

ガーナ | 民主化への道

■ 高 根 務 ■

1980年代後半から、西アフリカ各国は複数政党制導入に代表されるような民主化の波に揺れている。マリ、コートジボワール、ベナン、トーゴ、ナイジェリアなどの例を挙げるまでもなく、「民主化」あるいは「複数政党制」は、この地域の現状を語るキーワードとなった感がある。81年末のクーデター以来、ローリングスを議長とするPNDC（国家暫定防衛評議会）の統治が続いているガーナもその例外ではない。89年には選挙に基づいた地区レベルでの議会が設立され、現在は92年末を目標に複数政党制に基づく国民議会選挙の準備が進められている。以下ではこのような最近のガーナにおける民主化の流れを概観するとともに、その流れを押し進めている要因について考察する。

1 地方政府改革と地区議会選挙

1987年頃から地方議会の設立を公言してその内容を具体的に検討していたPNDCは、88年11月に「地方政府法」を公布して地方政府の改革を正式に打ち出した。この法律に基づいて、全国で110の地区（District）が制定し直され、それぞれの地区が議会を持って地方政府としての役割を果たすことになった。地区議会は、(1)PNDCが任命する地区の長官（District Secretary）、(2)選挙で選ばれる議員、(3)PNDCの指名による議員（全体の3分の1以下）によって構成され、それぞれの地区議会の活動は上部組織である州の調整評議会（Regional Coordinating Council: RCC）によって調整される。各議

会には議員間の互選による執行委員会がおかれ、地区の長官がその委員長となる。

この地区議会議員の選挙は1988年12月から翌年2月にかけて行なわれた。ローリングス政権が誕生してから7年後に、地区レベルの限定的なものながら初めて選挙が行なわれたことになる。しかしこの選挙ではまだ政党結成が許されていなかったことに注意する必要がある。複数政党制に基づく政治体制は無用の対立と混乱をもたらす、との立場をとるPNDCが政党制に基づく選挙を許さなかったのである。

政府発表によれば、この選挙のために登録した有権者数は選挙権資格保有者総数（18歳以上の男女）の89%、そのうち実際に投票したのは59%と、過去の選挙と比べて高い投票率を記録した。これは事前の政府によるキャンペーンの徹底によるところが大きいと思われる。投票率の高さの他にこの選挙で評価できる点としては、政府が選挙費用に多くの国家資金を投入したため立候補者の負担が相対的に軽減されたこと、立候補者の写真を多用するなど文盲の有権者への配慮が行なわれたことなどが挙げられる。そしてなにより、地区レベルとはいえローリングス政権下での初めての直接選挙が大きな混乱もなく遂行されたという事実が、その後の国政レベルでの選挙にむけての大きな弾みとなったといえる。

このように、地方政府改革と地区議会選挙は民主化路線への第一歩となったわけであるが、その内容には問題点も多い。その第1は、PNDCが選

挙という政治的イベントを自らの経済政策の正当化の材料とする意図を見せていたことである。ガーナは1983年以降、IMFや世界銀行の勧告に沿った構造調整政策(SAP)を推進している。これによりガーナ経済はマクロ的には回復しつつあったが、その一方で公的部門の人員削減や各種補助金の削減などを含むこの政策が国民全体に支持されていたとは言い難い。このような背景のもと、ローリングスは87年の演説の中で、民主化の最大の敵は経済混乱であり、安定した経済のもとでのみ民主化が可能になる、との主張を展開し、自らの経済政策の「成功」が民主化の基盤を作ったと主張している。これはPNDCが選挙の政治的キャンペーンを利用して、構造調整政策の正当化を行なったものとしてとらえることができよう。

第2の問題点は、民主化と地方分権という美辞麗句の背後で、中央政府による地方権力の制限の意図が見えかくれしていることである。先に述べたように、地区議会では議員の3分の1まではPNDCが任命することができ、かつ議会の執行委員会の長もPNDCの任命する地区長官である。また、州内の地区議会の活動を調整するRCCも、ほとんどが州長官をはじめとして中央政府が任命する者によって占められている。すなわち地区議会の意志決定や活動を中央(PNDC)が制限する構造ができていくわけである。さらに、政党にもとづく議会選挙を禁止し、全国の地区をそれまでの65から110にまで細分したことも、将来地方政府が強化して反中央の拠点となることを未然に避け、中央による地方権力の掌握を容易にしようとした意図がうかがえる。すなわち、この地方政府改革と地区議会選挙は、直接選挙による民主化への基盤を築いた一方で、中央による地方統治の強化という側面も同時に含んでいたといえよう。

2 新憲法制定と国民議会選挙への道のり

地区議会の直接選挙が大きな混乱もなく実施された後、民政移管を求める国民の要求は急速に高まっていった。これに対してPNDCは、民政移管への具体的な手続きを示さないままであったが、弁護士協会、学生組織、宗教組織など当初からPNDCの統治を非難していた団体を中心に政権委譲の要求はますます強まり、1990年8月には、PNDCの元幹部や知識人などが新しい反政府組織「自由正義運動」(MFJ)を設立するなど、反政府運動は大きな高まりをみせた。これら反政府組織の要求はほぼ共通しており、複数政党制に基づく民政移管、言論・報道・集会の自由、基本的人権の保障がその根幹である。

このような民政移管の要求に対してPNDCは、地区議会選挙でも大きな役割をはたした国家民主化委員会(NCD)に、将来の政治体制に関する国民間の議論のとりまとめを命じていた。そして1990年の大晦日、ローリングスがクーデターで政権をとって9年目にあたるその日、彼自身が演説で、91年末までに新憲法の草案を完成して、その後民政移管を行なうことを約束したのである。

それまで曖昧な形でしか示されていなかった民政移管のプロセスは、このローリングスの演説の後に急速な展開を見せた。まず1991年3月、国家民主化委員会はPNDCに民主化に関する報告書を提出し、その中で言論の自由、法による統治などを提言した。そして、最大の注目点であった複数政党制導入の是非に関しては、「国民一般は結社の自由を具現する理想的な方式としての政党に反対していない」と、これを容認する見解を示した。また、新しい政治体制に関しては、大統領制を提言した。

これを受けてPNDCは5月、複数政党制導入も含めて国家民主化委員会報告の基本内容を受け入れる見解を発表し、9人からなる専門家委員会に新憲法の草案作成を命じた。専門家委員会は7月末にはこの作業を完了し、この草案を審議するための諮問会議が8月末に召集されて憲法草案の検討が行われた。諮問会議は地区議会代表、各界・組織の代表者、政府代表者など258人からなっている。

今後は、諮問会議の審議が終了して新憲法草案が完成し次第、新憲法の賛否を問う国民投票が行なわれ、国民投票後2週間後には政党結成が許可されて、1992年末頃には大統領選挙、国民議会選挙が行なわれる予定である。

以上のように、ガーナでも1991年以降、複数政党制に基づく民政移管へのプロセスが急速に展開してきた。しかしガーナの場合、これら一連の展開が、他のアフリカ諸国に散見されるような暴動や政治混乱を伴わずに進行していることが特徴的である。これについては、ガーナでは比較的平穏なかたちで政権委譲の準備が進行しているという側面と、逆にPNDCが自らに有利な形で民政移管を強権的に進めているという、二つの側面が指摘できる。当初、複数政党制に基づく民政移管を、政治混乱を招くとの理由から頑強に拒否してきたPNDCが、最終的にこれを受け入れて妥協したことが、政権委譲手続きの平和的進行に大きく寄与したことは間違いない。しかし他方で、学生、弁護士協会、宗教組織など強力な反政府団体にはさまざまな形で圧力を加え、これらの勢力が要求していた、PNDCの影響のない中立的組織に民政移管手続きを委ねることを許さず、あくまでPNDCが敷いた(強い)ルールの上で政権委譲手続きを行ってきたこともまた事実である。この妥協と強権の微妙なバランスによって、PNDCは大きな政治的混乱を避けることができたように思える。

3 民主化の促進要因

以上、最近のガーナにおける民主化の進行を見えてきたわけであるが、それではなぜこの時期にローリングスが1981年末以来のPNDC統治から民政への移管を決意するに至ったのか、その要因を外的なものとの内的なものに分けて指摘してみたい。

外的要因の第1は、よく指摘されるように、他国の政治状況の影響である。東欧の激動に始まった独裁・強権政治に対する民衆の不満の爆発は1990年頃からアフリカにも飛び火し、冒頭で述べたように西アフリカの多くの国もその例外ではなかった。近隣諸国で次々に独裁政権が国民の怒りの対象となり、時には血生臭い抗争の末倒されていく中で、ガーナの指導者たちもこの大きな流れに無関心ではいられなかったであろう。

外的要因の第2は、経済再建のための資金調達に際しての援助国からの圧力である。ガーナは1983年にIMF・世銀の勧告を受け入れて構造調整政策を開始して以来、国際機関および西側援助国から手厚い資金援助を受けてどん底の状態にあった経済から抜け出し、復興の足がかりをつかみつつある。しかしながら援助供与国は、80年代末頃から、経済援助を民主化や基本的人権などの政治的側面に関連づけていく傾向を強めている。ガーナの経済回復における西側資金援助の重要性を考えた場合、上記のような最近の援助国の動向が、PNDCにとって少なからぬ圧力となっていたことは容易に想像がつく。

他方、内的要因としては、ここにきてPNDC政権の正統性の欠如が顕在化してきたことがあげられる。1981年末にクーデターによって権力を奪ったローリングス政権は、当初から支配の正統性を欠いていたものの、「人民の革命」、「汚職追放」な

どのスローガンのもとに、ある程度の国民的人気を初期にはかちえていた。しかしながら次第にその強権的な性格が明らかになり、PNDC支配が長引いてくるにつれ、PNDCの国家支配に対する国民からの批判が高まって、複数政党制に基づく民政移管への要求が強まり、政権への大きな圧力となっていったのである。

内的要因の第2は、構造調整政策の実施とともにPNDCの支持基盤の弱体化である。政権発足直後のPNDCは、ポピュリスト的・反西欧的なイデオロギーを全面に出し、都市部の労働者、学生、左翼系知識人などの支持を得ていた。しかしこれらの政権支持基盤は構造調整政策の実施とともに失われ、初期の支持基盤は逆に反対勢力へと転化したのである。まず左翼系知識人は、構造調整受け入れとそれとともに西側接近に際して、PNDCとイデオロギー的に決裂する。また構造調整下で緊縮財政が実施されると、教育関連の各種補助金の削減に対する学生の反発が強まり、反政府デモが原因で大学が閉鎖される事件も頻発した。同時に公共部門の人員削減や各種手当の削減は都市部労働者を直撃し、これにインフレが加わって都市部を中心に反政府機運が次第に高まっていったのである。

おわりに

以上本稿では、ガーナにおける最近の民主化への動きと、その背景について述べてきた。ガーナにおける民主化のプロセスは現在進行中であり、現時点で包括的なコメントを加えることは不可能である。そこで以下では、今後のガーナの現状を追うにあたって注目すべき点をいくつか挙げるにとどめておきたい。

第1は、ローリングスおよび現PNDCの有力者たちがどういう形で新政権に関与するかという点である。過去10年以上政権の座にあり年齢的にも若いローリングスが、次期以降の政権に大きな影響力を残すことは間違いない。これは他のPNDCの有力メンバーも同様で、ローリングスを中心にしたPNDCの新政権へのかかわり方が、今後の政局を大きく左右することになるだろう。

第2は、新憲法下の政治体制における軍の役割である。独立後のガーナの政治史は、文民統治を軍部がクーデターで倒してその後軍政が長期化する、という悪循環を繰り返している。新政治体制下で、いかに軍の政治介入を制御できるかが、政局安定の大きな鍵になると考えられる。

第3は、復活される複数政党制の行方である。ローリングスは、複数政党制は無用な政治混乱を引き起こし、一部の政治家による抗争を助長するだけだとして、その導入を最近まで強く拒んできた。はたして彼の言うとおり、複数政党制はガーナの政治体制に混乱をもたらすのか、あるいは逆に、民主的政治体制確立への基盤となっていくのだろうか。

第4は、新政権発足後の経済政策である。現在ガーナが進めている構造調整政策は、ローリングスの一貫した政策へのコミットと、それを支持する国際機関と援助国の支援によって可能になったものである。この経済政策の基本ラインは、はたして新しく誕生する政権下でも継続されるのだろうか。経済の混乱と政局の混乱の間には、強い相関関係があることを、過去のガーナの歴史が教えている。ガーナの民主化と政局安定への道のりは、新政権誕生後に最も困難な局面を迎えることになりそうである。

(たかね・つとむ／総合研究部)