

## まえがき

本書は、平成14年度に実施された「開発途上国におけるガバナンスと援助政策」研究会の成果である。本書で取り上げるガバナンスは、90年代以降注目されるようになった比較的新しい分野であり、わが国ではこれまで研究テーマとして取り上げられることは少なかった。しかし現在では、開発論の重要分野の一つとして位置づけられており、世銀が進めている「包括的な開発フレームワーク (CDF)」のなかでも高い優先順位を与えられている。またそれと同時に、多くの研究者がガバナンス研究に携わるようになり、その成果は開発経済学の主要な教科書（『開発のミクロ経済学』〔P・バーダン；K・ウドリー著 福井清一・松下敬一郎・不破信彦訳、東洋経済新報社、2001年、第17章〕、および M. P. Todaro and S. C. Smith, *Economic Development* [8<sup>th</sup> ed., Person Addison Wesley, 2002, chap.16]) のなかにも取り入れられるようになった。

このように、ガバナンスは理論と実践の両面において開発論の重要分野の一つとして地歩を固めつつある。以下では、ガバナンスが大きな注目を浴びるようになった背景について述べよう。

ガバナンスが注目されるようになった背景には、開発現場での経験、国際政治の変化、経済理論の発展などがある。

- ① 開発現場での経験 (1)：1980年代以降、経済危機に陥った開発途上国では構造調整が実施され、市場自由化が進められた。しかしながら、多くのサブサハラ・アフリカ諸国では公共部門の制度が脆弱であったため、マクロ経済の回復や生活水準の向上に期待した成果をあげることができなかった。続いて1990年代に入ると、旧ソ連、東欧諸国における市場経

済化が急速に進められたが、それら諸国では、市場経済化のための制度基盤が整っていなかったため、汚職をはじめとするさまざまな混乱が生じた。以上のような経緯から、たとえ開発途上国が市場自由化を進めて、(世銀の言葉を借りるなら)「良い政策」を実施しても、司法制度、官僚制度、反汚職対策などの「良い制度」を持たなければ、経済発展は難しいという教訓が得られた (World Bank, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. Oxford University Press, 1998)。

- ② 開発現場での経験 (2)：1997年、「東アジアの奇跡」と賞賛されていた東アジア諸国で経済危機が発生した。その原因として、不透明な銀行貸付やスハルト一族に代表されるような腐敗やネポティズムが注目されたため、東アジアにおいてもガバナンスに対する関心が急速に高まった。またそれと同時に、産業政策に対する見直しの動きが世銀などで見られた。
- ③ 国際政治の変化：1990年代以前は、米ソの冷戦状態が続いたため、たとえ相手が腐敗した独裁者であっても、反共陣営に属する限り、援助などを通じて支援してきた(旧ザイールのモブツが好例)。しかし1990年代に入るとその必要性はなくなり、援助国の有権者の支持を得やすい途上国政府を優先的に支援できるようになった。また政治的コンディショナリティとして、民主化、人権の尊重などが開発途上国に求められるようになった。
- ④ 経済理論の発展：1993年にノースがノーベル賞を受賞するなど、「新制度経済学」に対する評価と関心が高まった。新制度経済学は、ガバナンスを直接の分析対象にしているわけではないが、新制度経済学が扱う取引費用、所有権、契約などの経済理論、公共選択論、汚職の経済分析などはガバナンスと関連が深い分野であり、ガバナンスの基礎理論になっている。

以上のような経緯から、ガバナンスの重要性に対する認識が経済開発の現場で高まってきた。しかもガバナンスは、③で指摘したように、経済面だけ

でなく政治面にも大きな影響を及ぼすようになっている。例えば、2002年3月にモンテレーで開催された国連開発資金国際会議の直前に、アメリカのブッシュ大統領は、今後3年間同国の援助を50%増額すると発表した。その資金を利用するにはグッド・ガバナンスの実現が供与条件の一つとして求められている。なおグッド・ガバナンスの内容として、法の支配の確立や汚職撲滅と並んで、人権の尊重が含まれており、そのため、広義のガバナンスには、人権の尊重や民主化を含めて考えるべきであろう。

一方、狭義のガバナンスには、法の支配の確立や反汚職対策、地方分権化や住民参加の推進、公務員制度改革や政府の説明責任・透明性の向上などが含まれる。またドナーが支援する開発プロジェクトの場合には、プロジェクトの調達・予算管理、住民への説明責任・透明性の向上などが重要なポイントになろう。これらの改革は、国家の制度能力を高め、公共サービスの質を向上させると期待されている。また構造調整など市場自由化政策を進めて行く上で不可欠であり、①で指摘した「良い制度」を実現するための具体的プロセスでもある。

しかしながら、わが国を含めた東アジアの経済発展を振り返るとき、ガバナンスの内容を新古典派的な枠組みに限定するのは適切であるまい。一例として、東アジアの経済発展の制度的枠組みについて重要な示唆を与えた『東アジアの奇跡』の議論を紹介しよう。『東アジアの奇跡』のなかで世銀は、開発途上国にとっての政策選択肢を「基礎的条件整備に関する政策」と「選択的介入」の二つに分けた。前者は、市場ベースの競争を前提とする①の「良い政策」と内容的に重なるが、後者には、輸出振興、金融抑圧、政策金融、選択的産業育成などが含まれており、これらは政府の市場への選択的介入によって人為的にレントを発生させ、企業の競争力を中長期的に増強させていく政策である。しかしながら、こうした政策を効果的に実施するには、政府が創出するレントを求めて企業が競争(コンテスト)するように仕向ける必要がある。そのためには、市場自由化の制度基盤だけでは不十分であり、テククラートの外部からの遮断、質の高い官僚、モニタリングなどの条件が満

たされる必要がある (World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Oxford University Press, 1993)。また東アジアの経験を振り返るとき、そのような機能は、必ずしもガバナンス論が前提とするような制度的枠組み (民主主義, 汚職, レントシーキングの排除等) の中で実現されたものではない。

以上のように、ガバナンスは前提となる開発政策によって内容が異なり、一様であるとは言えない。確かに政策金融や選択的産業育成を成功させるための制度基盤を備えている開発途上国は、(北東アジアなどの一部諸国を除けば) 少数であるため、法の支配の確立、反汚職対策などの基礎的な制度の構築に高い優先順位がおかれるべきであろう。しかし、高度な制度能力を備えた政府の場合には、産業政策を実施する可能性を排除すべきではないだろう。以下では、上記議論を踏まえて、各筆者の問題意識と論文内容について紹介していく。

第 I 部 (第 1～3 章) は、汚職や反汚職対策、司法制度の諸問題を取り上げている。

第 1 章 (大内穂「グッド・ガバナンスへ向けての反腐败政策」) は、グッド・ガバナンスや腐敗についての概念や定義、腐敗の構造としてのアクター、利権、正当性、舞台などについて整理している。第 1 章によると、腐敗は「自己および自己に関連した私的利益の誘導を目的として、他と差別的、不当に、かつ不公正な手段で、公職あるいは公的影響力を利用する行為」と定義される。それらを踏まえて腐敗は、行政的腐敗、小規模政治腐敗、大型の政治腐敗、国際的舞台で起こる腐敗などに分類することができ、それぞれの腐敗に対する対策が示されている。また腐敗は、グッド・ガバナンス概念の構成要素でもある有効性、効率性、公平性、透明性、説明責任、民主的コントロールなどと密接に関係し、それらの機能を高めるには実質的な民主主義の実現が最善策であると主張する。

第 2 章 (小山田英治「グッド・ガバナンス構築の側面から見たアロヨ政権下における汚職問題と反汚職取り組み」) は、汚職の定義、要因分析、汚職研究など

について紹介した上で、フィリピンの汚職の現状、要因、反汚職取り組みなどについて検討している。フィリピンでは、独立以来数々の汚職事件が絶えず起きてきた。そのため、汚職に対してさまざまな対策が取られてきたが、依然大きな改善は見られていない。確かにフィリピンの汚職は政府内に構造的に入り込んでいるため、問題の解決は困難である。しかし、アロヨ大統領は汚職と戦うための強いリーダーシップを示しており、その他にも市民社会の活動範囲の自由化、情報の氾濫やITの普及に伴う国民の汚職解決に対する知識と意識の向上などの好条件も見られる。今後は大統領のさらなるリーダーシップのもと、市民社会、民間、ドナー間の連携を強化することによって汚職削減が一層効果的になることが期待される。

第3章(黒岩郁雄「インドネシアの経済危機とガバナンス——汚職、契約執行、所有権の保護——」)は、アジア通貨危機によって最大の被害を受けたインドネシアの経済危機の発生原因と危機後の経済停滞の原因をガバナンスの視点から論じている。その結果、スハルト一族、クローニーたちによるレントシーキングや汚職は、危機の発生原因ではないものの、危機の発生する危険性を高めるか、あるいは危機が発生したらその影響をより深刻化させる原因になったことが示される。一方危機後は、投資急落が経済停滞の原因になるが、日系企業の直接投資に焦点を当てながら、投資急落の最大の原因がガバナンスにあることを明らかにしている。最後に、スハルト時代からポスト・スハルト時代への政治体制の変化とそれによるガバナンスや投資への影響について分析するために、汚職の理論モデルの適用を試みている。

第Ⅱ部(第4、5章)は、新古典派の枠組みを超えた東アジアの経済発展の制度的枠組みについて論じている。

第4章(大西裕「グッド・ガバメントからグッド・ガバナンスへ?——東アジアの経験再考——」)は、1950年代に展開されたグッド・ガバメント論と現在展開されているグッド・ガバナンス論を比較することにより、グッド・ガバナンス論は、そのままでは、現実の開発途上国に対して適用可能な処方箋になりそうにないことを指摘する。その理由は、グッド・ガバナンス論は、本

人—代理人理論や契約執行の理論をベースに発展してきたが、前提となっている平板な社会構造，社会契約的な国家観の規範性，議論の非歴史性，非実証性などは，必ずしも途上国の実情に適合しないからである。第4章は，むしろわれわれにとって重要な作業は，グッド・ガバナンス論とはそぐわない経済発展を達成した東アジア諸国のガバナンスを実証的に分析することであると指摘した上で，その一例として，政策金融の事例を用いながら，韓国においては権威主義体制下における選挙がレントを有効に使うために機能してきたことを明らかにしている

第5章（加藤学「産業政策におけるレント・シーキングとガバナンス」）は，第4章と同様に，グッド・ガバナンス論が前提としている新古典派経済学の枠組みでは，東アジアの経済発展を説明するのは難しいと主張する。その上でレントを分類して，産業政策によってレントが価値創造的になるための条件について考察する。第5章によると，レントには学習レント，モニタリングレントなど潜在的に価値創造的になるレントがある。しかし，レントが価値創造的になるには，レントシーキングコスト，二次レントシーキングなどについての一定の条件を満たす必要があり，そのためには国家と社会の力関係など「強い国家」を成立させるための条件について検討していく必要がある。

第Ⅲ部（第6～8章）は，民主化，地方分権化，ODA支援について論じている。

第6章（下村恭民「民主化支援の再検討」）は，民主化支援について六つの設問を設けて，それに応える形で議論を展開している。そのうち，民主化を支援する理由については，民主化それ自体を望ましいとする価値観がある一方で，民主化の経済成長，貧困緩和，人間開発への貢献については，確固たる証拠がないことを指摘する。また民主化支援の主要な方法として，直接的支援と並んで政治的コンディショナリティがあるが，その実施に当たっては大きな問題点がある。まず直接支援の場合には，上位目標である民主化の実現と下位目標である（選挙法の整備など）直接支援事業の効果の間に相当大きな乖離があり，事業の費用および効果を評価するのが容易ではない。また政治



的コンディショナリティの場合には、国際社会が途上国の内政に介入することになるが、介入が一貫しておらず、国際社会の都合によって恣意的で不整合な介入が行われている。

第7章（石塚二葉「途上国の地方分権化とガバナンス」）は、まず分権化に関する経済学、政治学、行政学など異なる視点からの基本的な論点を確認し、次いで途上国援助の文脈で分権化の意義が主張されてきた背景を検討し、最後に開発と分権化研究における近年の主要な論点の整理を行っている。例えば、経済学・財政学上は、「分権化定理」に見られるように、分権化は公共サービスの供給を効率化すると考えられるが、仔細に見ると、分権化が実際そのような効果を持つためにはさまざまな条件があることが分かる。そのような条件の中には、分権的な制度設計のあり方だけでなく、政治社会的環境なども含まれると考えられる。途上国においては、多くの場合、分権化が成功するための条件を満たすことは困難であると主張する論者もある。途上国自身の経験に基づく事例研究の蓄積が必要であろう。当面は、「分権化はそれ自体善でも悪でもなく、その効果は目的と環境に応じた制度設計に依存する」というのがこれまでの議論の到達点であるように思われる。

第8章（谷本寿男「インドネシアにおける開発への支援のあり方——ガバナンスに視点をあてた支援メカニズムの構築に向けて——」）は、インドネシアにおいて長らくに援助にかかわってきた立場から、インドネシアにおける開発や援助の歴史を概観し、地方分権化後に顕在化した開発事業の維持・管理に焦点を当ててガバナンス問題にアプローチしている。インドネシアでは、経済危機の発生後、KKN（汚職、共謀、ネポティズム）が大きな注目を浴びるようになった。なかでも世銀などドナー支援の開発事業に絡む汚職はNGOの批判的になり、ガバナンス改革の対象になった。第8章によると、インドネシアの援助の現場ではさまざまな形態のモラルハザードがはびこりも、地方政府は中央政府やドナーに依存し、インフラの維持・管理を行うための法律、人材、予算確保などのメカニズムは存在していない。この問題は、スハルト政権下では援助競争の結果、有り余る資金が流入したため、顕在化しなかつ

たが、スハルト政権崩壊、地方分権化後のインドネシアへの援助を考えるにあたっては、ソフト支援を重視し、事業の持続可能性を高めるための制度づくりにより大きな力点を置くべきであると提案している。

以上のように、開発途上国の経済発展にとってガバナンスの重要性自体は明白であるものの、理論と実際にはなお乖離が見られる。また対象とするガバナンスの分野、国、地域、各国の発展段階によっても状況は異なるであろう。そのため理論や枠組みの単なる押しつけではなく、個々の開発途上国の現状に則した柔軟な対応と実践が必要である、というのが本書の主要な結論である。

2004年1月

編 者