

# コーカサス地域 ガバナンス向上プログラム基礎調査

平成 21 年 11 月  
(2009 年)

独立行政法人国際協力機構  
(JICA)

グローバル リンク マネージメント株式会社

東中
JR
09-015

本調査報告書は、調査内容を内部の執務参考に供するとともに部外にも紹介するために刊行するもので、掲載内容などの論旨は国際協力機構の公式見解ではありません。

## 目次

はじめに .....	1
要約 .....	3
1. 組織体制におけるガバナンス支援 .....	27
1.1 ドナーのガバナンス支援に対する近年の動向と変化に対するレビュー .....	27
1.2 ドナーのグッド・ガバナンス支援に対する今後の動向 .....	32
1.3 ガバナンス・アセスメントツールに関する考察 .....	38
2. 体制移行国のガバナンスと主要ドナーによるガバナンス支援 .....	40
2.1 地域別に見るグッド・ガバナンス概観 .....	40
2.2 南コーカサス地域3カ国におけるガバナンス問題とドナーのガバナンス支援 ...	43
2.3 主要ドナーによる南コーカサス地域に対する開発援助 .....	47
2.4 グルジア国のガバナンス政策とドナーによる支援活動 .....	52
2.5 南コーカサス地域におけるグッド・ガバナンス状況の比較分析 .....	90
2.6 アルメニアとアゼルバイジャンにおける JICA のグッド・ガバナンス支援に関する 考察 .....	92
3. JICA 案件監理に関する一考察 .....	95
3.1 案件実施における汚職の機会および汚職発生メカニズムについての整理 .....	95
3.2 ドナー機関による案件監理の比較分析 .....	97
3.3 財務監理及び調達過程における汚職の機会と防止 .....	103
3.4 案件監理における援助協調 .....	108
3.5 プロセス・モニタリングの有効性の分析 .....	110
3.6 ドナー案件監理における成果 .....	119
3.7 JICA の案件監理における透明性と説明責任並びに汚職防止対する一助言 .....	120
4. ガバナンス向上に関する研修事業に対する草案 .....	123
4.1 反汚職支援における研修事業 .....	123
4.2 JICA のガバナンス関連研修事業における概観 .....	124
4.3 ガバナンス向上を目的とした研修事業実施に対する留意点 .....	125
4.4 南コーカサス地域における JICA ガバナンス向上研修の有効性に関する考察 ...	126
4.5 ガバナンス向上における研修事業（草案） .....	126

## 図表目次

図 2- 1：地域別ガバナンス指標 (%)	40
図 2- 2：グルジア国における国家開発アジェンダ	54
図 2- 3：グルジア国のガバナンス指標（6 項目）	56
図 2- 4：グルジア国と旧ソ連諸国間のガバナンス・レベルの比較	56
図 2- 5：グルジアにおける国民の声（発言力）と説明責任に関する時系列的データ	57
図 2- 6：グルジア政府の安定性に関する時系列データ	57
図 2- 7：グルジア政府の有効性の動きに対する時系列データ	58
図 2- 8：グルジア政府の諸規則の質に関する時系列データ	58
図 2- 9：グルジア政府の法による支配に関する時系列データ	58
図 2- 10：グルジア政府の汚職の抑制に関する時系列データ	59
図 2- 11：ガバナンス改革の成功要因	72
図 2- 12：DAC 諸国の ODA 実績	76
表 1- 1：EU ガバナンス支援評価調査による教訓	34
表 1- 2：EC のガバナンスに対する戦略的・業務的アプローチに対する提言	35
表 2- 1：地域別に見るガバナンス項目と指標	41
表 2- 2：地域内でガバナンス・レベルが最も低い数値（3 分野選択）	41
表 2- 3：旧ソ連諸国を対象としたガバナンス指標（灰色は南コーカサス諸国）	42
表 2- 4：事業環境ランキング（183 か国中旧ソ連諸国を中心に選択）	17
表 2- 5：経済指標と人間開発指標等に基づく 3 カ国の比較	44
表 2- 6：3 カ国におけるガバナンス状況の比較（WBI ガバナンス指標に基づく）	44
表 2- 7：政府のグッド・ガバナンス政策	45
表 2- 8：分野別ガバナンス進展状況	46
表 2- 9：3 カ国に対するドナーの ODA 拠出状況（2005～2007 年）	47
表 2- 10：ODA 拠出上位 10 カ国リスト：2006～2007 年度平均（単位：百万米ドル）	47
表 2- 11：我が国の ODA 実績	50
表 2- 12：主要ドナーの 3 カ国に対する援助政策	51
表 2- 13：グルジアのグッド・ガバナンス政策	55
表 2- 14：国別汚職認識度国別ランキング	59
表 2- 15：グローバル汚職バロメーター	60
表 2- 16：プレス自由度指数	60
表 2- 17：グルジアのビジネス環境変化	61
表 2- 18：グッド・ガバナンス改革の活動と成果	62
表 2- 19：世銀のグッド・ガバナンス支援関連プロジェクト・リスト	77
表 2- 20：EC の活動支援に対する一覧表（1992-2006 年：グラント）	79
表 2- 21：グルジアに対する EC の資金配分と割合（2007-2010 年度）	79
表 2- 22：EC 実施のガバナンス支援関連のプロジェクト・リスト	79

表 2- 23 : UNDP による民主的ガバナンスプロジェクト.....	82
表 2- 24 : USAID のグッド・ガバナンス及び民主主義支援プロジェクト.....	83
表 2- 25 : GTZ によるグッド・ガバナンス支援プロジェクト.....	84
表 2- 26 : オランダ開発協力省によるグッド・ガバナンスプロジェクト.....	85
表 2- 27 : SIDA における民主主義・ガバナンス支援プロジェクト・リスト.....	86
表 2- 28 : ノルウェー政府のグッド・ガバナンスプロジェクト・リスト (2007 年度) ..	86
表 2- 29 : 主要ドナーにおけるグルジア国に対する援助政策とガバナンス支援状況....	88
表 2- 30 : ドナーの各ガバナンス分野に対する支援表.....	90
表 2- 31 : アルメニアとアゼルバイジャンにおける JICA によるガバナンス支援案....	94
表 3- 1 : プロジェクト・サイクルにおける汚職の種類と機会 (一般例) .....	96
表 3- 2 : ドナー機関による汚職問題に対する案件監理対策 .....	96
表 3- 3 : ADB ガバナンス・反汚職行動計画 .....	101
表 3- 4 : WB、ADB、EBRD の反汚職政策及び案件監理における汚職防止策の比較.....	102
表 3- 5 : 政府調達時における汚職の機会と予防策 .....	105
表 3- 6 : 汚職リスク・アセスメントの抜粋 .....	107
表 3- 7 : JICA (旧 JBIC) の東南アジア諸国における援助協調活動.....	109
表 3- 8 : ドナーの案件監理における成果 (援助案件の透明性と説明責任向上及び汚職防 止) .....	119
表 3- 9 : ドナー案件監理におけるガバナンス支援に対する成果と共通認識.....	120
表 4- 1 : 過去における JICA の研修事業例.....	124
表 4- 2 : 研修事業の草案.....	126

## 別添資料

1. アルメニア・アゼルバイジャンにおける国概要と開発課題
2. 南コーカサス諸国のガバナンス・レベル比較表
3. アルメニアにおける世界銀行のガバナンスプロジェクト・リスト
4. グルジア閣僚リストと学歴一覧
5. 汚職と闘うための国家グループ（GRECO）コンプライアンス報告書
6. グルジアにおける主要ドナーのプロジェクト・リストと概要
7. グルジアにおける国連開発支援枠組み
8. UNDP によるガバナンス支援のベスト・プラクティス
9. グルジア共同アセスメント・ニーズ（JAN）
10. 世銀融資プロジェクトの反汚職行動計画
11. ADB による 2008 年度監査年次報告書の活動業績リスト
12. 世界銀行案件に関する情報公開書類
13. プロセス・モニタリングのサンプル
14. インドネシアにおける案件管理研修プログラム
15. アルメニア公務員委員会からの非公式な支援希望書

## 略語表

ADB	アジア開発銀行
BDD	基礎データ及び方向性 (Basic Data and Directions)
CE	欧州評議会
CIDA	カナダ国際開発援助庁
CPS	Country Partnership Strategy
DAC	OECD 開発援助委員会
DFID	英国国際開発省
DPO	Development Policy Operation
EBRD	欧州開発復興銀行
EC	欧州委員会
EDPRP	Economic Development and Poverty Reduction Program
ENP	欧州近隣政策 (European Neighbouring Policy)
GRECO	反汚職国家グループ
GTZ	ドイツ技術協力公社
IDA	国際開発協会
IMF	国際通貨基金
KfW	ドイツ金融復興金庫
MDB	国際開発金融機関
MTEF	中期支出フレームワーク
NORAD	ノルウェー開発援助庁
ODA	政府開発援助
OECD	経済協力開発機構
PRSP	貧困削減戦略文書
SIDA	スウェーデン国際開発庁
TI	トランスペアレンシーインターナショナル
UNDP	国連開発計画
USAID	米国国際開発庁
WB	世界銀行
WBI	世界銀行インスティテュート

## はじめに

1990年代に入ると、国際社会やドナーは、途上国政府のグッド・ガバナンス向上に取り組む重要性への認識を急速に高めていった。そこでは公共部門や法制度整備、財務管理といった従来の支援に加え、政府の透明性向上と責任説明そして汚職防止、更にはドナー案件監理における汚職防止策等の新たな分野も加わり、より包括的なガバナンス支援に対する取り組みを推進している。その中で我が国のガバナンス支援は、法整備支援、公務員改革支援、地方分権化支援等の従来の援助形態を変えず、ガバナンス支援といった大きなスキームの中に位置づけて中身を変えず実施している。ODAを通じたガバナンス支援に対する歴史は比較的浅いものの、既に各ドナーによる具体的な取り組みが進んでいるため、今後ドナー間で共同歩調を取るためにも、その効率性、効果等に対する体系的な研究や評価等がなされるべき段階に来ている。

我が国がインフラ分野支援で大きなシェアを占める体制移行国家についても、今後ドナーによるガバナンス支援が本格化するに当たって、同国家におけるドナーのガバナンス支援の現状とその効果、そして我が国ODAを活用した具体的なガバナンス支援についてJICAとしてどう取り組むべきかの分析が必要となっている。

ガバナンスを巡る諸問題への取り組みには、反汚職支援と汚職防止対策がある。汚職問題を複眼的に見るならば、反汚職支援は後方支援であり、汚職防止対策を含む案件監理における透明性向上、説明責任の確保は前方支援と位置づけられている。1990年代初頭から高まってきた実施機関のガバナンス支援は、個別案件での反汚職支援が中心である。

従って、組織体制におけるガバナンス問題に取り組むにあたっては「案件監理における透明性向上、説明責任、反汚職支援」について、従来の主要ドナーによる実践例を基に整理し、そのうえで今後のガバナンス支援を検討することが有益である。

以上に鑑みて本調査は、組織体制におけるガバナンス支援に対する今後のJICAの支援方針を決める際の基礎情報を収集し、併せてJICA案件監理に反汚職支援を導入するに当たっての問題点と指針を明確にするため、次の項目について調査・提言を行う。

本調査では、次の四分野における調査を実施する。第一に組織体制におけるガバナンス支援に関する分析、第二に体制移行国におけるガバナンスと主要ドナーによるガバナンス支援、第三に案件監理における透明性向上と説明責任及び汚職防止についての近年の動向、そして最後に JICA によるガバナンス向上研修プログラムの実施に関する調査である。

最初の組織体制におけるガバナンス支援に関する考察と分析は、途上国と体制移行国家のガバナンス支援の必要性が認知され始めてから支援対象となるに至った経緯と、近年の国際社会のガバナンス問題の動向について分析する。そして主要ドナー自身によるグッド・ガバナンスに対する内部評価とガバナンス・アセスメントツールの現状について報告する。

第二部の体制移行国における主要ドナーによるグッド・ガバナンス支援調査は、南コーカサス地域（グルジア、アルメニア、アゼルバイジャン）におけるガバナンス状態と、主要ドナーの援助活動について概観し、更にグルジア国に焦点を当てる。グルジアは旧ソ連諸国の中でも反汚職対策をはじめ数々のガバナンス改革を達成してきている。ここでは同国のガバナンス政策と改革、その成功要因、更には主要ドナーの支援状況について検証し、他国との比較分析を行う。最後にそれを基に南コーカサスに対する JICA のガバナンス支援に対する一助言を行う。

第三部は、JICA 案件監理における透明性の向上と説明責任及び汚職防止を推進するために次の調査を行う。案件実施段階における汚職発生メカニズムとそれに対するドナーの防止策。そして、主要ドナーの反汚職支援活動について触れた後、JICA 実施案件監理における透明性と説明責任向上及び汚職防止における効率的活用法についての検討を試みる。

最後の第四部では、ガバナンス向上に関する JICA 研修プログラムについて今回の調査に基づき草案作成を行う。

## 要約

### 1. 組織体制におけるガバナンス支援

#### ドナーのガバナンス支援に対する近年の動向と変化に対するレビュー

ガバナンスの理論の構築と援助の推進は、1989年より、DACと世銀で同時期に進められてきた。ガバナンスに対する支援が途上国開発において浮上してきた経緯として、大別して、(1)援助に対する反省と再考、(2)国際政治の変化、(3)ドナー国の援助疲れがある。

(1)に関しては、80年代の世銀主導の構造調整の失敗によるガバナンスの浮上がある。当時、構造調整による市場自由化は、多くのアフリカ諸国では公共部門の制度の脆弱性から、マクロ経済の回復や生活水準の向上に適切な成果を挙げることができず、経済停滞を及ぼした。その反省の結果、援助の実施に当たり、良い政策より、被援助国の政策決定過程の透明性や法の支配等の良い制度の重要性が問われ、それが途上国側の満たすべき条件であるという考えが生まれた。また90年代に入ると、旧社会主義国は市場経済化を急速に進めたが、制度基盤が構築されていなかったため、汚職をはじめ様々な混乱が生じ、自らの国家が市場経済の規則作りのみでなく、司法制度、官僚制度、反汚職対策等の「良い制度」を持たなければ経済発展は果たせないと、ガバナンスのあり方にも関心が向けられた。

(2)に関しては、国際政治の変化もガバナンスを推進する牽引力ともなった。冷戦終結と共に、国際社会は、東西関係の権力闘争の一環として援助を行う必要性がなくなり、援助はより具体性があり、ドナー側本来の方針を推進できるような途上国政府を優先的に支援できる体制が整った。その結果、北欧諸国をはじめとしたドナー国は、挙って自由主義・民主主義の推進と人権擁護を提唱し始め、貧困緩和、持続的な開発そして社会的公正には議会制民主主義と市場経済が重要であることを主張し、それらを積極的に途上国に求めるようになり、ガバナンスはこれらを包含する広い概念として取り上げられた。

(3)に関しては、上記時代の変化と共に、90年代のドナー国による全般的な「援助疲れ」問題も指摘できる。80年代には、「援助よりも自国の経済・社会改善を優先」という自国の社会経済政策重視や、「援助は本当に役に立っているか」という援助の有効性と成果への懐疑といった世論が高まった。それに対し、限りある援助資金をより効果的・効率的に使用するためには、途上国の行政能力や法制度、さらには汚職抑制のありかたといったグッド・ガバナンスが援助効果を左右し、人間開発、社会開発を達成する民主主義を維持するために必要な手段として捉えられた。

この様に、途上国の低開発の根源にはガバナンス問題があるという共通認識が形成され、開発に対する援助の正当性の主張の前提条件として、また、援助の効果、効率に影響する重要な政治、経済、社会、文化的要素としてガバナンスが重視されるようになってきた。主要国際機関、ドナー国によるグッド・ガバナンス支援政策はそれぞれ多少の相違はあるものの、①リベラルな民主主義の定着、②法の支配の確立、③市民社会の形成、④政府の

信頼性の向上（政府の政策実行、説明責任・透明性、効率的な公的部門）、⑤汚職の抑制、⑥シビリアン・コントロール<sup>1</sup>といった 6 項目に集約できる。ガバナンス論の誕生により、多くのドナーは、援助政策をよりガバナンス重視型へとシフトした。以降、主要ドナーはガバナンス問題と支援の重要性に対し明確なスタンスを表明してきている。下記はその一例である。

- 「グッド・ガバナンスは、おそらく多分貧困撲滅と開発を促進する最も重要な要因である」アナン国連事務局長（1997-2006 年）
- 「民主的ガバナンスは、MDGs 達成を可能にする環境を整え、ひいては貧困を削減するものであり、MDGs 達成の中心に位置する」（UNDP）
- 「開発戦略は、効果的でグッド・ガバナンスが開発の前提条件であるとみなしている。開発コンセンサスは、グッド・ガバナンス、民主主義、人権の尊重が EU 開発協力の柱と確信している。民主的ガバナンスと貧困削減は一つのコインの表裏である」（EU の ODA 戦略国際社会のグッド・ガバナンスに対する支援は益々重視され、既に確立した援助分野であることは相違ない。その中において問題点や課題も生じる。例えば次の事が言える。
- 法制度の整備や公共管理運営等は、実効性と強制力を伴って運営されることが保障されない限り、開発の促進につながるかの証明は困難である。
- 経済成長そして人間開発とグッド・ガバナンスの間に相関関係があるとは必ずしも証明されていない。
- 持続的成長に成功した途上国と失敗した途上国の違いが、ガバナンスの相違によりどのように説明できるのか、また、ガバナンスの要件がどのように発展段階とともに変化するかわ明らかなではない<sup>2</sup>。
- グッド・ガバナンス政策の構成要素はドナー側の視点からのみであり、被援助国側からの更なる議論が必要である。また、人権、汚職等は、長年の伝統と習慣等の政治文化に大きく起因するため、途上国の価値観や文化の相違に基づく問題を重要視すべき。
- グッド・ガバナンスを実行できる能力を決定するのは、その国家の構造と性格であり、単なる制度構築の問題ではない。
- 欧米諸国が長期間掛けて構築した政治社会制度を短期間で途上国に移植できるのか疑問である<sup>3</sup>。

また、今日ガバナンス支援活動の経験を通じ、援助の効果の側面からも新たに次のような課題が指摘されている。

---

<sup>1</sup>佐藤秀雄「グッド・ガバナンス論と開発援助の新たな測定評価基準の模索—包括的開発測定評価指数＝CDAI の構想と中米二カ国におけるガバナンス分析」2003 年、名古屋大学大学院博士論文、76 項。

<sup>2</sup>下村恭民「ガバナンス、経済発展、援助—実効ある政策議論への脱皮を求めて—」『開発援助研究』1999 年 Vol. 5. No. 4、OECD、64-66 項。

<sup>3</sup>大野泉『世界銀行 開発援助戦略の変革』NTT 出版、10 項。

- 各ドナーは、それぞれのガバナンス支援の中でも得意分野を独自に行うため、被援助国でのプロジェクトの重複や偏り等を招く。
- 国連システムは、グッド・ガバナンスの主要構成要素としての民主化政策を導入する際、個人の政治的権利と民主化は密接に結合しているのは事実であるが、それは個人の経済社会的権利に反映されてこそ意味があるのであり、両者はパッケージとして理解されなければならないという批判もある<sup>4</sup>。
- ガバナンス支援の多くが数値で成果を示すことは難しい。例えば反汚職支援等は公務員の道徳改善を目標の一つとしており、数値では表わせない。
- 被援助国に一律にガバナンス全要件を適用するような導入は避けるべき<sup>5</sup>。
- グッド・ガバナンスの構成要素は非常に広範であり、ともすれば殆どの援助プロジェクトがガバナンスに関与しているとも言わざるを得ない。その中において、ガバナンスの特定部分のみ取り上げて援助の効果と効率性の評価は困難を伴うのは当然。

### ドナーのグッド・ガバナンス支援に対する今後の動向

ドナーの開発協力におけるガバナンス支援に対する位置付けと、今後のガバナンス支援の在り方について考察する。

EUは2006年にガバナンス支援に対する評価報告書を作成している。そこでは、ガバナンス支援に対する現状と問題点、そして今後の政策と方向性についての分析と提言を行っている。調査によると以下の6つの評価結果が出ている<sup>6</sup>。

#### EUのガバナンス支援に対する評価結果

- ガバナンス問題を第一の政治的アジェンダとして取り扱い、途上国協力の最優先事項にしたことに対して正しい選択を行った
- ガバナンス取り組みに対しては相当な進展を遂げた。中でもガバナンスを持続的に改善させるため何が最も効率的アプローチかについて把握することが出来た
- 一般的そして地域特有のガバナンス目標達成に対する貢献を行ってきたが、システムチックな変化に対するインパクトは不確実なものである
- “Change agent”としての役割はまだ明確ではない
- 本部レベルで決定された政策枠組みと、フィールドでの実質的な実施の間にはまだ大きなギャップが存在するものの、ガバナンス関連においては、このギャップは大幅に縮まっている
- 制度的な制限がEUのガバナンス支援に対する効率性と効果を妨げている

以上を踏まえ、評価報告書では、今後のガバナンス支援に対し次の4項目に対する提言を行っている。

<sup>4</sup>佐藤秀雄 前掲論文 26 項。

<sup>5</sup> 同上。67 項。

<sup>6</sup> EU (2006) Thematic Evaluation of the EC Support to Good Governance, Final Report Volume 1, Evaluation for the European Commission

## EU のガバナンス支援に対する提言

- 政治、開発、組織レベルといった、全体的に対応できる能力の改善を視野に入れたガバナンス支援枠組みを構築すべき
- EC のガバナンス支援における“政治的”問題に適切に取り組むための政治的対応能力強化が必要
- 開発への対応能力強化は、広範囲に亘る国や地域コンテキストにおいて、より一層効率的かつ効果的なガバナンス支援に役に立つ
- 効率的ガバナンス支援の実施は、活動し易い組織環境の構築により、組織的対応能力の改善に繋がる

(出所：EU Thematic Evaluation of EU Support to Good Governance, 2006)

ドイツ開発協力省は、グッド・ガバナンス支援が開発援助に不可欠な要素となっていることを認識した上で、それに対しシステマチックな取り組みが欠けており、次のような戦略とプログラムが必要としている<sup>7</sup>。

- 異なったレベルにおけるガバナンス支援戦略策定の必要性。これは、(1)マクロ、メソ、ミクロレベル、(2)地方、国家、地域レベル、(3)政治的、行政的、市民社会、(4)司法、立法、裁判といった諸要素を組み合わせたアプローチが理想的。
- 社会文化的要素とインフォーマル組織を含めたガバナンス指標と政治的枠組分析そしてインパクトモニタリングが必要。
- アドバイスに対するサービスデリバリーと、アドバイザーのプロファイルの改善。
- ガバナンス支援に対するドナー間の調整強化の必要性。
- 途上国自らが改革を実施する場合に対する他ドナーとの共同出資の必要性。

アジア開発銀行 (ADB) は、ガバナンス・アセスメントやガバナンス・リスク・アセスメントを、国別、プロジェクト別に作成しているが、十分に活用されていないとの報告がある<sup>8</sup>。また、ガバナンスや反汚職行動計画は、全般的には途上国のガバナンス・プロファイルを向上させるために成功してきたものの、(1)野心的な計画、(2)ADB 内部の不明瞭なオーナーシップ、(3)資金不足が実施の障害になっているとしている<sup>9</sup>。この他、今回の調査で次のようなことが判明した。

- ドナーの有するガバナンス専門家：ドナーは、ガバナンス専門家と称する職員やコンサルタントを数多く抱えており、例えば、GTZ は 40 名以上、DFID は 200 名以上、USAID は 350 名以上いるとされる（本部とフィールドレベルで）<sup>10</sup>。その分野は反汚職、法整備、公共財政管理、財務管理、地方分権等であり、職种的には全く異なる内容であることが分かる。
- ドナー側スタッフに対する能力向上：政府職員や市民社会を対象としたドナーによるガバナンス研修は、ガバナンス支援プロジェクトの名の下、数多く実施されているものの、主要ドナーはそれを担当するドナー側の職員やローカルスタッフを対象とした研修プログラムは殆ど行っていない。

<sup>7</sup> ドイツ経済協力開発省（2002）GTZ 調査した際の資料に基づく。

<sup>8</sup> ADB（2006）Second Governance and Anti-corruption Action Plan, ADB

<sup>9</sup> ADB 同上。

<sup>10</sup> ドナーの聞き取り調査に基づく。

- ガバナンス支援に対する見直しの必要性：ガバナンスのみを対象とした援助体制の見直しはとりわけ行っていないものの、その必要性は認識している<sup>11</sup>。
- 市民社会に対するドナーのアプローチ：反汚職支援プロジェクト等、ドナーと被援助国政府との関係においてセンシティブなガバナンス支援は、その活動を市民社会に委託し、ドナーは極力政府との距離を置くといった傾向が多く見受けられる。

### ガバナンス・アセスメントツールに関する考察

一般に、ガバナンス・アセスメントには大別して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通りがある<sup>12</sup>。現状は、ガバナンスが極めて複合的要素から成り立っているため、指標ごとのアプローチも異なり、国際的に認知されたツールはまだない。2009年3月、OECD/DACは、ガバナンス・アセスメントに対するドナーの利用状況についてのアプローチ報告書を発表し、次の調査結果を出している。

- 各ドナーには各自のアセスメント実施に対する強いインセンティブがある
- ドナー間の調整の下実施されたアセスメント例は殆どない
- ガバナンスに対する多岐に及ぶ定義とアセスメント・ツールの多様性が指摘。調査では、45の一般的なアセスメント手法が存在し、多くの内容が重複している
- 途上国自身によるガバナンス分析に対しドナーは支援を検討している
- ドナーは単一、そして統一されたアセスメント・ツール開発に対しては興味なく、異なった目的を適応させる的確なツールをスコープに入れている
- アセスメント分野におけるドナー間の共同作業そして更なる協調の場は多々ある
- アセスメントに対する透明性が問題視されており、アセスメント結果に対する情報開示は事前に注意深く行なう必要がある
- 汚職や脆弱なガバナンスに対するドナーの一貫した対応を改善するためには、共同アセスメントが潜在的な可能性を有する
- 2008年のAccra Agenda for Action会議では、援助の予測性と国家制度と能力開発の利用に対する高い質のガバナンス・アセスメントが新たなプレミアムとして誕生するかもしれない
- 国レベルのガバナンスの質に対する国際的インパクトへはあまり注意が注がれていない

(出所：OECD(DAC) GOVNET 2009)

グッド・ガバナンスの主流化に伴い、援助対象国のガバナンス・レベルを把握し、適切なアドバイスと援助政策の策定、そして支援後の成果を評価するためにも、例えば人間開発レベルを評価する人間開発指数 (Human Development Index) のような、国際的合意と支持を得たアセスメント・ツールが近い将来には必要であろう。

<sup>11</sup> 例えば USAID アゼルバイジャンの民主主義ガバナンスユニット、UNDP アルメニア事務所職員はガバナンス支援に対する見直しの必要性を説いていた。(聞き取り調査による)

<sup>12</sup> 国際協力事業団 (JICA) ガバナンス・アセスメント

[http://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/archives/jica/field/pdf/200411\\_gov\\_04.pdf#search](http://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/archives/jica/field/pdf/200411_gov_04.pdf#search)

## 2. 体制移行国のガバナンスと主要ドナーによるガバナンス支援

### 体制移行国におけるガバナンス

ここでは世界銀行インスティテュート（WBI）のガバナンス指標を用いてコーカサス地域のガバナンス状況を把握し、グルジア、アルメニア、アゼルバイジャンのガバナンス体制とドナーによる支援について分析する<sup>13</sup>。まず、ガバナンス・レベルを世界的に見ると次の通りとなっている。

- 8地域の内、全般的にガバナンス・レベルが最も低いのは旧ソ連諸国であり、次いでサブサハラアフリカ、南アジア、中近東・北アフリカ地域の順となっている。
- 東欧・バルト諸国は、法による支配、政治の不安定が低い指数を示している。
- 東アジア諸国は規則規制の質そして汚職の抑制部分が低い指数を示している。
- 中近東・北アフリカ諸国そして南アジア諸国は、国民の声（発言権）と説明責任、そして政治の安定性の部分で低い指数を示している。
- サブサハラ諸国では政府の効率性、規則規制の質、法の支配が低数値を示している。
- 最もガバナンス・レベルが低い旧ソ連地域では、汚職の抑制が一番低く、次いで法による支配と国民の声（発言権）と説明責任となっている。

表：地域別に見るガバナンス項目と指標

Governance Items	OECD	East Asia	South Asia	Sub Sahara Africa	M. East & North Africa	Latin America	Fomer USSR	East Europe & Baltics	Caribbean	Average
1 Voice and Accountability	91	49	28	33	24	52	21	64	68	48
2 Political Stability	81	60	19	34	36	37	33	55	67	47
3 Government Effectiveness	89	48	37	27	45	44	27	62	68	50
4 Regulatory Quality	91	45	31	28	45	46	30	68	65	50
5 Rule of Law	90	55	38	28	50	34	21	54	64	48
6 Controll of Corruption	91	45	34	31	51	44	21	57	68	49
Average (%)	89	50	31	30	42	43	26	60	66	49

（出所：WBI ガバナンス指標を基に作成）

次に別の指標を基にガバナンス・レベルを比較してみる。途上国の多くでは、起業の際、必要以上の政府の諸手続きや日数を有し、中には事業許可のため公務員から賄賂を要求されることがある。これは政府の諸規則の質的問題でもあり、政府の有効性にも関係してくる。下記表は、世界銀行と国際金融公社（IFC）による’Doing Business 2010’ 報告書で、当該国でビジネスをを行う際の環境をランキングで示したものである。これは、183カ国で

<sup>13</sup>World Bank Institute (2009) Governance Indicators

(<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>) 同指標は、グッド・ガバナンスを政治、経済、制度の面から捉え、(1) 国民の声（発言）と説明責任、(2) 政治的安定性、(3) 政府の有効性、(4) 政府の諸規則の質、(5) 法による支配、そして (6) 汚職の抑制に分類し、各国・地域のレベルを指標化している。

事業実施に当たり必要な許認可数、経費、日数、人件費、権利等を比較し国別にランク付けしたものである。灰色でマークしている部分が中央アジア・コーカサス諸国となっている。

表：事業環境ランキング（183 か国中旧ソ連諸国を中心に選択）

国名	総合ランク	起業時	建設許可	労働者雇用	資産登録	融資確保	投資家保護	納税	対外貿易	契約順守	事業清算
シンガポール	1	4	2	1	16	4	2	5	1	13	2
ニュージーランド	2	1	5	15	3	4	1	9	26	10	17
香港	3	18	1	6	75	4	3	3	2	3	13
米国	4	8	25	1	12	4	5	61	18	8	15
英国	5	16	16	35	23	2	10	16	16	23	9
グルジア	11	5	7	9	2	30	41	64	30	41	95
日本	15	91	45	40	54	15	16	123	17	20	1
スウェーデン	18	43	19	117	20	71	57	42	7	51	18
韓国	19	53	23	150	71	15	73	49	8	5	12
ドイツ	25	84	18	158	57	15	93	71	14	7	35
フランス	31	22	17	155	159	43	73	59	25	6	42
アゼルバイジャン	38	17	158	33	9	15	20	108	177	26	84
キルギスタン	41	14	40	47	19	15	12	156	154	54	140
スロバキア	42	66	56	81	11	15	109	120	113	61	39
アルメニア	43	21	72	62	5	43	93	153	102	62	49
スペイン	62	146	53	157	48	43	93	78	59	52	19
カザフ	63	82	143	38	31	43	57	52	182	34	54
ポーランド	72	117	164	76	88	15	41	151	42	75	85
トルコ	73	56	133	145	36	71	57	75	67	27	121
チェコ	74	113	76	25	62	43	93	121	53	82	116
イタリア	78	75	85	99	98	87	57	135	50	156	29
中国	89	151	180	140	32	61	93	130	44	18	65
ウルグアイ	114	132	140	64	165	43	93	159	131	96	46
ロシア	120	106	182	109	45	87	93	103	162	19	92
インドネシア	122	161	61	149	95	113	41	126	45	146	142
ブラジル	129	126	113	138	120	87	73	150	100	100	131
イラン	137	48	141	137	153	113	165	117	134	53	109
ウクライナ	142	134	181	83	141	30	109	181	139	43	145
フィリピン	144	162	111	115	102	127	132	135	68	118	153
ウズベキスタン	150	92	142	95	133	135	119	178	174	44	125
タジキスタン	152	143	177	143	78	167	73	162	179	39	100
イラク	153	175	94	59	53	167	119	53	180	139	183
アフガニスタン	160	23	149	69	164	127	183	55	183	164	183
中央アフリカ	183	159	147	144	138	135	132	179	181	171	183

（出所：世界銀行 Doing Business 2010）

### 南コーカサス地域 3 カ国におけるガバナンス問題と取り組み

ここでは、南コーカサス地域に焦点をあて、グルジア、アルメニア、アゼルバイジャン 3 カ国のガバナンス状況を比較検討する。

表：3 カ国におけるガバナンス状況の比較（WBI ガバナンス指標に基づく）

国名	ガバナンス・レベル
全般的なガバナンス・レベルの	グルジア、アルメニア、アゼルバイジャンの全般的なガバナンス・レベルは 1996 年と比較して高くなっている。中でもグルジアは大幅なガバナンス向上を達成している。半

推移	面、アゼルバイジャンは向上レベルは少ない。3カ国とも政府の諸制度の質分野で一番高い指標を示しており、続いて政府の効率性に対する分野が高い。一方で、国民の声（発言）と説明責任に関しては3カ国とも低いレベルにある。汚職の抑制に関してはグルジア、そして政府の諸制度の質に関してはアルメニアが飛躍的成長を遂げていることがわかる。
グルジア	政治的安定以外は全般的に飛躍的な向上が見られる。2008年の時点では、政府の諸規則の質の部分が一番高いレベルを示しており、続いて政府の有効性、汚職の抑制となっている。政治的安定については、1996年と同じレベルとなっている。特に汚職の抑制についての改善は顕著で、1996年度ではアルメニア、アゼルバイジャンより低いレベルであったものの一気に伸びていることが分かる。また政府の諸規則の質部分でも大きな改善が見られる。政治的安定の部分以外は、全てグルジアが一番高い指標を示している。
アルメニア	2008年時点でのガバナンス・レベルの中においては、政府の諸規則の質が一番高いレベルを示している。これは1996年時では他のガバナンス分野の中でも一番低いレベルであり、大幅な改善が見られる。1996年と2008年を比較すると、政府の諸規制の質と政府の有効性に対しては大幅な改善がある。国民の声（発言権）と説明責任、そして法による支配に関しては改善されているものの、あまり変化は見られない。汚職の抑制に対してはある程度の改善が見られる。政治的安定に関しては1996年より低いレベルになっているものの、グルジアとアゼルバイジャンより高い指標を示している。
アゼルバイジャン	グルジア、アルメニアと比較して全般的にガバナンス・レベルは低い。2008年時点でのガバナンス・レベルの中においては、政府の諸規制の質が一番高く、二番目に政府の有効性となっている。但しこれはグルジア、アルメニアより低い数値である。国民の声（発言権）、汚職の抑制については、1996年よりあまり改善は見られておらず相変わらず低レベルに位置しており、特に前者は1996年のレベルより低くなっている。一番改善された部分は政府の諸規制の質である。

（出所：WBI ガバナンス指標に基づき作成）

表：分野別ガバナンス進展状況

分野	グルジア	アルメニア	アゼルバイジャン
民主的ガバナンス	サーカシヴィリ大統領の強いリーダーシップの下、2003年より様々な民主的ガバナンス改革が実施されている。司法改革以外のガバナンス改革は成果が出ているとされ、世銀等はNo.1 Reformerと称賛。	脆弱な法による支配体制。ガバナンス改善の法的枠組みは強化されつつあるものの、説明責任のある政治システムと権限の間のバランス化が欠如。	高い経済成長のため、政治と経済の安定性が保たれている。野党の勢力が弱い。大統領と議会間の権限のバランスが欠如。
汚職	汚職レベルは過去6年間で劇的に少なくなっており、国民の汚職問題に対する不満も減少。機構改革、税制改革、規制緩和等で間接的に汚職の機会を減らすことにも成功。また公務員の賃金アップも実施。一方、政府調達や政治汚職はまだあるとの批判もある。	汚職問題はアルメニアの政治経済開発に大きな障害となっている。2006年に承認されるはずであった反汚職戦略は2009年10月現在保留となっている。2008年7月に行われた調査では、97%の国民が政治的リーダーの汚職は深刻もしくは非常に深刻であると回答している。	汚職問題は国の主たる問題。監査機能は弱く、汚職調査に関しては政治的横やりが入る。2005年には政府は反汚職委員会を設置したものの形式的なものに過ぎず実質的には機能していない。反汚職政策や行動計画はまだ採択されていない。国民の政府の汚職問題への不満は大きい。
市民社会の役割	法整備や政府の政策 이슈に市民社会が関与する機会が増大。政府側も市民社会の重要性を認	徐々に活動的となっているものの、市民社会の恒常的な活動資金不足状態、かつドナーに全面的に依存。政	市民社会の登録、税制、資金問題が存在。政府の市民社会と宗教団体に対する圧力は増加の傾向。また法律

	識。2004年には言論の自由に関する法律が採択される。市民社会に対する減税政策策定。一部では政府がプレスを利用しているとの批判もある。	府との関係は以前より良好なもの、政府側が市民社会の発言権拡大に難色を示す傾向。3300団体が市民社会として登録。	や政策環境は過去数年あまり変化なし。政府は2009年6月に市民社会の活動を制限する法律を草案、但し国際社会による反対により中止。
選挙プロセス	過去5年間で4回の選挙が実施。その都度公平性と透明性が確保されているとしている。要因は、中央選挙委員会の包括的な見直し、国内の正確な投票者リスト作成、透明性ある政党に対する選挙資金援助制度とメディア（テレビ等）でのアピールの機会等。	2007年の国会選挙では前回よりも改善されているとしている。ただ政治とビジネス間の癒着が問題視されている。投票票作成、集計作業にはまだ問題あり。100以上の政党が存在。	過去数年間、選挙関係における政策環境については変化なし。政党に関する法律策定準備を開始。
司法の独立	まだ弱いとされる。国民の司法に対する信頼は低い。司法改革を推進中。	2005年の憲法改正に伴い司法改革を推進。司法局、特別裁判所等の新たな新機関が設立。最高裁判所の責任機能の改善等も行われているものの、司法の独立はグルジア、アゼルバイジャン同様問題視されている。	司法は大きな権限を維持。不規則な裁判実施。ハイブローファイルの裁判に対するメディアのアクセスの制限。

(出所：フリーダムハウス、聞き取り調査他)

### 南コーカサス地域におけるグッド・ガバナンスに対する主要ドナーの支援

3カ国に対するグッド・ガバナンス支援は、アメリカ、ドイツをはじめとした二国間ドナー及び、世界銀行、EU、UNDP等の多国間ドナーが活発であると言える。支援活動分野としては(1)司法改革、(2)行政機構改革、(3)地方分権化、(4)法整備、(5)反汚職、(6)市民社会、(7)選挙活動、(8)公務員能力向上等と多岐に亘っている。各国共にそれぞれのドナー機関が独自の支援を行っており、ドナー間の調整活動は見受けられない。また、3カ国共に共通することは、市民社会を通じてガバナンス支援を行うこと、政府の透明性と説明責任に重点を置いていること、地方分権化を推進していること等である。

この他、今回の調査結果として次の様な側面も理解することができた。

- 行政機構改革と汚職問題への取り組みが政府の最重要課題である。
- 政府のガバナンス・レベルと、所得、経済成長、失業率、貧困層の比率との間には明確な相関関係は見つからない。ガバナンス問題は長期間のスパンにおける比較分析が必要。
- ドナーの市民社会に対する活動支援は非常に多いものの、全てが短期的支援(3か月から2年)で支援後のフォロー体制が整備されていない。
- 公務員給与の上昇は重要だが、汚職削減にとってはあまり意味を持たない。
- 汚職が蔓延する理由として、国民が旧ソ連時代の文化を引きずっており、汚職問題に対し依然寛容である。
- 市民社会はまだ社会的地位が低く、力も弱い。

- 南コーカサス地域を対象としたドナーの地域間協力プロジェクトは歴史的問題等から極めて困難である。

## グルジア国のガバナンス政策の成功要因と阻害要因

グルジアの国家開発とグッド・ガバナンス改革に関しては、現政府は自由主義を柱とするガバナンス構造改革を最優先課題とし、過去 6 年間に及び様々な取り組みが施され、また多くの成果も見られる。その中で特に汚職撲滅、機構改革、減税策等を積極的に進めてきている。斬新的な改革の一例としては、汚職撲滅を目的とした警察官全員解雇と新規採用の同時実施、28 省庁から 13 への政府機関の統合廃止といった大胆な機構改革、政府の許認可数の 90%を削減するといった規制規則等の緩和、税制の均一税率導入と簡素化等がある。今日においては、世銀、IMF をはじめ主要ドナーからも、グルジアは旧ソ連諸国のみならず、途上国・体制移行国家の中においてガバナンス改革における「No. 1 Reformer」と称賛されるまでに急成長している。

政府は、グッド・ガバナンスを改革の基礎とし、その中で公共部門における改革と反汚職枠組み強化を開発の最重要政策アジェンダとしている。また改革は反汚職枠組み、法規制環境整備、公共財政管理、行政改革、分権化を含む 5 つの側面から実施されている。現政権は、ビジネス環境を改善し経済成長を促進させることを第一義的な目標とし、それを達成させるためのガバナンス改革ツールとして以下の 9 つの側面からの改革を行っている。

表：グッド・ガバナンス改革の活動と成果

分野	内容	活動	成果
反汚職対策	警察改革、教育セクター改革、その他	警察官の解雇と新採用、大学入試制度改革、学校委員会設置、その他多数。	警察官、教育セクター、その他省庁における汚職の激減。
機構改革	省庁の統廃合	省庁を 28 から 13 に統廃合。公務員数の削減（12 万から半減）と給与増額。	省庁業務の簡素化。省庁間の業務調整改善。
税制改革	税金制度の簡素化	税金の種類削減と税率の再設定、均一税金制度導入、業務における IT 環境導入。	税収増加。IT 導入による人間対人間コミュニケーション機会の削減により汚職機会の減少。
規制緩和	許認可数の廃止と簡素化	909 あったライセンスと許認可の 90%を廃止。	ビジネス環境の大幅改善。アンダーグラウンドのビジネス取引と汚職の削減。財政削減。公務員業務削減。
民営化	民営化の実施	通信、エネルギー等の分野の民営化を実施。	政府財源の増加。FDI 誘因。雇用経費削減。
司法改革	刑事裁判改革 法廷制度改革 刑務所制度改革	裁判官任命制度の変更。裁判官の給与増加。司法取引制度導入。刑務所施設改善。スムーズな裁判の実施。	裁判官の給与とイメージアップ。裁判官雇用の際のメリット制度と研修導入。司法取引の増加。国民に対する情報公開。刑務所施設の近代化。
地方分権	地方政府の権限強化	地方政府の透明性と説明責任の確立と国民との良好な関係構築。	大統領による知事や市長の直接任命制度の廃止。地方政府の権限拡大。国民の地方議員に対する直接選挙。

選挙	選挙の透明性と公平性向上	中央選挙委員会改善。選挙活動資金支援導入。詳細登録者リスト作成。	選挙プロセスの説明責任と透明性の明確化。
報道・メディア、市民社会	言論の自由とメディアの活動。市民社会支援。	国民運営による報道機関の設立。ジャーナリスト保護法。市民社会に対する優遇措置。市民社会の政府の政策イシュー参加。	報道環境の改善とメディアに対する法的保護。市民社会の社会的地位向上。

下記がグルジアのガバナンス改革達成に貢献したと考えられる主要因である。

#### グルジア国のグッド・ガバナンス改革の促進要因

1. 政府のガバナンス改善と反汚職行動に対する国民、ドナーからの強いプレッシャー
2. 改革に対する政府の強い政治的意思とリーダーシップ
3. 政府のガバナンス及び反汚職改革に対する国民の強い支持
4. 欧米思考を持った若い年齢層の閣僚がもたらすダイナミックな行動と実行力
5. ガバナンス改革政策や行動計画に対する政府の迅速な決定と実施
6. EU、米国をはじめとする国際ドナーの改革への強力な支援
7. 最も必要かつ重要な部分からの改革着手
8. 脆弱かつ連携不足の野党がもたらす、現政権の更なるガバナンス改革推進環境構築
9. 成果を出しやすい環境下でのガバナンス改革
10. ドナー支援プロジェクトのグッド・ガバナンス・コンポーネントの導入による相乗効果
11. ドナー及び海外のベスト・プラクティスに基づいたガバナンス改革
12. NATO加盟（行く末にはEU加盟）のための対外アピール手段としての改革推進
13. 市民社会やメディアの成長とそれを支援する政府の対応
14. ガバナンス改革の成功例が更なる改革を推進
15. 比較的安定かつ良好な経済成長が後押ししたガバナンス改革

反面、多くのガバナンス改革を達成する一方で、下記の表のようにそれを阻害する要因や構造的な困難も存在する。

#### グルジア国のグッド・ガバナンス改革の阻害要因

1. ガバナンス政策と改革実施に対する政府機能の脆弱性
2. ドナー間調整・連携不足による支援活動の重複
3. 公務員の採用制度の未整備、ガバナンス分野に従事する若手職員の能力・経験不足
4. 特定分野の反汚職取り組み等への遅れ
5. 政府内の監視制度の未整備
6. 汚職取締における司法・制度改革の遅れ
7. 政府情報に対するアクセスの困難性

## グルジアにおける主要ドナーのグッド・ガバナンス支援

グルジアにおけるグッド・ガバナンス支援に対する主要ドナーとしては、米国、ドイツ、オランダ、スウェーデン、世銀、EU、欧州評議会（CE）、国連（UNDP）等が挙げられる。分野としては、公共部門改革、反汚職、司法・法律改革、制度改革、市民社会等に対する支援と多岐に及んでおり、ガバナンス分野と種類が多様かつ時に分野が重複しているため全体像を把握できないドナーもいるのが現状である。

## 南コーカサス地域におけるグッド・ガバナンス状況の比較分析

グルジアのガバナンス状況をアルメニアとアゼルバイジャン両国と比較した場合、グルジアのガバナンス・レベルは全般的に高く、ガバナンス改革に対する取り組みも活発であることが分かる。一方、3カ国に対するドナーの支援額とガバナンスに対する支援活動規模の差はあまり見られなく、共に活発的であるといえる。また2007年度における国内所得に対する実質ODA支援率はグルジアとアルメニアでは同じ割合となっている。ここから、援助の資金量やガバナンスに対する活動量が比例して3カ国同様レベルのガバナンス改善につながる訳ではないことが分かる。また今日の3カ国におけるガバナンス・レベルと経済成長、失業率、貧困層の割合に相関関係はみられない。

では、なぜ同地域内においてガバナンス・レベルに差が生じているのであろうか。今回の調査の結果、3カ国とも政府の能力及び公務員の質等については同程度と想定される。しかし、主たる差異は次の4要素にあると考えられる。それらは、（1）政府のガバナンス改革に対する強いコミットメントとリーダーシップと、それに対する国民からの支持、（2）ガバナンス改善への政府の迅速な決定と行動、（3）市民社会の社会的地位向上、（4）汚職問題への取り組み方法である。グルジアは、これら4要素が明らかに他の2カ国のレベルを上回っており、反面、アルメニアとアゼルバイジャンはこれらが他のガバナンス要素の中でも取り分け問題視されている。機構改革や行政改革は汚職防止の間接的役割を果たすものの成果が出るまでは時間を要すると考えられる。

ここでグルジアの経験を基に、アルメニアとアゼルバイジャンのガバナンス向上を求める場合は、上記4項目への改善策を行うことに集約できると考える。従って、支援活動を行う場合は、同分野への支援が一番の近道であり、効果的手段であると言えよう。また別の見方をすれば、グルジアのガバナンス改革による短期的な成果と成功は世界でも稀有なものであり、ここまでのガバナンス改善をアルメニアとアゼルバイジャンに短期的に求めるのは現実的に難しいといった感もある。両国の直面している汚職問題、政府のガバナンス問題に対するコミットメントの欠如といった諸問題は、途上国全般に見られる典型的な兆候であり、徐々に改善の方向に向けて行くのが現状の取り組みであり、それを推進させるのがドナーの責務と言える。

## グルジアにおける今後の JICA のガバナンス支援に対する考察

グルジアに対する主要ドナーのグッド・ガバナンス支援は、殆ど全の分野において網羅されている形となっている。他方、反汚職支援、民営化支援、規制緩和支援、機構改革支援等への需要は減り続けている。研修やワークショップ支援は多く、公務員（一般職員、裁判官、検事、会計士等々）研修事業や市民社会支援のためのワークショップ等は引き続き多数行われている。しかし、あまりにも数が多く実態がつかめないのが現状である。その中において、既にガバナンス・レベルがある程度高い位置付けになっているグルジアに対する JICA のガバナンス分野への支援活動としては、他のドナープロジェクトと重複しなく、かつ競合しないものに限ると考える。そういった意味においてはアプローチを変え、例えば JICA 案件監理に関連したガバナンス支援、いわゆる相手国政府関係者のみを対象とした、調達や財務管理そして汚職防止といったガバナンス改善活動が考えられよう。この他、国民から信頼を勝ち得てない司法分野への支援（例えば法学教育向上、日本のケースを取り上げた判事・検察官育成支援等々）も一案であろう。

## アルメニアとアゼルバイジャンにおける今後の JICA ガバナンス支援に対する考察

アルメニアとアゼルバイジャンに関しては、ガバナンス分野への支援の必要性は十分あると考える。それは民主的制度づくり、行政機能向上支援、法制度整備支援と幅広い分野からの支援が考えられる。但しグルジア同様、多くのドナーが既にあらゆるガバナンス支援を行っている現状を鑑みると、まずは両国における分野別ガバナンス支援状況の更なる把握と、政府との協議を実施した上で、重複なくかつ成果が現れるような分野への支援活動選定が望ましい。ガバナンス向上において優先度が高く、かつニーズも高い分野としては、政府の透明性と説明責任（反汚職）に対する支援や、市民社会の地位向上に対する支援活動があると考えられる。これは資金供与のみで現地市民社会を通じて支援出来る活動で、比較的迅速かつ幅広い活動が期待出来るのではと考える。グルジア同様、JICA 案件監理の側面から着目したガバナンス改善事業も一案と考える。

## 3. JICA 案件監理に関する一考察

### 案件実施における汚職の機会および汚職発生メカニズムについての整理

途上国政府事業における汚職による損失は甚大とされ、常に問題視されている。途上国で開発支援を行う際にも当然汚職の機会は発生し、事業の規模が大きく、透明性や説明責任が明確でない場合、そして公務員の裁量権が大きい場合は汚職の入り込む余地も大きい。ドナーが直接管理運営している開発援助プロジェクト（無償資金援助プロジェクト等）は一般に汚職の機会は少ないとされているものの、政府を通じた資金管理やプロジェクト企画運営においては開発援助プロジェクトでも汚職の機会は増えると言える。

通常、汚職の大部分はプロジェクト形成時、調達時、プロジェクト実施、そして財務管理の過程で生じるとされている。汚職の形態は多様かつ複雑なため、全てのケースを把握することは不可能である。また、プロジェクトの規模やプロジェクト内での契約数が多ければ汚職の機会も増えてくる。以下の表は、各段階における汚職の機会をまとめたものである。

表：プロジェクト・サイクルにおける汚職の種類と機会（一般例）

段階	汚職の機会
プロジェクトデザイン	汚職の機会を増やせるようにプロジェクトコンポーネントや必要機材を上乗せ 予め特定のサプライヤー、コンサルタント、受注業者等に別途利益が行くようなプロジェクトを形成 途上国政府職員にプロジェクト資金を調整できるような裁量権を付与 プロジェクトマネージャーが正式な許可なしに資金流用出来るような調達や財務管理をアレンジ 意図的に汚職行為を見逃すような脆弱な監視機能、監督メカニズム、苦情処理システムを作成 利益を享受出来るようなプロジェクトのタイミングを設定
調達	入札時における談合 落札者の事前の決定 架空の調達プロセス 許可なしの訂正や変更 入札書類の偽造や入れ替え 設計や仕様（質的、量的）のごまかし 意図的に質を下げるサービスデリバリー
プロジェクト実施	質や量のごまかし（低質の物資に変更、契約時と異なった内容のパフォーマンス変化等） サービスデリバリーのごまかし（プロジェクトフィールドに派遣されるコンサルタント（質の悪いコンサル派遣）の利用、準備されていた現地調査のデータが実際とは異なる等）
財務管理	請求書等の偽造 書類等の無断変更 資金の流用 過剰な資金流出

1990年代前半より、特に融資案件を持つ主要ドナーは自己案件における汚職の機会について問題視してきており、汚職のケースに対する様々な対応策を設けてきている。それを大別すると予防策（Prevention）と執行策（Enforcement）に分類できる。予防策と執行策としては次の通り。

表：ドナー機関による汚職問題に対する案件監理対策

予防措置	執行措置
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ドナー支援案件の透明性と責任説明そして汚職防止に対する明確な政策とコミットメント</li> <li>■ 調達ガイドラインや監査におけるセーフガードの設定</li> <li>■ ドナー職員や相手国政府を対象とした清廉性や道徳教育に対する研修実施</li> <li>■ 案件実施における効率的な管理</li> <li>■ 汚職防止としての市民社会等による案件への間接的関与（市民社会を通じたプロジェクト・モニタリング）</li> <li>■ プロジェクトに対する積極的な情報公開</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 汚職報告及び苦情処理メカニズムの構築</li> <li>■ 汚職調査</li> <li>■ ドナーによる汚職発覚後の諸罰則規定の設定</li> <li>■ 政府によるドナープロジェクトによる汚職発覚後の諸罰則規定の設定</li> </ul>

今日では、援助案件監理において透明性と説明責任の向上を目的に様々な試みがされており、また汚職防止に対する取り組みも活発に行われてきている。しかし、予防策と執行策のバランスが欠けているといった感じがある。予防策に関して各ドナーは非常に活発かつ成果が見られるものの、執行策はまだ消極的であるといえる。理由としては、ドナー・政府間の調整問題、調査等の緊急調査費用と人材の必要性、国内干渉問題等が挙げられる。

## 開発援助機関による反汚職政策と取り組みの歴史

多くのドナー機関は開発協力において、汚職と闘うことは独立した目標ではなく、グッド・ガバナンスと貧困削減を行うための国際努力の一部であるという認識がある。そして汚職はバッド・ガバナンスの兆候であり、貧困削減と持続的な開発を妨げる要因として位置づけている。これは、従来の「反汚職支援は内政干渉であるため対象外」という枠から抜け出し、ドナー機関が「政治的」ガバナンス支援のもと、直接反汚職に対する政府政策支援を行ったという大きな政策変化であると指摘できる。ここでは、世界銀行、アジア開発銀行、欧州復興開発銀行における反汚職政策を比較検討する。

### 世界銀行 (WB)

1996年に明確な反汚職政策と戦略が打ち出されて以降、今日に至るまで途上国への反汚職支援をはじめ、汚職研究、融資案件内の汚職防止取り組み、オペレーショナルな部分における防止策の強化、職員研修等様々な活動が展開されてきている。銀行内に、組織統制局を設け、そこで融資案件の不正や汚職事件を独自に調査しており、2008年までに2,800件以上の汚職事件や、職員並びにコンサルタントの不正事件の調査を行い、350以上の企業の処罰を科している<sup>14</sup>。

2003年よりインドネシア、カンボジア、ベトナムを反汚職活動実施パイロット国として指定し、反汚職取り組みを強化している。試みの一つとしては、3カ国において全融資案件に反汚職行動計画を組み入れることであり、プロジェクト立案段階で世銀・途上国側政府機関と会合を重ね、プロジェクト・サイクルの中の汚職の機会を明確にし、それに対応するための計画を策定している。世銀側としては最低限以下の活動項目を含めるよう相手国政府に助言している。それらは、(1) 情報公開 (プロジェクトのどの段階でどの情報が一般公開されるか)、(2) 参加と透明性 (市民がどの段階でプロジェクトに参加でき、どのような形でプロジェクトの透明性を確保するか)、(3) 市民組織による監視 (市民組織と契約を結び、定期的な監視を依頼しプロジェクトの透明性と説明責任の向上を図ること)、(4) 苦情処理メカニズムの明確化 (苦情処理の流れを明確にすることによる早期汚職の発覚)、(5) 癒着問題に対する政策 (調達時の不正や談合に対する明確な取り決め)、(6) 処罰の明確化 (汚職した企業に対する規定の明確化、契約中止やブラックリストにする等々) が挙げられる。

<sup>14</sup> World Bank (2009) Annual Integrity Report, Fiscal Year 2008, Department of Institutional Integrity, WB

### アジア開発銀行（ADB）

ADB では、汚職と闘うことは、ガバナンス改善のための重要な要因であり、融資国に対する投資のインパクトを減少させることを防ぐ手段であるとしている。ADB の反汚職取り組みの特徴は、主に ADB 融資案件内の不正と汚職を防止するための努力であると言える。

2006 年 7 月には、反汚職行動計画を導入し、融資プロジェクト立案、実施過程において汚職の機会を防止するための行動を設定した。そこでは、財務管理、調達、制度、汚職に関するリスク・アセスメントや、職員の右分野におけるスキルの構築等、案件監理と内部チェック・アンド・バランス強化、そして内部の能力向上強化が組み込まれている。行動計画のレビューでは、（1）国別ガバナンス・アセスメントやガバナンス・リスク・アセスメント等、汚職リスクに関するアセスメントはあるものの、十分には活用されていない、（2）財務管理や調達におけるマルチとバイ機関の更なるパートナーシップの構築の必要性、（3）セクター別のガバナンスと汚職の機会に対するよりフレキシブルかつ長期の組織的な開発アレンジメントが必要としている<sup>15</sup>。

### 欧州復興開発銀行（EBRD）

反汚職戦略としては、予防、発覚、調査、処罰制裁に焦点を当てている。特に融資投資決定を行う前の清廉性デュー・デリジェンス（適正評価手続き）過程を重視している。予防策としては、汚職と闘う国への支援、反汚職に対する啓蒙活動、企業の贈賄防止強化、そして組織の能力向上を行っている。融資国の政府職員や金融機関社員を対象とした反マネー・ロンダリングに対するセミナーも積極的に行っており、コーポレート・ガバナンスに対しても推進している。チーフ・コンプライアンス室が同銀行内外の汚職問題を担当し、また倫理基準も設定している。倫理プログラム” Integrity Matters” 研修は、総裁から幹部職員まで全て受講が課されている<sup>16</sup>。EBRD の反汚職政策は、世銀や ADB に比べ、活動も限定されており、組織内倫理向上と予防に徹底している。

### 財務監理及び調達過程における汚職の機会と防止

ここでは、財務管理及び調達部門における汚職の機会と予防策について分析する。例えば世銀は、会計と監査過程において次のようなケースで汚職の可能性があると、担当者に注意を喚起している<sup>17</sup>。

- コントロールシステムの不在、不適切あるいは信頼できないコントロール
- 不適切な現場視察、またはこれらの不存在

<sup>15</sup> ADB (2006) Second Governance and Anti-corruption Action Plan, ADB 尚、ガバナンス・アセスメント及びガバナンス・リスク・アセスメントに関しては、下記ペーパーを参考願いたい。

ADB (2006) Improving Governance and Fighting Corruption: Implementing the Governance and Anticorruption Policy of ADB, Feb.P5.

<sup>16</sup> EBRD (2006) Anti-Corruption Report, EBRD

<sup>17</sup> Transparency International, Hand Book Curbing Corruption in Public Procurement, TI Berlin 2006, p46.

- 汚職の兆候、疑惑、あるいは告発へのフォローアップの不存在
- 確定可能なまたは匿名の汚職告発に対する国家あるいは公共の関心不足とフォローアップの不存在
- 公共あるいは合法的な市民社会の代表がコントロール機関や監査機関が作成する情報、書類や議事に触れる事への否定
- 監督権限者への不十分なサポート
- 監督権限者の保護システムと手続きの不足
- 不十分な監査基準やシステム、監査の大幅な遅延、あるいは表面的・不整合な監査
- 監査報告書の不適切な発行、あるいは発行の遅延
- 批判的な監査報告書が及ぼす影響力の不足

この他、財務管理において次のような状況に遭遇した場合、案件の透明性の欠如や汚職の可能性があるため、これらを早期に発覚し未然に解決することにより早期防止策になる。

- 時期外れの監査報告書やマネジメントレターの提出
- 監査報告書等にパフォーマンスにおける脆弱点が記載されている
- プロジェクト完了報告書に記載してある業務量と契約者の請求額が不一致
- 請求書に添付されている業務終了証明書や報告が契約書の技術仕様書と類似している
- 相手国政府のスペシャルアカウントに対する不十分な管理
- 契約者が実際の業務量以上に支払いを請求
- サポート書類不足のままの支払い実施
- 契約（サービスや物資）で定められている金額が実際には不一致
- 契約者が指定期間内に請求書を提出しない
- 入札書類で記載されていない契約が入っている
- 資金を引き出すための申請書提出の遅延
- 契約者以外の者が物資・サービス業務を実施
- 支払が契約者以外に行われている
- 支払い先が海外口座に指定されている
- 同じ支払証明書（SOE）を通じた過剰請求
- 相手国政府の提出する財務関連情報が不明瞭
- 他のプロジェクトの会計処理及び管理が同じ
- 支払い項目先の不明瞭
- 事後清算情報の不明瞭

財務管理の側面から見た透明性と説明責任の向上及び汚職防止策としては、上記問題を常に意識し、相手国政府担当者や責任者との情報交換、早期解決に努めること、また調達部門の監査の強化がある。この他、汚職を予防し健全な財務管理を実施する一つの方法として、主要ドナー間の調和化が考えられる。具体的には、(1) プロGRESS・レポートの共通化、案件形成、F/S の調和化、(2) 監査基準の共通化（監査人資格、TOR）、(3) プロジェクト実施機関の財務分析結果の共有化、(4) 財務報告書の共通化、(5) 監査報告書の共通化、(6) 財務監理マニュアルの作成における調和化である。

### 案件監理における援助協調

グッド・ガバナンスに関する協調活動としては以下が挙げられる。それらは、(1) マネーロンダリングや贈賄防止といった既存の国際条約や取り組みに等に対する支援、(2) ドナーと被援助国の調達、財務管理、監査制度の改善をする事による開発援助プロジェクトの案件監理及び不正防止の協力活動、(3) ガバナンス戦略支援のための資金の増加と技術

支援である。2005年のパリ援助効果向上ハイレベル・フォーラムにおいて、援助効果にかかるパリ宣言が採択された。そこでは、開発資金の増額と同時に、援助の質（援助効果）を向上させるため、ドナー・被援助国が行うべき4つの柱（オーナーシップ、アライメント、調和化、成果マネジメント）をまとめている。以下はJICA（旧JBIC）及び主要ドナー間における東南アジア諸国における援助効果向上のための援助協調活動の一例である。そこでは調達、財務監理、反汚職に関してドナー間の連携を行っていることが分かる。

表：JICA(旧JBIC)の東南アジア諸国における援助協調活動

国名	調達	財務管理	セーフガード	その他
ベトナム	国別調達アセスメント・レビュー（CPAR）の共同評価とフォローアップ 資機材調達に関する国内競争入札書類のアライメント 調達法令策定への共同参画  （以上を国際開発金融銀行－JICA、WB、ADB、AFD、KfWで実施）	プロGRESS・レポートの共通化 案件形成、F/Sの調和化 監査基準の共通化（監査人資格、ToR）  （以上をJICA、WB、AFD、KfWで実施）	環境影響評価にとって必要となる、評価基準、文書、手続き、公表基準等の比較分析 住民移転手続きの比較分析 （JICA、WB、ADB、AFD、KfWで実施）	「ODA簡素化、調和化行動計画」、 「包括的ODA運営管理能力構築プログラム」作業実施 ODA管理に関する17号法令原案に対する意見書を共同作成
フィリピン	調達施行細則の共通化 資機材及び土木工事について国内競争入札書類の共通化 CPARの共同レビュー 政府調達マニュアルの策定準備  （以上をJICA、WB、ADBで実施）	プロジェクト実施機関の財務分析結果の共有化 財務報告書の共通化 監査報告書の共通化  （以上をJICA、WB、ADBで検討作業中）		
インドネシア	調達アセスメント報告書作成 国内標準入札書類の調和化検討 政府調達に対する大統領令第18号改定支援 インドネシア政府による国家調達庁の設立支援 異議申し立て制度の導入検討 （以上をJICA、WB、ADBで実施）	プロGRESS・レポートの共通化検討 財務報告書の調和化検討 監査報告書の調和化検討  （以上をJICA、WB、ADBで実施）		汚職防止に関する調和化
カンボジア	政府調達マニュアル及び標準入札書類作成	財務監理マニュアルを作成		

（出所：JICA 東アジアにおける援助効果向上）

また、他の例としてドナー案件監理の更なる透明性と説明責任の向上そして汚職防止としてのドナー間の調和化がある。アフリカ開発銀行グループ、アジア開発銀行、欧州開発銀行、欧州投資銀行グループ、IMF、米州開発銀行グループそして世銀グループが共同国際金融基金（IFI）の反汚職タスクフォースの設置を設置し、メンバー機関の業務活動における反汚職に対する調和化を合意している。調和化戦略として、収賄と汚職行為に対する定義の共通化、汚職調査の共通原則とガイドライン設定、汚職事件に関する銀行間の情報の共有化、パートナー国に対する反汚職支援等がある。

## プロセス・モニタリングの有効性の分析

プロセス・モニタリングとは、案件進捗の 2 大要素である「調達」と「ディスバース」の進捗状況をモニタリングする手法である。特に、調達においてはコンサルタントへの招待状発出から契約者との契約に至るまでの各プロセスを逐一モニタリングすることで、手続きの遅延をきめ細かくモニタリングすることが可能となっている。担当者は、具体的な作業として、各プロセスにおける実施機関、JICA 双方の標準処理期間と実際の処理手続きに要している時間との差異のみを管理すれば十分であり、日常の案件管理を合理化できるとともに、処理手続き期間という客観的な基準で案件進捗の度合いを確認できる仕組みである。

反汚職の面からは、プロセス・モニタリングは、日常の案件監理を通じて追加的に特別なアクションをとることなく、予防的に汚職防止を図ることが出来ることから、他とは区別されるべきである。一般に、プロジェクトの不具合はすべて進捗の遅延として顕在化するということは広く知られている。これらは土地収用が原因であったりするが、汚職取引のための話し合いが原因となっていることも少なくない。プロセス・モニタリングは本来、案件進捗のための強力なツールであるが、上述の観点から汚職防止にも大きく役立つものである。また、汚職への問い合わせ・査察と言うものは非常にデリケートな問題であるが（一般に、先方政府や実施機関が汚職の存在を認めることは極めて稀である）、プロセス・モニタリングにより案件進捗遅延をトリガーとして実施機関と対話を開始することは、双方にとって現実的な取り組みである。

## ドナー案件監理における成果

今日のドナー機関の案件監理における透明性と説明責任の向上並びに汚職防止の取り組み政策と目標は共通であり、それに対する成果も一部が明らかになってきている。これらをまとめると下表の通りである。

表：ドナーの案件監理における成果（援助案件の透明性と説明責任向上及び汚職防止）

	現状
汚職防止に対する組織的認識	今日では、汚職は国家経済開発に損失を与える深刻な問題であり、案件実施において同問題への取り組みは最優先であるという共通認識を持つに至った。その過程において透明性と説明責任があり、効率的財務管理と規則に則った調達実施が汚職予防ツールとして重要視されている。
融資合意 (LA)	反汚職と汚職防止に関する項目を融資合意に明記することにより、案件業務の清廉性とコンプライアンス基準の設定を可能とした。
職員研修	汚職問題に対する知識や対応策に関する職員向けの研修実施が増えてきている。
汚職事件の通報	ホットライン、電子メール、ウェブ・サイト等を通じて個人や企業からの汚職事件に関する通報や報告が一層可能となった。
告発者保護	汚職告発者の保護政策により、汚職事件を告発しやすい制度的環境を構築した。
資金配分	汚職防止のための調査、研修、ドナー間作業といった予算が新たに組み込まれた。
汚職行為者に対する処罰	贈賄行為者に対する厳格な処罰と、MDB 間における関連情報の共有化が実施された。

情報公開制度	調達関連、プロジェクト関連書類、財務関連情報等、より拡大された情報公開制度を推進することにより、組織の行動と個別案件の説明責任と透明性向上が可能。
アセスメント	汚職の機会や情報に関する国別、セクター別アセスメントが開始された。WB や ADB はリスク・アセスメントを実施しており、個別プロジェクトに反映させている。
研究活動	MDB 内における様々な研究が実施されてきている。これは財務管理、調達、その他の透明性や説明責任向上を目的としたものや、汚職の実態調査等々ある。
ドナー間、ドナー・相手国政府間協調	調達規則や汚職対策、ブラックリストされた企業名や情報の共有、汚職防止策のベスト・プラクティス等、相互の情報交換や協働活動を実施。

反面、下記のような問題点も指摘されている。

- 相手国政府（特に地方政府）の能力問題を考慮した場合の財務管理や受託者の責任を委譲することに対する疑問
- 財務管理や調達時に生じた汚職疑惑及び事件発覚後にどの程度調査すべきかといった判断基準の不明瞭、及びその際の調査の負担問題
- 相手国政府や職員に汚職の噂があり、明らかにプロジェクト運営に支障を与えると想定された場合に対する具体的なリスク回避手法の欠如
- 相手国政府において汚職が発覚した場合のドナー側からの積極的な調査依頼の欠如
- 汚職により損失した資産の回収に対するドナー側からの積極的行動の欠如
- プロジェクト情報公開制度における相手側政府との間における制度的問題に対する未調整及びコミュニケーション不足
- 今迄の取り組みにも関わらず汚職件数が激減したという事実の不在

### JICA の案件監理における透明性と説明責任並びに汚職防止に対する一助言

ここでは JICA 案件の監理について他のドナーと比較し、透明性と説明責任及び汚職防止についての取り組みについて考察する。

表：ドナー案件監理におけるガバナンス支援に対する成果と共通認識

	主要ドナーの共通認識	JICA のケース
汚職防止に対する組織的認識	今日では、汚職は国家経済開発に損失を与える深刻な問題であり、案件実施において同問題への取り組みは最優先であるという共通認識を持つに至った。その過程において透明性と説明責任があり、効率的財務管理と規則に則った調達実施が汚職予防ツールとして重要されている。	ODA 白書等では汚職との戦いを明記しているものの、反汚職支援や JICA 案件監理における汚職防止策に対しては明確でない。
融資合意 (LA)	反汚職と汚職防止に関する項目を融資合意に明記することにより、案件業務の清廉性とコンプライアンス基準の設定を可能とした。	LA の基本約定（2009 年 3 月版）に不正調達防止に係る条項等の規定がある。
職員研修	汚職問題に対する知識や対応策に関する職員向けの研修実施が増えてきている。	JICA 案件監理（特に調達や財務管理における汚職問題）における職員向けの内部研修は行われていないが、汚職の発生を減じるための会計・調達規定や制度は整っており、研修も実施されている。

汚職事件の通報	ホットライン、電子メール、ウェブ・サイト等を通じて個人や企業からの汚職事件に関する通報や報告が一層可能となった。	通報する手段はあるものの、一般に利用方法は分かりづらい。
告発者保護	汚職に関する告発者の保護政策により、汚職事件を告発しやすい制度的環境を構築した。	制度は存在するものの、積極的な広報ツールとして利用していない。
資金配分	汚職防止のための調査、研修、ドナー間作業といった予算が新たに組み込まれるようになった。	特に配分していない。
情報公開制度	調達関連、プロジェクト関連書類、財務関連情報等、より拡大された情報公開制度を推進することにより、組織の行動と個別案件の説明責任と透明性向上が可能。	プロジェクトや調達に関する情報公開はウェブ・サイトや掲示板を通じて情報入手可能。各書類や報告書の情報公開時期（例えば情報公開可能な書類の一覧とその時期）に関しては明確にされていない。あくまでもリクエストベース主義。
アセスメント	汚職の機会や情報に関する国別、セクター別アセスメントが開始された。WB や ADB はリスク・アセスメントを実施しており、個別プロジェクトに反映させている。	特に行われていない。
研究活動	MDB 内における様々な研究が実施されてきている。これは財務管理、調達、その他の透明性や説明責任向上を目的としたものや、汚職の実態調査等々ある。	特に行われていない。
ドナー間、ドナー・相手国政府間協調	調達規則や汚職対策、ブラックリストされた企業名や情報の共有、汚職防止策のベスト・プラクティス等、相互の情報交換や協働活動を実施。	積極的には行われていない。

一概に言えないものの、他のドナー（今回の調査対象ドナー）と比較した際、案件監理における透明性と説明責任向上及び汚職防止に対する活動は積極性に欠ける印象があるのは拭えない。

次に JICA の案件監理における効率的活用法について検討する。まず進めるにあたり次のことを前提に理解すべきである。（1）JICA は二国間援助機関であり、国益及び相手国との友好関係構築が最優先。（2）反汚職取り組みには他のドナーと比較して消極的である。（3）案件監理には対外的アピールも必要。（4）案件監理においてドナー間協調はあるもののまだその歴史は浅い。JICA 実施案件監理における効率的活用法としては、他のドナーと競合する必要性は全くなく、反汚職対策では「予防ツール」、そして案件の透明性と説明責任向上に関しては「広報ツール」を活用して進めるべきと判断する。またそれも他のドナーと過去の実績とベスト・プラクティスを比較して十分検討に値するものを選択すべきである。以上に鑑みて次の 9 項目の取り組みについて提案したい。

表：JICA の案件監理における効率的活用法

提案	分野	内容
1	更なる情報公開制度の確立	国民（日本と相手国）の個別 JICA プロジェクト・プログラム関連の情報公開制度に対するアクセス改善と、情報提供可能なプロジェクト関連書類と公開時期の明確化  JICA 案件における情報公開制度に関するブックレット（小冊子）の作成とその英訳
2	内部研修の実施	案件監理における透明性と説明責任向上及び汚職防止のための JICA 職

		員向け内部研修の定期的実施  案件監理における透明性と説明責任向上及び汚職防止のための相手国政府の JICA 案件担当職員を対象とした内部研修の定期的実施
3	リスク・アセスメント	JICA 独自のリスク・アセスメントの開発と定期的実施。プログラム、プロジェクト立案時において汚職レベルが高いと想定される国に対するガバナンス（汚職）リスク・アセスメントの導入  プログラム・プロジェクト立案時にガバナンス、制度、汚職リスク・アセスメントの成果を入れ、プロジェクト・ドキュメントにはリスク、リスク管理及び緩和政策の明確化
4	援助協調（調和化）	財務管理、調達部門におけるドナー間における援助協調（調和化）を通じた案件管理の効率的活用  国レベルにおいて、他のドナーとのパートナーシップ（調和化等の一手段として）の下、共同ドナー資金による汚職防止アセスメントやリスク分析への参加と実施
5	市民社会を通じたモニタリング	市民社会を通じた JICA 案件のモニタリング制度導入
6	プロセス・モニタリング	活動国におけるプロセス・モニタリングの導入
7	個別案件の苦情処理メカニズムとそれに対するスクリーニング基準の設定	JICA 案件全般及び個別案件における苦情処理メカニズムの構築と明確化、そしてそれに対するウェブ等を通じた情報提供や、苦情を受けた場合のスクリーニング基準の設定と国民への情報公開。
8	JICA 職員向けの汚職防止ガイドラインの作成	途上国での業務実施における透明性や説明責任及び汚職防止に関するガイドライン及び JICA 職員向けマニュアルの作成（ここでは汚職問題に直面した職員の具体的対応策等について説明）
9	案件監理の対外アピール	JICA の汚職防止手法や政策に対する対外アピール実施（ウェブ・サイトや ODA 白書、ドナー会議等を通じて）、汚職防止のための調査、研修、ドナー間作業に対する新たな予算組み入れ、JICA 業務評価部による案件の透明性と説明責任向上を考慮に入れた定期的なプロジェクトの質的、効果的管理のレビューと、外部への情報発信、ウェブ・サイト等を通じた情報提供（OECD 条約や国連腐敗防止協定の推進活動等）

#### 4. ガバナンス向上に関する研修事業に対する草案

JICA によるガバナンス関連の研修事業は今日に至るまで多数実施されている。そこでは地方自治や地方行政、法曹支援や法制度整備、警察行政、民主化等の研修事業が多いことが分かる。また、あえてガバナンスといった名称を使っていないことも特徴と言える。

この他、JICA 案件監理の側面から見たガバナンス向上研修事業も実施されている。これは 2006 年 4 月にインドネシアで実施された、JBIC（当時）融資案件の政府担当官を対象としたグッド・ガバナンス研修であり、インドネシア汚職撲滅委員会との共同研修である。同研修は、インドネシアの JBIC 融資案件担当者（プロジェクトマネージャー、監査担当官）全てを招き、汚職の現状と実態、そして JBIC 案件における汚職の機会と防止策について協議の機会を設けている。また案件毎の汚職の機会や透明性の現状を参加者で共有、情報交換する場を提供している。更に、研修では汚職防止のための行動計画を策定し、研修後は各自それを案件で実施させるといった試みを行っている。

ガバナンス向上研修事業の草案は、以下に留意して考案されるべきである。

- JICA の研修事業は長年の経験と途上国政府との協力関係を基に推進されてきており、ガバナンス向上に対する研修事業も既に多くの国を対象として実施されている。
- ガバナンスのコンセプトそのものが広範なため、今後ガバナンスという用語を使うかそれとも従来の通り具体的な名称で行うか決める必要がある。
- ガバナンス項目として、民主的制度作りへの支援、行政機能向上支援、法制度整備支援に焦点を当てたテーマが今までの実績に基づき望ましいと考えられる。
- 案件監理におけるガバナンス向上に関する研修事業（特に有償案件）は少ない。
- JICA 支援によるガバナンス向上研修を現地メディアに取り上げてもらう事や、それを日本国内（特に国会）にアピールする手段も考慮しつつプログラム作成すべき。
- 我が国は汚職防止支援に対し他のドナーに比べかなり遅れを取っている。JICA 案件監理の側面から見た汚職防止の機会削減、そして JICA プロジェクトに携わっている相手国公務員に対する業務の透明性向上とプロジェクト実施に対する透明性と説明責任向上の重要性を考慮する場合、その観点からガバナンス向上研修プログラムも一案である。

以上を踏まえ、ここで考えられる研修としては、JICA 案件監理における透明性と説明責任の向上と汚職防止を目的とした、特に JICA 有償案件を対象としたガバナンス研修を提言したい。一案として、反汚職支援より案件の汚職防止に注目した研修が考えられる。ここでは JICA 案件担当者（相手国政府）をターゲットに絞った、JICA 案件の調達、財務管理、ディスバースメント制度に精通するための透明性と説明責任向上に関する研修、そして汚職防止に対する参加者自らが策定する行動計画と、研修後の実施がある。

### ガバナンス向上における研修事業（草案）

以上の調査内容を鑑み、南コーカサス地域のガバナンス向上支援の一環として研修事業案を提案する。その草案は以下の通りである。

研修名	JICA 融資案件におけるグッド・ガバナンス向上研修事業
研修目的	参加者の JICA 融資案件に対するディスバース、調達、財務管理における諸規則/手続きの精通と汚職防止対策
対象参加者	相手国政府における JICA 融資案件担当プロジェクトマネージャー、監査及び調達担当者等
研修場所	日本
研修形式	講義、グループ・ディスカッション、フィールド視察
研修概要	JICA 融資案件のディスバース、調達、財務管理に関する JICA の政策と規則・手続きに対する研修及び、JICA 案件における汚職防止を目的とした反汚職研修。同研修プログラムは次の 3 側面から成果を期待する。

期間	<ol style="list-style-type: none"><li>1. JICA 融資案件に対する政策、手続きや制度、PCM について理解する。</li><li>2. JICA 案件における汚職発生メカニズムを明らかにし、その予防手法について理解する。</li><li>3. 参加者自らが担当案件における反汚職行動計画を策定する。</li></ol> 2 週間（日本－2 週間）
----	--

## 1. 組織体制におけるガバナンス支援

グッド・ガバナンスの概念が開発援助の世界に誕生して 20 年近く経つ。今日、途上国や体制移行国家におけるグッド・ガバナンス構築は国家開発や経済成長に不可欠なものと認識され、開発援助の主軸分野に位置付けされている。同時に主要ドナーは、グッド・ガバナンスの定義、政策並びに戦略に対する見直しも行い、グッド・ガバナンスを開発協力への主流化として方向づけるものとなっている。ここでは、途上国と体制移行国家のガバナンス支援の必要性が認知され始めてから支援の対象となるに至る経緯、そして近年の国際社会のガバナンス問題の動向について分析する。また近年の主要ドナー内部のグッド・ガバナンスに対する内部評価、更にはガバメント・アセスメント・ツールの現状についても報告する。

### 1.1 ドナーのガバナンス支援に対する近年の動向と変化に対するレビュー

#### 1.1.1 グッド・ガバナンス誕生までの背景と途上国におけるガバナンス問題

ガバナンスの理論の構築と援助の推進は、1989 年より、DAC と世銀で同時期に進められてきた。ガバナンスという用語は、89 年の世銀報告書「サブサハラアフリカ：危機から持続的成長へ」で始めて使用したものとされ、そこでは、ガバナンスを「国家の問題を管理する政治権力の行使」と定義し<sup>18</sup>、80 年代の IMF/世銀中心による構造調整の失敗をその政策自体ではなく、アフリカ諸国の「ガバナンスの危機」に求めたところから発している<sup>19</sup>。

一方、DAC は、89 年の「1990 年代の開発協力にかかる政策声明」で、90 年代の開発援助の重要課題として、持続可能な開発、環境問題、そして参加型開発を掲げ、参加型開発の前提として、ガバナンスの重要性を強調した。93 年の OECD/DAC ハイレベル会合では、向こう 3 年間に於いて参加型開発とグッド・ガバナンスを開発協力の主流とするための本格的な検討が進められた<sup>20</sup>。そして、96 年の DAC 新開発戦略では、政府の役割として、グッド・ガバナンスの重要性を再度主張している<sup>21</sup>。2000 年に入ると、国連総会で採択されたミレニアム開発目標の一つとして途上国のガバナンスと国際機関を通じたガバナンス支援が更に重要であるとして、その達成に向けての取り組みの必要性が訴えられた。またそこでは、後述する新たな援助概念である民主的ガバナンスへの概念へと移ってきている<sup>22</sup>。

<sup>18</sup> World Bank (1989) Sub-Saharan Africa-From Crisis to Sustainable Growth: A Long Term Perspective Study, Washington D. C., WB, p.60.

<sup>19</sup>世銀は、次の通り述べている。「構造調整は、成長の回復に必要な基礎を作るだけである。・・特に必要なことは、資源が開発目的に向けて動員されることを可能にする強いリーダーシップとグッド・ガバナンスである」。(World Bank (1994) Adjustment in Africa Reforms, Results, and the Road Ahead, New York, Oxford Univ. Press, p. 219.)

<sup>20</sup> OECD: Evaluation of Programs Promoting Participatory Development and Good Governance: Synthesis Report (<http://www.oecd.org/dac/Evaluation/pdf/evaprog.pdf>)2003 年 9 月。

<sup>21</sup> OECD (1996) *Shaping the 21<sup>st</sup> Century: The Contribution of Development Co-operation*, Paris, OECD.

<sup>22</sup>国連ミレニウムサミットでは、人権、民主主義およびグッド・ガバナンスを一つの柱として取り上げ、「民主主義、及び少数者の権利を含む人権の尊重の原則と実践を実施する全ての国の能力を強化することを決意する」と宣言して

ガバナンスに対する支援が途上国開発において浮上してきた経緯として、大別して、(1) 援助に対する反省と再考、(2) 国際政治の変化、(3) ドナー国の援助疲れがある。まず 80 年代の世銀主導の構造調整の失敗によるガバナンスの浮上がある。当時、構造調整による市場自由化は、多くのアフリカ諸国では公共部門の制度の脆弱性故、マクロ経済の回復や生活水準の向上に適切な成果を挙げることができず、経済停滞を及ぼした。その反省の結果、援助の実施に当たり、良い政策より、被援助国の政策決定過程の透明性や法の支配等の良い制度の重要性が問われ、それが途上国側の満たすべき条件であるという考えが生まれ、健全な政策を補完する要因のひとつとしてガバナンスが強調されるようになった。

旧社会主義国家崩壊により、旧ソ連や東欧諸国等の政府の制度基盤の脆弱性が明らかになり、それに伴いガバナンスの必要性も問われた。90 年代に入ると、旧社会主義国は市場経済化を急速に進めたが、制度基盤が構築されていなかったため、汚職・腐敗をはじめ様々な混乱が生じ、自らの国家が市場経済の規則作りのみでなく、司法制度、官僚制度、反汚職対策等の「良い制度」を持たなければ経済発展は果たせないと、ガバナンスのあり方にも関心が向けられた。

国際政治の変化もガバナンスを推進する牽引力ともなった。冷戦終結と共に、国際社会は、東西関係の権力闘争の一環として援助を行う必要性がなくなり、援助はより具体性があり、ドナー側本来の方針を推進できるような途上国政府を優先的に支援できる体制が整った。その結果、北欧諸国をはじめとしたドナー国は、挙って自由主義・民主主義の推進と人権擁護を提唱し始め、貧困緩和、持続的な開発そして社会的公正には議会制民主主義と市場経済が重要であることが主張され、積極的に途上国に求めるようになり、ガバナンスはこれらを包含する広い概念として取り上げられた。

上記時代の変化と共に、90 年代のドナー国による全般的な「援助疲れ」問題も指摘できる。80 年代からドナー国の財政難や国際収支の蔓延的赤字により、ODA に対して問題視されており、「援助よりも自国の経済・社会改善を優先」という自国の社会経済政策重視や、「援助は本当に役に立っているか」という援助の有効性との成果への懐疑といった世論が高まった。それに対し、限りある援助資金をより効果的・効率的に使用するためには、途上国の行政能力や法制度、さらには汚職抑制のありかたといったグッド・ガバナンスが援助効果を左右し、人間開発、社会開発を達成する民主主義を維持するために必要な手段として捉えられた。

このように、途上国の低開発の根源にはガバナンスの問題があるという共通認識が形成され、開発に対する援助の正当性の主張の前提条件として、また、援助の効果、効率に影響する重要な政治、経済、社会、文化的要素としてガバナンスが重視されるようになってきた。グッド・ガバナンスは、民主主義、人権擁護と共に冷戦後のグローバルイシューの中で政治的側面の変化と影響を及ぼすようになっていることが 90 年代の特徴と言えよう。特に説明責任と透明性確保といった名目における反汚職支援等は、以前全く触れていない援助分野でもあり、大きな政策転換であると言える。

---

いる。(UN General Assembly A/55/89/E/2000/80)

### 1.1.2 国際社会のグッド・ガバナンス支援に対する分析と問題点

現在のガバナンスに対する開発援助の形態は二種類ある。第一に、無償資金協力と技術協力といった直接支援であり、途上国のガバナンス能力の改善を支援するもので、地方分権、立法・司法改革、公共部門改革、公務員制度改革等といった、制度の確立等に取り組むものが主となっている。第二に、コンディショナリティがある。これは、「途上国がドナー側の望んでいる方向の政治行動をとった場合には、援助について好意的な配慮がなされ、望ましくないと考える政治行動に対しては援助供与が抑制されること」と定義される<sup>23</sup>。これはさらにガバナンスの良い国に資金配分を増やすことにより、ガバナンス改善を図る支援と、ガバナンス改善を条件にした新しいタイプの構造調整融資による財政支援に分類できる。直接支援としては、JICA、国連システムの無償資金協力による技術支援、コンディショナリティを付与する機関としては、世銀、アジア開発銀行、米国等が挙げられる。

主要国際機関、ドナー国によるグッド・ガバナンス支援政策はそれぞれ多少の相違はあるものの、おおむね次の6項目に集約・整理が可能である。それらは、(1) リベラルな民主主義の定着、(2) 法の支配の確立、(3) 市民社会の形成、(4) 政府の信頼性の向上(政府の政策実行、説明責任・透明性、効率的な公的部門)、(5) 汚職・腐敗の抑制、(6) シビリアン・コントロール<sup>24</sup>である。しかし、実際の援助となると、これら分野は各々独立した形をとっているとは限らず、例えば、公共部門改革と反汚職行動の調整とモニタリングを行うような支援や、地方政府レベルで行う人権支援等、相互に援助分野が跨ったガバナンス支援も多数あるため、分類するのは困難が伴うのが現状である。近年では、例えばジェンダーとガバナンス、教育とガバナンス等、従来の活動にガバナンスコンポーネントを意図的に加えることにより、プロジェクトの活動内容を広げているケースが伺える。

ガバナンス論の誕生により、多くのドナーは、援助政策をよりガバナンス重視型へとシフトしてきている。例えば、世銀では、1999年に包括的な開発枠組み(Comprehensive Development Framework: CDF)の導入以降、健全な市場経済体制を構築するために、政府の役割を認め、途上国のオーナーシップと途上国政府・市民社会・民間セクター・ドナー参加型のアプローチを採用した新たな開発戦略へと変化した<sup>25</sup>。これは、従来の開発戦略である経済開発と社会開発に加えガバナンス要素を全面的に取り入れた政策変換のターニングポイントである。また2000年の国連ミレニアムサミットでは、「ミレニアム開発目標

<sup>23</sup>下村恭民「ガバナンス、経済発展、援助—実効ある政策議論への脱皮を求めて—」『開発援助研究』1999年 Vol. 5, No. 4, OECD, 73項。

<sup>24</sup>佐藤秀雄「グッド・ガバナンス論と開発援助の新たな測定評価基準の模索—包括的開発測定評価指数=CDAIの構想と中米二カ国におけるガバナンス分析」2003年、名古屋大学大学院博士論文、76項。上述の世銀の他、グッド・ガバナンス支援分野として例えばUSAIDは①立法能力の強化、②政策実行による政府の信頼性向上、③民主的な地方分権化、④反汚職、⑤シビリアン・コントロールの確立とし、英国ODAは、①政府の正当性、②政府の説明責任、③政府の能力、④人権と法の支配の尊重としている。

<sup>25</sup>これは開発には経済面と非経済面の包括的なアプローチが必要との理由で、長期的・包括的・戦略的アプローチで開発要素を捉え、ドナー主導型から途上国主導型、そして政府・市民社会・民間セクターの参加型アプローチを重視したもの。その中で①良いクリーンな政府、②効率的な法制度、③健全な金融システム、④社会的弱者保護のセーフティ・ネット・社会プログラムを重要視している。Wolfenson J. (1999) A Proposal for a Comprehensive Development Framework, Discussion Draft, WB, pp.233-38.

(MDGs) を達成するためには、各国のグッド・ガバナンスと国際レベルのグッド・ガバナンスが必要」(国連 2000 年決議 (MDGs-開発と貧困撲滅第 13 項) とその重要性を取り上げている。

以降、主要ドナーはガバナンス問題と支援の重要性に対し明確なスタンスを表明してきている。下記はその一例である。

- 「グッド・ガバナンスが多分貧困撲滅と開発促進の最も重要な要因である」 アナン 国連事務局長 (1997-2006 年)
- 「民主的ガバナンスは、MDGs 達成を可能にする環境を整え、ひいては貧困を削減するものであり、MDGs 達成の中心に位置する」 (UNDP)
- 「開発戦略は、効果的でグッド・ガバナンスが開発の前提条件であるとみなしている。開発コンセンサスは、グッド・ガバナンス、民主主義、人権の尊重が EU 開発協力の柱と確信。民主的ガバナンスと貧困削減は一つのコインの表裏である」 (EU の ODA 戦略)
- 「効果的な国家が開発の中心である。それは人々の権利を保護し、安全と経済成長と教育・保健サービスを提供する。グッド・ガバナンス構築は時間がかかり、各国の内部から生まれる必要があるが、国際社会はそれを支援できる。これは、途上国の政府だけでなく市民社会とも、ともに働くことを意味する」 (イギリス国際開発省) (開発戦略白書)
- 「市場発展のための制度基盤の重要性を認識し、政府が行う基本的な制度基盤形成なくして貧困削減を伴う開発は不可能」 『世界開発報告 1997 年 (開発における国家の役割) 』
- 「MDGs を達成するために、途上国においても国際的にも、一つの鍵になる要素は、資源 (資金) に対する説明責任を強化するためのガバナンスの改善である。ガバナンスは開発効果を明確にする重要な要素。ガバナンスは定期的にモニターし、その進展を支援しなければならない」 世銀『Global Monitoring Report 2006』

続いて、グッド・ガバナンス支援に対する問題点について述べる。90 年代に誕生した途上国や体制移行国家の開発におけるグッド・ガバナンス論は、広範かつ異なった対象領域を包括する多義的な概念であるため曖昧かつ混乱を招きやすい。また援助においても何処までがどの分野のガバナンス領域のプロジェクトなのか多くが判断し兼ねず、厳密な振り分けは難しい。しかし、国際社会のグッド・ガバナンスに対する支援は益々重視されており、既に確立した援助分野であることは相違ない。その中において問題点や課題も生じる。例えば次の事が言える。

- 法制度の整備や公共管理運営等は、実効性と強制力を伴って運営されることが保障されない限り、開発の促進につながるかの証明は困難である。
- 経済成長そして人間開発とグッド・ガバナンスの間に相関関係があるとは証

明されていない。

- 持続的成長に成功した途上国と失敗した途上国の違いが、ガバナンスの相違によりどのように説明できるのか、また、ガバナンスの要件がどのように発展段階とともに変化するかわ明らかなではない<sup>26</sup>。またガバナンスと民主主義の関連性についての更なる研究が必要である。
- グッド・ガバナンス政策の構成要素はドナー側の視点からのみであり、被援助国側からの更なる議論が必要。また、人権、汚職等は、長年の伝統と習慣等の政治文化に大きく起因するため、途上国の価値観や文化の相違に基づく問題を重要視すべき。
- グッド・ガバナンスを実行できる能力を決定するのは、その国家の構造と性格であり、単なる制度構築の問題ではない<sup>27</sup>。
- 欧米諸国が長期間掛けて構築した政治社会制度を短期間で途上国に移植できるのか疑問<sup>28</sup>。

また、今日ガバナンス支援活動の経験を通じ、また援助の効果の側面からも新たに次のような課題が指摘されている。

- 各ドナーは、それぞれのガバナンス支援の中でも得意分野を独自に行うため、それが半面、被援助国でのプロジェクトの重複や偏り等を招く。
- 例えばフック (Hook) によれば、アメリカの民主化支援プログラム等は、あまり成果は挙がっていないと結論している<sup>29</sup>。その背景には、基本的に外部から政治的コンディショナリティを付した援助政策により、民主的改革を行うことの是非と限界を指摘。
- 国連システムは、グッド・ガバナンスの主要構成要素としての民主化政策を導入する際、個人の政治的権利と民主化は密接に結合しているのは事実であるが、それは個人の経済社会的権利に反映されてこそ意味があるのであり、両者はパッケージとして理解されなければならないという批判もある<sup>30</sup>。
- ガバナンス支援の多くが数値で成果を示すことは難しい。例えば反汚職支援等は公務員の道德改善を目標の一つとしており、数値では表わせない。
- 被援助国に一律にガバナンス全要件を適用するような導入は避けるべき<sup>31</sup>。
- ドナーは自国国益を優先するため、自国優先のガバナンス支援志向になる。
- グッド・ガバナンスの構成要素は非常に広範であり、ともすれば殆どの援助プロジェクトがガバナンスに関与しているとも言わざるを得ない。その中において、ガバナンスの特定部分のみ取り上げて援助の効果と効率性の評価は困難を伴うのは当然。

<sup>26</sup> 下村恭民(1998) 前掲載書 64-66 項。

<sup>27</sup> Leftwich(1993) op, cit., p.108.

<sup>28</sup> 大野泉『世界銀行 開発援助戦略の変革』NTT 出版、10 項。

<sup>29</sup> Hook, Steven (1998) "Building Democracy through Foreign Aid: The Limitation of United States Political Conditionalities, 1992-96," *Democratization*, Vol. 5, No. 3, Autumn, pp. 167-74.

<sup>30</sup> 佐藤秀雄 前掲載論文 26 項。

<sup>31</sup> 同上。67 項。

実際の援助プロジェクトにおいて、例えば人権とガバナンス、教育とガバナンス等、少しでもガバナンス要素があればガバナンスプロジェクトとして分類している傾向にある。例えば UNDP の民主的ガバナンスプロジェクト等は、70%のプロジェクトが目的を達成したと報告している。達成できない 30%の原因としては、(1)当初のプロジェクト計画より更なる時間と努力を有することが判明したため、(2) 政府側による諸決定の遅延のため、(3) 政治社会的危機または自然災害が原因のため、(4) パートナーの貢献度が不十分であるため、(5) 財政難と管理能力の欠如のため<sup>32</sup>を挙げている。

2000 年に入ると、国連総会で採択されたミレニアム開発目標の一つとして途上国に対するガバナンス支援が重要であるとして、そこでは新たな援助概念である民主的ガバナンスへの概念を提唱し、以後ガバナンスと民主的ガバナンスの使い分けがドナーにより異なっている。主要政府機関強化支援における教訓としては、(1) 政治的な関与が大きいため、リスクを伴う、(2) 西洋の価値や判断が被援助国の目標を除外視しないことに注意、(3) 司法改革は、裁判所・警察・刑務所等、密接に相互関連しているため包括的取り組みが必要、(4) 人権支援は、他の国連専門機関を補填する支援が望ましい等が挙げられる。

## 1.2 ドナーのグッド・ガバナンス支援に対する今後の動向

ドナーのグッド・ガバナンスに対する援助政策や有効性、被援助国側にとっての有益性、また問題点とベスト・プラクティス、更には現在使用しているアセスメント・ツールの汎用性等に対するレビューが近年行われている。ここでは、ドナー自身のグッド・ガバナンス支援に対する内部評価について考察する。

### 1.2.1 ガバナンス支援に対するドナーの内部評価

ここでは欧州委員会 (EC) を例に取り上げ考察する。EC は、開発協力におけるガバナンス支援の開発協力における位置付けと、今後のガバナンス支援の在り方を模索するため、2006 年に評価報告書を作成している<sup>33</sup>。そこでは、ガバナンス支援に対する現状と問題点、そして今後の政策と方向性についての分析と勧告を行っている。調査によると以下の通り 6 点の評価結果が出ている<sup>34</sup>。

1. ガバナンス問題を第一の政治的アジェンダとして取り扱い、途上国協力の最優先事項にしたことに対して正しい選択を行った。
--

評価に対するコメント

➡ EC がガバナンス問題を優先的に政治・政策的レベルに持ち出した背景には次の要因

<sup>32</sup> UNDP 執行理事会 (DP/2003/12. p9.)

<sup>33</sup> EU (2006) Thematic Evaluation of the EC Support to Good Governance, Final Report Volume 1, Evaluation for the European Commission

<sup>34</sup> EU Thematic Evaluation of EU Support to Good Governance, 2006)

がある。

- ➡ 途上国側からのガバナンス改善の必要性が出てきたこと。
- ➡ ガバナンスと一般的な開発目的との間に強い関連性が見られるため。（例えばミレニアム開発目標(MDG)における持続可能な開発、民主主義、経済成長の達成等）更には、ガバナンス、紛争予防、平和、安全保障の間の関連性。
- ➡ ECの新たな援助メカニズムの変化（例：より財政分野支援へと傾倒）とドナー間協調の必要性。
- ➡ 他のドナー機関からのグッド・ガバナンス支援に対するプレッシャー。
- ➡ グローバルガバナンス問題の出現。

2. ガバナンス取り組みに対しては相当な進展を遂げた。中でもガバナンスを持続的に改善させるため何が最も効率的アプローチかについて把握することが出来た。

これはガバナンス支援に対する次の変化が背景にある。

- ➡ ガバナンスに対する強力な政策枠組みが徐々に構築されている：ガバナンス支援に対する明確な正当化。地方、国家、地域、グローバルレベルにおけるガバナンス推進の必要性の認識。テーマ別業務ガイドラインの作成等。
- ➡ ガバナンス支援が優先的かつ主流化になりつつある：ガバナンス支援に対する明確な政治的マンデート。ガバナンス関連支援へのコミットメントの増加。他分野（運輸、食糧安全、HIV・AIDS等）異なったセクター内のガバナンス政策構築等。
- ➡ ガバナンス推進のための戦略的アプローチの誕生：単一のガバナンスプロジェクトからセクターアプローチのプログラムへ拡大。需要と供給双方からのガバナンス支援。財政支援への援助のシフト等。
- ➡ ガバナンス推進を政治的かつ政策対話のツールとして活用：国家、地域レベルでのガバナンス問題の対話実施。対話は危機下のみではなく、恒常的に実施。ガバナンス関連の組織的アレンジに対する新たな構造的対話の実施等。
- ➡ 特に財政分野支援における新たな実験的ツールと実務の必要性：将来的なECの開発協力モデルとして財政支援がガバナンスにどのように影響するか検討中。
- ➡ EU内における能力開発の実施：専門家の増員；ガバナンス、人権、民主主義とジェンダーといったテーマ別ユニットの設置。ガバナンス関連のドナーネットワーク参加。ガバナンス問題が評価で利用される等。

3. 一般的なそして地域特有のガバナンス目標達成に対する貢献を行ってきたが、システムチックな変化に対するインパクトは不確実なものである。

評価に対するコメント

- ➡ 今迄のプラスの成果が持続的なものか、また援助対象国・機関・市民社会において

ガバナンス支援文化がシステムチックな変化につながっているかはまだ判明できない。

4. “Change agent” としての役割はまだ明確ではない。

評価に対するコメント

- ➡ ガバナンス分野に対する重要性は認識しているものの、まだその役割と支援価値については試行錯誤中。

5. 本部レベルで決定された政策枠組みと、フィールドでの実質的な実施の間にはまだ大きなギャップが存在するものの、ガバナンス関連においては、このギャップは大幅に縮まっている。

評価に対するコメント

- ➡ ギャップが縮まった例としては、ガバナンスに対する知識と政策枠組み、ガイドライン、経験の利用。オーナーシップの欠落。ガバナンス推進に対する総合的アプローチの欠如。ガバナンスプログラムに対する開発戦略の不明瞭等。

6. 制度的な制限がガバナンス支援に対する効率性と効果を妨げている。

評価に対するコメント

- ➡ 鍵となる戦略目的間におけるミスマッチ（例えば社会的変化に対する長期プロセスとしてのガバナンス支援における EU の優先付け等）と、それに対するインスルーメントの利用、手続きと組織的インセンティブ等。

以上の調査により、EC の教訓として下記を取り上げている。（表 1-1）

表 1- 1：EU ガバナンス支援評価調査による教訓

EC 全般的な政策	ガバナンスに対する意味合い
結合性、補完性（相補性）、調整への更なる焦点。これらは全ての戦略とプロジェクト・ドキュメント分析において鍵となるものである。	幾つかのガバナンスのクラスターにおいて、結合性、補完性、調整問題は特に重要。それは多くの国の様々なアクターと業務することを意味する。
国家の（CSP-国別戦略ペーパーと PRSP-貧困削減戦略ペーパー）への更なる焦点。	国家開発と同様、ガバナンス状況は国の特徴により異なっている。開発戦略におけるガバナンスの役割、そしてそれを他のセクターにリンクさせることは今後更に進めるべきである。
EC 支援においてクロスカッティングイシューを統合させる重要性がある。これらを把握するための多くのチェック・リストが作成されている。	ガバナンスもクロスカッティングイシューとして取り上げられている。しかしそれはジェンダー、能力向上、LRRD(救援、復興、開発のリンク)等、他のクロスカッティングイシューとリンクさせる必要性がある。
開発のプロセスに対する重要性が高まっている。LRRD(救援、復興、開発のリンク)プロセスや災害準備戦略は過去数年重要性を高めている。	多くの場合うまくいかない状況にあるため、ガバナンス構築にとって LRRD に関する討議は最も重要。ガバナンス戦略を作成するにあたり、様々な開発プロセスと異なった政治状況下でのガバナンスの役割は鍵となるイシューである。

アクターの開発プロセスへの参加の重要性（特に開発プロセスのオーナーシップに関して）。	各種多数のアクターや対立関係の可能性を考慮すると、それぞれの能力、役割、スキルを評価し、組織的シナリオを評価することが重要。決定プロセスにおける透明性も重要。
政策と戦略実施に対する支援が必要。この支援はハンドブック、ガイドライン、研修プログラムの開発等。	能力向上戦略はガバナンスにとって鍵となる 이슈。ガバナンス戦略をスムーズに進めるための実用的ガイドライン作成の必要性の他、経験のシェア、特定の研修プログラム開発も重要。
財政支援に対する一層の焦点	既存のインスツルメンツに対する分析の必要性の他、ガバナンスと財政支援間のリンクの改善が重要。

（出所：EU Thematic Evaluation of EU Support to Good Governance, 2006）

以上を踏まえ、評価報告書では、今後のガバナンス支援に対し次の 4 項目に対する提言を行っている。

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 政治、開発、組織レベルといった、全体的に対応できる能力の改善を視野に入れたガバナンス支援枠組みを構築すべき。</li> <li>2. EC のガバナンス支援における“政治的”問題に適切に取り組むための政治的対応能力強化が必要</li> <li>3. 開発への対応能力強化は、広範囲に亘る国や地域コンテキストにおいて、より一層効率的かつ効果的なガバナンス支援に役に立つ。</li> <li>4. 効率的ガバナンス支援の実施は、活動し易い組織環境を構築することにより、組織的対応能力の改善に繋がる。</li> </ol> |
|--|

（出所：EU Thematic Evaluation of EU Support to Good Governance, 2006）

更に、戦略的・業務的なアプローチとして（1）政治的対応能力強化、（2）開発問題対応能力、（3）組織的対応能力の側面から見た提言も行っている。（表 1-2）

表 1- 2：EC のガバナンスに対する戦略的・業務的アプローチに対する提言

分野	具体案
政治的対応能力強化に対する勧告	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ プログラム作成においてガバナンス問題に対する更なる政治的プロファイルを加える。</li> <li>■ 積極的にガバナンス推進をするための EC 代表派遣団に対する明確な政治的マンドートを与える。</li> <li>■ ガバナンスのマルチアクター間対話における EC の能力拡大</li> <li>■ ガバナンス・アセスメントにおける質的改善と政治的分析能力の開発</li> <li>■ EU の対外活動におけるガバナンスの改善</li> </ul>
開発問題対応能力に対する勧告	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ グッドプラクティスの鍵となる原理原則を一貫して適応</li> <li>■ オーナーシップを確実化させるための EC アプローチの能率化</li> <li>■ 需要サイドに対するグッド・ガバナンス支援</li> <li>■ 国及び地域レベルにおける包括的かつ一貫性あるガバナンス戦略の開発と効率的実施の推進</li> <li>■ 持続的なガバナンス改革支援のための長期のドナー間、そしてセクターワイドのアプローチ利用の主流化</li> <li>■ 財政支援をグッド・ガバナンス推進ツールとして強化</li> <li>■ Non-state アクターと地方政府に対する戦略支援の更なる能率化</li> <li>■ ガバナンス支援を最大限のものにするための更なる知識の向上</li> <li>■ 組織制度開発に対する更なる洗礼されたアプローチへの投資</li> <li>■ マルチアクターとの対話、そして途上国自らによるモニタリングを通じた現実的なガバナンス指標の作成</li> </ul>

組織的対応能力に対する勧告	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ガバナンスプロセス、アプローチそしてツールに対する評価への投資</li> <li>■ ガバナンス問題を学ぶにあたり共通した理解と文化の構築</li> <li>■ 新設のガバナンス、人権、民主主義、ジェンダーユニットの効果的活用の確実化</li> <li>■ 研修と専門性の拡大</li> <li>■ 現地の能力構築推進</li> <li>■ EC 代表派遣団の強化</li> <li>■ EU 加盟国他との効率的連携の主流化</li> <li>■ 効果的、効率的かつ持続的なガバナンス支援に対する組織環境全体の改善</li> </ul>
---------------	---

(出所：EU Thematic Evaluation of EU Support to Good Governance, 2006)

この手の大規模なガバナンス支援評価は、他の主要ドナー（UNDP や USAID）ではまだ実施されていない。理由は、活動範囲自体がグローバルなためまとまりがつきにくく、かつ各国レベルで独自に評価活動を行っているためである<sup>35</sup>。

次にドイツ開発協力省による今後のグッド・ガバナンス支援に対する見解をしてみる。同省資料によると、グッド・ガバナンス支援が開発援助に不可欠な要素となっていることを認識した上で、それに対しシステムチックな取り組みが欠けており、次のような戦略とプログラムが必要としている<sup>36</sup>。

- 異なったレベルにおけるガバナンス支援戦略策定の必要性。これは、(1)マクロ、メソ、マイクロレベル、(2)地方、国家、地域レベル、(3)政治的、行政的、市民社会、(4)司法、立法、裁判といった諸要素を組み合わせたアプローチが理想的。
- 社会文化的要素とインフォーマル組織を含めたガバナンス指標と政治的枠組分析そしてインパクトモニタリングが必要。
- アドバイスに対するサービスデリバリーと、アドバイザーのプロファイルの改善。
- ガバナンス支援に対するドナー間の調整強化の必要性。
- 途上国自らが改革を実施する場合に対する他ドナーとの共同出資の必要性<sup>37</sup>。

アジア開発銀行（ADB）のガバナンス支援対策は、別の意味において興味深い。ADB は国別ガバナンス・アセスメントやガバナンス・リスク・アセスメント等、国別、プロジェクト別に作成している。但し、十分には活用されていないとの報告がある。また、セクター別のガバナンスと汚職の機会に対するよりフレキシブルな長期の組織的開発アレンジメントが必要としている<sup>38</sup>。この他、ガバナンス（透明性向上や財務管理制度構築等）プロジェクト数は増加しているものの、そのインパクトはプロジェクト成果を計るモニタリングと評価制度機能が弱いため評価できないとしている。また、ガバナンスや反汚職行動計画は、全般的には途上国のガバナンス・プロファイルを向上させるために成功してきたものの、

<sup>35</sup> UNDP（オスロ事務所）及びUSAID（アゼルバイジャン事務所）職員との聞き取り調査に基づく。

<sup>36</sup> ドイツ経済協力開発省（2002）GTZ 調査した際の資料に基づく。

<sup>37</sup> 同上。

<sup>38</sup> ADB（2006）Second Governance and Anti-corruption Action Plan, ADB 尚、ガバナンスアセスメント及びガバナンスリスク・アセスメントに関しては、下記ペーパーを参考願いたい。ADB（2006）Improving Governance and Fighting Corruption: Implementing the Governance and Anticorruption Policy of ADB, Feb.P5.

(1) 野心的な計画、(2) ADB 内部の不明瞭なオーナーシップ、(3) 資金不足が実施の障害になっているとしている<sup>39</sup>。この他、今回の調査で次のようなことが判明した。

- ドナーの有するガバナンス専門家について：ドナーは、ガバナンス専門家と称する職員やコンサルタントを数多く抱えており、例えば、GTZ は 40 名以上、DFID は 200 名以上、USAID は 350 名以上いるとされる（本部とフィールドレベルで）<sup>40</sup>。その分野は反汚職、法整備、公共財政管理、財務管理、地方分権等とガバナンス分野であるものの、職種的には全く異なる内容であることが分かる。また ADB の報告書によれば、被援助国側はガバナンス支援に対する不適切とコンサルタントの過剰利用に対し批判的になっていると報告している<sup>41</sup>。
- ドナー側スタッフに対する能力向上：ガバナンスに関する知識や経験の共有等、ドナー側のスタッフの能力向上の必要性が問われている。政府職員や市民社会を対象としたドナーによるガバナンス研修は、ガバナンス支援プロジェクトの名の下、数多く実施されているものの、主要ドナーはそれを担当するドナー側の職員やローカルスタッフを対象とした研修プログラムは殆ど行われていない。
- 国別ガバナンス・アセスメントやリスク・アセスメントの利用：ADB 等は国別ガバナンス・アセスメントやリスク・アセスメントを作成しているものの、それがガバナンス支援全体に反映されるような利用方法はしていない。
- ガバナンス支援に対する見直しの必要性：ガバナンスのみを対象とした援助体制の見直しはとりわけ行っていないものの、その必要性は認識している<sup>42</sup>。
- 市民社会に対するドナーのアプローチ：反汚職支援プロジェクト等、ドナーと政府間の関係においてセンシティブな支援は、その活動を市民社会に丸投げし、ドナーは極力政府との距離を置くといった傾向が多く見受けられる。

このように、主要ドナーがガバナンス支援に対する重要性とそれを主流化する必要性に対し十分な認識を持っていることが分かる。上記評価報告及び主要ドナーの聞き取り調査では次の事が明確になった。

- 主要ドナーはグッド・ガバナンス支援に対する更なる重要性をアピールしている。
- 途上国側からもグッド・ガバナンス改善の必要性が出てきている。
- 各ドナーがグッド・ガバナンス支援政策を明確にしているため、それが互いのドナーにとって刺激になり更なるガバナンス支援重視と主流化の方向性にある。
- ガバナンス支援手法が変わりつつある。（単一のプロジェクトからセクターアプローチのプログラムへ、またよりクロスカッティングイシューとリンクさせている）
- ドナー側のガバナンス支援に関与する職員や内部関係者の能力構築が必要との認識

<sup>39</sup> ADB 同上。

<sup>40</sup> ドナーの聞き取り調査に基づく。

<sup>41</sup> ADB 同上。

<sup>42</sup> 例えば USAID アゼルバイジャンの民主主義ガバナンスユニット、UNDP アルメニア事務所職員はガバナンス支援に対する見直しの必要性を説いていた。（聞き取り調査による）

をしている。

他方、前セクション(国際社会のグッド・ガバナンス支援に対する分析と問題点)以外にも次のような問題点が指摘される。

- ガバナンスに対する定義が広範であり、かつ更に定義枠を広げているドナーもあり、ともすれば援助の大部分がガバナンスコンポーネントを有してしまう<sup>43</sup>。
- もともとガバナンス支援は政治的要因が多く、ドナーの介入を躊躇させてきた背景がある。今日に至っても援助の政治的介入には難色を示すドナーもまだ存在する。(例えば反汚職支援等)
- ドナー間のガバナンス支援に対する調整が不備。
- ドナーのガバナンス支援に対する内部制度的問題が現場レベルでの実施段階で妨げになっている。

### 1.3 ガバナンス・アセスメントツールに関する考察

各国や地域の政府の効率性、汚職レベル、法律執行レベル、市民社会の自由度等、いわゆるガバナンスの現状や開発状態を把握・評価するアセスメント・ツールが数多く開発されている。例えば、世界銀行インスティテュート(WBI)のガバナンス・インデックス、トランスペアレンシ・インターナショナルの汚職認識度指数、フリードムハウスの指数をはじめ様々なツールが世界中で活用されており、関連指標は今日優に100種類を超えているとされる。一般に、ガバナンス・アセスメントには大別して、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通りがある<sup>44</sup>。その他、ガバナンスの状況を把握するためのツールとして次のアプローチがある。それらは、(1)ガバナンス分析、(2)ガバナンス・アセスメント、(3)ガバナンス診断、(4)ガバナンス・ベンチマーキング、(5)ガバナンス評価、(6)ガバナンス実績表、(7)ガバナンス指標、(8)ガバナンス測定、(9)ガバナンス・モニタリング、(10)ガバナンス測定、(11)ガバナンス・プロファイル、(12)ガバナンス・パフォーマンス測定、(13)ガバナンス・スコアカード、(14)ガバナンス調査である<sup>45</sup>。

但し現状は、ガバナンスが極めて複合的要素から成り立っているため、指標ごとのアプローチも異なり、統一されたかつ国際的に認知されたツールはまだない。従ってドナーが共有して利用するツールはなく、アセスメントの重複や、その精巧性や適格性についてもまだ更なる分析が必要である。2009年3月、OECD/DAC ガバナンス・ネットワーク(GOVNET)は、Donor Approaches to Governance Assessment (ガバナンス・アセス

<sup>43</sup> 例えばEUは2003年に新たなガバナンス定義を設定しており、そこではガバナンスに対し人権、民主主義、法により支配、市民社会と地方分権等の要素も含めた拡大解釈をしている。

<sup>44</sup> 国際協力事業団(JICA) ([http://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/archives/jica/field/pdf/200411\\_gov\\_04.pdf#search='JICA ガバナンス・アセスメント'](http://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/archives/jica/field/pdf/200411_gov_04.pdf#search='JICA%20ガバナンス%20アセスメント'))

<sup>45</sup> EU (2006) Thematic Evaluation of the EC Support to Good Governance, Final Report Volume 1, Evaluation for the European Commission同上。

メントに対するドナーのアプローチ) 報告書を公表した。そこでは、主要ドナーのガバナンス・アセスメントの利用状況について調査しており、次の 10 項目の調査結果を出している。

- 各ドナーには各自のアセスメント実施に対する強いインセンティブがある
- ドナー間の調整の下実施されたアセスメント例は殆どない
- ガバナンスに対する多岐に及ぶ定義とアセスメント・ツールの多様性が指摘。調査では、45 の一般的なアセスメント手法が存在し、多くの内容が重複している
- 途上国自身によるガバナンス分析に対しドナーは支援を検討
- ドナーは単一、そして統一されたアセスメント・ツール開発に対しては興味なく、異なった目的を 適応させる的確なツールをスコープに入れている
- アセスメント分野におけるドナー間の共同作業そして更なる協調の場は多々ある
- アセスメントに対する透明性が問題視されており、アセスメント結果に対する情報開示は事前に注意深く行なう必要がある
- 汚職や脆弱なガバナンスに対するドナーの一貫した対応を改善するためには、共同アセスメントが潜在的な可能性を有する
- 2008 年の Accra Agenda for Action 会議では、援助の予測性と国家制度と能力開発の利用に対する高い質のガバナンス・アセスメントが新たなプレミアムとして誕生するかもしれない。
- 国レベルのガバナンスの質に対する国際的インパクトへはあまり注意が注がれていない。

(出所：OECD(DAC) GOVNET 2009)

この調査結果に伴い、DAC はガバナンス・アセスメントに対する次の原則を設けた。

- 対象国内におけるガバナンス・アセスメントの構築と強化
- アセスメント・ツールとプロセスの選択において明確な目的の決定
- 異なったエントリーポイントと展望からのガバナンスのアセスメントを実施
- アセスメントの目的が対話とガバナンス改革の場合、国レベルでのアセスメントの協調を実施
- 特別な理由がない限りにおいてアセスメントの結果は国民に周知する<sup>46</sup>。

これはあくまでも調査のみで留まっているため、将来の行動計画や政策的ツールとしてどの程度活用されるかは不明である。但し、グッド・ガバナンスの主流化に伴い、援助対象国のガバナンス・レベルを把握し、適切なアドバイスと援助政策の策定、そして支援後の成果を評価するためにも、例えば人間開発レベルを評価する人間開発指数 (Human Development Index) のような、国際的合意と支持を得たアセスメント・ツールが近い将来には必要であろう。

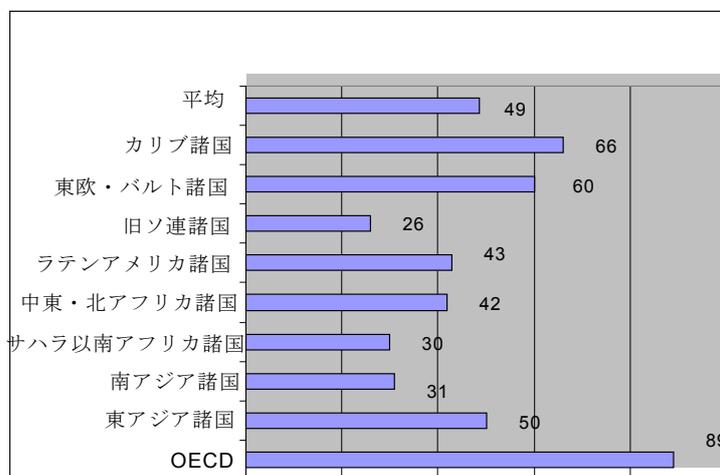
<sup>46</sup> DAC (GOVNET) (2009) Donor Approaches to Governance Assessment  
([www.oecd.org/dac/governance/govassessment](http://www.oecd.org/dac/governance/govassessment))

## 2. 体制移行国のガバナンスと主要ドナーによるガバナンス支援

### 2.1 地域別に見るグッド・ガバナンス概観

各国、地域によるグッド・ガバナンスの事情やレベル、そしてそのメカニズムは、経済・社会・文化・諸制度等背景により異なり、それに応じて取り組むべき課題も異なる。ここでは、まずグッド・ガバナンス状況を地域別に概観した後、体制移行国（グルジア、アルメニア、アゼルバイジャンといった南コーカサス地域）のグッド・ガバナンスとドナーのガバナンス支援体制について分析する。

図 2- 1: 地域別ガバナンス指標 (%)



今日、国や地域のガバナンス・レベルを評価する際のツールとして、政府の効率性、政治的安定度、民主主義度、汚職認識度、法の支配、市民社会・メディアの自由度等があり、利用する目的毎に使い分けしている。ここではガバナンスを包括的に捉えるといった意味で世界銀行インスティテュート（WBI）のガバナンス指標を用いる。同指標は、

グッド・ガバナンスを政治、経済、制度の面から捉え、（1）国民の声（発言）と説明責任、（2）政治的安定性、（3）政府の有効性、（4）政府の諸規則の質、（5）法による支配、そして（6）汚職の抑制に分類し、各国・地域のレベルを指標化している<sup>47</sup>。それを基に地域別（東アジア、南アジア、旧ソ連、東欧・バルト諸国、中東・北部アフリカ、サブサハラアフリカ、ラテンアメリカ、カリブ諸国）に捉えると、ガバナンスのレベルとしてはそれぞれ以下の特徴があると言える。（図 2-1、表 2-1）

<sup>47</sup>World Bank Institute (2009) Governance Indicators (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>)

各項目の説明としては次の通り。（1）国民の声と説明責任-国民の自由かつ公正な選挙といった政治参加、結社そして報道の自由があるか否か。（2）政治的安定性-国内で発生する暴動やテロ等、制度化されていない、あるいは暴力的手段等により政府の安定性が揺るがされたり転覆される可能性がどの程度あるか。（3）政府の有効性-行政サービスの質、政治的圧力からの自立度、政府政策策定・実施の信頼度、政府による改革へのコミットメント。

（4）政府の諸規則の質-民間部門の開発を促進するような政策や規制を策定実施能力があるか。（5）法による支配-公共政策に携わる者が社会の法にどれだけ信頼を置いて順守しているか。特に契約の履行、警察、裁判所の質、犯罪・暴力の可能性。（6）汚職の抑制-その国の権威・権力が一部の個人的な利益のために行使される度合い。

- 8 地域の内、全般的にガバナンス・レベルが最も低いのは旧ソビエト連邦諸国であり、次いでサブサハラアフリカ、南アジア、中近東・北アフリカ地域の順となっている。
- 反面、東欧・バルト諸国とカリブ諸国は平均値より高く、東アジア地域より高い。
- カリブ諸国は、全般的にガバナンス・レベルが高く、ガバナンス項目の中では、法による支配と規則規制の質部分が他項目に比べ低くなっている。
- 東欧・バルト諸国は、法による支配、政治の不安定が低い指数を示している。
- 東アジア諸国は規則規制の質そして汚職の抑制部分が低い指数を示している。
- ラテンアメリカ諸国は、法の支配と政治的な安定性部分で低い指数を示している。
- 中近東・北アフリカ諸国そして南アジア諸国は、国民の声（発言権）と説明責任、そして政治の安定性の部分で低い指数を示している。
- サブサハラ諸国では政府の効率性、規則規制の質、法の支配が低数値を示している。
- 最もガバナンス・レベルが低い旧ソ連地域では、汚職の抑制が一番低く、次いで法による支配と国民の声（発言権）と説明責任となっている。

表 2- 1：地域別に見るガバナンス項目と指標

Governance Items	OECD	East Asia	South Asia	Sub Sahara Africa	M. East & North Africa	Latin America	Former USSR	East Europe & Baltics	Caribbean	Average
1 Voice and Accountability	91	49	28	33	24	52	21	64	68	48
2 Political Stability	81	60	19	34	36	37	33	55	67	47
3 Government Effectiveness	89	48	37	27	45	44	27	62	68	50
4 Regulatory Quality	91	45	31	28	45	46	30	68	65	50
5 Rule of Law	90	55	38	28	50	34	21	54	64	48
6 Control of Corruption	91	45	34	31	51	44	21	57	68	49
Average (%)	89	50	31	30	42	43	26	60	66	49

(出所：WBI ガバナンス指標を基に作成)

下表は、各地域において取り分け低い数値を出しているガバナンスの 3 分野をまとめた表である。各地域によりガバナンス・レベルの低い分野が異なっていることが分かる。例えば、旧ソ連諸国では国民の声（発言）と説明責任、法の支配そして汚職の抑制の数値が他に比べ低く、サハラ以南アフリカ地域では、政府の有効性、政府の規則そして法の支配の分野が低い。全世界的にみれば、政治的な安定と法による支配がグッド・ガバナンス要素の中で全般的にも最も低い数値を出しており、続いて汚職の抑制と諸規則の質となっている。（表 2-2）

表 2- 2：地域内でガバナンス・レベルが最も低い数値（3 分野選択）

	国民の声と説明責任	政治的な安定	政府の有効性	諸規則の質	法による支配	汚職の抑制
カリブ諸国		x		x	x	
東欧・バルト諸国		x			x	x
東アジア			x	x		x
ラテンアメリカ		x			x	x
中近東・北部アフリカ	x	x	x			

南アジア	x	x		x		
サハラ以南アフリカ			x	x	x	
旧ソ連	x				x	x
合計	3地域	5地域	3地域	4地域	5地域	4地域

(出所：WBI ガバナンス指標に基づき筆者作成)

次に旧ソ連諸国のみを取り上げたガバナンス指標を見てみる。表 2-3 によると、政府の諸規則の質、法による支配、汚職の抑制に関してはグルジアが地域内では一番高く、反面、同分野でトルクメニスタンが一番低い数値を示している。政治の安定性についてはカザフスタンが一番高く、反面グルジアが低い指標を示していることがわかる。また、国民の声（発言権）と説明責任に関してはウクライナが一番高い。

表 2- 3: 旧ソ連諸国を対象としたガバナンス指標（灰色は南コーカサス諸国）

	国民の声と説明責任		政治の安定性		政府の有効性		諸規則の質		法による支配		汚職の抑制	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
アルメニア	28.8	-0.66	44.5	0.01	52.6	-0.07	61.8	-0.32	42.6	-0.36	34.8	-0.54
アゼルバイジャン	13.5	-1.23	28.7	-0.48	30.8	-0.64	42.5	-0.32	25.4	-0.76	14	-1
ベラルーシ	7.2	-1.6	60.8	0.45	11.8	-1.11	10.1	-1.24	16.7	-1	23.7	-0.79
グルジア	40.4	-0.25	16.3	-1	61.6	0.18	68.6	0.59	44	-0.34	50.7	-0.23
カザフスタン	18.8	-1.01	64.1	0.51	38.9	-0.47	39.6	-0.37	23.9	-0.78	16.4	-0.95
キルギスタン	26.4	-0.72	22.5	-0.68	26.5	-0.7	42	-0.32	8.1	-1.26	13	-1.06
モルドバ	38.9	-0.27	32.1	-0.38	23.7	-0.76	47.8	-0.2	40.7	-0.46	30.9	-0.64
ロシア	21.6	-0.97	23.9	-0.62	45	-0.32	31.4	-0.56	19.6	-0.91	15.5	-0.98
タジキスタン	10.1	-1.32	21.1	-0.74	16.6	-0.88	16.4	-0.97	12.4	-1.12	14.5	-0.99
トルクメニスタン	1.4	-2.06	53.1	0.23	10.9	-1.16	2.4	-2.03	7.2	-1.3	4.8	-1.34
ウクライナ	47.1	-0.03	44	-0.01	32.7	-0.6	39.1	-0.39	31.1	-0.62	28	-0.72
ウズベキスタン	1.9	-1.9	18.2	-0.91	27	-0.68	5.8	-1.41	10	-1.18	11.1	-1.08

A:パーセンテージランキング（数値が高ければガバナンス・レベルは高い）

B:ガバナンススコア（-2.5～+2.5）（スコアが高ければガバナンス・レベルは高い）

次に別の指標を基にガバナンス・レベルを比較してみる。途上国の多くでは、起業の際、必要以上の政府の諸手続きや日数を要し、中には事業許可のため公務員から賄賂を請求されることが多々ある。これは政府の諸規則の質的問題でもあり、政府の有効性にも関係してくる。表 2-4 は、世界銀行と国際金融公社（IFC）による”Doing Business 2010”報告書で、国内ビジネスを行う際の環境を国別ランキング示したものである。これは、183 カ国で事業実施に当たり必要な許認可数、経費、日数、人件費、権利等々を比較し国別にランク付けしたものである。灰色でマークしている部分が中央アジア・コーカサス諸国となっている。これを見るとグルジア以外は中位から下位に位置付けされていることが分かる。

表 2- 4: 事業環境ランキング (183 か国中旧ソ連諸国を中心に選択)

国名	総合ランク	起業時	建設許可	労働者雇用	資産登録	融資確保	投資家保護	納税	対外貿易	契約順守	事業清算
シンガポール	1	4	2	1	16	4	2	5	1	13	2
ニュージーランド	2	1	5	15	3	4	1	9	26	10	17
香港	3	18	1	6	75	4	3	3	2	3	13
米国	4	8	25	1	12	4	5	61	18	8	15
英国	5	16	16	35	23	2	10	16	16	23	9
グルジア	11	5	7	9	2	30	41	64	30	41	95
日本	15	91	45	40	54	15	16	123	17	20	1
スウェーデン	18	43	19	117	20	71	57	42	7	51	18
韓国	19	53	23	150	71	15	73	49	8	5	12
ドイツ	25	84	18	158	57	15	93	71	14	7	35
フランス	31	22	17	155	159	43	73	59	25	6	42
アゼルバイジャン	38	17	158	33	9	15	20	108	177	26	84
キルギスタン	41	14	40	47	19	15	12	156	154	54	140
スロバキア	42	66	56	81	11	15	109	120	113	61	39
アルメニア	43	21	72	62	5	43	93	153	102	62	49
スペイン	62	146	53	157	48	43	93	78	59	52	19
カザフ	63	82	143	38	31	43	57	52	182	34	54
ポーランド	72	117	164	76	88	15	41	151	42	75	85
トルコ	73	56	133	145	36	71	57	75	67	27	121
チェコ	74	113	76	25	62	43	93	121	53	82	116
イタリア	78	75	85	99	98	87	57	135	50	156	29
中国	89	151	180	140	32	61	93	130	44	18	65
ウルグアイ	114	132	140	64	165	43	93	159	131	96	46
ロシア	120	106	182	109	45	87	93	103	162	19	92
インドネシア	122	161	61	149	95	113	41	126	45	146	142
ブラジル	129	126	113	138	120	87	73	150	100	100	131
イラン	137	48	141	137	153	113	165	117	134	53	109
ウクライナ	142	134	181	83	141	30	109	181	139	43	145
フィリピン	144	162	111	115	102	127	132	135	68	118	153
ウズベキスタン	150	92	142	95	133	135	119	178	174	44	125
タジキスタン	152	143	177	143	78	167	73	162	179	39	100
イラク	153	175	94	59	53	167	119	53	180	139	183
アフガニスタン	160	23	149	69	164	127	183	55	183	164	183
中央アフリカ	183	159	147	144	138	135	132	179	181	171	183

(出所：世界銀行 Doing Business 2010)

## 2.2 南コーカサス地域 3 カ国におけるガバナンス問題とドナーのガバナンス支援

ここでは、南コーカサス地域に焦点をあて、グルジア、アルメニア、アゼルバイジャン 3 カ国のガバナンス状況とドナーの支援の特徴について比較検討してみる。次章でグルジアにおけるグッド・ガバナンス政策と改革についての詳細を説明するため、本セクションでは概観程度に留める。別添資料 1 は、アルメニアとアゼルバイジャンの概要と開発課題を説明したものである。またグルジアに関してはセクション 2.3 を参考願いたい。

### 【経済指標と人間開発指標に基づく比較】

表 2-5 は、人口、一人当たりの GDP、経済成長率、失業率、人間開発指数（「1 人当たりの GDP」と「平均寿命」と「教育」という 3 つの指標の合成指数）、そして人口に占める貧

困層の割合を比較したものである。このデータからするとアルメニアは、高い経済成長率を維持しているものの、失業率と貧困層の割合が非常に高く、グルジアは、貧困層の割合が54%と3カ国中一番高く、経済成長率は一番低いことが分かる。アゼルバイジャンは、世界で2番目に高い経済成長率を遂げており、失業率も0.8%と非常に低くなっている一方で国民の半数近くが貧困層であるとしており不思議な結果となっている。3カ国とも人間開発指数は然程差がなく、中位途上国に位置付けされている。ここから推測出来ることは、3カ国に関しては経済成長・失業率と貧困層の割合における相関関係はあまり見られない。また、前表で見てきたガバナンス・レベルとの因果関係も不明である。

表2-5：経済指標と人間開発指標等に基づく3カ国の比較

分野	アルメニア	グルジア	アゼルバイジャン
人口*1	323万人	426万人	883万人
一人当たりのGDP(2008年)*2	\$5,272	\$4,957	\$8,620
経済成長率*3	9.4% (214対象国、 地域中9位)	6.7% (214対象国、 地域中21位)	11.6% (214対象国、 地域中2位)
失業率*4	60% (2009年7月)	13.6% (2006年)	0.8% (2008年)
人間開発指数(2008年度：179カ国中の順位)*5	83位	93位	97位
人口に占める貧困層率*6	50.9% (2006年)	54.6% (2006年)	49.6% (2005年)

(出所：\*1：Department of Economic and Social Affairs Population Division (2009))

#### 【ガバナンス統計に基づく比較】

ここでは、1996年から2008年までのガバナンス分野における進展状況を比較してみる。一貫性を保つためここでもWBIのガバナンス指標に基づき、ガバナンスのレベルを(1)国民の声(発言)と説明責任、(2)政治的安定性、(3)政府の有効性、(4)政府の諸規則の質、(5)法による支配、そして(6)汚職の抑制に分類し比較してみる。各国のガバナンス・レベルを比較したチャートは別添資料2を参照願いたい。その結果、3カ国のガバナンス・レベルと今迄の推移として次の事が言える。(表2-6)

表2-6：3カ国におけるガバナンス状況の比較(WBIガバナンス指標に基づく)

国名	ガバナンス・レベル
全般的なガバナンス・レベルの推移	グルジア、アルメニア、アゼルバイジャンの全般的なガバナンス・レベルは1996年と比較して高くなっている。中でもグルジアは大幅なガバナンス向上を達成している。反面、アゼルバイジャンは向上レベルは少ない。3カ国とも政府の諸制度の質分野で一番高い指標を示しており、続いて政府の効率性に対する分野が高い。一方で、国民の声(発言)と説明責任に関しては3カ国とも低いレベルにある。汚職の抑制に関してはグルジア、そして政府の諸制度の質に関してはアルメニアが飛躍的成長を遂げていることがわかる。
グルジア	政治的安定以外は全般的に飛躍的な向上が見られる。2008年の時点では、政府の諸規則の質の部分が一番高いレベルを示しており、続いて政府の有効性、汚職の抑制となっている。政治的安定については、1996年と同じレベルとなっている。特に汚職の抑制

	についての改善は顕著で、1996 年度ではアルメニア、アゼルバイジャンより低いレベルであったものの一気に伸びていることが分かる。また政府の諸規則の質部分でも大きな改善が見られる。政治的安定の部分以外は、全てグルジアが一番高い指標を示している。
アルメニア	2008 年時点でのガバナンス・レベルの中においては、政府の諸規則の質が一番高いレベルを示している。これは 1996 年時では他のガバナンス分野の中でも一番低いレベルであり、大幅な改善が見られる。1996 年と 2008 年を比較すると、政府の諸規制の質と政府の有効性に対しては大幅な改善がある。国民の声（発言権）と説明責任、そして法による支配に関しては改善されているものの、あまり変化は見られない。汚職の抑制に対してはある程度の改善が見られる。政治的安定に関しては 1996 年より低いレベルになっているものの、グルジアとアゼルバイジャンより高い指標を示している。
アゼルバイジャン	グルジア、アルメニアと比較して全般的にガバナンス・レベルは低い。2008 年時点でのガバナンス・レベルの中においては、政府の諸規制の質が一番高く、二番目に政府の有効性となっている。但しこれはグルジア、アルメニアより低い数値である。国民の声（発言権）、汚職の抑制については、1996 年よりあまり改善は見られておらず相変わらず低レベルに位置しており、特に前者は 1996 年のレベルより低くなっている。一番改善された部分は政府の諸規制の質である。

(出所：WBI ガバナンス指標に基づき作成)

### 【グッド・ガバナンスに対する政府の政策と戦略に基づく比較】

下記表は 3 カ国のグッド・ガバナンスに対する政府の政策について比較したものである。3 カ国とも、グッド・ガバナンス推進には、制度改革と反汚職取り組みの必要性を強調していることがわかる。（表 2-7）

表 2-7：政府のグッド・ガバナンス政策

グルジア	アルメニア	アゼルバイジャン
(1) 反汚職枠組み： - 反汚職取り組みの改革プロセスにおける主流化 (2) 法規制環境取り組み： - 資産権・法による支配の強化 - コーポレート・ガバナンス基準の改善 - 諸規則による負担の削減と国家の経済活動における制限と最小限の関与 (3) 公共財政管理： - 資金・行政管理の移動 - 戦略的な中期公共支出管理の策定 (4) 行政改革： - 省庁内規模の見直し、実力主義に基づく採用と昇進、職員のインセンティブ改善 - 公共業務に対する協議及び報告メカニズムの改善 (5) 地方分権化： - 責任、歳入、自治問題に対する地方政府への一層の権限移譲  (Data based on EDPRP, EDD and ADB Report 他)	政府システムの近代化（すべてにおける公共ガバナンス制度改善と反汚職政策の一貫した実施、国民の政府決定プロセスへの参加、国民の社会パートナーシップ・介入・参加の構築等含む） （貧困削減戦略ペーパー2008）	汚職削減と内閣改造や支出抑制といったガバナンス。  (State Programme on Poverty Reduction and Sustainable Development, 2006-15)

表 2-8 は、民主的ガバナンス、地方における民主ガバナンス、汚職、市民社会、選挙プロセス、そして司法の独立といったガバナンス項目を取り上げ、それぞれの国の現状について簡単にまとめた。

表 2-8：分野別ガバナンス進展状況

分野	グルジア	アルメニア	アゼルバイジャン
民主的ガバナンス	サーカシヴィリ大統領の強いリーダーシップの下、2003 年より様々な分野の民主的ガバナンス改革が実施されている。司法改革以外のガバナンス改革は成果が出ているとされ、世界銀行等は No.1 Reformer と称賛。	脆弱な法による支配体制。ガバナンス改善の法的枠組みは強化されつつものの、説明責任のある政治システムと権限の間のバランス化が欠如。	高い経済成長のため、政治と経済の安定性が保たれている。野党の勢力が弱い。大統領と議会間の権限のバランスが欠如。
汚職	汚職レベルは過去 6 年間で劇的に少なくなっており、国民の汚職問題に対する不満も減少。機構改革、税制改革、規制緩和等で間接的に汚職の機会を減らすことにも成功。また公務員の賃金アップも実施。一方、政府調達や政治汚職はまだあるとの批判もある。	汚職問題はアルメニアの政治経済開発に大きな障害となっている。2006 年に承認されるはずであった反汚職戦略は 2009 年 10 月現在保留となっている。2008 年 7 月に行われた調査では、97%の国民が政治的リーダーの汚職は深刻もしくは非常に深刻であると回答している。	汚職問題は国の主たる問題。監査機能は弱く、汚職調査に関しては政治的横やりが入る。2005 年には政府は反汚職委員会を設置したものの形式的なものに過ぎず実質的には機能していない。反汚職政策や行動計画はまだ採択されていない。国民の政府の汚職問題への不満は大。
市民社会の役割	法整備や政府の政策イシューに市民社会が関与する機会が増大。政府側も市民社会の重要性を認識。2004 年には言論の自由に関する法律が採択される。市民社会に対する減税政策策定。一部では政府がプレスを利用しているとの批判も。	徐々に活動的となっているものの、市民社会の恒常的な活動資金不足状態、かつドナーに全面的に依存。政府との関係は以前より良好なもの、政府側が市民社会の発言権拡大に難色を示す傾向。3300 団体が市民社会として登録。	市民社会の登録、税制、資金問題が存在。政府の市民社会と宗教団体に対する圧力は増加の傾向。また法律や政策環境は過去数年あまり変化なし。政府は 2009 年 6 月に市民社会の活動を制限する法律を草案、但し国際社会による反対により中止。
選挙プロセス	過去 5 年間で 4 回の選挙が実施されたが、その都度選挙における公平性と透明性が確保されているとしている。要因は、中央選挙委員会の包括的な見直し、国内の正確な投票者リスト作成、透明性ある政党に対する選挙資金援助制度とメディア（テレビ等）でのアピールの機会等。	2007 年の国会選挙では前回よりも改善されているとしている。ただ政治とビジネス間の癒着が問題視されている。投票票作成、集計作業にはまだ問題あり。100 以上の政党が存在。	過去数年間、選挙関係における政策環境については変化なし。政党に関する法律策定準備を開始。
司法の独立	まだ弱いとされる。国民の司法に対する信頼は低い。司法改革を推進中。	2005 年の憲法改正に伴い司法改革を推進。司法局、特別裁判所等新たな新機関が設立。最高裁判所の責任機	司法は大きな権限を維持。不規則な裁判実施。ハイプロファイルの裁判に対するメディアのアクセスの制

		能の改善等行われているものの、司法の独立はグルジア、アゼルバイジャン同様問題視されている。	限。
--	--	---	----

(出所：フリーダムハウス、聞き取り調査他)

### 2.3 主要ドナーによる南コーカサス地域に対する開発援助

ここでは、主要ドナーによる南コーカサス地域に対する支援活動について概観する。表2-9と2-10は、3カ国に対するドナーによるODA 拠出に対するデータである。

表2-9：3カ国に対するドナーのODA 拠出状況（2005～2007年）

	2005年	2006年	2007年
グルジア	309百万米ドル (Net) 二国間援助率 (67%) 国内所得に対する実質ODA率 (4.8%) 民間資金の流れ (-32百万米ドル (Net))	360百万米ドル (Net) 二国間援助率 (62%) 国内所得に対する実質ODA率 (4.5%) 民間資金の流れ (177百万米ドル (Net))	382百万米ドル (Net) 二国間援助率 (67%) 国内所得に対する実質ODA率 (3.7%) 民間資金の流れ (166百万米ドル (Net))
アルメニア	193百万米ドル (Net) 二国間援助率 (77%) 国内所得に対する実質ODA率 (3.8%) 民間資金の流れ (54百万米ドル (Net))	213百万米ドル (Net) 二国間援助率 (64%) 国内所得に対する実質ODA率 (3.2%) 民間資金の流れ (133百万米ドル (Net))	352百万米ドル (Net) 二国間援助率 (66%) 国内所得に対する実質ODA率 (3.7%) 民間資金の流れ (155百万米ドル (Net))
アゼルバイジャン	225百万米ドル (Net) 二国間援助率 (61%) 国内所得に対する実質ODA率 (1.9%) 民間資金の流れ (1,193百万米ドル (Net))	206百万米ドル (Net) 二国間援助率 (64%) 国内所得に対する実質ODA率 (1.1%) 民間資金の流れ (1,555百万米ドル (Net))	225百万米ドル (Net) 二国間援助率 (68%) 国内所得に対する実質ODA率 (0.9%) 民間資金の流れ (2,535百万米ドル (Net))

(出所：DAC/OECD)

表2-10：ODA 拠出上位10カ国リスト：2006～2007年度平均（単位：百万米ドル）

グルジア		アルメニア		アゼルバイジャン	
米国	(95)	IDA	(78)	IDA	(59)
IDA	(78)	米国	(74)	米国	(53)
ドイツ	(44)	日本	(46)	トルコ	(37)
IMF	(42)	EC	(21)	ドイツ	(19)
EC	(42)	ドイツ	(20)	EC	(14)
オーストリア	(28)	フランス	(11)	フランス	(10)
スウェーデン	(10)	IMF	(10)	AsDF	(9)
オランダ	(9)	英国	(8)	日本	(8)
日本	(9)	オランダ	(7)	アラブ	(7)
トルコ	(9)	アラブ	(6)	ノルウェー	(5)

(出所：DAC/OECD)

### 2.3.1 日本のODA援助に対する考え方と実績状況（中央アジア・コーカサス地域）

中央アジアおよびコーカサス地域は、ソ連崩壊後の新たな国際情勢の下、ロシア、中国、南アジア、中東に隣接するという地政学上の要衝にあり、石油、天然ガス、ウラン、レアメタル等の資源を豊富に埋蔵、産出することから、日本にとっても資源・エネルギー外交の観点を含め非常に重要な地域。また、経済・社会インフラについては、ソ連時代に整備されたものの、その後の老朽化が目立っている。日本はこうした重要性を考慮し、中長期的には同地域において、人権、民主主義、市場経済、法の支配といった基本的価値が定着することを期待しつつ、同地域の長期的安定および持続的発展のための各国の国づくりを支援している。

我が国の中央アジア・コーカサス地域に対する2007年の二国間政府開発援助は、約2億2,815万ドルで、二国間援助全体に占める割合は約3.9%。この地域においても旧ソ連諸国が共通に抱える課題として、計画経済体制から市場経済体制への移行のための人材育成、保健医療等社会セクターの再構築、経済発展のためのインフラ整備が挙げられる。カスピ海のアゼルバイジャン沿岸には、日本企業も権益を有し、世界有数規模を誇る油田が存在する。また、これらの油田から輸送される原油はパイプラインを通じて、この地域内を通過している。同地域の安定化と経済発展は、国際エネルギー市場安定と日本のエネルギー資源確保のためにも重要である。我が国は、同地域の所得向上や公共サービスの改善のため、中小企業振興、保健医療や水分野に対して、専門家派遣や研修等を通じた支援を行っている。また、アルメニアにおいて、ガスタービン価格等の高騰を理由とする事業費の増加に対応するため、火力発電所建設計画への追加円借款の供与を行った。グルジアでは国土のデジタル地図作成に協力し、アゼルバイジャンでは緊急医療機材の整備のための協力も実施している<sup>48</sup>。

#### 【グルジア ODA に対する考え方】

意義	グルジアは、ソ連邦崩壊後の新たな自由主義国家であり、また、同国の民主化、市場経済化政策は、ODA 大綱の基本方針の一つである「開発途上国の自助努力支援」の観点からも望ましいものであるため、我が国は、同国が人材不足や経済インフラの老朽化、環境悪化等の問題に効率的に対処し、経済的困難を克服して国づくりを行うための支援を行っている。また、同国への支援はコーカサス地域の安定という観点でもその意義は大きい。
基本方針	グルジアの経済的発展、政治・社会的安定の実現・維持が喫緊の課題と認識し、下記の重点分野を中心としつつも、可能な限り広い分野を視野に入れ、同国の真の発展に資する支援を行っていくことを基本としている。

<sup>48</sup> 外務省 2008 年度 ODA 白書

([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/08\\_hakusho\\_pdf/pdfs/08\\_hakusho\\_0303.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/08_hakusho_pdf/pdfs/08_hakusho_0303.pdf))

重点分野<sup>49</sup> 1999 年に行った政策協議及び 2005 年に実施された「コーカサス JICA 重点分野協議」の結果を踏まえ、以下を重点分野としている。

- (イ) 経済インフラ整備（特にエネルギー、運輸・通信）
- (ロ) 社会セクター（特に保健・医療、教育）
- (ハ) 人づくり

#### 【アルメニアに対する ODA の考え方】

意義 アルメニアはソ連崩壊後の新たな自由主義国家であり、また、同国の積極的な民主化、市場経済化への動きは ODA 大綱の基本方針の一つである「開発途上国の自助努力支援」の観点からも望ましいものである。

基本方針 我が国は、同国が抱える人材不足や経済インフラの老朽化、エネルギー供給、環境破壊等の諸問題に効率的に対処し、経済的な困難を克服して国づくりを行えるよう、人材育成やインフラ整備等を中心とした支援を行っている。また、それらの分野への支援に加え、近年では、いまだ貧困率の高い地方部における貧困削減や人間の安全保障に基づいたアプローチによる協力プログラムを展開している。

重点分野<sup>50</sup> 1996 年以降、以下を重点分野としている。

- (イ) 経済構造の基礎固め
- (ロ) エネルギーセクター
- (ハ) 運輸インフラの整備
- (ニ) 灌漑・給水システムの改善
- (ホ) 社会セクター（保健医療、教育、失業者・貧困対策）

#### 【アゼルバイジャンに対する ODA の考え方】

意義 アゼルバイジャンは、ソ連崩壊後の新たな国際情勢において地政学的に重要な位置を占めており、同国の豊富な石油ガス資源の存在は我が国エネルギー政策上も重要である。また、同国の民主化、市場経済化の動きは ODA 大綱の基本方針の一つである「途上国の自助努力支援」の観点からも望ましい。同国が人材不足や経済インフラの老朽化、環境悪化等の問題に効率的に対処し、経済的な困難を克服して国づくりを行えるよう、我が国としても可能な限り広い範囲にわたり側面的な支援を行うことが重要である。

基本方針 同国の経済発展、社会的安定を支援すべく、重点分野を主な対象としつつ、円借款、無償資金協力、技術協力の各援助スキームを活用した支援を行う。

重点分野<sup>51</sup> 2002 年 11 月に行った政策協議を踏まえ、以下を重点分野としている。

- (イ) 経済インフラ整備（特にエネルギー、運輸・通信）
- (ロ) 社会セクター（特に保健・医療、教育）
- (ハ) 人づくり

<sup>49</sup> 外務省国別データ ([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/08\\_databook/pdfs/03-08.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/08_databook/pdfs/03-08.pdf))

<sup>50</sup> 外務省国別データ ([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/08\\_databook/pdfs/03-07.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/08_databook/pdfs/03-07.pdf))

<sup>51</sup> 外務省国別データ ([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/08\\_databook/pdfs/03-06.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/08_databook/pdfs/03-06.pdf))

下表は、3カ国における我が国の援助実績状況と JICA 案件リストである

表 2-11：我が国の ODA 実績

アルメニア	グルジア	アゼルバイジャン
(1) 有償資金協力 213.17 億円 (2) 無償資金協力 53.86 億円 (文化・草の根無償等を含む) (3) 技術協力実績 20.17 億円	(1) 有償資金協力 53.32 億円 (2) 無償資金協力 72.74 億円 (文化・草の根無償等を含む) (3) 技術協力実績 15.94 億円	(1) 有償資金協力 683.11 億円 (2) 無償資金協力 71.83 億円 (文化・草の根無償等を含む) (3) 技術協力実績 26.64 億円
(出所：外務省ホームページ)		
2009年8月現在における JICA 案件		
<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域別研修「寒冷地水道」</li> <li>・地域別研修「電力セクター開発」</li> <li>・課題別研修「ガスタービン・蒸気タービン・火力発電」等エネルギー分野</li> <li>・地域別研修「経営管理」</li> <li>・無償「貧困農民支援」</li> <li>・無償「エレバン市消防機材整備計画」</li> <li>・地域別研修「総合防災政策」</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・有償「東西回廊整備事業」(2009年10月より)</li> <li>・課題別研修(インフラ分野・防災・環境等)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・課題別研修(インフラ分野)</li> <li>・有償「地方都市上水道整備計画」</li> <li>・地域別研修(中央アジア・コーカサス地域対象研修・社会セクター)</li> <li>・地域別研修(中央アジア・コーカサス地域対象研修・市場経済化分野等)</li> </ul>

### 2.3.2 南コーカサス地域におけるグッド・ガバナンスに対する主要ドナーの支援

3カ国に対するグッド・ガバナンス支援は、アメリカ、ドイツをはじめとした二国間ドナー及び、世界銀行、EU、UNDP等の多国間ドナーが活発であると言える。支援活動分野としては(1)司法改革、(2)行政機構改革、(3)地方分権化、(4)法整備、(5)反汚職、(6)市民社会、(7)選挙活動、(8)公務員能力向上等と多岐に亘っている。各国共にそれぞれのドナー機関が独自の支援を行っており、ドナー間の調整活動は見受けられない。また、3カ国共に共通することは、市民社会を通じてガバナンス支援を行うこと、政府の透明性と説明責任に重点を置いていること、地方分権化を推進していること等である。

ドナーのガバナンス支援の中で特徴的なのは、例えば USAID であろう。同機関は、「ミレニアム・チャレンジ・アカウント：MCA<sup>52</sup>」プログラムの下、「ミレニアム・チャレンジ・公社：(MCC)」を通じて民間企業が USAID 資金を運営する制度である。例えばアルメニアでは、反汚職取り組みとして 6.6 百万米ドル規模の資金を民間企業に委託し、そこからプロジェクト実施や市民社会に資金を配分している。また、世界銀行においては、融資プロジェクトの多くが何らかのガバナンスコンポーネントを有しており、グッド・ガバナンスといった名目以外でも間接的なガバナンス支援を実施していることが分かる。別添資料 3 は、実施案件の中でガバナンスコンポーネントを含んだリストである。表 2-12 は、主要ドナーの援助政策を比較したものである。

52 2004年に新たに設けられた特別予算であり、グッド・ガバナンス、人材育成、健全な経済政策の3分野で強いコミットメントを示した国を支援するもの。

表 2- 12：主要ドナーの 3 カ国に対する援助政策

	グルジア	アルメニア	アゼルバイジャン
米 国 (USAID)	国家、地方レベルの改革支援 自由かつ公正な選挙支援 政党制および国会制度構築支援 法の支配 政治への国民参加 マイノリティに対する国家統合 促進	競争力の増加 民主的ガバナンスの強化 エネルギー安全保障の確実化 プライマリー・ヘルス・ケア に対する更なるアクセス 社会的弱者保護	経済成長 より組織化された市民社会 紛争地における人間の苦痛 の緩和
ド イ ツ (GTZ)	持続可能な経済開発の実施 地方政府開発と民主主義 天然資源保護と持続的利用 法律・司法制度	持続可能な経済開発の実施 地方政府開発と民主主義 天然資源の保護と持続的利用 法律・司法制度	持続可能な経済開発の実施 地方政府開発と民主主義 天然資源の保護と持続的利用 法律・司法制度
国 連 開 発 計 画 (UNDP)	民主的ガバナンス 環境保護とガバナンス 貧困削減 紛争予防と回復	国連ミレニアム・チャレンジ (MDG s) の達成と貧困削減 民主的ガバナンスの向上 持続可能なエネルギーと環境 開発 紛争予防と回復	(1) 民主的開発 (2) 貧困削減 (3) 紛争予防と回復 (4) エネルギーと環境 (5) HIV/AIDS
欧 州 委 員 会 (EC)	民主的開発、法による支配とガ バナンス 経済開発と欧州近隣政策の行動 計画実施 貧困緩和と社会改革 国内紛争の平和的解決	民主的開発、法による支配と ガバナンス 経済開発と欧州近隣政策の行 動計画実施 貧困緩和と社会改革 国内紛争の平和的解決	民主的開発、法による支配 とガバナンス 経済開発と欧州近隣政策の 行動計画実施 貧困緩和と社会改革 国内紛争の平和的解決
世界銀行	公共部門の説明責任、効率性と 透明性向上 電気・ガス・セクター・サー ビス改善 民間セクター開発のための環境 改善 社会保護、教育、ヘルス・ケ ア・サービス改善	脆弱性に取り組む： 紛争後のマクロ安定化と高成 長 保健と社会保護の間における 貧困に対するマイナスのイン パクト改善 地方及び環境リスク削減  紛争後における競争力強化： 公共セクター効率化によるガ バナンスの強化 知識経済と競争力の基盤強化	公共セクターガバナンスの 質的改善 非オイル経済分野における 持続的かつ均衡のとれた成 長支援 社会サービスへの質及びア クセスの向上 環境管理と更なる気候変動 アジェンダに対する改善

(出所：各ドナーのホームページ、聞き取り調査、資料等)

この他、今回の調査（主に聞き取り調査）結果として次の様な側面も理解することができた。

- 政府の行政機構改革と汚職問題への取り組みが最重要課題である。
- 政府のガバナンス・レベルと、所得、経済成長、失業率、貧困層の比率との間には明確な相関関係は見つからない。ガバナンス問題は長期間のスパンにおける比較分析が必要。

- ドナーの市民社会に対する活動支援は非常に多いものの、全てが短期的支援(3 か月から 2 年)で支援後のフォロー体制が全く整備されていない。従って市民社会側にとっては持続的な能力開発には繋がらない。

上記に加え、政府、NGO 関係者からは以下のようなコメントがあった。

- 法律が存在するだけでなく、執行されなければ意味はない。(政府、NGO 関係者)
- 公務員給与の上昇は重要だが、汚職削減にとってはあまり意味を持たない。(政府、NGO 関係者)
- ドナーは政府の資金活用に対しあまり問題視していない。(NGO 関係者)
- 汚職が蔓延する理由として、国民が旧ソ連時代の文化を引きずっており、汚職問題に対し依然寛容である。(NGO 関係者)
- 市民社会はまだ社会的地位が低く、力も弱い。(NGO 関係者)
- ドナー・市民社会関係は、ビジネス社会のようなもので、ドナーは資金援助のみ。成果を問わず実施することに焦点を当てている。(アルメニア、アゼルバイジャン NGO 関係者、アルメニア国際機関担当者)
- 政府は市民社会を招き会合を開くが、そこで決定された事項や成果については全て政府の業績のみとしてアピールされ、NGO による貢献は無視されている。(アルメニア NGO 関係者)
- 南コーカサス地域を対象としたドナーの地域間協力プロジェクトは困難である。(特にアルメニアアゼルバイジャン間一国際機関、NGO 関係者)

## 2.4 グルジア国のガバナンス政策とドナーによる支援活動

ここでは、2003 年の「バラ改革」以降のグルジア国家開発計画について触れた後、政府のガバナンス政策、改革とその成果、そしてそれに対する主要ドナーの支援活動と現状について概観する。それを基に同国のグッド・ガバナンス問題に対する分析を試みる。

### 2.4.1 グルジアの国家開発とグッド・ガバナンス改革

#### 【グルジア概況】

2003 年 11 月のバラ革命後就任したサーカシヴィリ大統領は、96%という圧倒的支持率を獲得、その後 2008 年 1 月に前倒しの形で実施された大統領選挙でも再選を果たし、同年 5 月に実施された国会議員選挙においても同大統領の率いる政権与党が大多数を獲得した。サーカシヴィリ現政権は、欧州連合 (EU)、米国をはじめとする西側諸国からの多額の支援を受けると共に、自らも汚職撲滅、民営化政策の推進や外国投資誘致といった積極的な行財政を中心としたガバナンス改革路線を進めることにより、国家開発を推進しようと努めている。

現政府は自由主義を柱とするガバナンス構造改革を最優先課題とし、過去 6 年間に及び様々な取り組みが施され、また多くの成果も見られる。その中で特に汚職撲滅、機構改革、減税策等を積極的に進めてきている。斬新的な改革の一例としては、汚職撲滅を目的とした警察官全員解雇と新規採用の同時の実施、28 省庁から 13 への政府機関の統合廃止といった大胆な機構改革、政府の許認可数の 90%を削減するといった規制規則等の緩和、税制の均一税率導入と簡素化等がある。それら改革により例えば、2003 年には対 GDP 当たり 13.9%であった税収は、2006 年には 22.9%に上昇し<sup>53</sup>、また汚職に関与していたとされる政府職員や民間セクターから徴収した資金により 2004 年には対 GDP 2.3%分が寄与されたとしている<sup>54</sup>。このような急成長を達成出来たのは数多くのガバナンス改革の賜物であると言える。

今日においては、世銀、IMF をはじめ主要ドナーからも、グルジアは旧ソ連諸国のみならず、途上国・体制移行国家の中においてガバナンス改革における No.1 Reformer と称賛されるまでに急成長している。つい数年前まで日常的に見られた警察官による小規模汚職はほぼ姿を消した。規制緩和と優遇制度により、市場経済とビジネス環境は大幅に改善され、日本と同等のレベルのビジネス環境とまでなっている。

他方、改革の成果を早急に求めるあまり、民間からの意見聴取の機会を設けず一部の限られた政治家間のみで物事が決定されるため、透明性を欠くという意見も少なくない。また政府職員の能力問題、改革優先がもたらす弊害、司法制度の独立性と透明性に対する疑問、ドナーの調整不足のための支援活動の重複や非効率等の問題点も見受けられる。

#### 【国家開発戦略】

グルジアでは、いわゆる国家開発計画は存在しない。同様の報告書として、シュワルナゼ前政権時代の 2002 年に貧困削減戦略文書 (PRSP) の策定方針が示され、これを受けて翌 2003 年 6 月に 2003-06 年度の「経済成長と貧困削減計画 (EDPRP<sup>55</sup>)」が策定された。そこでは、戦略目標として迅速かつ持続的な経済成長と貧困の削減が掲げられている。具体的目標としては、グルジアにおけるミレニアム開発目標 (MDGs<sup>56</sup>) に則り、(1) 年間 5-8%の経済成長の維持、そして (2) 2015 年までに貧困層を国民の 20-25%に減らし、極貧レベルを 4-5%に留めることと設定した。

EDPRP は「バラ革命」を経てサーカシヴィリ現政権にも継続されており、その後の行動計画を策定中である。政府はこの計画を財務省が策定中の「中期支出フレームワーク」(Mid-Term Expenditure Framework) とリンクさせると共に、政府予算との関連付けの強化を図っている。また、現在の開発戦略の最重要文書となっているのが MTEF の形式を用いた「基礎データ及び方向性 BDD: Basic Data and Direction<sup>57</sup>」である。BDD は EDPRP を基

53Georgian-European Policy and Legal Advice Centre (GEPLAC) (2007), Georgian Economic Trends Quarterly Review, July 2007.

([www.geplac.org/newfiles/GeorgianEconomicTrends/2007/english-july%201.pdf](http://www.geplac.org/newfiles/GeorgianEconomicTrends/2007/english-july%201.pdf).)

54World Bank (2005), Country Partnership Strategy - Georgia (2005-2009). [www.worldbank.org/ge](http://www.worldbank.org/ge)

55 Government of Georgia (2006) Georgia: Poverty Reduction Strategy Paper Progress Report., Tbilisi.

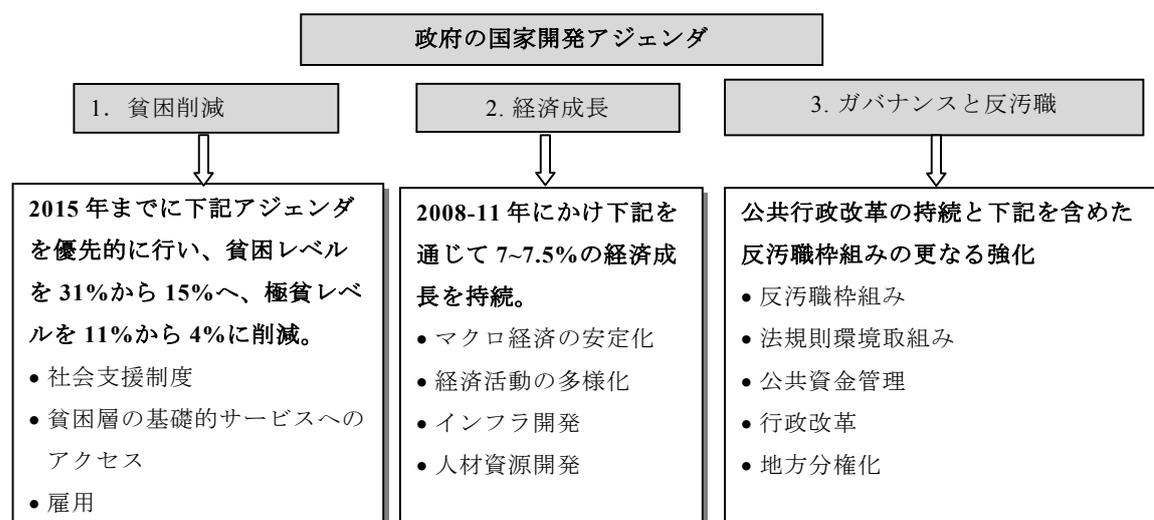
56 Government of Georgia (2006) 同上。

57 Government of Georgia (2007) Basic Data and Directions for 2008-2011. Tbilisi.

礎とした 4 年間の中期的政府政策であり、当該年度予算及び以後 3 年間の財政出計画が明記され政府予算との関連付けの強化が図られている。2008 年 7 月には、2009-12 年度の BDD が策定されている。なお、MTEF の明文化されたものは存在せず、現時点では各省の戦略に沿ったセクター別支出計画の作成が BDD 策定プロセスに取り組みられており、BDD が MTEF スキームの一種の成果物と見られている<sup>58</sup>。

このように、グルジア政府の開発アジェンダをまとめると、(1) 貧困削減、(2) 経済成長、そして(3) ガバナンスと反汚職取り組みの 3 つにまとめることができる(図 2-2 参照)。

図 2- 2: グルジア国における国家開発アジェンダ



(出所: Data based on EDPRP, EDD and ADB Report 他)

#### 【グッド・ガバナンス政策】

グルジア政府は、グッド・ガバナンスを改革の基礎とし、その中で公共部門における改革と反汚職枠組み強化を開発の最重要政策アジェンダとしている。また改革は反汚職枠組み、法規制環境整備、公共財政管理、行政改革、分権化を含む 5 つの側面から実施されている(表 2-13 参照)。

(<http://siteresources.worldbank.org/INTECAPUBEXPMAN/Resources/BasicDataandDirections20072010.pdf>)

58 BDD および MTEF の詳細については、三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社による「グルジア：国概況調査」(2007 年 6 月-JBIC 委託業務)を参照願いたい。

表 2- 13 : グルジアのグッド・ガバナンス政策

<p>■ <b>反汚職枠組み:</b> -反汚職取り組みの改革プロセスにおける主流化</p> <p>■ <b>法規制環境取り組み:</b> -資産権・法による支配の強化 -コーポレート・ガバナンス基準の改善 -諸規則による負担の削減と国家の経済活動における制限と最小限の関与</p> <p>■ <b>公共資金管理:</b> -資金・行政管理の移動 -戦略的な中期公共支出管理の策定</p> <p>■ <b>行政改革:</b> -省庁内規模の見直し、実力主義に基づく採用と昇進、職員のインセンティブ改善 -公共業務に対する協議及び報告メカニズムの改善</p> <p>■ <b>地方分権化:</b> -責任、歳入、自治問題に対する地方政府への一層の権限移譲 (出所: Data based on EDPRP, EDD and ADB Report 他)</p>
--

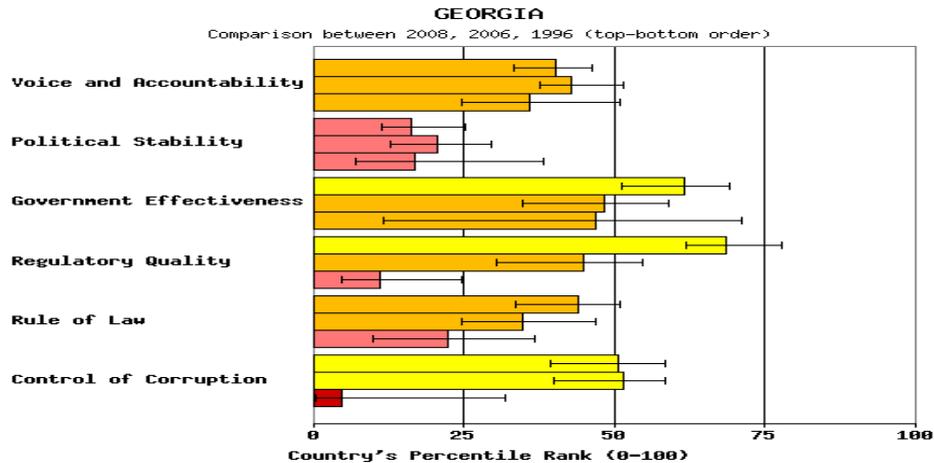
#### 2. 4. 2 データで見るグルジア国のガバナンス状況

グルジアにおけるガバナンス・レベルは、バラ革命以後大幅に改善されている。ここでは、グルジアのガバナンス・レベルが国際的にどの位置付けになっているか、また旧ソ連諸国と比較して何が異なっているか等について分析する。資料としては前セクション同様、世界銀行インスティテュート (WBI) のガバナンス指標、トランスペアレンシー・インターナショナル (TI) の汚職認識度指数、Reporters Without Borders (RWB) によるプレス自由度指数 (Press Freedom Index) 、そしてビジネス環境に関しては世界銀行のビジネス環境を図る Doing Business 報告書のデータに基づき概観する。

##### 【ガバナンス指標】

図 2-3 は、グルジアのガバナンス状況の 1996 年から 2008 年の推移を示したものである。それによれば、1996 年と比較すると全般的にガバナンス・レベルが上がっていることが分かる。また、法による支配、汚職の抑制、政府の諸規則の質に関しては飛躍的な改善が見られる。半面、政治的安定性については 1996 年より低いレベルとなっている。

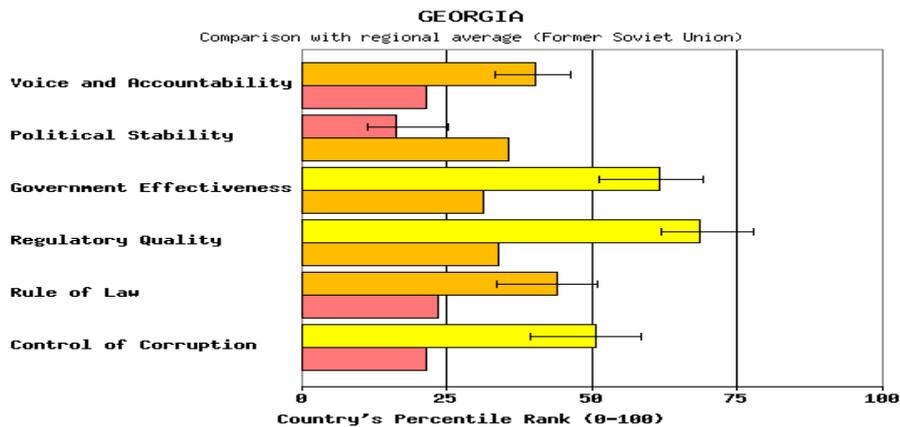
図 2- 3 : グルジア国のガバナンス指標 (6 項目)



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2009: Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008  
 Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

図 2-4 は、6 つのガバナンス項目のレベルを他の旧ソ連諸国平均と比較したものである。それによれば、政治的安定性以外、グルジアは全て他国のガバナンス・レベルを上回っていることがわかる。中でも特に政府の効率性、政府の諸規則の質、法の支配、汚職の抑制に対しては圧倒的に高いレベルに位置していることが分かる。

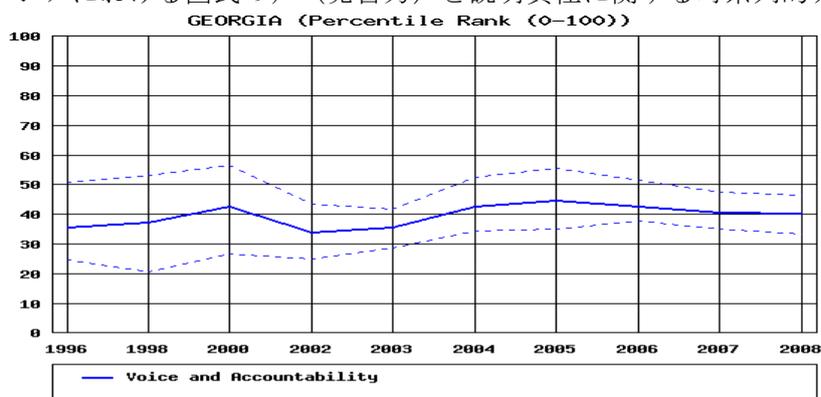
図 2- 4 : グルジア国と旧ソ連諸国間のガバナンス・レベルの比較



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2009: Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008  
 Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

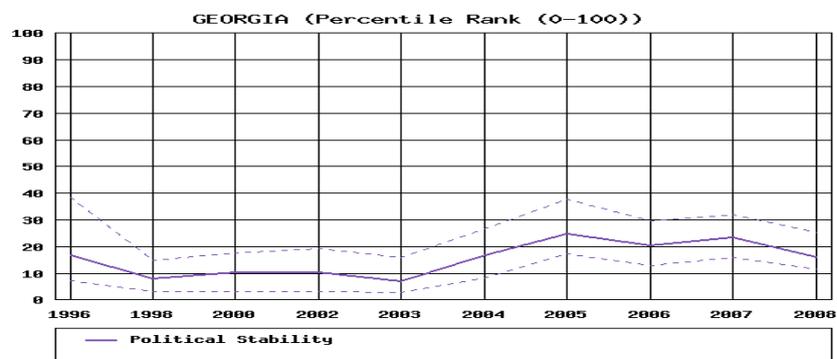
図 2-5 から 2-10 は、グルジア政府の効率性、諸規則の質、法の支配、汚職の抑制といった各ガバナンス項目の動きを時系列に見たものである。それによれば、2003 年のサーカシヴィリ政権誕生を境にガバナンス・レベルは国民の声と政府の説明責任の分野以外は確実に上昇していることを示している。

図 2- 5 : グルジアにおける国民の声（発言力）と説明責任に関する時系列的データ



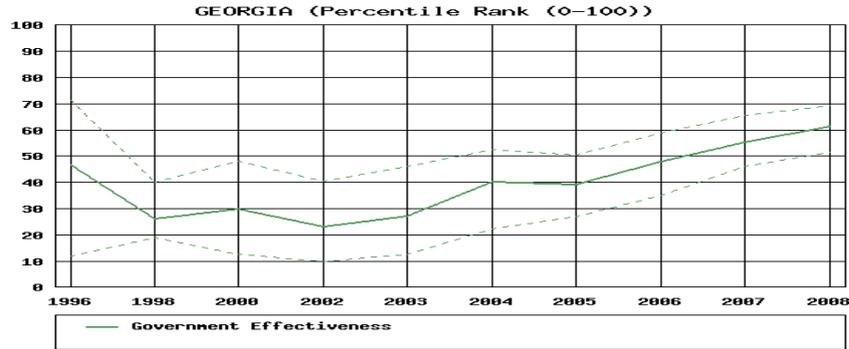
Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2009: Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008  
 Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

図 2- 6 : グルジア政府の安定性に関する時系列データ



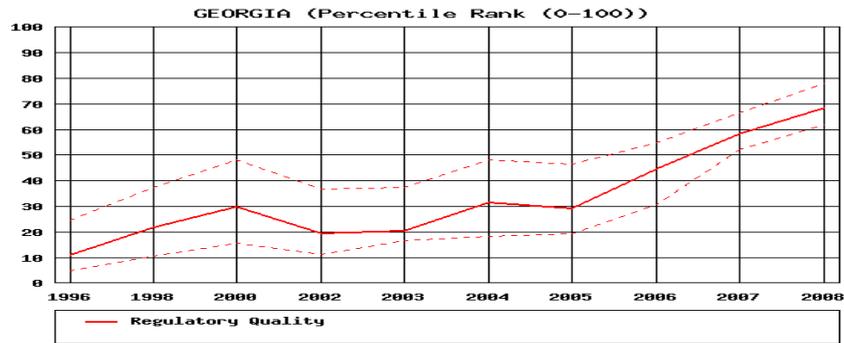
Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2009: Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008  
 Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

図 2- 7 : グルジア政府の有効性の動きに対する時系列データ



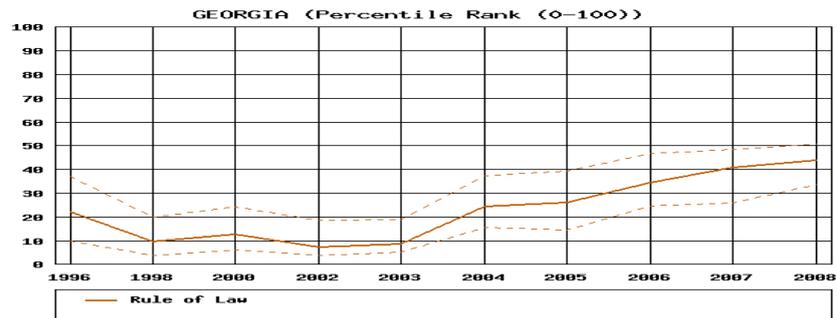
Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2009: Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008  
 Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

図 2- 8 : グルジア政府の諸規則の質に関する時系列データ



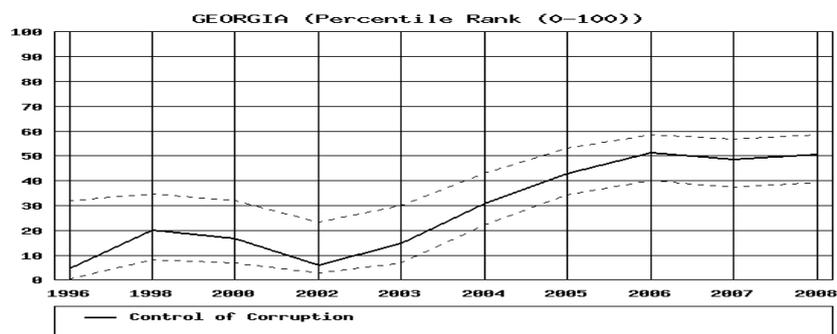
Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2009: Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008  
 Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

図 2- 9 : グルジア政府の法による支配に関する時系列データ



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2009: Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008  
 Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

図 2- 10 : グルジア政府の汚職の抑制に関する時系列データ



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2009: Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008  
 Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

【汚職認識度指数とグローバル汚職バロメーター】

TI の汚職認識度指数によれば、2008 年のグルジアの汚職認識度は、180 調査国中 67 位となっている（順位が低いほど汚職レベルは少ない）。これは近隣国のアルメニア（109 位）とアゼルバイジャン（158 位）に比べかなり汚職認識度は低いレベルとなっている。また、2003 年の 124 位（133 位中）から大幅に順位が上がっており、2003 年の順位としてはアルメニアより低く、アゼルバイジャンと同じ順位になっており、過去 5 年間における汚職のレベルが明らかに改善されている兆候が分かる。（表 2-14、図 2-11 参照）

表 2- 14 : 国別汚職認識度国別ランキング

国名	国別ランキング	
	2003 年 (133 カ国中)	2008 年 (180 カ国中)
グルジア	124	67
アゼルバイジャン	124	158
アルメニア	78	109

出所 : Transparency International: Corruption Perception Index

表 2-15 は、国民の中でどの程度賄賂を要求されたかを調査する先述の TI の Global Corruption Barometer である（過去 1 年間で賄賂を支払ったことがある国民の割合）。ここでは、過去 1 年間賄賂を要求された国民の割合を国別に 5 グループに分類している。グルジアは、先進諸国と同様のグループ 5 に位置付けされ、賄賂を要求された割合は 6%以下であるとしている。因みに、アルメニアとアゼルバイジャンはグループ 2 に属しており、国民の 23-49%が賄賂を要求されたと回答している。

表 2-15：グローバル汚職バロメーター

Group 1 50 %以上	カメルーン、リベリア、シエラリオン、ウガンダ
Group 2 23 - 49 %	アルメニア、アゼルバイジャン、ボリビア、カンボジア、ガーナ、インドネシア、イラク、ケニア、リトアニア、モルドバ、モンゴル、ロシア、セネガル、ベネズエラ
Group 3 13 - 22 %	ベラルーシ、ギリシャ、ハンガリー、コソボ、クウェイト、レバノン、ナイジェリア、パキスタン、ペルー、ルーマニア、セルビア、ウクライナ
Group 4 7 - 12 %	ボスニア・ヘルツェゴビナ、チリ、コロンビア、チェコ、香港、インド、マレーシア、フィリピン、タイ
Group 5 6 %以下	アルゼンチン、豪州、ブルネイ、ブルガリア、カナダ、クロアチア、デンマーク、フィンランド、グルジア、アイスランド、イスラエル、日本、ルクセンブルグ、オランダ、ノルウェー、パナマ、ポーランド、シンガポール、韓国、スペイン、スイス、トルコ、米国、英国

(出所：Transparency International Global Corruption Barometer 2009)

【プレス自由度指数】

表 2-16 は、Reporters Without Borders (RWB)による、2008 年のプレス自由度指数の国別ランク表である（順位とポイントが低いほど自由度が高い）。そこでは 173 カ国中、120 位（31.25 ポイント）と汚職認識度ランクに比べ低いことが分かる。これは、2005 年の 167 カ国中 99 位（25.17 ポイント）、2007 年の 169 カ国中 66 位（20.83 ポイント）に比べ悪くなっているものの、ポイントは高くなっているのが分かる。

表 2-16：プレス自由度指数

	2005 年 (167 か国中)	2007 年 (169 か国中)	2008 年 (173 か国中)
グルジア	99 位 (25.17 ポイント)	66 位 (20.83 ポイント)	120 位 (31.25 ポイント)
アルメニア	102 位 (26 ポイント)	77 位 (23.63 ポイント)	102 位 (22.75 ポイント)
アゼルバイジャン	141 位 (51 ポイント)	139 位 (55.4 ポイント)	150 位 (53.63 ポイント)

【ビジネス環境度ランキング】

ビジネス環境度ランキングとは、世界銀行と国際金融公社（IFC）による”Doing Business 2010 “報告書で、事業を行う際の環境度を示したものである。これは、183 カ国で事業実施に当たり必要様な諸規則数、経費、日数、人件費、権利等々を比較し国別にランク付けしたものである。そこでは、グルジアは総合で 11 位にランクされており、日本、ドイツやフランスより高く、2005 年の 112 位から一気に飛躍し、先進国の中でもトップのレベルに成長していることがわかる。特に資産登録に関しては、世界で 2 番目、起業する際は世界で 5 番目に良い環境としてランクされている。表 2-17 は、グルジアにおいて 2005 年と比較した際の表である。過去 5 年間で全ての項目において改善されていることが分かる。

表 2-17：グルジアのビジネス環境変化

種類	2005 年	2007 年	2009 年	2010 年	2005-2010 変化
ビジネス環境インデックス（総合評価）	112	18	15	11	+101
起業	59	10	4	5	+54
建設許可	152	11	10	7	+145
労働者雇用	71	4	5	9	+62
資産登録	18	11	2	2	+16
融資確保	96	48	28	30	+66
投資家保護	133	33	38	41	+92
納税	160	102	110	64	+96
対外貿易	149	64	81	31	+138
契約順守	56	42	43	41	+15
事業生産	98	105	92	95	+3

(出所：Doing Business 2010 に基づき作成)

#### 2.4.3 グルジア政府のグッド・ガバナンス改革

グルジア政府は、2003 年以降様々な改革を推進してきた。ドナーの支援と助言を基に様々なガバナンス改革に着手し、その成果も明確に表れている。例えば、2003 年には対 GDP 当たり 13.9%であった税収は、2006 年には 22.9%に上昇し<sup>59</sup>、また汚職に関与していたとされる政府職員や民間企業からの回収資金は 2004 年には対 GDP2.3%に値するとされている<sup>60</sup>。

上述の世界銀行の“Doing Business2007”報告書では、グルジアのビジネス環境はフランス及びスペインと同じレベルの 37 位に位置付けされ、「最速の経済改革である」と称賛されている。2010 年の同報告書では更に 11 位までと上昇し、もはや日本、ドイツ、フランス等先進国を抜かした状態となっている<sup>61</sup>。ちなみに OECD 諸国の平均は 27 位であり、グルジア国の成長振りが理解できよう。この背景には多岐に亘るガバナンス改革を達成可能としたからであると考えられる。

ここでは 2003 年以降のグルジア政府によるガバナンス政策と改革の推進、そしてその背景と成果について概観し、何がガバナンス改革の成功要因であり、阻害要因であったか明らかにする。そして、主要ドナーによるグッド・ガバナンス政策と支援に対する説明を行う。

59 GEPLAC (2007) 同上。

60 World Bank (2005) 同上。

61 World Bank (2010) Doing Business 2010

([http://www.doingbusiness.org/Documents/FullReport/2010/DB\\_2010\\_English.pdf](http://www.doingbusiness.org/Documents/FullReport/2010/DB_2010_English.pdf))

### 【グルジアのガバナンス改革】

現政権は、ビジネス環境を改善し経済成長を促進させることを第一義的な目標としており、それを達成させるためのガバナンス改革ツールとして以下の 9 つの側面からの改革を行っている（表 2-18）。

表 2-18：グッド・ガバナンス改革の活動と成果

分野	内容	活動	成果
反汚職対策	警察改革、教育セクター改革、その他	警察官の解雇と新採用、大学入試制度改革、学校委員会設置、その他多数。	警察官、教育セクター、その他省庁における汚職の激減。
機構改革	省庁の統廃合	省庁を 28 から 13 に統廃合。公務員数の削減（12 万から半減）と給与増額。	省庁業務の簡素化。省庁間の業務調整改善。
税制改革	税金制度の簡素化	税金の種類削減と税率の再設定、均一税金制度導入、業務における IT 環境導入。	税収増加。IT 導入による人間対人間コミュニケーション機会の削減により汚職機会の減少。
規制緩和	許認可数の廃止と簡素化	909 あったライセンスと許認可の 90%を廃止。	ビジネス環境の大幅改善。アンダーグラウンドのビジネス取引と汚職の削減。財政削減。公務員業務削減。
民営化	民営化の実施	通信、エネルギー等の分野の民営化を実施。	政府財源の増加。FDI 誘因。雇用経費削減。
司法改革	刑事裁判改革 法廷制度改革 刑務所制度改革	裁判官任命制度の変更。裁判官の給与増加。司法取引制度導入。刑務所施設改善。スムーズな裁判の実施。	裁判官の給与とイメージアップ。裁判官雇用の際のメリット制度と研修導入。司法取引の増加。国民に対する情報公開。刑務所施設の近代化。
地方分権	地方政府の権限強化	地方政府の透明性と説明責任の確立と国民との良好な関係構築。	大統領による知事や市長の直接任命制度の廃止。地方政府の権限拡大。国民の地方議員に対する直接選挙。
選挙	選挙の透明性と公平性向上	中央選挙委員会改善。選挙活動資金支援導入。詳細登録者リスト作成。	選挙プロセスの説明責任と透明性の明確化。
報道・メディア、市民社会	言論の自由とメディアの活動。市民社会支援。	国民運営による報道機関の設立。ジャーナリスト保護法。市民社会に対する優遇措置。市民社会の政府の政策イシュー参加。	報道環境の改善とメディアに対する法的保護。市民社会の社会的地位向上。

#### 1. 反汚職改革

政府は反汚職行動をガバナンス改革の最優先項目として位置付けてきた。2005 年には国家反汚職戦略を策定、同年 9 月には行動計画が承認されている<sup>62</sup>。同時に幾つかの汚職防止

62 そこでは、次の内容が含まれている。(1) 行政の透明性の拡大、(2) 政党に対する資金援助、(3) 競争を伴ったビジネス環境構築、(4) 司法と法執行組織改革、(5) ビジネスに関する法的改善、(6) 地域社会の反汚職行動への関与。Government of Georgia (2005), Presidential Decree No 550, On the Approval of Georgia's National Anti-Corruption Strategy, Tbilisi. また 2007 年 4 月には国家大臣室 (State Minister's Office) が改訂版反汚職行動計画を作成し、国内外の NGO に確認作業を依頼している。内容的には財政の透明性、法執行制度開発、反汚職法の国際協定への調和作業等重点が置かれている。但しまだ 2009 年 7 月現在正式には政府で承認されていない。Tamuna Karosanidze (2007) National Anticorruption Strategy and Action Plan: Elaboration and

に関する法律も採択された<sup>63</sup>。政府の反汚職政策はまず主に汚職が激しいとされている、警察、裁判所、許認可を必要とする部署、そして税金、通関を所轄する省庁をはじめに挺入れされた。警察改革はその中でも最初に重点的に行われた。2004年には14,000名を超す殆どの警察官が解雇され、その代わり一斉に新たな警察官が採用された。給与も一気に増額され（10倍）、新採用は実力試験を通じて行われた。警察官は新たな制服をまとい、汚職の元凶であった「呼び止め」制度<sup>64</sup>を禁止した。こうして従来の旧ソビエト式交通警察官は、欧米式パトロール警察制度を導入することにより汚職の機会を減らし、短期的に改革を可能とした<sup>65</sup>。

その直後、警察官による汚職は劇的に減少、それに伴い、国民の警察官に対する信頼は急上昇した。2007年に行われたGallupとInternational Republican Institute (IRI)調査によれば、国民の70%が新たな警察官に対し信頼を抱いているとしており、バラ革命以前の5%に比べ飛躍的に改善されている。それを裏付けるものとして、2005-2007年までパトロール中の警察官による贈収賄に関する報告は、国民から一軒もないとしている<sup>66</sup>。

もう一つの大きな反汚職政策として、教育セクター改革がある。政府は大学入試の基礎となる国家共通試験制度を導入することにより汚職防止を図った。旧ソ連の慣習で、大学入試は大学教員から構成される入試委員会を通じて独自の試験を設けており、汚職の坩堝でもあった。2005年の共通入試制度は3種類の試験と選択試験を必須条件としており、それ以来公平な入試制度を導入することが可能となった<sup>67</sup>。一方、教育セクターでは、2006年に小中学校において校内委員会が設置され、事務的な決定権の分権化、教員、父兄、学生、そして地方政府職員が学校予算に対しより一層主張できる機会を提供し、外部からの干渉を最低限にすることに成功。調査によれば、81%の調査対象の学生（父兄の回答は77%）は入試プロセスで汚職の機会がなくなったとしている<sup>68</sup>。

ドナーは、グルジア政府の反汚職支援を1990年代より行ってきた。2003年のバラ革命以降は更に活発になり、OECDや欧州評議会(CE)等多数のドナーがグルジアの汚職問題に対し行動計画策定や法整備支援をはじめ多種の支援を行ってきた。また、OECDの移行経済における反汚職ネットワーク、CEのGRECO(反汚職国家グループ-Group of States Against Corruption)、更にはG8の「汚職と闘うためのパートナーシップ合意」のメンバ

---

Implementation. <http://www.u4.no/training/incountry-open/Georgia-materials/anti-corruption-strategy-georgia.pdf>

63 一例としては次の通り。(1)汚職や組織犯罪事件を通じて獲得した資産の押収と売買に対する刑事法改正、(2)組織犯罪に対する法、(3)汚職行為に対する告発者保護、(4)政府ウェブ・サイトを通じた入札に対する情報へのアクセス。Government of Georgia (2007). Georgia's Democratic Transformation. An Update Since the Rose Revolution p. 37. ([http://www.president.gov.ge/others/dem\\_transform\\_pdf](http://www.president.gov.ge/others/dem_transform_pdf))

64 警察官が通行中の車両を止め、交通違反行為といった理由で賄賂を要求する行為。

65 Vladimer Papva (2009) Georgia's economy: post-revolutionary development and post-war difficulties, Central Asian Survey Vol. 28, No. 2, June 2009 pp199-213

66 Jessica Schultz and A. Abashidze (2007) Anti-corruption policy making in practice: Georgia - A Country Case Study <http://www.u4.no/themes/uncac/documents/u4-report-2007-1-country-study-georgia.pdf>

67 Horoschak, L. (2007), Fighting Corruption in Saakashvili-era Georgia: Successes, Challenges and Public Perceptions. [www.u4.no/training/incountryopen/georgia.cfm](http://www.u4.no/training/incountryopen/georgia.cfm).

68 Government of Georgia (2007). Georgia's Democratic Transformation. An Update Since the Rose Revolution ([http://www.president.gov.ge/others/dem\\_transform\\_pdf](http://www.president.gov.ge/others/dem_transform_pdf))

一である等、国際レベルの反汚職行動に活発に参加している。2009年のCE支援によるGRECOのコンプライアンス報告書によれば、グルジアへの反汚職行動規範として14種類勧告しており、その内半数は達成出来ており、残りも部分的に達成出来ていると評価している。（別添資料4参照）

この他、後述する規制緩和、司法改革、税制改革等は間接的な汚職防止活動ともなっており、成果も表れている。

2007年のIRI/Gallup国民調査によれば、バラ革命以降汚職は少なくなったとの回答者は55%に上り、同様の調査では、97%の回答者が過去1年間汚職に遭遇していないとしている<sup>69</sup>。グルジアのガバナンス改革の成功例の最たるものは反汚職行動を短期に実現した政府の活躍であろう。今日においては、小規模の汚職問題は国民の中で解消され、寧ろ失業、貧困問題、経済問題、アブハチア・南オセチア問題、そして対ロシア問題の方が深刻との意見が多い<sup>70</sup>。一方で、政府調達や国営企業の民営化プロセスにおける汚職対策は消極的との批判もある<sup>71</sup>。

## 2. 機構改革

政府は政府機構の効率性を見直し、省庁数を削減させることにより改革を推進した。2003年当初存在した28の省庁は13と大幅に削減され、18の部局が統合廃止された。多くの職員が即刻解雇され、または縮小された部局での再応募を余儀なくされた。公共サービス局によれば、2003年当初には12万いた政府職員は2005年までに約半数に減少したと報告している<sup>72</sup>。その代わり、残った職員と新たに採用した職員に対しては大幅増額の給与が支給された<sup>73</sup>。これにより行政組織として適切な規模と業務の簡素化、更には他省庁間の政策調整に対する効率的メカニズムが可能となったとしている。司法の機構改革も活発に行われており、これについては後述する。

## 3. 税制改革

税制改革に関しては、2005年1月に22の税金を7種類にスリム化し、所得税を12%の均一税率とした。付加価値税は20%から18%に、また社会保障税は31%から20%へと引き下げ、法人税も最高20%設定した<sup>74</sup>。2006年にはEU間の貿易自由化及び調和化政策の一環として関税を削減し、物品税と付加価値税については輸入品と国内品同様の税率を導入している。今後は、収益税と法人税を合体させ25%の均一税とさらに簡素化する見通し。また税法施行を強化させ徴税率を増加させることで、税収が改善前の2005-06年の1年間で3倍以上に増加している。さらに2007年1月には関税に関する税法の改正が実施され、税率が0%、

69 Vladimer Papva (2009) Georgia's economy: post-revolutionary development and post-war difficulties, Central Asian Survey Vol.28, No.2, June 2009 pp199-213

70 2009年7月の聞き取り調査による。

71 Tamuna Karosanidze (2007) 同上。ここでは、グルジア鉄道管理を巡って英国の企業が入札なしで応札したとしている。

72 UNDP Georgia (2008) Georgia Human Development Report 2008, p.12. UNDP Georgia

73 TI報告書によれば、当初の経済開発省職員の平均給与は月額30ユーロで、現在はその15倍になっているとしている。

74 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社「グルジア：国概況調査」(2007年6月-JBIC委託調査)

5%、12%の3段階（農業等の一部を除いて殆どが無税）に簡素化され、2008年には全ての物品に対する関税が無税となると発表。これにより農産物や建設資材等の輸入税削減は国内の競争力を増加させるインセンティブとなっているとしている<sup>75</sup>。今日に至るまで次を含む幾つかの税制、通関業務改革が実施されてきている。税務・通関・財政政策局の統合、地方税務署の機能別な再組織化、税務関連業務の一部 IT 化導入（通関業務に関しては完全に IT 制度導入済み）。この他、市民社会や慈善事業支援するための税金の優遇制度や、新聞雑誌の販売や広告に課される VAT を撤廃している。これについては後述する。

このように税制改革は税金の種類を減らし、法人税や所得税等の税率を低く抑え、かつ均一的なものへと簡素化に成功。また、IT 化導入により税務官の裁量権は減少し、人間対人間が交わる機会も減少し、汚職の機会の削減にもつながっている。

#### 4. 規制緩和

規制緩和は民間事業の活性化を目標とした経済活動を求めている。以前は 909 存在した政府による様々なライセンス、許可証、承認・承諾制度を 2005 年の 1 年間で 750 削減し、許認可手続きの廃止と簡素化を進めた。2008 年までに許認可制度の 90%以上を廃止し、109 ライセンスと 50 種類の許可（多くが保健と安全保障関連）のみが存在するまでに至っている<sup>76</sup>。これにより例えば起業の際の諸手続きや必要日数の大幅削減によりアンダーグラウンドのビジネス慣習もなくなり、その結果、政府の歳入増加に寄与しているとされている。規制緩和の成果は、世銀の Doing Business 報告書に取り上げられ、2007 年には No. 1 Reformer と認識されるまでに至っている。2010 年度のビジネス環境度ランキングによれば、2005 年の 112 位から一気に 11 位に浮上した<sup>77</sup>。

#### 5. 民営化

民営化は 2004 年より再開され、大規模な公的機関より着手されてきた。そのプロセスは国家資産民営化法に則り実施。民営化の手段としてオークション、入札、リース、直売といった様々な形態が取られてきた。透明性を確保するため、経済開発省は民営化関連情報をウェブ・サイトに記載。今日に至るまで特に通信、エネルギー、近年では病院等を対象に実施されてきた。また港湾と鉱業セクターでは、ライセンス権を発行する等多様な方法が取られてきた。外国企業が主に買収する公的機関の民営化は、現政権の重要な財源となると共に、グルジア経済を支える海外直接投資を生んでいる。既に主要分野での民営化は終了したとされ、その後は雇用経費削減が可能となったとしている。他方、民営化プロセスが明確でないといった批判もある<sup>78</sup>。

75 同上

76 World Bank (2008) 'Georgia: Licensing', Doing Business in the South Caucasus (<http://doingbusiness.csera.org/georgia/doingbusiness/licensing.html>)

77 World Bank (2009) 同上。

78 民営化についての詳細は、三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社「グルジア：国概況調査」（2007 年 6 月-JBIC 委託調査）を参照願いたい。

## 6. 司法及び法制度改革

司法改革は、司法の独立の確保、行政能力強化、公正かつ効率的な起訴メカニズム構築、刑務所制度の国際基準への適応といった包括的改革を目指している。刑事裁判制度改革では、対審<sup>79</sup>や不当に入手した証拠の利用禁止といった西欧の法原則が適用された。国会は証人保護に関する包括的法律を可決、また 2007 年には、裁判官とのコミュニケーション法が採択され、公判中もしくは保留案件においては関係者の裁判官との接触を禁止することにより、裁判の独立性を保った<sup>80</sup>。

法廷制度改革としては 2005 年の機構再編がある。地方裁判所、地域裁判所、最高裁判所の間には明確な規則性がなく、地域裁判所と最高裁判所双方が、地方裁判所からの上告を受け取る権利を持っている。また職員数も欠如しており、業務量の負担も問題視されていた。それが故に裁判官と職員の業務量も多くなり、ケースの多くが数年間保留状態となっている<sup>81</sup>。刑事法改革の枠組みにおいては、訴訟事件と取り調べ業務の効率化のため、司法取引制度を導入した。また非勾留判決を増加させている。司法取引は 2006 年の 19.7%から 2007 年の 50.2%に増え、非勾留判決は 2006 年の 36%から 2007 年の 47.3%となっている<sup>82</sup>。検察総監も非勾留判決を薦める内部向けガイドラインを発行している<sup>83</sup>。また改革では、簡易裁判所 (Common Courts) は 44、治安判事裁判所 (Magistrate Courts) は 21、地方裁判所 (District Courts) は 2 つの控訴裁判所 (Appeal Courts) と 1 つの最高裁判所 (Supreme Court) へと統合・削減された。この他、刑務所改革も実施されており、施設の増設と近代化 (Open Type Prison)、そして職員の警察官同様レベルの給与の確保等が施されている<sup>84</sup>。

グルジア国民の司法と裁判官に対する信用度はまだ低く、TI 報告書によれば、政府の中で裁判官が最も汚職に関与していると評価をしている。また米国弁護士協会は、2005 年の評価報告書の中で、グルジアの司法は非効率かつ独立していると言えないと発表している<sup>85</sup>。現実、司法における旧ソ連時代から続いた長年の汚職文化を払拭することは難しく、政府は裁判官人事において幾つかの努力を施している。まず 2006 年より裁判官の給与を公共部門の中で最も高額なものとした<sup>86</sup>。この他、贈賄や汚職行為を行った裁判官の懲戒免職、司

<sup>79</sup> 当事者を対立関与させて行う訴訟の審理。民事訴訟における口頭弁論、刑事訴訟における公判手続きがこれにあたる。公開を原則とする (広辞苑)

<sup>80</sup> 関係者 (弁護士、検察官含む) が裁判官に接触した際、即刻司法高等評議会に報告する義務を有し、それを怠るとライセンスの剥奪の処分となるとしている。Government of Georgia (2007). 同上。P20。

([http://www.president.gov.ge/others/dem\\_transform\\_pdf](http://www.president.gov.ge/others/dem_transform_pdf))

<sup>81</sup> Gene Gibson, et al. (April 2000), Legal Assessment, Tbilisi, Georgia. USAID Caucasus

(<http://georgia.usaid.gov/pdf/17.pdf>)

<sup>82</sup> Supreme Court of Georgia, Judicial Strategy. Main Direction of the Court Reform., Tbilisi, Georgia

([http://www.supremecourt.ge/georgian/strategia\\_eng.htm](http://www.supremecourt.ge/georgian/strategia_eng.htm))

<sup>83</sup> Government of Georgia (2007). 同上。P18。

<sup>84</sup> Government of Georgia (2007). Georgia's Democratic Transformation. An Update Since the Rose Revolution, P34. ([http://www.president.gov.ge/others/dem\\_transform\\_pdf](http://www.president.gov.ge/others/dem_transform_pdf))

<sup>85</sup> American Bar Association Central European and Eurasian Law Initiative

(ABA/CEELI) (September 2005), Judicial Reform Index ([http://www.abanet.org/ceeli/publications/jri/jri\\_georgia.pdf](http://www.abanet.org/ceeli/publications/jri/jri_georgia.pdf)).

<sup>86</sup> 2006 年以降、地方裁判所裁判官の平均月給は GEL 1,650 (US1086)、中間上訴裁判所は GEL 2100 (US1382)、最高裁判所裁判官平均は GEL 3100 to 4100 (USD 2040 to 2070) と設定されている。また、司法部の予算も GEL 14.4 million (US 8million) in 2005 から GEL 35.9 million (US 21.5 million) in 2007 と大幅に増加した。

Government of Georgia (2007). 同上。p.22。

法機構改革を通じた裁判官の効率的な移転と停職制度の構築、最高裁判所裁判官を対象とした好条件の早期退職制度導入等実施した。これにより殆どの最高裁判所裁判官は現職から離れ、代わりに専門知識を問う試験と面接を経て合格し、14 か月の研修を修了した新裁判官が雇用されている<sup>87</sup>。また、2006年12月の憲法改正では、裁判官任命権を大統領から司法高等評議会（HCJ）に移行し、大統領を右評議会議長の位置から外すことにより、司法部への権限強化を図る等努力している<sup>88</sup>。

司法改革は主要ドナーと30を超す国内NGOの協議と共に推進され、政府は506万米ドルの活動資金のコミットメントを行う等、諸改革の中でも重要な位置づけをしている<sup>89</sup>。一方、課題もまだ多く、多くは成果を出すのに時間が掛るものと認識されている。

## 7. 地方分権と地方政府の権限拡大

2005年には地方自治法が施行され、1000以上あった地方自治ユニットは70にまとめられ、より地方政府をダイナミックな機構とすることを目的としている。大規模な地方政府はより一層の資本を共有することにより、一層責任を有することになる。それは、欧州憲章（地方自治に関するもの）に大いに依拠するもので、地方組織に一層権限を与え、国民に対しては直接地方議員を選ぶ権利が与えられた。それを通じ地方政府間における説明責任を有したネットワーク構築の実施を可能とした。2004年と2006年の地方政府の税制に関する法律では、地方政府の税収活用、地方政府予算策定プロセス及び政府間の財務移転メカニズムが構築されている。そこでは財務省が各地方政府より毎月の財務報告書を受け取る制度になっている。また大統領による市長や知事の直接任命は廃止された。

## 8. 自由かつ公正な選挙改革

2004年1月の大統領選挙と3月の議会選挙、2006年10月の地方選挙、更には2008年1月の大統領選挙と過去5年間で4回の選挙が実施されたが、その都度選挙における公平性と透明性が確保されているとしている。それには幾つかの要因がある。まずは、中央選挙委員会の包括的な見直しである。同委員会を通じ、国内の正確な投票者リスト作成、透明性ある政党に対する選挙資金援助制度とメディア（テレビ等）でのアピールの機会を設けた<sup>90</sup>。選挙改革に関してはEU、欧州評議会、UNDP等多くのドナーの支援を受けている。

## 9. メディアと市民社会に対する支援

2004年6月には言論の自由に関する法律が採択された。特徴としては、言論の自由、政治的言論の自由、政府の検閲の禁止、出版の自由、告発者の保護、マスコミ独自の調査報道の自由等が含まれている。報道の自由についても保障され、名誉棄損訴訟における公私の取り扱い区別も明確にされている。更に、名誉棄損が生じた場合、ジャーナリストや編集者が問われるのではなく、メディア機関所有者のみが裁判で刑事責任を争うこととなっ

87 UNDP Georgia (2008) National Human Development Report in Georgia 2008, p4.

88 Fraser Institute (2007). Economic Freedom of the World: 2007 Annual Report. P21.

89 Government of Georgia (2007). 同上. p.17.

90 Government of Georgia (2007). 同上. p.42.

ている。この様に新たな法律では、ジャーナリストは独立と思想の自由が確保された。また、恐喝や不法圧力をかけられた場合、編集者やメディア機関所有者に対する裁判が可能となっている。一方、裁判官、検察官はジャーナリストに一切情報開示を求められなくなり、これにより裁判での立証の際の重荷は被告側（メディア）から原告側に移り、メディアに対し勝訴しづらい状況となった<sup>91</sup>。

政府は、2004年より国営テレビや政府スポンサーの新聞に対し財政支援を行わなくなっており、また同時に報道に関する新たな法律が採択された。これは国営テレビとラジオ局を公共の管理の下運営させることを目的としており、グルジア市民運営による公共報道機関が新設された。これは英国 BBC モデルを基礎としたものであり、旧ソ連諸国で初めての試みである。2008年の Worldwide Press Freedom Index では、173位中120位に位置されている<sup>92</sup>。これに伴い、政府は新聞や雑誌販売、そして広告費に掛る付加価値税（VAT）を撤廃している。

報道の自由に関する法律は、海外の成功例を統合させたメディア関連法で、世界で最も進歩していると評価されている。反面、政府がメディアを政治的ツールとして利用していることや、メディアの専門性に対する疑問等も指摘されている<sup>93</sup>。

政府の市民社会に対する対応は変化している。市民社会が民主主義の推進と保護をする重要な役目を担っているとし、現政権は権利と優遇措置を与え始めている。一例としては、(1)21の市民社会の刑務所への無制限のアクセスを承認、(2)政府機関内に評議会を設け、市民社会代表を向かい入れた、(3)多くの法律立案過程で市民社会が関与。(4)NGOへの活動寄付資金は社会税(20%)とVATを免除、また最大8%の企業収益は慈善事業に向ける場合税金免除（これにより年間約200の企業が300万GELを慈善事業に向けている）、(5)刑務所制度監査評議会、法務大臣による諮問委員会等、政府機関の監査組織での市民社会の参加が挙げられる<sup>94</sup>。

#### 2.4.4 ガバナンス改革の達成要因

ここでは、上述した分野におけるグルジアのガバナンス改革達成に貢献したと考えられる15の要因と、その詳細について記述する。

---

91 Government of Georgia (2007). 同上。p.13.

92 World Press Freedom Index 2008 ([http://www.rsf.org/IMG/pdf/cl\\_en\\_2008.pdf](http://www.rsf.org/IMG/pdf/cl_en_2008.pdf))

93 Freedom House (2009) Georgia Country Report.

(<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=47&nit=402&year=2006>)

94 Government of Georgia (2007). 同上。p.58。

## **グルジア国のグッド・ガバナンス改革の促進要因**

1. 政府のガバナンス改善と反汚職行動に対する国民、ドナーからの強いプレッシャー
2. 改革に対する政府の強い政治的意思とリーダーシップ
3. 国民の政府のガバナンス及び反汚職改革に対する強い支持
4. 欧米思考を持った若い年齢層の閣僚がもたらすダイナミックな行動と実行力
5. ガバナンス改革政策や行動計画に対する政府の迅速な決定と実施
6. EU、米国をはじめとする国際ドナーの改革への強力な支援
7. 最も必要かつ重要な部分からの改革着手
8. 「脆弱かつ連携不足の野党がもたらす、現政権の更なるガバナンス改革推進環境構築」
9. 成果を出しやすい環境下でのガバナンス改革
10. ドナー支援プロジェクトのグッド・ガバナンスコンポーネントの導入による相乗効果
11. ドナー及び海外のベスト・プラクティスに基づいたガバナンス改革
12. NATO加盟（行く末にはEU加盟）のための対外アピール手段としての改革推進
13. 市民社会やメディアの成長とそれを支援する政府の対応
14. ガバナンス改革の成功例が更なる改革を推進
15. 比較的安定かつ良好な経済成長が後押ししたガバナンス改革

### **1. 政府のガバナンス改善と汚職削減に対する国民・ドナーからのプレッシャー**

グルジアのグッド・ガバナンス欠如と汚職問題は、シュワルナゼ前大統領時代より深刻化となっており、他の旧ソ連諸国同様、もともと優先的に取り組まなければならない課題であった。主要ドナーも一様に汚職防止対策や多様な反汚職ツールを利用して支援を行ってきた。しかし、同大統領の下での反汚職アピールは名目上なものであり<sup>95</sup>、また警察官等による汚職は日常的で国民の不満も頂点に達していた。事実、バラ革命のスローガンは汚職追放であった。そのような背景により、サーカシヴィリ政権では国民と国際社会からのプレッシャーが汚職削減とガバナンス改革への真剣な取り組みにつながり、その成果が成功要因となったと言える。

### **2. 改革に対する政府の強い政治的意思とリーダーシップ**

現政権は、汚職問題、規制緩和、機構改革といったガバナンス改革を短期的かつ斬新に取り組むことを可能とした。これはサーカシヴィリ政権の強い政治的意思とリーダーシップがなければ達成不可能なものであったと言えよう。

### **3. 国民の政府のガバナンス及び反汚職改革に対する強い支持**

反汚職取り組みや機構改革では一夜にして大量の公務員を解雇した。それに対する当然の反発もあり、解雇された職員に対するセーフティ・ネットも確保されていなかった。また組織の機能面におけるダメージも甚大であったものの、大統領及び現政権に対する国民の支持は依然高く、「痛みを伴った改革」でもある反面、国民の意向を全面的に受けたものであったと言える。

<sup>95</sup>Vladimer Papva (2009) 同上。

#### 4. 欧米思考を持った若い年齢層の閣僚がもたらすダイナミックな行動と実行力

現政権の閣僚の平均年齢は 40 歳を下回り（大統領は 42 歳）、大多数が欧米諸国で何らかの教育や研修を受けてきている（別添資料 5 参照）。欧米思考の影響を受けた閣僚が欧米の支援を受け、ガバナンス改革を推進していることが現政権の大きな特徴と言える。反対に欧米思考を持った政権だからこそドナーが介入しやすい環境下であったとも言える。若いパワーとダイナミックな行動でガバナンス改革を推進してきたと考えられる。その背景には、欧米のドナーの影響力も大きく、ドナー側からも欧米思考重視の政権に対しては比較的支援しやすい環境にあったと言えよう。

#### 5. ガバナンス改革政策や行動計画に対する政府の迅速な決定と実施

国の規模が小さく（人口 4.3 百万人）、改革の方向性が明確であったため、政府の改革は迅速な決定と実施が可能な環境下であったと言える。その背景には現政権の改革に対する強いコミットメントがあったことは自明である。

#### 6. EU、米国をはじめとした国際ドナーの改革への強力な支援

グルジアに対するドナーの支援は OECD 諸国だけでも 2006-7 年度は 382 百万米ドルに及んでいる。特に米国と EU は競うような形でグルジア政府に対する多額な規模の改革支援を行ってきている。米国等は、グルジアに対する一人当たりの支援をイスラエル、エジプトより抛出している。多くの改革の成功の裏役者はドナー機関であり、その支援活動にあると言える。

#### 7. 最も必要かつ重要な部分からの改革着手

政府は汚職削減、機構改革、税制改革といった、改革が国家開発と経済成長に真に必要なかつ重要な部門からと、あえて難題から着手した。幸い短期間で成果が後の諸改革に対する政府の自信と、国民とドナーへのアピールに繋がり、成功の要因につながっているのではと考えられる。

#### 8. 脆弱かつ連携不足の野党がもたらす、現政権の更なるガバナンス改革推進環境の構築

野党は脆弱かつ相互の連携があまりなく、改革等への専門的知識も欠落しているとされる。そういった意味において、現政権は政敵が少なく、改革政策から実施まで強い反対勢力なくスムーズに実現可能であったと言えよう<sup>96</sup>。

#### 9. 成果を出しやすい環境下でのガバナンス改革

従来、旧ソ連諸国のガバナンス・レベルは一律に低く、反面、努力かつ状況次第でガバナンスの改善が比較的短期的に出来る環境下にある。そういった意味で、改革前のグルジアのガバナンス・レベルは全般的に低く、従って改革推進により多くが数年間で実現できたと言えよう。

96Nodia, G. and Scholtbach, A. P. (2006), The Political Landscape of Georgia. Delft: Eburon Publishers.

#### 10. 多くのドナー支援プロジェクトのグッド・ガバナンス・コンポーネント導入による相乗効果

世界銀行をはじめ、大型のドナー支援プロジェクト（例えば世銀等の地域開発やインフラプロジェクト等）の多くが透明性向上、制度改革、市民社会支援等何らかのガバナンス向上コンポーネントを組み入れている。これがドナー支援のプロジェクトを通じたガバナンス改革を側面支援する形となっていると言える。詳細は次章で説明する。

#### 11. ドナー及び海外のベスト・プラクティスに基づいたガバナンス改革

体制移行国家のグッド・ガバナンス支援に対するドナーの経験は既に 15 年以上経っており、今迄の他国でのベスト・プラクティスを助言、技術協力といった形でグルジアに適応させることにより、よりの確かつ迅速なガバナンス改革を達成できたと言える。特に反汚職政策や規制緩和等の戦略や行動計画策定、そして各種法律制度改革はドナーの支援なしには達成不可能であったと推測する。

#### 12. NATO 加盟（将 EU 加盟）に向けた国際的責務と対外アピール手段としての改革推進

ガバナンス改革推進の背景には NATO 加盟の思惑もあり、改革努力とその成功が国際社会に対する加盟への道標であるとの意見もある<sup>97</sup>。

#### 13. 市民社会やメディアの成長とそれを支援する政府の対応

ドナーの支援を受け、数多くの市民社会グループが成長してきており、より専門的かつ活動的になってきた。また市民社会やメディアに対する法的枠組みも確保され、より活動しやすい環境下となっている。この市民社会グループを通じたガバナンス改革は必要不可欠なものであり、草の根レベルのガバナンス改革支援の立役者となっている。主に国際ドナーの支援を受けて改革を側面支援している市民社会は、政府の政策イシューにも関与し（例えば反汚職行動計画や、司法改革戦略策定）、政府側にとっても新たなパートナーとして位置付けされつつある<sup>98</sup>。

#### 14. ガバナンス改革成功例が更なる改革推進になる

ドナー機関の様々な支援の結果、No. 1Reformer とまで称賛されるようになったことは既に述べた。ドナーはこの支援と実績を自らの組織のベスト・プラクティスとして対外的にアピールしている。ドナーはグルジア政府には改革達成能力があると判断し、更なる改革推進を推奨している。他方、一度ガバナンス改革成功国としてお墨付きを付けたドナーは、今後何らかの原因で失敗しドナーの面目を潰す行為を極力さけるため、更なる支援を行うといった、ドナーの責任も有している。

#### 15. 安定かつ良好な経済成長に後押しされたガバナンス改革

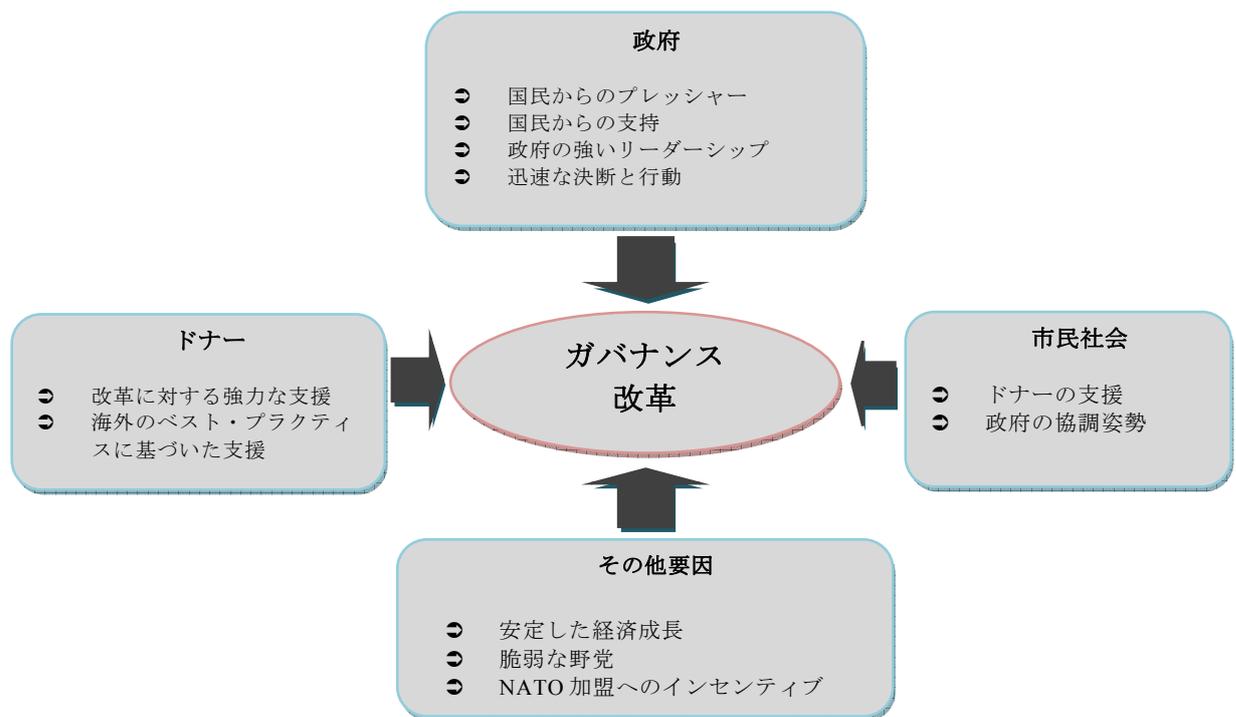
過去 5 年間の経済成長（実質 GDP 年間成長率）は、7.7%と非常に安定しており、その中におけるガバナンス改革は比較的推進しやすい環境下にあったと考えられる。また他の外

97Horoschak, L. (2007)

98 ちなみに司法改革戦略では、30 以上の国内市民社会が政府にアドバイスをしており、実施段階においても多くが関与している。

部要因（失業率、対ロシア関係も）も経済に与えるダメージは予想外に少なかったことも挙げられよう。ただ失業率は高く、政府職員の解雇や機構改革に伴う人員削減といった改革が与えた影響も否定できない。以上の成功要因をまとめたものが図 2-11 である。

図 2- 11：ガバナンス改革の成功要因



#### 2. 4. 5 ガバナンス改革推進における阻害要因

多くのガバナンス改革を達成する一方で、それを阻害する要因や構造的な困難も存在する。ここではそれについて分析する。ここでは政府の機能的問題、ドナーの支援方法、政府職員の能力問題、政府内の監視制度等の観点から 7 つの阻害要因について述べる。

##### グルジア国のグッド・ガバナンス改革の阻害要因

1. ガバナンス政策と改革実施に対する政府機能の脆弱性
2. ドナー間調整・連携不足による支援活動の重複
3. 公務員の採用制度の未整備、ガバナンス分野に従事する若手職員の能力・経験不足
4. 特定分野の反汚職取り組み等への遅れ
5. 政府内の監視制度の未整備
6. 汚職取締における司法・制度改革の遅れ
7. 政府情報に対するアクセスの困難性

### 1. ガバナンス政策と改革実施に対する政府機能の脆弱性

従来、政府が計画通り効率的に政策や改革の実施が可能か、また政府に実行機能能力があるか等を把握した上で推進すべきであるが、その際に次のような指摘がある<sup>99</sup>。これらの要因の多くは、途上国や体制移行国家の共通問題でもあり、基本的なガバナンス構築に必要な要素がまだ十分でない証拠であると言える。

- 不十分な議論のままの計画策定と、予算プロセスでの意思疎通の欠如
- 省庁の急激な統廃合による機能の停止、省庁間の調整不足とコミュニケーション機能の欠落<sup>100</sup>
- 不明瞭な省庁間の権限（例えば中央、地方政府の役割と権限、司法分野では地方・地域・最高裁判所間の諸規則の不明瞭、決定プロセスのあいまい等）
- 少数の上部官僚や閣僚が重要な政策決定を強行的に行うため透明性に欠け、政府の能力問題を除外視しているという指摘
- 政府のデータ処理と分析能力欠如

### 2. ドナー間調整・連携不足が及ぼす援助活動の重複

グルジアのガバナンス改革はドナーの支援抜きには語れない。しかし、ガバナンス支援におけるドナー間の調整や援助協調はほぼ存在しない。その結果、多数の支援プロジェクトの重複が見受けられる。これはガバナンス改革を阻害するというより、政府側にとっては政府職員の業務を増やす非効率かつ無駄な機会が生じる結果ともなりえる。また例えば、ドナーの法律改革支援等は、ドナーが実質的な草案作業をするため、各省庁のオーナーシップと能力開発を妨げ、本当の改革にはなっていないとの批判もある（ドナーがスポイルさせている）<sup>101</sup>。また、司法改革戦略策定等は、EU、USAID、CE、米国弁護士協会、GTZ、SIDA 等が支援しており、まさに政府は援助漬けといった感じである<sup>102</sup>。

### 3. 政府職員的能力問題

有能かつ適材適所の職員がガバナンス政策や改革に着手することが最適なシナリオであり、そのための雇用制度の確立がされていないことが指摘出来る。公務員採用プロセスが未だ不明瞭で制度化されておらず、縁故採用問題が未解決である等がある。OECD 報告書によれば、グルジアの公共サービス法、例えば公務員採用や昇進の際の実力制度導入、公務員行動規範作成、懲戒制度に対する内部コントロールの更なる検討が指摘されている<sup>103</sup>。他方、今日の政府職員は若い層が大多数を占めており、「Institutional Memory-組織的記憶」が欠如していると言える。革命後の政府の過ちは、改革を急ぐあまり専門知識を有し

99 Vladimer Papva (2009) 同上。

100 たとえば、2007年の改革調整省の廃止により、当時担当していた反汚職行動計画が頓挫してしまっている。

101 2009年7月の聞き取り調査に基づく。

102 Government of Georgia (2007). 同上。P.17。

103 OECD(2006) Budgeting in Georgia.

([http://www.oecd.org/document/14/0,3343,en\\_2649\\_34119\\_2074062\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/14/0,3343,en_2649_34119_2074062_1_1_1_1,00.html))

た職員の育成を怠ったことであるという指摘もある<sup>104</sup>。そこでは政治的影響を受けないような専門職の長期雇用が必要であろう。

#### 4. 依然と残る反汚職問題

小規模汚職問題は解決されてきているものの、ビジネス環境改善のためには引き続き同問題への取り組みが必要とされる。他方、政府調達過程における汚職はまだ存在するという意見もあり、更なる取り組みが必要。欧州評議会（CE）の GRECO（Group of States Against Corruption）コンプライアンス報告書では、次の部分が一部しか達成されていないと報告している。①公共セクターにおける共通した監査手法の開発と実施、地方政府に対する監査強化そして国営企業に対する効率的監査。②情報へのアクセス法実施状態に対するアセスメント。③利害対立関係、寄贈品及び汚職問題の報告に関する諸規則を明確化にするための地方・中央政府における公務員行動規範の適応。④公務員の汚職行為の報告に対する明確な規則の紹介と、告発者に対する保護。⑤法的責任者が監督不行き届きで他者が贈賄や資金洗浄行為をした場合、責任を問うような刑法の企業責任を改定。⑥税務官が汚職の機会から逃れるための能力改善を目的としたガイドライン作成と効率的研修<sup>105</sup>。

#### 5. 政府監視メカニズム

政府の監視機能はまだ確立されておらず、システムチックな監視制度はない。他方、均衡・抑制制度が脆弱のため、政府活動におけるフォローアップ対策がされていないのが現状である。これはガバナンス改革の成果を持続的に保つ際の妨げとなることが予測される。

#### 6. 司法・法律改革

司法の独立についてはまだ確保されていないというのが一般的評価である。そこでは裁判官の専門知識の欠如と能力問題、そして裁判所（地方、地域、最高裁判所）間の権限と役割の明確化についてもまだ十分討議合意されていない。司法制度と裁判官に対する国民の信頼度はまだ低く、その辺りから梃入れする必要があるだろう。また例えば、市民社会を支援するための税制優遇措置法は存在するものあまり活用されていないとの指摘もある<sup>106</sup>。

#### 7. 政府情報に対するアクセスの困難

政府活動や各省庁の動きに対するウェブ・サイト等は作成され、適宜アップデートされているものの（中にはそうでない省庁もあり）、情報公開制度がまだ不備のため、国民の政府関連情報へのアクセスが制限されている。例えば、メディアの政府情報へのアクセスのメカニズム不備が及ぼす司法改革への影響（裁判に対する情報提供不足等）、地方政府の情報公開の不足が地方分権化推進に対するマイナスの影響を及ぼす等。

104 Vladimer Papva (2009) 同上。

105 Group of States Against Corruption (2009) Second Evaluation Round Compliance Report on Georgia.

106 Freedom House (2009) 同上。

#### 2.4.6 主要ドナーのグッド・ガバナンス支援

ここでは、グルジア政府の ODA 事業における政府内意思決定構造について触れた後、グルジア政府に対する DAC 諸国及び主要ドナー機関のグッド・ガバナンス支援状況について概観する。

##### 2.4.6.1 グルジア政府の ODA 事業に対する意思決定構造

グルジアでは、ドナー資金は財務省が総括しており、財務省が経済開発省と協議の上、プロジェクトを決定し、首相へ提案する。首相の了解があれば閣僚会議で提示され、承認されれば財務省が担当省となり運営する仕組みとなっている。大規模プロジェクトに関しては、財務省ではなく経済改革担当相が決めている。基本的には全ての ODA プロジェクトは財務省が担当省となっている。また財務省内の External Relation 局（渉外局）が対外債務の管理・返済を担っている。法律上の協定は財務省が国の財務担当として財務省が署名する構造となっている<sup>107</sup>。

##### 2.4.6.2 DAC 諸国の ODA 実績

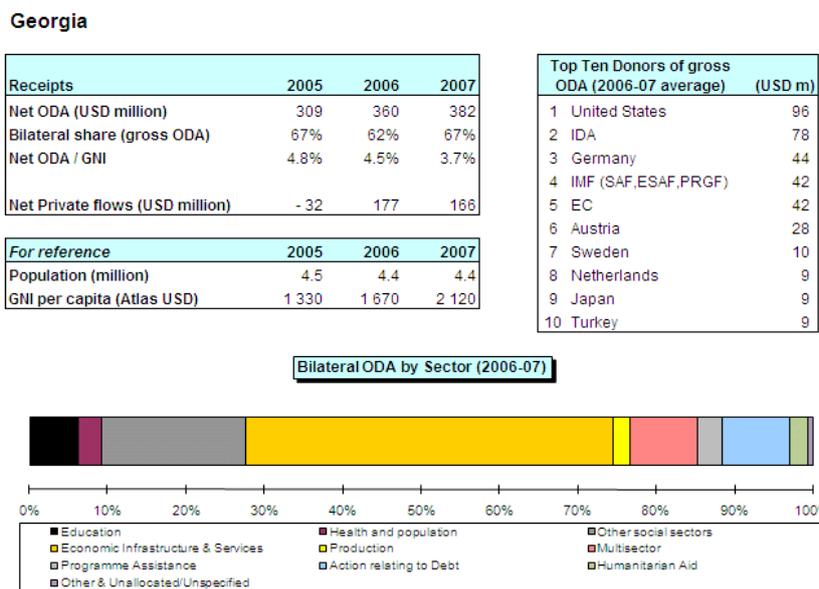
2007 年度の OECD 報告書によれば、グルジア政府に対する 2006-07 年度の援助額合計は 382 百万米ドルとなっており、その額は 2005 年度の 309 百万米ドル、2006 年度の 360 百万米ドルと増加の傾向にある（図 2-12 参照）。うち二国間援助が 67%を占めており、国・機関別には米国が最も多く、続いて国際開発委員会（IDA）、ドイツ、IMF、EC となっている<sup>108</sup>。

グルジアにおけるグッド・ガバナンス支援に対する主要ドナーとしては、米国、ドイツ、オランダ、スウェーデン、世銀、EU、欧州評議会（CE）、国連（UNDP）等が挙げられる。分野としては、公共部門改革、反汚職、司法・法律改革、制度改革、市民社会等に対する支援と多岐に及んでおり、ガバナンス分野と種類が多様かつ時に分野が重複しているため全体像を把握できないドナーもいるのが現状である。以下ドナー別にグッド・ガバナンス支援状況について説明する。

107三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社「グルジア：国概況調査」（2007 年 6 月-JBIC 委託調査）P.5-1 この他、財務省渉外局担当官とのインタビューに基づく。

108OECD（2008）OECD-DAC Aid Statistics（[www.oecd.org/dac/stats](http://www.oecd.org/dac/stats)）

図 2- 12： DAC 諸国の ODA 実績



## 世界銀行

グルジアの世界銀行(1992)と国際開発協会 (IDA) (1993)への加盟以降、グルジアに対する援助戦略は、貧困削減、市場経済への移行、インフラ復興、公共部門管理改善、人的資源と制度改革、市民社会網強化、地域環境開発促進、保健及び教育制度改革と多岐に亘っている。1995年以降、計 10.15 億米ドルに及ぶ 46 の融資プロジェクトに対するコミットメントを行っており、2009年7月現在では 11 の計 2.95 億米ドルに及 Ongoing プロジェクトを運営している。うち 13% (43.7 百万米ドル) が公共部門管理及び司法改革といったガバナンスセクターに向けられている。

2006-09 年度世銀国別パートナーシップ戦略 (CPS) では、1.43 億米ドルを拠出しており、グルジア政府の経済開発及び貧困削減プログラム (EDPRP) と国家開発枠組み (MTDF) に対する政府の活動を支援する内容となっている。CPS は、貧困削減支援オペレーション (PRS0) 及び公共セクター改革支援プログラム (PSRSP) 支援が中心となり、次の 4 種類から成り立っている。(1) 公共部門の説明責任、効率性と透明性の強化。(2) 電力とガス部門サービス改善。(3) 民間セクター開発の環境改善。(4) 社会保護、教育そしてヘルス・ケア改善。

2009年7月には、85 百万米ドル規模の第一次開発政策オペレーション (DPO-1) を承認。これは、政府の政策改革アジェンダに対する直接的な財政支援をするものであり、第三次までである。支援活動としては、(1) 昨今の経済不況のインパクトの短期的な緩和、そして (2) 紛争後復興と、中期的な成長促進を目的としている。また、良好なマクロ経済と財政枠

組みに加え、効果的、効率的な公共融資改善、効率的な社会安全網改善、海外競争力の強化といった政策支援を行う。

また、公共部門改革支援の一環として、世界銀行（300 万米ドル）、英国 DFID（450 万米ドル）、オランダ開発協力省（180 万ユーロ）、スウェーデン SIDA（450 万米ドル）はドナー合同基金を設けている。同基金は、政府の「国家財政管理の改革のための戦略的ビジョン」の実施支援するもので、(1)公的資金の効果的且つ効率的利用を目的とした制度的な能力向上、そして(2)公的資金利用に関する説明責任向上のための技術協力と投資供与を目的としている<sup>109</sup>。

世界銀行は 1990 年代半ばよりグルジア政府のガバナンス構築、特に反汚職活動に対し積極的な支援を行ってきている。2004 年には政府の反汚職行動計画策定において、政策アドバイスをを行っている。近年では同政府の反汚職改革の成功と、それに伴う小規模汚職の激減により、公共部門管理や調達部門支援に力を入れている。

世界銀行のグルジアに対するグッド・ガバナンス支援の特徴は、公共部門管理支援をプロジェクト内の一活動項目として組み入れていることである。従って一般的なプロジェクト（教育、インフラ等）の統計上ではガバナンス支援コンポーネントが表れない場合が多い。下記表では、各プロジェクトにおけるグッド・ガバナンス及び公共部門管理改善支援に対する割合が伺える。ガバナンス向上関連プロジェクト・リスト及びその活動概要については別添資料 6 を参照願いたい。

表 2-19： 世銀のグッド・ガバナンス支援関連プロジェクト・リスト

Type/Sector	Project Title	Ratio of Good Governance Support against Entire Project Objective	Type	Duration	Budget (US\$)	Implementing Agency
Policy Operation	1st Development Policy Operation	Public Administration, Law, and Justice (General public administration sector) (35%)	Loan	Jul. 2009 - Mar. 2010	85M	Min. of Finance, Georgia
Education	Education Sector Realignment and Strengthening Project	Public Administration, Law, and Justice (Central government administration) (50%)	Loan	Nov. 2006- Dec. 2009	23.73M	Min. of Education and Science, Georgia
Health	Avian Influenza Control & Human Pandemic Preparedness & Response Project	Public Administration, Law, and Justice (General public administration sector) (41%)	Loan	May 2006 - Aug. 2009	10.27M	Min. of Agriculture, and Labor, Health and Social, Georgia
Public Sector Management	Public Sector Financial Management Support	Public Administration, Law, and Justice (Central government administration) (100%)	Grant	Feb. 2006 - Mar. 2010	15M (WB-3M)	Min. of Finance, Public Finance; Public SV Bureau; Chamber of Control, Georgia

109World Bank Georgia homepage  
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/GEORGIAEXTN/0,,menuPK:301751~pagePK:141159~piPK:141110~theSitePK:301746,00.html> その他。

Public Sector Management	Tblisi City Development Strategy	Public Administration, Law, and Justice (Sub-national government administration) (100%)	Grant	Dec. 2011	300,000	Municipal Development Fund of Georgia and WB
(出所：世界銀行ホームページ)						

#### 欧州開発復興銀行 (EBRD)

グルジアは EBRD の「移行初期諸国 “Early Transition Countries” (ETC)」イニシアティブの対象国 (グルジア、アルメニア、アゼルバイジャン、キルギス、モルドバ、タジキスタン、ウズベキスタン) であり、民間セクターのビジネス開発及び特定な公的セクターへの支援を実施している。2006 年現在において 3.9 億ユーロ、計 64 投資プロジェクトに調印している。80%近い融資は民間部門に向けられている。2006 年の国別戦略では、(1) 投資環境、(2) インフラ、(3) 企業部門、(4) 金融部門にその支援活動の重点をおいている。EBRD は引き続き民間部門への融資を重視し、公共部門に対する支援は少ないものと予定される<sup>110</sup>。

#### 欧州委員会 (European Commission)

EC のグルジアに対する支援活動は非常に活発である。1992-2005 年の EC の支援は無償資金協力として 5.05 億ユーロが拠出されている。EC の援助を含む対グルジア政策は「欧州近隣政策 (ENP: European Neighbourhood Policy)」に沿って策定され、2006 年 1 月に承認された「ENP 行動計画」により実施されている<sup>111</sup>。グルジアに対する国別戦略ペーパー 2007-13 (CPS) と NIP (National Indicative Program: 2007-10 年) の協力計画によれば、(1) 民主的開発、法の支配とガバナンス、(2) 経済開発と ENP 行動計画実施、(3) 貧困削減と社会改革、そして (4) グルジアの国内紛争における平和的解決を支援重点内容としており、2007-10 年に 1.2 億ユーロが拠出される。うち民主的開発、法の支配とガバナンス分野へは、26%の 31.5 百万ユーロ配分となっている。

民主的開発、法の支配とガバナンス支援に対しては、更に次のような優先項目を課している。(1) 民主主義、人権、市民社会支援、(2) 法の支配、刑事法改革支援、(3) グッド・ガバナンス、公共融資、行政能力構築。支援ルートは、TACIS (CIS 諸国の民主的・市場志向型経済への移行支援) プログラム、食糧安全プログラム (FSP)、欧州委員会人道援助局 (ECHO)、欧州民主主義・人権イニシアティブ (EIDHR)、そしてマクロ融資支援 (MFA) を通じて行われている。ガバナンスの分野に関しては、主に TACIS プログラムを通じ法の支配の分野の下、制度、法律、行政改革支援を行ってきている。また、欧州評議会 (CE) との共同プロジェクトも多く、研修やワークショップ支援等入れるとその数は年間 100 種類

110 EBRD Georgia Homepage (<http://www.ebrd.com/country/country/georgia/index.htm>)

111 EC の対グルジア関係は ENP (2004 年より対象国) により規定されており、グルジアとの合意により策定された

「ENP 行動計画」が基礎となる。この行動計画により二国間の経済統合及び対外政策及び防衛政策を含む政治的協調の強化が明文化されている。ENPI ではガバナンスが重要視されており、一定の資金の ENP 諸国間配分をガバナンス指標とリンクさせ多国間で競合させている。ガバナンス状態が良好の場合は、既存の 1.2 億ユーロに上乗せした支援が可能となっている。European Commission (2006) “European Neighbourhood and Partnership Instrument: Georgia Country Strategy Paper (2007-2013)” ([http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_csp\\_georgia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_georgia_en.pdf)); European Commission (2006) “European Neighbourhood and Partnership Program: Georgia National Indicative Program ([http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_csp\\_nip\\_georgia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_georgia_en.pdf))

以上支援している。一方、アルメニア、アゼルバイジャンといった南コーカサス地域全般をカバーしたプロジェクトも多いことが分かる。表 2-22 は、1992-2006 年におけるグルジアに対する EC の援助プログラム一覧で、表 2-20 と 21 は、2007-10 年度の資金配分とその割合である<sup>112</sup>。

表 2-20: EC の活動支援に対する一覧表 (1992-2006 年: グラント)

支援ルート	2004 年	2004 年	2006 年	2002-2006 年 合計 (Million Euro)
CIS 諸国の民主的・市場志向型経済への移行支援 (TACIS)	25	0	20	129
欧州委員会人道援助局 (ECHO)	4	2	2	102.2
食糧安全プログラム (FSP)	12	10	10	91
マクロ融資支援 (MFA)	7	0	33	65
欧州民主主義・人権イニシアティブ (EIDHA)	2	2	2	8
その他	9	3	4	310

(出所: EU 国別戦略ペーパーより)

表 2-21 グルジアに対する EC の資金配分と割合 (2007-2010 年度)

優先分野	Euro (million)	%
民主的開発、法の支配、ガバナンス支援	31.5	26
経済開発と近隣政策 (ENP) 行動計画実施	31.5	26
貧困削減と社会改革	38.4	32
国内紛争の平和的解決支援	19.0	16
2007-10 年合計	120.4	100%

(出所: EU 国別戦略ペーパーより)

下記は EC (おもに TACIS-CIS 諸国の民主的・市場志向型経済への移行支援) を通じた今まで実施されたガバナンス関連のプロジェクト・リストである。詳細なプロジェクト情報については別添資料 6 を参照願いたい。

表 2-22: EC 実施のガバナンス支援関連のプロジェクト・リスト

Project title and EC Financing	Project Beneficiary and Implementing Organization	Duration
Support to the Reform of the Criminal Justice System in Georgia € 15M (budget support) (€ 1,000,000 (TA))	Ministry of Justice and other justice sector institutions as well as civil society stakeholders	12/08 – 12/2010
Support to the Public Defender's Office (€1.4M)	Public Defender's Office Human Dynamics, Austria	10/2008 10/2010
Supply of IT Equipment for the Public Defender's Office (€ 70,777)	Public Defender's Office Bioethic Rome	10/2008 12/08
Supply of Vehicles for the Public Defender's Office	Public Defender's Office Kres Autohaus	01/09 – 03/09

112 同上。

(€ 212,750)		16/11/2010
Support to the Public Defender's Regional Offices (€ 130,000)	Public Defender' Office UNDP	03/09 – 03/2010
Support to the Economic Department of the Ministry of Justice of Georgia (€ 185,904)	Ministry of Justice ECORYS Netherlands	10/08 – 10/10
Criminal Justice Statistics Georgia (€ 184,061)	Ministry of Justice:B&S Europe, Belgium	12/08 – 12/09
Project on Cybercrime in Georgia (€ 20,000)	Ministry of Justice/ Ministry of Internal Affaires	03/09 – 03/10
Reform Options for the Penitentiary System and Probation System for Convicted Child Offenders in Georgia (€ 1.27M)	Ministry of Justice (principle collaborator); Ministry of Education and Science; Penitentiary Department; National Probation Service; Standing Commission of the Penitentiary Institution; Probation and Penitentiary Training Centre; Local NGO's (Tbilisi); Local services (Tbilisi); Penitentiary and Probation Reform Project'; UNICEF Georgia	12/08 – 12/10
Capacity Building in Support of Rule of Law in Georgia (€ 2.7M)	Ministry of Justice, including Civil Registry Agency, Service of Representation of the State before the European Court of Human Rights, Public International Law Department, Private International Law Department, Probation Service and Legal Service Human Dynamics, Austria	05/09 – 11/11
Supplies for the production of e-Passports in Georgia (€ 1.1M)	Civil Registry Agency Safe ID Solutions, Germany	04/09 – 07/09
Criminal Law Review (€ 10,000)	PRI	02/09 – 12/10
Improvement of Rehabilitation Services to Torture Survivors in Georgia (€428,868)	Georgian Centre for Psychological and Medical Rehabilitation of Torture Victims GCRT	01/01/2007 01/01/2010
Prevention of Torture in Georgia (€ 313,491)	Penal Reform International PRI	01/01/2007 01/01/2010
Creation of the South Caucasus network of Human Rights Defenders (€ 698,483)	Human Rights Center (HRIDC)	16/11/2008 16/11/2010
Strengthening the System of Rehabilitation for Torture Victims in Georgia (€ 680,000)	The International Psycho - Rehabilitation Centre for Victims of Torture, Violence and Pronounced Stress Impact "EMPATHY"	01/01/2009 31/12/2011
Prevention of torture in the military guardhouses (€ 225,440)	Association Justice & Liberty	19/11/2008 19/11/2011
Protection of human rights of HIV/AIDS infected and those of highest risk of infection (€79,453)	Union Alternativa	01/11/2007- 01/05/2009
Accomplishment and extension of Juvenile Advocacy and development System in Adjara (€99, 802)	Institute of Democracy (Batumi)	01/11/2007- 01/05/2009
Achieving Overall Availability of Legal Service and Developing Rehabilitation System of the Juveniles in Conflict with Law" (€99, 972)	Institute of Democracy (Batumi)	01/01/2009 01/05/2010
Property Right in Action (€56 439)	Guria Agribusiness Centre (Ozurgeti)	01/01/2009 01/07/2010
Institutionalisation/Strengthening of 12 step rehabilitative addiction programmes (Atlantis) in the Georgian Penitentiary System (€79,996)	Women Club PEONI	01/01/2009 01/01/2011
Young Lawyers' for the Effective Enjoyment of Civil, Social and Economical Rights (€79,750)	GYLA	01/01/2009 01/01/2010
Fighting Stigma and Discrimination of Mental Ill Health (€72,418)	Global Initiative on Psychiatry- Tbilisi	01/01/2009 01/01/2010
Providing Access to Sustainable Development to	GCRT	01/01/2009

Juvenile Detainees through an Issue-based Inter-sectoral Cooperation (€247,263)		01/11/2010
Fostering a culture of Human Rights in Southern Caucasus and Ukraine (€ 995,000)	Council of Europe	05/12/2005 04/04/2009
Combating torture, ill-treatment and impunity in Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova and Ukraine (€ 950,000)	Council of Europe	01/01/2009 01/01/2011
(出所：EU グルジアホームページ)		

#### 欧州評議会 (Council of Europe)

CE のグルジアでの活動は、EC と同様活発に行われている。基本的援助政策と方針に関しては同様で、欧州近隣政策 (ENP) の目標に則った支援が行われている。ガバナンスに対する活動としては、反汚職支援、刑務所制度改革支援、選挙キャンペーン資金法整備支援、その他研修やセミナー支援等大小規模を合わせ年間 100 件を超している。

また、EU との共同プログラムを通じて数多く実施しており、過去 17 年間において 200 を超すジョイントプロジェクトをグルジア及び近隣諸国で実施している。支援分野は法律及び機構改革支援が主で、セミナー、ワークショップ、研修が中心となっている<sup>113</sup>。プロジェクトの多くが南コーカサス地域協力を対象としたもので、その一環としてグルジアも含まれている。別添資料 6 は、CE のガバナンス支援に対するプロジェクト・リスト及び EU との共同プログラムを通じたプロジェクトである。

#### アジア開発銀行 (ADB)

グルジア政府は 2007 年に ADB に加盟。2009 年 8 月現在 7 件が承認され、4 件が要請中である。融資対象の優先分野として、運輸、エネルギー、都市サービスとしている。グルジアでの活動は間もないため、活動対象を制限しており、グッド・ガバナンス関連支援はまだ実施していない<sup>114</sup>。

#### 国連機関 (UN agencies : UNICEF 他 UN 機関)

2004 年に UN カントリーチームがグルジア国における国連開発支援枠組み (UNDAF) を策定。そこでは、(1) 貧困と経済成長、(2) ガバナンス、(3) 基礎的社会サービス、(4) 変容と不安定、(5) 環境問題がミレニアム開発目標 (MDG) 達成のための優先分野として決められている。その中で、グッド・ガバナンス改革支援としては次の通り。(1) 特に地方政府を焦点とした効率的かつ効果的な公共サービスデリバリー、(2) 司法、立法、行政における透明性と説明責任の確保、(3) 特にジェンダー、若者、マイノリティと年配者に焦点をあてたより一層の国民参加。その中で UN プログラムはガバナンス制度に必要な次の 3 つの側面に対する支援を行う目的を立てている。(1) 地方政府の能力強化、(2) 政府をより国民に近づける活動、(3) 社会的弱者の社会統合。別添資料 7 は、UNDAF 行動計画をまとめたものである。

113 Council of Europe Homepage (<http://portal.coe.ge/index.php?lan=en&id=coeeu&sub=5>) この他聞き取り調査による。

114 EU Delegation to Georgia ([http://www.delgeo.ec.europa.eu/en/eu\\_and\\_georgia/cooperation.html](http://www.delgeo.ec.europa.eu/en/eu_and_georgia/cooperation.html))

## 国連開発計画 (UNDP)

UNDP はグルジアが国連に正式加盟した 1993 年に UNDP も活動を開始。2008 年一年間で 11.5 百万ドル、計 29 のプロジェクトを実施している。援助重点分野としては、(1) 民主的ガバナンス、(2) 環境保全とガバナンス、(3) 貧困削減、(4) 紛争予防と復興。すべての UNDP の活動がミレニウム開発目標 (MDGs) 達成のため進められている。

民主的ガバナンス構築の一環として、グルジア国会、国選弁護事務所、管理審議会 (Chamber of Control)、憲法裁判所、法務省、財務省等々の各機関の組織能力構築支援を提供している。またグルジア政府の経済開発と貧困削減プログラム (EDPRP) 立案に関しても支援している。民主的支援の名の下、UNDP の支援は次の活動に向けられている。(1) 公共部門改革、(2) 国民登録改革、(3) 公正な選挙実施プロセス支援、(4) 国会支援、(5) 反麻薬プログラム、(6) 人権団体支援、(7) 最高裁判所支援、(8) ガバナンスの分権化<sup>115</sup>。UNDP はグルジアのガバナンス改革の殆どの分野において支援活動を行っておりその内容も法整備支援から国会支援、そして様々な研修事業まで多岐に亘っている。その中でも行動規範作成支援、法草案作成支援、研修事業実施が多く、例えば 15 の省庁に対する 25 の戦略プロポーザル作成、計千名を越す国会議員、裁判官・裁判所職員、中央選挙委員会職員等に対するセミナーや研修支援等行っている。

表 2-23 は、民主的ガバナンス分野におけるプロジェクト・リストである。また、別添資料 6 はガバナンス支援に対する詳細の活動であり、別添資料 8 は UNDP プロジェクトの成功例を添付している。

表 2- 23: UNDP による民主的ガバナンスプロジェクト

Title	Duration
Gender and Politics Programme in the South Caucasus	2004-04-01 - 2009-12-31
Strengthening institutional performance and capacity for public sector control	2004-11-01 - 2007-11-30
Civil Registry Reform - II Phase	2007-08-01 - 2009-03-31
Strengthening Effectiveness and Transparency of the Parliament of Georgia	2004-06-01 - 2008-12-31
Strengthening local and regional governance in the Kvemo Kartli region	2007-03-01 - 2009-03-30
Support to the justice system of Georgia	2006-01-01 - 2008-12-31
Modernization of the finance system of Georgia - 2nd Phase	2005-05-01 - 2007-12-31
Support to democratic governance in the Imereti region of Georgia	2002-06-01 - 2007-12-31
Assistance to the Public Defender's Office	2006-01-10 - 2009-12-31
Developing Capacities for Democratic Institutions for Fair Electoral Processes and Active Civil Participation	2008-02-01 - 2009-12-31
SCAD 5: South Caucasus Action Programme on Drugs, 5th phase	2007-09-09 - 2009-09-09
Support to the Centre for Effective Governance System and Territorial Arrangement Reform in its Decentralization Efforts	2006-05-01 - 2008-12-31
Capacity Building Fund, Phase II	2007-10-01 - 2009-12-31
Support to the Local Governance Reform in Georgia	2009-01-01 - 2010-12-31
Capacity Building of the Constitutional Court of Georgia	2008-08-06 - 2009-05-31
Introduction and Institutionalization of Evidence-Based Policy Making Cycle at the MoLHSA	2009-03-01 - 0000-00-00
Improved Skills for Successful General Education Decentralization Reform	2008-12-01 - 0000-00-00

(出所: UNDP グルジアホームページ)

115 UNDP Georgia Homepage(<http://undp.org.ge/new/index.php>); UNDP Program in Georgia (2008) UNDP Georgian Country Program Action Plan 2006-2010; UNDP Georgia-Press Release [http://undp.org.ge/new/index.php?lang\\_id=ENG&sec\\_id=22&info\\_id=495](http://undp.org.ge/new/index.php?lang_id=ENG&sec_id=22&info_id=495))

米国（米国国際開発庁 USAID；ミレニアム・チャレンジ・アカウント（MCA））

米国政府のグルジアに対する支援は 1991 年より 2006 年まで 14.45 億米ドル以上となっており、これはイスラエル及びエジプトに対する一人当たりの支援額を超えている。また 2008 年 8 月のロシア軍介入後に行われた 2008 年 10 月のブリュッセルグルジア復興会議では、新たに 10 億米ドルの支援を表明し、支援先としては、(1) 国内避難民支援、(2) インフラ復興、(3) 経済成長支援、(4) 海外投資者に対する信頼維持、(5) 民主化改革、(6) エネルギー安全保障、とほとんど開発全分野に向けられている<sup>116</sup>。

ガバナンス及び民主主義支援は主に USAID を通じて行われている。優先分野としては、(1) 国家、地方レベルにおける改革支援、(2) 自由かつ公正な選挙支援、(3) 政党制および国会制度構築支援、(4) 法の支配、(5) 政治への国民参加、(6) マイノリティに対する国家統合促進がある。この他、「ミレニアム・チャレンジ・アカウント：MCA」<sup>117</sup>プログラムの下、「ミレニアム・チャレンジ・公社：(MCC)」を通じて向こう 5 年、地方のインフラ復興及び企業開発に関するプロジェクト向けに 2.9 億米ドルがグルジア政府に供与されることとなっている。ガバナンス関連プロジェクトは下記の通りとなっている。また各プロジェクトの詳細については別添資料 6 を参照願いたい。

表 2-24: USAID のグッド・ガバナンス及び民主主義支援プロジェクト

Project	Period	Partner Institution
Public Administration Reform:	2006.9-2009.12	Academy for Educational Development
Parliamentary Strengthening Project	2006.8-2009.8	National Democratic Institution (NDI)
Political Party Development Project	2007.5 - 2010. 5	International Republican Institute (IRI)
Community Empowered for Local Decision Making	2004.4-2009.4	Urban Institute
"No" to Trafficking in Persons and Domestic Violence	2005.9-2009.9	Georgian Young Lawyers Association
Georgia Rule of Law Project	2006.12-2009.12	RIGHTS Consortium - ABA/CEELI
Judicial Administrative and Management Reform Project	2007.9-2011.9	DPK Consulting
National Integration and Tolerance in Georgia	2006.7-2010.7	UN Association of Georgia (UNAG)
Election Support	Sep. 2007 - Nov. 2009	International Foundation for Elections Systems (IFES)

(出所：USAID ホームページ)

ドイツ（経済協力開発省：BMZ（ドイツ技術協力公社 GTZ；ドイツ金融復興金庫 KfW）

ドイツにとってグルジア国は援助最重要国との位置付けになっている。GTZ は 1992 年よりグルジアで活動してきており、財政・技術協力に対しては 275 百万ユーロを超えるコミットメントをしており、二国間援助国では、米国に続き 2 番目の主要ドナーとなっている。またドイツ政府は、グルジア、アルメニア、アゼルバイジャンといった近隣諸国の地域協力を支援するコーカサスイニシアチブプログラムを 2001 年より実施。2006 年には次の援助優先分野を決めている。(1) 持続可能な経済開発、(2) 地方開発と民主主義、(3) 天然

116 詳細は USAID グルジアのホームページ参照。http://georgia.usaid.gov/index.php?m=57

117 2004 年に新たに設けられた特別予算であり、グッド・ガバナンス、人材育成、健全な経済政策の 3 分野で強いコミットメントを示した国を支援するもの。

資源の保護と持続的活用、(4) 法律・司法システム。ガバナンス分野（法律と司法制度構築）においては、行政法改革の継続と実施、そして執行制度の近代化を図っている。

融資機関として、ドイツ復興金融公庫(KfW development bank)がドイツ金融協力 (FC) の資金及び自己資金を通じグルジアに融資している。1995-2006 年まで 245.4 百万ユーロを FC の下コミットしている（うち 30 百万ユーロは KfW 自己資金）。融資先の半分以上がエネルギーセクター支援に配分し、残りの殆どを持続的な経済開発と地方インフラに配分しており、ガバナンス支援は行われていない<sup>118</sup>。

ドイツは、EU の一員としても先述の欧州近隣政策 (ENP) の目標達成に沿った活動も行っており補填的役割も担っている<sup>119</sup>。下記表は、ドイツ政府（ここでは GTZ）によるグッド・ガバナンス支援プロジェクトの一覧である。

表 2-25 : GTZ によるグッド・ガバナンス支援プロジェクト

Project Title	Duration	Implementing Agency
Strengthening of Local Self Government	2006-2012	Parliamentary Committee for Regional Policy, Self-Government and Mountainous Regions
Support to the Chamber of Control in Georgia	2003-2012	Chamber of Control in Georgia
Support for Legal and Judicial System	1998-2008	Ministry of Justice and High Council of Justice, Georgia
Promotion of Municipal Democracy in the South Caucasus*	2001-	Ministry of Justice and High Council of Justice, Georgia
Legal and Judicial Reform in the South Caucasus*	2002-2008	Georgia: State Chancellery of the Republic of Georgia; Azerbaijan: Ministry of Economic Development; Armenia: Ministry of Territorial Administration
Legal and Judicial Reform in the South Caucasus*	2002- 2010	Justice ministries in the southern Caucasus states of Georgia, Armenia and Azerbaijan

\*: コーカサスイニシアチブプログラム（グルジア、アルメニア、アゼルバイジャン）（出所：GTZ グルジアホームページ）

#### オランダ（オランダ開発協力省）

オランダ政府の開発協力に対する最終的な目標は貧困削減であり、2005 年では 600 万ユーロを貧困緩和、良い経済ガバナンス促進、公共部門開発、民主化、法の支配、人権と平和構築努力そして市場経済推進への支援を行っている。二国間援助としては、良き経済ガバナンス構築支援を優先してきている。多年度戦略計画 (MASP) では、良き経済ガバナンスから徐々に良き経済及び政治ガバナンスに移行するとしている。2006-09 年度 MASP では二国間援助として、(1) 国際的な法の支配と強化と人権尊重、(2) 安全保障と安定性、効率的な人道支援そしてグッド・ガバナンス（特に財務管理）の促進、(3) 更なる国家繁栄と貧困削減を重視している。

118 GTZ グルジア事務所ホームページ (<http://www.gtz.de/en/weltweit/europa-kaukasus-zentralasien/653.htm>) : KfW グルジア事務所ホームページ ([http://www.kfw-entwicklungsbank.de/EN\\_Home/Countries\\_and\\_Projects/Europe42/Georgia29/index.jsp](http://www.kfw-entwicklungsbank.de/EN_Home/Countries_and_Projects/Europe42/Georgia29/index.jsp)) その他資料。

119 例えば、ENP の行動計画に則って民間セクターの枠組みの改善支援や食糧安全保障支援を行っているとしている。German Development Cooperation: GTZ South Caucasus: Partner on the Road to Europe. P.7.

多国間援助に関しては次の支援を行っている（グッド・ガバナンス分野のみ）。（1）ODIHR（Office for Democratic Institutions and Human Rights）：コーカサス、中央アジア及びクロアチアの選挙に対する技術支援、女性の民主主義プロセスにおける参加支援。（2）国際法律協力センター：法による統治関係の研修、犯罪等に関するセミナー支援。（3）オランダヘルシンキ委員会：戦略的訴訟問題を通じて法の支配の強化を支援する地域プログラム等。（4）Press Now:独立したメディアの育成強化を目的としたもの。この他、2006年には世界銀行が管理する貧困削減支援オペレーション（PRSO-II）に対し50万ユーロを拠出している。同プロジェクトは、（1）財務の説明責任と公共部門の効率性、（2）電気とガス供給、（3）民間部門の環境改善、（4）保健及び教育に重点を置いた社会サービスに対する支援を行っている<sup>120</sup>。

また、反汚職プロジェクトとして、欧州評議会（CE）を通じて70万ユーロの反汚職戦略支援プロジェクトを実施している。同プロジェクトが終了し次第、公共財政管理改革プロジェクトへの支援を予定している。下記表は、オランダ政府によるガバナンス関連のプロジェクトである。オランダ開発協力省では、援助案件の決定と実施は各国大使館に委ねている。各プロジェクトの詳細に関しては別添資料6を参照願いたい。

表 2-26： オランダ開発協力省によるグッド・ガバナンス・プロジェクト

Title	Implementing body	Project period	Project costs
Support to the Reform of the Juvenile Justice System in Georgia	UNICEF	Jul 2007-Jul 2010	903.614 USD
Prevention of trafficking human beings, phase 2	IOM	2004 - 2006	278.000 USD
Strengthening the Georgian Parliament in public Finance Management Issues	East West Parliamentary Practice Project	Jul 2005 - Oct 2006	335.000 USD
Support to the Anti Corruption Strategy (GEPAC)	Council of Europe	Sep 2007 - Aug 2009	700.000 EUR
Support to Public Sector Financial Management Reform Project	Pooled financing with WB, DfID, SIDA, Min. of Finance	2006 -2010	1.800.000 EUR

（出所：在グルジアオランダ大使館ホームページ）

#### スウェーデン（スウェーデン国際開発庁：SIDA）

SIDAは資金供与機関として主に民主的ガバナンスと農業開発に焦点を当てた支援を行ってきた。2005年度は450万ユーロを拠出しており、今後援助額は更に増える見込み。また前述のドナー合同基金を通じた、公共セクター財政管理改革支援プロジェクト支援にも参加している。表 2-27 は、SIDA のグッド・ガバナンス関連のプロジェクト・リストである。各プロジェクトの詳細については別添資料6を参照願いたい<sup>121</sup>。

120 オランダ在グルジア大使館ホームページ。（<http://www.dutchembassy.ge/development/georgia>）

121 SIDA グルジア担当官より入手。

表 2-27: SIDA における民主主義・ガバナンス支援プロジェクト・リスト

Title	Area	Duration	Amount	Implementation by
Durable Solutions – A way forward for IDPs in Georgia	Human Rights and Democracy	Oct. 2008- Sep. 2011	SEK 27,300,000	Danish Refugee Council (DRC)
Core support to Eurasia Partnership Foundation in Georgia	Democratic Governance / HR	Dec. 2007 – Jun. 2011	SEK 18,900,000	Eurasia Partnership Foundation in Georgia
Democratic Governance Programme in Georgia	Democratic Governance/HR	Jan. 2007 – Dec. 2009	SEK 29,100,000	UNDP
Media Development Loan Fund Seed Fund Program in Georgia	Democratic Governance/HR	Jul. 2006- Jul. 2009	SEK 4,300,000	Media Development Loan Fund
Public Sector Financial Management Reform Support Project (PSFMR-SP)	Democratic Governance	Mar. 2006 – Mar. 2010	SEK 37,000,000	Min. of Finance, World Bank
International School of Economics at Tbilisi State University (ISET)	Democratic Governance	Feb. 2006- Jun. 2011	SEK 15,700,00	WB, Partnership for Economic Education and Research (PEER)
Support to the Interministerial Commission for Joint Action on Child Welfare	Democratic Governance/HR	Dec. 2005 – Sep. 2009	SEK 4,400,000	UNICEF
Conflict Prevention and Integration Programme for Samtskhe- Javakheti Region	Democratic Governance/HR	Nov. 2005 – Dec. 2009	SEK 6,600,000	OSCE High Commissioner on National Minorities

(出所: SIDA グルジア事務所)

#### ノルウェー (ノルウェー外務省及び NORAD)

ノルウェー政府の援助目的としては次の通り、(1) 貧困との闘いと生活状況と質の改善への貢献、(2) 平和、民主主義、人権の推進、(3) 責任ある行政と地球環境と生物資源利用の推進、(4) 紛争及び自然災害の予防と緩和ニーズへの参加、(5) 全ての社会における平等と機会への取り組み。グルジアにおいては下記のガバナンス関連プロジェクトを実施している。表 2-28 は、SIDA のグッド・ガバナンス関連のプロジェクト・リストである。各プロジェクトの詳細については別添資料 6 を参照願いたい

表 2- 48 : ノルウェー政府のグッド・ガバナンスプロジェクト・リスト (2007 年度)

Project Title	Partner	Amount
NORLAG (the Norwegian Mission of Rule of Law Advisers to Georgia) 2007	Norwegian Ministry of Justice and the Police	9,100,000 NOK
Reform of the security sector within the framework of NORLAG 2007	Norwegian Ministry of Justice and the Police	100,000 NOK
Enhancing Minority Governance and Empowering Civil Society in Minority Regions of Georgia	European Centre for Minority Issues (ECMI)	1,193,850 NOK
Local Government in Georgia	Norwegian Association of Local/Regional Authorities (KS) with Council of Europe	1,800,000 NOK

(出所: ノルウェー外務省他)

#### 英国 (英国国際開発省: DFID)

グルジアは南コーカサス及び中央アジア地域における中心国であり、2004-8 年度には次の分野に 11 百万ポンドの支援を行ってきた。(1) 世界銀行管理による公共セクター財政管理改革支援プロジェクト、(2) 保健、統計、持続可能な生計、市民社会強化を目的とし

た他パートナー実施プロジェクトの支援。グルジアにおける DFID の活動は 2008 年に終了している<sup>122</sup>。

#### カナダ（カナダ国際開発援助庁）

カナダ政府は、1991 年より 26 百万カナダドルを ODA 活動に拠出しており、2005-06 年度では 4.6 百万カナダドルを拠出している。援助優先分野は、グッド・ガバナンス、民主主義化、公共部門の組織能力向上、人権、法の統治支援と紛争予防となっている。近年では、政府の政策決定能力強化、一層効率性と透明性有するビジネス慣習向上、貿易政策能力構築、女性の民主的プロセスの参加に対する支援を行っている<sup>123</sup>。

#### 国際通貨基金（IMF）

IMF は、グルジア国のマクロ経済安定の改善と財政改革を推進し、金融政策立案を支援してきている。また財務省内の財務改革支援に焦点を当てている。IMF は一般資金会計（GRA）、貧困削減・成長ファシリティ（PRGF）そして拡張構造調整ファシリティ（EFAF）を通じてグルジア政府の経済改革を 1994 年より支援している。2006 年度現在、上記支援を通じて 515 百万米ドルが支出されている。2006 年 3 月に実施された第 4 条協議では、過去 2 年間のマクロ経済安定化、財政政策、汚職対策に関して高い評価により追加資金を受けている。財務省内の財政改革に特化した支援を実施しており、世界銀行と共同で金融セクター開発、公共支出管理、公務員制度改革等に関与している<sup>124</sup>。

#### 共同ニーズ・アセスメント

2008 年 8 月のグルジア軍と南アセアチア軍の軍事衝突の発生を契機とした、ロシア軍領侵攻事件が、グルジア政府にもたらした経済をはじめとした様々な損失による復興開発を支援するため、ドナーは共同ニーズ・アセスメント（JNA）を行った。そこでは、同年 10 月のブリュッセルドナー会議にて 45 億米ドルを 2008-2010 年に拠出支援する誓約を行っている<sup>125</sup>。支援活動としては、上述の世界銀行による政策開発支援プロジェクト等も含まれているものの、ガバナンスに対する支援活動は比較的少ない。参考まで、別添資料 9 ではドナー会議でコミットしたドナー別のプロジェクト表を添付する。

#### 2.4.6.3 主要ドナーによるグッド・ガバナンス政策・戦略

表 2-29 は、主要ドナーにおけるグッド・ガバナンス政策とグルジア国の援助優先分野をまとめたものである。

122 EBRD (2008) Strategy for Georgia, p52. その他 DFID 本部聞き取り調査に基づく。

123 EBRD (2008) 同上。p52. 他。

124 IMF Georgia Homepage (<http://www.imf.ge/index.php?lang=1>)、三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社「グルジア：国概況調査」（2007 年 6 月-JBIC 委託調査）

125 グルジア財務省ホームページ ([http://www.mof.ge/default.aspx?sec\\_id=3212&lang=2](http://www.mof.ge/default.aspx?sec_id=3212&lang=2))

表 2-29 :主要ドナーにおけるグルジア国に対する援助政策とガバナンス支援状況

組織名	組織形態	グルジアにおける援助優先分野	ガバナンス分野における支援
世界銀行 (WB)	国際開発援助銀行	公共部門の説明責任、効率性と透明性向上 電気・ガス・セクター・サービス改善 民間セクター開発のための環境改善 社会保護、教育、ヘルス・ケア・サービス改善	今迄\$43.7M (全体の 13%) をガバナンス分野 (公共行政と法律改革) に拠出。  融資プロジェクトの多くがガバナンス支援コンポーネントを持つ。
欧州委員会 (EC)	国際地域機関	民主的開発、法による支配とガバナンス 経済開発と欧州近隣政策の行動計画実施 貧困緩和と社会改革 国内紛争の平和的解決	26% (31.5M ユーロ) を民主的開発、法の支配とガバナンスに配分。  1992-2006 年までの支援額は約 502M ユーロ。ガバナンス支援は TACIS (中欧・中央アジア) プログラムを通じて実施。
欧州評議会 (OC)	国際地域機構		EU と共同プロジェクトを実施。法律・機構改革支援を重点的に行う。
欧州復興開発銀行 (EBRD)	国際開発援助銀行	投資環境 インフラ整備 企業セクター 金融セクター	融資プロジェクトの約 80%が民間セクター向け。  ガバナンス・プロジェクトなし。
アジア開発銀行 (ADB)	国際開発援助銀行	地方分権化過程における地方インフラのサービス・デリバリー改善 経済活動における道路輸送問題の削減 エネルギー・インフラの改善と開発	グルジアは、2007 年に ADB に加盟。  グッド・ガバナンス・プロジェクトは実施されていない。
国際通貨基金 (IMF)	国際機関	マクロ経済の安定。財務改革と金融政策立案。	予算作成プロセス改善のための技術協力とプログラム・コンディショナリティ。例：監査法や新予算法の構造ベンチマーク。財務省内の財務改革に特化した支援。  WB と共同で金融セクター開発、公共支出管理、公務員制度改革等関与。
UN 機関 UN 開発フレームワーク (UNDAF)	国際機関	貧困と経済開発 ガバナンス 基礎的社会サービス 社会不安定解決 ミレニアム開発支援の環境設定	特に環境問題、司法・法律改革、コミュニティ・エンパワーメントに対し積極的。UNDAF ではグッド・ガバナンス改革を次の相互関連した角度から捉えている。 地方政府に特別な焦点を当てた効率的かつ効果的な公共サービスデリバリー 司法、立法、裁判所の透明性と説明責任 ジェンダー、若者、マイノリティと年配層に特別配慮したより積極的な国民の参加

国連開発計画 (UNDP)	国際機関	民主的ガバナンス 環境保護とガバナンス 貧困削減 紛争予防と回復	次の分野を支援 公共部門改革 国民登録改革 公正な選挙プロセス実施 国会の改善 反ドラック計画 人権機関に対する支援 最高裁判所支援 ガバナンスの分権化
米国開発援助庁 (USAID)	二国間援助機関	国家、地方レベルの改革支援 自由かつ公正な選挙支援 政党制および国会制度構築支援 法の支配 政治への国民参加 マイノリティに対する国家統合促進	1991年より2006年まで14.45億米ドル以上拠出。  ガバナンス改革、税金・通関行政制度改革、ビジネス環境改革、財務管理
ドイツ開発協力省 (GTZ, KfW)	二国間援助機関	持続可能な経済開発の実施 地方政府開発と民主主義 天然資源の保護と持続的利用 法律・司法制度	グルジアはドイツの優先援助供与国。グッド・ガバナンス推進においては、行政法改革と執行制度の近代化支援。  KfW プロジェクトはガバナンス・コンポーネントなし。
英国国際開発省 (DFID)	二国間援助機関	グルジアに対する支援は2008年に終了。	
オランダ外務省		貧困削減 良い経済ガバナンス 公共部門開発 民主主義化の推進 法による支配 人権と平和構築努力	欧州評議会 (CE) を通じた 70 万ユーロの反汚職プロジェクト支援。今後は、公共財務管理改革支援に傾倒する予定。プロジェクト選定、実施はグルジア大使館レベルに委ねられている。 次の分野を支援。 (1) 国際的な法の支配と人権の尊重 (2) 安全保障促進と安定 (3) 効率的人道支援 (4) 特に公共財務管理に重点を当てたグッド・ガバナンス (5) 一層の繁栄と貧困削減
スウェーデン国際開発庁 (SIDA)	二国間援助機関	民主的ガバナンス 農村開発	欧州評議会 (CE) を通じた 15M ユーロのグッド・ガバナンスと人権プロジェクトに対する支援。
カナダ国際開発援助庁 (CIDA)	二国間援助機関	グッド・ガバナンス推進 民主主義化の推奨 公共部門制度能力構築 人権に対する一層の尊重 法の支配 紛争予防	近年では、政府の政策決定能力強化、効率性と透明性有するビジネス慣習向上、貿易能力政策能力構築、女性の民主的プロセスの参加を支援。

(出所：各ドナーのホームページ、聞き取り調査等により作成)

支援形態の特徴としては、各ドナーのガバナンス支援政策に則った上で、得意分野に対し重点的支援が行われていることが伺える（例えば、UNDP の選挙・法整備支援、USAID の民主主義化支援、世銀の公共部門改革支援等）。また近年の動向としては、ドナーの大き

な援助目標であった汚職の削減達成に伴い、公共部門管理支援といったより大きな概念を通じた支援活動に徐々にシフトしていることが分かる（世銀、オランダ等）。グルジアをアルメニア、アゼルバイジャンと南コーカサス地域の一環として支援するケースも見受けられる（EU、CE、ドイツ等）。EU 諸国のドナーは、EU の掲げている欧州近隣政策（ENP）の行動計画達成のため EU のメンバーとして補填的役割をしているケースもある（ドイツ、オランダ）。各ドナーのガバナンス支援分野を見ると次の表にまとめることが出来る。

表 2-30：ドナーの各ガバナンス分野に対する支援表

	WB	EBRD/ ADB	IMF	EU	CE	UNDP	米国	ドイツ	オランダ	スウェーデン	ノルウェー	カナダ
公共部門管理	○		○	○	○	○	○	○	○			○
公共財務管理	○		○	○	○	○	○		○	○		
法整備支援	○			○	○	○	○	○	○		○	○
司法改革	○			○	○	○	○	○				
反汚職	○			○	○	○	○	○	○			
選挙				○	○	○	○					
地方分権	○			○	○	○	○	○	○		○	
機構改革	○			○	○	○	○					
国会支援				○	○	○	○		○			
ジェンダー				○	○	○	○					
民主主義				○	○	○	○	○		○		○

## 2.5 南コーカサス地域におけるグッド・ガバナンス状況の比較分析

### 2.5.1 南コーカサス地域におけるグッド・ガバナンス状況の比較分析

2.2 では、南コーカサス地域のガバナンス問題を概観し、2.3 ではグルジア政府のグッド・ガバナンス政策と改革成果、そしてその成功要因とドナーの支援活動について分析した。そこで判明したことは、グルジアのガバナンス状況をアルメニアとアゼルバイジャン両国と比較した場合、グルジアのガバナンス・レベルは全般的に高く、ガバナンス改革に対する取り組みも活発であることが分かる。

一方、3 カ国に対するドナーの支援額とガバナンスに対する支援活動規模の差はあまり見られなく、共に活発的であるといえる。また 2007 年度における国内所得に対する実質 ODA 支援率はグルジアとアルメニアでは同割合となっている（前表 16 参照）。アゼルバイジャンに関しては、ドナーによる ODA 支援額並びに国内所得に対する実質 ODA 率はグルジア、アルメニアに比べ低いものの、民間資金が 15 倍程度多く入っている。ここから分析できることは、援助の資金量やガバナンスに対する活動量が比例して 3 カ国同様レベルのガバナンス改善につながる訳ではないことが分かる。また前述の通り、今日の 3 カ国におけるガバナンス・レベルと経済成長、失業率、貧困層の割合に相関関係はみられない。

では、なぜ同地域内においてガバナンス・レベルの差が生じているのであろうか。今回の調査の結果、3 カ国とも政府の能力及び公務員の質等については同程度と想定される。しかし、主たる差異は次の 4 要素にあると考えられる。

- (1) 政府のガバナンス改革に対する強いコミットメントとリーダーシップ、それに対する国民からの支持
- (2) ガバナンス改善への政府の迅速な決定と行動
- (3) 市民社会の社会的地位向上
- (4) 汚職問題への取り組み方法

グルジアは、これら 4 つの要素が明らかに他の 2 カ国のレベルを上回っており、反面、アルメニアとアゼルバイジャンはこれらが他のガバナンス要素の中でも取り分け問題視されている。機構改革や行政改革は汚職防止の間接的役割を果たすものの成果が出るまでは時間が掛る。また法整備支援や司法改革は、いくら枠組みが構築されても法や制度による適切な執行力を持たねば何の意味をもたない。これらもガバナンス・レベルを左右する要因と考えられる。

ここでグルジアの経験を基に、アルメニアとアゼルバイジャンのガバナンス向上を求める場合は、上記 4 項目への改善策を行うことに集約できると考える。従って、支援活動を行う場合は、同分野への支援が一番の近道であり、効果的手段であると言えよう。但し、現実には困難を伴う。まずドナーがどの程度これらの分野に干渉出来るか、またすべきか判断するのは難しい。特に政治のリーダーを決定するのは相手国国民であり、リーダーシップがあるか判明できるのは選挙後である。また政府のガバナンス向上への政府の迅速な決定と行動は、制度的制約もあるものの、多くが政治的判断である。国民の政府に対する信任と支持は政治家の評価、更には景気やスキャンダル等により容易に左右される。汚職の蔓延は、汚職問題と文化に対する国民の寛容さに対しても責任があると言える。またドナーの介入方法に対しても注意が必要である。例えば、アルメニアとアゼルバイジャンでは、ドナー機関の多くは反汚職支援を行う場合、政府・ドナー間の直接協議を極力避け、単に市民社会に資金提供し、そこから反汚職メッセージを発信している場合が顕著に見られた。

これは反面、市民社会側にとってみれば彼らはドナーからの資金的支援はあるものの、対政府との関係をバックアップしてもらうものではなく、技術的支援も少ない中で時には政府・市民社会間の溝を深める要因ともなっている。果たしてこのドナーの支援姿勢が市民社会の地位の向上につながっているかは疑問である<sup>126</sup>。

また別の見方をすれば、グルジアのガバナンス改革による短期的な成果と成功は世界でも稀有なものであり、ここまでのガバナンス改善をアルメニアとアゼルバイジャンに短期的に求めるのは現実的に難しいといった感もある。両国の直面している汚職問題、政府のガバナンス問題に対するコミットメントの欠如といった諸問題は、途上国全般に見られる典型的な兆候であり、徐々に改善の方向に向けて行くのが現状の取り組みであり、それを推進させるのがドナーの責務であろうからである。いずれにせよアルメニア、アゼルバイジャン両国に対するガバナンス支援は重要かつ急用であると判断する。詳細に関しては後述する。

---

<sup>126</sup> 但し、反汚職行動以外の政府・市民社会間における関係はそれ程深刻ではないとの調査結果である。

以上を鑑み、JICA の南コーカサス地域におけるガバナンス支援に対する検討を行いたい。その前に、まず JICA のガバナンス支援に対する基本的考え方について整理する。

## 2.6 アルメニアとアゼルバイジャンにおける JICA のグッド・ガバナンス支援に関する考察

### 2.6.1 JICA のガバナンス支援に対する基本的考え方

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ている。ガバナンス支援の基本的考え方としては、次の通り。「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』アプローチをとっている。」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 (CD)」支援の概念とも符合する<sup>127</sup>。

ガバナンス支援における JICA の援助の具体的役割としては、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 つに整理できるとしている。(1) 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。(2) 新たな制度や仕組みづくりを支援すること。(3) 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。その中において、JICA 事業の中では取り分け (3) が最も多く、日本の比較優位であるとしている。(1) 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。尚、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一つと言えるとしている<sup>128</sup>。

JICA のガバナンス支援の主要課題としては、「直接的支援」の内容と範囲を (1) 民主化に向けた政治体制構築、(2) 行政機能の向上、(3) 法整備支援に整理できる。民主化に向けた政治体制構築としては、選挙支援、立法府支援、警察・刑事司法支援がある。行政機能支援としては、行政機能の効率と効果の改善、調和ある分権化、三かど透明性の向上に資する支援等がある。法制度整備支援としては、法案起草・立法化、執行・運用の諸制度整備、法曹教育支援等がある。

最後に JICA のガバナンス配慮に対する考え方について触れる。ガバナンスは、直接的な援助の対象の一つであると共に、援助の文脈（分野横断的な視点）の中で配慮すべき課題とも言える。ガバナンス配慮には次の 2 つの視点がある。第一の視点としては、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・地方の所管の分担等）を理解した上で、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中で、地方分権化やセクター改革、公務員改革、あるいは民

<sup>127</sup> JICA(2004) JICA におけるガバナンス支援—民主的な制度づくり、行政能力の向上、法整備支援。P. iv.

<sup>128</sup> 同上。

質化が条件づけられている点に留意する必要がある。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因となったりしないよう、全ての案件の計画・実施段階において留意が必要であるとしている<sup>129</sup>。

## 2.6.2 グルジアにおける今後の JICA のガバナンス支援に対する考察

下記は、グルジアに対する主要ドナーのガバナンス支援であり、グッド・ガバナンス分野殆ど全てがドナーにより網羅されている形となっている。2.3 で説明した通り、EU、USAID、UNDP 等の主要ドナーはガバナンス支援を行っている。ガバナンス状況が改善し小規模汚職がほぼ撲滅したグルジアでの今後の支援対象分野は、財政管理支援（EU、オランダ等）、公共部門支援（WB、ドイツ）、司法改革支援（UNDP 等）に集約されている。

他方、反汚職支援、民営化支援、規制緩和支援、機構改革支援等への需要は減り続けている。研修やワークショップ支援は多く、公務員（一般職員、裁判官、検事、会計士等々）研修事業や市民社会支援のためのワークショップ等は引き続き多数行われている。しかし、あまりにも数が多く実態がつかめないのが現状である。その中において、既にガバナンス・レベルがある程度高いグルジアに対する JICA のガバナンス分野への支援活動としては、他のドナープロジェクトと重複・競合しないものに限定と考える。また例えば前述の‘Doing Business Report’のビジネス環境インデックスでは、もはや起業環境においては日本より上位の位置付けになっており、制度改革等に対する支援は必要ないと判断する。そういった意味においてはアプローチを変え、例えば JICA 案件管理に関連したガバナンス支援、いわゆる相手国政府関係者のみを対象とした、調達や財務管理そして汚職防止といったガバナンス改善活動が考えられよう。これに関しては後述する。その他、国民から信頼を勝ち得てない司法分野への支援（例えば法学教育向上、日本のケースを取り上げた判事・検察官育成支援等々）も一案であろう。

アルメニアとアゼルバイジャンに関しては 2.4.1 で説明した通り、ガバナンス分野への支援の必要性は十分あると考える。それは民主的制度づくり、行政機能向上支援、法制度整備支援と幅広い分野からの支援が考えられる。但しグルジア同様、多くのドナーが既にあらゆるガバナンス支援を行っている現状を鑑みると、まずは両国における分野別ガバナンス支援状況の更なる把握と、政府との協議をした上で、重複なくかつ成果が表れるような分野への支援活動選定が望ましい。ガバナンス向上の優先的分野でニーズの高い分野としては、政府の透明性と説明責任（反汚職）に対する支援や、市民社会の地位向上に対する支援活動があると考えられる。これは資金供与のみで現地市民社会を通じて支援出来る活動で、比較的迅速かつ幅広い活動が期待出来るのではと考える。また、今回の市民社会への聞き取り調査では、殆どの市民社会が資金不足で悩んでおり、またプロジェクト終了に伴う活動の中止を余儀なくされている団体も幾つかあった。そういった団体は資金が枯渇すると同時に廃業となる。従って市民社会育成の一環として、他のドナープロジェクトの継

<sup>129</sup> 同上。

続支援も一方法であろう。グルジア同様、JICA 案件監理の側面から着目したガバナンス改善事業も一案と考える。

表 2-31 は、アルメニア及びアゼルバイジャンに対するガバナンス支援の一案である。

**表 2-31** :アルメニアとアゼルバイジャンにおける JICA によるガバナンス支援案

民主的制度づくりへの支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 選挙支援（セミナー開催、有権者教育、選挙後フォローアップ、投票箱供与、メディア育成支援等）</li> <li>• 立法府支援（議員や議会事務局員を対象とした日本での研修）</li> <li>• 警察・刑事司法支援（鑑識、犯罪捜査や薬物取締、警察通信整備支援、刑務官能力向上支援、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や研修等）</li> </ul>
行政機能向上支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 行政機能の効率と効果の改善支援（公務員委員会等の活動や調査支援、行政官能力向上支援等）</li> <li>• 地方分権推進支援（地方自治体の能力向上支援、自治体・住民間の協働促進支援、地方分権に関する調査支援）</li> <li>• 参加の促進と透明性の向上支援（市民社会の能力向上支援、市民社会を通じた調査依頼、行政アクセス支援、反汚職委員会支援等）</li> </ul>
法制度整備支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 法案起草・立法化支援（法案起草支援）</li> <li>• 法の執行・運用のための諸制度の整備（判決起案支援、マニュアル作成支援）</li> <li>• 法曹養成（判事・検察官・弁護士育成支援、法曹養成機関組織改善支援、カリキュラム、教材作成支援、法曹 NGO 支援）</li> <li>• 社会意識向上（法律扶助サービス支援、セミナー開催支援）</li> <li>• 法学教育向上（大学教育改善支援、留学生受け入れ）</li> </ul>
市民社会の地位向上支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 市民社会スタッフ用の専門知識育成支援</li> <li>• 資金不足によるプロジェクト中止を避けるための、他ドナーが支援したプロジェクトのサポート体制支援</li> </ul>

### 3. JICA 案件監理に関する一考察

ドナーの開発援助案件実施における透明性と説明責任、そして汚職防止に関する諸規定は、例えばプロジェクト契約書や調達ガイドライン等に既に組み入れられており、完成度も高い。しかし実際問題として、事業実施及び個別案件管理での責任の所存は多く相手国政府にある。それが時に非効率そして透明性かつ説明責任の欠けた運営管理になり、汚職機会の誘因や案件の質的低下等様々な弊害をもたらす可能性が生じる。ここでは、案件実施における汚職の機会及び汚職発生メカニズムについての整理と、案件監理における財務管理を含めた適切な事業運営と汚職防止策、そして案件の透明性と説明責任における更なる向上について検討する。具体的には近年のドナーの案件監理政策の比較と汚職防止策、そしてドナー間における援助協調について分析し、特に JICA 融資案件を想定した監理体制に対する一助言を試みたい。

#### 3.1 案件実施における汚職の機会および汚職発生メカニズムについての整理<sup>130</sup>

途上国政府事業における汚職による損失は甚大とされ、常に問題視されている。途上国で開発支援を行う際も当然汚職の機会は発生し、事業の規模が大きく、透明性や説明責任が明確でない場合、そして公務員の裁量権が大きい場合は汚職の入り込む余地も大きい。ドナーが直接管理運営している開発援助プロジェクト（無償資金援助プロジェクト等）は一般に汚職の機会は少ないとされているものの、政府を通じた資金管理やプロジェクト企画運営においては開発援助プロジェクトでも汚職の機会は増えると言える。

通常、汚職の大部分はプロジェクト企画時、調達時、プロジェクト実施、そして財務管理の過程で生じるとされている。汚職の形態は多様かつ複雑なため、全てのケースを把握することは不可能である。また、プロジェクトの規模やプロジェクト内での契約数が多ければ汚職の機会も増えてくる。以下の表は、各段階における汚職の機会をまとめたものである。その中でも取り分け物資およびコンサルサーサービスの調達時における汚職の機会は多いとされ、談合や癒着問題もこの時点で発生する。世界銀行の組織統制局（INT）では、1999 年より 2,800 件以上の世銀グループにおける不正汚職事件を調査してきており、2007～8 年度だけでも 153 件のケースを調査している<sup>131</sup>。2005 年度において、汚職や不正が生じる場所としては、調達時による汚職と癒着（45%）が最も多く、キックバックと贈賄（30%）、会計、財務過程（6%）の順となっており、融資プロジェクトの調達部分における汚職の割合が最も高いとしている<sup>132</sup>。

<sup>130</sup> 本セクションでは案件実施とプロジェクト実施といった用語を相互に利用しているが、同様の意味として理解願いたい。

<sup>131</sup> World Bank (2009) Annual Integrity Report, Fiscal Year 2008, Department of Institutional Integrity, WB

<sup>132</sup> World Bank (2006) Annual Integrity Report, Fiscal Years 2005-6, Department of Institutional Integrity, WB

表 3- 1：プロジェクト・サイクルにおける汚職の種類と機会（一般例）

段階	汚職の機会
プロジェクト デザイン	汚職の機会を増やせるようにプロジェクトコンポーネントや必要機材を上乗せ 予め特定のサプライヤー、コンサルタント、受注業者等に別途利益が行くようなプロジェクトを形成 途上国政府職員にプロジェクト資金を調整できるよう裁量権を付与 プロジェクトマネージャーが正式な許可なしに資金流用出来るような調達や財務管理をアレンジ 意図的に汚職行為を見逃すような脆弱な監視機能、監督メカニズム、苦情処理システムを作成 利益を享受出来るようなプロジェクトのタイミングを設定
調達	入札時における談合 落札者の事前の決定 架空の調達プロセス 許可なしの訂正や変更 入札書類の偽造や入れ替え 設計や仕様（質的、量的）のごまかし 意図的に質を下げるサービスデリバリー
プロジェクト実施	質や量のごまかし（低質の物資に変更、契約時と異なった内容のパフォーマンス変化等） サービスデリバリーのごまかし（プロジェクトフィールドに派遣されるコンサルタント（質の悪いコンサル派遣）の利用、準備されていた現地調査のデータが実際とは異なる等）
財務管理	請求書等の偽造 書類等の無断変更 資金の流用 過剰な資金流出

1990 年代前半より、特に融資案件を持つ主要ドナーは自己案件における汚職の機会を問題視しており、汚職のケースに対する様々な対応策を設けている。それを大別すると予防策（Prevention）と執行策（Enforcement）に分類できる。予防策としては、（1）ドナー支援案件の透明性と説明責任そして汚職防止に対する明確な政策とコミットメント、（2）調達ガイドラインや監査等といった業務上における汚職防止に関するセーフガードの設置、（3）ドナー職員や相手国政府を対象とした清廉性や道德教育に対する研修、（4）案件実施における効率的な管理、（5）汚職防止としての市民社会等を通じた案件への間接介入（例えば市民社会によるプロジェクトモニタリング）、（6）個別案件に対する積極的な情報公開が挙げられる。一方、執行策としては（1）汚職報告及び苦情処理メカニズム構築、（2）汚職調査（汚職告発に対する初期調査や専門調査家による調査）、（3）ドナーによる汚職発覚後の諸罰則規定の設定、（4）政府によるドナープロジェクトによる汚職発覚後の諸罰則規定の設定がある。（表 3-2）

表 3- 2：ドナー機関による汚職問題に対する案件監理対策

予防措置	執行措置
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ドナー支援案件の透明性と責任説明そして汚職防止に対する明確な政策とコミットメント</li> <li>■ 調達ガイドラインや監査におけるセーフガードの設定</li> <li>■ ドナー職員や相手国政府を対象とした清廉性や道德教育に対する研修実施</li> <li>■ 案件実施における効率的な管理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 汚職報告及び苦情処理メカニズムの構築</li> <li>■ 汚職調査</li> <li>■ ドナーによる汚職発覚後の諸罰則規定の設定</li> <li>■ 政府によるドナープロジェクトによる汚職発覚後の諸罰則規定の設定</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 汚職防止としての市民社会等による案件への間接的関与（市民社会を通じたプロジェクトモニタリング）</li> <li>■ プロジェクトに対する積極的な情報公開</li> </ul>	
---	--

今日では、援助案件監理において透明性と説明責任の向上を目的に様々な試みがされており、また汚職防止に対する取り組みも活発に行われてきている。しかし、予防策と執行策のバランスが欠けているといった感じがある。予防策に関し、各ドナーは非常に活発かつ成果が見られているものの、執行策はまだ消極的であるといえる。理由としては、ドナー・政府間の調整問題、調査等の緊急調査費用と人材の必要性、国内干渉問題等挙げられる。

次に途上国に対する反汚職の側面から見た支援活動について概説する。汚職の度合い、反汚職に対する政治的意志、そして国民の汚職に対する意識や文化は、国や地域により当然異なっており、取り組み方も一様でない。汚職の形態や度合い、政府や政治家の協力の度合い、そして市民社会の能力やメディアの活動範囲によってもアプローチは異なる。例えば、政府が反汚職行動に対して理解度や協力度が若干しかない場合には、まず汚職に対する問題意識を向上させ、改革の必要性を訴える社会的側面からの戦略に焦点を当てるべきである。特定の省庁が反汚職行動への取り組み意志表示が明らかな場合、またはその可能性がある程度ある場合は、社会改革と政治的意志向上に焦点を当てるべきである。

更に戦略としては、司法、警察、通関、調達、税務署等、許認可行為が多く、また汚職が激しいとされるところに活動にターゲットを絞るべきである。改革に好意的な態度を示している閣僚や高官がいる省庁では、比較的協力を得やすく、そこを中心とした反汚職活動を行うことが肝要とされる。

### 3.2 ドナー機関による案件監理の比較分析

#### 3.2.1 開発援助機関による反汚職政策と取り組みの歴史

ドナー機関による途上国への反汚職支援及び援助案件に対する汚職防止対策強化は、90年代半ばよりグッド・ガバナンス構築の一環として積極的に行われてきた。はじめに開発援助における汚職問題と反汚職政策に乗り出したのは、OECDの開発援助委員会（DAC）と世界銀行がそれぞれ同時期に行ったと言える。世界銀行は、1996年の世銀総会で反汚職に対する政策をアピールし、以降一環とした反汚職政策が実施されてきている。一方、DAC諸国も1996年のRecommendation on Aid Funded Procurementで、調達時における汚職防止策がはじめて取り上げられ、そこから反汚職取り組みに着手した。

世銀を始めとした国際開発銀行（MDB）並びに米国国際開発庁（USAID）や英国国際開発省（DFID）等、多くのドナー機関は開発協力において、汚職と闘うことは独立した目標ではなく、グッド・ガバナンスと貧困削減を行うための国際努力の一部であるという認識が

ある。そして汚職はバッド・ガバナンスの兆候であり、貧困削減と持続的な開発を妨げる要因であるといった考えの下、位置づけている。これは、従来の「反汚職支援は内政干渉であるため対象外」という枠から抜け出し、ドナー機関が「政治的」ガバナンス支援のもと、直接反汚職に対する政府政策支援を行ったという大きな政策変化であると指摘できる。

1990年代半ばから以降数年間の反汚職活動の特徴は、グッド・ガバナンスそして透明性向上といった支援名目の下、主に途上国における汚職現状調査や、市民社会やメディアの育成、そして右組織を通じた啓発活動支援等であった。近年ではその域を超え、より具体的な活動を推進するようになり 2 つの動きが見られてきた。第一にパートナー国における反汚職努力に対する支援。これは更に分類すると、(1) 途上国政府のガバナンス向上の一環としての反汚職支援（汚職防止に対する法整備、制度改革、地方分権、反汚職委員会やオンブズマン、公務員委員会等に対する制度改善支援）、(2) ドナープロジェクト内の汚職機会の防止支援（研修プログラム、プロジェクトの調達、財務管理、参加過程における透明性と説明責任の向上等を通じてドナー支援のプロジェクトそして実施レベルでの効率性向上を図るもの）、(3) 市民社会を中心とした反汚職取り組みに対する能力向上支援（市民社会を通じた不正や汚職を未然に防止するための政府事業のモニタリング活動や協議）等が挙げられる。これら分野へのドナーの支援は、ガバナンス支援の下、全般的に見られる。

第二に、OECD の贈賄防止条約を通じた贈賄サイドに対する取り組みである。これは主に民間企業を対象とした国際商取引における清廉性の向上、そして行動要綱の指導と外国公務員に対する贈賄行為に対する処分の徹底化である。1997 年の採択から数年間は国際的にもあまり認知されていなかったことから、近年では更なる広報強化に焦点が当てられてきている。

### 3.2.2 世界銀行、アジア開発銀行、欧州復興開発銀行における反汚職政策比較検討

ここでは、世界銀行（WB）、アジア開発銀行（ADB）そして欧州復興開発銀行（EBRD）といった多国籍開発銀行（MDB）を例に取り上げ、反汚職支援政策及び融資案件監理（透明性と説明責任向上並びに汚職防止対策）の現状を比較する<sup>133</sup>。

#### 世界銀行（WB）

1996 年に明確な反汚職政策と戦略が打ち出されて以降、今日に至るまで途上国への反汚職支援をはじめ、汚職研究、融資案件内の汚職防止取り組み、オペレーショナルな部分における防止策の強化、職員研修等様々な活動が展開されてきている。反汚職問題に関するリーディング機関として他のドナーの牽引役ともなっている。反汚職政策としては、(1) 世銀融資案件の汚職行為の防止、(2) 世銀の支援を求める国の汚職抑制努力の推進、(3) 汚職抑制に対する国際的支援と助言、(4) 各国への支援戦略への策定、融資のため

<sup>133</sup> ここでは、『開発事業における汚職対策の基礎調査』グローバルリンクマネジメント(2007) (JICA 委託業務) に基づき最新の情報を加えている。

の政策対話、分析作業そしてプロジェクト選択・企画段階における汚職の取り組みに対する考慮の明確化が挙げられる<sup>134</sup>。

銀行内に、組織統制局 (Department of Institutional Integrity-INT) を設け、そこで融資案件の不正や汚職事件を独自に調査しており、2008 年までに 2,800 件以上の汚職事件や、職員並びにコンサルタントの不正事件の調査を行い、350 以上の企業の処罰を科している。同部署は、51 名の調査官を含む職員より構成されており、ADB や欧州開発銀行等、MDBs と情報共通を行いつつ汚職防止に努めている<sup>135</sup>。

2003 年よりインドネシア、カンボジア、ベトナムを反汚職活動実施パイロット国として指定し、反汚職取り組みを強化している。試みの一つとしては、3 カ国において全融資案件に反汚職行動計画を組み入れることである。同行動計画は、プロジェクト立案段階で世銀・途上国側政府機関と会合を重ね、プロジェクト・サイクルの中の汚職の機会を明確にし、それに対応するための計画を策定している。しかし、現状は世銀から提供される反汚職ガイドラインとドラフトを基に作成しているケースが多い。反汚職行動計画の内容は基本的には途上国政府の自由に委ねているものの、世銀側としては最低限以下の活動項目を含めるよう助言している。

- (1) 情報公開—プロジェクトのどの段階でどの情報が一般公開されるか提示すること<sup>136</sup>
- (2) 参加と透明性—市民がどの段階でプロジェクトに参加でき、どのような形でプロジェクトの透明性を確保するか明確にすること
- (3) 市民組織による監視—市民組織と契約を結び、定期的な監視を依頼しプロジェクトの透明性と説明責任の向上を図ることを明記する
- (4) 苦情処理メカニズムの明確化—苦情処理の流れを明確にすることによる早期汚職の発覚を目的としたもの
- (5) 癒着問題に対する政策—調達時の不正や談合に対する明確な取り決め
- (6) 処罰の明確化—汚職した企業に対する規定の明確化 (契約中止やブラック・リストにする等々)

別添資料 10 は、世銀融資の都市セクター開発プロジェクトの反汚職行動計画である。これは、上記項目を行動計画として組み入れ、汚職のリスク分析と予防策としている。これに基づき、政府と世銀は定期的に汚職防止に関する話し合いを進めることが可能となっている。

2007 年 3 月には、ガバナンスと反汚職政策の見直しを行い、今後更なるガバナンスと反汚職に対する取り組み強化の必要性を強調している。それには、今までの経験をシステマ

---

<sup>134</sup><http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTANTICORRUPTION/0,,m enuPK:384461~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:384455,00.html>

<sup>135</sup> World Bank (2009) Annual Integrity Report, Fiscal Year 2008, Department of Institutional Integrity, WB

<sup>136</sup> 世銀では常に情報公開資料の見直しを行ってきており、次の情報等が新たに公開されるようになっている。例えば 調達部門では、中期レビュー報告書、実施機関によるプロジェクト監査報告書、年次調達計画、入札書類及び業務依頼書、ショートリストされたコンサルタントリスト、応募前の委託業者リスト、10 万ドルを越す物資の契約と 5 万ドル以上のコンサルタント契約。

チックに組み入れ、職員や専門性等もスケールアップするとしている。新たな追加的な戦略として、(1) ガバナンス能力が低い国でも変化なき取り組み支援、(2) 民間セクター、市民社会、メディアそして国会議員との一層の共同作業、(3) 調達やモニタリング等、制度的強化に対する支援、(4) ガバナンス改革とリンクしたモニタリグ、(5) 開発パートナーとの調整と調和化<sup>137</sup>、といったアプローチを採用している。その他、融資案件に関する明確な情報公開制度を設けており、公開書類内容と時期について詳細な情報を提供している。これに関しては後述する。

#### アジア開発銀行 (ADB)

ADB では、汚職と闘うことは、ガバナンス改善のための重要な要因であり、融資国に対する投資のインパクトを減少させることを防ぐ手段であるとしている。ADB の反汚職取り組みの特徴は、主に ADB 融資案件内の不正と汚職を防止するための努力であると言える。1998 に次の 3 つの行動を反汚職政策としている。それらは、(1) 競争力ある市場と、効率性、説明責任や透明性を有する公共行政支援、(2) ケースバイケースに基づいた反汚職努力支援と、パートナー国間との汚職問題を含むガバナンスに関する対話の質的改善、(3) ADB 融資案件及び ADB 職員の最高レベル倫理基準の確実化<sup>138</sup>である。2004 年には、更に次の政策も含めている。それらは、(1) 融資案件実施活動における汚職に対するゼロ・トOLERANCE (Zero Tolerance)、(2) 国別戦略プログラムにおける一層の汚職問題に対する配慮、(3) 調達過程における強化、(3) ADB 職員の倫理要綱のアップデート、(5) 独立した内部報告制度、(6) 融資案件監視と監査の改善、(7) 職員の研修である。

2006 年 7 月には、反汚職行動計画を導入し、融資プロジェクト立案、実施過程において汚職の機会を防止するための行動を設定した。そこでは、財務管理、調達、制度、汚職に関するリスク・アセスメントや、職員の右分野におけるスキルの構築等、案件監理と内部チェック・アンド・バランス強化、そして内部の能力向上強化が組み込まれている(表 2-3)。世銀の自己の案件監理ツールとして市民社会のモニタリングや情報公開と透明性向上といった反汚職行動計画を含めるのに比べ、ADB の行動計画は、内部監理制度と職員の説明責任強化に徹していることが分かる。行動計画のレビューでは、(1) 国別ガバナンス・アセスメントやガバナンス・リスク・アセスメント等、汚職リスクに関するアセスメントはあるものの、十分には活用されていない、(2) 財務管理や調達におけるマルチとバイ機関の更なるパートナーシップの構築の必要性、(3) セクター別のガバナンスと汚職の機会に対するよりフレキシブルかつ長期の組織的な開発アレンジメントが必要等としている<sup>139</sup>。世銀のパートナー国に対する積極的な反汚職支援に比べ、ADB は寧ろ職員及び融資プロジェクト内における汚職防止に力を入れていることが分かる。ウェブ・サイトをはじめ、プロ

<sup>137</sup> Worldbank (2007) Strengthening Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption, World Bank.

<sup>138</sup> ADB (2006) Improving Governance and Fighting Corruption: Implementing the Governance and Anticorruption Policy of ADB, Feb 2006.

<sup>139</sup> ADB (2006) Second Governance and Anti-corruption Action Plan, ADB 尚、ガバナンス・アセスメント及びガバナンス・リスク・アセスメントに関しては、下記ペーパーを参考願いたい。ADB (2006) Improving Governance and Fighting Corruption: Implementing the Governance and Anticorruption Policy of ADB, Feb.P5.

ジェクト関連情報にホットライン情報を掲載しており、汚職不正を告発できる場をより多く提供している。

反汚職取り組みについての政策面においては、本部マニラの能力開発とガバナンス課 (Capacity Development and Governance Division) が統括している。また、組織内に独立した組織統制課 (Integrity Division) を設置しており、汚職や不正に関する苦情受付の窓口的役割を担っており、16名の調査官を含むスタッフで汚職調査や不正防止広報活動を行っている。2008年度には、新たに186件の汚職等をはじめとした苦情を受け、今日に至るまで850件近い調査を実施している<sup>140</sup>。別添資料11は、2008年度の監査報告書の活動業績リストである。

MDBs間における反汚職の共同活動も積極的に行っており、後述する2006年の反汚職取り組みに対するMDBs間の調和化も世銀と共に主導的な役割となって進めている。また、2000年よりOECDと共同でアジア・太平洋地域諸国における汚職防止及び贈賄防止取り組みを推進している。

表 3- 3 : ADB ガバナンス・反汚職行動計画

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 融資国政府、地方政府及びセクターのガバナンス、制度、汚職リスクを国別戦略プログラムに反映させる</li> <li>2. 国レベルにおいて、他のドナーとのパートナーシップ（調和化等の一手段として）の下、ガバナンス、制度、反汚職プログラムを実施する</li> <li>3. 国別ポートフォリオ・レビュー・ミッションでの定期的なカントリー・システムに対するレビューと報告の実施</li> <li>4. プロジェクト・コンセプト・ペーパーに財務管理、調達、汚職リスクの初期段階のアセスメントを導入</li> <li>5. プログラム・プロジェクト・デザイン時にガバナンス、制度、汚職リスク・アセスメントの成果を入れ、プロジェクト・ドキュメントにはリスク、リスク管理及び緩和政策を明確に識別する</li> <li>6. プロジェクト管理に必要なものは、財務管理、調達、汚職リスクを基礎にプロジェクト立案と評価時に決定</li> <li>7. 効率的なプログラムとプロジェクト・リスクとパフォーマンス報告を通じたプログラム・プロジェクト管理の強化</li> <li>8. プロジェクト管理における監理強化</li> <li>9. 業務評価局による定期的なプロジェクトの質的、効果的管理のレビュー</li> <li>10. 他のドナーとの調整された案件監理ミッション</li> <li>11. ADB 融資プロジェクトにおける汚職に対する ZeroTolerance 評価を拡大するための効果的な監視実施</li> <li>12. ガバナンスと反汚職実施に対する強いリーダーシップ、継続的なモニタリングそして明確な組織の方向性</li> <li>13. ADB プログラムとプロジェクトに対するガバナンス、制度、汚職リスク管理への十分な資金を確保できる確実なマネジメント</li> <li>14. 地域局と常駐ミッションにおけるガバナンスと反汚職活動に対する役割が明確になっており、制度作りフェーズにおいて柔軟性ある資金活用戦略を通じた資金配分がある</li> <li>15. プロジェクト監視と実施努力の必要性に対する適切なインセンティブが説明され、ガバナンスと反汚職 이슈がプロジェクト・デザインに組み込む注意を払うこと</li> <li>16. 職員の財務管理、調達、汚職削減、そしてプロジェクト管理についてのスキルを備えている</li> <li>17. マネジメントと職員がガバナンスと反汚職に対する明確な責任を有する</li> <li>18. スタッフが融資対象国に対するガバナンス、制度、汚職リスクの最新情報へのアクセスを有する</li> </ol>
--

<sup>140</sup> ADB (2009) Report to the President: Integrity Division 2008 Annual Report, ADB Manila.

(出典：ADB (2006) Second Governance and Anti-corruption Action Plan, ADB)

欧州復興開発銀行 (EBRD)

反汚職戦略としては、予防、発覚、調査、処罰制裁に焦点を当てている。特に融資投資決定を行う前の清廉性デュー・デリジェンス(適正評価手続き)過程を重視している。予防策としては、汚職と闘う国への支援を行っており、反汚職に対する啓蒙活動、企業の贈賄防止強化、そして組織の能力向上を行っている。

同銀行は、ビジネス環境と企業パフォーマンス調査 (BEEPS) を行い、汚職が企業にもたらす影響等について調査している。また融資国の政府職員や金融機関社員を対象とした反マネーロンダリングに対するセミナーも積極的に行っており、コーポレート・ガバナンスに対しても推進している。チーフ・コンプライアンス室 (Office of the Chief Compliance) が同銀行内外の汚職問題を担当し、また倫理基準も設定している。倫理プログラム” Integrity Matters” 研修は、総裁から幹部職員まで全て受講が科されている<sup>141</sup>。ホットラインや告発者保護メカニズムも検討されており、後述する国際開発金融銀行間の反汚職に関する調和化合意により更なる情報共有の場となっている。EBRD の反汚職政策は、世界銀行や ADB に比べ、活動も限定されており、組織内の倫理向上と予防に徹底している。

表 3-4 は、WB、ADB、EBRD の反汚職政策及び案件監理における汚職防止策を比較したものである。

表 3- 4：WB、ADB、EBRD の反汚職政策及び案件監理における汚職防止策の比較

	世界銀行	アジア開発銀行	欧州復興開発銀行
汚職防止政策	(1) 世銀融資プロジェクトの汚職行為の防止 (2) 世銀の支援を求める国の汚職抑制努力の推進 (3) 汚職抑制に対する国際的支援と助言。 (4) 各国への支援戦略への策定、融資のための政策対話、分析作業そしてプロジェクト選択・企画段階における汚職の取り組みに対する考慮の明確化。	(1) 競争力ある市場と、効率的、効果的、説明責任と透明性を有する公共行政支援 (2) ケースバイケースに基づいた反汚職努力支援とパートナー国間との汚職問題を含むガバナンスに関する対話の質的改善 (3) ADB 融資プロジェクト及び ADB 職員の最高レベル倫理基準の確実化。	汚職の予防、発覚、調査、処罰制裁に焦点。  融資投資決定を行う前の清廉性デュー・デリジェンス (適正評価手続き) 過程を重視している。
融資に対する事前評価と準備作業時の活動	案件事業目的と実施計画を WB・相手国政府が協議により決定。  財務管理計画を策定 (会計と監査を主目的としたもの) WB 側がリスク分析を実施。その際、汚職の機会に対し十	ADB・相手国政府間協議により融資計画を策定。  リスク分析を含めた最終プロポーザルの策定。ADB 職員がプロポーザルを評価。WB とほぼ同じプロセス。	商業銀行のプロセスに類似。所定の様式に基づき民間セクターが申請。  借主側が融資においてより責任を負担。EBRD はプロジェクト総額の平均 35%のみ融資。残

<sup>141</sup> EBRD (2006) Anti-Corruption Report, EBRD

	分検討する。 以上を含めて評価報告書を作成（WB側）。		りはスポンサー。従って、借主側がより一層のリスクを負う。
融資合意（LA）	WB・相手国の合意に基づき調印。（Art. III, Section 5 (6)）	WB とプロセスは同じだが、特に汚職と贈収賄に関するセーフガードが設定されている。（Art. 14 (X1)）	調印後にプレスリリースが出される。
モニタリング	WB 職員が相手国政府に助言する プロジェクト業務をモニタリングする プログレス・レポートの作成	ADB が案件監督とモニタリング権限を持つ プロジェクト・ドキュメント、活動等レビュー レビューミッション	モニタリングは調達部分を重要視している。
財務管理	案件企画時からの財務管理枠組みの構築 会計過程と年次監査を通じた透明性と効率的財務監査を実施 調達とディスバースメントガイドラインに則り監査	ADB の指示した会計プロセスと監査手法を利用 相手国政府は全ての財務関係情報を保管し、要請により提出義務を有する	Equity Stake（株式）を有する
調達部門	調達ガイドラインで諸規則を明確かつプロセスは厳格に設定。	調達ガイドラインで諸規則を明確かつプロセスは厳格に設定。	調達ガイドラインで諸規則を明確かつプロセスは厳格に設定。但し WB, ADB に比べ規則の制限が比較的緩い。融資先が民間対象だからか。
その他	個別案件にリスク・アセスメントを入れている。  インドネシア、ベトナムとカンボジアにおいて各融資プロジェクトに反汚職行動計画を導入	国別反汚職行動計画導入  ガバナンス・リスク・アセスメントを導入。  MDB s 間の反汚職調和化に積極的	職員を対象とした倫理プログラム実施。 反汚職に対する啓蒙活動、企業の贈賄防止強化、そして組織の能力向上を行っている。 民間向け融資が大多数。

### 3.3 財務監理及び調達過程における汚職の機会と防止

ここでは、財務管理及び調達部門における汚職の機会と予防策について分析する。財務管理並びに調達の過程においては汚職の機会が多く存在する。例えば世銀は、会計と監査過程において次のようなケースで汚職の可能性があると、担当者に注意を喚起している<sup>142</sup>。

- コントロールシステムの不在、不適切あるいは信頼できないコントロール
- 不適切な現場視察、またはこれらの不存在
- 汚職の兆候、疑惑、あるいは告発へのフォローアップの不存在
- 確定可能なまたは匿名の汚職告発に対する国家あるいは公共の関心不足とフォローアップの不存在
- 公共あるいは合法的な市民社会の代表がコントロール機関や監査機関が作成する情報、書類や議事に触れる事への否定
- 監督権限者への不十分なサポート
- 監督権限者の保護システムと手続きの不足

<sup>142</sup> Transparency International, Hand Book Curbing Corruption in Public Procurement, TI Berlin 2006, p46.

- 不十分な監査基準やシステム、監査の大幅な遅延、あるいは表面的・不整合な監査
- 監査報告書の不適切な発行、あるいは発行の遅延
- 批判的な監査報告書が及ぼす影響力の不足

この他、財務管理において次のような状況に遭遇した場合、案件の透明性の欠如や汚職の可能性があるため、これら問題を早期に発覚し未然に解決することにより早期防止策になる。

- 時期外れの監査報告書やマネジメントレターの提出
- 監査報告書等にパフォーマンスにおける脆弱点が記載されている
- プロジェクト完了報告書に記載してある業務量と契約者の請求額が不一致
- 請求書に添付されている業務終了証明書や報告が契約書の技術仕様書と類似している
- 相手国政府のスペシャルアカウントに対する不十分な管理
- 契約者が実際の業務量以上に支払いを請求
- サポート書類不足のままの支払い実施
- 契約（サービスや物資）で定められている金額が実際には不一致
- 契約者が指定期間内に請求書を提出しない
- 入札書類に記載されていない契約が入っている
- 資金を引き出すための申請書提出の遅延
- 契約者以外の者が物資・サービス業務を実施
- 支払が契約者以外に行われている
- 支払い先が海外口座に指定されている
- 同じ支払証明書（SOE）を通じた過剰請求
- 相手国政府の提出する財務関連情報が不明瞭
- 他のプロジェクトの会計処理及び管理が同じ
- 支払い項目先の不明瞭
- 事後清算情報の不明瞭

財務管理の側面から見た透明性と説明責任の向上及び汚職防止策としては、上記問題を常に意識し、相手国政府担当者や責任者との情報交換、早期解決に努めること、また調達部門の監査の強化等ある。

この他、汚職を予防し健全な財務管理を実施する一つの方法として、主要ドナー間の調和化が考えられる。具体的には以下の調和化が検討に値する。①プログレス・レポートの共通化、案件形成、F/S の調和化、②監査基準の共通化（監査人資格、TOR）、③プロジェクト実施機関の財務分析結果の共有化、④財務報告書の共通化、⑤監査報告書の共通化、⑥財務監理マニュアルの作成である。

次にプロジェクト物資・サービス調達過程における、一般的な汚職の機会を取り上げ、ドナーが推進している予防策について説明をする。通常、政府調達過程には次の 15 のプロセスがある。それを大別すると、（1）ニーズ・アセスメント過程、（2）準備過程、（3）契約者選択と決定過程、（4）契約実施過程である。表 3-5 は、それを各段階で一般に途上国におけるドナープロジェクトが注意しなければならない汚職の機会とその予防策をまとめたものである。

表 3- 5：政府調達時における汚職の機会と予防策

時期	汚職の機会が生じるケース	予防策例
調達プラン	予算の上乗せ、吊り上げ 目的外の調達プランの作成 非現実的な日程の作成 調達プランの不備、コンプライアンスに則っていない	調達予算計画時の集中的監理および国民と市民社会による監視 技術仕様が成果物につながるかのアセスメント 技術仕様により競争性が排除されないかどうかの評価 調達情報の公開と調達プラン時における国民の参加 公開ヒアリングの実施 清廉性協定（IP）の導入 <sup>143</sup> 担当職員の専門性の徹底と、資産公開の実施 この時期から職員に対する以下の動向に注意： －収入に見合わない生活ぶりになる －受注者との間での頻繁な交流がある －未許可のサイドジョブ －同じ会社に対する契約 －説明ないままのプロセスの遅れ
入札評価委員会設置	入札評価委員会業務の透明性の欠如 入札評価委員選定時の基準と透明性の欠如 入札評価委員会の独立性の欠落	入札評価委員の明確な選定基準の設定 清廉性を有しかつ経験豊富な入札評価委員の選定 入札評価委員のガイドラインの精通と実施 業務違反者に対する処罰の明確化 国民及び市民社会の委員会業務に対するモニタリングと定期的報告 入札業者と入札評価委員の利害関係の明確化
審査前資格評価過程	入札関連書類の説明不適切 入札書類評価過程の不適切 書類が法的拘束力を持っていない 書類に対する評価が適切でない 特定の入札者のみに対する情報提供	ガイドライン、アセスメント等共有する 選定結果は説明責任を有するものであるべき 国民によるモニタリングとアドバイス 過去に不正・汚職を摘発された企業の事前の除外
入札書類準備	特定の会社やブランドのみの機材選択 基準外の技術仕様 不備のある入札書類	担当職員が書類内容を確認する 国民による入札書類へのアクセス
入札通知	誤った入札情報の通知 通知時間が著しく限られている 若しくは非常に短期間 入札に対する不適切な情報提供	メディアやウェブ・サイトを通じた透明性ある通知 調達 プルテン等を通じた通知 通知規則の明確化 市民社会によるモニタリング
入札書類の配布	一貫性ない入札書類の配布 入札書類配布期間の短縮 書類配布場所の不明瞭	通知内容を変更できない規則の設定 市民社会によるモニタリング
オーナーエスティメート準備	情報の非公開 意図的な価格の吊り上げ ユニットあたりの基準価格を使用しない見積もり 政府ガイドラインを無視した見積り作成	担当職員は単独ではなく、上司を含む他の担当者との業務遂行 市民社会によるモニタリング
入札前説明会	閉ざされた会合 不完全な情報公開	調達プロセスのウェブ・サイトによる情報公開
書類提出と開札	通知なしの入札場所変更 書類提出時の意図的な変更	入札過程のモニタリングの徹底 国民への情報公開

<sup>143</sup> Integrity Pact（清廉性協定）。これは TI が開発した贈賄防止協定であり、政府事業を請け負う業者と政府間の中に汚職をしない協定を結び、汚職・不正が生じた場合の契約中止と処罰について合意することを書面化したもの。

	書類提出場所の意図的な変更 虚偽の入札書類提出	
入札評価	評価基準が満たされていない 評価基準の意図的な変更 評価活動が閉ざされた場所で行われる 入札パターンが癒着している兆候がある	評価の事務所外での活動 入札評価委員会によるチェック・リストに基づいたプロセス・レポートの報告
入札発表	通知発表が制限されている 発表時期の意図的な遅延 不適切な発表 開札時における参加者、入札者のリスト、入札希望価格が記録されていない	メディアやウェブ・サイトを活用した戦略
異議申し立て	苦情に対する一部のみの回答 必要を満たすための偽の入札者による苦情	メディアやCSOによるモニタリング 苦情処理の明確化と簡素化
入札者の指名	不十分な指名通知書類 指名通知書類の意図的な遅延 法的意味をなさない指名通知書	指名書類の見直し
契約	契約時における延期 契約署名時の透明性の欠如 許可された職員以外との契約署名	プロジェクトマネージャーと委員会の役割と責任が明確に記載されている ガイドライン作成 調達過程における情報公開 契約後の状況をチェックできる独立したモニタリング制度確立 契約後の変更がない制限を設ける
物資・サービス調達	物資の質や量が契約時と異なる 物資の基準が異なる	専門協会や団体の反汚職に関する行動要綱作成 ウェブ等を通じた情報公開

(出典：Transparency International, OECD, Indonesia Procurement Watch 等の資料を基に作成)

調達段階のみでもさまざまな汚職の機会が生じるとされており、それに対応する予防策としても策が練られている。予防策として特徴的なことは、(1) 調達計画時から市民社会や国民にモニタリング参加させること、(2) 情報公開内容を明確にすること、(3) 入札委員会の選定と業務の明確化、(4) 苦情処理の簡素化と明確化であろう。その際に注意が必要なのは、市民社会の選定基準（政府よりでは意味はない）、情報のタイムリーな公開と公開内容と公開場所の明確化、苦情処理に要する時間の決定と初期調査活動の資金等の明確化である。

この他、ADB 等は案件監理の向上のため次のような勧告をしている。

- ガイドラインと融資適合に対する厳格なコンプライアンス順守
- 調達関係者と調達委員会委員の能力向上
- 業務部とプロジェクト管理事務所間における連携強化
- プロジェクト管理能力改善
- プロジェクト関連書類のファイリング制度（調達、契約等）の改善
- プロGRESS報告書の定期的な作成
- 銀行間との勘定付け合わせ表の定期的な実施
- 資金支出はプロジェクト毎に規定されている過程を通じて行う
- 町・村レベルでの定期的な財務報告

- 使用、購入した物資は事前に合意された基準と質を確保する
- プロジェクト上における資産はプロジェクトの目的に応じて適切に利用
- プロジェクト上における資産は適宜修復かつ維持すべき
- プロジェクト上の資産登録準備とプロジェクト資産のための適切な維持<sup>144</sup>

また、案件の透明性と説明責任の向上させる一環として情報公開制度の改善がある。別添資料 12 は、世界銀行案件に関する情報公開書類の種類と公開時期を詳細に説明にしたものである。これにより、国民や案件担当者ほどの書類をどの段階で開示されるか判断が可能となっている。一般に公開される書類として国別援助評価、環境アセスメント、プロジェクト実施完了報告書、セーフガードデータシート、業務評価、プロジェクト評価書類、プロジェクト情報書類、プログラム書類、プロジェクトパフォーマンス報告書等ある。

では、ドナー機関は各プロジェクトの汚職防止に対して果たしてどの程度リスク・アセスメントを行っているのだろうか。ADB は国別の反汚職行動計画やガバナンス・汚職アセスメントを行っており、世銀インドネシア、ベトナム、カンボジアでは、プロジェクト毎に反汚職行動計画を作成している。しかし、ドナーがスタンダードとして使用している詳細なリスク・アセスメントは現在の所見かけない。その中で世銀の組織統制局（INT）が汚職調査の際使用していた汚職リスク・アセスメント表を取り上げる。同表によれば、案件監理デザイン、調達、財務管理、実施に分類され、全 63 の項目に対するチェック事項があり、それによりプロジェクトの汚職のリスクについて 5 段階で評価している。下記はその中からの抜粋である。

表 3- 6：汚職リスク・アセスメントの抜粋

プロジェクト 企画立案段階	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 政府が各部署をモニターする能力はあるか</li> <li>- プロジェクト管理事務所を中心とする職員の頻繁な人事異動がある</li> <li>- 物資の現地調達や国内調達の過剰な依頼がある</li> <li>- 入札委員会メンバーが入札評価の知識があるか</li> </ul>
調達	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 調達プロセスの必要評価情報が欠如している</li> <li>- 調達物資内容が同じメーカー、種類である</li> <li>- コピー書類しか参照できない</li> <li>- 同じ入札者が繰り返し参加若しくは落札している</li> <li>- 入札過程がプロジェクト管理事務所内の少人数で運営されている</li> <li>- オーナーズエスティメートと入札者との間の差が小さい</li> <li>- 入札者が幾つかの住所を持っている</li> <li>- 落札者決定また契約時に時間が掛かる</li> </ul>
財務管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 支払を期限内に支払っていない</li> <li>- 物資価格が契約時と異なっている</li> <li>- 入札時に記載されていない契約が入っている</li> <li>- 請負業者の支払先が海外（カリブ諸国等）にある</li> </ul>
実施段階	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 契約後の内容の頻繁な変更</li> <li>- プロジェクト管理事務所・コンサルタントの業務監視欠如</li> <li>- 物資が使用されていない、または当初と異なった目的で使用されている</li> <li>- プロジェクト実施過程において全ての物資調達が遅れている</li> </ul>

<sup>144</sup> ADB (2009) 同上。

これは従来汚職の可能性があるプロジェクトに対するアセスメント・ツールのため、プロジェクトモニタリングや評価の際に全て使用するのには少々詳細すぎる感があるが、その中で幾つかの項目に対する定期的チェックは、汚職を未然に防ぐ有効なツールに成りえるとも言えよう。

### 3.4 案件監理における援助協調

グッド・ガバナンス支援に対するドナーの共同役割、そして援助協調活動としては、(1) 政府のガバナンス政策支援、(2) ドナー機関間連携の促進、(3) ガバナンス関連の情報と分析の共有化、(4) 共同プログラムの促進が挙げられる。これら活動により、(1) よりフレキシブルな共同プログラム作成と実施、(2) ガバナンスに関するインスツルメントとプロセスの共同開発、そして(3) 被援助国のオーナーシップ推進を可能とする。更にガバナンスに関する協調活動としては、1) マネーロンダリングや贈賄防止といった既存の国際条約や取り組みに等に対する支援、(2) ドナーと被援助国の調達、財務管理、監査制度の改善をする事による開発援助プロジェクトの案件監理及び不正防止の協力活動、(3) ガバナンス戦略支援のための資金の増加と技術支援がある。

2005年のパリ援助効果向上ハイレベル・フォーラムにおいて、援助効果にかかるパリ宣言が採択された。そこでは、開発資金の増額と同時に、援助の質（援助効果）を向上させるため、ドナー・被援助国が行うべき4つの柱（オーナーシップ、アラインメント、調和化、成果マネジメント）をまとめている。調和化の例としては、ドナー機関共同の政策提言、共通課題の解決のための合同ポートフォリオ・レビュー、信託やセーフガードに関し必要な書式や手続きの共通化等が挙げられ、ベトナム、フィリピン、インドネシアで実施してきている。この他に、案件監理の効率性を求めて汚職防止に対する定義の共通化や情報提供共有といった、例えば国際開発金融機関間における調和化等も進んでいる

以下は JICA 及び主要ドナー間における東南アジア諸国における援助効果向上のための援助協調活動の一例である。そこでは調達、財務監理、反汚職に関してドナー間の連携を行っていることが分かる。（表 3-7）

表 3- 7 : JICA (旧 JBIC) の東南アジア諸国における援助協調活動

国名	調達	財務管理	セーフガード	その他
ベトナム	国別調達アセスメント・レビュー (CPAR) の共同評価とフォローアップ 資機材調達に関する国内競争入札書類のアライメント 調達法令策定への共同参画  (以上を国際開発金融銀行 - JICA、WB、ADB、AFD、KfW で実施)	プロGRESS・レポートの共通化 案件形成、F/S の調和化 監査基準の共通化 (監査人資格、ToR)  (以上を JICA、WB、AFD、KfW で実施)	環境影響評価にとって必要となる、評価基準、文書、手続き、公表基準等の比較分析 住民移転手続きの比較分析 ( JICA、WB、ADB、AFD、KfW で実施)	「ODA 簡素化、調和化行動計画」、 「包括的 ODA 運営管理能力構築プログラム」作業実施 ODA 管理に関する 17 号法令原案に対する意見書を共同作成
フィリピン	調達施行細則の共通化 資機材及び土木工事について国内競争入札書類の共通化 CPAR の共同レビュー 政府調達マニュアルの策定準備  (以上を JICA、WB、ADB で実施)	プロジェクト実施機関の財務分析結果の共有化 財務報告書の共通化 監査報告書の共通化  (以上を JICA、WB、ADB で検討作業中)		
インドネシア	調達アセスメント報告書作成 国内標準入札書類の調和化検討 政府調達に対する大統領令第 18 号改定支援 インドネシア政府による国家調達庁の設立支援 異議申し立て制度の導入検討 (以上を JICA、WB、ADB で実施)	プロGRESS・レポートの共通化検討 財務報告書の調和化検討 監査報告書の調和化検討  (以上を JICA、WB、ADB で実施)		汚職防止に関する調和化
カンボジア	政府調達マニュアル及び標準入札書類作成	財務監理マニュアルを作成		

(出所 : JICA 東アジアにおける援助効果向上)

また、他の例としてドナー案件監理の更なる透明性と説明責任の向上そして汚職防止としてのドナー間の調和化がある。2006 年 2 月、アフリカ開発銀行グループ、アジア開発銀行、欧州開発銀行、欧州投資銀行グループ、IMF、米州開発銀行グループそして世銀グループが共同国際金融基金 (IFI) の反汚職タスクフォースの設置を設置し、メンバー機関の業務活動における反汚職に対する調和化を合意した。調和化戦略として次の 6 項目を設けている。

- (1) 収賄と汚職行為に対する定義の共通化
- (2) 汚職調査に関する共通の原則とガイドラインの設定。そこでは調査室の役割、苦情と調査方法の調和化について記されている
- (3) 汚職事件に関する銀行間の情報の共有化
- (4) 清廉性におけるデュー・デリジェンス (適正評価手続き)、国際スタンダードに則って、融資及び投資決定の際のビジネス倫理に関する分析の促進
- (5) 執行に対する共通認識。不正行為を行った企業への処罰や制裁処分に対するメンバー機関への情報公開

- (6) パートナー国に対する反汚職支援（これはパートナー国の司法やメディア支援等を含み、国別の汚職機会のリスク分析ツールの開発や活動の重複を避け、最大限の効率化を図るための支援も含む）

ドナー間の援助協調、調和化は（1）一層の適切な案件監理を可能とする、（2）ドナー間における情報交換が容易になる、（3）相手国政府に対する共同のアプローチが可能となる等利点は多い。

### 3.5 プロセス・モニタリングの有効性の分析

#### 3.5.1 プロジェクト・マネジメントとしてのプロセス・モニタリング

JICA 内においても、世間同様、プロジェクト・マネジメントという言葉がさかんに使われているが、プロジェクトの定義があいまいなだけで無く、何をマネジメントするかという共通認識あるいは基礎知識もなく、単に個別案件において問題が発生した際に対症療法的に対応しているに過ぎない。例えば、技術協力プロジェクトという場合、何を以ってプロジェクトといい、プロジェクトの最大目的は何かということ、また融資案件管理という場合、何を指標としてどの段階で集中的管理をおこなうべきか考える必要がある。本セクションでは、まずプロジェクトとは何なのかを定義したうえでプロジェクト・マネジメントについて詳述し、円借款案件管理に適したプロジェクト・マネジメントとしてのプロセス・モニタリングについて説明する。

##### 3.5.1.1 プロジェクト・マネジメント

プロジェクトには、3つの条件が必要である。第一に「目的（Scope）」が必要である。第二に「完了時期（Deadline）」があり、いつまでに終了あるいは完成しなければならないか明示されている。第三に、投入可能な人員、設備・資材、資金といった「資源（Resource）」の制約がある。すなわち、①固有の目的を、②決められた納期や所要期間内に、③資源の制約の下、達成することをプロジェクトと言う。

上記三条件を備えたプロジェクトを成功させるために、目的のものをつくりあげる個々の技術とは別に、段取りよくプロジェクト進捗を運営・管理することをプロジェクト・マネジメントという。プロジェクト・マネジメントは、建設やエンジニアリング企業の間で個々の企業毎に工夫・発展してきたが、プロジェクトをうまく運営・管理する方法には、業種や企業を超えた共通の知識があると言う発想の下、1987年、プロジェクト・マネジメントの知識をまとめたガイドブックが、米国プロジェクト・マネジメント協会から発行されている。90年代に入りITダウンサイジングにより身近に安価にIT環境を整備できるようになったことに呼応し、プロジェクト・マネジメントに関する知識体系は急速に普及・導入されることとなり、金融やサービス等も含むすべての業界で活用されるようになった。

### 3.5.1.2 クリティカル・チェーンとプロセス・モニタリング

しかしながら、広く普及するに至ったプロジェクト・マネジメントにおいても、一つのプロジェクトの期間短縮と複数プロジェクトの同時管理については、近年まで共通した手法がなく、課題として残されていた。前者については、スピード経営が企業の生死を分ける今日において最も重要な課題の一つであり、後者については、ビジネスの現場において規模の拡大に伴い必然的に直面する課題である。これら残された課題に対応したプロジェクト・マネジメントが「クリティカル・チェーン」であり、現在導入が進んでいる最新のプロジェクト・マネジメント手法である。旧 JBIC では、「クリティカル・チェーン」の基本を円借款既往案件の進捗管理に適用した「プロセス・モニタリング」を一部で導入し、調達所用期間短縮、ディスバース進捗におおきく効果を発揮している。

### 3.5.1.3 クリティカル・チェーン

次セクションにてプロセス・モニタリングについて詳述する前に、その基本であるクリティカル・チェーンについて説明する。クリティカル・チェーンとは、プロジェクト管理に「制約条件の理論 (TOC) 」を当てはめたものである。①管理の対象をプロジェクトの遅れの構造的原因である「並列作業」ではなく、ゴールからさかのぼり完成に向けて必須な作業のみで構成する「直列ネットワーク」である「クリティカル・パス」とし、②そのうえで各作業単位での所用期間に「ほぼ確実に達成可能な (Highly Possible=HP) 時間」ではなく「厳しそうだがやれば出来る (Aggressive but Possible=ABP) 時間」を導入し、進捗を管理するものである。その際、事業遅延のリスク対応として HP 時間ではすべての作業単位にて設けていた余裕時間を、ABP 時間の導入に伴い、③プロジェクト・バッファと合流バッファに集約し、事業遅延対応をこれらバッファ消費管理で行うものである。

### 3.5.1.4 クリティカル・パス (並列作業郡から最短直列作業軸へ)

クリティカル・パスの設定には、過去のプロジェクト・マネジメントにて不可欠であった WBS (Work Breakdown Structure/作業一覧表) を活用する。プロジェクトの成果物には最終成果物と中間成果物があり、このうち中間成果物はプロジェクトの幾つかの節目、節目で達成されているもの、あるいは出来上がっている状態である。WBS はプロジェクトの中間成果物、最終成果物を得るまでの過程で行われるべき作業を階層的に分解したものである。WBS の一つ一つの要素をこなしていけば、プロジェクトの目標が達成できることになる。ただし、クリティカル・チェーンで管理するクリティカル・パスは、WBS をそのまま時間軸に沿ってネットワーク化するのではなく、ゴール (起点) からさかのぼり、起点に先行する作業を一つ一つ特定していき、起点に到達するために必須の先行作業のみで構成したものである。WBS 上のその他の作業は、TOC に基づき、リソースの競合が起きないように時間軸に沿ってクリティカル・パス中の適切な作業に連結させることとなる。

### 3.5.1.5 所要期間の設定 (HP から ABP へ)

次に所要期間として ABP 時間を各作業要素に導入することになるが、経験的に ABP 時間とは「50%の確立で時間内に作業を完了できると考える時間」であり、HP 時間とは「90%の確立で作業を完了できるであろう時間」である。誰しも経験することであるが、作業見積もり等における時間設定では、一般的に余裕を持った HP 時間にて申告する傾向が人間心理上からも非常に大きい。その結果、作業ごとに余裕時間が組み込まれることで、事業全体では必要以上の余裕時間を持つこととなる。また、与えられた時間に対する人間行動を表す代表的なものである「学生症候群」により、各作業単位において余裕時間は最大限に浪費されるため、事業が余裕時間を消費することなく完了する可能性は極めて低くなる。それどころか、各作業単位において何か不測の事態が起こっても、それに起因する事業遅延を吸収するための追加的な余裕時間は設定されていないため、事業は必然的に遅延するものとなっているのが現状である。

HP 時間によるこのような必然とも言える事業遅延を予防するために、クリティカル・チェーンでは各作業単位に ABP 時間を導入している。ただし、ABP 時間は各作業を時間内に完了できる確率を 50%と見ているため、遅れる確率もまた 50%であり、このまま導入することは現実ではない。そこで、クリティカル・チェーンでは HP 時間における余裕時間の代わりに「バッファ」と呼ぶ余裕時間を導入している。

### 3.5.1.6 バッファの設定 (余裕時間を個別から全体一括管理へ)

従来の HP 時間によるプロジェクト管理では、必然的にプロジェクトが遅延する構造になっていることは上述の通りである。クリティカル・チェーンでは、個々の作業ごとに HP 時間の代わりに ABP 時間を組み込むため、個々の余裕時間が浮くこととなる。この浮いた余裕時間をプロジェクト全体で集めて、遅れた時の「吸収しろ (プロジェクト・バッファ)」として使うことで、計画を確実なものとする事が出来る。また、バッファの大きさはプロジェクトに携わる人間のスキルや経験の差により異なるが、基本は取り去った合計の余裕時間の半分で良いことが、クリティカル・チェーンや TOC の普及団体である AGI (アブラハム・ゴールドラット協会) の経験則から推奨されている。

時間の捉え方を今までの「ほぼ確実に出来る (HP)」から「厳しそうだがやれば出来る (ABP)」に変えることにより、プロジェクトの納期は計画当初からずっと短縮できたことになる。さらに、プロジェクトの納期は、プロジェクト・バッファが個々の作業や不測の事態による遅れを吸収することで確実に守られることとなり、従来のプロジェクトが構造的に遅延することになっていることに対し、クリティカル・チェーンは計画段階から対策を組み込んでいけると言える。

実際の作業の遅延に備えるためには、2 種類のバッファを設定する。クリティカル・パスにはプロジェクト・バッファを、合流経路には合流バッファを設定する。プロジェクト・バッファはクリティカル・パス全体の遅れへの対処として設けるため、プロジェクト

の完了時期の直前に設け、合流バッファはクリティカル・パスに合流する作業経路に設けることとなる。これら 2 つのバッファにより、プロジェクト遅延の構造的要因である並列作業（合流作業）の遅延がクリティカル・パスの遅延につながることを防ぎ、かつクリティカル・パス自体の遅延がプロジェクト完了時期に影響することを防ぐことができる。

### 3.5.1.7 リスクへの対応（個別対応からバッファによる全体管理へ）

リスクとは「プロジェクトの成功（完成）を脅かすもの」と定義できる。通常のリスク・マネジメントでは、①リスクになりそうな要因をリストアップし、②それらを「発生の確率」の高低と「発生した場合の影響」の大小の 2 つの面から評価のうえ、③右評価に基づき「予防対策」や「発生時対策」を作成し④リスク・マネジメント計画を立てることになる。

クリティカル・チェーンでは、上記のようにすべてのリスクに対応することはせず、リスクを通常原因によるものと特殊原因によるものとに明確に峻別した上で対処する。相手側組織内における 1～2 週間の事務手続きの遅れや納入品の到着遅延等はリスクとは考えず、通常のパラツキの範囲内の出来事と考える。しかしながら、大規模事故や災害等による一ヶ月の遅れ等は滅多に無い特殊な原因によるものであるからリスクとして対応することとなる。クリティカル・チェーンでは、各作業単位に「ほぼ確実に出来る（HP）」時間ではなく「厳しそうだがやれば出来る（ABP）」時間を導入し、各作業に内在した余裕時間を 2 つのバッファにまとめている。従って、パラツキにはバッファで対応出来るようになっているため通常原因によるリスクへの備えは不要となり、特殊原因によるリスクだけがリスク・マネジメントの対象となる。その結果、リスク分析の対象が大きく減少し、その分リスク・マネジメントの負担が軽くなる。このことが、従来のリスク・マネジメントに比べ、2 つの大きなメリットをクリティカル・チェーンに与えている。

第一に、「計画に起因するリスク」を減らすこと出来る。HP 時間を申告するということになっている場合、人間心理上、パラツキ（通常原因による遅延）を見込んだ時間を申告することが常で、そのうえでパラツキが発生しなくとも余裕時間は無駄に消費される傾向が非常に大きい。そのため、事業全体が必然的に遅延するだけでなく、事業統括者にとってもどこでパラツキが発生しているか分からないうえ、大きな遅延が発生しても対処すべき余裕時間を持たない。クリティカル・チェーンでは ABP 時間を導入することにより、計画段階から各作業単位でパラツキが極力発生しない仕組みとなっているとともに、一つの作業の遅延が後続作業に波及しないようバッファが設けられている。このことにより、プロジェクト統括者は個々の作業の遅延を取りあげないで済むうえに、一旦発生した遅延をバッファにて容易に管理することが出来る。

第二に、「リスクを早期に発見する余裕」が生まれる。従来のプロジェクト・マネジメントでは、プロジェクト全体を守るバッファが無く、どの作業の遅延がプロジェクト全体の遅延に大きな影響を及ぼすか簡明には分からなかったため、プロジェクト統括者は極端に言えば個々の作業に遅延が発生すると 1 つ 1 つ状況を把握し細かな対策を考えねばな

らなかった。クリティカル・チェーンでは、個々の作業の遅延を追う必要は無く、バッファの消費時間によってプロジェクトを管理するため、進捗管理が非常にシンプルとなる。このことにより、プロジェクト統括者は事業全体に係わる本質的なリスクについて考える余裕を持つことが出来る。

### 3.5.1.8 進捗のコントロール（部分最適ではなく全体最適へトリガー管理導入）

プロジェクトが実行段階に移って以降、プロジェクト統括者だけでなく総てのステーク・ホルダーにとって最大の関心事は「プロジェクトの進捗状況と予算の消化状況」が計画通りとなっているかどうかである。プロジェクトは、各種事務手続きの遅延、用地取得の遅延、予算不足、大小の事故、汚職等、様々な原因により遅延する。このことは、逆に言えば、原因はどうあれすべての不具合はプロジェクトの遅延という結果に帰結すると言うことに他ならない。

従って、プロジェクト内で発生した各種問題を早期に発見し、適切に対処するためには、プロジェクトそのものの遅延を指標とし、同指標を基に遅延の原因をさかのぼっていくという手法が効果的と言える。クリティカル・チェーンでは、従来のプロジェクト・マネジメントと違い、バッファ・マネジメントにより上述の管理を行うことが出来る。

使う指標はプロジェクト・バッファのみである。プロジェクト・バッファは各作業で遅延が生じるとその分消費され少なくなるので、プロジェクトそのものの潜在的遅延の指標としてその消費量に着目する。あらかじめプロジェクト・バッファを3分割しておき、消費量が全体の1/3以内に留まっている段階では、プロジェクトは「安全区域（グリーン・ゾーン）」であり、何も手を打つ必要は無い。次に、消費量が全体の1/3～2/3の範囲になった段階でプロジェクトは「注意区域（イエロー・ゾーン）」にある。対策を計画する必要があるが、この段階でそれを実行する必要は無い。消費量が全体の2/3を超えた段階で、プロジェクトは「危険区域（レッド・ゾーン）」に入るため、計画しておいた対策をすぐに実行することとなる。バッファ・マネジメントに必要なことは、プロジェクト・バッファの消費量を正確に把握することだけであるから、当事者に作業の今後の見通しを定期的に申告してもらっただけで済む。指標の基になる情報を、当事者も簡単に出すことが出来るため、管理者も容易に情報集めが出来る点が、この進捗コントロール法の大きなメリットである。

以上に加え、さらに特筆すべきメリットは、プロジェクト統括者が犯しがちな2つの間違い、すなわち、とるべきでない時にアクションを取ってしまい、とるべき時にそれをしない、という大きな間違いを避けられることである。従来のマネジメントと違い、バッファ・マネジメントでは明確なトリガーとなる規準があるので、プロジェクト統括者はこの2つの間違いを簡単に避けることが出来、当事者および関係者も容易にアクションの必要時期を共有することが出来る。

### 3.5.2 プロセス・モニタリング

JICA の円借款既往案件の進捗管理は、主に「調達」と「ディスバース」の進捗状況を管理することから成っており、これに最新のプロジェクト・マネジメント手法であるクリティカル・チェーンを適用したものがプロセス・モニタリングである。

本節では、まず円借款既往案件にクリティカル・チェーンの基本を前節で詳述した順に適応していき、そのうえでプロセス・モニタリングの特長について説明する。

#### 3.5.2.1 TOC に基づいた制約要因の特定（円借款案件の最大ネック）

TOC に基づいた改善のための5ステップは下記となる。①制約条件を見つける。②制約条件を徹底的に活用する。③他のすべてを制約条件に従属させる。④制約条件を強化する。⑤惰性に注意しながら上記サイクルを繰り返す。

①制約条件を見つける：円借款既往案件の管理の場合、まずは「調達」から始まるが、制約条件は何であろうか。ステーク・ホルダー全員とその作業を見渡す時、第一の制約条件として「実施機関内における不慣れ」、第二の制約条件として「JICA 職員の不慣れ」が挙げられる。コンサルタントは業務上案件管理に慣れているはずであるし、コントラクターはこの段階では未だ案件に関与していない。進捗の次の段階である「ディスバース」ではどうであろうか。やはり「実施機関内における不慣れ」が挙げられる。この段階ではコントラクターも関与しているが、コントラクター自身は早期にプロジェクトを完成させることが利益確保の上から至上命題であることから、コンサルタントと違い制約条件とは成り得ない。また、JICA 職員については、ディスバースに関しては専担部署が担当することとなるため、こちらも制約条件とは成り得ない。以上から、案件管理全体を通じての制約条件とは「実施機関内あるいは JICA 職員の不慣れ」と特定できる。

②制約条件を徹底的に活用する：円借款案件管理に不慣れな職員を徹底的に活用するためには、実施機関においても JICA においても担当職員をその業務にのみ集中させることである。例えば実施機関においては担当者や部署を円借款案件専門とするために PIU を設立し、担当案件にのみ従事させる環境を作ることが有効である。JICA については担当者が同時に複数の案件を担当することは致仕方ないが、当該案件の手続き期間に入った際には同手続きのみに集中させるよう管理職が指導することが求められる。JICA において構造的に同手続きに専念せざるを得ないようにするために ABP 時間を設定しておき、ABP 時間の消費を目安に管理職が職員の業務掛け持ち状況をチェックするという手法も非常に実利的で有効である。さらに、既に実施中であるが、不慣れを補うためにサンプル・ドキュメントや事例集等の整備・充実を図る、同時にこれらに習熟させるための研修を実施する等も有効である。

③他のすべてを制約条件に従属させる：例えば実施機関内の規則・慣習・手続き等と JICA 調達ガイドラインあるいは慣習と齟齬がある場合には、可能な限り最大限実施機関のものを受け入れるよう JICA 側が譲歩することが有効である。実施機関側手続き等に JICA

側手続等を従属させるわけである。JICA 内においては、ともすればガイドラインやその他規則どおりに事務を行うことが最も重視され、実施機関側の負担等を考慮しない傾向が強くなりがちであるが、担当者のみならず管理職も含め、如何に実施機関側にあわせられるかを常時検討する姿勢が求められる。

④制約条件を強化する：既往案件実施促進専門家の雇用等がこれに相当する。経験・能力ともに十分な専門家を実施機関に派遣でき、実施機関がこれを最大限活用するならば、この時点で制約条件としての「実施機関および JICA 職員の不慣れ」は相当程度緩和されているはずである。

⑤惰性に注意しながら上記サイクルを繰り返す：制約条件としての「実施機関内の不慣れ」が相当程度緩和されれば、次の制約条件が表れるので、上記サイクルを惰性に流されることなく繰り返すことが求められる。

### 3.5.2.2 クリティカル・パスの設定（融資案件における直列作業）

調達においては、コンサルタントへの招聘状発出からコントラクターとの契約に至るまでの各プロセスが、融資の事務手続きでは既にクリティカル・パスとして成り立っている。合流パスとしては、コンサルの業務開始（最初の支払い）までに必要な「L/A 発効」、コントラクター入札公示までに必要な「入札書類完成」となる。

### 3.5.2.3 所要期間の設定（ABP 時間導入）

融資既往案件の進捗における所要期間は、各国ごとに審査共通事項の中で明示されている。これらは国により大きな違いがあるわけではなく、概ね妥当な作業期間として国ごとにすべての案件に共通して適用される時間であり、HP 時間と ABP 時間の中間的なものが設定されている。本来であれば、過去の案件の所用期間を精査し、さらに相手側政府および実施機関内の事務手続きの所用期間を確認した上で ABP 時間を設定すべきであるが、相手政府に対し ABP 時間の必要性を理解させること等に多大な時間を要することも考えられるため、融資既往案件の各作業における所用期間としては審査共通事項のものを採用することもやむを得ない。しかしながら、本調査ではインドネシア事務所における過去 10 年分の案件を精査し、進捗偏差値 55 程度の案件の各種作業所用期間を基に、さらに経験的に削除可能と思える時間を加味し、各作業の標準処理期間として設定している。

### 3.5.2.4 バッファの設定（バッファ機能を含んだプロセス）

円借款案件では、相手実施機関内作業は、通常、政府内各部署にまたがり多岐に渡るため、これらを統合して一つの管理プロジェクトとすることが適切と思われる。実施機関内作業は制約条件の塊であるだけでなく、JICA 側でコントロールすることが不可能な作業が多いため、ここを集中的に進捗コントロールするために、一つの管理プロジェクトと見立ててバッファを設定することが必要と判断される。

ただし、前項で設定された所要期間は、その導入過程において実施機関内各作業におけるバッファを既に考慮しているが、上記と同様の理由により、実施機関内各作業を ABP 時間とバッファに峻別しバッファを一つにまとめるという形態は現実的ではない。融資案件管理の最大の制約条件である実施機関内作業を実効的かつ容易に管理するためには、あえてバッファを一つにまとめるべきではなく、円借款クリティカル・パスにおける各作業項目（プロセス）を管理の対象とすることが適切である。

### 3.5.2.5 進捗のコントロール（プロセス・モニタリングの導入）

前項に基づき、融資では、バッファ・マネジメントに代わり、プロセス・マネジメントが導入されるべきであるが、徒にマネジメントという言葉が各段階で使用されることによる混乱を避ける意味もあり、また JICA 職員が円借款クリティカル・パスの各プロセスをモニタリングとするという実態に即し、円借款案件管理における進捗コントロールをプロセス・モニタリングと定義する。

前節クリティカル・チェーンで説明したように、プロジェクトは、各種事務手続きの遅延、用地取得の遅延、予算不足、大小の事故、汚職等、様々なリスクを負っているが、これらはすべてプロジェクトの遅延に帰結する。

従って、円借款既往案件で発生した各種リスクを早期に発見し、適切に対処するためには、今までの議論に基づき円借款クリティカル・パスの各プロセスそのものの遅延を指標とし、同指標を基に遅延の原因をさかのぼっていくという手法が効果的と言える。

各プロセスはプロセス内各作業（主に実施機関内各作業）で遅延が生じるとその分消費され少なくなるので、プロセスそのものの潜在的遅延の指標としてその消費量に着目する。あらかじめプロセスを3分割しておき、消費量が全体の 1/3 以内に留まっている段階では、プロセスは「安全区域（グリーン・ゾーン）」であり、何も手を打つ必要は無い。次に、消費量が全体の 1/3～2/3 の範囲になった段階でプロセスを「注意区域（イエロー・ゾーン）」と認識し、予防的管理として、プロセス内各作業が順調に進んでいるかどうか実施機関等に注意喚起を行いながら確認する。消費量が全体の 2/3 を超えた段階で、プロセスは「危険区域（レッド・ゾーン）」に入るため、イエロー・ゾーンで確認した状況が悪化していないかどうか、確実に標準処理期間内にプロセスを終了するかどうか関係各所に定期的に注意喚起が必要となる。阻害要因があれば集中的に対応することが必要となる。

プロセス・モニタリングに必要なことは、プロセス標準処理期間の消費量を正確に把握することだけであるから、JICA 職員はナショナル・スタッフを通じて実施機関内当事者に作業の今後の見通しを定期的に申告してもらっただけで済む。指標の基になる情報を、当事者も簡単に出すことが出来るため、JICA 職員も容易に情報集めが出来る点が、この進捗コントロール法の大きなメリットである。以上に加え、さらに特筆すべきメリットは、案件管理のイロハを知らぬ JICA 職員が最も犯しがちな、とるべき時にアクションを取らない、という大きな間違いを避けられることである。

また、モニタリング情報、すなわち「プロセス標準処理期間の消費量」と「手続 Status」を、JICA 管理職と担当者、さらに実施機関内担当者やコンサルタント、コントラクターと共有することで、情報の非対称性を大幅に解消することが出来、随所で発生する無責任行動を抑止する効果が見込める。

### 3.5.3 プロセス・モニタリングにおける反汚職効果

反汚職の面からは、プロセス・モニタリングは、日常の案件管理を通じて追加的に特別なアクションをとることなく、予防的に汚職防止を図ることが出来ることから、他の反汚職そのものを目的としたガイドラインや研修等とは区別されるべきである。一般に、プロジェクトの不具合はすべて進捗の遅延として顕在化するという事は、前節までに述べた通りである。これらは土地収用が原因であったりするが、汚職取引のための話し合いが原因となっていることも少なくない。プロセス・モニタリングは本来、案件進捗のための強力なツールであるが、上述の観点から汚職防止にも大きく役立つものである。また、汚職への問い合わせ・査察と言うものは非常にデリケートな問題であるが、プロセス・モニタリングにより案件進捗遅延をトリガーとして実施機関と対話を開始することは、双方にとって無理のない自然な活動であることも現実的であるし、バイの機関が取るべき反汚職へのアプローチとしても適切なのではないだろうか。別添資料 13 はプロセス・モニタリングの出力画面の一部である。客観的な遅延度合いと実施機関内での手続きの状況がきめ細かくモニタリングされていることが分かる。

JICA において円借款に従事する職員数を考慮した場合、世銀や ADB のように専門の反汚職専門家を養成または雇用することは現実的ではない。他方、JICA はオペレーションの性格上、世銀、ADB と違い、きめこまかく同意手続きを取っている。これを最大限に活用するならば、それは必然的にプロセス・モニタリングの強化、すなわち日々の案件管理の強化となる。そして、その副次的効果として、予防的に反汚職防止を図ることが出来ることになる。世間や納税者に向けた対外発信としても、世銀、ADB よりも予防的な汚職防止を日々の案件管理の一環として実施していると言える事は、非常に大きな効果がある。

また、ひとたび汚職が発生した場合、まず問われることは予防のためのシステムが管理体制等に内在していたかどうかである。プロセス・モニタリングという日常の案件管理で予防的管理を実施している点は、不断のシステムを有していると言えるであろうし、さらにモニタリングを強化することで、同じような汚職が発生しないように努力すると発言できる利点も有している。もちろん、プロセス・モニタリングはあくまでもツールの一つであり万能ではない。しかしながら、JICA の現状のオペレーションの延長上で導入できるという利点に加え、上述の特徴・利点を有していることは、最大限に活用すべきである。

### 3.6 ドナー案件監理における成果

上述の通り、汚職防止への国際社会の取り組みはグッド・ガバナンス推進の一部として実施され、試行錯誤を繰り返し今日に至っている。今日のドナー機関の案件監理における透明性と説明責任の向上並びに汚職防止の取り組み政策と目標は共通であり、それに対する成果も一部明らかに出来ており、下表に取りまとめた。

表 3- 8 : ドナーの案件監理における成果（援助案件の透明性と説明責任向上及び汚職防止）

	現状
汚職防止に対する組織的認識	今日では、汚職は国家経済開発に損失を与える深刻な問題であり、案件実施において同問題への取り組みは最優先であるという共通認識を持つに至った。その過程において透明性と説明責任があり、効率的財務管理と規則に則った調達実施が汚職予防ツールとして重要視されている。
融資合意 (Loan Agreement)	反汚職と汚職防止に関する項目を融資合意に明記することにより、案件業務の清廉性とコンプライアンス基準の設定を可能とした。
職員研修	汚職問題に対する知識や対応策に関する職員向けの研修実施が増えてきている。
汚職事件の通報	ホットライン、電子メール、ウェブ・サイト等を通じて個人や企業からの汚職事件に関する通報や報告が一層可能となった。
告発者保護	汚職に関する告発者の保護政策により、汚職事件を告発しやすい制度的環境を構築した。
資金配分	汚職防止のための調査、研修、ドナー間作業といった予算が新たに組み込まれるようになった。
汚職行為者に対する処罰	贈賄行為者に対する厳格な処罰と、MDB 間における関連情報の共有化が実施された。
情報公開制度	調達関連、プロジェクト関連書類、財務関連情報等、より拡大された情報公開制度を推進することにより、組織の行動と個別案件の説明責任と透明性向上が可能。
アセスメント	汚職の機会や情報に関する国別、セクター別アセスメントが開始された。WB や ADB はリスク・アセスメントを実施しており、個別プロジェクトに反映させている。
研究活動	MDB 内における様々な研究が実施されてきている。これは財務管理、調達、その他の透明性や説明責任向上を目的としたものや、汚職の実態調査等々ある。
ドナー間、ドナー・相手国政府間協調	調達規則や汚職対策、ブラックリストされた企業名や情報の共有、汚職防止策のベスト・プラクティス等、相互の情報交換や協働活動を実施。

反面、下記のような問題点も指摘されている。

- 相手国政府（特に地方政府）の能力問題を考慮した場合の財務管理や受託者の責任を委譲することに対する疑問。
- 財務管理や調達時に生じた汚職疑惑及び事件発覚後にどの程度調査すべきかといった判断基準の不明瞭、及びその際の調査の負担問題
- 相手国政府や職員に汚職の噂があり、明らかにプロジェクト運営に支障を与えると想定された場合に対するリスク回避手法の欠如
- 相手国政府において汚職が発覚した場合のドナー側からの積極的な調査依頼の欠如
- 汚職により損失した資産の回収に対するドナー側からの積極的行動の欠如

- プロジェクト情報公開制度における相手側政府との間における制度的問題に対する未調整及びコミュニケーション不足
- 今迄の取り組みにも関わらず汚職事件が激減したという事実関係の不在。

### 3.7 JICA の案件監理における透明性と説明責任並びに汚職防止に対する一助言

以上、案件管理における透明性と説明責任の向上及び汚職防止策に関する概観、そして主要 MDB の同目的における諸政策について考察した。本セクションでは、それを基に JICA 案件の監理において現在どの様な政策とツールを持ち、透明性と説明責任の向上と汚職防止に努めるべきか比較検討してみる。ここでは前セクションで見た、ドナー案件監理の透明性と説明責任向上並びに汚職防止に対する今迄の成果と共通認識を基に JICA の現状を当てはめてみる。(表 3-9)

表 3- 9：ドナー案件監理におけるガバナンス支援に対する成果と共通認識

	主要ドナーの共通認識	JICA のケース
汚職防止に対する組織的認識	今日では、汚職は国家経済開発に損失を与える深刻な問題であり、案件実施において同問題への取り組みは最優先であるという共通認識を持つに至った。その過程において透明性と説明責任があり、効率的財務管理と規則に則った調達実施が汚職予防ツールとして重要されている。	ODA 白書等では汚職との戦いを明記しているものの、反汚職支援や JICA 案件監理における汚職防止策に対しては明確でない。
融資合意 (LA)	反汚職と汚職防止に関する項目を融資合意に明記することにより、案件業務の清廉性とコンプライアンス基準の設定を可能とした。	LA の基本約定 (2009 年 3 月版) に不正調達防止に係る条項等の規定がある。
職員研修	汚職問題に対する知識や対応策に関する職員向けの研修実施が増えてきている。	JICA 案件監理 (特に調達や財務管理における汚職問題) における職員向けの内部研修は行われていないが、汚職の発生を減じるための会計・調達規定や制度は整っており、研修も実施されている。
汚職事件の通報	ホットライン、電子メール、ウェブ・サイト等を通じて個人や企業からの汚職事件に関する通報や報告が一層可能となった。	通報する手段はあるものの、一般に利用方法は分かりづらい。
告発者保護	汚職に関する告発者の保護政策により、汚職事件を告発しやすい制度的環境を構築した。	制度は存在するものの、積極的な広報ツールとして利用していない。
資金配分	汚職防止のための調査、研修、ドナー間作業といった予算が新たに組み込まれるようになった。	特に配分していない。
情報公開制度	調達関連、プロジェクト関連書類、財務関連情報等、より拡大された情報公開制度を推進することにより、組織の行動と個別案件の説明責任と透明性向上が可能。	プロジェクトや調達に関する情報公開はウェブ・サイトや掲示板を通じて情報入手可能。各書類や報告書の情報公開時期 (例えば情報公開可能な書類の一覧とその時期) に関しては明確にされていない。
アセスメント	汚職の機会や情報に関する国別、セクター別アセスメントが開始された。WB や ADB はリスク・アセスメントを実施しており、個別プロジェクトに反映させている。	特に行われていない。
研究活動	MDB 内における様々な研究が実施されてきている。これは財務管理、調達、その他の透明性や説	特に行われていない。

	明責任向上を目的としたものや、汚職の実態調査等々ある。	
ドナー間、ドナー・相手国政府間協調	調達規則や汚職対策、ブラックリストされた企業名や情報の共有、汚職防止策のベスト・プラクティス等、相互の情報交換や協働活動を実施。	積極的には行われていない。

一概に言えないものの、他のドナー（今回の調査対象ドナー）と比較した際、案件監理における透明性と説明責任向上及び汚職防止に対する活動は積極性に欠ける印象があるのは拭えない。

次に JICA 実施案件監理における効率的活用法について検討する。まず進めるにあたり次のことを前提に理解すべきである。（1）JICA は二国間援助機関であり、国益及び相手国との友好関係構築が最優先。（2）反汚職取り組みには他のドナーと比較して消極的である。（3）案件監理には対外的アピールも必要。（4）案件監理においてドナー間協調はあるもののまだその歴史は浅い。JICA 実施案件監理における効率的活用法としては、他のドナーと競合する必要性は全くなく、反汚職対策では「予防ツール」、そして案件の透明性と説明責任向上に関しては「広報ツール」を活用して進めるべきと判断する。またそれも他のドナーと過去の実績とベスト・プラクティスを比較して十分検討するに値するものを選択すべきである。以上を鑑みて次の 9 項目の取り組みについて提案したい。

#### 提案 1. 更なる情報公開制度の確立

国民（日本と相手国）の個別 JICA プロジェクト・プログラム関連の情報公開制度に対するアクセス改善と、情報提供可能なプロジェクト関連書類と公開時期の明確化。  
JICA 案件における情報公開制度に関するブックレット（小冊子）の作成とその英訳。

#### 提案 2. 内部研修の実施

案件監理における透明性と説明責任向上及び汚職防止のための JICA 職員向け内部研修の定期的実施。  
案件監理における透明性と説明責任向上及び汚職防止のための相手国政府の JICA 案件担当職員を対象とした内部研修の定期的実施。

#### 提案 3. リスク・アセスメント

JICA 独自のリスク・アセスメントの開発と定期的実施。  
プログラム、プロジェクト立案時において汚職レベルが高いと想定される国に対するガバナンス（汚職）リスク・アセスメントの導入。  
プログラム・プロジェクト立案時にガバナンス、制度、汚職リスク・アセスメントの成果を入れ、プロジェクト・ドキュメントにはリスク、リスク管理及び緩和政策を明確に識別。

#### 提案 4. 援助協調（調和化）

財務管理、調達部門におけるドナー間における援助協調（調和化）を通じた案件管理の効率的活用。具体的には、調達部門では、調達アセスメント・レビューの共同評価、相手国

政府標準入札書類の調和化検討、調達施行細則の共通化等。財務管理では、プロGRESS・レポートの共通化、案件形成・F/S の調和化、監査基準の共通化（監査人資格、ToR）、案件実施機関の財務分析結果の共有化、財務報告書の調和化検討等。

国レベルにおいて、他のドナーとのパートナーシップ（調和化等の一手段として）の下、共同ドナー資金による汚職防止アセスメントやリスク分析への参加と実施。

#### 提案 5. 市民社会を通じた案件モニタリング

市民社会を通じた JICA 案件のモニタリング制度導入。

#### 提案 6. プロセス・モニタリング

活動国におけるプロセス・モニタリングの導入。

#### 提案 7. 個別案件の苦情処理メカニズムとそれに対するスクリーニング基準の設定

JBIC 案件全般及び個別案件における苦情処理メカニズムの構築と明確化、そしてそれに対するウェブ等を通じた情報提供や、苦情を受けた場合のスクリーニング基準の設定と国民への情報公開。

#### 提案 8. JICA 職員向けの汚職防止ガイドラインの作成

途上国での業務実施における透明性や説明責任及び汚職防止に関するガイドライン及び JICA 職員向けマニュアルの作成（ここでは汚職問題に直面した職員の具体的対応策等について説明）。

#### 提案 9. 案件監理の対外アピール

JICA の汚職防止手法や政策に対する対外アピール実施（ウェブ・サイトや ODA 白書、ドナー会議等通じて）、汚職防止のための調査、研修、ドナー間作業に対する新たな予算組み入れ、JICA 業務評価部による案件の透明性と説明責任向上を考慮に入れた定期的なプロジェクトの質的、効果的管理のレビューと、外部への情報発信、ウェブ・サイト等を通じた情報提供（OECD 条約や国連腐敗防止協定の推進活動等）。

## 4. ガバナンス向上に関する研修事業に対する草案

本セクションでは、南コーカサス地域を対象とした JICA のガバナンス支援に対する研修事業（特に反汚職支援または汚職防止）について概観し、具体的な研修事業の草案を提案する。

ガバナンス向上に関する研修事業は、ガバナンス向上に取り組む人材の育成や能力開発そして専門知識の習得を目的としており、そこでは途上国や体制移行国家の直面しているバッド・ガバナンスの要因を認識させ、グッド・ガバナンスに転換させるための諸方策や議論の場となることが期待される。主要ドナーによるガバナンス研修は、大別して次のような2つの種類がある。

### 1. 研修事業を主目的とした研修事業

これは研修事業を独立した案件として位置付け研修事業を実施するものであり、殆どが無償資金案件によるもの。対象者は、政府関係者、市民社会、民間セクター、大学教員等、研修内容により異なる。大部分の JICA 研修事業はこの分野に入る。

### 2. 案件の一部として組み入れている研修事業

これは大型案件の中に位置付けられ、案件担当者やプロジェクトを通じた受益者等を対象に実施するもの。例えば、事業を円滑に運営管理するための財務管理や調達等の研修プログラム等がある。融資案件を通じて実施されるケースが多い。

#### 4.1 反汚職支援における研修事業

ドナーによる反汚職に関する研修は様々あり、汚職予防、執行、意識向上に焦点を当てたものに分類できる。以下は代表的な研修例である。

- 政府反汚職行動計画策定のための研修（対象者：政府職員、市民社会、研究者）
- 汚職防止のための検察官、法務官を対象とした研修（対象者：相手国検察官、法務官）
- 汚職調査手法に関する研修（対象者：汚職調査担当官等）
- 汚職防止に関する法律草案策定に関する研修（対象者：政府職員、市民社会、研究者）
- 小中学校教師のための反汚職行動指導に対する研修（対象者：学校教員）
- 公務員委員会を通じた汚職防止に関する研修（対象者：公務員委員会職員等）
- 公務員行動要綱策定における研修（対象者：政府職員等）
- 国民の汚職問題に対する意識向上セミナー（対象者：市民社会、研究者等）
- 選挙過程における汚職防止研修（対象者：選挙委員会職員、市民社会等）
- 監査段階における汚職機会の早期発見に関する研修（対象者：政府職員、監査担当者等）
- 政府調達における汚職機会の削減に関する研修（対象者：政府職員、調達委員等）

#### 4.2 JICA のガバナンス関連研修事業における概観

JICA によるガバナンス関連の研修事業は今日に至るまで多数実施されている。下記はその一例である。地方自治や地方行政、法曹支援や法制度整備、警察行政、民主化等の研修事業が多いことが分かる。また、あえてガバナンスといった名称を使っていないことも特徴と言えよう。

表 4- 1：過去における JICA の研修事業例

国名	案件名	スキーム	実施時期
アジア地域	民主化研究セミナー	一般特設研修	1995
インドネシア	警察行政改革支援	国別特設研修	2002～
	地方自治行政	国別特設研修	2001
	地方公共政策運営技術	現地国内研修	2000
	地方政府開発行政官研修	現地国内研修	2000
	地方開発の成功事例ワークショップ	現地国内研修	2001
	スラウェシ開発計画立案実施研修	現地国内研修	2000
東チモール	国家開発計画	個別一般研修	2000
	ODA 紹介ワークショップ	現地国内研修	2001
	法曹研修	現地国内研修	2001
	法曹研修	第三国研修	2000
フィリピン	地方計画・開発行政官のための地域開発支援	現地国内研修	1999
	地方自治クラスター活性化成果セミナー・一村一品運動	国別特設研修	1999～2001
	地域振興	国別特設研修	1997～2001
	ストリートウォッチ防犯セミナー	現地国内研修	1999～2003
タイ	タイ・日本地方行政能力向上共同研究会	国別特設研修	2000～2002
カンボジア	地方自治行政	国別特設研修	1999～2003
	法制度整備	国別特設研修	2002～2004
	薬物取締法執行能力の高度化に係る地域協力	国別特設研修	2003
	海上犯罪捜査セミナー	地特	2001～2005
ベトナム	行政・公務員制度セミナー	国別特設研修	2000
	法制度整備	国別特設研修	1996～2002
	警察官行政セミナー	国別特設研修	1998
	薬物取締法執行能力の高度化に係る地域協力	国別特設研修	2001～2003
ラオス	地方行政官育成・地場産業振興	国別特設研修	2000～2003
	法整備	国別特設研修	1999～2003
	海上犯罪捜査セミナー	国別特設研修	2001～2003
タジキスタン	民主化セミナー	国別特設研修	1999～2000
パキスタン	民主化支援・地方行政	国別特設研修	2001～

(出所：JICA 『民主的な国づくりへの支援に向けて』 2002 年)

この他、JICA 案件監理の側面から見たガバナンス向上研修事業も実施されている。これは 2006 年 4 月にインドネシア汚職撲滅委員会と共同で実施された、前 JBIC 融資案件の政府担当官を対象としたグッド・ガバナンス研修である。同研修は、インドネシアの JBIC 融資案件担当者（プロジェクトマネージャー、監査担当官）全てを招き、汚職の現状と実態、そして JBIC 案件における汚職の機会と防止策について協議の機会を設けている。また案件毎の汚職の機会や透明性の現状を参加者で共有、情報交換する場を提供している。更に、

研修では汚職防止のための行動計画を策定し、研修後は各自それを案件で実施させるといった試みを行っている。（別添資料 14）はその研修プログラムである。

#### 4.3 ガバナンス向上を目的とした研修事業実施に対する留意点

ガバナンス向上研修事業の草案は、以下の 8 点に留意して考案されるべきである。

1. JICA の研修事業は長年の経験と途上国政府との協力関係を基に推進されてきており、ガバナンス向上に対する研修事業も既に多くの国を対象として実施されている。
2. ガバナンスのコンセプトそのものが広範なため、今後ガバナンスという用語を使うかそれとも従来の通り具体的な名称で行うか決める必要がある。
3. ガバナンス項目として、民主的制度作りへの支援、行政機能向上支援、法制度整備支援に焦点を当てたテーマが今までの実績に基づき望ましいと考えられる。
4. 案件監理におけるガバナンス向上に関する研修事業（特に有償案件）は少ない。
5. JICA 支援によるガバナンス向上研修を現地メディアに取り上げてもらう事や、それを日本国内（特に国会）にアピールする手段も考慮しつつプログラム作成すべき。取り分け体制移行国家のガバナンス向上に対する日本からの支援は、内容は当然であるものの、ある程度持続的かつ日本ならではのガバナンス支援を理解してもらうことにより他のドナー、特にマルチの援助機関とは明確に異なった手法を用いるべき。
6. 誰を研修の受益者とするか（政府一般職員、政府の専門職、市民社会、JICA 案件担当者等）。例えば想定できるのは、現地の JICA 案件担当職員（相手国政府）を対象とした研修プログラムもある。その場合は、業務における清廉性やコンプライアンス問題について、そして途上国の汚職の現状に対する認識や、防止策、更には初期段階の処理手法等についての内容等考えられる。
7. 他方、市民社会やメディアを対象としたガバナンス向上研修はより一般的なガバナンスに関する内容として外部者向けなものとなりえる。研修準備と実施は、欧州復興開発銀行や USAID のように民間企業にアウトソースする場合や、UNDP 等をはじめとしたドナーの現地の市民社会への委託を通じて行うケース等ある。
8. 途上国のグッド・ガバナンスを妨げている主要因として汚職問題がある。我が国は汚職防止支援に対し他のドナーに比べかなり遅れを取っている。これは JICA にとって、二国間援助のため友好関係を構築するといった意味合いにおいてセンシティブな面もあったのは事実である。しかし、JICA 案件監理の側面から見た汚職防止の機会削減、そして JICA プロジェクトに携わっている相手国公務員に対する業務の透明性向上とプロジェクト実施に対する透明性と説明責任向上の重要性を考慮する場合、その観点から捉えたガバナンス向上研修プログラムも一案である。

#### 4.4 南コーカサス地域における JICA ガバナンス向上研修の有効性に関する考察

セクション 2.4 そして別添資料 6（グルジアの主要ドナー支援プロジェクト・リスト及び概要）で考察した通り、グルジアにおけるガバナンス支援は様々なドナーにより数多く行われており、研修事業においても同様に多数実施されてきている。従って、これからの JICA の新規介入に対しては慎重な判断が必要と考える。また、先述した通り同国の汚職レベルの低下に伴い反汚職支援におけるプロジェクト需要は減少の方向にある。

一方、アルメニア、アゼルバイジャンにおいては、国家開発戦略で反汚職問題は最重要と位置付けており、そういった意味で反汚職を中心とするガバナンス向上の必要性がまだ十分あるため需要も多いと考える。内容として上記反汚職研修等がある。また少々異なるが例えば、別添資料 15 は、アルメニア公務員委員会にインタビューをした際、今後は是非ともドナーの支援により進めたい活動リストとして提供された非公式な文書である。

以上を踏まえ、ここで考えられる研修としては、JICA 案件監理における透明性と説明責任の向上と汚職防止を目的とした、特に JICA 有償案件を対象としたガバナンス研修を提言したく思っている。一案として、反汚職支援より、案件の汚職防止に注目した研修が考えられる。そこでは JICA 案件担当者（相手国政府）をターゲットに絞った、JICA 案件の調達、財務管理、ディスペースメント制度に精通するための透明性と説明責任向上に関する研修、そして汚職防止に対する参加者自らが策定する行動計画と、研修後の実施がある。これは、国別の実施若しくはグルジア・アゼルバイジャンの 2 カ国を対象にした共同研修事業でも可能である。

#### 4.5 ガバナンス向上における研修事業（草案）

ここでは、南コーカサス地域のガバナンス向上支援の一環として、研修事業の草案を作成した。特徴としては、（1）JICA 案件監理の透明性と説明責任の向上及び汚職防止、（2）国別及び 2 カ国（若しくは 3 カ国）を対象とした研修事業、（3）対象者は相手国政府の JICA 案件担当者（プロジェクトマネージャー、監査担当者、調達担当者等）、（4）場所は日本を想定、である。その一案は下表の通りである。

表 4-2：研修事業の草案

研修名	JICA 融資案件におけるグッド・ガバナンス向上研修事業
研修目的	参加者の JICA 融資案件に対するディスペース、調達、財務管理における諸規則/手続きの精通と汚職防止対策
対象参加者	相手国政府における JICA 融資案件担当プロジェクトマネージャー、監査及び調達担当者等
研修場所	日本

研修形式	講義、グループ・ディスカッション、フィールド視察
研修概要	<p>JICA 融資案件のディスバース、調達、財務管理に関する JICA の政策と規則・手続きに対する研修及び、JICA 案件における汚職防止を目的とした反汚職研修。同研修プログラムは次の 3 側面から成果を期待する。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. JICA 融資案件に対する政策、手続きや制度、PCM について理解する。</li> <li>2. JICA 案件における汚職発生メカニズムを明らかにし、その予防手法について理解する。</li> <li>3. 参加者自らが担当案件における反汚職行動計画を策定する。</li> </ol>
期間	2 週間（日本ー2 週間）

以下はプログラム案である。

	分野	内容	場所・担当
	オリエンテーション		JICA
Day 1	JICA 事業におけるディスバースメントに関する規則と手続き（第一回目）	JICA のディスバースメント制度概説 ディスバースメント原則、政策、ガイドラインについての説明	JICA
Day 2	JICA 事業におけるディスバースメントに関する規則と手続き（第二回目）	融資案件のディスバースメント過程についての説明 融資案件のディスバースメント過程（ケース・スタディ） 融資案件のディスバースメントの遅延理由 ケース・スタディ（グループ・ディスカッション）	JICA
Day 3	JICA 事業における調達に関する規則と手続き（第一回目）	JICA の調達制度概観 コンサルタント・サービスの調達と利用 コンサルタントの役割、調達の役割と実施機関の責任 プロジェクト・サイクル（調達活動） JICA と政府の調達政策と過程 コンサルタントサービスパッケージの作成準備 調達能力アセスメントと調達計画準備	JICA
Day 4	JICA 事業における調達に関する規則と手続き（第二回目）	調達管理プロセス 個人コンサルタントの調達問題 企業コンサルタントの調達問題 サービスの調達（Short-Listing、技術申請書評価、予算申請チェック、契約交渉、契約管理とパフォーマンス評価） ケース・スタディ（グループ・ディスカッション）	JICA
Day 5	JICA 事業における調達に関する規則と手続き（第三回目）	調達ガイドラインについての概説 調達計画 入札書類 審査前資格評価 入札通知 入札評価 その他 ケース・スタディ（グループ・ディスカッション）	JICA
Day 6	JICA 事業における財務管理に関する規則と手続き（第一回目）	JICA の財務管理規則と案件監理 プロセス・モニタリング	JICA
Day 7	JICA 事業における財	プロセス・モニタリング	JICA

	務管理に関する規則と手続き（第二回目）	ケース・スタディ（グループ・ディスカッション）	
Day 8	JICA 事業における透明性向上と説明責任及び汚職防止（第一回目）	世界的な反汚職取り組み状況 汚職と開発 ドナーによる反汚職取り組み 汚職防止策（ディスバースメント、調達、財務管理） 汚職予防と執行、反汚職教育	日本の研究機関
Day 9	JICA 事業における透明性向上と説明責任及び汚職防止（第二回目）	日本における汚職防止政策 日本の透明性と説明責任（情報公開制度） JICA 案件における汚職防止政策と行動	日本の研究機関
Day 10	JICA 事業における透明性向上と説明責任及び汚職防止（第三回目）	フィールド視察（日本の情報公開制度、調達制度等）	中央官庁・地方政府等
Day 11	JICA 事業における透明性向上と説明責任及び汚職防止（第四回目）	フィールド視察（中央・地方政府の業務上の透明性と説明責任向上、IT 環境）	NGO、大学等
Day 12	JICA 事業における透明性向上と説明責任及び汚職防止（第五回目）	グループ・ディスカッション（JICA 案件における汚職防止） 反汚職行動計画策定作業	日本の研究機関
Day 13	JICA 事業における透明性向上と説明責任及び汚職防止（第六回目）	反汚職行動計画策定作業 反汚職行動計画に対するグループ発表	日本の研究機関
	まとめ	修了証授与	JICA

## 1. アルメニアの概要と開発課題

### ・ 概要

アルメニアは、1991年12月、ソ連の解体とともに独立国家となった。現職のコチャリャン大統領は1998年4月の選挙で当選し、2003年に再選を果たした（大統領の任期は5年）。1999年10月に首相、国会議長が射殺される事件が発生したが、その後政治情勢は安定化している。ただし、野党勢力は現政権への批判を継続している。

アルメニアにおける最大の課題は隣国アゼルバイジャンとのナゴルノ・カラバフ紛争の解決である。欧州安全保障協力機構（OSCE：Organization for Security Cooperation in Europe）を仲介とした両国の直接対話が随時行われてはいるが、解決の見通しは依然として立っていない。アルメニアは隣国トルコとは歴史的な理由から外交関係を持たず、アゼルバイジャンとは紛争問題を有するが、ロシアとの関係は緊密かつ強固であり、その親密な関係は経済分野、エネルギー分野から軍事面にまで広く及ぶ。また隣国グルジア及びイランとの関係も良好である。多数の移民がロシアや欧米を中心とした海外に移住している（ディアスポラ）が、中でも米国への移住者数が多いことから米国との関係が深く、近年ではEUとの結びつきも強めている。

1988年12月にアルメニアを襲ったスピタク大地震で産業施設などに壊滅的な打撃を受け、さらにナゴルノ・カラバフ紛争やグルジアでの民族紛争等を背景とした周辺国による経済封鎖に大きな影響を受けたが、いずれの紛争も沈静化した結果、経済的に必要な物資はほぼ安定的に輸入されるようになっていく。同国は早くから改革路線を打ち出し、1991年には独立国家共同体（CIS：Commonwealth of Independent States）諸国で初めて土地の私有化を実現したほか、経済面でIMFとも協調して1992年には価格自由化、国営企業の民営化など、市場経済化に向けての改革努力を行ってきており、2002年にはWTOへの加盟を果たすなど、自由貿易体制の整備を着実に進めている。これらを背景にインフレが収束し、2002年から2005年までは4年連続して2桁の高い経済成長が継続しており、経済的に安定しつつある。

### 貧困削減戦略文書（PRSP）

アルメニアでは2003年11月にPRSPが採択され、・貧困削減と不平等の是正、・人間開発を目標としている。

また、優先課題として、経済成長、ガバナンス改善、社会保障制度の向上、各種公共投資政策の実施（道路、給水、灌漑）、農村貧困の削減、教育制度改善、保健サービスの向上、難民と国内避難民の貧困削減等が挙げられている。その他、PRSP及びその行動計画（Action Plan）の支出枠組みを規定するための中期財政計画（MTEF：Medium-Term Expenditure Framework）が作成されており、現在、2004～2006MTEFに則った財政支出がなされている。

## 2. アゼルバイジャンの概要と開発課題

### （1）概要

1991年12月、ソ連邦の解体とともに独立国家となった。1993年10月にヘイダル・アリエフ大統領が就任し、1995年11月に行われた新憲法の採択と議会選挙以後、政治情勢は安定化した。2003年10月に実施された大統領選挙において、アリエフ大統領の息子であるイルハム・アリエフ首相（当時）が大多数の支持を得て当選した。国会においても政権与党「新アゼルバイジャン党」が議席の大多数を有しており、政治情勢は安定しているが、民主化の一層の推進が現政権にとっての課題となっている。

アゼルバイジャンの最大の懸案は、アルメニアとのナゴルノ・カラバフ紛争（アゼルバイジャン領内のナゴルノ・カラバフ自治州の住民はアルメニア人が多数を占めており、ソ連崩壊とともに、同州の帰属を巡ってアルメニアとの間で武力衝突が発生した）の解決である（1994年停戦合意成立）。この紛争により、約100万人の難民及び国内避難民が発生している。

カスピ海のバクー油田は、1960年代より技術不足のため開発が困難となったが、1994年以降、国際コンソーシアムとの協力による西側技術の導入により、海底鉱区の開発が可能となった。現在、主要海底鉱区となっているアゼリ・チラグ・グナシリ（ACG：Azeri-Chirag-Gunashli）油田開発事業及び2006年5月より運用が開始されたバクー・トビリシ・ジェイハン（BTC：Baku-Tbilisi-Ceyhan）原油パイプライン建設事業には、我が国企業が資本参加している。2006年末には、シャフ＝デニス海底鉱区での天然ガス生産が開始され、翌2007年にはエルズルム（トルコ）に向けた南コーカサス・天然ガスパイプライン（SCP：South Caucasus Pipeline）も完成してトルコ経由での天然ガス輸出が開始された。経済は、近年の原油高にも支えられ、2006年及び2007年のGDP成長率はそれぞれ35%、23%を記録するなど、好調な発展振りを示している。ただし、同国の持続的経済発展を維持するためには、

別添資料1 アルメニア・アゼルバイジャンにおける国概要と開発課題  
非石油分野の経済成長が不可欠であり、そのためには農業をはじめとする非石油セクターの開発が喫緊の課題となっている。

(2) 「貧困削減・経済開発国家計画」

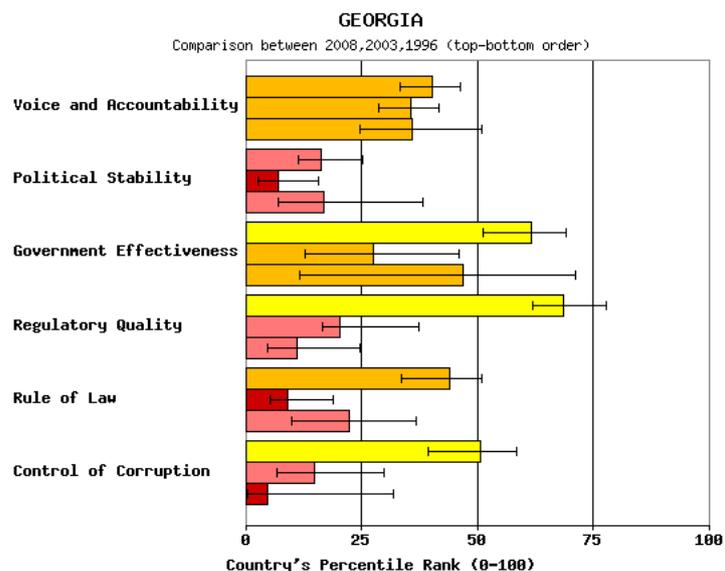
現在、2003年に策定された「貧困削減・経済開発国家計画」（～2005年）に基づき、経済開発・社会政策が進められている。また、経済発展に伴う中央都市部と地方との経済格差は深刻な社会問題になりつつあることから、「地域社会・経済開発国家計画」（2004年～2008年）が策定され、首都との経済・社会格差が著しい地方の開発・振興が行われている。

3. グルジアの概要と開発課題（本報告書セクション1.3参照）

（出所：外務省国別データ）

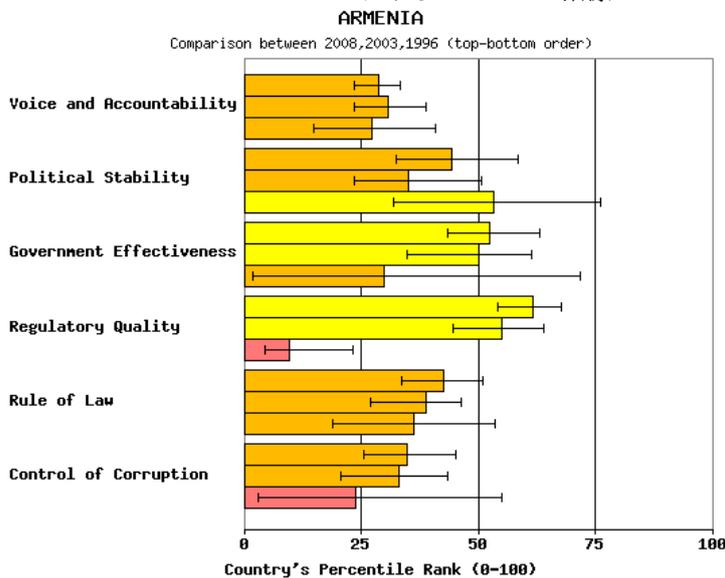
## 別添資料2 南コーカサス諸国のガバナンスレベル比較表

### 1. グルジアにおけるガバナンス指標



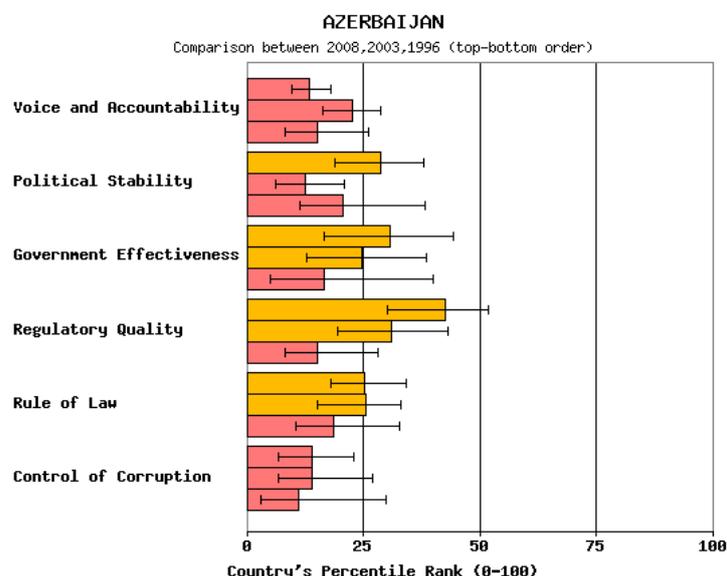
Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2009: Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008  
 Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

### 2. アルメニアにおけるガバナンス指標



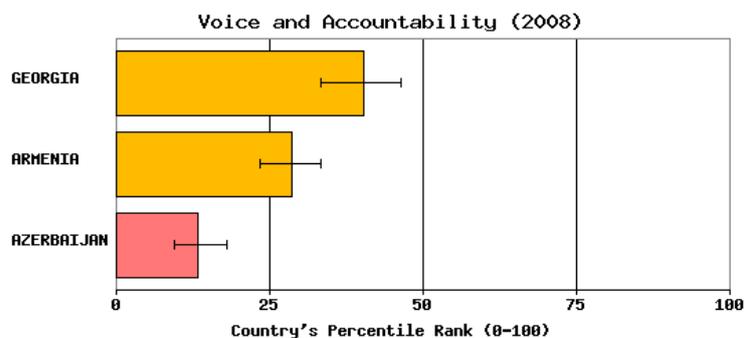
Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2009: Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008  
 Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

3. アゼルバイジャンにおけるガバナンス指標



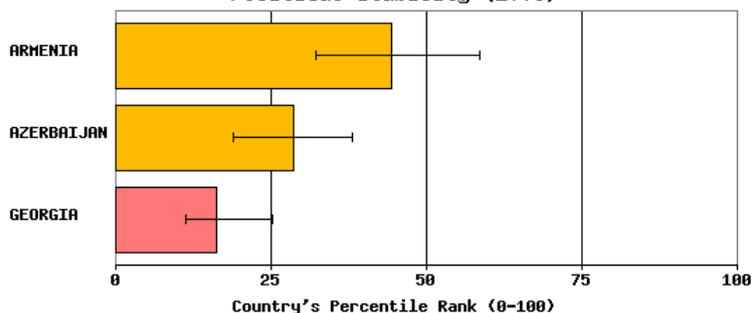
Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2009: Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008  
 Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

4. 国民の声（発言）と説明責任における3カ国比較



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2009: Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008  
 Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

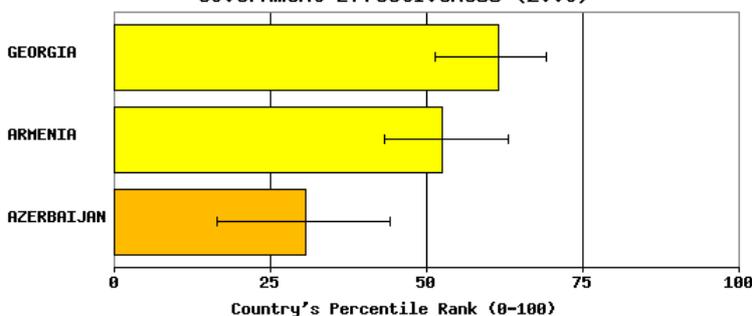
5. 政治的安定における3カ国比較  
Political Stability (2008)



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2009: Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008

Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

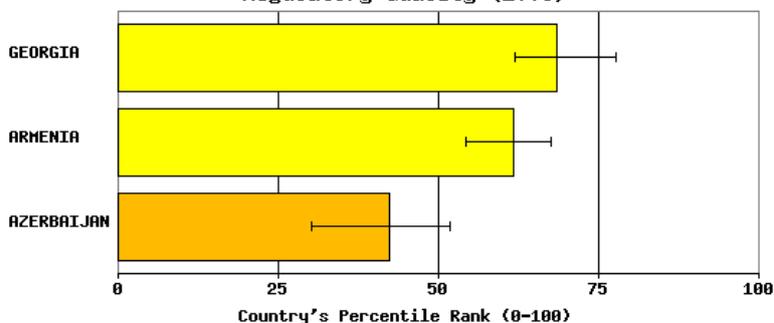
6. 政府の効率性における3カ国比較  
Government Effectiveness (2008)



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2009: Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008

Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

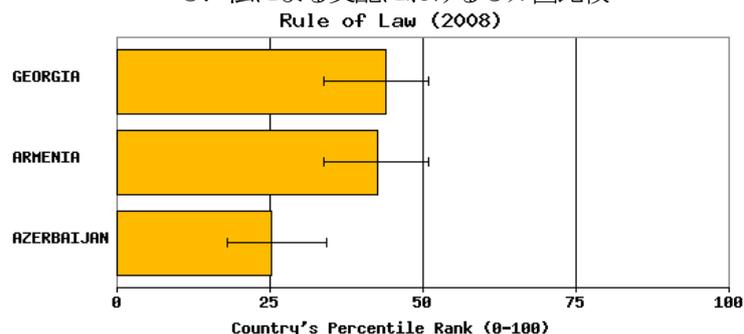
7. 政府の質における3カ国比較  
Regulatory Quality (2008)



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2009: Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008

Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

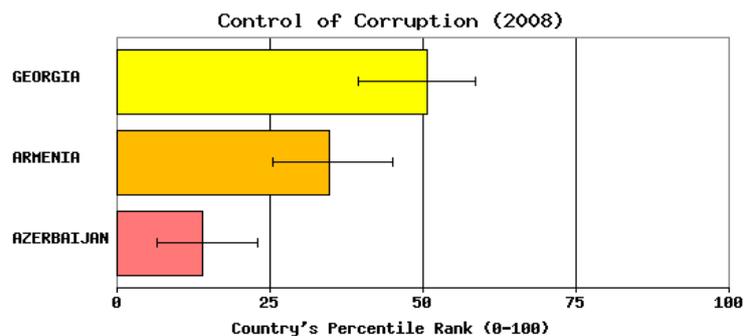
8. 法による支配における3カ国比較



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2009: Governance Matters VIII: Governance Indicators For 1996-2008

Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

9. 汚職の抑制における3カ国比較



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2009: Governance Matters VIII: Governance Indicators For 1996-2008

Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

(出所：世界銀行インスティテュートガバナンス指標)

別添資料3 アルメニアにおける世界銀行のガバナンスプロジェクトリスト

アルメニアにおける世界銀行融資プロジェクトリスト (ガバナンスコンポーネントが入っている分のみ)					
Type/Sector	Project Title	Ratio of Good Governance Support against Entire Project Objective	Duration	Budget (US\$)	Implementing Agency
Governance	Development Policy Operation Program	Public Administration, Law, and Justice (Central government administration) (40%); Health and other social services(Health) (15%); Education (General education sector) (15%);Energy and mining (Mining and other extractive) (15%);Energy and mining (General energy sector) (15%)	Jul 2009-	60	Ministry of Finance
Education	2 <sup>nd</sup> Education Quality and Relevance	Education (General education sector) (47%);Education (Tertiary education) (30%);Public Administration, Law, and Justice (Public administration- Education) (13%); Education (Pre-primary education) (10%)	May 2009	30	Ministry of Education and Science
Education	Social Investment Fund III Additional Finacing	Education (General education sector) (49%); Health and other social services (Other social services) (21%); Health and other social services (Health) (15%); Public Administration, Law, and Justice (Public administration- Other social services) (8%); Water, sanitation and flood protection (General water, sanitation and flood protection sector) (7%)	Feb. 2009	8	Armenian Social Investment Fund
Capacity Building	Statistical Master Plan Development and technical assistance in strengthening of statistical capacity	Finance (General finance sector) (100%)	Oct 2007	0.19	National Statistical SV of Armenia
Health	Health System Modernization Project (APL2) in Support of the Second Phase of the Health Sector Reform Program	Health (86%); Public administration, law, justice (11%); Education (3%)	Mar 2007	30	Ministry of Health
Governance	Judicial Reform Project 2	Public Administration, Law, and Justice (Law and justice) (93%); Public Administration, Law, and Justice (Central government administration) (6%); Health and other social services (Other social services) (1%)	Mar 2007- Dec 2012	33	Ministry of Justice and Cassation Court
Health	Avian Influenza Preparedness Project	Public Administration, Law, and Justice (General public administration sector) (42%); Health and other social services (Health) (27%); Agriculture, fishing, and forestry (Agricultural extension and research) (18%); Agriculture, fishing, and forestry (Animal production) (11%); Health and other social services (Other social services) (2%)	Jun 2006- Jul 2010	9.3	
Energy	Renewable Energy GEF Project	Energy and mining (Renewable energy) (45%); Public Administration, Law, and Justice (Central government administration) (27%); Finance	Mar 2006- Dec 2010	8	

別添資料3 アルメニアにおける世界銀行のガバナンスプロジェクトリスト

		(Banking) (18%); Industry and Trade (10%)			
Education	Education Quality & Relevance Project (APL #1)	Education (Secondary education) (40%); Education (Primary education) (40%); Public Administration, Law, and Justice (Central government administration) (10%); Public Administration, Law, and Justice (Compulsory pension and unemployment insurance) (7%); Health and other social services (Other social services) (3%)	Jan 2004-Nov 2009	21.7	Ministry of Education and Science
Governance	Public Sector Modernizing Project	Public Administration, Law, and Justice (Central government administration) (70%); Public Administration, Law, and Justice (Sub-national government administration) (30%)	May 2004-Jun 2010	11.2	Ministry of Finance and Economy
Health	Health Systems Modernization Project	Health and other social services (Health) (90%); Public Administration, Law, and Justice (Central government administration) (6%); Public Administration, Law, and Justice (Compulsory health finance) (4%)	Jun 2004-Jun 2010	25.5	Ministry of Health
Construction	Irrigation Dam Safety Project	Agriculture, fishing, and forestry (Irrigation and drainage) (53%); Public Administration, Law, and Justice (Central government administration) (28%); Information and communications (Telecommunications) (15%); Transportation (Roads and highways) (4%)	Jun 2004-Dec 2009	7.5	State Committee for Water Management

(出所：世界銀行アルメニア事務所)

別添資料4 グルジア閣僚リストと学歴一覧

Title	Name	Year Born	Education	Experience in studying abroad
President	Mikheil Saakashvili	1967	He graduated from Kiev University Institute of International Relations, Faculty of International Law, with honours. He is awarded with the Magistrate Degree in Law at the New York Columbia University, Faculty of Law, where he studied under the USA Congress Scholarship. In 1995-1996 he studied at the Doctorate in the George Washington University National Center of Law, Washington DC. Awarded with the Diploma in Comparative Law of Human Rights at the Strasbourg Human Rights International Institute. In different times he worked at the Norwegian Institute of Human Rights, Human Rights.	Yes
Prime Minister	Nika Gilauri,	1975	Studied international economic relations at the Ivane Javakishvili Tbilisi State University. In 1998 completed English language courses at Bournemouth College in UK. In 1999, graduated with honours from Limerick University in Ireland with a degree in finance and economics. In 1999-2000, studied at Temple University in Philadelphia, USA. In 2000, MA in international business management from University Paris, Philadelphia. In parallel, in 1999 worked at the Dublin International Finance Centre as administrator/manager of the assets management corporation Invesco. In 2000, a financial consultant for energy conservation projects at the Philadelphia Small Business Development Centre.	Yes
Minister of Finance	Kakha Baindurashvili	1978	Williams College, Williamstown, USA. Master's Degree in Economic Development..	Yes
Minister of Justice	Zurab Adeishvili,	1972	Studied in Netherlands, at master's level in the Royal University of Groningen, Faculty of Law.	Yes
Minister of Infrastructure and Regional Developments	Davit Tkeshelashvili,	1969	First Vice-Premier, in 2005 was awarded an Edmund Muskie scholarship and earned his LLM from Emory University in 2006.	N/A
Minister of Foreign Affairs of Georgia	Grigol Vashadze	1958	Graduated with honours from Moscow State Institute of International Relations, faculty of international law.	N/A
State Minister for Georgia's Integration into European and Euro-Atlantic Structures	Giorgi Baramidze	1968	College of Strategic Studies and Defence Economics of the George Marshall European Centre for Security Studies in Germany. In 1998-99 he was a research fellow at the Georgetown School of International Service in the USA..	Yes
Minister of Education and Science	Nika Gvaramia	1976	N/A	N/A
Minister of Economic Development	Lasha Zhvania	1973	Attended the course of humanitarian and refugee international law in Birmingham University, UK (1998).	Yes

別添資料4 グルジア閣僚リストと学歴一覧

Minister of Environmental Protection and Natural Resources	Giorgi Khachidze	1974	N/A	N/A
Minister of Agriculture	Bakur Kvezereli	1981	In 2005 took a short course at the Tokasiuku (?) University in Tokyo, on the subject of "Effective Use of International Assistance".	Yes
Minister of Energy	Aleksandre Khetaguri,	1976	2000 attended a training course (The State of Florida, USA) on Regulation of Communal Facilities and Strategies (World Bank program) and in 2001, participated in an international training course on Finances and Budget Development (within the framework of a USAID/AED joint program) in Portland, USA..	Yes
Minister of Defense	Vasil Sikharulidze	1968	NATO Fellow from 2001-2003	Yes
Minister of Culture, Monument Protection and Sport	Nikoloz Rurua	1968	State University of Georgia, USA, Department of Law, lawyer by specialty. He holds a scientific degree: Doctor of Jurisprudence.	Yes
Minister of Refugees and Resettlement	Koba Subeliani	1978	N/A	N/A
Minister of Internal Affairs	Ivane Merabishvili	1968	N/A	N/A
Minister of Health, Labour and Social Protection	Aleksandre Kvitashvili	1970	Accepted at the Robert F. Wagner School of Public Management of the New-York University. In 1993, he successfully finished his studies at the New-York University and was granted the degree of Master of Public Studies. After graduating from the university he continued to work in the Financial and Administrative Department of the Grade Medical Center in Atlanta. In 2002-2003 Sandro Kvitashvili worked in New-York at the East/West Institute and acted as a consultant to the Institute of Transatlantic Partnership for Combating AIDS.	Yes
Minister of Corrections and Legal Assistance	Dimitri Shashkin	1975	N/A	N/A
State Minister for the Reintegration Issues	Temur Iakobashvili	1967	Took specialized diplomatic courses at the Oxford and Birmingham Universities (Great Britain) and in 2002 he was granted the Yale University stipend for the World Leaders' Program (the USA). In 2003 he graduated from the high education course on security issues at the Kennedy Public Management School at Harvard University (the USA). In 2006 he was invited as a guest scholar to the Center of Silk Road Studies of Uppsala University (Sweden).	Yes
State Minister on the Diaspora Issues	Iulon Gagoshidze	1935	N/A	N/A

**グルジアにおけるコンプライアンス報告書 (Group of States against Corruption- May 2009)**

1. 特に金融機関を対象とした、資産没収に関する新規則を適応させる必要のある法務官と検察官に対するガイドラインの作成と、充実した研修の実施。
2. 現在、資金洗浄行為と設定している 5000 グルジアラリを撤廃もしくは大幅に低く設定する。
3. 財政モニタリングサービス (FMS) — 関連データベースへのアクセス改善による一情報収集能力の可能性改善。
4. 公共セクターにおける共通した監査手法の開発と実施、地方政府に対する監査強化そして国営企業に対する効率的監査。
5. 公務員の透明性を有し、公平な採用と昇進といった同一基準の規則の実施と、平等かつフェアな人事評価。
6. 司法の独立のため、裁判官採用と懲罰における政治的影響を制限する取り組みの実施。
7. 情報へのアクセス法実施状態に対するアセスメントと、担当官の研修供与。
8. 公共セクター従事者の贈賄品受取や利害関係に対する明確な規則設定と、実施に当たり適切なメカニズムの提供。
9. 利害対立関係、寄贈品及び汚職問題の報告に関する諸規則を明確化にするための地方・中央政府における公務員行動規範の適応。
10. 公務員の汚職行為の報告に対する明確な規則の導入と、告発者に対する保護。
11. 法的な地位にある責任者に対する、資格剥脱認可の幅広い利用を促進するための適切な取り組みの実施と、それを執行できる適切なメカニズムの構築。
12. 法的責任者が監督不行き届きで、他者が贈賄や資金洗浄行為をした場合、責任を問うよう刑法の企業責任を改定。
13. 税務官が汚職から逃れるための能力改善を目的としたガイドラインの作成と効率的研修。
14. 汚職行為を隠蔽するような偽造、書類不備、もしくは不法支払記録の抹消されている請求書の作成や使用は犯罪責任があるといった事を確実にするための会計犯罪と諸罰則に関する既存法律の改定。

調査結果報告: グルジアは、評価報告書の上記推薦項目 1, 2, 3, 5, 6, 8, 11, 14 に対する取り組みを概ね達しており、4, 7, 9, 10, 12, 13 に関しては一部達成していると結論付ける。

別添資料 6 グルジアにおける主要ドナーのプロジェクトリストと概要

Organization	Type/Sector	Major Sector	Project Name	Type	Duration	Budget	Implementing Agency	Remarks
World Bank	Policy Operation	Public Administration, Law, and Justice (General public administration sector) (35%)	1st Development Policy Operation	Loan	Jul. 2009 - Mar. 2010	USD 85M	Ministry of Finance, Georgia	The central component supporting structural reforms in Georgia for the upcoming country partnership strategy covering 2010-13. The DPO is directed at supporting reforms to: (i) mitigate the impact of the economic downturn in the short-term; and (ii) facilitate recovery and prepare Georgia for post-crisis growth in the medium-term.
World Bank	Education	Public Administration, Law, and Justice (Central government administration) (50%)	Education Sector Realignment and Strengthening Project	Loan	Nov. 2006-Dec. 2009	USD 23.73M	Ministry of Education and Science, GE	The second phase to the Education System Realignment and Strengthening Program, to increase the quality and efficiency of primary and secondary education in Georgia. The project has three components. First is to support changes in curriculum content, teaching methodology, student assessment, initial teacher education and continued teacher professional development; having two subcomponents: a) national curriculum and student assessment system development; and b) professional development of teachers. Second is to improve the physical learning environments in schools in emergency conditions to complement investments on environmental quality improvement for pedagogical learning and to demonstrate how the efficiency of the school network could be improved through adoption of more efficient school building standards and school consolidations. Third is to provide institutional support, project management, monitoring and evaluation.
World Bank	Health	Public Administration, Law, and Justice (General public administration sector) (41%)	Avian Influenza Control & Human Pandemic Preparedness & Response Project	Loan	May 2006 - Aug. 2009	USD 10.27M	Ministry of Agriculture; Ministry of Labor, Health and Social Affairs	To minimize the threat posed to humans and the poultry industry in Georgia by the "Avian flu" and other communicable diseases transferable between humans and domestic poultry, and to prepare for, control, and respond to influenza pandemics and other infectious disease emergencies in humans. The project support is in three areas: (1) prevention; (2) preparedness and planning; and (3) response and containment with three project components. Component 1 has three subcomponents 1) strengthen the regulatory and institutional environment; develop detailed implementation guidelines and manuals as part of a national action and contingency plan; and establish a national compensation policy and fund; and strengthen disease monitoring and containment, diagnostic capacity and disease surveillance, and animal disease information systems; 2) enhance public health program planning and coordination, the national public health surveillance systems, and the health system response capacity;

別添資料 6 グルジアにおける主要ドナーのプロジェクトリストと概要

World Bank	Public Sector Management	Public Administration, Law, and Justice (Central government administration) (100%)	Public Sector Financial Management Support	Loan	Feb. 2006 - Mar. 2010	USD 15M	Ministry of Finance; Public Service Bureau; Chamber of Control	and 3) promote awareness and improve coordination to implement the contingency plans and the National "Avian flu" strategy. To strengthen planning and budgeting capabilities through support to the Medium-Term Expenditure Framework (MTEF), introduce more effective systems for tracking the use of public resources through an expanded Treasury management system, improve management of the civil service size, composition and cost, and, further increase accountability through strengthened external oversight capacities.
World Bank	Public Sector Management	Public Administration, Law, and Justice (Sub-national government administration) (100%)	Tbilisi City Development Strategy	Grant	Dec. 2011	USD 0.3M	Municipal Development Fund of Georgia and World Bank	
Netherlands	Justice Reform	Juvenile Justice System Reform	Support to the Reform of Juvenile Justice Systems in Georgia	Grant	Jul. 2007- Jul. 2010	USD 903,614	Gov. of Georgia	
Netherlands	Public Financial Management	Strengthening Parliament	Strengthening the Georgian Parliament in Public Finance Management	Grant	Jul. 2005 -Oct 2006	USD 335,000	East West Parliamentary Practice	
Netherlands	Anticorruption	Anticorruption	Support to the Anticorruption Strategy	Grant	Sep. 2007- Aug. 2009	EURO 0.7M	Council of Europe	
Netherlands	Public Sector Financial Management	Financial Management	Support to Public Sector Financial Management Reform	Pooled financing	2006-2010	EURO 1.8M	WB, DFID, SIDA, Ministry of Finance	In 2006, a pooled fund was established by which the resources of all 5 partners (donors and government) were bundled to provide technical assistance focusing on building capacity with key stakeholders in the public sector. The main objective of this project is to enhance governance through the strengthening of institutional capacities of the key agencies within the public sector in order for these agencies to effectively and efficiently use public resources as well as to improve accountability in the use of public resources.

別添資料 6 グルジアにおける主要ドナーのプロジェクトリストと概要

Germany	Municipal Development and Democracy	Decentralization	Strengthening of Local Self Government	2006-2012	Parliamentary Committee for Regional Policy, Self-Government and Mountainous Regions	The project advises political decision-makers at all state levels on the implementation of the legal framework for local self-government. The municipalities are supported in matters relating to municipal management, budgeting and administrative organization. A regional media network, established by the project, keeps citizens across the country informed about the status of the reforms and encourages them to play an active role in shaping local policy. Conflict-sensitive consultancy and the explicit participation of ethnic minorities in project activities increase the viability of decisions and promote sustainable social structures.
Germany	Municipal Development and Democracy	Municipal Development and Democracy	Support to the Chamber of Control in Georgia	2003-2012	Chamber of Control in Georgia	Strengthens the capacity of the Georgian Chamber of Control. Legal consultancy helps improve the legal framework, to establish binding regulations for its auditing powers and to secure its independence vis-à-vis other state organs. Support for the development of an audit methodology based on international audit standards ensures binding internal regulations that govern proper audits. Numerous training activities enhance the capacity of the audit personnel. The project builds on the experiences of the organs of the German financial control system and works closely with the German Federal Court of Auditors and the Hessian Court of Auditors.
Germany	Legal and Judicial System	Legal and Judicial Reform	Support for Legal and Judicial System	1998-2008	Ministry of Justice and High Council of Justice, Georgia	Supports the capacity development of judicial institutions in Georgia. Specialist personnel from the Ministry of Justice, the High Council of Justice and the Supreme Court are assisted. Draft laws for the civil, economic and administrative sectors are drawn up, as are training strategies for legal experts and concepts for the dissemination of the rule of law and reform laws. The drafts and concepts are implemented in close collaboration with the Judicial Training Centre and the University Law School in Georgia.
Germany	Municipal Development and Democracy	Municipal Development and Democracy	Promotion of Municipal Democracy in the South Caucasus		State Chancellery of the Republic of Georgia, Azerbaijan: Ministry of Economic Development, Armenia: Ministry of Territorial Administration	Supports cities, municipalities and associations to initiate local-level development processes and to execute local tasks transparently and effectively, with the participation of institutions, organizations and the population, emphasizing on better information flow between the citizens and municipality and enhancing the planning competence of the municipalities through new participatory approaches. The establishment and strengthening of inter-municipal associations is also promoted, as is their role in representing the interests of the respective municipalities and in acting as agents for the implementation of supraregional tasks.

別添資料 6 グルジアにおける主要ドナーのプロジェクトリストと概要

Germany	Legal and Judicial System	Legal and Judicial Reform	Legal and Judicial Reform in the South Caucasus	2002-2008		Justice ministries in the southern Caucasus states of Georgia, Armenia and Azerbaijan	Supports legal and judicial reform at all levels—legislation and dispensation of justice, legal access and dissemination of the law. Besides consultancy on legislation and measures for the dissemination of the law, priority is given to the promotion of regional cooperation and exchange of experience. Output is put to diverse use by partner countries: to submit bills based on the rule of law to the legislature for a decision; to train judicial personnel; and to inform civil society, for example, about the possibilities of getting a court hearing.
UNDP	Gender and Politics	Gender and Politics	Gender and Politics Program in the South Caucasus	Apr. 2004 – Dec. 2009	USD 1,738,142	UNDP, SIDA	Encourages the South Caucasus regional co-operation, information sharing and strategy development on gender-related issues. Assist Georgia and Armenia in gender policy development and also supports regional women in their efforts to take decision-making positions and actively participate in political processes. Specific objectives of the project: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Assist establishment of permanent units for gender equality and women’s advancement within the Government agencies;</li> <li>• Assist development of gender-responsive national legislation and specific gender policy;</li> <li>• Assist development of National Action Plans on gender equality and women’s advancement;</li> <li>• Increase women’s representation within political parties;</li> <li>• Increase public awareness on gender equality issues;</li> <li>• Promote regional cooperation among NGOs and Governments in the South Caucasus.</li> </ul>
UNDP			Strengthening Institutional Performance and Capacity for Public Sector Control	Nov. 2001 – Nov. 2007	USD 899,621	UNDP, Gov. of Georgia	The overall objective is to improve capacity of Georgia’s public sector to implement financial and economic control. The project assists the Chamber of Control of Georgia to achieve the following: <ul style="list-style-type: none"> <li>• set up a system for strategic planning of operations;</li> <li>• develop a flexible and effective mechanism to identify conceptual approaches and priorities of the Chamber;</li> <li>• modernize document circulation and other administrative procedures;</li> <li>• improve inter-institutional relations of the Chamber with the Parliament of Georgia, State Chancellery, relevant state institutions, and other sub-units of the national financial system on the national and regional levels.</li> <li>• develop recommendations for setting up an up-to-date human resources management system.</li> </ul>

別添資料 6 グルジアにおける主要ドナーのプロジェクトリストと概要

UNDP			Civil Registry Reform Phase II	Aug. 2007 – Mar. 2009	USD 2.8M	UNDP, DFID, USAID	<p>The Civil Registry Agency at the Georgian Ministry of Justice continues to simplify the registration of civil acts, such as birth, marriage, and child adoption, as well as the administration and issue of passports and identity cards. Applying the latest technologies, the modernized system makes online operation feasible and provides citizens with a “one-stop-shop” access to the Agency’s services. In cooperation with USAID and DFID, UNDP Georgia helps the Ministry promote the second phase of civil registry reform, contributing to further development of the legal framework for the reformed Civil Registry Agency, digitization of the archives and introduction of up-to-date Information Technologies as well as refurbishing 14 civil registry offices in the regions to provide quality services to the citizens.</p>
UNDP		Strengthening Effectiveness and Transparency of the Parliament of Georgia		Jun. 2004 – Dec. 2008	USD 2,992,084	(UNDP, EU, SIDA, Gov. of GE)	<p>Assists the Parliament of Georgia in exercising accountable, transparent and efficient public management. The project includes three major components: (a) improvement of the internal management processes; (b) rationalization and modernization of the law-making processes, and (c) development of the effective public relations system to improve external communication of the Parliament. By the end of 2007, UNDP has achieved progress in the following areas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Thoroughly analyzed the Parliament’s business processes and came up with the proposal about the new process flows.</li> <li>• Established and equipped the training centre to provide specialized programmes to MPs and the Parliament’s staff.</li> <li>• Supported the improvement of the law-making process.</li> <li>• Helped the Parliament establish its West Georgian office in Kutaisi, the second largest city of Georgia.</li> <li>• Launched a modern media centre to serve the journalists accredited at the Parliament.</li> <li>• Established an information access point at the Parliament’s National Library to provide citizens with easy access to the Parliament’s resources.</li> <li>• Helped the Parliament develop its information website.</li> </ul> <p>Throughout its cycle, focus on the specialized training for the MPs and the Parliament’s staff, introduction of modern Information Technologies and further promotion of the Parliament’s Public Relations Department.</p>

別添資料 6 グルジアにおける主要ドナーのプロジェクトリストと概要

UNDP			Strengthening Local and Regional Governance in the Kvemo Kartli region		Mar. 2007 – Mar. 2009	USD 1.3M	SIDA, Gov. of Georgia	<p>Aims to strengthen local and regional governance structures in the Kvemo Kartli region of Georgia.</p> <p>Through a combination of different capacity-building tools, the project helps seven districts of the region deliver services to citizens, as well as effectively address poverty and disadvantage in the region. Currently, not more than 30 per cent of the regional officials have experience with local governance. One of the main components of the project is to assist local government officials in assuming their roles and responsibilities.</p> <p>As a primarily capacity-building initiative, the project aims to achieve the following results:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Improved regional governance,</li> <li>• Improved local governance,</li> <li>• Enhanced access to local governance services by all social groups of the local residents, and</li> <li>• Secure policy mainstreaming of the experience gained by the project.</li> </ul>
UNDP			Support to the Justice System of Georgia		Jan. 2006 – Dec. 2008	USD 425,000	UNDP, Gov. of Georgia	<p>Aims to support reforms in the court system of Georgia and increase access to justice throughout the society, including vulnerable and marginalized groups. The project also promotes a newly established institute of the Magistrate and Speaker Judge and provides training for judges and journalists to increase transparency of the court system.</p> <p>More specifically, the project implements the following:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Training of judges with a particular focus on human rights, interpretation of laws, and access to justice by marginalized groups;</li> <li>• Training for magistrate and speaker judges and media representatives in fundamental human rights documents and effective communications.</li> <li>• Public outreach activities to increase awareness on judiciary system in Georgia.</li> </ul>
UNDP			Modernization of the Finance System of Georgia – 2nd phase (Public Admin and Anticorruption)		May 2005 – Dec. 2007	USD 1,247,351	Gov. of Georgia, Gov. of Netherland	<p>Assists the Government of Georgia to improve financial resources management through better coordination within the financial system agencies. The project supports ongoing reforms in the Ministry of Finance and its sub-structures focus on treasury and budgetary systems and financial policy.</p> <p>In its activities, the project targets two major components – improvement of management capacities and development of human resources.</p> <p>The project implements the following:</p>

別添資料 6 グルジアにおける主要ドナーのプロジェクトリストと概要

UNDP				Jun. 2002 – Dec. 2007	USD 1,228,616	UNDP, Gov. of Georgia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introduction and development of the Information Management System at the Finance Ministry.</li> <li>• Improvement of information exchange within the Finance Ministry's agencies – Central Administration, State Treasury, Financial Police, Excise Taxpayers Inspection, General Inspection, Adjara Ministry of Finance, Abkhazia Ministry of Finance.</li> <li>• Improvement of inter-institutional relations of the Ministry with the State Chancellery, Parliament, National Bank, and other public agencies.</li> <li>• Development and advancement of the Ministry's public website.</li> <li>• Improvement of human resources manages within the Ministry and its agencies.</li> <li>• Training of staff; methodology and technical assistance to the Ministry's Training Centre</li> </ul> <p>The project follows UNDP's activity in 2001-2005 aiming to help the Government of Georgia improve financial resources management and overcome the then budget crisis.</p>
		Support to democratic governance in the Imereti region of Georgia					<p>Aims to improve public management in the Imereti region of Georgia through enhancing its regional, district and local administrations.</p> <p>To achieve this objective, the project works to align the executive and legislative branches of power at the regional, district and local levels, as well as ensure transparency of decision-making and better public accountability.</p> <p>Strategy includes introduction of modern information management practices and technologies to the local administration offices, and provision of specialized training for the officials. New information systems are used as a tool to improve overall governance policies and practices in the region through vertically integrated management systems.</p> <p>The project can serve as a pilot initiative in the area of decentralization and regional development for the Georgian Government and donor organizations.</p> <p>Throughout its cycle, the project went through the following stages:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Development of the Kutaisi Metropolitan Area Network (MAN) – Regional Administration's Management Information System (INMIS) launched at the Governor's Office, Regional Administration, Kutaisi Mayor's Office, Kutaisi Municipality and Council, and nineteen state agencies.</li> <li>• Development of the Imereti Wide Area Network (WAN) – Regional Administration's Management Information System</li> </ul>

別添資料 6 グルジアにおける主要ドナーのプロジェクトリストと概要

UNDP			Assistance to the Public Defender's Office		Jan. 2006 – Dec. 2 009	USD 1,048,987	UNDP, Gov. of Norway, Gov. of Georgia	<p>connected to the local governments and councils in the eleven districts of the Imereti region.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Interconnection of the Kutaisi and Tbilisi MANs – Regional Administration Management Information System connected to the Government of Georgia in Tbilisi.</li> <li>• Regional Administration Management Information System connected to the eleven pilot local communities and councils in the eleven districts of the Imereti region.</li> </ul> <p>Outputs:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Enhancement and democratization of the regional and local governments.</li> <li>• Decentralization of public administration processes.</li> <li>• Development of the Management Information System.</li> <li>• Human resources development.</li> <li>• Promotion of transparency, accountability and anti-corruption activities in the public sector of the region.</li> <li>• Mainstreaming of ICTs in the regional and local development.</li> </ul> <p>As part of its support to the governance reform in Georgia, UNDP assists national human rights institutions, including the Public Defender's Office; organizes training and seminars in human rights instruments and helps establish and enhance regional offices throughout Georgia.</p>
UNDP	Public Administration Reform and Anticorruption		Developing Capacities for Democratic Institutions for Fair Electoral Process and Active Civil Participation		Feb. 2008 – Dec. 2009	USD 3,143,054	Gov. of Georgia, EC, UNDP	<p>UNDP has been actively supporting the Electoral Administration of Georgia since 2003, including large-scale professional, technical and training assistance.</p> <p>In consultation with the Central Electoral Commission (CEC), UNDP provided large-scale training assistance to the Electoral Administration in the preparation of the Extraordinary Presidential Elections held in January 2008. While the overall assessment of the elections was positive, several deficiencies were yet identified. It was agreed with the CEC that UNDP would provide further expanded support for the 2008 Parliamentary Elections.</p> <p>Problems and additional needs identified during the 2008 Presidential Elections included:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Electoral stakeholders, including some members of the Electoral Administration, media and ordinary voters, had insufficient information on the legal and procedural aspects of elections.</li> <li>• Election campaigns lack programmatic proposals and clear messages, which makes it difficult for the voters to make informed</li> </ul>

別添資料 6 グルジアにおける主要ドナーのプロジェクトリストと概要

									decisions. • The Unified Electoral Code (UEC) of Georgia includes contradictions and ambiguities.	
UNDP				SCAD 5: South Caucasus Action Program on Drugs			Sep. 2007 – Sep. 2009	USD 2,090,000	EU	The overall goal of the project is the gradual adoption by beneficiary authorities of the EU practices in the field of drug policies. SCAD covers both supply and demand reduction aspects and facilitates the implementation of the drug-related components of the European Neighborhood Policy action plans. The specific objective of the project is to encourage the adoption of the EU good policies
UNDP				Support to the Center for Effective Governance System and Territorial Arrangement Reform in its Decentralization Effort			Aug. 2006 – Dec. 2008	USD 316,662	SIDA, UNDP	The overall goal is to support decentralization of governance and contribute to the establishment of strong local self-governance and regional governance in Georgia. The project promotes the work of the State Commission on Effective Governance and Territorial Administrative Reform. In co-operation with USAID, UNDP initiated the establishment of the Centre for Effective Governance and Territorial Administrative Reform. The Decentralization Strategy and the National Work Program for Better Local Governance developed by the Centre will become the guiding documents to implement decentralization of governance in Georgia.
UNDP				Capacity Building Fund, Phase II			Oct. 2007 – Dec. 2009	USD 1,447,794	(AIG, Irish Aid, Open Society Institute, SIDA) (UNDP implementing )	Soon after the Rose Revolution in 2003, UNDP initiated the Governance Reform Programme (GRP) to help the Georgian Government with a series of major reforms. The Programme consisted of two main components. The first was to assist the Government in administering salary supplements and anti-corruption actions through the Development and Reform Fund under the President of Georgia – Salary Supplement Fund (SSF). The second targeted institution and capacity building activities through policy advice and technical assistance – Capacity Building Fund (CBF). The Salary Supplement Fund successfully completed its mandate by 2005 and, since then, the primary focus of the Programme is on the Capacity Building Fund. By the end of 2007, the fourteen key agencies of the public administration system managed to implement up to 20 successful initiatives with funding received through the CBF. The list of the Programme achievements includes:

別添資料 6 グルジアにおける主要ドナーのプロジェクトリストと概要

UNDP							<ul style="list-style-type: none"> <li>• two draft laws and nine draft normative documents;</li> <li>• improved IT environment, such as computers and other hardware, local area networks (LAN), virtual parallel networks (VPN), databases, information management systems, Geographic Information Systems (GIS) and corporate websites, at the twelve agencies;</li> <li>• specialized training for up to 450 public servants;</li> <li>• thorough revision of the registered normative acts.</li> </ul> <p>At the request of the Georgian Government and given the demonstrated interest from the donors, the initially planned 3-year (2004-2006) Programme has been extended over 2007. In July 2007 UNDP conducted an independent evaluation of the Capacity Building Fund to assess the past initiatives and introduce new strategy. A number of lessons learned were identified and the procedures for better streamlining the CBF programme were proposed. The evaluation noted that the programme has not exhausted a potential to further develop the longer-term capacities of the key public administration institutions in Georgia to operate effectively and efficiently providing relevant and sustainable services, which have positive and popular impacts.</p>
			Support to the Local Governance Reform in Georgia	Jan. 2009 – Dec. 2010	USD 1,320,000	UNDP, SIDA	<p>Aims to strengthen institutional, organizational and individual capacities of central and local government institutions of Georgia to effectively lead and implement the local governance reform. To achieve these objectives the project is implementing the following:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Supports the Ministry of Regional Development and Infrastructure of Georgia to effectively lead and coordinate the local reform. This encompasses institutional development of the Ministry, as well as the assistance in increasing its policy formulation and implementation capacities.</li> <li>2. Supports the establishment of a professional, accountable and efficient local civil service. This includes the formulation of a concept for the local government training and development system. The project is covering a 24-month period and is part of a broader UNDP initiative in support of the local governance reform in Georgia.</li> </ol>

UNDP			Capacity Building of the Constitutional Court of Georgia		Aug. 2008 – May 2009	USD 0.1M	UNDP, AIG	<p>The overall objective of this assistance is to build the capacity of the Constitutional Court of Georgia for effective fulfillment of its functions, e.g. ensure just and highly professional approaches in constitutional review, separation of powers, adjudication upon complaints challenging constitutionality of laws, treaties, by-laws, and regulations vis-à-vis the basic principles of the Constitution of Georgia as well as fundamental rights and freedoms enshrined therein and in international acts.</p> <p>Specifically, the objectives are to build the capacity of the Constitutional Court in the below directions:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Improve analytical and research skills of the judges and staff of the Legal Department;</li> <li>• Develop communication strategy/action plan of the Constitutional Court.</li> </ul>
UNDP	(Public Administration Reform and Anticorruption)	(Public Administration Reform and Anticorruption)	Introduction and Institutionalization of Evidence – Based Policy Making Cycle at the MoLHSA		Mar. 2009 -	USD 76,395	AIG	<p>Expected project output is introduction and institutionalization of evidence-based policy making cycle in healthcare sector at the Ministry of Labour, Health and Social Affairs of Georgia to increase effectiveness of stewardship function of the agency, contributing to the achievement of one of the strategic goals of the Ministry – “Improvement of quality of and geographic accessibility to medical services” (Basic Data and Directions 2008-2011)</p>
UNDP			Improved Skills for Successful General Education Decentralization Reform		Dec. 2008 -	USD 0.1M	SIDA	<p>The sub-project is aimed at increasing the MoES human resources capacity in planning, implementing, and monitoring and evaluating general education decentralization reform initiatives to be carried out for 2009-2012. The project will focus on developing a sustainable, effective, and efficient mechanism for improving MoES, regional ERC, NEA, and school board members’ competencies in general education financing scheme development and evaluation, general educational institutions’ quality evaluation, education reform support project management and evaluation, and school leadership.</p> <p>The strategy chosen for achieving the project output is training of trainers in key areas of importance; namely, in education project planning and management; monitoring and evaluation in education sector; human resources management; school quality evaluation and measurement; school finance monitoring; school management, school strategic planning; school finance management; school human resource management; and dispute resolution. Trainers will be selected among the MoES, ERC, NEA, and school staff. Trainers</p>

別添資料 6 グルジアにおける主要ドナーのプロジェクトリストと概要

USAID									will then develop training modules and conduct pilot trainings for their colleagues.
					Public Administration Reform				This project in collaboration with its partner civil society organizations (CSOs), assists selected government institutions in developing institutional capability and improving systems for provision of citizen services. It helps improve institutional accountability through better communication and greater civil society involvement in institutional strategic planning processes. The project also assists the Government of Adjara in improving strategic planning and bringing civil society into the planning process.
USAID					Parliamentary Strengthening Project				Focus on improving the human and institutional capacity of Parliament, and strengthening the ability of Members of Parliament and parliamentary party caucuses to engage one another within an environment of constructive policy debate.
USAID					Political Party Development Project				To strengthen political parties in Georgia by: enhancing policy development and articulation; strengthening parties' organizational capacity and links to society; encouraging issue-based coalition building (opposition); supporting issue-based inter-party dialogue and debate; and strengthening capacity of Georgian educational institutions, think-tanks, and NGOs to provide training and advice to political parties.
USAID					Community Empowered for Local Decision Making				Promote community participation in local government reform through directly engaging with citizens to raise awareness on roles and responsibilities, and create demand for a reliable and responsive public service provision. At the national level to strengthen the role of local government associations and promote an improved legislative framework for decentralization. Currently the project works to strengthen local municipalities affected by the August 2008 conflict, namely, the project supports municipalities in managing local budgets and services. Additionally, the project develops an IDP database standard to be used by the local governance resource centers for improving IDP support. The activity also engages directly with citizens, raises awareness about roles and responsibilities, and creates demand for reliable and responsive public service provision.

別添資料 6 グルジアにおける主要ドナーのプロジェクトリストと概要

USAID			"No" to Trafficking in Persons and Domestic Violence		Sep. 2005 – Sep. 2009	Georgian Young Lawyers Association	To help the Government of Georgia to draft anti-trafficking (A-TIP) and anti-domestic violence (DV) legislation in order to protect potential victims. Namely, the project focuses on developing an A-TIP and DV referral mechanism and supports establishment of shelters for both TIP and DV victims. The project also carries out a media campaign to raise awareness about trafficking and domestic violence as well as free-of-charge legal aid to victims of trafficking and domestic violence
USAID			Georgia Rule of Law Project		Dec. 2006- Dec. 2009	RIGHTS Consortium - ABA/CEELI	The project addresses four needs in Georgia: 1) judicial institutional strengthening including judicial education and enforcement of judgments; 2) the needs of the legal profession including legal education reform; 3) human rights including gender issues; and, 4) anti-corruption. The activity also provides limited assistance to the judiciary in terms of judicial examinations, disciplinary procedures and ethics legislation reform. The project will work with the Supreme Court to assist it in implementing the Law on Magistrates, including reviewing jurisdiction issues, establishing policies and procedures for the magistrates courts, and conducting training.
USAID			Judicial Administrative and Management Reform Project		Sep. 2007 – Sep. 2011	DPK Consulting	This project responds to the judiciary's need for improved court administration and case management. The project assists to improve the quality and timeliness of judicial decision making, improve court practices, provide the equipment necessary for court administrative staff to process cases in a timely and efficient manner, and improve public access, services, use, and understanding of the courts and their facilities.
USAID			National Integration and Tolerance in Georgia		Jul. 2006- Jul. 2010	UN Association of Georgia (UNAG)	This project assists the Government of Georgia to elaborate a unified strategy and action plan to accomplish the goal of national integration and promote tolerance. The program also empowers people and organizations to effectively discuss, debate, and resolve a range of issues related to building a cohesive multi-ethnic nation by supporting related media and grants activities.

USAID									International Foundation for Elections Systems (IFES)	This project worked to increase the capacity of the Central Election Commission, contributed to improving voter lists, engaging civil society, promoting adequate voter turnout, voter education, and political competition including television debates and roundtable discussions, thus contributing to a more balanced representation of political interests during the presidential and parliamentary elections in 2008. Currently this project addresses issues of electoral legal and systemic reform by conducting roundtables and engaging technical specialists from each of the political parties, representatives of civil society and electoral commission.
SIDA									Danish Refugee Council	The programme aims at supporting the Government in implementing the State Strategy and Action Plan on IDPs, focusing on integration of the displaced population into Georgian society. The programme includes development of durable housing solutions, livelihood options, provision of legal aid and capacity building of the MRA. In response to the recent conflict, some urgent support targeting new IDPs is also included.
SIDA	Democratic Governance								Lantmäteriet	The project is a twinning-like cooperation to build capacity of the NAPR to provide efficient, transparent and cost-effective services according to unified strategic guidelines and technical standards and with reliable real property information.
SIDA	Democratic Governance								Eurasia Partnership Foundation in Georgia	Sida is providing core support to the newly established Eurasia Partnership Foundation which is locally led and managed, with an international Board of Trustees. The aim of the support is to strengthen the Civil Society in Georgia. Among the activities are grants programmes, assisting grant applicants on project design and implementation schedules and operating programmes where EPF acts as a convener among stake holders on a particular issue.
SIDA	Democratic Governance								UNDP	The overall goal is to strengthen the effectiveness, efficiency and accountability of the government at national, regional and local levels. A large share of the programme concerns decentralization and local self governance. Assistance is further provided to the Parliament, towards demand driven capacity building in support of reforms and promotion of women's participation in politics, through an extension of the, previously regional, Gender and Politics Programme.

別添資料 6 グルジアにおける主要ドナーのプロジェクトリストと概要

SIDA	Democratic Governance		Media Development Loan Fund Program in Georgia		Jul. 2006 – Jul. 2009	SEK 4.3M	Media Development Loan Fund	The objective is to support development of independent and commercially sustainable media companies with the capacity to use loans as means to their long-term independence and to create models of successfully functioning independent media from which other companies would be able to learn.
SIDA	Democratic Governance		Public Sector Financial Management Reform Support Project (PSFMR-SP)		Mar. 2006 – Mar. 2010	SEK 37M	Ministry of Finance, WB	The project will assist to: (i) strengthen planning and budgeting capacity through support to the Medium Term Expenditure Framework; (ii) introduce more effective systems for tracking the use of public resources through and expended Treasury management system; (iii) improve management of the civil service size, composition and cost; (iv) increase accountability through strengthened external oversight capacities; by the Chamber of Control, and the provision of timely, transparent information to Parliament and civil society groups. The programme is supported through a pooled fund of USD 15 made up by a WB IDA credit and grant contributions from DFID, the Netherlands and Sida.
SIDA	Democratic Governance		International School of Economics at Tbilisi State University (ISET)		Feb. 2006 – Jun. 2011	SEK 15.7M	World Bank, Partnership for Economic Education and Research (PEER)	ISET aims to create a new generation of economists for the South Caucasus, build sustainable local capacity for economic research and training and foster cross-border communication and cooperation. The teaching program will consist of two-year academic curriculum, comparable to that of leading Western universities, taught in English by an international faculty and supplemented by internships and faculty-led research projects.
SIDA	Democratic Governance		Support to the Interministerial Commission for Joint Action on Child Welfare		Dec. 2005 – Sep. 2009	SEK 4.4M		The objective is enhanced capacity of the government to coordinate the reform of the child welfare system across public and private stakeholders. The project serves as a secretariat to the Government Commission, providing expertise and capacity building.
SIDA	Democratic Governance		Conflict Prevention and Integration Programme for Samtskhe-Javakheti Region		Nov. 2005 – Dec. 2009	SEK 6.6M	OSCE High Commissioner on National Minorities	The aim of the programme is to reduce ethnic tensions in Samtskhe-Javakheti and to help neutralize potential conflict factors by supporting political and civic integration of Armenian minorities into Georgian society.

別添資料 6 グルジアにおける主要ドナーのプロジェクトリストと概要

Norway					2007	NOK 9.1M	A team of senior Norwegian legal experts based in Tbilisi has been deployed to assist the relevant Georgian public authorities with reform of the legal system. Their tasks include competence-building in the public administration and the promotion of human rights and the rule of law. The team works in close contact with the EU Rule of Law Mission and the delegation of the EU Commission.
Norway						NOK 1.0M	Reform of the security sector within the framework of NORLAG 2007.
Norway						NOK 1,193,850	The aim is to continue efforts to enhance governance in relation to minority and regional issues, to empower minority groups to take an active part in decision-making processes, and to facilitate dialogue between the government and minorities on issues of common concern.
Norway						NOK 1.8M	The aim of the project is to strengthen Georgia's local and regional administration and system of self-government by creating a national association of local authorities (NALA). The NALA is intended to play an active role in a democratic society, foster good governance and help public bodies to deliver appropriate and high-quality services.

EUのグルジアにおけるガバナンス関連地域プロジェクト

Programme	Keyword	Project Title	Project Objectives	Project Implementor	Amount in Euros	Project Duration
EDHR MICRO	Human Rights and Democracy	Women and youth for progress and democratic changes	Promotion of human rights of ethnic minorities in SI, KK and Kakheti	International Youth association of Georgia	95,336	Jan. 2009/ Jan.
EDHR MICRO	Human Rights and Democracy	Achieving Overall Availability of Legal Service and Developing Rehabilitation System of the Juveniles in Conflict with Law <sup>2</sup>	Advocacy and rehabilitation of juveniles in Adjara	Institute of Democracy (Batumi)	99,972	Jan. 2009/ May 2010
EDHR MICRO	Human Rights and Democracy	Promoting Cross-Cultural Awareness in the Adjara Region	Establishing cross-cultural dialogue teaching capacity in Adjara	Centre for International Education (Batumi branch)	78,580	Jan. 2009/ Apr. 2010
EDHR MICRO	Human Rights and Democracy	Property Right in Action	Good governance and support enforcement regulating laws on property right in practice in Guria	Guria Agribusiness Centre (Ozurgeti)	56,439	Jan. 2009/ Jul. 2009
EDHR MICRO	Human Rights and Democracy	Institutionalization/Strengthening of 12 step rehabilitative addiction programmes (Atlantis) in the Georgian	The psycho-social rehabilitation centre for dependent prisoners in Women's #5 prison	Women Club PEONI	79,996	Jan. 2009/ Jan. 2011
EDHR MICRO	Human Rights and Democracy	Young Lawyers' for the Effective Enjoyment of Civil, Social and Economical Rights	Promotion of civil, economical and social rights of vulnerable groups	GYLA	79,750	Jan. 2009/ Jan. 2010
EDHR MICRO	Human Rights and Democracy	Fighting Stigma and Discrimination of Mental Ill Health	Promote non-discriminatory reporting in Georgian media, provide the guidance and standards on covering of MH issues	Global Initiative on Psychiatry-Tbilisi	72,418	Jan. 2009/ Jan. 2010
EDHR MICRO	Human Rights and Democracy	Supporting Equal Opportunities for People with Disabilities	Promote the rights of disabled people in Ajara	Union Step Forward (Batumi)	68,884	Jan. 2009/ Jan. 2010
EDHR MICRO	Human Rights and Democracy	A Public Lobbyist	Support population of Akhalsikhe, Nimotsminda and Akhalkalaki in development of the society capacity, their inclusion in democratic governance	Union of Democrat Meskhs (Akhalsikhe)	72,131	Jan. 2009/ Jan. 2010
EDHR MICRO	Human Rights and Democracy	We are born to be equal and different	Promote integration of the persons with disabilities in the society	Association of Disabled Women and Mothers of Disabled Children DEA (Zugdidi)	74,080	Jan. 2009/ Jan. 2010
EDHR MICRO	Human Rights and Democracy	Information and Consultation Centre for Meskhetian Repatriates	Setting up of an information and consultation centre for the newly returned Meskhetian repatriates	TOLERANT Association of Samtskhe-Javakheti (Akhalsikhe)	78,096	Jan. 2009/ Jan. 2010
EIDHR MACRO	Human Rights and Democracy	Strengthening the System of Rehabilitation for Torture Victims in Georgia	Strengthen the existing non-governmental, nationwide system of rehabilitation for torture	The International Psycho - Rehabilitation Centre for Victims of	680,000	Nov. 2008/ Nov. 2011

				victims in Georgia;	Torture, Violence and Pronounced Stress Impact "EMPATHY"			
EIDHR MACRO	Human Rights and Democracy	Prevention of torture in the military guardhouses		Protection of human rights (of military servicemen) in Georgia;	Association Justice & Liberty	225,440	Nov.2008/ Nov. 2010	
EIDHR MACRO	Human Rights and Democracy	Creation of the South Caucasus Network of Human Rights Defenders		Support to the development of democratic processes and of respect for human rights as well as the rights of human rights defenders in the South Caucasus Countries (Armenia, Azerbaijan, Georgia).	Human Rights Information and Documentation Centre (HRDC)	680,000	Nov.2008/ Nov. 2011	
EIDHR MICRO	Human Rights and Democracy	Sustainable Development program for Adjara ecomigrants		Sustainable Development program for Adjara ecomigrants	Independent Journalists House batumi	50,000	Sep. 2006 -Mar. 2008	
EIDHR MACRO	Rehabilitation Victims of Torture	The Programme of Rehabilitation of Torture Victims in Georgia		Creation of non-governmental nationwide system of medical, psycho-social rehabilitation of victims of torture	EMPATHY	487,500	Jan. 2006- Jan. 2009	
EIDHR MACRO	Promoting the democratic process	Building Public confidence and maximizing participation of Disadvantaged groups in democratic process		To help foster access of disadvantaged groups to active political life in Georgia	Heinrich Boll Foundation	319,930	Dec. 2006 -Aug. 2009	
EIDHR MACRO	Promoting the democratic process	Fostering civil integration through education and freedom of expression		Strengthening the basic of civil society by fostering the integration of language and religious minorities & create a cultural tolerance	Foundation ALPE	302,356	Jan. 2007 - Jan. 2010	
EIDHR MACRO	Promoting the democratic process and freedom of expression	Cross Caucasus Journalism Network		Strengthening civil society dialogue and increase freedom of expression	IWPR UK	956,763	Jan. 2007 - Jan. 2010	
EIDHR MACRO	Promoting the democratic process and freedom of expression	Independent Media for Civic Integration		Development of independent media through improving professionalism, awareness rising among journalists and internet access	CIPDD Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development	479,576	Mar. 2007 - Mar. 2010	
EIDHR Micro	Support of the Democratic process	For yours and our rights		Increase civil conciseness among the IDPs, meskhetian repatriates and ethnic minorities groups and their inclusion in democratic processes	IDP Women Association Consent	72,419	Nov. 2007/ Nov. 2009	
EIDHR Micro	Support of the Democratic process	Community mobilization initiative		Increase participation in self-government process of 63 communities' population of five municipalities of Adjara	Young Scientists Union "Intellect" (Batumi)	99,977	Oct. 2007/ Jun. 2009	

EIDHR Micro	Support of the Democratic process	Youth Vote Project	Enhancing the quality of civic education at secondary school level with particular emphasis on participation in democratic processes	Debate Education Association	89,559	Nov. 2007/ Nov. 2009
EIDHR Micro	Support of the Democratic process	Fostering students democratic awareness in the mountainous regions of Adjara	Encouraging democratic values in students through introducing democratic mechanisms in the education system in Adjara	Center for International Education	85,887	Nov. 2007/ May 2009
EIDHR Micro	Support of the Democratic process	Election for All	Pre-electoral education campaign for ethnic minorities	Association of Intellectual Women Kartlis Deda	63,576	Nov. 2007/ May 2009
TACIS	Statistics	Reform of the Official Statistics in Armenia, Azerbaijan and Georgia – Statistics 10	To have the technical capacities of the National Statistical offices strengthened in selected areas, making them able to provide the users with accurate, reliable and timely data which are compiled according to international standards and methods.	REF	1,300,000	Jul. 07 – Jul. 09
TACIS	Development cooperation	Technical assistance to the National Coordination Unit (TANCU)	To support the NCU in process of strengthening the Georgian government institutions in their relation and dialogue with the EU and make best use of the EU assistance in the EU integration process.	East West Consulting (Belgium)	790,000	Nov. 2006– Oct. 2008
TACIS/REGIONAL/ TEMPUS	Higher Education	Etudes Europeennes, Langues Etrangeres Appliquees	Curriculum Development for European Studies, International Relations and Applied Languages	Universite Paul Valery Montpellier III (F), Tbilisi State University of Western Languages and Cultures (GE), Erasmus Hogeschool Bruxelles (BE), Vrije Universiteit Brussel (BE)	238,379	Sep. 2005 – Aug. 2008
EIDHR MICRO	Abkhazia - EIDHR	Monitoring of court cases in Abkhazia	This project supports the monitoring of cases in court and legal education of representatives of the legal system in Abkhazia	Foundation Civic Initiative of Human Beings for the Future	60,000	Jul. 2005 – Jul. 2007
EIDHR MICRO	Abkhazia - EIDHR	Promotion and Protection of Rights of Vulnerable Groups	This project supports the promotion and protection of the rights of vulnerable groups in Abkhazia	Association of Women in Abkhazia	47,760	Jul. 2005 – Jul. 2007
DECENTRALISED COOPERATION	Abkhazia - Decentralized Cooperation	Economic rehabilitation in Western Abkhazia	This projects supports community-based income-generating activities in agriculture in western Abkhazia	Danish Refugee Council -	97,000	Feb. 2006 – Mar. 2007
DECENTRALISED COOPERATION	Abkhazia - Decentralized Cooperation	Community-based income generation programme in Gudauta District - West Abkhazia	This projects supports community-based income-generating activities in agriculture in western Abkhazia	Accion Contra El Hambre	99,940	Feb. 2006 – Feb. 2007

別添資料 6 グルジアにおける主要ドナーのプロジェクトリストと概要

DECENTRALISED COOPERATION	Abkhazia - Decentralized Cooperation	Business and management skills for Abkhazia	This projects aims to increase the business and management skills of economic actors in Abkhazia	World Vision	100,000	Feb. 2006 – Aug. 2007
DECENTRALISED COOPERATION	Abkhazia - Decentralized Cooperation	Cooperation of civil society with local authorities in the sphere of human rights and rights of women	This project supports the cooperation of civil society with local authorities in the sphere of human rights and rights of women	Association of Women in Abkhazia	50,000	Feb. 2006 – Feb. 2008
DECENTRALISED COOPERATION	Abkhazia - Decentralized Cooperation	Tools of support of development of women business - Creation of business-incubators	This project supports the development of business planning and business skills for SMEs for women in Abkhazia	Union of Business Women of Abkhazia	49,695	Feb. 2006 – Feb. 2008
DECENTRALISED COOPERATION	Abkhazia - Decentralized Cooperation	Article 19 – International Centre Against Censorship – Building Capacity for Good Municipal Governance in Abkhazia	This projects support capacity building activities for good municipal governance in Abkhazia with a focus on freedom of information and women's issues in Sukhumi, Gudauta and Tkvarchali districts	Article 19 – International Centre Against Censorship	97,000	Feb. 2006 – Feb. 2008
DECENTRALISED COOPERATION	Abkhazia - Decentralized Cooperation	Development of Free and Independent Media in Abkhazia	This project supports the development of a free and independent media in Abkhazia through training and awareness raising activities	Sukhum Media Club	35,197	Feb. 2006 – Feb. 2008
DECENTRALISED COOPERATION	Abkhazia - Decentralized Cooperation	Stimulating Cooperation between Civil Society and Local Government and Self-Government Structures	This project aims at stimulating cooperation between civil society and local government and self-government structures for effective problem solving on a local level	Centre for Humanitarian Programmes	99,734	Feb. 2006 – Feb. 2008
DECENTRALISED COOPERATION	Abkhazia - Decentralized Cooperation	Strengthening of a civil society, development of opportunities for Abkhazian NGOs in the field of Human rights	This project aims to strengthen civil society and develop opportunities for Abkhazian NGOs in the field of Human rights	Civic Society Development Centre	45,821	Feb. 2006 – Feb. 2009
DECENTRALISED COOPERATION	Abkhazia - Decentralized Cooperation	Youth Initiative for the Future	This project supports local activities and training for youth and the creating of a network of local youth houses in Abkhazia	Sukhum Youth House	89,997	Feb. 2006 – Feb. 2008

DECENTRALISED COOPERATION	Abkhazia - Decentralized Cooperation	All Different - All Equal	This project supports the integration of disabled people into society in Abkhazia	Association 'Inva-Sodetstvie'	95,625	Mar. 2006 - Mar. 2008
DECENTRALISED COOPERATION	Support to IDPs - Decentralized Cooperation	Protection of the rights of IDPs in the Autonomous Republic of Adjara	This project promotes the rights of IDPs in Adjara and facilitates their integration into the society	Regional Centre for Human Rights Protection	78,484	Jan. 2007 - Jul. 2008
DECENTRALISED COOPERATION	Support to IDPs - Decentralized Cooperation	IDP Rights Protection and Promotion in Imereti Region	Project promotes social and policy dialogue contributing to durable solutions for internal displacement	Union 'Sachino'	90,000	Dec. 2006 - Dec. 2008
DECENTRALISED COOPERATION	Support to IDPs - Decentralized Cooperation	Strengthening State-Civic Dialogue on Housing Solutions for Collectively Accommodated IDPs	Project seeks to promote durable solutions for IDPs by strengthening civic dialogue and raising public awareness on housing issue	Danish Refugee Council	99,939	Jan. 2007 - Jan. 2008
DECENTRALISED COOPERATION	Support to IDPs - Decentralized Cooperation	Economic Support for IDPs in Samegrelo	Project promotes IDPs living in Samegrelo to meet their social and economic needs and supports engagement of IDPs for assistance in break-away regions	Association of Disabled in Tsalenjikha	99,508	Dec. 2007 - Apr. 2008
DECENTRALISED COOPERATION	Support to IDPs - Decentralized Cooperation	IDP Integration through Education	Project seeks to increase IDP access to quality education and integration into society through implementation of education component of State Strategy on IDPs	International Institute for Education Policy, Planning and Management	96,786	Jan. 2007 - Jul. 2008
DECENTRALISED COOPERATION	Support to IDPs - Decentralized Cooperation	Building IDP Capacity for Political Participation	Project aims to promote active participation of IDPs in the peace process and institutionalize their activities for integration into society	Conciliation Resources	100,000	Jan. 2007 - Jul. 2008
ECHO	ECHO - Humanitarian Assistance	Food Security, income generation programmes	Project aims at aim at improving the living conditions of the people most affected by the unresolved Georgian-Abkhaz conflict (including internally displaced persons (IDPs) and returnees in Abkhazia, Western Georgia. The assistance focuses on small-scale income-generation projects and basic rehabilitation of destroyed individual houses	Premier Urgence	602,140	Dec. 2006 - Oct. 2007

MINE ACTION	MINE ACTION / ABKHAZIA	Mine Action-Abkhazia	Upon completion of this demining programme Abkhazia is expected to be declared mine-impact free	HALO Trust	500,000	Oct. 2006 – Mar. 2008
MINE ACTION	MINE ACTION	Mine Ban Treaty Advocacy	Project aims at engaging non-state actors in Abkhazia, South Ossetia and Nagorno-Kharabagh to ban anti-personnel mines.	Geneva Call	500,000	Oct. 2006 – Oct. 2008
TACIS	Border	Support to the establishment of a border police faculty in the police academy	Establishment of a border police faculty in the police academy	Finnish Border Guards	850,000	Jan. 2006 – Jul. 2007
TACIS Accompanying Measures	Health	Support to the Pension Reform in Georgia	Advise on how to reform and to improve the present situation in the private pension insurance market, preparation of an institutional and legal base, and encouragement of the actuarial practice	CAMBRIDGE EDUCATION LIMITED	97,000	Jan. 2008 – Jan. 2009
TACIS/ REGIONAL	Environment	EC Contribution to international agreement: EAP Task Force support to the NIS environment strategy	Monitoring water sector reform, legal and institutional reforms and promoting financial reform and managing their social impacts	OECD	1,500,000	Nov. 2003 – Jun. 2006
TACIS	Parliament	Support to the reform of the Georgian Parliament	Contribute to the development and consolidation of democratic institutions for an effective, efficient and transparent working environment by enhancing the capacity, professionalism and accountability of the Georgian Parliament.	GTZ Int. Services	2,200,000 (+ 300,000 for Equipment/ Works)	Oct. 2005 – Nov. 2008
ENPI	Ministry of Finance	SSPSP Support to the Public Finance Management Reforms in Georgia	Support the GoG in moving forward reforms which would strengthen the Public Finance Management system	Georgia Government	15 Million	2007 - 2009
TACIS	Ministry of Finance	Support to tax administration	Support the New Tax Code implementation through reform of the tax department, the inclusion of a tax service and public awareness campaign	Human Dynamics	1,250,000 (+ 250,000 for equipment)	Oct. 2005 – Oct. 2008
TACIS	Ministry of Finance	TA to Custom Secondary Legislation and SPS import control	The project aims to support the establishment of a predictable customs regime and the enforcement of an effective SPS import control system	Agrysystem	1,000,000	Apr. 2007 – Oct. 2008

別添資料 6 グルジアにおける主要ドナーのプロジェクトと概要

EC Co - Financing of NGOs	Economic Development	Rural Economic Development Programme in Samagreló and Upper Svanetia region, Georgia	Small and medium farmers are economically empowered through facilitation of services in a sustainable way	Accion Contra el Hambre	748, 000	Dec. 2005 – Dec. 2008
TACIS	Ministry of Justice	Support to the reform of the Ministry of Justice	Support to management and administration reform	Human Dynamics	1, 995, 460	Aug. 2006 – Oct. 2008
TACIS	Penitentiary	Penitentiary and Probation Reform in Georgia	Assistance to establish a democratic, transparent and efficient penitentiary and probation service	Swedish Prison and Probation Government Office	1, 500, 000	Aug. 2006 – Aug. 2008
TACIS	Prosecutors Office	Supply of IT Equipment for the Project "" Strengthening procuracy Reform In Georgia	Improve the IT capabilities of the Procuracy by providing communication network for central and regional offices	UGT	250, 000	Dec. 2006 – Dec. 2007
IfS	Electoral Assistance	Developing Capacities for Democratic Institutions for Fair Electoral Processes and Active Civil Participation	Support for increased transparency and credibility of Parliamentary and Regional Elections in spring and summer 2008.	UNDP	1, 15 Million	Apr. 2006 – Sep. 2009
IfS	Electoral Assistance	Enhancing conduct of fair and free elections in Georgia through civil society participation	To contribute to free and fair elections in Georgia by addressing three major elements of elections – Parliamentary Elections 2008 monitoring, Central Election Commission capacity building, and voters' list improvement	GYLA-ISFED	169, 079	May 2008 – Sep. 2007
IfS	Electoral Assistance	Raising awareness of ethnic minorities on election issues and training of observers in Kvemo Kartli, Kakheti and Samtskhe-Javakheti regions during Parliamentary Elections-2008	Support for increased transparency and credibility of Parliamentary and Regional Elections in spring and summer 2008.	PMMG Public Movement Multinational Georgia	69, 260	May 2008 – Sep. 2008

欧州評議会 (CU) のグルジアにおけるガバナンス関連地域プロジェクト (2009年1月-9月)

	Title	Description	Date	Countries	Programme	Activities	Working Method	Location	Directorate	Partners
1	Seminar for the staff of the Ombudsman Office on the standards of the European Convention on Human Rights (1 of 2)		01/01/2009 - 30/03/2009, Planned	Georgia	Joint Programme EC/CoE, Ukraine and South Caucasus - Fostering a culture of Human Rights	Human Rights awareness and training	Organization of meetings - Seminar	Georgia	DG II Human Rights (Human Rights Co-operation and Awareness Division)	Ombudsman Office
2	Title: Seminar for the staff of the Ombudsman Office on the standards of the European Convention on Human Rights (2 of 2)		01/01/2009 - 30/03/2009, Planned	Georgia	Joint Programme EC/CoE, Ukraine and South Caucasus - Fostering a culture of Human Rights	Human Rights awareness and training	Organization of meetings - Seminar	Georgia	DG II Human Rights (Human Rights Co-operation and Awareness Division)	Ombudsman Office
3	Steering Committee		Planned, 2009	Armenia / Azerbaijan / Georgia / Moldova	Joint Programme EC/CoE, Support to free and fair elections- EIDHR	Pre-electoral assistance	Organization of meetings - Round Table	Strasbourg, Council of Europe	Directorate of Strategic Planning	
4	Joint missions with other international actors for the setting up of NHRs in compliance with Paris principles (year 2)	In case of political momentum for the setting up of Paris Principles compliant NHRs in specific countries, missions aiming at discussing with the Authorities the various options available	To be defined in view of the development of the project.	Albania / Armenia / Azerbaijan / Bosnia and Herzegovina / Croatia / Georgia / Moldova / Montenegro / Russian Federation / "the former Yugoslav Republic of Macedonia" / Turkey / Ukraine. Others: Kosovo	Joint Programme EC/CoE, Setting up an active network of independent non-judicial Human Rights Structures in the Council of Europe member States which are not members of the European Union/EIDHR Programme	Assisting National Human Rights Structures	Secretariat Visit	to be defined in view of the development of the project.	Human Rights Commissioner	Council of Europe Information Office in Georgia Ministry of Economic Development of Georgia
5	Expertise on the elaboration of a strategy to increase public awareness on judicial matters and public confidence towards the judiciary. Directorate:		01/01/2009 - 30/06/2009, Planned	Georgia	CoE Programmes	Functioning and efficiency of justice	-	Tbilisi, Georgia	Human Rights and Legal Affairs (Cooperation - Judiciary and Law Reform	

別添資料 6 グルジアにおける主要ドナーのプロジェクトリストと概要

6	Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA)	According to Article 36 of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS No 197), the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), one of the two pillars of the monitoring mechanism set up by the Convention, shall adopt its internal rules of procedure. GRETA will also elect its President and Vice-President. According to article 38 of the Convention GRETA shall define the most appropriate means to carry out the evaluation of the implementation of the measures contained in the Convention by the parties in line with that article. GRETA will initiate the first monitoring cycle on the basis of the procedure adopted.	01/01/2009 - 31/12/2009, Planned	Albania / Andorra / Armenia / Austria / Belgium / Bosnia and Herzegovina / Bulgaria / Croatia / Cyprus / Denmark / Finland / France / Georgia, etc	CoE Programmes	Human Rights	Data Collection / Questionnaire		Division) Strasbourg, Council of Europe Directorate: Human Rights and Legal Affairs	
7	Trafficking information management system (TIMS)	Setting up of a trafficking information management system (TIMS), including a new trafficking website, for the monitoring mechanism (GRETA) of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS No 197). This activity started in 2006 and originally was under the Project 2004/DG2/77 and, following the restructuring of the DG1 and DG2 was moved to the corresponding DGH1 Project	01/01/2009 - 31/12/2009, Planned	Albania / Andorra / Armenia / Austria / Belgium / Bosnia and Herzegovina / Bulgaria / Croatia / Cyprus / Denmark / Finland / France / Georgia, etc	CoE Programmes	Protecting and promoting Human Rights through the other CoE institutions and mechanism			Human Rights and Legal Affairs (Standards - Gender Equality and Anti-Trafficking Division)	Directorate: Human Rights and Legal Affairs (Cooperation - Human Rights Capacity Building Division)
8	Project Management		01/01/2009 - 31/12/2009, Planned	Armenia / Azerbaijan / Georgia / Moldova	Joint Programme EC/CoE. Freedom of expression and information and freedom of the media - EIDHR	Human Rights in public policy		Strasbourg, Council of Europe	Human Rights and Legal Affairs (Cooperation - Legal and Human Rights Capacity Building Division)	Public Defender Office
9	Project Management		01/01/2009 - 31/12/2009, Planned	Armenia / Azerbaijan / Georgia / Moldova	Joint Programme EC/CoE. Support to free and fair elections	Human Rights in public policy		Location: Strasbourg, Council of Europe	Human Rights and Legal Affairs (Cooperation - Legal and Human Rights Capacity Building Division)	

別添資料 6 グルジアにおける主要ドナーのプロジェクトリストと概要

10	Round Table on Defamation	Participants: Judges, prosecutors, media representatives, government representatives, civil society representatives	January 2009, Planned	Georgia	Programme: Joint Programme EC/CoE. Freedom of expression and information and freedom of the media	Human Rights in public policy	Organization of meetings - Round Table	Tbilisi, Georgia	Division) Human Rights and Legal Affairs (Cooperation - Legal and Human Rights Capacity Building Division)	
11	Seminar for the staff of the Government Agents Office on the European Convention Human Rights (2 of 2)		15/01/2009 - 15/03/2009, Planned	Georgia	Joint Programme EC/CoE. Ukraine and South Caucasus- Fostering a culture of Human Rights	Functioning and efficiency of justice	Organization of meetings - Seminar	Tbilisi, Georgia	DG II Human Rights (Human Rights Co-operation and Awareness Division)	The office of the Government Agent - National Institution
12	Georgia Programme on Assistance to Municipal Emergency Planning: 2nd series of field visits to the pilot municipalities of Senaki and Oni	Georgia Programme on Assistance to Municipal Emergency Planning was set up, in cooperation with the Norwegian Association of Local and Regional Authorities (KS), following the August 2008 conflict between Georgia and Russia. It is financed till March 2009 by the Norwegian Ministry for Foreign Affairs and is implemented in parallel to other activities developed by the Centre of Expertise for Local Government Reform (DGDAP). The delegation composed of officials and experts of the Council of Europe, the Norwegian and Georgian Associations of Local Authorities, the Norwegian Civil Security and the City of Oslo will meet key local and national stakeholders responsible for civil security in the municipalities of Senaki and Oni (municipality, police, fire brigades, hospitals etc), in case of emergency whether armed conflict or natural disasters. They will assess existing foreseen actions and needs as well as make recommendations with a view to help them reviewing existing municipal emergency plans and achieve better efficiency. Representatives of the Ministry of Interior shall also be met in Tbilisi.	18/01/2009 - 24/01/2009, Planned	Georgia	Norwegian Association of Local Authorities	Democracy and Good Governance	Organization of meetings - Small scale meeting	Tbilisi, Georgia	Democracy and Political Affairs (Local and regional democracy)	National Association of Local Authorities of Georgia
13	1 placement of 1 week of 4 high officials from the Office of Public Defender of Georgian in a European	4 officials including the Public Defender of Georgia will be visiting the Ombudsman institution in Denmark, the participants will be	21/01/2009 - 27/12/2009, Planned	Georgia	CoE Programmes	Functioning and efficiency	Visits - Study Visit	Tbilisi, Georgia	Human Rights and Legal Affairs	Ombudsman Institution of Georgia -

別添資料 6 グルジアにおける主要ドナーのプロジェクトリストと概要

	Ombudsman Institution (Denmark)	able to exchange experiences, compare different solutions to similar problems, and widen their knowledge of the activities of an Ombudsman institution.				of justice				(Standards - Public and Private Law Unit)	National Institution Ombudsman Institution of Denmark
14	Thematic seminar on the European Convention on Human Rights for students of the High School of Justice	Training on Articles 5 and 6 of the ECHR	Georgia	CoE Programmes	Functioning and efficiency of justice	Organisation of meetings - Seminar	Tbilisi, Georgia	Human Rights and Legal Affairs (Cooperation - Legal and Human Rights Capacity Building Division)	High School of Justice		
15	Round Table to discuss the expertise on the amendments of the Georgian Code of Criminal Procedure	Funding by DANIDA Voluntary contribution under Denmark's Caucasus Programme 2008-2009 "Enhancing good governance, human rights and the rule of law in Georgia"	Georgia	CoE Programmes	Functioning and efficiency of justice	Organisation of meetings - Round Table	Paris, France	Human Rights and Legal Affairs (Cooperation - Technical Cooperation Department)			
16	Round table "What role of NGOs in the post-conflict situations in the South Caucasus?"	Platform for discussing follow-up to the Meeting "The role of NGOs in the development of the regional co-operation, including dialogue in post-conflict situations", organized on 5 December 2008 in Penza, Russian Federation, in the context of the 3rd Regional NGO Congress of the Conference of INGOs of the Council of Europe with a view to identifying concrete possibilities for strengthening the role of civil society in the promotion of human rights, democracy and rule of law in the Southern Caucasus	Georgia/ Russian Federation	CoE Programmes	Democracy and Good Governance	Organisation of meetings - Round Table	Strasbourg, Council of Europe	Conference of INGOs of CoE			
17	Title: Seminar for the staff of the Ombudsman Office on the standards of the European Convention on Human Rights (1 of 2)		Georgia	Joint Programme EC/CoE, Ukraine and South Caucasus - Fostering a culture of Human Rights	Human Rights awareness and training	Organisation of meetings - Seminar	Georgia	DG - Human Rights and Legal Affairs	Ombudsman Office		
18	Title: Seminar for the staff of the Ombudsman Office on the standards of the European Convention on Human Rights (2 of 2)		Georgia	Joint Programme EC/CoE, Ukraine and South Caucasus - Fostering a culture of Human Rights	Human Rights awareness and training	Organisation of meetings - Seminar	Georgia	DG - Human Rights and Legal Affairs	Ombudsman Office		
19	Title: Evaluation Meeting on Media Assistance Activities	The meeting will bring together projects managers and experts in order to assess the implementation and the outcomes of the implementation of the assistance activities	Georgia	Joint Programme EC/CoE, Freedom of expression and information and	Media, information society and data	Organisation of meetings - Round Table	Strasbourg, Council of Europe	Human Rights and Legal Affairs (Cooperation -			



別添資料 6 グルジアにおける主要ドナーのプロジェクトリストと概要

		Trafficking in Human Beings (GRETA), one of the two pillars of the monitoring mechanism set up by the Convention, shall adopt its internal rules of procedure. GRETA will also elect its President and Vice-President. According to article 38 of the Convention GRETA shall define the most appropriate means to carry out the evaluation of the implementation of the measures contained in the Convention by the parties in line with that article. GRETA will initiate the first monitoring cycle on the basis of the procedure adopted.			Belgium / Bosnia and Herzegovina / Bulgaria / Croatia / Cyprus / Denmark / Finland / France / Georgia etc			Rights through the other CoE institutions and mechanism	Supervisory Bodies		Anti-Trafficking Division)	
26	Preparation of a comprehensive report by international experts on the institutional system and procedures for effective investigation of complaints of torture and ill-treatment in line with European standards (Georgia)		01/03/2009 - 31/07/2009, Planned	Georgia	Georgia	Joint Programme EC/CoE. Torture - Combating torture, ill-treatment and impunity	Human Rights awareness and training	Study / Report	Tbilisi, Georgia	DG - Human Rights and Legal Affairs (Cooperation - Legal and Human Rights Capacity Building Division)		
27	Preparation of a comprehensive report by international experts on the regulatory framework for investigation of complaints of torture and ill-treatment in line with European standards (Georgia)		01/03/2009 - 31/07/2009, Planned	Georgia	Georgia	Joint Programme EC/CoE. Torture - Combating torture, ill-treatment and impunity	Human Rights awareness and training	Study / Report	Tbilisi, Georgia	DG - Human Rights and Legal Affairs (Cooperation - Legal and Human Rights Capacity Building Division)		
28	Preparation of a comprehensive report by international experts on the regulatory framework for investigation of complaints of torture and ill-treatment in line with European standards (Georgia)		01/03/2009 - 31/07/2009, Planned	Georgia	Georgia	Joint Programme EC/CoE. Torture - Combating torture, ill-treatment and impunity	Human Rights awareness and training	Study / Report	Tbilisi, Georgia	DG - Human Rights and Legal Affairs (Cooperation - Legal and Human Rights Capacity Building Division)		
29	Series of meetings of international experts with authorities, NGOs and international organizations on the regulatory framework for investigation of complaints of torture and ill-treatment (Georgia)		01/03/2009 - 31/07/2009, Planned	Georgia	Georgia	Joint Programme EC/CoE. Torture - Combating torture, ill-treatment and impunity	Human Rights awareness and training	Study / Report	Tbilisi, Georgia	DG - Human Rights and Legal Affairs (Cooperation - Legal and Human Rights Capacity Building Division)		



	Trafficking and Specifics of its Prosecution"	and Investigators	2009	Georgia	Joint Programme EC/CoE. Freedom of expression and information and freedom of the media	and efficiency of justice	Organisation of meetings - Seminar	Georgia	Rights and Legal Affairs	
35	Seminar on a Charter of Journalists Description:	The Seminar will gather participants of the activities for journalists from the written press, Radio and TV journalists and Media Managers. It will occur at the end of the follow-up seminars on media professionalism. Participants will exchange their views on a Georgian Charter of Journalists.	Planned, March 2009	Georgia	Joint Programme EC/CoE. Freedom of expression and information and freedom of the media	Media, information society and data protection	Organisation of meetings - Seminar	Tbilisi, Georgia	Human Rights and Legal Affairs (Cooperation - Legal and Human Rights Capacity Building Division) 12.	
36	Joint CoE/KS/NALAG Georgia Strategic Municipal Planning Programme: Completion/ adoption of the strategic municipal plan of Lanchkuti - final evaluation seminar - preparatory work for the launch of a 2nd Round	This last phase of Round I of the SMP Programme will be supported by the experts of the Council of Europe and the Norwegian Association of Local Authorities (KS), as well as Local Programme Managers from the National Association of Local Authorities of Georgia (NALAG). Representatives of two new pilot municipalities from the Guria Region (Ozurgeti and Chokhatauri), where the Programme should be extended from July 2009 onwards, provided Norwegian MFA funding is renewed, shall also be introduced to the general applied methodology.	01/04/2009 - 30/06/2009, Planned	Georgia	Norwegian Association of Local Authorities	Local and regional democracy	Organisation of meetings - Seminar	Georgia	DG - Democracy and Political Affairs (Local and Regional Democracy & Good Governance)	National Association of Local Authorities of Georgia. Norwegian Association of Local Authorities
37	Thematic seminar on the European Convention on Human Rights for judges' legal assistants	2 day training session for judges' legal assistants on ECHR Articles 5, 6.	04/04/2009 - 05/04/2009, Planned	Georgia	CoE Programmes	Functioning and efficiency of justice	Organisation of meetings - Seminar	Tbilisi, Georgia	DG - Human Rights and Legal Affairs (Cooperation - Legal and Human Rights Capacity Building Division)	
	2 out of 2 workshops on investigation and reporting techniques in cases involving the rights of specific groups and persons with disabilities for legal staff of the Ombudsman institution of Georgia	Legal staff of the Ombudsman Institution of Georgia	10/04/2009 - 11/04/2009, Planned	Georgia	CoE Programmes	Functioning and efficiency of justice	Organisation of meetings - Workshop	Georgia	DG - Human Rights and Legal Affairs	Ombudsman Institution of Georgia
	Thematic seminar on the European	2 day training session for acting judges on	11/04/2009 -	Georgia	CoE Programmes	Functioning	Organisation	Tbilisi,	DG - Human	High School

別添資料 6 グルジアにおける主要ドナーのプロジェクトリストと概要

Convention on Human Rights for acting judges	ECHR Articles 6 and 13	12/04/2009, Planned	Georgia	Joint Programme EC/CoE. Freedom of expression and information and freedom of the media	Media, information society and data protection	of meetings - Seminar	Georgia	Rights and Legal Affairs (Cooperation - Legal and Human Rights Capacity Building Division)	of Justice
Working sessions on a Charter of Journalists		Planned, April 2009	Georgia	Joint Programme EC/CoE. Freedom of expression and information and freedom of the media	Media, information society and data protection	Organisation of meetings - Small scale meeting	Paris - [Bureau of the Council of Europe], France	DG - Human Rights and Legal Affairs (Cooperation - Legal and Human Rights Capacity Building Division)	
Seminar on Media Self-Regulatory Bodies and Professional Organizations	Experts will provide the participants (media professionals, representatives from the government and from the civil society) with information on different European models of media self-regulatory bodies and on professional organizations	Postponed, April 2009	Georgia	Joint Programme EC/CoE. Freedom of expression and information and freedom of the media	Media, information society and data protection	Organisation of meetings - Seminar	Tbilisi, Georgia	DG - Human Rights and Legal Affairs (Cooperation - Legal and Human Rights Capacity Building Division)	
Workshop on a Charter of Journalists	Representatives from media outlets and from the civil society together with international experts will discuss the content of a Georgian Charter of Journalists	Planned, April 2009	Georgia	Joint Programme EC/CoE. Freedom of expression and information and freedom of the media	Media, information society and data protection	Organisation of meetings - Workshop	Tbilisi, Georgia	DG - Human Rights and Legal Affairs (Cooperation - Legal and Human Rights Capacity Building Division)	The Civic Development Institute
Assistance for the drafting on a Charter of Journalists		Planned, April-June 2009	Georgia	Joint Programme EC/CoE. Freedom of expression and information and freedom of the media	Media, information society and data protection	Expert Meeting/ Expertise	Tbilisi, Georgia	DG - Human Rights and Legal Affairs (Cooperation - Legal and Human Rights Capacity Building Division)	The Civic Development Institute

別添資料 6 グルジアにおける主要ドナーのプロジェクトリストと概要

	Trainings on "Prohibition of Discrimination"			25/04/2009 - 27/04/2009, Planned	Georgia		CoE Programmes	Functioning and efficiency of justice	Training Course	Tbilisi, Georgia	Division) DG - Human Rights and Legal Affairs	Public Prosecutor's Office	
	Expert meeting on improving the conditions of life-sentenced, long-term and untried prisoners			28/04/2009 - 29/04/2009, Planned	Georgia		CoE Programmes	European standards for crime control	Expert Meeting/ Expertise	Tbilisi, Georgia	DG - Human Rights and Legal Affairs (Cooperation - Legal and Human Rights Capacity Building Division)		
	Training session on Minorities in International Law		Administrative arrangement with ECMI	30/04/2009, Planned	Georgia		CoE Programmes	Functioning and efficiency of justice	Organisation of meetings - Workshop	Tbilisi, Georgia	Human Rights and Legal Affairs Partners: ECMI		
	2 out of 4 workshops on investigation and reporting techniques for legal staff of the Ombudsman institution of Georgia		Legal staff of the Ombudsman Institution of Georgia	01/05/2009 - 02/05/2009, Planned	Georgia		CoE Programmes	Functioning and efficiency of justice	Organisation of meetings - Workshop	Tbilisi, Georgia	DG - Human Rights and Legal Affairs	Ombudsman Institution of Georgia	
	Translation of the guidelines on how to conduct effective investigation of allegations of ill-treatment in line with European standards into Georgian language			01/05/2009 - 30/06/2009, Planned	Georgia		Joint Programme EC/CoE. Combating torture, ill-treatment and impunity.	Human Rights awareness and training	Legal Expertise	Tbilisi, Georgia	DG - Human Rights and Legal Affairs (Cooperation - Legal and Human Rights Capacity Building Division)		
	Translation of a universal brochure highlighting the rights of detainees and the obligations of law enforcement officials in line with European standards into Georgian language			01/05/2009 - 30/06/2009, Planned	Georgia		Joint Programme EC/CoE. Combating torture, ill-treatment and impunity	Human Rights awareness and training	Study / Report	Tbilisi, Georgia	DG - Human Rights and Legal Affairs (Cooperation - Legal and Human Rights Capacity Building Division)		
	Publication of the Georgian translation of case law of the European Court of Human Rights (Volume VI) and European Convention on Human			01/05/2009 - 31/05/2009, Planned	Georgia		CoE Programmes	Functioning and efficiency of justice	Publication	Tbilisi, Georgia	DG - Human Rights and Legal Affairs (Cooperation -	Council of Europe Information Office in	

別添資料 6 グルジアにおける主要ドナーのプロジェクトリストと概要

Rights										Legal and Human Rights Capacity Building Division)	Tbilisi - CoE Information Office			
Seminar on the code of journalistic ethics Description:	Follow-up to the workshop on the Code The draft Code and the action plan discussed at the workshop in Paris will be reviewed with the main stakeholders	Georgia	May 2009, Planned	16/05/2009 - 17/05/2009, Planned	30/05/2009 - 31/05/2009, Planned	June, Planned	01/06/2009 - 31/05/2010, Planned	01/06/2009 -	Joint Programme EC/CoE. Freedom of expression and information and freedom of the media	Media, information society and data protection	Organisation of meetings - Seminar	Georgia	DG - Human Rights and Legal Affairs (Cooperation - Legal and Human Rights Capacity Building Division)	Civic Development Institute
Thematic seminar on the European Convention on Human Rights for judges' legal assistants	2 day training session for judges' legal assistants on ECHR Articles 5, 6.	Georgia	16/05/2009 - 17/05/2009, Planned	30/05/2009 - 31/05/2009, Planned	June, Planned	01/06/2009 - 31/05/2010, Planned	01/06/2009 -	CoE Programmes	Functioning and efficiency of justice	Organisation of meetings - Seminar	Tbilisi, Georgia	DG - Human Rights and Legal Affairs (Cooperation - Legal and Human Rights Capacity Building Division)		
Training on legal writing skills for judges' legal assistants	2 day training session for judges' legal assistants on legal w2ting and judgment drafting skills.	Georgia	30/05/2009 - 31/05/2009, Planned	June, Planned	01/06/2009 - 31/05/2010, Planned	01/06/2009 -	CoE Programmes	Functioning and efficiency of justice	Functioning and efficiency of justice	Programme of Activities:	Tbilisi, Georgia	DG - Human Rights and Legal Affairs (Cooperation - Legal and Human Rights Capacity Building Division)	High School of Justice	
Conference on Civil Integration	Administrative arrangement with ECMI	Georgia	June, Planned	June, Planned	June, Planned	June, Planned	CoE Programmes	Functioning and efficiency of justice	Functioning and efficiency of justice	Training	Tbilisi, Georgia	DG - Human Rights and Legal Affairs	ECMI	
Project on Cybercrime in Georgia, output 1	Legislation: Legislative proposals will be available to bring Georgian legislation fully in line with the Convention on Cybercrime and related European standards on data protection	Georgia	01/06/2009 - 31/05/2010, Planned	Joint Programme EC/CoE. Project on Cybercrime in Georgia	European standards for crime control	European standards for crime control	Organisation of meetings - Conference	Tbilisi, Georgia	DG - Human Rights and Legal Affairs (Cooperation - Economic Crime Division)					
Project on cybercrime in Georgia,	Proposals available for the creation of a 24/7	Georgia	01/06/2009 -	01/06/2009 -	01/06/2009 -	01/06/2009 -	Joint Programme	European	European	Organisation	Georgia	DG - Human		

別添資料 6 グルジアにおける主要ドナーのプロジェクトリストと概要

output 3	point of contact for international police cooperation, the establishment of a high-tech crime unit within the police and competent authorities for international judicial cooperation in cybercrime cases	31/05/2010, Planned	Georgia	EC/CoE. Project on Cybercrime in Georgia	standards for crime control	of meetings - Seminar	Georgia	Rights and Legal Affairs	
Project on cybercrime in Georgia, output 4	Law enforcement/internet service provider cooperation: Policy available regarding law enforcement authorities and Internet service provider cooperation in the investigation of cybercrime in line with Georgian legislation and the guidelines adopted at the Council of Europe in April 2008	01/06/2009 - 31/05/2010, Planned	Georgia	Joint Programme EC/CoE. Project on Cybercrime in Georgia	European standards for crime control	Organisation of meetings - Seminar	Georgia	DG - Human Rights and Legal Affairs	
Study Visit for representatives of the Georgian High Council of Justice to the Supreme Council of Magistracy and the Ministry of Justice of the Republic of Italy	Three days Study Visit for 5 participants, members of High Council of Justice	06/06/2009 - 05/06/2009, Planned	Georgia	CoE Programmes	Functioning and efficiency of justice	Visits - Study	Rome, Italy	DG - Human Rights and Legal Affairs (Standards - Public and Private Law Unit)	Council of Europe Information Office in Tbilisi - CoE Information Office
Investigation of torture and ill-treatment cases	One day seminar for three groups of prosecutors and investigators	05/06/2009 - 07/06/2009, Planned	Georgia	CoE Programmes	Functioning and efficiency of justice	Training Course	Belgrade, Serbia	G - Human Rights and Legal Affairs	Public Prosecutor's Office
Thematic seminar on the European Convention on Human Rights for acting judges	2 day training session for acting judges on ECHR Articles 6 and 13.	06/06/2009 - 07/06/2009, Planned	Georgia	CoE Programmes	Functioning and efficiency of justice	Organisation of meetings - Seminar	Georgia	Human Rights and Legal Affairs (Cooperation - Legal and Human Rights Capacity Building Division)	High School of Justice
Skills training session for court personnel	4 day training session for court secretaries of first instance courts on professional skills. The training will be provided to 2 groups of participants, in total 40 secretaries.	3-14/06/2009, Planned	Georgia	CoE Programmes	Functioning and efficiency of justice	Location: Tbilisi, Georgia Directorate	Georgia	Human Rights and Legal Affairs (Cooperation - Legal and Human Rights Capacity Building Division)	High School of Justice
Civil Society Leadership Network (CSLN) - Second training session 2009	Educational and capacity building session for leaders and activists of civil society organizations	10/06/2009 - 14/06/2009, Planned	Armenia / Azerbaijan / Georgia / Moldova / Ukraine	Joint Programme EC/CoE. Setting up and Developing the Civil Society Leadership Network	Strengthening the role of civil society in a pluralist	Organisation of meetings - Workshop	Kyiv, Ukraine Directorate	DG - Democracy and Political Affairs (Division of	Ukrainian, Moldovan and Southern Caucasus - Local or



	National Priority	National Priority	National MDG	UNDAF Outcome	Country Program Outcomes
1	Poverty and Economic Growth	Eradicate extreme poverty	<ol style="list-style-type: none"> <li>Halve, between 2000-2015, the proportion of people living below the poverty line</li> <li>Halve, between 2000-2015, the proportion of people that have unbalanced diets</li> <li>Ensure the socio-economic rehabilitation and civil integration of population affected and displaced as a result of conflict and natural calamities</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Reduced number of households living in poverty through the realization of economic potential and the provision of social welfare</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Increased Government capacity to adopt and implement government and joint poverty reduction policies and programmes, through the realization of economic potential</li> <li>The adoption and implementation of Government and joint social protection mechanisms addressing the needs of verified vulnerable population groups</li> </ol>
2	Governance	Governance, anti-corruption, civil service and public finance reform, and meeting the Copenhagen criteria	<ol style="list-style-type: none"> <li>Develop a global partnership for development</li> <li>Promote gender equality and empower women</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Efficiency and accountability of governance structures at central and local levels strengthened, towards an inclusive and participatory decision-making process</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Systems and tools for strategic planning and policy making strengthened</li> <li>Management and technical capacity strengthened</li> <li>Partnership and coordination capacity strengthened</li> <li>Systems and tools for transparency and accountability strengthened</li> <li>Accountability mechanisms and the rule of law reinforced</li> <li>Institutional mechanisms for public and community participation developed and established.</li> <li>Capacity of civil society groups, especially youth, minorities, women and the elderly, to participate in decision making enhanced.</li> </ol>

3	Basic Social Services	Protect the vulnerable and reduce poverty through the efficient provision of basic health care, education and community based child/family services	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ensure coherence of the Georgian educational systems of developed countries through improved quality and institutional set up</li> <li>2. Reduce child mortality</li> <li>3. Improve maternal health</li> <li>4. Combat HIV/AIDS, malaria and other disease</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Increased equal access to quality basic health services and community based child/family welfare services ensured by 2010</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gaps and emerging priorities in coordination, management and implementation of HIV/AIDS, TB and Malaria program identified and addressed.</li> <li>2. National laws, policies and standards for RII, maternal and child health care and nutrition services adjusted to evidence-based, international guidelines and enforced.</li> <li>3. Local communities, including vulnerable groups are empowered to claim and fulfill their rights in health, education and child protection.</li> <li>4. Population has increased access to information and qualified, client-oriented, gender and age sensitive RH services at all levels</li> <li>5. Marginalized children have increased access to formal and informal education.</li> <li>6. National policy, standards and legislative framework on child welfare reform are developed and adopted.</li> <li>7. 50% reduction in the number of children in residential institutions, the closure of infant houses, and an increased number of community based child/family services.</li> </ol>
4	Volatility and Instability	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Protect national security and promote human rights</li> <li>2. Disaster prevention and mitigation to reduce human suffering</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Eradicate extreme poverty</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Risk and impact of man-made and natural disasters is reduced</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Natural disaster management capacities at the national level are established and functioning</li> <li>2. National disaster preparedness and early warning systems are in place and functioning.</li> <li>3. An effective disaster response is ensured through immediate relief, rehabilitation and recovery activities</li> <li>4. Effective mechanisms are created for human rights protection in conflict situations</li> <li>5. National and regional for a for peace dialogue are</li> </ol>

					initiated at different levels of society and between Governments and civil groups. 6. Conflict-related prevention, relief and recovery capacities are enhanced 7. The shift from humanitarian assistance to longer-term development is further supported
5	Environment	Improve the condition of natural environment by the year 2015	1. Ensure environmental sustainability	1. Progress towards ensuring environmental sustainability demonstrated	1. National and local capacity for sustainable environmental and natural resources management enhanced. 2. Sustainable environmental and natural resources management practices and adopted at national and community level.

Source: United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) Georgia 2006-2010, UN Country Team in Georgia 2005

Outcome	Indicator	Source of verification
Expected UNDAF Outcome: Efficiency and accountability of governance structures at central and local levels strengthened, towards an inclusive and participatory decision-making process	1. Satisfaction of citizens with quality of public services and knowledge of citizens about different competencies from different level of government increase	Public opinion survey to be conducted at the beginning, midterm and end of the cycle
	2. Corruption decreased	Transparency International Report
	3. Number of institutionalized consultation mechanisms at different levels of government	Reports from NGOs and government and evaluation

<p>Country Program Outcome:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Systems and tools for strategic planning and policy making strengthened</li> <li>2. Management and technical capacity strengthened</li> <li>3. Partnership and coordination capacity strengthened</li> </ol>	<p>Law on civil service amended; pay and grading system established and implemented; gender balance in senior level established</p> <p>Strategy on decentralization and the necessary legal instruments for its operationalization adopted, clarity of roles and responsibilities of different levels of government clear, both within government for citizens</p> <p>Quality of services provided by different levels of government enhanced.</p>	<p>Law passed, rules and procedures for hiring and career promotion published, data base of civil servants developed</p> <p>Laws passed, surveys of public opinion at different levels</p> <p>Survey of public opinion on the services provided by different level of government</p> <p>Reports from Chamber of Control and Public Defender's Office</p> <p>Reports from Human Resources Organization</p> <p>Reports from the Central Elections Commission, Reports from independent monitoring bodies.</p> <p>Reports from independent bodies</p>
<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Systems and tools for transparency and accountability strengthened</li> <li>5. Accountability mechanisms and the rule of law reinforced</li> </ol>	<p>Number of complaints addressed and investigated. Number of audits conducted by Chamber of Control</p> <p>Impartial and objective selection of magistrates, objectivity in decision making by the judiciary</p> <p>Number of complaints post-elections reduced, and no undue interference of government in the elections process</p>	<p>Number of active CBOs and NGOs increased</p>
<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Institutional mechanisms for public and community participation developed and established</li> <li>7. Capacity of civil society groups, especially youth, minorities, women and the elderly, to participate in decision making enhanced.</li> <li>8. Capacity of civil society groups, especially youth, minorities, women and the elderly, to participate in decision making enhanced.</li> </ol>	<p>Capacity of CBOs, NGOs and Youth Organization in providing policy input to consultative processes</p>	<p>Capacity of active CBOs and NGOs increased</p> <p>Capacity of CBOs, NGOs and Youth Organization in providing policy input to consultative processes</p>

- Public Sector Reform:  
 UNDP supports reforms in the public sector through a Capacity Building Fund and through an On-Demand service to respond direct to urgent government request. By the end of 2008, UNDP had given its support to 25 strategic proposals by the 15 key public agencies. The achievements of this program include: the drafting of 15 laws and amendments, an improved IT environment at the 12 agencies, specialized training for about 500 public servants, and a thorough revision of 98% of the registered normative acts.
- Civil registry reform:  
 UNDP is actively promoting the civil registry reform in partnership with USAID and DFID. The \$2.8 million project assists the Ministry of Justice in modernizing the civil registry “one-stop-shop” access to its services. UNDP contributes to the drafting of new laws, including laws relating to the Population Register, Identification Documentation and Civil Acts Registration. It is also helping the Agency to digitize its archives and improve its IT system, while refurbishing ten civil registry offices in the regions. Following the crisis in August 2008, the Civil Registry Agency was confronted with the need to provide registration services for about 150,000 people displaced from areas affected by war. The UNDP response was a project which enabled the development installation of online software and the setting up of thirty-six mobile groups to register new IDPs in Tbilisi and in the region.
- Fostering fair electoral process:  
 UNDP is developing capacity in democratic institutions in Georgia to enable the introduction of fair electoral processes and active civil participation with a \$3 million project. Assistance focused on: components of free and fair elections, qualified electoral administrations, well-informed voters, a stable Unified Electoral Code and increased civil participation. Up to present, UNDP provided training for the staff of the Central Electoral Commission, organized professional training for journalists in election reporting and made a contribution to the improvement of the voter education campaign.
- Parliamentary development:  
 UNDP assists the Georgian Parliament in its efforts to more effectively represent the needs and views of Georgian citizens, to simplify law-making procedures, and to improve human resources management and public relations. In 2008, UNDP arranged more than 25 training courses and seminars for approximately 750 participants including the Parliament, its National Library staff, representatives of self-government and others. In addition, UNDP organized induction courses for newly elected MPs.
- Anti-drug program:  
 Through a 2 million Euro EU-funded initiative, UNDP is encouraging the governments of Armenia, Azerbaijan and Georgia to adopt EU good practices in the field of drug policies and to implement drug-related components of the European Neighborhood Policy action plans.
- Support to human rights institutions:  
 UNDP continues its assistance to the Public Defender’s Office by arranging specialized training for their staff and supporting the expansion of their activities into provincial centers around the country. UNDP assistance to the Tolerance Center at the Public Defender’s Office has consisted of support for the publication of its monthly magazine Solidaroba (Solidarity) and the Encyclopaeda (encyclopedia) in Religious and Ethnic Minorities in Georgia.
- Assistance to the Supreme Court:  
 UNDP works closely with the Supreme Court to promote the ongoing court system reform and to enhance the institution of the Speaker Judge. With UNDP’s help, the Court has improved its public relations and become more transparent. Further, UNDP actions include a series of training courses in effective communication and international human rights documents for judges and journalists.
- Decentralization of governance:  
 UNDP promotes reform in the area of local self-governance. In order to put in place a long-term strategy of decentralization, UNDP is supporting the Center on Effective Governance System and Territorial and Administrative Reform established by the President of Georgia. In 2008, UNDP actively facilitated the improvement of decentralization-related legislation.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> UNDP Program in Georgia (2008); UNDP Georgian Country Program Action Plan 2006-2010 (July 2006); UNDP Georgia-Press Release ([http://undp.org/ge/new/index.php?lang\\_id=ENG&sec\\_id=22&info\\_id=495](http://undp.org/ge/new/index.php?lang_id=ENG&sec_id=22&info_id=495))

**Donor mapping - Georgia**  
 Donor mapping - Georgia (Reflects October 2008 Brussels Donors Conference Pledge)

Donor organization / Country	Amount	Currency	Description	Financial mechanism	Month/Year		Month/Year		Comment
					(signing, board approval)	start of the project	Month/Year	Month/Year	
WB	530	USD		(budget, MDF, MCC, direct private lending, managed by donor etc)			end of the project		
WB	40	USD	Poverty Reduction Support Operation	budget	10,08	10,08	12,08		disbursed
WB	40	USD	Development Policy Lending (2009)	budget	7,09	7,09	9,09		work in progress, disbursement expected in Q3, 2009
WB	30	USD	Development Policy Lending (2010)	budget	7,1	7,1	9,1		works to start in February 2010
WB	70	USD	Secondary and Local Roads Project	road infrastructure (RDMED)	2,09	3,09	11,1		negotiations on February 18, 2009
WB	250	USD	East-West Highway (Sveneti-Rikoti, including tunnel rehab)	road infrastructure (RDMED)	7,09	4,09	2011		FS done, design works underway (IBRD terms), timeline to be precised
WB	60	USD	Vaziani-Gombori-Telavi	road infrastructure (RDMED)	7,09	4,09	12,1		FS, design works underway
WB	40	USD	Municipal and regional infrastructure devt. MDF	MDF	10,08	9,08	12,12		implementation underway
EBRD	703	EUR							
EBRD	65	EUR	Railway rehabilitation	Georgian railway	2009	2009	TBD		consultations underway

別添資料9 グルジア共同アセスメントニーズ (JAN)

EBRD	11	EUR	Tbilisi airport runway etc.	TBD	TBD	TBD	TBD	TBD	TBD	TBD	consultations underway
EBRD	10	EUR	Airport navigation system etc (tbc)	TBD	TBD	TBD	TBD	TBD	TBD	TBD	consultations underway
EBRD	50	EUR	500 kv transmission line (co-funded by KfW, EBRD and EIB)	TBD	2009	2009	2009	2009	2011	2011	consultations underway
EBRD	40	EUR	Paravani HEP	direct private lending	TBD	TBD	TBD	TBD	TBD	TBD	consultations underway
EBRD	50	EUR	Oni cascade	direct private lending	TBD	TBD	TBD	TBD	TBD	TBD	consultations underway
EBRD	18	EUR	Municipal water projects (multi-donor pooled funding, Ajara, Bakuriani, Poti, Kutaisi, Borjomi, Tskhaltubo)	MDF	2009	2009	2009	2009	2012	2012	EBRD sovereign loans part of multi-donor funding for municipal development projects handled by MDF
EBRD	351	EUR	Banking sector financing (loans, equity) - 157 mln Euro in 2008, 84 mln Euro in 2009, 110 mln Euro in 2010	direct private lending	2008, 2009, 2010	2008, 2009, 2010	2008, 2009, 2010	2008, 2009, 2010	2008, 2009, 2010	2008, 2009, 2010	EBRD works directly with banking sector
EBRD	108	EUR	EBRD works directly with banking sector	direct private lending	2008, 2009, 2010	2008, 2009, 2010	2008, 2009, 2010	2008, 2009, 2010	2008, 2009, 2010	2008, 2009, 2010	EBRD works directly with real sector
<b>EIB</b>	<b>222</b>	<b>EUR</b>									
EIB	56	EUR	500 kv transmission line (co-funded by KfW, EBRD and EIB)	TBD	2009	2009	2009	2009	2011	2011	consultations underway
EIB	90	EUR	Hydro power plants	government loan or direct private lending with EBRD	TBD	TBD	TBD	TBD	TBD	TBD	
EIB	65	EUR	Railway rehabilitation	government loan	2009	2009	2009	2009	TBD	TBD	consultations underway
EIB	11	EUR	Tbilisi airport runway etc.	TBD	TBD	TBD	TBD	TBD	TBD	TBD	consultations underway
EIB		TBD	Samtredia-Grigoleti road	TBD	TBD	TBD	TBD	TBD	TBD	TBD	
<b>ADB</b>	<b>300</b>	<b>USD</b>									
ADB	70	USD	direct budget support	budget support	11,08	12,08	12,08	12,08	12,08	12,08	disbursed
ADB	40	USD	municipal-regional infrastructure project (MDF implementing entity)	MDF	11,08	10,08	10,08	10,08	12,12	12,12	implementation underway

別添資料9 グルジア共同アセスメントニーズ (JAN)

ADB	70	USD	Ajara bypass roads	road infrastructure (RDMED)	2009	2010	TBD	feasibility study in progress
ADB	40	USD	Development policy lending	budget support (2009)	2009	2009	2009	consultations underway, likely disbursement period Q3 2009
ADB	40	USD	Development policy lending	budget support (2010)	2010	2010	2010	consultations will start in Q1 2010
ADB	40	USD	Urban development facility	urban infrastructure development in Tbilisi	2009	2009	2011	negotiate Q2 2009, start implementation in 2009, discussion with ADB underway
IFC	350	USD	Support to banking and real sectors	direct private lending	2008	2008	2010	implementation underway
CEB	1	EUR	post-conflict rehabilitation grant - possibly implemented through UNHCR, UNDP, UNICEF, Council of Europe IOs	managed by UNHCR, donor through IOs				
USA	1000	USD						
EC	480,6	EUR						
EC	10	EUR	targeted budgetary support to reimburse expenses incurred by GOG from 2008 budget for IDP housing construction	budget	12,08	12,08	12,1	disbursed
EC	9	EUR	ECHO humanitarian assistance - delivered / being delivered through NGOs	NGO implementation	2008	2008	2009	
EC	15	EUR	To be implemented through UNHCR/UNDP/NGO, then sub-contract to NGOs (winterization of collective IDP centers, microfinance, VET, small infrastructure development)	NGO/IO implementation	12,08	10,08	6,1	

別添資料9 グルジア共同アセスメントニーズ (JAN)

EC	6	EUR	2008 action program under Georgian ENPI allocation	NGO/IO implementation					Final allocation depends on IDP strategy orientations
EC	51,5	EUR	Targeted budgetary support related to IDP housing construction in 2008 and 2009	budget	12,08	3,09	12,1	To be disbursed in three tranches in 2009	
EC	4	EUR	2007 ENPI allocation for conflict resolution (Abkhazia)	NGO/IO implementation				No decision taken yet - Decision is pending at GoG level	
EC	11,5	EUR	Macro-financial assistance	budget				Might be provided by end 2009 - discussion underway	
EC	36,6	EUR	For ongoing assistance under various EC programs, including 16 mln Euro criminal justice reform budget support, to be provided in 2009-2011 in three tranches; TWINNING, TA, Grants	Budget support, project support, Twinning, Grants	6,08	2009	2011	Criminal justice reform budget support program signed	
EC	35,4	EUR	EU Monitoring Mission in Georgia	managed by donor					
EC	172,9	EUR	Mix of sector policy support programmes, IDP housing, TA, Twinning, Grants, EU MM, Macro-Financial Assistance	Budget support, project support, Twinning, Grants	1,09	3,09	12,12	Tentative 2009 allocation as announced at donor conference. Still needs to be concretized and confirmed	
EC	128,7	EUR	Mix of sector policy support programmes, IDP housing, TA, Twinning, Grants, EU MM, Macro-Financial Assistance	Budget support, project support, Twinning, Grants	1,1	3,1	12,13	Tentative 2010 allocation as announced at donor conference. Still needs to be concretized and confirmed and is contingent on the recovery and evolution of Georgian Economy	
<b>Japan</b>	<b>200</b>	<b>USD</b>							

別添資料9 グルジア共同アセスメントニーズ (JAN)

JICA	190 USD	Samtredia-Kutaisi-Zestaponi road rehabilitation	road infrastructure (RDMED)	2009	2010	TBD	Consultations underway (feasibility study, technical appraisal etc.)
GoJ	12 USD	non-project grant	agricultural tractors	2008	2009	2009	signed on December 25, 2008 (due to JPY appreciation vs USD, dollar equivalent is circa 13.5 mln USD)
<b>Germany</b>	<b>133.7 EUR</b>						
German Foreign Office	2,2 EUR	Humanitarian aid (UNHCR, ICRC, CARE, Caritas, HALO-Trust etc - implementation underway)	managed by donor	in implementation	in implementation	spring 2009	
German Foreign Office	8 EUR	GTZ IDP housing project (German Foreign Office Emergency Project for Gori)	managed by donor	12,08	in implementation	summer 2009	signed
German Foreign Office	2 EUR	Different measures in implementation (e.g. UNICEF for displaced and conflict affected children in Georgia and mine risk education for children, World Vision recovery assistance in Gori, special care for EUMM, back-up datacenter for the Civil Registry Agency)	managed by donor	in implementation	in implementation	spring 2009	
BMZ	6 EUR	Rehabilitation of IDP housing in West Georgia, handled by KfW, MDF implementing agency	MDF - implementing agency	12,08	in implementation	summer 2009	signed
BMZ	9 EUR	Black Sea high voltage power transmission project - interest rate subsidy for €100 million loan from KfW	managed by donor	spring 2009	spring 2009	open	
BMZ	2 EUR	TC - adaptation of the GTZ Private Sector Program to include one project component for IDPs in conflict-affected areas	managed by donor	agreement can sign soon	asap	open	New intergovernmental agreement on technical cooperation with Germany signed
BMZ	4 EUR	Microfinance support project handled by KfW (invest in equity of microfinance institutions, channeled directly to microfinance institutions)	direct private lending	agreement can sign soon	March 2008	open	
BMZ	0,5 EUR	foreseen for ERP-Project in SOS, now available for other Regions	managed by donor	2006 6 in Vienna	open	open	
KfW	100 EUR	High voltage power transmission line	TBD	2009	2009	2011	co-funded by KfW, EBRD and EIB. <b>NOTE:</b> formal commitment not made yet, discussion underway



別添資料9 グルジア共同アセスメントニーズ (JAN)

NL	7,5 EUR	direct budget support - 2.5 mln Euro 2008, 2.5 mln Euro 2009, 2.5 mln Euro 2010	budget support				2008 budget support in the amount of Euro 2.5 mln received
NL	5 EUR	Contribution to EBRD's ETC Fund	managed by donor				
NL	TBD	project support in area of justice	managed by donor				
NL	TBD	ORIO, PSI, matchmaking	managed by GOG/donor, discussion underway				
<b>FMO</b>	<b>30 USD</b>	<b>support to banking sector</b>	<b>direct private lending</b>	TBD	TBD	TBD	TBD
<b>France</b>	<b>7,53 EUR</b>						
France	4,6 EUR	Tbilisi airport equipment	loan to GOG				signed, ratified
France	1,2 EUR	humanitarian aid / in-kind	managed by donor				
France	1 EUR	environment, health	managed by donor				
France		miscellaneous	managed by donor				
<b>Ukraine</b>	<b>14,5 USD</b>						
Ukraine	10 USD	budget support	budget				received
Ukraine	4,5 USD	special healthcare programs for children from affected areas in Crimea and West Ukraine, enhanced trade cooperation	managed by donor				
<b>Malta</b>	<b>0,01 EUR</b>	<b>budget support</b>	<b>budget support</b>	12,08	12,08	12,08	received
<b>Czech</b>	<b>8,4 USD</b>	<b>Support via IOs: IOM, UNHCR, International Fund for Demining, NGOs; open procurement towards private infrastructure projects etc.</b>	<b>managed by donor</b>				

別添資料9 グルジア共同アセスメントニーズ (JAN)

Denmark	12,5	USD	private sector development in rural Georgia, good governance, youth soccer schools	managed by donor				
Estonia	1,45	USD	TA, humanitarian aid etc.	managed by donor				
Finland	3	EUR	humanitarian assistance - Red Cross, UN, NGOs; environment	managed by donor				
Belgium	1,32	USD	2009 pledge, consultations in progress	managed by donor				
Bulgaria	0,66	USD	2008-10 pledges, 0,22 mln USD p.a., consultation in progress	managed by donor				
Hungary	0,31	USD	2008 pledge, consultations in progress	managed by donor				
Ireland	2,64	USD	allocated to NGOs/IOs to respond to emergency; devt progr. for children, disabled etc. Support to UNICEF-Georgia, EU and OSCE monitors	managed by donor				
Italy	3,69	USD	IDP resettlement + social support (shelter, IDP housing, agriculture, irrigation - focus on Shida Kartli)	managed by donor				
Latvia	0,76	USD	TBD	managed by donor				
Lithuania	1,32	USD	TBD	managed by donor				
Luxembourg	0,37	USD	IDP support, emerg. reconstr. through NGOs ICRC, Caritas, WFP, Care.	managed by donor				

別添資料9 グルジア共同アセスメントニーズ (JAN)

Romania	2,2 USD	support through WFP, UNHCR, reconstr. proj. (ferry boat line Poti-Constansa) etc	managed by donor				
Slovenia	0,03 USD	Humanitarian Mine Action, implem. by International Trust Fund for Demining and Mine Victims Assistance (ITF). MOU signed bw MOD and ITF.	managed by donor				
Spain	1,32 USD	TBD	managed by donor				
Canada	4,97 USD	Demining/security measures through Global Peace Security Fund, other	managed by donor				
Norway	39,55 USD	Pending Parliament approval (humanitarian assistance (NRC, Red Cross), good governance (justice), hydro-greenfield projects)	managed by donor				
Austria	1,78 USD	Through trust fund, civil society-youth, child protection through UNICEF	managed by donor				
Switzerland	18,88 USD	Shelter, water/sanitation, food aid, IDP psychosocial rehabilitation, social housing, rural devt					
United Kingdom	3,39 USD	TA to NBG and FSA-Georgia; IDP/human. support through UNHCR, UN, ICRC, Halo Trust, support to OSCE/EU monitors, DFID phasing-out support, regional confl. prevention through Conflict Prevention Pool	managed by donor				

INDONESIA: URBAN SECTOR DEVELOPMENT AND REFORM PROJECT

***Introduction***

The objective of USDRP's Anti-Corruption Action Plan is to identify corruption risks and mitigation measures beyond the standard control systems employed by the Bank. While more detailed program specific control systems are outlined in Technical Annex 8: Procurement Arrangements and Technical Annex 7: Financial Management & Disbursement Arrangements, this Action Plan (i) maps potential risks of corruption; and (ii) presents program activities to address these risks in the form of an Action Plan.

**Corruption Mapping.** The corruption matrix included in this action plan identifies potential risks of corruption and specifies appropriate mitigation measures agreed to by the Executing Agency of the Government of Indonesia (see Table 7.1: Corruption Mapping Matrix).

**Action Plan.** The corruption action plan is handled in two fold activities under the Project, i.e.: through the reform actions conducted by each Local Government (LG), and through project specific actions. This can be summarized into the following six key actions areas (the specific mitigation actions are outlined in the Action Plan), that will be taken under the program to minimize opportunities for corruption, as follows:

- (i) **Participation and Empowerment.** The Basic Democratization, Procurement, and Financial Management Reform components of the Project, which will be adopted by the local governments (LG), will include mandatory revision of all regulations and practices of participation and empowerment of civil society in the LG's development program.
- (ii) **Enhanced Disclosure Provisions and Transparency.** The program will take the Bank's new disclosure provisions (see <http://www1.worldbank.org/operations/disclosure/>) one step further by making disclosed material simple enough for communities to understand and readily available through public information centers in each participating local government.
- (iii) **Civil Society Oversight.** The program recognizes that greater oversight by civil society is likely to reduce the risk of corruption and misuse of power. The program involves a high degree of formal participation by NGOs, the private sector, and traditional/*adat* and religious leaders, through in the monitoring of the projects/end results (including the reform components), memberships of the tender committee, and the evaluation of the quality of delivery procured services/products.

- (iv) **Mitigating Collusion, Fraud & Nepotism.** Opportunity for collusion and fraud exist in any project. Transparent and well-advertised procurement under the program with appropriate oversight will reduce this form of corruption. Additional auditing and procurement procedures are proposed, such as oversight by technical assistance and capacity building TA procurement specialists mapped to each District PMU. At the central level, there will be a committee to be formed to regularly evaluate the performance of the consultants, who are hired under the Project, and make the results circulated to the relevant technical parties.
- (v) **Complaints Handling Mechanism.** As part of the reform activities, complaint handling units will be established at each participating LG, and CPMO. Complaint handling procedures as currently defined in the Keppres 80/2003 will be strictly followed by also assigning authorized officials to be responsible for maintaining the database and the follow up actions. While the program is designed to encourage local complaint resolution through formal channel, as well as the pressure from public, in some cases local elites might misuse power and program activities. For these cases, an alternative system has been established through a feedback mechanism at the national level. This mechanism handles complaints brought to their attention. These complaints will be acted upon in a professional and timely fashion, and without risk of reprisal to 'whistleblowers' in the public.
- (vi) **Sanctions & Remedies.** Clear sanctions and remedies are an important final step in the effort to fight corruption. This program has a low tolerance for corruption. Any official (government, non-government, etc.) can be prosecuted if sufficient evidence is available. In all procurement contracts, evidence of corruption, collusion or nepotism will result in termination of the relevant contract, possibly with additional penalties imposed (such as fines, blacklisting, etc.) and in accordance with Bank and Government regulations.

**Corruption Mapping Matrix**

Limiting the occurrence of corruption in this Project starts with identifying potential risk areas – this is called corruption mapping. This corruption incentive mapping and identification of opportunities for corruption will be repeated at least every six months as the project progresses and lessons are learned.

<b>Corruption Mapping Area</b>	<b>Level of Risk</b>	<b>Opportunity for Corruption</b>	<b>Mitigation Action</b>
<b>TRANSPARENCY</b>			
Access to information regarding key public policy processes, programs and documents.	HIGH (Local Government/LG)	Lack of transparency leads to greater opportunities for nepotism, corruption, less efficient and more ad hoc use of public resources	Prepare a local regulation on transparency which assures access to all citizens on important public information, especially on: - on-going discussion on public policy at local legislative - local regulations - latest planning documents (including Propeda, Renstrada, Repetada, RUTRK/RDTRK/RTRK) - budget documents (APBD), budget realization, and other latest financial documents - latest Annual report (accountability report) of the Mayor/Regent.
Access to information regarding process, cost and time needed for permits and public services including for identity card, business license, building permits birth certificate, and land certificate	HIGH (Local Government/LG)	Lack of clarity and transparency leads to greater opportunities for bribery and corruption.	Prepare a local regulation on transparency which assures citizens reliable and up to date information on permits and public services
<b>PROCUREMENT</b>			
Capacity of the Pimpro and Tender/Evaluation Committee	MEDIUM (Central)  HIGH (Local Government/LG)	Non independent judgment of the bidding/evaluation process. The decisions tend to bias towards bidders/consultants as “instructed” by the higher level officials or other parties.	- A member of professional civil society is included as part of the committee - Capacity building for all actors involved in procurement, including certification of staff in accordance with Keppres 80/2003 - Development of Project

別添資料 10 世銀融資プロジェクトの反汚職行動計画

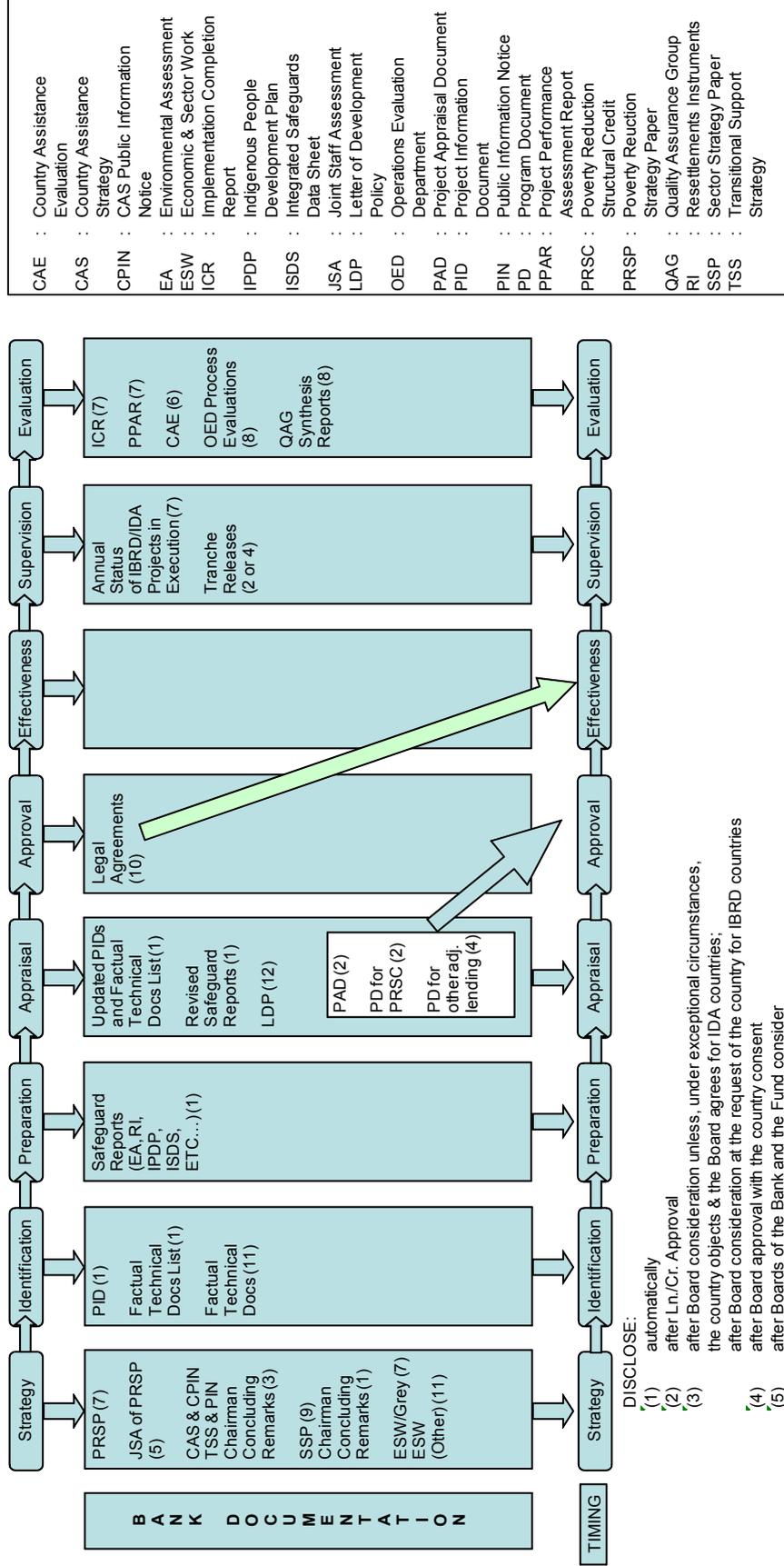
			Management Manual to streamline all procedures and sanction/complaint handling mechanism
Bid/proposal evaluation	HIGH	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Delay in evaluation process that would benefit exclusive bidders/consultants</li> <li>- Proposals are rejected due to reasons unrelated to the capacity of bidders in carrying out of the contracts/services</li> <li>- False information about the information provided by the bidders</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- The Procurement Plan will be binding in the Legal agreement, and will set as the basis for any procurement actions.</li> <li>- The Bank would declare misprocurement for any unjustified extension of bid proposals</li> <li>- Post qualification system</li> </ul>
Award of Contract	MEDIUM	<ul style="list-style-type: none"> <li>- The committee may call the prospective winner and negotiate the contract amount</li> <li>- Collusion and nepotism in awarding the contract</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No negotiation for competitive selection/bidding</li> <li>- Mandatory disclosure of contract awards</li> </ul>
Quality of delivered products/services	MEDIUM	<ul style="list-style-type: none"> <li>- The delivered products/services are of lower quality than the ones specified in the technical specification, and the officials may take kickback through the difference</li> <li>- Intentional low quality of supervision of contracts, and kickback from the contractors/suppliers/consultants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Involvement of civil society oversight in the inspection of the delivered products/services</li> <li>- Form a qualified, independent committee to review and assess the performance of the contractors/suppliers/consultants</li> <li>- Enhanced complaint handling mechanism</li> <li>- Involvement of civil society groups in monitoring the quality of the projects and reform components</li> <li>- Enforce reward punishment system as defined in Keppres 80/2003</li> </ul>
Procurement Planning, including the one for the sub projects	HIGH	Risk of kickback, and budget markup	Mandatory review by the Bank of Procurement Planning, and disclosure of Procurement Plan in public domain, including disclosing the monitored unit rates as part of the reform program
Overall Procurement	HIGH	Risk of kickback, collusive practices to “award” the contract to “preferred” bidders, and lower quality of products/services	- Enhanced disclosure, complaint handling, and sanctions as defined in Keppres 80/2003, and developed in the LG structure as part of the reform component. In the case for central level, Kimpraswil

			<p>already developed its own mechanism for complaint handling as well as sanction system.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Enhanced capacity for the officials involved in procurement decision, including hiring of consultants</li> <li>- Enhanced the control system (internal and external) including involvement of civil society in the procurement decision actions</li> <li>- Development of Project Manuals</li> <li>- Tighten Bank supervision</li> </ul>
<b>FINANCIAL MANAGEMENT</b>			
The final list of CPMU, PMU and PIU staff with their (i) experiences in handling donor financing project and (ii) history of project management and or treasury training taken	HIGH	- Risk of un-sufficient capacity of CPMU, PMU and PIU staff.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-The criteria and performance indicators of Project Manager, Treasurer, planning staff, procurement staff, financial staff and money. Staff of CPMU, PMU and PIU agreed by the Bank have been incorporated in the PMM and will be used as the basis of the annual performance review of the relevant staff</li> <li>-Requirement of POM as a guidelines for project implementation.</li> <li>- Requirement of Government Project Management, Treasury and POM training for CPMU, PMU and PIU staff.</li> <li>- Annual Training agreed by the Bank on CPMU, PMU and PIU staff.</li> </ul>
Audit Report Publication	MEDIUM	Risk of unavailability of information on the progress and result of project implementation (including misuse, collusive and nepotism practice if any).	The implementing agency will (and the World Bank can) make publicly available promptly after receipt of final audit reports prepared in accordance with the loan/credit agreement, and all formal response of the government

別添資料 11 ADB による 2008 年度監査年次報告書の活動業績リスト

Key Achievements	Number
Complaints screened	186
Investigations commenced	89
Investigative missions conducted	8
Individuals sanctioned/reinstated	38/7
Firms sanctioned/reinstated	41/15
Referrals made in relation to ADB staff members	8
Appeals reviewed—individuals/firms	3/5
Project procurement–related audits conducted	4
Recommendations made	46
Trainings in which OAGI staff members participated	12
Orientation seminars conducted on anticorruption for new ADB staff members	19
Presentations on ADB’s anticorruption policy conducted for business delegations and ADB’s Board of Directors	4
<i>Anticorruption and Integrity</i> e-bulletin issued	3
Regional seminars on anticorruption run	6
Workshops on corruption and fraud awareness run	3
Integrity forums attended	3
Investigators’ conferences attended	1
Multilateral development bank harmonization and collaboration meetings attended	3

**PROJECT CYCLE: DOCUMENTATION CREATION, TIMING OF RELEASE, CONDITIONS**





JAPAN BANK FOR  
INTERNATIONAL COOPERATION

# Project Monitoring

Home File Report Logout

Username: ruddy [Logout] Prev | Super Admin | 17 March 2006

## Consultant Procurement Report

L/A	Project Name	Officer	Ex. Agency
IP-530	Dev. of Faculty of Medicine and Health Sciences of UIN [Consulting Services]	Yovita	MRA
IP-529	Tanjung Priok Access Road Construction Project (1) [Consulting Services (Re-selection)]	Yovita	MoPW-DGHighway

http://jbic.powernet.co.id/index.php?stateid=showremarkd...

Remarks	Submitted	Officer
UIN submitted the revised Technical Evaluation Criteria dated March 7, 2006.	07-Mar-2006 03:07:43	Yovita
UIN submitted the revised RFP document and Evaluation Criteria dated March 3, 2006.	07-Mar-2006 03:02:56	Yovita
UIN has submitted the request for review of Consultant Shortlist, TOR and Invitation Letter (including Request for Proposal document). However, Evaluation Criteria is subject to the significant revision. UIN is revising it. According to the Project Memorandum, the Consultant Selection is to be completed by December 2006.	27-Feb-2006 12:14:41	Yovita

Close

Done Internet

g	Days Expected	Remarks
	75	UIN submitted the revised Technical Evaluation Criteria dated March 7, 2006.
	75	According to the Project Memorandum Consultant Selection is to be completed by February 2006. The schedule is changed to August 2006 due to re-tender/re-selection.
		It is subject to the re-tender/re-selection.

Executing Agency	MR.A
Project Officer	Yovita
Japanese Representative	Ogawa
Loan Amount	2,983,000,000
Local Portion	1,541,000,000

**Consultant Procurement**

Package Name	Last Process	Last Process Date	Next Process	Next Process By	Current Date	Total Elapsed Day	Days Exceeding	Days Expected	Remarks
Consulting Services	S/L TOR, LOI Concluded	2006/03/10	Proposal Issued	Ex. Agency	2006/03/17	7	-68	75	UIN submitted the revised Technical Evaluation Criteria dated March 7, 2006.

**Contractor Procurement**

Package	Last Process	Last Process Date	Next Process	Next Process By	Current Date	Total Elapsed Day	Days Exceeding	Days Expected	Remarks
---------	--------------	-------------------	--------------	-----------------	--------------	-------------------	----------------	---------------	---------

**Disbursement**

Allocation Category	%	Amount (A)	Concurred Amount (B)	Disbursement Amount	Balance
CONST. & INFRA	88	1,265,000,000	0	0	1,265,000,000
CONSULTING SERVICES	100	314,000,000	0	0	314,000,000
CONTINGENCIES	100	60,000,000	0	0	60,000,000
EQUIPMENT	97	681,000,000	0	0	681,000,000
FELLOWSHIP PROGRAM	100	554,000,000	0	0	554,000,000
FELLOWSHIP SERVICES	100	38,000,000	0	0	38,000,000
FURNITURE	87	71,000,000	0	0	71,000,000

別添資料 14 インドネシアにおける案件管理研修プログラム

<b>WORKSHOP ON GOOD GOVERNANCE IN JBIC FINANCED PROJECT (APRIL 17-21, 2006)</b>				
<b>Monday April 17</b>	<b>Tuesday Apr-18</b>	<b>Wednesday Apr-19</b>	<b>Thursday Apr-20</b>	<b>Friday Apr-21</b>
<b>(08:30-09:00)</b> Registration				
<b>(09:00-09:10)</b> Welcoming Remarks by Koki Hirota Chief Representative, JBIC JKT Office	<b>(09:00-12:00)</b> Anticorruption Plan and Action By Tony Kwok, Univ. of Hong Kong	<b>(09:00 - 12:00)</b> Anticorruption Plan and Action By Tony Kwok, Univ. of Hong Kong	<b>(09:00 - 11:30)</b> Monitoring and Auditing on JBIC Financed Project	<b>(09:10:30)</b> (1) Opportunities for Corruption During Project Cycle (2) Procurement and Financial MGT By Eiji Oyamada, Univ. of Paramadina
<b>(09:10-10:00)</b> Keynote Speech by Eri Riyana Hardjapamekas, Deputy Chairman, KPK	(1) Formulating Effective Anticorruption Strategy (2) Anti-Corruption Enforcement	(1) Anti-Corruption Education (2) Structuring Internal Complaint System (3) Corruption Monitoring System	(1) Process Monitoring of JBIC Project (by Ken Yamamoto, JBIC) (2) JBIC Financed Project Auditing (by B. Widaryanto, BPKP) (3) Corruption Investigation and Role of KPK (by Sujanarko)	
<b>(10:00-10:15)</b> Coffee Break				
<b>(10:15-10:30)</b> Orientation Briefing By Univ. of Paramadina				<b>(10:45-12:30)</b> Group discussion on "Sharing Information on JBIC project in Promoting Transparency and Accountability"
<b>(10:30-12:45)</b> Overview of Transparency and Accountability in the Govt. System By I Ketut Putra Erawan, UGM			<b>(11:45-12:30)</b> Anti-Corruption Initiative by Donor Funded Project (by WB consultant)	
<b>(12:45-14:00)</b> Lunch	<b>(12:00-13:30)</b> Lunch	<b>(12:00 - 13:30)</b> Lunch	<b>(12:30 - 13:30)</b> Lunch	<b>(12:30 - 13:30)</b> Lunch
<b>(14:00-16:30)</b> Int'l trend of Anti-Corruption and Good Governance in Indonesia By Eiji Oyamada, Univ. of Paramadina	<b>(13:30-17:00)</b> Anticorruption Plan and Action By Tony Kwok, Univ. of Hong Kong	<b>(13:30-17:00)</b> Anticorruption Plan and Action By Tony Kwok, Univ. of Hong Kong	<b>(13:30-17:00)</b> Corruption Prevention During Procurement Stage (by Indonesian Procurement Watch)	<b>(13:30-15:30)</b> Group discussion on "Sharing Information on JBIC project in Promoting Transparency and Accountability" <b>(15:30-16:30)</b> Group Presentation <b>(16:30-16:40)</b> Closing remarks (by JBIC) <b>(16:40-17:00)</b> Issuance of Certificate
	(1) Formulating Effective Anticorruption Strategy (2) Anti-Corruption Enforcement	(1) Anti-Corruption Education (2) Structuring Internal Complaint System (3) Corruption Monitoring System		

**Result of the Evaluation from Participants**

**1. Course Program and its length**

(1) Program of the workshop:

Less Useful		Useful		Very Useful
1	2	3	4	5
0 (person) (0%)	1 (2%)	5 (12%)	15 (35%)	22 (51%)

(2) Length of the workshop:

Short	Good	Long
0 (person) (0%)	19 (53%)	17 (47%)

**2. Importance of learning the below subjects (not the evaluation of the speakers)**

Subject	Less important	Important	Very important
1. KPK's Initiative in Combating Corruption	0%	16%	84%
2. Recent Development of Transparency and Accountability in Indonesia	0%	35%	65%
3. World Trend in Corruption and Anticorruption	0%	38%	62%
4. Formulation of Effective Anticorruption Strategy	0%	46%	56%
5. Anti-Corruption Enforcement	0%	16%	84%
6. Anti-Corruption Education	0%	24%	76%
7. Structuring Internal Complaint System	0%	28%	72%
8. Corruption Monitoring System	0%	30%	70%
9. Auditing of JBIC Project	0%	50%	50%
10. Process Monitoring of JBIC Project	0%	53%	47%
11. Corruption Investigation and Role of KPK	0%	33%	67%
12. Anti-Corruption Initiative by Donor Funded Project	4%	35%	61%
13. Corruption Prevention During Procurement Stage	0%	33%	67%
14. Discussion on Anticorruption Action Plan	5%	30%	65%

**Question: "Would you like to design the anti-corruption action plan in your project?"**

YES	NO
20 persons (90%)	2 persons (10%)

\*Many participants did not answer to this question.

**4. Question: “If you were to make the anti-corruption action plan, which ones most likely to use?” (Multiple answers)**

<b>Anti-Corruption Action</b>	<b>Answers (multiple)</b>
Information Disclosure	21
Civil Society Oversight	17
Policies to Mitigate Corruption	20
Complaint Handling System	21
Sanctions and Remedies	22
Adoption of Integrity Pact	12
Provision of Anti-Corruption Training	25
Outsourcing of key implementation	9
Setting Procurement Committee	17
Independent Auditing, Monitoring and Evaluation	27
Creation of website	9
Code of Conduct	13
Frequent field visit	15

**5. Other suggestions and comments from the participants**

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participants of senior government staff in this workshop is important</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wanted to learn more examples and best practices during the course</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Training for consultants and contractors should also be provided</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anti-corruption workshop should be conducted regularly</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Police and KPK staff should join this kind of workshop</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Five day workshop is too long</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Smaller workshops in the field level will be very useful</li> </ul>

Total of 43 participants answered to this evaluation

At present steps are to be taken towards the development and improvement of the civil service system, which will improve the existing developments within the system, particularly:

**Development of Code of Ethics**

It will make possible to regulate anticorruption risks at this stage (conflict of interest, awareness institute, gifts, etc.), as well as develop general rules of conduct for public servants.

**Development of a distance learning system**

This accepted system in the world is not yet introduced in Armenia. It will make possible the operative learning procedure of public servants, without being cut from job.

**Introduction of a modular training system**

This method has been introduced in the public service system long ago, and in Armenia there is a need to develop and introduce advanced methods and ways of adult learning.

**Development of a fund for training and retraining of young specialists abroad**

Involvement and training of new specialists is very important for the development of public service system, which is not fully possible to organize in our country, because of absence of resources. To our opinion, establishment of such a fund will make it possible for the young professionals to go abroad in order to learn foreign experiences.

**Creation of public service local centers**

Currently only the training institutions of the capital are involved in the training of public servants, which makes it difficult to involve public servants from regions in the training sessions and seminars. Existence of such centers will improve the procedure of public servants' training in the whole republic.

**Introduction of a system of public servants' training. Creation of an institution for public servants' training.**

In the present faze of the public service development the training and development of public servants' skills and competences, as well as the process of education of cadres is of great importance. This issue together with some other important tasks could assume the above mentioned school.