

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る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こっているのだという。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 Simpser (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いよう。

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こんできた歴史を、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え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・対応関係の問題、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>



