

GSID

Discussion Paper No. 158

ガバナンスをめぐる論議と今後の方向性：  
貧困削減の第二の柱

木村 宏恒

October 2007

Graduate School  
of  
International Development

NAGOYA UNIVERSITY  
NAGOYA 464-8601, JAPAN

〒464-8601 名古屋市千種区不老町  
名古屋大学大学院国際開発研究科

## ガバナンスをめぐる論議と今後の方向性：貧困削減の第二の柱

木村宏恒<sup>1</sup>

### 目 次

1. 貧困削減の最大の要因は経済成長。経済成長の基盤整備がガバナンス
2. ガバナンス論台頭の背景
3. 定義の多様性と多様性の中の共通項
4. ガバナンス理解の基本は、米・世銀と西欧・UNDP の解釈の差の理解にある
5. ガバナンスの程度をどう計測するか？ガバナンスの何が鍵かをめぐる議論
6. ガバナンスと開発国家論との接合
7. ローカル・ガバナンスについて
8. 市民社会論ルネッサンス
9. 実際に行われてきたことと行われるべきこと
10. ガバナンス支援で浮上してきた諸問題

---

<sup>1</sup> 木村宏恒：名古屋大学大学院国際開発研究科教授。本稿は、平成 17-19 年度科研費基盤研究 (B)「開発学の学際的構築—貧困問題への対応を事例に一」の研究成果である。なお、本稿執筆後、下村恭民編著『アジアのガバナンス』2006 年 12 月刊を知った。これまでの研究過程が違うためか、同じような分野を扱いながら、似てもって非なる全体像になっている。読者は両方参照されればガバナンスについての理解がより深まるだろう。研究というのは複線的に行われるべきものだということが、読者にも理解できよう。

## 1. 貧困削減の最大の要因は経済成長。経済成長の基盤整備がガバナンス

アナン国連事務総長（1997－2006年）は、「グッド・ガバナンス（良い統治）が、多分、貧困撲滅と開発促進の最も重要な要因である」という認識を示してきた<sup>2</sup>。世銀の南アジア地域担当副総裁（1997～2003年）を務めた西水美恵子は、その経験を次のように要約する。

「世界銀行で得た最も重要な教訓。それは、良いガバナンス無くしては健全な国造りはできないということである。」「南アジアの貧困の根本原因は公的政策および制度の悪い統治である<sup>3</sup>。」この国造りには当然経済開発を含む。ガバナンスについて「要するに」程度の知識しかない人がよく間違ふことは、ガバナンスは行政管理上の問題であり、経済とは別物であるというものである。しかし、どの国の中央政府および地方政府に行っても、政府が最大の重点を置いて取り組んでいることは経済開発であり、地方なら地域開発である。グッド・ガバメントあるいはガバナンスの最重要項目は、経済成長を実現して人々の生活が豊かにすることである。生活が豊かになっていかないと、人々は、その政府がたとえ民主的手続きによって選ばれた政府であっても、信頼しない。経済成長を軌道に乗せられないような民主主義体制（民主政）は、信頼されないということである。

さらに、1990年代の冷戦後の各種民族紛争の激増の影響を受けて、次のような国際的認識が形成されるようになった。「世界の脅威は、途上国の失敗した国家からくる。」「失敗した国家の背景には、弱いガバナンスと貧困と紛争がある」というものである<sup>4</sup>。それは2001年の911事件以降、潮流となった。レーガン政権でアフリカ担当国務次官補を務めたチェスター・クロッカーは言う。「ワシントンは、テロが唯一の敵であるかのような幻想をつくり出している。」実際には「国家が破綻していくプロセスによって、地域の不安定化、兵器の拡散、麻薬取引が助長され、テロリストの温床がつくり出される。だがブッシュ政権は、破綻しつつある国家や破綻国家への支援策を二の次にしてきた。」「国の破綻プロセスはゆっくりと進行していく。」「政変が起きてから、国家破綻という問題に対処するのでは遅すぎる。」「混乱が起きている世界の多くの地域が直面している最大の問題は、国は存在しても、国内を統治する正当性と権威を備えた統治主体が存在しないことだ。」「国の破綻はもはや日常的な現象であり、主要国は事実上の信託統治を正当化して活動するための方策を見出さなければならない。」「介入する国家を選んだら、主要国と国際機関は、内戦の鎮静化、国家制度の構築、敵対的な外部勢力の影響力の排除、周辺地域への危機拡散の防止という4つの領域に集中的に取り組む必要がある。」<sup>5</sup>この「国家制度の構築」全体がガバナンスの課題である。長年民主党大統領（カーターとクリントン）下で高官を勤めたエイゼ

---

<sup>2</sup> UN. World Governance Assessment

[http://www.odi.org.uk/wga\\_governance/About\\_WGA.html](http://www.odi.org.uk/wga_governance/About_WGA.html)

<sup>3</sup>西水美恵子「ガバナンス・リーダーシップ考 連載開始に当たって」経済産業研究所

<sup>4</sup> Adrian Leftwich. 2005. "Politics in Command: Development Studies and the Rediscovery of Social Sciences." *New Political Economy* 10(4). p.591.

<sup>5</sup> Chester A. Crocker. "Engaging Failing States." *Foreign Affairs*. Sept/Oct 2003(チェスター・クロッカー「破綻国家と国家建設への対策を急げ」『論座』2004年1月号)。

ンスタット (Stuart Eizenstat) らは言う。「今日後発開発途上国約 70 のうち 50 ほどは弱い国家＝基本的公共サービスと市民への安全を提供できない国家である。」「最良の方法は失敗した国家をつくらないことである。失敗した国家をつくらない最良の方法は、幅広い基盤を持った経済成長を支援することである<sup>6</sup>。」

これまでのガバナンスに対する認識の遅れの原因については、次のような点が挙げられる。

- (1) 国際社会には「内政不干渉の原則」があり、その国の政府を外から何とかすることは、国際機関の開発戦略の柱にはされてこなかった(とくに日本外交と外務省管轄化にある国際協力機構 JICA は、政治にかかわることに驚くほど過敏な拒否反応を持っている)。
- (2) 途上国でその開発によって先進国の仲間入りを果たした韓国、台湾、シンガポールなど東アジアの経験は、国家主導型経済発展であり、非民主的な権威主義体制によってもたらされた。日本の経済成長の基礎をつくった第二次世界大戦前の体制もそうであった。そのため、民主化の時代にはモデルとして普遍化できなかった。さらにアフリカにおける政府のでたらめな状況の経験から、開発の専門家は「政府の強化などんでもない」と考えてきた<sup>7</sup>。
- (3) 米英とその影響を受けた国際機関の間に普及した小さい政府イデオロギーの下で、政府の役割の重要性を開発戦略の柱として掲げる発想は弱かった。

バーミンガム大学公共政策研究科の Andrew Shepherd は、『世銀 2000 年開発報告 (貧困と闘う)』を評価する論文のなかで次のように言う。「開発は非政治的であり続けることはできない。政治発展は、開発の鍵である。しかしなおきちんと位置づけられていない。」「世銀開発報告 1997 年 (開発における国家の役割)」を引き継いで、「2000 年世銀開発報告は、貧困と闘ううえでの強い国家の必要性を示唆している。しかしながら包括的分析には至っていない。」「2000 年開発報告は、貧困削減の諸制約を過小評価している。諸制約とは、財源の問題、政治の問題および紛争の問題であり、それらは真に取り組みされてはいない。」<sup>8</sup>

しかし 2000 年以降状況は変わった。今では、政府が機能しない限り開発進展の基盤は形成されない(“Governance matters.”)、いくら努力しても開発はない、ということで、世界的にコンセンサスが形成されてきている。国連 2000 年決議 (Millennium Declaration) では、III (開発と貧困撲滅) の第 13 項において、「その目標 (MDGs : Millennium Development Goals : 21 世紀開発目標) を達成するためには、各国の良い統治 (Good Governance) と国際レベ

---

<sup>6</sup> Eizenstat, Stuart E., Porter, John Edward, Weinstein, Jeremy M. 2005. “Rebuilding Weak States.” *Foreign Affairs*. 84(1). p.

<sup>7</sup> Peter Evans. 1995. *Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation*. pp.21-22.

<sup>8</sup> Andrew Shepherd. 2001. “Consolidating the Lessons of 50 Years of Development.” *Journal of International Development*. 13. pp.318-19.

ルの良い統治が必要である」との認識が示された<sup>9</sup>。国連開発計画（UNDP）は、今ではそのホームページで、「民主的ガバナンスは、MDGs達成を可能にする環境を整え、ひいては貧困を削減するものであり、MDGs達成の中心に位置する」としている<sup>10</sup>。

EUはそのODA戦略において、ガバナンスの重要性を公式化した。「途上国は開発資金を有効に使うためにガバナンスの抜本的改善を必要としている。EUのアフリカ戦略（EU-ODAの半分が使われている）は、効果的で良い統治が開発の前提条件であるとみなしている。ヨーロッパの開発コンセンサスは、良い統治、民主主義、人権の尊重がEU開発協力の鍵になる柱であると確信している。民主的ガバナンスと貧困削減は一つのコインの2つの面である<sup>11</sup>」というのである。

イギリス国際開発省では、1997年、2000年に続く2006年の開発戦略白書（『ガバナンスを貧困削減のために機能させる』）で次のように規定する。「効果的な国家が開発の中心である。それは人々の権利を保護し、安全と経済成長と教育・保健のようなサービスを提供する。良い統治を建設するには時間がかかり、各国の内部から生まれる必要があるが、国際社会はそれを支援することができる。このことは、途上国の政府だけでなく市民社会とも、ともに働くことを意味する<sup>12</sup>。」

世銀では、『世界開発報告 1997年（開発における国家の役割）』ですでに、市場発展のための制度基盤の重要性を認識し、政府が行う基本的な制度基盤形成なくして（法的基礎の確立、マクロ経済の安定を含む政策環境の維持、基礎的社会サービスとインフラへの投資、弱者保護、環境保護の5項目）、貧困削減を伴う開発は不可能であると規定していた<sup>13</sup>。今日、たとえば世銀『Global Monitoring Report 2006』では次のように認識している。「MDGsを達成するために、途上国においても国際的にも、一つの鍵になる要素は、資源（資金）に対する説明責任を強化するためのガバナンスの改善である。ガバナンスは開発効果を明確にする重要な要素である。ガバナンスは定期的にモニターし、その進展を支援しなければならない<sup>14</sup>。」

筆者は前の Discussion Paper『貧困研究を通じた開発学』で、貧困を削減する最も重要な手段は経済成長であることを確認した。その経済成長の基盤を整備する最も重要な手段が政府すなわちガバナンスなのである。

教育が重要だという論議もある。たしかに教育は、政府が行うべき基本施策の第2の柱である社会開発政策の1つに位置づけられる。では教育さえしっかりしていれば、経済が発展し、貧困層が社会構造的に減少するのか？アマルティア・センやUNDPによって高く

<sup>9</sup> <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>

<sup>10</sup> Governance and the Millennium Development Goals (visited in Sept. 2007).  
<http://www.undp.org/governance/mdgs.htm>

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/development/Geographical/europe-cares/africa/governance\\_en.html](http://ec.europa.eu/development/Geographical/europe-cares/africa/governance_en.html)

<sup>12</sup> DFID. 2006. White Paper: *eliminating world poverty making governance work for the poor*. p.21.

<sup>13</sup> 世銀『世界開発報告 1997年（開発における国家の役割）』p.7.

<sup>14</sup> World Bank. *Global Monitoring Report 2006*. Executive Summary.

評価されたスリランカやインドのケララ州では、成人識字率は90%を超えるが、経済成長や貧困削減とは必ずしも結びついていない。スリランカの経済成長は長年南アジア的停滞を維持し、貧困率は1990年26%から2002年23%に微減であった<sup>15</sup>。ケララ州は「高い人間開発と低い経済開発」という言葉に象徴される（貧困率はインド全体で73年55%から2000年26%に対して、ケララ州では60%から13%へとかなりいいが）<sup>16</sup>。経済成長の牽引力としては外資導入が大きい。インドではバンガロール（カルナタカ州）がその典型である（ケララ州の外資導入は停滞し、1999年から2005年の間にインド全体の1.26%にとどまった<sup>17</sup>）。スリランカはナショナリズムと内戦で外資導入は順調には行かなかった。コロンボ大学の卒業生が村レベルで貧困層向け福祉委員をしたりしていて、国レベルで人材が経済成長に向けて適正配置される状況になっていない。

## 1. ガバナンス論台頭の背景

1990年代に民主化とガバナンス支援が政府開発援助の一中心になった理由としては、次のようなことがあげられてきた<sup>18</sup>

- (1) 1980年代の構造調整の経験：構造調整（市場開放、自由競争、財政緊縮、補助金削減、規制緩和など）は80年代に世銀融資の中心的位置を占めてきた（SAL：Structural Adjustment Loanは世銀融資の1/4以上になった）。構造調整は途上国の政府が行うべき政策であった。しかしそれはうまく運ばなかった。その結果、世銀などは、開発の中心的阻害要因は政府にあると認識するようになり、ガバナンスの重要性に着目するようになった。ただしガバナンス定義には常に曖昧さがつきまどってきた。
- (2) 新古典学派経済学（小さい政府と市場原理主義）の影響：政府が経済に介入しすぎるから途上国は成長できないという考えから、いかに民営化などで政府部門を小さくし、NPM（New Public Management＝新公共経営）の手法を使って行政の効率化を図るかが注目を集めるようになった。英米ニュージーランドなどで始まったNPMは、80年代後半から途上国でも導入されるようになった。
- (3) 共産体制崩壊の影響：やっぱり統制経済はダメで、政府の機能を作りかえる必要が強調された。
- (4) 途上国民主化運動の影響：権威主義政権の力による政治安定は長期的には民衆の不満を募らせ、政権転覆といった事態にも直面する。民主的政府は民衆の支援を得て、より効果的に社会安定をもたらすという考えが広まって、権威主義体制支持から、民主主義支援への転換に結びついた。

---

<sup>15</sup> UNCTAD. 2003. *Investment Policy Review: Sri Lanka*; World Bank. 2007. *Sri Lanka: Poverty Assessment*. Executive Summary;

<sup>16</sup> Kerala. Wikipedia ; 松下洸 (2007)『途上国の試練と挑戦』ミネルヴァ書房、第5章「分権型」ローカル・ガバナンスの挑戦：インド・ケララ州の場合。

<sup>17</sup> “Kerara’s growth rate remains below national average” Hindu Business. 26 Mar. 07.

<sup>18</sup> Adrian Leftwich, 2000, *States of Development*, pp.109-117.

1964年のブラジル・クーデターは、その後の軍事政権による労働運動の抑圧を中心とした力による抑圧+外資導入とテクノクラートによる経済成長をもたらし、アメリカがそうした権威主義政権を支持する理由となってきた。しかしながら、1975年南ベトナム政権崩壊、1978年イラン革命、1979年ニカラグア革命はアメリカに衝撃を与え、さらに1980年代には東アジア各国（86年の韓国、台湾、フィリピン民主化、92年タイ民主化など）と中南米（85年ブラジル軍政崩壊以降）の民主化が進み、90年代にはアフリカの民主化が起こると、独裁政権支持では民衆の心をつかめないという認識から、下からの親米志向をつくり、体制安定をはかるために民主化運動を支援する外交政策の転換が起こった<sup>19</sup>。ただし「アメリカ外交は安全保障から出発する」という有名なキッシンジャーの言葉が示すとおり、軍事的配慮が大きな比重を占めるアメリカでは、明確に外交が非軍事に転換したというようにとらえることはできないが。

アメリカのシンクタンクの一つ「平和のための基金」とForeign Policy誌は、2005年から「失敗した国家指標」を出すようになった。2007年には177国のうち32を危機的（Alert）国家、97を黄色信号の（Warning）国家に分類している<sup>20</sup>。その基準は、4つの社会指標（食糧が確保できない過剰人口を含む地誌的圧力、大量の難民、復讐を志向する集団の不满、コンスタントな頭脳流出）、2つの経済指標（集団間の経済的不平等、深刻な経済後退）、6つの政治指標（国家の犯罪集団化、公共サービスの構造的解体、人権の広範な侵害、国家内での武装集団の徘徊、支配エリートの分断、外国の干渉）である。それは地域不安定に直結し、世界の安全保障の脅威に直結している。たとえば政府機能が崩壊したりベリア<sup>21</sup>がそうであり、ナイジェリア油田地帯の05年9月の反乱は、世界の石油価格高騰に直結した。

また、過去の教訓は、そうした失敗した国家の再建は資金（援助など）では解決しないこと、良い統治+地方リーダー取込みが必要であり<sup>22</sup>、「非植民地化のありかたの改変」が必要であることを示していた<sup>23</sup>。

## 2. ガバナンス定義の多様性と多様性の中の共通項

アジア経済研究所の黒岩郁雄を中心とする研究グループは『開発途上国におけるガバナ

---

<sup>19</sup> Julie Hearn, "Aiding Democracy? Donors and Civil Society in South Africa," *Third World Quarterly*, 21(5), 2000.

<sup>20</sup> 国連により独立国家と認知されている192カ国から、国際法上その政治的地位が確立していないパレスチナ、コソボ、西サハラなどその独立が世界中に受け入れられていない一部の国を除く。 [http://en.wikipedia.org/wiki/Failed\\_states](http://en.wikipedia.org/wiki/Failed_states)

<sup>21</sup> Quentin Outram. 1999. "Liberia: roots and fruits of the emergency." *Third World Quarterly*, 20(1). ダグラス・ファラー『テロ・マネー：アルカイダの資金ネットワークを追って』日本経済新聞社。

<sup>22</sup> Eizenstat, Stuart E. 2005. "Rebuilding Weak States." *Foreign Affairs*. 84(1); Adnam D. Morton. 2005.9 "The "Failed State" in International Relations." *New Political Economy*. p.373.

<sup>23</sup> Andrew Linklater, 'Rationalism', in: Scott Burchillet al.(eds) *Theories of International Relations* (Macmillan, 1999), pp. 107-8.

ンスの諸課題』に取り組んできた。同書で大内穂は、ガバナンス論の総論でローズ (R.A.W. Rhodes) の *Understanding Governance* を第一の参考文献として使用しているが、それはいかなものかと思う<sup>24</sup>。ローズのガバナンス論は良書ではあるが、イギリスの行政に限定した議論をしている。イギリスの特徴は、Westminster model (議会主権、強力内閣、選挙による説明責任、多数党の官僚支配、制度的反対党、討議原則) から、地方に分権化するのではなく、特殊目的団体 (5521 団体!) に多様化したという制度転換が、ローズの取り組んだ課題である。そこには小さい政府、コーポレート政府 (政府と政府が公認する民間企業団体、社会団体の協議による政治運営)、NPM (新公共経営) が含意されている<sup>25</sup>。しかし、イギリス政治体制のNPO (独立行政法人など) セクター傾斜は異常であり、途上国の参考にはならないのではないか。東京都と大ロンドンとともに地方公務労働者が 30 万人いる。しかし大ロンドン (34 区) 都庁職員は 400 人、都議会議員は 25 人。消防、警察、交通、開発公社などが大規模に独立行政法人化し、パート・契約職員は全職員の 1/3 におよぶ 9 万人である。ただし区役所職員は別で、東京の区役所・市町村職員と同じような地位を持つ<sup>26</sup>。そのような状況では政府がネットワーク化したという議論になるのは当然である。そのような現状認識を、肥大化している途上国の国家システムに持ち込んで、ガバナンス一般の議論にすることには無理がある。ガバナンス一般の議論は、John Pierre & B. Guy Peters の『ガバナンス・政治・国家』の議論から出発するほうが妥当であると思う<sup>27</sup>。すなわち、国際機関のガバナンス議論をも念頭に置き、「ゆりかごから墓場まで」政府が大部分の国民生活の面倒を見る官僚制福祉国家モデルが、経済界と市民社会との協治モデルへと国家システムそのものが変質しきっていることを念頭に置き、ガバナンスの議論は非政治的で行政管理的な問題ではないという構造認識を念頭に置いたものでないと、議論が始まらない (話にならない) と言うことである。

ガバナンス論には、4つの位相がある。good governance (良い統治) は③を含んだ②と同義である。ここでの議論も、ガバナンスと Good Governance を同義で扱う。

- ① グローバル・ガバナンス (現実には International Governance)
- ② ナショナル・レベル・ガバナンス
- ③ ローカル・ガバナンス
- ④ コーポレート (企業)・ガバナンス (これが一番使われている)

ジョン・ピエールら (John Pierre と B. Guy Peters) によるガバナンスの定義は、How to steer economy and society and how to reach collective goals ということである。政策形成と実行によって、いかに政府が経済と社会を成功裏に采配できる (舵を取る) かということである<sup>28</sup>。

<sup>24</sup> 黒岩郁雄編 (2004) 『開発途上国におけるガバナンスの諸課題』第1章「グッド・ガバナンスに向けての反腐败政策」(大内穂)。

<sup>25</sup> R.A.W. Rhodes. 1997. *Understanding Governance*. Open University Press

<sup>26</sup> 自治・分権ジャーナリストの会 (2000) 『英国の地方分権改革』日本評論社、pp.54-65.

<sup>27</sup> John Pierre & B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*.

<sup>28</sup> John Pierre & B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. pp.1-2.



ジョン・ピエールらは、ガバナンスは混乱した用語だが、次の3つに分けられると言う。

- ① 新公共経営 (NPM : New Public Management) (=政府の経営を改善する=行政管理学の問題=世銀やアメリカの基本認識←→UNDP、西欧諸国は「民主化」なども含む)
- ② 経済界・市民社会との関係の調整 (coordination of sectors of the economy, public-private relationships)、および
- ③ “good governance (良い統治)”  
のumbrella conceptである<sup>29</sup>。good Governanceは、参加型で、透明性 (transparency) と説明責任(accountability)を持つ統治システムである<sup>30</sup>。

デンマークの政治学者キェール (Kjær) はその著『ガバナンス』(2004) で、ガバナンスの定義が多様ではあっても、それらを貫く共通理解は見出せると言う。すなわち、Governance はGovernmentより広い。Legitimacy (正当性)、Efficiency (効率性)、Democracy、Accountability (説明責任) をその核に含むということである<sup>31</sup>。キェールはまた、政府の経済成長政策をガバナンスの一部に組み込んでいる (同著第5章の開発国家論)。

### 3. ガバナンス理解の基本は、米・世銀と西欧・UNDPの解釈の差の理解にある

ガバナンス理解の基本においては、米・世銀型理解と西欧・UNDP型理解に基本的な解釈の差がある。この差を認識しないと、ガバナンス理解を基本から誤ることになるので注意を要する。ただし、米・世銀は2000年以降、西欧的解釈に歩み寄っており、その区別はあいまいになってきている。

アメリカ国際開発庁 (USAID) 「民主化とガバナンス支援センター」のホームページを見ると<sup>32</sup>、同センターは、「アメリカの外交目標達成のための民主化計画をいかに進めるかに関して、国務省および (ホワイトハウスのインナー・キャビネットとも言われる) 国家安全保障会議と密接に協力して機能している。」同センターは、「民主化と」という形で民主化をガバナンスの外に置いて併置し、

- ① 法の支配、
- ② 民主的選挙過程実現、
- ③ 市民社会育成、
- ④ ガバナンス

の4本柱の一つとして「民主化とガバナンス支援」を位置づける。

<sup>29</sup> John Pierre & B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. p.14.

<sup>30</sup> UNDP. 1997. *Governance and Human Development: A UNDP Policy Document*. <http://magnet.undp.org/policy/default.htm>. p.3.

<sup>31</sup> Anne Mette Kjær. 2004. *Governance*. pp.3,11.

<sup>32</sup> USAID, Center for Democracy and Governance, [www.info.usaid.gov/democracy/center/index.html](http://www.info.usaid.gov/democracy/center/index.html). [www.info.usaid.gov/democracy/techpubs/cframe/gov.html](http://www.info.usaid.gov/democracy/techpubs/cframe/gov.html) visited on 28/2/02.

そのガバナンスは次の5つの柱からなるとされる。

- ① 民主的・地方分権：地方政府への権限移譲<sup>33</sup>は民主主義を深化させる可能性を持つが、往々にして地方政府は、市民の要求にこたえる新しい任務にたいして経験と能力をもたない。事実多くの地方政府職員は、市民参加を時間の無駄、対立を招くとして忌避する。また自らの権限を限定する情報公開に逡巡する。地方エリートはその既得権を保持しようとする。民主的・地方分権はその克服を目指す。
- ② 立法機能の強化
- ③ 政府の統合：汚職の問題が、政府の信頼を低下させ、信頼 (Trust)、寛容<sup>34</sup>、説明責任、参加を妨げてきた。また汚職の問題が、民間投資を妨げ、(職員間の) 競争、公共事業、環境保全、規則実行の低レベルの原因となってきた。反汚職戦略を推進する。
- ④ 政策の実行：政策実行の失敗が、開発資源の効率的運用を妨げ、民主主義への幻滅の一般的な理由となってきた。政策を実行し持続させるための多面的な処置が獲られなければならない。途上国の諸組織では、開発局面の変遷をマネジするための技術支援体制が出来ていない。それを支援する。
- ⑤ 軍—民関係：軍の政府決定へのかかわりは、民主化の中心的構成要素である。先進国では軍は対外機能中心であるが、途上国では軍は、(i) 国内治安機能、(ii) 道路建設や農村保健などの民政計画、および(iii) 警察機能を果たす。しかしながら往々にして、軍の機能はそれらを超えて、抑圧、人権弾圧、汚職に結びついている。文民統制の強化を目指す。

一方、西ヨーロッパ諸国やUNDPは、「法の支配、民主的選挙過程実現、市民社会育成、ガバナンスの4本柱」すべてがガバナンス論に含まれるという考えである。そこではガバナンスの中心概念が「透明性 (Transparency = 制度化と情報公開) と説明責任 (Accountability)」に集約されている。制度化のエッセンスは、規則があつて、その規則どおりに物事が運ぶことをいう。たとえばトラックの運転手が、免許証の更新のときに規定の10倍の料金(賄賂)を請求されるかどうかという問題である。ガバナンスは経済・政治・行政の3本柱からなり、「経済ガバナンスにおいては一国の経済活動に影響を与える決定過程が、政治ガバナンスにおいては政策形成過程が、行政ガバナンスにおいては政策実行システムが」透明性と説明責任の下にあるかどうか問われる。UNDPは言う「good governanceの特徴は、参加、法の支配、透明性、責任、一致志向(皆の意見が反映されているか)、平等、効果と効率、説明責任、戦略ビジョン(長期展望をもってあつているか)

---

<sup>33</sup> 日本の中央官僚は、中央から地方へ(上から下へ)権限をゆだねるという理解から「委譲」という言葉を使い、地方政府や行政学者は、中央政府と地方政府は本来対等であり、権限は横に移されるという立場から「移譲」という言葉を使う。

<sup>34</sup> 官僚は、政策過程や汚職などで後ろめたいところがあるので、政府批判に対して反発する。政策過程がオープンになればなるほど「寛容」の度合いは高くなる。

である。」そこでは、ガバナンスに法の支配、「参加」という形での市民社会、「透明性や責任」という形で民主的選挙過程を含ませているとということである<sup>35</sup>。

その理論背景には、20世紀型国家の21世紀型国家への変動を含んでいる。ジョン・ピエールらの議論を整理すると、第一に、西欧では、100年以上公共サービスはウェーバー・モデルに基づいてきた。国家の本質は法体系にあり、法治をつかさどるのは官僚制であり、近代官僚制は公私を区別し、公私をつなぐのではなくその区別を重視してきた。ところが今日の西欧社会はより水平的に=Network型諸利益の連合、いいかえれば、経済界と市民社会と国家が調整により、それぞれの利害と公共サービスを政府サービスとして実現していく過程を重視してきている。にもかかわらず、第二に、三者間の「調整」という意味でのガバナンスにおける政府の役割は、中心的位置を占める。調整の場のまとめ役は政府である。ガバナンスはかえって社会における政府の位置を再強化する方向に向かっている。一般に言われている「国家の衰退」と違って、ガバナンスの台頭は社会に対する国家の公的な統制を高めている。三者協議といった場合、国家は自明のガバナンスNetworkの中心に位置する。途上国のような市民社会が弱く、政治的・社会的代表システムが発達していないとき、国家は、セクターや企業利益から隔離され、かつ一定の継承性を保持する社会の唯一の構造である。国家の強さは、法的諸制度の能力のセットにある。国家が物事を実行する能力は、法的権力と能力から来るより以上に、国家がPriorityを決定し、目標に向かって社会のキーアクターの行動を調整する能力にある<sup>36</sup>。

しかしながら、2つの留保が必要である。第一に、国家は同質的なものではない。「省あって国なし。局あって省なし」と言われる縦割り行政と、各省庁の温度差がある。第二に、もう一つのガバナンスの中心問題は、国家の役割の対抗権力としての市民社会の役割である。社会はガバナンス過程において補完的かつ競争的な機能を持つことが想定されている。ただし、途上国において市民社会は成立すらしていないとする論者も少なくない。元日本政治学会会長山口定は近著『市民社会論』(2004)で、日本でさえ、未だに市民社会は成立しておらず、成立しているのは「私社会」とであると主張する<sup>37</sup>。しかしながら、市民社会の諸要素は、程度の差はあれすでに形成されており、政府は市民社会との調整抜きにその運営ができないようになってきている。

#### 4. ガバナンスの程度をどう計測するか？ガバナンスの何が鍵かをめぐる議論

制度学派のダグラス・ノースの『制度・制度変化・経済成果』(1990年)は、ノーベル経済学賞を受賞したこともあって、90年代のガバナンスの重要性注目に広い影響を与えた。

<sup>35</sup> UNDP. 1997. *Governance and Human Development: A UNDP Policy Document*. <http://magnet.undp.org/policy/default.htm>

<sup>36</sup> John Pierre & B. Guy Peters. *Governance, Politics and the State*. pp. 15, 28, 32, 78-79, 112, 164.

<sup>37</sup> 山口定 (2004) 『市民社会論：歴史的遺産と新展開』 有斐閣、p.200.

ノースは経済成長の鍵としての取引制度<sup>38</sup>の社会での定着の重要性を喚起した。「社会が効果的で低コストの契約執行を展開できないことが、第三世界における歴史的な停滞と現代の低開発性のもっとも重要な要因である。」「途上国経済における執行は、法的原理のあいまいさのためだけではなく、(裁判システムなど) Agentの行動についての不確実性のために、不確実である。」次の言葉は、法(作成)支援というもっとも実行が簡単な部分と現実の法治との巨大な差を生めることの難しさを語っている。「フォーマルなルールはもっとも進んだ経済においてさえ、選択を形成する制約集合のわずかな部分を占めるに過ぎない。われわれの日常的な相互作用にはインフォーマルな制約が深く浸透し、行為コード、行為規範、慣習によって定義づけられる。」「フォーマルなルール、インフォーマルなルール、および執行のタイプと有効性が重なって、ゲームの全体的特徴が形づくられる。」「確かなコミットメントを引き出す制度環境を創造することは、フォーマルなルール、インフォーマルな制約、および執行の複雑な制度的枠組みを必要とし、それらが合わさって低コストの取引を可能にするということが、強調されるべきである。」「歴史が重要であるのは、社会的諸制度の継続性によって現在と将来が過去に結び付けられているからである」<sup>39</sup>。

カウフマン(Daniel Kaufmann)を中心とした世銀におけるガバナンスの指標化プロジェクトは1996年から始まり継続的に改良が加えられてきた(世銀ではKKZ指標という: Kaufmann-Kraay-Zoibo-Lobaton Indicators)。「政府、市民社会、投資家の改革派はますます、ガバナンスこそが、開発と投資環境の鍵であるとみなすようになってきている」というカウフマンらは、6つの指標をガバナンスの基準とする(各指標は精緻化され、それぞれ数十項目=合計で97年には45項目、2002年には116項目、2005年には190項目が提示された)<sup>40</sup>。

#### (1) 政府選考過程

(a) 人々の声の反映と説明責任: 政治過程、市民的自由、政治的権利、メディアの独立性など

(b) 政治安定: 暴力の欠如、

#### (2) 健全な政策を形成し実行する政府の能力

(c) 政府の効率性: 公共サービス、公務員の能力、公務員の政治圧力からの自由度、政策の実行度

(d) 規則の質: 価格統制、不適切な銀行管理、貿易やビジネス分野での過剰規則

#### (3) 経済と社会を舵取る諸制度に対する国家と市民の信頼度

(e) 法の支配: 人々と政府による法遵守、司法の効率と予測可能性、契約の実効性、

<sup>38</sup> 「アメリカにおける取引費用(=生産費用の一部=銀行、保険、卸売、小売)の規模は国民所得の45%以上(100年前の25%から上昇)」という(ダグラス・ノース(1990)松下公視訳『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房、p.36.)

<sup>39</sup>ダグラス・ノース(1990)松下公視訳『制度・制度変化・経済成果』、pp.5,48,73,78-79.

<sup>40</sup> Daniel Kaufmann, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. 2005. Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2002.

(f) 汚職管理である。

もっともこれには批判もある。政治指標のとり方は、その情報源の透明性、同一の基準による比較しうるものかどうか。指標化する上でのバイアスを勘案すると正確ではあえない。6 指標を集計した結果はさらに不正確でありうる。そうした指標はガバナンスの質を改善する上では有益であるが、完全なガバナンスの指標などありえないといった点である<sup>41</sup>。カウフマンらも、ガバナンスと開発が直接的に結びつくには例外も多い点に留意している。

ハーバード大学(元国際開発研究所政治学担当)のグリンドル(Merilee Grindle)らは、ガバナンス状況は各国によって非常に違い、一概に指標化するのは問題がある。失敗した国家などにガバナンスの全面的展開を期待するのは無理である。もっと限定的な「それなりのガバナンス(Good enough governance)」実施からはじめるのが現実的と主張する。少し長くなるが、その議論を引用しよう。「何が不可欠で、何が最優先されるべきで、何が短期間で達成でき、何が長期的にのみ達成が期待できるのかを見極めることが重要である。」「何もかもいっぺんにやろうとすると、いろいろ不十分になり、資源が浪費される。」「良い統治の諸課題は、途上国にとって数世代かかる仕事であることを理解しなければならない。先進国も歴史的にそうであった。良い統治のすべての要素が経済成長と貧困削減の前提条件であるわけではない。」「途上国の歴史的経験のどのような要素がガバナンスを押し上げ、あるいは押し下げてきたか。あるいは東アジア諸国の成長経験からして、どのようなガバナンスの不十分さが許容されるのか。たとえば公務員制度改革は汚職や縁故のレベルを下げるかもしれないが、貧困削減とは結びつかないかもしれない。」「ニカラグアやボリビアでは学校の予算裁量権を増やすことが能力向上につながったが、そのような小さな改革は、包括的的地方分権より重要かもしれない。」「パキスタンで議会を強化しても、そこは地主など封建的利益の場であって、貧困層の改善には結びつかないであろう。」「特定の国の特定の改革をしっかりと評価すること、優先順位を戦略的に考えることが大事なのだ。」「たとえばアフガニスタンでは、政治安定のための基本的な制度と市民の物理的な保護が必要であるが、ニカラグアではそのような制度はすでにあり、政府サービスをより拡大することが課題である。インドやタイ、ブラジル、南アフリカなどの国では、予算や決算の透明性などより高度のガバナンスが問題である。」「優先順位の決定は政治の課題である。優先順位をめぐる政治対立は不可避であり、それは公的に闘わされなければならない。」「短期的な利益は正当性が弱い政府では重要である。貧困層居住地域におけるゴミ集めや治安の強化は、政府の信頼度に直結する。」「政府の質によっては、時にはNGOに公共サービスをゆだねる必要もある」<sup>42</sup>。

グリンドルの主張は、清水江一が『自治体の政策形成戦略』で言うところと通じるものがある。「80/20の法則(ABCの法則)、すなわち20%(=2~3課題)の重要な要因を選

<sup>41</sup> Christiane Arndt and Charles Oman. 2006. Uses and Abuses of Governance Indicators. Development Center Studies. OECD.

<sup>42</sup> Grindle, M. S. (2004) 'Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries,' Governance 17 (4): 525-48

んで解決の手を打てば、80%の問題は解決できる」というのである<sup>43</sup>。

マウロ (Paolo Mauro) は、効率的な政府が経済成長に関係するという考えを指標で示し、政治安定と官僚制の効率性を重視した。政治安定は、政治変化の度合い、反対派の政権獲得、労働者の安定、近隣諸国との友好、テロの程度によって示され、官僚制の効率性は、裁判制度、手続きの煩瑣性 (red tape)、汚職によって示される。官僚制の効率性のほうが、汚職の指標よりも汚職の度合いを正確に表すと考える<sup>44</sup>。タイは1980年において汚職の度合いはひどかったが経済成長は良かった。韓国は経済成長については良かったが制度の効率性はよくなかった。67カ国データから言えることは、政治安定と官僚制の効率性は非常に一致するということである。そして官僚制の非効率性は低い成長と強く結びついているということである<sup>45</sup>。

マウロの議論にはまったく同感である。治安や道路、灌漑、政府金融などの基本的経済支援体制、教育・保健などの社会開発、環境保護といった基本的な国家が行うべき仕事は官僚制にゆだねられている。官僚制の効率性がない民主体制は、経済成長を軌道に乗せることもできず、したがって人々の信頼を得られず、したがって機能しないのである。カンボジアなどの平和構築、民主体制の構築では、まず民主的選挙で支配政党を選ぶという手続きが最優先された。それは違うだろう。まず重要なことは、官僚制＝公務員組織を構築し、全国的に治安や公共サービスや政府の経済支援政策を行き渡らせることが重要であった。選挙優先の結果、カンボジアの公務員組織は、プノンペン大学の教員人事を含め、政権党の政治任用の場と化した。それは公務員制度の脆弱性、不安定と非効率性に直結した。大著『民主政の諸類型』の著者デヴィッド・ヘルドは言う。「民主政が栄えるためには、民主政が二重の現象として再認識される必要がある。二重の民主化過程が不可欠である。国家と市民社会の両者の相互依存型変革が必要である。」「すなわち、(市民が市民として積極的な存在となりうるだけ現実的権力をもつような) 市民社会の再構築、および (情報の自由、分権、政府機関の説明責任などをもつ) 国家権力の再構築である。」<sup>46</sup>ガバナンスの中心が選挙であってはならない。

UNDP『人間開発報告2002』の英文タイトルは「Deepening democracy in a fragmented world」であったが、邦訳では『ガバナンスと人間報告』と誤訳(意識)された。それほどガバナンスと民主化は近い、ないし同じ概念と思われたのであろうが、民主化もその中心を選挙と単純化して考えてはならない。民主化には、選挙のほかに、軍の撤退(その程度、領域についてはステパンの詳細な分析参照<sup>47</sup>)、多民族社会ないし諸社会団体の調整メカニズム、官僚制の民主政時代に適合した近代化、市民社会構築、政党の徒党から公党へ

<sup>43</sup>清水江一(2000)『自治体の政策形成戦略』ぎょうせい、p.115。

<sup>44</sup> Mauro, Paolo (1995) 'Corruption and Growth,' *Quarterly Journal of Economics* 110 (3): pp.686.

<sup>45</sup> Mauro, Paolo (1995), pp.687, 695.

<sup>46</sup> David Held. 1996. *Models of democracy 2<sup>nd</sup> ed.* (デヴィッド・ヘルド(1998) 中谷義和訳『民主政の諸類型』御茶ノ水書房、p.399.)

<sup>47</sup> アルフレッド・ステパン 1988『ポスト権威主義』同文館。

の近代化<sup>48</sup>が必要である（詳しくは別稿に譲る）。ガバナンスの第一の柱がそのような民主化であるとするなら、第二の柱は開発体制作りである。民主政が定着するためには、その下で安定的に国民が食べられる経済成長の構築が必要である。第三の柱はローカル・ガバナンスである。国家建設は、多民族社会などで多地域に分散した地方をある程度統合しなければならない。中央だけではなく地方においても民主化、政府の効率性、開発体制の構築が必要であり、両者が合わさって国家が構築される。まずはガバナンスの第二の柱の議論に移ろう。

## 5. ガバナンスと開発国家論との接合

1964年から85年にかけて、権威主義体制支援は途上国経済開発の「はやり」となった。しかしながら、80年代の途上国各地の民主化が進展すると、ハンチントンの『第三の波：20世紀後半の民主化』は大きな注目を浴びた<sup>49</sup>。民主国家は1974年の39カ国（世界の27%）から、2006年には192カ国中123カ国（64%）にまで増えた。にもかかわらず、世界の自由民主状態を毎年発表しているFreedom House年報<sup>50</sup>は、自由な国は90(47%)、部分的に自由な国は58(30%)、自由でない国は45(23%)で、なお非民主国家が少なくないことと、民主国家でも自由でない国がたくさんあることに注目している。先進国や国際機関から文句を言われぬように形だけ選挙をおこなうような国がずいぶん多いということである。高名な国際問題誌Foreign Affairs（その主要論文は、以前は月刊誌『中央公論』現在は『論座』に毎月訳載されている）に載ったザカリアの論文「市民的自由なき民主主義の台頭」は広く注目された。要するに、途上国で次々に生まれている民主政は、illiberal democracy（非自由民主政）であるというのである<sup>51</sup>。nominal democracy（名目的民主政）とか、low intensity democracy（低水準民主政）とも言われる。その最末端には、マレーシアのように「え？あれでも民主政？」と首をかしげるような民主政から、さすがのFreedom Houseも権威主義に分類しているカンボジアなどがある<sup>52</sup>。

<sup>48</sup> サルトーリ 1976『現代政党学』第3章「ファクションから政党へ」

<sup>49</sup> Samuel Huntington. 1991. *The third wave : democratization in the late twentieth century* (邦訳ハンチントン著坪郷實他訳 1995年『第三の波：20世紀後半の民主化』三嶺書房)。

<sup>50</sup> Freedom House, *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*; <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15>.

<sup>51</sup> Naming by F. Zakaria (1998) “The Rise of Illiberal Democracy,” *Foreign Affairs* (邦訳「市民的自由なき民主主義の台頭」『中央公論』98年1月号)。しかしLarry Diamond, 1999, *Developing Democracy* Chapter 2 (Is the third wave democratization over?) は名目的民主政についてより詳しい議論を展開している。

<sup>52</sup> この部分はすでに拙稿（2005）「アジア諸国の民主化と選挙」『南山大学アジア研究センター報』第2号、pp.2-3に書いた。カンボジアでは、日本からも多くの人々が参加した国際監視団が1993、98、2003年の「選挙は公正に行われた」と声明したが、実際には与党人民党員で固められた全国の村長が、「もしこの村で人民党の票が多数にならないと、補助金はなくなり、ただではすまないぞ」と脅しをかけて村人を投票に行かせる方法がとられて

途上国の民主化論で高名なラリー・ダイヤモンドは、民主主義への「移行」と「定着」を区別する。「定着」には3つのレベルと3つの局面があるとする<sup>53</sup>。

(1) 3つのレベルとはエリート、中間層、大衆で、それぞれのレベルで民主主義が定着する必要があるということである：

- (a) エリートはより政治的信念の体系をもつ。政治文化をかたちづくる中心。
- (b) 中間層：党、諸組織、運動は中間層の信念、規範、行動パターンにかかる（デュヴェルジェの *Local cadre*）。

+民主主義の「定着」は、民主主義の制度、規範、法体系の正当性に挑戦する重要な集団がいなくなったとき。

(c) 大衆レベル：70-75%の民主政受容が定着の基準+暴力、脅迫、無法への拒否。

(2) 3つの局面

(a) 政治的制度化 (*political institutionalization*)

民主主義の定着には3つの政治制度を強化する必要がある：国家の行政機構、民主的代表的制度（政党、議会、選挙制度）、法の支配・立憲主義・水平的説明責任を保障する構造がそれである。

(b) 体制の実績 (*regime performance*)

国家がやるべきことをやる：「貧富の格差が大きく、多くの人が貧困である状態では、体制の正当性 (*Legitimacy*) が欠如している。」

- ・ 「平和で秩序があり」=秩序維持、法の支配。
- ・ 「毎日食えることができる」=市場経済の物的、法的、制度的基礎、財政と知的な予算配分を伴うマクロ経済運営、貿易相手国・融資・投資家との交渉、過剰規制を避けた市場の外部性(規制)、収税の近代化
- ・ 「子どもたちが学校に行く」=教育と人的資本の改善。

民主政が壊されるかどうかを決める中心の変数は、民間における暴力組織の武装解除にある。パキスタンでは、無法と汚職が、人々が民主主義でないとする理由になっている。

(c) *democratic deepening* (≒定着)

行政のより大きな説明責任、人々の政治参加への障害除去、地方分権、市民権の拡大

すなわち、民主政の下で経済が成長し、国民が食べられて、一応安心して暮らせる状態

---

いる。村人は100万人以上が殺された内戦のトラウマから、今はとにかく平和があり、もう争いはいやだという強い強迫観念を持つ (Caroline Hughes, "Surveillance and Resistance in the Cambodian Elections: Prisoners' Dilemma." CSIS. *Southeast Asian Affairs 1999*; Kea Kiri Renol. 2005. *NGOs and Political Process in Cambodia: A Contribution to Improve a Fledgling Democracy*. Ph.D. Dissertation. GSID. Nagoya University.)

<sup>53</sup> Larry Diamond, 1999, *Developing Democracy*. Chapter 3.



にならないと、「民主主義でいい」と思ってもらえない。政治の最大の課題は、治安とともに、経済成長が軌道に乗ることである。国家レベルでも地方レベルでも、政府活動の現場に行けば、国の経済をどう運営するか、地域経済をどう発展させるかという思いで政府は満たされている。ガバナンスから経済を抜くのは、途上国（先進国でもそうだが）の現場で行われているガバナンスを抜きにした議論である。

過去数十年の間に途上国の経済成長には大差がついた。何がその差をもたらしたのか。国家と政治にその原因を求める研究がますます増えている、とキュールはその『ガバナンス』論（2004年）で言う。経済成長を実現した政府は強い国家であるという特徴がある。その特徴は特定の国家—社会関係から来る。こうしてガバナンス論は、経済成長という共通の目標に向けた社会諸要素を取り込む国家の努力に向けられていったと言うのである<sup>54</sup>。その国家の能力は政策を作成し実行する能力のことであり、それには効率的な官僚制が必要である。効率的な官僚制は民間の利益が支配する体制では機能し得ない。東アジアで実現したのは、国家と経済の相乗効果的相互関係（*synergetic interaction*）とその制度化であった。なぜ東アジアは汚職にまみれなかったのか？官僚制の高い社会的地位ゆえにトップレベルの人材を集めえたこと、同窓生のような多くの非公式ネットワークが存在し、組織の内部結束力と能力主義が中心的位置を占めることができたことを、キュールはピーター・エバンス（Peter Evans）やチャーメーズ・ジョンソン（Chalmers Johnson）を引用しながら論じている。そして国家の能力と成長にとっての決定的な要因として、①その国家能力を構築するリーダーシップ、②民間と社会を経済政策決定に参加させること、③成長に向けた社会連合、④地方分権による公共サービス改善と参加の増大を主張する<sup>55</sup>。

それはリンダ・ウェイスの議論と重なる。ウェイスは、途上国における経済成長の差を生み出したものは国家の対応能力（*transformative capacity*）であり、国家の対応能力を強め、あるいは弱めるものは、制度とその志向の集合体（*constellation*）、すなわち国家と経済の“*governed interdependence*（調整された相互依存）”のレベルにあることを主張した。国家の強弱は、どの分野もまとめて一概に論じるものではない。国家は全政策分野で一概に有能であるわけではない。国家の能力一般は無意味である。たとえばアメリカは対外的には強いが国内では弱い。問題は、国家の能力そのものではなく、特定の目標（国際競争環境の変化に対応して産業構造調整を行う能力）を追及する国家の能力である。19世紀の後発工業国であるドイツや日本（その後のアジアNIES）は、その安全保障上および技術ギャップ圧力に直面して、追いつき努力のために、より国家調整型、生産指向型の様式を取るようになった。国家の能力は、国内リンケージを采配する性格にかかっている。強い国家は必ずしも介入国家ではない。弱い国家は介入国家であるかも知れない。強い国家・弱い国家論者は、国家権力を強制力で見、ゼロサムで考えるがそれは間違いである。一方「国家の否定」は本質的にAnglo-Americanのものである。なぜ韓国が97年危機に直面し

<sup>54</sup> Anne Mette Kjær. 2004. *Governance*. pp.123-24.

<sup>55</sup> Anne Mette Kjær. 2004. *Governance*. pp.127-47.

たか？アメリカ帰りの経済学者が主要閣僚を占めるようになり、国家の後退を主張、経済企画院は分解された。その結果韓国は国家主導を弱め、「強い国家の衰退」ではなく、国家能力の弱さに直面したというのであった<sup>56</sup>。

国家－社会（経済）関係構築で注目されてきたのはピーター・エバンスの議論である。彼の問題意識は、「政権維持と国内平和はますます国家の経済変容能力にかかってきている。それは国家の正当性の源泉である。その国家は開発国家と略奪国家に分かれる。韓国など東アジアNIES国家が開発国家の典型であり、サブサハラ・アフリカ諸国が略奪国家の典型であり、インドやブラジルなど中南米国家がその中間に位置する。」ではそのシステムの差はどこにあるかということで3類型を比較するものである。Evansの議論によれば、官僚制は孤立しているのではなく、社会に根ざし（*embedded*）、目標と政策をめぐるの継続的な交渉の制度チャンネルを提供するものである。韓国には地に着いた官僚制の自律がある。略奪国家には官僚制が欠如している。ブラジルとインドは中間のケースで官僚制の自律は不十分である。国家と社会の関係は制度的セットに制約される。歴史的に形成された制度（*institutionalism*）が問題である。経験的にアフリカと中南米の国家はひどかった。個々の政治家・官僚ではなく、国家そのものが汚職志向（*rent-seeking*）的である。歴史的に形成された「制度」すなわちダグラス・ノース（*Douglas North*）の議論が中心舞台にある。「制度的枠組みが、経済の成功の決定的鍵である。」市場と資本蓄積を支援する国家の能力は、官僚制の組織的結束力に依存している。組織的結束力は、個々の官僚が回りの社会の要求からある程度自立していることが必要である。能力による採用と長期にわたるキャリア報酬制度が官僚制効率の中枢を占める。資本主義国家とも共産主義国家とも違う第三の類型としての開発国家という用語はチャーメーズ・ジョンソンの発明だが、同時にサセックス大学グループのウェード（*Wade*）らが韓国、台湾を開発国家と呼ぶ。そこでは国家機関が工業の資本投資に決定的な役割を果たす。国家の財政部門の工業化への融資政策が決定的要因となる。ただ、経済官僚と企業との密接な関係と言っても、官僚制の自立の根付き（*embeddedness + autonomy*）がないと、両者の癒着、カルテル化が起こり、国家資源の略奪が起こる。両者の関係の制度化が問題である。中南米では公務員の広範囲な政治的任用があり、官僚制は不安定になった。安定した官僚制がないと安定した官民体制はつukれない<sup>57</sup>。

アフリカから出発する論者は国家の無能ぶりから出発することになり、開発に国家の役割を強化することは当然全面否定されるが、かといって開発路線の代案はなく、あるべき国家を構築してその役割を高めていく以外にその停滞から抜け出す道はないのである。なお、エバンスはミグダル（*Joel Migdal*）についても言及している。ミグダルは国家対社会をゼロサムで考える。なぜミグダルからは*positive sum*を生む国家・社会の協調関係が消えているのか？ミグダルは工業化についてほとんど言わない。ミグダルは東アジアで強い

<sup>56</sup> Linda Weiss. 1998. *The Myth of the Powerless State*. Preface and pp.4,7-8,22, 29-30.

<sup>57</sup> Peter Evans. 1995. *Embedded Autonomy*. pp.5,12,18,22-23,30,33, 59,62-83.

国家と弱い社会を見出した。韓国や台湾を研究したアムスデン (Amsden) とウェードは共生を見出した<sup>58</sup>。国家と経済 (国家の中心的任務である経済支援) の関係を論じない国家論は、今日、国家論の名に値しないと思う。

レフトウィッチ (Adrian Leftwich) は開発国家を次のように定義する<sup>59</sup>。

開発国家は不十分に定義され、理論化も弱かった。定義は、

- (1) 19世紀から今日までに現れた後発国に現れる近代国家への移行形態である。
- (2) 「追いつき」のために経済成長と工業化を促進する緊急の必要に基礎をおく。したがって、一般に、高レベルの経済的・政治的ナショナリズムをもつ。
- (3) 中ソのような非民主的開発国家を除いて、多くは混合資本主義経済である。国内資本と結び、外資を許容する。
- (4) 全途上国は模倣が困難な特定の政治勢力と政治過程をもつ。その結果、非民主的と民主的の二つの開発国家に分けられる (レフトウィッチのモデルは後者の追及である。それはサセックス大学開発研究所政治研究グループの共通志向である。その志向とは、開発国家こそが途上国の経済成長をもたらした。しかしそれは非民主的な権威主義体制の下で実現された。今日の民主化時代にそのような方向はすぐわない。政治学者が考え出さなければならないものは、民主政の下での開発国家の構築であるというものである<sup>60</sup>)。
- (5) 開発国家は近代的移行国家であり、経済成長は、経済・市民社会の複雑な利害と絡み合っている。

開発国家論は、その言葉の生みの親であるチャーメーズ・ジョンソン<sup>61</sup>を含むカミングスらの『開発国家論』でさらに展開された。日本では、岩崎育夫らが「開発国家」ではなく「開発主義国家」として、「東・東南アジア諸国の権威主義的政治体制の下で経済開発が精力的にすすめられたシステム」という限定的な意味で使う<sup>62</sup>が、国際的にはそのようには使われない。チャーメーズ・ジョンソンは、権威主義と開発国家の結合を否定する<sup>63</sup>。カ

---

<sup>58</sup> Peter Evans. 1995. *Embedded Autonomy*. pp.37-38.

<sup>59</sup> Adrian Leftwich. 1998. "Forms of Democratic Developmental State" 3. Defining Developmental State in Mark Robinson ed., *The Democratic Developmental State*.

<sup>60</sup> White, Gordon. 1998. "Building a Democratic Development State: Social Democracy in the Development World," *Democratization*, 5(3) (のちMark Robinson & Gordon White. 1998. *The Democratic Development State: Political and Institutional Design*に掲載)、その問題意識を引き継いだのがAdrian Leftwich. 2000. *States of Development: On the Primacy of Politics in Development* である。

<sup>61</sup> 開発国家はChalmers Johnson'. 1982. *The MITI and Japanese Miracle*(邦訳チャーメーズ・ジョンソン1983『通産省と日本の奇跡』)で資本主義国家でも社会主義国家でもない第三の国家形態として提起された; Chalmers Johnson'. 1999. "The Developmental State: Odyssey of a Concept." In Meredith Woo-Cumings ed. *The Developmental State*.

<sup>62</sup> 岩崎育夫(2001)『アジア政治を見る眼——開発独裁から市民社会へ』(中央公論新社 [中公新書])、第6章「開発主義国家をめぐる問題」。

<sup>63</sup> Chalmers Johnson'. "The Developmental State: Odyssey of a Concept." op.cit., pp.52, 69.

ミングスらの議論は、開発国家テーゼは、日本、韓国、台湾の現実の経済からの理論化であることを認めつつ、アングロ・サクソンと異なる大陸ヨーロッパ型の後発資本主義（したがって、日本や途上国も含まれる）一般の特徴として使う。したがってガルブレイスの『新しい産業国家』<sup>64</sup>とより近い概念である。官僚主導型国家運営の典型は日本ではなくフランスであり<sup>65</sup>、第7章ではオーストリア、フィンランド、韓国、台湾の共通項探しを試みられる（官僚制伝統、開発志向のembeddedness、冷戦の脅威という外部環境、国家介入メカニズムなど）<sup>66</sup>。中南米ではなぜ開発がうまく行かなかったのか？ブラジルやメキシコでは公務員が大幅に増やされた上、政権が変わるたびに5万人規模の政治任用があり、官僚制が不安定だったことと、総投資の40%を国家が占め、民間との関係も、政府規制とその適用に当たっての特別処置、P-C関係<sup>67</sup>という「政治的資本主義」が支配し、双方の独立と制度的協調関係が構築されなかったことに求められる<sup>68</sup>。

インドでは、植民地官僚制が、独立後、民主政下での政治家の干渉にさらされ（インド民主主義のP-C的、徒党的性格）、連邦枠による地方の自立（地方政治家と地方公務員）に直面し、官僚がより非自律的になっていったこと、低賃金と、過剰規則・計画国家に巣くった草の根特別処置(embedded particularism)=汚職体質が根付いたこと、インド資本は大陸大の政治経済と家族基盤のビジネスの発展で分散化し、海外脱出も組み込まれており、非結集性を特徴としたこと、官僚が実業家を蔑視し、産業許認可制と特別処置の下に置き、官民協調が制度化できなかつたことが、開発国家形成を挫折させた<sup>69</sup>。

1980年代からの世界的な民主化の下で、かなりの途上国は民主化した。民主化が民衆に支持される形で「定着」するためには、民主政の下で経済が発展し、国民が、平和で、食べることができ、教育や保健や環境保護などの基本的公共サービスができていなければならない。なかでも経済成長で実績を積むことは民主政の定着にとって決定的に重要である。その方向は民主的開発国家の構築である。その構築の基本線は、①（汚職や縁故主義を排した）公務員組織の制度化と、②（個々の企業が個々の政治家と結びついて政治的資本主義を助長するのではなく）企業の公的要望を組織的に集約していく制度化と、③経済開発に向けた官民協調体制の制度化と、④製造物責任制（Product Liability）や環境保護、CSR（Corporate Social Responsibility）を確保し、官民癒着を防ぐための市民社会参加の制度化である。そうした開発国家づくりは国家レベルだけの問題ではなく、地方レベルでも行わ

---

<sup>64</sup> John Kenneth Galbraith. *The New Industrial State* (邦訳『新しい産業国家』1980)

<sup>65</sup> Michael Loriaux. "The French Developmental State as Myth and Moral Ambition." in Meredith Woo-Cumings ed. 1999. *The Developmental State*.

<sup>66</sup> Juhanna Vartiainen. "The Economics of Successful State Intervention in Industrial Transformation." in Meredith Woo-Cumings ed. 1999. *The Developmental State*.

<sup>67</sup> Patron-Client system (親分-子分関係)。

<sup>68</sup> Ben Ross Schneider. "The Desarrrollista State in Brazil and Mexico." in Meredith Woo-Cumings ed. 1999. *The Developmental State*.

<sup>69</sup> Ronald Herring. "Embeddded Particularism: India's Failed Developmental State." in Meredith Woo-Cumings ed. 1999. *The Developmental State*.

れる必要がある。途上国が多民族社会であり、地方分権の国際潮流が推し進められるなかで、中央とともに地方における民主化と開発体制づくりが、民主化、開発国家体制と並ぶガバナンスの3番目の柱である。

## 6. ローカル・ガバナンスについて

途上国はそのほぼすべてが多民族国家であり、単純多数決では少数民族の権利が確保されず、民主主義への賛成が得られない。また地方の実態はすでに多民族社会になっており、どの地域をとっても少数民族の問題を抱えている（ロシア人形の論理）。地方分権と市民社会構築と参加が地方レベルでの民主主義を促進すると言われるが、一方では地方に行くほど、政治家はより洗練されておらず、より権威主義的であり、政治と経済の癒着はよりたやすく、メディアやNGOはより自律的ではなく、「地方の王国」がより生まれやすい構造がある。また、地域間不均等発展、農工間不均等発展のなかで、人材は中央に流出する構造を止められないでいる。全国レベルとは別に、ローカル・ガバナンスは、地方分権を民主政の大きな柱とする時代において、より取り組まなければならない課題である。日本株式会社も、全国レベルの政官財三角同盟と、地方レベルの地方自治体－農協－商工会などによる日本株式会社の地方版との合作である。しかしながら、ローカル・ガバナンスの議論のためには独立した論文の紙数が必要であり、ここではさわりだけを少し書いておく。

- (1) 「地方分権は基本的に中央－地方関係である<sup>70</sup>。」いかなる大規模な地方分権も、国防、外交、マクロ経済、全国開発計画、統計・基準作りなど、中央政府の広範な領域を維持する。また、中央集権の基本戦略はprefecturalismである（prefect＝中央派遣の地方長官あるいは代官の意味＝little king）。それは植民地行政の基本でもあった<sup>71</sup>。
- (2) 「中央集権下の地方分権」：地方分権は一応実施しても、それに伴う財政分権や、国道（全幹線道路）、空港、港湾、工業化などの大きな権限、実質的な権限は中央が握り続けている。日本を含むアジアの地方分権はほとんどこれである。「地方分権は、（必ず民主主義を推進することになるという）強い概念基盤の上ではなく、信念（仮定・イデオロギー）の上に築かれてきた<sup>72</sup>。」しばしば実質を伴っていない。
- (3) 歴史的には、途上国の地方分権は、二つの理由で失敗してきた。第一に、中央政府がその権限を手放さなかったため。第二に、地方に移譲された利益を地方エリートが独占してきたためである。したがって、民主的的地方分権では、参加、説明責任、透明性、marginalized groups（女性、貧困層、少数民族）のempowerment、

---

<sup>70</sup> B.C. Smith, 1984, *Decentralization*, pp.92-95.

<sup>71</sup> Paul D. Hutchcroft (2001). "Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power." *Governance*. 14(1). p.28.

<sup>72</sup> Paul D. Hutchcroft (2001). "Centralization and Decentralization." p.23.

地方税の地方サービスとのリンクを制度化する必要がある<sup>73</sup>。

- (4) 中央集権－地方分権連続体（**centralization-decentralization continuum**）<sup>74</sup>：中央政府は、公共政策決定および開発の全国的空間的配置調整に不可欠である。土地利用、都市再開発、再定住、天然資源利用などがそれである。また、公共サービスの国民的平等化（全国的に同率の租税と同率のサービス）も推進する<sup>75</sup>。中央も地方も他方を必要としており、調整は不可欠である。中央政府は各種計画実施などで地方政府との調整が必要であり、地方政府は、首都圏との結びつきや全国的・広域的計画、全国情報、コンサル機能、ODA資金獲得、全国基準・法律などで中央政府を必要としている。
- (5) 地方政府は、州（県）－市・町－村・地区・町内などの多層（三層など）からなっている。州レベルは中央の出先機関的性格と地方自治的性格の両方を持っている。また、州はその下の市・町にたいして中央－地方関係を持っている。
- (6) 途上国の地方分権は、国際的な民主化時代に上から（ないし外から）地方公務員に押し付けられた「上からの地方分権」である。地方政府からの要望ではない。途上国の地方公務員は独立以来上意下達式の OJT(On the Job Training)に慣れ親しんできた。今、急に下意上達式の参加型ガバナンスをつくるように言われても、ダグラス・ノース流に言えば、（実現しそうなない財政分権を含む）フォーマルな制度と、（反政府組織として嫌悪してきた NGO との話し合いなどの精神改革を含む）インフォーマルな制度と、歴史（実績の積み重ね）が必要であり、現状は、民主化同様、至るところで形だけの民主的自治が行われている。
- (7) 地方政府の最大の仕事は地域開発である。その基本は、地方における開発体制樹立である。日本株式会社は中央と、地方における地方自治体、農協、商工会、観光協会などの制度的協調関係（日本株式会社の地方版）によってなりたってきた。地方政府そのものが地方のシンクタンクである<sup>76</sup>べきだが、地方の大学や研究機関がネットワークを組めればなお良い<sup>77</sup>。途上国においても必要なことは、たとえばインドネシア株式会社を樹立するとともに、アチェ（州）株式会社体制などを樹立して地域開発に取り組むことである。その場合、自前の発展努力<sup>78</sup>と

---

<sup>73</sup> Harry Blair (1997) *Spreading Power to the Periphery: A USAID Assessment of Democratic Local Governance* (downloaded from USAID. Governance). 筆者の民主的自治ガバナンス 6 カ国比較研究については次を参照。Harry Blair, 2000 “Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries,” *World Development*, 28(1).

<sup>74</sup> Paul D. Hutchcroft (2001). “Centralization and Decentralization.” p.31.

<sup>75</sup> B.C. Smith, 1984, *Decentralization*, pp.50-54.

<sup>76</sup> 佐々木信夫（1984）『新しい地方政府』芦書房、pp.71, 118.

<sup>77</sup> 清成忠男（1988）『地域産業政策』東大出版会。

<sup>78</sup> 保母武彦、1996『内発的発展と日本の農山村』岩波書店、下平尾勲 1995『地域づくり：発想と政策』新評論。

ともに「地域開発の鍵は活力ある都市圏、首都圏との結びつき」にあることを自覚する必要がある(酒井哲)<sup>79</sup>。

- (8) 地方政府の諸課題への対応能力 (responsive power) 構築の鍵は、制度化にある。すなわち、現状分析し、計画し、公表し、確実に実行する組織の能力である。その構築は、地方政府能力向上 (Capacity Building はゼロからつくりだすこと。Capacity Development はより高めること) と呼ばれる。その基本は、課題領域を三層に分け、各個に対応することである。三層は次からなる。

- (a) 個人レベル：人材と専門性の育成：

OJT/OffJT (on/ off the job training。OffJT は研修など)、働き甲斐、給与、労働条件、能力採用・能力昇任 (merit system)

- (b) 組織レベル：組織の運営⇌政策に基づく運営が目標化されているか：

運営構造、リーダーシップ、職場環境、incentive (一部のアメリカ地方政府における予算節約分の 15% 賞与など<sup>80</sup>)、適所適材、能力採用・昇任の公平性確保

- (c) システム・レベル：

政府制度の説明責任体制、政策形成メカニズム (権限分権、財政分権など)、法・規則体系と実行度 (とくに汚職対策)、中央における地方代表システム=行政より政治の問題。たとえば汚職対策は全国的に取り組まれていないと、1 行政組織でやっても埒が明かない。中央政府官僚・政治家に、「地方自治の時代」を再中央集権化させるのではなく (ゼロサムで考えるのではなく)、いかに「地方自治の時代」における中央政府各省の役割を再定義するか戦略を考えさせる。

- (9) 地方分権は参加型を促進するというが、そのためには二重の地方分権が必要である。一つは中央から地方への分権であり、いま一つは地方政府から民衆組織 (地域団体や NGO を含む社会団体) への分権である。

- (10) その場合、国連地域開発センター (2001) 『新しい地域開発パラダイム』 (全 5 巻) の論文も言うように、EU で公式化された補完性原則 (principle of subsidiarity) <sup>81</sup> が、上からの国家づくりと下からのコミュニティ参加型をドッ

<sup>79</sup> 酒田哲、1991 『地方都市—21 世紀への構想』日本放送協会。本書は地域開発の拠点、地方都市のあるべき機能を整理した良書。

<sup>80</sup> デビッド・オズボーン/テッド・ゲーブラー (1994) 『行政改革』日本能率協会マネジメントセンター、18-19 ページ。

<sup>81</sup> 補完性(subsidiarity)とは、個人が出来る事は個人が行い、個人では不可能なことや非効率なことを家族や地域社会といった小さな単位が、さらに、小さな単位では不可能なことを、市町村、都道府県、国といった大きな単位が順に補完していくという、住民に身近なところからの階層秩序を言う。EU の NPM (New Public Management) で一般化している議論。遠藤乾 (2003) 「日本における補完性原理の可能性」同他編『グローバル化時代の地方ガバナンス』岩波書店、pp.265 - 66、遠藤乾「ポスト主権の政治思想—ヨーロッパ連合における補完性原理の可能性—」『思想』2003 年 1 月号、ヨーロッパ評議会編 (大津

キングさせるサンドイッチ型国家作りの基本になる可能性がある。「今日、UNDP予算の約半分が『良い統治』促進のために使われている。この潮流は、ガバナンスが、コミュニティ、村、町からはじまること、地方ガバナンスがガバナンス構造の基礎を提供することに対する確信を育んできた。…これらの問題は、政府行政、開発計画と実施の手段としての補完性原則を前面に押し出してきた。このことは、決定権と開発責任と資源利用をもっとも低いレベルに移す分権を含意するものであった<sup>82</sup>。」

- (11) 地方政府とNGOの協力による相乗効果 (NGO-GO Synergy) はローカル・ガバナンスの基本の一つである。NGOは政府の支援政策があつて非常に発展する<sup>83</sup>。しかし、「参加が自動的に民主的」になると考えるのはナイーブである。「市民社会は、社会の集団的基礎を反映する。政治的によく代表される集団とそうでない集団がある。市民社会は、政治接近の不平等を拡大する可能性もある」と、サセックス大学の政治学者故ゴードン・ホワイト (Gordon White) は指摘する<sup>84</sup>。参加には、動員型も制度的参加型 (既存組織代表=有力者の参加) もあり、即一般民衆の参加を意味しない。
- (12) NGOへの資金の流れは潮流となったが、NGOは、その過程重視 (=年度内予算消化軽視)、資金増大、専門化、官僚化、社会動員から社会サービスへの目標シフトに伴って、擦り減っていく。「NGOは誰に責任を負うか誰も知らず、したがって民主的正当性を欠如」させている<sup>85</sup>。NGOの活動は点で拡大する。全国的に面的に公共サービスを普及させるのは、結局は政府である。NGOはアドボカシーによって政策提言を行い、政府を動かす方向を志向できるが、実施するのは政府である。

---

浩他訳)「補完性原理の定義と限界」『経済と貿易』2004年3月号、昇秀樹「『補完性の原理』と地方自治制度」『都市問題研究』55巻7号、2003年7月、マイケル・シーゲル「グローバル化と補完性の原理」『社会と倫理』(南山大学社会倫理研究所)13巻、2002年、澤田昭夫「補完性の原理：分権主義的原理か集権主義的原理か」日本EC学会編『EC統合の進化と課題：日本EC学会年報第12号』有斐閣、1992年、八谷まち子「『補完性の原則』の確立と課題」櫻井雅夫(編)『EU法・ヨーロッパ法の諸問題』信山社、2002年。

<sup>82</sup> Robertson Work (2001) Chapter 2 Decentralization, Governance, and Sustainable Regional Development. In Walter B. Stohr et.al ed., *New Regional Development Paradigms. Vol. 3. (Decentralization, Governance, and the New Planning for Local-Level Development)*. Published in coordination with UNCRD. Greenwood Press.

<sup>83</sup> Peter Evans. 1996. "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy." *World Development*. 24(6); Peter Evans, ed. 1997. *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*.

<sup>84</sup> Mark Robinson & Gordon White eds., *The Democratic Developmental State*, Oxford UP, 1998.

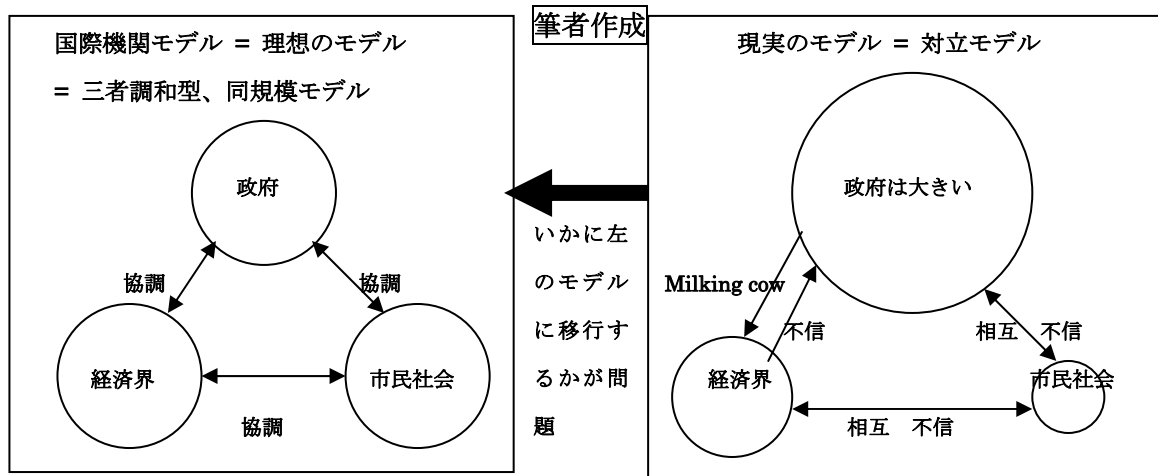
<sup>85</sup> Vandana Desai & Rob Imrie (1998). The new managerialism in local governance: North-South dimensions. *Third World Quarterly*, 19(4).



## 7. 市民社会論ルネッサンス

90年代に入って、世界的な規模での「市民社会」論ルネッサンスが起こった。ルネッサンスと言うのは、「市民社会」という用語は19世紀に資本家階級（ブルジョアジー）をさして使った言葉だが、1989年の東欧革命以来、新しい意味合いを持って再登場したからである。かつては民主政の基準は複数政党制に置かれていたが、権威主義政党が形だけの野党をつくって民主政の外観を持たせるようになったため、その基準は形骸化していた。いまや市民社会を構成する諸結社（NGO やメディアなど）がどれだけ自由に活動できるかに民主性の基準は移行している。そして民主的ガバナンスのモデルが、政府、経済界、市民社会の三者の協治に置かれたのである。ここでも紙数の都合から要点だけを書いておく。

(1) 三者の協治は次の左側のような図によって示される。



国際機関のガバナンス論は三者協力の公式から出発する。しかしそれは「理想のモデル」であって、三者の力関係は同じ大きさでイメージされ、また三者は当然協力するように想定されている。調和型であることが前提されている。途上国の現実はこのモデルから遠すぎる。途上国の現実の三者関係は、政府が明確な中心的位置を占め、市民社会の影響力は極端に小さい。また三者は互いに敵対しており、相互不信モデルである。経済界ですら、政府不信に満ちている。政府はその責任を果たしておらず、その経済支援サービスは不十分であり、税金や献金ばかりを要求する腐敗政権であるとみなしている（政府—経済界協調体制は弱い）。現実から出発しないと、理想から出発しても意味のある協治システムは実現しない。

日本でも1970年代までは相互不信モデルであったが、典型的には環境保護世論の盛り上がりにより行政が動き、企業が環境対応をして環境が改善されるようになって、相互不信レベルが低くなるなかで、80年代から協調型パターンに移行した。その基本は、よく組織されやるべきことをやるしっかりした（institutionalized）政府と、経済界としての公的要望をよく組織し、展示会やコンサル機能など、やるべきことをやるしっかりした（institutionalized）経済界と、市民諸団体の公的要望をよく組織し、やるべきことをやるしっかりした（institutionalized）市民社会の三者による、制度化された協調体制

(institutionalized cooperation) の構築である。

(2) 中間層社会変革論より、市民社会論のほうが原理的に参加型民主主義（その実質は結社民主主義）にかなっている。国民の15%とか30%とかを占めるにすぎない中間層が、民主主義の実現に中心的役割を果たすと言う考え方は、途上国では大多数の国民にとって、民主主義とは中間層によって上から与えられるものである（民が主になることはない）という考え方につながる。原理的におかしい。

(3) 途上国では、市民社会は伝統的社会組織に圧倒されている。インドネシアで政党関係者に聞くと、与党は政府組織の一部、野党は市民社会の一部と言われた。企業（とくに商工会議所）もNGOも、企業を市民社会の一部と主張した。町内会も労働組合も生活協同組合も商工会議所も、世界的にはみな市民社会組織であり、NGO型市民社会が一般に未成熟な途上国においては、部族・氏族主導型コミュニティや宗教団体の社会活動が市民社会の中心である。いわゆる草の根NGOは着実に育っているが、先進国の支援がないと存続し得ない、あるいは活動規模を維持できない組織が非常に多い。途上国では、NGOはまだメディアと国際機関がアレンジした場でだけ存在感があることも少なくない。インドネシアのある大手NGOを訪れた時、その内部活動の弱さと、何かあるとメディアがインタビューするために接近してくるその露出度の落差に驚いたことがある。しかし途上国でも民主化に向けて「向かうべき方向」は設定されたと考える。

(4) 市民社会は、個人や共同体全体の利益を代表しない。異なった集団が異なった利害を代表する。諸利益を政策群として国家戦略にまとめるのは政党の役割である<sup>86</sup>。政党には選挙で市民に信を問う制度があるが、NGOにはない。NGOはしばしば個人のリーダーシップ型で運営されている。サセックス大学の政治学者は言う。「市民社会と民主主義の肯定的な関係についての非常に多くの良き意図をもったナンセンスが近年たくさん書かれている。」「比較的少数の（市民社会）エリート集団がはるかに大きな影響力を発揮することができる。…市民社会は、政治過程の不平等を正すより拡大させることに奉仕するかもしれない<sup>87</sup>。」

## 8. 実際に行われてきたことと行われるべきこと

ガバナンス支援に熱心であったUNDP（国連開発計画）は、1997年の『ガバナンスと人間開発』報告書で次のようにまとめている<sup>88</sup>。

- ① 制度を強化する＝立法・司法（法支援）、選挙支援。
- ② 公的制度および私的制度（経済・財政運営支援）の経営力＝国レベルの運営能力強化（Capacity Building）を支援する。

<sup>86</sup> Larry Diamond, *Developing Democracy*, p.223.

<sup>87</sup> Gordon White in Mark Robinson ed., 1998. *The Democratic Developmental State*, Chap.1.

<sup>88</sup> *Governance and Human Development: A UNDP Policy Document*.  
<http://magnet.undp.org/policy/default.htm>. p.3.

③ 地方分権＝地方政府能力向上を支援する。

④ 市民社会組織を強化する（NGO、人権、プレスなど）。

民主化支援では3分野が中心であった。すなわち、選挙支援・監視、政党組織づくり支援、市民社会支援（人件費、出版費など）である<sup>89</sup>。2000年代になると、UNDPのガバナンス支援（予算の半分を支出）はもっと包括的になる。説明責任（組織内水平・垂直、外部）、援助調整、能力開発、市民社会組織支援、地方分権、効率性、エンパワメント、法支援等等<sup>90</sup>。しかしながらUNDP『2007年次報告』のガバナンスの章を見ても、基本的枠組みは変わっていない<sup>91</sup>。ただ、実際の支援は、前述のグリンドルが言う「アフガニスタンのような政治安定のための基本的な制度を創出する」「失敗した国家」への支援中心で、「ニカラグアのようなそのような制度がすでにある公共サービスの質的向上などを図る」段階の支援や、インド、タイ、南アのような予算過程の透明性などより高度のガバナンス（本来あるべきガバナンス）への注目が弱いという印象を受ける。

選挙監視（1993年カンボジア、1991年ニカラグア、1994年モザンビークなど）はガバナンス支援の花形であるが、失敗した国家再建の一部である。選挙監視の費用は高くつき、次の選挙への持続性も問題である。Illiberal Democracy（名目民主主義）が横行しているといった問題に対応できないことも指摘されている。しかしながら選挙は、国際圧力、NGO・マスメディアからの批判などよりも、政権に抑制効果をもたらすという研究もある<sup>92</sup>。

NGO（人権団体、女性団体も）支援も通常は、数人の活動家と連絡して上からつくるパターンであり、「外国に支えられた草の根組織」（草の根が地ではなく天に向かって伸びている）と言われる。専門家は、外国の支えがなくなったら「40%ほどのNGOは消えるだろうし、全般的に著しい活動低下が起こるであろう」と予想する<sup>93</sup>。市民社会も、現場に行けば、先進国で想定するような草の根NGOはごく一部あるかないかで孤立しており（所在を聞いても知らない人が多い）、部族、宗教組織の慈善団体、町内会のような地域組織、商工会議所のような伝統的社会団体にあふれている。そして市・町長をはじめ地域有力者構造の網の目が草の根を張っている。

アメリカ外交の特徴は、「宣言された政策」と「実行された政策」の間のギャップにあるが、ではアメリカは1990年代に民主化支援を強めたのか？答はノーである。権威主義国家へのアメリカのODAは減らず、民主化した国へのODAは増えなかった<sup>94</sup>。

---

<sup>89</sup> Ottaway, Marina & Theresa Chung, 1999, “Debating Democracy Assistance: Toward a New Paradigm,” *Journal of Democracy*, 10(4).

<sup>90</sup> UNDP. 2007. Governance for sustainable human development. <http://mirror.undp.org/magnet/policy/glossary.htm>

<sup>91</sup> UNDP. *Annual Report 2007*. Governance.

<sup>92</sup> Harry Blair, 2000 “Participation and Accountability at the Periphery” op.cit.

<sup>93</sup> Irena Lasota. 1999. “Debating Democracy Assistance: Sometimes Less is More,” *Journal of Democracy*, 10(4). p.128. Many Asian NGO activists agreed this point.

<sup>94</sup> Hook, Steven W., 1998, “Building Democracy through Foreign Aid: The Limitations of United States Political Conditionalities, 1992-96,” *Democratization*, 5(3).

その背景にあるものは、ガバナンスの重要性が多々指摘されながら、それには途上国の国家そのものの根治療法が必要であり、その背景には先進国を含む 20 世紀型国家から 21 世紀型国家へという大きな変動が必要であることにまで議論が及ばなかった。したがって戦略として体系化されることがなく、ガバナンスの諸要素への対応がバラバラになされてきたことがある。ではどのような対応がなされるべきか？それに応えるためには 1 冊の本が必要だが、以上の議論を踏まえてその展望をまとめとしておさえておこう。

## 9. ガバナンス支援で浮上してきた諸問題

- (1) 1990 年代からの途上国の開発におけるガバナンスへの注目は、「グッド・ガバナンス（良い統治）が、多分、貧困撲滅と開発促進の最も重要な要因である」という認識を国際世論に押し上げてきた。平和構築についても「失敗した国家の背景には、弱いガバナンスと貧困と紛争がある」という認識が形成されてきた。それは内政不干渉の原則に触れるゆえ、なお明確な開発戦略として定着していない。しかしながらその方向性は、PRSP（貧困削減戦略ペーパー）に象徴されるように、開発の基本課題を軌道に乗せられない途上国への「信託統治」的介入である。
- (2) ガバナンスの定義は、政策形成と実行によって、いかに政府が経済と社会を成功裏に采配できる（舵を取る）かということである。その定義は広範囲にわたるようになり、官僚制を核とした上からの福祉国家モデルが、経済界と市民社会との協治モデルへと国家システムそのものの変質を含む方向に動いている。その理論背景には、20 世紀型国家の 21 世紀型国家への変動を含んでいる<sup>95</sup>。
- (3) 民主化は世界的な潮流に成ったが、多くの場合実現したのは名目的民主主義、非自由民主主義（illiberal democracy）であり、人々の民主主義への失望を招いてきた。その結果大衆レベルで民主主義が受け入れられる「民主主義の定着」の課題が浮上した。その意味での「定着」を規定するものは、全国的に治安や公共サービスや政府の経済支援政策を行き渡らせることであり、それはガバナンスの問題に帰着する。
- (4) ガバナンスの一つのキー概念として政府・企業・市民社会の 3 者協治があるが、経済活動を行う企業とそれぞれの活動分野を持つ市民社会にとってガバナンスは二次的活動の場であり、それにたいして政府は専門家集団である。三者間の「調整」という意味でのガバナンスにおける政府の役割は、中心的位置を占める。ガバナンスが進むと政府の役割は強化される。
- (5) ガバナンスの中心概念は「透明性（Transparency＝制度化と情報公開）と説明責任（Accountability）」に集約されている。制度化のエッセンスは、規則があって、その規則どおりに物事が運ぶことをいう。それはフォーマルな制度と、精神の改革を含むインフォーマルな制度と歴史（実績の積み重ね）からなるものであり、「良い統治の

---

<sup>95</sup> 木村宏恒（2006）「巨大国家から補完性政府へ：『政府の役割』の大変動」片岡幸彦編『下からのグローバリゼーション』新評論所収。

諸課題は、途上国にとって数世代かかる仕事であることを理解しなければならない」と認識されるようになってきた。

- (6) 世銀のカウフマンらによって、ガバナンスの指標は精緻化され、それぞれ数十項目＝合計で 97 年には 45 項目、2002 年には 116 項目、2005 年には 190 項目が提示される用になった。同時に、ハーバード大学（元国際開発研究所政治学担当）のグリンドルらは、失敗した国家などにガバナンスの全面的展開を期待するのは無理である。「良い統治のすべての要素が経済成長と貧困削減の前提条件であるわけではない。」「何が不可欠で、何が最優先されるべきで、何が短期間で達成でき、何が長期的にのみ達成が期待できるのかを見極めることが重要である。」もっと限定的な「それなりのガバナンス（good enough governance）」実施からはじめるのが現実的と主張する。現実にはその方向に動いていくであろう。
- (7) その場合、「たとえばアフガニスタンでは、政治安定のための基本的な制度と市民の物理的な保護が必要であるが、ニカラグアではそのような制度はすでにあり、政府サービスをより拡大することが課題である。インドやタイ、ブラジル、南アフリカなどの国では、予算や決算の透明性などより高度のガバナンスが問題である」といった、単に各国の特殊性に帰着させるのではなく、段階論的把握が重要である。
- (8) 治安や道路、灌漑、政府金融などの基本的経済支援体制、教育・保健などの社会開発、環境保護といった基本的な国家が行うべき仕事は官僚制にゆだねられている。官僚制の効率性がない民主体制は、経済成長を軌道に乗せることもできず、したがって人々の信頼を得られず、したがって機能しないのである。カンボジアなどの平和構築、民主体制の構築では、まず民主的選挙で支配政党を選ぶという手続きが最優先された。その結果官僚制は政権党の政治任用の場となって非効率化し、カンボジアの長期経済停滞の一因となった。重要なことは、まず官僚制＝公務員組織を構築し、全国的に治安や公共サービスや政府の経済支援政策を行き渡らせることである。民主化には二重の過程が不可欠である。市民社会の再構築と国家権力の再構築である。民主的選挙はその枠内で設定されなければならない。
- (9) 民主政を定着させるためには体制の制度化とともに体制の実績が必要である。実績の第一は経済建設であり、アングロ・サクソンを除く大陸ヨーロッパ、日本、東アジア、および他の途上国といった後発資本主義国の基本は開発国家の建設である。開発国家の基本は国家の対応能力構築であり、それを実行するのは強い官僚制である。アフリカでは政府の失敗経験から国家の強化は忌み嫌われてきたが、機能する官僚制が樹立できない限り、開発が軌道に乗ることはない。NGO に期待しても全国的な開発はできない。したがって、現時点で国際支援をアフリカに集中しても、成果はあまり期待できない。開発のインフラづくりの第一は政府インフラである。いまひとつ、官民協調は長らく官民癒着（略奪国家）に帰着するというイメージがもたれてきた。開発国家および官僚制を機能させるものは、官僚制の自律と制度化であり、ビジネス界から

の（政府経済支援、道路、人材養成、貿易などの）諸要求を制度的に結集する装置（制度化）、および官民の関係の公的な場への制度化である。制度化された官民関係ができないと、開発国家は略奪国家に墮する。

- (10) 政府インフラは中央政府インフラと地方政府インフラからなる。地方政府インフラづくりは地方分権の名の下に力が入れられてきたが、すべて中途半端である。「歴史的には、途上国の地方分権は、二つの理由で失敗してきた。第一に、中央政府がその権限を手放さなかったため。第二に、地方に移譲された利益を地方エリートが独占してきたためである。」日本の三割自治に代表されるように、途上国の地方分権は「中央集権下の地方分権」にとどまってきた。地方分権は「地方の王国」形成と紙一重である。基本的方向は「中央集権－地方分権連続体」の枠組み作り、すなわち地方自治を支援するような中央政府の制度と精神づくりおよび地方政府の能力開発である。
- (11) 同様に、市民社会の核である NGO、地域団体、メディアの発展を促進するためには政府の支援政策の果たす役割が大きい。エバンスはそれを **NGO-GO Synergy**（政府と NGO の協治による相乗効果）戦略にまとめたが、政府と NGO は至るところで相互不信状況にある。三者協議を協議の場に導くのは相互不信の払拭であり、それを準備するものはそれぞれの要素がその役割を果たして他の要素から「しっかりしている」と認識される実績を積むことである。企業が利益一辺倒で環境保護や商品品質をなおざりにした状態で市民社会との協力はありえないし、政府が汚職を減らして税金を有効に使い公共サービスを充実させないと、市民社会は政府に批判的にならざるを得ない。