

### 第三章 移植される国家と民主主義の定着

#### — アフリカ諸国における政治制度と民主主義の考察 —

片岡 貞治

##### 1. はじめに

アフリカにおいては、アジアなどの他の第三世界と同様に、国家の諸制度や機構を通じて、国家自体が、一種の輸入製品であると全般的に認識されている。事実、その建設は、西欧の帝国主義による拡大と一般に「世界化」或いは「グローバル化」と形容され得るプロセスの結果である。果たしてこうした移植は、これまでしばしば確認されているように、失敗に終わったのであろうか。

この問題は、実際に、現在の国際社会を揺るがし、多くの人々を動員させる様々な政治問題の隠された一面なのである。民主的な要求の頓挫、イスラム原理主義やナショナリズムの台頭、民族浄化オペレーション、紛争の地域化などは、国家の移植の失敗の結果なのであろうか。

アフリカの政治システムの研究の多くは、全体の事象を追う余りに、国家統合の意義、アフリカの社会支配現象などを過大評価することをしばしば避けることが出来なかった。伝統の充実性と浸透性、近代化や国民的コンセンサスのしからしむ必要性、強制や依存に立脚した体制などの要素を説明するだけで十分であると考えられてきた。サブサハラ・アフリカ諸国における政治的現実の中にある力学や葛藤については研究されていなかった。つまり、政治制度及び法制度成立の過程、その重要性、その機能の仕方、社会関連集団との関わり方などまで掘り下げた研究がなされなければならない。アフリカ諸国の政治制度や政治の成り行きを普遍化、グローバル化、西欧化、或いは特殊アフリカ的問題といった共通の型にはまった枠として捉えることは困難なのである。

サブサハラ・アフリカ諸国の任意の国には、大抵の場合、極めて複雑な政治体型があることが確認される。それは、独立以後の国家が、世界の政治・経済システムに一主権国家として入っているにもかかわらず、植民地時代以前の社会形態と無関係には理解され得ないということである。言いかえれば、植民地時代と旧宗主国への依存という形態はアフリカ社会に固有の歴史性における再展開に過ぎないということである。その歴史性の再展開が西欧型国家や制度の「移植」という側面と如何なる係わり合いを持っているのかを検討していく必要がある。

本稿は、主に旧宗主国フランスより移植されたフランス語圏アフリカ諸国の政治制度に

着目し、フランス語圏アフリカ諸国における議会と行政府の関係を分析、検証し、アフリカ諸国における民主主義及び政治のあり方、民主主義の定着度合い等について考察していくことを目的としている。

## 2. 制度の移植（フランス語圏アフリカ諸国の憲法＝フランス第五共和制憲法の模倣）

### （1）フランス語圏アフリカ諸国＝帝国主義の産物

フランス語圏アフリカ諸国は、フランスの帝国主義の産物であり、植民地の生まれ変わりである。従って、フランス語圏アフリカ諸国が、植民地帝国であったフランスの政治制度を模倣し、その特徴を引き継いだことは、当然の成り行きであった。それは、旧宗主国フランスが望んでいたと同時にフランス領アフリカ諸国の指導者も望んでいたし、そのように模倣せざるを得ない状況にあった。事実、フランス語圏アフリカ諸国の指導エリート層は、欧州文化を憧憬し、フランス文化に精通し、その文化的土壌に浸っていたし、政治制度のみならず、教育社会制度も模倣することを厭わなかった。こうしたエリートにとって、近代化とは欧州化に他ならなかったのである。独立を達成し、主権を獲得し、国際社会に対して一主権国家として登場した際に、うら若きアフリカ諸国は、皆押しなべて一様に、近代化という洗礼として、成文憲法を制定する。その憲法が、旧植民地帝国の憲法政治制度をモデルとするのは当然のことであった。

フランス語圏アフリカ諸国は、第四共和制下で、「海外領土」となり、ガストン・ドゥフェール海外大臣が提案し、1956年6月23日に発効した「枠組み法<sup>1)</sup>」、1958年10月4日のド・ゴール憲法という段階的な脱植民地プロセスを経て、ド・ゴールが創設したフランス・アフリカ共同体の中で、共同体の加盟国として、「自治国家」のステータスを獲得した。フランス語圏アフリカ諸国は、それぞれ、共同体の枠組みの中で、「憲法」を有した。その各国の憲法に対しては、フランスが権限の中の権限を行使していたので、各国憲法はフランス第五共和制憲法の娘のように存在していた。フランス語圏アフリカ諸国の憲法は、独立を達成した後、多くの諸国が一院制の議院内閣制から大統領制を採用するなど変化していくが、その変化の過程においてもフランスの政治制度変化の影響を受けていた。

### （2）英語圏アフリカ諸国における移植

参考までに、フランス語圏アフリカ諸国が、フランスの第五共和制憲法や政治制度を移植したように、英語圏アフリカ諸国は主にイギリスの憲法を模倣した。実質的な成文憲法がなく、数々の慣習法の集合体であるイギリス憲法の中でも、特に成文になっている部分

を英語圏アフリカ諸国は移植したのである<sup>2</sup>。政治制度や議会制度は、イギリスの大臣法や議会法に範を取った。イギリスの憲法の特徴は、議会主権であった。議会主権の理論は、議会が唯一の、絶対的で且つ最終的な立法機関であると主張する理論である。イギリスには違憲立法審査制がない。スイスの憲法学者ドロルムは「イギリス議会は男を女にし、女を男にすること以外は何でも出来る」と述べた。そして、議会法上で、「議会」を構成するのは、国王、貴族院、庶民院の三者である。法律はこの三者の同意によって成立する。三者の関係は、長い間の不断の抗争によって変化を繰り返し、主権者の実態は、国王から議会、議会から庶民院へと移動した<sup>3</sup>。国王主権が議会主権に、議会主権が庶民院主権に、庶民院主権が政府主権に移り変わっていったことがイギリス民主主義の底流なのである。

政府が政治をリードし、議会がこれに批判を加え、チェックを行う。政府による責任ある指導と議会における責任ある批判の結合がイギリス民主主義のエッセンスなのである。国王対貴族、国王対議会、内閣対議会、政府・内閣・与党対野党と対立の構図を変えながらも、二元的な行政府対立法府という政治構造の相互作用は変わらなかった。これがイギリス議会政治の本質であり、成熟した議会制民主主義の姿なのである。

こうしたイギリスの議会制度のエッセンスを英語圏アフリカ諸国は模倣したはずであるが、実際に行っていたのは換骨奪胎であった。例えば、英語圏アフリカ諸国においては、「議会」の構成単位の一つである「国王」に行政府の長である大統領を置き換えて、大統領権威主義的政治体制が作られていった。議会は大統領及び政府の決定事を追認する単なるラバー・スタンプとなっていたのである。

### (3) フランス第五共和制の特徴とフランス語圏アフリカ諸国の政治制度

#### (イ) 第五共和制憲法＝着想のモデル

フランス語圏アフリカ諸国は、独立前の1959年に「フランス・アフリカ共同体」の枠組み内で憲法を制定する。俗に59年憲法と言われる。この最初の憲法は、フランスの第五共和制憲法を模倣し、その順序を入れ替え、換骨奪胎したものであった。アフリカ諸国の最初の憲法におけるフランスのモデルの直接の影響は、その政治制度、取り分け、行政府の立法府に対する優越性、行政府の強化、議会の合理化等によって明確に特徴づけられていた。

独立後（60年代前半）、フランス語圏アフリカ諸国各国は、「共同体」内で制定した最初の憲法やフランス第五共和制憲法に囚われずに、自由な憲法を制定することが出来たが、フランス憲法をモデルとして、自国の憲法を作り上げた。59年憲法は「共同体」内で本国

フランスより押し付けられた憲法という色彩が強かった。それに対して、独立後の憲法は、自らの意思で作りに上げたものであった。フランス語圏アフリカ諸国の指導者は、自らの意思で選択して、フランス憲法をリファレンス及び着想のモデルとして採用し、自国憲法を制定したのであった。特に、フランス憲法<sup>4</sup>の主たる特徴（行政府の議会に対する優越性、議会の権限の制限、議会の合理化等<sup>5</sup>）をそのまま引き継いでいった。

#### （ロ）フランスにおける第五共和制憲法制定の背景

フランスが抱えていたアルジェリア問題という深刻な問題を解決するために復帰したド・ゴールにとって、第五共和制憲法の制定は、第三共和制、第四共和制の議会中心主義を葬り去る試みであった<sup>6</sup>。アルジェリア問題を解決させるためには、大統領の強力なリーダーシップが必要であった。第三共和制、第四共和制と100年近くに亘り、脈々と続いた伝統的な議会中心の政治制度を解体し、強力な行政府の確立を目指す必要性に迫られていた。ド・ゴール個人のカリスマ性にも起因する。かくして、行政府は強化され、議会は、「合理化（健全化）された議会制度（Parlementarisme rationalité）」のもとで権限を縮小される。

アルジェリア問題は、第四共和制の議会政治の無能力をさらけ出した。第三共和制、第四共和制下では、小政党が分立し、議会に安定した多数派が存在しない限り、議会に堅固な基盤を持たない内閣は短命で、目まぐるしく首相及び内閣が変わり、政治が不安定であった。政党間の利害のコンセンサスによって、首相が決まり、対立すると首も挿げ替えられるという状況であった。行政府は議会に対して圧力をかけられず、議会での政党間の利害対立の依存され、脆弱で、従属的な関係を余儀なくされた。

こうした関係を壊し、行政府、執行権を強化し、議会の力を制限し、権力分立を徹底させることが第五共和制憲法制定時の主たる目的であった。また、第五共和制は、パリ出身者（パリジャン）の巻き返しでもあった<sup>7</sup>。

半大統領制は、フランス独自の間接形態で、イギリスの議院内閣制及び米国の大統領制と基本的に異なっている。米国の場合は、行政府の首長である大統領は議会に対して責任を負わないし、議会解散権を有していない。イギリスでは、国家元首たる国王は、首相の実質的な任命権はなく、政治的な役割は名目上のものである。政治的な実権を握っているのは、首相であり、首相及び首相率いる内閣は議会に対して責任を有し、議会解散権も有している。フランスにおいては、大統領は、議会に対して責任を有していないが、大統領が任命する首相と政府が議会に対して責任を有し、大統領は議会解散権を持っている。首相が議会のみならず大統領に対して責任も有しており、その意味で二元的議院内閣制とか

双頭制とも言われている。

#### (ハ) 第五共和制憲法の特徴のアフリカ的活用

フランス語圏アフリカ諸国では、全ての諸国が、ド・ゴールの第五共和制憲法を移植したにもかかわらず、二つの傾向が存在した。西部アフリカの協商評議会 (Conseil de l'entente) グループ、即ち、コート・ディヴォワール、ダオメイ (現在のベナン)、オートウ・ヴォルタ (現在のブルキナ・ファソ)、ニジェールは、大統領制を採用した。他のフランス語圏アフリカ諸国は、双頭の執行権を認めた議院内閣制、即ちフランスの半大統領制に近い議院内閣制を採用していった。カメルーン、セネガル、マリ、チャド、マダガスカルは、1963年までは、大統領を行政の長とした議院内閣制を採用していた。議会に責任を有する大統領であった。1963年以降は、大統領が議会に責任を有さない大統領制が普遍化した。その後、単一政党制の確立と相俟って、その大統領制は、1人の人間に権力が集中する権威主義的な独裁政権体制とその姿を変えていった。1970年代以降は、フランス語圏アフリカ諸国は一様に、フランス式の半大統領制を採用していった。大統領の権力強化には好都合であったからである。権威主義的な独裁体制或いは軍事体制は、旧宗主国フランスから移植した第五共和制憲法の行政の優越性と権限強化という特徴を巧みに活用し、恣意的な憲法改正<sup>8</sup>を繰り返し、強力な独裁体制<sup>9</sup>を制度上確立していったのである。

議会に関しては、ド・ゴール第五共和制憲法同様に、議会システムの合理化がフランス語圏アフリカ諸国各国の憲法の中で確認されていった<sup>10</sup>。制度的には、植民地時代の名残から、多くの諸国が一院制である<sup>11</sup>。議会は、立法府であり、行政に対するチェックとコントロールを行うところであるが、その機能は制限されている。フランス同様に議員の政府閣僚との兼職<sup>12</sup>を禁止し、法律と条例の区分を明確化し、行政にデクレやオールドナンスによる行政立法権を付与し、予算法案に関する議会の権限を制約することなどを憲法上確立させた。立法過程も同様であり、フランスの立法過程<sup>13</sup>をそのまま踏襲し、行政の優位性を維持している<sup>14</sup>。

フランス第五共和制特有の行政の強大化という特徴を移植し、模倣し、アフリカ流に加工したとは言え、独立後フランス語圏アフリカ諸国において、憲法は、政治的関係の規範化の機能を果たした。その後、幾度となく、行政が更に優位になるように、憲法改正が行われたが、法の分野での政治的議論が可能になった。旧宗主国の制度の移植は、民主主義の足場作りには貢献したのである。

行政に強い権限を与える第五共和制憲法のフランス語圏アフリカ諸国への移植は、独

立したばかりの諸国の政治の安定化にも貢献した。一方で、この移植は、実は不完全なものであり、立法府の弱体化と行政府の肥大化の原因となり、大統領独裁の権威主義的体制を生み出す遠因ともなっていたのである。つまり、フランス憲法の不完全な移植により、民主主義的な制度としては機能不全に陥ったのである。

### 3. フランス語圏アフリカ諸国における民主化と複数政党制導入フィーバー

ベルリンの壁崩壊を象徴とする冷戦構造崩壊後、サブ・サハラアフリカ諸国においても、政治体制の性格に大きな変化が起こった。憲法改正・民主化・複数政党制導入フィーバーの衝撃波が最も大きかったのは、中東欧諸国である。次に続いたのがアフリカ諸国である。

1960年代に雨後の筍の如く、多くの植民地が宗主国から独立したように、これまで単一政党制或いは軍事独裁制を敷いていた諸国が、1989-94年の間に、単一政党制を脱し、複数政党制を導入した。複数政党による選挙が実施され、平和的な権力委譲が行われる国も出てきた。これらの事実からは、アフリカで民主主義が強化されつつあるように見える。

他方で、一層の民主化へ向けた政治制度の変化であると思われてきたことが、実際には表面的な現象に過ぎなかったことを示す徴候もある。表面と中身は民主主義へ移行には違いないが、必ずしも西欧で理解される意味での民主化ではない。

この流れをフランス語圏アフリカ諸国に目を移すと、正に、真の憲法改正・複数政党制フィーバーが、フランス語圏アフリカ諸国を覆い包むのである。

冷戦構造の崩壊した1990年以来、複数政党制政治の衝撃波は、フランス語圏アフリカ諸国の政治体制を根本から変革し続けた。ベナンは、1990年2月19-28日に「国民会議」(Conférence nationale)を開催し、同年12月2日に憲法を採択し、パイオニア的役割を果たした。ガボンにおいては、ボンゴ大統領が、1990年3月23日から4月19日にかけて、「国民会議」を召集し、5月22日に、複数政党制を導入した改正憲法を起草する。コンゴ(共)においては、同じく1990年9月29日に、国家元首であるサッサー・ンゲッソー率いるコンゴ労働党が、複数政党制導入を決定する。1991年2月25日から6月10日まで、「国民会議」が開催され、暫定のための政治制度が組織された。

コート・ディヴォワールにおいては、ウフェット・ボワニ大統領が、1990年5月31日に、9つの野党勢力の活動を合法化した。マリでは、コナレ大統領が、1990年8月17日に複数政党制への移行を懇願する「国家元首への書簡」を公開し、翌年7月29日から8月12日に開催された「国民会議」において、複数政党制を網羅した憲法案が採択された。ニジェールにおいては、1990年11月15日に、ストライキ運動に直面していたサイブ大統領が、複数

政党制を承諾し、関係政党に対して、同意の申請書を提出することを促した。91年7月29日には、主権を有する「国民会議」が開催された。カメルーンにおいては、90年12月6日に、議会が複数政党制に関する政府法案を採択した。最初の議会選挙が92年3月1日に行われた。

複数政党制へのこうした動きは、1991年に更に広がる。ブルキナ・ファソにおいては、政党を認める法案が1991年1月18日に可決された。新憲法は、6月2日の国民投票によって批准された。モーリタニアにおいては、1991年7月13日公布の憲法は、政党の組織への道を開いており、最初の政党は、8月24日に許可された。1974年来、複数政党制を導入しているセネガルにおいては、社会党のディオフ大統領は、野党勢力のリーダー、ワド<sup>15</sup>率いるセネガル民主党と、1991年4月8日に連立政権を組織する。トーゴにおいては、1991年7月10日と8月28日に「国民会議」が開催される。1994年2月20日に行われた国民議会選挙においては、野党勢力が勝ち、エヤデマ大統領とコジョー首相率いる政府との「保革共存」政権に突入した。中央アフリカでは、91年4月22日に、コリンバ大統領は、250に互る政治団体の複数政党制導入の示威運動に与し、複数政党制を採用する。この示威運動は、数ヶ月前より始まっていたものであった。ギニアでは、政党の組織に関する憲章を採択した後、1992年3月17日、22の政党が登録を行った。チャドでは、1993年1月15日から4月7日にかけて、「国民会議」が開催される。

この複数政党制・民主化フィーバーは、感染症の如く、普遍的に伝播する。ポルトガル語・スペイン語圏にも波及するのである。カーボ・ヴェルデでは、長きに渡り非合法されていた野党勢力「民主主義の為のムーブメント」が、1991年1月12日の国民議会選挙で勝利する。ギニア・ビサオでは、1991年5月8日に、複数政党制に関する法案が成立した。サン・トメ・プリンシペでも、1991年1月20日に、野党が国民議会選挙において勝利し、過半数の議席を獲得している。赤道ギニアでは、複数政党制は認められたが、1991年の11月22日の憲法は、国外に退去中の、野党勢力の指導者の参加を排除している。

#### 4. フランス語圏アフリカ諸国における民主主義の定着

複数政党制が導入されてから、現在13年が経過するが、アフリカ諸国に政治的多元主義による民主主義は根付いたのであろうか。民主化の動きは、不可逆のものになっている。しかし、民主主義的制度というものは、そもそも、歴史や文化の産物であり、それらを反映していなければならない。

今日では、これまで述べてきたとおりに、西欧の政治権力システムの皮相的な移植が普

遍化しているが、必ずしもその移植が成功し、民主主義が定着しているとは言えない状況にある。アフリカ諸国において、歴史や文化を反映した民主主義の定着は可能なのだろうか。アフリカ諸国における民主主義の定着度合いを議会の問題も含めて様々な側面から分析する<sup>16</sup>。

### (1) 政権交代のメカニズム

民主的政治秩序を成り立たせる手続き、特に政権交代のメカニズムと選挙に関しては、殆どの国で例外なく民主的な選挙で大統領や議員が選出されている。単一政党制の時は、選挙が行われたとしても、それは単なる承認であり、任命の如きものに過ぎなかった。複数政党制の場合には選択の余地がある。民主的な選挙によって定期的に政権交代が行われているからといって、それが民主主義の定着に繋がったり、政治の安定化をもたらすとは限らない。ブルンディの例が典型的な悪例である。

政権交代のメカニズムとは、選挙の勝者が統治し、敗者が政権を去ることを保証する法的枠組みを指す。また、選挙は自由な競争のための諸条件が整ったものでなくてはならない。適正な手続きなくして政治の自由化はなく、定期的な選挙実施により民主主義が深化していくと考える者もいる。しかし、これまでのアフリカ諸国の政治行動に見られるように、選挙が単に単一政党制国家から他の単一政党制国家に移行するための手段と化している場合もあり、複数政党制による選挙の定期的実施だけでは民主主義への移行の成立とは必ずしも言えないのである。

### (2) 「国民会議」

次に、民主化の前提条件のように頻繁に開催された「国民会議」に注目する。「国民会議」は、独立したもので、主権を有している場合もあれば、単なる諮問機関の場合もあるが、大きな政治社会の運動を反映するものであった。「国民会議」は、フランス語圏アフリカ諸国に固有の、1789年の全国三部会「*états généraux*」の精神を引き継いでいるものであった。

フランス語圏アフリカ諸国の民主化の際に組織された「国民会議」は、複数政党制の導入が不可逆であることを示したものであった。「国民会議」によって、根の深い民主主義的政治システムが構築されたとしても、或いはまた終わりのない変化の激動の中に国が埋没してしまったとしても、何れにしても、単一政党制の政治体制にはもはや後戻りできないという事実がアフリカ諸国に突きつけられ、多元主義的な民主主義への変革を受け入れよ

うとしない単一政党制の体制が問題視されたのである。無論、「国民会議」という方式は、ある一定の時期に突きつけられた問題に対する一時的な解答であった。「国民会議」は万能薬でもないし、普遍的な解決策でもなかったのである。

「国民会議」は、全国三部会のように政治的空間を開放したが、時には、否定的なエネルギーも解き放った。政治空間の開放と拡大は、「食べる政治<sup>17</sup>」と言われる汚職の横行をも助長したのである。事実、アフリカ諸国の国家は、制度や機構として認識されていない。大抵の場合、アフリカ諸国の国家の指導者及び官僚は、「制度的なメンタリティ」を欠いている。政治上の責任は、しばしば世襲財産として認識され、真の危険性は、「化粧民主主義」の構築にあるのである。「民主化」が、独裁政権のお色直しに過ぎないという考え方である。権力の分立を謳いながらも、カギとなるポストに政権の意のままの人物を任命することによって、権力の本質を蔑ろにしている実態である。

### (3) 議会

アフリカ諸国の議会は、制度的には、三権分立の一翼を担う権力機関として、憲法上、立憲の最高機関として、その正統性を付与されており、行政府に対する管理・監視機能を有している。しかしながら、議会の行政監視機能は、議会自体の能力の欠如、人的・物的・財政的資源の欠如、議員の調査能力及び知識の欠如、情報や技術の欠如、支援スタッフの不足、議員の専門知識（法律、政治、経済等など）の不足、物理的な機材、委員会室の不足など諸々の理由から、行政府には対抗できず、十分に機能していない<sup>18</sup>。

また、これまでのフランス語圏アフリカ諸国における制度の「移植」問題に関する議論で見られるように、フランス語圏アフリカ諸国の議会は、制度上、行政府の優位性が確立されているために、能力の欠如に加えて制度上のハンデという二重のハンディキャップを背負っているともいえる。

議会政治において、特に行政府の立法府に対する優位性が明確に現れるのは、予算審議においてである。なぜなら、国家予算は、政府内で準備された後に、予算委員会に付託されるからである。また、議会は、予算の準備段階において、内容も知らされず、内容についての議論にも参加できないし、行う時間や可能性も与えられていないからである。出来上がったものに賛否の意見を述べるだけに過ぎないからである。

正しく機能する議会とは、選挙のメカニズムで敗れた勢力が、野党として有効に機能し、勝利者に対して正統に監視機能を行行使することができるものをいう。正しく機能する議会は、更に政府に対し直接に、政治的アカウンタビリティを問う力を付与されていなければ

ならない。不信任投票の権限や議員立法などで行政府をコントロールする力を有していなければならない。しかし、大抵の場合、アフリカ諸国の議会は行政府の決定を追認するだけのラバー・スタンプ議会となっている。

また、各国の議会が各々の政府をコントロールできない現状が続くのであれば、フランコフォニヤや「ピア・レビュー」を掲げているAUなどの超国家的機関が各国の行政府を一定の形でコントロールする権限を有するように制度を変えていかなければならないのかも知れない。

#### (4) オンブズマン制度

アフリカの民主主義政体の様相とは如何なるものであろうか。アフリカ諸国のイデオログ達は、「交渉された権利」及び「コンセンサスの追求」を強調する。西欧の概念は、「押し付けられた権利」であると捨象する。つまり、西欧の概念では、人間を創造し、人間に命令を与えた神のように、国家は権利と社会に普遍的な規範を与えるのである。アフリカ的な概念においては、集団の凝集性を常に維持しようという懸念が支配する。紛争や揉め事の解決の際には、夫々が最小限の満足を抱くように解決策は考慮されなければならないのである。「交渉された権利」と「押し付けられた権利」とをうまく連動し、紛争や揉め事のインフォーマルな解決方法に場所を譲らなければならないのである。

こうした懸念によって、北欧式の「オンブズマン」に着想を得た「メディアトゥール<sup>19)</sup>」システムが、フランス語圏アフリカ諸国において誕生した。「メディアトゥール」は、粗野な制度であるが、とりわけ、フランス語圏アフリカ諸国の内情に順応したシステムである。調停は、紛争や揉め事の二者択一的な解決方法であり、中立で独立し、制裁に関する一切の権力や権限を有さない第三者を中心に組織され、同意や協調を基軸とした解決方法である。その主要な役割は、自由に同意された長続きのする解決策の自発的に探し出すことを容易にするために関係当事者の間に入り込むことである。

#### (5) 単一政党制国家から法治国家へ

##### (イ) 行政府のコントロール機構＝憲法裁判所

1990年以降の、フランス語圏アフリカ諸国の憲法は、それが新憲法であろうと改正憲法であろうと、法治国家の建設と独裁体制の終焉を声高に宣言している点で共通している。しかし、単一政党国家或いは世襲財産型国家から、規範による価値体系と全体の利益の代表制の上に立脚する法治国家への移行は如何になされたのであろうか。様々な権力機構の

コントロールとチェックという役割において、憲法裁判所は如何なる役割を果たしているのでしょうか。こうした機構は、権力機構から独立しているのでしょうか。また、これらの機構は、多くの行政不服申し立てを受理しているのでしょうか。

1990年以前は、多くの諸国が、オスマントルコの君主制度を模範にしたような独裁政治体制によって統治されていた。こうした諸国において、正にそのような独裁政府において、複数政党制と自由競争に基づく直接選挙制度が導入され、開かれた枠組みへの変化が行われたのである。時には、現職が敗れる波乱も生じた。言論の自由が保障され、自由なマスコミが登場してくる。全体としての結果は、ポジティブである。紛争状態に突入した諸国や以前の状態に舞い戻った諸国を除いて。何故なら、一般市民に生活の改良への期待をもたらしたからである。

しかし、民主化への動きは、見せ掛け、独裁政権の存続を可能にした金箔に過ぎないと見る向きもあった。夥しい数の憲法改正とその繰り返しは如何に説明できるであろうか。確かに、フランス語圏アフリカ諸国が移植した旧宗主国フランスの第五共和制憲法は軟性憲法であった。民主主義が根本にまで定着していないことの現れであろうか。

議会に最高の審査権を付与し、議会以上の審査機構を有さず、従って憲法裁判所を持たないイギリスの政治制度及び議会制度を移植した英語圏アフリカ諸国においては、憲法裁判所の設置は稀であるが、旧宗主国フランスと同様に憲法裁判所が組織されているフランス語圏アフリカ諸国においては、憲法裁判所は大きな役割を果たしている。しかし、その機能は、憲法裁判所の判事が如何に民主主義的に任命されるかによって左右される。フランスにおいては、大統領及び両院の議長によってそれぞれ3名ずつ任命されるが、フランス語圏アフリカ諸国においては、しばしば、大統領が全判事を任命する仕組みになっている。しかし、トーゴとニジェールにおいては、判事の任命は非常にバランスの取れたものとなっているし、政治的な任命を排除しようとしている。大統領、弁護士団、大学法学部、人権委員会がそれぞれ1人の判事を任命し、司法官組織が2人の判事を任命する。また、この構成上の問題以上に、それぞれの判事が憲法裁判所の意義を理解しているため、憲法裁判所がその役割の重要性を認識しているのである。ベナンの憲法裁判所においては、国民の権利と自由の保護を所掌としている。如何なる国民も、法的な通信や手紙だけで、憲法裁判所に付託することが出来る。ニジェールの憲法裁判所は、対立していた大統領と首相のコアピタシオン規制することに成功した。マダガスカルでは、憲法裁判所が、憲法を蹂躪したという理由から、1996年7月26日にザフィー大統領を罷免している。

## (ロ) 外圧と民主化

国際社会及びフランスの圧力は、フランス語圏アフリカ諸国における複数政党制への移行及び民主化の動きに影響を与えたのであろうか。これには、常に二つの対立する考え方が並存している。国際社会の環境の変化に大きな影響を受けたことを重要視する考え方と、その影響は認めつつも、それは単に既に国内で胎動していた流れを確認したに過ぎないとする考え方である。例えば、ミッテランのあの有名なラ・ポールでの「ラ・ポール宣言<sup>20</sup>」も、民主化を進める内的運動を外部から確認し、容認したに過ぎないと考えるのである<sup>21</sup>。何れにしても、フランス語圏アフリカ諸国の民主化も他のアフリカ諸国の民主化と同様に内的要因と外的要因が呼応する形で混ざり合って展開されたと考えるべきであろう。事実、政治危機が激しかった国では、民主主義的解放は、政権党のコントロールから逃れ得た。著しい国内資源を有し、フランスの積極的な支援を享受した政権によって統治された国では、大きな変化は起きなかった。

## (6) 選挙監視

民主化の過程の中心にあるのは、普通選挙制に基づく代表制である。公正な競争原理を用いた選挙オペレーションの管理、監視、コントロールを所掌とする組織が作られた。選挙管理委員会が大きな役割を果たすこともあった。選挙管理委員会は二種類に大別される。第一の種類は、行政機構から独立し、選挙人のリストの作成及び登録から、選挙の結果発表及び選挙後の係争の解決など選挙オペレーション全体に責任を有する機関である。ベナン、ブルキナ・ファソ、ニジェール、マリにおける選挙管理委員会がその範疇に属する。一方、選挙のコントロールと監視機能を担う諮問的選挙管理委員会が存在する。この場合、国家の行政機構が、選挙オペレーションの直接のアクターとなる。セネガル、マダガスカル、トーゴにおける選挙管理委員会がこれである。

時として、選挙管理委員会の法的且つ行政的ステータスが政争の焦点となることが多々ある。カメルーンにおいて、2000年末に、ビヤ大統領の永遠の政敵、社会党のジョン・フル・エンディは、独立した選挙管理委員会 (Commission nationale électorale) の設立を要求し、諮問的な権限しか有さない選挙監視所 (Observatoire national des élections) の政府による急場をしのごう設置に異議を唱えていた。民主主義への移行プロセスのパイオニアであるベナンにおいても、選挙管理委員会の公平性に対する疑義に端を発した政争が繰り返り広げられた。ベナンでは、2001年3月の大統領選挙の第二回投票において、ソグロが不正を訴え、ボイコットをし、更にソグロ派と見なされる選挙管理委員会の数人のメンバー

が辞職した。マリでは、選挙管理委員会の組織が遅れた為に、1997年4月の国民議会選挙は無効となった。

こうしたステータスの問題以上に、政治的コンテキストが重要であることは変わらない。フランス語圏アフリカ諸国の民主化の過程で、フランス語圏アフリカ諸国に民主主義のサブスタンス、自律及び効果ある役割を与えるためには、民主主義の構造を構築するだけでは不十分なのである。民主主義の保証と機能は、政党、行政府、司法といった各アクターや国民の民主主義的なルールと規範を尊重するという強い意思に裏打ちされていなければならない。

1990年代の始めより、国際選挙監視ミッションは、大きな成功を収めている。外部からの視点、特に大抵の場合、法律の専門家による別の視点の獲得を可能にする。特にフランス語圏アフリカ諸国の場合、フランコフォニ<sup>22</sup>国際組織が、重要な役割を果たしてきた。今日、アフリカ諸国における選挙監視は、フランコフォニとOAU/AUの重要な活動の一つとなっている。確かに、こうした選挙監視活動は、国家主権の侵害であると現地政権から批判され得るが、国際的には認知され、真の正統性を獲得している。監視を要請しないと、何かを隠しているのではないかと逆に疑われてしまうほど、国際選挙監視は、フランス語圏アフリカ諸国を含むアフリカ諸国において普遍化しているのである。

しかし、国際選挙監視の能力を過大評価することは出来ない。国際選挙監視は、部分的には象徴的なものであるからである。ミッションの派遣が、問題になっている国及びその選挙に対して、国際社会が重大な関心を持っていうということの証明になることもあるからである。

また、選挙の準備や実施に関しては、近年、現地NGOや国際NGOも重要な役割を演じつつある。こうした現地NGOは、しばしば、国際援助機関から資金援助を受けているが、現地の実情に通じているのみならず、現地人の感情も理解しており、極めて有効である。現地のNGOの活動と国際選挙監視ミッションの活動とは相互補完的である。なお、NGOも千差万別であり、政権に与し、選挙妨害を故意に行うNGOも存在することも忘れてはならない。

#### (7) 多元主義的政治アクターとエスニシティ

民族的自己同一性や帰属意識は、民主主義の定着にとって障害となるであろうか。民族自己同一性は、単に、アフリカ諸国の国家の脆弱性の産物なのであろうか。民族など存在しないと言うことが問題なのではなく、ある種の時代に現れるその歴史的な構築が問題な

のである。たとえば、ある民族の名前を文字で策定すると、その民族の記載で身分証明書が作られる<sup>23</sup>。如何なる分類の努力も、ある一つの特別のアイデンティティを与えることや他の異なるアクターの目に異なる民族を存在させることに貢献するのである<sup>24</sup>。言い換えれば、エスニシティーは、常に、歴史的に、且つ政治的に分類されてきたのである。アフリカの国家は、同時に強く、脆弱である。独裁体制では、粗暴であり、福祉国家ではなく福祉を提供できないという面で脆弱である。アフリカ諸国においては、国家は、搾取し、再分配する捕食の装置として君臨する。再分配する機構の中心にいないといけない。国家は、その富の再分配機構の中心にいるある種の部族勢力に侵食されているのである<sup>25</sup>。

多元主義的政治は、政治闘争において、アイデンティティや民族や宗教などに関する論拠や議論を敷衍させた。こうした論拠は、新たな政党が、その社会基盤を簡単に広げることが可能にした。というのも、複数政党制の導入は、長い独裁政権以後、政治的な議論を開放し、可能にしたが、多くのミニ政党も出現せしめたからである<sup>26</sup>。こうしたミニ政党の噴出より、機能を有した政党を組織し、アフリカ諸国における民主主義の定着を可能にするために、行政府による政党助成金の設置を主張するものもある。政党助成金を少ない国家予算から捻出するよりは、野党勢力の立憲化、野党の権利の容認、野党のリーダーの任命、野党議員の国政調査権など制度的な側面を強化していくほうがアフリカ諸国においては適しているであろう。フランコフォニが、1999年11月に「モンクトン宣言」で提案した野党モデルは、こうした能力が制度的に容認された議会の野党勢力のことである。

フランス語圏アフリカ諸国において、1990年代以降、新たな政治アクターが出現してきていることは、特筆に値する。宗教家、ジャーナリスト、自由職業、弁護士などである。以前は、フランス語圏アフリカ諸国の指導者の殆どが、軍人、高級官僚、大学教授、組合運動家などであったからである。こうした新たな政治アクターが、非政府アクターの代表として、アフリカ諸国の「市民社会」の根を育成するようになることが望ましい。

## 5. おわりに＝総括

アフリカ諸国に民主主義を定着させるためには如何なる方法が考えられるのであろうか。民主主義とは、やはり、政治的アカウンタビリティが第一義的に選挙と議会による行政府の監督を通じ果たされる1つの政治システムである。しかし、選挙と議会の構造や制度、それ自体が、確固たる政治的アカウンタビリティのシステムを保証するものではないことは、フランス語圏アフリカ諸国における制度の「移植」の問題でも明らかである。

政治的アカウンタビリティのあるシステムとは、政治的且つ社会的な意思決定の場に、

「市民社会」や民衆が参加できるシステムである。

こうしたシステムが構築できる為には、援助は必要である。アフリカ諸国に民主主義が定着するよう援助は続けていかなければならないであろう。それは、独立独歩の自発的なイニシアティブを助けるための援助でなければならない。民主主義を押し付けたり、内政に介入し、構造調整策のように、コンディショナリティーを呈示するのではない。救いの手を差し伸べるのである。彼らの独立独歩の精神 (self-reliance) とオーナーシップに対して。

—注—

- 1 La loi-cadre
- 2 筆者がメンバーの一人として参加した2002年度のJICA立法府支援プロジェクト形成調査の報告書「議会支援報告書」(国際協力事業団、2003年刊行予定)においては、ウガンダ、ザンビアにおけるイギリスの議会制度の移植の問題に言及されている。
- 3 前田英昭『世界の議会：①イギリス』、ぎょうせい、1983年、51-54頁。
- 4 フランスの議会、特に国民議会の仕組みに関しては、<http://www.assemblee-nat.fr/>が詳しい。または、Jean GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politique* 14<sup>ème</sup> édition, Montchrestien, Paris, 1995.
- 5 行政府権力強化の為の様々な施策と第五共和制憲法のほかの特徴は以下のとおりである。政府の行政立法権の確立、政府の行政立法(政令)事項の拡大、議会の立法権の制約、憲法評議会の設立と憲法評議会への違憲審査権の移譲、法律と政令の分別、予算面における議会の権限の低下等である。
- 6 今関源成「第五共和制の基本的枠組み」、奥島孝康・中村紘一編『フランスの政治』、早稲田大学出版部、1993年、35-40頁。
- 7 第三共和制、第四共和制の指導者が往々にして地方出身のエリートであったのに対して、第五共和制の指導者はパリ出身者が多かった。パリのブルジョワ子弟は、パリ政治学院やアサス大学(パリ第二大学法学部)から、1945年に創設された高級官吏養成学校ENAを経て、政界、官界、財界の要職に付き、第五共和制を支えていった。
- 8 第五共和制憲法が、柔軟な軟性憲法であったことも、フランス語圏アフリカ諸国の

指導者には有利に働いている。トーゴのエヤデマ大統領のように、自らの再選を制度上認めるため等に幾度も憲法改正を行っている例は枚挙に暇がない。

9 70年代には、多くの諸国が移植した憲法上の民主主義的要素を排除し、マダガスカル、コンゴ（共）、ベナンの様に社会主義に方向性を見出したり、トーゴやチャドのように「オタンティシテ（authenticité：真正）」を打ち出しアフリカのナショナリズムを打ち出したりした国もあったが、行政府つまり、執行権の長の優位性の確保は維持しつづけた。

10 Maurice-Ahanhanwo Glélé, « Le modèle constitutionnel français et son influence sur les Etats africains liés à la France », *La Politique Africaine du Général de Gaulle (1958-1969)*, Actes du colloque organisé par le Centre bordelais d'études africaines, le Centre d'étude d'Afrique noire et l'Institut Charles De Gaulle, Paris, PEDONE, 1981, p.31-52.

11 カメルーンは既に96年憲法により二院制を導入している。また、チャドも二院制導入を憲法上明記している。

12 兼職の禁止は、政府閣僚を議会内の党派的争いから解放し、行政府の執行権の独立性を確保する狙いがあった。

13 政府法案（Projet de loi）或いは議員立法（Proposition de loi）という区別は、フランス語圏アフリカ諸国においても同様である。政府法案＝国務院、閣議、議会の順番で審議される。議員立法＝公共財政の増減に影響を及ぼさないという条件つきで、議員立法や修正案は審議される。政府案は、財政法案か社会保障案以外は、何れの議会にも提出できる。提出後は各常任委員会或いは特別委員会に送付。その後は両院を行き来。修正なければ通過。委員会による審議、議事日程への登録（第一義的に政府に優先権：95年の憲法改正で議会によって策定された議事日程を一月に一回設けることが規定。98年以降は、月に午前中二回が議会策定の議事日程の会議。他方で、議事日程が政府主導で策定される過程で、国会議長、各常任委員会委員長、政府代表を含めた事前協議が慣習化。）、本会議での議論（一般審議と詳細審議）（政府法案：政府、委員会の報告者、議論。議員立法：報告者、議論）。

14 Maurice-Ahanhanwo Glélé, *Ibidem* p.44.

15 サンゴール及びディウフの長年の政敵であったワドが、2000年3月の大統領選挙に

において、セネガル独立以来の社会党長期政権に対して、変革を旗印に5度目の挑戦で勝利したのは記憶に新しいところであり、NEPADの原型の一部となる「オメガ計画」も提唱した。

16 筆者は、拙稿「アフリカにおける民主主義の考察とNEPAD」（『NEPAD再検証』（堀内伸介との共著）、日本国際問題研究所、2003年3月。）においてもアフリカに民主主義の問題について触れている。

17 フランスの政治学者ジャン・フランソワ・バイヤールが「La politique du ventre」と形容したアフリカ諸国のパトロン・クライアント・システム及び汚職の実態である。

18 アフリカ諸国の議会の問題に関しては、2000年にウガンダのカンパラで開催されたUNDP主催の「第四回アフリカ・ガバナンス・フォーラム」の最終報告書が詳しい（<http://www.undp.org/rba/pubs/agf4/agf4-report.pdf>或いは<http://www.undp.org/rba/publications.html>）。

19 「médiateur」調停者、仲裁人の意で転じて、行政監察委員の意味として用いられる。

20 ラ・ボールで開催された1990年6月の第16回フランス・アフリカ首脳会議におけるミッテラン大統領の演説は、フランスとアフリカの関係が新たな時代に突入したことを画するものとして語り継がれている。ミッテランは、フランスが援助の交換条件として民主化を義務付け、即ち、フランスのコンディショナリティーを発表したのである。

21 フランス語圏アフリカ諸国の民主化の動きには、外的要因が決定的な推進力を与えたと考えるのは、フランス在住のアフリカ人研究者及びフランスのアフリカ研究者が圧倒的である。これに対して、在アフリカのアフリカ人研究者は、フランスの圧力の重要性の行き過ぎを牽制し、こうした圧力はアフリカ諸国の国内にもとから存在した市民運動を確認したに過ぎないと捨象する。

22 フランコフォニは、フランス語を話し、フランス語文化を共有する諸国の連合体で、現在加盟国は51カ国。1997年11月にハノイにおいて開催された「第7回フランコフォニ首脳会議」において、事務総長が設置され、初代事務総長には、ブトロス・ブトロス・ガリ前国連SGが就任した。2002年10月にバイルートで開催された「第9回フランコフォニ首脳会議」においては、ディウフ前セネガル大統領が第2代フランコフォ

ニ事務総長として選出された。「OIF : Organisation Internationale de la Francophonie」(フランコフォニ国際組織)の名称は1998年に採択された。詳しくは、<http://www.francophonie.org/>。

23 Jean Loup Amselle et Elikia Mbokolo, *Au coeur de l'ethnie, Ethnies, tribalisme et Etats en Afrique*, Paris, La Découverte, 1985.

24 Jean Loup Amselle et Elikia Mbokolo, *Ibidem*, 1985.

25 紛争においては、こうした捕食装置としての国家が主要なアクターとなる。例えば、現在のコート・ディヴォワールの紛争に、民族紛争的特質をマスコミは結び付けようとするが、それは正しくはない。コート・ディヴォワール紛争の本質は、政治及び国家の問題である。宗教及び民族問題は副次的なものに過ぎず、政治的に利用されたに過ぎない。拙稿「The Specificities of the Conflicts in Africa」、『アフリカのガバナンスに関するワークショップ開催と研究交流』、日本国際問題研究所、2002年3月。

26 ベナンでは、複数政党制導入以降、150の政治団体が誕生した。こうしたミニ政党は、利益の代表、市民の動員、政治エリートの選別、政府に対するコントロールなどの古典的な政党の機能を果たしていない。チャドでは、登録されている67の政党の中で、11党が国民議会に議席を有しているが、国民議会の中で政治グループを形成するほどの議席を有しているのは、3党しかいない。