

【コラム1】 グッド・ガバナンスと民主的ガバナンス
—治安分野における民主的統制の強調—

室 谷 龍 太 郎

(国際協力機構 JICA 研究所リサーチ・アソシエイト)

I 「ガバナンス」とは？

開発援助における「ガバナンス」の重要性は、世界銀行（世銀）の『東アジアの奇跡』（1993年）に見られるように、途上国政府の政策や制度の重要性に着目する議論の中で指摘されてきた。世銀は1989年にアフリカ向け援助について初めて公式に「グッド・ガバナンス」という用語を使用し、1997年の世界開発報告では、公共セクター改革、汚職、ガバナンスといったテーマを中心に据えた。その後も、開発援助の有効性とガバナンスの関係の研究は続けられ、ガバナンスが良い国でなければ開発援助が有効ではないという議論に基づいて、援助資源をガバナンスの良い国に優先的に配分する政策も現れてきている。

一方で、「ガバナンス」の概念は非常に広く、完全に明確な定義が存在する訳ではない¹。ガバナンスには、政治ガバナンス（三権分立、投票の自由、法の支配、メディアの自由、人権の尊重等）と経済ガバナンス（財政収支、公企業の実績、地方分権化、行政の効率、透明性、汚職等）がどちらも含まれる。また、行政・制度・市民社会といった要素を第三のガバナンス構成要素とする考えもある。幅広い要素を対象にしていることから、ドナー国・機関や学者によって定義もまちまちで、世銀等の国際金融機関は狭い意味での経済ガバナンスを中心に解釈しているのに対し、政治ガバナンスを含めた広い意味で捉えているのが二国間援助機関、その中間にあるのが国連開発計画（UNDP）等の国連機関だと言われる²。

ガバナンスが幅広い概念であるため、「グッド・ガバナンス（good governance）」も幅広い政策・制度の改善を含む概念になる。グッド・ガバナンスには、政策の帰結として安定したマクロ経済運営、貧困削減、貿易への開放性、地方分権等が、また制度やプロセスとして民主主義、意思決定への幅広い参加、立法府の強化等が含まれる。このようなグッド・ガバナンスは幅広い分野で大幅な改革を必要とするため、限られた資源しか持たない途上国にとっては、特に優先度の高い改革を選べなければ実用的な価値がない、という指摘もある³。カバーする範囲が広すぎて焦点が定まらなくなってしまうのが、グッド・ガバナンスの弱点とも言える。

¹ 例えば世銀では、ガバナンスを「意思決定が行われ、権力が行使される過程及び制度」、グッド・ガバナンスを「以下の3つの主要分野での包括性とアカウントビリティ：（1）権力の選択・アカウントビリティ・交替、（2）制度・規制・資源管理の効率性、（3）制度の尊重、市民社会・経済活動・政治における相互作用」と定義している。

² 近藤正規「ガバナンスと開発援助—主要ドナーの援助政策と指標構築の試み—」国際協力事業団国際協力総合研修所 客員研究員報告書、2003年、2頁。

³ Merilee S. Grindle, “Good Enough Governance Revisited,” *Development Policy Review* Vol.25, No.5, 2007, pp. 553-574.

II 「Good」から「Democratic」へ

近年になって、ガバナンスを議論する際に「グッド・ガバナンス」ではなく「民主的ガバナンス (democratic governance)」の用語が使われることが増えている。前項で見たように、グッド・ガバナンスの概念自体がそもそもアカウンタビリティや意思決定への参画等の民主主義的な要素を含んだものではある。したがって、「民主的ガバナンス」という用語は、ガバナンスの中で民主主義的な要素を強調し、「グッド・ガバナンス」の持つ曖昧さという弱点を回避することを意図していると考えられる。

UNDPは2006年に、グッド・ガバナンスの目的および手段は「民主化されなければならない」と訴え、人間開発の視点に立てば「良い(グッド)ガバナンスとは、民主的ガバナンスのこと」⁴と断言している。人間開発の促進のためのガバナンスには、経済成長を実現する効率的な制度や経済・政治環境といった要素に加え、制度や規則が公平で説明責任を果たしていること、人権や政治的自由が守られること、人々が意思決定に対して発言権を有すること、といった民主的な制度が不可欠であるとの考えから、この点を強調した「民主的ガバナンス」が好んで使われている。

また、「民主的ガバナンス」は、意思決定への参加やアカウンタビリティを基本的な権利として規範的に示すことで、ガバナンスの改善それ自体を開発の目的の一つとする含意を有していることも見逃せない。過去のグッド・ガバナンスの議論は、経済成長への効果という、いわば手段としてのガバナンスの議論が中心的で、その因果関係を解明する努力も払われてきた。「民主的」を強調する場合、一人一人の住民が意思決定に参加し、説明責任を要求する権利に着目することで、民主主義的な価値そのものを目的化する主張も見られるようになっている⁵。

ただし、全ての組織が「民主的ガバナンス」の用語を使っている訳ではなく、ドナー国・機関が「ガバナンス」を自ら定義する際に、その定義自体に政策的な意図が反映されることに留意する必要がある。「民主的ガバナンス」を優先分野として前面に押し出しているのは米国国際開発庁 (USAID) や UNDP で、世銀は今でも汚職の撲滅や公共財政管理に重点を置いている。二国間援助機関の中でも米国の USAID はガバナンスの概念を民主化の一部として狭義に捉えているのに対し、英国国際開発省 (DFID) は貧困撲滅のための市民参加も含めたより広い意味で捉えている。

III SSRの文脈でのガバナンス

SSRの文脈においてガバナンスを議論する場合には、SSRが従来は軍・警察のオペレーション能力向上と機材・装備の充実を目的にしてきた中で、最近になって治安関連組織におけ

⁴ UNDP Bureau for Development Policy, “Democratic Governance for Human Development,” Séverine Bellina, Hervé Magro, and Violaine de Villemeur ed., *Democratic Governance: A New Paradigm for Development?* London: C. Hurst & Co. Ltd, 2009, pp.366-367.

⁵ 例えば、フリーダム・ハウスによる民主化指標もその一例と言える。 *Ibid.*, pp.368-369.

る民主的な統制が主要課題として注目されるようになったことに注意が必要である。すなわち、広義のグッド・ガバナンスのうち、「民主的ガバナンス」の部分が、SSRにおけるガバナンスの議論において強調されるべき論点と一致しているのである。

SSRの目的は、治安関連組織が紛争予防や治安維持のために機能し、人々の安全が保たれることであるが、従来のSSR支援は治安維持能力の向上を重視するあまり、文民統制やアカウントビリティ等のガバナンスの要素は軽視される傾向にあった。実際には、SSRの目的を達成するためには、治安関連組織の治安維持能力に加え、民主的なガバナンス、紛争が残した課題の除去（DDR、小型武器の回収等）の3要素が必要になる⁶。

Nicole Ballが掲げている治安分野のガバナンス上の課題が、開発におけるガバナンスの一般的な課題とよく似ている様子は興味深い。その課題とは、（1）説明責任を果たす職業的な治安部隊を育てる、（2）有能で責任能力がある文民組織を育てる、（3）人権保護に高い優先度を置く、（4）有能で責任能力のある市民社会を育成する、（5）透明性の原則を保持する、（6）治安上の課題に取り組む地域的なアプローチを進める、の6つである⁷。ここでもやはり能力向上から人権、市民社会の育成まで幅広い「グッド・ガバナンス」が求められている。SSRの文脈で民主的な統制を強調することを意図すれば、これを「民主的ガバナンス」と呼ぶことで、焦点が明確になると同時に、「民主的統制」という新しい価値観を導入する強い意志を示すことが出来るのである。

⁶ Nicole Ball, “Reforming security sector governance,” Robert Picciotto and Rachel Weaving ed., *Security and Development: Investing in Peace and Prosperity*, London and New York: Routledge, 2006, pp.315-316.

⁷ *Ibid.*, pp.318-319.