

第3章

個人名の「裏書きされた」新憲法草案

ケニアにおける憲法見直しプロセスの頓挫と権力抗争

津田 みわ

はじめに

ケニアでは1963年の独立以来、大統領への権力の一極集中がすすみ、1960年代後半にはケニアアフリカ人全国同盟 (Kenya African National Union: KANU) による事実上の一党制が始まった。独立の父と称されるカリスマでもあった初代大統領ケニヤッタ (Jomo Kenyatta) の統治は、ジャクソンとロズバークによって、アフリカの個人支配体制の好例に挙げられたし (Jackson and Rosberg [1982: 24-25, 111]), 第2代大統領モイ (Daniel arap Moi) の統治も、ケニヤッタを引き継ぎさらに大統領への権力一極集中をすすめたものであって、モイが引退を表明する2000年頃までのケニアはやはり典型的な個人支配体制の国として位置づけられてきた (Hyden [2006: 99])

この強大な大統領権力を規定する基本法が、「ケニア憲法」(The Constitution of Kenya) である。ジャクソンとロズバークが早くから指摘したように、「適法性」というものが特に強調されるのがケニアの特徴であり、たとえば「頻繁な憲法改正と関連法こそが、ケニヤッタに統治の『白紙委任状』を与えてきた (Jackson and Rosberg [1982: 25])。また、さらに権威主義体制がすすんで人権状況が悪化の一途を辿ったモイ政権でも、基本的に憲法改正を繰り返すことによってその統治機構が整備されてきたことはすでに多く指摘され

ている通りである（たとえば Throup and Hornsby [1998], Widner [1992], 津田 [2006] など）。

ただし、ケニアではそうした権威主義体制化に歯止めをかける憲法改正が、1991年末になって行われた。国内の民主化圧力にドナー諸国からの要請が加わって、モイがついに一党制の放棄を決め、悪名高かった憲法第 2 A 条「ケニアにおける唯一の政党はKANUとする」が関連条項とともに削除されたのである。これにより、1990年代以後のケニアでは野党の広範な参加による複数政党制選挙が実施されるようになった。

しかし、第 2 A 条が削除されただけでは、独立以来30年間をかけて編み上げられたケニア憲法の体現する権威主義体制、大統領への権力一極集中の構造はほとんど壊れなかった。既存の法制度の枠組みでは野党側の不利は明白であり、1992年、1997年に行われた複数政党制選挙では、モイとKANU政権は結局倒れずに存続した。野党側政治エリートや、さらなる民主化を求める民間団体は、複数政党制への復帰以後も継続して憲法見直しを主張してきたが、それは当然であったといえる。ケニアの統治機構のあり方、そしてその（非）変容は、ケニア憲法の構造とその改正史、憲法見直し問題と分かちがたく結びついているのである。

ハイデンが指摘しているように、「アフリカ政治では何が重要なのか、という問いに対しては、1980年代初めから、個人的な要素に重点をおく考えへの明瞭なシフトがあり」、「公的なルールに注目する態度を維持する研究者...の論文は...、他の研究者たちにほとんど引用されな」かったというのがアフリカ政治研究の主な流れである（Hyden[2006: 95]）。これに対してケニア研究の場合、実際の政治過程においてその「個人的な要素」による支配がケニア憲法という公的なルールと密接に関連づけられてきたため、1980年代までの

すなわちKANU一党制時代の ケニア憲法研究には厚い積み重ねがある。植民地期から1960年代までの憲法および関連法の推移を克明に跡づけた Ghai and McAuslan [1970], 1960年代までの権威主義体制の整備が憲法改正を中心として行われてきたことを指摘した Okoth-Ogendo [1972], 「立憲主義

なき憲法」と題して、憲法が「遵守すべき基本理念」でなく「為政者の保身のために改正すべき対象」としかみられていない点を指摘したOkoth-Ogendo [1991] がその代表である。

ただ、1990年代以後、すなわち複数政党制化以後については、憲法見直し問題について現状サーベイやポリシー・ペーパーは大量に出版され、またインターネット上で公開されてきたものの(たとえばKimondo[2002], Onalo[2004], Kibwana et al. eds. [1996], PEAP [1992] など)、本格的な研究は立ち後れている。わずかにングセとカトゥマンガが「複数政党制ケニアで憲法の見直しが進展したのは憲法改正の内容に与党が前向きなときのみであった」とする「発見」を加えるにとどまっており、その主な分析対象時期もKANUが与党だった1990年代までである(Ng'ethe and Katumanga [2003])。

このため、ケニア政治の現場で1990年代後半以後に生じてきた大きな動き、大統領への権力一極集中を崩すためのケニア憲法見直しが劇的にすすみ、そして潰えてきた(後述する) については、研究はほとんど手つかずのままである。個人支配体制といわれる統治機構を長らく支えてきたケニア憲法は、どう見直されようとしたのか。見直しの結果、大統領権限は縮小されたのか、されなかったのか。されなかったとすればなぜか これらの問いに答えることは研究課題として残されたままといつてよい。

これを踏まえ本章では、2つの課題に取り組む。第1は、研究が立ち後れている1990年代以降の憲法見直しの経緯について、事実関係を整理することである。この作業を踏まえた第2の課題は、その憲法見直し問題が、権力抗争の文脈のなかでどのように取り扱われてきたかを具体的に跡づけることである。強大な大統領権限の維持か縮小かという政治的イシューは、基本的には、大統領という職務と、それを規制するはずの立法機関や司法といった様々な政治制度との間での「水平的アカウンタビリティ」(遠藤 [2005: 16]) をどの程度構築すべきかというものであって、具体的に「誰を」弱体化させるか、「誰に」人事権を付与するかといった個人名の入り込む問題ではないはずである。しかし、個人支配の伝統のなかで、ケニアにおける憲法見直し問題はす

ぐれて、具体的な個人にどのような権力を付与するかという問題として取り扱われてきた。この様相を明らかにすることは、複数政党制化と定期的な与野党参加による総選挙の実施、そして政権交代の達成と、様々な定義による民主主義への「入会条件」を次々と満たしつつあるケニアにおける、個人支配の今日的姿を同定することに他ならない。

1990年代以後のアフリカにおける民主化の進展を観察したハイデンは近著で、「私たちがみているものは、権利と自由の尊重が進展する過程なのか、それとも闘争の最中にあるビッグマンとその支持者たちが結んだ政治的停戦をみているにすぎないのか」(Hyden [2006: 102])と問題提起を行い、形式的には「民主化の進展」と呼べる変化がなぜ起こったかについては、権力抗争の様態を分析する必要があることを説いている。本章はこの投げかけに対する、ケニア地域研究の立場からのひとつの回答となるだろう。

本章の構成は次の通りである。まず第1節において、独立運動期からモイ政権末期に至るケニア憲法見直し問題の前史をふりかえり、見直しプロセスの集大成として2002年に作成が終了した新憲法ドラフトについて、その内容面での特徴を整理する。第2節では、2002年末の総選挙に向けて発生した大規模な政党再編と、そのなかで新憲法ドラフトが政治エリート同士のポスト配分のための文書という性質を帯びる様子を跡づける。この後結局、新憲法案は死産となり、歴代の権威主義体制の遺産である現行憲法が延命することになる。第3節では、2002年末の政権交代により成立したキバキ(Mwai Kibaki)政権下で再び発生した憲法見直し問題をめぐる大規模な派閥の再編を辿りつつ、新憲法制定の頓挫に至った要因を探る。

第1節 憲法見直し問題前史

1. 頻繁な憲法改正

今をさかのぼること40年以上前、KANUは、立法議会議員選挙⁽¹⁾において、7割近い得票で第1党となった。しかしKANUは、植民地支配への抗議のため政権担当をボイコットし、代わって、小規模な民族政党の糾合体であり「少数権益の保護」を訴えて16%強の得票にとどまっていた第2党のケニアアフリカ人民同盟(Kenya African Democratic Union: KADU)とヨーロッパ系入植者を基盤とする小政党から成る連立政権が発足した。同じ頃、独立ケニアの憲法を定めるための制憲会議が、宗主国イギリスで開催されていた(1961~62年)。KANU代表団はこの会議に野党側の代表として参加することになる。

制憲会議では、独立ケニアを首相制・連邦制の国家にすべきとする連立与党側の提案と、大統領を中心とする中央集権制を望むKANU代表団の提案が真っ向から対立していた。少数者の権益保護のため、権力の一極集中を回避したい与党側とは違い、カリスマ的リーダーだったケニヤッタを党首とするKANU代表団にとって、独立ケニアのあるべき統治の基本原則は、大統領を中心とする中央集権制だった。しかし、KANU代表団が、土地に代表される資源の恣意的再配分を強く怖れる与党側を説き伏せることはきわめて困難であった。

この難局に際し、ケニヤッタが、妥協に躊躇するKANU代表団たちを説得した言葉はよく知られている。それは「望ましくない憲法の入入れを強制されたとしても、いったん政権をとれば憲法を改正することができる」というものであった(Odinga[1967: 229])。このケニヤッタの助言に沿う形でKANU代表団が制憲会議において譲歩し、最初のケニア憲法が無事制定された。1963年には独立政府を決めるための国会議員選挙が開催され、KANUが圧勝、

同年12月にケニアはKANU政権のもとで独立を果たすことになる。

ところで、「憲法とは何か」という問題に立ち返ったとき、それは必ずしも成文法としてある「憲法」と銘打たれた法のみが憲法なのではない。憲法とは、「国家の組織を規律する基本的な原理、またはこれに関する法」(高柳・未延[1952: 94])であり、より具体的には、「統治の基本原則、統治を担う諸機関の権能とその相互関係、人民に対する権力行使の範囲と態様を定める成文(または不文)の基本法」である(田中[1991: 187])。篠田が最近の論考で明快に示しているように、憲法とは「通常の法の上に位置し...政府諸機関を規則づけるという意味で、通常権力の上に位置するもの」でなければいけない(篠田[2000: 92-93])。

この定義によれば、1963年独立時のケニア憲法は、「憲法」と銘打った法であったとはいえ、KANU政権にとって、それはとうてい憲法としての実質を有してはいないものであった。独立ケニアの初代の政権は、成文法としてあるケニア憲法を自分たち政権の権力の範囲を規定するものとみなしてはならず、憲法には書き込まれていない、より重要な統治の基本原則　大統領への権力集中と中央集権制　にあわせて改正していくべき対象とみなしていた。統治の基本原則を、書かれた憲法の外部に見出し、現存する憲法を改正すべき対象とみなすこの態度　オコス・オゲンドはこれを「立憲主義なき憲法」(Constitutions without constitutionalism)と呼んだ　は、その後長らく続くことになる(Okoth-Ogendo[1991: 45])。

ケニヤッタの科白の通り、独立以後、ケニアでは憲法改正が頻繁に行われていく。それは、妥協の産物としての文書「ケニア憲法」が、ケニヤッタ(そして次代大統領のモイ)らにとってのあるべき国家の基本原則にあわせて変革されていく過程だったといっていよい。一方で、そうした一部の政治エリートにとって都合のよい「基本原則」を共有しない批判勢力やその他の国民にとっても、成文法としてある「ケニア憲法」は、統治のあるべき基本原則の書かれた憲法とはみなしえないもの、彼らにとってあるべきケニアの「基本原則」を著した文書へと修正すべき対象にすぎないものとみなされていく。

この節では最初に、こうしたケニアにおける憲法改正の流れを整理しておこう。

まず1964年の第1回憲法改正では大統領制が導入され、地方税の徴税権を廃止するなど地方政府の権限が縮小された。その後1960年代後半までの憲法改正で、一院制への移行を含め連邦制の廃止と大統領を頂点とする中央集権化が行われた⁽²⁾。

憲法改正による大統領権限の強化は、ケニヤッタの死亡により第2代大統領に就任（1978年）したモイのもとでも続いた。特に重要な憲法「改悪」は、(1)KANU一党制への移行（第19回改正，1982年），(2)司法長官（Attorney-General），高等裁判所判事（High Court Judges），控訴裁判所判事（Court of Appeal Judges）の在職権保全規定の廃止（第22回改正，1986年および第23回改正，1987年。なお1990年の第25回改正で在職権保全規定は復活），(3)死刑に相当する罪（国家への反逆，殺人，強盗および強盗未遂など）に問われた容疑者の保釈廃止（第23回改正，1987年）と拘留期間の14日間への延長（第24回改正，1988年）である。それは、成文法としてのケニア憲法が、さらにあからさまにモイとKANUの権力維持のための装置に変質していく過程でもあった⁽³⁾。

政治参加が制限され、司法の独立も望めず、さらには人権状況が悪化するなかで、モイの政敵にとどまらず一般のケニア国民にとっては、1980年代後半の時点で存在したケニア憲法という名の成文法に著された統治の基本理念と、あるべき「ケニア国家の組織を規律する基本的な原理」との乖離は大きくなるばかりだったといえる。憲法の早期改正が必要との気運が高まるなかで始まったのが1980年代末からの激しい民主化運動であった。結局、冒頭でみたように、政権交代がない程度に競争性を向上させる、一党制の放棄（第27回憲法改正，1991年）が行われた（Throup and Hornsby [1998: Chapter 11]）。権威主義体制の権化ともいえるモイ政権の交代は実現せず、複数政党制を求める民主化運動が成功した後も、憲法の見直し論議は衰えることなく続いていくことになる。

2. 「抵抗勢力」の誕生

とはいえ、複数政党制を回復させた1991年の改正はケニアの憲法改正史の画期をなすものであった。多様な野党議員が国会に入ったことで、与党側による一方的な憲法改正は困難になったほか、野党側にとっても憲法改正に必要な65%以上の支持を国会で得ることは難しく、憲法改正の頻度自体が低下した。現行憲法が容易に改正されなくなり、さらになかなか政権交代が達成されないなかで、「より良い」憲法を求める運動は途切れずにむしろその強度を増して続くことになる。憲法見直し問題に関し「大統領権限の縮小による競争性向上」を目指す政治的立場（以下、改革派と呼ぶ）と、大統領権限の温存をはかるため現行憲法の改正に反対する立場（以下、「抵抗勢力」と呼ぶ）が対峙する構造が常態化したのは、この1991年の憲法改正以後からであった。

改革派の主翼となったのは、当時の野党国会議員、ケニア弁護士協会（Law Society of Kenya: LSK）、憲法見直しのための国民会議の開催を主張していた国民会議執行委員会（National Convention Executive Committee: NCEC）、そしてカトリック教会、全国教会評議会（National Council of Churches of Kenya: NCCCK）を始めとする宗教団体など各種の民間団体であった。ケニア憲法見直しにおける問題としては、改革派が指摘してきた主なものだけでも、(1)大統領に付与された国会の開・閉会権および解散権（国会の任期前解散により大統領が自由に総選挙実施日程を操作できることの問題）、(2)大統領に付与された州・県知事任免権（選挙キャンペーンなど政治集会の許認可権を有する地方行政が大統領府直轄になっていることの問題）、(3)大統領に付与された閣僚任免権（与野党双方の国会議員を人数制限なしに大統領が閣僚に任命できるため、大統領の恣意で政府側国会議員の人数が増やされてきたことの問題）、(4)大統領に付与されたケニア選挙管理委員の任命権（選挙区画定作業でのゲリマンダリングなど選管の中立性に関わる問題）などが挙げられてきた⁽⁴⁾。

これに対して、「抵抗勢力」を構成したのがモイとKANUの主流派である。

とはいえ、「大統領に過度に権力が集中しており、憲法の見直しが必要である」という点については、「抵抗勢力」側は表立った否定はしなかった。これには、表面的にはあたかも改革派の主張に与して現行憲法の見直しに取り組むかのような姿勢をみせつつ、実際にはそのプロセスをできるだけ遅延させるよう振る舞っていたという側面がある⁽⁵⁾。結果的に1998年以降、改革派と「抵抗勢力」の協議が進み、憲法見直し問題に関して、手続法、組織、そして新憲法草案がモイ政権の遺産として積み上がった。

のちに「サファリ・パーク合意」と呼ばれることになるひとつの合意が成立したのは1998年10月であった⁽⁶⁾。この合意は、憲法見直しプロセスに与野党議員のみならず各種の民間団体から広く代表を募る形式を採用した画期的なものであり、合意内容は紳士協定に終わらず1998年ケニア憲法見直し委員会設置（修正）法（The Constitution of Kenya Review [Amendment] Act, 1998。以下1998年手続法と略す）として成文化された（ROK [1998]）⁽⁷⁾。同手続法による憲法見直しプロセスは、国民各層からの意見聴取を下敷きとする広範な参加をその基礎としていた。また同手続法の規定により、新憲法の草案作成のために設置されたケニア憲法見直し委員会（Constitution of Kenya Review Commission）と、草案の採択にあたる国民憲法会議⁽⁸⁾では、権力維持を望むモイとKANUら「抵抗勢力」側が少数派になることが予想された⁽⁹⁾。

これに対しモイは、1999年5月に、「サファリ・パーク合意」を破棄して憲法改正のプロセスを国会に差し戻すとの声明を出し、民間団体を排除する国会選抜委員会（Parliamentary Select Committee）を組織した。国会選抜委員会は国会議員のみで構成される27人委員会であり、与党議員や、モイによって閣僚に任命された野党議員が過半を占めてきた。同委員会は、(1)憲法見直しプロセスから民間団体を排除し、(2)憲法見直し委員会の規模を半数以下の15名に縮小し、さらに(3)委員と委員長の任命権を大統領に付与するなどとした1998年手続法への修正提案をまとめ、報告書として国会に提出した。報告書にもとづく新たな手続法案は、国会でのKANUの優位を背景に多数をもって採択され、2000年ケニア憲法見直し委員会設置（修正）法（The Constitution

of Kenya Review [Amendment] Act, 2000。以下2000年修正手続法) となった (ROK [2001])。

モイは、新しい憲法見直し委員会の委員任命に際し、政権との癒着が疑わしい人物を多く指名したものの、委員長にはガイ (Yash Pal Ghai) という憲法学者を任命した⁽¹⁰⁾。任命を受けたガイは、「サファリ・パーク合意」に従った憲法見直しを主張する運動 (ウフンガマノ運動⁽¹¹⁾) と国会選抜委員会の 2 者の仲裁に成功し (2001年 1 月)、これを受けた2001年ケニア憲法見直し委員会設置 (修正) 法 (The Constitution of Kenya Review [Amendment] Act, 2001。以下2001年修正手続法) が国会の採択を経て成立した (ROK [2001])。新生の憲法見直し委員会は、ウフンガマノ運動側と国会選抜委員会側の代表双方から成る、「サファリ・パーク合意」を反映させた構成をとった。手続きでは、この憲法見直し委員会が、草の根レベルから政党や国会選抜委員会に至る広範な意見集約の結果を踏まえて新憲法草案を作成し、国民憲法会議での議論を経て必要な修正を加えて再び国民憲法会議での採決にけることになっていた。採択されればそれを新憲法草案として司法長官に手渡し、最終的には国会で採決されることになっていた。

委員会は手続法の通り、その後 1 年あまりをかけて、ケニアの憲法の内容をどうすべきかについてのヒアリングを行った。その集大成としてついに発表されたのが、新憲法草案 (委員長の名を取ってガイ・ドラフトと呼ばれる) であった (2002年 9 月)。ガイ・ドラフトによる現行憲法への主要な変更点は以下のように整理できる (CKRC [2002])。

- (1) 首相 (1 名)・副首相 (2 名) の新設による大統領の執政権への大幅な制限と、首相の第2, 第3候補制度の導入⁽¹²⁾。
- (2) 閣僚の任命権を首相のみに付与⁽¹³⁾。
- (3) 大統領による国会解散を制限⁽¹⁴⁾。
- (4) 大統領の国会の開・閉会権の廃止⁽¹⁵⁾。
- (5) 大統領に付与されるケニア選挙管理委員会の任免権の制限⁽¹⁶⁾。

- (6) 地方分権化と首長公選制導入による、大統領の州・県知事任免権の剥奪⁽¹⁷⁾。
- (7) 大統領選挙における年齢上限70歳と過半得票要件の導入、および大統領弾劾規定の新設⁽¹⁸⁾。
- (8) 大統領に付与されている副大統領の任免権の廃止⁽¹⁹⁾。
- (9) 国政選挙における無所属候補の容認⁽²⁰⁾。
- (10) 上下二院制の採用⁽²¹⁾。

このようにガイ・ドラフトは、大統領権限の縮小という関心に照らせば現行憲法から大きく「前進」していた一方、その結果として、執政府の頂点を構成するポストを、首相1名、副首相2名、大統領とともに立候補する副大統領1名、そして首相任命に際しての代替候補複数人へと、現行憲法における大統領1名体制から数的に大幅に増大させるものであった。ここに、後にこのドラフトが権力抗争の焦点になっていくポイントを見出すことができる。その過程を次節で追うことにしよう。

第2節 政党再編

1. 「獅子身中の虫」ライラ

改革派ドラフトであるガイ・ドラフトが完成した2002年9月という時期は、すでにモイが引退を表明し(1999年3月)、KANUの国会多数派工作とモイによる後継選びの失敗⁽²²⁾が引き金となって、大規模な政党の再編がおこり、目前に迫っていた2002年末の総選挙を見据えた政治エリートの離合集散が繰り返されていた時期にあたる。1990年代の2度の複数政党制選挙で、野党側は合わせれば7割、6割と過半を大きく超えて得票しつつも、主として野党が複数に分裂していたことによって、モイとKANUに常に敗北を喫してきた。2002

年の選挙に向かうにあたって、野党側政治エリートたちの共通の認識は、野党が複数に分かれているままでは1990年代の繰り返しになる、糾合すれば政権交代の可能性があるというものだったとみてよい。

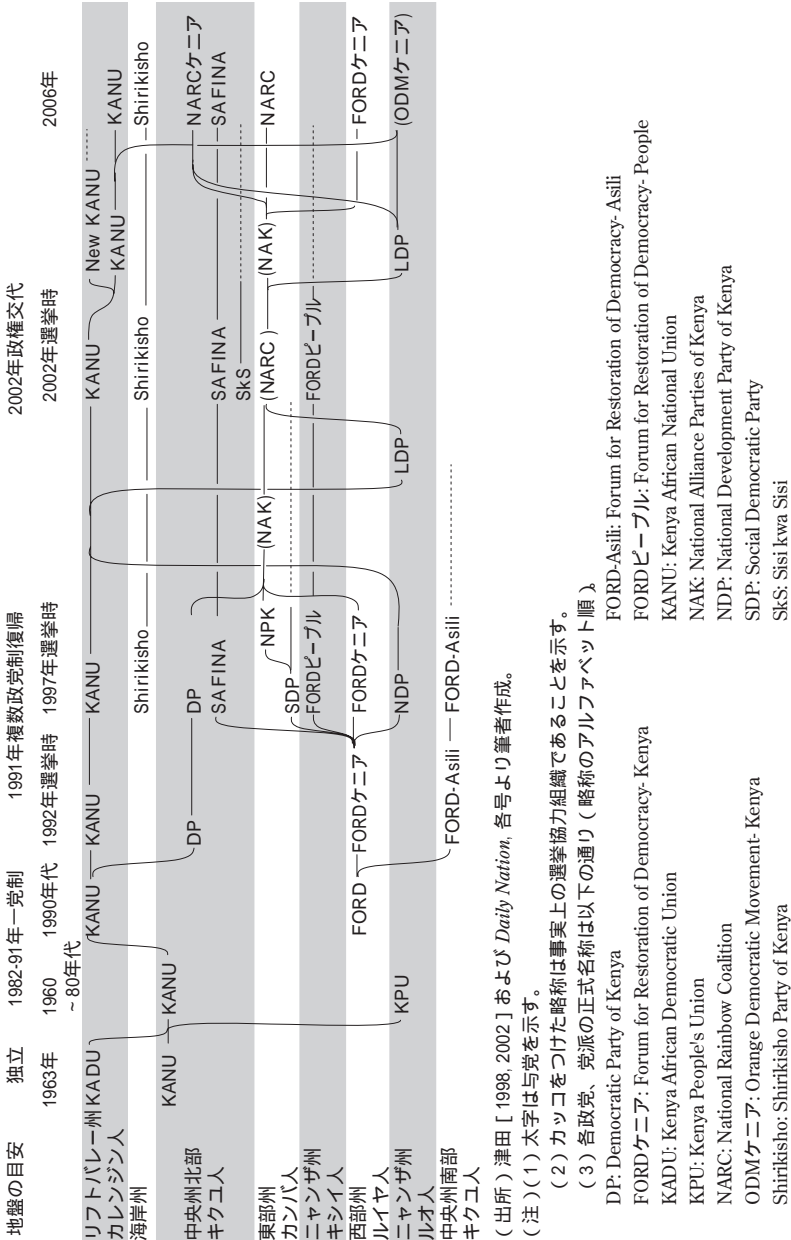
ひるがえってガイ・ドラフトは、大統領の権力縮小という関心によるものではあるものの、大統領、首相、2名の副首相などのように執政府の要となるポストを大幅に増やす内容を携えていた。ガイ・ドラフトは、総選挙対策として糾合を目指していた諸政党間へのポスト配分を容易にする、福音となったのだった。

最初に、モイが引退を表明してから2002年のガイ・ドラフト発表に至る時期について、憲法見直し問題をめぐる政党や政治エリート同士の位置関係をみてみよう。

当時の与野党の構成であるが、まずは1997年総選挙の結果与党となったKANUがあった(図1)。委員長はモイであり、まだ分裂の兆しはなく、国会222議席中113議席と過半(51%)の勢力を有していた。第2党は民主党(Democratic Party of Kenya: DP。委員長はキバキ、41議席)であった。1992年から97年まで野党第1党だった民主主義復興フォーラム - ケニア(Forum of Restoration for Democracy- Kenya: FORDケニア)は1997年選挙では分裂によって議席を18に減らして第4党に転落していた。委員長はワマルワ(Michael Wamalwa)であった。FORDケニア分派のひとつ社会民主党(Social Democratic Party: SDP)は、大統領選挙への公認候補に女性のンギル(Charity Ngilu)を擁し、16議席で第5党に食い込んでいた。また、FORDケニアを離党したライラ・オディンガ(Raila Odinga。以下、ライラ)という初代ケニア副大統領オディンガ(Odinga Odinga)の実子が、新党の国家開発党(National Development Party of Kenya: NDP)を率いて22議席を獲得し、同党は第3党に躍進していた。

このライラのNDPは、1997年の総選挙後まもなく与党KANUとの協力体制を敷き、2001年にはライラら4名が閣僚入りを果たした。このため、1997年総選挙から2002年までの時期は、事実上の与党側がKANUとNDP、野党側の主力がDP、FORDケニア、SDPらであったと整理できる。また、NDPのライ

図1 ケニアにおける政党の統廃合（1963～2006年）



ライラは、憲法見直しに関する手続法の修正についてもモイのKANUと歩調を合わせ、「サファリ・パーク合意」を反古にしモイが一方的に開始した国会選抜委員会方式に賛同、同委員会の委員長に就任した（1999年）²³。見かけ上この時期の憲法見直しに関する「抵抗勢力」の主力は、KANUとNDPになっていた。

しかし、あるべきケニア憲法の内容、大統領権限の縮小の程度については、ライラとモイの足並みが揃っていた形跡はみあたらない。モイは、「サファリ・パーク合意」を反古にして国会選抜委員会方式を強行したことに象徴されるように、憲法見直しに消極的な姿勢で一貫していた。対照的に、ライラの憲法見直し問題への関与はきわめて積極的であり、内容面での主張においても、KANUに協力し始める前と同様に、大統領権限の大幅な縮小を提案する改革派の姿勢を保っていた。彼は、1997年総選挙の前の段階では、大統領権限の縮小を強く求める憲法見直しを、FORDケニアの中核的メンバーとしてDPと共に主張してきた人物であった。ライラが、当時のモイ政権のもとで最も憲法見直しに関して有力な組織とされた国会選抜委員会の長にまで登りつめたのは、ひとえにNDPを率いてKANUと協力体制を敷くというライラの見かけ上の「方向転換」によるものだったといっていよい。

一方、表面的にはNDPがKANUとの協力関係を構築していたことで、2001年のライラらの閣僚登用に続き 8月にはKANUとNDPの合併事務局が設立されるなど、両者の合併は秒読み段階に入っていた。ライラがあるべき憲法の形について、首相ポスト新設を含む大幅な大統領権限の縮小を志向していることが、この頃新聞などで報じられるようになる。2001年9月初めに『サンデー・ネーション』紙がKANUとNDPの協同作成によるものとして首相ポストの新設、連邦制の導入、上下二院制の導入などを盛り込んだ新憲法の案がつくられたと報じた（*Sunday Nation*, September 2, 2001; “New Kanu-NDP Package Silent on Presidency”）。するとライラはすぐにこれを受ける形で、自らも連邦制を支持していると発言し（9月2日）、ついで同月22日に、KANUとNDPが憲法見直し委員会に提出しようとしている新憲法案の内容を詳細に語った。

その内容は、1年後の2002年9月に発表されたガイ・ドラフトと非常に近いものであり、(1)執政府の要を分け合うポストとして首相職を新設する、大統領は国軍の長の地位を維持するほか国会で採択された法案を首相と相談のうえで法律として承認のサインをするが、それ以外は儀礼的な職とする、(2)国、州、県の3層からなる地方分権制を採用する、(3)国会を上下二院制とし、上院は県代表で構成されるものとする、などを骨子としていた⁽²⁴⁾。

モイは、KANU幹部や閣僚が自らの方針にそぐわない発言などをした場合は通常放置せず、公の場で批判したり、党の執行委員や閣僚や次官などの職務について降格・異動してきたことで知られる。しかし、このライラの動きについて、モイがさほど懸念していたようにはみえない。モイがライラを公の場で批判したとの痕跡はみあたらず、また降格、異動なども行っていない。真意を測ることは難しいが、この時期のモイは、改革派ドラフトが完成したり新憲法が早期に成立したりする事態をできるだけ遅らせることによって現行憲法のままで2002年の総選挙を遂行することのみに集中していたようにみえる。また、1999年3月の段階ですでに次回大統領選挙には出馬せずとして引退の意向を表明していたモイは、ウフル・ケニヤッタ（Uhuru Kenyatta。初代大統領ケニヤッタの実子。区別のためウフルと呼ぶ）という事実上の新人を後継の大統領に据えるための活動、いわゆる「ウフル・プロジェクト⁽²⁵⁾」を推進しており、そのための国会内多数派工作といえるNDPの吸収合併も佳境に入っていた（合併実現は2002年3月）。モイは憲法見直しについては、これを遅延させる方向でライラに一任し、自分はむしろ引退準備のため、ウフルに大統領職を継がせる計画に邁進していたようにみえる。

モイがウフルを大統領指名議員に任命し、彼に国会議員の地位を与えた（2001年10月）のは、ライラが憲法見直し問題に関するKANUとNDPの共同の腹案として大統領の権限を大幅に縮小する新憲法案の内容を発表した（2001年9月）のとはほぼ同時期であった。翌11月にモイは内閣を改造しそのなかでウフルを自治大臣に任命、4カ月後の2002年3月にNDPはKANUに正式に合併吸収され、ライラはKANU全国書記長に、ウフルはKANU全国副委員長（副

委員長4名体制の1人)にそれぞれ就任する。

モイがついに意中の大統領後継がウフルであることを公にしたのは、その2カ月後の2002年5月であった。この発表は、モイ政権の歴代副大統領やKANUの前全国書記長ほか古参議員を中心にKANU内部での広範な離反を生んだが、この直後に、ライラとの協力関係をモイが放棄する兆しが明らかになった。ライラが、国会選抜委員会委員長の立場として、次回総選挙を新憲法のもととするべきとの考えをとっていることを明らかにすると⁽²⁶⁾、その直後にモイが、次回総選挙は現行憲法のもとで行うと述べ、ライラの国会選抜委員会の提案を言下に否定したのである。これはモイの通常の方法 自身の閣僚やKANU幹部が自らの方針に背いたときは時を置かずに公に批判したり異動・降格する に沿うものであり、ウフルの後継指名の後の時点では、モイとライラの足並みの乱れがすでに公のものとされたとみてよい。

ライラは以後、ウフルの後継指名を不服とするKANU古参議員たちと共同歩調をとり、KANU大統領公認候補の決定は党员による秘密選挙であるべきと主張する「虹の同盟」(Rainbow Alliance)運動を起こした。「虹の同盟」メンバーには、大統領公認候補選への出馬の意向を表明していた副大統領サイトティ(George Saitoti)、KANU全国副委員長のムシオカ(Kalonzo Musyoka)ら3名、その他、農業大臣キルワ(Kipruto arap Kirwa)、後に副大統領となるアウォリ(Moody Awori)などKANUの主力が含まれていた。

さらに野党側でも同時期に大きな動きがあった。DPのキバキ、FORDケニアのワマルワ、SDPのンギル(SDP内紛によりSDPから事実上離党し、NPKという政党を率いていた⁽²⁷⁾)が、次回総選挙では全国政党連合(National Alliance Party of Kenya: NAK)という選挙協力組織を作り、大統領選挙でキバキを統一候補に擁立すると発表したのである(2002年7月)。このNAKは、ンギルのNPKの政党名称を変更するという形でとりあえず政党登録を済ませた。

「虹の同盟」を主導していたライラは、2002年8月に今度はKANU全国書記長という立場で憲法見直しに関するKANU提案を憲法見直し委員会に正式に提出した。その骨子は、これまでの主張とほぼ同じであり、首相制、国会上

下二院制，地方分権の採用などからなっていた⁽²⁸⁾。NAKが憲法見直し委員会に提出した提案も，ライラ提案とほとんど一致していたといわれる（*Daily Nation*, August 17, 2002）⁽²⁹⁾。

これに対しモイら「抵抗勢力」側は，2002年の段階では，憲法見直しプロセス全体の遅延工作に励んでいたとみてよい。5月末に憲法見直し委員会委員長のガイが「次回総選挙を新憲法のもとで行うために現職国会議員の任期を延長すべし」との旨発言した際にも，モイは日を置かず，予定通りに2002年中に国会を解散する意向を明らかにし，現行憲法のもとでの次回選挙を志向していることを隠さなかった⁽³⁰⁾。また，8月にも，意見のヒアリングのため憲法見直し委員会の招聘を受けたモイは，同委員会を「不誠実で欺瞞的」と非難して招聘を拒否し，新憲法草案の内容に関して意見表明すらしなかった。

ケニアの「あるべき憲法」をめぐる「抵抗勢力」と改革派の抗争は，この時点では首相制や国会の上下二院制を採用すべきか否かといった新憲法の内容をめぐって展開していたのではなく，2002年総選挙を現行憲法のもとで行うか否かをめぐって展開していたといえる。モイら「抵抗勢力」はまったく首相制や上下二院制などを志向していなかったが，KANUの「獅子身中の虫」と化したライラは，同党の代表として国会選抜委員会や憲法見直し委員会への意見聴取にこたえた。結果，2002年9月に発表されたガイ・ドラフトは，形式的にはKANUからの意見聴取を十分に踏まえた形で編まれ，しかもなお，その内容面では，ライラやNAKなど改革派の提案をほぼ踏襲したものとなったのだった。

2. 野党側の大同団結と「覚書」

NDPのライラがKANU政権での発言力を強めていったこと，そしてモイが後継にウフルを指名したことが，結局は2002年後半のKANU分裂と野党側の大同団結という大幅な政党の再編に結びつく。その後2002年の総選挙に至る

数カ月間は、ケニアの憲法見直し問題にとって非常に重要な期間となった。改革派主導で編まれたガイ・ドラフトであったが、そこで執政府の主要ポストが複数指定されていたことを基礎として、政治エリートたちが総選挙後のポスト配分の約束を積み上げていったからである。次にその流れをみていこう。

前項で触れたように、これまでの選挙でDPら野党側がKANU政権の打倒に成功してこなかった最大の理由のひとつは、野党側勢力の分裂であった。2002年7月のNAK結成もこの障害を克服することが主眼であったといつてよい。これに加え、10月にはライラら「虹の同盟」もKANUから分裂して新政党の自由民主党 (Liberal Democratic Party: LDP) を結成し、さらにLDPとNAKがキバキを統一大統領候補として選挙協力することで合意した。当時の14野党を糾合した大規模なアンブレラ組織、国民虹の連合 (National Rainbow Coalition: NARC) の誕生であった。

選挙協力の道を選んだのは、負け続けてきた野党側にとって当然の選択だった。NARCは程なく政党として登録して選挙戦を戦うことになる。NPKの名称変更により登録を済ませたばかりだったNAKについて、再び名称を変更するという形でNARCの名を政党名として登録した (すなわち公式の党首名はンギルのままであった) のだった。この経緯に象徴されるように、NARCは政党としての実体に欠けており、DP、LDP、FORDケニア、NPKなど別々の政党が選挙のために統一候補を立てるための選挙協力組織にすぎないものであった。LDPについては特に、ウフル後継を嫌ってKANUを離党した非NDP系のグループと、ライラら元NDPから成っていた「虹の連合」をまとめてひとつの政党として登録した組織であり、KANUにそのまま残留した場合のポスト配分への不満以外に共通項をもたない、同床異夢の集団にすぎなかった。

政党としての執行部や地方レベル組織のなかったNARCは、その意志決定を、キバキ、ライラ、ワマルワ、ンギルら各政党の有力者たちの合議によるしかなかった。しかし、NARC傘下の1政党の党首にしかすぎないキバキが大統領選挙で当選した場合、現行憲法のもとでは閣僚など重要なポストの任

免権が大統領であるキバキだけに付与されることになる。NARC結成から時を経ずして行われたのが、政権交代達成後のポスト配分を約した「覚書」(Memorandum of Understanding: MOU)の作成であった。「覚書」作成には、弁護士立会のうえ、キバキ、ライラらポスト配分を約束された全員が署名するという厳密な手続がとられた(*Daily Nation*, October 23, 2002)。「覚書」誕生の背景には、キバキとDPの圧倒的優位という事態を避けたいというNARCに糾合した政治エリートたちの特殊事情が透けてみえる。

署名されたオリジナルの「覚書」は、本章執筆時点の現在でも非公開であるが、新聞報道、署名者の証言などから、「覚書」には発表当時に大きく報道されたNARC活動の原則を記した文書だけではなく、むしろもうひとつのより重要な文書、すなわちNAK側とLDP側のポスト配分の方法や重要ポストに誰を配置するかを具体的に約した文書(本章ではこれを「第2覚書」と呼ぶ)があったと判断できる⁽³¹⁾。

「第2覚書」に明記された約束の内容は次のようなものであった(表1)⁽³²⁾。

- (1) キバキを次回大統領選挙の統一公認候補とする。
- (2) キバキ、ワマルワ、ンギル、キルワ、ムシオカ、ライラ、サイトティ、アウォリがNAKとLDPの代表として「NARCサミット」を構成する。
- (3) 大統領選挙、国会議員選挙で勝利した場合は、キバキが速やかに「NARCサミット」を招集し、閣僚の任命と職務の配分について相談する。
- (4) NARCの閣僚は、NAK側議員とLDP側議員で5対5の割合とし、また閣僚名簿は各政党が提案するものとする。
- (5) 政府の発足後100日以内に憲法見直しプロセスを終了して新憲法を制定する。
- (6) 副大統領のひとり、第2副首相、第3副首相のポストはNAK側のものとする。
- (7) 副大統領のひとり、首相、第1副首相、調整を担当する上級大臣のポストはLDP側のものとする。

表 1 「第 2 覚書」上の約束と実際の組閣

	約束	実際の組閣人事
NAK側 キバキ(DP)	大統領	大統領
ワマルワ(Fordケニア)	第1副大統領 *	副大統領
ンギル(NPK)	第2副首相 *	保健大臣
LDP側 ライラ(元NDP)	首相 *	道路・公共事業・住宅大臣
ムシオカ(非NDP系KANU)	第2副大統領 * *	外務大臣
サイトティ(非NDP系KANU)	第1副首相 *	教育・科学技術大臣
キルワ(非NDP系KANU)	第3副首相 * *	農業・畜産開発大臣
アウォリ(非NDP系KANU)	大臣(党派間の調整を担当する省)	内務・国家遺産大臣

(出所) Badejo [2006], *Daily Nation*, October 23, 2002付け, および津田 [2007: 表 4 の 1] より筆者作成。

(注) 「第 2 覚書」作成時に実在しなかったポストは * / * * 印で示した。* 印を付したポストは、現行憲法にはないがガイ・ドラフトでは設けられていた役職, * * 印を付したポストは、現行憲法にもガイ・ドラフトにも記載のないもの。

当事者間の合意ではさらに、首相はライラ、第 1 副大統領はワマルワ、第 2 副大統領はムシオカ、第 1 副首相はサイトティ、第 2 副首相はンギル、第 3 副首相はキルワ、上級閣僚にアウォリとされたという (*Daily Nation*, December 12, 2006 および October 23, 2002)。ガイ・ドラフトの作成の経緯や、憲法見直し委員会の構成 (過半は宗教関係者、学識経験者などからなるウフンガマノ運動側の代表者) を考えると、ガイ・ドラフトが最初から政治エリートに配分できる執政府の要のポストを数的に増大させるための単なる作文だったとは考えにくい。しかし、選挙協力組織にすぎなかった NARC が、ガイ・ドラフトで大幅に増やされていた執政府の要のポストを頼みに、政権交代と新憲法制定を成し遂げた後のポスト配分を約束し合うことで、はじめて存続が可能になったであろうことは想像に難くない。

ケニヤッタ、モイという歴代の大統領が享受していた強大な大統領権限の縮小、という目標を共有していたはずの改革派は、こうして総選挙の時期を迎え選挙協力組織を作ったことで、各党の有力者同士でポスト配分を約束するという選択をした。そのポスト配分の前提には、大統領権限を縮小する旨

のガイ・ドラフトの規定が使われた。ここにおいて、それまで一義的には「権威主義体制の権化たるモイとKANU政権の交代可能性を上げること」を念頭に編まれており、直接には特定の政治エリート間の権力抗争とは無関係であったガイ・ドラフトが、「大統領はキバキ」「首相はライラ」という形で事実上個人の名前が「裏書きされた」ドラフトに　さらにいえば、キバキの権力を大幅に縮小し、国民の直接投票を経ずしてライラを事実上の執政府の長に据えるドラフトに　変貌したのであった。

第3節 2002年総選挙のインパクト

1. 「抵抗勢力」の再編

2002年総選挙の結果は改革派の勝利であった。政権交代が起こり、大統領選挙ではキバキが当選、国会議員選挙でも7割以上の得票率でNARCが第1党となったのである。ウフルは落選しKANUもケニア建国以来初めて国会第2党に転落した。もし、ンゲセとカトゥマンガがKANU政権時代のケニアについて述べたように、「与党側が積極的であれば憲法の見直しが進む」のであれば、2002年末以後のケニアでは速やかに新憲法の制定が終了したはずである。しかし、事態はまったく違う方向に動いた。

キバキ政権下で、憲法見直し問題は、1990年代から積み上げられてきた大統領権限の縮小という意味合いを急速に減らし、代わって、その焦点を、「第2覚書」を履行するか、否か、という二者択一へと移行させた。「第2覚書」を履行するということはすなわち、ガイ・ドラフトに沿った新憲法を制定することである。これは、もちろんこれまでの見直し論議の焦点であった大統領権限の大幅な縮小を意味するが、総選挙を挟んだ激しい権力抗争のなかでそれは、「キバキの権力を大きく削ぎ落としてLDPのライラに渡す」という意味へと変化していた。一方、「第2覚書」を履行しない、ということはすなわ

ち、ガイ・ドラフトを大幅に改変するか、または憲法見直し自体を放棄して現行憲法を維持するということになる。これは、大統領権限を現行憲法のまま維持することを意味したが、それは同時にLDP、FORDケニア、NPKの代表者たちの権力を相対的に小さく保ったまま、NARC傘下の一政党にすぎないDPの党首キバキにだけ、現行憲法で規定された強大な大統領権限を独占させることを意味した。

すなわちこの時点で、憲法で規定する「大統領」「首相」の相対的な位置づけをどうすべきかという抽象的な議論はほぼ成立しなくなっていたとみてよい。代わりに、キバキを推す勢力が「抵抗勢力」に転化し、「第2覚書」履行を求める勢力と対立関係に陥っていく。これにより憲法見直しプロセスは再び頓挫し、さらに与党NARC自体が事実上分裂していったのである。

まず、組閣人事を決定するために開催する旨を「覚書」に明記されていた「NARCサミット」であるが、開かれないうちに2003年1月初めにはキバキによる組閣が行われてしまった⁽³³⁾。しかも、組閣人事では、「第2覚書」に明記されたはずの「NAKとLDPの比率を50対50とする」との約束も明らかに反古にされた。表2のようにLDP側がNAK側より明らかに少なく、さらに、キバキの率いるDP出身の閣僚の人数が明らかに多くみえることも特徴である。DP出身の議員は国会全222議席中明らかなもので24議席と10%強しかない。にもかかわらず、大統領のキバキをはじめ、財務大臣、憲法見直し問題を担当するためにキバキが新設した司法・憲法問題担当省の大臣（以下、司法大臣）、治安などを担当する国務大臣（2名）、自治大臣など重要度の高いポストに配置されたうえ、人数も全閣僚の29%（48ポスト中14ポスト）、大臣ポストに至ってはDPだけで全体の3分の1弱（25ポスト中8ポスト）を占めていた（表2）。

「第2覚書」実施の前提となる新憲法制定についても、NARC政権誕生後の歩みは遅かった。司法大臣として登用されたDP出身の議員ムルンギ（Kiraitu Murungi）は、早くも2003年の2月の段階で「NARC政府は100日以内に新憲法を制定するとは約束していない、新憲法制定は6月までにおこなう」など

表2 キバキ政権閣僚の出身政党別構成（2003年1月組閣）

出身政党・党派名 ¹⁾	ポスト別内訳		全ポスト計	
	正副大統領 大臣	副大臣		構成比
NAK側	15	18	33	69%
（内訳）DP	（8）	（6）	（14）	
FORDケニア	（3）	（2）	（5）	
NPK	（1）	（3）	（4）	
その他 ²⁾	（3）	（7）	（10）	
LDP側	10	5	15	31%
（内訳）非NDP系KANU	（5）	（2）	（7）	
NDP	（2）	（2）	（4）	
その他 ³⁾	（3）	（1）	（4）	
政権全体	25	23	48	100%

（出所）津田〔2007：表4の1〕より筆者作成。

（注）1）2002年国会議員選挙での公認政党は全員NARCになっている。そのため1997年国会議員選挙での公認政党と、各閣僚の発言や政治集会への参加の傾向などから帰属党派を推定した。1997年の公認政党がSDPだった閣僚の場合、ンギルらの離党により分裂を経ているので、ンギルらNAK寄り閣僚については「NPK」としてNAK側に入れ、その他の元SDP議員については「その他」としてLDP側に入れた。推定作業について詳しくは津田〔2007〕を参照。

2）2002年国会議員選挙で初当選の閣僚については、発言や各種の政治集会への参加の傾向などから帰属党派を推定し、「その他」としてNAK側／LDP側にそれぞれ入れた。NAK側の「その他」の顔ぶれは以下の通り。大臣：Amos Kimunya, Raphael Tuju, John Michuki。副大臣：Peter Kenneth, Kilemi Mwaria, Mutua Katuku, Ali Chilau Mwakere, Wilfred Machage, Njeru Githae, Stephen Tarus, Maurice Dzoro, Petkay Miriti。

3）LDP側の「その他」の顔ぶれは以下の通り。大臣：Peter Anyang 'Nyong b, Linaa Chebii Kilimo, Najib Balala。副大臣：Andrew Ligale。

と述べて「覚書」を遵守しないことを公言してはばからず、憲法見直しプロセスを遅延させることを高らかに宣言した。ガイ・ドラフトを検討するための国民憲法会議が開始したのは、2003年4月のことであり、その時点で「覚書」で約された「政権奪取後100日以内」の期限は過ぎていた。国民憲法会議が開催されてみると、大統領の権限をどの程度首相に移譲するか、どう首相を選定するかなどを中心にコンセンサス形成の難しい複数の論争点⁽³⁴⁾の存在が明らかになり、NAK側議員が大統領権限の縮小に対してあからさまに難色を示すなど、会議はきわめて難航した。さらに8月の国民憲法会議再開の

直後に副大統領ワマルワが病死したため、キバキが同会議をしばらく休会すると決定、憲法見直しプロセスはさらに遅れることになった。

このため、NARC政権の誕生によって「覚書」で約束した通りのポストを得たのは、実のところ大統領に当選したキバキと副大統領に任命されたワマルワの2名のみ、いずれもNAK側という状態（表1）が何カ月にもわたって続く事態となった。「覚書」上の首相、副首相などのポストは現行憲法には存在しなかったため、表1にあるようにライラら「第2覚書」において執政府の要のポストが約束されていた他の「NARCサミット」のメンバーたちは、閣僚職に任命されるにとどまっていたのである。

「覚書」での約束が果たされないなか、NARCの事実上の解体はすぐにおこった。2003年3月のNARC国会議員団会合では早くもLDP議員側から「覚書」が遵守されていないとする不満の声が上がり、このままでは国会での法案採決で野党KANUと共同歩調をとるなどの発言がなされている。同じ3月には、憲法見直し問題に関する国会選抜委員会の新委員長の互選が行われた際に、同委員会のNARC委員の一部がライラの対抗馬で「抵抗勢力」に近い立場といわれたSAFINA⁽³⁵⁾代表の支持にまわり、同代表がライラを破って当選するという事態が発生した。委員のひとりだった上述の司法大臣ムルンギ（DP出身）は、同じNARCの候補者であるライラでなくSAFINA代表の支持にまわったが、2003年4月にこのことを問題とされると、「ライラを信頼していなかったから」と説明し、その発言自体が物議を醸した。NARCのうち、NAK側の閣僚、議員は、新政権誕生後まもなく憲法見直しプロセスの遅延に着手し、ライラら改革派に公然と対抗するようになったとみてよい。まず「抵抗勢力」へと転向したのがこのNAK側であった。

さらに、LDPも一枚岩ではなく、KANUを離党して加わった非NDP系のグループが「抵抗勢力」の立場を取り始めた。そもそもこれら非NDP系LDP議員は、基本的に憲法見直し問題については「抵抗勢力」だったとみてよい。このことを象徴するのが、病死した副大統領ワマルワの後任として、同じFORDケニア出身議員でもなく、他のNAK側政党であるDP、NPK出身議員で

もなく、非NDP系LDP議員のアウオリをキバキが任命したことである⁽³⁶⁾。わずかに大臣の地位を得たLDP側議員10名のうち、キルワ、サイトティ、アウオリの非NDP系の3名は、この頃から明らかにNAK側と歩調を合わせるようになる。

ガイ・ドラフトの発表から1年半あまりを経た2004年3月23日、最終的な新憲法案（いわゆるボーマス・ドラフト [Bomas Draft]⁽³⁷⁾）が国民憲法会議でようやく採択された（NCC [2004]）。ボーマス・ドラフトは、ガイ・ドラフトに若干の修正を加えているものの、基本的には憲法見直し委員会の提言を踏襲した改革派ドラフトであった。そこでは大統領権限の縮小にかかわって、(1)執政府の要を大統領と分け合うポストとして首相を新設すること、(2)地方の意見集約の場をつくるため上院をおくこと（上下二院制の採用）、(3)大統領府直轄の地方行政を撤廃し、権限の移譲を明確化したうえでの4層の地方自治体からなる地方分権制を採用すること、といった内容が含まれていた（NCC [2004]）。

しかし、この採択の前に、アウオリらNARC閣僚は新憲法案の内容を不服とし、一部を除いて議場を退場していた。例外的に議場に残ってドラフト採択に参加した閣僚は、NDP系LDP議員のライラとアヤッコ（Ochillo Ayacko）、そしてやはりLDP議員（新人）で改革派としてライラと歩調を合わせていたバララ（Najib Balala）の3名のみだった（Badejo [2006: 273]）。NARC内における「抵抗勢力」と改革派の分裂は、ここに決定的になったといえる。

他方、野党に転落したKANUも、ウフルのKANU全国委員長就任をめぐって内部分裂状態になっており、そのなかでウフルを中心とする主流派が憲法見直し問題について改革派の立場をとるようになっていた。ケニアの憲法見直し問題は、かつてのように与党／野党という区分に左右されて進展するものではなく、選挙時の公認政党への帰属を無視する形で再編された改革派と「抵抗勢力」との権力抗争の焦点となっていたのである。

2. 改革派ドラフト潰し

2001年修正手続法によれば、国民憲法会議の「コンセンサス」によりボーマス・ドラフトが採択されたことで、その後の手続きは、(1)同ドラフトの司法長官への提出、(2)司法長官が新憲法案として国会に提出、(3)国会ではボーマス・ドラフトの内容には修正を加えることなく、ドラフト全体として可決（あるいは否決）、(4)可決によって新憲法の制定、と定められており、ボーマス・ドラフトの内容についてのいかなる修正も排除されていた。当時の国会は、KANU主流派が改革派についたことにより、「抵抗勢力」と改革派の両者の勢力がかなり均衡していたとみられ、「抵抗勢力」側がかならずしもボーマス・ドラフトを否決できない状態にあった。ボーマス・ドラフトが国民憲法会議で採択された2004年3月時点での「抵抗勢力」側は、せっかく手に入れた強大な大統領権限を失う危機に瀕していたといつてよい。

「抵抗勢力」側が喫緊の課題としたのは、ボーマス・ドラフトに盛り込まれた大統領権限縮小や地方分権にかかわる内容を現行憲法に近い形に修正することであった⁽³⁸⁾。2004年8月から11月にかけて「抵抗勢力」側は、ボーマス・ドラフトの内容を国会で修正できるとした新たな手続法の導入を画策し、最終的に改革派の反対を押し切って、ボーマス・ドラフトへの国会出席議員の過半数による修正を可能にする新たなケニア憲法見直し（修正）法（The Constitution of Kenya Review [Amendment] Act 2004。以下、2004年修正手続法）を成立させた（ROK [2004]）。現行憲法によれば、国会はわずか議員30人の出席で成立するので（第51条）、最小16人の賛成があればボーマス・ドラフトが修正できるようになったのである。さらに2004年修正手続法は、国会選抜委員会がボーマス・ドラフトへの具体的な修正提案をまとめる作業にあたるとした。

ただし、国会選抜委員会は、当時ライラをはじめとする改革派のLDP議員とKANU議員で占められていた。そこで「抵抗勢力」側は次に、国会選抜委

員会の主導権の掌握に乗り出した。DPメンバーでキバキ寄りの人物であるニャガ（Norman Nyaga）が、国会の各種委員会へのNARC委員任命の任にあたる院内幹事（whip）としての権限を利用して、2005年3月、国会における同委員会へのNARC委員の選定にあたって、同党に割り当てられた16名の委員名簿から、ライラら一部を除いた残りの改革派LDP議員6名を削除したのである。削除を免れたライラも新委員会の構成に抗議して委員を辞任したため、新しい国会選抜委員会の構成は完全に「抵抗勢力」寄りとなった。同年5月には、キバキに任命されて大臣に登用された弱小野党の党首ニャチャエ（Simeon Nyachae）というやはり「抵抗勢力」側の人物が、同委員会の委員長に就任した。

ニャチャエのもと、ボーマス・ドラフトの「現行憲法化」がおこなわれた。2005年7月に国会に提出された国会選抜委員会によるボーマス・ドラフト修正提案についてLDP、KANUの改革派議員は反対に回ったものの、102対61で修正提案は国会で可決された。これを受けて司法長官はただちに新憲法案の作成に着手、1カ月後の8月22日、ケニア新憲法案（The Proposed New Constitution of Kenya。司法長官の名をとってワコ・ドラフト〔Wako Draft〕と呼ばれる）を発表した。その内容は、(1)首相ポストを新設するもののその任免権を最終的には大統領に与え、職務内容も大統領が随時決定（ほぼ現行憲法のまま）、(2)閣僚の任免権を大統領に付与（現行憲法のまま）、(3)一院制の維持（現行憲法のまま）、(4)権限分有の詳細が曖昧な中央・県からなる2層の地方行政を採用（現行の地方行政との違いは不分明）など、限りなく現行憲法に近いものであった（ROK〔2005〕）。ワコ・ドラフトは、ガイ・ドラフト、ボーマス・ドラフトから大きく「後退」し、2007年末に予定される次回総選挙が近づくなかで大統領権限の縮小を阻止したいキバキらの意向を大いに反映する、「抵抗勢力」ドラフトであった。

3．国民投票という新要素

こうして、ケニアにおける新憲法の制定プロセスは権力抗争の道具と化す形で迷走した。現行憲法は、大統領ひとりに国会の開・閉会権と制限のない閣僚任免権を与える一方、国会には政府不信任決議案の採択しか異議申立ての方法を与えていない。そこでは、大統領を含む派閥が「抵抗勢力」と化した場合、その多数派工作に対し、改革派勢力が対抗することは非常に難しいといえる。しかも、この経緯から明らかになったことは、政権奪取前の段階での憲法見直し問題への取組みが改革派のそれであったとしても、大統領に就任したことでその取組み姿勢そのものが改革派から「抵抗勢力」のそれへと180度変わる場合がある、ということである。複数政党制から3度目の総選挙でついに改革派だった人物が大統領になったのであるが、その大統領就任が原因となってその人物が「抵抗勢力」になってしまったのである。

ケニアでは、野党の政治参加、ある程度自由・公正で定期的な国政選挙の実施と結果受入れ、その結果としての政権交代の達成と、狭義の民主主義はすでに達成されている。しかし、そのような狭義の民主主義の装置では、個人支配を下支えしてきた現行憲法の改革は容易でないことが、このキバキたちの「転向」と現行憲法の存続から明らかである。結果としてケニアでは、制度的民主主義がかなりの程度達成されるなかで、引き続き個人支配的な制度が機能している。ケニヤッタ、モイという歴代大統領の統治下で整備された、大統領への権力一極集中を確かにする憲法、ケニアにおける個人支配を下支えしてきた現行憲法の推進力は今も揺るぎない。

ただし、この憲法見直し問題の過程で、大統領側の恣意を阻止する有力な勢力として浮上した要素がある。それは、国民投票という形で示すべきことが決められた世論の動向であった。最後にこの要素について確認しておこう。

発端は、ボーマス・ドラフト採択の直後にあたる2004年3月に出された、憲法見直しに関する手続法への違憲判決であった。改革派民間団体のひとつ

NCECに属する牧師ら8名が、ボーマス・ドラフトを「民主的に編まれなかった新憲法案」であるとして、憲法に制定することを差し止める訴えを起こしていたのに対し、違憲立法審査をおこなった高裁法廷がこれを認めたのである。同法廷は、現行憲法が新たに憲法を制定するための手続きについては規定していないとの解釈を示したうえで、2001年修正手続法の新憲法制定に関連する部分が、憲法を改正する手続きしか定めていない憲法第46条に照らして違憲であるとした。この判決がさらに踏み込んで、新憲法案は国民投票を経て憲法に制定されねばならないとしたことが、ここでは重要である。

違憲立法審査の法廷には控訴の仕組みがないため、この判決は確定した。すでに2001年修正手続法の段階で、国民憲法会議で採択に至らない場合は、国民投票方式が用いられることが定められてはいたが、この判決により、国民憲法会議と国会の双方で採択されようとも、新憲法案については最終的に国民投票で採択されることが必須となったのであった⁽³⁹⁾。

この判決の結果として、ワコ・ドラフトについての国民投票が2005年11月に実施された。なお、大統領権限の縮小がどの程度実現されたかという尺度によれば、たしかに最も「進んで」いたのはガイ・ドラフトとボーマス・ドラフトであり、ワコ・ドラフトの「後退」ぶりは顕著であった。とはいえ、ワコ・ドラフトも、大統領への弾劾制度を盛り込んだほか、大統領による国会解散権の記述を削除、国会の開会・閉会日を明記して大統領の恣意から外すなど、現行憲法よりはいくつかの重要な点で「前進」していた(ROK[2005])。つまりワコ・ドラフトは、ボーマス・ドラフトを換骨奪胎したきわめて非改革的な新憲法案である一方、相対的に最も「後進的な」現行憲法よりは少しは「ましな」憲法案であった、といえる。改革派を支持する有権者の多くが、たとえわずかでも大統領権限を縮小させられるほうが現行憲法の状態が続くより望ましいと考えれば、この「抵抗勢力」によるワコ・ドラフトが採択される可能性もあった。

しかし、2005年11月の国民投票でワコ・ドラフトは、全国でほぼまんべんなく反対票が賛成票を上回る形で否決された。得票数の割合でも、賛成43%

に対し反対は57%と、10ポイント以上の差が開いた⁽⁴⁰⁾。ワコ・ドラフトへの反対票を投じた多数の有権者たちが、大統領に権力を一極集中させている現行憲法の存続を積極的に支持していたとは考えづらく、むしろ大統領権限の縮小を強く求めていたと考えられ、より改革的だったボーマス・ドラフトからの「後退」ぶりへの批判がそこには含意されていたとみてよい。

ワコ・ドラフトにはそのほかにも、各種割当議席の新設による国会議員数の大幅増加、担い手の不明なキリスト教徒法廷・ヒンドゥー教徒法廷の新設、土地に関する大統領の許認可権の大幅拡大につながりかねないケニア公共用地委員会（National Land Commission）の新設など、内容面での様々な問題点が指摘された。10年以上を費やして練り上げられた改革派ドラフトを換骨奪胎したことに加え、NAK側が与党NARCとしては欠かせないパートナーであるはずのLDP側を排除する形で国会での多数派工作を進め、国会選抜委員会を牛耳ってまでボーマス・ドラフトの内容を修正するという、その強引な手法にも批判が集まった。ワコ・ドラフトは、その内容、作成の手法ともにそもそも国民の多数の支持を受けえないものであったといっても過言でない。

そのようなワコ・ドラフトを国民投票にかけた「抵抗勢力」側の「勝算」をここで確認しておくことには意味があろう。なぜなら、その計算が、国民投票で現行憲法が選び取られるという事態を結局は招来したといつてよいからである。実は、「抵抗勢力」側にとっては、2004年修正手続法を強行採決し、ボーマス・ドラフトから大統領権限縮小に関する記載を外す修正作業を合法化した時点で、すでにその後作成されるドラフトが採用されようとされまいと、どちらに転んでも「勝利」という状態が確立されていた。現行憲法とそれほど変わらない新憲法案がたとえ国民投票で可決されたとしても、大統領権限はそれほど縮小されないのであるから、痛みも少ない。そして、新憲法案が否決されたとしても、「抵抗勢力」側は、むしろそれを歓迎した可能性すらある。大統領に過大な権限を付与し、毎回の総選挙で現職や与党が優位な選挙戦を戦うことを可能にしてきた現行憲法が維持されれば、残りの任期が安泰だけでなく、次回に予定された総選挙でも有利だからである。

もちろん、「抵抗勢力」側にもリスクはあった。それは、現行憲法下で任期満了を除いて大統領と政府が辞任を余儀なくされる唯一の事態である、政府不信任決議案が国会で可決される可能性が高まったことである。否定票多数に終わった国民投票結果には、NAK側によって憲法見直しプロセスから排除されたLDP、KANUの改革派が国民の多数派の支持を得たという含意が常につきまとった。しかも、国民投票の結果を選挙区レベルでみたとき、賛成が反対を票で上回ったのは全国210選挙区の3分の1に満たず、加えて中央（Central）州全域と東部（Eastern）州中部、リフトバレー（Rift Valley）州中部という隣り合う3地域に明白に偏っていた。この3地域では、民族的にキクユ（Kikuyu）人、メル（Meru）人、エンブ（Embu）人が選挙民の圧倒的多数を構成している。そしてキバキはキクユ人であり、メル人、エンブ人はキクユ人と文化・言語的に近い。反対に、その3地域を除いたほぼ全土では、国会議員の立場が賛否どちらかにかかわらずほとんどの選挙区で反対票が賛成票を大きく上回ったのである⁽⁴¹⁾。

本章では投票行動の詳細には立ち入れないものの、投票結果の分布自体は、賛成票（キバキへの支持票という意味が生じていた）を投じた選挙民の帰属が、キバキの属する民族であるキクユとその近接集団にほぼ限定されていたことを如実に示すものであった。こうした国民投票の結果は、キバキの大統領としての正統性を弱めるのに十分であった。解散総選挙という事態になれば、全国の過半数を大きく上回る選挙区において改革派議員の再選が確実視できた一方、「抵抗勢力」に与した議員の再選は中央州北部と東部州中部、リフトバレー州中部の3地域を除いては危ぶまれたとみてよいのである。実際にも、国民投票でのワコ・ドラフト否決を受けて、改革派議員の間では政府不信任決議案の提出の準備が行われた。

しかし、国民投票の結果発表からわずか2日後に、キバキは、現行憲法の規定を使って国会を閉会し、不信任決議案の提出はできなくなってしまう。またこの閉会中に、新憲法案に反対のキャンペーンをおこなった改革派議員で新党を結成する動きが持ち上がったが、その是非や新党に参加する際のメ

ンバーシップのあり方などをめぐって改革派議員の足並みが乱れ、政府不信任決議案は結局提出されなかった。そもそも、ケニアの国会議員は、その高給と手厚い各種手当の支給によって知られている（*Daily Nation*, April 5, 2003, August 9, 2006など）。高額の選挙運動資金を、当選後の給与をあてにした借金でまかなっているともいわれる⁽⁴²⁾。国会議員の伝統的な再選率の低さも手伝って、ケニアでは、政府不信任決議案の採択によって自らの国会議員としてのステータスを任期中途で「放棄する」インセンティブがほとんど働かないという事態が発生している可能性が高い。

キバキら「抵抗勢力」側にとって唯一のリスクである政府不信任決議案が採択される可能性が低かったとすれば、ボーマス・ドラフトの内容を国会過半の賛成で修正できるとした2004年修正手続法を採択できた時点で「抵抗勢力」側の勝ちが決まっていたといっても過言ではない。否決されれば現行憲法を維持できるのであるから、人気のない新憲法案を国民投票にかけることは、むしろ「抵抗勢力」側にとってより良いオプションであった。ワコ・ドラフトのような新憲法案の策定自体が、大統領権限の縮小を願う改革派の動きに対してキバキら「抵抗勢力」側が仕掛けた最大の妨害行為だったといってもよい。国政レベルでの「抵抗勢力」対改革派の権力抗争では、数の力により「抵抗勢力」側が改革派を押し切ってワコ・ドラフトを作成したのであったが、その「抵抗勢力」によるドラフトは、最終的には国民の手で葬り去られた。そして結局、国民投票は「抵抗勢力」にとって最も都合の良いオプション——現行憲法の存続——を「国民が選び取った」という形を、おそらくはその多くの有権者の真意に反して、残してしまったのだった。

2005年12月、キバキは、国民投票後の国会閉会と合わせ、いったん全閣僚（自身と副大統領を除く）を解任し、後にワコ・ドラフト賛成派だった元閣僚のみを再任命した。ワコ・ドラフトへの反対キャンペーンを推進したライラら改革派は全員が閣僚職を解任されたまま再任されず、一国会議員の立場となつて不利な活動を余儀なくされることになった。改革派は、その後、新憲法の制定を求める運動でなく、憲法の一部条項の改正による大統領権限の縮小を

求める運動へと戦略を変更したが、まだ大きく事態が進捗する兆しはみえない。

おわりに

モイの引退宣言を機にKANUの一党優位体制が崩れていった1990年代末のケニアでは、(1)改革派ドラフトであるガイ・ドラフトの完成、(2)新憲法制定までの詳細な手続法の存在、(3)与野党エリートを包摂する改革派大連合の成立など、大統領権限縮小の推進力となりうる基礎がいったんは整った。そのガイ・ドラフトは、2002年総選挙に向けての権力抗争のなかで、与野党政治エリートにとって、憲法見直しのための文書というより優れてエリート間で配分可能なポストの量と質を示す文書と化した。ケニアの統治のあるべき基本理念を示すものとして、現行憲法の一部改正ではなく、ゼロから編まれてきたガイ・ドラフトであったが、改革派の大連合を可能にする「覚書」というエリート間の盟約のなかで、同ドラフトには「首相はライラに、副首相はムシオカに」といった形で個人の名が「裏書き」されたのだった。

この改革派が、2002年総選挙でKANUから政権を奪取したことで、憲法見直しプロセスはさらに迷走した。総選挙直前に大同団結した改革派は野合にすぎず、政権交代達成後は改革派の一部が大統領を中心として速やかに「抵抗勢力」に転向した。国民憲法会議で採択されたボーマス・ドラフトには、ガイ・ドラフトで「裏書きされ」た大統領や首相ポストへの就任予定の個人の名前が引き継がれた。自分たちにとって都合の悪い個人　ライラを筆頭とする改革派　に権力を移譲することを嫌ったキバキら「抵抗勢力」は、ボーマス・ドラフトを換骨奪胎したワコ・ドラフトをつくり出し、実権のない首相ポストや副首相ポストを設けた。これはとりもなおさず、ライラらには執政府の長としての権力を分け与えないというキバキら「抵抗勢力」側の明白な意思表示でもあった。

2004年の違憲立法審査　これを担当した高裁法廷が、キバキら「抵抗勢力」の影響からどれほど自由であったかについては今後の研究が望まれるところである　により、憲法見直しプロセスに必須のものとして差し込まれた国民投票という過程は、モイ政権、キバキ政権を通して政治エリートの権力抗争によって多大な影響を被ってきた同プロセスにとって、まったく新しい要素となった。ただし、ワコ・ドラフト否決という国民投票の結果は、新憲法の制定という憲法見直し問題への取組みを死産させるものであった。1990年代初頭から脈々と試みられてきた現行憲法の改革は、わずかに高等裁判所と控訴裁判所判事の在職権保全規定の回復(1990年)および複数政党制の回復(1991年)がなされる程度に留まることになったのである。

ケニアの憲法見直しプロセスは、新憲法制定の間際になって、権力抗争と不可分のものになり、具体的な個人名を挙げて、どのポストを配分するか、誰にどの程度の権力を与えるかを定める文書の作成作業と化したといつてよい。現行憲法で規定されるケニアの統治機構に、ケニヤッタ、モイによる個人支配の時代との比較で意味のある差異を見出すことは難しい。統治機構のあり方という意味でも、また統治機構のあり方をめぐる議論が結局は「次は誰の番か」というビッグマン同士の権力奪取の順番決めの様相を呈したという意味でも、今日のケニアに個人支配を見出すことはきわめて容易である。

しかし一方、ドラフトを書き換えるといっても常にその適法性には入念な注意が払われ、国会議員たちが情熱を傾けて手続法修正のための多数派工作に奔走し、違憲立法審査法廷の判決に沿って国民投票が着実に実施に移された一連の経緯からは、ケニア政治を単に「制度化になじまない個人支配」のもとにあると断じることが難しい。国民投票の実施や国民憲法会議の開催による広範な民意の反映、複数政党制化による憲法その他の法制度の恣意的改変の困難化、それによる政治エリートが既存の法制度に規制される度合いの上昇などをうまく包摂できる、新しいビッグマン政治の理論が求められている　1990年代以後の複数政党制ケニアにおける憲法見直しプロセスの検討からは、このような課題が存在することが浮かび上がるといえるだろう。

〔注〕

- (1) この1961年選挙は65議席について行われ、普通選挙による33議席のほか、ヨーロッパ・アジア・アラブ系のみ割り当てる32議席（普通選挙による議席はそのうち20。そのほかは代理人の投票による議席）が設けられていた。本文中で示す得票率は、非割当て・普通選挙による33議席についてのもの。
- (2) たとえば、地方政府議会に与えられていた境界画定権が国会に移されたほか、地方政府に認められていた歳入を得る権利はすべて廃止され、中央政府からの交付金に100%依存することになった（第2回改正）。通常の議決と異なり、連邦制に関する憲法改正案の採択はまず上院での90%以上の賛成によるとされていたが、これが1965年にはほかの憲法改正と同じ「75%以上」に削減されたうえで、すべての憲法改正案の採択が上下両院とも65%以上の賛成のみで成立するとされた（第3回改正）。国会ではその後もKANUの圧倒的な数的優位を背景に、大統領への裁判無しの拘留命令権付与（公共治安維持法改正）、大統領への戒厳令布告権付与（第6回憲法改正）、上院の廃止による一院制移行と現職議員任期の2年延長（第7回憲法改正。以上いずれも1966年）と矢継ぎ早に中央集権化のための法改正が行われた。その他詳しくは、Blaustein and Flanz [1988: VI], Okoth-Ogendo [1972: 18-21] を参照。
- (3) 詳しくはMuigai [2001] を参照。
- (4) 詳しくはPEAP [1992: 215-255] を参照。
- (5) 2000年までの経緯については、津田 [2001]、以後の経緯については津田 [2007] で詳述したので参照されたい。
- (6) 「サファリ・パーク合意」は、新憲法制定までの手続きについて1998年6月から与野党と各種民間団体が断続的に行った協議の果実であり、協議会場に使われたサファリ・パーク・ホテルにちなんでこの呼び名がついたものである。
- (7) 「サファリ・パーク合意」前後の経緯と1998年手続法について詳細は津田 [2001] を参照されたい。
- (8) 1998年手続法での名称はNational Constitutional Consultative Forumであったが、後に名称が変更され、National Constitutional Conferenceとなった（ROK [2001: 27-30]）。本章では煩雑さを避けるため、改称前・後にかかわらず国民憲法会議の訳語をあてる。
- (9) ケニア憲法見直し委員会は、より包括的な意見集約と各界の合意形成を目指して、紆余曲折のうえ、与野党議員だけでなく宗教団体など各種民間団体の参加が実現した27人委員会である。委員長は大統領が任命するが、14人は民間団体代表（委員会設立の経緯から、ほぼ全員が改革派であるとみてよい）、残る13人が国会党勢に従って国会各党に割り当てられる。このため、この委員会は、「抵抗勢力」側にとっては多数派を占めることが基本的に困難な組織であった。

- (10) ガイの任命は2000年11月。モイによるこの任命については本章の第2節で後述する。
- (11) 原綴りはUfungamano。運動の契機となった集会の開催場所の名前にちなむ。詳しくは津田〔2001: 19-20〕
- (12) 現行憲法では大統領ひとりが執政府の長とされてきた(第23条)。ガイ・ドラフトでは引き続き大統領は国家元首と位置づけられ国防の最高責任者の地位を維持するものとされたものの、内閣を率いるのは首相とされ(第170条)国会過半数の議席をもつ政党または連立与党の代表が下院の過半の賛成をもって首相に就任するとされた。この首相第1候補が否決された場合は、国会第2党(連立政党も可)の代表が首相候補となる。第2候補が否決された場合は大統領が第3候補を提案し下院で採決するとされた(第171条)。
- (13) 現行憲法では閣僚の任免権が大統領ひとりに付与されている(第16, 19, 23条)。ガイ・ドラフトでは首相が閣僚の任命を下院に提案するものとし(第175条), 閣僚の罷免についても, 首相の解任時に加え, 個別の閣僚への不信任決議案が下院で採択された場合に大統領がその閣僚を解任するものと限定された(第175条)。
- (14) 現行憲法第59条にもとづき, 大統領は, 1983年の任期前解散など, いつでも望むときに国会を解散してきた。ガイ・ドラフトではこれをあらため, 大統領による首相任命の下院への提案が第1～第3候補のすべてについて承認されない場合についてのみ, 大統領が下院を解散するものとした(大統領に辞任などのオプションはない)(第143, 151, 171条)。
- (15) 現行憲法第58条と第59条にもとづき, 大統領は恣意的に国会の開会・閉会を宣言してきた。ガイ・ドラフトでは, 国会の閉会日を毎年11月30日, 開会日を翌年2月の第1火曜日と特定する(第142条)ことで, 大統領権限の縮小がはかられた。
- (16) 現行憲法第41条のもと, ケニア選挙管理委員会の委員長を含む全委員を, 大統領が任命してきたが, ガイ・ドラフトでは, 大統領による委員長と委員の任命に下院の承認を必須と定めた(第83条)。
- (17) 現行憲法では地方分権は明記されていない, 州・県知事の任免を大統領がおこなう。地方行政は大統領府の直轄下に置かれ, 州・県知事が自州・県での野党側の選挙活動を治安を理由に拒否したり, 政治集会の開催を許可しないなどしてきた。ガイ・ドラフトでは地方分権を明記し(第7条), 地方政府の行政長と立法評議会を各地方レベルで選出するとしたほか, 地方政府に徴税権や治安に関する権限が存することを明記した(第213～231条, Second Schedule, およびSeventh Schedule)。
- (18) 現行憲法では, 大統領への立候補には政党の公認, 35歳以上などの要件があり, また選挙での最大得票などをもって当選すると定められている(以上第5

条)。また、大統領を解任する唯一の手段は、国会による政府不信任決議の採択であるが、その場合でも大統領はかならず辞任しなければならないのではなく、自身は在職したままで逆に国会を解散することができる(第59条)。ガイ・ドラフトではこれをあらため、国会の上下院による大統領弾劾の手続きを定めた(第163条)ほか、無所属の立候補を認め、年齢制限を厳しくして35歳以上70歳未満とし、また当選要件には全有効得票数の過半を占めることを追加した(第156, 157条)。

- (19) 現行憲法では、副大統領はほかの閣僚と同じく大統領が任免するしくみ(第17条)だが、ガイ・ドラフトではこれをあらため、大統領選挙時に各大統領候補が副大統領候補をノミネートするものとし、単独で副大統領選挙を実施することはなく、当選を果たした大統領候補がノミネートしていた副大統領候補を副大統領に当選したものとみなすとした(第165条)。また副大統領は、大統領と同じく弾劾に処せられるとした(第165条)。
- (20) 現行憲法では国会議員への立候補には政党の公認が要件とされているが(第34条)、新政党の登録が行政的に受理されないという形で、政権側に都合の悪い勢力の政治参加が阻害されてきた歴史がある。ガイ・ドラフトでは政党の公認を上下院議席の被選挙権の要件から外した(第108条)。
- (21) 現行憲法では国会は一院制であるが(第30条)、ガイ・ドラフトでは上下二院制が採用された(第105条)。下院には小選挙区制による210議席(現行のまま)のほか、比例代表制による90議席が設けられ、少数勢力の代表が選出されやすい仕組みが採用された(第107条)。上院も、基本的に県を選挙区として1名ずつ選出する県議席70のほか、州を選挙区として4名ずつ(ナイロビは2名)選出する女性議席30で構成するものとされた(第106条)。
- (22) 詳細は津田[2003]を参照。
- (23) 前節で触れたように、翌2000年11月にモイは憲法見直し委員会の委員長として学識経験者ガイを任命するが、このガイ指名を司法長官経由でモイに具申したのはライラであったともいわれる(Badejo[2006: 269-270])。ガイの尽力により憲法見直し委員会は国会選抜委員会とウフンガマノ運動双方の代表者が入る形で拡大改組されたから、ライラの国会選抜委員会は、新生の憲法見直し委員会のほうにも引き続き影響を及ぼすことができた。
- (24) なお、ガイ・ドラフトとの最大の違いは、大統領の直接選挙制を廃止し、首相が大統領候補3名のリストを国会に提出して国会議員が1名を選出するとの提案であった(*Sunday Nation*, September 23, 2001; Kanu-NDP to Unveil Majimbo Law Plan)。
- (25) 詳しくは津田[2003]を参照。
- (26) 2002年5月、ライラは、(1)憲法見直しプロセスに則った新憲法案の作成を2003年4月15日までに終えて案を国会に提出、(2)国会はそのひと月後までに新

憲法を制定，③2003年8月まで現国会議員の任期を延長，など具体的なスケジュールを提案した。

- ②7) ンギルがSDPを事実上離党した経緯とその含意については津田 [2005] で詳しく検討したので参照されたい。
- ②8) 2001年9月に発言したKANUとNDPの共同提案と比べて，判明している顕著な違いはマイナーなもののみ (1)副大統領選出方法の明示(大統領候補がそれぞれ副大統領候補を指名して大統領選挙で双方の選出を決める)，(2)首相の任命方法の変更(大統領が国会議員のなかから所属政党にかかわらず任命する)，(3)首相の罷免方法の明記(大統領が提案し国会採決により罷免，あるいは国会が首相不信任決議案を採択して大統領に罷免を提案，それを受けて大統領が罷免する)の3点 であり，後のガイ・ドラフトにさらに近似した内容になっていた。
- ②9) なお，NAKのDPら野党各党は，「サファリ・パーク合意」遵守を主張してきたウフンガノ運動と共同歩調をとって来た経緯がある。別途憲法見直し委員会への意見表明をおこなう機会のあったウフンガノ運動側も，憲法見直し委員会においてライラやNAKと同様の提案をおこなっていた可能性が高い。
- ③0) 国会の解散は現行憲法のもとでは大統領がいつでも実行できることになっており，このモイ発言により，新憲法の制定後に次回総選挙を実施する，という可能性はほぼなくなった。
- ③1) 2002年10月22日に行われた「覚書」に関する記者会見の段階で，「第2覚書」の存在を前提とした新聞報道があらわれている (*Daily Nation*, October 23, 2002, “It’s All together Now”, “Intense Bargaining That Delayed Deal”)。そのほか，2006年になって，同じ『デイリー・ネーション』の報道で署名者のひとりとされるムシオカがやはりポスト配分を具体的に約した旨を述懐している (*Daily Nation*, December 12, 2006, “Kalonzo Reveals Secrets of Kibaki’s Power Deal”)。また，同様の記述が，ライラとのインタビューに依拠して編まれたライラの伝記にもみいだせる (Badejo [2006: 234, Appendix])。
- ③2) なお，これらポストのうち，現行憲法にあるものは，大統領，副大統領 (各1名)，閣僚のみであり，ガイ・ドラフトで追加が明記されていたのも首相と第1・第2副首相のみである。「第2覚書」にある第2副大統領と第3副首相は，現行憲法にもガイ・ドラフトにも言及がないポストであった (表1)。この合意の意図について残念ながら詳細は不明である。
- ③3) これに先立つ総選挙直前にキバキが交通事故に巻き込まれて負傷し (2002年12月3日)，治療のために渡英したうえ帰国後も後遺症により長らく病床にあったこと，またワマルワも病気治療のため同じ2002年12月からしばらく渡英して入院していたことなどが「非開催」の背景としてあるが，両者の退院・帰国後の2003年2月になっても「NARCサミット」は繰り返し延期され，3月半ばの時

- 点でも一度も開かれていない状態であった (*Daily Nation*, December 18, 2003)。
- ③4 コンセンサス形成の難しい論争点について詳しくは、たとえばThe Gender and Governance Programme in Kenya ウェブサイトのアーカイブに掲載されている、論争点別の整理を参照されたい。主な関連リンクのタイトルは以下の通り: “Contentious Issues: Religious Courts”, “Contentious Issues: Devolution”, “Contentious Issues: The Executive”, “Contentious Issues: Land & Property”。
- ③5 当時の国会第4党。SAFINAはスワヒリ語で「ノアの箱船」を意味する。
- ③6 アウオリガワマルワと同じ西部 (Western) 州出身のルイヤ人議員である点が重視されたとみてよいが、憲法見直しに消極的な姿勢を鮮明にしつつあったキバキらNAK側と、「抵抗勢力」の過去をもつ非NDP系LDP議員との距離の近さも重要であったとみてよい。
- ③7 国民憲法会議の開催会場であったボーマス・オブ・ケニア (Bomas of Kenya) の名にちなんでの通称。
- ③8 キバキ政権の「抵抗勢力」側による憲法見直しプロセスへの取組みについて詳細は、津田 [2006, 2007] を参照されたい。
- ③9 この判決はさっそく2004年修正手続法に反映された (ROK [2004])。
- ④0 なお、投票率については、「高い」と評された2002年総選挙時に匹敵する54%が記録された。この国民投票についての詳細な分析は津田 [2007] で行ったので参照されたい。
- ④1 例外は、NAKを構成するFORDケニアの当時の委員長の地盤であった西部州ブンゴマ (Bungoma) 県。国民投票結果の選挙区別内訳、国会議員の立場など、詳細については津田 [2007] を参照。
- ④2 『デイリー・ネーション』紙特報担当ガイゾ (Macharia Gaitho) 氏へのインタビュー (2006年8月19日, ナイロビ), BBCラジオ番組「アフリカ通信」(Letter From Africa) アフリカ代表コメンテーターのムガ (Wycliffe Muga) 氏へのインタビュー (2006年8月12日, モンバサ)。

〔参考文献〕

< 日本語文献 >

- 遠藤貢 [2005] 『『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』(『アジア経済』第46巻第11-12号 11-12月 10-38ページ)。
- 篠田英朗 [2000] 「国家主権概念の変容 立憲主義的志向の国際関係理論における意味」(『国際政治』第124号 89-107ページ)。
- 高柳賢三・末延三次編 [1952] 『英米法辞典』有斐閣。

田中英夫編 [1991] 『英米法辞典』東京大学出版会。

津田みわ [1998] 「ケニア政治史年表」(武内進一編『現代アフリカの紛争を理解するために』アジア経済研究所 197-259ページ)。

[2001] 「ケニア憲法改正問題の現在」『サファリ・パーク合意』とガイ調停」(『アフリカレポート』第32号 17-21ページ)。

[2002] 「ケニア政治史資料 (1998 ~ 2000年) 」(武内進一編「アジア・アフリカの武力紛争 共同研究会中間成果報告」アジア経済研究所 235-308ページ)。

[2003] 「2002年ケニア総選挙 モイの引退と新政権の誕生」(『アフリカレポート』第36号 21-26ページ)。

[2005] 「離党規制とケニアの複数政党制 変質する権威主義体制下の弾圧装置」(『アジア経済』第46巻第11-12号 11-12月 39-70ページ)。

[2006] 「ケニア新憲法案の否決 国民投票の実施と『抵抗勢力』の敗北」(『アフリカレポート』第42号 46-51ページ)。

[2007] 「(資料) キバキ政権誕生後のケニア憲法見直し問題 2004年新憲法案の国民投票否決を中心に」(『アジア経済』第48巻第4号 4月 41-73ページ)。

< 外国語文献 >

Badejo, Babafemi A. [2006] *Raila Odinga: An Enigma in Kenyan Politics*, Lagos and Nairobi: Yintab Books.

Blaustein, Albert P. and Gisbert H. Flanz [1988] *Constitutions of the Countries of the World: Kenya*, New York: Oceana Publications.

CKRC (Constitution of Kenya Review Commission) [2002] “ Draft Bill: The Constitution of the Republic of Kenya, dated and issued at Nairobi at 11.00A.M. Friday the 27th Day of September, 2002, ” <http://www.ogiek.org/sitemap/constitution-kenya.pdf> (2007年8月27日アクセス)

Ghai, Y.P., and J.P.W.B.McAuslan [1970] *Public Law and Political Change in Kenya: A Study of the Legal Framework of Government from Colonial Times to the Present*, Nairobi, London, and New York: Oxford University Press.

Hyden, Goran [2006] *African Politics in Comparative Perspective*, New York: Cambridge University Press.

Jackson, Robert H., and Carl G. Rosberg [1982] *Personal Rule in Black Africa: Prince, Autocrat, Prophet, Tyrant*, Berkeley, Los Angeles, and London: University of California Press.

Kibwana, Kivutha [2001] “ Constitutional Development in Kenya, ” in Kivutha Kibwana, Chris Maina Peter, and Nyangabyaki Bazaara eds.,

- Constitutionalism in East Africa: Progress, Challenges and Prospects in 1999*, Kampala: Fountain Publishers, pp.1-17.
- Kibwana, Kivutha, Chris Maina Peter, and Joseph Oloka-Onyango eds. [1996] *In Search of Freedom and Prosperity: Constitutional Reform in East Africa*, Nairobi: Claripress.
- Kimondo, Kanyi [2002] " The Kenyan Constitution and Elections: Proposals for Reform, " in Lawrence Murugu Mute and Smokin Wanjala eds., *When the Constitution Begins to Flower, Volume 1: Paradigms for Constitutional Change in Kenya*, Nairobi: Claripress, pp.195-221.
- Muigai, Githo [2001] " Amendment Lessons from History, " The Constitution of Kenya Review Commission (CKRC) Website <http://www.kenyaconstitution.org/docs/03d001.htm> (2005年11月25日アクセス)
- NCC (National Constitutional Conference) [2004] The Draft Constitution of Kenya 2004: Adopted by the National Constitutional Conference on 15th March 2004, " n.a.: The Constitution of Kenya Review Commission (CKRC)
- Ng'ethe, Njuguna, and M. Katumanga [2003] " Transition and the Politics of Constitution Making: A Comparative Study of Uganda, South Africa and Kenya, " in Walter O. Oyugi, Peter Wanyande, and C.Odhiambo-Mbai eds., *The Politics of Transition in Kenya: From Kanu to Narc*, Nairobi: Heinrich Boll Foundation, pp.303-344.
- Odinga, Oginga [1967] *Not Yet Uhuru: The Autobiography of Oginga Odinga*, London: Heinemann Educational Books.
- Okoth-Ogendo, H.W.O.[1972] " The Politics of Constitutional Change in Kenya since Independence, 1963-1969, " *African Affairs*, 71(282), pp.9-34.
- [1991] " Constitutions without Constitutionalism: Reflections on an African Political Paradox, " in Issa G. Shivji ed., *State and Constitutionalism: An African Debate on Democracy*, Harare: Southern Africa Political Economy Series (SAPES) Trust, pp.3-25.
- Onalo, P. L. Agweli [2004] *Constitution-Making in Kenya: An African Appraisal*, Nairobi: Transafrica Press.
- PEAR (Post Election Action Programme) [1992] *Blue Print for A New Kenya*, Nairobi: Friedrich-Naumann-Stiftung.
- ROK (Republic of Kenya) [1998] *The Constitution of Kenya Review (Amendment) Act, 1997, Special Issue, The Kenya Gazette Supplement No.73 (Acts No.7), Kenya Gazette Supplement Acts, 1998*, Nairobi, 30th December, 1998, Nairobi: Government Printer, pp.537-573.
- [2001] *Laws of Kenya, The Constitution of Kenya Review Act, Chapter 3 A, Revised*

edition 2001(2000), Nairobi: Government Printer.

[2004] *The Constitution of Kenya Review (Amendment) Bill, 2004, Special Issue, The Kenya Gazette Supplement No.40 (Bills No.16)*, Kenya Gazette Supplement Bills, 2004, Nairobi, 28th June, 2004, Nairobi: Government Printer, pp.565-589.

[2005] "The Proposed New Constitution of Kenya," *Special Issue, The Kenya Gazette Supplement No.63, Nairobi, 22nd August*.

Rutten, Marcel, Alamin Mazrui, and Francois Grignon eds. [2001] *Out for the Count: The 1997 General Elections and Prospects for Democracy in Kenya*, Kampala: Fountain Publishers.

Throup, David, and Charles Hornsby [1998] *Multi-Party Politics in Kenya: The Kenyatta and Moi States and the Triumph of the System in the 1992 Election*, Oxford: James Currey, Nairobi: E.A.E.P, Athens: Ohio University Press.

Widner, Jennifer A. [1992] *The Rise of a Party State in Kenya: From "Harambee!" to "Nyayo!"*, Berkeley: University of California Press.

< 定期刊行物 >

The Daily Nation.

The Sunday Nation.

The Standard.

The East African Standard.

< インターネット >

Gender and Governance Programme in Kenya ウェブサイト

<http://www.gendergovernancekenya.org/> (2007年 1 月12日アクセス)