

# 「2007年選挙後暴力」後のケニア

－ 暫定憲法枠組みの成立と課題 －

津田みわ

## はじめに

2007年総選挙投票日の12月27日早朝、ケニアの人々は、各投票所の前で、もはや恒例となった長い行列をつくった。独立以来の長期政権を2002年総選挙で倒した経験は、政権を監視し評価する装置としての総選挙に対する自信をケニアの人々に植え付けるものであったし、悪名高かった新憲法案を国民投票で退けた2005年の経験もそれに加わっていた。選挙という民主主義の制度が着実に定着しつつある、この時期までケニアは、おそらくそのような流れの中にあった。

しかし、その流れは、2007年12月30日夕刻をもって断ち切られた。濃厚な不正疑惑の中で現職大統領キバキ(キクユ人。公認政党は挙国一致党：PNU)の再選が発表され、その直後にケニアは、後に「2007年選挙後暴力」と呼ばれる、独立以来最悪の政治的危機に陥ったのである。まず起こったのは、不正選挙への不満と、最有力の大統領候補だったオディンガ(ルオ人。公認政党はオレン

ジ民主運動：ODM)の当選を訴える暴動だった。ナイロビ、モンバサ、キスムなどケニアの主要都市がその中心的発生地だった。一方、キクユ人(キバキの出身民族)を標的にした農村部での焼き討ちや殺傷事件と、キクユ人青年組織を名乗る団体(「ムンギキ」)による「非キクユ人への報復」が、リフトバレー州の農村部とナイロビで多発した。

筆者と携帯電話で連絡を取り合っていたキクユ人数家族からも、焼き討ちを恐れて家の外で寝ているといった悲痛な報告が続いた。混乱の中で治安当局がナイロビに通じる幹線道路を封鎖したほか、各地の住民が独自に道路封鎖を行って「敵対民族」のスクリーニングを行うなどしたため流通は停滞し、都市部では、牛乳、パン、野菜など基本的な物資の不足と大幅な値上げが発生した。携帯電話のプリペイドカードが店頭から消え、件の家族とは連絡すら取れなくなった。独立ケニアが経験したことのない最悪のペースで暴力は続き、死者は最低でも1000人を超え、家に戻れなくなった国内避難民は最大時で60万人規模に達した<sup>1)</sup>。

ただし、その後の調停プロセスを経て、「選挙後暴力」は比較的短期のうちに表面的には終熄した。現在のケニア政治は、調停により組み上げられた暫定憲法の枠組みに規定されている。ケニア未曾有の危機を鎮めるために、いったいケニアにはどのような「フタ」がかぶせられたのだろうか。本稿を執筆している2010年1月現在は暴力発生からまだ2年足らずであり、事態はまだ流動的であるが、以下、調停の経緯を辿りつつ、治安回復のために講じられてきた応急的措置の現時点での内容を整理し、残された課題を考察したい。

## 1. 調停への歩み

暴力発生の当日から、キバキとオディンガ双方の主張は真っ向から対立していた。キバキは2007年12月30日のうちに大統領就任の宣誓式を強行し、当選の既成事実化をはかった。一方オディンガ側も、キバキによる宣誓式の直後に記者会見を開き、大統領選挙の集計に不正があったと述べる一方、オディンガの大統領就任宣誓式を独自に開催する意向を明らかにした。「選挙後暴力」は2008年1月に入っても収まることなく続いた。リフトバレー州からは、教会に避難していたキクユ人を中心とする女性や子ども30人以上が閉じ込められ、教会ごと放火されて死亡するという凄惨な事件も報じられた(BBCニュース、2008年1月2日放映)。報告される死者数が毎週数百人の規模で増大する状況であった。

この段階のキバキ側は、暴動の悪化と不正疑惑をよそに、ケニア第10次国会を召集する<sup>†2</sup>意向

を1月7日に示し、翌1月8日には治安担当国務大臣、財務大臣、防衛大臣など特に重要な閣僚職について自派のみから一方的に任命するなど、オディンガ側に譲歩する姿勢をまったく示していなかった。一方オディンガ側も、「キバキの大統領辞任」が調停会談を行う前提条件であると明示していた。1月9日にはクフォー・アフリカ連合(AU)議長(当時)がキバキとオディンガそれぞれと面会し調停を試みたが、不調に終わった。

最終的に調停に成功したのは元国連事務総長アナンを長とする「アフリカ賢人パネル」(Panel of Eminent African Personalities)だった。アナンは1月22日のケニア入りと同時に、大統領と首相が併存する政治制度をとるタンザニアの前大統領ンカバ、児童の人権擁護で世界的に著名な活動家であり南アフリカ共和国元大統領マンデラ夫人でもあるマシエルと3人でこのパネルを構成した。これにキバキのPNU側から4人、オディンガのODM側から同じく4人が代表として加わり、計11人からなる調停のための会合「国民対話と和解」(Kenya National Dialogue and Reconciliation)が組織された。以後、同会合は、折衝を繰り返してPNU側とODMの両陣営が譲歩可能な合意点を模索し、混乱収拾に乗り出した。国内が無政府状態に近い状況に陥る中で「国民対話と和解」会合は、事実上の唯一の両陣営の調停の場となった。

2008年1月24日、アナンに促されたキバキとオディンガは大報道陣の前で握手を交わした。「国民対話と和解」会合では、その後2月1日の段階で、暴力の終熄と復興のための大まかな日程について合意がなされた。具体的には、短期(7~15日間)で政治的危機を解決すべきであること(いわゆる「アジェンダⅠ」~「アジェンダⅢ」)、および、その後に達成すべき長期の課題(いわゆる「アジェンダⅣ」)があること、であった。

†1 選挙後暴力について詳細は、津田[2009]を参照されたい。

†2 国会召集は大統領の専権事項である。

短期で解決すべきとされた政治的危機に関する調停の焦点は、具体的には、キバキとオディンガの暫定的権力分掌と、そのための憲法改正を含む関連制度改革にあった。オディンガ側は、2月半ばの段階でそれまで主張していたキバキの辞任という条件を取り下げた(2008年2月19日付け、*Daily Nation*)が、キバキ側が現行憲法の維持を主張したため調停は難航した。2月14日には、短期アジェンダでのもう一つの懸案だった大統領選挙結果の取り扱いについて、ケニア人と外国人からなる独立の調査委員会を組織して早期に報告書を提出させ、その結果を包括的な選挙制度改革に結びつけることが合意されたが、この段階でもまだ、権力分掌についての合意は成立しなかった。

## 2. 政治危機の打開へ

最終的にキバキ側が譲歩したのは2月の末であった。2008年2月28日、ついにPNU側諸政党(2007年大統領選挙でキバキを相乗り候補とした諸政党)とODMの連立政権樹立と首相職の新設を核として憲法改正を含む制度改革を断行することでキバキとオディンガの合意が成立し、合意文書への両者の署名がアナンら「アフリカ賢人パネル」の立ち会いの下で行われたのであった。

この頃から「選挙後暴力」は終熄に向かった。3月6日に再開された第10次国会では、権力分掌を具体化するための憲法改正案と新法「国民合意と和解法」(National Accord and Reconciliation Act, 2008)の法案が出席議員全員の賛成によって採択され、憲法改正が成立、のちに大統領の署名を経て「国民合意と和解法」も成立した。この3月6日の国会では、PNU側とODMの連立政権樹立を先取りするかのように、キバキ(PNU党首でもある)はケニア大統領としては初めて大統領席では

なく与党側国会議員席に着席し、その隣にはODM党首のオディンガが着席した。当初キバキの隣に着席していたPNU側の副大統領はオディンガに席を譲り、自ら野党側席に移動した。その他にもODM、PNU側両議員が混じり合って着席し、この日の国会は和解ムードに包まれた。

こうして成立した2008年改正憲法と「国民合意と和解法」が、以後の暫定憲法の枠組みを構成している。簡単にその内容を整理しておこう。

2008年改正憲法には、「国民合意と和解法」の内容が憲法の諸規定と矛盾した場合は「国民合意と和解法」が優越することが書き込まれた(第2条)。また、従来の副大統領職の規定に、首相職と副首相職を新設する規定が盛り込まれ(第15条)、両職の任免、両職のもつ権能、連立政権の発足などについては国会が制定する法律(「国民合意と和解法」を指す)が規定することが明記された(第15A条)。閣僚構成員の規定にも、首相・副首相が閣僚の一員であることが記された(第17条)。

ケニアでは憲法改正には全国会議員の65%以上の賛成が必要であり、原則として出席議員の過半の賛成のみで改廃できる法律と比べて修正のハードルは圧倒的に高い。そのためこうしてまず憲法に盛り込まれることで2008年2月28日合意の内容の保全が図られたのであった。このように憲法に盛り込むこと自体が、「国民対話と和解」会合での合意でもあった。

それまでのケニアの法制度では、(1)連立政権に関する明示的な規定がなく、また(2)大統領が副大統領、閣僚全員の任免権をもっていた。そのままでは2008年2月28日合意が遵守できないため、「国民合意と和解法」では、暫定的な政治体制についてさらに詳細な規定が施された。まず、(1)首相には最大かつ過半の国会議員席をもつ政党の長が就任する、(2)連立政権を構成する政党がそれぞれ

1人ずつの副首相候補を挙げる、(3)連立政権を構成する党首が閣僚候補を挙げる、また、党別の閣僚人数は国会党勢を反映する、併せて、人数だけでなく職務の重要性も考慮する、として、大統領の任免権が名目だけのものとなった。また、首相・副首相の解任権を大統領には付与せず、閣僚の解任についても、大統領による一方的な解任はできず、当該閣僚の帰属政党の党首と大統領が書面による事前協議を行った場合のみ可能とした。

そして、首相は大統領の命令で働く大臣の一変種ではないことが明示され、「首相はケニア政府の運営と監督にあたる」とされた。さらに、連立政権の解消についても、(1)第10次国会が解散した時、(2)連立を構成する諸政党が書面で合意した時、(3)連立を構成するパートナーの一方が、最高決定機関の決定により書面にて連立離脱を行った時のみとする、と限定し、また「国民合意と和解法」の適用期限についても、(1)第10次国会の解散、(2)連立政権の解消、(3)新憲法の施行、のいずれか最も早い時点をもって終了すると明記した。

これら法律面での改革は、難航はしたものの比較的早期に実施に移された。2008年4月、無事にキバキを大統領、オディンガを首相、ODM副党首とPNU側政党のケニア・アフリカ人全国同盟(KANU 党首を副首相とする連立内閣が発足した。ただし、ポスト配分をめぐる意見相違を解消するため、大臣だけで8ポスト増やされ、大統領、首相、副大統領、副首相、大臣、副大臣を合わせた閣僚は合計94人という大所帯(閣僚だけで国会議員222人の4割以上)であった。連立の維持や機動性への懸念は大きかった。しかし、これによりケニアの当面の政治的危機は回避されたのだ。

### 3. 選挙制度改革

続いて「国民対話と和解」会合での2008年3月4日合意により、課題と確認されたのが、(1)大統領選挙での不正疑惑に関する真相究明と選挙制度改革、(2)包括的な憲法見直し、(3)「選挙後暴力」の調査および暴力の加害者の処遇決定、そして(4)真実・正義・和解委員会の設置であった。「選挙後暴力」の処理をめぐる(3)(4)は、アナンからも最重要課題と指摘されており、政治家の暴力への関与を含め現在のケニアでは最も重要な論点の一つとなっているが、本稿執筆時点でかなり流動的な状況にあるため別稿に譲ることとし<sup>†3</sup>、本稿では(1)の選挙制度改革および(2)の憲法見直しプロセスの進捗を整理しておくことにしたい。

まずは選挙制度改革を見てみよう。2008年3月、キバキ大統領は、南アフリカ共和国の裁判官クリーグラー委員長を含め8人からなる独立調査委員会(以下、クリーグラー委員会)を任命した。半年後の9月半ば、クリーグラー委員会は予定通り報告書を提出し、そこでまず2007年大統領選挙における真の当選者については不明、とした。国会も2008年12月に同報告書を全会一致で採択した。これにより2007年大統領選挙で「本当は」誰が当選したのかという疑問は封印され、キバキが大統領、オディンガが首相という連立政権の現状が追認されることになった。

同報告書はまた、2007年総選挙を運営したケニア選挙管理委員会(ECK。委員長含む委員全員を大統領が任免する)の大幅な改組を提案した。2008年10月1日には早くもECK委員長(当時)が事実上の辞意を表明、10月末には同報告書の提案実施

†3 これまでの動きについては、本誌掲載の松田[2010]をぜひ参照されたい。

にあたる閣僚委員会が組織され、ECKの解散と、暫定の選挙管理委員会の設置で合意した。

そのための法案を審議した国会では、新たな選挙管理委員の任命方法などをめぐる念入りな議論を経て、2008年12月、ECK解散を盛り込んだケニア憲法改正案が169議席の賛成をもって採択された。この憲法改正により、暫定憲法の枠組みには新たに大統領の恣意的な任免を受けない暫定独立選挙委員会(IIEC)と暫定独立選挙区見直し委員会(IIBRC)が追加されることとなった。IIECとIIBRCは、その名の通り時限的なものとされ、この改正憲法発効後24カ月(2010年12月末)または新憲法発布後3カ月をもって解散するとされた。IIEC委員長の人選をめぐって人事が難航したものの、その後やはりIIEC、IIBRCともに発足し現在に至っている。

#### 4. 新憲法制定の行方

「国民対話と和解」会合で、「選挙後暴力」の処理と並んで2008年2月1日合意の段階から長期的課題(「アジェンダⅣ」)の核と認識されてきたのが、新憲法の制定であった。同会合の最終的合意(2008年3月4日)では、(1)8週間以内に憲法見直しのための日程付きの法律を制定し、(2)その後1年以内に憲法見直しプロセスを終え、(3)新憲法の草案は国民投票にかけること、などとされていた。

この日程通りには進まなかったものの、2008年11月には、新憲法制定プロセスへの専門家委員会方式の導入を明記し国民投票までの詳細なスケジュールを盛り込んだ「ケニア憲法見直し法2008年」が国会で採択された。同法の規定に沿って、外国人3人とケニア人6人が国会の推薦を経て専門家委員に就任し(委員長はケニア人弁護士キトンガ)、2009年11月にはこの専門家委員会によって、

過去の主要な憲法草案を土台とする「調和化された憲法草案」(Harmonized Draft Constitution)が発表された。

本稿を執筆している2010年1月の段階では、同草案への全国からのコメントを踏まえて修正を施した憲法草案を専門家委員会が国会の憲法問題選抜委員会(Parliamentary Select Committee: PSC)に提出したところである。今後専門家委員会は、PSCからのコメントを受けて草案をさらに修正したうえで国会に提出する。専門家委員会作成のこの憲法草案に対して国会は修正を提案できるが、法案に対する通常の議決に必要な「出席議員の過半」ではなく、前述した憲法改正時と同じく、「全国会議員の65%以上の賛成」が条件とされている(憲法第47A条)<sup>†4</sup>。

もし国会で修正提案が可決されれば、専門家委員会は再び草案を修正して再提出する。以後は草案への修正はテクニカルなものを除いて不可能になる。国会からの修正提案により前後するが、今のところ2010年前半のうちに最終的草案を国会が司法長官に提出する見込みである。それから30日以内に司法長官がケニア新憲法案を発行し、その後60日以内にIIECのもとでその新憲法案が国民投票に付される日程になっている<sup>†5</sup>。

2010年1月時点で専門家委員会から提示されている憲法草案は、かつてケニアの全国レベルで

†4 これは、IIEC設置を盛り込んだ2008年12月29日発効の改正憲法で同時に盛り込まれた手続きであり、2005年の新憲法案に対する国民投票時の経験が活かされている。2005年時には、与野党代表やNGOも参加した全国レベル会合で一旦は広く合意されていた憲法草案が、大統領権力の縮小を回避したい大統領側の多数派工作によって出席議員の過半のみの賛成によって大規模に書きかえられる事態が生じたのである。

合で合意された内容に立ち返り、首相への権限委譲を含む大統領権力の大幅縮小と二院制による地方分権などを骨子としている。新憲法として制定されれば従来のケニア憲法の枠組みからは大きな転換を遂げることになる。ただし、その成立の行方はまだほとんど見通せない。IIECの任期は、前節で見たように最長でも2010年12月末までと定められており、新憲法の制定がそれに間に合わない場合はさらなる憲法改正も必要である。新憲法の内容はどうか、また制定されるのか否か、まだ当分予断を許さない状況が続く。

## おわりに

予定された日程からは後れをとりつつも、「選挙後暴力」後のケニアは、連立政権の発足、キバキ大統領とオディンガ首相の就任、ECKの解散とIIEC、IIBRCの設置に成功し、当面の政治的危機の打開に成功したといえる。しかし、残念ながら以上の改革は、いずれも時限的措置に過ぎない。鎮火のためにかがせられた間に合わせの「フタ」は、もとより長くはもたない。IIECが自動的に解散となる2010年12月末以降、ひいては第10次国会議員の任期切れとなる2012年末以降の体制は、まったくの闇の中である。肝心の新憲法制定についても予断を許さない。

何より、2007年大統領選挙での不正疑惑に端を発したとはいえ、ケニアで「キクユ人であるか、否か」といった民族的な帰属を主たる理由として、

あれだけの規模の殺傷が起きた記憶は容易には消えない。さらに、現在も自宅に戻れない国内避難民にとってそれは「記憶」の問題ではなく、現在進行形の不満と怒りの源泉である。その問題に直接関わり合うのが、先に別稿に譲ると述べた「選挙後暴力」に関する独立調査委員会<sup>†6</sup>の報告書および提言の実施、そして真実・正義・和解委員会の活動であるが、実はこの部分の歩みが最も遅い。「選挙後暴力」により自宅を失った旧来の知己は筆者に対し「家族を襲い、家を焼いた犯人が今も私たちの土地に住んでいる。謝罪もない。どうやって許せばいいのか？ 次の選挙ではもっと悪い紛争が起きる」と語った。

「ケニアは『失敗国家』への道のりにある」「次回選挙も紛争になる」「いや2007年は準備された紛争だったから例外だ」……ケニア人識者の意見は今も鋭く割れる。「2007年選挙後暴力」は、はたして1回性のもんとして封じ込められ得るのだろうか。第1のハードルは、新憲法制定のための国民投票、第2の、そして非常に重要な次のハードルは2012年末予定の次回総選挙であろう。紛争経験国という新しい荒野に踏み出したケニア政治。過度な悲観を排した観察という容易でない課題が、私たち研究者の側にも課されている。

## 【参考文献】

- 国民対話と和解委員会ウェブサイト (<http://www.dialoguekenya.org>)
- 津田みわ [2009] 「暴力化した『キクユ嫌い』 ケニア2007年総選挙後の混乱と複数政党制政治」『地域研究』Vol.9, No.1) pp.90-107.
- 松田素二 [2010] 「理不尽な集合暴力はいかにして裁かれるか 2007年ケニア選挙後暴動の軌跡」(『アフリカレポート』No.50) pp.3-9.
- Daily Nation*および*Kenya Gazette Supplement*各号。

(つた・みわ / 新領域研究センター)

†5 2008年12月発効の改正憲法では、国民投票で新憲法案が採択されるには、50%以上の得票とあわせて、ケニアの8州のうち5州以上で25%以上の得票を得ることという新ルールも明記された。

†6 通称ワキ委員会。詳細は、前出の松田[2010]を参照されたい。