

アフリカ立法府支援のあり方

理論的分析と提言



平成16年6月

独立行政法人
国際協力機構

国際協力総合研修所

平成16年6月

独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所

総研
JR
03-59

アフリカ立法府支援のあり方 理論的分析と提言

増島 建

神戸大学大学院法学研究科教授

平成16年6月

独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所

本報告書は、平成 15 年度独立行政法人国際協力機構客員研究員に委嘱した研究成果をとりまとめたものです。本報告書に示されている様々な見解・提言等は必ずしも国際協力機構の統一的な公式見解ではありません。

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可無く転載できません。

発行:独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究グループ

〒162-8433 東京都新宿区市谷本村町 10-5

FAX:03-3269-2185

E-mail : iictae@jica.go.jp

要 約

立法府支援は開発途上国の内政に密接に関わる点で一種の「政治的エンジニアリング」である。およそ政治的エンジニアリングは一般的に多くの困難が伴うものであり、1960年代初めのアメリカなどによる開発途上国の「近代化」の試みが被った失敗からの教訓を学ぶ必要がある。しかし多くの場合、外部ドナーは今日では何らかの形で政治的エンジニアリングを行わざるをえなくなっている。本報告書では、1990年代以後のアフリカ政治における議会の位置づけを検討し、日本によるアフリカ立法府支援の方途を模索しようとするものである。本報告書は比較政治学における政治制度分析によるアプローチをとるものである。それは、1990年代以降のアフリカにおいては民主化が進行し、公式の制度による政治分析が、それ以前とは異なり、一定程度可能になったのではないかとの仮定に基づいている。

立法府支援はすでに多くのドナー（バイ、マルチ、NGO）によって実施されてきている。日本が立法府支援に乗り出す際には、こうした先行ドナーによるプログラムの実施状況・教訓から学ぶことが必要であろう。そのような論点としては、①多くのドナーが取り組んでおり（バイでは、アメリカ・イギリス・ドイツ・フランス・カナダなど、マルチでは列国議会同盟事務局、国連開発計画、コモンウェルス、仏語圏事務局、NGOではアメリカ・イギリス・ドイツ・カナダなどの財団が重要）、現地での援助協調が不可欠、②NGO・国際機関が中心的な役割を果たしている（政治的な色合いを避けるためにバイのドナーによって活用されている）、③支援の内容はインフラ整備からテーマ別の研修など「第二世代」と呼べるものが出てきている、④支援の結果が持続性をもつためには当事者が主体性をもつことが決定的に重要、をあげることができる。他のドナーに比して日本の場合には、NGOをはじめとする既存の政治援助のためのネットワークがないことや、開発途上国との間で政治的な内容に関する政策対話の蓄積がない、などのハンディがある。その反面、アフリカとの間で歴史的しがらみがないことや、日本自身の発展の歴史がモデルとしての信頼性がある、などが強みとして指摘できるであろう。

立法府支援は民主化支援の一環として位置づけられるべきであるが、民主化支援におけると同様に、立法府支援にはガバナンス強化と民主的正統性の強化という2つの流れがある。議会は国民代表の機関として民主政治に欠かすことができないが、近年では社会の紛争処理機能を担う機関として位置づけられている。現代において議会は、その役割の低下が指摘されて久しいが、そのありようは地域によっても異なる。アフリカの議会は、他の地域に比べると、インフラなど最も基礎的な部分を含めて極めて弱体である反面、複数政党制や自由選挙の導入によって議会の果たすべき役割は高まってきている。その意味で、アフリカにおいて立法府を支援する意義は他の地域と比べても高いと考えられる。それぞれの国において議会在どのような役割を担っているかは、大統領制か議会制であるかによって大きく異なっている。大統領制においては、議会は政策決定において実質的役割を果たすことが期待されているのに対して、議会制においては、議会は政府形成機能が中心であり、

政策形成の面では自律的な役割を果たさないものと想定されている。政府形成の態様を考慮した「レジーム」による分類によって、さらに細かく制度的な拘束を明らかにすることができる。一党優位内閣、二大政党制内閣、ハイブリッド多数派一致型においては執行府への権力の集中がもたされやすいことから、立法府支援はできるだけ権力の集中の緩和をめざして監視機能を中心としたプログラムを行うべきであると考えられる。それに対して、機能する大統領制においては、政策決定・調査など議会の自律的な役割を高める支援が考えられる。

日本がアフリカに対して立法府支援を行う際には、各国の政治を本報告書で述べた制度による拘束の観点から分析するとともに、政治アクターの行動の誘因を明らかにすることから始めなければならない。立法府支援は、その一部である民主的ガバナンス支援の全体戦略の中で位置づけられ、そのノウハウの蓄積をはかることが求められる。補論では、さらに実施体制にも踏み込んで、プログラムの持続性・実効性を確保するための具体的な方途を提案した。

序論 政治的エンジニアリングとしての立法府支援

(1) 政治的エンジニアリングの意義と限界

「立法府支援はサイエンスではなくアートである」¹。この指摘は、立法府支援に限らず、民主化支援一般についてあてはまるであろう。更に以下の2つの点で民主化支援はその可能性について極めて慎重な見方をすべきであると思われる。

アメリカでは1960年代初めが行政府支援のプログラムの全盛であった。行動科学の影響の下で、多くの政治学者が新興独立国にアメリカ政府の資金の下で出発し、社会科学によって開発途上国の政治を「近代化」できるとの確信の下に、壮大な実験を行った。ベトナム戦争の失敗を待つまでもなくこうした近代化の試みは失敗に終わり、特に成功例として長い間考えられていたイランのシャー体制がイスラム革命によって倒れると、政治的エンジニアリングの失敗は白日の下になった。現在のガバナンス支援は、「第一波」の失敗の教訓から学んでいるのであろうか？「第二波」のガバナンス支援に携わる者は、外部からの支援によって開発途上国の政治の変化を好ましい方向に自由に導くことができるとのナイーブな考えから決別することが最低限求められよう。

また民主主義と経済発展の関係についての一連の研究で主導的役割を果たしてきたアダム・プシェヴォルスキ (Przeworski) 自身が、民主化支援の可能性に関して、極めて悲観的な見方をしているのは示唆的であると思われる。すなわち制度がそもそも一定の文化的（意味の総体という意味で）な文脈の中においてのみ特定の機能を果たす存在であるとすると、制度を「移植」するとか「輸入・輸出」する等の試みは、本来的に成功する可能性はほとんどないのである²。それは先進諸国における政治改革の試みの歴史において明らかであるし、特に選挙制度と政治システムに関連に係る古典的な論争（「デュベルジェ論争」—小選挙区制度をとると二大政党制、比例代表制をとると多党制になるとの命題が成立するか否か）が現在も決着していないことをみても明らかであろう。

問題はこうした限界の下でも援助を用いて開発途上国の政治の改善に努めるべきであるかどうかであろう。いくつかの国（特に紛争後の国）では、選択肢は存在しない。待ったなしで、見通しのあるなしにかかわらず、新しい憲法体制、政治制度の設計に踏み出さざるをえないのである³。その他の国においても、近年の考え方によれば、政治のあり方が、開発の前提条件なのであり、また民主化・人権の保障自体が追求すべき目標であるとする、この問題を避けて通ることはできないであろう。実際、援助は好むと好まざるとにかかわらず、現地で現実に一定の政治的役割を果たしている。そうであるとすれば、そもそも関与するべきか否かという問い自体が成り立たないというべきであろう。

¹ USAID (2000), p.2

² Przeworski (2003)

³ Bastian and Luckam (2003), pp. 304-305

(2) アフリカの民主化と制度分析

本報告書における「理論」とは、比較政治学の知見を指している。ここでアリストテレス以来の比較政治学の歴史を振り返ることは必要がない。ただ比較政治学の課題は、先進国の政治と開発途上国の政治を同一の枠組みで体系的に分析することに成功していない点にあり、アフリカ政治だけが比較政治分析上、困難な事例ではないという点に留意する必要がある。本報告書は、1990年代初めの世界的な民主化の波（第三の波）に際して、多くの政治学者が民主化した諸国から依頼されて新たな民主的制度の設計（憲法、選挙制度）に乗り出した際の、思考・経験・教訓を素材として、現在の段階におけるアフリカ諸国の民主化を支援する際に、何を考えたらいいかを明らかにしようとしたものである。

2003年版のフリーダムハウスの年報によると、サハラ以南アフリカで自由選挙が実施されて、フリーダムハウスのレーティングで「自由」とされるのは、11カ国、「部分的に自由」とされるのは、8カ国である⁴。

「自由」： ベナン、ボツワナ、ケーボベルデ、ガーナ、レソト、マリ、モーリシャス、ナミビア、サントメ・プリンシペ、セネガル、南アフリカ

「部分的に自由」： ギニアビサウ、ケニア、マダガスカル、マラウイ、モザンビーク、ニジェール、ナイジェリア、セイシェル

それ以外の諸国のうちで、自由選挙は行われていないが「部分的に自由」とされるのは、以下の9カ国である（ブルキナファソ、中央アフリカ、コンゴ共和国、ジブチ、エチオピア、ガボン、モーリタニア、ウガンダ、ザンビア）。それ以外の諸国は、「自由でない」とされる。

この分類はあくまでも一つの試みであるが、現在最も世界で参照されているものである。人権・自由（CL）が指標の材料に含まれているために、制度的な民主制を考える場合と若干ずれが生じるものの、参考にできる。

1989年のナミビアの総選挙から2000年末までに、2つ以上の政党が参加した議会選挙が48カ国中42カ国で87実施され、2つの事例を除いて議会での複数政党の議席獲得に結びついた。同時期、一人以上の候補者が争った大統領選挙が65行われた。この間まったく複数政党選挙が行われなかったのは、7カ国だけであった（エリトリア、ルワンダ、スーダン、ソマリア、スワジランド、ウガンダ、コンゴ民主共和国）。

こうした1990年代以降の動向を1985年－1989年と比べてみると、その違いがはっきりする。1985年－1989年には、9カ国のみが自由な複数政党選挙を実施しただけであった⁵。すなわち、従来はあてはまらなかった先進諸国の民主制のロジックがアフリカにおいてもあてはまる可能性が初めて出てきた（今までのアフリカ政治分析の枠組みは、新家産制国家論などが中心であった）と考えられるのである。

⁴ Freedom House(2003), pp. 700-708

⁵ van de Walle(2003), p. 299

(3) 制度分析の意義と限界

政治制度やレジーム（後述）に基づく分類は、そうした政治の枠組みのロジックがミクロの政治行動を拘束するとの仮定に基づいている。政治が公式のチャンネル外で行われている限り、そうした制度分析はあまり意味をもたないことになる。文化人類学、あるいは個人的人間関係（家族、親族、地縁、友人）のネットワークの分析をすることが、重要であることになる。自由選挙の導入を実現した以後も、多くの点で非自由主義的要素を内包した「ポスト民主化」諸国においては、公式の普遍主義的なルール（民主主義制度）と非公式の個別主義的な政治の実態が共存していることをオドンネル（O'Donnell）は鋭く指摘し、単線的な発展論に基づくのではなく、それ自体として研究すべきことを主張している⁶。本報告書もこのようなオドンネルの問題認識を共有するものであるが、一定の限界の下でも制度による拘束の範囲を明らかにする作業は、オドンネルが掲げるような総合的研究の第一歩としての意義をもちうるのではないかとの立場に本報告書はたっている。

さらに本報告書で公式の制度・レジーム以外の政治的要因として挙げた、政党・政党システム（選挙制度）、中央・地方関係が重要であり、その他に、非政治的要因として、社会構造・社会規範を挙げることができる。

このような限定及び限界の下で、本報告書では、比較政治学の知見に依拠しつつ、政治制度による立法府の位置づけを行うことで、日本による立法府支援のあり方について示唆を与えることを目的とする。以下、1章においては他国と比較しての日本の立法府支援の可能性を検討する。2章においては、理論分析を展開し、アフリカの事例への妥当性を検討する。3章では、提言として、考慮すべき要因を整理するとともに、補論では実施体制にも踏み込んで具体的な施策を私論としての立場で述べることにする。

⁶ O'Donnell (1999b)

目 次

要 約	i
序論 政治的エンジニアリングとしての立法府支援	1
1. 対アフリカ立法府支援における日本の「強み」と「弱み」	5
1-1 ドナー別サーベイ	5
1-1-1 アメリカ	5
1-1-2 フランス	5
1-1-3 イギリス	6
1-1-4 マルチ	7
1-2 日本の役割を考える上でのサーベイからの論点	7
1-2-1 多くのドナーが既に取り組んでいる課題	7
1-2-2 NGO・国際機関が中心的役割を果たしている	7
1-2-3 「第一世代」から「第二世代」への流れ	8
1-2-4 主体性（ownership）をもたせることが成功＝持続性への鍵	8
1-2-5 政策対話によって日常的にプロジェクトを監視する必要	9
1-3 日本の「強み」と「弱み」	9
1-3-1 弱み	9
1-3-2 強み	10
2. 民主化支援における立法府支援	13
2-1 民主化支援	13
2-2 立法府支援の2つの流れ	15
2-2-1 国家機構強化（ガバナンス支援の流れ）	15
2-2-2 民主的正統性強化（民主化の流れ）	15
2-3 立法府の機能と位置づけ	18
2-3-1 議会の機能	18
2-3-2 議会の位置づけ	19
2-4 レジーム・タイプと立法府支援	22
2-4-1 制度分析と立法府	22
2-4-2 レジーム・タイプによる分類と支援の課題	23
2-5 その他の要因と立法府支援	30
2-5-1 地方制度（連邦制か中央集権か）	30
2-5-2 政党状況	31
2-5-3 社会規範	31

2-5-4 社会構造	31
3. 提言	33
3-1 立法府支援を行う際に考慮すべきこと	33
3-2 日本の立法府支援の課題	34
補論 JICAによる立法府支援に向けた具体的提案	35
参考文献	41

1. 対アフリカ立法府支援における日本の「強み」と「弱み」

1-1 ドナー別サーベイ

1-1-1 アメリカ

アメリカは民主化支援の全体的な枠組みの中で、1990年代初めから立法府支援を行ってきており、「立法府強化ハンドブック」を発行（大学研究者に委託）⁷し、アフリカにおいても特にウガンダにおいて比較的大きなプログラムを実施している。全体的に指摘できるのは、かなり大胆と思える民主主義の制度設計に踏み込んで支援を行う傾向である。また議会が設立した民主主義促進財団（National Endowment for Democracy）、民主党系（National Democratic Institute for International Affairs）・共和党系（International Republican Institute）の政党財団が議会支援を含む民主化支援を行っている。

1-1-2 フランス

フランスは1990年代以降、民主化支援の流れの中では独自路線を歩んできた観があり、法的側面（法治主義の徹底化）に特化する傾向があった。近年はガバナンス支援というより包括的な枠組みの下で、外務省において法制度整備支援を担当する部局を設置し、その中で立法という観点から議会への支援にも関与している。

しかしフランスにおいては、①議会（上院・下院とも議長の下）が独自にイニシアティブをとってアフリカを含む各国議会への技術支援を直接行っている（議会に議会間技術支援担当部局あり）、②仏語圏事務局に対議会協力を行う部局があり、ネットワークを組織して支援を行っている、など政府以外の組織が立法府支援においては中心的役割を果たしている⁸。

フランスの経済協力は1999年の改革以来、従来の協力省が外務省に統合された結果、外務省国際協力開発総局開発技術協力局が、フランス語圏、非フランス語圏を問わず、無償援助・技術協力を担当している。同局には、「法治国家・人権課」があり、法制度整備支援を行っている。同課が行っているプログラムの中では、立法支援という形で議会への支援が一部含まれている（金額は微少）。

より大きな活動を立法府支援で行っているのはフランスの議会である。下院（国民議会）には議会事務局の中に議会間協力課があり、上院（元老院）では国際関係部がそれぞれ外国の議会への支援を担当している。支援の形態としては、二国間・多国間、あるいは両者の組み合わせ、の下で、研修員の受け入れ、技術指導員の派遣、地域セミナーの開催、などが行われている。2003年についてみると、主要な下院が行ったアフリカを主たる対象と

⁷ USAID (2000)

⁸ L'Assemblée nationale (1998), Rapport d'activité de la section française de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (2003)

したプログラムには、二国間の研修員の派遣・受け入れ事業の他には、次のような議会作業に関する地域セミナーの開催がある⁹。

(1) 西アフリカ地域セミナー（2003年7月7日－11日）

数年前から開催してきたもの。同年は、ブルキナファソで同国議会、フランス外務省の支援の下で、フランス下院議会間協力課が開催。ベナン・ブルキナファソ・マリ・ニジェール・トーゴから30名あまりの議会事務局職員が参加。ブルキナファソ議会副議長と同国議会国際関係部の2人の職員がアニメーターを務め、6カ国の議会の実際についてつっこんだ比較検討が行われ、特に議会官僚制、立法過程、委員会の仕事と役割、プロトコール、議事、調査、といった項目が議論された。

(2) 中部アフリカ地域セミナー（2002年11月18－22日）

数年前から開催してきたもの。同年は、ガボンで同国議会、フランス外務省の支援の下で、フランス下院議会間協力課が開催。カメルーン・コンゴ・ガボン・中央アフリカ共和国・チャドから30名あまりの議会事務局職員が参加。セッションは、ガボン国会副議長、フランス下院議員（フランス・ガボン友好議連会長・元協力大臣）によって開会された。特に、新しい情報テクノロジーが国会作業にもたらすインパクト、立法過程、委員会審議、議会報告の作成、二院間の関係、プロトコール、国会議員の地位、人事管理、などの諸問題が議論された。

(3) フランス国立行政学院における立法作業に関する研修コース（2003年2月24日－3月21日）

1995年以来毎年開催。行政国際研究所・国立行政学院の協力を得て、フランス下院・上院が共同で開催。14カ国（アルジェリア、ブルガリア、ブルキナファソ、ブルンジ、コンゴ、クロアチア、ギニア、レバノン、マダカスカル、モロッコ、ニジェール、ルーマニア、ルワンダ、チュニジア）から2人の国会議員と20人の官僚（主に国会事務局）が参加。特に二院の組織と機能、フランスにおける立法過程（法案作成作業から合憲性審査まで）について学び、各国の経験についての意見交換を行った。セッションは、フランス上院・下院事務局の職員によって行われた。

1-1-3 イギリス

イギリスにおいては、DFID（Department for International Development：英国国際開発省）及びその前身である ODA（Overseas Development Administration：英国海外開発庁）が、2002年までに約12～15の重要な立法府支援のプロジェクトを実施してきた。現在 DFID は立法府支援マニュアルを作成中のように見えるが、未だ刊行に至っていない。イギリスの場合にも、議会への支援は、むしろコモンウェルス事務局が中心になっており、メンバー国の議

⁹ <http://www.assemblee-nationale.fr/12/international/cooperation-afrique.asp>

会のネットワークが形成されていて、その枠内で技術協力が行われている¹⁰。

財団としては、ウェストミンスター財団があり、立法府支援で重要な役割を演じている。同財団は1992年に創設されてから、アフリカでは、ガーナ、マラウイなどで議会強化支援プログラムを実施してきた。同財団は特にウェストミンスター型の民主主義を促進することは目的として掲げておらず、いかなるものであれ民主的な議会を支援するとしている¹¹。

1-1-4 マルチ

仏語圏¹²、コモンウェルスがそれぞれの加盟国のネットワークを形成しており、アフリカにおいてはマルチとして中心的な役割を果たしている。それ以外に最も注目される支援の主体は、国連開発計画（United Nations Development Programme:UNDP）と列国議会同盟（Inter-Parliamentary Union:IPU）である。IPUは、2002年には、ブルンジ、カンボジア、エチオピア、ガボン、ルワンダ、ウルグアイで議会支援プログラムを実施した。その後、アルバニア、アルゼンチン、ジブチ、東ティモール、赤道ギニアでプログラムが進行中である¹³。世界銀行も限定的ではあるが、立法府支援を実施している。アフリカにおいては、特に貧困削減戦略ペーパー（Poverty Reduction Strategy Paper:PRSP）において、議会強化が含まれていることが多い¹⁴。

1-2 日本の役割を考える上でのサーベイからの論点

以下では、今まで見てきたサーベイから日本の立法府支援における役割を考える上で参考となりうる論点を取り上げることとする。これらの課題に对应していくために配慮すべき点と課題については、3章の提言及び補論において取り上げる。

1-2-1 多くのドナーが既に取り組んでいる課題

UNDP/IPUのアフリカにおける1990年から10年間の立法府支援のサーベイが示すように¹⁵、本サーベイで取り上げたドナー以外にも多くの主体（NGO含む）が取り組んできている。それだけに、こうしたドナーとの協力・協調が極めて重要となる。日本のみで独自の試みを立法府支援において行うのは非生産的な面が多いと考えられる。

1-2-2 NGO・国際機関が中心的役割を果たしている

サーベイで既にみたように、国際機関やNGOが、アフリカにおける立法府支援をはじめとする政治的援助において大きな役割を果たしている。国際機関としては、IPU、UNDP、

¹⁰ <http://www.cpahq.org/>

¹¹ <http://www.wfd.org>

¹² <http://www.francophonie.org/apf/>

¹³ Inter-Parliamentary Union(2003), p. 6

¹⁴ World Bank(2003)

¹⁵ UNDP(2003)

コモンウェルス事務局、仏語圏事務局が中心的役割を果たしており、NGOとしては、ドイツ (Friedrich-Ebert Stiftung)・アメリカ・イギリス・カナダ (Parliamentary Centre of Canada) の財団が大きな役割を果たしている (スウェーデンの IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) も民主化支援全体では大きな役割を果たしているが立法府支援については特に行っていない)。注目されるのは、アメリカ・フランス・ドイツなど主要な「バイ」のドナーが、政治的援助においては、NGO・国際機関を積極的に活用している点である。これは、政治的援助の政治的性格のゆえに、「バイ」が正面から扱うよりも非国家機関を前面に押し立てる方が望ましいとの配慮が背景にあるように思われる。実際アメリカは、立法府支援のプロジェクトが党派性の問題にまきこまれて失敗した例があることを認めている¹⁶。また国家機関が支援を行う場合でも、フランスのように、財団・NGOの伝統が歴史的に弱い国においても、議会 (上院・下院とも) が他国の立法府支援を積極的に行っている点も注目される。

1-2-3 「第一世代」から「第二世代」への流れ

既に引用した UNDP/IPU のサーベイには、当初にみられたドナーのアプローチがある意味で「おっかなびっくり」とした議会へのインフラ供与、職員研修にとどまっていたのに対して、特に冷戦後の段階になると積極的になったことが記されている。いわば第二世代の立法府支援と称するものであり、議員と選挙区の間を結びつける試み (議員に住民がアクセスすることができる場所の設置などを通して) やテーマ別のセミナーの開催 (ドナーにとって優先順位が高いテーマ、例えばジェンダーなどに関して) などがみられるようになった。この第二世代においては、インフラの供与や職員研修などは引き続き重要な役割を占めるものの、それらをむしろ越えようという試みが見られることが特徴となっている。

1-2-4 主体性 (ownership) をもたせることが成功=持続性への鍵

政治的な性格の強い援助においては、当事者が強い意志をもつことが改革の成否を握ることは選挙支援において明らかになってきたところである (選挙の実施の資金を外部ドナーが常に提供してくれるとの考えでは選挙のもつ重要性についての自覚は決して育たない)。立法府支援においても、当事者が当該プロジェクトに強く明確なコミットをすることが成功の鍵を握ることが指摘されている¹⁷。より具体的には、議会をプロジェクトの設計の段階から関与させ (例えば超党派の改革委員会などをつくる、など)、実施も任せることが試みられている。この方法のメリットとしては、①政権交代が合ってもプロジェクトが存続できる、②現地政府を通して立法府支援を行うと、与党を含めて議会には反発する傾向があるが、これを避けることができる、という2つが指摘できる。しかし同時に、中央政府はドナーが議会当局と直接接することによって反発することも予想され、何らかの形で中

¹⁶ United States General Accounting Office(2003), p.8

¹⁷ UNDP(2002), p.19

中央政府を関与させることも場合によっては必要となろう。

1-2-5 政策対話によって日常的にプロジェクトを監視する必要

ほとんどのドナーは、現地において同種のプロジェクトを有するドナーとの間で密接に協議を行っている（グループとしてある程度制度化されている場合もあれば、アドホックに話し合いが行われる場合まで）。これは、プロジェクトが政府を通さない場合には、なおのことドナーが自らプロジェクトの実施状況を監視する必要があるだろう。

1-3 日本の「強み」と「弱み」

以上概観してきた世界の立法府支援の現況を前提として、以下では日本が立法府支援を行う上での「強み」と「弱み」を考察する。

1-3-1 弱み

(1) 既存のネットワークがない

日本には、イギリスにとってのコモンウェルス、フランスにとっての仏語圏のような開発途上国との既存の協力のためのネットワークが存在しない。これはハンデではあるが、旧植民地のしがらみがない点はプラスにも作用しうる可能性があるともいえるかもしれない。

(2) NGOがない

アメリカ、ドイツ、イギリスには政治援助を行う財団があるが、日本には存在しない。そのため、NGOを活用するにも国内に基盤がないことを意味する。将来的には、問題意識を有する国会議員によって国際協力のための財団（各政党ごとにつくことは困難であろうが、超党派の財団を一つ設置することは十分可能性があると考えられる）を設立してもらい、それに対して政府がODA資金を供与することが考えられようが、当面は困難であろう。

(3) 開発途上国の政治をめぐる政策対話の蓄積がない

日本は「要請主義」を建前としてきており、また敗戦・占領の経験から他国の内政に関与することを極端に避けてきたとあってよい。そのため政策対話の実施について、近年急速に経験を蓄積してきているとはいえ、政治分野については、欧米諸国と異なり、まったく蓄積がないといえるほどである。ここには、政治分野における政策対話をすることができる人材の問題の他に、外務省が行うのか、JICAが行いえるのかという制度的な問題も絡んでいる。

以上の3点を日本が抱える弱点として指摘したが、逆に通常日本の弱みとして考えられる以下の点については、ドナーのサーベイの結果からみて、特に日本の弱点としては考え

られない。

アフリカのほとんどの国は大統領制を採用しており、その意味でイギリス型の議院内閣制を採用する日本が立法府支援を行うのは妥当性がないとの考え方が一方ではある。しかし、まさに日本の制度のモデルとなっているイギリスが立法府支援を積極的に行っているのであり、また南アフリカ、モーリシャス、ボツワナのように議院内閣制を採用している国が英語圏においてみられる（仏語圏においてはフランス型の半大統領制を採用している国が多い）。さらに、強権的な大統領中心のシステムを議会制の論理の導入によって緩和しようとの動きもある（セネガルなどにおいて）。このように大統領制が圧倒的多数を占めるアフリカにおいても、議院内閣制の経験は妥当する可能性を現実にもっていると考えられる。また、アメリカの政党財団が、アメリカ型の大統領制を一方的なモデルとして追求するのではなく、各国にあった政治のあり方を幅広く議論できる土俵を提供するとの観点で支援を実施しているのは示唆的である¹⁸。彼らは、イギリス型の二大政党制、大陸型の多党制、アメリカ型の大統領制、など幅広いモデルを提示するために、それら複数の諸国において研修を実施するなどしている。日本も、自国のモデルにこだわる必要はなく、様々な可能性をアフリカ諸国に示すという貢献を行う可能性があるのではなかろうか。

同じことは、日本においてアフリカ諸国が抱えているような民族対立がないために、日本の経験が妥当性を欠くとの議論であるとか、日本において政権交代がほとんどなく「非通常の民主制」（“uncommon democracy”）であるので妥当性を欠く、といった点にもいえるであろう。同じ特徴を有するドナー（スウェーデン）も積極的に支援を行っているからである。

1-3-2 強み

(1) 歴史的しがらみがない

アジアと異なり、アフリカに対して日本は植民地の過去をもっておらず、しがらみをもたない点は日本の強みであろう。中立性が重要な政治的援助においては、そうした特徴は特に強みとして機能しうるであろう。逆にいえばそれは先に指摘したネットワークの不在としてハンデにもなりうる点は注意を要する。

(2) 発展のモデルを提供

日本は、経済発展と民主主義を同時に実現した一つのモデルとして捉えられている。またその歴史的当否は別にして、第二次大戦後に「輸入」した民主的制度が根付き、機能しているとの点での成功例とも考えられている。更に、そうした経済的・政治的近代化の過程において、伝統的な社会的枠組みが破壊されることなく存続しているとの見方がなされている。このように日本モデルはアフリカにおいて、モデルとしての信頼性を有していると考えられる。

¹⁸ <http://www.ndi.org/globalp/gov/programsgov/legisgov.asp>

(3) 特定モデルの押しつけがない

この点は、法制度整備支援において、アジア各国から寄せられる見方であり、欧米諸国と比較しての、日本の支援の特徴とされている。そのため一部の諸国は、「注文が少ない」日本の支援を歓迎する向きがあるという。しかし開発途上国政府の評判がいいことが必ずしも援助の効果があがることには結びつかない点も考慮すべきであろう。特に政策対話を実施する上ではハンデになりうる点は注意を要する。

以上のような日本の各ドナーに比しての強みと弱みを要約すれば、強みとしては、クレディビリティがあることであり、弱みとしては実施体制が弱い、ということであろうか。補論においては、このような特徴をもった日本がどのようなことができるのかを具体的に2つのシナリオとして提示したい。

2. 民主化支援における立法府支援

2-1 民主化支援

立法府支援を考えるにあたっては、それが全体的な民主化支援の中でどのように位置づけることができるのかを検討することから始めなければならない。そこで本報告書における民主化支援の捉え方を以下に提示したい。

民主化支援が国際的な課題 (problematique) として登場したのは1990年代初めであるが、援助においてこの課題をどのように扱うかについては、ドナーによっていくつかの立場に分かれていた¹⁹。もともと、民主主義という開発途上国の内政上の問題に関与することに対して、援助関係者は援助が国家関係に基づくものであるとして、消極的な傾向があった。特に殆どの国際金融機関は、規約によりメンバー国の内政への関与が明示的に禁止されていたため、民主化支援を正面から掲げることができなかった。こうした中で世界銀行などが提唱する「ガバナンス」(governance) が援助関係者の間で注目を集めることになった。ただし世界銀行などにおけるガバナンスが中央政府の行政機構の改善を指すのに対して (特に当初の世界銀行の定義による)、バイのドナーの間では民主主義をその構成要素に含むものとしての「良い」ガバナンス (good governance) がコンセンサスを得ることになった点に注意をする必要がある²⁰。本報告書では、この意味での良い統治を「民主的ガバナンス」(“democratic governance”) と呼ぶことにする (人間の安全保障の観点からガバナンスを定義した UNDP と同じ用語法であるが、本報告書では民主主義を含む点を強調する)。さらにその場合でも、狭い意味でのガバナンス (行政機構の改善) と民主化 (これは終わりのない永遠の課題であろう) の間に緊張関係が内包されていることを忘れてはなるまい。

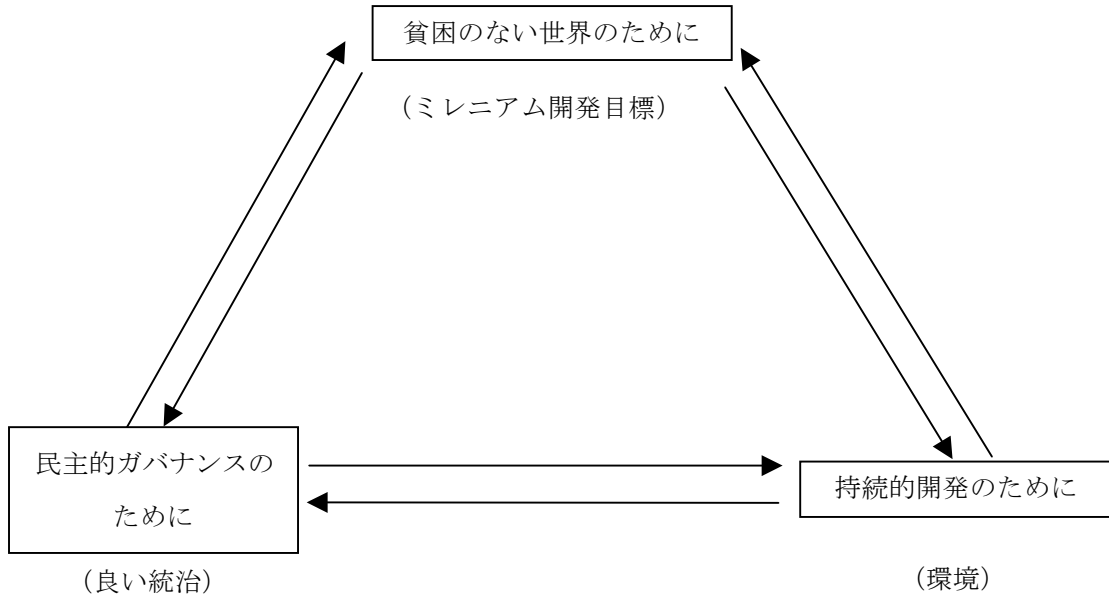
複数政党制のもとでの自由選挙が殆どの開発途上国において定着した2000年代においては、一方では、依然として民主化以前の問題である武力紛争を経験する諸国の紛争後の復興支援・平和構築という流れと、他方では、いわば「ポスト・民主化」としての民主主義の定着化 (consolidation) が課題として認識されるに至っている。

このように考えると、現在の国際開発協力の課題は、貧困削減・持続的開発・民主的ガバナンスの3つを中心に形成されているとよいであろう (図2-1)。民主的ガバナンスについては、中央政府支援、地方政府支援、市民社会支援の3つに分けることができ、本報告書の課題である立法府支援は、中央政府支援の一部として位置づけることができる (図2-2)。

¹⁹ 増島(1995)

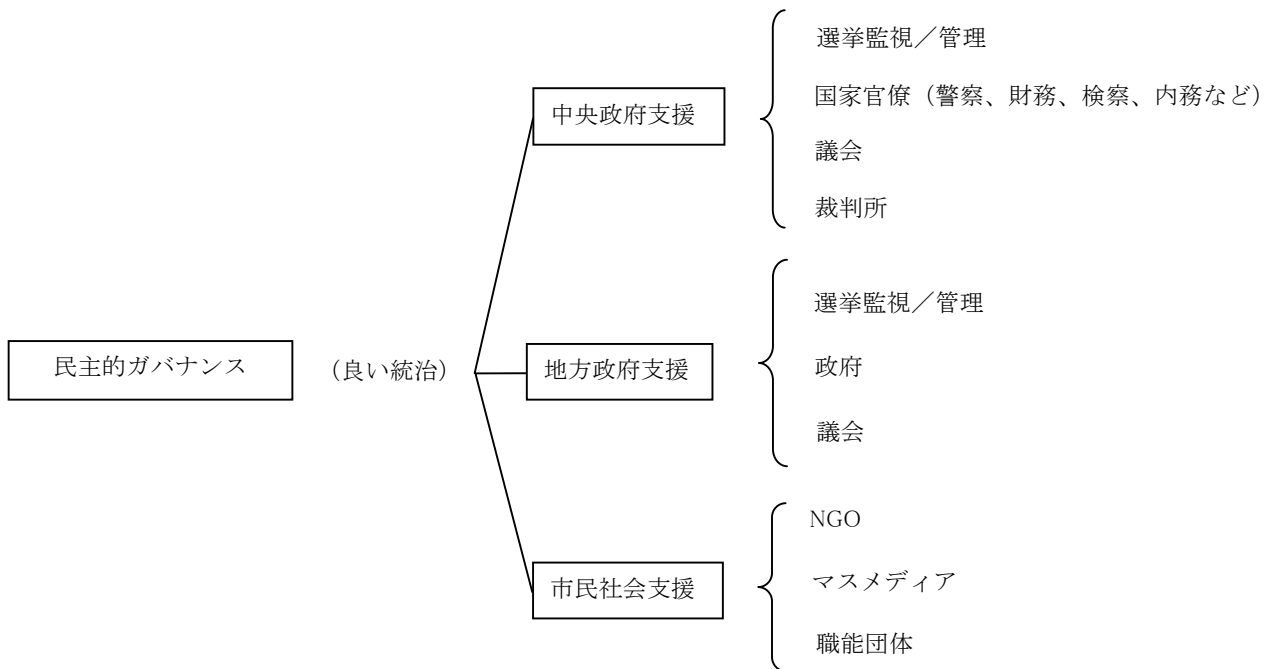
²⁰ Masujima(2004)

図 2-1 今日の国際開発協力の課題



出所：筆者作成

図 2-2 民主的ガバナンスの3要素



出所：筆者作成

2-2 立法府支援の2つの流れ

立法府支援は、大きく分けて2つの異なる流れから開発協力における課題として登場してきたと考えることができる。しかし実際にはこれら2つの流れは、その内包する緊張関係が自覚されないままに、時として並立する形で主張されることが多い。

2-2-1 国家機構強化（ガバナンス支援の流れ）

カルロス・サンティソ（Carlos Santiso）によると、民主化支援は、国家機構強化、市民社会強化、選挙支援という3つの課題に分けることができる²¹。この中で立法府支援は、国家機構強化における重要な課題として位置づけられている。すなわちここでは、議会が大きな役割を果たすことが国家機構の強化の一環として考えられている。議会が国家機構の一部（中心的）である執行府を抑制することを期待する立場（後述の2-2-2に相当する）からは一見理解が困難であるが、これはどのようなロジックに基づいているのであろうか。

世界銀行は行政管理という限定された範囲でしか開発途上国の政治に関与ができない（マンドートによる制限のため）が、加盟各国との政治的な対話に基づいた出版物においては比較的自由的な立場から政治的イシューについてもその見解を表明している。アフリカについての最新のそのような出版物において、議会の重要性が指摘されている²²。そこでは、世界銀行が提唱する改革プログラムが一部の政府関係者によってのみ推進された結果、改革の自己所有（ownership）の感覚が阻害されたとの反省から、議会をできるだけ関与させることが求められている。すなわちここでは、議会という国民代表チャンネルの強化によって民主的正統性を高めるとの考慮よりも、改革の実行可能性を高めるとの実効性・効率性の観点から議論が展開されているのである。

2-2-2 民主的正統性強化（民主化の流れ）

議会支援は、上述の国家機構の強化としての流れの他に、民主的正統性の強化としての流れもみられる。ここでは、実効性（effectiveness）・効率性（efficiency）という観点よりも、応答性（responsiveness）・説明責任（accountability）を高めるとの性格が強い。こうした民主化支援の流れからする立法府強化は、さらに2つの流れに分けて考えることができる。

一つは、議会が民主主義を体現するとの立場から、議会を支援しようとの流れである。これは議会がもつ代表機能・政府形成機能に着目したものであり、応答性（国民への）の強化を目指したものと見える。これは言い換えれば、国民-政府という垂直的アカウントビリティを目指したものと見えるであろう。ただし、こうした側面を確保することができるのは全ての政治システムにおいてではなく、主に議院内閣制を採用した国においてであることは想起すべきであろう。権力分立制（大統領制）をとる国においては、国民からの正統性は大統領と議会の2つにおいてみられるのであり、議会（だけ）が民主主義を体現

²¹ Santiso(2001b), pp.86-88

²² The World Bank(2000), p.70

するとは考えられないからである。

もう一つの流れは、いわば執行府を抑制する役割を議会にみようとするものである。ここでは、議会・裁判所によって執行府を抑制する「自己抑制国家」(“self-restraining state”)が暗黙の内に理想として目指されていると考えられる。言い換えれば、水平的アカウントビリティを目指したものと考えられよう(水平的アカウントビリティと垂直的アカウントビリティについては、表2-1を参照)。この考え方が最もよく通用するのは権力分立制(大統領制)においてであることを銘記する必要がある。立法権と執行権が融合している議院内閣制(特にウェストミンスター・モデル)においては、アカウントビリティの確保は主に政権交代によるのであって、三権の均衡による権力の抑制をはかることをそもそも想定することは困難である。さらに半大統領制のようなハイブリッド型の政治体制においては、立法府と執行府が対立することで、政治システム全体が機能不全に陥る危険性が大統領制においてよりも高いため、水平的アカウントビリティの確保を目指すのには更に大きなリスクが伴うと考えられる。しかし強権的な形で機能している大統領制が多いアフリカにおいては、議会強化の意義は決して小さくないと考えられる。

このように同じ立法府強化の政策にも、2つの異なる契機を見い出すことができるのであるが、これはさきに触れた民主化とガバナンス(狭義)の間の緊張関係を反映したものと考えることができる。

表 2-1 アカウンタビリティの種類

		誰がコントロールしているか	政治家をコントロールするメカニズム	官僚をコントロールするメカニズム
水平的		行政府	<ul style="list-style-type: none"> 拒否権 	<ul style="list-style-type: none"> 政策設定 規制 行政監督 任免権
		立法府	<ul style="list-style-type: none"> 弾劾裁判 調査委員会 拒否権の否定 	<ul style="list-style-type: none"> 政策設定 規制 行政監督 任免権
		司法	<ul style="list-style-type: none"> 司法審査 	<ul style="list-style-type: none"> 司法審査
		監視機関	<ul style="list-style-type: none"> 強制力 調査能力 	<ul style="list-style-type: none"> 強制力 調査能力
垂直的	選挙上	議席を有する政党	<ul style="list-style-type: none"> 政治的代表者 政策設定 	<ul style="list-style-type: none"> 規制 政策設定
		市民	<ul style="list-style-type: none"> 選挙 	
	社会上	市民団体、NGO 等の社会運動	<ul style="list-style-type: none"> 社会的動員と国民への露出 監視機関による調査アジェンダの設定 	<ul style="list-style-type: none"> 社会的動員と国民への露出 監視機関による調査アジェンダの設定
オンブズマン		<ul style="list-style-type: none"> 露出 訴訟 	<ul style="list-style-type: none"> 露出 訴訟 	
メディア		<ul style="list-style-type: none"> 調査と国民への露出 アジェンダの設定 	<ul style="list-style-type: none"> 調査と国民への露出 アジェンダの設定 	

出所：Smulovits and Peruzotti (2000), p.153

2-3 立法府の機能と位置づけ

議会（本報告書では議会、立法府、国会を特に断りのない限り同義として交換可能に用いる）は民主政においていかなる機能を果たしているのでしょうか。また議会は現代においていかなる位置にあるのだろうか。以下では立法府支援を考える際に、その前提となる議会の機能と位置づけに関して、ここでの議論に必要な範囲で一つの見方を提示したい。

2-3-1 議会の機能

議会は民主政治において不可欠の存在であるといわれる。それは「代表なくして課税なし」にみられるように、近代の代表民主制が、国民からの資源の徴出（extraction）を正統化するメカニズムとして発達してきた歴史からみていわれることである。近年の研究によれば、議会はますます複雑化する社会の諸利益の間の紛争解決機能（社会の統合機能）を主要な役割として持っていると考えられる。こうした議会の具体的な機能については多くの研究が明らかにしているところであるが、本報告書では次のように考えることとしたい²³。

- ①立法機能—文字通り法律を作成する作業を指す。政策形成機能と呼ばれることもある。予算もこれに含めることができよう。
- ②行政の監視機能—ますます肥大化する行政権に対して、国家権力内部での相互監視の視点から抑制を加えようとするもの。具体的な政府の政策を調査、検査することを指す。
- ③大衆の教育機能—議会での討論を通じて、争点を明示し、明確化する役割を果たす。
- ④代表機能—国民代表の機関として、代表民主制を機能させる役割を果たすもの。

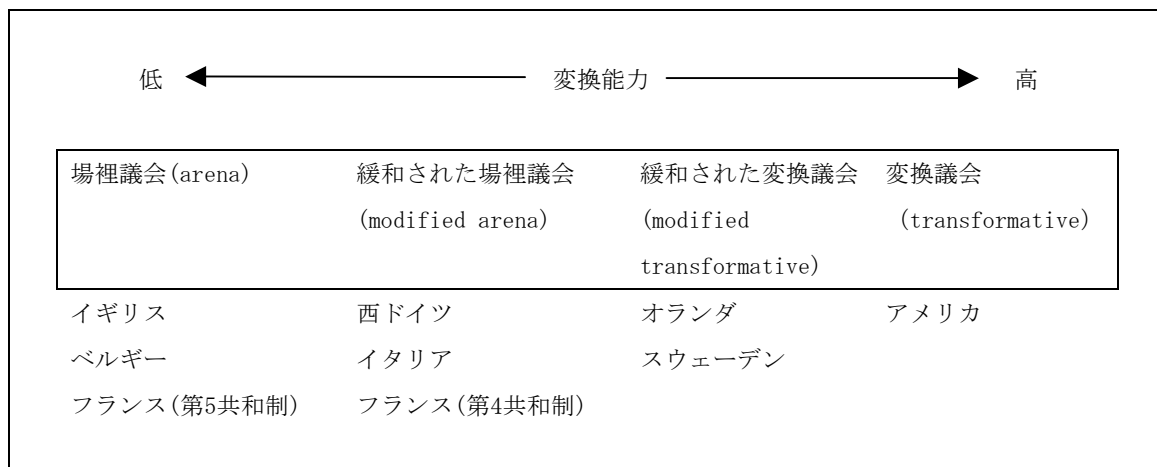
ここで注意すべき点は、このような議会の機能は、政治体制が大統領制か議会制かでその重要性に違いがあることである。政治体制、レジームについては、別項で詳しく扱うのでここでは便宜上、アメリカ・モデル（大統領制）とイギリス・モデル（議会制）に分けて考えてみたい。アメリカ・モデルにおいては、上の①及び②の機能が最も重要な位置をしめると考えられる。三権分立の下で、実質的な政策決定の役割をもった議会は、均衡と抑制の機能を果たすことが期待されるのである。それに対してイギリス型では、④が最も重要であり（アメリカ型と異なり、国民代表選出機関としては議会が唯一であるため）、次いで③が重要であると考えられる。更に、⑤政府形成機能（政府首班は国会議員の中から国会によって選ばれる）、⑥リーダーシップ・リクルート機能（大臣等は全て原則として国会議員から選ばれる）、をイギリス型に固有なものとして挙げることができる。

こうしたアメリカ型とイギリス型の議会の機能の違いに着目して理論化を行ったのが、ポルスビー（Polsby）であり、アメリカ型を「変換（transformative）議会」、イギリス型を「場裡（arena）議会」と呼び、議会の独立した能力の大きさによって世界の議会を類型化

²³ 浅野一郎(2003)を参考にした。

した(図2-3)。この類型化は、今日においてもなお最も有力なものであり、本報告書においても、議会の機能を考える上での基本的な分析枠組みとして採用することとしたい。

図 2-3 ポルスビーの議会類型



出所：岩井泰信（1988），p. 7

2-3-2 議会の位置づけ

現代の民主制における議会の位置づけを考えるためには、アフリカを含めた世界における全般的動向をまず検討することが必要であろう。さらにアフリカのおかれた状況を比較の観点から理解するために、ここでの議論に必要な限りで、地域別に議会のおかれた位置を概観することにする²⁴。その上で、(アフリカを含めた) 各国における議会の役割を考えるためには、その国の政治状況から出発しなければならないことを述べる。

(1) 全般的動向

議会の地位は、先進諸国・開発途上諸国を問わず、現代においては以下の理由からその地位が低下している²⁵。「行政国家」化の下で議会の役割が低下したとの指摘は、既に20世紀初めからみられたところであり、第二次大戦後の福祉国家化の中で、こうした傾向に更に拍車がかかった。更に近年においては、グローバル化によって、国民国家の枠組み自身が揺らぐとともに、従来は各国の議会の権限とされていた多くの諸問題が執行府によって事実上決定されることになった（特に対外経済関係）。

²⁴ アジアにおける議会については、異なる政治体制の下で錯綜しているため除外した。アジアにおける議会については、Norton and Ahmed(1998)参照。中東についても同じ理由から取り上げなかった。

²⁵ Blondel(1995), p.250

(2) 地域的動向

1) ヨーロッパ

西ヨーロッパでは、第二次大戦前に「議会主権」（議会が比較的容易に政府を不信任し政府を倒壊させることができたことがイメージされている）の下にあった多くの国々で政治が機能不全に陥り（実効的な執行府の成立をしばしば妨げた）、そうして高まった国民の不満が、議会を通しての正当な手続きによって民主主義を否定する独裁政権の成立を招き（ドイツのヒトラー政権など）、人権の抑圧が行われ、第二次大戦も招いてしまった、との反省から、議会の力をいかに制限するかが戦後改革の柱となった。ドイツ、フランス、イタリアにおいても、どの程度当初の意図が実施に移されたかは別にして、議会の自立性を制限し（議事選択権を政府に与えるなど）、執行府の自立性を高める（不信任案採択のハードルを高くするなど）改革が実施に移された。こうした一連の議会改革を指して「合理化された議会主義」と呼ぶことがある。

その後、EU統合の進展とともに、各国の主要な権限がEUに委譲されることとなったが、それは同時にそうした諸問題に関する各国議会が従来もっていた権限が浸食されることを意味していた。まさにこうした文脈において、現在西ヨーロッパ諸国において、議会の強化が国民の政治への信頼を確保し、民主主義を維持するために求められる背景にある。しかしそもそも議院内閣制を採用し、制度的に議会の役割が限定的である上に、歴史的に議会の地位が低下しつつある中で、いかにして議会の役割を高めていったらいいのか、現在でもその方途が模索される状況にある。

東ヨーロッパ（旧ソ連含む）においてはどうかであろうか。東ヨーロッパにおける27カ国のうち、22カ国が大統領制とそれに近い政治制度を採択している（議会制を採択しているのは、ハンガリー、チェコ、スロバキア、スロベニア、エストニア）²⁶。またモデルとしては、アメリカ型の権力分立制やイギリス型の権力融合制という両極端の型よりも、両者の中間形態であるフランス、ドイツの政治システムに関心が集まっていたことが指摘されている²⁷。従来は社会主義体制の下で、共産党という非国家組織が最高意志決定機関として存在した中では、議会は事実上「めくら判押し」機関に成り下がっていた。民主化プロセスの中で議会は従来よりも大きな役割を果たすようになるが、一部の東欧諸国では逆に改革側が執行府を握り、議会を旧共産党が握るといったパターンが現出することになった（大統領選挙と議会選挙の選挙制度の違いによる部分が多い）。こうした中では、大統領制は、権力の分散という観点からよりは、権力の集中を体現する存在として位置づけられている²⁸。EU加盟プロセスによってこれらの国々がどのような政治的影響を受けることになったのかについては、多くの研究が現在なされている。そこでの議論にはここでは立ち入らないが、議会の役割については、EU加盟のためのさまざまな条件（*acquis communautaires*）を

²⁶ Vance(1997), p.167

²⁷ Mettenheim and Rockman(1997), p.243

²⁸ *ibid.*, p.243

迅速に実行に移すことが求められることから、執行府の権限が強化され、議会の権限が低下することになったとの指摘がみられることは注目してよいであろう²⁹。

2) ラテンアメリカ

同地域ではアメリカの影響から大統領制をとる国がほとんどであり、その意味でアフリカ政治を考える上で示唆が多い。歴史的にラテンアメリカでは大統領選挙で勝利した者が国政を文字通り牛耳り、威嚇的手法で議会の従わせるという「強権的一人支配」が伝統であった。このような大統領制のあり方を米国式の権力分立型と区別するために、「権限委譲型民主制 (“delegative democracy”）」³⁰あるいは「超大統領制 (“hyperpresidentialism”）」³¹という呼び方がなされることがある。近年多くのラテンアメリカ諸国が民主化するとともに、議会が自立的役割を果たすようになると、一方では、任期が固定された大統領への国民の不満を表明するという民主的機能を議会は果たすことになるが、他方では、大統領と議会が対立することによって国政が麻痺するという大統領制固有の問題が表面化してきている。そうした中で、民主的制度全般への国民の支持が低下するという懸念すべき状態が一部では生まれてきている³²。

3) アフリカ

ラテンアメリカにおいてと同様に「強権的一人支配」が行われていたアフリカにおいては、議会は「めくら判押し」機関であり、自立的な役割を果たしてこなかった³³。しかし1990年代初めからの民主化の流れの中で、自由選挙がドナー側からの要求によって実施されるようになると状況に変化がみられるようになってきた。立法や監視機能の面においても近年アフリカの議会が実質的な役割を果たすようになってきたとの指摘もなされている³⁴。このようにアフリカでは議会が初めて自立的な役割を果たすようになってきており（しかもしばしば専制的な大統領に対抗するという政治的役割を果たす形で）、注目される³⁵。このような状況に照らしてみると、アフリカにおいて立法府支援を行うことは他の地域と比較しても大きな意義があるものと考えることができる。

(3) 各国政治のベクトル

以上概観してきたように、そもそも立法府の地位は先進諸国・開発途上国を問わず一般に低下してきて久しいのであり、また議院内閣制（特にウェストミンスター・モデル）の下では、そもそも議会の役割はアリーナ型で、政府形成機能が中心である点を想起する必要がある（2—3—1節参照）。多くの国で議会活性化の方途が模索されてきたが、それはま

²⁹ Kopecky(2003), p.147

³⁰ O'Donnell(1999a)

³¹ Nino(1996)

³² Payne et al(2002), pp.41-42

³³ Le Vine(1997)

³⁴ Wehner(2002)

³⁵ Gyimah-Boadi(1998), pp. 28-29

ず、異なる制度的枠組みの下でそれぞれの国が独自に考えるべきものである（イギリスにおいてもテレビ中継の導入などが図られたがそれはアリーナ型としての機能をより忠実に果たすためのものとの性格が強い）。その際には、(2) で検討したような議会が果たす政治的役割の地域的動向をふまえて検討がなされなければならないであろう。

究極的には、各国のおかれた政治状況の中で、望ましい政治改革の方向を十分に考慮に入れることが必要であると思われる。例えばセネガルでは議会強化、ニジェールでは大統領強化という異なるベクトルがそれぞれの国において政治課題として現在登場してきているのは、この点をよく示していると思われる。言うは易しく実行するのは困難なことではあるが、各国が直面する政治的課題を的確に把握することが、その国の議会の位置づけを考える上での最大のポイントなのであり（そのためにも3章で述べるように現地での政治情勢分析が不可欠となる）、それがひいては立法府支援のあり方・成否を左右することになるだろう。

2-4 レジーム・タイプと立法府支援

2-4-1 制度分析と立法府

立法府の役割が大統領制と議院内閣制で大きく異なることは先に触れた通りである。レイプハルトの定義に従って大統領制と議会制の相違点を改めてここで確認しておきたい³⁶。ここで大統領制とは、①その存続を議会に依存しない（議会による不信任制度がない）、②大統領は国民から直接選挙によって選出される、③内閣は議員から成る共同機関ではなく、大統領の個人的補佐官から成る、を満たす体制である。すなわち単に大統領が存在する（直接選挙で選ばれたとしても）だけでは大統領制とは言えない点が日常用語との違いとして注意を要する。これに対して議院内閣制（議会制）とは、①議会が執行府を不信任することができる、②執行府の長によって議員の任期が短縮されることがある、③内閣は共同執行府として存在する、を満たす体制である。すなわち純粋な大統領制と議会制においては、議会と執行府の間で相互の命運を握り合うという意味での相互依存関係が存在するか否か、という点が主要なメルクマールとなっているのである。その意味では、立法府と執行府の関係において、大統領制は権力分立型、議会制は権力融合型と言い換えることができる（大統領制と議会制の対比については、表2-2を参照）。

実際の政治体制は権力分立型の典型であるアメリカ型と、権力融合型の典型であるイギリス型の2つと、いわば両者の中間ともいべきハイブリッド型に分けることができる。このハイブリッド型は俗に「半大統領制」と呼ばれることがあるが、その意味するところは一義的ではない。ここでは半大統領制をめぐる論争（特にレイプハルトとサルトーリの間の論争）に立ち入ることはしないが、大統領選挙における多数派と下院選挙における多数派が一致する場合と、その両者が一致しない場合によって政治体制の性格が根本的に異なる点を指摘するにとどめたい。実例としてはフランスの第5共和制（1958年一）が挙げられ

³⁶ Lijphart ed.(1992), p.2-3

るが(実際半大統領制をめぐる論争はフランス第5共和制をどのように評価するかという問題に事実上収斂する傾向がある)、フランス第5共和制に範をとったロシア、ポーランド、スリランカなども似たような制度を採用している。アフリカでは、セネガルをはじめ多くの仏語圏諸国が類似の制度を採用している。

議会の果たす役割は、大統領制においては変換型、議会制においてはアリーナ(場裡)型と考えることができるが、議会制のバリエーション、ハイブリッド型の機能、さらには大統領制の問題点を考えるためには、このような政治体制論レベルでの分析のみでは不十分である。

2-4-2 レジーム・タイプによる分類と支援の課題

そこで、実際の議会の機能を分析するためには政府形成のあり方を組み込んだ「レジーム・タイプ」³⁷に基づく必要がある。ロックマン(Rockman)とウィーバー(Weaver)は、政府形成の形態別タイプをレジーム・タイプと呼び、大統領制とならんで、議会制の分類を進めた。これにより議会の異なる位置づけを考察する際により有益な枠組みを提供している。具体的なレジームとしては、大統領制、多数派一致のハイブリッド型、多数派不一致のハイブリッド型、多党連合内閣、二大政党制(ウェストミンスター型)、一党優位型にわけることができる。以下まず各レジームの特徴を整理し、その後それぞれの問題点を指摘する。その後で、アフリカにおける具体例を挙げつつ外部からの支援の課題を提示することにしたい(表2-3)。以下のレジームに基づく議会支援の課題の整理は、あくまでも一つの見方を示したものであることに留意されたい。例えば、二大政党制内閣のイギリスにおいても、議会の調査機能の向上が今日提案されているのは、その点で示唆的であろう³⁸。しかしこうした試みが例外的であることは、レジーム分析によって初めて明らかになるのである。

³⁷ Weaver and Rockman(1993), p.19

³⁸ Strengthening Parliament(2000)

表 2-2 大統領制と議会制の比較

議会制	大統領制
政党規律の為のより大きな誘因。	政党規律の為のより小さな誘因。
政党リーダー支配のより大きな集中。	政党リーダーの支配は集中しているが、個々の国会議員はより大きな影響力を持ちうる。
委員会システムの必要性はより少ない。	強力な委員会システムのための誘因は存続する。
構成議員が政策立案能力を高める必要性はより少ない。	個々の国会議員は政策立案能力を高めるいくつかの動機を持つ。
政策決定機能は党内、あるいは政府の官僚機構に集中する傾向がある。	政策決定機能は立法府に集中する傾向がある。(とりわけ委員会システムに)
ロビー活動(個人もしくはグループによる)は政府内、党内、あるいは官僚機構に集中する傾向がある。	膨大なロビー活動は、少数政党議員を含む、個々の国会議員に対して向けられる。
内閣に入っていない国会議員による政策への影響力は、与党、連立与党に所属する議員ですら小さい。	個々の国会議員は、大きな政党、あるいは政府をコントロールする政党の構成議員である時と同じように政策への影響力を行使しうる。
政策を通す為の連立は、会期の初めに組まれる。	政策を通す為の連立は、その場限り、あるいは一時的なものである傾向が強い。
政策に関するバーゲニングは政府を形成する政党間で為される。	政策に関するバーゲニングは議会内の政党間、議会と大統領の間で為される。
野党は政策立案から排除される。野党の役割は監視である。	少数政党が政策決定から必ずしも排除されるわけではない。
政府と立法は応答政治的であるよりも責任政治的である傾向が強い。	政府と立法の責任政治的な傾向は弱い。より応答政治的でありうる。

出所：USAID(2000), Appendix B

表 2-3 レジーム・タイプの特徴

	大統領制	ハイブリッド (多数派一致)	ハイブリッド (多数派不一致)	多党連合内閣	ウエストミンスター (二大政党制内閣)	一党優位内閣
議会→執行府	なし	あり	あり	あり	あり	あり
執行府→議会	なし	あり	あり	あり	あり	あり
議会の役割	政策決定	アリーナ	アリーナ	緩和された 政策決定	アリーナ	アリーナ
議会と執行府の 膠着	あり	なし	なし	なし	なし	なし
注意点	<p><一致> 権力集中 ↓ ・権力共存の カルチャー ・監視 (人権の保障)</p> <p><不一致> グリッドロック ↓ ・制度的袋小路 をさけるため の和解のカル チャー ・権力の共存 (共同作業など) -ポスト配分の 取引の制度 -任命権など を分けあう</p>	<p>権力集中 ↓ ・権力共存の カルチャー ・監視 (人権の保障)</p>	<p>執行府の分裂 ↓ ・制度的袋小路を さけるための 和解のカルチャー ・権力の共存 (共同作業など) -ポスト配分の 取引の制度 -任命権などを 分けあう</p>	<p>権力分散型 ↓ 安定した政府 の作成 (統一の カルチャー)</p>	<p>権力集中型 ↓ ・権力共存の カルチャー ・監視 (人権の保障)</p>	<p>権力集中型 ↓ ・権力共存の カルチャー ・監視 (人権の保障)</p>
支援の重点課題	調査・立法	代表 監視	代表 監視	調査・立法	代表 監視	代表 監視
アフリカ における事例	ウガンダ ギニア ケニア ベナン ニジェール (1996～)	ブルキナファソ セネガル ニジェール (1993～1995)	ニジェール (1995)	なし	モーリシャス	ボツワナ 南アフリカ レソト

出所：筆者作成

(1) 各レジームの特徴

1) 大統領制

これについては、政治体制のレベルでその特徴を述べた通りである。大統領は国家元首であるとともに、国民から選出された執行府の長としての地位を占めている。

2) 多数派一致のハイブリッド型

直接選挙によって選出される大統領と議会（二院制の場合は下院）を支える多数派が一致する場合を指す。この型は基本的に大統領制的に機能をする。しかも大統領は執行府の長としてだけでなく（首相は単に大統領の補佐役として従属的な役割のみを果たす）、議会の多数派の頭領としての立場も有する。その意味で、このモデルにおける大統領は、アメリカ型における大統領よりも強大な力を有していると考えられる（アメリカにおいては、多数派の長としての大統領を支えなければいけないという制度的なインセンティブが弱く、政党規律の緩さとあいまって分権的な性格をもたらしている）。すなわち、執行府の長としての大統領を有しつつ、立法権と執行権の融合がみられるのである。このモデルにはいくつかのバリエーションがあるが、大統領が議会を解散できるのに対して、議会は大統領に対しては反逆罪などの極めて例外的な場合を除いて不信任をすることができない。他方で議会は、政府を不信任することができる。議会は、大統領の政策を支持することにその主な役割があるのであって、政策決定において自立的な役割は果たさない（アリーナ型）。執行府と立法府の間での衝突は、同じ多数派が支配するので、生じることはない。

3) 多数派不一致のハイブリッド型

上述の2つの多数派が一致しない場合である。この場合には、執行府は議会多数派の代表である首相によって担われることになり、大統領は憲法上認められた範囲の独自の役割（外交、官職任命など）しか果たせないことになる。もとよりどの程度の固有の役割が認められるかは、この型の国の憲法の規定によって異なることになる。この型は基本的に議会制の論理で機能するが、執行府の一部であり、かつ固有の権限を有する大統領が野党側である点で、政府内での膠着状態を招くリスクを内包している。議会は、形式的には政府権力の源泉として重要性をもつが、独立した政策形成の役割は果たさない（アリーナ型）と考えられる。

4) 多党連合内閣

議会制であって、2つ以上の政党が連合内閣を形成する場合である³⁹。北欧や大陸ヨーロッパに多く見られる型であり、比例代表制の選挙制度と密接に関連している。議会は政党の駆け引きの場として一定の自立的な政策形成の役割を果たすと考えられる。アフリカに現在のところ事例がないため、以後の記述では省略するが、政党間での合意が重視される

³⁹ その際に最小限勝利連合等さまざまなバリエーションがあるが、ここでは省略する。

ため穏和な性格をもつが、他方では変化がもたらされにくく停滞を招くリスクを内包している。

5) 二大政党制内閣（ウェストミンスター・モデル）

イギリスに典型的にみられる議会制で、二大政党が競い合い、政権交代を繰り返すものである。ニュージーランドなど最近では非常に限られた事例しかない。議会制の典型として長く考えられてきたが、むしろ多党連合内閣が実際には議会制の多数を占めている。既にその特徴は述べたところであるが、特定の選挙制度（小選挙区単純多数決制）とあいまって、非常に集権的な性格をもたらず点が指摘される。

6) 一党優位内閣

議会制であって、ある程度の期間（サルトーリによれば3議会会期以上）にわたって一つの政党が全議席の60%以上を獲得している場合である⁴⁰。自由選挙が行われているにもかかわらず、一党が比較的長期にわたって多数を議会で占める点で、非民主主義的な一党支配とは異なる。非常に集権的な性格がもたらされる。

(2) 各レジームの注意点と支援の課題

以上概観してきた各レジームの抱える問題点とはどのようなもので、支援の際にどのようなことを考慮すればよいのであろうか。もとより各国において状況は異なるであろうし、後述する政治制度以外の要因も重要であるが、立法府支援を考える際には、少なくとも制度的な問題点から出発しなければならないであろう。

1) 大統領制

大統領制は俗に大統領に権力集中をもたらす型であると考えられているが、アメリカ・モデルをみるかぎりそのような理解は正しくない。特にアメリカの研究者は、大統領制はむしろ権力分立制として捉えるべきであり、抑制と均衡に基づいた穏和なモデルであると強調している⁴¹。問題は、①執行府の長が正統性と権力を一挙に獲得できるため権力の個人化を誘発しやすい、②社会にコンセンサスがなければ三権分立は政府と議会の間での硬直状態（gridlock）を招きやすい、といった点にあると思われる。アフリカの場合には、こうした問題点が露呈し、強権的な大統領制（reinforced presidentialism）が常態であるといえるであろう。

具体的な事例としては、ウガンダ、ケニア、ベナン、ギニア、また1996年以降のニジェール（後者3カ国はフランス語圏では珍しい大統領制採用国である）を挙げることができる。

支援のあり方としては、権力間の均衡と抑制をはかるといった典型的な立法府強化を、シナリオとして実行に移すことが可能であると思われる。ウガンダでは、アメリカ・イギリ

⁴⁰ サルトーリ(1980)p. 333

⁴¹ 例えば、Rockman(1997)

ス・UNDP が中心になり、議会を対抗権力として強化する支援が行われてきたが、ウガンダの議員自身が、議会の自立性を確保する上で国際的な支援（資金・設備だけでなく外国の団体とのネットワークの形成）が決定的に重要であったと述べている⁴²のは示唆的であろう。支援の具体的な内容としては、以下の3点を挙げることができる。

①権力共存のカルチャー形成の支援

大統領制において、大統領が議会で多数をしめる場合には（この場合が多い）権力の集中がもたらされやすいことから、集権化傾向を緩和する方向での支援が考えられる。逆に、2つの多数派が不一致の場合にも、制度的なグリッドロック（膠着状態）を招かないためにも、このタイプの支援は必要であろう。具体的には、与党と野党の間で共同作業を行う機会をつくる、ポストの配分（議会の承認が必要なもの）をコンセンサスで行わせることなどを通じて、権力共存のカルチャーを漸次育成していくことが考えられよう。より具体的には、議員を対象としたセミナー（貧困削減・ジェンダーなどテーマ別でも議会技術養成の技術的な内容でもかまわないであろう）や議員を第三国または日本に招聘しての研修旅行に、与党・野党双方を参加させることなどが考えられる。

②監視機能強化

委員会設置を奨励し、特に予算関連の委員会 (Public Accounts Committee) を支援することが、議会による行政府の監視機能を強化する上では最も基本的な支援の形態であろう。更に、議会に場合によっては設置されるオンブスマン、会計検査院、評価機構等を支援することも、考えられる。

③政策形成機能強化

調査・立法機能の強化をはかることが眼目であり、議員が必要とする情報の提供に当たる議会図書館・調査員等の強化をはかることが考えられる。議会事務局の強化はこの文脈では特に重要であろう。

2) ハイブリッド型（多数派一致型）

この型では、大統領が議会の多数も握っているため、政策の実行可能性と言う意味ではもっとも実効性の高い政治が実現される可能性がある。しかしその反面、権力の集中が極度に進むおそれがあり、人権・自由の確保が危険にさらされる可能性も強い。

フランス第5共和制をモデルとした仏語圏諸国にみられ、ブルキナファソ、セネガル、ニジェール（1993年－1995年）が具体例として挙げられる。

権力の濫用のリスクが高いこの型では、大統領制において挙げた権力共存のカルチャーの養成は、議会でも大統領が多数派を握っているためそもそも「共存」をはかることが難しい。そこで人権の保障をはかることに力点を置いた監視機能の強化が支援の課題としては考えられる。人権、ジェンダーなどに関する委員会の設置や、セミナー等の開催が支援形態として考えられる。

⁴² Etudes sur la gouvernance (2002), p.140

3) ハイブリッド型（多数派不一致型）

同じハイブリッド型でも多数派が一致しない場合には、既にみたように議会制的な機能をする。議会は執行府の源泉であるものの、アリーナ型であり、政策決定に自立的な役割を果たすことがない。この型に内包されたリスクは、執行府の中で大統領と首相が対立し、政治が麻痺することである。スリランカにおいて、2003年に起こった和平交渉を担当した首相と大統領との間の対立はこうしたリスクの危険性を示している。

アフリカでの実例としては、1993年－1995年のニジェールを挙げることができる。1995年に与党の一部がウスマネ（Ousmane）大統領に反旗を翻したことから、大統領が議会で多数を失い、解散をしたものの、選挙の結果再び反大統領派が勝利を収めた。その結果、フランス流の「コアビタシオン（cohabitation）」がアフリカにおいても発生したのである。大統領も辞任を拒否して憲法上の固有の権限を行使したこと（政令の署名の拒否、人事の拒否など）数ヶ月にわたって政治が麻痺してしまうことになった。そうした中で軍のクーデターを招き、民主制が一時崩壊してしまった。

アフリカでは他に事例をみることができないが、フランス型の半大統領制をとる仏語圏諸国においては、いつ起こっても不思議がない事態である。こうした状態においては、どのような支援が考慮されるべきであろうか。議会は、執行府の源泉として重要であるものの、アリーナ型であり、自立的な政策機能は果たさない。そうした中での議会への支援は、与党・野党（議会における）間での和解のカルチャーの醸成をはかるためにセミナー、研修などに共同で参加させる等を考えることができよう。

4) 二大政党制内閣

イギリスに典型的にみられる二大政党が交互に政権を担当するこの型では、政権交代がアカウントビリティを確保するための中心的な制度的手段として位置づけられる。議会はまさにアリーナ型であり、自立的な政策形成の場ではない。

現在のアフリカにおいて、この型がみられるのはモーリシャスのみである。大統領が存在するが、議会から選出され、執行権を握るのは議会の多数派から選ばれる首相であり、内閣は議会に責任を負っている。

この型においては、政権交代がスムーズに繰り返されることがアカウントビリティを確保することにつながる。また執行権と立法権が融合しているため、権力の集中を招きやすいといえる。そこで、外部からの議会支援の目指すべき内容としては、①代表制を機能させるために、特に野党の議会での主張・発言が広く報道されるように、議会中継・広報（インターネット）を支援する、②少数意見が尊重されるようにするために（特に選挙制度が多数決制であることから死票が多いことに鑑みて）、幅広い国民の意見が議会に届くようにする（国会議員と選挙民の間の接触の機会を増やす）支援が考えられる。国民の国会訪問、要望を伝達できるネット掲示板などの導入が考えられよう。

5) 一党優位内閣

この型では二大政党制においてよりも権力集中が招来されるリスクが高い。政権交代という垂直的なアカウンタビリティの確保が困難であるとともに、三権の均衡と抑制による水平的なアカウンタビリティの確保も難しいからである。

アフリカでは、南アフリカ、レソト、ボツワナがこの型に属すると考えられる。いずれの国においても、地方制度など憲法上の規定、歴史に基づく社会規範意識によって、集権的性格が多分に緩和されていることに注意する必要がある。

支援のありえる形としては、基本的には、二大政党制内閣の場合に挙げた諸点がここでも妥当すると考えられる。少数意見の保護が、二大政党制内閣の場合よりもさらに重要性を増すと思われる。そのためには、市民社会・野党の強化も視野に入ってくるが、立法府支援の文脈では、少数意見・人権の保護をテーマとした議員の意識向上のためのセミナー等を実施することが考えられる。

2-5 その他の要因と立法府支援

立法府支援を行う場合に考慮されるべきその他の要因として以下の4点を挙げるができる。

2-5-1 地方制度（連邦制か中央集権か）

上述のレジーム・タイプは、その国の地方制度のあり方によってはその特徴が強化されたり、緩和されたりする可能性がある。先進国の事例であるが、イギリスの場合には、中央集権的(unitary)であったが、近年の分権化(devolution)によってかなり状況は変化してきた。アメリカ政治の穏和な性格も、大統領制の性格からというよりは、それにかかわらずその他の要因(連邦制、政党制など)によってもたらされたものであるとの指摘もある⁴³。

アフリカで連邦制を採用している国は数少ないが(ナイジェリアが数少ない代表の一つ)、これはアフリカにおけるエスニシティー対立の厳しい状況の下で国民国家を維持しなければならないという要請を考えれば、理解することができる。アフリカにおける地方分権・自治の促進は、中央政府の警戒心という壁を乗り越えなければならないであろう。エチオピアの1994年以後における連邦制化の試みや、連邦制という形はとらないものの9つの省(province)に自立的な権限が憲法上認められており、上院(National Council of Provinces)を通して各省の利益が国政に反映される仕組みになっている南アフリカの事例も注目される。ボツワナの政治においては、中央レベルでの集権的性格を、分権化が緩和する役割を果たしていることが指摘されている⁴⁴。

当該国への立法府支援を考慮する際には、①政治システム全体の性格が中央・地方関係

⁴³ Sartori(1994b), p.109

⁴⁴ Diamond et al(1995), p.46

によってどのように影響を受けているのか（例えば集権的性格が緩和されるなど）、②立法府、特に上院を支援することが中央・地方関係にどのような影響を及ぼすのか（例えば地域代表から成る上院が存在する国において、上院を支援することは間接的に地方を支援することになる）、に注意をすることが求められよう。言うまでもないが、地方分権が常に望ましく、中央集権の方向が常に望ましくない、という静的な見方は好ましくない。当該国の安定と民主主義という必ずしも常に一致するとは限らない目標の間でバランスのとれた動的な見方をすることが必要であろう。

2-5-2 政党状況（各政党の対立軸は何か、組織化の程度、政党規律の状況、政党システムなど）

制度的な枠組みは重要であるが、現実の政治は政党のあり方によって実際の機能の仕方が規定される。例えば、ラテンアメリカ（特にブラジルが典型的）にみられる政治の不安定は、大統領制自体に起因するというよりも、大統領制と比例代表制（によってもたらされるとされる多党乱立）の組み合わせに求められるとの見方が有力である⁴⁵。議会が比例代表制のために多数政党が乱立し、大統領を支持する多数派の形成が困難となり（議会制と異なり、政府を支持しなくても政権交代・解散がもたらされることがないため、大統領を支持する誘因が一層減少する）、その結果として、大統領制が本来内包している立法府と執行府との間の膠着状態が発生すると考えられる。

2-5-3 社会規範

政治制度が現実にとどのように機能するかは、その国における社会規範に大きく左右される。アメリカにおいて、大統領の属する政党と議会で多数を占める政党が食い違った場合（“divided government”）でも内戦のような事態が発生しないのは、和解についての社会的合意が存在するためであるとされる⁴⁶。アフリカにおいても、セネガルのように民主的な議論が歴史的に長い間認められてきた国では、制度や政党システムの面で権威主義的な政治がなされていても、それが多分に緩和されることになる。

2-5-4 社会構造

現実の政治の機能に影響を及ぼす要因としては、その国の社会経済的な構造を忘れることができない。政治の社会基盤については多くの議論があり、ここでの限られたスペースで要約することはできないし、また必要でもなかろう。アフリカにおいては、エスニシティーの問題が社会構造上の要因として最も重要であろう。ボツワナにおいて民主制が長く機能しているのは、エスニシティーが政治的な争点として克服されたことと密接な関係があるとの指摘はこの点で重要であろう。

⁴⁵ Dahl et al(2003), p.298

⁴⁶ Mettenheim and Rockman(1997), p.239

3. 提言

3-1 立法府支援を行う際に考慮すべきこと

立法府支援を計画するにあたっては、以下の2つの点を考慮すべきであろう。

(1) 政治システムの構造と立法府の位置づけ

この点の重要性を指摘して、レジーム分析に基づく一つの見方を提示したのが本報告書である。制度による拘束の範囲をまず理論的に把握した上で、各国の政治状況をもとにして民主化支援のための戦略を策定する必要があるだろう。

(2) アクターの信念・選好

議会改革を誰が実際に行うのか。この点を考えて、その重要な主体＝アクターに対して働きかけを行うことが必要である。それぞれのアクターがどのようなモチベーションをもち、どのようなインセンティブをもっているのかを分析することが求められる⁴⁷。

①国家エリート

通常は議会強化には反対する誘因が強いと考えられるが、変化を主導することもありえる。その場合のモチベーションとしては、政敵の取り込み・街頭での国民の意思表示への反応・選挙対策・国際的支援の獲得があり、いずれも自己の権力維持のために必要とされる限りにおいて考慮されるであろう。

②水平的機関（議会、裁判所など）

表面的には変化を主導して、自己の立場を強化したいと考えられる。しかし多くの場合、現状維持に利益を感じていると考えられる（だからこそ改革のイニシアティブは当事者からは出てくることがほとんどない）。それでも彼らからイニシアティブが出てくる可能性があるとするれば、個人の自覚、制度的可能性（憲法改正等により新たな権限—選挙結果の最終的判定などを委ねられる等）、政治システムにおける当該機関の位置づけの変化（世界銀行など国際機関が、議会での経済改革プログラムの審議・承認を条件として要求することなどの結果、あるいは政治プロセスにおいて議会・裁判所の政治的立場が強まるなど）が要因として考えられよう。

③市民社会

変化を主導する中核的役割を潜在的に果たしうると考えられるが、しばしば力不

⁴⁷ Shedler(2000), pp.333-350 を参考にした。

足であり、他の要因と絡み合う中ではじめて影響を与えることができる場合が多い。モチベーションとしては、組織の主張の実現、組織の発言力の拡大が考えられる。

④国際社会

自己のモデルが正当性をもつとの主張、支援の実効性の確保、特定のイデオロギー・規範の普及がその要因として考えられる。開発途上国における他のアクターへの影響力が極めて大きいため、しばしば変化を主導する力を果たすことが可能であると考えられる。

3-2 日本の立法府支援の課題

日本によるアフリカの立法府支援を考えるに際しては、以下の2つの大きな論点をふまえる必要がある。

(1) 日本の立法府支援は、あくまでも民主化支援（あるいは本報告書の枠組みでは民主的ガバナンス支援）の一部として位置づけられ、法制度整備支援、民主化セミナーなどと組み合わされた上で総合的に行われる必要がある。これは資源の効率的利用という観点からだけでなく、日本の援助政策の戦略という観点からも要請されることであろう。筆者の枠組みは図2-2で概略を示した通りである。

(2) 支援の対象とする国をどのように選定すべきかについては、2つの論点を指摘することができる。

①水平的アカウントビリティ（権力の抑制と均衡）を確保することに議会支援を限定すべきか否か。限定するとすれば、対象国は、大統領制を採用している国に絞られることになる。あるいは、議会制、ハイブリッド型の国にも支援するのか？その場合は、どのような視点から行うのか？垂直的アカウントビリティ、あるいは人権保障をどのように支援として具体化するのか？

②民主的なシステムが機能している国を優先すべきか否か？具体的には、フリーダムハウスの分類で、少なくとも部分的に自由とされ、選挙による民主制が実現している国を選ぶべきかどうか。研究によれば、裁判所などの改革は、国全体が民主化へ既に大きく動きだし、改革への明確なコミットメントが指導者にみられる場合にはうまくいったが、そうでない場合は、うまくいかないとの結論がでてい

上記（1）、（2）で示した論点は、今後一層の分析を必要とする課題といえよう。

補論 JICA による立法府支援に向けた具体的提案

本補論では、日本（特に JICA）が立法府支援において具体的にどのような貢献を行うことが可能かを検討する。

(1) 前提

以下では新たな組織を立ち上げて本格的にアフリカの民主化支援に取り組む場合（マキシマリスト＝最大主義）と、既存のプログラムを中心にして再編する場合（ミニマリスト＝最小主義）の2つのシナリオに分けて、日本、特に JICA が立法府支援をどのような枠組み・形態で行えるかを検討する。

ただしいずれのシナリオの場合にも、民主化・ガバナンス支援に関するノウハウを蓄積する場をどこかに設ける必要があると思われる。具体的には次のような点が考えられよう。

ノウハウの蓄積という観点から最も望ましいのは、JICA において民主化支援・ガバナンス支援（以下「民主的ガバナンス支援」と総称）を総合的に行うために、「民主的ガバナンス室」（仮称）を設置することであろう。これは、現在行われているアフリカ民主化セミナー、法制度整備支援、さらにこれから実施される予定の立法府支援が別々の部署によって担当されていて、総合的に日本としての民主化・ガバナンス支援の戦略の下に実施されたい状況を改善するために必要であると思われる。この組織は必ずしも JICA において民主化・ガバナンス支援の実施にあたる必要はなく、同分野における戦略を立案し、各プログラムと戦略の間の整合性を確保し、また各プログラム相互の調整を行うことを課題とすればよいであろう。各地域部内部において担当官をおくのも一案であろう。また平和構築室の設置と合わせて、民主化・ガバナンス支援を担当する何らかの（調整）組織の設置は、平和構築プログラムを支えるためにも必要であろう。

(2) マキシマリスト

1) 「JICA 民主的ガバナンス地域トレーニングセンター」（仮称）の設置

（目標）アフリカ（サハラ砂漠以南）において民主的政治の発展、ガバナンスの向上、人権の保障を主体的に図り、ひいては貧困解消のための経済・社会開発、紛争予防、環境の保護に資することを目的とする。

（内容）アフリカ（東・南部アフリカ、西アフリカの2つの地域）に民主的ガバナンスを支援する日本（JICA）の拠点を設置する。

－センターの運営主体は日本とするが、活動内容の選定にあたるパイロット委員会は日本側代表の他に、当該地域の政府・議会（主要全会派）・地方代表・市民社会代表・マルチのドナー代表から構成されるものとする。評価については、別に専門家から成る第三者委員会を適宜設置して実施する。

-各センターの役割は以下の通りとする。

- ①パイロット委員会を補佐する。
- ②地域の政治・ガバナンス・人権状況を適宜モニターし、毎年報告書を提出する。
- ③担当地域における各ドナーの政治的援助の動向をモニターし、必要があればドナー間協議に参加する。
- ④パイロット委員会の決定に従い援助の実施事務・管理を担当する（基本的に外部機関（JICAを含む）に実施を委託するものとする）。
- ⑤活動報告、評価報告を作成する事務を担当し、研修員OB・OGのネットワークの形成を支援する。

-活動分野としては当初は以下の通りとする。

- ①立法府支援
- ②司法府支援
- ③地方自治支援

(候補地) 東・南部アフリカ：ケニア、南アフリカ

西アフリカ：セネガル、ガーナ

(趣旨)

- ①主体性 (ownership) を確保する

政治的性格の強い民主化支援・ガバナンス支援においては、通常の援助分野よりもさらに現地アクターの主体性が要求される。そのためには、「ドナー：援助供与、当該国：援助受け取り」という伝統的な枠組みでは所期の成果を挙げることはなかなか期待できない。プロジェクトの選定という段階から当該国のステークホルダーを決定に参加させることが決定的に重要であり、本計画は日本が大部分の資金を供給し、日本のノウハウを提供し、日本の協力員を活用する点で日本のプロジェクトであるが、選定・実施においては一切制限をつけずに、パイロット委員会の自主性に委ねる点で、日本の援助としての性格を維持しつつ、現地アクターの主体性の確保をも図ろうとするものである。

- ②パーマネントな態様を目指す

政治的援助では、以下の3つの点からパーマネントな態様が必要とされる。

- a) 政治的援助においては、刻々と変化する政治状況に瞬時に対応することが求められる。そのためには、現地に拠点をおき、情報の収集にあたるのが極めて重要となる（2-2節を参照）。
- b) 従来の伝統的なスキームの協力（資金・資材供与、研修員の受け入れ、専門家の派遣）のみでは、それぞれが断片的であり、全体の中での位置づけがしづらく、また成果の把握も困難である。
- c) 政治的援助は、その性格上、成果を短期的に測ることは困難であり、中期的な視野で構想することが必要であり、そのためには個別のプロジェクト単位というよりは、パーマネントな構造を何らかの形で設置することが必要と考えられる。

- ③総合的な形態を目指す

政治的援助においては、以下の3つの点で総合的であることが求められる。

- a) 当該国の政治状況が地域の政治動向と密接な関連をもつ（直接的な相互の内政干渉だけでなく、人の大量で短時間における移動による隣国へのインパクトなど間接的な影響も含めて）ことから、一国単位で民主化を進めることは限界があり、できるだけ地域的な単位で構想を練ることが必要である。
- b) 政治援助の性格からしていかに中立的であるとの信頼性を確保できるかどうか計画の持続性にとっての鍵を握るが、そのためには、バイ・マルチ・国家機関・非国家アクターなど可能な限り多くのステークホルダーに依拠することが決定的に重要である。
- c) 便宜上各年度に既に挙げた3つの分野から1つを選定して行うこととするが、議会支援を例に考えても、ア) 議員研修、イ) 資材供与（事務局などに対する）、ウ) 事務局員研修、エ) 専門家派遣、オ) 選挙民とのアクセス支援、などが考えられるが、これらを有機的に結びつけて考えることが援助の効果的な実施にとって不可欠である。

（実施上考慮する点）

- ①主体性の確保が重要であるものの、円滑に本計画を実施するためには、センターの有能な事務責任者のリーダーシップが求められる。在外公館・JICA 事務所との連携の下で、有能なプロジェクトリーダーを公募し、専門家として最低3年間派遣することが考慮される。
- ②地域政治のアナリストとして、日本人専門家のチームリーダーによる管理の下で、国籍を問わずコンサルタントを何人か雇い、優れた各国政治分析を毎年実施する。
- ③研修の効果的な実施のためには、過去の研修生のネットワークづくりが重要な柱の一つとなる。そのために「同窓会」形成をセンターの主要な活動の一つとして位置づけ、これを支援する。また地域での研修を優秀な成績で修了したものについて、選考の上、日本での研修に派遣する。日本での研修を行ったものは、帰国後、「同窓会」などにおいて指導的な役割を果たすことが期待されるものとする。

(3) ミニマリスト

既存の JICA の民主化支援プログラムを再編し、「立法府支援」をその柱の一つとして位置づける。（上述のマキシマリストと位置づけは同じ）。

1) アフリカ民主化セミナー

アフリカ諸国民民主化に重要な位置を占める主体を形成するための技術協力の形式として、引き続き役割がある。ただし国会議員に対象を限定する必要は特になく、また形式（開催場所を含む）も再考の余地があると思われる。具体的には、次のようなことが考えられる。

日本の民主化支援プログラムを立法府支援・法制度整備支援・地方自治支援及び市民社会支援という基本的枠組みを想定した上で、それぞれの分野を毎年入れ替えて研修プログラムを実施することが考えられる。その場合は各プログラムの番が回ってくるのは5年に1

回となり、例えば市民社会の強化を目指すとした年には、NGO 関係者を中心としたセミナーを現地（第三国を含む）または日本で開催する。あるいは法整備支援を重点とする年には、法曹関係者（裁判官、弁護士、検事など）を中心に同様の要領でセミナーを開催することが考えられる。

もう一つの案としては、2～3年同じプログラムを集中的に行い目に見える効果を追求する方式が考えられる。例えば地方自治支援を重点領域とすれば、1年目は地方議員、2年目は地方自治体職員を中心としたセミナーを同様の要領で開催することが考えられよう。

実施方法としては、日本で開催するのとアフリカで開催するのを交互に行うことが考えられる。

また効果のモニターが従来必ずしも十分でなかったことを改善するため、以下の措置をとることが考えられる。①民主化支援プログラム（アフリカ）全体の政策評価を実施し、その一環としてアフリカ民主化セミナーの効果を評価する、②セミナーのフォローアップを実施（特に同窓会の組織）する。研修生 OB・OG から、過剰な支援への期待を招かない形で、議会改革のために更に何が必要かをアンケート調査する（調査への協力を得るために、できれば現地に赴き、直接聞き取りをすることが求められよう）。

2) 立法府支援

2章であげたレジーム別の支援形態が考慮されるべきであるが、通常立法府支援としては、以下の4つのカテゴリーに分けて考えることができる（補-1）。

- ①IPU や UNDP と共同で行う（コモンウェルスや仏語圏と共同で行うことは当該組織の排他的な性格から現実的ではないであろう）。具体的な協力の形態については、UNDP の民主的ガバナンス・トラスト・ファンドへの拠出、日本主催で IPU によるミッションを派遣、セミナーの実施（日本の国会議員の参加をはかることが重要）などが考えられる。国際機関と協調することによって、中立性の確保や日本側の実施体制の脆弱性を補うことができよう。
- ②立法府支援の受け入れ先として、当該議会にプロジェクト受け入れ・管理のための超党派の委員会を形成してもらう（モザンビーク、ウガンダに実例あり）。あるいは議会事務局に対外関係のセクションを設けて担当させる（ケニア、ジンバブエに実例あり）。これによって援助受け入れ側の主体性を確保する一助となろう。
- ③議員の研修に際しては、議員が議員同士の交流から多くを学ぶとの観察結果から、国会議員同士の交流を促進する（アジアの国会議員とアフリカの国会議員による立法作業・議会の役割に関する研修プログラムを支援する第三国研修を組織する。これは南南協力としても有意義であろう）。①であげた他の機関との協力、特に IPU 本部、あるいはそのアフリカ支部との間で連携をはかることが重要となろう。
- ④日本の国会、特に国会事務局による技術協力実施体制を整備する。英語を含めた外国語による説明能力のある職員の数が極めて少ない現状では、長期的な専門家として現職の職員を派遣することは現実的でないと考えられる。しかしながら短期のセミナー

等への派遣は可能であろうし、日本での研修の組織については、国会事務局の退職者を活用すること（通訳をつけた上で）が考えられよう。

補-1 立法府支援の4カテゴリー

立法府支援のカテゴリー	
カテゴリー	支援対象・支援内容
立法府スタッフの支援	<ul style="list-style-type: none"> ・ 立法府内、主として、職業専門スタッフ。 ・ スタッフが必要とする、政策分析、予算審査、法案起草や調査等の、立法機能の為の技術と能力の促進。
包括的制度開発	<ul style="list-style-type: none"> ・ スタッフや全ての政党、党派の議員がいる議会内。 ・ 公的機関、他の政府機関と関係する議員やスタッフの役割を含む、全体的な制度を考案する。 ・ 監督、予算、法案作成、陳情など立法機能の手段の効果を向上させる。 ・ 内部での運営上のルール、委員会構成、あるいは情報を広める為の手続きを通して、議会で民主主義の諸原則がいかにか形成されるかをチェックする。
物質面、行政上の基盤開発	<ul style="list-style-type: none"> ・ 議会内で能率的、効果的な運用の為の、物理的、行政上の基盤開発をする。 ・ 提出、追跡、議会書類のファイリング、そして議事録の公表などの改良。 ・ 議会、委員会室、執務室などの建築、設備の改良。 ・ 電話、コピー機、コンピューター、音響・電光掲示板設備を含むオフィスや備品の供給。
外部勢力支援プログラム	<ul style="list-style-type: none"> ・ 市民社会やメディアを含む議会外を対象とする。 ・ 議員やスタッフに調査、分析、訓練支援を提供する為の独立したセンターを設置する。 ・ 議会の進展具合の監視、民衆の認識と立法活動への入力の促進、あるいは議会への支持を組織化する活動。 ・ 立法過程と議員活動の透明性をメディアの活動と投票を通し促進する。

出所：Lippman and Emmert (1997), p. 6

参考文献

- 青木一能 (2002) 「ウガンダにおける議会機能の強化プランについて」 日本国際問題研究所
平成14年度自主研究「アフリカにおける議会と行政府」
- 浅野一郎編 (2003) 『国会入門』 信山社
- 網谷龍介 (2001) 「政治体制」 初瀬龍平、定形衛、月村太郎編 『国際関係論のパラダイム』
87-97項、有信堂
- 岩井泰信 (1988) 『立法過程』 東京大学出版会
- 大山礼子 (1997) 『国会学入門』 三省堂
- (2003) 『比較議会政治論—ウェストミンスターモデルと欧州大陸型モデル』 岩波書店
- 小田英郎 (2002) 「現代アフリカ諸国における民主化と政治秩序—政府・政党・議会—」 日
本国際問題研究所 平成14年度自主研究「アフリカにおける議会と行政府」
- 片岡貞治 (2002) 「移植される国家と民主主義の定着—アフリカ諸国における政治制度と民
主主義の考察—」 日本国際問題研究所 平成14年度自主研究「アフリカにおける議
会と行政府」
- 勝俣誠 (2002) 「セネガルにおける民主諸制度の運用—2001年のセネガルの政権交代をコー
トディボワールの政権交代と比較して—」 日本国際問題研究所 平成14年度自主研
究「アフリカにおける議会と行政府」
- 加藤秀樹編 (1996) 『アジア各国の経済・社会システム—インド・インドネシア・韓国・タ
イ・中国—』 東洋経済新報社
- ゲルハルト・レームブルッフ著、平島健司編訳 (2004) 『ヨーロッパ比較政治発展論』 東京
大学出版会
- 国際協力総合研修所 (2001) 『アフリカの地方分権化—南アフリカ共和国の財政地方分権化
と予算配分の公正に関する考察—』 国際協力事業団国際協力総合研修所
- (2003) 『民主的な国づくりへの支援に向けて—ガバナンス強化を中心に—』 国際協
力事業団国際協力総合研修所
- 児玉谷史朗 (2002) 「ザンビアの議会と行政府—チルバ政権期を中心に—」 日本国際問題研
究所 平成14年度自主研究「アフリカにおける議会と行政府」
- 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
際協力事業団国際協力総合研修所
- G. サルトーリ (1980) 『現代政党学—政党システム論の分析枠組み—』 早稲田大学出版部
- 津田みわ (2002) 「ケニア：2002年総選挙による「新」政権の樹立」 日本国際問題研究所 平
成14年度自主研究「アフリカにおける議会と行政府」
- ドイツ連邦議会連邦参議院事務局編 (2000) 『対訳独日仏英 議会用語辞典』 国政情報セン
ター
- 堀内伸介 (2002) 「サブ・サハラ・アフリカにおけるガバナンス：議会と行政」 日本国際問
題研究所 平成14年度自主研究「アフリカにおける議会と行政府」

- 増島建 (1995) 「民主化支援と援助－DAC (開発援助委員会) における議論から－」『アジア経済』第36巻、第3号
- 三浦まり (2003) 「国会の準立法活動－女性労働問題をめぐる国会審議の内容分析」『レビューアイアサン』32号、木鐸社
- UNDP (2002) 『ガバナンスと人間開発』国際協力出版会
- 六辻彰二 (2002) 「ガーナ第四共和制における議会と政府の関係性」日本国際問題研究所 平成14年度自主研究「アフリカにおける議会と行政府」

- Africa South of the Sahara 2004* (2004) 33rd edition. London: Europa Publications.
- Bastian, Sunil, and Luckam, Robin (2003) *Can Democracy be Designed?* New York: Zed Books.
- Blondel, Jean (1995) *Comparative Government. An Introduction.* Second Edition. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Bratton, Michael (1998) “Second Election in Africa.” *Journal of Democracy*, vol.9, pp.51–66.
- Bunce, Valerie (1997) “Presidents and the Transition in Eastern Europe.” In Mettenheim, Kurt von, ed., *Presidential Institutions and Democratic Politics.* Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, pp. 161–176.
- Carothers, Thomas (1999) *Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve.* Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Chazan, Naomi, Mortimer, Robert, Ravenhill, John, and Rothchild, Donald (1992) *Politics and Society in Contemporary Africa.* Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Compagnon, Daniel and Mokopakgosi, Brian, eds. (2001) *Le Botswana contemporain.* Paris: Karthala.
- Crawford, Gordon (2001) *Foreign Aid and Political Reform. A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality.* New York: Palgrave.
- Dahl, Robert A., Shapiro, Ian, and Cheibub, Jose Antonio (2003) *The Democracy Sourcebook.* Cambridge: The MIT Press.
- Diamond, Larry, Linz, Juan J., and Lipset, Seymour Martin, eds. (1995) *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy.* Second Edition. Boulder, Colorado: Lynne Rienner
- Dominguez, Jorge I. and Shifter, Michael (2003) *Constructing Democratic Governance in Latin America.* Second Edition. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Elster, Jon, Offe, Claus, and Press, Ulrich K. (1998) *Institutional Design in Post-Communist Societies.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Etude sur la gouvernance: stratégies comparées et choix opérationnels, Proposition de rapport final* (2002) Paris: ACT consultants.
- Geisler, Gisela (2000) “Parliament Is Another Terrain of Struggle: Women, Men and Politics in South Africa.” *Journal of Modern African Studies*, 38, 4, pp.605–630.

- Gellar, Sheldon (2002) "Pluralisme ou jacobinisme : quelle démocratie pour le Sénégal." In Diop, Momar—Coumba, *Le Sénégal contemporain*. Paris: Karthala, pp.507—528.
- Goudusson, Jean du Bois, Conac, Gerard and Desouches, Christine (1997) . *Les Constitutions africaines*, tomes I et II. Paris: La documentation française.
- Gyimah—Boadi, E. (1998) "The Rebirth of African Liberalism." *Journal of Democracy*, vol.9, pp.18—31.
- Haggard, Stephan, and McCubbins, Mathew D. (2001) *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Handbook of Democracy and Governance Program Indicators* (1998) Washington, D.C.: Center for Democracy and Governance.
- Haut Conseil de la Coopération Internationale (2001) *Les non—dits de la bonne gouvernance*. Paris: Karthala.
- Inter—Parliamentary Union (1999) *Relations between Majority and Minority Parties in African Parliaments*. Geneva: Inter—Parliamentary Union.
- (2003) Inter—Parliamentary Union. Information Brochure. Geneva: Inter—Parliamentary Union.
- Joireman, Sandra Fullerton (2001) "Inherited Legal Systems and Effective Rule of Law: Africa and The Colonial Legacy." *Journal of Modern African Studies*, 39, 4, pp.571—596.
- Kayzzi—Mugerwa, Steve (2003) *Reforming Africa's Institutions*. Tokyo: United Nations University Press.
- Kopecky, Petr (2003) "Structure of Representation: The New Parliaments of Central and Eastern Europe." In Stephen White, Judy Batt, and Paul G. Lewis eds., *Developments in Central and Eastern European Politics 3*. London: Palgrave, pp. 133—152.
- L'Assemblée nationale (1998). *L'Assemblée nationale et les relations internationales*. Paris: L'Assemblée nationale.
- Lijphart, Arend, ed. (1992) *Parliamentary versus Presidential Government*. New York: Oxford University Press.
- , and Waisman, Carlos H. eds. (1996) *Institutional Design in New Democracies*. Boulder, CO: Westview Press.
- Linz, Juan J. and Valenzuela, Arturo, eds. (1994) *The Failure of Presidential Democracy*. Volume 1 (Comparative Perspectives). Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Lippman, Hal, and Emmert, Jan (1997) "Assisting Legislatures in Developing Countries: A Framework for Program Planning and Implementation." USAID Program and Operations Assessment Report, no.20.
- Masujima, Ken (2004) "'Good Governance' and the Development Assistance Committee: Ideas and Organizational Constraints." In Morten Boas and Desmond McNeil eds., *Global Institutions and Development: Framing the World?* London: Routledge, pp.151—163.

- Mayrargue, Cedric (1999) “Le Benin depuis le retour au pouvoir de M. Kerekou: ‘démocratie apaisée’ ou paralysie politique.” In *L’Afrique politique 1999, Entre transitions et conflits*. Paris: Karthala, pp.107–124.
- Melmoth, Sebastien (2002) “Le retour de la démocratie au bout de l’Afrique: le scrutin législative de mai 2002 au Lesotho.” *Afrique contemporaine*, n.204, octobre–décembre pp.81–100.
- Meunier, Emmanuelle (1997) “Burkina Faso: La consolidation du nouvel ordre politique.” In *L’Afrique politique. 1998. Femmes d’Afrique*. Paris: Karthala, pp.147–174.
- Mettenheim, Kurt von, ed. (1997) *Presidential Institutions and Democratic Politics*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- , and Rockman, Bert A (1997) “Presidential Institutions, Democracy, and Comparative Politics.” In Mettenheim, Kurt von, ed. *Presidential Institutions and Democratic Politics*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, pp.237–246.
- National Democratic Institute for International Affairs (2000) *Strengthening Legislative Capacity in Legislative-Executive Relations*. “Legislative Research Series Paper #6” Washington, D.C.: National Democratic Institute for International Affairs.
- , United Nations Development Programme (2001) *Guidebook on Strengthening the Representative Capacity of Legislatures*. Washington, D.C.: National Democratic Institute for International Affairs.
- Nino, Carlos Santiago (1996) “Hyperpresidentialism and Constitutional Reform in Argentina.” In Lijphart, Arend and Waisman, Carlos H. eds. *Institutional Design in New Democracies*. Boulder, CO: Westview Press, pp. 161–174.
- Norton, Philip, and Ahmed, Nizam (1998) “Legislatures in Asia: Exploring Diversity.” *Journal of Legislative Studies*, vol.4, no.1, pp.1–12.
- O’Donnell, Guillermo (1998) “Horizontal Accountability in New Democracy.” *Journal of Democracy*, vol.9, pp.112–126.
- , (1999a) “Delegative Democracy.” In *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, pp.159–173.
- , (1999b) “Illusions about Consolidation.” In *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, pp.175–194.
- Olowu, Dele and Sako, Soumana (2003) *Better Governance and Public Policy*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Ottaway, Marina (2003) *Democracy Challenged. The Rise of Semi— Authoritarianism*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Overseas Development Institute (2001) *PRSP Institutionalisation Study : Final Report. Chapter 1 : Overview of PRSP Processes and Monitoring*. Submitted to the Strategic Partnership with Africa. London: ODI.

- Payne, J. Mark, Zovatto, G. Daniel, Flórez, Fernando Carrillo and Zavala, Andrés Allamand (2002) . *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America*. Washington, D.C.: Inter – American Development Bank, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Politique africaine* (1996) Vol.61, Besoin d'État.
- Przeworski, Adam (2003) “Democracy and Development: What We Know and What We Do Not.” Paper presented to the Fifth International Conference of New or Restored Democracies,” 10–12 September 2003, Ulaanbaatar, Mongolia. (<http://www/icnrd5-mongolia.mn>).
- , Stokes, Susan C. and Manin, Bernard (1999) *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rapport d'activité de la section française de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (1^{er} octobre 2001– 31 décembre 2002)* (2003) Paris: l'Assemblée nationale.
- Reynolds, Andrew (2003) *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. New York: Oxford University Press.
- Rockman, Bert A (1997) “The Performance of Presidents and Prime Ministers and of Presidential and Parliamentary Systems.” In Mettenheim, Kurt Von, ed. *Presidential Institutions and Democratic Politics*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, pp. 45–64.
- Sandbrook, Richard and Oelbaum, Jay (1997) “Reforming Dysfunctional Institutions Through Democratisation? Reflections on Ghana.” *Journal of Modern African Studies*, 35, 4, pp.603–646.
- Santiso, Carlos (2001a) “International Co-operation for Democracy and Good Governance: Moving Towards a Second Generation?” *European Journal of Development Research*, vol.13, No.1, pp.154–180.
- , (2001b) “Renforcer la démocratie et la bonne gouvernance: vers une nouvelle coopération politique au développement?” In Haut Conseil de la Coopération Internationale, *Les non-dits de la bonne gouvernance*. Paris: Karthala, pp.79–94.
- , and Loada, Augustin (2003) “Explaining the Unexpected: Electoral Reform and Democratic Governance in Burkina Faso.” *Journal of Modern African Studies*, 41, 3, pp.395–419.
- Sartori, Giovanni (1994a) *Comparative Constitutional Engineering*. New York: New York University Press.
- , (1994b) “Neither Presidentialism nor Parliamentarism.” In Linz, Juan J. and Valenzuela, Arturo, eds. *The Failure of Presidential Democracy*. Volume 1 (Comparative Perspectives). Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, pp.106–118.
- Schedler, Andreas (2000) “Restraining the State: Conflicts and Agents of Accountability.” In Schedler, Andreas, Diamond, Larry, and Plattner, Mark F., eds. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, pp.333–350.
- , Diamond, Larry, and Plattner, Mark F., eds. (2000) *The Self-Restraining State: Power and*

- Accountability in New Democracies*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Sermet, Laurent (2001) *Droit et démocratie en Afrique du Sud*. Paris: L'Harmattan.
- Shapiro, Ian and Macedo, Stephen (2000) *Designing Democratic Institutions*. New York: New York University Press.
- Shugart, Matthew Soberg and Carey, John M (1992) *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smulovits, Catalina, and Peruzzotti, Enrique (2000) "Societal Accountability in Latin America." *Journal of Democracy*, vol.11, 2000, pp.147–158.
- Speer, Benedikt (2001) "La Coopération administrative au Royaume uni et la formation." *Revue française d'administration publique*, pp.721–728.
- Strengthening Parliament* (2000) London: The Commission to Strengthen Parliament.
- Transparency International (2002) *Combattre la corruption*. Paris: Karthala.
- UNDP (United Nations Development Programme) (2003) *Ten Years of Strengthening Parliaments in Africa, 1991 – 2000. Lessons Learnt and the Way Forward*. Geneva: Inter – Parliamentary Union.
- , UNECA (United Nations Economic Commission) (2000) *Fourth Africa Governance Forum (AGF–IV), Final Report*. UNDP, UNECA.
- (2002) "UNDP Lessons Learned in Parliamentary Development." Prepared by Institutional Development Group, Bureau for Development Policy, UNDP.
- United States General Accounting Office (2003) *Foreign Assistance. U.S. Democracy Programs in Six Latin American Countries Have Yielded Modest Result*. Washington, D.C.: United States General Accounting Office.
- USAID (1999) *1999 Agency Performance Report*. Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development.
- (2000) *USAID Handbook on Legislative Strengthening*. Washington, D.C.: Center for Democracy and Governance.
- (2001a) *Bureau for Africa Program, Activity, and Reference Information*. Volume 1. Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development.
- (2001b) *Bureau for Africa Program, Activity, and Reference Information*. Volume 2. Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development.
- Vine, Victor T.le (1997) "The Fall and Rise of Constitutionalism in West Africa." *Journal of Modern African Studies*, 35, 2, pp.181–206.
- van de Walle, Nicolas (2003) "Presidentialism and Clientelism in Africa's Emerging Party Systems." *Journal of Modern African Studies*, 41, 2, pp.297–321.
- The World Bank (2000) *Can Africa Claim the 21st Century?* Washington, D.C.: The World Bank.
- (2003) *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*. Washington, D.C.: The World Bank.

Weaver, R. Kent, and Rockman, Bert A. (1993) *Do Institutions Matter?* Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Wehner, Joachim (2002) "Parliament and the Power of the Purse: the Nigerian Constitution of 1999 in Comparative Perspective." *Journal of African Law* 46, 2, pp.216–231.

略 歴

増島 建（ますじま けん）

学 歴：東京大学大学院法学政治学研究科博士課程依願退学（1991年）
東京大学法学修士（1986年）
パリ第一大学現代国際関係史 D.E.A.（1989年）

現 在：神戸大学大学院法学研究科教授（国際関係論担当）

経 歴：1991年～1993年 経済協力開発機構（OECD）開発協力局援助政策審査部常勤
コンサルタント
1993年～1996年 在フランス日本大使館専門調査員（アフリカ、経済協力担当）
1996年～2002年 獨協大学法学部専任講師、助教授（比較政治担当）