

「自由・公正」な選挙の定着後も残る課題

—南アフリカ—

牧野 久美子

アパルトヘイト体制下の南アフリカでは、人口の多数を占める黒人の参政権が認められていなかった。一九九四年の初めての全人種参加総選挙では各地の投票所に長蛇の列ができ、一票を投じるために何時間も待つ人びとの姿がみられた。それから二十有余年。南アフリカでは「生まれながらに自由な」(born free) 世代の若者が投票可能年齢に達し始めている。本稿では、時間の経過とともに成熟し、しかし新たな課題も出てきている南アフリカの選挙の風景を素描してみたい。

●南アフリカの選挙制度

南アフリカでは、全国、州、地方の三つのレベルで定期的な選挙が実施されている。

国会の下院にあたる国民議会議員選挙と、全九州の州議会議員選

挙は五年ごとに、同時に実施される。いずれも拘束名簿式比例代表制が採用されており、投票所で有権者は、国民議会用と州議会用の二枚の投票用紙を受け取り、それぞれ投票したい政党の欄に「×」マークをつけて投票箱に入れる。なお、大統領は直接選挙によって選ばれるのではなく、選挙後最初の国民議会開催時に議員のなかから選ばれる。南アフリカの政体が大統領制と議院内閣制の中間的な性質をもつといわれる所以である。

中央、州レベルの選挙が全面的に比例代表制を採用し、有権者が候補者を直接選べないのに対して、地方議会選挙は比例代表制と選挙区単位の小選挙区制の混合型の制度となっている。大都市部の自治体では、比例代表選出議員用の投票用紙（政党を選ぶ）と、選挙区選出議員用の投票用紙（候補者個

人を選ぶ）の二種類の投票用紙が使用される。それ以外の地域では、いくつかの地方政府を束ねた郡レベルの比例代表選出議員も同時に選ばれるため、投票用紙は計三種類となる。地方議会選挙も五年ごとだが、中央、州の選挙とは時期をずらして行われている。今年は地方議会選挙の年にあたり、八月三日が投票日とされている。本誌が発行される頃に、ちょうど結果が判明しているはずである。

●比例代表制のメリット、デメリット

アパルトヘイト体制下の南アフリカの選挙制度は小選挙区制であったが、民主化後の南アフリカでは、一転して比例代表制を基本とする選挙制度が採用された。その背景には、民主化交渉のなかで新たな政治制度を決める際に、深刻

な亀裂を抱える社会で安定的に民主主義を実現するために、単純な多数派支配よりも、少数派の意見を政治に反映させやすい比例代表制による選挙が望ましいとする「多極共存型民主主義」の考え方が取り入れられたという事情がある。とくに最初の五年間は、少数派政党に政権参画機会を保障する「国民統合政府」をおくことが民主化交渉のなかで合意されていたため、独占的な政治権力を失うことになる白人有権者の不安が和らぎ、スムーズな体制移行につながったといわれる（「国民統合政府」制度はその後廃止され、現在はアフリカ民族会議〈African National Congress〉の単独政権）。他方で、拘束名簿式比例代表制のデメリットとしてしばしば指摘されるのが、有権者へのアカウンタビリティ（説明責任）の問題である。選挙での個々の候補者の当落は、候補者名簿作成の権限をもつ各政党の執行部からの評価に大きく左右される。そのため候補者は、有権者の声に耳を傾けることよりも、政党からの公認を確保し、またひとつでも名簿の順位を上げるべく、党執行部の意向を汲むことに注力しがちとなる。

そのなかで唯一、地方政府議会の選挙区選出議員だけは小選挙区制によって選ばれる。政党への所属が前提となる比例代表制とは異なり、無所属でも立候補できる。地方政府は上下水道の整備や電力供給、ごみ処理、住宅政策、保健サービスなど、住民の生活に直接関わるさまざまな公共サービス提供の責任を負っており、選挙区選出議員は、選挙区内の住民のニーズを吸い上げ、調整する役割を担うことを期待される。しかし、多くの地方政府が予算や人員の不足、また汚職による機能不全に陥っている。そうした地方政府への不満は強く、抗議行動が各地で頻発しており、選挙区選出議員は、しばしばそうした抗議の矢面にも立たされる。

●選挙委員会の実績と課題

南アフリカの選挙実施は南アフリカ選挙委員会 (Electoral Commission of South Africa: IEC) によって支えられてきた。IECは「自由・公正」と評価される選挙の実績を積み重ね、南アフリカにおける民主主義制度の定着に大きな役割を果たしてきた。

IECは南アフリカでの経験を

生かして、他のアフリカ諸国の選挙実施を支援する役割も担っている。たとえば、コンゴ民主共和国で二〇〇六年に実施された、ほぼ半世紀ぶりの複数政党制選挙では、投票用紙を南アフリカで印刷し、各地の投票所に送り届けるなど、IECが選挙のロジスティクスに大きな役割を果たした (IEC, *Annual Report to the National Assembly for the Financial Year Ended 31 March 2007*, available at <http://www.elections.org.za/>)。南アフリカで印刷された投票用紙は、リベリアやザンビアなどでも使用されており、選挙は南アフリカの「輸出産業」のひとつともなっている。

ただし、南アフリカの選挙にも課題がないわけではない。とくにいま喫緊の課題となっているのは、有権者の住所確認をめぐる問題である。選挙で投票するには事前に有権者登録が必要である。有権者登録は居住地で行うことが義務づけられているが、住民票のような制度がなく、仕事を求めて人びとが頻繁に移動する南アフリカで、実際の住所を確かめることは容易ではない。二〇一三年に実施された北西州チヨクウエの地方議会補

欠選挙について、憲法裁判所は昨年、有権者名簿に住所の記載がないケースが多数みつかったことを理由として、選挙結果を無効とし、選挙のやり直しを命じる判決を下した。有権者登録は身分証明書番号と紐づけられているため複数選挙区での多重登録はできないものの、意図的に居住地以外で有権者登録が行われれば、地方議会や州議会の選挙結果が歪められることとなる。二〇〇三年以前は有権者登録の際に住所を書く必要がなかったこともあり、住所情報のない有権者登録は全国で一・二〇〇万件にもおよぶとされ、統一地方議会選挙の実施を控えるIECにとって、この問題は大きな頭痛の種となっている。

●おわりに

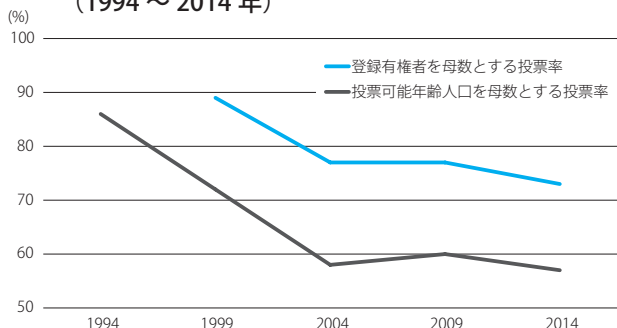
歴史的な一九九四年選挙から四半世紀近くが経過し、選挙があること、人種を問わずそこに参加できることは当たり前のことになった。「競争的な選挙が定期的に行われる」という基準に照らして、手続的民主主義はすっかり南アフリカに定着したといえる。

他方で、投票率は長期的に低落傾向にあり (図)、とくに若い世

代の有権者登録は低いレベルにとどまっているとされる。その背景には、投票したくてもできなかった記憶をもつ年長世代との意識の差もあるが、それに加えて、政治的自由は実現したものの、経済格差や失業問題など、多くの課題が未解決となっているために、選挙を根幹とする民主主義の制度そのものへの期待が薄れつつあるともいえるだろう。

(まきの くみこ/アジア経済研究所 アフリカ研究グループ)

図 国民議会・州議会議員選挙における投票率の推移 (1994～2014年)



(注) 1994年の選挙では事前の有権者登録が行われなかったため、登録有権者を母数とする投票率のデータがない。
(出所) Collette Schulz-Herzenberg, "Voter Participation in the South African Elections of 2014," Policy Brief 61, Institute for Security Studies, 2014 (available at www.issafrica.org).