

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 －

津田みわ

2005年11月21日、ケニア史上初となる国民投票が、政府作成の新憲法案への賛否を問う目的で行われた。政府によれば、「より民主的な憲法を目指して、国民の総意を下敷きに編まれた最高の案」(*Daily Nation*, 2005年8月24日付)であるはずのこの新憲法案だったが、結果は、賛成43%、反対57%で否決に終わった。高いといわれた2002年総選挙に匹敵する54%の投票率を記録したこの国民投票は、運営面でも十分に自由・公正の評価が下せるものであったから、民意はある程度正しく反映されていたと考えてよい。

では、否決という結果は、ケニア国民がより民主的な憲法を採用することに反対だったことを意味するのだろうか？ 答えはおそらくノーである。実は、今回の国民投票では、より民主的な憲法の制定を求めてきた勢力(以下、「改革派」)の少ない割合が反対に回った。ケニア新憲法案の否決は、名ばかりの「より民主的な憲法」の否定であり、そのような案を作成した、現行憲法の枠組みをできるだけ維持したい勢力(本稿ではこれ

を「抵抗勢力」と呼んでおこう)への不支持を意味するものだったといっていよい。以下、「抵抗勢力」が新憲法案を作成するに至る過程を整理し、その上で今回の国民投票がケニア政治に及ぼした影響を考察してみよう。

1. キバキ政権への期待

ケニアで憲法を見直すべきだとの議論が始まったのは、前大統領時代に複数政党制が復活した(1991年)直後のことであった。議論は、多党化に満足することなくさらに民主化を進めることを目指して練り上げられ、「改革派」の野党国会議員、宗教団体・ケニア弁護士協会メンバーなど各種民間団体がその主な担い手になってきた。途中1997年には包括的な法制度の改革が行われたが、(1)閣僚の任免、上級の司法・行政職の任免、国会の開会・閉会などが大統領の専権事項とされていること、(2)地方自治・治安維持のための組織がいずれも大統領府直轄であることなど、大統領に

過度にさまざまな権限が集中していることが「改革派」によって問題とされてきた。前大統領期の末期にあたる2000年代に入ると、「改革派」の意向に添った形で、権力分散を志向する新憲法草案づくりが進められたが、これに対し、強大な権限を維持したい大統領をはじめとする与党主流派らは「抵抗勢力」と化して繰り返し横やりを入れ、見直しプロセスを遅延させてきた^{†1}。

このため、2002年末の総選挙の結果、長らく野党側において「改革派」の代表格であり続けてきたキバキ(Mwai Kibaki)が新大統領に就任したことで、見直しプロセスが軌道に乗ることが期待された。結果から言えば、キバキは「改革派」の期待には応えず「抵抗勢力」と化していったのだが、その過程を2002年の総選挙から少し詳しく追ってみたい。

そもそも2002年末の総選挙でキバキが大統領に当選した背景には、大小10以上の政党が集まった即席の大政党であるNARC(National Rainbow Coalition)の誕生があった。NARCは選挙の結果国会議員の6割(132議席)を占め、キバキもNARC公認を得たことで当選を果たしたのだが、同党は基本的に、対立し合う二つの勢力からなっており、政権奪取以外に共通の目的がない同床異夢の組織だった。第一の勢力がDP(Democratic Party of Kenya。党首はキバキ)を含む3政党である。これら3政党は、前政権時代に作っていた選挙協力組織の名を継承し、いまもNAK(National Alliance of Kenya)と総称されている。いまひとつの勢力が、前政権時代の与党KANU(Kenya African National Union)を離党してNAKとともにNARCを結成した議員が作ったLDP(Liberal Democratic Party)である。

この二つの勢力を結びつけていたのは、政権奪取という共通目標と、もう一つ、NARCとして選挙協力を行うにあたって交わっていたある約束^{†2}だった。その内容は、(1)キバキによる政権奪取の暁には、NAK側とLDP側に閣僚など重要なポストを等分すること、そして、(2)早期に「改革派」の意向に添った新憲法を制定し、執政府の長となる首相(executive prime minister)ポストを新設、現行憲法で大統領に与えられた権限のほとんどを首相に移し、(3)LDPの事実上の党首であるライラ(Raila Odinga)が国会で首相に選出されるよう協力するという、憲法見直しプロセスの進展と不可分のものだったとされる。キバキとNARCは、選挙運動の段階では政権奪取後100日以内の新憲法制定を公約の柱に掲げており、「改革派」の意向に添った速やかな新憲法制定への期待を広く集めたのだった。

2. 「改革派」対「抵抗勢力」

しかし、当選を果たしたキバキは約束を守らず、「改革派」の期待は見事に裏切られた。政権発足後100日を過ぎても憲法見直しプロセスに進展はなく、逆にキバキは、国会に提出する憲法草案についての最高決議機関と決められていたNCC(National Constitutional Consultative Forum)を、現職副大統領の死亡を理由に2003年中4カ月にわたって中断させた^{†3}。

†1 2001年までの経緯については津田[2001]で詳述したので参照されたい。

†2 いわゆる協同合意事項覚書(Memorandum of Understanding)。当事者間の合意文書にすぎず、強制力に欠けた。

†3 なお、ポスト配分においてもキバキは約束に反してNAK側だけを優遇し、6月にはKANU他野党から閣僚を登用、LDP議員のさらなる不興を買った。

キバキらNAK側国会議員が一転して「抵抗勢力」と化す^{†4}のと対照的に、LDPは野党時代の路線を貫いた。国会「改革派」の代表格となったLDPは、新憲法制定問題の取り組みにおいては、野党側にあったKANU(68議席)と協力するようになっていった。2002年総選挙後のKANU主流派は、与党時代とは路線を転換し「改革派」のもう一つの代表格になっており、LDPと立場を一致させていたのである^{†5}。

こうしてキバキ政権発足後は、一方に強い大統領権限を温存したい(そしてその庇護下でポスト配分など利得を得たい)NAKを中心とする「抵抗勢力」、他方に新憲法の採用で権力分散を実現したい^{†6}LDP・KANUを中心とする「改革派」、という二つの勢力が対立する構図が生まれた。以後、キバキ政権における憲法見直しプロセスは、前大統領期と同様に二勢力の権力抗争に翻弄されることになったのだった。

2004年3月、中断を経て再開されたNCC会合がついに憲法草案を採択して終了した。会場の名をとって「ボーマス・ドラフト(Bomas Draft。以下ボ・ドラフト)」と呼ばれるこの草案はケニア憲法見直し委員会(Constitution of Kenya Review Commission。1998年設立)という「改革派」主導の委員会の提言に添うものであり、(1)執政府の長を、大統領に従属しない首相(新設ポスト)とすること、(2)大

統領府直轄の地方行政を撤廃し、県代表の意見集約の場を作るため上院を復活させること(二院制の復活)、(3)権限の移譲を明確化した上での4層の地方行政を採用すること、を骨子とした。

ただし、ケニアにおける憲法見直しプロセスは、このケニア憲法見直し委員会と並存する、憲法問題に関する国会選抜委員会(Parliamentary Select Committee。1999年設立)というもう一つの組織によっても担われてきた。国会議員のみで構成される国会選抜委員会は、権限の縮小を嫌った前大統領によって、「改革派」主導のケニア憲法見直し委員会による新憲法案作成を阻止する目的で設立された組織であり、常に与党議員が過半を占め、短期的な例外を除いて「抵抗勢力」の牙城になってきた。他方、ケニア憲法見直し委員会は、包括的な意見集約と各界の合意形成を目指して、紆余曲折の上、国会議員だけでなく各種民間団体の参加が叶った委員会^{†7}であり、「改革派」の意向に添った新憲法案作りを目指してきた。

採択されたボ・ドラフトは、このケニア憲法見直し委員会が作成したものだった。関連法では、その後の手続きとして、まずボ・ドラフトを同委員会が国会に提出、それに基づき司法長官が新憲法案を作成することとされていた。しかし、大統領権限の縮小を阻止したいキバキ側の意思は強固であり、このあと憲法見直しプロセスは国会主導へと無理に転換され、事態は大きく紛糾することになったのだった。

具体的には、まず2004年8月に、ボ・ドラフト修正の手続きを定める法案が国会に提出された。この手続き法案は、すでに採択されているボ・ドラフトについてその内容を国会で修正してしまう

†4 国会の「抵抗勢力」はおよそ110名。うちNAK側NARC議員約80、KANU議員約20。人数はいずれも国会での採決や政治集会参加状況をもとに筆者が推定。

†5 国会の「改革派」はおよそ100名。うちLDP側NARC議員約50、KANU議員約50。これらの人数も筆者による推定。

†6 LDPの場合には、ポスト配分への期待もこれに加わる。

†7 過半が民間代表。詳しくは津田[2001]を参照。

ことを可能にしようとしたものであり、大統領権限の温存のためになんとしても同ドラフトを修正したいキバキら「抵抗勢力」側の意向が反映されていた。LDP・KANUの「改革派」議員は一貫して修正に反対の立場を貫いたが、結局2004年12月、両者の先鋭な対立の中で、国会でのボ・ドラフト修正のための手続き法案が国会採決にかけられた。採決はLDP・KANU議員のほとんどがボイコットする中で強行され、賛成多数に終わった。現行憲法によれば、国会はわずか議員30名の出席で成立する。この手続き法成立により、最少で国会議員16名の賛成があればボ・ドラフトが修正できるようになったのである。同ドラフトの大統領権限の縮小に関する条項が「抵抗勢力」の意向に添った形で修正・削除されるのはもはや時間の問題であった。

3. 現行憲法「維持」のための新憲法案

この手続き法では、ボ・ドラフトへの具体的な修正提案をまとめる作業は国会選抜委員会が行うことになっていた。ただし、当時の国会選抜委員会は多数派がライラを初めとするLDP・KANU議員で占められており、委員長にも「改革派」のKANU書記長が選ばれていた。国会を数で押し切った「抵抗勢力」側は、この「問題」についても力で押し切った。2005年3月、同委員会(全27名)にNARC分として割り当てられていた16名分の委員名簿から、NARC院内幹事長^{†8}がLDP委員のみ6名を削除したのである。削除を逃れたライラも、新委員の構成に抗議して委員を辞任、委員会はこ

れで「抵抗勢力」優位になり、互選で選ばれる委員長には、キバキに登用されて閣僚入りした「抵抗勢力」側の野党党首が選出されたのだった。

こうして「抵抗勢力」に牛耳られた国会選抜委員会は、その後順調にボ・ドラフトへの修正提案をまとめた。提案は、(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すること(ほぼ現行憲法のまま)、(2)一院制を維持すること(現行憲法のまま)、(3)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すること(現行の地方行政との違いは不分明)など、「抵抗勢力」の主張を反映したものとなった。

2005年7月、国会選抜委員会は修正提案を国会に提出、「改革派」のLDP・KANU議員は反対に回ったものの過半数には届かず、提案は採択された。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、ボ・ドラフトを基本的に提案どおりに修正し、1カ月後の8月22日、ケニア新憲法案を発表した。これにより、残る手続きは国民投票のみとなり、賛成が過半数の場合新憲法が成立する運びとなった。キバキは9月の段階で自ら新憲法案に賛成との立場を公にし、NAK寄りの政権運営への支持やキバキへの信任が新憲法案の採否に仮託される状況が作り出された。

2005年11月に国民投票にかけられ、否決されたのは、ボ・ドラフトではなく、この新憲法案である。新憲法案は、現行憲法と比べれば、女性の地位向上や大統領権限の部分的縮小など^{†9}の点でわずかに権力分散が進んだものであったが、ボ・ドラフトに比べれば、大きな後退であった。国民投票に臨んだ有権者に与えられたのは、否定

†8 ポスト名の原語はChief Whip。当時のNARC院内幹事長はDP党员であり、キバキ寄りの人物だった。

†9 いずれも本稿では紙幅の都合で触れられなかった。津田[2006]を参照されたい。

票を投じることで少なくとも新憲法案を拒否し、必ずしも望ましくない現行憲法の継続を容認するか、あるいは、たとえわずかでも権力分散を進めるため賛成票を投じるか、という難しい選択だった。「改革派」の票はそれゆえ、二つに分断されたと考えてよいだろう。

ただし、この新憲法案にはその他にも、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、さまざまな問題があることが発表直後から指摘された。また、10年以上を費やして練り上げられたボ・ドラフトを歪めたことに加え、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同ドラフトを修正するという、「抵抗勢力」側の強引な手法にも批判が集まった。予定どおり2005年11月に実施された国民投票は、冒頭で触れたように反対票が賛成票を14ポイント上回り、新憲法案は否決されたのだった^{†10}。

4. 否決がもたらしたもの

今回の国民投票に至る経緯とその結果は、(1)過

†10 なお、国民投票がケニア初であったこと、また10月、11月に二つの地方都市で賛成派と反対派が衝突、計8名の死者がでたことから、国民投票の実施には相当の混乱が伴うことが心配された。しかし、投票当日も含め暴力的な事件は例外にとどまり、若干の事務的なトラブルはあったものの、投開票、結果受け入れのすべてが平和裡に終了した。

熱気味だったキャンペーンや投票率の高さにも表れているように、憲法見直し問題が依然として重要な争点であることを浮き彫りにし、また、(2)キバキがいまや自分の出身地とその隣接地域でしか確固たる支持を得ていず、このままでは全国8州のうち5州以上での25%以上の得票を義務づける次回大統領選挙での再選はとうてい望めないことを明白に示す働きをした。さらには、(3)史上初の国民投票が平和裡に終了し、しかも政府側提案の否決という結果が得られたことは、投票による多数決と結果受け入れといったいわゆる民主的な手続きがケニアで本格的に根付き始めていることを、外部のウォッチャーのみならず、ケニアの国民一人ひとりに実感させる働きをしたと考えられる。憲法見直し問題における重要なステップであった今回の国民投票だが、同時に、政党・各派閥の勢力再編を強く促したほか、次の総選挙に向けた全国規模の争点形成や地ならしの機能をも果たしたとみてよいだろう。

なお、否決に終わった国民投票結果は、「改革派」のLDP・KANU側にとっては、国民の多数派の支持を得たとのサインでもあった。特に、賛成多数の選挙区がわずか63選挙区にとどまった^{†11}上、キバキの出身地とその周辺に極端に集中したことは、キバキの正統性を弱めるに十分な働きをするものだった。「抵抗勢力」切り崩しの可能性、国会での政府不信任決議案の採択の可能性が2005年11月後半の段階では非常に高まっていた。政府不信任決議案採択の場合は、キバキは自ら辞任するか、または国会を解散しなければならない。その場合は国会議員選挙が行われることになる。

興味深いのは、これほど厳しい選択を迫られた

†11 全国には210選挙区が設けられている。63選挙区はその3分の1に満たない。

はずのキバキが、政府不信任決議の回避と「抵抗勢力」内部の結束固めの双方に今のところ成功していることである。ただし方法はかなり「粗暴」だった。国民投票結果の発表の翌日にあたる11月23日、キバキは自分と副大統領・司法長官を除き合計60名弱にのぼる全閣僚をいったん解任し(全閣僚の解任はケニア史上初である)、2週間後に行った組閣でライラら「改革派」の前閣僚を入閣させず、空いたポストを「抵抗勢力」側の議員に分配、基本的に「抵抗勢力」だけで新内閣を固めた。また11月24日、キバキは国会を閉会して不信任決議案の提出を不可能にし、次いでLDP・KANU側から出されていた国会解散要請を受け入れない旨を明言したのだった。

国会は本稿執筆時点の2006年2月もまだ開かれないままであり、キバキら「抵抗勢力」が国民投

票後の数カ月間を「敗北」のほとぼりを冷ます猶予期間に活用しているのが現状である。憲法見直し問題の行方、「改革派」と「抵抗勢力」の権力抗争の行方とも情勢は予断を許さず、今後の動きが注目される。

【主要参考文献】

津田みわ[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』No.32)pp.17-21。

[2006]「ケニア新憲法制定問題とキバキ政権」(佐藤章編『アフリカの個人支配再考 共同研究会中間報告』)(調査研究報告書)アジア経済研究所。

*Daily Nation*紙。

Blaustein, Albert and G. Flanz[1988] *Constitution of the Countries of the World*, New York: Oceana Publications, Inc.

(つだ・みわ / アジア経済研究所新領域研究センター)