

# 「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

えん どう みつぎ  
遠 藤 貢

はじめに  
分析の視角・指針  
選挙を中心としたザンビアにおける「民主化」の  
経験  
ザンビアにおける「民主化」と政治体制の現在  
分析  
おわりに

### はじめに

民主化と考えられてきた一連の政治変動は、アフリカでも1990年代以降広く観察された。もし民主化を、非民主主義的な政治体制（軍事政権や一党体制）から、文民政権の誕生や複数政党制の導入といった競争と参加の拡大を保障するという意味において、より民主的な制度や手続きを伴う政治体制へ変動する「方向性」を第1義的にさすものと定義すれば、その定義上、1990年代には明らかに民主化があった。また、後にみるように、政治的な自由の拡大という点においては、アフリカの世論も広くこの変化を評価している現状がある。しかし、従来以上の競争と参加を実現するための「改革」が行われることによって、民主主義体制が成立するとみなしてよいのかについては、必ずしもはっきりしない。そのために本稿では、以下「民主化」と民主化を区別して議論することにしたい。ここで民主化にかぎ括弧を付す場合、基本的には

政治体制変動の「方向性」をさすことにとどめ、この政治変動とその帰結として現存する政治体制について民主主義体制とみることにについて一定の留保をつけて理解する必要があることを示そうとしている。そして、複数政党制のもとで自由で公正な選挙が定期的に行われる制度、並びに三権分立の実質的に確立している政治体制という意味での最小綱領的な民主主義を実現する過程については、カギ括弧を付さず民主化と表記する。

上記の状況や問題認識を受け、「民主化」の結果として形成されてきた政治体制を民主主義と呼ぶことへの違和感が研究者の間で共有され、これ自体非常に論争的な課題となっている。つまり、「民主化」の帰結として現存している政治体制をどのようにとらえることが妥当なのかについては、議論は収斂していないのである。これらの政治体制を民主主義体制の「亜種」ととらえる見方に加え、民主主義体制と考えることに對して一定の留保をつける見方も存在する。こうした問題認識を受け、形容詞付の民主主義概念を用いてこうした政治体制を理解しようとする議論も登場してきている。例えば、オドンネル（Guillermo O'Donnell）が提示したように、特に民主主義の「質」を大きな問題にしようとする論者からは、代表民主主義（representative

democracy) に対置して、民主主義の「新種」としての委任民主主義 (delegative democracy, 以下 DD)<sup>注1)</sup> [O'Donnell 1999] ととらえる議論が提起されており、「民主化」を通じて形成された政治体制の評価をめぐり諸説が並存している。

さらに、「民主化」後の政治体制を権威主義でも民主主義でもない融合的、過渡的 (でありながら持続的な) 政治体制としてとらえ直そうとする議論も現れてきた。1980年代後半以降の比較政治学で主流の議論を形成してきた、民主化における移行 (transition)・定着 (consolidation) の2段階論を修正する議論が現れてきたのである [例えば Carothers 2002]。こうした議論には、民主化における移行という過程を問題化するために、民主化における第1の移行と第2の移行を峻別し、途上国におけるこれまでの民主化を第1の移行とみて、その現在の帰結を上記の融合的な政治体制として位置づけようとするものも含まれる。DD という概念を提起したオドンネルも、民主化に関する2段階的な考え方を修正し、第2の移行という考え方を入れている。つまり、第1の移行が、権威主義体制から、複数政党制のもとでの選挙を通じて選ばれた新たな政府が形成される過程であるとし、第2の移行は制度化され、安定した政治体制としての民主主義体制が確立される過程として、従来の移行過程を批判的に再検討する視点を示している [O'Donnell 1999, 160-161]。また、オッタウェイ (Marina Ottaway) による準権威主義体制 (semi-authoritarianism, 以下 SA) という新たな概念 [Ottaway 2003] は、現存する体制を基本的には民主主義とは考えないという考え方を示すものでもある。ここには、途上国を含

めた政治体制移行国を考察する場合に、民主主義 / 権威主義といった1960年代来の2分法のとらえ方ではなく、その中間範疇の政治体制を考察するための実証研究・理論化への展開が意図されているとも考えられる。民主化の「移行」を2段階的に再定義することだけでよいか否かには議論の余地は残るものの、こうした形で形成されてきた視角は、アフリカにおける政治変動と政治体制を再考する上でヒントを提供するものと考えられる。

本稿で検討を加えるザンビアもこうした再評価の対象となってきた例に漏れない。1990年の12月に一党体制は終焉し、1991年には複数政党制のもとでの選挙が実施され、18年にわたりその一党体制を堅持してきたカウダ (Kenneth Kaunda) 大統領率いる統一民族独立党 (United National Independence Party, 以下 UNIP) に対し、労働組合の指導者であったチルバ (Frederick Chiluba) 率いる新政党の複数政党制運動 (Movement for Multi-Party Democracy, 以下 MMD) が大統領・国会選挙で地すべりの勝利を収め、平和裏に政権移行が行われた英語圏最初の国として、ザンビアは新たな船出をしたはずであった。しかし、以下で検討するように、このザンビアでも、民主主義体制としての評価を留保することにつながるさまざまな問題が生じるようになった。その結果として、「滞った移行」 (stuck in transition) という状況認識が示されるようになったほか [Ranker and Svåsand 2003]、政治体制の評価としても「ハイブリッド・レジーム」 (Hybrid Regime) や「似非民主主義」 (pseudodemocracy) [Diamond 2002; Carothers 2002] ととらえられているほか、オッタウェイは SA の中でも「衰微しつつある SA」 (SA at

decay)と分類している。これはSAの中でも最も権威主義体制に近い方向に回帰しようとする体制をさす概念として用いられているものであり<sup>(注2)</sup>、民主主義体制からの逸脱をその特徴とする政治体制としての評価が次々と行われるようになっている。これらは、民主主義体制の最小綱領的定義に照らし合わせても、とりわけ「自由かつ公正」という選挙の実施における問題が多々生じていることと三権分立の一部形骸化を中心に、政治体制としての民主主義の実現において留保をつけざるを得ないとの判断を背景としたものである。

以上のように、近年のアフリカを中心とした「民主化」の再考の作業の中では、「民主化」を経て形成された政治体制を、それだけで民主主義体制と判断する考え方に関しては一定の留保を伴わざるを得ないという議論が多く見受けられる。

しかし、それをどのように評価するのか、そして「名づけ」には一定の評価基準、ないし価値観が反映されざるをえない。分類、あるいは類型化の作業は、その共通する変数を判断項目としながらそれぞれの項目の異同を明確に提示することが可能になることから、比較研究の観点からは、一定の意味を持ちうるものであろう。その意味では、先に述べたような民主主義／権威主義という形で、従来二分法的に構想されてきた理論から、その中間範疇の政治体制を改めて積極的な形で「名づける」ことは、「民主化」の帰結として現存する政治体制の多様性を改めて理解する上で有用な側面を持つことは否定できないし、その際に対象となる変数は、分析に当たって有用な指針となりうるものでもある。同時に、事例研究、あるいは地域研究的な

視座に立った場合には、上記の経緯で考案されてきた類型に特定の事例を当てはめてその妥当性の可否のみを議論することは、むしろその地域固有の政治過程を矮小化させて、ひとつの型に当てはめた政治体制の理解に封じ込めることにもつながる。そのために、かえってアフリカにおける「民主化」プロセスを理解するうえの大きな制約を課すことにつながりかねないという方法的な限界も存在することを確認する必要がある<sup>(注3)</sup>。

以上のように、「民主化」という政治現象とその帰結として存在する政治体制をどのような視点に立って検討すればよいのかに関して、方法的にはさまざまな立場や課題が存在する。そこで、本稿では、比較の観点から行われている近年の「民主化」研究の議論で示されてきた分析の指針を参考にしながら、ザンビアにおける政治体制の現在的な特徴をよりザンビアの文脈に添う形で明らかにすることを狙いとする。しかし、その目的の中にはザンビアの政治体制に何らかの「名づけ」やこれまでの「名づけ」の妥当性に判断を下すことは必ずしも含まれない。むしろ近年のザンビアにおける政治体制の特徴と政治動向を再検討する作業を通じて、その特徴と論点を改めて洗い出し、その意味を再考することが中心的な課題である。特に本稿の特徴としては、ザンビアにおける「民主化」を詳細に検討することで、結論部に改めて議論する「制度的残滓」の役割と意味を改めて問う必要性を提起している点にある。その意味で「民主化」研究における研究のアジェンダを新たに提示しているということではできよう。なお、本稿の構成は以下のとおりである。第 節では構造と制度のレベルにおける分析の視角、ならびに

指針を提供する。第 3 節では1991年以降 3 回にわたって行われた国政レベルの選挙を中心にザンビアにおける「民主化」過程を概観すると同時に、ザンビア政治の現在を示す。第 4 節では、ザンビアにおける政治体制の特徴を明らかにする上で特に有用と思われる制度とその運用に焦点を当てて包括的な分析を行う。その上で、「民主化」の経験がもたらしたザンビアの政治体制をめぐる現在の意味を検討する。

### 分析の視角・指針

本節では、近年の比較政治研究、ならびにアフリカ政治研究（民主化に関する研究）の中において着目されている問題群を整理し、事例を検討する際に重要となる視点を獲得することが狙いである。ここでは、民主主義体制を導入する際のさまざまな制約要因と考えられる論点が含まれている。まず、従来から民主化とのかかわりで議論の対象となってきた構造的要因にかかわる論点を提示する。続いて、より近年注目されている政治制度とそのもとの政治実践との関係にかかわる論点を提示する。

#### 1. 構造的要因

民主主義体制の導入を検討する際に、オッタウェイなど近年の研究の中にも構造的な要因に着目する議論が存在する。ただし、こうした研究では、構造自体が政治的経路を決定するという構造決定論が必ずしも主張されてはいない。こうした構造要因は政治エリートの選択を制約する条件として働くことは全く否定しないものの、政治エリートの「裁量」のもとで政治体制の性格が規定されるなど、アクターの選択の余地が残るものであることについて強調している

点に、近年の「民主化」研究が共有する特徴があるとはいえよう。

#### （1）分極化（社会的亀裂）

第 1 に挙げられるのは、従来から民主化との間にどのような関係があるかについて大きな焦点となってきた国内の政治経済条件（経済発展状況）とも関連する国内の分極化（polarization）の問題である。国内の政治が、例えば経済、民族、宗教を軸にして分極化する場合には、「民主化」を経て成立した政治体制が、民主主義体制に至らない傾向があることを、オッタウェイが指摘している。具体的には、中南米で見られるような経済格差に基づく分極化が民主化にはネガティブな影響を及ぼす可能性があるとする<sup>（注4）</sup>。また、民族、宗教にかかわる分極化についても、民族的、宗教的アイデンティティに固定された支持構造を形成し、永続的な多数派や少数派を形成することによって、分極化が国内対立に向かう傾向を助長することが指摘されている<sup>（注5）</sup>。

こうした国内の構造的な社会編成問題への関心は、アフリカ研究者（特に歴史学者や人類学者）によっても共有されている。それは、国内の経済・財政政策がIMFや世銀により「外部管理」される中、複数化が容認されるようになった政党間の「差異化」の論理として、エスニシティが改めて利用されるようになったとする見方に代表される。例えばエケー（Peter Ekeh）は、個人の「安全」という観点から、国家が「安全」を提供できず、また「信頼」を醸成できない状況が継続する限り、個人は国家よりもその「信頼」をおくエスニック集団に、その「安全」提供を求めるという構造は改善されることがないと論じ、アフリカにおける民主

主義はこうした状況が改善されない限り危機に瀕する状況を脱することができないと結論付けている [Ekeh 2004]。

また、エケーとはほぼ同じ論理に基づきながら、バーマン (Bruce Berman) もアフリカにおける国家が、稀少な資源を配分するに当たってネパティズムに基づいた職権乱用が行われる領域であり、パトロネージの分配にもエスニックな偏りを生じさせるといった過程を通じて、独立後のアフリカの国家における官僚的な手続きにおいては、エスニック集団に基づくクライエントリズムが支配的となる悪循環が生み出されてきたとする議論を展開している [Berman 2004]。この悪循環は、アフリカにおける共通のアイデンティティや相互信頼のもとに歴史的に形成されてきたものではあるものの、こうした論理が支配している政治状況に、バーマンは大いなる危惧を抱いている。そして、統治の装置としての国家の改革が行われ、エスニックな紐帯が弱められる過程が政治改革の中に伴わない限り、アフリカにおける民主化の成功は起こりえないとするやや悲観的な議論を展開している。

## (2) 国家形成

次に大きな問題として提起されているのが、国家形成の問題 (State Formation) である [Ottaway 2003, 171-175]。これは、第2次世界大戦以降の国際社会において、新たに標準となった政治独立の条件を満たす (主に旧植民地) 国家が多く出現したものの、内実として「国民」形成をいまだなしていないアフリカ諸国、あるいは旧ユーゴスラビア、旧ソ連といった連邦国家が解体してできた諸国において「民主化」を経ても、SAのような性格を有する政治体制が出現しやすい傾向があることの指摘である。

国家形成と政治体制の問題については、民主化の移行と定着にかかわる議論を展開してきたリンズ (Juan Linz) とステパン (Alfred Stepan) も、国家が確立されていることを前提として、その国家の統治の様式としての民主主義を論じようとする立場をとっていると考えられる [Linz and Stepan 1996]。アフリカの文脈に関しても、最近、国家形成のあり方と政治体制を区分しこの両者の関係を検証しようとする試みが、ブラットン (Michael Bratton) によって行われている [Bratton 2004]。なお、ここで国家は、「国境によって画定された領域内における正当な指令・指揮を執行しうる確定された一式の行政制度であり、軍、警察、裁判所といった強制力と、規範、法、理性に基づく専門的な官僚機構によって構成される」と定義されている。また、政治体制は、「誰が、どのように政策決定を行うかをきめる一連の手続き、あるいは政治ゲームのルールのあり方をさすもの」と定義されている。その分析結果を詳細に述べる紙幅はないが、興味深い指摘のひとつは、国家の能力の中でも福祉国家的な教育や医療サービスの提供という側面よりも土地法の執行や治安の維持といった形で、より人々の安全 (security) の向上に直接的にかかわる状況が生まれる場合、「法の支配」が遵守され政治エリートが正規のルール違反に関与しにくい状況が生まれる場合に、民主化が起こりやすい、あるいは民主主義が機能しているという認識がもたれているということである。ブラットンは、こうした「法の支配」は、正統な政府のもと (民主的な手続きで選出された政府のもと) でしか成立し得ないことを考えれば、単に国家の成立が民主主義の前提条件となるわけではなく、両

者はむしろ相補的に、並行的に形成・促進されるものではないかという暫定的な結論を示している。

なお、上で述べたエスニシティに着目するエケーなどの論者も、国家形成の問題を重視する指摘を行っている。これは、アフリカにおける多元的なアイデンティティの共生や、特定のエスニック集団の利益から離れるような意識に基づいた「中立」的な官僚機構の形成を実現するための制度構築を継続的に模索する必要性を重視する姿勢である。その意味において、エケーらの議論も、統治体としての国家形成の可能性を、アフリカにおける民主主義体制の確立と相補的な関係にあるものとして想定する視点ととらえることができるであろう。

## 2. 競争と参加 政治制度と政治実践

民主化は、定義上、競争あるいは参加の度合いを高める政治制度の改革を行うプロセスを内包している。したがって、複数政党制と普通選挙の「自由かつ公正」な実施が、民主主義の最小綱領的な定義にもかかわる。

その上で「民主化」を経た政治体制の検証の際に問題となるのは、その制度の意図と実践がどの程度整合的であるかということである。バスティアンらの研究でも、政治制度と政治実践との間に「意図的に作られ、維持された」(deliberately created and maintained)乖離、あるいはずれがあることが問題化されている。こうした議論においては、手続き的民主主義<sup>(注6)</sup>が、現実には意図的にゆがめられ、結果的に制度が意図しない政治実践として繰り返されていることが指摘されている[Bastian and Luckham 2003]。オットウェイも、制度的には確立されているはずの参加を制約することによって、最

終的に競争を減退させる行為が生じていることを指摘する。先に挙げたSAは制度的には選挙を通じて政権を争う政治体制であるために、政権担当者にとってみれば、選挙に勝利することが至上命令となる。そこでは政治的な支持を獲得することが必要となり<sup>(注7)</sup>、またこうした政治動員のための資源が重要となることから、さまざまな不正が生じているとみるのである。

また、オドンネルも、政治制度、特に民主的な政治制度の確立ということをめぐる問題を提起している。オドンネルは、制度を「規則化された相互作用の一連の型(patterns)」であり、一連の型の中に陰に陽に体现されているルールや規範のもとで継続的に関係しあうことを期待する社会的主体によって知られ、実践され、定期的に受容されているもの」と理解している。特に、民主的な政治制度については、今日の複雑な社会環境の中で、構造的な要因と個人、あるいは社会組織の間の仲介や統合にかかわる重要な機能を提供するものであるが、この制度を通じて社会の組織化、代表の政治参加のあり方などが決定されるという考え方を示している。ただし、こうした制度の設立には非常に高いコスト負担が必要となり、DDにおいては、民主的な制度に代替するクライエンテリズムなどの政治実践が広く行われることになる場合が出てくることを指摘している[O'Donnell 1999, 160-163]。

以下では、民主主義体制の実現の制約となる現実的な制度と実践の乖離を考察するいくつかの参照点を挙げておこう。

### (1) 三権分立への制約

三権分立は最小綱領的民主主義の要件と考えられているものであるが、例えばDDの場合、

特に（多数決原理を採用した）選挙を通じて選出される大統領の権限が非常に強い形で成立しているとみられるほか、民主的な政治制度が弱い形でしか形成されていないことが特徴となっている。これらの点を受けて、大統領は選出母体である国民との間に垂直的に形成されている領域<sup>(注8)</sup>に関しては、代表民主主義と同様一定の アカウンタビリティ（vertical accountability）を有しているものの、大統領が実質的な意思決定を行う際にその規制要因として機能するはずの様々な政治制度に対して有すべき水平的なアカウンタビリティ（horizontal accountability）が著しく欠けている点が、代表民主主義との大きな違いであることを指摘している。しかも、大統領自身がそうした水平的なアカウンタビリティを要求するような政治制度の形成を阻止するような行動をとる点に特徴があるとみている。したがって DD は、大統領が政治実践において水平的なアカウンタビリティに配慮する必要がない点に大きな特質を持つ政治体制といえる [O'Donnell 1999, 164-166]

この論点と深くかかわり、また以下で述べる排除の論理にもかかわる問題が、憲法の位置付けにかかわるものである。アフリカの状況に照らし合わせてみれば、これは、従来から立憲主義なき憲法（Constitution without Constitutionalism）という形で、一部の法学者の間で議論されてきた問題と深くかかわっている [Okoth-Ogendo 1991, 11-15]。立憲主義という概念は、「法の支配の原則を受容し、憲法に関する原則や規範について恐怖を抱くことなく、公開の場で議論できる政治環境が存在すること」という意味であるが [Hyden and Venter 2001]、より広く基本的には国家の基本法としての憲法を遵

守するという規範の確立という問題にかかわる概念として想定することは可能であろう。三権分立の観点から、この憲法が、特定の政治状況のもとで意図的に修正されるといった形で操作の対象となったり、憲法規定を逸脱する政治実践が行われても司法の十分な抑制が働かなかつたりする場合である。

## （2）選挙管理とその実践

選挙管理にかかわる最も直接的な政治実践としては投票時における不正（例えば開票時における水増しなど）がある。選挙の際に不正が頻発することによって、参加が制度的に不十分な形でしか保障されないということになる。また、反対勢力の支持者を効果的に選挙から排除するといった操作も行われる。例えば、（特に反対勢力に対する支持を集めている）農村部において、選挙の際に身分証明書を提示させるといった形で多くの有権者の投票を阻害する（政治参加を制約する）ための工作が行われることなどが想定される<sup>(注9)</sup>。

また、選挙人登録を選挙毎に行うか否かも、潜在的な投票資格者に占める投票率が大幅に低下する結果につながる問題であり、結果的に参加の実現に大きな差異をもたらすと考えられる。具体的には、登録の際に、政府発行の適切な証明書類の提出を必要とするといった巧妙なやり方がとられ、できない場合に登録が妨げられる場合もある。たとえ、選挙人登録に成功したとしても暴力や脅しといった手段、あるいは、投票所を居住地から遠距離の場所に設置するといったやり方を駆使し、投票を不可能にするなどの措置をとることを含むものである。

## （3）排除の論理

「民主化」後の政治体制においては、制度上

結社の自由が認められており、そのもとに複数の政党が形成されている。しかし、現実の政治実践においては、何らかの形で、この競争が制約される場合がある。特に「民主化」を経たことを担保として、一般的な民主主義国と同じような装いのもとに、競争を実質的に骨抜きにするような操作が加えられる。具体的な論点としては、競争をめぐって何らかの制約を課し、特定の国内勢力が政権の座に就くことを事前に阻止するような措置がとられる場合である。具体的な方法としては、政党や候補者への制約や排除、宗教・エスニック基盤政党の禁止、ないしは、その措置を援用して特定の勢力のもとに形成された政党を承認しないといったことが考えられる。

この問題と深くかかわるのが市民権である。この問題に関しては、市民権の内容を意図的に修正することで、政治的なライバルの追い落としを図ることが考えられる。また、マスコミの規制等を含む情報操作の問題がある。国営のメディアが反対勢力の弱体化を目的とした報道を行うといった問題や、独立系のメディアへの政治的圧力を指摘できる。

#### (4)「市民社会」(Civil Society)の自律性

制度という観点からはややずれるが、「市民社会」<sup>(注10)</sup>組織は、自律的・自発的存在として時に国家との間の垂直的なアカウンタビリティを実現する組織と想定されていることから制度に準じる論点として、ここで挙げておきたい。(特に自由)民主主義において重要な役割を果たすと(イデオロギー的にも)想定されている「市民社会」組織が、「民主化」後成立する政治体制においては、実は非常に複雑な形で存在しているのである。実際、NGOが「市民社会」

を支援するドナー資金を獲得するためのチャネルとして位置づけられ、野党、あるいは与党、さらには政府との間に密接な関係を持ち、政治的に動機付けられた存在となる場合がある。「市民社会」は、一定の国家からの自律性と、国家との間の緊張関係をもとに成立していると想定されている民主主義体制が、現実にはこうした形でゆがめられる点が問題視される。

以上、近年の研究の中から、「民主化」を経て形成された政治体制を分析する際の参照点を検討してきた。以下では、こうした点を加味しつつザンビアの事例をみていきたい。ただし、後続する事例分析においては、政治制度と政治実践の関係にほぼ議論は収斂する。これまで提示してきた参照点の中の構造的要因は、民主化研究におけるひとつの分析視角として重要な課題であり、それを示すために紹介してきたが、本論文で扱う射程を超える課題であり、以下では十分に扱ってはいないことをあらかじめ断っておくことにしたい。

### 選挙を中心としたザンビアにおける「民主化」の経験

#### 1. 1990年代の「民主化」 2 回の選挙を中心とした経緯

##### (1) 1991年選挙

ザンビアでは、1991年に新憲法のもとで複数政党制に基づいた大統領・国会選挙が行われ、新たに結成された MMD が圧倒的な勝利を収めた。大統領選挙ではチルバが勝利し、国会選挙でも150議席中125議席を獲得し、独立以降政権の座にあった UNIP から政権を奪取し、第3共和制下での政権を担当することになった。こ



の時の選挙は、英語圏アフリカで最初に「自由、かつ公平」に実施された選挙として国際的にも高い評価を受け、アフリカにおける安定した民主主義の定着への期待感を抱かせるものとなった。

ただし、この選挙において政党支持にかかわる「地域主義」的傾向がすでに観察される。UNIP は25議席を獲得しているが、その内の21議席は東部州で占められている（なお、この議席数は、東部州に割り当てられた全議席であった）。したがって、UNIP 支持が東部州に集中する傾向がはっきりと示されることになったのである。また初期の MMD の分裂にもザンビア国内の地域対立を背景とする問題が関わっている可能性があることがこれまでも指摘されてきた〔小倉 1993〕

## （2）1996年選挙

1996年11月に行われた第2回目の大統領・国会選挙では、前回とは逆に、選挙監視を行った主な NGO が「自由、かつ公平」ではなかったという評価を下す結果となった。

これにはいくつかの要因が考えられる。その中でも決定的に大きかったのが憲法改正をめぐる問題であった。1991年憲法は、第3共和制下における政治論争の重要なイシューであった。この憲法自体、キリスト教会等の仲介のもとで MMD と UNIP 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「民主化」の「移行」を決定づける重要な構成要素ではあったが、とりわけ大統領権限の抑制などの点において、不満が残る内容であった。当時 MMD は大統領権限の縮小と国会権限の強化を主張していたが、UNIP とカウ نداがそうした変更を加えることに抵抗したため、一党

体制下での憲法規定がそのまま残されることになったのである。こうした課題を引き継ぐ形で、MMD 政権のもと、改めてこの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）憲法改正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う形で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現地調査を行っている。この委員会で検討された結果として、1995年6月には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 政府はこれを棄却した。政府は、国民との間に何らの討論の場を持つことのないままに、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改正を可能とする道を開いたのである〔遠藤 1998〕

こうした憲法改正手続きをめぐって、国内の政治的不満が高まったほか、憲法改正法では、大統領の被選挙権がこれまでより厳しく規定されることになった。ここで定められた被選挙権は、以下の要件を満たす場合とされた（第34条2項）。

- （a）ザンビア市民であること
  - （b）両親がザンビア人であること
  - （c）35歳以上であること
  - （d）政党に属しているか、政党の支援を受けていること
  - （e）国会議員に選出される資格があること
  - （f）ザンビアに最低20年居住していること
- また、同憲法改正法第35条2項において、大

統領の3選禁止が盛り込まれた〔遠藤 1998〕

上記の第34条2項によって、1991年選挙での敗北後政治の第1線から退きながらも、1994年10月以降政界の一線への復帰と1996年の大統領選挙への出馬に意欲を示していた前大統領カウ نداが被選挙権を奪われる形になった。これを受け、野党の間で選挙ボイコットの方向が打ち出され、UNIPをはじめとして、自由進歩戦線（Liberal Democratic Front, LDF）ら多くの野党が実際に選挙に参加しない事態となった。この結果として、1996年の大統領・国会選挙が、監視に当たったNGOから「自由、かつ公平」ではなかったと評価されることになった。さらに投票率に関しても、30パーセントを割り込んだ（表1参照）。

選挙の公正さをめぐる一連の問題は、選挙後の政治状況にも大きな問題を投げかけることになった。ひとつには、選挙が公平さを欠いたことについて、選挙実施以前にはMMDの対応を厳しく非難していたドナーが、選挙後には態度を一変させてMMD政権と妥協したことがある。そのため、選挙の正統性を問題にして選挙に参加せず、選挙のやり直しを訴えていたUNIP等の野党は、国会に議席を持ってない状況がその後5年にわたり基本的には継続することになった。そして、野党が何らかの政治圧力をかけるためには、国会の外で行動する選択肢を採る必要性が出てきた。この事態を受けて、翌

1997年11月のクーデタ未遂、非常事態宣言、12月のカウ ندا逮捕という一連の事件が発生することになり、ザンビアの政治状況は一時的にせよ政情不安を伴う混乱を招くことになった<sup>11</sup>。

## 2. 2001年選挙

### （1）選挙以前の問題群

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年の選挙と同様に、憲法改正をめぐる争点が浮上した。それは、3選を禁止した憲法35条2項の規定を見直し、チルバ大統領の3選出馬の道を開くか否かという問題であり（「3選論争」：Third Term Debate）、この点をめぐって、与党MMDの内部の権力闘争をめぐる対立と分裂、「市民社会」の新たな行動など、再び、選挙に至る過程での政治的なダイナミズムを生み出すことになった<sup>（注12）</sup>。特に、ここで問題になった「3選論争」であるが、3選を望む「声」は、その任期中に優れた成果を挙げたとする「下から」の評価とともに現れてくることになったとされる。この「声」は、政府の支援を受けた伝統的な指導者のほかに、地区行政官（District Administrators, DAs）、さらにザンビア独立選挙監視チーム（Zambia Independent Monitoring Team, ZIMT）と市民教育国民団体（National Organization for Civic Education, NOCE）という2つのルサカを拠点とするNGOから発せられたものであった。特に

表1 1991、1996、2001年ザンビア大統領・国会選挙における選挙人登録と投票率（概数）

年	選挙有資格者数 （万人）	選挙登録者数 （人）	選挙登録率 （％）	投票総数 （人）	登録者数に占める 投票率（％）	選挙有資格者に 対する投票率（％）
1991	380	293	77	131	45	35
1996	440	226	51	126	56	29
2001	438	260	55	170	65	36

（出所）Ranker and Svåsand（2003, 6）より筆者作成。

DAsについては、この時期独立系の日刊紙ポスト（Post）で詳しく報じられた。

DAsは基本的には地区レベルにおける開発プログラムの調整を行う行政職でありながらも、政府・MMDの資金提供を受け、むしろMMDのための政治動員を図る役割を果たしていた。また、ZIMTとNOCEについても、当時MMDからの資金提供を受けて活動していたとの憶測が広くなされ、この争点が実際には「上から」作り出された性格のものであることを示している。その後、3分の1を超える約90名の国会議員が憲法改正に反対する請願書に署名をしたため、国会で憲法改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、「3選論争」には終止符が打たれ、結果的には、3選を認める憲法改正が行われるには至らなかった〔Afronet 2002〕。

この「3選論争」の過程で、MMDが分裂する形で新たな政党が形成された。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、「3選」を支持する党员のみが参加を許されるという異常事態が生じた。また、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年の憲法改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、法の支配の遵守と憲法改正を掲げたほか、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MMDを離党し、新党設立の動きを加速することになった。また、10月にはMMDの幹事長であったサタ（Michael Sata）が、2001年選挙のMMD大統領候補者にムワナワサ（Levi Mwanawasa）が選ばれたことに異を唱えてその職を辞し、新たに愛国戦線（Patriotic Front, PF）を設立した。

また、1996年以降形成された有力政党としては、まず、1997年にペンテコステ派の伝道師であるムンバ（Nevers Mumba）が、全国市民連合（National Citizens' Coalition, NCC）を設立している。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）のもとで全国開発統一党（United Party for National Development, 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ている<sup>（注13）</sup>。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、「部族性」を有しているのではないかとの見方も広く示された〔EISA 2001〕。

以上のように、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何らかの理由で分裂する形で形成され、結果的に乱立状況に至った。この点は、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<sup>(注14)</sup>。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ンカーらの研究でも、実質的な相違を確認することはできず、それが政党間の移動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付けられている [Ranker and Svåsand 2004]。

## （2）選挙結果

こうした政党乱立のもとで行われた選挙の結果、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であった（表2を参照）。特に、UPND 支持が固いとされた南部州、西部州、北西州では、マゾカへの票がムワナワサへの票を大幅に上回った。また、国会議員選挙では、150議席中、MMD が69議席、UPND が49議席、UNIP が12議席、FDD が13議席、HP が4議席、ザンビア共和党（Zambia Republican Party, ZRP）、PF、無所属がそれぞれ1議席を獲得し、大統領指名枠の非選出議員8名を加えても MMD の議員数は単独で法改正に必要な過半数を超えることができず、第3共和制のもとで最も与野党の勢力が伯仲する結果となった（表3を参照）。したがって、形の上ではザンビアは、一党優位体制からより競争的な政党体制への変化の兆しを示した。

この選挙で、MMD はコッパーベルト州、ルアブラ州、北部州では圧倒的な勝利を収めたものの、南部州、西部州、北西州では、全48議席中わずかに7議席を得たに過ぎなかったほか、東部州でも従来から支持の厚い UNIP が19議席中12議席を確保し、MMD は1議席を得たに過ぎなかった。こうしたことから、政党が地域的な亀裂のもとに形成される傾向がより鮮明な形で現れてきていることが確認できる（表4を参照）。しかし、この複数政党制のもとでの亀裂がザンビアにおける構造的な社会分裂を背景としている、あるいは更なる社会分裂を助長すると結論付けることには慎重にならざるを得ない。それは、すでにみたような政党形成の過程とザンビアにおける政党の性格、さらに次節でみる政党設立の動機といった非常に偶発的な状況に有権者が呼応しているという特徴の方が強く観察されるためである。ただし、こうした偶発的要因が政治状況の推移とともに構造化する可能性は完全には排除できないため、今後の動向を注視する必要性は残るであろう。

## 3．2001年選挙後の課題

### （1）公金横領問題 チルバ前大統領の逮捕と公判

2001年選挙の際の大きな特徴のひとつは、1996年選挙がその過程で有力政党の選挙への不参加が確定したことで、政党間の競争が十分でなかったことに比べ、最終的な選挙結果にも現れたようにかなり激しい「競争」が展開された点にあった。この過程で当時のチルバ大統領は、大統領基金を流用した選挙戦に深く関与することになる。具体的には、ザムトロップ（Zam-trop）<sup>(注15)</sup>として知られる政府の資金を流用して蓄えた隠し口座の資金を、MMD を支援する選

**表2** 1991, 1996, 2001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(%)

	1991年	1996年	2001年
MMD	75.8	72.6	29.2
UNIP	24.2	0	10.2
ZDC	0	12.7	0
NP	0	6.7	0
AZ	0	4.7	0.6
UPND	0	0	27.2
FDD	0	0	13.2
HP	0	0	8.1
ZRP	0	0	4.9
PF	0	0	3.4
NCC	0	0	2.2

(出所) Ranker and Svásand (2004, 52) より筆者作成。

挙運動に、教会組織への寄付、地方の伝統的指導者の「宮殿」の修復、公営住宅の廉価な払い下げなどの形でつぎ込むことになった。また、この資金を流用し150台の車を購入して、大掛かりな運選挙動を展開した〔稲垣 2002, 32〕

選挙後、こうした選挙資金にかかわる公金横領の問題が、政局にもかかわる大きな問題とし

て浮上することになった。これは、汚職疑惑をうけ選挙と政権そのものの正統性が問われるに至り、国内外に新政権の特徴をアピールする必要に迫られたことを背景としていた。そこで、新大統領ムワナワサは、政権の正統性を保つ意味でも積極的に汚職を取り締まる政策を打ち出すことになる。着任早々、チルバ政権下での汚職疑惑の捜査を開始し、汚職や公金横領容疑でチルバ政権下の複数の閣僚の逮捕に踏み切ったほか、前大統領チルバ本人にも厳しい姿勢で臨む姿勢を示すことになった<sup>(注16)</sup>。2002年7月には特別国会における演説において、一連の汚職や不正にチルバ本人の関与の可能性を示唆して、チルバの不逮捕特権剥奪の是非を国会の判断に委ねた〔稲垣 2002, 33〕。同月11日には国会が全会一致で不逮捕特権剥奪を決議した。これに対し、チルバは不逮捕特権剥奪の無効を訴える裁判を起こしたが、高等裁判所、最高裁判所で敗

**表3** 1991, 1996, 2001年ザンビア国会選挙における主要政党の得票率と議席占有率(%)

	1991年		1996年		2001年	
	得票率	議席占有率	得票率	議席占有率	得票率	議席占有率
MMD	74.3	83.3	61.0	87.3	28.0	48.9
第2党	24.7	16.7	13.8	1.3	23.8	31.1
第3党			7.1	3.3	10.6	8.7

(出所) Ranker and Svásand (2004, 52) より筆者作成。

**表4** 2001年ザンビア国会議員選挙結果(獲得議席)

	中央州	コッパーベルト州	東部州	ルアブラ州	ルサカ州	北部州	北西部州	南部州	西部州	合計
MMD	7	20	1	13	1	20	3	1	3	69( 77 )*
UPND	5	0	0	0	4	0	9	18	13	49
FDD	0	0	5	0	6	0	0	0	1	13
UNIP	0	1	12	0	0	0	0	0	0	12
HP	2	1	1	0	0	0	0	0	0	4
RP	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
PF	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
無所属	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
計	14	22	19	14	12	21	12	19	17	150( 158 )

(出所) FODEP (2002, 54)。

(注) \* カッコ内は、大統領指名の非選出議員8名を加えた数。

訴し、2003年2月にはチルバが、65訴因の公金の不正使用の容疑で逮捕されるに至った。さらに8月には199の訴因が加わる形となり、同年12月に裁判が始まった。

しかし、この裁判はさまざまな問題に直面することになる。第1に、公訴局長官（the director of public prosecution, DPP）によって当初公判に召喚された証人の誰ひとりとして、チルバの公金横領に関する証言を行うものがいなかったことから、このDPPに対し疑惑の目が向けられることになった。これを受けてこのDPPは解任され、新たなDPPが任命され、そのもとで公判を進めることになった。第2に、以上の状況を受けて始められた公判において鍵となる証人と考えられた、元諜報機関の長官チュング（Xavier Chungu）と前アメリカ大使のシャソンガ（Attan Shansonga）が（国外に逃亡する形で）失踪したことである。この2名は、チルバ政権下における公金流用の核心を知る人物と目されており、その失踪を受け、チルバの公金流用疑惑に関する多くの裁判は宙に浮いた状況になっている。

## （2）ムワナワサによる「取り込み」と議会勢力の変化

この間ムワナワサ政権のもとでは、内閣改造のたびに、野党のメンバーを閣僚に登用する形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採ってきた。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、MMD以外の3つの政党から9名の閣僚に登用している<sup>（注17）</sup>。特に野党NCCの代表でありザンビアにおける福音派キリスト教のテレビ伝道師として知られてきたムンバが副大統領に登用されたことは<sup>（注18）</sup>、ザンビア国内にも

大きな波紋を広げることになった。この過程において、MMDは従来の政敵UNIPとの間にも協力関係を樹立し、国会運営上も安定多数を確保している。

また、議会勢力に関しても2001年の選挙では、与党MMDは過半数を獲得できなかった（非選出の大統領指名議員を入れて77名）が、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ている一方で、野党第1党のUPNDはその数を6名減らして43名になっている（2004年7月末現在）。

## （3）憲法再検討過程

こうした一連の動きの中で、ザンビアにおける「民主化」の今後を占う上でも現在最も重要な動きとして、憲法再検討の問題がある。2003年4月19日にムワナワサ大統領によって任命された42名から構成される憲法再検討委員会（Constitutional Review Commission, CRC）がその中心となり、同年8月にその作業が始まっている。

このCRCの活動に対しては、特に従来の憲法改正手続きをめぐる反省を踏まえてどのような新憲法採択過程をとるのが焦点となっている。1996年の場合には、ムワナカトウェ委員会の勧告をほぼ無視する形での改正が、MMDが絶対多数を占める国会で採択され、大きな禍根を残した。そのために、ザンビアのNGOのネットワークであるオアシス・フォーラム、あるいは法律家、学者等によって2004年3月に新たに設立された「市民フォーラム」（Citizens Forum）のほか、政党でも野党UPNDが、憲法採択に当たり制憲議会を設置することを求め、直接CRCにおける議論に参加することを拒否する姿勢をとってきた<sup>（注19）</sup>。

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關し、その政治性が懸念されてきた。実際、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するという事態も生じており、先に示した政党別の国会議員構成の変化にもつながっている。

憲法改正にかかわる具体的な論点は、2004年9月段階での新聞報道によれば、2005年4月までに準備される報告書にその詳細が掲載される予定になっている〔Times of Zambia, 4 September 2004〕。大きな争点としては、大統領権限の縮小、1996年憲法修正法で追加された大統領出馬資格の見直し、(決選投票制度の導入を含む)大統領当選の際の比較多数投票制の見直し、キリスト教を国教とする条項の見直し、などザンビアにおける政治権力、選挙、「市民権」、国家アイデンティティといった根本的な問題を含む論点が含まれていると考えられる。

制憲議会に關しては、ドナーは支援の姿勢を示しているものの〔Times of Zambia, 18 September 2004〕、ムワナワサ政権はその資金的なコストを問題にしている。さらに、制憲議会を開催するか否かの最終判断は国会においてなされるという姿勢を強く打ち出していることから、2006年予定の総選挙に間に合う形で憲法改正が行われるのか<sup>(注20)</sup>、しかもどのような形で行われるのか、今後のザンビアの政治体制を評価するうえで重要な課題となっている。

## ザンビアにおける「民主化」と政治体制の現在 分析

本節では、先に設定した視角を参照点にしながら、前節での、特に選挙を中心に検討したザンビアの政治動向の背景にある制度的特徴を中心に分析を行う。その際、まずザンビアの研究者、あるいは世論においてザンビアにおける政治体制がどのように認識されていたのかについての評価を確認する。その上で、ザンビアの政治制度に関する近年の研究の成果を参考にしながら、最近の状況を踏まえたより実証的な検討も加え、立体的にザンビアの政治体制の特徴を検討する作業を行う。

### 1. 民主主義の危機? ザンビアにおける評価

#### (1) ザンビア人研究者による問題提起

ここではザンビア人の研究者がこれまでのザンビアにおける「民主化」とその問題をどのようにとらえてきたかをみておきたい。ここでは、1996年選挙の結果を受けた段階におけるザンビアの民主主義の問題点を指摘したザンビア大学のチャンダ(Alfred W. Chanda)の議論をここで提示しておこう〔Chanda 1997〕。チャンダは法学部の教授であるとともに、ザンビアにおける主要なNGOである、民主化促進財団(Foundation for Democratic Process, FODEP)総裁を歴任した、ザンビアにおける重要な知識人のひとりである。このチャンダが示した十項目にわたるザンビアにおける民主主義の問題をみておく。これらは、「民主化」後のザンビアにおける政治制度の特徴と問題点を比較的早い段階で問題にしたものである。先に示した議論との関

係では、項目の持つ論点が重なり合い、またそれぞれの関係が十分に精査されていないが、包括的な指摘になっている。

- (a) 法制度改革の欠如
- (b) 法の支配、市民的自由の尊重姿勢の欠如
- (c) 司法の独立の侵犯
- (d) アカウンタビリティ・透明性の欠如
- (e) 政党間の真の競争の欠如
- (f) 憲法に関する合意の欠如
- (g) 対話、協力、妥協の欠如
- (h) 選挙手続き・選挙人登録の問題
- (i) 参加（選挙）の問題
- (j) 1996年選挙の正統性の問題

これらは、先に検討した制度と政治実践に関する特徴とも重なるものであり、ザンビアの政治体制を検討するための手がかりを与えるものとして興味深い。

ここで挙げられているすべてを詳細に検討することはここではしないが、必要な範囲で上記の問題を具体化しておきたい。まず、(a) の法制度改革の欠如は、MMD 政権が、UNIP の一党体制時代の法・制度を改革しないままであることであり、特に、憲法において大統領権限が強いままに残されていることを問題視している。また、(f) の憲法の問題ともかかわるが、ムワナクトウェ委員会で勧告された国会権限の強化も、MMD 政権によって却下されており、こうした点も問題視されている。(c) の司法の独立の侵犯は、MMD 政権下でしばしばみられる裁判への介入を問題視している。(d) のアカウンタビリティ・透明性の欠如であるが、様々な情報が国家機密法（State Security Act）のもとに「秘密文書」扱いになっており、情報公開

が大幅に遅れている点を問題にし、また、資金の還流についても不明なものが多々あるとしている。(e) の政党間の真の競争の欠如と、(g) の対話、協力、妥協の欠如は、主に、政党間関係を問題にしている。複数政党制が導入されたものの、1997年段階ではMMDの一党優位体制であった。また、1991年の選挙以降、MMDから分かれて複数の政党が形成されたものの、その多くはその体をなしていないという問題である。MMDが150議席中131議席を有していた状況では、国会における抑制機能も十分に働かない上に、野党は資金面で制約があり、活動を続けにくい環境にあったこともその一因と考えられる。

1996～97年段階におけるザンビアの政治状況を、チャンダは民主主義の危機と呼ぶ。そこには、本稿が問題にしようとしている政治制度の問題、あるいは制度とその実践との間のずれにその原因のひとつが存在しているとの見解が示されている。これに類した論点は、ザンビア人の政治学者であるマファイシャがチルバ政権の非民主的な性格を同様な観点から検討した論文でも指摘されている〔Mphaisha 1996〕。その意味でも、この段階において、ザンビアの「民主化」が暗礁に乗り上げつつあるという印象は、現地研究者の間で比較的共有されていたといえるだろう。

## (2) ザンビアの「世論」における政治体制の とらえられ方

アフリカの文脈において「民主主義」が何をさすのか自体、論争的なテーマである。「民主主義」をザンビアにおける1990年以降の第3共和制における政治体制ととらえた場合、これを人々がどのようにみているかが、アフロバロメ



ーター<sup>(注21)</sup>によるザンビアでの世論調査を通じてある程度明らかになってきている [Mulenga et al. 2004]。ここでは、1999年11月から12月に実施された第1回アフロバロメーター調査(1999調査)と2002年5月に実施された第2回調査(2003調査)の結果を参照しながら、簡単にその意識についてまとめておきたい。

重要な調査結果としては、「民主主義」に対する満足度は1999調査では59パーセントが「かなり満足している」、あるいは「大変満足している」のに比べ、2003調査では54パーセントと5ポイント減少していることである。州別では、北部州が最低の42パーセント、農村部の西部州、ルアブラ州が47パーセント、南部州が最高の57パーセントとなっている。こうした中で、2003調査における特徴的な変化は、1999調査に比べ約2倍の42パーセントが現体制を「民主主義ではあるものの大きな問題を抱える政体である」ととらえるようになった点であり、1999調査段階からの大きな変化を示す結果となっている。また、一党体制、伝統支配、軍事支配、「個人支配」といったより権威主義的な体制に比べ、選挙によって選出される現体制としての「民主主義」は支持できるとする見方が大勢を占めるものの<sup>(注22)</sup>、約22パーセントからは選挙にかかわる問題が多いことから、別の選出方法を検討すべきとの見方も示されている。

他方、自由に関しては、一党体制時代に比べ大幅な改善がみられるという見方が2003調査では大勢を占めており、結社の自由(92パーセント)、言論の自由(82パーセント)など権利の拡大について積極的な評価がみられる一方、不当逮捕への危惧(67パーセント)、公の場で政治を語ることへの危惧(50パーセント)など自由

への制約を感じている割合も決して低くない。

さらに、「民主主義」にかかわる諸制度への信頼が必ずしも高くないことを示すデータが出ている。やや逆説的ではあるが、軍事支配を嫌いつつも軍への信頼が最も高い(52パーセント)。また、裁判所は、1999調査の54パーセントから2003調査では48パーセントに後退している。これ以外では、野党が16パーセントと最低の信頼しか得ていないのを始めとして、警察、国会、与党など3～4割程度の信頼を得ているに過ぎない。また、理由は明確ではないが国営放送局であるザンビア国民放送(Zambia National Broadcasting Cooperation, ZNBC)への信頼が第2位(49パーセント)であり、他のメディアが30パーセント台であることを考慮すると一定の信頼を得ている。また、大統領への信頼に関しては1999調査段階でのチルバへの信頼が38パーセントであったのに比べ、2003調査でのムワナワサへの信頼は46パーセントとやや高く出ている。

ムレンガらはこうした調査結果を踏まえ、権威主義的な政治体制を拒絶し自由を享受するという意味において「民主主義」を評価できるものとする。その意味では、権威主義体制からの脱却という意味での「移行」は実現したとみることは可能であろう。しかし、そこにある政治体制としての「民主主義」への十分な満足は達成されている段階にはなく、むしろ「民主化」の定着をめぐる多くの問題を抱えていることを指摘する。その際に問題化されるのが憲法枠組みの問題である。調査対象の約半数が、憲法に問題を感じていることを挙げながら、より「抑制と均衡」のメカニズムを内包した憲法制定をザンビアにおける政治課題として提起する。

ここでは、現実の動向と並行する形で、改めて、大統領への権限集中が問題化され、他の政治制度をより自律化することでその権限を縮小することの必要性が導出されることになる [ Mulenga et al. 2004, 18 ]。

## 2. 論点群

### (1) 三権分立 行政府の優位体制

これまでの議論を踏まえると、ザンビアにおいて最も広く共有されている問題点は、憲法再検討過程が与党の意向を強く受ける形で政治化してきたために、一党体制下から大きな修正が加えられることなく残存し続けている、大統領への権限の集中であることが明らかになってくる。例えばバーネル (Peter Burnell) は、ザンビアの政治体制は権力分立が不完全であることを指摘しているし、立法府との間の「抑制と均衡」バランスが大きく失われ、行政府、特に大統領が明らかに優位な体制であり、現存する政治体制の中でも最も大統領権限の強い類型に属するとみている [ Burnell 2003a ]。これは三権分立をその要件とする最小綱領的民主主義にもかかわる重要な論点とみることができよう。

ザンビアにおける大統領は国家元首であると同時に政府の長でもあり、直接選挙で選ばれ、任期は5年である。大統領は、副大統領ほか閣僚の任免権を持つほか、裁判所判事、各種委員会<sup>(注23)</sup>の委員についても任免権を有している。国家予算については国会の承認を受ける必要があるものの、大統領権限において用いることのできる「大統領裁量基金」(Presidential Discretionary Fund)があり、1999年以降、大統領の裁量で運用可能な予算が別立てで存在することから、予算権の一部を実質的に掌握していると考えられている。さらに、大統領府の中には省

庁では扱わない問題を担当するミニ省庁に相当する部署が設立されている<sup>(注24)</sup>。また、大統領は必要に応じて国会を解散する権限を有する。そして5年の任期の終了までに大統領選挙と国会議員選挙を実施することができるため、大統領とその所属政党に有利な形で選挙日程を組むことも可能である。以下では、先行研究を参照しながら、立法府としての国会、司法府としての裁判所との実際的な関係を簡単に検討した上で、こうした制度運用のもと、近年の政党政治への影響を考察しておきたい。

まず国会(立法府)との関係である。国会は立法機関であるが、これまでの実績をみると立法過程は、立法の内容に関しても、またタイムスケジュールに関しても政府主導で進められている<sup>(注25)</sup>。この過程では議員が法案を十分に検討するだけの時間も事前の打ち合わせも行われないうまま採決されることが議員の間で不満の種となっている [ Burnell 2003a, 55-56 ]。また、国会に設置された各種委員会で作成された政府への勧告文書はほとんどの場合政府によって考慮されることがないのが現実である [ Burnell 2002a ]。さらに、閣僚に関しても、閣僚の任免権が大統領にあるため、閣僚が国会に対して責任を負うことが実際にはない。したがって、国会が閣僚に対する抑制機能を十分には有していない状態である。こうした形でザンビアにおける行政府と立法府間の関係においては、著しくバランスを欠いているため、大統領一極主義的な体制であるという見方が示されるほか [ Ranker and Svåsand 2004 ]、憲法上両者の水平的なアカウンタビリティが無視されている点で大きな欠陥があることも指摘されている [ Burnell 2003a, 56 ]。

この結果として、国会議員の役割は政府の政策を理解し、政府のプログラムを選出区において実施する、いわば行政府の代理人という位置づけに墮しているとの認識も広くもたれていることが指摘される [ Burnell 2003a, 58 ]<sup>(注26)</sup>。さらに、与党議員、さらには与党との協力姿勢を示す野党議員の場合には、閣僚に選出される可能性の高い人材のプールという側面を持っていることもあり、行政府から自律的な立法府を実現する上では、憲法改正を含む制度の改革が必要とされる課題となっているのである。

次に司法との関係をみておこう。ザンビアでは一党体制下では司法の独立が侵されてきたといえるが、第3共和制下では司法の独立と行政府への「抑制と均衡」機能が期待されてきたし、憲法規定上は司法の独立が保障されている。ただし、その任命過程には大統領が深く関与している。ザンビアの場合、大統領の交替とともに最高裁判所長官が大統領によって任命される（国会の過半数の承認も必要となる）。しかも、現大統領ムワナワサの場合自身が法曹界出身であるため、より影響力の及ぼしやすい人選が可能であるとも指摘されている<sup>(注27)</sup>。また、大統領の判断で意に沿わない判事を「左遷」し、何らかの委員会の委員長に任命する余地も残されているとされる [ Gloppen 2003, 126 ]

こうした状況下、チルバが1991年の大統領就任後に、最高裁判所長官に任命したングルベ (Matthew Ngulube) は、1995年に従来さまざまな問題が指摘されてきた公共秩序法 (Public Order Act) に関して憲法違反に当たる条項が含まれていることを指摘する判決を下すなど、90年代半ばまでは司法が一定の抑制機能を果たしてきたと考えられる。しかし、この判決を転

機として政府部内からは、ングルベに対する組織的とも言える中傷がなされるに至り、ングルベは政府（特に大統領）に対する柔軟姿勢を打ち出さざるを得なくなったと考えられている [ Gloppen 2003, 121 ]。さらに、こうした事態を受けて司法府が行政府に対する抑制機能を放棄したととられる対応が生じることになる。それは1996年に大統領に再選されたチルバの出馬資格にかかわるケースであった。先に挙げたように、1996年の憲法改正法では大統領の被選挙権が改定された。チルバの場合にも父親がザイル出身ではないかとの申し立てが行われ、DNA 検査をする必要を迫る訴えが野党によって起こされたが、これは最高裁判所で訴えそのものが棄却されており、その判断が政治的動機に基づくものではないかとも考えられている。そして、2002年6月にはングルベ自身が1997年以降政府から18万4000米ドルに上る資金を不正に受け取っていたことが独立系新聞ポストによって明らかになった。これを受け、ングルベは長官を辞任し、ザンビア国内に大きな波紋を広げることになった。

こうした状況が生じる背景として、ザンビアでは、他の国に比べて、野党やNGOなどによって高度に政治的な問題が裁判所に持ち込まれ、司法の場で争われることが多いことから、大統領を中心とした行政府からのインフォーマルな圧力が裁判所にかかりやすく、その独立を実際には確保しにくいという実態がある [ Gloppen 2003, 133 ]。その意味では、司法府と行政府の間の水平的なアカウンタビリティが十分実現していないといえる。

最後に、大統領の優位体制がどのような形で政党政治のあり方に影を落とすことになってい

るのかについて考えておきたい。特に2001年選挙の過程で明らかになったように、ザンビアでは政党の乱立、多党化が大きな特徴であった。この背景には、現行の政治体制、そして大統領選挙制度（比較多数得票主義）のもとでは、政治有力者は大統領に当選する可能性を高める政治行動をとる可能性（合理性）が高いことが考えられるとする見方がある。この理由についてランカーらは次の2点を挙げる〔Ranker and Svåsand 2004, 62-63〕。第1に、新党を設立することで大統領候補になるための党内の対立や競争を回避できる。第2に、新党のもとで、選挙の際に一定の成果を挙げることに成功すれば、たとえ選挙で敗れたとしても、当選した大統領のもとで何らかの要職のポストを得られる可能性が高まる。こうしたことからランカーらは、有力な野党政治家が与党に党籍を変更するといった行動がみられることにつながると分析している。そして、この現象が政策的に大きな差異のない政党設立といった行動につながり、また政党間の協力体制を形成することなく政党が乱立する傾向につながっていると考ええる。この点は、新規に設立された政党は、「名目的」な存在であり、なんら資金的、組織的裏づけを持たないという事実によって、その政党としての限界を露呈する結果になっていることから明らかに（注28）。

## （2）憲法上の自由への制約、「参加」への制度運用上の制約

次に、憲法上の人権規定をめぐる問題にまず触れておきたい。従来からザンビアでは「民主化」後も選挙のたびに、政府による憲法上の自由への制約が問題となってきた。2001年の選挙の際にも、「表現の自由」「結社の自由」「集会

の自由」をめぐる問題が表面化した。

国営のメディア（テレビ、ラジオ、新聞）は、与党 MMD についての報道を偏重し、野党についての情報は十分に提供されていなかったという指摘がある〔Afronet 2002, 59〕。選挙過程の監視を行った NGO ネットワークであった2001年連合（Coalition 2001）<sup>（注29）</sup>によれば、以下のような傾向が観察される。特に国営テレビ放送である ZNBC では、ほぼ100パーセントが MMD 関連のニュースに割かれていた。国営ラジオ放送であるラジオ2とラジオ4では、野党の情報も提供されていたが、与党 MMD の放送時間の方が長かった。その上で、MMD については比較的好意的である一方、野党に対しては批判的な報道が多かったとしている。逆に、民間のメディアでは、MMD に対する報道がなされたものの、その多くは批判的なものであった。この過程で、8月にはザンビアにおいて有力な FM 放送局として、その政治関連番組においても政府への批判を展開するなど、一定の評価を得ていたラジオ・フェニックス（Radio Phoenix）が一時放送ライセンス料未払いを理由にして放送中止に追い込まれるといった事態も発生した。このほかにも、政府に批判的な日刊紙のポストやジャーナリストへのハラスメントが報告されている〔Afronet 2002, 30-44〕。

「結社の自由」「集会の自由」に関しても、公共秩序法を乱用した、政治集会の規制がしばしば行われてきた。この法のもとでは、何らかの集会を行う7日前までに警察に届けることを義務付けているが、この規定が乱用につながっていると指摘されている。2001年には皆既日食、7月のアフリカ統一機構首脳会議などを口実として、政治集会が事実上禁止されるという事態

に至っている。しかも、こうした問題に対して、ザンビア選挙管理委員会（Electoral Commission of Zambia, ECZ）はなんらの措置も講じなかったことが問題視されたほか [Afronet 2002, 61]、その政治的自律性に関しても問題が指摘されてきた<sup>（注30）</sup>。

また、実質的な「参加」に関してもさまざまな問題があるが、ここでは1990年代以降の時期における選挙人登録の問題について触れておこう。ザンビアでは、選挙の際に投票を行うためには、事前に選挙人登録を行う必要がある。これまでの3回の総選挙の際の投票資格を持つ人口に対して選挙人登録を済ませた人口の割合の推移は、1991年選挙の際には77パーセント、1996年選挙の際には51パーセント、そして2001年選挙に際しては55パーセントという数字がECZから出されている（表1参照）。選挙人登録を行うためには、16歳以上で国民登録カード（National Registration Card）の取得が必要となるが、2000年のセンサスでは、約400万人の対象者のうち実際にカードを取得しているのは300万人を少し超えた程度で、率にして77パーセントにとどまっている。そして21パーセントにあたる85万人はカードを取得しておらず、残り2パーセントに当たる約6万人は取得したか否か不明な状態にあるという。やや乱暴な推計だが、この数値を下にして、約100万人が、登録カードを所有しているにもかかわらず、選挙人登録を行っていないとしている [Afronet 2002, 53]。

そして、こうした選挙人登録にかかわる国民登録カードの発行に関しては、2001年の場合には、移動型の登録窓口（mobile registration）を設けて対応を行ったが、時間的な制約もあり、

すべての州においては対応ができなかったほか、この過程でいくつか考慮すべき問題が生じている。ひとつの事例は、コッパーベルト州の主要都市ンドラ（Ndola）では、先にも述べたDAsが、国民登録カードを優先的に発行する対象となるMMDメンバーの名簿を事前に作成していたとされたことである [Afronet 2002, 54]。これは、与党MMDに有利になるような選挙結果を誘導しようとした一現象とみられる。

この選挙過程については、ECZについても、その公正さを含めて様々な問題点が指摘されている [稲垣 2002]。当初2001年4月から選挙人登録を開始する予定であったのにもかかわらず、実際には政府の予算措置が大きく遅れたこともあり、6月までずれ込むことになった。このほかにも、選挙人登録の状況に関する情報開示が不十分にしか行われなかったことなどが問題点であった [Afronet 2002, 52]。しかもこの年は、先にも指摘したように7月に首都ルサカにおいてアフリカ統一機構（OAU）の首脳会議が開催される予定になっていたため、首脳会議終了までは基本的に政治集会の開催が制限されていた。その結果、選挙人登録につながるNGOや政党による選挙教育が十分に行われないうまま、7月15日の登録終了日を迎えることになった。これに対しECZは、当初更なる選挙人登録期間の延長を必要とはしない姿勢を示した。こうした形で、ECZは、「参加」という側面に対しては当初十分な対応をしていないという印象を与える形になっていたのである。なお、NGOなどからの圧力の結果、ECZは段階的に登録期間の延長を行い、最終的には7月31日にまで延ばしている。

さらに、選挙人登録の確認と投票に必要な

るカード ( Voters ' Card ) の交付が10月6日から12日までわずか6日間で実施されたが、これに関しては短期であったこともあり交付率は50パーセント程度にとどまったとされる [ Afronet 2002, 58 ]。コッパーベルト州のンドラでは10万9000の交付されるべきカードの中で、交付されたのは3万6000にとどまり、同州のムフリラ ( Mufulira ) でも、1万3800のカードのうち、交付されたのは6200にとどまった。

こうしたことが、ECZの単なるロジスティックなミスという形で片付けられてしまえるのか疑問が残るが、「参加」という観点から考えた場合には、制度の運用上の問題があるとも考えられる。結果的には、選挙資格の取得過程において、潜在的な有資格者の3人に1人がその資格の取得に失敗していることになり、選挙に際し選挙登録を必要としない場合に比べ大幅に投票率が制約される状況が生じている。結果的には、投票を行った人口が選挙資格を獲得した人口に占める比率としての投票率自体は約65パーセントであるが、潜在的な全有権者に対する実際の投票率は、36パーセントに留まっている。この点について、2001年選挙に関しては、選挙人登録の制度が政治過程にビルトインされた排除のメカニズムとなったとする見方も出てくることになる [ Afronet 2002, 4 ]<sup>注31)</sup>。

### (3) 「市民社会」

1996年の総選挙の際に関しても指摘したように、1990年代に組織されたアフロネットをはじめとした人権 NGO を中心にザンビアでは2001年の総選挙に向けた様々な取り組みがかなり早い段階から始まっていた。2000年以降選挙監視に関するネットワークの構築の試みが始まっていたことに加え、2001年には、3選出馬を可能

とする憲法改正問題に対する批判声明を出すなど、活発な活動を展開している。ここでは、この憲法改正問題をめぐる動向について簡単に触れておく。

2001年初めころから浮上してきた新たな憲法改正問題に関しては、先にも述べた、NOCE や ZIMT といった政府系 NGO と考えられる団体の関与により「3選論争」が活性化するという新たな現象がみられた。しかし、従来から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 ) が、一定の「抑制と均衡」機能を果たし、こうした恣意的な憲法改正に反対する姿勢をプレス・リリースとして発表した。このキリスト教会の3団体に加え、法曹協会 ( 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 ) は2001年2月21日に首都ルサカで、この問題に関する会合を初めて開催した。この会合が、「オアシス・レストラン」という名の飲食店で開かれたことにちなみ、これらのグループの一連の活動はオアシス・フォーラム ( Oasis Forum ) と呼ばれるようになり、そのための事務局機能がルサカに設置されることになった。オアシス・フォーラムは、憲法改正問題を中心とした問題に対応する姿勢を明確に示すために、同年3月にはムルングシ国際会議センターで、援助関係者のほか、与党 MMD を除

く当時存在したすべての野党も代表が出席することになった大規模な全国大会を開催した。ここでは、当時のチルバ大統領の3選への道を開く憲法改正に反対を明確に表明することを含む18項目からなる「オアシス宣言」<sup>(注32)</sup>が採択された。

ただし、こうした動きに対し、政府は、政府系のメディアを用いて牽制する姿勢をみせたほか、改正反対を目的とした集会が警察によって暴力的に中止に追い込まれたり、3選反対を掲げたデモンストレーションに参加した野党議員が逮捕されたりするなどの事態が2001年当初続発することになった。オアシス・フォーラムの集会に対しても、警察からの再三の開催中止の圧力がかかった。しかし、オアシスのグループは高等裁判所から警察による中止命令を無効とする判決を取り付けたことにより、警察の不当な介入を阻止することに成功している。先にも述べたように、司法の独立という点において問題がないわけではないものの、司法を活用し、「抑制と均衡」を補完する形で機能しているとも考えられる。また先にも述べたように、憲法の再検討過程においてオアシス・フォーラムや「市民フォーラム」を中心とした「市民社会」は、その活動領域や影響力において一定の牽制効果をもつ活動を展開している。

ザンビアにおける「市民社会」の活動は、アフリカにおいても比較的活発に行われ、政府の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と評価できるものである。無論、それらは、立法府や司法府さらに政党の代替機能を果たすものではないために、影響力には限界があり、あくまで「補完」機能という域を出ることはない。しかし、現在進行中の憲法再検

討過程において、どのような内容の憲法をどのような形で制定するかという課題に関して果たしうべき役割は、これまで問題となってきたザンビアの民主化に大きく資する可能性を有している。

## おわりに

近年のザンビアにおける「民主化」の経験は何を示していると考えればよいのだろうか。最小綱領的な民主主義の定義に照らし合わせてみた場合、確かにいくつかの逸脱がみられる。しかし、他方ザンビアにおける世論の評価では、ザンビアにおける「民主化」がそれ自体評価できるものであると同時に、現在の政治体制は多くの問題を抱えているという実感も示されており、「民主化」自体は問題を有しながらも、民主主義を部分的には構成するなんらかの実体を伴う過程として展開してきたことを確認できる。これらの点をどのように評価することが妥当なのであろうか。

まず、ザンビアにおける「民主化」にかかわる諸問題は構造的な制約によるものといえるだろうか。構造調整、貧困削減戦略ペーパーに枠付けられた政策展開のもとで経済状況が大きな改善の兆しを示しているという評価は行いがたく、経済要因がザンビアにおける「民主化」を制約している側面は捨象しがたい問題ではある。ただし、アフリカにおける民主化と経済発展の関係については本稿での考察の域を超えるそれ自体大きな課題であり、ここではこれ以上の評価は行わない。ただし、経済状況（あるいは貧困）の程度ではなく、その変化（生活が楽になったか、苦しくなったかということ）が政治的な

支持の有意な要因となりうるものが近年のザンビアに関する研究でも指摘されており [Posner and Simon 2002], これがマクロには何らかの亀裂につながる可能性は排除できない。また政党支持にかかわる地域性やエスニシティの問題が「民主化」当初からの顕著な現象であり、近年その傾向が新たな地域性を伴いながら強まりつつあるものの、それがすぐに国内の分極化につながるような深刻さを伴っているという判断はできないことは本文中でも指摘したとおりである。また、ザンビアにおける国家形成の現状については、そもそも方法的に評価できにくい問題であるが、憲法形成・再検討過程にみられる問題点や、以下に述べる制度の確立と運用面によっても示されるように、「制度総体としての国家」の形成のあり方が問題の一側面であるといえるかもしれない。その意味では、ザンビアの近年の政治過程を国家形成という「隠れた課題」と民主化が相補的に展開する過程とみることは一定の妥当性を持つものといえる。

次に、制度とその運用にかかわる問題としてどのようなことが考えられるであろうか。本稿で示してきたような、憲法上、運用上の強大な大統領権限ゆえの立法府機能の制約と司法への介入に由来する三権分立の形骸化、憲法改正を通じた「市民権」の操作、選挙管理にかかわるECZの（選挙人登録にかかわる）能力と自律性の問題は、民主主義体制の最小綱領的条件として示した論点に関してみても、特に水平的アカウントビリティをめぐる、制度とその運用にかかわる重大な問題が存在することを示すものであり、ザンビアにおける政治体制への内外の厳しい評価につながっている。三権分立の形骸化はそれ自体民主主義の基本に抵触する深刻な

問題であり、ECZの能力と自律性の制約、「市民権」の操作は、「参加」に対する大きな制約として機能するものである。そして一党体制下の憲法が意図的に維持されてきた結果、大統領の強大な権限が保持されている。そして、このもとで行われるさまざまな制度操作は、国家と与党の関係を曖昧化し、MMD政権下での汚職の温床を形成してきたほか、政党政治の形骸化にもつながってきた。ただし、ザンビアにおいて特徴的なのは「市民社会」が一定の自律性と「抑制と均衡」機能を持つことにより、垂直的なアカウントビリティを保障し、政治的アカウントビリティの補完機能を果たしうると評価できる面を持ってきた点であろう。この点が、政治制度上の制約を伴いながらも、政治的な自由のもとでの「参加」の増大を意味するものとして、世論において「市民社会」が「民主主義」の実体を構成する重要な一要素と評価されることにつながっていると考えられる。

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。上述のように、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。

本稿における「民主化」の再検討の作業を通じて明らかになったのは、参加と競争、三権分立に関する「改革」を中心として議論されるときに観察される政治制度の「改革」だけでは見えにくい、非民主主義的な旧体制の制度的残滓と（そのもとで可能となる）民主主義からの逸脱を促進する新たな制度の導入が「民主化」後の政治実践のミクロな制約要因として機能している点である。ザンビアの事例では、制度的残滓としては、以上で議論してきたように憲法そのものがそうであるし、また違憲の疑いを指摘され続けてきた「公共秩序法」がその事例となろう。また新設された制度としては、「憲法修正案」や（憲法上の大統領権限に由来する）「大統領裁量基金」などを挙げることができる。こうした制度的残滓と新制度の導入は、従来民主化の「移行」として扱われてきた議論の関心が、（憲法の一部に過ぎない）複数政党制とそのもとでの選挙に集約され過ぎてきたこともあり、「移行」期の政治改革自体が交渉当事者間の政治的な計算に基づく妥協の産物の域を出なかったことによって可能となってきた。そのため、旧体制下のもとで形成された政治制度の細部へのメスが十分に入らないことが多いほか、またその残滓が新たに形成された政治体制のもとで、

意図的に、そして従来とは異なった形で運用されるといった事態が生じ、民主主義からの逸脱と見える多くの政治実践が反復されるという形で現象化している。その意味では、アフリカ諸国における「民主化」に伴う制度的残滓と新たに導入された制度を精査して、それらがどのように「民主化」後の政治体制の民主化へのミクロな規制メカニズムとなっているのかについては、改めて検討する余地が残るひとつの研究課題といえるだろう。

本稿の前半でみたようなこれまでのザンビアに関する政治体制の評価は、1990年からの約15年にわたるすべての過程を考慮して行われてきたものではない。その評価は特にチルバの2期目の政権にかかわるものが多く、それぞれの局面に関してその時々に行われてきたという性格を強く持つものである。したがって、もしザンビアの政治体制への「名づけ」が必要であるとしても、そうした評価は今後の政治制度にかかわる改革の中・長期の推移・過程を見極めてからでも遅くはない。むしろ、来るべきこうした制度の再構築と政治実践の過程の中で、この政体の性格は自ら吐露されていくことになるからである。そして、改めて評価されるべき政治過程と政治実践が出現したときに、どのような判断基準のもとで、どのように評価するのかという問題と、そのように評価されなくてはならない政治過程がなぜ出現するのかを、制度という表象から一定の距離をとりながら、さらにアフリカの文脈に寄り添う形で改めて問う姿勢とそのための絶えざる知的準備作業が求められるのである。

(注1) DDの詳細は、O'Donnell(1999)で議論されているが、定着していない(制度化されていない)民主主義体制であるという認識を示し、こうした政治体制が「持続」(enduring)している状態をさすものとしている。特にその特徴として、(多数決原理を採用した)選挙を通じて選出される大統領の権限が非常に強い形で成立している点、大統領が実質的な意思決定を行う際にその規制要因として機能するはずのさまざまな政治制度に対して有すべき水平的なアカウンタビリティ(horizontal accountability)が、著しく欠けている点を指摘し、大統領権限が突出している点を問題とみている。

(注2) このほかにも、オッタウェイは、次の2つの類型を提示する。第1に、均衡したSA(SA in equilibrium)である。これは権力構造の主要な修正を行うことなく、様々な体制への挑戦をコントロールできるものをさすとしており、事例としてエジプトやスハルト体制下のインドネシアを挙げている。第2にダイナミックな変容のもとにあるSA(SA of dynamic change)であり、民主体制により近い方向への変革が進んでいる場合を想定した範疇となっている。事例としては、クロアチア、セネガルが挙げられている[Ottaway 2003, 19-23]

(注3) その意味では、民主主義という概念はアフリカのある特定の文脈(セネガルのウォロフ語を話す集団)においては「翻訳」され(Democaraasi)、例えば「集会的な安全保障」の実現という、新たな意味を付与されてその社会に根付くといった、言語文化的な政治解釈を下に行ったシャファアの研究などは、地域研究からみると非常に興味深い研究として位置づけられる[Schaffer 1998]

(注4) 事例としては、特に経済的な格差が重視されており、チャベス政権成立にみられるヴェネズエラなどが挙げられている。

(注5) 事例としてはクロアチアが挙げられている

(注6) これは、最小綱領的民主主義と重なるが、「(自由で公正な選挙を通じて立法府と行政府の構成を決定する手続きを伴った)組織化された政治競争、為政者の正統性、アカウンタビリティを伴った統治を実現するための一連のアレンジメントとしての政治制度

が導入されて成立するもの」と定義される。

(注7) オッタウェイは、SAの場合、選挙に勝利することと政治的な支持を得ることが同義ではない、つまりそこに様々な操作が介在することを指摘している[Ottaway 2003, 139]

(注8) 自由な政党の形成や世論への影響力行使などを挙げている[O'Donnell 1999, 165-166]

(注9) 都市部でも、反対勢力の票を減らす目的で、選挙人登録の際に居住証明(proof of residence)を要求するなどの手続きの煩雑化という手段を用いた事例が、2002年に実施されたジンバブウェの事例に関して指摘されている。

(注10) なお、筆者の「市民社会」概念についての考え方については、遠藤(2001)を参照のこと。

(注11) 1991年の選挙以降、国内の政治状況に不安が広がったのは、1996年選挙後に限った話ではない。ひとつの事例としては、1993年に顕在化した『UNIPのためのラジカルな行動計画』(Radical Action Programme for UNIP)で、通称「ゼロ・オプション」(Zero Option)の問題がある。これはUNIPが作成した政権奪回のための秘密文書で、「市民の不服従」(Civil Disobedience)という選択肢を重要視してMMD政権に圧力をかけ、退陣に追い込むことを狙いとしたものであった。しかし、1993年2月24日付の政府系のタイムズ紙(Times of Zambia)に、この文書の抜粋が掲載されたことを契機として、チルバ大統領は同年3月4日に国家非常事態宣言を発動することになった。

(注12) 「3選論争」と「声」の問題については、当時のポスト紙、EISA(2001)、稲垣(2002)、Afronet(2002)、のほか、2002年9月に行った聞き取り調査に依拠している。

(注13) マゾカは、MMDのパウレニ(Bauleni)支部における自らの勝利をチルバによって無効とされ、MMDを通じてその政治的野心を満たすことを妨げられたとの憶測がある。

(注14) UPND, AZ, ZAP, NCCはこの構想に好意的であり、ZRPも一定の関心を示した。

(注15) この口座は、Zambia National Commercial Bank ロンドン支店にあるとされる。

(注16) こうしたムワナワサの姿勢をめぐり、MMD 内部では親ムワナワサ派と親チルバ派の対立がみえ始めることにもなった。

(注17) ムワナワサは、カウンダ元大統領からかなりの支援を受けているといわれる。UNIP からの閣僚登用には、こうした政治的背景が推察される。

(注18) ムンバは、その後党籍を MMD に変更しており、NCC は解散した。しかし、2004年10月に、野党へのコンゴ民主共和国からの資金流入に関する不正確な報告をめぐる疑惑でムワナワサとの間の確執で解任されている。

(注19) 2004年8月以降、オアシス・フォーラム、ならびに「市民フォーラム」は憲法制定の過程 (road-map) について何度が大統領と直接協議を続けてきた。10月にはこれらの NGO から憲法改正にかかわる論点をまとめたレポートが CRC に提出されている。一方、CRC と並行する形で設置された選挙制度改革にかかわる選挙改革技術委員会 (Electoral Reform Technical Committee, ERTC) には、教会関係者を含め、NGO からの代表が参加する形で作業が行われ、その報告書が2004年8月までに作成された。

(注20) ムワナワサ大統領は、2004年12月末段階で新憲法の制定は2008年になるとの見通しを示すにいたっている (Times of Zambia, 26 December 2004)。

(注21) アフロバロメーターはミシガン州立大学、南ア民主主義研究所 (IDASA)、ガーナ大学民主的発展センター (CDD) の3機関によって1999年から行われている、民主主義、経済改革等に関する世論調査の共同研究プロジェクト。その最新の成果は Bratton, Michael, Robert Mattes and E. Gyimah-Boadi (2005)。

(注22) 一党体制は73パーセント、伝統支配は74パーセント、軍事支配は95パーセント、「個人支配」は90パーセントから不支持という結果が出ている。

(注23) ECZ や反汚職委員会等が含まれる。

(注24) 例えば、宗教問題担当、路上での物売り担当、地区行政官 (DAs) 担当などがこれまで設置されてきた経緯がある。

(注25) 議会の事務職員は30名ほどに過ぎない。

(注26) これは、UNIP の一党体制時代の遺制である側面を同時に有しているという指摘をバーネルは行

っている [Burnell 2003a]。

(注27) 現在の最高裁判所副長官はこの事例であるとされる [Gloppen 2003, 125]。

(注28) ランカーらは、2001年選挙に際して新規政党からも多くの立候補者がいることと、それがそれぞれの選挙区で政党組織が存在することを分けて考えるべきと主張している [Ranker and Svásand 2003, 63]。

(注29) このネットワークは、人権問題、選挙監視、「市民教育」(civic education) に関与する、ザンビアにおける主要な NGO 5 団体が集ってはじめられた緩やかな連合体であった。この活動に対して北欧諸国が巨額の資金提供を行ったが、その資金の受け皿となったアフロネットがこの連合をより組織化しようとしたため、反発するメンバーの離反が続き、最終的に「2001年連合」(Coalition 2001) にとどまった当初のメンバーはアフロネットのみになった経緯がある。

(注30) ECZ の抱える自律性やさまざまな問題点については、Kabemba (2002), Ranker and Svásand (2003) を参照。

(注31) ここでは、登録人数を増やすことが野党有利に働くこと懸念した政治実践として評価されている。

(注32) <http://www.zamnet.zm/zamnet/post/oasisdec.html> (2003年8月10日アクセス)。

## 文献リスト

### < 日本語文献 >

稲垣妙子 2002. 「ザンビア第3代大統領の誕生 2001年大統領・国会選挙を振り返る」『アフリカレポート』35号(2002年9月) 29-33.

遠藤貢 1998. 「『民主化』後の民主政定着局面における NGO の役割と機能 ザンビアの事例」『開発援助研究成果報告書』FASID.

遠藤貢 2001. 「アフリカをとりまく『市民社会』概念・言説の現在 その位置と射程」平野克己編『アフリカ比較研究 諸学の挑戦』研究双書 No.512 アジア経済研究所 147-186.

小倉充夫 1993. 「ザンビアにおける複数政党制復活とカウンダ政権の崩壊」林晃史編『南部アフリカ諸国の民主化』研究双書 No.437 アジア経済研究所 33-64.

< 外国語文献 >

- Afronet 2002. *Zambia Human Rights Report 2001*. Lusaka: Afronet.
- Bastian, Sunil and Robin Luckham 2003. *Can Democracy be Designed?: The Politics of Institutional Choice in Conflict-torn Societies*. London: Zed Books.
- Berman, Bruce 2004. " Ethnicity, Bureaucracy and Democracy: The Politics of Trust. " In *Ethnicity and Democratization in Africa*. eds. Bruce Berman, Dickson Eyoh and Will Kymlicka, 38-53.
- Berman, Bruce, Dickson Eyoh and Will Kymlicka eds. 2004. *Ethnicity and Democratization in Africa*. Oxford: James Curry.
- Bratton, Michael 2004. *State Building and Democratization in Sub-Saharan Africa: Forwards, Backwards, or Together?* Afrobarometer, Working Paper 43.
- Bratton, Michael, Robert Mattes and E. Gyimah-Boadi 2005. *Public Opinion, Democracy, and Market Reform in Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Burnell, Peter 2001. " The Party System and Party Politics in Zambia: Continuities Past, Present and Future. " *African Affairs* 100( 399 ) 239-263.
- 2002a. " Parliamentary Committees in Zambia's Third Republic: Partial Reforms; Unfinished Agenda. " *Journal of Southern African Studies* 28( 2 ) 291-313.
- 2002b. " Zambia's 2001 Elections: the Tyranny of Small Decisions, ' Non-decisions ' and Not Decisions '. " *Third World Quarterly* 23( 6 ) 1103-1120.
- 2003a. " Legislative-Executive Relations in Zambia: Parliamentary Reform on the Agenda. " *Journal of Contemporary African Studies* 21( 1 ) 47-68.
- 2003b. " The Tripartite Elections in Zambia, December 2001. " *Electoral Studies* 22( 2 ) 388-395.
- Carothers, Thomas 2002. " The End of the Transition Paradigm. " *Journal of Democracy* 13( 1 ) 5-21.
- Chanda, Alfred W. 1997. " Zambia's Fledgling Democracy: Prospects for the Future. " *Zambia Law Journal* 25-28: 125-154.
- Diamond, Larry 2002. " Thinking about Hybrid Regimes. " *Journal of Democracy* 13( 2 ) 21-35.
- Ekeh, Peter 2004. " Individuals' Basic Security Needs and the Limits of Democratization in Africa. " In *Ethnicity and Democratization in Africa*. eds. Bruce Berman, Dickson Eyoh and Will Kymlicka, 22-37.
- EISA 2001. *Election Update Zambia No.1-3*. Johannesburg: Electoral Institute of Southern Africa.
- Hyden, Goran and Denis Venter 2001. " Constitution-making in Africa: Political and Theoretical Challenges. " In *Constitution-making and Democratization in Africa*. eds. G. Hyden and Denis Venter, 1-24. Pretoria: Africa Institute of South Africa.
- Gloppen, Siri 2003. " The Accountability Function of the Courts in Tanzania and Zambia. " *Democratization* 10( 4 ) 112-136.
- Kabemba, Claude Kambuya 2002. " Looking at the Management of the 2001 Zambian Tripartite Elections. " *Journal of African Elections* 1( 2 ) 11-26.
- Linz, Juan and Alfred Stepan 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins 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.
- Mulenga, Chileshe L. et al. 2004. *Satisfaction with Democracy and Performance of the New Deal Government: Attitudes and Perceptions of Zambians*. Afrobarometer Working Paper 41.
- O'Donnell, Guillermo 1999. *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Okoth-Ogendo, H.W.O. 1991. " Constitutions without Constitutionalism: Reflections on an African Political Paradox. " In *State and Constitutionalism: An African Debate on Democracy*. ed. Issa Shivji, 3-26. Harare: SAPES.

- Ottaway, Marina 2003. *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Posner, Daniel N. and David J. Simon 2002. "Economic Conditions and Incumbent Support in Africa's New Democracies: Evidence from Zambia." *Comparative Political Studies* 35(3) 313-336.
- Ranker, Risa and Lars Svåsand 2003. *Uncertainty as a Strategy: Electoral Processes in Zambia 1991-2001*. Working Paper 13. Bergen: Chr. Michelson Institute.
2004. "From Dominant to Competitive Party System: The Zambian Experience 1991-2001." *Party Politics* 10(1) 49-68.
- Schaffer, Frederic C. 1998. *Democracy in Translation: Understanding Politics in an Unfamiliar Culture*. Ithaca: Cornell University Press.

【付記】本研究の現地調査ならびに一部の資料収集は、文部科学省科学研究（基盤研究B〔海外学術調査〕）「南部アフリカにおける民主化と社会構造変動に関する学際的研究」（2003年度～2005年度）、および文部科学省科学研究（基盤研究C）「アフリカ諸国における『民主化』の帰結　その批判的再検討」（2004年度～2006年度）の補助金によって可能となった。

（東京大学大学院総合文化研究科助教授，2005年2月21日受付，2005年5月11日レフェリーの審査を経て掲載決定）