

補章 マラウイの民主化とその後の課題

著者	松本 彰
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	478
雑誌名	南部アフリカ民主化後の課題
ページ	271-290
発行年	1997
出版者	アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00012754

補 章

マラウイの民主化とその後の課題

松本 彰

はじめに

マラウイでは、1993年6月14日に国民投票が行われ、300万人を超える国民が投票し、複数政党制への移行を望む声が63%と多数を占めた。その結果、1970年にカムズ・バンダ (Dr. Hastings Kamuzu Banda) が終身大統領として就任して以来続いてきた一党独裁制に終止符が打たれることとなった。翌94年5月17日には国政選挙が行われ、バキリ・ムルジ (Bakili Muluzi) が大統領に選出され、国会議員選挙においても、統一民主戦線 (United Democratic Front: UDF) が47%と過半数には至らなかったものの、与党マラウイ会議党 (Malawi Congress Party: MCP) を破り、政権を握ることとなった。

本章は、こうしたマラウイでの民主化の動きを、まず冷戦終結といった国際環境の変化による国際世論の高まりや、ザンビアや南アフリカといった周辺諸国の民主化の影響を受けての外圧による政治的民主化としたうえで、考察を重ねたものである。また、その民主化のプロセスはどういったものであったのかを検証するとともに、政治状況がどう推移していったのかを分析するものである。一方、経済面では、マラウイは民主化後もIMF・世界銀行の構造調整政策を続行しており、その国内への影響についてもあわせて考察する。

バンダ大統領による一党独裁政権下では、情報は政府によって極度にコントロールされ制限されてきた。よってアウトサイダーである外国人には、数少ない情報、しかも限られたソースしか入手できず、とりわけ政治体制や政

党の動きを把握し、分析することは非常に困難であった。もちろん、マラウイ国内で政治に関して議論することはタブーであった。このことは、1970、80年代を通じて、マラウイに関する論文や著作が非常に少ないことからもうかがえる。

こうした状況のもと、過去の政治体制を詳細に分析し、また現行の体制と比較することはそうやさしいことではない。もちろん、1993年の国民投票による複数政党制への移行、そして94年の国政選挙に伴って、ようやく報道や言論の自由も約束され、政治に対する論評も可能になってきたことで、マラウイの状況をめぐるさまざまな見解が出てきたところである。

本章は、こうした最近の論評を取り入れるとともに、マラウイに在住する友人からの情報、また筆者の現地での経験や考えとをあわせて執筆したものである。

第1節 民主化の進展

マラウイにおける民主化の過程を見てみると、他の南部アフリカ諸国、たとえばモザンビークや南アといった近隣諸国との最大の相違は、部族およびイデオロギーの対立の欠如である。他の諸国と違いマラウイでは、地域に根ざした政党色は非常に強く出ているものの部族間の対立はそれほど小さくなく⁽¹⁾、イデオロギーの相違による論争や闘争はほとんどみられない。また今回の民主化の道のりは体制の大きな移行であったにもかかわらず、血を流すこともない平和的移行であり、いたって平穏な民主化であったといえる⁽²⁾。

マラウイは、独立以来、複数政党制の歴史、経験がなかった。政治体制の変遷が歴史的にも浅いマラウイでは、国民の政治に対する具体的要望や民主化要求の積み重ねがない。このことから、今回の民主化のプロセスだけをもって、マラウイの政治体制や、また今後の政治動向を予測したり、断定することはできない。とはいうものの、大きな転機を迎えたいま、その過程を分析

することはおおいに意義あるものであり、今後の方向性を見極める点でも重要である。

1. 民主化の原動力

今回のマラウイの民主化の過程を考察してみると、最大の焦点となったのは、人権問題である。最初のきっかけは、1992年のキリスト教会関係者による民主化要求の手紙の配布であった⁽³⁾。この手紙は、基本的人権の抑圧、たとえば政治犯の人権問題や、秘密警察の存在、言論の制限に対する政府批判であった。この手紙は、数回にわたり、さまざまなかたちで配布された。まず政府機関や大学にファックスやコピーを利用して配布されたが、とりわけ同年3月8日には、BBCはじめマスメディアを通じて広く国内だけでなく、その存在が海外にも報道されたのである。政府は対応策として、即日この手紙の配布を禁止し、関係者の事情聴取を行ったのに対し、教会関係者のみならず、大学関係者や中高等学校の生徒をはじめ、広い階層の支持を得て、政府に人権保障を訴えるという動きが広まっていき、その後、急速に民主化の声が高まっていったのである。また4月6日に、チャクワ・チハナ(Chakufwa Chihana)が帰国したが、即座に空港で逮捕され投獄されたことも、いっそう人権問題に火をつける結果となったのである。

マラウイで民主化の主要な原動力となったのは、国際情勢であり、外からの圧力であった。とりわけ、援助機関やNGOが、マラウイ政府に対し民主化ならびに複数政党制を要求しつづけたことによって、マラウイでの民主化は実現したといえる。たとえば、1992年の手紙配布やチハナ投獄といったマラウイでの一連の出来事に対して、同年5月に援助機関は、人道的援助を除いてマラウイに対するすべての援助を凍結するという措置をとった。これは、早魃の続いていたマラウイに対する厳しい経済制裁措置である一方⁽⁴⁾、マラウイに民主化を促すという国際世論を背景とした政治的制裁でもあった。

その他の要因として、周辺諸国の影響も大きく、とりわけ隣国ザンビアで

の1991年の複数政党制下での選挙は⁽⁵⁾、マラウイに大きな波紋を呼び起こした。また、南アの民主化の影響も大きく、90年2月のマンデラの釈放はマラウイでも大きく報じられ、政治や民主化をめぐる情勢が、周辺諸国で大きく変わろうとしていることをマラウイの国民も認識せざるをえないこととなったのである。

一方、ブランタイア (Blantyre) をはじめとした都市の労働者による賃上げを要求するデモは、民主化(とりわけ国民投票)への引き金とはなったが、あくまでもマラウイでは一部の動きであり、国民全般に広がりをもたせるような内発的な民主化運動ではなかった。

いずれにしろ、マラウイの今回の民主化の動きは、内的な圧力(民衆の政治体制への不満や批判、暴動)から巻き起こった民主化運動によるものではなく、外圧による移行であると筆者は考えている。国民投票にしても、バンダを批判したり、政治体制を問うものであったというより、むしろ、生活の苦しきから抜け出したいという経済的願望の現れであったとみてよい。また、1994年の国政選挙においても、国民が新しい政治体制に対して具体的な要求をしたわけではなく、かつ各政党も政治目標や選挙後の経済政策を具体的にあげたわけでもない。

2. 民主化の進展の様相

マラウイにおける民主化の過程をみるにあたり、民主化の条件となる項目を列記し、民主化の前後でどのように変化したのかを分析してみる⁽⁶⁾。

(1) 国民投票以前の状況

(i) 報道の制限(メディアへの制限)

新聞・雑誌発行は厳しく制限されていた。バンダ政権下、新聞記者は厳しい検閲のもとで記事を執筆せざるをえなかった。ラジオ局は、MCPの統制下にあるマラウイ放送協会(Malawi Broadcasting Corporation)のみであった。

(ii) 組合・政党結成の制限

バンダ政権下では、政府寄りの者のみ労働組合の委員長に任命され、労働組合といっても名ばかりの存在であった。政治組織・グループの結成は認められていなかった。

(iii) MCPによる一党支配

一党独裁体制のため、MCP以外の政党は存在せず、また党員以外が政治の場に躍り出ることにはなかった。選挙では、党員でない者は実際には投票できず、また政党を選んだり、地区の代表者を選ぶ余地はなかった。議員の選出もバンダ大統領に任命権があり、大統領の信任を得ないと議員にもなれなかった。

(iv) MCPメンバーズカードの強制

国民は、MCPを支援することを証明するメンバーズカードを強制的に購入させられた(メンバーズカードなしには公営市場に入ることも、バスなどの公共交通機関の利用もできないしくみとなっていた)。また、メンバーズカードをもたない者は、土地購入を制限され、住居移動も困難であり、また銀行融資も断られるといったように、生活上に大きな支障を被った。

(v) 三権分立の未確立

裁判官は、権力者(バンダ大統領やMCP党員)に対して、不利な決定や発言をすることを極端に恐れた。自身の免職のみならず、監禁や暗殺の可能性が大きかったからである。また警察官は、MCPのために働くことをときに強制され、実質上、MCPの忠誠組織で、武装を許された準軍隊であるマラウイ・ヤング・パイオニア(Malawi Young Pioneers: MYP)より弱い組織であった。

行政面でも、党の権限は絶大で、実態としては党が省庁をとりしきっていた。また政府役人のポストについても、とりわけ高官はバンダ大統領の任命であったため、大統領はじめ党に対する忠誠やコネクションが必要であった。大統領の意見に逆らう者や、党内部の権力闘争に敗れた者は、国家への反逆罪といった罪を着せられ、辞任に追い込まれたり、死刑になったりした。一方、国の資金も、多くがMCPに流れていた。

(vi) 人権の保障規定ならびに政治運動について

上記MYPによって、国民ひとりひとりの行動は監視され、政治活動を行ったり政府に対する批判を行った者は、このMYP団員の通報によって監獄に入れられた。また、人権活動グループや政治活動家は理由もなく逮捕され、拷問・監禁され、人権は著しく損なわれた状態であった。とりわけ、国際NGOや人権擁護団体が指摘したのは、囚人に対する処遇である。たとえば収容所では、衛生施設がなく、毛布が与えられず、狭いところに多数の囚人を閉じ込め、食事も満足に与えない、また、女性の囚人に対するレイプが多発する、などといった状況であった。また、裁判が行われることはまれであり、基本的な人権保障はなかったといつてよい⁽⁷⁾。一方、政治運動もバンダ政権下ではいっさい禁止されていた。現大統領ムルジも国民投票前に逮捕されている(12年前にムルジがMCPの書記長だったときの党資金濫用が容疑であった)。

(vii) 女性の経済・社会活動への制約・制限

女性組織として唯一存在していた婦人同盟 (Women's Leaguc) にしても、主たる目的は、バンダ大統領のパーティや式典へ参加することであり、式典において踊りによる大統領歓迎を行うことが強制されていた。また服装にも制限があり、女性はひざより短いスカートやズボン着用が禁止され、男性は耳が隠れるような長髪が禁止であった。

(viii) 大統領の独占欲と財産の強制没収

バンダ大統領は13の公邸をもち、そのための人件費や維持管理費に国家予算の10%以上を使っていたともいわれる(実情は不明)。また、プレス・コーポレーション (Press Corporation) という会社は実質上、バンダ大統領およびその側近に支配されており、運輸・金融・商品売買・流通・農業生産、その他の分野での独占権や優先権を保持していた。また、国家反逆罪に処せられた者や監獄に入れられた者などは、財産を強制的に没収された。

(2) 国民投票後の状況の変化

(i) 報道・言論の自由

国民投票後、新聞・雑誌の数は、30を超えるまでになった。ただし、マラウイで発行されている新聞のほとんどは、特定の政治家ないし政党の支配下にあり、政治色が強いものである。また、かつてのような報道規制、出版内容の検閲とまではいかないものの、政府の規制は残っており、現政権を批判する記事は少ない。一方、ラジオ放送は、マラウイ放送協会(AM10チャンネルおよびFM17チャンネル)のみが行っており、民主化後できえラジオ局の免許はたった1局(宗教関係)にしか与えられていない。識字率が低く、国民の多くが非常に低い収入しか得ていないマラウイの現状のなかで、新聞を読める、もしくは購買力がある層は限られている。こうしたなか、国民の大部分にとっては、ラジオ放送は唯一ともいえる情報源だが、そのラジオ放送をしているのが政党色の強いマラウイ放送協会のみであるのは、大きな問題であろう。

(ii) 組合・政党結成の自由

1993年6月の国民投票以降、労働組合が結成を認められ、組織化された。現在、20以上もの組合が登録あるいは登録手続き中であり、また労働組合会議(Trade Union Congress)も結成された。組合の一例をあげると、ホテル飲食およびケータリング関係労働者組合(Hotel, Food and Catering Workers Union)は、1万2000人もの組合員を抱え、国内に44もの組合支部をもっている。その委員長ケン・ウィリアムズ・ムハンゴ(Ken Williams Mhango)はもともと労働組合会議の上層メンバーで、79年にザンビアから労働組合結成の書類を持ち込んだ罪で逮捕された経験をもつ人物である。組合員数をもっとも大きな組織は、教員組合(Teachers' Union)である。一方、政党結成も自由となり、野党が多数組織されたが、支持基盤、資金源のある党は10もない。

(iii) 人権保障

次節で述べる国政選挙後、すべての政治犯は釈放された。ただし、現在の囚人の状態はいまだよくないとの報告を、アムネスティ・インターナショナル

ルをはじめさまざまな人権擁護団体が指摘している。

(iv) 警察の権限

MYPは解散させられ、かつてのような秘密警察組織はなくなった。ただし、民主化過程での混乱に乗じて、警察官の職権濫用や暴行事件が起こっている。一方、ここ数年、犯罪発生率は増加傾向にあり、それに対する警察の無力がまた、国民の警察への不信感を募らせている⁽⁸⁾。

(v) 職業・住居選択の自由

以前のように、MCPのメンバーズカードをもたなければ職業選択も自由でないとか、移動が制限されるということはまったくなくなり、各人の選択の自由は保障されることとなった。

(vi) 法律・制度の確立

憲法は制定されたものの、いまだ暫定憲法である。憲法は、まず英語版が作成され、次いで現地語（チチュワ〈Chichewa〉語）への翻訳も行われ、広く配布された（ただし、出版、配布まで2カ月を要した）。しかし、刑法や制度の整備が遅れていたり、裁判にかかる諸手続きが迅速でなかったりと、まだ法律・制度は確立されたとはいいがたい。また、民主化のための制度づくりとして、オンブズマン制度や、法律委員会、人権委員会はいまだ設置されていない（政府は、資金の不足により設置が遅れていると弁明している）。

(vii) 政治家の資産公開

国政選挙の結果、政権を握ることとなったUDFは、開かれた政治を公約したものの、閣僚の資産公開や政党の政治資金源の出所については公表していない。政治家が職権を利用して個人ビジネスを行うことは禁止されているものの、実質上は守られておらず、政治家が地位や権限を利用して、私腹を肥やしているとの批判がある。

(viii) 教育

1994年3月に初等教育の無料化（この教育計画で320万人の児童が就学予定）を政府が発表した。同時に、制服強制の廃止や教科書などの無料配布も宣言された。ただし、この計画を実現するには、新たに3800の教室、2万2900人の

教師が必要で、世銀はじめドナーからの援助があるものの、資金・運営面で前途多難である。

(ix) バンダ大統領の私有財産の没収

事実上、バンダ大統領の私有会社であり、大統領の財産管理会社でもあったプレス・コーポレーションをいったん国営化し、大統領の持ち株はじめ資産を没収した。また、国有資産の濫用・着服の容疑により、大統領の海外個人口座も凍結した。

3. 国民投票後の主要政党

(1) UDF

もともと、マラウイ社会党 (Socialist League of Malawi: SOLEMA)、第二共和会議 (Congress for the Second Republic: CSR)、ならびにマラウイ自由運動 (Malawi Freedom Movement: MAFREMO) の連立によって誕生した政党である複数政党制民主統一戦線 (United Front for Multiparty Democracy: UFMD) が、1992年にUDFとして組織替えしたもので、UFMDの多くの党員がこのUDFに移った。UDFの基盤は南部で、党首も南部出身である。ただし、党内のバランスをとるため、2人の副党首は、中部、北部出身で固めている。

党首であるムルジ現大統領は、南部のマチンガ (Machinga) 郡出身である。彼はマチンガの裁判所書記官であったが、このときに国費から6ポンドを盗んだという中傷記事が、国政選挙中に次項で扱う民主同盟 (Alliance for Democracy: AFORD) 系の『マラウイ・デモクラット』(*Malawi Democrat*) 紙に掲載された。その後MCPに加入、同党の書記長にまでなった。しかし、MCPの政治資金を着服したという容疑で党を除名され、その後、企業(Ntaja Investments) 経営を始める。これは輸送や不動産を扱う会社で、とくに砂糖の流通業者としてはバンダ系の会社を除きマラウイで最大の会社となった⁽⁹⁾。

副党首としては、ジャスティン・マレウエジ (Justin Malewezi, 第一副大統領

領兼防衛大臣)とアレック・バンダ (Aleke Banda) をおいた。マレウェジ (党の財務長官でもある)は、中部のンチジ(Ntchisi)郡の出身で、もともとAFORDにいたが、AFORDが党幹部を北部出身ばかりで固めたため、UDFへ移った。一方、アレック・バンダは北部出身である。もともとMCPの一員で書記長の経験もあり、MYPの初代長官でもあった。国政選挙では、チハナの勢力下である北部地域で苦戦し、自分の議席を落とした。しかし、ムルジの指名で、大蔵兼経済計画開発大臣に任命された。

(2) AFORD

党首は、北部ルンピ (Rumphi) 出身のチハナである。彼はかつてはMCPの一員であったが、労組運動家に転身し、1964年から71年にかけてケニアで労働運動指導者となった。その後マラウイに戻ったが、ストライキを組織した罪で7年間入獄、78年に釈放され、英国やユーゴスラビアへ留学した。81年から84年にかけてオスロの平和研究所 (Peace Research Institute) の研究員となり、その後、ボツワナ大学研究員を経て、南部アフリカ労働組合会議評議会 (Southern African Trade Union Congress Council: SATUCC) の書記長となった。88年にSATUCCの本部がマラウイの首都リロングウェ (Lilongwe) に移ったが、国際機関の保護のもとで活動を続けた。94年にUDFと連立政権を組むこととなり、副大統領に就任するが、96年初めに副大統領職を辞任し、政権から離脱した⁽¹⁰⁾。

(3) MCP

現在の党首は、南部のロワシレ (Lower-Shire) 郡出身でMYP長官でもあったグワンダ・チャクンバ・ピリ (Gwanda Chakuamba-Phiri) である。1980年から93年7月まで13年間獄中にあった。93年、グワンダの釈放に向けて大々的に活動したのはUDFであり、釈放後グワンダはいったんはUDFに属した。しかし、その数カ月後、MCPに鞍替えし、書記長となり(彼の就任まで過去10年間、バンダ大統領のもとでは空席のままであった)、副党首を経て、現在に

至る。

彼のほかにバンダの後継者と目されるのは、ジョン・テンボ (John Tembo, 財務長官)である。彼は、バンダの公式の場における同伴者でOfficial Hostessと呼ばれていたセシリア・カザミラ (Mrs. Cecilia Kadzamira) の叔父である。ただし彼は、バンダ政権時に数々の暗殺計画に関与したという噂や独裁政権時代の暗躍によって、国民からは人気がない。そのため、彼の代弁者でもあるレイノルド・チャゼイヤ (Lynold Chaziya) の動向が注目されている。

第2節 大統領選挙および国政選挙

1994年5月の大統領選挙および国政選挙では、4人の候補者が大統領職を争い、また8政党が177議席をめぐり、選挙活動を展開した。大統領選挙においては、約320万人のマラウイ国民が投票した(全人口が当方で約1000万人、うち有権者数が約半分、推定470万人と見なされているので高い投票率を記録したといえる)。大統領選挙の候補者の得票は以下のとおりであった⁽¹⁾。

- | | |
|--|------------------------|
| (1) バキリ・ムルジ (UDF) | 1,404,754票 (得票率 約 47%) |
| (2) カムズ・バンダ (MCP) | 996,553票 (得票率 約 33%) |
| (3) チャクワ・チハナ (AFORD) | 585,689票 (得票率 約19.5%) |
| (4) カンレポ・カルア (Kamlepo Kalua, マラウイ民主党
〈Malawi Democratic Party〉) | 15,624票 (得票率 約 0.5%) |

国会議員選挙の結果は、次のとおりであった。

- (1) UDF：85議席で、過半数には4議席足りない。うち南部で71議席、中部で14議席獲得。
- (2) MCP：56議席。うち中部で51議席獲得。
- (3) AFORD：36議席。うち北部の全33議席獲得。

上記の結果からわかるとおり、各政党の支持基盤は明確である。たとえば、

UDFは、南部で78%の支持を受け、南部地域が基盤である。MCPは、中部で65%の支持率で中部地域に基盤をもつ。AFORDは、北部地域に基盤があり、北部で85%の支持率、とりわけ北部の小さい地区で、圧倒的な支持を得た。各党員の出身地も、UDFは主に南部、MCPは中部、AFORDは北部であるといったように、地域性が顕著に出ている。このことは、各政党が地域と非常に密着していることを示す。マラウイの人口が南部地域に集中している現状においては、南部に強い支持基盤をもつUDFがもっとも選挙を有利に進めることができた⁽¹²⁾。ただし、UDFが大統領選挙でも議会選挙でも過半数をとることができなかつたことで、一党での政権樹立は困難となった。その結果、UDFは第三党となったAFORDと連立政権を組むこととなり、AFORDの党首であるチハナを副大統領に据え、またAFORDに四つの大臣席を譲ることとなった⁽¹³⁾。

バンダ率いるMCPに対抗する政党としてUDFは創設されたわけであるが、党の幹部や上層部の者は、もともとMCPに属していたか、少なくともMCPを支援していた者である。ということは、政権を勝ち取ったUDFにしても、反体制勢力として台頭したものではない。その意味では、今回のマラウイの民主化の過程で、実質上、MCPという一党独裁体制に対抗する勢力となりえたのはAFORDしかない。なぜなら、人権擁護団体や国外追放された政治家・活動家を擁護していたのは、AFORDのみだからである。

現在の政治体制にしても、過去を引きずったものである。現在のUDF主導の政治体制でも、相変わらず閣僚のほとんどを、MCPの元上層幹部・党員が占めている。また国政選挙の際の、各立候補者や政党はイデオロギー色がほとんどなく、また明白な選挙公約、政策案や政治目標をもっていなかった。選挙キャンペーン中、各政党や候補者は自分たちのイデオロギーや政治目標を掲げて議論しあうより、他党や個人(とりわけ他の党首や上層幹部)に対する一方的な中傷や批判を行うことに終始していた。

第3節 マラウイにおける民主化・民主主義とは何か

マラウイという、一党制のもとで一人の指導者による独裁政権が続いていた国にとって、いったい西欧の概念でいう「民主主義」とはどういうものなのかを問いただす必要がある。というのも、長い間、言論の制限・統制がなされ、安全が保障されず自由も制限されていた一般市民にとって、民主化の基盤となる市民社会や民主政治が培養されていったとは考えられないからである。バンダ政権下では、民主運動家や反体制派が行動することは許されず、地下活動を行ったり集会を開いたりする者は、投獄されるか、亡命するしかなく、マラウイ国内では、民主主義を育んでいく土壌はすべて摘み取られたからである。

つまりマラウイにおける民主化とは、実は内部から自立的に達成されたものではなく、外部からの圧力、とりわけ国際情勢や欧米からの圧力によってなされたものであり、マラウイの「民主化」そのものの是非や成熟度を、現時点で判断することには無理があろう。

マラウイを議論する際によくいわれることは、国民の政治意識の低さである。その理由として、低い識字率や、いままでの情報の少なさ（新聞・ラジオなどの報道・言論の統制・規制）があげられることが多い。こうした観点に加えて、農民や政府役人といった階層の人々は、民主化を推し進めたいという積極的態度よりむしろ、いままでどおりでよいという保守的志向の方が強いと筆者は考えている。

また、国民とりわけ農民の多くが、政府のサービスの恩恵を受けていない、あるいは依存していないという事実と、多くの国民が税金を払っていない、または払えないという状況も背景にある。それに加えて、過去の政府の無策ぶりや住民軽視によって、政府に対する信頼感は薄いととも考えられる。政府役人にしても、長い間続いた一党独裁体制のなかで築き上げた権益や利権を放棄するつもりはなく保守的である。ンゴンゴラの言葉を借りれば、少なく

とも、バンドという独裁者に支配されながらも「安定」（もちろん非常に限定した意味での「安定」であり、独裁体制のもとで政治的変動や混乱のない、静かな社会であったという意味において）した生活をしてきた国民が、従来の体制から、新しい政治体制を受け入れるには、時間がかかる⁽¹⁴⁾のである。

もちろん、国民の間で日常生活や社会に関する価値観が、徐々にではあるが、変化しつつあることは確かでもある。それは、ラジオはじめ報道によってさまざまな情報やニュースが入ってきたこと、国政選挙という場に参加することによって、自分の一票が国の形成に少しでも関わってくるという実感が生まれたことである。マラウイにおける「民主化」は緒についたばかりといえる。

第4節 マラウイにおける構造調整

アフリカのなかでも、マラウイはもっとも長期にわたる構造調整の経験があり、IMF・世銀はじめドナーからは構造調整計画実施の優等生として高く評価されてきた。この評価は、IMF・世銀の政策条件に沿ったやり方を推進し、実施してきた結果だといえる。

たとえば、世銀はマラウイの構造調整について次のような評価をしている⁽¹⁵⁾。「マラウイは、マクロ政策や農業改革を断行してきており、またさまざまな投資プログラムや農業研究も実施してきている。その結果、農民は高収量品種の使用を増やし、小農のなかにはタバコ生産を許可された農民もいる。ただし、経済成長そのものは、人口増加率やマラウイのもつポテンシャルに比べて低いといわざるをえない。また、タバコの輸出に過度に依存しており、経済は脆弱である」と指摘している。加えて、「貧困問題は未解決のままで、子供の多くが栄養不足で、十分な教育や保健管理も受けられないままである」と結論づけている。

しかしながら、1992年5月のパリでの援助国会議では、IMF・世銀はじめ

ドナーはマラウイでの人権問題を問いただし、民主化を要求するため援助凍結にまで踏み切った。その背景には冷戦の終結があり、言い換えれば、それだけアフリカの戦略的地位が弱まり、西側援助国でのプライオリティが相対的に低下したわけである。南部アフリカ地域でも、モザンビークや南アといった国々の民主化によって、西側の援助姿勢や援助重点国に大きな変動が起こる一方、マラウイへの援助は昨今、大きく減少してきている。

IMFの拡大構造調整融資制度 (Enhanced Structural Adjustment Facility: ESAF) は、1995年10月18日に締結された (前回のスタンバイ・クレジット契約の期限が切れる同年6月から、延期になっていた)⁽¹⁶⁾。

構造調整による一つの具体的成果としては民営化があげられる。民営化の流れのなかでも、とりわけ金融セクターでの自由化が進展しつつある。たとえば、マラウイで初めての民間銀行が設立され⁽¹⁷⁾、さらに二つの民間銀行が開行、証券市場に上場される予定である。

構造調整はマクロ経済バランスの是正および経済成長維持といったことをターゲットとするものであり、対外均衡を優先した政策である。よって、国内での社会生活面に大きな負担がかかりやすい。とりわけ、インフレの加速 (とくにマラウイでは、一般消費財の価格上昇、輸送機関のコスト増や料金値上げ) や実質賃金低下による都市生活者の生活条件悪化が問題化しつつある。たとえばインフレ率は、IMFのコンディショナリティでは1996年末には5～6%に下げるとしている (またマラウイ政府は98年を目標としてインフレ率を5%に抑制するとの発表をしている) が、マラウイ中央銀行の発表では、年間20%を下回ることは無理な状況である。また、90年を100とすると、93年初めには160であったものが、94年末には276.2へとインフレが加速してきているのである。一方、実質成長率の目標達成 (96年で4.5%) も非常に困難な状況にある⁽¹⁸⁾。

小規模農家は、農産物生産価格の低迷、補助金廃止、肥料価格の上昇、インフレの加速による生活の窮乏化を訴えている。公営企業で働く政府役人や公務員にしても民営化政策に対して危惧を抱いており、構造調整のしわ寄せ

を受けるのではと国民の不安は広がっている。

構造調整の重点となっている民活や外国企業誘致にも問題が多い⁽¹⁹⁾。一つには、規制緩和による民活を期待するという目論見も、法制度の不備や、企業と政府との関係が不透明なままでは効果は薄いと思われる。また外国投資優遇にしても、企業誘致にはインフラや法制度の整備が不可欠であるから、短期間での効力はなきに等しい。

構造調整コンディショナリティの達成のため、さまざまな改革がなされなければならない、そのほとんどが国民に大きな犠牲を強いるものである。たとえば、財政赤字の削減のための給料凍結、保健医療財政のカット、現金がないと購入できないという制度 (Cash Budgeting System) の導入による医療品不足、農産物補助金の撤廃、価格自由化による肥料購入代金の上昇といったものがある。さらに財政支出削減のためインフラ整備への投資が減っており、その結果、インフラ劣化が起こって経済の停滞を招くという悪循環が指摘されている。

このように経済・社会的影響として、弱者へのしわ寄せや国民生活の悪化が大きくなり、さまざまな社会問題が表面化してきている。政府やドナーはこうした社会面でのしわ寄せや国民の生活悪化を食い止める手段として、9億マラウイ・クワッチャものマラウイ社会行動基金 (Malawi Social Action Fund: MASAF<世銀を中心に拠出>) や貧困撲滅基金 (Poverty Alleviation Fund: PAF) といった支援策を打ち出してはいるものの、その効果が出ているとはいいがたく、支援策の有効性や解決への長期的展望をいまだ見いだせないでいる。

おわりに

最後に、マラウイにおいて、複数政党制民主主義は定着するのかという疑問について、筆者の考えを述べてみる。

まず複数政党制といっても、マラウイの現在の主な各政党は地域を基盤としたものであり、政治理念や政策面で明確な独自性をもちあわせてはいない。本章で述べたように、現政権のUDFの黨員にしても、その黨員の多くはもともとMCPに属していたか、少なくともMCPを支援していた者であり、旧勢力の影を引きずるものである。こうした状況のなかで、政治の場で政党間の駆け引きやバランスのうえに政治的安定が保たれているわけだが、この状況がいつまでも続くとは限らない。マラウイのいまの状況は、政治的移行の時期にあるものの、政治的に安定しているとは決していえないのである。

政治的安定の条件となるものをあげてみると、(1)国民からの支持、(2)政党の基盤(人的/財政的)の安定、(3)政治体制の確立、法制度の整備、機能的な維持運営、(4)政府と党との明確な役割分担、といったものがある。(1)の項目に関しては、民主化の過程で、国民は選挙によって代表者を選んだのであるから、当然、その政党/代表者を国民は支持しているとは考えられる。しかしながら、すでに記したように、(2)の政党基盤の安定は疑問である。というのも、現在の連立政権はチハナの辞任にみられるように流動的なものであるし、また閣僚の汚職事件も起こっており、政治家のモラルに対する疑問も出はじめ、政党への信頼性すら脅かされているのである。(3)の政治体制の確立に関しても、法律・制度体制は確立されたものとはいいがたい。国家政策の舵取り、とりわけ経済運営の実施は、前途多難である。(4)の項目についても、行政と政治との連携が機能的になされているとはいえない。

もちろん、今回の民主化の焦点はマラウイにおける人権問題であることからすれば、民主化によって、国民ひとりひとりの基本的人権が保障され、報道・言論の自由、自由な政治活動が認められたこと自体が、非常に大きな成果であり、評価できるものである。

いずれにしろ、現在のマラウイは世銀がいうように、移行期あるいは転換期にあることは事実であり、大きな変動のなかでどのように現政権が政策を進めていくかが焦点になろう。現在の構造調整下では、いままで以上に、政府の行政手腕が問われ、その役割はきわめて重要である。しかしながら、厳

しい経済改革を実行するにしても、かつて独裁政権が一方的に断行したのとは違い、民主化のもとでの政党システムでは、その舵取りは非常に難しいといわざるをえない。

〔注〕 _____

- (1) マラウイの民族は、バンツー系がほとんどを占めている(99.7%)。地域分布としては、中南部地域にチュワ (Chewa) 族、中北部地域にングニ (Ngoni) 族、北部にトゥンブーカ (Tumbuka) 族、ンコンデ (Makonde) 族、などに分かれている。人口の大きな順では、チュワ族(28.3%)、ニャンジャ (Nyanja) 族 (15.3%)、ロムウェ (Lomwe) 族 (11.8%)、ヤオ (Yao) 族 (11.2%)、ングニ族 (9%)、トゥンブーカ族 (7.4%)、ほかである。
- (2) マラウイの政治体制移行について分析した最近の文献として、Clement Ng'ong'ola, "Managing the Transition to Political Pluralism in Malawi: Legal and Constitutional Arrangements," *Journal of Commonwealth & Comparative Politics*, Vol. 34, No. 2, July 1996, pp. 85-110を参照。
- (3) この手紙配布の経緯や政府の対応については、J. Newell, "A Moment of Truth? The Church and Political Change in Malawi, 1992," *Journal of Modern African Studies*, Vol. 33, No. 2, 1995, pp. 243-262に詳しい。
- (4) ブランタイア発行の*The Watchers*, July 1993によると、1992年のインフレは227%にも達したとしており、この原因を西側諸国の援助停止による経済混乱とみている。
- (5) 隣国ザンビアでは、1990年4月に複数政党制へと移行し、91年10月の総選挙では、複数政党制民主主義運動 (Movement for Multi-Party Democracy: MMD) が与党の統一民族独立党 (United National Independent Party: UNIP) を破った。大統領は、カウンダ (K. Kaunda) からチルバ (F. Chilba) に交代した。
- (6) EIU, *Country Report: Mozambique, Malawi*, 4th quarter 1995, 1st quarter 1996 and 2nd quarter 1996の各号を主に参照している。
- (7) マラウイの当時の状況については、John Lwanda, *Kamuzu Banda of Malawi: A Study in Promise, Power and Paralysis*, Glasgow: Dudu Nsomba Publications, 1993に詳しい。
- (8) 犯罪発生率の増加は、昨今、モザンビーク内戦終結で不要となった銃器類がマラウイにも持ち込まれたことが一因ではあるが、物価の高騰で庶民の暮らしが苦しくなり、また失業者が増大したことが最大の原因であると思われる。
- (9) ムルジ経営の砂糖流通会社は、マラウイが旱魃の際、海外へと砂糖が闇輸出

されて国内での砂糖価格が暴騰したことに絡んでいるとの噂が高まり、他党による非難の的となった。

- (10) チハナは現ムルジ大統領率いるUDF内部の汚職問題(政府資金の横領、着服など)を摘発し、政権の舵取りをAFORD有利に進めようとしたがうまくいかず、また自分の所属するAFORDからも内部批判が相次ぎ、ついには自ら副大統領職を降りたとみられる。ただし、AFORD党首の職にはとどまっている。
- (11) このデータは、選挙委員会発行の1994 *Parliamentary and Presidential Election Report*, pp. III, VならびにAppendix. XIIによる。
- (12) マラウイの選挙結果を分析したものとして、Daniel N. Posner, "Malawi's New Dawn," *Journal of Democracy*, Vol. 6, No. 1, Jan. 1995, pp.131-145/Jan Kees Van Donge, "Kamuzu's Legacy: The Democratization of Malawi," *African Affairs*, Vol. 94, 1995, pp. 227-257を参照。
- (13) 1996年春現在の内閣は、大統領以下24名(連邦銀行総裁を含む)であり、各大臣の所属政党はUDF17名、AFORD 5名、マラウイ民主党 1名(EIU, *Country Report: Mozambique, Malawi*, 2nd quarter 1996, p. 16)。ちなみに95年末で、大臣ポストは27あり、UDF20, AFORD 5, マラウイ民主党 1 (EIU, *Country Report*, 1st quarter 1996, p. 14) だった。
- (14) Ng'ong'ola, "Managing the Transition...", p. 105.
- (15) World Bank, *Malawi, Agricultural Sector Memorandum: Strategy Options in the 1990s*, Report No. 12805-MAI, 1995.
- (16) これは、1995年(10月31日より有効)から98年の期間、4600万SDR(アメリカドル換算で約7000万ドル)、また引出し限度額は6カ月で1150万ドルであった。その見返りとして、財政赤字削減、消費者物価の安定、実質経済成長の底上げ(95年5.4%, 96年4.5%目標)、財政均衡などが要求された。この実現のため、マラウイ政府は公務員の人数削減、政府支出の引締め、政府収入の増大、迅速な民営化、そして生活改善のためのさまざまな取組みを盛り込んだ案をIMFに提出し、承認されたのである。
- (17) 第一商業銀行(First Merchant Bank: FMB)で、ケニア第一銀行(Prime Bank of Kenya)と幾人かのマラウイ人投資家がオーナー。1995年7月に資本金1500万マラウイ・クワッチャで営業を開始した。
- (18) EIU, *Country Report: Mozambique, Malawi*, 1st quarter 1996.
- (19) EIU, *Country Report: Mozambique, Malawi*, 1st quarter 1996および2nd quarter 1996.

関連年表 民主化のプロセス

1964年 7月	独立。カムズ・バンドゥ、ガーナから帰国、初代首相に就任。
1966年	英連邦に加盟し、共和国となる。
1967年	南アとの外交関係樹立。
1970年	カムズ・バンドゥが終身大統領に就任（1994年まで）。
1978年	総選挙。
1983年	総選挙。
1987年	総選挙。
1992年 3月	8人のキリスト教会関係者（カトリック）による民主化要求の手紙配布（一党独裁と人権問題についての批判。民主化要求）。
同年 4月	チャクワ・チハナ、ザンビアから帰国した途端、投獄される。
同年 5月	西側諸国はバリ援助国会議で、人権抑圧を理由にマラウイへの援助を停止。 同月、プランタイアで賃上げを要求するデモが起こり、警察と衝突し30人以上の市民が死亡。
同年 9月	MCP、年次総会にて一党制を守る決議採択（しかし、数週間後には、バンドゥ大統領自ら、一党制か複数政党制かを決める国民投票を行うことを発表）。
同年末	国民投票で複数政党制に変更するかを問うことについて国会で審議開始。
1993年 1月	野党グループが選挙キャンペーンを自由に行うことを許可される。
同年 6月	13日（国民投票前日）になって、チハナ（AFORDのリーダー）の釈放。 14日、国民投票。その結果、63%の国民が複数政党制を支持し、複数政党制への移行を望む。そのうち、北部・南部は80%以上が複数政党制支持（たとえば、北部のカロンガ〈Karonga〉地域では93%が複数政党制を支持）。国民投票の2週間後、反体制政党の合法化。政治犯の釈放宣言。
同年12月	3日からMYPの解体始まる。
1994年 5月	17日、国政選挙。複数政党制に基づくマラウイ初の国政選挙で、UDF党首バカリ・ムルジが、与党MCPのバンドゥを破る。 21日、ムルジが新大統領に就任。すべての政治犯の釈放、国家財政の全面見直し、バンドゥ大統領の所有していた13公邸の年間維持費260億ドルを貧困克服に振り向けると宣言。