

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

津田みわ

ケニアでは1997年末の総選挙以来、民主化を求める国内諸勢力によって憲法の見直しが要求されてきた。一党制の廃止(91年)、選挙管理委員会と大統領指名国会議員への野党参加(97年)という改革を経たものの、野党など民主化を要求する勢力の主張によれば、ケニアの憲法枠組みは、いまだに大統領個人に強大な権力を集中させている。具体的にそれら勢力が問題にしているのは、たとえば、現職大統領と与党を有利にさせてきた大統領当選要件の「5州25%ルール」(第5条)、政党に属さない者の国会議員選挙への立候補を禁ずる条項(第34-d条)、そして総選挙の実施時期を決める事実上のフリーハンドを大統領に与えてきた国会休会権条項(第59条)などである。

しかし、論争はこれまで手続きレベルにとどまってきた。2001年1月末になってようやく手続き論についての一応の合意が成立したばかりという状況であり、具体的な草案作りにはいまだ取りかかれていない。政府側の動きがこうした遅延の主な原因になってきたことは明らかである。憲法改正手続き問題に対するモイ政権の取り組みは、関係法をめぐりしく修正し、似たような名称の新たな委員会を設立しては改組するなど、野党側の動

きを封じ込める意図的な攪乱といえるものだった。

以下、本稿では、1997年総選挙に至るまでの憲法改正をめぐる動きと、2001年1月末に手続き論についての一応の合意が成立するまでの道のりを辿りつつ、政府側の攪乱戦法の実態と、くすぶり続ける手続き論争の対立軸を探り出してみたい。

1 「望ましいケニア」からIPPG合意へ

モイ大統領と与党ケニアアフリカ人全国同盟(KANU)は、複数政党制への復帰という大変化にもかかわらず、自らに有利に設定した選挙制度に守られながら1992年の総選挙で勝利を収めた。これに対し、野党各党からだけでなくケニア弁護士協会(Law Society of Kenya)、宗教関係の諸団体といった民間団体からは、さらなる民主化を実現すべく憲法改正を求める動きが続いた。

1994年11月には民間作成の憲法草案「望ましいケニア(Kenya Tuitakayo)」が発表され、95年5月には民間団体の「憲法改正市民連盟」(4Cs)と「望ましいケニア」起草関係者が共同でワークショップを開催した。また96年1月には、憲法改正を求める野党の連合組織として「国民連合」

(National Alliance) が発足した。96年8月にもプロテスタント教会のアンブレラ組織であるケニア全国教会評議会 (NCKC) とカソリック教会司教らが合同で、次回の総選挙前にさらなる憲法改正を行うよう政府に要求している。後に独自の動きを見せることになる民間団体の「国民会議執行委員会」(NCEC) が結成されたのもこの8カ月後の97年4月であった。NCECは、憲法改正のための包括的会合を開くことを目指してその運営担当組織として発足したものであったが、中核的活動家に当時のケニア弁護士協会会長ほか著名な憲法学者たちが顔をそろえており、実際の活動では、包括的会合の運営というより、憲法改正を要求して運動を続ける野党・民間団体側のブレインとしてむしろ重要な役割を果たしていくことになった。ただし、NCECは、ストライキやデモ行進などを政府側との交渉の初期段階で用いるよう主張しがちだったため、運動方針をめぐる野党主流派や宗教関係の民間団体穏健派との対立をしないで先鋭化させていった。

一方政府側は、こうした国内の圧力に対抗すべく、超党派国会議員団 (IPPG) の結成を主導して与野党の合意を取り付けることに成功した。これを受けて、前述したように、大統領指名国会議員と選挙管理委員に野党側ノミネートに基づく任命権を設ける主旨の憲法改正が、総選挙の前である1997年11月に実現された。

2 「サファリ・パーク合意」と1998年法の成立

1997年11月の憲法改正は、しかし、法制度全体からみて、ごく一部の改革にすぎなかった。97年12月に行われた総選挙は再びモイとKANUの勝利に終わり、以後、野党側が危機感を募らせるなかで、憲法改正問題は国政の中心的争点の一つに

なっていく。

のちに「サファリ・パーク合意」と呼ばれることになる一つの合意が成立したのは、1998年10月であった。この合意は、憲法草案作成のプロセスについて98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。「サファリ・パーク合意」は、憲法改正のプロセスに与野党議員のみならず、NCEC, NCKC, カソリック教会組織、女性団体など国内の民間団体から広く代表を募る画期的な形式を採用したということで、「歴史的」とまで賞賛された(合意内容はそのまま98年ケニア憲法見直し委員会設置(修正)法(The Constitution of Kenya Review Commission [Amendment] Act, 1998。以下1998年法と略す)となった)。

「サファリ・パーク合意」では第1に、(1)地方レベルの意見集約を担当し、草案作成に助力するための県レベル会合(District Constitutional Forum)、(2)草案の作成を担当するケニア憲法見直し委員会(The Constitution of Kenya Review Commission)、(3)国会に提出する憲法草案を審議、決定する憲法審議国民フォーラム(The National Constitutional Consultative Forum)、という3層の会合のレベルが規定された。

第2に、構成員については、(1)「県レベル会合」は、選挙区ごとに選出される地域代表3名(うち女性枠1名)、県の障害者団体代表2名(うち女性枠1名)、県の宗教団体代表若干名(選挙区選出地域代表合計の10%が限度)、および県の国会議員団から構成されるとされた。(2)憲法見直し委員会には、政党から13名(うち2名が女性枠)、「関係団体」(宗教団体、弁護士協会、人権団体に加え、4Cs, NCECなどの主要な民間団体が網羅された)から規模に応じて最大5名までの委員をそれぞれ出すこ

とが認められた。また、司法長官は常任の委員とされた。委員長は上記の委員以外からでも選ぶことができ、憲法見直し委員会が事実上決定するものとされた。ちなみに政党枠の内訳は国会の議席に応じて与党KANUに5、第2党の民主党(DP)に3、第3党の国民開発党(NDP)に2、社会民主党(SDP)とFORD-ケニアに各1、サフィーナ(Safina)、ケニア社会党(KSC)、FORD-アシリ、シリキシヨ党(Shirikisho Party of Kenya)、FORD-ピープルの5党は協議のうえ5党全ての代表として1名を出すものとされた。(3)「フォーラム」は、憲法見直し委員会の全委員とその他の国会議員および国会議長(以上が常任委員)、その他、県代表(3名ずつ、うち女性枠1。県レベル会合がノミネートする)、「関係団体」代表(各団体につき2名ずつ)憲法見直し委員会が任命した委員によって構成されるものとされた。

しかし、この「サファリ・パーク合意」は実行に移されると途端につまづいた。年が明けた1999年1月、憲法見直し委員会への政党からの委員13名を決めるべく開催された与野党協議で、野党側が「国会に議席をもつ全政党が最低1名ずつ委員を出すべきだ」と主張し、一方の与党KANUも与えられた委員数5ではなく7名を要求したために協議が決裂してしまっただのである。結局、委員選定の期限(99年2月8日)に各政党が当初合意で定められた委員枠を超える名簿を司法長官に提出したため、憲法見直し委員会の発足は延期されざるを得なくなった。この状況を打開すべく数度にわたって調整のための協議が行われたが、合意が成立しないままに数カ月が経過した。

3 ライラ委員会とウフンガマノ運動の発足

この状況で、モイ大統領が突然翻意し、「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た(1999年5月)ことで、事態は大きく混乱することになった。モイの携えていた案は、憲法改正のプロセスを国会議員から成る選抜委員会(Parliamentary Select Committee)に一任するというものであり、「サファリ・パーク合意」の理念を完全に捨て去って「関係団体」を排除するものだった。このモイの策謀に対し、野党各党と「関係団体」は一斉に反発し、政府対野党・民間団体という対立の図式が復活したのであった。

しかし、野党側が一体となって反対を唱えたのはつかの間だった。1999年12月には政府側の切り崩し工作が奏効し、NDP、KSC、シリキシヨ党の3党がモイ提案に同調した。99年12月15日に開催された国会では、ライラ(Raila Odinga) NDP党首の動議が採択され、「1998年法を見直して新たな憲法改正プロセスの枠組みを創るため」として、27名から成る国会選抜委員会が発足した。国会主導方式に反対していたその他の野党は委員としての活動を拒否したため、実際の国会選抜委員会の委員数は20名となった。KANUの委員数は14であったから、同委員会は国会主導というより与党主導の偏向したものだった。この組織は、委員長に就任したライラの名前をとって「ライラ委員会」と呼ばれるようになる。

ライラ委員会の設立が決まった日、ほとんどの野党議員は国会審議をボイコットして決起集会に参加していた。集会は国会主導方式に抗議するためのもので、「サファリ・パーク合意」のなかで憲法見直し委員会に参加する権利を持った「関係団体」と認められていた宗教団体が共同で主催したものであった。この集会で確認されたのは、1998年法、つまり「サファリ・パーク合意」を遵守した方式に則って改正憲法の草案を作成してい

くの方針であった。この集会を契機とする運動は、開催された建物の名称をとってこの後「ウフンガマノ (Ufungamano) 運動」と呼ばれる。

ウフンガマノ運動側はライラ委員会の公聴会に意見を寄せることを拒否したが、ライラ委員会は一方的に1998年法修正提案をまとめ、報告書を国会に提出した(2000年4月)。報告書は、モイ側近の有力閣僚の提案をいれて一部修正されたうえで圧倒的多数をもって採択され、これに沿って、2000年ケニア憲法見直し委員会設置(修正)法(The Constitution of Kenya Review Commission [Amendment] Act, 2000。以下2000年法と略す)が国会で可決された(2000年7月25日)。いずれもKANUの反主流派、野党議員らが軒並み欠席するなかでの採決であった。こうして、1998年法に体现されていた「サファリ・パーク合意」の遵守を求める勢力と、国会主導方式に与した勢力という互いに相容れない二つの勢力が並行して活動するという事態が発生したのである。

国会主導方式による憲法改正の手続きと「サファリ・パーク合意」との重要な相違は、次の3点に集約できる。第1点は、憲法見直し委員会の委員の人数とその選定方式である。国会主導方式では、憲法見直し委員会の委員数は15名と、「サファリ・パーク合意」に比べて大幅に削減された。しかもその選定は、国会の法務委員会(NDPのカジュワング[Otieno Kajwang]が委員長)が任命する憲法見直し委員選定委員会(23名。以下、国会23名委員会と呼ぶ)に一任された。国会23名委員会は、23名のうち18名がKANUとNDPの議員(うち11名が閣僚)となっており、ライラ委員会と同様に露骨に政府寄りの構成をとった。

第2点は、憲法見直し委員会の委員長の決定方法である。「サファリ・パーク合意」では、憲法見直し委員会の委員長は、同委員会の委員全員の

協議によって事実上決定することができた。しかし、国会主導方式では、委員長の指名は大統領のみに一任されたのである。

第3の、そしてもっとも重大な相違点とは、「サファリ・パーク合意」では「関係団体」として草案作成プロセスへの参加枠を割り当てられていた民間団体が、事実上排除されたことであった。

これは、NCKK, NCECらにはとうてい受け入れられない内容であった。このため国会主導方式に基づく国会23名委員会の設立と憲法見直し委員会委員の選定は、ウフンガマノ運動側とマスメディアから批判が渦巻くなかで断行されることになった。

国会23名委員会(委員長にはまたNDPのライラが就任した)は、スケジュールどおり憲法見直し委員会委員の選定を行い、15名の正委員と各州1名ずつの8名の補欠のリストをモイ大統領に提出(2000年11月8日)、全委員が任命された(ちなみに、この憲法見直し委員会の人数も交代要員とあわせて合計23名である。これで憲法見直し関連の国会委員会のうち、ライラを委員長とする「ライラ委員会」がふたつ、「23名委員会」もふたつになった。意図的なものと断定することはできないが、国会の審議を混乱させるに十分なお膳立てであったことは確かである)。新聞報道はこの23名の憲法見直し委員会委員について、「KANU 党員である」「元(モイの任命を受けた)行政官である」「1997年総選挙でKANU支援団体に関与した」などと一人一人について経歴をあげ、「その多くがKANUあるいはモイ政権と深いつながりをもっている」(『インターネット・ネーション』2000年11月5日付)として憲法見直し委員会が政府寄りの偏向した委員構成になっていると指摘した。

4 モイ、ガイを委員長に任命す

ライラ委員会の設立から、2000年法の可決、あらゆる「関係団体」の憲法改正プロセスからの実質的排除という道筋は、憲法改正に関しては融和の姿勢を示してきたモイが突如翻意し、憲法草案作りを国会主導とは名ばかりのKANU主導で行おうとしているとの印象を内外にもたらした。実際モイは、「国会は全国民の代表であるが、ウフンガマノというのはいったい誰を代表しているのか」と繰り返し述べ、ウフンガマノ運動を率いる諸団体が国民の代表としての制度的な正統性を有していないとして、「関係団体」の憲法改正草案作成への参加を拒むようになった。

一方ウフンガマノ運動側は、現行の憲法では人事権などを中心に大統領に過度に権力が集中していることや、与党KANUに有利な選挙制度であることなどを繰り返し指摘し、そのような憲法のもとで成立している国会はけっして自由で公正な選挙に基づくものではなく、国会主導の憲法改正では、憲法の民主的改革はとうてい望めない、と国会主導方式に真っ向から反対した。双方の軋轢は激しく、融和の可能性はなくなったかに見えた。

モイは、しかし、ここで完全に野党側や民間の諸団体を切り捨てて独走する道をとらなかった。自らに一任された憲法見直し委員会委員長の指名に際し、政権側との癒着がとかく指摘されてきた憲法見直し委員会の委員のなかでも例外的に中立的な人物であったガイ (Yash Pal Ghai) を選んだのである。インド系ケニア人のガイは、優れた憲法学者であり、また、かつてバヌアツの新憲法

作成に関与したともいわれ、実務家として高い評価を受けている人物である。国会主導方式の強行で批判を招いたモイであるが、ガイの指名についてはNCEC, NCCCKなどウフンガマノ運動側の中心勢力からも高い評価を受けたのであった。

指名を受けたガイは、期待を大きく上回る活躍で、ライラ委員会 (国会23名委員会の方ではなく、国会選抜委員会) とウフンガマノ運動の2者こそが憲法改正手続き論争の中核であるとの判断に立ち、両者を調停することに成功した。本稿を執筆している2001年2月初めの時点では、両陣営の合意内容の詳細は明らかではないが、1月26日には双方から同数の代表を出す形で新たな委員会を設立する方向で、ついに手続き面での合意が成立したと言われている。

他方、一時はNCECがガイ調停の拒否を示唆し、また都市部で人気の高い一部の野党議員が国民主導の憲法改正を求める新しい圧力団体「変革運動」(Muungano wa Mageuzi) を興して国会主導の憲法改正プロセスを拒否する姿勢を打ち出すなど、調停に前向きなNCCCK, DP党首などのウフンガマノ運動主流派は次第に運動の足並みを揃えられなくなってきている。国会主導方式対「サファリ・パーク合意」という対立軸に沿った手続き論争が再燃する可能性はけっして低くない。

はたして、2002年の次回総選挙までに、憲法は改正できるのか。これまでのところ、憲法改正のプロセスをできるだけ引き延ばそうと画策するような政府側の攪乱工作の前に、事態はほとんど進展をみせていない。

(つだ・みわ/地域研究第2部)