

特集にあたって

「民主化」とアフリカ諸国

津 田 み わ

研究会のねらい
各論文の紹介
『民主化』とアフリカ諸国」研究の進展に向けて

研究会のねらい

本特集は、2004年度に実施した『民主化』とアフリカ諸国」研究会（主査：津田みわ）の成果である。

1980年代末から90年代にかけて、サハラ以南アフリカ（以下、アフリカ）諸国の多くが「民主化」と呼ばれる政治変動――主として一党制の放棄と民政移管、およびその後の複数政党制選挙の実施――を経験した^(注1)。これら「民主化」を受けて1990年代には、ヨーロッパやラテン・アメリカ諸国だけでなくアフリカ諸国にも焦点を据えた民主化研究があらわれ、複数政党制選挙の実施と結果受け入れに注目した民主主義の「移行・定着」論に関心が集まった。なかでも Bratton and van de Walle (1997) は、この種の議論の代表作として注目を浴びた。アフリカ諸国をも取り込んだ民主化研究の系譜はその後、オッタウェイの「準権威主義体制 (semi-authoritarianism)」, オドンネルの「委任民主主義 (delegative democracy)」の議論などを次々と生み出していくことになる [Ottaway 2003; O'Donnell 1999]。

1990年代以降はまた、地域研究の立場からな

されてきたアフリカ政治研究でも、ある特定の政治的要素――民政移管の達成、複数政党制選挙の実施回数と自由度・公平性、結果の受け入れ状況など――の検討によってアフリカ諸国の民主主義の質をいわば採点し、西欧民主主義国との差異を確認しようとする視角が主流をなしてきた時代でもある^(注2)。おそらくこの背景には、比較政治の分野で上述のようにアフリカの「民主化」が取り上げられてきたことの影響に加え、アフリカ諸国の政治エリートや住民各層が、1990年代を通じて自国の「民主化」を主要な政治課題として強く認識する傾向をもっていたことに、アフリカ政治研究の側が反応したという側面があるだろう。結果として、アフリカ諸国の「民主化」を、これまで出現してきたいくつかの政治変動のひとつにすぎないものとして相対化する議論、各国の政治史や様々な制度構築の流れ、運用の実際に関する知識に立脚して、「民主化」と呼ばれる政治変動の位置づけと意義を実証的に見いだそうという研究は、決定的に不足してきた。

他方、アフリカ諸国におけるポスト「民主化」の状況が、民政移管や複数政党制選挙などに依拠した分析ではかならずしも十全に理解し得ないものであることは、「民主化」後十数年を経過するなかで次々と明らかになりつつある。「定着」期に入ったかにみえた諸国における内

戦勃発（コートディヴォワールなど）、複数政党制の形式は守られつつも、政権交代可能性が低く抑えられたケース（ケニアなど）、また三権分立の形骸化が続く事例（ザンビアなど）の現出など、そうした例は枚挙にいとまがない。しかし、複数政党制選挙の検討に依存して民主主義の「定着度」をはかるような議論がアフリカ政治研究の現場で依然として大勢を占める状況に、大きな変化は見られない^{〔注3〕}。

そこで、本研究会は、複数政党制選挙の実施／非実施やその自由度・公平性、選挙の実施回数、選挙結果の受け入れなどの限られた要素に依拠して各国の「民主化度」を測る方法や、その国が民主主義であるか否かを論じようとする方法から、まずは離れることを出発点とした。植民地経験にまで遡る各国の政治史の文脈への深い理解に立脚し、民主化論、市民権をめぐる議論、政治体制論、「市民社会」論などへの貢献をも射程に据えながら、現代のアフリカ諸国において「民主化」の名のもとで具体的にどのような政治のシステムが成立しつつあるのかを捉え直すこと。これが、主として地域研究の立ち位置からアフリカに関わってきた本研究会委員の共通目標となった。そこでは、一党制／複数政党制の別、基本的人権や大統領権限に関する法制度などにとどまらず、民主化研究、比較政治研究などでは通常取り上げられにくいレベルの法制度の構築や運用の実際に迫ることが手法的に必須であった。

取り上げたのは、「民主化」により数次の複数政党制選挙を実施しながらもその自由度・公平性などに深刻な疑問が呈されてきたザンビア、同じく数次の複数政党制選挙を経る中で一党優位体制を克服し政党システムに大きな変化がみ

られるケニア、軍政と民政移管を繰り返す中で独自の国家形成をおこなってきたナイジェリア、そして複数政党制選挙とクーデター、内戦が絡み合って現出するコートディヴォワールの各国である。地理的なひろがり、選挙の実施や軍政の有無などできる限りバランスをとることに努めた。

各論文の紹介

遠藤貢「『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をめぐって」は、まず、近年の比較政治研究、並びにアフリカを対象とした政治研究（特に民主化研究）で注目されている問題群を（１）分極化、国家形成などの構造的要因、（２）三権分立、選挙、市民権、「市民社会」などに関わる制度と実践の乖離、の２点に整理し、民主主義体制の実現の制約に関わるとされてきた参照点を確認する。次に、ザンビアについて1991年、1996年、2001年の複数政党制選挙の詳細な分析を基礎に、まずは選挙を中心とした「民主化」経験を跡付け、続いて冒頭の参照点に沿いながら、三権分立の形骸化、市民権の操作と自由・競争の事実上の制限を指摘する一方で、「市民社会」が政府の水平的アカウンタビリティを高める上で一定の役割を果たしてきたことを示す。自由で公正な選挙と三権分立の実現という最小綱領的な民主主義の定義をおくとき、「民主化」後のザンビアの政治実践には民主主義からの逸脱が確認されるが、また同時にザンビアの世論分析の結果では、権威主義からの脱却が実感されている様子が示され、現在進行中の憲法再検討過程がザンビアの政治変化を分析するにあたって試

金石として注目される点が明示される。これらの作業を通じて、「民主化」前の旧体制の下で形成された非民主主義的な制度的残滓と、そのような非民主主義的枠組みの中ではじめて可能になるような、民主主義からの逸脱を促進する新制度の導入が、参加と競争、三権分立に関する改革など見えやすい制度変化と並んで実は「民主化」後の政治実践を強く規定すると筆者は指摘する。

同様に「民主化」前の制度的残滓に注目してケニアの複数政党制政治を再検討したのが、津田みわ「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」である。表題にあるように、権威主義体制下で野党勢力の弾圧のための法制度として導入された離党規制は、ケニアにおいては1991年の「民主化」（複数政党制回復）後に弾圧の機能を喪失した。ケニアはその後、3回目の総選挙にして政権交代が成立し、一党優位体制の打破にも成功するが、政権党となった大規模政党協力組織「国民虹の連合」（National Rainbow Coalition, NARC）が事実上分裂し、深刻な政治的停滞が発生するという新たな課題に直面している。そこでは、政党の協力関係の崩壊により政策決定が困難になりつつも、政権自体の安定性が保たれているということが、問題の中枢にある。本論では、「民主化」後の制度および政治実践の詳細な検討の結果、NARCの内部分裂にも拘わらず政権を延命させている制度的背景の中核をなすのが離党規制の法制度 選挙時の所属党を離党すると議席を喪失するとしたものであることが示される。また、独立直後の複数政党制期、一党制期（1980年代）、一党優位体制期（90年代前半）など様々な政治体制下で、同じ離党規制

がその機能を大幅に変化させる過程が具体的史実に寄り添って明らかにされる。分析の結果、遠藤と同様、複数政党制化などの直接的な法制度改革のみならず、まったく関係のない文脈で成立してきた法制度によって「民主化」後の政治実践が大きく規定されることがあるとの示唆を引き出している点が注目される。

ザンビア、ケニアなど複数政党制が維持されてきた国とは対照的に、複数政党制選挙や民政移管後のクーデターや武力紛争を経験してきたナイジェリアとコートディヴォワールを取り上げたのが第3、第4論文である。民主主義体制の実現に主眼をおく（カッコなしの）民主化研究では「逸脱事例」とされがちな両国である（たとえば Bratton and van de Walle 1997, 122）が、アフリカでは少なくない国が「民主化」後に非合法的な政権交代や武力紛争（主として国内紛争）を経験してきた歴史がある〔武内 2005, 92-98〕。ナイジェリア、コートディヴォワールの2国についての論考をこうして特集のもうひとつの柱にできることは、「民主化」を「必ずしも政治変化の結果として民主主義体制が実現したことを意味しない（注1を参照）」ものと設定して研究対象の射程を広くとり、アフリカ諸国にとっての「民主化」という政治変化を各国の政治史の全体像の中に位置づけようとしたこの研究会ならではの成果といっていよう。

落合雄彦「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」は、1999年の民政移管（ナイジェリアの「民主化」）後に国内各地で民族、住民組織などの集団間あるいは各種集団と政府との間の紛争がむしろ拡大していることに注目し、その根源に潜むといわれるいわゆるナイジェリ

アの「民族問題(the national question)」と連邦制の関連性、特に連邦制に関わる様々な軍事政権期の制度構築が「民族問題」に及ぼしてきた影響について史的に分析する。まず植民地期に遡って連邦制の形成を振り返り、その後にクーデターと民政移管が繰り返されてきた歴史と、資源配分の点で石油収入の急増が圧倒的重要性を持ってきた経緯が確認される。その上で指摘されるのは、(1) 軍事政権による財源配分権の掌握、(2) その方便のひとつとしての行政区域の細分化、そして(3)「地域的・民族的な多様性を公職ポストの分配に適切に反映させる」というナイジェリアに特徴的な「連邦的性格(the federal character)」の受容と実践が、資源分配をめぐる各種集団間の対立をかえって先鋭化させてきたという逆説である。これらはまた、「民族問題」自体の変容という観点からも考察され、(1)「民族問題」のミクロ化と拡散、(2) 集団的権利意識の高揚と連邦政府の敵視化傾向、(3) 土着性をめぐる意識の強化とそれに伴う差別・対立の深刻化傾向が特徴として抽出される。遠藤、津田によって、「民主化」後の政治実践がそれ以前の体制で構築されてきた制度的残滓によって強く規定されることが指摘されたのは上述した通りであるが、落合も、「民族問題」を生み出す重要な構造要因である連邦制のあり方が、実は1960年代後半から「軍事政権のビジネス」として結果的に積み上げられてきた(中立性への関心からこの過程には「制度エンジニアリング」の呼称が与えられる)ものだと指摘し、ナイジェリア政治の理解にとって、「民主化」と離れた文脈で歴史的に構築されてきた制度に着目することの有効性を際立たせている。

佐藤章「政権交代と少数者のゲーム コートディヴォワールの『民主化』の帰結」は、分析の対象を一党制期から2000年の3度目の複数政党制選挙までとし、内戦勃発(2002年)の直前までのコートディヴォワールにおける国政選挙の史的推移について詳細な分析を加えたものである。選挙を分析の足場としているものの、一党制期の選挙も射程に取り込む一方で、選挙区レベルの各政党の立候補者の選定状況や支持率の詳細にまで分け入ることで、「選挙中心主義」と批判されてきた複数政党制選挙のマクロ分析に終始する論考群とは一線を画している。考察の結果、実は1990年の複数政党制導入(コートディヴォワールの「民主化」)以前から、選挙がダイナミックな政治闘争の場になってきたこと、加えて、「民主化」後も議席数では他を上回っていた与党(当時)の党勢が長期低落傾向にあったとの発見が示されたあと、(1) 2000年に起こった政権交代が端的に物語るように、「民主化」後も、選挙は政党間の競争の場として着実に定着してきたこと、(2) ただし途中で差し挟まれた軍事政権期の影響を強く受け、「民主化」後の選挙は、選挙制度そのものには大きな変化がないものの、参加政党の限定と投票率の低下という形で次第に「少数者のゲーム」と化しつつあり、当選者の代表性はむしろ空洞化する傾向にあることが指摘される。佐藤は、直接に考察の対象とはしなかったコートディヴォワール内戦についても、戦争の主要アクターとその論点の双方が内戦以前と変わらないとし、内戦勃発以後の政治プロセスも、内戦勃発以前に「民主化」によって導入された政党政治の延長上に展開されている、との判断を本稿の分析を通じて示すことに成功している。

『『民主化』とアフリカ諸国』研究の進展に向けて

各国政治の理解に向けた具体的貢献の詳細は各論に譲るとして、ここでは特集全体として導出できる知見を探ってみたい。まず指摘できるのは、「民主化」後に数次の複数政党制選挙を成功させ、政権交代を経験してきたザンビア、ケニアのような国があらわれている一方で、「民主化」後にクーデターや武力紛争の起こったナイジェリアやコートディヴォワールのような国が出現するという「民主化」の帰結にみられる二面性であろう。

しかし同時に、所収の4論文から浮かぶメッセージは、アフリカ諸国の状況を、民主主義へと向かう過程にあるか、あるいはその過程からは逸脱しているかというような二元論で捉える仕方に、疑義を提示するものに他ならない。ザンビアでは、三権分立の形骸化や基本的人権を制限する仕組みの残存が観察される。ケニアでは、権力分散を骨子とする新憲法制定過程が、深刻な政治的停滞のために阻害され、結果的に強大な大統領権限が温存されてきた。一方で、武力紛争問題を抱えるナイジェリアでは、むしろ軍事政権期に、石油資源の分配を目指して権力分散を志向するような制度構築がなされてきた。「民主化」後にクーデターを経験したコートディヴォワールでも、一党制期に醸成されてきた、政治闘争の場としての国政選挙という土台の上に、複数政党制選挙が政党間の競争の場として定着してきた様子が観察された。つまり、「民主化」後も政治改革の進められるザンビアやケニアで非民主主義的といえる制度の存在や

政治実践が確認される一方で、クーデターや武力紛争を繰り返すナイジェリアやコートディヴォワールでも、権力の分散や競争的選挙の維持・定着といった民主主義に親和性の高い要素が見られるのである。

このことから読み取れるのは、文民政権か否か、複数政党制か否か、複数政党制であれば複数の選挙を経ているかなどを問わず、非民主主義的な制度とその運用、民主主義に親和性の高い制度とその運用の双方が混在してあらわれてくる、アフリカ諸国の姿である。軍政か文民政権か、一党制か複数政党制か、選挙は何度行われたか、といった参照点は、民主主義へと向かう政治改革がアフリカ諸国でどの程度達成されてきたかを問おうとする問題意識に対してさえ、限られた情報しか提供し得ないということが、本特集を通じて浮かび上がる第1のメッセージといえる。

次にこの特集を通じて確認されるのは、本研究会が出発点とした手法 限られた要素に依拠して「民主化度」を測る方法から、まずは離れること が、アフリカ諸国で具体的にどのような政治のシステムが作られつつあるかの理解を目指す、というわたしたちの目的に照らして高い有効性をもったという点であろう。各国の政治状況をまずはつぶさに把握しようとした各論文の作業からは、「民主化」後のアフリカ諸国を読み解くカギが、民主主義の達成に直接的にかかわる問題群のなかに見いだせるとは限らない、という一定の共通体験が見いだされる。唯一、ザンビアにおいては、三権分立の形骸化と、関連する憲法改正問題が注目すべき点として指摘された。しかし、ケニアについて描かれたのは、むしろ民主主義の「定着」が前提とな

り、政治的停滞という新たな問題が現出する姿であった。民政移管後のナイジェリアにおける武力紛争問題については、その重要な起源として、軍政期に行われた制度構築の具体が精査された。そしてコートディヴォワールについては、複数政党制選挙に伴う権力抗争のなかで国民の範囲に変更が加えられ、民主主義体制成立の前提となるはずの国家について^(注4)、その外縁が問い直されるという事態が観察されたのである。さらに、「民主化」後のそれぞれの政治実践を強く規定してきた要素もまた、国ごとに異なる

それはたとえば、ザンビアにおける裁判官任免制度であり、ケニアにおける1960年代制定の離党規制であり、ナイジェリアにおける行政区分の細分化であり、コートディヴォワールにおける実質的な参政権制限であることが、この特集所収の4論文を通じて繰り返し確認される。

地域研究の立ち位置から対象国に接近しようとするのであれば、各国の政治史への理解に立脚して、数多ある法制度の中から、その時代時代の各国にとって「重要なもの（漠然とした言い方であるが、上述したように国別、時代別に多様であることがここでは肝要である。具体例については所収の各論文を参照されたい）」をまずは発見することこそが必要なのであり、それらの法制度の内容と運用の実際にこそ、アフリカ諸国の政治のありかたを理解するための有効な参照点が隠されている。このことが所収の各論文によって明確に示されるさまを、本特集読者の方々にはぜひご確認いただきたいと思う。

加えて、それら法制度については、たとえ文言上では変化がなくとも、体制の変化にともなう機能面においては重大な変化を遂げている

事例があることが、ケニア、ナイジェリア、コートディヴォワールを取り上げた各論考から共通して見いだされることになる。個別の法制度に着目するとはいっても、単なる形式面のみの把握では不十分であり、それらが具体的にどう機能するかを、ある程度長期の時間軸の中で把握する必要があることも、本特集によって確認されるだろう。

なお、所収の各論文はいずれも現在進行中の現象を扱っていて、事態の進展には予断を許さない。また資料の制約もあった。所期の目的に照らして限界を抱えながらの作業であったことは否めない。とはいえ、ここで提出する議論と各人の採用した分析手法が、民主化論に、そしてアフリカの政治を射程とする地域研究の進展に貢献できれば幸いである。

最後になったが、この共同研究はもちろん執筆者4名のみで行ってきたものではなかった。とくに、恒川恵市さん（東京大学。ご所属は研究会への参加当時。以下同じ）、佐久間寛さん（東京外国語大学大学院地域文化研究科）には、研究会で貴重な報告をしていただいた。室井義雄さん（専修大学）、高橋基樹さん（神戸大学）、真島一郎さん（東京外国語大学）、原口武彦さん（新潟国際情報大学）、児玉谷史朗さん（一橋大学）、武内進一さん（アジア経済研究所）は、わたしたちの草稿を丹念に通読して下さり、温かく、そして厳格なコメントを下さった。記して心から感謝したい。また、オブザーバーとして研究会に出席し活発な議論に参加いただいた方々、そして本稿と4論文について詳細なコメントをいただいた本誌匿名の査読者の方々に、あらためて感謝の意を表したい。

(注1) ここで「民主化」とカッコを付して表記するのは、この政治変化が「民主主義に向かう過程全体」を指す広義の概念であって、当該の政治変化の結果として民主主義体制が実現したことを必ずしも意味しないことに注意を促すためである。この用語法は本特集の遠藤貢、津田みわ、佐藤章論文で共有されている。遠藤論文「はじめに」(10~13ページ)、津田論文注5(60~61ページ)、佐藤論文「はじめに」(98~100ページ)および注1(118ページ)をそれぞれ参照されたい。なお、落合雄彦論文は「広義のナイジェリア民主化研究の一環」であるものの、分析の主な対象は軍事政権期の制度構築にある。カッコ付きの「民主化」を他と峻別する必要なしとした筆者の意向に添い、また論旨からも適切との判断に従い、同論文では「民主化」と民主化を区別する表記法がとられないことになった。ここで銘記しておきたい。

(注2) 1990年代のケニア政治研究の系譜は、その顕著な例のひとつであろう[たとえば Barkan 1993; Barkan and Njũgũna 1998; Chege 1994; Throup and Hornsby 1998]。紙幅の制限もあってすべてのアフリカ諸国についてそれぞれの政治研究史をここで振り返ることはできないが、アフリカ政治研究における選挙分析の系譜を網羅的に整理したものとして Cowen and Laakso (2002, Chap1), Nohlen, Krennerich and Thibaut (1999, 1-40) が参考になる。

(注3) ただし、複数政党制によって市民権が危機に瀕するようになったとの立論(ルワンダ、カメルーンを事例とする)、選挙の実施と結果受け入れに重点をおく「移行・定着」論の手法を「選挙中心主義(electoralism/electoralist approachなど)」と批判し、複数政党制に拘泥しない政治システムを提唱する政策提言的要素の強い立論(ウガンダ、エチオピアなどを事例とする)など、重要な地域研究の成果も、2000年前後からあらわれつつある[Geschiere and Nyamnjoh 2001; Mamdani 2001; Young 1999]。なお、「選挙中心主義」との批判については、例えば Joseph (1999, 9-12) の整理を参照されたい。

(注4) この点については例えば、Linz and Stepan (1996, 17) を参照されたい。

文献リスト

< 日本語文献 >

武内進一 2005. 「冷戦後アフリカにおける政治変動 政治的自由化と紛争」日本国際政治学会編『国際政治』第140号 90-107.

< 英語文献 >

- Barkan, Joel D. 1993. "Kenya: Lessons from a Flawed Election." *Journal of Democracy* 4 (3): 85-99.
- Barkan, Joel D. and Njũgũna Ng'ethe 1998. "Kenya Tries Again." *Journal of Democracy* 9 (2) 32-48.
- Bratton, Michael and Nicolas van de Walle 1997. *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press.
- Chege, Michael 1994. "The Return of Multiparty Politics." In *Beyond Capitalism vs. Socialism in Kenya and Tanzania*, ed. Joel D. Barkan, 47-74. Nairobi: East African Educational Publishers.
- Cowen Michael and Liisa Laakso eds. 2002. *Multi-Party Elections in Africa*. Oxford: James Currey; New York: Palgrave.
- Geschiere, Peter and Francis Nyamnjoh 2001. "Autochthony as an Alternative to Citizenship: New Modes in the Politics of Belonging in Postcolonial Africa" In *Rewriting Africa: Toward Renaissance or Collapse?* ed. Eisei Kurimoto, 209-237. Osaka: The Japan Center for Area Studies, National Museum of Ethnology.
- Joseph, Richard 1999. "State, Conflict, and Democracy in Africa" In *State, Conflict, and Democracy in Africa*, ed. Richard Joseph, 3-14. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- Linz, Juan J. and Alfred Stepan 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Mamdani, Mahmood 2001. *When Victims Become Killers: Colonialism, Nativism and the Genocide in*

- Rwanda*. Princeton and New Jersey: Princeton University Press.
- Nohlen, Dieter, Michael Krennerich and Bernhard Thibaut eds. 1999. *Elections in Africa: A Data Handbook*. Oxford: Oxford University Press.
- O'Donnell, Guillermo 1999. *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Ottaway, Marina 2003. *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Throup, David and Charles Hornsby 1998. *Multi-Party Politics in Kenya*. Oxford: James Currey; Nairobi: East African Educational Publishers; Athens: Ohio University Press.
- Young, Crawford 1999. "The Third Wave of Democratization in Africa: Ambiguities and Contradictions." In *State, Conflict, and Democracy in Africa*. ed. Richard Joseph, 15-38. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- (アジア経済研究所新領域研究センター, 2005年2月21日受付, 2005年8月23日レフェリーの審査を経て掲載決定)