

第 1 章

アフリカの政治変動とその現在の再考のための視角

遠藤 貢

はじめに

1990年代以降、一般的には「民主化」¹と考えられてきた一連の政治変動は、アフリカでも広く観察される現象であった。しかし、こうした変動の帰結として現存している政治体制をどのようにとらえることができるかという問題に関しては、議論が収斂しているとは言いがたい。むしろ、この過程を経て現れてきた政治体制を「民主的」な体制と考えることに関して一定の留保をつける見方も広く存在する。

「民主化」という政治変動の過程において新たに導入された政治制度について考えてみれば、新しい政治体制は、基本的にはダール（Robert Dahl）のポリアーキーのモデルに相当するものではある。つまり、競争と参加を実現するための政治制度を導入することで、最低限度の条件を満たす民主主義（「手続き的民主主義」）を実現しているとみるのが可能であるということである。本報告の後半部で事例としてあげる、南部アフリカのザンビアでも、1991年以降、競争と参加を制度的には認める形の政治体制が持続している。

この点においては、定義上、ある種の民主的な手続きを持つ政治体制が実現しているということになる。しかしながら、研究者の間には、そこにある政治体制を「民主主義」と呼ぶことへの違和感が少なからずあることもある程度共有されている。そのため、「民主化」の過程を経て成立している体制に対して、「留保付」の民主主義概念を用いて理解しようとする議論も登場してきている。たとえば、限定的民主主義 (limited democracy)、低強度の民主主義 (low-intensity democracy)、排他的民主主義 (exclusionary democracy) などのほか²、オドンネル (Guillermo O'Donnell) による代表民主主義 (representative democracy) に対置した代理民主主義 (delegative democracy、以下DD) (O'Donnell [1999]) や、特定の政治文化の文脈で構築された「民主主義」を議論する中で語られるものとしての「翻訳された民主主義」(democracy in translation) の一形態としての *Democaraasi* (セネガルの事例) などを論じる議論が存在する (Schaffer [1998])。

こうした留保をさらに進めて、手続き的には民主主義と呼ぶことのできる政治体制を権威主義でも民主主義でもない「融合的」「過渡的」(でありながら「持続的な」)政治体制としてとらえ直そうとする議論も現れてきた。つまり、民主化をめぐる1980年代後半以降の比較政治学のなかで主流の議論を形成してきた、「移行」(transition)と「定着」(consolidation)を区別する議論を修正する論点を提示する議論が現れてきたのである。ここでは、民主化における第一の移行と第二の移行を峻別し、途上国におけるこれまでの民主化を第一の移行とみて、その現在的帰結を上記の「融合的」な政治体制として位置づけようとして、これ自体を民主主義体制とはみなさないという考え方がとられている。最近のひとつの議論を挙げておこう。たとえば、オッタウェイ (Marina Ottaway) が主張するような、準権威主義体制 (semi-authoritarianism、以下SA) といった評価 (Ottaway [2003]) にみられるように、現存する体制を基本的には民主主義とは考えないという考え方である。ここには、途上国を含めた政治体制移行国を考察する場合に、民主主義/権威主義という形で、従来二分法的に構想されてきた理論から、その中間範疇の政治体制の実証研

究・理論化をめぐる議論への展開を示唆するものにとらえることも可能であろう。

類似の問題意識を持つ研究展開として、政治制度と政治実践との間に「意図的に作られ、維持された」(deliberately created and maintained)乖離・ずれがあることを問題とする議論が現れていることを指摘することができる。こうした議論では、(自由で公正な選挙を通じて立法府と行政府の構成を決定する手続きを伴った)組織化された政治競争、為政者の正統性、説明責任を伴った統治を実現するための一連のアレンジメントとしての政治制度が導入されて成立する「手続き的な民主主義」が、現実には、意図的にゆがめられ、結果としては、こうした制度が意図しない政治実践が繰り返されていることを改めて問題化しようとする議論である(Bastian and Luckham [2003])。

こうした新たな議論の登場の背景には、従来議論の中でやや単純化されて議論され、また政策対応が図られてきた「民主化」の現実的多様性を再考し、その上での新たな理論構築を模索する必要性を研究者が意識せざるを得なくなった現状があると考えられる。そこで本報告では、前半部分においては、「民主化」を再考するための作業として、「民主化」の帰結として現存する政治体制に関して留保や修正を行っている議論を手がかりにしながら、どのような論点がこうした議論の中に存在しているかについて示す。ただし、ここでの文献サーヴェイは網羅的なものではなく、かなり断片的なものに終始しているという限界がある。そして、こうした議論を一定程度手がかりにしながら、後半部分ではザンビアを事例として「民主化」の現在について考察する上での経緯と現状を不完全ながらも提示することにしたい。ただし、本報告では、前・後半部をまとめた形では分析や議論を行う段階までを射程にはおいていない。その意味では、アフリカにおける現在の政治体制を改めて議論するうえでの視角と材料を暫定的に提示し今後の研究の過渡的な論点を不完全ながらも提示することが、本報告の主な作業であり、目的となる。

第1節 アフリカにおける政治体制を論じる視角をめぐって

本節では、いわゆる「民主化」の過程を経て存在している現在の政治体制を「民主主義」体制と考える議論に一定の留保をつけているいくつかの議論を踏まえて、どのような視角からこうした政治体制を考察する必要があるのかについて必要な部分をまとめて提示する作業を行う。特にここでは、すでに挙げた SA を議論しているオッタウェイと、DD として議論しているオドネルを中心に取り上げる。しかし、これをもって、アフリカにおける政治体制の現状を SA や DD という形で特徴付けることが最も妥当であることを主張しようとするものではない。あくまでも「民主化」と考えられている政治変動の過程を経て形成されるに至っている政治体制の性格を比較の視座から考察するための一定の視角を獲得しようとすることを主要なねらいとするものであることをあらかじめ断っておきたい。

1 オッタウェイの挙げる準権威主義体制の特徴

オッタウェイによれば、SA はいくつかの政治実践において、次に挙げるような大きく分けて二つの特徴を有していることを指摘する。その上で、こうした実践が生じる背景を構造的要因として三点を挙げているので、以下順にみておきたい。

(1) 特徴

第一に、競争(competitive politics)の制約という点が指摘されている(Ottaway [2003: 139-149])。ただし、オッタウェイの議論は、この部分で「参加」にかかわる問題を含むものである点には留意する必要があるだろう。つまり、「参加」を制約することによって、最終的に「競争」を減退させる行為となっているというとらえ方になっている。SAは制度的には選挙を通じて政権を争う政治

体制である。したがって、政権担当者にとってみれば、選挙に勝利することが至上命題となる。そのために政治的な支持を獲得することが必要となり³、またこうした「政治動員」のための資源が重要となる。こうしたプロセスにおいて、不正が生じていることを指摘している。

この第一の論点にかかわる最も直接的な政治実践としては選挙における不正（たとえば開票時における水増しなど）がある。選挙の際に不正が頻発することによって、参加が制度的に不十分な形でしか保障されないということになる。また、反対勢力の支持者を効果的に選挙から排除するといった操作も行われる。たとえば、（特に反対勢力に対する支持を集めている）農村部において、選挙の際に身分証明書を提示させるといった形で多くの有権者の投票を阻害する（政治参加を制約する）ための工作が行われることなども事例を通じて確認されている⁴。さらに、選挙人登録の際に、政府発行の適切な証明書類の提出を必要とするといった巧妙なやり方がとられる場合もあるとされる。たとえ、選挙人登録に成功したとしても暴力や脅しといった手段、あるいは、投票所を居住地から遠距離の場所に設置するといったやり方を駆使して、選挙そのものでの投票を不可能にするなどの措置をとることまでも含むものである。

また、この論点に関しては、SA では、従来「新家産体制」として議論されてきたパトロネージのネットワーク構築をその特徴として持つことが指摘されている。そのひとつの特徴として、（特に自由）民主主義において重要な役割を果たすと想定されている「市民社会」組織が、かなり複雑な形で存在していることに触れている。つまり、通例「市民社会」組織は、自律的・自発的存在として想定されているが、SA においては NGO が「市民社会」を支援するドナー資金を獲得するためのチャンネルとして位置づけられ、野党、あるいは与党、さらには政府との間に密接な関係を持つ、政治的に動機付けられた存在である場合があるというのである。こうした「市民社会」を媒介とした資金還流の問題に加えて、汚職、特に選挙の際に国家財源を流用するといったことにも注目する。これは、国家と政党の峻別の限界を示すものとして、

SA のひとつの重要な特徴とみなしうるといってとらえ方をしている。本来一定の自律性を緊張関係の中に持つことによって成立している民主主義体制が、こうした形で微妙にゆがめられているとみているのである。

第二は、権力委譲 (transfer of power) にかかわる問題であり、第一点に比べより「競争」そのものの制約条件となっているものである (Ottaway [2003: 149-160])。SA では制度上「結社の自由」が認められており、その下に複数の政党が形成されている。しかし、現実の政治実践においては、何らかの形で、この競争が制約されているという特徴があるとみているのである。特に「民主化」を経たことを担保として、一般的な民主主義国と同じような装いの下に、競争を実質的に骨抜きにするような操作が加えられるとみる。具体的な論点としては、上記の競争をめぐって何らかの制約を課して、特定の国内勢力が政権の座に就くことを事前に阻止するような措置がとられることが挙げられている。

この点にかかわる具体的な方法としては、政党や候補者への制約や排除、宗教・エスニック基盤政党の禁止、ないしは、その措置を援用して特定の勢力の下に形成された政党を承認しないといったことが指摘されている。この問題と深くかかわるのが、近年の民主化を含む政治学における大きなテーマである市民権にかかわるポイントである。特にこの問題に関しては、市民権の内容を意図的に修正することで、政治的なライバルの追い落としを図ることが考えられている。次に挙げられているのが、マスコミの規制等を含む情報操作に関してである。SA の場合、国営のメディアが反対勢力の弱体化を目的とした報道を行う、といった点が指摘されているほか、独立系のメディアへの圧力などの問題が指摘されている。さらに憲法や政治制度を政治状況にあわせて操作するというのもひとつの特徴とみている。この問題は、先に指摘したような政治制度と政治実践の乖離という問題に連動するものである。アフリカの状況に照らし合わせてみれば、これは、従来から立憲主義なき憲法 (Constitution without Constitutionalism) という形で、一部の法学者の間で議論されてきた問題と深くかかわっている (Okoth-Ogendo [1991: 13])。ここで

立憲主義という概念は、とりあえず「法の支配の原則を受容し、憲法に関する原則や規範について恐怖を抱くことなく、公開の場で議論できる政治環境が存在すること」という意味で用いているが (Hyden and Venter [2001: 3]) より広く基本的には国家の基本法としての憲法を遵守するという規範の確立という問題にもかかわる概念として想定することは可能であろう。このほかにも、憲法規定における大統領の任期にもかかわるが「後継者問題」にどのように対応するかという点も、これまでのアフリカにおける政治をめぐる論点として指摘されてきたように、SA の特徴として挙げられている。

以上を踏まえて、SA という政治体制は慎重に (deliberately) 作り出され、支配エリートによってその政治ゲームがとり行われていると考えられている。その意味において、SA は単に定着していない、あるいは不完全な民主主義体制という形で理解されるべきものではないという主張につながっている。これは、1990 年代以降、「移行」を経た政治体制は、ドナーの支援を受けることによって、より制度化された民主主義体制へと向かうとする仮定に対して異議を申し立てるものである。オッタウェイの議論は、こうした政治体制は、支配エリートが意識的に変容過程を選択し、自らの利益に資する形に作りあげられたものであり、これ自体が過渡的な政治体制というよりもひとつの政治的な帰結として考えられる必要があるという指摘を行っている。

(2) 構造的要因

オッタウェイはその上で、このような政治体制である SA が形成されてくる構造的な要因に関して考察を加えている。留意すべき点は、以下で示す構造的要因があるところで必ず SA が成立するという形でみるのではなく、あくまでも、こうした要因が支配エリートの選択を制約する条件として働きうることを示そうとするものだとして述べている。そこで次の三点が指摘されている (Ottaway [2003: Chapter 7])

第一に社会経済的条件である (Ottaway [2003: 163-171])。SA に至っている国の場合、多くは経済的に停滞している状況にある。こうした状況の下でも、

制度変更としての「民主化」が不可能だとしているわけではないが、それはかなり表層的な改革にとどまる可能性があることが指摘されている。これまでの先行研究では、特に所得レベルが高い場合、民主的な体制が採用され、持続する傾向にあることと、経済成長が進んでいく場合に同様の傾向が見られる点、が共有されているとしている。また、次に指摘しているのが分極化（polarization）の問題である。アフリカにおける1990年代以降の政党形成の系譜とも関連するが、国内の政治が、たとえば民族を軸にして分極化する場合には、SAに至る傾向があることを指摘している。これ以外にも中南米で見られるような経済格差に基づく分極化も同様の影響を及ぼす可能性があることを指摘している。

第二点は、国家形成の問題（State Formation）である（Ottaway [2003: 171-175]）。これは、第二次世界大戦以降の国際社会において、新たに標準となった政治独立の条件を満たす国家が多く出現したものの、内実として「国民」形成をいまだなしえていないアフリカ諸国⁵、あるいは旧ユーゴスラビア、あるいは旧ソ連といった連邦国家が解体してできた諸国においてSAが出現しやすい傾向があることの指摘である。国家形成というプロジェクト自体が、歴史的には組織的な暴力を伴って営まれてきたのはティリー（Charles Tilly）の有名な議論などにも示されているところであるが（Tilly [1985]）、SAという政治体制のあり方も、こうした国家形成過程の問題と深く関連するものではないかとする指摘を行っている。

第三点として挙げられているのは、いわゆる「新家産体制」下の政治エリートの特徴にかかわるものである（Ottaway [2003: 175-188]）。政治制度自体が十分な民主化を遂げていないという問題ともかかわるが、権力の由来が政治制度よりも個人に帰属する傾向があることである。また、オッタウェイはSAにおけるこうしたエリートの特徴について、「埋め込まれていない政治エリート」（Free-Floating, Nonembedded Elites, democratic elites without constituency）といった形で表現している。これは、政治エリートが何も「代表」（represent）していない、あるいは何らかの支持母体を持っていないという特徴を示すも

のである。その結果として、こうしたエリートが何らかの具体的な政治的な実践プログラムやイデオロギー的なメッセージをもちえないという考え方をしている。この点は、以下で取り上げるオドンネルの DD における政治エリートの性格付けとも重なるものである。

こうした形でいったん SA という形の政治体制が作られると、更なる政治変動が困難に陥ると、オッタウェイは述べる。そして、その要因として、以下の三点を挙げる。第一に政治体制が曖昧な性格を有しているということである。それは、一方では、外見上「民主化」と称される政治改革を行ったことを受け、野党が形成されたり、一定の自立性を持つ NGO が活動したりという形で「手続き的民主主義」の基準には準拠しているとみられるものの、他方、制度を運用する際に様々な操作をするなど、すでに指摘した様々な問題を有しているためであるとする。第二に、「民主化」という一定の改革を行ったことを受けて、移行に伴う疲労（transition fatigue）があるということである。「民主化」の過程には楽観的展望が伴うが、その結果として、かえって政治的混乱や経済危機を招くことになった場合には、さらなる政治変化を望みにくいという状況が生まれ、SA という状況が持続する結果を招くとみている。第三に、1980 年代末以降の国際社会の民主化支援のあり方の問題を指摘する。当初複数政党制の下での選挙支援という形で始まった支援は、その国の政治体制がより民主化における定着の軌道に乗ることを仮定し、そのもとで対象国に多くの改革要求が行われている。オッタウェイはむしろこうした要求こそが、かえって SA の体制の変革を阻害する要因となっていると指摘している。その要因として、国際社会の要求として成立した新たな政治制度自体が、すでにみたようにその目的に見合った機能を果たしておらず、その制度を前提とした支援と改革要求を行っているがゆえに、SA が残存しやすい状況が生まれていると主張している。

2 オドンネルの代理民主主義の議論

次に、「民主化」を通じて新たに成立した政治体制に関し、特にラテンアメリカを中心に議論している、オドンネルが短い論考の中で示した DD という考え方についてみておきたい (O'Donnell [1999: Chapter 8])。オドンネルは、オッタウェイのように「民主化」を経て成立した体制を本質的には権威主義体制というとらえる形で命名を行っているわけではないが、民主主義体制の「新種」(new species) として、一定の留保をつけなければならない政治体制であるとみている点においては、オッタウェイと類似の関心を共有していると考えることができる。

オドンネルは DD について、それが定着していない(制度化されていない)民主主義体制であるという認識を示す。その上で、こうした不安定な政治体制が「持続」(enduring) していることを DD のひとつの特徴とみている。この「持続」という考え方の背景にあるのは、この政治体制が権威主義体制に回帰する危険性がないと同時に、DD に対比して想定されている、先進国型の代表民主主義に進化することも当面望めないという状況認識である (O'Donnell [1999: 160])。

この議論においてオドンネルは、「移行」と「定着」という従来の民主化研究における二段階的な考え方を修正し、第二の「移行」という考え方を入れている。つまり、第一の「移行」が、権威主義体制から、複数政党制の下での選挙を通じて選ばれた新たな「政府」が形成される過程であるとし、第二の移行は制度化され、定着した政治体制としての「民主体制」(regime) が確立される過程として、従来の「移行」を批判的に検討する視点を示していると考えられる。その意味において、この一種の過渡的段階の成立している DD は制度的にも十分に進化していないほか、社会・経済問題に対応する上での政府の効率性も不十分であるという評価をしている (O'Donnell [1999: 160-1])。

オドンネルの議論で核になっているのは、政治制度、特に民主的な政治制

度の確立ということをめぐるものなので、ここで簡単にオドンネルの議論における政治制度についてみておきたい。制度について、オドンネルは、「規則化された相互作用の一連の型 (patterns) であり、一連の型の中に陰に陽に体现されているルールや規範の下で継続的に関係しあうことを期待する社会的主体によって知られ、実践され、定期的を受容されているもの」として基本的には理解している。特に、民主的な政治制度 (democratic political institutions) については、今日の複雑な社会環境の中で構造的な要因⁶と個人、あるいは社会組織の間の仲介や統合にかかわる重要な機能を提供するものであるが、この制度を通じて社会の組織化、代表の政治参加のあり方などが決定されるものだというとらえ方を示している。ただし、こうした制度の設立には非常に高いコスト負担が必要となり、クライエンテリズムなど、こうした民主的な制度に代替する政治実践が行われることになる場合が出てくることを指摘している (O'Donnell [1999: 160-3])。

その上で、「代表」と「代理」という二つの類似した概念を形容詞としてつける二つの民主主義の微妙な差について、次のような説明を行っている。「代理」という形容詞を付したDDの場合、特に (多数決原理を採用した) 選挙を通じて選出される大統領の権限が非常に強い形で成立しているとみられ、さらにすでにみたように民主的な政治制度が弱い形でしか形成されていないことを特徴として有している。これらの点を受けて、大統領は選出母体である国民との間に垂直的に形成されている領域⁷に関しては、代表民主主義と同様一定のアカウンタビリティーを有しているとしているが、大統領が実質的な意思決定を行う際にその規制要因として機能するはずの様々な政治制度に対して有すべき水平的なアカウンタビリティー (horizontal accountability) が著しく欠けている点に大きな違いを見出せるということを指摘している。そして、大統領自身がそうした水平的なアカウンタビリティーを要求するような政治制度の形成を阻止するような行動をとる点に特徴があるとする。したがってDDにおいては、大統領が政治実践において水平的なアカウンタビリティーに配慮する必要がないという点に大きな特質を持つ政治体制であると

いうことができるのである (O'Donnell [1999: 164-166])。

3 視角に関するまとめ

以上の二つの議論を踏まえ暫定的なまとめをしておきたい。

第一に、従来の「民主化」研究における、ひとつの有力な通説として議論されてきた「移行」「定着」といった二段階的な考え方に対する修正を求める発想が必要ではないかという点を指摘できよう。オッタウェイはクロアチアに関して、第二の「移行」の事例を提示しているし(Ottaway[2003: 187-188])、オドンネルも上記のように、明示的に第二の「移行」を論じている。これははじめに述べたような、「融合的」、また「過渡的な」政治体制の問題であるともいえるが、オドンネルが指摘するように、体制そのものよりもそこにある政府の問題として考察を加えることも、ひとつの実証研究上の入り口になりうるであろう。そして、DD における議論の帰結のひとつであった、大統領の権限とそれをチェックする政治制度の現状と意味を検討することが、広くその政府の下での政治体制を評価するヒントを与えることにもなるのではないと思われる。

第二に、オッタウェイが SA を特徴付ける際に指摘するような、参加や競争を保障し民主主義を実体化するための「手続き」が、制度としては存在しながらも、現実の運用においてどのような問題をはらんでいるかについて検討を加えてみる必要があるであろう。しかし、すでにオッタウェイの SA での諸論点において示されたように、この運用にかかわる論点は非常に多様であるだけでなく、その程度などをも含む場合、評価を下す基準は決して明確ではない。したがって、こうした視点は特定の事例を検討する際に注目し、精査すること、そしてさらに比較の作業を通じて政治体制の比較論を展開していくための予備作業を行う上で重要な意味を持つものと考えられる。

第三に、すでに指摘したように、現在のアフリカにおける政治体制について、それを「民主主義体制」と呼べるかについて、一定の留保を伴わざるを

得ないという議論が多く見受けられる。それをオドンネルのように、留保付きの民主主義の「新種」とみるのか、そもそも民主主義とは呼べない SA のような体制とみるのか、その「名づけ」には一定の評価基準、ないし価値観が反映される。はじめに述べたような民主主義／権威主義という形で、従来二分法的に構想されてきた理論から、その中間範疇の政治体制を改めて積極的な形で「名づける」ことがどれほど重要で、意味のある作業であるのかについては、今後の実証作業と、その抽象化という地味な作業の中から彫塑していくほかはないと思われる。

第2節 ザンビアの事例

本節では、本報告の問題関心に沿って一つの事例としてザンビアを取り上げる。実は、この事例は、前節で議論したオッタウェイによる範疇化の作業の中では、SAの一類型である「衰微しつつあるSA」(SA at decay)に分類されている。これはSAの中でも最も権威主義体制に近い方向に回帰しようとする体制をさす概念として用いられている⁸。無論、ここでの目的は、その妥当性を再確認することではない。むしろ、ここでは、1990年代以降のザンビアにおける短い政治史を描きながら、そこに見え隠れする制度と実践のずれを、どのように読めばいいかの手がかりを探る作業を行ってみることにしたい。

1 1990年代の「民主化」経験：選挙年を中心とした経緯

(1) 1991年選挙

ザンビアでは、新憲法が制定され、そのもとで1991年に複数政党制に基づいた、大統領・国会選挙が行われ、新たに結成された複数政党制民主主義運動(Movement for Multi-Party Democracy: MMD)が圧倒的な勝利を収めた。この時には、大統領選挙ではチルバ(Fredrick Chilba)が勝利し、国会選挙でも

150 議席中 125 議席を獲得し、独立以降政権の座にあった統一民族独立党（United National Independent Party: UNIP）から政権を奪取し、第三共和制下での政権を担当することになった。この時の選挙は、英語圏アフリカで最初に「自由、かつ公平」に実施された選挙として国際的にも高い評価を受け、その後のアフリカにおける安定した民主主義の「定着」へ向けた期待感を抱かせるものとなった。

（２）1996年選挙

しかし、それから5年を経て1996年11月に行われた第2回目の大統領・国会選挙では、前回の評価とは逆に、選挙監視を行った主なNGOが「自由、かつ公平」ではなかったという評価を下す選挙となった。これにはいくつかの要因が考えられる。その中でも決定的に大きかったのが憲法改正をめぐる問題であった。1991年に成立した憲法は、第三共和制下における政治論争の大きな一部であった。この憲法自体、MMDとUNIPが厳しい交渉を行った末、1991年7月にようやく合意され、「移行」を決定づけるものではあったが、大統領府の権限の抑制（check）などの問題において、いくつか不満が残る内容であった。そこで、新政権のもとで、改めてこの憲法を見直す作業が行われることになり、1993年12月9日にムワナカトウェ（John Mwanakatwe）憲法改正委員会が設立された。この委員会は、国内各地で公聴会を行う形で広い方面からの意見を聴取し、また、北欧の憲法を参考にするため、現地を訪れて調査を行っている。この委員会で検討された結果として、1995年6月に報告書と憲法草案が提出され、政府に答申された。この答申の中には、新憲法の策定に関しては制憲議会を開催し、採択は国民投票の手続きをとることが勧告されていたにもかかわらず、MMD政府はこれを棄却した。政府は、これに代えて、国民との間に何らかの討論の場を持つことのないままに、憲法修正法（Constitutional Amendment Act of 1996）を制定し、国民投票を行わなくとも通常国会で憲法改正を可能とする道を開いたのである。

こうした改正手続きをめぐって、国内の政治的不満が高まることになった。

さらに、この憲法改正法では、大統領の被選挙権がこれまでより厳しくされることになった。ここで定められた被選挙権は、以下の要件を満たす場合とされた（第 34 条 2 項）。

- (a) ザンビア市民であること
- (b) 両親がザンビア人であること
- (c) 35 歳以上であること
- (d) 政党に属しているか、政党の支援を受けていること
- (e) 国会議員に選出される資格があること
- (f) ザンビアに最低 20 年居住していること

また、第 35 条 2 項において、大統領の三選禁止が盛り込まれた。

この条項によって、1991 年選挙での敗北後政治の第一線から退きながらも、1994 年 10 月以降政界の一線への復帰と 1996 年の大統領選への出馬に意欲を示していた前大統領カウダ（Kenneth Kaunda）が被選挙権を奪われる結果になった。これをうけ、野党の間で選挙ボイコットの方向が打ち出され、選挙には UNIP をはじめとして、自由進歩戦線（Liberal Democratic Front: LDF）ら多くの野党が実際に選挙に参加しなかった。この結果として、1996 年の大統領・国会選挙が、監視に当たった NGO から「自由、かつ公平」ではなかったと評価されることになった。さらに投票率に関しても、1991 年選挙時には有権者の 39 パーセントであったが、これをさらに下回って 30 パーセントに留まり、「参加」が低落傾向をみせたのも、1996 年選挙の大きな特徴となった。

また、選挙を準備する段階で、選挙人登録を更新するために、選挙委員会（Electoral Commission）と契約していたイスラエルのコンピュータ会社ニカフ（Nikuv）に関する疑惑が浮上した。この疑惑は、契約の手続きの不明朗さに関する問題であり、また、ニカフがザンビアでは法律上登録されていない会社であった点も問題視された。この点を UNIP やザンビア民主会議（Zambia Democratic Congress: ZDC）ら野党が中心になって法廷で争ったものの結果的には敗訴することになった。

こうした選挙の公正さをめぐる問題は、選挙後の政治状況にも大きな問題を投げかけることになった。一つには、選挙が公平さを欠いたことについて、選挙実施以前にはMMDの対応を厳しく非難していたドナーが、選挙後には態度を一変させて、MMD政権と「妥協」をしたことがある。これによって、選挙の正統性を問題にして選挙に参加せず、選挙のやり直しを訴えていたUNIP等の野党は、国会に議席を持たない状況がその後5年にわたり継続することになった。したがって、議席を持たない野党が政府に何らかの圧力をかけるためには、国会の外での行動という選択肢を選ぶ必要性が出てきた。こうした事態を受けて、翌1997年11月のクーデタ未遂、非常事態宣言、12月のカウンダ逮捕という一連の事件が発生することになったのであり、ザンビアの政治状況は一時混乱することになった⁹。

(3) 2001年選挙

第3回目の大統領・国会選挙が、地方選挙と同時に2001年12月に実施された。この選挙に至る過程においても、1996年の選挙と同様に、憲法改正をめぐる争点が浮上した。それは、三選を禁止した憲法35条の規定を見直し、チルバ大統領の三選出馬の道を開くか否かという問題であり(「三選論争」(Third Term Debate))、この点をめぐって、与党MMDの内部の権力闘争をめぐる対立と分裂、「市民社会」の新たな行動など、再び、選挙に至る過程での政治的なダイナミズムを生み出すことになった。特に、ここで問題になった「三選論争」であるが、三選を望む「声」は、その任期中に優れた成果を挙げたとする一部の評価とともに現れてくることになったとされる。この「声」は、政府の支援を受けた伝統的な指導者のほかに、地区行政官(District Administrators: DAs)、さらにザンビア独立選挙監視チーム(Zambia Independent Monitoring Team: ZIMT)と市民教育国民団体(National Organization for Civic Education: NOCE)という二つのルサカを拠点とするNGOから発せられたものであった。特にDAsについては、この時期独立系の日刊紙『ポスト』(*Post*)だけで詳しく報じられた。DAsは基本的には地区レベルにおける開発プロゲ

ラムの調整を行う重職でありながらも、政府・MMDの資金提供を受け、むしろMMDのための政治動員を図る役割を果たしていたことが報道の中で指摘されている。また、ZIMTとNOCEについても、当時MMDからの資金提供を受けて活動しているとの憶測がなされており、この争点が「上から」作り出された性格のものであることを示すものとなっている。その後、3分の1を超える約90名の国会議員が、憲法改正に反対する請願書に署名をし、国会の場で憲法改正に必要となる票を集めることが現実的に困難になった。この事態を受け、チルバ自身がテレビ演説の中で、二期で大統領を辞する旨を明言したことで、「三選論争」に終止符が打たれ、結果的には、三選を認める形での憲法改正が行われるには至らなかった。

選挙の結果、大統領選挙ではMMDのムワナワサ(Levi Mwanawasa)が全体の32.69%の票を獲得して当選を果たしたものの、次点であった有力野党全国開発統一党(United Party for National Development: UPND)のマゾカ(Anderson Mazoka)が得た26.76%の票とは僅差であった。特に、UPND支持が固いとされた南部州、西部州、北西州では、マゾカへの票がムワナワサへの票を大幅に上回った。また、国会議員選挙では、150議席のうち、MMDが69議席、UPNDが49議席、UNIPが12議席、民主主義と開発のためのフォーラム(Forum for Democracy and Development: FDD)が13議席、遺産党(Heritage Party: HP)が4議席、ザンビア共和党(Zambia Republican Party: ZRP)、愛国戦線(Patriotic Front: PF)、無所属がそれぞれ1議席であり、大統領指名枠の非選出議員8名を加えてもMMDの議員数は単独で法改正に必要な過半数を超えることができない結果になり、第三共和制のもとで最も与野党の勢力が伯仲した選挙となった。この選挙で、MMDは、コッパーベルト州、ルアブラ州、北部州といった州では圧倒的な勝利を収めたものの、南部州、西部州、北西州では、全48議席中わずかに7議席を得たに過ぎなかったほか、東部州でも従来から支持の厚いUNIPが19議席中12議席を確保し、MMDは1議席を得たに過ぎなかった。こうしたことから、政党が非常に地域的な分裂のもとに形成されてきている傾向を改めて確認することができる(表1、表2を参照のこと)。

さらに、この選挙後、選挙期間中MMDの選挙活動に用いられた資金について公金横領の問題が、政局にもかかわる大きな問題として浮上することになった。2003年2月には前大統領チルバが、公金の不正使用の容疑で逮捕された。さらに、2003年5月28日に行われた内閣改造では、副大統領、情報相、財務相を解任し、MMD以外の三つの政党から9名の閣僚を登用している¹⁰。特に副大統領に野党であった全国市民連合（National Citizens' Coalition: NCC）の代表であり、ザンビアにおける福音派キリスト教のテレビ伝道師として知られてきたムンバ（Nevers Mumba）が登用されたことは¹¹、ザンビア国内にも大きな波紋を広げることになった。

（４）ザンビアにおける民主主義の危機？

2001年選挙に伴う問題を次項で検討する前に、1996年選挙の結果を受けた段階におけるザンビアの民主主義の問題点を指摘したザンビア大学のチャンダ（Alfred W. Chanda）の議論をここで提示しておきたい（Chanda [1997]）。チャンダは法学部の教授であるとともに、ザンビアにおける主要なNGOである、民主化促進財団（Foundation for Democratic Process: FODEP）の総裁の職にもある人物でもあり、ザンビアにおける重要な知識人の一人である。このチャンダが示した十項目にわたるザンビアにおける民主主義の問題をみておこう。以下の十項目がそれである。

- (a) 法制度改革の欠如
- (b) 法の支配、市民的自由の尊重姿勢の欠如
- (c) 司法の独立の侵犯
- (d) アカウンタビリティ・透明性の欠如
- (e) 政党間の真の競争の欠如
- (f) 憲法に関する合意の欠如
- (g) 対話、協力、妥協の欠如
- (h) 選挙手続き・選挙人登録の問題
- (i) 参加（選挙）の問題

(j) 1996 年選挙の正統性の問題

こうした論点は、オッタウェイが SA を議論するときに示した、その特徴とも重なるものであり、ザンビアの政治体制を考察するための手がかりを与えるものとして興味深い。

ここで挙げられているすべてを詳細に検討することはここではしないが、必要な範囲で上記の問題を噛み砕いておきたい。まず、(a) の法制度改革の欠如は、MMD 政権が、UNIP の一党制時代の法・制度を改革しないままでいることであり、特に、大統領権限が強いままに残されていることを問題視している。また、(f) の憲法の問題ともかかわるが、ムワナカトウェ委員会で勧告された国会権限の強化も、MMD 政権によって却下されており、こうした点も問題視されている。(c) の司法の独立の侵犯は、MMD 政権下でしばしばみられる裁判への介入の問題を指摘している。(d) のアカウントビリティ・透明性の欠如であるが、様々な情報が国家機密法 (State Security Act) のもとに「秘密文書」扱いになっており、情報公開が大幅に遅れている点を問題にしている。また、資金の還流についても不明なものが多々あるとしている。(e) の政党間の真の競争の欠如と、(g) の対話、協力、妥協の欠如は、主に、政党間関係を問題にしている。複数政党制が導入されたものの、1997 年段階では MMD の一党優位体制であった。1991 年の選挙以降、MMD から分かれて複数の政党が形成され、また、その後も政党は形成され、40 近くが存在していたが、その多くは政党としての体をなしていないという問題である。MMD が 150 議席中 131 議席を有していた状況では、国会における抑制機能も十分に働かない上に、野党は資金面で制約があり、政党活動を続けにくい環境にあった。したがって、政治家として活動が期待される人材でも、「市民社会」支援の名の下に資金がドナーから潤沢に得られる NGO ・「市民セクター」に留まって活動する選択をする場合が多かった¹²。

こうした点を考慮すれば、当時の状況に関しては次の点を指摘できる。1996 ~ 1997 年段階のザンビアの政治状況を、チャンダに倣って民主主義の危機と呼ぶとすれば、これは、本報告が問題にしようとしている国家制度の改革、

ならびにその運用の問題にその原因の一つが存在していたということでもある。これに類した論点は、ザンビア人の政治学者であるマファイシャがチルバ政権の非民主的な性格を同様な観点から指摘した論文にも挙げられている (Mphaisha [1996])。その意味でも、この段階においては、ザンビアの「民主化」が暗礁に乗り上げつつあったという印象は、研究者の間で比較的共有されていたといえるだろう。

2 2001年選挙過程における問題群

本項では、1996年の選挙を受けて問題として挙げられた点をさらに継続的に検討するために、2001年選挙の過程で生じた様々な問題をいくつか取り上げることにより、この段階におけるザンビアの政治体制の性格を考えるための具体的な材料を提示する。なお、ここでは、既刊の拙論 (遠藤 [2003]) ですでに暫定的にまとめた内容、ならびにザンビアの人権関連の NGO の報告書を多く用いる。とくに政府に比較的批判的な立場に立っている NGO の報告書に多くを負うという点に関しては、情報面での偏りという問題がないわけではないという点を、あらかじめお断りしておきたい。

(1) 「三選論争」と政党制の変容¹³

先にも指摘したような「三選」にかかわる論争の余波は、2001年6月に開かれた MMD の党大会における混乱としても現れた。中央州の主要都市カブウェ (Kabwe) にあるムルングシ・ロック・オブ・オーソリティー (Mulungushi Rock of Authority) を会場として開催された会議には、党内において「三選」を支持する党员のみが参加を許されるという事態になり、副大統領、MMD 副総裁を含む幹部級の党员の参加も認められなかった。この会合では、MMD 総裁の任期に関する党規定の変更が行われ、再選が認められることが決議され、チルバが党総裁として再任された。また、この大会において、P・テンボ (Paul Tembo) とで争ったカヴィンデレ (Enock Kavindele) が党副総裁に 1

票差で選出されることになった。

以上の党大会の事態を受け、まず副総裁選で敗れたテンボは、1996年の憲法改正の際に閣僚を辞任していたズーカス（Simon Zukus）と前副大統領のC・テンボ（General Christon Tembo）が創設していた新党FDDに合流した。FDDは、法の支配の遵守と憲法改正を掲げたほか、MMD政権下で行われていた不正を明らかにするための委員会設立を訴えた。また、MMDの副総裁であったミヤンダ（Brigadier General Godfrey Miyanda）は自らHPを創設し、新たに「村」（village）を核にした自発的で、持続可能な共同体の形成を訴えるなど、MMDの主要なメンバーが次々にMMDを離れ、新党形成の動きを加速することになった。

実は、こうした新党結成の動きは1996年選挙と相前後しながら徐々に進んでいた。ここでは、その経緯を記しておきたい。1996年選挙の際には、MMDの創設メンバーであり、大臣経験者であったレワニカ（Akashmbatwa Mbikusita Lewanika。"Aka"として一般には知られる）¹⁴が、アジェンダ・フォー・ザンビア（Agenda for Zambia: AZ）を設立し、大統領選挙にも自身出馬したが大統領選挙では約5%、国会議員選挙では1.3%の票を獲得するにとどまった。また、同時期に前法務大臣で法学者でもあったチョングエ（Roger Chongwe）も、LDFを結成し、当時の憲法問題を含めた政党間の対話を求める活動を展開したものの、MMDの憲法改正の強行を受け、選挙ボイコットをしたことは左記にも示したとおりである。そして翌97年8月にカウ ندا前大統領の車両に搭乗中に、警官の銃弾で負傷したことを受け国外に脱出した。さらに、MMD創設時のメンバーでMMD政権の初代の農業大臣であり、チルバとともにMMDのマニフェストを起草したスコット（Guy Scott）の創設した全国リマ党（National Lima Party: NLP）は、その政策として「農業をザンビアの開発政策の根幹にすえる必要がある」という主張を展開した点で異色の政党であった。しかし、選挙ではその選挙戦術の失敗もあり、農村部に浸透できず議席を獲得することはできず、その後議員無き政党の状況が続いた。また、副大臣職と同時にMMDの副幹事長を務めていたムンゴンバ（Dean Mung'omba）¹⁵が、

MMD政権の初代財務副大臣のチタラ (Derrick Chitala) とともに結成したのが ZDC であった。1996 年選挙では、ボイコットした UNIP の反自由主義的な経済介入政策を踏襲した政策を掲げて、UNIP 支持地域での得票を伸ばし、大統領選挙ではムンゴンバが 13% に迫る支持を獲得し、国会議員選挙でも 14% を超える支持を得ながら 2 議席を得るにとどまった。その後、1997 年にムンゴンバは、結果的には無罪になったものの、先に指摘したクーデタ未遂への関与の疑いで長期間監禁されることになり、政党としての活動が著しく低下することを余儀なくされた。

その後、1999 年 7 月にムンゴンバは、1996 年選挙の際に十分な成果を上げることができずに、政党としての機能を停滞させていた NLP、ならびに LDF のグループとともに、新たに進歩のためのザンビア連盟 (Zambia Alliance for Progress: ZAP) という新党を立ち上げた。そして、2000 年には MMD の大物政治家であり、MMD における大統領への権限の集中を嫌って党を追われたムウィラ (Benjamin Mwila) の結成していた共和党 (Republican Party: RP) との合併を行い、新たに ZRP を設立した。しかし、この新党は、以前の ZDC ほどの支持を集められる勢いをもてず、またムンゴンバ自身が大統領選出馬できる可能性も低いとみられたことから、ムンゴンバは ZRP から離脱し、改めて ZAP を維持する方向で動くことになった。また、1996 年以降では、1997 年にペンテコステ派の伝道師であるムンバが、NCC を設立した。そして、1998 年には、MMD の党员であったマゾカの下で UPND が新たに結党されて、2001 年選挙において MMD の最大のライバル政党となった。マゾカによる新党形成の背景にも、MMD 内における政治的な確執が指摘されている¹⁶。その設立以降、UPND は、数々の補欠選挙で勝利を収めたものの、その支持層は当初から、マゾカの出身地との関係で南部・西部に偏っている「部族性」を有しているのでは無いかとの批判を受けることになった。

その後、先に指摘した FDD と HP に加え、10 月には MMD の幹事長であったサタ (Michael Sata) が、2001 年選挙における MMD 大統領候補者にムワナワサが選ばれたことに異を唱えてその職を辞し、新たに PF を設立した。

以上のように、2001年の選挙に至る過程での政党形成過程を見ると、多くの政党は与党MMDの有力政治家が、それぞれ何らかの理由で分裂する形で形成され、それが乱立するという状況に至っている。この点は、2001年9月の時点で浮上してきた野党間での選挙協力（野党が協力して各選挙区において与党に対抗する候補者を一本化する）構想に関しても、そのためにはそれぞれの野党の代表が一本化された大統領候補者になるという条件のもとでしか、その構想を受け入れようとはしなかったことに、政党形成がそれぞれの政治家の思惑のもとで行われてきたことが垣間見られる¹⁷。また、政策に関しても、それぞれ、政治・経済領域の諸問題に部分的に新味を出そうとする努力がみられなくはないが、基本的にはIMF・世銀の主張する自由主義改革路線を継承する点に関しては大きな差を出すことが困難であることもあり、政党それぞれの政策の独自性の相違はみえてきにくい。その意味において、複数政党制という自由な競争が保障されているという意味での消極的な政党制の制度化はみられるものの政党が政策的な対案を出し将来的な政策指針を国民の選択のもとで決定していくという間接民主制を実質化する意味での政党制の制度化には程遠いといわざるを得ない。

（２）「市民社会」の対応と活動

1996年の総選挙の際に関しても指摘したように、1990年代に組織された人権NGOを中心にザンビアでは2001年の総選挙に向けた様々な取り組みがかなり早い段階から始まっていた。2000年以降選挙監視に関するネットワークの構築の試みが始まっていたことに加え、2001年には、三選出馬を可能とする憲法改正問題に対する批判声明を出すなど、活発な活動を展開している。ここでは、この憲法改正問題をめぐる動向について簡単に触れておきたい。

既述したように、当初憲法改正を喧伝する役割を担った勢力は、ZIMTとNOCEといった、資金的には政府・MMDから資金提供を受けていたとされるNGOであった。1990年代以降のザンビアの政治においては、政府に強く依存するNGOが登場してきたことは、比較的新しい現象として指摘することがで

きるが、これは、政府に対して一定のチェック機能を果たすという点において協調的な関係を維持してきたザンビアのNGOの従来の一石を投じるものでもあった¹⁸。

2001年初めころから浮上してきた新たな憲法改正問題に関しては、従来からザンビアにおいて一定の政治的影響力をもってきたキリスト教会の三団体であるカトリック系のザンビア・エписコパル会議（Zambia Episcopal Conference: ZEC）、プロテスタント系のクリスチャン・カウンシル・オブ・ザンビア（Christian Council of Zambia: CCZ）、福音派のエバンジェリカル・フェロシップ・オブ・ザンビア（Evangelical Fellowship of Zambia: EFZ）が、反対する姿勢をプレス・リリースとして発表した。このキリスト教会の三団体に加え、法曹家協会（Law Association of Zambia: LAZ）、女性NGOのネットワーク組織であるNGO調整委員会（NGO Coordinating Committee: NGOCC）は2001年2月21日に首都ルサカで、この問題に関する会合を初めて開催した。この会合が、「オアシス・レストラン」という名の飲食店で開かれたことにちなみ、これらのグループの一連の活動はオアシス・フォーラム（Oasis Forum）と呼ばれるようになり、そのための事務局機能がルサカに設置されることになった。オアシス・フォーラムは、憲法改正問題を中心とした問題に対応する姿勢を明確に示すために、同年3月にはムルングシ国際会議センターで、援助関係者のほか、与党MMDを除く当時存在したすべての野党も代表が出席することになった大規模な全国大会を開催した。ここでは、当時のチルバ大統領の三選への道を開く憲法改正に反対を明確に表明することを含む18項目からなる「オアシス宣言」¹⁹が採択された。

こうした動きに対し、政府は、政府系のメディアを用いて、こうした動きを牽制する姿勢を見せたほか、改正反対を目的とした集会が警察によって暴力的に中止に追い込まれたり、三選反対を掲げたデモンストレーションに参加した野党党員が逮捕されたりするなどの事態が2001年当初続発することになった。オアシス・フォーラムの集会に対しても、警察からの再三の開催中止の圧力がかかったものの、オアシスのグループが高等裁判所から警察に

よる中止命令を無効とする判決を取り付けたことにより、警察の不当な介入を阻止することに成功している²⁰。

三選の道を開く憲法改正問題をめぐっては、その後も大きな論争を呼び、政党の分裂と乱立という事態を招くことになったが、最終的には、先に指摘したように、現実的には憲法改正が困難な状況に立ち至ったこともあり、チルバ大統領自身がテレビを通じた演説の中で、その改正を行わない旨を明言することになった。

(3)「参加」への制度運用上の制約

1990年代以降の時期における選挙人登録の問題について触れておこう。ザンビアでは、選挙の際に投票を行うためには、事前に選挙人登録を行う必要がある。これまでの3回の総選挙の際の投票資格を持つ人口に対して選挙人登録を済ませた人口の割合の推移は、1991年選挙の際には83%、1996年選挙の際には53%、そして2001年選挙に際しては69%という数字がザンビア選挙管理委員会から出されている。選挙人登録を行うためには、16歳以上で国民登録カード(National Registration Card)の取得が必要となるが、2000年のセンサスでは、約400万人の対象者のうち実際にカードを取得しているのは300万人を少し超えた程度で、率にして77%にとどまっている。そして21%にあたる85万人はカードを取得しておらず、残り2%に当たる約6万人は取得したか否か不明な状態にあるという。やや乱暴な推計だが、この数値を下にして、約100万人が、登録カードを所有しているにもかかわらず、選挙人登録を行っていないとしている(Afronet [2002: 53])。

そして、こうした選挙人登録にかかわる国民登録カードの発行に関しては、2001年の場合には、移動型の登録窓口(mobile registration)を設けて対応を行った。しかし、時間的な制約もあり、すべての州においては対応ができなかったが、この過程でいくつか考慮すべき問題が生じている。ひとつの事例であるが、コッパーベルト州の主要都市ンドラ(Ndola)では、先にも述べた地区行政官(DAs)が、国民登録カードを優先的に発行する対象となるMMD

メンバーの名簿を事前に作成していたとされる(Afronet[2002: 54])。これは、与党 MMD に有利になるような選挙結果を誘導しようとした動きとして理解できる選挙過程における一現象であろう。

こうした選挙過程においては、選挙管理委員会についても、その公正さを含めて様々な問題点が指摘されている(稲垣 [2002])。当初 2001 年 4 月から選挙人登録を開始する予定であったにもかかわらず、実際には政府の予算措置が大きく遅れたこともあり、6 月までずれ込むことになった。このほかにも、選挙人登録の状況に関する情報開示が不十分にしか行われなかったことなどが問題点として指摘されている(Afronet[2002: 52])。しかもこの年は、7 月に首都ルサカにおいてアフリカ統一機構の首脳会議(OAU)が開催される予定になっていたため、首脳会議終了までは基本的に政治集会の開催が制限されていた。その結果、選挙人登録につながる NGO や政党による選挙教育が十分に行われないうまま、7 月 15 日の登録終了日を迎えることになったという評価も行われた。これに対し選挙管理委員会は、当初更なる選挙人登録期間の延長を必要としない姿勢を示した。こうした形で、選挙管理委員会は、「参加」という側面に対しては当初十分な対応をしていないという印象を与える形になっていたのである。NGO などからの圧力を受けた結果、段階的に登録期間の延長を行い、最終的には 7 月 31 日にまで延ばす形になったが、ここには選挙管理委員会の不備が反映されている。

さらに、選挙人登録の確認と投票に必要となるカード(Voters' Card)の交付が 10 月 6 日から 12 日までわずか 6 日間で実施されたが、これに関しては短期であったこともあり交付率は 50% 程度にとどまったとされる(Afronet [2002: 58])。コッパーベルト州のンドラでは 10 万 9000 の交付されるべきカードの中で、交付されたのは 3 万 6000 にとどまり、同州のムフリラ(Mufulira)でも、1 万 3800 のカードのうち、交付されたのは 6200 にとどまった。

こうしたことが、選挙管理委員会の単なるロジスティックなミスという形で片付けられてしまうのかについては、やや不透明なところもあるが、「参加」という観点から考えた場合には、制度の運用上の問題があるとも考えられる。

結果的には、選挙資格の取得過程において、潜在的な有資格者の約 31%がその資格の取得に失敗していることになる。投票を行った人口が選挙資格を獲得した人口に占める比率としての投票率自体は約 69%であるが、潜在的な全有権者に対する実際の投票率は、50%を割っている。こうした点について、2001 年選挙に関しては、政治過程にビルトインされた排除のメカニズムがあったとする見方も出てくることになる（Afronet [2002: 4]）。

（４）憲法上の自由への制約

2001 年の選挙の際にも、「表現の自由」「結社の自由」「集会の自由」をめぐる問題が表面化した。従来からも指摘されてきたことではあるが、国営のメディア（テレビ、ラジオ、新聞）は、与党MMDについての報道に偏向がみられ、野党についての情報は十分に提供されていなかったという指摘がある（Afronet [2002: 59]）。選挙過程の監視を行ったNGOネットワークであった2001 年連合（Coalition 2001）²¹によれば、以下のような傾向が観察されるという。特に国営テレビ放送であるザンビア国民放送（Zambia National Broadcasting Cooperation: ZNBC）では、ほぼ 100%がMMD関連のニュースに割かれていた。国営ラジオ放送であるラジオ 2 とラジオ 4 では、野党の情報も提供されていたが、与党MMDの放送時間の方が長かったとしている。その上で、MMDについては比較的好意的である一方、野党に対しては批判的な報道が多かったとしている。逆に、民間のメディアでは、MMDに対する報道がなされたものの、その多くは批判的なものであった。この過程で、8 月にはザンビアにおいて有力なFM放送局として、その政治関連番組においても政府への批判を展開するなど、一定の評価を得ていたラジオ・フェニックス（Radio Phoenix）が一時放送ライセンス料未払いを理由にして放送中止に追い込まれるといったこともあった。このほかに、政府に批判的な日刊の『ポスト』紙やジャーナリストへのハラスメントが報告されている（Afronet [2002: 30-44]）。

「結社の自由」「集会の自由」に関しても、公共秩序法（Public Order Act）

を乱用した、政治集会の規制がしばしば行われた。この法の下では、何らかの集会を行う 7 日前までに警察に届けることを義務付けているが、この点が乱用につながっていると指摘されている。特に 2001 年は皆既日食、7 月のアフリカ統一機構首脳会議などを口実として、政治集会が事実上禁止されるという事態になった²²。しかも、こうした問題に対して、選挙管理委員会はなんらの措置を講じなかったことについても問題視する見方がある (Afronet [2002: 61])

(5) 政府と与党の境界の問題

2001 年選挙の際の大きな特徴のひとつは、1996 年選挙がその過程で有力政党の選挙への不参加が確定したことで、政党間の競争が十分でなかったことに比べ、最終的な選挙結果にも現れたようにかなり激しい「競争」が展開された。すでに述べたように、この過程で当時のチルバ大統領は、大統領基金を流用した選挙戦に深く関与していくことになる。具体的には、ザムトロップ (Zamtrop)²³として知られている、政府の資金を流用して蓄えた隠し口座の資金を選挙運動につき込むことになったわけだが、教会組織への「寄付」、地方の伝統的指導者の「宮殿」の修復、公営住宅の廉価な払い下げなどのばら撒きを行っている (稲垣 [2002: 32])。これに加えて、選挙キャンペーンの際に 150 台の車を購入して、大掛かりな運動を展開していた。ここには、ザンビアの国家と MMD という (与党という立場にあるものの) 一政党との関係にかかわる大きな問題点が存在しているとみることも可能である。

しかし、チルバの「後継」として就任したムワナワサは、着任早々、汚職の一掃を政権の目玉として掲げ、チルバ政権下での汚職疑惑の捜査を開始し、チルバの側近を次々に汚職や公金横領容疑で逮捕する挙に出た。そして 2002 年 7 月には特別国会における演説において、一連の汚職や不正にチルバ本人の関与の可能性を示唆して、チルバの不逮捕特権剥奪の是非を国会の判断にゆだねた (稲垣 [2002: 33])。同月 11 日には国会が全会一致で不逮捕特権剥奪を決議し、翌 2003 年 2 月のチルバ逮捕につながっていくことになった。

おわりに

本報告は、前半部でアフリカにおける現在の政治体制を評価する際に必要と思われる視角について、オッタウェイとオドンネルなどの比較的近年の研究から拾い上げる作業を行った。また、後半部では、ザンビアの事例を扱い、第三共和制下のごく簡単な政治史と2001年選挙をめぐる諸問題を提示した。その結果、前半・後半は部分的には整合的に議論できる箇所があるものの、最終的な分析が加えられてはならず、前・後半部がそれぞれ分かれて、かなり独立して存在しているという形になっており、全体としてみた場合には論文という体裁にはなっていない。それは、前半部に関してはさらに近年の理論研究の視点から拾い出す必要がある議論が残されている可能性を捨象できないという留保と、後半部についてもザンビアの事例についてさらに詳細に検討しなくてはならないと思われる問題の調査が十分ではないという、二重の今後の検討課題ゆえである。

以上の理由で、本報告はアフリカにおける「民主化」を改めて検討する上での予備作業という性格のものであることを改めて確認したい。いずれにしても、アフリカにおける「民主化」と呼ばれる政治変動の意味とその帰結の現在をどのような形でとらえ、さらなる理論化につなげるかという課題は、今後も多角的に検討されるべきものであろう。

注

¹ ここで民主化にかぎ括弧を付すのは、筆者の中にも、この政治変動とその帰結について一定の留保をつけて理解する必要があることを示すためである。

² こうした名称は、Luckham [1998] で紹介されているが、原典は必ずしも明らかではない。

³ オッタウェイは、SAの場合、選挙に勝利することと政治的な支持を得ることが同義ではない、つまりそこに様々な操作が介在することを指摘している (Ottaway [2003: 139])。

⁴ 都市部でも、反対勢力の票を減らす目的で、選挙人登録の際に居住証明 (proof of residence) を要求するなどの手続きの煩雑化という手段を用いた事例が、2002 年に実施されたジンバブウェの事例に関して指摘されている。

⁵ これは従来から「擬似国家」(Quasi-State) として議論されてきた問題でもある。

⁶ この構造的要因については、この論文でどのようなことを意図しているかについてはやや不鮮明である。

⁷ 自由な政党の形成や世論への影響力行使といった点を上げている (O'Donnell [1999: 165-166])。

⁸ このほかにも、オッタウェイは、次の二つの類型を提示する。第一に、均衡したSA (SA in equilibrium) である。これは権力構造の主要な修正を行うことなく、様々な体制への挑戦をコントロールできるものをさすとしており、事例としてエジプトやスハルト体制化のインドネシアを挙げている。第二にダイナミックな変容の下にあるSA (SA of dynamic change) であり、民主体制により近い方向への変革が進んでいる場合を想定した範疇となっている。事例としては、クロアチア、アフリカではセネガルが挙げられている (Ottaway [2003: 19-23])。

⁹ 1991 年の選挙以降、国内の政治状況に不安が広がったのは、1996 年選挙後に限った話ではない。一つの事例としては、1993 年に顕在化した『UNIPのためのラジカルな行動計画』(Radical Action Programme for UNIP) で、通称「ゼロ・オプション」(Zero Option) の問題がある。これはUNIPが作成した政権奪回のための秘密文書で、「市民の不服従」(Civil Disobedience) という選択肢を重要視してMMD政権に圧力をかけ、退陣に追い込むことを狙いとしたものであった。しかし、1993 年 2 月 24 日付けの政府系の『タイムズ』紙 (Times of Zambia) に、この文書の抜粋が掲載されたことを契機として、チルバ大統領は同年 3 月 4 日に国家非常事態宣言を発動することになり、ザンビアの「民主化」に大きな暗雲が漂い始めることになる。UNIPによる「市民の不服従」対MMDによる抑圧という対立図式が、1996 年選挙後にも形を変えて浮上し、非常事態宣言に結びついたものと解釈できる。

¹⁰ ムワナワサは、カウンダ元大統領からかなりの支援を受けているといわれる。UNIPからの閣僚登用には、こうした政治的背景が推察される。

¹¹ ムンバは、その後党籍をMMDに変更している。

¹² この点は、1997 年に調査を行った際に行ったザンビア大学経済社会調査研究所 (Institute for Economic and Social Research, University of Zambia) のシムタニ氏 (Dr. Neo Simutanyi) へのインタビューによっている (29 August 1997) 。

¹³ ここでの記述は、南アフリカに本部を置く南部アフリカ選挙研究所 (Electoral Institute for Southern Africa) から選挙前に出された、Election Updateの記事とBurnell [2001]、Gould [2002] に多くを負っている。

¹⁴ AkaはMMD内の汚職に幻滅し、MMDから離党し、1993 年に国民党 (National Party) を

結成した 10 名のグループの一人として離党している。その後、96 年に国民党を離党して新たに作ったのが本文で挙げるアジェンダ・フォー・ザンビアになる。なお、国民党はその後指導者問題でもめ、結局ムレンバ (Humphrey Mulemba) が 96 年に立候補したものの約 7% の票を獲得するにとどまったほか、国会議員選挙では 5 議席を獲得した。しかし、ムレンバの死後、党の機能は停滞することになった。

¹⁵ ムンゴンバは、MMD 内の汚職疑惑への批判を強めた若手政治家であったが、こうした批判姿勢により MMD から除名処分を受けていた。

¹⁶ マゾカは、MMD のパウレニ (Bauleni) 支部における自らの勝利をチルバによって無効とされ、MMD を通じてその政治的野心を満たすことを妨げられたのではないかとの憶測がある。

¹⁷ この構想に比較的好意的だったのは、UPND、AZ、ZAP、NCC であり、ZRP も一定の関心を示した。

¹⁸ なお、NOCE に関しては、選挙後に行った 2002 年の現地調査の際には、すでにその存在自体が確認できなかった。

¹⁹ <http://www.zamnet.zm/zamnet/post/oasisdec.html> (2004 年 2 月 25 日アクセス) を参照。

²⁰ こうした 2001 年のザンビアにおける人権状況に関しては、Afronet [2002] を参照。

²¹ このネットワークは、人権問題、選挙監視、「市民教育」(civic education) に関与している、ザンビアにおける主要な NGO5 団体が集ってはじめられた緩やかな組織連合であった。この活動に対して、北欧諸国が、アフロネットを通じて巨額の資金提供を行ったが、その資金の受け皿となったアフロネットが、この連合をより組織化しようとしたことに反発するメンバーの離反が続き、最終的に Coalition 2001 にとどまった当初のメンバーはアフロネットのみになるという経緯があり、事実上アフロネットが中核であった。

²² 2001 年連合は選挙後の 2002 年 1 月に、「結社の自由」「集会の自由」について予備的な報告書を作成しており、その一部は Afronet [2002: 8-31] で説明されている。

²³ この口座は、Zambia National Commercial Bank ロンドン支店にあるとされる。

参考文献

(日本語文献)

稲垣妙子 [2002] 「ザンビア第三代大統領の誕生：2001 年大統領・国会選挙を振り返る」『アフリカレポート』No.35 (2002 年 9 月) pp.29-33。

遠藤貢 [2001] 「アフリカをとりまく『市民社会』概念・言説の現在：その位置と射程」(平野克己編『アフリカ比較研究：諸学の挑戦』アジア経済研究所) pp.147-186。

－ [2003] 南部アフリカにおける民主化と市民社会『海外事情』51 巻 11 号 pp.30-46。

(外国語文献)

- Africa Confidential*, various issues.
- Afronet [2002] *Zambia Human Rights Report 2001*, Lusaka: Afronet.
- Bastian, Sunil, and Robin Luckham [2003] *Can Democracy be Designed?: The Politics of Institutional Choice in Conflict-torn Societies*, London: Zed Books.
- Bratton, Michael, and Nicolas van de Walle [1997] *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Burnell, Peter [2001] "The Party System and Party Politics in Zambia: Continuities Past, Present and Future," *African Affairs*, 100, pp.239-263.
- Chanda, Alfred W. [1997] "Zambia's Fledgling Democracy: Prospects for the Future," *Zambia Law Journal*, 25-28, pp.125-154.
- FODEP (Foundation for Democratic Process) [2002] *Zambia's 2001 Tripartite Elections*, Lusaka: FODEP.
- Gould, Jeremy [2002] "Contesting Democracy: The 1996 Elections in Zambia," in Michael Cowen and Liisa Laakso (eds.), *Multi-Party Elections in Africa*, London: James Currey.
- Hyden, Goran, and Denis Venter [2001] "Constitution-making in Africa: Political and Theoretical Challenges," in G. Hyden and Denis Venter (eds.), *Constitution-making and Democratization in Africa*, Pretoria: Africa Institute of South Africa.
- Luckham, Robin [1998] "Are There Alternatives to Liberal Democracy?" in Mark Robinson and Gordon White (eds.), *The Democratic Developmental State: Politics and Institutional Design*, Oxford: Oxford University Press.
- Mphaisha, C.J.J. [1996] "Retreat from Democracy in Post-One Party State in Zambia," *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, 34(2), pp.65-84.
- O'Donnell, Guillermo [1999] *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Okoth-Ogendo, H.W.O. [1991] "Constitutions without Constitutionalism: Reflections on an African Political Paradox," in Issa Shivji (ed.), *State and Constitutionalism: An African Debate on Democracy*, Harare: SAPES.
- Ottaway, Marina [2003] *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Schaffer, Frederic C. [1998] *Democracy in Translation: Understanding Politics in an Unfamiliar Culture*, Ithaca: Cornell University Press.
- Szeftel, Morris [2000] "'Eat with Us': Managing Corruption and Patronage under Zambia's Three Republic, 1964-99," *Journal of Contemporary African Studies*, 18(2), pp.207-224.
- Tilly, Charles [1985] "War-Making and State-Making as Organized Crime," in Peter Evans et al.(eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press.

表1 2001年ザンビア大統領選挙結果

候補者(所属政党*)	州別									合計
	中央	コッパー ベルト	東部	ルアブラ	ルサカ	北部	北西部	南部	西部	
ムワナワサ (MMD)	43117	125064	35889	71509	40225	82867	37336	36068	34619	506694
マゾカ (UPND)	39039	39329	9341	5674	79419	8888	55816	172253	62938	472697
テンボ (FDD)	12472	27791	62662	11162	60929	24843	6650	10703	11669	228861
カウンダ (UNIP)	12029	14101	79340	10486	16768	25954	4482	4588	8150	175898
ミヤンダ (HP)	15406	63645	14885	3133	22032	8399	5077	5284	2817	140678
ムウィラ (RP)	6004	19749	6257	20998	7092	18424	1642	2784	2522	85472
サタ (PF)	1930	23619	1623	4832	9484	15781	275	790	838	59172
ムンバ (NCC)	2276	8747	2144	3020	13765	4423	743	2227	1515	38860
コニー (社会民主党)	716	829	2750	666	913	1351	730	1375	923	10253
レワニカ (AZ)	676	1046	1669	407	1242	939	508	1440	1955	9882
シャンパンデ (NLP)	748	1426	1653	746	944	1681	275	995	754	9222

(注) 政党名の略語については付表を参照のこと。

(出所) FODEP [2002: 53] .

表2 2001年ザンビア国会議員選挙結果(獲得議席)

候補者(所属政党*)	州別									合計**
	中央	コッパー ベルト	東部	ルアブラ	ルサカ	北部	北西部	南部	西部	
MMD	7	20	1	13	1	20	3	1	3	69 (77)
UPND	5	0	0	0	4	0	9	18	13	49
FDD	0	0	5	0	6	0	0	0	1	13
UNIP	0	1	12	0	0	0	0	0	0	12
HP	2	1	1	0	0	0	0	0	0	4
RP	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
PF	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
無所属	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
計	14	22	19	14	12	21	12	19	17	150 (158)

(注) * 政党名の略語については付表を参照のこと。 ** カッコ内は、大統領指名の非選出議員8名を加えた数。

(出典) FODEP [2002: 54] .

付表 ザンビア関連略号一覧（アルファベット順）

AZ	アジェンダ・フォー・ザンビア (Agenda for Zambia)
CCZ	クリスチャン・カウンスル・オブ・ザンビア (Christian Council of Zambia)
DAs	地区行政官 (District Administrators)
EFZ	エバンジェリカル・フェロウシップ・オブ・ザンビア (Evangelical Fellowship of Zambia)
FDD	民主主義と開発のためのフォーラム (Forum for Democracy and Development)
FODEP	民主化促進財団 (Foundation for Democratic Process)
HP	遺産党 (Heritage Party)
LAZ	法曹家協会 (Law Association of Zambia)
LDF	自由進歩戦線 (Liberal Democratic Front)
MMD	複数政党制民主主義運動 (Movement for Multi-Party Democracy)
NCC	全国市民連合 (National Citizens' Coalition)
NGOCC	NGO調整委員会 (NGO Coordinating Committee)
NLP	全国リマ党 (National Lima Party)
NOCE	市民教育国民団体 (National Organization for Civic Education)
PF	愛国戦線 (Patriotic Front)
RP	共和党 (Republican Party)
UNIP	統一民族独立党 (United National Independent Party)
UPND	全国開発統一党 (United Party for National Development)
ZAP	進歩のためのザンビア連盟 (Zambia Alliance for Progress)
ZDC	ザンビア民主会議 (Zambia Democratic Congress)
ZEC	ザンビア・エписコパル会議 (Zambia Episcopal Conference)
ZIMT	ザンビア独立選挙監視チーム (Zambia Independent Monitoring Team)
ZNBC	ザンビア国民放送 (Zambia National Broadcasting Cooperation)
ZRP	ザンビア共和党 (Zambia Republican Party)
