

国会支援に係る主要ドナーのアプローチ

(株) 国際開発センター
主任研究員
山田健二

欧米の援助国機関や国際援助機関（以下ドナー）にとって、途上国の国会に対する支援は新しい協力分野ではない。ドナーはこの分野で数十年にわたる豊富な経験を有しており、例えば、米国は韓国の国会支援を1960年代に開始している。ただ、途上国への国会支援が本格化したのは、民主化の第三の波が生じ、ベルリンの壁が崩壊した1980年代後半になってからである。この時期に、民主主義的ガバナンスに係る支援の中で国会支援は増大し、初期段階の民主化の波を経験したラテンアメリカや東ヨーロッパから、他の途上地域であるアフリカやアジアにドナーの国会支援が拡大していった。

民主化の第三の波以降に、国会支援の勢いが再び強まった契機があった。2001年9月11日の米国でのテロ攻撃と2011年1月以降のアラブの春である。テロ攻撃を背景に、国家の脆弱性および効果的・正統的な国家構築の必要性への関心が増大した。その結果、特にアフガニスタン、イラク、パキスタン等の戦略的に重要な脆弱国家や紛争影響国において国会支援が大幅に増大した。その後、2011年1月以降にアラブ世界を席卷した内乱によって、将来の民主国家に係る議論や討議の中心となる国会の役割が脚光を浴びることになり、同地域における国会強化に向けた支援の新たな弾みとなった。その結果、エジプト、チュニジア及びイエメンを含むアラブ地域においてドナーの国会支援活動が急拡大することになる。

本稿は、主要ドナーのこうした国会支援に係る豊富な経験を整理・分析することによって、将来の日本による途上国の国会支援に対する教訓を導き出すことが目的である。まず、第一節では、ドナーが考える国会支援の意義を紹介したうえで、第二節で、途上国における国会強化の制約要因を整理する。第三節では、それらの課題に取り組むために、ドナーがこれまで実施してきた国会支援の内容と方法を明かにする。第四節は国会支援に関与する主要なアクターを紹介し、第五節で、これまでの経験から導き出されたドナーの教訓を整理する。第六節はまとめと提案である。

1. 国会支援の意義

これまで途上国の国会支援を行ってきたドナーには、議会は民主主義政治システムに不可欠な機関である、という共通認識がある。議会は民主主義を保障するには十分ではないが、民主主義は議会なしでは存続できない（IPU & UNDP, 2012）。議会は少なくとも行政監視機能、立法機能、国民代表機能の三つの主要な機能を有している。すなわち、議会は、行政政府を監督し、法律を制定・承認し、そして市民を代表して、政策決定過程の中で

競合あるいは敵対する意見や利害を調停する。加えて、有権者から選出された議員は、有権者へのサービスの提供という第四の機能を果たす。

これらの異なる機能をベースに、議会と議員は、水平的説明責任（異なる政府機関間）と垂直的説明責任（政府と国民間）を促進する重要な役割を果たす。そうすることによって、議会は国民の目から見た国家の正統性を築き、平和的手段に基づいて紛争を解決するという、民主主義にとって不可欠な制度となっている。

こうした観点から、スウェーデン国際開発庁（Sida）の評価報告書では、途上国における議会の重要性を以下のように指摘している（Sida、2012）

- ・ 新興民主主義国家においては、議会は、国内のアカウンタビリティを改善できるという点においてドナーの潜在的な同盟者である。
- ・ 議会は、チェック・アンド・バランスをもたらし、行政府への過度の権力集中を防ぎ、財政監視に係る問題と政府の失敗に取り組む不可欠な組織である。
- ・ 議会は、公共政策に市民の意見や利害を集約する重要な場でもある。よって、議会がどのように機能するかは、政策決定プロセスにおける市民参加の質に影響を及ぼす。
- ・ 良く機能している議会は、民主主義的統治を強化するだけでなく、開発や貧困削減を促進する。
- ・ 議会は、平和や和解プロセスのような他の目的にも貢献できる鍵となる組織である。

以上のように、ドナーは、議会は国の民主主義、平和および開発にとって不可欠な組織である、と認識している。しかしながら、実際は、多くの途上国において、特に脆弱なポスト紛争国においては、議会の力は弱く、実効性は低いままに留まっている。その結果、議会に対する国民の信頼感は低く、正統性のある機関とは見なされていない場合が多い（Carothers, 2006; Power and Coleman, 2011）。

要約すれば、民主主義統治の実現には議会の強化が不可欠であるが、議会は途上国における脆弱な民主主義的統治の原因ともなっている。別の言い方をすれば、多くの途上国の議会は弱く、期待されている役割を果たしているとは言い難い。では、なぜ途上国の議会はよく機能していないのであろうか。この問いに答えるために、次節では、途上国の議会が直面している制約要因を整理する。

2. 途上国における国会強化の制約要因

先進諸国の確立された議会ですら、その機能を十分に果たすことは難しい。議会の歴史が浅い途上国においてはなおさらである。途上国における議会の強化には多くの制約要

因がある。USAIDによれば、これらの制約要因には、①議会の権限の低さ、②国会議員のスキルやインセンティブの問題、③議会や議員に対する不十分な社会の理解、④情報へのアクセスの限定性、⑤議会の組織構造とプロセスの問題、⑥国会補佐体制とインフラの未整備等が挙げられる。

第一に、議会の正式な権限の低さが挙げられる。国の憲法は政治制度の正式なルールと、その中で議会の役割と機能を決めている。多くの途上国の憲法は、議会に大きな権限を与えておらず、議会がその役割と機能を果たす上での制約要因となっている。

第二に、国会議員の問題がある。多くの国会議員は、自らの権限、責任および機会を十分に認識していないことが指摘されている。また、スタッフの監督あるいは多くの要求を時間内に管理するマネジメント等のスキルも弱いのが一般的である。加えて、選挙ごとに議員が大幅に入れ替わるため、議会の慣行や手続きに関する知識も十分でない議員が多い。

こうしたスキルの問題に加えて、議員のインセンティブの問題がある。国会議員は、必ずしも、議会の強化や改革に積極的であるとは限らない。議員の中には現状維持に既得権益を持っている者、国民の利益のために政府を監視するよりも自らが政府の構成員になりたい者、議会の機能よりも自分の再選を優先する者等がいるであろうし、そうした議員は議会の改革にコミットしないであろう。議員の給与が低い場合も問題で、給与の低い議員は、政府や他の機関からの資金や他のインセンティブを受けやすくなるだろう。

第三に、市民側にも問題がある。まず、議員の職務に関する市民の理解は十分とは言えない場合が多い。例えば、議員に対する有権者の期待は、地域の問題を解決し、有権者のニーズに応えることであり、立法や監視のような議会の役割に対する議員の貢献は優先順位が低いのが一般的である。こうした市民の期待は、議会の立法機能や監視機能に係る議員のパフォーマンスを低下させることになるだろう。一方で、途上国の市民は、自分の意見や願望を、選挙や議員との接触を通じて、議会に知らせる方法を身につけていないという問題も指摘されている。

第四に、議会が機能を十分に果たすためには、情報へのアクセスも重要である。政策案の分析には情報が必要である。議会が必要とする情報には、行政府の提案に対する議論、提案が取り組む問題に係る具体的な情報、既存の政策等が含まれるが、これらの情報源には行政府の他に政府外や国外のソース等がある。国会議員がこれらの情報を十分にかつ時間内に得られるかが、議会の実効性に大きく影響するが、多くの途上国の議員はこの点でも恵まれていない傾向にある。

第五に、議会の組織構造とプロセスも議会のパフォーマンスに大きく影響する。途上国における議会の典型的な特徴としては、政府が議会プロセスをコントロールしていること、委員会や本会議の規則・手続きが不備であること、議会の活動や意見の反映方法について国民が情報を得にくいこと等がある。また、政党が議会の実効性を損ねている場合もある。アフリカ政党議会グループ (Africa All Party Parliamentary Group) によれば、

アフリカ諸国の政党の問題としては、公的資金の濫用、組織化の弱さ、候補者選定の不備、党内民主主義の弱さ、民族及び地理をベースとした政党の問題、政党間の政策の違いの欠如等が指摘されている。

最後に、国会補佐体制とインフラ整備の状況も議会のパフォーマンスに影響を与える。多くの途上国では、議員を補佐するスタッフが不足しており、またスタッフは職務を遂行するための十分な知識を有していない場合が多い。さらに、スタッフの交代が頻繁で、専門性を高める時間がない場合もある。こうした補佐スタッフの質と量の問題に加えて、議会の機関が職務を遂行するためのオフィススペースと機材（電話、ファイリングキャビネット、コンピュータ等）が不十分であることも多い。

3. 国会支援の内容、方法

ドナーによる途上国の国会支援には、大きく分けて直接支援と間接支援の2つの形態がある。直接支援とは、議会の民主化、抑制と均衡およびグッドガバナンスの促進を目的とした支援である。通常、議会が直接の受益機関でありカウンターパートである（または国会の機関である委員会、事務局、国会議員グループ等）。多くの場合、議長室、特定の委員会（財政、保健、教育、憲法関連等）、議会事務局（補佐スタッフ、図書館、調査研究、IT、プロトコール等）、特定の議会グループ（野党、与党、女性団体、青年グループ、少数民族等）を通じた個々の議会が受益機関である。いくつかの地域議会（例：東アフリカ立法議会）もドナーの支援を得ている。また、多くはないが、地方議会も受益機関となる場合がある。

他方、間接支援とは、国会強化以外の政策目標を達成するために、議会／議員と協力して実施する長期的あるいは短期的事業である。プロジェクトは単独、あるいは広範なセクタープログラムの一部として実施する。国会の能力強化は間接的で二次的な成果となる。国会議員、特に国会の委員会を通じて取り組む政策イシューとしては、貧困削減、予算執行モニタリング、人権、ジェンダー間平等、HIV/AIDS 予防、環境保護、地方分権、反汚職等を含む。この形態の間接的支援は「イシューをベースとしたアプローチ」（Issue based approach）と呼ばれる。通常、議会以外の組織（政府機関やNGOs）が受益機関および実施機関となる。これらの機関は市民社会組織や学術機関あるいはシンクタンク等の議会以外のパートナーと協同で事業を実施する場合が多い。

以下では、議会の強化自体を目的とする直接支援の内容を、①ハードインフラ整備、②組織制度能力の向上、③国会議員のスキル・パフォーマンスの向上、の3つの分野に分けて、より詳細に見ていくことにする（NORAD, 2010、IPU & UNDP, 2003）。

（1）ハードインフラ整備

ドナーが国会支援を開始した時期には、途上国議会のハードインフラ整備に向けた支援が一般的であった。典型的な支援としては、①会議・ミーティング施設を含む既存建物の

建設・リハビリ・改修、②情報技術機器の提供、③コピー機、印刷機、文書・資料室の提供ならびに④オフィス家具の提供等がある。

(2) 組織制度能力の向上

1980年代までは、途上国議会の組織制度能力に係るドナーの関心は低かった。権威主義体制から民主主義体制への移行、議会の改革あるいは制度構築等は、国際問題ではなく途上国の国内問題として見られ、ドナーの関心を集めなかった。しかし、1990年代になって、グッドガバナンスと民主化に対する新しい関心が高まるにつれて、議会改革や制度構築がドナーの支援対象として浮上してきた。こうした議会の組織制度に関連するドナーの支援としては、立法能力、代表能力、監視能力、運営能力ならびに制度改革プロセスに係る支援がある。

立法能力

立法能力の向上支援としては、法案の起草、法律の質改善、立法に係る議会手続きの適用に係る研修、特定の政策・法的イシューに関係する国会委員会の強化等を含む立法能力の構築がある。取り上げられる政策・法的イシューとしては、和平協定の実施、ジェンダー関連の立法、HIV/AIDS、貧困軽減、資源管理、予算作成、反汚職、その他の政策イシューが含まれる。

代表能力

議会の国民代表能力の向上に資する支援としては、国会議員や指導陣（議長、委員会委員長、党幹部等）ならびに野党議員を対象とする教育、研修ワークショップ、会議、セミナーの開催が行われている。研修内容としては、公聴会、国会参観、メディアとの関係、コミュニケーションスキル等に係る研修が含まれる。

議員の国民代表能力を高めるためには、コミュニケーションスキルを高めて、選挙民だけでなく、市民社会の他の利害関係グループ（女性、若者、マイノリティ等）の見解や要求を明確にし、議会の活動に反映させる必要がある。マスメディアを通じたコミュニケーションスキルの向上も同様に不可欠である。

監視能力

議会の監視能力を強化するための支援として、議会の調査能力向上、政府の説明責任及び透明性を保障する議会の役割、並びに予算作成と予算執行に係る研修が行われてきた。

また、国会議員のコミュニケーションスキル向上のための支援も行われている。国民代表機能を高めるためのコミュニケーションスキルの重要性は、監視能力に関しても同様で、例えば公聴会において行政府の行為を精査する際に、市民社会組織と協同で進めていくために不可欠となる。議員が監視機能を行行使する際には、市民社会組織が貴重な情報源

となり得る。従って、市民社会組織とコミュニケーションを十分に行うことができるかが重要となる。

運営能力

運営能力は議会の機能の一つではないが、議会が核となる機能を果たすために必要となる能力である。運営補佐業務がなければ議会はその義務を果たすことが非常に困難になる。このような補佐業務には、秘書的サポート、情報技術の整備、文書や書簡の保管・ハンドリング等がある。こうした運営・管理能力プロジェクトは、従来のドナーの議会支援の中で、最も大きな割合を占めてきた。

制度改革プロセス

議員の職務執行能力を高めることに貢献するもので、単に機材を提供する協力ではなく、組織の効率を高めるための組織制度改革を含む。こうした制度改革に資するための支援としては、委員会制度の再構築、議会手続きの改定、新規議会内規定（行動規範等）の導入等がある。

(3) 国会議員のスキル・パフォーマンスの向上

議会の全般的な機能と能力の向上に加えて、直接的支援の中には国会議員自体に焦点を当てるものもある。議会は個々の国会議員から構成されており、従って、個々の議員の能力、スキルおよびパフォーマンスが議会の組織としての機能に決定的な影響を与える。しかしながら、途上国における多くの選出議員は教育水準が低く、やっと字が読める程度の議員もいる。こうした議員を対象としたプロジェクトでは、研修、セミナー、コンファレンス、パートナーシップ・プログラム、議会間の交換プログラム、ネットワーキングおよび研修視察等を通じて知識やスキルの移転を図っている。講師は同じ国会議員（議会ネットワーク、国際及び地域議会、国会あるいはドナー国の議会等に所属）か専門家（政府機関あるいは非政府組織に所属）である。ドナーが主催する研修では、国会議員のスキル・パフォーマンスの向上を目的として、幅広いイシューをカバーする研修が実施されている。研修テーマとしては例えば以下がある。

- ・ 国会議員の権利と義務
- ・ 憲法と法律の知識
- ・ 議会過程・手続き
- ・ 予算編成
- ・ 委員会の業務
- ・ 政策イシュー
- ・ 国際協力

- ・ ネットワーキング
- ・ 時間管理
- ・ コンピュータスキル
- ・ 有権者への働きかけ
- ・ 言語とコミュニケーション、等

4. 国会支援に関与する主要アクター

途上国の議会強化に係る活動には世界中の多種多様な機関が携わっている。これらの機関には、二国間援助機関、多国間開発機関、議会ネットワーク、政党の財団、研究所、シンクタンク、非営利機関および民間組織等がある。

(1) 二国間援助機関

米国国際開発庁 (USAID)

国会支援においては、USAIDが二国間援助機関の中で最大規模のドナーである。1999年から2009年の間、国会支援に総額USD200millionを支出しており、この額は他のドナーの支援額合計よりも多い。また、USAIDは、国会支援分野において、50年以上の経験を有している。

USAIDは事業実施を単独で行うことが普通で、バスケットファンドを通じた支援は5%以下である。実施機関については、UNDP等の国際機関を実施機関としては使わない。約42%の事業はコンサルタント兼学術機関等の民間組織に再委託している。その他は通常の財団や国際NGOを実施機関として使用している。

支援対象機関は他のドナーと大体同じである。すなわち、国会とその構成員・機関（委員会、政治指導者、議長、議員、会派、事務局や他の国会スタッフ）である。これらの機関が全てのドナーの国会支援事業の主要な受益者である。ただ、地域議会や議会組織は、USAIDの支援対象機関とはならない。

支援重点分野は、立法過程の改善、法と規則の質と効果の向上、議会の社会への対応、国民参加、市民の政策決定への参加、立法部・行政部の説明責任、政府施策・予算・法の実施監督に関する議会の能力向上等である。協力手段として、USAIDは他のドナーとのパートナーシップ・プログラムを重視しないのが特徴である。

英国国際開発省 (DFID)

DFIDの国会支援への支出額は、USAIDに次ぐ2番目で、年間USD6millionを投入している。USAIDと異なり、DFIDは他のドナーとの共同実施(basket funding)が多い。2002年から2008年間に62%の事業はバスケットファンドを通じた支援であった。また、多国間機関や国際機関(例えばUNDP)の実施機関と協力しながら事業を実施している。加えて、市民社会組織(CSO)

やNGOを議会監視機関として支援している。

支援対象機関は他のドナーと同様に、国会とその構成員・機関（委員会、政治指導者、議長、議員、会派、事務局や他の国会スタッフ）である。これらの機関は、多くのドナーの国会支援事業の主要な受益者であるが、この傾向はUSAID、DFID、CIDAで顕著である。DFIDを含め、ほとんどのドナーの重点は議会支援であるが、議会の立法機能や監視機能よりも、代表機能やグッドガバナンスに焦点を当てている。また、ほとんどのドナーは、何らかの形態の 이슈をベースとした事業を実施しており、DFIDは貧困削減における議会の役割強化に係る事業の実施に重きを置いている。協力手法としては、他のドナーとのパートナーシップ・プログラムを重視している。

ノルウェー開発協力局 (NORAD)

国会支援では3番目に大きなドナーで、1999-2009の期間に約USD27millionを議会支援に支出した。NORADは、比較的小規模の短期事業を実施（平均2.7年）しており、協力総額の約70%は他のドナーとの協同事業である。

実施機関については、NGOを重視するCIDAと違い、NORADはNGOよりも国際機関を優先している。協力対象機関は、他のドナーと同様に、国会とその構成員・機関（委員会、政治指導者、議長、議員、会派、事務局や他の国会スタッフ）である。支援分野は、全般的なグッドガバナンスや民主化とともに、平和と和解、市民社会の参加ならびにジェンダーを重視している。協力手法としては、スタディツアー、コンファレンス、議会選挙の視察、憲法レビュー、選挙委員会や選挙管理委員会へのサポート等がある。

スウェーデン国際開発庁 (Sida)

Sidaは国会支援分野では中規模のドナーで、NORADと同様、小規模の事業実施が多く（平均USD640,000）、比較的短期の事業が多い（3-4年）。約80%の事業はバスケットファンドを使って実施している。

支援の実施は、多くの場合、国際NGOを通じてであるが、それには国際議会組織や議会ネットワーク機関も含まれる。UNDP等の国際機関や多国間機関も実施パートナーとして重要視している。他方、自国の国家機関を活用するCIDAと違い、Sidaはスウェーデンの国家機関を協力事業の実施機関としてあまり活用していない。

支援対象機関については、過去十年間、Sidaの約半分以上の事業の受益者は国際議会組織とネットワーク機関（例：IPUや東アフリカ議会協会等）であった。支援対象分野に関しては、USAIDやDFIDの国会支援のほとんどが議会を対象としているのに比して、SidaとCIDAの協力は 이슈をベースとした活動に力を入れている。特に、人権の擁護や他の 이슈（ジェンダー、HIV/AIDS、環境等）に係る議会の役割に重点を置く。協力手段として、他ドナーとのパートナーシップ・プログラムを重視している。

カナダ国際開発庁 (CIDA)

2005年以降、CIDAの国会支援は着実に増大してきた。CIDAは、国会支援分野における中規模のドナーで、過去10年間に総額USD20millionを支出している。CIDAは、ドナーの中で最も長期的なアプローチを採用しており、事業の平均期間は7年以上である。

他の中規模ドナーに比してバスケットファンドを通じた事業は少ない。実施機関としては、INGOs/NGOsを活用している。UNDPのような国際機関よりも、カナダ議会センター(PC)等を優先する。

支援対象機関は、他のドナーと同様に、国会とその構成員・機関(委員会、政治指導者、議長、議員、会派、国会スタッフ)である。この傾向はUSAID、DFID、CIDAで顕著であるが、CIDAでは国会事務局を対象としたプロジェクトはない。支援対象分野については、平和、和解、紛争解決に係る事業を重視しており、また人権保護における議会の役割を重く見て資金協力を実施している。その他に、ジェンダーを重視した貧困削減事業がある。協力手段は研修が中心である。

(2) 多国間援助機関

国連開発計画 (UNDP)

国連開発計画(UNDP)は、途上国の国会支援を最も早く開始した国際機関の一つである。すでに1970年代には、アフリカ諸国で議会のインフラ整備(図書館整備やスタッフの訓練等)のための技術協力を実施していた。今日、議会支援に係る活動は、UNDPのグッドガバナンスを促進する諸活動の中で大きな割合を占めている。

最近のUNDPの協力重点分野として、議会の評価基準とベンチマークを開発することが挙げられる。そのために、国レベル、地域レベルおよびグローバルレベルにおいてワークショップを開催している。他の関心事としては、紛争防止と管理における議会の役割、紛争後の復興、議会におけるマイノリティの代表等がある。

UNDPが推進している主要なプログラムとして、議会強化のためのグローバルプログラム(GPPS)がある。このプログラムは国レベル、地域レベルおよびグローバルレベルにおける一連の活動からなり、パートナーであるベルギー、フランス、IPU、アフリカIPU、軍隊の民主的コントロールのためのジュネーブセンター(Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces(DCAF))と協力しながら実施している。

世界銀行 (WB)

世界銀行は議会強化分野においては比較的小規模な支援機関で、2010年以前の10年間で約USD 7.8 million支出している。2003年以前は、世銀の議会強化事業は無視できるレベルであったが、2004年になって大きく増大した。

世界銀行は、途上国の議会強化に対して、少なくとも表面的には慎重な態度を保持してい

る。その比較的厳しいマンドートから、世銀はグッドガバナンスの課題に焦点を当てている。ただ、市民社会に対する支援活動は大規模に推進しており、議会強化にも何らかのサポートを提供している。地理的にはラテンアメリカを比較的優先していることが世銀のプロジェクトリストから言える。

世銀の支援対象分野は、財政管理と予算プロセスにおける議会の役割である。また、世銀の広範囲にわたる議会に関する事業リストには、平和構築と議会、立法監視、議会図書館およびe-議会が含まれている。

世銀の議会支援に係る主要なファシリティはIDF (Institutional Development Fund) である。IDFは、世銀の長期的な経済活動や融資ファシリティと連結される迅速かつアクション志向の能力強化活動に融資するように設計されている。

議会支援に関与するその他の代表的な国際機関としてはEC(European Commission)とInternational IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance)がある。ECは、2000年から2009年の間に、約\$150 millionを議会支援のために、主にヨーロッパ開発基金(EDF)を通じて支出した。IDEAは、国際的な民主化支援のための会員制の国際機関で、政党強化分野における知識面でのリーダーであり、優れた実施機関でもある。

(3) 議会ネットワーク機関・政党の財団

議会強化を支援する議会のネットワーク機関として知られている組織には列国議会同盟(IPU)、コモンウェルス議会協会(CPA)、西欧議員協会(AWEPA)および世銀の議会ネットワーク(PNoWB)がある。議会強化に関与する政党の機関としては、米国をベースとする国際民主党研究所(NDI)が有名である。

表1：議会ネットワーク機関・政党の財団

機関	活動
列国議会同盟 (IPU:)	<ul style="list-style-type: none"> 国際的に関心が高い 이슈 に取り組む議員のネットワーク機関であり、国連と密接に連携しながら活動している。 特に1999年以降は、途上国の議会を支援する目的で技術協力をを行っている。
コモンウェルス議会協会 (CPA)	<ul style="list-style-type: none"> 議会民主主義の促進とコモンウェルスにおける議会間の協力を深めることを目的としている。
西欧議員協会 (AWEPA)	<ul style="list-style-type: none"> 途上国の議会強化とアフリカにおける貧困削減の重視を目的に活動。
世銀の議会ネットワーク (PNoWB)	<ul style="list-style-type: none"> 世銀(及びIMF)と関連する業務を行う議員をサポートする機関
国際民主党研究所 (NDI)	<ul style="list-style-type: none"> 米国をベースに、世界中の民主主義を強化・拡大することを使命としている。 議員の役割と責任を熟知したプロフェッショナルな議員の必要性を強調。 委員会、憲法、行政府と議会の関係、法案の起草、会派組織、会議規則等の広範囲なテーマに関する議員への技術協力を提供。
国際共和党研究所	<ul style="list-style-type: none"> NDIの共和党版。英国では民主主義のためのウエストミンスター財団やヨーロッパ大陸にもドイツのSTIFTUNGSをはじめとする多くの財団が存在する。

(4) 研究所、シンクタンク、非営利機関および民間組織

議会の役割と機能に係る理解を向上させることを目的に、議会強化に関与する小規模の機関が多数ある。これらの機関は学術機関、研究所、シンクタンク等が含まれ、代表的な組織としてはニューヨーク州立大学の国際開発センター、ノルウェーのミケルソン研究所、南アフリカ民主主義研究所（IDASA）および南アフリカ国際関係研究所等がある。民間セクター組織としては USAID の事業を実施している米国をベースとした民主主義インターナショナルが知られている。これらに加えて、NGOs が特に市民参加および市民団体と議会との関係の分野で活発に活動をしている。

5. 教訓

多くのドナーは、途上国の国会強化分野における自らの活動をレビューして、教訓を引き出している。議会強化の支援内容とアプローチはドナーによって違いはあるが、教訓そのものは類似したものが多く、ドナー間で重要な教訓に関してある程度の合意が形成されている。以下では、そうした国会支援に係る主要ドナーの共通した教訓を整理する（SDC, 2015）。

(1) 文脈の重視（オーダーメイドの協力）

国会支援事業を計画する際には、個々の国の議会を取り巻く環境を詳細に分析して、事業の文脈化を図る必要がある。議会強化には、どの国の議会に対しても機能する万能のアプローチはない。議会の構造、政治システム、政党システムおよび選挙制度等は、国によって大きく異なるので、個々の状況にカスタマイズしたアプローチを考え出す必要がある。加えて、政治も議会も時間とともに変化する為に、当初の設計案に固執するアプローチも勧められない。中立的に状況の変化をモニターし、政治経済分析を行い、状況に応じて支援を修正することが重要である。議会強化プロジェクトには、こうした役割を果たすことのできる政治に精通した分析家が必要とされる。

(2) 長期的アプローチ

政治的变化は異なる速度でかつ緩慢に生じることが多いので、国会支援は複数年にわたるコミットメントをベースにすべきである。2年以内のプロジェクトでは、議会の意思決定やプロジェクト実施のプロセスを十分にフォローすることができない。例えば、2年に満たないプロジェクトで、議会のパフォーマンスを向上させるための評価を行い、政策提案を策定した場合、国会事務局が決定を行い、実施を開始する頃にはプロジェクトは終了

していることになる。NORADの調査では、「10年間は決して長すぎることはない。選挙サイクルは、通常、4-5年である。従って、2選挙サイクルに及ぶ支援は正当化されるべきで、出来れば3サイクルかそれ以上継続すべきである」と指摘している。効果的な議会強化支援には20年間に及び変革を助長する必要がある、と指摘するDFIDの専門家もいる（SDC、2015、p83）。

（3）需要主導型アプローチ

国会強化プロジェクトは、支援対象機関の真のニーズを反映したものでなければならない。そのために、国会支援は、綿密なニーズアセスメントに基づいて計画・実施される必要がある。

ただ、議会は一枚岩の機関ではなく、多種多様なアクターが関与している。従って、ドナーに対して表明された要求は、必ずしも真のニーズを反映したものではないかもしれない。国会職員、議員、政党、その他の利害関係者の関心や利害が考慮されなければならない。特に議長と事務局長は国会強化プロジェクトでは鍵となるアクターであることに留意すべきである。

プロジェクトの実施には、議会の多様な利害の代表者から構成されるスティアリングコミティを設置して、プロジェクトを主導させることが有効である。また、国会支援は、出来るだけ議会関係者自身によって策定された議会強化のための戦略計画に基づくべきである。加えて、国内のオーナーシップを強化するために、議会の機能強化に関心を持つ議会外部の利害関係者（市民団体等）を関与させることも重要である。

（4）包括的／統合型アプローチ

議会は国のアカウンタビリティに係る制度の一部を構成する。従って、議会支援は、憲法改正、選挙制度改革、政党、司法分野改革、公共財性管理、半汚職プログラム、市民教育、メディアおよびジェンダープログラム等の他のガバナンス支援と相互に補完しあうことが重要である。

議会を取り巻く政治的・制度的環境から孤立し、他の民主主義組織と連携しない単一のアクターや組織への支援では長期的効果を生むことは期待できない。議회를政治システムの一部と見なし、国会支援を他の協力分野に統合させることが重要である。ただ、このことは全ての個々のプロジェクトが広範囲なガバナンスプロジェクトであることや、全ての議会支援が市民社会やメディアと直接連携しなければならないということを意味しない。ドナーは共通のガバナンス支援の枠組みを適用すべきであるが、そうした枠組みの中で、議会、政党、市民社会、メディア等の具体的なプロジェクトは柔軟に実施されるべきである。

（5）政治への配慮

議会強化支援は、本来、政治的な側面を持ち、非常にセンシティブな事業である。例えば、立法過程における曖昧さを減少させるためのルールの改正は、関係者の自由裁量を減らすことにつながる。手続上の改革は、情報と資源の流れを変えるため、関係者の権力関係に影響を与える。また、高い能力を持つ新しい議会スタッフの存在は、既存の議会職員にとっては脅威となる。このように議会強化の支援における多くの活動は勝者と敗者を生み出すことに留意する必要がある。

こうした個々の活動に加えて、議会強化支援それ自体が現地関係者から不信感を持って見られる可能性があることに留意すべきである。NORADによれば、旧宗主国や国際政治上の大国が行う技術協力は、特定のモデルの普及あるいは自国の外交政策の推進等の政治的動機に基づいて実施されていると途上国関係者から疑われやすい。こうした問題に対処するためには、2つの方法が有効である。第一に、議会支援の実施機関としては、UNDPのような国際機関の方が、二国間援助機関よりも途上国には受け入れられやすい。また、UNDPによる実施・調整に代わるものとしては、複数の二国間援助機関によるバスケットファンドを通じた協力も個々のドナーの利害が前面に出にくい。第二に、ドナーからの指導よりも途上国の議会関係者からのアドバイスのほうが被援助国側に受け入れられやすい。NORADによれば、議会の協会を通じて他国の国会議員を関与させることが有効である。また、欧米の経験や基準よりも、途上国の議会同士の知識の移転と経験の共有の方が、より定着しやすいと指摘されている。

(6) エントリーポイントとしてのイシュー

議会は広範囲にわたる政策やイシューに取り組む。従って、議員は特定の政策分野に係る情報を渴望している場合が多い。この文脈の中で、イシューをベースとしたアプローチは議会強化のための有効なエントリーポイントとなることができる。

これまでのドナーの経験によれば、手続の改正や制度改革と違い、具体的なイシューに取り組む研修プログラムは、途上国側の歓迎を受けやすい。具体的なイシューとしては、議会の活動で取り込まれるジェンダー関係、予算執行、HIV/AIDS、環境保全、気候変動等がある。NORADによれば、このような協力は被援助国側の疑惑を減少させ、信頼を築き、よりセンシティブな他の協力の実施に道を開くことになる。また、イシューをベースとしたアプローチは、分裂した政党の間の架け橋となり、重要な政策に関する政党間の合意形成を助長することもできる。

(7) 効果的なプロジェクト実施組織の設置

議会の構造とプロセスに係る抜本的な改革を検討・推進するための中核的な組織が必要である。こうした組織は、与党と野党の国会議員並びに国会職員から構成され、実施可能な課題の解決策を特定し、ドナーと協力しながら技術協力プロジェクトを設計し、実施する責任を負う。プロジェクト活動の日常的な管理は、より小規模な組織に移管することが

できる。

こうしたアプローチは、プロジェクト実施に不可欠な広範囲にわたる利害関係者のコンセンサスを形成するために有効である。また、このアプローチは、プロジェクト管理の説明責任と透明性を確保する上でも重要で、プロジェクトの資源を個人的あるいは集団的な政治目的のために流用されることを防ぐことにもなる。このようなプロジェクト管理組織のメンバーの選択に関しては、迅速な意思決定を助長するような配慮がなされるべきである。また、協力プログラムには、様々な国会議員や職員が参加できるようにするとともに、プログラムの開発と管理に係る受益機関の能力強化もコンポーネントの一つとして含めるべきである。他方、議会のセンシティブな政治環境の中で、プロジェクトマネージャーには柔軟性が要求される。

(8) 多様な制度・経験の適切な紹介

IPUとUNDPによれば、ドナーの協力は、特定のモデルを押し付けるのではなく、多様な制度や経験を適切に紹介して、受益者がそれらの情報から自国に合ったモデルを選択できるようにした場合に、より効果的なものになる。こうした選択肢の提供は、国会議員や職員を対象とした研修や能力開発を実施する際に特に望ましい。このようなアプローチによって、受益機関は、ドナーが自国のモデルを押し付けてはいない、と確信することができる。こうした配慮は、議会を取り巻くセンシティブな政治環境の観点からも重要である。

(9) 南南協力

国会支援に係る研修プログラムの計画と実施の際には、南南協力の推進に配慮すべきである。IPU/UNDPによれば、現在、多くのアフリカの議会は成熟期に入っており、他国の議会と共有できる有用な経験を有している。そうした経験は、先進国の議会の経験よりも近隣国の議会の経験の方が、類似性が高いため、カウンターパート機関にとってより参考となる場合が多い。支援対象国の議会の成熟度を考慮して、研修プログラムでは、議会の手続きや運営面を対象とすることに加えて、議会が決定しなければならない環境、予算、人権等を含む具体的な 이슈に焦点を当てることも有効である。

また、地元の能力を強化するとともに、支援対象国の現実との深い関連性と持続性を保障するためにも、研修プログラムには地元の専門家を含めることが重要である。加えて、研修には国会議員だけでなく国会職員も対象とすべきである。そうすることによって、議会の効率的な運営に不可欠な継続性を保障することができるようになる。

(10) 持続性への貢献要因

途上国における議会強化支援に関して豊富な経験を有しているUSAIDが、プログラムの持続性に貢献する諸要因を整理している。それらの要因とは、①相手国のオーナーシップの創出、②新しいサービスに対する限定的なサポート、③外部の能力強化を図った後に、

内部の能力強化に移動すること、④メンテナンスに係る契約の締結、⑤外部からのサービスに係る資金の確保、⑥フェーズアウトする資金提供方法の確立、⑦いくつかの改革を継続的なものにする事等である。

表 2：持続性の貢献要因

	貢献要因	説明
1	オーナーシップの創出	<ul style="list-style-type: none"> 議会の指導層が当初からプログラムに関与し、新しいサービスの計画策定に大きな役割を果たすことが重要。そうすれば、彼らはドナーの支援が終了してもプログラムの継続に向けて喜んで資金を提供する人が多い。
2	新規サービスに対する限定的なサポート	<ul style="list-style-type: none"> 議員が特定の立法サービスを全く知らない場合、実施されたサービスを継続することに彼らはコミットしないだろう。 議員が一度そのサービスを活用する機会があれば、将来、そのサービスを支持し、自らの資金を提供することが期待される。 よって、新しいサービスは限定的に提供することが有効である。
3	議会外部の能力強化を図り、その後内部へ移動する	<ul style="list-style-type: none"> 場合によっては、議会外部で特定の能力（例えば、調査または法案の起草）を創出し、議員が高く評価すれば、その後議会に対する支援を始めることが考えられる。 この戦略は、議会に十分な能力がないか、議会スタッフが非常に党派的か、あるいは任期が不明である場合に有効な手段である。
4	メンテナンスに係る契約の締結	<ul style="list-style-type: none"> インフラ改善のためのメンテナンス契約を立案し、新しい器材の設置の前に議会指導層と契約の合意を得る。 これは米国支援のための法律で要求される。
5	外部からのサービス継続に向けた資金の確保	<ul style="list-style-type: none"> 議会外のサービスプロバイダーは長期的持続性に係る戦略を策定する必要がある。 サービスプロバイダーは長期にわたる資金を確保するために、クライアント、他の資金提供団体あるいは政府を資金提供者として検討する必要がある。
6	フェーズアウトする資金提供方法の確立	<ul style="list-style-type: none"> 初期始動後の継続支援の条件として、支援対象の議会から新規サービスに係る費用を段階的に支払うように働きかける。
7	改革の継続化	<ul style="list-style-type: none"> 恒久的な議会近代化推進グループを設立し、ドナーの支援終了後も存続して、計画された目的のために持続的に機能する可能性を増大させる。

Source: USAID HANDBOOK ON LEGISLATIVE STRENGTHENING, USAID, 2000

6. 終わりに

本稿では、主要ドナーによる途上国の国会支援に係る報告書をレビューし、国会支援の意義、途上国における国会強化の制約要因、国会支援の内容と方法、国会支援に関与する主要なアクターならびにドナーの経験から導き出された教訓を整理した。

民主主義統治の実現には議会の強化が不可欠であるが、多くの途上国の議会は弱く、期待されている役割を果たしているとは言い難い。その原因としては、議会の権限の低さ、国会議員のスキルやインセンティブの問題、議会や議員に対する不十分な社会の理解、情報へのアクセスの限定性、議会の組織構造とプロセスの問題、国会補佐体制とインフラの未整備等が挙げられる。

途上国の議会に係るこれらの課題に取り組む際に、ドナーは大きく分けて直接支援と間接支援の2つの形態の国会支援手法を採用してきた。

直接支援とは、議会の強化、あるいは議会の民主化、抑制と均衡およびグッドガバナンスの促進を目的とした支援である。そして、議会の強化自体を目的とする直接支援の内容は、①ハードインフラ整備、②組織制度能力の向上、③国会議員のスキル・パフォーマンスの向上、の3つの分野に分けることができる。このうち、議会の組織制度に関連する支援としては、立法能力、代表能力、監視能力、運営能力ならびに制度改革プロセスに係る支援がある。

一方、間接支援とは、国会強化以外の政策目標を達成するために、議会／議員と協力して実施する長期的あるいは短期的事業である。国会の能力強化は間接的で二次的な成果となる。取り組む政策 이슈としては、貧困削減、予算執行モニタリング、人権、ジェンダー間平等、HIV/AIDS 予防、環境保護、地方分権、反汚職等を含む。

こうした途上国の議会強化に係る活動には世界中の多種多様な機関が携わっている。これらの機関には、二国間援助機関、多国間開発機関、議会ネットワーク、政党の財団、研究所、シンクタンク、非営利機関および民間組織等がある。

このうち、二国間援助機関や多国間開発機関のドナーの多くは、途上国の国会強化にかかる自らの活動をレビューして、教訓を引き出している。国会支援に係る支援内容とアプローチについてはドナーによって違いはあるが、教訓に関しては類似したものが多く、ドナー間で共通の教訓としてある程度の合意が形成されている。重要な教訓としてよく指摘されているのは、①文脈の重視、②長期的アプローチの必要性、③需要主導型アプローチの採用、④包括的／統合型アプローチの重視、⑤政治への配慮、⑥エントリーポイントとしてのイシューの重要性、⑦効果的なプロジェクト実施組織の設置、⑧多様な制度・経験の適切な紹介、⑨南南協力の推進等がある。これらの教訓はいずれも、今後、日本が途上国の国会支援を実施する際にも参考とすべきものである。

以上が、主要ドナーによる途上国の国会支援に関する本稿の概要であるが、最後に日本がこの分野において協力を行う際に留意すべき点を一つだけ提案したい。それは、選択肢提供型アプローチの重要性であり、ガバナンス分野における日本の協力の強みを生かすことである¹。ここで提案している選択肢提供型アプローチは、IPU と UNDP が指摘している多様な制度・経験の紹介という形をとるもので、その他の教訓である需要主導型アプローチ、政治への配慮ならびに南南協力の推進にも関連している。IPU と UNDP によれば、ドナーの協力は、特定のモデルを押し付けるのではなく、多様な制度や経験を適切に紹介して、受益者がそれらの情報から自国に合ったモデルを選択できるようにした場合に、より効果的なものになる。この指摘は、以前の技術協力が外国で構築されたモデルを途上国にそのまま移転しようとしてきたことの反省から出てきたものであるが、この「選択肢提供型」アプローチこ

¹ ガバナンス分野において、日本の協力が「選択肢提供型」アプローチを採用してきた背景には、日本の近代化過程で、欧米のモデルをそのまま日本に適用しなかった経験があることが重要である。日本では、欧米の知識を輸入し、吸収して、日本の実情に合わせて修正しながら欧米のモデルを内部化してきた経験があり、この経験が日本の技術協力を生かされていると言えよう。

そガバナンス分野における日本の協力の特徴の一つである。

例えば、日本は、1996年からベトナムにおける法整備支援を行ってきたが、2007年までに、改正民法、民事訴訟法、知的財産法、企業倒産法など、プロジェクトで目標とした重要な民商事関連基本法がプロジェクト期間内に制定・施行された。この立法支援分野におけるJICA技術協力アプローチの特徴は、日本側が提供する情報を参考にしてベトナム側で各法案の起草を行い、日本側は起草された条文に対し日本側有識者で組織された専門部会から専門的・技術的コメントを行うという形で協力を進めてきたことである。最終的な決定権はあくまでベトナム側にあった。

ベトナムの法整備支援で採用されたこの「選択肢提供型」アプローチは、国会支援にも適用されるべきである。そうすることによって、現地関係者のオーナーシップを高め、現地の政治や実情に配慮した需要主導型の技術協力プロジェクトになることができる。また、日本だけでなく色々な国の制度・経験を、南南協力を通じて紹介すれば、現地関係者の選択肢が増えると同時に、より現状に適した解決策も可能となろう。将来、国会支援の成功事例が出てくれば、その国を拠点国として、近隣諸国にプロジェクト効果を拡大していくことも考えられる。そのためには、ガバナンス分野におけるこれまでのアプローチや成果を整理して、日本の強みを生かした形で、国会支援にも適用できるような方法論を構築することが求められる。

参考文献

Africa All Party Parliamentary Group (2008)

- Strengthening parliaments in Africa: Improving support

Carothers, T. (2006)

- *Confronting the Weakest Link: Aiding Political Parties in New Democracies*.
Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

David E. Guinn (2014)

- Legislative Strengthening: Annotated Bibliography

Democracy Reporting International (2015)

- Global Mapping and Analysis of Parliamentary Strengthening: A Study for the Swiss
Agency for Development and Cooperation

EC (2010)

- Engaging and Supporting Parliaments Worldwide: Strategies and methodologies
for EC action in support to parliaments

Greg Power

- (2011) The Politics of Parliamentary Strengthening: Understanding political
incentives and institutional behavior in parliamentary support strategies
- (2008) Donor support to parliaments and political parties: An analysis prepared for
DANIDA

IPU and UNDP

- (2003) Ten Years of Strengthening Parliaments in Africa, 1991 – 2000: Lesson Learnt
and the Way Forward
- (2012) Global Parliamentary Report: The Changing Nature of Parliamentary
Representation.

NORAD (2010)

- Support to Legislatures: Synthesis study

ODI (2007)

- Parliamentary strengthening in developing countries: Final Report for DFID

OECD DAC (2012)

- 'Draft GOVNET Orientations on Aid, Accountability and Democratic
Governance'. Room Document 1. Paris: OECD DAC, GOVNET.

Power, G. and Coleman, O. (2011)

- 'The Challenges of Political Programming: International Assistance to Parties and
Parliaments'. Draft. Stockholm: International IDEA.

Sumedh Rao (2013)

- Donor support of African parliaments

Sida

- (2012) Mind the Gap: Lessons Learnt and Remaining Challenges in Parliamentary Development Assistance – A Sida Pre-Study
- (2006) Parliamentary strengthening

UNDP (2000)

- Assisting Legislatures

USAID

- (2012) Summary of Aiding Democracy Abroad, KSC Research Series
- (2001) USAID's Experience: Strengthening Legislatures