

参加型開発と良い統治 分野別援助研究会報告書

1995年3月

国際協力事業団

総 研
J R
95-17

参加型開発と良い統治 分野別援助研究会報告書

1995年3月

国際協力事業団

序 文

近年、わが国の政府開発援助事業が年々拡大する一方で、援助受け入れ国側の開発ニーズも多様化してきていることから、援助をさらに効果的かつ効率的に実施していくことがますます重要になってきております。

このような状況に対応していくために、国際協力事業団ではかねてより国別・分野別アプローチの強化を掲げてまいりました。その一環として、わが国の援助対象国20カ国及び3地域について、国別・地域別援助研究会を、また「環境」、「開発と女性」など5つの分野について分野別援助研究会を設置し、広く各界の専門家、有識者の英知を結集し、わが国の援助のあり方についての検討をお願いしてまいりました。本分野別援助研究会もそのような試みの一つとして、援助における「参加型開発と良い統治」の重要性を分析し、わが国が今後、同課題に対する協力をどのように進めていくべきかという方向性を取りまとめていただくために、平成6年2月に設置されたものです。

「参加型開発と良い統治」は、東西冷戦の終焉という国際関係の劇的な変化の影響と、また1950年代からの経済成長理論、再分配論、BHN理論、構造調整などの開発戦略を巡る議論、さらには1980年代後半から顕著となった政治的民主化、経済の自由化、市場経済への移行といった世界的な潮流の中で考えられてきた概念です。そしてOECD（経済協力開発機構）のもとにあるDAC（開発援助委員会）を中心として、主要援助国や国際援助機関においては、この概念を1990年代の開発戦略理念の一つとして捉え、その解釈及び具体的適用のあり方について盛んに議論が行われてきています。

従って本研究会において「参加型開発と良い統治」の概念を整理し、この概念を日本の援助にどのように取り入れていくかを考えることは、日本の援助をより効果的なものとするために欠かせないことです。また日本のこれからの対外援助の方向性を明らかにする上で、この概念の位置付けについての考えを示すことは、世界のトップドナーたるわが国として必要なことであり、今回こうした研究が行われたことはたいへん時宜を得たものだと思います。

本研究会は、小田英郎慶應義塾大学法学部教授を座長として、計9名の委員の方々により構成され、その運営にあたっては各委員を補佐するため、当事業団の国際協力専門員及び職員等からなるタスクフォースを設けました。本報告書は、公開研究会を含む計9回の研究会における議論、及びアフリカ、中南米への現地調査、並びにDACや先進国ドナー機関等との意見交換をもとに、その検討の成果を取りまとめたものであります。

当事業団としては、本報告書に盛り込まれた貴重な提言を、今後の援助実施にあたって、重要な参考として十分活用するとともに、本報告書を関係各機関に配布し、より広範な利用に供していく所存であります。

おわりに、本報告書の取りまとめにあたり、小田座長を始めとする各委員の方々から頂いたご尽力に深く感謝申し上げますとともに、貴重なご意見をお寄せ下さった関係機関の方々にもあわせてお礼を申し上げます次第です。

平成7年3月

国際協力事業団
総裁 藤田公郎

座長緒言

本報告書は、国際協力事業団の委嘱を受けて1994年2月に発足した「参加型開発と良い統治」分野別援助研究会が1年以上かけて行なった議論及び検討の成果である。

「参加型開発」と「良い統治」という2つの異なる概念を結びつけ、これを援助との関係において検討するという容易ならざる課題に取り組むにあたり、本研究会では、「参加型開発と良い統治」の概念を日本としてどのように理解すべきかについて検討し、その上で日本の援助の計画や実施にどのように反映させるべきかについて議論することとした。特に「良い統治」はまだ学術上の定義が確立していない概念であるため、参加型開発の考え方とあわせて援助のなかでどう概念整理するかが、この研究会での議論の最大の焦点となった。

さらに開発を行なうことの最終目標は何かという点について、次のような基本姿勢を明確にすることとした。すなわち、開発が途上国において持続的かつ自立的な発展のプロセスを生ぜしめ、それを通じて社会的公正を実現することが基本的な目標であることを、まず念頭においた。そして、このためには開発にかかわる人々が種々の開発活動に主体的に参画し、開発の便益を享受すること、すなわち「参加」が重要であるという認識に立つことが基本であると考えた。要するに、人々の社会的能力を向上させることによって開発への参加の質を向上させ、持続的かつ自立的開発と社会的公正の実現に結び付けようというのが「参加型開発」の基本的な考えである。この考えはわが国の援助の実施上の基本認識として、援助が人々の社会的能力の向上にどのように寄与したかを常に念頭におくべきだと本報告書の提言につながっている。

他方、「良い統治」には二つの側面があり、その一つが参加型開発を推進するための基盤となる効果的かつ効率的な政府の機能、すなわち組織・機構や行政能力、行政メカニズムのあり方である。この側面に対する具体的な援助としては、途上国政府自らが参加型開発に積極的に取り組めるように、組織・機構づくりや基本的な法・制度づくりへの支援が考えられる。もう一つは政府の正統性、国民に対する責任性、人権の保障など国家の基本的あり方としての良い統治である。つまり民主化志向をもつかどうかといった国家の姿勢にかかわるものである。後者の「良い統治」概念の中の具体的な民主主義の内容及び手段の選択は当該国の国民ならびに政府が決定するものであることから、援助が直接対象とするのはむしろ各国の民主化の基盤となる政府機能としての「良い統治」の部分に留まる、というのが民主化支援に対する我が国ODAの基本的考え方となるべきであるとした。

本研究会報告書は、このように日本が途上国との対話を基本において、政治的な民主化に関する価値観の違いや、社会・文化や伝統の多様性及び独自性を十分に理解し、尊重すべきことを強く提言しているのである。

最後にこの報告書の取りまとめにあたって、新しい概念に対して意欲的に取り組まれた委員各位、活発な議論に加わってこられた外務省経済協力局の関係課の方々、更には国際協力事業団国際協力専門員及び職員等によるタスクフォースの尽力に対し、特に感謝の意を表したい。

今後この報告書が日本の援助内容をより充実させ、より有効な援助を実施する一助となることを心から願うものである。

平成7年3月

国際協力事業団

総裁 藤田 公郎 殿

「参加型開発と良い統治」
分野別援助研究会
座長 小田 英郎

「参加型開発と良い統治」分野別援助研究会委員名簿

氏名	所属先
座長 小田 英郎	慶應義塾大学 法学部 教授
委員 大内 穂	八千代国際大学 政治経済学部 教授
大濱 裕	日本福祉大学 経済学部 助教授 / 国連地域開発センター 社会開発チーム
河西 明	国際協力事業団 技術参与
児玉谷史朗	一橋大学 社会学部 助教授
鈴木 佑司	法政大学 法学部 教授
鈴木 陽子	日本労働組合総連合会 国際局 部長
辻 一人	海外経済協力基金 開発援助研究所 セクター別テーマ研究グループ 主任研究員
細野 昭雄	筑波大学 副学長

(五十音順 敬称略)

「参加型開発と良い統治」分野別援助研究会タスクフォース名簿

氏名	所属先
主査 桂井 宏一郎	国際協力事業団 国際協力総合研修所 国際協力専門員
タスクフォース 阿部 俊哉	国際協力事業団 企画部 地域第三課
天野 真由美	国際協力事業団 社会開発協力部 社会開発協力第二課
大岩 隆明	国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究課
大月 隆成	慶應義塾大学大学院 法学研究科後期博士課程
桑島 京子	国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究課 課長代理
雑賀 葉子	国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究課 Jr 専門員
田中 恵理香 (1995年1月から)	(財)日本国際協力センター 研究員
田中 敏裕 (1994年3月まで)	国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究課 Jr 専門員
戸田 隆夫	国際協力事業団 総務部 総務課
本田 恵理	国際協力事業団 企画部 連携協力推進室
松永 正英	国際協力事業団 総務部 広報課
三次 啓都	国際協力事業団 調達部 契約課

(タスクは五十音順)

目 次

要 約

第1章 「参加型開発と良い統治」の議論の背景と現状	1
1 「参加型開発と良い統治」の議論の背景	1
1.1 途上国への援助をめぐる世界情勢の変化.....	1
1.2 「参加」をめぐる世界情勢の変化.....	6
1.3 DAC（開発援助委員会）における「参加型開発」と「良い統治」の議論.....	8
2 主要なドナーの「参加型開発と良い統治」に関する取り組みの現状	10
2.1 米国.....	10
2.2 カナダ.....	11
2.3 ドイツ.....	12
2.4 世界銀行	13
2.5 UNDP	14
3 我が国の「参加型開発と良い統治」に関する取り組みの現状	17
3.1 基本的な考え方	17
3.2 取り組みの現状	20
3.3 その他の現状.....	22
第2章 我が国の「参加型開発と良い統治」援助の考え方	24
1 「参加型開発と良い統治」の概念整理.....	24
1.1 開発における「参加」と「参加型開発」	24
1.2 「参加型開発」の基本的考え方.....	27
1.3 開発と「良い統治」	28
1.4 「参加型開発」と「良い統治」の関係	31
2 我が国の「参加型開発と良い統治」援助の基本的方向性	33
2.1 我が国援助における「参加型開発と良い統治」に対する基本認識	33
2.2 民主化促進、人権の保障、過度な軍事支出の削減に向けての支援のあり方.....	36
第3章 我が国の「参加型開発と良い統治」援助の具体的取り組みと 今後の課題	39
1 我が国の「参加型開発と良い統治」援助の取り組み方	39
1.1 我が国の「参加型開発と良い統治」援助の取り組み方.....	39
1.2 我が国の「参加型開発と良い統治」援助の具体的プログラムの例	43
2 我が国の「参加型開発と良い統治」援助実施上の課題と留意点.....	51
2.1 援助実施上の基本的課題と留意点.....	51
2.2 援助実施上の具体的課題と留意点.....	55

参考文献

要 約

本報告書の概要

「参加型開発とグッドガバナンス（良い統治）^{注1}」の議論は、東西冷戦の終結と1980年代の「失われた10年」、さらには1950年代の経済成長理論から1980年代の構造調整や持続的開発にいたる開発戦略を巡る議論の変遷等と切り離して考えることはできない。すなわち、冷戦終結後の援助ドナー諸国においては開発援助のより効果的、効率的実施と、東西イデオロギー対立に代わって国民を説得しうる新しい援助戦略の確立が求められるようになった。また、援助効果の発現や人権の擁護、民主化の促進のためには、途上国の政治体制や、政策や実施体制の改革にまでドナーは積極的に関与するべきであるという認識が強まってきたことである。さらには1980年代以降、その現われ方は一様ではないが、政治的民主化や政治的多元主義の考え方及び経済の自由化、市場指向型経済への移行が世界の潮流となっている中で、国民の広範な「参加」の意味がより注目されるようになってきたことも挙げられる。

OECD（経済協力開発機構）開発援助委員会（Development Assistance Committee - DAC）は「1990年代の開発協力にかかる政策声明（"Policy Statement on Development Cooperation in the 1990s"）」（1989年12月）の中で、持続可能な開発、環境の問題及び参加型開発を、1990年代の開発援助の最重要課題として掲げている。ここでは、参加型開発の重要性について「人々の生産的エネルギーを刺激し、生産過程へのすべての人々の広範な参加を奨励し、利益をより公平に分配することが、開発戦略と開発援助の中心的要素となるべき」であるとしている。その前提として、(1)教育・訓練等の実施、食糧・保健等の充足、麻薬・エイズ等への取り組みといった広義の人的資源への投資、(2)民主主義、人権尊重が確保される政治体制と、それを支える政府の機構・法制度の強化、(3)中央政府のみでなく、地方自治体、NGO、民間企業の活用、(4)個人のイニシアティブや民間の活力が活かされるような、開放的・競争的な市場経済体制の確立が不可欠である、と述べている。

本報告書は、このような国際社会における議論の流れを背景として、我が国が途上国に対する援助を実施するにあたって、「参加型開発」と「良い統治」の概念を導入することがなぜ必要か、どのように取り入れるべきであるか、実際の援助計画及び実施過程においてどのような配慮を行っていくべきか、さらには途上国の「参加型開発」と「良い統治」を推進するための具体的援助はいかなるものか、またこうした援助を行うための課題及び留意点は何かについて検討し、とりまとめたものである。

参加型開発とは

開発途上国の経済・社会開発の目標は、自立的かつ持続的な発展プロセスを生起せしめ、それを通じて、社会的公正を実現していくことにある。すなわち、究極的には途上

注1 なお、用語としての「統治」すなわち“governance”は運営能力や経営能力の状況を指す言葉であって「統治」という訳語は必ずしも適切ではない。しかしながら、「良い統治」の用語が既に我が国の政府開発援助大綱（ODA大綱）などにおいて用いられてきていることから、本研究会においても「良い統治」という訳語を用いることとする。

国が海外からの援助がなくとも自立的に発展していけるようなメカニズムを社会内部に構築していくこと、また環境と調和のとれた経済開発といったように、安定的な発展パターンを持続していくこと、また所得格差、地域格差、男女格差といった格差の実態を克服するために開発への参加機会が平等かつ適正になることが、開発の目指すところであると考えられる。

このためには、開発の中心は物質的な生産の増加ではなく、むしろ開発にかかわる人々の社会的能力の育成・向上であるべきであって、そのためには人々が開発の担い手として種々の開発活動に主体的に参画し、開発の便益を享受すること、すなわち「参加」が重要である。このように「参加」は、開発にとって目的及び手段としてともに必要なものと考えられる。

本研究会としては、こうした「参加」の質を高めることによって、開発の持続性及び自立性を高め、社会的公正の実現をめざす一つの開発のあり方として、「参加型開発」を考えていくこととしたい。また、農村コミュニティの集合体、あるいは行政単位、開発の単位ともなりうる地域社会における参加の質を高めていくことを「参加型開発」の焦点としたい。

1950年代、60年代から途上国の多くが採用してきた政府主導型の開発アプローチは、工業化に向けて希少な資源を計画的かつ集中的に投入していく方法として、効果的かつ効率的であった一方、地域住民及び地域社会の参加能力が十分でない状況においては、開発の恩恵を受けるべき住民や地域社会は受動的立場に置かれる傾向があった。こうした政府主導型の開発の進め方によって、ともすれば開発によって裨益する社会層や地域が固定化され、社会層間の社会的、経済的な格差、男女間格差、地域格差、都市と農村の格差等の根強い問題が解消できなかったのみならず、格差の拡大も生じている。このことが開発プロジェクトひいては開発そのものの効果と持続性を損なってきた、との反省がある。

参加型開発の考え方はトップダウン式の開発アプローチそのものを地域住民主導の開発アプローチに置き換えようということではない。むしろ国全体としての経済運営や開発計画の調整といった役割において政府主導型アプローチが必要である一方で、上述したように同方式には、格差拡大や貧困の問題といった弊害があることを認識する必要性を重視するものである。そして参加型開発とはこうした課題に取り組んでいくために、ボトムアップ式の参加型開発の方法、すなわち地域社会における参加の質的向上という視点を取り入れようとするものである。

さらに、参加とは一過性のものでなく、参加の質が持続的に高まっていくことが必要である。そのためには参加のための意識化・組織化とその過程での資源の管理運用能力の向上、規範づくりやそのメカニズムの内在化、対外交渉能力の構築といった長期に及ぶ参加のプロセスと、参加が自発的に継続していくための環境整備が必要である。参加のプロセス形成のためには、長期的な視野とともに、地域社会の伝統的なシステムを選択的に開発の手法として改善、強化するといった視点が必要である。また、NGO等の支援による住民の組織内での学習と経験蓄積の促進、リーダー育成等も必要となる。持続的な参加促進のための環境条件整備としては、政治的、経済的活動の自由を保障するための基本的な法や制度の整備とともに、広範なBHN（食糧や、住宅、保健医療や教育などの基礎生活

分野のニーズ)の充足や、経済的な参加を阻害する要因を取り除くために規制緩和や、財政経営の健全化、インフラの整備、企業家等の人材育成が政府によって行われることが必要である。これらが、後述する参加型開発の基盤としての良い統治の重要な構成要素となるものである。

良い統治とは

本研究会では「良い統治」を議論する前提として、まず「統治」を政府がある目的に向けてその機能を効果的、効率的に果たしているかどうかという機能の面から捉え、「良い統治」を自立的かつ持続的な開発、及び社会的公正を実現するという目的を支えるべきものとして考えることとした。この場合、良い統治は、上記の目的に向けた「国家のあり方」と、上記の目的のために効果的、効率的に機能するような「政府機能のあり方」の二つの概念として捉えることができる。

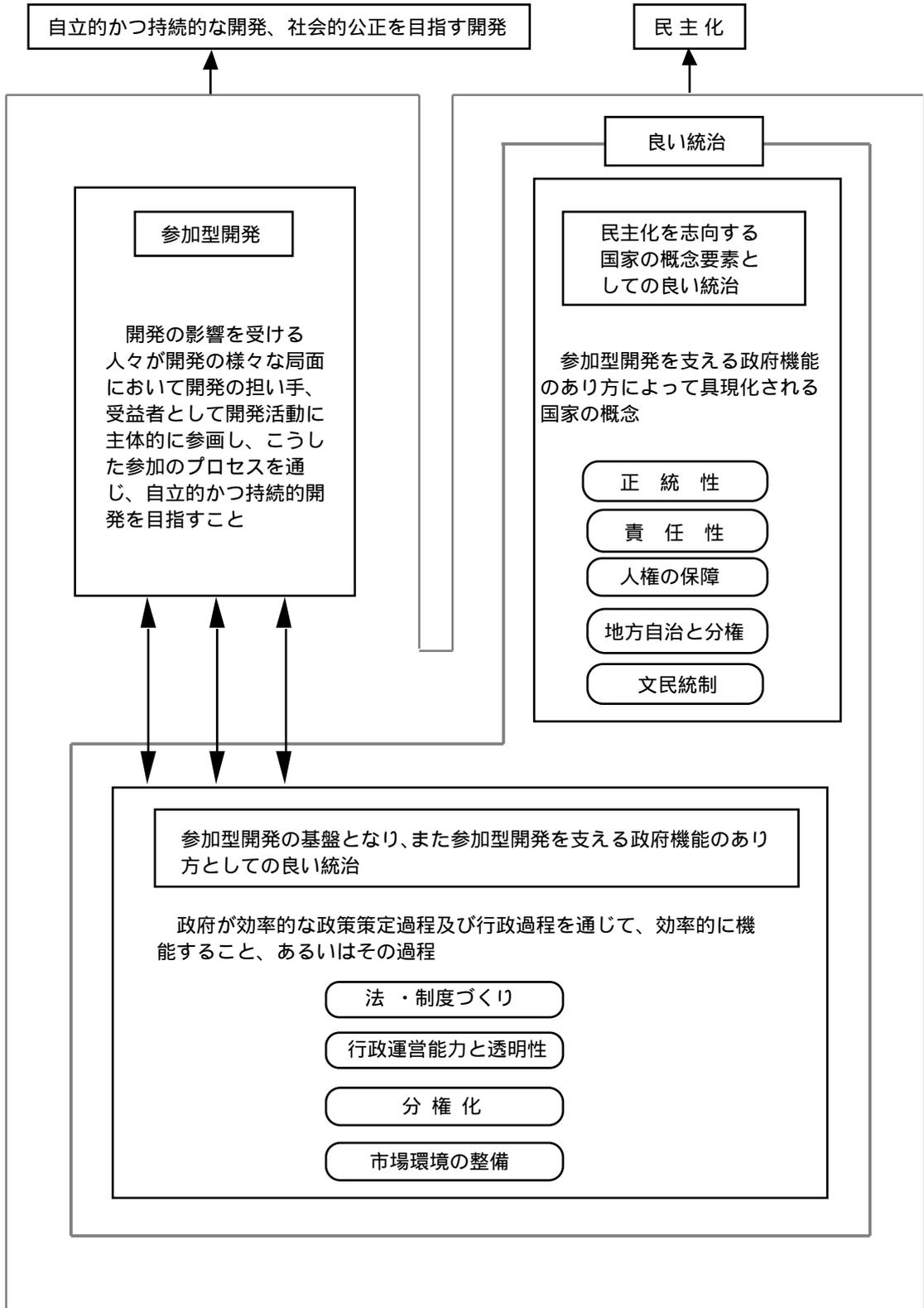
前者の「国家のあり方」とは、国家の基本的姿勢として、民主化志向を持っているかどうかということである。この構成要素としては、国家体制の正統性、責任性や、人権の保障、地方自治と分権、軍事セクターにおける文民統制といったような要素が挙げられる。後者の「政府機能のあり方」とは、政府が効果的、効率的に機能するための政治的、行政的構造やメカニズム、ないしは能力をもっているかどうかということである。後者を構成する要素としては、政治、経済、社会の各局面における国民の参加を支えるための国家の基本的な法、制度づくり、行政運営能力と透明性、分権化、市場環境の整備が挙げられる。すなわち、これらが「参加型開発の基盤としての政府機能のあり方」である。

参加型開発と良い統治の関係

「参加型開発」と「良い統治」の関係は次のように捉えることができる。すなわち、自立的、持続的開発及び社会的公正の実現に向けて、地域社会における参加の質を高めていくことを中心においた「参加型開発」を人間中心の開発の一つの重要なあり方として位置付ける。一方、参加を促進し、参加のプロセスの環境づくりのための政府機能として、「参加型開発」の基盤となるべき「良い統治」が存在する。

政府機能としての「良い統治」は「参加型開発」を支えるのみならず、参加プロセスの進展に伴って、より広範かつ成熟した参加を支えるような政府機能へと変わってくる。この意味で「参加型開発」も「良い統治」を促進する要素といえる。また、「良い統治」の国家体制への投影概念(国家のあり方)も、政府機能としての「良い統治」がより効果的、効率的に機能していくにしたがって、政府に対する国民の信任がさらに高まっていくなど、長い目で見ればより内容の濃い民主化志向へと変化していくものと考えられる。また、国家の民主化志向の度合いそのものは、そうした国家の姿勢を実地に移すための政治的、行政的構造や政府能力の形成過程に影響を与え、それは結果において参加型開発の進展にも影響するであろう。したがって、「参加型開発」と「良い統治」との間及び「良い統治」の二つの概念(「国家のあり方」と「政府機能のあり方」)の間においても相互の関係があるのである。(図1参照)

図1 「参加型開発」と「良い統治」相関図



参加型開発と良い統治の概念を我が国の援助にどのように取り込んでいく必要があるか

「参加型開発と良い統治」援助については、我が国援助における新たな領域として付け加えるべきものではなく、援助を行うにあたっての基本的概念として取り入れるべきものと考えられる。

世界の流れは政治的な民主化と競争原理に立った経済自由化、及びそれらの潮流の中で新たな政府の役割を模索する方向にあり、開発の戦略としても経済成長志向から持続的開発の重視へと移行しつつある。そして、多くの国が程度の差はあれ、政府主導型開発の方法に加えて、広範な参加能力形成の必要性を認識しつつある。しかしながら、貧富の格差の拡大といった途上国側の現状を考えると、これまでの途上国における経済・社会開発の進め方をふりかえてみる必要がある。

すなわち、開発の受益者として地域社会がその成果を十分に享受し、政府主導型アプローチのデメリットを相互補完しうるような地域住民や地域社会の参加能力が育ってきたかどうか、トップダウン式的意思決定とそれを支えている政府の機能のなかに、格差の問題を軽減し、地域社会の参加を促進しうる仕組みがあったかどうか、また開発援助は途上国が自らその歪みを根本から是正していけるように、働きかけを行ってきたかどうかといった諸点である。

我が国の援助プロジェクトは、これまでも開発に関わる途上国の実務者ないしは指導者等の人材の養成、社会サービスの改善、インフラ整備等といった分野に加え、近年は特に重要な援助課題として認識されてきた環境の保全、地域間格差の是正、BHNの充足の分野においても幅広く実施され、成果を上げてきたといえる。我が国がこうした援助の成果をより着実に根付いたものとし、途上国の持続的かつ自立的な開発、社会的公正の実現に向けてより一層貢献していくためには、援助にあたって参加型開発の概念を視野に入れ、途上国政府自らが参加型開発を推進し、そのための良い統治を実現していけるような援助を行っていくことが重要である。

すなわち、援助の計画策定、実施、及び評価において、開発の効果が人間の開発にいかに関与したかといった視点をより明確に位置付けていくことが極めて重要である。そのためには想定される最終的な受益者の経済的、社会的状況やニーズをより正確に把握し、援助の計画実施に反映させる努力とともに、より多くの人々が援助の成果を活用し、開発に参加していけるように地域社会の組織、制度づくりの支援を行っていくことが必要である。さらには相手国政府が人々の能力向上に中心をおいた政策を進めていけるように、政府側の組織や制度づくりの支援を行うことが重要である。公共部門強化のための援助は、政府自らが国民の総体的な能力の構築と声の汲み上げを尊重するといった役割を効果的、効率的に担いうるよう、それに必要な体制と能力をつくるものが必要である。

我が国の援助における参加型開発と良い統治に対する基本認識

援助の現場でも既に行われてきている様々な努力や、1992年6月に閣議決定された政府開発援助大綱（ODA大綱）において援助の基本理念として示されている方向性を踏まえた、今後の援助の指針としての基本認識は次のとおりである。

- (1) 援助の実施にあたっては、途上国の国民の広範な参加を通じて、開発主体としての経済的、社会的能力の向上を図るという視点（すなわち「参加型開発」の視点）が必要である。このような開発の持続性、自立性、社会的公正さを目指す援助は、途上国の民主化の基盤をつくるという意味で民主化の実現につながる援助である。
- (2) ODA大綱でも明確にされているように、援助は途上国の自主性を尊重する「自助努力」支援であって、開発が被援助国自身の意思と能力で進められるようにすることが極めて重要である。そのためには、各国政府自らが「参加型開発」を推進するためにその機能を整備、改善できるように支援を行うといったところまで、踏み込んでいくことが必要である。と同時に各援助案件の目的の中には、住民や地域社会の自主的組織等が開発にどの程度参画できているか、できるようになったかが常に意識されていなければならない。
- (3) 途上国の歴史的、社会的、文化的多様性に鑑みれば、民主主義のあり方は画一的ではなく、民主化の促進のためにはそれぞれの国の発展の初期条件、速度、方法等の違いを認識することが必要である。そして具体的な民主化の速度や内容は各途上国の国民が決定し、実現していくべきものとの認識も重要である。この意味で、我が国の援助は「参加型開発」促進のための援助と「良い統治」援助を通じ、各途上国の民主化の基盤をつくることに重点を置くことが必要である。
- (4) 「参加型開発と良い統治」を援助に取り込むためには、途上国の地域社会ごとに異なった多様な文化、伝統、社会構造等を十分に理解し、受益者側のイニシアティブを尊重することが必要である。かつ国民の持続的な参加能力の向上や、政府機能の向上は短期間に効果が現われるものではないことを十分認識することが必要である。短期的な援助効率の追求のために、開発の持続性、自立性を妨げることがないように、こうした柔軟な価値観、長期的視野を組み込んだ援助スキームや援助体制をつくっていかなければならない。

民主化の促進、人権の保障、過度な軍事支出の削減等に向けての支援のあり方

ODA大綱の中では、援助の基本原則として、援助実施に際しては被援助国の民主化、基本的人権や自由の保障の状況、軍事支出の動向等の項目に十分な注意を払うことを謳っている。これらの項目に対して「参加型開発と良い統治」の視点からはどのように対応すべきであろうか。

途上国には、より実質的な民主化、人権尊重、適度な軍事支出の削減を促進するための基盤づくりが極めて重要となってくる。我が国はODA大綱の主旨に沿って、引続き国家全体の民主化動向等に留意して、従来からのポジティブ/ネガティブリンケージによる対応を行なっていくとともに、途上国自身による民主化促進のためのより有効な対応として、民主化の基盤づくりを支援する「プロモーションな民主化支援」を併せて実施することが望まれる。

このプロモーションな民主化支援とは、「参加型開発と良い統治」の考え方にしたがって、後述するように、被援助国の「参加型開発」促進のための援助とその基盤整備としての「良い統治」援助を行ない、その国に応じた民主化促進、人権保障、過度な軍事支出の削減などに貢献する適切な基盤をつくることを我が国が恒常的に支援することである。

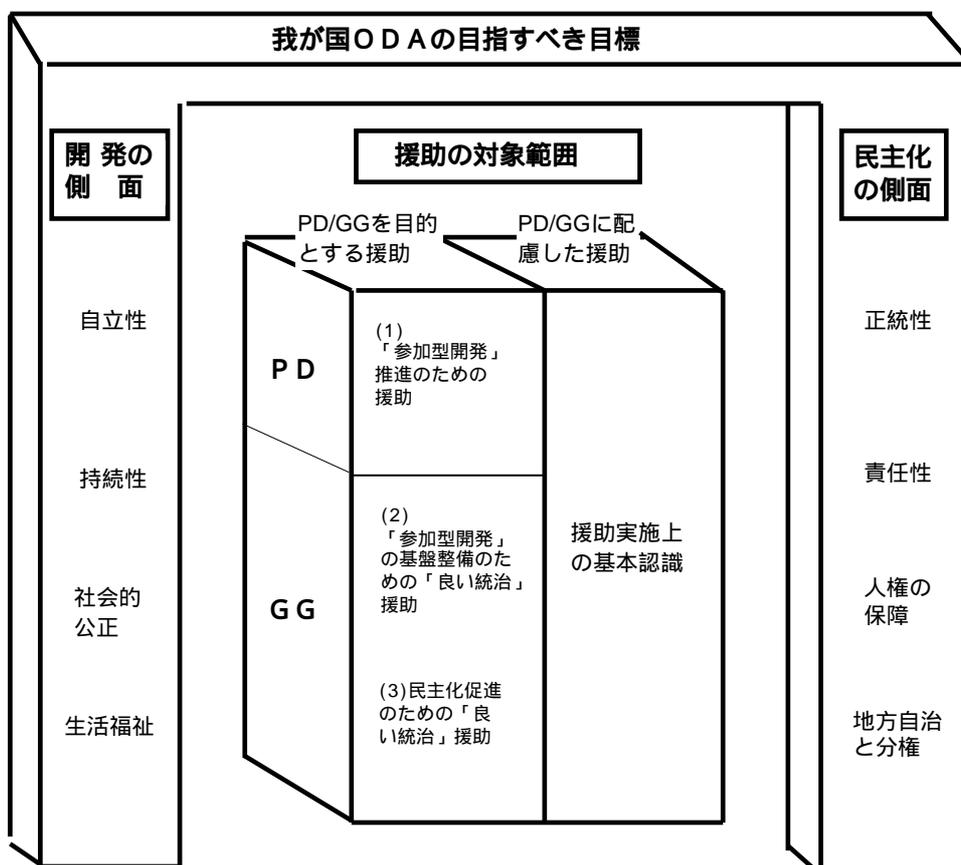
我が国の参加型開発と良い統治援助の取り組み方

途上国の「参加型開発」と「良い統治」支援のための我が国の具体的な援助を考えるためには、我が国の援助において援助の目標となるべき部分と、「参加型開発」と「良い統治」に対する援助の具体的な内容を区分して考えてみる必要がある。

我が国の開発援助の目指すべき目標は「開発の側面（経済社会開発）」と「民主化の側面」の2つの側面をもっている。我が国の援助はその実施の結果として、経済社会開発の側面では自立的で持続的な開発、社会的公正さの追求に資するものであり、民主化の側面では国民の意思を反映するような正統性を有し、人権を保障し、国家運営の責任がとれるとともに、分権化を進めうる国家の形成に資するものであることが必要だと考えられる。

すなわち、持続的・自立的開発、社会的公正の実現を目指して「参加型開発」及びそのための「良い統治」への援助が行われていくことで、結果として参加の機会の平等、国民の生活福祉の向上が促進され、すなわち民主化への基盤がつくられていくような援助を目指すべきである。（図2参照）

図2 「参加型開発 (PD)」と「良い統治 (GG)」援助の対象範囲



このような援助目標を達成するための具体的な援助の対象は3つの部分に分かれると考えられる。(1)「参加型開発」を推進するための援助、(2)「参加型開発」の基盤整備のための「良い統治」援助、及び(3)民主化促進のための「良い統治」援助の3つである。

(1)の「参加型開発を推進するための援助」では、次の3つが項目として考えられる。まず、参加の裾野をなす住民組織等の草の根組織の強化とその生産開発能力や、自主運営能力、対外交渉能力の形成・強化がありうる。二つ目としては、特に開発への参加から取り残されがちな農村や都市の貧困層などの社会的弱者を対象に、基礎教育の普及や雇用の促進等によって、その自立能力の向上を図ることである。三つ目としては、住民の声を汲み上げ、参加の機会を増大できるような、中央から地方に到る政府の「参加型開発」能力の促進である。

(2)の「参加型開発の基盤整備としての良い統治」援助には、「参加型開発」を支える要素として、国民の参加の機会と資源を確保するために必要な「良い統治」を支援する内容として、ア．法・制度づくり、イ．行政機能の強化、ウ．行政責任の明確化と透明性の確保、エ．分権化の促進、オ．市場環境の整備、の5つの項目が考えられる。

(3)の「民主主義」そのものの促進に関わる援助は、どのような民主化の方向性、速度、プロセスを選択するかによって変わってくるのであり、相手国が望まないような「民主主義」の押し付けは考えるべきではない。ここでは特定の途上国が内戦の終了や、複数政党制選挙の導入等により民主化への体制的、政策的移行を明確にし、この動きに対する直接的援助を要望している場合、その民主化志向を後押し的に支援するために行う援助を考える。選挙制度の確立支援、人権擁護の強化、言論出版の自由の確立強化の3つの分野が考えられよう。

本編では上記の援助の3つのカテゴリーに従って、具体的な援助プログラム策定のための参考例を取りまとめた。(本編44ページから50ページまで)

途上国の多様性に鑑みれば、これらのプログラム例で全ての予想しうる援助内容を尽くしているわけではなく、また場合によっては、単独ではなく、複数のプログラムを同時に総合的に組み合わせた援助を行うことも考えられよう。国によっては、例示されたような援助をもはや必要としない国もあるかもしれない。実際の援助プログラムの選択や組み合わせ、シークエンス等については、当該途上国の経済的、社会的、政治的初期条件や、国民の参加に関わる発展段階によってそれぞれ個別に考えていく必要がある。

援助実施上の課題と留意点

これまで述べてきたような基本認識を我が国援助に取り入れるとともに、具体的な援助に取り組むにあたって、今後検討すべき課題及び留意点は次のとおりである。

- (1) 途上国や他のドナー諸国、機関との対話の重要性
- (2) 現地NGOとの連携強化のための基盤づくり
- (3) 日本の「良い統治」経験のとりまとめとその活用
- (4) 「参加型開発と良い統治」援助の評価基準及び評価手法の開発

- (5) ODA大綱の基本原則に沿った援助実施のための被援助国の民主化動向等についてのモニタリング及び情報収集
- (6) 「参加型開発」、「良い統治」援助に関わる人材の育成
- (7) より開かれた我が国の援助実施体制の促進
- (8) 「参加型開発」に即した地域住民の自助努力支援のための我が国の援助実施方法の改善とその適用
- (9) 援助事業サイクルにおける、参加型開発促進のための社会分析の導入

本報告書の構成

本報告書の構成としては、3章からなっている。まず第1章で国際社会において「参加型開発と良い統治」の議論が行われてきた背景をさぐるとともに、「参加型開発と良い統治」に関して、米国、カナダ、ドイツ、世界銀行、UNDP（国連開発計画）及び日本の各国ドナー及び国際機関がこれまで掲げてきた援助政策、及び援助アプローチを整理している。

第2章では、我が国が援助において「参加型開発と良い統治」の概念をどのように取り入れていくかを考えていくための概念整理を行い、その上で我が国の援助に取り込むにあたっての基本認識及び考え方をとりまとめている。

第3章においては、途上国の「参加型開発と良い統治」を推進するための具体的援助、及びこうした援助を実施し、第2章で述べた援助の基本認識を導入していくための我が国の援助実施上の課題及び留意点を検討している。

第1章 「参加型開発と良い統治」^{注1}の議論の背景と現状

本章においては、国際社会において「参加型開発と良い統治」の議論が行われるようになってきた背景及び主たる議論の内容、及びこれまで主要な先進国援助機関及び国際機関の行ってきた援助の取り組み、並びに我が国の援助の取り組みについて取りまとめる。

1. 「参加型開発と良い統治」の議論の背景

近年とみに盛んになった「参加型開発と良い統治」の議論は、東西冷戦終結後の主要先進国における途上国援助の位置付けの変化と、1950年代以降の開発戦略論の様々な変遷と切り離すことができない。さらには、1980年代後半以降の政治的民主化、経済的自由化ないしは市場指向型経済への移行といった世界的な潮流の中で「参加」が中心的な課題として位置付けられるようになったことも無視できない。

本節では、開発途上国への援助をめぐる世界情勢の変化、「参加」をめぐる世界情勢の変化、及びこうした中で経済協力開発機構（OECD）開発援助委員会（Development Assistance Committee - 以下「DAC」と略す）において主要援助機関の間で行われてきた「参加型開発と良い統治」の議論の変遷をたどることとする。

1.1 途上国への援助をめぐる世界情勢の変化

1.1.1 1980年代の「失われた10年」と東西冷戦の終焉に伴う開発援助の位置付けの変化

1960年代半ばから1970年代にかけては、ゆるやかではあっても、大多数の開発途上国に経済的な成長の見られた時期であった。ところが、1970年代の石油ショックや一次産品の価格低下により、1980年代に入ってから、開発途上国間の経済格差が顕著となってきた。すなわち、東アジアがめざましい成長を遂げたのに対し、累積債務問題や一次産品価格の下落等の影響を受けた中南米やアフリカの諸国では、軒並み成長率が低下しマイナスの数値を示すなど「失われた10年」といわれるような状況が生じた。

一方、西側ドナーの側においては、1989年から1991年にかけての冷戦の終焉に至る急激な国際環境の変化に伴い、冷戦体制下での戦略援助の前提が崩れてきた。もはや西側の安全保障の確保という正当化はできなくなった。加えてアフリカ、中南米の経済停滞は、援助が開発の所期の目的を達成していないとして、ドナー側国民に援助の効果に対する懐疑の念を抱かせ、監視の目を厳しいものとした。

同時に、世界的に開発援助の資金が逼迫してきたという状況も見逃すことはできない。日本を除くドナーの間では特に東西対立終結後、いわゆる「援助疲れ」の状況が続き、「援助は本当に役に立っているのか。」「援助よりも自国の経済・社会状況の改善の方が

^{注1} なお、用語としての「統治」すなわち "governance" は運営能力や経営能力の状況を指す言葉であって「統治」という訳語は必ずしも適切ではない。しかしながら、「良い統治」の用語が既に我が国の政府開発援助大綱（ODA大綱）などにおいて用いられてきていることから、本研究においても「良い統治」という訳語を用いることとする。

先ではないか。」といった世論が強まった。このため中・東欧諸国や旧ソ連のN I S (New Independent States) への支援や地球環境問題等、資金需要はますます高まってきているにも拘らず、資金調達的大幅な伸びは期待できなくなった。

このような状況の下で、援助資金を供給する先進諸国は限りある援助資金が「開発途上国の開発」という本来の目的に沿った形で、効果的・効率的に使われることを強く要請するようになったと言えよう。つまり、途上国が、供与された援助に見合った援助吸収能力、及び援助を有効に活用し得る体制を持ち合わせているかどうか、そして、援助を必要としている人々に開発の成果が享受されているかどうかが重視されるようになってきたのである。

冷戦体制下では、西側ドナーにとっては、民主化の促進、市場指向型経済の導入は、社会主義・共産主義あるいは計画経済に対抗する概念として取り扱われる傾向があり、援助実施にあたっては「西側」陣営に属する国であれば、実際にその国で適用されている民主主義や、市場経済メカニズムの実態についてはそれほど注意が向けられなかった。しかし冷戦終結後は、開発援助をより効果的、効率的に実施するためにも、また東西イデオロギー対立に代わる新しい援助戦略を確立して先進国の国民を納得させるためにも、冷戦体制下では控えられていた人権の擁護、民主化の促進といった政治改革への支援の重要性が認識されるようになってきた^{注2}。すなわち従来は、途上国の政治体制・政治機構に関与することは内政干渉であると考えられていたのに対して、むしろ現在では、援助する側が開発援助の前提条件として途上国の政策や実施体制にまで積極的に関与するべきである、という認識が高まってきたのである。

1990年代に入って、欧米先進諸国は、様々な場において、自由・民主主義的原則の推進を提唱し始めた。これらの内容は多岐に亙るが、大筋として、複数政党制民主主義、多元主義 (Pluralism) 及び市場経済が、持続可能な開発と社会的公正の実現にとって不可欠であることを謳っている^{注3}。そして、これらの条件を援助供与にあたっての重要な要素とする動きとなってきたのである。

注2 なお、1970年代の米国カーター政権の人権外交や北欧諸国の人道的援助に見られるように冷戦下においても貧困層の人権に配慮した援助が部分的には行われてきた。米国は1990年に入ってから普遍的な開発援助の方針として民主化支援を重点対象分野の一つに位置付けている(本章第1章2.1参照)。

注3 1991年のOECD閣僚理事会のコミュニケには次のように記されている。「・・・援助は、開発途上地域が経済的な調整過程で直面する困難を切り抜けるのを支援すると同時に、民主化、人権尊重、競争的市場経済への移行を積極的に支援するものである。・・・」(第44パラグラフ)。また、1992年のミュンヘン・サミット政治宣言の中の「新しいパートナーシップの形成」においては、より積極的に、「・・・我々が前回会合以来、劇的な一層の変化が、民主主義、市場原理に基づく経済及び社会正義に向けての進歩を加速した。遂に再統合された欧州のみならず、アジア・太平洋地域その他の世界の地域においても、責任を共有する新しいパートナーシップへの道が開かれた。我々は、協力が対立にとって代わる時代に入りつつある。・・・」とアピールした上で、この新しいパートナーシップは、「政治的及び経済的自由、人権、民主主義、正義並びに法の支配という原則に基づき、共通の価値観が根付くにつれて」発展していこうとしている。

1991年5月に協定が締結されて発足した欧州復興開発銀行は、その協定の第一章第一条の「目的」に「銀行は、経済的な発展及び復興に貢献するにあたり、複数政党制民主主義、多元主義及び市場経済の諸原則を誓約しかつ適用している中欧及び東欧の各国における開放された市場指向型経済への移行並びに民間及び企業家の自発的活動を促進することを目的とする。」と記している。

1.1.2 開発戦略の変遷（経済成長理論、再分配理論、BHN理論、構造調整から参加型議論へ）

1950年代から60年代にアジア・アフリカに多数の独立国が出現して以来現在に至るまで、開発途上国の開発戦略に関わる議論は様々な変遷を見せてきた。参加型開発や良い統治に関わる議論もこれらの開発戦略論の流れのなかに位置づけることができる。

（1）経済成長戦略

1960年代から国連の開発の10年の時期に推進されてきた経済成長理論は、開発とは経済成長、工業化であるとした。そして急速な工業化を達成するための方法として国家が、国营企業の設立などにより、資源を一手に集中して経済成長の担い手となることが重視され、多くの途上国において適用された。援助の役割は、途上国の貯蓄不足と外貨不足という二つのギャップを埋め、経済基盤を整備するのに必要な資金を援助することと、工業化に必要な技術を供与することにあると考えられた。そして、経済成長の成果は当初は社会の中の一部に集中するが、次第に国民全体に滴り落ち(Trickle Down)、波及すると考えられた。しかし、経済成長、工業化、或いは大規模な農業開発によっても貧困、飢餓などの問題は解決されなかったし、被援助国内の所得格差や地域間格差の拡大、雇用問題、環境問題などの新たな問題が生じるに至った。

（2）成長と再分配、BHN戦略

1970年代に入り、貧富の格差を拡大するような成長は中長期的な安定には結び付かないことから、開発においては経済成長と同時に社会的公正の実現を目指さなければならないとの考え方が有力になった。経済成長理論に代わって、貧困層を直接ターゲットとする農村開発のような富の再配分を伴った開発戦略や、これまで軽視されがちであった、人間の生活に必要なBHN部門（教育、医療、保健衛生、食糧等）や労働集約型の雇用促進を重視する開発戦略が、USAID（米国国際開発庁）、世界銀行、ILOなどにより打ち出されてきた^{注4}。DACにおいても、経済成長、工業化支援と並んで、BHN分野への援助を重視すべきだとの考え方が採用された。

こうした開発戦略の変遷の過程において、農村開発、人口計画と保健、教育、所得向上、住宅等の分野ではプロジェクトの運営や管理を持続的に行うためには、想定される受益者が開発プロジェクトの計画や実施に十分に参加する必要があるという「住民参加」の概念が生まれしてきた。具体的には、地元住民のグループによる灌漑施設の管理や、住民同志の協力によるスラムの住宅建設等が、その例である。

^{注4} 例えばUSAIDでは、1973年に成立した対外援助法において、BHN重視の路線を明確化し、貧困者層に直接届く援助方式として、“Poor targeting approach” とそのための開発援助の諸段階における受益者の参加を保障すべきだとした。世界銀行も1974年のマクナマラ総裁報告において、所得や生産手段などのより公正な分配が開発を持続させ、促進するために重要な要素とし、貧困層の多い地域への重点的融資の配分を提唱している。また、ILOは1960年代末に打ち出した「世界雇用計画」に基づき、1976年の世界雇用会議で、雇用促進の重要性と政策目標としてのBHNの充足の必要性を提唱している。

これらの流れの中で、1970年代後半以降、国際機関を中心に工業、インフラなどの大規模プロジェクトから、主にアフリカ諸国を対象とした適正技術の開発、雇用と生活必需品生産の意義をもつインフォーマルセクターや小規模工業振興、農村開発等を重視した小規模の雇用創出型プロジェクト重視への動きが見られる。

また、1960年代の経済成長路線に対する批判はもう一つの考え方も生み出した。すなわち、途上国の貧困の原因は先進国中心の世界経済秩序にあるとし、交易条件の安定化などによって世界経済への「途上国の参加」を拡大すべきであるというマクロの参加の視点も生まれてきた^{注5}。

(3) 構造調整

1979年の第二次石油ショック以降、原油価格を始めとした諸物価が上昇し、国際的に金利が上昇した。世界的な不況が継続する一方で、一次産品価格の低迷により非産油途上国の国際収支が急速に悪化した。さらに多くの途上国では財政赤字が増大し、経済運営に悪影響を及ぼすようになった。財政悪化のため、BHN充足のための社会サービスの支出を維持することは困難になった。特に、エネルギー、原料や資本財などを輸入に頼ってきた多くの途上国の対外債務がふくらみ、中南米諸国とアフリカを中心として深刻な債務危機が発生した。

このような多数の途上国の危機的な債務問題に対応するため、世界銀行が1980年代初期から導入したのが、構造調整プログラムであった。短期的なマクロ経済の安定化を図るとともに、中期的には金融、貿易、インフラ、公企業等に対する政府の介入をできるだけ縮小し、規制緩和、公企業の民営化、民間企業の自由競争の促進によって経済の活性化を図ろうとするものである。これは、成長のための環境づくりとして、インフラストラクチャーの整備を重視してきたそれまでの世界銀行の方針が、マクロ経済の安定性の確保、さらには公共部門のマクロマネジメントの改革によって成長を促進する方向へと転換したことを示すものであった。

しかしながら、構造調整融資によって条件づけられた経済自由化、金融引き締めなどの、経済構造調整にかかわる政策の変革は、必ずしも期待通りの効果を上げなかったとの反省がある。例えば、構造調整プログラムのアプローチそのものがもたらした問題として補助金の削減や社会サービス支出の削減等による貧困層への一時的な福祉の後退が挙げられる。世界銀行自体も構造調整融資の中で貧困層に対しても配慮し、社会保障網（ソーシャル・セイフティ・ネット）の整備などによって調整の社会的コストの緩和を図るべきだとの認識を強めてきている^{注6}。さらには途上国側が効果的に政策を策定し、実施する能力や体制に関わる問題が挙げられる。すなわち、政府の腐敗の構造、政策決定の不透明性、責任性の欠如、民間部門の育成振興政策の欠落、法の軽視・不備、公共部門の非効率的な運営といった問題が開発資金の公正かつ効率的な使用を妨げており、持続可能な開発のためには、官民の活動の枠組みとしての予見可能で透明な規律や制度が必要だとの認識が持たれるようになった^{注7}。ここから、責任性の重視、政策決定過程の透明性、法の支配

注5 この考え方は1974年、非同盟諸国の要請によって開催された第6回国連特別総会において、南側諸国が提案し、採択された「新国際経済秩序（New International Economic Order-N I E O）の樹立に関する宣言」において唱われている。

注6 『世銀開発報告1990年』等参照。世銀はすでに社会保障面の整備を計画に組み入れた支援を始めている。

注7 1990年に発行された世銀のSub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth: A Long Term Perspective Studyにおいては、特にサブサハラのアフリカ諸国の多くは必ずしも構造調整計画が十分な効果を上げ得ず、経済停滞が続いている理由について、安定的なマクロ経済政策がとられず、必要な経済基盤が不足していたのみならず、公共部門の運営能力が不足し、政策決定のプロセスが不透明かつ不適正であったことであると分析している。特に貧困の軽減、教育、医療の改善等とともに開発の枠組みとしての組織、制度づくりなどの人的能力構築の必要性を指摘している。

等の「良い統治」の確保が、援助を受けるに当たって、途上国政府が具備すべき前提条件であるという考え方ができてきた^{注8}。

(4) 持続可能な開発戦略

さらに1980年代となつてからは、世界の絶対的貧困者数の増加や地球規模での環境悪化に関心が高まってきた。貧困層の多くは環境破壊に苦しめられており、貧困と環境破壊が相互に関連しあう問題であることが認識されるようになった。このことから、地球社会に生きる将来の世代への継承のための資源、環境保全と、人的資源開発、BHNの充足等を内容とする「持続可能な開発」の考え方が提唱された^{注9}。

この持続可能な開発とは、「将来の世代の欲求を充たしつつ、現在の世代の欲求も満足させるような開発」を指しており、二つの概念を含んでいる。すなわち、一つは「何にもまして優先して充たされるべき、世界の貧しい人々にとって必要不可欠な基本的条件」（食糧、衣料、住居、雇用）の概念であり、もう一つは、「技術、社会的組織のあり方によって規定される、現在及び将来の世代の欲求を充たせるだけの環境の能力の限界」についての概念である。つまり、持続可能な開発を実現するには、最も基本的な欲求すら充たせないような絶対的貧困にある多くの人々の貧困問題の解決が極めて重要であることを指摘している。そして貧困層は環境破壊の影響を最も受けやすく、また貧困ゆえに環境を破壊するといったように、環境問題と貧困は密接な関係にあるので、その改善のためには、途上国の成長回復が急務であるとしている。

この場合、経済成長によってえられる利益が公平に分配されるといったように、公平性の確保が必要であるとともに、「教育、健康、きれいな空気、水、自然の美しさといった経済外の価値と結びついた人間の欲求や福祉の考え方」を含むものである。また、生態学的に見て脆弱な地域に居住する、不利な立場にある人々への影響を考慮した開発を行うことの必要性も視野に入れている。

このような途上国の成長によって基本的な欲求を充足するには、「人口の大半が貧しい国々において、新たな経済成長の時代を作り出すことが不可欠であるだけでなく、これらの貧しい人々が新たな経済成長を支えるのに必要な資源の公平な配分が受けられるように保障される必要がある。こうした社会的公平には、意思決定過程において実効ある市民参加が確保される政治システムや、国際的な場での民主的な意思決定が必要である」とされる。このように、持続可能な開発の考え方の中には、基本的な人間の欲求の充足とともに、社会的公平性の追求及び政治的な意思決定としての市民参加の確保が謳われているのである^{注10}。

(5) 受益者と途上国政府の役割（「参加型開発」と「良い統治」）

開発途上国政府自身が本来果たすべき役割を、ODAやNGOによる支援活動等を通じてドナーが肩代りするといったように、援助を受ける政府側の自助努力を育まない援助が

注8 世銀の *Governance and Development*, 1992参照。

注9 国連総会決議に基づいて設立された「環境と開発に関する世界委員会」が1987年にとりまとめた *Our Common Future*（ブルントラント報告書、邦訳『地球の未来を守るために』）で示されたもの。

注10 本項における引用は全て注9と同じ。

行われた結果、当初の援助期間を過ぎても相手国に引き渡すことの困難なプロジェクト、すなわち自立できないプロジェクト、打ち切ることのできない援助の事例が見出されるようになった。人道主義に根ざし、ドナー主導で援助を行うだけでは、開発途上国の自主性を引き出して持続可能なプロジェクトを実現することは困難であるというのが、ドナーが得た教訓であった。

すなわち、1980年代以降、持続可能な開発のための不可欠な前提条件として、開発途上国政府及び、受益者自身が開発への強い意志を持ち、自らも責任を分かち合いながら自国の開発に向けて主体的に努力することが重要であるという認識が高まっていった^{注11}。このためには国民が政治、社会、経済の各分野において広く参加すること、またそれを可能にするような仕組みや基盤を整備する、あるいは「参加」が有効に生かされるよう人々に教育や医療の基本的サービス等を保障することこそ、開発途上国政府自身が責任を持って推進すべき重要な役割であり、それに対する援助が行われるべきであるとの考えが、ドナー間の共通認識となりつつある。

以上のように様々な開発戦略の変遷の中で、成長と社会的公正の調和、持続的開発、受益者の役割、及びそれを支える開発途上国の開発への強い意思と責任を重視するドナー側のこのような認識が、新しい戦略の一つとして「参加型開発」及び「良い統治」という考え方を生み出した背景となっている^{注12}。

1.2 「参加」をめぐる世界情勢の変化

1.2.1 開発援助における「参加」の捉え方の変化

開発援助において「参加」という言葉が使われるようになったのは、決して新しいことではない。1.1.2で取り上げたように、例えば「住民参加」といった表現で、1970年代よりその重要性は指摘されていた。しかしながら、従来から議論されていた「住民参加」は、開発途上国における現地固有の組織や在来技術を活用することにより、個別のプロジェクトの持続可能性を高めることに主眼が置かれていた。

その後、1980年代に入ってから、構造調整支援の経験や、貧困、環境問題への関心の高まりの中から、開発自体の持続性、開発のための人的能力の向上や組織づくりの重要性が認識されるようになった^{注13}。これに従い、個別プロジェクトの中での住民参加ばかりでなく、当該国の開発活動さらには経済・社会・政治活動には貧困の軽減、民間セクターの育成、政府に異議申し立てができるような市民社会の育成といったような、国民の幅広い参加を確保することが必要であり、また政府は、そのような参加を可能にするための仕組み

注11 ドナーによる開発援助は、開発途上国の援助依存度を高めたり、途上国自身が開発プロジェクトの実施主体であるという意識をかえって損なうようなものであってはならないという反省は、昨今の技術協力をめぐる国際社会の論調にも見られる。(1994年D A C / U N D P / 世界銀行共催「技術協力の有効性を高めるセミナー」等)

注12 「参加型開発」と「良い統治」が合わせて議論されるようになってきたのは、1990年代のD A C 会合である。(後述のP8. 1. 3 項参照)

注13 前出Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth: A Long Term Perspective Study、"Good Governance and Development Assistance: A Background Paper"(D A C、March 1993)、及びOur Common Future

みや基盤づくりに際して大きな役割を果たすべきであることが、認識されるようになってきた。このように、参加の概念は、1980年代後半から1990年代にかけて、ミクロな草の根レベルの参加から政治、社会、経済活動への参加へと大きく拡大されたわけだが、これは単なる拡大というよりはむしろ、参加についての考え方そのものの転換であった。

1.2.2 民主主義や経済自由化における「参加」の考え方

参加についての考え方の転換には、次のような背景がある。まず、世界情勢として、1980年代末期以降、アフリカ諸国で相次いで行われている複数政党制下での大統領選挙や議会選挙、或いは韓国、台湾、タイ等で見られた中間層の急速な増大による民主化要求の流れから見ても、その現われ方は一様ではないが、民主化の方向性、ないしは政治的多元主義の考え方は世界共通の潮流になっているとの現実がある。また、構造調整政策、中国、ヴェトナム等の経済改革の潮流、ソ連、東欧の社会主義政権の崩壊後に見られるように、経済の自由化、市場指向型経済への移行は世界経済の方向性となっている。

そもそも民主主義とは、社会的な意思の決定過程、執行過程への、社会成員の平等な参加を意味するものであるが、現代の民主主義社会においては代表選出過程への参加の保障がその中心的要素として考えられてきた。特に、近年来改めて「参加」が問題性を帯びて浮上してきたのは、政党政治が空洞化し、議会がその本来的機能を失ってきたという認識が広がったためである。実際に市民は選挙を通じて政治に参加するのみならず、圧力団体、利益団体の活動の高まりとともに、反公害運動、消費者運動等を通じて日常的に政治に参加するといった現象が広く見られるようになり、市民の政治的「参加」の態様が変化してきた。こうした「参加民主主義」(Participatory Democracy)の流れに見られるように、民主主義においては改めて「参加」が中心的価値を持つものとして捉えられるようになってきたのである^{注14}。

また、経済の面においては、市場経済とは理念的には個人や企業といった各経済主体が、価格というシグナル(情報)に基づいて、財の生産と分配の競争ゲームをめくり、自由に市場に参加・退出できるものであり、各主体の意思決定によって分権的に運営される。この意味では市場経済そのものが本来は参加促進型であるといえる。すなわち、経済活動の決定プロセスがより個別の経済主体に任されていくという意味で、また対外貿易の自由化、国内の規制緩和等の経済自由化政策の実施により寡占状態や既得権益者のレントシーキング(企業が既得権益等を守るため政府に対し、圧力をかける等非生産的活動を行うこと)を軽減する意味で、より多くの経済主体の市場メカニズムを通じた参加が促されることから、市場指向型経済への移行や経済自由化の潮流はより広範な「参加」の確保に価値をおくものと考えられる。

1.2.3 参加の多様性と限定条件

しかしながら、理念的には「参加」が民主主義の中心的価値を占めるとしても、現実

注14 『現代政治学辞典』「参加」の項等参照

民主主義を取り入れた国々における文化や、伝統、価値観の違いによって政治参加の態様、度合いは同一ではない^{注15}。

この点は、経済の面においても同じ意味を有し、同じ資本主義的自由経済政策を採る国の中でも、歴史的、社会的、経済的背景によって市場自体の成熟度やその形成に関わる環境条件が異なり、市場経済活動への参加の度合いや形態は様々である。実態的には市場や情報へのアクセスや、参加主体の経営能力の有無、経営規模等の違いによって生ずる独占、寡占の状態や、インフォーマル経済の存在などの市場メカニズム自体に内在化した問題や、それに対応する税制、金融政策等の政府の補完策の措置の状況、及び初期条件として介在する慣習的な経済メカニズムとの相互関係によって、現実には可能となる参加の態様は一様ではない。

このように、国民の広範な「参加」は民主主義や経済自由化の流れの中で中心的価値をもつものであっても、現実の参加のあり様及び度合いは非常に多様であり、一つの参加の形態をもって、それを普遍的尺度としての民主主義あるいは健全な経済自由化達成のメルクマールとすることはできないことを念頭におく必要がある。

さらには、組織・制度などの条件整備の不足から、一部の社会成員の参加が阻害されたり、参加によって、利害の対立が顕在化し、新たな紛争の原因を生ぜしめたり、関与する人々間の合意づくりに多大な時間とコストを要するため、短期的には実効的な参加に至らないこともあり得る。このため、参加者や組織の責任意識の向上、能力向上、政府による法・制度づくり、インフラ整備などが行われることが必要である。このためには、慣習的な政治、経済のシステムとの関わりへの十分な理解と共に、教育の普及や法整備、行政能力の向上が伴わなければならないということである。特定の参加の形態をめざすことが民主化、経済自由化のための万能薬ではなく、その国や地域の歴史と社会の特性にあった参加の条件づくりが重要なのである。

1.3 DAC（開発援助委員会）における「参加型開発」と「良い統治」の議論

こうした中で、1989年12月、DACにおいて採択された「1990年代の開発協力にかかる政策声明（"Policy Statement on Development Co-operation in the 1990s"）」において、持続可能な開発、環境の問題及び参加型開発が、1990年代の開発援助の最重要課題として掲げられた。国際社会において「参加型開発」の表現が初めて登場したのはこの政策声明であるが、ここでは、参加型開発の重要性について「人々の生産的エネルギーを刺激し、生産過程へのすべての人々の広範な参加を奨励し、利益をより公平に分配することが、開発戦略と開発援助の中心的要素となるべき」とし、その前提として、(1)教育・訓練等の実

^{注15} 例えば、G・アーモンドとS・バーバのThe Civic Culture（邦訳『現代市民の政治文化』）によれば、政治文化には未分化型、臣従型、参加型の3類型があり、現実にはそれらの混合タイプが多く存在する。例えば、英国は政治参加の度合いは高いが、政治的役割分化は低レベルの臣従型であるのに対し、米国は同質的な政治文化のもとに政治的役割が高度に分化した参加型である。このように参加といっても実際にはそれぞれの政治文化の違いによって、様々な態様、参加の度合いがあり得るとともに、社会によっては参加そのものに高い価値を付与しない社会もあり得るのである。（『現代政治学辞典』「参加者型政治文化」の項等参照）

施、食糧・保健等の充足、麻薬・エイズ等への取り組みといった広義の人的資源への投資、(2)民主主義、人権尊重が確保される政治体制と、それを支える政府の機構・法・制度の強化、(3)中央政府のみでなく、地方自治体、NGO、民間企業の活用、(4)個人のイニシアティブや民間の活力が生かされるような、開放的・競争的な市場経済体制の確立が、不可欠であると述べている。

DACでは、その後、これまで約5年間の議論及び各ドナーの考え方と活動を総括し、1993年12月にオリエンテーション・ペーパーとして取りまとめた^{注16}。ここでは「参加型開発」、「民主化」、「良い統治」、「人権」の4つの独立項目について、開発援助との関連を念頭に置きつつ、原則とアプローチ及び具体的な活動計画に関する現時点での各ドナーの活動状況と実績を整理し、今後同分野への取り組みを強化していくためには、定期的なレビューとドナー間の情報交換が必要であるとしている。

これに基づき、1994年5月、DAC内に「参加型開発と良い統治」アドホック作業部会が発足した。作業部会は、各ドナーの経験の交流を通じて、援助活動の現場により実践的にフィードバックされ得る議論を行うことを目的としている。討議の重点対象分野として、(1)立法及び司法制度の改革、(2)人権尊重、(3)ドナー間の調整、(4)参加型市民社会の形成、(5)地方分権化の5分野を位置付け、これらを中心に今後3年間をかけて、会合やセミナーを通じて検討していくこととなっている。

注16 "Orientation Paper for Participatory Development" (DAC, December 1993)

2. 主要なドナーの「参加型開発と良い統治」に関する取り組みの現状

ここでは、米国、カナダ、ドイツ、世界銀行、UNDP（国連開発計画）の各主要ドナーについて、参加型開発と良い統治に関するそれぞれの援助原則と政策、及び援助アプローチを中心に取りまとめる。

2.1 米国

1993年の米国のODA（支出純額ベース）は90億ドルであり、我が国（113億ドル）に次いで第2位の援助国となっている。日本とアメリカ合衆国のODA合計は203億ドルであり、DAC諸国のODA総額の37%近くをこの2カ国で占めることになる。米国は政府開発援助のリーディングドナーの一つであり、参加型開発と良い統治への取り組みの中心は民主化支援であることを、明確に表明している。

2.1.1 民主化支援

1990年にUSAIDが発表した The Democracy Initiative では、(1)選挙制度、政党政治、情報公開等の民主制度の確立、(2)人権の尊重、(3)立法、司法、行政機能の改善による、統治の正統性の推進、(4)民主的価値観の浸透を、民主化支援の4つの柱として掲げている。民主主義と開発との関係については、両者の間には明確な相関関係は認められないものの、民主主義そのものに普遍的な価値があるとして、ドナーは開発途上国の民主化のプロセスを支援すべきであると述べている。また、開発途上国で民主主義が定着するためには、援助ドナーは民主主義を開発途上国に輸出したり押し付けたりするのではなく、民主制度を強化しようという被援助国自身のイニシアティブを支援することが大切であるとの立場を示している^{注17}。

具体的な民主化支援の方法としては、民主主義に関する教育、民主的選挙の実施、立法議会強化、法律の制定・改定等に対する支援を行うほか、民主化の進行の度合いを測るための基準づくりにかかる研究を実施する予定である。

2.1.2 コミュニティ開発と住民参加

コミュニティ開発と住民参加は、従来から米国が取り組んできたODAの重点項目である。

1994年にUSAIDが発表した USAID Strategies for Sustainable Development では、参加型開発の必要性について、開発途上国の人々の開発活動への参加を確保することは持続可能

^{注17} なお民主主義の定義に関しては、USAID内部でも様々な議論が行なわれている。複数政党制、選挙実施などの民主主義の形式的制度・手続き面を重視する考え方と、実質的に人権侵害のない状況、さらには、生存権の保障まで視野に入れた民主主義概念を強調する考え方の双方が存在する。

な開発を達成するための最も有効なやり方であるとの考え方が示されている。
具体的な参加型開発支援の方法としては、PVO（Private Voluntary Organizations）の積極的な活用、小規模プロジェクトによる地方のインフラ整備と維持・管理、受益者グループの組織化等が、これまで成功を収めた例として挙げられている。

2.1.3 上記以外の参加型開発と良い統治に対する支援

参加型開発と良い統治に関する上記以外の支援活動は以下のとおり。

- (1) 人権の尊重については、人権擁護団体への資金援助
- (2) 法の支配については、基本的な法律の整備、司法関連の研修、法律相談の実施、法令等に関する広報活動、法に基づく警察機能の強化
- (3) 行政機能強化については、行政研修、会計管理の仕組みの改善等

2.2 カナダ

カナダは、貧困軽減と人権尊重の2つを、参加型開発と良い統治にかかる重点課題として掲げている。特に、「パートナーシップ・プログラム」という形で開発途上国のNGOや大学、研究機関等との連携・協調を重視している。

2.2.1 貧困軽減と人権尊重

1991年に承認された「カナダ外交政策フレームワーク」では、人権、民主的開発、その他良い統治に関わる課題を、同国の外交の主要なテーマとしている。

特に人権については、著しい人権侵害の見られた開発途上国に対しては、援助の停止や削減を行うといった措置をとっている。また、具体的な支援策として、地域機関や国際機関等における人権部門の設立、社会的弱者や女性に対する援助、国連機関及びNGOの活動支援等を行っている。

2.2.2 持続可能な開発

1991年には、持続可能な開発について、環境、経済、政治、社会、文化の5つの側面から定義付ける考え方が発表された。CIDA（カナダ国際開発庁）は、これに基づいて、次のような観点から、政策ペーパーと実際の援助実施に関わるガイドラインを作成することになっている。

- (1) 環境面：エコ・システムや生物多様性の保全、人口の抑制
- (2) 経済面：適切な経済政策、効果的で公平な資源配分、貧困層の生産性向上
- (3) 政治面：人権、民主化、良い統治
- (4) 社会面：公平な所得分配、男女平等、基礎的な保健・教育の充実、受益者の参加
- (5) 文化面：固有の文化への配慮、開発を支える伝統的価値の認識

2.2.3 上記以外の参加型開発と良い統治に関する支援

参加型開発と良い統治に関する上記以外の支援活動は以下のとおり。

- (1) 民主主義については、選挙監視団派遣
- (2) 法の支配については、国際オンブズマン協会（International Ombudsman Institute）の活動支援、NGOによる平和教育にかかる研修
- (3) 行政機能強化については、国際最高会計検査機構（International Organization of Supreme Audit Institutions）の活動支援、高級官僚の交流を通じての彼らの開発管理能力の向上
- (4) 参加型開発については、開発途上国の複数の小規模NGOの支援、草の根グループのネットワーク化支援、政策研究機関への支援等を組み合わせたプログラムの実施

2.3 ドイツ

ドイツは我が国と同様に、有償資金協力を含むスキームを有し、援助機関も技術協力と資金協力とで分かれている点で、我が国の体制との類似点がある。5つの政治的、経済的基準によって、援助を供与するか否かを国別に判断することを表明している他、地方自治による民主主義の推進を重視している。

2.3.1 「新たな援助基準（New Political Criteria: The German Concept）」

1991年、経済協力相は、「新たな援助基準（New Political Criteria: The German Concept）」を発表した。本基準は、(1)人権の尊重、(2)政治的プロセスへの国民の参加、(3)法の支配、(4)市場指向型経済の創出、(5)開発を志向する政府の意志という5つの基準に照らして、途上国の状況に後退が認められた場合には、援助を停止または削減することを明言している。

2.3.2 現地の人々のプロジェクトへの参加

プロジェクトの立案・計画段階においていかにして現地の人々の幅広い参加を得ていくかという点は、従来からドイツの開発援助の中で重要課題の一つである。具体的には、貧困層を対象とした銀行設立プロジェクトに対して、専門家派遣、機材供与、管理経費の負担も含む無償資金協力、研修等の協力を行ったり、村落レベルの土着のグループに対して、自ら開発プロジェクトを計画・実施できるようになることを目的として、指導者の訓練や適正技術の開発等の支援等を実施してきている。こういった協力の多くは、NGOを通じて行われている。

2.3.3 民主主義

ドイツは、民主主義の中でも、特に、地方レベルの自治活動を通じて政策決定過程への国民参加を促すことの重要性を強調している。民主主義を支える具体的なプロジェクトとしては、労働組合の強化、法律や国会運営にかかるアドバイザーの派遣、新聞・ラジオ等報道機関への支援等を実施している。

2.3.4 上記以外の参加型開発と良い統治に関する支援

参加型開発と良い統治に対する上記以外の支援活動は以下のとおり。

- (1) 人権については、主にNGOを通じて人権尊重関連の国際会議や研修センターへの支援
- (2) 法の支配については、法律アドバイザーの派遣、裁判所への機材供与、裁判官への研修
- (3) 行政機能強化については、地方分権、コミュニティ開発、税制・財政・税関行政に対する助言指導等。

2.4 世界銀行

世界銀行（以下「世銀」と略す）は、もっぱら開発途上国の経済状況の改善を最優先の目的と位置付け、これを達成する手段として、参加型開発や良い統治を捉えてきた。したがって、政治的な側面よりは、経済開発に必要な環境づくりのための行政プロセスとして政府は何をなすべきかという点に焦点を絞っている。

2.4.1 良い統治

世銀は、一国の資源をいかに有効に配分するかとの観点から、政府の行政機能や制度に着目して、「統治」を(1)政治体制、(2)開発のために一国の経済・社会資源を管理・運営するプロセス、(3)政策を計画・策定・実行する政府の能力の3つの側面から定義し、政治的な問題を取り扱う立場にはない世銀としては、(2)及び(3)の側面にのみ取り組むとしている。

これまで世銀では、個別のプロジェクトをいかに効率的に運営していくかという範囲において、開発途上国の組織・制度の側面を捉えてきた。しかしながら、現地サイドの当事者意識（オーナーシップ）を高めるためには、より広範な組織・制度の問題、すなわち相手国における政策決定に関わる行政過程、管理・運営体制、法・制度の枠組み、人材活用の方針、経理・会計システム、政府と民間セクターの役割分担等々にも留意すべきとの認識が高まってきた。こうした諸点が良い統治の対象要素となってきた。

また、1992年に発表された Governance and Development は、良い統治に関して世銀が取り組むべき分野として、次の4分野を明示している。

- (1) 公共部門の管理・運営：公共サービスの質の向上、国営企業の改革等
- (2) 政府の責任範囲の明確化：地方分権化、会計検査の徹底、財政管理基準の遵守等
- (3) 法・制度：特に市場経済への移行途上にある諸国に対して、経済活動を支える法・制度の整備等
- (4) 情報と透明性：調達制度と実績にかかる情報の公開、報道機能の強化等

1994年に作成された Governance - The World Bank's Experience においては、この分野に加え、新たな課題として、さらに(1)参加型アプローチ、(2)軍事支出、(3)人権を挙げている。

上記レポートによれば、1991～1993年に世銀が実施した455件のプロジェクトにおいて、良い統治の要素を含む案件の割合は、法・制度が6%、参加が30%、国営企業の改善が33%、経済運営が49%、能力づくり（capacity building）が68%、地方分権が68%となっている。

2.4.2 参加型開発

世銀では、参加型開発とは良い統治が草の根レベルで具現化されたものであるとの捉え方がなされている。国家レベルで政府の効果・効率を高めるために必要とされる透明性や責任性の確保は、草の根レベルにおいても同様に必要であり、また、草の根レベルの参加を得ることにより、人々の広範な意見が反映され公共セクターの改善にも資することになるとしている。

世銀は、開発途上国政府が行なう参加促進のための環境づくりに対し、(1)公務員の士気向上と能力向上、(2)地方分権化の推進、(3)政府と地域住民との対話の促進といった分野で協力を行っている。さらには(1)受益者に焦点を当てたセクター調査、(2)受益者を対象としたワークショップ、(3)プロジェクトの計画・準備・実施へのNGOやコミュニティ・グループの参加促進等を行っている。

世銀とNGOとの連携については、NGOの多くは、世銀プロジェクトに直接参加するというよりは、世銀と受益者との間に立って受益者の意見を集約したり相互の理解を推進する立場を選ぶ。世銀プロジェクトの約30%にNGOが関わっている。

2.4.3 政策対話

世銀自らは政治的な側面にはタッチしないが、CG（Consultative Group）会合という場を提供することで、間接的に援助国と被援助国との間の対話促進に一役買っている。世銀自身の業務に関わる諸点については、相手国政府との間で、ハイ・レベルの政策対話とともに現地事務所レベルでの対話を行っている。

2.5 UNDP

従来は個別のプロジェクトへの住民参加の推進、公共セクター改革や経済・財政管理

の改善等にかかる協力が中心であったが、最近では、より広範な開発戦略への開発途上国の人々の参加促進、司法制度や国会の体制等の整備・改善等へと、視点が移ってきている。特にUNDPは、開発は「すべての個人が人間としての能力を最大限に高め、経済、社会、文化、政治などすべての領域で能力を存分に発揮できるように」し、「現在の世代から次世代にわたって機会を拡大できる環境を創り出すこと」という「持続可能な人間開発」の考え方を明確にしている。その基礎を「あらゆる人の求める生きる権利を普遍的に認めること」に置き、そうした概念のもとに参加及び良い統治を位置付けている^{注18}。

2.5.1 参加型開発

UNDPによれば、「参加」とは、幅広い多数の人々を経済・社会・文化・政治のプロセスに巻き込んでいくことであり、「参加」の形態には、(1)家庭内の参加、(2)経済的参加、(3)社会的・文化的参加、(4)政治的参加があるとされている。

幅広い参加を確保するためには、参加から疎外されやすい立場にある、(1)最貧層、(2)女性、(3)少数民族・先住民族、(4)地方の農民、(5)身体障害者、(6)貧困国の国民等のグループに、十分配慮しなければならないとしている。

さらに人々が自らの能力を向上し、様々な活動に積極的に参加していくためには、(1)権力者に有利につくられた法律・制度、(2)人々の自由な経済活動を阻害する官僚制、(3)簡単に変えることのできない伝統的なモノの考え方や行動様式等の社会規範、(4)一握りの都市の富裕層に資産が集中するような資産分配の仕組み等の障害が、取り除かれなければならない、とする。

2.5.2 良い統治

UNDPでは、「統治」とは、(1)当該国の政治的権威のあり方、(2)経済・社会資源の運営・管理の方法、(3)政府機能を効果的・効率的・公平に遂行する能力という3要素を包含するものであると定義している。さらに「良い」統治と言われるためには、(1)正統性、(2)結社と参加の自由、(3)法律・制度の体系整備、(4)行政の信頼性・透明性、(5)正確で有効な情報へのアクセス、(6)効果的・効率的な公共セクター管理、(7)政府と地域住民組織との協力関係の、7つの条件が満たされる必要があるとされている。

従来からUNDPが実施している「良い統治」分野の協力としては、次のようなものが挙げられる。

- (1) 行政の信頼性・透明性：公共セクター改革、経済運営・財政管理の改善等
- (2) 効果的・効率的な公共セクター管理：統計整備、経済運営等にかかる行政能力・機能の改革
- (3) 政府と地域住民組織との協力：NGO支援等

「良い統治」の中でもUNDPにとって新しい次の分野については、次のような取り組みがなされている。

^{注18} 引用はUNDP『人間開発報告書』1994年

- (1) 政府の正統性：選挙支援、憲法等基本的法律の整備、政治会合の開催、労働組合・職業団体の強化
- (2) 法律・制度の体系整備：法体系の計画づくり、法・制度の執行能力の向上、独立した司法制度の確立、軍人・警察官に対する研修

2.5.3 分権化

また、参加型開発と良い統治の実現のために必要な措置として、UNDPでは分権化を重視しており^{注19}、3段階の分権化を挙げている。第一段階は、行政管理上の裁量のみを地方政府に委譲するもので、中央政府に諮ることなく決定を下せる権限は限られているもの（権力分散：deconcentration）である。第二段階は、一部の権限を地方政府に委譲しているものの、中央政府が地方政府の決定を覆せる権限を留保しているもの（委任：delegation）。そして、第三段階は、地方政府が、中央政府に介入されることなく、意思決定を行い責任を遂行することができるもので、権限上の問題のみならず、財政上の自治も確保されているもの（権限委譲：devolution）である。

発展途上国では、植民地時代の遺産である中央集中の国家体制、民主主義の不徹底、軍事費偏重による社会的支出の不足、都市部の偏重等の理由により、第一段階の分権化に留まっている場合が多い。UNDPでは、第三段階（権限委譲）の分権化を目標として、地方で行われる活動に関し、政策決定権も含むすべての責任と機能の地方委譲を推進するアプローチをとっている。このようなアプローチに沿って、UNDPでは、分権化促進と地方政府強化のための行政改革プログラムを各国で行ってきた。

さらにUNDPは、分権化の度合いを客観的・定量的に評価する指標の一つとして、中央政府と地方政府の財政上の関係に着目し、次のような統計データにより整理している。

- (1) 政府の総歳出額に占める地方政府の歳出の割合
- (2) （上記(1)の修正指標として）政府の総歳出額に占める地方政府の歳出の割合（軍事支出や債務返済費を除く）
- (3) 政府の総歳入額に占める地方政府の歳入の割合
- (4) 地方政府の支出額に占める地方政府の収入額の割合

^{注19} 分権化については、UNDP, Human Development Report, 1993を参照。

3. 我が国の「参加型開発と良い統治」に関する取り組みの現状

3.1 基本的な考え方

3.1.1 良い統治に関わる政策

1992年6月30日に閣議決定された政府開発援助大綱（ODA大綱）では、援助の基本理念、原則、重点事項等の中で、良い統治について次のように触れている。

（1）基本理念

人道的見地、国際社会の相互依存関係、環境の保全の諸点から、国力に相応しい役割を果たすために、我が国は政府開発援助を行うとの考え方のもと、「開発途上国の離陸へ向けての自助努力を支援することを基本とし、広範な人造り、国内の諸制度を含むインフラストラクチャー（経済社会基盤）及び基礎生活分野の整備等を通じて、これらの国における資源配分の効率と公正や『良い統治』の確保を図り、そのうえに健全な経済開発を実現することを目的として、政府開発援助を実施する。その際、環境保全の達成を目指しつつ、地球規模での持続可能な開発が進められるように努める」ことを、基本理念として掲げている。

（2）原則

援助実施に際する原則として、「(ア)環境と開発を両立させる、(イ)軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避する、(ウ)国際平和と安定を維持・強化するとともに、開発途上国はその国内資源を自国の経済社会開発のために適正かつ優先的に配分するべきであるとの観点から、開発途上国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入等の動向に十分注意を払う、(エ)開発途上国における民主化の促進、市場指向型経済導入の努力並びに基本的人権及び自由の保障状況に十分注意を払う」ことの4点が掲げられている。いずれも良い統治に関する議論に関わるものであるが、特に開発途上国の軍事支出に関わる項目を取り上げている点に特徴がある。これは1991年4月に発表された「開発途上国の軍事支出等と我が国政府開発援助のあり方について（ODA四指針）」からの流れを汲んだものであり、湾岸戦争を契機とした、開発途上国の軍備増強が世界の平和と安定に与える脅威に対する認識が背景となっている。

（3）方策

上記ODA大綱の4つの原則を具体的に運用していくことに関し、1992年度「我が国の政府開発援助」（ODA白書）は、当該途上国の安全保障環境、経済的・社会的背景等具体的な状況が様々であることに十分に留意する必要があるとしている。すなわち、軍事支出、武器の輸出入については、総額や対GDP比といった絶対的基準を設け一律に適用するのではなく、また特定の一時点でなく一定期間の趨勢、動向に注意を払わねばならないとしている。民主化についても、西側先進国の政治制度や機構を一方的にかつ性急に押し

付け、それに外れれば援助を直ちに見直すといったことは適当でなく、民主化に向けた開発途上国の努力を趨勢として見ていくことが必要である。

このような点に留意しつつ、我が国は開発途上国政府との間の様々な政策対話の場において、事あるたびに、ODA大綱に掲げられている我が国の基本理念や原則について途上国側に伝え、理解を得ることを原則としている。こうした理解の上になら、具体的な運用では次の2つの対応がとられている。

ア．ポジティブ・リンケージ

我が国ODA大綱に示されている原則に照らして、途上国の状況に明らかな改善が認められた場合に、援助を開始もしくは援助量を増やし、さらなる改善を促そうとするものである。

イ．ネガティブ・リンケージ

ポジティブ・リンケージとは逆に、好ましくない動きが見られる途上国に対しては、改善の申し入れを行い、改善に進展が見られない場合には援助の見直し・延期・減額・停止等の措置をとるものである。

援助を開始もしくは援助量を増やしたケース、及び途上国に対し状況の改善を求めたケースについては囲み1及び2を参照。

囲み1 援助を開始もしくは援助量を増やしたケース

ヴェトナムに対するODAは、1978年のヴェトナム軍のカンボディア侵攻以来、人道援助等を除き停止してきたが、1991年10月のパリ和平協定締結等カンボディア問題の進展に伴い、ドナーは次々と援助を再開した。我が国も1992年に、円借款の実施を機に14年ぶりに援助を再開した。さらに1993年3月のキエツ首相の訪日時には、宮沢首相より、ヴェトナムを日本の援助重点国の一つとして位置付け、同国のドイモイ政策（経済自由化・開放政策）を支援すべく積極的な協力を行なっていく旨正式に表明した。

中央アジア5カ国は、ソ連崩壊後の新たな国際情勢の下で、アジアの一角として重要な地域であり、これらの国の民主化及び市場経済化を支援する必要があるとの観点から、我が国は、これら諸国がODAの対象となるよう援助国に積極的に働きかけた。この結果、中央アジア5ヶ国は1993年よりDACの開発途上国リストに加えられ、これとともに我が国はこれらの国への援助を開始した。

モンゴルは、1989年からモンゴル版ペレストロイカである変革維新を推進しており、また1992年6月には初めての民主的選挙が、1993年6月には国民投票による大統領選挙が、それぞれ実施され、新たな国づくりに取り組んでいる。我が国は、旧体制の崩壊後の経済的困窮状態の中でのこうした努力を支援するとともに、モンゴル支援国会合を開催し、他のドナーにもモンゴルへの協力を呼びかけた。

カンボディアでは和平合意の成立を受けて、1993年5月に制憲議会選挙が行われ、1993年9月には新憲法を採択、10月には内閣が国民議会によって承認されてカンボディア国民政府が発足した。我が国は、自ら積極的に援助を行ない、またカンボディア復興国際会議（ICORC）の議長を務め、カンボディア支援の国際的枠組みづくりに貢献している。

囲み 2 途上国に対し状況の改善を求めたケース

1988年に民主化要求運動による混乱、その後の国軍によるクーデターが起こったミャンマーに対しては、我が国の援助は原則停止し、政変前より実施中の案件、緊急的・人道的性格の援助についてはケース・バイ・ケースにて検討していくとの方針をとっている。1993年1月に国民会議が召集される等の事態改善の動きもあったが、1990年5月に実施された総選挙に基づく政権委譲の行方が依然として不透明な状況にあるため、この方針は現在も継続中である。これと並行して、我が国はミャンマーとの外交的パイプを維持し、ミャンマーに対して事態の好転を働きかける外交努力を継続している。

ケニアにおいては、人権、汚職、経済改革の遅れ等の問題に対し、1991年11月の世銀のCG会合において、援助国側は懸念を表明し具体的な援助額を示さないといった対応をとった。我が国も国際収支支援型援助の供与を停止した。（その後、1992年末に複数政党の下での総選挙の実施、議会内に汚職を追及する委員会の設置、IMF・世銀との間でマクロ経済運営についての合意締結等、ケニア側に大きな前進が見られたため、我が国は1993年7月、国際収支支援型援助を再開した。）

ペルーの例は、我が国や国際社会の働きかけの結果、援助停止という最悪の事態に至ることなく、状況が好転した例であるといえる。1992年フジモリ大統領が、議会の一時停止、司法府の改組等を含む非常措置を発表したことに対し、我が国は懸念と共に民主体制への早期復帰への希望を表明した。ペルー政府は、我が国からの働きかけも踏まえ、OAS（米州機構）等の場において、制憲議会選挙実施を含む民主体制復帰へのプロセスを示している。（1991年7月に、ペルー野菜生産技術センターの3名の日本人専門家がテロリストとみられる集団に襲撃され、死亡するという事件が起こった。我が国は安全確保の観点から、専門家や協力隊員を引き揚げ、人員の派遣を伴わない形での協力を行ってきていたが、ペルーの治安状況の改善に伴い、協力の全面的再開を検討している。）

また、ODA大綱の運用について内外での議論を呼んだ例もみられた。その一つとして中国については、1992年以来市場指向型経済移行を進め好ましい動きがある反面、国防費の増加傾向や核実験の実施については諸外国の関心が高まっている。我が国は、改革・開放政策を支援することは中国の安定と発展に寄与し、ひいてはアジア・太平洋地域の平和と繁栄の実現につながるという認識に基づき、中国を支援してきている。しかし同時に、我が国は中国政府に対し、ODA大綱の原則に基づきODAを実施する旨を表明し、中国側の理解を促している。

3.1.2 参加型開発に関する政策

ODA大綱の中では参加型開発のいくつかの要素は取り上げられているものの、参加型開発という言葉を用いた取りまとめ方はなされていない。しかしながら、1990年以降の「我が国の政府開発援助」（ODA白書）の中では次のように参加型開発の重要性が述べられている。

「開発を幅広く効果的に推進する上では、個人のイニシアティブを十分発揮させ、より多くの人々を開発過程に参加させることが必要であり、また、その開発効果があらゆる人々に及ぶように配慮することが重要である。」（1990年度）

「計画の策定段階から関係住民の参加を得られた案件は、完成後の持続性の観点からも成果を得やすいことは、我が国のこれまでの援助評価の結果の示すところであり、また、開発の最終目標が関係住民に利益をもたらすことであるならば、参加型開発の促進は更に重視すべき課題と言える。」（1991年度）

また、ODA大綱においては、「政府開発援助の効果的実施のための方策」として、「民間援助団体(NGO)との連携を図るとともに、その自主性を尊重しつつ、適切な支援を行う」こと、及び「開発への女性の積極的参加及び開発からの女性の受益の確保について十分配慮する」ことが、挙げられている。

3.2 取り組みの現状

我が国は、ODA大綱の原則と援助量の配分とを結び付ける前述のような対応を行っているほかに、必ずしも開発途上国における「参加型開発と良い統治」支援を第一義的な目的と位置付けて実施しているものではないが、「参加型開発と良い統治」実現に向けて効果のある協力を行っている。JICA、OECFといった援助機関が主体となって実施している具体的協力事例を以下のように整理する。

3.2.1 行政運営能力の向上

研修員受け入れが中心であるが、専門家派遣も実施されている。協力内容は、国家行政全体のあり方に関わるものと、特定分野の行政（環境行政、雇用行政等）に関わるものとに分けられるが、行政施策の強化、行政官の能力・行動規範の改善に集中している。例えば構造調整に見られるような、肥大化した政府の効率化や財政赤字の解消に直接関与するプロジェクトは実施されていない。研修は、比較的短期間のセミナー形式で、当該分野の日本の経験や開発の現状を紹介するものが中心になっている。特に「日本における民主主義政治行政制度セミナー」は、参加型開発と良い統治への関心の高まりを受けて1992年度より開設された集団研修コースで、選挙制度、複数政党制等、政治制度を中心とした民主主義のあり方に関する総論と、我が国の制度の紹介を行うものである。

また、有償資金協力による行政機能の強化及び行政に関わる人材の育成を目的としたプロジェクトとしては、高等教育関連のもの、及び環境、地理情報等特定分野の行政に関わ

るものがある。

3.2.2 市場経済体制を支える環境基盤づくり

研修員受け入れと専門家派遣を中心に、相当程度の協力が行われている。対象国としては、アジア諸国が多いが、東欧・中央アジア諸国・インドシナ等に対する協力の事例も増えてきている。マクロ経済政策、中小企業対策、金融システム強化、貿易促進、投資促進、流通の効率化、品質管理、生産性向上、計量標準化や、所有権の確立等の分野があり、我が国の経済発展の経験を生かした多様な支援が行われていることがわかる。例えば専門家派遣を見ると、同一分野で複数国への派遣がなされている例が多く、我が国の援助分野として、ある程度内容が確立され、人材も確保されたものが多いといえる。更に1993年度以降は開発調査のスキームを用いて、キルギス共和国銀行決済システム改善や、中国に対する資本市場整備、エジプトに対する国鉄経営改善計画調査などが行われている。

また、開発途上国における市場指向型経済導入の努力支援、特に国際収支、財政収支改善支援のために、我が国は、ノン・プロジェクト型の有償資金協力及び無償資金協力を行っている。前者は構造調整融資として、金融、民営化、工業、農業セクター等の改革を目的としたセクター調整融資や、セクタープログラム融資等が供与されている。後者は、特にアフリカ諸国を中心とするLLDC諸国を対象に実施されている。

3.2.3 地方分権

環境分野等日本では地方自治体がノウハウを有する分野で、地方自治体の協力を得ることが必要であるとの声は高まってきているが、こうした特定分野の技術移転ではなく、地方分権及び地方行政そのもののあり方や考え方に関する協力の例はまだ少ない。JICAと地方自治体等との連携のあり方とともに議論していくべき課題であろう。

3.2.4 参加型開発

住民組織を支援することそのものを目的としているような協力は、数は少ないが、研修員受け入れ、専門家派遣、プロジェクト方式技術協力、青年海外協力隊派遣等、多様なスキームにより、取り入れられている。インドネシアの南東スラウェシ州農業農村総合開発計画のように、住民参加を計画当初から組み込んだプロジェクトも実施されてきているが、相手国の草の根まで届くことができるという利点を有するNGOと協調しているものや、青年海外協力隊員の活動が中心になっている。

資金協力の例はさらに少なくなる。無償資金協力では、他の技術協力と連携して効果を上げている例は散見されるが、単独で参加型開発と良い統治を第一義的な目的としている協力例は少ない。その中では、バングラデシュの「モデル農村整備プロジェクト」等は、農村の住民組織を支援して農村開発を進めることを目的としている点で、参加型開発にかかる協力であるといえる。またネパールの小学校建設等のように住民のイニシアティブ支

援としての無償資金協力の例がある。有償資金協力では、直接的な受益者として地元の住民をターゲットにしているプロジェクトの例としては、農村や漁村の人々の健康な生活に不可欠なインフラ整備を行い、生産性向上、地域活性化、環境改善等を図るもの、貧困層を対象とした小規模金融を行う相手国金融機関へのツー・ステップ・ローン、地域社会がイニシアティブをとって行う小規模プロジェクトを対象としたセクター・プログラム・ローン等がある。

3.2.5 選挙実施の支援

ノン・プロジェクト無償資金協力に対し、被援助国の積み立てた見返り資金を活用して、選挙の実施に必要な機材（机や椅子等）を購入した例（中央アフリカ）がある。また、選挙情報データ処理等のためのコンピューターを機材供与した例（ペルー）がある。

草の根（小規模）無償協力（後述3.3.2(2)参照）によっても選挙に関する教育、啓蒙に用いるための資機材を供与した例がある（南アフリカ等）。

3.3 その他の現状

JICAとOECDにおける「参加型開発と良い統治」援助に関する実施基盤の整備状況及びODA以外の支援活動について以下のとおりレビューする。

3.3.1 援助手法の研究

参加型開発と良い統治に関連した分野では、援助手法のマニュアル・ガイドライン等の作成（WID、貧困、JPCM等）、調査研究の実施（組織・制度づくり、NGOとの連携、政府の役割等）、援助関係者を対象とした研修・セミナーの実施（民主化や人権問題、市場経済移行支援、貧困層のための小口金融等に関する事例紹介等）等が実施されている。

3.3.2 NGO支援

地域住民による参加型開発の仲介的支援機関としてのNGOに対する支援を第一義的な目的とした主なスキームとしては、次の3つがある。

（1）国際開発協力関係民間公益団体（NGO）事業補助金制度

我が国のNGOが開発途上国において実施する事業（小規模灌漑施設建設、医療診察、上下水道建設等のメニュー事業に基づき申請）を対象に、原則として50万円以上1,200万円以下程度の補助金を供与している。

(2) 草の根 (小規模) 無償資金協力

開発途上国の地方公共団体、研究・医療機関、及び途上国において活動している N G O 等が実施する比較的小規模な開発プロジェクトに対し、我が国の在外公館が中心となって 500 万円程度の無償資金協力を行うもの。なお、本スキームは必ずしも N G O のみを対象とするものではなく、地方自治体、コミュニティなども援助の対象となる。

3.3.3 O D A 以外による支援活動

(1) 選挙監視団の派遣

O D A ではないが、これまでに、コスタ・リカ、エル・サルヴァドル、ガーナ、グアテマラ、ハイティ、ホンデュラス、ケニア、ナミビア、ネパール、ニカラグア、パナマ、及びモザンビーク等における選挙実施を支援するために、選挙監視団を派遣した。

(2) 国際ボランティア貯金

郵便貯金の利子の 20 % を寄付金として取りまとめ、それを原資として、我が国の N G O が途上国で援助活動を行う際の資金として、申請のあった団体に配分している。

第2章 我が国の「参加型開発と良い統治」援助の考え方

1. 「参加型開発と良い統治」の概念整理

本節では、次節において我が国の「参加型開発と良い統治」援助の基本的方向性を考えていくための概念整理を行う。援助が開発途上国の経済・社会開発の促進を目的とすることから、こうした経済・社会開発との関連において「参加型開発」と「良い統治」の定義及び構成要素を検討していくこととする。

1.1 開発における「参加」と「参加型開発」

開発途上国の経済・社会開発の目標は、自立かつ持続的な発展プロセスを生起せしめ、それを通じて社会的公正を実現していくことにある。「自立的な開発」とは究極的には途上国が海外からの援助がなくとも発展していけるようなメカニズムを社会内部に構築していくこと、また「持続的な開発」とは環境と調和のとれた経済開発といったように、安定的な発展パターンを持続していくことと定義できる。また、「社会的公正の実現」とは、所得間、地域間、男女間の格差を是正するために参加機会の平等化並びに適正化を目指すことであると考えられる。

このためには開発の中心は物質的な生産の増加よりも、むしろ後述するように開発にかかわる人々の社会的能力の育成・向上であるべきであって、そのためには人々が開発の担い手として種々の開発活動に主体的に参画し、開発の便益を享受すること、すなわち「参加」が重要である。政治、経済、社会の各局面における「参加」は開発の目的及び手段としてともに必要なものである。

本研究会としては、こうした「参加」の質を高めることによって開発の持続性及び自立性を高め、社会的公正の実現をめざす一つの開発のあり方として「参加型開発」を考えていくこととしたい。この場合の参加型開発の対象としては、個別の組織、援助プロジェクト等の極小のレベルや、コミュニティ、あるいはそれらを包含した地域社会のレベルから、国家大のまとまりまで極めて多層多重なレベルを取り扱うこととなる。これらの中で、政治、経済、社会の参加の局面の全てが重なり合っているのは農村のコミュニティや、地域社会、あるいは国全体といった単位であろう。ここでは、農村コミュニティの集合体、あるいは行政単位、開発の単位ともなりうる地域社会を社会の基本単位として捉え、この地域社会における参加の質を高めていくことを「参加型開発」の焦点としたい。

この参加の質は、地域住民のBHNが充たされ、地域社会における住民参加のための意識化・組織化、それらの組織の資源管理運用能力、自治管理能力、対外交渉能力等といった社会的能力が育っていくことを通じて高められていく。このような、住民の意識化・組織化並びに能力の育成が展開されていく一連の過程を、地域社会における参加のプロセスと呼ぶこととするが、この参加のプロセスにおいては様々な参加の態様が存在する。参加のプロセスに関わるものとしては、次の3要素があり、相互に作用しあいながら参加の態様及び参加の質に影響を与えているものと考えられる。

- (1) 参加の主体である地域住民や組織（ある組織を対象とするときにはその対象組織に含まれるサブ組織）
- (2) こうした参加主体の参加の機会や、参加主体の行動枠組みを規定する法・制度、あるいは行動規範といったフォーマルまたはインフォーマルな「インスティテューション^{注20}」
- (2) こうしたインスティテューションの実効性を保障し、またインスティテューションを政策的支援によって改善・強化しうる国家、政府機構^{注21}

例えば、どのような参加主体が存在し、どのようなインスティテューションがどのような参加の機会を提供するのか、国家、政府機構は既存のインスティテューションの実効性をどの程度保障し、適切な政策的支援が行えるのか、そして参加主体はどの程度参加の機会に適切に反応し得るか、さらには参加の機会を増大せしめるためには、必要とあれば国家、政府機構やその他の第三者はどのようにインスティテューションを改善・強化し、あるいはインフォーマルなインスティテューションとフォーマルなインスティテューションとの間でどのような相互補完、補強の関係を見出しうるのかによって、そこで実現される参加の質は変わってくる。さらに、上記の三要素自体が、参加の場である地域社会等の文化的、歴史的な初期条件、発展状況によって規定されていることから、参加の質もこのような初期条件、発展状況によって影響を受ける。

参加型開発においては、法・制度や行政プロセス、マーケットといったフォーマルなインスティテューションの構築を図るのみならず、地域社会のコミュニティに存在する資源管理等のための伝統的システムといったインフォーマルなインスティテューションの仕組みを組み入れて、フォーマルなインスティテューションの実効性をより高めていくことを考えていく。すなわち、相互扶助というような地域社会のインフォーマルな慣習、ノウハウを積極的に活用することで、フォーマルな制度の限界を補完することや、地域住民や住民組織の能力向上を通じて、新たな組織化のための規範づくりといったようにインフォーマルなインスティテューションを改善、発展させることが考えられる。さらにこれらを可能にするような政府組織・機構の改善や公務員の意識変革・能力向上を図っていくことが、地域社会における参加の実効的な度合い（成熟度）を高め、継続的な参加を可能にしていくと考えられる。

しかしながら、参加型開発の難しさは、インフォーマルなインスティテューションとしての意思決定のシステムなどが、ボス支配等によって参加促進を阻害することもありうるため、公的な基本的権利の保障等による補完が必要になることにある。すなわち、フォーマルなインスティテューションはインフォーマルなインスティテューションからのインプットを得るのみならず、インフォーマルなインスティテューションに対して補完的役割

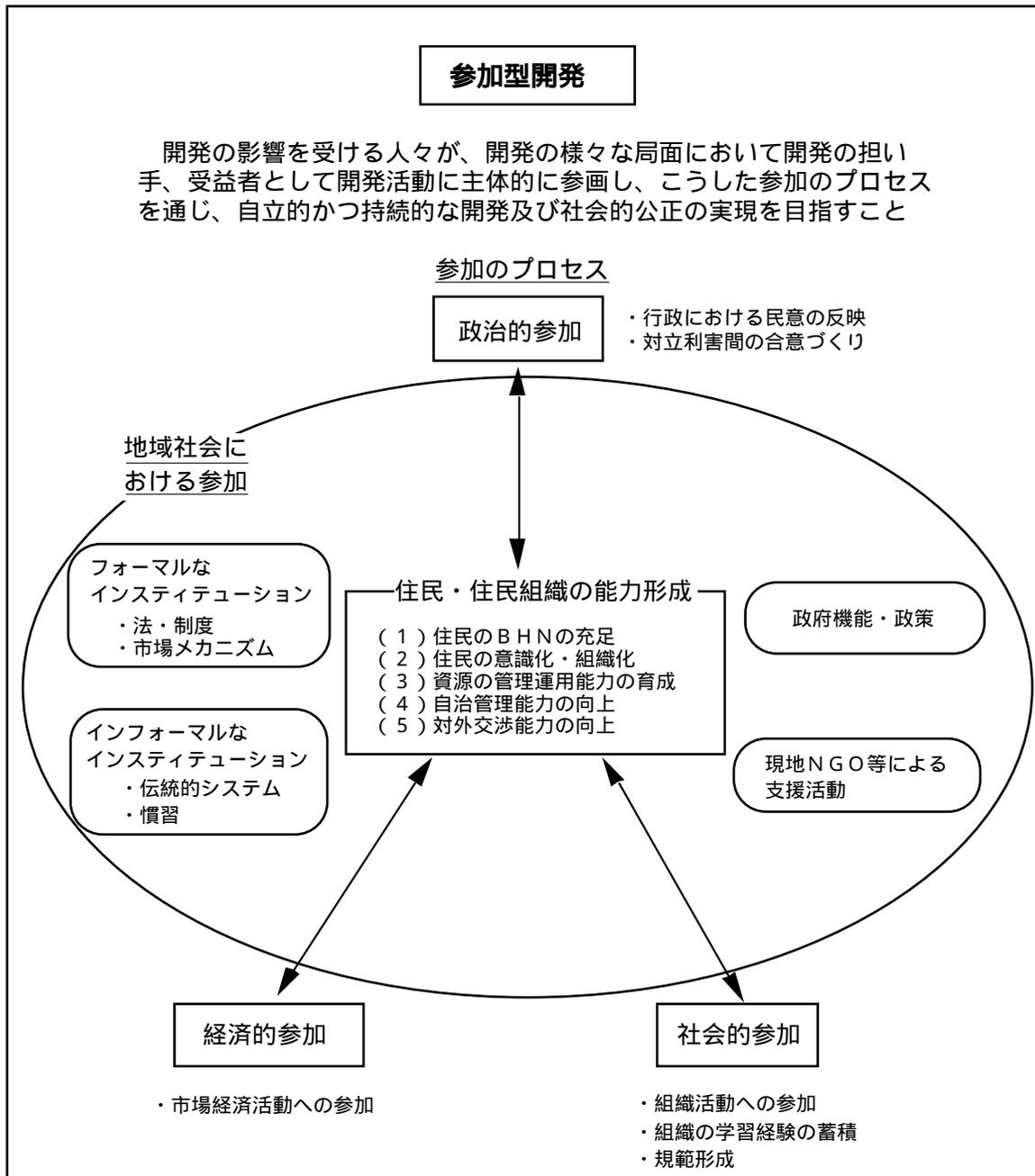
^{注20} この「インスティテューション」は通常、組織や法・制度などと訳されるが、ここで具体的には、国家の政治、経済、社会の枠組みに関わる国家の基本諸法や制度、経済メカニズムとしての市場、さらには一般的な社会的、文化的規範やモラル、コミュニティなどの伝統的慣習等を指している。これらは、法などの明文化されたフォーマルなもの、社会的規範、慣習といったインフォーマルなものに区分しうる。後述するようにフォーマルなインスティテューションとインフォーマルなインスティテューションは状況に応じ、相互に補完的、代替的、あるいは競合的であると考えられる。

^{注21} コミュニティのように相互に個人的関係のある場合やインフォーマルなインスティテューションについては、相互監視やモラルが存在するために、国家機構等の第三者による強制力を必要としない、あるいは国家機構の介入を許さない場合もある。

を果たすことも必要となる。例えば、公的保障として地域住民からの異議申立ての権利や、住民間や、政府と住民間の仲裁機能を果たすことで、インフォーマルなインスティテューションのネガティブな面を軽減することも必要なのである。したがって、フォーマルとインフォーマルなインスティテューションとは相互補完関係にあるといえる。

参加型開発と参加のプロセスについて図2-1に図示する。

図 2 - 1 「参加型開発」概念図



1.2 「参加型開発」の基本的考え方

「参加型開発」は自立的、持続的開発及び社会的公正の実現のための最も重要な考え方の一つである。所謂トップダウン式開発アプローチにおいては、政策決定及び実施の全ての過程が途上国政府主導によって行われ、住民は受動的立場に置かれる傾向があった。こうした開発の進め方によって、開発の恩恵を受ける社会層が固定化され、都市と農村の格差、貧困等の根深い問題を残し、ひいては開発プロジェクトそのものの効果と持続性を損なってきた、との反省から生まれてきたのが「参加型開発」である。すなわち、開発プロジェクトの政策決定や実施においてできるだけ地域住民のニーズや意思が反映され、住民自身がプロジェクトの実施及び管理調整面に主体的に関わる能力を身につけ、開発の便益を享受できるような、ボトムアップ式の開発の方法を取り入れることによって、トップダウン式開発アプローチの限界を補完ないし克服しようとするのが「参加型開発」である。

従って、地域社会におけるミクロの参加や一過性の参加の促進のみに限定した「参加型開発」を考えるだけでは十分ではなく、「参加型開発」をより広く捉えるとともに、以下のような特徴に留意する必要がある。

(1) 中央管理型の政府主導の開発が全て地域住民主導による開発に置き変わりさえすれば、自立的、持続的開発が達成できるということではない。

住民組織等では担えない経済基盤の整備や大規模な社会基盤の整備及びサービスの提供は言うまでもなく、国全体としての経済運営や開発計画調整は、政府が中心となって計画、実施すべき、重要な機能である。こうした政府主導により行われるべき開発事業の計画づくりにおいては、影響を受ける住民のニーズ及び意思の把握や、合意づくり等が行われ、住民への裨益効果の向上あるいはネガティブな影響の軽減に向けて配慮が行われることが、「参加型開発」の考え方であるといえよう。つまり、全ての開発活動において、画一的な住民参加が行われるべきであるということではなく、政府主導型開発においては、住民の意思やニーズの反映がなされるようなメカニズムを設ける等、政策形成及び行政のプロセスの中に参加型のアプローチを組み入れることも「参加型開発」といえる。

(2) 住民の参加が量的に拡大すれば、自立的、持続的開発に直結するということではなく、参加の質が高まり、参加が自発的に継続しうることが重要である。

参加といっても、強制的な参加、利益誘導による一過性の参加、自発的に継続可能な参加の3つがある。参加のための組織化とその過程での資源の管理運用能力の向上、規範づくりやそのメカニズムの内蔵化、対外交渉能力の構築といったような、長期に及ぶ参加のプロセスなくしては、持続的な参加といった質的向上は得られない。このような自発的な参加のプロセス形成のためには、開発支援を目的とする現地NGO^{注22}が蓄積しているよう

注22 本報告書では、「現地NGO」とは市民社会の形成の担い手としての市民組織（Civil Society Organization：CSO）を指すものとして用いる。この市民組織は利益共同体としての伝統的システムを有する住民組織とは異なり、独自のルールをもって活動し、時には政府機能の代替、あるいは対抗馬として、政府と国民の間を埋める形での機能を果たす。また、国際的NGOと異なり、現地の市民社会の一部を構成する組織である。

なお、本報告書では、「NGO」の用語は、特に断らない限り先進国に拠点をもち国際的NGOと上記の市民組織をあわせた総称として用いている。

な、住民の意識化・組織化並びに能力育成を核とした開発主体形成への手法が必要であるとともに、地域社会の伝統的なシステムを前提としてその良い点を開発の積極的要素として活用・強化するといった視点が必要である。このため途上国政府、援助機関とも長期的かつ柔軟な視野を持ち、例えば生産量の増加といった目に見える成果がすぐには現われにくい点を認識した上で必要なサポートを検討していく必要がある。さらには、住民の参加が進んだ結果、利害の対立が顕在化し、新たな紛争を生じることがあり得るので、こうした利害の衝突を調整できるようなルールづくりや仲裁能力を政府自身が、あるいはコミュニティ自身が獲得していくことが前提となる。このための政府部門の支援機能が後述する「良い統治」の構成要素となっている。

(3) 参加を一過性のものとしなないための、「参加型開発」のための環境条件整備が必要である。

国民の異議申立ての自由の保障、教育の普及、市場経済活動の自由の保障といった「参加型開発」のための環境整備も、この長期のプロセスを促進するために不可欠の要素である。例えば参加のための条件整備として、政治的、経済的活動の自由の保障のための法や制度の整備が必要であるとともに、流通システムの改善や、地場産業の支援が必要である。また、経済的参加を阻害している要因を取り除くため、市場メカニズム自体が整備されるよう、政府の補完的施策として経済自由化政策等による規制緩和、金融システムの整備、インフラの整備、企業家等の人材育成等が必要である。これは、後述する「良い統治」の重要な構成要素になるものである。

さらに、従来の慣習経済や伝統的な政治システムの中にある住民が、組織化や企業化によって利益共同体を形成していく場合、住民組織内での学習と様々な失敗や成功の経験蓄積や、組織内部のもめごとの処理、住民組織の二世世代のリーダー育成を通じて、それぞれの組織内の新しい規範や秩序を形成していくことが必要である。このための現地NGO等による支援活動も、参加を継続させていくための環境づくりとして重要である。

1.3 開発と「良い統治」

「良い統治」を議論する前提として、まず「統治」を政府がある目的に向けてその機能を効果的、効率的に果たしているかどうかという機能の面から捉えることができる。従って、広く見れば「統合的国家の保持」「防衛」「開発」などの諸目的に向けて政府の持つべき統治機能の姿があり得るが、ここでは、自立的かつ持続的な開発、及び社会的公正を実現するという目的を支えるべき「良い統治」を考えることとしたい。

この場合の「良い統治」の「良い」は、自立的かつ持続的な開発、及び社会的公正を実現するという目的が意味する、国民の声の尊重、国民の能力構築促進といった価値観を示しているとともに、こうした目的を達成するための効果的、効率的な政府の機能面も意味している。したがって、本研究会としては、この「良い統治」の概念を二つに区分して考えてみたい。二つの概念区分とは、(1)上記の目的に向けた「国家のあり方」、及び(2)上記の目的のために効果的、効率的に機能するような「政府の機能のあり方」、である。

前者の(1)「国家のあり方」とは、国家の基本的姿勢として、民主化志向を持っているかどうかということである。この構成要素としては、国家体制の正統性、責任性や、人権の保障、地方自治の保障、軍事セクターに対する文民統制の確保といったような要素が挙げられる。例えば、国民の信任を得た政府が選出されているかどうか（正統性）、国家権力の行使にあたって恣意性が排除され、国家として責任のとれるような体制になっているかどうか（責任性）、基本的人権を尊重し、福祉を増進する姿勢をもっているか（人権の保障）、地方自治や住民自治が尊重されているか（地方自治と分権）、軍事支出が過度ではないか（文民統制の確保）というような国家の体制的志向を示す基本的概念である。

後者の(2)「政府機能のあり方」とは、政府が効果的、効率的に機能するための政治的、行政的構造やメカニズム、ないしは能力をもっているかどうかということである。この「あり方」を構成する要素としては、政治、経済、社会の各局面での国民の参加を支えるための国家の基本的な法・制度づくり、行政運営能力と透明性、分権化、市場環境の整備が挙げられる。すなわち、これらは国民の基本的ニーズを充足し、国民の活動の自由や市場メカニズムの働きを間接的に支えることで参加のプロセスを促進する、いわば「参加型開発の基盤としての政府機能のあり方」であるといえる。

このように考えた場合、前者の(1)は、(2)の政府機能のあり方としての「良い統治」が具体的な政策、仕組、手段となって具現化される国家体制のあり方を示すものである。すなわち、(1)の国家体制のあり方としての「良い統治」は、「参加型開発」とは直接の因果関係をもたないが、民意の反映や効率的な行政運営構造及び広範な能力構築、市場環境の整備といった役割を担う政府が、効果的、効率的に機能することによって体現される「民主化を志向する国家の概念要素」として捉えられる。

以下に良い統治の2つの概念を整理する。

(1) 民主化を志向する国家の概念要素

ア．正統性

国家権力の行使の過程において民意の反映が保障されているかどうか、つまり民主主義が尊重されているかどうか、国民の信任を得た政府の選出が行われているかどうか。主権、権力の適正な制御のための法の支配、異議申立ての手続きが確立し、機能しているかどうか

イ．責任性

国家権力の恣意性の排除、権力の行使についての情報公開、権限と責任の明確化がなされているかどうか

ウ．人権の保障

国民の基本的人権を尊重し、女性や少数民族集団の権利を尊重しているかどうか、国民の福祉を増進する姿勢を持っているかどうか

エ．地方自治と分権

地方の自治や分権を制度的に尊重しているかどうか

オ．過度な軍事支出に関する文民統制の確保

軍事セクターに対する文民統制が、適正な軍備管理及び軍縮に向けて、有効に機能

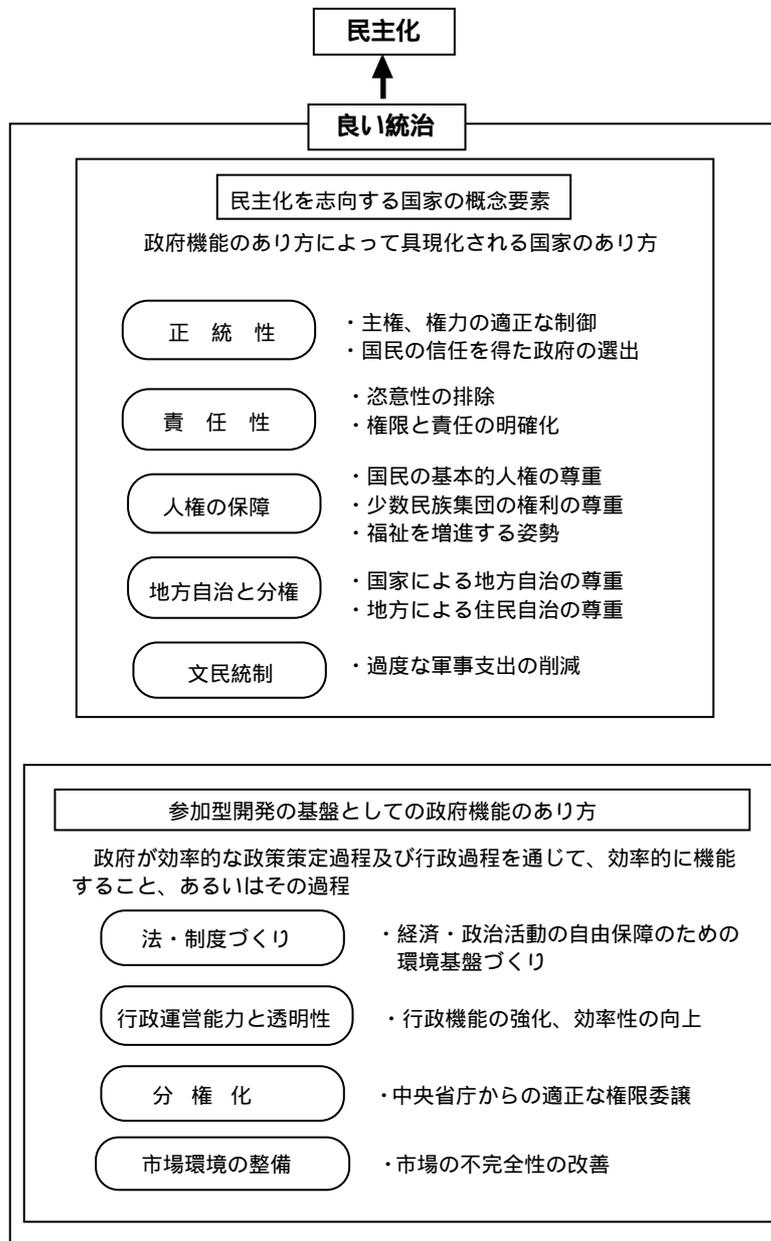
しているかどうか、すなわち開発予算に対して軍事支出の割合が過度ではないか。

(2) 参加型開発の基盤としての政府機能のあり方

- ア．法・制度づくり（生活、経済、政治活動の自由保障のための国家の基本的な法・制度づくり）
- イ．行政運営能力と透明性（計画策定・実施能力と効率性、組織の合理性、行政運営の規律及び規範の確立、情報の公開）
- ウ．分権化（地方分権と組織内分権化）
- エ．市場環境の整備（市場メカニズムの整備、零細企業等民間セクターの振興、規制緩和政策、政府のマクロ経済管理能力等）

上記 (1) と (2) の二つの「良い統治」の概念要素の関係を図 2 - 2 に示す。

図 2 - 2 「良い統治」概念図



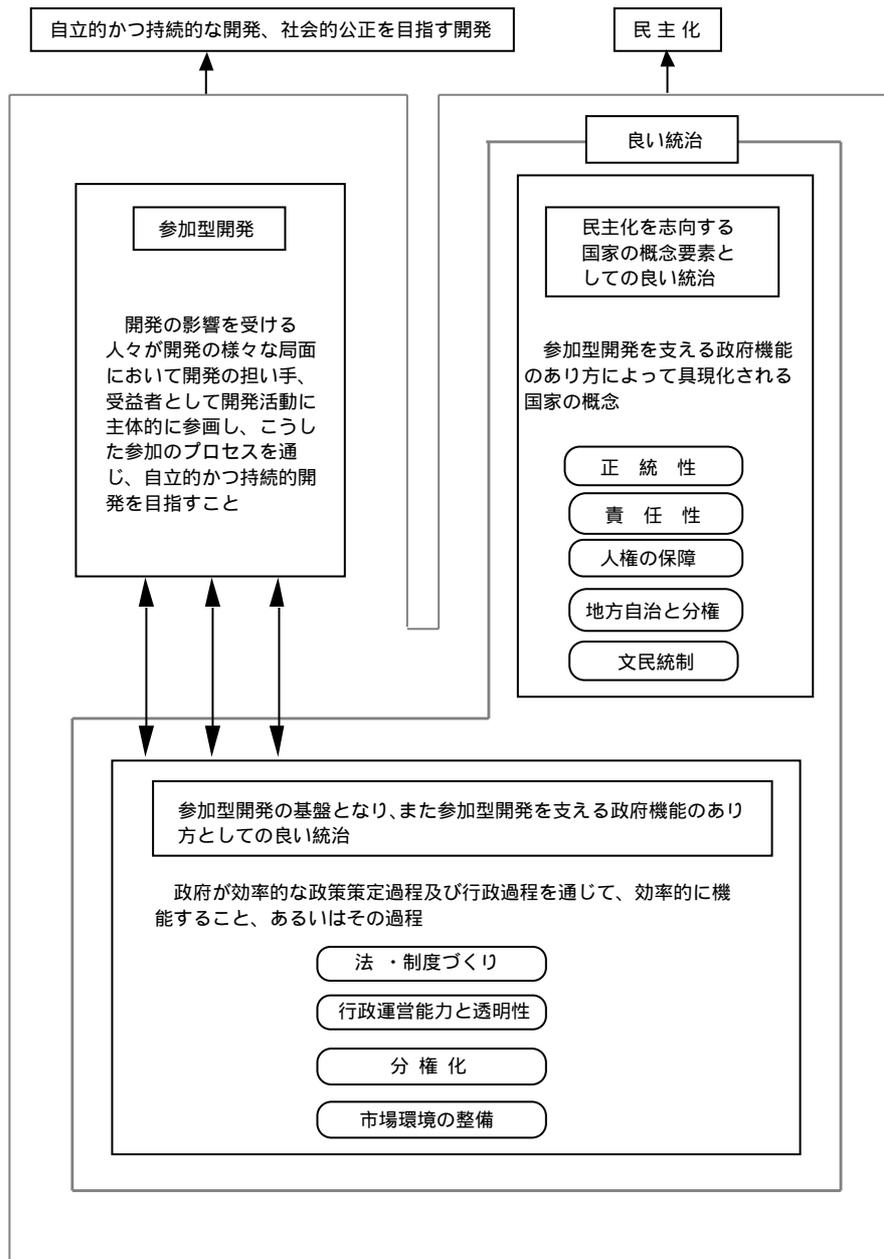
1.4 「参加型開発」と「良い統治」の関係

前項の整理に基づいて、本研究会では、開発援助とのかかわりにおいて、「参加型開発」と「良い統治」の関係を次のように捉えることとする。すなわち、自立的、持続的開発及び社会的公正の実現に向けて、地域社会における参加の質を高めていくことを中心においた「参加型開発」が人間中心の開発の一つの重要なあり方として存在する。さらには参加を促進し、参加のプロセスの環境づくりのための政府機能として、「参加型開発」の基盤となるべき「良い統治」が存在する。

政府機能としての「良い統治」は「参加型開発」を支えるのみならず、参加プロセスの進展に伴って、より広範かつ成熟した参加を支えるような政府機能へ変わってくる。この意味で「参加型開発」も「良い統治」を促進するといえる。このように、「参加型開発」と「良い統治」との関係は螺旋状に相互に関連をもつと考えられ、一方向的な因果関係にあるものではない。

また、「良い統治」の国家体制への投影概念としての、民主化志向はいわば普遍的な姿勢といえるものであるが、政府機能としての「良い統治」の効果性、効率性のさらなる向上にしたがって、その民主化志向の内容にも変化が生じてくる。「参加型開発」の進展によって、民意をより効率的に反映できるような政府の機能が向上すれば、政府に対する国民の信任がさらに高まっていくなど、長い目で見ればより質の高い民主的志向へと変化していくものと考えられる。また、国家の民主化志向の度合いそのものも、そうした国家の姿勢を実地に移すための政治的、行政的構造や政府能力の形成過程に影響を与え、それは結果において参加型開発の進展にも影響するであろう。したがって、「良い統治」の二つの概念区分の間においても相関関係があることはいうまでもない。(図2-3参照)

図 2 - 3 「参加型開発」と「良い統治」相関図



2. 我が国の「参加型開発と良い統治」援助の基本的方向性

本節では、前節の概念整理に沿って我が国の「参加型開発と良い統治」に対する援助の基本的な方向性について考える。

2.1 我が国援助における「参加型開発と良い統治」に対する基本認識

本項では、我が国が援助を実施するにあたって、「参加型開発」と「良い統治」の概念がなぜ必要か、どのように取り入れるべきであるか、実際の援助計画及び実施過程においてどのような配慮を行っていくべきかについて述べる。

2.1.1 我が国の援助における「参加型開発と良い統治」の概念導入の必要性

本章第1節で整理してきたように、地域住民及び地域社会の参加能力が十分でない状況においてトップダウン式の開発アプローチをとっていく場合には、政策決定及び実施の過程において、開発の恩恵を受けるべき住民や地域社会が受動的立場に置かれる傾向があった。このため、ともすれば開発によって裨益する社会層や地域が固定化され、社会層間の社会的、経済的な格差、男女間格差、地域間格差、都市と農村の格差等の根強い問題が解消できなかったのみならず、格差の拡大も生じている。このことが開発プロジェクトひいては開発そのものの効果と持続性を損なってきた、との反省がある。

前節で整理してきたように、参加型開発の考え方はトップダウン式の政府主導型そのものを地域住民主導の開発に置き換えようということではない。むしろ国全体としての経済運営や開発計画の調整における政府主導型アプローチのメリット及び必要性を認識すると同時に、上述したように同方式には格差拡大や貧困問題といったデメリットの側面があることを十分認識する必要があると考えるのである。そして、それらの問題に対処するために、ボトムアップ式の参加型開発の方法、すなわち地域社会における参加の質の向上という視点を取り入れようとするものである。さらに重要な点として、こうした政府主導型開発のメリット及びデメリットの双方を認識し、参加型開発を状況に適合した形でどのように導入していくかを決定し、実施していくのは、開発の主体である途上国自身であると考えている。

こうした諸点を背景に、これまでの途上国における経済社会開発の進め方をふりかえてみると次のような点について再検討する必要があるだろう。すなわち、政府主導の開発方式の受益者であるはずの地域社会が、同方式のデメリットを相互補完し、開発の成果を十分に享受しうるような参加能力を培ってきたかどうか、トップダウン式的意思決定過程とそれを支えている政府の機能のなかに、格差の問題を軽減し、地域社会の参加を促進しうる仕組みがあったかどうか、また開発援助は途上国が自らその歪みを根本から是正できるような働きかけを行ってきたかどうかといった諸点である。

例えば、開発の恩恵から取り残され勝ちな都市や農村部の貧困層は、生産手段や資材、市場へのアクセス及び、BHNに関わる社会サービスへのアクセスが妨げられているために、本来発揮し得る生産活動のための潜在力が発揮できない状況にある。こうした貧困層

の開発への参加能力が向上するかどうかは、地域社会の参加の受け皿の状況、さらには政府の組織構造及び機能が左右する。例えば、住民のBHNが充足されているかどうか、政府が経済成長や経済効率の追求と合わせて社会的公正を追求できるだけの政策立案能力や実施能力をもっているかどうか、適正な財政、金融管理や予算配分を行えるだけの行政能力や制度をもっているのかがどうか、といった点である。

第1章第1項で見てきたとおり、世界の流れは政治的な民主化と競争原理に立った経済自由化、及びそれらの潮流の中で新たな政府の役割を模索する方向にあり、開発の戦略も経済成長志向から持続的な開発の重視へと移行しつつある。そして、多くの国が程度の差はあれ、政府主導型開発の方法に加えて広範な参加能力形成の必要性を認識しつつある。しかしながら、貧富の格差の拡大といった途上国側の現状を考えると、地域住民や地域社会の参加の促進といった視点からみて、我が国の援助は果たして成果を生み出してきただといえるのであろうか。

途上国側の要請に応えて実施されてきた我が国の援助プロジェクトは、これまでも開発に関わる途上国の実務者ないしは指導者等の人材の養成、社会サービスの改善、インフラ整備等といった分野において、成果を挙げてきたといえる。近年、持続的な開発の概念とともに特に重要な援助課題として認識されてきた分野、例えば環境の保全、地域間格差の是正、基礎的な教育や公衆衛生等のBHNの充足に対しても、我が国は様々な援助を実施し、成果を上げてきたことは確かである。

しかしながら、貧困層住民や地域社会への成果の普及やアクセス改善等に関する最終的インパクトは援助目的の一つであるものの、援助評価の対象としては明確に位置付けられてこなかった。また開発の成果を維持管理し、自立的に活用していけるように人々の社会的能力向上を図るといった、援助の二次的、三次的波及効果を促進し、かつ確実なものとするための努力は時として途上国側の責任範囲に委ねられ、そのための途上国の政府や地域社会の能力向上を目的とする援助は必ずしも考慮されてこなかったともいえる。

したがって、我が国援助をより一層効果的なものとし、持続的かつ自立的な開発を支援していくためには、開発の効果が人々の経済的、社会的能力の育成・向上にいかに関与したかといった視点をより明確に位置付けていくことが極めて重要である。そのためには想定される最終的な受益者の経済的、社会的状況やニーズをよりの確に把握し、援助の計画実施に反映させる努力とともに、より多くの人々が援助の成果を活用し、開発に参加していけるような地域社会の組織、制度づくりの支援の必要性を検討し、実施していくことが必要である。これが「参加型開発」の概念を援助に取り込むことが必要な所以である。

さらには相手国政府が参加型開発に重心をおいた政策を進めていけるような組織や制度づくりの支援を行うことが重要である。公共部門を強化するための援助は、国家の裾野に広がる広範な国民の福祉と能力の向上を阻むものであってはならず、むしろこうした国民の総体的な能力の構築と声の汲み上げを尊重するといった役割を、政府が効果的、効率的に担っていけるようにするために、援助を行うことが必要である。これが「参加型開発」の基盤としての「良い統治」援助の必要な所以である。

2.1.2 我が国の「参加型開発と良い統治」援助のための基本認識

以上のような問題意識については、援助の現場では必ずしも「参加型開発」、「良い統治」といった直接的な言葉で表現されないながらも、認識は深まりつつあり、援助の個々の案件の事前調査の段階での環境配慮、W I D 配慮の実施や、社会林業等の協力における住民調査の試み、農村灌漑施設整備等の協力の実施段階での住民の組織化及び住民の普及訓練の実施など、様々な努力が行われている。また、政府開発援助大綱（ODA大綱）においても、援助の基本理念として、援助の実施を通じて、途上国の「資源配分の効率と公正や『良い統治』の確保を図り、そのうえに健全な経済発展を実現すること」を目的とすることを謳っている^{注23}。こうした努力や方向性を集約し、今後の援助の指針としていくために、我が国の援助における「参加型開発と良い統治」概念導入のための基本認識を取りまとめると次のとおりである。

- (1) 援助の実施にあたっては、途上国の国民の広範な参加を通じて、開発主体としての経済的、社会的能力の向上を図るという視点（すなわち「参加型開発」の視点）が必要である。このような開発の持続性、自立性、社会的公正さを目指す援助は、途上国の民主化の基盤をつくるという意味で民主化の実現につながる援助である。
- (2) ODA大綱でも明確にされているように、援助は途上国の自主性を尊重する「自助努力」支援であるべきである。したがって、開発が被援助国主導で行われることが極めて重要である。しかしながら、援助の効果を高め、国民の総体的な能力の構築につながるような開発（すなわち「参加型開発」）が行えるようにするためには、援助効果の国民への浸透の状況を予測かつ評価し、国民への裨益を保障するような政府の機能が作動しているかどうかを確認することが重要である。そして我が国の援助は必要に応じて、住民レベルの組織化や意識向上に努め、「参加型開発」を推進するために政府自体がその機能を整備、改善できるように支援を行うといったことに視点をずえる必要がある。と同時に各援助案件は、住民や地域社会の自主的組織等が開発にどの程度参画できているか、できるようになったかという問題を常に意識しているものでなければならない。
- (3) 途上国の歴史的、社会的、文化的多様性に鑑みれば、民主主義のあり方は画一的ではなく、民主化の促進のためにはそれぞれの国の発展の初期条件、速度、方法等の違いを認識することが必要である。そして具体的な民主化の速度や内容は各途上国の国民が決定し、実現していくべきものとの認識も重要である。この意味で、我が国の援助は「参加型開発」促進のための援助と「良い統治」援助を通じ、各途上国の民主化の基盤をつくることに重点を置くことが必要である。

注23 第1章第3節3.1(P17)参照

(4) 「参加型開発と良い統治」を援助に取り込むためには、途上国の地域社会ごとに異なった多様な文化、伝統、社会構造等を十分に理解し、受益者側のイニシアティブを尊重することが必要である。かつ国民の持続的な参加能力の向上や、政府機能の向上は短期的に効果が見られるものではないことを十分認識することが必要である。短期的な援助効率の追求のために、開発の持続性、自立性を妨げることがないよう、こうした柔軟な価値観、長期的視野を組み込んだ援助スキームや援助体制をつくっていかねばならない。

2.2 民主化促進、人権の保障、過度な軍事支出の削減に向けての支援のあり方

我が国政府開発援助大綱（ODA大綱）では援助の基本理念・原則が明確にされている。ここに示された援助の4原則には被援助国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出輸入等、基本的人権や自由の保障といった項目、つまり民主化志向の国家体制としての良い統治に関する要素が含まれており、援助実施に際してはこれらの項目に十分な注意を払うことを謳っている^{注24}。

本項ではODA大綱に挙げられている民主化、人権保障、軍事支出の動向等の項目に対して「参加型開発と良い統治」の視点からどのように対応すべきかについて基本的な考え方を整理する。

2.2.1 政府開発援助の実施と民主化、人権、軍事支出などの動向

近年、主要ドナー諸国は援助の配分や援助額の決定に際して、これまで政府開発援助とは直接的に関連づけてこなかった被援助諸国の民主化志向、人権保障及び軍事支出などに対する政策や政府の姿勢を考慮に入れるアプローチを採用している。一般的には、途上国の政策及び政治動向を援助の配分とリンクさせることをポジティブリンケージまたはネガティブリンケージと言う。ドナー諸国が民主化及び人権の保障の促進、軍事支出の動向等に関し、明らかに好ましい方向へ転換しつつあると判断した際には、援助を開始するまたは援助量を増額することによってポジティブリンケージの措置をとり、また民主化に逆行したり、人権侵害、軍事支出の増大傾向等が明らかである場合に、援助の延期、減額、停止等を行うことによってネガティブリンケージの措置をとってきた^{注25}。

これは各ドナー諸国が、被援助国の体制や政策に対する評価をこのアプローチによって示すことで、民主化を志向する国家体制に向けた政策策定及び実施を促し、結果として援助資源の有効活用を促すことになるとの考えに基づいている。

注24 第1章第3節3.1(P17)参照

注25 日本の実施事例については第1章第3節3.1(P18-19)参照

2.2.2 民主化、人権尊重、過度な軍事支出の削減などの促進における課題

こうしたアプローチの実施については、主要ドナー諸国によるこれまでの経験から以下の点が課題として挙げられる。

(1) 総合的な判断の必要性

援助とのリンケージの措置をとるにあたっては、ODA資金が国民の税金によることから世論を十分に反映させるとともに、当該国との政治経済関係及び当該国を取り巻く国際関係などを考慮に入れる必要がある。さらには当該被援助国の民主化、人権尊重、軍事支出などの動向とそれらに対する政府の姿勢、政策の観点も含めて総合的に判断する必要がある。したがって、画一的な「民主化基準」なりを設けて民主化動向を援助配分と機械的に結び付けるような短絡的な対応は適当ではない。

(2) 国際社会の合意に基づく実施の必要性

民主化、人権に対する関心は途上国においても高まっているが、民主化及び人権保障のプロセス、速度、方法は各国の文化や価値観と深く関わっており、欧米的な民主化・人権のあり方を評価基準として押し付けるべきではない。ドナー側の価値観の一方的な押し付けとして否定的に受け止められることがないように、援助とのリンケージの措置をとるにあたっては被援助国を含む国際社会が十分に議論を行なうことが重要である。また、被援助国に対する働きかけにあたっては可能な限り国際社会が共同歩調をとっていく必要がある。特に過度な軍事支出の削減については実質的な安全保障の確立及び軍縮の促進が可能にならない限り実現が難しいことから、当該国を含めた国際社会における合意づくりが求められよう。

(3) 国民生活への影響

特にネガティブリンケージによる援助の見直し（延期、減額、停止等）の影響を直接的に受けやすいのは当該国の一般国民、特に女性や子供であり、場合によってはドナー諸国に対するマイナスイメージを植え付けることになり、ドナー諸国の意図する被援助諸国の政策改善を促すとは限らない可能性がある。このように国民生活に困難をもたらすとともに当該国を国際社会から孤立化させることは、民主化、人権等の状況をさらに後退させてしまう危険性があることに留意すべきである。国民をさらに厳しい状況へ追いやらないために、ネガティブリンケージを採用する際にも人道的援助を継続して実施するなどの配慮がなされることが一般的である。

2.2.3 プロモーション的な民主化支援（基盤づくりとしての民主化支援）

「参加型開発と良い統治」との関連から考えると、途上国にはより実質的な民主化、人権尊重、過度な軍事支出削減を促進するための基盤づくりが極めて重要となってくる。我が国はODA大綱の主旨に沿って、国家全体の民主化動向等に留意しつつ、従来からのポ

ジティブ/ネガティブリンケージによる対応を行なっていくとともに、途上国自身による民主化促進のためのより有効な対応として、以下に述べる民主化の基盤づくりを支援する「プロモーションな民主化支援」をあわせて実施することが望まれる。

「プロモーションな民主化支援」とは、「参加型開発と良い統治」の考え方にしたがって、途上国が民主化、人権保障、過度な軍事支出の削減等の促進に向けて不可欠な基盤づくりをする努力を我が国が恒常的に支援することを意味する。

近年の民主化の国際的な潮流の中で、多くの途上国は開発と民主化、人権といった普遍的価値とを如何に両立させるかという課題に改めて直面している。また僅かな財政から開発予算をより有効に活用する必要性、さらには地域紛争の頻発する中で、紛争の適正な処理メカニズムを構築する必要性、文民統制によって過度な軍事支出の削減を行う必要性に直面している。我が国は被援助国に対する全体的な判断基準として民主化、人権尊重、軍事支出等の動向に留意するのみならず、一步踏み込んで、政府が自ら「支配機構」から参加型開発と良い統治を旨とする国民への「サービス機構」及び「調整機構」へと変換しうるように、途上国の民主化のための基盤づくりを支援することが必要である。

この基盤づくりは、これまで概念整理を行ってきた「参加型開発」支援及び「参加型開発」の基盤としての「良い統治」支援と密接に関わっており、この支援を通して促進されるものである。具体的には、「参加型開発」支援によって住民及び住民組織の様々な能力の向上及び政治的、経済的、社会的参加機会の増大、参加の質向上が促進されることで、政府に対する意見表明が実質的に可能になる。また「参加型開発の基盤」としての「良い統治」支援によって情報公開が進むことは、民主化の促進や過度な軍事支出の削減の促進に影響を与える。起業家に対する税収相談や企業に対する資金的、技術的支援、品質標準化などの行政サービスを行うことは、市場経済への参加を促進する。さらには、途上国自身による防衛・国防白書などの作成を通じた情報公開が進むことは、軍備や軍事貿易に関わる情報開示に限らず、途上国政府の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発製造、武器の輸出入等に対する姿勢及び政策なども明らかにすることで、過度な軍事支出の削減を促すことに貢献するであろう。また行政機能の向上によって予算財政政策の立案、実施能力が向上し、チェック・アンド・バランス機能が強化されることは参加型開発に必要な資源の創出につながる。警察官、弁護士、裁判官の養成が進むことは、法的手続きによらない不当な逮捕、拘留などをなくしていくなど、基本的人権の保障、更には民主化の促進につながるであろう。警察や司法行政の機能が向上することは、国家の治安機能としての治安警察から市民警察への転換を容易にしていくであろう。

要約すれば、ここでいうプロモーションな支援とは、被援助国がいかなる状況にあっても、「参加型開発」とその基盤整備としての「良い統治」援助を行ない、その国に応じた民主化促進、人権保障、過度な軍事支出の削減などを推進できるような基盤をつくることを意味している。さらに、前述しているように、民主化、人権の保障のプロセスは途上国各々の歴史的状況に応じて多様であることから、各国の状況に適した民主化等の基盤をつくることが重要である。

第3章 我が国の「参加型開発と良い統治」援助の具体的な取り組みと今後の課題

前章では、我が国援助において「参加型開発と良い統治」の概念を取り込んでいくための基本的方向性を検討した。このように「参加型開発と良い統治」援助については、我が国援助において新たに付け加えるべき新しい分野としてではなく、援助を行うにあたっての基本的視点として取り入れるべきものとして考えている。しかしながら、途上国の「参加型開発」と「良い統治」を推進するための具体的な援助を考えていくためには、援助の対象となりうる項目を明らかにするとともに、こうした援助を行うための課題及び留意点を明確にしておく必要がある。

本章ではまず前章の基本的方向性に沿って、我が国の援助において援助の目指すべき目標となるべき部分と、「参加型開発」と「良い統治」に対する援助の対象となる部分を区分した上で、途上国の「参加型開発」と「良い統治」支援のための具体的な援助の取り組み方を検討した。さらに前章で述べてきたような基本認識を我が国援助に組み入れるとともに、具体的な援助に取り組むにあたって、今後検討すべき課題及び留意点を取りまとめた。

1. 我が国の「参加型開発と良い統治」援助の取り組み方

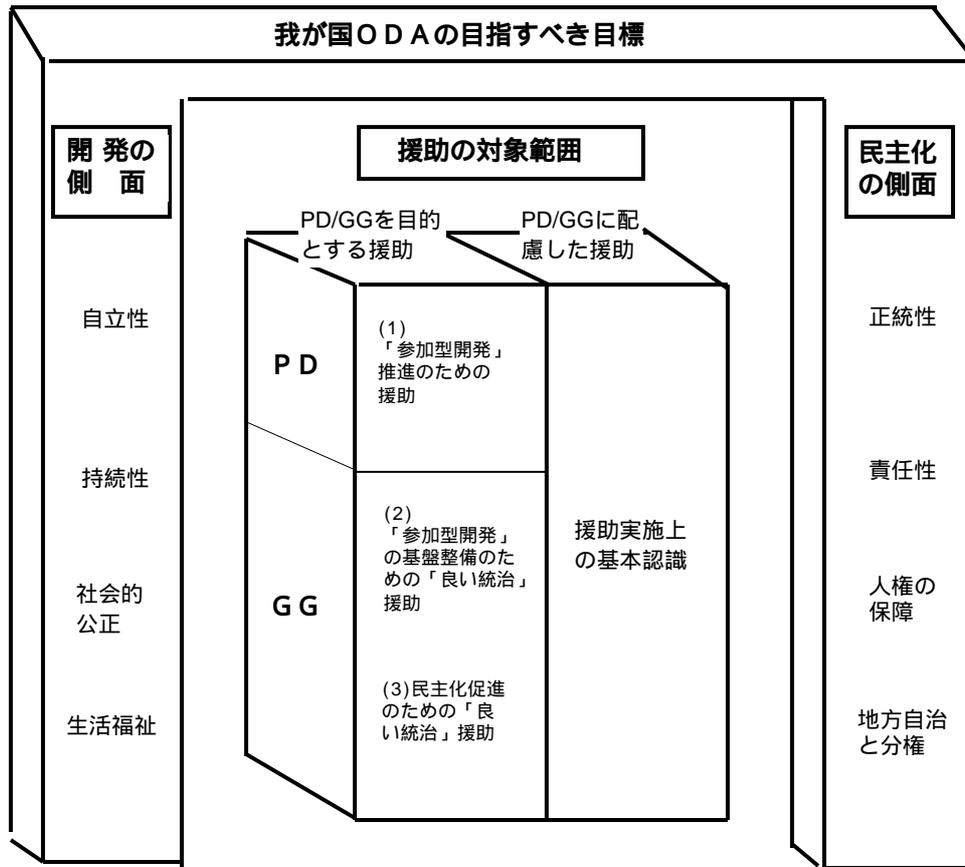
1.1 我が国の「参加型開発と良い統治」援助の取り組み方

1.1.1 援助の目指すべき目標と援助の対象分野

前章第1節の概念整理から更に進め、途上国の「参加型開発」と「良い統治」の促進のための具体的な援助を考えていくためには、我が国の援助において援助の理念となるべき部分と、「参加型開発」と「良い統治」に対する援助の対象となる部分を区分して考える必要がある。ここでは、「開発の側面（経済社会開発）」と「民主化の側面」の2つの側面から我が国の開発援助の目指すべき目標を捉え、この目標と具体的な援助の対象としての「参加型開発」及び「良い統治」との関係を、援助の計画、実施、評価のためのよりオペレーショナルな概念として示すことを意図して整理を行った。（図3-1参照）

開発援助の目標のうち「開発の側面」においては、前章において定義した開発の自立性、持続性及び社会的公正、ならびに国民一人一人の「生活福祉」の向上を基本的な構成要素と考えている。「民主化の側面」においては、国家権力行使にあたっての正統性、人権の保障、政府の責任性、地方・住民自治と分権を基本的な構成要素と考える。我が国の援助はその実施の結果として、つまるところ、経済・社会開発の側面では自立的で持続的な開発、社会的公正さの追求に資するものであり、民主化の側面では国民の意思を反映するような正統性を有し、人権を保障し、国家運営の責任がとれるとともに、分権化を進めようとする国家の形成に資するものであることが求められるのである。

図 3 - 1 「参加型開発 (PD)」と「良い統治 (GG)」援助の対象範囲



1.1.2 援助の対象分野

このような援助目標を達成するための具体的な援助の対象は3つの部分に分かれると考えられる。(1)「参加型開発」を推進するための援助、(2)「参加型開発」の基盤整備のための「良い統治」援助、及び(3)民主化促進のための「良い統治」援助の3つである。

(1) 「参加型開発」を推進するための援助

このカテゴリーでは、次の3つが項目として考えられる。まず、参加の裾野をなす住民組織や現地NGO^{注26}等の草根市民組織の強化とその生産開発能力や、自主運営能力、対外交渉能力の形成・強化がありうる。有力な開発の担い手となって自助努力を行ないうる草根市民組織に対しては、地域住民による自主的な組織化強化のための意識向上を目的とする啓発訓練や、生産力向上のための技術支援などが考えられよう。さらに小規模または零細な企業体やインフォーマルな商業や工業の従事者を対象とした経済的活動における能力向上や支援サービスへのアクセス向上、並びに活動の媒介者としてのNGOや同業者組合等の組織強化支援も考えられる。

注26 P 27 注22参照

二つ目としては、特に開発への参加から取り残されがちな農村や都市の貧困層などの社会的弱者を対象に、基礎教育の普及等によって、その自立能力の向上を図ることである。一つ目の項目が特定の組織の能力強化を目指すものであるのに対し、これはターゲットグループないしはターゲット地域の不特定多数を対象として、BHNの充足と雇用促進、福祉制度充実といった、開発への参加のための社会的環境整備を目的とするものである。

三つ目としては、住民の声を汲み上げ、参加の機会を増大できるような、中央から地方に到る政府の「参加型開発」能力の促進である。前述の2項目による「参加型開発」を可能にするような政府側の組織制度づくりの支援として、住民組織等の参加促進のための利害の調整と紛争解決促進、開発にあたっての社会的影響評価の実施、開発プロジェクトへの住民組織等の参加促進等にかかる能力強化への支援が挙げられる。これらの政府側の能力を強化していくことで後述する(2)の「良い統治」の整備に結びついていく。

これらの三つの援助によって、開発側面の援助目標の達成につながるとともに、人々のイニシアティブを支え、開発にかかわる国民の声と力を育てていくことで、ゆくゆくは民主化側面の援助目標の実現にも結びついていく。

(2) 「参加型開発」の基盤整備のための「良い統治」援助

「参加型開発」の基盤整備としての「良い統治」援助には、国民の参加の機会と資源を確保するための要素として、ア．法・制度づくり、イ．行政機能の強化、ウ．行政責任の明確化と透明性の確保、エ．分権化の促進、オ．市場環境の整備、の5つの項目が考えられる。

ア．国家の基本的な枠組みとしての法・制度づくりに関しては、基本諸法の制定支援や、三権、特に司法、及び立法機能の強化、国民の法意識の向上支援がある。

イ．参加型開発のための資源の創出、確保のための行政部門の機能強化としては、行政の効率化に資するような組織の合理化と公務員の能力向上とともに、開発のための基本的部門として財政、予算、開発の計画、管理能力の向上、さらには基礎的情報として国民の基本統計の整備支援が考えられる。

ウ．行政責任の明確化と透明性の確保に関しては、行政運営上の腐敗を取り除くための規律、規範の確立や、行政面での民意の反映、また行政権力の濫用抑制のための仕組づくりの支援がありうる。

エ．分権化のためには、まず行政のメカニズムとして協議型の決定プロセスを促進していくとともに、将来的には地方自治や、住民自治に結び付いていくように、分権化そのものの政策や計画づくりのほか、分権化の受け皿の組織・機能強化、公務員の地方志向の育成等を援助していくことが考えられる。

オ．経済的な参加を促進するためには、より広範な参加のための基盤を整備することが必要である。このためには、政府は不完全な、あるいは未発展の市場を補完したり、過剰な市場介入を減らすための政策及び施策を実施することと、民間セクターの育成強化を支援する、さらには経済安定化のための政府のマクロ経済管理能力の強化を支援することが必要であろう。民間セクターの育成、強化は、経済への政府介入はできるだけ減らしつつも、経済の担い手が育っていくまでの過渡的な措置として、技術や資金、情報への支援を中心に行われるべきである。このため、特に金融へのアクセスや情報収集等の面で市場経

済から疎外され易いが、将来的には有望な経済の担い手となる可能性の高い、小規模又は零細企業の保護・育成政策を実施することは、より広範な国民の経済的参加を促すとともに長期的には経済成長につながっていくものとして欠かせないものである。

(3) 民主化促進のための「良い統治」援助

「民主主義」そのものの促進は相手国政府及び国民がどのような民主化の方向性、速度、プロセスを選択するかによって行うべき援助は変わってくるのであり、相手国が望まないような「民主主義」の押し付けは考えるべきではない。ここでは特定の途上国が内戦の終了や、複数政党制選挙の導入等により民主化への体制的、政策的移行を明確にし、この動きに対する直接的援助を要望している場合、その民主化志向を後押し的に支援するために行う援助を考える。選挙制度の確立支援、人権擁護の強化、言論出版の自由の確立強化の3つの分野が考えられよう。

さらに、国連機関等を通じて、防衛白書の作成や国連軍備登録制度^{注27}への報告を促進するための技術協力を行うことは、過度な軍事支出の削減につながる分野といえよう。

これらの援助にあたっては、我が国としては民主化の現状や動向についての情報を収集するとともに、相手国政府との政策対話を十分に行い、相手国国民の選択肢を確認した上で、具体的な援助内容を協議していくことが必要である。これらの援助のなかで選挙支援等、現状ではODAに取り込まれていないものもあるが、民主化志向を示す国々に対する後押し的民主化支援の一つのメニューとすることは今後検討に値しよう。

以上のようにまず「参加型開発」の援助対象としては、国民の政治、経済、社会の3局面への参加のうち、まず経済、社会面での参加促進のための援助に重きを置く。国民側の参加体制としての住民の意識化・組織化の側面、及び特に経済的参加へのアクセスを奪われやすい(またその結果、社会的、政治的参加の機会からも疎外されやすい)地域や社会層の参加の環境づくり、並びに参加促進のための政府側の組織・制度づくりの側面を「参加型開発」推進のための構成要素と考える。

一方「良い統治」援助は「参加型開発」の下支えとしての「良い統治」の機能強化支援を行う。この「良い統治」が促進されることによって、途上国政府の正統性、責任性、人権の保障、地方自治と分権に正の効果をもたらすものと捉えている。すなわち、持続的・自立的開発、社会的公正の実現を目指して「参加型開発」及びそのための「良い統治」への援助が行われていくことで、結果として参加の機会の平等・質の向上、国民の生活福祉の向上が促進され、すなわち民主化への基盤がつけられていくと考える。したがって、開発援助の成果として途上国の独自の民主化の実現につながるような能力の形成が行われることが必要である。換言すれば、例えば行政効率の向上のみを目指し、参加機会の平等化・適正化につながらないような統治への援助を行うことは、援助目標の開発の側面からも民主化の側面からもそぐわないといえる。

^{注27} 国連軍備登録制度(UN Register of Conventional Arms)は1992年1月に国連本部において発足した。国際移転された通常兵器のうち登録の対象となる兵器としては、戦車、軍用艦艇などの7カテゴリーが指定されている。軍備保有、国内生産を通じた調達及び関連政策に関する情報については自主的に自由な様式で提出されることとなっている。これらの内容は、国連事務総長より取りまとめて、国連総会に報告される。1992年には日本を含め91か国が登録した。

1.2 我が国の「参加型開発と良い統治」援助の具体的プログラムの例

ここでは、前項で整理した援助の3つのカテゴリーに従って、具体的な援助プログラム策定のための参考例として、プログラム例ごとに、(1)プログラムの援助目的、(2)期待される援助のアウトプット（成果）、(3)援助のインプット（実施方法）、及び(4)実施上の留意点、を取りまとめる。

途上国の多様性に鑑みれば、これらのプログラムの例示で全ての予想しうる援助内容を尽くしているわけではなく、また場合によっては、単独ではなく、複数のプログラムを同時に総合的に組み合わせた援助を行うことも考えられよう。実際の援助プログラムの選択や組み合わせ、シーケンス等については、当該途上国の経済的、社会的、政治的初期条件や、国民の参加に関する発展段階によってそれぞれ個別的に考えていく必要がある。

表3 - 1 我が国の「参加型開発と良い統治」援助のプログラムの例

1 「参加型開発」推進のための援助例

1/7

援助プログラム	援助の目的	援助のアウトプット	援助のインプット (注1)	留意点
「住民組織」の組織、能力強化	<p>(1) 地域住民組織、能力強化</p> <p>(2) 小規模/零細企業、インフォーマルセクター(注2)の組織、能力強化</p> <p>(3) NGOの組織、能力強化</p>	<p>(1-1) 地域住民の「自助」意識向上と組織化の促進</p> <p>(1-2) 地域住民の所得増大のための生産力等技能向上及び組織の運営能力向上</p> <p>(2-1) 零細企業家、被雇用者の能力開発</p> <p>(2-2) 零細企業振興のための優遇措置の導入</p> <p>(3) NGOや農協、職能団体の強化等による住民の組織化支援の促進</p>	<p>(1-1-1) NGOの活用を含めた技術協力による啓発及び啓蒙、リーダーシップ訓練、住民の技能訓練、組織運営研修の実施</p> <p>(1-1-2) インセンティブ向上のための住民組織、NGOなどの経験交流、情報交流の場づくり</p> <p>(1-2) 地域住民イニシアティブ事業へのNGOやJOCVによる技術支援、草の根無償協力および円借款による資金的支援</p> <p>(2-1-1) 経営訓練、技能訓練研修の実施</p> <p>(2-1-2) 草の根無償協力および円借款による零細企業、インフォーマルセクター従事者への資金的支援</p> <p>(2-2-1) 税制優遇措置、政策金融等の制度の整備に対する助言。</p> <p>(2-2-2) 草の根無償協力および円借款による地域住民イニシアティブ事業への資金的支援</p> <p>(2-2-3) 小規模金融への資金援助。</p> <p>(3-1) 無償協力等によるNGO、農協等の基盤整備</p> <p>(3-2) NGOによるNGOの技術移転のための第三国研修実施</p> <p>(3-3) 地域住民イニシアティブ事業への資金的支援</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 無償協力、円借款などの資金協力はプロ技などのスキームとの組み合わせを考えるべき ・ 総合的アプローチ ・ 事前の十分な社会調査の実施 ・ 現地NGOの活用 ・ 小規模プロジェクトのスキーム ・ 在外事務所の権限拡大 ・ ローカル・コストの弾力的負担
社会的弱者(貧困層を含む)の自立能力の向上	<p>(1) BHNの充足確保</p> <p>(2) 生活の選択肢の増大</p>	<p>(1-1) 初等教育、成人識字教育の普及促進</p> <p>(1-2) プライマリーヘルスケアの促進</p> <p>(1-3) 基礎的社会サービスのアクセス改善</p> <p>(2-1) 社会的弱者の雇用促進</p> <p>(2-2) 貧困対策のための環境整備</p> <p>(2-3) 福祉制度の充実</p>	<p>(1) 特定地域、特定社会層をターゲットとした総合的プログラムによる技術協力、資金協力</p> <p>(2-1) 職業訓練、職業紹介制度や小規模金融への支援。労働基準法や労働基準署機能の整備支援</p> <p>(2-2) 住民の福利向上のための経済活動として適切な分野の選定と所得増大のための環境整備の方策を検討する開調の実施。調査結果の実施のための技術的・資金的協力</p> <p>(2-3) 社会保障、生活保護等の福祉制度改善のための助言指導及び研修の実施、そのための資金協力</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事前の十分な社会調査の実施 ・ 現地NGOの活用

1 「参加型開発」推進のための援助例（続き）

2/7

援助プログラム	援助の目的	援助のアウトプット	援助のインプット	留意点
政府の「参加型開発」促進能力の強化	(1) 利害関係者（住民組織）間の調整能力及び住民紛争処理能力の向上	(1-1)地域住民等の受益者のニーズを把握しつつ、適正な開発事業計画策定を行う能力の強化 (1-2)住民、組織の異議申し立てに対する対応能力向上 (1-3)政府職員の意識向上 (1-4)住民の法意識向上促進及び異議申し立てのルール設定能力の開発	(1-1)住民を直接裨益対象とする開発援助案件における事前の住民ニーズ調査、公聴会の実施 (1-2)住民訴訟等にかかる法律や公聴会の義務づけ等、住民の声を反映するための適当な仕組みを検討する開調、および資金支援 (1-3)開調での公開セミナー等の開催等 (1-4)住民対象の法知識普及、教育、広報への協力。住民間の異議申し立てや解決ルール検討のための仲介者の人材育成への支援。	<ul style="list-style-type: none"> ・総合的アプローチ ・事前の十分な社会調査 ・現地NGOの活用 ・小規模プロジェクトのスキーム ・在外事務所の権限拡大 ・ローカル・コストの弾力的負担 ・住民等の自助努力をそぐような制度上の制約の改善（例えば単年度予算制度の弾力的運用、施工管理上の住民の責任性の確保の検討等）
	(2) 開発の社会影響評価能力の強化	(2)開発事業の実施前における社会調査の精度向上のための方法の賦与	(2)開発援助案件の事前調査における社会文化側面の調査分析の強化（ガイドライン化）。調査手法の移転。	
	(3) 地域住民、NGO等の参加機会増大の必要性に対する認識の向上	(3-1)開発プロジェクトの直接受益者となる地域住民の生産力等技能向上及び組織の運営能力向上促進 (3-2)住民組織やNGO等のイニシアティブの汲み上げ促進	(3-1)社会インフラ及びサービスや、灌漑設備や農道等の農村インフラの整備と維持管理における住民の自助努力（労務提供、イニシアティブ発揮）の促進。及びそのための社会調査の実施と、住民等の組織化と能力向上のための訓練普及の実施 (3-2)住民組織やNGO等のイニシアティブによる社会インフラ、農村インフラ等の整備への資金的、技術的支援。およびそのための社会調査の実施と、住民等の組織化と能力向上のための訓練普及の実施。	

(注1) 援助インプットでの略語（以下同じ）

- プロ技：プロジェクト方式技術協力
- 無償協力：無償資金協力
- JOCV：青年海外協力隊
- 開調：開発調査

(注2) インフォーマルセクターとは種々な産業法、労働法、社会法などの法令や、契約、認可、税制、労働監督などの公的な行政規則に実効的に拘束されない全ての経済活動主体を指す。（海外経済協力基金開発援助研究会編『経済協力用語辞典』など）インフォーマルセクターの組織、能力強化とは、同部門が経済活動に関する認可、支援制度を利用し、税収の対象となりうるフォーマルセクターに成長していくことを目指すもの。

2 「参加型開発」基盤整備のための「良い統治」援助例

3/7

援助プログラム	援助の目的	援助のアウトプット	援助のインプット	留意点
<p>国家の基本的枠組みとしての法・制度づくり</p>	(1) 基本諸法、制度の構築	(1-1)政府職員の基本諸法、制度にかかる認識の向上	(1-1)民主化研究セミナー及び法整備にかかるセミナーの実施。専門家による助言指導、人材育成への資金協力	<ul style="list-style-type: none"> ・日本側の専門的人材と、研修員受け入れ機関の確保 ・日本の法律、制度をそのまま移転するのではなく現地に適した協力の実施 ・立法・司法等の機能強化にあたっては、「良い統治」についての理解を共有するため、相手国政府との十分な対話が必要。また必要に応じ人材育成面、運営面での技術協力をあわせて検討することが必要
	(1-2)法・制度構築のための経験蓄積及び移転	(1-2)我が国及び他国の実態把握、分析のための研究協力の実施	(1-2)我が国及び他国の実態把握、分析のための研究協力の実施	
	(2) 立法機能の強化	(2-1)立法議会の組織強化 (2-2)立法技術の移転	(2-1)国会の情報・研修関連施設の建設、設備供与。国会運営等にかかる専門家派遣及び研修員受け入れ (2-2)立法技術にかかる研修の実施。専門家による助言指導、人材育成への資金協力	
	(3) 司法機能の強化	(3-1)司法機関の組織強化 (3-2)法曹育成	(3-1)裁判所関連施設の充実にかかる無償協力。裁判所の運営にかかる専門家派遣及び研修員受け入れ (3-2)法曹育成のための教育、研修施設の建設、設備等の供与。施設の運営協力、人材育成への資金協力	
	(4) 行政機能の強化(独立項として別途記載)			
(5) 国民全体としての法意識の向上	(5-1)法律に関する情報公開、啓蒙活動 (5-2)法学教育一般の拡充	(5-1)政府広報機関への印刷機材供与。啓蒙活動(基礎教育、成人教育)に要する教材作成のための機材供与。啓蒙活動にかかる専門家派遣及び研修員受け入れ、人材育成への資金協力 (5-2-1)裁判官、検事、警察官等研修訓練にかかる専門家派遣及び研修員受け入れ、人材育成への資金支援 (5-2-2)大学レベルの法学部設立のための施設建設への資金協力、設備等の供与。運営協力。		

2 「参加型開発」基盤整備のための「良い統治」援助例 (続き)

4/7

援助プログラム	援助の目的	援助のアウトプット	援助のインプット	留意点
行政機能の強化	<p>(1) 組織の合理化と職員の能力開発</p> <p>(2) 予算財政、開発部門の計画、管理能力向上</p> <p>(3) 国民基本統計の整備</p>	<p>(1-1)行政機関間の所管業務の明確化と官公庁、国営企業等政府部門の合理化</p> <p>(1-2)採用、異動、昇進等公務員の人事制度の改善</p> <p>(2-1)税制改善。公共料金徴収体系の適正化</p> <p>(2-2)開発計画調整 / 援助受け入れ機関の機能強化</p> <p>(2-3)各事業官庁計画策定、実施能力向上</p> <p>(3-1)戸籍、住民登録制度の整備</p> <p>(3-2)国勢調査等の基本情報の整備</p>	<p>(1-1)合理化計画や民営化計画策定にかかる計画づくりを行う開調。右計画の実行を支援する専門家の派遣、研修の実施、資金協力</p> <p>(1-2)人事院への専門家派遣。人事院からの研修員受け入れ</p> <p>(2-1)予算の作成・執行、会計検査等にかかる専門家派遣及び研修員受け入れ、人材育成への資金協力</p> <p>(2-2)(2-3)官庁への専門家派遣。公務員の研修員受け入れ、人材育成への資金協力</p> <p>(3-1)戸籍、住民登録制度の導入支援</p> <p>(3-2)システム作成支援。設備供与。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・日本側の専門的人材と、研修員受け入れ機関の確保 ・日本の行政の仕組みをそのまま移転するのではなく、現地に適した協力の実施
行政責任の明確化と透明性の確保	<p>(1) 行政運営上の規律、規範の確立</p> <p>(2) 行政における民意の反映</p> <p>(3) 行政権力のコントロール</p>	<p>(1-1)腐敗行為の監視及びチェック機能の強化</p> <p>(1-2)腐敗行為の誘因となる環境の是正</p> <p>(2-1)住民の声を反映するための適切なメカニズムの導入</p> <p>(2-2)政府公報やマスコミを通じての、国家財政や開発計画等にかかる情報公開の促進</p> <p>(3)越権行為、不法行為の監視及びチェック機能の強化</p>	<p>(1-1)調達 / 契約制度、会計検査の導入のための制度づくり協力</p> <p>(1-2)公務員服務規程の改善支援</p> <p>(2-1-1)住民投票、住民訴訟、公聴会等の制度化、制度強化等、住民の声を反映するための適当な仕組みを検討する開調の実施。</p> <p>(2-1-2)業界団体の設立支援。</p> <p>(2-2)政府広報機関への印刷機材供与。啓蒙活動（基礎教育、成人教育）に要する教材作成のための機材供与。啓蒙促進のための政府広報機関やマスコミからの研修員受け入れ。政府広報機関やマスコミへの専門家派遣、人材育成への資金協力</p> <p>(3)政府のチェックアンドバランスのための制度づくり協力</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・日本側の専門的人材と、研修員受け入れ機関の確保 ・日本の行政の仕組みをそのまま移転するのではなく、現地に適した協力の実施

2 「参加型開発」基盤整備のための「良い統治」援助例 (続き)

5/7

援助プログラム	援助の目的	援助のアウトプット	援助のインプット	留意点
地方・住民自治のための分権化の促進	(1) 分権化政策 / 制度 / 計画の促進	(1-1)地方自治法等地方自治を保証する法律整備のための基盤づくり (1-2)地方分権化基本政策 / 計画の策定 (1-3)省庁ごとの中央機関から出先、事業現場への分権化計画の策定	(1-1)法律整備状況を把握し必要な法律を検討する開調の実施。自治省への専門家派遣。自治省からの研修員受け入れ、人材育成への資金協力 (1-2)権限、業務委譲に関する「政府横断的分権化政策 / 計画策定」支援 (1-3)社会セクター等の協力案件実施における現場への権限、業務移管促進	<ul style="list-style-type: none"> ・ 中央省庁の出先機関からの権限委譲は地方自治体強化と矛盾しない方向で実施する。 ・ 日本の法律や仕組みをそのまま移転するのではなく、現地に適した協力の実施 ・ 特に日本の地方自治体の専門家、研修員受け入れ機関の確保
	(2) 分権化の受け皿の組織、機能強化	(2-1)地方自治体の施設整備及び地方自治体が所轄する事業機能の強化 (2-2)権限委譲された中央省庁の出先、現場機関の施設、機能強化 (2-3)地方自治体、出先機関の人材育成	(2-1)(2-2)都市廃棄物管理、上下水道、消防などの分野における地方自治体や現場機関の組織強化への資金協力。施設やインフラ建設及び備品供与。地方自治体が所轄する道路建設、廃棄物処理に必要な機材供与 (2-3)地方自治体、現場機関からの研修員受け入れ。地方自治体等への専門家派遣。人材の育成への資金協力	
	(3) 地方、地域志向の育成	(3) インセンティブ改善	(3-1)国家公務員対象の地方志向型研修の実施、人材育成への資金協力 (3-2)地方自治体や現場機関対象協力案件における地方出身人材の積極的活用 (3-3)自治医学大学等の地方志向人材の育成協力体系の導入支援	

2 「参加型開発」基盤整備のための「良い統治」援助例 (続き)

6/7

援助プログラム	援助の目的	援助のアウトプット	援助のインプット	留意点
市場環境の整備	(1) 市場の低発展、不完全性の改善	(1-1)市場経済の枠組みとしての法・制度の整備 (1-2)市場取引引きを容易かつ効率化するための、流通インフラの整備 (1-3)市場取引引きリスクの軽減	(1-1-1)所有権法、民法、労働法、独占禁止法等、経済関連法規の整備のための技術、資金協力 (1-1-2)公正取引制度、経済紛争調停制度、会計制度等の整備及び普及、並びに関連組織整備に関する技術、資金協力 (1-2-1)流通関連インフラ（交通、通信、物流等）の整備にかかる開調及び資金協力 (1-2-2)公的或いは民間の取引引き、ヘアリング仲介組織（海外版JETROの設立、金融部門の強化等）の育成整備に関する技術、資金協力。並びにソフトインフラ（標準化、商標の確立等）整備への技術、資金協力 (1-3-1)経済統計作成システム及び組織の整備、強化、並びに作成情報の普及に関する協力 (1-3-2)経済見通し、多年度経済開発計画の作成のための協力。研究、調査能力及び計画実施能力向上のための協力。 (1-3-3)社会保障関連制度及び組織の整備のための協力	<ul style="list-style-type: none"> ・日本の政策、法律、制度をそのまま移転するのではなく、現地に適合した技術移転が必要である。 ・特に中小・零細企業に対する直接的支援については、ターゲットグループの適正な規模を検討すべき
	(2) 民間セクターの育成、強化	(2-1)企業の生産性、経営管理能力の向上 (2-2)中小・零細企業振興及び農村企業振興	(2-1)品質管理、経営管理や技術開発にかかる研修及び研究協力の実施。施設、設備の供与。 (2-2)中小、零細企業を対象とした公的或いは民間の専門金融仲介機能（小規模信用供与或いは組織）の整備、中小企業情報（経営規模及び状況等）の整備、取引仲介機能の整備のための協力。及び技術的支援への協力。	
	(3) 政府の介入、公共財の供給の見直し	(3-1)輸出入割り当て等のレントシーキング機会の減少、或いはコンテストベース等の代替的な競争機会の確保 (3-2) 国営企業の改革（民営化など）	(3-1)規制緩和方策、産業政策立案等への技術、資金協力 (3-2)国営企業改革(民営化など)政策立案にかかる技術、資金協力、及び関係企業の経営、組織強化能力向上支援。	
	(4) 経済安定化のための政府のマクロ経済管理能力の強化	(4-1)金融、財政等マクロ経済政策の策定及び実施能力の強化 (4-2)基本統計分析、政策研究機関の強化	(4-1)マクロ経済政策に係る官庁への専門家派遣及び研修員受入れ、人材育成への資金協力 (4-2)経済情報分析、政策研究を行う経済研究機関の設立、強化	

3 民主化を促進するための「良い統治」援助例

7/7

援助プログラム	援助の目的	援助のアウトプット	援助のインプット	留意点
選挙支援	(1) 選挙制度構築、改善 (2) 選挙実施、管理強化 (3) 選挙への理解と参加の促進	(1) 選挙法の制定、改正等の選挙制度の構築改善 (2) 選挙管理、実施能力の向上及び必要な機材、施設の確保 (3) 選挙実施に関する啓蒙活動の強化	(1) 選挙制度構築、改善に関わる技術協力 (2) 選挙の準備・管理にかかる専門家やJOCVの派遣。選挙に必要な車両・通信機器・コンピューター等の無償協力 (3) JOCV、専門家等による啓蒙活動。啓蒙に必要な機材の供与。NGO支援	<ul style="list-style-type: none"> 日本側にほとんど援助のノウハウのない分野であり、専門家や研修員受け入れ機関の確保が重要である。 途上国の発展の初期条件、方法などの認識
人権擁護強化	(1) 人権教育の強化 (2) 少数民族の権利の保護 / 固有文化の保存と尊重 (3) 社会的弱者(障害者を含む)の人権保護 (4) 女性の人権保護及び地位の向上 (5) 健全な労使関係の増進	(1) 人権擁護にかかる教育、人権擁護機関の支援 (2) 学校教育、通信放送事業における地方言語、文化の尊重 (3) 社会的弱者の社会的、経済的参加機会の拡大、開発事業の社会的弱者に対する負の影響の軽減 (4) 女性の所得及び能力の向上、開発事業の女性に対する負の影響の軽減 (5) 労使関係に関する法・制度の整備	(1) 教材・資料作成にかかる機材供与。人権擁護機関への機材供与や無償協力、人材の育成支援 (2) 地方言語による教材、放送番組作成支援のための機材供与。NGO支援 (3) 社会的弱者を対象とする教育、職業訓練のための技術的、社会的支援。開発協力案件の事前調査における社会的側面の調査分析の強化 (4) 女性の能力向上のための技術的資金的支援。開発援助案件の事前調査におけるジェンダー側面の調査分析の強化 (5) 法整備にかかる技術協力。労使協議会等の場の設立支援。	<ul style="list-style-type: none"> 同上 途上国の文化、社会、価値観への配慮
言論出版の自由の確立強化	(1) 国民の意識向上 (2) 中立的メディアの育成	(1) 民主主義にかかる教育・啓発 (2-1)通信、放送インフラ整備 (2-2)ジャーナリストの育成、能力開発	(1) 教材・資料作成にかかる機材供与 (2-1)通信、放送施設、設備支援。運営管理システム支援 (2-2)ジャーナリスト養成、研修機関の設立支援	<ul style="list-style-type: none"> 同上 途上国の文化、社会、価値観への配慮が必要

2. 我が国の「参加型開発と良い統治」援助実施上の課題と留意点

ここでは、第2章で述べてきたような基本認識を我が国援助に組み入れるとともに、前述の具体的な援助に取り組むにあたって、今後検討すべき課題及び留意点を取りまとめる。

2.1 援助実施上の基本的課題と留意点

(1) 対話の重要性

ア. 途上国との対話の重要性

当然のことながら、各国に適合した形の参加型開発、良い統治を選択し、追求していくのは各国政府及び国民自身であり、援助は彼らの自助努力への支援であるべきである。参加型開発は従来の開発プロジェクトでは配慮されにくかった、住民の参加の促進といったような、開発プロジェクトの計画立案、実施運営、評価の枠組みの変化を必要としており、そのための行政能力や政府の枠組みの改善、すなわち良い統治が必要である。また、これらのためには長期の取り組みを要し、短期的な経済効率の追求といった概念から長期的な持続的開発追求への転換を必要とする。このため、途上国自らが開発事業において参加型の要素を強化し、良い統治を促進するよう、日本側より政策対話、援助計画の策定、案件形成、実施の諸段階で途上国の政府、関係機関、組織に対し積極的に対話を求め、働きかけていくことが必要である。

この意味から、今後我が国にとっては外務省の行うマクロレベルの政策対話に加え、個々のプロジェクトの形成、実施レベルにおいて途上国との対話を行うことがこれまで以上に重要になってくる。マクロの政策対話においては、我が国が途上国側の自主性を尊重した「参加型開発と良い統治」援助案件の形成を積極的にすすめていくことがまず必要であろう。同時に具体的な援助プログラムの計画策定及び実施にあたっては、例えば政府組織やシステムの改善、制度づくりの必要性についても突っ込んだ協議を行い、途上国側がその改善に積極的に取り組んでいけるよう、実地の教育訓練のための技術協力計画を組み込むなど、緊密な対話と支援活動を通じ、途上国側の能力向上を図ることが重要となってくるであろう。

なお、これらの日本側からの積極的な働きかけを効果的なものとするためには、後述するように事前調査段階等での日本側の十分な調査能力、及びそれに伴う人材育成や予算措置が必要になってこよう。

イ. 他のドナー諸国、国際機関等との対話の重要性

「良い統治」援助の実施にあたっては、従来より国際協調及び多国間取り極めを重視する体制がとられている。CG (Consultative Group) 会合やラウンドテーブルなどドナー間の援助協調、調整のための協議が行われてきたところであり、これらの会合でも経済的社会的開発の状況確認のみならず、「良い統治」に関する議題^{注28}が援助実施にあたっての重要な要素として議論されてきている。

^{注28} CG会合における主要ドナーのザンビア、ケニア等に対する汚職防止のための措置要求(1993年-94年)等の具体的な例が見られる。

今後我が国が「良い統治」援助や民主化側面にかかわる援助を効果的に行っていくためには、第2章で述べてきたような、我が国の「プロモーションな民主化支援（基盤づくりとしての民主化支援）」などの基本的考え方を、国際的に明確に表明していくとともに、上記のような国際的な援助調整の場で積極的なイニシアティブをとっていくことが必要であろう。このためには、後述するように、我が国が自らの経験を基に、今後途上国に対しどのような援助が行えるかについて、明確なメッセージを発信できるようにし、国際社会での対話を深めていく必要がある。

（2）現地NGO^{注29}との連携強化のための基盤づくり

援助のプログラム事例でも述べてきたように、「参加型開発」を促進するためには、援助実施にあたって現地NGOとの連携を進めていくことが極めて重要である。しかしながら、活動形態や専門的機能において多様なNGOが存在する中で、具体的な連携を考えていくためには、どのような援助分野並びに援助段階において、どのようなNGOとどのような側面での連携を考えていくかについての指針及びその運用のためのマニュアルをつくっていく必要がある。

そのためには、どういった経験能力をもったNGOが存在するかについて既存のNGOを機能的に把握するための調査研究を行うことがまず求められよう。このためには、小規模無償資金協力の実績として外務省に蓄積されている多くの現地NGOの活動情報とともに、JICAの在外事務所網を通じて現地のNGOのドナー機関との連携事例等を収集していくことも可能である。こうした情報を基に、開発の諸局面においてどのようなNGOのどんなノウハウをどの段階及び側面で活用するかについての機能的な分類を行っていくことが必要である。

その上で、援助のどういった方面でNGOとの連携を行うかについての指針を検討していく必要がある。例えば、個別の援助プロジェクト実施におけるNGOの参加機会の増大を図ることと、地域開発計画の策定支援や援助実施計画の作成において現地NGOの参画を促進することの2点が考えられる。前者については特に普及、啓蒙型のプロジェクト方式技術協力（またはミニプロジェクト）において、現地の状況を熟知しており、研修や訓練を得意とする現地NGOから情報の提供を受けたり、実際の訓練事業を委託実施したりすることが考えられる。更には、現地NGOの行っている住民の組織化プロジェクトの成果を基礎に住民のイニシアティブを重視した援助プロジェクトに発展させていくことも考え得る。

後者についてはマスタープラン策定を目的とするような開発調査において、社会環境アセスメントや公聴会の開催に関し、現地の適切なNGOを活用して住民とのコミュニケーションを強化していくことが考えられる。また在外事務所による援助の企画調査等において、現地NGOを活用してプロジェクトを形成していくようなことが考えられる。今後はNGOの機能分類の成果とこのような具体的な連携パターンをもとに、NGOとの連携指針及びマニュアルを整備していくことが必要となる。

注29 P27 注22参照

(3) 日本の「良い統治」経験のとりまとめとその活用

「良い統治」援助を進めていくためには、非西欧的近代化の道を進んできた日本の経験を途上国においてどのように役立てることができるかについて、取りまとめていくことが極めて重要である。例えば、「参加型開発」の基盤としての「良い統治」のなかには、行政機能の整備や市場環境整備等、日本が得意とする分野の援助を多く含んでいる。しかしながら、援助にあたっては、日本の法律、制度、あるいは行政の仕組みをそのまま移転するのではなく、途上国の状況に適合したノウハウの移転を行わなくてはならない。このためにも我が国があらかじめ自らの経験を整理しておくことによって、提案しうる援助の内容を明確にした上で、我が国が途上国及び国際社会との間で相互の意見交流を十分に行い、具体的援助につなげてゆく必要がある。

このように自己の経験が途上国に如何に役立てうるかについて、JICAを中心とした援助機関において、経験総括のための調査研究、政策提言機能を今後一層強化し、ノウハウの蓄積を図っていく必要がある。

(4) 「参加型開発と良い統治」援助の評価基準及び評価手法の開発

参加型開発においては、地域社会における住民の意識改革、組織化の強化、能力向上、及び参加のための環境づくりによる、開発への国民の参加度の向上といった定性的、質的、多元的目標を持っており、これらは数量化が困難な目標であるため、新たな評価基準及び手法の開発が必要である。

具体的には、マクロ的にはUNDPのHuman Development Reportの人間開発指標(HDI - Human Development Index)にあるような指標を活用しつつ、人間を中心とした持続的、自立的な開発、社会的公正、生活福祉における成果を評価できるような手法を確立していくことが望ましい^{注30}。ミクロのレベルでは、ひとつのプロジェクトをできるだけ小規模のサブプロジェクトに分化させ、援助の計画実施における現地NGOとの連携を強化しつつ、参加型開発の成果の評価についても現地NGOによるモニタリング、評価の枠組みを検討していく必要がある。これを前述のNGOとの連携のための指針に活かしていくことが求められよう。さらには、JICAで導入されつつあるPCM(Project Cycle Management)などのプロジェクト計画管理手法のさらなる改善、改良によって、期待される援助のアウトプットや効果を明確にし、ターゲットグループの具体的な参加の成果を評価できるようにしていく必要がある。このためには今後、参加度の評価のための客観的な評価基準、及びその評価手法開発のための調査研究を強化していく必要がある。

(5) ODA大綱の基本原則に沿った援助実施のための被援助国の民主化動向等についてのモニタリング及び情報収集

第2章2.2で述べてきたように、途上国の民主化等促進のための援助のあり方につい

^{注30} UNDPの人間開発指標(HDI - Human Development Index)は、平均余命、保健状況、栄養、教育(就学状況、識字率等)、所得(一人あたりGNP)、子供の死亡率や免疫状況、男女格差の状況などを勘案して国別に算出されている。(UNDP Human Development Report 1990等)

では、「プロモーションな民主化支援（基盤づくりとしての民主化支援）」としての実施も含めて、多様な組み合わせで行っていく必要があるが、具体的な対応を考えていくためには、途上国の政治動向、人権、軍事費の状況について、常に情報を確保し、また情報の確保のためのモニタリングやデータ分析の方法を確立していく必要がある。

人権保障（あるいは人権侵害）の状況についてはアムネスティを始め、ヒューマンライツウォッチ等の国際的N G Oが恒常的にモニタリングを行っており、国ごとの人権状況報告書等が発行されている。また国連においても1993年に高等人権弁務官事務所が設置されたところである。さらに軍備状況については、先のU N D Pの Human Development Report でも年次報告があるほか、スウェーデンのS I P R I（Stockholm International Peace Research Institute）、英国のI I S S（Institute for International Strategic Studies）等の機関が各国の武器輸出、軍事支出状況についての統計資料を発表している。ただし、軍事支出についてはその算出基準が様々であり、解釈に関しては難しい問題がある。

今後我が国は在外公館等からの情報収集に加え、上記のような外部情報を活用しつつ、国別の情報を整理蓄積していくことが重要である。更に、どのようにデータを解釈していくかについても手法を開発していくことが今後求められる。

（6）「参加型開発」、「良い統治」援助に関わる人材の育成

我が国は、従来より途上国の政府機関の人材育成や組織の能力強化を目的とする援助を数多く行ってきている。特にそのための援助人材として国家公務員や地方公務員を長期に派遣するなど、我が国の公的部門からの人材リクルート制度はかなり整備されているといえよう。しかしながら、「参加型開発」に関わる援助人材及び「参加型開発」の基盤のための「良い統治」に関わる人材、さらには民主化促進のための「良い統治」援助に関わる人材並びに援助ノウハウについては十分に有しているとはいえない。特に、後述するような参加に関わる社会分析を行える専門家やコンサルタント等は国内的には非常に少ないといわざるを得ない。また、民主化促進のための援助については従来ほとんど実施がされていなかったことから経験の蓄積がほとんど存在しない。

このため、我が国の援助の計画、実施にあたっては、差し当り現地の情報を熟知した現地N G Oや第三国の専門家の活動及び援助ノウハウに関する情報収集に努め、積極的にその活用を進めていく必要がある。特に住民参加の促進のためには、柔軟性、継続性、及び戦略性が必要であり、類似の政治社会、行政制度を有する周辺地域にノウハウが蓄積されていることが多い。経験豊富な現地N G Oや第三国専門家の活用についてはできるだけ弾力的な方法を検討していくことが重要だと思われる。

また今後は我が国の援助人材を育成強化することが必要であろう。なかでも、援助関係者のより広範な意識向上及び能力強化を図っていくことが重要である。社会分析を含む住民の参加促進のための配慮、分権化の促進、N G Oとの連携、政府機関職員のインセンティブの向上などを行うための具体的なガイドライン、マニュアル等の整備を進め、派遣予定の専門家、青年海外協力隊員、並びにコンサルタント、在外事務所所員に対し、これらのテキスト、マニュアルを用いた研修訓練を強化していくことが急務であろう。

さらに長期的には、社会分析や教育訓練などを受け持つ、我が国のプロフェッショナル

な人材や専門コンサルタントを育成していくことが重要になってくるであろう。JICAの養成研修等でこうした専門的人材を育てていくとともに、米国等に見られるように、大学やその他研究機関に対しても調査のコンサルタント業務を発注できるように改善し、実地経験の蓄積を通じて人材の裾野を広げていくことも必要であろう。

(7) より開かれた我が国の援助実施体制の促進

参加型開発や良い統治は、途上国のみならず適用すべきものではなく、援助国自身の援助プロセスにも反映させるべきものとの自覚を持ち、我が国が自らの援助実施に当たっての国民参加の促進、責任性や透明性の向上に努めていくことが必要であろう。すなわち、開かれた援助実施体制を持ち、国際協力活動に参加する日本の一般国民の裾野を広げること（国民参加型の援助の推進）、及び国際協力に対する日本国民の理解と支持を高めていくこと（良い統治の推進）が重要である。

このためにはまず、国民参加型の援助の基本ともなるべき、日本の市民グループ、民間団体、大学、研究機関、地方自治体、NGOの開発援助活動への支援をさらに強化していくことが必要であろう。例えば、NGO活動に対しては、NGO補助金、国際ボランティア貯金や、外務省の行う草の根（小規模）無償資金協力等の支援スキームが活用されているが、援助の現場をもつJICAが、NGOやその他のグループに対し援助計画や実施運営への参加の機会を開いていくことは、広くその知見の活用につながっていくとともに、日本のNGOその他のグループの実地の経験蓄積、すなわち組織、機能の強化につながってくるものと考えられる。さらに、市民グループ、内外のNGO等間の情報交換、経験交流への支援を行うことも、これらの市民組織の活動強化につながるであろう。

このように日本のNGOや大学やその他研究グループに対して援助業務委託等の機会を増やしていくことは、市民主導型の国際協力を促進する上で、また一般国民の理解を促進する上で大きく役立つこととなるであろう。加えて援助に関する広報、情報公開、公聴制度を促進していくことが、日本国民の一層の理解と参加の増進、すなわち日本の援助実施面での良い統治の促進にもつながるものと期待しよう。

2.2 援助実施上の具体的課題と留意点

(1) 「参加型開発」に即した地域住民の自助努力支援のための我が国の援助実施方法の改善とその適用

住民の自助努力を支援していくため、主として既存の援助スキームとしての無償資金協力のあり方及び住民組織活動の滑り出しのための支援について検討する。

まず、日本の無償資金協力は規定の工期内における質の高い施設の建設を可能にするため、日本側が施設の設計、施工等多くの面で主体性を発揮する必要がある。しかしながら、地域住民の生活に密接に関係する案件においては、住民の当事者意識の向上を図り、住民の維持管理能力の形成を促すために、住民の参加を十分に取り入れた計画づくりを行うといった住民参加型重視の姿勢を日本が相手国政府に対して明らかにし、そういった案件形成を積極的に促進していくことが必要である。さらには住民のニーズや受容能力の見

極め、計画、設計の段階での住民参加、維持管理能力づくりのための技術協力の組み入れなどについて、援助案件にかかわる調査団員向けの参加型開発の手引等の整備や、委託業務に携わるコンサルタントや総合建設会社に対する業務指導を強化していくことが重要であろう。

また、識字教育、女性の所得創出支援等のための協力案件においては、住民の自助努力による自立的な維持管理能力が身についていくまでのリカレントコスト（経常経費）の確保が重要であり、相手国政府に十分な予算措置を求めるとともに、様々な援助スキームにおける供与の一部を、相手国における住民参加事業の推進にあてられるようにすることが考えられよう。さらには、派遣専門家や青年海外協力隊員に対し、住民の参加能力向上のための活動支援または支援のための原資として、現地業務費の内容・範囲を見直し、弾力的に使えるようにするなどの工夫も必要である。と同時に、現場に近い在外事務所、更には援助プロジェクトのマネージャーレベルへの適切な意思決定権限、予算執行権限の委譲を検討していくことがあわせて求められよう。

（具体的改善策については、囲み3参照）

囲み3 参加型開発促進のための改善策

ア．プロジェクトへの住民参加の促進

例えば途上国における小学校、簡易保健所、浅井戸、小規模橋梁（吊橋）等、地域社会の生活に密着するような施設は、伝統的に地域住民の自助努力で整備、補修されてきており、途上国政府による支援も資材供給などに限られる場合が多い。

参加型アプローチをとることが難しい一般プロジェクト無償資金協力にあっても、案件の内容によっては、住民自身による計画づくり並びに建設への参加を促進する方法を工夫していく必要がある。例えば、日本の無償資金協力による村落開発型の案件では、村の伝統的組織を事実上の下請け機関として活用し、施工管理の責任性を確保しつつ、住民の自助努力をできるだけ尊重した施設建設援助を行うことができよう。現在村落給水の案件等で試みられているように、こうした分野の援助については、基本設計調査の段階で住民の意向を調査し、住民の維持管理しやすい仕様や実施計画を住民と十分協議することが必要である。また、施工段階では相手国負担工事において、住民に一定の労務負担を課す形での建設を行うことを条件づけていくことにより、当事者意識の向上を図る計画づくりが行われるよう、相手国政府や実施機関（村落レベルの管理組織を含む）に対し、申し入れていくことも可能であろう。機材供与案件においては、日本もしくは他の援助機関の技術協力のスキームを用いて、施工管理や、竣工後の維持管理を可能にするための住民組織づくりや、施設利用の有料化のルールづくりなどを支援するサブプロジェクトを組み合わせて行うことも考えられよう。

イ．住民の組織活動への支援

例えば、一般無償資金協力では、援助資金は全てプロジェクトのためのサービスや、資材調達に充当され、相手国が留保できる部分は残されていない。しかしながら、女性の技能訓練施設の整備等の案件で、施設の建設と同時に訓練修了後の女性に対する生産活動支援資金を確保することが重要である。これらは、相手国政府に予算措置を求めることが第一に重要であるが、構造調整計画実施国に限定して供与されているノンプロジェクト無償（構造調整改善支援無償援助）や

食糧増産援助の見返資金制度を活用して参加型プロジェクト支援のための経常経費支援のために活用することも一案である。例えば、ノンプロジェクト無償については日本からの教育やBHN関連分野の機材購入を伴うものであれば、その見返資金を積み立て、相手国において住民参加事業の推進にあてられるようにすることも考えられよう。

(2) 援助事業サイクルにおける、参加型開発促進のための社会分析の導入

参加型開発を促進し、そのための良い統治を援助していくためには、住民を始めとする開発への参加の状況を理解し、参加の阻害要因や促進の要因となっている、コミュニティレベルの社会構造や政治構造、生産構造、並びにその社会に存在する慣行的な相互扶助組織やそのシステムなどを十分に理解した上で必要な援助を検討していく必要がある。

特に、開発援助プロジェクトの影響を受ける住民は、資源、情報、技術へのアクセスが不十分であったり、既存の政治的な意思決定のメカニズムによっては開発によって負の影響を受けやすかったり、開発の便益を持続的に活用していくだけの社会的意識や能力が不足していたりする。このため、負の影響の軽減措置を図っていくほか、必要に応じ、意識向上のための啓蒙訓練やインフォーマルシステムを活用した組織化、能力向上のための研修訓練などを検討する必要がある。特に後者の場合、できるだけ同質のターゲット・グループを選定すること、適正なグループの規模を考慮すること、短期間で直接利益をもたらすプログラムを設定すること、女性の参加を確保することなどが重要だといわれている。このための社会分析の手法や、分析結果の実施計画への組み入れのための手法を確立していくことが重要である。

なお、JICA、OECFにおいては、援助プロジェクトの事前調査の段階で環境配慮あるいはWID配慮を行うために、環境ガイドラインに沿ったEIA（環境影響評価）やWID配慮実施のための調査団員を配置するなどの措置がとられている。参加型開発のための社会分析は、これらの措置と別個のものではなく、EIAの社会影響評価やWID配慮を総合したものとして考えるべきものである。したがって、WIDの配慮ガイドラインなどの整備検討にあたっては、今後は参加の要素も加えて社会分析のための調査手法として確立し、効果的、効率的な援助実施のための配慮の度合いを深めていくことが必要である。

参 考 文 献

- ・石川滋、『開発経済学の基礎問題』岩波書店、1990
- ・外務省 経済協力局編、『我が国の政府開発援助』上巻、1990～1994
- ・クマール・ルペシング、黒田順子共編、『地域紛争解決のシナリオ』スリーエネットワーク、1992
- ・国際開発高等教育機構、援助政策フォーラム、『アジアにおける民主化と政府開発援助』1993
- ・国際開発センター、『セクター別援助指針策定のための基礎調査(参加型開発)』IDCJ、1992
- ・国際開発センター、『セクター別援助指針策定のための基礎調査(軍事費と開発)』IDCJ、1992
- ・国際協力事業団企画部企画課、『世界銀行の構造調整理論と実践』JICA、1993
- ・国際協力事業団企画部企画課、『Good Governanceと参加型開発』JICA、1993
- ・環境と開発に関する世界委員会(ブルントラント報告書)、邦訳『地球の未来を守るために』福武書店、1987
- ・曾根泰教、『援助と民主主義』(国総研セミナー)国際協力総合研修所、1992
- ・G.アーモンド、S パーバ、邦訳『現代市民の政治文化』勁草書房、1974
- ・大学教育社編、『現代政治学事典』ベレーン出版、1994
- ・多谷千香子、『ODAと環境・人権』有斐閣、1994
- ・中川淳司、「開発援助を通じた民主化促進政策の今後の進め方について - 日米の政策の比較を踏まえて」『国際協力研究』Vol. 10、No. 2、JICA、1994
- ・西垣昭、下村恭民、『開発援助の経済学』有斐閣、1993
- ・P. オークレー、『国際開発論入門～住民参加による開発の理念と実践～』築地書店、1993
- ・渡辺龍也、『途上国における貧困問題解決に向けた「参画型」開発の研究』平成4年度FASID援助研究成果報告書
- ・Abudul Magid Osman, Governance and People Participation, UNDP, New York, May, 1994
- ・Barry Gills, Goel Rocamora and Richard Wilson, Low Intensity Democracy, USA, 1993
- ・Canadian International Development Agency, Human Rights and Canadian Aid, 1992
- ・DAC, “Good Governance and Development Assistance: A Background Paper,” 1993
- ・DAC, “Orientation Paper for Participatory Development”, Paris, Dec., 1993
- ・DAC, “Draft DAC Orientations Paper on Participatory Development, Good Governance, Human Rights and Democratization”, Paris, 1993
- ・DAC, “Participatory Development: Toward A New Partnership”, Paris, 1994
- ・DAC, “Update of the Survey of DAC's Member's Policies and Programs in Participatory Development and Good Governance”, Paris, Aug., 1993
- ・George Sorensen, Democracy and Democratization, USA, 1993
- ・Human Rights Watch, Human Rights Watch World Report, USA, 1994
- ・IDS Bulletin, Good Government?, IDS, Sussex University, Vol.24 No.1, Jan., 1993

- Joan M. Nelson, Encouraging Democracy: What Role for Conditioned Aid?, Overseas Development Council, Washington, DC, 1992
- OECD, 1992 Report
- Minoru O'uchi "A New Thrust to Japan's ODA: Improving Development Administration", Peace Studies News, No. 10, The Peace Studies Association of Japan, 1991
- Overseas Development Agency, Technical Note No.10: Taking Account of Good Governance, London, Dec., 1993
- UNDP, Governance, Public Sector Management and Sustainable Human Development: A UNDP Strategy Paper, New York, Mar., 1994
- UNDP, Human Development Report 1990, 1991, 1993, 1994
- UNDP, 『人間開発報告書』 1994
- USAID, The Democracy Initiative, Washington, DC, Dec., 1990
- USAID, Democracy and Governance, Washington, DC, Nov., 1990
- USAID, Strategies for Sustainable Development, Mar., 1994
- World Bank, Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth: A Long Term Perspective Study, Washington, DC, 1990
- Denis-Constant Martin, "The Cultural Dimension of Governance", Annual Conference on Development Economics 1991, World Bank, Washington, DC, Apr., 1991
- Pierre Landell-Mills, Ismail Serageldin, "Governance and the External Factor", Annual Conference on Development Economics 1991, World Bank, Washington, DC, Apr., 1991
- World Bank, Governance and Development, Washington, DC, 1992
- World Bank, Governance The World Bank's Experience, Washington, DC, May, 1994
- World Bank, The World Development Report-Poverty, 1990
- Moshe Syrquin and Hollis B.Chenery, Pattern of Development 1950 to 1983, World Bank, Washington, DC, May, 1989
- Leila L. Frischiak, Governance Capacity and Economic Reform in Development Countries, World Bank, Washington, DC, June, 1994