の変化と信頼の増大に結びつく可能性がある。当初設定されたすべての目標が達成するまでには至らなかったが、プロジェクトのカウンターパート機関であるグアン省家族計画・リプロダクティブ・ヘルス・センターは、現在では他の省からモデルセンターとしてみなされるようになり、他の省の保健セクターにおける政策や施策に影響を与える可能性も高いといえる。

*既存の政府組織の枠外に置かれ、独立した人事管理や予算管理の仕組みをもつ。このため、プロジェクトの運営を効率的かつ透明に行うことができ、援助プロジェクトの運営に多用されている。

出所：(財)国際開発センター、アイ・シー・ネット(株)(2003)『プロジェクト研究「日本型国際協力の有効性と課題」』II-26

3-7 教訓と留意事項

3-7-1 対象：何を支援するのか

(1) 人材育成を超える

JICAがこれまで実施してきた行政ガバナンスに対する支援の大半は、公務員の能力開発に焦点が当てられてきた。本邦での受入研修や派遣専門家により開発途上国においてアドホックに実施されるワークショップは、研修に参加する公務員等の知識や技能の向上、さらには態度の変化を目的としたものであり、基本的には成果は個人にとどまる。もちろん、そうした公務員が組織に所属している以上、何らかの形で組織の活動に寄与することはいうまでもないが、一般に研修の成果が所属組織によりどのように生かされるかが事前に明確にされている事例はまれである。こうした個人を対象とした研修を繰り返しても成果は偶然又は一過性のものにとどまる公算が高い。個人の能力開発をより効率的かつ意義のあるものとするために、次の点に重点を置くことが必要である。

1) 組織の枠組みで人材の能力開発を行う

組織の具体的な課題に基づき人材の能力開発を行う。人材育成を必要とする開発途上国機関が、まず組織の問題を具体的に見極め、問題解決のアウトカムを設定する。そのアウトカムの実現のために、当該機関が選んだ人材の能力開発を行うという「シナリオ」を描く。こうした観点からは、本邦研修については国別研修に重点を置くとともに、そうした国別研修はアウトカムを明確化するために原則としてプロジェクトとして計画し、実施する。また、集団研修コースについても、研修の成果が属人的なものにとどまらず、組織の業務改革や生産性の向上に寄与するよう、研修成果として「アクション・プラン」を作成することを原則化するなどの改善を加える。同様に、技術協力プロジェクトや個別専門家の活動においても、人材育成活動を問題解決型で行うことを徹底する。

なお、組織の問題解決を軸とする場合、開発途上国においては政権交代により多くの幹部職員が交代することを念頭に置く必要がある。復興途上の国の行政機能の強化を支援する場合などは、政権の交代による影響を最小限のものとするために、日本の比較優位でもあるミドル・マネジメントに焦点を絞ることが妥当と考えられる。

2) Change Agents に焦点を当てる

個人を対象とした能力開発は必ずしもすべてを組織の問題解決に結び付けるべきものではない。妥当な場合は個人に焦点を絞ることも意義がある。その代表的なものがChange Agents(変革の旗手)の能力開発である。組織の改革や社会運動は少数の優れた指導者のイニシアティブが契機となっている場合が少なくない。Change Agentsとはこうした中核人材の総称で、その育成が国際的には技術協力の焦点とされている。従来からJICAにおいても一般論としてそうした人材を育成しているという認識はある。学位取得のための長期研修員制度はそうした人材の育成を目的とした制度である。しかし、Change Agentsを効率的に育成するためには、より戦略的な取り組みを必要とする。具体的には、真に優れた候補者を確保することや帰国後も継続的な関係を維持することなどについて、既往の取り組みを抜本的に強化することが必要となる。

(2) 組織の能力開発に総合的に取り組む

ある組織の能力は、所属する人材の能力のみにより決まるものではない。組織の能力は表3-7のとおり、多様な要素により構成されている。例えば、ある行政機関の能力を向上させようとする場合、車両の供与から、組織戦略の策定、業務手続きの見直しとマニュアル化、経営情報システムの整備など、様々な選択肢が想定される。これに対して従来のJICAの技術協力は、人的資産と物的資産の面に活動が偏る傾向にあったといえる。知的資産や経営形態に関する支援は主として現地業務費により対応すべき性格のもので、「外貨部分」の支援として日本人専門家や本邦での研修、機材供与に焦点を置いてきた従来の技術協力の視点では優先度が低くなっていたものと考えられる。今後は、組織の能力開発という具体的なアウトカムを達成するために支援を総合化することが必要である。

表3-7 組織の能力の構成要素

組織の能力 の構成要素	● 人的資産（組織を構成する個人の能力）
	● 物的資産（設備）
	● 知的資産（組織戦略、経営・営業ノウハウ、マニュアル、統計情報、生産技術、調査研究報告、秘伝の技、家訓等）
	● 資産（人的、知的、物的）を最適に生かす組織の経営形態（組織形態、人事制度、意思決定メカニズム、情報共有メカニズム等）
	● 他の組織とのネットワーク
	● リーダーシップ（組織の意思・姿勢）

出所：筆者作成

(3) 制度面の支援に重点を置く

内政に対する不干渉を原則とするわが国の開発援助においては、制度の創設や改革に対する支援は限定的な形で行われてきた。特に制度づくりに対する直接的な支援は例外的で、制度づくりの参考となる選択肢を提供するか、できあがった制度の運用に関する人材育成に重点が置かれている。こうした基本的アプローチは、開発途上国の主体性を助長することと、わが国の担い手の経験から妥当と考えられるが、現状においては、必ずしも所期の成果に結びついているわけではない。一例をあげれば、本邦研修や現地セミナーの形で開発途上国政府の幹部職員を対象として選択肢提供のための機会が多数用意されている。しかし、こうした“exposure”の機会は、機会を得る側が問題意識を明確にもち、機会を提供する側がそうした問題意識に対して最適な内容（コンテンツ）を提供できない限り、あまり効果的なものとはならない。現状においては、こうした面で改善の余地は大きい。

したがって、第一に、次項で詳述する適切なプロセスを通じて、開発途上国側の問題意識を引き出すとともに、第二に、提供する選択肢が単なる日本の経験を羅列しただけの「生の素材」ではなく、相手側がかみこなし、吸収し得るよう「料理」として加工することが必要である。後者の点については、例えば、海外から移入した制度を自己の社会に応じて適用したプロセスの経験を分析すること、日本の制度と海外の制度を比較分析し、普遍的要素を抽出すること、日本の制度を応用した他の開発途上国の経験を整理することなどが、有効であると考えられる。

他方、開発途上国側の主体的な気づきを促すうえでセミナーや視察では十分でなく、潜在的に想定される課題に関連してパイロット事業を実際実施することを通じて、自らの組織や制度の問題に自ら気づいてもらうことが必要とされる場合がある。パイロット事業は、制度改善の有効な方途であり、課題の認識にとどまらず、その対策として制度改善案の検証にも用いられる。パイロット事業を制度改善に有機的に結び付けている事例は、現状においては極めて限定的であるが、行政機能に関するガバナンス支援に本格的に取り組むうえで、積極的に取り組む必要があると考えられる。

なお、JICAの技術協力は日本自身の経験をも踏まえ、政府機関のサービス現場や実施機関に焦点を当ててきた。一方、制度、政策面への支援は、省庁や政府の中枢を対象とすることになり、こうした領域の技術協力は、ベトナムを筆頭とするインドシナ諸国を中心として1990年代の後半以降、徐々に協力事例が増えつつあるが、いまだに全体の割合からすれば限定的な規模にとどまっている。これまでの政策・制度面への支援の実績をレビューすることから始め、支援の方法を整理し、行政基盤に対する協力を段階的に拡大していくことが適当と考えられる。

(4) 市民社会と民間セクターを直接の対象とする

行政におけるガバナンスのポイントは民間の参加である。ガバナンスは「協治」と和訳されることがあるように、従来は政府が独占的に担ってきた行政サービスを民間に任せたり、行政の意思決定過程に民間の参加を得ることを主たる要素とする。この場合の「民間」とは、営利を活動基準とする民間セクターと営利以外の多様な目的で活動する市民社会の双方を指す。開発途上国においても先進国の場合と同様に、こうした「官から民へ」という流れが進展している。

ひるがえって、JICAの技術協力を見れば、協力の焦点は政府、自治体に当たっており、民間を直接、間接の対象とする事業は依然として少ない。むしろ、民間へのアウトソーシングが想定される場合は協力の対象から外すなど、純粋な政府、自治体の活動に協力を限定してきた面がある。こうした官主体の協力は、根本的には政府窓口からの要請と国際約束を根拠とするわが国の技術協力の基本構造によるものでもある。

こうしたなかで、JICAとしては政府を中心とする協力の基本的枠組みは堅持するものの、開発途上国政府と市民社会、民間セクターの三位一体の活動を積極的に支援していくことが必要と考えられる。例えば、ある制度創設の選択肢を提供するために本邦研修を実施する場合には、政府関係者と民間の関係者を一緒に招くことが考えられる。また、コミュニティ開発を支援する場合には、政府と民間の共同作業に焦点を当てるのが考えられる。こうした創造的な取り組みが求められている。官と民間の共同作業は、わが国自身の歴史的経験に立脚するものであり、日本型ガバナンス支援の比較優位を発揮し得ると考えられ、積極的な取り組みが必要とされる。

3-7-2 方法：実効的なガバナンス支援のあり方

(1) 包括的に支援する

前項において整理したようにガバナンス支援の対象は、目的に則して、これまで重点が置かれてきた個人の次元から、組織、制度の次元へ、また、官の領域から民間セクターや市民社会の領域に拡大させることが必要とされている。他方、これらの課題は相互に関連している場合が多く、個別に対応しても実効的に成果を達成することは難しい。他の援助機関による行政機能を対象としたガ

バナンス支援には、公共部門改革（Public Sector Reform）や公務員制度改革（Civil Service Reform）として複数の課題をパッケージとし、包括的プログラムとして実施されているものが少なくない。開発途上国で実施される公共部門改革もわが国の行政改革と同様に、一般に公務員制度改革を中軸として、機構改革や情報公開制度など公共サービス全般の質と効率の向上を図るもので、包括的取り組みが不可欠とされている。したがって、JICAとしてガバナンス支援案件に取り組む場合も、可能な限り包括的な形をとることが望ましい。

1) 技術協力を包括的に計画する

従来のJICAが行ってきた技術協力では、個人の能力開発は本邦や在外における研修により、組織の能力開発や制度の構築については専門家やコンサルタントによる助言や報告書の提出により、というように、事業形態単位で、個別に計画、実施されることが一般的であった。一線の行政官の知識や技能を向上させることは、彼らのインセンティブを支える人事制度や、意思決定の仕組みの面での改善と相まってこそ、効果と効率が高まる場合が少なくない。また、制度改善のプロセスに占める、専門家やコンサルタントといった外部者の役割は限定的なものであり、開発調査や技術協力プロジェクトの成果が持続的にインパクトをもち得るためには、外部要因を可能な限り事業の対象に含めることが肝要となる。したがって、行政機能に焦点を当てたガバナンス支援については、制度改革を事業の範囲に含め、技術協力を包括的なプロジェクトもしくはプログラムとして計画することが必要とされている。

2) 技術協力を資金協力とパッケージ化する

包括的な取り組みは、JICA事業を超えた日本のODA全体の枠組みにおいても必要とされる。これまでの行政分野のガバナンスに関するJICAの事業は、無償資金協力や有償資金協力と結びつかない単独事業として実施されることが一般的であった⁴⁹。人材の育成や制度に関する助言は、日本の開発援助においては、資金と切り離されてとらえられる傾向にあった。他方で、世界銀行を中心とする海外のガバナンス支援には資金協力と技術協力が有機的に一体となっているものが少なくない。同様に、日本のODAにおいても技術協力と資金協力をパッケージ化することにより、開発途上国のガバナンス支援を効果的に行うことができると考えられる。わが国の関係機関がシナリオを共有し、技術協力と資金協力が有機的に連携することにより、ガバナンスを一定の方向に体系的に促進することが可能となり、効率的に行政の機能強化を促進することができる。技術協力によるパイロット事業を通じて有効性が実証された制度改善案の本格的実施を、資金協力により支援するという有機的な連携は、行政機能を対象とするガバナンス支援において特に有効と考えられる。逆に、本格実施の見込みがない制度改革を、あくまで呼び水としての触媒機能をもつにとどまる技術協力で支援することは、効率的ではない。しかしながら、現状においては、資金協力と技術協力のそうした連携事例は非常に限定されている。開発途上国側の主体性と自助努力を徹底して重視し、厳格に運用してきたわが国の開発援助が、技術協力と資金協力が一体となるパッケージとして計画、実施され

⁴⁹ ベトナム市場経済化支援などの政策制度支援は開発調査により近年盛んに実施されるようになってきたが、無償資金協力や円借款と直接的に結びついている事例はない。

ることにより、他の援助国、国際機関とは異なるガバナンス支援のモデルを構築し得るものと期待される。

3) 国際的に連携する

行政機能に関するガバナンス支援については、他の援助機関との連携が特に重要となる。本来、ガバナンスに関する改革は、開発途上国側が主体的に計画し、遂行するもので、援助機関が支援を行うとしても開発途上国側が指定する特定の課題について、部分的に協力を行うことで良いはずである。しかし、実際には、BOX 3-16に整理しているように、開発途上国において実施されている行政改革の多くは、援助機関側が重要な役割を果たして、複数の援助機関が相互に連携しながら、開発途上国の取り組みを支援している。こうした状況を踏まえ、JICAとしてガバナンス支援案件に取り組む場合には、開発途上国側の主体性に十分に配慮しながら、実施する支援が包括的な改革のなかでインパクトと持続性をもち得るよう、他の援助機関と相互に調整、連携する必要がある。

BOX 3-16 包括的支援とオーナーシップ

行政改革や公務員制度改革などの包括的プログラムは、多数の省庁に横断的に関係し、計画省や首相府などの総合調整を担当する政府機関により主管される。このため、改革の対象とされる実際の行政サービスを行う省庁の主体性、当事者意識が希薄で、次のような面において援助機関主導に陥りやすい。第一に、包括性ゆえに開発途上国内の利害関係が錯綜し、その調整に「外圧」が用いられやすい。特に、公務員制度改革の核となる人員合理化は、政治的影響力を有する都市給与雇用者層の利害とかがかわることから、開発途上国独自の発意で行われることはまれである。改革自体が援助機関のイニシアティブで始められ、開発途上国側も援助機関の「外圧」をてこにしようとする構造が存在する。第二に、公務員の人員整理などに大規模な財政支出を伴うが、そうした資金の大半を援助機関が負担する。援助機関の納税者に対する説明責任から、どうしても改革の内容とプロセスに密接に関与することになる。第三に、改革案の策定など根幹部分が援助機関の技術協力で雇用されたコンサルタントにより実質的に行われている。その過程で援助機関の考えが必然的に色濃く反映されることになる。

(2) オーナーシップを引き出す

1) 開発途上国側自身がニーズを明確につかむ

あらゆる開発援助は開発途上国側のニーズを把握することが重要であるが、いわゆる「ソフト」が主体となる行政分野のガバナンス支援においては、この点が決定的になる。個人を対象とする研修であろうが、制度に関する助言であろうが、ニーズが明確になっていない場合は、アウトプットが生まれにくい。しかし、行政機能に関するガバナンス支援のニーズを明確化することは容易なことではない。例えば、一般的に開発途上国の行政官は問題の所在を、自分たちの能力や組織内の仕事の手順よりも、財政当局からの予算配布の遅れを含む資金の不足に帰す場合が少なくない。行政面のガバナンスに関するプロジェクトの成否は、幹部職員の間でガバナンスに関する問題意識が共有され得るか否かにかかっており、認識を変化させることが必要とされる。そうした認識の変化がないなかで人材の研修や組織の改革を支援しようとしても空回りになるおそれが大きい。開発途上国の側において複雑な利害関係を調整する必要がある制度改革は、更に困難となる。開発途上国側が

真のニーズを認識することが、事業に対する主体性の意識につながり、改革に不可欠な真のコミットメントを生み出す。

したがって、行政機能に関するガバナンス支援については、案件形成の段階もしくは、事業の初期段階において、開発途上国側自身が、必要とされる行政サービスが住民に届いていない理由は何かを客観的な形で把握するプロセスが特に重要となる。一般に、ニーズの把握は援助機関がコンサルタント等を活用して事実上主体的に行う場合が少なくない。事実をつかむプロセス自体が事実と同様に重要であることを認識し、手間や経費がより必要とされることになっても、開発途上国側が主体的に客観的な事実関係をつかむよう、組織の機能分析やベースライン調査を実施することが適当である。

また、開発途上国側が主体的に案件形成を行ううえで、本邦研修や第三国研修の機会は重要である。問題意識を明確に有した幹部行政官が、日本や第三国の制度や組織運営の実態に直接接触れることを通じて、自ら課題と外部からの支援が必要な領域を設定することになれば、その後の協力は円滑かつ実効的な形で実施され得る。ひるがえって、現状においては、本邦研修を通じて協力案件が形成されている事例は限定されている。プロジェクト形成調査や企画調査員の派遣と同様に、研修を通じた開発途上国の主体的な案件形成について、今後は本格的に取り組んでいくことが必要とされる。

BOX 3－17 本邦研修を通じた開発途上国側による案件形成〈ブータン地方行政プロジェクト〉

ブータン政府は1980年以降、段階的に行政の民主化を進めてきたが、その一環として、2002年10月に同国初の地方選挙が実施され、200の地区長が選出された。これに伴い、県から地区に小規模な開発に関する権限が移譲されるとともに、県の開発計画の策定、モニタリングの責任も内務省から任命された県知事から地区長により構成される県開発委員会に移された。こうした大規模な改革はブータン側の強い主体性の下で進められてきたが、これを軌道に乗せるために必要となる運用手続きの整備や人材の育成について課題が認識されていた。ブータンの改革努力を支援するために2003年5月に本邦研修が実施された。内務省の分権化改革担当チームの4名の幹部職員は、総務省、有識者との協議、視察を通じて、日本に対する技術協力の要請内容（PDM案）を策定し、帰国後、ブータン政府内部の検討を経て正式要請がなされた。

2) 課題解決のプロセスを重視する

開発途上国側の主体性を増進するための工夫は、真のニーズを把握するための形成、計画の段階とともに、課題解決に関する事業の実施段階においても必要となる。行政機能に関する課題は、組織改革にせよ制度改革にせよ、課題の解決という結果と同様に解決のプロセスが重要となる。例えば、住民参加型の地方行政制度を導入する場合、様々なモデルを実際に試行し、当該国、地域の条件に最も適した制度案を創造するというプロセスを経ることになる。このプロセスに開発途上国の当事者が参加することは、策定される案の実行可能性を高め、その実現に向けて開発途上国側のコミットメントを高めるうえで必要となる。また、そうした制度改革を計画し、遂行する能力を向上するためにも、開発途上国側当事者の主体的参加が確保されなければならない。

他方、開発途上国側の当事者に課題解決のプロセスにおいて主体的に取り組んでもらうことは、援助機関からすれば不確実要素が増加することにもつながる。開発途上国側で人員や予算の措置が的確に行われないことにより、課題解決のプロセスが遅延したり、停止したりすることも想定され

る。単年度で予算を管理しなくてはならない援助機関の側としては、こうした開発途上国側のペースに弾力的に対応しづらい状況にある。特に、業務を契約ベースで民間に委託している場合には、困難な面が多い。予算管理や民間への業務委託において、開発途上国側の主体性を損なうことのないよう、慎重に計画を立てることが必要とされている。

なお、国家レベルの中長期の開発計画や行政改革案の策定を、援助機関が支援する場合、計画策定に従事する開発途上国側の人材を育成するよりも、外国もしくは当該国のコンサルタントを活用して、直接にドラフトを策定することが少なくない。こうしたアプローチは“Quick Fix”と呼ばれ、開発途上国側の能力開発の観点からは本来避けるべきものとドナーの間で認識されているが、平和構築や市場経済への移行過程にあるなど対象国の能力が限定されている場合など、合理的な理由があると判断される場合には実施されている。特に、プロセスよりも成果に焦点を置く開発金融機関などではこのアプローチが多用されている面もある。JICA事業においても民間に対する業務委託により実施されている開発調査案件を中心にこうした傾向が見られないわけではないが、課題の性質を見極め、真に合理的な場合に限るよう留意すべきである。

3) 開発途上国の主体性に配慮し、漸進的かつ弾力的に進める

組織や制度のレベルに焦点を置くプロジェクトは、開発途上国政府が真にコミットしていない場合、協力の成果が定着せず、雲散霧消するおそれがある。組織や制度の改革には、既得権の調整を含め大きな労力を要する。外部の思惑で始められたプロジェクトは、そうした労力に値するとの判断を開発途上国側が主体的に行うようなプロセスが時として軽視される傾向にある。したがって、開発途上国側の気づきと改革に向けた主体的取り組みを引き出すよう特に工夫を行う必要がある。ひとつの方策としては、プロジェクトを2つのフェーズに分け、漸進的にコミットを構築することが考えられる。プロジェクト開始前にコミットを得ることはよほど強い政治的なリーダーシップが存在するか、問題の所在が明確であるかのいずれかでなければ難しい。そのため、第1フェーズにおいては、開発途上国側に各省庁の組織業務改革や各省庁の業務を規定する横断的な制度の整備などの必要性について自ら認識を深めてもらい、改革へのコミットを確固としたものにし、そのうえで、主体的に第2フェーズの計画を策定してもらおう。そうしたコミットを条件として、第2フェーズを実施する。仮に、第2フェーズの内容について明確なコミットが得られないようであれば、その時点で協力を終了することが妥当となる。既に一部の技術協力プロジェクトで用いられているこの2段階方式は、行政に関するガバナンス支援においては標準形とすべきである。

3-7-3 リソース：何を使うか

(1) 日本の知識の付加価値化を高め、知的資産として活用する

1) 日本の経験の有用性と適用可能性

現在のわが国の行政に関する制度や組織の手続きを、文脈の異なる開発途上国に直接適用しようとするのはあまり意味のあることではない。日本の特徴はプロセスにある。これまで触れてきたとおり、欧米とは異なる経緯を経て形成された社会構造に、欧米の制度を巧みに応用し、受容したプロセスの経験は、国際的に見ればまれなもので、あらゆる面で国際標準化が進展するなかで、取捨選択しながら自国社会に適した制度を模索する多くの開発途上国にとって、こうした経験が触媒

として有用な場合が少なくないものと考えられる。

他方で、わが国以外の援助国や国際機関においては、先進国の固有の経験が開発途上国の社会経済発展に直接的に生かせるという認識は必ずしも広く共有されているわけではない。開発途上国の社会経済発展に有用なのは普遍性をもった知識であり、技能であるとの認識が一般的で、これが、技術協力をアンタイド化することが適当という一部欧州援助国の考えに結びついている。インターネットや国際競争入札の時代では、開発途上国が本当にほしい知識は競争ベースでどこからでも手に入れることができるという考えである。こうしたなかでわが国の「経験」へのこだわりは、ある意味で特異なものとなっており、具体的な成功事例を明確にすることで、その有用性を国際的に発信することが求められている。しかしながら、現状においては、こうした経験が必ずしも有効に生かされているとはいいい難い面がある。この背景には2つの面がある。第一に、経験の加工の問題である。第二に担い手の問題である。

2) 日本の知識・経験の体系化・付加価値化（コンテンツ開発とプログラム化）

わが国の知識や経験が、本邦研修の講師や現地に派遣された専門家から伝えられる場合、それらは大抵の場合、「生の素材」のままである。普遍性をもつ技能と異なり、制度や組織に関する知識はその社会と密接に関係している。日本における業務の文脈で話されたり、書かれたりする知識は、開発途上国の関係者にとっては難解なものとなる。したがって、開発途上国のニーズの切り口から、日本の経験を加工することが必要となる。例えば、日本の徴税手続きをモンゴルが応用した経験であれば、ラオスの関係者はより理解が容易になる。日本の固有のものの中から、他の社会にも適用可能な普遍性をもつ部分に分かるからである。このように、日本の経験を様々な開発途上国の現状の文脈において体系化し、比較分析を加えてやることは、いわば「素材」を「料理」として調理するようものである。そうすれば、開発途上国側の関係者も、かみこなし、吸収し、それを触媒として、自己のアイデアを生み出すことができるのである。

今後は、こうした日本ならではの経験を標準的なモジュールとして整理し、謝金により簡易に行うのではなく十分な予算を投じて、広く技術協力において活用できるコンテンツとして開発することが必要とされる。そのうえで、本邦において展開されているガバナンス関係の研修コースを包括的なプログラムとして再編することにより、体系的にモジュール及びコンテンツの開発を行い、わが国国際協力の知的資産として事業や組織の垣根を越えて広く共有、活用することが望まれる。

3) 組織間の相互学習の意義と課題

第二の問題が担い手の問題である。これは第一の問題の要因でもある。わが国の技術協力は政府を中心とする公的部門のリソースを有効に活用する形で実施されてきた。これは、そもそも政府ベースで行われる技術協力において必要とされる知識や技能が、日本の場合は公的部門に蓄積されてきたためである。こうした実態を支えるため、現職公務員の技術協力専門家としての派遣を可能とするために法的な整理が行われている⁵⁰。また、政府の推薦という形で、民間が非営利ベースで技術協力に参加することも特徴である。

⁵⁰ 自治体の場合もこれに準じて条例で担保されている。

こうした援助リソースの構造は、コンサルタント、大学、NGOなどの開発援助を専門とするプロフェッショナルを動員する欧米の援助枠組みとは大きく異なっている。それがゆえに、税務行政や関税行政にみられるように組織をあげた協力関係を可能としている。同じ立場にあるいわば「同輩」間の協力は、行政の制度や組織面を対象とする場合は特に有効と考えられる。JICAとしても、こうした日本の比較優位をより一層効果的に生かす必要がある。

他方で、公的部門を中心とする協力は問題も有している。開発援助のプロでないということは、開発途上国の実情に精通していないことである。その結果、日本が文脈で提示したり、対応できる範囲のことに焦点を絞ったりと、供給主導の傾向が強まる場合も少なからずある。言語の面でも丁々発止の英語のやりとりで政策を助言するというふうにはならない。技能と異なり制度や組織に関するいわゆる「知的支援」は言語が極めて重要となる。もちろん、なかには大使館在勤経験者など国際的な視点を備えた人材が担い手となる場合もある。しかし、一般的には前項で必要性を整理したようなコンテンツの付加価値を高める作業や、英語による政策助言をわが国の公的部門に過度に期待することは実質的に困難である。したがって、今後は、2001年度に開始された民間活用型技術協力プロジェクトの枠組みの活用、研修事業における技術費ベースのコンテンツ開発など、適切な対価による行政現場以外のリソースを更に活用することを考えるべきである。なお、コンサルタントの対応能力が限られている現状においては、大学（国立を含む）の活用を積極的に図るとともに、この面で十分な実績を有する海外のリソースとの連携を戦略的に促進することが必要である。

（2）現地リソースを活用する

一方、行政に関するガバナンス支援については、現地のリソースを有効に活用することが技能を中心とする開発課題の場合以上に重要となる。現地のリソースはその国の行政の問題に、その背景にある構造要因を含めて精通している場合が多い。行政組織の機能分析やベースライン調査、公務員用の研修コンテンツの開発などに、こうした現地リソースを的確に活用することにより、事業のコストパフォーマンスを高めることができる。一般に、行政に関するプロジェクトの場合、日本人の長期専門家を多数派遣する必要は乏しく、短期専門家を中心として、現地リソースを主体とする業務を行うことが適当である。

地元のリソースの対応能力については、地域の大学をはじめとして一定の蓄積はある。NGOについては、特定の政治家や利益団体が便宜的につくっているものも少なくない模様で、信頼のおける情報源に基づく慎重な見極めが必要であると考えられる。他方、地元の団体とわが国もしくは第三国の団体が共同で事業を受託し、取り組むというアプローチも効果的である。地元の団体、個人の能力を増進する観点からも、こうした域内と域外の団体のtwiningは奨励されるべきものであると考えられ、実際の調達の際に考慮することが望ましい。

BOX 3-18 現地専門家の参加により開発途上国側の主体的取り組みを引き出した事例 〈タイ地方行政能力向上プログラム〉

本プログラムの特徴は「技術協力」と「共同研究会」の2本柱から成る点にある。住民参加手法を導入した開発計画策定能力の向上、MISの構築支援、タイ日地方行政能力向上共同研究会を通じた政策策定支援を協力目的として、内務省地方行政局を主要カウンターパートとして実施している。従来のようにドナー国の「開発調査」結果に基づいて技術協力を行うのではなく、ドナー国及び被援助国両方の委員から成る「共同研究会」を組織し、そこで得られた提言に基づいて「技術協力」につなげようとする試みである。被援助国からも専門家の参加を得ることによって、十分な調査に裏づけられたより実施可能性のある政策支援型援助提言書が出される可能性が高い。単に地方分権に限らず政策支援的な援助分野のツールとして一般性を秘めた試みである。

出所：国際協力総合研修所『「地方行政と地方分権」研究会報告書』pp.174-180

3-7-4 マネジメント：どのように管理するか

(1) プログラム・アプローチとドナー間連携の方法

行政に関する課題は、一般に多数の政府部局に関係しており制度レベルの対応を必要とする。したがって、支援は個別のプロジェクトとして実施するよりも、プログラムを設定し、包括的に行うことが効果的な場合が一般的である。プログラムとして支援する場合には、複数の援助機関と協調して取り組むことが効果的である場合が少なくない。ガバナンスについては、JICAが単独で目標を達成し得るプログラムはほとんど存在しないと考えられる。特に、平和構築の途上にある国や、開発援助への依存度が高く、社会経済開発を十分に管理する能力を有しない国の場合は、個々の援助機関が独自に制度構築や組織開発を支援することは、開発途上国側の主体的な管理を一層困難なものとするところから、こうした援助機関の協調行動は必要である。他の援助機関と協調してプログラムを実施するアプローチは、各援助機関が高度に協調し、個々の独自性を放棄する「合同型」⁵¹と、プログラムの目的は共有するものの、構成するプロジェクトを独自に実施する「並行型」が考えられる。合同型は開発途上国側が主体性を十分に発揮する能力を備えていることが前提となるので、一般的には、並行型で取り組むこととなる。

なお、プログラムのオーナーシップはあくまで開発途上国側である。特に、行政のガバナンスについては、開発途上国政府が主体的に形成、管理し、投入の大半を担うものである。したがって、ドナー側が自らのインターベンションの部分のみを切り出して「～支援プログラム」や「～協力プログラム」と整理することは避け、開発途上国側の投入、活動を含めてプログラムを形成すべきである。

(2) プロジェクト・マネジメントの意義

プログラムの目標達成状況を包括的に管理することは困難である。プログラムを構成する個々の活動は、一般にプロジェクトとして実施される。プロジェクトは、特定の目標を効率的に達成するための事業の単位である。技術協力などの開発援助により援助機関が関与するのはプロジェクトの

⁵¹ 合同型の最たるものが、各援助機関が資金を拠出し、幹事機関がその執行を管理する「コモン・バスケット方式」である。

次元である。行政に関するプロジェクトは、一般に目標や成果が不明確なものになりやすい。両者を客観的な形で整理しておくことが肝要である。当然のことながら、プログラムと同様にプロジェクトも開発途上国側の主体的に行うものである。後年度に及ぶ人件費を中心とする経常経費など、開発途上国側の負担は決して小さなものではない。アウトカムとアウトプットの設定、とりわけ指標の設定は、援助機関側が実質的に行ってしまうのではなく、開発途上国側が主体的に行うものである。

(3) 行政に関するプロジェクトの目標

行政に関する課題は、制度に関するもの、組織に関するもの、個人の能力に関するものの3段階に大きく分けることができる。プロジェクトの目標が、そのいずれであるかを明確にすることが最も重要な点である。一般に、JICAのプロジェクトは、組織の次元の目標にとどめている場合が多い。組織の次元の目標を達成しても、制度の不備などの外部要因のために、更に上位のプログラム・レベルの目標に到達する目処が立たないのであれば、そうした目標設定は不適切であると考えられる。プロジェクトの目標設定にあたっては、必要な場合は制度の整備を目標に設定する必要がある。

1) アウトカムの重要性

個人の能力、組織の能力、制度（社会の能力）の3つのレベルの能力のうち、JICAは、これまでの技術協力は個人の能力の開発に重点を置いてきた。それ自体は大いに意義のあることであるが、何のために事業を行っているのかというと、研修を受けた特定個人の栄達ではなく、所属する保健所の機能強化や乳幼児死亡率の低下といった社会経済状態の変化（アウトカム）を達成することが一義的目的で、そのために特定個人の能力開発を行っているということであろう。すなわち、事業を「アウトカム」の視点からとらえると、個人の能力にとどまらず、上位にある組織や社会の次元の能力の重要性が見えてくる。

2) 組織と社会の能力の重要性

それでは、組織や社会の能力とは何か。組織の能力については特に疑問はないであろう。他方で、「社会の能力」は私たちには必ずしもなじみ深いものではない。個人や組織の集合体を社会ととらえると、地域コミュニティや政府部門などの様々な社会が考えられる。例えば、ある地域コミュニティが周辺と比べて活発であるとか、ある国の行政効率が隣国と比べて高いということがある。そうした場合に、それらのコミュニティや政府の社会的能力は相対的に高いと考えることができる。社会的能力の中核は、社会を構成するメンバーの意欲を促進し、潜在的な能力を掘り起こす「制度」や「規範」である。制度や規範を新たに導入し、既存のものを改革することにより、社会の能力を増進することができる。

3) 社会の能力を重視する国際的潮流

社会の能力が個人の能力を促進するものであれば、逆に、それを阻害することもある。個々の個人や組織の能力を地道に開発しても、根幹の制度に問題があれば、個人や組織は獲得した能力を十分に発揮できない。例えば、留学プログラムを通じて多くの人材を育成しても、帰国後に母国で新

たな能力を生かせないために先進国に流出してしまうような場合である。こうしたことから、地道に個人や組織の能力開発に取り組むよりは、社会の能力に焦点を当てて制度を改革することにより、制度に影響を受ける個人や組織の姿勢を一挙に変える方が、目的をより効率的に達成できるということにもなる。近年、このような援助の効率性に対する援助機関の認識の変化があり、国際的に開発援助の焦点が政策・制度支援に大きくシフトしている⁵²。

以上から、研修事業においても、個人の能力に焦点を当てるだけでなく、事業のインパクトの観点から、研修参加者が所属する組織や社会の能力の開発にも今後は積極的に取り組んでいくことが必要とされている。

4) 能力の主体

行政部門のガバナンスに対する支援は、公的部門のみを対象とするわけではない。行政機関が直接実施してきた業務の民間部門へのアウトソーシングや、地域コミュニティの主体的な取り組みが重視されるなど、近年は、公的部門と民間のダイナミックな関係が、ガバナンスの中核的要素とされている。

(4) 行政に関するプロジェクトのアウトプット

プロジェクトを運営する場合、目標とともに成果を明確化することが非常に重要になる。アウトプットを客観的に設定できないようであれば、プロジェクトの業務を専門家、コンサルタント、研修講師などの事業の担い手に指示することができない。個人の能力開発、組織の能力開発、制度の構築の3つの次元を念頭に置いて、プロジェクトの目標に基づき、その目標を達成するためにはいかなる成果を達成すべきかを論理的に導き、その指標を客観的な形で設定することが必要である。なお、指標は必ずしも定量的なものである必要はない。

⁵² 多くの援助機関でガバナンスが主要な開発課題として位置づけられるに至った背景には、基本的にこのような構図がある。

第4章 法整備支援

4-1 概念・定義と主要な支援プログラム

4-1-1 概念・定義

わが国における法律分野の協力は、従来国連アジア極東犯罪防止研修所の協力により実施してきた、刑事司法分野における研修員受入事業が中心であった。他方、本章における議論の中心であるJICAの「法整備支援」¹事業は、1994年のベトナムに対する本邦研修の実施に始まり、1996年同国における重要政策中枢支援協力としての法整備支援プロジェクト開始を契機に本格化する。「法整備支援」という用語の厳密な定義は存在しないが、従来のがが国の協力経験に照らして考えれば、次のような概念を表している。すなわち、「発展途上国が行う法整備のための諸努力を支援することであり、具体的な法案起草や立法化促進のための支援のみならず、法の執行・運用のための諸制度の整備（司法改革支援）、これらに従事する法曹の人材育成に関する支援をも含むもの」というものである。英語でいうLegal Cooperationのみならず、司法分野に対する協力を表すJudicial Cooperation、また、立法化に対する協力を表すLegislative Cooperationをも包含する広い概念として使用されている、といえる。支援の対象としては、司法省職員や裁判官、検察官などの国家機関関係者のみならず、弁護士や学生、市民なども広く包含している。

ガバナンスという観点からとらえた場合には、「市場経済化」「法の支配」等、援助対象国の経済発展促進を支える法・司法制度整備に関する諸支援、と言い換えることができよう。他方、「民主化」の進展や「基本的人権」の尊重に向けた被援助国の民主的発展に直接的に関与するものではないが、民商事法の整備による取引の安全の確保あるいは司法制度の整備などを通じて、こうした点についても間接的に配慮しているといえる。

本章においては、こうした日本の支援の特徴を踏まえつつ、これまで支援を行ってきた実績のある領域を中心に、他ドナーの事例と比較しつつ分析する。

4-1-2 主要な支援プログラム

現行のJICAにおける法整備支援に含まれるプログラムは、大きく以下の5つの分野に分類される。

(1) 法案起草・立法化支援（司法省を中心とした協力）

- 民商事法を中心とした法案起草・立法支援
- 関連法案についての知識・情報提供・技術移転

¹ 本用語は、用いられる文脈や、プロジェクトの名称の違いにより、「法制度整備支援」「法制度整備」など少しずつ異なる用語が使用されることがあるが、その概念や定義についてはここで取り上げたものと同義である。

- 付属法令整備
- 他法令との整合性の確保
- 法案審査機能強化（法制局）

（２）法の執行・運用のための諸制度の整備（特に司法機能改善）

- 裁判・検察・弁護実務に関する研修
- 基礎的資料整備（判例集、法令集、判決起案の手引き、各種マニュアル等）
- 関連資機材の整備

（３）法曹養成

- 新規・既存の法曹（裁判官、検察官、弁護士など）の養成研修
- 法曹養成機関の教官の能力向上支援
- 教材やカリキュラムの作成支援等

（４）社会意識向上

- 法律扶助、市民意識の改革等

（５）法学教育向上

- 大学法学部・大学院に対する支援
- 留学生の受入れ

４－２ 基本チェック項目・指標

支援プログラムの検討にあたり、代表的な確認すべき項目・指標は次のとおりである。

４－２－１ 基本チェック項目・指標

（１）法案起草、法の有無

- 民法を含む民事・商事法、民事訴訟法等の関連基本法制の整備状況（必ずしも特別法に対する協力を排除するものではない）。
- 法の継受（大陸法、英米法）
- 司法制度、法曹制度
- 法案の有無、制定
- プロセスにおける法曹養成効果（法案に対する理解度）
- 国会における審査・通過法案数
- 法案審査担当職員の知識・技術

（２）諸制度の整備

- 基礎インフラの整備の度合い（判決起案の手引き、判例集等）

- 裁判所を通じた訴訟・判決・執行の状況
- 育成された法曹人数

(3) 法曹養成

- インフラ整備の度合い（カリキュラム、教材など）
- 指導官の知識・技術
- 養成対象者の人数、就業状況
- 養成対象者の技術・知識
- 大学教育のレベル

(4) 社会意識向上

- 育成された法律扶助人材の人数（主に弁護士）、知識・技術
- リーガルサービスにおいて扱われる担当事件数

(5) 法学教育向上

- インフラ整備の度合い（カリキュラム、教材など）
- 講師の知識・技術
- 実施講義数、教育対象人材の規模
- 講義の内容についての理解度
- 受入留学生数

4-3 主要ドナー及びわが国の援助動向

4-3-1 主要ドナー・国際機関の動向

法整備支援の領域で支援活動を行っている主要な国際支援機関やドナーとしては、アジア開発銀行（ADB）、世界銀行（WB）、国連開発計画（UNDP）、スウェーデン国際開発協力庁（Sida）、米国国際開発庁（USAID）などがある。これらの機関の支援に関する基本的スタンスは、その綱領に掲げられた目的から、それぞれ次のようにまとめることができる。

(1) アジア開発銀行（ADB）

ADBにおいて、法整備支援は、政府が健全な経済活動を組織的に運営する能力を高め、結果として持続的な経済発展を達成するための支援の一環として位置づけられている。また同時に、ADBは、経済発展に資する政策、法・規制改革を通じて、貧困の削減、女性の地位向上や環境保全などの達成をも併せてめざしている。具体的な支援としては、経済関係法案の起草支援、法や規制の施行・運用にかかわる組織の能力強化、開発関係の省庁や公営企業などに勤務する法曹に対する法律教育、経済成長と法整備支援との相関に関する調査研究などを実施している。

具体的手法としては、各種のプログラムに対する資金援助や技術援助が採用されている。

(2) 世界銀行 (WB)

世界銀行において、法整備支援は、世界銀行加盟国の経済成長を促進し、貧困を減少させる政策及び制度の一環としてとらえられている。言い換えれば、経済成長を実現する市場経済を機能させる制度の一環として、法改革や司法改革が不可欠であるとの前提に立脚している。法と司法制度が適切に機能することによって初めて、国家は経済を適切に規制管理することができ、人々は企業活動に従事し、投資その他の経済活動に確信をもって参加することができるという立場がとられている。具体的な支援としては、司法制度改革プロジェクト自体への融資、公共セクター改革プロジェクトや構造調整プログラムの一環としての法整備支援の実施、各種調査研究への資金提供やセミナーの実施など、多岐にわたる協力を実施している。

(3) 国連開発計画 (UNDP)

UNDPにおいて、法整備支援は、民主的統治 (Democratic Governance) の確立のための支援の一環として位置づけられている。貧困者を含む一般市民の必要により敏感に反応することができるのは、民主制であり、民主的な制度やプロセスを確立することが重要であるという認識の下、貧困者や女性、障害者の法律サービスへのアクセスの強化を重視している。具体的な協力分野としては、司法・法制度改革支援、法曹育成、市民への法律普及活動、法律扶助サービスの提供、などが実施されている。

(4) スウェーデン国際開発協力庁 (Sida)

Sidaにおいて、法整備支援は、人権と民主主義の擁護の一環として位置づけられている。同国政府は、人権のよりよい尊重はそれ自体で価値があるという立場を採用し、人権擁護のため、Sidaは対象国の政府並びに市民社会と共同するという表現がなされている。対象国の政府との共同作業として、法案の起草や法曹三者の研修や、政府活動のモニタリングやオンブズマンのための支援が掲げられている。また、学生に対する法学教育支援も実施している。

(5) 米国国際開発庁 (USAID)

USAIDにおいて、法整備支援は、持続的な民主主義の促進及び確立を達成するための支援の一環として位置づけられる。すなわち、公正かつ透明性が高く、効率的な司法制度に支えられた予測可能な法システムは、恣意的な国家権力行使や無法行為から人々を守るために不可欠であるという論理であり、合衆国の外交目標と直接結びついた協力としてとらえられている。具体的な支援分野としては、司法・法制度改革支援、経済法を中心とした立法支援、法曹教育、市民の法律サービスへのアクセス強化、などがあげられている。

以上の各支援機関の認識を並べてみると、注目すべき内容が2点ある。ひとつは、経済発展にとって民主的な法制度が不可欠であるという前提が採用されていることである。もうひとつは、民主主義の確立や人権擁護のために法整備支援を行うという視点が重視されている点である。民主主義や人権擁護が重要であることはいうまでもない。ただ、そこで謳われているのは、あくまで欧米流の民主主義であり、法整備支援が、欧米流の政治イデオロギーの輸出という要素を色濃くもっている

点に留意する必要がある。

4-3-2 わが国の動向

日本の法整備支援は、前述のとおり1990年代の半ばにベトナムを皮切りに開始された。その後1990年代後半より、カンボジア、ラオスにおける協力が本格的に開始され、現在モンゴル、インドネシア、ウズベキスタンなど、アジア諸国を中心に協力対象国が広がりつつある。協力対象分野としては、各種法律や司法・法律制度に関する情報提供、民商事法を中心とした法案の起草支援、裁判制度を中心とした司法改革支援、法律の運用・執行をつかさどる法曹の能力強化などが主なものである。また、弁護士育成や法律扶助サービスの提供や、法学教育強化などの支援も併せて実施している。協力の推進にあたっては、法律専門家グループや大学、法務省、最高裁判所、日本弁護士連合会など、協力対象分野に応じて日本の法律関係者の協力の下、実施している。

わが国の援助の特徴には以下のようなものがある。

まず、日本の法整備支援は、従来「市場経済化の進展」や「法の支配」の徹底、あるいは「世界経済への統合」などの目標をめざして、法律や司法制度を整備していく、という視点での協力を実施していることである。そこでは、民主主義の推進や人権擁護などの達成のための政治体制の改善・強化などについては、法整備支援を通じて達成され得る間接的・副次的な目標としてとらえられているものの、直接的にめざすべき目標としては必ずしもとらえられてはいない。このことは、国際機関や他ドナーが、政治的価値観と結びついた欧米流の民主主義の確立及び普及という点を直接的な目標としているのとは性格が異なる。

第二に、法整備支援の目標として上述のような経済面、機能での目標は掲げているものの、法・司法制度の改革と経済発展との相関やメカニズムについては、必ずしも強く意識して協力が実施されているわけではないことである。もちろん、従来の研究成果やプロジェクトの実施の経験からは、理論面でも実践面でも、法整備支援と経済発展との関係は、今までのところ必ずしも自明なものとはいえない。ただし、特に世界銀行などの国際金融機関が、経済発展の前提として法・司法制度をとらえ、その相関関係についての調査研究も盛んに行っていることとの相違には留意する必要がある。

第三は、共同研究という支援の方式である。ベトナムにおける民法やカンボジアにおける民法・民事訴訟法の起草支援において典型的に見られるように、日本の法整備支援では、日本側と先方側の専門家が共同で研究して問題の所在を探り、共同で法案を起草するという方式が採用されている。他の国際支援機関やドナーが自身の有する法律や法・司法制度を模範として提示して、それを支援対象国に学ばせるという立場に近いことと比較すれば、日本の法整備支援は、問題を共有し、現地の実情に沿った問題処理を考えるという点で独特なものがある。また、こうした作業プロセスを通じて、先方関係者がより深く対象を学び理解することができるのと同時に、先方政府との信頼関係が醸造され協力が円滑に進捗する、というメリットがある。

BOX 4-1 ベトナムに対する法整備支援

ベトナム政府は、1986年のドイモイ路線採用以降、市場経済化と対外開放政策を推進している。その一環として、市場経済化を支援する新たな法的枠組みを構築することが急務になっていたため、同国司法省は、各国政府及び国際機関の協力により法律の整備を進め、1992年に新憲法、1995年に民法を制定した。同国においては引き続き商法や民事訴訟法等の法律や民法典の付属法令等を整備するとともに、市場経済化に対応した法制度及び法律に精通した人材育成を早急に整備する必要があった。

かかる背景を踏まえ、我が国は、1996年度より、ベトナムにおける法整備支援プロジェクトを開始し、短期・長期専門家派遣や、国別特設研修を通じて、ベトナム政府の各種法律（特に市場経済の導入に対応した民法、商法等）の整備や、人材育成に資する協力を実施した。

その後、1999年度よりフェーズIIが始まり、対象機関を司法省に加えて最高人民検察院、最高人民裁判所に広げ、各種法律の立法作業への助言、法体系整備への助言、及び人材育成、を3本柱とした協力を実施してきた。特に民法共同改正研究については、日本側の大学教授や法曹を巻き込み、改正民法草案の内容・質の向上や、関連他法令との整合性の確保などに貢献してきている。2002年10月に実施された終了時評価調査団においても、同3本柱における成果がおおむね達成されており、ベトナム側からも高く評価されていることが明らかとなった。フェーズIIは所期の成果をあげ2003年3月末をもって終了した。

2003年度、従来の協力の成果を更に発展させるべく、「民法を中心とした民商事分野立法支援」及び「法曹強化」支援を2つのサブ・プロジェクトとしたフェーズIII実施による協力の継続を、先方より要請された。2003年1月、4月にそれぞれ実施された第1次、第2次事前評価調査における成果を踏まえ、7月よりプロジェクトを開始した。

BOX 4-2 カンボジアに対する法整備支援

カンボジアは、1991年の内戦終結以来、「法の支配」確立のための法制度及び司法改革を国家の最重要課題と位置づけてきた。しかしながら、基本法などの法体系が十分整備されておらず、また、政府職員及び司法関係者の層及び技術レベルが低く、自力で法令・制度の整備を行える状況になかった。

こうした状況のなか、わが国は、カンボジア政府からの要請に基づき、民法・民事訴訟法案の起草作業や法律執行手続き、司法関係機関の整備を目的とした法制度整備プロジェクトを、1999年3月から開始した。以来、同国の市場経済化に適合した法整備を図るべく、日本・カンボジア合同起草チームによる両法案起草作業の実施、法曹関係者の育成（わが国司法行政・裁判制度、弁護士制度などについての研修の実施を含む）を中心に協力を実施してきている。協力にあたっては、長・短期専門家の派遣、国別特設研修（年間16名程度）等の投入を行ってきた。本プロジェクトは、共同起草作業に遅れが生じたため、1年間協力期間を延長した。2003年3月に最終草案が完成し、同法案を司法省に引き渡すことにより協力を終了した。

以上のようなわが国の継続的な支援を更に効果的に拡充すべく、今後民法・民事訴訟法案の立法化支援や、両法案の運用を促進する付属法令の整備、法曹養成を中心に協力の継続を検討しているところである。

BOX 4-3 ラオスに対する法整備支援

ラオスは、1986年の新経済メカニズム（ラポップ・マイ）政策の導入後、従来の中央計画経済に代わり市場原理に基づく経済活動を推進する政策への転換を開始し、以後市場経済体制への移行をめざす諸政策を実施してきている。その一環として、ラオス司法省も法制度整備の5ヵ年計画（1996-2000及び2001-2005）を設定し、法制度整備を進めてきた。しかし、移行経済化政策を導入して以来15年あまりを経過した現在においても、法制度改革及び基本法整備は十分とはいえない。そのうえ、法制度及び法律に精通した人材層の不足、及び法曹界における人材の多くが社会主義諸国での法学教育を受けていること等が、法整備の推進の障害になっている。

BOX 4-3の続き

こうした状況の下、JICAは1998年度から国別特設研修及び短期専門家による民商事法分野を中心とした現地セミナーを実施してきている。2000年10月から2001年1月にかけて3名の短期専門家及びプロジェクト形成調査団（森嶋昭夫団長）を派遣し、ラオス側関係機関と法制度整備分野における今後の協力の方向性につき協議を行った結果、人材育成を主眼とする協力を実施することとなった。2001年度には、セミナー開催による人材育成及び2002年度以降の協力内容調査を行うことを目的に、短期専門家5名及び企画調査員を派遣した。2002年度より長期専門家が派遣され、今後の中期支援計画案の策定とともに、プロジェクト化による本格的支援開始に向けた準備作業を行ってきた。

2003年度、従来のがが方の支援成果を効果的に発展すべく、法曹育成や、教材・実務マニュアル等の法律基礎インフラの整備・普及に対する支援を通じ、司法・立法関係者の法律基礎能力の底上げを主眼とする技術協力プロジェクト「法制度整備」の実施を先方より要請された。2003年4月に行われた事前評価調査における成果を踏まえ、5月末よりプロジェクトを開始した。

4-4 教訓と留意点

4-4-1 わが国協力の意義・ねらいの明確化

「戦略をもった重点的・効果的なODA」を実施すべく、国別援助計画の大胆な重点化を図り、援助政策及び案件選定の過程を一層明確にする必要性が高まっているなか、JICAとしての国別の事業実施計画についても、中期計画・年度計画を相手国と協議のうえ作成して随時公表し、案件選定の過程をより透明性の高いものにする必要がある。法整備分野における援助実施に際しても、国別の開発優先分野と要請プロジェクトとの整合性を確保し、当該国のどのような開発目標に資するものであるか（市場経済化支援か、「良い統治」の確保による経済基盤の整備かなど）を明確にして実施しなければならない。

また、これまでわが国が協力を実施してきたなかで培ってきた経験を生かし、対象分野や地域に関する法整備分野に対する戦略を構築していく必要性も高い。

4-4-2 国内の支援体制構築の必要性

日本における法整備支援が徐々に広まってきたとはいえ、これまで継続的に活動している法律関係者及び機関は、まだ限られている。日本弁護士連合会では、国際協力に関心のある弁護士の登録制を採用しているが、その他の機関は組織的に人材の確保に関する体制を整えている状況にはないのが現状である。

もともと、日本の法曹人口が少ないのであるから、国内における本来の業務のほかに法整備支援に携わることは困難であるうえ、法学者においても、その関心は依然として欧米先進諸国を研究の対象としており、アジア諸国の開発途上国に対する関心は低いままであって、法整備支援に従事する人材が極めて限られているという実情にある。

JICAや法務省は、法整備支援を専門的に継続していく以上、法学者及び法曹実務家の登録制度や養成制度などを充実させる必要があるだろう。そのためには、当面は、本邦研修などで法整備支援に興味を有する若手研究者が関与できるような体制も必要であるし、退官した裁判官や検察官の貴重な経験は法整備支援活動に生かせるのであるから、これらを有効に活用し、徐々に人材を確保・育成

していくような体制も整えるべきである。

一方で、これまでの経験では、日本側も支援対象国側も、意思疎通を必ずしも英語で賄えるわけではなく、対象国の現地語を解する通訳を介して行うこともまた重要である。しかし、専門用語を駆使する法律分野では、このような通訳もまた人材が少ないという実情にあるため、これを確保・育成する体制を考えなければならない。

この点で、支援対象国の留学生を活用する方法も真剣に考えなければならない。単に法律分野の長期研修員や留学生無償支援の制度だけではなく、大学の学部生から受け入れて日本語を解する留学生を10年単位の期間を見込んで育成し、その後に両国の言語と法律を解する人材を少しでも養成する必要もあろう。したがって、支援対象国が、真に日本法に学ぶ意思があり、その専門家を育成する意思を有するならば、その候補者を推薦してもらい、日本側で一定の選別をした人物を対象に育成することが、結局は人材育成の近道となる。

4-4-3 他省庁などとの連携及び情報共有の促進

近年わが方が支援してきた民法や民事訴訟法などの基本法に対する支援要請に加え、諸外国からの貿易・投資環境の改善や世界貿易機関（WTO）加盟を促進し得る経済法を中心とした各種特別法の整備に対する支援要請が多く国からなされている。また、教育や保健医療、環境などのセクターにおける法律の整備についても要請があるケースが散見される。このような場合に、まず基本法の起草あるいは改正の必要性を指摘すべきであろうが、一方でWTO加盟などの喫緊の課題を抱える被援助国にとって特別法の整備が必要であることも事実であり、わが国としても支援の方策について検討していく必要がある。

こうした特別法の起草にあたっては、これまでの日本側の法整備支援に積極的に関与してきた法学者及び法曹三者の関係機関では、専門分野、特に民法及び民事訴訟法及び関連した法律以外の特別法に対応することは困難であろう。

これを克服するには、経済産業省、財務省、特許庁、文化庁などの各省庁との連携と協調体制を整え、必要に応じて日本の各分野の専門家を関与させ、効果的に協力を行い得る枠組みを構築する必要がある。

4-4-4 きめ細かいプロジェクト・マネジメントの必要性

4-4-3で示したとおり、法整備支援分野の協力においては、本邦・現地ともに、一般的に多種多様な法律関係機関・関係者を巻き込んで協力を実施していくこととなる。具体的には、例えば日本側では協力対象となる法律の専門家である大学教授や研究者に加え、法務省、最高裁、日弁連などの法曹関係機関、また対象法律に関係する省庁などである。そのため、プロジェクト計画の効果的な立案及びプロジェクトの円滑な遂行にあたっては、それぞれの機関ごとの方針をすり合わせる努力が不可欠である。プロジェクトが置かれた状況にもよるが、プロジェクトにおいて実質的な作業を行う母体ごとの迅速かつ機動的な活動を確保しながらも、それぞれの活動母体間の情報共有や調整を行う必要があり、JICAが間に立ち、関係機関とのきめ細かいコミュニケーションを通じた主体的な対応を行う必要がある。

4-4-5 評価手法について

法整備支援分野においては、これまで終了時評価調査を、ベトナムにおいて2回、カンボジアにおいて1回、実施した。プロジェクト計画段階における事前評価調査は、2003年3月末から上記2カ国に加えてラオスで実施したのが初めてである。また、中間評価調査はこれまで一度も行われていない。プロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）については、カンボジアでは計画段階では策定されておらず、ベトナムにおいては作成されていたものの、これを利用したプロジェクト計画の妥当性についての分析や、進捗状況のモニタリング等が実施されてきていない。また、先方政府関係者も、その存在を明確に把握していなかったことが、第2回目の終了時評価において確認された。

現実には、事業の形成時の評価や現状分析、あるいは中途の見直し作業は、もっぱらプロジェクト開始前の短期調査や実施協議調査、開始後は年1回程度の計画・打合せ調査の場における情報収集や意見交換に基づき、そこで生じていた問題・課題に適宜対応して行われてきたのが実態である。そのため、それぞれの場面でのプロジェクト目標の設定や投入規模のあり方等については、協議に参加した関係者の間では、非常に明確に把握されているものの、PDMを中心に議論されたものではなかった。またプロジェクト進捗後にもPDMに基づいた計画的な修正が行われてきておらず、終了時段階においては当初の目標や成果、活動内容、それらの達成度合い等について評価が困難な部分があるケースが散見されていた。

以上のような散漫な評価・モニタリング方法を改善すべく、今後は法整備支援分野においても、計画段階におけるプロジェクト枠組み並びに妥当性、達成すべき成果等についての事前評価、及び中間段階における評価を取り込んでいくことは不可欠となってきた。

また、今後は法整備支援分野におけるサブ・セクターごとの評価基準及び指標設定についても検討していく必要がある。一般に法整備分野においては、他セクターに比べて指標で図りづらい点が多く、成果の達成度合いが見えにくい。そのため、従来のがが国の協力においては、民法・民事訴訟法案の起草支援や、法律の概要を説明する現地セミナーや国別特設研修の実施等、法律そのものの作成や投入内容・規模自体の実績評価を主体としてきた部分があり、これらの活動の結果としてどのような効果・成果が生じたか、という視点での評価はあまり行われてきていないといえる。特に人材育成の面においては、従来活動のなかでも積極的に実施してきている分野ではあるが、その成果に対する評価が十分に行われていない。例えばカンボジアのケースにおいては、これまで法案起草に関与してきた司法省関係者や裁判官等が、日本人の学者や専門家の目から見ても法案に対する非常に高い理解及び実務能力を身につけるに至っており、こうした質的な側面をより明確に評価していくことは、わが方のプロジェクトの意義や効果を明確にし、今後のプロジェクトの教訓となると思われる。

巻末資料 第1章 ガバナンスをめぐる現状認識とJICAにとっての重要な論点

資料1-1 DACのガバナンスに関する議論の推移と主要な論点

経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）でのガバナンスに関する取り組みは、①1989年にDACにおいて発表された「1990年代の開発協力に係る政策声明」を起点に議論が行われた1990年代前期、②1993年に発表された参加型開発とグッド・ガバナンス（Participatory Development and Good Governance:PD/GG）に関するオリエンテーション・ペーパーを基にアドホック作業部会が形成された1990年代中期、③アドホック作業部会での提言を基にネットワークが設置された1990年代後期以降、に分けることができる。時代区分ごとの議論の推移と現時点での主要な論点を取りまとめる。

（1）1990年代前期

1989年にDACにおいて発表された、「1990年代の開発協力に係る政策声明」（Policy Statement on Development Co-operation in the 1990s）では、持続可能な開発、環境の問題及び参加型開発が1990年代の開発援助の最重要課題としてあげられた。参加型開発の重要性は、「人々の生産的エネルギーを刺激し、生産過程へのすべての人々の広範な参加を推奨し、利益をより公平に分配することが開発援助の中心的要素となるべき」であるとし、その前提として、次の点が不可欠であるとした（BOX A 1-1のとおり）¹。

BOX A 1-1 参加型開発の前提

- ① 教育・訓練などの実施、食料・保健などの充足、麻薬・AIDSなどへの取り組みといった広義の人的資源への投資
- ② 民主主義、人権尊重が確保される政治体制と、それを支える政府の機構・法・制度の強化
- ③ 中央政府のみでなく、地方自治体、NGO、民間企業の活用
- ④ 個人の意思や民間の活力が生かされるような、開放的・競争的な市場経済体制の確立

1993年12月には、DACでの1989年から5年間の議論及び各ドナーの考え方や活動を総括した参加型開発とグッド・ガバナンスに関するオリエンテーション・ペーパーがDACで採択された。ここでは、①参加型開発、②民主化、③グッド・ガバナンス、④人権の4項目について検討を行い、これらの項目をあわせて「参加型開発とグッド・ガバナンスの課題（Participatory Development and Good Governance（PD/GG）Issues）」として整理し、援助を行ううえで、現地の主体性の尊重、参加型開発とグッド・ガバナンスの分野を通じた開発の効率と持続性への配慮、政府・市民社会・NGO・ド

¹ 国際協力事業団（1995）

ナーとの協調などの原則を強調した。また、グッド・ガバナンスの3つの主要な側面として、①政治体制、②ある国の経済的・社会的資源の活用の際の権力の行使のあり方、③政策の立案・実施や行政運営の能力、をあげた。法による支配、公的部門のマネジメント、腐敗・汚職の抑制、過度な軍事支出の削減などの要素も重要とした²。

(2) 1990年代中期

オリエンテーション・ペーパーに基づき、DAC内に「参加型開発とグッド・ガバナンスに関するアドホック作業部会(Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance)」が発足し、1994年5月に第1回会合が開催された。同作業部会は、各ドナーの経験の交流を通じて、援助活動の現場に実践的に活用することを目的として、①立法及び司法制度の改革、②人権尊重、③ドナー間の調整、④参加型市民社会の形成、⑤地方分権化、の5分野が重点的に議論された³。

3年間の議論の結果、1997年5月には、「参加型開発とグッド・ガバナンスに関するアドホック作業部会最終報告書(Final Report of the AD HOC Working Group on PD/GG)」がDACハイレベル会合に提出された。この中では、結論として以下の8つの提言が行われている(BOX A 1-2のとおり)。

BOX A 1-2 「参加型開発とグッド・ガバナンスに関するアドホック作業部会最終報告書提言」の概要

(1) DAC新開発戦略目標を達成するためには、民主化とグッド・ガバナンスは中心課題である：ガバナンスへの投資は、新開発戦略目標の進展に貢献し、また、新開発戦略の実現には、参加性、透明性、説明責任ある社会がより多く出現することが必須である。

(2) 開発とガバナンスとの連関を途上国と共有したうえでパートナーシップを構築する：ドナー及び途上国の間では、①グッド・ガバナンスが確保されれば、市民及び国の活動は持続可能な社会経済的発展に向かう点、及び②PD/GGの課題に取り組むためには、あらゆる方面での貢献及び透明性、信頼性が重要な点について、共通認識をもったうえでパートナーシップを構築する必要がある。

(3) 現地のオーナーシップを重視する。

(4) 市民社会の戦略的役割を強化する：開発、参加、ガバナンスの間の連関は、市民社会及び民間セクターが政治・経済システムの改変を主張することによってのみ強化される。

(5) 国レベルの政策対話と協調を改善する。

(6) 新たな援助管理手法を導入する：各ドナーの経験として、PD/GGに関するプログラムを管理するには、新たな援助管理手法や技法、新たな人員、より柔軟な資金協力方法の必要性が生じている。特に、現地組織による組織強化やネットワーキングの必要性が認識されており、各ドナーはそれに対応する必要がある。

(7) 公共管理とアカウンタビリティにおけるドナー側の問題点を認識する：ドナーは、ドナー自身の行動が、途上国におけるガバナンスに影響力を持っていることを認識し、途上国の公共管理の能力や効率性、透明性が増すように配慮しなければならない。

² 国際協力事業団(2002)

³ DCD/DIR(1994)8

BOX A 1-2の続き

(8) 長期戦略的な枠組みの下実施する：PD/GGプログラムの実施にあたっては、戦略的なアプローチと長期的視点が必要。

また、具体的行動として、参加型開発とグッド・ガバナンスについて国レベルでの政策対話と協調に関する事例研究を行うことが提言されたほか、DAC内に参加型開発とグッド・ガバナンスに関する非公式ネットワークを形成すること等が提言された。

(3) 1990年代後期以降

アドホック作業部会報告書を基に、1999年に「参加型開発とグッド・ガバナンス非公式ネットワーク」が形成され、以降、名称や議論の範囲を多少変えながら、継続的にガバナンスに関する議論が行われてきた。2003年には、名称を「グッド・ガバナンスネットワーク (DAC Network on Good Governance : GOVNET)」とし、DACの正式な下部組織として活動を始めた。GOVNET会合には、DACメンバーだけでなく、様々なNGOや国際機関、途上国担当者が参加し、また、貧困削減や援助の有効性、紛争に関するDAC内の他の組織と連携しつつ、活発な議論が行われている (BOX A 1-3のとおり)。

ただし、ガバナンスに関する認識や関心は各ドナーによって異なることから、情報交換やグッド・プラクティス、各ドナーの取り組みの紹介などが中心となっており、共通のアプローチや指針の作成までには至っていないのが現状である。

BOX A 1-3 1990年代後期以降のガバナンス関連会議

(1) 1999～2000年「参加型開発とグッド・ガバナンス非公式ネットワーク」

(DAC Informal Network on Participatory Development and Good Governance)

時 期	主な議題
1999年4月 第1回会合 ¹	事例研究の進捗報告、参加型開発とグッド・ガバナンス指標に関する専門家会合のマンデートの決定、DAC内の他の組織との連携などについて議論された。

(2) 2001～2002年「グッド・ガバナンスと能力開発ネットワーク」

(DAC Network on Good Governance and Capacity Development : GOVNET)

概要：DACの別下部組織である「制度及び能力の開発に関する非公式ネットワーク」と統合し、名称を変更した。それに伴い、ネットワークの活動の目的を、グッド・ガバナンス支援と途上国の能力強化を通じ、①貧困削減と持続可能な開発に資する援助の優良事例と教訓を示すこと、②ドナーへ指針を示し、各ドナーの活動内容の向上に資すること、とした²。

時 期	主な議題
2001年5月 第1回会合	汚職防止、技術協力改革、公共セクター改革、人権・民主化、プア・パフォーマー
2002年2月 第2回会合 ³	アフリカ開発のための新たなパートナーシップ (New Partnership for Africa's Development : NEPAD)、アフガニスタン、汚職防止、能力開発、プア・パフォーマー、ガバナンス指標と評価手法、公共セクター改革
2002年10月 第3回会合 ⁴	ガバナンス指標と評価手法、汚職防止、公共セクター改革、能力開発、困難なパートナーシップ

BOX A 1-3の続き

(3) 2003年～ 「グッド・ガバナンスネットワーク」(DAC Network on Good Governance:GOVNET)

概要：名称を「グッド・ガバナンスネットワーク」に変更するものの、議論の範囲等はこれまでと変わらない。ガバナンスと能力開発支援における援助の効率性を向上させることを目的としており、汚職防止、公共サービス改革、能力開発、人権、民主主義、法の支配、ガバナンス開発の評価、困難なパートナーシップを含む広い範囲の分野において議論することとしている⁵。

時 期	主な議題
2003年7月 第1回会合	ガバナンス指標と評価手法、汚職防止、公共サービス改革、能力開発、困難なパートナーシップ

¹ DCD/DAC (1999) 21

² DCD/DAC/GOVNET/M (2001) 1/PROV

³ DCD/DAC/GOVNET/M (2002) 1/PROV

⁴ DCD/DAC/GOVNET (2002) 2/PROV

⁵ DCD/DAC/GOVNET (2003) 3/PROV

主な議題のうち、ガバナンス指標の開発については、参加型開発とグッド・ガバナンスに関するアドホック作業部会において参加型開発とグッド・ガバナンスの評価に関する枠組み検討を始めた。その後、1997年に開催されたOECD・国連・世界銀行(WB)共催の国際開発指標に関する会合において、ガバナンス指標についても、非公式作業部会を形成することが表明され、DACでのガバナンス指標に関する検討が本格化した⁴。

以降、GOVNET本会合や専門家会合などを通じ、ガバナンス指標に関する議論を行っている。現状としては、統一的指標を決めるのではなく、指標のインベントリーの作成を行うこととなっている(議論の推移はBOX A 1-4のとおり)。

また、困難なパートナーシップ(Difficult Partnership)については、2001年5月のGOVNET第1回会合より「プア・パフォーマー」として議論が開始された。それ以降、継続的に議論され、本格的に検討するために2002年10月にワークショップが開催された。ワークショップのなかで、困難なパートナーシップの議論においてはDAC内の他組織との協調及び継続的な取り組みが必要だとして、2003年6月にDACの下部組織である紛争と開発ネットワーク(The DAC Network Conflict, Peace and Development Co-operation:CDPC)と共催で困難なパートナーシップに関する会合(Learning and Advisory Process on Difficult Partnerships:LAP)が改めて開催された。その会合の結果を基に、2003年7月のGOVNET本会合において、今後定期的に行われる会合として位置づけられ、会合の目的として、困難なパートナーシップに関する国際社会の認識を高め、ドナー間の知識・経験の共有・蓄積を行うことが決まっている。

⁴ DCD/DAC (1999) 3

BOX A 1－4 ガバナンス指標に関する DAC 内での取り組み

(1) 1998年11月：参加型開発とグッド・ガバナンス指標に関する専門家会合（仏・OECD本部）

概要：OECD・国連・世界銀行共催の開発指標に関する会合において、ガバナンスの評価のための初めての専門家会合が開催された。DACからの討議項目（①ガバナンスの評価とモニタリングのための理論構築を行う、②ガバナンスの評価とモニタリングに関する枠組みを開発する、③評価とモニタリングの手法開発に必要な事項を検討する）を基に検討が始まった。会合の結果として、ガバナンス指標開発の目標と国ごとの開発の取り組みは一貫しているべきであり、今後のガバナンス指標開発の作業が、国ごとのガバナンスに関する取り組みを支配すべきではないとされた¹。

(2) 1999年9月：参加型開発とグッド・ガバナンス指標に関する専門家会合（仏・OECD本部）

概要：PD/GGのモニタリングを念頭に、既存の指標を整理し、それらを①参加型開発、②民主化、③ガバナンス、④人権に分類したうえで、それぞれの分野について指標に関する議論が行われた²。

(3) 2002年10月：ガバナンス指標と評価手法に関する非公式ワークショップ（仏・OECD本部）

概要：2002年2月第2回GOVNET本会合でのガバナンス指標と評価手法についての議論に基づき、本ワークショップが開催されることとなった。その結果、GOVNETが今後ガバナンス指標及び評価検討を行うことは重要で引き続き検討すること、ガバナンスが有する特性から、1つのガバナンス指標を開発するのではなく、ロングリストを作成するのが適切であることが確認された。

¹ DCD/DIR (1999) 12

² DCD/DIR (1999) 12

巻末資料 第2章 民主的制度づくりへの支援

資料2-1 国連を中心とする活動へのわが国の人的協力(国際平和協力法に基づく派遣)

派遣時期	派遣先	派遣内容
1992年6月	国際平和協力法成立	
1992.9-10	第2次国連アンゴラ監視団 (UNAVEM II)	選挙監視要員 3名
1992.9-1993.9	国連カンボジア暫定機構 (UNTAC)	停戦要員 8名 文民警察要員 75名 施設部隊 600名 選挙監視要員 41名
1993.5-1995.1	国連モザンビーク活動 (ONUMOZ)	司令部要員 5名 輸送調整部隊 48名 選挙監視要員 15名
1994.3-4	国連エルサルバドル監視団 (ONUSAL)	選挙監視要員 15名
1994.9-12	ルワンダ難民救援活動	難民救援隊 283名 空輸派遣隊 118名
1996.2-現在	国連兵力引き離し監視軍 (UNDOF) (第1次-15次)	司令部要員 2名 輸送部隊 43名
1998年6月	国際平和協力法改正	
1998.8-9	欧州安全保障協力機構 (OSCE) 選挙監視団 (ボスニア・ヘルツェゴビナ総選挙・地方選挙)	選挙管理要員 25名 選挙監視要員 5名
1999.7-9	国連東ティモール・ミッション (UNAMET)	文民警察要員 3名
1999.11-2000.2	東ティモール避難民救援活動	空輸隊 113名
2000.3-4	OSCE 選挙監視団 (ボスニア・ヘルツェゴビナ市町村議会選挙)	選挙管理要員 11名
2001.8-9	東ティモール国際平和協力隊 (東ティモール制憲議会議員選挙)	選挙監視要員 14名
2001.10	パキスタンにおけるアフガン難民救援支援活動	空輸隊 140名
2002.2-現在	東ティモールにおける国連平和維持活動 (第1次-3次)	司令部要員 10名 施設部隊 680名 (第1次、第3次では 522名)
2002.4	東ティモール (UNTAET、大統領選挙)	選挙監視要員 8名

出所：外務省ホームページ・内閣府ホームページ

資料2-2 選挙支援実績

国名	派遣時期	内容	形態
インドネシア	1999年	選挙支援	個別専門家派遣（22名の短期専門家）
東ティモール	2001年	選挙広報	個別専門家派遣
カンボジア	1997年	選挙支援	国別特設研修（10名）
	1998年	国家選挙管理委員会顧問	個別専門家派遣
	2003年	選挙監視支援	プロジェクト形成調査
パキスタン	2002年	パキスタン選挙支援	個別専門家派遣
ペルー	2001～ 2005年	ペルー民主化セミナー （民主選挙実施）	国別特設研修

資料2-3 立法府支援（民主化セミナー実績一覧）

年度	コース名	受入人数 （うち国会議員数）
1992	民主化研究セミナー／アフリカ地域	9
	民主化研究セミナー／中南米地域	7
1993	民主化研究セミナー～日本の経験を基に～／アフリカ・中南米・南西アジア混成コース	10
	日本における民主主義政治行政制度セミナー／アジアコース	7
1994	民主化研究セミナー／南アフリカ共和国コース	10 (1)
	民主化研究セミナー／南部アフリカコース	9 (1)
	民主化研究セミナー／中央アジア・コーカサスコース	5
1995	民主化研究セミナー／中米・カリブ地域	9 (2)
	日本の民主主義政治行政制度セミナー／インドシナ諸国	4
1996	民主化研究セミナー／英語圏アフリカ	10
1997	市民社会と民主的統治の推進セミナー／エルサルバドル	5 (3)
	民主化研究セミナー／仏語圏アフリカ	10 (1)
1998	民主化研究セミナー／英語圏アフリカ	9
	エルサルバドル民主化セミナー（国家財政）	10 (5)
	民主化研究セミナー／タジキスタン	10
1999	アフリカ民主化セミナー（東アフリカ）	15 (15)
	タジキスタン民主化セミナー	10 (3)
2000	アフリカ民主化セミナー（ケニア、ザンビア、南アフリカ共和国、マダガスカル）	12 (12)
	タジキスタン民主化セミナー	9 (3)
	アフリカ民主化セミナー（タンザニア、モザンビーク）	6 (6)
	ナイジェリア民主化セミナー	9
2001	アフリカ民主化セミナーⅠ（英語圏）（ケニア、タンザニア、南アフリカ共和国、ボツワナ）	11 (11)
	ペルー民主化セミナー（民主選挙実施）	10
	タジキスタン民主化セミナー	10 (5)
	アフリカ民主化セミナーⅡ（仏語圏）（セネガル、コートジボワール、カメルーン、マリ）	12 (12)
2002	タジキスタン国会運営セミナー	10 (5)
	ペルー民主化セミナー（民主選挙実施）	10
	アフリカ民主化セミナーⅡ（仏語圏）（ギニア、トーゴ、コンゴ共和国）	9 (9)

資料 2 - 4 警察・刑事司法支援 JICA 実績一覧

2 - 4 - 1 警察行政、警察改革

(国軍からの独立、公安委員会制度、交番制度、苦情申立制度、交通警察)

国名	案件名	投入(内容)
インドネシア	国家警察改革支援プログラム【2001-2007】	個別専門家派遣、技プロ、国別特設研修(2000年1月に国防省から分離独立した国家警察の民主化と近代化(政策助言、装備開発、通信指令、現場鑑識、薬物鑑定、科学捜査等))
パキスタン	警察改革支援プログラム【2002-】	国別特設研修、個別専門家(2002年3月に「新警察法2002」が施行され、政治的に中立で民主的な警察をめざすパキスタン警察に対する支援(公安委員会制度、現場捜査強化))
フィリピン	ストリートウォッチ防犯セミナー【1999-2003】	現地国内研修
シンガポール (第三国研修受入側)	交番システム【1995-】	第三国研修:アジア・太平洋諸国の研修員に対し、日本の交番システム、シンガポールのNPPシステム(交番制度)及び地域住民警察の役割について学習する機会を提供し、各国の治安の安定に寄与する。
カンボジア	警察官教育支援計画【1995、1996】	個別専門家
	セミナー交番制度【2001】	個別専門家
ベトナム	警察官行政【1999-2001】	個別専門家、国別特設研修
エルサルバドル	警察行政及び教育指導【1998】	個別専門家
エルサルバドル	中米高等警察研究所計画【2002】	個別専門家
コスタリカ	交番制度【2000】	個別専門家
ブラジル	地域警察整備(交番及び駐在所)【2000、2001】	個別専門家
南アフリカ共和国	警察官行政【1996-2000】	国別特設研修
日本国内研修	国際警察トップリーダーズセミナー	集団研修 [警大国際捜査研修所]
	交通警察行政研修	集団研修 [警察庁]

2-4-2 捜査能力の向上
(初動捜査、鑑識、指紋鑑定、科学警察、情報通信)

国名	案件名	投入(内容)
インドネシア	市民警察活動促進プロジェクト【2002-2007】	プロジェクト専門家(現場鑑識、通信指令、科学捜査)
バキスタン	警察改革支援プログラム【2002-】	個別専門家(指紋鑑識、現場鑑識、情報通信)
アフガニスタン	警察再建計画	無償(無線、車両)
フィリピン	自動鑑識システム整備計画【2001】	無償
	警察科学捜査・鑑識、初動捜査【1998-2002】	個別専門家
カンボジア	鑑識理論、鑑識制度【1996、1998、1999、2000】	個別専門家
	鑑識【2001-2003】	シニアボランティア
ラオス	犯罪鑑識【2000、2001】	個別専門家
ブラジル	犯罪捜査【2001】	個別専門家
日本国内研修	警察情報通信セミナー	集団研修[警察庁]
	偽造通貨に関する国際法科学セミナー	集団研修[警察庁科学警察研究所]
	国際鑑識セミナー	集団研修[警大国際捜査研修所]

2-4-3 薬物対策

国名	案件名	投入(内容)
インドネシア	薬物鑑定技術【2002】	個別専門家
	薬物対策【2002-2005】	個別専門家
フィリピン	薬物犯罪捜査【2001、2002】	個別専門家
カンボジア	薬物取締実務【1997】 薬物犯罪取締【2000】 薬物対策【2003】	個別専門家
	麻薬撲滅及び犯罪取締【1999-2001】	第三国研修
カンボジア、ラオス、ベトナム	薬物取締法執行能力の高度化に係る地域協力【2001-2003】	国別特設研修
ベトナム	薬物取締法執行能力地域協力【2001-2003】	国別特設研修
ミャンマー	薬物対策【2000】	個別専門家
コスタリカ	麻薬犯罪防止【1989-1997】	個別専門家、第三国研修 [国連アジア極東犯罪防止研究所(UNAFEI)]
日本国内研修	薬物犯罪取締セミナー	集団研修[警察庁生活安全局薬物対策課]
	薬物乱用防止啓発活動	集団研修[厚生労働省]

2-4-4 国際捜査

国名	案件名	投入（内容）
日本国内研修	国際テロ事件捜査セミナー	集団研修 [警察庁警備局]
	国際捜査セミナー	集団研修 [警大国際捜査研修所]
カンボジア、ラオス	海上犯罪捜査セミナー【2001-2005】	国別特設研修

2-4-5 刑事司法制度、犯罪防止施策の向上、矯正保護、犯罪者処遇の改善

国名	案件名	投入（内容）
15ヵ国を対象に 23回実施	犯罪防止・犯罪者処遇ジョイントセミナー【1981-2001】	短期専門家複数派遣 [UNAFEI] (検察、警察、裁判所、刑務所、保護観察等の刑事司法関連分野)
日本国内研修	犯罪防止（刑事司法）セミナー	集団研修 [UNAFEI] (国際組織犯罪の対策・捜査手法等)
	犯罪防止（矯正保護）セミナー	集団研修 [UNAFEI] (「非行少年の施設内・社会内処遇における実務(2001)」[「刑事司法の各段階における、拘禁に代わる社会内措置の拡充(2002)」等の各テーマ)
	犯罪防止（上級）セミナー	集団研修 [UNAFEI]
	汚職防止刑事司法支援	集団研修 [UNAFEI] (公務員の汚職に対する刑事司法上の問題点と対策等)
コスタリカ	矯正制度 【2000】	個別専門家
	刑務所の生活条件と犯罪者矯正計画【1999-2003】	第三国研修
ペルー	行政施設における処遇・保安設備・管理運営【1996-2000】	国別特設研修
ケニア	青少年犯罪者矯正【1998】 青少年犯罪防止【1999-2001】	個別専門家 [法務省、UNAFEI]
	非行少年処遇制度【2000-2002】	国別特設研修
	刑事司法制度合同セミナー【2001】	個別専門家
フィリピン	非行少年訓練施設設計画及び教育・訓練プログラムの改善【2000-2002】	個別専門家 [法務省]
タイ	非行少年職業訓練【1993、1994、1996】	個別専門家 [法務省矯正局]

巻末資料 第3章 行政機能向上への支援

資料3-1 行政の概念

わが国における行政改革も、途上国の行政改革の課題と概念的に共通するものが多い。一方で、明治期及び戦後に行われてきた行政制度の改革は、「和洋折衷」型の内発的な制度の構築プロセスを経てきている。以下に、2000年に閣議決定された日本の行政改革大綱と、行政機能に関するわが国の経験を取りまとめる。

3-1-1 わが国の行政改革大綱（2000年12月閣議決定）

1. 行政改革の目的（上位課題）

- (1) 新たな時代の要請に対応するうえで総合性（筆者注：選択と集中）、機動性を備えた行政の実現
- (2) 簡素かつ効率的な行政の実現
- (3) 国民に開かれた透明性の高い行政の実現
- (4) 国民本位の質の高い行政サービスの実現

2. 行政改革の重要課題

- (1) 行政組織・制度の抜本改革
 - ① 特殊法人等の改革（事業・組織形態の見直し、財政負担の合理化、経営評価・情報公開）
 - ② 国家公務員・地方公務員制度の抜本改革（信賞必罰、人事交流、企画と執行の分離）
 - ③ 行政評価システムの導入
 - ④ 公会計の見直し・改善
 - ⑤ 公益法人に対する行政の関与のあり方の改革（委託等の見直し、財政負担合理化）
- (2) 地方分権の推進（略）
- (3) 規制改革の推進（新たな3ヵ年計画の策定、新たな規制改革推進体制）
- (4) 行政事務の電子化等電子政府の実現（国民、企業と行政間の情報化、行政事務の情報化）
- (5) 中央省庁等改革の的確な実施
 - ① 省庁再編のメリット発揮（運営・施策の融合化、組織・定員の縮減）
 - ② 行政の組織・事務の減量・効率化
 - ③ 減量・効率化、独立行政法人への移行、定員の削減、Private Finance Initiative（PFI）の推進、民間競合施設の改革
- (6) 行政改革の推進体制

3-1-2 行政機能の向上に関するわが国の経験

(1) 制度改革に関するわが国の経験

中京大学法学部教授石川一三夫はその著『日本的自治の探求』（1995年名古屋大学出版会）において「わたしたちはともすれば、日本における地方自治思想の貧困ということを強調しがちである。しかし、明治前期の日本を振り返ってみると、対外的危機を乗り越えるためには力強い国民国家を創出しなければならないという巨視的な観点から、精力的に地方自治論が論じられていたという事実気づくであろう。すなわち、明治前期の地方自治論は単なる狭義の制度改革にとどまるものではなく、そこには国家独立に対する危機意識と、新国家建設への意欲がみなぎっていたという点が看過されてはならないのである」とし、山県有朋と井上毅の激論や福沢諭吉、徳富蘇峰、陸羯南、植木枝盛など各方面から多くの議論があったことを指摘している。プロイセンの自治制度導入決定に際し山県と井上が戦わせた西洋的市町村制を採用すべきか伝統的自然村＝部落共同体に基礎を置く制度を構築すべきかに関する議論については山田公平『近代日本の国民国家と地方自治』（1991年名古屋大学出版会）など。

(2) 官僚のインセンティブ・メカニズムに関するわが国の経験

戦前戦後の日本の官僚制については、村松岐夫『戦後日本の官僚制』（1981年東洋経済新報社）、『日本の行政―活動型官僚制の変貌』（1994年中公新書）など。村松は其中で、戦前の日本が後進国家として行政を中心に発達し、その行政は少ないリソースを手段として、短期間に近代化を促進するため広範な任務を与えられたこと、日本が明治期いち早く公開任用制度を確立し、戦後の公務員制度においても、依然、有能集団のリクルートに成功していること、進んで長時間勤務をやる気にさせる人事管理について、キャリア組、ノンキャリア組双方のエネルギーと忠誠心を梃づけ管理するために精緻につくりあげられた機構論と人事行政、課長補佐レベルを中心としたボトムアップの決定システムと仕事の分権化、省庁セクショナリズムと「活力ある対立状態」など、日本の官僚制の特徴を分析している。

(3) 地方分権化に関するわが国独自の制度

日本の機関委任事務や中央と地方の人事交流のような制度が途上国にとって良い参考になる場合があると考えられる。これらの制度は日本の国内では分権化の遅れと国の地方に対する支配を象徴するものとして批判的になり、機関委任事務については2000年の地方分権改革で廃止になった。しかしながら、地方に行政の経験が乏しく人材も育っていない状況では、中央省庁の助言監督の下に業務を遂行する機関委任事務を通じて中央から地方へのノウハウの移転と地方の側の職場内訓練(OJT)ができることで、地方自治体側の能力開発を助け、本格的な分権化のための受け皿整備ができたという見方をする研究者も出てきている。少なくとも地方分権化を進めるための過渡的措置として、機関委任事務のような制度は一定の積極的意味をもち得るといえる。人事交流については上段、公務員制度の改革の項で述べたとおりである。わが国の国際協力の観点から見ると、これらの日本の制度、経験について、途上国の分権化支援においてもひとつの選択肢となり得るものとして、その功罪を更に分析する必要があるだろう。

資料3-2 行政機能向上に関するガバナンス支援の国際的動向

本稿では各ドナーの行政支援の特徴のうち、行政改革及び分権化に関する支援について、支援の特徴とその代表的事例をまとめた。

3-2-1 主要援助機関による行政に関するガバナンスの課題設定

機関名	テーマ
世界銀行 (WB)	① 行政改革 (Administrative & Civil Service Reform) ② 分権化 (Decentralization) ③ 腐敗防止 (Anticorruption) ④ 公共支出 (Public Expenditure) ⑤ 税務行政 (Tax Policy & Administration) ⑥ 電子政府 (E-Government)
国連開発計画 (UNDP)	① 行政改革 (Public Administration & Civil Service Management Reform) ② 分権化 (Decentralization) ③ 地域ガバナンス (Local Governance) ④ 情報公開 (Access to Information) ⑤ 説明責任、透明性、腐敗防止 (Accountability, Transparency & Anticorruption)
米国国際開発庁 (USAID)	① 効果的な政策執行 (Effective Policy Implementation) ② 民主的分権化 (Democratic Decentralization) ③ 腐敗防止 (Anticorruption)
ドイツ技術協力公社 (GTZ)	① 行政改革 (Administrative Reform) ② 分権化と地域ガバナンス (Decentralization & Local Governance) ③ 財政 (Public Finance) ④ 腐敗防止 (Anticorruption)

出所：各機関のホームページ

3-2-2 行政改革に関する支援の国際的動向

(1) 行政基盤に関する包括的支援

公共部門改革や公務員制度改革などの行政基盤の強化をねらった複数の課題をパッケージとした包括的プログラムは、支援の規模と広がりから、援助機関が単独で取り組むことはまれで、世界銀行を筆頭とする国際開発金融機関を中心として、複数の援助機関が合同もしくは並行してプログラムを実施する場合が一般的である。協調パートナーとして欧州の援助国が参加する場合が多いが、役割としては贈与ベースの技術協力で、人員整理案や制度改革案の策定などを行っている¹。例えば、タンザニアの公共セクター改革プロジェクトは、世界銀行を中心に英国国際開発省 (DfID) など10の援助機関が参加している。世界銀行の支援はプログラム借款の形態をとり、公務員の人員整

¹ 近年では、貧困削減戦略ペーパー (PRSP) の策定など、公共部門全体の改革の方向を定める方針のドラフティングに対する支援も、この一環である。

理などの経常的性格の強い費用を賄うほか、事業の運営にあたるコンサルタントの経費にも充当されている。以下に3つの事例をあげておく（BOX A 3-1～3参照）。

こうした包括的アプローチは、行政基盤に関する課題が相互に関連しており、逐次対処では効率的に成果をあげることが難しいことから、理想的ではある。ただし、本文BOX 3-16「包括的支援とオーナーシップ」にも記述したように、包括的なものであるがゆえに多数の省庁が関係し、結果として、実際の行政サービスを行う省庁が当事者意識をもちにくく、援助機関主導に陥りやすい傾向がある。

BOX A 3-1 包括的な行政改革に関する技術協力借款の事例

世界銀行「ケニア公共部門管理技術協力プロジェクト」

実施期間：2002～2004年／実施機関：大統領府人事院

事業規模：1,500万ドル（借款）

案件概要：公共サービスの質と効率を改善し、腐敗を防止することを目的として、公共サービス改革、公共財政管理・調達改革、司法部門改革の3点を包括的に取り組むもの。公共サービス改革については、公務員のインセンティブを高めるために人事評価や年金等の改革を行うとともに、上級公務員制度の整備や人事管理情報システムの整備などを行う。公共財政管理については、中期公共支出計画（MTEF）の運用に必要な人材育成とともに、調達や会計に関する透明性を向上させるための制度や監督機構の整備を行う。司法部門改革については、司法制度の迅速性を向上させるために、判例管理システムの開発や裁判所運営システムの整備などを行う。以上の3つの柱を並行的に進めることにより、公共部門全体の管理（マネジメント）の向上を図ろうとするものである。

出所：世界銀行Databaseより

(http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000094946_01072004141440)

BOX A 3-2 包括的な行政改革を目的とした技術協力が計画された背景

アジア開発銀行（ADB）：ベトナム行政改革マスタープログラム

（The Public Administration Reform (PAR) Master Program）

実施期間：2001年

形態／事業規模：技術協力

案件概要：政府及びベトナム共産党は2010年までにすべての行政改革を終了させる予定である。このプログラムは制度改革、行政組織構造改革、公務員の質改善、公的金融改革の大きく4つの分野をカバーしており、具体的には省庁機構の再編、行政機関の所掌や機能の合理化、行政手続きの簡素化、地方行政の改革と中央との関係の再定義、公務員の質の向上、公務員給与改革、汚職の削減、電子政府化、公的金融管理改革と極めて広範な課題にアプローチするものである。

こうした背景には、個別セクターの単位で改革支援に取り組んできたADBの経験がある。硬直化した制度、公務員のインセンティブ、実力本意でない公務員の採用と昇進などの、行政基盤の面での問題のために思うような成果をあげることができなかったことから、こうした行政基盤の制度的な問題に直接取り組むものとして計画された経緯がある。ただし、本件のような包括的なプログラムを円滑に実施するためには、ベトナム政府自身の改革に対する強いコミットメントを必要とする。プログラム策定から実施に至るプロセス全般についてベトナム側の主体性が確保されなければならない。

出所：ADBホームページ (http://www.adb.org/Governance/good_gov_pa.asp)

BOX A 3-3 包括的支援と実施体制に関する工夫の事例

世界銀行「タンザニア公共サービス改革プロジェクト第1期」

実施期間：1999～2004年／実施機関：人事院

事業規模：4,100万ドル（借款）

案件概要：同国は1993年から公務員制度改革プログラムに着手し、7万ポスト以上の人員整理を行うなど、構造改革の面で一定の成果を達成したが、実際の行政サービスの改善の面では大きな成果は得られなかった。終了時には①改革に対する政治レベルのコミットメントの弱さ、②政治的指導者、オピニオン・リーダー層の関心の低さ、③各省庁の主体性の欠如、④各省庁の改革遂行能力の不足、⑤改革に関する組織や個人のインセンティブの欠如、⑥プログラムのモニタリングと評価の弱さ、⑦各セクターの改革プログラムとの連携の弱さ、などの問題が指摘された。これらの問題点の特徴は実際の行政サービスを行う省庁が主体性を有していない点である。

これを受け、本プロジェクトは関係省庁の主体性を引き出す仕組みを組み込むとともに、12年間の長期にわたり計画された。第1期は先行プロジェクトの成果を継承して制度改革を完成し、第2期は成果重視の文化の浸透、第3期は行政サービスの質的改善をそれぞれめざす。

第1期は次の5つのコンポーネントから構成される。

- ① 分権化のための制度改革
- ② 行政サービスの民間へのアウトソーシングのための制度改革
- ③ 各省庁の行政サービスの向上（各省庁が個別に計画）
- ④ 経営情報システムの整備と人事管理手続きの電算化
- ⑤ 人事行政幹部の経営管理能力の向上

本プロジェクトの大きな特徴は実施体制である。1993年から実施された公務員制度改革プログラムは独立したプロジェクト事務局により管理されたが、それが各省の関心を低めたとして、本プロジェクトでは全体の調整を人事院が担うものの、各省庁に具体的な活動の計画と実施の責任が移されている。そうした点で、プログラムの性格をもつ。こうした分散化したプログラムを実効的に管理するために経営情報システムの整備と、各省で改革を先導する人事担当幹部職員の研修に重点が置かれている。

出所：World Bank (2000) “Reforming Public Institutions and Strengthening Governance”

(<http://www.1.worldbank.org/publicsector/civilservice/strategy.pdf>)

(2) 特定の基本制度や運用手続きの改革に対する支援

情報公開制度、政府調達制度など特定の基本制度の創設、改革や、予算編成手続きなどの制度運用に関する手続きの整備は、事業としての範囲が限定されるためにプロジェクトとして明確な目標設定の下で援助機関により支援が行われる場合が多い。また、公務員制度改革のように事業の遂行に膨大な資金を要しないものが多いことから、贈与ベースの技術協力として実施される傾向にある。とりわけ、技術協力を中心とする欧州の援助機関や国際機関が重点的に取り組んでいる。

BOX A 3-4 限定的な技術協力による制度改革支援の事例

UNDP「エリトリア公務員制度改革プロジェクト」(Civil Service Reform)

案件概要: UNDPでは1993年より、公務員制度改革を支援してきた。行政サービスの構造と機能を改善し、業務及び公的サービス提供を効果的、効率的に実施できるような行政構築を目的とした第2フェーズでは、政府機構全体と各省庁レベルの2つの次元において、機能分析が実施された。同分析結果に基づき、各省庁の組織・人員の合理化を目的としたタスクフォースが設置され、プロジェクト終了までに、組織・人員に関する合理化計画が策定され、同計画に基づき、人員合理化が開始された。

UNDP / Management & Governance Network (MAGNET) (1998) “UNDP and Governance Experience and Lessons Learned” (<http://magnet.undp.org/docs/gov/Lessons1.htm>) UNDP

(3) 行政の統括機関に関する支援

1) 組織の能力開発に対する支援

会計検査院や財務省主計局などの統括機関の能力開発に対する支援は、人材養成と組織・業務改革の2つの柱から成る。支援の形態としては、アドバイザーの派遣、現地での調査業務や研修の実施、本邦もしくは第三国における研修などから成る。

BOX A 3-5 統括機関（税務）に対する支援の事例

世界銀行「ブルガリア歳入管理改善プロジェクト」(Revenue Administration Reform Project)

実施期間: 2003年6月～2009年6月

事業形態/事業規模: 借款/6,300万米ドル

案件概要: EU加盟をめざす同国の歳入基盤を強化するために、税徴収システムの構築を目的としたもの。政策支援、国家歳入機構(National Revenue Agency)の組織改善と職員の能力の向上、国家歳入機構の効率性の改善、寄付に対する特例措置などによる納税者の確保と拡大、歳入管理業務の向上の5つの項目を包括的に支援する。

出所: 世界銀行Project Databaseより

(http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000090341_20030516104723)

Project Appraisal Document: Report No:25010-BUL

2) 政策や計画の策定に対する支援

開発援助の窓口機関や国家計画の策定機関などは、国家開発に関する中期計画(5ヵ年計画)や国際機関との関係で策定する計画を策定する任にあっている。こうした計画や政策のドラフトの作成も、支援の主要な形態である。こうした支援は技術協力の形態をとり、計画を策定する担当官を育成するというよりも、内外のコンサルタントにより直接策定する場合も少なくない。こうしたアプローチは“Quick Fix”と呼ばれ、能力開発の観点からは本来避けるべきものとドナーの間で認識されているが、平和構築や市場経済への移行過程にある国など、合理的な理由がある場合には実施されている。特に、プロセスよりも成果に焦点を置く開発金融機関などではこのアプローチが多用されている面もある。

3-2-3 分権化に関する支援の国際的動向

(1) 全般的動向

今日の開発援助の文脈における地方分権化の議論は、1980年代後半以降の政治的民主化、経済的自由化という世界的潮流、及び構造調整に端を発する行政改革や、Good Governanceの重視という開発戦略と深く関連している。参加型開発やGood Governanceといった概念は、多元主義的価値観に基づき、開発の担い手の多様化や民主的政策形成プロセスを重視する。この文脈では、地方分権化は、権力の集中を排し、多様なアクターの開発への参加を促し、住民に対してより即応的でアカウンタブルな政治機構をつくるための装置として位置づけられる。同時に、行政の合理化の観点からは、中央から地方、民間への分権、分散が公共部門改革の処方箋のひとつとして導き出されている²。

国際金融機関は、公共部門改革の観点からより効率的な政府部門の再編成とサービス供給の効率化を図るためのものとして分権化をとらえ、それ以外の援助機関は、より効果的な開発を推進するための民主的で住民ニーズに即応的な政治・行政機構のあり方として分権化をとらえる傾向が見られる。また、現在では、これまでの分権化支援の教訓から、必ずしも地方分権化が効果的で効率的な開発のための万能薬ではなく、分権化が機能するためには様々な前提条件が必要であることが広く認識されている。

(2) 世界銀行

BOX A 3-6 世界銀行の分権化支援の事例

(1) 南アフリカ地方自治体財政運営に対する技術協力プロジェクト

(The Municipal Financial Management Technical Assistance Project)

実施期間：～2006年

事業形態／事業規模：200万米ドル

案件概要：地方自治体の財政運営改善のためのプロジェクト。予算立案や財政運営の方法をつくり、地方自治体の政策再編における政策選択を支援することを目的にしている。プロジェクトでは、地方自治体の予算の執行管理改革、地方財政監視システムと早期通告システムの計画と構築、地方自治体の政策再編支援、の実施が予定されている。

出所：世界銀行Project Databaseより

(http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000094946_0208300405296)

Project Appraisal Document: No.23291-SA

(2) ボリビア 分権化のための第2次プログラム型構造調整

(Second Programmatic Structural Adjustment Credit for Decentralization)

事業形態／事業規模：2,500万米ドル

案件概要：ボリビア政府が実施中の分権化改革を支援するために、プログラム型構造調整の第2弾として実施。ボリビア政府は貧困削減戦略の実施のため、分権的なサービスデリバリーへと改革を進めている。本プログラムは、政府が貧困層に対するサービスを改善し、地方に分権化されたシステムにおける透明性と効率性の向上を図ることを支援する。特に、一部の徴税政策策定権限を地方に委譲し、重要セクターの各層にお

² 国際協力事業団(1997) pp.48-49

BOX A 3-6の続き

ける役割と責任を明確化し、国際的な格づけ会社における地方政府の評価を改善させることに重点を置く。
出所:世界銀行 Project Databaseより (<http://www4.worldbank.org/sprojects/Project.asp?pid=P068134>)

(3) 国連開発計画 (UNDP)³

BOX A 3-7 UNDPによる分権化支援の事例

(1) パイロット事業を通じた能力開発〈ブータン分権化支援プログラム〉

2002年秋に実施された同国最初の地方選挙により誕生した地方自治の枠組みを支援するもの。プログラムの中心は、全国200行政地区のうち貧困度の高い40地区を対象に実施する1地区当たり1万5,000ドルの資金供与。資金の使途は、新たに選出された地区長の下で地区が決定。プロジェクトの実施過程で、地区行政機能の強化や住民参加の促進を図る。公務員研修や制度構築の面をデンマークとオランダが協調して支援しており、プログラムの総額は2003年から2006年までで360万ドル。

出所:UNDPホームページより (http://www.undp.org.bt/fact_sheets/Helping%20Bhutan%20strengthen%20local%20governance%20through%20decentralization.pdf)

(2) NGO/CBOに対する直接支援〈Local Initiative Facility for Urban Environment (LIFE)〉

参加型地方ガバナンスを強化するためのプログラム。12ヵ国で実施中。都市貧困対策のために、NGO、Community Based Organization (CBO)、自治体、民間企業間の連携関係を促進。5万ドルを上限としてNGOやCBOが計画する参加型地域開発プロジェクトに資金を直接に供与。これにより、各参加主体の能力開発や提言活動を促進。プログラムの運営は各国の各部門の代表が参加する運営委員会で管理。

出所:UNDPホームページより (<http://www.undp.org/governance/local.htm>)

(4) 米国国際開発庁 (USAID)

BOX A 3-8 USAIDによる分権化支援の事例

(1) ポーランドにおける地方自治の新しい枠組みづくり

共産主義体制からの移行のなかで、地方分権化を進めるための新しい法律の整備を必要としていたポーランドにおいて、地方財政法のアドバイザーを提供し、分権化及び民主的なローカルガバナンスのための支援を行った。これらアドバイザーは、財務省及び市長会 (National Municipal Associations) とともに、財政に関する政策分析と助言を行った。これにより、新しい法律では、中央と地方政府それぞれの歳入と予算のベースを明確化し、また1998年の法律では地方政府に対して投資のための資本へのアクセスを与えた。これらにより、地方政府がサービス供給及び資源管理の責任をもつことになり、住民の地方行政に対する信頼も向上した。

(2) ボリビアにおける市民参加の促進

1992年に策定された市民参加法 (Popular Participation Law) を支援するため、USAIDは市の職員や市議会、市民グループ等に対する研修を実施。20の市において、地方政府の職員は法律に定められているとおり参加型手法を用いて年間計画と予算を作成した。また、市の連合会を支援することを通じて、これまでで80の市においてパイロット活動の成果が普及された。

出所:USAID ホームページより (<http://www.usaid.gov/democracy/pdfs/pnach302.pdf>)

³ 近藤正規 (2003) pp.17-20

資料3-3 わが国の支援プログラム

本稿では、本文で整理した重点開発課題「行政機能の改善」、「調和の取れた地方分権の推進」、「参加の促進と透明性の向上」ごとにJICAによる支援計画の事例や実績を紹介する。

3-3-1 行政機能の効率と効果の改善

(1) 2001年度JICA国別事業実施計画に盛り込まれた「行政機能の効率と効果の改善」に関する「プログラム」と本文3-5-2で整理された「重点課題と想定されるプログラム」との対応表

プログラム名	サブ・プログラム	「プログラム」(2001年度国別事業実施計画)
行政機構の再編	行政改革	カンボジア行政改革支援
総合調整機能の強化	国家開発計画策定機能の向上	パラグアイ国家行政計画能力向上、東ティモール行政官育成
	国家開発計画モニタリング評価機能の向上	タンザニアPRSPモニタリング
	公共事業評価制度の導入	ウズベキスタン公共事業経済性評価
	援助案件の計画・管理・評価機能の向上	カンボジア公共投資管理計画、フィリピン中央政府行政能力強化、バングラデシュ援助吸収力向上、パプアニューギニア援助受容能力向上、マラウイ援助担当部門強化、ペルー援助担当部門強化
	関連開発統計の整備	カンボジア公共投資管理計画、ウズベキスタン経済統計整備、アルゼンチン行政改革支援
	財政政策立案・実施能力の向上	ベトナム市場経済化支援
	予算執行手続きの整備	カンボジア財政改革支援
	債権管理体制の強化	パキスタン経済政策支援
資源動員の促進	税制の整備と執行能力の向上	ベトナム市場経済化支援、カンボジア財政改革支援、モンゴル徴税機能強化、パキスタン税務行政公正化、ウズベキスタン税制改革
	関税制度の整備と執行能力の向上	カンボジア財政改革支援、フィリピン経済運営能力強化、カンボジア財政改革支援
公務員制度の改革	公務員制度の整備	ガーナ・ガバナンス支援、アルゼンチン行政改革支援
	公務員の能力開発	カンボジア行政改革支援、東ティモール行政官育成、パキスタン行政改革
行政組織の能力開発	—	—

(2) 「行政機能の効率と効果の改善」に関する集団研修コース実績 (2002年度)

プログラム	研修コース名
行政機構の再編	上級国家行政セミナー
総合調整機能の強化	官庁統計の解析と解釈
	統計業務における情報通信技術の適用
	統計モジュール
	中央アジア官庁統計の収集と解析
	ミャンマー統計技術
資源動員機能の強化	国際税務行政
	インドネシア税務行政
	カンボジア税務行政
	中華人民共和国租税条約
	モンゴル税務・税関行政
	税関行政
	インドネシア事後調査技能向上
	フィリピン世界貿易機関 (WTO) 事後調査技能向上
	カンボジア税関行政
	ベトナム税関研修運営
	パレスチナ税関行政
公務員制度の改革	上級人事管理セミナー
	人事行政研修
	中央アジア人事管理セミナー
	アルゼンチン人事管理セミナー
	ベトナム人事行政研修
行政組織の能力開発	なし

(3) 「行政機能の効率と効果の改善」に関する専門家の派遣実績（期間3ヵ月以上、2003年7月末現在）

プログラム	対象国	指導科目
行政機構の再編	なし	なし
総合調整機能の強化	アゼルバイジャン	ODA全般（長期）
	バングラデシュ	経済協力アドバイザー（長期）
	カンボジア	開発政策（長期）、援助調整（長期）
	インドネシア	人口センサス（長期）
	インドネシア	援助調整アドバイザー（長期）
	中華人民共和国	技術協力アドバイザー（長期）
	カザフスタン	ODAアドバイザー（長期）
	ラオス	官房長アドバイザー（長期）
	ラオス	援助調整（長期）
	ネパール	技術協力開発（長期）
	スリランカ	開発援助案件策定（長期）
	スリランカ	復興開発支援援助調整（長期）
	ベトナム	援助調整（長期）
	アフガニスタン	援助調整（長期）
	イラン	援助調整（長期）
	モザンビーク	援助プログラム策定支援
	ザンビア	技術協力開発計画（長期）
	エルサルバドル	開発計画（長期）
	ハイチ	開発計画（長期）
	ニカラグア	開発計画（長期）
	ニカラグア	援助効率促進（長期）
	パナマ	経済開発政策アドバイザー（長期）
	パラグアイ	開発計画（長期）
ペルー	開発計画（長期）	
ベネズエラ	開発計画（長期）	
パプアニューギニア	総合援助調整（長期）	
資源動員機能の強化	カンボジア	関税政策（長期）
	インドネシア	税務行政（長期）
	インドネシア	税関業務改善（長期）
	インドネシア	税関事後調査制度改善（長期）
	マレーシア	税務能力向上（長期）
	フィリピン	税関事後調査業務（長期）
公務員制度の改革	東ティモール	公務員研修計画（長期）
行政組織の能力開発	スリランカ	行政管理（長期）

(4) 「行政機能の効率と効果の改善」に関する専門家派遣実績（1989～2002年）

プログラム	対象国	指導科目（長期の場合は明示）
行政機構の再編	アルゼンチン	日本における行政改革
	ポーランド	行政改革（長期）
	ミャンマー	国営企業民営化
	エジプト	行政改革セミナー
総合調整機能の強化	多数	割愛
資源動員機能の強化	モンゴル	固定資産管理
	インドネシア	税関業務改善（長期）
	タイ	税関行政、税制改革
	マレーシア	税務能力向上（長期）
	ベトナム	税関行政
	ベトナム	事後調査
	タンザニア	関税管理
	コスタリカ	税関行政
公務員制度の改革	アルゼンチン	公務員育成
	ベトナム	公務員人事
	キルギスタン	公務員制度改革（長期）
	コロンビア	人事管理
	タイ	給与調査、賃金調査、給与構造
	タンザニア	公務員制度改革（長期）
	中華人民共和国	公務員制度改革、給与制度、人事異動制度、任用
	モーリシャス	公務員職員訓練
行政組織の能力開発	インドネシア	行政管理研修（長期）

(5) 「行政機能の効率と効果の改善」に関するプロジェクト協力の実績（2002年度）

プログラム	国	事業形態	案件名
行政機構の再編	—	—	—
総合調整機能の強化	インドネシア	開発調査	経済政策支援
	ミャンマー	開発調査	経済構造調整政策支援
	エルサルバドル	開発調査	経済開発調査
資源動員の強化	モンゴル	開発調査	市場経済化支援（徴税）
資源動員の強化	ベトナム	プロジェクト	税関行政の近代化・国際化
	フィリピン	プロジェクト	税関事後調査・WTO協定
	インドネシア	プロジェクト	税関事後調査
	カンボジア	プロジェクト	税務行政
公務員制度の改革	ラオス	無償資金	国際協力研修センター建設計画
行政組織の能力開発	—	—	—

3-3-2 調和のとれた地方分権の推進

(1) 「調和のとれた地方分権の推進」に関する案件の事例

1) 地方自治体の能力開発の事例：「フィリピン地方計画・開発行政官のための地域開発支援」⁴

フィリピン国内での集団研修である。研修参加者が目的重視型の事業計画技術を活用し持続的な自治体開発計画を策定、実施、管理できる能力を目標に1999年度から2001年度まで実施された。本件は同国内務自治省自治体管理局が進めてきた地方自治体の開発計画策定能力を高め、自立的な発展を促すための施策と合致したものであり、日本の協力の地方自治重視の流れにも沿ったものである。研修には延べ311名が参加している。修了生へのインタビューからは、このコースで習得した知識を活用していることがうかがえる。特に目的重視型事業計画が広く活用されている。86%の参加者が研修で策定した行動計画を実行することができた、と回答していることから極めて有効であったといえる。そのほかにも、提案者がプロジェクトを提案する前により念入りに計画するようになったという効果や、他州の計画開発局職員と定期的に意見や情報を交換するようになったという、連携促進の効果もあった。内務自治省の自助努力で地方計画開発局の職員に対する研修が継続されることになった。

2) 国と自治体の協働関係を促進した事例：「フィリピン結核対策プロジェクト」⁵

フィリピンでは、地方分権化が推進されるなかで、国と州以下の自治体の役割分担が明確化され、保健分野では各自治体が所管の業務に一切の責任を負うこととされた。しかし実際には自治体側の能力開発が追いつかず、国の政策が地方の現場で実際に執行されないという状況が生まれていた。そこで、本プロジェクトでは、国と自治体の連携活動を促進することに重点を置いた。具体的には、保健省が国家レベルの政策を策定し、出先機関を通じて各自治体が地方レベルの計画を策定することを支援するとともに、事業面においても自治体職員の能力開発を支援した。また、国、自治体、NGOなどの間の連携を強化するために、ネットワーク組織が設立された。これらの活動は、1州を対象としたパイロット事業として始まり、その成果が国家プログラムとして取りまとめられたのち、対象が9州に拡大され、順次全国展開が図られつつある。

3) 地方分権化の促進をプログラムとして包括的に支援した事例：「インドネシア地方行政能力向上プログラム」

スハルト体制崩壊後、ハビビ政権において、対外的には「構造改革」を要求する国際機関との公約遵守、対内的には民主化要求や各種改革要求、中央集権体制に対する地方の不満、国家統一を維持するための施策の一環として、地方自治二法（1999年第22号、第25号法律）が1999年5月に国会で制定され、ワヒド政権下の2001年1月に施行された。外交、国防、司法等の基幹部分を除く行政分野の権限の多くが地方自治体（特に県及び市）に移譲され、中央政府の地方出先事務所の多くが地方事務所に統合された。また、中央地方財政均衡法により、これまで中央政府が用途を決めた補助金を主な財源としていた地方政府は、一定の公式に基づき一括した額の交付金を中央から受け

⁴ (財)国際開発センター、アイ・シー・ネット(株)(2003)II-19. 評価調査結果要約表より

⁵ (財)国際開発センター、アイ・シー・ネット(株)(2003)II-22. p.24, p.33

取ることになり、その用途を独自に決定できるようになった。一方、今後の課題としては、法律の施行に伴って必要となる関連法令、ガイドライン策定の遅れ、州政府と県・市政府間の調整の機能不全、地方首長と地方議会の関係、地方政府間の歳入格差、地方政府の借入金問題、行政サービスの最低水準設定等があげられている。このような状況のなか、JICAは、地方分権化に伴い必要性が高まっている地方行政のキャパシティ・ビルディング支援を実施している。プログラムを構成しているプロジェクトは以下のとおり。

案件名	概要
地域開発政策支援 プロジェクト (技協プロジェクト) (2001.4-2004.3)	<ul style="list-style-type: none"> 協力対象機関：内務省地域開発総局、北スマトラ、西カリマンタン、スラウェシ5州の地方政府の開発企画局 プロジェクト目標：地方政府の地域開発の計画策定・運営に係る能力向上 期待される成果：地域開発に係る州・県／市の連携が推進されるとともに、大学・民間セクターやコミュニティが参加して、地方のイニシアティブに基づく適切な地域開発政策が策定実施される。また、これに必要な地方政府開発企画局職員の能力が向上する。 本プロジェクトでは、各地域に配属された専門家がそれぞれの州の地域開発政策策定について助言するとともに、地域開発に係る人材育成のための研修実施を側面的に支援。
地方行政人材育成 プロジェクト (技協プロジェクト) (2002.4-2005.3)	<ul style="list-style-type: none"> 協力対象機関：内務省官房を筆頭として地方自治総局、地域開発総局、教育訓練長、村落開発指導総局、及び地方政府の教育訓練所 プロジェクト目標：主に行政管理と地域開発の分野において、より地方のニーズにあった人材育成 期待される成果：地方行政にかかわる人材が研修を通じて、地域開発、行政管理などの分野における必要な能力を身に着ける。また、地方政府が自ら必要とする研修が実施される。
その他	2002年2月より実施している「経済政策支援」(日本の6名の有識者による先方政府とのハイレベルの政策対話)における個別活動のひとつとして、インドネシア及び日本の研究者による共同研究によって、中央と地方の権限・財の配分に関し、中央及び地方レベルでの調査をとおり、インドネシア政府に資する政策提言を行うことを目的として、「インドネシア地方分権研究支援無償」を実施。

出所：国際協力事業団アジア一部作成資料(2002.10.21)

4) 地方分権の制度構築をプログラムとして包括的に支援した事例：「タイ地方行政能力向上プログラム」

タイでは、1999年に「地方分権化法」が発布され、基礎自治体は、2003年5月時点でタンボン自治体(村落自治体)6,742ヵ所、テーサバーン(市・町自治体)が1,129ヵ所設立されている。また、2001年に地方分権化委員会から提出され、2006年までに自治体への事務・権限移譲を実施する計画が閣議決定されている。今後は、中央主導で進められてきた地方開発政策の策定・実施や住民への行政サービスの提供を自治体が主体となって行うことが必要であるが、基礎自治体の財政基盤は一般的に脆弱であるうえ、人的資源の不足もあり、その運営能力に限られている。また、県及び郡行政との関係も体系的でなく、連携が不足している。これらの背景のなか、タイの地方自治体の行政能力の向上をプログラム目標とした「地方行政能力向上プログラム」を、下記のプロジェクトにより実施した。

案件名	概要
「地方行政能力向上共同研究」(2000.8-2002.8)(日本・タイ両国の地方行政、財政の学識経験者の共同研究方式による政策提言支援)	<ul style="list-style-type: none"> ・協力実施機関：内務省自治体振興局（当時は地方行政局） ・上位目標：研究成果が関係タイ政府機関における関連法の整備やガイドライン策定、現システムの再考や新システムの構築、JICAにおける技術協力活動などにおいて活用される。 ・目的：タイ・日本両国の行財政学者が、タイや日本の地方制度の歴史・現状等の分析、現行システムの検討を行うことを通じて、地方自治体の能力向上に係る4つの課題（自治体分類基準の再検討、自治体間連携、自治体間合併、地方開発計画の調整）につき調査研究を実施し、この結果を踏まえた政策提言を内務省地方行政局に対して行う。
「基礎自治体開発計画策定能力向上支援」(2001.5-2004.11、2001.5-2003.7は個別専門家を派遣、2003.7に技術協力プロジェクト化)	<ul style="list-style-type: none"> ・協力実施機関：内務省自治体振興局 ・対象地域：東部プラチンブリ県プラチャンタカーン郡 ・目的：地方自治体の住民参加を取り入れた開発計画策定モデルを構築し、地方自治体の開発計画策定能力を向上させる。
開発パートナー事業「自治体間の連携による生ゴミを含むリサイクルシステム構築」(2002.10-2005.9)	<ul style="list-style-type: none"> ・共同研究における地方自治体の連携課題を受け、パイロット地域における生ゴミリサイクルシステムを構築、ソンクラ大学にシステム技術移転を行い、マニュアルによって他地域に普及する。南部ソンクラにて実施。
自治体間協力プロジェクト(2003.9-2004.9)	<ul style="list-style-type: none"> ・協力実施機関：内務省自治体振興局 ・目的：地方自治体間の協力に関する詳細なガイドラインと制度手続きが確立され、地方自治体に普及される。

出所：国際協力事業団（2003）『タイ「地方行政能力向上共同研究会」報告会資料』

5) 地方分権の受け皿の強化を支援した事例：「グアテマラ共和国シャーガス病対策案件」

プロジェクトを通じて実施機関のマネジメント能力を強化する事例は多いが、特に地方分権化の過程で起こる問題を解決し分権化システム強化に貢献した事例のひとつとして、グアテマラ共和国で実施されたシャーガス病対策案件を以下に取り上げる。シャーガス病は中南米に広く分布する寄生虫病で、サシガメにより伝播される。本件ではグアテマラ政府の要請に基づき、流行程度の高い8県の農村を対象にシャーガス病対策を実施した。最大の問題は、同国保健医療分野で強力に進められている地方分権化の流れのなかで、プロジェクトをいかに有効かつ効率的に進めることができるかという点にあった。感染症対策は、全国レベルでの中央集権的な指揮命令系統と監視体制を最も必要とする施策のひとつである。この業務の性格と地方分権化の流れとをどううまくつなげられるかが成功の鍵であった。

各戸を対象とする具体的なベクターコントロールの作業は、媒介病対策班が行うが、これは分権化された保健管区の管区長に直属で、中央レベルでは分権化担当の地域保険システム局長の監督下にある。ところがサシガメ駆除とシャーガス病対策事業の監督権は保健技術基準局の国家媒介虫対策調整官、国家シャーガス病調整官及び医昆虫課長にある。行政的指揮系統は地域保険システム局に、しかし技術的指揮系統は保健技術基準局に属するという構造の二重性が起こっていた。

こうした従前の事業割り組織体制から地域割り組織体制への移行を含んだ地方分権化プロセスは、中央省庁内及び中央と地方の間で混乱とより深刻な非効率を引き起こす可能性を含んでおり、実際この組織上の問題はプロジェクト実施を困難にしたが、日本人専門家が入って1つの具体的プロジェ

クト（事業）のために当事者間で協働、調整の体制整備の努力を続けた結果、危機を乗り越えることに成功した。これによって「地方分権化移行期における感染症対策事業」遂行のモデルが確立し、グアテマラの保健医療分野における地方分権化のハードルを1つクリアすることができた。具体的な国際協力の案件実施を通じてガバナンス能力の向上につながったひとつの事例であるといえる。

（２）JICA 国別事業実施計画に盛り込まれた「地方分権」に関するプログラム

プログラム名	サブ・プログラム	プログラム（2001年度国別事業実施計画）
地方分権化	地方自治制度の整備	パレスチナ地方自治行政、パラグアイ地方分権化支援
自治体能力開発	地方自治体の能力開発	インドネシア地方行政支援、カンボジア行政改革支援、タイ地方行政能力向上、パキスタン行政改革、ザンビア行政能力向上、フィリピン地方自治体行政能力向上、タンザニア地方行政改革支援、南アフリカ地方自治体能力開発、メキシコ地方行政官人材育成
	地域開発計画の策定	インドネシア地方行政支援
参加型開発	地域住民の行政参加の促進	インドネシア地方行政支援、チリ村落開発推進、タイ地方行政能力向上、ザンビア行政能力向上

3-3-3 参加の促進と透明性の向上

（１）「参加の促進と透明性の向上」に関する案件の事例

1) 参加型開発の枠組みづくりを支援した事例：「フィリピン・セブ州地方部活性化事業」⁶

参加型の開発において、公的機関が受益者のニーズを満たすようになるための最大の障害のひとつは、住民の意見や能力を軽視しがちな政府役人の態度である。プロジェクトを通して、カウンターパートである政府役人の態度が変わった事例として、フィリピン「セブ州地方部活性化事業」を以下にあげる。同国では、1991年に地方分権を目的とした地方自治体法が制定され、中央政府から地方自治体に対して地方開発にかかわる権限・機能が大幅に移譲されている。こうしたなか、1999年から5年間の予定で、地方開発行政を強化し、住民やNGOと共同しながら開発資源を持続的かつ効果的に利用する地方開発メカニズムの構築をプロジェクト目標とし、セブ州北部20町を対象にパイロット開発事業が実施されているのが同プロジェクトである。

プロジェクトにかかわる市の役人は、コミュニティとの関係が密接なために初めから熱心であったが、それとは対照的にカウンターパートである州のスタッフは農村地域にほとんど行ったことがなかった。彼らの態度を変更することがプロジェクトにとって最も困難な課題であった。しかし、JICA専門家と現場を回り、コミュニティの人々が熱心にプロジェクトに参加しているところを目の当たりにして、州政府職員の認識や態度が驚くほど改善した。プロジェクトが提供するトレーニング、現場視察、会合やワークショップ等でカウンターパートや関係者がプロジェクトの意義に気づき、知識やスキルを獲得し、公的責任／任務に対するコミットメントとモチベーションを高め、その結果として、仕事をこなし、受益者を助けることに対する意欲が高まる。個人レベルの能力開発

⁶（財）国際開発センター、アイ・シー・ネット（株）（2003）II-19. プロジェクト情報

では、公的責任／任務を適正に果たすことに対するカウンターパートのモチベーションをいかに高めるかが重要といえるだろう。

(2) 国別事業実施計画に盛り込まれた「参加促進と透明性向上」に関するプログラム

プログラム	サブ・プログラム	プログラム (2001年度国別事業実施計画)
市民社会の能力開発	地域コミュニティの形成促進	東ティモール・コミュニティ育成強化
説明責任の徹底	会計検査機能の強化	パキスタン会計検査改善
	公務員倫理の向上	カンボジア行政改革支援、ガーナ・ガバナンス支援、タンザニア行政改革支援
市民アクセスの向上	—	—

(3) 「参加促進と透明性向上」に関する集団研修コース (2002年度)

プログラム	研修コース名
市民社会の能力開発	—
説明責任の徹底	公共事業会計検査セミナー
	中央アジア会計検査制度セミナー
	ASOSAIワークショップ
	汚職防止刑事司法支援
市民のアクセス向上	—

(4) 「参加促進と透明性向上」に関する専門家派遣実績 (1989～2002年)

プログラム	対象国	指導科目
説明責任の徹底	ベトナム	会計検査
	中華人民共和国	会計検査合理化、財政の会計検査

資料3-4 教訓と留意事項

本文3-7「教訓と留意事項」で整理された論点に関連し、「インドネシア・スラウェシ貧困対策支援村落開発計画」「タンザニア国別研修・地方行政」「南アフリカ共和国ムプマランガ州中等理科教員再訓練計画」の事例、及び研修事業の教訓と留意事項を取りまとめる。

3-4-1 支援の対象及び方法に関する教訓・留意事項

(1) 地方行政と市民社会とのネットワーク：「インドネシア・スラウェシ貧困対策支援村落開発計画」⁷

インドネシアでは、貧困対策が関係機関の連携促進と地方行政能力向上につながった事例としてインドネシア「スラウェシ貧困対策支援村落開発計画」がある。インドネシアでは、従来の中央集

⁷ 国際協力事業団 (1996) 『インドネシア・スラウェシ貧困対策支援村落開発計画事前調査報告書』 評価調査結果要約表

権的な開発を改めて住民の意思に基づいた参加型開発のあり方が模索されており、本プロジェクトは、南スラウェシにおいて適用可能な参加型社会開発モデルの開発を目標に実施された。プロジェクトの実施にあたっては、受入側の実態に適合した参加型村落開発のための地方政府における行政システムの創出が必要なことから、大学やNGOを含めた関係機関と信頼関係を築き、連携して事業を行う体制を築いた。結果として、地元のNGO、県政府、郡当局の行政官、地元大学のそれぞれの能力開発・意識改革と住民のニーズに行政が財政的、技術的に応えるシステムが構築された。また、プロジェクトの過程を通じ、これまでの集権下での地方行政のあり方から、住民のニーズに応える地方行政へと行政官の態度変容を促した。開発されたシステムは、タカラール県の地域・村落開発の方法として条例化され公式に認められるに至っている⁸。

このプロジェクトでは、①参加型村落開発・貧困対策事業においては住民に対する社会準備、行政システムの構築、村落開発を担う人材育成への配慮とプロジェクトの実施体制、成果の普及体制の確立の検討が必要である、②県知事のような中心人物に、プロジェクトの意義を十分理解してもらい、協力を取り付けることは目標達成にとって極めて重要である、③協力の成果として完成した「システム」が、条例の形で制度化することは自立発展のために極めて重要である、ということが教訓となろう。

（２）開発途上国の主体性の促進：「タンザニア国別研修・地方行政」

タンザニアは1961年の独立後、独立の父と慕われるニエレレ大統領の下、アフリカ型社会主義国家建設の希望に燃えて国づくりを進めた。しかし、経済的にはこの政策は破綻し、1986年以降国際通貨基金（International Monetary Fund: IMF）・世界銀行の構造調整計画を受け入れて市場経済化を導入するとともに政府組織の合理化、効率化をめざして行政改革、地方分権化、国营企業の民営化等を進めている。ところが独立後の経験も浅く、しかもその間社会主義的中央計画経済を進めてきた同国では分権化に耐えられるだけの機能が地方に育っておらず、当初の計画は頓挫する。その後、地方分権については世界銀行・IMFのほかUNDP、北欧諸国、英国といった支援国・機関の強力な支援により膨大かつ緻密なログフレームを作成し、コモンバスケットファンドを設けるなど支援国・機関が一丸となってタンザニアの地方政府改革プログラムを支援している。しかしながら、2002年11月に派遣された日本の特別案件等調査団は、むしろドナーに引っ張り回されて困惑し、何をやってもうまく行かず自信喪失しているタンザニアの姿自体を問題として報告した。タンザニアは自分たちの理想の国づくりへの希望に燃えた試みに挫折し、その結果意を決して上記を断念し先進国のいう構造調整を受け入れて既述のようなドナーの強力な支援の下、地方分権化を進めてきた。ところがこの「西欧型モデル」もうまく進められていないのである。

同調査団は、①欧米ドナーから提示されたモデルを唯一のものとして無批判に受け入れるのではなく、それを相対化して国民的議論を経て内発的にタンザニア固有のモデルを構築することが必要であること、②受け皿を整えない性急な地方分権化は却って行政サービスの致命的停滞を招く危険があること、③したがって、分権化のモデルそのものが大切なことはいうまでもないが、それを受容する過程についてもその国の事情を反映した適正なモデルが必要であること、④上記に関し、非

⁸（財）国際開発センター、アイ・シー・ネット（株）（2003）II-24。

西欧文明圏の後発国として近代国家形成に努めなければならなかった明治期日本の地方自治制度確立の過程は、西欧モデルを取り入れながら国民的議論を通じて取捨選択と創意工夫を繰り返し和洋折衷モデルをつくりあげたひとつの事例として参考になること、⑤改革のスピードよりも受け皿の整備と地方の機能強化を重視し、ゆっくりとした分権化過程と融合型中央地方関係とで地方の自治能力を育成してきた日本の経験も、西欧モデルとは異なった発想として参考になること、⑥上記にかんがみ、日本の経験を共有し、これまで唯一絶対だった「西欧型モデル」を「相対化」してタンザニア固有の地方分権化モデルを内発的につくり出すための機会とすべく、地方政府のリーダーを日本に招いて問題意識醸成型研修を実施することを提言した。

上記研修は、当初3年の予定でこれまで2003年2月、同11月に実施された（2003年12月時点）。研修では、①明治期の和洋折衷型地方行政体制成立過程、②戦後地方自治体制と戦後復興・経済発展、③機関委任事務をはじめとする受け皿整備型のゆっくりとした分権過程、④中央と地方の人事交流が地方自治体職員のOJTに果たした役割、⑤限られたリソースを最大限に動員するための人事制度、⑥国・地方政府―農協―農民の連携による地域農業振興の事例、⑦行政の地域経済振興への役割、⑧自治体の職員研修制度とそれを支える財政体制の例（宝くじ収入）、⑨地方交付税とナショナル・ミニマム・スタンダードの確保等についての日本の経験を、講義と地域・自治体視察を取り混ぜて提供した。また、プログラムには日本のタンザニア研究者にも参加頂き、橋渡し役をお願いするとともに、JICA側の人間がプログラムの計画段階及び実施中すべての講義・視察でファシリテーター役を務めることで、日本側の専門家とタンザニア側参加者の間での相互理解と双方向の議論を促進し、研修内容を真にタンザニア・オリエンテッドなものとしたことが研修効果を確保するうえで決定的に重要な要素となった。また、研修の最後には各研修参加者に、日本の経験のなかで今後のタンザニアの地方分権において参考になる点、導入できると考えられる点をあげ、それらをどのように実現するかを計画するアクションプランを作成してもらい、日本側と意見交換を行った。さらに、帰国後は研修で得た経験を他の関係者と共有するためのローカルセミナーを実施してもらうこととしている。

日本側としては、ログフレームに盛り込まれた地方自治のモデル及び方向性自体は基本的には、間違っていないと考えている。問題はそれを受容する過程にある。つまりその方向性はタンザニア人自身をもっと広く深い国民的議論を通じて内発的に確認していくことが不可欠であるし、その推進は地方の側の受け皿を確実に整備しつつ、それを確認しながらゆっくりでも着実なプロセスをとるべきであるということである。

今後はログフレームに掲げられた目標を達成するための現実的でフィージブルな過程について、日本の経験も参考に西欧モデルを相対化して、タンザニア独自の青写真をタンザニア人自身が主体的に描けるよう、派遣中の長期専門家や短期専門家派遣も活用しながらフォローしていく予定である。こうした協力を通じて、今後タンザニア人自身がログフレームに設定された目標に到達するための戦略について、現実に即して修正し、これを実施していける土壌を準備できると考えている。

ちなみに、同研修はタンザニア政府内で高い評価を受け、地方の側から拡充への強い要望が出た。これを受けて現在JICAでは当初の3年で10州をカバーするという計画から、実施期間を5年に延長し、21州すべてを網羅することを検討中である。日本に招へいする対象は各州の行政長官（事務方トップ）及びその州に位置する5から6の市町村のうち2市町村の行政長官（事務方トップ）、そ

れに中央政府大統領府地方自治庁の高官であり、5年間で中央、全州及び各州の半分近くの市町村を網羅してそれらのトップの変革を図ることで、彼らがChange Agentとして問題意識の全国的波及を進めることが期待されている。

(3) 相手国の主体性を重視し、「日本の経験」の現地化を促進：「南アフリカ共和国個別専門家チーム派遣ムプマランガ州中等理数科教員再訓練計画(MSSI)」(1999.11.15-2002.3.31)及び国別特設研修

南アフリカ共和国では、人種間の教育機会及び質の不均等が問題となっている。とりわけ、黒人層に対する理数科教育が意図的に軽視されたこともあり、理数科教員の能力は低い。このような状況のなか、新カリキュラムの導入に伴い、教員のレベルアップが喫緊の課題となり、わが国は州教育省などと共に、州内中学校に対して学校ベースの現職教員研修のシステムを整備するための協力を行った。本事業は、南アフリカ教育省の通常業務に組み込まれ、南アフリカ側が主体的に日本の経験のなかから役立つものを取捨選択、かみこなし、再構築するというアプローチがとられ、日本側は明確な意識をもって側面支援に徹した。その結果、南アフリカ側の当事者意識と主体性が促進され、日本の経験の応用が現地の実情に則した形で進んだ。

3-4-2 研修事業における教訓と留意事項

(1) 問題点

現在、JICAが実施している行政機能に関連する本邦研修は次のような問題点を有している。

- ① 研修コースの目的のひとつとされている政策・制度面におけるインパクトが明確でない(研修コースの目的と方法が必ずしも整合していない)。
- ② 日本の知識・経験の有用性や適用方法が、開発途上国側にとり、必ずしも明確ではない。
- ③ 日本の知識・経験から学びたいという具体的かつ明確な誘因をもつ参加者が必ずしも多くない。

(2) 課題

上述の諸問題の対策として、次の4点を課題として遂行することが必要とされている。

1) 目的に則してコースの性格を明確化する(インパクトの増進)

現在の研修コースは、国ごとに背景を異にする少数の中堅行政官に対して概論的な知識を伝えるもの。現在の複数の国々を対象とする集団研修の枠組みを前提としつつ、個人の能力開発にとどまらず政策・制度面への貢献をも目的と位置づけるのであれば、対象者と内容の両面において、次のいずれかの方向にメリハリをつけることが必要と考えられる。

	現 状	①フォーラム型	②課題解決型	③多角発信型
対象者	中堅/少数	政策決定者	中堅/少数	中堅/多数
内 容	総論/講義	総論/討議	特定課題/討議	総論/講義

- ① フォーラム型(脱「研修」): 現在のような総論的な内容であれば、将来の政策決定候補者で

はなく、「現在の政策決定者」を対象として、日本の経験を材料に共に政策課題を参加者間で討議するフォーラム型の協力を転換することが望ましい。

- ② 課題解決型：対象を中堅実務レベルとするのであれば、コースの内容を特定の実務的なテーマに絞り込み、当該テーマの関係者を広範に募り（割当国を倍増するなど）、適格者が相互に共通課題の解決策を見いだすことに取り組むという課題解決型の協力を転換することが望ましい。
- ③ 多角発信型：内容は総論的なもの、対象は中堅実務レベルという現在の枠組みを維持するのであれば、年間10名程度のごく限られた現在の対象者数を遠隔研修や在外研修との組み合わせにより大幅に拡大することが望ましい。例えば、本邦における講義を遠隔研修として海外で同時受講できるようにすること、本邦研修修了者に帰国後に現地でセミナーを開催することを義務づけることなどが考えられる。

2) 帰国研修員をネットワーク化する（インパクトの増進）

- ① 地方自治や会計検査などのガバナンスに関する政策課題は常に変化し、開発途上国の政策担当者は新たな解決策を見いだすことを迫られている。帰国研修員が「必要な時に必要な解決策のヒント」をタイムリーに得ることができる体制をインターネットの活用により整備することで、本邦研修の成果の具体的な発現を促進することができる。
- ② このような継続的なフォローアップ体制を構築することができれば、将来の政策決定者たる中堅実務者をあらかじめネットワーク化することもでき、現在実施しているような中堅実務者を対象とする本邦研修の意義も明確になる。
- ③ また、こうしたネットワーク化により、日本の事情に精通した途上国の有為な人材を、第三国に対する政策・制度支援のリソースとして活用することも可能となる

3) 日本の経験の付加価値を高める（供給面の改善）

- ① 政策や制度はその国の社会、政治、経済などの固有要因に強く規定される。このため、政策・制度を主たる対象とするガバナンス関係の技術協力においては、一般の協力の場合以上に、途上国の参加者が研修を通じて獲得した知識を自国の諸条件の下で適用しやすいよう、わが方からの発信内容を加工し、その付加価値を高める必要がある。
- ② これにより、日本の経験の適用可能性について参加者がより具体的なイメージをもつことができ、結果として、日本のガバナンス支援に対する需要を開拓することにもつながる。
- ③ 具体的には以下にあげる調査研究を行い、その成果を教材として整備する必要がある。
 - ・日本の知識・経験の概念化と体系化（海外から政策・制度を受容したプロセスの研究を含む）
 - ・他国の政策・制度との比較研究
 - ・開発途上国における日本の知識・経験の適用事例の事例研究
- ④ また、開発途上国の政策担当者に、日本の経験に対する関心を開拓するために、こうした調査研究の成果や教材は、広くインターネット上で公開することが望ましい。
- ⑤ 調査研究や教材開発は、研修コースの実施と一体の「プログラム」として実施する体制を整えることが望ましい。これは、研修コースのみならず、当該課題に関するわが国国際協力全体の質的向上と発信力の強化にもつながる。

4) 意欲のある研修参加者を得る（需要面の開拓）

- ① 多数の関係者の多大な労力を要する政策・制度の創設や改革は、開発途上国側において強いコミットメントを必須要件とする。そうした強いコミットメントは具体的な誘因により生み出される。→誘因にはコンディショナリティ（借款条件）や選挙公約など多様なものがある。
- ② 援助国側による政策・制度面の支援は、開発途上国側に明確な誘因が存在する場合に効果的に機能する。「火打ち石」と「火口」の関係のように、着火するか否かは、協力内容の善し悪しよりは、むしろ「火口」である途上国側の意欲、主体性によるところが大きい。
- ③ 現状において集団研修コースは、必ずしも具体的かつ明確な誘因をもつ参加者を得ているわけではない。地方行政や会計検査というガバナンスに関する研修コースが、政策・制度面に大きなインパクトをもち得るためには、研修内容に関する供給面の改善にとどまらず、次のような需要面における改善も必要となる。
 - ・ 割当制度を大幅に緩和し、幅広い対象国から、最も明確な誘因を有する参加者を選抜する。
 - ・ 資金協力プロジェクトとパッケージとして実施する。

巻末資料 第4章 法整備支援

資料4-1 JICA 法整備支援 国別・スキーム別実績

国名	実施時期	スキーム
ベトナム	1994	短期専門家派遣（1名）、本邦研修（年1回）
	1995	短期専門家派遣（8名）、本邦研修（年1回）
	1996	短期専門家派遣（2名）、本邦研修（年2回）
	1996.12-1999.11	重要政策中枢支援「法整備支援」（フェーズⅠ）
	1999.12-2003.3	重要政策中枢支援「法整備支援」（フェーズⅡ）
	2003.7-2006.6	重要政策中枢支援「法整備支援」（フェーズⅢ）
カンボジア	1997	短期専門家派遣（1名）
	1998	長期専門家派遣（1名）、短期専門家派遣（8名）、本邦研修（年1回）
	1999.3-2003.3	重要政策中枢支援「法制度整備」（フェーズⅠ）
ラオス	1998	短期専門家派遣（3名）、本邦研修（年1回）
	1999	短期専門家派遣（2名）、本邦研修（年1回）
	2000	短期専門家派遣（7名）、本邦研修（年1回）
	2001	企画調査員派遣（1名）、短期専門家派遣（6名）、本邦研修（年2回）
	2002	長期専門家派遣（1名）、短期専門家派遣（7名）、本邦研修（年2回）
	2003.5-2006.5	法整備支援プロジェクト
インドネシア	2002	短期専門家派遣（6名）、本邦研修（年2回）
	2003	企画調査員派遣（1名）、本邦研修（年2回）
モンゴル	2001	短期専門家派遣（1名）
	2002	短期専門家派遣（2名）、本邦研修（年1回）
ウズベキスタン	2001	短期専門家派遣（3名）
	2002	短期専門家派遣（6名）、本邦研修（年1回）
	2003	短期専門家派遣（6名）、本邦研修（年1回）

参考文献

第1章 ガバナンスをめぐる現状認識と JICA にとっての重要な論点

(1) 和 文

- ・ 国際協力機構（2004）『キャパシティ・ディベロップメント・ハンドブック』
- ・ 国際協力事業団（1995）『参加型開発と良い統治』分野別援助研究会報告書
- ・ 国際協力事業団（2003）『援助の潮流がわかる本』国際協力出版社
- ・ 国際協力事業団国際協力総合研修所（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—』
- ・ 国際協力事業団内部資料：UFJ 総合研究所（2003）『途上国援助におけるガバナンス定義と主要ドナーの取り組み』
- ・ 近藤正規（2003）『ガバナンスと開発援助—主要ドナーの援助策と指標構築の試み』国際協力事業団客員研究員報告書、国際協力事業団
- ・ 戸谷隆夫（2002）「『良い統治』とわが国の国際協力について」（開発援助共同開発マネジメント特殊研究講義録）、成蹊大学大学院経営学研究科
- ・ 野上裕生（2003）「民主主義とガバナンスを考える—『人間開発報告書2002』」『アジア研ワールド・トレンド』No.95（2003.9）アジア経済研究所

(2) 洋 文

- ・ Ades, Alberto and Rafael di Tella（1996）“The Causes and Consequences of Corruption : A Review of Recent Empirical Contributions”, *IDS Bulletin*, 27（2）
- ・ Aeron Schneider（2003）“Who gets what from whom? The impact of decentralization on tax capacity and pro-poor policy” *IDS Working Paper* 179, IDS, Sussex University
- ・ Alesina, Alberto; Sule Ozler, Nouriel Roubini and Phillip Swagel（1996）“Political Instability and Economic Growth” , *Journal of Economic Growth*, 1（2）
- ・ Burnside, Craig, and David Dollar（1998a）“Aid, the Incentive Regime, and Poverty Reduction”, *Policy Research Working Paper* 1997. World Bank, Development Research Group, Washington D.C.
- ・ Burnside, Craig, and David Dollar（1998b） *Aids Policies and Growth*, Macroeconomics and Growth Division, Policy Research Division, World Bank
- ・ Commission of Global Governance（1995） *Global Governance : Our global neighborhood*, Oxford University Press
- ・ DAC（2001）“Poor Performers : Basid Approaches for Supporting Development in Difficult Partnerships, Paris”
- ・ DAC,OECD（1995）“Participatory Development and Good Governance” *Development Co-operation Guideline Series*

- DAC,OECD (1997) “Evaluation of Programs Promoting Participatory Development and Good Governance - Synthesis Report” DAC Expert Group on Aid Evaluation
- Graham, j, Bruce, A and Plumptre T. (2003) “Principles of Good Governance in 21st Century” Policy Brief No.15
- Hall, Robert and Charles Jones (1999) “Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?” *Quarterly Journal of Economics*, 114 (1), 83-116
- IDA (2002) “Additions to IDA Resources : Thirteen Replenishment”
- IDA (2004) “IDA’s Performance-Based Allocation System-IDA Rating Disclosure and Fine-tuning the Governance Factor”
- Kaufmann, D. and Kraay, A. (2002a) *Growth Without Governance*, World Bank Research Working Paper (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=316861)
- (2002b) “Governance Indicators, Aid Allocations, and the Millennium Challenge Account” World Bank
- (2003) “Governance and Growth: Causality which why? - Evidence for the World, in brief” World Bank
- Kaufmann, Kraay and Zoido-Lobaton (1999) *Governance Matters*, Development Research Group, Macroeconomics and Growth and World Bank Institute, Governance, Regulation and Finance
- (2002) “Governance Matters II - Updated Indicators for 2000/1” World Bank Research Working Paper No. 2772
- (2003) “Governance Matters III - Governance Indicators for 1996-2002” World Bank Research Working Paper No. 3106
- Maryland University Polity IV (2002)
- Mick Moore and James Putzel (1999) “Thinking Strategically about Politics and Poverty” *IDS Working Paper* 101, IDS, Sussex University
- Mick Moore, Jennifer Leavy, Per Houtzager, Howard White (2002) “Polity Qualities:How Governance Affects Poverty” *IDS Working Paper* 99, IDS Sussex University
- Shanta Devarajan, David Dollar, and Torgny Holmgren (2001) *Aid and Reform in Africa, Lessons from Ten Case Studies* (<http://www.worldbank.org/research/aid/africa/release/aid.htm>)
- S. Knack (2002) *Aid Dependency and the Quality of Governance : A cross country empirical analysis*
- Transparency International (2001) *The Corruption Perceptions Index 2001*
- UNDP (2002a) *Human Development Report*
- UNDP (2002b) *Capacity for Development : New solutions to old problems*, Earthscan Publications, New York
- UNDP (2004) *Sources for Democratic Governance Indicators*
- University of Essex-Human Rights Center (2003) *Map-Making and Analysis of the Main International Initiatives on Developing Indicators on Democracy and Good Governance*
- US State Department and USAID (2003a) “Strategic Plan (2004-2009)”
- World Bank (1992) *Governance and Development*, Washington D.C.
- World Bank (1997) *Aid, the Incentive Regime, and Poverty Reduction*, Policy Research Working Paper. Development Research Group : Washington D.C.

- ・ World Bank (1998) *Assessing Aid: What works, what doesn't and why*, Oxford University Press
- ・ World Bank (2002) *World Bank Group Work in Low-Income Countries under Stress: Task force report*, Washington D.C.
- ・ 2003年6月の米国議会における国務省ラーソン次官の説明 (<http://www.state.gov/e/rls/rm/2003/21498.htm>)

第2章 民主的な制度づくりへの支援

(1) 和文

- ・ 近藤正規 (2003) 『ガバナンスと開発援助—主要ドナーの援助政策と指標構築の試み』国際協力事業団客員研究員報告書、国際協力事業団
- ・ 国際協力事業団 (2002) 『アフリカ地域：立法府支援プロジェクト形成調査報告書』
- ・ 国際協力事業団国際協力総合研修所 (2002) 『アフリカ民主化セミナー過去の実績 (概要)』

(2) 洋文

- ・ Carothers, Thomas (1999) *Aiding Democracy Abroad: The learning curve*, Carnegie Endowment for International Peace
- ・ Center for Democracy and Governance, Bureau for Global Programs, Field Support, and Research, USAID (2002) “USAID’s Experience Strengthening Legislatures”, USAID
- ・ Evaluation Office, UNDP (2000) “Assisting Legislatures”, UNDP

(3) 参考 Web-Site

- ・ 警察庁国際組織犯罪対策 (<http://www.npa.go.jp/sosikihanzai/kokusaisousa/kokusai/smuggling.htm>)
- ・ 列国議会同盟 (IPU) (<http://www.ipu.org/>)
- ・ 国際協力機構 (<http://www.jica.go.jp/press/020705.html>)
- ・ 国際連合プロジェクト・サービス機関 (http://www.unops.or.jp/japanese/project/Kosovo_media.html, http://www.undp.or.jp/hotspots/kosovo_kim.html)

第3章 行政機能向上への支援

(1) 和文

- ・ 秋月謙吾 (2001) 『行政・地方自治』東京大学出版会
- ・ 稲継裕昭 (2000) 『人事・給与と地方自治』東洋経済新報社
- ・ 大内穂 (2000) 「腐敗の要因分析と対策における国際協力」国際協力事業団
- ・ 近藤正規 (2003) 『ガバナンスと開発援助—主要ドナーの援助政策と指標構築の試み』国際協力事業団客員研究員報告書、国際協力事業団
- ・ (財)国際開発センター、アイ・シー・ネット (株) (2003) 『プロジェクト研究「日本型国際協力の有効性と課題」』Ⅱ、国際協力事業団
- ・ 国際協力事業団 (1997) 『「地域の発展と政府の役割」分野別援助研究会報告書 現状分析編』
- ・ 国際協力事業団 (2003) 『援助の潮流がわかる本』国際協力出版会

- ・国際協力総合研修所（2001）『「地方行政と地方分権」研究会報告書』国際協力事業団
- ・坂本勝（1994）「国家公務員制度」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第2巻制度と構造』有斐閣
- ・辻隆夫（1994）「福祉国家と行政」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第1巻行政の発展』有斐閣
- ・西尾勝・村松岐夫編（1999）『講座行政学第1巻行政の発展』有斐閣
- ・真崎克彦（1996）「地方分権化推進のための開発協力—ネパールを事例として」『国際開発研究』第5巻、pp.89-102、国際開発学会

（2）洋文

- ・Azfar, O., Kahkonen, S. and Meagher, P. (2001), *Conditions for Effective Decentralized Governance : A synthesis of research findings*, IRIS Center, University of Maryland, The World Bank
- ・Dillinger, W. (1994) “Decentralization and its implication for service delivery”
- ・IDB (2000) “Citizen Participation in the Activities of the Inter-American Development Bank” (<http://www.iadb.org/sds/doc/scs-SantodomingoE.pdf> ANNEX Box1)
- ・Partnership for Governance Reform 2002
- ・Rondinelli, D. A. (1996) *International Experience with Administrative Decentralization* (unpublished)

（3）参考Web-Site

- ・国際協力機構評価ページ (<http://www.jica.go.jp/evaluation/index.html>)
- ・国際協力機構ホームページ (<http://www.jica.go.jp/>)
- ・世界銀行の分権化支援 (<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/index.htm> 及び <http://www1.worldbank.org/wb.ep/decentralization/>)

第4章 法整備支援

（1）和文

- ・鮎京正訓（2000）『「法整備支援」とは何か？それをどう考えるか』『社会体制と法』創刊号、春風社
- ・上原敏夫他（2003）『「座談会」法整備支援の現状と課題—カンボディア民事訴訟法起草支援に携わって』『ジュリスト』No.1243
- ・国際協力事業団アジア第1部（2001）『平成13年度「法整備支援」に係る世銀会合への調査団報告書』
- ・国際協力事業団国際協力総合研修所（1998）『法制度整備支援に関する基礎研究報告書』
- ・小林昌之、今泉慎也編（2002）『アジア諸国の司法改革』アジア経済研究所
- ・作本直行編（2002）『アジアの経済社会開発と法』アジア経済研究所
- ・寺本匡俊（2003）「カンボディア国開発パートナー事業『弁護士会司法支援プロジェクト』」『自由と正義』2月号
- ・法務省法務総合研究所国際協力部「ICD NEWS — LAW FOR DEVELOPMENT —」各号
- ・矢吹公敏（2003）『「カンボディア王国弁護士会司法支援プロジェクト」報告』『自由と正義』

2月号

- ・山田美和（2002）「『法整備支援』の論理についての一考察—世界銀行と日本政府開発援助—」
作本直行編『アジアの経済社会開発と法』アジア経済研究所

（2）洋文

- ・Davis, Kevin E. and Michael J Trebilcock（2001）“Legal Reforms and Development”, *Third World Quarterly*, Vol.22, No.1, pp.21-36.
- ・Perry, Amanda J.（2002）“The Relationship between Legal Systems and Economic Development : Integrating Economic and Cultural Approaches”, *Journal of Law and Society*, Vol. 29, No. 2, pp.282-307.
- ・Pistor, Katharina（2000）*The Standardization of Law and Its Effect on Developing Economies*, G-24 Discussion Paper No. 4, United Nations.
- ・Pistor, Katharina and Philip A. Wellons（1999）*The Role of Law and Legal Institutions in Asian Economic Development 1960-1995*, Oxford University Press.

巻末資料 第1章 関連

（1）和文

- ・国際協力事業団（1995）『参加型開発と良い統治』分野別援助研究会報告書
- ・国際協力事業団国際協力総合研修所（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—』

（2）洋文

- ・DCD/DAC（1999）21
- ・DCD/DAC/GOVNET（2002）
- ・DCD/DAC/GOVNET（2003）3/PROV
- ・DCD/DAC/GOVNET/M（2001）1/PROV
- ・DCD/DAC/GOVNET/M（2002）1/PROV
- ・DCD/DIR（1994）8
- ・DCD/DIR（1999）

巻末資料 第2章 関連

（1）参考 Web-Site

- ・外務省（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/>）
- ・内閣府日本の国際平和協力ホームページ（http://www.pko.go.jp/PKO_J/pko_main.html）

巻末資料 第3章 関連

（1）和文

- ・石川一三夫（1995）『日本的自治の探求』名古屋大学出版会
- ・国際協力事業団（1996）『インドネシア・スラウェシ貧困対策支援村落開発計画事前調査報告書』

- ・ 国際協力事業団（1997）『「地域の発展と政府の役割」分野別援助研究会報告書』
- ・ 国際協力事業団（2003）『タイ「地方行政能力向上共同研究会」報告会資料』
- ・ 近藤正規（2003）『ガバナンスと開発援助—主要ドナーの援助策と指標構築の試み』国際協力事業団客員研究員報告書、国際協力事業団
- ・ (財) 国際開発センター、アイ・シー・ネット（株）（2003）『プロジェクト研究「日本型国際協力の有効性と課題」』Ⅱ、国際協力事業団
- ・ 村松岐夫（1981）『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社
——（1994）『日本の行政—活動型官僚制の変貌』中公新書
- ・ 山田公平（1991）『近代日本の国民国家と地方自治』名古屋大学出版会

（2）参考 Web-Site

- ・ アジア開発銀行（ADB）（http://www.adb.org/Governance/good_gov_pa.asp）
- ・ 世界銀行（WB）
世界銀行 Database より（http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000094946_01072004141440）
世界銀行 Project Database より（http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000090341_20030516104723）Project Appraisal Document: Report No:25010-BUL
世界銀行 Project Database より（http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000094946_0208300405296）Project Appraisal Document: No.23291-SA
世界銀行 Project Database より（<http://www4.worldbank.org/sprojects/Project.asp?pid=P068134>）
World Bank（2000）“Reforming Public Institutions and Strengthening Governance”（<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/strategy.pdf>）
- ・ 国連開発計画（UNDP）
<http://www.undp.org/governance/local.htm>
http://www.undp.org.bt/fact_sheets/Helping%20Bhutan%20strengthen%20local%20governance%20through%20decentralization.pdf
UNDP / Management & Governance Network（MAGNET）（1998）“UNDP and Governance Experience and Lessons Learned”（<http://magnet.undp.org/docs/gov/Lessons1.htm>）UNDP
- ・ 米国国際開発庁（USAID）（<http://www.usaid.gov/democracy/pdfs/pnach302.pdf>）
- ・ ドイツ技術協力公社（GTZ）