

## 第二章 サブ・サハラ・アフリカにおけるガバナンス：議会と行政 堀内 伸介

### 1. 問題提起：なぜガバナンスが問題か

多くのサブ・サハラ・アフリカ諸国は21世紀にはいっても、最も基本的な生活の問題を解決できずにいる。独立時に新しい政治指導者達は貧困、無知、病気を克服すると宣言したが、現在アフリカは一人当たりの所得は減少し続け、貧困人口は増加し、貧富の格差は拡大している。多くの人間は読み書きも出来ず、他の地域では近代医療の発達でとうの昔に克服された疾病に悩まされている。HIV/AIDSは無知と貧困につけ込み、アフリカで蔓延し、経済発展のために必要な人材を奪っている（注1）。

80年代後半、90年代前半にかけて多くのサブ・サハラ・アフリカ諸国は、独立以来の国内的な民主化への圧力と援助国、世銀、IMFの外圧もあって自由市場経済を志向した経済改革、複数政党制を主軸にした民主化に向けた政治改革を進めた。しかし、期待していた民主的な国家や自由化の下での高い経済成長は一握りの国に限られる。先進国からの援助は、サブ・サハラ・アフリカ諸国（南ア、ナイジェリアを除く）では、90年代においてGDPの11%であり、他の途上国地域の受けた開発援助をはるかに上回り、第二次大戦後ヨーロッパ諸国の復興に重要な貢献をしたマーシャル・プランのGDP比2.5%と比較してみても莫大な援助が行われた。

何故アフリカは停滞しているのか。途上国を見渡すと、政治指導者が独立以来、明確な国家意識とビジョンを持って、経済政策を大きく誤らず選択、実施してきた国は主要輸出である一次産品の交易条件の悪化など一国ではコントロールできない外部条件の劣化にもかかわらず大方中所得国になっている。1980～2000年の成長率にも明らかな様に東アジア、東南アジアが典型的な発展の例である。サブ・サハラ・アフリカにおいては、植民地統治の負の遺産、冷戦の狭間にあつての複雑な世界政治経済の変動による深刻な影響を指摘出来るが、結果からみれば、国民国家としての意識の希薄な政治エリートが明確な国造りのビジョンを持たず、国の資源を投資に回さず、浪費してしまったから低所得国になっている。国の資源を自己の権益グループに配分する“勝者の一人勝ち”政治体制、「人治」国家は国の資源が少なくなれば外部からの債務を増加しても既得権益集団を守った。この裏返しは、健全な市民社会の育成を怠り、広く市民の声が政治に反映されないがために、民主的な安定性のある国造りが進行しなかったとも言えよう。非常に単純化した分析であり、多くの反論もあろう。しかし、このような開発の失敗の原因を無視して、未だに外からの

援助をさらに注ぎ込めば、サブ・サハラ・アフリカの開発は進むとの考え方や援助方針が維持、主張されている。サブ・サハラ・アフリカ諸国も援助国も共に今一度援助の原点と過去の成績を見据える必要がある。自助努力、自己持続開発の原則に沿った援助と、政治的ガバナンスの改善が第一歩である（注2）。

## 2. サブ・サハラ・アフリカの政治体制とガバナンス：立法府と行政府

ガバナンスについては多くの定義があるが、ガバナンスを（a）政治体制、（b）国、政府資源の配分のプロセス、（c）政府の政策の立案、実施と行政サービスの遂行能力、（d）企業ガバナンスと規定すると、（a）が政治のあり方、（b）、（c）が行政の組織と運営と分類できる。USAIDは上記の文書の中で、次のように定義している。「ガバナンスとは広汎な概念である。国家の能力、公益への責務、法による統治、透明性、説明責任、政治への参加、社会的資本（Social Capital）の蓄積を含むものである」（注3）。USAIDの文書の目的から見ても、この定義は政治体制と具体的な行政のあり方に焦点を合わせている。本論においても、政治体制における立法機能と行政機能について、上記のガバナンスの定義におおよそ沿って検討する。

サブ・サハラ・アフリカにおけるガバナンスとしての政治体制とその中の立法府と行政府について、図1、図2にまとめてみた。現在のサブ・サハラ・アフリカ諸国の政治の運営は、前植民地の伝統、植民地の遺産、独立時のナショナリスト政治の三要素が反映されていると考えるので、あえて、あまりにも単純化されているとの批判を承知の上で、整理したものである。

図1 アフリカの政治体制の変遷と体制維持要因（1）

### 1. アフリカの政治体制の変遷

	体制	権力の所在	正当性	説明責任	参加
A 王制無頭制部族連合	前植民地統治	長老集団 王 - 個人支配、王と家 族	伝統 利益調整 パトロネジ・システム	指導層のみ	指導層のみ
B アフリカの分轄 植民地 部族、部族統合	植民地行政・統治	植民地官僚、部族長	征服、文明	宗主国政府	宗主国
C ナショナリスト 国民一部族集団	独立国家	ナショナリスト 集団指導制	独立の達成、社会契約	指導層	指導層
D 社会主義体制 軍事独裁 大統領専制	独立独裁国家 パトロネジ・システム	一党制、個人支配 エリート支配 党主導（集団指導制）	パトロネジ・システム 富の配分	指導層 クライアント	指導層
E 複数政党制	独立／専制国家	個人、少数集団 与党主導	パトロネジ・システム選挙 選挙	指導層 クライアント	国民
F 民主主義	独立国家	国民主権 三権の分立	選挙	議会、国民	国民

図2 アフリカの政治体制の変遷と体制維持要因(2)

2. 体制維持要因：正当性、権力維持機構、社会的必要性(支持基盤)

A 前植民地統治	伝統、調整、強制
B 植民地統治	警察、買収、強制、部族・伝統の利用(divide & rule)
C 独立	民族の解放、独立の獲得、ナショナリストと国民の社会契約(暗黙)
D 一党支配	権力の獲得、与党主導、(個人、エリート、集団)体制維持 警察、軍隊、(暴力、治安維持) 司法、立法制度(権力の擁護) パトロネジ・システム、(個人、エリート集団)(富の配分、利益配分の調整) 官僚制(非効率、代替なし、最低限の近代国家経営の能力—社会安定機能)
E 複数政党制	選挙、与党主導(個人、エリート、集団)による体制変革 警察、軍隊、(暴力、治安維持) 司法、立法制度(権力の擁護) パトロネジ・システム、(個人、エリート集団)(富の配分、利益配分の調整) 官僚制(非効率、代替なし、最低限の近代国家経営の能力) 野党、市民団体の政治参加要求を無視できなくなる
F 民主主義	選挙、三権の分立、議会(与党、野党、チェック・アンド・バランス)、 司法機能(法によるチェック・アンド・バランス) 官僚制(効率的、利益配分の調整、近代化、成長のための国家経営能力) 市民団体

現代アフリカにおいても、前植民地時代の伝統が強く残っており、現在の政治体制、政治運営に大きな影響を残している。いわゆる、長老の権威と調整、王による強制のシステムである。非常に長い前植民地時代における政治形態は、多くの王制と無頭制部族連合の形を取っていた。アダム・スミスはその「富国論」のなかで、「アフリカの王は数千の裸の野蛮人の生命と自由を支配する絶対的な君主である」といっている。世襲の王と世襲の家臣による中央集権の制度であり、行政官を含めた御前会議が行政、司法、立法機能を習慣法、前例に従って実施していた。しかし、ガーナ王国は400年以上も継続していたことは、統治する者とされる民との間に当時のガバナンスについて「合理的な」了解と双方に利益のある行政があったのであろう。ルワンダ、ブルンディ王国においては長期にわたって非常に発達し階層化された王国が維持されてきたのは広く知られるところである。しかし、王、家臣は世襲とはいえ、王族あるいは、家臣の家族の中から多くの支持を取り付けた者が王位、あるいは家臣の地位を継承し、また、その行政があまりにも横暴である時には、王位が奪われることもあった。王はしばしば誇張されたタイトルで呼ばれていた。「王の中の王」、「神の代理」、「国の父」等々である。現代においても、アミン、オボテ、バンダなど独裁主義者が誇張されたタイトルで呼ばれていたことはわれわれの記憶に新しい。これもアフリカの伝統からのインスピレーションと笑うこともできるが、彼らが伝統的な絶対的な権力を持った王制を頭に描いて権力を行使していたことは間違いなからう。笑い話では済まない悲劇を招いた。

中央集権政体しか知らないヨーロッパの植民地行政官達は、王も領主もない無頭制の

アフリカのシステムを理解することができず、「裸の野蛮人」が群れ集まっている無秩序の社会、無政府状態と見て、神の福音と共に政治秩序の導入を試みた。確かに無頭制社会においては、中央集権の行政組織も司法組織もなく、統治、税金、権威による抑圧もなかった。無政府国家、秩序ある無政府、国家なき社会、統治者のいない部族と言うような表現が適切かもしれない。しかし、無頭制の部族連合の場合でも、長老、同年代グループ、幅広い同族関係、伝統的な権利と義務、異なるグループ、性別による社会の中の役割、伝統的な倫理と価値、信仰、経済活動などが社会的均衡と秩序を保っていたと言えよう（注4）。現代の政治の言葉を使えば、社会全体として行政、司法、立法機能が維持されていたわけである。王制とは異なり社会的平等社会（少なくとも男性に関する限り）に近く、ニエレレ大統領のウジャマ政策はこのような伝統を念頭においた政策であったのではなからうか。このような無頭制社会の伝統がアフリカの民主化の根っ子にあるとは言わないが、階層社会とそうでない社会を経験している部族の間に近代的な制度、秩序に対して異なる意識と態度があるように思われる。

いずれの制度の場合でも、権力者が絶対的な権力を統治する民衆全員に持っていたわけではなく、土地は部族、クランに属し、王の介入は限られていた。これが比較的平和な行政の根幹となっていたと考えられる。政治における「参加」では、王制の場合、限られた者のみであったが、今でも見られるツワナ族のコミュニティー全員が参加し、コミュニティーに関する決議を行なうコトラの習慣、ブルンディのコミュニティー・レベルでのガチャチャに拠る裁判など多くの部族に行政、司法の限られた権利の行使があったことも確かである。

植民地支配はわずか一世紀未満に過ぎないが、その遺産は大きく現在の政治体制はその影響なしには考えられない。遺産はプラスであるとかマイナスであるとか単純に断定できるものではない。アフリカは、近代政治制度と運営の洗礼を受けないわけにはいかなかった。この意味では、植民地支配がアフリカに近代的な政治思想と制度をもたらしたことは事実である。植民地行政は伝統的な支配者から主権を取り上げ、その政治制度を利用したり、完全に破壊した。極端な例であるが、コンゴはベルギー政府に移管されるまでは、レオポルド王の個人的な領土であり、行政制度と呼ばれるに相応しい制度が機能していたとは言えない。植民地政治体制の正当性は、欧州からは未開の世界に文明をもたらす、ということであろう。欧州経済圏の拡張であることを正面から植民地経営の正当性であるとは、表明できなかった。白人の植民者が多いところでは、限られた権限を与えられた議会が組織されたが、終局的には宗主国の決定に服さざるを得ず、特に、アフリカ人の政治参加は

なきに等しいか、非常に限られたものであった。独立間際に議会にアフリカ人の議員が選ばれたり、セネガルのようにフランス市民権が少数の特権アフリカ人に与えられ、フランス議会に席を持つこともあった。部族の首長に限られた自治権が与えられる例もあるが、いずれもシンボリックなものであり、植民地行政はアフリカ人の参加、アフリカ人への説明責任は存在しなかった。17世紀、18世紀に栄えたヨーロッパの王制がアフリカに生き残っていたわけである。

実際の植民地行政のありようは、宗主国、植民地によって異なるが、宗主国から見た植民地との輸出、輸入の両方向の特権的な貿易を通じた権益・利益の確保であり、そのための行政、司法が部族・伝統を利用 (divide & rule) して行政官の恣意的な決定によって行われた。単純化すれば、行政に従わない者は警察・軍隊による強制、従うアフリカ人は買収による懐柔がその実際であった。ここに独立以降の独裁者の暴力と懐柔の原型を見ることができ (注5)。

1957年にガーナの独立をきっかけに60年代に殆どの植民地は独立した。権力が国民参加の選挙に抛らずに植民地権力に対抗していたナショナリスト勢力に移転したことは、革命と呼ぶに相応しい。この革命が一般民衆の生活の改善を含めた改革を成し遂げたかと問えば、答えは「改革なき革命」であったと言わざるを得ない。ナショナリストが権力を握ったがその正当性は、独立戦争、解放運動などを経て独立を勝ち取ったと言う事実であり、選ばれた者による政権ではなかった。さらに、この「選ばれなかった」政権による統治は、それが経済開発を促進し、国民の生活を植民地統治より改善することに政権維持の正当性を求めていた。ナショナリストの運動について言えることは、特定部族の成員に限られたものではなく、部族の別なく、植民地統治の地理的境界を越えた運動であったことである。独立に伴って近代的国家の体裁を整えるべく、国民の参加と法に基づく民主主義の原則の盛り込まれた憲法が制定された。行政府の長である大統領の権力は絶対的なものではなく、法による統治と法による国民の権利が保護される原則が明示されていた。

独立後数年の内にこれらの民主的な政権を目指した筈のナショナリスト政権は、次から次へと軍事政権、社会主義専制、一党制の独裁政権等に変遷していった。独立後の生活の改善への期待がおおきく、その期待は政治指導者、特に、大統領に大きな権限を与える事になったといえよう。大きな権限を手にした政治指導者達は、今まで夢にも見なかった莫大な国の資金と国の組織を動かす事が出来るようになり、その地位を確保するためにもパトロネジ・システムが次第に組織化されて行った。汚職、国家運営の失敗等の理由から軍部が政権を握ったが、国民の広い支持を得る清潔な政治体制の確立は見なかった。植民地

支配への反発から当時日の昇る勢いであった共産主義、社会主義への知識階級、都市エリートを中心とするナショナリストの傾倒は、計画経済を主軸とする社会主義経済体制と専制政治へ移行した。ここには政権の国民への説明責任も国民の政治への参加も見られない。

複数政党制は部族中心の政党の乱立と紛争を招くとして、国内治安を維持するためとの理由から、事実上政党の党首が大統領を兼ねる一党制が広まった。「一つの国民、一つの政府、一つの国家」がナショナリスト政府の旗印となった（注6）。ケニア、ザンビア、タンザニア、ザイル、ガーナ、象牙海岸等である。表の理由と真の理由は異なり、部族を超えた「挙国一致」のナショナリスト運動は、特定部族を中心とする既得権益政治集団に姿を変えて行くことになる。各国で異なる経緯はあったが、基本的には、憲法の改正を始めとして法律の改正を行ない、一党制にしたり、事実上野党の存在を許さず、司法の独立も名目のみとして、大統領に権力を集中した。例えば、ケニアでは1992年の複数政党制を導入した憲法改正までに、30回の憲法改正を行なったが、全て大統領の権限を拡大するものであった。注目すべきは、独立後の民主的な憲法によって設立され、行政を監視監督し、行政のチェック・アンド・バランスの機能と権限を与えられた筈の議会が、非民主的な政権の成立に大きな役割を果たしたことである。アフリカの伝統、植民地行政の遺産を引き継いだナショナリストにも、国民にも民主主義は借り物の上着に過ぎず、権威主義的な指導者の中では民主主義の定着は望むべきもなかった。

図1.Dの政治体制の特徴は、多くの場合個人、大統領への権力の集中と大統領を頂点とするパトロン・クライアントに象徴される既得権益集団による富の恣意的な配分である。政権の正当性は、法的側面から見れば議会によって与えられるものであるが、基本的には一党制の下での既得権益集団の合意にあり、政権の説明責任は全国民に対するものではなく、集団の構成員に限られる。集団の構成員は上からの富、地位、権限の配分にあずかる間は、盲目的な忠誠を大統領に誓う。法に基づくフォーマルな統治と権力者の恣意的な意思決定によるインフォーマルな統治に分類すれば、パトロネジ・システムの下では、両者が競合する場面では常に後者が優位に立つ政治が行なわれた（注7）。

インフォーマルな政治を法に拠らない統治、「人治」と表現すれば、図1のAからDまでの政治形態は、「人治国家」と言えよう。権力の正当性、説明責任、政治への参加は限られた国民のみであり、行政府の中でも大統領、大統領府が強大な権力を独占し、警察、軍隊、各省を含めた行政機関は、単純化して言えば、恣意的な意思決定の執行機関、既得権の拡大・支援機関となった。専制政権は民主化を要求するおそれのある市民運動を抑圧し、

健全な市民社会の形成をあらゆる手段で妨げた。「大統領制専制」制度が確立された。議会も一党制の下で行政の監視機能、独立した立法機能を事実上放棄して、大統領の決定の追認機関、いわゆる「ラバー・スタンプ」機関に成り下がってしまった（注8）。

### 3. 複数政党制における議会と議員—民主化への一歩

1970年代後半から、アフリカに新しい動きが見えるようになった。一つは国内からの動きである。専制的な政権に対して民主化の要求である。植民地開放運動がそうであったように、アフリカには根強いアフリカ的な全員参加の民主化への動きがある。パトロネジ・システムに入れなかった者、あるいは、システムから追い出された者の不満も一部であろうが、所得の減少、貧困層の増加、目に余る汚職等を背景とした動きである。もう一つは80年代後半から始まった援助国、世銀、IMF主導による民主化と自由市場経済制度の導入への外圧である。行き詰まった経済再建のための援助条件としての政治・経済の改革である。多くの国が複数政党制を導入し、選挙を行い平和的な権力の移譲が実現した。ベニン、ザンビア、マラウイ、ケニア、タンザニア、ナイジェリアなどがその例である。

複数政党制の下での選挙が民主的な政権の樹立につながったか、と問えばその答えは否である。労働組合運動を背景にしたチルバ大統領がカウンダ大統領から政権を奪ったが、新たな政権は相も変らぬパトロネジ・システムの継承者であった。ケニアでは憲法改正を行い複数政党制の下で行われた選挙では、モイ大統領が2回も選ばれ、モイ大統領、大統領府を頂点とする「人治」は変わらなかった。与党は大統領の意のままに動き、選挙においても大統領の意に添わない議員は入れ換えられた。貧困につけこんでの選挙時の票の買収は、資金のある政権党によって大規模に行われ、与党の勝利が確保された。西アフリカのベニンでは1990年に民主化運動によってゴロ大統領が、マルキシストのケレコウ大統領を選挙で破り、出現したが、5年後には同じ自由な選挙によってケレコウ大統領が復帰した。その任期中自由な選挙を許さなかったケレコウ大統領が、自由な選挙で帰り咲いたのである。民主主義において、選挙は勝者への権力の集中を許すことになるが、民主主義のもう一つの側面は権力の行使の制限である。欧米の長い苦悩に満ちた民主主義の育成の過程で、王、教会などの権力への抵抗から生れたリベラリズムに根ざしている。アフリカでは第二の側面が欠如している「非リベラル民主主義」の例が見られる（注9）。

サブ・サハラ・アフリカ47カ国のうち、現在までに30カ国以上は一党制から複数政党制に移行し、選挙を行っている。しかし、上に述べたように全ての国が専制的な色彩を払拭し、リベラル民主主義国家に変身したわけではない。政治指導者の考え方、国民の意識、

政治的文化、経済的條件、憲法を始めとする法制の整備状況等が、一夜にして変化することは期待出来ない。民主化を標榜する新しい複数政党制の下で行政府、大統領府、立法府、国民の意識に何が変わり、何が変わっていないのであろうか。議会と行政府の関係を見よう。

議会の役割は、国民を代表しての唯一の立法機関、政府の全ての組織、特に大統領、行政府の監査機関、国民の利益を代表する機関であり、加えて、各国の憲法と関連法令に拠るが、権力を付与、剥奪することのできる機関でもある。議会は課税と政府支出に大きな発言権を持ち、国民の代表として国益に沿った国民のコンセンサスづくりに深くかかわるべき存在である。

ウガンダは1971年から8年間、最も残忍なアミン軍事政権の下にあり議会は閉会されていた。東の間の平和の後1981年から85年までは紛争の期間であり、1986年にムセベニ現大統領の率いる反政府軍が政権を掌握し、1986～95までは憲法策定委員会が新憲法を準備し、民主主義への助走期間であったと言えよう。1996年に新憲法下で大統領、議会の選挙が行われた。政党の設立は許されているが、議員は個人として政治活動を行い、議会に与党も野党もない。無党制と称しているが、事実上の一党制であるとの批判も国の内外より上がっている。国民投票によって完全な複数政党制への復帰を決めることになっているが、レフランダム（2000年6月）では現状維持ということである。複数政党制の支持者は政府がレフランダムについての政治活動を禁じた事を理由に、ボイコットを指導し、投票率は51%と低く、NRM側は91%の得票で事実上の一党制は継続している。2002年に政治団体法が成立し、既存の3政党以外は2005年まで政党は結成できない事になった。既存政党もカンパラ以外に事務所を設置することは許されず、党大会も年一度に規定されている。しかし、NRMの内部からの不満もたかまり、外部からの圧力もありNRM幹部会は2003年3月複数政党制に戻す事を決定し、NRMの3000人の代議員会が2003年3月30日に開催することになった。本原稿の執筆時にはその結果は判明していない。

独立以来の宗教、部族、既得権を巻き込んだ長い紛争の記憶が生々しいウガンダ国民にとっては、ムセベニ大統領を信頼し、とにかく「拳国一致—平和」の環境を強く求めていることは理解できる。さらに、現政権の下では、草の根レベルからのレジスタンス・委員会Iのレベルから郡におけるVレベルまで組織され、それが国家レジスタンス・委員会に繋がっており、国民の声は上にまで通る仕組みができています。これが議会の機能を効果的に補っていることは明らかである。1996年の新憲法では、議会は大臣を始めとして政府の主要ポストの任命権を持ち、また、罷免もできる。第六議会では二人の閣僚が辞任に追い込まれてい

る。事実上の罷免である。大統領は閣僚のリストを提出するが、最終的には議会が任命権を持ち、影響力の絶大なムセベニ大統領の推挙する候補者を任命しないケースも出ている。ウガンダ憲法のもう一つの特徴は、予算の査定と認可機能である。各省は予算を大統領に提出し、大統領は意見をつけて議会の大蔵委員会に提出し、委員会はこれを査定し、議会で予算案が可決されることになる。これは多くの国で大蔵大臣が予算案を提出して、詳細な討論もなく、予算が可決されることに比較して格段な議会の権限の拡大である。政府の借款、借款の保証は議会の承認を得なければならない。ここにも議会の行政へのチェック機能が担保されている。

ギニア・ピサウでは軍事政権の専制を繰り返さないために、1966年の新憲法では複数政党制の下で選挙によって直接選ばれる大統領と首相をおいた。大統領は国家元首である。首相は政府の長であり、議会の多数決によって更迭することができるポストである。そのため政府は議会の方を向いて仕事をする事になる。法律案は多くの場合、政府立法であり、議員立法は少ない。このため政府は議会に説明責任を果たさなければならない。さらに、議会は予算案の審議、認可の権限を行使し、経済政策にも関与することができる。

チャドの1996年の新憲法は、ギニア・ピサウと同様に大統領と首相が選ばれるが、大統領の権限を制限する措置として、地方への権限移譲を試みている。また、2院制を採択し、上院の議員は直接選挙でなく地方議会によって地方の利益を踏まえた上で選挙される。これも大統領の息の掛かった者のみが選ばれる選挙より国民の利害がより反映される仕組みへの試みである。しかし、現在のところ、チャドの法律は植民地行政時代のものも多く大統領への権限の集中は避けられない。新しい憲法下においても議員の能力、情報収集、法的な訓練の不足により議員立法が少なく、多くは政府提出の法案を審議することになる。さらに、議員の能力に限界があり、政府案を十分に審議することができない。例えば、予算案について言えば、議会が予算を最終的に決定する権限を憲法上与えられているが、十分に審議し、予算の執行を監督することができない。議会の財政・予算委員会は予算の監督を会計検査院（Office of Auditor General）に委任しているが、検査院は各省、国営企業、地方自治体等との連携が確立しておらず、予算の執行状況などは執行機関より直接大統領に報告され、議会は報告を受けていない。また、大統領は軍事情報を議会に報告せず、例えば、コンゴ民主共和国への軍隊の派遣は議会への報告、審議なしに行われた。

モザンビークにおいては1992年に和平の成立はしたものの、政府は政府布告で行政を行なう傾向があり、議会が尊重されているとは言い難い。議会は政府が提出する法案の審議を行ない、認可することは出来るが、法律が有効となるためには、大統領の合意が必要で

あり、大統領は議会で成立した法律を議会に送り返す事も出来る。議員の技術的能力に限界があり、議員立法の数も少なく、行政に大きな影響に与えるに至っていない。議会は経済計画を審議し、予算と支出を認可する権限はあるが、モザンビークは未だ開発資金、人材の多くを援助に依存しており、議会は援助についてなんらの権限もない。援助は大統領、行政が議회를素通りして執行することの出来る資源となっている。換言すれば、現在の援助のあり方では、議会の行政府へのチェック・アンド・バランスが大幅に制限されるといふ皮肉な結果となっている。

ザンビアでは1990年に民主化への国内外からの圧力が加わり、カウング大統領は反対党の設立を許した。労働組合を中心とするMMD (Movement for Multiparty Democracy) が組織され、労働運動指導者のチルバが大統領候補として出馬した1992年の選挙では、チルバ大統領が選ばれ、議会の150議席も125席をMMDが獲得した。1996年に新憲法が採択されたが、大統領は国家元首として、巾広い権限とパトロネジの機会が与えられている。そのために新憲法の採択にあたっては、野党、人権団体、法律家連盟、教会、労働組合の強い反対があった。議会は与党が多数を占め、大統領、政府の法案に対して、必要ならば改定を迫ることもできるが、ほとんどその権利は行使されていない。2001年の選挙もMMDが政権を獲得したが、新大統領と議会の関係については、以前とは大きく変わることが期待されていた。ケニアのモイ大統領もザンビアのチルバ大統領も「法による統治」を表明しているが、実際には古いパトロネジによる政治は変わらず、パトロネジ・システムを擁護する法律をつくり、反対する者に対しては仮借ない弾圧を行うという図式に変わらない。

複数政党制となって、大統領、行政と議会の関係の変化は、野党議員が議会で政府に対して質問が出来るようになったことである。質問は官報に記録され、新聞、ラジオ、テレビを通じて報道される。各国における報道の自由との状況にも抛るが、政府としては公式に対応せざるを得ない。90年代に入り多くの国では報道の自由が拡大した。放送、テレビは国営である場合も多く、議会の報道は政府寄りであり、大統領の一部始終の報道が多くの時間を占めるが、新聞は政府系以外にウガンダ、ケニア、マラウイのように中立、野党系も出版が許されるようになった。テレビの議会中継は南アフリカを除いて行われていないが、報道の自由化は議会と行政の関係に大きな影響を与えている。

議員立法も憲法に許されている権利であるが、ケニアの国別報告書 (AGFIV) によれば、議員個人で議案を作成するには費用が法外にかかり、個人で議案を提出するのは殆ど不可能に近い。野党による議員立法も政府案に比較すれば少なく、議会は政府提案が多数を占

め、野党案も提出されて、審議延長等の手段がとられ野党議案が可決されるのは稀である。また、与党議員の参加を得て、可決されたとしても大統領の拒否に合えば法律は成立しない。汚職審査委員会の設立のように大義名分のあるものには、与党も世論の動向を見極め、反対しにくい。ケニアで特記すべきは、野党議員立法で「議会サービス委員会」の成立である。同委員会は議会の運営、議会事務局員、議員の報酬を含めた待遇を大統領府から切り離した。立法府の行政府からの独立である。

ケニアでは1992年の憲法改正で複数政党制が導入され、1997年の憲法改正では、選挙運動への規制が外され、野党の選挙活動が原則自由となった。（実際には警察、地方自治体による野党候補への執拗な選挙妨害が行われた。）93年、97年の選挙では現職、モイ大統領が40%以下の得票で大統領に選ばれた。2002年12月30日にケニアでは、選挙で野党連合の大勝となり、新しいキバキ大統領が誕生した。就任演説がモイ政権下の政府について、全てを物語っている。「法により決定する文化と公的機関の説明責任と透明性を取り戻すことにしたい。“何事も起こり得る”時代は永遠に消え去った。政府は個人の思いつきで運営されることはない。道端で政策が発表されることもない。私の政府の決定はチームワークと協議に導かれることになる。議会の権威と司法の独立は復活し、われわれが持ちこみ、育成して行こうとしている民主化の文化とその過程のなかで、さらに強化されることになる。」（大統領官邸文書、2002.12.30.）

ウガンダにおいても議員立法は可能であるが、第六議会、5年間で3法律しか議員立法は成立していない。第七議会では未だに議員立法は提出されていない。法案の用意に時間と費用が掛かり、個人の議員の手に余り、議会事務局は議員を支援する規定となっているが、事実上、そのような能力に欠けており、議員は事務局からの支援を期待できない。また、法案に財政的な措置の必要があれば、法案提出前に大統領の許可を得なければならぬ。これも一つの障害である。法案が政府の合意を得られる場合は、政府案として再提出されてしまう。政府が反対する法案が議会を通る可能性は、殆どない様である。特にムセベニ大統領というカリスマを持った大統領が議員個人を説得すれば、抵抗は出来ないようである。政党活動が認められるようになれば、政党としての政策としてあくまでも主張し得ることになり、議会の行政へのチェック・アンド・バランス機能は強化される事になる。

民主的な議会の効果的な運営にとっては、憲法上の議会の地位、議会の委員会のあり方、議会運営の規則、議会事務局の議員への支援、政党のあり方、市民団体の影響、国民の議会と議員についての理解等多くの要素を挙げる事が出来るが、別の機会に詳細に議論し

たい。最後に議員の資質についてウガンダを例に取り簡単に述べる事にしたい。

ウガンダの議員となる資格は国籍とAレベルの卒業資格である。第六議会の資料で見るとその学歴は他国に比べて高いように見える。20%がAレベル、52%が大学卒、22%が修士、5%が博士を持っている。議員は政党の主義、政策で政治活動を行なうものではなく、個人の資格で政治活動を行なう。選挙民が議会と議員の機能を理解せず、議員は地域のパトロンとして学費、医療費等々の提供者と見られている。また、個人あるいは、コミュニティーの問題の早急な解決が期待されている。これが個々の議員の大きな負担となっていることは確かであるが、議員自身が選挙民の市民教育をせず、選挙民のそのような要求に応じて選挙されている場合が多い。また、選挙区への学校、道路、橋、貧困対策などの空約束を乱発している。選挙運動は貧困を反映して、「砂糖、石鹼、少々の現金」キャンペーンとなり、いろいろな課題、政策をめぐっての選挙戦とはならない。権力、権限が富みと同一であるとの考え方は、独立以来の政治指導者の行動から強く民衆の中にあり、議員への期待が大きく、期待に応えられない議員は選挙民との距離も遠くなり、地域の問題、選挙区の問題について直接選挙民から聴取する機会も減り、これは選挙後の議員の活動を縛り、効果的な代表性の発現とはならない。

#### 4. 結論

多くのサブ・サハラ・アフリカ諸国が、「人治」国家から、「法治」国家への転換期にある。民主主義の種が蒔かれたばかりである。一夜にして改革が進むものではない。多くのサブ・サハラ・アフリカ諸国では、実質上、大統領の影響力は議会を上回っている。説明責任、透明性についても不十分である。複数政党制の下での選挙によって、国民の政治への参加は、法制上保障されているが、不透明な選挙が多く報道され、裁判沙汰にもなっている。国民の参加と代表性については、さらに、検討が必要である。また、経済の停滞、貧困の増大はこのような民主政治への転換を難しくしている。「鶏と卵」の議論になるが、独立以来の経験からみて、ガバナンス、政治指導者、政治のあり方が確立せずに経済状態が好転するとは思えない。ひ弱な民主主義を支える一つの柱は健全な議会の確立である。

与野党ともに議会で効果的に貢献するには、人材、機材、資金、情報へのアクセスが全く不足している。その上、議員の中にはその議会の役割、議員に期待される機能についての理解を欠いている者も多い。古いパトロネジ・システムの意識から抜け出せない議員も多く、その活動も選挙区へのサービス、資金の提供者に成り下がっている。これは、その様な事を期待する選挙民にも問題があることは明らかである。しかし、「個」の確立され

ていないアフリカの農村社会においては、個人の資質よりもコミュニティーへの貢献の度合いで候補者が選ばれるのが現実であり、議員の資質を云々する前に地道な市民教育の必要性に目を向けなければならない。

憲法が議会に大きな権限を与え、大統領、内閣、行政の監視を行なうことが出来るとしても、与党が圧倒的な議席数を占め、必要な情報を持ち、議会の委員会の運営を比較的自由に行うことができれば、野党の活動範囲は非常に制限される。議会が行政のチェック・アンド・バランス機能を発揮することは事実上制限される。議会の立法機能、行政の監視機能を向上させるためにも、議会の憲法上の地位と、議会の運営規則などの見直しが必要な国も見受けられる。議会と議員の能力の向上は必須である。選挙制度の見直し、政党、メディア、市民教育を通じた国民の議会についての正確な理解、市民団体の議会への働きかけなど、サブ・サハラ・アフリカ諸国における議会が行政と対等に機能し、チェック・アンド・バランス機能を発揮するためには、多くの努力が必要である。サブ・サハラ・アフリカ諸国のガバナンスと民主化の進展は、NEPADの優先目標であり、我が国が提唱しているTICADプロセスの重要アジェンダでもある。我が国としても、アフリカ諸国の努力を補完する具体的な支援を提供する事を積極的に検討すべきであろう。

## 5. あとがき

多くのサブ・サハラ・アフリカ諸国で議会は実質的には機能していなかったという理由であると思われるが、学問的な研究の対象とはなっていない。システムチックな情報はなく、断片的に議会機能に触れられるか、あるいは寓話的な情報が多く報じられてきた。この論文においては、主な情報は筆者がアフリカ勤務中に多数のアフリカ諸国からの議員との懇談や会議を通じて得たものである。特に、UNDPとECAが2000年にカンパラで共催した第4回アフリカ・ガバナンス・フォーラム：議題「アフリカにおける良いガバナンス強化に向けての議会の貢献」に筆者は日本政府代表として参加し、議論に加わり、個別に多数のアフリカの議員と意見の交換をする事が出来た。このフォーラムに提出された各国からの論文もアカデミックなものではないが、議員の生の声を反映するものとして貴重であり、利用した。また、2003年3月、JICAのアフリカの議会支援プロジェクト形成調査に加わり、ウガンダ、ザンビア、南アフリカの3ヶ国をまわり、100人近い議員、議会関係者との会談の機会を持った。この調査で聴取した事柄も本論に組み入れた。

- 1 アフリカ経済の停滞について、多くの統計資料がある。USAIDの最近の報告書を引用する。1980-2000の間に一人当たり実質GDPの成長率は、世界全体29%、先進国52%、途上国36%、東アジア・太平洋224%、南アジア95%、中南米7%、中近東・北アフリカ1%、サブ・サハラ・アフリカ マイナス16%。USAID, “Foreign Aid in the National Interest : Promoting Freedom, Security, and Opportunity” 2003, p.4
- 2 政治的ガバナンスの開発過程における重要性については、広く認識されているところである。NEPADのパラグラフ 79、「真の民主主義、人権の尊重、平和と良いガバナンスなしには、開発は不可能である。」USAID, “Foreign Aid in the National Interest : Promoting Freedom, Security, and Opportunity” 「国の開発が進まない理由は多数ある。しかし、殆ど共通しているのは、不良なガバナンスである。公共財への投資がされず、公共資源が汚職に吸い取られてしまっている。盗奪を繰り返す指導者が、経済的なインセンティブを歪め、公共投資を誤った方向に導き、国内と外国投資を妨害している。」 p.6、「良いガバナンスなしに開発を促進することは出来ない。どれほどの資金が供与されても、どれだけのインフラストラクチャーが建設されようとも、不良なガバナンスを埋め合わせたり、生き残る事はあり得ない。」 p.6、「米国の援助の大きな額が民主化とガバナンスに配分されるべきである。 - - - 多分、注ぎ込んだ金額当たり、これ以上の利益を上げる外国援助はないであろう。 p.11.
- 3 *ibid.*, p 6.
- 4 A. Osotsi Mojola, “Democracy in Precolonial Africa and the Search for Appropriate Models in Contemporary African Society”, in *Law and The Struggle for Democracy in East Africa*, ed, by J.Oloka-Onyango, K.Kibwana and C. Maina Peter Claripress, Nairobi, 1996.
- 5 植民地行政に関する文献は多数ある。アカデミックな研究ではないが、最近出版された下記の書籍は、植民地行政と独立後の影響を生々しく描いている。Adam Hochschild, *King Leopold's Ghost*, Houghton Mifflin , New York, 1998. Martin Meredith, *Robert Mugabe: Power, Plunder and Tyranny in Zimbabwe* Jonathan Ball Publishers, Johannesburg, 2002. Michela Wrong, *In the Footsteps of Mr. Kurtz*, Harper Collins, New York, 2001.
- 6 1960年代に一党制への移行を正当化する典型的な文章を引用する。「国造りに最高

の優先順位を与えなければならないことになんらの疑いも無い。この国には誤った情報を与えられたり、誤って導かれ、国造りの重要性を評価していない者がいる。 - -  
- - われわれにはこの国の全ての組織と国民が一つになって国家に仕えることの必要性をそのような人々に明示する責任がある。」 オボテ大統領、The Common Man's Charter, Kampala, Ministry of National Service. 1969

- 7 サブ・サハラ・アフリカのパトロネジ・システムについては、本論分で十分に議論するスペースが与えられていない。以下の論文、文献は参考となろう。外務省委託調査、「アフリカ(サハラ以南)の開発とガバナンスについての調査研究」2001年、国際開発アソシエイツ、外務省委託調査、「サブ・サハラ・アフリカ諸国におけるガバナンス研究調査」の内 堀内伸介「サブ・サハラ・アフリカ諸国における経済成長の障害としてのガバナンスと提案」2002、国際問題研究所、Bayart, J.F. *The State in Africa: The politics of the Belly*, London, Longman, 1993, Bayart, J. F., Ellis S., Hibou, B, *The Criminalization of the State in Africa*, Oxford, 1998. Chabal. P *Power in Africa*, Cambridge, Cambridge Univ Press, 1994, Chabal, P. Daloz, J.P. *Africa Works: Disorder as Political Instrument*, Indiana Univ. Press, 1999
- 8 議会がその監視機能を全く放棄した例は多い。例えば、筆者が経験した例を挙げると、ザンビアにおいては1997の会計検査院の報告が1999年に提出され、多くの不正が指摘されているにもかかわらず、議会はなんらの処置もとらなかった。また、ケニアにおいて野党主導で汚職追放委員会が成立し、生々しい汚職の実態を報告書としたが、議会は与党の反対でなんら効果的な処置をとらなかった。上記の2例については、簡単に外務省委託調査、「アフリカ(サハラ以南)の開発とガバナンスについての調査研究」2001年、国際開発アソシエイツ、に記されている。
- 9 Zakaria, Fareed, "The Rise of Illiberal Democracy", *Foreign Affairs*, Nov/Dec. 1997, pp.24-43

#### その他の資料：

Fourth African Governance Forum(AGF-IV), Final Report. UNDP,2000,  
国別報告書 (AGF-IV) Benin, Burkina Faso, Central African Republic, Kenya, Lesotho,  
Mozambique, Uganda.

K. Kibwana ed. *Constitutional Law and Politics in Africa, A Case Study of Kenya*, Univ. of Nairobi, 1998