

任期問題に揺れるケニア国会 -- 紛争後制度構築の課題

著者	津田 みわ
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
雑誌名	アフリカレポート
巻	54
ページ	50-55
発行年	2016
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://doi.org/10.20561/00047676



任期問題に揺れるケニア国会

——紛争後制度構築の課題——

Kenya's National Assembly in Debates on its Five-Year-Term:
Challenges of the Post-Conflict Institution Building

津田 みわ

TSUDA, Miwa

はじめに

2007 年末、ケニアは大統領選挙での不正疑惑に端を発する深刻な国内紛争、いわゆる「選挙後暴力」(Post-Election Violence: PEV) に突入した。紛争は、比較的短期のうちにほぼ収束し、その後は紛争抑止の関心のもとで大規模な制度改革が着手された。2010 年には、紛争後の国民和解プロセスの一環として、権力分散を柱とする抜本的に新しい憲法（以下、2010 年憲法）が制定された。しかし、それ以後の制度構築は遅れており、2010 年憲法の制定によって必要となった多くの法律がスケジュール通りに制定されていない。

一方、その法律制定の場たる国会で、少なくない日数を費やして議論され、最大の出席議員数に達する中で数度の採決に付されたのは、国会議員自身の任期に直結する、次回総選挙日程の後倒しのための憲法改正案であった。2010 年憲法は、国会議員総選挙の日程を「5 年おきの 8 月第 2 火曜日実施」と定めており（第 101 条 (2)）、順当であれば、次回総選挙は来年 2017 年 8 月の第 2 火曜日に開催されることになる。しかし、この次回総選挙の日程を「8 月」でなく「12 月」に変更する動きが、とくに 2015 年を通じて高まったのである。2015 年 12 月段階での速報類では、次回総選挙の予定月を「2017 年 12 月」とする分析が出された（たとえば Allenson [2015]）が、その背景にはこうしたケニア政治の展開がある。

紛争後のケニア国会で多大な時間をかけ、熱心に論じられてきた、議員の任期問題とは何か。そこに見出せる紛争後制度構築の課題は何だろうか。本稿では以下、国会議員任期をめぐる憲法改正の動きをまずは振り返り、今後の総選挙日程の行方を考察してみよう。

1. 新憲法制定と国会議員の任期

次回総選挙の開催時期をめぐる議論の発生は、実はこれが初めてではなく、第10次国会（2008年1月～2013年1月）でもみられた。PEV直後のケニアは暫定憲法体制下に入り、和解のため、当時の2大政党だった「オレンジ民主運動」（Orange Democratic Movement: ODM）と「挙国一致党」（Party of National Union: PNU）が連立政権を組んだ。諸手続は遅れ、2007年末の大統領選挙と同日に行われた国会議員総選挙から10日以上過ぎた2008年1月半ばになって第10次国会議員の就任宣誓が行われた。

抜本的に新しい2010年憲法が制定されたのは、この第10次国会の任期途中にあたる2010年8月だった。2010年憲法は、権力分散の一環として、旧憲法で大統領だけに付与されていた国会解散権をなくし、かわって総選挙日程を「5年おきの8月第2火曜日」とあらかじめ定め（第101条（1））、議員の任期を「次回総選挙の実施日まで」とした（第102条（1））。一方で、2010年憲法の施行時点の現職国会議員については「任期を全うする」と過渡期の運用を定めた（付則第6章第10条）（2010年憲法の詳細は津田〔2012〕）。

国会議員の任期について、これらの規定からは「就任から5年間」、すなわち2013年1月までなのか、それとも「前回総選挙からみて5年後の8月第2火曜」、すなわち2012年8月までなのか、可能な解釈は複数存在し、議員の任期切れ可能性が視野に入った2011年の後半に入って、国会を中心に次回総選挙日程に関する鋭い論争が巻き起こった。R・オディンガ（Raila Odinga）首相（ODM所属。役職は当時、以下同）をはじめ、国会議員の中には2012年8月実施を支持する勢力が存在したが、一方、野党国会議員を中心に「2010年憲法には『第10次国会の議員は任期を全うする』旨が明記されており、2012年8月の総選挙実施は違憲だ」と唱える勢力があらわれ、裁判が起こされた。

2012年1月、憲法解釈にあたったケニア高等裁判所（High Court）は、いずれの総選挙日程も義務化しない、玉虫色の判断を示した。この高等裁判所の判断から間もない2012年3月に行われた全国規模の世論調査では、2012年12月の総選挙実施オプションへの支持が7割を超えており〔*Daily Nation* 4 April 2012, 6〕、2012年中の実施を求める複数のNGOは高裁判決を不服として控訴した。

2012年7月、ケニア控訴裁判所（Court of Appeal）は、第10次国会については2010年憲法の付則第6章第10条に沿って任期を満了させるとした上で、さらに「次回総選挙は、2013年3月に開催されるべき」との判断を示した〔*Daily Nation* 1 August 2012, 1, 3-5〕。この判決を不服とする訴えが上位裁判所にあたる最高裁判所（Supreme Court）に起こされることはなく、これが2010年憲法下におけるケニアの国会議員任期に関する司法判断となった。

控訴審判断を受けて、2010年憲法の下での初の国会総選挙は、第10次国会議員の就任（2008年1月）から数えて5年間の任期満了（2013年1月）を待っての国会解散と、その後2ヶ月間の選挙準備期間を経て、2013年3月に開催された。



2. 「短くなった」第11次国会の任期

2012年の控訴審判断のうち、第11次国会（2013年3月～現在）の審議においてとくに重要性を帯びたのは、国会議員の「任期」について、必ずしも「総選挙から次回総選挙まで」ではなく、「就任から解散まで」の5年間であるとする憲法解釈が示されたことだった。もう少し具体的にみていこう。

第11次国会の議員は、2013年3月に就任した。もし任期に関する2012年の控訴審判断にしたがって「就任から解散までが5年間」という解釈を適用するなら、第11次国会の解散は、就任から数えて5年後の2018年3月となる。しかし、現実には、憲法の過渡期条項がなければ前回総選挙が実施されたはずの2012年8月を起点とし、その5年後にあたる2017年8月の総選挙にあわせて国会解散となる可能性が高かった [Kilonzo 2014]。巻き起こったのは、第11次国会の任期が5年に満たないのであれば、「損失分」の補償を受ける権利が議員にあるとする議論だった（たとえば Kanyua [2015] ; *Daily Nation* 22 February 2016, 4）。

この議論の背景に、基本給と諸手当を合わせて得られる国会議員の高額な収入があることを指摘しなければならないだろう。旧憲法下では、国会の議決だけで国会議員の給与や諸手当の額を決定できたため、現職議員自らが引き上げを議決することが1970年代から繰り返された。2003年の総選挙後に議決された大幅な増額によって、国会議員の収入はついに月額85万シリング（約100万円）に達していた。2010年憲法下では、議員の基本給・諸手当額の決定権限は国会から剥奪されて独立の専門委員会に移管された。その結果、国会議員の収入は、大幅に減額されはしたもののなお毎月50万シリング（約70万円）を超え、国民の相当数が貧困ライン以下にあるといわれるケニアにおいて、かなり高額な水準にとどまっている [*Daily Nation* 4 March 2013, 48]。在任期間の数ヶ月の違いは、総額にして数百万シリングもの収入の違いを生む。その「差額」が補填されるべきだ、というのがこの議論だった。

3. 試みられた憲法改正

第11次国会でとりくまれたのは、総選挙日程に関する制度変更だった。具体的には、2014年5月に野党 ODM¹の下院議員が、次回総選挙の実施日程に関する憲法の規定そのものを変更する憲法改正の法案を下院に提出した。この法案は、下院司法委員会 (National Assembly Justice and Legal Affairs Committee) の承認を経て正式名称「ケニア憲法 (改正) 法案、2015年」 (Constitution of Kenya (Amendment) Bill, 2015) となり——提案した D・オチエング (David Ochieng) 議員の名前にちな

¹ ODMは2013年総選挙の結果、政党レベルでは上下両院のいずれにおいても最大議席を獲得したが、政党連合 (coalition) レベル——2010年憲法下で採用された新制度。政党単位の選挙協力組織の一種であり事前登録——で組織した「改革と民主主義のための政党連合」 (Coalition for Reforms and Democracy: CORD) が最大議席を獲得できず (大統領候補に擁立したオディンガも落選)、上下両院いずれにおいても野党となった。なお、上下両院で最大議席を獲得した政党連合は「ジュビリー・アライアンス」 (Jubilee Alliance) だった。ジュビリー・アライアンスが大統領候補に擁立した U・ケニヤッタ (Uhuru Kenyatta) も大統領に当選した。下院での政党レベルの第2党は、ケニヤッタ大統領の属する「国民連合」 (The National Alliance: TNA)、上院では TNA と ODM の獲得議席は同数であった。



んで「オチエング法案」(Ochieng Bill)と呼ばれた——、2015年を通じて国会下院で審議された。

法案は、5年おきの開催とされた国政選挙の日程を、8月ではなく4ヶ月後の12月に変更することのみに限定した5項目からなっていた。国会議員総選挙(第101条)、大統領選挙(第136条)、カウンティ議会議員選挙(第177条)、カウンティ知事・副知事選挙(第180条)の実施日についてそれぞれ「8月第2火曜日」を削除して「12月第3月曜日」を挿入する、というのが内容の骨子であった。オチエング議員は、法案への添付文書において「ケニアの事情に鑑みて、より好ましい選挙実施日を導入すること」が目的だとし、現在の日程では、(1)学校教育を中断する、(2)観光業のハイシーズンにあたる、(3)希望どおりの選挙区での投票が休暇との関連で困難な国民が発生するなどの問題があると指摘した上で、「この憲法改正が、現在の国会議員の任期と次回総選挙を明確化し、関連の疑念を解決する」と法案提出の背景を説明した(Constitution of Kenya (Amendment) Bill, 2015, 2)。

このオチエング法案は、所属する政党や政党連合の垣根を越えて数多くの議員から支持された。たとえば下院司法委員会の委員長は与党連合だったジュビリー・アライアンスに属しており、オチエングの属するODMは野党側の政治連合に参加していたが、この法案について同委員長は、早期の成立が望ましいとの見解を示した[Mwera 2015]。また2015年3月には、国会各種委員会の委員長らが与野党の垣根を越えて非公式会合を開催し、オチエング法案を成立させることで合意した[Daily Nation 28 March 2015, 1, 15-16]。

次回総選挙日程に関する世論調査でも、オチエング法案が支持される傾向が見られた。同法案の提出を受けておこなわれた2015年3月末～4月下旬の全国世論調査では、12月への総選挙日程の変更案は全国で64%の支持を受け、与党側ジュビリー・アライアンスの支持者で67%、野党側CORDの支持者で66%と支持政党の垣根を越えていずれも3分の2を超えた[Daily Nation 31 May 2015, 2; Menya 2015]。

4. 次回総選挙2017年8月実施へ

全体として追い風の中、オチエング法案は、2015年8月25日の国会下院で記名投票による採決にかけられた。出席議員数は第11次国会で最大となり、少なくとも271を超えた。結果は、賛成216、反対28、棄権4となり、出席議員のほぼ8割という圧倒的多数が支持に回った。ただし、オチエング法案の採決結果は、否決であった。

これには説明が必要であろう。そもそもケニアにおいて、憲法改正の議決には通常の国会での議決——出席議員の過半数の賛成で可決となる——とは異なって、「全議員」を母数とし、加えて過半数ではなく「65%以上」の賛成をもっての可決という相対的に厳しいルールが旧憲法時代から設定されてきた。2010年憲法では、憲法改正のハードルはさらに上げられ、上院と下院それぞれにおいて(旧憲法時代は一院制)、全議席の3分の2(66.67%)以上の賛成が必要とされた(第256条)²。オチエング法案の採決結果における賛成216という議席数は、下院全議席(349)の3

² 2010年憲法はまた、特定事項に関わる改憲については国会両院での全議席の3分の2以上の賛成による可決に



分の2にあたる233にはとどかず、オチエング法案は否決となったのであった。

しかし、審議はこれで終わらなかった。このときの賛否の割合が「僅差で否決となった場合の再度の採決条件」——賛成が可決に必要な議員数に達しないものの、賛成が過半に達しており、かつ反対が全議員の3分の1を越えない場合——にあてはまる（国会法62条）との下院議長の判断によって、オチエング法案は下院で再び採決にかけられることになったのである。休会をはさみ、再採決の実施締切「最初の採決から5日以内」にあたる2015年10月1日にオチエング法案は2回目の採決にかけられた。結果は、賛成216（前回と同じ人数で全議席の62%にあたる。ただし、賛成した議員の顔ぶれは同一ではない）、反対24、棄権4でやはり否決となった [National Assembly, Parliament of Kenya p.m., 1 October 2015, 13-15]。

オチエング法案の否決を受けた独立選挙管理・境界画定委員会（Independent Electoral and Boundaries Commission: IEBC）は、2015年12月に入り、次回総選挙日程（大統領選挙、地方議会議員選挙、各知事選挙も同日開催）を2017年8月8日と発表し、準備を開始した。次回総選挙の2017年8月実施は、当面確定したとあってよい。

■ おわりに

下院議長（議長は非国会議員である）の判断とはいえ、国会は相当な審議時間を自らの任期問題に費やした。オチエング法案が再採決にかけられたのと同じ日の国会では、2010年憲法によって必要とされたもののうち28もの法律が憲法の定める制定期限に間に合わないとして、期限を1年間後倒しするための動議が圧倒的な賛成多数で可決されている。制度改革のための法整備が遅れていることは、国会で充分認識されていた。それにもかかわらず、任期「延長」に関する憲法改正の試みに時間が振り向けられていたことが分かる。

本稿では触れられなかったが、PEV後の国会では、この任期問題にとどまらず、議席喪失要件の緩和や政党による候補公認期限の緩和など、現職議員の議席維持や再選可能性の向上に資するような制度変更が率先して取り組まれてきた（詳細は津田 [2013]）。今後は次回総選挙もさらに近づいてくるのであり、同様の傾向は強まりこそすれ弱まるとは考えづらい。本稿が取り上げた「議員の任期問題」は一例に過ぎない。しかし、その一例からも、2010年憲法でその大枠が示され紛争の抑止に必要不可欠とあってよい様々な法制度改革が、今後どれほど進行し、どれほど実践に移されるかどうか、予断を許さない状況であることが看取される。

なお、そのことだけでなく、選挙をきっかけに紛争が発生したケニアにおいては、大統領選挙、そして同日開催の国会議員総選挙の日程そのものにも引き続き高い関心が集まることが予想される。その点についても付言しておこう。

上述したように8月という総選挙日程については留意すべき点が数多く残されている上、本稿

加えて、国民投票での承認を必要条件と定めた。この特定事項には「大統領の任期」が含まれている。2010年憲法は、大統領選挙——旧憲法下と同様、全有権者による直接選挙——の実施は、国会議員の総選挙と同日とし（第136条(2)）、次期大統領の就任日を前期大統領の「任期切れの日」と定めた（第142条(1)(2)）。つまり、2010年憲法では、5年おきの国会総選挙の日程をもって大統領の任期を定めているのであり、国会総選挙の日程を変更する憲法改正は、この特定条項にあたる「大統領の任期」に関わる憲法改正とみなされる可能性がある。



では触れられなかったが、例年 6 月におこなわれている予算案審議への影響という別の問題もある。また、第 11 次国会でみられたように、国会議員の間で任期について「就任から解散まで」の 5 年が一種の権利だという意識が残るのであれば、今後も引き続き「任期 5 年」を達成しようとする動きが出る可能性がある³。実際、6 ヶ月の再提案禁止期間の終了を待って同種の憲法改正を国会で提案しようとする動きや、2012 年の司法判断との連続性を期待して再び高等裁判所の判断を仰ごうとする動きがすでに出ている [Gaitho 2015]。総選挙日程の変更の動機に基本的に変化はなく、とくに次々回以後の総選挙日程の変更について、今後も注意が必要だといえるだろう。(2016 年 3 月 28 日記)

参考文献

〈日本語文献〉

津田みわ 2012. 「紛争と民主化：ケニアにおける 2007/8 年紛争と新憲法制定」佐藤章編『紛争と国家形成—アフリカ・中東からの視角』アジア経済研究所 61-99.

——— 2013. 「紛争勃発後のケニアにおける和解と法制度改革：離党規制関連諸制度を中心に」佐藤章編『和解過程下の国家と政治』アジア経済研究所 127-172.

〈外国語文献〉

Allenson, Clare 2015. *Kenya*, Eurasia Group Note, 3 December.

Gaitho, Macharia 2015. “Kenyan MPs plot to extend term to 2018.” *East African*, 26 December 2015- 1 January 2016, 12.

Kanyua, Priscilla Nyokabi 2015. “Why we should consider changing the election date.” *The Star*, 7 March.

(<http://www.the-star.co.ke/article/why-we-should-consider-changing-election-date#sthash.er5x8h3k.dpbs>, 2015 年 5 月 28 日アクセス)

Kilonzo, Kethi 2014. “What’s the exact date of next General Election?.” *The Standard*, 4 May.

(<https://www.standardmedia.co.ke/article/2000110887/what-s-the-exact-date-of-next-general-election>, 2016 年 1 月 12 日アクセス)

Mwere, David 2015. “Kenya: New Bill moves General Election to December.” *The Star*, 16 January.

(<http://allafrica.com/stories/201501160436.html>, 2016 年 1 月 12 日アクセス)

〈ウェブサイト〉

National Assembly, Parliament of Kenya (ケニア下院議事録)

<http://www.parliament.go.ke/the-national-assembly/house-business/hansard>

(つだ・みわ／アジア経済研究所)

³ 2016 年 2 月には、国会上下院の代表者らが国会外で会合を開催し、5 年未満で解散する場合の金銭的補償を求めたことで合意したとされ [Daily Nation 22 February 2016, 4]、就任から解散までの 5 年が任期という「権利意識」がすでに国会議員の間にあることが予想される。

