

6 紛争後の国家における政治制度の民主化—立法府支援を中心に—

武 田 美 智 代

目 次

- はじめに
- I 米国の立法府支援
 - 1 米国国際開発庁 (USAID)
 - 2 米国議会
 - 3 その他
- II 列国議会同盟 (IPU) の立法府支援
 - 1 国連との関係
 - 2 IPUの技術協力プログラム
- III 国連開発計画 (UNDP) の立法府支援
 - 1 UNDPと議会開発
 - 2 議会強化のためのグローバル・プログラム
- IV 立法府支援で留意すべきこと
- おわりに

はじめに

冷戦の終結以降、国際社会では、既存の国家の内部から発生した異なる民族間、宗教間等の対立による内戦が増加している。このような状況の中で、国際社会は紛争地域の人々の和解を促進し、経済的・社会的インフラの整備と並行して、民主的な政治制度の構築に向け、積極的な支援を行っている。政治制度面から行う民主化支援活動⁽¹⁾には、議会制度の確立、民主的な選挙の実施、複数政党制の実現等が挙げられるが、これらの活動には、国際連合（以下「国

連」とする。）をはじめ様々な国際機関、地域機関、非政府機関（non-governmental organization 以下 NGO とする。）や先進各国等が関わっている。これら援助の主体となる国家や国際機関等は、通常ドナーと呼ばれる。各ドナーは、それぞれ自らの得意分野、比較優位の分野で、他のドナーと協調しながら、その役割を果たしている。

民主化支援活動の中でも、立法府に対する支援は、比較的新しい分野であると同時に、最近ドナーの活動が活発になっている分野でもある⁽²⁾。立法府が主権国家における高度に政治的な機関であるため、多くのドナーは、最近まで

(1) 米国カーネギー平和財団のトマス・キャロザー氏によれば、民主化支援の枠組みとして選挙プロセス、国家機関、市民社会の3つの部門があり、議会制度については国家機関の部門のうち「適正な代議制議会」の目的のもとで、立法強化という支援形態により実施されるとしている (Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Carnegie Endowment for International Peace, 1999, p.88.) ; 「海外の民主化支援財団とそのシステム (討議資料)」ADP委員会ホームページ<<http://www4.ocn.ne.jp/~adp/ADPpamphlet.pdf>> 以下、インターネット情報は、すべて2007年2月5日現在である。

(2) 以下の記述は、次の資料による。Evaluation Office, UNDP, "Assisting Legislature (Synthesis of Lessons Learned)," *Essentials*, No.4, April 2004, p.1. <<http://www.undp.org/eo/documents/essential-on-assisting-leg.pdf>> ; Bureau for Development Policy, *UNDP Legislative Assistance Retrospective*, March 2001, p.3. <<http://www.undp.org/governance/eventsites/LegislatureTechniques2001/legisassist.doc>>

立法府支援の拡充について消極的であった。しかし、社会的、政治的、経済的変化や民主的改革の嵐を経験した国が増加するのに伴い、このような認識に変化が生ずるとともに、議会強化への国際的支援の要請がかなり増大している。

立法府支援に関わる主要なドナーには、別表1に掲げるような機関があるが、中でも各国議会の国際機関である列国議会同盟（Inter-Parliamentary Union以下IPUとする。）や国連関係機関、NGO等の支援が重要である。また支援の態様も、各国政府がドナーとなる二国間援助のほか、国際機関が中心となった多国間援助があり、実施に当たってのドナー間の調整も、実効性ある支援活動を行うためには不可欠となっている。

本稿では、政治制度面における民主化支援のうち、我が国で紹介される機会が少ない立法府の民主化支援活動に着目し、主権国家、国際機関、国連関係機関の各分野における主要なドナー、具体的には、米国、IPU、さらに国連開発計画（United Nations Development Programme以下UNDPとする。）の活動の概要を紹介する。また、民主化支援に当たって留意すべき点についても、簡単に触れておきたい。

I 米国の立法府支援

紛争終結後の国家の復興支援、平和構築について、米国の果たす役割は大きい。とりわけ冷戦の終結に伴い、旧共産圏を中心に、民主化支援活動が盛んに行われるようになった。

現在、米国の政府レベルでの民主化支援の中核に位置するのが、米国国際開発庁（United

States Agency for International Development 以下USAIDとする。）と国務省である。立法府の支援については、議会の役割も見逃せない。さらに政党を母体とする米国民民主党国際研究所（National Democratic Institute for International Affairs以下NDIとする。）や国際共和研究所（International Republican Institute以下IRIとする。）等のNGOの活動も活発である。以下、USAID、議会の立法府支援活動を概観する。

1 米国国際開発庁（USAID）

1961年に創設されたUSAIDでは、当初共産圏封じ込め戦略の一環として、支援計画の中に民主化支援が必ず含まれていた⁽³⁾。1980年代末から1990年代にかけて、世界に民主化の波が押し寄せてきたとき、立法府強化のプログラムが本格的に開始された。最初の立法府支援プログラムは、議会の専門的能力を構築することで、立法府と行政府の権力バランスを是正することにあつた。とりわけ、効果的に法律を定めるため、主要な論点を調査・分析する専門的能力の強化を目指した⁽⁴⁾。冷戦終結後の1994年、当時のクリントン政権は、民主化支援を外交戦略の重要な柱と位置づけ、USAIDの中に「民主主義・ガバナンスセンター」⁽⁵⁾を設置し、援助拡大を図った。同センターの役割の1つは、民主主義やガバナンスの分野で、USAIDの実績（特に立法府支援が強化された過去15年の経験）を集めて分析することであり、立法府支援の経験を基に、最少の資源で最大の民主的影響を与える戦略的アプローチを展開している⁽⁶⁾。

USAIDが目指す支援活動は、①法の支配の

(3) 国際協力事業団国際協力総合研究所『民主的な国づくりへの支援に向けて』2002. 3. pp.78-81. <http://www.jica.go.jp/branch/ific/jigyoo/report/field/pdf/2002_03_01.pdf>

(4) この事例として、USAIDが資金の多くを供与した後述の「フロスト・タスクフォース」がある。

(5) 正式名称は、「Center for Democracy and Governance」。2001年のUSAID機構改革に伴い、名称が「Office of Democracy and Governance」に変更されている。

(6) Center for Democracy and Governance, *USAID Handbook on Legislative Strengthening*, USAID, February 2000, p.5.<http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnacf632.pdf>

強化と人権への配慮、②真に競争的な選挙・政治過程、③政治的に活発な市民社会の発展、④より透明で責任ある統治（ガバナンス）の4つのカテゴリーに分けられ、これら4つの領域での進展が持続的な民主主義の達成に必要であるとしている⁽⁷⁾。立法部門の強化は、このうち④のガバナンスの分野で行われる5つの活動領域のうちの1つである⁽⁸⁾。

USAIDの立法府支援計画は、1990年代半ばから議会と市民社会の関係を強調するようになってきた。新たなプログラムは、制度的支援は継続しつつ、議会が、社会生活を営む市民や団体のニーズや要望に対して、よりオープンに、迅速に対処するよう求めている。

上記センターは、USAIDのスタッフ向けに、立法府強化戦略に関連した決定を行う際に、参考にするハンドブック⁽⁹⁾を作成しているが、その中で、立法府（議会）の民主主義における重要な機能として、国民代表機能、立法機能、行政監視機能を挙げている。中でも国民代表機能は、他の2つの機能の民主的性格を形成するものであるため、根本的な機能としている。国民代表機能の分野で示されている立法府強化活動としては、世論調査の資金調達、選挙制度改革、公聴会の支援、議会の記録の質・配布・適時性の改善、議会のウェブサイトの開発、議会に関する刊行物の作成、見学者のための情報センター創設等がある。立法機能については、議員のための教育計画の設計、委員会や政党の党員集会の強化、委員会スタッフやインフラの開発、委員会・調査スタッフの訓練、議会図書館

の設立・強化等が示されている。行政監視機能については、予算策定における議会の役割の強化、議会の監視機能強化のための戦略に関する技術的支援、予算情報への議会のアクセスの改善、予算に関する公聴会の導入、専門の予算スタッフの訓練等が提示されている。

USAIDの立法府支援プログラムは、①議会内に民主的改革のための支援を拡大する、②市民代表を拡大する、③立法における技術的能力を向上させる、④行政府の監視を強める、⑤健全な運営と適切なインフラを保障する、という5つの分野で実施されている⁽¹⁰⁾。特定の国で立法府強化計画や活動に携わるか否かの決定は、当該国の民主主義やガバナンスの状況に関する戦略的評価の後に行われる。USAIDは、独裁的支配から民主的統治への困難な移行期にある国家の立法府強化に重要な貢献をしており、その支援が立法府と政党と選挙区の結びつきを強め、議会を政策形成過程に統合し、行政を監視して、行政府による法律や政策の効果的実施を確実にすることを可能にしている。

2 米国議会

米国の立法府支援においては、議会の果たす役割も大きい。USAIDは、初期の立法府支援プログラムの事例として、「フロスト・タスクフォース」⁽¹¹⁾を挙げている。このプロジェクトは、中東欧諸国10カ国を対象とする議会制度開発に関する特別タスクフォースで、議会下院が1990年に立ち上げ、1996年12月に終了した。その名称は、議長を務めた下院議員マーティン

(7) Promoting Democracy and Good Governance

<http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/>

(8) 他の4つは、腐敗防止、民主的な地方分権化、政軍関係、有効な政策実施である。<http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/governance/>

(9) 以下の記述は、次の資料による。Center for Democracy and Governance, *op. cit.*, pp.7-10, 55.

(10) 以下の記述は、次の資料による。USAID's *Experience Strengthening Legislature*, June 2001.

<http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnach308.pdf>

(11) Center for Democracy and Governance, *op. cit.*, p.3.

・フロスト（民主党、テキサス州選出）の名前に由来する。米国議会図書館の議会調査局（Congressional Research Service以下CRSとする。）の全面的な補佐を得て実施された。下院の情報システム局（House Information Systems Office）は、プログラム実施のためのシステム専門家を提供した。CRSは、両院合同図書館委員会の承認を得て、ロシアとウクライナにも議会協力プログラムを実施し、支援対象国は12カ国に及んだが⁽¹²⁾、ユーゴスラビアのように、武力紛争のために、実際には支援が行えなかった国もあった。

議会が有効に機能するには、行政の提案を鵜呑みにするのではなく、十分な知識を持って選択ができるように、独自の情報と分析にアクセスすることにあるとして、同プログラムでは、議会のインフラ強化、とりわけ情報サービスに焦点が当てられた。CRSは、このプロジェクトに約2,800万ドル（大部分が、前述のUSAIDからの資金供与）を費やしたが、その約半分は、最新式のパソコン・ネットワーク構築と議会図書館の蔵書構築（特に参考図書、雑誌、新聞、CD-ROM等）のために使われ、残りは、議会スタッフの訓練や、調査分析能力を養うための専門的支援等に充てられた⁽¹³⁾。ワシントンや東欧諸国で行われた一連のCRSの教育プログラムには、2,200人以上の議会スタッフや議員が参加した。

この結果、東欧諸国の議会図書館は、自らの使命を、単なる資料の貸出から広範囲な情報サービスの利用提供に拡大した。彼らは現在、あらゆる政策課題に関して、比較できる情報を提供するための国際的レファレンス資源を持っている。CRSは、このプロジェクトについて、国によりタスクフォースの成功や影響は様々であるが、明確に言えるのは、プログラムの実施を通じて、東欧諸国が、米国議会や国民に対して好意を持つようになったことであると総括している⁽¹⁴⁾。プログラムは地域を通じて高い注目を浴び、東欧諸国の人々は、効率的な民主主義を達成しようとする努力の中で、米国議会が最初に支援に入り、未成熟な議会を助けたことに感謝しているとしている⁽¹⁵⁾。

米国議会は、2005年3月にも下院の決議により、民主化の始まった議会を支援し、民主的制度を強化する目的で、下院民主主義支援委員会（House Democracy Assistance Commission）⁽¹⁶⁾を設立した。2005年には、グルジア、マケドニア、ケニア、東ティモール、インドネシアの5カ国に対し現地調査を行い、それに基づいて2006年の支援計画を定めた。2006年には、レバノン、アフガニスタン、イラク、ウクライナの4カ国に対して、支援計画の可能性を調査した。この委員会は、対象国の議員やスタッフに専門的助言を行い、議会の効率性、透明性を改善するために必要な物質的支援について、USAIDに勧

(12) 具体的には、アルバニア、ブルガリア、チェコ共和国、エストニア、ハンガリー、ラトビア、リトアニア、ポーランド、ルーマニア、ロシア、スロバキア、ウクライナの諸国である。

(13) このプロジェクトの概要については、以下を参照。William H. Robinson and Raymond Gastelum eds., *Parliamentary Libraries and Research Services in Central and Eastern Europe: Building More Effective Legislatures*, K. G. Saur, Munchen, 1998, pp. IX - X.; Congressional Research Service, The Special Task Force on the Development of Parliamentary Institutions in Central and Eastern Europe, U.S. House of Representative and the Joint Committee on the Library, *Parliamentary Assistance Programs 1990-1996 Final Report*, Library of Congress <http://hdac.house.gov/frost_solomon_summary.pdf>

(14) *Ibid.* (Congressional Research Service) p.iii.

(15) *Ibid.*

(16) この委員会は、中心となっている議長と民主党幹部の名前を取って「ドライアー・プライス委員会」と呼ばれている。<<http://hdac.house.gov/abouthdac.htm>>

告を行う役割を担っている。議会が主体となった支援機関として、前述の「フロスト・タスクフォース」の後継と位置づけられている。

3 その他

レーガン政権時代の1983年、他国の民主化を支援するという目的の下に、議会で米国民主義基金法 (National Endowment for Democracy Act) が制定され、民主化を支援する NGO として、米国民主義基金 (National Endowment for Democracy 以下 NED とする。) が設立された。NED の予算は毎年議会の議決を経て承認され、独立の非党派的理事会によって運営され、会計検査院 (Government Accountability Office) の監督を受けてきた⁽¹⁷⁾。資金は、政府に依存しているものの、NGO として米国政府から自由な立場にあることから、NED は米国政府と国交がなかったり複雑な関係にある国でも活動できること、米国政府からの資金提供にはためらいを感じる多くの海外の機関と一緒に活動できること、小回りのきく非官僚的組織であることから、急速な政治的変化や危機の状況でも速やかに対応できる等の強みもある⁽¹⁸⁾。NED は、自らが助成団体として、海外の民主化促進を目的とする国内の中核機関 (前述の NDI、IRI⁽¹⁹⁾、米国際労働連帯センター (ACILS)⁽²⁰⁾、国際民間企業センター (CIPE) の 4 機関) に予算の 55% を平等に配分し、残りは各国の NGO の助成のほか、

運営費、人件費に充てている。

II 列国議会同盟 (IPU) の立法府支援

IPU は、主権国家の議会の国際組織で、第 1 回の IPU 会議は、1889 年 6 月に 9 カ国 96 名が参加し、パリで開催された。その活動の中心は、諸国民の間の平和と協力のために世界中の議会の対話と活動を推進することや、代議制民主主義の確立に資することにある⁽²¹⁾。

この目的のため、IPU は、①あらゆる国の議会及び議会関係者の間の連絡、調整、経験の交流を促進する、②議会及び議会人による行動を起こすため、国際的な利害や関心を考慮し、これらの課題に関する見解を表明する、③議会制民主主義と議会の発展の本質的要因である人権の擁護と促進に寄与する、④代表機関の働きに関する知識涵養及びこれらの活動手段の強化・進展に寄与する、という活動を行っている。

1 国連との関係

19 世紀末に設立された IPU は、第二次大戦後の 1945 年 10 月 24 日に発足した国連と、密接な関わりを持つ⁽²²⁾。当初国連は、各国議会の国際機構としての IPU を、経済社会理事会の諮問団体と位置づけた (国連憲章第 71 条)。しかし、IPU は一非政府組織としての位置づけから、「各国議会の世界機構」(World Organisation of Par-

(17) NED ホームページ <<http://www.ned.org/about/about.html>> その予算は、2002 会計年度で 4,000 万ドル強であったものが、2005 年会計年度には 11,300 万ドルに上昇している。NED 2005 Annual Report, p.134.<<http://www.ned.org/publications/05annual/auditorsReport05.pdf>> ; NED 2002 Annual Report, p.88. <<http://www.ned.org/publications/02annual/02finance.pdf>>

(18) National Endowment for Democracy FAQ <<http://www.ned.org/about/faq.html>>

(19) 設立当初の名称は、National Republican Institute for International Affairs であったが、後に IRI と改称する。

(20) 設立当初の名称は、Free Trade Union Institute であったが、後の組織改編で現在の名称となっている。

(21) IPU: What is the IPU? Overview <<http://www.ipu.org/english/whatipu.htm>>; 「IPU の概要」参議院ホームページ <<http://www.sangiin.go.jp/japanese/koryu/h18/h18syusseki01-02.htm>>

(22) 以下の記述は、次の資料による。IPU Cooperation with the United Nations <<http://www.ipu.org/un-e/un-overview.htm>> ; 綱井幸裕「列国議会同盟の動向とその歴史的意味—IPU と国連との協力関係の歴史—」『議会政治研究』No.58, 2001.6, pp.78-90.

liaments) に相応しい地位を求め、国連との協議を重ねていった。1996年7月24日には、ガリ国連事務総長(当時)とスルーIPU評議員会議長の間で「国連とIPUとの協力協定」が締結された。IPUは、この協定を受けて、1998年3月に、ニューヨークの国連本部前にIPU代表事務所を開設した。

IPUと国連の間の協力が優先されている分野として、議会制度の強化がある。国連との協力協定及び議会協力強化の分野で、UNDPとの協力関係が強まってきたことから、IPUは、1998年10月に、UNDPとの間に「議会支援計画」実施の協定を結んだ⁽²³⁾。この協定のもとで、UNDPはIPUの技術支援プロジェクト実施のため、3年間で150万ドルを提供している。「議会支援計画」の目的は、①議会の運営能力を開発し、議会の機能に対する理解を促進すること、②議会の構成と運営におけるジェンダーのバランスをとり、両性の見方や利益を反映した審議、決定が行えるようにすること、③地域の議会間組織を強化すること、④将来計画のための教訓を引き出すため、議会活動の調査や議会支援の評価を行うことにある⁽²⁴⁾。

2000年8月末から9月はじめにかけて、IPUが主催する第一回世界議長会議が、「国連ミレニアム・サミット」と連携し、ニューヨークの国連本部国連総会会場で、国連の全面的な協力のもとで開催された。この会議で、ビオランテ・イタリヤ下院議長は、国連が第一義的役割を果たす平和構築活動においては、議会間協力が重

要な役割を演じるべきであるとして、各国議会が、1998年にIPUとUNDPによって開始された「議会支援計画」に対し、できるだけ広範囲に貢献すべきこと等を提案した⁽²⁵⁾。世界議長会議は、最終日に、各国議会の国際協力に対する関与の強化等を内容とする最終宣言を採択して終了した⁽²⁶⁾。

IPUは、特に紛争終結後の多くの国における議会制度強化を目的として、UNDPと密接な関係にある。最近の議会支援活動としては、アルバニア、コソボ、ウルグアイ、東ティモール等の例があり、新たなプロジェクトとして、アフガニスタン、イラク、パキスタン、スリランカが予定されている⁽²⁷⁾。

2 IPUの技術協力プログラム

技術協力は、対象国の議会が発展し、より有効に機能するよう、情報提供や助言、研修等を行うものである⁽²⁸⁾。1970年代初めに開始された技術協力プログラムのもとで、IPUは助言を行い、支援プロジェクトを提供する。そのプログラムは、選挙で選ばれた議員や議会スタッフを支援するだけでなく、議会制度そのものの強化に焦点を当てている。ある国に最適の議会制度は、常にその国の歴史や文化、憲法上の枠組みや他の基本法によるところが大きい。IPUが提供するプロジェクトは、これらの要素を勘案して実施されている。なおプロジェクトに要する費用は、先進各国や国際機関のドナーに協力を仰いでいる。具体的には、UNDP、欧州連合

(23) Inter-Parliamentary Union (IPU) /United Nations Development Programme (UNDP) Co-operation
<<http://www.ipu.org/english/issues/miscel/uippnud.htm>>

(24) *Ibid.*

(25) Inter-Parliamentary Union, *Conference of Presiding Officers of National Parliaments*, UN Headquarters, New York, 30 August-1 September, 2001, pp.83-84.

(26) *Ibid.* (Final Declaration adopted by the Conference of Presiding Officers of National Parliaments), pp.11-14.

(27) IPU Cooperation with the United Nations, Issues, activities and partners, <<http://www.ipu.org/un-e/un-issues.htm>>

(28) 以下、次のサイトを参照。Frequently Asked Questions about technical assistance, <<http://www.ipu.org/dem-e/faq-assistance.htm>>

(EU)、世界銀行研究所 (WBI)、スウェーデン国際開発協力庁 (SIDA)、ノルウェー開発協力庁 (NORAD) 等である。また、プロジェクトの実施には、現役又は退職後の議会人や議会スタッフで、議会支援に関連する国際経験を有するものが関わることが多い⁽²⁹⁾。

プログラムを立ち上げた当初は、途上国支援が中心であったが、最近の事例を見ると、コソボ、東ティモール、アフガニスタン等、紛争により議会制度の再構築を必要とする国々に対する支援が多くなっている。2003年から翌年にかけて、コソボは12ヶ月間、東ティモールは18ヶ月間のプロジェクトとなっており、前者は議会文書の電子的保存、後者は国民議会の役割強化が主要な目的であった。両者ともUNDPがドナー・パートナーとなり、コソボは10万ドル、東ティモールは約65,000ドルの予算で実施された⁽³⁰⁾。

この結果、コソボ議会では電子的なデータ管理システム (DMS) が導入され、国民がこれにアクセスできるようになる一方、リアルタイムでのコソボ議会の放送が系統的に可能となった⁽³¹⁾。こうして、議会の国民に対する透明性と説明責任の履行が増加したとされている。他方東ティモールでは、予算過程における議会の役割を強化し、女性議員が選挙民の付託を実行する能力を高め、その議会活動を指導す

るための助言を行い、議会内に国際関係や条約を取り扱う事務所を設立した。

議会の国際機関として、立法府支援分野におけるIPUの役割は大きい。IPUは、UNDPをはじめとする多くのドナーと協力して、技術協力計画を進めるとともに、後述するUNDPの議会強化プログラムの支援にも大きな役割を担っている。

III 国連開発計画 (UNDP) の立法府支援

1965年に創設されたUNDPは、国連のグローバルな開発ネットワークとして166カ国で活動を行い、地球規模の課題や各国独自の課題について、当該国の実情に合った解決策が見出せるよう取り組んでいる。重点的に活動しているのは、民主的ガバナンス、貧困の削減、危機予防と復興、エネルギーと環境、HIV/エイズ問題の5つの活動分野⁽³²⁾である。政治制度の民主化支援は、5つの活動分野のうち、民主的ガバナンスの分野で実施されている。最近では、各国で一般市民を巻き込んだ内戦が頻発していることから、UNDPの掲げる「持続可能な人間開発」(sustainable human development) を実現するため、平和構築分野における活動を活発に行っている⁽³³⁾。

UNDPは、民主的ガバナンス分野の活動対象

⁽²⁹⁾ *Ibid.*

⁽³⁰⁾ 以下のコソボと東ティモールに関する記述は、次の資料による。IPU Technical Cooperation Programme, Project Profile: Kosovo, <<http://www.ipu.org/dem-e/Kosovo.pdf>>; IPU Technical Cooperation Programme, Project Profile: Timor-Leste, <<http://www.ipu.org/dem-e/Timor-Leste.pdf>>

⁽³¹⁾ このプロジェクトについては、以下のサイトを参照。「コソヴォ議会電子公文書 (保管所) 支援プロジェクト」国連開発計画東京事務所ホームページ <http://www.undp.or.jp/undpandjapan/peacebuildings/kosovo_speak.shtml>

⁽³²⁾ 「UNDPの重点活動分野」国連開発計画東京事務所ホームページ <<http://www.undp.or.jp/aboutundp/thematicareas/>>; Who we are & What we do <<http://www.undp.org/about/>>

⁽³³⁾ Management Development and Governance Division, “UNDP and Governance Experienced and Lessons Learned”, *Lessons-Learned Series* No.1, pp.32-35, 37-38. <<http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/lessonslearned-e.pdf>>

として、ガバナンスのための政策支援、議会の開発（Parliamentary Development 以下「議会開発」とする。）、選挙制度とプロセス、司法と人権等を挙げているが、本稿のテーマである立法府支援に関する活動を行っているのが、議会開発の分野である。この分野で、UNDPが、他のドナーと比べ有利な点には、長期に確立されたプレゼンス、紛争後の国家構築の役割、選挙支援へのフォローアップを提供する能力、ドナーとサービス提供者の連携及び資源の両方を動員する能力等がある。以下、議会開発の分野におけるUNDPの活動を概観する。

1 UNDPと議会開発

議会開発とは、ガバナンスにおける議会の役割強化を目的とする活動で、議会支援の目標は、議会の国民代表機能、立法機能、行政監視機能を高めることにある。UNDPが、立法府支援活動の主要な分野として挙げているのは、別表2に示すとおりである。議会の国民代表機能を支援するため、そのプログラムは、選挙区事務所を作り議会の活動・議論を公表する手段を開発するなど、議員と選挙区の間を強める仕組みを作ることに焦点が当てられている。同様に、立法機能改善に向けて、プログラムは、立法府と行政府の不均衡に焦点を当て、議会スタッフの技術的な法案起草能力強化を目指す一方、ガバナンスにおける立法府の役割を強化するため、立法過程を全体として改善することを目的としている。また立法府の行政監視機能を強めるため、国家予算を分析し影響を及ぼす議員やそのスタッフの能力強化にも力を入れている

る⁽³⁴⁾。

1990年代初めは、冷戦の終結を受けて、世界的に民主化が進展した時期である。UNDPの立法府支援のプロジェクトの多くも、1990年代半ばから開始された。当時は、全プロジェクトのうち11%が立法府支援に関するもので、その資金の割合も、民主的ガバナンス分野に費やすUNDPの資金全体の約13%であった⁽³⁵⁾。しかし立法府支援分野への資金配分は徐々に拡大され、1997年には約7,041万ドルであったものが、1998年には約1億7,859万ドル、1999年には約3億6,360万ドルにまで増加した⁽³⁶⁾。民主的手続により選挙された政府が増えるにしたいが、議会強化のための国際的支援の要請も高まり、UNDPは、二国間のドナー、他の多国間機関、NGO等と共に、それら要請に応じてきた⁽³⁷⁾。議会開発は、今や51の各国常駐事務所が関与するUNDPの民主的ガバナンス事業の柱となっている。

2002年における議会支援のプロジェクト数は46であったが、2004年にはその数が51に増えた⁽³⁸⁾。支援地域として最も大きいのはアフリカで、次にアジア・太平洋地域、アラブ諸国の順になっている。2004年段階では、国民代表機能の強化に関する支援が最も多く（6割程度）、次に行政監視、説明責任の機能強化に対する支援が多くなっている。以下、プロジェクトの事例として、現在も継続している議会強化のためのグローバル・プログラムの概要を紹介する。

2 議会強化のためのグローバル・プログラム

UNDPが行っている立法府支援のためのプ

⁽³⁴⁾ Evaluation Office, UNDP, *op. cit.*, p.1.

⁽³⁵⁾ Bureau for Development Policy, *op. cit.*, p.7.

⁽³⁶⁾ *Ibid.*

⁽³⁷⁾ UNDPのパートナーとして立法府支援に取り組んでいる機関には、IPU、英連邦議会協会、国際民主化選挙支援機構（International IDEA）、世界銀行研究所、NDI、ウェストミンスター民主主義財団、カナダ議会センター等がある。Partners and Related Publications <<http://www.parlcr.undp.org/partners.htm>> 及び別表1を参照。

⁽³⁸⁾ UNDP and Parliamentary Development, <<http://www.undp.org/governance/docs/Parl-Pub-FFparlEN.pdf>>

プログラムに、議会強化のためのグローバル・プログラム (Global Programme for Parliamentary Strengthening以下GPPSとする。)⁽³⁹⁾がある。ベルギー政府の支援を得て、1999年に立ち上げたこのプログラムは、UNDPの議会支援の強化と地方議会の連携強化、UNDPや他の国際社会におけるドナーが効果的に議会強化を行うための調査の実施、資料の提供を目的としている。プログラムの中心となっているのは、UNDPの開発政策局 (Bureau for Development Policy) の民主的ガバナンスグループ (Democratic Governance Group) である。

GPPSは、1999年から2003年までの第一段階と、2004年から2007年までの第二段階に分けて実施されている。第一段階では、ベニン、カンボジア、コンゴ共和国、ガボン、カザフスタン等12カ国の国民議会を支援し、国連のミレニアム開発目標 (MDGs)⁽⁴⁰⁾や貧困撲滅に関するハンドブック、数ヶ国語の立法起草マニュアルの作成等を行った。また議会の連携強化と議会関係者間のネットワーク化促進に力を注いだ。第二段階ではアラブと西アフリカ地域に焦点を当て、アルジェリア、ベニン、レバノン、モロッコ、ニジェールの5カ国を支援した。アルジェリアでは、両院から77名の議員と66名の議会スタッフが、GPPSをスポンサーとする1週間の法律起草に関する研修に出席し、調査の重要性、憲法に則った新たな法律の必要性を学んだ。ま

たニジェールでは、女性の政治参加の拡大と国民議会における男女平等に向けた持続的な支援の結果、2004年12月の国民議会選挙では、女性議員の数が1名から14名に増加した。海外の女性指導者との交流や指導者養成により、これらの新議員は議会の審議で積極的役割を果たしており、政府への質問も活発に行っている。このプログラムに費やした資金は、第一、第二段階とも600万ユーロであった⁽⁴¹⁾。

GPPSの関連では、2004年3月にジュネーブで、「紛争中・紛争後の状況における議会の役割強化」に関する作業部会が開催された⁽⁴²⁾。IPU等の国際機関や各国議会の議員、学識経験者、NGO等が参加し、議会が紛争中や紛争後の状況下で、どのように調停や和解の役割を果たすことができるか、知識や情報を交換した。また2006年4月にはブリュッセルで、GPPSの一部として、UNDPとベルギー政府・議会の共催により、「議会、危機予防、復興に関する国際ドナー会議」が開催され、紛争中や紛争後の議会の役割強化がテーマとなった⁽⁴³⁾。紛争予防や平和構築に関与しているドナー機関、民主的ガバナンスの実践機関、議会人等、我が国も含め100を超える代表が参加した⁽⁴⁴⁾。参加者は、紛争終結後の状況下で、議会支援の要請が増大していることを認識し、UNDPが作成した紛争予防、紛争解決及び平和構築における議会の役割支援のためのガイドライン⁽⁴⁵⁾を高く

(39) UNDP, *The Global Programme on Parliamentary Strengthening*, <http://www.parlcpr.undp.org/docs/GPPS_web_E.pdf>

(40) MDGsは、2000年9月の国連ミレニアム・サミットで採択された国連ミレニアム宣言と、1990年代に開催された主要な国際会議等で採択された国際開発目標を統合して、1つの共通の枠組みとしてまとめたもの。民主的ガバナンスは、MDGs達成のためにUNDPが取り組んでいる分野の1つである。国連開発計画東京事務所ホームページ<<http://www.undp.or.jp/aboutundp/resources/newtrend.shtml>>

(41) UNDP, *op. cit.*, (39)

(42) Working Meeting on 'Enhancing the role of Parliaments in Conflict/Post Conflict Setting' Geneva, March 2004. <<http://www.undp.org/governance/eventsites/PARLgeneva04/index.htm>>

(43) Brussels Donors Conference, April 2006. <<http://www.parlcpr.undp.org/brusselconf.htm>>

(44) 我が国からは、西本昌二UNDP開発政策局長が参加し、オープニング・スピーチを行っている。<<http://www.parlcpr.undp.org/docs/conference/Nishimoto.pdf>>

評価した。ガイドラインは、民主的ガバナンスのプロセス、具体的には、危機予防や復興における議会の重要な役割を認識して、それを支援する国際社会の関与を確認するものであった。

IV 立法府支援で留意すべきこと

冷戦終結後の1990年代から盛んになった立法府支援活動も、21世紀を迎え、これまでの活動を振り返って効果的な支援のあり方を模索する時期に来ている。各ドナーは、それぞれ自らの活動の検証を行っている。以下では、UNDPが、他のドナーの活動も含め、立法府支援の経験から学んだ教訓についてまとめた各種資料をもとに、支援活動に際して留意すべき点について整理しておきたい⁽⁴⁶⁾。

UNDPの立法府支援の経験から留意すべき点として、議会の主要政党の代表者から支援プロジェクトに対する広範な支持を求め、それを維持することが挙げられる。UNDPの支援計画では、計画の運営、実施に当たって、与党と野党が共に参加していることは少なかった。支援計画の設計、実施、運営には、与野党両方の参加が必要である。支援活動は、非党派的やり方、たとえば研究旅行、ワークショップ等の形で実施し、他のプロジェクトの活動にも、すべての政党のメンバーを含めるべきであるとしている。また立法府支援は、行政府を支援する伝統的な開発プログラムに比べて、政治的リーダーの変化に影響される部分が多い。それは、リーダーの交代がプログラムの目的や優先順位に

変化をもたらす可能性があるためである。リーダーの継続性、安定性を確実にする一つの方法は、プログラムを運営する多くの政党による、近代化委員会ないし運営委員会を設立することであるとされている。

立法府支援を成功させるためには、支援のタイミングも重要な要素である。民主化が始まったばかりの紛争後の状況下で、時宜を得たプログラムを実施することは、選挙後の国民の熱気を民主政治の進展に向けることができる。また選挙されたばかりの議員の研修を、任期の最初の年に行うことも、その後の任期に影響を与えるという意味で重要である。さらに近年は、立法府支援に関わるドナー間の調整が、支援の成否にとって重要な要素となっている。この調整機関として、UNDPの役割は国際的に広く承認されている。

また、プログラムを実施する国の立法府支援のニーズを、注意深く評価することも重要である。これまで議会支援は、議会内部の技術的能力強化を対象としてきたが、国民代表機能や行政監視機能の観点からのニーズも、同じく大きいものである。ニーズの評価は、主要なアクターとのインタビューやワークショップのほか、ドナー国の詳細な調査を通じて実施される。

UNDPの資料から得られる教訓は、他のドナーにも共通する部分が多い。よりよい支援に向けて、紛争後の国家における部外者（ドナー）と部内者の適切な関係については、今後も多くのことを学ぶ必要がある⁽⁴⁷⁾。

(45) UNDP, *Parliaments, Crisis Prevention and Recovery-guidelines for the international community*, 2006. <http://www.parlcpundp.org/docs/GPPS_Guidelines.pdf>

(46) 以下の資料を参照した。UNDP, *Parliamentary Development : Practice Note*, April 2003. <http://www.undp.org/governance/docs/ParlPN_ENGLISH.pdf> ; Evaluation Office, UNDP, *op. cit.*, pp.2-8; Bureau for Development Policy, *op. cit.*, pp.60-66.

(47) 援助の役割について、以下の論文を参照。メアリー・B・アンダーソン（大平剛訳）『諸刃の援助—紛争地での援助の二面性』明石書店、2006、pp.255-259。（原書名：Mary B. Anderson, *Do No Harm: How Aid Can Support Peace- or War*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publisher, 1999.）

おわりに

我が国の政府開発援助（official development assistance以下ODAとする。）政策は、従来、経済開発と民生の向上を目的とし、相手国の内政に関わることを極力避ける「政経分離」と「内政不干涉」の原則を維持してきた。しかし、1990年代以降、国際社会で内戦が増加し、地域の安定を求める先進諸国や国際機関等による復興支援活動が盛んになってくると、ODAのあり方に関する考え方に変化が生じてきた⁽⁴⁸⁾。平成4年に閣議決定された「政府開発援助大綱」の中で、援助実施に関する原則の1つに民主化促進が挙げられているのも、このような国際情勢の変化が背景にある。民主化促進の方向性は、平成15年閣議決定された「政府開発援助大綱」（いわゆる新ODA大綱）で、より強調されていると言えよう。

近年の我が国における立法府支援の現状については、ODAの実施機関である国際協力機構（JICA）が調査研究報告書をまとめている⁽⁴⁹⁾。この報告書によれば、我が国の民主化支援の特徴は、欧米流の民主主義体制の拡大そのものではなく、相手国の主体性を重視し、基本的自由の尊重や人権の擁護・保護に向けた民主的発展を長期的視野から支援することにある⁽⁵⁰⁾。立

法府支援の分野では、議会における立法能力、法案・予算案の審議能力向上に資する支援を目指しており、具体的なプログラムとして、①議員や議会スタッフを対象とした立法機能と役割に関する研修、専門家派遣等を通じた立法府の組織・制度支援、②行政府に対する監視能力の強化（会計検査院等に関する支援）、③議員と選挙民の関係改善、政党活動支援等が挙げられる。我が国の民主化の経験を紹介する民主化セミナーや国会の機能と役割、民主的議会運営について紹介する国会運営セミナー等は、その具体的事例である。これらは外部機関の協力も得て、継続的に実施されている⁽⁵¹⁾。しかし、国際社会の取り組みに比べ、我が国のそれは依然として限定的なものであり、支援のノウハウやリソースの蓄積は、十分とはいえないとされている⁽⁵²⁾。

本稿では、国際社会が紛争国の民主化支援、特に立法府支援について、どのように関わってきたかを概観したが、そこで行われている支援活動は、我が国の民主化支援のあり方を考えるに当たっても、貴重な参考事例となるであろう。国際社会が取り組んでいる立法府支援の取り組みに、我が国としてどのように関わっていくべきか、今後の検討をまちたい。

（たけだ みちよ 政治議会課）

(48) 稲田十一編『紛争と復興支援』有斐閣, 2004, pp.173-175.

(49) 国際協力機構『JICAにおけるガバナンス支援—民主的な制度づくり、行政機能の向上、法整備支援—調査研究報告書』2004.

(50) 同上 p.23.

(51) タジキスタンの国会運営セミナーでは、衆議院法制局、衆議院庶務部が、議員立法、人材育成に係る講義を担当した。同上 p.41.

(52) 同上

別表1 立法府支援に関わる主要な機関

	機関名	概要
議会の協会	列国議会同盟 Inter-Parliamentary Union (IPU)	1889年創設。本部はジュネーブ。主権国家の議会の国際機関。現在148カ国が加盟。世界的な議会の対話、諸国民の間の平和と協力、代表制民主主義の確立を焦点として活動。各国議会（特に途上国会）の業務改善、インフラ強化を支援する技術協力プログラムを実施。プログラムの中で、議会制度そのものの強化と議員や議会スタッフへの支援に焦点を当てている。我が国は1908年に加盟。
	英連邦議会協会 Commonwealth Parliamentary Association (CPA)	1911年創設（当時の名称は、帝国議会協会）。本部はロンドン。議会制民主主義を採る英連邦諸国の議会の各部門で構成。中央や地方の議会に169の支部があり、会員数は全体で約16,000人に及ぶ。その使命は、民主的ガバナンスの知識と理解を深め、議会制民主主義を促進することにある。情報を持った議会共同体を構築し、英連邦の議会・立法府間のさらなる協力を目指す。英連邦の基本原則（principles）、議会の職務上の独立、専門的な開発セミナーとワークショップ、個々の議会への技術支援等6つの領域をカバーする戦略プランを達成する。
	アフリカのための欧州議員連盟 Association of European Parliamentarians for Africa (AWEPA)	1984年創設。本部はアムステルダム。EU諸国、欧州議会のほか、ノルウェー、スイス等の1,500人余りの現職、引退後の議員で組織。アフリカの議会を支援し、欧州でアフリカを最優先課題として活動を行う議会の協会。その目的は、アフリカにおける人権、民主主義、開発の実現を支援することにある。そのため、議会の権限と権威、権力分立に基づく「よい統治」（good governance）、政策決定への女性の参加の増大等を促進する。
国際機関	米州機構 Organization of American States (OAS)	1951年創設。本部はワシントン。1990年に設立された民主主義促進ユニット（The Unit for the Promotion of Democracy）が、加盟国の民主主義定着を目的とした選挙支援をはじめとする民主化支援を担当。議会制度強化支援のプログラムが代表制民主主義における議会の役割強化のため、実施されている。プログラムは、特に米州間に関わる項目（ドラッグ、腐敗行為、テロ、自然災害等）に関係する協力、協調、立法化を通じ、中央・地方の議会の活動を支援。
	国連開発計画 United Nations Development Programme (UNDP)	1965年創設。本部はニューヨーク。民主的ガバナンスの領域の一部として、議会がその役割を効果的に実施する能力、資源、必要な独自性を確保するように議会を支援。166の国・地域でプロジェクトを実施。
	国際民主化選挙支援機構 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA)	持続可能な民主主義の促進のため、1995年に創設された政府間機関。本部はストックホルム。現在24カ国が加盟。日本は2003年にオブザーバーの資格を取得。民主的な制度の構築と強化及び民主的文化の育成に関する長期的展望を促進する。憲法構築過程、選挙過程、政党、民主主義とジェンダー、民主主義の評価が主要な活動分野。立法府支援はIPU等の国際機関・NGOと共同で実施。
	世界銀行研究所 World Bank Institute (WBI)	世界銀行とその加盟国の専門知識を、途上国の政策担当者・意思決定者と分かち合うために設立。議会が、ガバナンスの過程で、憲法上定められた役割を果たすことを支援する議会強化計画を実施。関心領域としては、行政監視、貧困削減、市民参加がある。計画の目的は、議会が、政府の政策実施と予算監視に関連して、その責任を効果的に果たすための能力を高めることにある。議会は、行政監視の役割を拡充し、政策決定における透明性を高め、改革や開発を支援するのに必要な法律を検討、提案、制定することにより、また、情報を共有し、先進的立法の経験から学ぶため、他の議会とのより広い連携を構築することにより、「よい統治」に貢献する。
NGO	国際共和研究所 International Republican Institute (IRI)	1983年創設。本部はワシントン。米共和党系のNPO。ただし、党派に属さない組織で、共和党からの資金供与はない。政党、市民制度、開かれた選挙、「よい統治」、法の支配の発展により、世界中に自由と民主主義を進めることを目的とする。100以上の国でプログラムを実施。民主的な思想や制度の促進・強化のための広範なプログラムを実施。
	米国民民主党国際研究所 National Democratic Institute for International Affairs (NDI)	1983年創設。本部はワシントン。米国民民主党系のNPO。ただし、そのプログラムは、非党派的で、特定の政党やイデオロギーより普遍的価値や民主主義過程の促進を重視。立法過程への市民の広範な参加の促進、政策形成における透明性、説明責任の原則の促進等を支援。また公聴会やタウンホール・ミーティング等により議員と選挙民の間の意思疎通を増大させ、市民が立法府の政策決定に参加することを促進する。
	カナダ議会センター Parliamentary Centre, Canada	世界の代表制議会の有効性を高めるために活動する非党派的なNPO。1968年、カナダ議会の能力強化を目的に創設された。本部はオタワ。現在はアジア、アフリカ、ラテンアメリカ、東欧、中東等の議会支援を行う、議会開発分野のグローバルな指導者である。支援プログラムの設計、実施、管理及び調査の実施と出版、議会ネットワークの構築・拡充を促進し、議会間の協力を強め専門的知識を提供する奨励者の役割を果たしている。
	ニューヨーク州立大学 State University of New York (SUNY)	SUNYの国際開発センター（CID）は、立法府や地方政府、司法制度が有効に機能するよう、また市民団体やNGOが政府と成功裡に交渉できるよう支援。立法府改善の研究や実践を進めるため、実務家、議員、学識者等のフォーラムとして立法府強化の会議を企画する。 同じくSUNYの立法開発センター（CLD）は、国際的に民主主義の能力を構築する活動に従事。安定した民主主義には、国民の多様性を代表し、有効な法律をつくり、政府を監視する責任を有する立法府が必要であるとして、アフリカ、南米、東欧、中東等の24以上の議会を支援。

（出典） IPU, *Parliament and democracy in the twenty-first century: A guide to good practice. Annexes.* <http://www.ipu.org/dem-e/guide/annexes.htm#P1786_451310> ;各機関のホームページをもとに作成。

別表2 UNDPの議会開発プログラムの主要な分野

分野	主な活動内容
憲法改革と制度的枠組みへの支援	憲法や議会の権限について定め、それらに影響を与えるような法律を起草、修正、立案する際、立法府、憲法制定委員会を技術的に支援。UNDPが最初に取り組み議会支援の分野。
議員やスタッフの能力構築	議員や議会スタッフの専門的スキルの開発と共に、その役割、責任等に関する事項について訓練する。
制度的開発	議会内部の組織を、その実体、システム、プロセスの近代化を通じて強化する。立法過程の進展、議会図書館の改善、立法府の事務の専門化を含む。
ジェンダー・イニシアチブ	政治的リーダーシップにおけるジェンダー・バランスに影響を与え、ジェンダーに関わる法律の立案、検討、成立における議会の役割を強調する活動。女性の政治参加の割合が低いことを考慮すればUNDPのイニシアチブの中でも重要な焦点である。
市民社会やメディアとの活動	直接に議会や議会の立法過程に関係し影響を与える議会外のアクター（市民組織、メディア等）に焦点を当てた活動。代表機能を果たす議会の能力は、代表されている市民の意見やニーズをいかに効果的に代弁できるか否かにある。
政党の強化	議会における政党の透明性、効率性を改善するため、政党の内部構造やプロセスを強化し、多様な地域の考え方を統合し、バック・ベンチャーの役割を強めること等に焦点を当てて、政党メンバーや指導者を直接指揮する活動。
政策開発	(政策の) 優先順位を定め立法化を行うに当たり、議会を支援。
市民教育	議会の役割及び民主主義における市民の権利と義務について、国民の認識を深めることを目的とした活動。

(出典) UNDP, *Parliamentary Development: Practice Note*, April 2003, p.6. <http://www.undp.org/governance/docs/ParlPN_ENGLISH.pdf>をもとに作成。