

## 第Ⅱ部

紛争後の制度構築を考える



## 第5章

# ウガンダ 1986, 南アフリカ 1994

——紛争後の包括的政治体制の比較分析——

峯 陽 一

### はじめに

アフリカにおける紛争の勃発後、および紛争の終結後の課題の研究という共通のテーマに沿って、ウガンダと南アフリカを比較することは妥当だろうか。ウガンダは他の東アフリカ諸国との対比で語られることが多いが、南アフリカの方は、経済規模が大きくて内部に人種・エスニック対立を抱え込んでいるような、アフリカ外部の国々との対比で語られることが多い<sup>(1)</sup>。共通項を持たない任意の2つの国を比較するとしたら、社会科学的に意味のある結果は出てこないだろう。

しかし、20世紀末の両国の政治過程のダイナミクスを少し近くから観察してみると、両国の経験に無視できない類似性があることが、直感的に理解できる。その類似とは、(1)世界に知られる人権侵害のアノマリー状態（アミン独裁、アパルトヘイト支配）の後、(2)きわめて不安定な移行期（第2次オボテ政権と内戦、多党間交渉と政治暴力）を経て、(3)アフリカニスト的レトリックを駆使すると同時に米欧諸国にも強く支持される大統領のもとで、相対的安定期を迎えた（ムセヴェニ政権、マンデラ＝ムベキ政権）、ということである。

アフリカ研究の領域には、この2つの国を対比させた有力な先行研究、すなわちマムード・マムダニの『市民と臣民』（Mamdani [1996]）が存在する。

しかし、本章の視角は、両国の現代史がイギリス植民地支配の制度的遺産に取り憑かれていたことを強調するマムダニの視角とは、やや異なる。ここで筆者が注目するのは、ウガンダも南アフリカも、20世紀後半を特徴づける基軸的な問題としてエスニシティ・人種の激しい対立を経験したが<sup>(2)</sup>、20世紀末になって、このような亀裂をいったん封印することに劇的に成功したという積極的な事実である。

ウガンダでは、アミン独裁下の政治弾圧で40万人が命を落としたとされるが、その後の第2次オボテ政権下の内戦でも、1980年代前半の5年間にやはり40万人が犠牲になったとされる（ただし、正確な数字はわからない）。より正確な統計が残っている南アフリカでは、アパルトヘイト廃止を世界が祝福した1990年から新体制が成立した1994年までの5年間に、1万6022人が政治暴力の犠牲になったとされる（SAIRR [1996: 52]）。こうした移行期の暴力的衝突の延長線上において、ウガンダはもうひとつのルワンダに、南アフリカはもうひとつのユーゴスラビアになっていたかもしれない<sup>(3)</sup>。

ところが現実には、両国の主導的政治勢力は独創的な政治制度を案出し、敵対する政治勢力をガバナンスの空間に引き込むことで、政治暴力の全面化に歯止めをかけることに成功した。表面化したリスクの大きさは注目されるが、予防されたリスクの大きさは過小評価されがちである。移行期の紛争状態のもとで、両国の政治勢力はどうやって出口を探り出し、事態の悪化を防止することができたのだろうか。その理由を教訓化していくことが、本章の課題である。

「憎悪から和解へ」の移行を可能にした要因はいくつか考えられるが、本章では、両国が緊急避難措置として編み出した包括的な政治制度の内容と機能に着目する。ここで包括的政治制度と総称するのは、1986年にウガンダで成立した無党制（No-party System）と、1994年に南アフリカで成立した権力分担（Power-sharing；パワーシェアリング）である<sup>(4)</sup>。これらの政治制度は、社会の亀裂を修復するという相似の至上命題にもとづいて期限つきで採用されたものであるが、それぞれの制度の内実はまったく似ておらず、むしろ対

照的な特徴さえ見せている。第1節では、これらの制度の概略を記述し、第2節では、それぞれの歴史的起源を振り返る。第3部において、それぞれの制度の「包括性」が地域的、階層的な「排除性」を抱えていたことを指摘したうえで、結論部では、これらの制度の緊急避難措置としての意義を再確認する。本章全体を通じて、ウガンダと南アフリカの事例を振り子のように往復しながら、段階的に考察を進めていくことにしたい<sup>(5)</sup>。

## 第1節 無党制と権力分担

ウガンダの無党制も、南アフリカの権力分担も、本論では「包括的政治体制」(inclusive political regime)として概括する。一般にこの言葉は、専制政治、独裁政治に対立するものとして、いわば民主主義体制の同義語として曖昧に使われることが多いようである。本章では、エスニシティ、人種、宗教、言語をめぐる社会の亀裂、あるいは資源や領土をめぐる争いといった水平的不平等(horizontal inequality)を背景とする暴力的紛争を経験した社会において<sup>(6)</sup>、紛争の当事者となった主要な勢力をガバナンスの担い手に組み込むことで紛争の再発を防止しようとする、多元社会(plural society)に固有の政治体制という意味で、この言葉を使うことにする。

### 1. ウガンダの無党制

#### (1) 制度としての無党制

本節では、それぞれの政治体制の特徴を概説する。まず、ウガンダの無党制の説明から始めよう。1979年に軍人独裁者イディ・アミン(Idi Amin Dada)の政府が崩壊した後、ウガンダ支配の正統性を争う5年間の熾烈な内戦を経て、1986年1月、ヨウェリ・ムセヴェニ(Yoweri Kaguta Museveni)の民族抵抗運動(National Resistance Movement: NRM)が首都カンパラに入城し、ウガ

ンダの中央権力を握った。大統領に就任したムセヴェニは、自らと対立する政党の存続を名目的に許したが、政党による選挙運動は一切禁止した。単一政党制のように支配政党以外の政党を禁止するのではなく、選挙の際には政党の活動が一律に禁止されるのである。したがって、候補者は必ず無所属で立候補し、個人の長所のみを基準として代表に選ばれることになる。なお、ムセヴェニのNRMは「運動」(Movement)と呼ばれ、政党とは見なされなかった。すべてのウガンダ市民は、選挙人も被選挙人も、ムセヴェニを嫌悪する者も、自動的に「運動」のメンバーだとされた。「運動」は党ではなく、「運動」から追放される者は存在しない以上、この体制は単党独裁ではないことになる<sup>(7)</sup>。

次節で述べるように、無党制民主主義の考え方はNRMが主導するゲリラ戦争のなかで生まれた。その原型は、1982年にNRM根拠地の村落に設置された抵抗評議会(Resistance Councils)である。個々の村落の水準では、村人が選挙によって9名の評議員を選び、村落の日常的な運営にあたる権限を与えられる。村落の評議員選挙は現在では秘密投票の直接選挙であるが、当初は村の広場に候補者たちが並び、村人たちは自分が支持する候補者の後ろに列をつくり、列が長い者が選ばれるという簡明な方法が取られた(Museveni [1997: 190])。抵抗評議会は、このような村落レベルの評議会(RC1: Village)が基礎となり、区(RC2: Parish)、準郡(RC3: Sub-County)、郡(RC4: County)、県(RC5: District)の5つの階層で構成され、それぞれの階層から代表が選出されて上位の階層のRCを組織するというピラミッド型の組織形態になっている。地域住民の立場からすれば、RC1以外は間接選挙であることに注意しておきたい。RC制度は1986年以降、ウガンダの全土に導入され、多くの村落で歓迎された<sup>(8)</sup>。

全国レベルの国政選挙や国民投票の形式も、村落を基盤とするこのような地方自治代議制の形式を踏襲するものであった。郡を選挙区とする小選挙区制にもとづく1989年、1996年、2001年の国会議員選挙、1994年の憲法制定議会選挙、そして1996年、2001年の大統領選挙は、いずれも無党制の原則のも

とで実施された。日本においても地方議会選挙や首長選挙が無所属の候補者どうしの選挙戦になるのは不思議な光景ではないが、国政選挙において政党の活動を一切禁止する、ただし個人の立候補は歓迎する（NRMの有力な政治家が落選することもある）というのは、世界でも類を見ない独特な制度だったと言える<sup>[9]</sup>。

## (2) 宗派主義の克服という課題

無党制が導入された背景には、ウガンダ現代政治の最大の問題は偏狭な派閥主義、宗派主義（sectarianism）であるというNRMの認識があった。ウガンダの政治的対立は階級の違いではなく、エスニシティや宗教などのアイデンティティの違いにもとづくものである。地域的な基盤を持つ政党が競い合う構図になると暴力的な対立関係に陥らざるをえない。したがって、包括的な「ウガンダ国民」をつくり出すためには、派閥的な政党の枠組みそのものを排除すべきだという結論になるわけである。

ムセヴェニの理解では、現代のウガンダに宗派主義政治を浸透させたのは、初代首相のミルトン・オボテ（Apollo Milton Obote）であった。1960年代、オボテが率いるウガンダ人民会議（Uganda People's Congress: UPC）はプロテスタント勢力と結びつき、民主党（Democratic Party: DP）はカトリック勢力と結びついた。首都圏の強力なブガンダ王国（Buganda Kingdom）を代表したのは、王国のプロテスタント・エリートと結びついたカバカ・イエッカ（Kabaka Yekka: KY）という政党であった<sup>[10]</sup>。1962年のウガンダ独立時の選挙ではUPCとKYが連立したが、ムセヴェニによれば、政党を結びつけていたのは政策でもイデオロギーでもなく、アイデンティティ政治を利用して公職から利益を得ようとする政治家たちの貪欲さであった。1965年にはKYが連立から離脱し、翌1966年にはUPCも分裂、オボテは北部出身者が支配する軍隊に依存していく。1971年のクーデターで政権を握った軍人独裁者アミンは、まさにこの軍隊から生まれ出た鬼子にほかならなかった。アミンは同じ北部のアチヨリ（Acholi）やランゴ（Lango）の兵士たちを虐殺した後、ウガンダ

全土に恐怖支配体制を敷いていく<sup>11)</sup> (Museveni [1997: esp. chaps. 2 and 4], Anguria ed. [2006])。

植民地時代以前からイギリス植民地時代を通じて、ウガンダでは複数政党制に対応するような民主主義文化が育たなかった (Mugaju [2000])。ムセヴェニは、独立後のウガンダ社会を切り裂いた宗派主義を打ち砕くためには、軍隊を国民的な軍隊に再編するとともに、宗教と地域に結びついた政党政治そのものを解体することが必須の課題になると考えたわけであるが、政治的公共空間に集合的情念を持ち込むことを禁止するという意味では、これは世俗主義 (secularism) の究極の姿とも言えるだろう。

無党制度はユニークな発明であるが、組織としての「運動」が有力な候補者を支援するのが実態であり、一党独裁と変わらない権威主義的な側面があったことは事実である (Sabiti-Makara et al. eds. [2003])。「ヒューマンライツ・ウォッチ」の報告書に典型的に見られる通り、米欧の人権 NGO も、無党制を、結社の自由、集会の自由、表現の自由といった市民権の侵害として捉えるのが常であった (Human Rights Watch [1999])。だが、西欧民主主義の規範にもとづいて無党制の機能を捉えるならば、1986年体制の特徴を、圧政を一掃するプロセスにおいて中間団体そのものを体系的に排除しようとしたフランス革命と相似のものとして理解することも可能であろう。ウガンダの「部族支配」に終止符を打とうとしたムセヴェニの努力には、本人が自覚していようがまいが、貴族と聖職者の支配を打倒したフランス革命の輝きと重なり合うものがある。その一方で、地方の自治の抑圧を通じて民主的選挙と中央集権的な穏和な専制が結びつくという、トクヴィルのフランス革命批判の論点 (Tocqueville [1835]) もまた、ウガンダ無党制に実によくあてはまる<sup>12)</sup>。

## 2. 南アフリカの権力分担

次に、南アフリカの権力分担の概略を説明する。これは1994年に国民統合

政府 (Government of National Unity: GNU) を特徴づける制度として導入された。南アフリカでは、アパルトヘイトの政治暴力が極点に達した1980年代を経て、1990年には国民党 (National Party: NP) のデクラーク (Frederik Willem de Klerk) 大統領が反体制運動を合法化し、新体制の青写真をめぐる政党間交渉が始まった。しかし、交渉の渦中にも政治暴力は続いた。政府の軍や警察による弾圧は減少したけれども、最大の解放運動である ANC (African National Congress: ANC) の支持者と、ズルー (Zulu) 人の民族主義政党インカタ自由党 (Inkatha Freedom Party: IFP) の支持者の衝突が激化し、白人極右勢力によるテロも頻発した<sup>13)</sup>。

当時は南アフリカが全面的な内戦状態に陥る懸念が語られる状況であったが、1993年11月に合意された暫定憲法の規定により、翌1994年4月に史上初の全人種参加の総選挙が実施され、それから5年間の時限つきで GNU が発足することになった。ここで重視したいのは、合意された GNU の中身である。GNU に盛り込まれた権力分担の規定には、敵対する諸勢力を引きつけ、ひとつの屋根の下で協力させる工夫が盛り込まれており、それが政党間交渉の「落としどころ」を提供することになった。

GNU を基礎づける選挙制度は比例代表制である。選挙において5%以上の票を得た主要政党は、得票率に応じて議席の配分を受けるだけでなく、同じ割合で閣僚を送り出すことができる。さらに、得票率が20%を超えた政党は、副大統領のうち1名を指名できる。少数派政党が閣僚や副大統領を出すことは連立政権が必然であることを意味し、多数派政党の側が連立を拒むことは禁止される。こうして、多数派の解放運動 ANC、アパルトヘイト体制を築いた NP、そしてズルー民族主義政党 IFP が呉越同舟の連立政府を形成することになった。ANC のネルソン・マンデラが大統領、ANC のターボ・ムベキ (Thabo Mbeki) が副大統領、NP のデクラークも副大統領、IFP のマンゴストゥ・ブテレジ (Mangosuthu Buthelezi) が内務大臣という布陣であった。さらに、新設された9つの州には、同じく比例代表制の州議会が置かれ、州政府には予算執行などの面で大きな権限が与えられた。国会とは別

に、NP（現在の後継勢力は民主連合 [Democratic Alliance: DA]）はウェスタンケープ（Western Cape）州、IFPはクワズールー・ナタール（KwaZulu-Natal）州の州議会および各地の市議会において、強い影響力を確保することになる。こうして成立したGNUは、主要政治勢力による包括的な権力分担を体現するものとなった。

白人支配の時代の南アフリカの選挙制度は、白人のみを有権者とする小選挙区制であった。アパルトヘイトを築いたNPが常に安定多数を得られたのは小選挙区制のおかげだったが、NP指導部が白人有権者に不評なアパルトヘイト撤廃への動きを推進できたのも、小選挙区制のもとで同党が最後まで過半数を維持できたからである。しかし、全人種参加の選挙で小選挙区が設定されると、各地で白人と黒人の居住地が組み合わせられることになるため、かなりの白人票が死票となっていたはずである。少数派の不満をなだめるために、比例代表制の導入は必須であった<sup>14)</sup>。

ウガンダの無党制は、草の根の参加型民主主義を促進すると同時に、党派的な全国政治を禁圧するものだったが、南アフリカの権力分担は、まさにその対極に位置づけられる。無党制が「直接民主制の進展と政党の不在」に特徴づけられるとすれば、南アフリカの権力分担は「直接民主制の停滞と政党の過剰」に特徴づけられる。後者において権力を分担する主体は、政策集団としての政党というよりも、まさにウガンダでは禁圧されたようなアイデンティティ集団を代表するものとしての政党であった。南アフリカの国会および州議会の選挙において、有権者は選挙区の代議員ではなく、政党を選ぶ。国会および州議会の議員は、政党が提出した名簿の上位から順番に選出されることになるため、ウガンダとは対照的に、個々の議員の選挙民に対するアカウントビリティは弱い。主要政党の連合によって南アフリカの移行期の紛争は終結したが、その代償として、そこでは人種を越えたエリート連合政治が姿を現していくことになる。

## 第2節 包括的政治体制の歴史的起源

本節では、ウガンダと南アフリカの解放運動の経験を参照しながら、2つの政治体制の歴史的起源を振り返ることにしたい。現代のアフリカ政治は、反植民地主義的な解放運動の伝統を多かれ少なかれ引き継いで成立しているとされる (Hyden [2006: 25-49])。ただし、アフリカ諸国のなかで解放運動の政党的、持続的な組織化を原動力として入植者を追放した国は、モザンビークなどごく一部に限定される。

ムセヴェニは、「外国人の小集団に支配されるかわりに、地元の小集団に支配される」として、いったい何が違うというのだ (Museveni [1997: 197]) と述べたことがある。アミン体制という「新植民地主義的ファシズム」 (Mamdani [1976, 1984])、および、それを本質的に引き継ぐとされる第2次オボテ政権に対する NRM の闘争は、直接の敵は国内の独裁者であるにせよ、まさに毛沢東的な人民戦争の形態を取った (Ngoga [1998])。無党制は、この NRM の闘争の延長線上に成立した制度である。

他方、南アフリカの権力分担は、ANC 主導の解放運動と白人支配体制の妥協の産物であり、体制移行の政治過程はウガンダよりも屈折している。とはいえ、南アフリカにおいてもまた、解放運動の理念と新体制の内容は必ずしも矛盾するものではなかった。本節の末尾では、権力分担の枠組みが、解放運動期の ANC および南アフリカ共産党の多人種協調の政治路線と親和性を有していたことを指摘する。

### 1. ウガンダ無党制の起源

#### (1) タンザニアとモザンビークからの影響

NRM は無党制の意義を詳しく説明するような公式文書をほとんど発表しなかった (Kasfir [1998: 51])。したがって、その起源を知るうえでは、マク

ミラン社から出版されたムセヴェニの自伝 (Museveni [1997]) がすぐれた一次資料となる。

ムセヴェニは、1944年、キリスト教徒の両親のもとで、ウガンダ西部のアンコーレ (Ankore) 人の牧畜民の家庭に生まれた。ムセヴェニという名前は、第2次世界大戦中に連合国側で従軍した王室アフリカライフル隊第7大隊 (The Seventh Battalion) にウガンダ人が参加した史実から取られた。牧畜民の背景を持つムセヴェニのミニマリスト的国家論をうまく表現しているのが、彼の次のような文章である。「政治的リーダーシップというのは、私にとっては兵役のようなものだ。なぜなら、わが人民の本当の生業は家畜を飼うことだからである。権力を持つ体制が介入してこないという条件のもとで、これこそが、伝統的に、私たちに財政的な自立と安全を与えてきた。事実、体制が私たちの平和をかき乱すときになって初めて、私たちはそれらに気がつくのである」 (Museveni [1997: xiii])。

ムセヴェニは1967年にタンザニアに移り、ダルエスサラーム大学で学んだ。当時のタンザニアは、アルーシャ宣言のもとでウジャマー社会主義の実践を本格化させており、同大学はパンアフリカニズムの思想家、理論家たちの大陸的な拠点のひとつになっていた。ムセヴェニ自身、ガイアナ出身の新従属論の経済史家ウォルター・ロドネー (Walter Rodney) らと交わり、大きな影響を受けたという。ムセヴェニはパンアフリカニズムを信奉する学生運動の指導者として頭角を現し、たびたび同大学を訪問したジュリアス・ニエレレ (Julius K. Nyerere) 大統領からも一目置かれる存在となった<sup>15)</sup>。タンザニアの与党であったタンガニーカ・アフリカ民族同盟 (Tanganyika African National Union: TANU) の一党制が、ウガンダの無党制の思想的源泉のひとつになっていることは疑えない。

翌1968年、ムセヴェニはウガンダ、タンザニア、ジンバブエ、マラウイ出身の学生グループを率いて、モザンビーク北部のモザンビーク解放戦線 (Frente de Libertação de Moçambique: FRELIMO) の根拠地を訪問した。FRELIMO の兵士の多くは地元のマコンデ (Makonde) 人だったが、指導部はモザンビ

ーク南部の出身者たちであり、そこでムセヴェニは、後にモザンビーク初代大統領となるサモラ・マシェル (Samora Machel) とも面会する。ムセヴェニは、解放区におけるフレリモの住民組織化の手法に大きな感銘を受け、それらは「抵抗評議会および抵抗委員会として、われわれが後にウガンダに導入することになるものとよく似て」と記している (Museveni [1997: 30])。

ムセヴェニは1970年にウガンダに帰国するが、翌1971年にはクーデタが勃発し、軍人アミンが大統領に就任した。オボテ政権の弾圧を受けたバガンダ王国の担い手のガンダ (Ganda) 人を始め、当時はオボテの退陣を喜んだウガンダ国民が多かったが、ムセヴェニはアミン政権の軍事的な転覆を計画し、同年にダルエスサラームで民族救済戦線 (Front for National Salvation: FRO-NASA) を結成する。1972年、アミンの軍隊がタンザニア北部に侵攻したため、両国は戦闘状態に入った。タンザニア政府は FRONSA にも武器を提供し、FRELIMO もまたモザンビーク北部のカボ・デルガード (Cabo Delgado) 州でムセヴェニの勢力に軍事訓練を提供することになった (Museveni [1997: 73])。ウガンダとタンザニアの戦争がモガディシユ合意において終了した後、タンザニア政府は亡命政治家のオボテ元大統領に対する支援を強化し、若手強硬派の FRONSA を冷遇したが、ムセヴェニはウガンダ国内での工作を本格化させていく。

## (2) ウガンダにおける「持久的人民戦争」

人権侵害の限りを尽くしたアミン体制の終わりが近づくにつれて、ポスト・アミン体制を準備する話合いが活発化した。1979年3月のモシ会議では、反アミン亡命勢力を糾合するウガンダ民族解放戦線 (Uganda National Liberation Front: UNLF) が結成された。同年4月にはタンザニア軍がカンパラを制圧し、アミンはリビア、ついでサウジアラビアに亡命した (アミン軍の兵士の半数は、出身地の北部へと移動した)。1980年、オボテは UPC を率いて総選挙に挑む姿勢を表明したが、暫定政府大統領のゴドフリー・ビナイサ (Godfrey Binaisa) は、政党の選挙参加を認めず、UNLF という単一の「傘」のも

とて皆が総選挙に臨むべきだと主張した (Museveni [1997: 115])。この偶然飛び出した提案もまた、全国政治としての無党制の源流のひとつだと思われる<sup>16)</sup>。ビナイサはクーデタで倒れ、12月の総選挙は政党間の選挙となり、UPC が勝利した。その公正さはともかくとして、ウガンダで選挙が実施されたのは1962年以來のことであった。ところが、第2次オボテ政権は再び北部出身者の軍隊を集めて独裁傾向を強めたため、ムセヴェニは武器をとって「森に帰る」ことを決断し、翌1981年にはオボテの政府軍との内戦が始まる。

ムセヴェニの「持久的人民戦争」の根拠地となったのは、ガンダ人地域であるカンバラ北部の「ルウェロ三角地帯」(Luwero triangle) だった。27丁のライフル銃で出発したムセヴェニのゲリラ部隊を支える民間組織として、森のなかに民族抵抗評議会 (National Resistance Council: NRC) が組織された。NRC はゲリラ兵士のための諜報活動を行い、新たな兵士をリクルートし、食糧を提供する組織であり、その末端組織として、前節で述べたように抵抗評議会 (RC) が置かれた。RC は地下組織として出発したが、政府軍が立ち入ることができない地域では、行政、司法的な機能を公然と果たすようになっていった。RC が民主的に組織化されたことは、ゲリラ戦争のリアリティのなかで、戦術的にも当然のことだった。村の信望ある指導者を味方にしなければ、有能な兵士をリクルートすることはできないし、村の分裂を助長するようなことをすれば、敵につけ入る隙を与えるからである。平時におけるウガンダの参加型民主主義の舞台である RC 制度が、機動戦の兵站組織として出発したというのは、興味深い事実である。

1981年には民族抵抗運動 (National Resistance Movement: NRM) および民族抵抗軍 (National Resistance Army: NRA) が正式に発足した。戦闘が激化するにつれて、政府軍は、自らが NRA の支持基盤だと見なした村落を無差別に攻撃し、民間人の被害を拡大させていった。オボテの政府軍の多くは北部出身の兵士だったが、ガンダ人地域で活動する NRA の指導部の多数派は、ムセヴェニと同郷の西部のアンコーレ人であった。したがって NRA は、ゲリラ戦争がガンダ人から「よそ者どうしの戦い」と見なされる事態を極力回避

しようとした。1985年、ムセヴェニの兵士が酒を飲んで村人を殺害する事件が起きたが、この兵士はアンコーレ人であり、被害者はガンダ人であった。他の規律違反のケースと同じ手続きにより、この兵士は処刑されたという (Museveni [1997: 133-134], Amaza [1998: 29-31])。戦闘がとくに激しい地域では、ムセヴェニは地元の住民を政府軍支配地域に疎開させ、人口が少なくなった地域で戦闘を継続するオプションを追求した (Museveni [1997: 151-152])。ムセヴェニのゲリラ部隊はタンザニア軍の駐留部隊とも交戦することがあったが、意図的にタンザニア軍を攻撃することは回避された<sup>17)</sup>。

1985年7月にクーデタが勃発し、オボテ大統領はザンビアに亡命した。新たに権力を握ったティト・オケロ (Tito Okello) らは北部のアチヨリ出身の軍人であった。彼らはNRAを排除したままで組閣し、軍におけるアミン系の残存勢力と結びついた。ケニアのモイ大統領の仲介で和平協議が行われたが、NRMは最後の総攻撃を開始する。カンバラを陥落させたムセヴェニは1986年1月27日に大統領に就任した。

ムセヴェニ大統領が発表した10箇条の綱領は、民主主義の回復、宗派主義の克服とともに、人と財産の安全 (security of person and property) の回復を重視するものであった (Museveni [1986])。とはいえ、NRMの支持基盤は南部と西部に限定されており、ムセヴェニ自身、当時は全国的に著名な政治家ではなかった。そこでNRMは、広範な支持基盤を持つ「幅広い政府」(broad-based government) を樹立することで正統性を確立しようと試み、最初の内閣には、DPやUPCなど、かつての主要政党の流れを組む政治家や知識人を幅広く登用することになる (Kasfir [1991, 2000])。既成政党は、関係者が個人ベースで政府に参加することと引替えに、無党制を受け入れたと考えてもよいだろう。

すでに検討したように、NRM政府の統治機構を支えたのは、村落に基礎を持つRCであった。ゲリラの兵站組織としてのRCは、内戦中のNRMの根拠地では政府の機能を非公式に代替する役割を果たしていた。ところが、1986年以降になると、NRM政府が上から組織する官僚機構と、村落の代議

制として全国化した RC との間に、微妙な緊張関係が生まれていく (Amaza [1998: 48-52])。さらに、同年 8 月には北部で「オボテ＝アミンの流れをくむ盗賊集団」(ムセヴェニの表現)の反乱が始まり、これがムセヴェニ体制下のウガンダの最大の安全保障問題に転化していくことになる。

## 2. 南アフリカの権力分担と自由憲章

アパルトヘイト体制下の南アフリカにおいて、非白人に分類された多数派の南アフリカ人は、南アフリカ共和国の公民権を事実上剥奪されていた。その一方、NP 政府は、農村のアフリカ人政体の切離しを目指したホームランド構想 (1970年代に本格化) や、カラード、インド系向けの議会を形式的に機能させようとした三院制議会構想 (1980年代に本格化) に見られるように、下位のエスニック集団や人種集団がそれぞれの内部の事柄を自分たちで処理する「セグメントの自治」を容認した。しかし、これらの「自治」に参加しようとする者は白人政府の協力者と見なされ、制度は広範なボイコットの対象となった。

1990年代前半の政党間交渉には、白人支配政党、黒人解放運動に加えて、ズルー民族主義政党 IFP など、アパルトヘイト体制のもとで歴史的に「自治」の担い手になっていた勢力も参加した。権力分担は、これらすべての政治勢力が、それぞれのアイデンティティと組織の一体性を維持したまま、中央権力を共同で担うというものである。権力分担の政治学モデルとしては、オランダ出身のアメリカの政治学者アーレント・レイプハルトによる多極共存型民主主義 (consociational democracy) が広く知られている (Lijphart [1977])。レイプハルトのモデルは、(1)大連合、(2)区画の自治、(3)比例制、(4)相互拒否権を構成要素とするもので、南アフリカの1994年体制においては、憲法で規定された連立、地方分権や集団の文化的権利の容認、比例代表制という形で、(1)から(3)までが完全に導入されている。

レイプハルトは、アパルトヘイト暴力の絶頂期の1980年代、南アフリカに

権力分担を導入するための政策提言文書 (Lijphart [1985]) を発表し、実際に南アフリカを訪問して、NP や IFP への政策の「売込み」を試みた。結果的に、レイプハルト・モデルが政党間交渉の「落としどころ」を提供したことは間違いないが、ANC は多数派政党の手足を縛る(4)の相互拒否権だけは断固として拒否した。なお、レイプハルト・モデルの(1)から(3)までの規定は、カリブ海セントルシア出身の経済学者アーサー・ルイス (W. Arthur Lewis) が西アフリカ諸国のために1960年代に提言した統治モデルの内容と同一であり、レイプハルト自身、ルイスの議論を大いに参考にしたことを認めている。以上が、南アフリカの権力分担の外来の理論的起源である (峯 [2000, 2006, 2008])。

権力分担を NP や IFP といった少数派政党が求めたことは理解しやすい。ここで考えたいのは、多数派政党の ANC が権力分担を受け入れたのはなぜか、ということである。官僚機構や公企業を徐々に黒人の手に委ねていくにあたって、「技術移転」の期間が必要だという判断もあっただろうし、白人右派やズールー民族主義者を懐柔する戦略もあっただろう。しかし本節では、ANC の側に権力分担を受け入れる内在的な思考の水脈があったことに注目しておきたい。それは、ANC は自らを黒人解放運動ではなく、あくまで民族解放運動として規定していたことと関係している。

歴史的事実として、アパルトヘイト時代の ANC の戦略家たちの間では、南アフリカ共産党 (South African Communist Party: SACP) に所属する白人共産主義者の影響力が大きかった。ソ連共産党の友党だった SACP は二段階革命戦略をとっており、社会主義革命の前段階として、広範な統一戦線のもとで多人種共存の民主主義革命を実現させる路線を採用していた。1955年6月、ANC を中軸とし、カラード、インド系、白人左翼の代表たちが採択した自由憲章 (Freedom Charter) は、反アパルトヘイト運動の古典的綱領文書として大きな影響力を持ったが、これは人種および民族集団 (national groups) の存在を認めつつ、それらに平等な権利を与えることを求める内容であり、アフリカ人権力の確立やプロレタリアート独裁といったアジェンダは一切入っ

ていなかった (Karis and Carter eds. [1977: 63-73, 205-208])。

この憲章起草の動きを白人左翼が主導していたことを感じ取ったアフリカ人青年たちは、1959年にパンアフリカニスト会議 (Pan-Africanist Congress: PAC) を結成して分裂するが、海外の亡命運動の内部では ANC と SACP の蜜月関係が強まり、1980年代には反アパルトヘイト運動における ANC の地位が再確立することになる (Lodge [1983: 82-85], Ellis and Sechaba [1992])。リベラルな自由憲章の立場からすると、アパルトヘイトを放棄した NP は、もはや敵ではない。人種とエスニシティを超えた政治連合としての権力分担に ANC が参加することは、社会主義革命の第 1 段階、すなわち人民民主主義革命のための連合戦線を構築するという、南アフリカの共産主義者の歴史的アジェンダと矛盾するものではなかったのである。

ウガンダと南アフリカの包括的政治体制の形成プロセスにおける共通項のひとつとして、ゲリラ戦争であれ、人民戦線型の連合政治であれ、特定のイデオロギーの洗礼を受けた活動家の集団が相当の役割を果たしたということがある。それぞれの政治路線の正しさを検証することは本章の目的ではないし、両国の左派活動家の多くはやがて「市場経済派」に転向していくことになる。平野 [1997] が歴史的に見通した通り、1994年の南アフリカの体制転換は社会主義の勝利ではなく、リベラリズムの勝利であった。それでも、両国の移行局面において、首尾一貫した制度デザインへの指向を持つ政治的知識人の集団が存在し、体制転換の明確な処方箋を提示したことが、移行期の混乱に終止符を打つ効果を有したとはいえるだろう<sup>18)</sup>。

### 第 3 節 包括性の限界

ウガンダの無党制は、存在するエスニシティがあたかも存在しないかのよう

に暫定的に振る舞うという社会的合意を前提とする。そこでは小選挙区制

の利点が最大限生かされ、農村の末端でも候補者の人格を重視して代表を選ぶ選挙が定着した。その結果、アフリカではもっとも先進的な実験のひとつだとされる民衆参加型の村落民主主義が進展してきた。小選挙区制はエスニックな分裂の構図を強めかねないため、それに対するカウンターバランスを求めた結果が無党制だったとも言えよう。上記とは対照的に、エスニシティにもとづく政治を公然と認めたいうで、比例代表制のもとでエスニック政党の大連合を追求したのが、南アフリカの権力分担であった。

この2つの政治制度は、両者ともに、政治理念としては全国的な包括的ガバナンスを目指すものであったが、現実には、すべての集団を包括するものとしては機能しなかった。紛争終結後のウガンダと南アフリカでは、どのような集団や階層が体制から排除される結果になったのだろうか。

## 1. 国家のセキュリティと「排除」の構図

### (1) ウガンダの北部問題

マイクロな参加型民主主義と全国政治の同質性に立脚するウガンダの政治的安定は、ウガンダ北部とりわけアチヨリ地域の排除の構図を前提とするものであった。ウガンダ北部は経済発展が相対的に遅れ、イギリス植民地時代から兵士の多くがリクルートされてきた地域である<sup>19)</sup>。オボテもアミンも北部の出身であり、ムセヴェニが大統領に就任する直前に権力を握ったオケロ大統領（在任6カ月）は、まさにアチヨリの出身であった。1986年に成立したNRM政権は、西部出身のムセヴェニが南部のガンダ人の支持を受けて発足させたものであるため、北部の兵士たちはNRMの報復を恐れることになった。この恐怖感が、北部の住民たちがムセヴェニ政権に反旗を翻す背景のひとつになったと考えられる。

NRM政権成立直後のアチヨリ人の抵抗運動としては、預言者アリス・ラクウェナ（Alice Auma “Lakwena”）の「聖なる魂の運動」（Holy Spirit Movement）が知られているが、これは若年層が主導権を握り、千年王国的儀礼を

通じてアチョリ共同体のセキュリティを確保しようとする大衆的な運動だった (Behrend [1999])。しかし、政府軍による掃討作戦を受けて運動は崩壊し、若者たちはジョゼフ・コニー (Joseph Kony) が指揮する「神の抵抗軍」 (Lord's Resistance Army: LRA) の側に追いやられる結果になった。ムセヴェニの側もコニーの側も、軍事的手段以外に事態を解決する道がなくなり、両勢力の内戦は、その後、20年もの長きにわたって持続することになる (Doom and Vlassenroot [1999], Van Acker [2004])。「反テロ」政策の持続によって、国際政治学でいうところの「セキュリティ・ジレンマ」が深刻化した事例である。

無党制は NRM の人民戦争のなかで、いわば「人民内部の矛盾を正しく処理する」(毛 [1957]) ために生まれたものである。しかし、内部対立の禁圧が正当化されるのは、外部に共通の敵が存在するからである。すなわち、無党制にもとづく包括的政治体制の枠組みは、北部出身の軍人たちによる弾圧と暴虐の記憶を喚起しつつ、北部の「盗賊集団」をウガンダ国民全体への共通の脅威として措定することで、きわめて効果的に維持されたことになる。「安全保障への脅威」が強い大統領を正当化するという意味では、ムセヴェニにとって北部の戦争は必要だったともいえる。

やがてコニーの LRA が暴走しはじめ、アチョリの同胞たちを殺害し、若者たちを誘拐し、女兒たちを性奴隷にしたという事実は、北部の反政府勢力を無知蒙昧な蛮族と規定するムセヴェニのレトリックを補強するものとなり、やがて国際刑事裁判所 (International Criminal Court: ICC) の調査対象ともなった。ムセヴェニは、「私は盗賊と交渉することを拒否する」(Museveni [1997: 214]) と宣言する。北部の反政府勢力は、いまや、「そのファシスト的で原始的な精神構造によって、ウガンダにおける民主主義体制の安全保障への脅威」へと転化した。「ウガンダを数十年にわたって指導してきた者たち [北部の軍閥——筆者注] が、ブドゥーを信じ実践しているというのは破滅的なことである」、「進歩と啓蒙の力によって、彼らを徹底的に打倒しなければならない」(Museveni [1987: 23-24])。

ウガンダ政府は、「村において盗賊を孤立させる」ために、住民を集めて保護センターに移動させ、そこで住民に食事を与えながらイデオロギー教育を施すという戦術を採用した (Museveni [1990b: 138-139], Van Acker [2004: 343-344]。本章末の付録も参照)。皮肉なことに、この住民囲込み戦術は、若きムセヴェニが FRELIMO の戦いに感銘を受けたモザンビーク北部において、敵のポルトガル植民地権力の側が展開していた「アルデアメント」と非常によく似たものである (船田クラーク [2007: 389-391])。

ムセヴェニは無党制を正当化するにあたって、アフリカ社会は分業が低位であり、貨幣経済の浸透が弱く、全国的な社会階級の分化が見られないという理由を挙げている。さらに、植民地化によって社会の形態変化が押しとどめられ、クランを水平的に結びつける動きも阻害されたため、政党の対立は地域のかつ宗派的なものにならざるをえなかったと言う。ムセヴェニによれば、ウガンダが経済発展を遂げ、全国の住民が貨幣によって結びつき、社会階級が全国規模で分化していくようになって、はじめて複数政党制がふさわしい時代が訪れることになる<sup>20</sup> (Museveni [1989, 1990a, 1991b, 1997: 187-189])。社会の単線的近代化論は、西側の開発主義のみならず、ムセヴェニがかつて信奉したマルクス・レーニン主義の教科書的理解でもあった。北部のアチョリ社会の「後進性」に関するムセヴェニの認識は、仇敵への憎悪、および啓蒙主義的近代化論の帰結であるとともに、おそらくは、ウガンダ南部および西部の王国社会のショーヴィニズムの反映でもあるだろう。

## (2) 南アフリカの格差問題

ウガンダの排除の構図と対照させるとき、南アフリカの事例において特筆すべきことは、比例代表制と強制連立の合意のもとで、新体制の発足時点から、アフリカーナーのみならずズルー民族主義者をも包含できたことであった。かつては ANC の仇敵であった IFP は、連立政治の持続とともに徐々に穏健化した。南アフリカにおいて人種的・エスニックな対立が暴力的紛争に転化する可能性は、少なくとも短期的には消滅したと言ってよい。軍や警

察には、もはや政権に政治的な影響を与える力も意図もない。主要な政治勢力をガバナンスの担い手に引き込むという意味で、ウガンダの無党制民主主義と南アフリカの権力分担のどちらがより包括的だったかと言えば、南アフリカの方である。

南アフリカの新体制は、このように人種とエスニック集団を水平的に幅広く包含するものであったが、1994年以降、多数派アフリカ人の垂直的な階層分解が加速し、体制からの下層民衆の排除が進行している。南アフリカ社会では、人種を越えた経済エリート連合のもとで貧富の格差が急激に拡大しており、ジニ係数で計測した所得不平等は、1995年の0.65から2000年には0.70近くにまで悪化したとされる。失業の定義にもよるが、アフリカ人内部の失業率は44%に達しているというデータもあり、膨大な失業者および非正規雇用労働者と一握りの富裕層とに挟まれる形で、労働組合運動の伝統的支持基盤である正規雇用の労働者層が縮小してきている (Seekings and Natrass [2005: 303-304, 319], 牧野 [2007])。

権力分担の要素のひとつである比例代表制は、もともと19世紀末に大陸ヨーロッパに導入されたものであるが、社会主義政党に政権の一翼を担わせることで左翼の体制内化を進めていく (すなわち、ブルジョア国家を事実として受け入れさせる) という、意図せざる役割を果たしていくことになった (サルトーリ [2000b: 68-69])。1994年以降の南アフリカでも、まったく同じ事態が進行していると考えられる。SACP や南アフリカ労働組合会議 (Congress of South African Trade Unions: COSATU) といった南アフリカの有力な左翼勢力は ANC の一部として与党化し、既成政党はアンダークラスの声を政治的に代弁する機能を弱めつつある。国会議員選挙の投票総数が、1994年の1953万人から、1999年の1598万人、2004年の1586万人へと落ち込んだことは、南アフリカにおける「代表制の危機」のひとつの表現である<sup>20)</sup>。

## 2. ポスト移行期の諸問題

誤解がないように強調しておく、ウガンダの無党制も南アフリカの権力分担も暫定的な措置であり、どちらの体制も、出発時と同じ形では、もはや存続していない。まず、ウガンダにおいては、2005年7月の国民投票において無党制から複数政党制への移行が決まり、2006年2月にはムセヴェニ体制のもとで複数政党制にもとづく初の国会議員選挙が実施された。したがって、現在のウガンダの政治制度は、小選挙区制にもとづく「ノーマル」な複数政党政治である。現在の争点は、もはや無党制の是非ではなく、本章の付録のママダニの書簡にも示されている通り、ムセヴェニ大統領の20年を超える長期政権をどう評価するかに移行している。

2006年の国会議員選挙と同時に実施された大統領選挙によって、ムセヴェニ大統領は2011年までその座にとどまることが決まった。2006年の選挙を通じて最大野党に躍り出たのは、キザ・ベシジェ (Kizza Besigye) が率いる「民主的変化のためのフォーラム」(Forum for Democratic Change: FDC) である。ベシジェのFDCは、NRM内部の反ムセヴェニ派を起源とする新しい政党であるが、反NRM感情の受け皿となり、都市部および北部で大きな支持を得ている<sup>22)</sup>。大統領選挙においてベシジェは全国で37.4%の支持を得たものの、国会でのFDCの議席は284議席中37議席にしかならなかった。勢力の退潮にもかかわらず与党が議席を独占するという「歪み」は小選挙区制に特有のものであり、近年のムガベ (Robert Mugabe) 独裁のジンバブエにも共通する。

他方、南アフリカにおいてもまた、暫定措置としての権力分担は段階的に解消され、現在の政治原理は「ノーマル」な多数派政党支配に移行している。まず1997年にNPが連立から離脱し (同党は新国民党 [New National Party: NNP] に改名した後、2005年にANCに吸収)、2004年にはIFPも連立から離脱した。白人主導の最大野党であるDAはムベキ政権のHIV/AIDS政策や治安

政策を激しく批判しているが、ANCの市場経済重視の経済政策にはほとんど批判を加えていない。他方、COSATUやSACPは選挙時にはANCの枠内で活動しているので、ANCのヘゲモニー政党としての地位は安定しているように見える。2007年12月のANC党首選では、左派の支援を受けたブルー一人のジェイコブ・ズーマ（Jacob Zuma）がANC党首に就任し、ムベキ大統領との二重権力的な状況が出現しているが、ANC内部の左右の亀裂が与党の分裂に進むという段階には至っていないようである。現状は、ANCの単独政府それ自体が実質的に市場経済派と社会保障派の「連立政権」となり、野党がANC内部の亀裂を注意深く観察しているという構図である。

両国の相対的な安定には、広域的な次元も重要な役割を果たしている。パンアフリカニズムの観点からすると、ウガンダのオボテ政権は一国的で保守的な姿勢を取っていたが、これとは対照的に、ムセヴェニ政権は外向的な積極介入姿勢を取っている<sup>23</sup>。冷戦の終焉とともに社会主義の旗を降ろしたムセヴェニ政権は、かつてNRAの同志であった盟友ポール・カガメ（Paul Kagame）が率いるルワンダ政府とともに、アメリカ合衆国とも良好な関係を維持している。ムセヴェニ政権は、中部アフリカにおけるフランス語圏の退潮と英語圏の拡大の流れを後押しする役割を果たしてきたと言えるだろう（Ropa [1998]）。ウガンダ北部の反政府勢力LRAはスーダン政府の支援を受け、逆にウガンダ政府はスーダン南部の反政府勢力である人民解放軍（Sudan People's Liberation Army: SPLA）を支援していたが、スーダンが和平の方向に動くとともに「敵の敵は味方」というロジックは弱まり、相互的な不安定化工作の必然性は弱まった。2005年7月、国際刑事裁判所はLRA指導者ジョゼフ・コニーに対して、殺人、奴隷化、強姦などの33の罪で逮捕状を出し、コニーは南部スーダンとコンゴの国境地帯に逃亡した<sup>24</sup>。無党制が複数政党制に道を譲るとほぼ同時に、北部の安全保障問題もさしあたり「解決」したことになる。

他方、南部アフリカにおいては、ジンバブエを除いて暴力的な紛争はほぼ終結している。鉱物資源が豊富な地域経済に対するグローバル・ビジネスの

ゲートウェイとして、南アフリカは空前の好況を経験している。新たな経済機会のもとで、南アフリカの多人種エリート連合は購買力と文化的存在感を強めてきており、それが南アフリカ内部のアフリカ人貧困層の量的拡大をいっそう悲劇的なものにしていく。

ウガンダのNRMも、南アフリカのANCも、長期与党体制のもとで、政治エリートの腐敗が指摘されている。しかし、両国の政府が市民社会の日常の言説に介入するような検閲型の監視社会を指向しているかという点、必ずしもそうではなく、野党系新聞の言論にも強い規制はかかっていない。ウガンダ社会においては、アミン独裁のマニアックな密告政治の時代を経て、「強い中央政府」に対する広範な嫌悪感が共有されている。ムセヴェニ体制を新家産制的個人支配と規定し、大統領の独裁傾向を激しく批判するジョシユア・ルボンゴヤでさえ、NRM支配の最初の10年間でウガンダに民主的価値が根づいたことを認める(Rubongoya [2007: 177-179])。これは、アパルトヘイト時代の検閲政治から脱した南アフリカも同様であり、都市空間の市民社会の政府批判の言説はきわめて自由で活発である。南アフリカにおいて、政党政治ではなく、特定の課題や地域をめぐって展開する多彩な社会運動に注目する政治研究が生まれつつあることは、きわめて興味深い(Ballard et al. eds. [2006])。これからどのような政治体制が選択されるにせよ、移行期において市民社会の活発な批判機能が定着したことは、両国の貴重な遺産だと言ふべきであろう<sup>四</sup>。

### むすび——緊急避難の有効性——

無党制と権力分担という包括的政治体制は、ウガンダと南アフリカのそれぞれの文脈において、「憎悪から和解へ」の移行の緊急避難措置として十分に有効だったと考える。本章のなかで指摘してきたような限界はあるにしても、ウガンダにおいては1986年、南アフリカにおいては1994年に、両国の現

代史において相対的にもっとも民主的な体制が成立したことは明らかである。さらに重要なことは、両国は内発的な努力によって、すなわち人道介入の旗印を掲げた国際社会の干渉を経ずして、それぞれの社会の亀裂をいったん封印することに成功したという事実である。独裁から民主制への移行局面において、複数政党制や二大政党制それ自体を規範視し、それらをローカルな文脈を無視して移植しようとする態度は危険である。比例代表制、連立政府、連邦制といった権力分担の規定を持ち込めば、ポスト・コンフリクト国の和平が自動的に達成されるというものでもない。アメリカ軍占領下のイラクの政治体制もまさに権力分担であるが、南アフリカのように地元の政治勢力が時間をかけて合意したものではないため、その統治基盤は極度に不安定である<sup>26)</sup>。

短期的なフレームにおいて紛争直後の社会の政治的安定度を高めるためには、政治体制は可能な限り包括的であることが望ましい。包括性という意味においては、白人右翼とズールー民族主義者を取り込むことに成功した南アフリカの移行の経験は貴重である。南アフリカの1994年体制は、いかなる主要な政治勢力も排除しなかった。これとは対照的に、ウガンダの1986年体制は北部の勢力を国民的和解に引き入れることに失敗し、それから20年にわたって戦争状態が持続する結果になった。

とはいえ、普遍的価値としての民主主義の定着という観点から見ると、ウガンダの無党制方式の独自の意義を単純に否定することはできない<sup>27)</sup>。一党独裁への近さ、そしてムセヴェニ個人独裁への傾斜を理由として、とりわけ欧米の研究者や援助関係者たちは、南アフリカの権力分担への手放しの評価とは対照的に、ウガンダの移行期の経験をそれほど評価してこなかった。だが、あらためて強調しておく、地方レベルの直接民主制がウガンダ政治のルーティーンとして根づいたことの意義は大きい<sup>28)</sup>。北部を除くウガンダの政治的安定を支えてきたのは、軍事力や警察力、言論の抑圧ではなく、多数派である農村民衆の草の根の政治参加であった。2005年について、人口に占める農村住民の割合を見ると、サハラ以南アフリカの平均が64.7%である

のに対して、南アフリカは40.7%、ウガンダは87.4%となっている（World Bank [2007: Table 10.3]）。人口の9割近くを占める農民を巻き込むことなしに、ウガンダの政治的安定はありえない。ウガンダの大多数の農村において、参加型の代議政治が生活の一部として根を下ろしたことの意義を過小評価してはならない。

しかし、ウガンダでも南アフリカでも、移行期の暫定措置が日常化した段階で、次の課題が表面化することになる。ヘゲモニー政党の権力の濫用を有効に抑制できるような、競争的多党制を根づかせることができるかどうかが問われるのである。南アフリカにおいては、多人種エリート連合のもとでアフリカ人の半分近くがアンダークラス化し、その多くは政治的代表権を行使する意欲を失いつつある。他方、複数政党制が導入されたウガンダにおいては、都市部と北部は反ムセヴェニ、その他の農村部は親ムセヴェニという構図を基調として、選挙区ごとに政党地図がくっきりと色分けされ、全国政治の宗派主義が再び表面化する傾向が見えてきている<sup>29</sup>。小選挙区制は大政党の成長を促すというのは、比較的均質な国を想定した教科書的な理解であり、民族や言語、宗教による地域間の分裂が目立つ国では、地域政党の分立による全国政治のモザイク化を促す傾向がある。

まずもって協調と共生の政治文化を育成することが重要であると考えられるが、エンジニアリングが可能な選挙制度に関しては、南アフリカにおいてウガンダ的な選挙区制の要素を導入すること（峯 [2000: 141-142]）、また、ウガンダにおいて南アフリカ型の比例代表制の要素を導入することも（Barya [2000]）、検討されてよいだろう。南アフリカにおいては、都市下層民を含めた選挙区の住民の意志を直接的に代表する民主的代議制の再構築が求められているからであり、ウガンダにおいてエスニックな境界線をまたぐ全国政党が成長するためには、理念で結びついた政党に人々が投票し、かつ、それが死票にならないことが重要になるからである<sup>30</sup>。

紛争直後の社会に複数政党制にもとづく多数政党支配の原理を一気に導入するのは概して危険であり、少なくとも暫定的には、ここで検討した無党制

や権力分担のような包括的政治体制の有効性が認識されなければならない。しかし同時に、こうした制度は、あくまで緊急避難措置として有効であるということも、考慮しておく必要がある。紛争直後の包括的政治体制が永続化し、権威主義体制やエリート連合が固着することになると、社会に新たな亀裂が生まれてくる可能性がある。規範の複数性と対立、優先度の状況的な差異を承認し、それらを移行の段階に応じて適用する技芸が求められているといえよう。

[注] \_\_\_\_\_

- (1) 南アフリカとよく比較される国といえば、アジアではブミプトラ政策のマレーシアが代表的であろう。なお、南アフリカ、アメリカ合衆国、ブラジルの人種隔離体制を歴史的に比較した本格的な研究に、Marx [1998] がある。マルクスによれば、ブラジルと比較して南アフリカとアメリカ合衆国の人種隔離体制が厳格だったのは、ボーア戦争と南北戦争に示されるように、これら2つの国に白人内部の深刻な亀裂が存在したからである。
- (2) アパルトヘイトも、ヨーロッパ世界によるアフリカ世界の人種主義支配の一変種というだけでなく、アフリカーナーという「ホワイト・トライブ」による「部族主義支配」として解釈できる側面がある (Harrison [1981])。
- (3) 1990年代前半、筆者は南アフリカ現地の新聞を丁寧に読んでいたが、各紙はユーゴスラビアの内戦にかかわる記事に多くの紙面を割いていた。同時代のユーゴスラビアの状況が、まさに「回避すべき事態」として、南アフリカの政治指導者たちに強い影響を与えていたことは明らかである。
- (4) Power-sharing はフランス語では *le partage du pouvoir* となるが、これはまさに、「(全体) 部分としての政党」と「(全体に) 参加するものとしての政党」の両方の意味を含み込んだ表現である (本章 [注12] を参照)。本章では power-sharing の日本語訳として、もっとも頻繁に使われる「権力分担」を使うことにする。原義が正確に理解されている限りは、「分有」(partial ownership), 「分掌」(division of duties) を使った「権力分有」, 「権力分掌」でもまったく構わないが、ここでは、日本語の「分担」(partial responsibility) に共同責任というニュアンスがあることに着目する。Power-sharing に参加する政党は、新党を結成するのではなく、主体としての各党の自立性を維持したうえで、政権を共同で担うのである。どのような訳語を使うにせよ、power-sharing という言葉の正確な意味は、「権力を分けること」ではなく、「権力を分かち合うこと」であることに留意しておきたい。

- (5) 南アフリカの事例と権力分担の起源については、筆者は他の場所でかなり詳細な研究を発表してきた(峯 [2000, 2006, 2008])。したがって本章では、南アフリカの事例については簡潔に述べるにとどめ、ウガンダの事例の考察に力点を置くことにする。なお、ウガンダ現代史の鳥瞰図的理解を得るには吉田 [2000] が便利である。
- (6) 現代アフリカの紛争の構造的要因を理解するには、フランシス・スチュアートの水平的不平等の考え方が示唆に富む(Stewart [2003, 2005])。
- (7) ウガンダの無党制の批判的考察としてよく言及されるのが、Kasfir [1998] である。NRMはこの政治体制を「運動」民主主義と呼んだが、これを「無党」民主主義と呼んだのはカスフィアである。NRMの公式見解に近いと思われるのがWapakhabulo [2000] である。
- (8) 抵抗評議会(RC)という用語は1980年代のもので、現在は地方評議会(Local Councils: LC)と呼ばれている。
- (9) ウガンダの国会においては、333議席のうち215議席が小選挙区制で選出された議員で占められており、残りの118議席は各種団体の代表に割り当てられている。そのうち80議席は女性代表である。女性割当制の意義と制約についてはTripp [2001] およびGoetz [2002] を参照。
- (10) ウガンダという国名の起源にもなっているブガンダ王国は、王都カンバラを中心とする地域において、18世紀から19世紀にかけて、南部アフリカのズールー王国と並び立つ高度に発達した官僚国家を築き上げていった(Apter [1961], Reid [2002])。
- (11) 北アイルランド紛争を彷彿とさせるプロテスタント、カトリックの対立に加えて、ウガンダには少数派イスラーム教徒の社会もある。また、地域的には、ブガンダ王国に加えて、ムセヴェニの出身地である西部のアンコーレなどでも王朝政治が発達した(Oberg [1940], Steinhart [1977])。ケニア国境沿いの東部および中部はイギリス植民地時代から相対的に経済発展が進んでいるが、スーダンに近い北部は開発から取り残されており、歴史的に中央集権的な統治体も出現しておらず、イギリス植民地時代から兵士がリクルートされてきた。無党制の唱道者たちは、ウガンダ独立後の政党政治を、イギリス植民地時代の分断統治の負の遺産として総括したことになる。
- (12) ウガンダにおける地方自治の空間は、抵抗評議会型のミクロな村落自治と全国政治の中間項に位置づけられるが、まさに地方的な中間団体の暴走がオボテ＝アミン体制を特徴づけたという理解から、無党制が生まれたわけである。やや長くなるが、以下、言葉の定義の問題に踏み込んでおきたい。「派閥」、「徒党」という意味のfactionは、ラテン語のfacere(行う)。フランス語のfaireの語源。英語のfactは、もともと「行われたこと」の意)が転化したもので、破壊的で有害な行為を指向する集団を指すようになった。他方、

類似の意味を持つ sect は、ラテン語の *secare*（切り取る）から派生しており、17世紀ヨーロッパではキリスト教の偏狭な教派グループと関連する意味を持つようになった（ムセヴェニはウガンダのエスニックな対立を宗派主義 [sectarianism] と形容する）。他方、政党としての party は、ラテン語の *partire*（分ける）を語源とするが、そこには「部分」(part) のみならず、「参加」(participation, partaking, partnership など) という意味もある（この二重の意味はフランス語の *partager* に引き継がれている）。サルトーリ [2000a] は、こうした語源論を展開したうえで、パークによる政党の定義（「全員が同意しているある特定の原理にもとづき、共同の努力によって国家的利益を推進するために集まった人々の集合体」）を踏襲し、faction より高次のものとして party の機能を論じている。しかし、そこには洗練され形式化された立憲的政党政治を理想化する傾向が見て取れるのであり、その対極においてサルトーリは、「徒党と政党の違いが希薄な」アフリカの段階を措定する（サルトーリ [2000a: 67-73, 412-423]）。だが、政党を敵視したウガンダの無党制は、アフリカ的な後進性の産物というよりも、むしろフランスの革命家たちの満場一致の「政党に対する非難」に対応するものではなかろうか。サルトーリ自身が述べる通り、フランス革命の教訓は、政党というものが、そもそも「立憲統治の下での平和を想定しているということである。何よりもまず、憲法の確立そのものをめぐって展開される内戦状況の下では、[政党が——引用者] 受容され、適切な機能を演じることは期待し得ないのである」（サルトーリ [2000a: 19-20]）。

- (13) 当時の交渉のダイナミクスを叙述した文献としては、Sparks [1996] がとくに優れている。1993年4月、白人右翼のヒットマンによる南アフリカ共産党書記長クリス・ハニの暗殺事件は、最悪の事態への恐怖を通じて種々の政治勢力を交渉の妥結へと突き動かす、歴史的契機となった（峯 [1996]）。
- (14) 1994年の選挙データにもとづく試算によれば、小選挙区制が導入されていた場合、ANC の議席は（全400議席中）300から310議席に達していたはずだが、比例代表制にもとづく実際の議席は266議席であった（Reynolds [1999: 175, 204]）。
- (15) 無党制が実践されていた時期のムセヴェニの文章を集めた Museveni [2000] に対して、1999年に死去したニエレレが序文を寄せている（Nyerere [2000]）。この序文（おそらくニエレレの絶筆であろう）は、主権国家の原理と人道介入の原理を両立させるといふ国際社会の困難な課題を自覚しつつ、アフリカの主体性を尊重するアプローチを唱道する格調高いものである。
- (16) NRM のムセヴェニ政権は、1980年にまがりなりにも選挙で成立した UPC の第2次オボテ政権を武力で転覆して成立したものである。したがって、1980年選挙との関連において、ムセヴェニ政権の起源には正統性の問題がっ

- きまとうことになる。オボテ政権の直前に UNLF 暫定政権のビナイサが無党制選挙を提案していたという事実は、ムセヴェニ政権に歴史的正当性を与える材料のひとつだと考えられるかもしれない。
- (17) 1960年代後半、オボテ大統領はブガンダ王室を徹底的に弾圧しており、ガンダ人の大勢は第2次オボテ政権にも強く反発していた。ムセヴェニはガンダ人の反オボテ感情を利用する形でゲリラ戦争を展開したわけであって、全土で解放区を広げていったわけではないことに留意しておきたい。
- (18) エチオピア人民革命民主戦線 (Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front: EPRDF) が1991年にメンギスツ政権を打倒し、徹底した連邦制を導入した事例においても、ラディカルな革命派が制度変革をデザインしつつ、ポスト冷戦時代の状況に柔軟に妥協していったという意味で、ウガンダや南アフリカと同様の構図を指摘できるだろう。
- (19) 好戦的なアチョリ人兵士という観念は植民地時代に始まり、オボテ、アミン独裁の時代に確立したステレオタイプであるが、独自の儀礼を含むアチョリのエスニシティのコア部分は植民地化以前、とりわけ18世紀に形成されたのであり、すべてが近代の構築物だというわけでない (Atkinson [1994])。
- (20) 歴史的にアフリカの小農が市場関係に巻き込まれてきたことを強調するカスフィアは、小農経済の孤立を説くムセヴェニの議論に批判的である (Kasfir [1986, 1998: 59-60])。アフリカにおける諸集団の水平的分立を強調するムセヴェニの議論は、西アフリカ社会を複合社会 (plural society) と規定したアサー・ルイスの民主主義論を彷彿とさせるものである (Lewis [1965])。
- (21) 1994年に投票した者のおよそ4分の1が選挙に戻ってきていないということである。南アフリカの独立選挙委員会 (Independent Electoral Commission) のデータより (<http://www.elections.org.za/> 2008年4月28日アクセス)。
- (22) *New Vision*, February 27 and 28, 2006; *Monitor*, February 28, March 8 and 26, 2006。
- (23) オボテの外交は一国主義だったが、タンザニアの影響を受けて、内政は社会主義へと傾斜していった。ジンバブエのロバート・ムガベは、ゲリラ戦争の渦中で左傾化していった。ところがムセヴェニは、ゲリラ戦争の渦中でマルクス・レーニン主義者からリアリストへと転向し、外交的にはパンアフリカニスト的情熱を示すけれども、内政においては市場経済を指向するに至った。パンアフリカニズム外交と社会主義内政のトレードオフという「パラドックス」については Mazrui [2000] の議論が興味深い。
- (24) 逮捕状は次を見よ。 <http://www.icc-cpi.int/cases/UGD.html> (2008年4月28日アクセス)。英・仏語のほか、アチョリ語版がある。北部の紛争をめぐる、「被害者」の声の欠落という問題を指摘したのが榎本 [2005] である。
- (25) ウガンダと南アフリカの両国を念頭におきつつ、都市の自由な市民社会の

言説と、農村の伝統的な慣習法の言説の二股分裂という、植民地支配に起源を持つ現代アフリカ社会の分断の構図を鋭く突いたのが Mamdani [1996] である。都市空間の民主主義の言説は、農村においては伝統軽視の西洋的言説として拒絶される傾向がある。マムダニの議論の政治的含意は、NRM 型の農村の参加型民主主義運動と ANC 型の都市的な民主主義運動を、単一の全国政治として結びつけるべしということである。

- (26) 宮沢賢治の童話『どんぐりと山猫』が教える通り、外部の知識人の正しい処方箋が人びとに歓迎されるとは限らない。権力分担を一般理論、すなわち万能の特効薬として扱うべきでないことは、サルトーリが指摘する通りである (サルトーリ [2000b: 78-82])。
- (27) ムセヴェニは次のような表現で、無党制の意義を普遍的な視点から検討するよう呼びかけたことがある。「民主主義の内実は本質的に同じもの——民衆による統治——であるが、その形態は状況に応じて異なって当然である。私は、水の例を挙げてきた。固体であれ、液体であれ、気体であれ、 $H_2O$  という化学式は同じなのである」(Museveni [1997: 195])。「私たちのモデルを退けないでほしい。私たちの制度を研究しに来ていただきたい。政治思想の進化にも貢献したいものだ。というのも、私は政治的観念の単なる消費者という役割に甘んじていたくないからである」(Museveni [1991a: 246])。
- (28) Villadsen and Lubanga eds. [1996] は、スカンジナビア諸国とバングラデシュの経験を参照しながら、無党制のもとでのウガンダの地方分権化の意義を積極的に評価した研究である。無党制か複数政党制かの選択をめぐる2000年の国民投票について、Bratton and Lambright [2001] が「静かなボイコット」だったと規定するのに対して、Therkildsen [2002] は無党制のもとでウガンダの地方分権が大きく進展したことを強調して批判を加えている。一般的に、大陸ヨーロッパの研究者は無党制に好意的で、アングロサクソン系の研究者は批判的である。
- (29) ウガンダでこれまでに実施されてきた選挙の詳細については、ウガンダ選挙委員会のホームページを参照 (<http://www.ec.or.ug/>)。列国議会同盟 (Inter-Parliamentary Union) のウガンダに関するホームページ (<http://www.ipu.org/parline-e/reports/2329.htm>) も参考になる (いずれも、2008年4月28日アクセス)。
- (30) サルトーリが述べるように、2つの選挙制度の混合によって双方の短所が増幅されるケースもあるだろうが (Sartori [1996: 82-85])、あらゆる可能性が検討されてよい。たとえばカスフィアは、ウガンダの文脈において、村落レベルでの無党制 RC と全国レベルでの複数政党制議会政治の混合というオプションを提言したことがある (Kasfir [1998: 58])。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 榎本珠良 [2005] 「罪に問うべきか、赦すべきか——北部ウガンダの状況への国際刑事裁判所の関与をめぐる——」（『アフリカレポート』第40号 44-49ページ）。
- サルトーリ, ジョヴァンニ [2000a] 『現代政党学——政党システム論の分析枠組み——』（岡沢憲夫・川野秀之訳）早稲田大学出版部（原著：Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 1976）。
- [2000b] 『比較政治学——構造・動機・結果——』（工藤裕子訳）早稲田大学出版部（原著：Sartori [1996]）。
- 平野克己 [1997] 「南アフリカ民主化後の政治体制——ANCの自由主義を中心として——」（林晃史編『南部アフリカ民主化後の課題』アジア経済研究所 77-113ページ）。
- 船田クラークンさやか [2007] 『モザンビーク解放闘争史——「統一」と「分裂」の起源を求めて——』御茶の水書房。
- 牧野久美子 [2007] 「南アフリカにおける非正規雇用の増加と労働法・社会保障制度改革」（宇佐見耕一編『新興工業国における雇用と社会保障』アジア経済研究所 147-181ページ）。
- 峯陽一 [1996] 「クリス・ハニの肖像——シェークスピアに魅せられたゲリラ戦士——」（『現代思想』12月号 66-74ページ）。
- [2000] 「紛争処理における多極共存型統治モデルの可能性——南アフリカ共和国の事例から——」（峯陽一・畑中幸子編『憎悪から和解へ——地域紛争を考える——』京都大学学術出版会 105-155ページ）。
- [2006] 「ルイスの多元的統治モデルと現代アフリカ国家」（川端正久・落合雄彦編『アフリカ国家を再考する』晃洋書房 195-215ページ）。
- [2008] 「英領アフリカの脱植民地化とフェビアン植民地局——黒人経済学者アーサー・ルイスの役割をめぐる——」（北川勝彦編『脱植民地化とイギリス帝国』ミネルヴァ書房 近刊）。
- 毛沢東 [1957] 「人民内部の問題を正しく処理する問題について」（徳田教之他訳ロデリック・マックファーカーク他編『毛沢東の秘められた講話』岩波書店 1993年 上巻 57-115ページ）。
- 吉田昌夫 [2000] 『東アフリカ（アフリカ現代史2）』第3版 山川出版社。

## 〈外国語文献〉

- Amaza, Ondoga ori [1998] *Museveni's Long March from Guerrilla to Statesman*, Kampala: Fountain Publishers.
- Anguria, Omongole R. ed. [2006] *Apollo Milton Obote: What Others Say*, Kampala: Fountain Publishers.
- Apter, David E. [1961] *The Political Kingdom in Uganda*, Princeton: Princeton University Press.
- Atkinson, Ronald R. [1994] *The Roots of Ethnicity: The Origins of the Acholi of Uganda before 1800*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Ballard, Richard, Adam Habib and Imraan Valodia eds. [2006] *Voices of Protest: Social Movements in Post-Apartheid South Africa*, Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press.
- Barya, John-Jean [2000] "Political Parties, the Movement and the Referendum on Political Systems in Uganda: One Step Forward, Two Steps Back?" in Mugaju and Oloka-Onyango eds. [2000: 24-39].
- Behrend, Heike [1999] *Alice Lakwena and the Holy Spirits: War in Northern Uganda 1986-97*, Oxford: James Currey.
- Bratton, Michael, and Gina Lambright [2001] "Uganda's Referendum 2000: The Silent Boycott," *African Affairs*, 100(400), pp. 429-452.
- Doom, Ruddy, and Koen Vlassenroot [1999] "Kony's Message: A New Koine? The Lord's Resistance Army in Northern Uganda," *African Affairs*, 98(390), pp. 5-36.
- Ellis, Stephen, and Tsepo Sechaba [1992] *Comrades against Apartheid: The ANC and the South African Communist Party in Exile*, London: James Currey.
- Goetz, Anne Marie [2002] "No Shortcuts to Power: Constraints in Women's Political Effectiveness in Uganda," *Journal of Modern African Studies*, 40(4), pp. 549-575.
- Harrison, David [1981] *The White Tribe of Africa: South Africa in Perspective*, Berkeley: University of California Press.
- Hyden, Goran [2006] *African Politics in Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Human Rights Watch [1999] *Hostile to Democracy: The Movement System and Political Repression in Uganda*, New York: Human Rights Watch.
- Karis, Thomas, and Gwendolen M. Carter eds. [1977] *From Protest to Challenge: A Documentary History of African Politics in South Africa 1882-1964, Volume 3, Challenge and Violence 1953-1964*, Stanford: Hoover Institution Press.
- Kasfir, Nelson [1986] "Are African Peasants Self-Sufficient?," *Development and Change*, 17(2), pp. 335-57.

- [1991] “The Ugandan Elections of 1989: Power, Populism and Democratization,” in Holger Bernt Hansen and Michael Twaddle eds. *Changing Uganda: The Dilemmas of Structural Adjustment and Revolutionary Change*, London: James Currey, pp. 247–278.
- [1998] “‘No-Party Democracy’ in Uganda,” *Journal of Democracy*, 9(2), pp. 49–63.
- [2000] “‘Movement’ Democracy, Legitimacy and Power in Uganda,” in Mugaju and Oloka-Onyango eds. [2000: 60–78].
- Lewis, W. Arthur [1965] *Politics in West Africa*, Toronto and New York: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend [1977] *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven and London: Yale University Press.
- [1985] “Power-Sharing in South Africa,” Policy Papers in International Affairs No. 24. Institute of International Studies, University of California at Berkeley.
- Lodge, Tom [1983] *Black Politics in South Africa since 1945*, London and New York: Longman.
- Mamdani, Mahmood [1976] *Politics and Class Formation in Uganda*, London: Heinemann.
- [1984] *Imperialism and Fascism in Uganda*, Trenton, N.J.: Africa World Press.
- [1996] *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton: Princeton University Press.
- [2005] “Reconcile with the Living, Not Just the Dead: An Open Letter to President Museveni, December 4, 2005,” *New Vision and Monitor*, December 5, (Kampala).
- Marx, Anthony W. [1998] *Making Race and Nation: A Comparison of South Africa, the United States, and Brazil*, Cambridge: Cambridge University Press (邦訳: アンソニー・W・マークス『黒人差別と国民国家——アメリカ・南アフリカ・ブラジル』[富野幹雄・岩野一郎・伊藤秋仁訳] 春風社 2007年).
- Mazrui, Ali A. [2000] “Between Domestic Policy and Regional Power: The Role of Ideology in Uganda,” in Mugaju and Oloka-Onyango eds. [2000: 127–140].
- Mugaju, Justus [2000] “A Historical Background to Uganda’s No-Party Democracy,” in Mugaju and Oloka-Onyango eds. [2000: 8–23].
- Mugaju, Justus, and J. Oloka-Onyango eds. [2000] *No-party Democracy in Uganda: Myths and Realities*, Kampala: Fountain Publishers.
- Museveni, Yoweri Kaguta [1986] “Ours is a Fundamental Change,” in Museveni [2000: 3–21].
- [1987] “Security is the Key...,” in Museveni [2000: 22–30].

- [1989] “The State of the Nation in 1989,” in Museveni [2000: 31–43].
- [1990a] “The Crisis of the State in Africa,” in Museveni [2000: 166–176].
- [1990b] “How to Fight a Counterrevolutionary Insurgency,” in Museveni [2000: 132–140].
- [1991a] “The Need for North-South Cooperation,” in Museveni [2000: 231–246].
- [1991b] “Building Uganda for the Future,” in Museveni [2000: 88–108].
- [1997] *Sowing the Mustard Seed: The Struggle for Freedom and Democracy in Uganda*, London: Macmillan.
- [2000] *What is Africa's Problem*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Nyerere, Julius K. [2000] “Foreword,” in Museveni [2000: ix–xvi].
- Ngoga, Paskal [1998] “Uganda: The National Resistance Army,” in Christopher Clapham ed. *African Guerrillas*, Oxford: James Currey, pp. 91–106.
- Oberg, K. [1940] “The Kingdom of Ankole in Uganda,” in M. Fortes and E.E. Evans-Pritchard eds., *African Political Systems*, London: Oxford University Press, pp. 121–162.
- Reid, Richard [2002] *Political Power in Pre-Colonial Buganda*, Oxford: James Currey.
- Reynolds, Andrew [1999] “The Results,” in Andrew Reynolds ed, *Election '99 South Africa: From Mandela to Mbeki*, Cape Town: David Philip., pp. 173–198.
- Ropa, Denis [1998] *L'Ouganda de Yoweri Museveni*, Paris: L'Harmattan.
- Rubongoya, Joshua B. [2007] *Regime Hegemony in Museveni's Uganda: Pax Musevenica*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sabiti-Makara, Geoffrey, B. Tukahebwa and Foster E. Byarugaba eds. [2003] *Voting for Democracy in Uganda: Issues in Recent Elections*, Kampala: LDC Publishers.
- SAIRR (South African Institute of Race Relations) [1996] *South Africa Survey 1995/96*, Johannesburg: SAIRR.
- Sartori, Giovanni [1996] *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Second Edition, Basingstoke: Macmillan.
- Seekings, Jeremy, and Nicoli Natrass [2005] *Class, Race, and Inequality in South Africa*, New Haven and London: Yale University Press.
- Sparks, Allister [1996] *Tomorrow Is Another Country: The Inside Story of South Africa's Road to Change*, Chicago: University of Chicago Press.
- Steinhart, Edward I. [1977] *Conflict and Collaboration: The Kingdoms of Western Uganda 1890-1907*, Princeton: Princeton University Press.
- Stewart, Frances [2003] *Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development*, Center for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, University of Oxford.

- [2005] *Policies towards Horizontal Inequalities in Post-Conflict Reconstruction*, Center for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, University of Oxford.
- Therkildsen, Ole [2002] “Uganda’s Referendum 2000: The Silent Boycott: A Comment,” *African Affairs*, 101(403), pp. 231–241.
- Tocqueville, Alexis de [1835] *De la Démocratie en Amérique*, Paris: Michel Lévy (邦訳: トクヴィル『アメリカのデモクラシー』第1巻 [松本礼二訳] 岩波書店 2005年).
- Tripp, Aili Mari [2001] “The Politics of Autonomy and Cooptation in Africa: The Case of the Ugandan Women’s Movement,” *Journal of Modern African Studies*, 39(1), pp. 101–128.
- Van Acker, Frank [2004] “Uganda and the Lord’s Resistance Army: The New Order No One Ordered,” *African Affairs*, 103(412), pp. 335–357.
- Villadsen, Søren, and Francis Lubanga eds. [1996] *Democratic Decentralisation in Uganda: A New Approach to Local Governance*, Kampala: Fountain Publishers.
- Wapakhabulo, James Francis [2000] “Movement Democracy in Uganda: Origins, Progress, Challenges and Prospects,” in Mugaju and Oloka-Onyango eds. [2000: 79–94].
- World Bank [2007] *Africa Development Indicators 2007*, Washington, D.C.: World Bank.

〈新聞・雑誌〉

*Monitor*

*New Vision*

## 〈付録〉

死者だけでなく、生者とも和解する——マムード・マムダニからムセヴェニ大統領への公開書簡——（2005年12月4日）

正義の追求が、いつから復讐の追求になってしまったのでしょうか。この問題こそが、政治的継承と北部における戦争の持続という、この国を苦しめている2つの課題の核心に位置しています。これらの課題に対する私たちの反応の仕方が、次の世代に引き継がれていく貴殿の遺産と政治的未來とを形づくっていくことになるでしょう。普通の市民が常識的な礼儀をわきまえず、大統領に公開書簡を送りつけるというのは、大それた行為だと思われるかもしれません。しかし、貴殿におかれては、私が政治的な効果を求めていると理解するのではなく、異常な状況における尋常ならざる反応として、この書簡を受け取っていただくよう強くお願いするものです。

### 政治的継承

親族以外には権力を移譲したがるらないというのは、アフリカと中東では広く見られる現象です。権力の座にある者が権力に執着するのは驚くべきことではありませんが、それができてしまうというのは驚くべきことです。政治制度の弱さの反映として権力の移譲が拒否されると、政治制度はますます弱くなります。その結果として、立憲共和制でさえも、ますます君主制に似ていくわけです。

「第3期」問題と、最大野党の党首キザ・ベシジェに対する最近の告訴という問題は、双方ともに、この文脈に照らして理解すべきだろうと思います。「第3期」論争という言い回しには語弊があります。というのも、大統領は3期目の任期ではなく、連続6期目を求めておられるからです。同様に、ベシジェ氏がレイプおよび反逆罪を犯したかどうかには焦点が当てられているの

も、人を惑わします。そうした罪状が真実かどうか判断するのは裁判所、つまり民間法廷と軍事法廷の仕事ですが、告訴をするかどうか、そして、告訴するならいつするかを決める力を持っているのは政府当局の側なのです。単純な話です。なぜ1993年のレイプの疑惑が、12年も後になって法廷に持ち込まれるのでしょうか。そして、ゲリラ闘争を行う意図があり、それを準備することが、なぜ反逆罪の証拠だと解釈されるのでしょうか。ゲリラ闘争を通じて1986年に権力についたウガンダの政治エリートは今では与党と野党に分かれています。「森に帰る」という約束は、そのような人々に共通する政治的語彙の一部になっているのではないでしょうか。

2002年の選挙は、法廷でさえ不承不承にその正当性を認めたという、問題の多いものでした。結局のところ、この選挙の後の期間をめぐるいっそう重要な事実というのは、野党は実際には森に帰らなかった——野党が森に帰ることについて語っており、その準備をしていたにしても——ということなのではないでしょうか。大統領閣下、私が申し上げたいのは、この事柄については、法的というよりもむしろ政治的な課題に焦点をあてる必要がある、ということなのです。

これらの疑惑の真実を明らかにするのは法廷です。しかし公衆は、たいへんな論争の的になった憲法改正に続く選挙を数カ月後に控えた今、野党の疑問の余地なき指導者にこれらの罪状を突きつけることの政治的なコストについて、したがって政治的な分別について、関心を持たざるをえません。今日の状況と、貴殿が権力の座についた20年前の状況を比べてみれば、問題はいっそうはっきりするでしょう。

歴史は、1986年以降の「幅広い」政府の建設を、NRM政府の主要な政治的貢献と見なし、その真価を認めることになるだろうと私は信じます。NRMは、ウガンダ全体において、政治目標のために暴力に訴えた人々を法廷に引き出すことを要求するだけの政治的支持を自分たちが受けていないことを認識していました。そして、幅広い政府は、そうした状況に対応するものでした。NRMは、これらの人々を法廷に引きずり出すかわりに、政治取

引を持ちかけたのです。目的を諦めなくてもよいから、暴力に訴えることを諦めよ。そうすれば権力を分かち合ってもいいし、政権党の役得を与えてあげてもいい、というわけです。幅広い政府の閣僚として地位を得た者で、裁判所が取り上げるような罪状で告発されかねなかった者が、どれほど大勢いたことでしょうか。これを何と呼ぶべきでしょうか。法的には正当化できない免責でしょうか。それとも、政治的に正当化できる和解でしょうか。答えは明白です。後者だったのです。

1986年の教訓は、2006年にも実によくあてはまります。1986年と同様、今日でも、政治階級と市民のそれぞれが深く分断されています。分断された国、とりわけ近年内戦を経験した国における選挙制度の核心は、軍事の舞台から政治の舞台へと戦いをシフトさせ、そうやって政治的競争を脱軍事化するところにあります。貴殿はベシジェ氏を裁判にかけようとしていますが——彼の罪状が真実であれどうであれ——、そのことが、まさに達成されたものをリスクにさらしているのです。

### 北部における戦争

北部において煮えたぎる戦争は、長期にわたって、地方的な意味を持つ地方的な事件であるかのように見えていました。大部分の人々はその管理を政府に甘んじて任せてきましたが、ますます多くの人々が、なぜ戦争が終わらないのだろう、なぜ平和交渉のすべてのラウンドが、軍事的な手詰まり状態にもかかわらず軍事的な勝利を求めようとする好戦的言辞によって中断されるのだろう、と自問するようになっていきます。政府は北の方を指さして、スーダン政府の介入のせいになりました。しかし、スーダン内部においてさえ戦争が終わった今となつては、そのような説明はもはや十分なものではありません。北部戦争が20年にわたって続いてきたことについて、ウガンダ人は内部に説明を求めなければならなくなっているのです。

事実は不可解であるのと同じくらいに明白です。第1に、LRAのゲリラは数千人ではなく数百人だと推測されており、彼らは単純な訓練しか受けて

おらず、軍事技術も初歩的です。第2に、LRAが民間人を餌食にする一方で、政府の側は地元住民の大部分（100万人以上）を有刺鉄線で囲まれた収容所に閉じこめており、十分な安全も、食糧も、医薬品も提供していません。私は2年前に、およそ151万5000人が閉じこめられている収容所を訪問しました。そこは15名の武装した兵士によって「防衛」され、LRAの周期的な襲撃を受けていました。最近の数字を見ると、公式統計でも非公式統計でも、収容所での過剰死亡はLRAによって殺害された者の数を上回ることが示されています。最後に、その当然の帰結として、地元住民の大部分はLRAと政府の両方から距離を置き続けているように思われます。それでは、北部の戦争が続いているのは、いったいなぜでしょうか。

その答えは復讐である、つまり正義の追求として合理化された仇討ちである、ということなのではないでしょうか。それとも、政治的な利益を追求しているということなのではないでしょうか。時間が経つにつれて、これらの主張は双方ともに説得力を持ちつつあります。第1に、現在の戦争によってますます多くの政府予算が軍事費に振り向けられるようになっており、そのことで、戦争の継続を求め、交渉による解決に反対するような活発な勢力が軍部に形成されているのではないのでしょうか。第2に、防衛予算はIMFのような外部機関による精査から比較的逃れやすいことを知っている文民指導者のもとで、この勢力はますます増長しているのではないのでしょうか。第3に、北部の戦争が継続的な軍事的動員の舞台を提供しているという事実を照らして考えてみると、ウガンダによるすべての主要な地域介入——ルワンダであれ、コンゴであれ、スーダンであれ——が北部から実行されてきたことが、重要なのではないのでしょうか。第4に、北部の社会の残虐化——とりわけ100万人を超える収容者——、そして北部の政治の軍事的歪みが、戦争のもっとも明白な帰結になっているのではないのでしょうか。第5に、政府がウガンダ内部の「反テロ戦争」を政治的に解決するように、住民が要求する場合を想定し、「コニー」を翼の反対側、つまり住民に対する脅威として描き出すことで、それに応じた政治的利益が得られるということではないのでしょうか。そして最

後に、北部におけるこの「反テロ戦争」の持続は、貴殿の政府にグローバルな「反テロ戦争」の前線国家という地位を与え、そうやってアメリカの政治的傘のもとで無批判的な保護を与えられることになっているのではないのでしょうか。

これらの疑問に確実に答えられる者はいませんが、これらを見做せる者もいません。ひとつだけ確かなことがあります。意図的であるにせよ、そうではないにせよ、北部における戦争のコストが私たち全員にとってますます大きくなっていることを、上で述べた帰結のすべてが明らかにしているのです。

### 課題は、免責ではなく、和解である

北部の戦争行為は、国際刑事裁判所（ICC）の登場によって、ますます複雑になっています。ICCは、法において「人道に対する罪」と定義されるような民間人に対する大規模な残虐行為について、政府の責任を問うために設置されました。そうであるからこそ、北部の武装収容所に100万人を超える民間人が収容され、そこでは適切な安全も、食糧も、医薬品も提供されていないことが、ICCの主要な関心事にならざるをえなかったわけです。

しかし、ICCは、その司法機関の焦点を紛争の一方の側、つまりLRAだけに向けることを選びました。反乱者を裁こうとする一方で、政府の側には免責を提供することで、ICCは北部戦争の解決に貢献するのではなく、その継続を助長することになっています。ICCがウガンダにおいて政治的に孤立しているのも不思議ではありません。ICCは経験が不足しているにもかかわらず、成果を上げるよう大きな圧力を受けています。自らのウガンダ北部への関与が急速に政治的、法的な茶番へと化しつつあることを、ICCは認識しなければなりません。その歴史の浅い任務における最初の大失敗を避けようとするなら、ICCは、この茶番から一歩退く必要があります。

大統領閣下、私は、オボテ前大統領の死去を受けてあなたが和解の必要性について語ったときに、勇気づけられた者の一人です。大統領閣下、私は、

あなたが1986年の約束を実行するように強く求めます。それは、和解を死者のために留保するのではなく、それを生きる者にもさしのべるという約束です。とりわけ私は、2つのことを提案したいと思います。まず第1に、ベシジェ博士とLRAの指導者の両方に適用されるほどに幅広い規定を持つような、国民的和解。そして第2に、北部において通常の市民生活を回復するための最初の一步としての、収容所の解体。

これが、今日のウガンダにおいて持続的な政治共同体と発展可能な法の支配とを建設していくための、もっとも重要な条件なのです。

敬具

マムード・マムダニ

### 〈解題〉

ここに訳出したのは、Mahmood Mamdani, “Reconcile with the Living, Not Just the Dead”の全文である。マムダニを「何学者」と呼ぶかというのは難しいが、政治学者であり、歴史学や人類学にも知見があり、ポスト・モダン思想を縦横に駆使しつつ、その政治的主張は常に明解である。現在のマムダニは、現代アメリカを代表する批判的知識人の一人に数えられる。しかし、本章の「はじめに」でも触れた通り、マムダニはまずもってアフリカ研究者であり、その思想的遍歴の出発点はウガンダの政治経済研究であった。このマムダニの公開書簡は、現在のムセヴェニ体制を舌鋒鋭く批判しつつも、ムセヴェニが打ち立てた1986年体制の意義をあらためて確認するものになっている。本章の参考資料として、ここに全文を訳出した所以である。以下、この公開書簡の背景をやや詳しく説明することにしたい。

マムダニはインド系ウガンダ市民として、1947年にウガンダの首都カンパラで生まれた。1962年のウガンダ独立後、奨学金を得てハーバード大学で学び、帰国したが、アミン独裁時の大規模な迫害によってイギリスに逃れた。タンザニアのダルエスサラーム大学を経てウガンダに帰国し、1980年から1993年までマケレレ大学で教鞭を執った。その後はケープタウン大学を経て、

現在はアメリカ合衆国のコロンビア大学教授。主要著作として、ウガンダと南アフリカの比較研究である『市民と臣民』（1996年）、ルワンダの虐殺を扱った『犠牲者が殺人者になるとき』（2001年）、9.11後のアメリカの政治文化を論じた『良いムスリム、悪いムスリム』（2004年）などがある。妻は著名な映画監督のミラ・ナイール（作品に「サラーム・ボンベイ!」、「ミシシッピ・マサラ」、「モンスーン・ウェディング」、「悪女 [ヴァニティ・フェア]」、「その名にちなんで」などがある）。

この公開書簡は、ウガンダの2つの主要全国紙 (*New Vision* および *Monitor*) の2005年12月5日号に掲載された。危機的な調子が強いのは、直後の2006年2月に、ウガンダの総選挙（大統領選と国会議員選挙の同時実施）が予定されていたからであろう。マムダニによるムセヴェニ体制批判は痛烈だが、ウガンダの言論の自由は（東アジアの多くの国々以上に）保障されており、掲載紙のひとつ *New Vision* は政府系新聞である。この書簡のテキストはインターネットでも広がり、筆者も友人から電子メールで受け取った。印刷されたテキストは、スウェーデンの北欧アフリカ研究所の *News from the Nordic Africa Institute*, No.1, January 2006 などにも採録されている。

マムダニは、この書簡において政治的継承と北部の戦争という2つの問題を論じている。政治的継承というのは、まずは任期の延長問題である。ムセヴェニは1986年の権力奪取の後、10年後の1996年に初めて全国選挙を通じて大統領に選ばれ、2001年に再選されたが、憲法では大統領の任期は5年×2期までとなっているため、本来なら2006年が辞任の年になるはずだった。しかし、この三選禁止規定は2005年8月の国会で撤廃され、ムセヴェニは2006年の大統領選挙にも立候補することになった。マムダニが「6期目」と述べているのは、1986年から5年ずつ数えて2011年の選挙にも出馬するつもりなのか、ということだろう。個人独裁の傾向が強まる一方で、ウガンダ政府は2005年7月に国民投票を実施し、複数政党制への移行を果たしている。こうした硬軟、取り混ぜた政治手法が、ムセヴェニ流である。

ただし、ムセヴェニ大統領の支持基盤は必ずしも強固ではない。過去3回

の大統領選挙の得票率は75.5% (1996年), 69.3% (2001年), 59.26% (2006年)と漸減している。都市圏の有権者に限れば、すでに圧倒的に野党支持者が多い。アミン時代のような強権的独裁にだけは戻りたくないというのがウガンダ人の共通感情である以上、ムセヴェニの支持率が低下するなかで強硬姿勢が続けば、近い将来に大統領の交替、もしくは政治的混乱が不可避であろう。南アフリカのマンデラ大統領が1期5年で引退したことを引合いに出すのは意地悪かもしれないが、それにしても、特定の政治家が20年も権力の座にとどまるのは長すぎる。最大野党「民主的変化のためのフォーラム」(FDC)党首ベシジェは元NRM幹部で、ゲリラ戦争時代はムセヴェニの医官であり、ムセヴェニ政権成立時は内務大臣であり、その妻はムセヴェニのガールフレンドだったこともある。すなわち、現在のウガンダの与野党の対立は、「分裂したNRM」の対立なのである。この書簡でmamudaniは、近親憎悪的な敵対によって全国的な政治的安定性が損なわれるという事態に警鐘を鳴らしている。

この書簡のあと、急激に状況が変わったのは北部の戦争である。ムセヴェニ政権がジョゼフ・コニーをはじめとするLRA指導者に恩赦を与える(国際司法裁判所に起訴の保留を要請する)という条件で、2006年8月26日に停戦合意が結ばれたが、コニーは逮捕を恐れて逃亡した。戦争状態はほぼ終了したものの、国際司法裁判所や真実委員会の活動が問題になるすべてのケースと同様、ここでも被害者がどのような形で納得するのかという問題がある。mamudaniは、全国的な紛争の再来よりも和解を優先させるべきだという明解な主張を押し出しているが、LRAと政府軍の両者によるアチョリの人権侵害は凄まじいものだったから、和解を重視するmamudaniの姿勢には、ムセヴェニに批判的なウガンダ人のなかからも異論があるだろう。

マンデラ政権の成立直後にムセヴェニが南アフリカのケープタウンに移り住んだことを考えても、また、ウガンダと南アフリカの比較研究が一時期のmamudaniの主要な研究テーマだった(『市民と臣民』として結実)ことを考えても、mamudaniが南アフリカの経験から大きな影響を受けているのは明らか

である。ムムダニは、1986年のウガンダの包括的な和解の政府と、1994年の南アフリカの国民統合政府（GNU）とを重ね合わせながら、この書簡を執筆したのだろう。これは、本章の問題意識と同一である。ムムダニは著名なアメリカの学者としてムセヴェニ大統領を一方的に批判する論説を発表することもできたはずだが、書簡という形をとって大統領に直接呼びかけたのは、「善政への期待」の裏返しだと言えないこともない。この書簡には、ムセヴェニが実現させた1986年の包括的政治体制の懐古を込めた再評価の筆致が息づいている。今のムセヴェニは、20年前の自分自身を裏切っているというのである。

ムセヴェニ体制への外部（とりわけ欧米諸国）からの評価は、ムムダニが指摘するように「反テロ戦争」の拠点としてウガンダの政治的安定を称揚する流れと、それとは逆に、ムセヴェニ大統領とジンバブエのムガベ大統領を同列の独裁者と見なす流れとに両極分解している。しかし、これらの外部からの評価がウガンダの現代史を考慮に入れることは、あまり多くない。ムムダニの公開書簡は率直で遠慮がないが、ウガンダで生まれ育った知識人によるメッセージとして、傾聴に値する。

（訳・解題 筆者）