

クーデター後のフィジーの民主化過程

東裕

●はじめに

フィジーは、南太平洋にある人口約八万人の小国である。人口の六割弱が原住民フィジー人、四割弱がインド系フィジー人である。インド系は一九世紀末から二〇世紀初めにかけて、イギリス領植民地インドからサトウキビ栽培のため契約労働者として入植し、そのまま定住した人々の子孫である。二〇世紀半ばにはインド系の人口が半数を超えた時期もあった。両民族間に深刻な対立はないが、政治の世界ではインド系優位の権ができる」と原住民系によるクーデターが一九八七年（二回）と二〇〇〇年に発生し、いずれもその後民主政に復帰するということを繰り返した。

二〇〇六年一二月に四回目のクーデターが発生し、議会は解散され、その後約七年八カ月にわたり

軍事政権が続いた。ようやく二〇一四年九月に八年ぶりに総選挙が実施され、民主政へと復帰した。二〇一三年に成立した新憲法で導入された新選挙制度による民族区分を廃した選挙人名簿による初めての平等選挙であった。

総選挙の結果、クーデターの実行者、軍事政権の首相バイニマラマ (Josaia Vorege Bainimarama) 元国軍司令官率いるフィジー・フアースト (Fiji First) 党が過半数の議席を獲得し政権の座に就いた。国民は自由で平等な選挙によって、軍事政権の指導者であった人物に新生フィジーの未来を託し、同時に過去の国家運営とその政策を評価し、追認したのである。

●クーデターとバイニマラマ暫定政権の成立

さて、これから軍事政権の歴史

と政策を辿っていく。バイニマラマ軍事政権の歴史は、二〇〇六年の軍事クーデターに始まる。同年

一月五日、バイニマラマ国軍司令官が全権を掌握し、ガラセ (Laisenia Qarase) 首相を追放し、議会を解散した。フィジーで四回目のクーデターだった。過去三回のクーデターが、フィジー原住民系がインド系政権を追放するという民族主義的性格をもっていたのに対し、二〇〇六年のクーデターは原住民系のバイニマラマ国軍司令官が原住民系のガラセ政権を「腐敗」を理由に追放したのである。二〇〇七年一月、バイニマラマが暫定政権首相に就任し、暫定政権 (Interim Government) が発

足した。小政党からも民族に関係なく能力重視で一四名を閣僚に登用し、一九九七年憲法が目的とした国民統合政府を実現した。二月

下旬には、三年後の二〇一〇年までに下院議員総選挙を実施することを明らかにし、民主政復帰に向けたスケジュールが示された。国内では暫定政権支持の空気が支配的となり、クーデターの舞台となった首都スバでも平穏な日常が続いていた。

暫定政権成立から一年八カ月後の二〇〇八年八月六日、暫定政権は「人民憲章」(People's Charter for Change, Peace and Progress) 草案を発表した。このなかで新たな選挙制度が提案された。総選挙は新選挙制度の下で実施されるべきで、その準備には一二月から一五カ月を要するとの見通しをバイニマラマ暫定首相が明らかにした。二〇〇九年三月と予告されていた総選挙の延期が濃厚となった。総選挙の早期実施による民主政復帰を求めているオーストラリア、ニュージーランド、アメリカ、EU等の先進民主主義諸国からの軍事政権批判がいつそう高まった。

●フィジーの議会制と選挙制度

ここでフィジーの選挙制度と議会制度について触れておくことにしよう。原住民フィジー人とインド系フィジー人からなる複合民族

国家フィジーでは、独立以来、民族別の選挙制と議会制が採用されてきた。独立時の一九七〇年憲法、一九八七年の二度のクーデター後に制定された一九九〇年憲法、そして国民統合を目指した一九九七年憲法のいずれにおいても、若干の変更をとめないながらもその制度の基本は維持されてきた。

一九九七年憲法の下院議席（七一議席）を例に説明しよう。全七一議席は民族別議席と民族区分のない議席（オープン・シート）に区分され、民族別の四六議席は、①原住民系二三議席、②インド系一九議席、③ロトウマ人（原住少数民族）一議席、④その他民族三議席と配分されていた。そして残りの二五議席がオープン・シートだった。民族別議席の配分は、ほぼ民族別人口比に比例したもので、民族間の政治的平等を図ろうとしたものであった。

投票方式は、各有権者がその属する民族別議席とオープン・シートにそれぞれ一票を投じる方法のため、一人二票を行使することになった。また、小選挙区優先順位付き選択投票制（Alternative Vote System）が採用されていたため、選挙区によっては第一順位

の得票者ではない候補者が落選者からの票の移譲により過半数の得票となって当選する場合があります、一般有権者には複雑で不公正な制度という印象を与えていた。

しかし、民族区分を廃止した選挙制度・議会制度の導入に対しては、インド系による政治支配を嫌う原住民系フィジー人からの根強い反発があり、実現に至らなかった。一九八七年と二〇〇〇年にはインド系政権が生まれたが、原住民系によるクーデターで政権が転覆され、続いて新憲法が制定されるという歴史が繰り返された。それだけに、民族区分を超えた全国民平等の選挙制度・議会制度の創出は、フィジーにとっては革命にも等しいことであった。それを、バイニマラム軍事政権は実行しようとしたのである。

●「人民憲章」とフィジー改革

「人民憲章」はフィジー改革の青写真であった。「憲章」という名称から窺えるように、憲法にも匹敵する規範たることが示唆されていた。「人民憲章」の目的は、民族差別のない、統合された真の民主国家としてフィジーを再建することにあった。そのために最も

重要なのは選挙制度改革であった。

「人民憲章」では、一九九七年憲法の選挙制度は民族差別的であり非民主的であると評価された。民族別議席制は、有権者一人ひとりの投票価値の平等を保障すべき選挙原則に反する不平等な制度で、「クーデター文化」（coup culture）と民族主義に基づく政治を生み出し、国家の発展を阻害するものと断定された。民族を越えた「一つの国民国家意識」の形成を促進する自由で公正な選挙制度の必要性が説かれた。

選挙制度・議会制度改革の眼目は、①一九九七年憲法で定められた民族代表方式を廃止し、民族区分のない共通選挙人名簿による選挙方式（common roll system）とし、②非拘束名簿式比例代表制（Open List Proportional Representation）を採用することになった。全国民平等の実現による国家発展を目的に、選挙制度をはじめとする憲法制度改革が試みられ、それは五年後の二〇一三年憲法に結実する。

「人民憲章」は草案段階で国民の意見聴取を経て大統領に提出された。その後、二〇〇八年一〇月一五日に国民投票に付され、六四

%の支持を獲得して発効した。これによって総選挙時期の延期が決定的になった。しかし、それはフィジー国民の自由意思にもとづく選択の結果であった。

●フィジー新体制の成立

二〇〇九年四月、暫定軍事政権は新たな局面を迎える。四月九日の暫定政府の合法性・合憲性を否定する控訴裁判所判決を契機として、イロイロ（Ratu Josefa Iloilo）大統領が憲法を破棄し、自らを国家元首に任命し、緊急命令たる大統領令（Decree）によって統治することを宣言した。この新体制のもとでバイニマラム軍司令官が首相に任命され、旧暫定政権の閣僚が再任された。国家元首によるクーデターともいえるべき劇的な政治変動が起きた。

新政権は、選挙制度の改正をはじめとする諸改革の実行と国民の権利の平等化を実現する新憲法の制定を目標に掲げ、遅くとも二〇一四年九月までに平等な投票権を基礎とする新選挙制度の下で国会議員選挙を実施し、立憲民主制に復帰する方針を表明した。

判決が指示した一九九七年憲法の選挙制度による選挙でなく、新

憲法の新選挙制度による民主政復帰こそ国民多数の意思であり、それこそが真に民主的な国会議員選挙であるとした。その実行には一九九七年憲法の破棄以外に方法はない、という論理だった。

こうして二〇〇九年に予定されていた民主政復帰が消え、「真の民主的な選挙を行う前に不可欠な諸改革」の実行を大義名分とした、五年間の軍事情権継続が確実となった。周辺先進民主主義諸国からの批判はさらに高まったが、フィジー政府はその方針を貫徹した。

●立憲民主政復帰へのロードマップ

二〇〇九年七月一日、バイニマラマ政権は「変革への戦略枠組み」(A Strategic Framework for Change)と銘打った政策実施計画を発表し、二〇〇九〜一四年の五年間の政策実施行程を示した。①二〇〇九〜一一年は社会・経済状況およびインフラの改善、②二〇一二年九月までに新憲法作成作業を開始、③二〇一三年九月までに新憲法を公布、④二〇一四年九月までに総選挙実施、というものであった。

次いで、二〇〇九年一二月には

政策要綱たる「民主主義と持続可能な社会・経済開発のためのロードマップ」(Roadmap for Democracy and Sustainable Socio-Economic Development 2010—2014)を発表した。

そのなかで、まず、「良い統治」の確立のために必要な政策が提示された。第一に、新憲法を制定し、すべての国民を“Fijian”とよび、国名は“Fiji”とすること。第二に、全国一区の非拘束名簿式比例代表制を採用し、一院制国会とすること。そして、国の安全保障を強化し「クー・サイクル」に終止符を打つことや反腐敗独立委員会の設置などが掲げられた。

次に、「経済開発」については、土地の利用促進や投資の促進等が目標とされ、「社会・文化開発」として、貧困削減、教育の充実、保健医療サービスの改善、共通の国民的アイデンティティ開発と社会的統合の形成が目標とされた。このように、二〇〇九年の段階で二〇一四年の民主政復帰までの政策行程が明示され、バイニマラマ政権の「公約」として、その実施が注視されることになった。なかでも、二〇一三年の新憲法制定は、確実に目にみえる道標であつ

たが、それとても四年後のことであった。先進民主主義諸国からみれば余りにも長い道のりで、制裁措置をともなった民主政復帰への外圧は止むことがなかった。

●二〇一三年憲法の成立と特徴

二〇一三年三月にフィジー憲法草案(Draft Constitution of Fiji)が発表された。この草案は、その後数カ所の変更(修正・付加・削除)を経て、二〇一三年九月六日に大統領の承認を得て成立・発効した。一九七〇年のフィジー独立以来四つ目の憲法となった。主な特徴は、次の点にみられる。

(1)クーデター文化への歯止め

第一に「この憲法に定めのない他の方法によって政府を設立しようとするいかなる試みも違法であり、そのような試みによつてなされたすべての行為は無効であり何らの効力も有せず、そのような憲法を超えた試みのなかでなされた行為の実行者に合法的に免責を認めることはできない」(二条六項 a、b号)として、「クーデター文化」に歯止めをかけた。

(2)フィジアンという国民統一名称

第二に「この憲法の諸規定に従い、すべてのフィジー市民はフィ

ジアン(Fijian)として平等の地位を有する」(五条一項)として、民族区別を廃して統一的にフィジー市民を把握し、それまでフィジー系国民を意味した「フィジアン」をフィジー国民の統一名称として使用した。フィジーの市民権を有する者はすべてフィジアンであるとして、民族による国民の分裂を回避する措置がとられた。

(3)選挙制度と国会改革

国会は五〇名の選挙された議員で構成される一院制に移行し(五四条一項)、民族別議席が廃止された。選挙制度は、大選挙区非拘束名簿式比例代表制で、一人一票で投票する(五三条一項)。選挙区は全国一区で(同)、従来の小選挙区から大選挙区に移行して比例代表制を採用したことで、正確な民意の反映を重視した。

(4)共通選挙人名簿の作成

なによりも重大な変更のひとつが、全国民共通の単一選挙人名簿の作成であった。選挙委員会は、単一の国民共通選挙人登録(single national common Register of Voters)をしなければならぬ(五五条五項)、と憲法は規定した。独立時の一九七〇年憲法から一九九七年憲法まで受け継がれていた

民族別選挙人名簿が廃止され、民族区分のない単一の共通名簿が導入された。すでに一九八〇年代から一部で主張されてきたものの、これまで実現に至らなかった大改革であった。民族による政治的権利の不平等が解消されたのである。

●二〇一四年総選挙とバイニマラマの勝利

二〇一四年の総選挙は、バイニマラマ首相が党首を務めるフィジー・ファースト（FF）党に対し、フィジー労働党（FLP）、国民連合党（NFP）、社会民主自由党（SODELPA）などの各党が挑む形で選挙戦が展開された。

フィジー・ファーストへの支持獲得に貢献したのが、土地政策だった。国土の九一％が原住民保有地であるフィジーにおいて、慣習的土地保有権を保障しつつも、そこから得られる利益配分の平等化は、一般の原住民系フィジー人にとって重要な関心事だった。

バイニマラマ首相は、慣習的土地保有者の土地保有権を保障するとともに、土地から得られる収益

を共同保有者間で平等かつ公正に配分することを約束したのだ。このことは伝統的首長階層の既得権を侵害するものであったが、より多くの原住民系フィジー人の歓迎するところとなり、フィジー・ファーストへの支持につながった。さらに、国民の教育権保障政策の一環として、中等教育までの無償化政策も同党への支持拡大に大いに貢献した。

二〇一四年九月一七日、平穩のうち投票が実施された。その結果、フィジー・ファースト三二議席（得票率五九・二〇％）、社会民主自由党一五議席（同二八・二〇％）、国民連合党三議席（同五・五〇％）となった。フィジー・ファーストは過半数の二六議席を超える三二議席を獲得した。民主的正統性を備えたバイニマラマ首相が誕生したのだ。

ちなみに、フィジー・ファーストの得票二九万三七一四票のうちバイニマラマ個人が獲得した票数が二〇万二四五九票（フィジー・ファースト全体の六八・九三％）という驚異的な数に上った。二〇〇七年以来政権を担ってきたバイニマラマとその政策が、国民の絶対的な信任を得たことが確認され

たのである。

●「軍事独裁政権」が実現した民主化

こうしてフィジーはおよそ八年ぶりに民主政に復帰した。過去のクーデターから民主政への復帰が一年半から三年であったのに比べて長い道のりだった。フィジーにおける真に自由で平等な民主主義を定着させるための前提条件の創

出に必要な時間であった。その間、バイニマラマ軍事政権への国民の支持が継続したのは、同政権が多数の国民の期待に応えた、あるいはそれを上回る政策を強力に実行してきたからにはかならない。その政策とは、民主政治の基礎となる国民の政治的・経済的平等化の実現を中核とする諸政策であった。

バイニマラマにとって民主化・民主政復帰とは、先進民主主義諸国が圧力をもって迫った総選挙の実施によるクーデター以前の状態への復帰にとどまるものではなかった。全国民をフィジアン（Fijian）と呼び、民族に関わりなく全国民の政治的・経済的平等化を実現すること、すなわち、民主主義の前提条件たる全国民の「平等」確立がバイニマラマの目指し

た民主化だった。それは、フィジー独立後間もない時期から模索された国家的課題でもあった。その困難な政策に取り組み、外圧に抗して果敢に実行し、クーデター以前よりも民主的なフィジーを実現したのは、皮肉にも「軍事独裁政権」と批判を浴び続けたバイニマラマ政権であった。

政策の内実に目を閉ざした、先進民主主義諸国による軍事政権批判は有効かつ妥当であったのか。軍事政権のもとで民主化を達成したフィジーがわれわれに突きつける問いでもある。

（ひがし ゆたか／日本大学法学部教授）

《参考文献》

- ① 東裕「太平洋島嶼国の憲法と政治文化——フィジー一九九七年憲法とパシフィック・ウェイ」成文堂、二〇一〇年。
- ② 「フィジー二〇一三年憲法の成立と特徴——政府草案からの修正点を中心に」（『パシフィック・ウェイ』通巻一四三号、一般社団法人太平洋協会、二〇一四年）一四―二二ページ。