

調査研究報告書要約

調査研究の背景と目的

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

報告書目次

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

1. JICA 事業におけるガバナンスの定義（第1章 1-3 参照）

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

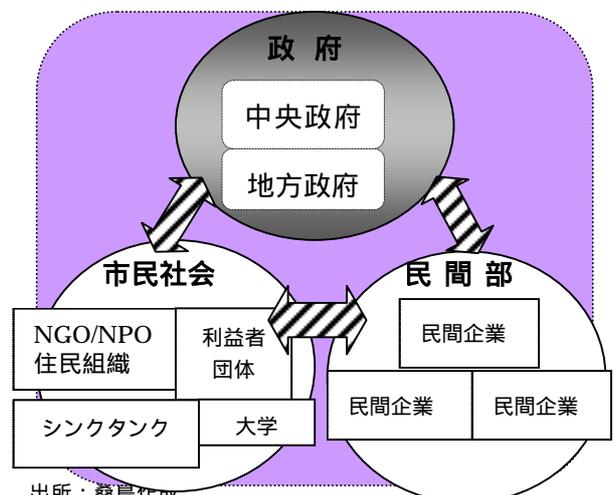
「ある国の安定・発展の実現に向けて、その国の資源を効率的に、また国民の意思を反映できる形で、動員し、配分・管理するための政府の機構制度、政府・市民社会・民間部門の間の協働関係や意思決定のあり方など、制度全体の構築や運営の形」

上記の「ガバナンス」の定義に基づくとガバナンスには、

国家の政治体制に関わるガバナンス（権力行使のプロセスが選択、監視、交代され、正当性を付与されるための仕組みや制度）

政府自体の政策策定・実施能力に関わるガバナンス（政府が経済的・社会的支援を効率的に管理し、適切な政策を立案・実施する能力）

政府と市民社会や民間部門との相互関係に関わる仕組みや制度（公共の問題を解決するための中央、地方政府、民間企業、市民社会の間の相互作業やネットワーク、信頼関係などの関係性を左右する管理・調整の仕組み）の3つの側面が含まれる。



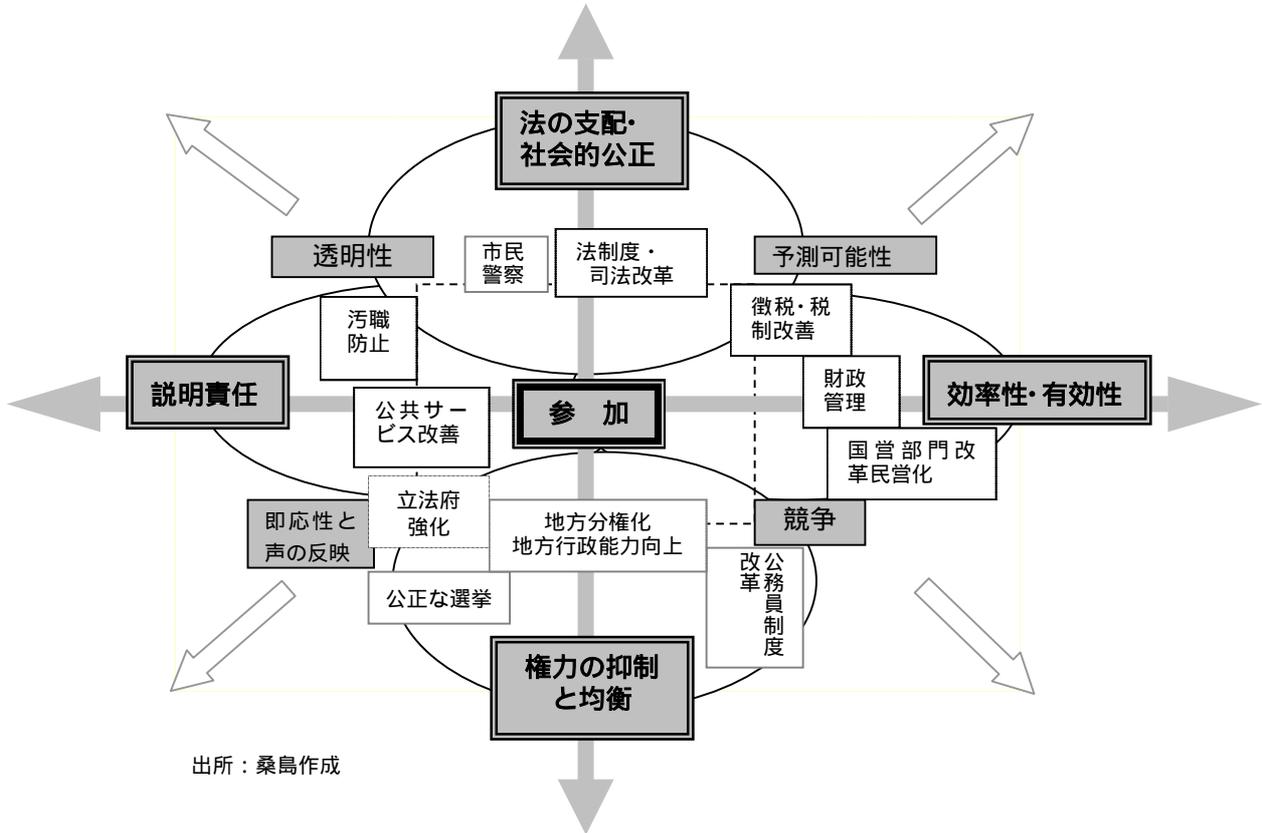
出所：薬島作成

図1 ガバナンスのアクターと相互関係

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

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

図2 グッド・ガバナンスの価値観と主要な協力課題のイメージ図



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

JICA は、90年代半ばより、行政機能の改善支援に加えて、民主的制度の構築にかかわる選挙制度や、警察・司法、国会運営に対する支援、法整備にかかわる支援に新たに取り組んできた。上記のガバナンスの定義のもとに、日本ひいては JICA のこれまでの経験から、ガバナンス支援の基本的な考え方をまとめると、

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

と言えよう。これは、途上国の内発的発展プロセスを支援する考え方である「キャパシティ・ディベロップメント」支援の概念とも附合する。

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

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

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

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

B) 新たな制度あるいは仕組みづくりを支援すること

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

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

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

仕組みや制度の規模にもよるが、JICA の事業の中では、C) がもっとも多く、日本の比較優位である。

A) は、制度構築や変革に向けた政策意図や問題意識が明確になっていない国に対する日本の支援の特徴である。なお、JICA の技術協力案件には、特定のセクターにおいて政府機関とサービスの受け手となる住民との接点を強化するタイプの援助も多く、サービスの「説明責任の向上」「即応性と声の反映」というガバナンス支援の一つといえる。

5. JICA のガバナンス支援の主要課題

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

民主的な制度づくりへの支援(第2章参照)

(選挙支援、立法府支援、警察・刑事司法支援など)

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

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

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

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

主な協力課題は以下の通り。

●選挙支援

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

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

●立法府支援

議会における立法能力や、法案及び予算案の審議能力の向上に資する支援を行う。

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

●警察・刑事司法支援

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

警察分野

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

刑事司法分野

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

行政機能向上への支援（第3章参照）

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

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

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

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

地方分権化においては、地方行政能力向上を中心に、地方の地域開発政策策定能力支援と組み合わせたインドネシアの事例や、関連法の整備や自治体連携などの共同研究とその成果に基づく制度づくりへの支援につながったタイの事例など、わが国の特徴ある支援が行われている。

市民社会の能力開発や説明責任の向上を直接的に目指す支援の実績は多くないが、地方行政とコミュニティとのネットワークの形成を支援したインドネシア・スラウェシにおける貧困対策支援村落開発プロジェクトなど、地方行政のコミュニティに対する説明責任の向上に貢献する事例に特徴がある。

主な協力課題は以下の通り。

● 行政機能の効率と効果の改善支援(3-5-3 参照)

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

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

● 調和のとれた地方分権の推進に資する支援(3-5-4 参照)

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

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

● 参加の促進と透明性の向上に資する支援(3-5-5 参照)

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

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

法制度整備支援（第4章参照）

（法案起草・立法化、執行・運用の諸制度整備、法曹育成支援など）

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

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

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

主な協力課題は以下の通り。

● 法案起草・立法化支援

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

● 法の執行・運用のための諸制度の整備

特に民事司法制度の確立及びその効率的な運用に向けた諸協力を行う。

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

● 法曹養成

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

● 社会意識向上

「法の支配」の啓蒙及び法律サービスの普及を促進するための支援

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

● 法学教育向上

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

6. ガバナンス配慮の考え方（第1章 1-3-4 参照）

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

第一の視点

第一の点は、援助相手国のガバナンスに関する制度枠組みやその現状(相手国実施機関の能力や中央・地方の所管の分担など)を理解した上で、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なかで、地方分権化やセクター改革、公務員改革、あるいは民営化が条件づけられている点に留意が必要である。

第二の視点

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

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

以上

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