

平成 21 年 5 月 21 日現在

研究種目：基盤研究（B）
 研究期間：2005～2008
 課題番号：17402018
 研究課題名（和文）サブサハラ・アフリカ諸国におけるガバナンス研究調査
 （行政府と立法府の関係調査）
 研究課題名（英文）Research on the governance in Sub-sahara Africa (the relationship between Executive Branch and Legislative Branch)
 研究代表者
 片岡 貞治（KATAOKA, Sadaharu）
 早稲田大学・国際教養学院・准教授
 研究者番号：30386700

研究成果の概要：

アフリカにおけるガバナンスの問題は、90年代初めより、世銀を始めとした国際援助関係者の中で注目を集めてきた。こうした中で、一極集中型の肥大化した行政府をチェックし、その行き過ぎを抑制する機構としての立法府に焦点をあて、アフリカ諸国の民主化浸透状況、立法府及び各議員が抱える諸問題などを比較検討し、如何なる立法府のあり方が求められているのか、アフリカにおける真の三権分立の確立を目指して、行政府をチェックしうる議会の機能の強化の方法などを精査していくことを目的とした。

交付額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2005年度	1,500,000	0	1,500,000
2006年度	1,500,000	0	1,500,000
2007年度	1,600,000	480,000	2,080,000
2008年度	1,400,000	420,000	1,820,000
年度			
総計	6,000,000	900,000	6,900,000

研究分野：国際関係論 アフリカ政治 社会科学A

科研費の分科・細目：3502

キーワード：アフリカ、ガバナンス、比較政治学、地域研究

1. 研究開始当初の背景

(1) アフリカは依然として低開発に喘いでいる。アフリカ諸国の一人当たりの所得は伸び悩み、乳幼児死亡率は増加し、貧困層も増加の一途をたどっている。こうした低開発の主たる原因は、アフリカ諸国における国家の統治のあり方、政治のあり方を巡る問題、即ちガバナンスの問題であろうと考えられる。アフリカにおけるガバナンスの問題は、90年代初めより、世銀を始めとした国際援助関係者の間で注目を集めてきた。ところが、世銀などにおけるガバナンス向上支援は、中央政府の行政機構の改善を主たる対象としてきた。

(2) こうした中で、一極集中型の肥大化した行政府をチェックし、その行き過ぎを抑制する機構としての立法府に焦点をあて、調査研究することは、アフリカにおける民主主義の定着度及び民主的正統性の浸透度を計る研究に他ならず、アフリカにおけるガバナンスの改善・向上に資しうる研究となる。

(3) 期間内において、可能な範囲内で、調査対象となっている諸国(民主的な政権交代を果たした諸国：南アフリカ、ケニア、ザンビア、ルワンダ、エチオピア、コートディヴォワール、タンザニア)及びアフリカを代表するAU(アフリカ連合)の所在するエチオピアに足を運び、議会関係者、政党関係者、政府関係者などと意見交換を行ったり、資料を収集したりして、各国の議会と行政府の制度的関係、議会の行政府チェック機能とその限界などを明かにする。その過程で、各諸国の政策決定過程における議会と行政府の役割、その透明性と説明責任、権力の正統性等の様々な観点から、アフリカにおける国家のあり方、政治のあり方を分析した。

2. 研究の目的

(1) これまでの多くのアフリカの近年の政治的發展や民主化プロセスについての分析や研究は、特に選挙プロセスに焦点が当てられてきた。国際援助機関やドナー諸国も、選挙が公平且つ正当に行われることを援助のコンディショナリティーの一つにしてきた。また、ガバナンス改善支援という名目で、国際援助機関やドナー諸国は、行政府の能力向上を支援の中心に据えてきた。

(2) 選挙だけに囚われると、政治の変化あるいは、継続性のプロセスが見えにくくなる危険がある。複数政党による選挙の実現や機能強化された行政府の存在は、それだけで民主主義の定着を示すものと言えるだろうか。研究代表者はこの問いに1つの規範的な定義付けを試みるのではなくて、行政府を監視する民主的機構としての立法府に焦点を当て、比較政治学における政治制度分析によるアプローチ取り入れつつ、アフリカにおける議会(立法府と同義で使用)の位置づけを検討し、民主化プロセスを分析し、政治的なアカウンタビリティの有無を明らかにしようとした。

(3) アフリカ諸国の民主化浸透状況、立法府及び各議員が抱える諸問題(制度上の問題点などを含む)などを比較検討し、如何なる立法府のあり方が求められているのか、アフリカにおける真の三権分立の確立及び民主主義の定着の為の処方箋の模索を目指して、行政府をチェックしうる議会の機能の強化の方法などを精査していくことを目的としている。

3. 研究の方法

各国の政府関係者、議会関係者、政党関係者、有識者などと意見交換を行い、正式資料を入手しつつ、ガバナンスに関する多くの書物に目を通し、問題を整理・分析した。

4. 研究成果

(1) 民主主義の下において議会の占める役割は大きい。憲法を守り、立法機能と国全体のガバナンスを監督する責任がある。さらに、行政、特に大統領、内閣の意思決定、行動、権力の行使を監視・抑制する責任がある。最近民主国家としての制度が整いつつあるものの、ひよわな民主主義であり、大統領、内閣

による権力の乱用、恣意的な意思決定に対してチェック・アンド・バランスの機能を果たすことが要請されている。

(2)サブ・サハラ・アフリカ諸国では独立はしたものの、文化、言語の異なる多民族の寄り合い国家であり、国民国家の意識は未だに希薄な国も多く、議会は多民族の集合としての国家のシンボルであるばかりでなく、大統領と共に国民を統合する責任を共有している。議員は国民の預託にこたえて民主的な議会の運営を行なう責任があり、そのための知識とスキルを身につけることが期待されている。

(3)1980年代の後半から90年代にかけて、多くのサブ・サハラ・アフリカ諸国は民主化を進めている。多くの国にとって、民主主義への移行は、長期間の一党制、大統領専制、あるいは軍事政権を経ての新しい経験である。また、幾つかの国にとっては、紛争から平和への移行であり、軍事的な手段による対立の解決から平和的な手段による解決への制度作りへの機会でもある。複数政党制の導入、強制されない自由な選挙制度の下での政権の移譲が多く国で見られるようになった。

(4)しかし、残念ながら表面的な変化の域を出ないと判断せざるを得ない結果も多く見受けられる。民主的な制度が一晩で根を降ろすと期待するのも無いものねだりであろうか。

(5)一党制の下では、議会は大統領、内閣の延長であり、政府、政党が決定した政策のハンコをつくだけの機関であった。当然の事ながら議会の独立性は無視され、憲法によって与えられた権限でさえも事実上実行することはできなかった。

(6)現在、民主化が進められている国においても、議会は治指導者によるパトロネジ・システムや権力の独占と言う遺物と戦わなけ

ればならない。憲法改正により複数政党制となっても、依然として大きな権限が大統領に与えられ、議会の運営規則、規約には一党制のなごりが多く残っており、民主化の制度化に少なからざる障害となっている。

(7)例えば、権力が独占されていた時には、法による統治、「法治」ではなく、人による統治、「民治」であり、人の「コネ」が利益の分配に繋がっていた。この半制度化されたパトロネジ・システムは、議員に対して選挙民による仕事の斡旋、学費、医療費などの要求として根強く残っており、議員の大きな負担となっている。これが議員による汚職、経済的な力のある者への依存等に繋がることは容易に推測できる所である。

(8)紛争後に平和が最近達成された国における議会は、多くの困難に直面している。国家規模の選挙は、紛争当事者達の和平合意の終点であると共に、民主化への出発点ともなっている。しかし、多くの場合平和への移行は完全ではないし、民主化への国民、政治指導者の心構え、制度の構築は不十分での出発となっている。

(9)議会は新たな憲法の作成、議会運営の規則、規約を作るところから始めなければならない場合もある。加えて、議会運営に必要な物理的な施設、機材でさえ準備が整っていない状況での幕開けとなる。複数政党制の下での選挙においても、議会では与党が絶対多数の議席を占める場合が多い。野党の少数の見解は往々にして無視され、民主主義の原則である権力の行使への制限が、野党によって実行する事が事実上不可能になっている。一党制の時と変わらない議会と大統領、内閣の関係が見られる事もしばしばである。実質的に議会がその権限を行使できるか否かは、議会

における議席の分配、政党・議員の能力、議会の運営規則によるところが大きい。

(10) 複数政党制の下でしばしば、「国家統一政府」が組織されるが、多数党の見解、利益が追求される場面が多く見られるところである。どの政党も決定的な議席を獲得する事ができず、連合政府の成立も最近のアフリカにおける見なれた光景となってきた。このような場合には、複数の政権政党の政策、主張が政治に反映されることになる。今後アフリカにおいては多くの政党が結成され、連合政府を組織する場合が多くなると考えられ、民主化の見地からは望ましいことであるが、離合集散の激しい国においては政治の安定に必ずしも繋がらない恐れもある。

(11) 民主的な議会においては、健全な野党の役割が重要であるが、政治指導者にも、国民にもこの事実は良く理解されていない。野党は次期選挙での政権の獲得、あるいは、与党との権力の共有の機会を狙い、野党として政府、与党の権力の抑止機能を重視しているとは言い難い。パトロネジ・システムの長く続いた政治においては、容易に消えない政治習慣であろうが、健全な議会の運営のためには、民主的な政治における野党のあり方を変えて行く事が必須である。

(12) 民主主義における議会は、立法のほかには行政の監視、人権の保護、政治の透明性の確保、紛争の解決、さらには政治指導者の教育訓練など多くの果たすべき機能がある。勿論、完全な議会はどこにも存在しないし、一夜にして民主主義も有効な議会が成立することは期待できない。

(13) 研究の結果、明らかになったことは、多くのアフリカ諸国の立法府が、一般的に、

憲法によって規定されたミッションを効果的に遂行する為に必要な教育、訓練、知識、ノウハウ、情報、設備などを欠いているということである。国会図書館、議員のオフィス、ITC、文書センター、専門スタッフなどをそもそも備えていない諸国が多い。政府の政策に対する監視機能を議会は有していても、その行使には限界がある。多くのアフリカ諸国では、概ね閣僚の方が各委員会の委員長より格上である。また、立法府と行政府や関係行政機関の間の公式非公式の意見交換の機会が極めて少ないというのも問題である。議会が召喚しても、会議場に現れない大臣もいる。しかし、AUを始めとして各国とも立法の能力の向上には関心を持っており、様々な取り組みを開始している。サブサハラ・アフリカ諸国の民主化、効果的な議会は時間を掛けて強化して行かなければならないという問題を喚起し、政策提言を行っている。具体的には、議会への期待、議員の能力の向上、議会の効果的な運営等について意見交換を行い、今後の議会支援への理解を深めることや議会議務局スタッフの能力向上を目的としたセミナーの開催などを関係省庁（外務省国際協力局やJICA）に提案している。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計0件)

〔学会発表〕(計1件)

第43回日本アフリカ学会学術大会
「サブサハラ・アフリカ諸国におけるガバナンス」

〔図書〕(計0件)

その他

4年間の研究成果を纏めて出版予定。

6 . 研究組織

(1)研究代表者

片岡 貞治 (KATAOKA SADAHARU)

早稲田大学・国際教養学院・准教授

研究者番号：30386700