

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する制度設計は、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>



