

## アフリカにおける政治体制と国民投票

岩田 拓夫

### Political Regime and Referendum in Africa

Takuo IWATA

#### Summary

This article aims to understand and analyze the referendum in Africa. Since the independence, African countries have held referendum during political regime transition. It is distinctive that African countries have held referendum to receive people's confirmation on the regime change rather than to inquire a particular social issue. Before the starting of democratization, African people had few choices of declaring "NO" against the new regime when an old regime had already been excluded by military force. This article studies the cases of referendum in Benin, which has been evaluated as "Model country of democracy" in Africa since 1990s. Firstly, the article categorizes referendum and shows its character in Africa. Then it considers three political situations in Africa which referendum was held for the independence, for the transfer of power from military to civilian regime, and for the democratic transition. Finally, it focuses on correlation between referendum and democratization.

## 1. はじめに

小稿では、アフリカ諸国における政治体制の転換期に実施されてきた国民投票に関する理解を中心に、政治プロセスとしての国民投票のアフリカ政治における意義と課題に関する考察を行いたい。

日本では国会での成立から丸3年を経て、2010年5月から「日本国憲法の改正手続きに関する法律」(憲法改正国民投票法)<sup>1)</sup>が施行された。同法に基づき、日本国憲法第96条に記された憲法改正の手続きを行うことが制度化された。名称の通り、同法は日本国憲法の改正に目的を限定した国民投票を実施するための法律である。

世界における地域や時代に応じて、国民投票の実施に至る経緯やその目的は一様ではない。また、国民投票は必ずしも憲法に関わる 이슈に対象が限定されている訳ではない。近年、世界から注目を集めたのは、欧州連合や通貨統合への参加の是非をめぐってヨーロッパ各国で実施された国民投票であった。しかし、世界の中で見れば、特定の 이슈に関して、同一域内の国々の間で同時代に相次いで国民投票が実施されることは例外的な現象であると言えよう。

一般化された議論は難しいところもあるが、国民投票は間接民主制(議会制民主主義)に代替するものではなく、あくまでもその補完的な政治プロセスのアプローチであるという位置づけが世界共通の認識であろう(Qvortrup : 12)。

はじめに、小稿での議論に関連する国民投票の類型に関する整理を行う。次に、独立後のアフリカ諸国全般における国民投票の特徴に関して、主に植民地支配からの独立、軍事政権と一党制のサイクル、民主化、という政治体制転換の局面について考察する。54あるアフリカ諸国で実施された国民投票の全ての事例を分析することはできない。また、極めて多様な状況にあるアフリカ諸国の状況を一般化することも容易ではない。小稿では、21世紀のアフリカ政治を展望する上で関心の高い事例を中心に考察していきたい。

小稿において注目するのが、現在も未完の政治改革プロセスであり、そしてアフリカ諸国の将来に直接的な影響を及ぼす民主化である。現在でこそアフリカ諸国の中で「民主化モデル」と評価が定着しているものの、そこに至る過程には軍事クーデタによる政権転覆が繰り返されたように、アフリカ諸国の典型ともいえる不安定な政治的あゆみを続けてきたベナンの国民投票の流れをたどっていく。

上記の作業を通して、アフリカにおける国民投票の系譜をたどりながらその特徴を明らかにし、21世紀のアフリカの政治プロセスにおける可能性と課題を考察したい。

## 2. アフリカ諸国における国民投票の傾向と類型

アフリカ全般の傾向を示し、個別事例研究としてのベナンの国民投票に関する考察を行うに先立って、小稿に関連する国民投票の類型化に関する整理を行う。

前述のように、国民投票に関しては、地域や時代に応じて実施の経緯や目的は一様ではない。近年では、地域統合の進展にともない、ヨーロッパ諸国において国民投票が盛んに実施されてきたことが注目を集めるようになった<sup>2)</sup>。ヨーロッパ統合において国民投票は非常に重要な制度(20年間に25回以上実施)であった(de Vreese, Semetko : 178)。しかし、国民投票のこのような意義はアフリカ諸国においては見出せない。また、ヨーロッパ列強による分割と植

民地支配という負の遺産を抱えたまま独立したアフリカ諸国は、民族、宗教、文化、地理的側面から国民の同質性が低いことも考慮して、国民投票の実施に関してもより一層の多極共存的な配慮とコンセンサスを得るための努力が求められる。

アフリカ諸国においては、欧米諸国におけるように個別政策、制度変革（EU、ユーロ）、社会的・倫理的な争点（離婚、中絶、同性愛など）（Qvortrup : 77）が国民投票の争点とされることはほぼ皆無であった。アフリカ諸国における国民投票の一般的な傾向は、個別の政策や社会的な争点を問うことを目的とするというよりも、政治体制の変更や独立（帰属決定）などの体制転換期の最終段階において、国民の合意を通して新たな政治体制が認証されるために実施されることが通例であった。しかし、独立後のアフリカ諸国の歴史において、大半の政治体制の転換は軍事クーデタ、内戦を通じた暴力によってもたらされてきたことを見過ごすことはできない。

「イエス」か「ノー」かという単純な選択を行うだけにもかかわらず、国民投票には複雑な様相がある（de Vreese, Semetko : 3）。通常の選挙と国民投票の間には、アジェンダセッティングにおいて方法論が異なる。国民投票においては、選挙のような多岐に渡る争点が示されるのではなく、あらかじめ選択肢が絞り込まれている。そこには、メディアの役割が大きい（de Vreese, Semetko : 15）。多くのアフリカ諸国においては、10数年前まで報道がほぼ国営メディアの寡占状態であったことを考えると、政府主導で提出された国民投票が否決される可能性が一段と低くなる。

それに加えて、国民投票の多くは政治体制の転換期の最終局面に行われてきたこともあり、新体制への追認となる傾向が強い。「イエス」か「ノー」かを問う国民投票であるが、アフリカ諸国において、旧体制が正統性を喪失し、新しい体制への移行しようとする段階において「ノー」という選択を行う可能性は、あらかじめ低く誘導されていることが顕著な傾向である<sup>3)</sup>。

次に、スミス（Gordon Smith）が機能的分析アプローチ（functional approach）として示した4類型を参考にして、アフリカの国民投票の実施の様式と結果に関する大まかな傾向を考えてみたい。

機能的分析アプローチによる国民会議の実施に関する類型化は、「政府の主導性」（control）と「体制利益」（hegemonic）の2つの軸によって4つのタイプに構成されている。

ひとつめは、国民投票の実施における政府の主導力の度合いである。その度合いが大きければ政府の強い主導下（controlled）で国民投票が実施され、度合いが小さければ政府の弱い主導下（uncontrolled）で国民投票が実施されたことになる。もうひとつの「体制利益」とは、国民投票の結果が時の政権にとって都合の良いものである（pro-hegemonic）か、逆に都合の悪いものである（anti-hegemonic）か、という観点からの分類である。

スミスの分類に従えば、以下の4類型に分類される（Smith1976 : 6-19）。

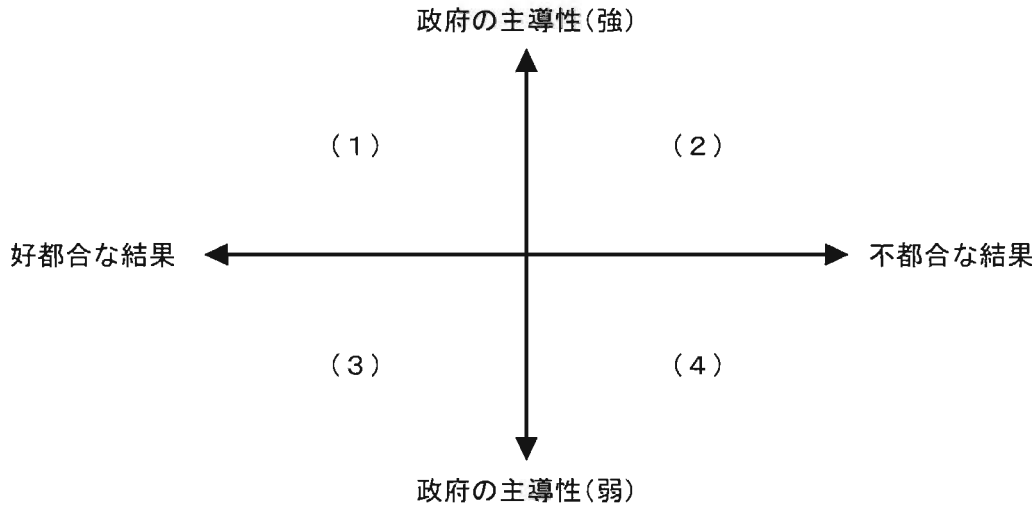


図1 スミスの機能的分析アプローチによる国民投票の分類

出典) Smith (1976 : 7) を一部筆者修正

- (1) 政府の強い主導下で実施され、体制側にとり好都合な結果  
(controlled & pro-hegemonic)
- (2) 政府の強い主導下で実施され、体制側にとり不都合な結果  
(controlled & anti-hegemonic)
- (3) 政府の弱い主導下で実施され、体制側にとり好都合な結果  
(uncontrolled & pro-hegemonic)
- (4) 政府の弱い主導下で実施され、体制側にとり不都合な結果  
(uncontrolled & anti-hegemonic)

アフリカ諸国においては、国民投票の多くは政治体制の転換期の最終局面に行われてきたために新体制への追認となる傾向が強くなるように、全般的に政府主導型となる。そして、国民投票の結果もかなりの程度体制側にとって好都合なものとなる傾向が強い。結果的に上記4つのパターンのうち、アフリカ諸国における国民投票の大部分は(1)に分類されるだろう。(2)についてはアフリカ諸国のこれまでの状況においては想定することは難しい。(3)と(4)は少数例であるがドラスティックな体制転換時に起こりうるケースである。

アフリカ諸国の国民投票の大部分を占める(1)について主に想定されるケースは3つある。ひとつめは、独立を間近に控えて、既に植民地政府から自治権を獲得しているアフリカ人を中心とする政権が水面下での宗主国との交渉も終えた段階で行う国民投票である。このケースは基本的に独立時期に限定される。2つめは、軍事クーデタによって政権が転覆した後、軍事政権から文民政権への民政移管が行われるプロセスの中で、新憲法の制定のために実施される国民投票である。3つめは、民主化後の大統領任期制限の撤廃の手続きとしての憲法修正のための国民投票である。民主化開始に際して、大部分の国が新たに採用した憲法には大統領の任期制限(概ね1期5年で通算2期まで)が付けられていた。民主化開始から約10年後の21世紀初頭になると、自身の任期切れが近づいてきた国家指導者が権力維持のために憲法を修正し、大

統領任期制限を撤廃しようとする動きがアフリカ諸国において相次いで見られることになった。

表1 アフリカ諸国の国民投票実施状況 (2007年末現在)

国名	実施回数	実施年
Angola	0	なし
Benin	4	1964 1968 1968 1990
Botswana	3	1987 1997 2001
Burkina Faso	4	1959 1970 1977 1990
Burundi	4	1981 1991 1992 2000
Cameroon	2	1960 1972
Cape Verde	0	なし
Central African Republic	4	1981 1986 1994 2000
Chad	3	1989 1996 2005
Comoros	6	1974 1977 1978 1989 1992 2001
Congo (Brazzaville)	5	1963 1973 1979 1992 2002
Côte d'Ivoire	1	2000
Democratic Rep Congo	4	1964 1967 1973 2000
Djibouti	3	1967 1977 1992
Equatorial Guinea	5	1963 1968 1973 1982 1991
Eritrea	1	1993
Ethiopia	1	1987
Gabon	1	1995
The Gambia	3	1965 1970 1996
Ghana	5	1956 1960 1964 1978 1992
Guinea	3	1958 1990 2001
Guinea Bissau	0	なし
Kenya	1	2005
Lesotho	0	なし
Liberia	4	1846 1847 1975 1984
Madagascar	6	1972 1975 1992 1995 1998 2007
Malawi	1	1993
Mali	2	1974 1992
Mauritania	2	1991 2006
Mauritius	0	なし
Mozambique	0	なし
Namibia	1	1990
Niger	5	1987 1989 1992 1996 1999
Nigeria	3	1959 1961 1963
Rwanda	3	1961 1978 2003
São Tomé and Príncipe	1	1990
Senegal	3	1963 1970 2001
Seychelles	2	1992 1993
Sierra Leone	2	1978 1991
Somalia	2	1961 1979
(Somaliland) 未承認	1	2001
South Africa	3	1960 1983 1992
Sudan	0	なし
Swaziland	0	なし
Tanzania	0	なし
Togo	6	1956 1961 1963 1972 1979 1992
Uganda	3	1964 2000 2005
West Sahara	0	なし
Zambia	1	1969
Zimbabwe	1	2000

出典) African Elections Database (<http://africanelections.tripod.com/index.html>、2010年1月5日アクセス)、Africa Confidential (<http://www.africa-confidential.com/news-by-country-category>、2010年1月31日アクセス)、国連西サハラ国民投票ミッションホームページ (<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minurso/index.shtml>、2010年4月4日アクセス) をもとに筆者作成。

(3)(4)については、どちらに分類されるかは時の政権の状況による部分があるが、主に想定されるケースは2つある。ひとつめは、独立後のアフリカ諸国における分離独立を求める地域において実施される住民投票である。アフリカを代表する地域的国際機構である「アフリカ統一機構」(OAU:現在はアフリカ連合、AU)<sup>4)</sup>では、国境に関して現状維持を暗黙の了解としてきた<sup>5)</sup>。国境変更をもたらす主権国家からの新たな独立は、アフリカ全体を不安定化させる「パンドラの箱」と認識されてきた(Touval:83)。小稿執筆時点における唯一の例外は、1993年のエチオピアからのエリトリアの独立であった。分離独立のための国民投票は例外的であるが、将来のアフリカの国家像を考える上では軽視できない重大な意味を持つ可能性もある。2つめは1990年代のアフリカ諸国が一斉に取り組むこととなった民主化プロセスの中で、それまでの一党制を変更し、複数政党制へ移行する上で新憲法の制定(いくつかの国では現行憲法の修正で対応)を行うために国民投票が行われたケースである。下表のようにアフリカ諸国全般を見渡しても、1960年を境に次々と独立を迎える時期を除いては、民主化のための制度変更に向けて実施された1990年代前半の時期に国民投票が集中している。

### 3. 現代アフリカにおける国民投票

独立後のアフリカ諸国における国民投票の特徴は、大部分が政治体制の変更に対する承認をめぐって実施されたことであった。具体的には、憲法の改正や修正が直接的なイシューとされた。アフリカ諸国において、国民投票が実施された契機は、おおまかに次の3つに分類される。1つめは独立、2つめは軍事クーデタなどの政変後の民政移管、3つめは民主化移行(Democratic Transition)、である。

ヨーロッパの植民地からの独立前夜、主権国家として独立を明記した憲法を承認するための独立の手続きとしての国民投票が実施された。特殊な例としては、独立前に複数のヨーロッパ諸国の植民地が合併して一つの新国家としての独立する場合には、その帰属を決定するための「住民投票」(Plebiscite)が実施された。

一例として、第一次大戦後、旧ドイツ領アフリカ植民地がイギリスとフランスによって分割統治されてきたトーゴとカメルーンでは、独立を見据えて領土と領民の帰属を問うための住民投票が実施された。住民投票の結果、トーゴでは英領トーゴランドが隣接する英領ゴールドコーストと共に現在のガーナとして独立すること、仏領トーゴは現在のトーゴとして独立することを選択した。カメルーンにおいては、英領カメルーンと仏領カメルーンが一つになり、現在のカメルーン(一時期は連邦制を採用)として独立を果たした。

国境線維持を暗黙の合意とするアフリカ諸国において、際立った例外的事例として知られるのが、1993年のエリトリアのエチオピア連邦からの独立であった。長年にわたる独立運動の末、エチオピア連邦の憲法規定に基づき、エリトリアの住民投票が行われ、圧倒的賛成の末に独立を果たした。現在想定されているのが、南部スーダンと西サハラにおいて独立をめぐる国民投票の可能性である。

アフリカ最大の国土を有するスーダンは、独立以来、長年にわたり南北間の紛争が続いてきた。アラブ系を中心とする北部出身者が政権を握り、産油地帯である南部のアフリカ系を中心とする人々との対立が続いてきた。少数派の南部地域に石油資源が集中していたことも、スーダンの南北問題を複雑にしてきた。それに加えて、西部のダルフル地方での紛争や大虐殺に

より、スーダンに対する国際社会の目は一段を厳しくなっていた。長年の交渉の結果、2005年に南北間の「包括的和平合意」(Comprehensive Peace Agreement: CPA)が締結され、南部の勢力である「スーダン人民解放運動」(Sudan People's Liberation Movement: SPLM)が政府に参加するようになったことは、スーダンの安定化の重要な足がかりとなった。CPAでは、締結から6年後に南部地域の帰属を問う住民投票が実施されることが約束された。2010年の総選挙を経て、2011年1月には南部の帰属をめぐる住民投票が予定されている<sup>6)</sup>。

西サハラは1976年までRio de Oroという名の植民地としてスペインの統治下にあった。スペインの撤退により、モロッコとモーリタニアの間で自国の主権の及ぶ領土であるという主張がなされたが、1979年にモーリタニアは領土的主張を取り下げた。その後は、アルジェリアの支持を得て独立を目指す「ポリサリオ戦線」(Frente Popular para la Liberación de Saguia el-Hamra y de Río de Oro: POLISARIO)と自国領土を主張するモロッコとの間で係争が続いた。国連の仲介の下で1992年1月に、独立か、モロッコへの統合か、という西サハラの帰属を決めるための国民投票が予定された。国民投票実施機関として、1988年のモロッコとポリサリオ戦線との間の合意と1991年の国連安全保障理事会決議690に基づき、国連西サハラ国民投票ミッション(The United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara: MINURSO)が設置された。しかし、主に有権者登録をめぐる国民投票を実施するための条件について双方の合意に至らず、MINURSOの活動が現在まで延長され続けている<sup>7)</sup>。

ただし、独立に際して住民投票を実施した国は少数であり、大部分は植民地時代末期の各植民地自治政府の議会によって独立が決定され、植民地政府を引き継ぐ形で主権国家としての体制整備が進められた。

次に、独立から数年を経過したアフリカ諸国においては、政権の独裁と腐敗を打倒するための軍事クーデタが頻発するようになった。軍事クーデタによって政権転覆された場合、基本的に現行憲法は停止される。その後、軍事政権から通常の文民政権に民政移管するに際して、新たな憲法が制定される。その結果、民政移管時に国民投票が実施されるケースが繰り返し見られるようになった。それは、民主化の時代と呼ばれる1990年以降においても、クーデタ後の政治秩序回復において踏襲されている政治的な「通常化」のためのプロセスである。

そして、現代のアフリカ政治に最も重要な意味を持つのが民主化との関わりである。1990年代はじめから、次々とアフリカ諸国で開始された民主化プロセスの中で、多くの国々で国民投票が実施された。

それ以前の時代のアフリカ諸国の政治体制の大部分が一党制もしくは政党政治を認めない軍事政権であり、複数の政党が自由に活動できる国はごくわずかであった。ボツワナ、ガンビア、モーリシャス、セネガル、ジンバブエでは、1980年代はじめまでに複数政党制を導入または復活させていたが、支配政党が選挙によって交代することは極めてまれであった<sup>8)</sup>。しかし、国内外からの民主化圧力の結果、国家指導者は不承不承ながら民主化への取り組みを開始した。そこでも、国家の政治体制の根幹を変更するためには憲法の改正もしくは修正が不可欠であった。民主化への法的な移行方法には、議会において憲法が修正される場合と、国民投票によって新たな憲法を制定する場合の2通りのパターンがあった。大部分のアフリカ諸国の民主化プロセスにおいては、現行憲法の修正ではなく、国民投票を通じた新憲法制定に基づいて進められた。

また、アフリカ諸国の人々にとって、民主化プロセスにおける国民投票がはじめての自由な

政治参加の機会となったことも少なくなかった。冷戦終結から間もない世界にまだ「歴史の終わり」の楽観的な空気が残っていた1990年代前半、アフリカの大部分の国で一斉に開催され、期待を込めて「第二の独立」とも称された民主化であったが、その行く末はいまだに不透明である。いくらかの国々においては「民主主義の定着」を語り始めることが妥当な状況になっているものの、その他の多くの国々では権威主義的な政治に回帰することになった。

ニジェールの事例は、アフリカにおける民主化と国民投票の脆さを象徴するものと位置づけることができる。1990年代はじめに開始された民主化から数年後、独立後初となる選挙による政権発足、複数政党制が根付くかと考えられ始めた矢先の1996年に軍事クーデタにより、民主的な選挙によって発足した政権は崩壊した。1999年にもクーデタで政権奪取が起これ、民主化前への軍事政権への先祖帰りかと考えられたが、民政移管後、クーデタ指導部は権力から離れ、同年12月に選挙によってタンジャ（Mamadou Tandja）新政権が発足した。1999年の憲法では、大統領任期は5年で2期まで（再任は1回のみ）と制限され、タンジャ大統領は憲法を尊重し、引退すると繰り返し宣言していた。

しかし、最後の任期の終了年となった2009年に入ると、それまでの主張を一転させ、自身の権力維持のための憲法修正への意欲を見せ始め、国内外からの強い反発を招いた。タンジャ大統領は、国内世論の支持もないままに、多数を握る国民議会で憲法修正案を提出し、2009年8月に実施した国民投票によって自身の任期を3年間延長した。しかし、この国民投票を通じた憲法修正に対する正統性は低く、欧米諸国だけでなく周辺のアフリカ諸国からも強い非難を浴びた。最終的に、ニジェールは西アフリカを代表する地域機構である「西アフリカ諸国経済共同体」（ECOWAS）の参加資格が剥奪される異例の制裁を受けた。国内においてもタンジャ大統領の辞任を求めるデモが頻発し、経済援助も制限された混乱した状態が続く中、2010年2月に民主化開始後3度目となる軍事クーデタが発生し、タンジャ政権は崩壊した。ニジェールは、民主化開始後のアフリカ諸国における最多のクーデタを経験することになった。その後、ニジェールでは、民主化開始後3度目となる民政移管に向けた準備が進められ、2011年2月に大統領選挙が実施された。

次に、アフリカ諸国の中でも「民主化モデル」と評価される数少ない国のひとつであるベナンの民主化プロセスにおける国民投票の位置づけについて検討する。

#### 4. 民主化と国民投票 —ベナンの事例から—

ベナンは、1990年以降、現行の第7共和国憲法の下、4度の大統領選挙、5度の国民議会選挙、分権化開始後2度の地方選挙を実施し、アフリカ諸国の中で国際社会から一貫して「民主化モデル」と評価され続ける数少ない国と位置づけられている<sup>9)</sup>。

ベナンでは、独立後4度の国民投票（1964年、1968年は2度、1990年）が実施された<sup>10)</sup>。そのうち、クーデタ後の超法規的状況下ではなく、現行法における規定に則って実施されたのは1990年12月の国民投票だけである。独立後のベナンの政治と国民投票のあゆみについては年表の通りである。

現在のベナンの憲法において、憲法修正の提案には国民議会での4分の3以上の賛成が必要であり、修正の決議は議会での5分の4以上の賛成が求められる。国民議会での5分の4以上の賛成票が得られない場合は国民投票に付され、過半数以上の賛成票により憲法修正が認めら



れることが規定されている<sup>11)</sup>。ベナンの憲法修正には、日本の国民投票法よりも厳しい要件が課されている。

ベナンの憲法修正に関する要件は、他のアフリカ諸国の憲法規定と比較しても最も厳格な部類に位置づけられる。他の国々の憲法を概観すると、国民議会での憲法修正案の提出に必要な賛成は概ね3分の1以上から4分の3以上、修正案の採択に必要な賛成は3分の2以上から4分の3以上を必要とする国が大勢を占めている<sup>12)</sup>。また、憲法修正に国民投票が要件として求められない国々も少なくない。逆に、ガーナのように国民投票において、40%以上の投票率で修正案に対する75%以上の賛成が得られることを条件に議会で最終的な審議が行われる国もある<sup>13)</sup>。

しかし、憲法上の規定は厳格であるが、実際のところ6度の軍事クーデタによる政権転覆を経験したベナンを含む独立後のアフリカ諸国においては、クーデタによる政権交代が多くその都度憲法は停止された。アフリカ各国が独立から民主化に着手し始めた1990年代以前の時期においては、現行憲法の規定に沿って国民投票が実施され、憲法修正が行われることは稀であった。

ベナンでは独立前から3つの地域間（バラクを中心とする北部、アボメを中心とする南西部、ポルトノボを中心とする南東部）の対立が政治を動かしてきた。それぞれの地域を代表する政治指導者間の駆け引きや対立のため、独立以来ベナンは政情不安に悩まされ、しばしば内戦の一手手前の緊張した状況におかれてきた。他のアフリカ諸国と同様に、独立当初のベナンは3つの地域をパーツとする不安定な寄せ集めにすぎなかった（Fondation Friedrich Naumann : 5）。現代においても、地域間の対立の克服は民主化と並んで現代ベナン政治における重要な課題であり続けている。

独立から間もない時代の不安定な政治情勢を経て、1960年代半ば以降、アフリカ諸国では軍事クーデタによる政権交代が相次いだ。独立、ならびに独立によって発足した主権国家としての初めての政治体制の大部分は国民投票によって信任されたものではなかったことから、軍事クーデタによる政権交代を受けて、新たに国民投票を通して新生国家の再出発を果たそうとした。しかし、国民投票を経て発足した文民政権も腐敗と政治不安に悩まされ、2度目の軍事クーデタによる政権転覆を経験することとなった。その後は、国民投票を媒介とした同様の民政移管プロセスが採られた。

軍事政権は、軍事クーデタという超法規的な手段によって発足した政治体制である。クーデタによって発足した新政権は、前政権の憲法をただちに停止するのが慣例である。軍事政権として発足しても、通常はある一定の期間を経て民政移管を行い、クーデタの指導者が民政移管後の政権の指導者となり、その指導者によって率いられた形式的な一党制へ移行する流れが一般的であった。民政移管の際に新たな憲法が制定されるのであるが、その際に国民投票にかけられるケースはそれほど多くない。軍事政権においては、国民投票の実施方式、要件を規定する憲法が停止されている状態にある。ベナンで最長の政権となったケレク（Mathieu Kérékou）率いる革命を掲げた軍事政権（1972～90年）においても同様の経緯をたどった。

仮に国民投票が実施されても、それは事実上、軍事政権を正当化するための選択肢のない軍人指導者に対する信任投票にすぎない。軍事政権下での国民投票の例として挙げられるのがベナンの隣国トーゴの事例である。5年前のクーデタによって発足した軍事政権において、1972年にエヤデマ大統領（Gnassingbé Eyadéma）による自らが政権を担い続けることへの是非を問う国民投票を実施し、国民からの「圧倒的」な支持を得て政権担当を続行したケースはあ

る。しかし、国民の合意なく超法規的に発足した体制を維持させるために国民に信を問うこと自体は、政治的儀式と援助国に対する外交的パフォーマンスの域を越えない。

ベナンにおける4度の国民投票の中で、将来のベナン、アフリカ政治の全般においても、最も重要な意味を持っているのが最後（1990年）に実施されたものである。軍事クーデタとして政権を奪取し、その後17年間に及ぶマルクス主義を掲げた革命政権へ移行したベナンは、政治的にも経済的にも困窮を極めていた。1980年代後半以降、国内で巻き起こる民主化を求める運動に抗しきれず、ベナンはアフリカ諸国の中で初めて、国民各層から代表者が参加して、独立後の政治を総括し、新たな政治体制を模索するための国民対話フォーラムである「国民会議」（Conférence nationale des forces vives de la nation：1990年2月19日～28日）を開催した。約10日間に及んだ国民会議では、民主化に向けた制度転換を行うことを確認し、終了後の民主化のための国家的制度として、暫定移行政府（Gouvernement de la transition）、国民議会に相当する「共和国高等評議会」（Haut conseil de la République：HCR）を設置した。

民主化移行のための暫定政権は、複数政党制の下での民主主義を実現させるための法・制度整備、国民和解を実現させ、それを経た末に実施される国民議会、大統領選挙を実現させることによって、その任務を終えることを宣言した。そして、移行政府を率いる首相に実質的な国家の責任を委ねた。ケレク大統領の地位は保障したものの、その権限は儀礼的な領域に制限された。このような民主化移行のための暫定政府の下で、民主化に向けたプロセスが着々と進められていった。一党制から複数政党制に改めるための法整備を進めるために、HCRにおいて暫定政府における憲法に相当する基本法が制定された（1990年8月）。基本法では、民主化移行のための新憲法は国民投票によって実施されると明記されており、ベナンでは初めて法律に基づく国民投票の実施となった。過去の3度の国民投票は、クーデタによって現行憲法が停止された後のものであり、憲法（基本法）に基づいて実施されたとは言えないところがある。それに対して、1990年の国民投票は現行法に則って実施されたものとしてもより重要な意味を持つものと理解することができる。

アフリカ諸国初となる国民会議を開催したベナンは、暫定移行政府の下で民主化移行プロセスを遂行し、複数政党制での選挙を実施して新政権が発足した。その後ベナンは、紆余曲折を経ながらも暴力による政治解決を採らず、対話と選挙を通じて政治的問題を乗り越えてきた。そのあゆみは決して平坦ではなかったが、やがてベナンはアフリカ諸国全体にもおいても「民主化モデル」として内外から高く評価されるようになった。

「民主化モデル」とされるベナンの民主化を支える現憲法においても、憲法修正に関する規定がある。これまでの憲法と同様に、国民議会における5分の4以上の賛成が得られない場合は国民投票によって国民の意思を問う。

民主化開始から10年を境に、いくつかのアフリカ諸国において憲法修正への動きが見られるようになった。それは、各国において民主化に移行するために制定された憲法において、大統領の通算の任期をおおよそ10年と規定した国が多数を占めていたからであった。平均的には、アフリカ各国の憲法では大統領の任期は5年、通算2期までと限定されるケースが大部分である。そこで、憲法で制限された任期の期限が迫る中で、権力維持のために憲法の大統領の任期制限規定を撤廃する動きが少なからず見られるようになった。これは、民主主義の屋台骨である法の支配を揺るがし、指導者を「終身大統領」（President for life）化する、民主化を有名無実化、骨抜きにする憂慮すべき状況がアフリカ各地で見られるようになった。実際にいくつ

かの国においては、憲法の大統領任期制限が撤廃され、実質的な終身大統領制へ退行する例が見られるようになった<sup>10)</sup>。

ベナンにおいても、2006年に国民議会での憲法修正が試みられた。国民議会選挙を1年後に控えた2006年4月、議会において議員の任期を1年間延ばし（現行では4年間）、大統領、コミューン評議員と同じく5年間に延長するための憲法修正案の採決が行われた。そこには政治的思惑が絡んでいた。イジ議長（Antoine Idji Kolawolé）を中心とする与党グループは、当時のケレク大統領（二度目の在任期間1996～2006年）の影響の下で国民議会の勢力を伸ばしてきた。イジ議長自身も2006年3月の大統領選挙で敗れたばかりであり、政権交代後の国民議会選挙で議席を大きく減らすことを危惧したことから、選挙の先延ばしをすることによって党勢の立て直しを図る時間を稼ぐ狙いもあった。既得権益を維持しようとした他党の議員も同調した結果、憲法修正の議決に必要な国会議員の5分の4以上の賛成を得た。しかし、ベナンの民主化の産みの親である国民会議の後に実施された国民投票によって採択された1990年に制定された現行憲法を尊重せず、自身の地位に固執する議員達の行動に対する国民からの反発は極めて強く、最終的には「憲法裁判所」（Cour constitutionnelle）が国民議会による憲法修正案の採決を違憲と判断し、廃案とされたため、この憲法修正の試みは幻に終わった。

## 5. むすびに代えて

小稿では、アフリカ政治における国民投票の意義と課題に関して、主に政治体制転換の観点から考察してきた。スミスの類型に照らすと、アフリカ諸国の国民投票には政府主導の側面が非常に強いという特徴があった。

また、国民投票のイシューについては、アフリカにおいては植民地からの独立、独立後の分離独立、軍事クーデタ後の民政移管プロセス、民主化という、国家の基本的なあり方の変更、もしくは政治体制の転換期の最終局面において国民の確認をとるために行われるという特徴があった。アフリカ諸国における国民投票は、個別の社会的争点を国民に問うために実施されるというよりも、国家体制の変化を確認する役割を担ってきた。

次に、21世紀のアフリカ政治の命運を握る民主化の行く末を考える上で、アフリカ諸国の中でも「民主化のモデル」と国際社会からも高く評価され続けてきたベナンの独立後の政治的あゆみと国民投票との関係を議論した。中でも、民主化プロセスにおける国民投票の意義について掘り下げて考察した。

また、民主化のモデルとされているベナンと対照的な民主化の挫折の事例としてのニジェールを取り上げた。ベナンにおいては「国民会議」と国民投票によって制定された憲法が、ベナンの民主化の担保になっている。ニジェールでは、クーデタ、それによって発足した軍事政権によって民主化が3度挫折したが、再び民主化の道に歩み出すためには公正で透明な国民投票を経る以外の方法はない。

アフリカを含む途上国においては、民主化の行方が国民投票の意味を大きく規定する。独立後のアフリカ諸国の歴史を見渡すと、基本的に国民投票は国民の意向を反映させる目的よりも、時の政権を正当化、追認するための道具に過ぎなかった。国民投票が本来の意味を持つためには一定の民主化の進捗が前提条件となる。その意味では、現在のアフリカ諸国にとって求められることは、公正で透明な選挙の反復とそれによる民主的な政治文化の醸成が並行して進捗し

ていくことである。

アフリカ諸国の民主化の行方と国民投票との間には、必ずしも明確な関連性があるとはいえないが、法の支配に基づく民主制の確立を担保するためのアプローチの一つとして、今後もそのあり方についての議論が続くであろう。また、国民投票制度に代表される直接民主主義的な政治プロセスは、代議制民主主義の定着を前提とした議論であるといえよう。

現時点でアフリカにおいて最も注目されているのは、2011年初めにも予定されている南部スーダンの帰属を問う国民投票である<sup>15)</sup>。これはアフリカ統一機構（OAU）以来の国境維持の原則というパンドラの箱を開け、アフリカの国家像を大きく変更する潜在性を秘めている。この国民投票が実施されれば、結果次第ではアフリカ全体の国家のあり方に深く関わる起点となるかも知れない。

アフリカ諸国における国民投票は、国家のあり方、政治体制の基本的な方向性を規定する重大な手続きである。直近の例では、2010年に憲法改正のためにケニアで国民投票が実施された。小稿の中で紹介したスーダン、西サハラだけでなく、小稿では触れることのできなかったソマリア、アンゴラ、セネガルの分離独立運動の行方にも関連するように、国家という政治共同体の基本的な単位とそのあり方の模索が重要な意味を持ち続けるアフリカ諸国において、今後も国民投票についての関心は低下することはないだろう。

急速に経済成長を続ける21世紀のアフリカ諸国の政治、国際関係を展望する上で、国家の基本的なあり方を規定し、民主化を実体化させるための出発点として、政治プロセスの重要な局面において国民の総意を確認する国民投票には依然として重要な意味があり、引き続き注視する必要がある。

#### 【参考文献リスト】

- 岩田拓夫（2010）『アフリカの地方分権化と政治変容』晃洋書房。
- 岩田拓夫（2008）「対照的な民主化の歩み—ベナンとトーゴ—」池谷和信・武内進一・佐藤廉也編『朝倉世界地理講座 12—アフリカII—』朝倉書店、782-793頁。
- 岩田拓夫（2006）『『下からの政治』とアフリカにおける国家』川端正久・落合雄彦編著『アフリカ国家を再考する』晃洋書房、171-194頁。
- 岩田拓夫（2004）『アフリカの民主化移行と市民社会論—国民会議研究を通して—』国際書院。
- 岩田拓夫（2003）「NEPADにおけるアフリカの民主主義とガバナンス」大林稔編著『アフリカの挑戦』昭和堂、120-137頁。
- 中原精一（2001）『アフリカの法と政治』成文堂。
- 中原精一（1996）『アフリカ憲法の研究』成文堂。
- Andreassen Bard Anders, Tostensen Arne (2006), *Of Oranges and Bananas—The 2005 Kenya Referendum of the Constitution—*, Michelsen Institute Working Paper.
- Du Bois de Gaudusson Jean, Géraed Conac, Christine Desouches (eds.) (1997), *Les Constitutions africaines publiées en langue française Tome 1*, Documentation Française, Paris.
- Du Bois de Gaudusson Jean, Géraed Conac, Christine Desouches (eds.) (1998), *Les Constitutions africaines publiées en langue française Tome 2*, Documentation Française, Paris.

- Fondation Friedrich Naumann (1997), *Constitutions et textes Constitutionnels de la République du Bénin depuis les Origines Dahoméennes*, CERED-EC-AFRIQUE, Cotonou.
- Qvortrup Matt (2005), *A comparative study of referendums - Government by the people*, Manchester University Press, Manchester-New York.
- Smith Gordon (1976), "The Functional Properties of the Referendum," *European Journal of Political Research*, Vol. 4, No. 1, pp. 1-23.
- Therkildsen Ole (2002), "Uganda's Referendum 2000 : The Silent Boycott : A Comment," *African Affairs*, No.101 pp.231-241.
- Touval Saadia (1972), *The Boundary Politics of Independent Africa*, Harvard University Press, Cambridge.
- de Vreese Claes, Holli A Semetko (2004), *Political Campaigning in Referendum*, Routledge, London-New York.
- Wiseman John A (1996), *The New Struggle for Democracy in Africa*, Avebury, London.

【参考資料】 ベナン共和国略年表

- 1959年2月：フランス領ダホメ自治共和国憲法制定【1959年憲法（1）】
- 1960年8月：ダホメ共和国として独立
- 1960年11月：共和制移行のための新憲法制定【1960年憲法（2）】
- 1960年12月：総選挙（マガ政権発足）
- 1963年10月：軍事クーデタ〔1〕（ソグロ軍事政権発足）→民政移管
- 1964年1月：国民投票①⇒憲法制定【1964年憲法（3）】（アピティ政権発足）
- 1965年11月：軍事クーデタ〔2〕（ソグロ軍事政権発足）→ただちに民政移管
- 12月：軍事クーデタ〔3〕（ソグロ軍事政権発足）
- 1967年12月：軍事クーデタ〔4〕（アレイ軍事政権発足）→民政移管
- 1968年3月：国民投票②⇒憲法制定【1968年憲法（4）】
- 5月：大統領選挙⇒軍事政権によって無効に
- 7月：大統領信任に関する国民投票③（ジンスを大統領に選任）
- 1969年12月：軍事クーデタ〔5〕（ドゥ・スーザ軍事政権発足）→民政移管
- 1970年5月：大統領輪番制（2年ごとに交代）導入【1970年基本法（政令）（5）】
- 1972年5月：初の大統領ローテーション（マガ→アオマベデ）
- 1972年10月：軍事クーデタ〔6〕（ケレク軍事政権発足）→民政移管
- 1974年11月：国家教義としてのマルクス・レーニン主義導入
- 1975年11月：ベナン人民共和国に国名変更
- 1977年8月：基本法制定【1977年基本法（政令）（6）】
- 1990年2月：国民会議開催⇒民主化移行暫定政府発足
- 1990年3月：ベナン共和国に国名変更
- 1990年12月：国民投票④⇒憲法制定【1990年憲法（7）：現行憲法】
- 1991年2-3月：民主化後初の国民議会選挙・大統領選挙実施

## 【注】

- <sup>1)</sup> 日本の国民投票制度については、総務省ホームページ ([http://www.soumu.go.jp/senkyo/kokumin\\_touhyou/index.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/kokumin_touhyou/index.html)、2010年3月22日アクセス) を参照。
- <sup>2)</sup> 1970年代まではヨーロッパでも国民投票は非憲法的なプロセスと考えられてきたが、現在ではどのような 이슈が国民投票にかけられるかに関心が集まっている (Qvortrup : 2)。
- <sup>3)</sup> アフリカに限らず、政府の側からの提案による国民投票が拒否される可能性は低い。しかし、1969年のフランスの国民投票では政府の提案が拒否され、結果的にドゴール大統領が辞任に追い込まれたケースもある (Qvortrup : 88)。
- <sup>4)</sup> 2002年には、アフリカ連合 (African Union) に発展的に改組された。
- <sup>5)</sup> OAUの1964年の決議 (AHG/16/1) により、現存する境界線の尊重を決定した。OAU憲章にも、主権と領土の尊重が明記された (Touval : 42,86)。
- <sup>6)</sup> Voice of America Newsホームページ (<http://www1.voanews.com/english/news/africa/Southern-Sudan-Official-Welcomes-New-Referendum-Law-80385132.html>、2010年4月7日アクセス)。
- <sup>7)</sup> MINURSOホームページ (<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minurso>、2010年4月4日アクセス)。
- <sup>8)</sup> ガンビアは1994年のクーデタによって、独立以来初の軍政を経験することになった。モーリシャスのみ1982、83年に選挙により政権が交代している (Wiseman : 20-31)。
- <sup>9)</sup> ベナンにおける地方分権化の政治的影響については、岩田 (2010) を参照。
- <sup>10)</sup> 独立前には、フランス共同体へのダホメ植民地の参加を問う住民投票が実施されて採択された (1958年9月28日、投票率55.65%、賛成票97.12%) (Du Bois de Gaudusson et al. ed. 1997 : 42)。
- <sup>11)</sup> ベナン共和国1990年憲法、第155条。
- <sup>12)</sup> <http://www.politicsresources.net/const.htm>などを参照。
- <sup>13)</sup> ガーナ共和国1992年憲法、第289-292条。
- <sup>14)</sup> ブルキナファソ (1997年、※2004年にコンパオレ大統領の再出馬を保証した上で大統領任期制限復活)、ギニア (2001年)、チュニジア (2002年)、トーゴ (2002年)、チャド (2005年)、ウガンダ (2005年)、アルジェリア (2008年)、ニジェール (2009年) において、憲法修正によって大統領任期制限が撤廃された。
- <sup>15)</sup> 2011年1月9日から一週間にわたり住民投票が実施された。投票結果が有効とされるための条件である60%以上の投票率を満たし、圧倒的な独立への支持 (98.83%) を得た。監視にあたった国際社会も公正な住民投票が実施されたと評価した。住民投票の結果を得て、半年後の独立に向けた準備が開始された。

(2010年9月30日受理)