

第五章 ガーナ第四共和制における議会と政府の関係性

六辻 彰二

1. はじめに

ガーナは構造調整融資導入による飛躍的なマクロ経済復興から「IMFの優等生」と呼ばれたが、政治面でも安定した政治運営に加え、2000年には選挙を通じた平和的な政権交代の実現がみられたことから、そのパフォーマンスが注目される国の一つである。1992年のガーナ第四共和制の成立は、国民からの人気と支持を背景にした軍事政権による、国際社会と国内の一部民主化要求勢力への配慮により実現したといえよう。当時、1981年のクーデターで政権を獲得したJ.J.ローリングス（Jerry John Rawlings）は、汚職に対する厳しい姿勢と経済復興の実績によって一般国民から圧倒的支持を集めていた。しかしローリングス率いる暫定国家防衛評議会（Provisional National Defence Committee: PNDC）の最大の弱点は、その権力奪取の非合法性、非正統性にあった。他方、ガーナの経済復興は1983年以降1990年に至るまで毎年構造調整融資を受け入れるなど、大規模な外貨注入によって可能になったともいえる。そのため、他のアフリカ諸国に比しても先進工業国や国際機関に対する脆弱性が高まったことが、ガーナの民主化を促進させるうえで大きな影響を及ぼしたといえよう。

このような環境で遂行されたため、ガーナの民政移管は必ずしも国民の主体的意思によるものではなかった。例えば1991年に憲法草案を審議するために設立された諮問会議には多くの職能団体やNGOが参加できたにもかかわらず、弁護士協会が参加を認められなかったり、92年大統領選挙ではPNDCが衣替えした国民民主会議（National Democratic Congress: NDC）から立候補したローリングスの政見放送のみが国営放送で放送されるなど、少なからず政府主導の体制転換だったといえよう。そのため、選挙後に成立した第一期ローリングス政権は合法的にマスメディアやデモを制限するなど、権威主義的な様相を呈していた（注1）。ガーナの民主化は、国際社会に対する配慮に基づいて政府が必要と感じた時にのみ進められたため、複数政党制に移行した後も政府に多くの権限が集中し、議会や裁判所がこれを抑制しようとする場合、多くの困難に直面した。

議会が立法権をもって政府の恣意的な活動を抑制し、権力の均衡を図る「法の支配」は、行政権の発動に法的根拠を必要とする「法治主義」とは異なる。一般に、前者が統治者の一方的、恣意的な権力の行使に対して、法による行政や裁判を通じて被治者の権利や自由を侵すことのないように、これを防ぐ制度として市民或いは被治者の立場に立った原則で

あるのに対し、後者は行政活動の合法性を問題にするため、法律が認めるならば人権を制約・抑圧することも可能となる「形式的法治主義」を招く危険性が指摘されている（注2）。民主主義の発展において重要な課題として政府の専断的活動の抑制が挙げられるが、ガーナのみならず、1990年代のアフリカ諸国では複数政党制への移行後も、依然として政府による議会や裁判所への「合法的」な介入を初めとする恣意的な権力の行使が頻繁にみられる。したがって、いわゆる民主化の定着を考察する場合、「法治主義」と同時に「法の支配」の重要性が浮上してくるといえよう。

本稿では、ガーナ第四共和制における三権分立の制度的側面と、その10年間の運用を検討することで、議会の政府に対する抑制能力を考察する。

2. 92年憲法にみる議会－政府関係

（1）政府に対する抑制と均衡

ここでは、ガーナ第四共和制の基盤となる92年憲法から三権分立の制度的枠組みを取り上げる。特に議会が政府に対して抑制と均衡を図る制度を中心に検討するが、その前に議会と政府について概観する。議会は一院制で、任期4年の200名の議員からなる。エスニック集団、地域、特定の宗教を代表する政党は禁止されており、総選挙区の3分の2以上の選挙区に支部を持つ必要がある。これは特定集団を代表する小政党の林立が一党独裁体制を導く理由になった独立当初の教訓が反映されているといえよう。他方、政府の長たる大統領は国民の直接選挙によって選出される。任期は4年で、3選は禁止されている。

これに補足して、裁判所と国家評議会（Council of State）について触れる。裁判所には最高裁判所の他、高等裁判所、控訴裁判所、地方裁判所がある。最高裁長官をはじめ、最高裁判事、高等裁判所長官、控訴裁判所長官などは議会の承認の下に大統領が任命する。また、各裁判所長官の罷免には大統領が任命する議長の下、最高裁判所判事2名と国家評議会・議会・裁判所に所属しない者3名から成る調査委員会が設立され、その勧告に従って大統領が罷免する。裁判所には行政活動を監視する権限が与えられている。地方裁判所を通じた行政裁判が保障されている他、大統領選挙に対する国民の異議申し立てがあった場合、最高裁が審査することになっている。また、違憲立法審査権も認められている。

国家評議会は裁判所長官、国防軍、警察、全国首長会議（National House of Chiefs）、全国の10州（region）から1名ずつと、大統領自身が指名・任命する11名のメンバーからなる。同評議会は議会で可決された法案を大統領の要請に基づいて審査し、その法案を修正する必要が認められた場合には大統領に報告する。また、大統領が行なう各種人事を審

査する他、大統領に政策上の助言もする。つまり同評議会は第二院としての役割と同時に、大統領のアドバイザーとしての役割が与えられているといえよう。しかしいずれの役割も勧告や助言の域を出ず、意思決定を慎重にするという象徴的な意味合いが強いといえよう。

以下、これら三権を司る機関の制度を踏まえたうえで、議会による政府の抑制を保障する制度について概観する。議会が政府に対して影響力を行使できる主な手段として、法案の提出・可決と議会及び政府の各種人事の承認があげられる。

法案の提出・可決といった立法権は議会によって独占されており、政府からの提案も議会在が拒絶すれば法制化されない。各大臣と副大臣はオブザーバーとして議会に出席し、政府からの提案を示し、討議に加わることはできるが決議には参加できず、大統領は出席もできない。その代わり大統領には教書（message）や年頭のスピーチが認められており、これらによって政府の意向を議会に伝えることができる。議会で可決された法案は大統領の署名によって発効する。大統領には議会で可決された法案に対する拒否権が与えられているが、これを発動した場合、14日以内にその理由を説明する義務がある。大統領によって拒否された法案は議会で再審議となるが、3分の2以上の議員の賛成を得られた場合、法案は可決される。

他方、議会には大統領自身に対する議会の罷免要求をはじめ、政府人事に対する関与が保障されている。まず大統領自身に対する罷免要求については、3分の1以上の議員署名によって最高裁判所が大統領に対する弾劾審査を開始する。その結果弾劾に値すると確認された場合、3分の2以上の議員署名によって大統領は罷免される。慎重な手続きではあるが、大統領に対する弾劾が認められている。また、議会には大統領による大臣任命を承認する権限が与えられており、3分の2以上の議員が反対した場合は不信任になる。大統領による大臣罷免について議会承認は不要だが、議会による大臣に対する不信任決議も認められている。この他、最高裁長官、最高裁判事、各裁判所長官、行政委員会議長、軍や警察の長官といった大統領が行なう人事についても、同様の議会承認が必要である。

これに対して、議会内部の人事に対して政府は介入できない制度になっている。議長、各委員会委員長などの人事は議会内部で決定される一方、大統領には議会の解散権は与えられておらず、議会内部の決定以外による各議員の罷免もできない。

立法権の独占と、大統領が行なう人事に対する審査と承認からみる限り、議会の独立性は制度的に保障されているといえよう。

（２）抑制と均衡の限界

前項で確認した三権分立の内容からは、立法権が議会に独占されていることや、議会の解散権が大統領に与えられていないことなど、アメリカ型大統領制との類似点が多く確認される。しかし92年憲法には議会と政府の関係においてアメリカ型大統領制とも、さらにフランス型半大統領制とも異なる、議会の独立性と政府抑制機能を制約する要素も散見される。

これは第78条の大臣の任命において最も顕著である。つまり大統領は議会の承認の下に大臣を任命できるが、その過半数は議員から選出されなければならない。これは議院内閣制の特徴を備えた制度であり、議会と政府は大臣を通じて一体性を確保し、スムーズな意思決定が可能になるといえよう。しかし同時に、現職議員を大臣に登用することで、政府は議会に対して一定の影響力を行使することが可能になる。また、大臣の人数は10名以上19名以下という規定があるものの、大統領は必要に応じて大臣職を増設することができる。そのため、例えば第一期ローリングス政権では大臣と副大臣が合計99名、第二期ローリングス政権では合計80名が任命された。この中には選挙で敗北したNDC幹部も含まれており、大統領の取り巻きに対する公職の提供という批判が寄せられた（注3）。大臣には報酬の他に年金や住宅が保証されており、多くの議員が大臣職に就くことを望むインセンティブを与えられている。以上の観点から、92年憲法の大臣任命規定により、議会は政府に対して脆弱な立場に置かれているといえよう。

これに加えて、政府に対する議会の抑制と均衡の手段にも制約がある。このような手段としては、前項でみた政府人事に対する承認以外に、政府保証委員会（Committee on Government Assurances: CGA）があげられる。同委員会は議会の常設委員会の一つで、大臣や副大臣を召喚し、その公約の実施状況と成果について質問することができる。しかし同委員会が政府に対して効果的な監視能力を発揮しているという経験的な事実は確認できない。ブレンパーはインド議会のCGAと比較してガーナのそれが機能できていないと指摘し、その理由として委員会の構成員の人数が25名以下と比較的多いために審議が難航しがちであることや、各省庁の長官や局長といった事実上行政活動を最もよく把握していると思われる上級行政官の召喚ができないことをあげている（注4）。政府の政策について直接的に質問するCGAの役割は、議会の独立性を確保する上で重要であるが、その制度的制約も同時に指摘できよう。

また憲法第108条の規定から、議会は以下の内容を含む法律については、大統領による提案なしに着手できない。すなわち、（１）減税以外の課税方法の変更と増税、（２）整理公

債 (consolidated fund) やその他の公債負担の変更、(3) 整理公債やその他の公債の支払い、発行、あるいはその停止、(4) 政府の債権の免除、などである。いずれも財政の健全化にとって重要な事項であるが、議会は財政問題において副次的な役割しか果たせない制度になっている。

これらの制度的制約により、前項でみた議会の独立性は、いわば「絵に描いた餅」になる可能性があるといえよう。

3. 各政権別の議会－政府関係

92年憲法でみられた議会機能の制度的保障と制約は、実際にいかなる議会－政府関係をもたらしているか。ここでは第四共和制成立移行の第一期ローリングス政権 (1993～1996年)、第二期ローリングス政権 (1997～2000年)、クフォー政権 (2001～2002年) のそれぞれにおける与党、野党、政府の三者の相互関係を検討することで、議会の政府抑制能力について考察する。

(1) 第一期ローリングス政権

1992年に実施された第四共和制に移行するための選挙は、大統領選挙と総選挙が別の日程で実施された。11月に行なわれた大統領選挙ではローリングスが圧勝したが、選挙戦の過程で不公正な有権者登録の方法が指摘されたり、ローリングスが国有の車両やヘリコプターを用いた遊説を行なうなど、他の候補には不満の多いものであったため、NDCに批判的な全ての政党が12月の総選挙をボイコットする結果になった。第一期ローリングス政権下では、議員の多くがかつてのPNDCの有力者で、NDCとNDCに協力的な政党のみが議席を保有しており、複数政党制ではあったが、事実上の一党制であったといえよう (注5)。そのため議会は政府の提案を追認する機関でしかなかった。

総選挙をボイコットした野党は議場外での政治活動を活発化させ、政府とNDCに対する批判を強めた。特に活発な活動を展開したのは、最大野党であった新愛国党 (New Patriotic Party: NPP) であった。NPPは独立直後のK.ンクルマ (Kwame Nkrumah) 大統領の政敵であったJ.ダンカ (Joseph Danquer) や第二共和制の首相であったK.A.ブシア (Kofi Abrefa Busia) に率いられた国民解放運動 (National Liberation Movement) の流れを汲み、ガーナ最大のエスニック集団であるアシャンティに基盤を持つ政党である。

議席をもたなかったNPPは、法律家を多くメンバーに擁していたこともあって、司法を通じた政府抑制を試みた。例えば1993年のNPP対ガーナ国营放送、1994年のNPP対ガーナ

警察及び法務長官などの裁判がそれにあたる。前者は92年選挙におけるローリングスやNDCに偏向した選挙放送の違憲性を訴え、後者はデモの届出を必要とする公共秩序法（Public Order Law）の違憲性を問うものであった。いずれも最高裁はNPP勝利の判決を下し、政府に修正を促した。これにより、いわゆる「法の支配」に先鞭がつけられたといえよう。もちろん司法が常に野党に味方したわけではなく、政府の影響を受けた判決もみられ、司法機能の限界も指摘されている（注6）。そのため、司法以外の手段としてNPPはデモなども活用した。特に、1995年に付加価値税（VAT）導入が政府によって提案された際には、他の野党と共に5万人以上が参加した大規模なデモを指導した。このデモの結果、政府はVAT導入を見送らざる得ず、大蔵大臣が更迭される事態になるなど、NPPの活動は政府に対して一定の影響を及ぼすようになった。

NPPの活動に対してNDCは警戒を強め、両者の敵対意識が強まったが、NDC代表のローリングスが率いる政府はNPPとの融和を図った。これを端的に表す事例として、総選挙をボイコットされた1992年の経験から選挙管理委員会の主導で設立された、各政党の間で選挙実施の形態などを話し合う政党間諮問会議があげられる。NDCからは政党間諮問会議実施に対する反対意見が相次いだが、ローリングスの支援を受けた同会議では、大統領選挙と総選挙の同日実施や有権者登録の改善など選挙の実施形態に野党の要望が取り入れられた。つまり野党への対応は政府とNDCの間で差異がみられたが、これはローリングス個人の人気と統率力によって克服され、透明性の高い選挙の実施に向けた枠組みが構築されたのである。政府が同会議設立に好意的であった背景として、再び選挙をボイコットされた場合の国際的なイメージダウンに対する危惧と、野党が選挙に参加したとしても、ローリングス個人の人気と支持基盤によって政権の存続がほぼ確実視されていたことが指摘されよう。92年選挙の実施と同様、第一期ローリングス政権期には、特定の個人の支配力によって、「法治主義」と「法の支配」が同時に促進されるという現象がみられたといえよう。

（2）第二期ローリングス政権

1996年末の選挙の結果NDCは133まで議席を減らし、実質的な複数政党制への道が開かれた。NDCは憲法改正に必要な総議席の3分の2以上の議席を保有できなかったことで、憲法改正によるローリングス三選が不可能になり、ローリングス自身が1998年6月に憲法の規定通り二期限りで引退することを明言したため、NDCの一部にみられた国民投票によって三選を図る試みも頓挫した。これにより、少なくともナミビアのように憲法をも改正して特定の個人に権限を集中させる極端な「形式的法治主義」に陥る危険性は回避され

た（注7）。その一方で、野党の議会参加をみたことで政府はそれ以上の融和を図ろうとはしなくなり、同時に政府とNDCの野党に対する一致した対応が目立ち始めた。60議席を獲得して野党第一党になったNPPが、NDCの意思決定の正統性やPNDC時代からの汚職と人権抑圧を議会で取り上げたことは、これに拍車をかけた。

NPPがまず批判したのは、第二期ローリングス政権による大臣任命の違法性である。つまり留任する大臣は前政権期に議会の承認を得ているので、改めて承認を求めなくてよいとする政府見解に対して、NPPは議会の承認が必要であると主張し、最高裁に提訴したのである。議会の過半数がNDCに占められている状況で政府に対する抑制力が議会自身になく、これを補完するためにNPPが司法を活用するという手法は、これによって定着した。しかし最高裁が判決を下す前に、NDC議員が中心になった承認委員会が急遽開かれ、この場で留任する大臣が承認されたことで、最高裁は審議を中止した。この委員会の突然の招集は手続き上問題があったが、NPP内部からも切迫した経済問題を棚上げして憲法論議に時間をかけすぎることによって「（比較的裕福な地域である）南部出身者のエリート政党」というレッテルを貼られることを危惧する声があがり、それ以上の追求を断念したのである。この後NPPによる批判の対象は、人権問題や汚職と並んで政府の経済方針に移行したが、最も国民の耳目を集めたものの一つがVAT導入であるといえよう。1995年に大規模なデモに遭って頓挫したVATは、1998年に再度議会で諮られて導入された。NPPは従来市場経済化を最も強く主張する政党の一つであり、本来VAT導入はNPPの政策路線に沿うものであった。そのためNPP内部でも条件付でVAT導入に賛成しようとする意見もみられたが、結局全面的な反対に移行した。

これにみられるように、NPPと政府及びNDCの対立は政策レベルのものではなく、差異を際立たせるための無条件の対立になる傾向がみられたといえよう。それにともない、NDCの議会運営は野党を抑えるために極めて恣意的なものとなった。その典型例として、1999年にローリングスが当時ナイジェリアの指導者だったS.アバチャ（Sani Abacha）から500万ドルの賄賂を受け取ったとする新聞記事をNPP議員が議会で取り上げ、独立した専門委員会による調査を求める動議を出した際、議長が独断でこれを却下した事例があげられる。この賄賂は、当時国内の人権問題などで国際社会から批判を浴びていたナイジェリア政府が、アメリカをはじめとする先進各国に顔を知られたローリングスにとりなしてもらったものであったといわれる。いずれにせよ、動議を議長が自らの判断のみで却下できるか否かは議事規則では定められておらず、この点を含めて議事規則の不備が指摘されている（注8）。

他方、NDCは政府提案を次々と法律として可決した。その中には議員、政府高官、裁判官などの資産公開を義務付ける公職者資産公開法（Office Holders Assets Declaration Law）などの、従来政府系機関から支援を受け、汚職が取り沙汰されていたNDC議員にとって都合の悪いものも含まれるが、同法は公職者の配偶者までは公開の対象になっていないといった批判もある（注9）。しかしNDC議員が自ら不利益を被る内容の法案可決に賛成した要因としては、それぞれの法律に抜け道があったからだけでなく、ローリングスに対する支持を表明することによる自己保存があげられよう。つまりローリングスは国民からの支持だけでなく、NDC代表でもあり、NDC内部でも大きな権限をもっていたため、NDC議員がローリングス及びその政権に対して強硬に反対することは困難だったのである。

第二期ローリングス政権期には、野党の政治活動が活発化した反面、ローリングス個人を媒介とした与党と政府の関係の緊密性が顕著だったといえよう。

（3）クフォー政権

第二期ローリングス政権では結束力の強さを誇ったNDCであったが、ローリングスが引退するにあたって、J.A.ミルズ（John Atta Mills）副大統領を次期大統領候補として独断で指名したことはNDC内部に強い不満を呼び、党内のンクルマイストが99年に国民改革党（National Reform Party: NRP）を結成して離党するなど、公然たる反発を招いた。ローリングスの引退と内部分裂はNDCの結束を弱め、これが1998年からの経済状況悪化と並んで2000年選挙のクフォーとNPPの勝利に大きく影響したといわれる（注10）。2000年大統領選挙ではミルズを決選投票で破ったNPPのJ.A.クフォー（John Agyekum Kufuor）が当選し、総選挙でもNPPが100議席を獲得して与党となり、NDCは92議席に止まった。この政権交代はガーナで初めての平和的、合法的なもので、民主化定着の一つの重要なステップであったといえよう。クフォー政権は国家評議会メンバーにNDC関係者やンクルマイストも任命するなど各集団との融和を図り、民主的政権であるというアピールを強く打ち出した。

しかし政府と与党の関係において最も大きな変化は、政府による無条件の議会コントロールが困難になった点である。2001年に議会在IDAから1億1000万ドルの融資を受ける政府提案を否決したことは、その典型例である。この事案は第二期ローリングス政権末期に既に取り上げられていたもので、翻意を良しとしないNPPの一部議員が反対に回ったことが否決に結び付いたが、政府提案が議会で否決されたのは第四共和制史上初のことであった。この提案は再度議会に提出され、その時には承認されたが、いずれにせよローリ

ングス政権期とは異なり、問題によっては議会が政府に反対する先例がみられたのである。

他方、この事例は与党と野党の関係についても示唆を与えている。つまり政権が交代したことで、従来その法案を支持していたNDCが反対に回り、逆に反対していたはずのNPPのほとんどの議員がこれに賛成するという現象がみられたのである。第二期ローリングス政権下のVAT導入を巡る決議でみられた与野党間の無条件対立は、クフォー政権下の議会にも引き継がれたのである。

いずれにせよ、これ以後クフォー政権の提案が議会によって否決された事例はみられない。しかしこれは政府が与党に対する支配を強化したことを意味するものではない。すなわち、IDA融資提案以後の政府提案には、NPPと、さらにキャスティング・ボードを握る少数政党の理解を得やすいものが目立つ。この典型例として、PNDCを含む以前の政府による人権侵害を調査する国民和解委員会（National Reconciliation Committee: NRC）の設立や、1979年のローリングスによる第一回クーデター成功を記念した6月4日を国民の祝日から排除する決議などがあげられよう。これらはいずれもNDCやその前身であるPNDCの負の側面を糾弾するものであり、NPPのみならずNDC以外の全ての政党の支持を容易に得ることができる反面、NDCからの強硬な反対に直面した。しかし無所属議員を含む議会の過半数の支持を得ることにより、いずれも政府の提案に沿う形で法律の作成・改正が実施された。その一方でローリングス政権期と異なり、経済問題は議会の主要な議題ではなくなり、論議を呼ぶとみられた重債務貧困国（HIPC）イニシアティブへの申請についても、政府と与党の間に大きな衝突はみられなかった。つまりクフォー政権はかつてのローリングス政権のように、与党からほぼ無条件の支持を受けているわけではなく、受け入れやすい提案を優先的に行なうことで、その支援を得ているといえよう。

その一方でクフォー政権は野党であるNDCにも一定の配慮をみせ、場合によってはNDCの要求を容れることで政策の実現を試みている。先述のNRC設立に関しても、政府は当初PNDC時代の人権侵害のみをNRCの調査対象にしていたが、NDCの強い反発に遭い、結局その要求を受け容れて調査対象時期を第一共和制にまで遡ることで決着したのである。

クフォー政権下では、政府は議会に対して一方的な支配力を発揮しているのではなく、与野党の要望を汲み取りながら、巧みに自らの提案の実現を図っているといえよう。

4. 議会－政府関係の継続と変容

前節でみたように、政府による議会に対する影響力の行使については、各政権を通じた共通点が確認される一方、いくつかの変化もみられる。本節では、これらの継続と変容の

様相を検討した後、それを促す要因について考察する。

（１）継続の力学

議会と政府の関係において継続して確認されることは、政府が野党に対して比較的融和的なことである。先述のように、ローリングス政権はNDC内部の反対を押し切って政党間諮問会議を開き、96年選挙に野党の参加を促した。クフォー政権も、PNDC時代の反対派弾圧などの人権侵害を調査するNRCの設立を巡り、NDCが態度を硬化させた際に、NDCの要求を容れて第一共和制以来全ての政権下での人権侵害を調査対象に加えることを決定した。各政権は、野党に対して過度に高圧的にならないように配慮してきたといえよう。

しかしこれらは、いずれも政府が受容可能なダメージの範囲内の融和であった。ローリングス政権の事例でいえば、野党が総選挙を二度もボイコットする事態は、国際社会にガーナの民主化について不信感を招きかねず、避けなければならなかった。同時に、選挙以前の予想ではローリングスの再選はほぼ疑い得ないものであったため、野党に対する融和が可能になったといえよう。クフォー政権の事例では、NDCの批判を無視した採決でNRCを設立すれば、ローリングス個人の支持母体であった軍部からの反発を招く恐れがあった。軍部の造反という最悪のシナリオを回避し、尚かつNRCを設立するためにはNDCの要求を容れざるを得なかったといえよう。

その一方で、概ね政府が議会に対して主導的な役割を果たしてきたことは否定できない。多くの場合議会が効果的に政府活動を抑制できなかった要因としては、92年憲法でみられた議会活動を制約する制度があげらるが、これ以外にも議員自身の政策立案や情報収集に関する能力の問題が指摘される。議員の情報収集活動について調べたアレンマとスコウビーの調査によると、議員の大半は大学教育かそれと同等の教育を受けているにもかかわらず、その情報収集能力は驚くほど乏しいものであった（注11）。

調査結果を確認すると、議員の情報源の順位としては活字化されていない情報や、政府報告、さらに会議などでの討議によるものが高かった。他方マスメディアを通じた情報への依存度は低いが、その中で政府系のデイリー・グラフィック紙は調査に応じた議員の90パーセントが読んでおり、活字メディアにおいて最も重要な情報源であることが判明した。他方、議事録を情報源として活用する割合は40パーセントに過ぎず、議会内部の討議に対する関心の低さをうかがわせる。さらにインターネットを通じた情報収集を自ら常に行なえる割合は14パーセントであった。これに加えて81パーセントの議員が議会図書館のサービスについて知っていたものの、68パーセントがそれに不満を感じ、他の図書館を利用す

る議員は41パーセントに上った。いずれも議員の独立的な情報収集能力の制約を示しており、サマライズされた情報を各省庁に求める議員は、「いつも」および「時々」を含めると、72パーセントに上った。政策立案や議会での討議に必要な情報源を政府に大きく依存している中では、議員の主体的な政策立案は困難であるといえよう。

議会が独立性を確保できない背景には、制度的制約や政府の介入と同時に、議会自身の問題があることも指摘できよう。

（２）変容の力学

議会と政府の関係において最も大きな変化は、後者の前者に対する一方的なコントロールが姿を消したことである。政府が主導的な役割を果たしていることはいうまでもないが、先述のようにクフォー政権においては、議会に対して政府が配慮せざるを得ない傾向がみられる。

この要因としてはNDCとNPPの差異があげられる。つまりローリングス政権期のNDCは、ローリングス個人の人気に便乗する集団の連合体であった。先述のようにローリングスはNDC代表でもあったため、議員に対する公認や党内ポストの配分に大きな権限を持っていた。そのため、NDCはローリングスの乗り物に過ぎないともいわれた（注12）。これに対してNPPのクフォーは代表ではないため、党内での影響力は限られている。これにより、NPPには各議員の自発的行動が比較的容易な環境があるといえよう。両政党間の機構上の差異が、議員と大統領の関係に大きく影響しているといえよう（注13）。

ただし、ローリングスというカリスマを失ったNDCにも、従来の権威主義的な政党から離脱する傾向がみられる。メディアとの融和はその一例である。2001年にメディアの政府批判を抑制してきた「重大な名誉毀損に関する法律」（Criminal Libel Law）が撤廃されたこともあって、かつてメディアと対立していたNDCも定期的に記者会見を開くようになった。また、2002年にO.Y.アサモア（Obet Yao Asamoah）が党内選挙で、ローリングスに推薦を受けたA.M.イドリス（Alhaji Mahama Iddrisu）を破って代表の座についた一方、2003年には党大会で選挙によってミルズが大統領候補として選出された。透明性が高まり、党代表と大統領候補が別であるという状況が定着することは、議会と政府の間に緊張を生み、特定の個人に権限を集中させることを避ける一助になるといえよう。

しかし同時に、クフォー政権による議会への配慮は、理念的な「法の支配」の発達とは必ずしもいえない側面をもつ。つまり前節３項でみたように、IDA融資を巡る決議の後の議会に対して政府が配慮する傾向は、無条件の支持を得られない環境における、議会の支持

を得やすい政策立案を通じた政府の影響力の伸長といえよう。IDA融資決議否決は議会の政府抑制能力を示したが、その後は政府提案に対する議会の承認しかみられない。その背景に大臣任命による議会への影響力の行使といった制度的問題や、政府提案に代わる提案をできない議員の能力的問題があることはいうまでもない。

議会－政府関係の変容は、議会の側の主体性の確立というより、政府の議会への対応の変化として捉えるべきであろう。

5. おわりに

本稿での目的は、ガーナ第四共和制における議会と政府の関係をみることで、議会の政府の活動を抑制する能力について考察することにあつた。議会が政府のラバースタンプに過ぎないとするならば、前者は後者の活動に法的根拠を与えるのみの、「形式的法治主義」に陥っているといえる。他方、議会が法によって政府の恣意的な活動を効果的に監視・抑制しているならば、「法の支配」が確立しているといえよう。

第四共和制の制度および各政権期の制度運用を考えると、合法的に人権を制約する活動は徐々に改善の傾向が見られる。デモの届出制を違憲とする判決や、マスメディアに対する規制の緩和はその一端であり、被治者の権利が尊重される法律の整備が促進されており、「形式的法治主義」からの脱却がみられるといえよう。

しかし同時に、政府の活動は必ずしも法によって抑制されていない。議会の政府を抑制する能力は制度的に制限されているのみでなく、議員の政策立案能力も限られている。これに加えて、特に野党議員が政府を抑制する手段として活用する司法の機能も限定的である。NPPはローリングス政権下において法を用いて政府活動を抑制しようとし、「法の支配」に先鞭をつけたが、NPP選出のクフォー政権が誕生した後も、政府による司法への介入がみられる。その事例として、2002年2月に最高裁は政治家の汚職問題を集中的かつ迅速に審議する早期結審裁判所 (Fast Track Court) が違憲であるという判決を一旦は下したものの、6月に判決を取り消した。これは法務長官 (Attorney-General) からの再審要請によるが、政府の司法への介入ともいわれる (注14)。いずれにせよ、司法の独立性という課題は未だ解決されておらず、これは政府抑制の手段として司法を活用せざるを得ない野党の活動を制限しているといえよう。

したがって、ガーナ第四共和制は「形式的法治主義」から「法の支配」への移行段階にあるといえよう。この動きは政府による国際社会や議会への配慮によってもたらされたものであり、状況によっては退行する可能性を含んでいる。そのため、政府による一方的な

議会コントロールはみられなくなったとしても、「法の支配」の定着を加速させるためには、議員の政策立案能力の向上や政党の透明性確保が重要であることは論を待たないが、特にガーナではドナーへの配慮が民主化全体の大きな動因となったことを踏まえれば、政府の恣意的な権力行使に対して国際社会は一層注視していく必要があるだろう。

— 注 —

- 1 ローリングス政権の権威主義的様相については、以下を参照。六辻彰二、「ガーナにおける民主化の局面－移行・定着・権威主義の継続」、『大学院論集』（日本大学国際関係学部）、第10号、2000年、47-67頁。
- 2 中村昭雄、「政治制度」、堀江湛・岡沢憲芙編、『現代政治学（新版）』、法学書院、1997年、109-136頁。
- 3 E.Gyimah-Boadi, "The Challenges Ahead," *Journal of Democracy*, Vol.8, No.2, 1997, pp.78-91.
- 4 H.Kwasi Prempeh, "The Committee on Government Assurances in the Context of the 1992 Constitution," *Oversight Responsibility of Parliament: The Role of the Committee on Government Assurances* (Report of a Workshop on the Oversight Responsibility of Parliament), Ghana Center for Democratic Development, 2002, pp.25-29.
- 5 Joseph R. A. Ayee, "Ghana's Return to Constitutional Rule under the Provisional National Defence Council (PNDC)," *Verfassung and Recht in Übersee*, Vol.29, No.4 1996, pp.434-452.
- 6 H.Kwasi Prempeh, *The Ghanaian Judiciary and the 1992 Constitution: A Problem of Asymmetrical Jurisprudence*, Ghana Center for Democratic Development, 1999.
- 7 ナミビアの民主化については、以下を参照。Bamidele A.Ojo, "Namibia-Africa's Last Colony: A Democratic Experiment," Bamidele A.Ojo (ed), *Contemporary African Politics: A Comparative Study of Political Transition to Democratic Legitimacy*, University Press of America. 1999, pp.109-124.
- 8 S.N.Darkwa, "Ghana's Lively Legislature: How Parliamentary Democracy Has

- Evolved,” *The Parliamentarian*, Vol.80, No.3, 1999, pp.287-290.
- 9 Mike Oquaye, ” The Process of Democratisation in Contemporary Ghana,” *Commonwealth & Comparative Politics*, Vol.38, No.3, 2000, pp.53-78.
- 10 Paul Nugent, ” Winners, Losers and Also Rans: Money, Moral Authority and Voting Patterns in the Ghana 2000 Election,” *African Affairs*, No.100, 2001, pp.405-428.
- 11 A.A.Alemna and K.E.Skouby, ” An Investigation into the Information Needs and Information-Seeking Behaviour of Members of Ghana's Legislature,” *Library Management*, Vol.21, No.5, 2000, pp.235-240.
- 12 ローリングスとNDC及びPNDCの関係については、以下を参照。Kevin Shillington, *Ghana and the Rawlings Factor*, Macmillan, 1992.
- 13 クフォー自身は大統領候補と党代表の統一を望んだが、当時党代表であったP.A.アジェティ (Peter Ala Adjetey) をはじめ党内の反発に遭い、実現しなかった。*Economist Intelligence Unit : Country Report*, 2nd quarter, 1998, p.11.
- 14 *Economist Intelligence Unit : Country Report*, April, 2002, pp.15-16.