Title	途上国におけるグッド・ガバナンス、汚職対策と国連システム、EU : 貧困とのたたかい
Sub Title	Policies of the UN system and the EU promoting "Good Governance" and "Anti- Corruption" in developing countries: For fighting against poverty
Author	井上, 淳(Inoue, Jun)
Publisher	慶應義塾大学大学院法務研究科
Publication year	2006
Jtitle	慶應法学 (Keio law journal). No.4 (2006. 1) ,p.63- 101
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1203413X-20060115-0063

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

途上国におけるグッド・ガバナンス、 汚職対策と国連システム、EU 貧困とのたたかい

井 上 淳

1. はじめに
2. 本稿で採用するアプローチ
3. 国際機構と途上国との関係、国際機構同士の連携：貧困削減、グッド・ガバナンス、汚職対策をめぐる
 - (1) 国連システムと途上国の関係
 - (1) - 1 世界銀行 (World Bank)
 - (1) - 2 国際通貨基金 (IMF)
 - (1) - 3 国連開発計画 (UNDP)
 - (2) 欧州連合 (EU) と途上国の関係
 - (3) 国際機構同士の調整・連携
4. 考察
5. おわりに

1. はじめに

近年、多くの国際機構や国際組織体¹⁾(以下、本論では一括して国際機構と記述する)が途上国との関係において貧困削減やグッド・ガバナンス、汚職対策を強調するようになった。なぜ、そしてどのように国際機構はそれらに取り組むのか。

1) 国際機構と国際的組織体の用語については、以下に準じる。横田洋三「総論 国際機構と現代国際社会」、横田洋三編著『新国際機構論』(国際書院、2005年) 34-39頁。

設立趣旨や目的がそれぞれ異なる国際機構が同じようなことを強調する意味とは何か。この分野における国際機構の取り組みにはどのような役割や限界を垣間見ることができるか。以上の設問に何らかの答えを見出すべく、本稿では国際機構の取り組み、具体的には国連システムとEUの取り組みを分析し、各国際機構の個別評価ではなく国際機構としての役割と限界を考察する。

まず第2節では、本論で採用するアプローチについて触れる。冒頭の設問には、政治学でいわれるところの「ガバナンス」アプローチ²⁾に関連する視座がある。しかし本稿では、国際機構が標榜している「グッド・ガバナンス」との重複を避けるため、この用語を用いない。そもそも政治学で使用される「ガバナンス」の意味するところは多岐にわたっており、そこには本稿の問題意識に通じる部分とそうでないところがある。そこで、政治学で用いられる「ガバナンス」概念について整理しているKjærの研究を参照し、冒頭に掲げた設問に取り組むために国際機構と途上国の関係と国際機構同士の連携に注目することを示す。

第2節での考察にもとづき、第3節では国連システムとEUが築いている途上国との関係、そして国連システムとEUの機構同士の連携を概観する。貧困削減とグッド・ガバナンスおよび汚職対策をどのように関連づけて途上国との関係を構築しているのかを概観することによって、国連システムおよびEUそれぞれの取り組みにおける共通点と相違点が明確になる。そうした共通点や相違点が国連システムとEUの連携を理解する鍵となる。第4節ではそれらを総合して、この分野で国際機構が果たしている役割と限界について考察したい。詳細は本論に譲るが、いずれの国際機構も貧困削減をあらゆる取り組みの目的に掲げている。国際機構の取り組みは貧困削減に貢献しているのか、入手可能な資料から判断可能な範囲で考察する。なお、国連システムとして、本稿ではブレトンウッズ機構である世界銀行（IBRDとIDA）と国際通貨基金（IMF）、総会による補助機関³⁾である国連開発計画（UNDP）を取り上げることとする。

2) この語が指す具体的な内容については次節で詳しく論ずる。また、政治学以外の学問領域で使用されている「ガバナンス」についてはここでは触れない。

3) 横田洋三、前掲、37頁。

2. 本稿で採用するアプローチ

後に詳述することになるが、国際機構が強調する「グッド・ガバナンス」に共通しているのは、あらゆるリソースを管理する途上国政府の制度能力を問題にしているという点である。ところがガバナンスという用語が指す意味はこの限りではなく、あちらこちらで様々な意味で用いられている。その多義性ゆえに、本論冒頭で掲げた問いも広くは政治学における「ガバナンス」の射程に含めることができる。本稿では、政治学における「ガバナンス」概念を整理した Kjærの研究⁴⁾を参照することによって、本稿で明らかにしようとしていることがどのような観点にあたるのかを限定し、この後はガバナンスという語を国際機関が使用する「グッド・ガバナンス」の意味にのみ限って用いるものとする。

Kjærは公共政策、国際関係、比較政治という3つの政治学のサブフィールドからガバナンスの考えが提示されているがゆえに、政治学という学問領域内においてすら「ガバナンス」の概念が多義的になるという。いずれのサブフィールドにおいても政府に限らない広い権威の行使そして共通目的の追求を扱ってはいるという点で類似はしているが、3つの学問領域の特徴に起因してガバナンスという用語はそれぞれに異なる焦点と議論をもつという⁵⁾。

公共政策に起源をもつ「ガバナンス」とは、公共部門の改革のために（民営化などを通じて）ある領域が政府の権限から離れて市民社会や組織が公共サービス提供に関係するようになったことを参照して、政治が多元的な主体に担われるようになる現象に注目する。国際関係に起源をもつ「ガバナンス」は、たとえば世界経済の国際化・グローバル化によって政府が領域を管理できなくなったことを参照し、世界的な問題に対して世界的に取り組むという現象に注目する。比較政治に起源をもつ「ガバナンス」は、政府と社会の関係のあり方に

4) Anne Mette Kjær, *Governance* (Cambridge: Polity Press, 2004)

5) *Ibid.*, pp.3-4.

注目する⁶）。3つの分類に加えて、Kjærはインプット（正当性、参加、説明性）とアウトプット（効率）の視点も強調している⁷）。

以上のような概念分類をした上で筆者は実証研究もおこなっている。本論でもケースとして取り上げている世界銀行を扱った章では、上で提示した3つのガバナンスの側面から論点を引き出している⁸）。つまり、（条件として）途上国に提示する「ガバナンス」、世界銀行の組織としての「ガバナンス」、世界規模の問題にあらゆる主体とともに取り組むという意味での「ガバナンス」の3つの視点があるというのである⁹）。

本論では、これら3つの視点のうち最初と最後に注目する。つまり、国際機構が途上国との関係において貧困削減、「グッド・ガバナンス」、汚職対策をどのように位置づけて取り組むのか、そして国際機構同士はどのように連携するのかを分析することによって、当該分野における国際機構の役割と限界を考察する。本稿では、残った1つの視点である機構内のガバナンスという視点からは項・節をもうけての分析をおこなわない。この視点にたつ先行研究をみる限り、当該視点は「ガバナンスを標榜する機構に対して逆にガバナンスを問う」という問題意識にたつものである。しかしながらその議論は機構内のガバナンス改善自体が議論の目的となっており、機構内のガバナンス改善が機構の活動目的や業務の質向上に寄与するのかどうかという具体的な議論・検証には至っているとは評価できないからである¹⁰）。また、インプットとアウトプットの問題についても同様の立場をとる。つまり、インプットを強調することによって国際機構がその目的達成に寄与すると明示的に認めているものあるいは先行研究から客観的に判断することができるもの以外は、本稿では採用しない¹¹）。機構内のガバナンス、インプットの正当性などは近年よく取り上げられる題材では

6) *Ibid.*, pp.3-6.

7) *Ibid.*, pp.12-15. ガバナンスの3つの意味とインプット・アウトプットの視点をマトリックス化したものとして、*Ibid.*, p.190. が参考になる。

8) *Ibid.*, pp.172-187.

9) *Ibid.* p.172.

あるが、これまづありきと過度に多用することで議論が観念的になること、結果として国際機構のもつ様々な側面をめぐる議論がおざなりになることを懸念している。以上のような立場にたつて、次節では国際機構と途上国の関係および国際機構同士の連携を分析する。

3. 国際機構と途上国との関係、国際機構同士の連携：貧困削減、グッド・ガバナンス、汚職対策をめぐって

以下では、国際機構 国連システムとして世界銀行、IMF、UNDPそして地域的な国際機構としてEU が途上国との関係においてグッド・ガバナンス

-
- 10) 機構内のガバナンスに触れた研究として、たとえば以下のようなものがある。Ngaire Woods, "The Challenge of Good Governance for the IMF and the World Bank Themselves," *World Development* 28: 5 (2000), pp.823-841.; Devesh Kapur, "The Changing Anatomy of Governance of the World Bank," In Jonathan R. Pincus and Jeffrey A. Winters (eds.) *Reinventing the World Bank* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2002) pp.54-75. 桐山孝信「世界銀行の「グッド・ガバナンス」 融資政策への組織法的アプローチ」『証券研究年報』16号(大阪市立大学、2001年)、23-39頁。
- 11) たとえば、Jonathan A. Fox, "The World Bank Inspection Panel and the Limits of Accountability," In Jonathan R. Pincus and Jeffrey A. Winters (eds.) *Reinventing the World Bank* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2002) pp.131-163. によれば、世界銀行のプロジェクトによって悪影響を受ける場合に討議が可能なインスペクション・パネルの設置はプロジェクトの透明性を増したという。ただ、貧困削減にプロジェクトだけではなくプログラム援助や技術(知識)支援で取り組むことも多い今日(詳細は次節を参照)、貧困削減という目的を掲げる世界銀行の業務の質に内部監査がどれだけよい影響を与えているかは、貧困削減や知識提供に関するパネルの設置例の有無とその効果を考察しなければ判定不可能だと考える。またインプット(投票権)に関連して、世界銀行やIMFなど出資率によって投票率が定まる国際機構に対して機構内の投票権(票数)の差を問題にする研究もある。しかしながら、たとえばIMFについて、「総務会での重要事項は総投票権数の85%以上の特別多数決で、準重要事項は70%以上で決定されることになっているが、実際にはコンセンサスで処理されるのが慣例といわれている」ということもあり(二宮正人、「第3部第5章 国際通貨・金融」、横田洋三『新国際機構論』、国際書院、328頁。) 現実の議決のあり方を踏まえた上で本当に投票権数が問題になるのかどうかを判定する余地があると考ええる。

スや汚職対策をどのように位置づけているのかを概観する。特にグッド・ガバナンスと貧困削減、汚職対策との関係を明確にしたい。

(1) 国連システムと途上国の関係

(1) - 1 世界銀行（World Bank）

ブレトンウッズ合意によって設立された国際復興開発銀行（IBRD：International Bank for Reconstruction and Development）は、第二次世界大戦後の西欧や日本の経済復興支援を主な業務内容としていた。国際通貨基金（IMF、後述）に加盟していることを条件に加盟が許され、融資を受けることができる。融資資金の大部分は国際金融市場からの資金調達によっている。そのため確実に資金を回収するためにも貸付条件が厳しく設定され、貸付は中所得国あるいは信用の高い低所得国にしかおこなわれない¹²⁾。そこで、IBRDから融資を受けられない途上国を融資対象にした国際開発協会（IDA：International Development Association）が1960年に設立された¹³⁾。IDAはIBRDと異なり、資金を市場からではなく先進国から調達する（3年ごとの増資交渉で先進国のIDAに対する拠出額が決まる）ことによって融資条件を緩くし、より所得の低い途上国に対する支援を可能にしている。融資を受けようとする国の国民総所得（GNI）によってIBRDとIDAのいずれが融資するかは異なるが、最高機関である総務会（Board of Governors）や執行機関である理事会（Board of Executive Directors）の構成員、そして総裁（President）はIBRDとIDAとで兼任・併任されており、融資条件は異なれどオペレーションもほぼ同じであるために、両者は世界銀行（The World Bank）として総称されることが多い¹⁴⁾。貧困層に注目した世界銀行による援助は、1980年代にはマクロ経済不均衡に対

12) World Bank, *A guide to the World Bank* (Washington D.C.: World Bank, 2003) p.13.

13) IBRDとIDAの融資条件や業務内容などにおける相違や基本情報については、*Ibid.*, pp.12-16. 世界銀行の歴史（対象業務の変遷）については、以下を参照。山下也子「第3部第4章 開発援助」横田洋三編著『新国際機構論』（国際書院、2005年）293-295頁。大野泉『世界銀行 開発援助戦略の変革』（NTT出版、2000年）23-33頁。

して構造調整融資をすることに重点が移ることになる¹⁵⁾。しかし、これは貧困層に打撃を与える処方となることが明らかになるにつれ、貧困層への取り組みが見直されることになった。また、融資をして効果が出た国とそうでない国との差を検証していくと、受益国側の制度が問題となりそうだとということも分かってきた。1990年代の世界銀行は貧困対策と国内の制度に注目することになった¹⁶⁾。

折しも冷戦が終結したことにより、ドナー側が戦略的目的にとらわれずに援助する環境は整いつつあり、それまで軍事費にまわっていた費用が援助にまわるといふ所謂「平和の配当」が期待された。しかしながら現実には、先進国の援助額は漸減しており、ドナー側の「援助疲れ」が指摘された。民間資本は途上国に流れてはいたが、最貧国に流れることはなかった¹⁷⁾。こうした状況下で他のドナーが援助の際に受益国の民主化を求めるようになるのに対し、世界銀行は設立協定に規定されている非政治性の原則¹⁸⁾も影響して直接民主化を支援

14) World Bank, *A guide to the World Bank*, pp.8-12.; 山村恒雄「第1部第2章 国際機構の組織構造」横田洋三編著『新国際機構論』(国際書院、2005年)、80-81頁。山下也子、前掲、305-306頁。IBRDとIDAに加えて、国際金融公社(IFC: International Finance Cooperation)、多数国間投資保証機関(MIGA: Multilateral Investment Guarantee Agency)、投資紛争解決国際センター(ICSID: International Centre for Settlement of Investment Disputes)を総合して、「世界銀行グループ」と呼称する。

15) 大野泉、前掲、26-33頁。

16) 大野泉、前掲、44-50、145-148頁。

17) 民間資金が途上国へ流れるようになったものの、それらは最貧国には流れないこと、そして国際機構の援助額自体も減っていることをOECDの開発援助委員会(DAC)の資料を用いてまとめたものとして、以下を参照。Jonathan R. Pincus and Jeffrey A. Winters, "Reinventing the World Bank," In Jonathan R. Pincus and Jeffrey A. Winters (eds.) *Reinventing the World Bank* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2002) pp.5-8.

18) 具体的には、世銀協定に規定されている加盟国の政治問題への不関与の義務、(決定に際しての)加盟国の政治体制に対する中立義務、(決定に際しての)経済的配慮唯一の原則である。横田洋三「世界銀行の「非政治性」に関する考察(一)」『国際法外交雑誌』76巻2号、19-45頁。横田洋三「世界銀行の「非政治性」に関する考察(二)」『国際法外交雑誌』76巻3号、32-77頁。

することはせず、受益国の「ガバナンス」改善に力を注ぐようになる¹⁹⁾。それでは、世界銀行が力点をおいた「ガバナンス」とはいかなるものだろうか。

世界銀行がガバナンスという用語を用いたのは、1989年に発表されたサブサハラ・アフリカに関するレポートからだと言われている。このレポートでは、ガバナンスという語が国家の事業を管理する政治権力の行使という意味で用いられており、ガバナンスがない場合には公人が私的な目的で活動し、情報が閉じられてしまい、結果として経済成長が阻まれることを示唆、法の支配や多元的な政治、表現の自由および人権の保護への取り組みを要請している²⁰⁾。レポート全体では、開発資金を投入しても経済成長や生活レベルに効果があらわれなかった背景を考察し、今後の取り組みの方針が掲げられた。

その後、世界銀行は1992年に「Governance and Development」を発表し、ガバナンスと開発の関係について説明した上で、途上国支援において「グッド・ガバナンス」を重視することを標榜した。まず、世界銀行はその活動の目的が途上国における貧困撲滅であることを再確認した上で、ガバナンスへの取り組みはその一環であると位置づけた。ガバナンスを「開発のために経済的・社会的資源を管理・活用する際に行使される権力行使のあり方」と定義²¹⁾した上で、ガバナンスを改善することによって経済発展・貧困緩和には寄与する

19) ガバナンス重視の背景に関しては、たとえば以下を参照。World Bank, *Assessing Aid: What Works, What doesn't, and Why* (Washington D.C.: World Bank, 1998) pp.7-9.

20) World Bank, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth* (Washington D.C.: World Bank, 1989) pp.60-61. なお、この時点では現在の「グッド・ガバナンス」が示唆するような政府の制度能力や経済政策運営などとは同じとは位置づけていない。政府の制度能力や経済政策運営については別途、pp.54-59.に記載されている。

21) World Bank, *Governance and Development* (Washington D.C.: World Bank, 1992) pp.3 and 47. 世界銀行に非政治性のマンデートがあるため、ガバナンスの定義には「政治的」資源が加えられていない。分権 (decentralization)、説明性という用語も使用されているがこれらは政治的なものをさすのではなく、財政的かつ経済的なものにとどまると明記されている (*Ibid.*, p.50.)

が逆は成り立たないことを示した²²。ガバナンスは国ごとにその中身・実情が異なることを想定しつつ、世界銀行は途上国支援に際しては公的セクターの効率的な運営、政府の責任制、開発のための法的枠組みの整備、情報とその透明性向上に力を注ぐことを明記した²³。なお、数年後に強調されることになる汚職について、開発・成長の阻害要因であることがすでに認識されていることは敷衍しておく²⁴。

1994年に発表された「Governance: The World Bank's Experience」でもガバナンスについて扱われ、同年の『世界開発報告 (World Development Report)』では、途上国側の (経済・社会的) 実情を重視するために援助受入国側をプロジェクトデザインやオペレーション、ならびに意思決定や調整にも参画させる必要が強調された²⁵。その後も世界銀行は『世界開発報告 (1997年版)』において開発における国家の役割に焦点をあてるなど、制度的な側面への注目を強めていく²⁶。開発援助に際してガバナンスという援助の制度的側面や途上国の実情を重視するようになった世界銀行は、1995年にウォルフエンソンを新総裁に

22) *Ibid.*, p.10. ガバナンスと民主主義、経済成長、人権などとの関係を研究者が研究・考察したものとして、大芝亮「国際金融組織と「良いガバナンス」」『国際問題』422号 (1995年)、18-36頁。や、当該論文 (大芝論文) で引用されている Joan M. Nelson and Stephanie J. Eglinton, *Global Goals, Contentious Means: Issues of Multiple Aid Conditionality* (Washington D.C.: Overseas Development Council, 1992) などが存在する。

23) たとえば、World Bank, *Governance and Development*, pp.1 and 9.

24) *Ibid.*, pp.10-11.

25) なお、本論では取り上げていないが、この時期の世界銀行の取り組みのひとつとして、インスペクション (査察) パネルの設置について敷衍しておく。本パネルは1994年から運営され、世界銀行のプロジェクトによって負の影響を受けた場合に受益国側がパネルを設置してプロジェクトの再検討を要求することができるようになった。

26) 背景には、サブサハラ・アフリカに他地域と同じように援助をしたにもかかわらず芳しい成果がなかったことや、東アジアの急激な経済成長と旧共産圏の体制移行の難航という地域差が生じたことへの関心があり、それらは都度『世界開発報告』で取り扱われている。大野泉、前掲、133-141頁。

迎えたのを機にさらにその傾向を加速させることになる²⁷⁾。ウォルフエンソン総裁は従来の方針に加えて、新たな開発フレームワークを提唱・実施し、汚職対策に取り組んだのである。

彼は1997年の世銀・IMF年次総会で演説をおこない、開発効果を高めるために他の関係機関・主体と協力体制を構築することが重要であると訴えた。この提案は、政府、二国間・多国間援助機関やNGOや市民団体、民間セクター、研究者などが参加した諮問を経て、翌1998年の年次総会で包括的な開発フレームワーク（CDF：Comprehensive Development Framework）として提唱された。CDFでは、経済構造、ガバナンス、環境など開発に相互に関わる様々な要素に包括的に取り組むこと、援助受入国側が当事者意識を持ち、ドナーと援助受入国政府や市民社会などをはじめとする関係者が強いパートナーシップを築いて開発課題にあたることを求めた。いずれの分野に対してどの主体が関与しているか（関与する比較優位があるか）を勘案しながら、効率よく連携して開発課題に取り組む姿勢を打ち出したのである。提唱されたCDF自体は開発課題への取り組みに際しての枠組みを示しはしても、援助受入国側に青写真を押しつけるものではなく、開発課題にどのように取り組むかは援助受入国主導で関係各主体との交渉しながら決めるものとした²⁸⁾。

汚職対策は1997年から本格化した。1996年10月に開催された世銀・IMF総会でウォルフエンソン総裁が加盟国の汚職対策に取り組むと発表し、翌年9月に開発の案件としての汚職に取り組むためのフレームワークを提供した文書「Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank」を発表した。この文書で汚職は改めて開発・成長を妨げるものと位置づけられた。また、世界銀行が拠出したプロジェクトにおける腐敗・不正や汚職を防止す

27) 大野泉、前掲、131-132頁。では、開発哲学を支える経済理論の展開からもこの時期の世界銀行の傾向が解説されており、参考になる。なお、援助の制度的側面はこの後今日に至るまで度々強調されている。

28) 詳細については、以下を参照。World Bank, *A Guide to the World Bank*, pp.36-37.; <http://www.worldbank.org/cdf> (2005年5月20日閲覧)

る、汚職を減らそうとして世界銀行に支援を要請する国を支援する、国別援助戦略（CAS：Country Assistance Strategy）や融資の考慮、プロジェクトの選択・策定に際して汚職を考慮する、汚職を減らすための国際的な努力を支持する、といった4つの目的に取り組むことが必要だとした²⁹⁾。

汚職への取り組みは世界銀行の非政治性の原則を遵守する枠内で実施され³⁰⁾社会・経済・財政的に関連する調達や、財政報告、監督、会計プロセスに対して特に取り組みが強化された³¹⁾。CDFのときと同様、この文書も世界銀行側から青写真を提起するものではなく、汚職への取り組みには受入国の政治的意思、特に市民社会や国民に支持された形でのリーダーシップが必要だと強調されている³²⁾。また、具体的な汚職対策戦略の策定と実施の支援³³⁾やNGOやドナー国、機関との協力についても触れられた³⁴⁾。なお、汚職を完全に撲滅するのは非現実的だと判断して、構造的におこなわれる汚職によって開発に負の影響が出ることを最小限に抑えるという現実的な目標を世界銀行が掲げていることは付言しておきたい³⁵⁾。世界銀行は上述した汚職への取り組みに熱心で、同年の年次報告（World Bank Annual Report）や世界開発報告（World Development Report）でも汚職対策に焦点があたっている。

さらに、1998年11月には、総裁が副総裁や顧問（General Counsel）から構成

29) World Bank, *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank* (Washington D.C.: World Bank, 1997) pp.1-3.

30) たとえば、*Ibid.*, p.4 and 5 and 23-25, 39.

31) *Ibid.*, chapter 4.

32) *Ibid.*, chapter 3 and p.64.

33) *Ibid.*, chapter 5 and 6.

34) *Ibid.*, chapter 7.

35) *Ibid.*, p.23. 後に、4つの目的のうち第1に挙げられていた「防止（preventing fraud and corruption）」の「preventing」を「minimizing」に修正している。World Bank, *Helping Countries Combat Corruption: Progress at the World Bank Since 1997* (Washington D.C.: World Bank, 2000) pp.3-4 and chapter 2.

される汚職に関する調査委員会（Sanctions Committee）を設けて、詐欺・不正や汚職をはたらいた個人や企業を締め出す動きに出ている。2000年の報告の時点では、44の企業と10の個人がこれに該当して、48の個人や企業が契約から永久的に締め出されることになった³⁶。汚職対策プログラムを管轄する世銀内の主たる主体として、貧困削減・経済運営ネットワーク（PREM：Poverty Reduction and Economic Management Network）と世界銀行研究所（WBI：World Bank Institute）が設置された。世界銀行研究所では、汚職対策をはじめ各開発案件に関する議員や公務員、判事、監査役、メディア、地域のNGOなどを対象にしたプログラムやセミナーが執り行われている。

一方、援助受入国だけではなく世界銀行側でも汚職防止に努めることとなり、世銀のプロジェクトや世銀職員による汚職を通報するためのホットライン（電話のみならず電子メールや投書による通報も可能）が1998年10月に設けられた。このホットラインを通じて、2000年3月14日までに156件の連絡が入っている³⁷。世界銀行の職員に対しては1999年に汚職防止の行動計画が配布され、さらに翌2000年にプロジェクトにおける汚職を防止するための職員に対するガイドが発行された³⁸。

このようにウォルフェンソン総裁の下で開発における貧困削減とグッド・ガバナンスと汚職とが関連づけられ、一連の業務枠組みは、1990年代末から2002年にかけての実際の援助戦略策定を経て定着していくことになる。

まず、1999年の世銀・IMF年次総会では、低所得国の貧困削減をすすめるために重債務貧困国（HIPC：Heavily Indebted Poor Countries）ならびにすべてのIDA融資対象国に対して貧困削減戦略文書（PRSP：Poverty Reduction Strategy Paper）の作成が義務づけられた。これは援助受入国自身が作成する

36) *Ibid.*, pp.17-18.

37) そのうち査察が入った件数については公表されていない。*Ibid.*, p.17.

38) M. Aguilar, J. Gill and L. Pino, *Preventing Fraud and Corruption in World Bank Projects: a Guide for Staff* (Washington D.C.: World Bank, 2000) pp.2-3.

文書であり、パートナーシップ重視、市民社会参加を考慮に入れながら、貧困削減の阻害要因を明確にした上で貧困削減達成のために必要な包括的かつ長期的な戦略をソースブックに沿って明記するものである。途上国側はPRSPソースブックのすべてを実現することを要求されているのではなく、自国の状況に応じてPRSPソースブックから選択的に優先順位をつけてPRSPを作成すればよいことになっている。文書の出来ばえによってIDAやIMFからの援助や債務削減が決まる。受入国には進捗レポートの提出が毎年義務づけられるとともに、文書自体も3から5年で見直しされる。PRSPはすべてホームページ上で公開される³⁹⁾。完全なPRSPを準備できない国については、完全版を準備することを前提に暫定貧困削減戦略文書（i-PRSP：interim-PRSP）を準備することができる。ドナー各国、国際機関、欧州連合（EU：European Union）やNGOはPRSPを支持しており、これが適用されている途上国と協力する意向を表明している。

世界銀行側でも貧困削減戦略文書に似た国別援助戦略（CAS：Country Assistance Strategies）という文書を保有しており、理事会が借入国（IBRD、IDAを問わず）に対する世銀グループの戦略をレビューするのに使用している。CASは3年に1度作成され、借入国政府、国連、二国間援助機関、市民社会組織などと討議の上で、借入国のプログラムを支援するための中長期ビジネスプランや財政支援および技術支援のレベルや割合が策定される⁴⁰⁾。1999年にはすべてのCASに対してガバナンスと（世銀が拠出しているプロジェクトが直面する）汚職リスクとを考慮することが要求された。改革意思がある、あるいは改革に対して明確な政府のコミットメントが認められる借入国に対しては公共部門管理の改革支援をおこない、その意思がない国に対しては地方自治体などの

39) 詳細あるいは最新情報については、World Bank, *Helping Countries Combat Corruption: Progress at the World Bank Since 1997*, pp.37-38. や世界銀行のPRSPに関するホームページ <http://www.worldbank.org/prsp>を参照。(2005年5月20日閲覧)

40) *Ibid.*, p.38-39.

コミュニティの能力強化や汚職防止支援をおこなう。CASは対象国が許可すれば公開されるが、公開しないということは何か問題があると判断されかねず、CASの公表を拒む国はない。80%近くの国がCASに汚職に関する取り組みやガバナンスを盛り込むようにしているが、汚職の原因を診断するという点において改善の余地があることが示唆されている⁴¹⁾。2002年7月（2002年度会計年度）以降は、IDA借入国のCASはPRSPに沿ったものとなっており、IDAから融資をうけるときにはCASがベースになりつつある。なお、IDA融資対象国に対して目的も作成作業も似通ったPRSPとCASの両方が存在する（先に述べたとおりIBRD対象国にはCASしか存在しない）のは、世界銀行側が用意しているCASは理事会が参照する文書ということで、世界銀行の出資者を納得させるためであるという⁴²⁾。

以上、ウォルフェンソン総裁就任を機に、開発課題に取り組む際には貧困削減を目的としてグッド・ガバナンスと汚職対策を重視するという傾向が定着した。さらに、そもそもなぜ上述してきたような開発課題に取り組むのかという目的については、2000年に開催された国連総会において世界銀行自らも策定に参加したミレニアム開発目標⁴³⁾が採択され貧困削減が重要な目標として挙げられたことによって、世界銀行の取り組みは時宜を得たものとなっている（詳しくは後述）。

41) *Ibid.*, pp.38 and 57.

42) 国別援助戦略について、そして国別援助戦略と貧困削減戦略文書の関係などについては、世界銀行東京事務所のホームページ（<http://www.worldbank.or.jp>）や世界銀行本部のホームページ（<http://www.worldbank.org/cas>）を参照。（2005年5月20日閲覧）

43) 貧困削減、保健、教育、環境面の向上を目指した2015年までの目標策定を国連、OECD、IMF、世界銀行が策定したもの。2000年の国連総会において189カ国が採択した。極度の貧困と飢餓の撲滅（半減）、初等教育の完全普及、ジェンダーの平等と女性の地位向上、幼児死亡率の削減、HIV、グローバルな開発パートナーシップなど8つの大目標の中にいくつかの目標を設定している。ホームページ上（<http://www.developmentgoals.org>）でも公開されている。World Bank, *A Guide to the World Bank*, p.34.

(1) - 2 国際通貨基金 (IMF)

ブレトンウッズ機構のひとつである国際通貨基金 (IMF: International Monetary Fund) は、金 = ドル兌換を基礎にして各国通貨を固定することによって通貨の安定を目指した。主要国通貨が変動為替相場制に移行してからは、活動の比重を途上国に対する国際収支改善のための融資に切り替えるようになった⁴⁴⁾。1980年代に入ってから累積債務国の国際収支赤字がなかなか改善されない背景に構造的な要因があることが判明したため、IMFは国際収支不均衡是正の短期融資にとどまらず金融や財政改革推進のための長期資金援助や技術支援をおこなうようになった。ただ、IMFの活動によって途上国の社会的弱者にかえって犠牲を強いていることが指摘されていた。IMFと共にワシントンに本部をおく世界銀行側では、いち早く貧困問題に (再) 焦点をあてた業務改革がおこなわれた。その影響を受けてIMFも、持続的開発や貧困の軽減などを目標にしてより緩やかな条件での救済プログラムを実施し、金融財政改革による貧困層への打撃の緩和を目指すようになった⁴⁵⁾。IMFは持続可能な成長の礎となる民間部門を強化する場合にはより広い制度的な改革が必要だと位置づけるようになった。そこで1996年から内部での検討がすすめられ、1997年7月にはグッド・ガバナンスに対するIMFの役割についてのガイダンス・ノートが発表された⁴⁶⁾。

ガイダンス・ノートでは、IMFが政策助言や技術支援を通じて従来の業務に
関係するガバナンスの経済的な側面 公共リソースの管理や効果的な民間部
門の活動をもたらず透明かつ安定的な経済・規制環境の構築と維持 に取り
組むと明記された⁴⁷⁾。設立協定に拘束されて経済的なリソース管理に活動対象

44) 山下也子、前掲、293頁。

45) ここまで述べてきたIMF対象業務の変遷については、以下を参照。山下也子、前掲、306-307頁。二宮正人、前掲、328-333頁。大野泉、前掲、33-46頁。

46) IMF, *Good Governance: The IMF's Role* (Washington D.C.: IMF, 1997)

47) *Ibid.*, p.3.

を限定している点は世界銀行と共通しているが、IMFは租税、金融部門の法や規制、市場参入の改善などを活動対象にしており、先に見てきた世界銀行の業務対象よりさらに限定的な分野で活動をおこなっている⁴⁸⁾。ガバナンスに問題がある場合は金融支援やIMFのプログラムを中止あるいは遅らせるなどして、金融支援よりガバナンス改革を優先する姿勢をみせている⁴⁹⁾。技術支援は予算管理や税関行政、中央銀行業務などの分野でおこなわれる。IMFが限定的にガバナンス改善にかかわるため、他のドナーや国際機関、特に世界銀行との調整・連携に関してIMFスタッフが留意すべきことについて枠組みももうけられている⁵⁰⁾。

同時に、IMFは、汚職がIMF出資のプロジェクトに与える影響についても調査した。専門家による調査研究、作業部会を経て、1997年にはIMFが汚職を懸念する根拠についてペーパー（Economic Issue）を発表している⁵¹⁾。IMFがもともとマクロ経済や為替、貿易収支、金融システムなど政府がおこなう（公的な）経済活動に注目するため、IMFが問題とする汚職も政府の経済的な効率性を下げる不法行為を対象にしている⁵²⁾。貿易の制限や補助金、価格のコントロール、複数の為替レートが存在などが汚職の原因となり、汚職が横行すると国内では人材が適所に配属されなかったり援助資金が効率的に使われなかったりする（どこに使うかを決められない）ことになり、ひいては国内の収支が悪化するだけでなく民間部門の投資が回避され、経済成長を妨げると指摘した⁵³⁾。翌年には、対象を公共投資に絞って汚職がどれほど成長を阻害しているかをまと

48) *Ibid.*, pp.4-6.

49) *Ibid.*, pp.8-9.

50) 具体的な内容については、*Ibid.*, pp.10-12.

51) Paolo Mauro, *Why Worry About Corruption? Economic Issues No.6* (Washington D.C.: IMF, 1997)

52) *Ibid.*, p.2.

53) *Ibid.*, pp.3-7 and 9-12.

めた文書も発表されている⁵⁴⁾。

以上のような原則の下、IMFは途上国との関係を構築している。財政、租税、歳出入など公共資金の管理にあたって透明性と説明性を果たすように要求し、租税システムや銀行の監督の強化を求めている。世界銀行と歩調をあわせて、こうした改革には当該国のオーナーシップ、改革の意思が必要であることを強調している。ただ、IMFの対象とする部門が主に政府の経済活動に関する部門であるため、市民社会の参加に関してはそれほど説明が割かれていない。透明性の強化についてはスタンダードやコードを提示することによってガバナンス強化に貢献しようとしている。1999年にはIMFと世界銀行共同で、加盟国の金融システム安定性を促進することに力を入れるよう財政部門評価プログラム（FSAP：Financial Sector Assessment Program）や財政システム安定評価（FSSAs：Financial System Stability Assessments）を導入した。さらに世界銀行の項で概観したとおり、IMFは世界銀行と共同で貧困削減戦略文書を導入して、援助受入国のイニシアティブで貧困削減への取り組むことを促し、その戦略に基づいて支援を決めている。

(1) - 3 国連開発計画（UNDP）

厳密には国際機構ではない⁵⁵⁾ものの、国連開発計画（UNDP：United Nations Development Programme）は国連の補助機関として途上国に対して贈与ベースの技術援助をおこなっている組織である。UNDPは、民主的ガバナンス、貧困削減、危機予防と復興、エネルギーと環境、情報通信技術、HIVの6つの重点分野の課題にプロジェクト援助を通じて取り組んでいる⁵⁶⁾。途上国の開発は資

54) Vito Tanzi and Hamid Davoodi, *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth* (Washington D.C.: IMF, 1998) なお、この文書は公共投資における汚職が最終的に成長を阻害するという問題を指摘したものであり、その解決策については言及していない。

55) 横田洋三、前掲、35頁。

56) 山下也子、前掲、300頁。

金投入よりも人々の生活の多面性に焦点があてられるべきだという立場にたっている。1990年には後に年刊となる『人間開発報告書（Human Development Report）』を発表し、各国の平均寿命、教育レベル、実質所得などを総合した人間開発指標を提示し、それにもとづいた支援に取り組んでいる。また、「持続可能な人間開発（Sustainable Human Development）」概念を提示して、これを実現するために貧困対策、雇用の創出、女性の社会進出、環境管理に優先的に取り組むべきだと提唱している⁵⁷⁾。

UNDPが1997年に発表したディスカッション・ペーパー「Reconceptualising Governance」では、ガバナンスを国家の事業を管理する政治的、経済的、行政的権威の行使であると位置づけ、世界銀行とは異なりガバナンスの概念に政治的な要素も加味した。市民や団体が利益を妥結させ、権利義務を行使し、互いの相違を調停する複雑なメカニズム、過程および制度が、UNDPの定義するガバナンスの中身である⁵⁸⁾。また、ガバナンスとUNDPが掲げる持続可能な人間開発との関連を強調して、UNDPがガバナンスへの取り組みに本腰をいれることを明記した。この考え方は、同年に発表された政策文書「Governance for Sustainable Human Development」においても踏襲された⁵⁹⁾。UNDPがおこなう援助は上述のガバナンス促進を支援するものであると位置づけられ、その過程でNGOや政府が共に取り組むよう支援すると明記された。1996/97年（会計年度1996年）のレポートでは、貧困は単にお金がないということではなく、健康、教育、雇用など多面にわたって脆弱な状態であることを示した上で、第一に対応すべきは貧困削減だと位置づけた。UNDPの管轄である環境や持続可能な生活、女性の地位向上、ガバナンス、平和構築にも取り組むことが明記され

57) 山下也子、前掲、295頁。

58) UNDP, *Reconceptualising Governance* (New York: UNDP, 1997) p.9. また、「効果的で民主的」な形態のガバナンスは市民の参加、透明性と説明責任に依拠すると位置づけている点も興味深い。

59) UNDP, *Governance for Sustainable Human Development* (New York: UNDP, 1997) chapter 1.

た。1997年にはアナン事務総長が開発援助に関連する機関の機構整備に乗り出し、国連開発グループ（UNDG：United Nations Development Group）を形成、UNDPの総長を議長に関係機関の長を集めてそれぞれの特徴を活かしつつも機構同士の調整を図った⁶⁰。

汚職に対しては、UNDPは1997年に「Corruption and Good Governance」というディスカッション・ペーパーを発表して、これまでUNDPが重視してきたガバナンスや人間開発と汚職とがどのような関係にあるのかを検討した。このディスカッション・ペーパーではガバナンスや人間開発が汚職によって脅かされることが明らかにされた。汚職とは公的権力や権威を私的な利益のために濫用することであり、賄賂、縁故、詐欺、横領、着服などがこれにあたる。市民と政府（の関係）を統治すべき制度が公職についている者の私服を肥やすことに利用されるという点で汚職は政府の運営に問題をもたらすために、UNDPではガバナンスと汚職が関連しているととらえた⁶¹。こうした問題には持続可能な方法で取りくむ必要があり、対応や取締りがまた新たな汚職に結びつくことがないように改革を進める必要があるとした。そのために、賄賂へのインセンティブを減らすこと、汚職対策法の執行、行政（市民）サービスの改革、チェックアンドバランスを掲げた⁶²。そうした汚職対策には、援助を必要としている途上国によるオーナーシップが求められた。また、ドナー側がプロジェクトにおいて汚職を回避することができないのならプロジェクトは承認されるべきではないし、承認されても取り消すべきだとした⁶³。特に国際機構に対して

60) UNDP, *Ending Poverty and Building Peace: Through Sustainable Development Annual Report UNDP1996/1997* (New York: UNDP, 1997) (2005年5月22日に<http://www.undp.org/dpa/publications/annualreport/>より入手。なお、この文書がhtml形式でしか保存されていなかったため、厳密なページ数の指定は困難である。) 山下也子、前掲、301頁。

61) UNDP, *Corruption and Good Governance* (New York: UNDP, 1997) pp.vii, chapter 1.

62) *Ibid.*, chapter 3.

63) *Ibid.*, pp.viii, ix, 108-109 and chapter 3.

は支援しているプロジェクトが汚職にさらされないように努力することを要求し、途上国が国内の汚職を減らすのを支援する必要を訴えた。さらには、こうした支援が基本的には多くの共通点を持ちながらも、支援する国によって異なってくることも示唆した⁶⁴⁾。

こうしてガバナンス、持続可能な人間開発、貧困削減、汚職のそれぞれの関連性に検討を重ねてきたUNDPは、1998年に「Fighting Corruption to Improve Governance」を発表して、UNDPにおけるこれらの分野への取り組みをまとめた⁶⁵⁾。UNDPは、これまでの文書で検討してきた内容を踏襲する形でガバナンスを改善するために汚職対策に取り組む必要性を訴え、具体的な取り組み方法を示した⁶⁶⁾。グッド・ガバナンスの達成のためには制度強化もさることながら説明性と透明性、そして広く社会から参加をさせることが重要であるとされた。またグッド・ガバナンスの達成のためには、効率的な制度運営とリーダーシップ、ひいては他の援助機関ではみられない政治的側面が強い分権化に取り組むことも必要であるとした。汚職対策としては、政府の制度能力を高めるために参加型アプローチを採用したりオンブズマンのような独立した監査主体を設けたり情報の文書化・公開をすすめた。一連の取り組みにあたっては、UNDPは課題に取り組む政府と緊密に協力すること、当該政府が自国の状況に基づいて対策を練る自主性を認めること、市民社会を取り込むことを確認した⁶⁷⁾。上の取り組みを実施する際には、相手国とのパートナーシップや政策対話を重視し、国別の状況を勘案しながら、説明性と透明性のプログラム（PACT : Programme for Accountability and Transparency）を通じて取り組むこ

64) *Ibid.*, p.106.

65) UNDP, *Fighting Corruption to Improve Governance* (New York: UNDP, 1999)

66) *Ibid.*, Part 2 and Part 3.

67) この際pp.18-19でUNDPの支援はコンディショナリティに基づかないことが他の機関との相違だと書かれていることは興味深い。ただし、この論理はUNDPがもともと人間開発や貧困削減に必要な環境を整備することを任務としているから、（それを承知で支援を求める国に）条件をつける必要はないというものであるようだ。

とになる⁶⁸⁾。

上に沿って2003年まで汚職対策や透明性・説明性改善など取り組んだ後、これまで実践してきたプログラムの成果を踏まえてこの分野の業務を体系化するために、UNDPは文書を発表した⁶⁹⁾。改めて国ごとに状況が異なること、改革には強いリーダーシップが必要であること、改革には時間がかかること、リソースの制約上対策に優先順位を設けること、途上国のイニシアティブ重視⁷⁰⁾などが確認された。そして、教訓を踏まえて大きくは5つの改革戦略をたてた。具体的には、汚職の予防、説明性の行使、市民の参加と、政府の健全な制度強化、国際社会との連携が取り上げられ、その中で細かい目的とその実践方法について触れられた⁷¹⁾。

世界銀行が汚職対策をはじめとする業務で政治的な部分に踏み込めないのに対して、UNDPでは政治的な面に取り組み、限られた資源を地域としてはアフリカ地域、部門としては公共部門の管理に集中させた。UNDPは、途上国の選挙システムや司法システムの強化、正義へのアクセスや公の行政の改善などを支援し、政策アドバイスや技術支援、制度や個人の能力発展、アドヴォカシー、対話の促進などを通じて民主的なガバナンス向上への取り組みをすすめている。

(2) 欧州連合 (EU) と途上国の関係

欧州連合 (EU : European Union) は、原加盟国 6ヶ国のうち3分の2⁷²⁾が

68) ここではすべての事項を挙げているわけではない。詳細、完全な情報については、Ibid., part 3を参照されたい。PACTの詳細については、Ibid., pp.30-31.

69) UNDP, *Anti-Corruption Practice Note Final version* (New York: UNDP, 2004) (<http://www.undp.org/governance/docsaccount/Anti%20Corruption%20Note%20FINAL%20VERSION%2020031704.pdf>より、2005年5月20日取得。)

70) 「home grown」や「local driven」という語を用いている。Ibid., p.8.

71) Ibid., pp.8-18.

72) ベルギー、オランダ、ルクセンブルク、フランス、ドイツ、イタリアのうちドイツ、ルクセンブルクを除く4カ国をさす。

保有していた海外領土であるOCT（Overseas Countries and Territories）との経済協力を結んでいた。しかし、OCT諸国の独立やイギリスのEC加盟による旧植民地国数の増加といった環境変化を反映して、その都度それらの国や領域と協定を締結した（ヤウンデ協定、ロメ協定）。協定の締結対象国となった途上国は、その地域の名をとって「アフリカ、カリブ海および太平洋諸国（Africa, Caribbean and Pacific Countries：以下、ACP諸国）」と総称されるようになり、ACP諸国と共同体との間で1975年に締結されたロメ協定は約25年の間に4次にわたって更新されている。ところが、1980年代後半にラテンアメリカ諸国と関係が深かったスペイン・ポルトガルがECに加盟し、続けて東西冷戦が終結して旧東側地域が不安定になると、ACP諸国以外も対象にしたECの途上国政策を模索するようになった⁷³⁾。

かような情勢変化を受けて、EUはその基本条約を改正する際に途上国一般との関係について触れている開発協力の規定を新設した（マーストリヒト条約）。開発協力における共同体の政策は、途上国の貧困克服を促進することを目的に、構成国が追求する政策を補う形でとりおこなわれると規定された。その際、共同体の政策が民主主義と法の支配の発展・強化、人権および基本的自由の尊重という目的に寄与することが明記されている。マーストリヒト条約によって旧植民地・領域に限らない途上国との関係構築に関する規定がもうけられたものの、ACP諸国とのロメ協定も存続させた⁷⁴⁾。よって以降では、対ACP諸国政策と途上国一般に対する開発政策とを概観する。

1990年代にEUとACPの間で締結されていた第4次ロメ協定は、1995年の中間見直しの際に、人権尊重、民主主義の原理、法の統治などの政治的要素が重視され、5条でこれらがEU-ACP間の協力の「エッセンシャル・エレメント」

73) 以上、EU(EC)と途上国の関係の変遷については、以下を参照。山本直「第22章 対途上国政策」辰巳浅嗣『EU 欧州統合の現在』(創元社、2004年) 208-212頁。

74) マーストリヒト条約で規定された開発協力の規定、それがもつ意義についての考察の詳細については、以下を参照。前田啓一『EUの開発援助政策』(御茶の水書房、2000年) 88-92頁。

を構成すると規定された。この時点ではグッド・ガバナンスは、「同じく協力の目的に含まれる (Good Governance is also included among the aims of cooperation.)」とだけ記されていた。1999年に追加された366a条は、「エッセンシャル・エレメント」をACP諸国側が遵守できない場合に援助停止プロセスを発動することを定めた。

その後、第4次ロメ協定の失効を控えて新たなACP-EU間の関係を構築するために、1998年10月からポスト・ロメ協定の締結交渉が始まった。交渉にあたって、当初ACP諸国は一方的な特惠が与えられていたロメ協定を根本的に見直すことに反対していた。しかしEU側は、これまでACP諸国と特惠を結んでいたにもかかわらずACP諸国の成長がままならなかったロメ協定の意義に疑問をもっており、ドナー各国の「援助疲れ」もあったことから、大幅な修正を考えていた⁷⁵⁾。EUとACP諸国の立場の相違は、グッド・ガバナンスの扱いにもあらわれた。EU側がグッド・ガバナンスを協力の「エッセンシャル・エレメント」に入れることを要求したが、ACP諸国が強く反対したのである。既にエッセンシャル・エレメントに列挙されている法の支配や人権尊重などとオーバーラップするグッド・ガバナンスが追加されることによって、エッセンシャル・エレメント不遵守による援助停止プロセスが恣意的に発動されるのではないかというのがACP諸国の懸念であった。ACP諸国は従来協定よりも政治的側面を強調することに了承はしても、グッド・ガバナンスをエッセンシャル・エレメントに入れることは拒否し、結局協力の「ファンダメンタル・エレメント」に位置づけることになった⁷⁶⁾。2年半もの交渉を経て、EU-ACP間の

75) Karin Arts, "ACP-EU Relations in a New Era: The Cotonou Agreement," *Common Market Law Review* 40(2003) pp.96-97.

76) ロメ協定からコトヌ協定への改正交渉、その過程でのEU側、ACP側の立場の相違については、以下を参照。Francis A.S.T. Matambalya, *The New EU-ACP Partnership: Consequence for Eastern and Southern Africa* (Dar es Salaam: Friedlich-Ebert-Stiftung, 2001) p.18.; Karijn De Jong, " Democracy in EU-ACP Relations, " In Susanna Wolf (ed.) *The Future of EU-ACP Relations* (Frankfurt a.m.: Peter Lang, 1999) pp.127-128.; *The Courier* no.173(1999) pp.72-74.

新協定であるコトヌ協定が2000年6月、ベニンで調印された（発効は2003年4月1日）。

コトヌ協定は、貧困根絶、（ACP諸国の）世界経済への統合、持続可能な発展を主目的とした。EU-ACP間の対等なパートナーシップ（協力）の基礎となる5つの柱として、政治的要素（political dimension）、参加アプローチの促進、開発戦略と貧困根絶、経済貿易協力の新しいフレームワークづくり、財政協力改革を掲げた。協力に際して、オーナーシップ、地方政府、NGOをはじめとする非国家主体の参加、対話の重要性が強調された⁷⁷⁾。EU-ACP間相互の地域的自由貿易協定への移行が企図されている。ACP諸国には最貧国が非常に多く（40カ国近く）見られるが、援助の配分はニーズとパフォーマンスによって決められることになった⁷⁸⁾。さらに協力の政治的要素として、9条にて人権、法の支配、民主主義原則の尊重とグッド・ガバナンスを重視する旨が定められた。前者3つについては協力の「エッセンシャル・エレメント」と位置づけられ、これに問題があった場合には96条に規定された協議プロセスがとられる。討議を経ても解決が図られない場合には、協力関係を停止する旨が定められた。

「ファンダメンタル・エレメント」と位置づけられたグッド・ガバナンスは、「公正かつ持続可能な発展のための人的資源、天然資源、経済財政資源の透明性かつ説明性のある管理（9条3項）」と定義され、公共権力レベルの明確な

77) コトヌ協定の概説・背景について触れた文献として以下を参照。Stephen Dearden and Clara Mira Salama, "The New EU ACP Partnership Agreement", *Journal of International Development* 14 (2002) pp.899-910.; Gordon Crawford, "Evaluating European Union Promotion of Human Rights, Democracy and Good governance: Towards a Participatory Approach", *Journal of International Development* 14 (2002) pp.911-926.; Karin Arts, "ACP-EU Relations in a New Era", pp.95-116. 山本直、前掲、212-213頁。

78) Karin Arts, "ACP-EU Relations in a New Era", pp.99-100.なお、ACP諸国には、全世界の低開発国（LDC）のうち約40カ国が存在し、うち約3分の2がサブサハラ・アフリカに位置している。そのため、EUの途上国政策においてACPとの関係を規定したコトヌ協定は貧困削減という観点からは非常に重要になる。

意思決定手続き、透明性かつ責任性がある制度、資源運用の際の法の尊重、特に汚職対策を目的とした方法を策定・導入する能力強化を必要とするものと位置づけられた。この侵害となる深刻な汚職があった場合にのみ、97条によって討議がもたれる。討議が不調に終わった場合には協力関係が停止される場合もある。ちなみに協力関係停止に至った場合は、ACP諸国援助のための基金であるEDFからの支払いが停止される。また、支援の停止は、ECが拠出しているプログラムかどうかにかかわらずすべてのプログラムに影響を与える⁷⁹⁾。96・97条で定められた手続きは対話で問題が解決しないときの最終的な非常手段（ラスト・リゾート）であり、協力停止をちらつかせて交渉につかせる強制プロセスではない。日ごろから両者で対話する機会を維持するために、8条で通常の政治対話について取り上げられており、合同の閣僚理事会や欧州議会とACP諸国側の議会による合同議会も定期的開催されている⁸⁰⁾。

ところで、97条を根拠に討議ひいては援助停止に至ったケースは2005年4月現在、リベリアに適用された1件しか記録されていない。ただリベリアは西アフリカ諸国経済共同体(ECOWAS : Economic Community of West African States) や国連が介入するほどの内乱状態に陥っているため、97条に規定されているような深刻な汚職が直因となっているかは判断しがたい。したがって極度の汚職が見つかったときにACP諸国とEUとの間でどのような討議が持たれるかを検証するに適した事例とはなりにくい、関係停止後の対応は注目に値する。EU側からリベリアとの関係（援助）停止が発表された際、援助停止は本当に

79) ECDPM, *Implementing the New ACP-EU Partnership Agreement Lomé Negotiating Brief No.8* (Maastricht: ECDPM, 2000); ECDPM, *CotonouInfokit: Essential and Fundamental Elements (20)* (Maastricht: ECDPM, 2001); Gordon Crawford, "Evaluating European Union Promotion of Human Rights, Democracy and Good governance", p.912; Karin Arts, "ACP-EU Relations in a New Era", pp.102-104.

80) 政治的対話に関する議論として、以下を参照。Kenneth Karl, "Political dialogue and Cotonou," *The Courier ACP-EU* no.200 (2003) p.17.; Lyssandros Stathopoulos, "Political dialogue under Article 8," *The Courier ACP-EU* no.200 (2003) pp.18-20.

救援を必要としている貧困層にますます打撃を与えるだけだという意見が出て、EUはリベリアに対してEC人道援助局（ECHO：European Community Humanitarian Office）による人道援助を展開し、直接貧困層へ向けた救援活動を展開している。政府との協力関係は停止されても、その国の貧困層には支援を続行するという形態をとっているのである。

また、ジンバブエに対する96条発動（結果的に関係停止に至っている）の経験から、EU側とACP側で改革に対する立場が異なり討議が並行線をたどる場合の対応の難しさが指摘された⁸¹。問題が生じた時に緊急に討議をもって対話をして溝は埋まらない。そのため、平時から人権、民主主義原理、法の支配やグッド・ガバナンスについての懸案事項を議論する必要があると指摘された。そのために両者間の通常の政策対話である8条による対話を充実させる必要性が謳われており、5年ごとに行われるコト又協定見直し交渉の際に検討された⁸²。

途上国一般に対する政策（開発援助政策）については、特に1990年代末から2002年にかけて機構改革と開発援助政策・人道援助政策の修正を通じて整備している。1990年代に入り、EUでは対外政策を共通に実施しようとする動きが高まった。冷戦が終結し、国連をはじめとした国際機構の世界規模の問題への取り組みが注目されるなか、EUもそうした問題に主体的にかかわることを目

81) ジンバブエ側は開発に必要な改革だと考えていた農地改革に対して、EU側が農地改革によって土地を強制的に収奪されている国民がいることを問題にしていた。政治的対話の難しさについては、以下を参照。James Mackie, "Partnership and political dialogue," *The Courier ACP-EU no.200* (2003) pp.30-33.

82) コト又協定の規定により改正交渉が5年ごとにおこなわれることになっており、改正交渉は2004年5月からボツワナのハポローネにおけるACP-EU閣僚理事会の場で開始された。交渉は2005年2月23日に終了し、結果、96条発動による協議に至る前に8条による対話を重視することになった。また、大量破壊兵器不拡散における協力を協力のエッセンシャル・エレメントにすることも定められている。ECDPM, *InfoCotonou No.7* (Maastricht: ECDPM, 2004) p.1.なお、交渉結果の文書は、http://www.europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/pdf/negotiation_20050407_en.pdfより取得（2005年4月23日）。

指したものである。特に開発援助や人道援助に関わる分野では、EU（厳密にはEC）が国連をはじめとする援助機関に資金を拠出していることもあり、EUが主体的に取り組みかつ国連とも連携をとるよう目指した。

機構改革に関しては、2001年1月に対外援助を担当するEurope Aidを設立した。2002年6月のセビア理事会からは一般外交理事会（GAERC：General Affairs and External Relations Council）が開催されるようになり、そこで開発問題が扱われるようになった。コミッション（欧州委員会）内部では、ACP諸国以外の開発問題は対外関係の委員会（DG-RELEX）で扱われるようになった（ACP諸国はDG-DEVの所管）。

開発政策に関しては、2000年ごろから各種政策文書において貧困削減やグッド・ガバナンスという用語が多用されるようになった。2000年に理事会とコミッションが採択した開発援助政策に関する共同宣言では、EUが開発援助で取り組むべき貧困を「単に収入がないことではなく、食糧、教育、健康衛生、栄養、飲み水、雇用、情報など多面にわたるものが欠けておりあらゆる政策に脆弱であること」と定義した⁸³⁾。これは、国連総会で採択されたミレニアム開発目標を参照したものである。貧困を削減するためには（そのみでは十分ではないものの）持続可能な発展が前提であること、持続可能な発展には世界経済への統合が欠かせないことを強調した⁸⁴⁾。また、開発に用いられるリソースは貧困削減へのインパクトにしたがって配分されること、つまり最貧国に優先される方針が定められ、制度的な能力強化においてグッド・ガバナンスを促進するために共同体が役割を果たしていくとも宣言した。こうした案件は途上国の国内政治に大きく関わるものであるため、ドナー国が単独でこれを要請すると論争性が高くなる。そこで加盟国政府も自らがこれらを要請するよりもECが

83) Joint Statement of Council and Commission on November 20 2000, "The European Community's Development Policy- Statement by the Council and the Commission", para.8.

84) *Ibid.*, para.9.

取り組む方が論争性は低いと判断している。なお、リソース配分にあたっては、EUは世界銀行が途上国に義務づけた貧困削減戦略文書（PRSP）を参照して決定している。

2001年に発表された人権に関するコミュニケーション文書においても、ECの開発政策の主目的として貧困削減が明記され、貧困削減は参加型民主主義と説明責任ある政府が機能しているところにこそ達成されると強調した。この文書自体は民主主義、グッド・ガバナンス、経済発展すべての相関関係を明確に示したわけではないが、グッド・ガバナンスが達成されなければ援助が無駄になり成長は達成されないという立場をとった⁸⁵⁾。さらに2003年に発表されたガバナンスと開発に関するコミュニケーション文書では、グッド・ガバナンスが人権、民主主義、法の支配とともに開発に必要なものとして明記されている⁸⁶⁾。また、援助に際しては、対話に基づいて各国の状況に応じて援助戦略を練ることが強調された⁸⁷⁾。公共・民間部門にかかわらず権力を私的に濫用する汚職は政府の信用、正当性を傷つけ貧困層に負担を強いることに繋がるとして、グッド・ガバナンスや民主化プロセスの強化を支援しながら汚職対策に取り組むことを強調した。その際、市民社会や、マスメディア、監督をつとめる公共の省庁など、汚職を監視する仕組みを強化する必要性を訴えている⁸⁸⁾。

(3) 国際機構同士の調整・連携

これまで概観してきたように、国際機構の活動は大きな目的としての貧困削減を達成するためにガバナンス改善や汚職対策に取り組むという点では共通し

85) European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: The European Union's Role in Promoting Human Rights and Democratisation in Third Countries*, Brussels, 8 May 2001, COM (2001) 252 final, p.4.

86) Commission of the European Communities, *Governance and Development*, Brussels, 20 October 2003, COM (2003) 615 final, pp.3-5.

87) *Ibid.*, pp.5-7.

88) *Ibid.*, pp.10-12.

ているが、細かな点で相違がある。たとえば、世界銀行はグッド・ガバナンス促進や汚職対策分野では公共部門や経済的・財政的な分野に比較優位があるとしながらも、警察改革や刑法・裁判システム、議会プロセスなど政治的な分野は他に比較優位を譲る⁸⁹⁾。一方UNDPやEUは、人権や民主主義原理など、より政治的な側面にも対応する意思とリソースを有している。国際機構の業務に相違が生じる理由は、国際機構の活動がその設立趣旨や目的、有するリソースなどに拘束されているからに他ならない。各国際機構の特徴的な部分をまとめたものが、【表1】である。それぞれが何かしらの特徴(制約)を有しているために、ある国際機構が単独で貧困削減に関わるすべての側面に貢献することは不可能である。また、各国際機構がそれぞれ思うままに活動しても、貧困削減に対して効果的に対処することはできない。国際機構は貧困削減、グッド・ガバナンス促進、汚職対策に関して有するそれぞれの比較優位を自認して活動にあたる(棲み分けする)だけではなく、連携をとる必要がある。

連携の一形態として、ある機構が用いている手法、蓄積しているリソースを利用するケースを挙げることができる。たとえばEUは、ACP諸国に対する5年間の援助プログラムを世界銀行が途上国に作成させているPRSPに基づいて決めている。途上国への融資業務をおこなう世界銀行が途上国に作成させるこの文書は、EUだけでなく他の二国間・多国間ドナーの間でも重視されるようになってきている。

もうひとつの連携の形態として、国際機構同士が直接連携をとるケースや国際機構・組織や国際会議を通じて複数の国際機構が連携をはかるケースが存在する。これは相互の比較優位を積極的に活用して総合的に貧困問題に対応しようというものである。前者の例としては、UNDPとEUの共同イニシアティブが挙げられる。この共同イニシアティブは、貧困と環境の分野について貧困と

89) World Bank, *Reforming Public Institutions & Strengthening Governance: a World Bank Strategy* (Washington D.C.: World Bank, 2000) p.62.

環境が互いに抵触しないように途上国の政策やプログラムの提案を目指している。後者の例としては、経済協力開発機構（OECD：Organization for Economic Cooperation and Development）の開発援助委員会（DAC：Development Assistance Committee）における取り組みや援助の調和に関するハイレベル会合を挙げることができる。

DACでは開発援助に関するドナー間の調整が従来からおこなわれてきたが、2003年5月に援助の効率とドナーの実践に関する作業部会（WP-EFF：Working Party on Aid Effectiveness and Donor Practices）を設けて、調和と連携の促進、支援そしてモニターをすることにした。これにIMFやUNDP、世銀なども参加している。

援助の調和に関するハイレベル会合は、2003年2月24日から25日にローマで初めて開催され、調和に関するローマ宣言が採択された。この会合には、二国間援助機関、多国間援助機関、IMF、ほかの国際経済組織といったドナーや受益国側の代表などが参加した。貧困削減へのコミットメントや持続的な経済成長および持続的な開発を再確認し、これらを通じてミレニアム開発目標（後述）に貢献することを確認した。まず国ベースの行動計画のデザインを援助受入国にすすめて、その計画に基づいてドナー側が対応する（調和を支援する）というのが、調和をとる具体的な方法である⁹⁰。この2年後の2005年2月28日から3月2日にはパリで第2回目のハイレベル会合が開かれ、援助の効率性に関するパリ宣言が採択された。宣言では、（国際）制度や国が継続的かつなおいっそう調和と連携に取り組み、モニター可能な行動や指標をリストにして前進を促すことを定めた⁹¹。

90) ハイレベル会合の詳細、ここで取り込まれている調整、連携などの実態は<http://www.AidHarmonization.org>（2005年5月20日現在）に記載されている。特に、連携や調整については、途上国別あるいはドナー別にプロジェクト・プログラム情報が掲載されている。ローマ宣言については、<http://www1.worldbank.org/harmonization/romehlf/Documents/RomeDeclaration.pdf>を参照（2005年5月20日閲覧）。

表1 国際機構の性質の相違（特徴的なもののみ掲載）

	世界銀行(IDA) ^{*1}	IMF	UNDP	EU
構成(加盟)国	165カ国 (普遍的)	184カ国 (普遍的)	^{*2} (普遍的)	25カ国 (地域的)
マンダートの 政治性	非政治的	非政治的	政治的	政治的
財源	拠出国会議による。	一般資金については各国の経済規模による拠出金。	拠出国会議による。	一般的にはEC予算を用いる。ただしACPに対しては別途EDFという基金が設けられており、供出をめぐる討議がある。

(筆者作成)

* 1 貧困削減に対応するという文脈から、IBRDは含めず、最貧国に融資するIDAのみを対象にする。

* 2 国連総会の補助機関であるため、このように表示。なお、国連加盟国は191カ国。

最後に取り上げておくべきは、2000年の国連総会で採択されたミレニアム開発目標であろう。世界銀行のところで少し触れたが、これは国連や世界銀行などが協力して作成したもので、2015年までに世界が取り組むべき開発目標を大きく8分野に分けて掲げている。列挙されている8分野の掲載順序は優先順位を意味しないと示しているが、貧困に苦しむ人口の半減がその一番初めに掲げられている。そして他の援助ドナー（本稿の場合EU）は、理事会とコミッショ

91) 2005年の2-3月のハイレベル会合で採択された宣言については、<http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/FINALPARISDECLARATION.pdf>を参照（2005年5月20日取得）。オーナーシップ、連携、調和、成果のためのリソース管理と意思決定、相互の説明性に分けて目標などがあげられており、中には2010年までの達成目標が設定されているものもある。ただしそうした目標は本稿脱稿後の2005年秋ごろに確定するものが大半である（p.9を参照）。なお、このフォーラムでは、国連開発グループ（UNDG）が国連機関の間での調整の進捗と課題について宣言を出している。その内容は、<http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/HLF-UNDGstatement.pdf>から入手可能である。（2005年5月22日取得）

ンの共同宣言のところで触れたとおり、この開発目標を参照してEUの開発援助政策の方針を定めている。他のドナー国・機関がこれを参照することによって、取り組みの出発点としての目標設定が共有されることになり、あとはドナー側のもつリソースに基づいて目標達成に貢献するという構図ができあがるのである。

4. 考 察

前節までの議論を踏まえて、本節では貧困削減という問題に対して国際機構が果たす役割と限界について考えてみたい。冒頭で述べたとおり、本稿では各々の国際機構個別に対する評価⁹²⁾ではなく、問題に対する取り組みから国際機構の特徴を見出し、国際機構としての役割と限界を考えようというものである。ただ、【表1】でみたとおり、国連システムとEUでは性質を異にする部分があり、全く同種の国際機構として評価することは困難である。したがって多くは、国連システムとEUという厳密には性質の異なる国際機構が貧困削減に対して果たす役割と限界を取り組みや連携の際のロジック・背景から判断したもとなる。

国際機構、特に国連システムについては、民間部門（民間資本）がやらないところを限られたリソースを用いて取り組んでいるという点で、その役割を果たしていると評価することができる。民間資本は最貧国や低所得国よりも移行国や中所得国を選ぶため、そのままでは最貧国や低所得国には殆ど資金が入らず、成長は見込めない。最貧国や低所得国が民間資本回避の原因に取り組むためには支援が必要であり、現状でその支援を行いうるのは国際機構だけである。

92) 個別の国際機構の評価、特に本稿の研究対象である援助機関の個別評価にとりくんだ研究として、たとえば以下がある。元田結花「第2章 世界銀行」および「第3章 国連開発計画（UNDP）」、田所昌幸・城山英明編『国際機関と日本 活動分析と評価』（日本経済評論社、2004年）89-193頁。

また、EUの例（2000年の理事会・コミッション共同宣言）にみられたように、民主主義原理、人権、法の支配、グッド・ガバナンスといった政治色の強い要素は加盟国政府よりもEUが強調する方が受け入れられやすいとされており、先進国が途上国に対して要請すると政治色が強くなることも国際機構を通じてなら行いうるという示唆を与えている。

さらに、国際機構は常設かつ専門的な機構、スタッフを擁する。国際機構はこれらを運用することによって継続的に政策実施、検証、調査、政策目標設定に従事することが可能になる。国際機構、特に国連システムはそれぞれの機構の特徴（設立趣旨・目的）に従って特定地域で開発援助が効果を発揮しない理由を解明し、限られたリソースの中で問題解決に取り組んだ。限られたリソースを有効に使用するために、貧困層が多くてもよりよい政策運営をしている途上国に資金を与え、貧困層が多くても経済運営が良好でなければ融資でなく知識をもちいて支援する方式を採用した⁹³。そして改革へのノウハウや情報は提供しても具体的な戦略策定は当事国に委ねて参加型プロセスを導入することで、改革を押しつけているのではないことを強調し、論争性を低くしたのである。また、貧困削減という目的はともかくガバナンス改善や汚職対策という手段の重要性に対して周囲からの疑問がない訳ではなかった。そうした議論の是非（妥当性）は本稿での検証の範囲を超えるものであるが、世界銀行をはじめとする国際機構は調査・研究・専門家会合、報告書などの発表を重ねて開発理念を発展させて、取り組みの意義を強調してきた。以上のような時間や労力を要する作業は、国際機構でなければ成し得ない。

そのような作業の成果として国際機構が連携して提示したミレニアム開発目標は、論争性のある部分を払拭して様々なドナーが参照して取り組むことを可能にした。先進国が「あらゆる側面において脆弱な貧困層を削減する」支援をするためには、彼らを脆弱にしている「からくり」、つまり社会・経済・政

93) World Bank, *Assessing Aid*, pp. 15-16, 19-21, 44-45, 58-59 and 104-105.

治・文化的なシステムを改革すればよいことを示したが、それはそれまで国際機構が取り組んできたグッド・ガバナンスや汚職対策、人間開発にそのまま繋がった。ミレニアム開発目標が提示され、他のドナーが歩調を合わせてこれを参照することによって、取り組み手続き・手法の正当性がドナー間で共有された感がある。

以上のような役割を国際機構に見出すことができる一方で、いくつかの制約も存在する。それらは【表1】に示した国連システムとEUの相違に関連するもので、いずれか一方に特に制約としてのしかかってくるものである。

まず、構成国の多寡および多様性に起因する制約が存在する。ほぼ普遍的に加盟国を擁し、それゆえドナー国も受益国も構成国として名を連ねている世界銀行、IMF、UNDPといった国連システムとは異なり、EUは地域的な国際機構である。そのため、EUは加盟国が少ないだけではなく受益（最貧）国が加盟国になっていないという特徴がある。そのような性質をもつEUは地域としての嗜好をもつため、貧困対策としてまず焦点をあてるべき国や地域に最優先に取り組むという保証はない。事実、EUは一般的な途上国（開発）政策とは別に特別な協定をACP諸国と結んでいるにもかかわらず、冷戦後は最貧国数が多いACP諸国よりも中東欧諸国やアジアにその関心を移しつつあると指摘されている⁹⁴。したがって、EUより国連システムの方が貧困削減のために最貧国に重点をおいて対応することができる⁹⁵。

94) Carlos Santiso, "Reforming European Foreign Aid: Development Cooperation as and Element of Foreign Policy," *European Foreign Affairs Review* 7 (2002) pp.401-422.; Karin Arts and Anna K. Dickson, "EU development cooperation: from model to symbol," In Karin Arts and Anna K. Dickson (eds.) *EU development cooperation: From model to symbol* (Manchester: Manchester University Press, 2004) pp.5, 8-9.

95) 実際、世界銀行の年次報告（2004年）で地域別のIDAの関与をみると、アフリカが全体の45%、南アジアが全体の33%となっている。この際、IBRDやIBRD・IDAの関与データを見てしまうと民間資本が流れている中所得国や移行国のデータが反映されてしまい純粋に低所得国のみを対象としたデータとならないので注意を要する。

次に、マנדートや国際機構としての守備範囲（所管分野）に起因する制約が存在する。国連システム、特に世界銀行とIMFは非政治性のマנדートをもつ。また所管分野については、国連システムの諸機構は特定分野に特化した専門的な機構であり、EUのように通商や農業など多分野にわたって政策を実行しない。従来から、単に開発や制度改革に取り組むだけでなく先進国との交易によって経済成長を目指すよう求められている。最近では、ミレニアム開発目標に掲げられている貧困削減、エイズやマラリアなどの蔓延抑制、妊産婦や乳幼児保護をすすめるためには内戦防止にコミットする必要があるとも言われている⁹⁶。このように貧困削減をめくってあらゆる分野が複雑に関連してきた場合、EUはその機構の中でそれらを扱うことが可能である。しかしながら国連システムの場合は、他の分野が関連した場合にはその分野を所管する機構との連携が必要になることが想定される。EUとは異なり、設立当初から目的が限定されている国連システムの国際機構は、担当業務の操作とそれに伴う業務上の限界は、表裏一体となり得る。

最後に、財源に起因する制約が存在している。国際機構が業務に取り組む際にその費用が構成国からの直接拠出によるのとそうでないのとでは、大きな差が存在する。国連システムの中でもIDAやUNDPは、構成国(先進国)が開催する拠出国会議で定めた額の拠出によって資金を賄っている。EUの場合、一般的には加盟国のGDP比による拠出や付加価値税などによる財源を保有し、拠出国会議にはよっていない。ただ、ACP諸国との関係においては、EDFという加盟国の拠出による基金を別途準備している。出資国会議では、参加国の国益が衝突すると同時に、出資国側から国際機構の業務・運営に対して注文が出されることがある。国際機構が財源の大部分を一部先進国からの出資で賄っている場合、国際機構はその出資国からの影響を受けることは避けられない。

96) これは、内戦が生じている国とその周辺において、成長の鈍化や貧困層の増加だけではなく伝染病やHIV感染率の増加や乳幼児・妊産婦などの健康問題の深刻化がみられるという調査結果に基づいているようである。田村勝省訳『戦乱下の開発政策』（シュプリンガー・フェアラーク東京株式会社、2004年）。

5. おわりに

先進国は援助疲れの様相を呈し、冷戦終結後はドナーの多くが民主化をはじめとするコンディショナリティを要求した。ドナーそして民間資本は移行国をはじめとする中所得国には資金を投下したが、資金を投下しても効果を発揮しない低所得国・最貧国については資金投下を回避するようになった。低所得国や最貧国には国際機構が対応するしかなくなってきたのである。一方、主に加盟国からの出資によって活動している国際機構も、冷戦終焉によって期待されたドナー国の拠出増加（所謂「平和の配当」による収入増加）がほとんどなく、現状とほぼ変わらぬままやりくりするという苦しい運営にたたされた。今日までの国際機構の対応は、限られた資金・リソースと設立趣意・目的に拘束された国際機構がそれらを効果的に運用するための方法論を策定し実行すること、国際機構の間で重複や隙間がないように連携・調整することに大別することができた。

国際機構の課題設定と実践、国際機構同士の連携・調整は、非常に綿密になされていると評価することができる。国連システムは、長年の調査と実践の結果をミレニアム開発目標に集約して、各ドナーが参照して歩調を合わせる目標を設定することに成功した。また、経済成長に必要な民間資本が流れるようになるまでの間、自ら最貧国支援を行いなおかつ同じ目標を他のドナーに共有させるという点で、国際機構が果たす役割は大きい。地域的な状況を機構の選好に入れられない国連システムには特に大きな役割が期待できる。

ところが各国際機構の特徴に起因していくつかの個別の制約が生じているのも事実である。EUは地域機構という性質をもつゆえに、貧困対策に重要であるアフリカ地域よりもEUにとって重要な近隣諸国や中東を重視する傾向がある。また、国際機構の資金が加盟国からの出資によって賄われる場合には、当該国際機構の活動は出資国の意向から自由ではない。活動対象にしている政策領域が狭い専門的な国際機構では、所管の政策領域をこえた（複数の政策領域にまたぐ）場合の貢献には制約がある。

以上、国際機構の対途上国政策と国際機構同士の連携という観点から、国際機構の役割と限界（制約）について考察してきた。最後に、本稿では正面から取り組むことができなかった課題について敷衍して締めくくりとしたい。まず、本稿の第2節で除外した国際機構内部のガバナンスについて議論する余地がある。考察で述べたように、多くの国際機構が構成国の出資によって運営されている。国際機構がどれほど役割を果たしているかどうかを考察するためには、出資（拠出）国会議の際にどれほど国際機構が力を発揮するか、より具体的には加盟国が用意（選好）している量より多くの支援を国際機構が引き出すことができるかどうか、会議を通じて国際機構と構成国が何を不得何を譲歩しているか（それが当初の狙いと比べて異なるかどうか）を検証する必要がある。拠出国会議以外にも、各国のODA拠出額を話し合う場として、先進国首脳会議などを検証する必要もあるだろう。また、国際機構の連携のところで述べたように、最近はどの受益国に対してどのドナー国・機構がどのようなプロジェクトやプログラムを担当しているのかという情報が公になりつつある。こうした情報を用いることで、国際機構の活動実態、特にどの程度国際機構が貧困削減に役割を果たしているかに迫ることができる⁹⁷⁾。現時点（本稿）ではこうした情報を使用・検討することができず、本稿では国際機構が「どの面（どこ）」で役割を果たしているかを検証するにとどまった。実際の活動情報を収集・分析することによって、国際機構が「どの程度」貧困削減において役割を果たしているのかという、貢献の度合いについて検証することが可能になるであろう。

97) ただし、「貧困」という概念が金銭の欠乏だけではなくより多面的なものととらえられている今日、何をもち「貧困削減」と判定するかという指標づくりは非常に難しい。また、1つの途上国にいくつものドナーがいくつものプロジェクト、プログラムを実施して支援している場合、それらのうち国際機構がもたらした効果を算定することも難しい。この点については、以下にも指摘がある。元田結花、前掲。

Keio Jean Monnet Workshop for EU Studies
Article on EU Law and Governance

Policies of the UN system and the EU promoting “ Good Governance ” and “ Anti-Corruption ” in developing countries:
For fighting against poverty

INOUE Jun

We can find many international organizations stress three elements as essential for the successful partnerships with developing countries: promoting good governance, eradicating poverty and combating corruption. This article surveys how and why the varied international organizations such as the World Bank, the International Monetary Fund (IMF) the United Nations Development Program (UNDP) and the European Union (EU) came to have the common emphasis. This article also assesses the role and limit of international organizations in this area (development assistance) by analyzing their policies and collaborations.

After the end of the Cold War, it became clear that developing countries did not seem to promise “ a peace dividend ”; as donor developed countries suffered from “ aid fatigue ” and private capital was not invested toward LDCs (Least Developed Countries) as well as HIPCs (Heavily Indebted Poor Countries) It was international organizations (agencies) that can contribute to help those countries. International organizations tried to manage their limited resources so that they focus on the partnerships with LDCs and HIPCs.

All of the international organizations which are touched on this article developed their new methodologies to promote the effective and sustainable development in LDCs and HIPCs within their mandate and their institutional capacities. As a result, they stressed good governance and combating cor-

ruption for eradication of poverty which are first emphasized by the World Bank. The effective collaborations among the organizations are also pursued to avoid duplicated or blank tasks. The Millennium Development Goals suggested by the United Nations contributed to the convergence of methods taken by the international organizations as well as donor countries.

However, it is uncertain that the EU as a regional organization will see least developed countries in Sub-Sahara as more important target than those in the Central and Eastern Europe as well as the Middle East. It is also uncertain that the international organizations can independently behave what they think necessary, as some of them are financially heavily based on contributions by donors (developed countries) and cannot be free from donors 'pressures. Lastly, there would be some limits in the capacity of the special agencies when the agenda will be the scope of other agencies.