

第六章 ウガンダにおける議会機能の強化プランについて

青木 一能

1. はじめに

冷戦終結を前後して、多くのアフリカ諸国において政治の民主化、経済の市場主義化を基軸とする政治・経済システムの大転換が図られた。いまやアフリカ大陸全体が民主化と市場主義化の潮流に覆いつくされているといえども過言ではない。そのシステム転換の背景にはアフリカ諸国を取り巻く内外環境の変化という共通項があった。対外面でみれば、ソ連・東欧地域における社会主義や一党体制が崩壊し、同体制の正統性に疑義が生じたこと、冷戦の勝者たる自由主義諸国が一斉にシステム転換への「圧力」を強化したこと、IMF・世銀が市場主義の導入とともにグッド・ガバナンスの定着を主張したことなど、さらに対内面ではアフリカ諸国がおしなべて経済的停滞・混乱に陥っており、既存の政治体制の統治能力の欠如が明らかになったこと、民主化要求の運動が高まったことなど、があった（注1）。

New Partnership For African Development (NEPAD) 文章の記述によれば、特に「中央集権的で極めて個人的な統治形態」がアフリカ社会の経済・政治のパフォーマンスを悪化させ、国民自らの創造的な可能性を失わせ、パトロネジや汚職を増大させてきたとしており、アフリカにおける民主政治システムへの転換が必然であるとされた。

そうした内外環境の下で国民の参加に基づく民主選挙が実施され、多くの国が民主化プロセスを進めてきた。いうまでもなく民主政治システムの導入はそれだけで経済社会面での改善を保障するものではないが、少なくとも政治的に国民と政策形成過程を結びつけ、両者の循環過程の制度化によって国民の要求や支持に基づく政治の展開が期待される。

1990年代をアフリカ民主政治の導入期とすれば、既に10数年を経過したことになるが、今日のアフリカ諸国の課題はそのシステムをいかに定着・進展させていくかにある。そこでは民主的な統治能力を強化し、質的にも優れた政策立案能力を持続的に備え、システム自体の基盤と強靱性を蓄えていくという課題がある。複数政党制に基づく選挙の実施はあくまでもアフリカの民主化の初期段階であり、制度面の導入から機能面の充実に向けた努力が払われねばならない。それなくしてはグッド・ガバナンスと呼ばれる状態に至るどころか、またまた非民主的体制へ逆戻りするかもしれない。

民主主義に関する経験の乏しさ、人工的な国家形成の歴史、多様かつ多極的な民族構成、乏しい財政的な資源、さらには国際社会における他律的・受動的な地位など、いずれもア

フリカの民主化の進展を阻害する要素として指摘できる。その意味でアフリカの民主化は基本的に「ひ弱さ」を内在させており、その作業は多くの困難を伴わざるを得ない。近年のアフリカの民主化を指して、「せいぜい、これらの変化は最終的に民主制につながる長い、茨に満ちた過程の始まりであることが示されるだろう。・・・悪くすれば、それらは短命の経験で終わり、異なる権威主義体制の間の場合つなぎになってしまう」という指摘は（注2）、まさにこの「ひ弱さ」への懸念を表している。

しかしだからといって、軍部独裁や一党制といった、かつてアフリカに一般化していた非民主的で中央集権的な体制が許容される内外状況は存在しない。いまや民主化は21世紀の世界的趨勢であるとともに、どのような解釈を与えられようとも国民不在に基づく権力機構に正統性は確保し得ない。それ故に、困難な要件を抱えながらも、既に開始された民主化過程をさらに促進し、民主政治の制度と機能を洗練していかざるを得ないだろう。

そうした視点からアフリカの民主化過程を考察した場合、導入された制度における実質的な機能という点で改善・改革すべき点は多いといえる。なかでも重視されるべきひとつとして、立法府・議会の役割と機能の向上がある。

伝統的にアフリカ諸国では概ね首相・大統領といった個人的指導体制とその下での行政権限が強い。また政党システムにおいては、一党制、複数政党制に関わらず、一党優位あるいはヘゲモニー政党による支配の傾向を強く有してきた。そこでは地域やエスニックな分裂要素が存在する社会状況、開発などの迅速な政策実施（政策の形成過程よりも執行に力点が置かれてきたこと）、さらには政治指導者個人の人気や名声への偏重といった事柄が背景として指摘されるが（注3）、その理由の如何はともかく、実態面で行政権の突出傾向が存在したことは確かであろう。したがって、そうした歴史を有するだけに、アフリカにおける民主化の定着と進展において、議会の役割と機能の強化は一層不可欠な要件になる。

そこで以下には、政治学からみた立法府の役割と機能について概観し、加えて議会機能の強化に伴う付随要件としての政党機能について整理しておきたい。そのうえで、近年のアフリカにおいて論議されている議会改善案をウガンダのそれを事例として取り上げ、どのような内容であるかについて言及し検討を加えることにする。

2. 三権分立と政党システム

（1）行政国家化と官僚主義

民主政治を支える基本的な政治制度として一般的に、立憲主義および代表制に並んで、

権力分立制があげられる。これらは近代国家における政治機構の基本的組織原理であり、権力分立は民主政治において国民の権利と自由の保障を制度的および内実的に保障する装置として重視されてきた。すなわち、民主政治においても生じる可能性のある、特定の人間や機関への権力の集中を阻止し、集中によって生ずる権力濫用を防止しようとする考え方に基づいている。通常、それは政府権力の分散を図る意図から立法権・行政権・司法権を分立させ、各々の間の関係に「抑制と均衡」を保たせるものである。それ故に、権力分立は三権分立としてとらえるが、権力の分散という点に鑑みれば、ここに中央の権力に対する地方への分権という点も考慮に入れる必要がある。

さて、この三権分立は、二権（立法権と司法権）の分立を唱えたJ.ロックを先駆者として、『法の精神』を著したモンテスキューによって原型を整えた。モンテスキューの主張はアメリカ合衆国憲法、フランス人権宣言に採用されたが、いまや広く世界いずれの民主主義体制においても不可欠な組織原理として位置づけられている。

しかし他方で、現実政治において三権は分かちがたく絡み合っており、厳然とした三権の均衡と抑制が一貫した政治の運営を損う恐れがあるというディレンマを抱えている。権力分立の歴史では、三権のいずれかが優越的な機能と地位を保持してきた状況があったが、一権力の優越的な状況に鑑みて、時々、国家の性格を立法国家、司法国家、そして行政国家とする表現もある。

その意味で、今日の世界の一般的な状況は、行政国家化と呼ばれる傾向にある。20世紀初頭以来、「福祉国家」に象徴されるように、国家が産業政策、雇用・失業問題、社会保障、エネルギー政策など様々な経済社会領域に役割と介入を拡大し、そのために内閣を中心とする行政府に広範な裁量権と執行権を集中させてきた。それによって行政府には高度な専門性と技術性が集中する一方、対照的に立法府の政策的対応能力はその迅速性、専門性などにおいて劣ることになる。結果として、立法府は自らの持つ立法でのイニシアティブを行政府に委任（委任立法）したり、政府提出の法律案を形式的に承認する機関に変質させる場合さえある。

こうした傾向は、とりもなおさず議会の本来果たすべき役割を萎縮させることになるが、その下で対照的に存在感を高めてきたのが行政府に付随する官僚機構である。官僚機構は法律案の多くを立案する役割を持ち、議会の審議過程においても資料・情報の提出などにおいて重要な役割を果たす。各政策領域に関する専門技術や情報を持つ官僚の存在は不可欠だが、他方で社会的な評価や選挙といった選択の洗礼を受けない官僚機構はセクショナリズムや省益主義などに陥る傾向もあり、社会的要請や必要性とかけ離れた政策立案など

の弊害を生じさせることになる。

(2) 立法府機能と政党機能

こうした行政権の優位とそこでの官僚主義の蔓延は、まさに肥大した行政権の下で「集団的人治」を生み出すことにもなる。だからこそ、立法府機能の再認識と強化は不可欠であり、三権の間に抑制と均衡を維持する努力を払うことが健全な民主主義政治の成熟・発展に不可欠であろうことは指摘するまでもない。なぜならば立法府すなわち議会は、単に行政権に対応するためだけの機構だけではなく、より広範な機能を付加されているためである。そこで一般的に指摘される議会の機能には次のものが挙げられるだろう（注4）。

その第一は、国民代表としての機能であり、社会的統合機能である。つまり、M.ウェーバーがいう合法的支配の根拠であり、政治そのものに対する正統性を付与し、政治と国民の間を繋ぐ架橋機能である。第二に、立法機能であり、国民の利益を集約・表出するための政策形成機能である。第三に、特に議院内閣制において当てはまるが、政府（内閣）形成機能であり、その逆機能として政府を不信任する政府倒閣機能である。第四に、施政に助言し批判する政府監視機能である。さらに、今日のマス・デモクラシーやマス・コミュニケーションの時代にあって特に重要な第五の機能は、国民に政治情報を伝え、何が政治的争点であるかを知らせしむる政治教育機能、争点明示機能である。また第六には、社会において複雑に錯綜する利害の調整を図るための利害調整機能を持つ。特に、この利害調整機能は、アフリカなど多極的な社会構造を持つ国のなかにあっては社会的統合を促進するうえで一層重要な機能であり、議会の果たす役割の如何は社会全体の統合と分裂に決定的な影響を及ぼすといえるだろう。

さて、この立法府を支えるための必要条件であり、民主政治の進展に不可欠なものとして、政党の重要性を指摘する必要がある。すなわち、政党学者G. サルトーリによれば、政党とは選挙に際して提出される公式なラベルによって身元が確認され、選挙（自由選挙、制限選挙を問わず）を通じて候補者を公職に就けさせることができるすべての政治集団であり、換言すれば、一方の端を社会に、他方の端を議会などを通じて国家にかけている架橋機能を持っているからである。したがって、上記の議会機能は政党という集団の存在を必要条件にするとともに、議会機能を一層進展させる上での十分条件としての意味を持っている。そこで具体的な政党の機能を大別すれば、以下の点を挙げることができよう。

第一に、上記の架橋機能に見るように、政党の利益集約機能であり、社会内の個人や集団が表出する利益、要求、意思を受けとめ、それらを議会という決定作成の場で処理する

のに適した政策選択肢にまとめることである。これなくしては社会と政治の連結がなされず、両者の乖離が起り、結果として社会的分裂を促すことになる。本質的に政党は、社会的統合機能を持つ反面、他方で社会的分裂力としての潜在的な作用をも内在させている。つまり政党は利益集約過程において必然的に支持中核集団の利益を優先するが、それは他の利益を主張する他の政党との衝突を生じさせやすい。その場合、政党間の妥協・調整が働かない場合、議会は麻痺状態に陥り、民主政治自体を崩壊させる危険性も生じさせることを認識する必要がある。

第二に、政治指導者の選出・補充機能である。選挙というフィルターを通過して議員になる場合、政党は候補者自らを議員に押し上げるための重要な装置である。また仮に個人的な信望や名声によって、あるいは選挙区での影響力によって議員に当選しても、議会内での政治的リーダーに、さらには権力への接近は容易ではない。その意味で、政党は「権力への乗り物」とも表現できる。

第三に、決定作成マシンの組織化である。政党は社会からのインプットを議会内でアウトプットする変換機能を持つ。そのために専門知識・情報を蓄積し、専門技術を蓄えた事務局を擁しなければならないが、既述のごとく、その点において行政府のそれに劣る傾向が多く見られることも確かである。議会の情報収集、公開活動、政治調査活動、審議・討論活動、立法活動などは政党の能力に負うところ大であるといえる。また、ここでの政党の機能は行政府に対しても必要であり、議院内閣制、大統領制を問わず、政党に基盤を持たない行政府は脆弱であり、立法府との関係において潤滑油的装置を持たないことになる。特に議院内閣制では、議会内多数派が内閣を構成することになるが、その際に議会と内閣を政策・人の面で結びつけることになる。

第四に、政治的社会化機能であり、市民を政治の世界に誘導し、彼らに政治的な学習機会を提供することである。この点に関しては政党の宣伝活動に過ぎないとする見方もあるが、政党の支持基盤を広げる意味でも、恒常的に市民に対する広報、啓発・教育活動にエネルギーを払わざるをえない。それに対して個々の有権者は、マスメディアの他に、政党による講演会や政治報告会の開催、政策パンフレットの配布などを通じて、自らの意見や政治判断を形成する機会を得ることになる。

以上のように、立法府の機能は政党のそれと相互補完・補強的な関係を有するだけに、アフリカ諸国における立法府強化の論議は同時に政党政治の発展と成熟にも配慮すべきものといえる。しかし他方で、政党政治の安定化によって政党への懐疑論が生じてきた点にも注意を払っておく必要がある。それはすなわち、民主政治システムの基盤たる政党制が、

システムの安定化や政党自らの現状維持に偏るあまり、新たな寡頭制を定着させてきたとの批判である。政党が選挙の寡占者になり、専ら組織内の事由によって候補者を選択し、市民に好ましくない候補者を押しつける傾向すらある。それはとりもなおさず、民意への対応力を失うことを示し、政党そのものが官僚化、膠着化、自己閉塞化に陥る。政治システムの安全弁として自己特権化した政党は、少数意見を封殺し、やみくもに「数の論理」に走る傾向があることも否めない。この政党政治の陥没は政党の自己閉塞化と議会そのものの形骸化を促し、同時に行政府の優位を必要以上に助長することになる。それ故に、議会と同様に政党に対しても、市民運動や異議申し立て機会を制度化するなど、政治過程全般における監視と活性化を促す政治環境の生育が必要となるのである。

3. ウガンダにおける立法府の改善計画

こうした立法府および政党機能の改善・強化は1990年代の民主化定着期において多くのアフリカ諸国に認識され、なかには具体的に立法府の改善あるいは計画案を提示している事例も多く見られる。

2003年3月に筆者はアフリカにおける立法府改善に関する現地調査の機会を得たが、そのなかの一国としてウガンダも含まれていた（注5）。同国もまた近年立法府機能の重要性からその強化を目指している国といえるが、2002年にはPSIDP（Parliamentary Strategic Investment and Development Plan：議会戦略的投資と開発計画）が策定され、今後、同計画に基づいて議会の機能強化を図ろうとしている。

しかし他方で、ウガンダで特徴的なのは、議会機能を本来補完・補強すべき政党に関してはいまだ複数の存在が認知されていないという点である。上述した点に鑑みれば、同国では政党の架橋機能の逆説的所産としての社会的不統合機能、複数政党間の妥協・調整機能の困難性への懸念などが作用しているといえるが、背景にはウガンダの政治史に対する認識があり、「開発」に象徴される社会的最優先課題の下で漸進的な政治制度の整備を行うべきとする現ウガンダ政府の姿勢が見て取ることができる。その意味でウガンダの場合、憲法を基盤とする複数政党制の導入を起点に各種選挙の実施を通じて立法権・行政権の成立、そして各種の改善といったアフリカの一般的な民主化の導入・定着過程とは多少異なった経緯を辿っているといえる。現地調査における聞き取り調査のなかで、ウガンダの議員からは複数政党制の導入が間近いとする意見もあったが、現状は複数政党制の導入に先行して立法府改善を進めるという状態にある。そこで以下には、そうした状態下における改善計画の目的と内容についてPSIDPを通して考察することにする。

(1) 複数政党不在下の第七議会

現在のウガンダ議会は、2001年選挙によって成立した第七議会と呼ばれるものである。

1962年10月の独立によって成立した第一議会から現在の第七議会までに、ウガンダは数度のクーデターと軍事政権期を経験し、議会政治の中断による代表制民主主義の経験の蓄積を困難にしてきた。

1985年7月のクーデター、その後の内戦を経て86年1月には国民抵抗軍を指揮したヨウエリ・カグタ・ムセベニ (Yoweri Kaguta Museveni) が首都カンパラを掌握し、NRM (National Resistance Movement: 国民抵抗運動) 政府を樹立した。さらに同年に彼は大統領に就任する一方、立法権は大統領および国民抵抗評議会 (National Resistance Council) に付与するとした。このNRCが第五議会と称されるが、翌89年にグル地区を除いて総選挙が実施され (最終的にグルでも選挙が実施されたが)、その結果、NRCメンバーは当初の38名を含めて合計270名に拡大した (注6)。この人数は新県の創設 (注7) などがあるが、最終的には283名となった。

1988年にNRCは憲法起草委員会を発足させ、93年12月の議会通過を経て、95年に議会の権限を大幅に認める新憲法を公布することになった。この新憲法下、96年5月に直接投票による大統領選挙および一院制議会選挙が行われ、ムセベニが76%の得票率を獲得する一方、第六議会が成立した。また97年には議会法 (Administration of Parliament Act) が成立し、議会の独立性が謳われるとともに機能促進のための議会委員会が設置された。同委員会は、議員の立法活動を高めるために歳費を含めて、議会事務局、図書館、議員事務所を設置などに関する予算上の支援措置の機能を有している。

新憲法や議会法の下でウガンダにおける議会の独立性と権限の拡大が図られたが、その主要な権限には、まず立法権 (憲法第79条) がある。その場合、法が効力を持つためには大統領に裁可する権限があり、裁可する前に大統領には法案を議会に差し戻して再審議させる権限がある。次に、大統領によって提出された閣僚、大使、安全保障機関などを含む政府関係の主要ポストのリストに対して承認・否認権および罷免権 (113条、118条) がある。加えて議会はそれら任命者に活動状況に関する意見聴取を行うことができる。また予算案の可決権 (155条) を有するが、予算に関しては各省が個別に提出した予算案に大統領が意見をつけて議会の大蔵委員会に提出される。そして同委員会が予算の査定を行ったうえで、本会議に提出され、そこで可決することになっている。さらに内外借款あるいは債務保証の承認権 (159条) などがあるが、会計検査院は検査報告を議会に提出することが義務づけられている (163条)。これは議会が行政の監督責任、説明責任、公費支出の透明性

の維持などを図ることを目的とする。さらに議会には行政のプログラムやプロジェクトの進行についてモニタリングを行うなどの監視機能を賦されているが、ウガンダ軍の海外派兵に関しての認可権（210条）、議会内に設置する軍事委員会が軍に対する事情聴取を行う権限を有している。

上記の点に鑑みれば、ウガンダ議会の権限は差ほど小さいものとはいえないが、そこで特徴に挙げられるひとつは議会の行う議論の対象についてである。すなわち、議会での論点は、大統領による年一度の「国政演説」に照らした重要政策課題、および議長要請に基づく重要案件の大統領演説をベースにしていることであり、議会の関心もその枠内にほぼ限定されているといえる。大統領が問題を提起し、それを受けて議会が論議を行うという点で特徴的といえる。

また、ウガンダ政治において特徴的なことのもうひとつは、実質上、NRM以外の政党の活動が著しく制限されている点である。NRMは政権を掌握した86年以来、他の政党の存在は認めるものの、カンパラ以外の事務所設置の禁止や党大会を年一回とすること、さらには集会の禁止など政党の活動を禁じてきた。現在、既存政党としてはウガンダ人民会議（Uganda People's Congress : UPC）、民主党（Democratic Party : DP）があるが、2005年までは新規に政党を結成することも禁止している。上述のように、議会機能を強化・活性化するための補強装置として政党は極めて重要な意味を持つが、実質的に一党制下にあるウガンダは議会政治という観点から見れば「片肺」的な状況にあるとあると言わざるを得ない。なぜならば、個人の資格で登院することを規定されている議員にとって、寄って立つ政党基盤のないことは政治活動や主張の結集を不可能にさせ、況わんやカリスマ的な指導者たるムセベニ大統領に対する批判や監視を積極的に行うことを難しくさせている。

ムセベニ大統領自身はウガンダの宗教や地方性から生ずる分裂傾向を意識し、それらと政党政治との連結を危惧しているといわれる（注8）。しかし、複数政党制が民主化過程において不可欠な制度であることの認識はあるようであり、2000年6月には複数政党制導入の是非をめぐる国民投票が行われている。この国民投票では、複数政党制導入派に対して政治活動を禁止したことから同派による投票ボイコットが指示され、結果として51%という低い投票率に終わった。そのうちの91%は現状のNRM体制支持に回り、ひとまず現状維持が決定した。

そうした状況の下で2002年には政治団体法が成立し、2005年までの政党結成の禁止が打ち出されることになった。しかし政党政治なき議会政治に対する批判はNRM内部からも出され、2003年3月には複数政党制に復帰するための論議が開始された。NRM内部の一部議

員からはウガンダの複数政党制復帰は極めて近い将来実現すると発言されているが、やはり議会政治の健全化において必然的に政党政治の認知は避けて通れない課題であることは確かであろう。

さて、それに前後して行われたのが2001年3月の大統領選挙、同年6月の議会選挙であった。前者においてムセベニが69%の得票率を持って三選される一方、後者においては直接選挙選出の214名、各地方から間接選挙選出の女性議員56名、軍代表の10名、青年代表の5名、身体障害者代表の5名、労働者代表の5名、そして前職メンバーの10名の合計305名が決められた。ここに2006年に至る期間の第七議会がスタートするが、因みに第六議会に引き続いて再選を果たした議員は40%のみであった。

(2) ウガンダにおける議会強化案としてのPSIDP

第七議会が開始されるなかで、ウガンダ議会の効率の強化を目指した戦略枠組みとして発表されたのがPSIDPである。ただしPSIDPはあくまでも「国家開発のために議会の機能と強化を図る政策と枠組みを提供するもの」(注9)であり、一般的な意味での議会政治の機能強化に言及したものではない。つまり、国家の主要課題分野を解決・促進するために如何に議会機能を効率化させるかということが焦点になっており、逆説的にはそれと同時にそれら課題の取り組みを通じて議会全般の機能を強化していこうとするものであろう。

そこで、PSIDPに掲げられる四分野とは、□民主主義(Democracy)、□開発(Development)、□説明責任(Accoutability)、□制度関係(Institutional Relation)である。この四分野を横軸とするならば、縦軸に議会の果たすべき機能あるいは強化していくべき機能がある。それらは基本的に□立法、監視、代表制の強化のための資金、能力の向上、□市民、市民団体、民間部門の議会参加の強化と説明責任、□議会委員会、議会サービス機能の強化、開発に関するパートナーとの貢献であり、それらが交差して課題の解決を図るものとする。そこで以下には四分野に対する議会の戦略的なプライオリティとプログラム目標について見てみたい(注10)。

<民主主義>

i) 国民的な和平対話の制度化

紛争地域における和平プロセス、国民的な和解戦略などを可能ならしめる立法化の検討；これによって紛争や避難民数の削減、紛争解決の民主的プロセスなどが期待できる

ii) 包括的かつ持続的代表的強化

2005年までに代表制見直しのための法的枠組みの検討、市民の政治参加意識の向上、選挙法の強化、代表制管理制度の強化など；これによって議員、地方政府の代表意識の改善、選挙妨害の削減と選挙プロセスの透明性、選出議員に対する正当性への認識が期待できる

iii) 立憲主義と法の支配

立法に対する尊重、議会の機能と自立性の強化など；これらによって立憲主義と法の支配、透明度の高い議会への認識を期待できる

iv) 包括的な政策形成プロセスの強化

参加型政策形成、議会活動や議論に対する国民および市民社会の参加など；これによって国民自身のオーナーシップの認識などが期待できる。これらのために議会は人権委員会、選挙管理委員会、法改革委員会などと共同作業をすることとしている

<開発>

i) 国家開発に関する枠組みの見直しと適用

国家開発の枠組みとその実施に関する幅広い議論と公聴会の実施、国家計画機関の設立と予算法の実施、開発計画の優先順位の確定など；これによって開発計画の枠組みとその目標に関する市民のオーナーシップの強化、中・長期的開発目標の優先順位の確定などが期待できる

ii) 重点的開発プログラムの見直しと適用

部門別戦略とプログラムに関する法的枠組みの作成、貧困削減行動計画（PEAP）の実績に関する国民的論議、プログラム優先順位と予算配分に関する調査と公聴会などの実施；これによって国民のニーズに合致した開発計画の調整、開発戦略に対する国民の広範な支持、国民の優先順位設定への参加による認識の拡大、持続的な戦略に基づく貧困削減対策の改善などが期待できる

iii) 公的な資源配分の見直しと適用

マクロ経済的な管理に関する論議、予算法の強化、予算執行に関する調査など；これによって予算作成に関する市民の認識の増加、持続的なマクロ経済政策に関する選択的論議の活発化などが期待できる

iv) 市民に対する経済水準の上昇

雇用や所得の上昇政策に関する論議と実施、所得の上昇をもたらす開発戦略の再検討；これによって持続可能な所得・雇用戦略と生活水準向上のための幅広い支持を得

ることが期待できる

<説明責任>

i) 市民による説明責任システムへの参加の向上

説明責任普及のための広報上の枠組み、公的情報法の基準の確立、公的機関（公務員）による説明責任とパートナーシップ意識を持たせるために市民権限を増大させる法的枠組みなど；これによって公的機関の説明責任に対する市民の認識を向上させることが期待できる

ii) 監査システムの強化

説明責任に関する調査報告書の検討、議会による執行権限の再検討と向上、監査機関の勧告を追跡調査するための機関の設置、市民による各種委員会記録へのアクセス、各種法定機関や地方評議会に関する市民公聴会の開催など；これによって説明責任に関する市民意識の拡大を図り、汚職や公的資源の悪用を抑えることが期待できる

<制度関係強化>

i) 議会に関する制度的強化

議会の諸制度の改善、議会日程の効率・効果的運営、PSIDPに沿った議会諸機能および市民社会と協同するための議会サービスの強化など；これによって乏しい議会の機能や議員の能力という認識を減じ、戦略的に重要な事項に関する議会の能力を向上させることができる

ii) 国家開発に関する関係者とのパートナーシップの強化

開発に向けた議会内・政府内、市民社会などとのパートナーシップの強化、PSIDPに関する協調管理など；これによって関係者に対する議会の説明責任の向上、戦略的に重要な事項に関する議会能力の向上、さらには開放され効果的な議会についての認識の向上などを期待できる

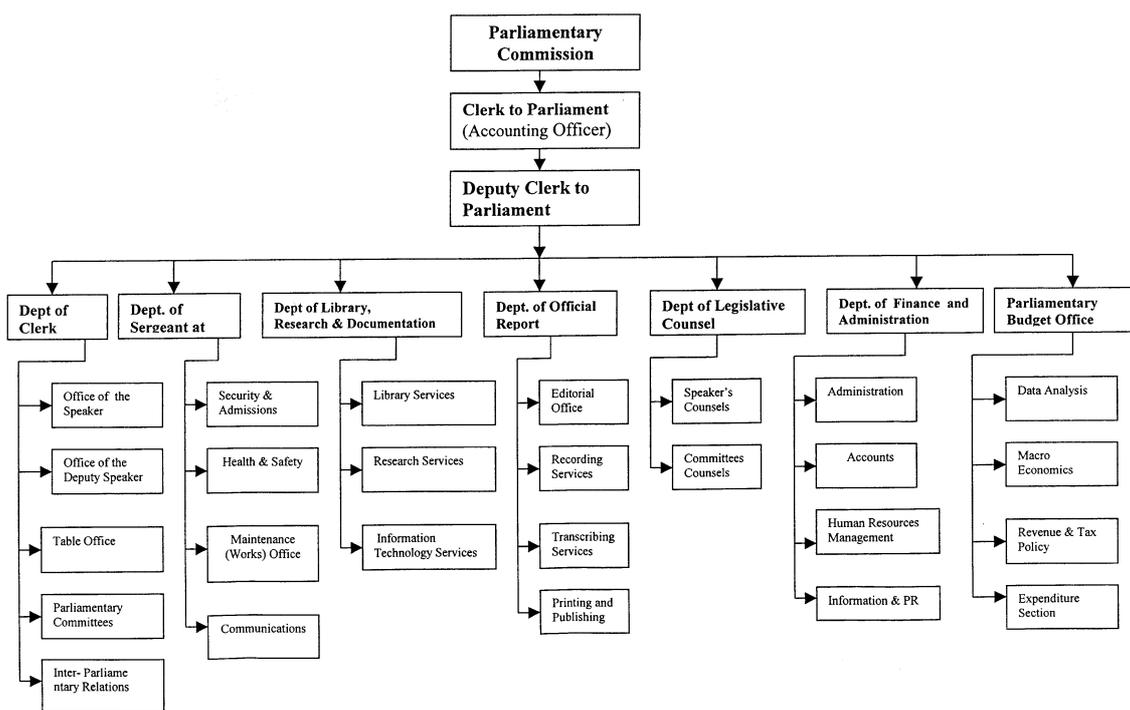
以上がPSIDPの目標である。ムセベニ大統領の法的かつ政治的影響力が強く、議員の活動が個人の資格に基づいている（政党不在）状況に鑑みれば、PSIDPの戦略目標、とくに議会の行政府に対する抑制機能は限界があるといわざるを得ない。しかし、PSIDPにおいて認識できるのは、現ムセベニ政権が議会の諸機能を強化・拡大していこうとする姿勢を有していることであり、近い将来の複数政党制の採用という可能性に鑑みれば、PSIDPに記述されたプログラムの実践は今後のウガンダにおける民主政治のゆくえに重要な判断材料となるだろう。そこで最後に、PSIDP実施において対処すべき課題のいくつかについて

触れてみることにしたい。

4. おわりに

やはりPSIDP実施において基本的な課題は、ハード、ソフト両面において議会、議員、そして有権者の意識・能力を向上させていくことである。議会に関する憲法上の権限や規約の他に、まず議会運営において重要な位置を占めるのは議会事務局であろう。現在のウガンダ事務局の組織図は図1の通りだが、議会書記と書記補の下に書記局、安全局、図書館・調査局、文書局、報告書作成局、立法局、経理・管理局、議会予算局の七局がある。これら七局の他に書記補の下に議会専門開発室（Office of Parliamentary Professional Development:OPPD）があり、事務局の調整と各種研修プログラムの実施に当たっている。

図1 議会事務局の構成



これら事務局の機能充実が議会および市民へのサービスを拡大・強化することに他ならない。しかも議会ごとに大幅な議員の入れ替えがされる場合、議会運営の知識・スキル、情報の系統的な保管や発信などの面で事務局の専門性と情報・経験などが一層重要となってくる。しかし、アフリカにおいて一般的に見られるように、ウガンダの場合もまた人的、資金的さらには設備など多くの面で十分な状態にあるとはいえない。それらを可及的速やかに改善していくことが議会機能強化において不可欠であろうことは指摘するまでもない。

さらに事務局の改善強化とともに、やはり不可欠な点は民主政治の進展・強化のための議員そして有権者の意識と行動である。ウガンダの議員の場合、大学、専門学校出身者が多数を占め、比較的学歴の高い人たちによって構成されており、立法や政策分析などの知識・スキルの一層の取得によってより活発な議員活動が期待できる。またそれなくしては、行政府に対して議会の本来の諸機能を実践することはできない。

しかし議員の活動の成否に影響を握るのは、やはり有権者の意識の問題であろう。国民意識の希薄というアフリカの一般的な状況において、ウガンダの有権者も議員に求める役割を再考していかねばならないだろう。すなわち、議員を国の代表としてよりは個人やコミュニティの利益誘導者や便宜供与者と捉え、中央政治からの利益配分に期待する傾向があることは否めない。そうした有権者と議員の間の利益誘導型の関係は日本を含めた先進諸国においても往々にして見られ、その問題解決は極めて難しいとされる場所である。したがって私的な利益誘導政治を払拭していくために有権者の意識改革が主張されるが、それを待つ以外に民主政治の定着と健全化が図りえないとするのも悲観的に過ぎるだろう。

やはり上述のように、諸々の議会機能に立ち戻って考えれば、議会そして議員が有権者の意識改革に役割を担っていることを看過できないだろう。すなわち議員自身が議会という制度のなかで議会機能を充実させ、有権者・国民の議会認識と信頼感を醸成するほかはないという点である。そのためには議員および議会は地道にその機能を果たすべく経験を積み、学習し、自らの使命を実践していくしかないだろう。それをも困難であり不可能であるとするならば、ウガンダそしてアフリカに議会政治どころか人々に人権と政治的自由を保障する体制はないといえども過言ではない。

過去の長い非民主的な政治状況とその結果を思い起こせば、ウガンダそしてアフリカに議会政治を定着させるほか選択肢はない。

- 1 この点に関しては、青木一能「アフリカ諸国の民主化とその課題」（『国際問題』第460号）、1998年7月、とくに2～8ページを参照されたい。
- 2 Marina Ottaway, “From Political Opening to Democratization,” in M. Ottaway (ed.), *Democracy in Africa : the Hard Road Ahead*, Boulder, Colo., Lynne Rienner Publishers, USA, 1997, P1.
- 3 Tordoff, William, *Government and Politics in Africa*, 3rd Ed., London, Macmillan Press, 1997, PP.114～116.
- 4 政治学における立法府および政党の機能については、堀江・岡沢編『現代政治学』、法学書院、2002年4月、とくに第5、6章を参照。
- 5 立法府支援調査で赴いた国は、ウガンダ、ザンビア、南アである。そこでの調査項目は、主に議会の監視能力、立法過程、議員や職員などのキャパシティー、議会運営の制度上の問題点、選挙制度の問題点などであった。
- 6 270名の内訳は、第五議会NRCメンバーの38名、地区代表の149名、都市部評議会の19名、指名議員の20名、地方女性代表の34名であった。
- 7 そこでは5つの地区の創設に際し、女性と青年から各5名、労働者から3名が加えられている。
- 8 この点について2000年の調査では、65%の人々が政党間競合は往々にして紛争に繋がるとし、42%が複数の政党が必要と答えている。
Uganda Round 2 Afrobarometer Survey Report, P.iii.
- 9 Parliament Strategic Investment and Development Plan, Parliamentary Commission of Uganda, 2002, P.i.
- 10 *ibid*, PP7～15.