

ナイジェリア総選挙と独立 国家選挙委員会

望月克哉

はじめに

2003年の4月から5月にナイジェリアで実施された総選挙は、文民から文民への政権移行として注目された。長く文民政権と軍事政権の相克状況が続いたナイジェリアでは、1979年に成立した文民政権が、83年の選挙で続投を果たしたものの、その腐敗や汚職を理由として決起したムハマド・ブハリ（Muhammadu Buhari）少将らのクーデタにより、第二期政権成立からまもない同年12月に転覆の憂き目をみた。その経緯からも、今回のオルセグン・オバサンジョ（Olusegun Obasanjo）大統領の再選とその与党・国民民主党（PDP）の勝利は、民主的手続を踏んだ政権維持として意義があり、また大統領選の対抗馬が上述のブハリ将軍であった点でも象徴的な意味をもっていた。

こうした評価の一方で、総選挙でのさまざまなトラブルをめぐる選挙管理に関する懸念ないし懐疑が増幅されたことも事実である。1993年に当時の軍事政権の下、公正に行われたと評価された大統領選挙結果を無効にした過去をもつこの国では、政府とその選挙管理への不信が根強い。総選挙前

後の混乱はまさにそうした不信のあらわれであり、メディアはもとより選挙監視団からも選挙管理をめぐる数々の問題点が表明されている。

本稿では今回の総選挙をめぐる諸問題を、特に選挙管理に起因するものと捉え、そこでの独立国家選挙委員会（Independent National Electoral Commission : INEC）の役割に注目して選挙プロセスを再検証する。

1 選挙結果とその波紋

今回の総選挙の注目点は、オバサンジョ大統領と与党PDPが、どこまで得票を伸ばし、国民議会の議席や州知事ポストを獲得できるかにあった。PDPにも党内抗争があったとはいえ、その組織力は抜きん出ており、また大統領をはじめとする候補者選定も迅速に進んだからである。これに対し、野党第一党の全ナイジェリア人民党（ANPP）は上述のブハリ将軍を大統領候補に選んだものの大きく出遅れ、野党第二党の民主連合（AD）に至ってはついに候補者を出せず終いであった。30の公認政党のうち大統領候補を立てたのは両党を含む20政党。国民議会選挙には全政党が参加したが、

当初より国政レベルではなく州議会での議席獲得をめざした政党が少なくなかった。

選挙結果の概要は次のとおりである。4月12日の国民議会・上院の選挙では有効投票2903万票のうち約56%を得たPDPが全109議席のうち73議席を獲得。ANPPの28議席、ADの6議席を大きく上回った。同じく下院の360議席についても3党が獲得したのは、それぞれ213議席、95議席、31議席であった。他の政党は、いずれも上院では議席を得られず、下院でも5政党がわずかに7議席を獲得したにすぎない。

与党の圧倒的優位は4月19日の大統領選挙と州知事選挙にもはっきりとあらわれた。大統領選挙では有効投票数が3948万票と伸びた中で、PDPのオバサンジョ候補が62%を得て当選したのに対して、ANPPのプハリ候補の得票率は32%にとどまった。その他18名の候補者で、3%を超えた者が1名のみ、あとの候補者全員が1%未満であった。州知事選挙における与党PDPの勝利はさらに圧倒的で、連邦首都准州を除く全36州のうち28州の知事ポストをおさえた。ANPPはその地盤である北部を中心に7州を確保したが、ADはラゴス州1州のみにとどまった。オバサンジョ大統領はじめ現職の多い与党PDPが選挙戦を有利に進めたことは間違いないが、その後5月3日に実施された州議会選挙を含めて、事前の予想を大きく上回る与党の勝利となった。

しかしこれを不服とするANPPなど各政党は法的手続に訴える戦術をとり、投票結果そのものや、その発表のタイミングにも不服を申し立てた。さらにEUをはじめ選挙監視団の報告に基づく数々の選挙不正が報道されると、それらが与党による選挙操作の疑惑を増幅し、落選候補者による選挙不服申し立てに格好の口実を与えたのである。

2 INEC批判とその原因

選挙結果に対する不満は、まずINECと政権与党に向けられた。投票そのものへの疑義として上ったものの中に、各選挙での大量の無効票がある。無効票の総数は上院選挙で96万票、下院選挙でも115万票を超え、大統領選挙では実に254万票近くに上り、投票総数に対する比率では、それぞれ3.2%、3.8%、6.0%となった。それらは落選候補やその所属政党に、自らの得票の切り捨てという主張の余地を与えた。こうした抗議には伏線がある。それは投票日直前にINECが行った登録選挙人総数の下方修正で、6790万件余の登録申請のうち700万件以上がはねられ、選挙人登録を認められたのが6082万人強にとどまったことであった。さらに投票日に先立つ選挙人カード（証明書）の配布の遅れ、選挙当日の登録リストや投票用紙の管理、投票所の運営（特に投票受付時間）といった手続面の不備で投票機会を逸した選挙人もあったことから、この点でもINECは批判を浴びた。

INECが選挙人登録で不手際を重ねた原因として次のいくつかの点が指摘できる。まず登録開始の遅れと、その後のスケジュール遅滞は、総選挙全体の投票スケジュールをめぐる政治的対立に関わっている。地方選挙から順次、国政選挙へと進めようとした政権に対して、そのプロセスでの与党による選挙民の取り込みを懸念する野党から不満が噴出した。これに巻き込まれたINECは、国民議会を急先鋒とする政治的圧力に妥協し、独立機関としての権威を発揮できなかった。そもそもINECの人事は連邦政府に委ねられており、軍政期には恣意的な委員長人事が行われたこともあった。しかし独立委員会としての体裁が整えられた今回は、委員長自身の指導力と、政治家に対する交渉

力の欠如が、INECのキャパシティを損なったと言わざるを得ない。総選挙後も続く混乱の中でオバサンジョ大統領自身が INEC 批判を行うに至ったのは、その証左と言うべきだろう。

いまひとつは、INEC 自体の組織管理・運営に関わる問題である。とくに州レベルの INEC の活動が混乱し、複数の州で選挙人登録など選挙準備の遅れから投票が延期されたことが、選挙プロセス全体の信頼を大いに傷つけた。たとえば、一連の投票スケジュールの最初に予定された地方政府選挙の延期は、選挙区割りと登録選挙人数をめぐる主要政党間の思惑の違いや対立から生じた一面はあるが、基本的には各選挙区での INEC の準備不足に起因している。もちろん、連邦政府とくに大統領府と、国民議会の綱引きから2003年度の予算執行が遅れ、INEC に活動財源が受け渡されなかったことも大きな問題であり、この点で同情すべき点もある。とは言え、最も重要な選挙スケジュールの管理において本来の役割を發揮できなかった INEC の体質は、きびしく問われねばなるまい。

3 選挙管理における INEC の限界

INEC が2002年選挙法に基づいて担った任務の中に、政党公認プロセスの管理があった。これは政党登録・公認のための資格要件を確認する作業であり、INEC は自ら制定する規則・規定により登録申請してくる政治結社についてその適格性を判断することになっていた。

この政党登録は過去の選挙過程でも、さまざまな問題を噴出させてきた。なかでも重大なのは、1989年当時の国家選挙委員会が申請した結社すべてを不適格としたケースであろう。軍事政権の圧力によるものとはいえ、選挙プロセスに対する国民の不信を招き、選挙管理当局とその役割軽視

という風潮を生み、それらは今日まで尾を引いている。今回もまた INEC の政党公認問題をめぐる判断のあいまいさが、選挙人の不信を買ったのみならず、その弱腰イメージはいや増した観がある。

政党の登録申請そのものは2002年に行われたが、当初 INEC が設定した資格要件を満たすとして公認されたのは PDP を含む 6 政党のみであった。しかし、この判断を不服とする 5 結社がこれを提訴し、2002年選挙法と INEC の政党登録ガイドラインの有効性を法廷で争った。その結果、連邦最高裁は INEC の権限は認めつつも、5 政党を欠格としたガイドラインの内容は憲法に反するとの判断を下した。これをうけて INEC は修正ガイドラインを発表するとともに、訴訟当事者である 5 結社に加え、それらと共に再申請した17結社を合わせた22政党を新たに登録すると発表した。この時点で当初申請した25結社のうち登録を認められないのは、わずか 3 結社にすぎなかったが、その後12月半ばに至って、さらに 2 政党が追加公認された。この結果、当初の公認 6 政党につごう24政党が加わり、総選挙は合計30政党で争われることになったのである。

政党の追加公認を報じた外国メディアやその後のナイジェリアの地元紙は、「投票における広い選択の余地」あるいは「政治的スペースのいっそうの拡大」といった表現で、新政党登録を歓迎した。また、大統領選挙や州知事選挙はもとより、各行政レベルの議会選挙における新政党参画の意義は大きく、与党 PDP ほか主要政党を刺激して選挙プロセスの活性化にもつながった。しかし、選挙管理という INEC の役割が、さらに複雑かつ困難なものになったことは疑いない。BBC ニュースはその特派員のコメントを引用しているが、それは「INEC のロジスティクスにとっての悪夢」というものであった。投票用紙ひとつをとっても、30政党の参加により様式は複雑になり、それに伴う INEC の作業も大幅に増加したのである。

4 選挙結果の公表と INEC

結 語

今回の総選挙では投票そのものとあわせて、集票から開票に至るプロセスの透明性を高めることが強調された。政権与党も党内の予備選挙に、そうした手続を導入することにより、本選における自党の清廉潔白ぶりをアピールした。こうした配慮は投票結果発表のタイミングや広報方式にも求められることになり、INECは強いプレッシャーを受けた。発表の遅れは、開票結果の操作を招きかねず、関係者に介入の余地を残すからである。

この点、冒頭でふれた1993年の軍事政権下での大統領選挙は大きな教訓を残したと言えよう。

当時の国家選挙委員会が多く技術的問題を抱えていたことは改めて言うまでもない。ナイジェリアの電話回線をはじめとする通信手段は、今日ですら信頼性を欠いており、選挙の効率化にはあまり寄与しなかった。しかも、伝統的な文書主義が結果公表に至るプロセスをさらに遅滞させ、これを不透明なものにしていた。

こうした観点からすれば、今回の総選挙において INEC が独自のウェブ・サイトを設け、これを結果公表に活用したことは画期的であった。少なくとも、これにより確保された速報性が INEC 評価にむすびついたことは疑いない。多くのメディア、さまざまなウォッチャーがこのサイトを利用し、ソースとしてもさかんに引用された。しかし、それにもかかわらず INEC に対する批判は収束せず、総選挙後には選挙結果をめぐる多くの落選した候補者やその所属政党から司法手続によるチャレンジを受けている。この点は INEC のみならず、ナイジェリアの選挙管理制度全体の課題として問い直す必要があるのかもしれない。

ナイジェリアの総選挙における INEC の役割について考察してみると、そこに生じた問題の多くが、INEC の前身にあたる組織が過去において直面してきたものであったことが分かる。克服すべき問題がすでに明らかであったにもかかわらず、INEC がそれらに適切に対処してきたとは言い難い。問題の核心には、INEC の独立委員会としての位置づけ、さらには選挙管理当局としてのキャパシティの問題があった。

INEC の憲法上の位置づけや組織規定のあいまいさ、組織自体の肥大化とその複雑さ、それらに伴う責任分担の不明確さ、スタッフの専門性の欠如など、組織として抱える問題は少なくない。それらをつき詰めてゆくと、組織としての INEC の問題とは、選挙管理の第一義的な責任を負う存在、あるいは審判者としての位置づけがあいまいで、その独立性に対する認識が利害関係者の間に欠如している点に行き着く。

たとえば選挙監視団、とくに外国の監視団のプレゼンスは、選挙の公正さに関する評価に結びつくが、それだけではなく派遣国政府や選挙関係者の利害を離れた投開票プロセスのチェックにも大いに寄与している。その意味では、今回の総選挙でも選挙監視団の活動は INEC の役割を補強し、あるいは補完したとは言えるであろうが、それを代替したわけではない。監視団の介在は、選挙管理のキャパシティ向上には直結しないのである。選挙準備から投票を経て結果公表まで、さらに不服申し立てへの対処をも含めた一連のプロセスの改善なくして選挙管理当局としての INEC のエンパワーメントはあり得ないということであろう。

(もちづき・かつや／地域研究第2部主任研究員)