

第4章 ガバナンス指標の見方

4-1 ガバナンスとは

ガバナンスという言葉は一般には統治、支配などを意味しますが、各分野で多様な定義で使われています。開発援助コミュニティにおいても統一的な定義があるわけではありませんが、主として①政治体制の側面、②政府機能の側面、③政府、民間、市民社会といった各アクター間の相互作用の側面から論じられることが多いと言えます¹⁶。①については民主主義制度や人権など、②は公共部門の効率性や説明責任、③は参加や協働（パートナーシップ）などがキーワードとして挙げられます。

JICAでは、ガバナンスを以下のように定義しています（区切りは筆者による）。

「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・民間部門の協働関係や意思決定のあり方、
- など、制度全体の構築や運営のあるべき姿」

ガバナンスは、冷戦終了後の1990年代以降に、開発援助コミュニティで重視されるようになりました。その背景には、先進国の援助疲れ、途上国の民主化・市場経済化の進展、先進国内の行政改革と成果重視型運営の進展などがあります。そして、実際のガバナンス分野の支援として、民主化などの政治改革や、効率性を重視した公共部門の改革への支援が行われるようになりました。また、世界銀行やアジア開発銀行は、各国のガバナンスの状況を指標化し、融資の国別配分額の決定に用いています。

4-2 各援助機関によるガバナンス指標の活用

上述のとおり、1990年代を通じて、援助コミュニティでガバナンス重視の傾向が強まってきましたが、ガバナンスの指標の活用方法は各機関で異なります。

1998年のDACの非公式会合では、各ドナーのガバナンス指標の活用方法を、「アセスメント・モード」と「パートナーシップ・モード」に2分しています¹⁷。前者は、ガバナンスの良

16 国際協力機構（2004）

17 近藤正規（2003）p.48

い国に資金配分を増やすといった「国別資金配分のためのツール」、後者は、「途上国にガバナンス上の問題を認識させるためのツール」として位置づけられています。また、前者の代表には、世界銀行、アジア開発銀行、米国などが、後者の代表には、国連開発計画（UNDP）、欧州委員会（EC）、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）などが挙げられます¹⁸。

なお、ガバナンスの定義には幅があり（表4-1参照）、どのような指標を用いるかは、各機関の価値観に大きく左右されます。また、客観的な統計データではかえって現状の把握がしにくく、主観的な判断に頼らざるを得ない場合もあります。従って経済指標や貧困指標以上に、各指標の構成要素や情報源を理解した上で、個々の目的に応じて利用するべきでしょう。

表4-1 主要援助機関のガバナンスに関する重点分野とガバナンス指標の位置づけ

機関	世界銀行	UNDP	USAID	DFID	JICA
グッド・ガバナンスの構成概念	<ul style="list-style-type: none"> ・説明責任 ・法の支配 ・情報と透明性 	<ul style="list-style-type: none"> ・市民参加 ・透明性と説明責任 ・効率性 ・公平性と社会的正義 ・法の支配 	<ul style="list-style-type: none"> ・透明性 ・意思決定プロセスへの参加 ・説明責任 ・効率性 	<ul style="list-style-type: none"> ・政府の正当性 ・説明責任 ・政府の能力 ・人権 ・法の支配 	<ul style="list-style-type: none"> ・参加 ・法治主義 ・社会的公正 ・効率性 ・権力の抑制と均衡
重点分野	<ul style="list-style-type: none"> ・公共部門改革 ・地方分権化 ・法制度整備 	<ul style="list-style-type: none"> ・法の支配（法整備支援） ・選挙支援 ・司法へのアクセス支援 ・人権 ・情報へのアクセス支援 ・分権化と地方ガバナンス ・公共行政と市民サービス改革 	行政機構のガバナンス改善 <ul style="list-style-type: none"> ・汚職防止 ・民主的分権化 ・立法府強化 ・文民と軍の関係改善 ・効率的政策実施 ※ガバナンスは、「行政の透明性と効率化」と同義で、民主化の一要素 ¹⁹	<ul style="list-style-type: none"> ・紛争防止 ・透明性 ・汚職撲滅 ・政策への参加促進 ・マクロ経済の安定促進 ・平等な基本的公共サービスの供給 ・司法へのアクセス確保 ・国家治安管理 	<ul style="list-style-type: none"> ・民主化支援 ・行政支援 ・法整備支援
指標の位置づけ	<ul style="list-style-type: none"> ・国別資金配分決定の参考 	<ul style="list-style-type: none"> ・資金配分決定には用いず 	<ul style="list-style-type: none"> ・国別資金配分決定の参考 	<ul style="list-style-type: none"> ・現状理解 	<ul style="list-style-type: none"> ・資金配分決定には用いず

（出所）国際協力機構（2004）表1-5、近藤（2003）表4-5より抜粋、一部加筆。

18 国際協力機構（2004）p.12, p.14

19 近藤（2003）

4-3 世界銀行（World Bank）におけるガバナンス指標の活用

世界銀行は1990年代からガバナンスを重視してきました。ガバナンス政策として重視する3分野に、公共部門改革、地方分権化、法整備を挙げ、ガバナンス強化への取り組みを積極的に進めています。

また、国別援助戦略（Country Assistance Strategy：CAS）の策定や国別資金配分を決定する際にも、ガバナンス指標が使われています。

世界銀行のガバナンスに関する指標としては、①実際のオペレーションに用いる「国別政策・制度評価（Country Policy and Institutional Assessment：CPIA）」と、②各国のガバナンス状況を幅広く比較した「世界ガバナンス指標（Worldwide Governance Indicators：WGI）」があります。①（CPIA）は、4つの分野（経済運営、構造政策、社会の一体性・公平のための政策、公的セクターの運営・制度）の計16項目に関して、世界銀行のスタッフが7段階の評価を行い、各国への資金配分を決定するために用いるものです。2000年に、部分的な評価結果の公開が始められ、2006年に各国の評点が全面公開されるようになりました。

国別資金配分の決定については、ガバナンスのほかに、貧困状況も含めたマクロ指標やこれまで実施されてきた世銀案件のパフォーマンスなどが考慮されますが、ガバナンスについては上記②の世界ガバナンス指標を活用するというより、当該国に関する種々の調査結果を基に世銀スタッフが主観的に採点している傾向があります。

また、CPIAの分析結果は、CASの策定²⁰に当たって活用されており、CAS中でも、参照、引用されています。

なお、その他援助機関のガバナンスについての考え方は、4-6で詳しく解説していますが、以下4-5および4-5においては、代表的なガバナンス指標である「世界ガバナンス指標」と「国別政策・制度評価」の内容を解説します。これら2つの指標は、当該国のガバナンスの状況を大づかみで把握する上で役立ちます。

20 CAS策定にあたっては、国別援助戦略評価（Country Assistance Evaluation：CAE）が実施される。CAEは、世界銀行の支援実績を確認し、その国の援助効果を測定することを目的としている。この評価結果と提言を基に、現地政府関係者とのコンサルテーションやCAS完了報告書、業務完了報告書、クオリティ保証グループ（Quality Assurance Group）による分析・アドバイス活動のレビューなどを経て、次のCASが策定される。なお、改革に対して積極的なコミットメントが認められる国については公共部門管理改革支援を行い、逆に改革に対して消極的な国に対しては、地方自治体などコミュニティの能力強化や汚職防止支援を行っている。

4-4 世界銀行研究所のガバナンス指標²¹

「世界ガバナンス指標」は、「世界開発指標」(World Development Indicators)と同様に、より広範な利用者を想定して世界銀行研究所(World Bank Institute: WBI)が開発したものです。現在では、国別比較や一国の指標の経年変化(1996-2006)のデータをオンラインで入手することができるようになりました²²。本節では、この「世界ガバナンス指標」について説明します。

「世界ガバナンス指標」は、WBIのカウフマン(D. Kaufmann)らが中心となって、1990年代半ばから開発を進めています。1996年から隔年で発行されていた報告書が2006年から毎年発行されることになりました。

同報告書では、ガバナンスを「その国の権威・権力(Authority)が行使される一連の慣習と制度」²³と定義し、その国のガバナンス状況を政治、経済、制度の面から見るためのツールとして6つの分野、すなわち「国民の声(発言力)と説明責任」「政治的安定と暴力の不在」「政府の有効性」「規制の質」「法の支配」「汚職の抑制」に分けて指標化を行っています。情報源は、25機関による31種類のデータ(専門家や現地企業、個人への世論調査や援助機関による投票など)です。これらの調査の数百項目以上の質問を6つの分野に分類して調査結果を統計処理し、数値化したものが、6つの総合ガバナンス指標(Aggregated Governance Indicators)となります。

「世界ガバナンス指標」は、各国の異なる制度を指標化する困難性や、データの客観性などの問題を抱えてきましたが、2006年版の報告によると、統計的手法や誤差の範囲、情報源のバイアスが結果に与える影響、主観的評価と文書化された法律との関係、ガバナンスの改善と開発成果との関係などについて精査が行われています。そして、多くの情報源からのデータを総合した6つの指標の方が個別データよりも有用だという見解です。

この「世界ガバナンス指標」が「世界開発指標」のようにさまざまな文書で引用されたり、援助機関の政策決定に用いられるなどして、その地位を確立していくのか注目されます。

◆ 4-4-1 指標の意味と読み方

【意味】

6つの総合指標の示す意味は、表4-2にまとめたとおりです。上記31種の調査で、例えば、「市民の自由や政治的権利が尊重されているか」「選挙は公正に行われているか」といった質問

21 主に近藤(2003)、Kaufman, D. et al (2006)、World Bank (2006)を参考にした。

22 www.govindicators.org

23 World Bank (2006)

は、「国民の声と説明責任」の総合指標に分類され、指標に反映されます。

表 4-2 世界ガバナンス指標

6つの総合指標	指標の意味
国民の声（発言力）と説明責任 (Voices and Accountability)	国民の政治参加（自由かつ公正な選挙など）、結社の自由、報道の自由があるかどうか。
政治的安定と暴力の不在 (Political Stability and Absence of Violence)	国内で発生する暴動（民族間の対立を含む）やテロリズムなど、制度化されていない、あるいは暴力的な手段により、政府の安定が揺るがされたり、転覆される可能性がどれだけあるか。
政府の有効性 (Government Effectiveness)	行政サービスの質、政治的圧力からの自立度合い、政府による政策策定・実施への信頼度、政府による（改革への）コミットメント。
規制の質 (Regulatory Quality)	その国の政府が、民間セクター開発を促進するような政策や規制を策定し、それを実施する能力があるかどうか。
法の支配 (Rule of Law)	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、裁判所の質や、犯罪・暴力の可能性など。
汚職の抑制 (Control of Corruption)	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。汚職の形は大小を問わず、また一握りのエリートや個人の利害関係による国家の支配も含む。

（出所）World Bank（2006）より作成。

【解説】

各指標は $-2.5 \sim +2.5$ の間で推定値（Point of Estimate）として表示され、推定値が大きくなるほど、ガバナンスが良好と判断されます。この推定値を用いて各国の比較を行う方法が、百分率順位（Percentile Rank）です。例えば、ある国の推定値が $+1.04$ だとして、その国よりも指標の低い国（＝相対的にガバナンスが良好でない国）が、全体の82.6%を占めるとすると、この国の百分率順位は82.6となります。通常のランキングと異なり、100に近づくほどその国が上位に位置することを意味します。

なお、各指標のすべての推定値には誤差が表示されています。情報源によっては評価結果の表示単位や評価の基準が微妙に異なるためで、それぞれの情報源を考慮した誤差が算出されているのです。指標の評価数値を見るときには、この誤差がどのぐらいかを考慮する必要があります。

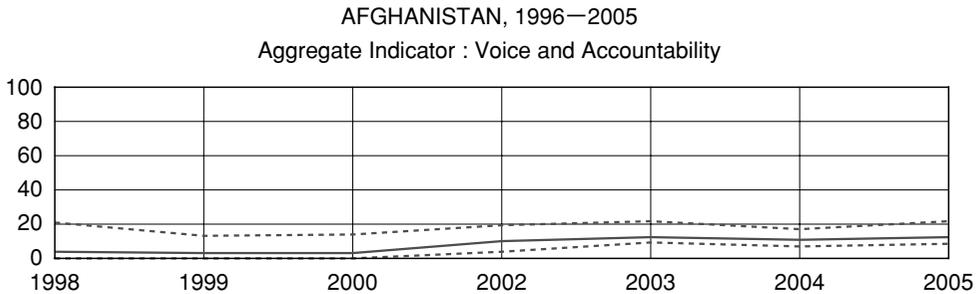
【指標の使い方】

① 一国の経年変化を見る

図 4-1 は、アフガニスタンの「国民の声と説明責任」の百分率順位の経年変化をグラフ化したものです。タリバーン政権の崩壊後、国民の政治参加の度合いなどが改善傾向にあることが読み取れます。なお、国別レポートでは、総合指標の下欄に、推定値の基となった情報源の

データがすべて記載されています。

図 4 - 1 アフガニスタンの「国民の声と説明責任」指標

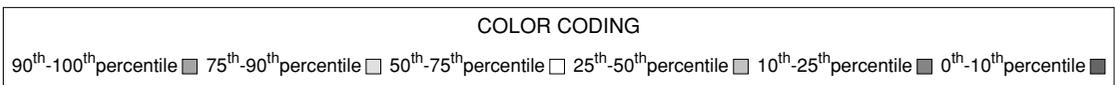
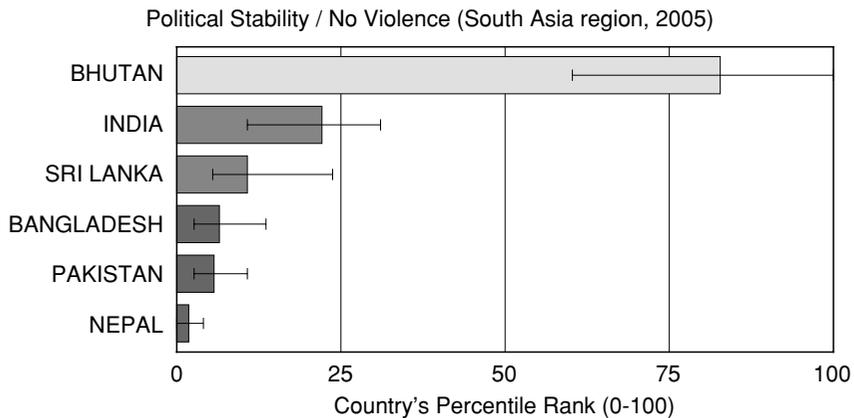


(出所) World Bank, *Worldwide Governance Indicators 2006*より国別データを抜粋。

② 各国の指標を比較する

図 4 - 2 は、南アジア 6 カ国の 2005 年における「政治的安定・暴力の不在」の状況を、横軸の百分率順位で表したものです。百分率順位で見ると、ブータンが上位10%に位置しており、この分野での状況が非常に良好であるのに対し、バングラデシュ、パキスタン、ネパールは下位10%に位置していることがわかります。

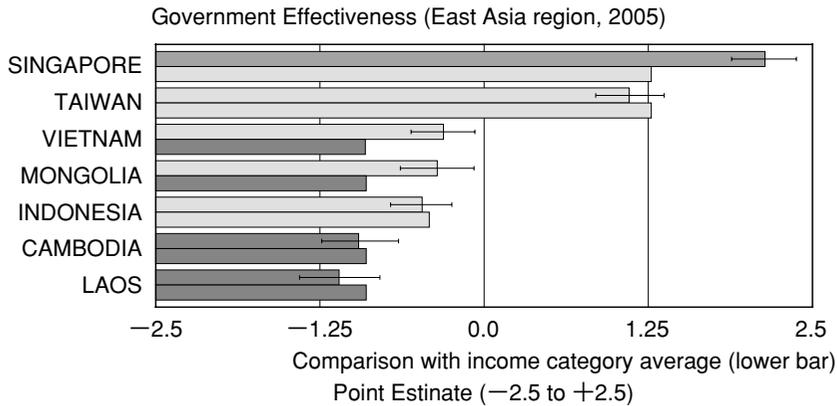
図 4 - 2 南アジアの「政治的安定・暴力の不在」指標



(出所) ウェブサイト “Worldwide Governance Indicators, 1996-2005” より作成。

図4-3は、2005年の東・東南アジア地域の7カ国の「政府の有効性」について、その推定値を表したものです。これを見ると、シンガポールが+2.0以上で、その後に台湾が+1.20前後と続いています。ベトナム、モンゴルは-0.3前後、インドネシアは-0.5前後で、カンボジアとラオスが-1.0前後をとっています。また、各国の平均所得水準と合わせてみると、政治の有効性の高さと同所得水準の高さが概ね比例していることが見えます。

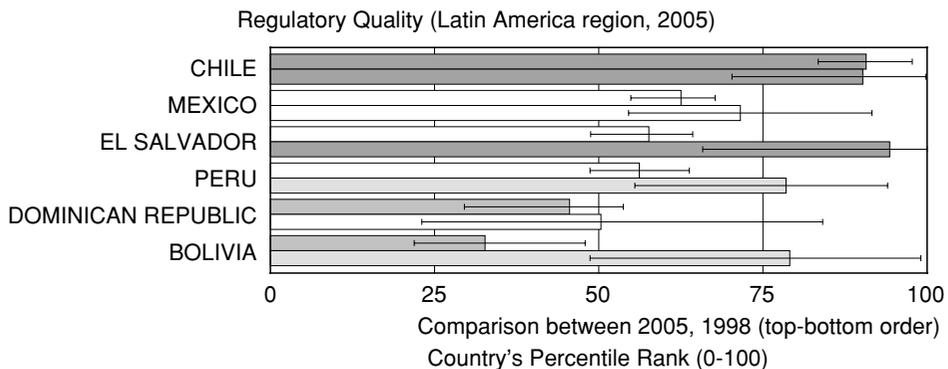
図4-3 東・東南アジアの「政治の有効性」指標



(出所) ウェブサイト “Worldwide Governance Indicators, 1996-2005” より作成。

図4-4は2005年の中南米地域6カ国における「規制の質」の状況について、百分率順位で表したものです（棒グラフの上段が2005年、下段が1998年）。チリが2005年、1998年ともに上位10%内に入っており、同国の「規制の質」は概ね安定して良好な状態が保たれていると言えます。他方、エルサルバドル、ペルー、ボリビアについては、1998年に比べ、2005年の状況はかなり悪化していると言えます。

図4-4 中南米の「規制の質」指標

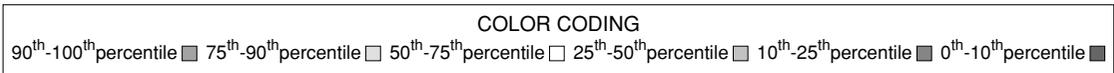
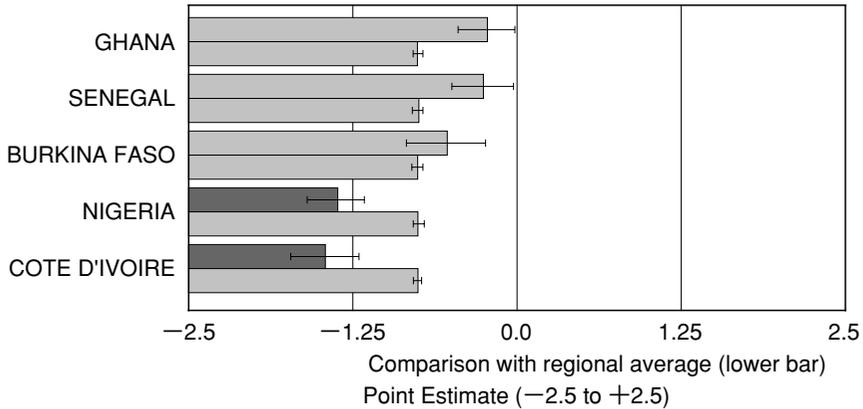


(出所) ウェブサイト “Worldwide Governance Indicators, 1996-2005” より作成。

図4-5は、2005年の西アフリカ5ヵ国の「法の支配」の状況を推定値で表示したものです(棒グラフの下段はこの年の同地域の平均値)。ガーナ、セネガル、ブルキナファソは地域の平均値よりも上回っており、逆にナイジェリアとアイボリーコーストは、同地域の平均値よりも下回っています。

図4-5 西アフリカの「法の支配」指標

Rule of Law (Subsaharan Africa region, 2005)



(出所) ウェブサイト “Worldwide Governance Indicators, 1996-2005” より作成。

図4-6は、「法の支配」に関する世界各国の百分率順位を地図化したものです。

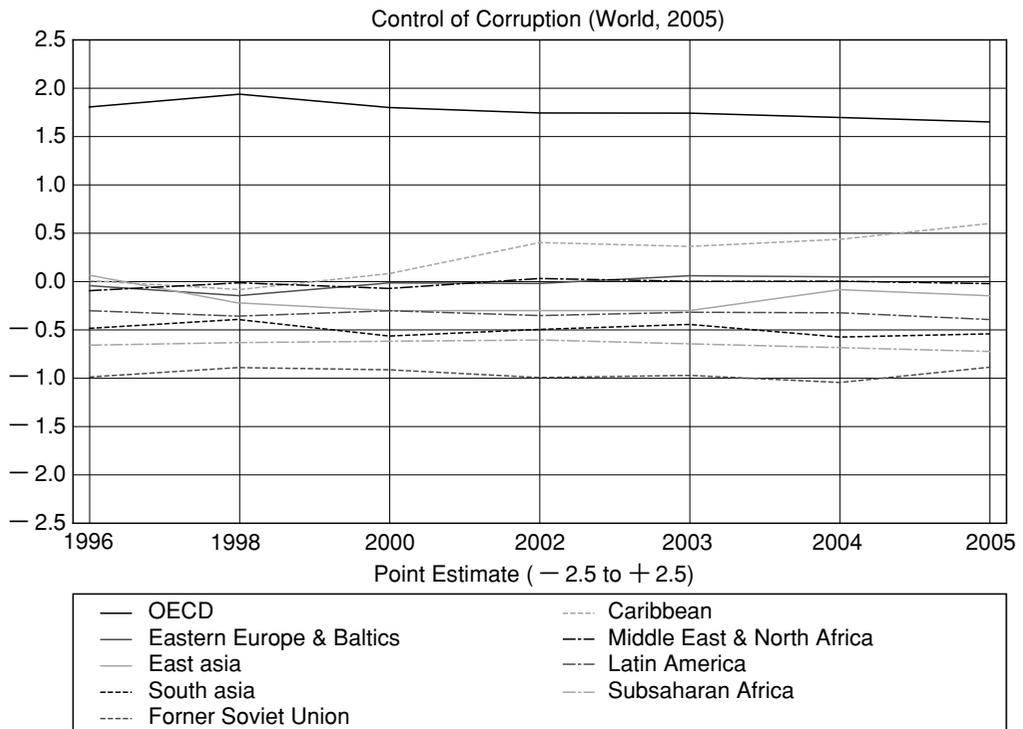
図4-6 世界の「法の支配」指標



(出所) ウェブサイト “Worldwide Governance Indicators, 1996-2005” より作成。

図4-7は、世界の「汚職の抑制」の状況について、地域ごとの推定値の経年変化をグラフで表したものです。縦軸は推定値、横軸は年を表しています。OECD諸国は+1.5以上の高い数値を記録しながらも、1998年を境に年々微減しています。カリブ海地域は、1996年から2000年頃まで0数値を維持していたのが、2001年頃からは改善され、その後微増傾向が続いています。東アジア（東南アジアを含む）は1998年に一度悪化し、その状況は2003年まで続きましたが、そこから再び改善の傾向が見られます。その他は、東欧・バルト海地域と中東・北アフリカが0ベースを維持し、中南米、南アジア、サブサハラ・アフリカが-0.5前後、旧ソ連諸国は-1.0前後の横ばい状態が続いています。

図4-7 各地域の「汚職の抑制」指標



(出所) Kaufman, et. al. (2006)

4-5 国別政策・制度評価 (Country Policy and Institutional Assessment : CPIA)²⁴

◆ 4-5-1 CPIAとは

開発援助の効果をいかに高めるか、限られた援助資源をいかに有効活用するかという議論は、近年、活発化しています。世界銀行の国際開発協会 (International Development Association : IDA) は、開発が被援助国の自助努力によるものであり、その国の良好な政策・制度が成長と貧困削減につながるとの考えから、政策・制度環境のパフォーマンスに応じて資金配分を決定する「実績配分制度 (Performance-based Allocation : PBA制度)」を採用してきました。

CPIAは、その国の政策・制度の枠組みが、持続可能な成長と貧困削減、開発援助の効果的な活用をどの程度促進しているかを計測するものです。世銀の国別資金配分は、対象国の政策・制度のパフォーマンスを示す「国別パフォーマンス格付け (Country Performance Rating : CPR)」、人口、1人当たりのGNIに基づいて算出されますが、CPIAはCPRの根幹を成しています。CPIAは、PBA制度を通じてIDA資金の国別配分に重要な役割を果たしているのに加え、各国の政策・制度環境の改善を図っていく上で、どのような分野に重点を置いたらよいかという点でも、重要な情報を提供しています。

PBA制度の透明性を確保する上でも、その根幹をなすCPIAの情報公開が求められていました。これを受けて、2000年より部分的な情報開示が行われ、2006年になってはじめて全面開示されました。

◆ 4-5-2 CPIAの算出方法

CPIAは、4つの分野 (経済運営、構造政策、社会的一体性・公平のための政策、公共セクターの管理・制度) で、合計16の指標から構成されています (表4-3参照)。項目ごとに1 (低い) ~ 6 (高い) で計算され²⁵、その平均点がその国のCPIA評点となります。

24 本項は、World Bank (2005)、JICA内部資料 (2007)、目黒 (2003) を主要参考文献としてまとめた。

25 1~6点までの整数点のほか、0.5単位で計算することができるので、各項目とも、9段階で評価される。

表 4 - 3 CPIAの評価項目一覧

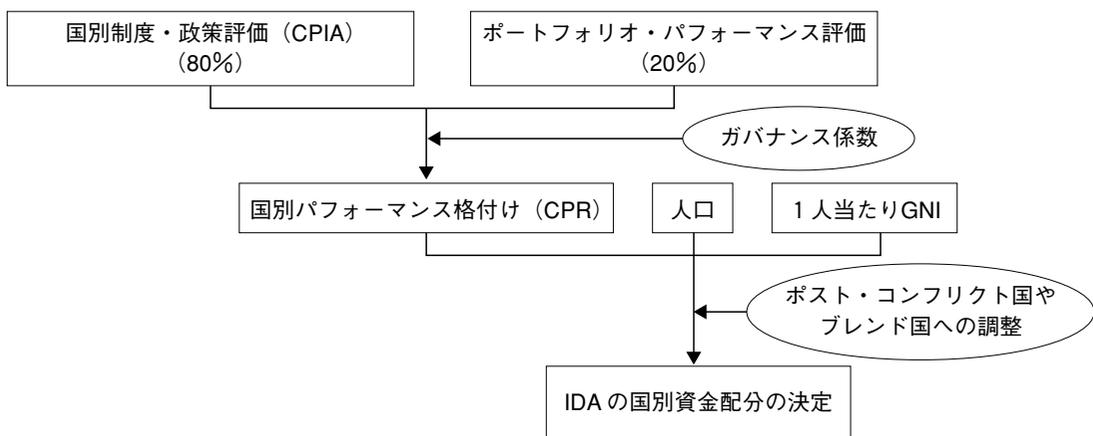
A. 経済運営	1. マクロ経済運営 2. 財政政策 3. 債務政策
B. 構造政策	4. 貿易 5. 金融セクター 6. ビジネス規制環境
C. 社会的一体性／公平のための政策	7. ジェンダー平等 8. 公的資金利用の公平性 9. 人的資源構築 10. 社会保障と労働 11. 持続可能な環境のための政策と制度
D. 公共セクターの管理・制度	12. 所有権とルールに基づくガバナンス 13. 予算・財務管理の質 14. 歳入確保の効率性 15. 行政機構の質 16. 公共セクターにおける透明性、説明責任、汚職

(出所) JICA内部資料「世銀のCPIA公開」より転載。

◆ 4 - 5 - 3 国別資金配分の決定

前項で記したCPIA評点に加え、ポートフォリオ・パフォーマンス²⁶とガバナンス係数を加味し、CPRが決定されます。

図 4 - 8 IDAの実績配分制度 (PBA 制度)



(出所) 目黒 (2003)、World Bank (2005) を参考に作成。

26 ポートフォリオ・パフォーマンスとは、プロジェクト計画時に想定された開発目標が達成されているか、またプロジェクトの実施は順調に進んでいるかという観点から、プロジェクトのパフォーマンスを見ています。従って、これには被援助国のプロジェクト実施能力が大きくかかわってくることになります。

まず、各国のCPIA評点を80%、「ポートフォリオ・パフォーマンスに関する年次報告書（Annual Report on Portfolio Performance：ARPP）」の評点を20%の比重でそれぞれ加重平均して、その数字にガバナンスに関する比重（ガバナンス係数：Governance Factor）を掛け合わせます。

$$\text{CPR} = (0.8 \times \text{CPIA} + 0.2 \times \text{ARPP}) \times \text{ガバナンス係数}$$

ガバナンス係数の算出方法ですが、CPIA評価指標のうち、ガバナンスに関連する5つの指標（表4-3、Dグループの5項目）とARPPに含まれる調達関連指標の評点を加えた平均値を出します。そしてその平均値を3.5（1～6の中間値）で割り、1.5乗した数値がガバナンス係数となります。

$$\text{ガバナンス係数} = (\text{CPIAのDグループとARPPの評価平均} / 3.5)^{1.5}$$

表4-5と表4-6を比較するとガバナンス指数が、IRAIの数値を大きく左右するのがわかります。

世銀IDAは、貧困削減を自らのミッションとし、貧困度が高い国への支援を重視するという観点から、特に所得水準の低い国々を対象としています。従って、国別資金配分の決定については、各国の所得水準も加味されます。具体的に、各国の人口1人当たりの配分は、以下の計算により算出されます²⁷。

$$\text{IDAの国別配分} = f(\text{CPR}^2, \text{人口}^1, \text{1人当たりのGNI}^{-0.125})$$

なお、2006年IDA国別資金配分指標については、表4-4（全対象国の総括表）および表4-5（アルメニアの事例）、4-6（ジンバブウェの事例）のとおりです。

27 計算方法の詳細は、IDA14次増資文書のAnnexを参照のこと。
<http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/ANNEX1CPIA.pdf>

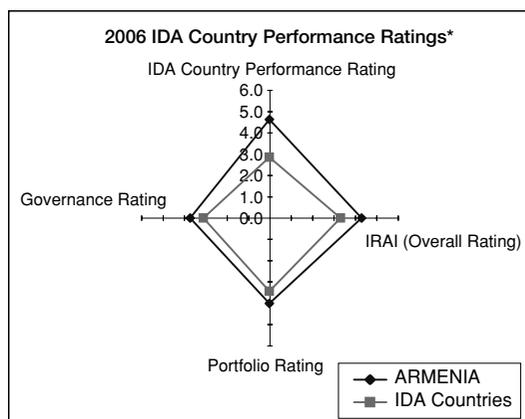
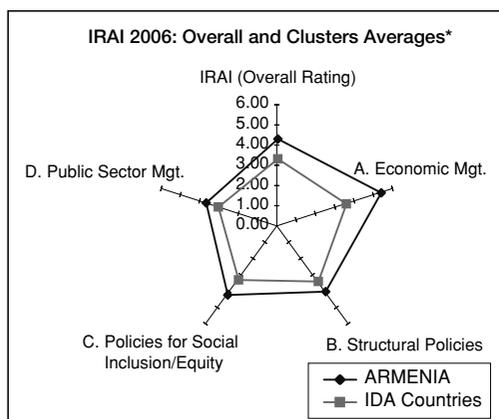
表 4 - 4 2006年IDA国別資金配分指標 (アルファベット順全対象国)

Table 1 2006 IDA Resource Allocation Index (IRAI) a/
(Countries listed in Alphabetical Order)

No.	Country	A. Economic Management				B. Structural Policies				C. Policies for Social Inclusion/Equity						D. Public Sector Management and Institutions				Ave.	IDA Resource Allocation Index (IRAI)	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16					
		Macro. Mgt.	Fiscal Policy	Debt Policy	Ave.	Trade	Financial Sector	Business Regulatory Environ.	Ave.	Gender Equality	Equity of Public Resource Use	Building Human Resour.	Social Protection & Labor	Pol. & Instit. for Environ. Sustain.	Ave.	Property Rights & Rule-based Govern.	Quality of Budget & Finan. Mgt.	Effic. of Revenue Mobil.	Quality of Public Admin.	Transpar., Account. & Corrupt. in Pub. Sec.		
1	AFGHANISTAN	4.0	3.0	3.0	3.3	3.0	2.0	2.5	2.0	2.5	3.0	2.0	2.0	2.3	1.5	3.0	2.5	2.0	2.5	2.5	2.3	2.6
2	ALBANIA	4.5	3.5	4.0	4.0	5.0	4.0	3.5	4.2	4.0	3.5	3.5	3.0	3.5	3.0	4.0	4.0	3.0	2.5	2.4	3.3	3.7
3	ANGOLA	3.0	3.0	2.0	2.7	4.0	2.5	2.0	2.8	3.0	2.5	2.5	2.5	3.0	2.7	2.0	2.5	2.5	2.5	2.5	2.4	2.7
4	ARMENIA	5.5	5.0	5.5	5.3	4.5	3.5	4.0	4.0	4.5	4.5	4.0	4.5	3.5	4.2	3.5	4.0	3.5	4.0	3.5	3.7	4.3
5	AZERBAIJAN	4.5	4.5	4.5	4.5	4.0	3.0	3.5	3.5	4.0	4.0	3.0	4.0	3.0	3.6	3.0	4.0	3.5	3.0	2.5	3.2	3.7
6	BANGLADESH	4.0	3.5	4.5	4.0	3.5	3.0	3.5	3.3	4.0	3.5	4.0	3.5	3.0	3.6	2.5	3.0	3.0	3.0	2.5	2.8	3.4
7	BENIN	4.5	4.0	3.5	4.0	4.5	3.5	3.5	3.8	3.0	3.0	3.5	3.0	3.5	3.2	3.0	3.5	3.5	3.0	3.5	3.3	3.6
8	BHUTAN	4.5	4.0	4.0	4.2	3.0	3.0	3.5	3.2	4.0	4.0	4.5	3.5	4.5	4.1	3.5	3.5	4.0	4.0	4.0	3.8	3.8
9	BOLIVIA	4.0	4.0	4.5	4.2	5.0	3.5	2.5	3.7	4.0	4.0	4.5	3.0	3.5	3.8	2.5	3.5	4.0	3.0	3.5	3.3	3.7
10	BOSNIA & HERZEGOVINA	4.5	3.5	4.0	4.0	3.5	4.0	3.5	3.7	4.5	3.0	3.5	3.5	3.5	3.6	3.0	3.5	4.5	3.0	3.0	3.4	3.7
11	BURKINA FASO	4.5	4.5	4.0	4.3	4.0	3.0	3.0	3.3	3.5	4.0	3.5	3.5	3.5	3.6	3.5	4.0	3.5	3.5	3.0	3.5	3.7
12	BURUNDI	3.5	3.5	2.5	3.2	3.5	3.0	2.5	3.0	3.5	3.0	3.0	3.0	3.0	3.1	2.5	3.0	3.0	2.5	2.5	2.7	3.0
13	CAMBODIA	4.0	3.0	3.5	3.5	3.5	2.5	3.5	3.2	4.0	3.0	3.5	3.0	3.0	3.3	2.5	3.0	3.0	2.5	2.5	2.7	3.2
14	CAMEROON	4.0	4.0	2.5	3.5	3.5	3.0	3.0	3.2	3.5	3.0	3.5	3.0	3.0	3.2	2.5	3.5	3.5	3.0	2.5	3.0	3.2
15	CAPE VERDE	4.5	4.5	4.0	4.3	4.0	4.0	3.5	3.8	4.5	4.5	4.5	4.5	3.5	4.3	4.0	3.5	3.5	4.0	4.5	3.9	4.1
16	CENTRAL AFR. REP.	3.0	3.0	1.5	2.5	3.5	2.5	2.0	2.7	2.5	2.0	2.0	2.0	2.5	2.2	2.0	2.0	2.5	2.0	2.5	2.2	2.4
17	CHAD	3.5	3.0	2.5	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	2.5	3.0	2.5	2.5	2.5	2.6	2.0	2.5	2.5	3.0	2.0	2.4	2.8
18	COMOROS	2.0	1.5	2.0	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	3.0	3.0	3.0	2.5	2.0	2.7	2.5	1.5	2.5	2.0	2.5	2.2	2.4
19	CONGO, DEM. REP.	3.5	3.5	2.5	3.2	4.0	2.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	2.5	2.9	2.0	2.5	2.5	2.0	2.3	2.8	2.8
20	CONGO, REP.	3.5	2.5	2.5	2.8	3.5	2.5	2.5	2.8	3.0	2.5	3.0	2.5	2.5	2.7	2.5	3.0	3.0	2.5	2.5	2.7	2.8
21	COTE D'IVOIRE	2.5	2.0	1.0	1.8	3.5	3.0	3.0	3.2	2.5	1.5	2.0	2.5	3.0	2.3	2.0	2.5	4.0	2.0	2.0	2.5	2.5
22	DJIBOUTI	3.5	2.5	2.5	2.8	4.0	3.5	3.0	3.5	3.0	3.5	3.0	3.0	3.0	3.1	2.5	3.0	3.5	2.5	2.5	2.8	3.1
23	DOMINICA	4.0	4.5	3.0	3.8	4.0	4.0	4.5	4.2	4.0	3.5	4.0	3.5	3.5	3.7	4.0	3.0	3.5	3.5	4.0	3.6	3.8
24	ERITREA	2.0	2.0	2.5	2.2	1.5	2.0	2.0	1.8	3.5	3.0	3.5	3.0	2.0	3.0	2.5	2.5	3.5	3.0	2.5	2.8	2.5
25	ETHIOPIA	3.0	4.0	3.5	3.5	3.0	3.0	3.5	3.2	3.0	4.5	3.5	3.5	3.5	3.6	3.0	4.0	4.0	3.0	2.5	3.3	3.4
26	GAMBIA, THE	3.5	3.0	2.5	3.0	4.0	3.0	3.0	3.3	3.5	3.0	3.5	2.5	3.0	3.1	3.5	2.5	3.5	3.0	2.0	2.9	3.1
27	GEORGIA	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5	3.5	4.5	4.2	4.5	4.5	4.0	4.0	3.5	4.1	3.5	4.0	4.0	3.5	3.5	3.7	4.1
28	GHANA	4.0	4.5	4.0	4.2	4.0	3.5	4.0	3.8	4.0	4.0	4.0	3.5	3.5	3.8	3.5	4.0	4.5	3.5	4.0	3.9	3.9
29	GRENADA	4.0	3.0	3.0	3.3	4.0	3.5	4.5	4.0	5.0	3.5	4.0	3.5	4.0	4.0	3.5	4.0	3.5	3.5	4.0	3.7	3.8
30	GUINEA	2.5	3.0	2.5	2.7	4.5	3.0	3.0	3.5	3.5	3.0	3.0	3.0	2.5	3.0	2.0	2.5	3.0	2.5	2.6	2.9	2.9
31	GUINEA-BISSAU	2.0	2.5	1.5	2.0	4.0	3.0	2.5	3.2	2.5	3.0	2.5	2.5	2.5	2.6	2.5	2.5	3.0	2.5	2.6	2.6	2.6
32	GUYANA	3.5	3.5	4.0	3.7	4.0	3.5	3.0	3.5	4.0	3.5	3.5	3.0	3.0	3.4	3.0	3.5	3.5	2.5	3.0	3.1	3.4
33	HAITI	3.5	3.5	2.5	3.2	4.0	3.0	2.5	3.2	3.0	3.0	2.5	2.5	2.5	2.7	2.0	3.0	2.5	2.0	2.4	2.9	2.9
34	HONDURAS	4.5	4.0	4.0	4.2	5.0	3.5	4.0	4.2	4.0	4.0	4.0	3.5	3.0	3.7	3.5	4.0	4.0	3.0	3.0	3.5	3.9
35	INDIA	4.5	3.5	4.5	4.2	3.5	4.0	3.5	3.7	3.5	4.0	4.0	3.5	3.5	3.7	3.5	4.0	4.0	3.5	3.5	3.7	3.8
36	INDONESIA	4.5	4.0	4.5	4.3	4.5	3.5	3.0	3.7	3.5	4.0	3.5	3.5	3.0	3.5	2.5	3.5	3.5	3.0	3.2	3.7	3.7
37	KENYA	4.5	4.0	4.0	4.2	4.0	3.5	4.0	3.8	3.0	3.5	3.5	3.0	3.0	3.2	3.0	3.5	4.0	3.5	3.0	3.4	3.7
38	KIRIBATI	2.5	2.0	5.0	3.2	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	2.5	3.0	3.0	2.9	3.5	3.0	3.0	3.0	3.5	3.2	3.1
39	KYRGYZ REP.	4.5	3.5	4.0	4.0	5.0	3.5	3.5	4.0	4.5	3.5	3.5	3.5	3.0	3.6	2.5	3.0	3.5	2.5	2.8	3.6	3.6
40	LAO, PDR	4.0	3.5	3.5	3.7	3.5	2.0	3.0	2.8	3.5	3.5	3.0	2.0	3.5	3.1	3.0	3.0	2.5	2.0	2.7	3.1	3.1
41	LESOTHO	4.0	4.0	4.0	4.0	3.5	3.5	3.0	3.3	4.0	3.0	3.5	3.0	3.5	3.4	3.5	3.0	4.0	3.0	3.5	3.4	3.5
42	MADAGASCAR	4.0	3.0	3.5	3.5	4.0	3.5	4.0	3.8	3.5	3.5	3.5	3.5	4.0	3.6	3.5	3.0	3.5	3.5	3.4	3.6	3.6
43	MALAWI	3.5	3.0	3.0	3.2	4.0	3.0	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.0	4.0	3.5	3.0	3.4	3.4
44	MALDIVES	3.0	2.5	3.5	3.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	3.5	4.0	3.9	4.0	3.0	4.0	2.5	3.5	3.6	3.6
45	MALI	4.5	4.0	4.5	4.3	4.0	3.0	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.0	3.4	3.5	3.5	4.0	3.0	3.5	3.5	3.7
46	MAURITANIA	3.0	3.0	4.0	3.3	4.5	2.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.0	3.5	3.4	3.0	2.5	3.5	3.0	2.5	2.9	3.3
47	MOLDOVA	4.0	4.0	4.0	4.0	3.5	3.5	3.5	3.5	5.0	3.5	4.0	3.5	3.5	3.9	3.5	3.5	3.0	3.0	3.2	3.7	3.7
48	MONGOLIA	4.0	3.0	3.0	3.3	4.5	3.0	3.5	3.7	3.5	3.0	3.5	3.5	2.5	3.2	3.0	4.0	3.5	3.5	2.5	3.3	3.4
49	MOZAMBIQUE	4.0	4.0	4.5	4.2	4.5	3.0	3.0	3.5	3.5	3.5	3.5	3.0	3.0	3.3	3.0	3.5	3.5	2.5	3.0	3.1	3.5
50	NEPAL	4.5	3.5	3.5	3.8	4.0	3.0	3.0	3.3	3.5	3.5	3.5	3.0	3.0	3.3	3.0	3.5	3.5	3.0	3.0	3.2	3.4
51	NICARAGUA	4.0	4.0	4.5	4.2	4.5	3.5	3.5	3.8	3.5	4.0	3.5	3.5	3.5	3.6	3.0	4.0	4.0	3.0	3.0	3.4	3.8
52	NIGER	4.0	3.5	3.5	3.7	4.0	3.0	3.0	3.3	2.5	3.5	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.5	3.5	3.0	3.0	3.2	3.3
53	NIGERIA	4.0	4.0	4.0	4.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.5	3.0	3.0	3.0	3.1	2.5	3.0	3.0	2.5	3.0	2.8	3.2
54	PAKISTAN	4.0	3.5	4.5	4.0	4.0	4.5	4.0	4.2	2.0	3.5	3.5	3.0	3.5	3.1	3.0	3.5	3.5	2.5	3.2	3.6	3.6
55	PAPUA NEW GUINEA	4.0	3.5	4.0	3.8	4.0	3.0	3.0	3.3	2.5	3.0	2.5	3.0	1.5	2.5	2.0	3.5	3.5	2.5	3.0	2.9	3.1
56	RWANDA	4.0	4.0	3.5	3.8	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	4.5	4.5	3.5	3.0	3.8	3.0	4.0	3.5	3.5	3.0	3.4	3.6
57	SAMOA	4.0	3.5	4.0	3.8	4.5	4.0	3.5	4.0	4.0	4.0	4.0	3.5	4.0	3.9	4.0	3.5	4.0	4.0	3.9	3.9	3.9
58	SAO TOME AND PRINCIPE	3.0	3.0	2.5	2.8	4.0	2.5	3.0	3.2	3.0	3.5	2.5	2.5	2.5	2.8	2.5	2.5	3.5	3.0	3.5	3.0	3.0
59	SENEGAL	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	3.5	3.5	3.7	3.5	3.5	3.5	3.0	3.5	3.4	3.5	3.5	4.5	3.5	3.0	3.6	3.7
60	SIERRA LEONE	4.0	3.5	3.5	3.7	3.5	3.0	2.5	3.0	3.0	3.0	3.0	2.0	2.8	2.5	3.5	3.0	3.0	2.5	2.9	3.1	3.1
61	SOLOMON ISLANDS	3.5	3.5	2.5	3.2	3.0	3.0	2.5	2.8	3.0	2.5	3.0	2.5	2.0	2.6	2.5	2.5	2.5	2.0	3.0	2.5	2.8
62	SRI LANKA	3.0	3.0	3.5	3.2	3.5	4.0	4.0	3.8	4.0	3.5	4.0	3.5	3.5	3.7	3.5	4.0	3.5	3.0	3.5	3.6	3.6
63	ST. LUCIA	4.5	3.5	4.0	4.0	4.0	4.0	4.5														

表 4 - 5 2006年IDA国別資金配分指標 (アルメニア)
2006 IDA Resource Allocation Index (IRAI)
ARMENIA

	ARMENIA	Average IDA Borrowers
Cluster A: Economic Management		
1. Macroeconomic Management	5.5	3.8
2. Fiscal Policy	5.0	3.4
3. Debt Policy	5.5	3.4
Average a/	5.3	3.5
Cluster B: Structural Policies		
4. Trade	4.5	3.8
5. Financial Sector	3.5	3.1
6. Business Regulatory Environment	4.0	3.2
Average a/	4.0	3.4
Cluster C: Policies for Social Inclusion/Equity		
7. Gender Equality	4.5	3.4
8. Equity of Public Resource Use	4.5	3.4
9. Building Human Resources	4.0	3.4
10. Social Protection and Labor	4.5	3.1
11. Policies and Institutions for Environmental Sustainability	3.5	3.1
Average a/	4.2	3.3
Cluster D: Public Sector Management and Institutions		
12. Property Rights and Rule-based Governance	3.5	2.9
13. Quality of Budgetary and Financial Management	4.0	3.2
14. Efficiency of Revenue Mobilization	3.5	3.4
15. Quality of Public Administration	4.0	3.0
16. Transparency, Accountability and Corruption in the Public Sector	3.5	2.9
Average a/	3.7	3.1
Overall IRAI b/	4.3	3.3
Portfolio Rating c/	4.0	3.4
IRAI + Portfolio Rating (80% IRAI, 20% Portfolio)	4.2	—
Governance Rating (CPIA Cluster D Average) c/	3.7	3.1
Governance Factor d/	1.1	—
IDA Country Performance Rating e/	4.6	2.8



a/ For calculation of the cluster averages, all criteria are equally weighted within a cluster.

b/ Overall rating is calculated as the mean of the score of four clusters.

c/ For more information, see Annex 1 in "Additions to IDA Resources: Fourteenth Replenishment", IDA, March 10, 2005.

In order to reduce volatility in Portfolio Ratings, a revised methodology for calculating the scores was discussed and approved at the IDA Deputies Meeting in Paris, March 2007. For more information, see:

(i) *IDA's Performance-Based Allocation System: Options for Simplifying the Formula and Reducing Volatility*;

(ii) *The Chairman's Summary*.

d/ Calculated as follows: (Average of CPIA Cluster D/3.5)^{1.5}.

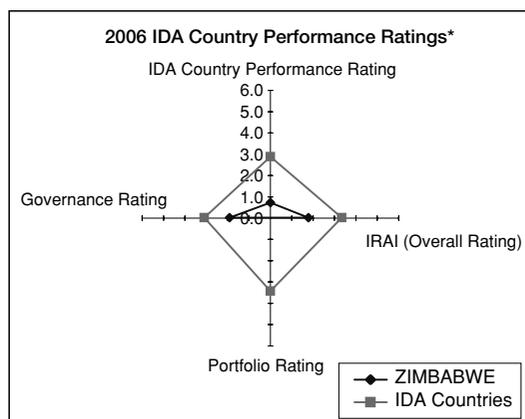
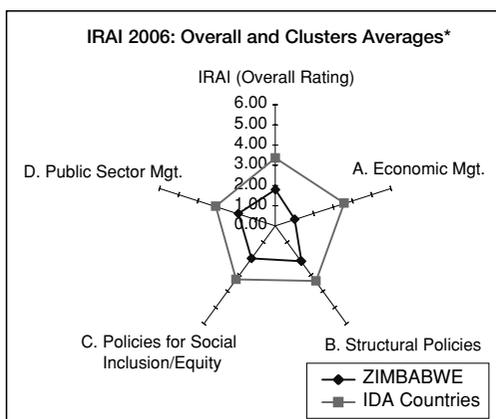
e/ Calculated as follows: (80% IRAI + 20% Portfolio Rating) x Governance Factor.

* Ratings on each axis on a 1.0 to 6.0 scale (except IDA Country Performance Ratings which in 2006 range from 0.7 to 4.7).

表 4 - 6 2006年IDA国別資金配分指標 (ジンバブウェ)

2006 IDA Resource Allocation Index (IRAI)
ZIMBABWE

	ZIMBABWE	Average IDA Borrowers
Cluster A: Economic Management		
1. Macroeconomic Management	1.0	3.8
2. Fiscal Policy	1.0	3.4
3. Debt Policy	1.0	3.4
Average a/	1.0	3.5
Cluster B: Structural Policies		
4. Trade	2.0	3.8
5. Financial Sector	2.5	3.1
6. Business Regulatory Environment	2.0	3.2
Average a/	2.2	3.4
Cluster C: Policies for Social Inclusion/Equity		
7. Gender Equality	2.5	3.4
8. Equity of Public Resource Use	1.5	3.4
9. Building Human Resources	2.0	3.4
10. Social Protection and Labor	1.5	3.1
11. Policies and Institutions for Environmental Sustainability	2.5	3.1
Average a/	2.0	3.3
Cluster D: Public Sector Management and Institutions		
12. Property Rights and Rule-based Governance	1.0	2.9
13. Quality of Budgetary and Financial Management	2.0	3.2
14. Efficiency of Revenue Mobilization	3.5	3.4
15. Quality of Public Administration	2.0	3.0
16. Transparency, Accountability and Corruption in the Public Sector	1.0	2.9
Average a/	1.9	3.1
Overall IRAI b/	1.8	3.3
Portfolio Rating c/	#N/A	3.4
IRAI + Portfolio Rating (80% IRAI, 20% Portfolio)	1.8	—
Governance Rating (CPIA Cluster D Average) c/	1.9	3.1
Governance Factor d/	0.4	—
IDA Country Performance Rating e/	0.7	2.8



a/ For calculation of the cluster averages, all criteria are equally weighted within a cluster.

b/ Overall rating is calculated as the mean of the score of four clusters.

c/ For more information, see Annex 1 in "Additions to IDA Resources: Fourteenth Replenishment", IDA, March 10, 2005.

In order to reduce volatility in Portfolio Ratings, a revised methodology for calculating the scores was discussed and approved at the IDA Deputies Meeting in Paris, March 2007. For more information, see:

(i) IDA's Performance-Based Allocation System: Options for Simplifying the Formula and Reducing Volatility;

(ii) The Chairman's Summary.

d/ Calculated as follows: (Average of CPIA Cluster D/3.5)^{1.5}.

e/ Calculated as follows: (80% IRAI + 20% Portfolio Rating) x Governance Factor.

* Ratings on each axis on a 1.0 to 6.0 scale (except IDA Country Performance Ratings which in 2006 range from 0.7 to 4.7).

◆ 4-5-4 「信号機 (Traffic Light)」システムと国別グラント配分の決定

2005年4月に世銀理事会で承認されたIDA14次増資 (IDA14) で、各国の債務持続分析 (Debt Sustainability Analysis : DSA) に基づくグラント比率決定の枠組みを採用することが合意されました。

まず、CPIAの評点に応じて、各国の制度・政策環境を分類します。CPIAが3.75以上の場合はその国の制度・政策環境が強く、逆に3.25未満の場合は弱い、その間では中程度と分類されます。

CPIA評点を基に分類された制度・政策環境に応じて、債務の対輸出比率、債務の対GDP比率、債務返済比率の基準値を、下表のように設定します。その後、実際の債務指標と基準値との乖離率を計算します。

表 4-7 CPIA評点分類による債務指標の基準値

パフォーマンス分類 (制度・政策環境の強弱)	債務の対輸出比率 (%)	債務の対GDP比率 (%)	債務返済比率 (%)
弱い (CPIA < 3.25)	30	100	15
中 (3.25 < CPIA < 3.75)	40	150	20
強い (CPIA > 3.75)	50	200	25

(出所) International Development Association (2004)

この乖離率の大きさに応じて、その国の債務リスクが判定されます。基準値を10%より大きく下回る国は、債務リスクが低い「緑信号」国、乖離率が-10%~+10%は債務リスクが中程度の「黄信号」国、そして乖離率が基準値を10%よりも大きく上回る国は、債務リスクが高い「赤信号国」となります。「信号の色」ごとにグラント率が決定され、緑信号国には100%ローン、黄信号国には50%のグラントと50%のローン、赤信号国には100%のグラントが供与されます。ただし、IDB/IBRDブレンド国には信号機の色にかかわらずローンが拠出されます。

なお、2006年2月時点で、41カ国が緑信号国、10カ国が黄信号国、30カ国が赤信号国に分類されています。

◆◆ 4-5-5 CPIAとPBAシステムの問題点

財務省の委嘱により2004年度に組織された「国際開発金融機関（MDBs）の最近の課題に関する研究会」では、CPIAとPBAシステムの問題点として、主に以下が指摘されています²⁸。

まず、政治的・制度的状況は国ごとに違うため、政策・制度の良し悪しは一概に決められない、評価基準は画一的に行うのではなく国ごとの条件の違いを考慮すべきではないかとの指摘があります。

次に、CPIAは評価対象年度のパフォーマンスを重視するが、対象国の改革への意欲やインセンティブが反映されず、各年の改革努力が客観的に見えないとの懸念が挙げられます。各国の改革への意欲や努力を促すためにも、インセンティブを向上させるようなパフォーマンス指標や、改革への努力を反映する評価指標を含むべきとの議論がなされています。

最後に、CPIAは政策・制度のパフォーマンスが良好な国への支援を促進しているが、そもそもパフォーマンスが悪い国こそ援助を必要としているのではないかという指摘もあります。

28 国際金融情報センター（2005）

4-6 各ドナーのガバナンス指標²⁹

本項では、世界銀行以外の主要援助機関によるガバナンス指標の作成・活用方法を解説します。

◆ 4-6-1 国連開発計画（UNDP）

【ガバナンス指標とその活用方法について】

国連開発計画（UNDP）は人間開発指標を開発し、毎年、『人間開発報告書（Human Development Report：HDR）』を発行しています（第3章参照）。なかでも2002年に発表されたHDRは、民主主義をテーマとして取り上げ、政治的自由よりも広い視点でガバナンス指標を公表しました。表4-8は、同報告書で取り上げられた指標の項目です。

表4-8 『人間開発報告書（2002年）』ガバナンス指標

項目		情報源	
主観的指標	民主主義	政治形態	メリーランド大学
		市民の自由	フリーダムハウス
		政治的権利	
		出版の自由	
	法の支配と政治の効率性	政治の声と説明責任	世銀（KKZ指標）
		政治の安定性と暴動のなさ	
		法と治安	PRSグループ
		政府の効率性	世銀（KKZ指標）
法の支配と政府の効率性	汚職の実態	TI	
	収賄	世銀（KKZ指標）	
	選挙の投票率	対象国のデータ	
女性国会議員比率			
客観的指標	政治参加	労働組合の加入率	総数
		NGO	
	市民社会	市民と政治の権利	条約批准の有無
		組織と集会の自由	

（出所）UNDP(2002)、近藤（2003）より引用。

これらの指標に関する各国のスコアはHDIのランキング順に公表されているものの、ガバナンス指標のみを総合したランキングは行われていません。当初はランキングが計画されましたが、いくつかの国からの反発が大きかったためです。2002年以降のHDRでのガバナンスの扱いも大きくなく、国連機関で「政治的自由度」などをランキングすることの困難さがうか

29 主に近藤（2003）を参考にした。

がえます³⁰。2003年以降にUNDPが発行したガバナンス指標に関する出版物は、さまざまな指標を作成している諸機関の紹介にとどまり、「総合化されたランキングではなく、各アクターが目的に応じて個別の指標を利用することの重要性」を強調しています³¹。

◆ 4-6-2 米国

【ガバナンスについての考え方】

米国は、民主主義の促進を重視してきており、その見解が政府の政策にも強く反映されています。特に、2001年9月の同時多発テロ事件をきっかけに、民主化とガバナンスの重要性はますます強調されるようになりました。このような状況の中、2002年3月、米政府は、「ミレニアム・チャレンジ・アカウント（Millennium Challenge Account：MCA）」の創設を発表しました。2004年度から2006年度までの3年間でODA予算を100億ドルから150億ドルまで増額し、その増額分50億ドルはMCAを通じて途上国の経済発展と貧困削減のために使われるというもので、MCC（Millennium Challenge Corporation）によって運営されています。MCAの詳細については、以下で説明します。

【ミレニアム・チャレンジ・アカウント（Millennium Challenge Account：MCA）】

MCAを通じた援助増額分の国別配分において、各国のガバナンス評価を考慮することが前面に打ち出されています。良好な政治制度、法の支配、人材育成、経済自由化を推進する国を選定し、主に民間部門、医療・教育への投資、ガバナンス向上の3分野で支援を行うとしています。

MCA対象国の選定方法は2段階に分かれます。まず対象国を選定し、その後でMCA資金援助のプロポーザル認定を行うという形です。対象国の選定には、表4-9に示した指標が用いられます。

対象国の選定後、対象国の政府（中央・地方）、官民共同、NGOなどからプロポーザルが提出され、その中から優れたものを国別・セクター別にUSAID職員と外部専門家によるチームが選別します。

なお、MCAの基準に満たない国には支援しないかという点、そうではありません。MCAの基準は満たさなくても、従来の枠組みで援助は続けられます。

MCA運営上の留意点として、その使途運営にタイドが禁止されているのに加え、透明性を確保するために外部によるモニタリング評価制度が確立されています。

30 近藤（2003）

31 UNDP（2003）、UNDP（2004）

表 4 - 9 MCA 対象国の選定基準

分野	指標	指標の情報源
法の支配	市民の権利 政治的権利 国民の声と説明責任 政府の有効性 法の支配 汚職の抑制	Freedom House Freedom House World Bank Institute World Bank Institute World Bank Institute World Bank Institute
人々への投資	予防接種率 保健分野への政府支出 女子の初等教育修了率 初等教育へ公共支出 天然資源管理	World Health Organization World Health Organization UNESCO UNESCO and national sources CIESIN/Yale
経済活動の自由	ビジネスの始めやすさ インフレ率 貿易政策 規制の室 財政政策 土地の使用権とアクセス	IFC IMF WEO Heritage Foundation World Bank Institute national sources, cross-checked with IMF WEO IFAD / IFC

【USAIDの民主化支援のとりくみ】

USAIDは、民主化を進める国々に対し、各国の政策状況を分析し、適切な民主化支援プログラムを選定するため、戦略的評価を行っています。これは、政治制度の分析、重要なアクターの特定、特定されたアクターの行動を規定する機構・制度の分析、国別支援戦略の実施という4つの段階を踏みます。分析対象となる項目は、表4-10に示したとおりです。なお、表4-1と4-10で示されるように、USAIDは、ガバナンスを「行政機構のガバナンス」と限定し、民主化の一分野と位置づけています。

表 4 - 10 民主化支援のための戦略的評価

政治的制度の分析	<ul style="list-style-type: none"> ・政治体制に対する国民の合意 (Consensus) ・法の支配、基本的人権の保障 (Rule of Law) ・選挙や市場を通じた公正な競争 (Competition) ・政治的・社会的・経済的参加の確保 (Inclusion) ・透明性、説明責任、効率性の確保 (Good Governance)
重要なアクターの特定	<ul style="list-style-type: none"> ・民主主義への改革に賛成／反対するアクター ・民主化に反対する要因 (政治的、経済的、社会的利益)
機構・制度の分析	<ul style="list-style-type: none"> ・法律制度 ・選挙を含む競争的制度 ・立法制度を含むガバナンス ・市民社会
支援戦略の実施	<ul style="list-style-type: none"> ・国別戦略実施の承認

(出所) http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/dg_office/assess.html

【USAIDによるガバナンスの指標化】

USAIDは、途上国の民主化とガバナンス支援プログラムの成果を評価するため、指標を設けています。これは援助の成果を重視する米国の姿勢が反映されています。

1998年、USAIDは『民主主義とガバナンス・プログラム指標に関するハンドブック (Handbook of Democracy and Governance Program Indicators)³²』を公表し、現地でプログラムの実績を測るための指標などを紹介しました。自らの指標に加え、次節で紹介する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 (TI) の指標も参考にしています。

表4-11の戦略的目標指標は上位レベルで設定された指標を指し、中間的目標指標は下位レベルで設定された目標に対する指標を示しています。例えば、司法の効率性の指標には裁判の平均期間が用いられます。そして中間的目標の下に、活動レベルの指標が記載されていて、訓練を受けた弁護士の数によって弁護士育成のレベルを図るといったことが行われています³³。

表4-11 USAIDの民主化推進目標指標

戦略的目標指標	中間的目標指標
法の支配	人権保障とジェンダー配慮 司法手続きの改善 市民の司法へのアクセス権の促進 効率的で公正な司法機関
選挙と政治プロセス	選挙管理委員、投票立会人、選挙監視団の育成 選挙教育 選挙計画・実施、政党の発展の支援
市民社会	労働組合、女性団体、市民教育団体、労働組合、メディア、弁護士会、環境活動団体、人権監視団体
ガバナンス	民主的な地方分権化 情報へのアクセス向上 政府内の汚職対策 立法上の強化 政策運営能力の向上（経済環境の整備、社会保障の提供） 軍民関係、文民統制

(出所) 近藤 (2003) より引用。

32 <http://www.usaid.gov/policy/ads/200/indhndbk.pdf>

33 詳細については、上記ハンドブックを参照のこと。

◆ 4-6-3 ドイツ

【ガバナンスについての考え方】

ドイツ経済協力省（BMZ）の途上国支援では、貧困削減を最重要課題としています。貧困削減に対応するために10の重点分野を挙げており³⁴、ガバナンスはその一つに数えられています。ガバナンスの中では、汚職防止、法の支配、効率的な公的機関の構築に重点を置いています。

ガバナンス支援に関しては、分権化と民主化プロセスの支援、立法改革への支援、公共資金の透明性確保、市民社会の強化という4つの点に注目した取り組みを行っています。

【ガバナンス指標の活用方法について】

ドイツは、国別援助資金配分や対象国への援助額を決定する際に、PRSPへの準拠、持続可能性、政治・マクロ経済のほかに、ガバナンスの指標に基づいた情報を考慮しています。具体的には、法の支配、人権の保障、政治決定への参加度合い、市場経済への統合、途上国政府による開発（改革）への意欲が挙げられます。具体的な指標は、人権規約に基づき、毎年、専門家が作成しています。

なお、ドイツは紛争の平和的解決を重視しています。被援助国政府の軍事支出について、その額や割合が過剰と判断された場合は、その国への援助額を削減するようにしています。

また、途上国政府の問題解決能力の程度に応じた援助手法も検討します。例えば、問題解決能力が低い場合は、緊急援助を中心とした援助を行い、能力が中程度の場合は、能力（人材）育成支援を、能力が高い場合は制度構築支援などを行います。なお、途上国政府が直面する課題が複雑かつ困難である場合は、参加型を重視したプロセス支援を、それほど難しくない場合は迅速な成果重視の支援を促進しています。

◆ 4-6-4 英国

【ガバナンスについての考え方】

英国国際開発庁（Department for International Development：DFID）は、ガバナンスを9つの重点分野のうちの1つとしています³⁵。

グッド・ガバナンスの重点分野として、政治システムの運用、成長を促進するための経済の安定、貧困層に対する政策実施と公的資源配分への配慮、公正で普遍的な基本的サービスの保障、司法制度へのアクセス、紛争予防のための安全保障の枠組み、透明性が高く、腐敗のない

34 10の重点分野は、ガバナンスのほかに、貧困削減、農業改革、貿易、債務削減、社会サービス、環境保全、人権の保障（労働基準を含む）、ジェンダー、紛争の平和的解決である。

35 DFIDの重点分野は、ガバナンスのほかに、貧困削減と環境、水資源管理、保健、初等教育、成長・平等と安全保障、都市の貧困削減、ジェンダー、貧困層の人権が挙げられている。

政治制度の7つを挙げています。効率的な行政運営を通じて経済成長や公共サービスの効率化も促進できるとの考えから、政治システムの改善とグッド・ガバナンスを重要視しています。

【ガバナンス指標の活用方法について】

DFIDは自らのガバナンス指標を構築・活用しているわけではなく、外部が構築した既存の指標として、主にフリーダムハウスとTIの指標を参考にしています。これらの指標に基づき各国のガバナンス状況を判断し、援助対象国を選定し、援助額を決定します。

また、ガバナンス状況を把握するための調査を行う上で、途上国政府のみならず、市民社会や他の開発援助機関が使えるようなツールキットの開発を進めています。これは、ガバナンス評価のための調査が市民によっても積極的に行われ、その過程で政府が説明責任能力を強化することを目的としています。調査は専門家を対象としたものよりも、一般市民を対象としたアンケートがなされ、指標は自らデータを収集するのではなく、入手可能で更新容易な二次データを使用しています。

【問題点など】

ガバナンスの状況が悪く貧困率が高い、いわゆる「プア・パフォーマー」と呼ばれる国に対しての援助はどうするのかという議論があります。これに対しDFIDの立場は、評価時点でガバナンスの状況は悪くても、政府側でガバナンス改善への意欲があれば、支援を行うというものです。逆に、ガバナンスの状態は良好であっても、ガバナンス運営を担う政府のコミットメントが感じられなければ、援助を控えるということになります。

しかし、ガバナンス改善への意欲が見られない国に援助をしないことで、その国の貧困層はどうなるのかという議論は依然残されており、それに対する反論は十分ではないと言えます。

◆◆ 4-6-5 アジア開発銀行 (Asian Development Bank)

【ガバナンスについての考え方】

アジア開発銀行 (Asian Development Bank : ADB) は、1999年に策定された貧困削減戦略の中で、貧困層重視の持続的経済成長、社会開発、グッド・ガバナンスを3本柱として掲げています。ADBはガバナンスを「対象国の開発に向けた社会的・経済的資源管理において権力が行使される方法」と定義し、説明責任、透明性と予測可能性、(国民の)参加をその指針として挙げています³⁶。低所得国に対して比較的緩和された条件で貸付業務を行う「アジア開発基金 (Asian Development Fund : ADF)」の国別配分において、その国の貧困状況と併せてガバナ

36 Explanatory Overview and Toolkit for Governance and Capacity Building Assessments (Draft), ADB (<http://www.adb.org/governance/doc/govframework.pdf>).

スの状況を考慮するようになっていきます。

【ガバナンス指標の活用方法について】

ガバナンス重視と援助の効率化についての考えに基づき、アジア開発銀行はパフォーマンスに基づく援助資金配分（Performance-based Allocation：PBA）のシステムを取り入れています。PBAを決定する上で主要な要素を占めるのが、2001年に開始された国別パフォーマンス評価（Country Performance Assessment：CPA）です。CPAでは、政策・制度的な枠組みと、ポートフォリオ・パフォーマンスの質によって評価されます。政策・制度的枠組みは、持続可能な経済開発、社会開発、ガバナンス・公的部門の運営に区分されます。

CPAの中で、ガバナンス評価は30%のウェイトが置かれています。対象国の担当者スタッフが、CPAのそれぞれの区分で6段階に評価します。それぞれのスコアは改善（+）や悪化（-）の記号、または「安定している」という言葉が記され、前年度のスコアと比べて、その区分のパフォーマンスが改善しているか、悪化しているか、もしくは現状を維持しているかを表します。

【世銀PBA制度との類似性】

世銀のPBA制度と比較した場合、ADBのPBA制度といくつかの類似点があります。まず、どちらのPBA制度もガバナンスに重点を置いています。世銀IDAが用いるパフォーマンス評価のうち、「公共部門運営・制度」という区分は、ADBが用いる「ガバナンスと公共部門運営」という区分と非常に類似しています。また、世銀、ADBともに、ガバナンス状況が悪い、あるいは改革に対する途上国政府の意欲がない場合は、評点を減らすという条件を設けています。

4-7 その他機関のガバナンス指標

◆ 4-7-1 フリーダムハウス

フリーダムハウスは1941年に設立された米国のNPOで、1972年から各国の民主化状況・自由度について格付けを行って公表しています。この指標は、民主化を測る上での最も重要な指標と考えられており、米国や国際機関なども参考にしています。2006年の報告書では、192カ国と14の紛争地域を対象に調査を行いました。調査方法は、国内外の情報や出版物を二次データとして扱い、専門家の主観的認識に基づく調査を基に採点します。対象分野は、政治的権利と市民の自由度です。

表4-12 フリーダムハウスの評価対象分野

政治的権利	市民の自由度
<ul style="list-style-type: none"> ・選挙プロセス（3質問） ・政治的多様性・参加（4質問） ・政府の機能（3質問） 	<ul style="list-style-type: none"> ・表現・信仰の自由（4質問） ・結社・組織の自由（3質問） ・法の支配（4質問） ・個人の自主性と権利（4質問）

（出所）Freedom House（<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=35&year=2006>）

上記各項目につき4点の持ち点が与えられ、0（自由度高い）から4（自由度低い）の間で採点します。総合すると、政治的権利は0～40点、市民の自由度は0～60点で採点されることとなります。これらの点数を1（自由度高い）から7（自由度低い）の間に区分します。そして、両分野を総合して、各国が以下の3段階に格付けされます。

表4-13 フリーダムハウスの格付け基準

総合評価	対象国の（自由度に関する）状況
1.0-2.5	自由である
3.0-5.0	一部自由である
5.5-7.0	自由ではない

（出所）Freedom House（<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=35&year=2006>）

この調査報告は、評価の格付けのみならず、指標の背景にある各国事情も記載しており、政治的状況を把握する上で有用です。

◆◆ 4-7-2 トランスペアレンシー・インターナショナル(Transparency International : TI)

TIは、ベルリンに拠点を置き汚職・腐敗防止に向けた活動を行う国際非政府組織です。1995年から公的部門の腐敗状況指標（Corruption Perceptions Index : CPI）を毎年発表しています。専門家による評価や企業の役員等を対象にした主観的投票による各種調査を統合して、0（腐敗が大きい）から10（腐敗が小さい）の数値で採点した上で、ランキングを行います。CPIの調査が客観的データに基づかないのは、裁判の数などを国ごとに比較しても実際の汚職状況を表さないため、それぞれのデータの信頼性については、国ごとに標準偏差が記載されています³⁷。このような格付けは、HDRと同様に、数値の低い国に対して改善に向けて圧力を加える効果があります。

表 4-14 TIのCPI基礎データ

機 関	調 査	年	調査対象	国数
世界銀行	Country Policy and Institutional Assessment	2005	腐敗、利害抵触、資金流用、腐敗防止への取り組みと実績	76
Economist Intelligence Unit	Country Risk Service and Country Forecast	2006	(政治家・行政官による) 公的権利の私的利用	157
Freedom House	Nations in Transit	2006	腐敗度合い、腐敗防止イニシアティブの実施状況	29
IMD International	World Competitiveness Yearbook	2005 2006	収賄、経済の腐敗	51
Merchant International Group	Grey Area Dynamics	2006	汚職（大臣の収賄、行政官の買収）	155
Political & Economic Risk Consultancy	Asian Intelligence Newsletter	2005 2006	居住・勤務地の腐敗状況に対する認識	12 14
United Nations Economic Commission for Africa	Africa Governance Report	2005	汚職規制（法案、司法、税制など）	28
World Economic Forum	Global Competitiveness Report	2005/06 2006/07	文書化されない支払い、収賄	117 125
World Markets Research Centre	Risk Ratings	2005	汚職に関わる職員との遭遇度合い（官僚的腐敗、政治腐敗など）	186

(出所) Transparency International (2006)

2006年の評価では、上記12のデータを使用し、163カ国の腐敗状況を格付けしました³⁸。この結果、第1位は、フィンランド、アイスランド、ニュージーランド（9.6ポイント）最下位

37 近藤（2003）

38 ただし、12の調査がすべての国をカバーしているわけではないので、1カ国につき7-8件の調査を用いている場合が多い。ミャンマーやキューバなどは調査数自体が少なく3件の調査に基づいて採点している。

がハイチ（1.8ポイント）、その上が同スコアで、ギニア、イラク、ミャンマー（1.9ポイント）でした。

（参考文献）

国際協力機構（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』。

国際協力機構（2007）「世銀のCPIA公開（内部資料）」

国際金融情報センター（2005）『国際開発金融機関（MDBs）の最近の課題に関する研究会』

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。

目黒克幸（2003）「IDAにおける国別政策・制度評価（CPIA）とPerformance-based Allocation制度」『開発研究所報』Vol.17.

International Development Association (2004) “Debt Sustainability and Financing Terms in IDA14: Further Considerations on Issues and Options.”

International Development Association (2006) “IDA14, Debt Dynamics and Financing Terms in IDA14: A Forward Looking Approach to IDA Grant Eligibility.”

International Development Association (2007) “IDA15, IDA’s Performance-Based Allocation System: Options for Simplifying the Formula and Reducing Volatility.”

Kaufman, et al. D. (2006), “Governance Matters V,” World Bank

Transparency International (2006) “Corruption Perception Index 2006”

UNDP (2002), “Human Development Report.”

UNDP (2003), “Sources for Democratic Governance Indicators.”

UNDP & Eurostat (2004), “Governance Indicators: A Users’ Guide.”

USAID (1998), “Handbook of Democracy and Governance Program Indicators.”

World Bank (2006), “A Decade of Measuring the Quality of Governance: Governance Matters 2006, Worldwide Governance Indicators.”

World Bank (2005) “Country Policy and Institutional Assessments: 2005 Assessment Questionnaire”

<参考ウェブサイト>

世界銀行研究所の『世界ガバナンス指標』 <http://www.govindicators.org>