

アフリカレポート

AFRICA REPORT

No.54 (2016年) 目次 (ジャンル別)

論考

誰が「海賊」を処罰するのか?——「地域訴追モデル」とケニアにおける海賊裁判——	杉 木 明 子	1-12
ケニア・サンプル女性の結婚をめぐる主体性の創出過程——恋愛結婚・非婚に注目して——	中 村 香 子	19-31
エチオピアにおける NGO 活動——「慈善団体および市民団体に 関する布告」(No.621/2009)の影響についての検討——	児 玉 由 佳	32-43
「雇用なき成長」下のモザンビークにおける雇用政策	網 中 昭 世	56-66
アフリカの「三選問題」——ブルンジ、ルワンダ、コンゴ共和国 の事例から——	武 内 進 一	73-84
南スーダンにおけるハイブリッド刑事法廷設置の試み——外と内 の論理からの考察——	藤 井 広 重	107-119

時事解説

植民地期ナミビアでの大虐殺に関する対独補償要求	永 原 陽 子	13-18
「Must Fall」運動を振り返る——2015年の南アフリカにおけるプ ロテストの軌跡——	牧 野 久美子	44-49
任期問題に揺れるケニア国会——紛争後制度構築の課題——	津 田 み わ	50-55
2016年南アフリカ地方選挙——大都市自治体を巡る攻防——	佐 藤 千鶴子	135-141

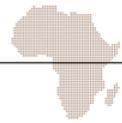
特集 TICAD VI と日本・アフリカ関係の現在

TICAD VI と日本の経済界	白 戸 圭 一	67-72
2017年大統領選挙に向かうケニア——国政選挙への募る不信——	津 田 み わ	95-100
TICAD と市民社会——多元化する国際社会での新たな連携を求め て——	藤 井 泉	101-106
Strengthening Community-based Healthcare in Ghana in the Context of the TICAD Process: Promoting Resilient Healthcare Systems	Kweku Ampiah	120-127
抄訳: TICAD プロセスの文脈におけるガーナのコミュニティベー ス保健強化——強靱な保健システム促進——	Kweku Ampiah 訳: 牧野 久美子	128-134

資料紹介

遠藤貢『崩壊国家と国際安全保障——ソマリアにみる新たな国家 像の誕生——』有斐閣	佐 藤 章	85
五十嵐元道『支配する人道主義——植民地統治から平和構築まで ——』岩波書店	牧 野 久美子	86
田川玄・慶田勝彦・花渕馨也編著『アフリカの老人——老いの制 度と力をめぐる民族誌——』九州大学出版会	児 玉 由 佳	87
Alberto Alesina, Stelios Michalopoulos, and Elias Papaioannou “Ethnic Inequality” <i>Journal of Political Economy</i> .	福 西 隆 弘	88
松田素二・平野(野元)美佐編『紛争をおさめる文化——不完全 性とブリコラージュの実践——』京都大学学術出版会	武 内 進 一	89

落合雄彦編著『アフリカの女性とリプロダクション——国際社会の 開発言説をたおやかに超えて——』晃洋書房	佐藤千鶴子	90
伊藤千尋『都市と農村を架ける——ザンビア農村社会の変容と人 びとの流動性——』新泉社	網中昭世	91
モルテン・イェルウェン（渡辺景子訳）『統計はウソをつく——ア フリカ開発統計に隠された真実と現実——』青土社	岸真由美	92
栗田和明・根本利通編著『タンザニアを知るための60章[第2版]』 明石書店	粒良麻知子	93
遠藤貢編『武力紛争を越える——せめぎ合う制度と戦略のなかで ——』京都大学学術出版会	津田みわ	94



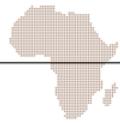
アフリカレポート

AFRICA REPORT

No.54 (2016年) 目次 (配信順)

誰が「海賊」を処罰するのか?——「地域訴追モデル」とケニアにおける海賊裁判——(論考)	杉 木 明 子	1-12
植民地期ナミビアでの大虐殺に関する対独補償要求(時事解説)	永 原 陽 子	13-18
ケニア・サンプル女性の結婚をめぐる主体性の創出過程——恋愛結婚・非婚に注目して——(論考)	中 村 香 子	19-31
エチオピアにおける NGO 活動——「慈善団体および市民団体に関する布告」(No.621/2009)の影響についての検討——(論考)	児 玉 由 佳	32-43
「Must Fall」運動を振り返る——2015年の南アフリカにおけるプロテストの軌跡——(時事解説)	牧 野 久美子	44-49
任期問題に揺れるケニア国会——紛争後制度構築の課題——(時事解説)	津 田 み わ	50-55
「雇用なき成長」下のモザンビークにおける雇用政策(論考)	網 中 昭 世	56-66
TICAD VI と日本の経済界(時事解説)	白 戸 圭 一	67-72
アフリカの「三選問題」——ブルンジ、ルワンダ、コンゴ共和国の事例から——(論考)	武 内 進 一	73-84
遠藤貢『崩壊国家と国際安全保障——ソマリアにみる新たな国家像の誕生——』有斐閣(資料紹介)	佐 藤 章	85
五十嵐元道『支配する人道主義——植民地統治から平和構築まで——』岩波書店(資料紹介)	牧 野 久美子	86
田川玄・慶田勝彦・花淵馨也編著『アフリカの老人——老いの制度と力をめぐる民族誌——』九州大学出版会(資料紹介)	児 玉 由 佳	87
Alberto Alesina, Stelios Michalopoulos, and Elias Papaioannou “Ethnic Inequality” <i>Journal of Political Economy</i> (資料紹介)	福 西 隆 弘	88
松田素二・平野(野元)美佐編『紛争をおさめる文化——不完全性とブリコラージュの実践——』京都大学学術出版会(資料紹介)	武 内 進 一	89
落合雄彦編著『アフリカの女性とリプロダクション——国際社会の開発言説をたおやかに超えて——』晃洋書房(資料紹介)	佐 藤 千鶴子	90
伊藤千尋『都市と農村を架ける——ザンビア農村社会の変容と人びとの流動性——』新泉社(資料紹介)	網 中 昭 世	91
モルテン・イエルウェン(渡辺景子訳)『統計はウソをつく——アフリカ開発統計に隠された真実と現実——』青土社(資料紹介)	岸 真由美	92
栗田和明・根本利通編著『タンザニアを知るための60章[第2版]』明石書店(資料紹介)	粒 良 麻知子	93
遠藤貢編『武力紛争を越える——せめぎ合う制度と戦略のなかで——』京都大学学術出版会(資料紹介)	津 田 み わ	94
2017年大統領選挙に向かうケニア——国政選挙への募る不信——(時事解説)	津 田 み わ	95-100
TICAD と市民社会——多元化する国際社会での新たな連携を求めて——(時事解説)	藤 井 泉	101-106
南スーダンにおけるハイブリッド刑事法廷設置の試み——外と内	藤 井 広 重	107-119

の論理からの考察——（論考）		
Strengthening Community-based Healthcare in Ghana in the Context of the TICAD Process: Promoting Resilient Healthcare Systems（時事解説）	Kweku Ampiah	120-127
抄訳：TICAD プロセスの文脈におけるガーナのコミュニティベース保健強化——強靱な保健システム促進——（時事解説）	Kweku Ampiah 訳：牧野 久美子	128-134
2016 年南アフリカ地方選挙——大都市自治体を巡る攻防——（時事解説）	佐 藤 千鶴子	135-141



No.54 (2016) Table of Contents (by category)

Articles

The Problems and Prospects for Pirates Prosecution: From a Case Study of Pirates' Trial in Kenya and "Regional Prosecution Model"	Akiko Sugiki	1-12
"False Marriage" and Marrying for Love: New Forms of Marital Initiative among Kenyan Samburu Women	Kyoko Nakamura	19-31
NGO Activities in Ethiopia: An Examination of the Effects of "Charities and Societies Proclamation No.621/2009"	Yuka Kodama	32-43
Employment Policy in Mozambique under "Jobless Growth"	Akiyo Aminaka	56-66
Extending the Presidential Term: Comparison between Burundi, Rwanda, and Republic of the Congo	Shinichi Takeuchi	73-84
Towards the Establishment of a Hybrid Court for South Sudan: The Analysis of Inside/Outside Perspective	Hiroshige Fujii	107-119

Brief Reports

Controversy on Reparations for the Atrocities in Namibia under German Rule	Yoko Nagahara	13-18
#MustFall Movements in South Africa in 2015	Kumiko Makino	44-49
Kenya's National Assembly in Debates on its Five-Year-Term: Challenges of the Post-Conflict Institution Building	Miwa Tsuda	50-55
South African Municipal Elections in 2016: Contests over the Metropolitan Councils	Chizuko Sato	135-141

Special Feature: TICAD VI

TICAD VI and Japanese Business Community	Keiichi Shirato	67-72
"Monday Protests" and Reform of the Independent Electoral and Boundaries Commission: Kenya toward the 2017 Presidential Election	Miwa Tsuda	95-100
TICAD and Civil Society: Toward New Partnership in a Pluralistic International Society	Izumi Fujii	101-106
Strengthening Community-based Healthcare in Ghana in the Context of the TICAD Process: Promoting Resilient Healthcare Systems	Kweku Ampiah	120-127
[Abridged Translation] Strengthening Community-based Healthcare in Ghana in the Context of the TICAD Process	Kweku Ampiah translation by Kumiko Makino	128-134

Book Reviews

85-94



No.54 (2016) Table of Contents (by publishing date)

The Problems and Prospects for Pirates Prosecution: From a Case Study of Pirates' Trial in Kenya and "Regional Prosecution Model" (Article)	Akiko Sugiki	1-12
Controversy on Reparations for the Atrocities in Namibia under German Rule (Brief Report)	Yoko Nagahara	13-18
"False Marriage" and Marrying for Love: New Forms of Marital Initiative among Kenyan Samburu Women (Article)	Kyoko Nakamura	19-31
NGO Activities in Ethiopia: An Examination of the Effects of "Charities and Societies Proclamation No.621/2009" (Article)	Yuka Kodama	32-43
#MustFall Movements in South Africa in 2015 (Brief Report)	Kumiko Makino	44-49
Kenya's National Assembly in Debates on its Five-Year-Term: Challenges of the Post-Conflict Institution Building (Brief Report)	Miwa Tsuda	50-55
Employment Policy in Mozambique under "Jobless Growth" (Article)	Akiyo Aminaka	56-66
TICAD VI and Japanese Business Community (Brief Report)	Keiichi Shirato	67-72
Extending the Presidential Term: Comparison between Burundi, Rwanda, and Republic of the Congo (Article)	Shinichi Takeuchi	73-84
Book Reviews		85-94
"Monday Protests" and Reform of the Independent Electoral and Boundaries Commission: Kenya toward the 2017 Presidential Election (Brief Report)	Miwa Tsuda	95-100
TICAD and Civil Society: Toward New Partnership in a Pluralistic International Society (Brief Report)	Izumi Fujii	101-106
Towards the Establishment of a Hybrid Court for South Sudan: The Analysis of Inside/Outside Perspective (Article)	Hiroshige Fujii	107-119
Strengthening Community-based Healthcare in Ghana in the Context of the TICAD Process: Promoting Resilient Healthcare Systems (Brief Report)	Kweku Ampiah	120-127
[Abridged Translation] Strengthening Community-based Healthcare in Ghana in the Context of the TICAD Process—(Brief Report)	Kweku Ampiah translation by Kumiko Makino	128-134
South African Municipal Elections in 2016: Contests over the Metropolitan Councils (Brief Report)	Chizuko Sato	135-141

『アフリカレポート』 第 54 号

企画・編集 『アフリカレポート』編集委員会
発行 独立行政法人日本貿易振興機構アジア経済研究所
〒261-8545 千葉県千葉市美浜区若葉 3-2-2

2016 年発行

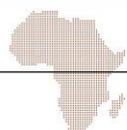
URL : <http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Periodicals/Africa/>

ISSN : 2188-3238

『アフリカレポート』第 54 号の編集方針、企画の審議、原稿の審査は、以下の編集委員会が行いました。

編集委員長 福西隆弘

編集委員 網中昭世 岸真由美 児玉由佳 佐藤章 佐藤千鶴子 武内進一
津田みわ 粒良麻知子 牧野久美子



論
考

誰が「海賊」を処罰するのか？

——「地域訴追モデル」とケニアにおける海賊裁判——

The Problems and Prospects for Pirates Prosecution :
From a Case Study of Pirates' Trial in Kenya and "Regional Prosecution
Model"

杉木 明子

SUGIKI, Akiko

要 約 :

2000年代半ば以降、アデン湾・ソマリア沖で急増した海賊問題は、海賊の取締や処罰を国際社会に問い直す問題である。海賊の不処罰が顕在化する中で新たな対応に迫られた国際社会は、様々な選択肢の中で拿捕国が拘束した海賊被疑者をソマリア近隣諸国へ引渡し、第三国が普遍的管轄権のもとで訴追・処罰する「地域訴追モデル」を次善策とみなした。ケニアはソマリア近隣諸国の中で最も多くのソマリ海賊被疑者を受入れ、処罰してきた。本稿ではケニアの先駆的な海賊裁判の事例から「地域訴追モデル」の問題を明らかにし、海賊および海上犯罪を処罰するためにどのような取り組みが必要であるか検討する。

キーワード：海賊 普遍的管轄権 ケニア ソマリア 地域訴追モデル

はじめに

2000年代半ば以降アデン湾・ソマリア沖で急増した海賊・武装強盗問題（以下、ソマリア沖海賊問題）は海上安全保障の重要性を認識させ、海賊行為を誰が取締り、誰が処罰するのかを国際社会に再考させた。古くから海賊は「人類共通の敵」とされ、海賊行為は普遍主義のもとで取締の対象とされてきた。従来の慣習法を成文化した国連海洋法条約（United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS、以下、海洋法条約）では公海およびいずれの国の管轄権に服さない場所において海賊行為が発生した場合、いずれの国の軍艦も海賊船舶を臨検し、拿捕し、自国の裁判所で処罰できると定めている。そして第 100 条では、全ての国に最大限に可能な範囲で海賊行為の抑止に協力することを求めている。だが、このような規定がソマリア沖海賊問題に対する国際協力を即座に導き出すものではない。

アデン湾・ソマリア沖は年間約 2 万隻の船舶が通航し、世界の原油輸送の約 12% が通過する海上交通の要所である [USANSC 2008, 4]。そのため、国連安全保障理事会（以下、安保理）の決議をふまえ、様々な国が海上警備を行ってきた。しかし、国内法の不備等の問題から、多くの国が拘束した海賊を武装解除された上で釈放していることが次第に明らかになった。このような慣行は海賊問題の解決を阻む一因であると考えられ、安保理や実務家レベルの会合で海賊の逮捕・訴追・処罰を行うための様々な提案が出された。これらの中で拘束した海賊（容疑者）をソマリア周辺の第三国が普遍的管轄権を適用して受入れ、国内裁判所で容疑者を訴追し、裁判を行う、「地域訴追モデル」が実施されてきた [Karim 2014, 64]。だが、このモデルが海賊の取締・処罰において適切なのだろうか。本稿では、地域訴追モデルの主軸となったケニアにおける海賊裁判の実態と問題を明らかにし、海賊や海上犯罪の処罰に対して、国際社会はどのように対応すべきかを考察する一助にしたい。

1. ソマリア沖海賊問題の概要

ソマリア沖海賊の起源には諸説あるが¹、集団的な海賊行為は 1991 年に始まり、図 1 のように 2008 年に急増したという説が有力である²。遠藤 [2009] が海賊活動は政府の統治機能が弱体化し、沿岸地域を十分に管理できなくなった場合に活性化しやすいと指摘しているように、ソマリア沖海賊問題は、ソマリアの政治情勢と密接な関連がある。ソマリアでは 1991 年のパーレ政権崩壊以降、事実上 3 つの政体（北西部のソマリランド、北東部のプントランド、および南部）に分かれている。2005 年に成立した暫定連邦政府（Transitional Federal Government: TFG）、および 2012 年

¹ 例えば Menkhaus [2009] は 1991 年説、Sorensen [2008] は 2003 年説を唱えている。この他に 1994 年説、2003 年説、2005 年説等がある。

² 1989 年から 1991 年にかけて反政府勢力のソマリ国民運動（Somali National Movement: SNM）が船をハイジャックし、押収した物品を転売していた。SNM はパーレ政権支配下にあるベルベラへ物資が輸送されるのを阻止し、政権の弱体化することが襲撃の目的であると発表した。SNM の襲撃は政治的な目的も含まれているため、海洋法条約第 101 条に定められている海賊の定義に厳密には該当しないと解されている。

に誕生した連邦政府（Federal Government of Somalia: FGS）は合法的な「中央政府」とみなされているが、TFG/FGS が実効支配しているのは南部の一部にすぎない。ソマリアの海賊集団は主にソマリア北東部のプントランドおよび中央部のムダグに拠点を置いている場合が多く [UNSC 2008]、海賊活動の活性化は 1998 年に樹立宣言をしたプントランド自治政府の実態と関連している³。大半のソマリ海賊は「身代金要求型海賊」で、改造した中古のトロール船などを母船として利用してソマリア沿岸からインド洋やアデン湾へ移動し、標的に接近すると、母船から降ろした小型の高速ボートで標的の船を襲撃し、船と乗員を拘束する。人質の確保に成功すると、海賊集団と関係が深い「ネゴシエーター」とよばれる身代金交渉者が乗員の関係者（通常は乗員の雇用主、海運会社、海上保険会社など）と交渉を行い、合意に達すると身代金は現金で海賊集団のリーダーへ届けられる。獲得した身代金は、海賊活動の資金提供者、情報提供者、実動部隊（海賊実行犯、人質の世話係等）だけでなく、地元の有力者（有力な政治家、クラン、サブ・クランのリーダー、ビジネスマン、ソマリ・ディアスポラなど）へも分配される [UNSC 2010a, 99]。プントランド自治政府の有力者や治安維持機関は、海賊から得られる経済的利益を考慮して海賊活動を黙認している。そのため、海賊集団が取締対象になることは稀で、逮捕された場合でもほとんどの海賊は処罰を逃れてきた [UNSC 2008c, 31-32]。

海賊行為が海上輸送や世界経済に与える影響は深刻で、経済コストは 2010 年で年間 70～120 億ドル、2011 年で年間 66～69 億ドルに上ると推計されている [Bowden and Basnet 2012]。安保理は度々決議を採択し、公海およびソマリア領海（領土も含む）における海賊・武装強盗の取締を承認し、北大西洋条約機構（NATO）、ヨーロッパ連合（EU）、アメリカ主導の第 151 連合任務部隊（CTF-151）、およびロシア、インド、中国、マレーシア、韓国、日本、イラン等の各国が海賊の取締を行ってきた。さらに、2008 年 12 月の安保理決議第 1851 号をうけて海賊問題に対処するための国際協力と情報交換を目的とする「ソマリア沖海賊コンタクト・グループ（Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia: CGPCS）」を 2009 年 1 月に発足し⁴、ソマリア周辺沿岸諸国は 2009 年に「ジブチ行動指針（Djibouti Code of Conduct: DCoC）」を採択した。だが、海賊対策が本格化した 2009 年以降もソマリ海賊の襲撃は減少せず、ピーク時にはソマリア沖から約 700 海里も離れたセーシェル周辺海域でも襲撃が報告された。2010 年 5 月の時点で海軍又はコーストガードに拘束された 9 割以上の海賊が訴追されずに釈放されていたことが明らかになった [UNSC 2011a]。それは国内法の不備、移送に伴う時間と多大な費用、ノン・ルフールマン原則などから⁵、自国の

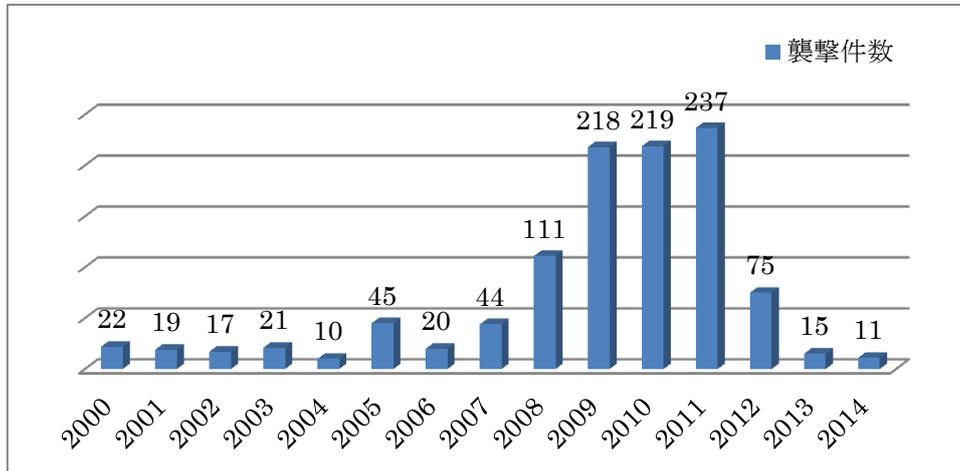
³ プントランド自治政府は、1998 年の設立当初はコンセンサスと対話に基づく統治・司法体制の整備が進められ、評価されていた。しかし、2001 年 11 月の大統領選挙で当選した J・A・ジャマ（Jama Ali Jama）と現職に留まろうとする A・ユスフ（Abdullahi Yusuf）大統領との間で対立が激化し、プントランドでは政治的混乱が続いた。ユスフは TFG の大統領に選ばれ、2004 年にプントランドを去った。2005 年に M・アデ・ムセ（Mohamud "Adde" Muse Hersi）が大統領に就任すると、さらにプントランドの経済状態は悪化し、財政破綻を引き起した。政府や治安維持機関の腐敗や汚職が悪化した [杉木 2011, 92-93]。

⁴ CGPCS の第 1 回会合は 2009 年 1 月 14 日に開催され、24 ヶ国、5 つの国際機関が参加した。この会合で海賊問題に関する多国間協力を推進するために 5 つの作業部会（①海上警備・能力構築、②法律、③海運関連、④広報、⑤資金ネットワーク）が設けられた。

⁵ ノン・ルフールマン原則は生命又は自由が脅威にさらされる恐れのある国へ追放、送還、又は引渡しを禁止する原則で、「難民の地位に関する条約」や「拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰に関する条約」に記載されている。同原則は、「市民的及び政治的権利に関する国際規約」第 7 条や欧州人権条約第 3 条にも適用されている。近年、犯罪人の基本的人権保護の観点から、引渡請求国へ人権基準の保証を得ず

船舶又は乗員が襲撃されたケースを除き、海賊を拘束した国は海賊容疑者を自国へ移送し、訴追することを躊躇したためである。このような海賊の不処罰は海賊行為を抑止する障害の1つと考えられた。

図1 アデン湾・ソマリア沖襲撃件数（2000年～2014年）



（出所）ICC-IMB [2000-2014] から筆者作成。

2. 地域訴追モデル

海賊は普遍的管轄権が適用される唯一の国際犯罪と言われてきたものの⁶、グローバル・レベルで海賊行為の訴追・処罰はあまり制度化されてこなかった。その要因の1つは、19世紀後半になると海賊問題が沈静化し、海洋法条約の規定を適用しうる事案が殆ど発生しなかったことにある。1990年代にマラッカ・シンガポール海峡で急増した船舶襲撃事件の大半は沿岸国の領海で発生した武装強盗であり、基本的に沿岸国の管轄権において対処しうる問題であった。これまで制定されてきた海洋法条約や「海洋航行の安全に対する不法行為防止に関する条約（Convention for Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation、以下、SUA条約）」では諸国の共通利益を害する犯罪を国内法レベルで訴追、処罰することを求めているが、海賊や海上犯罪の処罰を一元的に担う国際機関や国際裁判所は存在していない。ソマリ海賊の不処罰に対処するため、国連事務総長は2010年7月に海賊裁判に関する7つの選択肢を提示し[UNSC 2010b]、様々な実務家や研究者はソマリ海賊の裁判に関する新たな方策を示すなど、海賊の訴追・処罰に関して多様な案が提案されてきた。これらの提案は、主に以下の4タイプに分類できる。

に引渡した場合、人権条約違反になるとする見解がある。例えば欧州人権裁判所では、ゼーリング事件でイギリスが死刑存置国であるアメリカへ被疑者を引渡したことは欧州人権条約第3条に違反するという判決を示した。

⁶ 「普遍的管轄権」は自国領域外で行われ、行為者および被害者の国籍が自国の国籍でなく、直接自国に利益をもたらす被害でなく、自国とは直接関連を持たないものに対して国家が行使する権限をさす。刑事法分野では、海賊のみが普遍的管轄権の対象であったが、1990年代以降、ジェノサイドや人道に対する罪など重大な人権侵害とみなされる犯罪に対して普遍的管轄権が行使されるようになった[竹内 2011]。

- ① 第三国にソマリア法廷を設置し、ソマリア国内法で海賊を訴追・処罰する
- ② 海賊裁判のための国際裁判所もしくは地域裁判所を新設する
- ③ 既存の国際裁判所の管轄権に海賊行為を含め、海賊容疑者の裁判を実施する
- ④ ソマリア周辺諸国が国内法を整備し、各国の裁判所において海賊・海上犯罪の被疑者に対する訴追・処罰を行う

上記の案のうち、①はソマリアと受入国の間で合意が必要であり、裁判を行うにはソマリアの海賊処罰法および刑事訴訟手続きの整備、裁判官、検察官の養成が必要であるために、設立に時間がかかる。TFGはこの案を拒否し [UNSC 2011b]、アメリカやイギリスも反対した [Sterio 2012, 119-120]。②と③に関しては、新たな規約の制定又は規定を改正するために多国間交渉が必要であり、時間と費用がかかる。そのため既存の国内裁判所を利用し、ソマリア周辺諸国が協定を締結した第三国が逮捕又は拘束した海賊又は武装強盗の容疑者を引受け、容疑者を訴追し、有罪判決をうけた場合は収監するアプローチが現実的であると考えられた。国連事務総長が提出したソマリ海賊の訴追に関する報告書にはどの選択肢が最も適切であるかは明示されていないが、地域諸国の裁判所における海賊・武装強盗容疑者の訴追・処罰が効果的であると記されており [UNSC 2010b]、地域諸国の国内裁判所における海賊裁判が現実的な選択肢と考えられていたことが窺える [Geiß and Petrig 2011,171]。国連薬物犯罪事務所 (United Nations Office on Drugs and Crime: UNODC) も地域訴追モデルを支持し、2009年に開始した海上犯罪プログラム (Maritime Crime Programme) において、ソマリアおよびソマリア周辺諸国を支援してきた [UNODC, n.d.]。

地域訴追モデルでは、海賊被疑者を拘束した国が、協定を結んでいるソマリア周辺の第三国へ被疑者を引き渡し、当該第三国が国内法に基づき、被疑者を訴追・処罰することになっている。拿捕国から第三国への海賊の引渡は、通常の2国間による犯罪人引渡し (extradition) とは異なり [Geiß and Petrig 2011, 192-193]、海洋法条約に拿捕国以外の第三国が海賊を訴追することを明示した規定はない。近年の議論では海洋法条約第105条は拿捕国に訴追する権限があることを示しているが、拿捕国以外の国が海賊を訴追する権限を排除したわけではなく、協力義務を課した第100条と併せてみれば、海賊処罰規定をもつ第三国への引き渡しは排除されていないとみる説が有力である [坂元 2012, 177-178]。また構成要件が合致していれば、SUA条約に基づいてSUA条約締約国が海賊の逮捕・訴追・処罰を行うとともに [山田 2013, 40]、拿捕国が海賊容疑者を第三国へ引き渡すことができると解されている。安保理では全ての国に海賊・武装強盗の逮捕、訴追・処罰に協力することを求め [UNSC 2008a, 2008b, 2008d, 2009]、2015年11月に採択された安保理決議第2246号でも地域レベルで海賊の訴追、裁判、処罰を制度化することをあらゆる国に求めている [UNSC 2015]。2009年4月に締結されたDCoCは参加国が海賊・海賊容疑者の逮捕、捜査、訴追を行うことと、国内法に基づき、逮捕国以外の第三国の被疑者に対して法を執行することを認めている [IMO 2009]。以上の点から、アデン湾・ソマリ沖で海賊を拿捕した国は、海賊を訴追・処罰する第一義的権利を持つが、それを放棄して他の第三国に容疑者を引渡し、当該第三国が訴追・処罰する法的根拠は担保されていると考えられる [Geiß and Petrig 2010, 198-220]。



3. ケニアにおける海賊裁判

2008年12月ケニアはイギリスと交換書簡を交わし、それ以後、本格的に第三国が拘束した被疑者の受入を開始した。2010年4月に、ケニア政府は協定締結国が拘束した海賊被疑者の受入中止を発表し [News 24, 2010]、2012年に実際の受入を停止するまで、ケニアはソマリア周辺沿岸諸国の中で最も多く第三国が拿捕した海賊被疑者を訴追し、処罰してきた。

(1) 海賊裁判の法的根拠

ケニアで海賊被疑者に対する訴追と処罰を行う法的根拠となるのが2009年に制定された商船法、2010年に改正された憲法、およびケニアが批准した海洋法条約、SUA条約、人質行為禁止条約等の国際条約である。商船法が2009年9月1日に発効する以前は、1967年に制定された刑法(Penal Code)第69項が海賊行為を処罰する法的根拠であったが、商船法の発効により刑法第69項は廃棄された。商船法では海洋法条約やSUA条約など主要な海洋犯罪関連の国際条約が国内法化されている。商船法の第370(4)項で、公海および領海で海賊行為を行った者は自国民でなくても起訴の対象となることが記されている [Ganthii 2010, 429-430]。また、2010年ケニア憲法第2条第5項及び6項で、ケニアが批准した条約や協定は国内法の一部として直接適用される国際法一元論の立場が明示された [ROK, 2010]。このように国内法が整備されたことから、普遍的管轄権の適用により、自国民でない海賊容疑者の訴追がケニアで可能となった。

なお、商船法が発効したのが2009年9月1日であることから、それ以前に被疑者が拘束された海賊裁判10件(76名)では管轄権の有無が裁判で争点となった [Ganthii 2010, 417]。第三国がケニア領海以外で拘束した海賊容疑者をケニアへ引き渡した最初の裁判は、2006年に治安判事裁判所(magistrate court)で行われた Republic V. Hassan Mohamud Ahmed and 9 Others で、治安判事はケニアの管轄権を認め、10名の海賊容疑者に7年の実刑を科した。この判決を不服とする容疑者らは高等裁判所へ上訴したが、棄却された [Ganthii 2010, 432]。

(2) 海賊裁判の概要

ケニアが海賊容疑者を受入れていた時期、その処理は以下のように進められてきた。協定締結国が拘束した海賊容疑者がケニアへ引き渡されると、年齢確認が行われ⁷、モンバサにあるシモラテワ(Shimo la Tewa)刑務所に拘留される。海賊容疑者の仮釈放は認められておらず、ケニア刑事訴訟法(Criminal Procedure Act of Kenya)に基づき裁判が行われる。ケニアはソマリアと犯罪者引渡協定を結んでいないため、既決囚のソマリアへの移送は行われていない⁸。シモラテワ刑務所は1954年に設立されたケニアで最も警備が厳重な刑務所の1つで、2014年9月の時点で、海賊および海上犯罪の容疑で逮捕された既決囚94名と未決囚16名が別の罪状で収容されているケニ

⁷ 本人の供述で年齢が確定しない、もしくは疑義がある場合は、医師の検査により年齢を特定した。これまでケニアに引き渡された海賊容疑者のうち、未成年者1名以外は全員成人であると判断された。Interview with Mr. Samuel K. Nyutu, Assistant Commissioner of Prisons, Shimo la Tewa Prison, 22 September 2014.

⁸ Interview with Mr. Stephen Riech, Chief Magistrate, Mombasa Magistrate, Republic of Kenya, 24 September 2014.

ア人達から隔離されたコンパートメントに収監されていた⁹。海賊裁判は通常の刑事裁判と同じプロセスで行われる。検察として海賊裁判を担当する特別チームが、モンバサおよびナイロビに拠点を置く6名の検察官を中心に編成され、海賊・海上犯罪部（Piracy and Maritime Crime Division）が取調と裁判を担当している¹⁰。

2012年までにケニアが第三国から受入れた海賊・武装強盗被疑者の裁判は2014年9月の時点で1件を除き、治安判事裁判所レベルでの裁判は終了し、上訴された数件が高等裁判所で審議中であった¹¹。2008年から2012年にかけてケニアが協定国から受入れた164名の海賊・武装強盗容疑者のうち、有罪が確定した既決囚94名の最高刑は20年で、最も短い刑期が4年であった¹²。なお、2015年6月に刑期を終えた62名がソマリアへ送還され、今後刑期を終了する受刑者が釈放される予定である [Shabelle Media Network 2015]。

(3) 裁判実施上の問題

ケニアで海賊裁判を行う上で懸念されたのが、被疑者の基本的人権の保護、とりわけ公正な裁判を受ける権利の保障であった。海賊の引渡が始まった当初、海賊が勾留されている刑務所が過密で衛生状態に問題があり、裁判を行う上での基本的権利が保障されていなかった [VOA 2009]。UNODCは司法関係者や刑務官に対する訓練プログラムを実施し、刑務所内の整備を行うとともに、被疑者の弁護人や裁判に必要な費用を負担した。また、Kituo Cha Sheriaなどの人権NGOは必要に応じて弁護士を斡旋し、定期的に刑務所を訪問してソマリ海賊達と面談を行い、モニターしている。その結果、刑務所にいる海賊および容疑者達の環境や食事は、2009年に到着した時よりも改善したと報告している [Oriso 2011, 14]。

しかしながら、海賊裁判を市民及び政治的権利に関する国際規約等に定められている公正な裁判を受ける権利からみた場合、逮捕されてから訴追されるまで時間がかかること、推定無罪の原則が守られていないこと、刑事手続き上の諸権利に関する問題などがみられた。特にケニアの海賊裁判では第三国が逮捕した被疑者を訴追する際、刑事手続きに関する3つの問題がみられた。第1は、証拠の確保である。海賊裁判では、ケニア以外の国が被告を拘束したため、海賊を逮捕した国が証拠を提供する必要がある。だが、海賊が拘束前に証拠の隠滅を計ったり、コーストガードや海軍兵士が海賊行為に関連した証拠を適切に押収や保全しておらず、証拠不十分のために、海賊容疑者が釈放されることが度々起きた [Muteiti 2013, 74]。

第2は、証人の召喚である。海賊裁判での主要な証人である乗員、コーストガード、海軍の兵士等は1年の大半を海上で過ごしている場合が多く、一定期間ケニアに滞在し、証人として裁判に出頭してもらうことは難しい。また証人の中には身の危険を感じ、法廷で証言することに躊躇する人もいた [Lorenz and Paradis 2015, 216-218]。証人の確保をより効率化するために、2011年にケニア高等裁判所は、テレビ会議システムを使った証人尋問を許可し、一部の海賊裁判では、証

⁹ Interview with Mr. Samuel Karanja Nyutu, Assistant Commissioner of Prisons, Shimo La Tewa Prison, Kenya Prison Service, 22 September 2014.

¹⁰ Interview with Ms. Catherine Mwaniki, Senior Principal Counsel, Office of the Director of Public Prosecutions, Republic of Kenya, 24 September 2014.

¹¹ Interview with Mr. Stephen Riech, Chief Magistrate, Mombasa Magistrate, Republic of Kenya, 24 September 2014.

¹² Interview with Mr. Kenrodgers Kyaro, Chief Inspector, Prisoners Records, Shimo la Tewa Prison, 22 September 2014.

人がいる在外のケニア大使館と法廷をテレビ会議システムで結び、証人喚問が行われた [Murungi 2011]。第3は法廷通訳の問題である。ケニアでは、刑事訴訟法 (Criminal Procedure Code) および 2010 年憲法において、被告は自らが理解する言語で裁判を受ける権利が保障されている。裁判時の使用言語は基本的に英語であり、ソマリ人の被告の多くは英語を理解せず、話すことができないため、公判中は法廷通訳がソマリ語と英語を通訳している。また証人尋問が行われる際にも証人が使用する言語に応じた通訳が必要となる。ケニアでは、ソマリ語と英語の通訳を見つけることはさほど問題はないが、それ以外の言語に対応できる法廷通訳を見つけることは容易ではない¹³。その結果、裁判では度々複数言語によるリレー通訳が行われ、裁判の遅延や誤訳等の問題が生じた [Mwangura 2011]。

4. 地域訴追モデルの評価

ケニアにおける海賊裁判は、普遍的管轄権を適用して多くの海賊被疑者を訴追し、処罰した先駆的事例となった。しかし、地域訴追モデルが海賊を訴追・処罰する司法機能を担うには様々な問題がある。紙幅の制約上、ここでは主要な問題を5点指摘しておきたい。

地域訴追モデルにおける第1の問題は海賊被疑者受入国の政治的意思である。地域訴追モデルが機能するには、多くの国が実際に拿捕された被疑者を受入れ、普遍的管轄権に基づき海賊を訴追、処罰することが必要である。ソマリア近隣諸国では、ケニアの他にセーシェル、モーリシャス、マダガスカル、タンザニア等が法制度を整備し、協定締結国が拿捕した海賊被疑者の受入・訴追を合意している。しかし、大半の国が普遍的管轄権の適用を限定している。例えば、セーシェルは EU と海賊・武装強盗容疑者の引渡に関する交換書簡を締結したが、セーシェルが受入を合意したのは、①セーシェルの領海、内水、排他的経済水域で拘束された海賊・武装強盗容疑者、②公海上でセーシェル船籍の船舶、又はセーシェル船籍でない船舶に乗っていたセーシェル人を襲撃した海賊で、公海上でセーシェルと直接関係ない船舶を襲撃した海賊の受入はセーシェル政府の裁量に委ねられている [EU-Seychelles Transfer Agreement 2009]。タンザニアの場合も、2010年に改正した刑法で訴追される海賊被疑者はタンザニア船籍を襲撃した場合か、タンザニアと提携を結んだ国が公海上で海賊を拿捕した場合に限定している。また、海賊容疑者の訴追を行うには検事総長の合意が必要となった。刑法がこのように改正されたのは、タンザニアが「海賊の投棄処分場」になるのを防ぐための措置であるといわれている [Egede 2014, 260-262]。普遍的管轄権の適用に基づく海賊の訴追・処罰の意義は理解されていても、後で述べるように、海賊の受入・訴追に伴う負担から、多くの国は国益に基づき被疑者の受入を選別せざるをえないのが現状なのかもしれない。

第2の問題は、海賊裁判実施国における負担である。ソマリアと隣接しているケニアは海賊の襲撃に伴い海上輸送や観光産業が打撃をうけた。当時首相であった R・オディンガ (Raila Odinga) は、海賊の襲撃は世界の安全保障に対する脅威であるとともに、ケニア経済へ悪影響を与えてい

¹³ Interview with Mr. Stephen Riech, Chief Magistrate, Mombasa Magistrate, Republic of Kenya, 24 September 2014.

ることから、ケニアは海賊を訴追しなければならないと主張した [Kilner 2009]。また、欧米諸国はケニアに対して様々な技術支援や訓練の提供を表明し、海賊を受入れ、訴追することを説得したと言われている [Obuah 2012, 52]。しかし、ソマリ海賊出沒によるケニア経済への影響は認知されつつも、次第に海賊容疑者の受入はケニアの司法制度や安全保障に過度な負担をもたらすとみなされるようになった。2010年12月の時点で、欧米諸国の海軍等が拿捕した海賊容疑者に普遍的管轄権が適用された裁判の76%がケニアで行われていた [Dutton 2013, 75]。海賊の訴追が大幅に増えたため、モンバサでは刑事訴訟の未処理案件がさらに蓄積し、刑務所の過密状態が悪化した。また協定締結国が約束した裁判所や刑務所設備の改善や、司法関係者への支援を十分に行っていないとケニア当局は述べている [Daily Nation 26 June 2010]。協定国が逮捕した海賊容疑者の受入を決定した政府の政策は安全保障の観点からも非難された。ケニアでは、ソマリアの武装組織アル・シャバブ (Al-Shbaab) や、それに共鳴するアル・ヒジュラ (Al-Hijra) などの武装集団が行ったとみられる爆発事件やテロが頻発した [津田 2012]。ケニアがソマリ海賊を訴追し、処罰することは、ソマリ武装組織によるテロや報復の対象となるリスクを高めることになると危惧された [Osiro 2011, 15]。

第3の問題は、訴追国における海賊に対する量刑の差異である。世界全体で2006年から2014年5月の間に判決をうけたソマリ海賊407名の量刑の平均は約14年で、量刑の平均はヨーロッパ諸国が10.8年で、ケニアが約8.3年であるが、セーシェルは約14年である [Kontrovich 2015, 302-305]。地域訴追モデルの場合、各国が自国の刑法規定で処罰を行うため、おのずと刑罰が異なる。同種の海賊行為に従事しても訴追される国によって量刑が異なることは、公正な処罰や人権の保障という点では問題である。

第4の問題は、海上で実際に海賊もしくは武装強盗に関与し、拘束された実行犯のみが訴追され、処罰されることである。地域訴追モデルでは、海賊集団のリーダー、資金提供者、ネゴシエーターといった海賊ビジネスを計画し、指揮し、最も利益を得る責任者を逮捕し、訴追することができない。UNODCは、2013年6月の時点で訴追することができた海賊集団のリーダーや資金提供者は12名以下だと報告した [Cole 2013]。第5に刑期を終了した元海賊の処遇である。現時点で刑期を終えた元海賊をケニアはソマリアへ送還しているが、ソマリアの治安は不安定で人権侵害も深刻であるため、ノン・ルフールマン原則の点から、元海賊を送還させることには問題があるかもしれない。また、現行の制度や協定には刑期終了後の元海賊に対する社会更生やフォローアップがないため、再び海賊行為に関与する可能性がある。

地域訴追モデルが機能するには、各国が普遍的管轄権を適用し、第三国が拿捕した海賊容疑者を訴追し、拿捕国を含めた関係諸アクターが訴追国に協力することが不可欠である。しかし、海賊を訴追することに過度な負担が伴えば、直接的に国益に関わらない事案でない限り、多くの国は普遍的管轄権を積極的に行使することはないだろう。だが、セーシェルやタンザニアのように自国の国益に直接又は間接的に関わりのある被疑者のみを受入れるのであれば、地域訴追モデルは形骸化してしまう。ソマリア周辺諸国に海賊の訴追が可能となる司法制度が整備された場合でも、実行犯ではない海賊組織のリーダーを逮捕し、訴追することは難しい。これらの点からみると、地域訴追モデルはソマリア沖海賊の実行犯を処罰することはある程度可能であるが、限界が



ある。

■ おわりに

ローマ帝国時代から 19 世紀に至るまで、海は万民の共有物とされ、公海はいかなる国民の領有に服さず、自由な利用が認められた領域として、「漁業の自由」と「航行の自由」からなる「海洋の自由」が国際的に受け入れられてきた。しかし、国際海洋資源の保護と持続的な利用のため海洋法条約が制定され、それ以後、「漁業の自由」は管理の時代へ移行した [都留 2005]。「航行の自由」に関しても、海賊問題、海上テロ、海上犯罪などに対処するため、海洋の自由の原則から旗国主義（但し、海賊行為に対しては旗国主義の例外として普遍的管轄権）へ移行し¹⁴、2005 年の SUA 条約改正議定書制定のように更なる管理が模索されている。アフリカ連合で、2009 年 10 月に「アフリカ海運憲章 (African Maritime Transport Charter)」を採択し、「2050 年アフリカ統合海洋戦略 (2050 Africa's Integrated Maritime Strategy)」を打ち出したように、アフリカ諸国も「海洋の管理」の重要性を認知している。

しかし、アフリカではソマリア沖海賊問題が顕在化するまで、海賊問題や海上安全保障に関する関心は相対的に低く、これらの問題の対策は殆ど講じられてこなかった。現時点 (2015 年 11 月) でソマリア沖・アデン湾では海賊による襲撃は沈静化しているが、海賊組織が壊滅したわけではない。また、アフリカ域内ではギニア湾での海賊事件は続き、海賊以外の海上犯罪も多発しているのに対して、十分な取締や処罰が行われていない。第一義的には海賊拠点国が海賊を処罰することが望ましいが、海賊ビジネスが繁栄するのは、海賊の拠点地域がいわゆる「破綻国家」、「脆弱国家」といわれる統治・司法機能が欠如、もしくは脆弱であることが多いため、そうした国々に取締・処罰を期待できない。また地域訴追モデルでは海賊行為の処罰に完全には対処できない。海賊行為の広域性、海賊処罰が国家の裁量に委ねられている現状、地域訴追モデルの問題等を考えると、国際レベルもしくはアフリカ地域、又は準地域レベルで集権的な裁判所の新設、あるいは既存の地域裁判所の利用を検討する必要があるのではないだろうか。その場合、捜査、逮捕、引渡しに関しては諸国の協力が必要であるが、国際もしくは地域裁判所が管轄権を行使するため、国益に関係なく訴追が可能となり、海賊裁判の負担の集中、量刑の差異の問題も解決解消できる。但し、海賊集団のリーダーに対する訴追・処罰を実現するには、実行犯や海賊集団内部からの情報や証言、身代金や活動資金の行方等の情報を収集するために、関係諸国、安保理、国際警察刑事機構等の国際諸機関、金融機関などから協力を得る権限が当該裁判所に付与される必要がある¹⁵。海賊の処罰という課題は、海洋という「コモンズ」の共通の利益を醸成し、共通の不利益を防ぐための各国の政治的意思と国際社会のコミットメントを改めて問いかけている。

¹⁴ 船舶はその旗を掲げる国籍を有し、公海においては原則としてその旗国の排他的管轄権に服することを旗国主義という。旗国主義は船舶のみならず、その船内の人と物すべてにおよび、船内で発生した諸問題に対しては旗国の法令と裁判権が適用される。

¹⁵ 海賊集団のリーダーの訴追・処罰に関しては、国際刑事裁判所規程を変更して海賊裁判を実施し、当該規程第 28 条の「上官責任」の概念を海賊集団のリーダーに適用して、訴追する可能性も議論されている [Newtown 2015]。



参考文献

＜日本語文献＞

- 遠藤哲也 2009. 「ソマリアの破綻状況と海賊現象」『海外事情』 57(3):57-70.
- 坂元茂樹 2012. 「普遍的管轄権の陥穽——ソマリア沖海賊の処罰をめぐる——」松田竹男・薬師寺公夫・坂元茂樹・田中則夫編『現代国際法の思想と構造Ⅱ 環境、海洋、刑事、紛争、展望』東信堂 156-192.
- 杉木明子 2011. 「『国家建設』モデルの再考序論——ソマリア沖海賊問題と『ソマリア国家』の事例から——」『国際法外交雑誌』 110(1):76-100.
- 竹内真理 2011. 「域外行為に対する刑事管轄権行使の国際法上の位置づけ——重大な人権侵害に関する分野の普遍管轄権行使を中心に——」『国際法外交雑誌』 110(2): 50-77.
- 津田みわ 2012. 「ケニアからみたソマリア問題」『アジア研ワールド・トレンド』 205: 30-32.
- 都留康子 2005. 「『海洋の自由』から『海洋の管理』の時代へ——環境問題との連関による国際海洋漁業資源の規範変化の過程——」『国際政治』 143:106-123.
- 山田哲也 2013. 「ソマリア『海賊』問題と国連」『国際法外交雑誌』 112(1): 30-35.

＜外国語文献＞

- Bowden, Anna and Shikha Basnet 2012. “The Economic Cost of Somali Piracy 2011.” *Working Paper*, One Earth Future Foundation, (http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/attachments/View%20Full%20Report_3.pdf 2015年11月3日アクセス).
- Cole, Alan 2013. “Large Scale Prosecution of Somali Piracy Suspects: What Have We Learned?” 3rd UAE Counter Piracy Conference Briefing Paper (<http://www.counterpiracy.ae/upload/2013briefing/Cole%20Alan%20Sec1Ch3%20-Final%20Briefing%20Paper-En-Web-site.pdf> 2015年9月20日アクセス).
- Dutton, Yvonne M. 2013. “Maritime Piracy and the Impunity Gap: Domestic Implementation of International Treaty Provisions.” in *Maritime Piracy and the Construction of Global Governance*. Michael J. Struett, Jon D. Carlson, and Mark T. Nance eds. New York: Routledge: 71-95.
- Egede, E. 2014. “Piracy and the East African Region.” in *The Law and Practice of Piracy at Sea: European and International Perspectives*. P. Koutrakos and A. Sordas eds. Oxford: Hart Publishing: 249-265.
- EU-Seychelles Transfer Agreement 2009. “Exchange of Letters Between the European Union and the Republic of Seychelles on the Conditions and Modalities for the Transfer of Suspected Pirates and Armed Robbers from NAVFOR to the Republic of Seychelles and for Their Treatment after such Transfer.” *Official Journal of the Europe Union*, L315/37-43 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:315:0037:0043:EN:PDF> 2015年10月13日アクセス).
- Ganthii, James Thuo 2010. “Kenya’s Pirates Prosecutions.” *American Journal of International Law* 104:416-436.
- Geiß, Robin and Anna Petrig 2011. *Piracy and Armed Robbery at Sea: The Legal Framework for Counter Piracy Operations in Somalia and Gulf of Aden*. Oxford: Oxford University Press.
- ICC-IMB (International Chamber of Commerce – International Maritime Bureau) 2000-2014. *Piracy and Armed Robbery Against Ships, Annual Report*.
- IMO (International Maritime Organization) 2009. “Code of Conduct Concerning the Repression of Piracy and Armed Robbery Against Ships in the West Indian Ocean and the Gulf of Aden.” (C102/14/ Annex).
- Karim, M.D. Saiful 2014. “Prosecution of Maritime Pirates: The National Court is Dead—Long Live the National Court?.” *Wisconsin International Law Journal* 32(1):37-94.
- Kontrovich, Eugene 2015 “The Problems of Pirate Punishment.” in *Prosecuting Maritime Piracy: Domestic Solutions to International Crimes*. Michael P. Scharf, Michael Michael P., A. Newton, and Milena Sterio eds. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kilner, D. 2009. “Kenya, US Agree to Deal on Piracy.” *Voice of America*, 2 November (<http://www.voanews.com/articleprintview/409523.html> 2015年9月3日アクセス).
- Lorenz, Frederick and Kelly Paradis 2015. “Evidentiary Issues in Piracy Prosecutions.” in *Prosecuting Maritime Piracy: Domestic Solutions to International Crimes*. Michael P. Scharf, Michael Michael P., A. Newton, and Milena Sterio eds. Cambridge: Cambridge University Press.
- Menkhaus, K. 2009. “Dangerous Waters,” *Survival* 51(1):21-25.
- Murungi, M. M. 2011. “High Court Authorises Taking Evidence by Video Conference.” *Kenya Law*, July 28 (<http://kenyalaw.org/kenyalawblog/high-court-taking-of-evidence-by-video-conference-2/> 2015年11月4日アクセス).
- Muteiti, Alexander M. 2013. “Prosecution of Piracy Cases—the Kenya Experience.” *Commonwealth Law Bulletin* 39(1):73-77.
- Mwangura, Andrew 2011. “The Legal Challenges of Prosecuting Pirates: The Case of Kenya.” *Somalia Report*, 2 February (http://somalireport.com/index.php/post/131/The_Legal_Challenges_of_Prosecuting_Pirates 2015年10月23日アクセス).
- News 24, 2010. “Kenya to Stop Pirate’s Trials”, 2 April (<http://www.news24.com/Africa/News/Kenya-to-stop-pirates-trials-20100401> 2015年10月20日アクセス).
- Newton, Michael A 2015. “Piracy and the Problem of “Command Responsibility”.” in *Prosecuting Maritime Piracy: Domestic Solutions to International Crimes*. Michael P. Scharf, Michael Michael P., A. Newton, and Milena Sterio eds.

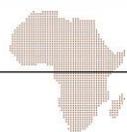


- Cambridge: Cambridge University Press.
- Obuah, Emmanuel 2012. "Outsourcing the Prosecution of Somali Pirates to Kenya." *African Security Review* 21(3): 40-61.
- Osiro, Deborah 2011. "Somali Pirates Have Rights Too: Judicial Consequences and Human Rights Concerns." *ISS Paper* 224.
- ROK (Republic of Kenya) 2010. *The Constitution of Kenya*, The National Council for Law Reporting (http://www.kenya-information-guide.com/support-files/the_constitution_of_kenya.pdf 2015年6月5日アクセス).
- Shabelle Media Network* 2015. "Somalia: Somali Pirate Releases Raise Concerns." *All Africa*, 15 July (<http://allafrica.com/stories/201507160422.html> 2015年10月1日アクセス).
- Sterio, Milena 2012. "Piracy Off the Coast of Somalia: The Argument for Pirate Prosecutions in the National Courts of Kenya, The Seychelles, and Mauritius." *Amsterdam Law Forum* 4(2): 104-123.
- Sorenson, K., 2008. "State Failure on the High Sea: Preventing the Somali Piracy." *FOI Somalia Papers* 3.
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crimes) n.d. "Maritime Prime Programme: India Ocean." (<https://www.unodc.org/unodc/en/piracy/indian-ocean-division.html> 2015年12月23日アクセス).
- UNSC (United Nations Security Council) 2008a. S/RES/1816 (2 June 2008).
- 2008b. S/RES/1846 (2 December 2008).
- 2008c. "Report of Monitoring Group on Somalia pursuant to Security Council Resolution 1811." (S/2008/769).
- 2008d. S/RES/1851 (16 December 2008).
- 2009. S/RES/1897 (30 November 2009).
- 2010a. "Report of the Monitoring Group on Somalia pursuant to Security Council Resolution 1853." (S/2010/91).
- 2010b. "Report of the Secretary-General on possible options to further the aim of prosecuting and imprisoning persons responsible for acts of piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia, including, in particular, options for creating special domestic chambers possibly with international components, a regional tribunal or an international tribunal and corresponding imprisonment arrangements, taking into account the work of the Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia, the existing practice in establishing international and mixed tribunals, and the time and resources necessary to achieve and sustain substantive results." (S/2010/394).
- 2011a. "Letter dated 24 January 2011 from the Secretary-General to the President of the Security Council." (S/2011/30).
- 2011b. "Report of the Secretary-General on the Modalities for the Establishment of Specialized Somali Anti-Piracy Courts." (S/2011/360).
- 2015. S/RES/2246 (10 November 2015).
- USNSC (United States of America National Security Council) 2008. "Countering Piracy Off the Horn of Africa: Partnership & Action Plan."
- Voice of America* (VOA) 2009. "Paris-based Group Says Accused Somali Pirates Denied Rights." November 2 (<http://www.voanews.com/content/a-13-2009-08-27-voa36-68754822/410352.html> 2015年10月30日アクセス).

(すぎき・あきこ／神戸学院大学)

付記：本稿は2015～2017年度科研費（研究課題番号：15K13000）による研究成果の一部である。





植民地期ナミビアでの大虐殺に関する 対独補償要求

Controversy on Reparations for the Atrocities in Namibia
under German Rule

永原 陽子

NAGAHARA Yoko

はじめに

2000年代に入ったところから、ナミビアのヘレロの人々が第一次世界大戦前のドイツ植民地時代の大虐殺の被害に関して、現在のドイツ政府に謝罪と補償を求め始めた。世界各地で現在見られる同様の動きの嚆矢となったもので、とりわけ要求が法廷に持ち込まれたことにより、ナミビアからの動きはかつての植民地領有国に大きな衝撃を与えた。それらについて筆者は様々な機会に紹介してきたので [永原 2009]、ここでは、おもに最近の新たな展開について報告する。そこからは、単に旧植民地と宗主国との関係ばかりでなく、独立後のナミビアにおける民族間関係や政治の構造の変化、さらにはポストコロニアル・アフリカの国際社会における位置を考えさせる興味深い事実が浮かび上がってくる。

1. ナミビアの独立とリルアコの補償要求運動

一連の動きの対象となっているのは、ナミビアがドイツ帝国の植民地（「西南アフリカ」）であった時代、1904年から08年にかけて、ヘレロやナマの人々の蜂起に対して行われた鎮圧戦争（以下、「1904～08の戦争」）である。ドイツ軍はヘレロを名指しにしてその「絶滅」を図ったほか、ナマのゲリラを強制収容所に入れて植民地政府やドイツ企業のための強制労働を課し、あるいは殺害し、さらにはヘレロ女性たちを性奴隷とするなど、極度の暴力を行使した。当時おおよそ8万人いたと推定されるヘレロの約8割、約2万人のナマの5～6割が命を落としたとされる。今

日の多くの研究者がこの戦争を「ジェノサイド」ととらえている [永原 2014]。

1990年の独立の前後から、ヘレロの「最高首長」K・リルアコ (Kuaima Riruko) を中心とする人々の間から、ドイツに対して償いを求める動きが出てきた。ドイツ政府は、ナミビアに対する「特別の歴史的責任」を認めつつ、当時の国際法には反していなかったとし、法的責任を否定する立場をとった。一方、ナミビア政府は、「植民地支配の被害を受けたのはヘレロだけではない」「特定の集団の運動を支持しない」として、リルアコらの運動を「トライバリズム」として警戒した。

その背景には、第一に、ドイツの植民地支配が及んだのが、今日のナミビアの領域の中部および南部、すなわちヘレロやナマを中心とする人々の生活域にとどまり、人口の半数を占めるオヴァンボをはじめとする人々の生活域である北部に対する植民地支配は、第一次世界大戦でのドイツの敗退後、南アフリカによって開始されたという事情がある。ナミビアの人々の植民地経験は、中・南部と北部とで大きく異なっているのである。

また、南アフリカの支配に対する解放戦争が、オヴァンボを中心とする「西南アフリカ人民機構 (South West Africa People's Organization: SWAPO)」によって担われ、それが独立後の政権党¹になったこともこの問題での現政府の態度を左右している。南アフリカが SWAPO に対する対抗勢力をアフリカ人の中に育成する目的で、各「民族」を集めた「民主ターンハレ同盟 (Democratic Turnhalle Alliance: DTA)」を組織した際、その中心的役割を期待されたのはヘレロであり、リルアコはバンツースタン²としての「ヘレロランド」の代表 (1978~80年) であった。

アパルトヘイト体制が意図的に作り出した民族・地域対立の図式は、そのまま独立後の SWAPO 対 DTA の政党政治上の対立の構図へと引き継がれた³。ナミビア政府の補償要求運動に対する冷淡な態度の背景には、こうしたアパルトヘイトの遺産としての民族・地域分断の歴史と、植民地経験そのものの相違がある。

2. 集団提訴と補償要求運動の拡大

リルアコらが 2001年にドイツ政府と企業からの補償を求めてアメリカ合衆国で起こした集団訴訟は、結果的には当事者適格性を否定されて 2007年に棄却で終わるが、植民地主義の「罪」を世界史上初めて法廷に持ち込んだ点で、欧米諸国に計り知れない衝撃を与えた。その後、インドネシアの「ラワグデ事件」⁴の被害者による対オランダ訴訟で、補償を求めた原告が勝訴し、また、

¹ 植民地の名称である「西南アフリカ (SWA)」が独立後の政党名に入っているのは不適切との考え方から、当初、SWAPO の 5つのアルファベットそれぞれに別の単語を対応させることが提案されたが、定着せず、現在では何の略称でもなく「SWAPO Party」とするのが党の正式名称となっている。

² 南アフリカにおけるのと同様、南アフリカ統治下のナミビアにおいても、各「民族」別に「バンツースタン (ホームランド)」が指定され、アフリカ人たちは、就労以外の目的で指定地を離れることを禁止されるとともに、それぞれの指定地の「自治」が標榜された。

³ リルアコは DTA を構成する主要組織である「国民統一民主機構 (National Unity Democratic Organisation: NUDO)」の代表で、独立後には DTA の国会議員ともなったが、2003年に NUDO は DTA から脱退した。

⁴ 第二次世界大戦後のインドネシアで、日本軍の敗退後に再植民地化を進め、独立運動を鎮圧するオランダの軍が、ジャカルタ東部のラワグデ村で、村人の男たちを殺害した事件。唯一生き残った男性と未亡人たちが 2008年にオランダ政府に対して補償を求める訴訟を起こした。



ケニアの元マウマウ闘士による対英訴訟⁵が原告側にとっての勝利和解となるなど、植民地体制下での極端な暴力にかんして被害者が法的に救済される結果が生まれていることは、このヘレロの運動抜きには考えられない [永原 2013]。国際世論が注目する中で、蜂起の勃発から 100 周年にあたる 2004 年 8 月には、ドイツの経済開発相がナミビアを訪れ、ドイツ帝国が行ったことが「今日であればジェノサイドにあたる」と認めて謝罪した⁶。

リルアコらの運動に国際社会の共感が広がるのを座視していられなくなったナミビア政府は、次第にヘレロ・ナマの被害を「ナミビア国民の被害」と読み替え、ドイツ政府との交渉の当事者を自認するようになる。そこには無論、主要な援助提供国であるドイツとの外交的関係への配慮もある。国会も 2006 年 9 月には全会一致で「ジェノサイドの被害に対する補償をドイツに要求する決議」を採択した。補償の要求は「国是」に転じたのである。2007 年に、「補償」に代わる解決策を模索するドイツ政府が 2000 万ユーロの資金を提供して事態の解決を図ろうとしたとき、その受け取りに同意したのはナミビア政府だった⁷。

一方、補償要求運動の側では、ヘレロと並んで大きな被害を受けたナマの中の人々が「ナマ・ジェノサイド実務委員会 (Nama Genocide Technical Committee)」を組織し、リルアコらの「オヴァヘレロ・ジェノサイド委員会 (Ovaherero Genocide Committee)」(のちに「オヴァヘレロ・ンバンデルジェノサイド基金 (Ovaherero & Ovambanderu Genocide Foundation)») の運動に連なるようになる⁸。その要求の中核は、ドイツが明確な金銭的補償を行うことである。また、ヘレロの別の集団を基盤とし SWAPO に近い政治的立場をとる人々は、「1904 年ジェノサイドに関する対話のためのオヴァヘレロ・オヴァンバンデル評議会 (Ovaherero-Ovambanderu Council for Dialogue on the 1904 Genocide: OCD-1904)」を結成し、政府の「対話」と「交渉」の路線に歩調を合わせた運動を進めた。その間、強制収容所の実態など虐殺の史実に関する究明が進み、強制収容所のあった場所 (シャーク・アイランド)⁹での遺骨発掘も行われ、当事者集団にとどまらない広い層の人々の歴史意識に変化が生まれている。

3. 遺骨の返還と記憶をめぐる攻防

訴訟以降の補償要求運動の一つの焦点となっているのが、ドイツに現存するヘレロやナマの遺骨の返還である。当時、「研究」の名の下に多くの人骨がドイツに運び出された。その舞台の一つベルリン大学病院 (現ベルリン大学病院/医学研究所シャリテ Charité) の博物館には、世界各

⁵ 2009 年までの詳細については、津田みわ「復権と『補償金ビジネス』のはざままで——ケニアの元「マウマウ」闘士による対英補償請求訴訟」永原陽子編『「植民地責任」論』(青木書店、2009 年) 所収。

⁶ 当時、ドイツでは社会民主党・90 年同盟・緑の党の連立政権だった。その後 2005 年から現在まで保守のキリスト教民主同盟政権が続き、現政権は、この「謝罪」をドイツ政府の公式のものとして認めていない。

⁷ 2005 年にはベルリンを訪問したナミビア大統領ポハンバに対し、ドイツ側が一方的に合意文書を用意し「和解」を求めたため、ポハンバが交渉半ばで帰国してしまうという局面もあった。その後、ドイツ側が出直し、2007 年の合意に達した。

⁸ 「ンバンデル」はもともとナミビア東部にいたヘレロの下位集団であるが、1904~08 年の戦争で追われ、ベチユアナランド (現在のボツワナ) に逃避し、今日なおボツワナ西部に居住している者が多い。

⁹ 南部大西洋岸の町リュエデリッツ沖の小島で、島全体が収容所とされた。なお、今日では間の海が埋め立てられ陸続きになっている。



地からの 9000 あまりの頭蓋骨が保管されている。前述の複数の運動体の声を背景にナミビア政府が要求したことにより、2011 年 9 月に 1904～08 年の戦争にかかわることが明らかである 20 の頭蓋骨が返還された¹⁰。シャリテでの返還式典にはナミビアから 70 名以上の代表団（政府代表、返還運動の関係者など）が赴いたが、ドイツ政府はこれをもっぱらシャリテという一機関の問題とし、政府の責任を回避する態度をとった。

その後、シャリテからは 2013 年にも 21 体の頭蓋骨および全身骨格が返還されたが、その中には件の戦争以外の時期のものや、オヴァンボ、ダマラ、サンなど、ヘレロやナマ以外のものも含まれていた。ここにきて、遺骨返還は 1904～08 年の戦争被害に対する償いの問題から、より広くドイツ植民地支配の被害全般にかかわるものへと拡大してきた。2014 年には、フライブルク大学からも 14 の頭蓋骨が返還されている。

しかし、遺骨返還をめぐるドイツ側との交渉において、ナミビア側ではすべて政府が窓口となり、運動組織は当事者として発言する機会を奪われている。返還された遺骨の扱いに関しても同様で、ナミビア政府は返還された人骨を 2014 年 3 月に開設した独立記念博物館で展示することを予定している。祖先の遺骨を故郷の地で伝統に則って埋葬することを望む人々は、強い疎外感を味わっている。現政権が威信をかけて新設し、首都の中心部に威容を放つこの博物館に遺骨を展示することは、1904～08 年の戦争に関する様々な集団の語りや記憶を、国家公認の歴史観の中に回収することに他ならない¹¹。

4. SWAPO 政治への対抗軸としての補償要求運動？

補償要求運動の立役者であったリルアコは 2014 年 6 月に死去した。ヘレロ内部での内紛を経て、V・ルコロ (Vekuii Rukoro) がヘレロの「最高首長」の地位に就き¹²、補償問題を自身の重要な課題と宣言しているが、リルアコのような求心力は期待すべくもない。とはいえ、補償要求運動はすでにヘレロの指導者を必要としなくなったとも言える。政治的な立場の相違を越えて広がる運動が、むしろ、かつてのオヴァンボとヘレロを中軸に作り上げられたアパルトヘイト的な民族対立の図式を解体させてきたからである。実際、現在この運動に連なる人々の中には、SWAPO の中心的なメンバーであった人も多く含まれている¹³。

¹⁰ 大量の人骨を保管することに疑義をもつ病院関係者たちが「シャリテ遺骨プロジェクト (Charité Human Remains Projekt)」を発足させ、保管されている人骨の由来を調査し、その結果に基づき返還を進めている。これまでにナミビアのほか、オーストラリア、タスマニアにも返還されている。なお、20 のうち 18 は戦時に強制収容所とされたシャーク・アイランドで解剖され、ホルマリン漬けにしてドイツに運ばれ、その後、頭蓋骨標本にされたものであるという。

(http://anatomie.charite.de/geschichte/human_remains_projekt/restitution_of_namibian_skulls_2011/, 2015 年 12 月 15 日アクセス)

¹¹ 筆者が 2015 年 8 月に見学した時点で、展示は未完成で空スペースも多かった。オヴァンボのみでなく諸集団の反植民地抵抗に目配りし、これまで知られていなかった女性の抵抗にも触れるなど、注目すべき内容も含まれているが、全体としては SWAPO の指導性を強調した英雄史観的な独立史の描き方になっている。

¹² 「最高首長」自体が、もともと分散的であったヘレロの中にドイツ植民地支配が作り出した地位である。それゆえ、ヘレロの中のどの集団の者がその地位に就くか、また地位自体に正当性があるのかをめぐっては、現在のヘレロの中でも対立がある。

¹³ たとえば、ナマ・ジェノサイド実務委員会を率いる I・ホフマン (Ida Hoffmann) は、SWAPO の国会議員と



SWAPO は独立時の選挙ではほぼ 60%の票を得たが、その後の選挙で着実に力を伸ばし、2014年の総選挙では、大統領候補 H・ゲインゴブ (Hage Geingob) が 87%、国会議員選で 77%を得ている。その間、DTA はほとんど影響力を失い、SWAPO を内部から批判する人々が脱党してつくった新しい政党も生まれては消え、現在のナミビア政治は事実上一党体制といってよい状況に至っている。独立後の社会変革の中心的な課題であったはずの土地改革は一向に進まず、SWAPO あるいは政府の指導者とその周辺の人々に利権が集中し、経済格差が拡大しているにもかかわらず、人々は SWAPO 以外の選択肢を持たずにいる¹⁴。そうした中で、植民地主義の暴力による被害への補償を求める運動は、政府の強権化に対して「物を言う」人々の結集する場ともなりつつある。

一方、ドイツ側では、第一次世界大戦開戦 100 周年の 2014 年以来、ナミビアでの戦争への注目が新たに高まっている。2015 年 4 月には、大統領 J・ガウク (Joachim Gauck) (旧東ドイツ出身、90 年同盟¹⁵) が連邦議会で、第一次世界大戦中のトルコによるアルメニア人虐殺を「ジェノサイド」とし、それへのドイツ帝国の関与と責任を認める発言をしたことが、「もう一つのジェノサイド」への関心に拍車をかけ、7 月には連邦議会議長の N・ランマート (Norbert Lammert) (キリスト教民主同盟) が、『ツァイト』紙への寄稿で「オスマン帝国のアルメニア人に対するジェノサイドを語る者は、西南アフリカの人々に対するドイツ軍の犯罪も同じように呼ばなくてはならない。今日の基準にしたがえば、ヘレロに対する鎮圧はジェノサイドだった」とした¹⁶。

これまでドイツの中でナミビアからの補償要求運動を支持してきたのは左派の政治家であり市民たちであったが、保守系政党の政治家がこのように発言したことで、ナミビアの運動は、ドイツ政府がいよいよ責任を認めるのかと勢いづいたが、その一方で、補償をめぐる交渉が両政府間で進められ、当事者組織が排除されていることに不満を強めてもいる。補償問題は、ナミビア内部での SWAPO とそれへの批判者、国家と民衆、ヘレロ内部での集団間など様々な矛盾を含みつつ、ドイツ政府とドイツ人が植民地支配の過去を直視しなくてはならない状況を生み出しつつある。しかしそれは同時に、ホロコースト以外の「もう一つのジェノサイド」に関心を集中させるドイツの世論と、1904～08 年の戦争のみでなく植民地支配の過去全体を問う方向に進むナミビアでの議論の隔たりをも浮き彫りにしている。

最後につけ加えておきたいのは、2014 年以来、補償要求運動とはまったく別の方面から、ナミビアで新しい大衆運動が生まれていることである。「アファーマティヴ・リポジショニング (Affirmative Repositioning: AR)」と称するこの運動は、南アフリカの「エコノミック・フリーダムファイターズ (Economic Freedom Fighters: EFF)」と類似した、解放後の不公正・不平等をただすことを求める青年たちの運動で、ソーシャルメディアを活用して急速に影響力を広げている。2015 年 7 月には、都市部での青年や失業者への居住用地の配分の要求で政府から譲歩を引き出すことに成功している。一方、対独補償要求の運動家たちは、ドイツ政府が補償を拒み続け

して活躍した女性である。

¹⁴ SWAPO 政府の強権化と経済格差の拡大については Melber [2015] に詳しい。

¹⁵ 大統領は政党に所属することができないので、所属は就任前のもの。

¹⁶ “Zeit” 誌電子版 2015 年 7 月 8 日。

(<http://www.zeit.de/news/2015-07/08/deutschland-lammert-nennt-niederschlagung-von-herero-aufstand-voelkermord-08111616>, 2015 年 12 月 15 日アクセス)



た場合に、「正義の回復」のための実力行使としてドイツ系地主の農場を占拠する「ジンバブウェの道」を選ぶ可能性も示唆している。今後、都市部の土地を焦点とする AR の運動と補償要求運動の一環としての土地改革要求とが結びつき、植民地支配の過去の清算の問題と独立後の政権の強権化への批判とが重なり合った「第二の民主化」¹⁷の問題が、この国で噴き出す可能性がないとは言えない。

参考文献

*本稿では下記の文献の他に次の新聞・雑誌・放送局の報道（いずれも電子版）に依拠した。

The Namibian, The Namibian Sun, New Era, Allgemeine Zeitung
Frankfurter Rundschau, Süddeutsche Zeitung, Der Tagesspiegel, Die Welt, Spiegel Online, Zeit Online, Die
Deutschlandfunk, Deutsche Welle

<日本語文献>

永原陽子 2009. 「ナミビアの植民地戦争と『植民地責任』——ヘレロによる補償要求をめぐって」永原陽子編『「植
民地責任」論——脱植民地化の比較史』青木書店 218-248.

——2013. 「世界史のなかの植民地責任と『慰安婦』問題」「戦争と女性への暴力」リサーチ・アクションセン
ター編『「慰安婦」バッシングを越えて』大月書店 215-234.

——2014. 「『戦後日本』の『戦争責任』論を考える——植民地ジェノサイドをめぐる論争を手がかりに」『歴史
学研究』(921) : 1-10+22.

吉國恒雄 2009. 「『ジンバブウェ問題』とは何か——土地闘争と民主化」永原陽子編『「植民地責任」論——脱植
民地化の比較史』青木書店 249-275.

<外国語文献>

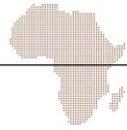
Kössler, Reinhart 2015. *Namibia and Germany: Negotiating the Past*. Windhoek: University of Namibia
Press.

Melber, Henning 2015. *Understanding Namibia*. London: Hurst & Co.

(ながはら・ようこ/京都大学)

¹⁷ 2000年以降のジンバブウェの土地改革を「第二の民主化」ととらえたのは吉國恒雄である [吉國 2009]。





ケニア・サンプル女性の結婚をめぐる 主体性の創出過程

——恋愛結婚・非婚に注目して——

"False Marriage" and Marrying for Love:
New Forms of Marital Initiative among Kenyan Samburu Women

中村 香子

NAKAMURA, Kyoko

要 約 :

ケニアのサンプル女性には、従来、みずからの結婚の時期についても相手についても、いっさい何の決定権もなく、ただ決められた結婚にしたがうという選択肢しか与えられていなかった。また、「恋愛結婚」をする人は、例外的には存在してきたが、「規範の逸脱者」としてネガティブにとらえられてきた。しかしながら近年、サンプルの結婚の形態は大きく変わりつつある。学校教育を受けた女性を中心に未婚の母となる女性が増加し、彼女らのなかには、出産後に恋愛相手と結婚する人や生涯独身をつらぬこうとする人も登場している。本稿では、サンプルの女性が、いかなる背景のもとに、どのような方法で、みずからの結婚にかんする主体性を創出しているのかを、いくつかの事例から明らかにする。

キーワード： 年令体系 スルメレイ 未婚の母 連れ去り婚 擬似通過儀礼

はじめに

社会が急速に変容している現代アフリカにおいては、女性のライフコースも激変を迫られている。学校教育の普及とともに出産年齢があがり、これと同時に、開発支援プロジェクトなどによるエイズ教育や避妊の普及の影響を受け、多くの社会で繁栄や豊かさの象徴であった多産に対する価値観も変容し、出生率は都市部のみならず地方でも低下している（たとえば、Ainsworth, Beegle and Nyamete [1996]、Garenne and Joseph [2002]）。2010～20年は、アフリカ連合（AU）により「アフリカ女性の10年」と位置づけられ、女性の地位や権利にあらためて注目が集まるとともに、児童婚や強制結婚といった結婚の形態を問題視する動きが強化されている。

ケニアにおいても18才未満を「子供」と位置づけ、2001年に子供法¹によってその結婚は違法とされた。本研究が対象としているサンプルも、法整備や国際NGOなどによる多数のプロジェクトの影響下にあり、人びとは結婚をとりまくさまざまな「従来のやりかた」とあらためて向き合い、それについて議論したり代替の方法を創出し始めている。

本論は、サンプル社会で近年増加している「恋愛結婚」と、より新しく出現した「非婚」という選択について、主として2012年から2014年にかけて実施した現地調査で得られた事例にもとづきながら考察する。激変する社会背景のもと、女性がみずからの結婚にかんして主体性を立ち上げてゆくプロセスの一端を、ケニアの牧畜社会、サンプルの事例から明らかにしたい。

1. サンプル社会と年令体系

サンプルはケニア共和国の北中部の半乾燥地帯に居住するマー語系牧畜民である。人口は約22万人²で、そのほとんどがウシやヤギ・ヒツジを飼養する牧畜業に従事しているが、多くの世帯が牧畜業に加えて、出稼ぎや小商いなどをおこなって現金収入を得ている。サンプル社会は「年令体系」とよばれる社会システムによって特徴づけられる。年令体系とは、性と年令に応じて人びとをいくつかのカテゴリーに分け、それぞれに独特の行動規範をさだめるシステムであり、東アフリカの牧畜社会に広く見られる。サンプルの年令体系では、男性は割礼と結婚によって3つの年令階梯に分けられる。生まれてから割礼を受けるまでは「少年」とよばれ、15～25才で割礼を受けると年令組に加入して「モラン (*Imurran*)」となる。約15年に一度、サンプル全土でおこなわれる大規模な儀礼とともに、新たにモランとなる年令組が組織される。そしてこれと同時にそれまでモランの年令組であった人びとは、ほぼいっせいに結婚して「長老」となる。モラン階梯はひとつの年令組、長老階梯は複数の年令組で構成される。本研究の現地調査をおこなった時点（2012～14年）にモラン階梯にあったのはキシヤミ年令組である。また、長老階梯のもっとも若

¹ The Children Act, Chapter 141. Revised Edition 2010 (2007).

(<http://www.unesco.org/education/edurights/media/docs/f587bfa8b9536d479977207b897df7a3223f57ed.pdf>, 2015年12月10日アクセス)

² The 2009 Kenya Population and Housing Census VOLUME I A Population Distribution by Administrative Units. (<http://www.knbs.or.ke>, 2016年1月31日アクセス)



い年令組はモーリ年令組、次がクロロ年令組、キチリ年令組、キマニキ年令組と続き、メクリ年令組が最年長であった。一方、女性の人生は、結婚をさかいに未婚と既婚というふたつの年令範疇に分かれる。一般的には20才前後で結婚し、結婚後は約20年間、妊娠と出産を繰り返して子育てにいそしみ、40才前後になると緩やかに妊娠と出産から引退する。

男性は少年、モラン、長老という年令階梯ごとに、女性は未婚時代と既婚時代で、それぞれに独自の行動規範が与えられており、少年は少年らしく、モランはモランらしく、長老は長老らしく、そして未婚女性は未婚女性らしく、既婚女性は既婚女性らしくあるべきとされる。

2. 未婚期の恋愛と結婚

サンプルの未婚期の恋愛はとても独特で、あらゆる点において婚姻とのコントラストを演出するものとして存在しているようにも見える。この時期の恋愛は、大量のビーズの授受を介して結ばれる「ビーズの恋人」関係に象徴される〔中村 2004〕。この関係は、近年、学校教育の普及とともに急速に衰退しているが、30～40年前までは特別な理由がある場合をのぞき、ほぼすべてのサンプルの娘が未婚時代にこの関係をもってきた。

ビーズの恋人関係は、モランが気に入った娘に「私のビーズを受け取ってくださいか」と「プロポーズ」し、娘が承諾すれば仮成立し、ビーズが授受されると正式に成立する。娘は相手の申し出をきっぱり断ることもできるし、「あなたのビーズが欲しい」と自分から目当てのモランに積極的にアプローチすることもできる。ビーズを受け取った娘はそのビーズで巨大な首飾りをつくり身につける。この首飾りを見れば、この娘にはビーズの恋人がいると誰にでもわかる。

ビーズの恋人関係は、「短い結婚 (*ngiyama ndorop*)」ともよばれる。この恋人関係は次の3点において婚姻と似通っている。第1には、サンプルの婚姻関係は婚資のウシの授受により正式に成立するが、この恋人関係は大量のビーズの授受によって正式に成立し、社会的に周知の事実となること、第2には、関係が成立すると娘は恋人と夜を過ごすための小さな小屋を建てること、そして第3には、モランと娘の母親のあいだに、夫と妻の母親の関係に似た忌避関係が生じることである。

しかしながら、この恋人関係が婚姻と決定的に異なっているのは、外婚単位であるクラン内部で結ばれるべきであるとされている点である。最初から決して結婚はできないとわかっている相手との、終わることが決まっている恋人関係なのである。娘は、父親に「おまえは結婚する」とある日突然に宣告される。結婚相手は別のクランの見知らぬ男性である。この宣告に抗うすもなく、結婚式の前日をもってビーズの恋人関係は終焉を迎える。

恋人関係を結んですぐに娘の結婚が決まってしまう場合もあるし、2～3年ほど関係を継続できることもあるが、いずれにしてもこの関係は長くは続かない。そして、終わりがたの演出にこそこの関係の特徴が凝縮されている。クライマックスとよべるのは花嫁の化粧の場面だろう。サンプルの花嫁は真っ赤な染料で頭やビーズで飾られた首、腕などを化粧し、同じ染料で真っ赤に染められた皮のケープとスカートをまとう。モランは見知らぬ男性のもとへと嫁いでいく恋人の化



粧のために、大量の赤い染料とそれを溶くための油を用意し、結婚式の前日に恋人にこの染料を塗ってやるのである。この化粧がふたりの別れの儀式であり、仲間のモランたちは歌をうたいながらそれを見守る。モランは興奮のために小刻みに震えながら、泣きじゃくる恋人の頭、首、巨大な首飾りから肩までを赤く染め上げる。そして化粧を終えると同時に、たいていのモランはひきつけをおこして倒れ込む。これは愛しい恋人と別れねばならないという悲しみと、自身がモランとしてやるべきことをやり終えたという強い自負からくる満足感とがない交ぜになった極度の興奮の結果であるという。化粧を終えたモランは娘の前から姿を消す。そして、その翌日、すなわち結婚当日の夜明け前に娘は割礼を受け、身につけている装身具や髪型を変えて「生まれ変わり」、夫となる男性とともに、その男性の居住地である見知らぬ集落へ、そして「既婚女性」という人生の次のステージへと旅立っていく。

もうひとつ、恋愛と結婚を分ける重大なポイントがある。それは娘が妊娠した場合の対処方法である。割礼前の娘の出産はタブーとされており、娘の妊娠はもっとも望まれざる事態とされている。割礼前の娘がみごもった子供は「ンゴセネット (ngosenet)」とよばれ、集落の子供すべてを殺してしまうようなおそろしい不幸をもたらす存在であると考えられているからだ。このため、避妊は試みられているが、避妊具も普及していないため妊娠してしまうことも少なくない。もしも妊娠してしまった場合は伝統的助産師などのエキスパートにより必ず中絶の処置がとられる。

性関係をもつことを当然視された恋人関係と妊娠中絶。そして、父親が決める結婚。こうした事実だけをとりあげると、サンプルの女性は男性中心社会において恋愛と結婚をめぐる主体性を完全に奪われた存在であるという印象を受けるかもしれない。しかし、前述のように恋人関係の成立前も、その後も、娘は思いのほか積極的である。恋愛中の未婚の娘たちからは、同じクランのモランたちに守られた居心地の良い環境で、恋人に美しく飾られて恋愛を謳歌しながら短い青春期を夢中で過ごしているという印象を受ける。モランたちは、自分の恋人とみずからをビーズで飾り立て、娘の美しさを歌にしてうたう。既婚男性や既婚女性はそんな歌にうっとり耳を傾けながら、みずからの未婚時代のビーズの恋人関係を振り返って「あれほど甘美な関係はない」と語るのである。ダンスや歌、華やかなビーズ装飾に彩られたモランと未婚の娘の恋愛には、結婚とは完全に切り離され、未婚期という短い時代に閉じ込められた関係ゆえの完成された甘美さがあるのかもしれない。

以上のように、サンプルにおいて未婚期の恋愛と結婚とは決して結びつかない異なるものとして位置づけられてきた。しかしながら、恋愛と結婚を明確に区別するというこの生きかたは、近年、急激に変化している。どのような変化がなぜ起きているのだろうか。以降では、その背景の重要なひとつと考えられる女性のライフコースにおける変化について述べる。

3. 女性の割礼と結婚の分離——「スルメレイ」という例外的存在の急増——

近年、サンプル女性のライフコースにとっても大きな変化が起きている。結婚に先んじて割礼を受ける「スルメレイ (surmelei)」(既割礼・未婚というステイタス) とよばれる女性が、特に学校



教育の普及が進んでいる地域で急増しているのである³。従来、結婚と同時に起こわれてきた女性の割礼が結婚から分離され、より若年時におこなわれるようになるという現象は、同じマー語系のチャムス社会でも起きていることが報告されている [Kawai 1998]。

本研究の調査地は、サンプルの人びとの居住地域であるサンプル・カウンティの中心の町にも近く、降雨にも比較的恵まれているため、牧畜業のかたわら自家消費用の農業をおこなう世帯も少なくない。政府や NGO による多くの開発プロジェクトも実施されており、サンプルのなかでも「進んだ」地域といえる。表にはこの地域でスルメレイになった女性の割合を示した。女性を未婚時代の恋愛の相手の年齢組を基準に①～③の3つのグループに分けた。グループ①はクロロ年令組が組織された1976年に18才未満かつクロロ年令組がモランを引退して長老になった1990年に18才以上の女性、すなわち未婚期の恋愛の相手がクロロ年令組であった女性、グループ②はモーリ年令組が組織された1990年に18才未満かつモーリ年令組がモランを引退して長老になった2005年に18才以上の女性（恋愛の相手がモーリ年令組）、グループ③はキシヤミ年令組が組織された2005年に18才未満かつ調査時（2012年）に10才以上の女性（恋愛の相手がキシヤミ年令組）である。スルメレイの比率は、それぞれのグループで27.9%、58.7%、82.9%であり、若い世代になるほど比率が急激に上昇している。長老への聞き取りによれば、クロロ年令組のひとつ上のキチリ年令組の時代にはこの地域にはスルメレイはひとりもいなかったという。

表 スルメレイになった女性の割合と就学経験をもつ女性の割合

	グループ①(※1)		グループ②(※2)		グループ③(※3)		合計	
	(N=43)	(人)	(N=63)	(人)	(N=41)	(人)	(N=147)	(人)
結婚前に割礼を受けている(スルメレイ)	12	27.9%	37	58.7%	34	82.9%	83	56.5%
就学経験をもつ	2	4.7%	18	28.6%	17	41.5%	37	25.2%

(出所) 中村 [2016] を改変。

(注) ※1 1976年に18才未満、1990年に18才以上、恋愛の相手がクロロ年令組

※2 1990年に18才未満、2005年に18才以上、恋愛の相手がモーリ年令組

※3 2005年に18才未満、調査時（2012年）に10才以上、恋愛の相手がキシヤミ年令組

従来から、特別な事情がある場合に限って、ごく稀にスルメレイになる女性は存在してきた。たとえば、妹の結婚が姉より先に決まった場合、妹が姉より先に割礼を受けることは規範に反するため、姉も妹の結婚式に際して同時に割礼を受ける。また、前述のようにサンプルでは、割礼を受けていない未婚の娘の出産は厳しく禁じられているため、中絶に失敗して出産を余儀なくされた場合には出産の前に必ず割礼をすませておかねばならない。割礼を受けた娘はモランの恋愛対象としてふさわしくない存在となり「ビーズの恋人」に選ばれることもなくなるし、「ビーズの恋人関係」を結んでいる場合は、その関係を終わりにしなければならない。つまり、スルメレイ

³ 中村 [2016] には「スルメレイ」の増加傾向について学校教育の普及や未婚期の妊娠との関係からより詳しく記述しているので、参照されたい。



になると、「行き遅れ」「中絶の失敗」と結びついたネガティブなイメージが付与されるだけでなく、未婚女性として恋愛も謳歌できなくなってしまう。そして、なによりもスルメレイというあいまいでどっちつかずの存在は、「未婚」と「既婚」を明確に分ける生きかたを美しいとしてきたサンプルの人びとにとって、美しくない存在ととらえられてきた。このため、従来は積極的にスルメレイになる女性はいなかった。

ところがこの地域の女性たちは現在、積極的にスルメレイになることを選び始めており、その割合が急増している。女性たちがスルメレイになった理由を調査した結果、とくにグループ②と③の女性たちでは、弟の割礼や妹の結婚、望まない妊娠と中絶などの理由からしかたなくスルメレイになった人は少数派で、「私は学校に通っているから」とか「特に理由はなく」スルメレイになる傾向が見られた。調査対象の女性たちの学校教育経験は、4.7%から28.6%、そして41.5%と増加している（表）。サンプルの人びとは、学校に通う娘を「学校の娘」とよび、学校に通っていない娘を「ビーズの娘」とよんで明確に区別する。「学校の娘」は、生涯にわたりビーズをつけず、洋服を着て過ごす。モランとビーズの恋人関係をむすぶことはもちろん、モランのダンスに参加することもない。学校に通うモランが、週末や休暇中はビーズを身につけてダンスにも参加することが多いのに対して、「学校の娘」は、まるで別の民族の人のように彼らのダンスを傍観するだけなのである。そして現在、サンプルでは『学校の娘』はスルメレイになる⁴ことが当然のこととして受けとめられている。

レソロゴル [Lesorogol 2008] は、サンプルの女性が教育を受けることによって、教育を受けていない女性とはまったく異なる価値観をもち、サンプルの伝統的規範に批判的になる傾向があることを指摘している。「学校の娘」が、サンプルの未婚の男女が謳歌してきた「ビーズの恋人」という恋愛の形式や、モランのダンスに参加することさえも完全に拒絶していることはまちがいない。「ビーズの娘」がスルメレイになりたくない理由としては、割礼を受けるとビーズの恋人関係を終わりにしなければならないことが大きかった。しかし、もともとそれとは関係のない「学校の娘」にとっては割礼を受けることによって失うものは特にないのである⁴。

「学校の娘」の親たちが『学校の娘』はみずからを導く（“*kore ntito e sukuulu, keitore kewan*”）と語るのを聞いたことがある。つまり、娘は学校に行くと、親とは異なる考えをもつようになり、「自分で自分を導いていき」どこに行ってしまうかわからない。サンプルの習慣や規則に拘束されるのをいやがり、自分たちで判断して行きたい場所へ行ってしまうということをこの言葉は意味している。親としては、だからこそ割礼だけは受けさせておき、ンゴセネットを身ごもるという最悪の事態は避けたいと思うのだという。一方、「学校の娘」本人にとっては、結婚に先んじて一人前の女性の証としての割礼を受けることは、両親の管理からの「自立」を手に入れることを意味する⁵。

この地域で学校教育が男女に普及していくにしたがって、ビーズの恋人関係という習慣は急速

⁴ 「学校の娘はスルメレイになる」ということが、人びとのあいだで当然のことと受けとめられているため、スルメレイであることが結婚の障壁になることはない。しかし、未婚のまま出産すると、結婚に際して支払われる婚資は安くなる。また、子供の生物学的父親以外の男性の第一夫人にはなりにくくなる。

⁵ ケニアにおいては、女性性器切除禁止法が2011年に制定された。高額な罰金と禁固をとまなうこの法律の影響力は大きく、サンプルの人びとも女性に対して割礼をおこなうことの是非について語り始めたところである。



に衰退していき⁶、とくにグループ③においては、すっかり消滅していた。加えて積極的にスルメレイになった「学校の娘」たちの増加により、スルメレイのネガティブなイメージはすでに払拭されていたため「特別な理由なく」スルメレイになる「ビーズの娘」も増加したと推察できる。

4. 新たな結婚のかたちの創出

(1) 「スルメレイは焼けた肉」

サンプルには従来から「スルメレイは焼けた肉である」という言い回しがある。スルメレイにはすぐにどんな男性でも手を出す、すなわちスルメレイはすぐに誰かのものとなることを意味している。つまり、この言い回しは、未婚の娘にひとたび割礼を受けさせてしまうと、いつ誰にとられてもおかしくないという、父親の落ち着かない気持ちを表現している。反対に、割礼前の娘は「まだ焼けていない」のであり、それを「焼く」、すなわち割礼を受けさせることによって出産できる一人前の女性にすることができるのは、割礼・結婚の儀礼をとりおこなう権限をもつ父親である。従来は結婚式の朝に娘が割礼を受けていたので、誰かに連れ去られる隙はなかった。

スルメレイはすでに割礼を受けていることから、一人前の女性として扱われる。割礼後ほどなくすると母親の家で寝ることをやめ、自分自身の家と同じ敷地内にもつようになる。このようなスルメレイを虎視眈々と狙うのは、婚資となる家畜をもたないが結婚したいと考えている男性たちである。彼らはスルメレイと直接に交渉して、父親に気づかれないようにこっそりとスルメレイを自分の家に連れ去り、妻として迎え入れて事実婚にもっていこうとする。父親にとってこれは不幸な出来事といえる。なぜなら、このようなパターンの結婚の場合、夫側から支払われる婚資は少ないうえに分割で長い時間をかけて支払われることが多いからである。このようなスルメレイを狙った「連れ去り婚 (*kutupuroyeki*)」は従来から存在していた。

「スルメレイは焼けた肉」という言い回しは、父親から見ると、娘がいつ誰にとられても、すなわち、いつ誰の子供を産んでもおかしくないことを意味しているが、これを、スルメレイ本人からとらえ直せば、「いつでも、誰の子供でも産むことができる」ことになる。実際にスルメレイになった女性たちは、自身の妊娠・出産にかんしてどのように決断しているのだろうか。この地域で2012年時点で26～40才だった63人の女性(表のグループ②のモーリ年令組がモランの時代に未婚の娘だった女性たち)のうち37人がスルメレイとなったが、そのうち26人(70.3%)が未婚のうちに妊娠を経験し、そのうち21人(80.8%)が出産して未婚の母となっている。「スルメレイ」という存在が例外的だった時代には、ほぼ存在し得なかった「未婚の母」が急増しているのである。未婚の母となったスルメレイの人生はその後どのように展開していくのだろうか。以降では、未婚の母となったスルメレイの結婚を3つの事例から検討する。

⁶ 本研究の調査地においてビーズの恋人をもつモランの割合は、キマニキ年令組(1948～1960年にモラン)の男性では85.7%(N=21)、キチリ年令組(1960～1976年にモラン)の男性では72.3%(N=47)、クロロ年令組(1976～1990年にモラン)の男性では30.4%(N=46)、モーリ年令組(1990～2005年にモラン)の男性では18.6%(N=113)と徐々に減少している[中村 2011, 174]。キシヤミ年令組(2005年～現在のモラン)の男性では2014年現在、ビーズの恋人をもつ人はいないという。



(2) スルメレイの出産——「いつでも、誰の子供でも」——

Aさんの事例を紹介する。Aさんは学校教育は受けていないが、17才のときに特別な理由はなく割礼を受けてスルメレイとなった。18才のとき、割礼する前から交際していた同じクランに所属する恋人（モーリ年令組。「ビーズの恋人」ではない）の子供を妊娠し、未婚の母となることを決断して娘を出産した。出産後は自分の母親の家のある敷地内にみずからの小さな家を建てた。ほどなく、子供の父親である恋人とは別離したが、別の恋人ができた。この恋人は異なるクランに所属しており結婚できる関係にあった。Aさんは20才のときにこの恋人との結婚を望んでまず彼の母親の家のある敷地内に家を建てて同棲を開始した。しかしこの男性は、Aさんと正式に結婚するために必要な婚資の家畜を用意することを怠り、そのかわりに毎日酒を飲むようになった。Aさんは彼のこの態度を不満に思っていた。その後、彼とのあいだに子供を妊娠したにもかかわらず、彼は酒をやめようとしなかったので、Aさんは別れることを決意し、実家にもどって第二子を出産した。Aさんは礼儀正しい女性としてよい評判を得ている女性だった。実家に戻ったAさんを待ち構えていたかのように、ひとりのクロロ年令組の男性が自分の第二夫人になって欲しいともちかけた。彼はAさんに、ふたりの子供を連れて嫁いできてよいといった。これはAさんにとっては願ってもない条件だった。Aさんの父親はすでに亡くなっていたが、父親の兄弟も、Aさんの兄弟も、相手の男性が婚資の一部をすぐに支払うといったので大賛成し、Aさんはこの男性の申し出を受けて結婚した。

この事例からは、Aさんが恋愛の相手の選択においても、妊娠・出産についても、また別離についてもかなり主体的に行動していることがうかがえる。サンプルの人びとは、スルメレイが妊娠して出産することをごく自然なこととして受けとめている。また、Aさんのようなスルメレイが出産する子供ごとに父親が異なっても、その事実が彼女の人物評価を下げることもない。従来サンプル女性は、恋愛時代には出産を厳しく禁じられ、また、恋人との仲を引き裂かれて見知らぬ男性のもとに嫁いでいかねばならなかった。これに対してAさんは、未婚のままふたりの恋人の子供を出産し、その後は夫となった男性に直接に結婚を申し込まれ、喜んで承諾して子連れで嫁いだ。Aさんの事例からは、従来サンプル女性とは比較にならない主体的な結婚の選択を見てとることができる。

(3) スルメレイの「婚活」と「連れ去り婚 (*kutupuroyeki*)」

未婚の母になることがその女性の人物評価を下げることはないといっても、出産したスルメレイの結婚は簡単ではない。彼女たちは子供を連れて結婚したいと考えているが、サンプルでは、父親の家畜を継承するのは第一夫人の長男とされているため、とくに男児を出産している女性を第一夫人として迎えようとする男性はほとんどいない。しかし、第二夫人、第三夫人となれば話はまったく別になる。ふつう未婚の娘たちは、父親が自分の夫として決める相手が若くて未婚であること、つまり自分がその男性の第一夫人になることを望んでいる。しかし、すでに割礼・出産を経験して子育てをしながら生計のことも考える苦労を味わっているスルメレイは、そのような子供じみたことはいわないものである。子連れのスルメレイにしてみれば、男性がすでに結婚していれば、その男性の夫としての評判を確認でき、アルコール中毒や暴力癖のある男性を選



んでしまうリスクを回避できるし、なにより、子供を連れて結婚することがゆるされるのであれば、これ以上に望むことはないというのが本音だ。

子連れのスルメレイのもとに結婚話が向こうからやってくる A さんのような例は少ないため、彼女たちは積極的に「婚活」をおこなう。積極的とはいっても、これは、女性たちのあいだで秘密裏におこなわれる。よくとられる方法は、兄嫁を通じてその出身クランの男性のなかから候補者をさがす方法か、あるいは、姉の嫁ぎ先のクランの男性のなかから候補者をさがす方法だ。B さんの事例を紹介しよう。

B さんも A さんと同様に、学校教育の経験はなく、同じクランに所属する恋人（「ビーズの恋人」ではない）との子供をひとり出産したスルメレイである。結婚を望むようになった B さんは、この恋人と別れて婚活を開始した。B さんの協力者は兄嫁だった。兄嫁は、婚資の準備が整っていないが第二夫人をととても欲しがっている男性が自分の出身地域にいるので見に行こうと B さんにもちかけた。この「視察」の結果、B さんはその男性のことがとても気に入り、彼が B さんに「連れ去り婚」をしかけるように、兄嫁の母を通じてそれとなく伝えた。男性も B さんを気に入っていたため、すぐに B さんのところにやってきた。B さんは一度だけしぶって見せたが、男性が再び懇願にやってきたので今度は承諾し、ある夜に子供を連れてこっそりと家を出て、男性の居住地へとめでたく「連れ去られる」ことに成功した。

翌朝、この一部始終を承知している B さんの母親は、何も知らないふりをして B さんの父親に「娘がいなくなった」と告げた。父親は「誰かに連れ去られたのか？おまえは娘をちゃんと監督せずにいったい何をしているのだ？！」と怒り騒いで見せた。しかし、父親も本音のところでは、未婚の母である娘を早く結婚させてやりたいという気持ちが強く、たとえ婚資の支払いがいつになるかわからなくてもかまわないと思っていた。その証拠に、娘を連れ戻しに行くそぶりはまったく見せなかったという。

B さんのケースで興味深いのは、「連れ去り婚」という、サンプル社会に由来からあるやりかたを B さんが利用している点である。前述のように「連れ去り婚」とは、妻を娶りたいが婚資をもたない男性が、「焼けた肉」であるスルメレイをなかば無理矢理に自分の集落に連れ去って住ませ、まず夫婦のように暮らすという「事実婚」の状態をつくってから、その後時間をかけて少しずつ婚資を払っていくという結婚の方法である。B さんは、自分の目当ての男性に自分を「連れ去る」ように積極的にしむけながら、表面上は、一貫して受け身の立場を演じていた。このことにより、両親も夫となる男性も「連れ去り婚」の型どおりに「演じる」ことが可能になり、誰もが納得のいく結果である、「子供を連れての結婚」を実現することができたのである。

この結婚のかたちは、男性にとっては、婚資の準備が整ってなくてもすぐに相手を妻として迎えることができるという大きなメリットがある。さらに、連れ去る相手が B さんのように「子連れのスルメレイ」という新たなケースの場合は、またちがうメリットがあるようだ。子連れのスルメレイは、たいいてい結婚したいという意志がとても強く、子供をひきとってもらうことに対する感謝の気持ちをもっているため、家事も熱心におこなうし、家畜管理にも協力的である。若い娘を娶った場合とは異なり、機嫌をとったり、一から教育する必要もないという。男性が第二、第三夫人を強く望むのは、ほとんどの場合、牧畜業をおこなうための労働力が必要になったとい



う理由であるため、子連れのスルメレイは「即戦力」として好都合であるし、うまくすればその子供も牧童としてすぐに活躍してくれるかもしれない。しかも婚資は分割払いでよいので、まさに理想の相手を理想のタイミングで得ることができるというわけだ。

(4) 「連れ去り婚」と「恋愛結婚」

前述のようにサンプルでは、未婚と既婚をはっきり区別するメリハリのある生きかたが望ましく美しかったのであり、結婚はお互いに知らない相手と一から始めるべきものと考えられてきた。しかしながら、サンプル社会にも恋愛結婚がなかったわけではない。恋愛結婚は、「ンジャルティム (*njartim*)」もしくは「アーラロ (*aararo*)」とよばれて例外的に存在してきた。「ンジャルティムのケンカは誰にも仲裁できない」といわれ、恋愛結婚をした人の結婚生活はうまくいくはずがないと考えられており、未婚期の恋愛の相手との結婚を望む人は必ず周囲から反対されてきた。そもそも恋愛結婚は、大干魃の時代に家畜が死に絶え、多くの人が婚資を支払えずに正式な結婚ができなかったときに、「男女がしかたなく、森の動物(野生動物)のようにお互いを探しあった」やりかたであると語られ、そうでないときに恋愛結婚をする人は規範からの逸脱者ととらえられてきた。

そして、正式な結婚において、相手を選ぶことができるのは男性だけであった。それも知り合いを通じて娘の評判を簡単に調査するだけで、お互いが直接に話をするとはなかった。そもそも結婚において重要なのは、夫となる男性と娘の父親のあいだでおこなわれる婚資の交渉、そしてその結果として生まれるふたつの家の結びつきであった。結婚における当人同士の「相性」や「愛情」は、事前に用意されるものではなく、結婚生活のなかでゼロからつくりあげていくものと考えられてきたのである。

しかし「連れ去り婚」は、男性がスルメレイに直接に働きかけるため、通常の結婚とは決定的に異なっている。そして近年のスルメレイたちがみずからしかける「連れ去り婚」においては、男性と女性の双方が、お互いに自分自身で結婚相手の評判を調査したり、直接会って話したりする。両者は互いの人柄を十分にわかったうえで「事実婚」という期間を経て、ゆっくりと正式な結婚へと向かう。すなわち、この「連れ去り婚」は「恋愛結婚」の要素を多分に含んでいるのである。

(5) 非婚という選択——擬似通過儀礼 (*ntasim ntelengo*) ——

最後に、もっとも革新的なスルメレイの結婚の事例を検討する。Cさんは小学校に7年まで通った。父親は幼いころに亡くなっており、同母兄弟には、兄(D)と婚出した姉、そして婚出した妹がおり、年長の腹違いの兄(E)がいる。Cさんは、17才のときに「学校に通っているから」という理由で割礼を受け、19才のときに妊娠して出産した。Cさんはその後も何人かの恋人とつきあったが結婚はせずに出産だけ続けて、調査時点で娘3人と息子2人がいた。Cさんは兄(D)の家畜に依存して生活していたが、兄(D)はいつまでも実家で子供を産み続ける妹を厄介者として嫌い、自分の妻子と家畜のすべてを連れて遠方に引っ越してしまい、Cさんとその子供たちを顧みることはなかった。Cさんは母親に子育てを手伝ってもらいながら、酒や木炭を造って販



売したり、薪を町や近所に売り歩いたり、砂糖の小売りをしたり、小学校の臨時雇用教員をやったりと、できることはすべてして必死で子供を育てた。

そんなCさんは、結婚をまったく望んでこなかったわけではないが、結婚したいと思えるほどの相手に出会えなかったという。そして未婚の母としての生活を17年続けた36才のとき、「ンタシム・ンテレンゴ (ntasim ntelengo)」という形式で、結婚式をおこなう決意をした。ntasim は通過儀礼を、ntelengo は「飾る」を意味し、本来おこなうべき儀礼を実施していなかった人のために、その「まねごと」を代理人をたてておこなうことによって、その人の儀礼的・社会的な地位を変化させるものである。以降ではこれを「擬似通過儀礼」とよぶ。Cさんが擬似通過儀礼に至った経緯はつぎのようなものであった。

Cさんが35才になったとき、長女が妊娠して中絶を余儀なくされた。Cさんは娘にもう中絶を経験させたくないと考え、娘たちの割礼をおこなうことを望んだ。年長の腹違いの兄(E)のところへ相談に行くと、兄(E)は、「おまえが『子供』のまま、どうやって自分の子供を割礼するのだ？リコレット(結婚を正式に成立させるために必要な去勢ウシ)を屠り、おまえを『香りよくする』男をさがそう」と言った。未婚のCさんの子供は、今のままでは割礼を受けることができない。『香りよくする』とは、儀礼的に縁起のよい状態、すなわちCさんに既婚女性のステイタスを獲得させることを意味している。これに対してCさんは「どうかさがして下さい。お願いします。娘たちはもう十分に大きいので(はやく割礼を受けさせてやりたいのです)」と答えた。

その後、腹違いの兄(E)は、夫役をつとめる男性とリコレット(通常はウシだがこの場合はヒツジで代用した)を用意してくれ、Cさんのささやかな結婚式がおこなわれた。Cさんは花嫁が身につける既婚女性用の耳飾りや赤い染料で染められたケープとスカートを纏ったが、リコレットを提供したのは兄であり、夫役をつとめた男性は単にその場で新郎のように振る舞って、リコレットを屠ったにすぎない。この結婚は言いかたを変えれば、「偽装結婚」であり、その後、Cさんは今まで通り実家での生活を続け、男性もみずからの居住地に帰っていった。ふたりの関係には何の変化も起きていない。しかし、この「擬似通過儀礼」とおして、Cさんは既婚女性のステイタスを得ることができ、自分の子供たちに割礼を受けさせることが可能となったのである。ほどなくして、Cさんの上のふたりの娘は割礼を受けた。

Cさんは、妊娠や中絶の経験がなく、「行き遅れ」でもないのに積極的にスルメレイになるという選択をした「学校の娘」のひとりである。サンプルの新しい女性の生きかたを切り拓いたパイオニア世代といってもよいだろう。そのCさんが今度は、未婚のままで子供を割礼した。彼女のこの決断は「非婚」を選択したといえるかもしれない。「非婚」とは、広辞苑によれば「生きかたとして、結婚しないことを主体的に選択すること」(『広辞苑』第5版)であるが、これは、サンプルの生きかたとしてまったく新しいものである。

「擬似通過儀礼」は従来、サンプルではない女性と結婚した男性が、異民族である花嫁の父親に対してはサンプルの規範通りの婚資の支払いは必要ないことから、リコレットを屠る儀礼をおこなわなかった場合、後日に、この結婚を社会的に正式なものとするために実施してきた。非婚という女性の新しい生きかたの選択が「擬似通過儀礼」を利用して可能となったことは注目に値するだろう。



5. サンプル女性の結婚をめぐる主体性の創出過程

恋愛結婚、そして非婚。ともにサンプル社会においては、とても新しい結婚のかたちである。非婚が今後、サンプルに一定の広がりを見せていくのか否かは、現在はまだわからないが、恋愛結婚という選択は確実に増加している。とくに高等教育を受けた女性は、サンプルの従来の結婚を「強制婚」として批判的にとらえ、まさに「自分で自分を導く」と表現されるような自立心のもとで、親ではなく自分が決めた相手との恋愛結婚を志向する傾向がつよい。こうした女性たちは牧畜集落ではなく町に住み、給与を得るような仕事に就いて、経済的にも親から独立していることが多い。彼女たちはいわゆるグローバル・スタンダードを身につけて、開発プロジェクトなどで謳われる西欧近代的な言説にしたがって、結婚についてだけでなく、さまざまな面でサンプルの「伝統的」なやりかたを批判的にとらえる傾向がある。

これに対して本稿で紹介した女性たちは、教育をまったく受けていないか、受けていたとしても初等教育のレベルまでである。彼女たちは牧畜集落に居住し、いわばサンプル文化のなかに生きる平均的なサンプル女性である。彼女たちの「恋愛結婚」の実現のしかたは、高い教育を受けた女性のやりかたとは異なるユニークなものだった。彼女たちは、従来のやりかたにつよく反発するわけではない。「なんとなく」スルメレイになった結果、未婚のまま出産することが可能になり、実際に未婚の母となったのだが、その後は「未婚の母」というみずからの結婚における条件の悪さを逆手にとるようにして、父親が管理する伝統的な結婚という拘束から自由になり、結婚相手を主体的に選択していた。しかし、その際には「連れ去り婚」という従来からあった例外的な結婚の型が利用され、女性は受け身を演じた。このように、従来から存在した「型」が力点のおきかたを変えて活用されることによって、結婚相手の男性、女性の父親と母親など、婚姻にかかわる全員が、それぞれいくぶんかの演技をするという方法で「連れ去り婚」が実現していた。すなわち、彼らは従来のやりかたとの擦り合わせをおこないつつ、全員が納得のいくかたちを創出していたのである。また、「非婚」というもっとも新しい選択が可能になったのも、従来から存在した「疑似通過儀礼」の形式が有効に転用されたためだった。

そもそも、こうした新しい結婚の形態を創出する出発点となったのは、「スルメレイ」という例外的な年令範疇であった。例外的であるがゆえに、スルメレイにはほかの年令範疇ほど厳格な行動規範が付与されていない。年令体系にもとづく細かな規範が厳格に定められているサンプル社会において、この「伝統的」な規範を重荷に感じ始めていた人びとにとって「スルメレイ」というのは、規範の拘束からの逃避先としてうってつけの場所であったのかもしれない。スルメレイになった女性たちの多くが、その後に未婚の母となったという事実からは、未婚期の出産を厳禁するという規範からの抜け道を、人びとはスルメレイに見いだしたと解釈することも可能であろう。

サンプルの人びとは、新しい価値観と従来の価値観のあいだで揺れながら、スルメレイという従来から存在していた例外的なステータスの意味付けを変更した。そして「連れ去り婚」や「擬



似通過儀礼」という従来からあるやりかたの「型」を転用することによって、新しい状況を自分たちの文脈のなかでとらえ直し、納得したうえで新しい結婚のかたちを創出している。それは、欧米の単純な模倣とはまったく異なる創造的なプロセスであり、「『伝統的』規範からの逸脱」というありきたりな見かたではとらえきれない。そして、本稿の事例から見えてきたのは、サンプル女性の結婚をめぐる主体性の創出過程は、決して「女性」対「伝統をおしつける社会」という構図で成り立っているのではなく、当事者である女性の両親や兄弟、結婚相手など、すべての社会の成員の協働のうえに実現されているという事実であった。

付記:本研究はJSPS 科研費・基盤研究(C) (2012～2014年度・代表:中村香子・課題番号:24510341)、基盤研究(C) (2015～2018年度・代表:中村香子・課題番号:15K01875)の成果の一部である。

参考文献

<日本語文献>

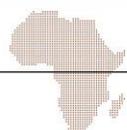
- 中村香子 2004. 『産まない性』——サンプルの未婚の青年層によるビーズの授受を介した恋人関係—— 田中二郎・佐藤俊・菅原和孝・太田至編『遊動民——アフリカの原野に生きる——』昭和堂 412-438.
 ——2011. 『ケニア・サンプル社会における年齢体系の変容動態に関する研究——青年期にみられる集団性とその個人化に注目して——』松香堂書店.
 ——2016. 「スルメレイが手にした選択肢——ケニア・サンプル女性のライフコースの変容——」落合雄彦編『アフリカの女性とリプロダクション——国際社会の開発言説をたおやかに超えて——』晃洋書房 75-106.

<外国語文献>

- Ainsworth, M., K. Beegle and A. Nyamete 1996. “The Impact of Women's Schooling on Fertility and Contraceptive Use: A Study of Fourteen Sub-Saharan African Countries.” *World Bank Economic Review* 10 (1): 85-122.
 Basu, A. 2002. “Why Does Education Lead to Lower Fertility? A Critical Review of Some of the Possibilities.” *World Development* 30 (10): 1779-1790.
 Garenne, M. and V. Joseph 2002. “The Timing of the Fertility Transition in Sub-Saharan Africa.” *World Development* 30 (10): 1835-1843.
 Kawai, K. 1998. “Women's Age Categories in a Male-dominated Society: The Case of the Chamus of Kenya.” in *Conflict, Age & Power in North East Africa: Age System in Transition*. eds. E. Kurimoto and S. Simonse. Oxford: James Currey, 147-167.
 Lesorogol, C. 2008. “Setting Themselves Apart: Education, Capabilities, and Sexuality among Samburu Women in Kenya.” *Anthropological Quarterly* 81 (3): 551-577.
 Nakamura, K. 2005. *Adornments of the Samburu in Northern Kenya: A Comprehensive List*. Kyoto: Center for African Area Studies, Kyoto University.
 Spencer, P. 1965. *The Samburu: A Study of Gerontocracy in a Nomadic Tribe*. London: Routledge and Kegan Paul.

(なかむら・きょうこ/京都大学)





論
考

エチオピアにおける NGO 活動

——「慈善団体および市民団体に関する布告」(No.621/2009) の
影響についての検討——

NGO Activities in Ethiopia:

An Examination of the Effects of “Charities and Societies Proclamation
No.621/2009”

児玉 由佳

KODAMA, Yuka

要 約 :

エチオピアでは 2009 年に NGO に関する法律が施行され、アドボカシーや人権の分野における NGO の活動が大きく制限されることになった。この法律に対応するために、NGO 団体は法律に抵触しないように報告書の文言などを慎重に選択しながら活動を行っている。その一方で、政府と密接な関係を構築している NGO は活動範囲を大きく広げつつある。このような状況下で、政府に対する批判的役割としての NGO の重要な役割は萎縮している状況にある。

キーワード : エチオピア NGO 人権

はじめに

非政府団体（Non-Governmental Organization: NGO）に関する先行研究では、国家との関係を意識した議論が数多くある [Carroll 1992; Farrington and Bebbington 1993; Fowler 2000]。これらの議論では、NGO と国家の関係は大きく 2 つに類別することができる。経済開発を主目的とした国家の補完としての NGO の役割と、既存の政治的経済的枠組みの改革を求める市民社会組織としての役割である。

エチオピアでは 2009 年に、「慈善団体および市民団体に関する布告 No.621/2009」(Charities and Societies Proclamation No.621/2009) によって NGO の活動に関する法律（以下法律 No.621/2009）が施行された。この法律の特徴として、アドボカシーや人権の分野において NGO の活動を大きく制限していることが挙げられる。この法律からは、NGO の役割を既存の政治的枠組みの改革ではなく、あくまで国家の補完の役割にとどめようという意図を読み取ることができる。この法律が NGO にもたらす影響については、多くの先行研究で検討されてきたが、法律の解釈にとどまるものが多く、実際に NGO がこの法律下でどのように活動しているのかについての調査はまだ少ない [Dupuy, Ron, and Prakash 2015; Dereje 2011; Hayman et al. 2013; Meskerem 2009]。

本稿では、法律 No.621/2009 の施行が、エチオピア国内の NGO 活動にどのような影響を及ぼしているのかを、NGO 代表者やプロジェクト部門の担当者などとのインタビューを通して検討する。本稿の構成は以下のとおりである。まず、第 1 節で法律 No.621/2009 の概要を説明し、第 2 節でエチオピア国内の NGO 活動について統計データを用いて概観する。第 3 節では、現地の NGO とのインタビューを元に、具体的にこの法律がどのように NGO の活動に影響をもたらしたのかを検討する。

1. 「慈善団体および市民団体に関する布告」(No.621/2009) による法律の概要

2009 年に施行された法律 No.621/2009 は、人権問題と外国ドナーからの資金援助に対して厳しい規定を定めている。特に外国ドナーと、外国ドナーから多くの資金援助を受けている NGO は、人権問題を取り扱うことができなくなった。そのため、さまざまな外国援助機関が、NGO 活動や資金援助に対するこの法律の影響についての検討を行っている [Hayman et al. 2013]。たとえば、エチオピアにおいて活動する 28 の二国間・多国間援助機関で構成される開発援助グループ (Development Assistance Group: DAG) は、2011 年に 91 ページにおよぶ「慈善団体および市民団体に関する法律のためのユーザー・マニュアル」(“User’s Manual for the Charities and Societies Law”) を発行している。また、スウェーデンのセーブ・ザ・チルドレン (Save the Children-Sweden) も、法の概要をまとめると共に、外国 NGO の活動に課された制約について検討している [Meskerem 2009]。

(1) NGO の分類



法律 No.621/2009 は、資金源によって NGO を大きく 3 つに分類している（第 2、14、55 条）。エチオピア慈善団体／市民団体、エチオピア住民慈善団体／市民団体、そして外国慈善団体の 3 つである。宗教団体、エチオピア政府との合意の下活動している国際・外国団体、頼母子講・葬儀講のような伝統的組織、他の法が適用される団体はこの法律の適用から除外される（第 3 条）。

なお本法律では、NGO に分類される団体を上記の 3 つに細分化して扱っているため、条文の中で NGO のような総称は使用していない。そのため、本稿では、便宜上法律 No.632/2009 にしたがって登録された「慈善団体」と「市民団体」の総称を NGO とする。

まず、外国からの収入が 10% 以下の場合、エチオピア慈善団体（Ethiopian Charities）もしくはエチオピア市民団体（Ethiopian Societies）に分類される。どちらもエチオピアの法の下に結成され、会員は全員エチオピア人であり、エチオピア人によって管理されている団体である。2 番目は、資金の 10% 以上を国外から得ているエチオピア住民慈善団体（Ethiopian Residents Charities）とエチオピア住民市民団体（Ethiopian Residents Societies）である。これらは、エチオピアの法の下に結成され、エチオピアに居住している会員によって構成された団体である。そして 3 番目に挙げられるのが、外国慈善団体（Foreign Charities）である。外国慈善団体は、自国の法にしたがって結成されたものであり、外国国籍の会員によって構成されている。その運営も外国人によるものであり、資金は外国から得ている。ただし、エチオピアにおいても外国慈善団体として登録し、本法律を遵守する必要がある。

そのほかに、専門家協会、女性協会、若者協会のように、対象者の範囲が広い場合は、大衆市民団体（Mass-Based Societies）に分類される。大衆市民団体の権利として民主主義的な活動の強化や選挙機関への協力が挙げられる（第 57 条）など、より政治的な活動を認められており、人権関係の活動が認められているエチオピア市民団体とは、資金の制約などで大きな違いはない。後述の慈善団体・市民団体庁（Charities and Societies Agency: ChSA）による 2015 年の統計資料では、大衆市民団体はエチオピア市民団体に含まれている。

また、慈善団体と市民団体は、裨益する対象者によって区別される。前者は裨益する対象者が団体の会員だけでなく一般の人々も含む（第 14 条）が、後者は団体の「会員の権利と利益を守る」（第 55 条）ために活動するものと定められている。

(2) NGO の登録と活動について

法律 No.621/2009 の条項の中で、NGO 活動に重要な影響を及ぼすものとして、特に次の 4 つを挙げることができる。NGO を管轄する省庁の変更、人権関連の活動を行う NGO への制約、人件費など一般管理費の予算の上限設定、資金獲得のための関連事業の認可である。

まず、NGO の管轄が、これまで登録を行っていた法務省から、外務省の下部機関として新たに設立された慈善団体・市民団体庁（ChSA）に移管された。ChSA の役割は、法律 No.621/2009 にしたがって NGO の登録を行い、活動を監督することである。この法律に基づいた詳細な指針（directives）は、ChSA によって定められる [CSO Taskforce 2011]。アムハラ語のみで出されているこの指針は随時追加されている。なお、ChSA に登録せず活動する団体は、法人格を持つことはできず、活動を停止させられる場合がある（第 65 条）。



第二に、外国からの資金が収入の 10%を超える NGO は、人権などに関する活動が禁じられた（第 14 条）。上記の NGO の分類の中では、エチオピア慈善団体とエチオピア市民団体のみが人権関連の活動を行うことができる。第 14 条第 2 項に挙げられている具体的な禁止事項は、①人権と民主主義的権利の促進、②民族、ジェンダー、宗教間の平等の普及促進、③障害者や子どもの権利の普及促進、④紛争の解決と和解の普及促進、⑤司法と法の施行のためのサービスの効率性向上の 5 つである。

第三に、支出に関しての制限が挙げられる。第 88 条は、NGO の活動目的を達成するための費用（expenses for the implementation of its purpose、以下活動費用）が全予算の 70%を下回ってはならず、事務（administrative activities）のような一般管理費に相当する予算は支出の 30%を超えてはならないと定めている。

第四として、資金獲得のために事業を行えるようになったことが挙げられる（第 103 条）。ChSA の許可を得れば事業を行うことができるが、その事業は、あくまで NGO の活動に付随的なものであり、その利益は NGO の活動に使われるべきものであると定められている。

(3) 「人権」条項についての検討

本法律の特徴として上記の 4 点を挙げたが、NGO の活動にもっとも大きな影響を与えると考えられる人権についての活動制限について改めて検討しておきたい。

まず、本法律においてエチオピア政府が対象としている人権とは何を指すのだろうか。1976 年に発効された国際人権規約では、社会権規約と自由権規約の二つに人権を分類している。社会権規約は、経済的、社会的及び文化的権利に関する規約であり、国に生存権などの向上を要求する権利である。自由権規約は、市民的及び政治的権利に関する規約であり、表現の自由や財産の侵害など政府の干渉に対して対抗する権利の向上を対象としている¹。

法律 No.621/2009 における人権活動の制限条項では、対象分野は明記されているものの、具体的にどのような活動が制限されているのかは明らかではない。しかし、エチオピア人民革命民主戦線（Ethiopia People's Revolutionary Democratic Front: EPRDF）は、市民社会組織が政治的領域で活動することに対して元々懐疑的であり、政府批判を行う人権団体に対しては、反政府勢力の代弁者であり、政治的な不安をおもつたものであると見なし、敵対的な態度をとってきたことについては従来より指摘されてきた [Dereje 2011, 805; Dessalegn 2002, 109-111]。それを考えると、法律 No.621/2009 で主に意図しているのは、人権活動の中でも政策批判のような自由権に基づいた人権活動の制限であると考えるのが妥当であろう。

その意図が明確に示されたのが、この法律施行以前から人権に関して積極的に活動し、政策批判も行っていた二つの団体、エチオピア人権委員会（Ethiopian Human Rights Council: EHRCO）とエチオピア女性法律家協会（Ethiopia Women's Lawyer Association: EWLA）に対する本法律の厳格な適用である [U.S. Department of State 2009]。EHRCO は、1991 年に設立され、政府による不当な拘束や逮捕に対して批判してきた人権団体である。また、EWLA は、1990 年代半ばに女性の法律家グループによって設立され、女性の権利向上のために法的支援を行うと共に、女性に平等な

¹ 外務省 HP より国際人権規約の項参照 (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/>)。



法改正を主張するなどアドボカシーも行う NGO である [Dessalegn 2002, 111]。

EHRCO と EWLA は、どちらもエチオピア慈善団体として登録され、人権活動を行うことができる。しかし、法施行前に得た外国資金に対してもこの法律が適用されたために、外国資金の預金がある銀行口座が凍結される事態となり、EHRCO はスタッフの 85%、EWLA は 70% を削減せざるをえず、その活動は大幅に縮小された。また、2009 年の法導入直後に、EHRCO と EWLA の当時の代表は、どちらもエチオピア政府による不当逮捕・拘留の危険を怖れてアメリカに亡命している [Human Rights Watch 2010; 2012] ²。

2. エチオピアにおける NGO の数の推移

本項では、法律 No.621/2009 の影響について、NGO の数の推移から検討する。なお、2009 年の法律導入後、活動内容や財源などについての制約があるにも関わらず、NGO の総数自体は増加している。

ChSA から提供されたデータをまとめたのが表 1 である。2010/11 年度から 2014/15 年度の 4 年間で、NGO の数は 1795 団体から 3071 団体に増加している (+71%)。もっとも増加しているのがエチオピア住民慈善団体であり、2010/11 年度と比較して 87% 増となっており、現在 NGO の中でもっとも多い 67% を占めている。一方、人権関係の活動ができるエチオピア慈善団体やエチオピア市民団体は、それぞれ全体の 3% と 11% にとどまっている。

	慈善団体 (Charity)							市民団体 (Society)					その他		合計			
	外国慈善団体 Foreign Charity		エチオピア 住民慈善団体 Ethiopian Resident Charity		エチオピア 慈善団体 Ethiopian Charity		合計	エチオピア 住民市民団体 Ethiopian Resident Society		エチオピア 市民団体 ² Ethiopia Society		合計	コンソーシアム ³ Consortiums					
	[n]	対2010/11 (%)	[n]	対2010/11 (%)	[n]	対2010/11 (%)	[n]	対2010/11 (%)	[n]	対2010/11 (%)	[n]	対2010/11 (%)	[n]	対2010/11 (%)	[n]	対2010/11 (%)		
2010/11	314	(100)	1105	(100)	NA ⁴		1419	(100)	NA		322	(100)	322	(100)	NA		1795	(100)
2014/15	424	(135)	2061	(187)	106	NA	2591	(183)	95	NA	333	(103)	428	(133)	52	NA	3071	(171)
内訳(%)	(14)		(67)		(3)		(84)		(3)		(11)		(14)		(2)		(100)	

表 1 2010/11 年度～2011/12 年度^{*1} の NGO 数の推移

(出所) ChSA の未公開資料より。

*1 エチオピアの会計年度は、7月8日～7月7日である。

*2 大衆団体 (Mass-based Societies) が含まれる。

*3 NGO 間のネットワーク形成を目的とした団体であり、ChSA の管轄下にある (法律 No.621/2009 第 15、55 条)。

*4 NA と記載されている箇所は、2010/11 年度のデータで言及されていないものである。他の団体に分類して含まれている可能性もある。

² EWLA 元代表の亡命については、個人のブログ

(<https://woyongi.wordpress.com/2010/10/11/what-happened-to-the-ethiopian-womens-lawyer-association/>) や Wikileaks (https://wikileaks.org/plusd/cables/09ADDISABABA1613_a.html) で言及されている。



表 2 2009/10～2015/16^{*1}の閉鎖 NGO 数

	外国慈善団体	エチオピア 住民慈善団体	エチオピア 慈善団体	エチオピア 住民市民団体	エチオピア 市民団体	コンソーシアム	合計
2009/10	2	2	0	0	0	0	4
2010/11	2	3	0	0	0	0	5
2011/12	2	6	0	0	0	0	8
2012/13	3	22	2	0	1	0	28
2013/14	11	84	6	8	21	1	131
2014/15	9	87	6	4	27	2	135
2015/16 ^{*2}	3	20	5	2	8	0	38
合計	32	224	19	14	57	3	349
内訳(%)	(9)	(64)	(5)	(4)	(16)	(1)	(100)

(出所) ChSA 提供資料より筆者作成。

*1 元資料は、エチオピア暦(9月11日～9月10日)を使用。

*2 2015年9月11日～11月13日まで。

ただし、入れ替わりも激しく、表2にあるように、2009年11月から2015年11月の6年間に350のNGOが閉鎖している。その中でもっとも閉鎖が多いのが、エチオピア住民慈善団体であり、閉鎖したNGOの全体の64%を占めている。また、閉鎖時期は2013/14、2014/15年度に集中しており、76%のNGOがこの時期に閉鎖している。これは、NGO登録の更新時期が法律No.621/2009によって毎年から3年ごとに変更されたことと関係する。2009年の法施行後登録を更新するNGOの資格審査を行った時期が、2012/13、2013/14年に集中したため、その時に法律で要求されている更新のための条件を満たせなかったNGOが結果的に多くなったと考えられる。

法律No.621/2009第76条では、3年ごとにある認可の更新についての規定が定められている。NGOの義務として、年間の決算報告書の提出と年間活動報告の提出が義務づけられており、ChSAは、活動内容や監査の報告がすべて揃っていて正確であることを確認し、本法律の規定に抵触していなければ、認可を更新することになっている。また、年間10万ブル(約55万円、1ブル=5.5312円、2015年1月11日現在)以上の収入のあるNGOは毎年外部監査をおこなわなければならない(第79条)。閉鎖したNGOに関してChSAが提供した情報を確認した限りでは、ChSAが活動内容に異議を申し立てた結果というよりも、財政的な問題が中心であった。閉鎖の理由についての精査が必要であるが、ChSAによる認可更新の審査によって、健全な経営を証明する適切な決算および監査報告を提出できなかったNGOの淘汰が進んだと考えられる。これは、インタビューしたNGOの代表者の1人が、法施行時にすでに登録していたNGOに対して法導入時には厳しい審査はなかったが、更新時には厳しく資格審査をされたため、活動を継続できなくなったNGOが多かったと述べていたことから裏付けられる。

NGOの増減数のデータからは、法律No.621/2009がNGOの財政の健全化に貢献したとはいえ、NGOの活動内容にどれだけ影響を及ぼしたのかについては、必ずしも明らかにならなかった。この点については、次項のNGOへのインタビューの結果から考えてみたい。

3. 「慈善団体および市民団体に関する布告」(No.621/2009)のNGOに対する影響



本項では、2015年11月に行った NGO へのインタビューを元に、法律 No.621/2009 が、具体的に NGO の活動にどのような影響を及ぼしたのかを検討する。11月の調査では、6つのエチオピア住民慈善団体と1つのエチオピア市民団体にインタビューを行った。本項で取り上げるのは、エチオピア住民慈善団体である障害者の生活向上を目指す団体 A、エチオピア住民慈善団体であるが、現政権と近い関係にあると言われていたアムハラ開発協会、そして権利関係の活動ができるエチオピア市民団体に分類されるアムハラ女性協会の3つである³。本項では、人権関係の活動への制限と一般管理費の制限による活動への影響に焦点を絞って検討をすすめる。

(1) 障害者の生活向上を目指す団体 A (エチオピア住民慈善団体)

障害者の生活向上を目指す団体 A は、2000年代に設立された NGO である。法律 No.621/2009 に基づく登録では、エチオピア住民慈善団体に分類されている。アディス・アベバに本部を置き、地方支部も二カ所あるなど、比較的大規模な NGO である。

インタビューを行った NGO 代表は、NGO の活動に無関心だった政府が、法律 No.621/2009 において NGO の法的資格や役割を明示するなど、市民社会に対する認識を高めている点については、一定の評価をしていた。ただし、この法律には NGO の活動を抑制しようという意図があることも認識している。この法律によって NGO は ChSA の管轄下に置かれているが、ChSA は手続きに関する指針を追加し続けている。現在すでに9つの指針が出ており、詳細な手続きを要求していることから、ChSA による指針は、NGO の活動を制限するためだと代表者は解釈していた。

次に、人権に関する制約の問題であるが、団体 A はエチオピア住民慈善団体であり、法律上障害者の人権向上に取り組むことはできない。人権問題に取り組むために障害者の市民団体や慈善団体として登録するという方法もあるが、外国からの資金援助を得られなければ活動自体が困難になるため、その選択肢はないということであった。しかし、障害者の生活向上と人権の問題を切り離すことは困難である。そのため、現在の活動が「人権」に関連していると当局に判断されないように、特に文書については慎重に言葉を選んでいるという。まず、権利の主張 (advocacy) 自体を目的とした活動は行わない。そして「人権」という「レッドライン」(redline: ここでは法律違反の意) の単語は使わない。活動内容の説明には、個人の生計活動 (Individual livelihood) 奨励や子どもたちのキャンペーン・ビルディングといった形の言葉を使用するようにしているということであった。

一方、一般管理費用を30%以内にならなければならないという条項については、大きな問題には直面していないということであった。これは、一般管理費用と活動費用の定義が現状では明確ではないので柔軟に対応することが可能となっているためである。たとえば、障害を持つスタッフの給与については、障害者の生活向上に資するので活動費用となり、井戸掘削では井戸の部分だけではなく、そこにたどり着くまでの費用も活動費用に組み込まれる。これらの分類については、政府と話し合いながら決定しており、いまのところ大きな問題ではないということであった。

(2) アムハラ開発協会 (エチオピア住民慈善団体)

³ 本稿では NGO 側からの要望により、了承を得た活動団体以外については匿名とした。



アムハラ開発協会 (Amhara Development Association: ADA) が設立されたのは、現政権の EPRDF が政権に就いた翌年の 1992 年である。ADA の NGO としての分類は、エチオピア住民慈善団体である。ADA は 400 万人の会員を擁しており、会員のための活動を行う市民団体の方が適切にも思えるが、その問いに対しては、市民団体よりも慈善団体の方が国際支援を得やすいのでこの分類を選択したという説明を受けた。

アムハラ州が活動地域である ADA は、他州で活動しているオロミア開発協会 (Oromia Development Association)、南部諸民族開発協会 (Southern Ethiopian Peoples Development Association)、ティグライ開発協会 (Tigray Development Association)、ティグライ扶助協会 (Relief Society of Tigray) などと同様、現政権と密接な関係にあると見なされている [Asnake and Dejene 2009, 102; Shinn and Ofcansky 2013, 352-353]。

設立当初は農村地域を中心に、道路建設など開発関連のプロジェクトを中心に行っていたが、近年は、保健衛生、健康、生計活動支援に重点を絞った活動を行っているという。活動内容は開発プロジェクト中心であり、人権活動に対する法的制約は、活動の支障にはならない。政府の意向を強く反映していると考えられる ADA の活動は、国家の開発プロジェクトの補完としての役割を果たしているといえる。そのため、人々の生活向上に資する形での社会権向上のために積極的に活動している一方で、既存の政策に対する批判的な要素は活動内容にはない。

ADA にとっては、政治的な活動分野の問題よりも、活動資金の獲得がより重要な問題となっている。最近の 2 年間で活動地域を大幅に増やしているためである。それまでは、当該地域の会員数が資金的にも人員的にも活動を支えるのに十分集まってから支所を開設していた。しかし現在は、会員数に関わらずすべての郡⁴に支所を開設している。このような急激な拡大のために資金獲得が喫緊の課題となっている。400 万人から受け取る会費が 1 億 8000 万ブル (約 10 億円) あるものの、それだけでは活動資金としては十分ではなく、国際機関や慈善家などから資金を獲得しつつ、チャリティ・マラソンなどの活動でも資金を得ている。さらに、この団体は、法律 No.621/2009 の第 103 条によって資金獲得のための事業を行えるようになったことを受けて、建設会社などの企業を複数所有している。建設会社については、ADA の道路建設プロジェクトなどで優先的に使用するというので、活動目的に沿った企業として所有可能であるということであった。他の NGO の聞き取りでは、資金獲得のための事業が活動目的に沿っていないとして、ChSA に認可されていないというケースがあったことを考えると、かなり大規模な建設会社が NGO の傘下にあることが認められているということは、政権との距離の近さを示しているものといえよう。ADA の急激な活動地域拡大の背景については、具体的な説明はなかった。ただし、従来「政府系 NGO」(Government Organized NGO: GONGO) と称されることの多い ADA のような NGO の場合、農村部での開発支援を充実させたいという政府の意向が大きく働いていると推測できる。これは、近年活動を活発化させている次のアムハラ女性協会にも同様のことがいえる。

(3) アムハラ女性協会 (エチオピア市民団体／大衆市民団体)

アムハラ女性協会 (Amhara Women's Association: AWA) は、1998 年に設立されたエチオピア市

⁴ エチオピアの行政区分は、上から、州—県 (Zone) —郡 (woreda) —村落地区 (qebele) となる。



民団体であり、正確には、アムハラ州在住の女性全般を対象とした大衆市民団体に分類される。18才以上の女性であればだれでも会員になることができ、現在130万人の会員がいる⁵。会員のうち9割は農村部在住であり、組織の末端は、村落地区やその下の村レベルまで広がっている。エチオピア市民団体であるAWAは人権関係の活動を行うことが可能である。AWAのホームページにも、活動領域として、「女性の利益になる政策、法律、条例を施行するように、そして女性に不利なものに対しては撤回するように主張し、ロビー活動をする」ことが明記されている。また、「女性の人権や性や生殖（リプロダクション）の権利を向上させる」ことも目的として挙げられている⁶。

ただし、具体的な人権に関する活動は、既存の法的枠組みの中で保障されている女性の法的権利を守ることが中心となっている。たとえば、夫婦の共同所有となっていた農地について、離婚時に妻が適正に分割して取得できるように弁護士協会と共同でボランティアによる支援などを行っている。アムハラ州政府もこのようなAWAの活動を積極的に支援しており、法律専門家によるサポートを法務省が無償で提供しているという。村レベルでも、AWAの村代表とのインタビューしたときに、財産分与などで不当な扱いを受けた女性の会員には法的な支援を行っているという回答があった。このような活動は、女性の社会権としての人権を向上に資するものとして評価できる。ただしその一方で、活動領域として挙げられている女性に不利な法律の改正などについては、インタビューをした限りでは積極的に取り組んではないようであった。政府との協調関係の下での女性の生活向上を目指しているために、政策批判については消極的になっているといえる。

外国の援助資金が規定の10%以下に収まっているのかという質問に対しては、明確な回答は得られなかった。会員数130万人で会費は年3ブルであり、会費だけでは390万ブル（約2157万円）にとどまる。しかし、AWAホームページに列挙されている外国プロジェクトによる支援額を年単位で試算すると156万ブルになり、会費収入の40%に相当する額を占めている。外国からの援助が活動に不可欠であることはAWAでのインタビューでも明言されている一方、自己資金で支出の90%を賄っていると説明するなど、発言が矛盾している。

一つの可能性としては、EUによる市民社会基金（Civil Society Fund II: CSF II）の利用が考えられる。CSFは、EUが市民社会組織の活動支援のために第1期（CSF I）と第2期（CSF II）で合わせて1200万ユーロを拠出している基金である。EUからの代表、エチオピア政府そしてエチオピアの市民社会組織によって構成された委員がCSF IIを管理している。基金は、NGOが提出したプロポーザルのうち、審査を通過したものに対して支給される。エチオピア政府がCSF IIは外国資金ではなく国内資金として扱うと宣言した点が、CSF IIの大きな特徴である⁷。この基金は、人権関係の活動を行っていないNGOも受け取ることができるが、CSF IIを国内資金とすることで恩恵があるのは、外国資金援助を予算の10%以内に押さえなければならないエチオピア慈善団体やエチオピア市民団体であり、エチオピア市民団体であるAWAにとっては資金獲得の大きな機会となる。この政府の声明は、GONGO系のNGOに便宜を図ったものともいえる。

⁵ 近年では男性も会員になることができる（インタビューおよびAWAホームページより）。

⁶ http://www.amharawomenasso.org.et/en/about_us.php、2016年1月15日アクセス。

⁷ Civil Society Fund II ホームページ（<http://csf2.org/>、2016年2月15日アクセス）。



AWA に限らず、大衆市民団体に分類される組織については、ADA などと同様政府系の組織であるという批判がある [2009 年 1 月 26 日付 The Guardian 紙; Center for International Human Rights 2009, 14]。政府から独立した組織ではなく、その意向に沿った形で活動を行う GONGO は、生来の NGO の存在意義を考えると矛盾した組織である [Gershman and Allen 2006]。上述のとおり、AWA も ADA も政策批判の姿勢はなく、あくまで国家の開発プロジェクトの補完としての役割が中心となっている。

しかし、既存の NGO の活動に対しても批判があることにも留意すべきであろう。たとえば西 [2009, 54] は、エチオピアの NGO の多くが、国際援助を実施する役割を果たしているものの、地域社会に根付いた活動を行っていないことを指摘している。農村部にまで入りこんで活動している NGO は、たとえばアムハラ州では、実際には GONGO と見なされている AWA であったり、近年であれば ADA であることを考えると、GONGO であるという理由のみでその存在を否定すべきではないであろう。

紙幅の関係でインタビューを行ったすべての NGO を取り上げられないため、他の NGO とのインタビューに関して、上記の 3 つの NGO とのインタビューを補足する形で紹介しておきたい。まず、多くの NGO で、「人権」に関する制限条項は、人権問題や既存の政策に対する批判を萎縮させる影響があった。上記の団体 A と同様、他のエチオピア住民慈善団体も、出版物の文言には神経をとがらせており、出版物のタイトルに、「再考」(reconsidered) という言葉を当初使用しようとしたが、それでは現政策への批判ととられる危険があるためより中立的な言葉に差し替えたという団体もあった。その一方で、学校建設などの開発プロジェクトに取り組んできたローカル NGO (エチオピア住民慈善団体) の理事は、法律 No.621/2009 は彼らの活動には影響なかったとコメントしている。

■ おわりに

「慈善団体および市民団体に関する布告」(No.621/2009) による法律は、NGO に対して人権活動を抑制する影響をもたらしている。NGO は、「人権」に関する言葉を慎重に避けながら、「人権」問題に関係する可能性のある活動を行うようになっている。しかし、NGO への聞き取り調査から明らかになったのは、実際に政府が神経をとがらせているのは政権批判であり、社会権の向上を目指す人権活動については比較的寛容だということである。「キャパシティ・ビルディング」のような言葉を用いて社会権向上のための活動を NGO の活動が行うことに対して、政府も容認しており、これらの団体とは良好な関係を維持している。また、政府自体も、女性や子どもの権利問題に関して女性問題省等の行政機関を通じて改善を図るなど、社会権向上については積極的に取り組んでいる。したがって、この法律において実質的に制限対象になっている人権とは、国家の政策や人々の生活への干渉を批判する自由のような自由権としての人権であると考えられる。EHRCO や EWLA のように政策批判をおこなう NGO に対する、厳格な法律適用がそれを如実に示している。



この法律自体は、NGO が適正に活動することを求めて法整備したものであり、インタビューした複数の NGO が、明文化されたこと自体は歓迎している。しかし、2011 年に総選挙があったことを考えると、その直前の 2009 年にこの法律を施行して、政権批判を封じたいという意図があったと考えることもできる。エチオピア政府の抑圧的性格は、これまでも指摘されてきた [Pausewang, Tronvoll, and Aalen 2002]。今後、エチオピア政府が、市民社会や国民とどのような関係を構築しようとしているのかは、注視していく必要があるであろう。

[謝辞] 本論考の調査は、日本学術振興会科学研究費補助金による「NGO 活動の作りだす流動的社会空間についての人類学的研究—エチオピアを事例として」(課題番号: 25300049、研究代表: 宮脇幸生)、「現代エチオピア国家の形成と農村社会における女性の役割に関する実証的研究」(課題番号: 26300036、研究代表: 石原美奈子)によって実施いたしました。記して、感謝いたします。

参考文献

<日本語文献>

西真如 2009. 『現代アフリカの公共性—エチオピア社会にみるコミュニティ・開発・政治実践』昭和堂。

<外国語文献>

Asnake Kefale and Dejene Aredo 2009. “Civil Society and Governance in Ethiopia.” in *Good Governance and Civil Society Participation in Africa*, edited by OSSREA. Addis Ababa: Organisation for Social Science Research in Eastern and Southern Africa.

Carroll, Thomas F. 1992. *Intermediary NGOs: The Supporting Link in Grassroots Development*. Connecticut: Kumarian Press.
Center for International Human Rights 2009. *Sounding the Horn: Ethiopia's Civil Society Law Threatens Human Rights Defenders*. Chicago: Center for International Human Rights, Northwestern University School of Law.

CSO Taskforce 2011. *Users' Manual for the Charities and Societies Law*. Addis Ababa: Taskforce on Enabling Environment for Civil Society in Ethiopia
([http://csf2.org/sites/default/files/Users%20Manual%20for%20the%20Charities%20and%20Societies%20Law%20\(1\).pdf](http://csf2.org/sites/default/files/Users%20Manual%20for%20the%20Charities%20and%20Societies%20Law%20(1).pdf), 2016年2月15日アクセス).

Dereje Feyissa 2011. “Aid Negotiation: The Uneasy “Partnership” between EPRDF and the Donors.” *Journal of Eastern African Studies* 5:788-817.

Dessalegn Rahmato 2002. “Civil Society Organizations in Ethiopia”, *Ethiopia: The Challenge of Democracy from Below*, edited by Bahru Zewde and Siegfried Pausewang, Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, 103-119.

Dupuy, Kendra E, James Ron, and Aseem Prakash 2015. “Who Survived? Ethiopia's Regulatory Crackdown on Foreign-Funded NGOs.” *Review of International Political Economy* 22(2): 419-456.

Farrington, John and Anthony Bebbington 1993. *Reluctant Partners? : Non-Governmental Organizations, the State and Sustainable Agricultural Development*. New York: Routledge.

Fowler, Alan 2000. “Introduction: Beyond Partnership, Getting Real About NGO Relationships in the Aid System.” *IDS Bulletin* 31:1-13.

Gershman, Carl and Michael Allen 2006. “The Assault on Democracy Assistance.” *Journal of Democracy* 17:36-51.

Guardian 2009. “Ethiopia Curb on Charities Alarms Human Rights Activists”, 26 January, 2009.
(<http://www.theguardian.com/world/2009/jan/26/ethiopia-charities-human-rights>, 2016年1月15日アクセス).

Hayman, Rachel, Thomas Lawo, Angela Crack, Tiina Kontine, Joan Okitoi, and Brian Pratt 2013. *Legal Frameworks and Political Space for Non-Governmental Organizations: An Overview of Six Countries*. Bonn: European Association of Development Research and Training Institutes.

Human Rights Watch 2010. “Yoseph Mulugeta, Ethiopia.” 8 October 2010.
(<https://www.hrw.org/news/2010/10/08/yoseph-mulugeta-ethiopia>, 2016年1月15日アクセス).

——— 2012. “Ethiopia: Supreme Court Ruling Marks a Further Erosion of Human Rights Work.” 19 October.
(<https://www.hrw.org/news/2012/10/19/ethiopia-supreme-court-ruling-marks-further-erosion-human-rights-work>, 2016年1月15日アクセス).

Meskerem Geset 2009. *The New Charities and Societies Proclamation and its Impact on the Operation of Save the Children Sweden-Ethiopia*. Addis Ababa: Save the Children Sweden-Ethiopia.

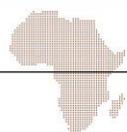


Pausewang, Siegfried, Kjetil Tronvoll, and Lovise Aalen 2002. *Ethiopia since the Derg: A Decade of Democratic Pretension and Performance*. London: Zed Books.

Shinn, David Hamilton and Thomas P. Ofcansky 2013. *Historical Dictionary of Ethiopia*. Lanham: Scarecrow Press.

U.S. Department of State 2009. "2008 Human Rights Reports: Ethiopia." Washington, D.C.: U.S. Department of State.

(こだま・ゆか／アジア経済研究所)



「Must Fall」運動を振り返る

——2015年の南アフリカにおけるプロテストの軌跡——

#MustFall Movements in South Africa in 2015

牧野 久美子

MAKINO, Kumiko

はじめに

2015年の南アフリカは、アフリカ民族会議（African National Congress: ANC）のジェイコブ・ズマ（Jacob Zuma）大統領による突然の財務大臣交代劇とそれに伴う市場の混乱、そして「Zuma Must Fall」を合言葉とする、ズマ大統領の退任要求の広がりの中幕を閉じた。「Zuma Must Fall」というフレーズは、2015年に先行して起きた二つのプロテスト（抗議運動）をなぞったものである。ひとつは、ケープタウン大学の学生らがキャンパス内にあるセシル・ジョン・ローズ（Cecil John Rhodes）像の撤去を求めた「Rhodes Must Fall」（3月）、そしてもうひとつは、ジョハネスバーグにあるウィットウォーターズラント大学（以下、ウィッツ大学）が発端となった、大学の学費値上げ凍結や高等教育無償化を求めた「Fees Must Fall」（10月）である。

本稿では、2015年に起きた三つの「Must Fall」プロテストの経緯を振り返り、その特徴について考察したい。いずれのプロテストにおいても、参加を呼びかけたり、現場の様子を報告するのにツイッターやフェイスブックなどのソーシャル・ネットワーキング・サービス（SNS）が積極的に活用された。ツイッターなどではハッシュタグ（#）のついた単語を含む投稿をまとめて表示する機能があり、ハッシュタグをつけることで情報を不特定多数の人々の間で共有・拡散しやすくなることから、プロテストの名称はしばしばハッシュタグ付きの一単語で表現された。本稿でもそれにならって、以下では三つのプロテストの名称を、それぞれ#RhodesMustFall、#FeesMustFall、#ZumaMustFallと表記する¹。

¹ 本稿執筆にあたっては、Mail & Guardian、Business Day、Financial Mail、IOL、TimesLive、News24、eNCA、SABC、Eye Witness Newsなどの南アフリカの主要なニュース・サイトのほか（Mail & Guardianについては週刊のデジタ

1. #RhodesMustFall

ケープタウン大学を訪れる誰もが目にする一等地にローズ像が建てられたのは、同大学の敷地を提供したのがローズであったという歴史的経緯による。しかし、ローズがその土地を手に入れたのは、言うまでもなく植民地化の過程を通じてであった。

植民地主義のシンボルともいえるローズ像をめぐる一連のプロテストのきっかけは、2015年3月9日に一人の黒人学生が抗議の意図をもってローズ像に糞尿をかけたことであった。抗議的手法には異論も多かったものの、その背後にある怒りやフラストレーションは多くの学生に共有された。3月12日に開催されたローズ像をテーマとする集会をきっかけとして、大学におけるレイシズムに反対し直接行動を行うことを目的とする#RhodesMustFallが組織され、その後、連日のようにデモ行進や大学建物の占拠などが繰り返された。南アフリカの著名な研究者や知識人のなかには、ローズの名を冠した奨学金を得て留学した経験をもつ者も多いが、そうした「ローズ・スカラー」のなかから、#RhodesMustFallの要求を支持する者が現れた²。3月25日に開催された学生との対話集会において、ケープタウン大学のマックス・プライス（Max Price）学長は、大学変革について自らも同様の問題意識をもっていると述べ、ローズ像の取り扱いについても早急に検討することを約束した。その後、ローズ像の撤去が正式に決定され、4月9日には学生らが見守るなか、クレーン車を用いてローズ像が撤去されるに至った。

こうしてローズ像は、あっけなくキャンパスから消え去った。しかし、ローズ像の問題はシンボリックなものにすぎず、プロテストのなかでは大学変革をめぐる、より広い問題提起が行われたことに注意したい。#RhodesMustFallのミッション・ステートメント（2015年3月25日付）によれば、ローズ像撤去のほか、黒人教員を大幅に増やすこと、ユーロセントリックなカリキュラムをアフリカ中心のものに改めること、黒人学生の受け入れを増やし、経済的その他の支援を強化すること、学費を大幅に引き下げること、大学で働く労働者の待遇を改善することなどが要求内容に含まれていた。これらの要求の多くは、それ以前から学生代表評議会（students' representative council）によっても繰り返し主張されてきた内容であるが、ローズ像の問題と絡めて改めて定式化されたものである。ケープタウン大学の動きに触発され、ウィッツ大学でも同様の大学変革を求める学生グループが立ち上げられた（#TransformWits）。こうした構造的な課題は、ローズ像がなくなったところで解決されるものではなく、次節で見るように、10月には再び#FeesMustFallという形で学生のプロテストが再燃することとなる。

ル版も参照)、GroundUp、The Daily Voxなどの独立系のメディア、Daily Maverickなどのブログ・サイト、本稿で言及したプロテストの実施団体のウェブサイトおよびツイッターやフェイスブックのアカウントなどを参照した。煩雑さを避けるため、いくつかの署名記事を除いて、参照した個々の記事の詳細については省略した。

² 主要メディア上で#RhodesMustFallを支持する発言を行ったローズ・スカラーとして、南アフリカの人種問題を鋭く考察した著作で知られるユーセビウス・マッカイザー（Eusebius McKaiser）や、アフリカの国際関係や安全保障の専門家であるアデケイェ・アデバジョ（Adekeye Adebajo）らが挙げられる。また、#RhodesMustFallの余波はイギリスにも及び、ローズ・スカラーの留学先であるオクスフォード大学では、2015年の年末に、キャンパス内の建物の壁面にあるローズ像の撤去を求める学生らによる署名運動が起きた。



2. #FeesMustFall

南アフリカの大学に通うには、大学や学部にもよるが、年間の学費だけで3万から5万ランド（rand：1ランド＝約7円、2016年1月現在）程度かかることが多い。そのほかに登録料や寮生活の場合は寮費などもかかる。これは南アフリカの 아프리카系黒人世帯の平均的な年間世帯消費支出に相当する水準である [Statistics South Africa 2011: 8, 11]。奨学金の枠も限られていることから、低所得世帯出身の学生（その多くが黒人である）が経済的理由から大学入学を諦めたり、入学後にドロップアウトしたりするケースが後をたたない。

#RhodesMustFallにより大学変革への意識が高まっていたところに、2015年10月、翌年度の大学学費の大幅値上げのニュースがもたらされると、即座に反対の声があがり、「Fees Must Fall」というフレーズが生み出された。ウィッツ大学の学生代表評議会が10月14日に抗議集会を企画したのを皮切りに、学費の値上げ凍結、さらには引き下げ・無償化を求めるプロテストが全国の大学へと広がった。学生らが座り込みや大学の出入り口の封鎖を続けたことで、各大学のキャンパスは10月下旬にかけて次々と閉鎖に追い込まれた。

学費を決める権限は各大学にあることから、#RhodesMustFall同様、#FeesMustFall運動における抗議や要求は、第一義的には大学当局に向けられた。しかし、南アフリカの各大学が近年、物価上昇率を上回る大幅な学費値上げを繰り返している背景には、大学に対する政府からの補助金が減少していることがある³。加えて、政府が低所得世帯出身の学生の大学学費無償化を2012年に検討しながら、その後、何の動きも見せていないこと、また学生への公的な経済的支援制度の予算が不足していることも指摘されてきた。そのため、抗議の矛先は大学当局だけでなく、高等教育に十分な予算を割かない政府、とりわけ高等教育大臣のブレード・ンジマンデ (Blade Nzimande) に対しても向けられることとなった。

10月21日にはケープタウンで学生たちが国会の敷地内に乱入し、この際、抗議する学生と警察との衝突が起き、多くの学生が逮捕された。各大学にも警官や警備員が多数配置されて物々しい雰囲気となり、学生側、警備側の双方による暴力行為も見られた。プロテストの主役は黒人学生であったが、自らは学費の支払いにそれほど困難を感じていない白人学生も、「黒人より白人のほうが警察から暴力を振るわれにくい」という想定のもと、すすんで「人間の盾」の役割を買って出たとされる [Suttner 2015]。抗議の激化を受けて10月23日には、ズマ大統領はプレトリアの大統領府（ユニオン・ビルディング）において大学の経営陣および学生代表と面会し、2016年度の学費値上げを中止し、学生への経済的支援制度を拡大することを約束する声明を発表した。

3. #ZumaMustFall

12月9日にズマ大統領は、ンシヤンシャ・ネネ (Nhlanhla Nene) 財務大臣を解任し、財政の経験に乏しいANC所属の比較的無名の国会議員、デイヴィッド・ファン・ルーエン (David van Rooyen)

³ Mail & Guardian 2015年10月23～29日号の記事中で引用されているニコ・クルタ (Nico Cloete) のコメントによれば、大学予算に占める政府支出の割合は2000年の49%から現在は40%にまで低下した。



を任命することを発表した。ネネは前任者のプラヴィン・ゴードン（Pravin Gordhan、財務大臣在任期間 2009～2014 年）のもとで財務副大臣を務めた経歴があり、トレヴァー・マヌエル（Trevor Manuel、同 1996～2009 年）以来の財政規律重視路線を継承し、経済界からの信認が厚かった。ネネ財務大臣解任のニュースによって市場には激震が走り、南アフリカの通貨ランドは急落した。その理由についてメディアでは、ズマ大統領と親しい間柄にあるドウドゥ・ムイェニ（Dudu Myeni）が会長を務める南アフリカ航空（South African Airways）がエアバス社と締結しようとしていた機体購入契約について、南アフリカ航空の財務状況を悪化させる内容であるとしてネネ財務大臣が待ったをかけたこと、またズマ大統領がロシアのプーチン大統領とのトップ会談で契約を約束してきたといわれる原子力発電所の新規建設計画にも反対したことが、ズマ大統領の怒りを買ったのではないかといった憶測が流れた。低迷する南アフリカ経済がさらに不安定化し、主要格付け会社が格付けを投機的なレベルにまで下げる可能性も視野に入るなか、南アフリカ経済界がズマ大統領に対して再考を強く促した結果、ズマ大統領は 12 月 13 日にゴードンを財務大臣として復帰させることを発表し、市場の混乱は一応の終息を見た。

ネネ財務大臣解任のニュースの直後から、ツイッターでは#ZumaMustFall というハッシュタグをつけた投稿が急増し、オンライン署名サイトのチェンジ・ドット・オーグ（Change.org）では、ズマ大統領退任を求める署名活動への参加者が、12 月 13 日までに 13 万人を超えた。12 月 16 日（「和解の日」の祝日）には、複数の大都市でズマ大統領退任を求めるデモ行進が行われた。デモ行進の企画の中心となったのは、反腐敗連合（United against Corruption）という労働組合や NGO などの連合体であった。ズマ大統領については、武器調達契約（いわゆる Arms Deal）をめぐる汚職疑惑や、故郷ンカンドラにある私邸の改装に多額の公費が支出されたことなどをめぐって、これまでも批判が絶えなかったが、ネネ財務大臣解任を発端とする混乱が、腐敗や身内びいきの問題と結びつけて解釈されたことで、ズマ大統領の退任を求める動きが一気に加速することになったのである。

4. 「Must Fall」プロテストの特徴と意義

南アフリカには、アパルトヘイト体制との闘いのなかで育まれた「プロテスト文化」のようなものがあり、解放運動組織であった ANC が与党になってからも、プロテストは日常的に繰り返されてきた。ポスト・アパルトヘイト期のプロテストの典型は、「サービス・デリバリー・プロテスト」と呼ばれる、貧困層の生活環境に関わる要求を掲げるものである。こうした、主にタウンシップを舞台とし、参加者の多くが黒人貧困層であるようなプロテストについては、ANC 政権が新自由主義的な経済政策を採用したことによって貧困層にしわ寄せが行き、貧困や格差が一向に是正しないことや、政府の腐敗や能力不足への不満が背景にあると説明されてきた [Ballard et al. 2006; Alexander 2010]。

それに対して 2015 年の一連のプロテストは、プロテストの舞台が大学のキャンパスや大都市の中心部へと移り、参加者のプロフィールが人種的、階層的に多様化したことを指摘することがで



きる。大学でのプロテストの主役となった黒人学生は、低所得世帯の出身者も多いが、何とか大学卒業資格を得て貧困から抜け出そうという期待を持っているという意味で、新興の黒人中間層予備軍と見ることができよう。また、プロテストには白人学生も多数参加したことはすでに述べたとおりである。他方で、いくつかの大学では、アウトソーシング問題をめぐって、学生と、大学内で劣悪な条件で働く労働者との共闘も見られた⁴。そのため、#FeesMustFall プロテストは「多中心」「多階級」「多人種」性格を帯びていたと指摘されている [Calland 2015]。

#ZumaMustFall についても、参加者の背景の多様性を指摘することができる。反腐敗連合主催の#ZumaMustFall のデモ行進に参加した、南アフリカ労働組合会議 (Congress of South African Trade Unions: COSATU) 元議長のズウェリンジマ・ヴァヴィ (Zwelinzima Vavi) や、ANC のベテラン政治家で閣僚経験者のバーバラ・ホーガン (Barbara Hogan) は、アパルトヘイト体制に対する解放闘争に深く関わったが、経済政策の新自由主義化や、汚職まみれの ANC 指導層に失望し、現政権の批判者へと転じたことで知られる。他方で、デモ行進への参加者には白人が目立ったと伝えられており、#ZumaMustFall は特権を維持することを望む白人の運動だとする論調もあった [Schutte 2015]。確かに、ネネ財務大臣解任のニュースに反応して初めてデモ行進に参加したような人々の政策志向は、新自由主義批判を基調とする従来のプロテスト参加者とは大きく異なるであろう。そのことは、#ZumaMustFall の運動としての一貫性のなさや脆弱性に通じるが、その一方で、背景や政策的志向の異なる人々が SNS を通じてつながり、反腐敗という一点で連合を形成しうることを顕在化させた点は、政治的意義として無視できないものであったといえよう。

おわりに

本稿は 2015 年に起きた、「Must Fall」というフレーズを共通項とする三つのプロテストの経緯を振り返ってきた。

#RhodesMustFall では運動の発端となった一人の学生の抗議行動の 1 カ月後にはローズ像が撤去され、#FeesMustFall では学費値上げの発表からわずか 1 週間後には値上げ凍結が発表された。#ZumaMustFall ではズマ大統領の退任には結びついていないが、ズマ大統領の対処（ゴードン元財務大臣を復帰させる決断）は素早く、批判の拡大を恐れ、火消しに躍起になっていたことが伺える。こうした反応からは、ある程度まで要求を聞き入れることで、プロテストを素早く收拾しようという意図を見て取ることができるが、他方で、プロテストの結果、部分的であれ要求が実現されることが積み重なることにより、さらなるプロテストが誘発されてきたという側面もある。2016 年の新学期には#FeesMustFall プロテストが再燃し、新年度の学生登録手続きなどに影響が出たと伝えられている。また、ズマ大統領が国会で施政方針演説を行った 2 月 11 日には、再び

⁴ 2000 年にウィッツ大学が食堂運営（ケータリング）、清掃などの業務を外部業者に委託するようになったのを皮切りに、他大学でも同様のアウトソーシングが進められてきた。大学から直接雇用され、これらの業務に携わっていた多くの職員が、アウトソーシングによって失職したり、業務委託先の企業に移籍して労働条件が悪化したりしたため、断続的にプロテストが続いてきた。ウィッツ大学やケープタウン大学などでは、#FeesMustFall の一連のプロテストのなかで、学費問題と並んでこの問題に焦点が当てられた結果、原則としてアウトソーシングを中止し、順次直接雇用（インソーシング）に切り替えていく意向を大学当局が表明した。



#ZumaMustFall を掲げたデモ行進が複数都市で実施された。

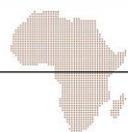
野党の民主同盟 (Democratic Alliance: DA) や経済的自由戦士 (Economic Freedom Fighters: EFF) は「Must Fall」運動の勢いに乗じてズマ政権批判を強めており、経済政策の違いにもかかわらず (DA は経済自由化・規制緩和路線、EFF は鉱山国有化など経済への国の介入強化を主張)、ンカンドラ問題の追及などで共同歩調をとることも目立ってきている。2016 年半ばには地方選挙が予定されており、とりわけ大都市部での ANC の苦戦も予想されるなか、今後のプロテストの動向が与野党の政治戦略、選挙戦略にどのような影響をもたらすかが注目される。

参考文献

- Alexander, Peter 2010. “Rebellion of the Poor: South Africa’s Service Delivery Protests - A Preliminary Analysis,” *Review of African Political Economy* 37(123): 25-40.
- Ballard, Richard, Adam Habib and Imraan Valodia, eds. 2006. *Voices of Protest: Social Movements in Post-Apartheid South Africa*, Pietermaritzburg: University of KwaZulu-Natal Press.
- Calland, Richard 2015. “Student Protest Signals a Sea Change for SA,” *Mail & Guardian*, November 6 to 12.
- Schutte, Gillian 2015. “Whites Marched to Uphold Their Privilege,” *Sunday Independent*, December 20.
(<http://www.iol.co.za/sundayindependent/whites-marched-to-uphold-their-privilege-1962232>, 2016 年 3 月 16 日アクセス).
- Statistics South Africa 2011. *Living Conditions of Households in SA 2008/2009*.
(<http://www.statssa.gov.za/publications/P0310/P03102008.pdf>, 2016 年 3 月 12 日アクセス).
- Suttner, Raymond 2015. “Op-Ed: #FeesMustFall and the Status of ‘Post-Apartheid South Africa,’” *Daily Maverick*, November 4.
(<http://www.dailymaverick.co.za/article/2015-11-04-op-ed-feesmustfall-and-the-status-of-post-apartheid-south-africa/>, 2016 年 3 月 12 日アクセス).

(まきの・くみこ／アジア経済研究所)





任期問題に揺れるケニア国会

——紛争後制度構築の課題——

Kenya's National Assembly in Debates on its Five-Year-Term:
Challenges of the Post-Conflict Institution Building

津田 みわ

TSUDA, Miwa

はじめに

2007 年末、ケニアは大統領選挙での不正疑惑に端を発する深刻な国内紛争、いわゆる「選挙後暴力」(Post-Election Violence: PEV) に突入した。紛争は、比較的短期のうちにほぼ収束し、その後は紛争抑止の関心のもとで大規模な制度改革が着手された。2010 年には、紛争後の国民和解プロセスの一環として、権力分散を柱とする抜本的に新しい憲法（以下、2010 年憲法）が制定された。しかし、それ以後の制度構築は遅れており、2010 年憲法の制定によって必要となった多くの法律がスケジュール通りに制定されていない。

一方、その法律制定の場たる国会で、少なくない日数を費やして議論され、最大の出席議員数に達する中で数度の採決に付されたのは、国会議員自身の任期に直結する、次回総選挙日程の後倒しのための憲法改正案であった。2010 年憲法は、国会議員総選挙の日程を「5 年おきの 8 月第 2 火曜日実施」と定めており（第 101 条 (2)）、順当であれば、次回総選挙は来年 2017 年 8 月の第 2 火曜日に開催されることになる。しかし、この次回総選挙の日程を「8 月」でなく「12 月」に変更する動きが、とくに 2015 年を通じて高まったのである。2015 年 12 月段階での速報類では、次回総選挙の予定月を「2017 年 12 月」とする分析が出された（たとえば Allenson [2015]）が、その背景にはこうしたケニア政治の展開がある。

紛争後のケニア国会で多大な時間をかけ、熱心に論じられてきた、議員の任期問題とは何か。そこに見出せる紛争後制度構築の課題は何だろうか。本稿では以下、国会議員任期をめぐる憲法改正の動きをまずは振り返り、今後の総選挙日程の行方を考察してみよう。

1. 新憲法制定と国会議員の任期

次回総選挙の開催時期をめぐる議論の発生は、実はこれが初めてではなく、第10次国会（2008年1月～2013年1月）でもみられた。PEV直後のケニアは暫定憲法体制下に入り、和解のため、当時の2大政党だった「オレンジ民主運動」（Orange Democratic Movement: ODM）と「挙国一致党」（Party of National Union: PNU）が連立政権を組んだ。諸手続は遅れ、2007年末の大統領選挙と同日に行われた国会議員総選挙から10日以上過ぎた2008年1月半ばになって第10次国会議員の就任宣誓が行われた。

抜本的に新しい2010年憲法が制定されたのは、この第10次国会の任期途中にあたる2010年8月だった。2010年憲法は、権力分散の一環として、旧憲法で大統領だけに付与されていた国会解散権をなくし、かわって総選挙日程を「5年おきの8月第2火曜日」とあらかじめ定め（第101条（1））、議員の任期を「次回総選挙の実施日まで」とした（第102条（1））。一方で、2010年憲法の施行時点の現職国会議員については「任期を全うする」と過渡期の運用を定めた（付則第6章第10条）（2010年憲法の詳細は津田〔2012〕）。

国会議員の任期について、これらの規定からは「就任から5年間」、すなわち2013年1月までなのか、それとも「前回総選挙からみて5年後の8月第2火曜」、すなわち2012年8月までなのか、可能な解釈は複数存在し、議員の任期切れ可能性が視野に入った2011年の後半に入って、国会を中心に次回総選挙日程に関する鋭い論争が巻き起こった。R・オディンガ（Raila Odinga）首相（ODM所属。役職は当時、以下同）をはじめ、国会議員の中には2012年8月実施を支持する勢力が存在したが、一方、野党国会議員を中心に「2010年憲法には『第10次国会の議員は任期を全うする』旨が明記されており、2012年8月の総選挙実施は違憲だ」と唱える勢力があらわれ、裁判が起こされた。

2012年1月、憲法解釈にあたったケニア高等裁判所（High Court）は、いずれの総選挙日程も義務化しない、玉虫色の判断を示した。この高等裁判所の判断から間もない2012年3月に行われた全国規模の世論調査では、2012年12月の総選挙実施オプションへの支持が7割を超えており〔*Daily Nation* 4 April 2012, 6〕、2012年中の実施を求める複数のNGOは高裁判決を不服として控訴した。

2012年7月、ケニア控訴裁判所（Court of Appeal）は、第10次国会については2010年憲法の付則第6章第10条に沿って任期を満了させるとした上で、さらに「次回総選挙は、2013年3月に開催されるべき」との判断を示した〔*Daily Nation* 1 August 2012, 1, 3-5〕。この判決を不服とする訴えが上位裁判所にあたる最高裁判所（Supreme Court）に起こされることはなく、これが2010年憲法下におけるケニアの国会議員任期に関する司法判断となった。

控訴審判断を受けて、2010年憲法の下での初の国会総選挙は、第10次国会議員の就任（2008年1月）から数えて5年間の任期満了（2013年1月）を待っての国会解散と、その後2ヶ月間の選挙準備期間を経て、2013年3月に開催された。



2. 「短くなった」第11次国会の任期

2012年の控訴審判断のうち、第11次国会（2013年3月～現在）の審議においてとくに重要性を帯びたのは、国会議員の「任期」について、必ずしも「総選挙から次回総選挙まで」ではなく、「就任から解散まで」の5年間であるとする憲法解釈が示されたことだった。もう少し具体的にみていこう。

第11次国会の議員は、2013年3月に就任した。もし任期に関する2012年の控訴審判断にしたがって「就任から解散までが5年間」という解釈を適用するならば、第11次国会の解散は、就任から数えて5年後の2018年3月となる。しかし、現実には、憲法の過渡期条項がなければ前回総選挙が実施されたはずの2012年8月を起点とし、その5年後にあたる2017年8月の総選挙にあわせて国会解散となる可能性が高かった [Kilonzo 2014]。巻き起こったのは、第11次国会の任期が5年に満たないのであれば、「損失分」の補償を受ける権利が議員にあるとする議論だった（たとえば Kanyua [2015] ; *Daily Nation* 22 February 2016, 4）。

この議論の背景に、基本給と諸手当を合わせて得られる国会議員の高額な収入があることを指摘しなければならないだろう。旧憲法下では、国会の議決だけで国会議員の給与や諸手当の額を決定できたため、現職議員自らが引き上げを議決することが1970年代から繰り返された。2003年の総選挙後に議決された大幅な増額によって、国会議員の収入はついに月額85万シリング（約100万円）に達していた。2010年憲法下では、議員の基本給・諸手当額の決定権限は国会から剥奪されて独立の専門委員会に移管された。その結果、国会議員の収入は、大幅に減額されはしたもののなお毎月50万シリング（約70万円）を超え、国民の相当数が貧困ライン以下にあるといわれるケニアにおいて、かなり高額な水準にとどまっている [*Daily Nation* 4 March 2013, 48]。在任期間の数ヶ月の違いは、総額にして数百万シリングもの収入の違いを生む。その「差額」が補填されるべきだ、というのがこの議論だった。

3. 試みられた憲法改正

第11次国会でとりくまれたのは、総選挙日程に関する制度変更だった。具体的には、2014年5月に野党 ODM¹の下院議員が、次回総選挙の実施日程に関する憲法の規定そのものを変更する憲法改正の法案を下院に提出した。この法案は、下院司法委員会 (National Assembly Justice and Legal Affairs Committee) の承認を経て正式名称「ケニア憲法 (改正) 法案、2015年」 (Constitution of Kenya (Amendment) Bill, 2015) となり——提案した D・オチエング (David Ochieng) 議員の名前にちな

¹ ODMは2013年総選挙の結果、政党レベルでは上下両院のいずれにおいても最大議席を獲得したが、政党連合 (coalition) レベル——2010年憲法下で採用された新制度。政党単位の選挙協力組織の一種であり事前登録——で組織した「改革と民主主義のための政党連合」 (Coalition for Reforms and Democracy: CORD) が最大議席を獲得できず (大統領候補に擁立したオディンガも落選)、上下両院いずれにおいても野党となった。なお、上下両院で最大議席を獲得した政党連合は「ジュビリー・アライアンス」 (Jubilee Alliance) だった。ジュビリー・アライアンスが大統領候補に擁立した U・ケニヤッタ (Uhuru Kenyatta) も大統領に当選した。下院での政党レベルの第2党は、ケニヤッタ大統領の属する「国民連合」 (The National Alliance: TNA)、上院では TNA と ODM の獲得議席は同数であった。



んで「オチエング法案」(Ochieng Bill)と呼ばれた——、2015年を通じて国会下院で審議された。

法案は、5年おきの開催とされた国政選挙の日程を、8月ではなく4ヶ月後の12月に変更することのみに限定した5項目からなっていた。国会議員総選挙(第101条)、大統領選挙(第136条)、カウンティ議会議員選挙(第177条)、カウンティ知事・副知事選挙(第180条)の実施日についてそれぞれ「8月第2火曜日」を削除して「12月第3月曜日」を挿入する、というのが内容の骨子であった。オチエング議員は、法案への添付文書において「ケニアの事情に鑑みて、より好ましい選挙実施日を導入すること」が目的だとし、現在の日程では、(1)学校教育を中断する、(2)観光業のハイシーズンにあたる、(3)希望どおりの選挙区での投票が休暇との関連で困難な国民が発生するなどの問題があると指摘した上で、「この憲法改正が、現在の国会議員の任期と次回総選挙を明確化し、関連の疑念を解決する」と法案提出の背景を説明した(Constitution of Kenya (Amendment) Bill, 2015, 2)。

このオチエング法案は、所属する政党や政党連合の垣根を越えて数多くの議員から支持された。たとえば下院司法委員会の委員長は与党連合だったジュビリー・アライアンスに属しており、オチエングの属するODMは野党側の政治連合に参加していたが、この法案について同委員長は、早期の成立が望ましいとの見解を示した[Mwera 2015]。また2015年3月には、国会各種委員会の委員長らが与野党の垣根を越えて非公式会合を開催し、オチエング法案を成立させることで合意した[Daily Nation 28 March 2015, 1, 15-16]。

次回総選挙日程に関する世論調査でも、オチエング法案が支持される傾向が見られた。同法案の提出を受けておこなわれた2015年3月末～4月下旬の全国世論調査では、12月への総選挙日程の変更案は全国で64%の支持を受け、与党側ジュビリー・アライアンスの支持者で67%、野党側CORDの支持者で66%と支持政党の垣根を越えていずれも3分の2を超えた[Daily Nation 31 May 2015, 2; Menya 2015]。

4. 次回総選挙2017年8月実施へ

全体として追い風の中、オチエング法案は、2015年8月25日の国会下院で記名投票による採決にかけられた。出席議員数は第11次国会で最大となり、少なくとも271を超えた。結果は、賛成216、反対28、棄権4となり、出席議員のほぼ8割という圧倒的多数が支持に回った。ただし、オチエング法案の採決結果は、否決であった。

これには説明が必要であろう。そもそもケニアにおいて、憲法改正の議決には通常の国会での議決——出席議員の過半数の賛成で可決となる——とは異なって、「全議員」を母数とし、加えて過半数ではなく「65%以上」の賛成をもつての可決という相対的に厳しいルールが旧憲法時代から設定されてきた。2010年憲法では、憲法改正のハードルはさらに上げられ、上院と下院それぞれにおいて(旧憲法時代は一院制)、全議席の3分の2(66.67%)以上の賛成が必要とされた(第256条)²。オチエング法案の採決結果における賛成216という議席数は、下院全議席(349)の3

² 2010年憲法はまた、特定事項に関わる改憲については国会両院での全議席の3分の2以上の賛成による可決に



分の2にあたる233にはとどかず、オチエング法案は否決となったのであった。

しかし、審議はこれで終わらなかった。このときの賛否の割合が「僅差で否決となった場合の再度の採決条件」——賛成が可決に必要な議員数に達しないものの、賛成が過半に達しており、かつ反対が全議員の3分の1を越えない場合——にあてはまる（国会法62条）との下院議長の判断によって、オチエング法案は下院で再び採決にかけられることになったのである。休会をはさみ、再採決の実施締切「最初の採決から5日以内」にあたる2015年10月1日にオチエング法案は2回目の採決にかけられた。結果は、賛成216（前回と同じ人数で全議席の62%にあたる。ただし、賛成した議員の顔ぶれは同一ではない）、反対24、棄権4でやはり否決となった [National Assembly, Parliament of Kenya p.m., 1 October 2015, 13-15]。

オチエング法案の否決を受けた独立選挙管理・境界画定委員会（Independent Electoral and Boundaries Commission: IEBC）は、2015年12月に入り、次回総選挙日程（大統領選挙、地方議会議員選挙、各知事選挙も同日開催）を2017年8月8日と発表し、準備を開始した。次回総選挙の2017年8月実施は、当面確定したとあってよい。

■ おわりに

下院議長（議長は非国会議員である）の判断とはいえ、国会は相当な審議時間を自らの任期問題に費やした。オチエング法案が再採決にかけられたのと同じ日の国会では、2010年憲法によって必要とされたもののうち28もの法律が憲法の定める制定期限に間に合わないとして、期限を1年間後倒しするための動議が圧倒的な賛成多数で可決されている。制度改革のための法整備が遅れていることは、国会で充分認識されていた。それにもかかわらず、任期「延長」に関する憲法改正の試みに時間が振り向けられていたことが分かる。

本稿では触れられなかったが、PEV後の国会では、この任期問題にとどまらず、議席喪失要件の緩和や政党による候補公認期限の緩和など、現職議員の議席維持や再選可能性の向上に資するような制度変更が率先して取り組まれてきた（詳細は津田 [2013]）。今後は次回総選挙もさらに近づいてくるのであり、同様の傾向は強まりこそすれ弱まるとは考えづらい。本稿が取り上げた「議員の任期問題」は一例に過ぎない。しかし、その一例からも、2010年憲法でその大枠が示され紛争の抑止に必要不可欠とあってよい様々な法制度改革が、今後どれほど進行し、どれほど実践に移されるかどうか、予断を許さない状況であることが看取される。

なお、そのことだけでなく、選挙をきっかけに紛争が発生したケニアにおいては、大統領選挙、そして同日開催の国会議員総選挙の日程そのものにも引き続き高い関心が集まることが予想される。その点についても付言しておこう。

上述したように8月という総選挙日程については留意すべき点が数多く残されている上、本稿

加えて、国民投票での承認を必要条件と定めた。この特定事項には「大統領の任期」が含まれている。2010年憲法は、大統領選挙——旧憲法下と同様、全有権者による直接選挙——の実施は、国会議員の総選挙と同日とし（第136条(2)）、次期大統領の就任日を前期大統領の「任期切れの日」と定めた（第142条(1)(2)）。つまり、2010年憲法では、5年おきの国会総選挙の日程をもって大統領の任期を定めているのであり、国会総選挙の日程を変更する憲法改正は、この特定条項にあたる「大統領の任期」に関わる憲法改正とみなされる可能性がある。



では触れられなかったが、例年 6 月におこなわれている予算案審議への影響という別の問題もある。また、第 11 次国会でみられたように、国会議員の間で任期について「就任から解散まで」の 5 年が一種の権利だという意識が残るのであれば、今後も引き続き「任期 5 年」を達成しようとする動きが出る可能性がある³。実際、6 ヶ月の再提案禁止期間の終了を待って同種の憲法改正を国会で提案しようとする動きや、2012 年の司法判断との連続性を期待して再び高等裁判所の判断を仰ごうとする動きがすでに出ている [Gaitho 2015]。総選挙日程の変更の動機に基本的に変化はなく、とくに次々回以後の総選挙日程の変更について、今後も注意が必要だといえるだろう。(2016 年 3 月 28 日記)

参考文献

〈日本語文献〉

- 津田みわ 2012. 「紛争と民主化：ケニアにおける 2007/8 年紛争と新憲法制定」佐藤章編『紛争と国家形成—アフリカ・中東からの視角』アジア経済研究所 61-99.
 ——— 2013. 「紛争勃発後のケニアにおける和解と法制度改革：離党規制関連諸制度を中心に」佐藤章編『和解過程下の国家と政治』アジア経済研究所 127-172.

〈外国語文献〉

- Allenson, Clare 2015. *Kenya*, Eurasia Group Note, 3 December.
 Gaitho, Macharia 2015. “Kenyan MPs plot to extend term to 2018.” *East African*, 26 December 2015- 1 January 2016, 12.
 Kanyua, Priscilla Nyokabi 2015. “Why we should consider changing the election date.” *The Star*, 7 March.
 (<http://www.the-star.co.ke/article/why-we-should-consider-changing-election-date#sthash.er5x8h3k.dpbs>, 2015 年 5 月 28 日アクセス)
 Kilonzo, Kethi 2014. “What’s the exact date of next General Election?.” *The Standard*, 4 May.
 (<https://www.standardmedia.co.ke/article/2000110887/what-s-the-exact-date-of-next-general-election>, 2016 年 1 月 12 日アクセス)
 Mwere, David 2015. “Kenya: New Bill moves General Election to December.” *The Star*, 16 January.
 (<http://allafrica.com/stories/201501160436.html>, 2016 年 1 月 12 日アクセス)

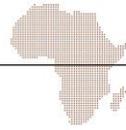
〈ウェブサイト〉

- National Assembly, Parliament of Kenya (ケニア下院議事録)
<http://www.parliament.go.ke/the-national-assembly/house-business/hansard>

(つだ・みわ／アジア経済研究所)

³ 2016 年 2 月には、国会上下院の代表者らが国会外で会合を開催し、5 年未満で解散する場合の金銭的補償を求めことで合意したとされ [Daily Nation 22 February 2016, 4]、就任から解散までの 5 年が任期という「権利意識」がすでに国会議員の間にあることが予想される。





「雇用なき成長」下のモザンビークにおける雇用政策

Employment Policy in Mozambique under “Jobless Growth”

網中 昭世

AMINAKA, Akiyo

要 約 :

モザンビーク社会は 2000 年代を通じて高いマクロ経済成長率を記録する一方で、2008 年、2010 年、2012 年には経済的困窮に対する都市部住民の不満が暴動という形で表出した。モザンビーク人の雇用が促進されず、貧困率の悪化を伴うような経済成長は「雇用なき成長」と非難されてきた。近年の暴動の主体は、経済成長を実感できぬ貧困層であった。彼らは野党の支持者となりうるだけに、FRELIMO 政権は、貧困層に対して、いかに雇用を提供するかという課題を抱えている。

本稿では、FRELIMO 政権による雇用政策について次の 3 つの観点から考察を加える。第 1 に、近年の経済成長をもたらすことになった経済政策を振り返る。第 2 に、経済成長にも関わらず、雇用を通じた貧困状況の改善がなされない要因を探るため、経済活動人口の教育水準を確認し、低就学歴者層を対象とした政府の雇用政策に焦点をあてる。第 3 に、低就学歴者に対する雇用政策の実績と意義について検討する。

キーワード：モザンビーク マクロ経済成長 海外直接投資 雇用創出

はじめに

モザンビーク社会は 2000 年代を通じて 7% という高いマクロ経済成長を達成してきた一方で、貧困率の悪化した 2008 年、そして物価が高騰した 2010 年と 2012 年には都市部住民の不満が暴動という形で表出し、数日間にわたって首都機能が麻痺した経験がある。雇用が促進されず、貧困率の悪化を伴う経済成長は、「雇用なき成長」と非難されてきた [Léautier and Hanson 2013]。しかし、モザンビークにおける「雇用なき成長」は、多少なりとも労働需要が生まれているにもかかわらず、国民の大多数の就学歴が極めて低く、労働需要の条件を満たすことができないために、モザンビーク人の雇用に結びつかないというのが実情である。モザンビーク政府による貧困削減のための直近の取り組みでは、より多くの国民が裨益する包括的な経済成長と貧困削減を目標に掲げ、貧困率の削減、農水産業分野の生産拡大および生産性の向上、雇用の促進、人間社会開発、ガバナンスの強化、そしてマクロ経済および財政管理の強化の 6 つを重点として設定していた。しかし、国際通貨基金 (International Monetary Fund: IMF) による評価では上記 6 つのうち、雇用促進の達成率が最も低い [IMF 2014]¹。

モザンビークでは、経済成長を実感できぬ人々が近年の暴動の主体となってきた。そうした人々が野党の支持者となりうるだけに、政権与党のモザンビーク解放戦線 (Frente de Libertação de Moçambique: FRELIMO) は、現時点で経済活動人口の大半を占める低就学歴者に対して、いかに雇用を提供するかという課題を抱えている。雇用対策には、波及効果が薄い近年の経済成長の在り方に対処する富の再分配機能が期待され、2014 年 10 月大統領選挙・国民議会選挙の際にも争点の一つとなった。この争点について、FRELIMO の F・ニュシ (Filipe Nyusi) は、A・ゲブザ (Armando Guebuza) 前政権 (2005~2014 年) 下で達成された経済成長の持続性を訴えるだけでなく、前政権の雇用創出の実績をアピールした。それに対して、野党第一党のモザンビーク民族抵抗 (Resistência Nacional Moçambicana: RENAMO) 党首の A・ドゥラカマ (Afonso Dhlakama) は、前政権下で特定集団への権力の集中、富の蓄積、格差の拡大が加速したことを非難し、小農・中小企業の支援を手厚くすることを訴えた。大統領選挙の結果、ニュシは 57% の支持を獲得し、ドゥラカマは、敗れはしたものの、37% の票を獲得している [Africa Research Bulletin 2014]。2015 年 1 月に発足したニュシ政権は、雇用創出を通じて野党による批判の矛先となる格差を解消すべく、雇用問題に積極的に取り組む姿勢を見せている。

そこで本稿では、前政権までの低就学歴者に対する雇用政策を整理し、新政権の課題を示す。そのために、第 1 節では、近年のマクロ経済成長をもたらすことになった 1992 年の紛争終結以降の経済政策を振り返る。第 2 節では、経済成長にも関わらず、雇用が促進されない一要因を探るため、経済活動人口の教育水準の低さを示し、低就学歴者層を対象とした雇用政策に注目する。第 3 節では、従来、低就学歴者に雇用を提供してきた代表的産業 (南アフリカ鉱山業) における雇用喪失の問題に対するモザンビーク政府の施策について考察を加える。第 4 節では、前政権以

¹ モザンビークにおける貧困削減のための政策は、ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals: MDGs) の具体的な中期行動計画「絶対貧困削減行動計画 (Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta: PARPA) I 期: 2001~2005 年、II 期: 2006~2009 年」、それに続く直近の「貧困削減行動計画 (Plano de Acção para a Redução da Pobreza: PARP) 2011~2014 年」である。上記の IMF による評価は PARP に対するものである。



来の低就学歴者向けの複数の補助金制度の運用状況を確認し、現段階での実績とその雇用政策としての意義について検討する。

1. 近年の経済政策とマクロ経済成長

近年のモザンビークにおける高いマクロ経済成長率は、1992年の紛争終結後の経済復興の過程で、FRELIMOを率いたJ・シサノ（Joaquim Chissano）政権（1986～2005年）とゲブザ政権下で輸出を志向する海外直接投資を積極的に誘致した結果である。2014年に発表された長期計画「国家開発計画（Estratégia Nacional de Desenvolvimento）2015～2035年」も、大型投資を中心とした従来のマクロ経済成長路線を踏襲し、天然ガスを含む採取産業を筆頭に、農業、漁業、製造業、そして観光業を重点とした工業化を通じ、経済構造を変革することを目標に掲げている〔República de Moçambique 2014〕。

紛争終結直後に海外直接投資の先駆けとなったのは、2000年から生産に入ったモザンビーク・アルミニウム精錬工場モザール（Mozal）であり、誘致の過程では優遇税制の下地が作られた。2005年に発足したゲブザ政権は、これを前例として、重点分野である農業、観光・ホテル業、鉱業、採取業で、法人税から所得税に至るまで幅広い減免措置を施してきた。第1期ゲブザ政権は、2007年に財務経済省の傘下にモザンビーク経済特別区開発促進事務所（Gabinete das Zonas Económicas de Desenvolvimento Acelerado: GAZEDA）を設け、GAZEDAが業務調整を行う経済特区（Zona Económica Especial: ZEE）や産業自由区（Zona Franca Industrial: ZFI）で活動する企業の法人税は、最初の3年間は100%、4～10年目までは50%、11～15年目までは25%免除された²。しかし、2010年以降の第2期ゲブザ政権期の初頭にモザンビーク北部沖合の天然ガス埋蔵量が世界有数であることが判明すると、政府は、もはや税制上の優遇措置がなくとも十分に投資を引き付けられると判断し、法人税の減免適用期間を短縮する動きが見られた〔Buur et al. 2011〕。

上記の経済政策を受けて、モザンビークにおける海外直接投資の受入額は、図1に示す通り推移してきた。モザンビークの2013年の海外直接投資の受入額は59億3500万ドルであり、アフリカ大陸内では南アフリカの81億8800万ドルに次いで第2位となり、55億5300万ドルを受け入れるナイジェリアを3位に抑えた。2010年時点で経済規模が南アフリカの40分の1（1人当たりGDPは18分の1）、ナイジェリアの25分の1（同3分の1）のモザンビークに、2010年以降はかつてない規模の海外直接投資が流入している〔UNCTAD 2014〕。

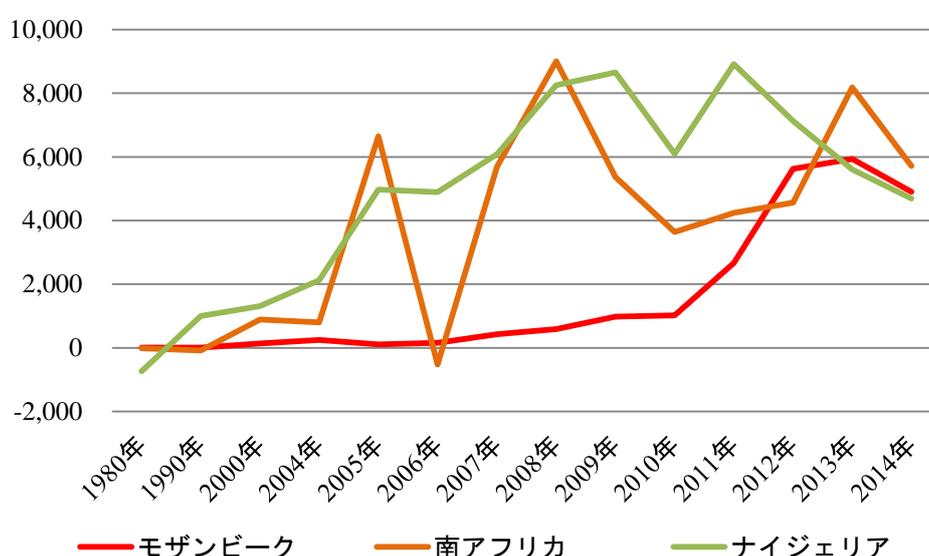
モザンビーク政府は、流入する海外直接投資に関わる開発計画について、2008年以降は外国人労働者の雇用比率を定めた割当制を導入するなど、モザンビーク人の雇用創出を促す法整備を行ってきた。それにもかかわらず、多額の投資が、期待された雇用の創出に結びつかなかった原因は、労働需要を生み出す側の問題と、生み出された労働需要に労働市場が応じられるか否かという2つに分けて考える必要があるだろう。本稿の関心に即して後者について見ると、実際のとこ

² これらの特区は2015年時点で全国に4カ所のZEEと4カ所のZFIが設けられているが、今後さらに増設が予定されている。また、個別の企業が独立型の産業自由区を設置することが可能となっている（<http://www.gazeda.gov.mz/>, 2016年3月10日アクセス）。



ろ、近年のモザンビークにおける大規模開発プロジェクトは、溶接などの金属加工、ガス、通信といった分野で、およそ1万~2万件の労働需要を生み出したと言われている [Ross ed. 2014]。しかしながら、それらの職は中等以上の技能を必要としていたため、これに適う技能を持った労働者が不足しているモザンビークの労働市場は、その需要に応えることができなかった [Bower et al. 2010]。雇用が創出されるかどうかは、労働需要の有無だけでなく、労働市場が生み出された需要に応じられるか否かが重要となる。そこで、次節ではモザンビークの労働市場が抱える技能・教育水準の問題について検討する。

図1 モザンビーク、南アフリカ、ナイジェリアの
海外直接投資受入額の推移 1980~2014年
(単位：100万ドル)



出典：UNCTAD [2009-2015] に基づき、筆者作成。

注：2014年時点でサハラ以北を含むアフリカ地域における海外直接投資受入額の上位3カ国は、南アフリカ、モザンビーク、ナイジェリアであった。

2. 需要に応えられない労働市場

2014年時点で人口およそ2500万人のモザンビークにおいて、15歳以上65歳未満の生産年齢人口の比率は50.6%、およそ1265万人と見積もられ、失業率は22.3%である [INE 2015a]。2015年第2四半期の報告書では、モザンビーク国内の労働市場におけるフォーマル・セクターの規模は就業者人口のわずか6.3%に過ぎず、就労者の9割以上がインフォーマル・セクターで就業していると見積もられる [INE 2015a]。こうした現状に加え、短期的には毎年30万人、2025年以降は50万人の若年労働者が労働市場に参入すると見積もられている [Jones and Tarp 2012]。

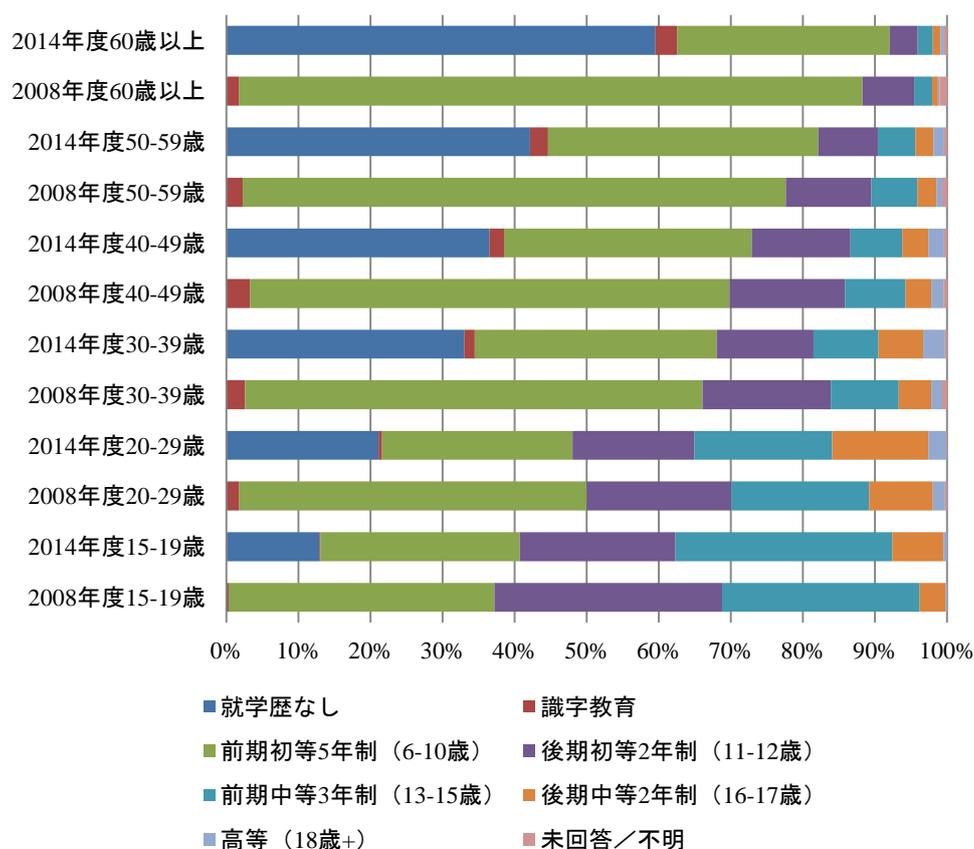
生産年齢人口の就学歴について見ると、MDGsの1つであった初等教育の拡充の成果が反映され、就学水準の底上げがなされているものの、近年生み出される労働需要を満たすために求めら



れる中等教育修了という水準には達せず、モザンビーク人の雇用に結びついていないのが現状である。以下に示す図2は、2008年度と2014年度の就学歴を比較したものである。2008年度と2014年度では、2014年度にのみ「就学歴なし」という区分が設けられ、前期初等教育過程以下の就学歴の区分が一致しないため、直接比較することはできないが、後期初等教育課程以上の教育課程を見ると、次のように、15～19歳と20～29歳の若年層の就学状況が改善されていることが分かる。

15～19歳の年齢集団を比較すると、就学の比率は、前期中等教育課程で27.4%（2008年度）から30.1%（2014年度）へと増加に転じ、後期中等教育課程で3.6%から7.1%へ増加し、高等教育課程でも0.2%から0.5%へと増加している。また、20～29歳の年齢集団では、前期中等課程で8.8%から13.4%、高等教育でも1.7%から2.5%へと増加している。だが、2014年度時点で後期中等教育課程以上の就学歴を持つ者は20～29歳で15.9%に留まり、近年の労働需要を雇用結び付けられる労働力人口は、未だ限定的である。しかし、いずれの年齢集団を見ても教育水準の底上げがなされ、若年層ほど就学歴が伸びているため、今後の雇用創出に結び付く条件は整えられつつある。

図2 年齢別就学歴（単位：%）



出典：INE [2010, 2015b] より筆者作成。



なお、モザンビーク政府は、労働市場に参入する若年層に対しては、教育水準を底上げすると同時に、職業教育制度の刷新に取り組んでもいる。政府は、2003年に既存の職業訓練校のカリキュラムの刷新、2005年にコースの新設を決定しているが、現在は2010年までのパイロット事業に続き、2015年までを試験的实施期間、2020年までを強化期間としている[Sapo Notícias 2011]。

これらの政策の成果はまだ出てはいないものの、今後労働市場に参入する人口も含めた若年者を対象とした基礎教育・技能教育面での策は施されたと言って良いだろう。それに対して、30歳以上の年齢集団の就学歴は、いずれも9割以上が中等教育以下であり、今後の改善の見通しも立っていない。モザンビーク政府は、就学歴の改善が見込まれず、今後労働市場で新たに雇用を確保することが困難であるこれらの年齢集団に対しても、何らかの形で雇用を提供しようと試みている。冒頭でも言及したとおり、選挙戦において雇用創出が争点となるのは、雇用政策が必ずしも若年層のみを対象とするのではなく、有権者の6割以上を占める若年以上の年齢集団をも対象とするからである。

3. 雇用喪失対策としての労働力の再配置

従来、就学歴が初等教育に留まるモザンビーク人男性に対して、比較的高い給与の雇用を大規模に提供してきたのが南アフリカの鉱山業であった。しかし、1990年代以降の南アフリカの鉱山業の再編に伴う人員削減のために、南アフリカの鉱山業においてモザンビーク人労働者の雇用機会は失われつつある。南アフリカ鉱山業におけるモザンビーク人の雇用は、二国間協定に基づく国策として、マプト (Maputo)、ガザ (Gaza)、イニャンバネ (Inhambane) の南部3州出身の男性に限定され、12~18カ月間の契約期間が満了すると一旦帰郷し、多くの場合は契約を繰り返す還流型の移民労働である。しかし、1990年代以降、モザンビーク人移民労働者の数は1997年の7万1898人から2001年には4万6948人、2014年には2万7738人にまで減少した[Vletter 1998; MT, DNPET 2005; INE 2015a]。この就業機会は、今後、多少の変動はあるにしても、1990年代の規模を回復することは見込めない。

前述のとおり、南アフリカ鉱山で雇用を失うモザンビーク人移民労働者は、出身地域がモザンビーク南部3州に集中する。南部3州は、1994年の第1回総選挙以来、FRELIMOが70~100%という高い得票率で支持を獲得してきた地域でもある。南部3州に集中する移民労働者の雇用喪失は、FRELIMO政権にとっても支持基盤を維持するためには無視できない問題であると同時に、国内における雇用創出の効果が相殺されかねない問題でもある。そのため、FRELIMO政権は南部3州に特有のこの問題に3つの対処策を講じている。第1に、南アフリカ政府との交渉を通じ、鉱山労働に代わる就業機会として、南アフリカの農業部門に一定のモザンビーク人移民労働者の枠を設けている。第2に、南アフリカでの雇用を失う鉱山労働者に対して、モザンビーク国内、とりわけ北部で開発の進む鉱山への再就職を斡旋している。これら以外の手段で生計を立てるための補助金が、第3の対処策であるが、これについては次節で扱う。



まず、代替的な就業先を確保するため、モザンビーク労働・雇用・社会保障省（MTESS）³は、二国間協定を通じて南アフリカの農場労働に雇用を確保し、それは MTESS が公表した雇用状況に「南アフリカ農場向けリクルート」として計上されている。しかし、賃金額と雇用人数の双方の面において鉱山業における雇用喪失を補填するには不十分である。南アフリカ鉱山業の最低賃金は、金、石炭、プラチナ、ダイヤモンドの各鉱山の間で月額 4222～6540 ランド（498～772 ドル、2012 年時点）と幅はあるものの、鉱山業の平均最低賃金は 4737 ランド（558 ドル）であった [Gwatidzo and Benhura 2013]。これに対して、南アフリカの農場労働者の最低賃金は、引き上げられた 2016 年時点でも 2779 ランド（185 ドル）である [DOL 2016]。

次に、MTESS は、近年、開発が進むモザンビーク国内の産業に、元鉱山労働者を斡旋しようとしている。再配置による雇用の確保はパイロット事業を展開している段階であり、2015 年 11 月の時点では、段階的に 2016 年 4 月までに 2500 人が再就職をする見込みであると報じられている。現在のところ、ナンブラ州モマで重砂の採掘を行うアイルランド系企業 Kenmare に 10 人、テテ州で鉄道建設事業に携わる南アフリカ系企業 Aveng Mocambique Lda には、モザンビーク進出を決定した時点で 1000 件の雇用が見込まれていたが、2015 年時点で 27 人が再就職したに過ぎない⁴。なお、テテ州のモアティゼ炭鉱では、開発当初の建設段階で短期雇用を含めて 2 万 5000 件、さらに計画中の火力発電所が 2000 件の雇用を生むと試算されていた。しかしながら、モアティゼ炭鉱に代表される炭鉱開発は、資本集約的な露天掘りの工法を採用しており、創出される雇用の規模は 7000 件程度と、南アフリカの鉱山業に代わるだけの雇用創出は期待できない [Resenfeld 2012]。

この再就職先の斡旋は、賃金面でも不十分である。モザンビークの採取産業の最低賃金は、2015 年時点において 5643 メティカル（161 ドル） [Verdade 2015]、南アフリカにおける同産業の賃金の 3 分の 1 から 2 分の 1 以下である。現金収入のほとんどを南アフリカ鉱山への移民労働に依存してきた南部 3 州の家計にとって、仮に国内に職を得られたとしても、大幅な減収になることは否めない。さらに、現世代が北部の採取産業に就業するパターンが定着したとしても、次世代に対して同様の雇用斡旋を行なうことは、国内の地域対立を引き起こす要因となる。鉱山開発の現場であると同時に、一部が野党の支持基盤となっている北部で南部出身者の職を優先的に斡旋するということは、北部出身者の労働市場を狭めることとなり、この政策に関しては地域的な摩擦が生じることが予想される。

4. 補助金による雇用創出

2015 年 1 月のニュシ政権発足後、早々に MTESS の年次報告書が公表された。その中でも、補助金によって創出されたとされる雇用が持続可能性のあるものか否かという観点から、表の雇用促進手段と雇用創出状況を見る。

³ 2015 年 1 月のニュシ政権発足直後の省庁再編では、従来の労働省は労働・雇用・社会保障省 (Ministerio do Trabalho, Emprego e Segurança Social: MTESS) と改変された。

⁴ “South African Company Aveng Expanding in Mozambique.” (<http://allafrica.com/stories/201305200586.html>, 2016 年 3 月 10 日アクセス)



表 労働・雇用・社会保障省 (MTESS) 発表の雇用促進手段と雇用創出状況 (単位: 件)

雇用促進手段	雇用数	
	2013年	2014年
国立雇用・職業教育学校	18,970	16,868
民間職業斡旋所	13,878	14,597
直接雇用	109,806	111,267
公共部門における雇用	21,166	21,392
生産組合	1,891	24
職業訓練	2,285	2,707
国内契約労働	19,070	19,491
自営 (元鉱山労働者の社会統合を含む)	2,236	1,331
補助金対象 (補助金名)		
郡開発基金 (FDD)	38,850	42,928
都市部貧困削減のための戦略計画 (PERPU) による金融支援	6,341	6,289
その他 (FAIJ、Projovem を含む)	204	7,684
南アフリカ鉱山向けリクルート	28,113	36,526
南アフリカ農場向けリクルート	5,806	9,712
合計	268,616	290,816

出典: MTESS [2015] より筆者作成。

注: 「南アフリカ鉱山向けリクルート」と「南アフリカ農場向けリクルート」の項目は、12~18カ月の契約労働を繰り返す移民労働者であり、創出された雇用数の実態は、移民労働者の再契約が成立する度に新規雇用として計上されたものである。その一方で、契約期間満了による事実上の失業者数は考慮されていない。

まず、促進手段として「自営 (元鉱山労働者の社会統合を含む)」の項目に計上されている数は、前節で述べた南アフリカ鉱山の雇用を失った元鉱山労働者に対する補助金によって行なわれた事業を含んでいる。2014年は、南アフリカの雇用を失った元鉱山労働者によって組織された組合12団体に対して、養鶏、畜産、製粉業などのための初期投資資金として補助金を出している [MTESS 2015]。なお、この補助金が給付金であるのか、あるいは貸付金であるかは不明であるが、これまでのところ返済実績等に関する議論は見られない。

次に、2006年から開始した地方開発のための助成金「郡開発基金 (Fundo de Desenvolvimento Distrital: FDD)」および2010年に発表された「都市部貧困削減のための戦略計画 (Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana: PERPU) 2010~2014年」について見る。FDDは、マクロ経済成長一辺倒と批判されたゲブザ政権が貧困対策として2005年に「地方イニシアチブ投資予算 (Orçamento de Investimento de Iniciativa Local: OIIL)」として設立し、2010年にその名称はFDDと変更された。OIIL/FDDは2006年から全国の128郡に毎年700万メティカル(およそ30万ドル)の予算を直接配分し、個人もしくは団体を対象としたマイクロ・クレジットの制度である。企画開発省 (Ministério da Planificação e Desenvolvimento) によれば、OIILは2006~2008年に10万7950件、年間平均3万5500件以上の雇用を創出したと報告されている [Orre e Forquilha 2012]。FDDの直近の雇用創出件数も表に示すとおり、各年ともに3万~4万件の雇用を創出している。

しかし、近年のOIIL/FDDに関する研究は、いくつもの問題点を指摘している。それは、用途や配分手法が未確定で計画性を欠いたままOIIL予算が成立し、最終的にマイクロ・クレジットの体裁を取ったものであることに加え、マイクロ・クレジット事業を行なった経験もない郡政府に指



導もなく配分を委ねたという点である。申請者の側でも、名目上の組合組織を作り、助成金をその成員で分配し、個人が利用した末に返済不履行が頻発している。さらに、OIIL/FDDの受給対象者が政権与党の支持者に極端に偏っているという、助成金の分配に対する政治的影響が指摘されている。OIIL/FDD運用後、5年目となった2011年、政府が公表した貸付金の返済実績は、全体のわずか5%に過ぎない [Orre e Forquilha 2012]。

地方農村部を対象としたOIIL/FDDに対して、対象地域を都市部に限定したのがPERPUである [República de Moçambique 2010]。同プログラムは、2008年の物価高騰に対して都市部で発生した暴動に 대응する形で、2010年当時の企画開発省、財務省、内務省、労働省、そして女性・社会福祉省が省庁横断的な議論の末に設立したものであり、雇用促進と社会保障に焦点を当てている。PERPUは雇用促進のために具体的な手段を3つ設定している。まず、公共施設ならびに道路建設や補修といった土木・建設業、自治体の清掃業など、労働集約的な公共事業への動員である。次に、職業教育、組合組織の設立、公的融資制度へのアクセスを持たない事業者に対する金融支援を通じた自営業者の育成や起業の促進である。そして、大企業に対する中小企業との下請け契約の推奨である。また、PERPUはこれらの手段の他に、雇用環境の整備として更新可能な1年以内の短期雇用契約を推奨している。

表に各雇用促進手段として設けられた項目、すなわち公共部門における雇用、生産組合、職業訓練、国内契約労働、そして補助金の対象となっているPERPUによる金融支援はPERPUで設定された項目とほぼ対応しており、政府としてはこれらをPERPUの成果として位置付けている。しかしPERPUによって推奨されている生産組合の設立も、設立自体が雇用を創出するわけではなく、むしろ既に就労している人々が生産組合を設立したと捉えるのが妥当である。同様に、職業教育・訓練も、その課程の修了が直ちに雇用に結び付くわけではない。したがって、MTESSが公表した雇用創出状況は、PERPUの成果をアピールすることを強く意識しつつも、必ずしも実態に即しておらず、雇用創出件数が増幅された感が否めない。

その他に、青年層を対象として2012年から開始された「プロ・ジョーヴェン (Projovem)」プロジェクトは、毎年100万メティカル (2万300ドル) の予算を確保し、個人に対しては5万メティカル (1010ドル)、団体に対しては10万メティカル (2020ドル) を、貸付から3カ月後以降の返済を条件に貸し付ける制度である。同プロジェクトは、各地方自治体を窓口として、5年間で青年層が経営する企業4500社を設立し、3万件の雇用を創出することを目標としている。最後の「青年イニシアチブ支援基金 (Fundo de Apoio à Iniciativa Juvenil: FAIJ)」は青年スポーツ省 (Ministério da Juventude e Desportos) の管轄の元に、各地方自治体レベルの同省下位組織が窓口となり、18~30歳の青年層を対象として、過去に融資を受けていない新規事業の開始あるいは事業の拡大を支援するものである⁵。

MTESSの報告書では、上記のFDD、PERPU、Projovem、FAIJの補助金によって創出された雇用件数の合計として、2013年には26万8616件のうち4万5395件 (16.9%)、2014年には29万816件のうち5万6901件 (19.6%) が計上されている [MTESS 2015]。しかし、実態としては新

⁵ “Fundo de Apoio à Iniciativa Juvenil beneficiou mais de 60 jovens” 16 de Agosto 2010.

(<http://opais.sapo.mz/index.php/sociedade/45-sociedade/8671-fundo-de-apoio-a-iniciativa-juvenil-beneficiou-mais-de-60-jovens.html>, 2016年3月24日アクセス)



規に事業を起こすケースよりも、既存の事業に対してこれらの補助金が活用されている [Orre e Forquilha 2012]。その運用実態に照らせば、これらの雇用件数は、あくまでも補助金の対象数であり、そのすべてを新規に創出された雇用として計上することは妥当ではないだろう。さらに、補助金の返済率の低さから、制度自体は持続可能性がなく、事業を継続する限り、政府は追加的予算を投入するものと思われる。

■ おわりに

本稿では、近年のモザンビークにおいてマクロ経済成長の波及効果を受けにくい低就学歴者に対する雇用政策の必要性について示し、前ゲブザ政権期の主要な政策とその実績について考察を加え、以下の点を明らかにした。まず、従来、低就学歴者に雇用を提供してきた南アフリカ鉱山業における雇用喪失という問題に対して、その失業者をモザンビーク国内の他の開発地域に優先的に再配置するという対策は、対象者の規模や賃金水準において不十分であるだけでなく、モザンビーク国内地域間で新たな政治社会的対立を引き起こすことが懸念される。また、上記の失業者、若年層、それ以外の人々の雇用創出を目的とした各種補助金制度の対象となった雇用の質については、貸付金の体裁を採る制度の運用実績から、持続性が極めて低いことが伺える。そして、貧困削減のための雇用創出という当初の政策の補助金対象者が与党支持者に著しく偏り、最終的に一部の国民に対するばらまきに転じている点も、与野党支持者間における社会的亀裂をもたらしかねない問題を醸成している。

それにもかかわらず、2015年1月にニュシ政権が発足して間もなく MTESS から出された年次報告書は、高い経済成長率を達成してきた前ゲブザ政権期の雇用促進の実績を評価するものであった。その背景には、これまでの FRELIMO 政権が、毎年30万人の労働人口が新規に労働市場に参入するという見通しに対して、それを充たすペースで雇用創出を果たしてきたことをドナーに対して示したいという意図が伺える。その姿勢から判断して、ニュシ政権においても、従来の補助金は追加的予算を投入しつつ、継続され、受給者の返済不履行を含めた運用実態も続くだろう。しかし、これまでの運用実態を踏まえると、一連の雇用政策が当初の対象として設定されたはずの低就学歴であり貧困状況にある国民から肯定的な評価を得られるとは思われない。さらに、ニュシ政権下では、近年の労働需要を充たす一つの指標である中等教育課程の修了者も順次増加し、労働市場に参入する。試験的实施期間であった職業教育が本格的に始動する。これまで労働需要に十分には応じられなかった労働市場の応答可能性が高まったとき、政府の雇用対策の真価が問われることになるだろう。

■ 参考文献

- Africa Research Bulletin 2014. *Africa Research Bulletin. Political, Social and Cultural Series*. 51 (9): 20275A-20276A.
Bower, Roland, Lúcia Brito e Zélia Menete 2010. “Educação, formação profissional e poder” em Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco eds. *Desafios para Moçambique 2010*, Maputo: Institute of Economic and Social Studies, 273-296.



- Buur, Lars, Carlota Mondlane and Obede Baloi 2011. "Strategic Privatisation: Rehabilitating the Mozambican Sugar Industry." *Review of African Political Economy*. 38 (128): 235-256.
- DOL (Department of Labour, South Africa) 2016. "Sectoral Determination 13 – Farm workers wage increase, February 2016." *Government Gazette*. 608 (39648), 3 February.
(<http://www.labour.gov.za/DOL/downloads/legislation/sectoral-determinations/basic-conditions-of-employment/2016farmsectorwages.pdf>, 2016年3月10日アクセス)
- Gwatidzo, Tendai and Miracle Benhura 2013. "Mining Sector Wages in South Africa." LMIP Working Paper No.1. Pretoria: Labour Market Intelligence Partnership and Human Sciences Research Council.
(http://www.lmip.org.za/sites/default/files/documentfiles/WP%201%202013%20Mining%20Sector%20Wages%20WEB_0.pdf, 2016年3月10日アクセス)
- IMF (International Monetary Fund) 2014. "República de Moçambique: plano de acção para redução da pobreza — relatório de progresso." *Relatório do FMI* N°.14/147. Washington: IMF.
(<http://www.imf.org/external/lang/Portuguese/pubs/ft/scr/2014/cr14147p.pdf>, 2016年3月10日アクセス)
- INE (Instituto Nacional de Estatística) 2006. *Inquérito Integrado à Força de Trabalho IFTRAB 2004/05 Relatório Final*. Maputo: INE.
(<http://www.ine.gov.mz/operacoes-estatisticas/inqueritos/inquerito-integrado-a-forca-de-trabalho/inquerito-integrado-a-forca-de-trabalho-iftrab-2004-05.pdf/view>, 2016年3月10日アクセス)
- 2010-2015a. *Anuário Estatístico*. Maputo: INE.
(<http://www.ine.gov.mz/estatisticas/publicacoes/anuario/nacionais>, 2016年3月10日アクセス)
- 2015b. *Inquérito aos Orçamentos Familiares IOF – Ilo Trimestre* (Novembro de 2014 a Janeiro de 2015). Maputo: INE.
(<http://www.ine.gov.mz/operacoes-estatisticas/inqueritos/inquerito-sobre-orcamento-familiar/inquerito-aos-orcamentos-familiares-iof-2014-2015-2013-iiio-trimestre/view>, 2016年3月10日アクセス)
- 2015c. *Relatório Final do Inquérito ao Orçamento Familiar – IOF – 2014/15*. Maputo: INE.
(<http://www.ine.gov.mz/operacoes-estatisticas/inqueritos/inquerito-sobre-orcamento-familiar/relatorio-final-do-inquerito-ao-orcamento-familiar-iof-2014-15/view>, 2016年3月10日アクセス)
- Jones, Sam and Finn Tarp 2012. "Jobs and Welfare in Mozambique: Country Case Study for the 2013 World Development Report." Washington D.C.: World Bank.
(http://siteresources.worldbank.org/EXTNWDR2013/Resources/8258024-1320950747192/8260293-1320956712276/8261091-1348683883703/WDR2013_bp_Jobs_and_Welfare_in_Mozambique.pdf, 2016年3月10日アクセス)
- Léautier, Frannie A. and Kobena Hanson 2013. "Jobless Economic Growth: Lessons from Africa." ACBF Working Paper No.25, Harare: ACBF (The African Capacity Building Foundation).
(<http://elibrary.acbfpact.org/acbf/collect/acbf/index/assoc/HASHba8a.dir/0105.pdf>, 2016年3月10日アクセス)
- MT (Ministério do Trabalho), DNPET (Direção Nacional de Planificação do Trabalho) 2005. *Boletim de Estatísticas do Trabalho*, Maputo: MT.
- MTESS (Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social) 2015. *Relatório Anual de 2014*. Maputo: MTESS.
(<http://www.mitess.gov.mz/sites/default/files/documents/files/BdPES%202014%20versao%20para%20pagina%20web.pdf>, 2016年3月10日アクセス)
- Orre, Aslak e Salvador Cadete Forquilha 2012. "Uma iniciativa condenada ao sucesso: o Fundo Distrital dos 7 milhões e suas consequências para a governação em Moçambique." em Bernhard Weimer ed. *Moçambique: Descentralizar o centralismo? Economia política, recursos e resultados*. Maputo: Compress, 169-196.
- República de Moçambique 2010. *Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana 2010-2014*. Maputo: República de Moçambique.
(http://fsg.afre.msu.edu/mozambique/caadp/PERPU_ProdEstrat_Reducacao_PobrezaUrbana.pdf, 2016年3月10日アクセス)
- 2014. *Estratégia Nacional de Desenvolvimento*. Maputo: República de Moçambique.
- Resenfeld, David 2012. "Coal and Mining Sector in Mozambique: A Simple Mode of Predicting Government Revenue." Conference Paper No.19, III Conferência Internacional do IESE.
(http://www.iese.ac.mz/lib/publication/III_Conf2012/IESE_IIIConf_Paper19.pdf, 2016年3月10日アクセス)
- Ross, Doris C. ed. 2014. *Mozambique Rising: Building a New Tomorrow*. Washington, D.C.: IMF.
- Sapo Notícias 2011. "Mocambique tera 97 escolas de formacao técnico profissional."
(<http://noticias.sapo.mz/aim/artigo/131311062011164226.html>, 2016年3月10日アクセス)
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) 2009-2014. *UNCTAD Handbook of Statistics*. New York and Geneva: United Nations.
- Verdade 2015. "Construção civil com maior aumento de salário mínimo em Moçambique." 1 de Abril.
(<http://www.verdade.co.mz/economia/52525-salarios-minimos-aumentam-entre-4-a-13-em-mocambique>, 2016年3月10日アクセス)
- Vlatter, Fion de 1998. *Sons of Mozambique: Mozambican Miners and Post-Apartheid South Africa*. Cape Town: Southern African Migration Project.

(あみなか・あきよ／アジア経済研究所)





特集

TICAD VIと日本・アフリカ関係の現在

時事解説

TICAD VI と日本の経済界

(Special Feature: TICAD VI)
TICAD VI and Japanese Business Community

白戸 圭一
SHIRATO, Keiichi

はじめに

1993 年以来 5 年に一度のペースで開催されてきたアフリカ開発会議 (Tokyo International Conference on African Development : TICAD) が転機を迎えたのは、2008 年の TICAD IV の時だった。アフリカ経済の成長という状況を受け、日本の政府と経済界は TICAD IV に臨むに当たり、それまで援助対象としてしか認識してこなかったアフリカを、初めて投資対象として捉えるようになった。この時から、日本企業のアフリカ投資を日本政府が後押しする「官民連携」が打ち出され、経済界の意向が TICAD に反映されるようになった。2013 年の TICAD V では「民間セクター主導の成長の促進」を盛り込んだ「横浜宣言 2013」が採択され、日本のアフリカ外交の政策手段は「援助」から「投資」に大きくシフトした。

それから 3 年、TICAD VI が 2016 年 8 月 27～28 日に、ケニアのナイロビで開催される。今回も、アフリカの開発を支援しつつ、日本企業のアフリカ投資の促進を目指す方向性に大きな変化はないが、アフリカの経済情勢の変化は速く、TICAD を取り巻く状況は 3 年前とは大きく変わっている。本来ならば、日本の政府・経済界は状況の変化に対応した会議づくりをしなければならない。この小論では、TICAD V 開催後のアフリカ経済の変化を踏まえた上で、日本の経済界が来る TICAD VI に向けてどのような状況認識をもって臨もうとしているかを見てみたい。

1. 低成長時代に突入したアフリカ

TICAD V 開催後に生じた最大の変化は、サブサハラ・アフリカ経済が 2015 年を境に低成長時代に突入したことである。

国際通貨基金 (International Monetary Fund: IMF) によると、2003～2012 年の 10 年間のサブサハラ・アフリカの GDP 成長率は年平均 5.9% だった。ところが、2013 年、2014 年こそ何とか 5% 台前半を維持したものの、2015 年は 3.4% にまで落ち込んだ。サブサハラ・アフリカの GDP 成長率が 4% を切ったのは、1999 年の 2.8% 以来 16 年ぶりである [IMF 2016]。

IMF の 2016 年 4 月発表の「世界経済見通し」によると、サブサハラ・アフリカの 2016 年の GDP 成長率は 3% に終わると予想されている [IMF 2016]。こうした中、サブサハラ・アフリカの人口増加率は、毎年 2.6～2.7% 程度で推移している。つまり今後、サブサハラ・アフリカの GDP 成長率が 2.6% 以下にまで落ち込むようなことがあれば、経済成長速度が人口増加速度を下回り、1 人当たり所得水準の低下という深刻な事態を迎えることになる。

IMF はサブサハラ・アフリカの 2017 年の GDP 成長率を 4.0%、2018 年を 4.4% と予想し、穏やかに回復していくとみている。だが、予想成長率は、しばしば後に下方修正される。最終的に 3.4% となった 2015 年の成長率も、2015 年 1 月時点では 4.5% と予想されていたのである [IMF 2015]。

サブサハラ・アフリカの成長が鈍化した大きな理由は、資源価格の下落である。2003 年以降、1 バレル 100 ドル台で推移してきた原油価格は、2014 年下半期に急落し、2016 年 1 月には 1 バレル 20 ドル台にまで下がった。サブサハラ・アフリカの GDP 総額の約 6 割は、石油産業によって生産されているので、原油価格の下落は経済に大きな負の影響を与えるのである。

さらに、鉄鉱石、銅、ニッケル、石炭などサブサハラ・アフリカで採掘される資源の価格も軒並み低迷している。この結果、ナイジェリア、アンゴラ、南アフリカ、ザンビアなどサブサハラ・アフリカ経済の牽引役であった資源輸出国で、経常収支の悪化、通貨下落、消費の低迷などが複合的に進行している。これらアフリカ域内の経済的な核となる国々の不況が周辺国にじわじわと波及し、サブサハラ・アフリカ経済全体を冷え込ませている¹。

2. アフリカのニーズはどこにあるか？

経済成長下のサブサハラ・アフリカでは消費爆発が起きていた。問題は、消費される製品や農産物の多くがアフリカ域外からの輸入品であることだ。輸入の増大により、サブサハラ・アフリカの貿易収支は 2009 年以降、2011 年を除いて赤字だ。経常収支は 2009 年にマイナス 294 億ドルを記録して以降、赤字が続いており、2016 年はマイナス 911 億ドルにまで赤字幅が拡大すると予想されている [IMF April 2016]。

好況下で輸入が増大するのは、サブサハラ・アフリカの工業・農業の生産力がともに極めて脆

¹ 資源、特に原油に依存したサブサハラ・アフリカの経済構造について手際良くまとめた文献として [平野 2014] が参考になる。



弱だからだ。資源産業のほかに競争力を持った産業がほとんど存在しないので、内需を満たすには輸入増大が避けられない。労働人口の約6割が従事する農業の生産性は世界最低水準にあるため、メイズや米など主食穀物を自給できず、サブサハラ・アフリカの穀物輸入は増大の一途を辿っている。過度の輸入増大は経常収支を悪化させ、通貨の下落やインフレを引き起こし、やがては対外債務の返済に苦しむことになる。

筆者が見る限り、サブサハラ・アフリカ各国の政治指導者たちは、近年、こうした問題の構図を理解し、産業構造の多角化以外に抜本的な解決策はなく、製造業育成と農業近代化が急務だと考えはじめているようだ²。一例を挙げれば、サブサハラ・アフリカ最大のGDP規模を誇るナイジェリアのブハリ（Muhammadu Buhari）大統領は、2016年2月、エジプトで開かれた経済フォーラムで「自国の最優先課題は農業の近代化」と発言してメディアの注目を集めた〔*Leadership 20 February 2016*〕。ブハリ大統領はその後、中国を訪問し、農業分野への投資を引き出している。

資源価格下落による外貨収入の減少を機に、資源輸出国が産業構造の多角化を希求するのは自然な反応と言えるが、非資源輸出国の間でも同様の要求が高まっていると筆者はみている。近年のアフリカでそうした要求が強まっている理由については別途、精緻な議論が必要だが、各国の政治指導者が国内経済の強化と安定を通じて自らの政治基盤を強化したいと考えるのは、合理的な判断と言えるだろう。

2015年12月に南アフリカで開催された「第6回中国アフリカ協力フォーラム（Forum on China-Africa Cooperation VI: FOCAC VI）」で中国が表明したアフリカ支援策と、それに対するアフリカ側の反応を見ると、アフリカの多くの国が製造業育成と農業近代化を切望していることが鮮明に浮かび上がる。習近平（Xi Jinping）国家主席はFOCAC VIで、総額600億ドルのアフリカ向け支援を表明し、工業化など10分野への協力を約束した。中国がアフリカの工業化支援を前面に打ち出したのは初めてのことだ。FOCAC VIに合わせて実施された中国・南アフリカ首脳会談では、南アフリカの電力分野への融資や自動車工場設立に関する覚書など、26件、総額約65億8000万ドルの協定が結ばれた。この前日の中国・ジンバブエ首脳会談でも、発電所建設など、12件、総額40億ドルの協定が結ばれている〔*Reuters 4 December 2015*〕。

中国のアフリカ進出について、日本では「中国は資源を収奪し、雇用を奪うので歓迎されない」との見方がある。だが、FOCAC VIで表明された中国の支援内容をみると、中国のアフリカ外交は資源確保の段階を終え、インフラ建設、製造業移転、農業振興に進もうとしていることがうかがえる。

そして、重要なのは、アフリカ諸国の側がそのための「投資」をドナーや外国企業に望んでいると思われる点だ。中国の支援の方向性について、ケニアのケニヤッタ（Uhuru Kenyatta）大統領が「FOCACはアフリカ大陸の発展目標を達成する鍵を握っている」と発言していることには〔*Daily Nation 6 December 2015*〕、日本として注意が必要ではないだろうか。ケニアはTICAD VIの開催予定国だ。そのケニアの大統領までもが中国を称賛している事実が、アフリカ側のニーズが何であるかを端的にしていると思われるのである。

² 国際協力機構（JICA）研究所長だった畝伊智朗（現：吉備国際大学教授）は在京のアフリカ大使4人に対して2016年1月にヒアリングを実施し、アフリカの経済構造等に関する現状認識を聞き出している。詳しくは〔*畝 2016*〕を参照。



3. 経団連の提言を読み解く

アフリカ経済の減速という現実と、その現実に基づくアフリカ諸国のニーズについて、日本の経済界はどのように認識しているだろうか。

日本経済団体連合会（経団連）は2016年1月19日付で「アフリカの持続可能な成長に貢献するために～TICAD VIに向けた経済界のアフリカ戦略～」と題するA4版で計6ページの提言書を発表した〔日本経済団体連合会 2016〕。

同文書では、最初にアフリカの総人口が2050年に20億人を超えて中国、インドを追い抜くことなどを挙げ、アフリカの消費市場に対する日本企業の関心が高まっているとの認識を示し、日本企業がアフリカで活動するためには「平和と安定の確保が最優先の課題」と明言する。そのうえで、「これまでの日本政府とアフリカの発展に向けた取り組みは全体として高く評価できる」と日本政府を称賛する一方、「アフリカ自身の取り組みは十分に進んでいない」とアフリカ諸国を厳しく批判する。さらに、資源依存の経済構造やガバナンスの未整備、産業人材の不足などの課題について「取り組み自体に着手できていない国々が数多く見られる」として、アフリカ諸国に「進捗していない課題の解決が急務」と問題の解決を求めている。

次に提言書は、「わが国のアフリカ戦略として、当面は、『援助』と『投資』を車の両輪として進めていく必要がある」と述べ、アフリカ全体に援助を投入するのは財政的に困難なため、「親日国であり日本企業による貿易投資促進に意欲的で、ビジネス環境整備に積極的な国」などを「戦略的重点国」に指定すべきと提案する。TICAD VIを機に日本の政府と経済界が取り組むべき施策としては、①農業やサービスなど非資源分野の経済活動に資する援助、②官民連携による質の高いインフラ整備、③アフリカ各国の税制や法制度の整備、規制緩和・撤廃や行政手続きの迅速化などを含むビジネス環境の整備、④持続可能な成長につながる人材育成の4つを課題に掲げている。

経団連は日本の主要企業で組織する団体だが、加盟企業は1329社あり、業種は多種多様で、アフリカとの関わりも企業によって異なる。また、経団連未加盟の民間企業が日本全国に膨大に存在することを思えば、経団連の提言書のみを日本経済界のアフリカ認識と見なすことはできない。

しかし、日本政府がTICAD VIに向けて企業の意向を集約する作業には、経団連が圧倒的な影響力を与えている。外務省がTICAD VIに向けて企業の考えを聴取するために2015年10月に設置した「官民円卓会議」が取り纏め中の文書（2016年7月上旬に公表予定）にも、経団連の提言書の内容がほぼそのまま反映されていることを、筆者は承知している。

したがって、経団連の提言書を日本経済界の代表的アフリカ認識として見なすならば、次のような3点の特質を指摘することが可能だろう。

第一に、日本企業がアフリカで活動するには「平和と安定の確保が最優先の課題」と明言し、その責任はアフリカ各国の政府にあるとの考えを強く打ち出している。治安維持が国家の義務である以上、日本の経済界の要求は当然と言える。2013年1月のアルジェリア南部の天然ガス施設襲撃事件で、邦人企業関係者10人が犠牲になった経験も、こうした要求を強く打ち出す背景とな



っているかもしれない。

第二に、農業、インフラ建設、産業人材育成など「経済活動に資する援助」が重要課題であると明記している点を見ると、資源産業に過剰依存しているアフリカの経済構造を変革する必要性について、日本の経済界は認識している。

第三に、日本の経済界はそうした認識を持ちながらも、農業分野等の開発は日本政府による「援助」によって担われるべきとの姿勢を打ち出しており、民間企業自身による「投資」を通じた農業や製造業の育成に関する記述は提言書には見当たらない。企業がプレイヤーとなる「投資」については、もっぱらインフラ輸出に特化していると言っても過言ではない。

おわりに

日本を代表する企業で構成する経団連の提言書を見る限り、先に見たアフリカ側のニーズのうち、インフラ整備に関しては積極的に日本製インフラを売り込もうとする姿勢がみられるが、農業、製造業等の産業育成への投資について、経済界全体として積極的に応える意思があるようには見えない。製造業の移転と農業振興を前面に打ち出し始めた中国のアフリカ支援と比較した場合、その違いは顕著である。経済界がインフラ輸出に注力する背景には、安倍政権が質の高いインフラの輸出を成長戦略の一つに掲げているという政治的背景もあるかもしれない。

しかし、近年のアフリカには、世界中から官民双方の様々な資金が流入しており、世界の企業にとってアフリカは商機獲得に向けた熾烈な競争の場と化している。いずれの開発資金をどのような分野に導入するかを選択権はアフリカ諸国の側にあり、アフリカ諸国のニーズを汲み取ることなく日本企業の都合だけで商機を得ることは容易ではないだろう。来る TICAD VI においては、会議主催者の日本政府が経済界の姿勢とアフリカ側のニーズの距離を縮めていけるかが、一つの焦点になると思われる。

参考文献

<日本語文献>

畝伊智朗 2016. 「TICADVIアフリカ開催の背景と課題」『国際問題』650: 41-54.

日本経済団体連合会「アフリカの持続可能な成長に貢献するために～TICAD VI に向けた経済界のアフリカ戦略～」2016年1月19日(http://www.keidanren.or.jp/policy/2016/005_honbun.pdf, 2016年5月15日アクセス).

平野克己 2014. 「踊り場にさしかかったアフリカ経済」アジア経済研究所

(http://www.ide.go.jp/Japanese/Research/Region/Africa/Radar/pdf/201412_hirano.pdf, 2016年5月15日アクセス).

<外国語文献>

Daily Nation 2015 “Sustained strategic ties with China will boost Africa’s development, says Uhuru.” 6 December

(<http://www.nation.co.ke/news/Uhuru-China-Africa-partnership/-/1056/2985752/-/4v20h0z/-/index.html>, 2016年5月15日アクセス).

IMF 2015(International Monetary Fund) World Economic Outlook Database January 2015 edition

(<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/update/01/>, 2016年5月15日アクセス).

——— 2016, IMF World Economic Outlook Database April 2016

edition(<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx>, 2016年5月15日アクセス).



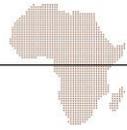
Leadership 2016 “Food Security is our priority, says Buhari.” 20 February

(<http://leadership.ng/news/502975/food-security-priority-says-buhari>, 2016年5月15日アクセス).

Reuters 2015 “China's Xi cheers African leaders with pledge of \$60 billion for development.” 4 December

(<http://www.reuters.com/article/us-china-africa-idUSKBN0TN0MD20151204>, 2016年5月15日アクセス).

(しらと・けいいち／三井物産戦略研究所)



論
考

アフリカの「三選問題」

——ブルンジ、ルワンダ、コンゴ共和国の事例から——

Extending the Presidential Term:
Comparison between Burundi, Rwanda, and Republic of the Congo

武内 進一

TAKEUCHI, Shinichi

要 約 :

ブルンジ、ルワンダ、コンゴ共和国では、いずれも 2015 年に大統領の三選禁止規定が変更されたが、その影響は大きく異なった。ブルンジでは激しい抗議活動と弾圧によって政治が著しく混乱したのに対し、コンゴでは抗議活動はほぼ封じ込められ、ルワンダでは抗議活動すら起こらなかった。抗議活動の強弱は、反政府勢力の組織力に依存する。ルワンダとコンゴでは、1990年代の内戦に勝利した武装勢力が政権を握り、国内に強力な反政府組織が存在しないうえ、経済的資源の分配を通じて反対派を懐柔できた。一方、国際社会の仲介によって内戦が終結したブルンジでは、権力分有制度のために反政府勢力が強い影響力を保持し、また反対派を懐柔するための資源も乏しかった。「三選問題」が示すのは、民主的な政治制度を採用しつつそれを形骸化させる政権の姿勢だが、それは冷戦後のアフリカで形成された政治秩序の一つの類型でもある。

キーワード : アフリカ 大統領 憲法 三選禁止 内戦

問題の所在

米国やフランスなど大統領の三選が禁じられている国は少なくないが、近年のアフリカではこの三選禁止規定が注目されている。規定にもかかわらず大統領選挙に出馬する、あるいはそれに抵触しないよう選挙前に憲法を変える事例が続いているからである。2015年には、ブルンジ、ルワンダ、コンゴ共和国（首都ブラザヴィル。以下、コンゴと略す）の3カ国でそうした動きが見られた。

これらの国ではいずれも三選禁止規定が破られたわけだが、それがもたらした結果は大きく異なった。ブルンジでは、出馬に踏み切ったンクルンジザ（P. Nkurunziza）大統領に対する激しい抗議とそれに対する徹底的な弾圧が政治の混乱を招き、クーデタ未遂事件まで引き起こすに至った。国際社会はンクルンジザの三選出馬と抗議への弾圧を非難し、野党勢力と対話するよう説得にあたったが、政権側は全く譲歩しなかった。抑圧された反政府勢力は武装闘争を開始し、ブルンジの治安は著しく悪化した。これに対し、コンゴでは抗議活動は行われたもののブルンジほどの混乱には至らず、ルワンダでは抗議デモすら行われなかった。この違いは何に由来するのだろうか。以下では、3カ国の政治過程を跡付け、統治のあり方を比較することで差異を説明する。

最高権力者が三選禁止規定を改変して政権に留まり続ける現象（以下では「三選問題」と呼ぶ）は、統治者個人のパーソナリティに起因するというより、当該国における政治権力の性格など広い文脈に位置づけて考えるべき問題である。冷戦終結後のアフリカでは、多くの国が一党制から多党制へ移行し、民主的な政治制度が一般に採用されるようになったが、その文脈において「三選問題」が顕在化している。こうした権威主義的な動きが冷戦後アフリカにおける政治秩序形成の一類型を成していることについても、本稿の最後に触れたい。

1. ブルンジ

ブルンジの三選禁止規定の根拠は、「共和国大統領は直接普通選挙で選出され、5年の任期を1回更新可能である」と規定された、2005年3月18日憲法第96条にある[République du Burundi 2005]。この憲法は、1990年代に勃発した長期の内戦を終結させ、その再発を防止することを主眼に置いて制定された。

ブルンジは、1993年10月に起こった大統領暗殺事件をきっかけに内戦に突入した。この国では長く人口的少数派のトゥチが国軍を基盤に政治権力を独占してきたが、1993年6月に実施された自由で競争的な選挙の結果、人口的多数派のフトゥを支持基盤とするンダダエ（Melchior Ndadaye）が大統領に選出された¹。しかし、急激な政治改革を恐れる国軍は、選挙からわずか4か月後にンダダエを拉致、殺害してしまう。これに対してフトゥのなかに反政府武装闘争を遂行する組織が生まれ、民衆の間に支持を広げていった。最大の反政府武装勢力が「民主主義防衛国民会議・民主主義防衛軍」（Conseil national pour la défense de la démocratie-Forces pour la défense de la

¹ ブルンジとルワンダは、トゥチが総人口の1割強、フトゥが8割強を占める点で、エスニックな構成が酷似している。両国における内戦とその後の政治過程については、武内〔2013〕を参照。



démocratie: CNDD-FDD) であり、ンクルンジザはその指導者であった。

ブルンジ内戦は軍事的に決着せず、国際社会の仲介によって 2000 年に和平協定（アルーシャ協定）²が結ばれた。アルーシャ協定の最大の特徴は、和平の方策としてトゥチ、フトゥ間の権力分有が合意されたことである。協定は、ブルンジの紛争を「(a) 基本的に政治的で、極めて顕著にエスニックな局面を有した。(b) 権力の獲得、またその保持を目的とした政治階級の闘争から生じた」（第 I 議定書第 4 条）と性格付けたうえで、紛争の解決策として「ブルンジ社会のあらゆる構成要素（*toutes les composantes de la société burundaise*）³を統合し、安心させるための国家制度の再編」（第 I 議定書第 5 条第 2 項）が必要だとの認識を示した。政治的な要因で発生した紛争がエスニックな動員を引き起こさないよう、制度構築がなされるべきだとの認識で合意したわけである。約 3 年半の移行期ののち、この合意に基づいて 2005 年憲法が採択され、そこで特にトゥチ、フトゥ間の厳密な権力分有制度が規定された。

同じ年の 6～7 月に実施された選挙では、CNDD-FDD が上下両院で第一党となった。CNDD-FDD は 2000 年の段階では停戦に応じず、アルーシャ協定に参加していなかったが、2003 年に停戦に合意し和平協定の枠組みに参加した。内戦を戦い抜いた元ゲリラへの民衆の支持は厚く、文民政党化した CNDD-FDD が選挙で大勝利を収めたのである。そして、「移行期終了後最初の大統領は上下両院の合同議場において 3 分の 2 以上の多数を獲得した者が選出される」とのアルーシャ協定の規定（第 II 議定書第 20 条第 10 項）に従って、2005 年 8 月 19 日、ンクルンジザが議会で大統領に選出された。

紛争後ブルンジの政治制度やそこでの CNDD-FDD の振る舞いについては繰り返さないが[武内 2013; Takeuchi 2013]、その特徴は 3 点にまとめられる。第 1 に、エスニック集団間の厳密な権力分有制度が導入された。内閣や下院のエスニックな構成をフトゥ 60%、トゥチ 40%とする、軍や警察など治安機関では 50%対 50%にする、選挙制度を拘束名簿式比例代表制として各政党がエスニシティやジェンダーの面で偏らないようにする、といった制度的枠組みが導入された。こうした制度は 2000 年のアルーシャ協定で大枠が合意され、2005 年憲法に詳細な規定が盛り込まれた。第 2 に、かかる権力分有制度は公的に支持され、遵守された。ブルンジの内閣、議会、政党、治安機関などでは、憲法に従ってマルチエスニックな構成が実現した。ンクルンジザが三選された今日、治安機関から反大統領派の離脱やパージが相次ぎ、エスニックなパワーシェアリングは実質的に崩壊したが、政権は相変わらずその遵守を主張している。

第 3 に、公的には権力分有制度を遵守する一方で、CNDD-FDD は一貫して国家機構に対する影響力強化を追求し、対抗勢力の抑圧を図った。野党側はこれに強く反発し、2010 年総選挙の際にはボイコット戦術を採ったが、ボイコットによって議会の圧倒的多数を得た CNDD-FDD は強権化傾向を一層強めた。公的にはエスニックな権力分有制度が存在しても、実態としては CNDD-FDD の中核であるフトゥの元兵士に権力が集中しているとの指摘は既に第一期ンクルンジザ政権の時

² 正式名称は「ブルンジにおける平和と和解のためのアルーシャ協定」（*Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi*）で、2000 年 8 月 28 日に署名された。署名者はブルンジ政府と下院および 17 の政党で、第 I～第 V 議定書から構成される。

³ アルーシャ協定の英文（仏文と同様に正式文書とされる）では、この部分は“all the ethnic components of Burundian society”となっており、この「構成要素」がトゥチ、フトゥ、トゥワというブルンジ人を構成する 3 つのエスニック集団を指すことは明らかである。



からなされていたが [ICG 2006]、二期目に入るとその傾向は露骨になり、政権中枢からアルーシャ協定をないがしろにする発言さえ聞かれるようになった [ICG 2011; 2012]。

ブルンジ憲法は三選を禁じており、常識的に考えれば 2015 年に予定された大統領選挙にンクルンジザは立候補できない。しかし、この選挙に対するンクルンジザと CNDD-FDD の方針は、長く不透明なままだった。ブルンジの市民社会や国際社会は早くから三選を牽制し、その意図を公に否定するよう求めたが、ンクルンジザは曖昧な態度を取り続けた。しかし、2015 年に入ると三選断念を進言した治安機関幹部を更迭し、同様の公開書簡を送った与党幹部を除名するなど、政権継続に向けた意図が次第に明らかになる⁴。そして、4 月 25 日の党大会で、CNDD-FDD はンクルンジザを大統領選挙の候補者に決定したのである。

与党側が三選出馬を正当化した論理は、2005 年にンクルンジザが最初に大統領に選出された際、憲法に定められた直接普通選挙ではなく議会による指名だったため、一期目は大統領任期に含まれないというものだ。しかし、先述の通り、移行期間終了後最初の大統領が例外的に議会で選出されることはアルーシャ協定の定めによるものであり、これを三選出馬の理由とするのは暴論である⁵。ンクルンジザの出馬表明と同時に首都ブジュンブラを中心に大規模な抗議デモが展開され、国際社会からも非難が相次いだ。

これに対して政権側は全く譲歩せず、抗議活動に徹底的な抑圧で臨んだ。政権はまず、大統領三選出馬の法的正統性を強引に打ち立てた。野党の要求で三選出馬の妥当性を憲法裁判所が判断することとなったが、当局のあからさまな圧力によって裁判所副議長が亡命したのち、合憲との判断が 5 月 5 日に下された。大規模な警官隊を投入して連日の抗議デモを封じ込め、5 月 13 日に治安機関内反体制派が試みたクーデタの鎮圧に成功したあとは、軍や警察をはじめ政府内反体制派の取り締まりを強化した。この結果、市民社会の活動家はもとより、政府や与党、治安機関などからも多数が亡命を余儀なくされた。そうしたなかで 7 月 21 日に大統領選挙が実施され、ンクルンジザの当選が決まったのである。

政権側の徹底的な弾圧のなか、反政府勢力は地下に潜って武装化し、要人を標的として暗殺を繰り返すようになった。ンクルンジザの三選出馬宣言から 1 年を経た今日、抑圧によって抗議デモは見られなくなったものの、首都では毎日のように手榴弾による攻撃や要人の暗殺が起り、治安の悪化が常態化している。中国やロシアを除く主要国は援助を手控え、ブルンジの外交的孤立は明らかだが、それでも政権側は一切の譲歩を拒んでいる。

⁴ ンクルンジザ三選をめぐる 2015 年初めの動きを整理しておこう。市民社会の動きとして、2015 年 2 月初旬に三選反対キャンペーンの市民団体が大統領に公開書簡を送り、3 月 7 日にはカトリック教会が三選反対を訴えた。国際社会の動きとしては、3 月 13～14 日にコフィ・アナンや米仏の国連大使らからなる国連ミッションがブルンジを訪問し、同 29 日には潘基文国連事務総長が電話会談を行って、三選出馬断念を働きかけた。政権内部の動きとしては、軍・警察とともに治安機関の一翼を担う国家情報局 (Service National des Renseignements: SNR) のトップであるニヨンバレ (G. Nyombare) 大尉が 2 月 18 日に更迭され、その理由は大統領に三選出馬断念を進言したためと報じられた(その後、ニヨンバレは 5 月のクーデタ未遂事件の首謀者となった)。3 月 25 日には、大統領に対して三選出馬断念を促す公開書簡を送った CNDD-FDD 幹部 10 名が同党から除名処分を受けた。なお、本稿におけるクロノロジカルな情報は、基本的にすべてブルンジ情報サイト ARIB による。

⁵ アルーシャ協定第 II 議定書第 7 条第 3 項は、移行期間後の大統領について、その任期が 2 期を超えることができないと定めており、2005 年憲法との整合性は明らかである。



2. ルワンダ

ルワンダ大統領の三選禁止規定は、2003年6月4日に制定された憲法の第101条に見出すことができる [Republic of Rwanda 2003]。条文には「共和国大統領は7年の任期を1回のみ更新可能である。いかなる場合も、2期以上の大統領任期を務めることはできない」とある。

この憲法が制定されたのは、1994年に終結したルワンダ内戦から9年後のことである。トゥチ難民を中核とする反政府武装勢力「ルワンダ愛国戦線」(Rwandan Patriotic Front: RPF)の侵攻によって1990年に勃発したルワンダ内戦は、国内のトゥチを主たる標的としたジェノサイドを経て、4年後にRPFの勝利で終結した。軍事的勝利を収めたRPFは、敵対勢力を国内から追放し、政治権力を独占した。政権掌握直後はフトゥの政治家を要職に起用するなどエスニックな権力分有の姿勢を示したものの⁶、彼らは次第にパージされ、内戦期武装勢力の中枢を担ったトゥチの元軍人が政権を担うようになった。その代表は、新政権の副大統領兼国防相として実質的な最高権力を行使し、2000年以降大統領となった元RPF総司令官のカガメ (P. Kagame) である。新憲法制定と選挙実施までに内戦終結から9年を要したのは、RPFの統治体制が十分に安定するのを待たためであった。

そうした状況下で制定された憲法には、少数派トゥチを中核とするRPFの統治永続に資する仕組みが盛り込まれている。下院の約3分の1、上院の全議席が普通選挙ではなく任命や互選で決まることや、「国民の分断」を処罰の対象と規定していることはその例である。RPFは政府と一体化しており、普通選挙を通さない議員の任命に決定的な影響力を行使できるし、「国民の分断」を口実として反体制派の取り締まりが可能になる [武内 2010; Takeuchi 2013]。実際、下院選挙に際して有力野党が解党を命じられたり、大統領選挙に際してカガメの対抗馬が当局の取り締まりを受け、あるいは逮捕されるなど、反体制勢力には露骨な抑圧が加えられた [Takeuchi 2011]。こうした枠組みの中でカガメとRPFは常に選挙で圧勝し、国内的にも治安の安定を実現してきた⁷。

2003年憲法の条文に従えば、カガメは2017年の大統領選挙に出馬できない。この制約を打破するために、2015年に憲法当該条文が改正された。これには入念な手続きが採られた。2015年前半、大統領任期の延長を求めるキャンペーンが行われ、憲法第101条を改正しカガメの任期延長を可能とするよう求める国民の請願が大量に上下両院に送られた。政府系英字紙は、その数が378万4586通に達したと報じている [The New Times 15 July 2015]。ルワンダの総人口は約1000万人だから、単純に考えれば成人のほとんどが請願を送ったことになる。7月15日、請願を受けた上下両院は圧倒的多数で憲法改正に支持を表明し、そのうえで全国を回って一般の人々から意見聴取を行った。これ以降10月まで、The New Timesのような政府系有力紙では連日カガメの任期延

⁶ 内戦直後の政権では、大統領のビジムング (P. Bizimungu) や内相のセンダションガ (S. Sendashonga) などフトゥが要職に就いていた。

⁷ ルワンダは憲法で民主主義を標榜しており、野党の存在も認められている。ただし、その多くは大統領選挙でカガメに投票するなど、実質的に野党の役割を果たしていない。政権が脅威と見なした反体制派は、2003年の大統領選挙に立候補し徹底的な妨害を受けたトゥワギラムング (F. Twagiramungu) や、2010年の大統領選挙への立候補を表明したものの「ジェノサイドを否定した」罪で逮捕されたインガビレ (V. Ingabire) のように、徹底的に抑圧された。ただし、テロリズムに関与したとしてルワンダ政府から訴追されたカレゲヤ (P. Karegeya) やニヤムワサ (K. Nyamwasa) のように、RPFの中枢にしながら国外逃亡した元国軍幹部 (カレゲヤは元ルワンダ軍対外諜報部長、ニヤムワサは元参謀総長) もおり、政権中枢は決して一枚岩ではない。



長を求める国民の声が紹介された。10月末、2003年憲法第101条の条文を改正し、大統領任期を5年とし2期まで再選可能とする（ただし、移行期間として7年の任期を1期だけ置き、カガメの出馬を認める）案が議会に上程され、圧倒的多数をもって両院で可決された。そして、12月18日、憲法改正案はレファレンダムに付され、98.3%の賛成をもって採択された。これにより、カガメは2034年まで合法的に大統領の座に留まることが可能となった。

この間、ルワンダでは憲法改正に反対する声はほとんど報じられなかった。抗議デモは見られず、公に反対を唱えたのは議席を持たない「民主緑の党」(Democratic Green Party) だけだった。カガメ三選は、国内に政治的混乱を引き起こさなかったと言ってよい。憲法改正に対して米国など国際社会は批判したが [Le Monde 19 décembre 2015]、カガメ政権は国民の声を尊重したとしてその批判に取り合わなかった。

3. コンゴ共和国

コンゴ共和国の三選禁止規定は、2002年憲法第57条に見出せる [République du Congo 2002]。そこでは、「共和国大統領は直接普通選挙によって7年の任期で選出される。それは一回再選可能である。」と規定されている。加えて、第58条では「立候補受付時に40歳以上70歳未満でない者」は大統領選挙の被選挙権を持たないと定めており、当選回数に加えて年齢によっても大統領選挙の立候補資格に制限が加えられていた。また、この憲法は大統領任期に関する条文の改訂を認めていないため（第185条）、任期を変えるためには新たな憲法の制定が必要となる。

2002年憲法は、内戦終結の5年後に定められた。憲法制定に至る政治過程を簡単にまとめておこう。冷戦期、コンゴはマルクス=レーニン主義を標榜し、「コンゴ労働党」(Parti Congolais du Travail: PCT) の指導の下、1979年以降はサスー (D. Sassou-Nguesso) が大統領を務めていた。しかし、冷戦終結とともにマルクス=レーニン主義を放棄して多党制を導入し、1993年に議会選挙、大統領選挙を実施した。この選挙では中南部に支持基盤を持つ「社会民主主義パンアフリカ連合」(Union Panafricaine pour la Démocratie sociale: UPADS) とその候補者リスーバ (P. Lisouba) が勝利した。UPADS の議席は過半数に満たなかったため、リスーバはサスーを代表とする PCT と連合を組んで政権運営にあたったが、ポスト配分をめぐる両党は離反してしまう。不安定化したリスーバ政権に野党側が大衆動員で揺さぶりをかけるなか、デモ隊への発砲によって死者が出たことをきっかけとして反政府運動が先鋭化し、1993~94年にかけて首都ブラザヴィルは各政党の民兵が衝突する内戦状態となった [武内 1994]。

1994年2月に停戦合意が成立し、状況はいったん収拾へと向かったが、1997年に選挙が近づくと再び緊張が高まり、同年6月から10月にかけて民兵勢力間で激しい戦闘が勃発した。結局、近隣の大国アンゴラの支持を取り付けたサスーが、その軍事介入を引き出して内戦に勝利を収めた。サスーは北部の出身で、エスニック集団としてはンボシ (Mbochi) を支持基盤とする。コンゴの人口は南部に集中しており、南部を支持基盤とする政党の方が選挙で多くの得票を期待できる。1992年選挙における PCT の下野はそれを反映したものだが、サスーは5年後に軍事力で政権を奪



い返したわけである。首都を制圧した後も、南部プール州では数年にわたり民兵組織「ニンジャ」による騒乱が続いた。「ニンジャ」とは、もともとプール州出身の政治家コレラ (B. Kolélas) を指導者とする政党「民主主義と統合的発展のためのコンゴ人運動」(Mouvement Congolais pour la Démocratie et le Développement Intégral: MCDDI) の民兵組織であった。サスーは、民兵組織の指導者ントゥミ (P. Ntumi) の政権への取り込みを図ったが果たせず、プール州では政情不安が続いた。それでも 2000 年代に入ると、主要輸出産品である石油の価格上昇によってコンゴ経済は急成長し、それに伴い政権も次第に安定した。

2002 年憲法の制定以降、下院選挙は 5 年ごとに実施され、いずれも PCT とその同盟政党が圧倒的勝利を果たした。2002、2007、2012 年の下院選挙で、PCT の議席数はそれぞれ 53 (総議席数 137)、46 (同)、89 (総議席 139) であった。2012 年選挙で獲得議席数が急増しているが、これは突然の変化ではなく、同盟政党を合わせればどの選挙も圧倒的勝利であった。与党連合以外の勢力は、2002 年と 2007 年は 12 議席、2012 年は 7 議席に留まった [EIU July 2002, 16; October 2007, 12; 4th Quarter 2012, 18]。2009 年 7 月の大統領選挙でも、サスーは 78.6% の圧倒的な得票率で再選された。ただし、選挙では不正が横行し、対立候補の多くは抗議のためボイコットした [EIU October 5th 2009, 13]。政権側の抑圧や取り込みのため、1990 年代と違って近年の野党は政権の対抗勢力になっていない。

2002 年に大統領に当選したサスーは、2016 年で 2 期目の任期が終わる。1943 年生まれの彼は既に 70 歳を超えているから、年齢的にも憲法の規定に抵触する。サスーが大統領職を継続するためには、いずれにせよ新憲法の制定が必要であった。

コンゴでこの議論が本格化するのは、2014 年末のことである。同年 10 月末、ブルキナファソでコンパオレ (B. Compaoré) 大統領が憲法を改正して政権に留まろうとしたものの、市民の激しい反発によって辞任・亡命を余儀なくされる事件が起こり、これを契機に大統領任期問題への関心が高まった [EIU 1st Quarter 2015, 17]。この時期以降、新憲法制定を主張する与党とそれに反対する野党の間で論戦が活発化した。事態が大きく動くのは 2015 年 7 月である。政府の効率性を高めるため国家機構の総点検が必要だと訴える PCT の主張を背景に、同月 13~17 日、南西部の都市シビティ (Sibiti) で「国民対話」が開催され、政党、市民社会、宗教団体などから約 500 人が出席した。憲法をめぐる議論は紛糾したものの、議事運営を親政権派が押さえ、最終的には新憲法制定に前向きな勧告が採択された [EIU 4th Quarter 2015, 18]。

これを受けてサスーは、9 月 22 日、新憲法案をレファレンダムにかけることを発表した。新憲法案では大統領任期は 5 年に変更され、3 期まで務めることが可能とされた (新憲法案第 65 条)⁸。新憲法が制定されればサスーの任期は再び 1 期目から勘定されるから、新たに 15 年間大統領の座に留まることができる。首都では連日抗議デモが行われたものの、レファレンダムは 10 月 25 日に予定どおり実施され、その 2 日後には 72.4% の投票率で 93.0% が賛成票を投じたとして、新憲法の採択が発表された [Le Monde 27 Octobre 2015]。ただし、野党によるボイコット呼びかけのため投票率はかなり低かったと見られ、レファレンダムの結果は国内外で疑問視された。旧宗主国の

⁸ *Projet de constitution de la République du Congo.*

(http://www.ambacongo-us.org/Portals/6/pdfs/Projet_Constitution_10-10-2015.pdf 2016 年 4 月 29 日閲覧)

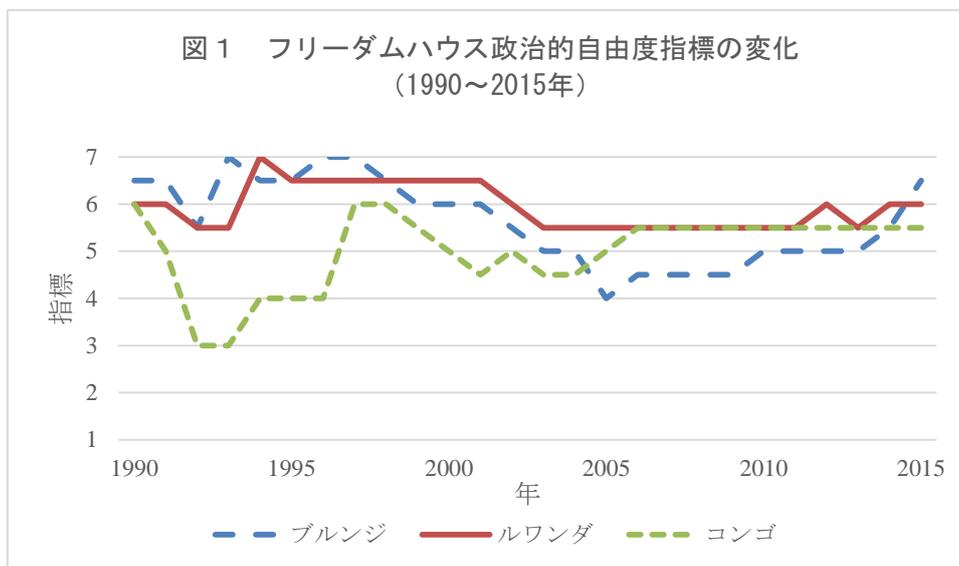


フランスも、レファレンダムの結果を認めないとの声明を出している。しかし、政権側は意に介さず、2016年7月に予定されていた大統領選挙を前倒して3月20日に強行し、サスーの当選を決めた。この選挙期間中も抗議活動が続いたが、政府は一切の譲歩を拒み、選挙後に首都で「ニンジャ」が行政機関を襲撃する事件を起こした際には報復としてプール州のントゥミの拠点を爆撃した。

なぜ「三選問題」は異なる帰結をもたらしたのか

大統領が自身の任期延長を図り、三選禁止規定を破った。これはどの国も同じである。しかし、ブルンジでは政府要人の暗殺が相次ぐほどに治安が悪化したが、コンゴでは抗議デモと民兵による小規模な蜂起はあったものの政府は治安維持に成功し、ルワンダでは抗議デモすら起きていない。この違いは何に由来するのだろうか。

「三選問題」の帰結の違いを説明する最も重要な要因は、政治権力構造である。内戦で軍事的勝利を収めたルワンダのカガメ政権とコンゴのサスー政権は、紛争終結時に政敵を放逐し、政治権力を独占できた。その後も反政府勢力を抑圧し、また政権内に取り込んできたため、国内に強力な野党勢力が存在しない。そのため、三選に向けた政権側の動きに対して、国内で激しい抗議運動が組織されなかった。これに対してブルンジでは、内戦で軍事的決着がつかず、国際社会の介入によってパワーシェアリングが制度化された。したがってブルンジでは、紛争後に複数の政治勢力が温存され、比較的自由度の高い政治体制が成立した。先述したように、与党 CNDD-FDD は政権獲得後一貫して支配力強化に努めたが、制度上パワーシェアリングが維持されたため、統治機構や与党内部にインクルンジザから距離を置く勢力が命脈を保った。ブルンジでは、政府が抑圧を強める中でも、国内に強力な反政府勢力や野党が存在し続けたわけである。ブルンジにおける激しい反発と抵抗は、かなりの程度この点から説明できる。



(出所) Freedom House 2016a から筆者作成。



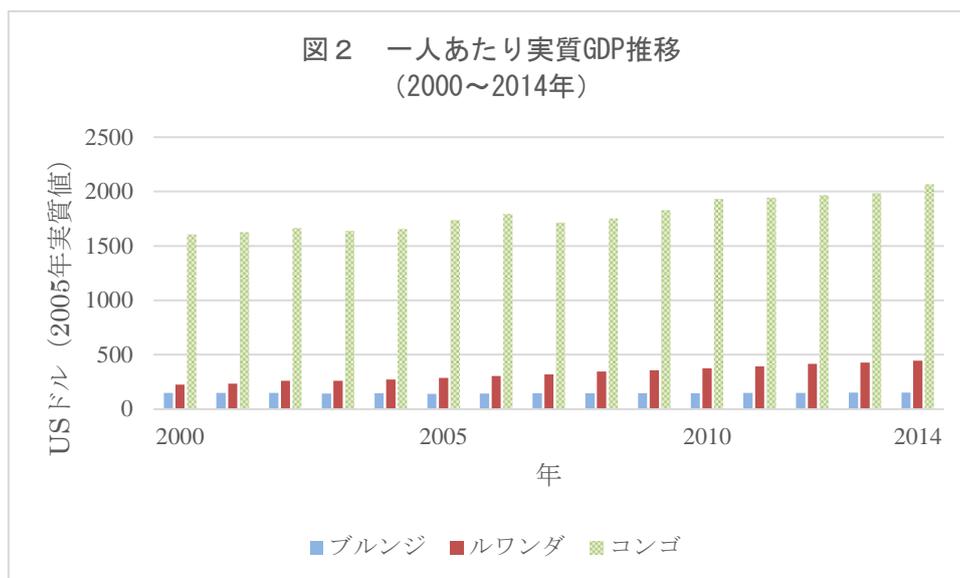
以上の点は、フリーダムハウスの政治的自由度指標の推移からも裏付けることができる。フリーダムハウスの指標は「政治的権利」と「市民的自由」から構成され、最も自由な「1」から最も不自由な「7」までの間で評点が付けられる。図が示すのは2つの指標の平均値であり、3カ国について1990年以降の推移を示している。いずれの国も総じて自由度は低く、フリーダムハウスが「不自由」(Not Free)と見なす5.5以上の時期が長い。実際、この3カ国に関してフリーダムハウスが「選挙民主主義」(electoral democracy)⁹に相当すると見なしたのは、1992～97年のコンゴと2006～2010年のブルンジだけである。内戦後のカガメ政権とサスー政権に関しては、一度も「選挙民主主義」だとは見なしていない。ンクルンジザ政権については、第1期目のみ「選挙民主主義」のカテゴリーに入ると認めている [Freedom House 2016b]。

すなわち、内戦を経て成立した3つの政権のなかで、カガメ政権とサスー政権は一貫して政治的自由を抑圧し続けたのに対して、ンクルンジザ政権は近年まで相対的に高い政治的自由を許容していた。これは明らかに、パワーシェアリングを基軸とする政治制度に起因するものである。しかし、図1が示すように、ブルンジの政治的自由度はンクルンジザ政権2期目には悪化の一途を辿る。フリーダムハウス指標の推移は、パワーシェアリングを通じた民主的制度の導入とンクルンジザ政権によるその形骸化というブルンジ政治の流れを反映している。ただし、同指標は政治的自由に関する特定時点の評価であり、国内にどの程度強力な反政府勢力が存在するかを示すものではない。政治的自由がルワンダやコンゴ並みに低いと評価される状況にあっても、ブルンジには両国以上に組織化された反政府勢力が存在し、それがンクルンジザ三選に激しい抵抗を示したのである。

また、やや二義的ではあるが、「三選問題」の帰結の説明として経済的要因を挙げることができる。一般に、権威主義的な政権は、反対勢力の抑圧とともに懐柔を図る。分配可能な資源の量が大きければ政治エリートの取り込みは成功しやすいだろうし、一般大衆の生活水準を改善できれば政権への不満を和らげることができる。図2に、一人あたりGDPの実質値推移を示す。ここから、近年における3カ国の所得水準と経済パフォーマンスの違いが読み取れる。すなわち、石油産出国のコンゴとそうした資源を持たないルワンダ、ブルンジでは一人あたり国民所得水準がかなり違い、またルワンダとブルンジの所得の差が広がっている。2001～2014年の一人あたり平均実質GDP成長率を比較すると、ルワンダは4.7%という高い値であるのに対して、コンゴは1.8%に過ぎず、ブルンジは0.2%とほとんど経済成長していない。懐柔や取り込みの成否は政治的技法に大きく左右され、所得水準や経済成長率の単純な関数とはいえないが、豊富な石油収入を有するコンゴや経済成長率が高いルワンダでその余地が大きく、経済パフォーマンスの悪いブルンジでその余地が少ないとって大過ない。

⁹ 最低限の民主主義の基準を満たす政治体制であることを意味するフリーダムハウスの概念。1) 競争的な複数政党システム、2) 全ての市民に対する成人普通選挙権、3) 定期的、競争的で、公正な選挙、4) 主要政党に対する大衆のアクセス、という4要件が担保されているかどうかで判断する。詳細は、フリーダムハウスの「方法論」(methodology) 参照。「選挙民主主義」の範疇に入らなければ、たとえその国が民主主義を標榜していても、フリーダムハウスはそれに値しないと判断していることになる。





(出所) World Development Indicators から筆者作成。

事実、コンゴのサスー政権は、内戦後しばしば有力政治家の取り込みを図ってきた。2007年には、1990年代に内戦を戦った政敵コレラを「恩赦」し、彼の支持母体である MCDDI を PCT と選挙協力させることに成功している [Africa Confidential 2007]。こうした懐柔・取り込みに際して、石油収入が大きな役割を果たしたと考えられる。また、1990年代末から毎年ルワンダを調査している筆者の観察では、一人あたり実質 GDP 増加の影響は農村部にも及んでいる。保健衛生や教育など社会開発面の改善が顕著であり、生活がよくなったと述べる農民は少なくない¹⁰。この変化が人々の政権を見る眼に影響を与えたことは、疑いのないところである。一方ブルンジは、国民所得の水準も経済成長率も低く、批判勢力を懐柔する資源にも乏しい。人々の不満が噴出しやすい状況にあったと考えてよいだろう。

「三選問題」を通じて、ブルンジは単に混乱だけでなく、統治の性格を変質させた。逮捕や亡命によって反体制派は政治の表舞台から去り、パワーシェアリングは完全に形骸化した。民主的な政治制度を形式的に採用しながら、実態は内戦時の元ゲリラが政治権力を独占する体制へ移行したブルンジは、ルワンダやコンゴ共和国に近づいたといえる。ンクルンジザと彼の支持者は、政治権力をより閉じられたサークルで掌握することに成功した。ただし、それと引き換えに、彼らは国際社会の信用を失い、国内に反政府武装勢力を抱えることとなった。自らの政治権力強化を目指す行動によって、ンクルンジザ政権は自らの正統性／正当性 (legitimacy) を取り返しのつかぬ形で損ねたのである [ICG 2016]。

おわりに——アフリカの「三選問題」が意味するもの

¹⁰ ただし、これは内戦時の恐怖と表裏一体となった感情であり、紛争になるよりはましという、現政権への消極的な支持（あるいは服従）とも解釈できる。



憲法の大選禁止条項の廃止や改変は本稿で分析した3カ国に限った話ではなく、アフリカ諸国で1990年代から行われている。大選禁止条項を廃止しその職に留まる大統領として、チャドのデビィ（2003年に廃止。以下同）、ウガンダのムセヴェニ（2005年）、カメルーンのピヤ（2008年）、ジブチのゲレ（2010年）、アンゴラのドス・サントス（2010年）が挙げられる〔鈴木2016, 78〕。いずれの国も、本稿の3カ国と同様、政治的自由度は低く、強権的な統治が行われている。

大選禁止が問題になるのは、民主的な統治制度が採用されているからである。1980年代までのアフリカで普通に見られた一党制では大統領の大選が全く問題にならず、終身大統領と定められた者さえいた。冷戦終結後、アフリカ諸国は雪崩を打って一党制を放棄し、多党制へと移行したが〔武内2005〕、この過程で大選禁止条項が憲法に挿入された。任期満了後も大統領職に留まろうとすれば、大選禁止条項が障害となる。本稿の3カ国を含め、大選禁止条項を廃止、改変した国々は全て、形式的には野党の存在を認め、民主的な統治制度を採用しているが、現実には反政府勢力の活動が厳しく制限されている。民主的な政治制度を形骸化してきた政権が、その権威主義的な性格を一層露わにするとき、「三選問題」が起きるのである。

本稿で取り上げた3カ国をはじめ、「三選問題」が起こった国の政権与党は、その多くがかつて内戦時に反政府武装勢力であった過去を持つ。今日のアフリカには一党優位制の国々が多いが、優位政党がもともと内戦時の反政府武装勢力であった場合、総じて政治的自由度が低く、最高指導者も交代しない傾向がある〔武内2016〕。その意味で「三選問題」は、民主的な統治制度が一般化した冷戦後のアフリカにおいて、紛争経験国が辿る政治過程のひとつのパターンを示している。他方、アフリカには、自由な選挙を通じた政権交代が根付いたガーナやセネガルのような国もある。何が政治秩序の性格を分けるのか、それぞれの政治秩序の安定性はどうか評価できるのか。こうした点について、さらに考えていきたい。

参考文献

<日本語文献>

- 鈴木亨尚 2016. 「大統領の大選制限をめぐる政治——アフリカを中心として」『亜細亜大学アジア研究所紀要』42: 69-126.
- 武内進一 1994. 「コンゴ——作られた部族抗争」『アフリカレポート』18: 10-13.
- 2005. 「冷戦後アフリカにおける政治変動——政治的自由化と紛争」『国際政治』140: 90-107.
- 2010. 「内戦後ルワンダの国家建設」大塚啓二郎・白石隆編『国家と経済発展——望ましい国家の姿を求めて』東洋経済新報社 31-60.
- 2013. 「言明された和解、実践された和解——ルワンダとブルンジ」佐藤章編『和解過程下の国家と政治——アフリカ・中東の事例から』アジア経済研究所 29-58.
- 2016. 「冷戦後アフリカの紛争と紛争後——その概観」遠藤貢編（シリーズ総編者太田至）『アフリカ潜在力2 武力紛争を越える——せめぎあう制度と戦略のなかで』京都大学学術出版会 23-49.

<外国語文献>

- Africa Confidential 2007. “A Strategic Alliance.” *Africa Confidential* 48(12): 9.
- Freedom House 2016a. *Individual Country Rating and Status, FIW (1973-2016)*.
<https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world> 2016年4月28日閲覧)
- 2016b. *List of Electoral Democracies, FIW (1989-2016)*.
<https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world> 2016年4月28日閲覧)
- ICG (International Crisis Group) 2006. “Burundi: Democracy and Peace at Risk.” *Africa Report* no.120.
- 2011. “Burundi: Du boycott électoral à l’impasse politique.” *Rapport Afrique* No.169.



- 2012. “Burundi: Bye-bye Arusha?” *Rapport Afrique* No.192.
- 2016. “Burundi: Anatomie du troisième mandat” *Rapport Afrique* No.235.
- Republic of Rwanda 2003. *The Constitution of the Republic of Rwanda*. Kigali.
- République du Burundi 2005. *Loi portant promulgation de la constitution de la République du Burundi*. Bujumbura.
- République du Congo 2002. *Constitution de la République du Congo*.
- Takeuchi, Shinichi 2011. “Gacaca and DDR: The Disputable Record of State-Building in Rwanda” *Working Paper* No.32, JICA Research Institute.
- 2013. “‘Twin Countries’ with Contrasting Institutions: Post-Conflict State-Building in Rwanda and Burundi”, In *Preventing Violent Conflict in Africa: Inequalities, Perceptions and Institutions*, eds. Yoichi Mine, Frances Stewart, Sakiko Fukuda-Parr and Thandika Mkandawire, London: Palgrave-Macmillan, pp. 40-65.

<新聞・雑誌・ニュースサイト>

ARIB <http://www.arib.info/>

Economist Intelligence Unit (EIU) Country Report Congo-Brazzaville <http://www.eiu.com/home.aspx>

Le Monde <http://lemonde.fr/>

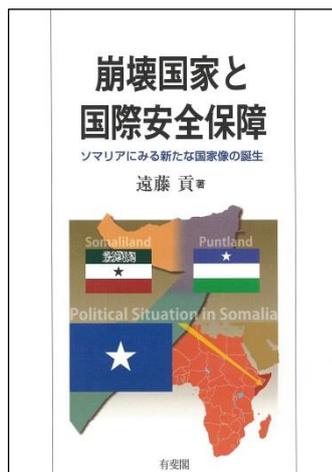
The New Times <http://www.newtimes.co.rw/>

<統計資料>

World Development Indicators <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>

(たけうち・しんいち／アジア経済研究所)





崩壊国家と国際安全保障 ——ソマリアにみる新たな国家像の誕生——

遠藤 貢 著

東京 有斐閣 2015年 x+283p.

1990年代初めに実効支配を担う中央政府が消滅したのち、崩壊国家と呼ばれる状況が続いてきたソマリアでは、様々な勢力が交錯するきわめて変化に富んだ政情が展開され、それとともに、海賊問題やイスラーム主義組織アッシャバーブの活動などが国際安全保障上の関心を引きつけてきた。このダイナミックな情勢を綿密に追跡してきた著者が、これまでの研究を集大成したのが本書である。大幅な加筆修正が施された既発表論考をベースに、新たに書き下ろされた複数の章を含む。ソマリア情勢が提起する様々な論点を一望できる、待望の一冊である。

練り上げられた理論的な視座を設定し、混迷を極めるかにみえる現地情勢を清明に見通そうとする著者の考察は読み応えがある。中央政府が存在しないという意味ではたしかに「無政府状態」と呼びうるソマリアだが、そこにあるのは決して野放図な無秩序ではない——本書から読みとれるのはこの明快なメッセージである。クラン、宗教、経済的利権などに基盤を持つ様々な勢力は、ときに戦闘につながるような競合関係を持つ一方で、中央政府に代わり住民の生存と安全に関わる公共財を提供する、自生的な秩序の担い手としての性格も持ってきたという。著者はこの様相を、国家のあり方をめぐる交渉の過程として捉え返し、そこに理念型としての主権国家の概念に再考を迫る、新たな国家の類型が立ち現れているとの問題提起を行っている。

この問題提起は、ソマリアをめぐる、また、そこから導かれる国際秩序をめぐる論点に照らしてだけでなく、アフリカ政治研究に対しても新たな問題設定の契機を提供する潜在力を持つ。民主化後のアフリカでは、民主的改革を意図した政治制度の整備が進められる一方で、制度が必ずしも有効に政治家や政治勢力の行動を統制していない状況が存在してきた。この状況はしばしば、「制度に手なづけられないアフリカ政治の荒々しさ」といったように、制度と政治の現実という二項対立として捉えられてきた。これに対し、本書が提起する理論的視座は、制度と政治の現実という二項対立のあいだに、将来的な秩序形成や制度を支える社会的基盤のような、いまだうまく名づけられていないインフォーマルな領域があることに注意を促すものといえる。アフリカ政治研究における新たな研究領域が、本書をとおして開けてくるように感じられる。

佐藤 章（さとう・あきら／アジア経済研究所）





支配する人道主義 ——植民地統治から平和構築まで——

五十嵐 元道 著

東京 岩波書店 2016年 vi+288+3p.

本書は、19世紀の植民地支配から第二次大戦後の開発援助、そして冷戦後の人道的介入・平和構築に至るまで、人道主義がいかにして国際社会における非対称な権力関係を生み出し、強化し続けてきたのかを歴史的・思想的に検証した労作である。

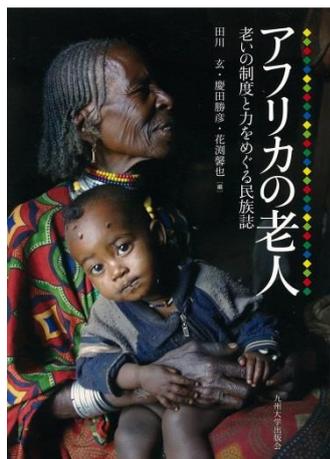
介入や統治を「する側」と「される側」のあいだの非対称な関係、またそのような介入・統治がおこなわれる場は、本書において「トラスティーシップ」として概念化されている。他者の痛みに関心し、その痛みに対処しようとする人道主義が、なぜトラスティーシップを正当化し、支えるものとなるのか。そのメカニズムとして提示されるのが、「病理化」と「処方箋」という言説パターンである。すなわち人道主義は、痛みの原因を対象社会の内部に見出し（＝「病理化」）、痛みの除去のために外部からの介入や統治が不可欠であるとの「処方箋」を描くことによって、介入・統治をめぐる非対称な権力関係や、非民主的な統治体制を正当化するのである。

本書はアフリカ研究の書物として書かれたものではないが、本書がとりあげる「植民地」、「開発」、「平和構築」という3タイプのトラスティーシップのいずれにおいても、アフリカを舞台とする人道主義の言説が分析のなかで重要な位置づけを与えられている。善意をまとった介入の権力性や、それが現地の社会に与える否定的な影響といった指摘は目新しいものではないが、本書の独自性は、それを人道主義の言説に内在的な問題として提示し、人道主義の動機を前面に押し出してきた冷戦後の国際介入が不可避免的にもつ政治性の起源を示した点にある。著者は、人道主義をまるごと否定することは避けつつ、人道主義的な言説のもつ潜在的な危険性を認識すべきであると指摘する。

トラスティーシップを構成する人道主義の言説パターンを分析し、その歴史的連続性を明らかにするという本書の射程を超えていることを承知であえていえば、本書において、介入・統治される側が徹底して受動的に描かれていることには不満が残る。トラスティーシップは、介入・統治する側と、される側のあいだの関係的な概念である。そうであるならば、トラスティーシップが、介入・統治される側からどのように支えられてきたのか、またどのように変質させられてきたのかを問うことは十分に意味のあることだろう。本書を参照枠として、アフリカ側から人道主義やトラスティーシップをとらえ返す研究が進展することを期待したい。

牧野 久美子（まきの・くみこ／アジア経済研究所）





アフリカの老人 —老いの制度と力をめぐる民族誌—

田川 玄・慶田 勝彦・花渕 馨也 編著

福岡 九州大学出版会 2016年 246p.

アフリカは、人口の約4割を0才から14才までの年齢層によって占められており、「若い大陸」と称されることが多い。開発援助の分野では、若者は「成長のエンジン」として注目されているのに対して、年配の人々は若者に対する抵抗勢力として扱われがちである。そのようなステロタイプな語りから一線を画したところに本書はある。本書は、文化人類学者が、「老人」とは社会においてどのような存在なのか、どのような人生を経て「老人」となったのかを、自分たちの調査地での長年のフィールドワークを基盤として真正面から取り扱った論文集である。

本書は序章に続いて8章からなっている。第1章「老いの情景—祝福・呪詛・年齢集団—」、第2章「老いの相貌—ケニア・ギリアマにおける老人の威厳、悲哀そして笑い—」、第3章「マダガスカルにおける老いと力—祝福・呪詛・勘当—」、第4章「老いの祝福—南部エチオピアの牧畜民ボラナ社会の年齢体系—」、第5章「社会の舞台裏を牛耳る—ケニアの牧畜民サンプル社会における年長女性の役割—」、第6章「老いてなお子ども—コモロ諸島・ンガジジャ島における年齢と階梯—」、第7章「一夫多妻社会の老人事情—ルオの男女が老いたとき—」、第8章「<老いの力>の未来を左右する少子高齢化」である。

本の副題や各章のタイトルからもわかるように、分析は、老人のみを切り取ったものではなく、他の年代との関係を視野に入れている。各社会で発展した年齢階梯は複雑ではあるが、丁寧に説明されており、人々がどのような社会的地位を経て「老人」に至ったのか理解することができる。また、隣り合う年齢階梯とは対立関係にあるが、一階梯隔てた年齢階梯の間には、より気安い関係が成立していて連携することが多いという報告は、単純に「若者」対「老人」といった構図でかたづけることのできない社会の複雑さを示している。長い年月をかけて連携と対立をくりかえし、最後に「老人」となり、それまでの力を失う一方で、仲介者として重要な役割を果たし、人々を祝福し呪詛する新たな力を得ることになる。

老人の日々の営みには、年齢階梯のフォーマルな仕組みだけでは説明がつかないさまざまな逸脱が存在している。各章では、文化人類学者たちによって、伝統的な儀礼や年齢階梯の仕組みが詳細に説明されているだけでなく、そこで暮らす人々がどのように老いていくのか、そしてどのように生活しているのかについての具体的な記述も書き込まれている。伝統的儀礼の裏にあるもっと人間くさい日常生活が紹介されているのが、本書の醍醐味であろう。

兎玉 由佳（こだま・ゆか／アジア経済研究所）



Ethnic Inequality

Alberto Alesina, Stelios Michalopoulos, and Elias Papaioannou

Journal of Political Economy, Vol.124, No.4, 2016, pp.428-488.

一国における民族構成や所得格差が経済成長に及ぼす影響は、数多くの実証研究によって検討されてきた。これらの研究は、世界のなかでもアフリカの民族構成や所得格差は成長を抑制する傾向があることを示しているが、そのメカニズムについての実証的な検討はいまだ不十分である。この論文は、衛星写真データを利用することで、これまで蓄積された先行研究に一石を投じようとしている。

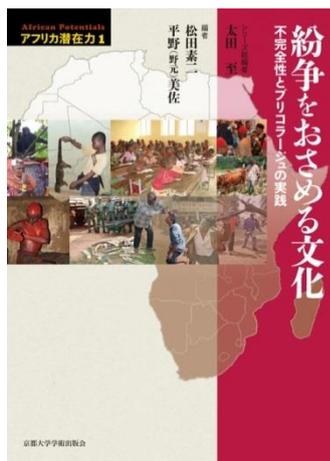
計量経済分析を利用した先行研究は、民族の多様性 (fragmentation) や構成 (特に同じ程度の規模を持つ民族グループの存在、polarization) が一人あたり GDP の水準や成長率と相関があることを示している。他方で、個人間の所得格差も経済成長を抑制することも示されてきた。これに対して、本論文は民族グループ間の所得格差が経済成長と強い相関関係を持つことを示し、このことを考慮すると、民族の多様性や構成、個人間の所得格差はもはや経済成長と有意な相関を持たないと説明している。民族グループ間の所得格差は、「水平的な格差 (horizontal inequality)」ともよばれ、それが紛争の要因となることは指摘されてきたが、格差のデータを収集することが難しく、国際的な比較を行った例はほとんどないと思われる。本論文では、衛星写真に現れる世界各地の夜間の照明から、各民族のホームランドにおける照明の輝度を計測し、それを民族グループの所得水準の代理変数としている。夜間の照明輝度が経済活動、ひいては所得水準と密接に関連することは、多くの研究で示されている。

本論文の後半では、民族グループの所得とホームランドの地理的性質の関係が検討されている。農地としての適性、気温、降雨量などについてホームランド間の地理的「格差」を計測すると、それは民族グループ間の所得格差と相関していた。このことは、民族間の所得格差の一部はホームランドの地理的性質によって生じている可能性を示している。また、民族間の格差が大きいアフリカ諸国では、地理的な格差が他の地域よりも大きいことを示唆している。

民族のホームランドを特定することは一般に困難であることを考えれば、著者たちが用いた手法にも限界があり、実証手法の洗練が必要であろう。しかし、民族構成と経済活動の関係に関する実証研究が進むべき方向性を示す成果であると思う。なぜ個人間の格差ではなく民族間の格差が問題になるのか、続く研究に解明を期待したい。

福西 隆弘 (ふくにし・たかひろ/アジア経済研究所)





紛争をおさめる文化 ——不完全性とブリコラージュの実践——

松田 素二・平野（野元）美佐 編（シリーズ総編者 太田 至）

京都 京都大学学術出版会 2016年 xxxi+374p.

本書は、2011～15年度に実施された科研費プロジェクトの成果である。「アフリカにおける紛争と共生」をテーマとするこのプロジェクトには国内外から多数のアフリカ研究者が参加し、成果として京都大学学術出版会からシリーズ「アフリカ潜在力」全5巻が刊行された。本書はその第1巻である。研究プロジェクトの企画、立案、遂行を中心的に担った太田至や松田素二の論文が所収された本書は、シリーズの中でもプロジェクトの狙いが最も明瞭に示された巻と言える。

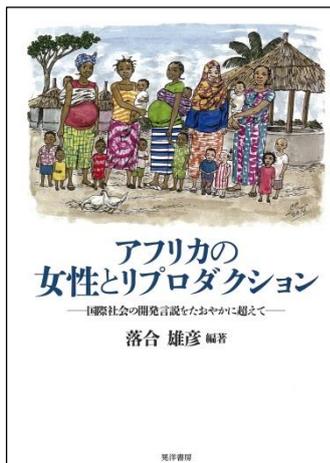
近年アフリカでは深刻な武力紛争が多発し、国際社会がその解決に向けた関与を続けてきた。そこでは欧米出自の紛争解決策（例えば、処罰を前提とする裁判）が唱導される一方、アフリカ人による主体的な紛争解決や共生の実践は注目されてこなかった。太田や松田は、この部分に光を当て、アフリカ人の実践から学ぶ必要性を説く。それは「近代」に対して「伝統」や「慣習」を称揚することではない。アフリカの人々は、生活の中に必要に応じて欧米出自の制度や思想を取り込み、自分たちの論理や制度のなかで再解釈しつつそれらを利用してきた。こうしたブリコラージュの実践に典型的に見られる、自らの「不完全性」を前提とした「異種結節」（第9章ニャムンジョ論文）こそ、アフリカの特質であり、そこを評価し、学ぶべきだとの主張である。

本書に所収された事例は、アフリカにおける紛争解決や共生の実践、ブリコラージュの可能性、そしてそれらが特定の状況において持つ有効性を浮かび上がらせる。人類学者によるミクロな調査が、こうした主張を説得的に展開するうえで強みとなっている。評者はマクロ政治を分析対象とする第2巻に参加したが、紛争解決や共生の成功例を探すのは簡単ではなかった。「アフリカ潜在力」という概念は魅力的だが、なお検討すべき論点を孕んでいると評者は理解している。

所収論文の中では、ホルツマンの「悪い友人と良い敵」が非常に面白く、触発されるところが多かった。この論文は、ケニアの牧畜民サンプル、ポコット、トゥルカナの民族間関係の分析から、戦争の不在が共生に繋がらず、紛争を前提とした関係の方が共生を導くことを説得的に描き出す。このパラドクスは普遍的真理を突いており、紛争解決や共生を考えるうえで真剣な考慮に値する。「アフリカ潜在力」はニャムンジョが言う意味で「不完全」な概念だと思うが、それを掲げたプロジェクトから有意義な成果が多く生まれたことは確かである。

武内 進一（たけうち・しんいち／アジア経済研究所）





アフリカの女性とリプロダクション ——国際社会の開発言説をたおやかに超えて——

落合 雄彦 編著

京都 晃洋書房 2016年 x+292p.

本書は、アフリカにおける女性のリプロダクティブ・ヘルスに関わるさまざまな側面を扱った論文集である。具体的には、女性性器切除（1～3章）、出産（4～6章）、HIV/エイズ（7章）、産科フィスチュラ（8～9章）がテーマとして取り上げられ、エチオピア、シエラレオネ、ケニア、ナイジェリア、タンザニア、リベリアなどの事例が紹介されている。なお、産科フィスチュラとは、適切な緊急産科ケアを受けることのできないアフリカ諸国の農村部に住む女性を中心に、毎年5～10万人が罹患し、少なくとも200万人を苦しめている疾患である。

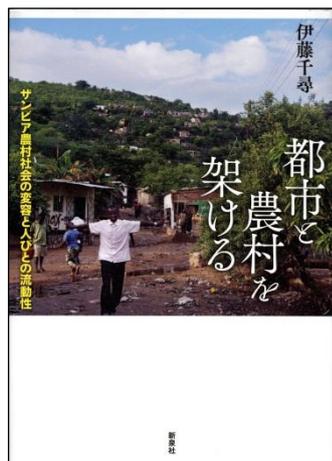
本書の魅力の一つは、時にインタビューやフィールドノート、アフリカ女性自らが記したライフストーリーの抜粋を掲載することで、女性性器切除、妊娠や出産、産科フィスチュラの罹患といった経験をアフリカ女性自身の声で語らせているところにある。アフリカ女性自らの声を掲載することで、国際社会や政府が迷いなく善と考えてアフリカ社会の慣習や慣行に介入する際に、いったん立ち止まり、現地の社会的文脈や背景を理解することの重要性を本書は喚起する。この点が最も明確に論じられているのは、女性性器切除を扱った3つの章である。

本書によれば、エチオピア南部のある農耕民の間では、女性性器切除が結婚儀礼の一部として行われており、女性自身もそれを一人前の女性となるための重要なプロセスと捉えている。国際社会とエチオピア政府の介入により、身体の損傷が少ない形へと女性性器切除の方法が近年、変更されてきてはいるものの、廃止することに対しては現地社会の抵抗が強いという。また、ケニアのある牧畜民の間でも、従来、この慣行は結婚儀礼の一部であり、未婚女性から既婚女性へと変わる成人儀礼であったが、近年、結婚前に女性性器切除（割礼）を行う女性が増えているという。その背景には、未婚＝割礼をしていない女性の妊娠やそこから生まれる子供を不幸をもたらす存在として忌み嫌う文化があり、従来は、未婚女性が妊娠した場合には中絶が行われてきたという事情がある。割礼をすれば未婚の出産とはみなされなくなるため、結婚前に割礼を行うことで、中絶を避けて出産を選ぶ女性が出現したのである。

評者自身、女性として、どのような形態であれ、女性性器切除は、それに伴う痛みを想像しただけで間髪入れずに拒絶してしまう。この点は本書を読んだ後でも変わらないが、この慣行がそう簡単には廃止されない事情を理解するためにも、ぜひ本書を読むことをお勧めしたい。

佐藤 千鶴子（さとう・ちづこ／アジア経済研究所）





都市と農村を架ける ——ザンビア農村社会の変容と人びとの流動性——

伊藤 千尋 著

東京 新泉社 2015年 x+291p.

本書は、ザンビア南部農村住民の多様な生計活動の分析を通じて、現代アフリカの農村と都市の関係を理解するための分析枠組みに再考を迫るものである。本書の基になっているのは、2006年から現地調査を行ってきた著者が2012年に京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究科に提出した博士論文である。

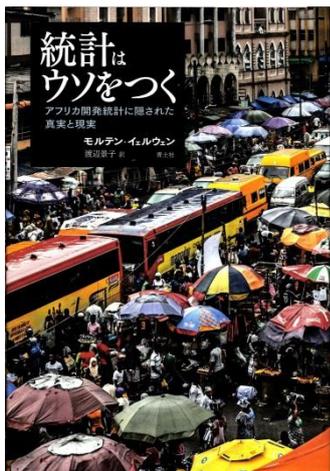
従来、南部アフリカの都市化プロセスは、植民地期の開発プロジェクトや白人商業部門に牽引されてきた。そうした「上から」の社会変容に対して、1990年代以降に経済自由化が進むにつれ、地元住民も経済活動のアクターに加わり、変容を引き起こす主体が多様化している。農村から都市へと現金収入を求めて移動する人の動きは、それ以前の構造的な政策の枠組みによる移動ではなく、自発的なものが目立つようになる。以来、アフリカ農村部の各地で「脱農化」の進展が指摘されているが、著者の観察によれば、それは「都市化」の進行ではないという。なぜならば、農民は農業を捨てるでもなく、農業と非農業活動の間、農村と都市という空間の間を文字通り「行ったり来たり」しながら、都市と農村での営みを巧みに使い分け、流動的に生きているからだ。

著者は、そうした個人や世帯の移動の意思決定プロセスに注目し、多様化する農村経済の中に出稼ぎを位置づけなおす。さらには、1990年代以降の変化を、より長期的な社会変容とも結びつけて論じている。例えば、調査対象であるトンガ社会は伝統的には母系制の社会であり、それに従えば土地や家畜の生産財は母方のオジから相続されることになる。しかし、調査地では1950年代のカリバ・ダム建設に際した強制移住に伴って母系相続の伝統が部分的に父系相続へと変化するなど、社会構造が必ずしも固定化されておらず、むしろ緩やかになっている。著者は、その社会構造の「ゆるさ」が、著者が「農村ビジネス」と呼ぶ農村での非農業活動を許容する一因になっていると指摘する。

著者の目には厳しいと映る環境、不安定な農業生産と不確実性に満ちた調査村の人々は、それらの条件を前提に生活している。都市との関係を模索する調査村は、今のところ集落機能の維持に困難をきたす限界に達するどころか、新たな展開を予感させる。その様子は、著者も言及する通り、都市化が進み「限界集落」を抱えるに至った日本社会のあり方を考え直す上でも多くの示唆に富んでいる。

網中 昭世（あみなか・あきよ／アジア経済研究所）





統計はウソをつく ——アフリカ開発統計に隠された真実と現実——

モルテン・イェルウェン 著 渡辺 景子 訳

東京 青土社 2015年 283+xixp.

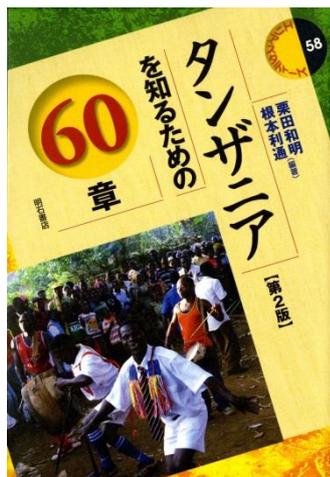
アフリカ諸国の経済統計が、経済の実態を反映していない「貧弱な数字」であることは広く知られているが、それがどの程度のもので、いったいなぜなのかを、現地調査と関係者へのインタビューにもとづく実証的な方法でつまびらかにしたのは本書が初めてだろう。

本書は5つの章から成る。第1章は、アフリカ諸国の経済統計の問題を概観する。アフリカ諸国では、インフォーマルセクターなどの記録されない経済活動が大規模なため、基本的なデータが貧弱になる。国際機関のデータセットは、アフリカ各国のデータを寄せ集め、データ・ギャップを埋める方法を用いて新しい推計を作り出す。このため、国際機関のデータセットと各国の公式データとの間で、さらには作成機関が異なるデータセットの間でも数値の食い違いが生じるのである。第2章は、アフリカの統計事情を歴史的に概観する。独立後、政府が経済計画を立案するための基礎情報として包括的な統計が作成され始めるが、1970年代には経済危機の影響で統計局への予算が減り、1980年代～1990年代の構造調整期には、国家の役割の縮小から統計局の重要性が無視された。その結果、統計データを記録する能力が統計局から失われていった。第3章は、3つの事例をとりあげてデータの質の問題を指摘する。例えばナイジェリアの国勢調査は、植民地時代には徴税を逃れるために頭数を減らした過小な人口が登録され、独立後には政府資金や連邦議会の議席の配分を増やすため過大な人口が登録されたことが指摘されている。第4章は、現地でのインタビューにもとづいて各国の統計局の現状を描き出している。各国の統計局はどこも予算やスタッフ、設備の面で劣悪な条件下に置かれている。例えば、ザンビアの国民経済計算はたった1人が担当している。統計局の独立性は低く、最終推計は、行政府、中央銀行、国際組織の代表の協議を経てようやく公表されるのである。結論では、統計データを客観的な数字として扱うのではなく、かといって貧しい数字として無視するのでもなく、その数字をもっとうまく利用し分析するために、統計以外の技術が必要である、と著者は主張する。

本書の優れたところは冒頭で述べた通りである。やや残念なのは、日本語訳が十分にこなれておらず、一読して理解できない部分が多いことである。それでも本書は、統計を利用する読者なら一度は手にとるべき良書である。

岸 真由美 (きし・まゆみ/アジア経済研究所)





タンザニアを知るための60章 [第2版]

栗田 和明・根本 利通 編著

東京 明石書店 2015年 354p.

本書は、2006年に刊行された『タンザニアを知るための60章』の改訂版である。明石書店の「～(国)を知るための…章」シリーズの1巻目は、大学の授業で使われることを想定して作られたそうであるが、現在130巻以上刊行されている本シリーズは、各国の専門家によって幅広いトピックが詳述されており、大学生のみならず一般の読者向けの概説書となっているだろう。

本書には、1970～80年代からタンザニアを見つめ続ける2人の編著者と、改訂版で増えた計11人の著者らによって、国土、歴史、産業、都市と農村など、タンザニアの様々な側面が描かれている。改訂版で新たに加わった著者らによる章をいくつか紹介したい。水産資源に関する第18章には、2004年に映画「ダーウィンの悪夢」によって環境悪化が有名になったタンザニア北部のヴィクトリア湖の現状が書かれている。外来種のナイルパーチの移入によって大量絶滅した在来種のシクリッドが復活し、今は優占種になっているという。一時的な国際的関心がなくなった後も、環境が変化し続けていることを認識させられた。

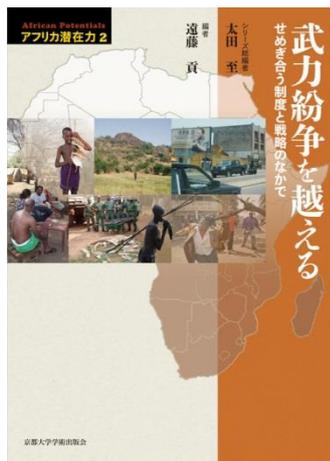
製造業に関する第20章の「ヒマワリ大作戦」も印象的である。これはタンザニア中部のドドマ州で始まったヒマワリの有料種子普及活動の結果、ヒマワリの生産量が爆発的に増加したものの、生まれたばかりの買い付け業者が資金力不足で対応しきれず、価格が下落して採算がとれなくなってしまったという話である。タンザニア産業貿易省で政策アドバイザーを務めていた著者の「開発学や世銀の教科書には出てこない実業世界の難しさ」(p.111)という言葉には実感がこもっている。著者自らが、タンザニア西部カタビ州の村で、精霊の声を聞いて診断し、祈祷によって治療する伝統医から治療を受けた話(コラム3)も、実体験に基づいていて興味深い。

農村に関しては、編著者が調査を続けているニャキュウサ人社会に焦点をあてた章が多い。ニャキュウサ人はタンザニアの120以上の民族のうちの一民族に過ぎないが、章ごとに異なる側面が取り上げられているため、農村に住む人たちの生活を具体的かつ多角的に捉えることができる。

このように、本書ではタンザニアに様々な形で携わってきた著者らが、自然体で生き生きとタンザニアの今を伝えている。たびたび(しかし控えめに)出てくる「タンザニアらしい」「タンザニアのいいところ」といった表現からは、著者らのタンザニアへの思い入れが感じられる。タンザニアをよく知る人にとっても知らない人にとっても、新たな発見のある本だと思う。

粒良 麻知子(つぶら・まちこ/アジア経済研究所)





武力を越える ——せめぎ合う制度と戦略のなかで——

遠藤 貢 編 (シリーズ総編者 太田 至)

京都 京都大学学術出版会 2016年 ix+350p.

本書は、2011～15年にかけて紛争解決・共生の視点でアフリカの潜在力を探った研究プロジェクト「アフリカの潜在力を活用した紛争解決と共生の実現に関する総合的地域研究（代表者太田至）」の成果である。全5巻の第2巻にあたる本書では、同プロジェクトの政治・国際関係ユニットのメンバーが、国際関係論、政治学、社会学の手法からテーマへの接近を試みている。

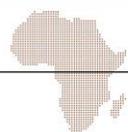
3部構成の本書で第1部が扱うのは、国家建設の困難性に関わる問題である。アフリカの多くの国々で、民主主義的な価値より国家レベルの政治秩序が優先されがちであることが示された（第1章）あと、破綻国家とされるソマリアで、ローカルな種々の秩序形成はみられるものの、それらが必ずしも住民からの正当性獲得や政治的安定に成功していない現状が示される（第2章）。続く第3章では、国家が秩序や治安を提供できず、日常の安全が存在しない状況で、南部スーダンの人々が発揮してきた「生きる力」が描出される（第3章）。

第2、3部では、起こってしまった紛争への対応が、ナショナルとローカルの双方のレベルで読み解かれる。南部エチオピアの人々の「沈黙」や「移動」の意味を解き明かした第4章と、シエラレオネの現地NGOによる和解プロジェクトを取り上げた第8章は、現在も日常的に発揮されている力に着目し、共生や和解をローカルレベルで論じる。ナイジェリアを扱った第6章もローカルレベルに注目しつつ、紛争理解における地域性の重要性を強調する。一方、コートジボワール、ルワンダ、ケニアを取り上げた第5、9、10章では、構築された紛争処理の諸制度（和平協定、草の根裁判、国際刑事裁判所）が持つ潜在力と、それらが現実に適用された時に生じた歪みが提示される。南アフリカ共和国で真実和解委員会への評価が分かれていることそのものに価値や可能性があることを提示した第7章は、「勝者の裁判」が横溢するルワンダ（第9章）との対比からも興味深い。その他本書は若者、女性、長老層を取り上げた3つのコラムを所収する。

同プロジェクトの他の研究ユニットに参加する機会も多かった武内は、「アフリカ潜在力」をめぐる議論が最も紛糾したのがこの政治・国際関係ユニットだったとした上で、そうした議論の紛糾、ひいては「アフリカの潜在力」概念への共通認識の欠如が、執筆者一人ひとりの「アフリカを見るレンズの曇りをぬぐい去り、新たな視角を与える」ことに寄与したと述懐している（終章）。はたしてその果実はいかほどのものになっているだろうか。厳しいご判断をいただければ、書き手の一人として幸いである。

津田 みわ (つだ・みわ/アジア経済研究所)





特集

TICAD VIと日本・アフリカ関係の現在

時事解説

2017 年大統領選挙に向かうケニア

——国政選挙への募る不信——

(Special Feature: TICAD VI)

“Monday Protests” and Reform of the Independent Electoral and Boundaries Commission:
Kenya toward the 2017 Presidential Election

津田 みわ

TSUDA, Miwa

はじめに

日本政府主導のもとで 1990 年代から開催されてきた国際会議「アフリカ開発会議」(Tokyo International Conference on African Development: TICAD) が今年も開催される。第 6 回目となった TICADVI は、アフリカ諸国の側からの要請もあり、初のアフリカ大陸での開催となった。その開催地として複数候補の中から選ばれたのが、ケニアである。

開催地選定においては、政治、社会面で一定の安定性が見込まれることが判断材料にあったとみてよからう。ところが、8 月末の会議直前にあたる 2016 年 5 月～6 月にかけて、ケニアでは都市部を中心に野党勢力による抗議行動が繰り返し起こされ、取り締まりにあたる警察・機動隊と衝突する事態となった。ナイロビでは、高級ホテルや国立大学が建ち並ぶメイン・ストリートで、集結したデモ隊に対し警察・機動隊が催涙弾と放水銃を使用し、多くのけが人が出た。地方都市では、警察の発砲によるとみられる死者が複数発生した。また抗議行動の周辺では、強盗や放火、略奪も起こった。

首都ナイロビの目抜き通りが催涙弾の煙に覆われ、通行人が負傷する事態は、ケニアでは決して日常的なものではない。同様の事態は、近年であれば前々回の 2007 年大統領選挙の直後に起こった独立以来最悪の国内紛争の時、そして前回 2013 年大統領選挙の後に結果を不服とする裁判闘争が起こされていた時、そして今回 2016 年 5 月～6 月にかけての 2 ヶ月間にほぼ限られている。この原稿を書いている 8 月初旬の時点では沈静化しているが、騒乱の原因は取り除かれていず、いつ再燃してもおかしくない。

この小論では、ケニアでこの数ヶ月、何をめぐって路上での抗議行動が起きているのか、それは何と何の争いなのか、深刻度はどれくらいか、以下順にみていこう¹。

1. 選挙管理委員会への不信

路上での抗議行動を率いる野党勢力とは、具体的には野党側の「改革と民主主義のための政党連合」(Coalition for Reforms and Democracy: CORD)である²。CORDは、ケニアの国政選挙を司る「独立選挙管理・選挙区画定委員会」(Independent Electoral and Boundaries Committee: IEBC)に中立性がないとして、イサク・ハッサン(Issack Hassan)委員長以下、現コミッショナー9人の交替を求める運動を、次回国政選挙が翌年に迫った2016年5月のタイミングで開始したのである。

背景にあるのは、野党側を中心に広がる、IEBCへの不信感である。最新の世論調査結果でも、全国平均で47%がIEBCを信頼できないと回答しており、与党側のジュビリー支持者でも25%が現在の選管を信頼せずと回答した。CORD支持者になると8割以上の人々が現在の選管を信頼せずとしており、事態は深刻である[*Daily Nation* 13 July 2016]。

IEBCは、2007年末の大統領選挙の運営に当時の選管(その後解散)が事実上失敗したことをきっかけに発生した独立史上最悪の国内紛争、いわゆる「選挙後暴力」のあとに、紛争の再発防止と国民和解を進める上での最重要組織の1つとしてつくられた新しい選挙管理委員会である。国民和解の過程では、2010年制定の新憲法により、選管コミッショナーの選定にあたって公募と独立人選委員会による選定を経て、国会下院が承認するという、中立性、独立性を重んじる新制度が採用された。IEBCは2011年11月に発足し、2013年3月に開催される紛争後初の大統領選挙をどれほど健全に運営できるかが注目された。

2. 2013年大統領選挙における集計作業の混乱

しかし、結果は芳しくなく、武力紛争こそなかったものの、大統領選挙の集計過程で再び深刻な混乱が発生した。基本的にはその2013年大統領選挙での混乱が、現在の野党側によるIEBCコミッショナーの交替要請につながっている。IEBCの下では、2007年選挙で疑惑の集中した選管本部の集計過程については電子化が試みられた。ところが実際には、投票日(3月4日)の2日後になって、IEBCは電子集計システムに不備があったとして、大統領選挙の本部集計を手動に切り替えた。また、IEBCは、得票率の計算作業でも誤りがあったとし、大統領選挙の各候補の得票

¹ 本稿執筆にあたっては、*Daily Nation*、*East African*、*Standard*、*Star*等の主要な現地紙および、Independent Electoral and Boundaries Commission、Kenya Law、Ipsos Kenya等の主要なニュース・サイトを参照した。紙幅の都合により、本文中での引用を除いて記事の詳細については省略する。

² 「政党連合」とは、2010年に制定された新憲法で制度化された政治的結社の形態であり、複数の政党が選挙協力などを目的として結成する政治組織である。政党と同じく、政党登録局による事前登録制が敷かれている。2013年国会議員選挙の結果、政党連合レベルの最大議席は、上下両院とも「ジュビリー連合」(Jubilee Coalition)となった。本稿では簡単のため、ジュビリー連合側を「与党側」、CORD側を「野党側」と呼ぶ。



率を計算する際の母数が、憲法に記された「投票総数」(all the votes cast)ではなく、誤って無効票を除いた有効投票数のみになっていたと発表した(詳細は、津田[近刊])。加えて、各種マスメディアを通じ、選挙区レベルでの集計値と選管本部で用いられた選挙区ごとの集計値が一致しない例が複数報告された。

3月9日、IEBCはケニヤッタの最終的な得票が投票総数の過半にあたる50.07%(617万3433票)だったとして、当選を発表した³が、ケニヤッタの得票が半数を上回った「0.07%」は、票数にしてわずか数千票に過ぎず、落選とされた野党側にとって結果受入れは困難だった。オディンガの得票は、534万546(総投票数の43.31%)と発表されており、決選投票に持ち込めば逆転の可能性が残る数値でもあった。オディンガ側は、集計に不備があったとして、3月半ば、IEBCの発表した大統領選挙結果を無効とする訴えを最高裁に起こした。

3. 社会不安の広がり

こうした事態を前に、この後最高裁判決が出るまでの間、ケニアではオディンガ(ルオ人)支持かケニヤッタ(キクユ人)支持かをめぐり、とりわけツイッターやフェイスブックなどSNSにおいて、エスニックなヘイトスピーチが深刻化した。事態の深刻さに鑑みて、たとえば最大手日刊紙の社説は「ソーシャル・メディアでの危険な『戦争』を沈静化せよ」と題してオディンガとケニヤッタのフェイスブック上でのコメント投稿欄に多くの問題が見られると諫めた[*Saturday Nation* 19 March 2013]。

緊張の高まる中、政府側は不満の押さえ込みに終始した。治安問題を担当する「国家安全顧問評議会」(National Security Advisory Council)は、政党による政治集会を当面の間禁止すべきとの見解を発表し、警察もこれを受けてデモや政治集会を禁止する方針を3月後半に打ち出した。CORD側がすべての政治的活動を中止すると発表したことで衝突は避けられたが、野党側不満が解消されることはなかった。ヘイトスピーチの高まり、自由な言論や集会への弾圧と自粛。当時のケニア社会は一触即発だったといっても過言でない。

2013年3月末、最高裁はケニヤッタ候補の当選との判断を下し、オディンガ候補は不満ながらも司法判断には従うとして結果を受入れた。翌日以降、オディンガの地元を中心に小規模な騒乱が発生し1人が警官に撃たれて死亡したものの、2013年大統領選挙後の暴力は、限定的なものにとどまった(詳細は、津田[近刊])。

しかし、このとき回避されたのは暴力的な衝突や選挙のやり直しといった大きな混乱だけであって、底流では2013年大統領選挙の結果は敗北した野党側に受け入れられることはなかった。野党側だけでなく、国際選挙監視団の報告書、専門的な複数の研究結果も、ケニヤッタ側を有利にするような集計過程での水増しがあったと結論づけた[Commonwealth Secretariat 2013; Long et al. 2013; Ferree, Gibson and Long 2014]。

³ 過半数の地方政府での25%以上得票というもう一つの要件については、ケニヤッタ、オディンガ共に満たしていた。



4. 選管コミッショナー交替要求の開始

オディンガは、敗北受諾演説から数年間はこの件について沈黙を守ったものの、2017年8月に予定された次回の大統領選挙が視野に入った今年2016年の初頭からは、表立って「2013年大統領選挙での勝者はケニヤッタ大統領ではなく自分だった」と発言するようになった。また、ハッサン IEBC 委員長については、前選挙管理委員会時代の収賄疑惑が持ち上がり、個人としての適格性にも疑義が生じた。さらには2016年3月後半、CORDによる憲法改正運動が、IEBCの判断により無効とされる事態が発生した。憲法改正の発案には100万人分の署名が必要と憲法で規定されており、CORDは160万人分を越える署名を集めたが、そのうち真正な署名が90万弱にとどまるとIEBCが判断したことで、運動が途絶を余儀なくされたのである。国内の各種宗教団体もIEBCへの批判的コメントを発表し始めたこの時期にCORDが開始したのがIEBCへの抗議運動であった。

2016年4月後半、CORDは、ハッサン委員長以下IEBCコミッショナー9人全員に対し辞任圧力をかける⁴として、全国のIEBC事務所での座り込みを呼び掛けた。これが後に6月まで続く、野党側による抗議行動の始まりであった。4月25日、ナイロビのIEBC本部前にはオディンガらCORD幹部に加え、呼び掛けに応じた数千人の支持者が集まった。本部の入るビルはゲートごと閉ざされて入場できず、デモ隊は路上に留め置かれた上、機動隊と警察によって強制的に排除された。CORD幹部を含むデモ隊の一部は、警察側の使用した催涙弾で負傷した。衝突の翌日、オディンガらは、1週間後にあたる5月3日にIEBC本部が入るアニバーサリータワーに集合するよう呼び掛けたことに加え、その後は毎週月曜日に「月曜抗議活動」(Monday Protests)として運動を継続するとした。

政府側は、IEBCコミッショナーの交替は国会がおこなうとして、呼び掛けに応じない姿勢をみせたが、これに対しオディンガは、IEBCの現コミッショナーが留任している場合にはCORDは2017年に予定された選挙をボイコットすると述べて、対決姿勢を強めた。ケニアでは、1991年の複数政党制の回復以後、地方の小規模政党による選挙ボイコットの呼びかけはあったものの、CORDのような有力な野党勢力がボイコットに言及するのはきわめて稀である。与野党間で緊張が高まる中、5月以後は欧米外交団をはじめとし、国内の各種宗教団体が対話を呼び掛け、積極的な仲裁努力が開始された。

その一方で、CORDによる「月曜抗議行動」は5月9、16、23日と毎週実行に移された。その結果が、冒頭で触れたデモ隊と警察・機動隊の衝突であった。オディンガの地元では、5月23日にはついに2人の死者が発生した。同日、各地の抗議行動に参加していた野党側の現職上院議員、地方議会議長、地方議会議員が、いずれも暴動を率いたとして逮捕された。同日付の日刊紙にはついに、「暴動で生き残るコツ」と題した囲み記事まで登場し、「ボトルにいれた水は、催涙弾の有毒物質を薄めるのに必須です」「衝突の起こりそうな街路を避けましょう」などのアドバイ

⁴ 辞任要求という手法がとられた背景には、IEBCの独立性を高めるために新憲法に定められた制度がある。IEBCは憲法で独立性を担保されており、任期6年で再任がない一方で任期中の在職保全権が与えられている(現コミッショナーの任期満了は2017年11月)。罷免には国会審議と調査委員会の設立・調査・提言が必要であり、新コミッショナーの選定も含めるとコミッショナーの交替にはおよそ数ヶ月が必要となる。



スが掲載された [Daily Nation 23 May 2016]。

5. 抗議行動の回避

幸い事態はその後収束へと向かった。欧米外交団が仲裁努力を続ける中、5月末にはケニヤッタ大統領がオディンガらをナイロビの大統領官邸に招待し、IEBC 問題についての対話が実現した。6月初旬の段階では事態はまだ流動的だったが、既存の憲法枠組みで解決するという路線のみを公に主張してきた政府側は、6月8日について公式の場で譲歩した。この日、ケニヤッタ大統領が、IEBC 問題を解決するための新組織として、国会上下院で組織する「合同選抜委員会」(joint select committee of Parliament) を設立すると発表したのである。既存の国会の司法問題担当委員会(委員長は与党側議員)に問題の処理をまかせず、また、国会法の規定と違って与党側院内総務を委員長とする人選委員会を通じず、さらには国会党勢にも準じることなく、ジュビリー側とCORD 側から同数ずつを出す組織を新設するという、CORD 側の主張に歩み寄った内容だった。

2016年6月半ば、CORD 側は毎週の抗議行動の中止を決定した。合意成立を受け、与党側とCORD 側の上院議員1人ずつを共同議長として全14名で構成される形で国会合同選抜委員会が7月に発足し、活動を開始した。

ナイロビ市街をはじめ各地の都市部を騒然とさせた野党側による抗議運動は、終わってみれば2ヶ月ほどで収束し、本稿を執筆している8月の段階ではIEBC 問題について少なくとも対話ムードが醸成されている。国際的な調査主体によるケニア政治の短観も、概して楽観を続けている。材料として頻りに挙げられるのは、(1) IEBC の信頼性は低いものの、(2) 一方でオディンガら野党側による抗議行動への支持も低く、運動が大規模化する見通しが無いこと、(3) 現職のケニヤッタ大統領が2017年選挙で再選される見通しが高いこと、などである [たとえば Daily Nation 16 June 2016]。これらを総合すれば、8月末に予定されている TICADV I についても、開催への大きな支障が発生することは今のところ考えにくいといえる。事態はいったん沈静化したといえてよい。

おわりにかえて : 「今のケニア政治には心底おびえる」

しかし、短期ではなく長期に目を転じた時、これらの楽観材料が逆に深刻な懸念材料になることをここで指摘しておかなければならないだろう。現職ケニヤッタ大統領(およびランニングメイト予定のウィリアム・ルト現職副大統領)が2017年大統領選挙で再選されること、そして現IEBC への信頼度そのものは低迷していること。これらの材料が組み合わさることで浮かび上がるのは、2017年8月に予定される次回大統領選挙に関連する政治的不安定化の可能性である。

オディンガ側にとってみれば、現IEBC のままで2017年に現職が再選した場合は、中立性に欠け信頼できない選管による「不正選挙」の結果でしかなく、2007年、2013年の時と同様、あるいはそれ以上に結果の受入れは困難となろう。実際、オディンガは、上でみたように既に選挙ボイコットの可能性に言及し始めている。逆にIEBC コミッショナーが交替した場合はどうだろうか。



その場合でも、次回選挙は約 300 日後に迫っており、就任間もないコミッショナーによって拙速な選挙運営がなされる可能性がある。この場合、「負け」とされた側にとってやはり結果受入れは容易でないだろう。

ケニア社会による選挙結果の受入れも見通せない。上でみたように現 IEBC への信頼度は全国平均 5 割に満たないが、そこでの地域差も重要である。不信が最大だったのはキスムとモンバサ、信頼が最大だったのはナクル、ニエリ、エルドレットの各地方であり、それぞれ野党側の支持基盤と与党側の支持基盤に重なる。野党側支持基盤で顕著に IEBC への不信感が高い、ということは、選挙で負けた側が、「負けた」のではなく、中立性に欠ける選管のもとで「負けたことにされているだけ」と理解していることでもある。

短観で示されるとおり、現状では 2017 年大統領選挙でもさらに現職が「無風」再選の勢いを維持している。「負け」とされている側が、いつまでこうした状態を引き受け続けられるだろうか。先行きは不透明といわざるを得ない。現代ケニア政治研究を牽引するカルティ・カニンガ (Karuti Kanyinga) は、「選挙民主主義は排除の政治を引き起こし、人種・民族差別と武力紛争の原因になりつつある」と述べて、選挙が引き金となって紛争と社会不安を引き起こされる可能性を近年繰り返し指摘している。ケニアのオピニオンリーダーのひとりチャールズ・オニャンゴ=オッボ (Charles Onyango-Obbo) も、「いまのケニア政治には心底おびえる (very scary)」と述べて、ケニアの状況が紛争の一手手前であるとし、ケニア政治のリスクに対する「相対的に低いレベル」との国際的な調査主体による判断を、的外れと断じた [Sunday Nation 22 May 2016]。国政選挙への信頼が失われつつあるなかでは、国政選挙と異なる異議申し立てや政権奪取の方法が模索される可能性が常にある。実際、2007 年には「選挙後暴力」が発生しており、さらに 1980 年代までのケニアは複数のクーデタ未遂を経験してきたもいる。

無風が噂される 2017 年大統領選挙だが、現職大統領の「無風」再選という表皮一枚の下には、増幅された不満や政治不信が残されることになる。「選挙後紛争」を経て、暴力ではなく選挙で政権担当者を決定するための国民和解の試みは今年で 10 年目となる。現在のところ、選挙が正当で唯一の「戦い」の場であり続けるためのカギとなっているのが、国政選挙を司る IEBC の改革だろう。IEBC 改革の進捗と今後の動静を、慎重に見守りたい。(2016 年 8 月 4 日)

参考文献

<日本語文献>

津田みわ 近刊. 「揺らぐ国政選挙への信頼：選挙後暴力後のケニア」『アジア研ワールド・トレンド』No.251.

<外国語文献>

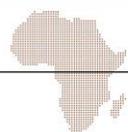
Commonwealth Secretariat 2013. *Kenya General Elections 4 March 2013: Report of the Commonwealth Observer Group*. Commonwealth Secretariat.

Ferree, Karen E., Clark C. Gibson and James D. Long 2014. "Voting Behavior and Electoral Irregularities in Kenya's 2013 Election." *Journal of Eastern African Studies* 8 (1): 153-172.

Long, James D., Karuti Kanyinga, Karen E. Ferree and Clark Gibson 2013. "Choosing Peace over Democracy: Kenya's 2013 Elections." *Journal of Democracy* 24 (3): 140-155.

(つだ・みわ／アジア経済研究所)





特集

TICAD VIと日本・アフリカ関係の現在

時事解説

TICAD と市民社会

——多文化化する国際社会での新たな連携を求めて——

(Special Feature: TICAD VI)

TICAD and Civil Society:

Toward New Partnership in a Pluralistic International Society

藤井 泉

FUJII, Izumi

はじめに

1990年代、国際的に活動する NGO の数が増え、グローバルな政策プロセスの中で課題設定や政策立案、モニタリング等において積極的な役割を担い、国内外で様々なネットワークを構築するようになった。こうした市民社会の複雑多様なネットワークは国際社会の重層性を構成するとともに、国家や国際機関との相互作用を強め、多面的な行為主体が現場の知見を提供することで議論の包括性を確保し、政策の効果を高めている¹ [国連開発計画 (UNDP) 2002]。

今年8月の第6回アフリカ開発会議 (TICAD VI) を前に、本稿では国際社会が多文化化する中で、TICAD やアフリカに関わる市民社会ネットワークも拡大していった過程を指摘する。その上で、TICAD が初めてアフリカでの開催となり、また、2015年9月の国連総会での持続可能な開発目標 (SDGs) の採択を受けて、多様な行為主体間の新たなパートナーシップが求められている市民社会の TICAD への参加の課題と展望を考えたい。

1. TICAD プロセスへの市民社会の参加 (TICAD I-TICAD III)

TICAD I-III が行われた1990年代から2000年代初頭は、市民社会の国際的な議論への参加が萌芽し、TICAD への市民社会の参加もその枠組みを築いていった時期であった。

¹ グローバル・ガバナンスの多層性や市民社会の成熟に関しては [山本 2014] が体系的にまとめている。

1990年代初頭は日本政府の国際協力への市民参加に関する認識は高くなく、アフリカに関わるNGOや研究者も個々の活動に従事していた。そこで1993年にTICADが開催されるのを前に、アフリカで活動する人々の実情や彼らの開発に関する見解を政策決定者や日本社会に伝えるべくシンポジウムを開催したのが、アフリカに関わる市民社会ネットワーク形成の始まりである。翌年、シンポジウム主催者がアフリカに関わる個人のネットワークとしてアフリカ日本協議会を設立し、同団体は現在までTICADに継続的にかかわっている。

TICAD I前のシンポジウムにて市民社会の意見を集約した提言書はTICAD本会合の参加者に配布されたが、成果文書に反映されるには至らなかった。こうした背景から、市民社会が政策の策定から実施までのプロセスにおいて効果的な関与をするには、準備会合からの提言が必要との認識が生まれた。そして、TICAD II以降は各準備会合でも、アフリカと日本の市民社会の提言書を日本政府に加え、TICAD共催者である国連開発計画（UNDP）をはじめとする国際機関にも出すようになった²。例えばアフリカ協会を中心に日本のNGO等10団体が加盟したNGOネットワーク「ACT」は、1998年のTICAD IIに向けて、ネットワーク内外のアフリカと日本の市民団体へ声をかけて意見を集約し、地域ワークショップをはじめとする準備会合や首脳会議で、TICADへの市民社会の参加や個別の政策に関する提言書を出した[アフリカ日本協議会1997, 1998, 1999]。そしてTICAD IIIでは、すべての政策策定プロセスにおける市民社会の参加が実現している。2000年のミレニアム開発目標（MDGs）の採択を受けて、日本政府も人間中心の開発や人間の安全保障等、市民社会と共有する価値を強調し、多様な主体の国際会議への参加に関する認識も高まり、TICADでもそれが枠組みとして保障されるようになったといえる³。

とはいえ市民社会の参加の枠組みが保障されても、その提言は日本の対アフリカ政策として残る成果文書に必ずしも反映されてはこなかった。加えて、市民社会は準備会合へ参加して議論の内実をみる中で、TICADは外交フォーラムに過ぎず、国際協力の潮流を決定づける国連サミットやWTO閣僚会議等、アフリカ開発に関するTICAD以外の国際会議の重要性を認識することとなった。こうしてこれ以降、市民社会は保健や農業等、個別具体的な政策議論を行う場や、G7/G8や国連サミットのようにグローバルな課題を扱う場においても複雑多様なネットワークを形成し、アフリカ開発の議論は分野横断的かつ複合的に行われるようになった。アフリカに関わる市民社会ネットワークの重層化と相互作用の深化の始まりである。

² TICADは首脳会議に先立ち、事務レベルで成果文書の枠組みを議論する高級実務者会合、成果文書の中身を議論する閣僚級準備会合等が行われる。TICAD IIやIII、IVでは地域準備会合が行われ、日本やアフリカ各国政府に加え、TICAD共催者である国際機関として、国連開発計画（UNDP）、国連アフリカ及び最貧国特別調整室（UNOSCAL）、アフリカのためのグローバル連合（Global Coalition for Africa: GCA）等との政策議論が行われた。なお、UNOSCALはTICAD IVより国連アフリカ担当事務総長特別顧問室（UNOSAA）に代わっている。また、TICAD IIIからGCAに代わって世界銀行が、TICAD Vからアフリカ連合委員会が共催者に加わっている。UNDPは第1回から今日まで継続して共催者である。

³ 2003年の政府開発援助（ODA）大綱ではNGO等の援助関係者との連携や国民各層の広範な参加が謳われている[国際協力機構2008]。



2. アフリカに関わる市民社会ネットワークの重層化と専門化 (TICAD IV—TICAD V)

MDGs はグローバルな市民社会ネットワークの発展を後押しするとともに、個々の政策提言の連動性を促した。特に TICAD IV に向けて結成された「TICAD IV・NGO ネットワーク (TNnet)」の加盟団体は、開催地横浜の NGO ネットワークである横浜 NGO 連絡会や、ワールド・ビジョン・ジャパン、オックスファム・ジャパン等国際 NGO を含む 43 団体に及んだ。また、その一部は 2008 年の G8 洞爺湖サミットに向けた NGO フォーラムに加盟するとともに、環境や教育、貧困削減等個別の開発課題に関するネットワークにも所属し、課題別の政策提言を行っていた。さらにこの時期、TNnet はアフリカ側の TICAD への提言の主体性や効果を高めるべく、これまで TICAD にかかわってきたアフリカの市民団体や UNDP のリストに掲載された約 1500 のアフリカの NGO に声をかけ、TICAD に取り組むアフリカ市民社会ネットワークとしてアフリカ市民協議会 (Civic Commission for Africa: CCfA) を設立した。TICAD IV では、このうち TICAD への提言に積極的であった 100 を超えるアフリカの NGO との議論を重ねて提言書を発表した [アフリカ日本協議会 2008b]。こうして国際社会での行為主体の増加に伴い、TICAD に関わる日本とアフリカのネットワークの重層化が飛躍的に進んだ。

加えて市民社会ネットワークの発展は提言内容を精緻化させ、国際的な議論における市民社会の発言も活発化した。例えば TICAD IV の当初の柱は、日本政府案では経済成長の促進、人間の安全保障の確立、地球温暖化への対応とされていたが、TNnet が TICAD を MDGs の流れに位置づける提言を続けた結果、人間の安全保障の確立の下に MDGs の達成と平和の定着という 2 つの協力分野が設定されるに至ったとされている [アフリカ日本協議会 2008a, 2008b]。

こうした多元化した国際社会の構造の中でアフリカ開発の議論を行う動きは、TICAD V にも引き継がれている。日本の NGO 50 団体が加盟した「TICAD V NGO コンタクト・グループ」は、MDGs に関する政策提言とキャンペーンを行う NGO ネットワークである「動く→動かす」内に設置された TICAD アドボカシー・チームを中心に、農業や保健、水と衛生、MDGs 後の国際目標に関するポスト 2015 年開発アジェンダ等への政策提言をアフリカ市民協議会 (CCfA) とともに行った。市民社会のネットワークの重層化に伴い、アフリカに関わる議論も様々な国際議論の中での相互作用を生み出し、TICAD への市民社会の参加は確かな前進をみせるようになった。

3. TICAD VI に向けて—SDGs 時代における展望と課題

TICAD VI は、2015 年の国連総会で持続可能な開発目標 (SDGs) が採択された後初めてのアフリカ開発会議であり、日本政府も SDGs をいかにアフリカで実現するかという点で重要な会議と位置付けている。持続可能な開発をアフリカで進め、包括的な社会を築くべく、国際社会の様々な行為主体間の連携の在り方が模索されている。また、今回 TICAD が初めてアフリカで開催されるにあたり、政策提言の成果の帰結として、市民社会が TICAD 共催者らとともに、アフリカ側の主体性を確保したパートナーシップの青写真を、いかに具体性をもって描けるかが要である。



実際、TICAD VI に向けた市民社会の政策提言も一定の成果を得ている。具体的には、TICAD VI 閣僚級準備会合を前に出された成果文書素案では、アフリカ経済の多角化に向けて、質の高いインフラ投資や企業の役割の重要性が強調されたが、TICAD VI に向けて活動する「市民ネットワーク for TICAD」はアフリカ市民協議会 (CCfA) とともに、環境や人権に配慮し、コミュニティを中心とした産業の育成を提言した。また、同素案に欠けていた人間の安全保障の理念や、SDGs の中核である周縁化した人々を包括する社会の構築、開発への市民参加等、過去の TICAD の要素を継承しつつ、現在の国際的な議論に TICAD を明確に位置付けることを求めた。こうした提言内容は、2016 年 6 月の TICAD VI 閣僚級準備会合で大筋合意に至った成果文書に概ね取り入れられている。

成果を生み出した背景の一つには、アフリカ連合のアジェンダ 2063 でアフリカの人々が牽引する開発が打ち出されたのをはじめ、開発への市民社会の参加に関する理解がアフリカ側でも深まりつつあることが挙げられる。実際、TICAD VI 閣僚級準備会合を前に、アフリカ市民協議会 (CCfA) と国際家族計画連盟、SDGs 実施に関するケニアの市民社会ネットワークである「SDGs ケニアフォーラム」は、ケニア政府や国際機関の後援の下で TICAD VI 市民社会啓発会合を開催し、100 名を超える参加者を集めて、市民社会の宣言文を採択した [Civic Commission for Africa and Japan Citizen's Network for TICAD 2016]。

近年、中国や欧米諸国のアフリカ進出と影響力の拡大が進む中、日本政府は TICAD を通じて、アフリカで質と信頼性を重視した貿易や投資の拡大を推進しようとしてきた [産経新聞 2016]。アフリカ側も TICAD VI に日本の投資を大いに期待しているが、一方で、これまでの TICAD が重視してきたアフリカの現場に生きる人々による開発の尊重という考えも、ケニアを中心とするアフリカ側の政府や TICAD 共催者である国際機関、市民社会の間で着実に呼応し、浸透していた。

とはいえ、TICAD に関わる市民社会ネットワークの持続的な運営や活動の源泉を維持する上では限界もある。第一に、政策提言型 NGO が複数のネットワークに所属することにより発生する「ネットワーク疲れ」である。アフリカ開発に関する議論は、グローバルな政治や経済、開発課題を扱う G7/ G8 や G20 のほか、保健や難民、栄養、農業等、個別課題に関する専門的な国際機関が主導する会議の場で複合的かつ多面的に行われており、政策提言型 NGO の関与を強めている。しかし、個々の NGO や個人が限られた資源で複数のネットワークでの活動を続けるには十分な主体性や積極性に欠け、ネットワークは形成と衰退を繰り返し、原動力を維持することが困難になっている。

第二に、現代におけるアフリカと日本の市民社会の連携の在り方である。日本の市民社会はアフリカ市民社会の人々の開発に関する見解を集約し、TICAD に反映させるよう、その主体性を尊重してきた。しかし、アフリカ 54 か国の市民社会による現地のニーズの汲み上げ方や、アフリカ側のネットワーク運営に関する代表性和その正統性、日本との緊密な連携は、必ずしも上手くいっているとはいえない。TICAD に向けて活動するアフリカ市民協議会 (CCfA) はアフリカ 5 地域の代表を中心にして運営されているが、各代表が地域の市民社会の意見を集約し、一つの提言に取りまとめることは労力的にも困難となっている。加えて日本側は初のアフリカ開催により、地理的に遠いアフリカへ渡航し、TICAD プロセスへの参加の意義を見出す NGO は多くなく、



TICAD への実質的な提言を行う団体は TICAD IV や V より少ない。市民社会側のネットワーク疲れや財政、人的資源の不足による課題は、会議への参加そのものにも影響する。アフリカと日本の市民社会が各々の主体性を発揮して連携し、成果を出せるかが、改めて問われているといえる。

■ おわりに

国際社会の行為主体が相互依存性を強める現代、各行為主体間の連携が一層求められており、それは SDGs の下での中心的課題である。市民社会は、国際的な議論や政策の実施において、現場のニーズを汲み上げ、政策プロセスの中で専門的な見解や経験に基づく知見を提供し、政策の効果を高めるといって大きな役割を担う。

TICAD の 23 年の歴史の中で、アフリカに関わる市民社会のネットワーク化は確実に発展を遂げ、政策提言の内容や場も広がりを見せてきた。多元化する国際社会において、個別課題に関するネットワークの発展は市民社会や専門の国際機関、各国政府諸機関、専門家等の協力関係を構築している。その中で、市民社会は TICAD 共催者との連携も強化することで、実質的な参加をしやすい環境をつくってきた。また、初めてのアフリカ大陸での開催は、アフリカの市民社会の発展とその開発の担い手としての存在を TICAD の共催者に明確に認知させることにつながった。

今、市民社会は政策提言の成果文書への反映の先に何を求めているのか、改めてその意義が問われている。現在、アフリカ開発に関して中国や欧州、米国等様々な地域フォーラムが行われ、TICAD の先見性に揺らぎが見え隠れしている。そのような中で、政府諸機関や国際機関、NGO をはじめとする市民社会が、政策議論と政策の実施を担う細分化された行為主体内外で、いかに調和した重層的な関係を築き、TICAD での議論の成果を現場で発揮させることができるか。国際社会でも TICAD の意義が問われる中で、市民社会の TICAD への参加も新たな局面を迎えていると言えよう。

■ 参考文献

<日本語文献>

アフリカ日本協議会 1997. 『アフリカ Now』 31.

_____ 1998. 『アフリカ Now』 37.

_____ 1999. 『アフリカ Now』 43.

_____ 2008a. 『アフリカ Now』 80.

_____ 2008b. 『アフリカ Now』 82.

国際協力機構 2008. 『課題別指針「市民参加」』

(http://www.jica.go.jp/partner/about/ku57pq00000qrt95-att/kadaibetsu_siminsanka.pdf, 2016年8月12日アクセス) .

国連開発計画 (UNDP) 2002. 『人間開発報告書—ガバナンスと人間開発』 国際協力出版会.

『産経新聞』 2016. 「質重視の支援で中国牽制—「ナイロビ宣言」骨子判明」 6月9日.

山本武彦 2014. 「グローバル・ガバナンスの鳥瞰図—多層化するグローバル・ガバナンスの構造—」 『グローバル・ガバナンス』 創刊号 (12月) 2-13.

(http://globalgovernance.jp/wp/wp-content/uploads/2016/03/GlobalGovernance_1st_TakehikoYamamoto.pdf, 2016年8月12日アクセス) .



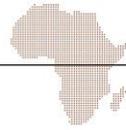
<外国語文献>

Civic Commission for Africa and Japan Citizen's Network for TICAD 2016. "Civil Society Organizations Declaration on the 6th Tokyo International Conference on Africa's Development (TICAD VI): 'People's Voices to the 2016 TICAD VI'." Banjul, The Gambia, 14th June 2016

(<http://afri-can-ticad.org/wp-content/uploads/2016/06/CSO-DECLARATION-TO-TICAD-VI-2-1.pdf>, 2016年8月12日アクセス) .

(ふじい・いずみ／アフリカ日本協議会)





南スーダンにおけるハイブリッド刑事法 廷設置の試み

——外と内の論理からの考察——

Towards the Establishment of a Hybrid Court for South Sudan:
The Analysis of Inside/Outside Perspective

藤井 広重

FUJII, Hiroshige

要 約 :

2011年にスーダンから独立した南スーダンは、2013年12月に政府側と反政府側との間で大規模な衝突を経験する。この衝突は、民族紛争の様相を呈し、政府および反政府の両者が、市民を巻き込む大規模な人権侵害に関与したと言われている。国際社会は、国際的な刑事裁判所の必要性を訴えるが、通常、政府の関与が疑われる中、人権侵害を捜査・訴追することを目的とした国際的な刑事司法のメカニズムを設置することは困難である。しかし、南スーダン政府は、2015年8月、南スーダンハイブリッド刑事法廷設置に言及した「南スーダンにおける衝突の解決に関する合意文書」に署名する。本稿ではハイブリッド刑事法廷をめぐる、国際社会と南スーダン政府のそれぞれの論理を紐解くことで、2015年8月合意文書にハイブリッド刑事法廷の設置が含まれ、アフリカ連合が同法廷の設置を主導していることの背景を明らかにする。

キーワード：南スーダン 国際的な刑事裁判所 ハイブリッド刑事法廷 移行期正義 南スーダンにおける衝突の解決に関する合意文書（ARCSS）

はじめに

南スーダンは2011年7月にスーダンから独立し、世界で一番新しい国として、国際社会から支援を得ながら国家建設が進められてきた。だが2013年12月、2015年に予定されていた選挙を控え、事実上の一党独裁体制を敷いているスーダン人民解放運動／軍（Sudan People's Liberation Movement/Army: SPLM/A）内の内部抗争が激しくなった結果、南スーダン全土を巻き込んだ危機的状況が発生した（2013年12月危機）。以降、この時に引き起こされた大規模人権侵害についての責任を、国際的な関与のもと明らかにするべきであるとの主張が国際社会から繰り返されるようになるが、他方、アカウントビリティについての議論を進めるべき段階が果たして今なのか、といった和平交渉への悪影響を懸念する声もある。

2013年12月危機は、同年7月にディンカ族のキール（Salva Kiir）大統領が、既に次期大統領選への出馬を表明していたヌエル族のマチャール（Riek Machar）副大統領を含む全ての閣僚を大統領命令で解任したことに端を発する。解任された閣僚たちはこれに不満を募らせたため、2013年12月にSPLM全国解放会議（National Liberation Council）が開催されるが、ここで両者の不一致が決定的となった。同月に政府軍とマチャールを中心とした主にヌエル族で構成される反政府組織（SPLM/A-IO）との間で衝突が勃発し、この衝突は瞬く間にディンカ族とヌエル族との民族紛争の様相を呈し全国へと拡大していった。2013年12月危機によって、数万人が殺害され、数百万人が避難を強いられている。

この事態を解決すべく2015年8月に両者の間で交わされたのが、「南スーダンにおける衝突の解決に関する合意文書（Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan: ARCSS）」である。ARCSS第5章にて、南スーダンハイブリッド刑事法廷（Hybrid Court for South Sudan: HCSS）の設置が企図されている。ハイブリッド刑事法廷とは、受入国の同意により設置され、主たる特徴を過去の例より抽出するならば、(1) 国際法だけではなく国内法も適用され、(2) 国内と国際職員並びに国内および国際判事によって構成され、多くの事例では(3) 予算が受入国も主たる拠出国として想定された任意拠出によって運営されている点を挙げることができる〔藤井2016, 133〕。

HCSS設置の試みは、以下の点で非常に興味深い。第一に、武力衝突を引き起こした政府側と反政府側との和平合意に、大規模な人権侵害に対する司法メカニズムの設置が含まれる点である。政府およびSPLM/A-IOの両者とも、HCSSの捜査・訴追対象となる可能性が高いにもかかわらず、ARCSSに署名した背景は何であったのか。第二に、HCSSがアフリカ連合（Africa Union: AU）の主導により、南スーダン人とその他のアフリカ人との混合により運営されることになった点である。これまでに国際社会が関与し、シエラレオネやカンボジアといった国々で設置されたハイブリッド刑事法廷は、受入国が国連をパートナーとし、地域性に限定されない国際職員と国内職員との混合によって裁判が進められてきたこととは異なる特徴が見られる。

以上の問題関心より、本稿はARCSSが成立した2015年までの議論を射程に、南スーダンで引き起こされた大規模な人権侵害の責任をめぐる国際社会（外）と同国政府（内）の論理を紐解く



ことで、HCSS の意義を明らかにすることを目的とする。敷衍すると、当時の状況から鑑みて、南スーダンに国際的な刑事裁判所を設置しようとする試みは適切であるのか、という問いの一端を検討することである。以下、第1節では、ARCSS で示された HCSS の概要とこれを後押しした国内外の動向について整理し、第2節では、国際社会の視座からみた南スーダンの現状に対する危惧と HCSS 必要性の議論を考察する。そして、第3節では南スーダン政府が、HCSS 設置を含む ARCSS に署名した背景について考察することで、上記二点への回答を試みる。

1. 2013年12月危機後の国際的な刑事裁判所設置議論

(1) 南スーダンにおける衝突の解決に関する合意文書の概要

2013年12月危機後の2014年1月23日にアディス・アベバで南スーダン政府と SPLM/A-IO との最初の停戦合意 (Cessation of Hostilities Agreement) が交わされた。だが、数日としないうちに再び衝突が発生し両者が互いに合意を破ったと主張した。その後も、政府間開発機構 (Intergovernmental Authority on Development: IGAD) 主導のもと和平交渉が続けられたが、形式的な停戦合意と衝突が繰り返された。南スーダンの和平が進展しないことに対し、国連安保理は、2015年3月に憲章第7章下で決議第2206号を採択する。この決議により、南スーダン制裁委員会が立ち上げられ、和平交渉を妨害している個人に対し渡航禁止と資産凍結の制裁措置を課すことで、政府と SPLM/A-IO の両者に和平交渉の進展を促した¹。そして、これまで和平交渉を主導してきた IGAD に AU、国連、ヨーロッパ連合、中国、米国、イギリスおよびノルウェーが加わった IGAD-Plus によって2015年8月に全8章から構成される ARCSS が両者に提示された。

ARCSS には2015年8月17日にアディス・アベバにて SPLM/A-IO 側が署名したものの、キールは署名期限の延長並びにジュバの非軍事化や停戦監視メカニズム等の関連条項で留保を求めるなど、交渉は難航した。最終的に交渉の舞台はジュバに移され、8月26日に政府は ARCSS に署名する。とりわけ国民統一暫定政府の設置に伴う権力分配についての取り決めは議論を呼んでいたが、ARCSS 第1章にて SPLM-IO 代表の第一副大統領就任とジュバへの帰還によって成立する本暫定政府において、執行機関の権力分配は、現政権 53%、SPLM-IO 33%、元拘禁者グループ (SPLM-FD²) 7% およびその他の政党 7% とされた。また、この国民統一暫定政府の任期は、30カ月間とされ、この暫定期間満了の60日前までに民主的に選ばれた政府を立ち上げるための選挙を行うことが予定されている。

HCSS は ARCSS 第5章で設置が求められており、国民統一暫定政府の樹立から6ヶ月以内に、本暫定政府、AU 委員会、そして国連事務局の三者による覚書の締結によって活動が開始される (ARCSS 第5章 3.1.2. Appendix VI)。HCSS は、AU 委員会によって独立した裁判所として、国際法および／もしくは南スーダン国内法に違反した責任ある個人を捜査および訴追することを目的

¹ SPLA から3人、SPLA-IO から3人、計6人が制裁対象リストに挙げられた。なお、2016年5月に安保理決議第2290号の採択により1年間の延長が決まった。

² SPLM-FD は、SPLM-G10 と呼ばれ、2013年12月のキール政権に対するクーデター容疑により拘束され、解放された後、国外に滞在していた元 SPLM の高官達によって組織された。代表は元 SPLM 書記長 (Secretary General) のパガン・アムム (Pagan Amum)。



に設置が予定されており（ARCSS 第 5 章 3.1.1）、国内司法からも独立かつ優位性を有するとされる（ARCSS 第 5 章 3.2.2）。HCSS の時間的管轄権は、2013 年 12 月 15 日から暫定期間終了までであり（ARCSS 第 5 章 3.1.1）、事項的管轄権は、ジェノサイド、人道に反する罪、戦争犯罪およびジェンダーに基づく性暴力を含むその他の重大犯罪である（ARCSS 第 5 章 3.2.1）。

これまでのハイブリッド刑事法廷とは異なる特徴としては、HCSS が、アフリカの主導によりアフリカの法的メカニズムに沿った組織として設置を予定され、AU 委員会が HCSS 設置において重要な役割を担っていることが挙げられる。AU 委員会は、まず設置に向けた準備作業で、資金調達、法執行メカニズム、判事の数や構成についてのガイドラインを提供することになっている（ARCSS 第 5 章 3.1.2）。また、上訴審を含む各裁判部において南スーダン人以外のアフリカ人が過半数を占めること（ARCSS 第 5 章 3.3.2）、検察官、弁護人、書記も南スーダン人以外のアフリカ人が担い（ARCSS 第 5 章 3.3.3 : 3.3.4）、南スーダン人判事も含むこれらの者達は、AU 委員長による指名を受けることになっている（ARCSS 第 5 章 3.3.5）。最後に、HCSS による捜査は、AU 南スーダン事実調査委員会による報告書等、検察官が必要と判断するあらゆる文書を利用することができる（ARCSS 第 5 章 3.6.1）。なお、この第 5 章で求められているのは、HCSS のような司法メカニズムだけではなく、より包括的に南スーダンにおける移行期正義に取り組む体制である。例えば、真実、和解および癒やし委員会（The Commission for Truth, Reconciliation and Healing）の設置が計画されており、ここで損害が認められた被害者に対し、補償・損害回復基金（Compensation and Reparation Fund: CRF）と CRF を運営する補償・損害回復局（Compensation and Reparation Authority）が、必要な補償や損害の回復を提供することが予定されている。

（2）2013 年 12 月危機後の国際的な刑事裁判所をめぐる議論の動向

2013 年 12 月危機発生から ARCSS が成立した 2015 年 8 月までの間、様々なアクターが、南スーダンにおけるハイブリッド刑事法廷や国際刑事裁判所（International Criminal Court: ICC）といった国際的な刑事裁判所の必要性について言及している。国連では 2014 年 5 月、現地で開催していた国連 PKO 南スーダン共和国ミッション（United Nations Mission in the Republic of South Sudan: UNMISS）人権部による 2013 年 12 月危機についての報告書が公開された。この報告書に付された勧告 5 に、「南スーダン政府が偽りなくアカウンタビリティを果たす意思もしくは能力を有しないならば、国際的な関与のもと特別法廷もしくはハイブリッド法廷の設置を検討すべきである」と刑事司法メカニズム導入の必要性が強調された [UNMISS 2014]。そして、国連事務総長は UNMISS 人権部報告書が公開された翌週（2014 年 5 月 12 日）の安保理ブリーフィングにて、2013 年 12 月危機では、政府側および反政府側の両者が、人道に反する罪に関与したと信じるに足る理由があり、特別法廷もしくはハイブリッド法廷の設置を検討すべきである旨を述べている [UN 2014]。

また、独立以前から南スーダンに対し強い影響力を行使している米国でも、米国連邦議会の議員達が 2014 年 3 月、ケリー米国務長官に南スーダンの危機的状況に対する人道支援とアカウンタビリティへの取り組みを拡大するよう要望した [Brandon 2014]。そして、2015 年 5 月に、ケニアを訪問中のケリーは、南スーダンにおける司法とアカウンタビリティのメカニズム構築のため



500 万米ドルの米国による拠出を表明しており [US Department of States 2015]、米国政府からの関心の高さも伺える。

市民社会からも南スーダンにおける国際的な刑事裁判所の議論を支持する声が多くあがっている。例えば、2014 年にはヒューマン・ライツ・ウォッチ (Human Rights Watch: HRW)、国際人権連盟 (Fédération internationale des ligues des droits de l'homme: FIDH)、米国法曹家協会 (American Bar Association: ABA) 法の支配イニシアティブ等から、南スーダンでの大規模な人権侵害に対する国際的な刑事裁判所の必要性が提言されている。この議論は、国内の市民社会からも関心を集めており、南スーダン法律協会 (South Sudan Law Society) のデンは、重大犯罪特別裁判所 (Special Court for Serious Crimes) の名称で国際社会が関与する裁判所設置の必要性について提言している [Deng 2014]。また、2014 年 8 月にナイロビで開催された南スーダンにおける移行期正義に関する会議では、40 名を超える南スーダン人も参加し、同会議の成果文書 (Transitional Justice Strategy for South Sudan) では国際的な刑事裁判所の重要性についても言及されている。なお、2014 年 12 月 10 日にジュバで南スーダンの独立調査機関 (SUDD Institute) による新憲法の枠組みを検討する公開討論 (The Imperative of A People-Centered Constitution in South Sudan) が開催された。これに筆者が参加した際、南スーダンでは新憲法の制定も重要だが、その前に 2013 年 12 月危機での人権侵害について、政府は司法の場で責任を明らかにしなければならないとの主張に対し、会場中からこの意見を支持する拍手が沸き起こった。大規模な人権侵害に国家が如何に向き合うべきかについて、南スーダンの市民からも関心を集めていることが伺えた。

最後に、アカウントビリティを巡る一連の議論において、最もその動向が注目されたのが、AU 南スーダン事実調査委員会 (AU Commission of Inquiry on South Sudan : AUCISS) である。AUCISS は、2013 年 12 月危機直後の 12 月 30 日にガンビアの首都バンジュールで開催された第 411 回 AU 平和安全保障理事会 (Peace and Security Council) の会合にて設置が決まり、2014 年 3 月に活動を開始した。AUCISS の任務は、2013 年 12 月危機によって発生した人権侵害を調査し、アカウントビリティ、和解および回復を全ての南スーダンのコミュニティ間で確保するための最も適切な手段を勧告することであった。オバサンジョ (Olusegun Obasanjo) 元ナイジェリア大統領が AUCISS の責任者となり、2014 年 10 月に勧告を含むオバサンジョ・レポートとも呼ばれる報告書が AU 委員長へ提出されたが、同報告書は南スーダン政府と SPLM-IO の和平交渉が進展するまで、非公開とされた。最終的に、ARCSS への両者の署名を受け、2015 年 9 月にニューヨークで開催された第 547 回 AU 平和安全保障理事会の会合にて、同報告書とこれに付された個別意見を一般に公開することが決定された。公開された報告書では、政府および反政府側ともに大規模な人権侵害への関与が指摘され、国際的な刑事裁判所を一時的に設置する必要性が勧告された。また、同報告書には、人権侵害に関与した容疑者リストも加えられているが、こちらは今なお非公開である。



2. 外の論理：ハイブリッド刑事法廷設置の必要性

(1) 現状への危惧

国際社会からは、南スーダンの現状を鑑みて、社会秩序を構築する必要性が指摘されている。そして、この指摘がハイブリッド刑事法廷設置を支持する声にもつながっている。そもそも、南スーダン独立以前のスーダンは外国支配によって国境や領域が成立してきた経緯を持ち、現在の南スーダン社会は、植民地支配下および独立期のスーダンから続く負の遺産の影響が大きい。1821年にトルコとエジプトがスーダンを支配したが、この時、南部スーダンは奴隷供給源等の搾取の対象とみなされた。これは、1899年に実質的なイギリスの植民地となったイギリスとエジプトの共同統治領となっても変わらず、資本が投入された北部に比べ、未開の地として扱われた南部は、開発や教育の面で大きな格差が生じた。このため、1956年スーダン独立後も北部が南部を搾取する構造は変わらず、ハルツームからのアラブ・イスラムをイデオロギーとするエリート支配に対し、キリスト教や土着の信仰を中心にアラブとは異なる文化圏を形成しつつあった南部は集団選別的暴力（mass categorical violence）の対象とされ、また、南部も北部への抵抗運動を繰り返した [Straus 2015, 252-256]。1972年にはアディス・アベバ和平合意が締結され、南部には自治権が付与された地方政府が誕生したが、1983年スーダン全土でのシャリア法導入を契機にジョン・ガラン（John Garang）率いる SPLM/A が北部への武力闘争を再開した。以降、2005年の南北包括和平合意（Comprehensive Peace Agreement: CPA）によって SPLM による南部自治政府が認められるまでの22年間、南部スーダンは北部との抗争を継続した³。

CPA の締結によって南北間の大規模な衝突は収拾したものの、この時大きな課題が棚上げされた。それは、過去の大規模な人権侵害と如何に向き合うべきかについてであり、CPA ではこの問題が一切触れられていなかった。このため、南部スーダン内で CPA 締結後、SPLA の兵士が南部スーダン人に対して行った大規模な人権侵害について裁かれた事例はない。そして、人権侵害に関与した者も含む北への抵抗運動に従事した兵士の多くが、現在の SPLM 構成員となったため、現在に至るまで南スーダン政府は、軍のマインドのままであることが指摘されている [Frahm 2015, 254-259]。つまり、軍事によって事態の解決を図ってきた歴史を背に、不均衡な開発や教育格差が是正されぬまま独立を果たした南スーダンは、社会秩序そのものが大きく揺らいでおり、さらに、散発する暴力に対する司法行政の機能不全がこの揺らぎに拍車をかけているのである。

(2) ハイブリッド刑事法廷と社会秩序の構築

HCSS は、大規模な人権侵害に関与した者達に罰を与えることが唯一の目的ではなく、南スーダン社会の現状を踏まえ、以下の理由から社会秩序に貢献するために必要であるとの主張がなされている。まず、HCSS は復讐の連鎖を食い止める実効的なメカニズムとして期待される。南スーダンにおける長年に渡る不処罰とこれによって引き起こされる復讐の連鎖は、2013年12月危機を引き起こした決定的要因の一つに考えられている [FIDH 2014, 16]。過去、南スーダンにお

³ とりわけ国境地帯では、国境を越えて侵入してくる武装勢力からも身を守る必要があったため、コミュニティに基づく民兵が組織された [Frahm 2015, 260]。



る和平協議は、大規模人権侵害に関与した紛争当事者に恩赦を与え、彼らに政治的かつ軍事的な役職を約束することによって、進められてきた [Deng 2014; HRW 2014, 11]。これは、市民を犠牲にしてきた大規模暴力が最終的には政治的合意によって正当化され、紛争当事者が罰せられることなく、さらには社会的地位まで得てきたことを意味している。HCSS の設置は、この不処罰を終止させ、恩赦によって紛争当事者が利益を享受する構造を断ち切ることで、彼らが大規模暴力に関与するインセンティブを失わせることにつながるのである。

次に、HCSS は裁判を通し、大規模な人権侵害の責任を特定することで、民族間の和解促進と対立軽減につながることを期待される。南スーダンではこれまで、アイデンティティ・ポリティクスが動員的手段として利用され、民族に基づく民兵が形成されたため、過去から続く民族間の分断が存在している [栗本 2000, 78; Straus 2015, 253-256]。これが、2013年12月危機においても、政治的対立の図式からキールを支持するディンカ族とマチャールを支持するヌエル族、またコミュニティや部族に基づく民兵を巻き込んだ民族間の衝突へ瞬く間に移行した要因である。この点、司法が審理するのは民族の罪ではなく、個人の罪である。裁判では、暴力の直接的な原因が民族にあるのではなく、衝突を主導した者達や人権侵害に直接関与した者達の責任を特定するため、ここで明らかになる事実が、その後の民族間の和解に向けた重要なステップになる。また、仮に国内司法で裁判を行うとしても、民族間の緊張関係が続く状況では、裁判官や検察官の出自によって裁判の独立性および公平性に疑義が抱かれてしまう。国際的な関与を伴う HCSS は、国外からの文字通り第三者が審議に加わることで、独立性および公平性への懸念を緩和し、市民からの信頼を得やすい。したがって、HCSS は、民族間の衝突を経験した者達に法に則った判決を受け入れ易い環境を整え、法の支配を根付かせることに貢献し得ると言えよう。

最後に、南スーダン司法の脆弱性から見た HCSS の必要性である。例えば、筆者が 2014 年 12 月に南スーダンを訪れた際、ジュバの拘禁施設にはモバイルコートと呼ばれる移動式の簡易裁判が設置されていた。多くの事例で、モバイルコートは裁判にアクセスできない都市部から離れた地方の村人のために、裁判所が自ら赴き、審理を行うことを目的に、様々な国で導入されてきた経緯があるが、インフラの整っていない南スーダンでは首都でも利用されている [UNDPKO 2014, 15]。南スーダンの司法は、裁判所の設備、過剰収容の拘禁施設、被疑者の移送、職員の能力向上等、多くの問題を抱えている。この点、公的な司法を補完する措置として、伝統的司法メカニズムの有益性も指摘される⁴。だが、例えば伝統的方法による殺人の調停は、信念を共有している道徳共同体でのみ成立すると栗本 [2016, 100] が指摘するように、2013 年 12 月危機による大規模な人権侵害や民族間の衝突のような事例では、伝統的司法による解決は望めない。このため、国内のリソースだけに頼って、大規模な人権侵害の事案を処理することは、南スーダンの現状からは実質的に不可能であり、ここに HCSS が大規模事件を扱うことで、国内司法を補完することの重要性が浮かび上がる。また、平和構築のプロジェクトを実施する際、司法行政への国際社会からの拠出金は集まりにくいと言われている。だが、HCSS 設置は国際的な、特に欧米諸国からの関心が高く、国内の司法行政に対する国外からの支援が集めやすくなるのではないかと

⁴ 例えば南スーダンでは、2010 年 1 月 (2013 年 12 月改訂) に 国連開発計画 (United Nations Development Programme: UNDP) が中心となり、伝統的権威に対する慣習法のマニュアルが作成されている [UNDP 2013] 。



指摘もある⁵。

これら必要性の議論は、HCSS が一時の裁きを目的として設置されるべきではなく、その後の社会に文化的かつ制度的な面で、如何なる波及効果を及ぼし、レガシーを築くことができるのかを重要視していることを示している。

3. 内の論理：南スーダン政府の選択

(1) 政権の揺らぎ

南スーダンは、2011年1月に独立の賛否を問うレファレンダムを実施し、98.83%の支持を得て独立国家としての道を歩み始めた。だが、この100%に迫る独立への民意が、「南スーダン人」としての集合的な国民アイデンティティに結びついているかといえば決してそうではない。ヘルプスト [Herbst 2000, 126] が、ナショナリズムの啓発は資金がなくとも中央の権威を広く知らしめることのできる便利な道具であると指摘したように、独立以前の南部スーダンも対北部へのナショナリズムを政権運営に結びつけていた。CPA 締結による南部自治政府成立後、南部スーダンの市民生活は、大幅に改善されることはなかった。それでも、SPLM が一貫して事実上一党独裁の地位にあり続けることができたのは、北部との歴史的対立を背にしたナショナリズムを煽ることで、政府への直接的な不満をかわすことに成功していたからである。しかし、独立を達成した南スーダンでは、南スーダン人としてのアイデンティティよりも、血統や部族へのアイデンティティをより強く感じている国民に対し、対北部へのナショナリズムの啓発は以前ほど効果を持ち得なくなる [Frahm 2015, 256]。さらに、政府内での相次ぐ不正や汚職、莫大な軍の維持費および石油収入の鈍化による財政状況の悪化と市民サービスの停滞、また SPLA による文民への過度な暴力が積み重なり、独立の立役者であったはずの SPLM の権威は揺らいでいた。そこで起きた2013年12月危機が民族間の亀裂を再浮上させたことで、これまで蓄積してきた不満 [HRW 2009, 13] が否応無しにディンカ族が中心の SPLM 政権に対して向けられることになる。ゆえに、民族間で繰り返された暴力をこれ以上放置し続けることは、国内外からの政権批判と反政府活動の拡大(民兵の SPLM/A-IO への合流) [ICG 2014, 8-12] につながるため、政府は2013年12月危機に関するアカウンタビリティに取り組む姿勢を見せたと考えられる。

2013年12月危機を受け、キールは、同年クリスマスの演説にて、部族主義に基づき市民への犯罪行為が行われたとの認識を示し、これら犯罪に関与した兵士の司法での裁きに言及した [Sudan Tribune, 26 December 2013]。そして、キールは大統領指令 (No.06/2014) を2014年2月に発出し、ジョン (John Wuol Makec) 判事を中心に8人のメンバーから成る人権侵害に関する調査委員会を設置することで、政府が民族に基づく大規模人権侵害を容認していない姿勢を示した。同様に SPLA も、ジュバでの兵士による市民殺害事例とクーデターに関する大統領警備隊 (Tiger Division) について、2つの調査委員会を2014年1月に組織した。2015年7月には SPLA のスポークスマンが、国連や HRW の報告書で指摘されている SPLA による人権侵害に関し、これまで

⁵ 2014年12月9日、筆者によるジュバの国連敷地内にて実施した UNMISS 法の支配・治安機構支援室 (ROLSISO) へのインタビュー。



もアカウントビリティを果たしており、新たに指摘された事例についても調査を行うと述べている [Sudan Tribune, 24 July 2015]。

このため、南スーダン政府は、ARCSS で HCSS が提示された時も、真っ向から否定することはなかった⁶。しかし、これまでに政府は、調査委員会を立ち上げるものの、実際には具体的な調査や進捗に関する情報を公開していない。大統領指令による調査委員会の報告書も 2015 年 2 月にキールに提出され、同委員会の役目が終わったことが事後に明らかにされただけで、報告書の詳細については全く公開されていない [Radio Tamazuj, 7 February 2015]。このような政府の対応は、形だけの取り組みであることに懸念が示されている [HRW 2014, 86-89; 2015, 500]。つまり、南スーダン政府はアカウントビリティに対する取り組みを内外に示すため事実調査については行うが、その結果を公開することで司法による裁きに至るのは好ましく無いと考えているのである。だが他方で、南スーダンで引き起こされた民族に基づく大規模人権侵害に対する不処罰を放置することは、内外からの政府批判拡大に直結する。このため、南スーダン政府は、国際社会によって進められてきた HCSS 設置へ向けた議論に、正面から異議を唱えるだけの論理を持ちあわせることができなかつたのである。

(2) 国際刑事裁判所への抵抗

司法による裁きは好ましく無いと考えながらも、HCSS はいくつかの点から南スーダン政府にとって比較的受け入れられ易い国際的な刑事裁判所であった。近年は大規模人権侵害が発生すると必ずと言っていいほど ICC による介入が議論される。そのため、まずはこの ICC による介入が、南スーダン政府にとって最も避けたいシナリオであったことを指摘したい。

南スーダン政府は、ICC ローマ規程を批准していない。だが、安保理が決議を採択することによって、ICC はローマ規程を批准していない国であっても、捜査・訴追を行うことができる (ローマ規程 13 条 b)。安保理はこれまで、2005 年にダルフル (スーダン) の事態を、さらに 2011 年にリビアの事態を ICC へ付託している。そして、南スーダン政府が最も懸念することは、ICC に付託されれば、ローマ規程第 27 条に則って公的資格に関係なく ICC による捜査・訴追が行われることである。つまり、現職の国家元首であろうと、政府高官であろうと、ICC はローマ規程に違反した責任ある者に逮捕状の発布や判決を下すことができる。現在まで、ICC はスーダンのバシール大統領に対し、2009 年と 2010 年に逮捕状を発布した他、現在取り下げられてはいるものの、現職のケニアの大統領と副大統領が ICC の訴追対象となっていた。

このため、ICC が、南スーダン政府の関与が指摘されている 2013 年 12 月危機での大規模な人権侵害を捜査すれば、キール自身もしくは SPLM/A の高官が訴追されることもあり得る。もちろん、ICC は法執行機関を持たないため、バシールのように、ICC に協力しないことで、訴追を遅らせることも可能である。だが、バシールは逮捕状が発布されてからアフリカおよびアラブ・イスラム圏外での活動が事実上制限されており、ICC による逮捕状はスーダンにとって国際社会との関係に大きな足かせとなっている。この点、ICC への非協力を南スーダンが貫けば、国際法を重視する欧米諸国からの支援が離れてしまう可能性が高く、アラブ・イスラム圏のスーダンとは

⁶ また、マチャールは HCSS を歓迎する前向きなコメントを出している [Moran 2015]。



異なり、欧米との結びつきが強い南スーダンではより深刻な影響を受けることも考えられる。また一方で、南スーダン政府が、仮に ICC の捜査・訴追に協力したとしても、近隣国からの反発が懸念される。2015 年まで、ICC が捜査・訴追を行ったのは、すべてアフリカでの事例であったため、ICC はアフリカを狙い撃ちしているとアフリカ諸国から批判されている。そして、ICC 批判の急先鋒に立っているのが国家元首を訴追されたスーダンやケニア、またウガンダといった南スーダンの近隣国である。このため、キールは、2013 年 12 月危機以前から、アフリカの指導者をターゲットにしている ICC を南スーダンは容認出来ず、ローマ規程を批准することもないと述べ [McNeish 2013]、経済的にも結びつきが強い近隣国と歩調を合わせてきた経緯がある。

したがって、南スーダン政府は ICC に協力しても、しなくとも、キールもしくは SPLM/A の高官が ICC による捜査・訴追の対象となれば、政権の維持を脅かす困難に直面することが予想されるため、ICC からの介入が同国政府にとって最も望まないシナリオになっているのである。キール自身も、ARCSS への署名を躊躇した際、国際的なパートナーである数カ国が、ICC への付託を持ち出すことで、キールに署名を迫ったことを明かしている [Kiir 2015]。つまり、南スーダン政府にとっては、ICC による一方的な介入よりも、政府自身に関与することのできるハイブリッド刑事法廷の方が、比較的受け入れることができる「選択」なのである。

(3) アフリカ連合の関与

さらに、国連ではなく AU が主導するハイブリッド刑事法廷であることも、南スーダン政府が HCSS 設置に前向きになる理由であると考えられる。そもそも国連が関与するハイブリッド刑事法廷も ICC と同様に、重大犯罪への恩赦を認めていない [UN 2004]。このため、国連主導によるハイブリッド刑事法廷では、一旦活動が始まると、南スーダン政府の関与が疑われている 2013 年 12 月危機に関し、政府関係者に対しても法に基づき管轄権が行使されることになり得る。しかし、この点に関し、近年の AU の動向は非常に興味深い。

AU 総会では、バシールへの逮捕状発布をきっかけに、2009 年から ICC 非協力決定が次々に下されている [AU 2009]。他国の政府関係者に対し、仮に ICC からの逮捕状を執行すれば、当該国との政治的緊張や関係悪化につながることを懸念される。これに対し、アフリカ内での亀裂を生じさせたくない AU 加盟国にとっては、AU による一連の ICC 非協力決定が、例えば ICC からのバシール逮捕の要請に応じないという各国の姿勢を正当化させているのである。また、以前から AU で検討されていた「司法および人権アフリカ裁判所 (African Court of Justice and Human Rights)」の設置に向けた議論も進捗し始めた⁷。とりわけこの裁判所は、2014 年に開催された第 23 回 AU サミットで、在任中の国家元首および政府高官への訴追免除規定が検討されたことで注目を集め [AU 2014]、人権団体から長期独裁政権の誕生を促すとして批判されることとなった。確かに、国家元首や政府高官の在任中における地位の保証は、国際慣習法上認められてきた権利であるが、ローマ規程第 27 条で示されたように、重大な人権侵害への関与が疑われる者に対する訴追免除は、近年の国際法の発展に逆行している [藤井 2016, 128-130]。つまり、これらの動向は、政治的共通

⁷ この裁判所は、ICC と同様のジェノサイド、戦争犯罪および人道に反する罪といった犯罪から、テロ、海賊行為および汚職等にまで及ぶ広範な管轄権が予定されているため、アフリカ版 ICC と呼ばれている [AU 2012]。



体である AU では、国際法に基づく司法手続きよりも、地域の政治的安定を優先しようとする議論が支配的となっていることを示している。

このように、アカウンタビリティを果たさねばならない事情を抱えながらも、政府関係者の司法での訴追を避けたい南スーダン政府にとって、AU は最も都合の良いハイブリッド刑事法廷のパートナーであると考えられているのである。

■ おわりに

ハイブリッド刑事法廷は政府との合意によって設置されるため、大規模な人権侵害に関与した政府が設置を認めることはないと考えられた。それにもかかわらず、HCSS 設置を含む ARCSS を南スーダン政府が署名したことは、本稿で明らかにした外と内の論理の帰結が一致したためであった。2013 年 12 月危機における大規模な人権侵害をめぐる、国際社会が南スーダンの社会制度構築に貢献する試みとしてハイブリッド刑事法廷の必要性を主張した一方、国内からの支持を失いつつあった南スーダン政府は、SPLM/A への批判と反政府勢力の拡大を阻止するため、アカウンタビリティを果たさざるを得なくなる。そこへ、近年の ICC による介入に対し、政治的安定を重要視する AU とのハイブリッド刑事法廷が提示されたことは、南スーダン政府にとって他の国際的な司法メカニズムと比べ、受け入れることのできる選択となった。

これまで恩赦によって得られる利益を最大限享受してきた者達により、繰り返し引き起こされた大規模な暴力は、南スーダン社会を負の連鎖から抜け出せなくしている。この鎖を断ち切るためにも、国際的な関与の下、刑事司法のメカニズムを構築することは同国の平和構築において有効な手段となり得る。したがって、これまで考察してきた外と内の状況を鑑みるに、南スーダンに国際的な刑事裁判所を設置しようとする試みは適切であったと言える。しかし、ハイブリッド刑事法廷は、受入国政府からの完全なる協力が必要不可欠である [UN 2004]。南スーダン政府の関与が指摘される 2013 年 12 月危機に関する大規模な人権侵害に対し、AU との HCSS がどこまで踏み込んだ捜査・訴追が可能なのか、今後の課題も多い。また、紙面の都合上、2015 年までを本稿の射程としたが、2016 年 4 月に公開された国連事務総長報告書 [UN 2016] では、国連事務局が、AU に対しハイブリッド刑事法廷設置に関する技術支援を国連として初めて提供していることについて言及されている。国連が過去の教訓を AU に共有するなど、AU は国連と協力し、HCSS の制度設計に当たっていることが明らかにされ、この時、実現への期待感が高まった。だが、6 月になるとニューヨーク・タイムズにキールとマチャールの連名で記事が寄稿され、刑事罰を課すことで南スーダンの統一を妨げるような刑事裁判所ではなく、真実和解委員会を優先すべきであることが主張される [Kiir and Machar 2016]。そして、7 月には再び両者の間で衝突が発生し、4 月にジュバに帰還し第一副大統領に就任したばかりのマチャールは、ジュバを離れた。皮肉にも、軍事文化や暴力の連鎖を背に未だに繰り返される衝突は、HCSS の設置に向けた取り組みを停滞させる一方、同時にその必要性を強く提起しているのである。今後の動向を注視し、検討を加えていきたい。



[付記]

南スーダンでの現地調査は、2014年12月に内閣府国際平和協力研究員として実施したものであるが、本稿の内容はすべて筆者個人の見解である。また、第6回国際平和協力シンポジウムおよび日本アフリカ学会第53回学術大会にて、南スーダンとアカウントビリティに関する報告の機会と報告に対する様々なご指摘は、本稿の作成にあたって示唆に富むものであった。皆様に感謝申し上げたい。

参考文献

<国連文書>

UN Document 2014. S/PV. 7172.

UN Document 2015. S/RES/2206.

UN Document 2004. S/2004/616.

UN Document 2016. S/2016/328.

UNDP 2013. *Manual for Traditional Authorities on Customary Law in South Sudan*

([http://www.undp.org/content/dam/southsudan/library/Reports/Manual%20for%20Traditional%20Authorities%20on%20Customary%20Law%20in%20South%20Sudan%20\(1\).pdf](http://www.undp.org/content/dam/southsudan/library/Reports/Manual%20for%20Traditional%20Authorities%20on%20Customary%20Law%20in%20South%20Sudan%20(1).pdf), 2016年8月3日アクセス).

UNDPKO 2014. *Justice and Correction Update 2014*

(<http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/cljas/DPKO-Justice-Corrections-Update-2014.pdf>, 2016年8月3日アクセス).

UNMISS 2014. *Conflict in South Sudan: A Human Rights Report*. 8 May.

<アフリカ連合文書>

AU Document 2009. Assembly/AU/Dec.245 (XIII) Rev.1, July

AU Document 2013. Assembly/AU/Dec.482 (XXI), May

AU Document 2014. EX.CL/846(XXV) Annex 5, 15 May

AU Document 2012. EXP/MIM/IV/Rev.7, 15 May

AU Commission of Inquiry on South Sudan 2014. “Final Report of the African Union Commission of Inquiry on South Sudan.” 15 October (<http://www.peaceau.org/uploads/auaiss.final.report.pdf>, 2016年8月3日アクセス).

<日本語文献>

栗本英世 2000. 『上からの平和』と『下からの平和』—スーダン内戦をめぐる— 『NIRA政策研究』13(6) 46-49.
———2016. 「紛争解決と和解への潜在力の諸相」 遠藤貢編『武力紛争を越える-せめぎ合う制度と戦略のなかで』
京都大学学術出版会.

藤井広重 2016. 「国連と国際的な刑事裁判所: アフリカ連合による関与」 日本国際連合学会編『国連研究第17号』
国際書院.

<外国語文献>

ABA Rule of Law Initiative 2014. *Assessment of Justice, Accountability and Reconciliation Measures in South Sudan: Final Report and Recommendations*

(http://www.americanbar.org/content/dam/aba/directories/roli/sudan/aba_rolisudan_assessment_final_report_0614.authcheckdam.pdf, 2016年8月3日アクセス).

FIDH (International Federation for Human Rights) 2014. *We Fear the Worst: Breaking the Cycle of Violence and Impunity in South Sudan to Prevent Chaos*. (https://www.fidh.org/IMG/pdf/report_south_sudan_final_english.pdf, 2016年8月3日アクセス).

Frahm, Ole 2015. “Making Borders and Identities in South Sudan.” *Journal of Contemporary African Studies*, 33 (2): 251-267.

HRW (Human Rights Watch) 2014. *Ending the Era of Injustice: Advancing Prosecutions for Serious Crimes Committed in South Sudan* (https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/southsudan1214_ForUpload_0.pdf, 2016年8月3日アクセス).

———2015. *World Report 2015 - Events of 2014*.

———2009. *There is No Protection: Insecurity and Human Rights in Southern Sudan*.

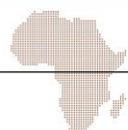
Herbst, Jeffrey 2000. *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*. 1st ed. Princeton: Princeton



- University Press.
- ICG (International Crisis Group) 2014. “South Sudan: A Civil War by Any Other Name” *Crisis Group Africa Report* No.217, 10 April.
- South Sudan Law Society 2014. *Transitional Justice Strategy for South Sudan* (http://www.sslawsociety.org/wp-content/uploads/2015/08/Transitional_Justice_Strategy_for_South_Sudan_Sep-20141.pdf, 2016年8月3日アクセス).
- Straus, Scott 2015. *Making and Unmaking Nations: War, Leadership, and Genocide in Modern Africa*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- US Department of States, 2015. “South Sudan: United States Provides Support for Justice and Accountability” 3 May (<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/05/241927.htm>, 2016年8月3日アクセス).
- <新聞・ニュースサイト>
- Brandon, Emily 2014. “Congressional Caucus Calls for Action on South Sudan Violence.” *The Enough Project*, 25 March (<http://www.enoughproject.org/blogs/co-chairs-congressional-caucus-sudan-and-south-sudan-call-action-south-sudan-violence>, 2016年8月3日アクセス).
- Deng, David K. 2014. “Special Court for Serious Crimes (SCSC): A Proposal for Justice and Accountability in South Sudan.” *South Sudan News Agency*, 31 May (<http://www.southsudannewsagency.com/index.php/2014/05/31/special-court-for-serious-crimes-in-south-sudan/>, 2016年8月3日アクセス).
- Kiir, Salva and Machar, Riek 2016. “South Sudan Needs Truth, Not Trials.” *New York Times*, 7 June (http://www.nytimes.com/2016/06/08/opinion/south-sudan-needs-truth-not-trials.html?_r=2, 2016年8月3日アクセス).
- Kiir, Salva Mayardit 2015. “South Sudan: the World’s Youngest Nation Strives to Build Democracy.” *The Washington Times*, 11 October (<http://www.washingtontimes.com/news/2015/oct/11/salva-kiir-mayardit-south-sudan-worlds-youngest-na/>, 2016年8月3日アクセス).
- McNeish, Hannah 2013. “South Sudan's President Says 'Never' to ICC.” *Voice of America*, 23 May (<http://www.voanews.com/content/south-sudan-president-says-never-to-icc/1667226.html>, 2016年8月3日アクセス).
- Moran, Benedict 2015. “South Sudan Opposition Leader Welcomes Hybrid War Crimes Court.” *Aljazeera*, September 29 (<http://america.aljazeera.com/articles/2015/9/29/south-sudan-opposition-leader-welcomes-hybrid-war-crimes-court.html>, 2016年8月3日アクセス).
- Radio Tamazuj 2015. “South Sudan Govt Human Rights Investigation “Ended”, Report Filed with President.” February 7 (<https://radiotamazuj.org/en/article/south-sudan-government-human-rights-investigation-ended-report-filed-president>, 2016年8月3日アクセス).
- South Sudan News Agency 2014. “Transitional Justice Strategy for South Sudan.” 1 October (<http://www.southsudannewsagency.com/index.php/2014/10/01/transitional-justice-strategy-for-south-sudan-september/>, 2016年8月31日アクセス).
- Sudan Tribune 2013. “Kiir Denounces Killing of Civilians on Tribal Basis, Says “Criminals” to be Punished.” 26 December (<http://sudantribune.com/spip.php?article49337>, 2016年8月3日アクセス).
- Sudan Tribune 2015. “S. Sudan Army Investigating Human Rights Abuses: Spokesperson.” 24 July (<http://www.sudantribune.com/spip.php?article55792>, 2016年8月3日アクセス).

(ふじい・ひろしげ/東京大学大学院博士後期課程)





Special Feature: TICAD VI

Current Topics

Strengthening Community-based Healthcare in Ghana in the Context of the TICAD

Process :

Promoting Resilient Healthcare Systems

Kweku Ampiah

For the first time since its inception in 1993 the Tokyo International Conference on African Development (TICAD) was held in an African country in 2016. The TICAD VI was held in Nairobi, Kenya, on August 27-28, and not in Japan where all the previous summits were held. The decision to hold the event in Africa follows the inclusion in 2010 of the Africa Union Commission as co-organizer of TICAD. These momentous developments in the TICAD process may be seen as an attempt on the part of the development partners, led by Japan, to further enhance Africa's ownership of the TICAD initiative.

The Yokohama Declaration of 2013, which was adopted at the TICAD V, underscored the concept of human security with emphasis on the primary importance of the safety and wellbeing of individuals. This is understood as an ideal that can be achieved by strengthening capacity in the areas of humanitarian concern, including healthcare provision (Ministry of Foreign Affairs 2013). In relation to that, and in response to the emerging challenges for the African countries since TICAD V, the three priority areas for discussion at TICAD VI included, Promoting Resilient Health Systems. The other two priority areas were designated as: Promoting Structural Economic Transformation through Economic Diversification and Industrialization; and Promoting Social Stability for Shared Prosperity. The recent outbreak of epidemics such as Ebola and other health crises conceivably necessitated the emphasis on better health chances through the application of high quality standards in health delivery in Africa. To achieve that it was agreed at TICAD VI to strengthen the relevant institutions and build 'national and local capacities by reinforcing capable, efficient, responsible, transparent, equitable and accountable health systems to improve essential service delivery' (Ministry of Foreign Affairs 2016).

This research reinforces the ideal stated under Pillar 2 of the Nairobi Declaration, Promoting Resilient

Health Systems for Quality of Life, by focusing on a project that demonstrates efforts within the TICAD initiative to strengthen healthcare systems at various levels in Africa. The specific project for our analysis is the Scaling up of the Community-based Health Planning Services (CHPS) in the Upper West Region (UWR) in Ghana by the Japan International Cooperation Agency (JICA) between 2006 and 2010. CHPS is conceived as ‘the mobilization of community leadership, decision-making systems and resources in a defined catchment area (termed a ‘zone’) to provide services according to the principles of primary health care’ (Ghana Health Service 2007, 53) through Community Health Officers (CHO) as frontline health workers.

The focus on the JICA project in the UWR for analysis is because the region exhibits some of the worse indicators in healthcare delivery in Ghana, which is conceivably the reason why JICA chose it as the site for the project (JICA 2014). JICA’s emphasis on fine-tuning the administrative capacity for healthcare delivery in the UWR (as the essence of the project) is another motivation for this study.

More specifically, the study maps out Japan’s role in the project, and attempts to evaluate the particular type of intervention JICA made in its planning and implementation, as well as how this might have impacted on the administration of healthcare delivery in the UWR, and in Ghana in general. The discussion concentrates in particular on JICA’s application of Facilitative Supervision (FSV) to review the conventional monitoring ‘apparatus’ within Ghana’s healthcare delivery system, and reveals that the approach, as a supervisory system of practice, improved the administration of healthcare in the UWR (Aikins et al. 2013).

Essentially, this study underscores the role of the State (the government institutions) in Ghana’s development, and illustrates its function as a leading agent in the provision of the basic infrastructure for development. Consequently, as the following discussion shows, as the implementer of Japanese aid JICA provided assistance towards strengthening the administrative capacity of the employees of the Ghana Health Service (GHS) in the region. This was necessary not least because, as Karima Saleh (2013, 59) has noted in a recent study about the health sector in Ghana, ‘performance scores for all clinics remained well below the highest possible scores. Deficiencies in technical skills were widespread...[and] the quality of clinical care was substandard’.

The emphasis of the project on developing and enhancing the administrative capacity of state officials – in this case government health workers – affirms the donor’s understanding of the central role the State and its ancillary agencies play in healthcare delivery in Ghana, and indeed in the country’s development as a whole. Thus, I suggest as a thesis that given the existing deficiencies in the country’s health infrastructure, the efforts to strengthen the health system in Ghana might only be fully realized if, and when, the GHS and its agencies have the requisite administrative and technical qualities to improve essential service delivery. In that regard, Japan’s role as donor towards the project was to assist the government of Ghana to realise the development and enhancement of the country’s healthcare system.

The CHPS Initiative in the context of the Healthcare System in Ghana

The CHPS is part of the Government of Ghana's national programme to repurpose healthcare delivery in a manner that values all sectors of society, thereby redressing inequalities in access to healthcare across the country, with the overall objective of balancing efficiency and equity objectives. However, while CHPS as a strategy is as much about the community embracing and enhancing its own healthcare delivery strategy as it is about owning the initiative, not least because it is community-based and -oriented, in fact CHPS is under the control of the State (Nyonator et al. 2005, 28), in so far as it is orchestrated by the GHS.

Decades of failed health policies, strategies and infrastructure within the GHS, exacerbated by cuts in public services mandated by the World Bank reforms of the 1980s and beyond, have created '...deficiencies in the health system [that] translated into severe capacity constraints...' as well as limiting access to health facilities in general (Aryeetey and Goldstein 2000, 290). In part this necessitated the implementation of the CHPS, which was initiated in 1994 by reorienting and relocating primary healthcare from sub-district health centres to rural areas, which often lacked permanent healthcare infrastructure. More specifically, CHPS was conceived to counteract poor attendance at outpatient departments (OPDs), and high maternal mortality, child mortality and morbidity in rural areas. Consequently CHPS is seen as providing the 'vehicle to deliver ... community level service by engaging communities to take decisions concerning their own health, and recognize that the primary producers of health are the individuals within the household – especially mothers' (Ghana Health Service 2005, 2).

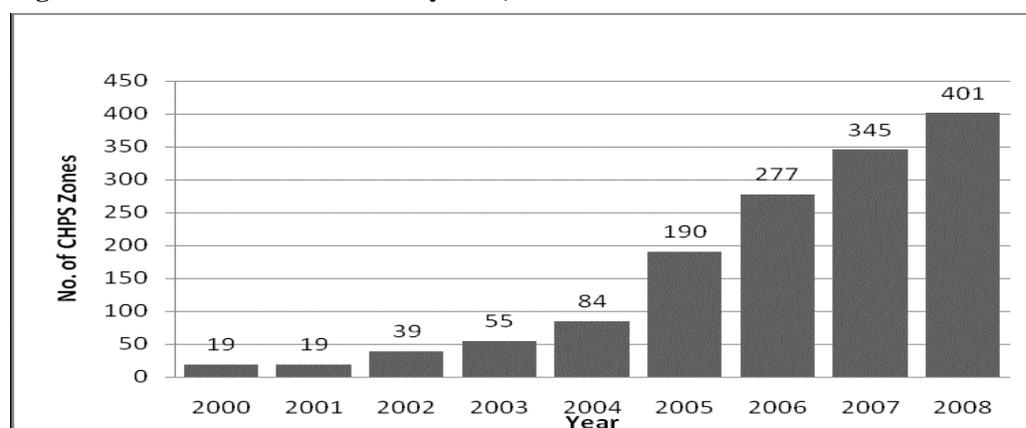
Under this system, a trained community health nurse is assigned to a zone (with a catchment area of 3000-5000 people) as a Community Health Officer (CHO) who resides in a designated Community Health Compound (CHC) (Williams et al. 2015, 7) equipped with a clinic, and from where a close-to-client healthcare service is provided to those living within the zone. In principle the CHO conducts household visits to provide basic medical treatment, advice, and health guidance; but they may also refer patients to more specialised medical institutions in the sub-District Health Centre or District Hospital, affirming Ghana's three-tier health delivery service.

However, as a strategy the CHPS system is flawed on several levels, perforated with weaknesses within its operations due to lack of resources, and, more acutely, due to weak administrative capacity (Republic of Ghana 2010, 9-30; Binka et al. 2009). For example, from the national to the sub-district levels 'no administrator work[ed] full-time on CHPS, [suggesting] lack of commitment and support' for the project (Ntsua et al. 2012, 12). And while the CHPS concept revolves essentially around home visits by the CHO, who should 'conduct at least 10 home visits each day for preventive health education', instead they conducted 'on average, one home visit per week' (Ntsua et al. 2012, 5), which defeats the essentially preventative purpose of the initiative and orients it more towards curative healthcare. In other words, the strategy seems inclined towards 'static service provision', with the CHO stationary at a delivery point where the patients have to go to receive the services they require, thus undermining the very essence of the initiative (Ntsua et al. 2012, 8).



According to the GHS's Annual Report for 2007, the population covered by CHPS was 6.4% (Ghana Health Service 2007, 53). A 2009 review (Binka et al. 2009, 18) of the strategy admits that from 2000 to 2008, the number of functional CHPS compounds grew from 19 to 401, as indicated in Figure 1. Basically, 'the implementation of the CHPS programme nationwide was below average' because the planned roll out of demarcated CHPS zones at the end of 2008 was 1,314, with only 31% of this planned total being released. This means that, despite the priority given to the strategy within the matrix of the GHS, it had remained largely immobile in terms of its expansion, principally because of the lack of administrative capacity in district health bureaus, inadequate number of CHOs, a lack of well-qualified CHOs (JICA 2014), 'sub-optimal levels of local people's participation', and a lack of consensus about the definition of 'functional CHPS' (Aikins et al. 2013, 1). The GHS (Ghana Health Service 2007, 53-54) noted that 'the scaling up [of the CHPS] process has been hampered by inadequate resources and to some extent, inadequate understanding of CHPS by some people in various leadership positions within the Service.' The problem is compounded by a general lack of urgency on the part of policymakers to realise the goals set for the initiative. Not surprisingly, therefore, there was no dedicated funding for the programme at the national level (Binka et al. 2009).

Figure 1: Number of CHPS Zone by Year, 2000-2008



Source: Binka et al. 2009.

Japan and the CHPS project in the Upper West Region of Ghana

Given the problems noted above and the fact that the health indicators for the UWR lag far behind those of the other regions of Ghana (Ghana Health Service 2011, 57), there was a desperate need for external intervention if the health services in the region, one of the least populated and least urbanised in Ghana, with 84 per cent of the population being rural, were to be improved. Based on a request from the Government of Ghana to the Government of Japan for assistance towards the CHPS programme, Tokyo agreed to support the initiative through the 'Project for the Scaling-up of CHPS Implementation in the

Upper West Region'. The project was launched in March 2006 and completed in February 2010, with a project cost of approximately ¥500 million (US\$4,043,549), through the cooperation of the GHS, the Ministry of Health (MOH), Ghana, and the JICA, with the latter as the aid disburser. This research concentrates on the project completed in 2010, and does not include the Project for Improvement of Maternal and Neonatal Health Services in the UWR, which was launched as a JICA technical co-operation project from September 2010 to September 2016.

As noted above the Scaling-up of CHPS in the UWR was designed around strengthening 'the institutional capacity of the GHS [towards] the implementation of CHPS...' through the practice of FSV (Republic of Ghana et al. 2010, 1-2; JICA 2014; Aikins et al. 2013, 1). For our purposes, FSV amounted to a cascading process of capacity building, starting with the Regional Health Management Teams (RHMTs), who should then transfer the updated tools of engagement to the District Health Management Teams (DHMTs) through systematic training and supervision. The process continued with the latter applying and implementing the same method of training and supervision to the teams below it within the bureaucratic structure, the Sub-District Health Teams (SDHTs), whose responsibility was to supervise the CHOs. In effect, the project was about enhancing rural healthcare through the realisation of the following practices (JICA 2014):

1. Standardising training in health administration management;
2. Training CHOs and Community Health Nurses;
3. Conducting situation analyses on CHPS activities and developing a supervision system;
4. Conducting situation analyses and developing guidelines on a referral system;
5. Conducting situation analyses on community participation and developing training materials for that; and
6. Disseminating good practices to other districts in the region through training and sharing guidelines.

The feasibility and success of these practices was dependent on improving and articulating the institutional capacity of the regional health administrators, which in turn was dependent on establishing, implementing, and strengthening the FSV to enable the reformulation and enhancement of the monitoring system within the RHMTs, DHMTs, and SDHTs, the three most important agencies of the region's healthcare infrastructure. Capacity building for the CHOs was also incorporated within the framework of the FSV, as noted above. Table 1 lists the capacity-enhancing activities designed for the three agencies, highlighting some of the responsibilities of the individual bureaucratic teams in the FVS process.

Table 1. List of Capacity Building Activities

Level	Capacity Building Activities
Regional Health Management Teams	<ul style="list-style-type: none"> • Training in proposal writing for support for the construction of CHPS compounds. • Providing support towards establishing FSV implementation system and developing tools for FSV. • Dissemination of best practices in training.
District Health Management Teams	<ul style="list-style-type: none"> • Training in proposal writing for support for the construction of CHPS compounds. • Establishing FSV implementation system and developing tools for FSV. • Dissemination of best practices in training.
Sub-District Health Teams	<ul style="list-style-type: none"> • Support towards enhancing a better understanding of CHPS implementation. • Dissemination of best practices in training. • Support towards enhancing the administration of the referral system. • Support towards establishing FSV implementation system and developing tools for FSV.

Source: Adapted from Republic of Ghana et al. 2010, 10.

The performance standards (PS)¹ of the health personnel increased markedly, from 10.9 % in 2008 to 56.7 % for the SDHTs at the time of terminal evaluation in 2009, and at the time of the ex-post evaluation in March 2012 it had increased to 69.8 %. Progress was also made in regards to the CHOs whose performance increased from 7.5% in 2008 to 23.7 % in 2009 although no figures are available for its ex-post evaluation. The performance of the DHMTs was the highest amongst the health administrators in the region at 97.2 % (JICA 2014).

Apart from improving the capacity of the staff in charge of health provision in the UWR, the initiative also resulted in an increase in the coverage of the project from 24 CHPS zones in 2006 to 81 zones by 2009, 12% and 41% respectively of the target of 197 zones, as indicated in Table 2. Three years after the completion of the project in 2010, the Ex-post Evaluation, as evident in Table 2, shows a further expansion to 166 zones, which is 84% of the target (JICA 2014).

¹ The PS showed improvement in management of supplies, information management, technical support to the CHOs, management of meetings, conditions of CHO compounds, and documentation. According to Moses Aitkins et al. (2013, 4), '[t]he FSV assessment was based on 'yes' and 'no' responses to a series of questions relating to the identified issues ...' for the relevant Teams. Each question was scored according to the answer given, and the scores were quantified using the developed scales in the area. 'The final score is standardised and value returned as a percentage. The final scores are then graded into ordinal scale of 'good', 'fair' and 'poor' with their equivalents in percentage scale'.



Table 2: Project Purpose and Overall Goal

Increase in the number of functional CHPS zones	Items	Project Commencement 2006	Terminal evaluation 2009	Ex-post evaluation, 2013	Target for 2015
	No. of functional CHPS zones	24	81	166	197

Source: Modified from JICA 2014.

Conclusion

The above discussion has focused on JICA's initiative to fine-tune the performance of healthcare personnel in the UWR through the CHPS project. The project is a response to the crises in healthcare infrastructure and delivery in Ghana. The emphasis on improving the working capacity of the healthcare personnel presents a hypothesis, which is that the more capable the health management teams are, the more efficiently and effectively the CHPS project would be able to serve the target population. Essentially the study underscores the role of the State in development, illustrating its primary importance as a leading agent in the provision of the basic infrastructure, including the institutions and skills required for economic development.

The project for the Scaling-up of CHPS Implementation in the Upper West Region clearly responds to at least two of the visions expressed in the Nairobi Declaration of 2016, 'accelerating the efforts for human resource development', and 'promoting resilient health systems' for better life chances (Ministry of Foreign Affairs 2016). Against that backdrop, it is worth noting that at TICAD V in 2013, the African Business Education (ABE) Initiative for Youth was launched by the Japanese government in recognition of the 'need for human resource development in both private and public sectors of Africa' (Opportunities for Africans 2016). Accordingly, the Government of Japan is offering, through the Japanese Grant Aid for Human Resource Development Scholarship (JDS Programme), funding to Ghanaian government workers (excluding those in the military) to study in Japan for a Master's degree, including modules to help strengthen 'capacities for implementing health policies'. The target candidates for the latter initiative are, not surprisingly, employees of the MOH and GHS.

References

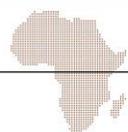
Aikins, Moses Laar, Justice Nonvignon, Samuel Sackey, Takaharu Ikeda, Alexis Nang-Beifubah and Frank Nyonor, 2013. 'Evaluation of the Facilitative Supervision Visits in Primary Health Care Service Delivery in Northern Ghana', *BMC Health Services Research*, 13:358. pp. 1-10, <http://www.biomedcentral.com/content/pdf/1472-6963-13-358.pdf>

Accessed 4 August 2015.

- Awoonor-Williams, John Koku, Elias Kavinah Sory, Frank K. Nyonator, James F. Philipps, Chen Wang and Margaret L. Schitt, 2013. Lessons learned from scaling up a community-based health program in the Upper East Region of northern Ghana, *Global Health-Science and Practice*, <http://www.ghspjournal.org/content/1/1/117.full> Accessed 4 August 2015.
- Aryeetey, Ernest and Markus Goldstein, 2000. “The Evolution of Social Policy.” in *Economic Reforms in Ghana: The Miracle and Mirage*. eds. Ernest Aryeetey, Jane Harrigan and Michiko Nissanke, Oxford: James Curry Ltd. pp. 284-303.
- Binka, Fred, Moses Aikins, Samuel O. Sackey, Richmond Aryeetey, Mawuli Dzodzomenyo, Reuben Esena, Philip Adongo, Patricia Akweongo and Kwabena Opoku-Mensah, 2009. In-depth Review of the Community-based Health Planning Services (CHPS) Programme, *A Report of the Annual Health Sector Review, Final Report*, http://www.moh-ghana.org/UploadFiles/Publications/CHPS_Review_Report-FINAL-18050911120509054058.pdf Accessed 20 July 2014.
- Ghana Health Service, 2005. *Community-based Health Planning and Service (CHPS): The Operational Policy*, Policy Document No. 20, January.
- 2007. *Annual Report*, July, <http://www.ghanahealthservice.org/downloads/GHS%202007%20Annual%20Report.pdf> Accessed 20 June, 2015.
- 2011. *Annual Report*.
- JICA (Ghana Office), 2014. Internal Ex-post Evaluation for Technical Cooperation Project: Scaling up of Community-based Health Planning and Services (CHPS) Implementation in the Upper West Region, March, http://www2.jica.go.jp/en/evaluation/pdf/2012_0604668_4.pdf Accessed 10 June 2014.
- JDS Programme, (Date not provided), Fields of Study, http://www.jds21.com/en/ghana/gha_top Accessed 20 October, 2016.
- Ministry of Foreign Affairs, 2013. Yokohama Declaration 2013: Hand in Hand with a More Dynamic Africa 3 June 2013, http://www.mofa.go.jp/region/page3e_000053.html Accessed 9 August 2016.
- Ministry of Foreign Affairs, 2016. TICAD VI Nairobi Declaration Advancing Africa’s Sustainable Development Agenda TICAD Partnership for Prosperity, 28 August, http://www.mofa.go.jp/af/af1/page3e_000543.html Accessed 5 September, 2016.
- Ntsua, Stephen, Placide Tapsoba, Gloria Quansah Asare and Frank Nyonator, 2012. Repositioning Community-based Family Planning in Ghana: A Case Study of Community-based Health Planning and Services (CHPS), A Case Study Report, http://www.popcouncil.org/uploads/pdfs/2012PGY_CaseStudyCHPS.pdf Accessed 19 October 2016.
- Nyonator, Frank K., J. Koku Awoonor-Williams, James F. Phillips and Tanya C. Jones, 2005. The Ghana Community-based Health Planning and Services Initiative for Scaling up Services Delivery Innovation, *Health Policy and Planning*, 20 (1). pp. 25-34.
- Opportunities for Africans, 2016. African Business Education Initiative for Youth, <http://www.opportunitiesforafricans.com/african-business-education-initiative-for-youth-abe-initiative-2017-masters-degree-internship-program-for-africans-fully-funded-to-japan/> Accessed 20 October 2016.
- Republic of Ghana, Ghana Health Service, Japan International Cooperation Agency, IC NET Limited, 2010. *Project for the Scaling up of CHPS Implementation in the Upper West Region, Final Report*.
- Republic of Ghana, 2010. Performance Audit Report of the Audit-General on the Management of Human Resources for the Effective Primary Health Care Delivery by the Ghana Health Service.
- Saleh, Karima, 2013. *The Health Sector in Ghana: A Comprehensive Assessment*, Washington DC: The World Bank.

(Kweku Ampiah / University of Leeds)





特集

TICAD VIと日本・アフリカ関係の現在

時事解説

抄訳：TICAD プロセスの文脈におけるガーナのコミュニティベース保健強化 ——強靱な保健システム促進——

(Special Feature: TICAD VI)

Strengthening Community-based Healthcare in Ghana in the Context of the TICAD Process:

Promoting Resilient Healthcare Systems

Kweku Ampiah

訳：牧野 久美子

2016年のアフリカ開発会議（TICAD）は、1993年の同会議開始以降、初めてアフリカの国での開催となった。それ以前の TICAD はすべて日本で開催されたが、TICAD VI は 8 月 27-28 日にケニアのナイロビで開催された。アフリカでの TICAD 開催は、2010 年にアフリカ連合委員会が TICAD の共催者になったことに伴い、決定されたものである。TICAD プロセスにおけるこの重要な変化は、日本をはじめとする開発パートナーが、TICAD イニシアティブにおけるアフリカのオーナーシップをさらに強化しようとしていることを示すものといえよう。

2013 年の TICAD V で採択された横浜宣言は、個人の安全と福祉の根源的な重要性を強調する人間の安全保障の概念を明確に打ち出した。これは、保健サービスの提供などを通じた、人道上の課題に対応する能力の強化によって到達可能な理念として理解される [Ministry of Foreign Affairs 2013]。それに関連して、また TICAD V 以降にアフリカ諸国が直面してきた新たな課題への対応として、TICAD VI では三つの優先分野が定められたが、その一つが「強靱な保健システム促進」であった。他の二つは、「経済多角化・産業化を通じた経済構造改革の促進」と「繁栄の共有のための社会安定化の促進」である。エボラ出血熱などの近年の感染症のアウトブレイクをはじめとする保健関連の危機を考えれば、高品質な保健サービスの提供を通じて、アフリカにおける保健衛生の改善に力を入れることの必要性が理解されよう。その実現のために、TICAD VI では制度の強化と、「基礎的なサービス提供を改善するための有能かつ効率的で、責任があり、透明性を備え、公平さと説明責任のある保健システムの強化を通じた国と地域の能力強化」を行うことが合意された [Ministry of Foreign Affairs 2016]。

本稿は、TICAD プロセスのなかで日本政府がアフリカの保健システム改善のために努力していることを示すプロジェクトに焦点を当てることによって、ナイロビ宣言の第二の柱として述べら

れている「質の高い生活のための強靱な保健システム促進」の理念を確認しようとするものである。ここで分析対象としてとりあげるのは、ガーナのアップーウエスト州の「コミュニティベース保健計画サービス」(CHPS)の強化を目的として、国際協力機構(JICA)が2006~2010年に実施した地域保健強化プロジェクトである。CHPSは、最前線のスタッフである地域保健師(CHO)を通じて、「コミュニティのリーダーシップ、意思決定システム、諸資源を動員しながら、プライマリー・ヘルスケアの原則に基づいて、指定地域(「ゾーン」と呼ばれる)でサービスを提供する」[Ghana Health Service 2007, 53]のものである。

本稿がこのJICAプロジェクトに焦点を当てるのは、アップーウエスト州の保健指標がガーナの他地域と比べて悪いためであり、JICAがこの地域をプロジェクト地として選んだ理由もそこにあると考えられる[JICA 2014]。また、JICAがアップーウエスト州の保健サービスに関する行政能力の調整に(プロジェクトの本質として)力点をおいていることも、本研究の動機となっている。

具体的には本稿は、このプロジェクトにおいて日本が果たした役割を明確化し、JICAがその計画・実施において行った介入が、アップーウエスト州の、またガーナ全体の保健行政に、どのようなインパクトを与えた可能性があるのかを検討する。その際、ガーナの保健システムにおける従来のモニタリング「装置」を見直すうえで、JICAが「支援型スーパービジョン」(FSV)を取り入れたことにとくに注目し、FSVを利用した活動管理によって、アップーウエスト州の保健行政が改善したことを明らかにする[Aikins et al. 2013]。

要するに本稿は、ガーナの開発における国家(や政府機関)の役割を浮き彫りにし、開発のための基礎的なインフラ提供において国家が主導的な役割を果たすべきことを明らかにするものである。すなわち、以下の議論が示すように、日本の援助の実施機関としてのJICAは、この地域のガーナ保健サービス(GHS)の職員の行政能力の向上を支援した。Karima Saleh [2013, 59]がガーナの保健セクターに関する最近の研究で述べているように、「クリニックのパフォーマンス・スコアは、全体として、想定されている最高スコアよりも相当に低く、技術的な能力の欠如が広範にみられ、臨床ケアの質は基準以下である」ことを考えれば、こうした支援はなおさら必要なものであった。

このプロジェクトの力点が公務員(この事例では政府の保健スタッフ)の行政能力の開発と強化に置かれているという事実は、国家とそれに付随する機関がガーナの保健サービス、さらには開発全般において中心的な役割を果たすべきであることを、ドナー [=日本] が理解していることを示している。ここから、筆者は次のような主張を提示したい。すなわち、ガーナの保健インフラの既存の欠陥を踏まえれば、ガーナの保健システムが十分に機能するには、GHSとその下部機関が基礎的なサービス提供に必要な行政的・技術的な能力を備えることが必要だ、という主張である。この点で、ドナーとしての日本は、ガーナの保健システムの発展・強化の実現を支援する役割を担ったのであった。



■ ガーナの保健システムと CHPS

CHPS は、社会のあらゆるセクターを尊重するような形で、保健サービスのアクセスをめぐる国内の不平等を是正し、全体として効率性と公平性のバランスをとるべく、保健サービスの目的を見直す国家プログラムの一部である。CHPS はコミュニティベース、コミュニティ指向であることを特徴とし、コミュニティ自身がイニシアティブをとって地域の保健サービスを活用・強化することが重視されている。しかし、それと同時に CHPS は、GHS によって指揮されるという点では、国家の管理下にあるという側面ももつ [Nyonator et al. 2005, 28]。

何十年にもわたる GHS の保健政策、戦略、インフラの機能不全は、1980 年代以降の世界銀行による改革で公的サービスの削減を余儀なくされたことでさらに悪化した。「保健システムの欠陥が、能力の深刻な制約をもたらし」、保健サービスへのアクセスは全般的に限定された [Aryeetey and Goldstein 2000, 290]。CHPS が導入されたのは、一つには、こうした状況があったからであった。1994 年に始まった CHPS は、プライマリー・ヘルスケアのレベルを、準郡保健センターから、常設の保健インフラを欠くことも多い農村部へと設定・配置しなおした。より具体的には、CHPS は農村部における外来部門の利用率の低さ、妊産婦や乳幼児の死亡率や疾病率の高さに対処しようとするものであった。CHPS は、「コミュニティに対して、自分の健康に関する決定を自分で行い、健康をつくり出すのは何よりも世帯内の個人、とりわけ母親であることに気づくよう働きかけることによって、コミュニティレベルでのサービスを実現する手段」[Ghana Health Service 2005, 2] として理解される。

CHPS においては、地域の看護師がトレーニングを受け、地域保健師として人口 3000~5000 人の地域（ゾーン）を受け持つ。地域保健師は、クリニックを備える地域保健施設に駐在し、そこが当該ゾーンの住民に対してクライアント接近型の保健サービスを提供する拠点となる [Williams et al. 2015, 7]。地域保健師の基本的な活動は、家庭訪問を行い、簡単な医療処置、アドバイス、保健ガイダンスを提供することだが、場合によって患者を準郡保健センターや郡病院内のより専門的な医療機関に紹介することもあり、その意味で三層構造のガーナの保健サービスを強化する役割を担っている。

しかしながら、CHPS の運営には、資金不足や、またより重大な問題として、行政能力の弱さに起因する弱点があり、その戦略もいくつかのレベルで欠陥を抱えてきた [Republic of Ghana, 2010, 9-30; Binka et al. 2009]。たとえば、国家レベルから準郡レベルに至るまで、「フルタイムで CHPS を担当する職員がおらず、[このことは]コミットメントと支援の欠如 [を示す]」[Ntsua et al. 2012, 12]。また、CHPS は地域保健師による家庭訪問を基本的な柱として組み立てられているが、地域保健師は「予防的保健教育のために毎日 10 件の家庭訪問を行う」べきとされているところ、実際には「平均で週に 1 件」しか家庭訪問が行われていなかった [Ntsua et al. 2012, 5]。これは CHPS のサービスが治療に偏りがちであることを示しており、予防を重視するこのイニシアティブの本来の目的に反するものである。別の言い方をすれば、地域保健師はサービス提供地点にとどまり、必要なサービスを受けるためには患者側がそこに行かなければならないという「静的なサービスの



提供」になっている。これはイニシアティブの本質を損なうものである [Ntsua et al. 2012, 8]。

GHS の 2007 年の年次報告書 [Ghana Health Service 2007, 53] によれば、同年の CHPS の稗益率は人口の 6.4%であった。2009 年の戦略レビュー [Binka et al. 2009, 18] によれば、2000 年から 2008 年のあいだに、機能している CHPS コンパウンドの数は、図 1 に示す通り 19 から 401 に増加した。計画では 2008 年末までに CHPS ゾーンを 1314 にまで増やすことが目指されていたが、実際に活動していたのはその 31%に過ぎなかったことになり、「全国での CHPS プログラムの実施レベルは、平均以下にとどまっていた」。GHS の事業全体のなかで、この戦略は優先事項とされていたにもかかわらず、CHPS の拡大の動きは鈍かった。その主な理由としては、郡保健局の行政能力の欠如、地域保健師の数の不足、十分な資格をもった地域保健師の不在 [JICA 2014]、「地域の人々の参加レベルの不十分さ」、そして「機能している CHPS」の定義に関するコンセンサスの欠如、などが挙げられる [Aikins et al. 2013, 1]。GHS の報告書 [2007, 53-54] は次のように記している。「[CHPS の] 強化の進展は、資金不足や、指導的地位にある人々の一部にみられる CHPS に関する理解不足のために、阻害されてきた」。この問題は、政策策定者の多くが CHPS の目標達成を緊急を要する課題として認識していないことによって、さらに深刻なものとなっている。はたして、国レベルでは CHPS 専用の予算がまったくないのである [Binka et al. 2009]。

■ ガーナ・アッパーウエスト州 CHPS プロジェクトと日本

上記のような問題と、アッパーウエスト州の保健指標がガーナの他地域よりも立ち遅れてきたという事実を踏まえれば [Ghana Health Service 2011, 57]、ガーナのなかでも最も人口が少なく、最も都市化率の低い地域のひとつ（人口の 84%が農村部に居住）である同州の保健サービスを改善するには、どうしても外部からの介入が必要であったといえる。ガーナ政府から日本政府への CHPS プログラム支援要請に基づき、日本政府はアッパーウエスト州地域保健強化プロジェクトを通じてこのイニシアティブを支援することに同意した。このプロジェクトは 2006 年 3 月に開始され、2010 年 2 月に終了した。プロジェクト費用は約 5 億円 (US\$4,043,549) で、ガーナの GHS と保健省、および援助実施者としての JICA 間の協力によって実施された。なお、本稿の議論は 2010 年に完了したプロジェクトに絞り、その後、2010 年 9 月から 2016 年 9 月までの JICA 技術協力プロジェクトとして立ち上げられた「アッパーウエスト州妊産婦・新生児保健サービス改善プロジェクト」は分析対象としていない。

上述のように、アッパーウエスト州地域保健強化プロジェクトは、FSV 実施を通じて、「GHS の CHPS 実施 [のための] 制度的能力」を強化することを中心にデザインされていた [Republic of Ghana et al. 2010, 1-2; JICA 2014; Aikins et al. 2013, 1]。ここでいう FSV とは、次のような一連の能力強化の階層的なプロセスのことである。すなわち、まず州保健管理チームから、体系的なトレーニングと監督を通じて、郡保健管理チームに対して地域保健の適切な方法に関する最新の情報が伝達される。このプロセスはさらに、郡保健管理チームから、行政機構内の下部チームである準郡保健チーム（地域保健師を監督する責任をもつ）に対する、同様のトレーニング・監督方法



の適用・実施へと続く。具体的には、このプロジェクトは、以下の実践を通じて農村部の保健サービスを強化しようとするものであった [JICA 2014]。

1. 保健行政管理のトレーニングの標準化、
2. 地域保健師と地域看護師のトレーニング、
3. CHPS の活動状況分析と監督システムの整備、
4. 患者紹介システムの状況分析とガイドラインの整備、
5. コミュニティ参加に関する状況分析とそのためのトレーニング教材の開発、および
6. トレーニングとガイドラインの共有を通じた、グッド・プラクティスの州内の他郡への普及。

これらが実行でき、成功するかは、州の保健行政の制度的能力を改善し、明確化できるかどうかにか依存していた。さらにそれは、州保健管理チーム、郡保健管理チーム、準郡保健チームという、州の保健サービス提供において最も重要な三つの機関におけるモニタリング・システムを、FSV の導入・実施を通じて再定式化・強化できるかどうかにかかっていた。地域保健師の能力強化も、上述のとおり、FSV の枠組みのなかに組み込まれていた。表 1 は、州の三つの保健機関が、それぞれの FSV プロセスのなかでどのような責任を負うかを示す、能力強化活動のリストである。

保健スタッフのパフォーマンス基準¹の指標をみると、目覚ましく向上したことが見て取れる。準郡保健チームについては、パフォーマンス基準は 2008 年の 10.9% から、2009 年の最終評価時点では 56.7% に、さらに 2012 年 3 月の事後評価時点では 69.8% まで向上した。地域保健師についても、2008 年の 7.5% から 2009 年の 23.7% へと進展が見られた（ただし、事後評価については数値が公表されていない）。郡保健管理チームのパフォーマンスは州の保健行政機関のなかでは最も高く、97.2% であった [JICA 2014]。

また、このイニシアティブによって、アッパーウエスト州の保健スタッフの能力向上のほかに、CHPS の裨益率の向上も実現した。すなわち、CHPS の裨益地域は、2006 年の 24 ゾーンから 2009 年の 81 ゾーンへと増えた。これはターゲットとなる 197 ゾーンの、それぞれ 12% と 41% にあたる。2010 年のプロジェクト完了から 3 年後に実施された事後評価では、表 2 が示すように、さらに 166 ゾーン（ターゲットの 84%）にまで拡大した [JICA 2014]。

¹ パフォーマンス基準とは、供給管理、情報管理、地域保健師への技術的支援、会合管理、地域保健施設の状態、文書管理の改善を指標化したものである。Aitkins et al. [2013, 4] によれば、各チームの「FSV 評価は、明示された 이슈ーに関する一連の問いに対する「はい」「いいえ」の回答に基づき行われる」。それぞれの問いに対する回答をもとにスコアがつけられ、地域の開発尺度を用いてスコアが数量化される。「最終スコアは標準化され、パーセンテージで表される。そのうえで最終スコアは、パーセンテージ尺度に対応した「よい (good)」「まあまあ (fair)」「悪い (poor)」の三段階で評価される」。



結論

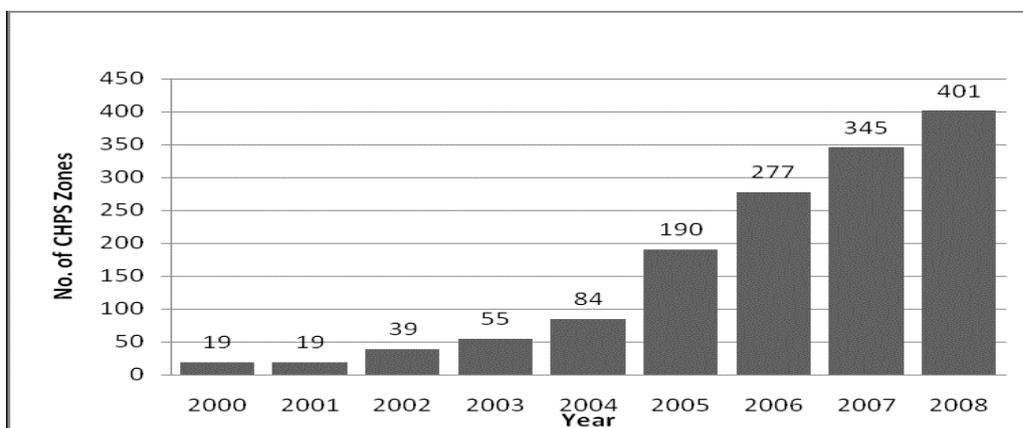
以上の議論では、CHPS プロジェクトを通じてアッパーウエスト州の保健人材のパフォーマンスの向上を図る JICA のイニシアティブに焦点をあててきた。このプロジェクトは、ガーナの保健サービスの欠陥に対応するものであった。保健スタッフの業務能力向上に力点が置かれたことから、保健管理チームの能力が高まれば、CHPS プロジェクトがより効率的・効果的にターゲットとなる住民に役立つものとなる、との仮説が提示される。要するに本稿は、経済開発に必要な制度やスキルを含めた基礎的なインフラの提供を国家が主導することの重要性を例証し、開発において国家が果たすべき役割を浮き彫りにするものであった。

アッパーウエスト州地域保健強化プロジェクトは、2016年のナイロビ宣言で示されたビジョンのうち少なくとも次の二つ、すなわち、「人材開発のための努力の加速化」と、健康改善のための「強靱な保健システム促進」に明らかに対応している [Ministry of Foreign Affairs 2016]。このこととの関連で、2013年の TICAD V において、「アフリカの民間および公的セクターの両方において人材育成が必要」であるとの認識のもと、日本政府が「アフリカの若者のための産業人材育成イニシアティブ」(ABE イニシアティブ)を打ち出したことが特筆に値する [Opportunities for Africans 2016]。また日本政府は、「人材育成奨学計画」によっても、ガーナ政府の職員（軍人を除く）が日本の大学の修士課程で学ぶための資金を提供しており、そのなかには「保健政策実施能力強化」のためのモジュールも含まれている。はたして、その候補者のターゲットとなっているのは、保健省と GHS の職員である。

参考文献

- ・参考文献については[原語テキスト](#)の末尾参照。

図1 各年の CHPS ゾーンの数、2000～2008年



(出所) Binka et al. 2009.



表1 能力強化活動のリスト

レベル	能力強化活動
州保健管理 チーム	CHPS 施設建設のための提案書執筆トレーニング FVS 実施システムの確立および FSV ツールの開発のための支援提供 トレーニングのベスト・プラクティスの拡散
郡保健管理 チーム	CHPS 施設の建設のための提案書執筆トレーニング FVS 実施システムの確立と FSV ツール開発 トレーニングのベスト・プラクティスの拡散
準郡保健 チーム	CHPS 実施についての理解を深めるための支援 トレーニングのベスト・プラクティスの拡散 患者紹介システムの強化のための支援 FVS 実施システムの確立と FSV ツール開発のための支援

(出所) Adapted from Republic of Ghana et al, 2010, 10.

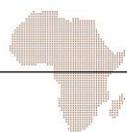
表2 プロジェクトの目的と全体目標

	項目	プロジェクト ト開始時 (2006年)	プロジェクト ト終了時評価 (2009年)	事後評価 (2013年)	2015年の ターゲット
機能してい る CHPS ゾー ン数の増加	機能してい る CHPS ゾー ン数	24	81	166	197

(出所) Modified from JICA 2014.

(Kweku Ampiah / University of Leeds)
(まきの・くみこ/アジア経済研究所)





2016 年南アフリカ地方選挙

——大都市自治体を巡る攻防——

South African Municipal Elections in 2016:
Contests over the Metropolitan Councils

佐藤 千鶴子

SATO, Chizuko

2016年8月3日、南アフリカで民主化後5回目となる地方議会選挙（以下、地方選挙ないし地方選）が行われた¹。地方選は国政選挙²とは時期をずらしてほぼ5年ごとに実施されている。南アフリカでは民主化後から一貫してアフリカ民族会議（African National Congress: ANC）が国政で与党の座にあるが、2004年をピークにANCの得票率は減少傾向にあり、前回の国政選挙（2014年）では最大野党の民主同盟（Democratic Alliance: DA）が20%を超える得票率を得るまでに至った。その2年後にあたる今回の地方選では、それまでANCが運営してきたハウテン州のツワネ³とジョハネスバーグ、そして東ケープ州のネルソン・マンデラ湾⁴の3つの大都市（metropolitan）自治体をDAが獲得する可能性が世論調査で示唆されるなど、これまでにないほど両政党間の関係が競合的なものとなった。投票率は57.97%で、前回（2011年）の地方選（57.64%）をわずかに上回った。

通常、地方選は、国政選挙と比べてそれほど大きな注目を集めることはなく、後述のように選挙制度が異なることもあり、今回の地方選の結果がそのまま3年後に予定されている次の国政選挙に反映されるとは考えにくい。だが、今回の地方選が、民主化後、圧倒的な得票率で国政与党

¹ 本稿の執筆にあたっては、南アフリカ選挙管理委員会ウェブサイト（<http://www.elections.org.za/content/>）、『ビジネス・デイ』紙（*Business Day*）ウェブ版、『メール・アンド・ガーディアン』紙（*Mail & Guardian*）ウェブ版、2016年8月に現地で購入した『プレトリア・ニュース』紙（*Pretoria News*）、『スター』紙（*The Star*）などを参照したが、紙幅の都合上、レファレンスは最小限にとどめた。また、本誌『アフリカレポート』49号と52号の南アフリカ選挙に関する解説も参照されたい。

² 実質的には、国会議員選挙と州議会議員選挙が同時に行われる。

³ プレトリアを中心とする地域の大都市自治体。

⁴ ポートエリザベスを中心とする地域の大都市自治体。

の座に君臨してきた ANC の凋落を示したことは事実である。さらに、選挙の結果誕生した複数の政党による議会での連立や過半数の議席を持たない少数与党による政権運営は、地方自治体に限らず、州政府や国政においても今後、常態化するとの見方もある。本稿では、地方選の結果を簡単に紹介した上で、どの政党も単独過半数を取れなかった大都市自治体における連立結成を巡る政党間の攻防と ANC の支持率低下の背景について解説する。

1. 地方選挙の仕組みと 2016 年地方選の結果～大都市自治体を中心に～

南アフリカの地方選挙では、民主化後 2 回目の 2000 年選挙以降、8 つの大都市自治体と 205 の地方 (local) 自治体からなる基礎自治体議会に関して、比例代表制と小選挙区制を併用する選挙制度が用いられている [牧野 2016a]⁵。大都市自治体の場合、有権者は、比例代表制の支持政党と小選挙区の候補者の両方に 1 票ずつ合計 2 票投票する。地方自治体の場合には、これら 2 票に加えて、複数の地方自治体を管轄する 44 の郡 (district) 自治体の郡議会議員を選出するための比例代表の投票用紙がもう一つ加わる。大都市自治体と地方自治体の議席は、比例代表と選挙区に等しい割合で配分されており、選挙区については、当該選挙区において得票数の最も多かった候補者が当選する。他方、比例代表については計算式を用いて配分議席が決められるが、重要なポイントとして比例代表への投票のみならず、選挙区の政党所属候補者への投票分も合わせてカウントされるという点が挙げられる [IEC 2016]。つまり、比例代表枠で当選する議員数を増やすためには、より多くの選挙区において候補者を擁立することが政党にとって重要となる。

基礎自治体の長である市長は、選挙後に最初に開催される市議会において議員間の互選により選出される⁶。それゆえ、南アフリカの地方選では、選挙区と比例代表をあわせて市議会の過半数の議席を獲得した政党が勝利政党とみなされる。全国で総数 213 に及ぶ大都市自治体と地方自治体の選挙結果を見ると、ANC が 161 の自治体において過半数の議席を獲得したのに対し、それ以外の政党では DA が西ケープ州を中心に 19 自治体、クワズールー・ナタール (KZN) 州北部に支持基盤を有するインカタ自由党 (Inkatha Freedom Party: IFP) が 6 自治体で過半数の議席を獲得することにどまった。2014 年の国政選挙で国会第 3 党に躍り出た経済的自由戦士 (Economic Freedom Fighters: EFF) が過半数を獲得した自治体は一つもなかった。また、27 の自治体については、いずれの政党も過半数を超える票を獲得しなかったため、複数の政党が連立して自治体運営を担う連立政治の結成が模索されることになった。

選挙に勝利した自治体数では ANC が依然として全国的に強い支持を得ているように見えるが、全国的な得票率では ANC は前回 (2011 年) の地方選 (61.95%) から 8 ポイントも減少して 53.91% にとどまった⁷。さらに、人口や経済規模からいって重要性の高い 8 つの大都市自治体についてみると、以前から国政野党 DA が過半数を獲得し与党として自治体運営を担ってきたケープタウン

⁵ それに対して、国会・州議会選挙は比例代表制のみである。なお、自治体の統合などのため、大都市自治体と地方自治体の数は地方選の度に異なっており、ここで述べている数字は 2016 年地方選時のものである。

⁶ 制度的には、自治体の行政権を市長が持つ場合と、自治体議会の議員数に比例する割合で政党や無所属の議員から執行部が選出される場合の 2 通りがあるが、実質的には多くの自治体が市長制を採用している。

⁷ 郡自治体を除く基礎自治体の選挙区と比例代表への投票を合わせた得票率。



に加え、ANC は今回の地方選において新たに 4 つの大都市自治体で過半数の票を獲得できなかった（下記の表参照）。すなわち、ANC の得票率は、ジョハネスバーグで 44.55%（前回の 58.56% から 14 ポイント減）、ツワネで 41.25%（同 55.32% から 14 ポイント減）、エクルレニ⁸で 48.64%（同 61.63% から 13 ポイント減）、ネルソン・マンデラ湾で 40.92%（同 51.91% から 11 ポイント減）であった。ツワネとネルソン・マンデラ湾に至っては、ANC は DA に第 1 党の座を譲ることになった。ANC が過半数を超える得票率を維持したエテグウィニ、バッファロー・シティ、マンガウンにおいても、ANC の得票率は前回の地方選から 5～11 ポイント下がった⁹。ケープタウンでも巻き返しを図ることはできず、ANC の得票率は前回の 32.80% からさらに減って 24.36% となった。

他方、大都市自治体における DA の得票率は、マンガウンを除く 7 つの大都市自治体において増加した。すなわち、DA の得票率は、ジョハネスバーグで 38.37%（前回の 34.62% から 3 ポイント増）、ツワネで 43.15%（同 38.65% から 4 ポイント増）、エクルレニで 34.15%（同 30.29% から 4 ポイント増）、ネルソン・マンデラ湾で 46.71%（同 40.13% から 6.5 ポイント増）、エテグウィニで 26.92%（同 21.02% から 6 ポイント増）、バッファロー・シティで 23.40%（同 20.48% から 3 ポイント増）、マンガウンで 25.96%（同 27.11% から 1 ポイント減）、ケープタウンで 66.61%（同 60.92% から 5.7 ポイント増）であった。

前回の地方選ではケープタウンを除く 7 つの大都市自治体で ANC が単独過半数を獲得していたこと、今回の地方選ではすべての大都市自治体において ANC の得票率が下がった一方で DA の得票率がマンガウンを除き伸びたことを考えれば、ANC にとって今回の地方選の結果は「敗北」に等しいものだった。

表 大都市自治体の選挙結果

政党名 (略称)	ジョハネスバーグ		ツワネ		エクルレニ		エテグウィニ		バッファロー・シティ		ネルソン・マンデラ湾		ケープタウン		マンガウン	
	得票率	獲得議席	得票率	獲得議席	得票率	獲得議席	得票率	獲得議席	得票率	獲得議席	得票率	獲得議席	得票率	獲得議席	得票率	獲得議席
アフリカ民族会議 ANC	44.55%	121	41.25%	89	48.64%	109	56.01%	126	58.74%	60	40.92%	50	24.36%	57	56.52%	58
民主同盟 DA	38.37%	104	43.15%	93	34.15%	77	26.92%	61	23.40%	24	46.71%	57	66.61%	154	25.96%	27
経済的自由戦士 EFF	11.09%	30	11.63%	25	11.23%	25	3.44%	8	7.97%	8	5.12%	6	3.17%	7	8.66%	9
インカタ自由党 IFP	1.72%	5	0.06%	0	1.02%	2	4.20%	10	-	-	-	-	0.02%	0	-	-
自由戦線プラス FF+	0.34%	1	1.99%	4	0.89%	2	0.10%	0	-	-	0.25%	0	0.41%	1	1.92%	2
統一民主運動 UDM	0.26%	1	0.12%	0	0.20%	0	0.06%	0	0.87%	1	1.91%	2	0.26%	1	-	-
アフリカ独立会議 AIC	1.50%	4	-	-	1.64%	4	1.37%	3	3.42%	4	0.95%	1	0.59%	1	1.69%	2
人民会議 COPE	0.18%	1	0.24%	1	0.26%	1	0.10%	0	0.86%	1	0.73%	1	0.25%	1	0.60%	1
その他政党・独立系	1.99%	3	1.56%	2	1.97%	4	7.80%	7	4.74%	2	3.41%	3	4.33%	9	4.65%	1
合計	100%	270	100%	214	100%	224	100%	215	100%	100	100%	120	100%	231	100%	100

（出所）南アフリカ選挙管理委員会ウェブサイト（<http://www.elections.org.za/content/>、2016 年 10 月 12 日アクセス）の情報をもとに筆者作成。
（注）得票率、獲得議席数ともに選挙区と比例代表を合わせた数字。

⁸ ジョハネスバーグ市の東部に位置する大都市自治体。

⁹ それぞれダーバン、イーストロンドン、ブルームフォンテインを中心とする地域の大都市自治体。これら 3 都市の前回の地方選での ANC の得票率は、エテグウィニが 61.07%、バッファロー・シティが 70.01%、マンガウンが 66.27% であった。



2. 自治体の連立政治を巡る ANC、DA、EFF 間の攻防

地方選の結果が公式発表される前から、ジョハネスバーグ、ツワネ、ネルソン・マンデラ湾に関しては、ANC と DA の得票率に関して互角の選挙速報が出されていたため、連立政治の誕生は避けられないだろうとの見方が支配的であった。公式発表後には、上記にエクルレニを加えた 4 つの大都市自治体を中心に、ANC と DA のうち、どちらが連立を組織して各自自治体で与党の座を手に入れるのか、という問題が連日の報道をにぎわせた。なかでも、両党の得票率が最も拮抗していたジョハネスバーグとツワネにおいて、第 3 党の地位にあった EFF が交渉のキングメーカーとなった。両自治体では、ANC も DA も、EFF を除くすべての少数政党と大連立を組んだとしても、獲得議席が過半数には届かなかったからである¹⁰。

ANC にとっても DA にとっても、EFF との連立結成は容易ではなかった。そもそも EFF は、ANC 青年同盟元議長のマレマ (J. Malema) が ANC から追い出されて 2013 年に結成した政党である。2014 年国政選挙での当選後、EFF 所属の国会議員は、ズマ (J. Zuma) 大統領が答弁のために国会に出席する度に、KZN 州ンガンドラにある大統領私邸の改築費を「返金せよ」とヤジを飛ばし、議長の制止を無視して退場させられたり、毎年 2 月に行われる大統領の施政方針演説を混乱させたり、といったように、ANC というよりはズマ個人を攻撃する言動を繰り返してきた¹¹。今回の地方選挙結果の公式発表会場では、ズマが演説する番になると、若い女性数名が「クウェジを思い出せ¹²」などと書かれた紙を両手に持ち、最前列の招待客の前に立って大統領に対峙するという静かな抗議行動が行われたが、これらの女性も EFF 関係者であった。結果の発表後、連立結成へ向けて各政党が本格的に動き出すと、ANC のハウテン州支部は積極的に EFF との連立の可能性を模索した。だがマレマは「ズマが退任しない限り、ANC との連立には応じない」と宣言し、ANC と EFF が連立を組む可能性は絶望的となった。

他方、反ズマ、反 ANC では共闘しえても、イデオロギーや政策面で正反対ともいえる位置にある DA にとっても、EFF との連立は簡単な話ではない。2015 年に黒人のマイマネ (M. Maimane) を党首に選出し、「白人が主導権を握る政党」というイメージの払拭を図ってきた DA に対して、マレマは DA を白人支配の象徴とみなす発言を繰り返してきた。おそらくより深刻なのは、経済政策を巡り、両政党が真っ向から対立する立場にあることである。EFF は鉱山の国有化や白人農場主から無償で土地を取り上げ黒人に再配分する政策を公言しているが、海外からの投資家を驚愕させ、農場主からの激しい抵抗が予想されるこのような政策を DA が受け入れる余地はないだ

¹⁰ ジョハネスバーグでは、DA と EFF の 2 党連立のみでは過半数に届かないため、他の少数政党も連立に加わる必要があるが、30 議席を持つ EFF がキングメーカーであることに変わりはない。また、ネルソン・マンデラ湾では DA が EFF 以外の複数の政党と連立を組むことに成功し、エクルレニでは ANC が 4 議席を獲得したアフリカ独立会議 (African Independent Congress: AIC) 他 2 政党と連立を結成した。

¹¹ もともとマレマは、2007 年に開かれた第 52 回 ANC 党大会の党首選でズマを当選させた際の立役者である。この党首選の結果、ムベキ大統領により 2005 年に副大統領職を解任されていたズマが政治の舞台への復帰を果たし、その後、2009 年総選挙を経てズマ大統領が誕生した。

¹² クウェジとは、ズマの知人の娘で、ズマからレイプされたとして裁判を起こした女性の仮名である。裁判においてズマは性行為があったことを認めたが、それは両者の合意の上であったと主張した。最終的に女性の主張の信憑性が疑われることになり、ズマは無罪放免となった。



ろう。

ANC と EFF、そして DA と EFF の間での交渉に関して断片的な内容は報道されているものの、実際に何が話し合われたのかは当事者にしかわからない。EFF が出した結論は、どの政党とも連立は組まないが、単独過半数を得た政党が存在しない市議会においては、議長と市長の選出の際には DA 候補者に投票する、というものだった。さらに、議長と市長を選出した後の市議会における予算案などの採決の際には、提案内容により、政策ごとにどのように投票するかを決定する、とした。この結果、南アフリカの行政首都ツワネと最大の産業都市ジョハネスバーグに DA 市長が誕生し、国政野党の DA が市議会における過半数の議席を持たないまま、少数与党として自治体運営を担っていくことが決定した。

EFF の決定を巡っては、市議会での採決の度に「与党」DA と EFF の間で合意形成が必要となるため、自治体の本来の任務である公共サービスの提供に関する政策の執行に支障が出る可能性が指摘されている。今回の地方選で EFF は一つの自治体も獲得しなかったが、党として将来的に国政での政権掌握を視野に入れるならば、連立を組んで大都市自治体の運営に参加することで、将来的な政権運営のための経験を積んでおくべきであった、という意見もある。他方、連立を組むことは少数派にとって多数派に吸収されかねないという危険をはらむため、EFF は最善の選択をしたとの見方もある。今回の決定が、支持率の拡大を含めて、EFF の政党としての将来にどのように影響していくのかはまだわからないが、連立交渉においてはポストの約束が重要な交渉点として報道されていたことを考えると、ポストよりも政策を重視する姿勢を明確にしたことは、EFF という政党のアイデンティティをより鮮明にしたと言える。

3. ANC の支持率低下の背景

今回の選挙を巡るもう一つの関心は、なぜ ANC が大都市自治体、とりわけジョハネスバーグとツワネを死守できなかったのか、という点にある。いくつかの要因が考えられるが、第一に思い浮かぶのは、これが ANC の支持率低下という中長期的傾向に合致したものに過ぎない、という説明である。たとえば、国政選挙における ANC の得票率をみると、2004 年（69.69%）をピークに 2009 年（65.90%）→2014 年（62.15%）と 2000 年代に入って着実に下がっている。国政選挙の 2 年後に実施される地方選での ANC の得票率も、ジョハネスバーグで 62.29%（2006 年）→58.56%（2011 年）→44.55%（2016 年）、ツワネで 56.35%（2006 年）→55.32%（2011 年）→41.25%（2016 年）となっており、やはり着実に低下している。だが同時に、前回の地方選（2011 年）と今回の地方選（2016 年）間の低下率が、それ以前と比べて格段に増していることにも目を見張る。また、第 1 節で確認したように、前回と今回の地方選間の各大都市自治体における ANC の得票率の下げ幅（5～14 ポイント減）は、同期間の DA の得票率の上げ幅（3～6.5 ポイント増）をはるかに上回っている。

そこで、ANC が今回の地方選でジョハネスバーグとツワネを失った直接的な要因として、タウンシップ（旧黒人都市居住区）における投票率が郊外の居住区に比べて 18%も低かったという指



摘を紹介したい [Paton 2016]。前者には ANC 支持者が多く住み、後者には DA 支持者が多く住むと考えられている。つまり、DA は票の取りこぼしが無い、もしくは少なかった一方で、ANC は支持者や、ANC を積極的に支持するわけではないが、かといって他に支持政党も存在しないためにこれまでは ANC に投票してきた人びとを投票所に向かわせることができなかった。居住区ごとの投票率の差や変化について本稿ではこれ以上立ち入ることができないが、マレマ追放以降、青年同盟が弱体化し、ANC と同盟関係にある南アフリカ労働組合会議 (Congress of South African Trade Unions: COSATU) も分裂状態にあることを考えると、ANC の集票組織が脆弱な状態にあることは明らかである。地方選前には、ツワネの市長候補の選出を巡り、ローカルな ANC の内紛が暴力的な形で表面化するなど、組織としての ANC の一体性が弱まっていることを示す事例も多数ある。

さらに、ズマ大統領を取り巻く状況やズマ政権が導入した近年の政策も、ANC の支持率低下に一役買っている。ハウテン州では、COSATU や DA などの反対を押し切って高速道路課金システム (通称 E-toll) が導入され 2013 年末に利用が開始されたが、自動車利用者の中でこのシステムはいたく不人気である¹³。ズマにとって大統領就任後最大のスキャンダルとも言えるンガンドラ問題は、EFF 国会議員により風化が妨げられてきた。2015 年末にはズマによる財務大臣の解任をきっかけに大統領退任を求める抗議行動が起こり [牧野 2016b]、その後、ズマに近いとされるビジネスマン一家の政治家への影響力がことさら問題視されるようになった。今回の地方選挙戦において DA や EFF が反ズマを中心に据えたキャンペーンを行ったことからもうかがえるように、昨年来の現地の報道からは、ANC にとってズマが不良債権化しているという声が増しに高まっているように感じられる。

■ おわりに

今回の地方選の結果、新たに3つの大都市自治体において DA 市長が誕生した。DA にとっては、これまで ANC が過半数与党の座にあったこれらの都市で、単独過半数の議席を持たない少数与党として公共サービスを滞りなく提供していけるかどうか今後の正念場となる。少数与党による自治体運営は不安定になりがちだとされ、実際、ツワネ市やネルソン・マンデラ湾市議会での混乱が報道されている。だが、ジョハネスバーグやツワネのような大都市自治体における DA 勝利の鍵が、DA への投票者の増加というよりも、人びとが ANC への投票を控えたことによるならば、今後 5 年間の自治体運営を通じて、DA が開拓可能な潜在的な支持者数は大きいことになる。そしてこれらの人びとは、地方選のみならず、いずれ国政選挙においても DA に投票する可能性がある。他方、今回の地方選の結果が ANC の目を覚まさせ、ANC 復活の契機となる可能性も十分にある。いずれにせよ、都市部における ANC の支持率低下を劇的な形で示し、ANC の多数派支配が崩壊したのちに繰り広げられるであろう連立を巡る政党間の交渉の方向性を垣間見

¹³ 実際、筆者が投票日前後に話したハウテン州のタクシー運転手のなかでは、ANC への不満として E-toll 導入を挙げる人が複数いた。



せた今回の地方選は、南アフリカ政治の新たな幕開けを告げるものと言えよう。

参考文献

<日本語文献>

牧野久美子 2016a. 『自由・公平』な選挙の定着後も残る課題—南アフリカ— 『アジア研ワールド・トレンド』251:28-29, http://d-arch.ide.go.jp/idedp/ZWT/ZWT201608_015.pdf, 2016年10月12日アクセス.

——— 2016b. 『Must Fall』運動を振り返る—2015年の南アフリカにおけるプロテストの軌跡— 『アフリカレポート』 54: 44-49, http://d-arch.ide.go.jp/idedp/ZAF/ZAF201600_402.pdf, 2016年10月12日アクセス.

<外国語文献>

IEC (Electoral Commission of South Africa) 2016. *Guide to the 2016 Municipal Elections*, <http://www.elections.org.za/content/Documents/Publications/2016-Municipal-Elections/Guide-to-the-2016-Municipal-Elections/>, 2016年10月12日アクセス.

Paton, Carol 2016. “After a Polls Thrashing: Quo Vadis, ANC?”, *Business Day Live*, <http://www.bdlive.co.za/opinion/2016/08/08/after-a-polls-thrashing-quo-vadis-anc>, 2016年9月1日アクセス.

(さとう・ちづこ／アジア経済研究所)

