

第 6 章

ガバナンス指標 —現在の動向と展望—

近藤 正規

要約：

本章の目的は、ガバナンス指標構築における最近の動向と今後の課題を明らかにすることである。援助機関や NGO によって、最近多くのガバナンス指標が構築されている。指標作成に当たっては、規制（インプット）で測るか結果（アウトプット）で測るか、有識者の意見を基にするか一般を対象としたサーベイを行うか、統合指標が良いか個別指標が良いか、など多くの問題が存在する。異なる指標間の乖離や誤差も問題である。世銀ではこれまで、実際のオペレーションに使えるようなガバナンス指標の作成を目指してきたが、IDA の資金配分に用いられている Country Policy and Institution Assessment (CPIA) 以外に実際に使われたものはない。最近では、アクションブル・ガバナンス指標が世銀において発表されているが、これは自ら指標を構築するのではなく、既存のガバナンス指標のデータベース化することである、それ以外には、英国国際開発省（DFID）が自らのプロジェクトが援助対象国のガバナンスをどれだけ改善したかを指標化する試みも進めており、こうした動きは、今後ガバナンス指標に関する方向性として、注目すべき動きと考えられる。

キーワード：

ガバナンス ガバナンス指標 財政管理 CPIA

1. はじめに

ガバナンスが開発援助において重要視されるようになって久しい。最近では、ガバナンス指標化の重要性も高まっており、新しいガバナンス指標も援助機関や NGO によって多く開発されている。ガバナンス指標はさまざまな目的に使われる。例えば、ガバナンスに対する一般の関心を高めるため、国レベルでガバナンス改革について知らせるため、ガバナンスのモニタリングのため、などである。

筆者は 2003 年にガバナンス指標の進捗と課題について調査した（近藤 [2003]）。その後もガバナンス指標に関する文献は増加しており、UNDP のガバナンス指標ガイドブックでも、35 のガバナンス指標が紹介されている（UNDP [2004]）。これらのガバナンス指標は、ガバナンスにおける欧米の NGO の関心分野を反映して、その大部分は民主主義や人権、言論の自由などいわゆる政治ガバナンスに関するもので、そのため世銀を始めとする国際機関としては使用しにくいものが多い。本書がその主眼としている財政管理に関する指標も余り多くないが、その中の代表的なものを本章で紹介したい。

また、これらのガバナンス指標はその作成手法によって、いくつかのタイプに分類することができる。そのタイプとは、「規制」で測るか、それとも「結果」で測るか、専門家がスコアを付けるか、それとも一般を対象としたサーベイによって測るか、個別指標で見るか、それらを統合して統合指標で見るか、などによる手法の分類である。これらのガバナンス指標の手法にはそれぞれ長所と短所があり、その指標には測定誤差もつきものである。

本章では以下、まず主な援助機関のガバナンス指標に対する取り組みの現状をサーベイし、第二に統合指標や財政運営に関する個別指標の中からいくつかの主要指標を紹介し、第三に新しい指標構築へ向けた取り組みの現状を明らかにし、第四に上記のようなガバナンス指標のいろいろな手法の長所と短所を考察し、最後にガバナンス指標の有効な活用に向けた今後の展望を明らかにすることを目的とする。

2. 主要援助機関のガバナンス指標に対する取り組み

2.1. 世界銀行

世銀がガバナンス指標を用いる目的は大きく分けて 3 つある。第一は、資金配分のためで、この目的のためには CPIA が用いられている。第二の目的は、国レベルの政策提言とモニタリングである。これには詳細な国別の指標が用いられる。第三に、世銀はリサーチのためにもこれらのガバナンス指標を活用している。

世界銀行（世銀）は、ガバナンスに関する国別の詳細な評価を行っている。重要なもの

として、Analysis and Advisory Serviceの一部として行われている Public Expenditure Review、Country Financial Accountability Assessment、Country Procurement Assessment Report、Fiscal Reports on Standards and Codes、Public Expenditure Tracking Survey などがある。

それに加えてビジネス環境について、欧州復興開発銀行（EBRD）と協調して指標化が行われている。さらに世銀では、特定の 20 か国において「自国のガバナンスの長所と短所を明らかにしたい」という政府の要請にもとづいて、これらの国のガバナンスと反汚職サーベイも行っている。

世銀のガバナンス指標としては、この他に世銀研究所（WBI）が構築した世界ガバナンス指標（通称 KK 指標）もある。しかし後述の理由から、実際のオペレーションで用いられるには至っていない。また世銀では、5 年ほど前に OECD や英国政府と共同で、KK 指標以外に別の「第二世代指標」構築も目指した（近藤 [2003]）。しかし、その試みは失敗に終わっており、そもそも実際の統計の取りにくいガバナンスを「客観的に」評価しようとしすぎたことがその最大の原因であった。そこでこれに代わり、最近では後に詳しく述べるアクションナブル・ガバナンス指標（Actionable Governance Indicators: AGI）が開発され、データベースをユーザーに提供するという形で新しい試みが進められている。

世銀においてガバナンス指標を実際にオペレーションで使用するうえでの最大の問題は、下記に述べる技術的な問題に加えて、政治的な理由も小さくない。そもそも途上国も含めて全ての国が理事会に参加しているという、世銀自らの「ガバナンス」の性格上、途上国自身が望まないような「ガバナンス」改革は、それが政治ガバナンスではなく経済ガバナンスに限定しているとしても、指標化という形で明らかにすることには抵抗が強い。

そもそも世銀の前総裁ウォルフヴィッツが 2007 年 5 月にわずか 2 年で辞任に追い込まれた背景にも、汚職の問題ばかりを取り上げすぎたことに対して、内部の反発が大きかったことも背景にあるとされている。前総裁以外にも、国際機関でガバナンスのことを余り大きく取り上げることは、結果的に本人の昇進にも影響するという声も聞くほどである。

そのため最近の世銀では、後で述べる AGI などのように、新しいガバナンス指標を構築するというのではなく、むしろ数多くある既存のガバナンス指標へのリンクをもとにツールキットやデータベースを提示するといった形が多くなってきている。

2.2. 国連・国連開発計画

国連も、ガバナンスをミレニアム開発目標（MDGs）のきわめて重要な構成要素であると考え、ガバナンスやその指標に関する研究を行っている。例えば、国連経済社会委員会（UNDESA）によって行われた最近の研究は、公共行政の一つの側面である国家のサイズを測定し、それに対するグローバル化の影響を計量的に分析している（UN [2009]）。国家のサイズの測定には、全人口に対する公共部門の雇用者の割合、GDP に占める政府支出の

割合、中央政府の支出額、そして政府の税収が用いられた。同研究は最終的に、グローバル化が国家のサイズに負の影響を与え、その主権を脅かしているという証拠は見当たらない、という結果を示している。

国連機関としては、国連開発計画（UNDP）もガバナンス指標に積極的に取り組んでいる。特に UNDP はオスロにガバナンスを専門に扱うセンターを設置し、既存のガバナンス指標に関するハンドブックや各種ツールキットなど、有用なデータベースを提供するなどしている（UNDP [2004]）。最近ではこれに加えて、ニューヨークの UNDP 本部でもガバナンス指標に関する新しい作業が進められている。

そもそも国連は世銀と違って、途上国のガバナンスの状況をもとにして援助配分を行うことはしていないため、世銀のようなガバナンス指標に関する政治的な軋轢は少ないものの、自ら指標を構築するよりも、まず既存の指標をデータベースとして紹介するという方向性においては同じである。オスロの UNDP ガバナンス・センターの取り組みは、そうした意味で注目に値する。

2.3. 米国ミレニアム・チャレンジ・アカウント（MCA）

米国では 2003 年、当時のブッシュ政権によって、米国ミレニアム・チャレンジ・アカウント（MCA）とその実施機関としてのミレニアム・チャレンジ公社（MCC）が創設された。この MCA は 2001 年の同時多発テロ事件以降はとりわけ重要となったガバナンスを最重視するものであり、これまで米国の援助を担ってきた米国国際開発庁（USAID）とは別に作られたものである。

MCA の基本方針は（1）経済成長による貧困削減、（2）良い政策への報酬、（3）強いパートナーシップの形成、（4）結果重視、となっている。とくに第二の「良い政策」の構成要素として、正義の支配、人的投資、経済的自由の 3 つの分野で 16 の指標をもとに、そのスコアの高い国に対して援助資金を重点的に配分するというものである。このスコアは、下記のように既存のガバナンス指標をもとにしており、米国政府によってまとめられたこのガバナンス指標は、全て公表されている。

（A）正義の支配

1. 市民の自由（フリーダムハウス）
2. 政治的権利（フリーダムハウス）
3. 声と説明責任（世銀研究所）
4. 政府の有効性（世銀研究所）
5. 法の支配（世銀研究所）
6. 汚職に対する管理（世銀研究所）

(B) 人的投資

7. 三種混合とはしかの予防接種率 (WHO)
8. 政府の保健衛生支出の対GDP比率 (各国政府)
9. 女兒の初等教育終了率 (世銀、EDStats)
10. 政府の教育支出の対GDP比率 (各国政府)

(C) 経済的自由

11. 国の信用度 (International Investors誌)
12. インフレ率 (IMF)
13. 企業設立にかかる日数 (世銀)
14. 貿易政策 (ヘリテージ財団)
15. 規制の質 (世銀研究所)
16. 財政政策 (IMF)

MCA ではその対象国を 20 か国程度に絞っており、これはガバナンスが良い国に対して重点的に資金を投入するという米国政府の方針をよく表している。なお、オバマ政権になってから、米国の外交政策は大きな変化を見せているが、今のところ MCA に対する政策については大きな変化は見られないようである。

2.4. 英国国際開発省 (Department for International Development, DFID)

英国国際開発省 (DFID) も米国と同様、ガバナンスを援助において重視してきた。世銀を始めとする国際機関が今世紀に入ってガバナンスに対する取り組みを強化するようになってきた背景には、英国政府の影響も少なくないとされる。

2003 年頃から英国は、OECD や世銀とともに、KK 指標の欠点を補えるような「第二世代指標」作成を目指したこともあったが、その試みは指標の作成自体において失敗に終わった。それに代わり、最近では DFID において自らの案件が途上国のガバナンスをどれだけ改善したか、という点でガバナンス指標を構築する試みが行われている。これは、英国国民の自国の ODA に対する監視姿勢の高まりを反映したものである。

DFID はその「結果行動計画」において、自らの案件の事後評価のための二つの行動指針（「標準指標」と「プログラム・レベル指標」）を作成しており、このうち標準指標の 7 割は DFID に直接関連する活動をモニタリングするのに用いられている。

二国間援助機関は本来、世銀のような国際機関と違ってガバナンス指標を自由に使用することが可能である。しかし、上に述べた米国を除いて、実際にガバナンス指標をもとに援助配分を決めるメカニズムまで公表している援助機関はない。英国の事後評価の手段としてガバナンスに関する自らのオペレーションの効果を指標化するこの試みは、他の二国間援助機関にとってもやりやすいであろう。

3. 代表的な既存の指標

3.1. 世銀の CPIA 指標

CPIA (Country Policy and Institution Analysis) は、世銀グループの IDA (国際開発協会) の資金配分を決定づけるための指標である。その構成要素として所得、人間開発、ガバナンス、そして既存の世銀プロジェクトの進捗状況があり、世銀のスタッフが対象援助国を採点することによって指標化がなされている。

CPIA は、既存の完成度の高い指標の例であり、現在もアップデートされ続けている。配分の方法は3年おきに行われる IDA 配分の折に改定されているが、援助におけるガバナンスの重要性の高まりを受け、ガバナンスの CPIA の構成に占める比率は増加傾向にある。2007 年の IDA15 配分決定に際しては、世銀の知的提供における国際的な役割、援助における「結果重視」姿勢の徹底、脆弱国に対する特別な配慮などが議論の対象となった。2010 年は IDA16 の配分の年であり、CPIA に関する議論もより活発化している。

CPIA は、各国のコントロール範囲外から影響を受けうる開発の結果ではなく、政策および制度を査定するものである。IDA15 の配分時において用いられた CPIA は、下記の 16 の異なる分野からなっており、それらは 4 つの群に分けられた。

(A) 経済運営

1. マクロ経済運営
2. 財政政策
3. 債務政策

(B) 構造政策

4. 貿易
5. 金融セクター
6. ビジネス規制環境

(C) 社会福祉政策

7. ジェンダー間の平等
8. 公的資源の公平な活用
9. 人的資源の育成
10. 社会の保護と労働
11. 環境面の持続可能な政策と制度

(D) 予算執行の予測可能性とコントロール：規定に沿って予算が管理策定されているか

12. 財産権とルールに基づいたガバナンス
13. 予算と財政管理の質
14. 資源の有効活用

15. 公共管理の質

16. 公的部門の透明性、説明責任、汚職度合い

ガバナンスシステムのモニタリングのためには、(1) 最も詳細な公共行政および制度に関する指標を得る、(2) 各指標の統合指標を各国のガバナンスシステムの質を示す指標として用いる、(3) CPIAのA、B、C群を、各国の経済政策の質を測る指標として用いる、などのように活用することができる。

CPIAは、世銀が資金を各国に割り当てる際に公式に用いる唯一の指標であり、この指標を用いることに関しての責任は世銀側にあるものの、各国政府のカウンターパートとの協議も行っている。ただし、CPIAのスコアは、IDA対象国となる低所得国では公表されているが、IDAを卒業した中所得国では公表されていない。ガバナンス問題に関する政治的にセンシティブな状況がここに見て取れる。

しばしば指摘されるCPIAの欠点の一つに、客観性がある。CPIAという指標が世銀のスタッフによって開発資金配分のために作られたものであり、世銀のスタッフ昇進は「いかに多くの案件に関与したか」ということでかなり決まる性格が大きい以上、そこにはイデオロギー的なバイアスがかかっているという批判もある。そこで、このように異なるスタッフが各々の基準で採点したことに基づく指標をもとに援助配分を決めてよいか、という批判も当然ある。こういった欠点を克服するために世銀は、CPIAのスコア付けに関して入念な多段階のプロセスを導入している。

3.2. 世界ガバナンス指標（KK 指標）

世界ガバナンス指標（Worldwide Governance Indicators）は、世銀研究所（WBI）のカウフマンとクラライによって作成されたもので、作成者の苗字の頭文字をとって「KK 指標」とも呼ばれることがある。この指標は2年おきにアップデートされ、「Governance Matters」と題されたペーパーとして定期的に出版されている。

ここでガバナンスは、「ある国において、権威がそれによって執行されるところの伝統および制度、そこで政府が選出され、監視され、交代させられる過程、政府の政策の策定および実施の能力、市民と国家による、経済と社会における相互行為を司る制度への尊重を含む」と定義されており、世銀以外のさまざまな情報源から、ガバナンスの6つの側面、(1) 声と説明責任、(2) 政治的安定性と暴力のない社会、(3) 政府の能力、(4) 規制監督の質、(5) 法の支配、(6) 汚職の抑制、に関する統合指標が作成されている。

最新の報告書（Kaufmann, Kraay, and Mastruzzi [2007]）によると、ガバナンスの質は世界全体では過去10年間にあまり改善しておらず、成果を上げた国々があった一方で、それと同数の国々（例えばジンバブエ、コートジボワール、ベラルーシ、エリトリア、ベネズエラなど）では悪化が見られたことが指摘されている。またこの報告書では、ガバナンスの

向上が生活水準を高めること、改革に対するコミットメントがあればガバナンスの改善は実現可能であることが強調されている一方、ガバナンスの評価で性格を記すことは困難であることも認めている。

最後に、KK 指標は世銀のホームページにも掲載されているものの、先に述べた CPIA とは異なり、公式には世銀の指標と見なされておらず、世銀の意思決定において体系的な方法で用いられているわけでもないことは指摘しておく必要がある。これは、KK 指標がさまざまな指標を統合したことから、データ収集の一貫性や客観性を欠くとして、世銀内部で主に途上国の批判を受けたためであると考えられる。

3.3. ビジネス・投資環境指標

世銀と EBRD は、ビジネス・投資環境に関して指標化を行っている (World Bank and EBRD [2008])。彼らは 2 つのサーベイ (Doing Business Survey: DBS および Investment Climate Survey: ICS) に基づく指標を作成し、3 年おきに発表しており、この指標は、企業成長を阻む最大の障害に関する業界の見解、雇用と生産の成長を抑制する各要因の影響力、国際競争力における各国の投資環境の影響などを捉えることをその目的としている。

DBS と ICS の二つのサーベイはそれぞれ異なる方法で行われており、それぞれの長所を生かして互いに補完する関係にある。具体的には、世銀の DBS は、ビジネスの開始、ライセンス、労働者雇用、財産登録、クレジット、投資家保護、税の支払い、国際貿易、契約、ビジネスの終了といった 10 のビジネス規制に関する指標を提供しており、私企業のビジネスに影響を与える政府の規制への追従に関する客観的な指標からなっている。一方の ICS は 50 か国の 3 万以上の企業を対象にしたものであり、企業のパフォーマンス、経済環境を測定している。これらの指標は 175 か国に関して整備されてきた。

ただし、この指標の問題点としては、このビジネス・投資環境指標はあくまで指標であって、実際の企業がこの指標の高い国に多く投資しているわけではないことがあげられる。例えば、最近多国籍企業にとって大きな注目を集めているインドのランクは高くないし、「世界の工場」となっている中国も必ずしもそれに見合った高得点を得ていない。一方 2007 年のデータでは、グルジアが最も改革に成功した国とされている。またビジネス環境に関しては、他にも民間機関でカントリーリスクを始めとする多くの指標がすでに存在しており、実際に企業の間でこの指標がどこまで参考にされているかは疑問である。

3.4. 財政支出・金融説明責任評価 (PEFA)

ガバナンスの中でもとりわけ重要なのは、財政管理である。財政管理は国の経済運営の根幹をなすものであるだけでなく、ドナーにとっても「支援資源が適正に使われているか」

ということを確認するのに必要であるため、きわめて重要である（World Bank [2006]）。

公共行政の改善とは、横断的な上部の機関の改善と特殊なプライオリティの高い機関のパフォーマンスの改善を合わせたものである。1980年代と90年代初期の行政改善では肥大した政府組織の縮小が主な目的であった。1990年代後半に入ると、焦点は行政能力の改善に移っていった。公共行政の質の測定にはCPIAのサブカテゴリーが用いられるが、この場合のCPIAの測定力は、財務管理のそれよりも低いものである。

公共財務管理において特に重要なことは、予算の包括性と予算・財務情報の透明性である。各国の公共財務管理システムの質を測定する方法は数多くあるが、世銀においてはこのPublic Expenditure and Fiscal Accountability（PEFA）の評価が最も重要である。

このPEFAは2001年から2008年9月まで、世銀、IMF、EC、英国、フランス、ノルウェー、スイスの各国政府とStrategic Partnership with Africa（SPA）の共同で行われてきたマルチ・パートナー・イニシアチブである。PEFAの主な目的は、財政管理システムとその実施の効率性を測定、評価、改善し、途上国のオーナーシップを向上させること、すなわち財政経営システムの改善から行政改革につなげることであり、測定に当たって多くの財政制度が評価対象になっている。以下は、その6つのカテゴリーと28の指標である。

(A) 予算の信頼性：当初の計画通りに予算が使われているか

1. 実際の総支出
2. 支出の内訳
3. 実際の総歳入
4. 累計借金総額

(B) 全体の総合的な課題と透明性：総合的なリスク管理や情報開示が行われているか

5. 予算項目の分類
6. 予算に書かれた必要項目の分量
7. 予算外の支出入
8. 地方自治体への財政移転の透明度
9. 他の公共部門からの財政リスク監査
10. 財政情報へのアクセスのしやすさ

(C) 政策に基づく予算策定：予算策定システムがうまく機能しているか

11. 整理された予算策定プロセス
12. 数年単位での財政計画の見通し

(D) 予算執行の予測可能性とコントロール：規定に沿って予算が管理策定されているか

13. 納税の義務の透明性
14. 効率的な納税者の登録と課税予測
15. 徴税の効率性
16. 適切な予算分配

17. 収支バランス、負債、政府保証の記録と管理
18. 効率的な人件費の管理
19. 外部調達における競争原理の維持
20. 人件費以外の支出の適切なコントロール
21. 内部会計監査の実効性
- (E) 会計処理・記録・報告書：十分な記録・報告がなされているか
22. 適切な会計調整
23. 公共サービス機関の予算の受け取り
24. 予算レポートの質と提出のタイミング
25. 年次財政報告書の質と提出のタイミング
- (F) 外部精査と外部会計監査：外部機関による監査は行われたのか
26. 外部監査の範囲、質、フォローアップ
27. 議会による予算の精査
28. 議会による外部監査報告書の精査

このような多元的な指標を用いたパフォーマンス評価は、従来使われていたPERなどよりも効率的なものとして注目されている。上記のように、PEFAは各国ごとにばらばらに行われていた援助を一元的に管理可能にしたものであり、財政管理に関する指標として、世銀と債務国の間の契約に関する重要な部分に焦点を絞っているため、非常に価値が高い。

今後のPEFAの課題は、データを公表することに対して合意する国の数の拡大である。2007年3月までに42か国の指標が完成し、その後さらに40か国の指標が作成されている。しかし、多くの評価対象国はデータを公表することに関してあまり積極的でなく、PEFAのウェブサイトでは現在9か国に限って指標が掲載されているにすぎない。そのため、一般にとってPEFAはアクセスしにくいものとなっている。

3.5. グローバル・インテグリティ指標 (GII)

グローバル・インテグリティ指標 (Global Integrity Index: GII) は、ワシントンにある NGO の Global Integrity が世銀の協力を得て作成したものである。NGO によって作成されたガバナンス指標は数多くあるが、その中でもこの GII は非常に細かい過程や制度に関する専門的な法律とその施行状況についての評価基準として、内外の高い評価を得ている。この Global Integrity は、UNDP のガバナンス・センターと協調して、汚職の測定に関するユーザーガイドも出版している (Global Integrity and UNDP [2008])。

GII の統合指標は下記の 6 つのカテゴリーとその下にある 23 のサブ項目から成っている。さらにこの 23 カテゴリーは 75 の質問項目からなっており、この 75 の質問の下には 290 のサブ質問がある。これらのカテゴリーの平均スコアがグローバル統合指標となる。

(A) 市民社会、公共情報、メディア

1. 行政組織
2. メディア
3. 情報の公開

(B) 選挙

4. 声と市民参加
5. 選挙の公正さ
6. 政治の資金

(C) 政府の説明責任

7. 行政の説明責任
8. 立法の説明責任
9. 司法の説明責任
10. 予算のプロセス

(D) 公共管理と行政

11. 行政の規制
12. 資材の調達
13. 外部の警告
14. 民営化

(E) 監督と規制のメカニズム

15. 国のオンブズマン
16. 上層の監督機関
17. 税金と関税
18. 金融セクターの規制
19. ビジネス・ライセンスと規制

(F) 汚職防止メカニズムと法の支配

20. 汚職防止法
21. 汚職防止機関
22. 法の支配
23. 法の施行

GIIの今後の課題は、対象国の数の増加である。現在43か国についてこの指標が計算されているが、これは他のガバナンス指標よりもかなり少ない。PEFAと同じように、途上国側の積極的な協力が今後の課題である。

3.6. 予算公開指数 (Open Budget Index, OBI)

予算公開指数 (OBI) は、予算に関する情報公開度を指標化したもので、米国の Center on Budget and Policy Priorities によって作成されている。指標作成は、質問形式によるアンケートの集計によって行われ、その総点数を基に各国のランク付けをした上で、グラフ上で青、緑、黄、オレンジ、赤（その順に情報の公開度が高い）に国を塗り分けている。

OBI の長所としては、予算に関する情報公開の指標化に特化しているため、開発援助において政府や地方行政への財政指導を行うことに使えること、援助の使途に対する責任意識を持たせること、援助における意思決定の手段と成りえることなどが挙げられる。また、世銀の KK 指標との相関係数 (0.737)、GII との相関係数 (0.681)、本章では紹介していないがフリーダムハウスの指標との相関係数 (0.691) のいずれもが高いことも、OBI の信頼性を高めている。

しかし OBI の問題としては、まず予算に関する情報の「質」を測っていないことが挙げられる。つまりこの指数は、予算に関する情報がどれだけ公開されているか、または一般の人々がどれだけ政府の情報にアクセスできるかという情報の「量」を測っているだけであり、その情報の「質」や信頼性は測っていない。もう一つの問題はその対象国数で、2008 年の調査でも 85 か国がカバーされているにすぎない。今後さらに対象国を増やしていくことが課題であろう。

4. 新しいガバナンス指標構築へ向けた試み

4.1. 世銀アクションブル・ガバナンス指標

世銀のガバナンスに関する一連の作業の中で最近注目されているのは、アクションブル・ガバナンス指標 (Actionable Governance Indicators: AGI) である。この AGI は利用者が自ら当該国のガバナンス状況を既存指標にアクセスできることによって調べられるオンライン上のデータベースであり、2009 年の 10 月からネット上に公表された。このプロジェクトは、既存の KK 指標はガバナンス改革に不向きであるという指摘とともに、欧米のドナーの要望を受けて、世銀内部で一年越しに進められてきたものである。

AGI の長所は、第一にガバナンス改善のための今後の計画立案に活用しやすいこと、第二に AGI の存在によってガバナンスの改革実行が容易になること、第三にガバナンスが改善するためにはどのような制度がよいか、またその影響がどの程度あるか経験的に把握できることである。

AGI の扱うガバナンスは横断的な公共管理システムであり、財政管理システム・人材管

理システム・政策管理システムなどが具体例として挙げられる。国の予算編成制度や政策立案の仕組み、行政システムを支える官庁などが含まれる。世銀は具体的に、次の5項目をあげている。

- (1) 政治の説明責任：健全な政党政治、政治資金の透明性と規制、議会の透明化
- (2) チェック・アンド・バランス：三権分立、監査制度の独立、国際的なイニシアチブ
- (3) 市民社会、メディア、民間：報道の自由、レポートカード、官民協調、企業統治
- (4) 地方分権化と地方の政治参加：地方分権化、コミュニティ主導の開発（CDD）
- (5) 適切な公共部門管理：横断的な公共事業管理システム、倫理的リーダーシップ

AGIはこのガバナンスシステムを考慮に入れることによって、従来使われてきた一般的なガバナンス指標と比べて、よりガバナンス改善に効果があるものとなっている。すなわち、従来の指標では、インプット（政策の実施）、アウトプット（成果）、アウトカム（政策を行ったことによる影響）の3つからガバナンスが測られていたのに対し、AGIは「どのような要素がガバナンスシステムの改善に役立っているのか」、「ガバナンスシステムがアウトカムやアウトプットにどのような影響を及ぼすのか」という点も取り入れているのが、特徴的である。

指標が測るガバナンスシステムの特徴は、(1) 経済活動におけるルール（経済活動を行う主体にルールを課すことによって、行動を規制したり責任を課したりする）、(2) ガバナンスシステムの能力（資源の質や量、技術の質）の2つからなっている。AGIの例としては、先に述べたPEFA、GII、HRI AGI（Human Resource Management AGI）、PAM（Public Accountability Mechanisms）などが挙げられる。

4.2. OECD のガバナンス指標

OECD のガバナンス指標としては、最近「ガバナンス一覧」とした文献が出版された（OECD [2009]）。ここに掲載されている各種のガバナンス指標の他の指標との違いは、まずこの指標が OECD 諸国のみを対象としており、OECD の事務局が作成して公表していることである。そのため、データは対象国の公的データに基づいており、対象国の承認を得たものだけがデータ化されていることも特徴である。

この OECD ガバナンス指標は、(1) 財政改革と政府部門の効率化、(2) 戦略的キャパシティの確保、(3) 透明性と説明責任の確保の3つにおけるガバナンス指標の3つの柱からなっている。OECD 諸国はその平均で、政府部門はその支出で GDP の 40%、雇用で全体の 14%を担っている。そのため、政府を機能させることは非常に重要なことである。とくに最近の世界経済危機は OECD 諸国の財政状況を悪化させた。これまでも多くの国で中長期的な見通しを立て、短期的な支出を阻止するための財政改革が既におこなわれてきたが、その効果は一定ではない。OECD 諸国の社会プログラムに関する政府支出は平均で、

1995年には全政府支出の55%であったが2006年には60%になった。この僅かな増加は社会プログラムに関する財政政策上の難しさを示すものである。そうしたことから、このOECD指標が最近になって発表されたのは、タイムリーなことといえよう。

この指標においては、例えば財政改革の計画が指標化されており、例えば「この10年間に5か国を除く全てのOECD諸国で財政改革の計画が策定されているが、2007年には25か国で用いられた」というようなことを、国別に比較してランク付けしている。

この指標ではまた、資材調達についてもデータ化されており、「OECD諸国平均では、政府生産に使用されるモノとサービスの45%はOECD諸国以外の国々から調達されている。官協調も進んでおり、政府によるモノとサービスが民間部門を通じて市民に直接配分された割合は、1995年には15%であったが、2008年には23%になっている。しかし市民によるE-ガバナンスの利用率はまだ低い」といった事実とともに、国別の数値とランク付けがなされている。

政府部門の雇用についてもデータ化されており、「政府部門の雇用比率は過去10年間あまり変化していない」とされている。ちなみに政府部門の雇用比率では、日本はOECD諸国中最も小さいことは注目される。また、政府部門の雇用における女性比率も比較されており、各国において中央政府に雇用されている女性の割合は民間より高いものの、高いポストに就いている女性はまだ少ないことが明らかにされている。

OECDのこの指標では、汚職についてもランク付けがなされている。これまでOECDヨーロッパ諸国のGDPの公的調達比率は10%から25%の間であり、政府部門の透明性が問われていたが、過去10年間で「透明性を中心的な価値」とみなす政府の数は2000年から2009年の間に倍増した。またOECD諸国では開かれた政府のための法的枠組みが設置されており、それらの中には、情報へのアクセス、プライバシーの保護に関する法律や、行政手続、オンブズマン、最高監査組織などが含まれる。全てのOECD諸国には政府会計を監査する最高組織がある。ただし、財政年度の終了後6カ月以内に会計報告を出す政府はOECD諸国の半数に満たない。

最後に、OECDが対象国の承認を得たデータを公表した事実は、途上国からも満足の行く結果ともいえるのではないと思われる。世銀のような援助機関は、の支援対象国全てのガバナンスの側面を、誰もが満足の行くような形でデータ化することが難しい。そのため一概に他のデータと比較することはできないものの、ガバナンス指標作成者と対象国の合意がなされている、という点でもこの試みは評価できよう。

4.3. 英国開発省（DFID）のガバナンス指標

現在のDFIDのガバナンス指標についての基本的な考え方は、先に述べたように、自らの援助プロジェクトが、対象国のガバナンス改善にどこまで役に立ったかを指標化する、

という、事後評価目的のものである。DFID が指標リストを作成するために用いている方法は (1) 中央政策チームおよび各国事務所の双方の DFID ガバナンス・紛争アドバイザーとの協議、(2) 既存の指標からの抜粋、(3) DFID のプログラムで既に用いられている指標の検証、の 3 つである。このリスト作成は (1) 指標は全ての活動をカバーする包括的なものであること、(2) 指標は様々なコンテキストを考慮したものであること、(3) 指標のリストは簡潔で使用者にわかりやすいものであること、という三つの原則に基づいて行われている。

指標作成においては、下記のそれぞれの項目について DFID のスタッフによって採点がなされる。財政管理（下の A.2）を例にとると、予算の信用度、透明性、サイクル、ドナーとのかかわりの 4 つの項目の下に合計 31 の小さな評価項目があり、それぞれにおいて採点がなされる。

(A) 能力

1. 安全保障と法制度
2. 財政管理
3. 公的サービス改革

(B) 説明責任

4. 選挙
5. 議会サポート
6. 政党サポート
7. 声と説明責任
8. メディア

(C) 反応の程度

9. 汚職
10. 税収
11. 人権

ただし、これまで同様の試みを行った唯一の機関である USAID や既存のガバナンス評価活動の経験からいうと、この種の活動を開始するときにその成果が指標の単なる長いリストに終わってしまうという危険が伴っていることも事実である。これらの指標を DFID の案件モニタリングに使用するに当たって、指標をうまく利用するためには分析結果を可能な限り細分化することが大切である。例えば、性別、年齢、エスニシティ、教育レベル、地域などによって細分化されうる。リスト上のいかなる指標をも使用しないのであれば、モニタリング実施者が用いた独自の指標は何を測定しているのかを明確に示す必要がある。

当該国のガバナンス自体よりも、DFID のオペレーションがどれだけガバナンスを改善させたかということ測定する、という点では、他の指標には余り見られないユニークなものである。ただし、多くの途上国では DFID という一つのドナーのいくばくかの援助によっ

て、ガバナンスがどこまで改善するかは未知数であるといえないこともなく、DFIDにおいてこの取り組みが今後どこまで本格化していくかは、興味深いところである。

5. ガバナンス指標をめぐる問題点

5.1. 「ガバナンス」の範囲

ガバナンスの概念は新しいものではない。それにもかかわらず、今のところガバナンスの定義に関してのコンセンサスは得られていない。いくつかの定義は非常に広義でほぼ全てのものを含んでしまう。例えば 2002 年の世銀の「世界開発報告書」に見られる「規制、強制のメカニズム、組織」というものがそうである。ガバナンスの広義の定義はときに、開発のために必要な制度的なものを全て含んでいるようにさえ見える。

ガバナンスを 3 つのタイプに分類すると、政治ガバナンス、経済ガバナンス、そして社会ガバナンスに分けられる。第一の政治ガバナンスは、国家や政府や公的部門に権威を認めるものである。第二の経済ガバナンスについても、その権威は私的部門に付随する。そして第三が社会ガバナンスであり、その権威は市民や非営利法人を含む市民社会にある。この中で、援助機関は、基本的に第一の政治ガバナンスには干渉しないというスタンスを取っている（近藤 [2003]）。

既存のガバナンスの定義は非常に広義の問題を含めているが、だからといってそこにコンセンサスが全く欠如しているということとはできない。ほぼ全ての定義は、法の下における国家の運営能力の重要性に関して同意している。しかし、ここ数年このように広義なガバナンスの概念は実際に測定することができるのか、ということが議論的になっている。ガバナンスの様々な側面を明らかにすることのできる多くの指標はある。しかし、ガバナンスという概念は観察しにくいものであり、どの指標も信頼のおけるガバナンスの測定指標とはなっていない。このことは、各指標を分析し解釈する際に、避けられない測定誤差を可能な限り考慮に入れることの重要性を強調している。

5.2. 「規制」と「結果」の指標化

以下においては、ガバナンス指標をめぐる手法上のさまざまな問題点について、KK 指標の作成グループ (Kaufmann and Kraay [2008]) の見解を基にして、論点をまとめてみたい。まず、手法上の重要な問題として、ガバナンスの規制を測るのか、ガバナンスの結果を測るのか、という問題がある。両者の違いを明らかにするために、汚職の指標について考えてみると、規制を基にした指標としては、各国が汚職を禁止するための法律を持っている

か、汚職を取り締まる機関を持っているか、などが挙げられる。結果を基にした指標としては、汚職に関する法律が執行されているか、汚職を取り締まる機関が政治的な干渉を受けていないか、というものなどが挙げられる。両者の間に明確な線引きを行うことはできないため、両者は同じ直線状の両端にあるものと捉えるとよいだろう。両者はそれぞれ長所と短所をもっているため、どちらも不完全ではあるが互いに補い合うことができるものとして考えるべきである。

規制を基にしたガバナンス指標の最大の長所は、その明確さである。この明確さはドナーにとって魅力的で、しばしば支援を行う際、支援対象国のパフォーマンスを考慮したり、モニタリングを行ったりする際に使われる。しかし、この明確さは、第一に「客観性」への疑問と関係する。実際、ほとんどの基本的な国家の憲法、法律の成文化において多くの主観的な判断が関係している、という事実から疑問がもたれる。第二に、規制そのものと結果のリンクの複雑さも、この指標の欠点である。第三に、法律とその施行のあいだにあるギャップ、といった問題点もある。例えば、41 か国をカバーした 2006 年の GII において、賄賂を受け取ることは違法行為として成文化され、3 か国以外全ての国には反汚職コミッションが存在した。それでも、汚職に関する認識ベースの測定において、この 41 か国は大きく異なる結果を示した。

一方、結果を基にしたガバナンス指標の大きなメリットは、適切なステークホルダーの観点を直接捉えることができるということである。政府、アナリスト、研究者、意思決定者は、汚職問題、公正選挙、サービスの質、その他多くのガバナンスの結果についての、一般の声を非常に気にかける。結果を基にした指標は、こうした一般の声を反映することによって、法律上の規制がどれほど実際に施行されたかという結果の情報を供することができるのである。ただし、結果に基づいた指標の問題点としては、その指標に影響を与えたであろう特定の政策の施行との関連をさかのぼって明らかにすることが難しいことがあげられる。もう一つの問題は、結果を測定する単位に関するものである。規制に基づいた指標はある特定の規制があるかどうかということで明確に測定することができる。しかし、結果に基づいた指標ではそのような明確な測定単位が存在しないため、しばしば任意の測定単位を設けることになる。

5.3. 指標の基となる視点

ガバナンス指標の作成に当たってもう一つのポイントとして、誰の観点によるべきという問題がある。つまりデータを収集する組織が誰であるか、ということがデータの質を左右するということである。誠実、信頼、独立、バイアスのかかっていないアプローチが重要であることは言うまでもない。

具体的には、専門家や有識者の観点によるのか、サーベイ調査を行って一般の視点から

によるのか、という点である。最初の専門家や有識者の所見をもとにしたガバナンス指標作成には有利な点がいくつかあり、そのため多くのガバナンス指標はこの方法に基づいているが、その最大のメリットは、単純にコスト面の優位性である。

例えば、いくつかの国の世銀所属のエコノミストにガバナンスに関する質問表を渡して答えてもらう方が、数百か国の世帯または企業に対するサーベイ調査を行うよりもはるかに安上がりである。第二には、専門家の所見は、国ごとの比較を行う際により扱いやすいというものである。最後に、ガバナンスのある側面に関しては、専門家がごく自然に調査の対象となる。例えば上記のOBIのような指標の細かい質問表は、サーベイ調査で使えるようなタイプのものではない。

ただし、専門家の観点によって指標を作成することの限界も無視できない。これはサーベイ調査の被調査者にもあてはまることだが、異なる専門家は一つのガバナンスの側面に関して異なる見解をもつことがあるということである。もう一つの限界は、一つ目のポイントの反対になるが、異なる専門家集団によってなされた国のランキングが非常に似通ったものになる、ということである。例えば、ある専門家集団がいくつかの国のガバナンス評価を行い、次に第二の専門家集団が最初の集団の評価をそのまま再利用したとすると、この場合に両方の専門家集団の評価間に高い相関がみられたとしても、それはその評価の制度の高さを意味するものではない。さらにもう一つの批判は、専門家は様々なバイアスを持っているということである。

それでは、企業や個人に対するサーベイから得られたガバナンス指標はどうであろうか。このような指標には、グッド・ガバナンスの究極の受益者である、市民や企業の観点を引き出すことができるという基本的な利点がある。しかし、この指標にもまたいくつかの欠点がある。まず、サーベイ・データに関する一般的な問題、例えばサンプリングのデザインなどがある。次に、クロス・カントリーの企業あるいは個人に対するサーベイ調査には、文化のバイアスという困難がつきまとうというものである。実際、異なる国の被調査者は何を汚職と捉えるかについて異なった考えを持っているかもしれないということは、しばしば議論されてきた。このように、規制に基づく指標と結果に基づく指標を見た時と同様に、専門家の観点による指標と、サーベイ被調査者の観点による指標は、それぞれ長所と短所をもっており、双方の指標を用いることが重要であろう。

5.4. 統合指標と個別指標

最後に、指標の統合の是非についても議論がある。一つは、ガバナンスのサブシステムの質に関する個別の測定基準を用い、その結果を各国それぞれのガバナンスの長所と短所を明らかにする指標とする方法であり、もう一つは統合された測定基準を用い、ガバナンスのサブシステムの背後にある体系的なパターンを明らかにする方法である。代表的な統

合指標としては、世銀のKK指標、OECDのガバナンス指標、GIIなどがある。また欧州中央銀行（ECB）は、公共セクターの効率性とパフォーマンスを統合した指標を用い、EUの新しい加盟国とその市場の評価を行っている。

統合指標を作ることの一つの利点は、総合的なガバナンスからみた各国のランクがつけやすいことに加えて、個別指標の誤差が打ち消し合えるという点があげられる。ただ残念なことに、ほぼ全ての既存のガバナンス指標は、その測定誤差の大きさをはっきりとは示していない。もちろん、単純な計算によって各ガバナンス指標の測定誤差の大きさは明らかにできる。

一方、統合指標自体の問題としては、個々の指標を統合することによって、それらの基となる個別指標の特性が失われることがある。ただし、結局のところ全ての統合された指標は容易に個々の指標に分解することができるので、これは大きな問題ではないかもしれないが、統合指標だけが一人歩きして、異なる性格のガバナンスを持つ国が同じ尺度で比較されてしまう問題は避けられない。例えば、人権はあまり保障されていないが行政の効率性は良い国と、その逆の国の統合指標が同じレベルであった場合、ガバナンスの程度が同じに見えて、個別の国の問題が見誤りやすいという欠点はある。また、それぞれの個別指標から統合指標を作成するに当たり、そのウエイトの付け方は大きな議論の対象となる。

5.5. 指標間の乖離と誤差

最後に、さまざまな指標の間の誤差も、今後より一層研究されるべき課題である。世銀の作成している二つの指標、すなわちCPIAとKK指標を比較してみても、その乖離の大きさは無視できない。例えば、KKの汚職指標とCPIAのA、B、C群の平均値としての各国の経済および各部門の政策の質について指標を比べてみると、次の3点が明らかになる。

まず66か国のIDA対象国について、3分の1が「十分に達成されたグッド・ガバナンス」のカテゴリーにおさまリ、3分の1が「顧客優先的ガバナンス」のカテゴリーにはいることがわかる。また、この分類を離れると、各国がいかに様々なガバナンスの短所と長所を抱えているかがわかる。66か国中、17か国では政策と制度の質の指標が汚職の指標よりも高いパフォーマンスを示しており、15か国ではその逆になっている。最後に、この表で用いられた指標には基本的に大きな測定誤差がついているということである。このため、研究者の間では、広義のガバナンス指標についてはより一層の研究が必要であるというコンセンサスが成立している。このことは、各国を広い意味でのガバナンスのパフォーマンスで分類することの限界を意味しており、各国の特殊な事情を明らかにしガバナンスの改善につなげられるような詳細な指標を合わせて使用することが大切である。

6. 結論

本章では、既存のガバナンス指標とその問題点、さらには世銀や DFID において行われている新しい試みを紹介してきた。ガバナンス指標のさらなる開発のためには何が必要なのであろうか。これまで多くの指標の開発が行われてきた。どの指標も完璧なものではないが、様々な指標がそれぞれのガバナンスの側面に適した測定基準を提供してきた。しかし、多くの指標は実際に使用されているというには程遠い。

今後必要なことは何か。世銀の KK 指標作成グループ (Kaufmann and Kraay [2008]) や様々な研究グループ (Banaian and Roberts [2008]) が指摘していることをまとめると、以下のようになる。

第一に、指標の透明性を向上させることが重要である。ほぼ全てのガバナンス指標が公的に利用可能であることから、指標の信頼性のためには、指標そのものと、その方法論およびデータに関する公的な検査が必要である。IDA 国に対する CPIA の発表は透明性のための大きな一歩である。

第二に、目的に見合った指標を使うことである。ガバナンス指標を利用する際には、互いに補完的な様々の指標を用いる必要があるが、目的に合った指標を用いることが肝要である。援助の資金配分には CPIA、国レベルのガバナンス改革のためには国ごとの詳細な指標、広範なガバナンス成果のリサーチにおいては、広義の指標、特殊なガバナンス成果のリサーチにおいては特別な指標が、それぞれ用いられるべきである。

第三に、ガバナンス指標の信用性のためには、公的かつ専門的な検査が必要である。ガバナンス指標は多く存在するが、いずれも公的に利用可能である。指標作成の方法論とその限界に関する透明性が、ガバナンス指標の説得力のある利用のために重要であり、ガバナンス指標の利用者は、彼らが使う指標の特徴を完全に理解する必要がある。

第四に、全てのガバナンス指標の誤差を量的に認識することが重要である。全てのガバナンス指標は測定誤差を含んでいるため、グッド・ガバナンスの代替指標としては不完全なものであることを忘れてはならない。

第五に、誤った二項対立を避けることである。ガバナンス指標に関する議論ではあまりにもしばしば、その強い補完性が意識されることなく、互いに代替的な指標の相違が強調されてきた。これまで議論したように全てのガバナンス指標は異なる立場の観点を反映したものであり、この相違は非常に人為的なものであるということを認識するべきである。

第六に、特殊な指標のさらなる開発が望まれる。世銀はパートナーのドナー機関と共に、PEFA 指標のカバーする国を増やす努力がなされている。また、OECD では調達に関する指標も公開されている。

第七に、ガバナンス指標を詳細な国別情報で補完することが重要である。ガバナンス指標はガバナンス改革をモニタリングしたり知らせたりするのに役立つが、特殊なガバナンス

スの問題や改善評価には国別の詳細な情報が必要であることを、忘れてはならない。

途上国で効果的な公共行政システムを打ち立てることは、たしかに難しい。多くの行政改善はソフトなものであり測定しにくく、たとえその改善が機能したとしても結果が表れるのに長い時間がかかる。そして、その開始から改善プロセスは全官僚の既存の利害関係を脅かすため、改善へ向けたプロセスへの抵抗はつきものである。そのため、行政改革は、各国の政治情勢に合わせて行っていく必要がある。

それと同じように、ガバナンス指標の構築も、実際の援助のオペレーションに結びつけるのは容易でないことが、KK 指標の問題等から明らかである。OECD 諸国だけを対象としたガバナンス指標が受け入れられやすかったのも、そうしたことも背景にあるであろう。その意味では、ガバナンス指標を自ら構築するのではなく、既存の指標に対するデータベースを整備するという、世銀の AGI やオスロの UNDP ガバナンス・センターの新しい動きは、今後の方向性を示しているとも言えよう。

【参考文献】

〈日本語文献〉

近藤正規 [2003] 『ガバナンスと開発援助－主要ドナーの援助政策と指標構築の試み』 国際開発機構（JICA）。

林薫 [2006] 『公共財政管理と日本の開発援助』 国際開発高等教育機構（FASID）。

〈外国語文献〉

Banaian, K. and B. Roberts [2008] *The Design and Use of Political Economy Indicators: Challenges of Definition, Aggregation, and Application*, New York: Palgrave Macmillan.

Centre for the Study of Global Governance and Centre for Civil Society [2008] *Global Civil Society Report 2007/8*, London: Sage Publications.

Global Integrity and UNDP [2008] *A User's Guide to Measuring Corruption*, Oslo: UNDP Governance Centre.

Kaufmann, D., A. Kraay and M. Mastruzzi [2007] *Governance Matters VI: Governance Indicators from 1996 to 2006*, Policy Research Working Paper, Washington, D. C.: World Bank.

Kaufmann, D. and A. Kraay [2008] *Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?* Policy Research Working Paper, Washington, D.C.: World Bank.

Levy, B. [2007] *Global Reform: Bridging Monitoring and Action*, Washington, D. C.: World Bank.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) [2008] *Government at a Glance 2009*, Paris: OECD.

United Nations [2007] *Public Governance Indicators: A Literature Review*, New York: United Nations.

UNDP [2004] *Governance Indicators: A User's Guide*, Oslo: UNDP Governance Centre.

UNDP [2006] *Measuring Democratic Governance: A Framework for Selecting Pro-Poor and Gender Sensitive Indicators*, Oslo: UNDP Governance Centre.

World Bank [2006] *Global Monitoring Report 2006 - Millennium Development Goals: Strengthening Mutual Accountability, Aid, Trade, and Governance*, Washington, D.C.: World Bank.

World Bank and European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) [2008] *Business Environment and Enterprise Surveys*, Washington, D. C.: World Bank.

表 ガバナンス指標の分類

	規制（政策、制度）	結果
個別指標	• PEFA 指標* • CPIA サブ指標* • GII サブ指標* • OBI サブ指標* • OECD 調達指標* • DB サブ指標*	• 投資傾向評価** • ビジネス環境・企業サーベイ** • WGI サブ指標***
統合指標	• 総合 CPIA* • 総合 GII* • 総合 OBI* • 総合 DB 指標*	• トランスペアレンシー・インターナショナル（TI）指標*** • WBI 指標*** • フリーダムハウス指標*

注：* 専門家の評価

** サーベイ

*** 専門家の評価とサーベイの合成

出所：United Nations [2007]より作成。

このページは空白です