

サハラ以南 アフリカの 憲法を めぐる政治

Constitutional Politics
in Sub-Saharan Africa

アジア経済研究所
佐藤章編
Akira Sato



アジア経済研究所

佐藤 章 編

Akira Sato

サハラ以南
アフリカの
憲法を
めぐる政治

Constitutional Politics
in Sub-Saharan Africa

書名：サハラ以南アフリカの憲法をめぐる政治

編者：佐藤 章（さとう あきら）

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示4.0国際」の下で提供されています。

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ja>



本書は、第三者の出典が表示されている箇所を除き、出典を明示することを条件に、どなたでも転載・複製・公衆送信など自由に利用できます。商用利用も可能です。出典の記載例は以下をご参照ください。
※編集・加工等して利用する場合は、編集・加工等を行ったことをかならず明示してください。

〈改変せず利用するときの記載例〉

出典：「サハラ以南アフリカの憲法をめぐる政治」(アジア経済研究所, 2024) (該当ページの URL 表記, または該当ページ URL へのリンク)。

〈編集・加工等して利用するときの記載例〉

「サハラ以南アフリカの憲法をめぐる政治」(アジア経済研究所, 2024) (該当ページの URL 表記, または該当ページ URL へのリンク) をもとに作成。

・第三者の権利を侵害しないようご注意ください

第三者が著作権を有しているコンテンツや、第三者が著作権以外の権利（例：写真における肖像権、パブリシティ権等）を有しているコンテンツについては、特に権利処理済であることが明示されているものを除き、利用者の責任で、当該第三者から利用の許諾を得てください。

・免責について

アジア経済研究所は、利用者が本書を用いて行う一切の行為（本書を編集・加工等した情報を利用することを含む）について何ら責任を負うものではありません。また、本書は、予告なく変更・移転・削除等が行われることがあります。

・作品利用時の連絡について

可能であれば、本書を利用された旨を下記までご連絡ください。

アジア経済研究所 学術情報センター 成果出版課

Tel : 043-299-9538 / E-mail : aib@ide.go.jp

はしがき

民主主義や国民の連帯を謳う憲法をもちながら、独裁的な統治が行われたり、政権が関与する内戦が発生したりする。憲法に普遍的人権に関する条項がありながら、人権侵害が止まない状況がある。統治者はこのような憲法を顧みない政治を行う一方で、自らの統治を強化する目的でしばしば憲法改正に乗り出し、条文を念入りにつくりあげる。このような統治者の振る舞いに対して、政権に批判的な政治勢力や市民は持続的に対抗運動を展開し、そのなかではしばしば憲法のあり方や運用に関する要求が争点化していく。それが実際に憲法改正へとつながることもある。憲法はこのように、権威主義体制ないし権威主義化する傾向をもつ体制において、あるべき理念と現実の乖離、制度とその濫用、統治者の政治的策謀、政権と対抗運動のあいだの闘争などが動的に生成、展開するアリーナである。

このような矛盾とダイナミズムに満ちた憲法をめぐる政治は、途上国・新興国において広く観察されるものであるが、サハラ以南アフリカにおいてもまた、如実に観察されるものである。本書は、これまであまりまとまって報告されることがなかったサハラ以南アフリカにおける憲法をめぐる政治に焦点をあわせた、本邦初の研究書である。研究の背景を詳しく解説した序章と、8章の事例研究からなる。とりあげた国は、アフリカ大陸の北東から時計回りに、エチオピア、ケニア、タンザニア、ザンビア、モザンビーク、南アフリカ、ナイジェリア、コートジボワールである。事例研究では、各筆者の担当国についての長期にわたる研究蓄積をふまえつつ、最新の情勢を視野に入れた研究がなされている。また比較政治学への貢献も意識して執筆がなされている。アフリカ地域研究に関心のある読者のもとより、おもな関心がアフリカ以外にある読者にも是非手にとっていただければ幸いである。

本研究は2019年秋に素案が企画され、2020～21年度にまずアジア経済研究所の研究員だけからなる準備研究会が実施された。この土台に立って2022年度から外部委員を招いて「サハラ以南アフリカにおける憲法改正と政治」と題する研究会を組織し、2年度にわたる研究の成果として刊行されるのが本書

である。企画から刊行までの5年間はまるまる新型コロナウイルス禍にあたる時期であった。研究のみならず、生活にも多大な制約があるなか、外部講師としてインド憲法についてレクチャーしてくださった佐藤創さん（南山大学教授）と、質の高い研究成果を執筆した研究会のメンバーに御礼申し上げたい。

編 者

目次

はしがき	i
略語一覧	ix

序 章 サハラ以南アフリカの憲法をめぐる政治の研究に向けて

佐藤 章 1

はじめに 1

第1節 研究の背景 2

1-1. 「立憲主義なき憲法」概念の登場まで 2

1-2. 1990年代以降の研究関心の高まり 4

1-3. 現時点での研究の限界と課題 6

第2節 本研究の視角 7

2-1. 地域研究というアプローチ 7

2-2. アフリカ政治研究の継承と発展 8

2-3. 比較研究と理論との接点 10

第3節 事例研究の紹介 13

第4節 本研究の成果——むすびにかえて—— 17

第1章 憲法を替える

——「国づくり」の物語としての
ナイジェリアの憲法代替の多面的考察——

落合 雄彦 23

はじめに——憲法を変える—— 23

第1節 ナイジェリアの憲法は、どのように替えられてきたか 26

1-1. 南北ナイジェリア合邦——1914年—— 26

1-2. 「植民地支配者の憲法」——1922～63年—— 30

1-3. 「軍人の憲法」——1966～99年—— 34

第2節 1999年憲法は、なぜ替えられるべきなのか 38

2-1. 手続的な側面 38

2-2. 実質的な側面 42

第3節 1999年憲法を替えようとする営みは、
いかに展開され頓挫してきたか 45

- 3-1. リストラクチャリングとは 45
- 3-2. 混迷する2つのリストラクチャリング 46
- おわりに——憲法を替える—— 51

第2章 新憲法非制定をめぐる政治

——ザンビアにおける選挙と政党体制——

遠藤 貢 57

- はじめに 57
- 第1節 MMD政権期の憲法修正と政党体制の変容 60
 - 1-1. 1991年憲法制定と1996年憲法修正 60
 - 1-2. 「三選論争」 61
 - 1-3. 「三選論争」後の政党体制の変容と安定化戦略 63
 - 1-4. ムンゴンバ委員会と全国憲法会議 65
- 第2節 PF政権期以降の新憲法制定・憲法修正の動態と政党体制の変容・政権交代 67
 - 2-1. 2011年選挙と2015年大統領補欠選挙 67
 - 2-2. 2016年選挙とルング政権下の法的専制化 69
 - 2-3. PF政権のもとでの新憲法制定・憲法修正の動き 70
 - 2-4. Bill 10と専制化への懸念 73
 - 2-5. UPND政権の誕生——2021年選挙と現在—— 74
- 第3節 考 察——制度化されない政党体制と新憲法制定の道具化—— 75
 - 3-1. 乱立し、個人化する政党 75
 - 3-2. 党籍変更とその影響 76
 - 3-3. 道具化される新憲法制定 77
- むすびにかえて 78

第3章 憲法改正プロセスにみる専制化と民主化

——ケニアにおける憲法と政治1963～2023——

津田 みわ 83

- はじめに 83
- 第1節 憲法改正と権威主義体制化——1960～80年代—— 86

1-1. 少数者代表による独立憲法の制定——1961～63年——	86
1-2. 事実上の一党制化と憲法改正による専制化——1963～78年——	88
1-3. モイ第2代大統領統治下における専制化——1978～91年——	92
第2節 各種委員会を通じた憲法改正の試み——1990～2000年代半ば——	94
2-1. 多党化と市民側による新憲法草案策定の試み	94
2-2. 新憲法草案への大統領側の介入	97
2-3. 政府主導の新憲法草案に対する国民投票での否決	99
2-4. 国民の直接参加による憲法改正という発想	102
第3節 新憲法の制定と民主化進展の兆し——2000年代半ば～2020年代——	104
3-1. 国内紛争の調停と新憲法の制定	104
3-2. 与野党対立とエリート間の協定	108
3-3. 大統領主導による憲法改正の試みとその頓挫	111
おわりに	116

第4章 タンザニアにおける新憲法制定の試みと野党政治 ——本土とザンジバルの連合を争点として——

粒良 麻知子 121

はじめに	121
第1節 タンザニアの憲法史とキクウェテ政権期の新憲法制定の試み	124
1-1. 「2つの政府」による統治の確立	124
1-2. ムウィニ、ムカパ政権期の新憲法制定の提案	127
1-3. キクウェテ政権期の新憲法制定の試み	128
第2節 連合の歴史的背景と課題	132
2-1. ザンジバル政治史と合邦	132
2-2. 合邦の背景と課題	134
2-3. 合邦後ザンジバルにおける 「3つの政府」への移行要求と与野党拮抗	137
第3節 野党連合の結成と連合の構造	140
3-1. 新憲法制定における野党の影響力	141
3-2. 連合の構造に関する野党の立場と国民の意見	142
おわりに	146

第5章 サハラ以南アフリカにおける憲法、権威主義、権力闘争 ——コートジボワールの事例から——

佐藤 章 153

はじめに 153

第1節 コートジボワール政治の概略 155

1-1. コートジボワールの憲法, 政治制度, 主要政党 155

1-2. コートジボワールの政治史概略 157

第2節 「ゲームのルール」としての大統領空席時の手続き 160

2-1. 第1憲法での規定——ウフェによるシグナリング—— 160

2-2. 第2憲法と第3憲法 162

第3節 「ゲームのルール」としての大統領の被選挙資格 164

3-1. 「イボワリテ」と大統領被選挙資格 164

3-2. 第1憲法における大統領被選挙資格 164

第4節 「イボワリテ」の法制化——前史としての1994年選挙法—— 167

4-1. 1994年の選挙法改正 167

4-2. 植民地期の「国籍」という問題 169

4-3. ワタラの排除と国籍条項の憲法への導入 171

第5節 第2憲法の起草過程と「イボワリテ」 173

5-1. 第1憲法の停止と第2憲法の制定 173

5-2. 第2憲法における大統領被選挙資格 174

第6節 コートジボワール歴代憲法における「二面性」 173

6-1. コートジボワール憲法における大統領空席時の手続きと政治の関係 177

6-2. コートジボワール憲法における大統領の被選挙資格と政治の関係 179

結 論 181

第6章 憲法政治の力学

——モザンビークにおける政党政治と派閥対立——

網中 昭世 185

はじめに 185

第1節 対外的表明としての憲法 188

1-1. 独立後の一党優位体制の確立——1975年憲法—— 188

1-2. 複数政党制に向けた再編——1990年憲法——	190
1-3. 小 括	194
第2節 与野党の攻防の舞台としての憲法	194
2-1. 農村レベルにおける政治権力の創出——2004年憲法——	194
2-2. 州レベルにおける政治権力の創出——2018年憲法——	198
2-3. 小 括	201
第3節 派閥対立を映し出す三選禁止条項	202
おわりに	206

第7章 南アフリカの選挙制度と憲法政治 ——党籍変更規制と選挙法改正——

牧野 久美子 209

はじめに	209
第1節 最初の民主選挙における選挙方式の選択	212
1-1. 民主化交渉の概要	212
1-2. 小選挙区制から比例代表制への転換	213
第2節 民主化後の選挙と政党再編	217
第3節 党籍変更に関する憲法規定の改正	219
3-1. 党籍変更の解禁とその帰結	219
3-2. 党籍変更の再禁止	223
第4節 選挙方式をめぐる(非)改革の政治	225
4-1. 選挙タスクチーム(ETT)の提言	226
4-2. 2023年の選挙法改正	227
おわりに	229

第8章 エチオピアの民族連邦制 ——憲法と実態の乖離の検討——

児玉 由佳 235

はじめに	235
第1節 エチオピアの国家統治の変遷と憲法	239
1-1. 帝政期(1855~1974年)	239

1-2. デルグ政権期(1974～91年)	241
1-3. 暫定政府(1991～95年)	243
1-4. EPRDF政権期(1995～2019年)	247
第2節 1995年憲法における連邦制	250
2-1. 連邦制の定義	250
2-2. アフリカの連邦制	251
2-3. 1995年憲法における連邦制	252
2-4. EPRDFと連邦制との関係	254
第3節 繁栄党政権期(2019年～現在)のはじまり	256
3-1. 繁栄党結成とTPLFの離脱	257
3-2. 民族紛争の激化	259
3-3. 憲法修正の議論	259
おわりに	260

執筆者一覧

略語一覧

第1章

APC	All Progressives Congress	全進歩会議
Confab	National Conference	国民会議
NADECO	National Democratic Coalition	全国民主連合
NCBWA	National Congress of British West Africa	英領西アフリカ民族会議
NPRC	National Political Reform Conference	国民政治改革会議
PDP	Peoples Democratic Party	人民民主党
PNC	People's National Conference	人民の国民会議
PRONACO	Pro-National Conference Organization	親国民会議組織

第2章

CRC	Constitutional Review Commission	憲法再検討委員会
DPP	Director of Public Prosecutions	検事総長
FDD	Forum for Democracy and Development	民主主義と開発のためのフォーラム
HP	Heritage Party	遺産党
MMD	Movement for Multi-Party Democracy	複数政党制運動
NC	National Convention	全国会議
NCC	National Constitutional Conference	全国憲法会議
PF	Patriotic Front	愛国戦線
POA	Public Order Act	公共秩序法
TC	Technical Committee	専門委員会
UNIP	United National Independence Party	統一民族独立党
UPND	United Party for National Development	国家開発統一党

第3章

BBI	Building Bridges Initiative	架橋イニシアティブ
CKRC	Constitution of Kenya Review Committee	ケニア憲法再検討委員会

COE	Committee of Experts 専門家委員会
FORD	Forum for Restoration of Democracy 民主主義復興フォーラム
IPPG	Inter-Parties Parliamentary Group 超党派国会議員団
KADU	Kenya African Democratic Union ケニア・アフリカ人民民主同盟
KANU	Kenya African National Union ケニア・アフリカ人全国同盟
KHRC	Kenya Human Rights Commission ケニア人権委員会
KPU	Kenya People's Union ケニア人民同盟
LDP	Liberal Democratic Party 自由民主党
LSK	Law Society of Kenya ケニア法曹協会
NAK	National Alliance Party of Kenya ケニア全国政党同盟
NARC	National Rainbow Coalition 国民虹の連合
NDP	National Development Party 全国開発党
ODM	Orange Democratic Movement オレンジ民主運動
PEV	Post Election Violence 選挙後暴力
PNU	Party of National Unity 全国統一党

第4章

ACT-Wazalendo

	Alliance for Change and Transparency 変化と透明性のための同盟
ASP	Afro-Shirazi Party アフロ・シラズィ党
ASU	Afro-Shirazi Union アフロ・シラズィ連合
CCM	Chama cha Mapinduzi 革命党
CHADEMA	Chama cha Demokrasia na Maendeleo 民主開発党
CUF	Civic United Front 市民統一戦線
NCCR-Mageuzi	National Convention for Construction and Reform 建設改革国民会議
NLD	New League for Democracy 民主主義新連合
NPSS	National Party of the Subjects of the Sultan of Zanzibar ザンジバル・スル ターン臣民国民党
TANU	Tanganyika African National Union タンガニーカ・アフリカ民族同盟
UKAWA	Umoja wa Katiba ya Wananchi 市民憲法同盟

ZNP Zanzibar National Party ザンジバル国民党
ZPPP Zanzibar and Pemba People's Party ザンジバル・ペンバ人民党

第5章

BCEAO Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest 西アフリカ諸国中央銀行
EDS Ensemble pour la démocratie et la souveraineté とともに民主主義と主権のために
FPI Front populaire ivoirien イボワール人民戦線
FPI-GOR Front populaire ivoirien- Gbagbo ou rien イボワール人民戦線・バボしかいない
ICC International Criminal Court 国際刑事裁判所
PDCI Parti démocratique de la Côte d'Ivoire コートジボワール民主党
PPA-CI Parti des peuples africains - côte d'Ivoire アフリカ人民党・コートジボワール支部
RDR Rassemblement des républicains 共和連合
RHDP Rassemblement des houphouëtistes pour la démocratie et la paix 民主主義と平和のためのウフェ主義者集合

第6章

ACLIN Associação dos Combatentes de Luta de Libertação Nacional 独立解放闘争退役軍人協会
FRELIMO Frente de Libertação de Moçambique モザンビーク解放戦線
MDM Movimento Democrático de Moçambique モザンビーク民主運動
OMM Organização da Mulher Moçambicana FRELIMO女性部
RENAMO Resistência Nacional de Moçambique モザンビーク民族抵抗運動
UE União Eleitoral 選挙連合

第7章

ANC African National Congress アフリカ民族会議
BOSA Build One South Africa ひとつの南アフリカ建設

CODESA	Convention for a Democratic South Africa	民主南アフリカ会議
COPE	Congress of the People	人民会議
DA	Democratic Alliance	民主同盟
DP	Democratic Party	民主党
EFF	Economic Freedom Fighters	経済的自由戦士
ETT	Electoral Task Team	選挙タスクチーム
FA	Federal Alliance	連邦同盟
FF	Freedom Front	自由戦線
IFP	Inkatha Freedom Party	インカタ自由党
MK	uMkhonto weSizwe	民族の槍
MPNF	Multi Party Negotiating Forum	多党交渉フォーラム
NCOP	National Council of Provinces	全国州評議会
NNP	New National Party	新国民党
NP	National Party	国民党
OSA	One South Africa Movement	ひとつの南アフリカ運動
PAC	Pan Africanist Congress	パンアフリカニスト会議
UDM	United Democratic Movement	統一民主運動

第8章

EPLF	Eritrean People's Liberation Front	エリトリア人民解放戦線
EPRDF	Ethiopian Peoples' Revolutionary Democratic Front	エチオピア人民革命戦線
OLF	Oromo Liberation Front	オロモ解放戦線
PDRE	People's Democratic Republic of Ethiopia	エチオピア人民民主共和国
TGE	Transitional Government of Ethiopia	エチオピア暫定政府
TPLF	Tigray People's Liberation Front	ティグライ人民解放戦線

序章

サハラ以南アフリカの憲法をめぐる政治の研究に向けて

佐藤 章

はじめに

20世紀半ば以降のサハラ以南アフリカは、脱植民地化による独立国家の誕生、クーデタ、民政移管、一党制から多党制への転換（民主化）といった、国家形成と政治体制にかかわる大きな転換をめまぐるしく経験してきた。これらの転換ではしばしば、新しい憲法典の制定や憲法の一部の条文の改正・修正が行われ、統治の原則や制度が変更された。憲法はまた、同じ政治体制や政権が続いているなかでも、政策の変化や権力闘争などを背景として変更が施されもしてきた。さらに、憲法典の置き換えや条文の改正・修正には至らないまでも、憲法の内容をめぐる激しい政治的論争が起こってきた国もある。このようにサハラ以南アフリカでは、憲法をめぐる政治が活発に展開されてきた現実がある。

国家の最高法規である憲法をめぐる政治は、その国のあり方や統治の性質に直接の影響をもたらし得る。この点で憲法をめぐる政治は、国家と政治の研究にとって重要な研究対象となる。しかしながら、サハラ以南アフリカ諸国における憲法をめぐる政治の研究は、これまで十分に進んできたとは言いがたい。その背景を一口でいえば、サハラ以南アフリカ諸国については、先進諸国の民主主義と比較してその法治国家としての質が疑問視されがちであり、そのような認識のもとでは、憲法は立憲主義の実質を欠いた形骸化したものと等閑視されがちな傾向があったがゆえである。

とはいえ、そのサハラ以南アフリカ諸国においても、憲法は常に制定され、憲

法をめぐる政治も激しく展開されてきているのである。サハラ以南アフリカ諸国の政治の性格と特質を理解するためには、憲法をめぐる政治の現実を精査し、その意義を読み解いていく作業が必要ではないだろうか。本書はこのような観点に立って行われた研究プロジェクトの成果である。総論にあたる本章では、本研究の背景と先行研究について詳しく述べ、事例研究の成果の紹介を行いたい。

1 研究の背景

1-1. 「立憲主義なき憲法」概念の登場まで

まず、本研究の背景を示す目的に立ち、サハラ以南アフリカ諸国の憲法に関する過去半世紀あまりの研究状況を整理することにしたい。冒頭でも触れたとおり、サハラ以南アフリカでは1950年代末以降、多くの国々が続々と独立を遂げ、それに伴って各国で憲法が制定された。いくつかの国では独立直後からクーデタなどの政変に直面し、憲法が停止されたり、新しい憲法が制定されたりした。憲法の条文の改正・修正も、国により頻度や変更内容に大きなばらつきがあるものの、全体として多くの事例が発生してきた。このように憲法は、サハラ以南アフリカ諸国の政治と深く結びついた現象であった。

にもかかわらず、サハラ以南アフリカ諸国の憲法は、研究対象としてあまり注目を集めてこなかった現実がある。それはなぜなのだろうか。冒頭ではその背景について、サハラ以南アフリカ諸国の法治国家としての質と憲法の立憲主義的な根拠が疑問視されたことを挙げたが、ここではさらに詳しくみていきたい。

この点に関しては、ケニア人の憲法学者であるオコス＝オゲンドの指摘が参考になる。オコス＝オゲンドは、1990年代初頭に発表した著名な論文(Okoth-Ogendo 1993)において、アフリカの公法に関する研究の流れを次のように整理している。

オコス＝オゲンドによれば、サハラ以南アフリカ諸国の独立が進んだ1960年代に展開されたアフリカの公法に関する研究は、法律の条文や判決を対象とした規則 (rule) のあり方をめぐる研究に終始する傾向があり、政治の現実の動きに関する探求という方向性に対して、「的はずれ (irrelevance)」のものとなっていたという。同時期のアフリカ政治に関する研究では、リーダーシップ、選挙、

政党、政治的動員などに注目した、政治の動態面に関する分析が活発に展開されていたのとは対照的に、1960年代のあいだ、法学者は憲法を静態的な現象として扱う強い傾向をもっていたとオコス＝オゲンドはいう。さらに1970年代、80年代に入ると、法学以外の分野の研究者が、アフリカの憲法を含む公法は政府と政治に対してただあいまいな関係しかもっていないとの考えに立ち、憲法を研究対象とすることを完全に放棄してしまったとオコス＝オゲンドは指摘する。オコス＝オゲンドによれば、1980年代末から1990年代はじめになって、サハラ以南アフリカ諸国の法律への関心が少しずつ表れてはきたものの、憲法に対する無視 (disregard) はこのときでもなお、例外というよりは常態であるとの状況にあったという (Okoth-Ogendo 1993, 65-66)。

以上の指摘は、サハラ以南アフリカの研究において、法学者の側での政治的動態への関心の低さと、政治学者の側での法律への関心の低さが1960年代から1980年代にわたって存在していたことを物語っている。憲法と政治の関係を問う研究関心が生まれにくい状況があったことがこの指摘からわかる。

オコス＝オゲンドはまた、このような研究関心の欠落の背景に、当時のサハラ以南アフリカの憲法に向けられた、ある「イデオロギー」があったと指摘している。その「イデオロギー」は、オコス＝オゲンドによれば、憲法たるものは政府の権威を制限し、国家における政治過程を調整することが真っ先に挙げられる機能だとする考えである。この「イデオロギー」のもとでは、このような機能の働きを監督するメカニズムが憲法のなかに存在しない場合には、「立憲的な」政府は存在し得ないものとされるのだとオコス＝オゲンドは指摘する (Okoth-Ogendo 1993, 66)。

実のところ、この「イデオロギー」とは、近代立憲主義の考え方そのものである。立憲主義とは、「権利の保障と権力の分立を内容とし、専断的権力を制限することを目的とする法規範」の存在を指定する立場として理解されるものである (駒村 2016, 21-22)。このような立憲主義の理解のもとでは、そのような特質を兼ね備えていない憲法をもっていたとしても、「その社会は、憲法をもっているとは言えない」(フランス人権宣言第16条。引用文は駒村 (2016, 21) のもの) とする考え方が重要な前提となってきた。この前提のもとでは、立憲主義を欠いた憲法は憲法の名に値しないということになる。この考え方に立つ場合、早くか

ら独裁体制が広くみられたサハラ以南アフリカに対しては、立憲主義が存在せず、これらの国々の憲法は憲法の名に値せず、研究対象としての資格も欠落している、という見方がなされることになる。これがオコス＝オゲンドのいう「イデオロギー」の効果である。

このような「イデオロギー」を前提とするかぎり、サハラ以南アフリカ諸国の憲法に関する研究は正当なものとしてみなされず、研究はまったく進展しないことになる。多くが新興国であるサハラ以南アフリカ諸国の国家建設において、憲法に代表される法律の整備とそれに則った国家運営の実現は不可欠の課題であるが、研究の遅れはこのような課題の解決にも大きな障害をもたらすことになる。このようなジレンマを克服するひとつの方法的な立場を示すために、オコス＝オゲンドが提唱したのが、「立憲主義なき憲法 (constitution without constitutionalism)」という概念である (Okoth-Ogendo 1991; 1993)。オコス＝オゲンドは、この概念によって、サハラ以南アフリカには憲法的法律も立憲主義の原則も存在しないとす指摘をいったん受け止めた上で、だからといって、研究を放棄してしまうのは誤りであるとの立場を表明したのである。そこにはサハラ以南アフリカの憲法の研究が必要だとする主張が込められている。この「立憲主義なき憲法」という概念は、その後、サハラ以南アフリカの憲法がおかれた状況を物語るものとして政治学者によってしばしば引用され (たとえば Ginsburg and Simpser 2014a)、今日に至っている。立憲主義的な前提を相対化したことによって、ようやくサハラ以南アフリカ諸国の憲法に対する研究が正当化されることになったわけである。

1-2. 1990年代以降の研究関心の高まり

オコス＝オゲンドがいう「無視」の状態を脱し、サハラ以南アフリカの憲法に注目が集まる大きな転換が起こったのが1990年代である。その背景としては、1990年代のサハラ以南アフリカで急速に進んだ民主化がある。1989年の時点では、サハラ以南アフリカの48カ国¹⁾のうちわずか7カ国しか多党制を施行していなかったものが、1995年末までに多党制を採用した国は38カ国を数えるに

1) 正確には、1989年当時のサハラ以南アフリカの独立国は47カ国であるが、ここでは、続く記述との整合をとるため、1993年に独立するエリトリアを含めて48カ国と表現している。

至った（武内 2018, 564）。

このような民主化の雪崩現象ともいえる状況のもとで、アフリカの状況に適合した民主主義のあり方への関心が高まり、憲法のあり方に関する研究も進んだ。とくに人権や市民といった欧米諸国の歴史のなかで発展してきた基本概念がアフリカにおいても妥当なのかという論点がとりあげられた（Oloka-Onyango 2001; Akiba 2004）。多くのアフリカ諸国が民主主義の手続きを制度として採用したという実情をふまえ、アフリカ諸国間の比較という枠組みのなかで、憲法が定める諸制度のあり方を分析する研究も行われるようになった（Hatchard, Ndulo and Slinn 2004; Mwalimu 2009; Fombad 2016）。そこでは政治体制、権力の分離、司法と行政、独立機関、首長制などの論点が多くとりあげられている。

1990年代はまた多くのアフリカ諸国が国内での武力紛争という問題に直面した時代であったが、紛争からの脱却過程における憲法エンジニアリングも重要な論点となった（Andzoka-Atsimou 2015）。そのほか民主化という移行期において国々の憲法のあり方が収斂する現象（Balde 2011）や、時代の要請に添ったかたちでの「憲法建設（Constitution-building）」（de Visser et al. 2015）の課題など、移行期の憲法デザインをめぐる動的な過程を意識した研究も展開されてきている。

このような1990年代以降の研究動向は、民主化に伴って憲法の改正・修正や新しい憲法典の制定がなされる事例が登場し、法律と政治の密接な関係が現実的に再確認されたことを大きな背景としたものといえるだろう。また民主化を経て、民主的な政治体制を支える基盤である「法の支配」の問題が、現実の政治体制や政権を批判的に捉える際の視点として有効性をもつようになり、必然的に法律への注目も高まったという背景もそこにはあるだろう²⁾。さらに1990年代に南ア

2) 「民主主義の後退」が世界的に叫ばれるなか、サハラ以南アフリカにおいては民主主義の後退は一般的な傾向とはいえないとの観察が示されており、その重要な要因のひとつとして、民主化を求める市民からの圧力が指摘されている（Arriola, Rakner and van de Walle 2023, 8-9）。市民がしばしば法的手段を用いて政権による権力の濫用に対抗しようとする現象は、グロッペンによって「下からの法的闘争（ローフェア）（lawfare from below）」と概念化され（Gloppen 2018）、近年のサハラ以南アフリカの政治をみる際の重要な着目点となっている。また、これらの研究では、「下から」ではなく「上から」、すなわち統治エリートが憲法を含む法律の改正や運用などによって民主的な対抗運動を封じ込めようとする動きもまた法的闘争の一類型として概念化され、具体的な検討が進められている。本書でもいくつかの章がこれらの法的闘争の概念を用いて分析を行っているが、そのことは法的闘争概念が、憲法と政治を分析する際の重要な手がかりとなることを示している。

フリカで制定された新憲法が、その先進的な内容から国際的な注目を大きく集め、通常はサハラ以南アフリカの動向をウォッチしていない比較憲法の研究者にも、サハラ以南アフリカが潜在的な対象となり得ることを再認識させたことが確認できる³⁾。このように1990年代は、サハラ以南アフリカ諸国における憲法が学術研究上の対象として改めてとりあげられるに至る転換期であった。

1-3. 現時点での研究の限界と課題

とはいえ、この重要な転換期以降に誕生した研究は、憲法と政治の関係という大きな研究領域にとっては、いまだごく一部しかカバーしていない限定的なものであったことも同時に確認しておく必要がある。

1990年代以降の30年間はサハラ以南アフリカにおける政治的現実がめまぐるしい変化を経験した時期でもあった。民主化の深化をめぐる状況は国により大きく異なった (Bratton and van de Walle 1997)。民主化の深化というよりは、権威主義体制の強化が観察された国々もあった。権威主義の強化がもたらした帰結も、国によって、混乱だったり、安定だったりした。紛争に直面する国々も多く、紛争後の時代に向けた転換点にはしばしば新憲法制定や憲法をめぐる議論が沸き起こった。ここで観察された事態はいずれも、国家の制度化、政治体制のあり方、政治的安定や秩序など、憲法のあり方をめぐる議論とも深い関係をもつものばかりであった。さらに、権力闘争と関係した憲法をめぐる事例もそこにはみられた。過去30年間のサハラ以南アフリカは、憲法をめぐる政治の事例が豊富に見出される時代であったといえる。

このような状況に照らし、研究は網羅的に進んでいるとは言い難い。かろうじて、近年、サハラ以南アフリカの多くの国々で噴出した大統領の三選出馬をめぐる問題に関しては複数の研究が出されている状況があり (Reyntjens 2016; 武内 2016)⁴⁾、この論点は、過去30年のサハラ以南アフリカの現実をふまえた、憲

3) アパルトヘイト廃絶後に制定された南アフリカ憲法は、比較憲法研究の近年の発展を後押しした事例のひとつとして言及されている (Rosenfeld and Sajó 2012)。

4) 憲法の条文や解釈の変更、立法措置などによって、憲法が定める大統領の任期の上限 (2期であることが多い) を超えた多選を可能にしようとする動きが近年サハラ以南アフリカでは相次いでおり、いずれの事例でも大きな政治的混乱を引き起こしている。

法と政治にかかわる主要論点のひとつとして確立されたといえる。大統領の任期は政治学で古くから議論されてきたテーマでもあり、政治学の先行研究との接続がなされることでさらなる発展が期待できる論点だといえる。だが、三選問題以外には、憲法と政治をめぐる議論は必ずしも十分な深化の道をたどっていない。

以上に概観した研究史が示しているのは、サハラ以南アフリカにおける憲法と政治が、いまだに比較的新しい研究分野だということである。また、もうひとつわかることは、サハラ以南アフリカにおける憲法をめぐる政治に関しては、関連する事例が極めて多岐にわたることである。今後、さまざまな視点からの研究が求められる。その取り組みのひとつとして本研究は位置づけられる。

2 本研究の視角

2-1. 地域研究というアプローチ

次に本研究プロジェクトの視角について述べていきたい。本研究は、以上の研究状況に鑑み、サハラ以南アフリカにおける憲法をめぐる政治の研究の深化を目的としたものである。比較的新しく、さまざまな視点から進められていくのが適切な研究分野であることから、事例研究の蓄積がとりわけ重要だと考えられ、本研究ではこれにとりくんでいる。本研究の事例研究では、サハラ以南アフリカの8カ国を対象としてとりあげ、地域研究のアプローチを基礎におく一国事例研究を実施した。地域研究のアプローチを最大限に生かすため、対象国は、各執筆者が長期的に定点観測を行ってきた国を選択するかたちをとった。

地域研究のアプローチは、対象国の歴史や社会に関する豊富な知識を土台として現象の分析に取り組むアプローチであり、当該国ならではの政治的社会的文脈について、経験的な知見を動員できる。憲法をめぐる政治についても、その国における意味づけを的確に提示することが可能である。政治や社会の状況のなかで法律のもつ意義や役割を問う視点はますます重要であるにもかかわらず、法学の分野ではなかなかその方向性に立つ研究が進まないとの指摘が比較憲法の研究者からも指摘されている (Hirschl 2013)。地域研究はまさにこのような視点を得

意とするアプローチであり、法律を対象とした研究に貢献し得る可能性を秘めているといえる。

地域研究のアプローチはディシプリン横断的なものであり、この点もまた、憲法をめぐる政治の研究に貢献し得る特長である。憲法をめぐる政治という研究領域は、法学と政治学がそれぞれ分担してきた領域を横断的に視野に入れるものである。法学と政治学が異なる方向性を志向し、互いの交渉を欠いていた状況があることが前述のオコス＝オゲンドによる研究史のまとめから観察されたことであった。ディシプリン横断的な手法である地域研究は、従来の研究にみられた一種の分断状況の克服に寄与することが期待される。

2-2. アフリカ政治研究の継承と発展

オコス＝オゲンドの議論でも紹介されていたように、サハラ以南アフリカの法律に関しては研究に低調な時期があった一方、政治の研究はある程度持続的に遂行されてきた。この蓄積を通して確立されてきた、サハラ以南アフリカの国家と政治をみる際の基本的な視座は、憲法をめぐる政治の研究にとっても重要な背景となる。本研究はこのようなアフリカ政治研究の蓄積に依拠し、それを継承しつつ、憲法をめぐる政治という新しい研究領域の開拓を通して、アフリカ政治研究のさらなる発見に貢献しようとするものである。

本研究が継承するアフリカ政治研究の蓄積とは以下のようなものである。簡単な研究史の流れを示しながら整理してみたい。サハラ以南アフリカでは、1950年代末から進んだ脱植民地化により、多くの国々が独立を達成した。このとき誕生した一群の国々は、冷戦下の閉塞状況に陥っていた国際社会に新風を吹き込み得る存在として国際的な注目を集めた。その国家運営や政治のあり方は研究者の関心を大きく惹きつけ、1960年代から盛んに研究が行われた（たとえば Coleman and Rosberg 1964; Zolberg 1969）。しかし、その後サハラ以南アフリカが暴力的な政治対立、クーデタ、強権的な政権の樹立などが相次ぐ状況に陥ると、一時期、研究は低調になった。この時期のアフリカ政治に対する研究者の観点は、「部族主義 (tribalism)」という表現に集約されるような「不安定で混乱したアフリカ」という悲観的なものであるか、さもなければ現実から目をそらすようなイデオロギーに基づく美化（おもにアフリカ社会主義を掲げた国々に向けられ

たもの)であるかに振れがちであったといわれる (Médard 1982, 162)。

このような両極端な見方を克服して、現実をふまえたアフリカ政治の理解を深めようとする試みが1980年代に入ってから本格化した。党派対立、暴力、強権的支配など、それまでは民主主義や秩序の欠落の証として否定的に語られてきた諸事象が、アフリカ政治のもつ現実として再認識され、研究の対象となった。この動きのなかで、新家産制 (Médard 1982)、個人支配 (Jackson and Rosberg 1982)、腹の政治 (politics of the belly) (Bayard 1989) に代表されるさまざまな分析上の概念や視座が提起されるようになった。近年になって、アフリカ以外を対象とする政治学者から、「歴史的に、学者らは民主主義体制ほど権威主義体制を熱心に研究してこなかった」(フランツ 2021, 16) という反省が表明され、権威主義体制研究が隆盛をみる状況が到来しているが、サハラ以南アフリカの政治研究においては、権威主義や専制にまつわる問題は1980年代から主要な研究テーマであったわけである。権威主義や専制の問題は、今日もなお、サハラ以南アフリカの政治における重要な要素となっており、アフリカ政治研究にとって引き続き重要な研究領域である。

1990年代の民主化の雪崩現象が、サハラ以南アフリカの憲法に関する研究にとって転機になったことは前述したが、政治研究の分野もこの動きに刺激され、民主化の動向をウォッチするカレントな政治研究が活況を呈した。政治学の理論的な関心とも連動した、民主主義への移行・定着 (Bratton and van de Walle 1997)、市民社会の役割 (Bayart, Mbembe et Toulabor 1992; Harbeson, Rothchild and Chazan 1994) などの論点を扱う研究も盛んに展開されるようになった。さらに近年では、従来からのアフリカ政治研究の主脈ともいえる権威主義や独裁などの研究が政治の非公式面に関心を寄せがちであったことを補うねらいを込め、サハラ以南アフリカ諸国において公式の制度が果たしてきた役割をあらためて精査しようという研究関心が高まってきている (Cheeseman 2018)。これらの研究潮流は、近代民主主義国家という観点からの研究とも言い換えられようが、1990年代の民主化からまがりなりにも四半世紀以上が経過し、いまなお権威主義的な側面を残しながらも、民主的な方向性に向けての一定の変化も実現されているという、サハラ以南アフリカ諸国の現状に対応した研究の展開がなされていることがここに読みとれる。

また、サハラ以南アフリカ諸国の国家形成のあり方を、植民地期やさらにはそれ以前に遡る長期の歴史的な視点を通して解明しようとする、いわば歴史社会学的なアプローチに立つ研究も1990年代以降に活発になされている (Mamdani 1996; Mbembe 2000; Herbst 2000)。

このようにアフリカ政治研究においては、国家と政治に対する主要な関心領域として、第1に権威主義、専制、独裁、暴力などの諸側面、第2に近代国家建設、民主化、制度構築などにかかわる諸側面、第3に歴史的過程の帰結としての諸側面という、3つを抽出することができる。これら3つの関心領域は、憲法をめぐる政治の事例研究における着目点として有効だと思われる。本研究の各事例研究は、これらのアフリカ政治研究の流れをふまえつつ、対象国の事情とテーマに性質に即して、これら3つの側面を組み合わせるかたちで考察を行っている。

2-3. 比較研究と理論との接点

本研究の研究成果は、アフリカ以外の地域に関する研究や、理論的な関心に立つ研究に対していかなる貢献をなし得るものであろうか。この点についての編者の考えを以下に述べておきたい。

比較憲法学者のSadurski (2020) は、「民主主義の後退」論を念頭におきながら、権威主義的ポピュリスト政権が民主主義を後退させた事例としてハンガリーとポーランドに着目し、そこから近年みられる広い傾向について、比較憲法の立場から問題提起を行っているが、この論文では「移行パラダイム」の終焉という興味深い指摘がなされている。ハンガリーもポーランドも、冷戦の終焉とソ連の崩壊という国際政治上の大きな転換のなかで民主化を実現した国であり、民主主義への移行過程がどのように展開するかがこれらの国々に対する比較憲法研究上の大きな関心を構成してきたという。それにもかかわらず、近年の両国は「民主主義の後退」論に合致するような権威主義化の様相をたどっており、さらにこの著者が注意を促しているところによれば、その「後退」は、憲法のあり方がまったく民主主義的な状態のまま起きているのだという。ここから、著者は、権威主義化においてはフォーマルな制度デザインの問題は相対的に関わりが薄いのではないかという論点と、やがて民主主義の確立に至るとの前提を必要とする「移行期」という視点がもはや有効ではないのではないかとの問題提起を行っている。

この問題提起は、サハラ以南アフリカにおける憲法をめぐる政治を考える上でも示唆に富む。ハンガリーとポーランドの事例は、民主化後のサハラ以南アフリカ諸国がたどった状況と共通するものがある。どちらも1990年代に民主化が開始され、その方向性に立った制度的な改革が、憲法の改正・修正なども含めて盛んに行われてきたが、それから30年あまりが経過した現在では、制度面では一定程度の整備がなされながらも、政治体制や政治実践には権威主義的な傾向がみられるという、一種の逆説的な状況にあるわけである。この逆説的状況は、憲法のレベルで語り得ることだけでは政治を十分に理解できないことを示すものといえる。ただ同時に、この逆説的状況が意味するのは、憲法の果たす役割と機能を理解するには、政治との関係のなかで捉える必要があるという点であろう。憲法をめぐる政治を分析する本研究はまさに、このような研究の要請にふまえて実施されるものである。

本研究の問題意識が比較憲法において展開されている議論と呼応するものであることがここから確認できる。このことは、憲法をめぐる政治という着眼点がサハラ以南アフリカに限らず、アフリカ以外の地域をみる上でも有効なものとなり得ることも示唆するだろう。サハラ以南アフリカを対象として展開される本研究の成果は、他の地域を分析する際のヒントとしての意義をもち得ると考えられる。

本研究は比較政治学とも接点をもつものと考えられる。本研究では、オコス＝オゲンドが提起した「立憲主義なき憲法」という概念が研究関心を構成する重要な柱となっているが、「立憲主義なき憲法」が成立する状況とは、政治体制論の語彙を使っていえば、民主主義の制度と権威主義的な政治体制の混在状況のことと表現できる。民主主義の制度と権威主義的な政治体制の混在とは、近年、比較政治研究の注目を盛んに集めてきた権威主義体制のあり方そのものに他ならない。そのあり方は、競争的権威主義 (Levitsky and Way 2010)、選挙権威主義、選挙独裁、「民主主義を装う権威主義」(東島 2023) などさまざまに表現されてきたが、そのように研究が活況を呈していること自体が、この種の事例が世界各地にみられ、かつ、さまざまな性質や程度の変異をもつ、巨大な事例群を構成していることを示唆している。本研究は、これらのハイブリッドな権威主義をめぐる比較政治研究に貢献する方向性をもつことは間違いない⁵⁾。

権威主義研究においては、憲法が果たし得る役割についての言及がすでになされている。たとえば、フランツは、「権威主義化……の兆候は、現職者にさらなる権能を与えられるよう憲法を改正することである。こうした動きの目的は、権力掌握の正当化である。権力の掌握が憲法に規定されており、少なくとも審議を装ったプロセスを経て広く合意されていれば、権力掌握を合法的なものに装うのは容易となる」(フランツ 2021, 120) と指摘する。この指摘はまさしく、本研究が対象とする憲法をめぐる政治の事例に合致するものであり、権威主義研究が本研究の問題意識と大きな接点をもつことの例証となっている。

権威主義体制において憲法が果たす役割に関する比較政治学での具体的な研究としては、そのほかにも、ピノチェト時代のチリを対象に、軍事政権を構成する軍の諸部門間の調整を円滑化するのに憲法裁判所がとくに大きな役割を果たしたことを明らかにしたBarros (2002) や、同様の観点から権威主義体制における憲法の比較研究を展開したGinsburg and Simpsen (2014b) が挙げられる⁶⁾。これらは独裁にとっての憲法の役割という論点を追求したものであり、民主主義や立憲主義とは乖離がある政治体制においても憲法を政治学的な分析の対象とし得ることを示したものと見える。さらにここからは、「立憲主義なき憲法」という考えが、アフリカ以外にも有効な視座であることも感じとられる。

以上、比較憲法と比較政治学における関連する議論をいくつか紹介したが、ここからは、本研究がアフリカ以外の地域との比較、ひいては理論的な検討に対しても意義をもち得ることがうかがえる。本研究はこの意味で、アフリカ地域研究の内部に閉じたものではなく、外部に向かって開かれた可能性をもつものといえる。

5) 本研究の対象国には、各種データベースにおいて民主主義に分類される国も含まれているが、ここでの分析は、民主主義とは逆行するような性質をもち得る政治実践、すなわち民主主義体制における権威主義化にも注目する観点からなされている。このような観点は、権威主義研究の問題関心と共通するものでもあり、本研究でもこの観点を含めた事例研究を行っている。

6) ギンズバーグらの研究は、政治学の立場からの比較憲法研究のプロジェクトである「比較憲法プロジェクト (Comparative Constitutions Project)」が作成した憲法に関するデータセットを利用したものである。このようなデータセットの存在は、比較政治学にとって憲法が重要な研究領域であることを示してもよい。

3 事例研究の紹介

次に、本研究での事例研究について紹介していきたい。まず、ここでとりあげた国の概要を示しておきたい。表0-1に整理したとおり、本研究では8カ国を対象国としてとりあげた。サハラ以南アフリカ諸国は実に48カ国にも上るので、カバーできていない国の方がはるかに多いのはたしかである。とはいえ、本研究でとりあげた国々は、サハラ以南アフリカが経験してきたさまざまな政治的出来事を広くカバーしている。表0-1に則って紹介すると、①まず地域的なバランスがとれている（西アフリカ2カ国、東アフリカ3カ国、南部アフリカ3カ国）、②植民地支配の経験も多様である（イギリス、フランス、ポルトガルから植民地支配を受けた国々のほか、③植民地支配を経験しなかったエチオピアをとりあげている）、④一党制を経験した国と、していない国をともに含んでいる、⑤内戦・紛争を経験した国と、していない国を含んでいる、⑥社会主義政権を経験した国と、していない国を含んでいる。現状の政治制度をみると、議院内閣制、大統領制、半大統領制という主要な政治制度をすべて含んでおり、連邦制の国と単一制の国をともに含んでいる。これらのことから、本書での事例選択は、サハラ以南アフリカの主要な歴史的経験と政治制度を幅広く包含するものであることがわかる。

各論が全部で8つという、比較的多い章数であることからいくつかの部に分けることも選択肢ではあったが、各章が、研究手法と論点の両方において多面的に関連し合っていることを考慮し、編者の立場からあえて傾向性を色づけするような整理は行わないこととした。また同様の理由から、各章の掲載順についても特段の意図を込めてはいない。

では次に各章の内容を簡単に紹介していきたい。

第1章「憲法を替える——「国づくり」の物語としてのナイジェリアの憲法代替の多面的考察」は、ナイジェリアで1999年に制定された憲法をめぐる、これをいったん廃止し、新しい憲法を制定することを求める動き（いわゆる憲法代替論）があることに焦点をあて、ナイジェリア政治史に位置づけることを試みている。同章は、植民地期から今日に至る1世紀近くにもわたるスパンを射程に収め、そ

表0-1 事例研究でとりあげた国の概要

国名(地域)	独立(旧宗主国)	経験のある政治的出来事*	現在の政治制度*
ナイジェリア(西)	1960年(イギリス)	軍政 内戦	大統領制 連邦制
ザンビア(南)	1964年(イギリス)	一党制	大統領制 単一制
ケニア(東)	1963年(イギリス)	一党制 紛争	大統領制 単一制
タンザニア(東)	1961年(イギリス)	一党制 社会主義政権	大統領制 単一制
コートジボワール(西)	1960年(フランス)	一党制 軍政 内戦	半大統領制 単一制
モザンビーク(南)	1975年(ポルトガル)	一党制 社会主義政権 内戦	半大統領制 単一制
南アフリカ(南)	1934年**(イギリス)	アパルトヘイト	議院内閣制 連邦制
エチオピア(東)	19世紀に統一***	帝政 社会主義政権 内戦	議院内閣制 連邦制

(注) * すべての国が複数政党制の経験があり、現在はすべての国で複数政党制が施行されている。
 ** 南アフリカ連邦が国家主権を獲得した年。南アフリカ共和国の成立は1961年。アパルトヘイトの終焉は1994年。
 ***ただし1936～41年に一時的にイタリアに併合されていた期間がある。

(出所)筆者作成。

のような歴史的背景をふまえてこそ明らかになる、ナイジェリアという国にとっての憲法の意義を明らかにした歴史分析である。いわば、憲法史という手法を意識した研究といえる。独立後の憲法がことごとく軍事政権によって作成され、その上に今日の民主主義の制度があるという同国の状況は、民主主義的に確立された憲章ではないにもかかわらず、一定の民主主義が機能しているという点で逆説的である。このような逆説的関係の解明の上で、当該国の文脈をふまえた歴史分析が有効であることを同章は示している。

第2章「新憲法非制定をめぐる政治——ザンビアにおける選挙と政党体制」は、2000年代初頭においてザンビアに民主化のいっそうの制度化が求められる状況があったことの確認から議論をはじめ、その論点については、当時から現在に至るまでザンビアの政治エリートに共有され、憲法修正の試みも繰り返されてきたにもかかわらず、修正がなかなか実現しないという状況が繰り返されてきた過程について分析している。同章は、2000年代初頭の民主化期になされた観察をふまえ、それから20年が経過した現時点との2時点間比較の手法に基づく分析である。民主化と政党体制を着眼点に据えた政治学的分析でもある。同章の分析では、憲法修正議論が続きながら、実際には憲法修正がなされないというシークエンスが生じる背景に踏み込んだ分析が行われており、政党再編が進みやすいというこの国特有の政党体制に要因を求める指摘を行っている。憲法修正論を軸

に展開される政治の流れの説明を通して、その国特有の政治の側面を明らかにした研究といえる。

第3章「憲法改正プロセスにみる専制化と民主化——ケニアにおける憲法と政治1963～2023」は、ケニアが憲法を含む政治制度の重要性が相対的に高い国だとの位置づけに基づき、その様相を、ケニアの独立から今日に至るまでの30次を超える憲法改正を俯瞰的に捉えることで描き出そうとする構想に基づいたものである。同章は、独立以降の憲法史という手法をベースに、専制的傾向をもつ政権とこれに対抗する民主化要求勢力のせめぎ合いという分析視角を適用し、ケニアにおいて憲法が、この両者が相争う政治的アリーナであることを示したものと見える。憲法改正をめぐる与野党対立という、各国で広くみられる同じ事例であっても、その具体的な展開過程や帰結はそれぞれ異なる。憲法をめぐる政治が、国家間の相違を浮き彫りにする着眼点として可能性を秘めたものであることを同章は示している。

第4章「タンザニアにおける新憲法制定の試みと野党連合——本土とザンジバルの連合を争点として」は、大統領による新憲法制定に向けた手続きが思わぬきっかけとなって野党連合が成立し、選挙でも善戦するに至った経緯に注目し、その背景として、連合を構成するザンジバル共和国の地位をめぐる憲法論議の分析を行ったものである。同章は、合邦という珍しい経緯によって成立した国家が、それぞれの構成国の自立性、相互の力関係への配慮、国家としての一体性という困難な課題にとりくんできた歴史を、憲法のあり方をめぐる歴代政権の行動や、国内から出されるさまざまな政治的意見の分析を通して、詳細に跡づけたものである。憲法改正の必要性が折に触れて謳われる一方で、実際の改正はなかなか成功しないという点は、第2章のザンビアにも通じる状況といえるが、第4章は、「憲法非制定」における政治思想の影響について論じた章としても位置づけられよう。

第5章「サハラ以南アフリカにおける憲法、権威主義、権力闘争——コートジボワールの事例から」は、憲法の条文での具体的な規定と権力闘争の関係に注目したものである。同章は、統治者ないし統治エリート層が、自らの支配的な地位を保全する目的で憲法の規定を利用しようとする現象に着目している。大統領空席時の手続きに関する憲法規定は、唯一党内部での権力闘争における「ゲームのルール」という性格を、大統領被選挙権に関する憲法規定は、民主化後の与野党

間の競合における「ゲームのルール」という性格をそれぞれ帯びたものであったことが示された。権力闘争は、アフリカ政治のダイナミズムの主要な源泉のひとつといえるが、それがこのような法的な手段を駆使して追求されることを同章は示している。同章はまた、有力者間の権力闘争が政治体制や国の安定といったマクロ・レベルの帰結を引き起こす経路を指し示した研究ともいえる。

第6章「憲法政治の力学——モザンビークにおける政党政治と派閥対立」は、憲法を権力の創出と抑制にかかわる制度だとした待鳥（2016）の図式を援用し、モザンビークはもっぱら権力の創出をめぐる政党政治が展開されてきた国だとの観察が示され、そこでいかなる権力の姿が追求されたのかを、独立以来の憲法の変遷をめぐる議論をとおして描き出そうとしたものである。同章は、独立以来から今日に至るスパンを射程に入れている点で、他の章でも採用されている憲法史の手法に立つ研究といえる。与野党間の折衝において憲法問題が重要なアリーナとなることは、第3章や第4章の議論からも示されていたが、第6章もこれと関連性のある議論として位置づけることが可能である。また、地方制度と憲法との関連という点では、連邦制（第1章、後述する第8章）や合邦（第4章）との比較の道筋も期待される研究である。

第7章「南アフリカの選挙制度と憲法政治——党籍変更規制と選挙法改正」は、基幹的政治制度である選挙制度が、南アフリカの憲法では大枠しか規定されておらず、制度の具体的なあり方は政治勢力間の交渉のなかで策定されていることに注目する。選挙制度が為政者と野党の競合における「ゲームのルール」であることをふまえれば、選挙制度をめぐる交渉はまさに自分たちを縛るルールの策定をめぐる交渉だということになり、そこには政治のダイナミズムが集約されているといえる。この認識に立ち、本章は、南アフリカにおける比例代表制を憲法、選挙法、政治的論争の各側面から多面的に分析している。支配政党が優位性を確保する試みにおいて、憲法の施行規程にあたる法律をどのように策定しようとするのかという点は、憲法の条文だけに注目していたのではみえてこない、憲法をめぐる政治の研究ならではの問題設定といえる。

第8章「エチオピアの民族連邦制——憲法と実態の乖離の検討」は、現在のエチオピアで採用されている民族連邦制に焦点をあてる。民族連邦制は、国内に多数の民族が存在するエチオピアの人口状況に照らし、各民族の自決を担保するた

めの制度であったが、制定から30年あまりが経過した現在、理念と現実のあいだに従来よりも深刻な乖離がみられるようになってきている。同章は、エチオピアでの今後の政情や「国造り」に大きな影響を与え得るこの乖離について、長いスパンをとってのエチオピアの政治史、連邦制をめぐる理論的考察、近年の政治情勢の分析からアプローチしている。連邦制国家の比較という点からは、同じく連邦制をとる第1章のナイジェリア、第7章の南アフリカとの対照が興味深い。連邦制下での中央集権化の進行という、第1章でナイジェリアについて指摘されていた現象がエチオピアでも起こっていることも指摘される。連邦制の問題に正面からとりくんだ論考である。

4 本研究の成果——むすびにかえて——

本研究が、研究手法と考察内容の両面において多くの実りある成果を上げたことは、上記の事例研究の紹介からも浮かび上がるものと思われるが、総論にあたる本章のむすびにかえて、その成果の要点を編者の立場から改めて3点に整理して提示してみたい。

第1に、研究手法面での成果である。本研究のすべての研究は、扱う期間と描き込みの密度には違いがあるが、いずれも対象国の歴史を十分にふまえた研究を行っている。このようなアプローチは、その国の歴史のなかでの憲法の位置づけ、いわば、憲法のもつ歴史性を明らかにしている。それに依拠して、対象国における現実の政治的アクターたちが抱いている歴史理解を洞察し、アクターたちの行動を解釈することが可能になる。各国それぞれの歴史的な文脈の詳細な理解に立って、現実政治のあり方が精緻に再構成されている。研究者の長期定点観測に立脚した一国研究から導き出された知見が堅固なものであることを、本研究の事例研究はまざまざと示している。

第2に、政治分析にとっての重要論点の抽出を行っている。事例研究においては、アフリカ政治研究のさらなる深化につながる重要な論点が数多く抽出されている。具体的に挙げていくと、憲法が定める制度の理念と現実の乖離・齟齬・対立関係の問題、軍事政権が憲法を制定するという逆説的状況の存在とその歴史的

帰結、持続的な憲法論議にもかかわらず憲法の修正に至らない「憲法非制定」の現象、憲法改正を左右する要因としての政党体制、憲法変動をもたらし得る政治的ダイナミクスが国によって異なること、憲法をめぐる論争が与野党対決の政治的アリーナとなっていること、またそこに市民社会などの主体もかかわり得ること、合邦という珍しい国家形成形態における憲法の問題、憲法の規定の権力闘争における手段化、体制転換を超えて持続する一党優位体制と憲法の関係、地方制度をめぐる憲法規定と政治的争点化、憲法に定められた原則の立法化措置をめぐる問題、権威主義体制と憲法の関係、連邦制という制度の理念・歴史性・今日的有効性をめぐる問題、さまざまな憲法制の形態と憲法のあり方、などである。これらは、権力、制度、歴史というアフリカ政治研究における重要な3つの領域にそれぞれ密接かつ複雑に関係し、かつ、日々、動的に展開されている問題でもある。憲法をめぐる政治の研究から明らかになった諸論点がアフリカ政治研究の潮流と深く関係することがここからも明らかであり、アフリカ政治研究の継承と発展に関して、本研究は一定の成果を上げているものと思われる。

第3に、比較に向けた指針の獲得である。前段落で挙げた諸論点はいずれも、どれかひとつの章でのみとりあげられたものというよりは、複数の章にわたって関係するものであった。この点で本研究には比較研究の萌芽が含まれている。もちろん、関係する章が比較的少ない論点もある。たとえば、ナイジェリアを扱った第1章で提示された軍事政権の問題は、本研究でとりあげた事例国のなかでは、関係するのは第5章で扱ったコートジボワールのみである。だが、サハラ以南アフリカ全域に目を広げれば、他にも軍事政権を経験した国々は存在するし、近年では軍事クーデタの頻発状況ともいえる傾向がみられている。今回扱った事例国以外に研究対象を拡大させていくことで、本研究の成果をさらに発展させていくことが期待される。民主化後の状況をめぐる評価や連邦制の問題は、本研究の事例研究で手厚い検討がなされた論点といえるが、この事例研究の厚みを生かして、アフリカ以外の地域の事例との比較や理論的な観点からの比較研究につなげていく道筋が開けていると考えられる。このような開かれた比較研究の成果をアフリカ政治研究に還流させることによって、定点観測からはみえてきにくい論点を発見できるかもしれない。

このような成果をふまえ、憲法における政治の研究を持続的に続けていく出発点として、本研究を提示するものである。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 駒村圭吾 2016.「憲法学にとっての「憲法改正」」駒村圭吾・待鳥聡史編『「憲法改正」の比較政治学』弘文堂, 19-38.
- 武内進一 2016.「アフリカの「三選問題」——ブルンジ, ルワンダ, コンゴ共和国の事例から」『アフリカレポート』(54): 73-84.
- 2018.「民主化の時代」松田素二・宮本正興編『改訂新版 新書アフリカ史』講談社, 564-581.
- 東島雅昌 2023.『民主主義を装う権威主義——世界化する選挙独裁とその論理』千倉書房.
- フランツ, エリカ 2021.『権威主義——独裁政治の歴史と変貌』上谷直克・今井宏平・中井遼訳, 白水社.
- 待鳥聡史 2016.「政治学からみた「憲法改正」」駒村圭吾・待鳥聡史編『「憲法改正」の比較政治学』弘文堂, 2-18.

〈外国語文献〉

- Akiba, Okon ed. 2004. *Constitutionalism and society in Africa*. Aldershot: Ashgate.
- Andzoka-Atsimou, Séverin 2015. *L'ingénierie constitutionnelle, solution de sortie de crise en Afrique? les exemples de l'Afrique du Sud, de la République démocratique du Congo, du Burundi et du Congo-Brazzaville*. Paris: L'Harmattan.
- Arriola, Leonardo R., Lise Rakner and Nicolas van de Walle 2023. "Democratic Backsliding in Africa? Autocratization, Resilience, and Contention." in *Democratic Backsliding in Africa?* edited by Leonardo R. Arriola, Lise Rakner and Nicolas van de Walle, Oxford: Oxford University Press, 1-36.
- Balde, Sory 2011. *La convergence des modèles constitutionnels: études de cas en Afrique subsaharienne*. Paris: Publibook.
- Barros, Robert 2002. *Constitutionalism and Dictatorship: Pinochet, the Junta, and the 1980 Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bayart, Jean-François 1989. *L'Etat en Afrique: La politique du ventre*. Paris: Fayard.
- Bayart, Jean-François, Achille Mbembe et Comi Toulabor 1992. *Le politique par le bas en Afrique noire: Contribution à une problématique de la démocratie*. Paris: Karthala.
- Bratton, Michael and Nicolas van de Walle 1997. *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. Cambridge, New York and Melbourne: Cambridge University Press.
- Cheeseman, Nic ed. 2018. *Institutions and Democracy in Africa: How the Rules of the Game Shape Political Developments*. Cambridge, New York, Melbourne and New Delhi: Cambridge University Press.
- Coleman, James S. and Carl G. Rosberg, Jr. eds. 1964. *Political Parties and National Integration in Tropical Africa*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- de Visser, Jaap, Nico Steytler, Derek Powell and Ebenezer Durojaye eds. 2015. *Constitution-building in*

Africa. Baden-Baden: Nomos.

- Fombad, Charles Manga ed. 2016. *Separation of powers in African constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Ginsburg, Tom and Alberto Simpser 2014a. "Introduction: Constitutions in Authoritarian Regimes." in *Constitutions in Authoritarian Regimes*, edited by Tom Ginsburg and Alberto Simpser, Cambridge: Cambridge University Press, 1-17.
- eds. 2014b. *Constitutions in Authoritarian Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gloppen, Siri 2018. "Conceptualising Lawfare: A Typology and Theoretical Framework." Working Paper. Centre on Law and Social Transformation, Bergen.
- Hatchard, John, Muna Ndulo and Peter Slinn 2004. *Comparative constitutionalism and good governance in the Commonwealth: An Eastern and Southern African perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Harbeson, John W., Donald Rothchild and Naomi Chazan 1994. *Civil Society and the State in Africa*. Boulder and London: Lynne Rienner.
- Herbst, Jeffrey 2000. *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Hirschl, Ran 2013. "From comparative constitutional law to comparative constitutional studies." *International Journal of Constitutional Law* 11(1): 1-12.
- Jackson, Robert and Carl G. Rosberg 1982. *Personal Rule in Black Africa: Prince, Autocrat, Prophet, Tyrant*. Berkeley: University of California Press.
- Levitsky, Steven and Lucan A. Way 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge University Press.
- Mamdani, Mahmood 1996. *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Mbembe, Achille 2000. *De la postcolonie: Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*. Paris: Karthala.
- Médard, Jean-François 1982. "The Underdeveloped State in Tropical Africa: Political Clientelism or Neopatrimonialism?" in *Private Patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State*, edited by Christopher Clapham, London: Francis Pinter, 162-192.
- Mwalimu, Charles 2009. *Seeking viable grassroots representation mechanisms in African constitutions: integration of indigenous and modern systems of government in sub-Saharan Africa*. New York: Peter Lang.
- Okoth-Ogendo, H. W. O. 1991. "Constitutions without Constitutionalism: Reflections on an African Paradox." in *State and Constitutionalism: An African Debate on Democracy*, edited by Issa G. Shivji, Harare: Southern Africa Political Economy Series (SAPES) Trust, 3-25.
- 1993. "Constitutions Without Constitutionalism: An African Political Paradox." in *Constitutionalism and Democracy: Transitions in the Contemporary World*, edited by Douglas Greenburg, S. N. Katz, B. Oliviero and S. C. Wheatly, New York: Oxford University Press, 65-84.
- Oloka-Onyango, J. ed. 2001. *Constitutionalism in Africa: creating opportunities, facing challenges*.

Kampala: Fountain Publishers.

Reyntjens, Filip 2016. “The Struggle Over Term Limits in Africa: A New Look at the Evidence.” *Journal of Democracy* 27(3): 61-68.

Rosenfeld, Michel, and András Sajó 2012. “Introduction.” in *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, edited by Michel Rosenfeld and András Sajó, Oxford University Press.
DOI:10.1093/oxfordhb/9780199578610.013.0001

Sadurski, Wojciech 2020. “Constitutional Democracy in the Time of Elected Authoritarians.” *International Journal of Constitutional Law* 18(2): 324-333.

Zolberg, Aristide 1969. *Creating Political Order: The Party-States of West Africa*. Chicago: Rand McNally and Company.

©Akira Sato 2024

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ja>



憲法を替える

——「国づくり」の物語としての
ナイジェリアの憲法代替の多面的考察——

落合 雄彦

はじめに——憲法を変える——

ナイジェリアでは2023年3月、かねてより国民議会 (National Assembly) から大統領宛てに送付されていた憲法改正法案35本のうち16本が、退任間近のムハンマド・ブハリ (Muhammadu Buhari) 大統領によって承認・署名され、法律として成立した (Majeed 2023)。

現行のナイジェリア憲法は、もともと「1999年ナイジェリア連邦共和国憲法 (公布) 布告 (the Constitution of the Federal Republic of Nigeria (Promulgation) Decree, 1999)」という軍事政権制定法の形で公布された法典であり、一般に「1999年憲法 (the 1999 Constitution)」と呼ばれる。そして、同憲法では、国民議会を構成する上院 (Senate: 109議席) と下院 (House of Representatives: 360議席) の各院全構成員の3分の2以上の賛成と、3分の2以上の州議会 (House of Assembly: 現在のナイジェリアは36州制なので24以上の州議会) の賛成決議によって憲法を改正できることが定められている (第9条2項)¹⁾。現行の1999年憲法は、同規定に基づいてすでに4回 (2010年7月, 2010年11月, 2011年, 2018年) にわたって改正されており (Egbe 2022), 2023年改正は同憲法が施行された

1) ただし、新州創設に関する第8条、憲法改正手続きを定めた第9条、そして基本権に関する第4章 (第33~46条) を改正するためには、上下両院の各院全構成員の5分の4以上の賛成と、3分の2以上の州議会の賛成決議が必要とされる (第9条3項)。

1999年5月以来5回目のものとなる。

2023年の改正では、矯正サービス（刑務所）や鉄道などの3分野が、連邦が立法権限を独占する専管事項から連邦と州の両方が立法できる共管事項へと移管されたり、州の議会・裁判所の財政的な自立性を強化する条文が盛り込まれたりしている（Majeed 2023）。また、こうした16本の憲法改正法の成立とは別に、ブハリの後任として2023年5月に大統領に就任したボラ・ティヌブ（Bola Tinubu）によって同年6月、連邦高等裁判所のような上級裁判所の判事の定年退職年齢を70歳に統一する憲法改正法案が署名され、法律として成立している（Angbulu 2023）。しかし、今回で5回目となるこうした一連の2023年の憲法改正もまたこれまでと同様、その修正の内容や範囲は総じて軽微なレベルのものにとどまった、という印象が拭えない。

ところで、「憲法を変える」と一言でいっても、そのあり方は多様である。成文憲法の国家で「憲法を変える」といえば、憲法所定の正規手続きによる条文改正（明文改憲）がまずは想起されよう。ナイジェリアの過去5回にわたる1999年憲法の改正は、まさにこれに該当する。しかし、「憲法」という名称が付された法典（憲法典）の条文自体は変更せずに、政府見解や最高裁判所の判例といった憲法解釈の方を変更することで憲法を実質的に改変することもできる（解釈改憲）。そうした「改憲」は、これまでにもアメリカや韓国を含む多くの諸国で実践されてきた（駒村 2016; 岡山 2016; 國分 2016）。また、解釈改憲ほど頻繁ではないものの、立法府や行政府が憲法に抵触する恐れのある法律や政策をあえて制定あるいは実施することで、やはり憲法を実質的に変更しようとするケースもある²⁾。

2) たとえば、ナイジェリア北部にある12の州では、2000年から2003年にかけて、シャリーア（イスラム法）の刑罰規定が従前の刑法典に追加されたり、刑法典とは別にシャリーア刑法典が州毎に新規導入されたりした。そうした北部の州政府主導によるシャリーア導入・推進の動きのことを、ナイジェリアでは一般に「シャリーア履行（Sharia Implementation）」と呼ぶ（落合 2021, 49）。しかし、他方で1999年憲法は、「連邦あるいは州の政府は、いかなる宗教も国教として採用してはならない」（第10条）と定めており、北部諸州におけるシャリーア履行は、国教の採用禁止を謳う現行憲法（の少なくとも精神）には抵触する可能性がある（Last 2008, 60）。にもかかわらず、履行から20年以上の歳月が経過した今日もなおナイジェリアでは、1999年憲法と北部諸州のシャリーア刑法典（あるいは、一般の刑法典に含まれるシャリーア刑罰規定）の両方が緊張関係をはらみながらも併存し続けている。

本章では、ナイジェリアの憲法変動——つまり「憲法を変える」こと——を論じる。しかし、その際にとりあげるのは、2023年改正のような正規手続きによる明文改憲でもなければ、政府見解や判例といった解釈法の変更による解釈改憲でもない。また、憲法と抵触しかねない法令や政策の導入による実質的な憲法改変でもない。本章において考察するのは、それらよりもマクロな憲法変動形態としての憲法代替である。

本章でいうところの憲法代替とは、憲法を部分的に修正するのではなく、憲法全体をいったん廃止し、代わって新たな憲法を制定したり、かつてあった憲法を復活させたりすること——つまり「憲法を替える」こと——を指す。それは、独立、革命、クーデタ、戦争などの政治変動に端を発する国家的な動乱期や大規模な体制転換期にしばしばみられる、最も根本的な憲法変動の一形態といえる。しかしナイジェリアでは、この憲法代替が植民地時代から頻繁に繰り返されてきた。そしていまなお、現行の1999年憲法の廃止と新憲法の制定を求める声が社会的に広く聞かれる（Adamolekun 2005; Adesina 2020; Bajé 2019; Ejime 2022; Ihonvbere 2000; Nwabueze 2022; Odusote 2022; Ogowewo 2000; Onyekwere 2021）。

これまでナイジェリアの憲法はどのように替えられてきたのか。また、現行の1999年憲法の代替はなぜ必要とされるのか。そして、現行憲法の代替に向けた営みはいかに展開され頓挫してきたのか。本章では以下、そうした3つの問いに対してひとつずつ答えを紡ぎ出していく。

しかし、本章が憲法代替の多面的考察を通して目指すのは、ナイジェリアの憲法典そのものへの理解を深めることではない。本章のねらいは、憲法代替を一貫して、しかし多面的に考察することで、ナイジェリアという連邦制国家の「国づくり」の物語を描くことにある。いうまでもなく、憲法と国家は密接に関連している。とはいえ、形態も内容も多様な憲法変動のすべてが国家のかたちやあり方と直接的に関係していたり、それらに大きな影響を及ぼしたりするわけではない。本章が、憲法代替という、本書の他章とはやや異なる実にマクロで根本的な憲法変動形態に着目する理由がそこにある。本章が目指すのは、ナイジェリアの憲法典自体をより深く理解することではなく、憲法をめぐる一連の考察を通して、連邦制国家ナイジェリアの「国づくり」の物語を描き出すことにあり、そのために

最も有用と思われる憲法変動形態が憲法代替なのである。なお、ここでいうところの「国づくり」とは、とりあえず「国家建設 (state-building)」と「国民形成 (nation-building)」の総体としての「国民国家建設 (nation-state building)」を指すものとしておきたい。

では、ナイジェリアの「国づくり」の歴史にかかわるがゆえにやや長い話になるかもしれないが、3つのうちの最初の問いから考察（物語）を始めることにしよう。

1 ナイジェリアの憲法は、どのように替えられてきたか

1-1. 南北ナイジェリア合邦——1914年——

今日のナイジェリアの地理的枠組みがほぼ形作られたのは、「北部ナイジェリア保護領 (the Protectorate of Northern Nigeria)」と「南部ナイジェリア植民地および保護領 (the Colony and Protectorate of Southern Nigeria)」という2つの英領植民地が合邦して「ナイジェリア植民地および保護領 (the Colony and Protectorate of Nigeria)」が形成された1914年1月のことである。この1914年の出来事は当初から、「統一 (unification)」や「統合 (integration)」という表現の使用を避けて「南北ナイジェリア合邦 (Amalgamation of Northern and Southern Nigeria)」と呼ばれた。というのも、ナイジェリアの初代の大総督 (Governor-General) に就任したフレデリック・ルガード (Frederick John Dealtry Lugard) ら植民地政府関係者側は、ナイジェリアという単一の植民地単位こそ成立させたものの、社会文化的に大きく異なる南北ナイジェリアをすぐに統一／統合すべきでもなければ、そうすることもできない、と考えていたためである。南北ナイジェリアはあくまでも制度的に合邦しただけであって実質的に統合されたわけではないとみなされ、1914年以降も長年にわたって両者は、事実上別個の行政単位として統治された (Lugard 1920)。

この1914年の南北合邦当時、「憲法」という名称が付された単一の法令はナイジェリアにはまだなかった。その主因は、宗主国イギリスが、南北ナイジェリアの区別ではなく、主都ラゴス (Lagos) を中心とする「直轄植民地 (crown

colony)」とそれ以外の「保護領 (protectorate)」を法制度上明確に区別し、前者に関しては「特許状 (letters patent)」, 後者に関しては「枢密院勅令 (order in council)」(以下、勅令と略す)をおもに発することで統治の基本的事項を別個に定めていたことにあった (Nwabueze 1982, 34)。後述するとおり、こうした植民地と保護領のあいだの区別はその後次第に失われ、イギリス本国がナイジェリアに関して発する主要な法令は勅令というかたちにおおむね一本化されていく。しかし、少なくとも合邦当初は、植民地と保護領の両方をカバーする、「憲法」という名称の単一の法令(勅令)を発するという発想自体がまだなかったようである。その代わりに1914年のナイジェリア成立当初にあったのは、総督の諮問機関であるナイジェリア評議会 (Nigerian Council) について定めた「1912年ナイジェリア評議会勅令 (the Nigerian Council Order in Council, 1912)」, 保護領統治を規定する「1913年ナイジェリア保護領勅令 (the Nigeria Protectorate Order in Council, 1913)」, そしてナイジェリア総督に委ねられる権限などを定めた「1913年特許状 (the Letters Patent, 1913)」という、植民地統治に関する3つの基本法令であった (Nigeria. Constitutional Conference (1994-1995) 1995, 43)。

その後ナイジェリアでは、1960年の独立までの植民地期に①1922年, ②1946年, ③1951年, ④1954年, ⑤1960年の5回, 独立以降に⑥1963年, ⑦1979年, ⑧1989年, ⑨1999年の4回, 計9回にわたって憲法が制定あるいは施行されてきた(表1-1)³⁾。つまりナイジェリアは、これまでに9回の憲法代替を経験してきたことになる。

本節では以下、植民地期初の憲法代替がみられた1922年から独立(1960年)を経て共和制が導入される1963年までの時期——この時期の考察対象となるのは、①1922年から⑥1963年までの6回の憲法代替——と、ナイジェリア初の軍事クーデタが発生した1966年から現在の第4共和制(後述)が始まる1999年までの時期——この時期の考察対象は、⑦1979年から⑨1999年までの3回の憲法代替——という2つの時期に分けて、それぞれの憲法代替の史的展開を概観しておこう。

3) 制定されたものの最終的に施行されなかった1995年憲法(後述)は除外する。

表1-1 ナイジェリア憲法代替関連年表

時期	主要な政治的出来事	憲法代替に関する主要な出来事	国家元首	政体
合邦前		1912年ナイジェリア評議会勅令 1913年ナイジェリア保護領勅令 1913年特許状		
1914.1 1922 1946.8 1950.1 1951.6 1953.7 1954.1 1954.10 1957.5 1958.9	南北合邦によって「ナイジェリア植民地および保護領」が成立	①クリフォード憲法施行 ②リチャーズ憲法制定（1947に施行） 憲法会議（イバダン） ③マクファーソン憲法施行 憲法会議（ロンドン）（1953.8まで） 憲法会議（ラゴス） ④リトルトン憲法施行 憲法会議（ロンドン）（1957.6まで） 憲法会議（ロンドン）（1958.10まで）	イギリス国王	植民地統治
1960.10 1963.7 1963.8	「ナイジェリア連邦」として独立 4地域制導入	⑤独立憲法施行 憲法検討会議	イギリス国王	第1共和制
1963.10	共和制へと移行し、国名を「ナイジェリア連邦共和国」と改める	⑥共和制憲法施行	アジキウェ	
1966.1 1966.5 1966.7	軍事クーデタ、イロンシ軍事政権発足 軍事クーデタ	1966年布告第1号公布 1966年布告第34号公布	イロンシ	第1次軍政
1966.8 1967.5 1967.7 1975.7	ゴウォン軍事政権発足 12州制導入 ビアフラ戦争（1970.1まで） 軍事クーデタ	1966年布告第59号公布 1967年布告第14号公布	ゴウォン	
1975.8 1975.10	ムハマッド軍事政権発足	憲法起草委員会発足	ムハマッド	
1976.2 1977.10 1978.9	ムハマッド暗殺、オバサンジョ軍事政権発足	制憲会議（1978.6まで） 1978年布告第25号公布	オバサンジョ	
1979.10 1983.10 1983.12	民政移管、シャガリ文民政権発足 第2次シャガリ政権発足 軍事クーデタ	⑦1979年憲法施行	シャガリ	
1984.1 1985.8 1986.1	ブハリ軍事政権発足 軍事クーデタ、ババンギダ軍事政権発足	1984年布告第1号公布 政治局発足	ブハリ ババンギダ	

1987.9 1988.4 1989.4		憲法検討委員会発足 制憲会議（1989.4まで） ⑧ 1989年憲法制定（1992.10から段階的に施行）		第2次軍政（第3共和制期を含む）
1990.2 1993.6	（隣国ベナンで国民会議開催） アビオラが大統領に当選したが、選挙結果が無効とされる			
1993.8	ショネカン文民政権発足（第3共和制）		ショネカン	
1993.11 1994.5 1994.6 1995	ショネカン辞任、アバチャ軍事政権発足 ヨルバ5州覚書提出 全国民主連合（NADECO）設立	国家憲法会議（1995.6まで） 1995年憲法制定（最終的には施行されず）	アバチャ	
1998.6 1998.11 1998.12	アバチャ死去、アバカール軍事政権発足 ナイジェリア・ナショナリティ会議開催	憲法討議調整委員会発足	アバカール	
1999.5 1999.10 2003.10 2005.2	民政移管、オバサンジョ政権発足 第2次オバサンジョ政権発足	⑨ 1999年憲法施行 1999年憲法検討大統領専門委員会発足 国民政治改革会議（NPRC）（2005.7まで） 人民の国民会議（PNC）（2006.8まで）	オバサンジョ	第4共和制
2007.5	ヤラドゥア政権発足	「人民の憲法草案」が政府に提出される	ヤラドゥア	
2010.5 2011.4 2014.3	ヤラドゥア死去、ジョナサンが大統領就任 ジョナサン政権発足	国民会議（Confab）（2014.8まで）	ジョナサン	
2015.5	ブハリ文民政権発足		ブハリ	
2017.8 2019.5 2023.5	第2次ブハリ政権発足 ティヌブ政権発足	エル＝ルファイ委員会（2018.1まで）	ティヌブ	

（注）太字は、代替のために新たに制定された憲法典を示す。
（出所）落合（2005）、室井（2015、42）などをもとに筆者作成。

1-2. 「植民地支配者の憲法」——1922～63年——

ナイジェリアで憲法が比較的頻繁に替えられてきたのには、時代別に異なる理由がある。まず、植民地時代の5回の憲法代替は、植民地解放を謳うナショナリスト側から民主化を要求されたり、ナイジェリアの分裂危機に直面したりしたナイジェリア植民地政府側が、植民地国家統治のあり方を改革する必要性に迫られて生じたものであった (Kirk-Greene 1997)。

南北ナイジェリア合邦から6年後の1920年、英領ゴールドコースト (現ガーナ) の主都アクラ (Accra) において、英領西アフリカ民族会議 (National Congress of British West Africa: NCBWA) という、4つの英領西アフリカ植民地 (ナイジェリア、ゴールドコースト、シエラレオネ、ガンビア) を糾合するナショナリスト組織が創設された。そして、NCBWAは、イギリス本国政府に対して、各植民地の立法機関である立法評議会 (Legislative Council) の構成員の少なくとも半数をアフリカ人民選議員とすることなどを要請した。そして、こうしたナショナリストからの要請もあって1922年にナイジェリアを対象に制定されたのが、当時の総督ヒュー・クリフォード (Hugh Clifford) の名前に因んで「クリフォード憲法 (the Clifford Constitution)」と通称されるようになった「憲法」である。とはいえ、クリフォード憲法もまた単一の法令ではなく、それは、「1922年ナイジェリア植民地特許状 (the Nigeria Colony Letters Patent, 1922)」「1922年ナイジェリア保護領勅令 (the Nigeria Protectorate Order in Council, 1922)」「1922年ナイジェリア (立法評議会) 勅令 (the Nigeria (Legislative Council) Order in Council, 1922)」という主要諸法令の総称であった。クリフォード憲法では、それまでラゴス直轄植民地のみ限定されていた立法評議会の立法権限が南部ナイジェリア保護領にまで拡大されるとともに、ラゴスから3名、南東部の町カラバー (Calabar) から1名の計4名のアフリカ人民選議員枠が同評議会にはじめて設けられた (Elias 1967, 26; Olusanya 1980, 521-524; Udoma 2011, 74)。

さらに、第二次世界大戦後の1946年になると、ナイジェリア総督のアーサー・リチャーズ (Arthur Richards) の主導のもと、「1946年ナイジェリア (立法評議会) 勅令 (the Nigeria (Legislative Council) Order in Council, 1946)」を含む複数の基本法令が制定され、翌47年から施行された。それらを総称して「リチャーズ

憲法 (the Richards Constitution)」と呼ぶ。このリチャーズ憲法は、まずナイジェリアを北部・西部・東部という3つの地域 (region) に分け、各地域に立法権のない議会 (Regional Council) を設置することを定めた。そして、伝統的指導者などをそうした各地域議会に参加させ、さらに地域議会の代表者を中央の立法評議会に参加させることで、地方と中央の政治的結びつきを強化しようと図った。つまり、リチャーズ憲法は、それまで合邦されながらも実質的には30年以上にもわたって別個に統治されていた南北ナイジェリアを、より均質的な統治機構をもつ3地域に再編し、地方の伝統的指導者などを中央の政治と連繫することで、ナイジェリアを名実ともに単一の植民地体へと変革しようとするものであった (Elias 1967, 35-37; 落合 2005, 72)。

ところが、リチャーズ憲法が非民主的であるとしてナショナリスト側から強い批判を浴びたこともあって、ナイジェリア植民地政府は、改憲に関する植民地の人々の意見や要望を広く募った上で1950年に大規模な憲法会議を南西部の町イバダン (Ibadan) で開催し、1951年にはジョン・マクファーソン (John Macpherson) 総督の主導のもとで新憲法を制定した。これを「マクファーソン憲法 (the Macpherson Constitution)」と呼ぶ。その正式な法令名は「1951年ナイジェリア (憲法) 勅令 (the Nigeria (Constitution) Order in Council, 1951)」であり、マクファーソン憲法はナイジェリア初の単一法令として制定された憲法典であった。マクファーソン憲法は、それまでの立法評議会を廃止して代わりに中央議会 (House of Representatives) を開設するとともに、リチャーズ憲法が導入した3地域制を継承しながらも、従前には認められていなかった立法権限を地域議会にも限定的に付与した。その意味で同憲法は、必ずしもナイジェリアに本格的な連邦制を導入しようとするものではなかったが、その後成立する連邦制に一步近づく内容のものであったといえる (Elias 1967, 38-41; 落合 2005, 72-73)。

しかし、マクファーソン憲法の終焉もすぐに到来する。1953年、ナイジェリアの自治権獲得を1956年に達成することを目指すという趣旨の動議が中央議会に提出されると、同動議をめぐる議会審議が紛糾し、この事件を契機として、自治権獲得に積極的な南部 (つまり西部地域および東部地域) とそれに慎重な北部の対立が一挙に顕在化した。そして、北部で暴動が発生し、多数の死傷者を出す

事態となった。こうしたなかイギリス本国政府は、深刻な地域対立を抱えるナイジェリアへの本格的な連邦制の導入を検討しはじめる。そして、1953年7月から8月にかけて植民地相オリバー・リトルトン (Oliver Lyttleton) の主宰のもとロンドンで憲法会議を開催し⁴⁾、さらに1954年にもラゴスで会議を開催した上で、同年10月、新しいナイジェリア憲法を施行した。「1954年ナイジェリア (憲法) 勅令 (the Nigeria (Constitution) Order in Council, 1954)」として制定されたこの憲法典のことを、当時の植民地相に因んで「リトルトン憲法 (the Lyttleton Constitution)」と呼ぶ。そして、このリトルトン憲法によってナイジェリアは、北部・西部・東部という3地域、イギリスの国連信託統治領であった南部カメルーン (のちに現カメルーン共和国へと併合)、そして連邦首都ラゴスから成る連邦へと初めて正式に再編されるとともに、各地域には独自の総督、首相、行政府、立法府などがおかれ、広範な立法権限が付与された。今日まで続くことになるナイジェリアの連邦制は、こうして成立した (Olusanya 1980, 535-539; 落合 2005, 73)。

その後、1957年に西部地域と東部地域が、次いで1959年に北部地域がイギリスからの内部自治権をそれぞれ獲得する。そして、ナイジェリアは1960年10月、「ナイジェリア連邦 (the Federation of Nigeria)」という、イギリス国王を元首とする君主制の連邦国家として独立を達成した。イギリス国王の名代である大総督にはナムディ・アジキウェ (Nnamdi Azikiwe)、連邦政府首相にはアブバカル・タファワ・バレワ (Abubakar Tafawa Balewa) がそれぞれ就任した。そして、独立に際してイギリス本国が、1957年と1958年の2度の憲法会議を経て定めたのが「1960年ナイジェリア (憲法) 勅令 (the Nigeria (Constitution) Order in Council, 1960)」である。同勅令の附則のなかに、「独立憲法 (the Independence Constitution)」と通称される憲法典が収められていた。独立憲法は、リトルトン憲法に若干の修正を加えたものであり、連邦を構成する北部・西部・東部の各地域には引き続き広範な立法権が付与された。また、独立憲法とは別に3つの地域憲法も制定され、それらはやはり1960年勅令の附則のなかに収録さ

4) 1953年にロンドンで開催されたナイジェリア憲法会議の詳細については、Colonial Office (1953) を参照されたい。

れた。このように独立当時のナイジェリアには、ひとつの連邦憲法と3つの地域憲法の計4つの憲法典があったことになる (Nwabueze 1982, 89)。

1960年におもに3地域から成る君主制連邦国家として独立を達成したナイジェリアでは、1963年8月、西部地域から中西部地域が分離されて4地域制が導入され、さらに同年10月、君主制から共和制への移行が行われて、国名が現在の「ナイジェリア連邦共和国 (the Federal Republic of Nigeria)」へと改められた。そして、この共和制移行に伴って制定されたのが「1963年ナイジェリア連邦共和国憲法条文制定法 (the Act to Make Provision for the Constitution of the Federal Republic of Nigeria, 1963)」であり、それを一般に「共和制憲法 (the Republican Constitution)」と呼ぶ。

それまでの独立憲法を含む植民地期の憲法はすべて、イギリス本国の勅令などによって定められていた。これに対して1963年共和制憲法は、ナイジェリアの当時の連邦議会 (Federal Parliament) による「連邦制定法 (act)」のかたちで定められた。また、共和制移行に伴って地域憲法も地域議会などの審議を経て刷新された。このように1963年に制定・施行された共和制憲法と4つの地域憲法は、それまでのようにイギリス本国 (国王) から授与された法典ではなく、ナイジェリアの人々が自らの代議員を通じてはじめて定めた「人民の憲法」であったといえる。そしてそのことは、とくに共和制憲法の前文のなかに、「われらナイジェリアの人民 (We the people of Nigeria)」という、従前の植民地期の諸憲法には一切みられなかった文言がはじめて盛り込まれた事実からも容易に看取することができよう。

しかし、仮に共和制憲法が「われらナイジェリアの人民」による憲法であったとすれば、それはあくまでも形式的な意味でのことにすぎなかった。たしかに共和制憲法は、ナイジェリアの連邦議会によってはじめて制定された憲法典であり、内容面においても、たとえば共和制移行に伴って国家元首がイギリス国王から大統領へと変更されたりはしている。しかし、共和制憲法は、そうしたいくつかの制度的な変更点を除けば、実質的には勅令によって定められた独立憲法の単なる「焼き直し」にすぎなかった。ナイジェリアの著名な憲法学者であるベン・ンワブエゼが「1963年共和制憲法はオートクソナス (autochthonous) ではなかった」 (Nwabueze 1982, 90) と明言しているのは、まさにそのためである。要するに、

共和制憲法は、独立後にナイジェリアの議会によって制定こそされたものの、独立までの植民地期の憲法との法源的な連続性が強く、そこには「人民の憲法」としてよりもむしろ「植民地支配者の憲法（植民地支配者から付与された憲法）」としての性格が依然として強かったのである（Ogowewo 2000, 138-139）。

1-3. 「軍人の憲法」——1966～99年——

ナイジェリアの独立後の憲法がイギリスによる植民地遺制を超えて、ンワブエゼの表現を借りるならば「オートクソナス」な展開をみせるようになるのは、同国初の軍事クーデタが発生した1966年以降のことである。ナイジェリアでは1966年1月15日、軍事クーデタが発生して第1共和制⁵⁾が崩壊した。そしてそれ以降、現在の第4共和制が始まる1999年5月までのあいだに、第2共和制(1979年10月～1981年12月)と第3共和制(1993年8月～11月)の時期を挟みながら、約29年間にわたって軍部支配が続いた。そうした長期にわたる軍事政権時代は、大きく1966年1月から1979年9月までの第1次軍政(13年8カ月)と1984年1月から1999年5月までの第2次軍政(第3共和制期を除けば15年2カ月)に分けることができる。そして、この長期にわたる軍部支配こそが、その後のナイジェリアの憲法代替に大きな影響を及ぼすことになった。

長期軍部支配がナイジェリアの憲法代替にもたらした影響としては、少なくとも次の3点を指摘できよう。第1に、植民地期の憲法がイギリス国王の勅令によっておもに定められた「植民地支配者の憲法」であったとすれば、1966年以降のナイジェリアの憲法典は、現行憲法を含めてそのすべてが「布告(decree)」という軍事政権制定法の形で公布される「軍人の憲法(軍事政権によって付与された憲法)」となった。

第2に、第1の点とも関連するが、植民地期の憲法代替がナショナリストからの民主化要求やナイジェリアとしての一体性維持などのために実施されたもので

5) ナイジェリアは、1960年10月にナイジェリア連邦として独立を達成し、1963年10月に共和制に移行した。このため、厳密に言えば、ナイジェリアの第1共和制とは共和制移行からその終焉までの時期(1963年10月～1966年1月)を指すが、一般的には、共和制移行前の3年間をも含めた、独立から最初の共和制崩壊までの時期(1960年10月～1966年1月)を第1共和制と呼ぶ(Osaghae 1998, 31)。

あったのに対して、1966年以降の憲法代替は、歴代軍事政権による民政移管プログラムの一環として展開されるようになった。

そして第3に、軍事政権下で制定された憲法典はそのいずれもが、連邦制憲法としての体裁こそ維持しながらも、中央集権的な傾向の極めて強いものとなった。

これら3点に留意しつつ、以下、軍政下での憲法代替の展開をごく簡潔にみておこう。

1966年1月のクーデタを契機に全権を掌握したジョンソン・トーマス・アグイイ＝イロンシ (Johnson Thomas Umunankwe Aguiyi-Ironsi) 将軍は、クーデタ直後に共和制憲法と地域憲法の条文を部分的に停止あるいは修正した (1966年布告第1号)。そしてその上で憲法全体の見直しに着手したが、その検討結果が出る前の1966年5月、連邦制を廃止して単一国家制を導入する布告を発する (1966年布告第34号)。しかし、それが国内から強い反発を招くことになり、結局、同年7月に発生した第2次クーデタによってイロンシ軍事政権は打倒されてしまう。

その後に権力を掌握したヤクブ・ゴウォン (Yakubu Gowon) 陸軍中佐は、まず形式的に連邦制を復活させたものの (1966年布告第59号)、その一方で1967年5月、それまでの4地域制を廃止して州 (state) を単位とする12州制を導入した (1967年布告第14号)。この改革のおもな目的は、当時分離独立の動きをみせていた東部地域を複数の州に分割することで、同地域の主要民族イボ人 (Igbo) と他の少数民族の分断を図るところにあったが、それはまた、ナイジェリアの連邦制を、広範な権限が認められた「地域」という構成単位から成る分権型のものから、細分化によって弱小化した「州」という構成単位から成る中央集権型のものへと大きく変質させる重要な契機となった。このため、ゴウォンによる1967年の12州制導入は、ナイジェリアにおける「憲政クーデタ (constitutional coup)」とも呼ばれた (Suberu 2001, 87)。これに対して、イボ人の東部地域軍政知事チュクウェメカ・オドゥメグウ・オジュク (Chukwuemeka Odumegwu Ojukwu) は12州制導入に強く反発してその発表の3日後に「ビアフラ共和国 (the Republic of Biafra)」の樹立を宣言し、ナイジェリアは以後30カ月間にわたってビアフラ戦争という内戦状態を経験することになる⁶⁾。

6) ビアフラ戦争の詳細については、室井 (2003) を参照されたい。

ビアフラ戦争終結後の1975年7月に無血クーデタで実権を掌握したムルタラムハマッド (Murtala Muhammed) 陸軍准将は、同年10月、独自の民政移管プログラムを発表するとともに「憲法起草委員会 (the Constitution Drafting Committee)」を発足させたが、1976年2月に凶弾に倒れる。しかしその後、民政移管プログラムはオルシェグン・オバサンジョ (Olusegun Obasanjo) 陸軍准将によって引き継がれ、1977年10月から1978年6月までのあいだ、憲法起草委員会が策定した憲法草案を審議するために「制憲会議 (the Constituent Assembly)」が開催された (Udoma 2011, 376-407; Williams 1988)。そして、1979年10月に民政移管が実現し、シェフ・シャガリ (Shehu Usman Aliyu Shagari) が大統領に就任した。この民政移管のために1978年に制定され、1979年に施行されたのが、「1978年ナイジェリア連邦共和国憲法(制定) 布告 (the Constitution of the Federal Republic of Nigeria (Enactment) Decree, 1978)」である。それを施行年に因んで「1979年憲法 (the 1979 Constitution)」と呼ぶ。1979年憲法では、共和制憲法で採用されていたイギリス型の議院内閣制に代わって、大統領を直接選挙で選ぶアメリカ型の大統領制がはじめて導入された (第122~129条)。また、インドやバングラデシュといった南アジア諸国などの憲法をモデルとして、国家などに義務を課す「国家政策の基本目標と指導原則 (Fundamental Objectives and Directive Principles of State Policy)」という新たな章が追加されている (第13~22条)⁷⁾。

シャガリ文民政権の成立とともに始まった第2共和制は、しかし、長くは続かなかった。1983年12月末、ブハリ陸軍少将がクーデタを起こしてシャガリ文民政権を打倒し、翌年1月には全権を掌握する。こうしてナイジェリアは、再び長い軍事政権時代 (第2次軍政期) を迎えることになった。ブハリは、人権抑圧の傾向を強める一方、石油ブーム後に到来した深刻な経済危機に対して十分に対応することができなかつたために軍内部などからの反発を招き、成立からわずか1年8カ月後の1985年8月にはクーデタによって打倒される。

その後に権力を掌握したイブラヒム・ババンギダ (Ibrahim Badamasi Babangida)

7) インド憲法とバングラデシュ憲法における「国家政策の指導原則」の詳細については、孝忠 (1993) と浅野 (2017) をそれぞれ参照されたい。

陸軍少将は1986年1月、有識者などからなる「政治局 (the Political Bureau)」を発足させて憲法見直しを含むさまざまな政治問題を検討させ (Oyediran 1997)、1987年7月には独自の民政移管プログラムを正式に公表している。そして、1987年9月には、1979年憲法や政治局報告書などの内容をベースにしながら新たな憲法草案を策定するために「憲法検討委員会 (the Constitution Review Committee)」を発足させ、1988年4月から1989年4月まで開催された制憲会議において同委員会作成の憲法草案を審議させた (Akindele 1997)。こうして1989年5月に公布されたのが「1989年ナイジェリア連邦共和国憲法 (公布) 布告 (the Constitution of Federal Republic of Nigeria (Promulgation) Decree, 1989)」である。これを「1989年憲法 (the 1989 Constitution)」という。同憲法は、ナイジェリア憲法としてはじめて二大政党制の導入を明記したが、それ以外はおおむね1979年憲法を踏襲する内容のものであった (Bah 2005, 118-119)。しかし、ババンギダ政権が主導した民政移管プログラムは、再三にわたるスケジュールの遅滞と変更ののち、1993年6月12日実施の大統領選挙をめぐる混乱によって破綻してしまう。そして、ババンギダは1993年8月、文民のアーネスト・ショネカン (Ernest Shonekan) を暫定国民政府首班に指名して政権の座を退いた (落合 2005, 75)。

こうして発足した暫定国民政府は、文民がその首班を務めたために一応は文民政権の範疇に分類され、その政体も第3共和制と呼ばれた。とはいえ、それはあくまでも形式的な意味においてであって、暫定国民政府は実際には軍部の強い影響下におかれ、文民政権としての自立性や正当性を有してはいなかった。そして、同政府は、1993年11月にショネカンが軍部の圧力で政府首班を辞任させられ、わずか3カ月程で瓦解してしまう (落合 2005, 75)。

暫定国民政府を廃止して権力を掌握したサニ・アバチャ (Sani Abacha) 将軍は、国内外からの批判をかわすために早い段階から民政移管実現の意向を表明した。そして、1994年6月には「国家憲法会議 (the National Constitutional Conference)」を発足させ、憲法草案の検討をさせた (Agbaje 1999)。こうして1995年になって新たな憲法布告が公布こそされたものの、1998年6月にアバチャが急死したことで、この「1995年憲法 (the 1995 Constitution)」は施行されないまま、いわば幻に終わってしまう。

その後1998年6月に国家元首に就任したアブドゥルサラーム・アブバカル（Abdulsalami Abubakar）将軍は、同年11月に「憲法討議調整委員会（the Constitution Debate Co-ordinating Committee）」を発足させ、1989年憲法ではなく1979年憲法をベースにして新たな憲法草案を策定させた。そして、1999年5月に民政移管を実現し、かつての軍事政権首班であったオバサンジョが今度は文民として大統領に就任した。こうして約15年間続いた第2次軍政期は終わりを告げ、ナイジェリアは第4共和制という新しい文民政権時代を迎えることとなった。そして、その成立とともに施行されたのが現行の1999年憲法であった（落合 2005, 76）。

本節では以上、これまでのナイジェリアにおける9回の憲法代替を、共和制憲法を含む6つの「植民地支配者の憲法」と現行憲法を含む3つの「軍人の憲法」に大別して史的に概観してきた。続く次節では、現行の1999年憲法の全面的代替を唱える論者の主張を整理・考察してみたい。

2 1999年憲法は、なぜ替えられるべきなのか

本章の冒頭で指摘したとおり、1999年憲法はその修正手続きを第9条で定めており、1999年の施行から2023年（本章執筆時）までのあいだに同規定に従ってすでに5回の憲法改正が行われている。にもかかわらず、現行憲法をめぐるのは、その全面的な廃止と、それに代わるまったく新たな憲法の制定あるいはかつてあった憲法の復活を求める声が今日なお広く聞かれる。ナイジェリアではなぜ、1999年憲法の部分的な改正が行われる一方で、その全面的な代替を要求する声がいまなお根強いのか。本節では以下、そうした1999年憲法の全面的な代替を求める論者の主張を、①手続的な側面（正当性の欠如、軍部の欺瞞）と②実質的な側面（連邦制の変質）の2つの側面に大別して検討する。

2-1. 手続的な側面

(1) 正当性の欠如——「人民の憲法」ではない——

1999年憲法代替論者がその主張の根拠として最も頻繁に指摘してきたのが、

「正当性の欠如」であろう。同憲法は前文のなかで、「われらナイジェリア連邦共和国の人民は、固く厳粛に決議しつつ、……ここに以下の憲法を起草し、制定し、そして、われら自身に対して授与する」と述べている。しかし、前述のとおり1999年憲法は、アブバカール軍事政権下でごく短期間のうちに策定された布告であり、国民投票に付されたものでもなければ、国民の代表から成る制憲会議などで審議されたものでもなかった。つまり1999年憲法は、「われらナイジェリア連邦共和国の人民」の総意として策定された「人民の憲法」などではまったくなく、権力の座に長年にわたって非合法に居座り続けた軍事政権側が民政移管に際してナイジェリア国民に半ば一方的に押しつけた憲法にほかならなかったのである。このため、あたかもナイジェリア人民自身によって主体的に定められた憲法であるかのごとく（前文において）「粉飾」する1999年憲法のことを、たとえば、1979年憲法草案の策定を主導した憲法学者のロミティ・ウィリアムズ（Romiti Williams）は「自らに対して虚言する文書」と揶揄し、やはり法学者であるイトセ・サゲイ（Itse Sagay）は「詐欺」とまで呼んで強く非難している（Adesina 2020）。

しかし、第1節で概観したとおり、ナイジェリアが「人民の憲法」と評し得る法典をもったことは、1999年憲法を含めてかつて一度もなかった。これまでに施行された9つの憲法典のうち、植民地期に制定された5つの憲法典と独立直後の共和制憲法は、そのいずれもがイギリス国王によるおもに勅令によってか、その法的伝統の延長線上に定められたものであった。他方、1966年クーデタ以降の3つの憲法典は、軍事政権による布告として定められた。たしかに、そうした軍政下の憲法制定プロセスでは、有識者などから成る数十人規模の憲法起草委員会や各地域・分野の代表などから成る数百人規模の制憲会議が開催された。しかし、軍事政権は、起草委員会や制憲会議が策定した憲法草案をそのままのかたちで受け入れるのではなく、最終決定権者としてしばしばそれに恣意的な変更を加えた。また、ナイジェリアの軍政下では、憲法制定にあたって国民投票が実施されたことも一切なかった。そうした意味で、軍事政権のもとで制定された3つの憲法典もまた、国民の参加プロセスが限定的に認められていたとはいえ、やはり「人民の憲法」ではなかったといえる。

要するにナイジェリアは、イギリス国王による勅令というかたちで植民地期に

制定された「植民地支配者の憲法」——植民地遺制としての独立後の共和制憲法を含む、①クリフォード憲法から⑥共和制憲法までの6つの憲法——と、軍事政権による布告という形で独立後の軍政期に制定された「軍人の憲法」——⑦1979年憲法、⑧1989年憲法、⑨1999年憲法の3つの憲法——しか経験したことがないのである。したがって、現行憲法の前文で述べられているような、「われらナイジェリア連邦共和国の人民」の総意としての憲法を真に獲得するためには、「人民の憲法」としての正当性を欠く1999年憲法を部分的に修正するのではなく、それを全面的に廃止し、かわって新たな憲法を制定しなければならない。これが、1999年憲法代替論者の多くが共通して唱えるところの、同憲法の正当性の欠如をめぐる主張の要諦である (Ihonvbere 2000)。

(2) 軍部の欺瞞——免責のための制定にすぎない——

これに対して、正当性の欠如とは明らかに一線を画した、しかし手続き的な側面を重視する視点から1999年憲法の無効を論じたのが、ロンドン大学キングス・カレッジ・ロンドンのトゥンデ・オゴウェウォである。オゴウェウォは現行憲法施行直後、「なぜ、1999年憲法の司法的取り消しがナイジェリアのデモクラシー存続にとって不可欠なのか」(Ogowewo 2000) という論考を発表し、そのなかで、1999年憲法はナイジェリアの裁判所によって司法的に取り消されるべきであるという独自の主張を展開した。

オゴウェウォによれば、ナイジェリアの裁判所による現行憲法の取り消しが必要なのは、同憲法が軍事政権によって制定されたがゆえに「人民の憲法」としての正当性を欠くからではない。そうではなく、軍事政権による国民への重大な「欺瞞 (deceit)」(Ogowewo 2000, 135) が1999年憲法の制定のなかには隠されているからだという。

そもそもオゴウェウォは、「軍人の憲法」であれば、たとえそれがどのような制定プロセスや内容のものであっても常に「人民の憲法」としての正当性を欠く、というような短絡的な考え方には与しない。そのことは、彼が1999年憲法と同様に軍事政権下で制定された1979年憲法のことを、「ナイジェリア初の（そして唯一の）人民の法たる憲法」(Ogowewo 2000, 140) と表現して高く評価しているところに端的に示されている。このようにオゴウェウォが1979年憲法を評価す

るのは、同憲法がたしかに軍政下で制定されながらも、それまでの「植民地支配者の憲法」とは明らかに隔絶した、ナイジェリア人の努力と英知によって策定された同国初のオートクソナスな憲法典であったからである。また、1979年憲法は、軍政下とはいえ長期かつ広範で相当程度に民主的な検討プロセスを経て制定された、とオゴウェウォは主張する (Ogowewo 2000, 140-141)。そして、そうした優れた特徴のゆえに1979年憲法は、今日の1999年憲法のベースにもなったのである。

では、1979年憲法を「ナイジェリア初の（そして唯一の）人民の法たる憲法」として高く評価するオゴウェウォが、同憲法の内容をほぼ踏襲した現行の1999年憲法の無効を唱えるのはなぜか。それは、1999年憲法の内容自体に根本的な問題があったからではない。むしろ1999年憲法をめぐる最大の問題点は、同憲法が1979年憲法とほぼ同じ内容であったにもかかわらず、1979年憲法に代わって1999年憲法が新たに制定されてしまったこと——つまり、憲法が代替されてしまったこと——にこそあった。

オゴウェウォによれば、早期の民政移管実現を目指していたアブバカル軍事政権には、もし、同政権が1979年憲法の内容をおおむね支持するのであれば、同憲法を完全に廃止するのではなく、それを必要に応じて部分修正するという選択肢があったはずである。しかし実際には、アブバカル軍事政権は、民政移管にあたって1979年憲法を修正するのではなく完全に廃止し、代わって1999年憲法を新たに制定した。そうすることでアブバカル軍事政権は、軍部が第2次軍政期に犯した数々の憲法違反に対する責任追及から免れようとしたのではないかと、オゴウェウォはみる (Ogowewo 2000, 145-146)。

1979年憲法は、「本憲法は最高規範であり、その規定はナイジェリア連邦共和国のすべての機関と個人に対して拘束力をもつ」(第1条)と定めていた。したがって、当然のことながら軍部も1979年憲法の条文に拘束される。にもかかわらず軍部は、1983年12月軍事クーデタ以降、1979年憲法を恣意的かつ非合法に改廃するなどしてその最高規範性をまさに蹂躪したのである。そして、アブバカル軍事政権が、そうした第2次軍政期の歴代軍事政権による憲法違反から国民の眼をそらせ、その免責追求のために行ったのが、1979年憲法をいったん廃止して（それとほぼ同じ内容の）1999年憲法を制定するという憲法代替であった。

というのも、1979年憲法を廃止さえすれば、第2次軍政期の歴代軍事政権による憲法違反を同憲法に基づいて法的に問うことはもはやできなくなるからである。また、そうした軍部の憲法違反を新たに制定された1999年憲法に基づいて追及することもやはりできない。なぜならば、それらは1999年憲法施行以前の憲法違反行為にはかならないからである。こうした過去の憲法違反からの免責を図ろうとする軍部の巧妙なたくらみ、それこそが、オゴウェウォのいうところの、1999年憲法制定の背後に隠された「軍部の欺瞞」である（Ogowewo 2000）。

そして、もし、ナイジェリアの裁判所が1999年憲法を正当な憲法典として受け入れてしまうと、過去の憲法違反の免責を軍部に対して許すだけではなく、将来的な軍事クーデタ再発を誘引さえしかねない。というのも、軍部がクーデタによる権力掌握後にたとえどれほど多くの憲法違反を犯しても、民政移管にあたって憲法代替さえしておけばすべてが免責されるということになれば、将来的にクーデタを起こす際の軍部側のリスクが低減するからである。したがって、軍部による過去の憲法違反の免責を許さず、かつ将来的なクーデタ発生を未然に防ぐためにも——つまり、ナイジェリアのデモクラシーを護るためにも——、政府や議会ではなく司法府たる裁判所こそが、いまなお唯一正当な最高規範であるはずの1979年憲法に基づいて1999年憲法の無効を宣しなければならない、とオゴウェウォは唱えたのであった（Ogowewo 2000）。

2-2. 実質的な側面

(1) 連邦制の変質——「真の連邦制」ではない——

正当性の欠如や軍部の欺瞞を理由に1999年憲法の全面的代替を求める主張は、憲法制定のプロセスや経緯といった手続き的な側面を問題視したものであったといえる。これに対して、現行憲法の実質的な側面、つまり条文の内容を問題視して憲法代替を唱える論者もいる（Adesina 2020; Baje 2019; Ejime 2022; Odusote 2022; Onyekwere 2021）。とはいえ、もし条文自体になんらかの問題があるならば、憲法代替などせずに問題のある当該条文だけを所定の手続きに基づいて改正さえすればよいようにもみえる。しかし、現行憲法の条文が抱える問題点を指摘しつつ全面的な憲法代替を唱える論者のなかには、現在のナイジェリアという連邦制国家のあり方に疑問をもち、その抜本的あるいは大規模な変革を訴える者が

少なくない。このため、連邦制憲法としての1999年憲法の部分的な修正だけでは不十分とみなされ、その全面的な代替が謳われるのである。そして、そうした論者のなかに広く通底してみられる価値のひとつが、「真の連邦制 (true federalism)」という理念にほかならない (Adamolekun 2005; Farayibi 2017)。

前述のとおりナイジェリアは、植民地末期のリトルトン憲法施行 (1954年) 以来今日に至るまで、1966年の一時期を除いて連邦制を堅持してきた。このため、ナイジェリアの9つの憲法典のうち、リトルトン憲法以降の6つの憲法典——すなわち、④リトルトン憲法、⑤独立憲法、⑥共和制憲法、⑦1979年憲法、⑧1989年憲法、⑨1999年憲法——はすべて連邦制憲法であった。しかし、一口に連邦制憲法といっても、前半の3つの憲法——本章でいうところの「植民地支配者の憲法」にあたる④~⑥——が定めるところの連邦制と、現行憲法を含む後半の3つの憲法——「軍人の憲法」にあたる⑦~⑨——のそれとでは、連邦制の実体が大きく異なってきたのである。

独立憲法や共和制憲法によって規定されていたナイジェリアの当初の連邦制は、地域の権限が連邦 (中央) に対して相対的に強い地方分権志向のものであった。今日「真の連邦制」の実現や復活を強調する論者がひとつの理想型とするのが、この独立直後の第1共和制期の連邦制である。しかしナイジェリアの連邦制はその後、強権的な長期軍部支配のもとで連邦の地位や影響力が著しく強化された結果、極めて中央集権志向のものへと変質した。そうした今日のナイジェリアの中央集権的な連邦制は、これまでにも「単一制的連邦制 (unitary federalism)」 (Ihonvbere 2000, 361-362) や「まがい物の連邦制 (bastardized federalism)」 (Adamolekun 2005, 387) などと揶揄されてきた。

そして、そうした軍事政権下で生じた連邦制の変質——つまり連邦制の過度な中央集権化、あるいはより批判的な言い方をすれば、連邦制自体の形骸化——の「爪痕」は、現行憲法の至るところに見出すことができる。たとえば、かつての独立憲法や共和制憲法では、ナイジェリアは3~4つの地域と連邦首都から成る連邦制国家と規定されていた (独立憲法第2条、共和制憲法第3条)。しかし、現行の1999年憲法では、その構成単位は36州と連邦首都領域とされる (第2条)。つまり、独立当初のナイジェリアは、「地域」と呼ばれる少数で大規模な下位行政単位からおもに構成され、そこでは連邦に対する地域の地位が相対的に高く、

その権限や財政規模も比較的に大きかった。ところが、のちに成立した軍事政権によって下位行政単位は「州」へと改組され、その細分化が図られた。具体的には、軍事政権によって1967年に12州制が採用されて以降、1976年に19州制、1987年に21州制、1991年に30州制、そして1996年に現在の36州制がそれぞれ導入されている。そして、こうした軍事政権主導による連邦構成単位の細分化（すなわち弱小化）の結果、ナイジェリアの連邦制は、連邦が（弱小化された）州に対して、規模面においても、財政面においても、そして立法・行政権限面においても明らかに優越する中央集権志向のものへと変質してきたのである。

しかし、こうした過度に中央集権的な「偽の連邦制」をかつてのような地方分権的な「真の連邦制」へと回帰させる改革を現行の国民議会に期待することはできない。というのも国民議会は、1999年憲法のもとで連邦に集中する権限や利権をまさに享受している側だからである。国民議会の議員たちが自ら享受する利益や特権を率先して放棄するとは考えにくい（Adamolekun 2005, 402-403）。とすれば、「真の連邦制」を実現するためには、1999年憲法が定める国民議会主導の部分的改憲ではなく、やはり憲法全体の代替が不可欠になる。これが、「真の連邦制」の実現を謳う1999年憲法代替論者の主張といえよう。

しかし、ここで問題となるのは、憲法の全面的代替という、1999年憲法には規定が一切ない、したがってなんら法的根拠のないマクロあるいはメガとも形容し得る憲法変動を起こすことが、クーデタや革命といった急激な政治変動のない平時（第4共和制期）において果たしてどれほど可能か、という点であろう（Suberu 2015, 566）。

結論からいえば、それはかなり難しい。前述のとおりナイジェリアは、これまで憲法代替を比較的頻繁に経験してきた。しかし、少なくとも独立後のナイジェリアに限っていえば、憲法は君主制から共和制への移行や軍政からの民政移管に伴って代替されてきたのであり、そうした政体変更を伴わないかたちでの憲法代替が生じたことは過去に一度もない。したがって、手続き的な側面にせよ実質的な側面にせよ、1999年憲法の瑕疵や難点を指摘してその廃止を唱えたところで、同憲法が現行の第4共和制下で全面的に代替される可能性は、かなり大きな政治変動でも生じない限り、極めて低いにちがいない。にもかかわらず、である。これまでナイジェリアでは、1999年憲法の代替を求める運動がかなり積極的に展

開されてきた。

次節では、1999年憲法の代替を唱える運動や潮流がこれまでどのように展開され、そして頓挫してきたのかを考察する。その際に注目したいのが、1990年代からナイジェリア社会で台頭するようになった「リストラクチュアリング」という言説である。

3

1999年憲法を替えようとする営みは、 いかに展開され頓挫してきたか

3-1. リストラクチュアリングとは

ナイジェリアでは、軍政下で過度に中央集権化された連邦制国家のあり方を再編しようとする思潮や運動のことを一般に「リストラクチュアリング (restructuring)」と呼ぶ (El-Rufai 2017; Jooji 2019; Nsiegbé and Lezie 2020; Nwosu 2016; Odeke and Onuoha 2023; Olafusi 2021; Pearse 2017; Premium Times 2023; Ugbede 2018; Kperogi 2022)。リストラクチュアリングは、分離独立、地方分権化、憲法の全面的見直し、グッドガバナンス、腐敗撲滅といった多様なテーマを包摂する広範な、ある意味でかなり曖昧模糊とした概念である (Farayibi 2017)。「10人のナイジェリアのリーダーがいれば、リストラクチュアリングについて10の考え方がある」(Abah et al. 2017) と評されるゆえんである。しかし、リストラクチュアリングを唱える論者の多くにとって、ナイジェリアという連邦制国家のあり方を大枠で規定する憲法、とくにその大幅な見直しが重要な関心事であることだけはほぼ間違いない。そして、第4共和制期における1999年憲法の代替を唱える運動は、このリストラクチュアリングという大きな社会的思潮のなかで、あるいはそれとほぼ一体化するかたちで展開されるようになった。

とはいえ、リストラクチュアリングの淵源は、第4共和制や1999年憲法よりも少し前の1990年代初頭にまで遡る。その重要な契機となったのは、1990年に隣国ベナンで生じたある政治的事件であった。マティウ・ケレク (Mathieu Kérékou) 大統領による独裁政権が続いていたベナンでは1990年2月、民主化要求の高まりを受けて、アフリカ諸国では初となる「主権国民会議 (Conférence

Nationale Souveraine)」(以下、国民会議と略す)が開催された。このベナンの国民会議は、主権を宣言して憲法を停止するとともに、民主化のための暫定的な立法府や行政府を創設してわずか10日間ほどで閉会した。しかしその後、ベナンでの成功を嚆矢として国民会議は、ガボン、コンゴ、トーゴ、マリ、ニジェール、ザイル(現コンゴ民主共和国)といったフランス語圏アフリカ諸国において半ばドミノ倒しの様に招集されていった(The National Conference 2014, 18-19; 岩田 2004, 139-141)。

こうしたフランス語圏アフリカ諸国でみられた国民会議、とくにそのベナンでの成功は、すでに独自の民政移管プログラムを展開していたナイジェリアのババンギダ軍事政権側にはほとんど影響を与えなかったが、同政権に抵抗する市民社会勢力側には大きなインパクトをもたらした。より具体的にいえばナイジェリアでは、軍部支配を批判して民主化を謳うエリートや諸組織が、ベナンでの国民会議の成功に刺激されるかたちで、軍事政権主導の民政移管プログラムへの対抗手段としてナイジェリア版の「主権国民会議 (Sovereign National Conference)」の開催を謳うようになったのである(Omitoogun and Onigu-Otite 1996, 3-9)。そしてこの頃から、市民社会勢力側のエリートや諸組織は、ナイジェリア版主権国民会議の開催によって同国の連邦制再編を一気に実現する、という青写真のようなものを描くようになり、リストラクチュアリングの議論や気運が高まっていた。事実、早くも1990年には、ベナンの国民会議を模倣した会議の開催が民間人によって少なくとも2回にわたって試みられている。しかし、そうした初期の試みは、ババンギダ軍事政権の干渉や圧力によって実現しなかった(Omitoogun and Onigu-Otite 1996, 5)。

そうしたなかで起きたのが1993年6月の大統領選挙結果の無効という出来事である。この事件が、主権国民会議の開催によるリストラクチュアリングの実現を謳う市民社会勢力側を一気に勢いづけることになった(Amuwo and Héroult 1998, 7)。

3-2. 混迷する2つのリストラクチュアリング

ナイジェリアでは1993年6月12日、民政移管に向けた大統領選挙がババンギダ軍事政権下で実施された。同選挙では、ヨルバ人(Yoruba)の実業家・政治

家であるモシュード・アビオラ (Moshood Kashimawo Olawale Abiola) が大統領に当選したと思われたが、のちにその選挙結果が軍事政権によって無効にされてしまう。この1993年6月の事件を契機として、軍事政権に強く反発する南部の諸民族集団、とくにヨルバ人やイボ人の指導者らが主権国民会議の開催を強く要求するようになった (Omitoogun and Onigu-Otite 1996, 5)。具体的には1994年5月、ヨルバ人が多く居住する南西部5州の伝統的指導者らが覚書を政府に提出し、軍事政権側が開催を予定している国家憲法会議を、その決定が何人によっても修正や否定をされない主権国民会議として開催するように要求している (Committee for the Promotion of Yoruba Agenda 2015)。

また、同じ1994年5月、ババンギダ軍事政権による1993年6月大統領選挙結果の無効とその後成立したアバチャ軍事政権の強権的な政策に反発するヨルバ人長老政治家アンソニー・エナホロ (Anthony Enahoro) ら49名のエリートによって、「全国民主連合 (National Democratic Coalition: NADECO)」という民間団体が設立されている。そして、このNADECOもまた、民主化を求めるエリートやグループを糾合する連合組織として、主権国民会議の開催と同会議での新たな憲法草案の策定を唱えるようになった (The National Conference 2014, 19)。

さらに、1998年12月になると、多様な民族集団の代表者をナイジェリア各地から集めて「ナイジェリア・ナショナリティ会議 (Conference of Nationalities in Nigeria)」がラゴスで開催されている (Onwudiwe 1999)。アバカール軍事政権の民政移管プログラムに対抗する形で開催されたこの会議は、医師のベコ・ランソメクティ (Beko Ransome-Kuti) が代表を務める民間組織「デモクラシーのためのキャンペーン (Campaign for Democracy)」によって主催されたものであり、同会議でも、主権国民会議を近い将来に開催することの絶対的必要性が確認されている (Aluko 1999)。

このようにリストラクチャリングは、1993年6月の大統領選挙結果無効を契機に、おもに南部の市民社会勢力側による「下からのリストラクチャリング」として一挙に高揚し、主権国民会議の実現を目標に掲げつつ1990年代を通じて活発に展開された。そこではまだ、1999年憲法の代替はもちろん俎上に載ってはいなかった。しかし、「下からのリストラクチャリング」の潮流では、それ

が実現を目指す主権国民会議において、1999年憲法とは対照的な地方分権志向の連邦制憲法を策定することが明らかに想定されていた。

ところが、1999年5月に民政移管が実現して第4共和制がはじまると、今度は市民社会勢力側だけではなく連邦政府（文民政権）側がリストラクチュアリングの議論に「参入」してくるようになる。ここではそれを「上からのリストラクチュアリング」と呼ぶことにしよう。

第4共和制初の大統領に就任した人民民主党（Peoples Democratic Party: PDP）のオバサンジョは、1999年10月、「1999年憲法検討大統領専門委員会（Presidential Technical Committee on the Review of the 1999 Constitution）」を設置し、中央集権的な憲法の見直しに早々に着手したものの（Igbuzor 2005）、それまで市民社会勢力側が求めていた主権国民会議の開催に対しては当初否定的であった。しかし、オバサンジョ大統領は2004年12月、「国民対話（National Dialogue）」というまったく新しい国民参加型の会議を、連邦議会とは別に2005年に開催するとの意向を突如表明した。そして、オバサンジョ大統領が提案した「国民対話」はその後、正式名称を「国民政治改革会議（National Political Reform Conference: NPRC）」とすることが決められ、2005年2月から7月までのあいだ、連邦首都アブジャ（Abuja: 1991年にラゴスから遷都）において開催された。NPRCは、それまで市民社会勢力側が開催を求めてきた主権国民会議ではなかったが、それを相当程度意識した国民参加型の大規模な会議であった。同会議には、長老政治家、退役軍人、専門職団体代表者、各州代表者ら約400名が参加し、中央集権化されすぎた連邦制の再編や憲法の見直しといった多様なテーマが議論された（Owete 2014）。しかし、NPRCの報告書はその後オバサンジョ政権に提出され、また、2007年5月に大統領に就任したPDPのウマル・ヤラドゥア（Umaru Musa Yar'Adua）も同報告書を検討するための委員会を設置したが、結局のところ、NPRCの諸提案が政策として具現化されることはなかった（Premium Times 2023）。

他方、自分たちが唱える主権国民会議というアイデアが連邦政府によって「ハイジャック」(Ojo 2014, 92) されたと感じた市民社会勢力側は、オバサンジョ政権のNPRCに強く反発し、そのボイコットを呼びかけた。そして、オバサンジョ政権による「上からのリストラクチュアリング」に対抗するために、独自の会議

開催に動き出す。具体的には、2005年2月から翌年にかけて、「親国民会議組織 (Pro-National Conference Organization: PRONACO)」という民間団体の主催で「人民の国民会議 (People's National Conference: PNC)」という会議のセッションが、NPRCと一時期並走するかたちで断続的に開催された (Adamolekun 2005, 403-404)。そして、このPNCの一連の審議を経て策定されたのが、「ナイジェリア連邦共和国のための、人民の国民会議提案憲法草案 (Draft of the People's National Conference Proposed Constitution for the Federal Republic of Nigeria)」(以下、「人民の憲法草案」と略す)である。この「人民の憲法草案」は1999年憲法の代替案として策定され、そこでは、各民族集団の自決権が認められたほか、現行の36州制に代わって民族集団をベースにした18地域制の導入が謳われている (Suberu 2015, 561-563)。しかし、同草案はその後、2007年5月にエナホロによってヤラドゥアPDP政権に提出されたものの事実上無視されてしまう。

2010年5月、ヤラドゥア大統領が任期途中で死去したことを受けて、副大統領であったグッドラック・ジョナサン (Goodluck Ebele Jonathan) が大統領職を継承した。そしてジョナサン大統領は、2013年10月の独立記念日演説のなかで、「国民会話 (National Conversation)」のための新たな場を設けることを約束する。こうして南北ナイジェリア合邦から100年目の節目の年にあたる2014年3月にアブジャで開催されたのが「国民会議 (National Conference: Confab)」である。Confabには、長老政治家、元官僚、ジャーナリスト、学者、各種団体代表者、各州の選出者など約500名が参加し、憲法改正を含む諸問題について議論した (The National Conference 2014; Pearse 2017)。しかし、Confab報告書は、2014年8月にジョナサン政権に提出されたものの、オバサンジョ政権のNPRCと同様、その後なんら具体的な成果を生み出さなかった (Jonathan 2018, 99)。

このようにPDP政権期 (1999~2015年) には、オバサンジョ政権によるNPRCとジョナサン政権によるConfabという、主権こそないものの主権国民会議を模した大規模な国民参加型会議が2回開催されたが、憲法代替を含むリストラクチャリングに関して目立った成果をもたらさなかった。

これに対して、2015年5月に文民として大統領に就任した全進歩会議 (All

Progressives Congress: APC) のブハリは、PDP政権期のような大規模な会議を開催するのではなく、政権与党APCのなかに2017年8月、「真の連邦制委員会 (Committee on True Federalism)」という委員会を設置し、連邦制再編に関する諸問題を検討させた (El-Rufai 2017)。カドゥナ州知事ナシール・エル＝ルファイ (Nasir Ahmad El-Rufai) が委員長を務めた同委員会は、2018年1月にAPCに報告書を提出し、そのなかで、憲法改正プロセスへの国民投票の導入や州刑務所の新設といった分権化志向の12項目の提案をしている (Shibayan 2018)。こうしたエル＝ルファイ委員会の諸提案は、提出後の当初数年間は連邦政府や国民議会からほとんど顧みられなかったが (Abdullahi 2022)、2023年の憲法改正ではその分権化提案の一部が採用されている。

その後2023年5月に誕生したティヌブAPC政権は、ブハリ政権と同様、「真の連邦制」や地方分権化の推進を政策方針として掲げてはいる。しかし、ティヌブ政権は、もはやPDP政権期のような大規模な国民参加型会議を開催しようとはせず、もっぱら軽微な部分的改憲によって連邦制再編を限定的に進めようとしているようにみえる。

このように連邦政府主導の「上からのリストラクチャリング」は、PDP政権期に一時的に高揚し、主権国民会議を模した大規模会議が2度にわたって開催されたものの、めばしい成果を生まなかった。その後2015年にPDPに批判的なAPC政権が成立したことを契機に、そうした「上からのリストラクチャリング」は、その勢いをやや失いつつある。他方、「下からのリストラクチャリング」を主導してきた市民社会勢力の一部は、今日なお主権国民会議の開催を訴えているが、そうした主張にはかつてのような精彩はもはや感じられない。

そして、このように2つのリストラクチャリングが混迷するなかで1999年憲法は、部分的修正を繰り返しながらも、四半世紀にもわたって廃止も代替もされずにきた。憲法典の寿命がかつて数年から長くても10年程度であったナイジェリアにおいて、1999年憲法は、すでに立派な「長寿憲法」であり、かつ、その「長寿記録」をいまま更新し続けている。1999年憲法がそれ以前の8つの憲法典のように替えられる日は、もはや到来しないのか。

おわりに——憲法を替える——

本章では、「憲法を替える」というマクロな憲法変動に注目し、ナイジェリアにおける憲法代替を多面的に考察してきた。具体的には、まず第1節において、南北ナイジェリアが合邦した1914年から現行憲法が施行された1999年までの9回にわたる憲法代替を、「植民地支配者の憲法」と「軍人の憲法」に大別して史的に鳥瞰した。続く第2節では、現行の1999年憲法の代替を唱える論者の主張を、手続き的な側面（正当性の欠如、軍部の欺瞞）と実質的な側面（連邦制の変質）に整理して論じた。最後に第3節では、1999年憲法の代替を唱える動きを、リストラクチャリングという大きな枠組みで包摂的に捉え、「上からのリストラクチャリング」と「下からのリストラクチャリング」がそれぞれに混迷し頓挫してきたことを指摘した。

このように本章は、ナイジェリアの憲法代替というひとつのテーマに関する、しかし論じ方のかかなり異なる3つの考察から構成されていた。本章では、そうした3つの考察を一応時系列的に展開した。しかし、各考察間の相互連関づけは必ずしも十分ではなかったかもしれない。本章が多面的考察を自認するゆえんがそこにある。

ところで、憲法学者の佐藤幸治は、国際政治学者の高坂正堯を引用しつつ、英語のconstitutionには明治期に「憲法」という訳語があてられたが、その現代語訳としてはのちに司馬遼太郎が語った「国のかたち」の方がふさわしい、と指摘している。佐藤によれば、「憲法」というとまず憲法典が想起されてしまい、そこでは改憲論が法典の文言をどのように変更するかをめぐる狭隘な議論に終始しがちになる。その結果、constitutionが本来もっていた微妙な味わいや広がりが見失われ、あるべき国の姿をどのように描くかといった自らの姿・かたちを問う姿勢が弱まる。だからこそconstitutionを、単に憲法典を想起させる「憲法」ではなく「国のかたち」と訳出することが望ましい、というのである（佐藤 2003, 128-129）。

こうした佐藤の指摘を援用すれば、筆者が本章で描こうとしたのは、「国のかたち」(広義の憲法)の変遷を題材とした、ナイジェリアの「国づくり」(国民国家

建設)の物語であったといえる。たしかに本章の主要な考察対象は、佐藤のいうところの「憲法」(狭義の憲法)、具体的にはナイジェリアの9つの憲法典であった。しかし、本章のなかで筆者は、憲法典の文言修正のようなマイクロな憲法変動ではなく、あくまでも憲法代替というマクロな変動を多面的に考察することで、「憲法」(狭義の憲法)というよりもむしろ「国のかたち」(広義の憲法)に近い議論を展開しようと努めてきた。

ナイジェリアは、1914年の南北合邦によって成立し、1954年に植民地支配下で連邦制を導入し、独立後の1966年以降の長期軍部支配下で中央集権化され、そして1999年以降の第4共和制下で中央集権的な連邦制の再編を模索してきた。そうしたナイジェリアの、「憲法」というよりも「国のかたち」を論じつつ、連邦制国家としての「国づくり」について語ろうとした本章の試み、その成否はもはや読者の判断に委ねるほかない。

ただ、ここでは最後に、1999年憲法の代替可能性について再度言及しておきたい。すでに筆者は、今後なんらかの大きな政治変動がない限り、1999年憲法が代替される可能性は低い、と述べた。しかし、「国のかたち」は「国づくり」と相互に影響し合う関係にはあるが、両者はけっして同義ではない。したがって、たとえナイジェリアが第4共和制下で「国のかたち」を当面変更しない(できない)としても、そのことは、リストラクチャリングのような「国づくり」の動態が静止や沈静化することを必ずしも意味しない。1914年の南北合邦以来一世紀以上にもわたって続いてきたナイジェリアの「国づくり」の動態が、やがて「国のかたち」——ナイジェリアはいかなる連邦制国家であるべきか——を変えるときが来るにちがいない。そのことを、ナイジェリアにおいて「憲法を替える」ことを考察してきた本章は示唆しているようにみえる。

[参考文献]

〈日本語文献〉

浅野宜之 2017.「バングラデシュ憲法における「国家政策の基本原則」規定」『ICD NEWS』(70): 5-16.

岩田拓夫 2004.『アフリカの民主化移行と市民社会論——国民会議研究を通して』国際書院.

岡山裕 2016.「憲法修正なき憲法の変化の政治的意義——ニューディール期アメリカ合衆国の「憲法革命」を題材に」駒村吾吾・待鳥聡史編『「憲法改正」の比較政治学』弘文堂,

114-140.

- 落合雄彦 2005.「ナイジェリアにおける「民族問題」と制度エンジニアリング——軍事政権期を中心にして」『アジア経済』46(11/12): 71-97.
- 2021.「植民地期の北部ナイジェリアにおけるシャリーアの適用——原住民裁判所制度の変遷を中心にして」佐藤章編『サハラ以南アフリカの国家と政治のなかのイスラーム——歴史と現在』日本貿易振興機構アジア経済研究所, 21-54.
- 考忠延夫 1993.「インド憲法における基本権の保障と国家政策の指導原則」『関西大学法学論集』43(1-2): 229-280.
- 國分典子 2016.「韓国における「広義」の憲法改正と憲法裁判所の機能」駒村圭吾・待鳥聡史編『「憲法改正」の比較政治学』弘文堂, 375-404.
- 駒村圭吾 2016.「憲法学にとっての「憲法改正」」駒村圭吾・待鳥聡史編『「憲法改正」の比較政治学』弘文堂, 19-38.
- 佐藤幸治 2003.『憲法とその“物語”性』有斐閣.
- 室井義雄 2003.『ピアフラ戦争——叢林に消えた共和国』山川出版社.
- 2015.「ナイジェリアにおける財政連邦主義の歴史的展開」『専修経済学論集』50(1): 23-93.

〈外国語文献〉

- Abah, Hope, Yusha'u A. Ibrahim, Victor Edozie, Abdullateef Aliyu, Nurudeen Oyewole, Tony Adibe and Andrew Agbese 2017. “10 Nigerian Leaders, 10 Ideas about Restructuring.” *Daily Trust*, 9 July (<https://dailytrust.com/>).
- Abdullahi, Bolaji 2022. “APC’s Failed Promise on Restructuring.” *This Day* (<https://www.thisdaylive.com/>).
- Adamolekun, Ladipo 2005. “The Nigerian Federation at the Crossroads: The Way Forward.” *Publius* 35(3): 383-405.
- Adesina, Dele 2020. “Constitution Review Must be Holistic and Unfettered.” *This Day* (<https://www.thisdaylive.com/>).
- Agbaje, Adigun 1999. “The National Constitutional Conference, 1994-1995.” in *Nigeria: Politics of Transition and Governance 1986-1996*, edited by Oyeleye Oyediran and Adigun A. B. Agbaje, Dakar: Council for the Development of Social Science Research in Africa, 197-215.
- Akindele, Rafiu A. 1997. “The Constituent Assembly and the 1989 Constitution.” in *Transition Without End: Nigerian Politics and Civil Society under Babangida*, edited by Larry Diamond, Anthony Kirk Greene and Oyeleye Oyediran, Boulder, CO, and London: Lynne Rienner Publishers, 105-128.
- Aluko, Mobolaji E. 1999. “Campaign for Democracy: Conference of Nationalities December 1998 - Programmes & Resolutions.” (<https://groups.google.com/>).
- Amuwo, ‘Kunle and Georges Hérault 1998. “Introduction: On the Notion of Political Restructuring in Federal Systems.” in *Federalism and Political Restructuring in Nigeria*, edited by ‘Kunle Amuwo, Adigun A. B. Agbaje, Rotimi T. Suberu and Georges Hérault, Ibadan: Spectrum Books

and IFRA, 3-10.

- Angbulu, Stephen 2023. "Tinubu Signs Bill Unifying Judicial Officers' Retirement Age to 70." *Punch*, 8 June (<https://punchng.com/>).
- Bah, Abu Bakarr 2005. *Breakdown and Reconstitution: Democracy, the Nation-State, and Ethnicity in Nigeria*. Lanham, MD: Lexington Books.
- Baje, Ayo 2019. "Now is the Time for the People's Constitution." *The Guardian*, 18 March (<https://guardian.ng/>).
- Colonial Office 1953. *Record of Proceedings of the Nigeria Constitution Conference Held in London in July and August 1953*, African No. 1182 Confidential, NA CO 879/159.
- Committee for the Promotion of Yoruba Agenda 2015. *The Yoruba Agenda*. (<https://dawodu.com/>).
- Egbe, Robert 2022. "Constitution Amendment: All Eyes on States." *The Nation*, 8 March (<https://thenationonlineng.net/>).
- Ejime, Paul 2022. "Nigeria Requires a New Constitution." *Thisday* (<https://www.thisdaylive.com/>).
- Elias, T. O. 1967. *Nigeria: The Development of Its Laws and Constitution*. London: Stevens & Sons.
- El-Rufai, Nasir Ahmad 2017. *Next Generation Nigeria: What is Restructuring and Does Nigeria Need It?* Africa Programme Meeting Transcript, London: Chatham House (<https://www.chathamhouse.org/>).
- Farayibi, Adesoji Oladapo 2017. *The Structure of Nigeria's Restructuring Rhetoric*. Ibadan: Centre for Allied Research and Economic Development (<https://papers.ssrn.com/>).
- Igbuzor, Otiwe 2005. "Constitutional Reform in Nigeria's Fourth Republic: Challenges to Civil Society Organisations." A paper presented at a general meeting of Citizens' Forum for Constitutional Reform held at Dayspring Hotel Abuja on 24th September, 2005 (<https://www.dawodu.com/>).
- Ihonvbere, Julius O. 2000. "How to Make an Undemocratic Constitution: The Nigerian Example." *Third World Quarterly* 21(2): 343-366.
- Jonathan, Goodluck Ebele 2018. *My Transition Hours*. Kingwood, TX: Ezekiel Books.
- Jooji, Innocent Tyomlia 2019. "The Nigerian Political Structure and the Urgent Need for Restructuring." *International Journal of Scientific Research in Humanities, Legal Studies & International Relations* 4(1): 115-124.
- Kirk-Greene, Anthony 1997. "The Remedial Imperatives of the Nigerian Constitutions, 1922-1992." in *Transition Without End: Nigerian Politics and Civil Society under Babangida*, edited by Larry Diamond, Anthony Kirk Greene and Oyeleye Oyediran, Boulder, CO, and London: Lynne Rienner Publishers, 31-53.
- Kperogi, Farooq 2022. "Nobody Can Restructure Nigeria in a Democracy: We Need Creative Destruction to Break out of the Current System." *Peoples Gazette*, 3 September (<https://gazettengr.com/>).
- Last, Murray 2008. "The Search for Security in Muslim Northern Nigeria." *Africa* 78(1): 41-63.
- Lugard, F. D. 1920. *Report by Sir F. D. Lugard on the Amalgamation of Northern and Southern Nigeria, and Administration, 1912-1919*. Cmd. 468, London: His Majesty Stationary Office.
- Majeed, Bakare 2023. "Constitution Amendment: Buhari Signs State Assembly, Judiciary Independence Bill, 18 Others into Law." *Premium Times*, 17 March (<https://www.premiumtimesng.com/>).

- The National Conference 2014. *Final Draft of Conference Report*. (<https://www.premiumtimesng.com/>).
- Nigeria. Constitutional Conference (1994-1995) 1995. *Report of the Constitutional Conference: Volume II Containing the Resolutions and Recommendations*. Abuja: The Constitutional Conference (<https://constitutionnet.org/>).
- Nsiegbe, Graham and Nelly O. Lezie 2020. “Restructuring the Nigerian State: An Evaluation of the El-Rufai Report.” *International Journal of Innovative Legal & Political Studies* 8(4): 11-19.
- Nwabueze, B. O. 1982. *A Constitutional History of Nigeria*. London: C. Hurst.
- 2022. “Mistakes Rotimi Williams and I Made about Nigeria’s Constitution.” *The Guardian*, 25 December (<https://guardian.ng/>).
- Nwosu, Iheanacho 2016. “Why North is afraid of restructuring-ABC Nwosu.” *The Sun*, 15 September (<https://sunnewsonline.com/>).
- Odeke, Francis C. and Ikechukwu O. Onuoha 2023. “The Restructuring Question in Nigeria: The Tragedy of the Commons.” *EBSU Journal of Social Sciences and Humanities* 13(1): 50-63.
- Odusote, Abiodun 2022. “Nigeria Needs a New Constitution, Not Piecemeal Adjustments.” *The Conversation*, March 9 (<https://theconversation.com/>).
- Ogogewo, Tunde I. 2000. “Why the Judicial Annulment of the Constitution of 1999 is Imperative for the Survival of Nigeria’s Democracy.” *Journal of African Law* 44(2): 135-166.
- Ojo, Olatunde J. B. 2014. “Constitutional Reform.” in *The Jonathan Presidency: The First Year*, edited by John A. A. Ayoade, Adeoye A. Akinsanya and Olatunde J. B. Ojo, Lanham, MD: University Press of America, 85-104.
- Olafusi, Ebinoluwa 2021. “Pat Utomi: Why the North is afraid of restructuring.” *The Cable*, 11 January (<https://www.thecable.ng/>).
- Olusanya, G. O. 1980. “Constitutional Developments in Nigeria 1861-1960.” in *Groundwork of Nigerian History*, edited by Obaro Ikime, Ibadan: Heinemann Educational Books, 518-544.
- Omitoogun, Wuyi and Kenneth Onigu-Otite 1996. *The National Conference as a Model for Democratic Transition: Benin and Nigeria*. IFRA Occasional Publication 6, Ibadan: Institute of African Studies.
- Onyekwere, Joseph 2021. “Deepening Debate on Whether National Assembly Can Enact Brand New Constitution for Nigeria.” *The Guardian*, 20 July (<https://guardian.ng/>).
- Onwudiwe, Ebere 1999. “On the Sovereign National Conference.” *Issue: A Journal of Opinion* 27(1): 66-68.
- Osaghae, Eghosa E. 1998. *Crippled Giant: Nigeria Since Independence*. London: Hurst & Company.
- Owete, Festus 2014. “Between Jonathan’s National Conference and Obasanjo’s National Political Reform Conference: What You Need to Know.” *Premium Times*, 16 February (<https://www.premiumtimesng.com/>).
- Oyediran, Oyeleye 1997. “The Political Bureau.” in *Transition Without End: Nigerian Politics and Civil Society under Babangida*, edited by Larry Diamond, Anthony Kirk Greene and Oyeleye Oyediran, Boulder, CO, and London: Lynne Rienner Publishers, 81-103.
- Pearse, Adetokunboh 2017. “2014 National Conference and the Benefits of Restructuring.” *The Guardian*,

- 29 August (<https://guardian.ng/>).
- Premium Times 2023. “Restructuring Nigeria: An Existential Imperative or Much Ado about Nothing? By Agbo, Ochonu & Kperogi.” *Premium Times*, 25 February (<https://www.premiumtimesng.com/>).
- Shibayan, Dyepekazah 2018. ““State Police, Fiscal Federalism”-12 Recommendations by APC Committee on Restructureing.” *The Cable*, 25 January (<https://www.thecable.ng/>).
- Suberu, Rotimi 2001. *Federalism and Ethnic Conflict in Nigeria*. Washington, D. C.: United States Institute of Peace Press.
- 2015. “Managing Constitutional Change in the Nigerian Federation.” *Publius: The Journal of Federalism* 45(4): 552-579.
- Udoma, Udo 2011. *History and the Law of the Constitution of Nigeria*. Unabridged edition, Ikot Abasi, Nigeria: Amazing Grace Publishers.
- Ugbede, Lois 2018. “Restructuring: APC Committee Recommends State Police, Resource Control, Fiscal Federalism.” *Premium Times*, 25 January (<https://www.premiumtimesng.com/>).
- Williams, F. R. A. 1988. “The Making of the Nigerian Constitution.” in *Constitution Makers of Constitution Making: The Experience of Eight Nations*, edited by Robert A. Goldwin and Art Kaufman, Washington, D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 397-418.

©IDE-JETRO 2024

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ja>



新憲法非制定をめぐる政治

——ザンビアにおける選挙と政党体制——

遠藤 貢

はじめに

世界的にも「民主主義の後退」論が叫ばれてきた2010年代後半の時代、ザンビアでも「民主主義の後退(democratic backsliding)」や「専制化(autocratization)」が、2015年に大統領に就任したルング(Edgar Lungu)大統領下の愛国戦線(Patriotic Front: PF)政権について議論されてきた。2021年8月12日に行われた総選挙(大統領選挙, 国民議会選挙, 地方選挙)においても、大統領選挙においては、選挙不正によるPFのルングの再選の事前予想を覆し、20ポイント以上の差をつける59パーセントを獲得するかたちで、国家開発統一党(United Party for National Development: UPND)のヒチレマ(Hakainde Hichilema)が当選した(表2-1)。

1973年以来の統一民族独立党(United National Independence Party: UNIP)による一党体制にかわり、後に触れる1991年憲法のもとでの複数政党体制制下で、同年に複数政党制運動(Movement for Multi-Party Democracy: MMD)政権が誕生し、20年にわたり政権を担った。そして、2011年実施の総選挙における大統領選挙では、2001年の総選挙の際に設立され、2006年選挙、2008年の補欠選挙では敗北したものの、選挙戦略を変更して、「市民社会」¹⁾組織の支持をと

1) 「市民社会(Civil Society)」に関してはかつてさまざまに論じたことがあるが、本章では、きわめて一般的に用いられる政府との一定の緊張関係をもち活動する政府に属さない組織を指す概念として用いる。

表2-1 1991, 1996, 2001, 2006, 2008(補欠), 2011, 2015(補欠), 2016, 2021年
ザンビア大統領選挙における主要政党立候補者得票率(%) (1%以上の得票のみ)

	1991	1996	2001	2006	2008 (補欠)	2011	2015 (補欠)	2016	2021
MMD	75.8	72.6	29.2	42.98	40.83	35.63			
UNIP	24.2		10.2						
ZDC		12.7							
NP		6.7							
AZ		4.7							
UPND (2006年 はUnited Democratic Alliance: UDA)			27.2	25.37	19.96	9.81	46.67	47.63	59.02
FDD			13.2						
HP			8.1	1.57					
ZRP			4.9						
PF			3.4	29.37	38.64	42.24	48.33	50.35	38.71
NCC			2.2						

(出典) Rakner and Svåsand(2004, 52), およびネット上のElectoral Commission of Zambia(<https://www.elections.org.zm/>)の資料より筆者作成。

りつけて勝利したサタ (Michael Sata) の率いるPFへの政権交代が起こった。さらにそれから10年後の2021年選挙では、21世紀に入って以降一定の政治勢力として認知されつつも、地域政党の性格を強く有しているとされたUPNDが勝利した一方で、1991年以降20年にわたって政権を担ったMMDは泡沫政党にその姿をかえるほどの支持を得るにとどまる結果となった。

南部アフリカでは、多くの国々において独立時に政権に就いた植民地解放勢力が政党化し、政権運営が継続的に行われてきた。それに比べ、ザンビアでは、1990年代の「民主化」以降、UNIPが政権を失ってからには政権交代が繰り返されるだけでなく、政権を担った経験がある政党の党勢が著しく失われる状況が続いている。政権交代自体は、1990年代における民主化の移行・定着論が主流であった時期には、民主化の定着の上での好条件ともされてきたが、本章が扱うザンビアの事例は、必ずしもそのように評価はできないと考えられる。

政権交代と政党の浮沈に特徴を有するザンビアにおけるもうひとつの課題に、

1991年以降大きな課題となってきた新憲法制定が一向に進んでこなかったことを挙げるができる。複数政党制に戻った1991年以降、以下でもみるように繰り返し新憲法制定のための委員会の設置と草案作成といった取り組みが行われてきた。しかし、草案作成などの作業までは行われるものの、その後の政治手続きにおいて、結局新憲法の制定は行われず、あるいは草案を大きく変更したかたちで執政府主導のかたちで憲法の一部修正 (amendment) が実施されるといった状況が続いてきた。言い換えると、憲法の一部修正は行われ、さらには「改悪」とみられる修正 (やその試み) はなされてきたものの、新たに準備された、より民主的な政治体制を実現しようとする憲法草案を新憲法として制定する手続きは、その途中でことごとく頓挫してきたのである。その理由・原因はどこにあるのだろうか。日本貿易振興機構アジア経済研究所で行われた20年近く前の研究会での論考における結論部分で、筆者はザンビアにおける当時の政治課題として想定される問題について、以下の点を結論部に記している。

政策的観点にたてば、こうした制度の問題と制度からの逸脱現象に示される問題をいかに克服するかという課題が認識されることになるだろうし、現在のドナーの憲法再検討過程に関する関心も、こうした視点から提起されている。既述のように、今後のザンビアにおける政治体制の性格を考える上で、現在の憲法再検討の過程は非常に重要なターニング・ポイントになると考えられる。それは、憲法をめぐる問題が、まさにザンビアの文脈での権力の取り扱いをめぐるものであり、国家の確立という側面を有しつつ、とりわけ民主主義の実現をより実質的に保障する制度的淵源の形成ともなっているためである。現大統領、そして政府が、どのような内容変更を含んだ憲法を、どのような方法、またどのような時間枠組みのもとで採択するのか。ザンビアにおける一党体制からの離脱を達成し、一定の政治的自由を実現したという意味では評価しうる『民主化』が、最小綱領的民主主義体制を制度的にも政治実践においても構築していく過程としての民主化に至るか否かを判断する上で、上記の憲法再検討が現時点における非常に興味深い政治課題となっていることはすでに指摘したとおりである。[太字は筆者、後述] (遠藤 2005, 33-34)

約20年前に提示していた課題が今日に至るまで依然として残っているのはなぜか。本章では、先に示したザンビアにおける政党と政党体制のあり方を再検討する視座から、20年ほどの時間が経過した時点において、改めてザンビアにおける新憲法制定をめぐる展開してきた政治の意味を検討してみたい。

本章では、1990年代以降の憲法修正を時系列に沿うかたちで検討する作業を行う。第1節ではMMD政権期の憲法修正と政党体制の変容を検討する。第2節では、PF政権期以降の新憲法制定、ならびに憲法修正の動態と政党体制の変容と2021年選挙での政権交代についての検討を行う。その上で、第3節では、ザンビアにおける制度化されない政党体制と新憲法制定の道具化の関連についての考察を行う。そして最後に、ザンビアの経験が示唆する研究課題を提示する。

1 MMD政権期の憲法修正と政党体制の変容

1-1. 1991年憲法制定と1996年憲法修正

1991年に実施された選挙で、1973年以来のUNIPによる一党体制にかわり、MMD政権が誕生して以来、ザンビアでは幾度も新憲法制定のための委員会が設立されてきた。実は、MMD政権が誕生する上での制度的な根拠ともなった1991年の憲法制定に向けた段階でも、カウンダ（Kenneth Kaunda）大統領（当時）は、1990年10月8日に法学者のムヴァンガ（Mphanza Patrick Mvunga）を委員長とする憲法委員会を設置し、この委員会でもさまざまな提言が行われた経緯があった（RoZ 1991）。こうした手続きのもとで制定された1991年憲法²⁾の内容は、第3共和制以降に向けた政治論争における重要なイシューとして認識されていた。結果的にはこの新憲法自体、キリスト教会等の仲介のもとでUNIPとMMDが厳しい交渉を行った末、1991年7月ようやく合意され、ザンビアにおける第3共和制への移行を決定づけることになった。しかし、現在に至るまで

2) 1991年制定の憲法は、実質的には1973年憲法を修正して制定されたものではあるが、形式的には1973年憲法を廃止して制定されていることから、新憲法の制定と評価されている。

論点になり続けている大統領権限の縮小などの点においては、以下でも触れるように、MMDを中心とした当時の野党勢力にとっては不満が残る内容であった。

上記の1991年の政治論争時には、野党であったMMDは新憲法に大統領権限の縮小と国会権限の強化を含めることを主張していたが、与党UNIPとカウンダがそうした変更を加えることに強く抵抗したため、一党体制下での憲法規定がそのまま残される結果となった。こうした課題を引き継ぐかたちで、MMD政権のもと、改めて1991年憲法を見直す作業が行われることになり、1993年12月9日にムワナカトウェ (John Mwanakatwe) を委員長とした憲法再検討委員会が設立された (Mphaisha 1996)。この委員会は、国内各地で公聴会を行い、広い方面からの意見を聴取したほか、北欧の憲法を参考にするための調査を行った。ムワナカトウェ委員会での検討結果として、1995年6月に報告書と憲法草案が提出され、政府に答申された。しかし、この答申が新憲法の策定に関しては制憲議会を開催し、採択は国民投票の手続きをとることを勧告していたにもかかわらず、MMD政権はこれを棄却した。そして、国民とのあいだになんらの討論の場をもつことのないまま、議会の3分の2の多数を占める状況を利用して、1996年に憲法修正法 (Constitutional Amendment Act of 1996) を制定し、国民投票を行わなくとも安定多数を有する通常国会での憲法修正を可能とする道を開いたのである。1996年の総選挙では、カウンダ前大統領が出馬できなくなるように大統領候補に必要な市民権条項を操作する憲法の条文を修正するなどの動きがあり、UNIPをはじめとした野党は選挙をボイコットしたため、MMDは政権を維持することになったが、当時のザンビアの政治体制には批判的な評価が向けられた (遠藤 2005)。

1-2. 「三選論争」

その次の第3共和制下での第3回目の大統領・国会選挙は、地方選挙と同時に2001年12月末に実施された。この選挙に至る過程において、1996年の選挙と同様、憲法修正にかかわる大きな争点が浮上した。それは、他のアフリカ諸国でも問題となってきた三選を禁止した規定を廃止し、大統領の三選を認めるか否かという論点であった (いわゆる「三選論争 (Third Term Debate)」である) (Posner and Young 2018)。ザンビアの場合、2001年の総選挙をにらんで起こったのは、

憲法35条2項の規定を見直しチルバ大統領の三選出馬の道を開くか否かという問題であった。

この問題については、筆者も含めすでにさまざまに憲法修正問題を中心に活発な活動を展開してきたザンビアの「市民社会」組織の連合体であるオアシス・フォーラム (Oasis Forum)³⁾ の活動について議論されているので (遠藤 2005)⁴⁾、ここではあえて詳細は省くが、3分の1を超える約90名の国会議員が憲法修正に反対する請願書に署名をしたため、国会で憲法修正に必要な票を集めることが現実的に困難になった。この事態を受け、チルバ自身がテレビ演説で、2期で大統領を辞する旨を明言したため、ザンビアでの「三選論争」には終止符が打たれ、結果的に三選を認める憲法修正が行われるには至らなかった。

次項で改めて触れるが、この「三選論争」の過程で、MMD が分裂するかたちで新たな政党が形成され、後のMMDの衰退のはじまりともなった。ザンビアにおける政党体制が制度化されない事象を如実に示す動きであった。ここには、2001年選挙のMMDの大統領候補者に法律家のムワナワサ (Levi Mwanawasa) が選ばれたことがかかっている。なお、「はじめに」で引用したなかに出てくる「現大統領」(当時) は、2001年の大統領選挙で当選したムワナワサを指しており、法律家のムワナワサのもとでの新憲法制定の可能性にかすかに期待を寄せる部分にもじませる当時の評価を含むものであった。

3) オアシス・フォーラムは、以下の経緯で発足し、憲法にかかわる問題領域において活動してきた NGO ネットワークである (遠藤 2005)。ザンビアにおいて一定の政治的影響力をもってきたキリスト教会の3団体であるカトリック系のザンビア・エписコパル会議 (Zambia Episcopal Conference, ZEC)、プロテスタント系のクリスチャン・カウンスル・オブ・ザンビア (Christian Council of Zambia, CCZ)、福音派のエバンジェリカル・フェローシップ・オブ・ザンビア (Evangelical Fellowship of Zambia, EFZ) に加え、ザンビア法律家協会 (Law Association of Zambia, LAZ)、女性 NGO のネットワーク組織である NGO 調整委員会 (NGO Coordinating Committee, NGOCC) が2001年2月21日に首都ルサカで、「三選論争」に関する会合をはじめて開催した。この会合が、「オアシス・レストラン」という飲食店で開かれたことにちなみ、これらのグループとその活動はオアシス・フォーラム (Oasis Forum) と呼ばれるようになった。「三選論争」以降も憲法にかかわる問題では、政府と一定の緊張関係をもちながら活動を展開してきた。

4) なお、Sishuwa (2020b) では、この問題について新たな観点からの評価が行われている。

1-3. 「三選論争」後の政党体制の変容と安定化戦略

以下の点は、遠藤（2005）でも検討したが、確認しておきたい。「三選論争」の過程で、MMD が分裂して形成された新たな政党は以下のようなものであった。

2001年3月に中央州の主要都市カブウェ（Kabwe）で開催されたMMDの党大会では、「三選」を支持する党員のみが参加を許されるという異常事態が生じた。この折に副総裁選でカヴィンデレ（Enock Kavindele）に敗れたP・テンボ（Paul Tembo）は、1996年の憲法修正の際に閣僚を辞任していたズーカス（Simon Zukus）と前副大統領のC・テンボ（General Christon Tembo）が創設していた新党民主主義と開発のためのフォーラム（Forum for Democracy and Development: FDD）に合流した。FDDは、法の支配の遵守と新憲法制定を掲げたほか、MMD 政権下で行われていた不正を明らかにするための委員会設立を訴えた。また、MMD の副総裁を歴任したミヤンダ（Brigadier General Godfrey Miyanda）は自ら遺産党（Heritage Party: HP）を創設し、新たに村を核にした、自発的で持続可能な共同体の形成を訴えるなど、MMD の主要なメンバーが次々に離党し、新党設立の動きが加速化することになった。また、10月にはMMD の幹事長であったサタが、2001年選挙のMMD 大統領候補者にムワナワサが選ばれたことに異を唱えてその職を辞し、PFを設立した。

1998年には、アングロ・アメリカン社のザンビア法人の常務取締役（managing director）であったマゾカ（Anderson Mazoka）のもとでUPNDが新たに結党され、2001年選挙においてMMDの最大のライバル政党となった。マゾカによる新党形成の背景にも、MMD 内の政治的確執が指摘された。その設立以降、UPNDは、複数の補欠選挙で勝利を収めたものの、当初からその支持層がマゾカの出身地との関係で南部・西部に偏っていたことから、地域性や民族性を有しているのではないかとの見方も当時は広く示された（EISA 2001）。

このように、2001年の選挙に至る過程では、多くの政党は与党MMDの有力政治家がそれぞれなんらかの理由で分裂するかたちで形成され、乱立状況に至った。また、2001年9月の時点で浮上してきた野党間での選挙協力（野党が協力して各選挙区において与党に対抗する候補者を一本化する）構想に関しても、それぞれの野党の代表が、自ら一本化された大統領候補者になるという条件のもとでしか

その構想を受け入れようとはしなかったことにも反映されており、政党形成にかかわる政治家の思惑が垣間みられる結果となった。

結果的に、2001年選挙では、大統領選挙ではMMDのムワナワサが全体の29.2パーセントの票を獲得して当選を果たしたものの、次点のUPNDマゾカが得た27.2パーセントとは僅差だったほか、国会議員選挙では、150議席中、MMDが69議席、UPNDが49議席となり、大統領指名枠の非選出議員8名を加えても与党MMDの議員数は単独で憲法修正に必要な過半数には届かなかった。こうしたことから後に、ザンビアは不安定な競争的権威主義 (Unstable Competitive Authoritarianism) の一事例とも評価されることにつながった (Levitky and Way 2010)。この後、ムワナワサ政権は、内閣改造のたびに、野党のメンバーを閣僚に登用するかたちで野党間の協力の切り崩しと政権の安定を確保する策をとるようになった。2003年5月28日に行われた内閣改造では、副大統領、情報相、財務相を解任し、前政権を担っていたUNIPを含むMMD以外の3つの政党から9名の閣僚に登用しているが、こうした「取り込み (cooptation)」の手法は、以下でも触れるように2011年選挙で勝利したPFにも基本的に「継承」されることになった。また、2001年議会選挙で過半数をとることができなかった国会においても2002年8月と9月の補欠選挙での勝利の結果、7名増の84名となり過半数を実現した一方で、野党第1党のUPNDはその数を減らした。

なお、後述するが、その後2006年選挙では、ムワナワサ大統領が再選されたが、このときにはPFの大統領候補者であった (キング・コブラとも呼ばれた) サタの排中国言説を用いた選挙活動が行われ、都市部 (とくにコッパーベルト州) での一定の支持 (得票率29パーセント) を獲得するなどしたことで話題となった。2008年7月には、再選されたムワナワサ大統領が急逝したことを受けて10月に大統領の補欠選挙が実施された。この際には、PFのサタは方針転換をしており、一転して中国の投資家を基本的に歓迎する姿勢を示すかたちとなった。しかし、この補欠選挙ではムワナワサ政権下で副大統領であったMMDのバンダ (Rupiah Banda) が勝利している。

1-4. ムンゴンバ委員会と全国憲法会議

ムワナワサ政権期に戻ると、2003年4月19日にムワナワサ大統領によって新たに任命された42名から構成される憲法再検討委員会（Constitutional Review Commission: CRC）（通称ムンゴンバ（Wila Mung'omba）委員会）が中心となり、同年8月に憲法再検討の作業がはじまった。この委員会で検討された結果は、2005年12月29日に900ページを超える（新憲法草案を含む）報告書としてとりまとめられて提出された（RoZ 2005）。ここでとりまとめられた草案のなかには、以下でも扱う2016年のザンビア憲法修正法（Constitution of Zambia Amendment Act: 以下、2016年修正憲法）の際に採用された、大統領選挙に際して副大統領候補を事前に選任することや、大統領選挙における当選要件が最大の得票数を得ることではなく、投票総数の過半数を超えることなどが含まれていた。ムワナワサ大統領は当初こうした条項に対しては、これまでの当選で獲得した得票率を勘案するとザンビアには適当ではないという姿勢を示した（Sishuwa 2020a, 22）。こうした姿勢に示されるように、ムワナワサ政権下での新憲法制定過程は、政治的な思惑と連動していることが明らかになった。

また、このCRCに対しては、委員の任命権を含め大統領の影響力が大きすぎることに関し、その政治性が当初から懸念されていた。当時の有力野党であったUPNDの幹事長を含む2名の議員がCRCの委員に任命され、就任したことを受けてUPNDはその2名の党籍を剥奪した。ザンビアでは党籍を失った時点で国会議員の資格を失う憲法規定（第71条2項）があるため、この2名の選挙区において補欠選挙が実施されることになり、この2名は新たにMMDに党籍を変更して出馬して勝利し、政党別の国会議員構成が変化し、ムワナワサ政権下で与党多数派が実現することにもつながった。ただし、2006年選挙が近づくにつれ、ムワナワサ大統領は、大統領当選条件の変更などに対しては、2006年選挙後に、より時間をかけ民意を反映させるかたちで検討する姿勢を示した（Sishuwa 2020a, 22）。

ムンゴンバ委員会の提出した新憲法草案は、2006年のムワナワサ大統領再選後、2007年に新全国憲法会議法（National Constitutional Conference Act）のもとに設置された全国憲法会議（National Constitutional Conference: NCC）の場で

検討された。この会議は、国会議員、政党代表、NGO、伝統的指導者、法律家などから構成され、ムンゴンバ草案として知られている憲法草案について協議された (Hinfelaar, Kaaba and Wahman 2021, 67)。しかし、2007年6月には、ムワナワサ大統領が「市民社会」を代表していたオアシス・フォーラムの議長に対して、「ザンビア人は憲法を食べることはできない」と発言し、2011年選挙に向けた政治過程において新憲法を採択する手続きを急ぐことはない姿勢を示した (Sishuwa 2020a, 11)。こうした姿勢に対し、NCCを構成する一部勢力であったオアシス・フォーラムは、2007年9月に新憲法制定過程から撤退した (Sishuwa 2020a, 23)。この後、ムワナワサ大統領死去後の2008年補欠選挙で当選し大統領に就任したバンダも、新憲法制定に関してはムワナワサの姿勢を基本的には踏襲し、新憲法制定よりもサービス提供に優先順位をおく姿勢を示した。

しかし、ここでのMMD政権の新憲法制定に対する消極的な姿勢が、2011年の総選挙における政権交代でのサタの選挙戦略に影響を与えたことを、シシウワは指摘している (Sishuwa 2020a, 11)。NCCに対しても、PF、とくにサタは年齢制限と学歴条項を入れることにより、サタが2011年の選挙に出馬できなくなることに不満をもっていたほか、「市民社会」組織もNCCの構成などに不満を有していた (Hinfelaar, Kaaba and Wahman 2021, 68)。こうした動きを捉えて、サタは2011年の選挙で勝利し、大統領に就任した暁には、90日間のあいだに新憲法制定を実施することを選挙公約とし、オアシス・フォーラムなどの支持を得る選挙戦略に打って出たのである。これは、2006年と2008年の2度の選挙において、特定の地域的な支持や都市労働者を支持基盤とするだけでは大統領選で勝利することが困難であることをふまえてのものであったとされる (Sishuwa 2020a, 22)。

既述のようにオアシス・フォーラムが新憲法制定過程から撤退したことは、NCCの構成がMMD政権寄りとなる結果を生んだことから、サタは、オアシス・フォーラムとの連携を強めることに加え、MMD主導で進めようとするかたちに変更された新憲法制定過程を阻止する姿勢を示したのである。この間UPNDは、継続してNCCの活動に参画していたものの、サタを中心としたPFは、NCCにおける検討過程に批判的な立場を打ち出した (Sishuwa 2020a, 23)。

この段階で、オアシス・フォーラムは、後に2016年修正憲法では採用される

ことになった大統領選挙における当選要件として、最大の得票数を得ることではなく、投票総数の過半数を超える（50パーセントプラス1）とする条項の導入を強く求めていた。しかし、この段階では、MMD政権がこの条項導入をしない姿勢を示したことに、PFも批判的な姿勢を共有する動きを示した。結果的には、2011年3月29日に憲法草案の採択にかかる国会議決が行われたものの、158票中106票（3分の2）の賛成票の獲得はならず⁵⁾、採択には至らなかった。このときPFは反対票を投じた。こうした政治的な思惑を含む政治過程が展開した結果、MMD政権での新憲法制定過程においては、成果を上げることはならなかった。

2

PF 政権期以降の新憲法制定・憲法修正の 動態と政党体制の変容・政権交代

2-1. 2011年選挙と2015年大統領補欠選挙

2011年選挙では、2006年と2008年では敗れたPFのサタが大統領に当選した。2006年選挙の際には、既述のように排中国言説を用いた選挙活動はザンビアの文脈において極めて敵対色が強いアイデンティティーの動員をはかることから「ポピュリスト」とも評価される政治手法として知られることになったが(Larmer and Fraser 2007)、2008年選挙の頃にはその傾向は後退したと考えられている(Fraser 2017)。加えて、前節で述べたように、2011年選挙に向けては、選挙戦略を大きく変更していた。ただし、議会選挙では過半数の議席を獲得できなかったことから、サタは新政権下で、ムワナワサ政権下のMMDが実施したような手法を用いた野党の切り崩しを行った。具体的には、僅差で議席をとることができなかった50の選挙区での申し立て(electoral petitions)を実施したほか、13名の(MMDを含む)野党議員を党籍はそのままのかたちで大臣、あるいは副大臣に登用したのである⁶⁾。これらの手法は与党が議会を多数派に「製造(manufacture)」する策として、ザンビアでは継続して用いられてきたものである。この手法は結

5) このとき与党MMDの議席数は87（指名議席8を含む）で、野党から19名の賛成票が必要とされていた。

6) こうした手法の結果、2013年5月までには、PFの議席は、71議席にまで増えた(Beardsworth 2020, 45)。

果的に野党の弱体化を生むことになり、前与党のMMDは主要メンバーが抜けたことから、急速に衰退することになった (Hinfelaar, Rakner, and van de Walle 2023, 193)。

その後、サタは任期中の2014年10月28日に逝去したため、翌2015年1月20日に行われた大統領の補欠選挙までは、副大統領のスコット (Guy Scott) が大統領を代行した。補欠選挙までの期間は、サタの後任選出をめぐるPF内の軋轢が高まる状況となった。PFの候補者選任のプロセスは、通商副大臣のサンパ (Miles Sampa) と当時の防衛大臣でありPFの幹事長でもあったルングがそれぞれに選任のための党大会を開催するなど緊張した過程となったが、両派の対立は最終的に裁判所での判決を受けて、党首としてのルングの正当性が確認された (Siachiwena 2020, 104)。

この過程で、PF政権は、法的専制化 (legal autocratization)⁷⁾ と呼ばれる対応をとり、ザンビアの民主体制のさらなる後退に拍車をかける動きを呈した。2011年以降のPF政権下の専制化については、すでにシシュワらが議論していることもあり深くは立ち入らないが、たとえば、メディアの規制では1991年に創刊された有力な独立系新聞であったポスト紙 (The Post) が、最終的に廃刊に追い込まれる事態が発生した (Hinfelaar et al. 2023, 7-8)。背景としては、サタの後継者争いに関する報道をめぐるPF政権とポスト紙が緊張関係に陥ったことを受け、最終的にはザンビア歳入庁 (Zambia Revenue Authority) が、所得税法 (Income Tax Act) に基づく税の不払いをめぐる最高裁判決をふまえて、2016年6月にポスト紙の財産の差押えを執行した結果であった。

また、植民地期に制定された公共秩序法 (Public Order Act: POA) を用いたザンビアの「市民社会」組織の活動制限が行われた (Hinfelaar et al. 2023, 8-9)。さらに2012年3月には、結社法 (Societies Act) を用い、団体登録局 (Registrar of Societies) が、1993年以降7万5000米ドル相当の登録費の未納を理由として野党MMDの登録を抹消するなど、野党の弱体化ともいえる政策を実施した。MMDは2011年選挙で55議席を有していたが、MMDの登録抹消により、これ

7) 専制化は、現政権による、情報へのアクセスの権利、さまざまな政治参加の機会、ならびに反対勢力の諸権利の制限を、極めて断片的、かつ漸次的に実施することを特徴としている (Bermeo 2016)。

らの議席については補欠選挙の必要が取り沙汰された。ただし、高等裁判所はPF政権の政策については、行き過ぎがあり料金を科すことが妥当という判断を示した。しかし、時期的にはすでにバンダが党首を辞任して、MMDの党勢が衰退していた上に (Hinfelaar et al. 2023, 10)、既述のようにPF政権における野党議員の大臣、副大臣への登用が行われていた時期にも重なっていたこともあり、さらなる党勢の衰退は避けられなかった。これらの戦術は法的闘争 (lawfare: ローフェア) とも呼ばれるものであり、法律を遵守するように装うことを通じた政権与党の統治体制安定化というかたちでの専制化を進める手法である (Hinfelaar, Rakner and van de Walle 2023, 189-94)。

補欠選挙をめぐる過程でも、野党勢力に大きな変化が生じていた。MMDは3派に分裂し、党首選での混乱もみられ、党勢をさらに大きく失う結果となった。そのかわりに野党として再び台頭したのが、ザンビアで有数のビジネスマンでもあったヒチレマ率いるUPNDであった。2015年1月20日の大統領の補欠選挙では、ルング (49パーセント) とヒチレマ (47パーセント) 2人の候補だけで、投票総数の96パーセントを占め、他の政党の候補者は、MMDの候補者を含め1パーセントの得票すら得ることができなかった (Siachiwena 2020, 104)。ルングとヒチレマの得票数差は、わずか2万8千票であった。

2-2. 2016年選挙とルング政権下の法的専制化

2016年の総選挙 (8月11日実施) においても、与野党の対立の図式は2015年の補欠選挙を引き継ぐかたちであった。既述のように、この選挙では、2015年選挙とは異なり、次項で扱う2016年修正憲法のもとで行われたことから、得票率が過半数を上回ることが当選の条件となった。選挙結果の概要を記すと、2015年選挙に比べ、投票率が32パーセントから57パーセントに上がり、200万票ほど投票総数が増加した。ルングの得票率は50.35パーセント (186万877票) で、ヒチレマの得票率が47.63パーセント (176万347票) であったことから、過半数の得票を得るという条件を満たしたルングが僅差ながら当選を果たした。なお、2015年の補欠選挙と比較すると、ルングが多数を獲得した州 (province) は、コッパーベルト州、東部州、ルアプラ州、ルサカ州、ムチンガ州、北部州、ヒチレマが多数を獲得したのが、中央州、北西州、南部州、西部州で、結果的に

は2015年と同じ結果であった。また、国会議員選挙では、地区 (district) の境界の変更に伴い、全体で156議席のうち、PFが80議席、UPNDが58議席、無所属が14議席、MMDが3議席、FDDが1議席という結果であった。とくにMMDは2011年選挙で獲得していた55議席から、3議席にまで議席を減らす結果となり、その凋落ぶりが顕著に示された (Siachiwena 2020, 108-10)。しかも、ここで成立したルング大統領下のPF政権の閣僚30名のなかで、少なくとも9名はかつてMMDと関係のあった人物であった (Hinfelaar et al. 2023, 6)。

ここでのルング政権は、以下でみるような憲法修正の動きのなかにおいて憲法修正法第10号 (通称Bill 10) 導入の試みにも顕在化していたように、さまざまな法律修正などを用いた専制化がその特徴であったと評価されてきた (Hinfelaar et al. 2023)。2017年4月には、同じイベントに車で向かっていたヒチレマの護送隊が、ルング大統領の自動車パレードを妨害し、これが大統領権限を強奪することを目的とし、ザンビア大統領の死や大けがを招きかねない危険な行為だったとして、植民地時代に制定された刑法 (Penal Code) に基づき、警察がヒチレマを逮捕・勾留するという事態に発展した。この事態には国内外から批判が寄せられ、各種の仲介が行われた。最終的には英連邦の書記長であるスコットランド (Patricia Scotland) とキリスト教会の司教団が率いる現地の勢力が仲介した後、ザンビアの検事総長 (Director of Public Prosecutions: DPP) が、この件を継続審査しないことを決定し、勾留から4カ月を経た8月にヒチレマは釈放された (Sishuwa 2017)。この一連の過程には、ヒチレマの逮捕は警察が刑法に基づいて「独立」した判断のもとで行ったことであり、DPPは憲法規定に基づき、継続審査しないことを「独立」に判断したという、法的な判断のもとで進められたという様相が示されている。しかし、こうした動きは、とくにヒチレマの逮捕・勾留の案件は、PF政権、とくにルング政権下での法律を用いた専制化の兆候を如実に示しているという見方が示されている (Hinfelaar et al. 2023, 11)。

2-3. PF政権のもとでの新憲法制定・憲法修正の動き

サタ大統領のもとで、90日間のあいだに新憲法制定を進める姿勢を明確に示す選挙公約を背景に2011年に発足したPF政権下では新憲法制定を検討する20名から構成された専門委員会 (Technical Committee: TC) が設置された。新憲

法制定自体は、選挙の争点ともなるなど重要視されてはきたものの、大統領を中心とした執政府主導で行われるなどPFが批判したMMD政権下での手続きと類似していたことに加え (Hinfelaar, Kaaba and Wahman 2021, 69), ここでも制定過程が極めて党派的な利益の影響を強く受けてきたという評価がなされてきた (Ndulo and Beyani 2012)。サタ自身は、TCを「人民主導の憲法 (people driven constitution)」を策定するための委員会と位置づけ、TCは2011年12月に審議を開始し、2012年4月には最初の憲法草案を起草した。この草案に関しては40日間にわたるパブリック・コメントの期間が設けられたほか、全国での公聴会が実施され、2013年4月に全国会議 (National Convention: NC) での審議が行われ、TCのもとでの最終の憲法草案がとりまとめられた (Hinfelaar, Kaaba and Wahman 2021, 69)。

しかし、NCの直後から、90日間のあいだに新憲法制定を進めるという公約に反する状態になったことに加え、新憲法制定過程を進める意図がないことが明らかになったと考えられている。制定そのものではなく、新憲法草案における個別の条項に対する批判を行う動きがみられるようになったのである。加えて、サタ自身は、2014年1月8日に、新憲法制定過程が政府を「侮辱し困惑させる」勢力に乗っ取られたとする声明を出すまでに及んだ。これに対して、TCも激しく反論するなど、新憲法制定過程は再び暗礁に乗り上げる結果となった (Hinfelaar, Kaaba and Wahman 2021, 69)。

その後、既述のように、任期途中の2014年10月28日にサタは逝去し、2015年1月20日に大統領補欠選挙が行われ、PFのルングが大統領に当選したものの、制定過程は一時停止を余儀なくされた。しかし、ルングは2016年選挙での政権維持をにらみ、憲法修正過程を進める動きを示した。ここでは、憲法草案のうち人権にかかわる権利章典 (Bill of Rights) とその他を分割し、人権にかかわる法案は翌2016年の選挙の際の国民投票に付し、TCのもとで策定された草案を自らに有利なかたちに修正した案を国会で審議するという従来と同様に、大統領を中心とした執政府主導で、国会に対して執政府の優位性を実現する修正手続きがとられた (Hinfelaar, Kaaba and Wahman 2021, 70-1)。

2016年修正憲法は1月5日のルング大統領の署名により成立し、内容面においては、ザンビアの複数政党制下での選挙の実施に一定の影響を与える改革が導

入された。執政府にとって一定の不都合が生じる改革として指摘されるのが以下の条項である (Hinfelaar, Kaaba and Wahman 2021, 71)。第1に大統領選挙に際して副大統領候補を事前に選任すること (第110条)、第2に大統領選挙における当選要件が、最大の得票数を得ることではなく、投票総数の過半数を超えること (50パーセントプラス1) に変更されたこと (第47条) である。これ以外にも、憲法裁判所が導入された (第121条) 一方で、副大臣ポストが廃止された。第1と第2の修正である、副大統領候補の事前選任と当選要件として投票総数の過半数を超えることが導入された背景として、2期続けて現職大統領が任期途中で逝去したことに伴う、莫大な費用を伴う補欠選挙の実施が必要となったことなどが指摘されてきた (Siachiwena 2020, 109)。

しかし、執政府主導の修正手続きにも反映されていたとおり、2016年修正憲法によって、これまで新憲法制定において重視されてきた大統領権限が縮小されたかに関しては、残念ながら否定的な見解が示されている。たとえば、新たに設置が決まった憲法裁判所の裁判官を含むすべての裁判官の任命は、大統領が行う (第140条) ほか、DPP (第180条) などを含む高位の行政官の任命も大統領が行うことになった。加えて、大統領は新省庁の設置や新規の地方行政区の設置権限も有することになった (第92条)。さらに、国会が立法機能を十分に果たすことができている場合には、国会の解散権限を大統領に認めている (第81条第4項)。こうした点に鑑みて、2016年修正憲法は従来よりも大統領権限を強化し、結果的に大統領個人とそこで形成された連合のあり方が、統治や政治体制の性格を大きく規定することにつながったとする評価がなされている (Hinfelaar, Rakner and van de Walle 2023, 190)。こうした草案の一部修正などの手続きを経て国会内でのコンセンサスを実現して採択につながったが、同時にこの過程は、次に触れるBill 10を準備する政治過程という側面も有した (Kalala 2021)。

2016年修正憲法自体は一部興味深い内容を含んではいるものの、その過程は大統領を中心とした執政府主導であるという点と、国民投票ではなく、国会での審議と大統領の署名によるものであった点に加えて、2016年修正憲法草案自体も稚拙であることに対し、憲法学者からはその内容面も含め大きな批判が寄せられた (Ndulo 2016)。

2-4. Bill 10と専制化への懸念

さらに、2016年選挙後には、2016年修正憲法をさらに修正しようとする動きが表面化することになる。それが2019年の与党PFによる、2016年修正憲法の「欠陥の是正」を口実とした修正法案の提出である。この修正法案は、Bill 10と呼ばれる問題として議論されてきた。ザンビア出身の法学者であり、2016年修正憲法に対しても批判的な評価を行ったンドロ (Muna Ndulo) は、この修正案をさまざまな角度から検討し、その問題点を指摘しているが (Ndulo 2020)、Bill 10は国会による大統領に対するチェック機能を大きく損なう内容を含むものであり、執政府のさらなる優位性を実現することにより、「憲法で正当化された独裁体制 (Constitutional Dictatorship)」をつくることにつながりかねない法案であることに警鐘を鳴らした。また、この修正は、2021年に予定されていた総選挙において与党PFが有利に選挙戦を戦うねらいがあったとされていた。その意味では、Bill 10は極めて強い政治的な動機に裏づけられた法案であった。

ンドロが指摘しているなかでも、極めて奇妙な条項に「連合政権 (Coalition Government)」にかかわるものが含まれている。これは、ザンビアにおける憲法制定にかかわる課題とも関連するポイントと思われるので、ここで触れておきたい。この条項は、大統領選挙において、「最も多くの票を獲得した候補者は、大統領選挙の結果の選挙管理官 (Returning Officer of the Presidential Election Results) による宣言から14日以内に、その大統領候補と連立政権を形成する優先候補者の合計票が投じられた有効投票の50パーセントを超える得票を得ている場合を除き、最初の投票に参加した大統領候補と交渉して連立政権を形成するものとする」というものである。これについて、ンドロは、このような条項は世界のどこの国の法律にも存在していないと指摘しているほか、副大統領候補との関係がまったく考慮されておらず、得票状況で、最多得票数を得た候補者が他の大統領候補者を「副大統領」とすることができる規定ともなっていると指摘する (Ndulo 2020, 41)。これは、2016年修正憲法における制度の主旨にもとるものであり、執政府のトップレベルでの「取り込み」の道を開く恣意的な条項とも解釈できる。既述のようにここに表面化しているBill 10のアジェンダそのものは、サタ政権下のTCでの議論の過程で表れてきていたとする指摘もある (Kalala

2021)。

最終的にBill 10は、2020年12月に行われた国会において採択に必要とされる有効得票総数の3分の2に届かなかったことから否決され、インドラザンビアにかかわる法学者たちが懸念していた「憲法で正当化された独裁体制」がザンビアに誕生するまでには至らなかった。その意味では、ザンビアにおいてはかろうじて執政府に対する抑制機能を有しているという評価 (Hinfelaar et al. 2023, 12) は適切なものともいえる。

2-5. UPND政権の誕生——2021年選挙と現在——

本節でみてきたようなPF政権下での法律を用いた専制化の動きを背景とし、同時にコロナ禍の2020年11月に債務不履行に陥るなど経済政策における諸問題を抱えるなかで行われた2021年選挙(8月12日実施)は、予想を覆すかたちでUPNDのヒチレマが、59.02パーセントの得票率を得て、ルングに20ポイントの大差をつけて大統領に当選した。当初、UPNDは南部州や西部州のみに支持をもつ地域政党としてのみ評価されてきた面もあったが、2011年選挙での敗北、そしてUPNDは、とくに2015年に党勢の衰退が顕著になったMMDの党組織の一部と統合するなどの動きを経て (Siachiwena 2021, 51)、ザンビア各地のエリートを包摂するモデルを構築することで、全国で一定の支持を得られる政党として変化してきた (Beardsworth 2020)。

とくに、マゾカから党首を引き継いだヒチレマは、3億米ドルを超える資産をもつ裕福なビジネスマンであり、国内にビジネスネットワークを有していたことから、長期にわたる政治キャンペーン活動を可能とする条件に加え、さまざまな助言を得る環境があったと考えられる。2021年の選挙キャンペーンにおいても、3機のヘリコプターを用いた選挙活動を実施できたことから、国内各地で効果的に遊説することができたとされる (Resnick 2022, 74)。とくにビジネス経験などを活用し、経済政策での政策実現能力に加え、失業問題に直面している若い世代の有権者にも有効にその訴えを届ける手法にも長けていたとみられている (Resnick 2022, 74)。

ただし、野党時代には一定の新憲法制定に向けた関与を示してきたUPND政権下では、新憲法制定に向けた具体的な取り組みの動きは明確にはみられておら

ず、現状ではBill 10が否決され、「憲法で正当化された独裁体制」の手前にとどまっている状況に大きな変化はみられていないと考えられる。UPND政権のもとでは、2020年にデフォルトを経験したことを受け、最優先課題が債務問題や経済再建にあることが、その理由となっている可能性はある。

3 考察 —— 制度化されない政党体制と新憲法制定の道具化 ——

3-1. 乱立し、個人化する政党

2001年選挙の際にMMDから分裂した政治家たちが新たにFDD, HP, PFといった政党を設立したものの、2001年選挙における政党間の差異を、イデオロギーに基づく分極化と政策の相違の観点に立って政策綱領（マニフェスト）を点検する作業を行ったラクナーらの研究では、政党間に実質的な相違を確認することはできず、それが後に本章でも改めて検討するように、政党間の移動（党籍変更）や新党設立を容易にしていることと、政党政治が制度化されていないことが結論づけられている（Rakner and Svåsand 2004）。

それ以降の選挙の評価をもとにした研究においても、本章でもその経緯をこれまでみてきたように、とりわけUNIP解党以降のザンビアにおける政党は極めて表面的で、個人化していることをその特徴としてとして挙げている（Rakner 2011; Hinfelaar, Kaaba and Wahman 2021）。加えて次にみるように、ザンビアにおいては党籍変更が常態化しており、これが示しているのは候補者が特定の政策指向やイデオロギーとは無縁のかたちで選挙活動を行っているという状況である（Hern 2020）。

ザンビアにおける政党体制の特徴について、MMDの形成過程についてネットワーク論をとおして検討したピンクニーは、1991年10月の15カ月前に反UNIPを掲げる勢力によって設立されたMMDは、「市民社会」組織のメンバー、親民主主義派勢力、UNIPを離党した政治家などから構成される「寄り合い所帯」であり、組織や歴史的正当性、そして整合的な綱領を有する政党ではそもそもなかったことを明らかにしている（Pinckney 2023）。したがって、2001年の「三選論争」までは、チルバ大統領のもとで一定のまとまりを有していたものの、その

後継問題をめぐり、MMDの主要政治家が離党し新たな政党を結成する状況が繰り返されているのである。それが次にみる選挙実施時における党籍変更という現象に現れている。大統領経験者に限っても、サタは元々 UNIP の党員から政治家のキャリアをはじめているほか、ルングも 1990 年代後半に UPND でそのキャリアをスタートしている (Hinfelaar et al. 2023, 6)。

3-2. 党籍変更とその影響

ザンビアにおける政党の問題としての政党帰属と党籍変更を体系的に研究したアリオラらの研究では、2001 年以降の選挙において選挙運動にかかる費用の調達といった誘因 (valence) が、政党としてのイデオロギー以上に政党帰属の規定要因となる傾向が強くなったことが指摘される。選挙に際してのザンビアにおける党籍変更は、1996 年選挙時では 147 名中 2 名、2001 年選挙時には 149 名中 27 名であった。その後 PF と UPND が競合する政党となったことから、党籍変更は、これ以降も常態化することになった。2006 年選挙の際には、MMD, PF, UPND の候補者として出馬した候補者 403 名のうち党籍変更は 33 名であった。2016 年選挙では、MMD, PF, UPND の候補者として出馬した候補者 432 名のうち党籍変更は 71 名にまで増加したが、これは既述のように MMD が崩壊し、他の政党への変更の必要が発生したことを受けてのことであった (Arriola et al. 2021, 511)。

ザンビアの各政党における国会議員候補者選定には公式の規則がある。候補者となる上で、地方レベルから全国レベルまでの党組織における面接を経て、最終的には全国レベルの委員会で決定される (Wang and Muriaas 2019)。しかし、より重視されるのは候補者選定にかかわる選考委員への見返り (賄賂) がどの程度となるかによるとされる (Arriola et al. 2021, 511)。そのため、候補者として選定されるためには多くの費用負担が発生し、仮に候補者に選定されたとしてもその選挙活動に対し政党からの助成は基本的に行われないうために、その費用を候補者自身が負担しなければならないという問題が横たわっている。この選挙関連費用の調達が、党籍変更につながる背景となっている。そのため、ザンビアの政治家たちは、その政党の政策指向などではなく、より大きな政党、つまりは与党への所属を希求する。その理由は与党は選挙運動中は、評判や物質的資源を得や

すいことに加え、選挙後も一定の資源へのアクセスが可能となることなどが指摘される。当選した場合にも、支持者たちに国家資源を当選した政治家がクライエントリズムに基づく配分を行う上でも与党に所属するメリットが大きいのである (Arriola et al. 2021, 512)。結果的に政治家のキャリアにおいて2度、あるいは3度の党籍変更につながっている (Hinfelaar et al. 2023, 6)。

このように選挙や選挙後の恩恵 (electoral fortunes) を見据えた党籍変更が頻繁に行われる結果、ザンビアにおいては政党、ならびに政党体制が制度化されない状況が第3共和制のもとで継続的に続いてきている。その結果として、大統領の説明責任を求める国会の「力」が著しく制限されてきたと評価できるのである (Hinfelaar et al. 2023, 6)。

3-3. 道具化される新憲法制定

第3共和制がはじまった1991年段階から、ザンビアにおける新憲法制定・憲法修正の最大の課題は、いかにUNIP一党体制下の第2共和制のもとで確立されていた大統領権限を抑制するののかという点であった。MMD、PFといった第3共和制で政権を担ってきた政党は、政権を担う前の野党段階での公約においては、大統領権限を制限する新憲法制定や憲法修正を重要なアジェンダとして提起はしてきた。しかし、いったん政権を握った途端、むしろ憲法修正のアジェンダにおいては大統領権限の強化や任期延長といった権力を維持するかたちでの改革を目指す姿勢を鮮明にしてきた。その意味では、野党が大統領権限を制限する憲法の制定を公約として掲げるのは、それを実現する強い意図を有している (intrinsic) からというよりも、道具的に利用する (instrumental) な目標となっているとみることが妥当な評価といえる (Hinfelaar, Kaaba and Wahman 2021, 78)。

ザンビアにおいて野党が政権をとることに成功したMMDとPF政権のもとでは、大統領の権力は極めて重要な政治資源として認識されることになった。選挙過程における新憲法制定とそこでとくに重視されている大統領権力への制約に向けた憲法修正の約束が反故にされ続けているのも、党籍変更を繰り返し制度化されていない政党体制のもとで、大統領に影響力をもたない議会を維持し、同時に「取り込み」などの手法を駆使し、一定の議席を確保しながら、執政府の意向の実現可能性を高めることが最大の目的となってきたからと考えることができる。

したがって、新憲法制定が今日に至るまで実現されていない課題として残されていることが意味するのは、ザンビアにおける国家の確立と民主主義の実現という1990年代にはじまった「民主化」における期待が影を潜め、「憲法で正当化された独裁体制」をかりうじて封じているという政治的危機とも考えられる。

■ むすびにかえて

本章では、ザンビアにおける新憲法制定・憲法修正の問題と政党体制の関連を考察しながら、その政治体制の現在の評価と新憲法制定が今日に至るまで実現されていないことの意味を検討する作業を行ってきた。

はじめに述べた20年近く前の結論に立ち返ろう。「憲法をめぐる問題が、まさにザンビアの文脈での権力の取り扱いをめぐるものであり、国家の確立という側面を有しつつ、とりわけ民主主義の実現をより実質的に保障する制度的淵源の形成ともなっているためである。現大統領、そして政府が、どのような内容変更を含んだ憲法を、どのような方法、またどのような時間枠組みのもとで採択するのか」。

ここに挙げた課題は、2024年の現在もザンビアにおける民主主義にかかわる重要な問題であり続けている。現在憲法に関する修正や制定の動きがみられないUPND政権下で、なにがしかの動きが出てこないことは排除できないことから、その動き自体が、ザンビアにおける今後の国家や政治体制のあり方を構築する上で考察すべき対象であることはかわらない。ただし、本章でも検討してきたように、2000年代のザンビアの政治過程において新憲法制定・憲法修正は常に政治課題として認識されてきた。しかし、制度化されない政党体制のもとで、憲法修正は大統領の権力強化を目的として行われ、新憲法制定は大統領選挙における選挙戦略として、道具的に利用される特徴を強く有するようになってきた。その結果として、ザンビアの政治体制をめぐっては、1991年当時に期待された英語圏アフリカにおける「民主化の優等生」という評価は姿を消し、「憲法で正当化された独裁体制」に陥らない瀬戸際に立つ体制として評価せざるを得ない特徴を示すようになった。その意味では、ザンビアも、「民主主義の後退」や「専制化」

と評価される政治体制変容の潮流のなかに位置づけて考える必要がある事例ともなっている。

民主主義という「冷戦後」と評価された時代には望ましいとされてきた政治体制のあり方そのものが、アフリカにおいても、そして国際的にもさまざまな挑戦を受けているという現状は、20年前とは大きく異なっている。それは、国内秩序のあり方、国際秩序のあり方そのものが大きく問われている時代の課題として、新たな視座から検討しなければならない可能性をも示している。本書の序論で触れられている「民主化」ともされてきた民主主義への「移行期」という視点の有効性を疑う視点、「移行パラダイム」の終焉 (Sadurski 2020) は、そのひとつの可能性を拓くものであろう。

【参考文献】

〈日本語文献〉

遠藤貢 2005. 「『民主化』から民主化へ? ——『民主化』後ザンビアの政治過程と政治実践めぐって」『アジア経済』46 (11/12): 10-38.

〈外国語文献〉

- Arriola, Leonardo R., Donghyun Danny Choi, Justin M. Davis, Melanie L. Phillips and Lise Rakner. 2021. "Paying to Party: Candidate Resources and Party Switching in New Democracies." *Party Politics* 28(3): 507-520.
- Banda, T., O. Kaaba, M. Hinfelaar and M. Ndulo, eds. 2020. *Democracy and Electoral Politics in Zambia*. Leiden: Brill.
- Beardsworth, S. 2020. "From a 'Regional Party' to the Gates of State House: The Resurgence of the UPND." in *Democracy and Electoral Politics in Zambia*, edited by T. Banda, O'B. Kaaba, M. Hinfelaar and M. Ndulo, Leiden: Brill, 34-67.
- Bermeo, Nancy 2016, "On Democratic Backsliding." *Journal of Democracy* 27 (1): 5-19.
- EISA 2001. *Election Update Zambia No. 1-3*. Johannesburg: Electoral Institute of Southern Africa.
- Fraser, A. 2017. "Post-populism in Zambia: Michael Sata's rise, demise and legacy." *International Political Science Review* 38(4): 456-472.
- Goeke, M. and C. Hartmann 2011. "The regulation of party switching in Africa." *Journal of Contemporary African Studies* 29(3): 263-280.
- Hern, E. 2020. "Preferences without platforms: how voters make choices in Zambia's elections." in *Democracy and Electoral Politics in Zambia*, edited by T. Banda, O'B. Kaaba, M. Hinfelaar and M. Ndulo, Leiden: Brill, 69-93.
- Hinfelaar, Marja, O. Kaaba and M. Wahman 2021. "Electoral Turnovers and the Disappointment of

- Enduring Presidential Power: Constitution Making in Zambia.” *Journal of Eastern African Studies* 15(1): 63-84.
- Hinfelaar, Marja, Lise Rakner and Nicolas van de Walle 2023. “Zambia: Backsliding in a Presidential Regime.” in *Democratic Backsliding in Africa? Autocratization, Resilience, and Contention*, edited by Leonardo R. Arriola, Lise Rakner and Nicolas van de Walle, Cambridge: Cambridge University Press, 187-211.
- Hinfelaar, Marja, Lise Rakner, M. Sishuwa S. and Nicolas van de Walle 2023. “Legal Autocratization Ahead of the 2021 Zambian Elections.” *Journal of Eastern African Studies* DOI: 10.1080/17531055.2022.2235658.
- Kaaba, O. and C. M. Fombad 2021. “Adjudication of Disputed Presidential Elections in Africa.” in *Democracy, Elections, and Constitutionalism in Africa*, edited by C. M. Fombad and N. Steytler, Oxford: Oxford University Press, 361-400.
- Kalala, Josiah 2021. “The Constitutional Amendment Bill No. 10 of 2019: A Test of Democracy and Constitutionalism in Zambia.” Retrieved from <https://www.commonwealthlawyers.com/africa/the-constitutional-amendment-bill-no-10-of-2019-a-test-of-democracy-and-constitutionalism-in-zambia/>
- Larmer, Miles and A. Fraser 2007. “Of cabbages and King Cobra: Populist politics and Zambia’s 2006 election.” *African Affairs* 106(425): 611-637.
- Levitsky, Steven and Lucan A. Way 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mphaisha, C. J. J. 1996. “Retreat from Democracy in Post-One Party State in Zambia.” *Journal of Commonwealth and Comparative Politics* 34(2): 65-84.
- Ndulo, Muna 2016. *Zambia’s Unfulfilled Struggle for a New Constitution: Comments on the 2016 Constitution*. Discussion Paper Series, 1, Lusaka: Southern African Institute for Policy and Research (SAIPAR).
- 2020. “Bill 10, if Enacted, Will Install a Constitutional Dictatorship and Undermine Democracy in Zambia.” *Southern African Journal of Policy and Development* 5(1): 30-43.
- Ndulo, Muna and Chaloka Beyani 2012. “As Tedious as a Twice-told Tale: Struggle for a Legitimate and Democratic-Constitution in Zambia.” *South African Institute for Policy and Research Working Paper*, 2013/09.
- Pinckney, Jonathan 2023. “Close but Not Too Close: Opposition Network Strategy and Democratization in Zambia.” *Social Movement Studies* 22(1): 99-121.
- Posner, Daniel N. and Daniel J. Young 2018. “Term Limits: Leadership, Political Competition and the Transfer of Power.” in *Institutions and Democracy in Africa: How the Rules of the Game Shape Political Developments*, edited by Nic Cheeseman, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rakner, Lise 2011. “Institutionalizing the Pro-Democracy Movements: The Case of Zambia’s Movement for Multiparty Democracy.” *Democratization* 18 (5): 1106-1124.
- Rakner, Lise and Lars Svåsand 2004. “From Dominant to Competitive Party System: The Zambian Experience 1991-2001.” *Party Politics* 10(1): 49-68.

- Republic of Zambia (RoZ) 1991. *Summary of the recommendations of the constitution Commission of the inquiry together with the Government Reactions to the Recommendations*. Lusaka: Government Printer.
- 2005. *Report of the Constitution Review Commission*. Lusaka: Secretariat Constitution Review Commission.
- Resnick, Danielle 2022. “How Zambia’s Opposition Won.” *Journal of Democracy* 33(1): 70-84.
- Sadurski, Wojciech 2020. “Constitutional democracy in the time of elected authoritarians.” *International Journal of Constitutional Law* 18(2): 324-333.
- Siachiwena, Hangala 2020. “The 2011-2016 Zambian Elections: Incumbency, Turnovers, and Democratic Consolidation.” in *Democracy and Electoral Politics in Zambia*, edited by T. Banda, O’B. Kaaba, M. Hinfelaar and M. Ndulo, Leiden: Brill, 94-115.
- 2021. “A Silent Revolution: Zambia’s 2021 General Election.” *Journal of African Election* 20(2): 32-56.
- Sishuwa S., M. 2017. “The Real Reasons Zambia’s Opposition Leader Was Released from Jail.” *African Arguments*, 19 September 2017. <https://africanarguments.org/2017/09/the-real-reasons-zambia-opposition-leader-was-released-from-jail/> (2023年9月29日閲覧)
- 2020a. “‘Join Me to Get Rid of this President’: The Opposition, Civil Society and Zambia’s 2011 Election.” in *Democracy and Electoral Politics in Zambia*, edited by T. Banda, O’B. Kaaba, M. Hinfelaar and M. Ndulo, Leiden: Brill, 11-33.
- 2020b “Surviving on Borrowed Power: Rethinking the Role of Civil Society in Zambia’s Third-Term Debate.” *Journal of Southern African Studies* 46(3):471-490.
- Wang, V. and R. L. Muriaas 2019. “Candidate Selection and Informal Soft Quotas for Women: Gender Imbalance in Political Recruitment in Zambia.” *Politics, Groups and Identities* 2: 401-411.

©IDE-JETRO 2024

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ja>



第3章

憲法改正プロセスにみる 専制化と民主化

——ケニアにおける憲法と政治1963～2023——

津田 みわ

はじめに

東アフリカのケニア共和国（以下、ケニア）は、1963年の独立から今日まで30次を超える憲法改正¹⁾を経験している。とりわけ1980年代末までは、憲法改正を基調とする専制化が進んだ。また1990年代の多党制の回復後は、2000年代の国内紛争をふまえて2010年代に新憲法への刷新が行われている。他方、政権の推移に目を向けると、大統領は独立から現在まで5回交代しており、近年の4回の大統領の交代と政権交代がいずれも基本的に民主主義の手続きに則った直接選挙の結果として生じている。クーデターは未遂が複数回あるのみにとどまっており、武力による政権交代の経験はない。ケニアは、その政治変動を理解する上で、憲法を含む政治的制度の重要性が相対的に高い国のひとつといえる。「憲法と政治」をテーマにサハラ以南アフリカ諸国を見渡すとき、とりあげたい国のひとつがケニアであろう。本章のねらいは、憲法の改正という視点を軸に、ケニアの政治史を再構築することにある。

憲法改正と政治という視点によるアフリカ政治史の再構成にとりくんだ最新の成果には、アリオラ、ラクネル、ファンデワール編による『アフリカにおける民

1) 本章では、憲法の構造や条文に加えられる変更を「憲法改正」「改正」と表記するが、これは各々の変更を「正」の変更であると評価することを意味しない。なお、新憲法の各種草案、憲法以外の法案の内容の変更（Amendment）については「修正」の訳語をあてる。

民主主義の後退?—権威主義化, レジリエンス, 闘争』がある。アリオラらは、1990年代にほとんどすべてのアフリカ諸国が民主化を経たにもかかわらず、その後の民主主義の進展にほとんど変化がないとの現状認識に立ち、国内で市民によるさらなる自由化の要求が高まっている一方で、為政者たち (incumbents) も①憲法を含む法律を使用し、②国際関係を利用する、という2種の手段を通じて民主化を抑制しており、結果として、民主化が停滞する平衡状態が生じているとする (Arriola, Rakner and van de Walle 2023, 3, 5, 13)。

アリオラはこの第1の、法律を使用することによる為政者たちあるいは民主化を求める市民らの側による攻防を「ローフェア (lawfare: 法的闘争)」と名づけた。ローフェアに、為政者側による闘争 (Gloppen, Gerzso and van de Walle 2023, 62)と、民主主義を求める野党側, 市民, 各種団体による闘争 (Pro-democratic lawfare) (Gloppen, Gerzso and van de Walle 2023, 73) という相対する側面があるとされていることに、ここでは留意しておこう。

こうしたアリオラらの問題意識に則って、ローフェアのタイポロジーを提示したのがグロッペン, ゲルツォ, ファンデワールによる「憲法, 行政, 司法, その他の法制度を用いたローフェア」である。グロッペンらは、ローフェアにもさらに4タイプがあるとして、①正式なかたちで法や憲法を変更しようとするローフェア (Constitutional and legislative lawfare), ②行政機構の運用や性質を変革するローフェア (Administrative lawfare), ③裁判所や準司法的組織を使ったローフェア (Judicial lawfare), ④ナラティブやシンボルなどを用いる社会的かつ多方面にわたるローフェア (Socio-discursive lawfare) の4つの柱を提示する。本章が扱おうとしている、憲法を用いた為政者とその対抗勢力との攻防は、ここでいう第1のタイポロジー「正式なかたちで法や憲法を変更しようとする方法による闘争」(Gloppen, Gerzso and van de Walle 2023, 62-65) にあたることになる。グロッペンらもやはりアリオラらと同様に4タイプについて、いずれについても為政者の側による試みだけではなく、「民主主義を求める側によるローフェア (Pro-democratic lawfare)」の存在を想定している (Gloppen, Gerzso and van de Walle 2023, 73-75)。

なお本書は現在のケニアがガーナ, マラウィとならんでアフリカ諸国のなかで例外的に民主主義のカテゴリーに傾いているとして注意を促しており (Gloppen,

Gerzso and van de Walle 2023, 59), ギチヨヒとアリオラ「ケニア：憲法的パーゲニングを通じた政府の優越」がケニアの分析にあたっている (Gichohi and Arriola 2023)。ただしこのギチヨヒとアリオラは、憲法を用いたローフェアに言及しているものの、「ケニアでは……民主的改革は……野党側が市民社会グループと共同したときに限って達成された」(Gichohi and Arriola 2023, 138) として民主化勢力全体ではなく「市民社会」側と大統領側との相互作用に大きな重点をおく。このため、ケニア政治史の主要アクターとして民主化、国内紛争における調停、各種の政権交代において大きな役割を果たしてきたはずの、歴代野党勢力と与党側の対立、そして各党内部での主導権争いという観点がほぼ省略されている。また憲法(草案)そのものの内容への言及に乏しく、何のための憲法改正(の試み)であったかも示されないために、憲法改正と政治との関連の描写が具体性に欠ける点が重大な積み残しとなっている。加えて、アリオラらのローフェアの射程は90年代の民主化の後の時代におかれているが、憲法や法を用いた闘争という分析枠組みは、独立以来法的秩序が一定のレベルで実現されてきたケニアのような国の場合は民主化の前に遡って専制化のプロセスをたどる上でも有効であると考えられる。

本章では、ギチヨヒとアリオラに残る間隙を埋め、また民主化以前についても、憲法改正という視点で政治史をたどりたい。具体的には、ケニアの政治史について、現職側とそれに対抗する勢力として一義的には野党側を想定する。ここに市民など民主化を求める対抗勢力側が加わってきたとの認識を筆者はとっている。その上で憲法改正の試みと与野党間の攻防を中心として、ケニア政治史の再構成を試みる。この作業により、独立から現在までを射程とし、歴代の憲法改正プロセスとその時々々の政治の動きとの関連を動的に描き出すことができるはずである。

以下本章では、憲法改正という視点から以下の時期区分に沿って議論を進めたい。第1が、憲法改正の手続きそのものの変更をひとつの足掛かりとして大統領への権力集中が進められた権威主義体制化の時期である(第1節)。第2が、1991年の複数政党制回復以後に、各種の委員会を新設する方式によってさらなる民主化のための憲法改正が模索された、民主主義への移行期である(第2節)。第3が、深刻な国内紛争と国際調停を経て、国民の直接参加のもとで抜本的に新しい憲法が制定、施行されている現在に至る時期である(第3節)。本章の最後で

は、これらの作業から抽出される憲法改正と政治との関連で注視すべきいくつかの論点を示すことを試みたい。

1 憲法改正と権威主義体制化——1960～80年代——

1-1. 少数者代表による独立憲法の制定——1961～63年——

ケニア人法学者オコス＝オゲンド (H.W.O. Okoth-Ogendo) による著名な政府批判、「立憲主義なき憲法」(詳細は序章を参照) が生まれる背景となったのが、独立期ケニアの制憲会議とその後の憲法改正による専制化の進行だった (Okoth-Ogendo 1991, 4-5)。まずは1960年代の動きからみていこう。

1961年2月、英領植民地だったケニアで独立を見越した立法議会議員選挙が実施され、ケニア・アフリカ人全国同盟 (Kenya African National Union: KANU) が約7割の得票率で第1党となった。KANUの「不在党首」と位置づけられていたジョモ・ケニヤッタ (Jomo Kenyatta) は解放闘争の指導者として投獄されたままだったために、KANUは政権担当をボイコットした。このため、わずか16パーセントの得票率だったケニア・アフリカ人民民主同盟 (Kenya African Democratic Union: KADU) と、ヨーロッパ系入植者を基盤とする小政党から成る連立政権が発足することとなった。相対的に小規模な民族政党の糾合体だったKADUは、党として「少数権益の保護」を訴えており、その点で同じくケニアでは少数派だったヨーロッパ人入植者の小政党と互いの利益が一致していた。

1961～62年にかけて 独立ケニアの憲法を定めるための制憲会議が、宗主国イギリスで開催された。制憲会議では、独立ケニアを首相制かつ連邦制の国家にすべきとしたKADU連立与党側の提案と、大統領を中心とする中央集権制を望んだKANU代表団の提案が対立した。カリスマ的リーダーだったジョモ・ケニヤッタを党首とするKANU代表団にとって、独立ケニアのあるべき統治の基本原則は、大統領を中心とする中央集権制だった (詳細はGhai and McAuslan 1970, 177-212)。

野党側であり、制憲会議では不利な立場にあったKANU代表団たちに、ジョモ・ケニヤッタが行ったとされるのが、「望ましくない憲法の受け入れを強制された

としても、いったん政権をとれば憲法を変更することができる」という発言である (Odinga 1967, 229)。この発言は、独立後のケニアにおいてその後長期にわたって憲法改正が繰り返される事態の底流を成していくこととなる。

ケニヤッタの助言を得たKANU代表団は、実際に与党KADU側に譲歩した。これにより、少数権益の保護を柱に議院内閣制（首班は首相）、国会の上下2院制、リージョン (Region) を単位とする地方分権制などを謳う独立憲法の内容が決定した。だがこの独立憲法は極めて短命に終わった。1963年5月、ケニア植民地で独立後の政府を決めるための国会議員選挙が開催されると、ジョモ・ケニヤッタの釈放を受けてKANUはこの選挙には参加し、国会両院とも第1党となった。ジョモ・ケニヤッタは首相に就任し、1963年12月、ケニアはKANU政権のもとで独立した。ジョモ・ケニヤッタ=KANU政権のもとで進められたのが、独立憲法の容赦ない変更であった。

まずは独立憲法の上で憲法を容易には変更させないために設けられていた手続きをみておこう。独立憲法では、まず憲法改正には、国会両院各々での全議員の4分の3の賛成が必要とされていた。加えて地方分権に関する条項は「特別条項」と定めて例外化され、リージョンの権限に関する憲法改正は下院全議席の4分の3以上だけでなく上院での全議席の10分の9以上の賛成が必要と、変更が厳しく制限されていた。

現実の政治に目を戻し、1963年5月時点のKANUの国会議席数をみると、第1党になったとはいっても、上院で48.8パーセント、下院で64.3パーセントにとどまっており、KANU単独での憲法改正は行えない勢力にとどまっていた。こうした状況下で進められたのが、野党KADUに対して行われたKANUによる懐柔策であった。1963年12月の独立時の時点では、KADUをはじめとする当時の野党議員のKANUへの移籍により、KANU議席は下院で4分の3を超える76パーセントに、上院は56パーセントにそれぞれ達した。ただし上で確認した憲法改正手続きで明らかであるように、KANUの議席数が憲法改正に必要な人数に達していたのは下院のみであり、上院議席数はリージョン関連の憲法改正に要する10分の9はおろか、その他の憲法改正に必要な4分の3に遠く達していなかった。KANU単独の賛成による憲法改正はこの時はまだできない状態にあったことがわかる。

独立に伴うケニア憲法の正式な公布は1963年12月であった。初代のケニア憲法「1963年ケニア独立勅令 (Schedule 2 of the Kenya Independence Order in Council 1963, Made-4th December 1963, To be laid before Parliament- 5th December, Coming into Operation- Immediately before 12th December 1963 [Legal Notice No.718 of 1963])」である。勅令の付則2がケニアの憲法（以下、独立憲法と呼ぶ）にあたる。独立憲法は、全244条、付則11からなる。おもな特徴としては、制憲会議での議論を反映し、①議院内閣制をとっていたほか、地方分権に関する手厚い制度設計がなされていた。具体的には、②国会を上下2院制とし、③上院議員はリージョンの下位区分である各県およびナイロビから選出するものとされ、④6つのリージョンによる地方分権制を敷き、リージョンに立法、行政、財政、土地と警察の管轄権が付与されたほか、⑤下院通過の全法案は上院を通過することが必要とされた。加えて上でみたように、地方分権の単位であるリージョンに関する憲法の条項の変更には、その他の条項の変更（国会両院各々で全議員の4分の3の賛成要）と異なって下院の全議席の4分の3以上、上院の全議席の10分の9以上の賛成を要するものと厳しく設定された。

1-2. 事実上の一党制化と憲法改正による専制化——1963～78年——

1963年12月の独立後もジョモ・ケニヤッタ首相のもとで野党側に対する懐柔策は継続された。この結果、1964年10～11月にかけて、すべてのKADU国会議員の所属がKANUに変更され、野党だったKADUは党として与党KANUに吸収合併された。国会両院とも、独立から1年弱でKANU議席が100パーセントとなった。このKANUの事実上の一党制化の実現後にはじまったのが、権力の分散、地方分権を旨とした独立憲法の改正であった。ジョモ・ケニヤッタによる「望まない憲法はあとでかえればよい」という主旨の発言が実行に移されたかたちといってよい。

独立1周年を目前に控えた1964年11月23日、KANU政権のもとで、ケニア独立後の第1次憲法改正が実施された²⁾。この憲法改正では、まず議院内閣制が廃止されて新たに執行大統領 (Executive President) 制が導入され、大統領には現首相（すなわちジョモ・ケニヤッタ）が就任するものとされたほか、リージョンに与えられていた徴税権、警察権などが縮小された。翌月の1964年12月には

早くも第2次憲法改正（38 of 1964）が成立し、リージョンの徴税権と警察権がさらに縮小され、リージョンの境界線を決定する権限が国会に付与された。その半年後にあたる1965年6月に成立した第3次憲法改正（14 of 1965）においては、地方分権に関係する憲法を変更する際に国会両院での議決に必要な議席数を厳しく定めていた制度そのものが廃止されるという重大な変更が行われた。この変更により、リージョン関連の規定の例外的取り扱いが廃止された上、憲法のすべての条項が国会両院それぞれでの全議員の「65パーセント」のみの賛成で可決できるものとされた。また、「リージョン」は州（Province）に改名され、「州」の立法権、行政権はリージョン時代の権利に比べて大幅に縮小された。

これらの憲法の重大な変更は、いずれも国会両院の議席のすべてを与党KANUが占める状態で行われたものだった。このKANUによる事実上の一党制が長続きしなかったことが、さらなる憲法改正による専制化の原因となった。もう少しみていこう。

当時ケニヤッタ大統領に対しては、副大統領のオギンガ・オディンガ（Oginga Odinga）という人物が激しい路線対立を展開していた。1966年3月、社会主義や土地の無償再分配を主張する野党、ケニア人民同盟（Kenya People's Union: KPU）が結成されると、オギンガ・オディンガ副大統領はこのKPUに移籍し、副大統領職を辞任した。KPUが結成された段階で、KPUに移籍した議員の数は上院で19、下院で10に上った。KPU結成とKPUへの現職議員の移籍により、KANUの国会での議席割合が下院では85.2パーセントを保ったものの、上院では75.6パーセントまで低下した。KANUの事実上の一党制の消滅だった。

ここで開始されたのが、中央集権化のための憲法改正とはまた別の目的でのローフェアであった。憲法の規定（と関連する法制度）を変更する手段を使った野党KPUに対する妨害である。まず、オギンガ・オディンガがKPUに移籍した翌月にあたる1966年4月、国会では第4次憲法改正（16 of 1966）が成立し、国

2) ケニア憲法（改正）法（Constitution of Kenya (Amendment) Act, 1964 [No.28 of 1964] Date of Assent:23rd November 1964, Date of Commencement: The Whole Act, except Part III-12th of December 1964, Part III- By Noticeのこと。同法施行はケニア独立1周年にあたる1964年12月12日。以下本章では、簡単のため、歴代の「ケニア憲法（改正）法」についてのみタイトル全文を表示せず、28 of 1964のように略記する。

会議員の議席喪失の範囲が拡大された。同じ4月のうちに実施された第5次憲法改正（17 of 1966）では、離党規制の仕組みが導入された。この離党規制では、「選挙時の所属政党を離党した議員は、会期の終了時に議席を喪失する」とされたのであり、第4、第5次憲法改正のねらいが「選挙時にKANUに属していたがKANUを離党した」KPU議員の議席をはく奪することにあつたのは明白であつた（Okoth-Ogendo 1972, 26）。

またKANUの国会における圧倒的議席数を背景に、1960年代にはさらなる中央集権化、ケニヤッタ大統領のもとでの権威主義体制の強化も図られた。1966年6月はじめに行われた第6次憲法改正（18 of 1966）では、非常事態権限と裁判なしの拘禁を命じる権限が大統領に付与された。また非常事態の継続期間は、それまでの7日間から28日間へと大幅延長され、さらなる延長も可能だった³⁾。

この改正憲法のもとで、KPUに移籍していた国会両院の合計30議員が1966年6月に議席を喪失した。30議席については同じ6月のうちにただちに補欠選挙が実施された。補欠選挙でKPUの獲得した議席は下院で7、上院で2にとどまり、KPUは勢力を大幅に減じた。一連の憲法改正と国会議員補欠選挙の実施の結果として、KANUは国会での議席を下院94.6パーセント、上院95パーセントまで増大させた（津田 2005, 47-49）。

翌1967年1月には、独立後第7次となる憲法改正（40 of 1966）が成立した。ここではついに、かつて「リージョン」の利害を代表するものとして設けられていた国会 upper house が廃止され、ケニアは国会（National Assembly）による一院制に移行した⁴⁾。

同じ1967年1月、ケニヤッタ大統領は、野党KADU出身のダニエル・アラップ・モイ（Daniel arap Moi）を副大統領に任命した。KPUの活動を妨害したこととは対照的な措置であつた。ただしその2カ月後にあたる1967年3月に成立

3) 第6次憲法改正は、「公共治安維持法（Preservation of Public Security Act, cap 57）」の修正とセットで行われた。この憲法改正によって、憲法に修正後の公共治安維持法の内容が書き込まれた。

4) あわせてこの第7次憲法改正は、1967年に任期満了となる予定だった国会議員の任期を2年延長して7年間とした。これにより独立後初の国会議員選挙は国会両院の議員ではなく一院制の「議員」（Members of Parliament）のみが選ばれるものとなり、また選挙の実施時期も1963年の5年後にあたる1968年ではなく、1969年に延期された。

した第8次憲法改正（4 of 1967）では、離党規制について、選挙時の所属政党を離党した議員の議席喪失という仕組みが遡及適用とされ、モイラかつてKANUからKANUに移籍した議員らの身分も不安定なものとした（ただし実際には議席喪失は発生しなかった）。

第9次憲法改正（16 of 1968）は、翌1968年4月に実施され、独立憲法の目指した地方分権制がさらに弱められた。具体的には、州評議会（Provincial Councils）が廃止され、さらには州（Province）および県（District）の境界線を座標軸、村落名、道路名や河川名などを用いて詳細に記述していた憲法の付則が削除され、境界に関する関連条項も削除された。

1968年には、続いて7月にも憲法改正が実施された。この第10次憲法改正（45 of 1968）では、大統領の直接選挙制が導入されたほか、国会議員の無所属候補が禁止された。また、国会に設けられていた12名の特別選出議席（Specially Elected Members）枠が廃止され、大統領に対して12名もの国会議員任命権が与えられた。12名という数は、国会の全議席数129（当時）の約1割に上る。この第10次憲法改正により、ケニアで1969年に国会議員選挙およびケニア独立後のはじめての大統領選挙が実施されることが制度化された。

1969年にそれまでの矢継ぎ早の憲法改正の内容を反映して、新たに制定されたのが、「1969年ケニア憲法（The Constitution of Kenya Act 1969, No.5 of 1969, Date of Assent: 10th April 1969, Date of Commencement: 18th April 1969: 以下、1969年憲法）」であった。全127条で構成され、付則はない。条項の構成や順番などは独立憲法とは異なっているほか、これまでの10回の憲法改正の内容とは別に、選挙管理委員会の全員を大統領が任命する制度が導入されるなど大統領権力はさらに強化された⁵⁾。

1969年末に予定された国会議員選挙および大統領選挙の直前にあたる1969年10月、ケニヤッタ政権のもとで、唯一の国会内野党だったKPUはついに非合法化され、これにより国会のKANU議席は再び100パーセントとなった。KANUの事実上の一党制が回復されたことになる。1969年11月には、対立候

5) 選挙管理委員の解任については、調査委員会が担当する手続きとされている。1969年憲法の制定においては、憲法改正手続きも変更された。第3節で後述する。

補がなくKANUの候補だった現職のケニヤッタ大統領が無投票で大統領選挙での当選を果たした。また、1969年12月に実施された国会議員選挙では、上でみたように無所属の立候補も禁じる法制度がすでに第10次憲法改正において成立しており、加えて唯一の野党だったKPUもすでに非合法化されていたため、全立候補者はKANU候補であった。1969年の国会議員選挙の結果、国会におけるKANU議席の割合は再び100パーセントとなった（この後、1969年憲法に対しては、1974年4月⁶⁾、1975年2月⁷⁾、同年12月⁸⁾、1977年10月⁹⁾、1979年4月¹⁰⁾、1979年5月¹¹⁾にそれぞれ小規模な憲法改正が成立しているが、そこに特段の傾向を見出すことは難しい）。

1-3. モイ第2代大統領統治下における専制化——1978~91年——

この時期に、ケニアでは初となる大統領の交代が発生した。ジョモ・ケニヤッタ大統領が1967年に心臓発作で倒れて以降、健康状態が思わしくなく、ついに1978年8月、現職のまま死亡したのであった。後任の大統領には、憲法の規定に従って、モイ副大統領が就任した。この大統領の交代が、憲法改正によるさらなる専制化を呼ぶこととなった。

現職の死亡により、副大統領職（故ジョモ・ケニヤッタ初代大統領による任命職）から自動的にもち上がるかたちで大統領職に就いたモイ大統領に対しては、KANU党内からも、下野していた元KPU議員を中心とする勢力からも、追い落とそうとする動きが常に存在した。なかでも重要だった動きのひとつが、かつてKPUを率いた初代副大統領のオギンガ・オディンガが起こした社会主義政党結成の動きであった。1982年5月、オギンガ・オディンガ元副大統領は、社会主

6) 1974年4月の憲法改正（2 of 1974）では、有権者年齢が18歳に引き下げられた。改正以前の有権者年齢は21歳だった。

7) 1975年2月の憲法改正（1 of 1975）では、国会審議での使用言語がスワヒリ語とされた。法案ほか文書での使用言語はそれまでどおり英語とされた。

8) 1975年12月の憲法改正（14 of 1975）では、大統領に恩赦の権限が付与された。

9) 1977年10月の憲法改正（13 of 1977）は、控訴裁判所（Court of Appeal）が新設された。

10) 1979年4月の憲法改正（1 of 1979）では、国会審議の言語がスワヒリ語と英語の併用に変更された。

11) 1979年5月の憲法改正（5 of 1979）では、公職にある者が国会議員選挙への立候補資格がないことを定めた憲法第35条に、「予備選挙実施の6カ月前の時点で公職に就いていたこと」などが挿入された。

義政党結成の意向を公にした。モイ政権下で重大な憲法改正が開始されたのはこれとほぼ同時期である。

KANU議員が100パーセントを占めた国会で1982年6月に成立した憲法改正（7 of 1982）は、憲法に「ケニアにおける政党とはケニア・アフリカ人全国同盟KANUとする」とした第2A条を新たに挿入する内容であった。この改正により、ケニアはこれまでの法制度上での複数政党制をついに破棄して、公式の制度として、KANUによる一党制へと移行したのであった。この憲法改正により、すべての野党活動は非合法となった。

誕生したばかりのモイ政権でもうひとつの重要だったイベントが、1982年8月に発生したケニア空軍によるクーデター未遂事件であった。モイ大統領側はこれをオギンガ・オディンガ元副大統領とその実子らが関与しているものと主張し、元副大統領親子は反逆罪で逮捕され勾留された。また、元副大統領と同じ地域出身のルオ人（Luo）軍人らが主犯グループであるとされ、これら軍人には死刑が適用された。

モイ政権下では、1984年5月¹²⁾、1985年7月¹³⁾に小規模な憲法改正が続いた。1986年に入ると、1988年に控えた次回大統領選挙、国会議員選挙を前に、モイ政権の持続を可能にするような重大な選挙制度の変更が実施された。これは憲法条文の変更というかたちではなく、唯一の合法政党だったKANUの党の選挙規則の変更というかたちで行われたものだったが、国政の仕組みを根本から変える重大な制度変更だった。具体的には、党の予備選挙での秘密投票廃止を決定する「行列方式」が1986年4月に採用された。「行列方式」とは、支持する候補の顔写真の前に党員が列をつくり、選管が人数を数える方式であり、投票の秘密が守られない仕組みであった。党の選挙規則の変更とはいえ、「行列方式」の導入は国政への影響が甚大であり、ケニアで民主化要求が高まるきっかけのひとつとなった制度変更であった。

続いて1986年12月の憲法改正（14 of 1986）では第1に、司法長官（Attorney

12) 1984年5月の憲法改正（7 of 1984）では、公務員人事委員会が任命する対象が「地方自治体（Local Authorities）」職員にも拡大された。

13) 1985年7月の憲法改正（6 of 1985）は、市民権付与に関する変更を内容としていた。

General), 監査長官 (Controller and Auditor-General) の在職権保全が事実上廃止された (Widner 1992, 164-165)。第2に, 各省の次官 (Permanent Secretary) の任命権が大統領に付与された¹⁴⁾。翌1987年の憲法改正 (20 of 1987) では, 死刑に相当する罪 (反逆罪, 殺人, 強盗および強盗未遂など) に問われた容疑者について, 保釈される権利が剥奪された。

潜在的な野党勢力への弾圧が進むなかで1988年3月に実施されたのが, 国会議員選挙だった。大統領選挙ではKANUのモイが唯一の公認候補となったため, 無投票によりモイが大統領に再選を果たした。国会議員選挙では, 「行列方式」が導入されたKANU予備選での得票率が70パーセント以上だった場合, 本選挙を免除の上で当選とする制度が敷かれ, モイ大統領のもとで引き続き国会議員の100パーセントをKANU議員が占める状態が続いた。専制化を目的とする歴代KANU政権側のローフェアが積み重ねられた結果, この時のケニアはすでにKANUのみを合法政党とする法制度上の一党制になっていた上, 秘密投票も事実上廃止されていたのであった。

このKANU国会で, 1988年8月にさらなる憲法改正が行われた (4 of 1988)。この改正では裁判所長官 (Chief Justice), 高裁の判事, 公務員人事委員会 (Public Service Commission) 委員の在職権保全が事実上廃止され, 司法と行政双方の大統領権力からの独立が阻害されたほか, それまで24時間だった警察による容疑者の勾留期間が14日間に延長された (Widner 1992, 165-166)。

2

各種委員会を通じた憲法改正の試み

—— 1990～2000年代半ば ——

2-1. 多党化と市民側による新憲法草案策定の試み

大統領への権力一極集中が進み, 人権状況は悪化の一途をたどった。こうした状況を前に1980年代末以降になると, 国内での民主化運動が活発化した。ソ連崩壊と前後して国際社会からの民主化圧力がはじまるなかで, モイ政権は結局, 部分的な民主化を余儀なくされた。1990年12月にKANUの党予備選挙におけ

14) あわせて国会議員の選挙区数が188に増やされた。

る「行列方式」が廃止されて秘密投票が回復されたことを皮切りに、1990年12月には憲法改正（17 of 1990）が実施され、①選挙管理委員会（Electoral Commission）委員、②高等裁判所（High Court）裁判官および裁判所長官、③公務員人事委員会の委員、④司法長官、⑤監査長官について、罷免に際しての審判所（tribunal）設置制度が回復・新設された¹⁵⁾。

しかし国内の民主化要求はやまず、1991年8月にはオギンガ・オディンガ元副大統領らが複数政党制を求めて非合法的な政党組織、民主主義復興フォーラム（Forum for Restoration of Democracy: FORD）を結成した。この動きと並行して、とくに1991年のケニアにおいては、欧米、日本など主要ドナーが民主化を求めてケニア政府に圧力をかけた。最終的にモイはさらなる譲歩を余儀なくされ、憲法改正による部分的な民主化が進んだ。ケニア版の民主化を構成した主要な要素となったのが、1991年12月の憲法改正（12 of 1991）であった。この憲法改正は、政党を与党KANUのみとしていた関連条項を廃止し、KANU一党制を放棄するものだった¹⁶⁾。複数政党制回復後の最初の選挙直前にあたる1992年8月には大統領選挙の実施のための追加の憲法改正が行われた（6 of 1992）。この憲法改正では、①大統領の三選禁止条項が新設されたほか、②大統領選挙での当選には得票数で最上位であることに加え、ケニアの全8州のうち少なくとも5州で有効投票の25パーセント以上を獲得していることが条件とされた（5州25パーセントルール）。

1992年12月の複数政党制のもとでの大統領選挙では、現職だったモイが再選を果たし、国会議員選挙では与党KANUが第一党の座を保つ結果に終わった。しかし、野党が議席を獲得したことで、KANUが議席を大幅に減らしたことにここでは留意が必要である。KANUの議席占有率は独立直後の多党制時代と比べてもずっと低い56パーセントとなり、単独での憲法改正に必要な全国会議員

15) 1991年12月の憲法改正（10 of 1991）では、変更前の憲法で最少168、最大188とされていた国会議員選挙の選挙区数について、最少188、最大210に増やされた（第42条）。

16) この時の憲法改正ではあわせて、国会議員に対し、国政選挙への立候補時の所属政党を離党すると議席を喪失するとした離党規制条項が回復された（第40条）。1969年憲法では第40条が国会議員の離党規制を定めていたが、1982年にKANU一党制に移行した憲法改正（7 of 1982）において、KANU一党制条項（第2A条）の挿入、国会議員に対するKANU所属の義務化（第34条、第39条）とあわせて第40条が全体として削除されていた。

の65パーセントに届かなくなったのである。この結果、1992年12月以後はKANUと野党側とが合意できる憲法改正だけが実施されていった。憲法改正が成立しない時代のはじまりだったといってよい。

モイ政権が継続し、民主化は一部にとどまっていたため、野党、各種民間団体を主体とするさらなる民主化を求める運動はやむことなく続いた。両者が膠着するなかで、市民社会と野党側の協力のもとで1990年代に新たな動きとしてはじまったのが、憲法の一部条文の見直しにとどまらない、抜本的に新しい憲法を制定する運動だった。これは民主化を目的とする勢力の側からのローフェアだったと位置づけることができる。この時の新憲法制定の流れは、最終的には頓挫することとなるのだが重大な民主主義的な経験値を残した。まずはその流れを概観しておこう。

民主化後ケニアの初の野党組織だったFORDの結成（結成時は非合法団体）を主導したオギンガ・オディンガ元副大統領は1994年1月に病死したものの、オギンガ・オディンガの実子ライラ・オディンガ（以下、オディンガ）をはじめ野党勢力による民主化を求める動きは続いた。民間でも、1994年11月には、民主化のいっそうの推進を求めるケニアの新憲法草案「ケニア・トゥイタカヨ（Kenya Tuitakayo: 我々の望むケニア）」をケニア法曹協会（Law Society of Kenya: LSK）、ケニア人権委員会（Kenya Human Rights Commission: KHRC）、ケニア国際ジュリスト委員会（Kenya Section of the International Commission of Jurists）らが共同で作成し発表した。

1996年8月にはキリスト教会団体、野党側代表らが、1997年に予定された国政選挙の前のタイミングでの憲法改正を求める要求を開始した。ケニア選挙管理委員会に野党側代表を参加させよというのがここでのおもな要求内容であった。選挙目前となった1997年9月になってようやく、与党KANUの国会議員を含む与野党国会議員から成る「超党派国会議員団（Inter-Parties Parliamentary Group: IPPG）」が、選管への野党参加などを要求することで合意に達した（IPPG合意¹⁷⁾。10月、モイ大統領はまず、法律的裏づけのないままでのこのIPPG合意に従って野党側作成名簿から実際に選管10人を追加で任命した。選管は全22人に拡大し、

17) IPPGは政府主導で結成され、憲法その他の法律の再検討にあたった。

選管委員の任期は5年とされた。このIPPG合意を憲法に書き込むための憲法改正（9 of 1997）も成立した¹⁸⁾。この時の憲法改正はIPPG合意を背景に与野党の賛成が得られたことで成立したといえる。

2-2. 新憲法草案への大統領側の介入

予定どおり1997年12月に実施された大統領選挙では、現職のモイが再選を果たし、与党KANUも第1党の座を保った。権威主義体制を整備してきたモイ＝KANUが民主化後2度目の選挙でも政権の存続に成功する結果に終わったことになるが、野党勢力はさらに伸長し、KANUの国会議席占有率は50.9パーセントに下落した。1997年の国会議員選挙の後も、モイとKANUにとっては単独での憲法改正は不可能な状態が続いたことがわかる。

モイ政権が継続するなかで国内の民主化運動は続き、1998年10月になると、憲法改正プロセスについていわゆる「サファリ・パーク合意（会場となったサファリ・パーク・ホテルにちなむ）」が成立した。これはIPPG合意の流れをくみ、与野党とキリスト教会団体、女性団体など民間団体から広く代表を募る方式を憲法改正プロセスに採用することを骨子とする合意であった。合意内容は、「1998年ケニア憲法再検討委員会設置（修正）法（Constitution of Kenya Review Committee (Amendment) Act, 1998: 以下、1998年修正CKRC法）」として法律化された。

1998年修正CKRC法では、新憲法の草案を決定する最高機関として全国憲法諮問フォーラム（National Constitutional Consultative Forum）が新設されたほか、「ケニア憲法再検討委員会（Constitution of Kenya Review Committee: CKRC）」

18) 内容は次のとおりである。①憲法冒頭に新たな条項が挿入され、「ケニア共和国は複数政党制のもとにある民主的国家である」とされた（第1A条）。②大統領は国会議員から大臣を任命するが、新たにその任命は「法律に従って行う」とされた（第16条）。③12の大統領任命議員の制度を廃止し、かわりに大統領が国会政党の任命に従って、12人の「特別な利害を代表する（represent special interests）」任命議員を国会に任命する制度を導入した（第33条）。国会政党が任命できる枠は国会での党勢に従いジェンダーを考慮に入れるものとされ、割り当て人数の決定は選管が行うものとした（第33条）。④選管の任命権を大統領に付与していた第41条（1）の表現を削除し、選管の運営に大統領の同意を義務づけていた第41条（10）をかえて、大統領ではなく国会が選管の運営に関与できる仕組みを導入した（第41条）。

が新設された。CKRCに与野党が有する政党枠は、合計13とされ、KANUへの割当てはそのうち過半数に満たない5名のみとされた。与党KANUの専制が許されないメンバー構成であることが、このCKRCの重要な特徴であった。憲法改正と新憲法の制定をこのように国会でなく、新たに委員会を用いた方式で行うことがここでいったん法制度化されたといえる。

ところがモイは、1999年5月に「サファリ・パーク合意」破棄を一方向的に宣言し、憲法改正プロセスを国会選抜委員会 (Parliamentary Service Commission) に一任すると発言した。当時の国会選抜委員会の委員長は元副大統領の実子で1997年の国政選挙直後から与党KANUと協力していた全国開発党 (National Development Party: NDP) 党首のオディンガであった¹⁹⁾。これに対し、「サファリ・パーク合意」の遵守を求める運動が教会団体を中心に発生した。運動は集会を開催した建物、ウフンガマノ・ハウス (Ufungamano House) の名称にちなみ「ウフンガマノ運動」と呼ばれた。

2000年7月、オディンガを委員長とする国会選抜委員会の主導のもとで「2000年ケニア憲法再検討委員会設置 (修正) 法」が成立した。CKRCの委員を選ぶ選定委員メンバーは政府寄りとなり、2000年11月に任命されたCKRC委員23人も政府寄りの構成になった。一方で2000年11月にモイはCKRC委員長に改革派といわれた憲法学者のヤシュ・パル・ガイ (Yash Pal Ghai) を任命した。ガイは、民主化を求めてきたウフンガマノ運動側と、それに対抗してきた国会選抜委員会メンバーとの調停に成功した。調停の成功を受けて、政府寄りの委員23名で構成されていたCKRCは拡大改組され、民間団体代表14人と政党代表13人からなる拡大CKRCが成立した。

翌2001年、モイは内閣改造を行って、NDPからオディンガら4人を閣僚に任命した。翌2002年3月にはNDPは正式にKANUに吸収合併された。与党のKANUが規模を拡大したことになるが、2002年5月にモイが後継大統領の候補に初代大統領ケニヤッタの実子ウフル・ケニヤッタを指名したことでKANUは

19) この時期に行われたのが、1999年に成立した第29次憲法改正 (3 of 1999) であった。この改正は、国会選抜委員会の機能の明記などをおもな内容とした (第45条, 第45A条, 第45B条)。ねらいは定かではないが、モイ大統領の主導で憲法改正プロセスを国会選抜委員会主導にすることが目論まれていた上記の動きと関連するとみてよい。

分裂していき、モイ政権末期の国会党勢はめまぐるしく変化した。

国会での動きとは別に2002年9月、拡大CKRC(委員長ガイ)は新憲法の草案を完成させた。この草案はCKRC委員長の名にちなみガイ・ドラフト(Ghai Draft)と呼ばれた。ガイ・ドラフトは、ウフンガマノ運動を率いてきた民間団体側がそれまで要求してきた大統領権力の大幅縮小、地方分権制の回復を謳う民主化を進展させようとする内容であった²⁰⁾。

一方、2002年10月にはついに政党の大幅な再編が起こった。モイがケニヤッタを後継に指名したことを不服とするKANU幹部が、オディンガラNDP出身者とともにKANUを離党したのである。オディンガラNDP出身者は自由民主党(Liberal Democratic Party: LDP)として活動を続けた。KANU離党組はさらに、野党側諸勢力との協力関係をも成立させた。野党側諸勢力には、民主党(Democratic Party)のムワイ・キバキ(Mwai Kibaki)が率いた選挙協力組織だったケニア全国政党同盟(National Alliance Party of Kenya: NAK)があった。キバキのNAKとオディンガのLDPは協力し、大規模な諸政党協力組織として「国民虹の連合(National Rainbow Coalition: NARC)」を成立させ、まもなくひとつの政党として政党登録を行った。NARCは、KANU=モイ政権に対する批判票を集めて、モイ派が残存するのみで弱体化していた与党KANUに対し優勢に選挙戦を進めた。

2-3. 政府主導の新憲法草案に対する国民投票での否決

NARC成立から2カ月後の2002年12月、複数政党制回復から数えて3回目の大統領選挙、国会議員選挙が実施された。ここでついにケニア独立後初の選挙による政権交代が起こった。NARCが擁立したムワイ・キバキが大統領選挙に当選したほか、国会議員選挙ではNARCが国会議席の59.9パーセントを占めて国

20) 具体的には、①首相(1名、国会過半政党の代表)・副首相(2名)の新設による大統領の執政権への大幅な制限と、首相の第2、第3候補制度の導入、②閣僚の任命権を首相のみに付与、③大統領による国会解散を制限、④大統領の国会の開閉会権の廃止、⑤大統領に付与されるケニア選挙管理委員会の任免権の制限、⑥地方分権化と首長公選制導入による、大統領の州・県知事任免権の剥奪、⑦大統領選挙における年齢上限70歳と過半得票要件の導入、および大統領弾劾規定の新設、⑧大統領に付与されている副大統領の任免権の廃止、⑨国政選挙における無所属候補の容認、⑩国会の上下2院制の採用などであった(ガイ・ドラフトについて詳細は津田 2007b, 94-109を参照)。

会第1党となり、一方KANUは国会議席の30.6パーセントを獲得するにとどまり、野党に転落したのであった。後から振り返ってみれば、このNARC政権の成立は、新憲法制定議論の迷走を深めるきっかけでもあった。もう少し検討してみよう。

2002年の結成の経緯からもみてとれるように、NARCはそもそも選挙用に成立した野合にすぎなかった。大統領に就任したキバキは、NARCで事前に約されていたとされる閣僚ポストのLDP側（オディンガ派）への配分などの取り決めを反故にして自派（NAK）を優遇した。キバキ派とオディンガ派は、新憲法の制定という当時喫緊のイシューをめぐっても政権交代後早々に立場の違いを浮き彫りにし、NARCは事実上2派に分裂した。キバキ派は野党出身のキバキが大統領に就任したことを理由に、もはや憲法を見直す必要はないとの主張に転じた。一方オディンガらはガイ・ドラフトに基づく新憲法制定を引き続き求めていった。なお、オディンガには新憲法の制定に伴って新設予定のポストだった「首相」への就任が約されていたとされる。憲法の刷新というプロセスは以後、単に「民主化」「大統領権力の縮小」「権力分散」といった方向性にはとどまらない、「オディンガの首相就任」という固有名の伴った権力闘争の意味合いを強くはらんでいったことに留意が必要である。

一方、ガイ委員長の率いる拡大CKRCのもとで、新憲法の制定の動きは粛々と手続きに沿って進められていた（詳細は津田 2007a, 43-47）。2004年3月、国会に提出する新憲法草案を決める最高決議機関とされていた全国憲法諮問フォーラムが憲法草案を採択した。草案は会場に由来してボーマス・ドラフト（Bomas Draft）と呼び習わされた。ボーマス・ドラフトは、ガイ・ドラフトを踏襲し、①首相ポストを新設し、首相は国会与党の党首が就任するものとした上で執政府の長は首相だとし、首相に閣僚の任免権を付与した。また②大統領による国会解散権を廃止する一方で、③国会による大統領弾劾の制度を新設することで国会に大統領へのチェック機能を付与した。加えて④大統領府直轄の地方行政を廃止し、県代表の意見集約の場としての国会上院を復活させた上、⑤権限の委譲を明確化した上での4層の地方自治制度を採用した。

キバキ大統領側は、（自身の）大統領権力を大幅に縮小させるこのボーマス・ドラフトに反対の立場をとった。2005年3月、キバキ大統領は、国会選抜委員会からボーマス・ドラフト推進派側の議員を解任した。ボーマス・ドラフト推進

派で国会選抜委員会委員長だったオディンガは解任を免れたものの、キバキによるその他の委員の罷免に抗議して国会選抜委員会を辞任した。キバキ大統領派が牛耳ることとなった国会選抜委員会は、ボーマス・ドラフトの修正提案を作成し、国会での採択を経て司法長官（キバキ大統領に任命されるポスト）は8月「ケニア新憲法案（Proposed New Constitution of Kenya）」を発表した。

司法長官が発表したこの新憲法案——司法長官の名にちなみ「ワコ・ドラフト」（Wako Draft）と呼ばれる——は、1969年憲法をほぼ維持する内容にとどまるものであった。たとえば①首相ポストは新設するものの、首相の任免権を大統領に付与し、職務内容も大統領が随時決定する（ほぼ1969年憲法のまま）、②大統領の国会解散権は廃止する、③ボーマス・ドラフトで設けられた国会による大統領弾劾を維持するが、弾劾成立の条件をより厳しくする、④閣僚の任免権を大統領のみに付与する（1969年憲法のまま）、⑤一院制を維持する（1969年憲法のまま）、⑥中央と県から成る2層の地方行政を採用する（ほぼ1969年憲法のまま）、などがおもな内容であった。

ワコ・ドラフトは、①制定の手法も、②ドラフトの内容も、ともにこれまでの民主化推進の動きに逆行するものであるという批判を受けた。その他にも、③各種割り当て議席の新設によって国会議員数が大幅に増加すること、④既存のイスラーム法廷だったカーディ裁判所（Kadhi Court）に加えて担い手の不明なキリスト教法廷とヒンドゥー教法廷を新設するとしたことが、地位が不文明になるとしてムスリムから広く危惧されたこと、⑤「ケニア土地委員会（National Land Commission）」の新設により土地に関する大統領の許認可権が大幅に拡大しかねないと懸念されたことなど、多方面からの批判が起こった。

2005年11月、ワコ・ドラフトは、国民投票にかけられた。国民のこの国民投票に対する関心は高く、投票率は2002年大統領選挙に匹敵する54パーセントに達した。結果は、賛成43パーセント、反対57パーセントで否決に終わり、「最も民主的ではない」1969年憲法の存続が決まったことになった。

しかしこの「否決」は、ケニアにおける民主化という観点からみると、以下の点で重要な意味をもっていたと考えられる。第1に挙げたいのは、民主化推進の果実だったボーマス・ドラフトへの潜在的な支持の大きさがみてとれる結果であった点である。第2に指摘すべきは、この国民投票でワコ・ドラフトへの賛成票

がキバキ大統領の出身県とその周囲のみに偏在することが明らかとなり、オディンガを中心とするポーマス・ドラフト推進派が政治勢力として優勢であることが顕在化する結果となった点である。そして第3に注目されるのが、独立後初となる国民投票が無事に実施され、不人気だった政府主導の新憲法草案を国民が直接投票によって否決するという、民主主義の手続きに則った経験がケニアで積み上げられたことである。新憲法の非成立のプロセスに、ケニアにおける民主化の進捗が観察されることにここでは注目しておきたい。

2-4. 国民の直接参加による憲法改正という発想

以上みてきたように、新憲法の制定そのものはこの時は不成立に終わった。しかし、その過程で、国民投票が平和裏に実施されたことに加え、ケニアにおける憲法の重大な変更には、国会だけではなく国民投票による信任が必要であるとの新たな基本的構想が根づいたようにみえることも特筆に値する。

実は、憲法改正に国民投票が必要だと制度設計は、相対的に民主的だった1963年の独立憲法に端を発する。独立憲法では、第1節でみたように、国会両院の全議席の4分の3以上の賛成でのみ憲法改正が可能であり、しかも地方分権に関係する条項はさらに変更が困難なものと設定されていた。しかしそこにはもうひとつの規定があった。それが国民投票の仕組みであった。すなわち、国会で4分の3がとれなかった憲法改正法案は、①国政選挙の全有権者を有権者とする国民投票に付して、②全得票数の3分の2以上の賛成を得た場合には国会に差し戻すことができ、③国会両院とも出席議員の単純多数で可決できる、としたのである²¹⁾。

これらの独立憲法の仕組みはその後、1969年憲法の制定時に変更されたようであり、1969年憲法からは脱落している。以来、憲法改正は国会にのみ許されるとされて1969年憲法では国民投票を含むいかなるかたちでの国民の直接参加も許されない仕組みが採用された。

1994年の民間団体による新憲法草案「ケニア・トゥイタカヨ」は、上述したように大統領権力の縮小をおもな内容としていたが、独立後の度重なる憲法改正

21) ただしここでも地方分権関連の条項は例外とされた。の再検討にあっていた。

による専制化を背景に、憲法を変更する手続きにおける国民の参加を盛り込んでいた。具体的には、①憲法の内容のいかなる変更に関する議論にも選管が国民投票を実施する責任があるとし、②「憲法、政治、その他の重要な基本的問題」を決定するには国民投票が実施されなければならないとした（61条）。

民主化のための新憲法草案が、この後モイ政権、キバキ政権の歴代の政府側の介入を受けてガイ・ドラフト、ボーマス・ドラフトからワコ・ドラフトへと数次の変更を経たことは上でみたとおりである。モイの任命するポストであった司法長官による最終的な変更を経たワコ・ドラフトの段階では、ほぼその内容は、強大な大統領権力を備えた1969年憲法と同様のものへと後退していた。とはいえ、3者いずれのドラフトにおいても、国民投票を憲法改正のための必須の手続きとして位置づけていた点では変化がなかったことにここでは留意したい。

ガイ・ドラフトは、独立憲法の方式に立ち返り、特別な条項——ケニアの領土、国民主権、憲法の基本理念、人権、地方分権、市民権、憲法改正の手続き——については、国民投票による可決を改正に必須とした。ボーマス・ドラフトでは、この特別条項の範囲が拡充された上、国民発議による憲法改正という新たな手続きが挿入された（これはのちに2010年憲法で実現する。第3節で後述）。大統領権力の維持という意味で1969年憲法に最も近いワコ・ドラフトにおいてさえも、特別条項の変更の際に国民投票を義務づけたこと、および国民発議の憲法改正のシステムを導入する点では他の2ドラフトが踏襲された。

1990年代初頭から2000年代半ばにかけては、新憲法の草案づくりと国民投票の実施とに特徴づけられる時期だったと整理できる。この動きのなかで採用されたのが、各種委員会方式であった。これがのちの武力紛争の処理と2010年の新憲法の制定に継承されていく動きとなった。

新憲法の制定と民主化進展の兆し ——2000年代半ば～2020年代——

3-1. 国内紛争の調停と新憲法の制定

1991年の複数政党制回復後は、この2000年代半ばに至るまで、新憲法の制定はおろか一部の憲法条文の改正すらほとんど成立しない状態が続いた。これは、(事実上の)KANU一党制時代に国会での憲法改正を通じて法制度の専制化が一方向的に進められた1990年代までとは対照的であった。多党化により国会党勢が変化することで、大統領と与党による専制化が予防されるようになったといつてよい。ただし多党化後においても、与野党が利害の一致を見出せば憲法改正はもちろん可能である。この状態が一時的に成立したのが、2007年12月に実施された大統領選挙をきっかけとする国内紛争後の時期であった。本節ではこの経緯をみていこう。

2007年12月、複数政党制回復後としては4回目となる大統領選挙と国会議員選挙が実施された。国会議員選挙では、ボーマス・ドラフト推進派の流れをくむオディンガが率いるオレンジ民主運動(Orange Democratic Movement: ODM)が議席の47パーセントを獲得して国会第一党となった。ODMの党名にある「オレンジ」はワコ・ドラフトに対する国民投票の際に「反対」のシンボルマークとして使われたマークであった。現職大統領だったキバキを大統領選挙の公認候補に擁立した全国統一党(Party of National Unity: PNU)は、獲得議席が21パーセントにとどまり国会第2党となった。

キバキ側が劣勢にみえるなかで、大統領選挙の結果については、選管による発表が遅れた上、キバキ大統領が再選したと選管が発表する事態となった。この選管発表を機に「不正選挙」だなどとして国内紛争が勃発した。紛争はこの後「選挙後暴力(Post Election Violence: PEV)」と呼ばれていくこととなった。PEVでは、キバキと同じキクユ人(Kikuyu/ Gikuyu)がおもに襲撃され、遅れて「復讐」としてオディンガと同じルオ人(Luo)らがターゲットにされた。エスニックな排除と動員が顕著だったこの紛争では、ケニア独立史上最悪の1000人以上が死亡し最大で60万人が国内避難民となった(PEVについて詳細は津田 2012, 64-69)。

こうした経緯からみて、「キバキ再選」とされた大統領選挙結果が広く受け入れられなかったことの背景に、キバキ派による新憲法草案（ワコ・ドラフト）が国民投票で否決された2005年からの流れが存在することは明らかといえる。PEVは、強すぎる大統領権力を縮小すべく憲法改正および新憲法の制定を模索してきた1990年代以降の事態の推移と不可分の関係にある紛争だったといつてよい。まだ紛争が継続していた2008年1月の段階で早くもはじまった紛争の国際調停でも、キバキとオディンガの権力分有という喫緊の課題とあわせ、「ケニア憲法の再検討」が長期の平和構築のために不可欠の要素として扱われていった。

国際調停のもとで2008年2月末に成立した当事者間の合意「2008年2月28日合意」では、①ケニアをいったん、暫定憲法体制のもとにおく、②暫定憲法体制の有効期間は最長で第10次国会の任期切れの2012年12月までとする、③キバキを大統領とし、オディンガを首相とする一方で、④キバキのPNU側諸政党とオディンガのODMによる連立政権を樹立するとされた。ついで、より長期を射程として成立した合意「2008年3月4日合意」では、①「PEV調査委員会」、「真実・正義・和解委員会」、「選挙調査改革委員会」という独立の委員会を設置し、②憲法再検討問題を紛争調停の長期イシューにするものとされた。

この憲法再検討問題についてはさらに、①2008年6月までに憲法を再検討するための日程つき法律を作成する、②国会が憲法に関する国民投票のための法を制定する、③専門家の助言のもとで新憲法草案を関係者が作成する、④新憲法草案を国会が検討し承認する、⑤新憲法草案を国民投票にかけることなどが合意された。新憲法草案づくりに国会だけでなく外部の専門家の参加を義務づけたことは、1990年代からのボーマス・ドラフトほか各種の憲法草案づくりの流れに位置づけることができるし、また、草案の採択に国民投票を必須としたことも、同じ流れに沿っているようにみえる。

ケニア独立史上最悪の国内紛争であったPEVは、この「2008年3月4日合意」をもってほぼ収束した。国会では合意された暫定憲法体制を現実のものにすべく、3月のうちに憲法改正法案が審議され、国会全議席222のうち200という圧倒的多数の賛成（出席していた議員の全員が与野党を問わず賛成した）をもって憲法改正（3 of 2008）が成立した²²⁾。同じ2008年3月には予定どおり「国民調和と和解法（National Accord and Reconciliation Act, 2008（4 of 2008））」が国会で制

定された。「国民調和と和解法」は上述した憲法改正（3 of 2008）の規定により、憲法の一部とされた²³⁾。

「2008年3月4日合意」に基づく法として憲法改正に関連してもうひとつ制定されたのが、「2008年ケニア憲法再検討法（Constitution of Kenya Review Act, 2008 (9 of 2008)）」であった。この「2008年ケニア憲法再検討法」では、新憲法の策定についてそのプロセスが明確化された。具体的にはまず、専門家委員会（Committee of Experts: COE）方式を導入して、COEが新憲法草案をつくるものとし、また、選管が新憲法草案への国民投票を実施するとした上で、新憲法草案の採択には国民投票での可決を必須と定めた²⁴⁾。

これに続き2008年12月、選管の独立性を高める内容の憲法改正が国会全議席中76パーセント（全222中169議席）の賛成で成立した。この憲法改正（10 of 2008）は、紛争調停に基づく暫定憲法体制を構築するための法制度化の一部であり、①選管を独立性の高い組織「暫定独立選挙管理委員会（Interim Independent Electoral Commission）」に刷新すること、②新憲法の制定手続きなどを明記した。具体的には、「新憲法草案への国会での修正には全議員の65パーセント以上の賛成を要する」とされたほか、新憲法草案の国民投票は暫定独立選挙管理委員会が実施するものとされ、新憲法草案の可決には賛成票が50パーセント以上であることに加えケニア全8州のうち5州以上で賛成票が25パーセント以上であることが必要条件とされた。

新憲法制定のプロセスは、この国際調停に基づく暫定憲法体制のもとで順調に実行に移された。委員会方式で最終化された「ケニア憲法案（Proposed Constitution of Kenya）」は①暫定憲法体制下で権力分有のために設けられていた首相職は廃止し、

22) この憲法改正の主眼は紛争調停にあり、①大統領と首相による権力分有を明記したほか、②「直後に施行される法律」(後述するように「国民調和と和解法」として制定された)の内容を憲法の一部とすると規定し、③首相職、副首相職を新設し連立政権の発足などについては直後に施行される法律（「国民調和と和解法」、後述）に規定するとし、④内閣に首相と副首相を含めた。

23) 「国民調和と和解法」では、オディンガのODMとキバキのPNUによって構成された連立政権の解消の条件が詳細に明記された。

24) その他、①国会選抜委員会が草案にフィードバックを行う、②COEは修正した草案を国会選抜委員会に提出する、③国会選抜委員会は修正した草案を国会に提出する、④修正した草案を国会が承認したのち、司法長官が新憲法草案を発行する、として詳細に草案への修正手続きが定められた。

かわりに大統領権力の縮小の方策として②大統領の閣僚任命に国会承認を義務づけ、閣僚は国会の外から任命するものとして大統領が国会に過度な影響力をもつことを防止したほか、③国会に大統領・副大統領への弾劾権を付与し、④裁判官、検察長官、司法長官の任命には国会承認や司法人事委員会 (Judicial Service Commission) の推薦を要するものとして司法の独立性を確保した (ケニア司法について詳細は藤井 2022; 2023)。さらに、⑤選挙管理委員会の大統領からの独立性を確保し、⑥大統領府直轄だった州県制を廃止した上で新たに大統領府から独立したカウンティ (County) による地方自治制度を導入して、⑦カウンティ代表からなる上院を復活させることなどをおもな内容としていた。いずれも 1990 年代初頭から続けられてきた大統領権力の縮小努力の延長線上に位置づけられる内容であり、ボーマス・ドラフトの流れが組み込まれていることがみてとれる。

また、憲法改正の手続きについてもボーマス・ドラフトの流れに沿って国民の直接参加が盛り込まれた。すなわち①憲法改正法案の可決には国会両院でそれぞれ全議員の3分の2以上の賛成が必要であること、②大統領の任期など特別な内容を変更するには国民投票での可決を必須とすること、③国民発議による憲法改正を可能とすること、の3点であった。

少し詳細にわたるが、のちの違憲訴訟に関連するためもう少しみておこう。国民投票が必須な特別な憲法改正として第 255 条が挙げるのは、①憲法の優越、②ケニア領土、③国民主権、④国家的価値および統治原則 (憲法第 10 条 2 を参照)、⑤人権、⑥大統領任期、⑦司法の独立、および憲法第 15 章が定めた独立委員会および各種委員会の独立性、⑧国会の機能、⑨地方政府 (devolved government: カウンティ政府のこと) の目的・原則・構造、⑩憲法改正の手続きを定めた憲法第 16 章の内容、という 10 項目である。また、⑦の委員会等にはケニアの選挙管理を司る「独立選挙管理・境界画定委員会 (Independent Electoral and Boundaries Commission)」, その他「国家土地委員会 (National Land Commission)」, 司法人事委員会 (Judicial Service Commission), 国会サービス委員会 (Parliamentary Service Commission), 給与・手当委員会 (Salaries and Remuneration Commission) などのいずれも重要な組織が含まれている。

2010年8月4日、国民投票がスケジュールどおり実施されると、「ケニア憲法案」は賛成67パーセントで可決された。新しいケニア憲法は、2010年8月27日に

公布された。これが現在も有効なケニア憲法（Constitution of Kenya, 2010: 以下、2010年憲法）である。2010年憲法の成立をもって、紛争後に構築された暫定憲法体制は終了した。

3-2. 与野党対立とエリート間の協定

ここでとくに注目したいのは、この2010年憲法で新たに定められた、国民発議による憲法改正法案の提出を可能とした手続きである。流れを先取りすれば以下ようになる。2010年憲法下の2回目となる2017年大統領選挙において結果受け入れは難航し、エリート間の協調的合意によって紛争が回避された。しかしその合意の一環として、大統領主導による憲法改正の試みが、この国民発議の憲法改正という新制度を使用して行われていくことになった。しかもこの試みは、市民、民間団体などによる違憲訴訟および司法による違憲判断へと結びついた。

もう少し詳細にみていこう。2010年憲法制定後の第1回目となる大統領選挙は2013年に実施され、ケニヤッタが初当選を果たした（副大統領候補はウィリアム・ルト（William Ruto）。旧リフトバレー州出身、カレンジン人であり、副大統領に当選した）。2010年憲法は最高裁判所を新設し、大統領選挙の不服申し立ては最高裁が管轄するものとした。選管により落選とされたオディンガはこれに従い最高裁に不服申し立てを行ったもののケニヤッタ当選との司法判断が下され、オディンガもこれに従った。

2010年憲法制定後の第2回目となる大統領選挙が実施されたのは、2017年8月だった。有力候補の顔ぶれは2013年大統領選挙とかわらず、与党側の大統領候補がケニヤッタ（副大統領候補は2013年とかわらずルト）、野党側最有力の大統領候補がオディンガだった²⁵⁾。ここでも僅差での敗北とされたオディンガ側は、電子集計に不正があったなどとして2013年大統領選挙時と同様に不服を最高裁に申し立てた。すると2013年と異なり最高裁は、2017年大統領選挙そのものを無効かつケニヤッタの再選も無効だと判断し、選管に対し、60日以内に大統領選挙をやり直すよう命じた。

25) オディンガの副大統領候補は、元副大統領のカロンゾ・ムシオカ（Kalonzo Musyoka: 旧東部州出身、カンバ人）であった。

ところが再選挙にあたって選管の刷新を求めているオディンガは、要求が実現していないことなどを不服として再選挙をボイコットした。2017年10月に再選挙が実施されるとケニヤッタは得票率98パーセントで再選したが、結果受け入れは進まなかった。ケニヤッタが11月に大統領就任式を举行すると、オディンガも「人民大統領 (People's President)」という独自ポストへの就任式を2018年の1月に行った。与野党の対立は激化し、支持者同士の衝突など社会不安が増した。

ただしケニヤッタとオディンガの対立は長続きせず、2018年3月、両者は政治的に協調する旨の「共同コミュニケ『新しいケニア国家への架橋』(Joint Communiqué of 'Building Bridges to a New Kenyan Nation')」を読み上げ、握手するパフォーマンスを行った²⁶⁾。この共同コミュニケに、あいまいなかたちではあるが記載されたのが、その後「架橋イニシアティブ (Building Bridges Initiative: BBI)」と命名される憲法改正の試みへとつながる改革案であった。共同コミュニケによれば、ケニヤッタとオディンガは、①共同の目的を実施するためのプログラムを開示する (roll out) ことで合意しており、②そのプログラムでは共同のオフィス (an office) を立ち上げ、③実施を補助する「アドバイザー」(advisor) がそのプログラムに設けられるものとされた (PSCU 2018)。

このように共同コミュニケの段階では、憲法改正への言及はなかった (PSCU 2018) が、この後、ケニヤッタ大統領からの提案ではなく、大統領が任命するタスクフォースの提言というかたちで憲法改正の試みが、事実上はケニヤッタ大統領とオディンガの和解を基調とし、大統領主導で進められていくことになる。2018年4月末、ケニヤッタ大統領とオディンガは、実際に対話のための「アドバイザー」に14人を任命した。対話の共同議長は「事務局 (secretariat)」とされ、オディンガとケニヤッタそれぞれの代理人として2名 (1名は元大使、1名は法曹) が就任した²⁷⁾。

オディンガは上でみたようにかねてよりボーマス・ドラフトがケニア憲法とし

26) この共同コミュニケにおいて「とりくむべき課題」とされたイシューは、①競争的かつ建設的選挙、②エスニックな敵対と競争 (ethnic antagonism and competition)、③国家的エートス (national ethos) の欠如、包摂の欠如、地方分権の欠如、治安の欠如、④汚職、⑤繁栄の分配、⑥人権の尊重、など多岐にわたった。

て望ましいと主張していたが、この時も同様の主張を繰り返した。2018年5月にはケニアで最も発行部数の多い日刊紙であるネーション紙に寄稿して、ケニヤッタ大統領との合意内容には、「ボーマス・ドラフト」に沿った憲法改正があると述べて、今後は大統領制の見直しと地方自治の改革を提唱していくとした（ネーション紙 2018年5月6日付）。ODM全国執行委員会（National Executive Committee）でもオディンガは、行政府改革および3層の地方自治導入が望ましいとして、その改革の実現には憲法改正が必要になる可能性があると述べた（ネーション紙 2018年5月8日付）。

なお、ケニアでは三選禁止条項が90年代以来遵守されている。この時の段階でケニヤッタは連続2期にわたって大統領を務めており、2022年に予定されていた大統領選挙に出馬する予定はなかったとみてよい。ルト副大統領にとっては、2022年大統領選挙への立候補がこの時すでに射程に入っていたとみられ、ルトはケニヤッタとオディンガの接近を嫌った。ルトとケニヤッタ大統領との対立は先鋭化を深め、ケニヤッタがBBIを基調としたオディンガのもとでの後継体制への志向を強める一方で、ルトはBBIの動きを一貫して批判していった。

ケニヤッタは、オディンガによるボーマス・ドラフトを称揚する動きと並行して、BBIの一環としての憲法改正プロセスを事実上主導していった。2018年5月後半には、BBIの実行に携わるタスクフォース（Building Bridges to Unity Advisory Taskforce: 以下、BBIタスクフォース）として14名の任命が公務員長官名で発表され、前出の「事務局」2名がここでも「合同事務局（Joint Secretariat）」に就任した（Republic of Kenya 2018）。

「BBIタスクフォース」は、任命から4カ月後の2018年9月に中間的な報告書をケニヤッタ大統領あてで提出した。同じ時期にオディンガは、大統領への権力一極集中を是正するための憲法改正が必要だとの従来の主張を繰り返し、翌2019年に憲法改正のための国民投票を実施したい意向を表明した²⁷⁾。また「BBI

27) 詳細は以下を参照されたい。オンライン版スター紙 2018年4月29日付 (<https://www.the-star.co.ke/news/2018-04-29-uhuru-raila-appoint-advisors-to-steer-unity-talks/>)、オンライン版ネーション紙 2018年4月29日付 (<https://www.nation.co.ke/news/Uhuru--Raila-announce-handshake-team/1056-4536350-t488hj/index.html>)。いずれも2023年3月8日アクセス。

タスクフォース」は翌10月に、付託事項のひとつであった市民らからの意見聴取を開始した（ネーション紙 2018年10月14日付）。

3-3. 大統領主導による憲法改正の試みとその頓挫

ケニヤッタ大統領自身はこの段階までは憲法改正の必要性についての明言を避けてきたようにみえるが、2018年12月にオディンガの地元、旧ニャンザ州の最大都市であるキスム（Kisumu）を訪問した際、「大統領制で勝者総取りとなること、一部社会が排除されていると感じることは望ましくない」旨を発言し、「このままでよいかどうか考えねばならない」と述べて憲法の基本構造のひとつである大統領制の是非に触れた。この発言には、ケニヤッタ大統領が憲法改正についてオディンガと協調していることや、執政府の構造改革を含んだ憲法改正を支持する立場をとっていることがみてとれる。この発言については、ケニアの主要な日刊紙であるスター紙、ネーション紙双方とも、大統領がはじめて、憲法改正を支持する所感を表明したと報じている²⁹⁾。

「BBIタスクフォース」は、憲法改正が必要であることを明言する大統領あての報告書を2019年10月付で発表した（Presidential Taskforce on Building Bridges to Unity Advisory 2019）。『一体化したケニアへと橋をかける——血縁で結ばれた国家から理想の国家へ』（Building Bridges to a United Kenya: from a Nation of Blood Ties to a Nation of Ideals）と題されたこの報告書は、ケニヤッタとオディンガによる2018年3月の共同コミュニケで挙げられた諸課題のそれぞれに対応する内容であり、156ページにわたる大部なものであった。そのなかでとくに注目されたのは、①行政府の構造を変革して首相（Prime Minister）ポストを設けること、②国会下院に常設メンバーとして「野党代表（Leader of the Official Opposition）」のポストを新設すること、③大統領選挙での次点候補

28) オンライン版スター紙 2018年9月27日付 (<https://www.the-star.co.ke/news/2018-09-27-politicians-split-on-railas-call-for-referendum/>)。2023年3月8日閲覧。

29) オンライン版スター紙 2018年12月14日付 (https://www.the-star.co.ke/news/2018/12/14/uhuru-hints-at-referendum-to-share-power_c1865797)、オンライン版ネーション紙 2018年12月13日付 (<https://www.nation.co.ke/news/Uhuru-shuns-winner-takes-all-polls-mentality-/1056-4894202-e2se6uz/index.html>)。いずれも2023年3月7日閲覧。

はもし閣僚入りしていない場合はこの「野党代表」に就任することなどの、ポスト増を謳った憲法改正の提案であった (Presidential Taskforce on Building Bridges to Unity Advisory 2019, 51-52, 105-106)。「首相」は、大統領が国会下院の多数派政党に所属する国会下院議員1名を任命するポストとされ、任命には国会下院の承認が必須とされた。首相の解任には、大統領の決定もしくは国会下院による不信任案の決議が必須とされた。首相職の役割には、①政府の果たすべき機能を実施し監督する権限を有すること、②国会下院における政務代表(Leader of Government Business)に就任すること、③大統領の指示に沿って内閣の準委員会(Cabinet sub-committees)の委員長を務めること、④大統領が指示する事項を遂行するもしくは同事項が遂行されるようにすること、などが挙げられた。2010年憲法下で副大統領が果たすとされている機能である「副大統領は大統領の第1の補佐官であり、……大統領が指示する範囲で大統領の機能を果たす」(第147条)との違いは不分明だった。

ケニヤッタ大統領からは、憲法を改正して大統領の3選を可能にしようという動きは終始観察されなかった。この大統領主導の憲法改正を画策するローフェアには、自身の大統領としての地位の引き延ばしではなく、後継体制を自らの支持するオディンガの主導のもとにおこうとする意図を見出せるかもしれない。憲法改正法案は、大統領・副大統領に加え、首相、野党代表のポストを新設することで、大統領権力の縮小を一方で実現しつつも、他方では政治エリート間の協調とポスト配分を容易にしようとの意図を看取し得る内容だった。

2020年1月、ケニヤッタ大統領は「BBIタスクフォース」による報告書の内容を精査するためとして、新たに「BBI運営委員会(Steering Committee)」を任命した。大統領はこのBBI運営委員会に対して、具体的には市民らとの協議の上でBBIタスクフォースの提案の実現に必要な「行政、政策、法あるいは憲法の修正を提案する」よう命じた(Steering Committee on the Implementation of the Building Bridges to a United Kenya Taskforce Report 2020, III, 150)。ここでもBBIによる憲法改正の動きが大統領主導であることは明白であった。「BBI運営委員会」は、2020年10月に最終報告書をケニヤッタに提出した。このなかで、第1に取り組む課題として、ついに憲法改正法案が添付された(Steering Committee on the Implementation of the Building Bridges to a United Kenya

Taskforce Report 2020, xiii)。

この憲法改正法案は、正式名称を「2020年ケニア憲法(改正)法案(The Constitution of Kenya (Amendment) Bill, 2020)」(2020年11月25日付)という。法案の提案主体はケニヤッタ大統領でもオディンガでもなく、「BBI推進者(Building Bridges Initiative: The Promoters)」となっており、国民からの提案を擬装するかたちがとられていることがわかる。実際に2020年11月、ケニヤッタ大統領は、架橋イニシアティブによる憲法改正プロセスを、国会主導ではなく、「国民発議」の方式で進めると発表した。

「国民発議」の方式とは、上でふれたように、2010年憲法が新設した憲法改正手続きである(第257条)。具体的にはこの方式では、①発案者が憲法改正の法案を作成し、②発案者は同憲法改正法案に対してケニアの有権者による署名100万通以上を集める、③発案者は署名と同憲法改正法案を選管に提出する、④選管は署名の内容を精査したのち全47カウンティ議会に同憲法改正法案を提出する、⑤各カウンティ議会は3カ月以内に同憲法改正法案を検討し採決に付す、採択されたら国会両院の各議長に採択証書を提出する、⑥過半数のカウンティ議会で同憲法改正法案が採択された場合、同憲法改正法案を国会両院でそれぞれ採決する、⑦国会両院ではそれぞれ全議員の過半数の賛成で採択となる、⑧採択された場合、大統領が承認する、⑨国会両院のどちらかが否決した場合、もしくは同憲法改正法案における憲法改正の内容が第255条(1)にあたる特別な内容である場合は、国民投票にかける、という手続きが定められている。

2017年国政選挙の結果、この時国会両院では、単独での憲法改正に必要な3分の2議席を与党のジュビリー党(Jubilee Party: 党首はケニヤッタ)は有していなかった。2018年初頭の段階でのジュビリー党議員は国会両院で第1党とはなっていたものの、議席割合は国会上院で51パーセント、国会下院で49パーセントにとどまっていた。オディンガが党首を務めるODMは国会上院で29パーセント、国会下院で22パーセントを占めており、単純にジュビリー党とODMの全議員を動員することができれば憲法改正は可能であった。しかし上でみてきたようにルト副大統領が離反したことで、ジュビリー党は内部分裂の状態にあった。またODMについても議員個人に対しどれほどの党議拘束が可能であるかは未知数であった。こうした国会党勢の状況からは、「3分の2ではなく過半のみの賛

成で国会段階では可決できる」仕組みをこの憲法改正のローフェアにおいてケニヤッタとオディンガの両者がよしとしたであろうこと、そして「国民発議」の憲法改正方式を選びとる重大な背景となったであろうことが想像される。

ケニアではこの2020年11月の憲法改正法案の作成のあと、まさにこの手続きに則って憲法改正の試みが進められていった。プロセスでは国民からの署名540万通が集められ、全47カウンティの地方議会において憲法改正法案が議論された。「過半」という規定を大幅に上回る42カウンティでの採択を経て憲法改正法案は国会両院にそれぞれ上げられた。国会両院では、2021年5月、それぞれで同法案が採択された。両院ともにルト副大統領派のジュビリー党議員が反対に回り、賛成は下院では全議員の67パーセントと3分の2をわずかに上回ったにすぎず、国民発議の方式でなければ可決が危ぶまれる賛成割合であった³⁰⁾。憲法改正法案には第255条(1)にある「国民投票にかけられるべき事項」が含まれているとされ、続く段階はワコ・ドラフトの否決以来となる、独立後2回目の国民投票の実施であった。

国民投票の準備は進められたが、事実上大統領が主導する憲法改正がこのように名目上「国民発議」の形式で進められていることに、市民個人や人権団体などからの批判が相次いでいた。2018年以降のケニアでは、大統領、司法長官や選管を相手取ったBBIについての違憲訴訟が、ケニア高裁に対して市民や人権団体から多数提起される事態となっていた。訴状には、市民個人の名(David Ndi, Okiya Omtatah³¹⁾ ほか)のほか、各種民間団体としては「キトゥオ・チャ・シェリア(Kituo cha Sheria: 司法支援センターの意)」、「人権のためのムスリム

30) 国会下院は5月6日に可決した。議員総数349, うち出席302, 賛成235 (67パーセント), 反対83, 棄権2だった。ルト副大統領派の議員は主として反対に回った (<https://www.the-star.co.ke/news/2021-05-07-national-assembly-passes-bbi-bill/>; <https://nation.africa/kenya/news/ruto-allies-play-in-divided-camp-during-bbi-voting-in-parliament--3390826>; <https://nation.africa/kenya/news/uhuru-raila-final-appeal-to-mps-to-approve-bbi-bill-3389300>)。国会の上院は5月11日に可決した。全員が採決に参加し、結果は全67議席のうち賛成51 (76パーセント), 反対11, 棄権1だった。反対に回った議員の多くはルト副大統領派だった (<https://www.the-star.co.ke/news/2021-05-11-uhuru-raila-allies-unite-to-give-bbi-bill-a-resounding-yes-in-senate/>; <https://nation.africa/kenya/news/all-eyes-on-president-kenyatta-as-senate-passes-bbi-bill-3396698> (全上院議員の投票行動); <https://www.the-star.co.ke/news/2021-05-11-how-senators-voted-for-bbi-bill/>)。2024年2月5日閲覧。

(Muslim for Human Rights)], そして「ケニア・トゥイタカヨ」の起草にも参加したKHRCの名がみえる。結局、BBIによる憲法改正法案が国会両院それぞれを通過した同じ2021年5月、ケニア高裁はBBIのプロセスそのものを違憲とする司法判断を示した。

2022年8月に予定されていた次回大統領選挙に首相ポストの新設などの憲法改正の内容の実施を間にあわせるには、憲法改正を遅くとも2021年前半のうちに成立させる必要があった。高裁判決を不服として大統領側は控訴したが、2021年8月、控訴審もまた、BBIのプロセスを違憲とし、BBIの策定した憲法改正法案についても違憲だとの司法判断を下した。

時間切れに直面したであろうケニヤッタ大統領とオディンガは、控訴審判断前にして速やかに2022年大統領選挙に向けた戦法について、憲法改正というローフェアを放棄し、「ケニヤッタによるオディンガへの大統領選出馬支持表明」という選挙戦での勝利という戦法へとシフトさせたようにみえる。

控訴審判断に対し、ケニヤッタ大統領もオディンガも早々に司法判断の受け入れを表明した。2010年憲法は、最高裁判所を新設し、判事の人事権を裁判所長官以下で構成される司法人事委員会に付すことで司法の大統領権力からの独立性を高めることを試みている。この2010年憲法のもとで、大統領の意に沿わない司法判断が高裁、控訴審で積み上げられたことになる。ケニヤッタ、オディンガ双方ともに速やかに司法判断を受け入れており、ここからは制度上だけでなくその政治実践においてもケニアにおける司法の独立性が増していることを看取できる。この経緯には、①国民投票の実施が憲法改正プロセスに組み込まれただけでなく、②意に沿わない司法判断であるにもかかわらず大統領側が受け入れたのであり、ケニアにおける民主化が多面的に進行していることがみてとれる。

31) デイビッド・ンディエはナイロビ大学と英オックスフォード大の修士号を有する経済評論家である。2017年当時はケニヤッタとオディンガの憲法改正の試みを批判する勢力を先導した。ネーション紙オンライン版 (<https://nation.africa/kenya/news/david-ndii-the-scholar-and-economist-who-designed-graft-index-484120>, 2024年2月5日閲覧)。オキヤ・オムタタは2017年当時から多数の公益訴訟の提起で知られる人権活動家であった。2022年の国政選挙ではブシア (Busia) カウンティ上院議員に初当選した。所属政党はオディンガ側政党協力組織に加盟したNational Reconstruction Alliance (NRA) である。スター紙 オンライン版 (<https://www.the-star.co.ke/news/2019-12-23-omtatah-im-no-advocate-but-i-draft-file-and-argue-my-cases/>, 2024年2月5日閲覧)。

おわりに

ケニアの憲法は、ケニア人法学者の故オコス＝オゲンドが「立憲主義なき憲法」と批判したように、独立直後から1980年代末までは、時の権力者を規制する法典としては機能を十全に果たさず、権威主義時代にはその体制を強化するかたちで度重なる変更を経てきた。議院内閣制から大統領制への転換など大規模な変更を含め、1963年の独立から1989年までの憲法改正は30以上に上った。事実上および法制度上の一党制が続き、大統領の属する国会与党が圧倒的な議席を占めるなかで、国会を通じた民主化のための憲法改正は困難であった。

これが転換したのが、国会の野党議席が回復した1992年以降だった。1980年代後半から、民主化要求運動を率いた野党や市民社会が参加するかたちで結実したのは、部分的な憲法改正ではなく、CKRC、COE、国家憲法会議など各種委員会・会議を通じてより民主的な新憲法を制定する方式であった。この試みは、いったんは政府側の抵抗のまえに頓挫した。野党側・民間各種団体側の積み上げた新憲法草案を政府側が一方的に変更した草案は、民主的な国民投票というケニア国民の直接参加のもとで否決に終わった。

この時の野党側が大統領選挙で「敗北」とされ、民主化に抵抗した当時の現職大統領が再選とされた2007年大統領選挙では、これを不服として国内各所で大規模な暴力が発生した。ケニア独立以来最悪の国内紛争、PEVだった。PEVは国際的調停団の介入で終息し、調停の過程で再び民主的な新憲法の制定がはじまった。とられた方式は、民主化運動時代に進められてきたCKRC、COE方式であった。2010年、国民投票での可決を経て、まったく新しいケニア憲法（2010年憲法）が制定された。この2010年憲法では、憲法改正について、1969年憲法と同様の国会を通じた憲法改正とあわせ、国民の発議による憲法改正の手続きが盛り込まれた。

2010年憲法のもとで実際に展開したケニア政治のなかでは、時の大統領が、国会を通じてではなく、国民の発議による憲法改正の方式を事実上使用して次回大統領選挙での自派に必要な憲法改正を目指すという、制度の目的とは異なる実

践が行われた。憲法改正の試みは最終手続きである国民投票の直前まで進んだが、野党議員や民間団体、市民個人による提訴を経て、高裁が違憲判決を下したことで減速した。控訴審も高裁の判決を支持したことで、この事実上の大統領側による憲法改正の試みは頓挫した。

本章の分析から第1に確認されたのは、憲法改正による制度の変更と政治実践が一定程度の一致をみせていることであろう。独立後のケニア政治史について、憲法改正を基礎として専制化、多党化による国会党勢の変化、紛争後の民主化の進展という3つに時期区分が可能であった。

第2に指摘したいのは、憲法が変更されない政治的イベントの重要性である。植民地支配からの独立や1990年代の多党化などでは、憲法そのものの変更がケニアの政治実践の大きな変化と結びついたことはいうまでもない。しかし、①2000年代には現職大統領（当時）主導の新憲法案が国民投票によって否決されたイベント、そして②2020年代にもやはり現大統領が事実上主導した後継体制の整備のための憲法改正の試みが司法判断によって違憲とされ頓挫したイベントが観察された。これら2つのイベントでは、いずれも憲法改正自体は成立しなかったものの、①国民の憲法改正プロセスへの直接参加、そして②2010年憲法下での司法の大統領からの独立の進捗が観察された。これらのイベントからは、ケニアが他のサハラ以南諸国にみられるような「民主化の後退」局面にあるのではなく、むしろ民主化が進捗している可能性を読みとれる。本章の作業を通じて、憲法と政治に着目した歴史の再構成においては、憲法の変更だけでなく、憲法の非変更にも同様に留意することの重要性が浮かび上がったと指摘することができるだろう。

[参考文献]

〈日本語文献〉

- 津田みわ 2005.「離党規制とケニアの複数政党制——変質する権威主義体制下の弾圧装置」『アジア経済』46 (11/12): 39-70.
- 2007a.「キバキ政権発足後のケニア憲法見直し問題——2005年新憲法案の国民投票否決を中心に」『アジア経済』48(4): 41-73.
- 2007b.「個人名の「裏書きされた」新憲法草案——ケニアにおける憲法見直しプロセスの頓挫と権力抗争」佐藤章編『統治者と国家——アフリカの個人支配再考』アジア経済研究所, 85-126.
- 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.
- 藤井広重 2022.「ケニアにおける司法化する選挙と2022年大統領選挙の行方——司法化の進捗は選挙暴力を防ぐのか?」『アフリカレポート』(60): 7-18.
- 2023.「国際刑事裁判所による司法介入とケニアの司法制度改革——ケニアでの不処罰終止に向けられた内と外の論理の変容」『国際政治』(210): 79-94.

〈外国語文献〉

- Arriola, Leonardo R., Lise Rakner and Nicolas van de Walle eds. 2023. *Democratic Backsliding in Africa? Autocratization, Resilience, and Contention*. Oxford: Oxford University Press.
- Gichohi, Matthew K. and Leonard R. Arriola 2023. “Kenya: Executive Dominance through Constitutional Bargaining.” in *Democratic Backsliding in Africa? Autocratization, Resilience, and Contention*, edited by Leonardo R. Arriola, Lise Rakner and Nicolas van de Walle, Oxford: Oxford University Press, 137-162.
- Gloppen, Siri, Thalia Gerzso and Nicolas van de Walle 2023. “Legal Strategies: Constitutional, Administrative, Judicial, and Discursive Lawfare.” in *Democratic Backsliding in Africa? Autocratization, Resilience, and Contention*, edited by Leonardo R. Arriola, Lise Rakner and Nicolas van de Walle, Oxford: Oxford University Press, 58-84.
- Ghai, Y. P. and McAuslan, P. 1970. *Public Law and Political Change in Kenya: A Study of the Legal Framework of Government from Colonial Times to the Present*. Nairobi, London and New York: Oxford University Press.
- Odinga, Oginga 1967. *Not Yet Uhuru*. London: Heinemann.
- Okoth-Ogendo, H. W. O. 1972. “The Politics of Constitutional Change in Kenya since Independence, 1963-69.” *African Affairs* 71(282): 9-34.
- 1991. “Constitutions without Constitutionalism: Reflections on an African Paradox.” in *State and Constitutionalism: An African Debate on Democracy*, edited by Issa G. Shivji, Harare: Southern Africa Political Economy Series (SAPES) Trust, 3-25.
- Presidential Strategic Communication Unit (PSCU) 2018. *Uhuru and Raila meeting: Joint statement in full*. Nation Friday March 9 2018. (<https://www.nation.co.ke/news/Uhuru--Raila-joint-statement->

in-full/1056-4335082-kjgc8u/index.html, 2024年1月4日閲覧)

- Presidential Taskforce on Building Bridges to Unity Advisory 2019. *Building Bridges to a United Kenya: from a Nation of Blood Ties to a Nation of Ideals*. 23 October 2019.
- Republic of Kenya 2018. *Kenya Gazette Vol. CXX-No. 64*, 31 May, 2018, Gazette Notice No. 5154, Establishment of Taskforce on Building Bridges to Unity Advisory.
- Steering Committee on the Implementation of the Building Bridges to a United Kenya Taskforce Report 2020. *Report of the Steering Committee on the Implementation of the Building Bridges to a United Kenya Taskforce Report (Building Bridges to a United Kenya: from a Nation of Blood Ties to a Nation of Ideals)*. October 2020.
- Widner, Jennifer A. 1992. *The Rise of a Party-State in Kenya: from “Harambee!” to “Nyayo!”* Barkeley, Los Angeles and Oxford: University of California Press.

©Miwa Tsuda 2024

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ja>



第4章

タンザニアにおける 新憲法制定の試みと野党政治

——本土とザンジバルの連合を争点として——

粒良 麻知子

はじめに

1964年4月、タンガニーカ共和国とザンジバル人民共和国が合併して誕生したタンザニア連合共和国（以下、タンザニア）は、2014年4月に建国50周年を迎えた。キクウェテ（Jakaya Kikwete）大統領（在職2005～15年）はこの機に、次の50年にわたる新憲法を施行することを目指し、2011年に新憲法制定に着手した。しかし、新憲法制定は、制憲議会で憲法案が可決されたものの、国民投票が行われる直前に中断し、続くマグフリ（John Magufuli）政権（2015～21年）、現サミア（Samia Suluhu Hassan）政権（2021年～）下でも再開していない。しかし、新憲法の必要性はたびたび国内で論じられてきた。その重要課題のひとつは、タンザニア本土（旧タンガニーカ共和国）と島嶼部のザンジバル（旧ザンジバル人民共和国）の連合のあり方をどうするかという点である。キクウェテ政権期の新憲法制定過程では、現在の連合の構造を維持しようとする与党と、変更を主張する野党が対立したままであった。

タンザニアでは、1992年の複数政党制移行後、与党の革命党（Chama cha Mapinduzi: CCM）が計6回すべての総選挙（大統領・議会・県議会選挙）で勝利し、一党優位体制を築いている。しかし、キクウェテ政権期には、野党の民主開発党（Chama cha Demokrasia na Maendeleo: CHADEMA）が勢力を拡大し、大統領選挙におけるCHADEMAの得票率は、2005年の6パーセントから2010年の27パーセントに増え、2015年には40パーセントまで上昇した。また、議会選

表4-1 複数政党制移行後のタンザニアの大統領・議会選挙結果(CCM, CHADEMA, CUFのみ)

政党		年					
		1995	2000	2005	2010	2015	2020
		大統領候補 (得票率)	大統領候補 (得票率)	大統領候補 (得票率)	大統領候補 (得票率)	大統領候補 (得票率)	大統領候補 (得票率)
大統領 選挙	CCM	ムカバ (62%)	ムカバ (72%)	キクウェテ (80%)	キクウェテ (63%)	マグフリ (59%)	マグフリ (84%)
	CHADEMA			ムボウエ (6%)	スラー (27%)	ロワサ (40%)	リス (13%)
	CUF	リブンバ (6%)	リブンバ (16%)	リブンバ (12%)	リブンバ (8%)		リブンバ (0%)
		議席数 (得票率)	議席数 (得票率)	議席数 (得票率)	議席数 (得票率)	議席数 (得票率)	議席数 (得票率)
議会 選挙	CCM	186 (60%)	202 (65%)	206 (50%)	186 (不明)	189 (不明)	256 (不明)
	CHADEMA	3 (6%)	4 (4%)	5 (8%)	23 (不明)	34 (不明)	1 (不明)
	CUF	24 (5%)	17 (13%)	19 (14%)	24 (不明)	32 (不明)	3 (不明)
	全議席数	232	231	232	239	257	264

(注)議会選挙結果には、小選挙区制で選出される議席数のみを記載。

(出所) African Elections Database (2011); International Foundation for Electoral Systems (2020); Inter-Parliamentary Union (2024)。

挙では、CHADEMAの議席は2005年の232議席中5議席から、2015年には257議席中34議席¹⁾にまで増加した (Paget 2019; African Elections Database 2011; International Foundation for Electoral Systems 2020)。その後、マグフリ政権下で野党は選挙活動を著しく制限され、2020年の大統領選挙でのCHADEMA候補の得票率は13パーセントまで下がり、議会選挙では264議席中1議席しか獲得できなかった (表4-1)。

CHADEMAの勢力拡大の頂点ともいえる2015年大統領選挙では、野党のCHADEMA、ザンジバルをおもな拠点とする市民統一戦線 (Civic United Front: CUF)、本土を拠点とする建設改革国民会議 (National Convention for Construction and Reform: NCCR-Mageuzi)、民主主義新連合 (New League for Democracy: NLD) の4党が、市民憲法同盟 (Umoja wa Katiba ya Wananchi: UKAWA) という野党連合を組み、大統領・議会・県議会選挙すべてで統一候補を立てた²⁾。この大統領選挙には、CCMの有力大統領候補とみられていたロワサ (Edward Lowassa) 元首相が党内の大統領候補選考から外されたために離党し、

1) 小選挙区制で選出される議席数で、これに比例代表制で選ばれる女性の特別議席議員、大統領が任命する議員が加わる。

2) 1995年大統領選挙でも野党連合を組む試みがあり、CHADEMAと他1党がNCCR-Mageuziのムレマ (Augustino Mrema) 候補を支持した (Richey and Ponte 1996, 82)。

CHADEMAの大統領候補として立候補したという特徴がある(粒良 2017)。しかし、UKAWAは大統領選挙のみならず、議会選挙でも得票率を大きく伸ばしており、CHADEMAにとってUKAWAの結成が2015年総選挙で功を奏したことは明らかである。UKAWAは「市民憲法同盟」という名称に表れているとおり、選挙の前年の制憲議会で、民意を反映させた新憲法制定の必要性を訴えた野党が結成した野党連合である。したがって、キクウエテ政権期の新憲法制定の試みは2015年の選挙政治に大きな影響を与えたといえよう。

このような背景をふまえ、本章は、キクウエテ政権期の新憲法制定の試みと野党政治(とくに野党連合の結成)の関係を考察する。他章でも論じられているように、アフリカでは為政者が自身の権力維持や強化のために法的な手段を用いる「専制的ローフェア(法的闘争)(autocratic lawfare)」が目立つ(Gloppen, Gerzso and van de Walle 2023, 58)。確かにタンザニアの憲法制定と改正の歴史も「専制的ローフェア」の様相を呈しており、キクウエテ政権期の新憲法制定にもその側面がある。しかし、新憲法制定の試み全体を俯瞰すると、むしろ野党CHADEMAの影響力が際立っている。そもそも新憲法制定はキクウエテやCCMが自発的に着手したのではなく、野党、市民社会、有識者からの圧力を受けてはじまったものである。また、制憲議会においても、現憲法に近い憲法案を押し通そうとする与党CCMに対し、CHADEMAを中心とする野党による激しい抵抗が目立っていた。したがって、新憲法制定の試みは「民主主義を求める側による憲法のローフェア(pro-democracy constitutional lawfare)」(Gloppen, Gerzso and van de Walle 2023, 73-74)でもあった。これらのローフェアを論じたグロッペン、ゲルツォ、ファンデワール(Gloppen, Gerzso and van de Walle 2023, 73)は、「民主主義を求める側による憲法のローフェア」では、憲法をかえるために多くの国民の支持を得る必要があるため、民主主義を求める集団間で連携が生まれやすいことを指摘している。これをふまえ、本章では、キクウエテ政権期の新憲法制定の取り組みが主要野党を団結させ、野党連合の結成を可能にしたこと、また、CHADEMAがタンザニアの連合の構造についての主張を固めたことが野党連合を可能にしたことを明らかにする。

本章の構成としては、まず第1節でタンザニアの憲法史とキクウエテ政権期の新憲法制定の試みを概説する。次に、憲法議論の重要課題である本土とザンジバ

ルの連合について理解するため、第2節でザンジバル政治史と合邦の背景と課題をまとめる。そして、第3節でCHADEMAの連合の構造に関する主張に焦点をあてつつ、野党連合の結成を分析する。最後にタンザニアにおける新憲法制定の今後の展望について考察する。

1

タンザニアの憲法史とキクウェテ政権期の 新憲法制定の試み

タンザニアでは憲法に関するさまざまな課題が指摘されてきたが、とくに重要な課題が2つある。ひとつは、大統領権限の抑制、三権分立の確立、自由公正な選挙の実施を現憲法が保証していないという民主主義に関する課題である。とりわけ大統領権限の大きさはたびたび問題視されてきた³⁾(たとえばWambali 2008)。本章では民主主義に関する課題は掘り下げないが、大統領にとって現憲法を維持する方が好都合であるという点は、新憲法制定の取り組みを考える上で重要である。もうひとつの課題は、本章で焦点をあてる本土とザンジバルの連合に関する課題である。これをふまえ、本節ではタンザニアでどのように憲法が制定、改正され、見直されてきたのかを振り返り、キクウェテ政権期の新憲法制定の試みを概説する。

1-1. 「2つの政府」による統治の確立

タンガニーカ共和国は1961年、旧宗主国であるイギリスの女王を元首とする立憲君主制の国として独立し、翌1962年に「タンガニーカ共和制憲法(Republican Constitution of Tanganyika)」が制定され、タンガニーカを独立に導いたニエレレ(Julius Nyerere)が初代大統領に就任した(Kasanda, Parkes and Pius 2014; Shivji 2013, 5)。その2年後の1964年にタンガニーカ共和国とザンジバル人民共和国が合邦し、タンザニア連合共和国が誕生した。この合邦は、イギリス人の

3) たとえば、大統領は首相や大臣の他、法務長官、最高裁判所裁判官、公訴局長官、州知事等の任命権を有する。また、大統領は選挙管理委員会委員長を任命するため、同委員会の独立性が確保されていない(United Republic of Tanzania 2005)。

ブラウン (Roland Brown) タンガニーカ初代法務長官がグレート・ブリテンと北アイルランドの連合を規範として起草したといわれる連合条項 (Articles of Union) が基礎になっている (Jingu 2014, 101)。

連合条項は、タンガニーカでは「1964年タンガニーカ・ザンジバル連合法 (Union of Tanganyika and Zanzibar Act, 1964)」, ザンジバルでは「1964年ザンジバル・タンガニーカ連合法 (Union of Zanzibar and Tanganyika Law, 1964)」の制定によって承認され、両国の合邦が成立した。両法の第5条には連合政府についての規定があり、連合政府が本土 (旧タンガニーカ) とザンジバルの連合に関する連合事項 (Union Matters) 11項目を扱うとともに、本土も管轄し、ザンジバル政府はザンジバルに特化した非連合事項 (Non-union Matters) のみを扱うことが定められた (Jingu 2014, 101; United Republic of Tanzania n. d.; Kituo cha Katiba n. d.)。これが現在まで続く「2つの政府」からなる連合の構造である。この規定は同年に制定された「1964年タンガニーカ・ザンジバル連合共和国暫定憲法 (Interim Constitution of the United Republic of Tanganyika and Zanzibar 1964: 以下, 1964年暫定憲法)」にもとりいれられた (Jingu 2014, 101)。

その後、1977年に本土与党のタンガニーカ・アフリカ民族同盟 (Tanganyika African National Union: TANU) とザンジバル与党のアフロ・シラズィ党 (Afro-Shirazi Party: ASP) が合併してCCMとなったことを受け、「1977年タンザニア連合共和国憲法 (Constitution of the United Republic of Tanzania of 1977: 以下, 1977年憲法)」が制定された。これにより、本土、ザンジバルともにCCMによる一党支配体制が確立された。2005年までに計14回の改正を経て、現在まで1977年憲法が施行されている (Msekwa 2021)。1964年暫定憲法で制定された「2つの政府」から成る連合は1977年憲法でも維持されており、第34条で、連合政府が本土とザンジバルの連合に関する事項を扱うとともに、本土も管轄し、第102条でザンジバル政府は連合事項を除くすべてのザンジバルに関する事項を管轄することが定められた (United Republic of Tanzania 2005)。

1985年にニエレレ大統領が退任し、ムウィニ (Ali Hassan Mwinyi) が第2代大統領 (在職1985~95年) に就任した後、1992年、タンザニアは新憲法を制定せずに、第8次憲法改正によって複数政党制へと移行した。その後、1995年の

第12次憲法改正では、タンザニア大統領、副大統領、首相、ザンジバル大統領が連合を順守することが義務づけられた (Kasanda, Parkes and Pius 2014; Shivji 2013, 6; Kituo cha Katiba n. d.; Jingu 2014, 93-101; Makangara 1998-2001; Wambali 2008, 291-292. 各改正についてはMwita 2011, 13-16参照)。なお、1977年までに制定されたタンザニア憲法はいずれも国民投票や制憲議会の承認を得ていない (Shivji 2013, 6)。

一方、ザンジバル諸島は17世紀からオマーン (Oman-Arab Sultanate) に統治され、1861年に独立したスルターン国となった後、1890年にイギリス保護領となった。そして、1963年にイギリスから独立し、「1963年ザンジバル独立憲法 (Zanzibar Independence Constitution, 1963: 以下、1963年ザンジバル憲法)」が制定された。タンガニーカ同様、立憲君主制がとられ、国家元首はオマーンから継承されたスルターン、政府の長は首相と定められた (Shivji 2013, 5-6; Peter and Sikand 2011, 61-62)。しかし、その1カ月後の1964年1月にザンジバル革命が勃発し、スルターン政府は追放された。新たにザンジバル人民共和国が設立され、ASP党首のカルメ (Abeid Karume) が大統領に就任した (ザンジバル革命の詳細については第3節)。そして、1963年ザンジバル憲法は廃止され、1964年第5憲法令 (Constitutional Decree No. 5 of 1964) を含む7つの大統領令が出されたが、1972年までのカルメ政権期に憲法はなく、大統領に権力が集中していた (Masabo and Wanitzek 2015, 332-333; Peter and Sikand 2011, 63)。

その間、1964年にザンジバルとタンガニーカが合邦し、1979年ザンジバル革命政府憲法 (Katiba ya Serikali ya Mapinduzi ya Zanzibar 1979: 以下、1979年ザンジバル憲法) が制定された (Peter and Sikand 2011, 63-65)。そして、1984年、ニエレレの退任を前にタンザニア連合共和国憲法が改正されたため、ザンジバルでは新たに「1984年ザンジバル憲法 (Katiba ya Zanzibar 1984: 以下、1984年ザンジバル憲法)」が制定され、翌年、施行された。1984年ザンジバル憲法は何度か改正され、(2015年時点で)最後の改正は2010年である (Shivji 2013, 5-6; Branson 2015a; Masabo and Wanitzek 2015, 335; Peter and Sikand 2011, 65-66)。

以上のように、タンザニアでは独立後の憲法制定を通じて、連合政府とザンジバル政府の「2つの政府」による統治が確立され、大統領に大きな権限が付与さ

れた。また、タンザニアには、国の憲法史とは別に、ザンジバルにも独自の憲法史が存在するという特徴がある。

1-2. ムウィニ、ムカパ政権期の新憲法制定の提案

タンザニアでは、ムウィニ第2代大統領、ムカパ (Benjamin Mkapa) 第3代大統領 (在職1995~2005年) のもとで憲法の見直しが行われ、新憲法を制定すべきであるという提案が出ていたが、実現しなかった。ムウィニ大統領は1990年に複数政党制への移行を検討することを発表し (Shivji 2013, 3)、翌年、ニャラリ (Justice Nyalali) 元上訴裁判所長官が議長を務める、タンザニアにおける一党制・複数政党制に関する委員会 (Commission for the Single and Multi-party System in Tanzania: 通称ニャラリ委員会) を設立した (Wambali 2008, 209)。ニャラリ委員会は一党制を継続すべきか、あるいは複数政党制に移行すべきかについて、国民約3万6000人の意見を広く聴取した (Richey and Ponte 1996, 80)。同委員会がまとめた報告書には新憲法を制定すべきであると記されており、連合に関する問題はその構造に起因していることから、連合政府、タンガニーカ政府、ザンジバル政府の「3つの政府」による統治が提案されていた (United Republic of Tanzania 2013a, 14)。しかし、ムウィニ政権は、議会でこの報告書を議論することを許さず、新憲法制定の提案を受け入れなかった。かわりに、CCMが報告書のどの提案をとりいれるかを決定した (Branson 2015a; Kituo cha Katiba n. d.)。著名な法学者のシヴジ (Issa Shivji) もムウィニが複数政党制への移行を検討すると発表した際、新憲法制定を議論すべきであると提言したが、CCMによって拒否されたと述べている (Shivji 2013, 3)。

1992年の複数政党制への移行後、有識者のあいだで政治と憲法についてさまざまな意見が交わされるようになった。これを背景に、1995年にムカパが第3代大統領に就任すると、同年7月、キサンガ (Robert Kisanga) 上訴裁判所裁判官を議長とする憲法改革委員会 (Commission on Constitutional Reform: 通称キサンガ委員会) を設立した。同委員会は、連合、大統領権限などについて、50万人以上の国民の意見を聴取した (Wambali 2008, 294)。同委員会が大統領に提出した報告書においても、ニャラリ委員会同様、「3つの政府」からなる連合が提案されていた (United Republic of Tanzania 2013a, 11)。ただし、意見を表

明した国民の多くは「2つの政府」を望んでいたという記録もある (*Tanzanian Affairs* 2000)。そして、議会で可決された第13次憲法改正には報告書の提案の一部がとりいれられたが、大統領に国会議員10人までの任命権が与えられるなど、大統領権限の強化もみられた (Branson 2015a; *Tanzanian Affairs* 2000; Kituo cha Katiba n. d.)。大統領府は9割以上の国民がこの改正を支持したと述べているが (*Tanzanian Affairs* 2000)、野党は改正を批判した。しかし、本改正は憲法第98条に則り、議会で3分の2の賛成を得て可決された (United Republic of Tanzania 2010, 100)。野党は、現憲法下では選挙で与党が有利であり、本土とザンジバルの政治的軋轢を解消するために連合の構造を見直すべきであるとして、新憲法の制定を要求したのである (Nyang'oro 2016, 82-83)。

1-3. キクウェテ政権期の新憲法制定の試み

2005年に第4代大統領に就任したキクウェテは、野党、市民社会、有識者からの新憲法制定の要求を受け、2010年大統領再選後の2011年新年演説で、タンザニアを民主主義の国として発展させるため、政党間の関係や連合の構造などの議題について国民の意を問ひ、新憲法を制定することを発表した (Nyang'oro 2016, 83)。新憲法制定に必要な手続きを進めるために、ワリオバ (Joseph Warioba) 元首相・元法務長官を委員長とする憲法検討委員会 (Constitution Review Commission: 通称ワリオバ委員会) を設置することを決定した。続いて、2011年に憲法検討法 (Constitutional Review Act, 2011)、翌年その修正法が可決された (Kasanda, Parkes and Pius 2014; Kituo cha Katiba n. d.; United Republic of Tanzania 2012)。

2012年4月に発足したワリオバ委員会は全国で1773の会合を開き、一般市民の他、市民社会、外国人専門家から意見を聴取し、2013年6月に憲法第1草案を完成させた。第1草案は区 (ward) から選ばれた代表が参加する憲法評議会 (constitutional councils) で議論され、これをふまえ、ワリオバ委員会は第2草案 (以下、ワリオバ草案) を作成し、2013年12月、キクウェテ大統領及びシェイン (Ali Mohamed Shein) ザンジバル大統領に提出した。ワリオバ草案は現憲法を大きくかえる革新的なものであった。具体的には、連邦政府、本土、ザンジバルの「3つの政府」による連邦制 (federation) が提案されており、連合事項

は現行の22項目から7項目に大きく削減された。また、大統領の任命権に制限を加えた他、独立した選挙管理委員会が選挙を監督、調整することを規定した。キクウェテ大統領はワリオバ草案を制憲議会に提出すると発表した (Nyang'oro 2016, 84-88; Kasanda, Parkes and Pius 2014; Branson 2015a)。

2014年2月、制憲議会がはじまり、357人の国会議員（女性の特別議席議員、大統領に任命された議員含む）、82人のザンジバル議員、大統領が任命した201人の市民社会代表、計640名が議員として参加した (Branson 2015a)。ワリオバ草案では「3つの政府」から成る連邦制が提案されていたが、キクウェテ大統領は制憲議会の開会演説で、本土とザンジバルの連合の重要性を強調し、現行の「2つの政府」を維持することが望ましいと発言したのである (Kasanda, Parkes and Pius 2014; Nyang'oro 2016, 90-92; *Daily News* 2014b)。

制憲議会の議長にはシッタ (Samuel Sitta) 元国会議長 (在職2005~10年)、副議長には現大統領のサミアが選出された (*Daily News* 2014a)。CCM議員はワリオバ草案の多くに反対である一方、野党議員は「3つの政府」を含め、ワリオバ草案におおむね賛成し、議論が白熱した。2014年4月、CCM議員によってワリオバ草案とは大きく異なる憲法案 (Proposed Constitution) が提出された。憲法案では現行の「2つの政府」が維持されていた。そして、これが制憲議会で可決される可能性が出てきたため、野党幹部はワリオバ委員会の提案が議論されていない状況への不満を理由に、制憲議会を欠席すると表明した。しかし、シッタ議長が制憲議会での議論を継続したため、野党のCHADEMA, CUF, NCCR-Mageuzi, NLDは、野党連合のUKAWAを結成し、制憲議会を欠席した (Kasanda, Parkes and Pius 2014; Nyang'oro 2016, 90-92; Branson 2015a)。

これを受けて、2014年9月、キクウェテ大統領は翌月に制憲議会を休止すると野党側に伝えたが、シッタ議長は議会を継続し、2014年9~10月、憲法案についての投票が行われた。可決には本土とザンジバルの議員それぞれから3分の2以上の賛成票を得る必要があったが、それを上回る本土側334票、ザンジバル側146票の賛成票が投じられ、憲法案が可決された (Branson 2015a; *Daily News* 2014e)。UKAWAはザンジバル議員の投票の問題点を指摘した。ザンジバル出身の元閣僚が本土の議員として議会に参加していたにもかかわらず、ザンジバル議員に数えられていた他、欠席していたにもかかわらず賛成票を投じたこ

とにされていたザンジバル野党議員もいたという。また、UKAWAは票の買収もあったとしてCCMを非難した (Branson 2015a)。ザンジバルのマスード (Othman Masoud) 法務長官は反対票を投じたために、ザンジバルのCCM党員から罷免を要求され、シェイン・ザンジバル大統領により法務長官の職を解かれた (*Economist Intelligent Unit* 2014)。このように憲法案はCCMの強い意向が反映されたかたちで可決されたのである。

可決された憲法案には、連合、大統領権限、選挙、議会に関して以下の特徴がある。まず連合については現行の「2つの政府」が維持されている。一方、現在の副大統領を第1副大統領とし、第2副大統領 (ザンジバル大統領)、第三副大統領 (首相) を新たに設けることが規定された。また、連合事項は現行の22項目から14項目に削減され、連合政府とザンジバル政府間関係を調整するための連合事項委員会 (Commission for Union Matters) の設置が提案された (Kasanda, Parkes and Pius 2014)。他にも、ザンジバルの地域機構及び国際機構への独自の加盟と国際機関からの借入れを可能とするなど、ザンジバルへの譲歩もみられた (Branson 2015b; *Economist Intelligence Unit* 2014)。

大統領権限についてはワリオバ草案ほどの縮小はみられなかったが、選挙に関しては、独立した選挙管理委員会の設置が規定され、大統領選挙結果の申し立てが可能とされた。ワリオバ草案は閣僚数を15名までとしていたが、憲法案は40名までとしている。また、ワリオバ草案では国会議員とザンジバル議員は閣僚を務められないことが提案されていたが、憲法案では議員のみが閣僚となれることが定められた (Kasanda, Parkes and Pius 2014; Branson 2015c)。議会については、ワリオバ草案では大統領が議会から外れることが提案されていたが、憲法案では現行憲法同様、議会は国会 (National Assembly) と大統領からなると書かれている。また、ワリオバ草案では、国会議員の任期は3期までと規定されていたが、憲法案では現行憲法同様、任期は定められなかった (Kasanda, Parkes and Pius 2014)。

2011年憲法検討法により、新憲法制定には、国民投票で投票者の過半数が憲法案に賛成する必要があった。2014年9月、キクウェテ大統領と国会の議席をもつ全政党のあいだで、その年の地方選挙と2015年の総選挙の準備のために、憲法改正過程を一時中断することが合意された。それにもかかわらず、11月に

キクウェテ大統領は、2015年4月30日に国民投票を行うことを発表した (Kasanda, Parkes and Pius 2014; *The Citizen* 2014c)。しかし、制憲会議で可決された憲法案が一般に公開されたのは同年の2月であり、タンザニア初の生体認証による有権者登録作業は大きく遅れていた (Branson 2015a; Nyang'oro 2016, 93)。

新憲法をめぐり、タンザニア政治は二極化した。2014年11月、ワリオバらが会合を開き、憲法案の問題点を指摘しようとしたところ、CCM支持者らによって会合が妨害される事件も起きた。UKAWAは有権者登録の遅れや不備を指摘し、国民投票の信頼性が低いとして批判し、国民投票への不参加を示唆した (Branson 2015a)。CCM内の意見も割れており、一部の党員は2015年総選挙の前に急いで新憲法制定の国民投票を行うと、十分な国民の合意が得られず、総選挙でCCMが票を失う可能性があると言っていた (*Economist Intelligence Unit* 2014)。そして、2015年4月、選挙管理委員会が有権者登録の遅れを理由に、憲法案の国民投票の延期を発表し、4年以上にわたる新憲法制定の取り組みは中断したのである (*Daily News* 2015)。

ムウィニ政権期のニヤラリ委員会も、ムカパ政権期のキサング委員会も、「3つの政府」を提案していたが、キクウェテ大統領はなぜ再び委員会を立ち上げ、ワリオバをその委員長に任命したのだろうか。新憲法制定に関するさまざまなアクターを分析した政治学者のバベイヤ (Babeiya 2016, 79-80) は、キクウェテは予測不可能なアクターだったと述べているが、シヴジ (Shivji 2013, 8) は、キクウェテによる新憲法制定の取り組みは、野党を出し抜くため、そして自身の遺産作りのためだったのかもしれないと推察している。ワリオバは「3つの政府」に反対していたニエレレを師と仰いでおり (Mkapa 2019, 99-100; wa Simbeye 2014)、キクウェテはワリオバが「3つの政府」を提案することはないと考えたのかもしれない。ニエレレは1964年に「2つの政府」を採用した理由として、ザンジバルがタンガニーカに比べて面積も人口も極めて小規模である一方で、「1つの政府」によってタンガニーカがザンジバルを飲み込んだ (swallowed up) ように見えることを避けたかったこと、また、連合政府を運営するための費用を削減する必要があったことを1995年に刊行された自著のなかで述べている (Mbunda 2014, 146-147)。

しかし、ワリオバはニエレレの時代には本土とザンジバルはひとつの国であったが、現状は2つの国であると認識している。そして、連合の構造を「3つの政府」に変更しなければ、ザンジバルの自治権拡大要求が続き、結果的に連合が弱体化する可能性がある」と主張していた。これに対し、キクウェテ大統領は、「3つの政府」の連合政府は資源が小さく無力であり、自身の任期中に「3つの政府」は認めないという立場であった (*Economist Intelligence Unit* 2014; wa Simbeye 2014)。

以上のように、キクウェテ政権期の新憲法制定に向けた議論で大きく意見が分かれた課題は連合の構造をどうするかという点であった。そもそもタンザニア本土とザンジバルはなぜ合邦したのだろうか。次節では連合についての理解を深めるため、本土とザンジバルの連合の歴史的背景と課題を分析する。

2 連合の歴史的背景と課題

タンザニア本土の面積は94万6270平方キロメートル、人口は約5985万人(2022年)である。ザンジバルの面積は本土の約383分の1の2470平方キロメートル、人口は本土の約32分の1の約189万人(2022年)である(United Republic of Tanzania 2022, vi; United Republic of Tanzania 2023, 10-11)。ザンジバルは本島のウングジャ(Unguja)、ウングジャから北東50キロメートル離れたところにあるペンバ(Pemba)、その他の数十の小島から成る(朝田 2017, 16-18)。本節では、タンザニアの憲法議論の重要課題である本土とザンジバルの連合についての理解を深めるため、第1項でザンジバル政治史と合邦の歴史的背景を概説し、第2項で合邦の背景と課題を分析した後、第3項で合邦後のザンジバル政治について説明する。

2-1. ザンジバル政治史と合邦

ザンジバル政治には、ニエレレ率いるTANUが民族の違いを超えて国家を統一した本土と異なり、イギリス保護領下で民族ごとの支持を受けて結成された複数の政党によって分断されていたという特徴がある⁴⁾。1955年に多民族主義と

イギリスからの独立を目指して設立されたザンジバル・スルターン臣国民党 (National Party of the Subjects of the Sultan of Zanzibar: NPSS) は、19世紀にザンジバルを支配していたオマーンからの移住者とその子孫が支持していた。その多くはクローブ等のプランテーションを所有する大地主であり、政府の要職に就いていたエリート層である。NPSSは後にザンジバル国民党 (Zanzibar National Party: ZNP) に改名し、ザンジバル全島に活動領域を広げていった (朝田 2017, 41-177; Sheriff 2001, 308)。

続けて、1957年にアフロ・シラズィ連合 (Afro-Shirazi Union: ASU) が設立された。ASUは、大陸からザンジバルに連れてこられた奴隷、また、奴隷制撤廃後に大陸からザンジバルへ移住したアフリカ系住民とその子孫と、9~11世紀頃の古代ペルシャ (現イランのシーラーズ) からの移住者であると認識しながら先住民と混血してきたシラズィ (Shirazi) と呼ばれる人々が連携して結成された政党である。ASU党首にはおもに大陸出身のアフリカ系住民を支持するアフリカ人協会 (African Association) 代表のカルメが就任したが、この協会は1929年にタンガニーカで設立された同名の協会のザンジバル版であり、設立当初は大陸出身のキリスト教労働者が中心で反アラブであった。タンガニーカとザンジバルのアフリカ人協会は活発に交流し、強い協力関係を築いた (Kamata 2020, 175; 朝田 2017, 117)。一方、シラズィはオマーン出身のアラブ系住民のようにクローブ栽培を営むイスラム教徒が中心となっており、民族対立よりも国民の統合を望む者が多かったが、なかには大陸出身の労働者に共感する貧しいシラズィもいた。1959年、ASUのシラズィ諸派が意見の違いを理由に離党して、ザンジバル・ペンバ人民党 (Zanzibar and Pemba People's Party: ZPPP) を結成し、アラブ系のZNPと連携するようになった。ASUはシラズィが去ったにもかかわらず、アフロ・シラズィ党 (ASP) と改名した (富永 2001, 133; Lofchie 1965, 71; 朝田

4) タンザニアの国勢調査には民族の情報が含まれておらず、ザンジバルにおける民族ごとの人口比率を知ることは難しい (朝田 2017, 38)。イギリス保護領下の1948年の人口調査では、ザンジバル全人口26万4162人のうち、アフリカ系が約76パーセント (そのうちシラズィ約56パーセント、大陸アフリカ人約19パーセント)、アラブ系が約17パーセント、アジア系 (ゴア人除く) が約6パーセントであった (Lofchie 1965, 71)。しかし、ザンジバルの人口は大幅に増加しており、民族構成がどのように変化したのかは不明である。

2017, 45-119; Sheriff 2001, 309)。

そして、1963年のザンジバル独立に向けた選挙では、ASPが13議席を得た一方、ZNP・ZPPP側が計18議席（ZNPが12議席、ZPPPが6議席）を獲得して勝利した。この選挙結果を受けて、同年12月、ザンジバルはイギリスから独立し、ZNP・ZPPP合同の新政府が樹立した（朝田 2017, 119）。このように、ザンジバルはオマーン出身のアラブ系住民とシラズィが支持するZNP・ZPPPと、大陸出身のアフリカ系住民が支持するASPという2つの政治勢力に分かれたまま、独立したのである。

独立から1カ月余りが過ぎた1964年1月、ザンジバル革命が勃発した。ウガンダ人活動家のオケロ（John Okello）が率い、ASPによって組織された600人の武装集団が憲兵の武器を強奪し、ラジオ局を占領して革命演説を放送した。そして、政府が解体した後、殺戮が発生し、1万人以上が殺害され、2万人以上が拘留された。カルメASP党首が大統領に就任し、ASP幹部を中心とする革命評議会（Revolutionary Council: 内閣に相当）が政権の座に就き、革命政府（Revolutionary Government）が設立され、国号がザンジバル人民共和国に変更された。しかし、ザンジバル社会は革命によって分断されたままであり、ASPによる政権運営は安定しなかった。政府は反対勢力を押さえ込むために時には殺人を行い、ASP内にはカルメとASPに合流した左派勢力のあいだの対立もあった。そこで、カルメはタンガニーカとの連携によって政権の安定化を図り、1964年4月にタンガニーカとザンジバルは合邦し、ザンジバルはタンザニア連合共和国の一部となったのである（朝田 2017, 120-123）。

2-2. 合邦の背景と課題

1964年にタンガニーカとザンジバルが合邦したおもな背景は、政治学者のバカリとマクリロ（Bakari and Makulilo 2014, 2-5）によれば、タンガニーカとザンジバルの血縁、貿易、文化、言語等の歴史的なつながりに加え、以下の3つにまとめられる。第1にニエレレとASUの密接な関係と、ニエレレによるザンジバル革命政府支援と交渉団の派遣、第2に冷戦下の西側諸国からの圧力、そして、第3にニエレレのパン・アフリカニズムと東アフリカ連邦構想である。

第1の背景として、ASU（及び後身のASP）が設立当初からニエレレ、そして、

1954年にタンガニーカでアフリカ人協会を基に設立され、ニエレレが率いたTANU(CCMの前身)と密接な関係にあったことが挙げられる。ニエレレは、ザンジバル革命後1カ月も経たない1964年2月、合邦に向け、TANU幹部や外相からなる最初の交渉団をザンジバルに派遣したといわれている(Kamata 2020, 182)。また、タンガニーカ政府は革命後、400人の援軍、医師や医療用品をザンジバルに送ったが、これはカルメに合邦を認めさせるための試みであった。ニエレレは、ザンジバルがASP内で左派勢力を率いるバブ(Abdulrahman Babu)の支配下におかれつつある状況を懸念しており、カルメに「バブ率いる政府を守るためにタンガニーカ人を犠牲にすることは望んでおらず、タンガニーカ軍の引き上げを検討している」と伝えて警告し、合邦への圧力をかけたといわれている(Kamata 2020, 174-175)。

合邦の第2の背景には、冷戦下の西側諸国からの圧力があった。西側諸国はザンジバルが東側陣営に引き込まれることを恐れており、とりわけ社会主義者でキューバや中国との関係の深いバブによるザンジバル政府への影響を警戒し、ニエレレに対してザンジバルに介入するよう圧力をかけた(Kamata 2020, 178-181)。そして、そのひとつの策として、アメリカ政府がニエレレにタンガニーカとザンジバルの合邦を提案した。合邦交渉は秘密裡に行われ、参加したのはニエレレとカルメの他、数人だけで、バブは不在だった(Wilson 1989)。

また、合邦の第3の背景として、同じ頃、パン・アフリカニズムのもと、ケニア、タンザニア、ウガンダによる東アフリカ連邦の設立に関する議論も進められていた。ウガンダが国内事情により連邦に参加できないことが明らかになると、ケニアとタンガニーカの連邦設立が協議されるようになった。ニエレレはケニアとの連邦設立の可能性を探っており、そのためにタンガニーカとザンジバルの合邦の発表を1カ月遅らせた。しかし、ケニヤッタ(Jomo Kenyatta)ケニア大統領が連邦への参加を拒否し、タンガニーカとザンジバルのみが合邦することとなった(Kamata 2020, 183-184)。

カルメはニエレレの派遣した交渉団の前では合邦に積極的ではなかったが、ザンジバルにおける自身の権力を確立するため、そして、ザンジバルへの東西冷戦の影響を懸念して合邦に応じたといわれている(Kamata 2020, 185)。当時、亡命した旧政府勢力がアラブ諸国の支持を受けて反クーデターを企てているのでは

ないかという懸念もあった (Bakari and Makulilo 2014, 5)。ニエレレは、他のアフリカ諸国の指導者から、西側諸国の圧力によって合邦を急いだのではないかと非難されていたこともあり、合邦の理由について、タンザニア国民と他のアフリカ諸国に対してはアフリカの統一を進めるためであったと説明し、西側諸国に対しては反共産主義のためであったと説明した (Kamata 2020, 185)。西側諸国は、合邦後しばらくのあいだ、干渉した疑いをもたれることを恐れ、声明等を出さずに静観していた。しかし、実際にはニエレレとアメリカ政府のあいだに「アメリカは合邦へ関与しなかったことにする」という合意があったことが明らかになっている (Wilson 1989, 77)。ソビエト連邦は合邦に不満を持ち、タンザニア外相とカルメに働きかけたが、いずれも非同盟の立場を伝えただけであった (Kamata 2020, 187)。

こうして実現したタンガニーカとザンジバルの合邦であったが、すぐにニエレレとカルメの連合についての理解に違いがあることが明らかになった。カルメを含むザンジバルの政治家は本土の支配下におかれまいとし、ニエレレは連合の崩壊によってアフリカ統一が失敗することを恐れ、連合に関する問題に慎重に対応した (Kamata 2020, 187-188)。政治学者のカマタ (Ng'wanza) は、ニエレレとカルメ、そして革命評議会は、連合に関して複数の課題を抱えていたことを指摘している。たとえば、合邦後、1965年のタンザニア連邦共和国暫定憲法の改正法にザンジバルの財政も含まれ、カルメはザンジバル大統領としてこの改正法を承認したが、同法によってザンジバルの財政と通貨に関する権限が連合政府に委譲されたことを理解していなかったという (Kamata 2020, 188-192)。また、1967年にニエレレが発表したアルーシャ宣言と同時に発表された指導者の行動規範 (Leadership Code) に対するカルメの反対もあった。アルーシャ宣言はニエレレの提唱したウジャマー (ujamaa) と呼ばれる独自の社会主義思想をまとめたものである。指導者の行動規範は公務員や政治家による私的な経済活動を禁じており、当時それが適用されるのは本土のみだったが、カルメは、ザンジバルのアフリカ系住民が財産を築く機会を奪われるとして、これを批判した (Kamata 2020, 204-205)。

その他、これまでに指摘されている連合の課題としては、タンザニアには「2つの政府」のもとに3つの法域 (連合、本土、ザンジバル) がある状態であり、連

合予算と本土予算が区別されていない点も挙げられる (Kituo cha Katiba 2013, 33; Bakari and Makulilo 2014, 10)。そして、ザンジバル側から、ザンジバルへの政府予算配分が公正ではないという不満がたびたび出てきている (Killian 2014, 127)。また、1990年、ザンジバルとの協議を経ずに連合事項が11項目から22項目に増えていることも指摘されている。なかにはザンジバルからの働きかけで増えた項目もあるが、ザンジバル人の多くは連合事項の増加によって自治権が奪われていると考えており、この問題に対処するために2013年までに計45の委員会が設置されたが、解決しないまま現在に至っているといわれている (Kituo cha Katiba 2013, 33-36)。

また、タンガニーカとザンジバルの合邦の根拠となる連合条項の問題も指摘されている。連合条項に関する協議はニエレレとカルメのあいだで行われ、限られた側近しか知らされていなかった。1964年4月、ニエレレ自身が英文で書かれた連合条項の草案をザンジバルにもち込み、その日のうちにニエレレとカルメによって同条項が署名されたともいわれており、カルメは連合の内容やその影響を十分理解していなかったとみられる (Wilson 1989, XXXX; Bakari and Makulilo 2014, 7-8)。さらに、連合条項はタンガニーカ議会では批准されたが、ザンジバルでは政府が承認したものの、ザンジバル議会では批准されていなかったともいわれており、国際条約としての合法性も問われてきた (Kituo cha Katiba 2013, 32; Mbunda 2014, 140; Bakari and Makulilo 2014, 8-9)。

2-3. 合邦後ザンジバルにおける「3つの政府」への移行要求と与野党拮抗

ニエレレとカルメの連合についての理解の違いが明らかになるなか、1972年4月、カルメが、ザンジバル革命後の収監中に死去した父親をもつ軍人に暗殺される。まもなくタンザニアで連合問題を担当する国務相を務めていたジュンベが、ニエレレの後押しを受けて、後継者としてザンジバル大統領に選ばれ、タンザニア初代副大統領に任命された (Taylor 2017; Kamata 2020, 204-206)。ジュンベは革命評議会内の強硬派の影響を恐れ、実権を革命評議会から自身が主導するASPに移した。さらに、1977年ASPがTANUと合併してCCMの一部となり、ザンジバルの自治権が損なわれたことが明らかになると、ザンジバル革命直後に

制定された「1964年第5次憲法令 (Constitutional Decree No. 5 of 1964)」に則り、ザンジバル憲法の制定にとりくんだ。そして、1979年、ジュンベ自らが憲法草案を書き、これを革命評議会に承認させ、1979年ザンジバル憲法が制定された (Shivji 2020, 317)⁵⁾。

本土では、ニエレレ政権末期の1983年1月、CCM全国執行委員会で1977年タンザニア憲法と1979年ザンジバル憲法の改正が提案され、広く国民の意見が募られた。これを受けて、ザンジバルでは自治権拡大と「3つの政府」による連邦制への移行を求める声が出てくる。具体的には、ジュンベをはじめとする政府幹部が密に支援するかたちで、ザンジバル人が連合条項の見直しを求めたのである。彼らの主張は、もともと連合条項には「2つの政府」ではなく、「3つの政府」による連邦制が規定されていたはずであるというものであった (Shivji 2020, 318-319)。

ザンジバルで自治権拡大要求の声が高まるなか、1984年、ジュンベ大統領はガーナ人法学者の助けを借り、ひそかに「3つの政府」による統治を含む憲法草案を作成した。しかし、この文書は盗まれてニエレレに知られることとなり、その結果、ジュンベはザンジバル大統領、CCM副議長、連合副大統領、すべての役職を解かれた。そして、CCM内でムウィニが後継者に選ばれ、大統領選挙で88パーセントの得票を得て、ザンジバル第3代大統領に就任した (van Donge and Liviga 1990, 207; Taylor 2017)。

翌1985年、ムウィニがニエレレの後継者としてタンザニアの大統領候補となったため、ウングジャ島出身のワキル (Idris Wakil) がザンジバル大統領候補に選ばれ、選挙でザンジバル第4代大統領に選出された。しかし、CCM内の大統領候補選考では、ワキルとペンバ島出身のハマド (Seif Sharrif Hamad) のあいだで支持が割れたため、大統領選挙でのワキルの得票率は一党制であるにもかかわらず62パーセントと低かった (van Donge and Liviga 1990, 210-211)。ワキルはハマドを首相 (Chief Minister) に任命したが、ハマドは、1985年大統領選

5) この憲法により、ザンジバル議会は革命評議会から独立し、立法権と行政府の監督権が付与された。また、それまで革命評議会に任命されていた大統領が普通選挙で選ばれることとなった。革命評議会を実権のない大統領の諮問機関にかえたことから、1979年憲法は民主主義を進展させたと評価されている (Peter and Sikand 2011, 63-65)。

挙の際にペンバ島でワキルの反対票を動員したとして、1988年に首相職を解かれ、CCMからも除名された。この頃から、ハマドはザンジバルの分離と経済自由化を推進する立場をとるようになった（van Donge and Liviga 1990, 215）。

1990年にアムール（Salmin Amour）がザンジバル大統領に選出されたあと、1991年、野党CUFが設立された。そして、1992年に本土とともにザンジバルが複数政党制へ移行すると、ハマドは1995年の大統領選挙にCUFから出馬した。それ以降のザンジバルの大統領・議会選挙ではCCMとCUFの拮抗状態が続いている（表4-2）。選挙不正が横行し、2010年大統領・議会選挙後には再選挙が行われたが、CUFは再選挙への参加を拒否した。2015年大統領・議会選挙は無効となり、2016年に再選挙が行われたが、CUFが参加を拒否したため、議会選挙ではCCMが全議席を獲得した。そして、2020年議会選挙でCUFは分裂し、CUF支持者の票が他の野党に流れたため、議席を獲得できなかった。

多くのザンジバル人のあいだで、CUFは革命前にアラブ系土地所有者層が支持したZNPの後継であると認識されている。革命後に生まれた世代の支持政党の流動性には注意が必要だが、CCMが大陸からザンジバルに移住したアフリカ系住民中心のASPの後身であることもふまえると、ザンジバルにおけるCCMとCUFの対立の根底には、革命前から続くオマーン出身のアラブ系住民と大陸出身のアフリカ系住民の対立があるといえる。そして、シラズィがたびたび選挙におけるキャスティングボートを握ってきた。また、連合の構造については必ずしもCCM対CUFという構図に単純化できないが、CCMが「2つの政府」を維持しようとしているのに対し、CUFは連合条項の見直しと連合の構造の変更を訴えてきているのである（Oloka-Onyango and Nassali 2003, 30-31）。

また、1993年、アムール・ザンジバル大統領がタンザニア政府の承認なく独自にイスラム会議機構（Organization of the Islamic Conference）に加盟したが、憲法違反であるとして加盟がとり下げられたため、ザンジバルで連合からの独立要求が出てくるようになった（Mwinyi 2020, 303-305）。同じ頃、本土ではカサカ（Njelu Kasaka）国会議員がタンガニーカ政府を設立する法案をタンザニア議会に提出し、他の議員55名がこれに賛同するという出来事があった。ニエレレの圧力を受けて同法案は議会を通らなかったが、連合は本土でも課題となっていたのである（Jingu 2014, 106; Mwakikagile 2016, 296-298; Oloka-Onyango and

表4-2 複数政党制移行後のザンジバルの大統領・議会選挙結果(CCM, CUFのみ)

政党		年					
		1995	2000	2005	2010	2016(再選挙)	2020
大統領選挙	CCM	アムール (50.24%)	カルメ (67%)	カルメ (53%)	シェイン (50%)	シェイン (91%)	ムウニニ (76%)
	CUF	ハマド (49.76%)	ハマド (33%)	ハマド (46%)	ハマド (49%)	ハマド (3%)	ハマド (20%) 注2)
		議席数 (得票率)	議席数 (得票率)	議席数 (得票率)	議席数 (得票率)	議席数 (得票率)	議席数 (得票率)
議会選挙	CCM	26 (49%)	34 (不明)	30 (不明)	28 (不明)	54 (不明)	44 (不明)
	CUF	24 (50%)	16 (不明)	19 (不明)	22 (不明)	0 (不明)	0 (不明)
	全議席数	50	50	50	50	54	50

(注)ハマドは2020年大統領選挙には、変化と透明性のための同盟(Alliance for Change and Transparency; ACT-Wazalendo)から出馬した。

(出所) African Elections Database (2011); Tume ya Uchaguzi ya Zanzibar (2018, 28); *The East African* (2016); United Republic of Tanzania (2021, 17-19).

Nassali 2003, 53)。さらに、2010年、1984年ザンジバル憲法が改正され、ザンジバルが国家 (state) であることが明記されたため、タンザニアは本土とザンジバルから成るひとつの国家であるという1977年憲法の記述と矛盾した状態となっている (Killian 2014, 130)。

以上のように、ザンジバルは本土と密接にかかわりながらも独自の歴史を刻んできた。これを背景に、ニエレレによって推し進められた合邦が本土とザンジバルに数多くの課題を残してきたのである。

3 野党連合の結成と連合の構造

前節で述べたように、タンザニアの連合は合邦当初から多くの課題を抱えていた。したがって、ニヤラリ委員会とキサンガ委員会同様、ワリオバ委員会が「3つの政府」から成る連合を提案したことは不思議ではない。これに対し、ニエレレの意志を継ぐCCMは「2つの政府」を維持しようとしてきた。野党のなかで、CUFがザンジバルの自治権拡大のために「3つの政府」を支持したことは理解しやすいが、CHADEMAも「3つの政府」を支持したのはなぜだろうか。CHADEMAの政治思想によるのか、あるいはCUFと野党連合を組むための戦略であったのか。本節では、CHADEMAがなぜ「3つの政府」を支持したのかと

いう点に注目しながら、第1項で新憲法制定過程における野党の影響力、第2項で連合の構造に関する国民の意見を分析し、CHADEMAが「3つの政府」を支持した理由を検討する。

3-1. 新憲法制定における野党の影響力

野党の動向を理解するために、キクウェテが新憲法制定を決定するまでの経緯をもう少し詳しくみていきたい。キクウェテ政権は2005年大統領選挙で得票率80パーセントの支持を得て誕生したが、野党の指摘によって明るみに出た大規模な汚職事件やCCM内の派閥分裂などにより、徐々に国民の信頼を失っていった(粒良 2017)。キクウェテは2010年大統領選挙で再選したが、その得票率は63パーセントまで低下した一方、CHADEMA候補の得票率は2005年の6パーセントから27パーセントまで上昇した。2010年総選挙では、CHADEMAとCUFを含む多くの野党が新憲法制定を選挙公約に掲げていた一方、CCMは新憲法制定に消極的であった(*The Citizen* 2010a)。しかし、キクウェテは野党と市民社会の要求を受け入れ、再選のわずか2カ月後に新憲法制定を約束することとなる。

2010年のキクウェテ再選後、CHADEMA議員は議会での大統領就任演説を欠席し、ムボウェ(Freeman Mbowe) CHADEMA党首は、2015年の総選挙までに憲法の見直しを行う必要があると訴えた(*The Citizen* 2010b; 2010c)。これに対し、11月、キクウェテ再選後初の閣僚会議が行われた直後、新任のコンバニ(Celina Kombani) 法務大臣は、政府は新憲法制定の正式な要求は受けておらず、新憲法を制定する予定はないと発言した(*The Citizen* 2010d)。しかし、野党と市民社会から、自由公正な選挙を行うための新憲法制定の要求の声は高まる一方であった(*The Citizen* 2010e; 2010f)。12月に入ると、ラマダニ裁判長が憲法を見直す必要があると述べ(*The Citizen* 2010g)、続けて、CCM広報官が野党と憲法見直しについて協議する準備ができていると発言するようになった(*The Citizen* 2010h)。さらに、ピンダ(Mizengo Pinda) 首相が「キクウェテ大統領に新憲法を制定すべきであると助言する」と発言したことで、新憲法制定が現実味を帯びてきた(*The Citizen* 2010i)。一方、ウェレマ(Frederick Werema) 法務長官は新憲法の必要はないと発言しており、キクウェテ政権内で

意見の相違があったこともうかがえる (*The Citizen* 2010j)。

この頃、CUFは独自に憲法案を作成しており、そこには大統領権限の縮小、閣僚と国会議員の定数の導入、大統領に加えてタンガニーカとザンジバルの知事 (governor) を任命する連邦制が提案されていた (*The Citizen* 2010k)。ワリオバ草案の「3つの政府」と異なるが、CUFは新憲法制定過程がはじまる前から連邦制を提案していたのである。このような動きを経て、キクウェテ大統領は12月31日の新年演説で、新憲法制定に向けて憲法検討委員会の設置を表明した (*The Citizen* 2011)。以上の流れから、キクウェテ大統領は自発的に新憲法制定にとりくんだのではなく、野党勢力が拡大するなかで、野党からの強い圧力を受けて着手したことがわかる。

3-2. 連合の構造に関する野党の立場と国民の意見

当時の新聞報道をみると、CUFが連邦制を提案していた一方、CHADEMAが連合についての言及することは少なかった⁶⁾。CHADEMAの2015年選挙公約には、UKAWA結成の理由である新憲法制定が最優先事項に挙げられており、「3つの政府」の実現を約束すると記されているが (Branson 2015d)、CHADEMAが「3つの政府」を支持した理由は明確ではない。ひとつの手がかりとしては、CHADEMAの政治思想が人々による統治に重きをおく共和制であると論じるパジェット (Paget 2023b, 408) が、CHADEMAがワリオバ草案を支持した理由として、統治権限を中央政府から2つの地方政府に委譲し、大統領権限を大幅に縮小できることを挙げている。また、ワリオバ草案では三権分立と、抑制と均衡 (checks and balances) の原則が確立されており、これがCHADEMAの共和制の思想に沿っているとも述べている (Paget 2023b, 409)。CHADEMAはこのような政治思想から、「人々の憲法 (People's Constitution)」を制定する必要性を一貫して主張してきたという (Paget 2023b)。

CHADEMAは国民の意見を尊重すべきであるとして「3つの政府」を推進し

6) 2010~14年に刊行されたタンザニアの主要英字紙である*Daily News*と*The Citizen*を中心に調べた。連合に関する数少ないCHADEMAの発言としては、2012年7月、野党で連合問題を担当していたCHADEMA幹部のリスが、議会でタンガニーカ政府を復活させるべきであると述べていた (*The Citizen* 2012)。

たが、実際のところ、専門家の意見もワリオバ委員会が聴取した国民の意見も割れていた (*The Citizen* 2014a)。専門家のあいだでは、たとえばシヴジは「2つの政府」を支持していたことが知られている (*Daily News* 2014c)。政治学者のジングー (Jingu 2014, 108-109) は、連邦制には以下の3つの理由から連合を維持するための可能性があるかと論じていた。第1に、ザンジバル人のあいだで連合に飲み込まれる (swallow) という恐れがなくなることである。第2に、本土とザンジバルへの権力と資源の配分が明確かつ合理的になることである。先述のとおり、「2つの政府」からなる連合では、連合政府が連合と本土を管轄しており、両者を明確に区別することができないのである。第3に、連合にかかる費用と、本土とザンジバルの財政的な分担と利益が明確になることである。

また、法学者で最高裁判所弁護士のアクソン (Ackson 2015, 387) はワリオバ委員会が聴取した連合の構造に関する国民の意見は本土とザンジバルで異なっており、ワリオバ委員会が望めば、「2つの政府」が本土とザンジバル両方で広く受け入れられていると判断することもできたはずであるという見解を示している。また、大多数のタンザニア人は「3つの政府」を提案していないと制憲議会で指摘するCCM議員もいた (*The Citizen* 2014a)。

実際のところ、ワリオバ委員会が聴取した国民の意見はどうなっていたのだろうか。同委員会は2012年7～12月に全国で国民の意見を聴取し、2013年1月までウェブサイトや電子メール等での意見も受けつけ、計35万1664人の意見を得た (United Republic of Tanzania 2013b, 6-7)。そして、委員会は計77万2211の意見を分析したが、そのなかで最も意見の多かったテーマは人権で10万5969 (13.7パーセント)、次いで連合に関する意見が多く、8万0119 (10.4パーセント) だった (United Republic of Tanzania 2013b, 23)。連合に関する意見 (8万119) のうち、大多数の4万7820 (59.7パーセント) が連合の構造についての意見であった⁷⁾。

7) キクウェテ大統領が、「ワリオバ委員会に意見を述べたタンザニア人35万1664人のうち、4万7820人 (13.6パーセント) が連合の構造についての意見を述べた」と発言したという記録があるが (Taylor 2014; Mtega 2014)、ワリオバ委員会の報告書によると、同委員会が分析した意見の総数は (人数とは異なり) 77万2211であり、そのうち4万7820が連合の構造についての意見であった (United Republic of Tanzania 2013b, 23-66)。

表4-3 ワリオバ委員会が収集した連合の構造についての意見

意見	本土		ザンジバル		不明		計	
	意見数	%	意見数	%	意見数	%	意見数	%
1つの政府による連合	3,564	13.4	25	0.1	85	4.6	3,674	7.7
2つの政府による連合	6,459	24.3	6,693	34.6	1,082	58.7	14,234	29.8
3つの政府による連合 ／連邦制	16,321	61.3	960	5.0	502	27.2	17,783	37.2
4つの政府による連合	3	0.0	13	0.1	0	0.0	16	0.0
国際条約による連合	264	1.0	11,657	60.2	171	9.3	12,092	25.3
その他の連合	14	0.1	3	0.0	4	0.2	21	0.0
計	26,625	100.0	19,351	100.0	1,844	100.0	47,820	100.0

(出所) United Republic of Tanzania(2013b, 67)のJedwali 17bを筆者が和訳。

(注)「4つの政府」による連合は、連合、本土に加え、ザンジバルのウングジャ島、ペンバ島の政府から成る(United Republic of Tanzania 2013b, 67)。

連合の構造についての意見(4万7820)のうち、「3つの政府」(連邦制)が望ましいという意見は1万7783(37.2パーセント)で最も多く、次に「2つの政府」を継続することが望ましいという意見が1万4234(29.8パーセント)、3番目は「国際条約による連合」が望ましいという意見で1万2092(25.3パーセント)であった(ワリオバ委員会が収集した連合の構造についての意見は表4-3参照)(United Republic of Tanzania 2013b, 65-67; Jingu 2014)。「国際条約による連合」は連盟制(confederation)といわれ、本土とザンジバルがそれぞれ主権国家となり、国際条約によってひとつの連盟になるという考え方である。この場合、本土とザンジバルは主権国家として連盟を脱退する権限をもつ(Jingu 2014, 99)。この結果をみると、「2つの政府」よりも「3つの政府」を望む意見の方が多いようにみえる。

本土とザンジバルを分けてみると、本土では約60パーセントが「3つの政府」を支持していたが、ザンジバルでは約60パーセントが「国際条約による連合」を望んでおり、「3つの政府」を支持したのは5パーセントにすぎなかった。しかし、「3つの政府」は、「国際条約による連合」を望んでいたCUFのハマドのようにザンジバルの自治権の大幅な拡大を主張する者たちにも受け入れられ、さらに「2つの政府」を支持する人たちも説得できそうであったといわれている(Jingu 2014, 107-108)。もしそうであるならば、本土でもザンジバルでも6割以上が「3

つの政府」への変更を望んでいたという結果となる。

しかし、ワリオバ委員会が分析した意見の総数は77万2211であり、そのうち、連合の構造についての意見が4万7820（6パーセント）にすぎなかった点に注意したい。現在の連合の構造を問題だと思わない人々がそれについて意見を述べなかったと仮定すると、「3つの政府」を望む意見（1万8783）は委員会が分析したすべての意見（77万2211）のわずか2パーセントにすぎない。「3つの政府」に「国際条約による連合」を加えても、すべての意見の約4パーセントである。実際のところ、連合の構造について意見を述べなかった大多数の人々の考えは不明である。しかし、憲法についての意見のほとんどが連合の構造についてではなかったのは事実である。これをふまえると、先述のアクソン（Ackson 2015）が指摘したとおり、「3つの政府」への変更が大多数の国民の希望に沿っているかは不明であり、ワリオバ委員会は他のさまざまな要素も考慮して「3つの政府」を選択したと考えられるだろう。

当時、CHADEMA幹事長でUKAWA党首だったスラー（Willbrod Slaa）は2014年4月、「3つの政府」は民意によるものであり、制憲議会の議員はそれを支持すべきであると発言していた（*Daily News* 2014d）。しかし、ワリオバ草案に書かれた「3つの政府」が必ずしも国民の意見のみに基づくものではないとすると、CHADEMAの「人々の憲法」を制定すべきであるという主張と、同党による「3つの政府」の推進にはやや乖離があるようにみえる。実際、CHADEMAは「3つの政府」を推進するキャンペーンを展開し、党の集会で「3つの政府」への支持を訴え、人々を説得しようとしていた（*Daily News* 2014d; *The Citizen* 2014b）。先述のパジェット（Paget 2023b）が論じているとおり、「3つの政府」への移行が大統領権限の縮小を意味し、それを通じて人々による統治を実現しようという共和制の思想に基づくのかもしれない。しかし、当時の新聞報道によれば、CHADEMAはそれを明確に示していなかったようにみえる。したがって、CHADEMAによる「3つの政府」の支持には、CUFと野党連合を組むための戦略という側面があったのではないだろうか。これについては直接的な根拠がないため、今後の研究課題としたい。

おわりに

本章では、キクウェテ政権期の新憲法制定の試みと政党政治の関係について、野党連合の結成に焦点をあてて考察した。タンザニアの憲法制定と改正には、歴代大統領による「専制的ローフェア」の側面がある。しかし、キクウェテ政権期の新憲法制定の試みは、野党CHADEMAの勢力が拡大し、他の野党や市民社会、有識者からの強い要請を受けてはじまったものであり、新憲法制定過程における野党の影響力が大きかったことから「民主主義を求める側による憲法のローフェア」でもあった。

タンザニアの憲法議論にはさまざまな課題があったが、その最も重要な課題のひとつは連合の構造であり、現行の「2つの政府」から成る連合を維持するか、「3つの政府」による連邦制に移行するかで、意見は二分した。与党側が「2つの政府」を含む憲法案を制憲会議に提出した一方、CHADEMA、CUF等の主要野党は「3つの政府」を含む革新的なワリオバ草案を支持し、CCMが憲法案を押し通そうとしたため、主要野党は制憲議会への参加を拒否した。この過程で次の総選挙まで続く野党連合が結成されたのである。つまり、新憲法制定過程が野党を団結させ、野党連合の結成を可能にしたということである。そして、野党連合の鍵となったのは、CHADEMAが「3つの政府」による連邦制への移行を支持し、推進したことであり、これによって、CHADEMAがザンジバルの自治権拡大を求め、CUFと連合を組むことが可能になったのである。

その後、2015年に第4代大統領に就任したマグフリは、新憲法よりも経済発展の方が重要であるとして、新憲法制定にとりくまなかった (*The Citizen* 2016)。そして、新憲法制定を訴える野党の活動を厳しくとりしまった。次の総選挙が行われる2020年まで国会議員の選挙区外での政治集会を禁止し、CHADEMAを含む野党は支持基盤の拡大が極めて困難になった (粒良 2020, 68-67)。2020年大統領選挙では、マグフリは84パーセントの得票を得て再選した一方、CHADEMAのリス (Tundu Lissu) 候補の得票率は13パーセントにとどまり、議会選挙では党首を含む党幹部が議席を失った (International Foundation

for Electoral Systems 2020; *The Citizen* 2020)。

しかし、新憲法制定の試みは決して終わった話ではない。2021年3月にマグフリが急逝し、憲法の規定に則り、副大統領のサミアが大統領に就任した後、CHADEMAは2025年総選挙までに新憲法が制定されなければ、選挙に参加しないと公言した (*The Citizen* 2021a)。一方、サミアは大統領に就任した2021年は、新憲法よりも経済安定化の方が重要であり、野党の集会禁止令を解き、新憲法制定過程を再開するまでもう少し時間が欲しいと述べていた (*Daily News* 2021; *Voice of America* 2021)。同年、ムボウエ CHADEMA党首は、新憲法制定の行き詰まりを解消するには、サミア大統領が新たな憲法委員会を立ち上げ、同委員会が2014年の憲法案とワリオバ草案を統合して新たな草案を作成するのが建設的であると発言していた (*The Citizen* 2021b)。ワリオバ草案に固執していないことから、CHADEMAの立場の変化がうかがえる。

その後、サミアは翌年の2022年、国内の政治状況を分析するために設置した特別委員会の提案を受け、新憲法制定にとりくむことを決定した (*The Citizen* 2023)。2023年1月、サミアが野党の集会禁止令を解除すると、CHADEMAは約6年半ぶりに党の集会を開き、改めて新憲法制定の必要性を訴えた (*Voice of America* 2023; *Paget* 2023a)。そして、タンザニア法務省は2023/24年度、新憲法制定のために380万米ドルの政府予算を計上している (*Daily News* 2023; *The Citizen* 2023)。キクウェテ政権期の新憲法制定の試みから10年が経過し、その再開の目途が立った今、新憲法、そして、本土とザンジバルの連合のあり方は再びタンザニア政党政治の中心的な議題となるだろう。

[参考文献]

〈日本語文献〉

- 朝田郁 2017.『海をわたるアラブ——東アフリカ・ザンジバルを目指したハドラマー移民の旅』松香堂書店。
- 粒良麻知子 2017.「タンザニアの優位政党の大統領候補選考と派閥政治」『アフリカレポート』(55): 79-91.
- 2020.「タンザニアの「ブルドーザー」大統領——マグフリ政権の特徴」『アフリカレポート』(58): 67-72.
- 富永智津子 2001.『ザンジバルの笛——東アフリカ・スワヒリ世界の歴史と文化』未來社。

〈外国語文献〉

- Ackson, Tulia 2015. “Winnowing Tanzania’s Proposed Constitution: The Legitimacy Question.” *Verfassung und Recht in Übersee / Law and Politics in Africa, Asia and Latin America* 48: 369-389.
- African Elections Database 2011. “Elections in Tanzania.” (<https://africanelections.tripod.com/tz.html>, 2024年2月6日閲覧)
- Babeiya, Edwin 2016. “New Constitution-making in Tanzania: An Examination of Actors’ Roles and Influence.” *African Journal of Political Science and International Relations* 10(5): 74-88.
- Bakari, Mohammed and Alexander A. Makulilo 2014. “Between Confusion and Clarity: Rethinking the Union of Tanganyika and Zanzibar after 50 Years.” *African Review* 41(1): 1-34.
- Branson, Nick 2015a. “Party Rules: Consolidating Power through Constitutional Reform in Tanzania.” Africa Research Institute. 27 February. (<https://www.africaresearchinstitute.org/newsite/publications/constitutional-reform-tanzania-2/>, 2024年1月21日閲覧)
- 2015b. “What’s at Stake in Tanzania’s Constitutional Referendum? Part I: One Nation, Two Governments.” Africa Research Institute. 12 March. (<https://www.africaresearchinstitute.org/newsite/blog/tz-katiba-referendum-1/>, 2024年2月6日閲覧)
- 2015c. “What’s at Stake in Tanzania’s Constitutional Referendum? Part II: The President and the Parliament.” Africa Research Institute. (<https://www.africaresearchinstitute.org/newsite/blog/tz-katiba-referendum-2/>, 2024年2月6日閲覧)
- 2015d. “Manifestos for Change? 12 Observations on the CCM and Chadema Documents.” Africa Research Institute, 30 September. (<https://www.africaresearchinstitute.org/newsite/blog/manifestos-for-change/>, 2024年1月21日閲覧)
- Daily News*. 2014a. “Union ‘Stalwart’ Samia Is CA Vice-Chairperson.” 14 March.
- 2014b. “Two-Govt Arrangement Ideal.” 22 March.
- 2014c. “Don Adds Weight to 2-Tier Union.” 31 March.
- 2014d. “CA Asked to Come Up with Katiba of People’s Desire.” 7 April.
- 2014e. “Ecstasy As Katiba Vote Succeeds.” 3 October.
- 2015. “Referendum On Katiba Postponed.” 3 April.

- . 2021. “President Samia Quashes New Constitution Debate.” 29 June.
- . 2023. “Ministry Prioritises Constitutional Writing.” 26 April.
- Economist Intelligence Unit* 2024. “Draft Constitution is Passed by Constituent Assembly.” 9 October.
- Gloppen, Siri, Thalia Gerzso and Nicolas van de Walle. 2023. “Legal Strategies: Constitutional, Administrative, Judicial, and Discursive Lawfare.” in *Democratic Backsliding in Africa? Autocratization, Resilience, and Contention*, edited by Leonardo R. Arriola, Lise Rakner and Nicolas van de Walle, Oxford: Oxford University Press, 58-84.
- International Foundation for Electoral Systems 2020. *ElectionGuide: Democracy Assistance and Election News, United Republic of Tanzania*. (<https://www.electionguide.org/countries/id/211/>, 2024年2月6日閲覧)
- Inter-Parliamentary Union 2024. *IPU Parline - United Republic of Tanzania*. (https://data.ipu.org/node/184/elections?chamber_id=13508, 2021年3月21日閲覧)
- Jingu, John 2014. “The Union of Tanganyika and Zanzibar: In Search of a Viable Structure.” *African Review* 41(1): 92-115.
- Kamata, Ng’wanza 2020. *Development as Rebellion: A Biography of Julius Nyerere, Book Two: Becoming Nationalist*. Dar es Salaam: Mkuki na Nyota Publishers.
- Kasanda, Peter, Teresa Parkes and James Pius 2014. *Tanzania Constitution Review - President Announces Date for Referendum*. Clyde & Co LLP. (<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=5ef3c0ec-abdb-491e-b67e-3d501f9dd6f2>, 2024年2月6日閲覧)
- Killian, Bernadeta 2014. “A Proposed Structure of the Union in Tanzania: Political Parties at a Crossroad.” *African Review* 41(1): 116-138.
- Kituo cha Katiba n. d. “Tanzania: Key Historical and Constitutional Developments.” (<https://www.kituoachakatiba.org/sites/default/files/legal-resources/Tanzania%20Key%20Historical%20and%20Constitutional%20Developments.pdf>, 2021年3月15日閲覧)
- . 2013. “Report of East African Consultative Theme on the Tanzania Constitutional Review Process.” (https://constitutionnet.org/sites/default/files/report_on_the_tanzania_draft_constitution_jan_2014_0.pdf, 2024年2月6日閲覧)
- Lofchie, Michael F. 1965. *Zanzibar: Background to Revolution*. Princeton: Princeton University Press.
- Makangara, Daudi R. 1998-2001. “Forms and Reforms of Constitution-Making with Reference to Tanzania.” *Utafiti* 4: 131-150.
- Masabo, Juliana and Ulrike Wanitzek 2015. “Constitutional Reform in Tanzania: Developing Process and Preliminary Results.” *Verfassung und Recht in Übersee* 48: 329-368.
- Mbunda, Richard 2014. “The Union and the Zanzibar Statehood Question.” *African Review* 41(1): 139-160.
- Mkapa, Benjamin W. 2019. *My Life, My Purpose: A Tanzanian President Remembers*. Dar es Salaam: Mkuki na Nyota Publishers.
- Msekwa, Pius 2021. “60 Years of Independence - the Constitutional Development Agenda.” *Daily News*, 16 December.
- Mtega* 2014. “What Do Tanzanians Really Think of the Three Governments Idea?” 27 March. (<https://>

- mtega.wordpress.com/2014/03/27/what-do-tanzanians-really-think-of-the-three-governments-idea/, 2024年2月6日閱覽)
- Mwakikagile, Godfrey 2016. *The Union and Tanganyika and Zanzibar: Formation of Tanzania and its Challenges*. Dar es Salaam: New Africa Press.
- Mwita, Daudi 2011. "Historia, Maendeleo na Mabadiliko ya Katiba Tanzania tangu Uhuru hadi Miaka Hamsini ya Uhuru 9 Desemba 2011." (https://www.academia.edu/1489239/HISTORIA_MAENDELEO_NA_MABADILIKO_YA_KATIBA_TANZANIA_TANGU_UHURU_HADI_MIAKA_HAMSINI_YA_UHURU_9_DESEMBA_2011, 2024年2月6日閱覽)
- Mwinyi, Ali Hassan 2020. *Mzee Rukhsa: Safari ya Maisha Yangu*. Dar es Salaam: Mkuki na Nyota Publishers.
- Nyang'oro, Julius 2016. *The JK Legacy: Politics and Public Policy in Tanzania*. New Jersey: Africa World Press.
- Oloka-Onyango, Joseph and Maria Nassali 2003. "Constitutionalism and Political Stability in Zanzibar: The Search for a New Vision (A Report of the Fact Finding Mission Organized under the Auspices of Kituo cha Katiba)." *Kituo cha Katiba*. (<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/tanzania/02112.pdf>, 2024年2月6日閱覽)
- Paget, Dan 2019. "The Authoritarian Origins of Well-organized Opposition Parties: The Rise of Chadema in Tanzania." *African Affairs* 118(473): 692-711.
- 2023a. "Tanzania: Opposition Rallies are Finally Unbanned - But This Doesn't Mean Democratic Reform is Coming." *The Conversation*, 26 January. (<https://theconversation.com/tanzania-opposition-rallies-are-finally-unbanned-but-this-doesnt-mean-democratic-reform-is-coming-198436>, 2024年2月6日閱覽)
- 2023b. "A People Power Philosophy: Republican Ideology in Opposition in Tanzania." *Democratization* 30 (3): 398-418.
- Peter, Chris Maina and Immi Sikand 2011. *Zanzibar: The Development of the Constitution*. Zanzibar: Zanzibar Legal Services Centre.
- Richey, Lisa and Stefano Ponte 1996. "The 1995 Tanzania Union Elections." *Review of African Political Economy* 23(67): 80-87.
- Sheriff, Abdul 2001. "Race and Class in the Politics of Zanzibar," *Afrika Spectrum* 36(3): 301-318.
- Shivji, Issa G. 2013. "Paradoxes of Constitution-Making in Tanzania." Paper presented at the East African Law Society (EALS) Conference, Mombasa, Kenya, 15-16 November.
- 2020. *Development as Rebellion - A Biography of Julius Nyerere, Book Three: Rebellion without Rebels*. Dar es Salaam: Mkuki na Nyota Publishers.
- Tanzanian Affairs* 2000. "The Thirteenth Amendment." 66. (<https://www.tzaffairs.org/2000/05/the-thirteenth-amendment/>, 2024年2月6日閱覽)
- Taylor, Ben 2014. "Public Opinion on Second Draft Constitution." *Tanzanian Affairs* 108. (<https://www.tzaffairs.org/2014/05/public-opinion-on-second-draft-constitution/>, 2024年2月6日閱覽)
- 2017. "Obituaries." *Tanzanian Affairs* 116. <https://www.tzaffairs.org/2017/01/obituaries-69/>, 2024年2月6日閱覽)

- The Citizen* 2010a. “They Have Promised, But Will They Deliver a New Constitution?” 8 September.
- 2010b. “Chadema Now Ready to Talk with JK Govt.” 22 November.
- 2010c. “CUF, Chadema Differ Over Constitution.” 27 November.
- 2010d. “Govt Rejects Requests to Overhaul Constitution.” 9 November.
- 2010e. “Rewrite Constitution, Law Society Appeals.” November 29.
- 2010f. “MP Speaks of New Constitution, Impartial Electoral Authority.” 8 December.
- 2010g. “CJ Joins Debate on New Constitution.” 9 December.
- 2010h. “CCM - We’re Ready for Talks on Constitution.” 14 December.
- 2010i. “Pinda to Advise Jakaya Kikwete on New Constitution.” 18 December.
- 2010j. “Attorney General’s Remarks on Law Review Unfortunate.” 29 December.
- 2010k. “What Cuf’s Proposals on Law Review Say.” 29 December.
- 2011. “Kikwete Forms Constitutional Review Commission.” 1 January.
- 2012. “Union Dominate Bunge Debate.” 5 July.
- 2014a. “Eight Heads of State to Join JK in Union Jubilee.” 25 April.
- 2014b. “Appeal to Ignore Ukawa.” 8 May.
- 2014c. “Confirmed: No Katiba until after 2015 election.” 10 September.
- 2016. “New Katiba Not Priority, Says Magufuli.” 5 November.
- 2020. “Big Loss for Opposition in Parliamentary Races.” 29 October.
- 2021a. “Chadema Will Not Participate in the 2025 Polls Without a New Constitution, Says Mbowe.” 27 May.
- 2021b. “The New Constitution - We Need a Practical Approach This Time Around.” July 11.
- 2023. “Why Tanzania’s President Suluhu Hassan is Reviving Constitution-Writing Process.” 16 May.
- The East African* 2016. “Calls for Zanzibar Peace Pact After CCM Victory.” 26 March.
- The Guardian* 2016. “Isles House of Reps Picks Maulid as New Speaker.” 31 March.
- Tume ya Uchaguzi ya Zanzibar 2018. “Historia ya Chaguzi za Zanzibar Kabla na Baada ya Mapinduzi Matukufu ya Zanzibar ya Mwaka 1964.” (https://zec.go.tz/images/docs/historia_uchaguzi.pdf, 2024年2月6日閲覧)
- United Republic of Tanzania 2005. *The Constitution of the United Republic of Tanzania of 1997*. Office of the Attorney General. (<https://oagmis.oag.go.tz/portal/constitutions/eyJpdil6lkxYM2w0endDTUJkd3RRSnZrWUVWN0E9PSIsInZhbHVlIjoiNmJhNitaYmNaZTFNcFpUV3U5M2xEZz09IiwibWFjIjoiMWY5NDAwZGJiZTI1Y2YyYjc1ZGRjNDY3OWM4N2NIYWQyYzRjNDJhNDdkZDgyNjBmMzU0YjkzYTNhZGIzMzE1YiJ9>, 2024年2月6日閲覧)
- 2010. *The Constitution of the United Republic of Tanzania of 1977 Chapter 2 of the Laws*. Dar es Salaam: The Government Printer.
- 2012. *An Act to Amend the Constitutional Review Act, 2011*. Tume ya Kurekebisha Sheria Tanzania. ([https://www.lrc.tz/uploads/documents/sw-1602784607-2-2012_The%20Constitutional%20Review%20\(Amendment\)%20Act,%20Act%20No.2of%202012.pdf](https://www.lrc.tz/uploads/documents/sw-1602784607-2-2012_The%20Constitutional%20Review%20(Amendment)%20Act,%20Act%20No.2of%202012.pdf), 2024年5月3日閲覧)

- 2013a. *Maoni ya Wananchi kuhusu Mabadiliko ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania*. Tume ya Mabadiliko ya Katiba.
- 2013b. *Takwimu za Ukusanyaji wa Maoni ya Wananchi kuhusu Mabadiliko ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania*. Tume ya Mabadiliko ya Katiba.
- 2021. *2020 Tanzania in Figures*. National Bureau for Statistics, Ministry of Finance and Planning. (https://www.nbs.go.tz/nbs/takwimu/references/2020_Tanzania_in_Figure_English.pdf, 2024年2月6日閲覧)
- 2022. *Administrative Units Population Distribution Report*. Ministry of Finance and Planning, National Bureau of Statistics, President's Office-Finance and Planning and Office of the Chief Government Statistician, Zanzibar. (https://www.nbs.go.tz/nbs/takwimu/Census2022/Administrative_units_Population_Distribution_Report_Tanzania_volume1a.pdf, 2024年5月7日閲覧)
- 2023. *Statistical Abstract 2022*. National Bureau of Statistics, Ministry of Finance and Planning. (https://www.nbs.go.tz/nbs/takwimu/Abstracts/Statistical_Abstract_2022.pdf, 2024年5月7日閲覧)
- n. d. *The Union of Tanganyika and Zanzibar Act, 1964*, Parliament. (<https://www.parliament.go.tz/polis/uploads/bills/acts/1565177092-The%20Union%20of%20Tanganyika%20and%20Zanzibar%20Act,%201964.pdf>, 2024年2月6日閲覧)
- van Donge, Jan Kees and Athumani J. Liviga 1990. "The Democratisation of Zanzibar and the 1985 General Elections." *Commonwealth & Comparative Politics* 28(2): 201-218.
- Voice of America* 2021. "Tanzanian Opposition, Activists Demands Constitutional Changes." 1 July.
- 2023. "Tanzania's Government Lifts Ban on Political Rallies." 3 January.
- Wambali, Michael K. B. 2008. "The Historical Overview of the Constitutional Reforms towards Limited Leadership in Tanzania." *Commonwealth Law Bulletin* 34(2): 277-296.
- Wilson, Amrit 1989. *US Foreign Policy and Revolution: The Creation of Tanzania*. London: Pluto Press.
- wa Simbeye, Finnigan 2014. "Tanzania: Joseph Sinde Warioba and the Union." *The Africa Report*. (<https://www.theafricareport.com/4466/tanzania-joseph-sinde-warioba-and-the-union/>, 2024年2月6日閲覧)

©Machiko Tsubura 2024

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ja>



第5章

サハラ以南アフリカにおける 憲法、権威主義、権力闘争

——コートジボワールの事例から——

佐藤 章

はじめに

1990年代の民主化以降のサハラ以南アフリカ（以下アフリカ）諸国の政治において、憲法は政治の動向を左右する重要な制度であった。民主化に先立ち憲法改正が行われたのはその代表例である。同時に憲法は、そのあり方をめぐり政治が深く介入する対象でもあった。現職の政治的な優位を増進させる目的でなされる憲法改正がその例である。アフリカの憲法を検討するにあたっては、単に政治のあり方を規正する制度という観点だけではなく、政治と憲法が動的な関係を取りむすんでいることを考慮に入れることが必要だといえる。いわば、制度と政治の接点という観点から憲法を研究する視座が求められているのである。この視座が本章の出発点となる。

政治との関係において憲法を捉える視座は、既存研究においてあまり掘り下げられてこなかったものといえる。比較憲法の分野では、政治と法律の関係は正当な研究課題であるとの認識が存在したが（Hirschl 2013）、実際に研究が行われてきたわけでは必ずしもない。また、アフリカの法律に関しては、法律本来の趣旨から逸脱したものとみなされる傾向があり、研究が低調な時代が長く続いたと指摘されている（Okoth-Ogendo 1991; 1993）。アフリカの憲法に関する研究関心は、1990年代に入って、南アフリカ憲法への注目を契機として少しずつ高まりを見せ始めたものの、対象国の多さに見合った研究の進展があったとは言い難い。ただ、このような研究状況のなかで、比較政治学において、権威主義体制に

とつての憲法のもつ意義を問う研究視角が2000年代に提唱され (Barros 2002), これに続く研究も生まれてきている (Ginsburg and Simpsen 2014)。また比較憲法の研究者のなかからも, 近年の「民主主義の後退」論との関連で憲法を再検討する議論が登場するなど (Sadurski 2020), 政治と憲法の関係への注目は徐々に高まりつつある様子が観察される。本章の視座はこのような新たな研究動向に呼応するものである。

本章の目的は, 権威主義体制の多いアフリカ諸国において憲法の果たす役割や意義についての理解を深めることにある。本章でとりあげるのはコートジボワールである。1960年の独立以来, 権威主義体制が続いてきたコートジボワールでは, 統治者の選出・交替・継承にかかわる制度として, 憲法が政治的に大きな意味をもつ現象が確認されてきた。これは, 憲法の規定が, 権威主義的な統治に直接携わる政治家たちが展開する, 権力闘争の方向性を大きく左右する政治的な「ゲームのルール」として大きな意味をもってきた状況と言い表すことができる。

この状況が次のような二面性を伴うのではないかというのが本章の主張である。ここでいう二面性とは, ひとつには, 権威主義的な体制内で1人の統治者から次の統治者へと安定的に権力の継承がなされることを保証する側面である。すなわち, 権威主義体制の安定に寄与する側面である。もうひとつは, 憲法規定を恣意的に改廃したり, 運用したりすることを通して, 統治が個人化されていく側面である。統治の個人化は, 政権の権威主義的性格を強化する性質をもつものであり, 次の統治者への権力継承を困難にしたり, 統治エリート内での不満を高めたりするなど, 中長期的には政権に対するリスクとして働きかねない。つまりここでいう二面性とは, 憲法の利用が, 権力の安定に作用する一方, 不安定化にも作用し得ることを指したものである。

このような主張を行うことにより, 本章は, おもに憲法, 権威主義, 権力闘争の関係をめぐる, 事例の提示と, 比較研究ならびに理論的研究につながるような論点を提起するかたちで貢献を図ろうとするものである。

本章では, 次の順に議論を進める。まず, コートジボワールの憲法, 政治制度, 政治史に関して基礎知識を整理する (第1節)。続いて, コートジボワール政治史において憲法が「ゲームのルール」として機能した事例を2つとりあげ, 具体的な検討を行う。第1の事例は, 大統領空席時の手続きに関する規定を通じた統治

者によるシグナリングである（第2節）。第2の事例は、大統領被選挙権の規定を使った特定の政治家の排除策である（第3～5節）。最後に、上記の主張に照らした考察を行う（第6節）。

1 コートジボワール政治の概略

1-1. コートジボワールの憲法、政治制度、主要政党

コートジボワールでは、1960年の独立直後に独立国として最初の憲法が制定された。以下、「第1憲法」と呼ぶ。「独立国として最初の憲法」とわざわざここでいうのは、独立より前の時代に、植民地宗主国であるフランスの国家体制のなかで「共同体内自治共和国」という法的地位にあった時期があり、その時期に制定された憲法が存在するためである。本章では自治共和国時代の憲法については基本的に扱わず、独立後の1960年以降に制定された憲法のみを対象として研究を進める。2000年と2016年にそれぞれ新たな憲法が制定されている。これらは以下、それぞれ、「第2憲法」、「第3憲法」と呼ぶ。いずれも、既存の憲法の修正ではなく、起草委員会のもとで憲法典ごと新たに起草され、国民投票によって承認され、制定されたものである¹⁾。

コートジボワールは独立以来、共和制である。執政権者である大統領を直接選挙で選出する制度は、第1憲法から第3憲法に共通である。立法権を担う国会は、第1、第2憲法では国民議会（Assemblée nationale）の一院制であり、第3憲法では国民議会と元老院（Sénat）の二院制となった。国民議会の議員は第1憲法から第3憲法まで共通して、全員が直接選挙により選出される。第3憲法で導入された元老院の議員は、国民議会と大統領によって指名される。

歴史的に重要な役割を果たしてきた政党は3つである。第1は、コートジボワール民主党（Parti démocratique de Côte d'Ivoire: PDCI）である。同党は、

1) 法律としての正式の名称は、第1憲法が「1960年11月3日付け法律第 60-356 号 (Loi n° 60-356 du 3 novembre 1960)」、第2 憲法が「2000年8月1日付け法律第 2000-513 号 (Loi n° 2000-513 du 1^{er} août 2000)」、第3憲法が「2016年11月8日付け法律第 2016-886 号 (Loi n° 2016-886 du 8 novembre 2016)」である。

1946年に創設され、独立運動の中心を担ってきた政党である。植民地期最後の議会選挙（領土議会選挙）で事実上すべての議席を独占して1960年の独立に至り、そのまま事実上の一党制を敷いた。一党制は1990年まで続いた。初代大統領F・ウフェ＝ボワニ（Félix Houphouët-Boigny: 以下ウフェ）は同党のリーダーであり、1960年から1993年12月の死去まで大統領を務めた。第2代大統領（在職1993年12月～1999年12月）のH・コナン・ベディエ（Henri Konan Bédié）もこの政党である。同党はおもに中部と東南部に支持基盤をもつ。旧宗主国フランスとの関係を重視する。イデオロギー的には中道から保守寄りといえる。

第2は共和連合（Rassemblement des républicains: RDR）である。1990年代にPDCI内で展開された主導権争いに敗れたアラサン・ワタラ（Alassane Dramane Ouattara）の支持者らが1995年に創設した政党である。おもにワタラの地元である北部に支持基盤をもつ。政策的には、リーダーであるワタラが、西アフリカ諸国中央銀行（Banque centrale des Etats de l’Afrique de l’Ouest: BCEAO）総裁や国際通貨基金（IMF）専務理事を務めた経歴をもつこともひとつの背景として、ネオリベラル経済改革に前向きな姿勢を示す。PDCIと同様フランスとの関係を重視する。ワタラ党首は2010年の大統領選挙で初当選を果たしたのち、2015年、2020年に再選し、現職である。RDRは2020年の大統領選挙の前に、他の政党の幹部も一部糾合するかたちで、「民主主義と平和のためのウフェ主義者集合（Rassemblement des houphouëtistes pour la démocratie et la paix: RHDP）」という新たな政党に組織がえし、現在に至っている。

第3はイボワール人民戦線（Front populaire ivoirien: FPI）である。FPIは、PDCIによる一党制時代に体制批判的な運動を展開してきた大学人らを中心に組織され、1990年の民主化時には、ウフェとPDCIに対抗する野党勢力の筆頭的な存在であった。2000年の大統領選挙で、党首のローラン・バボ（Laurent Gbagbo）が初当選を果たした。FPIは社会主義インターナショナルに参加する、いわゆる社会党系の政党である。フランスに対しては批判的な姿勢をとることが多い。バボの出身地である西部地域に支持基盤がある。バボは2010年の大統領選挙での敗北後に失脚し、国際刑事裁判所（International Criminal Court: ICC）で審理を受けた。中心人物であるバボの失脚後、FPIは、合法政党として活動を続ける勢力と、バボ以外の権威を認めない勢力とに分裂した。前者の勢力が現在

のFPIであり、党首はアフィ・ンゲッサン (Affi N'Guesssan) である。後者の勢力は、「FPI-GOR」という通称（「GOR」は「バボしかない (Gbagbo ou rien)」というスローガンの略記）で活動し、2021年国民議会選挙には、「ともに民主主義と主権のために (Ensemble pour la démocratie et la souveraineté: EDS)」というプラットフォームのもとで参加した。ICCで不起訴となり2022年に帰国したバボは、アフリカ人民党・コートジボワール支部 (Parti des peuples africains - Côte d'Ivoire: PPA-CI) という新政党を立ち上げ、現在に至っている。

1-2. コートジボワールの政治史概略

次にコートジボワールの政治史を、憲法にも言及しながら概観する。第1憲法では、「政党・政治団体は投票によって競争する。国家主権と民主主義の原則ならびに共和国の法律を尊重する条件のもとで、政党・政治団体は自由に結成され、活動する」(第7条)との規定があり、ここでの「政党・政治団体」は「Les partis et groupements」と複数形で記載されている。一党制は憲法に明記されたものではないのである。PDCIによる事実上の一党制は、他の政党の設立を当局が承認しないというかたちで続けられてきた。このため、1990年の民主化は、とくに憲法の規定を変更することなく、政権が野党の設立を認めるということだけで実現した。1990年に独立以降はじめて、複数候補が立候補した大統領選挙と、複数の政党が参加する国民議会選挙が行われた。大統領選挙はウフェがバボを下し、国民議会選挙でもPDCIが圧倒的に多数の議席を確保した。

1993年12月にウフェは現職のまま病死し、憲法の規定に則り、国民議会議長だったベディエ (PDCI) が大統領として、ウフェの残り任期 (1995年10月まで) を務めることになった。1995年にベディエははじめて大統領選挙に出馬し、再選を果たした。国民議会選挙もPDCIが制した。1999年12月にベディエ政権は、待遇への不満を背景とした兵士反乱の収拾に失敗して崩壊し、かわってロベール・ゲイ (Robert Guéi) 退役准将 (元参謀総長) を首班とする軍事政権が樹立された。軍事政権下で新憲法の起草が進められ、2000年8月1日の国民投票での承認により第2憲法が成立した。第2憲法に基づく大統領選挙が2000年9月に実施され、開票時に大きな混乱が発生したが、最終的にはバボ (FPI) が初当選を果たした。国民議会選挙は2000年12月に実施され、FPIが第一党の座を確保し、PDCIと

二大勢力を形成した。

2002年9月に、旧軍事政権の元幹部らが組織した反乱軍が拳兵し、コートジボワール北部の占領に成功した。政府側は北部を奪還するだけの軍事力をもたず、南北分断状態のまま膠着し、和平交渉による解決が図られることになった。本来、大統領の任期は2005年10月に切れるはずだったが、選挙実施に向けた与野党と反乱軍の交渉は難航し、大統領選挙は最終的に2010年にずれ込んだ。2010年の大統領選挙では、PDCIとRDRの選挙協力が奏功し、ワタラがバボを下して初当選を果たした。しかしバボは退陣を拒否した。バボとワタラそれぞれが大統領就任式と組閣を実施し、コートジボワールは2つの政府をもつ状態に陥った。最終的に両勢力は2011年3月末から軍事衝突し、国連PKOの軍事行動の結果が有利に働いたワタラ側が勝利を収めた。バボは逮捕され、ワタラは2011年5月に正式に大統領に就任した。

ワタラ政権は、RDRとPDCIを基軸とする与党連合のもとで安定的に維持され、2011年12月の国民議会選挙を制した。2015年には、与党連合の結束を背景に、ワタラが再選を果たした。このタイミングでワタラは、2011年の就任当初から公言していた憲法改正手続きに着手した。その趣旨は、コートジボワールの国内対立を生み出してきた民族差別の問題を解決し、国民和解を実現することであるとされた。ワタラは自らが主導するかたちで新憲法草案を作成した。新憲法案は2016年10月に国民投票で承認され、第3憲法が成立した。

その後ワタラは、PDCIに対して、RDRとの政党合同による単一政党化の提案を行った。だが、その当時までにPDCIのなかでは2010年の大統領選挙、2015年の大統領選挙でいずれもワタラを支持したにもかかわらず、十分なポスト配分が行われていないことへの不満が高まっていた。このようなPDCI党内での不満は、2015年大統領選挙で独自候補を出さないとの決断をしたベディエ党首の指導力を損なうことにもつながりかねないものであった。このような不満を背景に、ベディエはワタラからの単一政党化の提案を謝絶し、さらに与党連合からの離脱も決定した。これにより、2020年の次期大統領選挙が、RDRを核とする新党RHDPとPDCIの対決となることが確定的となった。

コートジボワールでは、大統領の任期制限は第2憲法で導入され、再選は一回限り、すなわち2期までと定められた。同じ内容の制度が第3憲法でも設けられた。

RHDPは、2020年で連続2期の任期が切れるワタラにかわり、党ナンバーツーのアマドゥ・ゴン・クリバリ (Amadou Gon Coulibaly) 首相を党の公認候補に指名した。これに対してPDCIは80代の高齢ながらベディエ党首が自ら臨むこととなった。だが、投票まで3カ月あまりと迫った2020年7月にクリバリ首相が病気により急死してしまう。クリバリにかわる大統領候補の指名に迫られたRHDPは、ワタラ大統領を候補者に指名した。憲法上不可能であるはずの三選出馬に関し、RHDPは、2016年に新憲法が制定されているので、その時点で連続任期のカウントはゼロに戻ったとの主張を展開した。憲法に関する裁判機関である憲法評議会 (Conseil constitutionnel) 委員長²⁾もワタラの出馬に問題はないとの考えを示した。

これに反発したのがPDCIをはじめとする野党側である。野党側はワタラの出馬は違法であるとして、立候補の取り下げをワタラ側に要求した。ワタラ側がこれを拒否すると、野党側は違法な立候補者がいる選挙は無効であるとして、選挙のボイコットを呼びかけ、ベディエら立候補予定者も選挙活動を実施せず、当日の投票も棄権した。2020年10月末に投票が実施され、選挙管理委員会がワタラの当選を発表すると、野党側はワタラの当選を認めないことを明らかにし、移行期委員会の設立を宣言した。ワタラ側はこれを国家転覆行為だとみなし、野党幹部ら20人以上を逮捕したほか、ベディエの邸宅を治安部隊によって包囲するという行為に出た。この政治的な緊張に伴い、コートジボワール国内では暴力行為が相次ぎ、80人以上が死亡する事態となった。

その後2020年11月はじめに、ワタラとベディエの直接会談が実現し、これ以上対立を長引かせず、和解に向けた道を探ることが合意された。それをふまえて2020年12月には与野党協議が開催され、2021年に国民議会選挙を実施すること、これに野党も参加することが確認された。2021年3月にこの予定どおりに国民議会選挙が実施された。ワタラが主導するRHDPが過半数の議席を獲得して勝利した。2020年の政治危機は、さしあたりワタラ主導の政治秩序が維持されるかたちで乗り切られたことになる。

2) 憲法評議会の委員長は大統領による任命職である (第3憲法第130条)。

2-1. 第1憲法での規定——ウフェによるシグナリング——

では次に政治にとっての「ゲームのルール」としての側面をみていきたい。まず、大統領空席（死亡・辞任・職務遂行不可能）時の手続きについてである。大統領空席時の手続きに関する第1憲法の条文はウフェ政権期にたびたび改正されてきた。ちなみに第1憲法では、国会の5分の4の賛成により、国民投票にかけずに憲法改正が可能である。PDCI一党制の時代には、国民議会に対するウフェの影響力は絶対的であり、ウフェは自らの意向に沿った憲法改正を行うことが可能であった。

1960年の制定当時の条文では、大統領空席時には、後任の大統領は国民議会議長が国民議会議員のなかから選任するものとされ、ただし、残り任期が1年以上ある場合は選挙を実施することと定められていた。ウフェは、1975年にこの規定を改正し、大統領空席時には国民議会議長が大統領に就任するという内容に改めた。この改正は、その当時に国会議長の座にあったフィリップ・ヤセ(Philippe Yacé)という党ナンバーツーへの事実上の後継指名を意味するのではないかとPDCI党内では受け止められた。

ウフェは公称1905年生まれであり、1975年にはすでに70歳を迎えることになっていたが、特定の有力者を後継者に名指しするような行為は一切してこなかった。これは自らへの権限集中策の一環をなす態度だと理解されてきた。他方、ウフェが高齢化するにつれ、PDCI党内では必然的に後継者の座をめぐるさや当てや憶測が飛び交い、党内での地歩固めを目指した党派形成などの動きも活発化ようになっていた。1975年の憲法改正は、党内のこのような状況に対し、後継者名を直接言及することは避けつつも、後継者に関するある種の推測の材料を提供することにより、党内の混乱を沈静化させ、自らの統制下におこうとする意図に基づいたものとして解釈された。

なお、この数年後にヤセは失脚してしまうのだが、これと同時に1975年に導入された憲法改正規定も削除された。このことは、1975年の憲法改正がヤセの

処遇とセットのものであったという解釈が「正しい」ものであったことを、改めて、党内に喚起することとなった。大統領空席時に関する条文は、こうして、コートジボワール政治における要注目条文と化した。

次の改正が行われたのは1980年である。今度はウフェは、副大統領ポストを新設し、その指名は大統領が行うとする条文を盛り込み、同時に、大統領空席時には副大統領が大統領に就任することも明記した。副大統領人事への党内の注目が再び高まったが、結局副大統領が指名されることはなく、のちにこの規定も削除された。1980年代は、ウフェが一党制の長期化から来る党内のゆるみを強く問題視し、さまざまなかたちでの党紀粛正策を試みていた時期である（他には、唯一党内での競争的選挙の導入などの策がある）。この副大統領ポストに言及する憲法規定にもこのようなねらいがあったと考えられる。1975年と同じく、ウフェがPDCI党内に向けて、自らの人事権を誇示し、党内の分派勢力を威嚇するというシグナリング効果を担わされたものとして解釈可能である。

大統領空席時の手続きに関する次の動きは、1990年の憲法改正である。1990年の改正では、大統領空席時には国民議会議長が大統領に就するとの規定が盛り込まれた。これは、1975年の改正時に盛り込まれた内容と同じであるため、このとき国民議会議長だったベディエへの事実上の後継指名を意味するものとも解釈された。ただ1975年と異なるのは、同時に、首相ポストを新設する規定が盛り込まれ、実際に首相が任命されたことである。コートジボワールは前述のとおり大統領制であるが、この制度下で任命された首相は、大統領のもとで広く執政権を担う存在として位置づけられた。首相に任命されたのが、それまでコートジボワール政界での活動歴がないワタラであった。ワタラは、前述のとおり、BCEAO総裁やIMF専務理事などを歴任したエコノミストで、当時はウフェの招請によってコートジボワールの構造調整政策を策定・実施する責任者の任にあった。

それまで政治家としての活動歴がないこの人物が、一躍大きな政治的実権を担わされたことは、ウフェの考える後継者候補のひとりとして目されているのではないかとの観測をコートジボワール政界に巻き起こすことになった。憲法上の後継者と位置づけられるベディエ国会議長と、大きな権限を委任されたワタラ首相のどちらが、後継の座に近いのかをめぐり、PDCI内は大きく動揺することとな

った。この1990年の憲法改正もまた、党内に後継者問題についての一定の意思を示しながらも、確定的な意思表示はしないことで自らへの権力集中を維持しようとする、ウフェの対PDCI内シグナリングと解釈できるものである。

その後の展開をいえば、1993年12月にウフェが現職のまま病死すると、憲法上の規定にしたがってベディエが大統領に就任した。ベディエ大統領の就任を受けて、ワタラ内閣は総辞職し、まもなくワタラはコートジボワールを去った。だが、PDCI内にはワタラを推して活動していた政治家が一定数おり、彼らがPDCIを離党してワタラ擁立を目指す新党RDRを立ち上げ、活動をはじめていくことになる。そしてこのベディエとワタラの対立は、その後の対立と連携の時代を経ながら、2023年8月にベディエが死亡するまでのあいだ、政界の重要な要素であり続けた。

2-2. 第2憲法と第3憲法

第2憲法での規定は、大統領空席時は国民議会議長が代行に就任し、45～90日以内に選挙を実施するとの内容のものであり、国民議会議長人事を後継指名には使えないかたちになっている。2000年憲法は、軍事クーデタによってPDCIの一党優位体制が崩れ、民政移管に向けて進む流れのなかで作成されたもので、そのような政治的な自由化の精神を反映して、選挙での決定を重視する制度になっているといえる。

第3憲法では、大統領と副大統領がペアとして出馬し、選挙での審判を仰ぐ制度が導入された。その上で、大統領空席時は副大統領が大統領に就任する制度となった。これは大統領空席時にかわりの大統領に就任する人物が選挙での審判を受けた人物だという点で、選挙を重視する制度といえる。この点では第2憲法での規定とも共通する性格をもつといえよう。第2憲法での規定は、大統領職が急に空席になった場合に、選挙結果次第では政権交代もあり得るという制度設計であり、大きな政治的変動をもたらしかねない制度でもあった。この点に照らして第3憲法の規定は、大統領が空席となっても選挙で選出された副大統領が任期を満了するまで務める制度であり、ひとつの任期の安定性を担保する制度といえる。

とはいえ、第3憲法が制定された2016年は、2015年の大統領選挙の翌年であり、その次の選挙は2020年を待たねばならなかった。このため、経過措置と

して、初代副大統領は大統領が任命するという規定が憲法には盛り込まれており、ワタラの政党と与党連合を組むPDCIの幹部が副大統領に任命された。この点に、この憲法規定のもつ政治的側面が見出される。当時の与党連合の事情をいうと、RDRとPDCIの連合が2010年、2015年のワタラ当選の重要な基盤となっていたにもかかわらず、PDCIの側には、対等なはずの連合相手でありながら、首相ポストしか獲得できていないことへの不満が高まっていたことは前述した。第3憲法で、大統領に昇格する可能性もある副大統領制を導入し、そのポストをPDCIに配分したことは、与党連合のパートナー政党であるPDCIへの政治的配慮として解釈され得るものといえる。すなわち、副大統領制には、与党連合の結束を図る措置という役割も担わされていると解釈できる。

ただ、ワタラは副大統領の任命と平行して、PDCIに対して、ワタラの政党RDRとの合同による単一政党化を前述のとおり申し入れている。これは与党連合をより永続的な政治勢力とすることにより、安定的な政権基盤を確立し、政治的な安定性も確保しようというねらいをもつものとして公には説明されたが、この提案が実現すれば、ワタラが、連合相手へのポスト配分という政治的な負担から解放されることになるのは明らかであった。つまり、この単一政党化提案は、ワタラ側がPDCIに大統領ポストを配分する意図がないことを端的に示すものでもあった。

最終的にベディエPDCI党首はワタラからの単一政党化の提案を断り、さらには与党連合からの離脱も決断した。PDCIは独自に大統領ポストの獲得を目指す戦略に切り替えたわけである。ただ、PDCI内にはワタラと活動をともにすることを志向した幹部が一定数いた。彼らはPDCIを離脱し、ワタラが単一政党化の受け皿として組織したRHDPに加わるようになった。このような展開は、ワタラにとっては、単一政党化こそ実現しなかったものの、連合解消後に強力なライバルとなりかねないPDCIの弱体化に成功し、さらに自らの政治勢力の幹部人材の増強も実現したものであったといえる。第3憲法の大統領空席時の憲法規定は、このような政界再編につながる政治的な駆け引きのなかでひとつのピースとしての機能を果たしたといえることができる。

3-1. 「イボワリテ」と大統領被選挙資格

次に大統領の被選挙資格に関する規定についてみていきたい。大統領の被選挙資格は、近年のコートジボワール政治で最も重要な「ゲームのルール」であったといってよい。これは第2憲法で導入された、「大統領選挙の立候補者は、生まれながらのコートジボワール人である父と母のあいだに生まれた、生まれながらのコートジボワール人でなければならない」とする規定に集約されている問題である。この規定は、大統領の被選挙資格に関して、親の代に遡っての出生歴・居住歴を求めるものであり、コートジボワール市民のあいだに血統主義的な観点からの区別をもち込むものであった。この規定はまた、現在の領土に相当する地域に早くから居住してきた系譜をもつ者を優先する「先住性 (autochthony)」の思想を内包したものである。さらに、先住性を主張し得るのが、コートジボワールの諸民族のうちの一部でしかないこと——端的にはいわゆる「民族地図」によってコートジボワールの領土内にのみ分布すると表象される民族のみ——を指定する点で、エスノナショナリズムの考え方もそこには内包されていた。

このような特徴をもつ大統領被選挙資格の規定をめぐる政治対立は、「コートジボワール人であること」や「イボワール人性」とも訳される「イボワリテ (l'ivoirité)」という概念をめぐる問題として、1990年代半ば以降のコートジボワール政治を支配する大きなテーマとなった。以下、第3節から第5節までを使って、この問題を詳しく検討していきたい。

3-2. 第1憲法における大統領被選挙資格

まずは、第1憲法における大統領の被選挙資格についてみていこう。第1憲法は、大統領の選出について、「共和国大統領は直接普通選挙によって5年の任期で選出される。共和国大統領は再選できる」(第1憲法第9条)とのみ規定する。大統領に立候補するための資格要件については「別途法律で定める」とする条項(第1憲法第10条)があるものの、具体的な規定は存在していない。

被選挙資格の認定に関して第1憲法では、国民議会議員の被選挙資格に関する異議申し立てについては、最高院 (Cour suprême: 1994年の憲法改正後は最高院にかわり憲法評議会) が裁定するとの定めがあるが、大統領の被選挙資格に関する異議申し立てについての言及はない³⁾。法律制定が義務づけられている事項を定めた第1憲法の規定 (第41条) では、「国民議会と地方議会の選挙制度」が挙げられているものの、大統領の選挙制度については言及がない。前段落で記したことをふまえて整理すると、このように第1憲法は、大統領の被選挙資格、その承認手続き、選挙制度などについて憲法の文言としては具体的には規定していないという点に特徴がある。

このような憲法における「不言及」ともいうべき状況は、独立前から指導的な立場を確立したウフェがリーダーの座を維持したことと無関係ではないと考えられる。ウフェは、1960年に大統領に就任してから、1993年に病死するまで33年間にわたり大統領の座に君臨し続けた。コートジボワールは1990年に独立後初めて複数政党制での選挙を実施することになるが、それまでのあいだはPDCI一党制下にあり、5年ごとに実施された大統領選挙でもウフェが唯一の立候補者であった。ウフェ以外の人物が大統領選挙に出馬することが想定されていない状況では、大統領の被選挙資格に関する規定はそもそも存在理由がなかったのかもしれない。

ただ、憲法上はこのような「不言及」がみられるものの、現実には、第1憲法期においても大統領選挙に関する選挙法の制定はなされており、そこに大統領選挙の被選挙資格について一定の定めがなされていたことをみることができる。それは、第1憲法の制定から4日後に制定された1960年11月7日付け法律第60-359号 (以下1960年大統領選挙法) においてである。同法は「選挙人 (électeur) の資格をもつすべての市民が大統領に選出され得る」と規定している (1960年大統領選挙法第3条)。選挙人の資格とは、コートジボワール国籍をもつ成人のすべての男女に認められるものとして当時の憲法 (第1憲法第5条) に規定されて

3) 第1憲法第10条は、被選挙資格を含む大統領選挙の進め方については、法律で諸条件を定めるとし、最高院の役割については、「これらの作業の適正性を統括する」とするにとどまる。1994年の憲法改正で創設された憲法評議会についても、この同じ文言で役割が規定されているにとどまる。

いるものごとである。その上で、1960年大統領選挙法は、大統領選挙への立候補が認められない場合として、満40歳未満であること（同法第4条）、司法の決定により除外されている場合（同第5条）⁴⁾、公職ないし行政職（政府・地方行政・公営企業などの要職、裁判所判事、軍の将校、警察幹部など法律に具体的に記載があるもの）に在職中もしくは離職から6カ月以内の場合（同第6条）、などの除外条件を設けている。

のちの「イボワリテ」の問題との関連でいえば、第1憲法期にコートジボワール国籍の取得の経緯と関連した被選挙権の制限が行われていたかどうか、確認を要する重要な点といえる。コートジボワールでは独立翌年の1961年に国籍法（1961年12月14日付け法律第61-415号）が制定された。同法では、帰化による国籍取得者について、国籍取得から満5年が経過したのちに選挙人の資格をもつと定めている（国籍法第43条2）。前述のとおり、第1憲法下における大統領の被選挙資格は、1960年大統領選挙法において「選挙人（électeur）の資格をもつすべての市民が大統領に選出され得る」と定められており、特定の国籍取得の経緯をもつ者の被選挙権を制限する規定がそのほかに定められていた事実もなかった。すなわち、第1憲法下においては、帰化した者であっても大統領選挙に出馬することが、現実の問題はさておき、少なくとも法の問題としては可能であるという制度であった。

では、1990年に第1憲法下で実施された民主化後初の選挙での大統領の被選挙資格はどうなっていただろうか。1990年10月の大統領選挙に際しては、1985年大統領選挙法の条文の一部を改正する法律が制定されている（1990年10月10日付け法律90-1167号）。1985年大統領選挙法を確認できなかったため、ここでは便宜的に1960年大統領選挙法との対照で1990年大統領選挙法の改正内容を確認すると、新たに付け加わったのは、立候補の際に必要な情報に「所属政党（filiation）」が追加されたことと、供託金に関する規定——金額は2000万CFAフラン（日本円でおおよそ400万円に相当）で有効投票の10パーセントを獲得

4) 刑罰を受けているなどで市民権や政治的権利を制限されている場合に選挙人資格を失うということが、現地で刊行された選挙の手引きに記されており（Aggrey 1983, 17）、そのようなケースが具体的には想定されていたものと考えられる。

すれば返還される——、従来から慣行として行われてきた非コートジボワール国籍者の投票が今回も認められること、である。このような規定は、供託金の金額が大きいことが事実上の選挙権の制約にあたるという問題性はあるものの、後に問題となるような立候補希望者の国籍取得の経緯にかかわるような大きな制約を課すものではなかったといえる。1985年選挙法における規定については推測となるものの、このように1960年から1990年までのあいだは、「イボワリテ」的な考え方が大統領の被選挙資格に関して法律に盛り込まれることはなかったと考えられる。

4

「イボワリテ」の法制化

——前史としての1994年選挙法——

4-1. 1994年の選挙法改正

第2憲法で「イボワリテ」の思想の発露ともいえる被選挙資格の規定が導入される経緯を知る上では、1990年代以降の政治情勢の理解が不可欠である。1-2で確認したとおり、1993年12月にウフェは現職のまま病死し、憲法の規定に則り、国民議会議長だったベディエ (PDCI) が大統領として、ウフェの残り任期 (1995年10月まで) を務めることになった。1995年にベディエははじめて大統領選挙に出馬することになった。ベディエは独立直後からウフェ政権下で重用されてきた人物だったが、党内に幅広い支持基盤を確立していたわけではなかった。また、1995年の選挙 (10月の大統領選挙と11月の国民議会選挙) は、独立以来の支配政党であるPDCIがウフェというカリスマ的な指導者なしではじめて臨む選挙であり、加えて、もはや一党制ではなく、1990年から選挙に参加している野党の草分けである、バボのイボワール人民戦線 (FPI) と、ワタラ派の新党RDRという野党の挑戦を受けるものでもあった。このような党内外での厳しい政治情勢のなか、選挙前年の1994年12月にベディエ政権は、その後のコートジボワール政治史に大きな爪痕を残すひとつの法律を可決させた。これが新しい選挙法である (以下、1994年選挙法とする)。

前節でみたとおり、コートジボワールでは大統領選挙と国民議会議員選挙について別個に法律を制定するカタチがとられてきた。1994年選挙法は、このよう

な方式を改め、大統領選挙、国民議会議員選挙、地方選挙というすべての選挙を対象とし、有権者登録などの全選挙共通の手続きと各種選挙固有の規定とを包括的にまとめた単一の法律として作成された。これは複数政党制という新しい政治的現実に対応するための選挙制度改革の意味合いをもつものとして公式には提起された。しかし、この選挙法は、被選挙資格に関してかなり詳細な規定を盛り込んでいたことで大きな政治的な議論を巻き起こした。具体的には、大統領選挙に関する被選挙資格として次のような条件が明記された。(1)～(4)は立候補に必要な条件(1994年選挙法の第49条)、(5)～(7)は立候補が認められない場合(同第50, 51条)である⁵⁾。

- (1) 満40歳以上であること
- (2) 生まれながらのコートジボワール人であり、かつ両親もともに生まれながらのコートジボワール人であること
- (3) コートジボワール国籍を離脱したことがないこと
- (4) 選挙までの5年間にわたりコートジボワールに継続的に居住していること(ただし、国家による派遣などの任務によって国際機関等に勤務する場合はこの条件は課されない)
- (5) 司法判断によって被選挙資格を認められない場合
- (6) 他国の国籍を取得したことがある者
- (7) 国家の重要なポストに在職中もしくは離職から6カ月以内(対象となるポストは法律に明記されている。憲法評議会の構成員、最高院の構成員、判事、中央・県の財務官、国営企業の総裁と理事、軍人、中央省庁の部長級以上)

以上の選挙法の規定で最も議論を巻き起こしたのは、(2)の「生まれながらの

5) なお、国民議会議員に関しては、(1)の「満40歳以上」という年齢制限が「満23歳以上」であること(1994年選挙法第77条)と、(7)に関して、任期満了後の復職が可能と定められていること(同第79条)が異なるが、それ以外は同じである。また上記の被選挙資格のほか、1994年選挙法では、立候補届の添付書類として、出生証明書、犯罪の有無の記録、国民証、推薦人名簿(各地方につき500人)など、1990年までの選挙では必要とされていなかった書類が付け加わった(1994年選挙法第55, 56条)。

コートジボワール人であり、かつ両親ともに生まれながらのコートジボワール人であること」である。この条項に関して、国民議会で法案の説明をした内務大臣は、「生粋のコートジボワール人であること (être Ivoirien de souche)」が大統領ならびに国民議会議員になるためには求められる、と述べた (*Fraternité Matin*, 24 novembre 1994)⁶⁾。コートジボワールは植民地期から周辺地域からの移民を多数受け入れてきた歴史をもつ国であり、帰化による国籍取得者が比較的多く存在している。また、コートジボワールの国籍法では、両親ともに外国人である場合を除き、コートジボワールで生まれた者はコートジボワール人であると定めているので、コートジボワール人であるためには両親ともにコートジボワール人である必要はなく、両親のどちらかがコートジボワール人であればよい⁷⁾。

国籍法のこの規定に照らしているといふと、立候補を希望する本人だけではなく、その両親にまで遡って生まれながらのコートジボワール人であることを求める1994年選挙法の規定は、国籍法が定める条件に照らして正当に国籍を付与され得る人々のうちの一部にしか、被選挙権を認めないものであった。

4-2. 植民地期の「国籍」という問題

加えて、1994年選挙法が定めるこの制度は、「生まれながらのコートジボワール人」の認定方法をめぐる問題をはらんだものであった。そもそも1994年選挙法の制定時点で、大統領への被選挙資格である「満40歳以上」という条件を満たす人物は、1954年より前に生まれたことになるが、1954年当時のコートジボワールは植民地統治下にあつてまだ主権国家となつてはいない。法的には、その当時、コートジボワール国籍は存在せず、それを保有する者も存在しない。

6) ここで「代々の」と訳をあてたフランスの表現「de souche」だが、「de」は英語のofに相当する前置詞、「souche」は木の切り株を意味する名詞で、転じて、家族や一族などの祖先や起源などの意味で使われる。国民名につけて使われる場合には、帰化による国籍取得者と対置されるものとしての「元からの (d'origine)」という意味で使われる。

7) 独立後最初に制定された国籍法において、「コートジボワールで生まれたすべての個人が、両親とも外国人である場合を除き、コートジボワール人である」と定められた (Loi n° 61-415 du 14 décembre 1961. 第6条)。この条項は1972年の改正法 (Loi n° 72-852 du 21 décembre 1972) により、嫡出子の場合と婚外子である場合を想定した文言に改められたが、両親もしくは両親と推定される者がともに外国人である場合を除き、コートジボワール国籍が認められるとする制度は引き続き維持され、現在に至っている。

このことはさらにその両親の世代についていえることである。おそらくこの認定の問題を回避するためかと考えられるが、1994年選挙法のこの箇所の条文では、「コートジボワール国籍保有者」ではなく、単に「コートジボワール人(Ivoiriens)」と記されているのである。このことは条文のその直後の箇所に「コートジボワール国籍を離脱したことがないこと」という規定があることを考えれば、意図的に選択された表現であることは間違いないと考えられる。

仮に植民地期にコートジボワールの国籍に相当する法的身分があったのならば、それを参照するという手続きが可能ではあるが、植民地期にそのような法的身分はなかった。この点は独立直前の自治共和国時代の憲法からも確認できる。そこには「[[自治共和国の] 国家の市民は、まったく権利において、フランス共同体 (la Communauté) の市民 (citoyen) である」(自治共和国憲法第1条)⁸⁾と定められている。植民地期のコートジボワールに関して仮に国籍という考え方が適用できるのだとしたら、それは宗主国であるフランスの国籍であるという考えがこの自治共和国憲法の条文から読みとれる。

実はこの点はコートジボワール政治史においてきわめて重要な点である。同じ自治共和国憲法では「選挙人は、市民的・政治的権利を享受する両性のすべての成人の市民 (citoyen) である」(同第5条)と定めている。上述の第1条の規定に照らし合わせたとき、この第5条のいう「市民」が、フランス共同体の市民であることは疑う余地がない。実際、自治共和国憲法制定後のコートジボワールでは、コートジボワール以外のフランス領植民地出身者が国政選挙への投票権を行使することができたのである。

そして、この慣例は独立後も続いた。すなわち、各々の出身地である植民地が主権国家としての独立を遂げたことに伴い、いまや「外国人」となった人々がコートジボワールの国政選挙での投票権を行使できたのである。この慣例は民主化後はじめての選挙である1990年の選挙に至るまで続いた。この事実は、植民地期のコートジボワールにおいて、少なくとも選挙人としての資格にかかわるような意味で国籍に準ずるような法的身分が定義されていなかったことを示す論拠と

8) 自治共和国憲法の正式名称は、Loi n° 59-1 du 26 mars 1959である。条文はWodié(1996)を参照した。

なろう。実際、コートジボワールの国籍が法律的な根拠をもつものとして誕生するのは、独立翌年の1961年12月14日の国籍法制定によってのことなのである⁹⁾。

1994年選挙法に戻ると、国籍の有無とは切り離された資格としての「コートジボワール人」であることの認定をどのように行うかという問題について、この法律では具体的な定義は示されていない。ただ、これはその後にはわかることだが、この点については、植民地時代に行われた出生届において出生地が現在のコートジボワールの領土内であることが「生まれながらのコートジボワール人」とされる認定基準として利用されることになった。このことはつまり、立候補希望者からみて2代前の祖父母の代から今日のコートジボワールの領土内に住んでいることが求められるということの意味する。すなわち、出生地主義的な考えが実際の運用にあたっては採用されることになったのである。

4-3. ワタラの排除と国籍条項の憲法への導入

1994年選挙法の政治的側面について述べていきたい。この新選挙法の規定が先住性やエスノナショナリズムの思想を内包しているという点は3-1で述べたとおりであるが、この規定は、1995年選挙への出馬が取り沙汰されてきたワタラ元首相の経歴を直接に問題視し、選挙から排除するねらいに立ったものだと批判が、当時から野党や野党系メディアによってなされていた。これには次のような背景がある。

少なくともその当時ワタラに関しては、真偽はさておき、次のような点が新聞

9) フランス国籍法は、フランスから分離された領土に住む住民は分離とともにフランス国籍を喪失することを定めているが（国籍法第13条第1段落）、コートジボワール植民地を含むフランスの海外領土に関しては、この国籍喪失の規定が適用されないことが1960年7月28日の国籍法改正法によって定められた（国籍法第13条に追加された第2段落）。このため、植民地のアフリカ人住民は、植民地独立から各国が国籍法を制定するまでのしばらくのあいだはフランス国籍を引き続き保有し、各国による国籍法制定後に自らが権利をもつ国の国籍をもつことになった。1960年7月28日のフランス国籍法改正法はまた、旧植民地に居住する一部の者に対して、宣言という手続きによってフランス国籍を選択する権利（Blanchard et al. 2024, 3）を認めたが、この選択権を行使できたのはフランス本国に居住地をもつ者だけであった（国籍法第152条）。つまり、植民地で生まれ育ち、フランスに居住していない大多数の者はフランス国籍の選択権を行使することができなかった。西アフリカの旧フランス領諸国では、各国独自の判断に立って国籍法の内容が決定された。セネガルでは両親がセネガル人であることを求める内容となったが（Cooper 2014, 416-420）、これと比較するとコートジボワールの国籍法は両親のうち1人は外国人でもよいとする内容であるのが特徴といえる。

報道などにおいて語られていた。①ワタラはコートジボワール北部の拠点都市であるコング (Kong) をかねてより支配してきた王国の王族の末裔であるが、「ワタラの両親は現在のブルキナファソ (コートジボワールの北隣の国) 領内で行政首長を務めていた経歴があり、ワタラの出生はその時期なのではないか」という指摘が存在したこと、②ワタラが「ブルキナファソ政府の給費留学生としてアメリカに海外留学した経歴がある」との指摘が存在したこと、③ワタラはエコノミストとしての経歴をもつが、彼を見出したウフェがBCEAOの理事ポストへの就任をBCEAO側に打診した際、コートジボワールのもつ理事枠に空きがなかったことから、ウフェはブルキナファソ政府にかけあい、「ブルキナファソ政府のもつ理事枠でワタラを採用してもらった」という指摘が存在したこと、などである。

このような指摘はいずれも、ワタラとブルキナファソのあいだに少なからぬ関係があると直接間接に表象するものであり、ここからワタラに関して「ブルキナファソ人であって、コートジボワール人ではない」というような語りになされることがあった。このような語りは、ワタラを政治的に支持しない立場の人々によって共有されるようになった。このような語りを支持する者にとっては、ワタラは1994年選挙法が定める被選挙資格を満たしておらず、立候補は認められないという考えとなる。

ワタラ側は、自らが1994年の選挙法の規定によって被選挙資格を失うような経歴はないと主張し、自らの選挙への出馬については問題がないはずだとの立場をとった。だが、このような主張はしながらも、ワタラは1994年選挙法のもとでの初の国政選挙となる1995年の大統領選挙への出馬は結果的には見送った。その理由は明言されなかったが、その当時ワタラは、アメリカに在任しIMF専務理事として在職しており、この職務はコートジボワール政府の派遣によるものではなく、私的な職業選択の結果としてのものであった。このためワタラは5年間の継続居住という条件 (上記4-1引用内の (4)) を満たしていなかったのである。不出馬の直接の根拠は「イボワリテ」関連条項ではなく、おそらく居住条件であったと考えられる。なお、1995年の大統領選挙は、主要野党が1994年選挙法を実質的な野党弾圧策のひとつであると批判してボイコットしたことにより、結果は、ベディエの90パーセントを超える得票率での当選となった (ただし投票率は低迷した)。

5 第2憲法の起草過程と「イボワリテ」

5-1. 第1憲法の停止と第2憲法の制定

2000年に予定された次期選挙を目指してワタラはまもなくIMFを辞してコートジボワールに戻り、RDRの党首に正式に就任して政治活動を開始した。さらに「生まれながらのコートジボワール人であり、かつ両親もともに生まれながらのコートジボワール人であること」に関しても、十分にそれを証明できる書類が存在するとの態度を表明した。この態度表明に沿ってワタラは選挙前年の1999年半ばに、立候補届に添付が必要な書類のひとつである国民証の申請を行い、そこで自らの両親と自らがコートジボワールの領土内で生まれたことを示す出生証明書を当局に提出した。しかし、当局側からこれらの出生証明書が偽造の可能性があると回答され、これを受け、ワタラには公文書偽造の容疑で逮捕状が出された。逮捕を避けるためワタラは国外に脱出した。ワタラの大統領選挙への出馬の道はここでいったん途絶えた。

しかし、1999年12月末に、待遇改善を求める兵士の反乱の収拾に失敗したベディエは失脚し、ゲイ元参謀総長を首班とする軍事政権が樹立された。軍事政権は速やかな民政移管を掲げ、2000年に入ってすぐに野党との協議を重ねながら新憲法案を起草し、2000年7月に国民投票にかけた。国民投票での賛成多数との結果によって同草案が新憲法として2000年8月1日に制定された。

新憲法案の起草過程では、ワタラが党首を務めるRDRを含む主要野党が起草委員会に参加（失脚したベディエの政党であるPDCIは参加を見送ったが起草内容については賛成の立場であった）したのだが、そこではワタラの大統領への被選挙資格を制限する方向性を支持する立場が主導権を握った。具体的には、1994年選挙法に盛り込まれた「イボワリテ」条項を憲法の条文に盛り込むという方向性である。RDRはそれらの条文が明らかにワタラを排除する政治的意図をもって制定されてきたことを認識しており、その条文を憲法に盛り込むことには反対であった。しかし、RDR以外の政党が多数派を占めて起草委員会の主導権を握り、周辺化されていったRDRは、「RDRの反対によって新憲法案の成立が遅れる」

「RDRは民政移管や民主化に逆行する勢力だ」という批判を国民から受けることを恐れ、「イボワリテ」条項を憲法に導入することを黙認せざるを得なかった。国民投票においてもRDRは、「イボワリテ」条項が盛り込まれたことは批判しながらも、憲法案への賛否に関しては「賛成」票を投じるよう支持者に求める立場をとった。RDRのこの態度の背景としては、1990年代後半にワタラが国民証を取得するために提出した出生証明書の真正性に対する自負があったとも考えられる。「イボワリテ」条項に強硬に反対することは、その条項によって除外される条件を備えていると自ら認めることになりかねないからである。RDRとしては、一部の国民の政治的権利を制限する条文に反対しているのであって、その規定の如何を問わずワタラは十分に被選挙資格をもっているというスタンスだったといえる。

5-2. 第2憲法における大統領被選挙資格

このような経緯を経て成立した第2憲法における大統領の被選挙資格に関する規定がどのようなものかを具体的にみてみよう。以下がその当該条文（第2憲法第35条）である。

共和国大統領は直接普通選挙によって5年の任期で選出される。共和国大統領は1回しか再選できない。

大統領選挙の立候補者は、40歳以上かつ70歳以下でなければならない。

大統領選挙の立候補者は、生まれながらのコートジボワール人である父と母のあいだに生まれた、生まれながらのコートジボワール人でなければならない。

大統領選挙の立候補者は、これまでにコートジボワール国籍を放棄したことがあってはならない。

大統領選挙の立候補者は、これまでに他国籍を取得したことがあってはならない。

大統領選挙の立候補者は、選挙日に先立つ5年のあいだ継続的にコートジボワールに居住していなければならず、かつ、実質的な居住期間が10年なければならない。

本条に示される居住義務は、外交団・領事団の構成員、外国での職責への就任ないし職務の遂行を国家により指名された者、国際公務員、政治的亡命者には適用されない。

大統領選挙の立候補者は、医師会理事会によって提案されたリストに基づき憲法院が指名した3人の医師団によって適正に申し立てられた、身体と精神の完全な充足を示す書類を提出しなければならない。

大統領選挙の立候補者は、よき道徳と大いなる誠実さの人でなければならない。大統領選挙の立候補者は資産を申告し、その出所の根拠を示さなければならない。

この条項の内容は次のように整理できる。ここで盛り込まれている条件は、①大統領としての前任歴（第35条第1段落：前任者の再選は1回限り）、②年齢（同第2段落：40～70歳）、③両親と本人の出生と国籍（同第3～5段落：両親が出生時からコートジボワール人、本人が出生時からコートジボワール人、国籍放棄歴がないこと、他国の国籍をもったことがないこと）、④居住歴（同第6～7段落：選挙まで継続的に5年、実質的に10年、規定を除外されるケース）、⑤心身の状態（同第8段落：認定医師による承認）、⑥誠実さ（同第9段落：人格的要件と資産公開の義務）である。なお、第2憲法では憲法裁判所に相当する機関として、第1憲法下（1994年の改正後）と同じく、憲法評議会が設置されており、大統領選挙の立候補者の被選挙資格は憲法評議会の裁決事項と定められている（第94条）¹⁰⁾。

ちなみに第2憲法下での国会は第1憲法と同じく一院制の国民議会であるが、その議員の選出については、第1憲法と同様、被選挙資格の条件、被選挙不可・兼任不可に該当する条件を別途「法律で定める」とする規定となっている（第59条）。なお国会議員の選挙の被選挙資格の裁定もまた憲法院の裁決事項となった（第60条）。すなわち、第2憲法においては、大統領についてのみ被選挙資格が憲法の条項において詳細に定められているのである。

第2憲法制定とあわせ、新たな選挙法も制定された。2000年8月1日付け法

10) 第1憲法下（1994年の改正後）での憲法評議会の構成、組織、権限、機能は、別途法律で定めるとされ、憲法には明記がなかったが、第2憲法ではこれらが憲法の条文として明記されている。

律第2000-514号である。この法律は1994年選挙法と同様に、大統領選挙、国民議会選挙、地方選挙のすべての選挙に適用される一本化された法律であった。大統領の被選挙資格に関しては、1994年選挙法に盛り込まれていた詳細な被選挙資格の規定が憲法の本文に移ったことから、選挙法では簡略な記載となっている。すなわち、ウフェ時代の選挙法のように、司法判断による除外（第49条）と特定の公職に従事する（した）ことによる除外規定（第50条）である。

このような新しい被選挙資格の規定のもとで2000年8月から立候補届出が始まり、ワタラも立候補届を提出したが、憲法評議会の裁決により立候補届は却下された。却下の理由は明確にされなかった。旧唯一党のPDCIからも何人かの有力政治家が立候補届を出した——PDCIはベディエの失脚と亡命をふまえた党の体制をこの時点までに確立できておらず、党後任候補の一本化はせず、党員が自由に立候補することを認めていた——が、PDCIからのすべての立候補届が却下された。結局、大統領選挙は、大統領選挙に出馬しないとの前言を翻して立候補したゲイ軍事政権首班とFPI党首のバボの事実上の一騎打ちのかたちで2000年9月末に投票が実施された。開票過程でゲイ首班が選挙管理委員会に介入して開票を妨害したり、野党支持者間（とくにFPI支持者とRDR支持者）の衝突などが発生したりするなどの混乱を経て、バボが大統領に初当選を果たした。

ワタラは2000年12月に予定された国民議会議員選挙にも立候補届を出したが、これもまた理由が明示されないまま却下された。これに抗議してRDRは国民議会選挙をボイコットした。ワタラの立候補届が2度にわたって却下されたことは、被選挙資格を認定する憲法評議会の構成員の任命に対して大統領と与党の影響力が大きいことによって説明される¹¹⁾。却下理由は明らかにされているわけではないので、却下が「イボワリテ」的な観点からの被選挙資格の欠格性を断定したという意味内容を負うわけではない。ただ、ワタラの出馬に対して否定的な立場の考えの有権者や、ワタラと対立して「イボワリテ」的な観点から誹謗中傷を展開してきた政治家らは、憲法評議会の裁決がワタラの出生にかかわることを問題視したものだ、勝手に「了解」という構図がそこにはある。このため、ワ

11) 第2憲法では、憲法評議会の委員長は大統領が任命する（第90条）、6人の委員のうち3人ずつが大統領と国民議会議長が指名（第89条）した上、任命は大統領が行う（第91条）こととなっている。

タラに対しては、提出書類における違法性の有無や却下の決定に関する明確な理由づけについて憲法評議会が詳細を示さないまま、ただ状況証拠のような排除の空気だけができあがるという状況になる。

ワタラをめぐる憲法評議会の判断のあいまいさは、その次の選挙で明らかになった。バボ政権下のコートジボワールは反乱軍の挙兵によって2002年9月から内戦に陥り、次期2005年に予定された選挙は延期を重ね、ようやく2010年に実施されたことは前述した。その選挙にワタラはついに立候補できたのである。立候補に際しては、内戦からの脱却を目指す和平交渉の過程で、国際的な仲介のもとでの主要政治家間の直接会談の結果、「ワタラの大統領選挙出馬に問題はない」ことが申し合わせとして確認されていた。2010年10月に行われた大統領選挙でワタラは、現職のバボ大統領に次ぐ得票を得て11月の決選投票に臨み、当選を果たすことになる。当選発表直後からはじまったバボ派の軍事的抵抗とこれへのワタラ側の軍事的対抗——すなわち新たな内戦の勃発——があったものの、2011年4月にワタラ側がバボの逮捕に成功し、そののちワタラは改めて公式に大統領への就任式を実施した。ワタラが最終的に当選したこと、またそれに至る過程で政治的な合意として「ワタラの出馬に問題がない」と確認されたことは、1994年から展開されてきた被選挙資格をめぐる法律の制定がまさに政治的な排除を主眼として展開されてきたものであることを物語っている。

6 コートジボワール歴代憲法における「二面性」

6-1. コートジボワール憲法における大統領空席時の手続きと政治の関係

以上、本章では、権威主義体制の多いアフリカ諸国において憲法の果たす役割や意義についての理解を深める目的に立ち、コートジボワールの事例を詳しく検討してきた。ここで注目したのは、コートジボワールにおいて独立以来観察されてきた、統治者の選出・交替・継承にかかわる憲法の規定と政治との関係であり、具体的には、大統領空席時の手続きと、大統領の被選挙資格に焦点をあわせた。

本章における主張は、コートジボワールにおける憲法と政治の関係が二面性を

伴うものだという点にある。冒頭で述べたことを再確認すれば、ここでいう二面性とは、第1には、一人の統治者の政権の安定性の確保や、同じ権威主義的な体制内で別の統治者へと安定的に権力の継承がなされることを保証する側面であり、第2には、憲法規定を恣意的に改廃したり、運用したりすることを通して、統治が個人化されていく側面のことである。統治の個人化は、政権の権威主義的性格を強化する性質をもつことから、次の統治者への権力継承を困難にしたり、統治エリート内での不満を高めたりするなど、中長期的に政権に対するリスクとして働きかねないものと位置づけられる。このような理論的な整理に照らして、本章で検討した事例がどのように説明されるのかを改めて検討していきたい。

まず、大統領空席時の手続きについてである。これについては、まず、ウフェがPDCI党内での次期大統領の座をうかがう動きを牽制するためのシグナリングの手段として使われてきた様子を見た。自らの後任について直接の言及を避ける一方で、後任人事の憶測から生まれる党内の混乱を抑えるために、ウフェが1970年から1990年にかけて何度かにわたり、大統領空席時の手続きに関する憲法規定を改廃してきたことを確認した。もとより自らの発意によって憲法改正が可能だという状況は極めて個人支配的なものといえるが、ウフェはさらに自らの意思に沿った憲法改正案を可決させることにより、その支配体制をさらに堅固なものにしたわけである。すなわちここにおいて憲法規定の操作は、ウフェの統治を安定化させる策として機能したということになる。

他方、ウフェの1990年の憲法改正は、後継の座をめぐるベディエとワタラの対立をその後の遺産として残すことになったのは否めない。このことは、個人支配の安定を期するための策は、当の個人統治者が退場したあとの体制の安定を保障するものではないことを示している。ウフェが在任中に、安定した後継体制を築くための措置をとらなかったのはなぜかという点は、コートジボワール政治史における大きな問いといえる。PDCIというそれなりに機能している政党が存在したことを考えると、政治局や党大会などの党機関を使って後継体制づくりにとりくむことは技術的には十分に可能であった。また、ウフェの長期在任期間が、総じて安定的に推移していたこと考えると、後継体制づくりのための十分な時間的な余裕もあったと考えられる。このように可能であったはずの後継体制づくりをなぜウフェは放置したのかという問いが成り立つ。この問いに対する回答とし

ては、個人支配の統治スタイル以外の振る舞いがウフェには難しかったということになるのかもしれない。

第3憲法下では、ワタラが、大統領空席時の手続きをひとつの材料として、与党連合における懸案の解決に乗り出した。その結果、ワタラは、単一政党化は実現できなかったものの、PDCIの弱体化と自らの政治勢力であるRHDPの幹部人材の増強という利益を獲得したといえる。2020年の大統領選挙での勝利ならびに2021年3月の国民議会選挙での勝利によって、コートジボワールではRHDPの一党優位体制ともいべき状況が生じつつある。そのような状態にいたるひとつの材料として、第3憲法における大統領空席時の手続きが、一定の政治的な役割を果たしたといえることができるだろう。

第3憲法については、このように、既存の政権の安定化に関係する側面は指摘できるが、不安定化に関係する側面は明示的には指摘できないように思われる。本来ワタラが避けるべく計画していたはずの三選出馬が行われ、ワタラが結果的に長期政権化の道を進んでいることは、権威主義体制の強化という方向性の出来事と位置づけられるものであることはまちがいない。ただ、その過程と、第3憲法の規定とのあいだには直接的な関係はないとみるのが妥当だろう。焦点はむしろ、いつか訪れるワタラの退陣の際に、後継体制がどのように確立されるかである。そこで憲法の規定がなんらかの役割を果たすことは、コートジボワール政治史の経験に照らして想像できることではある。これについては、今後の動向の注視が必要だろう。

6-2. コートジボワール憲法における大統領の被選挙資格と政治の関係

両親の出生時に遡って国籍取得の経緯のあり方を問題とし、大統領の被選挙資格の条件とする規定が憲法に盛り込まれたのは第2憲法においてである。また、第2憲法に盛り込まれたのと同様の条項は、1994年に制定された選挙法にも盛り込まれていた。選挙法は憲法ではないが、コートジボワールの法制史に照らし、1994年選挙法と第2憲法の大統領被選挙資格規定が連続性をもつものであることは間違いない。そこでここでは、1994年選挙法も考慮に含めて考察を行う。

両親と本人がともに生まれながらのコートジボワール人であることを求める、

いわゆる「イボワリテ」条項のもつ政治的効果は、そこで謳われた条件に従って、一定の候補者を除外できることにある。これは除外対象となる候補者以外の候補者にとっては、競争が緩和されるという有利な条件をもたらす。法の施行に直接の責任をもつ現職の統治者にとって有利であることはいうまでもない。1995年の大統領選挙への出馬をワタラは見送ったため、1994年選挙法の「イボワリテ」条項が現に法的効力を発揮したわけではない。ただ、1994年選挙法の制定過程と選挙戦の過程で、ベディエ側は、ワタラのコートジボワール人としての資質を疑問視する政治宣伝を盛んに行うことができた。このような政治宣伝は、有権者のあいだにワタラに対する批判的な考えを一定程度醸成することに成功したものと考えられる。「イボワリテ」条項を含む第2憲法草案が、国民投票で相当程度の多数の支持を受けたことから、それは間接的に確認することができる。

2000年の大統領選挙をめぐることは、ワタラはまず第1憲法下の1999年に、前述のとおり身分証明関連書類を偽造しようとしたとの嫌疑を警察からかけられた（追及を避けるためワタラは亡命を余儀なくされた）。また、クーデタを経た2000年になってからは、明示的な理由が明かされないまま立候補届が却下された。ここでのポイントは、これらの警察と憲法評議会の態度はどちらも、「イボワリテ」条項に照らして、ワタラに立候補資格がないとする法律的な判断ではないことである。そのことは、第2憲法のままで実施された2010年の大統領選挙にワタラが出馬できたことから明らかである。つまり、1994年選挙法も第2憲法も、その政治的な効力をもっぱら、特定の人物の出馬を法的に不可能にするということではなく、ワタラの国籍に関する中傷宣伝が効果をもつような環境を醸成するところにあったと指摘できる。端的に言えば、プロパガンダの装置として、これらの法律は機能を果たしたのである。憲法と政治が、このような社会心理的な効用を通して結びつき合いもすることがここには示されているといえよう。

さて、憲法を材料に使ったプロパガンダによって特定の政治家を攻撃することにより、選挙戦における優位を確立し得る候補者がいることは確認された。これは、二面性のうちの第1の、政権ならびにその継承の安定性に寄与する側面と位置づけられよう。では、第2の、政権の不安定化をもたらす側面についてはどのように評価できるだろうか。

国民のあいだから一定の支持を獲得している政治家を選挙から排除することは、

選挙の正統性を大きく損なうことになる。排除が繰り返されることにより、排除された側の政治家の支持者のあいだでは、選挙、政権、政治システムに対する不信が募っていくことになる。このような状況が、政治体制の安定性に対するリスク要因となることは間違いない。さらに、このような不信と不満を背景に抗議行動が発生した場合に、現政権が弾圧策で応じることになれば、政権側の強権的な性格は必然的に強化されることになり、さらに不信・不満が強化される展開をたどることが考えられる。

実際、1994年選挙法に則って行われた1995年の選挙では、野党側が、選挙法の規定に対する抗議から、大規模な抗議行動を展開したり、大統領選挙をボイコットしたりすることが起こった。与野党間関係は、暴力の介在も伴う、極めて緊張したものだ。2000年の選挙においても、軍事政権首班による不正な選挙操作の企てという要因も加わってのことだが、選挙から排除されたワタラの政党RDRの支持者が選挙のやり直しを求めて街頭に繰り出し、他の政党の支持者と衝突する騒乱状況が発生した。加えて、治安部隊による過剰鎮圧があり、100人を超える死者が発生する事態となった。特定候補者を選挙から排除する策は、抗議と弾圧がエスカレーションの道をとる恐れが多分にある。選挙での勝利が確実になるという意味での政権の安定化は確保されるとしても、強権化を余儀なくされることにより、中長期的に打倒されるリスクは高まることになるといえる。

結 論

以上、本章では、コートジボワール政治史において憲法と政治の関係が顕著にみられた事例をとりあげ、そこで憲法が果たした機能について、政権ならびに同じ権威主義体制内での政権委譲の安定化と、強権化や個人化につきまとう統治の不安定化という2つの視点から分析した。本章は、これまで研究の進展が十分ではなかった、アフリカの法律に関する研究、憲法と政治に関する研究、権威主義体制にとっての憲法の意義などの領域に対して、事例研究に基づいた知見を提示するかたちで一定の貢献を行ったものと考えられる。

ここで考察に用いた「二面性」は、アフリカ政治に広くみられる矛盾を指し示す視点としても一定の有効性をもつのではないかと期待される。アフリカ諸国では、強権体制が長期にわたって持続するケースが広くみられる一方、極めて安定的にみえた強権体制が、なんらかの契機によって、たやすく崩壊してしまうという事例もまたしばしば観察される。このような、ある種の「安定的な不安定」ともいべき矛盾を抱えたアフリカ諸国の政治のあり方を解明する上で、憲法の政治利用やその作用などの検討が手がかりになるかもしれない。その意味で憲法への注目は、政治体制のあり方や政治の安定・不安定といった大きな問題領域と接続して、今後も検討が進められていくべきものと考えられる。

最後に、憲法規定を使った政治的排除の対象となってきたワタラが自らの強いイニシアチブでとりくんだ第3憲法について触れておきたい。2011年に大統領に正式就任した直後からワタラは、国民和解の上で新憲法の制定が必要だとの認識を示していた。2015年の大統領選挙で再選を果たした直後からワタラは新憲法の制定作業にとりかかり、自らが強く関与するかたちで憲法草案を作成し、ほぼ原案のまま国民投票に付された。投票率はやや低めではあったものの、憲法案は投票者の大多数の賛成をもって新憲法として制定された。このような経緯から、この第3憲法における大統領の被選挙資格は、自らを排除するかたちで展開されてきた「イボワリテ」的な規定とその運営ならびに政治の動きに対する、ワタラからの「アンサー」という位置づけができるものといえるだろう。大統領の被選挙資格は次のような規定である（第55条）。

共和国大統領は、直接普通選挙によって5年の任期で選出される。共和国大統領は、1回しか再選できない。

共和国大統領は、共和国副大統領を選ぶものとし、共和国副大統領は、共和国大統領と同時に選出される。

大統領選挙の立候補者は、市民的権利と政治的権利を享受していなければならず、かつ35歳以上でなければならない。大統領選挙の立候補者は、父もしくは母が生まれながらのコートジボワール人である、コートジボワール国籍のみをもつ者でなければならない。

第2段落は共和国副大統領の選出に関する規定であるので、大統領の立候補資格に関する記載は第1段落と第3段落のみとなる。ここに盛り込まれているのは、①前任歴（第1段落：前任者の再選は1回限り）、②市民的権利と政治的権利の状態（第3段落の1文目：権利を停止されていないこと）、③年齢（第3段落の1文目：35歳以上）、④国籍（第3段落の2文目：両親のどちらかが出生時からコートジボワール国籍を保有、本人が現在コートジボワール国籍以外の国籍をもっていないこと）。また、被選挙資格の裁決は憲法評議会が行うことが別の箇所規定されている（第127条）。

第2憲法の条文と比べ大きく簡素化されていることが確認できる。「父と母が」ではなく「父もしくは母が」となっている。立候補者本人が「生まれながらの」コートジボワール人であることは求められず、立候補の時点でコートジボワール国籍のみをもっていることだけが条件となっている。第2憲法では排除されていた、国籍離脱経験がある者も立候補が可能になっており、二重国籍だったことがあっても除外されないことになる。

ただ、両親のどちらかについて「生まれながらのコートジボワール人」であることを求める点は、「イボワリテ」的な考え方の導入といえる。ここには、自らを排除する意図をもって作成された条項が求める条件を自らが現に満たしているというワタラ自身の態度が垣間見える。

[参考文献]

- Aggrey, Albert 1983. *Guide des élections*. Abidjan: Juris Editions.
- Barros, Robert 2002. *Constitutionalism and Dictatorship: Pinochet, the Junta, and the 1980 Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blanchard, Emmanuel, Linda Guerry, Lionel Kesztenbaum and Jules Lepoutre 2024. “Recovering lost French citizenship through reintegration.” *Population & Societies* (619) February 2024: 1-4. DOI: 10.3917/popsoc.619.0001
- Cooper, Frederick 2014. *Citizenship between Empire and Nation: Remaking France and French Africa, 1945-1960*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Ginsburg, Tom and Alberto Simpser eds. 2014. *Constitutions in Authoritarian Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hirschl, Ran 2013. “From comparative constitutional law to comparative constitutional studies.” *International Journal of Constitutional Law* 11(1): 1-12.
- Okoth-Ogendo, H. W. O. 1991. “Constitutions without Constitutionalism: Reflections on an African

- Paradox.” In Issa G. Shivji ed., *State and Constitutionalism: An African Debate on Democracy*. Harare: Southern Africa Political Economy Series (SAPES) Trust, 3-25.
- 1993. “Constitutions Without Constitutionalism: An African Political Paradox.” in *Constitutionalism and Democracy: Transitions in the Contemporary World*, edited by Douglas Greenburg, S. N. Katz, B. Oliviero and S. C. Wheatly, New York: Oxford University Press, 65-84.
- Sadurski, Wojciech 2020. “Constitutional Democracy in the Time of Elected Authoritarians.” *International Journal of Constitutional Law* 18(2): 324-333.
- Wodié, Francis V. 1996. *Institutions politiques et droit constitutionnel en Côte d’Ivoire*. Abidjan: Presses universitaires de Côte d’Ivoire.

©Akira Sato 2024

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ja>



第6章

憲法政治の力学

——モザンビークにおける政党政治と派閥対立——

網中 昭世

はじめに

近代の立憲主義のもとでの憲法とは、国の政治体制を定めるものであり、政治権力を創出する制度を規定するとともに、政治権力を抑制する制度設計もされている。政治権力を創出する制度として、選挙あるいはそれにならぶ手段があり、政治権力を抑制する制度として、憲法学ではしばしば権力分立が挙げられる（待鳥 2016, 8-10）。しかし、本章で考察の対象とするモザンビークの憲法をめぐっては、政治権力を創出する制度の規定が争点となる一方で、政治権力を抑制する制度設計に対する関心は低い。

憲法の改正を比較政治学の観点から分析する待鳥（2016, 10）は、分析に際した留意点を次のように述べる。憲法典による規定があいまいで、個別の法律に委ねられる部分が多い場合には、憲法典の改正頻度は低く、そこから政治権力の動態を捉えることは困難である。その場合には、分析対象の範囲を広げ、関連する政治制度、すなわち政治権力を創出する選挙制度と、政治権力を抑制するための政治家・官僚の役割分担や権限分割を規定する執政制度を定める諸法を「実質的な意味の憲法」として検討する必要がある。これに対して、憲法典による規定が具体的であれば、それに比例して憲法典の改正頻度は高まるといえるだろう。したがって、憲法典そのものにせよ、執政制度を定めた諸法を含む「実質的な意味の憲法」にせよ、改正に至るか否かを問わず、改正をめぐる議論の展開から政治権力の動態を捉えることが可能である。

モザンビークの憲法は、1975年の独立時の憲法以来、1990年、2004年、2018年に構造的な変更を伴う大幅な改正をしているほか、1976年、1978年、1986年、1996年、1998年、2007年、2023年にも部分的な改正が行われている¹⁾。また、2004年の改正以来、改正のためには国民議会議員3分の2以上の議席の賛成を得ること、前回の改正から5年以上の期間をおくことを定めている。通常の法改正に必要な賛成票は過半数であるのに対して、憲法改正に際しては、それが3分の2以上と、改正のための障壁が高く設定されている。その一方で、改正は国民投票を要件とせず、国民議会での採決をもって改正可能である。これまでの改正歴から判断して、モザンビークの憲法は改正頻度の高い軟性憲法だといえる。

憲法に直接的に書き込まれるわけではない議論、あるいは、改正に至らなかった議論も含めて、その政治過程は、国のあり方に関する議論の痕跡として刻まれている。とりわけ、対象国がおかれた国際的な環境が憲法の改正に強く影響した東西冷戦期とは異なり、東西冷戦末期・民主化以降は、政党政治という国内の政治状況が大きく影響する。そうした時期にあっては、対象国特有の政治状況を理解する必要がある。そこで、本章では憲法の改正をめぐる政治過程を分析することで、当該国家と社会にとって憲法やその改正とは何を意味するのか、という特徴を帰納的に導き出すことを目的とする。

モザンビーク憲法の改正にかかる争点は大きく分けて3つあるが、以下に詳述するとおり、それぞれの争点が異なる方向性をもっている。その方向性の変化自体が、この国のおかれた政治状況を示している。第1に、国家の政治体制にかかわる点である。具体的には、独立時のモザンビーク解放戦線 (Frente de Libertação de Moçambique: FRELIMO) による一党制、モザンビーク民族抵抗運動 (Resistência Nacional de Moçambique: RENAMO) を第一野党として内戦終結

1) 管見の限りにおいて、モザンビークでは、法の条項の構造自体を大幅に改正する場合に「改正 (revisão)」, 条項の構造を保ったまま改正を加える場合に「修正 (alteração, rectificação)」という語を用いてきた。憲法の改正についても原則的にこれがあてはまる。ただし、本章で後述するとおり、2018年の憲法については、条項の構造に変更はないが、権力の創出にかかわるルールの大きな変更があり、「適時改正 (revisão pontual)」という「改正」に近い表現が用いられ、質的变化があったことが示唆される。このように原語表記としては使い分けられる傾向がみられるが、本章では「改正」とした上で、その内容を検討していく。

後に導入された複数政党制という政治体制の転換にかかわる改正である。この改正は、主権の移譲という点、そして政治体制のあり方が、国際政治上、極めて重要な意味をもった時代の改正である。第2に、民主化後の国内の地方における政治権力の創出にかかわる点である。この民主化後の憲法の改正は、複数政党制導入後の与野党間の選挙戦略を反映している。国内政治の展開を如実に反映した改正は、この時期の内向的な政治関心の方向性を示すと同時に、それが可能となった政治経済的環境があったことを示唆している。そして第3に、憲法の改正には至らぬものの、争点化するか否かそれ自体が極めて政治性の高い、大統領の三選禁止条項に関する点である。現代モザンビーク政治における三選禁止問題は、与野党間の争点というよりも、圧倒的に与党内派閥間の牽制を映し出す、極めて内向的な問題として現れている。

これらの争点と方向性を確認した上で、次節以降、憲法をめぐる争点の位相の変化とその要因に注意を払いつつ、第1節では、国家の政治体制にかかわる改正に焦点をあて、独立後の一党制から内戦終結後の複数政党制の導入までを検討し、政治体制の変更が憲法をどのように特徴づけているのかを明らかにする。第2節では、与野党間の攻防に注目する。具体的には、民主化後に「地方分権化」を争点とした地方権力創出のルールの変更に焦点をあてる。ここでは、与野党間の勢力圏をめぐる攻防という政治的な実態が、憲法にどのように投影されたのかを明らかにする。第3節では、与党内の派閥関係に注目する。具体的には、憲法にある大統領の三選禁止条項をめぐる与党内の派閥の緊張関係を示す。以上、第1節および第2節では、政治的実態が憲法にどのように投影されているか、という方向性で論じる一方で、第3節では、逆に憲法が政治をどのように規定しているかを考察する。そして最後に、全体を通じた独立以降のモザンビーク憲法の改正の政治的意味を検討する。

1 対外的表明としての憲法

1-1. 独立後の一党優位体制の確立——1975年憲法——

モザンビークの独立のひとつの契機は、宗主国ポルトガルで1974年4月に起きた軍事クーデターであり、その直後からモザンビークではFRELIMO以外にも複数の政党が設立されていた。1974年当時、モザンビーク総督府は、独立に関して公的に議論して意思表示をする国民投票の実施を提案していた。その際、FRELIMO以外の諸政党は国民投票の実施を支持していたが、FRELIMOはそれを拒否し、1974年9月のルサカ合意の枠組みに基づいて、大半がFRELIMO党员によって構成されるモザンビーク暫定政府を樹立した (de Brito 2019, 81)。FRELIMOは、すでにこの時点で党内外での権力闘争を経験し、権力の集中を志向しており、それは独立時の憲法に体现されている²⁾。

翌1975年、FRELIMOの中央委員会の承認を経て公布された1975年のモザンビーク人民共和国憲法 (Constituição da República Popular de Moçambique, 1975: 以下1975年憲法) は、5部構成、全73条のみである。細かな規制は個別の法に委ねられ、全体としては行動規範としての性格が強かった (Hall and Young 1991)³⁾。他方で、個別の条項の内容をみると、必然的に改正が必要となる内容も含まれている。たとえば、政治権力の創出と執政制度についてみると、1975年憲法はFRELIMOを独立解放闘争とその後の独立国家の主導者として位置づけ (第1部「一般原則」第1条)、同党の下に国軍をおいている (同第5条)。実質的にFRELIMOによって構成された暫定政府は、国家人民議会選挙が行われるまで同党幹部がその役割を担うことを定めている (第3部「国家機構」第37条)。また、人民議会選挙の実施は、第3回党大会の実施後1年以内と明記している (第39条)。これとあわせて1975年憲法の末尾には経過規定が設けられ、国家人民

2) 独立前後の権力闘争についてはNcomo(2003)、船田クラークセン (2007) を参照されたい。

3) Constituição da República Popular de Moçambique, de 20 de Junho de 1975 (FRELIMO), 1ª Série, *Boletim da República* (BR) no.1, Aprova a Constituição da República Popular de Moçambique.

議会在設立・機能するまで、憲法改正の権限は党の中央委員会におかれ（第8部「最終条項・経過規定」第70条）、立法権は閣僚評議会におかれることが定められている（同第72条）。他方、憲法改正に関する制限は規定されていない。そして、大統領には強力な権限が付与されている。大統領は1975年憲法のもとで、省庁の創設から閣僚、最高裁判事、検察長官、州知事、中央銀行総裁ならびに副総裁、警察長官ならびに副長官、国立大学学長、外交官の任免権を有し、恩赦と減刑を決定する権限を付与されている（第48条）。

また、現行憲法に反する既存のすべての法は無効とされ、現行憲法に反さないものは有効とされた（同第71条）。これは、往々にして植民地期の諸法を引き継ぐことを意味し、合憲・違憲の判断は憲法に照らした司法判断が必要となる一方で、司法に関する規定はわずか5条と充実しているわけではない（第6部「司法組織」第62条～第66条）。

その後まもなく、1975年憲法の公布からわずか半年後の翌1976年1月、1975年憲法の国家行政組織および地方組織に関する第57条が改正され、キューバをモデルとした地方議会制度の構築が志向された。このタイミングでの改正、は現行憲法の規定に沿い、FRELIMO中央委員会の意向による改正である。そしてFRELIMOは、1977年2月に開催した第3回党大会でマルクス・レーニン主義に基づく社会主義路線をとることを表明した⁴⁾。地方レベルでの政治権力の創出という点では、選出議員から成る州レベルの地方議会の設置と任命制の州知事をおくことを決め（Henriksen 1978; Hall and Yong 1991）⁵⁾、これらの変更と憲法の整合性を保つため、1978年に再び1975年憲法を改正した⁶⁾。1978年の

4) 1ª Série, BR no.101 01/09/1977, Resolução no.1, Assembleia Popular elege os elementos que constituem a sua Comissão Permanente. Resolução 2, Assembleia Popular elege a Comissão Nacional de Eleições e indica os elementos que a constituem.; 1ª Série, BR no.147, 17/12/1977, Lei no.3, Lei Assembleias Localidade (Assembleia Popular, Comissão Permanente), Aprova a Lei sobre os Sete Princípios e Nove Tarefas das Assembleias de Localidade. なお、1977年の国家人民議会選挙では、FRELIMO中央委員会によって選出された単一の候補者リストを全会一致で採択していた。

5) 1ª Série, BR no. 42, 10/04/1976, 8ª Reunião (FRELIMO), Nova formulação do artigo 57º da Constituição da República Popular de Moçambique.; 1ª Série, BR no.101, 01/09/1977, Lei no.1, Lei Eleitoral 1977 (Assembleia Popular): É pertinente às eleições das Assembleias do Povo na República Popular de Moçambique em 1977.

改正では、国家人民議会ならびに州レベルでの地方人民議회를設置すること、憲法改正の権限をもっていた党中央委員会の権限の一部を人民議会に移行することを定めた。これとあわせて各議会議員の選出のための選挙法を立案・施行した。ただし、後述するように、実際に地方議会が設置され、地方議会選挙が行われるのは1992年の内戦終結から20年近くが経過した2009年である（網中 2024）。

1975年の独立直後の憲法とその改正は、国内外双方に向けた次の効果を発揮していた。国外に向けては、東西冷戦下で独立を果たし、社会主義路線を選択した国家の立ち位置を国際的にアピールするものであった。また、国内に向けては、地方レベルの権力の創出を行うことで独立後の国家による統治の正当性を裏づけ、一党優位体制を固めるものであった。これも対外的なアピールと通じていたと理解できるだろう。東西冷戦下の時代状況において、独立間もない国家による国際政治的立ち位置の表明は、東西いずれかの陣営から独立直後の国家建設に必要な多岐にわたる支援を引き出す機能をもっていた。

他方、こうした国際情勢のなかでその立ち位置を鮮明に打ち出すことは、反対勢力からの攻撃にさらされるリスクを伴っていた。モザンビーク政府が社会主義路線を打ち出したことを契機に、1977年当時、依然として白人支配化にあった隣国の南ローデシア（現ジンバブウェ）と南アフリカが介入し、反政府組織RENAMOを組織化し、軍事的に支援したために内戦が勃発したのであった。この内戦は東西冷戦の代理戦争的性格が色濃かった。1980年にジンバブウェが独立し、黒人政権が発足すると、南アフリカがRENAMOに対する支援を継続し、その状況はアパルヘイト体制が崩壊する1990年代初頭まで続いた。

1-2. 複数政党制に向けた再編—— 1990年憲法——

FRELIMOは1977年の第3回党大会でマルクス・レーニン主義に基づく社会主義路線を表明した。しかし、1983年の第4回党大会では、社会主義路線に則った乏しい経済的実績が厳しい批判の対象となり、経済体制を転換することが合

6) 1ª Série, BR no.55, 09/05/1978, Lei no.10, (Assembleia Popular), Cria a Comissão para proceder à revisão da Constituição da República Popular de Moçambique. Lei no.11, Constituição 1975, Alteração 1978 (Assembleia Popular) 15/08/1978.

意された。翌年からは構造調整政策の受け入れに向けて世界銀行・IMF(国際通貨基金)との協議が進んだ(Bowen 1989)。さらに、社会経済開発を阻む内戦への南アフリカの介入を止めるため、1984年には南アフリカとの間で相互不可侵条約を結び、後述するとおり1986年に憲法を改正し(Baptista Lundin 2004)、1987年にRENAMOとの和平交渉が開始された⁷⁾。交渉では、外国軍およびソビエト連邦とキューバの顧問を引き揚げること、自由選挙に続いて国民和解のための計画を用意すること、というRENAMOの要求が提示された(Manning 2008, 104)。国内政治に関しては、それまで20人ほどのFRELIMO幹部で占められていた党中央の執政制度を見直すことが議論された(de Brito 2019)。

1986年の憲法改正では、翌87年から実施される構造調整政策の受け入れ条件を満たすため、執政制度に関して民主的政治制度の導入を書き込んだ。まず、それまでは大統領が人民議会議長を務めていたのにかわり、人民議会議長の職を別途設け、また首相の職も設けた⁸⁾。これには、対外的には個人支配を回避する姿勢をアピールしつつ、対内的には南アフリカの後ろ盾を失ったRENAMOの戦略が変化してゲリラ戦が激化するなかで、当時の大統領マシェル(Samora Machel: 在任1975~86年)の任務を軽減し、国防問題に注力させる意図もあった(Hall and Young 1991, 104)。さらに1986年には、一党制のもとではあるが11月に第2回国家人民議会選挙が予定されていた⁹⁾。1977年の国家人民議会選挙では、FRELIMOの中央委員会によって選出された単一の候補者リストを全会一致で採択していたのに対して、1986年の選挙では州議会が独自に国家人民議会への代議員を選ぶことになっていた。候補者は必ずしもFRELIMO党员である必要はないが、同党の承認が必要であった。当時、全国規模で選挙を実施することは、自由選挙を要求するRENAMOシンパのロビー活動が影響力をもっていた

7) Vines(2021, 326)によればRENAMOとの和平交渉は1982年時点からはじまっていたが、当時はFRELIMO政権が交渉条件としてRENAMOの存続を約束する具体的な提案を示せなかったために進展しなかった。

8) 1ª Série, BR no.30, Suplemento no.4, 26/07/1986, Lei no.4, Constituição 1975, Alteração 1986 (Assembleia Popular).

9) 1ª Série, BR no.30, Exortação Eleitoral (Assembleia Popular), Exorta todo o Povo para as Segundas Eleições Gerais.

米国に対して、FRELIMO政権の正当性をアピールする意義があった (Hall and Young 1991, 105)。

1987年からは構造調整政策が実施され、翌年にかけては1986年の憲法改正で書き込まれた複数政党制の導入や経済自由化に向けて、国家人民議会が公聴会・討論会を組織した (Baptista Lundin 2004)。また、南アフリカのアパルトヘイト体制の終焉を機に、RENAMOを政党化して複数政党制を導入することを条件として、和平調停を行う機運が高まった。こうした情勢の変化をふまえ、1989年の第5回党大会でFRELIMOは、マルクス・レーニン主義を放棄し、国家・権力機構を党から分離させる決議を採択した。これらの政治体制の転換を反映したのが1990年のモザンビーク共和国憲法 (Constituição da República de Moçambique: 以下1990年憲法) である¹⁰⁾。

1990年憲法は、依然として序文に独立解放闘争の主導者としてFRELIMOの名を冠していただけにFRELIMO憲法と揶揄されるが、RENAMOとの和平合意を視野に入れ、権利章典と司法に関する項目が大幅に加筆された。1975年の独立時の憲法と比較すると、人権保護に関する条項は、1975年憲法の11条から1990年憲法の41条と4倍以上に加筆された。また司法に関する条項は、1975年憲法では全73条のうち5条のみであったが、1990年憲法全206条のうち15条と3倍の分量となっている。これらは内戦時の反政府組織という起源をもつRENAMOとの和平合意の条件として、内戦終結後のRENAMO構成員の安全を保障することを示すためであった。

1990年憲法では、国家・権力機構とFRELIMOを分離させるという点について、国家機構について複数政党制による選挙に関する一般原則が書き込まれ、州政府の設置が明記された (第3部「国家機構」第1章「一般原則」第113条・第114条)。ただし、州知事ならびに州政府の構成員は、それぞれ大統領と中央政府によって任命され、性質としては中央の出先機関にとどまっている。州レベルでは、州議会を念頭においた「民主的機関」を設置する可能性に付言するものの、具体性はない (同第115条)。他方、州知事の任免も含め、大統領に付与されていた権限

10) 1ª Série, BR no.44. 02/11/1990, Constituição 1990 (Assembleia Popular), Aprova a Constituição da República de Moçambique.

には新たに創設された首相の任免権が加わる一方、大統領の任期中の行為は、民事および刑事訴追を免責される免責特権を設けている(第3部「国家機構」第2章「大統領」第132条)。総じて大統領の権限は強化されている。国家機構に関する条項は1975年憲法ではわずか4条にすぎなかったものが27条に大幅に加筆され、議会の議席数も210議席から250議席に増やされた(第3部第3章「共和国議会」)。これは選挙に参加するRENAMOに議席を用意しつつも、従来のFRELIMO議員が議席を失わないための策であった。

また、政治権力の制限という点では、1990年憲法の憲法改正規定(第5部「憲法改正」)に以下の2点が新たに明記された。そのうちのひとつは、憲法改正は大統領による発議もしくは国民議会議員の3分の1以上の発議によって開始され、改正案は検討開始の90日前までに提出されることを定めた(同第198条)。もうひとつは、憲法改正が市民権、政治権力機構を抜本的に変更する場合、国民議会で採択された改正案は公聴会にかけ、その意見を反映することを定めた。それ以外の改正については国民議会議員の3分の2以上の賛成によって可決されることを定めた(同第199条)。これらの条項によってはじめて、モザンビーク憲法は、従来のFRELIMOの権限ならびにその後の国家の権限を制限する機能をもつことになった。ただし、細部をみると、採決に必要な賛成の母数は国民議会議員の議席定数なのか、その時点での出席議員数なのかは明記されていない。

この政治権力の制限という点については、一党制でも複数政党制でも採用可能なように注意深く文言が選ばれていたとの指摘がある(Hall and Young 1991, 107)。内外の立案者らが、FRELIMO以外の政党が政権を掌握した場合にも機能する、より中立的な憲法典を志向したとも考えられるだろう。さらに、1990年憲法の末尾の経過規定(第204条・第205条)では、初の複数政党制選挙となる次回選挙に際して、それまで有効とする個別条項を指定している。FRELIMO政権は、このような1990年憲法を示すことで、RENAMOに対して複数政党制という政治参加の選択肢を用意し、1992年10月にFRELIMO政権とRENAMOによる和平合意の調印にこぎつけた。

1-3. 小 括

憲法典のなかでも、権利章典に関する部分と統治機構に関する部分のいずれの箇所が改正の対象となるかは、それぞれの契機を反映してきた。国家建設の初期と政治体制の転換期には統治機構に関する改正が行われ、内戦終結期には対抗勢力の合意を得るために権利章典に関する改正が行われている。

さらに端的に、モザンビークの憲法は、国家運営の基軸を設定することで、国際的な支援を獲得する機能を果たしてきた。その軸の方向性は、各時代によって大きく異なるが、いずれも対外関係の構築を企図したものである。東西冷戦下での内戦中の改正は、東側陣営の支援をとりつけるためのアピールとして機能した。他方、東西冷戦の末期には、急速に政治経済的影響力を失う東側諸国から離れ、残る西側諸国の自由民主主義に沿った国家運営の機軸を再設定することになる。いずれの場合にも、常に対外関係を意識した外的要素が強かったといえるだろう。

続く第2節ではこの憲法をめぐる争点の方向性が、対外的なアピールから国内の政党政治へと変化していく様を検討する。そこでは、民主化以降の憲法によって規定された複数政党制という枠組みのもとで、いかに権力を掌握するかという権力闘争が前景化してくる。

2 与野党の攻防の舞台としての憲法

2-1. 農村レベルにおける政治権力の創出——2004年憲法——

前述のとおり、1990年憲法と1992年の和平合意には、複数政党制の導入と選挙に関するRENAMO側の要求が含まれていた。1994年に実施された第1回国民議会選挙・大統領選挙での得票率は、大統領選挙でFRELIMO候補のシサノが53.3パーセント、RENAMO候補のデュラカマが33.7パーセント、国民議会選挙ではFRELIMOが44.8パーセント、RENAMOが38.2パーセントであった。FRELIMOの勝利に終わったものの、RENAMOは善戦した。国民議会の議席数も250議席中、FRELIMOが129議席を得た一方、RENAMOは112議席を獲得しただけに、国民議会におけるRENAMOの発言力も大きかった。これを嫌ったFRELIMOの選挙に対する姿勢はより慎重になり、介入が目立つようになってい

った (Baptista Lundin 2004; 船田クラーク 2013)。

そして憲法改正の争点は、選挙制度や執政制度上の新たなポストの創設とその任免にかかわる条項、つまり政治権力の創出と行使にかかわる規定に集中していく。具体的な争点となるのは、地方分権化として語られる地方レベルでの選挙の実施である。地方レベルでの選挙の実施は、公的には、地方分権化を進めることによっていっそうの民主化を図るという説明がなされてきた (Manning 2008; Maschietto 2016)。しかし、実態としては、選挙制度の設計段階から周到に準備された与党の選挙戦略に乗った場合、地方レベルで与党の支持地盤を強化する結果につながることになる (網中 2024)。

1994年の選挙後、FRELIMO政権は速やかに憲法改正のための暫定委員会を設立し、1996年に改正を行った。この改正では、1990年憲法の選挙にかかわる投票制度 (1990年憲法第3部第1章第107条第3項) を多数代表制の勝者総取り方式から比例代表制に変更した。また、1998年に実施予定の特別地方自治体選挙実施に向け、自治体の定義に関する規定を設けた¹¹⁾。これに対してRENAMOは、特別地方自治体選挙の実施対象となる自治体の指定に合意せず、1998年の特別地方自治体選挙をボイコットした。野党第一党のボイコットは、翌1999年に控えた国民議会選挙・大統領選挙の実施に向けて、紛争後の復興開発援助ドナーの評価を気にかけるFRELIMO政権に圧力を加えると同時に、有権者に対してもRENAMOの強気の姿勢を示す効果があった。その結果、1999年に実施された第2回国民議会選挙・大統領選挙の得票率は、国民議会選挙ではFRELIMOが49.0パーセント、RENAMOと野党第一党以下の諸政党による選挙連合のRENAMO-UE(União Eleitoral) が39.0パーセント、大統領選挙でFRELIMO候補のシサノが52.3パーセント、RENAMO-UE候補のデュラカマが47.7パーセントであった。FRELIMOが勝利したものの、RENAMOも健闘し、とりわけ大統領選挙で両政党候補の得票差は前回よりも縮まり、FRELIMOにさらに危機感を抱かせた。

他方、選挙結果から農村部を中心に野党の支持基盤地域が明確になると、野党

11) 1ª Série, BR no.49, no. de Suplemento 1, 14/12/1998, Lei no.9/98, Constituição 1990, Alteração 1998. Altera os artigos 107 e 181 da Constituição da República.

連合は最上位の地方政府である州政府への権限移譲を要求した。その要求は、国政で勝利することは困難であっても、州レベルで地方の政治権力を得ようとする野党の意思を反映していた。これに対してFRELIMOは、州レベルでの議会の設置を受け入れる一方で、農村部で支持を獲得するために農村部の有力者に政治的権限を与えた。この施策は、元来農村部に支持基盤があるRENAMOの利害にも合致していたため、国民議会でも二大政党のあいだで合意に至り、関連法が成立した。2000年の地方行政機構の末端に伝統的権威をとりこむ法律、2003年の村落開発案件を採択する権限を与えた法律が上記の関連法にあたる。伝統的権威は植民地行政にとりこまれた経緯から、独立後の社会主義期にはその権限を剥奪されていた。これらの関連法は、復権を願う伝統的権威を利用しつつ、農村レベルの政治権力を再び創出したのである。

そして2004年の憲法改正案には、州レベルでの議会の設置に伴う選挙の実施、伝統的権威に対する権限の付与と、州レベルならびに農村レベルでの政治権力の創出について書き込まれた。州議会選挙の実施に関しては、2004年憲法改正案末尾の経過規定に具体的に2007年と実施予定時期を書き込むことで与野党間の合意が成立し、2004年の第3回国民議会選挙・大統領選挙の実施前に改正案が採択された。その際、選挙後には憲法裁判所が選挙結果の有効性を発表次第、新憲法が施行されるというスケジュールが組まれていた¹²⁾。この憲法の施行スケジュールは、地方選挙ではボイコットさえするRENAMOを確実に選挙に参加させる動機となっていた。FRELIMOは、1999年の選挙以来の施策によって農村部の有力者をとりこんだ結果、国民議会選挙では1999年の49パーセントから2004年の62.2パーセントへと大幅に得票率を伸ばした。

ところで、2004年憲法では、憲法改正を制限する新たな条項が付け加えられた。2004年憲法では、次回改正の時期を、国民議会の4分の3議席以上の可決を伴う場合を除いて施行から5年後以降と定めた（2004年憲法第15部第2章第293条）。さらに、大統領が改正憲法の施行を拒否できないことも付け加えられた（同第295条）。ただし、この2004年憲法は、3年後の2007年に経過規定部分が改正

12) 1ª Série, BR no.51, 22/12/2004, Constituição. Aprova a Constituição da República de Moçambique.

された。それというのも、前述のとおり、2004年の憲法改正時に州議会選挙の実施が2007年に予定され、それは2004年憲法末尾の経過規定として書き込まれていたためである¹³⁾。2007年に予定されたはずの第1回州議会選挙の実施は、有権者登録が間にあわないという理由により、次回第4回国民議会選挙・大統領選挙が実施される2009年へと延期された。

予算や人員の面で有権者登録の完了が見込めないのであれば、2004年の憲法改正の時点で州議会選挙の実施時期を2007年とせず、次回国民議会選挙・大統領選挙と選挙サイクルをあわせ、当初から2009年に定めることも可能であったはずである。2004年憲法改正時には、同年の国民議会選挙・大統領選挙にRENAMOを参加させる目的で、2007年という設定で州議会選挙の実施を改正憲法に書き込んだ。しかし、2004年の選挙にRENAMOを参加させるという目的は、選挙が実施された時点で果たされた。他方、はじめての州議会選挙に際してFRELIMOの勝算は未知数である。さらに、2004年以降、地方農村部で農業分野での海外直接投資の急増や、天然ガスをはじめとする新規の資源開発の可能性が浮上し、これを契機に地方統治に対する関心が一挙に高まっていた。FRELIMO政権は、2005年には村落行政機構の成員に対して給与の支給を決定し、2006年から2014年まで郡レベルの地方開発予算を配分している（網中 2016）。FRELIMO政権は、州議会選挙を実施する前に支持基盤を盤石なものにするため、利益誘導的な施策を立て続けに行ったのである。

地方における政治権力の創出は、利益誘導の経路を創り出すことに他ならなかった（Bayart 1993）。FRELIMOによる利益誘導が目立ち始めるのと時を同じくして、野党第一党のRENAMOの地方分権に対する要求は、自らの支持基盤地域での行政の主導権を握り、行政資源を恣意的に分配するための要求に変質しつつあった（Wiegink 2015）。延期の末に2009年に実施された第1回州議会選挙・第4回国民議会選挙に際しては、RENAMOから分派したモザンビーク民主運動（Movimento Democrático de Moçambique: MDM）が設立されたために

13) 1ª Série, BR no.45, no. de Suplemento 2, Resolução no.16, 09/11/2007, Atinente a assunção de poderes extraordinários de revisão da Constituição da República.; 1ª Série, BR no.46, no. de Suplemento 1,16/11/2007, Lei no.26, Altera o artigo 304 da Constituição da República, 16/11/2007.

RENAMOは弱体化した。さらに、第二野党の登場に動揺するRENAMOを懐柔したFRELIMOが選挙管理委員会に介入し、FRELIMOの圧勝に終わった（船田クラセン 2013）。この選挙でFRELIMOは、国民議会選挙において過去最高の74.7パーセントの票を獲得し、250議席中191議席（4分の3以上を占める76.4パーセントの議席）を獲得し、単独での法案可決を可能にした。この状況で、2010年12月には2004年憲法の改正を求める決議がとおり、さらなる改正のための議論が継続された¹⁴⁾。

この顛末からも明らかなように、2004年憲法改正は、野党第一党を選挙に参加させた上で与党の圧勝を演出する一方で、野党第一党の主張を通して憲法改正を行ったことで野党の影響力を示した側面がある。しかし、その改正内容も事実上反故にされた顛末から判断するに、与党によるコントロールを逃れることは困難であることも明らかである。さらに2004年憲法で新規に「経過規定」という枠を設けつつ、次回改正まで5年の期間をおくことを定めたことをふまえると、経過規定の刷新も含めてほぼ5年ごとの改正があり得るということになる。ここで固定化された憲法改正のサイクルが選挙サイクルと一致することから、憲法改正が恒常的に政党政治の争点となることは免れなくなった。

2-2. 州レベルにおける政治権力の創出—— 2018年憲法——

与野党の攻防をみると、2009年以降は野党RENAMOが劣勢となったが、その後、一度揺り戻しが起きている。2009年の国民議会選挙の結果、FRELIMOによる単独可決が可能な状況が生じて同党が利益誘導を行ったために、2011年から2018年まで、内戦終結後はじめてRENAMOの武装組織と政府軍のあいだで武力対立が発生したのである（網中 2017）。RENAMOとのFRELIMO政権の武力対立は、1992年の包括的和平合意に遡る地方分権化を再度議論の俎上に載

14) 1ª Série, BR no.51, no. de Suplemento 8, Resolução no.47, 28/12/2010, Aprova a recomendação a ser dirigida ao Chefe do Estado para que, no seu alto poder discricionário, passe a fazer uso, periodicamente, das prerrogativas previstas na alínea i) do artigo 159 da Constituição da República.; 1ª Serie, BR no.51, no. de Suplemento 8, 28/12/2010, Resolução no.45, Cria a Comissão Ad Hoc para a Revisão da Constituição da República.

せることになり、2014年の第5回国民議会選挙・大統領選挙においてRENAMOの支持率を回復させた。RENAMOの得票率は、2009年の国民議会選挙で過去最低の17.7パーセントにまで落ち込んだが、2014年の選挙では32.5パーセントまで回復した。

さらに2018年の憲法改正は、以下で詳述するように、FRELIMO政権とRENAMOとの新たな和平合意の結果である。FRELIMO政権は、2018年7月にRENAMOの要求を受け入れるかたちで憲法の地方分権に関する諸規定を大幅に変更し、RENAMOはそれを受けて2019年8月の総選挙告示直前にFRELIMO政権との和平合意に調印した。当時の和平合意の調印式は国外からの来賓も臨席するなかで華々しく執り行われ、調印式の数日後には選挙戦がはじまるという劇的な演出に基づいて行われた。ただし、FRELIMOの目的は、FRELIMOがRENAMOに対して譲歩する姿勢を示すことで野党を懐柔し、2019年の総選挙に野党を参加させた上で与党の圧勝を演出し、FRELIMOの支配を堅固にすることにあった。

確かに2018年の憲法の改正では、新たに州レベルにおける政治権力の創出が実現された。この改正では、州知事を従来の大統領任命から直接選挙による選出へ変更し、さらに2024年の選挙以降は州よりも一段階下位の郡レベルに議会の設置を決め、郡議会議長も直接選挙による選出とすることを定めた¹⁵⁾。その一方で、FRELIMOは州知事のポストを失った場合に確実に中央の影響力を行使するため、大統領が任命する州書記のポストを新設した。つまり、仮にRENAMOが州知事のポストを得たならば、RENAMOの党内の配分ポストは増える一方、FRELIMOは州書記というポストを確保することで党内の配分ポスト数の減少を防ぐ。また、仮にFRELIMOが州知事のポストを獲得したならば、同党の配分ポスト数は以前に比べて2倍となる制度を構築したのである。

制度設計上はRENAMOの合意をとりつけられる内容としつつも、FRELIMOは選挙で負けるリスクを排除するために、かつてない暴力で大規模な不正をもって2019年の国民議会選挙・大統領選挙・州議会選挙で圧勝した（網中 2024）。

15) 1ª Série, BR no.115, no. de Suplemento 2, 12/7/2018, Lei no.1/2018 de 12 de Junho, Lei da Revisão Pontual da Constituição da República de Moçambique, Assembleia da República.

FRELIMOは国民議会選挙で73.1パーセントの票を獲得し、再び国民議会で単独可決可能な議席数を手に入れた。過去にRENAMOが勝利していた州も含め、10州すべてでFRELIMO候補が当選し、FRELIMOは州知事に加え、新設の州書記のポストとあわせて従来の2倍のポストを得る結果になった。こうして現職の大統領ニユシ大統領は2期目続投を実現し、自らの派閥の構成員にポストを配分することで体制を強化した。2018年の憲法改正は、「地方分権化」を謳って改正のための議論を開始すること自体がRENAMOとの交渉の一部であった。それと同時に、RENAMOを選挙に参加させてFRELIMOが圧勝し、後者の一党優位体制を強化するための戦略であった。実際には地方分権化は推進されるどころか、中央による地方の統制が強化される結果を招いた。

2018年の憲法改正では、2024年に州よりも一階層下の行政区分である郡レベルで政治権力を創出することを決めた。そこでは郡議会を設置し、郡長も選挙によって選出することを定めていたのだが、上述のFRELIMOの目的は2019年の総選挙でRENAMOに圧勝した時点ですでに達成されたため、もはやFRELIMOにとって郡レベルでの選挙を実施する動機はない。FRELIMO政権は、RENAMOの最後の武装派といわれるグループの動員解除を進めつつ、以下のとおり、郡選挙の実施予定を2024年と書き込んだ2018年憲法を2023年に再び改正し、直近の和平合意の条件であった郡選挙の実施という約束を反故にした。

まず、FRELIMOは2023年3月末に、2024年の郡選挙について議論する期間を確保するという名目で、単独多数で選挙法を改正し、従来の選挙法で実施選挙を確定する事前期間を18カ月から14カ月に短縮した（O País 2023）。その後に設けられた郡選挙の実施に関する検討委員会が、4月下旬に財政的理由により、延期することが妥当であるとの判断を発表した（Lusa 2023）。そのわずか1週間後の5月にはFRELIMOが憲法改正案を議会に提出した。現行憲法に定められたとおり、90日間の審議期間を経て8月に憲法改正案の採決がとられるが、それに先行して、2023年6月に政府はRENAMOの武装派の最後の基地の閉鎖を確認している（Voice of America 2023b）。FRELIMOは、野党武装勢力の武装解除を終え、武力衝突再発の可能性を排除した上で、国民議会での採決に出たのである。国民議会250議席中、FRELIMO議員からなる賛成178票を得て、2018年憲法は再び改正され、RENAMOとの和平合意の条件として2024年10月に予

定された郡議会選挙の実施は「条件が整い次第」実施されることとなった¹⁶⁾。

2-3. 小 括

ここで2004年および2018年の憲法の改正について振り返りたい。これら2度の憲法の改正とその後の帰結に共通するのは、野党第一党が翌年の総選挙に参加する条件として、二大政党間の交渉の結果、選挙前年に改正されているという点である。そして、それぞれに対応した2007年と2023年の再度の改正は、野党の総選挙への参加を条件とした内容を、選挙で与党が圧勝した後に与党がとりけすものであり、事実上、選挙前の合意を反故にしている。その上、与党は選挙で圧勝して体制を強化し、野党は弱体化しているように思われる。はたして、野党RENAMOは、なぜ2度もFRELIMOの同様の戦略に乗っているのだろうか。

そもそも、FRELIMOとRENAMOは二大政党といえ、独立以来の与党FRELIMOとRENAMOは政党としての組織力や選挙に投入できる資源には圧倒的な差がある。FRELIMOは、独立前年1974年の暫定政権成立時に州支部を設置して全国で政党活動を展開しはじめている (de Brito 2019, 82-86)。それに対してRENAMOは、1992年の内戦終結後に民主化支援のもとで元反政府ゲリラ組織を政治政党化した経緯があり、全国政党ではあるものの、支持基盤は領域的に限られている。つまり、見方をかえると、野党は憲法という最高法規の改正をめぐり、与党政権を交渉の座につかせ、その存在感を効果的に示しているともいえる。また、弱体化という党の危機は、危機を招いた要因を追求することでRENAMO党内の力関係を組みかえることに資する可能性もある。したがって、ここではRENAMOの対外的戦略と内部の派閥関係との両側面からも、この動向を分析する必要があることを指摘しておきたい。

与党の戦略という観点に戻れば、2度の憲法の改正を通じて、与党FRELIMOは自らの選挙戦略に野党第一党を誘導し、政治基盤を拡大させることに成功してきた。とはいえ、憲法との関係においては、どの項目においても対野党戦略として党内の一致をみるわけではない。次節では、ここまでの対野党戦略としての憲法の改正に対して、与党内の派閥の緊張関係を如実に映し出す問題をみていく。

16) 1ª Série, BR no.163, 23/8/2023, Lei no.11/2023, Altera o número 3, do artigo 311 da Constituição da República de 2004, Alterada pela Lei no.1/2018, de 12 de Junho, Assembleia da República.

本節では、憲法の改正には結びつかなかった問題にも焦点をあててみたい。具体的には、現行憲法に記された大統領の三選禁止条項に関する与党FRELIMO内部の議論であり、それは与党内部の各派閥の緊張関係を映し出している。以下で詳述する議論は、国民議会など与野党による憲法草案に関する議論の場で展開されたものではなく、その俎上に載せるか否か、それ自体がFRELIMO党内で警戒される問題である。

2022年9月の第12回FRELIMO党大会では党首選挙が行われたが、その際の候補者は当時の現職大統領のニュシのみで、全会一致でニュシが再選された。これは現職大統領の影響力に影を落とすことのないように、現職大統領を党首とするFRELIMOの伝統によるものである (Lusa 2022)。裏返せば、必ずしも党内が一丸となっているわけではない。現在のFRELIMOは、少なくともシサノ派、ゲブザ派、ニュシ派に分かれている。そしてシサノ派寄りに初代大統領マシェル (Samora Machel: 任期1975~86年) 派が位置づけられる。外交肌の第2代大統領シサノ (Joaquim Chissano: 任期1986~2004年)、内務を経験しビジネスに長けた第3代大統領ゲブザ (Armando Guebuza: 任期2005~15年)、国防を専門としてきた第4代大統領ニュシという派閥のなかで、ニュシ政権は党内若年層の支持があるが、党内での基盤は盤石ではない。

たとえば、2022年5月のFRELIMO中央委員会の開催の式辞では、FRELIMO青年部代表が、現職ニュシが大統領の1期5年の任期の第2期目の任期通算10年を超えて、15年間FRELIMOの党首の地位に就くことを支持する発言をしていた。この発言は同年9月の第12回党大会に向けた発言であり、党大会でニュシが党首として3期目の任期に立候補した場合に支持することを意味していた (Fernando 2022)。2019年の州議会選挙でも明らかになったように、現職大統領のニュシは積極的に若手に対して配置転換やポスト配分を繰り返した結果、青年部の支持をとりつけているということも党内に向けてアピールされた。これに対して、同じ機会にFRELIMO女性部 (Organização da Mulher Moçambicana:

OMM)、独立解放闘争退役軍人協会 (Associação dos Combatentes de Luta de Libertação Nacional: ACLIN) など、党内の影響力のある他の部局や団体は、シサノ派や国民的支持のあるマシエル派を支持しているだけに、この点については言及していない (Fernando 2022)。

他方、2022年9月の第12回党大会では、FRELIMOの中央委員会の古参であるカスティゴ・ランガ (Castigo Langa) が現職ニュシの大統領第3期目の立候補を認めないよう、警告を発している。党の政治委員会は、党大会の議事として事前に承認されていない発言を行った手続き上の問題として発言を注意した (Cascais 2022; Lusa 2022)。政治委員会によるランガへの注意は、発言にかかる手続き上の問題であり、発言の内容そのものに対する非難ではなかった。その点を含め、この発言は改めて三選問題をめぐる強い印象を残した。これほどまでにニュシの三選の可能性について議論されること自体、現政権の権威主義化に対する懸念が高まっている証左である。ニュシ自身は2022年9月の党大会の時点では、三選禁止規定の撤廃を示唆する動きはみせなかったが、2023年2月まで報道上ではその可能性が警戒されていた (Zitmar 2023)。

2023年2月は、2018年憲法に明記された2024年10月実施予定の郡議会選挙の日程から逆算すると、憲法改正にかかる手続き開始の最終期限であった。2018年憲法に郡選挙の実施予定年が書き込まれている以上、FRELIMOがこの日程を変更するためには憲法の改正が必要であった。他方、憲法の改正に乗じて三選禁止規定が変更されることが懸念されていた。この時点で三選禁止規定を撤廃する法案を提出することは、現職ニュシが三選をねらって立候補することとほぼ同義となる。それに対して、FRELIMOは、対抗すべき野党の存在が大きい時にこそ選挙対策として一丸となるが、党内の問題に対しては一枚岩ではない。したがって、ニュシがFRELIMO内部の支持を得るのは容易ではない。2023年2月の国民議会ではRENAMOが郡選挙に関する議案を提出し、これが否決された一方で、5月にFRELIMOが議会に提出した憲法改正案には三選禁止規定の撤廃は含まれていなかった。

それというのも、国民議会で三選禁止規定を含めた憲法議論が行われていた2023年3月から4月にかけて、国内ではニュシ政権に対する批判が高まり、党内派閥間の亀裂を示唆する事象が起きていた。2023年3月、政治批判で人気を

博していた同国のヒップホップ・シンガーであるアザガイア (Azagaia) の急逝 (同年3月9日) に際して、同月18日に首都で市民による追悼デモが実施された。政府はデモが直接的な政権批判に発展することを警戒して機動隊を配備し、道路封鎖を行った。参加者がアザガイアの代表曲「力は民衆にあり (Povo no Poder)」を合唱して進んだところ、警察が催涙弾・ゴム弾を使用し、参加者が重症を負い、多数の逮捕者を出した。これに対して4月14日にはグラッサ・マシェル (Graça Machel) がアザガイアの代表曲と重なる故・初代大統領マシェルのスピーチの一部「我々の主人は民衆である (Nosso patrão é povo)」を引用し、市民が委縮することのないように発言すると同時に、政府の強権的姿勢を批判していた (Voice of America 2023a)。FRELIMO創設以来のメンバーであるグラッサ・マシェルは、初代大統領サモラ・マシェル、のちにはネルソン・マンデラ (Nelson Mandela) の伴侶となった人物であり、モザンビーク国民にとっては、独立時の解放闘争を率いたFRELIMOのイメージを彷彿とさせるアイコン的存在である。

FRELIMO党内の派閥間の軋轢は、2024年の国民議会選挙・大統領選挙・州議会選挙の前哨戦である2023年10月の特別地方自治体選挙でいっそう明らかになっていった。同年10月10日に実施され、26日にFRELIMOの勝利が公表された特別地方自治体選挙に関する不正をめぐって市民がデモを行うなど不満が高まっていた。それに対して11月7日には、マシェル派を代表するグラッサ・マシェルが「FRELIMOの機能が一部の党員によって捕獲されている」と指摘した上で、民主的社会をとりもどすために、本来の党としての役割を果たすため、党の改革が必要であると公言した (Carta de Moçambique 2023)。この発言でグラッサ・マシェルは、FRELIMOの現状を表現するにあたり、南アフリカの与党であるアフリカ民族会議 (African National Congress) の近年の腐敗を表現する「国家捕獲 (state capture)」を意識した「捕獲」という語を用いている。

グラッサ・マシェルの先の発言に後押しされたかのように、翌週の11月半ばに行われた市民によるデモでは、おそらくはモザンビーク史上はじめてFRELIMOを名指しで批判するシュプレヒコールが街頭に響き渡っていた。このデモは単発的に行われたわけではなく、1990年代以来、毎週、街頭デモを行い、モザンビークで最も持続性があると評価されている市民社会組織「マジェルマニ (Magermani)」によって組織されたデモである¹⁷⁾。11月半ばに行ったデモの様

子を捉えた動画は「FRELIMOは今日、至るところで非難的になっている（FRELIMO É HOJE ALVO DE INSULTOS POR TODO CANTO）」という題名と「#frelimo #germany #povonopoder」といったハッシュタグがつけられ、翌日、第三者によってYouTubeに掲載された。その動画は12月5日までの3週間足らずでアクセス数1万7358回が記録されていたが、FRELIMOに対する批判の言葉遣いが名誉棄損にあたると判断されたためか、のちに削除され、2024年2月2日現在、視聴不可能になっている。この事象は、デモの主催団体こそ異なるが、「力は民衆にあり」というフレーズが用いられていることから明らかのように、2023年4月のアザガイアの追悼デモと通底する要素を含んでいる。過剰な選挙不正を機に、FRELIMOに対する非難の構図はもはやFRELIMO対野党ではなく、ニュシ派對国民という構図へと置き換えられている（CDD 2023）。

FRELIMO党内でもニュシ派に対する反発が表面化していることは明らかである。そうした状況のなかでも、憲法改正にかかる法案を通過させるには、国民議会で3分の2以上の賛成票が必要である。FRELIMOは2019年の国民議会選挙で単独可決をするのに十分な議席数を獲得しているため、単独可決をするための議席数という条件は備えている。国民議会250議席のうち、2019年の選挙以降は与党FRELIMOが184議席、73.6パーセントを占め、RENAMOが66議席、MDMが6議席を獲得し、野党議席の比率は26.4パーセントである。しかし、FRELIMOの憲法改正案の内容が三選禁止規定に触れるものであった場合には、党内派閥の対立が先鋭化し、FRELIMOは単独可決という手段を失うことになる。

この三選禁止条項をめぐるFRELIMO党内の派閥関係からは、野党に対する際の与党とは異なる、党内の緊張関係がうかがえる。FRELIMO内の派閥対立は明らかだが、どの派閥も離党する気配はなく、あくまでもFRELIMOの傘下で行動し、今までのところは党としての頑強さの保持を一義的な目的としている。近年の緊張関係は、端的に現職大統領のもとで進んできた権威主義化が、どこまでFRELIMOの許容範囲内であるか否かを示している。

17) 「マジェルマニ」については網中（2019）を参照されたい。

おわりに

本章ではモザンビークの憲法の改正をめぐる、複層的な政治過程について検討してきた。第1節では、独立後の一党制から内戦終結後の複数政党制の導入までを検討し、政治体制の変更が憲法をどのように特徴づけてきたのかを示した。そして第2節では、複数政党制の導入後に二大政党のあいだで争点となってきた「地方分権化」という地方権力創出のルールの変更に焦点をあて、与野党間の勢力圏をめぐる攻防が、2度の憲法改正にどのように投影されたのかを検討した。これを検討する過程で明らかになった点が2つある。ひとつは、2度の憲法改正にいたる与野党の議論の構図、合意形成、それらの帰結がいずれも2度の選挙と密接に結びついていることである。そしてもうひとつは、一見すると憲法の改正をめぐる与野党の攻防とその帰結としての野党の敗北にみえる過程も、それを見越した野党の一戦略であり得るということである。さらに第3節では、憲法にある大統領の三選禁止条項をめぐる与党内の派閥の緊張関係を示しつつ、憲法が政治の実態を規定する側面を明らかにした。

総じてモザンビークの憲法の改正をめぐる政治過程は、次のように、時期により異なる層で展開したといえるだろう。独立直後から内戦終結時までには、東西冷戦期に同国がおかれた国際的な環境に起因し、対外的な方向性が色濃かった。しかし、内戦終結に至る過程と複数政党制の導入後、憲法の改正は、与野党間の政党政治の手段となり、ここでは国内的要素が強く作用している。さらに政権の権威主義化が進む昨今においては、とりわけ憲法で規定された大統領の三選禁止条項が焦点となり、与党内でも政権に就く派閥の強権化に一定の歯止めをかける役割を果たしているといえるだろう。

憲法は政治を規定すると同時に、政治は憲法を規定する。本章はモザンビークを事例に同国の政治動態を捉えることで、その双方向的な力学の作用を示した。そこで明らかになったのは、政治に規定される憲法が、近代立憲主義に基づく理念上の憲法とは実体的に異質なものであるということである。他方で、理念上は立憲主義を伴うとは言い難い憲法であっても、政治権力に対する一定程度の拘束力を担保していることも確かである。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 網中昭世 2016.「[雇用なき成長] 下のモザンビークにおける雇用政策」『アフリカレポート』(54): 56-66. (https://doi.org/10.24765/africareport.54.0_56)
- 2017.「モザンビークにおける政治暴力発生メカニズム——除隊兵士と野党の役割」『アフリカレポート』(55): 62-73. (https://doi.org/10.24765/africareport.55.0_62)
- 2019.「資料紹介：マッドジャーマンズ——ドイツ移民物語」『アフリカレポート』(57): 16. (https://doi.org/10.24765/africareport.57.0_16)
- 2024.「支配深化のための州議会選挙——モザンビークにおける与野党対立と独裁者のジレンマ」『権威主義体制にとって選挙とは何か——独裁者のジレンマと試行錯誤』ミネルヴァ書房.
- 待鳥聡史 2016.「政治学からみた「憲法改正」」駒村圭吾・待鳥聡史編著『「憲法改正」の比較政治学』弘文堂, 2-18.
- 船田クラークセンさやか 2007.『モザンビーク解放闘争史——「統一」と「分断」の起源を求めて』御茶の水書房.
- 2013.「モザンビークにおける民主化の後退と平和構築の課題——2009年選挙を中心に」『国際政治』(174): 54-68.

〈外国語文献〉

- Baptista Lundin, Iraê 2004. “Towards Stable Electoral Laws in Mozambique.” *African Journal on Conflict Resolution* 2004/2. (<https://www.accord.org.za/ajcr-issues/towards-stable-electoral-laws-in-mozambique/>)
- Bayart, Jean-François 1993. *The State in Africa: The Politics of The Belly*. New York: Longman.
- Bowen, Merle L. 1989. “Peasant Agriculture in Mozambique: The Case of Chokwe, Gaza Province.” *Canadian Journal of African Studies* 23(3): 355-379.
- Carta de Moçambique 2023. “Graça Machel quebra o silêncio, diz que a Frelimo está capturada e propõe uma reunião nacional de quadros com carácter de urgência.” *Carta de Moçambique*, 7 de Novembro de 2023. (<https://cartamz.com/index.php/politica/item/15266-graca-machel-quebra-o-silencio-diz-que-a-frelimo-esta-capturada-e-propoe-uma-reuniao-nacional-de-quadros-com-caracter-de-urgencia>)
- Cascais, António 2022. “Congresso da FRELIMO: Qual será o futuro do partido?” *DW*, Setembro 23, 2022. (<https://p.dw.com/p/4HH2J>)
- CDD (Centro para Democracia e Direitos Humanos) 2023. “Crise Pós-Eleitoral: Um mês e meio depois da votação. Já não é um aluta da oposição contra a Frelimo. É uma luta do povo perante a desvirtuação da sua vontade expressa nas urnas.” *Política Moçambicana*, 19 de Novembro de 2023. (<https://cddmoz.org/wp-content/uploads/2020/07/Ja-nao-e-uma-luta-da-oposicao-contra-a-Frelimo.-E-uma-luta-do-povo-perante-a-desvirtuacao-da-sua-vontade-expressa-nas-urnas.pdf>)
- de Brito, Luís 2019. *A Frelimo, o Marxismo e a Construção do Estado Nacional 1962-1983*. Maputo: IESE.

- Fernando, Amós 2022. “Nyusi recandidata-se à liderança da FRELIMO: O que esperar?” *DW* (Deutsche Welle), 21 de Setembro de 2022. (<https://p.dw.com/p/4HAcv>)
- Hall, M. and Young, T. 1991. “Recent Constitutional Developments in Mozambique.” *Journal of African Law* 35(1/2): 102-115.
- Henriksen, Thomas H. 1978. “Marxism and Mozambique.” *African Affairs* 77(309): 441-462.
- Lusa 2022. “Moçambique: FRELIMO repudia militante sobre terceiro mandato.” *DW*, Setembro 22, 2022. (<https://p.dw.com/p/4HCS7>)
- 2023. “Comissão defende adiamento de eleições em Moçambique.” *DW*, 25 de Abril de 2023. (<https://p.dw.com/p/4QY54>)
- Manning, Carrie 2008. *The Making of Democrats: Elections and Party Development in Postwar Bosnia, El Salvador and Mozambique*. New York: Palgrave Macmillan.
- Maschietto, Roberto Holanda 2016. *Beyond Peacebuilding: The Challenges of Empowerment Promotion in Mozambique*. London: Palgrave Macmillan.
- Ncomo, Bamabé Lucas 2003. *Uria Simango: Um homen, Uma causa*. Maputo: Edição Novafrica.
- O País 2023. “Frelimo aprova revisão da Lei Eleitoral numa sessão boicotada pela oposição.” *O País*, 29 de Março de 2023. (<https://opais.co.mz/frelimo-aprova-revisao-da-lei-eleitoral-numa-sessao-boicotada-pela-oposicao/>)
- Vines, Alex 2021. “Violence, Peacebuilding, and Elite Bargains in Mozambique Since Independence.” in *The State of Peacebuilding in Africa: Lessons Learned for Policymakers and Practitioners*, edited by Terence McNamee and Monde Muyangwa, Cham: Palgrave Macmillan, 321-342.
- Voice of America 2023a. “Graça Machel apela aos moçambicanos a livrarem-se do medo.” 14 April 2023, *Voice of America*. (<https://www.youtube.com/watch?v=2org7XEKS-0>)
- 2023b. “Moçambique: Encerrada última base da Renamo com expectativa de solução de assuntos ainda pendentes.” 15 de Junho de 2023, *Voice of America*. (<https://www.voaportugues.com/a/mo%C3%A7ambique-encerrada-%C3%BAltima-base-da-renamo-com-expectativa-de-solu%C3%A7%C3%A3o-de-assuntos-ainda-pendentes/7138824.html>)
- Wiegink, Nikkie 2015. “‘It Will Be Our Time To Eat’: Former Renamo Combatants and Big-Man Dynamics in Central Mozambique.” *Journal of Southern African Studies* 41(4): 869-885. DOI: 10.1080/03057070.2015.1060090
- Zitmar 2023. “The fight over Nyusi’s third term is on.” *Zitmar*, 23 February 2023. (<https://www.zitamar.com/the-fight-over-nyusis-third-term/>)
- (上記リンクはすべて2024年2月7日最終アクセス)

©Akiyo Aminaka 2024

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ja>



南アフリカの選挙制度と憲法政治

——党籍変更規制と選挙法改正——

牧野 久美子

はじめに

アフリカ諸国の憲法の多くが植民地国家から引き継いだ権威主義的な性格を持ち、憲法が為政者の権力を制約するのではなく、むしろ強化するために用いられてきたと指摘されるなかで、南アフリカの憲法はしばしば例外的なものとして位置づけられてきた (Ndulo 2018; Gebeye 2021)。アパルトヘイト体制からの民主化の過程で体制移行のための暫定措置と憲法原則を定めた1993年の憲法 (Constitution of the Republic of South Africa Act 200 of 1993; 以下暫定憲法) を経て、1996年に恒久憲法として制定された南アフリカの現憲法 (Constitution of the Republic of South Africa Act 108 of 1996; 以下1996年憲法) は、南アフリカにおける人種差別との闘いの象徴であり、「世界で最も進歩的な憲法のひとつ」といわれる¹⁾。人権の重視に加え、憲法が国家の権力行使を制約するという立憲主義の原則も明確である。

その一方で、近年の南アフリカ政治については、フォーマルなルールから逸脱した公的資源の私的利用が横行し、アフリカ政治の特徴とされてきた「新家産主義 (neopatrimonialism)」的な傾向を強めていることも指摘されている (Lodge

1) たとえばアパルトヘイト博物館のウェブサイトでは、1996年憲法のことが「世界で最も進歩的な憲法のひとつであり、最も包括的な平等条項が含まれている」と紹介されている。アパルトヘイト博物館ウェブサイト (<https://www.apartheidmuseum.org/exhibitions/the-new-constitution>), 2024年2月6日アクセス。

2014; Beresford 2015; 細井 2022a)。その傾向はジェイコブ・ズマ (Jacob Zuma) 政権 (2009~18年) のもとでとりわけ顕著にみられ、ズマとその周辺の人々 (政治家、行政機関や国有企業の幹部、新興財閥の経営者ら) の個人的でインフォーマルなネットワークが公的資源を体系的に篡奪する、いわゆる「国家捕獲 (state capture)」と呼ばれる大規模な汚職が起きた²⁾。「国家捕獲」についてチプキンらは、意図的に立憲主義を破壊し、「影の国家 (shadow state)」を建設する試みとして説明している (Chipkin and Swilling 2018)。ここにみられるのは、立憲主義的なフォーマルな国家と、それと併存するインフォーマルな「影の国家」的なものを対置し、後者による前者の攻撃や浸食が起きているという理解の構図である。

しかしながら、いうまでもなく、為政者は権力行使に制約を課す憲法や法律に対して単に受け身、防御的な存在であるのではない。立憲主義が相当程度機能しているのであればなおさら、選挙制度や執政制度といった政治権力の創出や抑制にかかわる基幹的な政治制度を憲法や法律がどのように規定するかは、為政者にとって重大な関心事となる。為政者にとっても、またそれに対抗する野党勢力にとっても、憲法や法律に書き込まれるフォーマルな「ゲームのルール」を自らに有利なものへと誘導しようとする動機が強く働くだろう。

アパルトヘイト体制からの民主化交渉の過程で、南アフリカの国政選挙の方式は、それまでの小選挙区制から比例代表制へと大きく転換した。国政選挙を比例代表的な方式によって行うことは、1990年代前半の民主化交渉で合意された暫定憲法の「憲法原則 (Constitutional Principles)」³⁾ に含まれ、以後、今日に至るまでの南アフリカにおける「社会契約」(Sisk 1995) の重要な要素となっている。他方、一口に比例代表制といってもさまざまな制度的ヴァリエーションがあり、憲法に規定された比例代表という大枠の内部でのより詳細なルールづくりをめぐるのは、異なる利害や選好をもつ政党や政治家のあいだでの政治的争点となってきた。政治家の権力は選挙によって選ばれた議員としての地位に大きく依存して

2) ただし、「国家捕獲」をズマ政権特有のものとするか、そうではなくANC政権全体の特徴と考えるかについては識者によって意見が分かれる。細井 (2022b) を参照。

3) 「憲法原則」は、1993年の暫定憲法 (Constitution of the Republic of South Africa Act 200 of 1993) のなかで、選挙によって選ばれる制憲議会が恒久憲法を策定する際に従わなければならない諸原則として定められたもので、合計34項目から構成されていた。

おり、選挙制度は政治アクター間の権力分配の鍵となる重要な政治制度である。

そこで本章では、基幹的政治制度のなかでもとくに選挙制度に焦点をあて、1990年代の民主化交渉期以降の南アフリカにおける選挙制度に関する憲法規定と、選挙制度の詳細を定めている選挙法の改正をめぐる政治過程を、選挙制度をめぐる憲法訴訟が果たした役割にも注目しながら検討する。その際、本章では選挙の実施方式にかかわる制度と、在任中の議員の地位にかかわる党籍変更規制の両者を含む広い意味で選挙制度と呼ぶ。地方議会選挙の方式は国会・州議会の選挙方式と大きく異なるが、紙幅の制約もあり、本章では主として国民議会(National Assembly: 国会下院に相当)議員の選挙制度に注目する。なお、本章では、憲法や法律の条文の変更を意味するamendmentの訳語として「改正」という言葉を、また選挙制度やその他の政治制度の部分的変更を意味するreformの訳語として「改革」という言葉をあてるが、いずれもそれらの変更が必ずしも正しい方向に向かっているという価値判断を含むものではないことをあらかじめ断っておく。

また、法のなかでもとくに憲法に焦点をあてる本研究会の射程に関連する補足として、本章がとりあげる南アフリカの選挙制度の変更には、憲法典(Constitutionという名前の付いた法律)そのものの変更を伴うものと、そうでないものの双方が含まれることを最初に断っておかねばならない。本章の検討範囲をこのように設定したのは、選挙制度を含む基幹的政治制度の変更は、たとえ憲法典そのものの改正を伴わなくても実質的な憲法の変更にあたるとの待鳥(2016)の議論をふまえている。さらに、以下でみるように、1996年憲法では選挙制度について比例代表の原則を明記した上で、具体的な制度は国会での立法によるとしており、選挙制度に関する法律の制定や改正は関連する憲法の条項と紐づいているため、選挙制度に関する法律の規定をめぐる、その合憲性を問ういくつかの重要な憲法訴訟が起こされてきた。そのため、憲法典の改正によるのではない選挙制度変更を検討対象に含めることは本書の射程の範囲内であると筆者は考える。

以下、本章ではまず、はじめて全人種が参加して行われた1994年選挙の選挙方式が、民主化交渉のプロセスでどのように選択されたのかを検討する(第1節)。次いで民主化後の選挙制度改革の議論が行われた政治的文脈を示すために、1994年以降の南アフリカの総選挙の結果と政党再編についてまとめる(第2節)。

その上で、第3節と第4節において、1996年憲法体制のもとでの南アフリカの選挙制度改革をめぐる2つの議論をとりあげる。具体的には、任期中の党籍変更（floor-crossing）に関する憲法改正（第3節）、および1999年選挙以降の選挙方式を定める選挙法の制定・改正（第4節）に関する議論である。最後に本章の議論を総括する。

1 最初の民主選挙における選挙方式の選択

本節では、はじめて全人種が参加する民主選挙として実施された1994年総選挙における選挙制度の選択をめぐり、民主化交渉に参加した主要政党・政治勢力がどのような利害や選好をもち、結果としてどのような選挙制度が導入されるに至ったのかを検討する。

1-1. 民主化交渉の概要

1990年2月にアフリカ民族会議（African National Congress: ANC）、パンアフリカニスト会議（Pan Africanist Congress: PAC）、南アフリカ共産党など、アパルトヘイト体制下で活動が非合法とされていた解放運動組織が合法化され、27年間にわたり獄中にあったネルソン・マンデラ（Nelson Mandela）が釈放されたことを契機に、南アフリカの体制移行・民主化に向けた交渉がスタートした。アパルトヘイト体制の与党・国民党（National Party: NP）と、ANCの代表を中心とする予備交渉を経て、1991年12月にはじまった民主南アフリカ会議（Convention for a Democratic South Africa: CODESA）、およびその後の多党交渉フォーラム（Multi Party Negotiating Forum: MPNF）においては、新たな選挙制度をどのように設計するかが主要な議題のひとつとなった。CODESAやMPNFにはさまざまな政党・政治勢力が参加したが、実質的には交渉の中心となったのはNPとANCであり、両者の合意をベースに、一部、他の参加政党・政治勢力の要求に対して譲歩するというかたちで交渉は進められた⁴⁾。

人種差別を法制化したアパルトヘイト体制下の南アフリカでは、人口のマイノリティである白人だけが選挙権を含む十全な市民権をもち、政治権力を独占して

いた⁵⁾。歴代の南アフリカ憲法のうち、南アフリカ連邦成立にかかわる1909年の南アフリカ法 (South Africa Act, 1909)、南アフリカが英連邦を脱退し、南アフリカ共和国となった際に制定された1961年憲法 (Republic of South Africa Constitution Act, 1961)、人種別の三院制議会と実権大統領制を導入した1983年憲法 (Republic of South Africa Constitution Act, 1983) までの3つの憲法のもとでは、白人以外の住民には白人と同等の選挙権 (を含む市民権) が与えられていなかった。民主化交渉でANCは、人種や言語などによる区別のない共通選挙人名簿に基づき、普遍的で平等な選挙権の原則に則って選挙を行うことを要求した (ANC 1991)。そのような選挙をすればANCが大勝し、NPが敗北を喫するのは必至の情勢であったなか、NPを民主化交渉から離脱させず、巻き込みながら体制移行を推し進めるために、ANCが譲歩し、「権力分有 (power-sharing)」の取り決めが合意され、関連する条項が暫定憲法に盛り込まれた。それにより普遍的で平等な選挙権に基づく1994年4月の全人種参加総選挙にこぎ着け、「国民統合政府 (Government of National Unity)」のもとでのアパルトヘイト体制から非人種的民主主義体制への移行が実現した。

1-2. 小選挙区制から比例代表制への転換

1994年の歴史的総選挙は、普遍的な選挙権や権力分有だけでなく、選挙方式についても合意されなければ実現し得なかった。それまでの南アフリカの選挙制度は小選挙区制であったが、1994年総選挙で採用されたのは比例代表制であり、南アフリカの選挙制度は民主化交渉期を境に大きく転換した。この転換はどのようにして起きたのだろうか⁶⁾。

4) たとえば、投票用紙を1枚にするか全国と州の2枚にするかをめぐって、ANCと国民党のあいだでは1枚のみとすることで合意したが、少数政党に譲歩して2枚の投票用紙が使用されることになった (Lodge 2003, 74)。

5) 1996年センサスによれば、南アフリカの総人口に占める「人口集団 (population group)」ごとのシェアは、アフリカ系黒人 (Black African) 77パーセント、白人 (White) 11パーセント、カラード (Coloured) 9パーセント、インド系/アジア系 (Indian or Asian) 3パーセントであった (Statistics South Africa 2004)。人口集団はアパルトヘイト体制下で住民の分類に使用された4つの人種カテゴリーに対応しており、民主化後は人種カテゴリーの法的根拠がなくなったが、統計においては自己申告に基づき引き続きこれらのカテゴリーが利用されている。

民主化交渉開始以前から、南アフリカのように人種的に分断された社会において、どのような選挙制度が望ましいのかについては盛んに議論されていた。なかでも実際の制度設計に強い影響力をもったのは、比例代表制選挙と大連立を軸とする「多極共存 (consociationalism)」アプローチを唱えたレイプハルトの議論である (Lijphart 1977; 1985)。それに対してホロヴィッツは、異なる民族政党間の歩み寄りを促進する「票の共有」の仕組みを構想していたが (Horowitz 1991)、制度の複雑さが難点であり、識者のあいだでは比例代表制が望ましいという見解がおおむね支持されていた。しかし、その実現の可否は、民主化交渉に参加した主要政党間で合意できるかにかかっていた。

この点において、政治的な利害や立場の隔たりにもかかわらず、民主化交渉のまだ初期といえる1991年頃の段階から、主要な政党・政治組織がいずれも比例代表制を支持していたことは特筆に値する。民主化交渉における主要各党の立場を先行研究に基づき整理すれば次のようになる (Sisk 1995; Lodge 2003; Gouws and Mitchell 2005)。

NPは、1948年に政権の座についてアパルトヘイト政策を開始して以降、アフリカ系黒人を「白い」南アフリカから切り離す「分離発展 (separate development)」を構想していた。1983年憲法における、白人議会のほかにカラードとインド系それぞれの議会を設置する三院制議会の導入という部分的改革の局面を経て、1990年代の民主化交渉においてNPは、マイノリティや特定地域に関する法案の上院での採決を「重みつき多数決」方式にすることによる実質的なマイノリティ拒否権や、選挙での上位3政党の指導者による集団大統領体制といった多極共存型の政治制度を提案した (Sisk 1995, 174-181)。選挙制度としてはこれまでの小選挙区制にかえて、多極共存アプローチに特徴的な比例代表制選挙を支持した。ただし候補者は特定の地区の代表として立候補することが想定されていた (Lodge 2003, 72)。

アパルトヘイト体制期のリベラル野党が連合して1989年に結成された民主党 (Democratic Party: DP) もまた、比例代表制の要素をもつ選挙制度を支持していた。具体的には、1991年にDPの政策諮問委員会 (Policy Advice Committee)

6) 本項の議論については牧野 (2018) も参照。

は、400議席のうち300議席が100の選挙区から選ばれ（各選挙区の定員を3とする）、残りの100議席は全国名簿から選ばれる混合比例代表制（mixed member PR system）を提案した（Lodge 2003, 72）。

NPとDPはともに白人有権者に支持基盤をもつ政党であり、人種にかかわらずすべての人が同じ条件で参加する選挙が実施されれば、少数政党となることが目に見えていた。そのようなNPやDPが、小選挙区制選挙に基づく多数派支配よりも、得票数に応じて議席を確保できる比例代表制を支持することは理解しやすい。他方、多数派からの得票を期待できたANCの比例代表制支持の理由は説明が必要である。実際、民主化交渉に向けた準備開始当初のANC指導層は小選挙区制を支持していたとされ、ANCが比例代表制の支持に転じたのは1990年10月頃であるとされる（Gouws and Mitchell 2005, 357-358; Sisk 1995, 188）。ANCは、全国名簿と州ごとの地域名簿の2種類の名簿を使用する比例代表制選挙を提案した。議員定数は全国名簿から200議席、地域名簿から計200議席とされた。

ANCが比例代表制を支持した理由をハウスとミッチェルは3つに整理している。ひとつめは原理的（principled）な理由で、比例代表制はさまざまな利害を最もフェアに代表する制度であるということである。2つめは現実的（pragmatic）な理由で、比例代表制採用という譲歩を通じて少数政党を新しい憲法体制にとりこむことができる、という民主化交渉の戦術にかかわるものである。3つめに、ANCにとっても比例代表制が望ましい点があったという利己的（self-interested）な理由である。というのも、当時の世論調査ではANCが得票の過半数を獲得すると予測されており、ANCは選挙での勝利のために小選挙区制採用による「ボーナス議席」を必要としていなかった。逆にいえば、もし比例代表制では選挙での勝利が危ういが小選挙区制であれば勝てそうだ、といった予測が出ていたのならば、そう簡単にはANCは比例代表制を支持できなかったであろう。またANC支持者の識字率が低いため、個々の候補者ではなく政党のシンボルや指導者だけに焦点があたる比例代表制のほうが選挙運動を行いやすかったことも指摘されている（Gouws and Mitchell 2005）。

このようにして、政治的立場や利害を異にしつつも、主要政党・政治勢力間で比例代表制選挙が共通して支持されたことは、1994年選挙が実現した重要な要因のひとつであった。ただし、一口に比例代表制といってもさまざまな制度的な

ヴァリエーションがあり、各党によってどのような比例代表制が最も望ましいと考えるかは異なっていた。先にみたようにDPは定数3の選挙区制と全国区の名簿を併用する混合的なシステムを支持していたし、NPの提案においても各候補者が特定の地区に紐づけられることが想定されていた。それに対してANCは、全国と州の2つのレベルでの拘束名簿式というより単純な比例代表制の制度が望ましいという立場であった。最終的に1994年選挙で採用された制度はANCの提案どおりのものとなり、州よりも小さい単位の選挙区割りは回避されたが、それはアパルトヘイト法による地理的隔離の影響により地域ごとの住民の人種構成が大きく偏るなかで、各党が合意できる選挙区割りを短期間で達成するのが困難であったという事情によるところが大きい⁷⁾。

暫定憲法の「憲法原則」には「一般的な比例代表性 (in general, proportional representation)」を有する代表政府とする文言が入っており、恒久憲法においても比例代表の原則が引き継がれることが約束された⁸⁾。民主化交渉で合意された恒久憲法の制定手順においては、国民議会と上院⁹⁾の合同による制憲議会 (Constitutional Assembly) が憲法草案を策定したのち、その内容が「憲法原則」に沿っているかを憲法裁判所が認証してはじめて憲法が発効することになっていた。すなわち、「憲法原則」は暫定憲法そのものの期間を超える拘束性をもち、1996年に制定された恒久憲法における国民議会の構成と選挙についての条項 (第46条) には、「一般的な比例代表性」という文言がそのまま引き継がれた¹⁰⁾。他方、比例代表という大枠のなかでの具体的な選挙制度については、1999年の選挙までは1994年選挙で用いられた選挙制度が有効とされつつ、それ以降の選挙制度については国会で法律を制定することとされていた (第46条およびSchedule 6)。

7) 選挙区割りにかかる時間と費用、および各党間の対立を避けるべきであるというのはANCの主張でもあった (ANC 1991, 4.2)。州単位で9つの「選挙区」がつけられたとみることでもできるが、民主化交渉においては、旧4州とホームランドを9つの州に統合再編することが合意されていたため、全国のほかに州レベルの名簿をつくる上では、選挙区割りのための追加的な作業を必要としなかった。

8) 暫定憲法の憲法原則のなかの「比例代表」への言及箇所は以下のとおり。「複数政党制民主主義、定期的な選挙、成人普通選挙権、共通有権者名簿、および一般的な比例代表性を有する代表政府がなければならない」(Schedule 4, Constitutional Principles, Constitution of the Republic of South Africa, Act 200 of 1993)。

9) 当時はSenateと呼ばれていたが、1996年憲法によって全国州評議会 (National Council of Provinces: NCOP) に改められた。

1994年選挙の方式は、当面の実現可能性の観点から消去法的に選ばれた暫定的な性質のものであり、将来の選挙制度をどうするかについての議論は先送りされたのである。

2 民主化後の選挙と政党再編

本節では、次節で検討する1996年憲法体制のもとでの選挙制度改革の議論が行われてきた政治的文脈を示すため、1994年選挙以降の選挙結果と政党再編について概説する。

前節でみた民主化交渉を経て実施された1994年の初の全人種参加総選挙においては、事前の予想どおりANCが過半数を大きく超える62.65パーセントの得票率で全400議席中の252議席を獲得した(表7-1)。その上で、民主化交渉において移行期の制度として合意された、一定以上の議席を獲得した政党に副大統領や大臣を指名する権利を与える1993年暫定憲法の規定(第84条、第88条)に基づき、ANC、NP、およびインカタ自由党(Inkatha Freedom Party: IFP)が参画する「国民統合政府」が成立した。国民統合政府のもとで1996年憲法草案が制憲議会で採択されたのち、NPは国民統合政府から脱退した¹¹⁾。

1996年憲法のもと、南アフリカには全国、州、地方の3層に政府と議会がおかれ、国会(全国レベルの議会)は国民議会と全国州評議会の二院制となっている。国民議会選挙と州議会選挙は同時に行われ、任期はいずれも5年間である。NCOPは9つの州からそれぞれの州議会に議席をもつ政党の議席占有比率を反映するかたちで指名される各州10名ずつ、合計90名の議員から構成される。地方議会選挙では比例代表制と小選挙区制が併用され、国民議会選挙・州議会選挙

10) 注8で引用した憲法原則の箇所で「比例代表性」とともに代表政府が備えるべき要素として掲げられていた項目のうち、成人普通選挙権、共通有権者名簿、定期的な選挙、複数政党制については、国家の基本的価値を定めた1996年憲法第1条に含まれているが、そこでは比例代表性について言及されていない。比例代表性は憲法に規定されてはいるものの、国家の基本的価値とまではされていないことになる。

11) 国民統合政府からの国民党の脱退の背景については、遠藤(2010)を参照。

表7-1 1994年国民議会選挙結果

政党	得票率 (%)	議席数
アフリカ民族会議 (African National Congress: ANC)	62.65	252
国民党 (National Party: NP)	20.39	82
インカタ自由党 (Inkatha Freedom Party: IFP)	10.54	43
自由戦線 (Freedom Front: FF)	2.17	9
民主党 (Democratic Party: DP)	1.73	7
パンアフリカニスト会議 (Pan Africanist Congress: PAC)	1.25	5
アフリカ・キリスト教民主党 (African Christian Democratic Party: ACDP)	0.45	2
その他	0.82	0
合計	100	400

(出所)南アフリカ選挙委員会ウェブサイト(<https://www.elections.org.za/>), 現地報道記事などをもとに筆者作成。

とは異なるタイミングで選挙が実施される。南アフリカでは大統領の直接選挙は行われず、大統領は国民議会において議員のなかから選ばれる。

1994年の初の全人種参加総選挙以来、南アフリカでは5年ごとに総選挙が実施されてきた。民主化後の南アフリカの政党システムの特徴として、ANCが、得票率の低下傾向が続き2024年の総選挙でとうとう過半数を割ったとはいえ、一貫して第一党であり続けているということ、それに対して野党の消長は激しく、新党の参入や党名変更、あるいは既存政党の消滅がたびたび起きていることが挙げられる。1994年選挙のときに存在せず、その後に設立された政党の多くは、既存政党間の連合によるか、あるいは既存政党の指導部と対立して離党した、あるいは除名された、知名度の高い政治家が立ち上げたものである。既存政党間の連合により成立した政党の代表的な存在が民主同盟 (Democratic Alliance: DA) で、DAは当初、DPと新国民党 (New National Party: NNP, NPから1997年に

党名変更した政党) および連邦同盟 (Federal Alliance: FA)¹²⁾ の地方議会レベルでの連合として2000年に結成され、翌年NNPが離脱したもののDAという党名は維持され、2004年から国政選挙に参加して今に至る。このDA結成やNNPの合流・離脱にかかわる経緯は、次節で述べる党籍変更に関する制度変更で大いにかかわってくる。主要各党からの離党者 (除名者を含む) による新党を含め、1994年選挙以降に設立されたおもな政党の設立経緯は表7-2に示すとおりである。また、1994~2024年の計7回の国民議会選挙における各政党の議席数の推移を表7-3に示す。

3 党籍変更に関する憲法規定の改正

1996年憲法体制のもとでの南アフリカの選挙制度改革をめぐることは、任期中の党籍変更に関する憲法規定の改正、および1999年選挙以降の選挙の実施方式の2点が議論の焦点となってきた。このうち、本節では前者 (党籍変更)、次節で後者 (選挙実施方式) についてとりあげる。

3-1. 党籍変更の解禁とその帰結

拘束名簿式の比例代表制選挙においては、有権者が選挙で選ぶのは政党であって、候補者個人ではない。議員としての地位は有権者が選挙で投票した政党の党員であることに基づき与えられるため、選挙後に議員が離党して別の政党に移籍したり、新党をつくったりする場合に議席の維持を認めるべきかどうかが問題となる。この点について、1996年憲法では、国会および州議会の議員は、その者を議員として指名した政党の党員でなくなった場合、議員資格を喪失すると規定し、党籍変更を明確に禁止した。その上で、憲法発効後の「合理的な期間」内に、党籍を失っても議員資格を喪失しないように法律を制定できるとし、将来の立法

12) 財界有力者で1995年のラグビー・ワールドカップの南アフリカ開催時に南アフリカ・ラグビー連盟会長であったLouis Luytが設立した政党で、1999年国民議会選挙で2議席を獲得していた。FAとしての選挙参加はこの1回のみであり、表7-3では「その他」に分類している。

表7-2 1994年選挙以降に立ち上げられたおもな政党

政党名	結成経緯	結成年	国政選挙への参加開始年
統一民主運動 (United Democratic Movement: UDM)	ANCから除名されたバントゥー・ホロミサ (Bantu Holomisa) 元環境観光副大臣と、NPを離党したロルフ・メイヤー (Roelf Meyer) 元憲法開発州問題大臣が立ち上げ	1997年	1999年
民主同盟 (Democratic Alliance: DA)	DP, NNP, FAの3党の地方政治レベルの連合として発足。2001年のNNP離脱を経て、2004年から国政選挙に参入	2000年	2004年
独立民主主義者 (Independent Democrats: ID)	PACから党籍変更したパトリシア・デ・リル (Patricia de Lille) が立ち上げ。2010年にDAと連合し、2014年に正式に解党	2003年	2004年 (議席獲得は2003年)
人民会議 (Congress of the People: COPE)	ANCから離党したモシウア・レコタ (Mosiuoa Lekota) 元防衛大臣が立ち上げ	2008年	2009年
民族自由党 (National Freedom Party: NFP)	IFPから離党したザネレ・カマグワザ - ムビシ (Zanele kaMagwaza-Mbisi) が立ち上げ	2011年	2014年
経済的自由戦士 (Economic Freedom Fighters: EFF)	ANCから除名されたジュリウス・マレマ (Julius Malema) 元ANC青年同盟総裁らが立ち上げ	2013年	2014年
愛国同盟 (Patriotic Alliance: PA)	元ギャングのゲイトン・マッケンジー (Gayton McKenzie) とEFFに短期間在籍後に離党したケニー・クネーネ (Kenny Kunene)らが結成	2013年	2014年 (議席獲得は2024年が初)
Good	PAC, ID, DAを渡り歩きケープタウン市長 (2011~18年) を務めたデ・リルが2018年のDAからの追放後に立ち上げ	2018年	2019年
ActionSA	DAを離党したヘルマン・マシャバ (Herman Mashaba) 元ジョハネスバーク市長が立ち上げ	2020年	2024年
ひとつの南アフリカ建設 (Build One South Africa: BOSA)	DAを離党したムシ・マイマネ (Mmusi Maimane) 元党首が立ち上げ	2022年	2024年
民族の槍 (uMkhonto weSizwe: MK)	ANCのジェイコブ・ズマ (Jacob Zuma) 前大統領をリーダーとする新党	2023年	2024年

(出所) 現地報道記事などをもとに筆者作成。

表7-3 国民議会選挙結果(1994~2024年)

政党	1994	1999	2004	2009	2014	2019	2024
ANC	252	266	279	264	249	230	159
DP/DA	7	38	50	67	89	84	87
MK	—	—	—	—	—	—	58
EFF	—	—	—	—	25	44	39
IFP	43	34	28	18	10	14	17
PA	—	—	—	—	0	0	9
FF/FF+	9	3	4	4	4	10	6
ActionSA	—	—	—	—	—	—	6
ACDP	2	6	7	3	3	4	3
UDM	—	14	9	4	4	2	3
BOSA	—	—	—	—	—	—	2
PAC	5	3	3	1	1	1	1
Good	—	—	—	—	—	2	1
NFP	—	—	—	—	6	2	0
COPE	—	—	—	30	3	2	0
NP/NNP	82	28	7	—	—	—	—
ID	—	—	7	4	—	—	—
その他	0	8	6	5	6	5	9
合計	400	400	400	400	400	400	400

(注)表中の「—」はその政党として当該年の選挙に参加していないことを示す。1994年総選挙以降に政党再編や党名変更が行われたが、相当程度の連続性があると判断される以下の政党群はそれぞれひとつにまとめている。NP(1994年)とNNP(1999年, 2004年), FF(1994年, 1999年)と自由戦線プラス(Freedom Front Plus: FF+, 2004年以降), DP(1994年, 1999年)とDA(2004年以降)。

(出所)南アフリカ選挙委員会ウェブサイト(<https://www.elections.org.za/>), 現地報道記事などをもとに筆者作成。

による制度変更の余地を残した (Schedule 6, Annexure A, 13)。

1996年憲法制定に先立つ交渉過程において、党籍変更禁止の規定の導入に当初NPとDPは反対していたのに対し、ANCは党員の統制強化の観点から歓迎していたとされるが (遠藤 2010, 35)、最終的には、上記の党籍変更禁止規定を含む憲法草案は、制憲議会においてNPやDPを含む圧倒的多数の賛成により採択された (Murray 2001, 832)。しかし、2000年の地方選挙における野党間協力のためのDA結成、翌年のNNPのDAからの離脱とANCへの再接近など、2000年代初頭に政党間の政治的駆け引きが活発化すると、ANCはこうした状況をNNPと組んでDP/DAの支配下にある西ケープ州や地方議会の支配権を奪いとるまたとない機会と捉え、NNPと協力して党籍変更禁止規定の変更に向けて動き出した (Masemola 2007)。その結果、議員在任中の党籍変更を可能とするための「国会および州議会の議員資格の喪失または維持に関する法案 (Loss or Retention of Membership of National and Provincial Legislatures Bill: 以下、議員資格法案)」および関連する憲法改正案を含む4つの法案が、ANC、NNP、DPなどの賛成により2002年6月に国会で可決された¹³⁾。

これに対して、党籍変更解禁に反対していた統一民主運動 (United Democratic Movement: UDM) とIFPという2つの小規模政党が法の差止めを求めて提訴した (遠藤 2010; Booysen 2006)。UDMを原告とする訴訟の判決で憲法裁判所は、成立のために国会の過半数の賛成で足る通常立法として提出された議員資格法案について、1996年憲法の定める「合理的な期間」を超過しているため違憲であるとして、国会と州議会での党籍変更を可能とするための制度変更については、通常立法ではなく憲法の変更によって行うことを求めた。他方、ANCがこの制度変更を通じて自党の勢力拡大を目論み、所属議員の10パーセント以上が移籍

13) 憲法の改正手続きは改正対象となる条文の性質によって異なる。国家の基本的価値を定めた第1条の改正には国民議会議員の4分の3以上の賛成および全国州評議会の9州中6州以上の賛成が必要とされる。人権憲章 (憲法第2章) に含まれる条文の改正には、国民議会議員の3分の2以上の賛成と全国州評議会の9州中6州以上の賛成が必要とされる。その他の条文の改正については、州の権限や境界に影響する場合には国民議会議員の3分の2以上の賛成および全国州評議会の9州中6州以上の賛成 (党籍変更に関する憲法改正はこの範囲に入る)、それ以外は国民議会議員の3分の2以上の賛成があれば改正できる (1996年憲法第74条)。2023年12月までに1996年憲法の改正は合計18回行われている。

する場合にのみ党籍変更を認めるという少数政党に不利なルールを押し通したことの不当性をUDMが主張したことに対しては、憲法裁判所は立法動機の是非の判断に踏み込むことを避けてUDMの主張を退け、また比例代表的な議席配分を歪めることになる党籍変更制度自体の違憲性も認めなかった（Constitutional Court 2002）。この憲法裁判所の判決を受け、2003年に追加的な憲法改正が行われ、国会、州議会も含め、すべてのレベルの議会で議席を維持したまま議員が党籍を変更すること（他党との統合や新党設立を含む）が可能になった。党籍変更は、国民議会議員・州議会議員の任期中に2回設けられる党籍変更期間（window periodと呼ばれる）に、上述のように政党所属議員の10パーセント以上が移籍する場合にのみ可能とされた。

国民議会と州議会の最初の党籍変更期間は2003年3月から4月にかけて15日間設けられ、このときにDPは解党し、国会・州議会・地方議会のすべてのレベルを通じてDAとして再出発した。最初の党籍変更期間に国民議会で最も議席を増やしたのはANCで、9名の議員を新たに迎え入れて議席数を憲法改正を単独で行える3分の2を超える275にまで増やした。DAも8議席増となった。最も多くの議席を失ったのはUDMで、10名の議員が離党し、議席数が14から4に激減した。他方、NNPは2002年に先行して実施されていた地方議会レベルでの党籍変更ではDAから多数の議員を呼び戻し、ANCと協力して新たに21の地方議会の支配権を握ることができたが、国民議会では8議席を失った（Spieß and Pehl 2004）。その後、2005年、2007年にも党籍変更期間が設けられたが、いずれも議席を最も増やしたのはANCであった（表7-4）。党籍変更制度は小規模政党の分裂を促し、政党としての実体の伴わない名ばかりの政党が多数誕生し、そのほとんどが次の選挙までに姿を消した。そしてNNPは上述のように党籍変更制度導入のための憲法改正案には賛成していたのだが、結果的にNNPの党勢は下降することとなり、2005年にANCに吸収される形で解党・消滅するに至った（遠藤 2010; Booysen 2011）。

3-2. 党籍変更の再禁止

2002～03年の憲法改正による党籍変更制度の導入によって最も利益を得たのはANCであり、この期間を通じてANCの一党優位が強化された。しかし、

表7-4 党籍変更による国民議会議席数の推移

政党	1999選挙 後議席数	2003FC 議席増減	2003FC 後議席数	2004選挙 後議席数	2005FC 議席増減	2005FC 後議席数	2007FC 議席増減	2007FC 後議席数
ANC	266	9	275	279	14	293	4	297
DP/DA	38	8	46	50	-3	47	0	47
IFP	34	-3	31	28	-5	23	0	23
NNP	28	-8	20	7	-7	0		
UDM	14	-10	4	9	-3	6	0	6
ACDP	6	1	7	7	-3	4	0	4
FF/FF+	3	0	3	4	0	4	0	4
PAC	3	-1	2	3	0	3	-2	1
その他	8	4	12	13	7	20	-2	18
合計	400	0	400	400	0	400	0	400

(注)表中のFCは党籍変更(floor-crossing)の略語。細字は各時点での議席数を、太字は2時点間の議席数の増減を示している。

(出所) Booyesen(2011, 266)に掲載されているデータをもとに筆者作成。

2008年に再度、党籍変更制度を廃止するための憲法改正法案が国会で可決され、党籍変更は禁止されることになる。国会議員の3分の2以上の賛成を要する憲法改正は、ANCの支持なしには成立し得ない。党籍変更制度から利益を得てきたANCは、なぜ制度廃止を支持するようになったのだろうか。

この点についてブーイセンは、党籍変更制度が廃止されたのは、党籍変更制度が機会主義的な政治家や政党に濫用され、多くの政党の内紛を招き、その弊害が広く認識されたためであること、そして最後の引き金となったのは、他党からANCに移籍した政治家が移籍の報償として指導的地位などを得たことに対して、ANC党内からの不満が高まったためであることを指摘している(Booyesen 2011, 282)。また、当時大統領であったANCのタボ・ムベキ(Thabo Mbeki)が党籍変更制度の廃止に向けた議論の開始を指示したのは2006年であったが(Booyesen 2011, 269)、これは前年のズマの副大統領解任などを受け、ANC党内でムベキ派とズマ派の派閥抗争が激化していた時期であった。2007年12月のANC党大会では、ムベキ派とズマ派が鋭く対立した末、党首選でズマがムベキに勝利し、党要職もズマ派の政治家で占められた。このような党内分裂状況においては、もはやANCにとっても党籍変更制度は不要で危険なものとなっていたといえるだ

ろう。

ただし、党籍変更制度の廃止はANCの分裂を止めることはできなかった。党籍変更禁止を再導入する憲法改正案が国民議会で可決されて間もない2008年9月、ムベキがANCからの要請によって大統領を辞任すると、ムベキ政権の閣僚であったモシウア・レコタ (Mosiua Lekota) らが離党して新党「人民会議 (Congress of the People: COPE)」を立ち上げ、ANCは1959年のPAC設立以来の深刻な分裂を経験した。COPEは2009年の総選挙で30議席を獲得し、ANCの議席は選挙前の297から264へと大幅に減少した。COPEの党勢はその後縮小したが、2014年以降はANCから除名されたジュリウス・マレマ (Julius Malema) が立ち上げた経済的自由戦士 (Economic Freedom Fighters: EFF) が議席を伸ばしてきた。さらに2024年の選挙では、2017年のANC党首選で自身が推した候補がシリル・ラマポーザ (Cyril Ramaphosa) 現大統領に敗れ、翌年大統領を辞任したズマ前大統領をリーダーとする新党、民族の槍 (uMkhonto weSizwe: MK) が、2023年12月の結成から半年足らずにもかかわらずANC、DAに次ぐ第3党に躍進した。度重なる分裂の結果、表7-3でみたように、国民議会でのANCの獲得議席は2000年代後半以降、減少の一途をたどり、2024年選挙では1994年以来はじめて国民議会での単独過半数議席を失うまでに至った。

4

選挙方式をめぐる(非)改革の政治

第1節で述べたように、1996年憲法のなかの国民議会選挙に関する規定は1999年までの暫定的なもので、将来の選挙の実施方式については国会が立法を行うこととされていた。そのため、1999年総選挙以降の国民議会および州議会の選挙方式に関して、1996年憲法に規定された比例代表の原則を維持することについては主要政党間のコンセンサスが保たれつつ、議員の有権者への説明責任を高めることを目的として選挙区割りを変更することを検討する選挙法改革が断続的に議論されてきた。

しかし、以下に述べるようにANC政権は自らが任命したタスクチームや諮問委員会の多数派意見を繰り返し無視し、暫定的であったはずの選挙方式が長期に

わたり維持されることになった。憲法訴訟を契機として2023年に選挙法が修正され、2024年の選挙から無所属での立候補が可能となったが¹⁴⁾、制度変更は最小限に抑えられ、全国と州の2つの候補者名簿を使用する拘束名簿式比例代表制の選挙方式の骨格はそのまま維持されている。

4-1. 選挙タスクチーム (ETT) の提言

2002年にムベキ政権の内閣は、アパルトヘイト期の野党指導者で、1980年代後半にANCと南アフリカの各界指導者との対話の機会を設けて民主化交渉の実現に貢献したことで知られるフレデリック・ファン・セイル・スラバート (Frederik van Zyl Slabbert) を議長とする「選挙タスクチーム (Electoral Task Team: ETT)」を任命した。ETTは2002年5月に発足し、2004年の国民議会と州議会の選挙に間にあうよう急ピッチで作業を進め、政党、メディア、NGOなどからの意見聴取、政治学者¹⁵⁾への委託による有権者の意識調査、ラウンドテーブル会議の開催などを経て、2003年1月に報告書を取りまとめた。同報告書は、当時の選挙制度 (1994年と1999年の選挙の際に用いられたもの) は公正 (fair) で包含的 (inclusive) なものであり、有権者の満足度も概して高く、それを捨て去ったり、根本から変更することは望ましくないとした。その上で、国民議会議員の選挙方法について、議員の有権者に対する説明責任や応答性に関する弱点を改善するために、全国を69の選挙区に分けて各選挙区から複数の議員 (合計300議席) を選出し、全体的な比例性を回復するために全国リストから100議席を割

14) 本文で述べたとおり、地方議会選挙ではすでに比例代表制と小選挙区制が併用されており、このうち小選挙区選挙については無所属での立候補が可能となっている。直近の2021年の地方議会選挙では、無所属候補の得票率は全体の1.75パーセントで、計51名の無所属議員が誕生した。政党所属の候補者と比べてまだ少ないものの、地方議会における無所属議員の数は増加傾向にある。元DA党首のムシ・マイマネ (Mmusi Maimane) が立ち上げた「ひとつの南アフリカ運動 (One South Africa Movement)」およびそれを政党化した「ひとつの南アフリカ建設 (Build One South Africa: BOSA)」は、無所属候補の支援を通じて既成政党に代替する政治運動としての存在感を高める戦略をとった。2024年の国民議会および州議会選挙に立候補した無所属候補はいずれも落選したが、無所属候補の取り扱いの変更は今後の政党再編の新たな契機ともなり得る。2021年地方議会選挙における無所属候補については、Mafolo(2021)、Matwadia(2021)を参照。

15) 委託を受けたのはRoger SouthallとRobert Mattesで、2人とも南アフリカを含むアフリカ政治に関して多数の著作のある著名な政治学者である。

り当てるといふ混合的な選挙制度の導入を多数派意見として提言した。また、比例代表制選挙の候補者名簿の方式については、当初は拘束名簿式のままとしつつ、いずれ非拘束名簿式に移行することを提言した。なお、少数派意見は1994年と1999年の選挙方式をそのまま維持するというものであった（ETT 2003; Gouws 2004）。

しかし、ムベキ政権はETTの報告書の受領後に立法方針を示さず、選挙法の改正作業は棚上げされた。これは、ETTでは少数派意見であった現状維持という方針を、そうと明示しないまま事実上採用したことを意味した。ANCはETTのプロセスにおいて、多数派提言に採用された69選挙区方式に反対し、現状維持が望ましいという立場を表明していた。その表向きの理由は、69選挙区方式が少数派や周辺化された集団に不利益をもたらす、多様性のある社会にそぐわないというものであったが（KAS 2003）、実際の動機としては、候補者名簿作成の権限をもつ党執行部に強大な権限を与えてきた現行制度を変えることをANC指導層が望まなかったからであるとの見方も提示されてきた（HSF 2003）。

全国と州という大きな単位で作成される候補者名簿に基づく拘束名簿式比例代表制選挙で選ばれる議員が、彼らの政治家としての生殺与奪権を握る所属政党の指導部の意向ばかりを気にして、有権者への説明責任を十分に果たしていないという批判は強く、前項でみたように2000年代にANCの単党優位が強化されていた状況もあいまって、選挙制度改革を求める議論は繰り返し浮上してきた（Gumede 2015; Bogaards 2018）。ANC内部にも改革の必要性への認識があったことは、ハレマ・モトランテ（Kgalema Motlanthe）元大統領を議長とし、「根本的な変化の加速」のために多様な政策課題を検討したハイレベル・パネルが、選挙法を改正して国会議員と選挙区との結びつきを強めるべきという提言をしていたことからうかがえる（High Level Panel 2017）。しかし、このハイレベル・パネルの提言も、具体的な選挙法改正の動きにつながることはなかった。

4-2. 2023年の選挙法改正

ようやく2023年になって、選挙方式の一部変更を伴う選挙法の改正が行われた。しかし、それは政府や国会が主導したのではなく、国民議会と州議会の選挙に無所属で立候補する権利をめぐる争われた憲法訴訟の結果であった。この訴訟に

において、2020年6月に憲法裁判所は、成人である市民が政党への所属を通じてしか国民議会や州議会の議員に選ばれ得ないのは、権利章典が定める結社の自由および政治的権利の侵害にあたるとして、無所属での立候補を認めていない選挙法の規定を違憲と判断し、2年以内の選挙法改正を命じる判決を下した（のちにその期限は延長された）(Constitutional Court 2020)。憲法裁判所の判決を受けて政府は選挙法改正の準備を迫られ、内務大臣の諮問委員会議長はマンデラ政権およびムベキ政権の閣僚経験者で2004年以降は政界を離れていたヴァリ・ムーサ（Valli Moosa）によって改正の方向性が検討された。諮問委員会は国会に議席をもつ主要政党のほか、市民社会組織やシンクタンク、経済界や労働団体などからも意見聴取を行った上で、2021年6月にアーロン・モツォアレディ（Aaron Motsoaledi）内務大臣に報告書を提出し、そのなかで既存の選挙方式をほとんどかえないまま無所属候補を政党と同じ土俵で選挙に参加させる「オプション1」（少数派意見）と、国民議会選挙を小選挙区制（200議席、無所属での立候補が可能）と全国単一名簿の比例代表制（200議席）を組み合わせる選挙方式に変更する「オプション2」（多数派意見）を提示した（MAC 2021）。

これに対して、2021年9月までにはANCは「オプション1」の支持を固めたと報じられ、2022年はじめに政府が国会に提出した法案は、少数派意見である「オプション1」に基づき、選挙法の改正を最低限にとどめる内容のものとなった（Merten 2022）。この法案に対しては公聴会で批判が相次いだものの、選挙方式の骨格にはかかわらない部分的な法案修正のみを経て、改正選挙法は2023年4月に成立、同年6月に発効した（Electoral Amendment Act 1 of 2023）。2023年改正選挙法をめぐるのは、元DA党首のムシ・マイマネ（Mmusi Maimane）が無所属候補の支援のために立ち上げた政治運動である「ひとつの南アフリカ運動（One South Africa Movement）」¹⁶⁾、および無所属候補協会（Independent Candidate Association）が違憲性を主張する訴訟を提起したが、憲法裁判所は改正選挙法は合憲であると判断し（Constitutional Court 2023）、2024年の総選挙は同法の規定に従って実施された。

2020年の憲法裁判所の判決を契機として選挙方式をめぐる議論が再浮上した

16) 注14を参照。

ことで、棚ざらしにされてきた2003年のETTの報告書にも再び注目が集まった（Gumede 2020; Southall 2021）。諮問委員会の「オプション2」とETTの多数派意見では、提言された選挙方式の設計は異なっているが、国民議会議員の一部を州よりも小さい単位の選挙区からの選出議員へと変更することによって、議員の有権者への説明責任を高めることを意図する点で共通していた。ETTや諮問委員会の役割は、選挙方式という政党の利害に直接かかわる制度について、特定の政党の利害に偏らず、中立的な立場から検討することにあった。しかし与党ANCにとっては、従来の選挙方式のもとで安定して政権与党の座を確保できている限り、選挙制度をかえる動機がない。そのためANC政権は自ら任命したETTや諮問委員会の多数派意見を繰り返し無視し、2023年の選挙法改正においても、30年にわたるANCの一党優位を支えてきた従来の選挙方式への最小限の変更にとどめる法案を、野党（EFFを除く）の反対にもかかわらず、議会での数の力で押し通したのであった。

■ おわりに

本章は、民主化交渉以降の南アフリカにおける選挙制度に関する憲法規定や選挙法の制定・改正をめぐる政治過程について、憲法訴訟の役割にも注目しながら検討してきた。

民主化を境に南アフリカの選挙方式は小選挙区制から比例代表制へと転換し、「一般的な比例代表性」という民主化後の選挙方式のガイドとなる憲法の規定が導入された。2000年代には、政党再編の動きと連動して、比例代表制選挙で選出された議員が議席を維持したまま党籍変更することを認めるかどうかが政治的争点となり、複数回にわたる憲法改正が行われた。また、はじめて全人種が参加して行われた1994年の国会および州議会の選挙方式は、当面の実現可能性を考慮して選択された暫定的な性質のものであったため、1996年憲法体制のもとで選挙方式の改革が断続的に検討されてきた。本章でのこれらの経緯の検討を通じて明らかになったこととして、以下の2点を指摘して結論にかえたい。

第1に、政権党であるANCは、優位政党としての立場を利用して、野党の反

対を押し切っても、自らが選好する選挙制度を立法過程で押し通してきた。各政党の利害に直結する選挙方式の改革の検討にあたっては、中立的な立場のタスクチームや諮問委員会が調査や幅広いステークホルダーからの意見聴取を行い、政策の選択肢を示すという手続きが踏まれてきたが、ANC政権は法的拘束力のないこれらの組織の多数派意見を（自ら任命したのにもかかわらず）無視し、現状のミニマムな変更にとどめる少数派意見に沿った改正選挙法を成立させた。ただし、権力基盤の維持や強化にとってどのような制度が都合がよいのかは、そのときどきの政治情勢によって異なる。それはANCが党籍変更に関する2002～03年の憲法改正においては解禁を支持、2008年の憲法改正では再禁止を支持したことも表れている。2023年の改正選挙法では、2024年選挙後の選挙方式については、改めて諮問パネル（Electoral Reform Consultation Panel）を設けて検討するとしたが（第23条9項）、2024年の選挙でANCの一党優位が崩れ、地方政府レベルで先行している連立政治が国政においても本格化したことから、各政党間の政治的駆け引きが今後の選挙制度改革の議論にも影響してくるだろう。

第2に、選挙制度の変更をめぐることは、関連する法案に反対する野党や市民社会組織による憲法訴訟がたびたび提起されてきた。憲法裁判所の判決が立法に大きな影響を与えてきたことは民主化後の南アフリカ政治の大きな特徴であり、憲法訴訟は議会での数の力では対抗できない少数野党や議会外の市民社会組織が政治的目的の実現を目指す上での強力な武器となっている（Le Roux and Davis 2019）。憲法裁判所が違憲判決を下した場合には、国会はそれに対応する立法を行わざるを得ない。ただし、憲法裁判所は具体的な立法内容までも指示するわけではなく、判決にどのように対応するかは立法府の裁量に任される程度が大きい。第3節でみた党籍変更制度をめぐるUDMを原告とする訴訟における憲法裁判所の判決は、合憲な選挙制度にはさまざまなヴァリエーションがあり得ること、そのなかからどのような選挙制度を選ぶのかは立法府が決めるべきことであること、そして憲法に定められた立法の手続きを踏めば、選挙制度に関する憲法の規定を変更可能であることを、司法府の見解として明確に示したものであるとみることができる。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 遠藤貢 2010.「ポスト・アパルトヘイト期における南アフリカの連合政治——「国民党／新国民党」解散をめぐる政治過程を中心として」佐藤章編『新興民主主義国における政党の動態と変容』アジア経済研究所, 23-61.
- 細井友裕 2022a.「国家は捕獲されたのか——南アフリカの汚職に対する制度の役割と限界」『スワヒリ&アフリカ研究』33: 1-18
- 2022b.「国家捕獲報告書とアパルトヘイト後の南アフリカの暗部——新たな転換点」『アフリカレポート』(60): 47-52.
- 牧野久美子 2018.「一党優位と民主主義——南アフリカにおける民主主義の揺らぎ」川中豪編『後退する民主主義，強化される権威主義——最良の政治制度とは何か』ミネルヴァ書房, 129-157.
- 待鳥聡史 2016.「政治学からみた「憲法改正」」駒村吾吾・待鳥聡史編『「憲法改正」の比較政治学』弘文堂, 2-18.

〈外国語文献〉

- ANC (African National Congress) 1991. *Constitutional Principles for a Democratic South Africa* (<https://www.anc1912.org.za/policy-documents-1991-constitutional-principles-for-a-democratic-south-africa/>)
- Beresford, A. 2015. “Power, Patronage, and Gatekeeper Politics in South Africa.” *African Affairs* 114(455): 226-248.
- Bogaards, M. 2018. “Deliberative Democracy and Electoral Reform in South Africa: A Campus Experiment.” *Politikon* 45(2): 181-198.
- Booyens, S. 2006. “The Will of the Parties Versus the Will of the People? Defections, Elections and Alliances in South Africa.” *Party Politics* 12(6): 727-746.
- 2011. *The African National Congress and the Regeneration of Political Power*. Johannesburg: Wits University Press.
- Chipkin, I. and M. Swilling eds. 2018. *Shadow State: The Politics of State Capture*. Johannesburg: Wits University Press.
- Constitutional Court 2002. *United Democratic Movement v President of the Republic of South Africa and Others (African Christian Democratic Party and Others Intervening ; Institute for Democracy in South Africa and Another as Amici Curiae)* (No 2) (CCT23/02) [2002] ZACC 21; 2003 (1) SA 495; 2002 (11) BCLR 1179 (4 October 2002). (<https://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2002/21.html>)
- 2020. *New Nation Movement NPC and Others v President of the Republic of South Africa and Others* (CCT110/19) [2020] ZACC 11; 2020 (8) BCLR 950 (CC); 2020 (6) SA 257 (CC) (11 June 2020). (<https://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2020/11.html>)
- 2023. *Independent Candidate Association South Africa NPC v President of the Republic of South*

- Africa and Others* (CCT 144/23) [2023] ZACC 41 (4 December 2023). (<https://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2023/41.html>)
- ETT (Electoral Task Team) 2003. *Report of the Electoral Task Team*. Cape Town: Electoral Task Team. (<https://static.pmg.org.za/docs/Van-Zyl-Slabbert-Commission-on-Electoral-Reform-Report-2003.pdf>)
- Gebeye, B. A. 2021. *A Theory of African Constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Gouws, A. 2004. "Women's Representation: The South African Electoral System and the 2004 Election." *Journal of African Elections* 3(2): 59-76.
- Gouws, A. and P. Mitchell 2005. "South Africa: One Party Dominance Despite Perfect Proportionality." in *The Politics of Electoral Systems*, edited by M. Gallagher and P. Mitchell, Oxford: Oxford University Press, 353-374.
- Gumede, W. 2015. "Electoral System Alienates Voters." Democracy Works Foundation, 13 August. (<https://www.democracyworks.org.za/electoral-reform-needed/>)
- 2020. "South Africa Needs Electoral System Overhaul." Policy Brief 35, Democracy Works Foundation, 20 August. (<https://www.democracyworks.org.za/south-africa-needs-electoral-system-overhaul/>)
- High Level Panel (High Level Panel on the Assessment of Key Legislation and the Acceleration of Fundamental Change) 2017. "Report of the High Level Panel on the Assessment of Key Legislation and the Acceleration of Fundamental Change." Parliament of the Republic of South Africa, November. (https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/Pages/2017/october/High_Level_Panel/HLP_Report/HLP_report.pdf)
- Horowitz, D. L. 1991. *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*. Berkeley: University of California Press.
- HSF (Helen Suzman Foundation) 2003. "ANC Opts for the Electoral System That Has Served It Well." *Focus* (30), Helen Suzman Foundation. (<https://hsf.org.za/publications/focus/issue-30-second-quarter-2003/anc-opts-for-the-electoral-system-that-has-served-it-well>)
- KAS (Konrad-Adenauer-Stiftung) 2003. *Electoral Models for South Africa: Reflections and Options: Electoral Task Team Review Roundtable*. Johannesburg: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Le Roux, M. and D. Davis 2019. *Lawfare: Judging Politics in South Africa*. Johannesburg and Cape Town: Jonathan Ball Publishers.
- Lijphart, A. 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Explanation*. New Haven: Yale University Press.
- 1985. *Power-Sharing in South Africa*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California.
- Lodge, T. 2003. "How the South African Electoral System was Negotiated." *Journal of African Elections* 2(1): 71-76.
- 2014. "Neo-patrimonial Politics in the ANC." *African Affairs* 113(450): 1-23.
- MAC (Ministerial Advisory Committee on Electoral Reform) 2021. *Report of the Ministerial Advisory Committee on Electoral System Reform*. (https://static.pmg.org.za/Report_of_Ministerial_

Advisory_Committee_on_electoral_System_Reform.pdf)

- Mafofo, K. 2021. "'Independent' Candidates for the Win, Claims Mmusi Maimane." *Daily Maverick*, 3 November (<https://www.dailymaverick.co.za/article/2021-11-03-mmusi-maimane-touts-success-of-independent-candidates-as-black-eye-for-big-party-politics/>)
- Masemola, N. P. K. 2007. "Floor-Crossing and Its Political Consequences in South Africa." EISA Occasional Paper Number 44, Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa. (<https://www.eisa.org/wp-content/uploads/2023/05/occasional-paper-2007-floor-crossing-and-its-political-consequencies-in-south-africa.pdf>)
- Matwadia, E. 2021. "Independent Candidates in Municipal Elections Gain Momentum with 0.61% Growth." *Mail & Guardian*, 5 November. (<https://mg.co.za/politics/2021-11-05-independent-candidates-in-municipal-elections-gain-momentum-with-0-61-growth/>)
- Merten, M. 2022. "Electoral Amendment Bill: As ConCourt Deadline Looms, ANC's Push for Minimalist Changes Alarms Civil Society." *Daily Maverick*, 10 March (<https://www.dailymaverick.co.za/article/2022-03-10-as-concourt-deadline-looms-ancs-push-for-minimalist-changes-alarms-civil-society/>)
- Murray, C. 2001. "A Constitutional Beginning: Making South Africa's Final Constitution." *University of Arkansas at Little Rock Law Review* 23(3): 809-838.
- Ndulo, M. 2018. "Constitutions: The Politics of Constitutional Reform." in *Institutions and Democracy in Africa: How the Rules of the Game Shape Political Developments*, edited by N. Cheeseman, Cambridge: Cambridge University Press, 117-136.
- Sisk, T. D. 1995. *Democratization in South Africa: The Elusive Social Contract*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Southall, R. 2021. "South Africa Is Ripe for Electoral Reform. Why Its Time Might Have Come." *The Conversation*, 22 March. (<http://theconversation.com/south-africa-is-ripe-for-electoral-reform-why-its-time-might-have-come-157149>)
- Spieß, C. and Pehl, M. 2004. "Floor Crossing and Nascent Democracies - A Neglected Aspect of Electoral Systems? The Current South African Debate in the Light of the Indian Experience." *Verfassung in Recht und Übersee* 37(2): 195-224.
- Statistics South Africa 2004. *Census 2001: Primary Tables South Africa Census '96 and 2001 Compared*. Report No. 03-02-04 (2001). Pretoria: Statistics South Africa.
- (本稿中のURLの最終アクセス日はすべて2024年11月1日)

©Kumiko Makino 2024

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ja>



エチオピアの民族連邦制

——憲法と実態の乖離の検討——

児玉 由佳

はじめに

1991年に民族自決を旗印にしたエチオピア人民革命戦線（Ethiopian Peoples' Revolutionary Democratic Front: EPRDF）が、社会主義を標榜していた前政権を武力で打倒した。そののち速やかに新たな憲法の制定準備にとりかかり、1995年に新憲法を施行してエチオピア連邦民主共和国（Federal Democratic Republic of Ethiopia）が成立した。前政権から大きく政治体制を変更して新たな国づくりを行う上で、1995年憲法は、国家の方向性を示す重要な指針であるといえよう¹⁾。

この憲法の最も大きな特徴は、民族連邦制の導入である。その背景には、多民族国家であるエチオピアにおいて、民族自決を求める各民族の政治活動が長年続いていたことがある。エチオピアは、サブサハラ以南アフリカではナイジェリア（2億人）に次いで1億人超を擁する人口大国であるとともに、多民族国家でもあり85の民族が共生している。最新である2007年の国勢調査では、人口の多い順に、オロモ（Oromo）（34.4パーセント）、アムハラ（Amhara）（27.0パーセント）、ソマリ（Somali）（6.2パーセント）、ティグライ（Tigray）（6.1パーセント）、シダマ

1) 憲法とは本来「国のかたち」を示すものであるという考え方がある。憲法学者である佐藤幸治が、国際政治学者である高坂正堯の言葉を引用して、憲法は物語性をもった「この国のかたち」を提示するものであると語っている（佐藤 2003, 129）。

表8-1 エチオピア：民族内訳(2007年国勢調査)

	全国		オロミヤ州		アムハラ州		ソマリ州		ティグライ州	
	実数	(%)	実数	(%)	実数	(%)	実数	(%)	実数	(%)
オロモ	25,363,756	(34.4)	23,708,767	(87.8)	451,362	(2.6)	20,263	(0.5)	7,184	(0.2)
アムハラ	19,878,199	(27.0)	1,943,578	(7.2)	15,752,992	(91.5)	29,525	(0.7)	70,561	(1.6)
ソマリ	4,586,876	(6.2)	89,533	(0.3)	5,724	(0.0)	4,320,478	(97.2)	2,110	(0.0)
ティグレ	4,486,513	(6.1)	37,397	(0.1)	37,397	(0.2)	1,247	(0.0)	4,167,813	(96.5)
シダマ	2,951,889	(4.0)	52,553	(0.2)	1,165	(0.0)	145	(0.0)	36	(0.0)
その他	16,247,594	(22.0)	1,145,965	(4.2)	971,493	(5.6)	63,614	(1.4)	62,624	(1.5)
不明 ¹	142,275	(0.2)	11,204	(0.0)	728	(0.0)	46	(0.0)	173	(0.0)
外国籍	93,830	(0.1)	4,936	(0.0)	1,115	(0.0)	9,901	(0.2)	6,487	(0.2)
合計	73,750,932	(100)	26,993,933	(100)	17,221,976	(100)	4,445,219	(100)	4,316,988	(100)

	アフアール州 ²		ベニシャングル・グムズ州 ³		ガンベラ州 ⁴		ハラリ州	
	実数	(%)	実数	(%)	実数	(%)	実数	(%)
オロモ	8,471	(0.6)	106,275	(13.5)	4,052	(1.3)	103,468	(56.4)
アムハラ	72,523	(5.2)	170,132	(21.7)	25,862	(8.4)	41,768	(22.8)
ソマリ	916	(0.1)	904	(0.1)	24	(0.0)	7,102	(3.9)
ティグレ	15,940	(1.1)	5,562	(0.7)	4,052	(1.3)	2,808	(1.5)
シダマ	59	(0.0)	66	(0.0)	1,502	(0.5)	39	(0.0)
その他	1,291,956	(92.9)	494,572	(63.1)	269,644	(87.8)	28,008	(15.3)
不明 ¹	143	(0.0)	49	(0.0)	142	(0.0)	81	(0.0)
外国籍	265	(0.0)	6,785	(0.9)	1,818	(0.6)	141	(0.1)
合計	1,390,273	(100)	784,345	(100)	307,096	(100)	183,415	(100)

	(元南部諸民族州) ⁵⁾		南部諸民族州 ⁶⁾		シダマ州 ⁷⁾		南西エチオピア 諸民族州 ⁸⁾	
	実数	(%)	実数	(%)	実数	(%)	実数	(%)
オロモ	232,428	(1.6)	102,877	(1.0)	74,726	(2.5)	54,825	(2.4)
アムハラ	170,132	(1.1)	170,132	(1.7)	56,275	(1.9)	132,406	(5.7)
ソマリ	2,569	(0.0)	1,968	(0.0)	493	(0.0)	108	(0.0)
ティグレ	16,810	(0.1)	8,521	(0.1)	1,112	(0.0)	7,177	(0.3)
シダマ	2,893,947	(19.4)	141,397	(1.4)	2,749,916	(93.1)	2,634	(0.1)
その他	11,608,122	(77.8)	9,427,922	(95.6)	71,096	(2.4)	2,109,104	(91.4)
不明 ¹⁾	2,230	(0.0)	1,716	(0.0)	66	(0.0)	448	(0.0)
外国籍	3,310	(0.0)	2,576	(0.0)	452	(0.0)	282	(0.0)
合計	14,929,548	(100)	9,857,109	(100)	2,954,136	(100)	2,306,984	(100)

アデアシアバ特別行政区
(首都)

	デーレダバ特別行政区		アデアシアバ特別行政区 (首都)	
	実数	(%)	実数	(%)
オロモ	156,958	(45.9)	534,547	(19.5)
アムハラ	68,962	(20.2)	1,288,895	(47.0)
ソマリ	83,069	(24.3)	5,695	(0.2)
ティグレ	4,226	(1.2)	169,182	(6.2)
シダマ	77	(0.0)	2,180	(0.1)
その他	26,619	(7.8)	699,797	(25.5)
不明 ¹⁾	1,004	(0.3)	20,724	(0.8)
外国籍	919	(0.3)	18,531	(0.7)
合計	341,834	(100)	2,739,551	(100)

(注) *1: 「不明」は両親が異なるエスニック・グループのため本人がひとつのエスニック・グループを選択しなかった場合を指す。*2: アファル州では、「その他」に含まれるアファルが全体の90.0%を占める。*3: ベニシャン・グループ・グムズ州では、「その他」に含まれるバルダ(25.4%)、グムズ(20.9%)が全体の46.3%を占める。*4: ガンベラ州では、「その他」に含まれるヌエル(46.7%)、アニューフ(21.2%)が全体の67.9%を占める。*5: 1994年の国勢調査時の南部諸民族州のデータである。1994年の国勢調査当時、最も人口が多かったエスニック・グループはシダマ(19.4%)だが、「その他」にワライタ(10.6%)、ハディヤ(8.0%)、ガラゲ(7.5%)、ガモ(7.0%)で全体の33.1%を占めていた。2020年6月にシダマ州、2021年11月に南西エチオピア諸民族州が南部諸民族州から独立して州を創設した。2023年8月には残りの地域も南エチオピア州と中央エチオピア州に二分され、南部諸民族州自体は解消された。*6: 推定値。2007年の国勢調査時の南部諸民族州の人口からシダマ州および南西エチオピア諸民族州の推定値を引いたもの。*7: 推定値。2020年6月に創設。シダマ州がそのままシダマ州になったとした場合の推定値である。*8: 推定値。2021年11月に創設。カファレ州、シエカ州、ベンチ・マジ州、ダウロ州、西オモ州、コンタ州がそのまま南西諸民族州になったとした場合の推定値である。
(出所) Office of the Population Census Commission (n. d.)をもとに筆者作成。

(Sidama)(4.0パーセント)となる (Office of the Population Census Commission n.d.)。表8-1は、州単位での民族内訳を示したものだが、これらの民族は混在しているというよりも各州に偏在していることから、民族連邦制は各民族の自決を担保する制度として期待された²⁾。

しかし、連邦制導入から30年近くたった2024年現在、政治状況は大きく変化している。1991年以降政権に就いていた政党連合であるEPRDFは、2019年には各政党を統合して統一党である繁栄党となった。そしてそれまでEPRDFの中枢にあったティグライ人民解放戦線 (Tigray People's Liberation Front: TPLF) はそれに抗議して政権から離脱し、2020年には連邦政府とTPLFは内戦に突入した。この内戦自体は2022年11月に平和協定が結ばれて一応の終結をみたものの、それ以外の地域でも民族紛争が頻発している状況にある。もともと民族連邦制に対しては、その理想と現実との乖離についてさまざまな議論があった (Turton 2006; Abbink 2011; Teshome 2018)。そして2022年には政府系シンクタンクが憲法修正に関する大規模な調査を行っており、民族連邦制の法的基盤である憲法修正の可能性は以前よりも高まっている (Policy Studies Institute 2022)。

本章では、憲法によって定められた連邦制という政治体制が、現在のエチオピアの政治状況においてどのような役割を果たしているのかを解明することを目指す。第1節では、エチオピアの政治体制とその時々憲法がどのように変化してきたのかを概観する。第2節では、1995年憲法の大きな特徴である連邦制に焦点をあてて、憲法で定められた連邦制の条文を考慮しつつ、現実のエチオピアの政治体制について分析する。第3節では、2019年の繁栄党結成以降、どのような政治的变化が生じているのかを検討する。

2) もともと連邦制は、エチオピアのみならず民族問題を抱える国々における有効な処方箋であるという議論がある (近藤 2016, 13)。

1 エチオピアの国家統治の変遷と憲法

エチオピアは、19世紀末から21世紀の現在に至るまでに大きく3つの政治体制を経験している。まず、皇帝を国家の君主とする帝政期（1855～1974年）である。このときは、立憲君主制であり、1931年に制定された憲法と1955年の修正憲法では「エチオピア帝国」という名称を使っている。次に、1974年にエチオピア帝国を武力革命によって打倒し権力を握った暫定軍事行政評議会（Provisional Military Administrative Council: PMAC, 以下デルグ（Derg）³⁾）の時代となる。社会主義を標榜していたが、1987年に憲法を制定するまで暫定軍事政権であった。1991年に民族自決を旗印にした政党連合であるEPRDFが、やはり武力によってデルグ政権を倒し、政権をついた。帝政期とデルグ政権期は、そのイデオロギーからも強力な中央集権制を志向していたが、EPRDF政権は連邦制を選択しており、地方分権化へと大きな方向転換を行ったことになる。なお、上述のとおり、EPRDFは政党連合であったが、2019年にEPRDF所属の政党等を統合して繁栄党となっている。

エチオピアの憲法は、帝政期の1931年にハイレ・セラシエ1世によって制定された憲法から1995年のエチオピア連邦民主共和国の憲法までに4つの憲法が存在している。各憲法の概要は表8-2のとおりである。

1-1. 帝政期（1855～1974年）

(1) 政治体制

19世紀末にエチオピア北部を中心に居住していたエスニック・グループであるアムハラは、南部を征服し支配地域を拡大することによって、現在のエチオピアのようなかたちでひとつの国として統一した（Bahru 2002, 137-140）。19世紀末から1974年まで続いた帝政期のあいだには北部のアムハラ（そして同じくおもに北部に居住するティグライ）が、それ以外の民族を支配するという関係性が

3) デルグは、アムハラ語で委員会（committee）を意味する。

表8-2 各憲法の概要

	主権	元首等	議院
帝政期 1931年憲法	エチオピア皇帝	・元首：皇帝	2院制：Chamber of Deputies(代議院／下院), Senate(上院：皇帝の任命) ^{*1}
帝政期 1955年修正 憲法	エチオピア皇帝	・元首：皇帝 ・首相：皇帝が 任命	2院制：Chamber of Deputies(代議院／下院：選挙で選出), Senate(上院：皇帝の任命) ^{*2}
軍事政権期 1987年憲法	労働者 (Working people)	1党制 ・元首：大統領 国民議会から選 出 ・首相：国民議 会から選出	1院制：National Shengo(Assemblyの意、国民議会) 候補者はエチオピア労働者党(1党制・前衛党 vanguard partyとしての役割)、大衆組織、軍部その他法に定められた組織によって指名(第64条)。その候補者に対して選挙で選出(第65条)
EPRDF 期 1995年憲法	エチオピアの民 族 (the Nations, Nationalities and Peoples) ^{*3}	議院内閣制 ・元首：大統領 (儀礼中心) 議 会で選出される ・首相：行政の トップ・人民代 表議院から選出	人民代表議院(下院：直接選挙) 連邦議院(州の代表：間接選挙)

(注) *1: 代議院議員は、人々が自らで選挙できるようになるまでの一時的な方法として、高官と地方のチーフ(Shumoch)によって選出される(第32条)。上院議員は、王子、大臣、裁判官または軍指導者として帝国に長期奉仕してきた高官(Mekuanet)から選ばれる(第31条)。*2: 上院議員は、1931年憲法と同様国や政府への奉仕に実績のある者から皇帝が選出(101/102条)。代議院議員の選挙は本憲法施行後2年以内に行うと定められており、1957年にはじめての総選挙が行われた(Keller 1988, 87)。*3: 第8条「国民主権(Sovereignty of the people)」において、「すべての主権は民族にある(All sovereign power resides in the Nations, Nationalities and Peoples of Ethiopia)」と定められている。

(出所)各憲法の条文をもとに筆者作成。

形成されていた。

このような支配－被支配の関係は、「アムハラ帝国主義」としてアムハラ以外の民族にとっては批判の対象であった(Gesheker 1985; Asafa 2021; Berihun 2021, 124)。最も特徴的なのがアムハラ同化政策ともいえるアムハラ化(Amharanization)である。アムハラ語はエチオピアの公用語とされ、初等教育もアムハラ語で行われた(Getachew and Derib 2006, 45)。また、宗教に関しては、後述の帝政期の憲法では信仰の自由は保証している(第40条)ものの、皇帝はエチオピア正教を信仰し、国がエチオピア正教を支援すること(126条)などが定められており、エチオピア正教の優位性は明らかである。このような政府によるアムハラ語およびエチオピア正教の優遇は、アムハラとそれ以外のエスニ

ック・グループ、とくに最大の民族であるオロモとの対立を深めることになった (Marcus 1995, 99)。

なお、TPLFの支持基盤となるティグライとアムハラとの関係については、19世紀の「アムハラとティグライの有力貴族との勢力争い」(眞城 2021, 27) にはじまり、中央政府における支配者間の勢力争いの性格が強い (Semahagn 2014, 110-111)。そのため、両者の関係は、アムハラ帝国主義によるアムハラとほかのエスニック・グループとの支配関係とは性質が異なると考えられる。

(2) 1931年のエチオピア最初の憲法および1955年修正憲法

帝政期のハイレ・セラシエ1世によって、1931年にエチオピアにとってはじめての憲法が制定された (エチオピア憲法: Constitution of Ethiopia)。主権は皇帝にあり、立憲君主制のかたちをとっている。明治憲法の影響を受けて制定されたという (Aberra 2012)。このときの憲法では、総選挙についての言及はあるものの、実際には1957年まで総選挙は行われていない (Keller 1988, 87)。

2つめの憲法は、1936年から1941年まで続いたイタリアによる占領期とその後の混乱期を経た1955年に、ハイレ・セラシエ1世が即位25周年にあわせて修正憲法として施行したものである (1955年エチオピア憲法: The 1955 Ethiopian Constitution)。立憲君主制であるという点や議会の構成などについては1931年憲法と大きな変化はないが、より皇帝に権力が集中するようなかたちになった (Bahru 2002, 206)。なお、この憲法に基づいて1957年にエチオピア初の総選挙が行われているが、政党もなく、財産による制限もあって立候補者が国民の意見を代表しているとは言い難い状況であった (Bahru 2002, 206; Keller 1988, 87)。

この憲法は、1974年に起きた革命によって帝政が打倒されたため、1974年9月12日に停止した (Aberra 2012, 177)。

1-2. デルグ政権期 (1974~91年)

(1) 政治体制

1974年に起きた社会主義革命は、それまでの帝国支配を覆すものとしてとくに南部地域の人々は期待を抱いていた (Pausewang 1990, 45)。しかし、革命後

に権力を握ったデルグは、社会主義を標榜して国家統制を強め、強力な中央集権制度を構築していった。1974年の革命前後には多くの学生運動を中心とした政治団体が生まれたが、これらの団体に対して、デルグ政権は「レッド・テラー」と呼ばれる徹底した弾圧を行った。これによって、多くの政治団体は表舞台から姿を消した。なお、1991年にデルグ政権を打倒することになるTPLFは1975年に結成され、北部において武力闘争を開始した（Young 1997, 87）。

デルグ政権下での公用語はアムハラ語のままであり、デルグ政権は地方分権化につながる民族自決などの要求には基本的には無関心であった。ただし、各地で生じる民族自決の要求に場当たり的ではあるが、ある程度の権限移譲を行っていたという（Meheret 2002, 134-135）。

1980年代後半になると、ソビエト連邦の弱体化に伴って社会主義陣営からのエチオピアへの援助が減少し、軍事政権も求心力を失っていった（Marcus 1994, 206; Bahru 2002, 263-264）。1984年に起きた北部での大飢饉などによって社会が混乱しているなか、打開策を求めて、正式な社会主義政党としてエチオピア労働者党（Worker's Party of Ethiopia）を結成し、民政への移行を行った。1987年に憲法制定のための国民投票を行って憲法は承認され、エチオピア人民民主共和国（People's Democratic Republic of Ethiopia: PDRE）が成立した（Keller 1988, 240）。

（2）1987年憲法——エチオピア人民民主共和国の成立——

1987年憲法（エチオピア人民民主共和国憲法: The Constitution of the People's Democratic Republic of Ethiopia）は、前衛党（vanguard party）であるエチオピア労働者党のみの一党制となっている。議会は国民議会（National Shengo）の一院制で、議会の開催は1年に1度のみである（第67条）。そのため国民議会は、エチオピア労働者党の提案を承認するだけの機関にすぎなかったという指摘がある（Assefa 2007, 42）。

1987年憲法は、エチオピアの憲法としてははじめて多様な民族の存在について前文で言及している。自治区（autonomous regions）を設置し、大幅な権限移譲を行うことを定めている（憲法第13章）。TPLFやエリトリア独立を目指すエリトリア人民解放戦線（Eritrean People's Liberation Front: EPLF）などが北部で

勢力を拡大していたことがその背景にあったと考えられる。ただしこれらの条項に対して反政府勢力は懐疑的であり、当時の政治的混乱を収束させることはできず、1991年にエチオピア人民民主共和国はEPRDFによって武力で打倒された(Assefa 2007, 42-43)。

1-3. 暫定政府 (1991～95年)

(1) 暫定政府の設立

EPRDFは、民族自決を旗印に形成された反政府勢力の連合体である。比較的少数の民族であるティグライを支持基盤とするTPLFが政権の中心であり、EPRDF自体が結成されたのは1989年である(Marcus 1994, 213)。1991年5月28日⁴⁾に前政権を武力で打倒した。こののち、EPRDFは、エチオピア暫定政府(Transitional Government of Ethiopia: TGE)を結成した。これと並行して5月には、エリトリアの独立を目指してEPRDFと共闘してきたEPLFも5月29日にエリトリア暫定政府(Provisdional Government of Etirtrea)の結成を宣言した(Marcus 2002)。

1991年7月1日から5日にかけて、アディスアベバで「平和と和解に関する国民会議(The National Conference on Peace and Reconciliation)」が開催された。前政権に反対していた24の民族運動団体、大学、労働組合団体から500人の代表者が参加した⁵⁾。ただし、当時TPLFと対立していた政治団体や、民族をベースとしていない団体は参加していない。この会議では、多くの民族代表が、エチオピアの政治エリートによって二流市民として扱われてきたことについての抗議の意を示して民族の権利を保証する政府への支持を表明し、暫定憲法となるエチオピア移行期憲章(Transitional Period Charter of Ethiopia)を承認した(Aalen 2002, 7; Marcus 2002)⁶⁾。エチオピア移行期憲章は7月22日に官報

4) この当時、ロンドンでの平和協議が予定されていたが、その直前の1991年5月28日、PDREの大統領代行であるテスファエ・ゲブレ・キダヌ(Tesfaye Gebre Kidane)が、在ロンドン・アメリカ大使館に、軍隊へのコントロールを失ったことを知らせ、降伏の意を示した(Marcus 2002)。

5) EPLFもオブザーバーとして参加。

6) なお、移行期憲章はアムハラ語と英語の併記となっており、どちらも公式のものとなっている(第18条)。そのため、本章では、英語表記の文章および名称を参照している。

(Negarit Gazeta) にて布告された。なお、この国民会議においてエチオピアからのエリトリア独立については合意されており、1993年4月にエリトリアはエチオピアからの独立を果たした (Marcus 2002)。そのため、移行期憲章や1995年憲法にはエリトリアの言及はない。

(2) 移行期憲章 (1991年)

移行期憲章は、EPRDFの主張に基づいて作成されたが、EPRDFと共闘したものの憲法制定前に離脱して反政府勢力となるオロモ解放戦線 (Oromo Liberation Front: OLF, 1974年設立) の主張もとりにいわれている (Aalen 2002, 7)。この憲章の特色として、民族の自決権の保証や民族に基づいて設立された地域および地方行政の確立 (第2条) が挙げられる。

この憲章で定められた暫定政府は、代表評議会 (Council of Representatives) と閣僚評議会 (Council of Ministers) によって構成される (第6条)。代表評議会の評議員は87名と定められる (第7条)。この憲章に基づくと、代表評議会で選出された大統領⁷⁾ が首相を指名し、首相を評議会が承認するという手続きになる (第9条)。この手続きにより、TPLFおよびEPRDFの議長であるメレス・ゼナウィ (Meles Zenawi) がTGEの大統領となった。評議会議員87名のうち32名がEPRDF所属であり最大多数となったが、EPRDFに対して敵対的であったとされるOLFからも12名が評議員として参加し、閣僚にも指名された。EPRDFが優勢だったことは明らかであるが、当時はEPRDFによって政治運営が独占されていたわけではなかった (Aalen 2002, 7)。ただし、後述するように、これ以降EPRDF以外の有力な政治勢力は、EPRDFによる弾圧や自身の団体の内部分裂などによって弱体化し、公式な政治の場から撤退していくことになる。

憲章に定められた移行手続きとしては、まず代表評議会によって憲法制定委員会 (Constitutional Commission) を結成し、憲法の草稿を作成する。憲法制定委員会が提出した草稿を代表評議会が採択した後、一般に議論のために公開する。そして憲法制定会議 (Constituent Assembly) において憲法が採択される (第10条)。

7) 通常、大統領という呼称が使用されているが、憲章における正式な名称は大統領ではなく、「国家元首 (Head of State) である議長 (Chairperson)」である。

そして、この新憲法に基づいて選挙によって選出された国民議会（National Assembly）において多数を占める党もしくは党連合にTGEは権力を渡すとされた（第12条）⁸⁾。総選挙は、TGE発足後2年以内に行うことと定められているが、代表評議会によって6カ月以内であれば延期できるとされた（第12条）。

この手続きに則って、まず、1992年6月に代表評議会の評議員選挙が行われた。当時の有力な政治団体として、EPRDF、OLFそして都市部のアムハラに支持されていた全アムハラ人民組織（All-Amhara Peoples Organization: AAPO）が挙げられるが、この時にはEPRDFとそれ以外の政治勢力とのあいだの対立は深刻化していた。早々にOLFは選挙不参加を表明し、AAPOも選挙の立候補者を減らして臨んだ（Aalen 2002, 7; Marcus 2002）。その結果、この評議員選挙では、EPRDFが96.6パーセントの議席を占めたという（Aalen 2002, 7）。その経緯を考えても、この結果はEPRDFに対する支持というよりは、EPRDFによる他団体への抑圧などによるものと考えるのが妥当であろう。1994年には憲法制定会議のための選挙が行われたが、EPRDFによる他党弾圧とそれに伴う野党の選挙ボイコットなどによって、EPRDFが全議席の86パーセント（544議席中463議席）を占めることとなった（Nohlen, Krennerich and Thibaut 1999; Aalen 2002）。この憲法制定会議によって1994年に憲法は批准され、1995年に施行された（エチオピア連邦民主共和国憲法: The Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia: 以下1995年憲法）。

この憲法に基づいて1995年5月に行われた総選挙でもEPRDFの圧勝に終わり、EPRDFが86パーセントの議席（547議席中471議席）を獲得した。この結果を受けて、暫定政府において大統領であったメレス・ゼナウィが首相として選出された。表8-3に示すように、こののちEPRDFおよびその後継党である繁栄党は大多数の議席を獲得し続けることになる。この1党による支配体制は、EPRDFによる政治的抑圧の結果であるとして長年批判されることになる（児玉 2015）。

なお、1991年11月に、TGEは現地でおもに使用されている言語に基づいて

8) 英文の条項では、第10条のConstituent Assembly、第12条ではNational AssemblyとどちらもAssemblyが使用されているが、アムハラ語では、前者のAssemblyには「会議」に該当する単語、後者では「議会」に該当する単語を使用しているため、日本語ではアムハラ語に準じた訳になっている。

表8-3 第1～6回 エチオピア連邦議会・人民代表議院(下院)選挙結果

	第1回(1995年)		第2回(2000年)		第3回(2005年)		第4回(2010年)		第5回(2015年)		第6回(2021年)*2		
総議席数	議席数	%	議席数	%	議席数	%	議席数	%	議席数	%	議席数	%	
総議席数	547	(100.0)	547	(100.0)	547	(100.0)	547	(100.0)	547	(100.0)	547	(100.0)	
EPRDFと協力党	471	(86.1)	495	(90.5)	372	(68.0)	545	(99.6)	546	(99.8)			
EPRDF	471	(86.1)	481	(87.9)	327	(59.8)	499	(91.2)	500	(91.4)	繁栄党	454	(96.6)
EPRDFの協力党	0	(0)	14	(2.6)	45	(8.2)	46	(8.4)	46	(8.4)			
それ以外の党	66	(12.1)	39	(7.1)	174	(31.8)	1	(0.2)	0	(0)	それ以外の党	12	(2.6)
無所属	10	(1.8)	13	(2.4)	1	(0.2)	1	(0.2)	0	(0)	無所属	4	(0.9)
未確定									1*1	(0.2)	未確定	(0)	

(注) *1: 南部諸民族州のGinbo Gewitaの選挙区での選挙結果はエチオピア全国選挙委員会(National Electoral Board of Ethiopia: NEBE)による選挙結果の公式発表において未確定となっている(NEBE ホームページ: <https://web.archive.org/web/20160305154240/http://electionethiopia.org/en/home.html>)。*2: ティグライ州など政情不安な地域では選挙は行われていないため、それらの地域の議席は除いている。また、選挙が行われた地域でも異議申し立てにより結果が不明な地域がある。

(出所) 児玉(2015)およびNEBEホームページ(<https://nebe.org.et/index.php/en/electionresult#undefined>, 2014年2月4日アクセス)をもとに筆者作成。

エチオピアを12の行政単位に分けた地図を公表しており、これが、1995年の憲法で新たに創設された南部諸民族州以外は基本的には引き継がれている。ティグライ州、アファル州、アムハラ州、ソマリ州、オロミヤ州の5つの州は比較的同じ民族が居住している一方で、南部諸民族州として統合された4つの地域は、45の民族を抱えており、多民族の州として統合された。さらに、拮抗した複数のエスニック・グループがいるためにひとつの民族を代表にはできないベニシャングル・グムズ州、ガンベラ州、そして先住民よりもオロモやアムハラが主要民族となっているハラリ州がある。これら12の行政単位に加えて、首都のアディスアベバとディレダワが都市州 (city state) とされている (Aalen 2002, 53; Marcus 2002)⁹⁾。

1-4. EPRDF政権期 (1995～2019年)

(1) 政治体制

1995年に施行された憲法によってエチオピア連邦民主共和国が正式に発足した。民族をベースとした連邦制の導入によって、帝政期やデルグ政権期の中央集権体制から地方分権化へと大きく舵を切った。これ以降ほぼ四半世紀にわたってEPRDFが政権を握ることになったが、この時期のエチオピアの政治・経済的状況は以下のとおりになる。

まず、強権的なEPRDFによる政治的支配を挙げることができる (Bahru et al. 2002)。EPRDFが圧勝を続ける選挙結果は、EPRDFへの人々の支持の表れというよりも、抑圧的な政治体制によって選択肢が奪われていたため、人々の不満があまり表面化しなかったためだといえる。しかし、TPLFの創成期からその中枢にいた首相のメレス・ゼナウィが2012年に病気によって逝去し、南部の少数民族であるウォライタ出身のハイレマリアム・デッセレンが首相に就いたのち、2014年以降オロミヤ州を中心にエチオピア各地で抗議運動が頻発することになった。これらの抗議運動を鎮圧することができず、2015年10月には非常事態宣言がエチオピア全土に出されることになった。2018年にはその責任をとるかた

9) Proclamation No.7/1992 "A Proclamation to Provide for the Establishment of National/Regional Self-Governments"によって定められている。

ちでハイレマリアム首相は辞任し、その後任として、オロモであるアビイ・アハメドが首相となった（児玉 2020）。

次に、抑圧的な政治体制下にあったにもかかわらず、比較的経済成長が順調だったことも、EPRDF政権時代の特徴として挙げられる。順調な経済成長は、政治的安定に寄与していたともいえる。2004年から2014年のあいだの実質GDPの平均成長率は10.6パーセントを記録し、2004年から2019年までの15年間で、1人当たりGDPで平均年間7パーセントの成長率を記録するなど、世界においても最速の成長した国のひとつとして「奇跡」と称されるほどの成長を達成したのである（Moller 2015; Schipani and Pilling 2022）。

また、2000年からはじまったミレニアム開発目標による国際開発援助とともに、保健や教育の分野でも大幅な改善があったこともEPRDF政権時代の成果といえるであろう。エチオピアの保健行政は、平均余命の大幅な上昇や乳幼児死亡率の低下などの成果によって、「低所得国における保健行政の模範のひとつ」と評価されている（西 2017）。教育分野でも、初等教育におけるインフラ整備が急速に充実することで、就学率を大幅に引き上げることに成功した。1994年には19パーセントだった就学率が、2015年には85パーセントに達している¹⁰⁾。ただし、教育レベルの向上については、それに見合う職業を若者に提供することができず社会問題となっている（Mains 2012; O'Higgins et al. 2023）。

EPRDFは、強権的な政治と経済成長といういわばアメとムチを駆使しながら政局を乗り切ってきた。しかし、高い求心力のあったメレスの死後の政局は混迷を深めていった。

(2) 1995年憲法

これまでの憲法は既存の体制の追認¹¹⁾に過ぎなかったが、1995年憲法は、憲法施行とともにエチオピア連邦民主共和国が成立したという経緯からいっても、

10) World Bank “Millennium Development Goals.” (<https://databank.worldbank.org/source/millennium-development-goals#>, 2023年9月4日アクセス)

11) デルグ政権期の1987年憲法についても、暫定軍事政権からエチオピア人民民主共和国へと体制移行したが、既存の軍事政権がエチオピア労働者党に看板を付けかえただけであり、実質的な権力構造に大きな変化はなかった。

国のかたちを示すという意味で過去の憲法以上に重要な憲法となる。EPRDFが制定した憲法の大きな特徴は、連邦制による地方への権限移譲と、分離・独立も容認する民族自決の尊重である。なお、連邦制の詳細については、次節で改めて検討する。

憲法の条文では、「民族連邦制 (ethnic federalism)」という言葉は使用していない。しかし、各州のほとんどは、その州に居住する主要民族の名を冠しており（第47条）、「州は、該当民族 (the people) の定住パターン、言語、アイデンティティ、同意に基づいて境界を定めるものとする」(第46条第2項) と定めていることから、民族を基盤とした連邦制を前提としているといえる。

この憲法は、1995年に施行されてから四半世紀以上たった2024年まで一度も修正などがなく、憲法を修正するためのルールも厳格であり、硬性憲法といえる (Zelalem 2019; Policy Studies Institute 2022, 69)。まず、修正の提案（第104条）が認められるためには、人民代表議院で3分の2以上の賛成、連邦議院で3分の2以上の賛成、もしくは賛成が過半数となる州議会の数が3分の1以上の場合に可能となる。そして修正の承認のためには、とくに民族自決権などを含んださまざまな権利を定めた第3章（第13条から第44条）についてはより厳格なルールが定められており、(a) すべての州議会で修正案を過半数で承認し、(b) 人民代表議院および連邦議院で3分の2以上の多数決で修正案を承認されることが必要である（第105条第1項）。

憲法の修正の難しさを示すものとしては、たとえば、第47条で連邦州が定められているが、そこに挙げられている南部諸民族州 (The State of the Southern Nations, Nationalities and Peoples) は2020年にシダマ州 (Sidama Region)、2021年に南西エチオピア諸民族州 (South West Ethiopia Peoples' Region) が創設されているが、これらの変更についてはいまだ憲法に反映されていないことから、憲法の修正が困難であることがわかる。なお、2023年8月にはさらに残りを二分するかたちで南エチオピア州 (South Ethiopia Regional State) と中央エチオピア州 (Central Ethiopia Regional State) が創設され、南部諸民族州自体は解消されている。

1995年憲法の特徴は連邦制をエチオピアの政治体制として定めていることである。本節では、連邦制について改めて確認するとともに、1995年憲法でどのように連邦制が定められているのかを確認する。

2-1. 連邦制の定義

連邦制 (federal system) とは、連邦主義 (federalism) の「実際の制度的表現」(千葉 2014, 1) である。連邦主義は、「複数の構成体のあいだに統合と分権との連携の仕組みを創出する分節的結合の原理ないし理論」(千葉 2014, 1) である。実際にそれを具現化する制度となると多様なかたちをとることになるが、大きく2つの形態に分類することができる (千葉 2014, 2)。まず、単元的な国家が連邦主義をとり入れた連邦国家 (federal state/federation) である。もうひとつは、ヨーロッパ連合 (European Union) のような諸国家の連合体である (臼井 2016)。本章では、連邦国家であるエチオピアを研究対象としているため、前者の連邦国家としての連邦制を中心に議論を進める。

連邦制に具体的にどのような効果があるのかについては、いまだ議論の余地がある。とくに議論の焦点となるのは、連邦制によって国家の分裂を防ぐことができるのかという点であろう (近藤 2016, 13-14)。本来、連邦制は、多民族国家の安定性に寄与するとされてきたが、実際には分離主義が高まる場合もあることが明らかになっている。この問題は、「連邦制の逆説」として連邦制の効果に関する議論のなかでも重要な論点となっている (近藤 2016, 14-15)。

連邦国家が採用する制度は、各国の政治社会状況によってさまざまであるが、アンダーソン (2010, 13-15) が連邦制に共通する特徴として挙げたのが、「連邦制の本質というものがあるとするれば、それは憲法によって互いに何がしかの真に自律的な領域を持つような二つの政府体系があり、それぞれの政府は自らの領域の有権者に第一に責任をもつということ」である。具体的な要件として以下の6つをアンダーソンは列挙している。

- ①少なくとも2つの政府システムがあり、一方は国家全体を、他方は地方を統治し、各々の政府は住民から直接選挙される。
- ②連邦政府のみでは改正できないような条項をもつ成文憲法がある。地方に影響のある改正には地方政府の承認も必要とする。
- ③憲法によって、中央政府と地方政府双方に、財政を含む立法権限が公的に配分されている。
- ④中央政府の政策決定に地方の意向を反映させることができるように、中央の主要な機関に地方政府代表も含まれていること。上院がそのような役割を果たすことが多い。
- ⑤中央政府と地方政府や、地方政府間の憲法をめぐる争いについての裁定者または手続き（通常裁判所、時には住民投票・上院）が存在する。
- ⑥政府間関係を円滑にし、管理するような一連の過程や制度が存在する。

連邦国家であるためにすべてを満たす必要はないが、このような要件の多くを満たすことが必要となる。連邦制度を導入していないが地方分権化が進んでいる国家と連邦国家との区別については議論の余地がある（アンダーソン 2010）。しかし、連邦制を憲法に記すこと自体が、その国の国家のあり方の根底に単なる地方分権化ではない連邦主義というものが存在していることを示す行為となる。

2-2. アフリカの連邦制

サブサハラ以南アフリカにおいて連邦制を導入している国々は、アンダーソン（2010, 12）の要件に従えば、コモロ、コンゴ民主共和国、エチオピア、ナイジェリア、南アフリカ、2011年の南北分離前のスーダンの6カ国となる¹²⁾。ただし、政治的に不安定な国も含まれており、実際に連邦国家として機能している国としては、エチオピア、ナイジェリア、南アフリカの3カ国が挙げられよう（Suberu

12) ソマリア連邦共和国 (Federal Republic of Somalia) は2012年の暫定憲法 (Provisional Constitution) で連邦制について定めているが、内戦状態にあり実効的な連邦制が行われているとは言い難い (Dahir 2021)。

2013; Dyzenhaus 2018, 332)。

Suberu(2013, 30) は、アンダーソン (2010) が挙げた連邦国家のリストをもとにアフリカにおける連邦国家について検討しており、ナイジェリア、エチオピア、南アフリカ3カ国の連邦制は、政治・経済的に過度に中央集権的ではあるものの、耐久性があり安定しているとしている。明示的に連邦制を採用しているナイジェリアやエチオピアと比較すると、アパルトヘイト後の南アフリカは若干状況が異なる。南アフリカの憲法では各州 (province) が自らの憲法を施行できると定めているなど、確かにアンダーソン (2010) の連邦制の要件を満たしているが、現在最大勢力であるアフリカ民族会議 (African National Congress) は、もともと連邦国家ではなく単一国家を志向しており、連邦制を主張する対抗勢力との折衝の結果連邦制を導入したという背景には留意すべきであろう (Berihun 2021, 130-132)。

なお、連邦制を採用していない国においても、これらの国よりもはるかに地方分権化が進んでいる単一国家もある。その例としては、1986年以降積極的に地方分権化を進めてきたウガンダや、2010年の憲法で二院制を導入することで地方への大幅な権限移譲を行ったケニアなどを挙げられる (斎藤 2000; Suberu 2013; Dyzenhaus 2018)。

上述のように、連邦国家と地方分権の進んだ単一国家とのあいだで実質的な運用からの明確な線引きは難しいが、連邦制は「国のかたち」としてあえて国家が選択した制度であり、流動的な地方分権とは性質が異なっている。なぜ国家が連邦主義を憲法に明記して採用するのかについては、それぞれの国の歴史的・政治的背景を理解する必要がある。

2-3. 1995年憲法における連邦制

上述のとおり、エチオピアにおいて1995年に施行された憲法の大きな特徴は、連邦制による地方への権限移譲と、民族自決の尊重である。本項では、アンダーソン (2010) が提示した連邦制の特徴を参照しつつ、1995年憲法がどのような連邦制の特徴をもつのかを検討する。エチオピア連邦民主共和国という名称からも、エチオピアが連邦制を採用していることは明らかであるが、アンダーソン (2010, 15) が言及しているように、連邦制を成立させるためには明文化された

権力分有の仕組みが必須であり、それが適切に憲法に記されているのかを確認する必要がある。

1995年憲法は、連邦政府と地方政府の役割についてかなり詳細に規定している。国家の組織構造を定めた第50条で、国家は連邦政府と複数の州政府によって構成されることを明示し、連邦政府と州政府のそれぞれが立法権、行政権、司法権を有し、どちらも統治能力をもつと定められている。

地方に影響のある憲法の条項に関係する事柄については、連邦政府だけでなく地方政府の承認が必要なものがあるということも、連邦制の特徴のひとつである（アンダーソン 2010, 14）。エチオピアの憲法においては、連邦政府と地方政府の権能が明示されているものの、連邦政府の権能としているどの事項に地方政府の承認が必要なのかはとくに明示されていない。しかし、この憲法の大きな特徴である民族の分離・独立の権利については、地方政府が主導で行いそれを連邦政府が承認するという手続きになっている（第39条）。分離独立の提案は、連邦政府が発案するものではなく、地方政府が提案するものであるが、最終的に双方の承認が必須である。

エチオピアの連邦議会（Federal Houses）は、人民代表議院（The House of Peoples' Representatives）と連邦議院（The House of the Federation）の2院によって構成されている。連邦議院は、民族の代表によって構成され、これらの議員は州議会から選出されることと定められていることから、各州政府の意向を中央の政策決定に反映させることができると考えられる（第53条, 第61条, 第62条）。

中央政府と地方政府や、地方政府間の憲法をめぐる紛争をとくにとりあつかう憲法の条項はないが、憲法に関する紛争全般については、最終的な決定を連邦議院が行うことになっている。憲法に関する調査に関しては、憲法調査評議会を設置して審議される（第82条）。憲法調査評議会は、憲法に関する紛争を検討したのち、その検討結果を連邦議院に報告し、それを連邦議院が審議して最終的な決定を下すことになる（第83条）。

州政府間の関係については、憲法への違反行為を行う州に対しては、連邦議院が連邦政府の介入を命じることができる（第62条第9項）と定められているが、連邦政府と州政府が対立したときについての具体的な紛争解決の手続きは明示されていない。ただし、連邦議院に関する第62条等の条項から考えると、連邦議

院は、州同士の関係だけでなく連邦政府と州政府とのあいだの紛争を仲介する役割も期待されていると考えられる (Paul 2000, 190)。

しかし、州政府の権能を定めた第52条についてはあいまいな点のあることが指摘されている。第52条第1項では「連邦政府のみまたは連邦政府と州の双方に明示的に与えられていない権能は、州に留保される」として、連邦政府に割り当てられていない権能の残余すべてが州政府に与えられると定めているにもかかわらず、第2項で改めて州政府のもつ権能を列挙している。そのため、州と連邦政府とのあいだで第2項に挙げられていない残余の部分に関する問題が生じたときに、その部分はどちらに主導権があるのかは不明確であり、憲法に基づいて紛争を解決できない可能性がある (Assefa 2006, 140)。

憲法の連邦制に関する条項を確認する限り、あいまいな部分は残されているものの、アンダーソンが挙げている連邦制の要件についてはほぼ満たされている。それでは、現在のエチオピアの政情不安は、このような連邦制のシステムが機能していないために起きているのだろうか。

2-4. EPRDFと連邦制との関係

本項では、EPRDF政権が実際にどのような政治体制だったのかについて、連邦制を軸に検討する。まず、連邦政府と州政府との政治的な関係を整理したのち、財政面について検討する。

(1) 連邦政府と州政府との政治的關係

一般に単一国家 (unitary state) とは異なる連邦制、とくに民族連邦制の特徴のひとつとして、さまざまな集団が、国家に対して居住している地域固有の要求を行うことができるという点が挙げられる。したがって、政党は、地域の要求を中央に伝える役割を期待される。そのような役割を果たす政党が、地域政党なのか、中央にも基盤のある政党なのかで連邦制の機能の仕方に違いが生じてくる (近藤 2016, 19-20)。地域政党が「ある特定の地域の利害だけを代表する政党」である場合は、他地域や中央政府との利害の調整を行わずに自らの利益のみ主張しても国レベルでその要求が認められる可能性は低くなる。その結果、一部の地域の要求は認められずに、政府への不満が蓄積し、分離主義の台頭につながる可

能性が高まる。一方、中央に基盤がある政党の場合は、各地域の要求は政党内で調整され、調整後の要求が中央政府レベルで検討されることになる。この場合は、不満はある程度解消されるものの、地域側の要求を十分に満たすことはできないという問題が残る（近藤 2016, 19-24）。

エチオピアの場合は、各州の民族政党が連合して結成されたEPRDFが連邦政府において権力の中枢にあった。民主主義的かどうかという判断はとりあえず留保して、各政党が獲得している議席数をみる限りでは、EPRDF傘下の政党がほぼ100パーセントの議席を下院である人民代表議院（表8-3）でも州議会でも獲得している。したがって、ERPFD政権期においては、上述の近藤（2016）が指摘したような大規模な分離・独立の動きはほとんどみられなかった¹³⁾。

EPRDFは、ティグライが支持母体であるTPLFが長年権力を握っているといわれてきた。しかし、ティグライは人口の6パーセントを占めるにすぎない少数民族であり、単純な多数決では、同じくEPRDF傘下にあるオロモやアムハラなどを母体としたオロモ民主党やアムハラ民主党に太刀打ちできない。憲法制定時も、直接選挙となる大統領制では多数民族出身者が大統領となる可能性が高いため、TPLFは議院内閣制を強く主張したという（Berihun 2021, 165）。また、EPRDF内の繁栄党結成に関する評議員会における経緯においても、各民族政党が同数の票をもって決議を行っており、EPRDF内の各民族政党は民族の多寡にかかわらず同等に扱われていたといえる（児玉 2020, 30-31）。

（2）連邦政府と州政府との財政的關係

中央政府から地方政府への交付金などをみると、各州の人口規模に応じて分配されており、特定の民族のいる州に対してあからさまな優遇措置をとっていたわけではない（表8-4）。なお、表8-4は、2021/2022年度の各州への交付金割合を示したものであるが、この割合は、データを入手できた最も古い2000/2001年度以降大きな変化はなかった。連邦議院は国家予算の州への分配方法を詳細に

13) ただし、アビイ首相就任後、2019年12月に繁栄党が結成される直前の11月に、多民族が居住している南部諸民族州でシダマが多く居住するシダマ・ゾーンにおいて住民投票が行われ、シダマ州としての独立が承認された。このあと前述のとおり、南部諸民族州は州として独立する地域が相次ぎ、現在は4つの州に分割されている。

定めており、透明性がかなり高いといえる（The House of Federation of the Federal Democratic Republic of Ethiopia 2012）。

その一方で、政党と密接なつながりのある非政府組織（NGO）や政府系企業の存在は考慮する必要がある（Zakaariyaas 2010）。これらの組織を経由して各政党に資金が流入している可能性があるが、それがとくにTPLFに偏っているかについては確認できなかった。Zakaariyaas(2010)のレポートは、このような「政府系」NGOや政府系企業を列挙してEPRDF/TPLFが利権を悪用していることを批判したものであるが、具体的な資金などについては示されていない。このレポートは、反政府勢力であるOLFのホームページに記載されたものであり、その批判の矛先はTPLFに特化したものではなく、EPRDF傘下の民族政党がそれぞれこのようなNGOや政府系企業と関係していることを糾弾するものである。したがって、Zakaariyaas(2010)は、連邦制や特定の民族を批判するものではなく、政権与党による利権を批判したものにすぎない。

政治・経済分野のさまざまな要職にTPLF関係者が就いていたということは、多くのところで語られてきたことではあり、TPLFへのおもな批判は、抑圧的な体質とともに、さまざまな利権を独占していることに対してであった。

連邦制に関する批判としては、連邦制であるにもかかわらず、その実態は一党独裁下の強力な中央集権制であるというものであり、連邦制自体を批判しているのではない点については留意すべきであろう（Turton 2006; Abbink 2011, 603）。これまでのエチオピアにおける民族問題の経緯から中央集権制に戻ることは困難であり、さまざまな問題点があるものの、連邦制以外の選択肢以外はないのではないかという意見もある（Turton 2006, 6）。

3 繁栄党政権期(2019年～現在)のはじまり

2019年に行われた、政党連合EPRDFの各党を解消して繁栄党という一つの党に統合するという動きは、連邦制のもつ中央と地域との力の分有の解消を示唆しているように見える。憲法修正は行われていないため、憲法上の連邦政府と州政府の関係性はかわらないが、連邦州を基盤とした民族政党ではなく、中央の繁

表8-4 各州への中央政府からの交付金割合(2021/22年度, %)

	2021/22交付金割合	2007年センサス人口比
ティグライ	5.9	5.9
アフール	3.0	1.9
アムハラ	21.1	23.4
オロミア	33.7	36.6
ソマリ	9.8	6
ベニシャンゲル・グムズ	1.8	1.1
南部諸民族州	15.7	16.5
シダマ	3.9	4
ガンベラ	1.3	0.4
ハラリ	0.7	0.2
アディスアベバ	2.2	3.7
ディレダワ	0.9	0.5

(出所)官報に掲載された国家予算をもとに筆者作成。

栄党に所属する者が州政府の中心となるという構図は、これまでとは大きく異なっている。もともと各地域の民族政党は、中央にいるEPRDFの傀儡にすぎないという言説は広く流布していたとはいえ、民族政党を解消することで、国の方向性が変わる可能性があることを人々に示したともいえる。

3-1. 繁栄党結成とTPLFの離脱

前述のとおり、政党連合だったEPRDFは、2018年に首相になったアビイ主導のもと、2019年に1党に統合されて繁栄党となった。しかし、このときEPRDF政権の中核にいたはずのTPLFは繁栄党に加わらなかった。これはEPRDF内部における権力闘争の結果ともいえるが、それと同時に、繁栄党結成までにアビイが世論を味方につけていたことも大きい。反政府団体に対するテロ組織認定を解除して国内での政治活動を許可し、多数の政治犯を釈放し、政府高官による汚職摘発などを行った。さらに長年敵対していたエリトリアとも2018年に平和条約を結んで国交を正常化するなど、ドラスティックな政治変革を行った¹⁴⁾。これらの改革のうち、とくにTPLFとの軋轢を生んだのが汚職摘発である。長年政権

の中枢にいたTPLFの高官は要職を占める傾向にあり、汚職を摘発すると多くのTPLF党員が対象となった。アビイがTPLFを狙い撃ちしたのか、結果的にTPLF関係者が多かったのかについて明らかではないが、TPLF側に不満が鬱積していたことは間違いない。

少数民族であるティグライを基盤としたTPLFが、すべての民族政党を統合した繁栄党への参加を拒否したのも、繁栄党内の民族構成を考えればやむを得ないといえる。選挙区は人口に応じて配分されており、民族別の議員数ではオロモやアムハラが党内で多数を占めることになる。EPRDFの場合は各民族政党が対等の地位にあったため、比較的少数の民族政党であっても意見を反映させることができた。しかし、1党に統合されると多数民族が議決では有利になると考えられる。少数民族であるティグライを支持母体とするTPLFにとっては不安をもたらすものであり、最大民族であるオロモ出身のアビイの主導で進められた繁栄党結成への不参加をTPLFが表明することは不思議ではない（児玉 2020）。しかし、汚職摘発などでTPLF側がアビイ首相に対して不満が蓄積していたとはいえ、政権から離脱してしまったことは当時国内でも驚きをもって報道された（Ezega News 2020）。

繁栄党結成後、さらに繁栄党とTPLFとの対立は深まっていき、2020年11月には連邦政府とTPLFとの内戦へと発展した（児玉 2022）。戦局は拡大し、2021年にはTPLF側の軍がアムハラ州とアフール州に侵攻して首都アディスアベバまで数十キロメートルというところまで進むなど、情勢は混とんとしたが、その後TPLF側の軍はティグライ州まで撤退した。2022年11月には連邦政府とTPLFとのあいだで平和協定が結ばれて、内戦は一応の終結となった（UN News 2022）。

14) アビイ首相は2019年にノーベル平和賞を受賞したが、その功績は、アフリカの角地域の周辺諸国に対する紛争解決への貢献、国内における民主化改革、エリトリアとの平和条約締結によるものである（Nobel Peace Prize 2019）。

3-2. 民族紛争の激化

2024年現在、連邦政府とTPLFとのあいだの内戦が収束していく一方で、それ以外の地域で政府への抗議運動や反政府活動が活発化している。とくにアムハラ州は、政治的に非常に不安定な状況におかれている。その原因のひとつが、アムハラとしての民族感情の高まりである。かつて支配民族だったアムハラだが、それゆえに他の被支配民族と比べて民族意識は低いといわれてきた。しかし、現在アムハラ・ナショナリズムの高揚が指摘されるようになった (Bantanyehu and Ishiyama 2021; Tezera 2021)。

このような状況は、繁栄党が招いたというよりも、EPRDF政権時代から民族連邦制を正当化するために、アムハラによる支配の歴史を強調し、現在の政治体制によってアムハラの支配者から他民族を解放したという言説を展開してきたことが一因である (Bantanyehu and Ishiyama 2021; Tezera 2021)。これはアムハラ以外の民族に対しては有効な言説かもしれないが、アムハラにとっては危機感を抱かせる言説である。とくに、アムハラの若者に関していえば、アムハラが優位だった時代を知らないままこのような敵意ある言説に向き合うことになるため、アムハラ民族主義に傾倒する傾向にある。そのため、アムハラ州では若者中心の民兵による反政府組織の武力紛争が頻発しており、多くの地域が制圧されて、2023年8月にはアムハラ州には緊急事態宣言が出される事態に陥った (Addis Standard 2024)。

3-3. 憲法修正の議論

このような政治的混乱を受けて、憲法修正が議論されるようになってきている。2022年10月に政府系シンクタンクの政策研究機関 (Policy Study Institutes) による憲法修正に関する大規模な調査 (FDRE Constitution after Three Decades: Inquiring into Whether and What to Amend) が行われ、その結果も発表されている。ただし、この調査からは民族によって意見が多様であることが明らかになるなど、修正の方向性を示すまでには至っていない。連邦制自体の可否については今のところ憲法の修正対象として俎上には載ってはいない。

現在明示的に修正の議論の対象となっているのは、首相の任期の上限設定であ

る。アビイ首相は就任当初から、首相の任期を無期から5年2期までにするという修正を明言している (Embassy of Ethiopia in Brussels 2018)。また、連邦議会における使用言語 (working language) をアムハラ語のみではなく、複数言語にするという提案もある。

おわりに

1995年にはじまったエチオピアの連邦制だが、昨今の政治情勢の不安定化とともに見直しが進んでいる。しかし、多民族国家であるエチオピアにおいて、民族連邦制よりも優れた政治体制はあるのかという疑問はある (Turton 2006)。

現在のエチオピアにおける政情不安は、連邦制に起因するというよりも、政党間の権力闘争や中央政府に対する人々の不満などによって生じている。また、民族連邦制の正当化のために必要以上にかつての支配民族であるアムハラへの敵意を煽ったことは、他州に居住するアムハラへの迫害をもたらし、さらにはアムハラ州における民兵の勢力拡大とそれに対応するための非常事態宣言へとつながっている。エチオピアが、連邦制のもと事態の打開を図るのか、新たな政治体制を求めるのかについては注視していく必要がある。

【参考文献】

- 〈日本語文献〉
アンダーソン, ジョージ 2010. 新川敏光・城戸英樹・辻由希・岡田健太郎訳『連邦制入門』関西学院大学出版会。
白井陽一郎 2016. 「EUと連邦主義——フェデラル・ヨーロッパの行方」松尾秀哉・近藤康史・溝口修平・柳原克行編『連邦制の逆説?——効果的な統治制度か』ナカニシヤ出版。
児玉由佳 2015. 「2015年エチオピア総選挙——現政権権圧勝後の展望」『アフリカレポート』(53): 62-67。
—— 2020. 「エチオピア——混乱からの前進か、さらなる混乱か」『アフリカレポート』(58): 29-40。
—— 2022. 「エチオピア内戦——収束への長い道のり」『国際問題』(707): 49-56。
近藤康史 2016. 「連邦制と民主主義——「連邦制の効果」についての比較研究に向けて」松尾秀哉・近藤康史・溝口修平・柳原克行編『連邦制の逆説?——効果的な統治制度か』ナカニシヤ出版。

- 斎藤文彦 2000.「ウガンダにおける地方分権化の現状と展望」『アフリカレポート』(30): 24-28.
- 佐藤幸治 2003.『憲法とその“物語”性』有斐閣.
- 千葉眞 2014.『連邦主義とコスモポリタニズム——思想・運動・制度構想』風行社.
- 西真如 2017.「エチオピア統合危機の行方——民族自治と治療のシチズンシップに着目して」『アフリカレポート』(55): 128-139.
- 眞城百華 2021.『エチオピア帝国再編と反乱（ワヤネ）——農民による帝国支配への挑戦』春風社.

〈外国語文献〉

- Aalen, Lovise 2002. “Ethnic Federalism in a Dominant Party State: The Ethiopian Experience 1991-2000.” *CMI Report* 2002(2).
- Abbink, Jon 2011. “Ethnic-Based Federalism and Ethnicity in Ethiopia: Reassessing the Experiment After 20 Years.” *Journal of Eastern African Studies* 5(4): 596-618.
- Aberra Jembere 2012. *An Introduction to the Legal History of Ethiopia: 1434-1974*. Addis Ababa: Shama Books.
- Addis Standard 2024. “News: Parliament Endorses Extension of State of Emergency in Amhara Region.” *Addis Standard Online*. (<https://addisstandard.com/news-parliament-endorses-extension-of-state-of-emergency-in-amhara-region/>, 2024年9月21日アクセス)
- Asafa Jalata 2021. “Review Essay: Are the Tulama and Wallo Oromo Habasha?” *Sociology Mind* 11(4): 125-146.
- Assefa Fiseha 2006. “Theory versus Practice in the Implementation of Ethiopia’s Ethnic Federalism.” in *Ethnic Federalism: The Ethiopian Experience in Comparative Perspective*, edited by David Turton, Oxford: James Curry, 131-164.
- 2007. *Federalism and the Accomodation of Diversity in Ethiopia (Revised edition)*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Bahru Zewde 2002. *A History of Modern Ethiopia, 1855-1991(2nd edition)*. Addis Ababa: Addis Ababa University Press.
- Bahru Zewde, Siegfried Pausewang, Fantu Cheru, S. Brune and Eshetu Chole eds. 2002. *Ethiopia: The Challenge of Democracy from Below*. Uppsala and Addis Ababa: Nordic Africa Institute and Forum for Social Studies.
- Bantanyehu Shiferaw Chanie and John Ishiyama 2021. “Political Transition and the Rise of Amhara Nationalism in Ethiopia.” *Journal of Asian and African Studies* 56(5): 1036-1050.
- Berihun Adugna Gebeye 2021. *A Theory of African Constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Dahir, Abdinor 2021. “Can Somalia Restore Faith in Its Federal Agenda?” The Africa at LSE blog. (<https://blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2021/11/29/can-somalia-restore-faith-in-its-federal-agenda-federalism-governance-decentralisation/>, 2024年9月21日アクセス)
- Dyzenhaus, Alex 2018. “Decentralisation: Accountability in Local Government.” In Nic Cheeseman ed., *Institutions and democracy in Africa*. Cambridge: Cambridge University Press, 327-350.
- Embassy of Ethiopia in Brussels 2018. *Ethiopia to introduce term limits for the office of Prime Minister*.

- Embassy of Ethiopia in Brussels HP. (<https://ethiopianembassy.be/?p=10786>, 2024年9月21日アクセス)
- Ezega News 2020. “No to Prosperity Party, Yes to More Autonomy: TPLF.” January 6. (<https://www.ezega.com/News/NewsDetails/7631/No-to-Prosperity-Party-Yes-to-More-Autonomy-TPLF>, 2022年9月21日アクセス)
- Geshekte, Charles L. 1985. “Anti-colonialism and Class Formation: The Eastern Horn of Africa before 1950.” *The International Journal of African Historical Studies* 18(1): 1-32.
- Getachew Anteneh and Ado Derib 2006. “Language Policy in Ethiopia: History and Current Trends.” *Ethiopian journal of education and sciences* 2(1): 37-62.
- Keller, Edmond J. 1988. *Revolutionary Ethiopia: From Empire to People's Republic*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.
- Mains, Daniel 2012. *Hope is Cut: Youth, Unemployment, and the Future in Urban Ethiopia*. Philadelphia: Temple University Press.
- Marcus, Harold G. 1994. *A History of Ethiopia*. Berkeley: University of California Press.
- 1995. *The Politics of Empire: Ethiopia, Great Britain and the United States, 1941-1974*. Lawrenceville: Red Sea Press.
- 2002. *A History of Ethiopia (Updated version)*. Berkeley: University of California Press.
- Meheret Ayenew 2002. “Decentralization in Ethiopia: Two Case Studies on Devolution of Power and Responsibilities to Local Government Authorities.” in *Ethiopia: the Challenge of Democracy from Below*, edited by Bahru Zewde, S. Pausewang, Fantu Cheru, S. Brune and Eshetu Chole, Uppsala and Addis Ababa: Nordiska Afrikaninstitutet and Forum for Social Studies, 130-146.
- Moller, Lars Christian 2015. “Ethiopia’s Growth Miracle: What Will It Take to Sustain It?” *World Bank Blogs*. (<https://blogs.worldbank.org/african/ethiopia-growth-miracle-what-will-it-take-to-sustain-it>, 2024年9月21日アクセス)
- Nobel Peace Prize 2019. “The Nobel Peace Prize 2019.” (<https://www.nobelpeaceprize.org/Announcements/The-Nobel-Peace-Prize-2019>, 2019年10月24日アクセス)
- Nohlen, Dieter, Michael Krennerich and Bernhard Thibaut eds. 1999. *Elections in Africa: A Data Handbook*. New York: Oxford University Press.
- Office of the Population Census Commission n. d. *The 2007 Population and Housing Census of Ethiopia: Statistical Tables for the 2007* [CD-ROM]. Addis Ababa: Central Statistical Agency of Ethiopia.
- O’Higgins, Niall, Vipasana Karkee, Karina Levina, Marcelo Cuautle Segovia and Anna Barford 2023. *ILO Youth Country Briefs: Ethiopia*. ILO Homepage. (https://www.ilo.org/emppolicy/pubs/youth-country-briefs/WCMS_886385/lang--en/index.htm, 2024年9月21日アクセス)
- Paul, James C. N. 2000. “Ethnicity and The New Constitutional Orders of Ethiopia and Eritrea.” in *Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-Ethnic States*, edited by Yash Ghai, Cambridge: Cambridge University Press, 173-196.
- Pausewang, Siegfried 1990. ““Meret Le Arrashu” Land Tenure and Access to Land: A Socio-historical Overview.” in *Ethiopia: Rural Development Options*, edited by S. Pausewang, F. Cheru, S. Brüne and E. Chole, London and New Jersey: Zed Books, 38-48.

- Policy Studies Institute (PSI) 2022. *FDRE Constitution after Three Decades: Inquiring into Whether and What to Amend*. Addis Ababa: PSI.
- Schipani, Andres and David Pilling 2022. “After the War Ends, Can Ethiopia’s Economic ‘Miracle’ Get Back on Track?” *Financial Times*, June 20, 2022.
- Semahagn Gashu Abebe 2014. *The Last Post-Cold War Socialist Federation: Ethnicity, Ideology and Democracy in Ethiopia*. New York: Ashgate.
- Suberu, Rotimi T. 2013. “Federalism and Decentralization.” in *Routledge Handbook of African Politics*, edited by Nic Cheeseman, David M. Anderson and Andrea Scheibler, London and New York: Routledge, 24-36.
- Teshome M. Borago 2018. “What is the Point in Amhara Nationalism.” *Ethiopia Insight*, 18 December 2018.
- Tezera, Tazebew 2021. “Amhara Nationalism: The Empire Strikes Back.” *African Affairs* 120(479): 297-313.
- The House of Federation of the Federal Democraci Republic of Ethiopia 2012. *The Federal Budget Grant Distribution Formula 2012/13-2016/17*. Addis Ababa: Branna P. E.
- Turton, David 2006. “Introduction.” in *Ethnic Federalism: The Ethiopian Experience in Comparative Perspective*, edited by David Turton, Oxford: James Curry, 1-31.
- UN News 2022. “Ethiopia: Peace Agreement Between Government and Tigray ‘A Critical First Step’: Guterres.” *UN News*. (<https://news.un.org/en/story/2022/11/1130137>, 2024年9月21日アクセス)
- Young, John 1997. *Peasant Revolution in Ethiopia: The Tigray People’s Liberation Front, 1975-1991*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zakaariyaas Mulataa 2010. “Political Nongovernmental Organizations (NGOs) and Governmental Companies in Ethiopia: Political Roles of Local NGOs and Governmental Companies under the Ownership of TPLF/EPRDF Regime.” ([http://www.romoliberationfront.org/news/2010/Fake_NGO_of_the_TPLF_\(gullaala_xummuraa\)\[1\].pdf](http://www.romoliberationfront.org/news/2010/Fake_NGO_of_the_TPLF_(gullaala_xummuraa)[1].pdf), 2024年9月21日アクセス)
- Zelalem Eshetu Degifie 2019. “The Politics of Constitutional Amendment in Ethiopia: Issues Worth Considering.” *Haramaya Law Review* 8: 17-39.

©Yuka Kodama 2024

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ja>



執筆者一覧

^{さとう}^{あきら}
佐藤 章 (序章, 第5章)

アジア経済研究所 地域研究センター・主任研究員

^{おちあいたけひこ}
落合雄彦 (第1章)

龍谷大学法学部・教授

^{えんどう}^{みつぎ}
遠藤 貢 (第2章)

東京大学大学院総合文化研究科・教授

^{つだ}
津田みわ (第3章)

アジア経済研究所 地域研究センター アフリカ研究グループ・主任研究員

^{つぶらま}^{ちこ}
粒良麻知子 (第4章)

アジア経済研究所 地域研究センター アフリカ研究グループ

^{あみなかあきよ}
網中昭世 (第6章)

アジア経済研究所 地域研究センター アフリカ研究グループ・主任研究員

^{まきのくみこ}
牧野久美子 (第7章)

アジア経済研究所 地域研究センター・主任研究員

^{こだまゆか}
児玉由佳 (第8章)

アジア経済研究所 新領域研究センター ジェンダー・社会開発研究グループ・主任研究員

—執筆順, 所属は刊行時—

〈表紙写真〉

ケニア国会に登壇するケニヤッタ大統領（独立から2日後の1964年12月14日）

（写真：Bettmann/ 寄稿者）

サハラ以南アフリカの憲法をめぐる政治

電子版 2024年12月2日発行
オンデマンド版 2024年12月13日発行

編者 佐藤 章
発行所 独立行政法人日本貿易振興機構 アジア経済研究所
〒261-8545 千葉県千葉市美浜区若葉3丁目2番2
(電話) 043-299-9735



9 784258 046676



Constitutional Politics in Sub-Saharan Africa

IDE-JETRO