

## 〈論 文〉

## 世界銀行と良いガバナンス

本 間 雅 美

## はじめに

1990年代末に、国際開発協力は大きく進展し、援助の原理も「コンディショナリティ」から「選択性」に変化してきた。この原理を受け入れるに際して、開発コミュニティでは、政府の役割はどうあるべきか、政府はどのような役割を果たすべきかと問い始め、国家と市場と市民社会を巻き込む「参加型開発」のアプローチに向けて、「良いガバナンス」の構築が必要なことを理解するようになってきた。

その上、この動きはまた、国家の役割に対する考え方を劇的に変化させてきた。冷戦の終焉、中央集権的計画経済の崩壊、福祉国家の財政危機、東アジア経済の劇的な経済成長、国際債務と貧困問題の深刻化、また一部アフリカや他の地域で国家の失敗が招いた危機、これらの要因はすべて国家の役割に対するこれまでの認識を揺るがすものであった。各国政府は、構造改革、技術の急速な普及、強まる人口圧力、環境保全、進展する世界市場の統合、民主化の推進といった、様々な事態への対応を迫られている。さらに、各国政府は、これらのグローバルな課題に直面するなかで、世界の貧困を削減し、持続可能な経済・社会開発を推進するという、極めて困難な問題に挑戦を続けるよう求められている。

このため、国家は既存の役割を拡大しつつ、新しい課題にどのように対応していくのか、特に、現在の新しい局面のなかで、各国政府はどのように「適切な開発管理」を実施していくのかという点が、国家再考の枠組みに関する中心テーマとなっている。現在、良いガバナンスの達成は「政策を正す」ための前提条件として広く認められてきている。しかし、良いガバナンスの要件は、ドナーの援助資金が「適切な開発管理」に使用されるべきであると規定されたために、「政治的コンディショナリティ」とみなされている<sup>1)</sup>。

この事態は、良いガバナンスに重大な問題を突きつけている。それは、「ガバナンス・コンディショナリティ」が、受領国に対して政府能力を強化するよう迫っているからである。この点で、良いガバナンスは、当初構想されたものから、その役割を大きく逸脱してきているといえる。当初は、明らかに「良い政府」の構築を目的としてデザインされたものであったが、それが「適切な開発管理」を促進するために使用されるにつれて、目的を達成するための必要な手段に転換したからである。政府は、何をすべきかだけでなく、どのような方法で行うのかという点も問われるようになってきている。政府は、国家の役割を既存の能力に適合させることも要求されているといえよう。

こうして、良いガバナンスは、開発の管理の質を容易に量で測る適切な指標には役立たないダイ

ナミックな過程、権力行使の形態とその状態を意味するようになってきた。世界銀行（以下、世銀と略記）やドナー（援助国）が、良いガバナンスの異なる基準に従って、選択的な対応を迫られることを防ぐために、普遍的に合意された新しい評価基準を必要とすることになったのである。しかし、援助の選択性が強化されるにつれて、良いガバナンスの適格国は狭められてきている。このために、「ガバナンス・コンディショナリティ」は、受領国の主権に深く進入するというリスクを高めてきている。確かに、良いガバナンスは、開発における基本的要素であるとしても、選択性の原理が強くなれば、すべての国に同じ基準が等しく適用される無差別主義の放棄を意味する点で問題があると言わざるをえない。ドナーによって定義の異なるガバナンス基準が公正に適用されないとすれば、受領国の不平等な差別待遇が高まることは、明白である。即ち、良いガバナンス基準は、誰もが勝者になるように意図されて採用された本来の目的とは異なり、勝者と敗者を確認するための基準になるリスクが高まり、世銀に「良い実績国」を認定するより大きな判断力と自由裁量権が与えられことになるだろう<sup>2)</sup>。

それゆえ、世銀の開発原理が良いガバナンスにシフトした意義は、政府介入を管理する際に、政治・制度的な能力を構築する点にみることができるといえる。その際、重要なことは、第1に、途上国の政府自身が「政策を正す」ための主たる責任を負うために、オーナーシップ尊重が強調されたことである。第2に、開発ニーズや貧困レベルよりも、むしろ政策実績と改革のコミットメントに基づいて支援が強化される傾向が強まったことである。第3に、政策改革を誘引する目的で、受領国の「制度を正す」インセンティブを強めさせるために使用されるようになったことである。第4に、最終的に「ガバナンスを正す」新しい政治的コンディショナリティと解釈され、ガバナンス改革の実践に取り組むことが期待されている。

この点からすれば、成果主義という言葉は慎重に使うことが望ましいといえよう。成果主義に基づくコンディショナリティでは、これから実施する政策改革については、二国間ドナーのガバナンス基準に含まれないだけでなく、受領国は、望ましいガバナンス基準の到達レベルに応じて順位づけられ、「良い実績国」として認定されることが最も重要な課題となるからである。ひとたび基準に到達した場合にだけ、新たな融資が提供されることになれば、ガバナンス・コンディショナリティは、明らかに、「事前行動」を求めるコンディショナリティの特殊形態になるだろう。近年、世銀は成果主義を強めてきたが、それは構造調整の実施を前提に、それを補完する総合的方策としてガバナンス改善を図ることを目指すものであった。そのために、市場と国家と市民社会の間のバランスを構築し、その因果関係を明白にすることのできる良いガバナンスの枠組みが必要となり、構造調整融資を「開発政策融資」に衣替えしたのである<sup>3)</sup>。

私は、前著で、世銀が途上国に求めたガバナンスの強化と援助の有効性について検討し、良いガバナンスは開発支援の目的であるばかりでなく、それが効率的な経済管理を促進する限り、目的を実現するための必要な手段にもなることを明らかにした。また、そのことが、世銀の開発戦略に大きな挑戦を突きつけ、構造調整融資を「開発政策融資」に改名させる基盤を築いたことを詳細に検討した。

しかし、次のような課題が未だ残されていることもまた、事実である。第1に、政策支援型融資が経済の全面にわたる政策改革条件を備えたプログラム融資として定着したことの意義をどのように評価するかである。この意義は、共存共栄のより大きな協調関係の構築を示唆していただい

く、構造調整融資を開発政策融資に衣替えるコンセンサスを形成してきた点と関係している。第2に、開発政策融資が「ガバナンスを正す」包括的な方策にほかならないという点からして、このプログラムの重要な問題は、受領国自身の意思と能力で政策改革や制度改革の「インセンティブを正す」というソフトな顔をもっている点にあった。他方、それは、受領国がガバナンスを改善できなければ、誰もが敗者になるノン・ゼロサム状況に陥る危険性を内包していた。第3に、改革のインセンティブを高めるために、実績を測る有意義な方策をみいだす必要性が強まったことである。インセンティブが実績につながるのは、結果を測る有意義な方法がある場合だけである。また、実績の評価は、受領国政府がその成果を左右する「自主性」をもつ場合にだけ意味がある。この点、適切な開発管理を評価する主たる基準として「良いガバナンス」が設定された意義は極めて高かったといえる。しかし、ガバナンス基準には、ドナーと受領国との間で広く一般的に合意されうる要素が必要であり、また普遍的に合意された改革条件が満たされるという関係が存在する場合にのみ基準が意味をもつことのできるという点に、留意する必要があるだろう。

ところが、ガバナンス・アジェンダの世界をみれば、世銀や二国間ドナーが異なる概念規定を行ってきたことや、受領国政府が良いガバナンス基準の幾つかを満たすことのできない政治システムになっているなど、ガバナンス実践は複雑で時間を要する活動になってきている。この意味で、良いガバナンスの構築は、質的にも量的にも計測し難いダイナミックなプロセスといえる。良いガバナンス基準は、世銀やドナーにより異なっているために、受領国政府が一方的にガバナンス申請を持ち出すことを防ぐためには、普遍的に合意された要素から構成された統一的な基準が改めて必要とされるのである。

さて、ガバナンス基準により受領国が評価されることになれば、国家の管理能力によって「良い実績国」と「悪い実績国」に区別されることになり、援助獲得競争が強化されるという問題も発生する。しかし、これは、見方を変えれば、「悪い実績国」は「良い実績国」を見做すべきとのイニシアティブが強化されたことを意味している。他方、ドナーが開発ニーズを拒否する場合には、支援拒否の言い訳として使われる可能も極めて高い。なぜなら、良いガバナンス基準の到達度に基づいて判断を下したと言えるからである。そして、もしこうした関係が続けば、パートナーシップが機能不全となる危険性も高まるだろう<sup>4)</sup>。

以上、多くの問題を含んでいるガバナンス・アジェンダ（議題）の検討を深めることを目指して、本稿では、前著では詳しく検討することができなかった世銀と良いガバナンス問題の進展を取り上げることにしたい。なお、本稿は、「世界銀行と構造調整」の準備作業としても構想されている。開発実績を示した「良い実績国」に開発支援を集中するという点で、選択性の原理が強化されてきている状況、また、ガバナンス改善を内容とする「良い政府」の確立が強く求められている現状を考慮して、新たなパートナーシップの発展という視点に立って、国際開発協力の今後を探ってみたい。

## 注

- 1) Gordon Crawford, "The World Bank and Good Governance: Rethinking the State or Consolidating Neo-Liberalism?" in Paloni, A. and M. Zanardi (eds.), IMF, World Bank and Policy Reform (London: Routledge, 2006), pp.115-141.; World Bank, World Development Report 1997: The State in a Changing World (Washington, D.C.: World Bank, 1997), pp.1-60. [海外経済協力基金開発問題研究

- 会訳『世界開発報告 1997：開発における国家の役割』, 東洋経済新報社, 1997年, 1-94頁]; David Gillies, “Human Right, Democracy and Good Governance: Stretching the World Bank’s Policy Frontiers,” in Jo Marie Griesgraber and Bernhard G. Gunter (ed.), *The World Bank: Lending on a Global Scale* (London: Pluto Press, 1996), pp.101-141.
- 2) Owodunni Teribe, “The Challenge of Africa’s Socioeconomic Transformation,” in Jo Marie Griesgraber and Bernhard G. Gunter (ed.), *The World Bank: Lending on a Global Scale* pp.30-31; Angela Wood, *One Step Forward, Two Steps Back; Ownership, PRSPs and IFI Conditionality*, 2004, pp.7, 28; Oliver Morrissey, “Conditionality and Aid Effectiveness Re-evaluated,” *World Development*, Vol.27, No.2, 2004, pp.153-172; Carlos Santiso, “The Paradox of Governance,” SAIS, April 2003; World Bank, *Review of World Bank Conditionality: The Theory and Practice of Conditionality: A Literature Review, Operation Policy and Country Service* (Washington, D.C.: World Bank, July 6, 2005); Devesh Kapur, “The Changing Anatomy of Governance of the World Bank,” in Jonathan R. Pincus and Jeffrey A. Winters (eds.), *Reinventing the World Bank* (London: Cornell University Press, 2002), pp.54-75.
- 3) Carlos Santiso, “Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality,” *The Georgetown Public Policy Review*, Vol.7, No.1, Fall 2001, pp.1-22; Morten Boas and Desmond McNeill, *Multilateral Institutions: A Critical Introduction* (London: Pluto Press, 2003).
- 4) 本間雅美『世界銀行と開発政策融資』同文館, 2008年。“Tony Killick, Did Conditionality Streamlining Succeed?” in Stefan Koeberle, Harold Bedoya, Peter Silarszky, and Gero Verheyen (eds.), *Conditionality Revisited: Concepts, Experiences, and Lessons* (Washington, DC: World Bank, 2005), pp.93-95. なお, 本邦における研究成果としては, 大芝亮「国際金融組織と「ガバナンス」」『国際組織の政治経済学』有斐閣, 1994年, 第3章, 稲田十一「「ガバナンス」論をめぐる国際的潮流——概念の精緻化と政策への取込み——」下村恭民編著『アジアのガバナンス』有斐閣, 2006年, 第1章収録を参照されたい。

## 第1節 ガバナンス概念の登場と世界銀行

少なくとも, 開発コミュニティでは, 良いガバナンスの質と範囲が策定されてきている。援助プロジェクトは, 現在, 受領国の良好な制度構築への貢献により正当化されてきている。受領国がガバナンスを改善し, 制度能力を高めることは, 援助のための一般的な必要条件になってきている。本節では, 良いガバナンス・アジェンダは, バーバー・コナブル (Barber B. Conable) 世銀総裁が政治的コンディショナリティを課すつもりはないと発言した真意を明らかにするためにも, またドナーが構造調整の失敗を反省し, 開発に対して誠実に支援する姿勢を示すためにも, 以下のような倫理的問題に配慮した点を理解する必要がある。

第1に, 政治的コンディショナリティの強調は, 国家組織は政府間組織として「内政不干渉」を原則とする。また, 世銀の活動は, 非政治分野での協力を進めて世界の平和と安定に寄与するという「機能主義」に基づく点で, 国際コミュニティにとっての明白な違反である。この立場は, 政府介入が国際関係を統治する基本原則を深く侵害している点で, 倫理的に支持されることはない。このため, 世銀や二国間ドナーは, 非政治主義と抵触しないよう配慮する必要がある。援助国政府は, 誠実で有能な国の政府や市民社会のニーズに対しては, 公正かつ客観的規則に基づいて行動する必要があった。しかし, ドナーでは, 開発が効率的でないと判断したレジーム (政権) に対しては, 援助を拒否する権利を執行することができる, またそうすることで, 援助の有効性を高める努力を行うことが許されると論じた。他方, 受領国では, 腐敗・汚職が防止され, 官僚主義が削減さ

れる場合に、開発が成功する可能性は最も高まると論じられた。

第2に、ドナー政府が政治的コンディショナリティを導入する場合には、援助の条件は果たして誠実な行動とみなすことができるのかという倫理的問題である。ドナーが自由な民主主義を全世界に促進する試みは、人類共通の普遍的な価値と制度の問題であり、何ら邪悪な意図をもっていないと考えられている。

では、これと対照的に、現地政府のエリート官僚が国内政策を適切に管理することができると仮定することは、正しい見方だろうか。必ずしも、正しい仮定とはいえないだろう。その理由は、第1に、政府のエリート官僚が自身の国や世界の政治経済について、最善の知識を持っているとは限らない。第2に、エリート官僚が必ずしも国の福祉に奉仕すると仮定することもできない。第3に、政策決定者が直面している社会、政治、経済的制約は外部には不明なことが多く、改革の動機も不明になりがちである。第4に、ドナーはガバナンスの悪さを受領国政府のトップダウン的な社会システムに、その原因があると批判する傾向が強いが、ドナー自身も政策対話を称しながらも、トップダウン的に政策指令を伝えることが多い。第5に、ドナーはコンディショナリティについて説明責任を果たすことなしに、強制的に行使するのが普通と考えられるからである。

いずれにしても、ガバナンス・アジェンダの最大の問題は、パフォーマンスの評価がドナーの政策条件を受領国政府が認める事前の約束よりも、事後の成果に基づいて判断される点にある。開発思考の進化、国家機能の再評価、市場志向の政策改革だけでなく、市場志向の開発援助機能それ自体が批判の対象になったのである。

このため、最近まで、世銀のガバナンスに対する関心は、二国間ドナーと同様に、範囲や領域が制限されていて、その扱い方も用心深く、極めて技術主義に陥っている場合が少なくない。しかし、専門的な知識や具体的方策に制約されて機能する開発プロジェクトが頻繁に失敗を繰り返してきたという事実は、弱い政治的コミットメントや悪い制度が構造改革の持続可能性を弱めてきたことを示している。ガバナンスの弱さは、多くの場合、受領国の権力を行使する私的な動機づけや政治的なアジェンダにあったといえよう。しかしながら、これらは微妙な問題を含んでいる。多くの研究は、援助の有効性がガバナンスの質に極度に依存することを示しているが、国の主権を侵害しないよう注意を払いながらも、国際社会全体としては、ガバナンス改善が開発問題の現実を無視することのできない深刻な長期的問題であることを理解する必要がある。また、開発戦略の成功は、ガバナンスの質によってその大半が決められる限り、ガバナンス改善が経済開発に不可欠になってきた。この点で、ジレンマはまさに開発の挑戦の核心に位置しているのである<sup>5)</sup>。

ところで、良いガバナンス概念自体は、中立的概念であるが、世銀に採用されたまさに誕生の時から、このような問題を抱えたまま登場することになった。まず、その経緯を探ることにしたい。

世銀が行った1980年代の開発努力は、内部ではかなりうまくいったと見られていた。けれども、1990年代初期までに、アフリカでの決定的な調整の成功はみられなかった。多くの国は、緩慢な成長、低い貯蓄、不十分な水準の民間投資と闘い続けていたからである。開発の停滞は世銀の活動に対する不安を高めた。それは2つの方向で生じた。ひとつは、1990年7月に、アフリカのための援助調整会議が開催され、その成果として「アフリカのためのグローバル連合」(Global Coalition for Africa: GCA)が創設された際に、改革を促進する上でのリーダーシップと責任をより広く共有する努力となった。もうひとつの成果は、なぜ経済改革は緩慢な投資や成長しか生み出さなかったの

かという問題を、本格的に検討させたことである。その過程で、ガバナンス問題が登場したのである。アフリカ地域での世銀の反応は、サブサハラ・アフリカでの深刻な開発の停滞にあった。このため、多くのアフリカ地域でのガバナンス問題を検討し、透明性、説明責任、予測可能性などの欠如が、適切に開発を管理することに失敗してきた最大の原因であると結論づけ、開発停滞の根源に「ガバナンスの危機」があると断定した<sup>6)</sup>。

こうした状況下、世銀のアフリカ専門家会議の推薦を受けて調査が開始され、1989年11月に、最終報告書が出版されることになった。この報告書の中で、世銀の政策改革にガバナンスの言葉が最初に取り入れられ、開発コミュニティの専門用語となったのである。

コナブル世銀総裁によれば、この報告書は、第1に、アフリカの研究者、政府機関の役人、ビジネスマンとの長期間にわたる調査や国連、アフリカの政府機関や他の学者との数多くの研究に基づいていた。第2に、アフリカ経済の多様性に配慮し、かつ多くの声に耳を傾け、福祉の持続可能な改善を達成するために、アフリカの持続可能な成長に必要な総合的方策を設定することが目標であった。第3に、経済パフォーマンスは単に成長ではなく、公正さを伴う成長であるとの考えが定着してきたことを受けて、アフリカの開発ニーズを満たすとともに、1990年代の戦略的開発アジェンダを構築するために、政策対話とコンセンサスの形成に貢献することを希望するものであった。

まず、報告書から、アフリカの経済危機に挑戦するための長期的展望を示すことにしたい。第1に、多くのアフリカ諸国は、現在、経済調整の包括的なプログラムに着手しているが、調整努力は持続的でなければならず、改革は広げられ深められる必要がある。第2に、経済実績の悪さの根源的原因は公的制度の失敗にあった。民間セクターのイニシアティブと市場メカニズムは独自の役割があるが、それらは良いガバナンスと手を取り合って進まなければならない。第3に、良いガバナンスとは、効率的な公共サービス、信頼できる法制度、公衆に説明責任をもつ行政であるが、政府と統治される者との間にはより良いバランスが必要とされる。第4に、開発はボトムアップ型アプローチをとるべきであるが、プログラムのデザインは青写真が押し付けられるべきとの信念が形成されてきている。第5に、開発のためのガバナンスのコンセンサスは、困難な政治、社会、その他の問題に大胆に立ち向かうことを要求するが、そのための具体的方策は既に存在している。開発アジェンダに関する共通の基盤に到達するための具体的な行動を始める時である<sup>7)</sup>。

同レポートはまた、良いガバナンスの必要性についても、次のように論じた。第1に、世銀の課題は、公共サービスの効率性、法的システムの信頼性、公衆に責任を負うことのできる「良い政府」を持続させることである。第2に、アフリカ経済の危機の深刻化は、構造調整の失敗がもたらしたものであるが、その責任の一部は政府の質の悪さにある。第3に、構造調整の目標は、主に民間セクターにより駆り立てられる自立的成長に導かれる必要があるが、このためには、制度改革と良いガバナンスが要求される必要がある。要するに、ガバナンスの危機が積極的な調整政策に対応する障害物と診断されたために、ガバナンスが途上国における構造改革のパフォーマンスを説明する際の基軸となる変数になったのである。また、国家の変化した役割は、政府の緩やかな介入の利点とコストから分析する実用的なアプローチを採用したことによって、政府の規模ではなく政府介入を管理する政治的・制度上の能力に依存するとされることになった。

これに対しては、アフリカの危機を構造調整それ自体の失敗とみる論者は、次のように批判した。第1に、公正さを伴う持続可能な成長は全く正しいが、調整プログラムは長期的な開発の目的と一

致しなければならない。第2に、構造調整が実施されたにもかかわらず、アフリカの経済危機は深まり続けている。第3に、調整プログラムが貧困軽減と公正さの問題を扱うことに失敗してきたことがその原因であり、人間の開発次元を無視してきたからでもある。第4に、世銀は公正さを伴う持続可能な成長をもたらすためには、変革と調整との結婚を達成することが必要であるが、そのために要求される新しい政策課題は何かという方向で議論を展開していない。第5に、世銀は不変の記念碑ではない。世銀はより適切な改革をデザインし実施する実際的なアプローチを採用すべきである。また、特に、アフリカの開発問題の基礎にガバナンスの危機があるとする世銀の分析は、ガバナンスを「調整の失敗のためのアリバイ」とみているとして、ガバナンス・アジェンダを報告書に含めることに強く反対した論者もいた<sup>8)</sup>。

いずれにしても、世銀は、こうした批判を受け入れて、先にみたように、良いガバナンスの概念を狭める形で、「政府の能力」に絞り込むことで、妥協を図ることにした。このために、ガバナンスは、権力の行使、またより広く言えば、政府と同義であり、コミュニティのメンバー、市民、社会、国家の行動に対して行使される政治的指令と支配と定義された。また、途上国とドナーとが共に勝者になる状況を示唆するパートナーシップを強調する方向でも調整が図られ、最終的にガバナンスを導入することに成功した。つまり、ドナーと受領国との援助関係の協調的發展により、ドナーは対外投資を保護する健全な制度から利益を得るが、他方、途上国は、健全な制度により誘発される投資フローの拡大と経済成長からの利益を期待できるとの合意に達したといえる。これはまた、ガバナンスの範囲は後退したとはいえ、制度改革を含む広い概念に拡張することを示していた。

最後に、1989年の報告書が、アフリカの停滞は逆転できるのかという課題に対して、どのように応えたかをみてみたい。

(1)公正さを伴う成長には、構造調整が必要であり、かつ持続可能でなければならない。(2)調整だけでは、アフリカの経済構造を変革することはできない。構造変化によってアフリカ経済を世界市場に統合し、競争的にする必要がある。(3)経済調整の包括的なプログラムの着手によって、アフリカの能力を構築するための重大な努力も必要である。(4)成長は持続的かつ公正でなければならない。(5)エリート官僚による援助資金の不正流用にみられる腐敗・汚職が「ガバナンスの危機」の根源である。(6)政府による能力構築は制度を強化する問題の核心である。(7)改革を実施中で、援助資金の使用に対する透明性の高い政府に対して、より選択的に資源を提供すべきである。(8)調整プログラムの実施にもかかわらず、アフリカの経済的沈滞は深く永続的である。それはまた、政府による制度能力とプログラムの一貫性の弱さに密接に関連している。(9)ドナーの方策は制度能力の構築に対する政府の持続的な政治的コミットメントに代替することはできない。これが強化されなければ、最善の政策とプログラムでさえも有効には遂行されえない。(10)新しいグローバルな提携は、ドナーと受領国の双方を含む協議の範囲を拡大することによって、その指命もまた長期的な開発問題の全範囲を含むものとなる。

こうして、ガバナンス問題の中核は、政府の制度構築能力に焦点が当てられることになった。能力の構築は、自立的経済成長のための前提条件であり、制度構築は政府により育成される必要があるとの視点から、次のように述べられた。第1に、アフリカはまさに「小さな政府」ではなく「良い政府」を必要としている。第2に、世銀の努力は市場への直接の干渉を避け、公的部門を効率的にすることに集中すべきである。第3に、制度構築は、明確なビジョンと特定のアジェンダを要求

する長期的な事業である。第4に、究極的に、良いガバナンスは政治的刷新を要求する。これは最高度の水準から最低の水準への腐敗に対する協調した挑戦を意味する。第5に、これは良い例を定め、これを見倣う者を増やすことを通じて、説明責任を強化し、公開性を推奨することなどにより行うことができる。

以上、構造調整プログラムはアフリカの回復のために不可欠であるが、アフリカは、まさに「小さな政府」ではなく「良い政府」を必要としているとして、政府の役割の見直しが示唆されていた点が注目される。また、政府の直接介入は、市場が提供できない分野に限定し、かつ公共部門を生産的にする消極的な介入は活発に行われるべきである。政府はすべての行政分野や公共部門での業績を改善するための具体的方策を採る必要がある。良いガバナンスは政府が政治的に更新されることを要求する、などと指摘された点も重要である<sup>9)</sup>。

さて、ガバナンス概念が、どのような経緯と世銀での検討作業によって採用されたかを論及してきたが、次の課題は、良いガバナンスがどのような意図と開発戦略のなかで取り上げられたのかという点を探ることである。以下、この問題について簡単に触れてみたい。

1989年の報告書における対立の核心は次の点にあった。第1に、アフリカの経済的苦境の根本的原因が、貧困を緩和するための努力ではなく、公的資金のエリートによる不正流用に伴う腐敗や汚職に求められたことである。第2に、様々な次元での汚職に対する一致団結した闘いの必要性和、これに伴う政治的な刷新の問題である。第3に、政治改革には良いガバナンスと強固なリーダーシップが要求された問題である。

これらの問題に対して、アフリカのアドバイザーたちは「腐敗なき政府」を強いる世銀の民主政治に関する無分別な態度に強く抗議し、激しい非難を浴びせた。この批判に対して、世銀は、既に見たように、ガバナンスを「国家の事業を管理する政治権力の行使」とより狭く限定して使うことで、妥協を図ることにした。また、コナブル世銀総裁も、報告書のはしがきで、良いガバナンスを「効率的な公共サービス、信頼できる法制度、公衆に説明責任をもつ行政」と限定することで、政治体制からその範囲を大きく後退させる決断を下した。さらに、ルイス・プレストン (Lewis T. Preston) 新世銀総裁は、銀行の権限内でガバナンスの問題を扱い、公正かつ持続可能な開発を促進する経済次元でのガバナンス改善を対象を限定すると言及した。なお、ガバナンス問題がアフリカの危機論議で突然登場した経緯について付言すれば、それは、世銀内部ではなく、この準備会合に参加し、ガバナンス問題を議題に載せる必要があると感じたアフリカの批評家が、初期草案に対して加えた批判に、一部刺激を受けた結果であった。そして、この背景には、アフリカにおける市民とリーダーたちが開放性と説明責任をより強く要請していた点も留意されるべきである<sup>10)</sup>。

では、アフリカのエリートたちは、なぜガバナンスを重要視したのだろうか。この問題は、アフリカにおける1980年代末の民主化運動の急速な高まりを考慮するとともに、貧困問題も考慮することが重要である。

1980年代末から1990年代初頭にかけて、アフリカ諸国の反政府運動は民主化の雪崩現象を生じさせた。従来の権威主義体制や1980年代の経済停滞と構造調整計画の導入に伴って高まった都市住民の不満が、その要因でもあった。しかし、民主的な制度を支える経済基盤が極めて弱いアフリカ諸国では、アフリカにおいて民主化を機能させるには、何よりもガバナンス強化が必要不可欠であった。その課題としては、国家権力バランスの改善が挙げられる。アフリカにおいて民主化を機能さ



せるためには、行政府の能力を向上させる必要があったのである。

とはいえ、アフリカの受領国は、構造改革を米政府の法務執行官（uncle whiskers）によって指令されることを望まなかった。これは、構造改革の進展は国内問題なので、当然、ドナーからの示唆、命令、要求ではなく、対話を重視した姿勢といえる。経済改革を条件とする援助のコンディショナリティは不当で、文化帝国主義であると批判されてきたことが、その背景にあった。

一方、米国にとっては、経済開発は長期的の過程であり、政策改革の約束以上のものであった。したがって、(1)政策改革は、政治的過程を含む体制変革を伴うもので、開発問題にとっての持続可能性が重要となる。(2)民間セクターが開発の中核としての役割を期待される。(3)開発は環境が持続可能で、貧困削減のアジェンダがなければ、成功しない。(4)経済成長自身は明らかに貧困に対する完全な答えではない。(5)貧困を促進し環境悪化に貢献するような持続的な成長を確認し、構造調整の社会的負の部分を防ぐことも重要である、などと主張された。また、最後の点に関しては、(1)世銀が促進することができるガバナンス領域は、参加型開発の意思決定である。(2)かかる意思決定は公正さを促進し貧困を減少することに助力する。(3)公正な参加は、「開発の時代」の重要な目的である持続可能な開発、人間の権利、良いガバナンス、民主主義の達成にとって不可欠である。(4)持続的な成長、貧困、環境の問題は不可避的に絡まっており、別々に扱うことはできない、などと訴えられたことが注目される<sup>14)</sup>。

ガバナンス問題は、その後も検討が加えられ、1994年に報告書にまとめられた。その報告書で、世銀は、1980年代の経済後退を逆転させ、成長を回復するために構造調整プログラムを実施したにもかかわらず、アフリカで苦渋に満ちた体験を繰り返したと総括し、その失敗の理由と課題を次のように分析した。

第1に、政策改革に対する現在の調整アプローチとともに前進することが重要な課題である。調整プログラムが進化するために演じなければならない役割は、制度構築とオーナーシップが重要である。第2に、市場経済がうまく機能するには制度を構築する努力が必要で、技術能力を高めるインセンティブの持続も必要である。第3に、良い政策実施の実績を高めるためには、経済改革プログラムの所有はその成功の先行条件である。第4に、所有権は政府が握るべきではない。調整プログラムが強力な利益団体によって脱線しないように、政治指導者は、改革の必要についての広範囲なコンセンサスを作り上げる必要がある。第5に、次世代が調整プログラムで挑戦する主要なものは、政府とドナーが等しく所有権を広げ、コンセンサスを構築する方法をみいだすことである。

さて、1994年の報告書の特徴は、次の点にあった。(1)調整はアフリカのためにはそれ自体が目的ではない。それは、貧困を軽減する成長経路に乗せるための不可欠な方策である。(2)サブサハラ・アフリカでは、調整の挑戦に成功することは、国家の役割の基本的な変革を伴う。(3)必要な政策改革が遂行されたとしても、構造調整はアフリカの問題のすべてを解決しないだろう。構造調整は、成長の回復に必要な基礎を創出するだけである。貧困緩和や生活水準の改善は、人的資源やインフラストラクチャーへの継続的な投資や、制度能力の改善を必要とするだろう。(4)何よりも必要なことは、資源が開発目的の達成に向けて使用されることを確保する、強いリーダーシップと良いガバナンスである。要するに、構造調整プログラムは必要であるが、健全な経済政策を導入するだけでは経済成長の増大には限界があるとの認識に基づいて、良いガバナンスは、健全な経済政策に不可欠の補完要因として置つけられたことが、その大きな特徴といえる。また、良いガバナンスの中身

は、健全な開発管理と健全な投資環境の創出と同義となった。こうして、健全な経済政策を補完する政治的側面の刷新が必要となっただけでなく、構造調整政策を補完しうる市場に友好的アプローチの一方策として、ガバナンス改善が強調されたのである<sup>12)</sup>。

これは、調整プログラムが開始される時には、調整から便益を得る利益集団が増大するだけでなく、構造変化の必要性を認識する社会的合意も不可欠となることが深く影響していた。また、合意形成の旗印としては、米国が強く後押ししてきた「民主化」よりも「良いガバナンス」を使い、この内容をより狭く「良い政府」に限定して使う方が、国際コミュニティに受け入れやすいと判断されたことも関係していた。その利点は、第1に、受領国政府に対して、オーナーシップの尊重を強調できることである。第2に、政治的制約のなかで実施される構造改革は、消極的な政府介入に制限することによって、その透明性を確保できることである。これは、政治不介入主義と経済主義を協定条項で定めていた世銀には、特に重要であった。第3に、二国間援助よりも多国間援助が主導する独自の開発戦略として、市場経済を進展させる役割を強調し、改革の実際的なアプローチを採用するとの合図を発信することによって、広範な合意を得ることができるとの点である。第4に、政治的コンディショナリティに代わって、広く開かれた参加型の開発というソフトなイメージを強調できるメリットである。第5に、多国間援助システムを中心として進めてきた政策改革を補完する具体的方策を総合的に進展させることが可能になることで、これまで実施されてきた構造調整プログラムの持続性と政策の一貫性を保つことができることである。要するに、「構造調整」を「構造改革」に深化させることができる点でも、そのメリットは大きいと判断されたといえよう<sup>13)</sup>。

このために、1994年の報告書では、ガバナンス問題は「コミットメントを正す」方向に大きく踏み込むことになった。それゆえ、次の点が強調されることになった。即ち、(1)政府のコミットメントが弱い場合には、政策改革への反対勢力は強く、短期コストは高く、改善が失速し逆転する可能性が最も高い。(2)調整プログラムのオーナーシップは、政府とともに始まるが、そこでの目的ではない。(3)政府とドナーは同様に、調整に対する国のコミットメントを拡大する方策を採るべきである。(4)プログラムへの賛同が広まれば、成功する機会はそれだけ大きくなる。(5)政府の改革に対する強いオーナーシップとコミットメントの創出は、調整のための重要な挑戦のひとつである。この対応は、政府の改革に対するパートナーシップとオーナーシップを重視した極めてソフトな容器に、依然として構造調整プログラムをパッケージとして取り入れる狙いがあった。また、政治改革に対する強いコミットメントを組み込むことで、緊急の課題と長期的課題の調和的な解決を図る方向性が強く示されたのである。1990年代の持続可能で公正な開発戦略に最も適した包括的表現として良いガバナンス概念が選ばれたといえよう<sup>14)</sup>。

このような世銀の立場は、他のドナーの支持を得ることとなり、その後、経済改革を実施した国でさえも、成長の失敗とともに、ガバナンス危機の原因をアフリカ大陸での多くの不器用な、腐敗した、独裁主義政府と結びつけ始めた。この当時、二国間ドナー、特に米国は、アフリカの独裁政権に対する民主化要求を強め、対外援助の資格を与えるための評価基準として、「非経済的な基準」を採用していたからである。また、人間の権利や民主主義だけでなく、政府の腐敗・汚職や軍事支出問題のための遠回しの表現として、透明性も取り上げられていた。1990年に世銀が取り入れたガバナンスに対する関心が増大した背景には、二国間ドナー、特に米国が、アフリカの独裁政権に対する民主化要求をベースとした参加型開発を推奨してきたという事実とが重なり合っていたのであ

る。また、経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）でも、社会と個人の新しい関係性の発展という観点から、民主主義という言葉は、開発世界で使用される容認可能な言葉になってきていた。また、しばしば腐敗・汚職についての関心も強まっているのを耳にしていた。開かれた民主的で、説明責任のあるシステムと経済システムの有効な機能との補完関係がより力強くなっているため、アフリカ社会の民主化を進展させ、説明責任を高めることで、新しい政治的展望を力強く描く必要があった。開発過程自身がより開放的で説明責任のあるシステムへ向けての進展を引き起こすことを期待し、健全な長期的成長のために民主化が不可欠であると論じられた。これに対して、米国では、民主主義を、人権と同様に、それ自身価値があり、目的であるとみていた。この議論はアフリカ国内でも共感を得た。経済危機の深刻化と東欧諸国での民主化の例が、同様の変化のための希望とニーズを刺激したからである<sup>15)</sup>。

いずれにしても、世銀は、アフリカでの社会不安の高まりや金融エクスポージャーのリスクを防ぐために、また自身が主導して調整し、アフリカでの影響力を保つためにも、二国間ドナーを巧みに利用するようになってきた。他方、二国間ドナーは、ガバナンスの概念に自分たちの意見や好みを組み入れるためにも、良いガバナンスを「良い政府」に仕立てるよう世銀や国際通貨基金（IMF）を利用し、支持してきたといえる。しかし、この動きは、世銀をしてガバナンス問題の立場を比較的前進させた取り組みの後に、ガバナンス改善を積極的に押し進める立場から後退させることになった。これは、世銀理事会のメンバーからの批判と、重要なドナーが選挙後の政治改革を融資の条件にしたことに不快感を示したからであった、と言われている。

こうした状況下において、世銀は、ガバナンス問題の取り扱いには慎重な態度をとり続けた。世銀アフリカ地域の高級マネジメントは、ガバナンスを地域内の長期的成長の礎石と考えた。しかし、アフリカ諸国が世銀の押し進めるガバナンスにいかにか手を伸ばすかについては、確信がなかった。1990年から、世銀は総裁も含めて、良いガバナンスの合図をアフリカに送り続けた。しかし、世銀は、説明責任、透明性、法の支配、腐敗防止のようなガバナンスの領域については、非常に慎重に扱っていた。世銀が民主主義のような特定タイプの政治組織を慎重に扱ったのは、各国政府の政治的に最も敏感な問題に対する自身のアプローチにあった。世銀は、政治問題に介入しないだけでなく、加盟国の政治的決定にも影響を与えないとの立場をとっていたからである<sup>16)</sup>。

また、良いガバナンス問題は、援助の有効性をいかに高めるのかという方向でも追求されてきたのであるが、最後に、この点に触れることにする。

援助の有効性を高める問題については、経済改革の実行には、改革への政治的意思やコミットメントが必要なだけでなく制度を強化することによって、ガバナンス改善と開発政策を実施する国家の能力を向上させる努力に向けられるようになったことが重要である。また、援助の有効性が受領国の悪いガバナンスに結び付けられた結果、政府には、市場の失敗を是正する独自の役割がある。そして、国家介入は、市場機能を補完する方法で、市場を有効に機能させる実用的な方策でもあるとして、国家再考の動きが広がったことも注目されるべきである。何よりもまず、国家再考の枠組みの特徴は、「最小の国家」ではなく「有効な国家」に振り子が振れた点にみいだすことができる。第1に、国家の役割は、開発の指導者ではなく、開発を促進するパートナーであり、市場を補完するよう機能すべきであるとの立場であった。第2に、国の政治体制の性格や形態に干渉せず、開発を阻害し、市民生活の質を傷つけているようなガバナンス領域にだけ関与するとの世銀の基本的立

場と合致していたことである。第3に、受領国の政府能力だけでなく国民の開発への参加を保証するが、新しい政治的コンディショナリティは採用しないとの合図を発信したものであった。以上、政府と市民社会は開発の運命に責任をもつ「主人公」であるとのメッセージを世銀から伝えられた途上国は、良いガバナンス論議に1980年代末に広く参加することになり、国家と市場との関係見直しが急進展したのである<sup>17)</sup>。

では、援助の有効性を高めるために、良いガバナンスはどのような役割を果たすべきと期待されたのだろうか。その方向性は選択性の強調にみいだすことができるだろう。

第1に、選択性の強調によって、ドナーの開発戦略の質を問うのではなく、受領国での能力構築、政策、制度、ガバナンス向上のための強い国家機能を開発アジェンダの最前線に押し出すことになった点が重要である。第2に、選択的援助の採用は、援助の有効性を高めるだけでなく、伝統的な事前のコンディショナリティに浴びせられた批判を回避する役割も期待されていた。第3に、援助の選択性が採用された意義は、構造調整の失敗から受領国でのオーナーシップ、制度構築、良いガバナンスの重要性が認識され、よりパートナーシップを高める方向で「共存共栄の関係」を築く方向に前進させた点でも、重要であった。この意味で、良いガバナンスの採用とともに、選択的援助の採用が強化されることによって、援助配分と受領国の開発実績との間のポジティブな連携を確立することが強く期待されたといえる。

## 注

- 5) Mick Moore and Mark Lobinson, "Can Foreign Aid Be Used to Promote Good Government in Developing Countries?" *Ethics & International Affairs*, Volume 8, Issue 1, March 1994, pp.141-158; OED, *IDA Review Governance: the Critical Factor*, IDA 10-12 (Washington, D.C.: World Bank, May 1, 2001); R. Agarwala and P. Schwartz, "Sub-Saharan Africa: A Long-Term Perspective Study," (internal document), May, 1994, pp.89-92. Barber Conable, Opening Remarks, in World Bank, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991*, Washington, D.C.: World Bank, p.6.
- 6) Carol Lancaster, "The World Bank in Africa since 1980: The Politics of Structural Adjustment Lending," in Devesh Kapur, John P. Lewis, Richard Webb (eds.), *The World Bank: Its First Half Century*, Vol.2 (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1997), pp.161-194; Deborah Brautigam, "Governance and Economy: A Reiew," The Policy Research Working Paper 815, World Bank, Policy and Review Department, Washington, D.C. 1991, pp.3-4.
- 7) World Bank, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth* (Washington, D.C.: World Bank, 1989), pp.xi-xii.
- 8) "World Bank seeks way out for 'marginalised' Africa," *Financial Times*, November 22, 1989, p. 6; Report welcomed for willingness to confront the tough issues, id., p.6; The World Bank, *Sub-Saharan Africa*, pp.5-6, 60-2, 162, 185-194; Howard Stein, *The World Bank and the Making of the Governance Agenda*, 2009; Howard Stein, *Beyond the World Bank Agenda: An Institutional Approach to Development* (Howard Stein: University of Chicago Press, 2008), pp.25-51; R. Agarwala and P. Schwartz, *Sub-Saharan Africa*, pp.89-92.
- 9) World Bank, *Sub-Saharan Africa*, pp.5-6, 60-62, 162, 185-194. この議論は、『世界開発報告 1991 開発の課題』に引き継がれ、市場に友好的アプローチに結実することになった点でも重要である。詳しくは、World Bank, *World Development Report 1991: The Challenge of Development* (Washington, D.C.: World Bank, 1991, pp.1-11) (『世界開発報告 1991 開発の課題』イースタン・ブック・サービス, 1991

- 年, 1-11 頁) を参照。
- 10) OED, *IDA Review Governance*, pp.1-7, 11; World Bank, *Governance and Development* (Washington, D.C.: World Bank, 1992), pp.v, 58; Deborah. Brautigam, “Governance and Economy,” p.2.  
ガバナンス・アジェンダに対処する圧力の増大により、世銀はガバナンスの具体的な政策とのリンク、ないしは政策への取り組みという操作化の意味を探索した。そして、ガバナンス問題への先駆けとして、『世界銀行・年次報告 1990』は、公共部門管理のための新しいカテゴリーの融資を含めていた。World Bank, *Annual Report 1990* (Washington, D.C.: World Bank, 1990, p.89) [『年次報告 1991 開発の課題』イースタン・ブック・サービス, 1990 年, 94 頁]。
  - 11) Ibrahim F. I. Shihata, *The World Bank in a Changing World: Selected Essays* (Boston: M. Nijhoff Publishers, 1991), pp.54-56; US Congress, House. Select Committee on Hunger, *World Bank in 1992: Progress in Poverty Alleviation, hearing before the Select Committee on Hunger, House of Representatives, One Hundred Second Congress, second session, hearing held in Washington, DC, June 3, 1992*, Washington: U.S. G.P.O., 1992, pp.61-73; US Congress, Senate. Committee on Foreign Relations, Subcommittee on International Economic Policy, Trade, Oceans, and Environment, *Overview of Foreign Assistance: hearings before the Subcommittees on International Economic Policy, Trade, Oceans, and Environment; African Affairs; and East Asian and Pacific Affairs of the Committee on Foreign Relations, United States Senate, One Hundred Second Congress, first session, March 13; April 11, 23; and May 16, 17, 1991*, Washington: U.S. G.P.O., 1991, pp.168-178. なお、1980 年代末から 1990 年代初めにかけてのアフリカにおける民主化の進展については、国際協力事業団『民主的な国づくりへの支援に向けて——ガバナンス強化を中心に——』, 2002 年 3 月, 第 5 章参照。
  - 12) World Bank, *Adjustment in Africa: Reforms, Results, and the Road Ahead* (Oxford University Press: World Bank, New York, 1994), p.219; World Bank, *Governance and Development*, pp.v, 1; David Craig and Doug Porter, *Development Beyond Neoliberalism?: Governance, Poverty Reduction and Political Economy* (Abingdon: Routledge, 2006), pp.63-94.
  - 13) Edgardo Boeninger, “Governance and Development: Issues and Constraints,” in World Bank, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, pp.267; Sarah Babb, *Behind the Development Banks: Washington Politics, World Poverty, and the Wealth of Nations* (Chicago: University of Chicago Press, 2009), pp.173-4; Ibrahim F. I. Shihata, *The World Bank in a Changing World*, pp.53-96.
  - 14) World Bank, *Adjustment in Africa*, pp.217-8; Howard Stein, “The World Bank and the Making of the Governance Agenda,” 2009.
  - 15) OECD, *1989 Report: Development Co-operation in the 1990s* (Paris: OECD), 1989, pp.15-17; US Congress, *Overview of Foreign Assistance*, pp.181-184. また、米国政権での参加型開発の見解については、The Honorable J. Brian Atwood, *Statement of Principles on Participatory Development*, USAID, November 16, 1993 を参照。また、OECD, *Participatory Development and Good Governance*, Development Co-operation Guidelines Series (Paris: OECD), 1994 もみよ。
  - 16) “The Weakness of Strength The Challenge of SubSaharan Africa,” in Devesh Kapur, John P. Lewis, Richard Webb (eds.), *The World Bank*, Vol.1: History, pp.683-803; Ibrahim F. I. Shihata, *The World Bank in a Changing World*, pp.53-96; OED, *IDA Review Governance*, 1-7.
  - 17) Angela Wood, *Current Topics on Conditionality: A Literature Review*, A CIDSE-Caritas Internationalis Background Paper, May 2005, pp.26-28; Elliot Berg, “Increasing the Effectiveness of Aid: A Critique of Some Current Views,” Paper Prepared for Expert Group Meeting, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, January 24-25, 2002; Barber B. Conable, *Africa’s Development and Destiny*, The World Bank, June 4, 1991, pp.6-8. in World Bank, *The Conable Years at the World Bank: Major Policy Addresses of Barber B. Conable, 1986-91. Presidential Speech*, (Washington, DC: The World Bank, 1991), p.170; Jochen Kraske (et al.), *Bankers with a Mission: The*

*Presidents of the World Bank, 1946-91* (New York: Published for the World Bank, Oxford University Press, 1996), pp.276-277.

## 第2節 良いガバナンス議論の歴史的背景

前節では、世銀は、アフリカでの開発の失敗が、重要かつ論争の多い構造調整問題に対するリーダーシップや影響力の低下を恐れ、それにどのように対処するのかという視点から分析し、その方向性を明確にする努力のひとつが、ガバナンス議論に結びついたことを明らかにした。世銀の試みはまた、痛みの伴う、複雑で、政治リスクの多い経済改革が何よりも必要であるという強い信念に基づいて、アフリカでの構造改革の実験を何とか前進させようとした例でもあった。しかし、その目標の達成について言えば、経済改革は、政治改革により補完される必要性をみいだしたにすぎなかった。この点で、ガバナンス問題に対する関心の高さは、世銀が、調整融資を通じての政治改革に対して次第に関与を深めてきたことの論理的な最後の成果といえよう<sup>18)</sup>。

ここでは、世銀のガバナンス問題に対する取り組みが、慎重かつ誠実な顔を見せてきた理由を検討したい。それは、世銀がガバナンス問題の検討にもかかわらず、政治改革を促進するその能力を制限されていたからである。確かに、経済改革は広く実施され、ある地域の経済進展が達成される面はあるとしても、地域全体を通じての健全な成長は依然として遠くにあったからである。その意味で、ガバナンス改善は複雑で長期的の努力が必要である。また、各国の発展段階に規定されて成長せざるを得ない。したがって、この問題は、単に技術ではなく意思の問題であり、国家と社会との間の関係の質を反映しているのである。

まず、1990年代初めに、良いガバナンス行動計画が登場した歴史的背景を整理して示すことにしたい。

第1に、冷戦が終結し、政治的経済的自由化が世界の多くで起こった。持続可能な開発をいかに促進するかの取り決めは、以前よりも広いものになった。世界中の国は、次第に相互依存を深めてきたが、同時に、強い遠心力が国の内部で生じるようになった。環境問題がより緊急なものになったことや東欧での中央計画経済の再編、ソ連とその共和国の経済再建が開発問題に挑戦を突きつけたからである。第2に、世界経済の統合化が急速に進んできて、国際貿易は1980年代に所得以上に急速に拡大した。また、変化の速度は速まり、複雑さと不安定さは増して、資本移動と市場をめぐる競争は増大した。第3に、国際債務問題において、低所得国と中所得国の債務管理に進展がみられた。けれども、多くの途上国は依然として債務負担に苦しんでいる。これは、次に新しい投資を阻害し、資本市場へのアクセスを妨げている。第4に、最も劇的な変化は超大国の緊張緩和であった。これは工業国の巨額の資源を投資と開発に向け直す機会を提供した。第5に、イデオロギー対立に代わって開発に対する実際的な考え方が強調されるにつれて、開発に関して市場に友好的アプローチが良いとする合意が形成されてきた。政府の役割は世界中で再考されつつある。そして、民間セクターの潜在能力が次第に高まった。各国政府は、その将来の繁栄を主に決める要因として、国の政策枠組みとガバナンスが重要であることを理解してきた。対外条件もまた開発の経路を決めるひとつの要因である。しかし、国内の制度と政策の質は、各国が対外ショックに調整し、経済機会を開拓する方法と形式を決める基底要因に他ならない。この理解は恐らく将来の開発戦略を築く

上で最も重要なものである。こうして、開発の管理はガバナンスの概念における中核の要素となったのである。その際、稀少資源の有効かつ効率的な使用は、新しい開発協力を実現するのに必要である。貧困軽減は最優先課題であり、その戦略としては、良いガバナンスの重要性が強調されるとともに、各国の主権も尊重されなければならないとされた<sup>19)</sup>。

次に、1990年代初めに、良いガバナンス行動計画が登場した理由を探ることにしたい。第1は、明らかに、ソ連の崩壊と冷戦の終結にあった。地政学的な意味で重要性が減少したことに伴い、西側はもはや冷戦のために第三世界の多くに援助をする必要性がなくなった。第2に、「良い政府」の行動計画は、援助を積極的に国益のために使用してきた米国により推進されてきた。冷戦のコストとしての対外援助はその正当性を失ったが、米国は対外援助プログラムの継続性と一貫性を保証するための政治的支持を集める必要に迫られた。そこで、民主主義、自由、「良い政府」を標語にして、これらは米国に深く根ざしている「価値」と「制度」であると訴えられることになった。第3に、稀少な援助資金を積極的かつ生産的に使用する根拠と明確な基準が新たに求められた。同じ時期に、世銀の良いガバナンス概念が登場したことを受けて、米国は、この概念を取り入れて、民主化キャンペーンを活発化させることにした。また、この動きは、米国国際開発庁 (USAID) の民主主義イニシアティブに結実し、米国では「民主主義」と並んで「ガバナンス」が強調されることになった。しかし、注意すべきは、米国が行動計画を採用した背後にある動機のひとつは、少なくとも、非常に倫理的なものだったとはいえ、その意図と成果は多様であり、一貫性に欠けていたことである<sup>20)</sup>。

他方、ヨーロッパでは、少なくとも、「良い政府」行動計画は援助額の減少を正当化するための道具と口実になった。OECDのDACは、「参加型開発、ガバナンス、民主主義」を掲げ、ガバナンスを「良い政府」と定義し、民主主義と人権の保護と併記している。そして、開発と開発協力は、開発とその便益への広範な参加と分担が保証される場合にだけ成功する。参加型開発は、「良い政府」の発展なしには達成されえないが、その基本は、政府の政策やプログラムの方向への参加である。また、「良い政府」の定義は、複雑な問題であるが、能力と誠実、公的説明責任、意思決定へのより広い参加、個人やコミュニティ・ベースのイニシアティブの奨励などが特徴であるとした。

一方、国連のアフリカ経済委員会は、『南の挑戦』(1990年)のなかで、開発戦略として、持続的な経済成長、良い政府、公正かつ一般的な参加を強調した。そして、参加型開発とは、複雑な経済、社会、政治、制度の問題を伴うので、その概念は、ドナーと受領国の関係のための重要な含みをもつことになる。また、ドナーは、効果的な経済政策、サービスや資源への公正なアクセス、意思決定への広い参加を要件として、プロジェクトやプログラムに援助が金融されることを保証するための新しいアプローチをみいだすことが重要であると訴えた<sup>21)</sup>。

こうして、「良い政府」を選別するための基準は、主観的で、かつ多様なものとなった。こうした文脈で、1980年代末に、重要なドナーは、第三世界の「良い政府」についての関心が、その援助政策の重要な構成要素になると決定した。では、「良い政府」の政策をデザインする際に、新しい持続可能な開発戦略に対して、いかなる答えが用意されたのだろうか。

第1に、各ドナーは1980年代に既に様々な種類の政策コンディショナリティにより圧力をかけられてきた受領国との援助関係に、パートナーシップを重視した新しい政治的コンディショナリティが挿入されることに理解を示してきた。1980年代末までに、第三世界の大半は、市場経済の自由化と構造調整パッケージの何らかの結合を容認するようになった。一方、ドナーは、コンディショナ

リティは政策改革を処理するには複雑で、混乱させるもので、しばしば非効率的でさえあるとして、その増殖の危険性に気づき始めた。第2に、ドナーはまた、経済改革については制度改革を必要とするが、これまでの援助コンディショナリティで政治改革を取り締まるのは困難であるとの合意を形成してきた。同じことは、「良い政府」の領域や次元に関しても妥当した。第3に、ドナーは、政治的コンディショナリティについては非常に敏感な国内の政治問題に直結するので、政治的干渉や文化帝国主義という代価を払うことに懸念を表明した<sup>22)</sup>。

以下、この問題を世銀の非政治主義とガバナンス問題として考えてみたい。これは、世銀が、良いガバナンスを政府能力の質の問題として理解する一方で、政府による介入については、制度構築能力のテーマと位置づけ、アフリカはまさに「小さな政府」ではなく「良い政府」を必要としていると述べた問題にほかならない。「良い政府」とは、市場機能補完的な分野に集中する政府であり、「良いガバナンス」は政治的刷新を要求する。そして、これは最高度の水準から最低の水準への腐敗に対する協調した挑戦を意味するといえよう。

では、世銀は、非政治主義とガバナンス問題について、どのように対応したのだろうか。また、どんな方向性を示したのだろうか。

既にみたように、ガバナンスの定義は、国際社会には人類共通の価値があり、その実現に向けてすべての国家は努力するべきであるとの規範に従う内容になっていた。このため、ガバナンスの概念には、特定の政治レジームの何らかの属性が含まれることになった。しかし、規則の内容、制度のデザイン、対立などを解決するメカニズムの性質に関しては、何も規定されなかった。このために、規則、制度、そしてメカニズムを含むシステムの存在それ自体が普遍的であり、かつ予測できるものであると仮定して、「国家のガバナンス能力」と定義されることになった。ガバナンスが包括的概念 (umbrella concept) として使用されて、また世銀の基本的目標についても、広く多様な解釈をもたらしてきている原因は、この点にあるといえよう。

ところで、ガバナンスがより慎重な扱いを受ける場合には、国家機構や官僚制における合理性、有効性を考慮することが、何よりも必要となるだろう。もしガバナンスの欠落が構造調整や持続可能な成長の再開に対して大きな制約となるとしても、「良い政府」が持続的な成長と開発の必要な前提条件となる。しかし、多くの途上国は、政治発展の民主主義以前の段階に位置していることが多いために、ドナーはそれ自身の判断で民主化を扱うことしかできない。

このために、ガバナンスには様々な批判が浴びせられることになった。特に厳しいものに、ガバナンスが構造調整に失敗した国を「被害者」としてではなく、むしろ「敗者」として非難する新しい形式に転じてきている点に向けられた議論がある。また、世銀のガバナンス改善は、市民社会全体よりも、むしろ民間セクターのニーズや有利な投資環境の創出によって推進されていると批判する者もいた。特に、米国やECは、民主主義の確立、人権の擁護、自由市場経済の建設のような参加型開発問題をカバーするために、ガバナンス概念を拡大したと非難する論者もいた<sup>23)</sup>。

では、世銀はこの批判にいかに対処してきたのだろうか。次に、この問題に触れてみたい。何よりもまず、説明責任、法の規則、情報と透明性、市民社会の参加、制度能力等はすべて健全に開発を管理するための要素であり、政治と経済の次元を含むものであった。「健全な開発管理」と定義された良いガバナンスは、明確な基準に基づく説明がなされない限り、包括的概念として批判される傾向が強いことは、先に述べた通りである。



さて、世銀がガバナンス概念の包括性にいかに対応したのかという問題については、世銀は政府の役割を再考することで、これを果たした。また、管理の問題を前進させることも可能となった。第1は、政府が、市場志向の強い社会でさえも、2種類の公共財を提供することである。それは、市場を効率的に作用させる規則と市場が失敗した分野への消極的介入である。また、政府の政策介入は、多くの場合、市場の失敗が原因であったが、政府は、今後より多くの制約のために、市場の失敗に対処する「市場に友好」な方策を取ることの必要性を認識した。

第2は、国家がまたシステムを必要としたことである。責任能力、法の規則、情報と透明、制度能力はすべて開発を健全に管理するための要素である。これらの公共財を提供するために必要とされる制度的枠組みは、効率的に管理される必要がある。また、制度の準備は、文化的、伝統的、歴史的な要素が含まれるので、国によって異なるだろう。そして、経済が成長することにより複雑になり、国際市場の統合化が進むとともに、発展し続けるだろう、と訴えられた。

第3は、国家の独自の役割である。政府は、市場にのみ依存することができない分野で、より多くの方策を講じる必要がある。また同時に、市場が適切に機能する分野においては、政府活動の範囲を縮小する必要があるという国家の新しい役割を示した。このように、世銀はガバナンスの包括的概念としての意味を理解し、消極的な介入の方向性が残っていることを示唆することで、解決の方向性を示した。また、国家の見直しにより、包括性の問題を前進させることができた。なぜなら、政策改革を可能にする実際的な方法として、包括的な市場補完型の改革と開発戦略を実行するために、国家の役割を再検討したからである。

要するに、改革政策は、それを機能する規則を定めるか、あるいはまた、それらが順守されることを保証するシステムがなければ、効果がない。市民参加や民主主義は、それ自体、実際に途上国が達成しようと努める重要な目標ではあるが、抽象的には、かかる目標がいかに世銀の操作化の関心になるかという問題は明確にされてこなかった。かくして、受領国政府が西欧型の民主主義をとるべきであるという一般的な命題は、協定条項の範囲外の問題であると解釈されることになったのである。

こうした背景のなかで、1990年に世銀の総務会のために準備された法律専門家の会合では、世銀が扱うガバナンス問題の範囲が焦点になった。その際に、ガバナンス問題は、開発の促進要因になり、貧困を削減するという世銀の使命に影響する領域と範囲に議論が集中した。しかし、ガバナンス改善に対する実際的なアプローチは、経済的次元のガバナンスを超えて政治的次元のガバナンスの領域に拡大するよう誘発され、国家の役割の再考に導くことになった。その結果、開発プロセスで腐敗の防止、透明性、説明責任、法の支配、市民社会の参加等に関する論争が活発になり、1990年代から現在に至るまで、広範な議論が展開されることになった。しかし、ガバナンス・アジェンダが拡大したために、ガバナンスは、非常に広い概念となり、制度開発、能力構築、公共部門管理という用語について混乱を招くことになった。その理由は、第1に、政府の正当な統治権限の確立は社会的合意が形成されなければ困難であったからである。第2に、改革プログラムが国内に定着するためには、デザインとその行使におけるローカルな能力が必要だったからである。第3に、狭い利害対立を克服し、便益が公平に共有されることを保証するために、強固なリーダーシップも必要とされたからである<sup>24)</sup>。

こうして、定義は明確に規定されず、また散漫に使用されることも多かったために、その因果関

係の説明も、一致しないことが多く見られるようになった。例えば、貧弱なガバナンスは、制度を弱めることに結果するのか、それとも、弱い制度が貧弱なガバナンスに帰着するのかという問題である。また、制度を強くすることにより政治的な乱用を制限することは、他の現存する方法よりもはるかに実現可能であるように見えるとしても、世銀の側では、もし政治指導者がその力に対する制度上の制約を全く考慮しないならば、制度を改善する支援努力は意味がないとみた問題である。世銀内部でのガバナンス研究が遅れてきた理由の一端は、広く意見が異なる概念・方法論の枠組みづくりに関する合意形成の不足にあったといえる。

この点に関して、ガバナンスという言葉が世銀で人気を失ってきた理由について一言しておきたい。確かに、世銀の協定条項は政治的要因を扱うことを禁止していた。開発コミュニティの関心は、世銀が広範囲にわたる政治変化にいかに対応し、参加するかという点にあった。確かに、公共部門の強化は行政の実用向きの経験を必要とする専門分野の問題である。民主主義、市場志向改善、人権の尊重を中心とする、多くの二国間ドナーの民主的なガバナンス行動計画は、政治体制についての言及を避けてきた世銀のより限定的なガバナンス・アジェンダとの相違が広く認められている。しかし、実際、二国間ドナーのガバナンス領域と世銀の扱うガバナンス行動計画を区別することは、非常に困難である。ガバナンスという言葉が世銀内で人気を失ってきた理由のひとつは、まさにこの点にあったのである。

このような理由で、ガバナンス改革は、政治的コンディショナリティの問題であるとして、次の4項目が配慮されるよう検討が開始されることになった。第1は、「良い政府」を判断するための基準を単純化することである。第2は、基準の適用をドナー間で統一化することである。第3は、既存の国際慣行や法と抵触しない方法で、最大限に政府の能力を行使するために使用される基準や手順を調整し整列することである。第4は、効率的で、安価で、自動的なモニタリングや監視のシステムを構築することである。その上、政治的介入との批判を回避するために、良い政府行動計画は、政治家により構想され、国際援助機関に引き渡されることが提唱された。しかし、参加型開発過程の運営管理を国際機関に委譲する枠組みを世銀が提唱したことは、世銀のこの分野でのリーダーシップの強さが示唆されたケースといえる<sup>25)</sup>。

最後に、構造調整プログラムの運営における政府の失敗の反省から、また援助の有効性を確保するための条件として、世銀等によって主唱された良いガバナンスが浮上してきた歴史的経緯についてまとめてみたい。

第1に、ガバナンス問題が1980年代末までに世銀の開発哲学として中核の位置を占めるようになってきた背景としては、アフリカでの開発の失敗がある。第2に、冷戦の終結に伴って東欧諸国の市場経済への移行において、市民社会の参加を高める必要性が高まったことを背景として、ガバナンスの質が問題になった。国際的な政治環境の変化によって、国家主権は神聖なものではなくなった。第3に、グローバル化の進展は、外部から国家主権への介入を弱めるような仕方で、国際的なルールと標準を設定する動きを強化してきた。第4に、国際開発コミュニティにおいては、特に受領国の側で、市民社会が開発に参加する圧力を強めていた。第5に、ドナー、特に米国においては、援助疲れ、援助の有効性を高める方策が模索されていた。そのために、ガバナンスに関連するコンディショナリティが検討されることになった。第6に、世銀の側では、ガバナンス改善努力とその研究が、持続可能な開発を促進するために必要であるとの見解にまとめられた。特に、1980

年代以降、IDA 増資交渉が、世銀の開発哲学に変化を及ぼすメカニズムとして作用し、最終的にガバナンスを包含する取り決めとして承認されたことが重要である。このように、良いガバナンスは、開発過程を持続可能にするとともに、援助の有効性を高めるという意味が強調されることを通じて、開発コミュニティにおいて広く受け入れられたといえる。

さて、ガバナンス論議が活発になるにつれて、世銀や OECD の DAC、二国間ドナーが、ガバナンスの内容を議論し、開発援助を構造改革にリンクさせたことは、腐敗の排除や人権に同意した国にだけ援助を供与する誘因を高めた。同時に、政府開発援助 (ODA) の減少に直面したアフリカ諸国では、追加援助の要請を正当化するための手段として、ガバナンスの改善が強く要請されることになった。このために、(1)良いガバナンス、(2)法の支配と順守、(3)腐敗防止などが、新しい開発行動計画として世銀により決議されることになった。また、政策改革の実績に高い優先権が与えられることにもなった。こうして、良いガバナンス論議の進展は、ドナーによる開発努力の進展だけでなく、重要な国際金融機関の役割もまた重要であるとして、その枠組みが拡充される点での合意を形成してきた。これはまた、開発の行動計画が、経済から政治に広げられたことを反映していた。開発のコンディショナリティがその範囲を拡大していく基盤は、こうして形成されてきたのである<sup>26)</sup>。

## 注

- 18) Ibrahim F. I. Shihata, *The World Bank in a Changing World: Selected Essays and Lectures* (Dordrecht, the Netherlands: Martinus Nijhoff, 1995), pp.11-12, 54-69. 構造調整の失敗は、狭いガバナンス・アジェンダの境界を拡大する方向に向かわせた。調整の政治経済学と呼ばれる改革のタイミング、デザイン、政治的実行可能性の問題に対する世銀の関心を増大させることになった。Joan M. Nelson, (ed.), *Economic Crisis and Policy Choice: the Politics of Adjustment in the Third World* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1990).
- 19) World Bank, *1990 Annual Meetings of the Boards of Governors: Summary Proceedings*, (Washington, D.C.: World Bank, 1991), pp.15-16, 18. 構造調整融資については、本間雅美『世界銀行と国際債務問題』参照。また、本間雅美「構造調整と開発援助の危機」日本国際経済学会記念論文集第3巻、渡辺俊夫編『アジアの経済達成』東洋経済新報社、2001年、第6章もみられたい。
- 20) Mick Moore and Mark Lobinson, "Can Foreign Aid Be Used," pp.141-158; Michelle Miller-Adams, *The World Bank: New Agendas in a Changing World* (London: Routledge, 1999), p.106.
- 21) OECD, 1991 Report, *Development Co-operation* (Paris: OECD, 1991), pp.43-46, 60-61; United Nations Economic Commission for Africa, *Challenge to the South*, 1990.
- 22) Mick Moore and Mark Lobinson, "Can Foreign Aid Be Used," pp.141-158; Landell-Mills, P. and I. Serageldin, "Governance and the External Factor," *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, 1991, pp.303-320. なお、ガバナンスの基準についての問題点については、佐藤秀雄『ガバナンス論の現状と課題』福岡国際大学紀要 No.5, 2001年。下村恭民「ガバナンス、経済発展、援助——実効ある政策論議への脱皮を求めて」『開発援助研究』Vol.5, No.4, 1998年を参照。
- 23) Leila L. Frischtak, "Governance Capacity and Economic Reform in Developing Countries," World Bank Technical Paper no.254 (1994), pp.1-2, 15, 42; Michelle Miller-Adams, *The World Bank*, pp. 102-103.
- 24) Leila L. Frischtak, pp.1-2, 15; World Bank, *Sub-Saharan Africa*, pp.62, 162; Carol Lancaster, "The World Bank in Africa since 1980," pp.185-194; Ibrahim F. I. Shihata, pp.23, 53-61, 62-96; World Bank, *Governance and Development*, 1992, pp.6-8. なお、国家の変化した役割については、Israel,

- Arturo, *The Changing Role of the State: Institutional Dimensions*, Policy Research Working Paper Report Number WPS 495, Volume No 1, 1990, pp.3-5 を参照。
- 25) Mick Moore, 1993; OED, *IDA Review Governance*, 1-7; Mick Moore, "Good Governmen?" *IDS Bulletin*, Vol.24, no.1, January 1993; Michelle Miller-Adams, *The World Bank*, pp.101-102.
- この点について付言すれば、世銀の開発支援の結果として経済改革が進められたのか、あるいは受領国政府が自発的に選挙改革や政治的民主化の促進を通じて、良いガバナンスを追求したのかは、自明のものではなく、微妙な問題を生じさせている。ガバナンス問題は、この過程を混同する危険性が極めて高いと危惧されている。
- 26) Daniel Kaufmann, Kraay Aart and Zoido-Lobaton Pablo, "Governance Matters," Washington, D.C.: World Bank, 1999; IDA. 12, *Additions to IDA Resources: Twelfth Replenishment*, Washington, D.C.: International Development Association, World Bank, December, 1998; Devesh Kapur and Richard Webb, "Governance-related Conditionalties of the International Financial Institutions," G-24 Discussion Paper Series, No.6, New York and Geneve: UNCTAD, August 2000; Pierre Dhonte, *Conditionality as an Instrument of Borrower Credibility*, IMF paper on Policy Analysis and Assessment, Washington, D.C.: IMF, February 1997; Barber B. Conable, "Opening Remarks," in World Bank, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991*, pp.5-6; Sarah Babb, *Behind the Development Banks*, pp.155-60. 173-74.

### 第3節 良いガバナンスの役割と問題点

本節では、良いガバナンスが、1990年代に新しい開発の行動計画として定着した歴史的意義と問題点を検討するとともに、主要ドナーが、ガバナンス概念にどのように取り組んだのかという問題を探ることにしたい。まず、良いガバナンス登場の歴史的意義について、次の4点を指摘しておきたい。

第1は、冷戦の終結によりドナーの開発戦略が変化した問題である。冷戦対立は、途上国が東西どちらの陣営に組みするかを選ぶための戦略を第三世界に与えた。しかし、冷戦の終結によって、西側ドナー、特に米国は、新しい開発使命を追求するよう余儀なくされ、民主主義と市場志向の経済政策を促進するコミットメントを積極的に打ち出した。その際、米国は、特に各国の相互依存関係が深化したという現実に基づいた国際経済秩序の再編に果たす途上国の役割を理解し、途上国を世界市場の完全なパートナーに仕立てる集団努力を国際協力の中軸に据えた。したがって、途上国を多国間主義の枠組みのなかで自由市場経済に参加する健全な「統合者」に転化させるために、多国間開発銀行に対して政策支援型融資を拡大するよう指導してきた。他方、途上国では、開発のパートナーとして世界市場に参加し続けるために、世銀の開発行動計画を受け入れ、自由化政策と構造調整プログラムを引き続き採用することにした。

第2は、新しい国際開発協力の枠組を構築する上で、パートナーシップ機能が強調された問題である。それは、受領国において、経済開発に優先順序が与えられなければ効果は上がらないとの立場に立って、経済政策の目標を共有することが必要であるとの認識が高まったことが、その背景にあった。また、援助の有効性を高めるためには、ドナーと受領国との間には、それぞれの事項について完全に一致する必要はないが、広い範囲にわたる政策の共通目標が必要である。もし目標が共有できなければ、援助によって相互依存関係が安定するような行動を受領国がとることは期待で

きない。受領国でも、援助を受けることの見返りに、米国との相互依存関係を安定化するような方針をとらなければ、戦略的開発アジェンダの実現は不可能に近いと考えられた。そこで、米国は、開発の「普遍的な価値」と「制度構築」の視点に立って、ドナーと受領国との間の相互の利益を全体として支持できる道を探った。政治的安定と健全な経済管理が経済開発の基本的前提条件であるとの立場から、持続可能な開発を促進する上での不可欠な要因として、「民主主義」と「良いガバナンス」が提唱されることになったといえる。

ところで、この開発戦略については、既に指摘したように、アフリカの危機の根本原因が腐敗・汚職にあると主張した世銀の説明に対して、アフリカのエリート官僚が反発した事情を考慮する必要がある。彼らの意向がガバナンス登場に影響を与えることになったからである。世銀は、これに対応して、第1に、「国家事業を管理する政治権力の行使」とガバナンスを定義した上で、概念の経済的次元と政治的次元の間の明確な区別を行い、自身の改革指命を持続可能な経済・社会開発の促進にあると限定したことが重要である。第2に、世銀の良いガバナンスに対する要求と説明責任、透明性、法の規則に関する関心が、経済・社会開発に行われる貢献と持続可能な貧困削減に関係することに制限されたことである。第3に、参加型の開発は、良いガバナンスの政策実践を要求するだけでなく、改革プログラムのオーナーシップと政府の説明責任を促進する極めて現実的な対応策を提示していたことである<sup>27)</sup>。

第3は、構造調整融資が失敗してきた問題である。構造調整は、多くの場合、国際債務危機を解決できなかった。その上、1990年代には1980年代よりも貧しくなったと、途上国に失望感を与えていた。このために、世銀は、構造調整プログラムの見直しを迫られただけでなく、開発援助の有効性を高めることに結びつく、新しい開発の行動計画を構築する努力を重ねていた。実際、この努力は、1985年に国際債務危機の解決策を、ジェイムズ・ベイカー（James A. Baker）財務長官が発表して以降、進展することになった。世銀が、受領国政府に野心的な政策改革を要求し、政策支援型融資を与える代償に、新しいコンディショナリティを作成し、経済から政治分野に改革の行動計画を拡大する役割を強めるよう米国から直接圧力をかけられ続けたからである。これは、構造調整がその実施において失敗してきたと評価されたにもかかわらず、米国内では、構造調整プログラムのモデル自体に誤りはなかったと考える者が多かった。彼らは、失敗の原因を受領国での腐敗・汚職など、開発の管理の質にみいだす方向に向かった。これに関連して、構造調整融資の失敗から何を学び、何を教訓とするのかという問題が浮上してきた。この課題に対して、調整融資の失敗の原因を、受領国政府が調整プログラムを所有していなかった点、受領国での開発管理の弱さにあるとする回答を提示した。こうして、構造調整プログラムの失敗の責任を、受領国の市場の失敗と政府の失敗に求める実際的な開発戦略の必要性が理解されるようになった。また、良い政策の国と貧弱な政策の国との間で異なる成長の差を慎重に考慮し、持続可能な開発を促進するためには、何を必要としているのか、そのニーズに応える具体的方策として、市場補完的戦略を選択する社会的合意を形成する努力が積み上げられた。特に、世銀のガバナンスに対する関心は、弱く退廃した制度と腐敗に関する普遍的価値の理解に向けられることになった<sup>28)</sup>。

第4は、世銀の非政治主義の問題である。世銀は協定条項に従って、「政治的」理由からガバナンス改善を求めるのではなく、資源配分の改善に貢献するという「経済的」理由で、ガバナンス改善を求める決定を行った。これは、良いガバナンスを途上国の持続可能な開発の前提条件、あるいは

調整政策の補足手段であると位置づけ、世銀の協定条項との整合性を図る工夫であった。また、持続的な経済成長を生み出す市場補完型の改革戦略を進めることで、ガバナンス分野に修正された形で、政府が介入できるための理論的根拠を固めることができた。

第5は、世銀の開発哲学が変化した問題である。まず、ブレトンウッズ会議での誕生から1970年代末まで、世銀は市場メカニズムに賛成の立場を採らなかった。1950年代と1960年代に、世銀は国家を開発のための中核の推進力とみていた。世銀は、主としてインフラストラクチャのために資金を調達し、配分する役割において政府を支援するものと自らを位置づけた。次いで、ロバート・マクナマラ (Robert S. McNamara) の時代 (1968-81年) に、世銀は「成長を伴う再配分」を通じて達成される基本的人間ニーズ (BHN) を実現することに重きを置いた。このため、政府は、公的サービスを軸に貧困層に的を絞った開発プログラムに責任をもつトップ・ダウン戦略を採用した。

ところが、1980年代初期に、世銀の開発アプローチは市場志向を強めた。世銀は新自由主義を開発哲学に採用し、国家と市場との論争において統制から自由に振り子を動かした。特に、アルデン・クルーセン (Alden W. Clausen) 総裁の時代 (1981-86年) には、新自由主義に対する熱烈なコミットメントが強調され、肥大化した国家を縮小させる道として、基本的に国家主導型から市場主導型の開発が追求されることになった。これは、経済自由主義、規制緩和、民営化等を内容とする構造調整プログラムをパッケージとして実施することを意味し、ワシントン・コンセンサスと呼ばれることになった。

第6は、ワシントン・コンセンサスが戦後の開発経済学の正統的な経済政策から大きく逸脱してきた問題である。レーガン政権は、途上国に対する市場メカニズムを拡大するための乗り物として多国間銀行を位置づけ、その機能強化を提唱した。この動きは、政策支援型融資としてのプログラム融資の拡充と、開発政策の包括的戦略に大きな影響を与えることになった。また、財務省も世銀の構造調整プログラムを市場補完型戦略の進展に強く連携させるよう強く要請していた。ワシントン・コンセンサスの下で、米国は市場改革の促進を世銀に強く期待した。世銀の利点がある点と考えられたからである。第1に、プログラム融資の拡大を通じて「持続的成長」という長期目的が追求される点である。第2に、途上国に「適切な政策」を採用させることによって世界経済の再建に寄与できる点である。第3に、国家の規模ではなく、能力の質に重点を置いて、国家の役割を再評価する動きを強めた点である。これは、受領国の良いガバナンスを国家の有効性に結びつける実際的アプローチを採用させ、市場に友好的な開発戦略に結実した点で、大きな成果を示した<sup>29)</sup>。

さて、ガバナンスと国家の有効性を結びつける議論については、OECD諸国と米国とのガバナンスをめぐる取り扱いの相違を見ておく必要がある。OECDは、ガバナンスを「良い政府」とみていたのに対して、民主主義の推進を国際開発コミュニティの究極目標としていた米国が、他のドナーに配慮して、世銀の良いガバナンスを支持したことは、その後のガバナンス論議に大きな影響を与えることになった。米国が立場を変化させた問題は、途上国の民主化推進を国際社会の共通認識として合意させた点で、また「良い政府」の確立が参加型開発を新しい開発協力の主要課題として浮上させることになった点でも、大きな意味をもっていた。

そこで、この点を確認するために、まず、米国が良いガバナンスを支持した理由をみてみよう。民主化支援を強調していた米国が、良いガバナンス支持に変節した要点としては、次の3点が指摘できる。第1に、米国が政策改革の指令としてのコンディショナリティの強化を期待できることで

あった。援助のレバレッジを拡大するためには、多国間援助の再活用がより重要であるとする合意形成を必要としたといえる。第2に、米国以外のドナーや低所得国からは、ガバナンスに反対する議論が起きなかったことである。第3に、米国が開発援助システムに「二国間主義」を組み込むために、世銀に対する影響力を強めてきたことである<sup>30)</sup>。

特に、米国では、アフリカへの援助については、ニーズと業績に基づいて実施するのが基本原則であった。それは、次のような考え方に依拠していた。(1)民主主義と市場経済改革への国のコミットメントと改革の進展に基づいて、援助は続けられるべきである。(2)経済改革の成功はアフリカで急進展を見せた民主化の動きに依存している。(3)民主主義と経済改革の促進は、長い間にわたる持続的な努力に依存しており、近い将来における適切な成果を生み出すに違いない。(4)新しい世代のリーダーは、経済成長、持続可能な開発、将来の繁栄における民主主義、良いガバナンス、市場志向型経済改革の重要性を理解している。

米国が援助水準を決める重要な基準として、民主主義と市場経済改革の進展度を用いることにした理由は、明白であった。また、「良いガバナンス」という言葉は、反汚職政策、法の近代化、破産法の改革等を含む、法制度改革の共通の開発アジェンダとしてのキャッチフレーズになった。良いガバナンス指令が、国際コミュニティの開発アジェンダの上に堅く置かれることになったのは、世銀を通じて米国のリーダーシップが大きく作用した結果であった<sup>31)</sup>。

以上、1990年代中葉までに、「良いガバナンス」という言葉は、国際開発コミュニティにおいても制度改革を含む共通の話題になった。そこで、開発コミュニティにおいて制度改革への関心が高まった意義についても、検討しておきたい。

第1に、世銀が「ガバナンスを正す」道具と指令を与えるために、「多国間主義」を強調した問題である。第2に、南北間で共存共栄の関係を強めて、開発のパートナーシップを促進する問題である。冷戦の終結は、途上国の制度改革の広範な配列を熟考することを可能にした。第3に、政府の介入を排除し、市場改革を強化するワシントン・コンセンサスが失敗した問題である。この反省と教訓は、構造調整プログラムの限界を自覚し、開発問題の失敗の根底に「ガバナンスの危機」があるとして、開発におけるガバナンスの改善問題が公式に提起されたことが注目される。ワシントン・コンセンサスの失敗は、特に制度構築に注目させる大きな動機を与えることになったといえる<sup>32)</sup>。

こうした流れを受けて、1980年代後半に、サブサハラ・アフリカで世銀が導入した「良いガバナンス」という考えは、米政権の内外で冷戦後の開発援助政策を再編する際の重要なキーワードになった。以下では、その理由を整理することにした。

第1に、健全な経済政策を導入するだけでは、持続可能な経済成長の実現が困難な問題である。第2に、構造調整は経済成長の回復に必要な基礎をつくるだけで、持続可能な開発と政治の安定化には、資源が開発目的に向けて動員されることを可能にする強いリーダーシップと良いガバナンスで補足される必要性である。第3に、経済事象を処理する国家の役割の見直し問題である。政府の能力を拡大・強化することは、二国間ドナーの後押しもあって、国際的な合意が形成されることになった。

これは、1990年に開催された米下院の公聴会で、次のよう論議が展開された点から確認できる。その要点は次の3点にまとめることができる。第1に、ワシントンでは、対外援助の資格を与えるための基準として、「非経済的な基準」を採用する状況が強まってきていて、人間の権利や民主主義

だけでなく、政府の腐敗・汚職や軍事支出問題のための遠回しの表現である透明性も取り上げられたことである。第2に、構造調整を補完する新しいアプローチが考慮され始めたが、余りにも政治的であるとして、以前に開発戦略の中核に位置づけられた「民主主義」と「良いガバナンス」が含まれたことである。第3に、新しく拡大されたアプローチとして「参加型開発」が登場し、その中核にガバナンス改善が据えられたことである<sup>33)</sup>。

また、1991年春に開催された国際経済政策に関する公聴会では、有効な制度をつくる努力、非常に広い包括的な概念が必要であることを学んだアフリカのエリート官僚自身が「良いガバナンス」の提唱者になったことが確認できるので、議論の内容をみてみよう。

アフリカのエリートたちは、「民主化の時代」を、「貧しいガバナンス」と特徴づけた。アフリカ諸国では、民主化が比較的短期間のうちになされた上に、民主的な制度を支える経済基盤も極めて脆弱だったからである。彼らが、民主化を機能させるには、公開性や説明責任を内容とするガバナンス強化が必要不可欠であるとの強迫観念に突然とつかれたとしても、何ら不思議ではなかった。また、行政能力の向上が必要であり、民主化支援のための資金の有効な使用の監視も必要と考えられた。このために、最近、良いガバナンスと民主主義が強調されるにつれて、国家の役割を見直すという皮肉な急変 (ironic twist) の合意形成が世界中に広がってきている。さらに、世銀がこの言葉を気に入った理由は、政治的制約下で開発を進展させ、市場の失敗に適応するには政府の消極的な介入も必要であり、市場に友好的な実際的な方策に取り組むためには、国家役割の再考が不可欠であると考えた根拠と合致していたからであった。要するに、良いガバナンス概念は、有効な国家への道筋を示していた点に、その革新性が認められたのである。こうして、市場補完型アプローチを含む良いガバナンス概念は、アフリカのリーダーやアドバイザーの多くの支持を得るだけでなく、西欧諸国からの賛同も得たのである。良いガバナンスが民主化と併記されることになったのは、このためといえよう<sup>34)</sup>。

こうして、ガバナンス問題の検討は、米国では「持続可能な開発」として、また OECD では「参加型開発」としてアピールされることになった。健全な経済政策に不可欠な補完要因の中軸として、良いガバナンスが位置づけられ、他の主要ドナーにも支持されたことで、1990年末から1992年にかけて急速にガバナンス問題は進展をみせた。そこで、この点を確認するために、ガバナンスに関する OECD の扱いを簡単に触れてみたい。

まず、英国では、「良い政府」という言葉が選好された。英国は「良い政府」と開発は密接に関連していると考え、「良い政府」と人権のより大きな尊重を奨励するために、援助資金を使用する政策を採用した。また、英国は、アジアでのプロジェクト援助やサブサハラ・アフリカにおける政策支援型プログラム援助を通じて、それが扱われる貧困軽減問題に対する注意を高めてきた。

次に、国際コミュニティを代表する OECD では、どのように扱われたかをみてみよう。OECD では、1991年12月に、「良いガバナンス」という言葉は、政府の規範的側面を強調しているが、「参加型開発」は政府を無視することを意味しない。実際、効果的な開発は強く有能な政府と公共サービスが必要である。また、ガバナンスの経済的次元だけでなく、政治的側面から引き出された基準を援助配分に対する指針として使用するとして、「良いガバナンス」を「良い政府」と定義した。さらに、「参加型開発」は、1990年代の開発協力のための主要テーマであるとして、政府の政策決定への広範な市民社会の参加を要求すると訴えられた。しかし、1991年の DAC 協議で、「良い政府」は「良



いガバナンス」に変更され、現在に至っている。

その後、OECDのDACは、世銀のガバナンスの定義を受け入れ、1995年には、「参加型開発」と「良いガバナンス」は、開発援助の重大な関心事でなければならない。また、良いガバナンス、参加型開発、人権擁護、民主主義のためのアジェンダは、相互に連携している。さらに、人権、参加の原則、説明責任、透明性、公的部門管理は、それ自身「基本的価値」をもっていると言及された。この点で、OECDのガバナンスの内容は、社会経済開発のための資源の管理に関して、政治権力の使用、及び社会における支配の行使と規定した世銀と一致していることが確認できるだろう<sup>35)</sup>。

さて、こうした流れを背景として、1990年代初期に、途上国の政治改革、とりわけ政策改革を促進するために、開発援助の条件として良いガバナンスを使用することが大きな支持を集めた。特に米国では、議会と行政部からコンディショナリティを政治の次元に拡大・強化する要請が強まり、民主化支援を軸として、政治的コンディショナリティが多くの途上国や移行国に適用されるようになった。そして、世銀も、受領国自身がガバナンスを改革するための方法や調査を積極的に支援するようになった。このため、パートナーシップ機能が重視され、コンディショナリティは、ドナーと受領国政府との間で合意した「相互のコミットメント装置」とみなされるようになった。また、民主的政治改革は経済成長と両立するだけでなく、開発のためにも不可欠である。経済改革プログラムを実施するためには、政府のオーナーシップも必要であると強調された。このように、1990年代に入って、パートナーシップとオーナーシップが強調されるに伴って、援助に課された広範なコンディショナリティは、表面的かつ部分的な順守問題を生み出すことになると訴えられ、ガバナンスを支持するコンセンサスが広く形成されるようになったのである<sup>36)</sup>。

いずれにしても、「ガバナンス」という言葉は、1991年ロンドンで開催されたG7でも正式に取り上げられ、途上国に「ラジカルな政策改革」を強く求める環境が整備されことになった。その際、G7は、将来の開発戦略の特徴として、第1に、開発を持続し、貧困から人々を脱出させるためには、(1)健全な市場ベースの経済政策、(2)人権と法、(3)民主的多元主義と政権のより開かれた政治システムが尊重されるべきである。第2に、良いガバナンスを確立した政府は「良い実績者」のスターとして位置づけられるべきであると訴えた。G7で良いガバナンスが強調された意義は、国内での政策改革を可能とするだけでなく、すべての資金源からの対外金融と投資を引き付け持続可能な開発を促進させる最も確かな道でもある。したがってまた、グローバル経済とのリンクを切断しない構造改革の実際的方法でもあると宣言された点にあったといえよう<sup>37)</sup>。

## 注

27) The World Bank, *Governance: The World Bank's Experience* (Washington, D.C.: World Bank, 1994), pp.vii-viii, 42-44.

28) Michelle Miller-Adams, *The World Bank*, pp.100-133; Sarah Babb, *Behind the Development Banks*, ch.3 and 4. なお、この問題に関しては、アフリカでの構造調整融資問題の核心は、ドナーがいかに調整プログラムのための支援を最も効果的に提供することができるかにある。従って、合意された政策改革のプロセスを内生化し、かつ将来に実施される行動の約束に基づく「事前のコンディショナリティ」よりも、むしろ既に採用された措置のために「事後の支援」を提供することに対して、大きな努力が払われるべきである、と訴えられた点が注目される。詳しくは、World Bank, *Adjustment in Africa*, p.181 を参照。

- 29) Gordon Crawford, “The World Bank and Good Governance: Rethinking the State or Consolidating Neo-Liberalism?” in Paloni, A. and M. Zanardi (eds.), *IMF, World Bank and Policy Reform* (London: Routledge, 2006); Brecknock, J., “The World Bank and the State: a Recipe for Change?” in Nicholas Hildyard, *The World Bank and the State: a Recipe for Change?* (London: Bretton Woods Project, 1997), pp.51-52; World Bank, *World Development Report 1987* (New York: Oxford University Press, 1987) [『世界開発報告 1987』, 1988年]。ワシントン・コンセンサスは、その後、良いガバナンス戦略の基盤を形成した点でも重要といえる。
- 30) Michelle Miller-Adams, *The World Bank*, pp.100-133; Sarah Babb, *Behind the Development Banks*, 3 and 4; Martin Doornbos, “Good Governance: The Rise and Decline of a Policy Metaphor?” in Niels Hermes and Robert Lensink (ed.), *Changing the Conditions for Development Aid: a New Paradigm* (London; Portland, OR: Frank Cass, 2001), pp.93-108.
- 31) US Congress, House. Committee on Foreign Affairs, *U.S. Foreign Policy in the Post-Cold War Era: Report and Recommendations*, Lee Hamilton, U.S. G.P.O., 1993, p.8; Sarah Babb, *Behind the Development Banks*, pp.155.
- 32) Sarah Babb, *Behind the Development Banks*, pp.144, 146-147, 155-160.
- 33) US Congress, House. Committee on Banking, Finance, and Urban Affairs. Subcommittee on International Development, Finance, Trade, and Monetary Policy, *Structural Adjustment and Economic Development in Africa: hearing before the Subcommittee on International Development, Finance, Trade, and Monetary Policy of the Committee on Banking, Finance, and Urban Affairs, House of Representatives, One Hundred First Congress, second session, April 24, 1990*. Washington: U.S. G.P.O., 1990, pp.14, 55; World Bank, *Adjustment in Africa*, p.212; Sarah Babb, *Behind the Development Banks*, p.157.
- 34) US Congress, Senate. Committee on Foreign Relations. *Overview of Foreign Assistance*, 1991, pp. 178-184.
- 35) OECD, *1991 Report*, 1991, p.151; OECD, *the attached note brings together relevant excerpts on participatory development and good governance from recent DAC and OECD communiqués*, 1992, OECD, 1991, p.60; OECD, *Participatory Development and Good Governance*, 1995, pp.5-6, 14.
- 36) Sarah Babb, *Behind the Development Banks*, pp.145-147, 155-60; Joan M. Nelson, “Good Governance: Democracy and Conditional Economic Aid,” in Paul Mosley (ed.), *Development Finance and Policy Reform: Essays in the Theory and Practice of Conditionality in Less Developed Countries* (Macmillan Press, 1992), pp.309-316.
- 37) Sarah Babb, *Behind the Development Banks*, pp.155-158; Group of Seven, “Economic Declaration: Building World Partnership,” Declaration of the London Summit, July 17, 1991.

## 結びに代えて

途上国経済の持続可能な発展のためには、どのような条件が必要なのだろうか。また、構造調整は、どのような環境の下で持続的になるのだろうか。1980年代末から1990年代初頭にかけて、このような課題が、開発協力の重要なテーマのひとつになった。その答えは、時代の流れに応じて変化してきているが、1980年代に支配的だったのは、「価格を正す」「政策を正す」という新古典派経済理論の基本命題であった。一方、1990年代初頭の特徴のひとつは、途上国における政治的側面の重要性が強調されるようになり、特に「ガバナンスを正す」「制度を正す」ことに焦点が当てられるようになったことである。これは成長回復のための前提条件が構造調整であるとの世銀の考え方に依

存している。これに伴って、ガバナンス論議の中心は、「良い政府」から「良いガバナンス」に移り、開発のための良いガバナンス構築が構造調整の不可欠な補完要因として強調され、国際開発コミュニティの共通のコンセンサスを形成することになった。

新しいガバナンス・アジェンダの意味は、1991年4月に開催された世銀開発経済年次会議(ABCDE)で報告された。

コナブル世銀総裁は、ガバナンスは世銀理事会にとって、特に取り扱いに慎重を要する問題であるとして、次のように述べた。世銀が加盟国に「政治的コンディショナリティ」を課すことは、介入主義の問題である。ガバナンス問題に対して、(1)世銀は加盟国の改革が広範な支持を得るような環境を推奨すべきである。(2)もし世銀が開発を達成することになる場合には、世銀は不完全なガバナンスの政治的過程を通じて容易に逆転されえないような、公正で、民主的で、持続的な経済成長の可能性を目指すべきである。(3)開発は絶えず変化する過程であるので、世銀は自身の誤りや劇的に変化しつつある外部の世界から学ぶと同時に、外部環境に対して調整し続けなければならない。

また、新しく任命されたチーフ・エコノミスト、ローレンス・サマーズ(Lawrence H. Summers)は、基調演説のなかで、新しいアジェンダを支持して、次のように述べた。(1)政府は競争的市場が最善に行う活動を実施すべきでない。(2)政府が提供することのできる種類のインフラストラクチュアは、市場の開発である。(3)政府が何を行い、何を行うことができるのか、またそれを上手に助力する方法を探し出すべきである。そして、この問題は、ガバナンスという難問に議論を導く。(4)「大きな政府」は成長を阻害してきたのに、政府は環境や不公正のように、成長を阻害すると考えられる対象に敏感でなかった。彼の主眼点は、市場と政府の間に正しい線を引くことにあったといえよう<sup>38)</sup>。

以上、サマーズの立場は、資金が自由に移動するグローバル資本市場の創出を目指した財務省の立場を擁護するもので、持続可能な開発は、政府の役割と民間部門の役割との間の適切なバランスが保たれる時に、最も成功するとの考え方を反映していた。また、政府は市場が引き受けることのできないような経済課題を引き受ける必要があるとの信念を表していた。

また、サマーズが国家と市場の間には相関関係があると述べた趣旨は、次の点にあったと考えられる。第1に、1983年以降、世銀内部で検討が行われてきた国家を再評価するという議論を反映していたことである。第2に、構造調整の失敗から、調整に必要なのは、市場に友好的な実用主義的アプローチであるとの意見を受け入れていたことである。この課題に対して、『世界開発報告1983』は、(1)経済の変化に伴い、国家の役割も変化する、(2)国家は市場の失敗を是正するような調整の役割に力を入れる、(3)今日、国家の役割の再検討が広範に進められている、(4)国家が効率を追求し、業績を向上させる緊急の努力として「開発における管理」に挑戦することが急務であると答えていた。

しかし、「開発を管理する」問題は、報告書作成の段階では、内部のイデオロギー上の対立と混乱をもたらした。その原因は、政府が市場との適切なバランスを欠いて、全面的に開発を管理することになれば、レーガン政権の最も嫌った「統制主義」と同義になるという問題の存在であった。「開発における管理」という柔らかな表現になったのは、このためとされている。

これは、現在、世界で実行中の開発をいかにうまく管理することが可能か、また管理できるか否かという問題が、ガバナンス論議の中心になったことを示唆している。したがって、タイトルの変更問題は、開発管理の方法と内容をめぐって対立があったことを物語っている。また、政府と市場

の役割をめぐる対立・混乱があったことを示している。この時点で、世銀の内部では「所有権を正す」民主化の議論と並んで、国家の役割を再評価する議論が先行していたことは、米国の民間セクター・イニシアティブの議論が影響を与えていたことを示唆している、大変興味深い<sup>39)</sup>。

では、米国の良いガバナンスに対する立場を、議会の公聴会での議論により確認しておこう。その核心は、構造調整とアフリカにおける経済開発であった。第1に、良いガバナンスは構造調整プログラムに代替する国家再考の枠組みを提案する挑戦と位置づけられた。構造調整プログラムの持続的進化ではなく、構造調整を長期的開発に置き換えることが強調された。このため、長期的な開発枠組みのなかで構築された簡潔な調整は必要であるが、決して長期的の開発の道を去らないことが訴えられた。第2に、この立場から、ブレトンウッズ機関とアフリカ政府が説明責任と透明性だけでなく、国家の意思決定への広範な政治的参加を確立するための方策と改革プログラムを含意する「良いガバナンス」に焦点が当てられた。第3に、将来のための公正さを伴う持続可能な成長を確保する決定的な要素として、改革に対するアプローチの拡大が要請された。第4に、1990年代の進展とともに、アフリカは「安定化と調整」から「変革を伴う調整」を達成することが急務となった。同時に、アフリカの経済の変形と多様化という長期的な目的を再び強調する時がきている。第5に、将来のための戦略的アジェンダとして、能力構築、人的資源の開発、利用可能な環境に焦点が当てられ、構造調整プログラムはかかる目的を達成するための構成物をすべて含む必要性が訴えられた。第6に、改革プログラムにおける説明責任と透明性だけでなく、国家の意思決定へのより広範な政治的参加を高める方策が、良いガバナンスに含意されるべきであると要請された<sup>40)</sup>。

また、新しい民主主義イニシアティブという視点からも、良いガバナンスは支持を表明された。その要点は、(1)ニーズのレベルとパフォーマンスに基づいて、受領国の経済改革に資金が配分されてきている。(2)民主主義とガバナンスを支援する援助資金を有効に利用するために、受領国は健全な経済政策に加えて、良いガバナンスとより開放的で、責任のあるシステムの構築が必要である。(3) USAID は民主主義イニシアティブに基づき、市民社会の参加を拡大し、ガバナンス改革の実績を示した「良い実績国」に報奨を与えることで、透明性の高い開発援助システムを構想してきている。また、ニコラス・ブレディ財務長官 (Nicholas F. Brady) も、自由市場は、成長のための健全な基盤を回復し、経済の不均衡に対処するための最善の基盤を提供する。持続的成長と改革を成功させるための条件は、分権化された政治経済的意思決定により特徴づけられる環境を構築することである。そこでは、説明責任と多元主義を含む良いガバナンスに高い優先度が与えられ、民間の企業家精神とイニシアティブが自由な手綱 (free rein) になると訴え、その支持を表明した<sup>41)</sup>。

最終的に、良いガバナンスは、世銀においてどのように定義されたのだろうか。この点を確認して、結びに代えたい。

良いガバナンスは、『世界開発報告 2002』で再び強調され、ガバナンスの概念と自由市場経済との密接な関係が明示された。即ち、市場を支援する制度の多くは公的なものである。そのために、国家の制度を整備する能力が、個人の市場での行動と市場の機能を決定づける重要な要因となる。そして、良いガバナンスとは、制度が適切に提供されていることである、と訴えられた。

こうして、良いガバナンスとは、自由な市場経済を統合し、制度化するために役立つ「国家の能力」と定義されることになった。即ち、(1)財産権の創出、保護、執行、(2)競争を促進する規制・制度の整備、(3)健全なマクロ経済政策の提供、(4)腐敗の欠落である。これはまた、(1)財産権の創出、

保護、執行がなければ、市場取引の範囲は制約される。(2)ガバナンスには、政策の実行力と、ある人々にとっては不人気な制度を設立する権力が必要である。(3)公務員は財産権を尊重しない人々を審査し、判断を下し、そして罰する力がなければ財産権を執行できないとの考えを反映していた。良いガバナンスの本質が市場に友好的な方策にすぎない点からすれば、ガバナンス・アジェンダが「良い政府」の開発管理の実体を偽装するのに役立つことになることと批判されたとしても、それはあながち見当外れとはいえないだろう<sup>42)</sup>。

これまで、「有効な援助」の立場に立って、「健全な経済管理」を実現するための重要な基準になった「良いガバナンス」の意義と問題点を探ってきたが、最後に、「ガバナンスを正す」アジェンダの問題点についても、言及しておきたい。

良いガバナンスが援助の選択性の中核に位置する限り、受領国は対外援助を、良い政策と良い制度、能力構築を実績で示すことを通じて、開発を有効に管理する能力を示さなければならない。しかし、第1に、良い経済管理政策は、透明性、公的管理の説明責任、基礎的社会プログラムの開発、人権の尊重、そして軍事支出の適切な水準のような他の要因から独立して追求することはできない。第2に、ガバナンス・システムにおけるより大きな透明性は、究極的に公正かつ持続可能な開発の最善の保証とはなり得ない。第3に、これは、調整が緊縮以上のことを意味し、マクロ経済の枠組みが基本的な構造改革なしには持続可能でないことを示している。このように、これらは実施するのが困難で、達成するには長い時間を要する問題である。いずれにしても、良いガバナンス・アジェンダ問題の大きさと深さは簡単に扱えるものではない。

また、ドナーと受領国との援助関係は問題の本質を曇らせるという難問を抱えている。第1に、途上国の側に良いガバナンスの枠組みをつくり出す責任があるとの問題である。第2に、ドナーの方策は受領国での制度構築や良いガバナンスに代替できないとの問題もある。第3に、受領国政府自身による良いガバナンスの確立こそが調整過程を成功するための前提条件とみなされた問題である。これらの問題については、良いガバナンスが定着すれば、持続可能な成長にとって不可欠な補完システムが確立するとの視点から、合意形成が進められてきているが、これがうまくいくのは、共存共栄の持続可能な関係、より高次のパートナーシップのなかでしか保証されないことに注意を払う必要があるだろう<sup>43)</sup>。

ところで、「構造調整の時代」が「政策を正す」時代であったとするならば、現在、我々は、より小さい政府ではなく、より良い政府を必要とするという意味で、「国家を正す」時代に生存しているといえよう。『世界開発報告 1997』は、国家の能力をその役割と一致させる政治経済学の報告書であった。その核心部分は、第1に、国家は市場がなしえないことを行うべきであるが、それは国家がかかる役割を演じる能力をもっている限りでのことである。第2に、国家は能力とその役割を一致させなければならない。第3に、国家が「財産権を正す」場合には、その主要な課題は、それが世界平和、持続可能な環境、そして基本的知識と国際公共財とみなす単一の世界市場に国際社会を組み込むことを想定している、という点にあった。

しかし、「財産権を正す」という指令は、冷戦後の経済改革にとって緊急のニーズであった民営化の要求に応えたものであり、その後、民主化と良いガバナンスが新しい開発アジェンダに席を譲っている。他方、もうひとつの柱である民営化の過程は、市場経済への移行を妨げている複雑な政治と経済との間の相関関係で迷路に陥っている。このため、「財産権を正す」ことは余りにも狭い概念

であることが理解されてきた。そして、より一般的なニーズとして「制度を正す」ことが現在の主たるテーマになっている。「制度を正す」という考えは、一般論として実行可能であると考えることができ、またガバナンスのメカニズムにおいて実行可能とみなすことができる。

要するに、新自由主義の初期には、その目標は「価格を正す」ことが目標であった。しかし、この目標は経済社会の構造的変革を実施できなかった。では、現在の主要課題は何かという問いに対しては、我々は、グローバル資本の完全な移動の法的・制度的基礎をつくるというボーダレスなニーズに対応したグローバル・ガバナンスであると考え。これは、世銀の公共財に関する考え方と合致している。統一的な世界市場にすべての財は組み込まれるべきと仮定されているからである。現在、世界市場で実施されている方法は、まさに「価格を正す」ではなく、「法を正す」が主流になっている。この意味で、『世界開発報告 1997』は、新自由主義開発原則からはラジカルに逸脱していない。むしろ、世銀の国家再考の枠組みづくりは、粗雑な反国家統制主義から次第に離れて、国際債務危機に対する自身の解決策を追求して「国家を正す」領域に進み、現在は、「グローバル・ガバナンスを正す」領域にまでその範囲を拡大してきたという点で、その努力の絶頂を示しているといえよう<sup>44)</sup>。

## 注

- 38) Barber Conable, "Opening Remarks," in World Bank, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991*, p.6; Lawrence H. Summers, "Keynote Address Knowledge for Effective Action," *id.*, pp.5-14; Landell-Mills, P. and I. Serageldin, "Governance and the External Factor," *id.*, pp.303-320; Elliot Berg, "Increasing the Effectiveness of Aid: A Critique of Some Current Views," Paper Prepared for Expert Group Meeting, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, January 24-25, 2002; Oliver Morrissey, "Conditionality and Aid Effectiveness Re-evaluated," *World Development*, Vol.27, No.2, 2004, pp.153-172.
- 39) World Bank, *Governance and Development*, 1992; Howard Stein, "The World Bank and the Making of the Governance Agenda," 2009; World Bank, *World Development Report 1983* (Washington, D.C.: World Bank, 1983), pp.4, 41-43, 52, 64, 125-127 [『世界開発報告 1983』丸善出版, 1983年, 4, 39-44, 54, 63, 125-127頁]。また、「所有権を正す」という民主化の概念が、世銀の世界開発報告 1983 に初めて登場した点については、*Ibid.*, p.73-86 参照。
- 40) US. Congress, House. Committee on Banking, Finance, and Urban Affairs. Subcommittee on International Development, Finance, Trade, and Monetary Policy. *Structural Adjustment and Economic Development in Africa: hearing before the Subcommittee on International Development, Finance, Trade, and Monetary Policy of the Committee on Banking, Finance, and Urban Affairs, House of Representatives, One Hundred First Congress, second session, April 24, 1990*. Washington: U.S. G.P.O.: 1990, pp.3-11, 49, 55.
- 41) US. Congress, Senate. Committee on Appropriations. Subcommittee on Foreign Operations, *Export Financing, and Related Programs, Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations for Fiscal Year 1992: hearings before a subcommittee of the Committee on Appropriations, United States Senate, One Hundred Second Congress, first session, on H. R. 2621, Part 1*. Washington: U.S. G.P.O.: 1991, pp.104-5, 837.
- 42) 以上, Gordon Crawford, "The World Bank and Good Governance: Rethinking the State or Consolidating Neo-Liberalism?"; Joan M. Nelson with Stephanie J. Eglinton, *Encouraging Democracy: What Role for Conditioned Aid?* (Washington, D.C.: Overseas Development Council, 1992);

- World Bank, *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets* (Washington, D.C.: World Bank, 2002) p.99. [西川潤監訳『世界開発報告 2002 —— 市場制度の構築』, シュプリンガー・フェアラーク東京, 2003年, 第5章]。
- 43) World Bank, *Annual Meetings of the Boards of Governors: Summary Proceedings*, 1992-1994.
- 44) David Moore, "Sail on, O Ship of State: Neoliberalism, Globalisation and the Governance of Africa," *Journal of Peasant Studies*, Volume 27, Issue 1, 1999, pp.61-96; Moore, David. *The World Bank: development, poverty, hegemony*, Publisher: University of KwaZulu-Natal Press, 2007, ch.8; Oliver E. Williamson, *The Institutions and Governance of Economic Development and Reform*, 1995; World Bank, *World Development Report 1997*, pp.1-60, 131-144. [邦訳, 1-94, 207-225頁]。