

第1章 ガバナンスの概念 主要ドナーの定義と取組み

著者	近藤 正規
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	597
雑誌名	開発途上国と財政ガバナンス改革
ページ	29-50
発行年	2012
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00011380

第1章

ガバナンスの概念

——主要ドナーの定義と取組み——

近藤 正規

はじめに

ガバナンスが開発援助の世界で重視されるようになって久しい。そもそも「ガバナンス」とは、組織の置かれている状況を説明するための言葉であり、さまざまな学問分野でいろいろな使われ方をしてきた。コーポレート・ガバナンス、ITガバナンス、グッド・ガバナンス、グローバル・ガバナンスなどこれらの「ガバナンス」に共通する大まかな概念は「社会や組織が意思決定する過程がよって立つところのシステムや枠組み、たとえば、合意形成、権力や資源の分配、意思決定の仕方、説明責任のとり方などを決める、公式・非公式のルール」（下村 [2006]）であるが、その厳密な定義は学問分野や研究者によってさまざまである。

本章はそのなかでも、最近まで「グッド・ガバナンス」と呼ばれてきた一国のガバナンス、つまり一国の制度や統治のあり方の概念を整理するとともにドナーの取組みをまとめ、そのなかでも「財政ガバナンス」の位置づけを明らかにすることを目的とする。

第1節 ガバナンスの定義

1. ガバナンスの概念

ガバナンスの中心的な要素には、政治体制としての議会制民主主義、経済的・社会的資源配分における権力行使のあり方、政策策定と実施のための政府の能力、などがある。そして、ガバナンスの概念には政治ガバナンスと経済ガバナンスの両方が含まれる。前者の政治ガバナンスには、三権分立、投票の自由、法の支配、メディアの自由、人権の尊重、などが、後者の経済ガバナンスには財政、公企業の実績、地方分権化、行政効率、透明性、汚職、などが含まれ、どちらかというところは前者は国の制度のあり方、後者は行政を中心とした国の経済運営のあり方となり、前者のほうがよりマクロな視野であるともいえる。

さらに、ガバナンスをこういった政治ガバナンスと経済ガバナンスという二分法で扱うのではなく、社会ガバナンスともいわれる別の要素をこれに加えて3つに分類する場合も出てきている。この3つ目の構成要素を、たとえば世界銀行（世銀）は制度ガバナンス、Mahbub ul Haq Human Development Centre [1999] は市民ガバナンス、大芝 [1994] では行政ガバナンスとして、それぞれ別個の要素として扱っている。

ガバナンスの定義は、ドナーによっても異なっている。そのなかでもとくに政治ガバナンスは、一国の統治の根源的なあり方にもかかわるため、ドナーがかかわることがどこまで許容されるべきか、といった観点が問題になる。世銀をはじめとする国際金融機関が政治ガバナンスを除いてより狭い意味で、経済ガバナンスを中心としてガバナンスの解釈を行っているのに対し、政治ガバナンスも含めてもう少し広い意味でとらえているのは二国間援助機関、そしてその中間にあるのが国際連合開発計画（United Nations Development Programme: UNDP）をはじめとする国連機関である。また、国際金融機関の

なかでも欧州復興開発銀行（European Bank for Reconstruction and Development: EBRD）だけは、例外的に「民主化推進」を定款に明記している。また、二国間援助機関のなかでもアメリカはガバナンスの概念を民主化の一部として狭義にとっているのに対し、イギリスは貧困撲滅のための市民参加も含めたより広い意味でとらえている。

世銀は1992年の政策文書において、ガバナンスは「政治体制の様態」「国家における経済的・社会的資源の管理において行使される権力のあり方」「政策を計画・策定・施行するための政府の運営能力」の3つの側面からなるもの、と定義している。そしてこのうち一番目の「政治体制」にかかわる部分は内政干渉になるため、世銀はそれ以外の2つに限って援助の対象とするとしてきた。しかしその後、理事会における欧米諸国の要求により、「政治体制の様態」も対象とするように要求され、1997年の『世界開発報告』（World Bank [1997]）において、「公共セクター改革、汚職、ガバナンス」といったテーマを中心に据えることとなった。また、被援助国からのニーズとしても、規制緩和、公共サービスに対する民間資本の導入、公的部門の能力強化などにおいて政策アドバイスを求めるケースが増え、ガバナンスの概念も広がっていった。

UNDP は1997年の政策文書において、ガバナンスを、持続可能な人間開発のための重要な考え方として「あらゆるレベルおよび手段によって国家の問題を適切に運営するための政治的・経済的・行政的権限の行使」と定義し、また、2002年の『人間開発報告書』（UNDP [2002b]）で、ガバナンスの構成要素を表1のように整理している。そしてUNDPは、公的資源が効率的かつ国民のニーズに対応した形で管理されるためには、住民参加、法の支配、透明性と説明責任などが重要であるとしている。

イギリス国際開発庁（Department for International Development: DFID）は、ガバナンスを「立法・司法を含む国家のシステム、ルール、制度が中央・地方レベルにおいてどのように運営されているか、その運営、国家が個別の市民、市民社会、民間部門とどのようにつながっているか、その両者の関係」

表1 UNDP によるガバナンスの構成要素

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

(出所) UNDP [2002] より作成。

と定義している。一方、日本の外務省による定義は「政府が開発の促進と国民の福祉向上を目指して努力し、効果的・効率的に機能しているかどうか、また、そのために適切な権力の行使が行われているか、更に、政府の正統性や人権の保障など国家のあり方」(外務省経済協力局 [1999]) となっている。

2. 財政ガバナンスの意味

「財政ガバナンス」という言葉自体はさほど使われないが、この言葉は、近年頻繁に使われるようになった「公共財政管理」(Public Financial Management: PFM) と近い意味でとらえられることが多い。「公共財政管理」以外に「公共支出管理」(Public Expenditure Management: PEM) という言葉が使われ

ることもあるが、前者のほうが予算の策定のプロセスまで広くカバーしているため、財政ガバナンスという言葉置き換えるにふさわしいであろう。

この財政ガバナンス、あるいは公共財政管理は、先に述べたガバナンスを構成する政治、経済、社会の3つの要素のなかで、経済ガバナンスととくに関連が深い。経済ガバナンスという言葉において、政府の経済運営に対して企業や市民がどこまで正当に関与できるのかが重視されているとすると、財政ガバナンスにおいては、そのなかでも予算の策定と執行など財政関係の経済運営がおもに対象とされており、企業や市民などのステークホルダーがこの財政運営においてどこまで関与できているか、という点が重視される。

その意味では、財政ガバナンスはガバナンスという全体像のなかでも、経済ガバナンスのなかのさらに財政に焦点を合わせたものにすぎないかもしれないが、ドナーの立場からみれば、供与する援助資金がすべて財政を通るという意味で最も重要なものとなる。

3. 財政ガバナンスの構成要素

財政ガバナンスを公共財政管理という言葉で置き換えてみると、公共財政管理は広義においては公共部門全体の適切な管理手法の導入を意味し、その主な構成要素は、(1)規律ある財政、(2)効率的な資源配分、(3)効率的な事務業務、の3つであるといつてよいであろう。これら3つの構成要素の目標として、(1)規律ある財政のためには、強い予算制約と予算外資金の統制、(2)効率的な資源配分のためには、優先順位にもとづいた予算配分と政策選択の基礎となる客観的な基準の設定、(3)効率的な事務業務のためには、予算執行の効率化、執行部門の管理の自立と強化、がある。

予算の策定と支出におけるサイクルでみると、まず予算の策定においては、財政規律や権限に関する法と規制、政府部局内の関係、中央政府と州政府の関係、中央銀行の独立性、一般会計と特別会計、予算外資金、偶発債務、公企業との関係などが重要な要素となる。次に、予算執行においては、国の資

産や現金の管理、支出のモニタリングと監査、調達における公正な入札と汚職の防止などが必要である。第3に、会計監査においては、外部監査の独立、評価の情報開示とフィードバック、債務と援助受入れ資金の管理などが適正に行われることが必要である。最後に、これらをもとにした予算のサイクルでみた場合、情報公開による説明責任の確保、中期支出計画の策定、政策目標の明確化と評価、評価結果のフィードバック、活動基準別予算と発生主義会計、監査部門の強化などによって、予算の策定から評価、フィードバックに至るすべてのプロセスにおいて資金配分の適切さ、手続きの適正さ、関係者の適切な参加プロセスの確保、が望まれることとなる（林 [2006]）。

最後に、ここまで財政ガバナンスと公共支出管理という言葉をはほぼ同義語として用いてきたが、厳密には、財政ガバナンスという言葉からは、ステークホルダーとして政府、企業、市民などがどのように公共財政に関与できるかという「統治」のあり方により重点が置かれているといえる。もうひとつ重要な点として、公共支出管理が歳出面を中心にみているのに比べて、本来財政ガバナンスは、歳入面、とくに税収面を扱うべきであるが、この分野における援助機関の取組みは相対的に不足している感がある。税収面で、たとえば関税比率を下げる、あるいは公平感のある所得税率を設定する、そのためにすべてのステークホルダーの適切な参加を促す、といったことは、今後の研究課題となろう。

4. ガバナンスと財政ガバナンス重視の背景

ガバナンスが援助の現場で重視されるようになった背景としては、冷戦の終結後、主要なドナー国が、ODA（Official Development Assistance）供与の正当化を被援助国の民主化や市場経済化に見出すようになったこと、1980年代から1990年代にかけて中南米やアジア諸国で民主化が進展したこと、世銀が1980年代にアフリカを中心として行った構造調整政策の多くが成果を上げなかったことにより、被援助国のガバナンスに着目するようになったこと、ド

ナー自身にもガバナンスの悪い国に援助を与えたことに対して反省があった、など多くの要因がある（近藤 [2003]）。さらに、2001年の9.11アメリカ同時多発テロ事件とそれに続く国際情勢の変化は、ガバナンスの脆弱な国家はテロの温床になるという認識から、アメリカを中心とする先進国の援助政策に少なからぬ影響を与えたことも明らかである。

一方、ガバナンスの重要性が高まるのと歩調を合わせるようにして、公共財政管理の重要性も高まっていった。1990年代には、1980年代の構造調整融資（Structural Adjustment Lending: SAL）の失敗の反省を踏まえて公共財政管理の重要性や流用可能性（ファンジビリティ）への対処の必要性が指摘されるようになり、財政面でのガバナンス改善や被援助国のオーナーシップが重視されるようになった。さらに、1997年のアジア通貨危機を経て、公共部門と民間部門の適切な関係の構築の重要性が再認識されることとなった。

こうしたなかで、公共財政管理の取組みが概念化され、実践的手法が確立されてきた。さらにミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）とともに援助国の援助協調が進むにつれ、財政管理の重要性もさらに増すこととなった（林 [2006]）。

公共財政管理の取組みが開発援助において本格化しはじめたのは、世銀の貧困削減戦略ペーパー（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）からであろう。PRSPは、参加型プロセスを通じて開発途上国自身が作成して貧困削減を実現させるための政策で、1999年の世銀・IMF総会で、重債務貧困国（Highly Indebted Poor Countries: HIPC）およびすべての国際開発協会（International Development Association: IDA）融資対象国に対してその作成を要請したのが最初である。さらに、2002年に国際的に認められたモニタリング・ツールが開発され、公共調達に対する関心も高まった。公共調達のモニタリングの最もシンプルな方法は、公共調達の実際のやり取りを監視することであり、それがより組織的に行われるようになってきたということである。

公共財政管理のパフォーマンスは国によって大きく異なる。多くの国々は公共財政管理システム向上の可能性を有している。いくつかの国々では、恩

顧主義や長引く紛争などが公共財政管理のパフォーマンスに悪影響を与えている。公共財政管理強化のための第一の教訓は、財政改革のための包括的プログラムを受け入れて実施することができるのはすでにある一定の能力を備えた数少ない国々のみであるという事実である。こうしたことを受けて、DFID は能力があまり高くない国々で公共財政管理改革を行うためのガイドラインを提案した。このガイドライン、すなわちカンボジアのための新しい「プラットフォーム・アプローチ」は財政機能の段階的な達成目標を設定している。公共財政管理強化のための第2の教訓として、専門的な改革において透明性を重視することも挙げられる。

以下においては、世銀をはじめとする主要ドナーのガバナンスに関する取組みを整理することとしたい。

第2節 国際機関による取組み

1. 世界銀行による取組み

世銀のガバナンス支援は実に多様である。その取組みは、資金配分、融資、技術協力、指標化の試みなどに整理される。世銀は開発途上国に対するガバナンス改善支援の一環として、ガバナンス改善と汚職の構造的な原因の解明に対する政策支援と調査（Analytic and Advisory Activities: AAA）を1999年より国別に行っている。これは制度・ガバナンスレビュー、公的支出レビュー、国別調達評価レビュー、国別財政透明性アセスメント、社会的構造的レビュー、反腐敗調査、公務員調査の7つのレビューから成っている。また、世銀はHIPCsに対して、公的支出トラッキング・サーベイ（Public Expenditure Tracking Survey: PETS）を行い、予算形成、予算執行から予算報告に至るまでの公的支出が公正に行われているかをチェックしている。これは公共サービスの供給サイドの量的調査である。対象は提供者である地方自治体や地方

政府であり、政府の異なったレベルからデータを収集する。また、PETSのほかにも定量的サービス・デリバリー・サーベイ（Quantitative Service Delivery Survey: QSDS）を行っている。こちらは世帯やサービス供給者に対する主観的なアンケートを行うことにより、医療施設や学校の実態を調査するものである。

さらに最近では、開発政策融資（Development Policy Lending: DPL）と呼ばれる新しい形での財政支援によって、被援助国のガバナンス改善をマクロの立場から支援していくことも、世銀の活動のなかで重要となってきている。DPLは、これまでのSALが外貨危機やハイパーインフレといった非常事態時に行われ、通貨切下げ等のマクロ安定化政策とセットで行われることが多いのとは異なり、行政改革のみを目的としていることが特徴である。すなわち、これまでのSALが緊急時に経済的なコンディショナリティを課するというものであったのに対し、こちらは緊急時でなくても行政改革のコミットメントのある政府には行政的なコンディショナリティを付けて行政改革融資を行うというものである。

汚職撲滅における世銀の取組みも増えており、1994年のウガンダにおけるワークショップを皮切りに、1996年の世銀・IMF総会で、世銀は加盟国の汚職対策に本格的に取り組むことを明らかにした。2000年には汚職に関する報告書が発表され、汚職撲滅を推進する国の支援対象は現在30カ国以上になっている。

このように行政改革を対象とした財政サポートをするように世銀やIMFが変化していったのは、これまでの援助資金が正しくその本来の趣旨に用いられていなかった例が少なくないという反省から、援助資金の受取り窓口ともいべき中央政府の財政のあり方に焦点を当てようという意図であることはいうまでもない。

次に、世銀の財政ガバナンスに特化した評価手段としては、PEFA-PMFフレームワークがある。2001年に世銀、IMF、ECなど8つの団体によって設立されたこの公共支出と財政の説明責任（Public Expenditure and Financial

Accountability: PEFA) プログラムは、既存の公共財政管理の諸問題に対処するために、2005年6月に業績測定枠組み (Performance Measurement Framework: PMF) として発表されたものである。

この枠組みは、公共財政管理制度と財政執行状況を業績評価の対象とするため、すべての財政制度 (歳入、予算、支出、監査等) およびその執行を評価対象とする。具体的には、公共財政管理制度と執行に関する業績測定上位指標群 (PMF High Level Performance Indicator Set) からなる。この指標群のうち、開発途上国の実践にかかわる評価指標は28項目で、支援国側の実践にかかわる評価指標3項目と合わせて、全部で31の指標が用いられている。

この結果はIDAの資金配分を決定する際の要素のひとつとなるだけでなく、ランクの改善 (または悪化) は政策対話やその後のプロジェクト形成に生かされることとなる。

透明性が高く、十分に機能する財政・行政・公共調達システムを整備することは、援助のパフォーマンス向上を促進する。しかし、援助の受け手である最貧困にとってこれは簡単なことではない。世銀の支援も、国別政策・制度評価 (Country Policy and Institutional Assessment: CPIA) の評価により比較的しっかりとした財政および行政の制度をもっている国々を対象として行われることがある。それでは、そうした国々以外で援助のパフォーマンスを向上させるにはどうすればよいのだろうか。世銀の見解としては、第1に、現在のパフォーマンスが悪くても、それ以前に明らかな財政・行政の質の改善傾向が認められる国に予算支援を行うという方法を挙げることができよう。第2に、透明性を高めるための改革の優先順位を高めるという方法が挙げられる。なお、透明性は公共部門のパフォーマンスの向上を求める圧力源である一般への情報公開にかかっている。そして第3の方法は、これまで以上に直接的に貧困削減に関する開発援助のパフォーマンス向上を目標とすることである。

2. アジア開発銀行による取組み

アジア開発銀行（Asian Development Bank: ADB）では、ガバナンスを「政府の政策が形成され、実施されるうえでの方法」として定義している。また ADB も「政治的分野には介入しない」ことを定款に明記しているが、世銀と同じように、近年の援助におけるガバナンス重視の背景のもと、アジア開発基金（Asian Development Fund: ADF）の配分に関して、貧困状況とともにガバナンス状況を重視するようになってきている。

このような考えによって提案されたのが、パフォーマンスにもとづく配分（Performance-Based Allocation: PBA）という援助資金配分制度である。そしてこの PBA を決定付ける評価手法のひとつが、2001年より開始された国別パフォーマンス評価（Country Performance Assessment: CPA）である。この CPA は世銀の制度と似ており、援助の効率性や選択性を向上させ、よりよいパフォーマンスを促進する誘因となることが期待されている。CPA においてパフォーマンスは、政策制度的枠組みとポートフォリオ・パフォーマンスの質によって評価される。このうち前者は、持続可能な経済開発、社会開発、そしてガバナンスおよび公的部門の運営、の3つに分類される。ガバナンス評価は、教育や保健の改善といった社会開発と同様に、最も大きい30%という比重を与えられている。そして、実際の評価にあたっては、その国を担当する ADB スタッフによって、CPA に関するそれぞれの区分において各国が6段階に評価される。また、各スコアは前年度と比べて改善、悪化、安定、のいずれかに分類される。

ただし、世銀の IDA と異なり、ADB の ADF はその対象国数が少なく、なおかつ ADF が歴史的な事情からインドと中国に供与されないため、その大口先がバングラデシュとパキスタン、ベトナムなど限られており、多くのアフリカ諸国に IDA を分配する世銀と比べると、その重要性は若干限られているともいえよう。

ADBによる開発途上国のガバナンス改善に向けたプロジェクトには、財政運営を含む行政ガバナンス改善のための構造調整融資と技術協力がある。このなかでも、前者の構造調整融資は、1980年代の構造調整融資が対象とした通貨の切下げなどの市場経済化政策を強制するのではなく、政府部門の強化とすべてのステークホルダーの関与を目的としたガバナンス改善を進めることを目的としている。ADBのガバナンス改善を目的とした構造調整融資は、まずインドにおいていくつかの州政府を対象として行われ、他の諸国にもこの試みが広がられている。

ADBは汚職撲滅にも積極的に取り組んでいる。1998年に発表された反汚職に関する戦略ペーパーでは、開発途上国との政策対話において汚職の問題を取り上げること、汚職のある国に対しては援助配分を減らすこと、汚職を撲滅するための支援案件を積極的に施行すること、プロジェクトの選定や実施にあたり透明性を保つこと、といった姿勢を提示しており、汚職の撲滅に向けた案件もいくつか行われている。

3. 国際連合開発計画（UNDP）による取組み

UNDPのガバナンス支援の重点分野は、(1)法の支配（法整備支援）、(2)選挙支援、(3)司法へのアクセス支援、(4)人権、(5)情報へのアクセス支援、(6)分権化と地方ガバナンス、(7)公共行政と市民サービス改革、などである。UNDPのガバナンス支援における世銀やADBとの大きな違いは、彼らがフリーダムハウスやトランスペアレンシー・インターナショナルなどの各種指標を参考にしつつも、被援助国のガバナンスの程度を国別の資金配分に積極的に結びつけていないことである。

UNDPは1995年にガバナンスの枠組みを一貫して把握することを目的として、内部に専門部署（Management Development and Governance Division: MDGD）を設置した。その活動目的はガバナンス支援プログラムを開発し汚職撲滅のための支援を強化することや他の国連機関および二国間援助機関に

対してUNDPのガバナンス部門の役割を向上させることにある。また、増加するガバナンス分野の政策提言や技術支援の要請に対応するため、テーマ別信託基金（Thematic Trust Fund: TTF）を設立した。この基金は、UNDPの最新のグローバル協力枠組みを含む戦略計画の一環として実施されている。

さらに2002年5月には、ガバナンスの国連システムにおける位置づけの強化を目的として、オスロに民主的ガバナンス・センターを設置した。ここには135カ国の駐在事務所からの情報とUNDP本部のガバナンス関連の情報が集まり、その情報をもとに、UNDPのガバナンス政策への提言を行い、UNDPの各事務所を通じた政策支援を提供し、ガバナンスの重要性についての広報活動を行い、専門機関、研究機関等とネットワークを形成することなどを行っている。

2010年度の『人間開発報告書』（UNDP [2010]）でUNDPは、ガバナンスに近い概念で「エンパワーメント」という言葉を多用している。このエンパワーメントは「個人あるいは集団が意識的な選択を行い、望んでいた行動を起こし、結果を出すという能力を拡大する過程」と定義している。エンパワーメントはエージェンシーと機会構造（制度環境）との相互作用を意味する。そのため、エンパワーメントを測定するには文脈特定のさまざまなタイプのデータが必要になる。『人間開発報告書』のエンパワーメント指標は、(1)エージェンシー（選択の自由に関する満足）、(2)政治的自由（民主主義）、(3)市民的自由（人権侵害、報道の自由、ジャーナリストの投獄）、(4)説明責任（汚職の被害者、民主的分権化、政治的参加）から成っている。

最新のサーベイによると、多くの人々が選択する自由を感じており、それに満足している。その満足度には地域差があり、先進国では80%、東アジア太平洋諸国では77%、東欧と中央アジアで50%となっている。民主的政府と人権の保護は政治的自由において非常に重要なものである。この分野における東欧と中央アジアのスコアは、目覚ましく高くなった。1988年には同地域で民主的政府をもっている国はトルコだけであったが、2008年には同地域全体の44%の国が民主的政府をもつようになった。

また、地方分権化の国別比較は難しいが、2009年のデータが存在する120カ国中95カ国（80%）が地方政府をもっている。人権侵害については、2008年のデータによると先進国で最も少なく、アラブ諸国と南アジアで最も多い。この傾向は過去40年間変わらずに続いている。2009年には計26カ国でジャーナリストが投獄され、58カ国で死刑制度が存置されている。最新のエンパワーメント指標の上位10カ国は、ノルウェー、オーストラリア、ニュージーランド、アメリカ、アイルランド、リヒテンシュタイン、オランダ、カナダ、スウェーデン、ドイツであり、日本は11位となっている。人権保護と死刑制度存続の間にどこまで深い関係があるかどうかについては議論の分かれるところであろうが、UNDPは少なくともこの両者を同じカテゴリー内で取り扱っている。

これらのドナーの援助理念や方針をみると、グッド・ガバナンスとして実現すべき価値として、政治体制、政府機能、アクター間の関係性（仕組みや制度）という側面が共通項として存在しているといえる。政治体制の側面では、正当性、人権尊重、文民統制、参加、地方自治などがあり、政府機能の側面では、公的部門の効率性、説明責任（アカウンタビリティ）、ニーズへの即応性（レスポンスネス）、透明性・情報公開、ルールの子測可能性・秩序（法の支配）、恣意性の抑制、チェック・アンド・バランス、参加、などがある。そして、アクター間の関係性という側面においては、参加、協働（パートナーシップ）、説明責任（アカウンタビリティ）、信頼、ルールの子測可能性・秩序、自立（自律性）、などが重視される。ここから、ガバナンスの多様かつ複合的な要素を、実現すべき価値ないしベクトルの面から捉えると、(1)政府、政策や制度の正当性、(2)説明責任、(3)ニーズや声への即応性（レスポンスネス）、(4)政府の有効性（行政サービスの質、効率性、アクセスの度合いなど）、(5)法の支配と子測可能性、(6)汚職の抑制と透明性、(7)参加、といった要素が共通項となっていると考えられる。

第3節 二国間ドナーによる取組み

1. アメリカ政府の取組み

二国間ドナーのなかでもガバナンスを最も重視しているのはアメリカである。アメリカの国際開発庁（United States Agency of International Development: USAID）では、1994年に USAID 内に設置された民主主義ガバナンス・センター（Center for Democracy and Governance）が、2001年11月に民主主義ガバナンス室（Office for Democracy and Governance）に改組されている。この部署の目的は、USAID のフィールド・ミッションや現地事務所を補佐し、技術的指導力を発揮して効果的かつ戦略的にプログラムを実施・管理することであり、アメリカ国務省や国家安全保障会議とも関係を密にして活動している。また外部の NGO や企業との協調関係・提携も重視している。

アメリカの民主化支援は、法支配の確立、選挙支援、市民社会の強化、ガバナンス改善の4つから成っている。法の支配が重要であるのは、それが脆弱であると個人や少数者の権利や人権が保障されず、最終的には民主的な改革を困難にし、持続可能な発展を脅かすという論理が働くためである。選挙支援は、支援する国家の体制によって活動内容が異なる。紛争直後で国家が正当な政治基盤を築いていないような国では、短期的な取組みを迅速に実施するために、選挙管理委員・投票立会人・選挙監視団の育成、選挙教育支援が早急に行われる。また、選挙は行われているが、それを運営する能力が脆弱な国や、政党の組織基盤が弱く、投票や選挙に対する情報や理解が不足している国家に対しては、選挙の計画・実施や政党基盤の改善への支援、投票教育などが行われる。市民社会の強化は、民主的基盤が脆弱な国でとくに重視されている。そうした国では、労働組合、女性団体、市民教育団体、メディア、弁護士会、環境活動団体、人権監視団体といった独立の市民団体を支援している。

USAID にとっての「ガバナンス」とは行政の透明性と効率化の同義語に近く、狭義のガバナンスとしてあくまで民主化推進のための1項目であることを認識する必要がある。すなわち、他の多くのドナーにとって民主化がガバナンスの一部であるのに対して、アメリカにとってガバナンスは最重要課題である民主化の一部なのである。結果を重視した開発援助を徹底するため、アメリカはガバナンスの分野における戦略的評価（Strategic Assessment）を行っている。同評価において USAID は、政治的制度、重要なアクター、機構・制度、履行の4つの段階から同時に調査を行っている。

2. イギリス政府の取組み

DFID におけるガバナンス担当部署は、地域局とは異なるアドバイザー・グループとして、教育、健康・人口、インフラ・都市開発、社会開発局と並列的に設置されている。戦略を行動に変えていくためには現場で働く専門家が重要であり、現地事務所には多くの政策アドバイザーが派遣されている。このようにガバナンス局を中心として活動している DFID の実施体制のもうひとつの特徴は、その一元性である。イギリス政府の方針として、援助国と被援助国、あるいは官民パートナーシップの構築を掲げ、政府の政策が一貫性を保ち、環境、貿易、投資、農業政策と持続的な開発目的が整合的であることを目指し、政府内においては DFID が援助政策の立案から実施までを一元的に取り扱っているのである。

DFID は、ガバナンスが悪くかつ貧困率も高い「ブア・パフォーマー」をどうするかという問題に対して明確な考えをもっている。それは、援助の資金配分を決定するに際し、ガバナンスが現時点において良い国と悪い国というのではなく、現政権がガバナンス改善に対してコミットメントがあるかどうか、リーダーの「人」をみてから、どの程度その国を支援するべきかを決定するという考え方である。汚職の撲滅も重要な課題とされている。この分野では第1に援助協調、第2にマネー・ロンダリングの防止等を目指した国

際的な取組み、第3にイギリス国内の汚職撲滅が重点項目として挙げられている。

2010年の政権交代とともに、イギリスでは政府予算が大きく削減されたが、開発援助に関する予算は削減されなかった。他方、イギリスの援助は自らのガバナンス関連のプロジェクトがどの程度有効であるかという事後評価に重点を置いており、現在ではそれに向けた取組みが進められている。DFIDのガバナンス関連のプロジェクトはその7割が100万ポンド未満の技術協力案件であり、世銀のような大型案件はみられないが、こうした小型のプロジェクトがどれだけ、そしてどのように被援助国のガバナンス改善に役立っているかを明らかにすることの意義は小さくない。この現在進行している調査の結果が明らかになるのが待たれるところである。

結論

ガバナンスの重要性が援助の世界でますます高まるなか、財政ガバナンスの重要性も増している。本章では、ガバナンスの定義をとりまとめ、そのなかにおける財政ガバナンスの位置づけを明確にし、主要ドナーによるガバナンスおよび財政ガバナンスの概念を整理するとともに、その取組みのサーベイを行った（前節までのまとめとして表2参照）。

財政ガバナンスは、ガバナンスを構成する政治、経済、社会の3つの要素のなかで、経済ガバナンスに関連が深く、政府の経済運営において企業や市民がどこまで正当に関与できるかを重視しており、なかでも予算の策定と執行など財政関係の経済運営を主に対象としており、企業や市民などのステークホルダーがこの財政運営においてどこまで関与できているか、という点が重視されている。

財政ガバナンスは、公共財政管理という言葉で置き換えられることも少なくない。この公共財政管理は、規律ある財政、効率的な資源配分、効率的な

事務業務、の3つの構成要素から成っている。ただし、公共財政管理は、財政の支出面を中心としており、今後は歳入面における分析もより必要となるであろう。

表2 援助機関のガバナンスの概念と活動

	国際機関	二国間ドナー	その他
汚職撲滅	世銀, OECD, ADB, AfDB, EBRD, IADB, IMF, UNDP	カナダ, イギリス, スウェーデン, デンマーク, アメリカ, ノルウェー, オランダ	Transparency International, International Chamber of Commerce, Carter Center, Asia Foundation
市民サービス改革	世銀, OECD, ADB, AfDB, IDB, IMF, UNDP		Commonwealth Secretariat, Civil Service College, International Institute for Administrative Sciences
分権化	世銀, OECD, IDB, UNDP	アメリカ, スウェーデン, スイス, デンマーク, イタリア, オランダ, ベルギー	Georgia State University, One World, British Know How
司法・立法改革	世銀, ADB, AfDB, EBRD, IADB, UNDP	日本, カナダ, デンマーク, イギリス, ドイツ, スウェーデン, アメリカ	European Network on Justice, Asia Foundation, Ford Foundation, Lawyers Committee for Human Rights
税制・行政	世銀, OECD, IDB, IMF, UNCTAD		Crown Agents, KPMG, Barents Group
公的支出管理	世銀, OECD, ADB, IMF	カナダ, イギリス, フランス	Commonwealth Secretariat, Centre for Budget Policies and Priorities, Institute for Democracy in South Africa
議会	世銀, UNDP	カナダ, イギリス, ノルウェー, オランダ	International Parliamentary Union, Canadian Parliamentary Centre, National Democratic Institute
メディア	世銀, OECD	カナダ, アイルランド, フランス, ノルウェー	OAS (Trust of the Americas), International Federation of Journalists, Transparency International, Association of Journalists

(出所) World Bank [2002] より作成。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 大芝亮 [1994] 『国際組織と政治経済学——冷戦後の国際関係の枠組み——』 有斐閣。
- 外務省経済協力局 [1999] 『我が国の政府開発援助：ODA 白書1999』 国際協力推進協会。
- 近藤正規 [2003] 『ガバナンスと開発援助——主要ドナーの援助政策と指標構築の試み——』 国際協力事業団国際協力総合研修所。
- 下村恭民 [2006] 『アジアのガバナンス』 有斐閣。
- 林薫 [2006] 「公共財政管理と日本の開発援助」 Discussion Paper on Development Assistance No.9 財団法人国際高等教育機構 (FASID)。

〈外国語文献〉

- Mahbub ul Haq Human Development Centre [1999] *Human Development Report in South Asia 1999*, Oxford: Oxford University Press.
- United National Development Programme (UNDP) [2002] *Human Development Report 2002*, New York: UNDP.
- [2010] *Human Development Report 2010*, New York: UNDP.
- World Bank [1997] *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, New York: Oxford University Press.
- [2002] *Governance and Development*, Washington, D.C.: World Bank.

