

# アフリカの地方分権化と民主化

—2006年ベナン大統領選挙をめぐる—

岩田 拓夫

Decentralization and democratization in Africa  
—The presidential election in Benin in March 2006—

Takuo IWATA

## 1. はじめに

近年、世界的潮流の中でアフリカ諸国においても地方分権化<sup>1)</sup> (以下、分権化) の実現が声高に唱えられるようになった。アフリカ諸国において、1990年代前半に開始された政治体制改革である民主化<sup>2)</sup> の後を追うように、行政改革としての分権化が求められるようになった。

アフリカ諸国において、分権化より一足早く着手された民主化に対しては既に様々な評価が行われてきた。民主化プロセスが成功を収めたとされるアフリカの国々に対する国際社会からの評価は、開発援助の拡大を通じて反映された。民主化の次には、アフリカ諸国の開発を妨げてきたガバナンス<sup>3)</sup> の問題を解決するために分権化が求められた。そして、民主化と分権化はアフリカにおける政治行政改革の両輪として相互発展が不可欠であるという前提が広がった。そこには、分権化は民主化のために必要であり、一方で分権化を実現するためには民主化が必要であるという循環論法が根強くみられた。

しかし、仮にアフリカ諸国において民主化と分権化が共に不可避の取り組みであるとしても、両者の発展の間には必ずしも正の比例関係はない。果たして、国家の再定義にもかかわる民主化と分権化という取り組みを、急速に、同時並行的、かつ相互連関的に達成しようとすることによって生じるひずみや問題はないのであろうか。

この論点に法学の観点から取り組もうとしたのがカメルーン人研究者ンバック (Charles Mback) であった。ンバックの『アフリカの民主化と分権化』(Karthala, 2003) という著書においては、フランス語圏西アフリカ諸国の比較を通じて民主化と分権化に関する分析が行われた。西アフリカにおいては、ベナンのように民主化のモデルとされながらも分権化が進まない国がある一方で、ブルキナファソのように権威主義的な政治体制下で分権化が積極的(強引)に推し進められている国もある。アフリカ全体を見渡しても、分権化の先進モデルとされてきたウガンダ<sup>4)</sup> では長らく無党制という事実上の一党制において野党の活動が制限されてきた。西アフリカ諸国の分権化プロセスを詳細に分析したンバックの研究には参照すべき点が多くあるものの、政治的分析を慎重に回避していることから、本研究のテーマとする分権化がもたら

す直接的な政治的影響に関しては十分な回答を持ち合わせていない。

これまでにも、アフリカの分権化、民主化それぞれに関する研究は数多く行われてきた。しかしながら、分権化がアフリカの民主化にどのような影響を与えるのかという観点に基づいた研究はまだ少ない。その理由としては、分権化が行政（ガバナンス）改革の側面から、民主化が政治改革の側面からそれぞれ別個に議論されてきたことがある。加えて、アフリカ諸国において分権化の制度が本格的に動き出した後に、民主化の重要な尺度のひとつである選挙が行なわれた国がまだ少ないことがある。さらに、分権化の影響を図りうるほどに民主化が軌道に乗った国が少ないことが指摘できるだろう。

このような問題意識において、小稿ではアフリカの分権化プロセスを行政改革の観点から整理し、問題点を指摘するだけでなく、現在も進行中の民主化との関係を中心に分権化がもたらす政治的影響に関して考察したい。この課題において、小稿で実証的研究対象とするのがベナンである。1990年代のアフリカの民主化プロセスに関して、ベナンは数少ない民主化成功モデルとして高く評価されてきた。一方、分権化に関しては権限移譲の局面において足踏み状態が続いてきた。また、2006年3月に民主化後4度目、分権化の本格的施行後初となる大統領選挙を実施したベナンの事例を分析することは、他のアフリカ諸国における分権化がもたらす民主主義の定着と大統領選挙に対する影響を考察する上でも重要な意味がある。

今回の大統領選挙では、アフリカの「民主主義モデル」と評価されてきたベナンの真価が問われた<sup>5)</sup>。また、これまでに実施された民主化後3度の大統領選挙では見られなかった注目すべき点が3つあった。ひとつめは、民主化後のベナン政治を牽引してきたケレク大統領（Mathieu Kérékou）とソグロ前大統領（Nicéphore Soglo）というカリスマ的政治指導者が政治の表舞台から去った中で実施された大統領選挙となったことである。2つめは、ベナン初のインターネット・マニフェスト選挙となったことである。3つめは、分権化が本格的に施行され、コミューンの代表（評議員、市長は評議員による互選）が選挙で選ばれるようになってから初の大統領選挙であり、アフリカにおける分権化の民主化に対する影響を考える上で注目された。

以下では、はじめにベナンにおける民主化までの歴史的歩みと、民主化開始後に着手された分権化に至るまでの経緯を振り返り、次に分権化のプロセスを検討する。そして、最後に分権化がベナン政治にもたらしている影響に関して民主化の観点から考察する。

## 2. 民主化までのベナン

1990年代以降、ベナンはアフリカの「民主主義モデル」として高く評価されてきた。しかし、民主化の幕開けまでのベナンは軍事クーデタと権威主義体制に塗りつぶされたアフリカ諸国の典型的な歴史をたどってきた。1960年にダホメ共和国として独立後、5度の軍事クーデタによる政権転覆を経験した。1970年には、内戦への引き金となりかねない地域対立を緩和させるため、対立する3つの地域（北部、南西部、南東部）から2年毎に順番で大統領を選出する輪番制が導入された。しかし、この制度は1972年にケレク少佐のクーデタによる政権奪取後廃止された。ケレク政権は、マルクス・レーニン主義を導入し（1974年）、国名をベナン人民共和国と改称し（1975年）、ベナン人民革命党（PRPB）による一党体制を敷いた。17年間に及んだ「革命」政権下では、地域・生活の隅々に監視の目が及び、恐怖政治が続いた。

しかし、1980年代終盤には公務員給与・奨学金遅配への抗議から拡大して民主化運動が高まった。その結果、マルクス・レーニン主義、一党制は放棄され、1990年2月にはアフリカ諸国初の国家主権の暫定的移譲を伴う国民フォーラムである国民会議（Conférence nationale des forces vives de la nation）が開催され、民主化プロセスが開始された<sup>6)</sup>。国名は現在のベナン共和国（République du Bénin）に改称された。

ベナン人の間では党派にかかわらず、単なる民主化ではなく、「国民会議によってもたらされた」民主化であるという自負と誇りが強い。そのため、招集から15年以上を経た現在でも、「国民会議」という単語は、政府、メディア、日常生活において頻繁に語られてきた。国民会議を指揮したコトヌ司教のドゥ・スーザ卿（Isidore de Souza）は、議長として困難で厳しい協議を乗り越えて国民和解と民主化を目指した国民会議を成功させ、国民会議後に設置された時限的立法機関である共和国高等評議会（Haut Conseil de la République）の議長としても、民主化プロセスを穏健に進めることに尽力した。民主化プロセスの後、政治の舞台から退き、聖職者としてベナンの民主化を見守った。1999年に世を去った後も、人々の間では民主化の生みの親であるドゥ・スーザ卿を称える声は止むことがない。

国民会議はベナン政治の民主化への決定的な転換点となった。そして、国民会議は民主化だけでなく、ベナンにおける分権化の議論が生まれる契機ともなった（Johnson, 2001 : 3, Mback, 2003 : 14, Laleyé, 2002 : 15）。国民会議への地方からの代表者選定をめぐる協議が、分権化の議論の糸口となった（Mback, 2003 : 94）。国民会議は、一党制、独裁的なガヴァナンスの根本的な問い直しの場となったが、それまで問われることがなかった中央集権体制にも風穴を開けた。ベナンにおける国民会議を転換点とする民主化と分権化は、政治行政改革を通じて国家の役割を再定義するための出発点となった（Laleyé, 2002 : 6）。

### 3. ベナンの分権化の法的・制度的枠組み

#### 3.1 分権化の経緯

ベナンにおける分権化の初の試みは植民地時代末期に遡る<sup>7)</sup>。しかし、独立後は中央集権体制での国家建設を優先させ、分権化の議論は凍結された（Mback, 2003 : 35）。ケレク政権下では、権限移譲（Transfert des compétences）を伴わない地方分散（Déconcentration）が図られた。

しかし、1990年2月に開催された国民会議がベナン政治史を大きく転換させた。国民投票を経て制定された第七共和国憲法（1990年12月）では、国家との調和の中での自治体の発展が明記された（Johnson, 2001 : 3）。議会選挙、大統領選挙を経て、1991年にソグロ新政権が誕生した。以後、ベナンでは4度の大統領、国民議会選挙を実施し、2度の平和裏の政権交代を経験した。

国民会議で約束された行政改革のための協議の場として、「国土行政三部会」（Etats généraux de l'administration territoriale）が開催された。1993年1月に5日間にわたり、289名<sup>8)</sup>の代表者によって開催され、行政改革に関する集中協議が行われた。国土行政三部会では、地方政府機構の再編が協議された。従来地域連合（District）を構成した郡（Sous-Préfecture）を再編し、日本の基礎自治体（市町村）に相当する77のコミューン（Commune）を

設置し<sup>9)</sup>、国からの権限移譲を通じた地方自治の主たる担い手と位置づけた。コミューンの代表者（評議員）は、選挙によって直接住民から選出されるようになった。市長（Maire）は、評議員の中から互選によって間接的に選出される。また、地理的により広域の行政単位として12の県（Département）が設置された。県は、国の出先機関としてコミューンと国との調整の役割を与えられ、コミューンに対する後見監督（Tutelle）において一定の優越性が保証された。県知事（Préfet）は、引き続き国から任命される。

ベナンの分権化において、コミューンは単なる地理的区割りではなく、国家内部における共通利益やアイデンティティを共有する人間共同体<sup>10)</sup>であると定義された。国土行政三部会では、分権化に伴う権限移譲は分野毎に一括して実施すること、国から任命された県知事にコミュニ

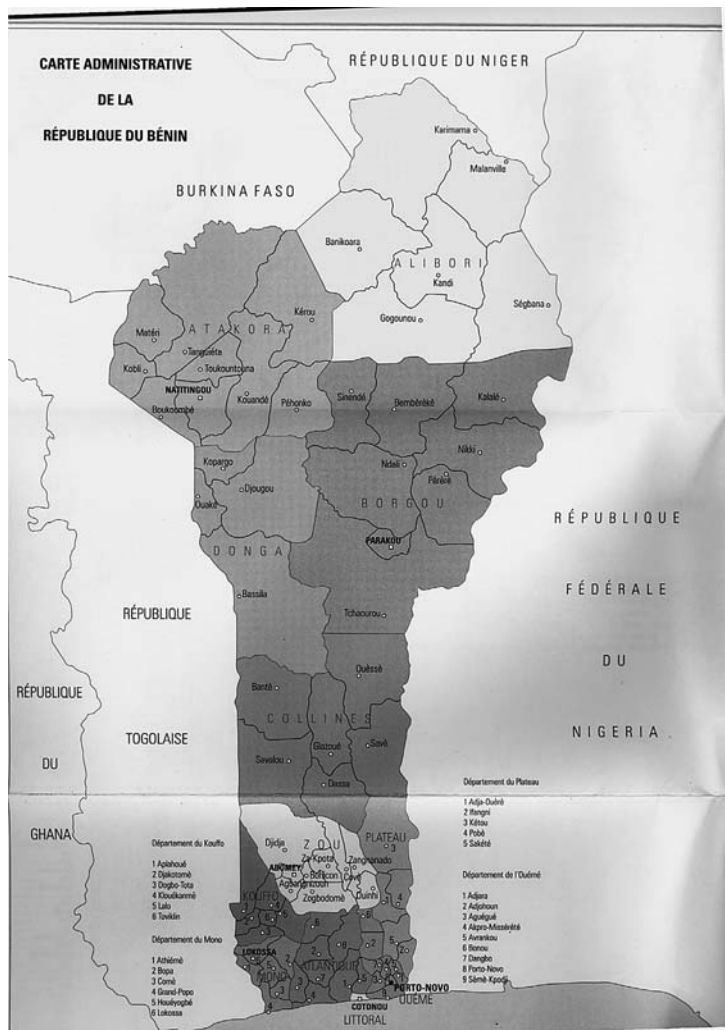


図1：分権化後のベナンのコミューン区割り

(出典) *Carte générale; République du Bénin*, Institut géographique national, 2000.

ンの後見監督の権限を残すこと、コミューン評議員は選挙で選出されることなどが決定された。これまでのところ、税に関する複雑な手続き・規定がコミューンへの税源移譲を阻んできた。コトヌ、パラク、ポルトノボが特例コミューン (Commune de statut particulier) と定められた (Mback, 2003 : 102-104)。

その後、分権化推進のための専門機関が設置され、6年を経て分権化関連諸法が制定された。コミューン市長の任命制が廃止され、2003年にはコミューン評議員の選挙が実施され、その後市長が選出された。コミューン選挙後、新しい制度の下で地方自治が開始された。

### 3.2 分権化関連諸法

分権化に向けて制定された主要な法律は、以下の通りである (Djankaki, 2002 : 147-277)。

行政組織に関する法律 (No. 97-028, 1999年1月15日) によって行政区分が変更された。コミューンは、自律的予算権を持つ (28条)。市長はコミューンの政策実施責任者であり、評議員の間で互選される (24条)。県知事には、コミューン行政の後見人として、指導、承認の権限において一定の優越性が保証された (Johnson, 2001 : 13-14)。

コミューン運営に関する法律 (No. 97-029, 1999年1月15日) は、コミューンの組織と権限に関して規定されたベナンの分権化の骨格となる法律である。コミューンの法人格、財政的自律、自由行政が保証された (1条)。コミューンの役割は、民主主義の土台の下で、分権化と市民参加を重視して公的サービスを行うことと規定された (2条)。コミューン事務局長は閣議で決定され、市長が任命する (81条)。コミューン評議員の数は、コミューンの人口に応じて4~49名とされた (12条)。評議員の間で選出されたコミューンの市長は、評議員の2/3以上の不信任投票によって罷免される (53条)。

特例コミューン (コトヌ、ポルトノボ、パラク) に関する法律 (No. 98-005, 1999年1月15日) では、特例コミューンとなるための3要件 (人口10万人以上、10km以上の地理的広がり、行政サービス、整備に十分な財源があること) (2条) が示されている。特例コミューンであっても、県知事の後見監督の下に置かれた (17, 32条)。

コミューンの財政規定に関する法律 (No. 98-007, 1999年1月15日) では、コミューンの自主予算権、独自の税導入が認められた (2, 8条)。コミューンの財務担当官は財務省から派遣される (46条)。国内の他コミューン、国内外のNGO、国外の自治体との直接の協力関係も認められた (57条)。

上述の一連の法律に政令が加えられて法的整備が進められ、分権化推進機関が設置された。しかし、分権化関連法には権限移譲の期限が明記されておらず (Johnson, 2001 : 48)、中央政府による抵抗を招いた。

### 3.3 ベナンの分権化を担う国内外の機関

ベナン国内の機関においては、分権化は内務省 (内務・治安・分権化省) の事業に位置づけられた。内務省の「国土行政総局」 (Direction générale de l'administration territoriale : DGAT) が担当部局となった。1997年の政令によって2つの分権化推進機関が設置された。ひとつめは、法整備、研修プログラム作成、分権化・地方開発・行政改革の包括的戦略に関する



政府への政策立案を目的とする「分権化ミッション」(Mission de Décentralisation : MD)である。もうひとつは、分権化プロジェクト支援、職員研修実施、自治体間(国内・国際)協力の促進、季刊誌の発行を目的とする「地方自治体協会」(Maison des collectivités locales : MCL)である。

しかし、西アフリカ各国において鳴り物入りで設置された分権化推進機関であったが、組織運営自体は貧弱な状態が続いている。他の西アフリカの仏語圏諸国との比較で言えば、分権化機関に振り向けられた人員は、1990年代末の時点でマリとベナンで20名程度、ブルキナファソで28名、ニジェールで65名であった(Mback, 2003 : 192)。そして、人員の大半は内務省など分権化担当省庁からの派遣であり、派遣元の省庁への帰属意識が強く、既得権益に関わる行政改革には消極的な一面もあった(Mback, 2003 : 195)。さらに、分権化機関運営の財源は財務省から支出されており、中央政府への財政的依存の中で改革を実施しなければならなかった(Mback, 2003 : 197)。

1990年代に入り、国連などの国際機関は分権化を通してグッド・ガバナンス、持続的開発、参加型開発を提唱した(Mback, 2003 : 27)。やがて、分権化は援助行政において教条化、道具化され、改革の万能薬のようにもてはやされた。ベナンの分権化に関する主要な政府間の国際協力の枠組みとして、フランス、ドイツとの3カ国共同で進められている分権化・地方分散化支援プログラムがある。

アフリカ諸国の分権化プロセスは、国際NGOとの協力・連携の下で実行されてきた。ベナンの分権化に大きな役割を果たしてきたのが、「自治体開発パートナーシップ」(Partenariat pour le Développement Municipal : PDM)であった。PDMは、フランス、カナダ、国連、世銀などの支援などを得て1991年に設立された。PDMは、分権化に関する国家政策支援プログラムを通じてコミューンの制度整備に尽力し(Mback, 2003 : 230-236)、各国の分権化状況に関して収集した情報を公開している。

## 4. 分権化が引き起こす政局

### 4.1 ベナンの分権化が抱える問題

国土行政三部会では、権限の一括移譲(Bloc de compétence)の考え方が採用されたが、県知事のコミューンに対する後見監督は維持された(Mback, 2003 : 422, 424)。地方税源の4つの柱は、宅地税、非家屋土地税、住居税、営業税である(PDM, 2003 : 4)。地方独自の新税導入も模索されているが、地方経済が低迷する中で住民の抵抗もある(Mback, 2003 : 454)。不動産に関して、国はコミューンへの移譲に消極的である(Mback, 2003 : 475)。国からの税源移譲として具体的には消費税と道路税が挙げられている。1999年以降、消費税徴収分の17%をコミューンの財源とすることが決定された。各コミューンでは、開発のために国外の自治体との直接協力関係を積極的に模索している。国とコミューンとの間の財源の所在が曖昧であり<sup>11)</sup>、コミューン職員の給与も国からも支給されているために自律の意識が育ちにくい(Mback, 2003 : 468)。また、コミューン行政への住民参加は進んでいない(Mback, 2003 : 479)。

財政面での問題に加えて、コミューン行政を支える人材が決定的に不足している。バカロレ

ア取得者（大学入学資格者）を採用できるのは大都市部のコミューンのみである（Mback, 2003: 440）。コミューン行政の統括者である事務局長（助役に相当）は内務省からの出向者である。そのため、分権化担当機関はコミューン職員の研修に力を入れている。ベナンでは、1998年からフランス、ドイツの支援を受けながら文書サービス、保管に関する自治体職員の研修が行われた。しかし、研修プロジェクト全般の傾向として短期間で資金の少ないものが多く、その成果には限界がある（Mback, 2003: 442-443）。

首都であり、特例コミューンであるポルトノボ・コミューンでは、コミューン間の国際協力推進の方針に従ってリヨン（フランス）と姉妹都市（フランス語では双子都市）、リーブルビル（ガボン共和国の首都）、マラボ（赤道ギニア共和国の首都）と協力関係を構築している。地方自治体協会（MCL）が作成したプログラムを参考にしながら公務員の職務に関する研修に着手した。市サービスの向上と広報の充実は、コミューン行政の大きな課題である<sup>12)</sup>。

特例コミューンで北部の中核都市であるパラク・コミューンでも人材は不足している。大卒者の雇用は難しく、現地採用は初級職員のみである。人材育成プログラムも始まっているが不十分である。姉妹都市であるオルレアン（フランス）との協力で上級職員への研修が開始された。アフリカの中で分権化先進自治体として知られるボボジュラソ（ブルキナファソ）と協力を開始した<sup>13)</sup>。

ベナン南西部の中核都市であるアボメは特例コミューンではないが、フランスの植民地とされるまで栄えていたダホメ王国の歴史的建築物・文化を活かした観光に力を入れている。ダホメの王宮群はユネスコの文化（危機）遺産に登録されている。アボメではコミューン観光税<sup>14)</sup>を導入した。コミューン行政を支える人材の強化のため、現市長就任後、1名の大卒者、4名のバカロレア取得者、分権化専門家を採用した。職員研修については、72名の常勤職員のうち上級公務員だけでなく、下級公務員にもパソコンや法律の研修を行い、底上げを図ろうとしている<sup>15)</sup>。

ベナンにおいても分権化に反対する抵抗勢力は存在する。特に問題とされるのは、ベナンの分権化に関する報告書において、分権化に消極的な省庁として分権化担当官庁である内務省自身が指摘されていることである。中でも、内務省管轄の国土行政総局（DGAT）などは権限移譲に消極的であると評価された（Johnson, 2001: 64-69）。

#### 4.2 コミューンへの権限移譲をめぐる攻防

アフリカ諸国の分権化は、行政の効率化、市民サービスの向上など地方行政の改革をもたらすだけでなく、国家レベルの政局に発展する可能性がある。ここでは、ベナンにおけるコトヌ・コミューンへの権限移譲をめぐる政局を検討する。ベナン経済の中心であるコトヌでのソグロ前大統領（在任期間：1991-96年）の市長への選出は、ベナンの政治権力図に大幅な変更をもたらす可能性があるとして注目された。

地方開発税導入や間接税の一部財源化などの財源移譲が十分に実施されていないため、地方財政の国家財政に占める比重は依然として低いが（対国家予算9.6%、2001年）、地方財政に占めるコトヌの割合は著しく大きい。コトヌの歳入・歳出規模は、全77コミューンの半分近くに相当する（Laleyé, 2002: 7）。コトヌが、国家の中の国家と言われる所以である。そのため、コトヌへの権限移譲は国家的な関心事となった<sup>16)</sup>。

3つの特例コミュニティの一つであるポルトノボは行政・立法機能が集中するベナンの首都であるが、人口はコトヌ市の3分の1程度で経済的比重は軽い。もう一つの特例コミュニティであるパラクのバダマシ市長（Rachidi Gbadamassi、当時）も、兼任する全国コミュニティ協会（日本の全国市長会に相当）会長として、他のコミュニティとの協調関係を無視するソグロ市長の高圧的な権限移譲の要求に反発した。

権限移譲に抵抗する中央政府に対して、ソグロ市長は就任直後からケレク大統領に迅速な権限移譲を繰り返し求めた。特に注目されたのが、コトヌにある国内最大のダントパ（Dantokpa）市場を含む三大市場の管轄権問題であった。ソグロ市長はダントパ市場の管轄権の移譲を再三要求した<sup>17)</sup>。しかし、内務省は市場の治安維持を理由に早期の権限移譲に難色を示し、その代替案として国とコミュニティとの共同管轄を提案した。治安問題はコトヌにおいて近年特に深刻化しているが、内務省はコトヌ独自のコミュニティ警察創設に対しても難色を示してきた。

アフリカ諸国において、分権化は国家安全保障の問題と無縁ではない。西アフリカ諸国経済共同体（ECOWAS）紛争予防部局では、分権化がベナンの安全保障に及ぼすリスクとして、地域主義や部族主義、政党による地域支配を危惧していた。分権化の進展によって、国レベルでは泡沫政党であってもコミュニティレベルでは影響力を高めることが可能になる。ECOWASは分権化を無条件に推し進めようとする国際機関や国際NGOに対して警戒感を持っている<sup>18)</sup>。

国際社会の流れにおいて、もはや分権化に逆らうことはできない。しかし、地域の状況を考慮しない安易で急激な分権化は安全保障の観点から見るとリスク要因でもある。例えば、富の大部分が集中しているコトヌの権限が急激に拡大することによって、地域格差が急激に増大し安全保障上の問題が顕在化する危険性もある。

## 5. 大統領選挙から見たベナンの民主化と分権化

### 5.1 ベナンの民主化と法の支配

分権化は地方政治、さらには国家レベルの政治のあり方に直接的な影響をもたらす。ベナンのように民主化が進んだ国においては、その傾向が強いと言えよう。逆に、政治的自由が少ない国においては、分権化に際しても国家の政治的統制は比較的維持されるだろう。分権化は、地方における民主主義と切り離せない関係にある（Mback, 2003 : 343-344）。

分権化改革には、国、地方議員、市民社会、官僚、住民などの関連アクターの意識改革と何よりも政治的意思が必要である（Johnson, 2001 : 71）。アフリカの分権化は、単に住民参加や行政サービスの効率化をもたらすだけではなく、様々な政治的論争を引き起こし、一国の政治体制のあり様にまで影響が及ぶデリケートな政治的挑戦である。

民主主義は法の支配の保障なしに存続しえない。国民会議後に発足した民主化移行体制の下で起草され、1990年12月の国民投票によって採択された第七共和国憲法では、大統領任期は1期5年で連続2期までに制限された<sup>19)</sup>。1996年に返り咲いたケレクは、2006年3月に最終任期の満了が予定されていた。憲法では70歳以上の大統領候補者は認められないため<sup>20)</sup>、既に72歳のケレクが2006年の大統領選挙に出馬するためには二重の憲法修正が必要であった。年齢規定は、ソグロ前大統領（現コトヌ市長）も選挙から排除した。憲法を修正して大統領を目指す動きは常々報じられてきた。政権の座にあるケレク大統領はもとより、ソグロ市長もコトヌへ



の権限移譲を通じて政治的影響力を高め、自身の大統領への道を再び開く憲法修正を目指しているところさやかれてきた。

民主化後に制定された憲法を修正して大統領の任期延長を目指す動きは、数年前よりアフリカ各国で起こっていた。ブルキナファソ（1997年）<sup>21)</sup>、ギニア（2001年）、チュニジア（2002年）、トーゴ（2002年）での憲法修正による任期制限撤廃（岩田，2003：129）は、権力にしがみついた独裁者を大いに勇気づけた。2005年には、ウガンダとチャドで大統領任期に関する憲法条項が撤廃された。

しかし、国民会議以来、アフリカの民主主義モデルとしての評判を国際社会からの援助の担保として発展を続けてきたベナンにとって、独裁的な指導者が自身の権力維持のために行う憲法修正の道をたどることは許されない。また、ベナンでは権力争いのために憲法が修正されることに対する国民からの反発がメディアを通じて即座に噴出し、大衆レベルでも問題意識が共有された。

2005年7月、ケレク大統領は憲法を遵守して三選出馬を否定した記者会見を行った。ケレク大統領の引退宣言は、コナレ（Alpha Oumar Konaré）アフリカ連合委員長（前マリ大統領）による賞賛<sup>22)</sup>をはじめとして国内外で高く評価された。それによって、ソグロ前大統領も2006年の大統領選挙出馬への道を完全に絶たれた。

ケレクの引退宣言によって、事実上の大統領選挙運動が開始された。国民会議後のベナン政治を牽引してきたケレク、ソグロという二大巨頭が政治の表舞台から姿を消した大統領選挙への国民の関心は高まった。

## 5.2 分権化の大統領選挙への影響

民主化後に実施された3度の大統領選挙（1991年、1996年、2001年）において、北部地方の票を一手に握ってきたのはケレク前大統領であった。ケレクの後継者となるような、北部四県の票を圧倒的に獲得できる地元出身のカリスマ的政治指導者がいない状況にあつては、南部出身の各候補者は地元の支持を固めた上で、北部票をどのように獲得できるかという点に多大な関心を置いていた。ケレクの引退宣言後、北部に支持基盤を持たない南部出身の候補者たちは北部を訪問した。特に、北部の中核都市であるパラク・コミューンにおいては、市長であるバダマシ氏や、コミューン評議員への訪問が頻繁に行われた。一方、バダマシ市長は、北部詣をする政治家に対して支持とひきかえにパラクへの経済発展、インフラ整備といったコミューン開発に関する具体的な見返りを求めた。バダマシ氏が全国コミューン協会会長（ANCB）という要職にあつたことも有力政治家の関心を高めた。

パラク・コミューンの事例は、分権化以後の地方政治の変化を顕著に表している。しかし、このようなバダマシ市長の行動には、利益誘導、個人的な政治的思惑だけでなく、分権化に伴う権限移譲が進んでいないという事情も反映されている。分権化の実施の遅れが、市長を中心とした政治ゲームを過熱させている側面もある。バダマシ市長は、北部での支持をちらつかせて各候補者から支援を取りつけながら、一方でコミューンでの大統領選挙の混乱と暴力的な衝突を避けることを名目にして大統領予備選の実施を呼びかけた。ベナンには予備選挙の制度はないが、バダマシ市長は地位を利用して、政治的、経済的利益を最大限引き出そうと画策した<sup>23)</sup>。他方、セメボジ（Sèmè-Kpodji）コミューンでは市長が、有力な大統領候補と目されて

いたヤイ・ボニ (Thomas Boni YAYI)<sup>24)</sup> への支持を訴えた。他のコミューンでも同様の動きが起こった。

このようなコミューン市長の政治的駆け引きには、コミューン内の政治的事情もある。実際のところ、バダマシ (バラク) 市長による大統領選挙の予備選挙や候補者一本化の呼びかけは、住民よりもコミューン評議員に向けられた側面が強い。評議員の間での大統領候補の支持をめぐる紛糾は市長の罷免に直結する危険性もある<sup>25)</sup>。コミューン運営に関する法律によれば、評議員の三分の二以上の投票で市長を罷免することができる<sup>26)</sup>。既に少なくとも4名の市長がコミューン評議員によって罷免され、さらに数名の市長に対する罷免手続きが開始されている。表のように、これまでに実行された市長罷免の表向きの理由は市長の行政能力への不信任とされてきたが、その背後にある政治的な理由も無視できない<sup>27)</sup>。

表1：既に罷免された市長のリスト (2005年8月現在)

氏名	コミューン名	日付	罷免の理由	不信任投票数
Pierre Fanou	Cové	2003年10月31日	独断的市政	大多数
Antoine N'Dah	Natitingou	2005年2月9日	無責任、無行動、結果を出せない	10名 (15名中)
Orou Sé Guéné	Kalaté	2005年5月3日	独断的市政、人権侵害、プロジェクト不履行	12名 (17名中)
Sanni Orou Séko	Sinendé	2005年6月20日	欠勤、疑惑のある市政、独断的予算執行	9名 (12名中)

(出典) *Le Municipal* (2005年8月29日)

### 5.3 大統領選挙戦の行方

今回の大統領選挙には26名の候補者が名を連ねた。有力候補者は、ホームページ・ブログを作製し、100頁近いマニフェストも登場した。さらに支持者を通して収集した有権者のメールアドレスに連日、候補者のメールマガジンを送り続けた。一方、そこまでの資源を動員できない泡沫候補者の選挙活動には、今回の大統領選挙そのものの勝利よりも2007年の国民議会選挙、さらには2008年に予定されている地方選挙を見据えた知名度向上の狙いも垣間見られた。

憲法を修正して大統領選に再出馬する道を絶たれたソグロ前大統領 (コトヌ市長) の支持政党「ベナンの再生」 (Renaissance du Bénin : RB) は、ソグロの長男 (Léhadji Soglo、以下L.ソグロ) の大統領候補擁立を決定した。大統領選挙におけるRBの最終目標は、野党からの脱却であった<sup>28)</sup>。RBはソグロの大統領就任後に創設された (1992年3月)、いわば権力の申し子であった。1996年の大統領選挙でのソグロの敗北以来10年が経ち、これ以上野党に留まることは党組織の維持も困難になるという危機感が漂っていた。

植民地時代から継続するベナンの政治構造の特徴は地域間の反目・対立である。また候補者及び政党が、地元地域以外ではほとんど支持基盤、影響力を持たず、民族分布においてもベナン全体を包括する圧倒的多数派が存在しないことから、どの候補者も単独過半数を獲得することはできず、大統領選挙戦終盤における選挙協力は不可避となる。そのことが政治的不安定さ

の反面で政党間の妥協を生み出しやすい政治環境を作ってきた。また、政党・候補者間の政策にほとんど違いがないことも選挙協力を容易にできた。

投票日の二週間前から各地で選挙運動が繰り返された。選挙運動期間中には大きな暴力的衝突は起こらず、報道も制約なく行われた。民主化開始後4度目の大統領選挙とあって、人々の間には余裕すら感じられた。テレビ・ラジオでは、投票日まで全国民に向けて民主主義の重要性と投票のモラル・方法に関して繰り返し放送された。民主化の開始から15年を経て、ベナンでは政府、市民社会の取組みにより民主主義は「国民的価値」として定着しつつある。党派、政治的信条の違いはあっても、国民会議によって開始された民主主義を発展させることによるのみ、ベナンは発展を遂げることが可能になるという基本認識は各派において一致している。ベナンの民主化のシンボルである国民会議は、現在もベナン人全体の心の中に民主主義の「お守り」(fetish)として共有されている。



図2：投票用紙（見本）

左が一次投票用（3月5日）、右が二次（決選）投票用（3月19日）

（出典）独立国家選挙管理委員会（CENA）Webサイト（2006年3月20日アクセス）

筆者自身が遭遇した選挙期間中の出来事を挙げると、有力候補者の一人であるアムス候補(Bruno Amoussou)の選挙事務所を訪問した際、支持者自ら筆者に対してヤイ・ボニ候補の選挙事務所の道案内を申し出てくれたことに驚かされた。さらに、その時の「例え自分達が(支持する)候補者でなくても、選挙で選ばれた人が我々の大統領である」という言葉には強い印象を受けた。

ウンバジ(Adrien Houngbédji)、アムスといったベテラン有力政治家に失望した人々はヤイ・ボニへの支持を強めていった。また、ケレク大統領の後継となる候補者がいない中、北部

出身者であるヤイ・ボニへの期待は高まる一方となった。公式、非公式にヤイ・ボニへの支持を宣言するコミュニオン市長も現れた。しかし、市長の支持は北部だけにとどまらず、有力政治家の地盤である南部でも起こった。ウンベジ候補の膝下であるウエメ県でもヤイ・ボニ待望論が急速に高まった<sup>29)</sup>。

2006年3月5日の投票日は、選挙管理委員会の事務的不備による投票開始の大幅な遅れや若干の選挙違反はあったものの、有権者は辛抱強く市民の権利を行使し、国際選挙監視団も選挙の公正さ、透明性を保証した。投票率は74.86%であった。決戦投票に進んだのは、ヤイ・ボニ候補（得票率35.64%）とウンベジ候補（24.12%）であった。ヤイ・ボニの躍進により、北部はケレク、南部はソグロという従来の支持の地域的分裂は見られなくなった。

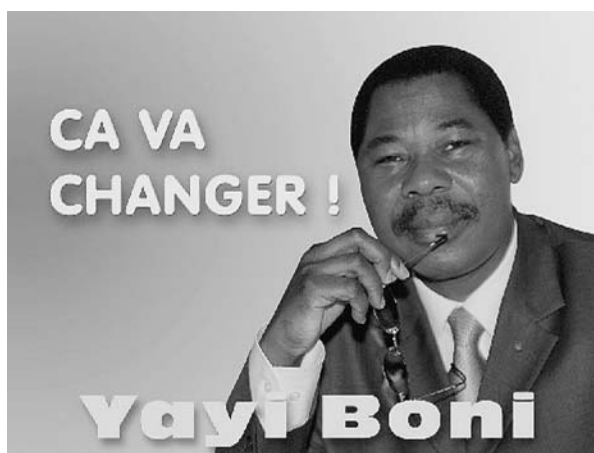


図3：ヤイ・ボニ候補のポスター

(出典) ヤイ・ボニ氏 Webサイト (2006年3月2日アクセス)

選挙支援・監視に積極的に関わったアメリカ政府は、公正・透明な選挙実施と有権者の真摯な投票姿勢に関してベナン国民の政治的成熟と賞賛し、ベナンをアフリカの民主主義の「灯台」(Phare)とまで持ち上げた。独立後もベナン政治に厳然と影響力を行使してきたフランスの態度が注目された。1996年、2001年の大統領選挙では、シラク政権はフランスの「国益」とベナン政治の安定を優先させて、水面下でケレクを支持してきたと言われている<sup>30)</sup>。今回の選挙では、ウンベジを支持していたフランスは予想外のヤイ・ボニの躍進に戸惑い、開票後も沈黙を続けた。

開票速報とともに決戦投票<sup>31)</sup>に向けた選挙協力協議が開始された。3位のアムス候補(16.22%)、4位のL.ソグロ候補(8.40%)、5位のイジ候補(Antoine Kolawolé Idji, 3.23%)は協働連合(Coalition Wologuèdè)を結成し、決戦投票のキャスティングボートを握った。アムスは、ウンベジと政治的ライバルとしてしのぎを削ってきた。イジは、ウンベジ候補の地盤であったプラトー県の票を半分近く奪った。ウンベジとL.ソグロ候補の父であるソグロ前大統領との間の因縁は深かった。1996年の選挙で再選を狙ったソグロ大統領(当時)は、一次選挙で首位に立ちながら、二次選挙直前にウンベジが当初の約束を覆してケレクへの支持表明を

行ったため再選を阻まれた経緯がある。ウンベジはソグロ邸を訪れ、涙ながらに謝罪を行い、自身への支持を訴えたといわれる<sup>32)</sup>。しかし、L.ソグロ陣営の選挙対策本部長を務めるアボメ市長グレレ氏の選挙違反容疑での逮捕事件がRBからの支持取り付けの可能性を絶ち切った。ダホメ王の末裔でRBの地盤ズー県の名士でもあるグレレ氏は、司法当局の捜査の結果、無実が判明して逮捕から8日後に釈放された。逮捕のきっかけはウンベジ派のアボメ・コミュニケーション評議員による告発によるものであったため、RBの支持者の怒りは党首であるウンベジ候補に向かった。また、父であるソグロ前大統領がコトヌ市長であることをはじめ、RB所属のコミュニケーション市長が多いことから、L.ソグロ陣営はヤイ・ボニ候補に支持と引き換えに当選後の分権化の迅速な履行を迫った。

協働連合は国民の意見を尊重するとして、二次投票2日前の17日夜にヤイ・ボニ支持を表明し、選挙は投票日前に事実上決した。二次選挙は手続きと化し、ヤイ・ボニが74.51%を得票してウンベジ(25.49%)を大差で破った。

### むすびに代えて

小稿では、分権化が民主化をはじめとするアフリカ政治にどのような影響を及ぼすのかを分析することを目的としてきた。そこで、アフリカの「民主主義モデル」と評価され、民主化後4度目、分権化後、初となる大統領選挙を実施したベナンは注目すべき研究対象であった。

援助への依存度が高いアフリカ諸国にとっては、国際社会が要求する分権化を拒否するという選択肢はなかった。しかし、各国・地域の状況を考慮しない画一的で性急な分権化は、ECOWASの安全保障部門が警戒するように、ようやく歩み出した(出そうとしている)アフリカ諸国の民主主義を土台から崩すことにもつながりかねない。また、コトヌ・コミュニケーションの事例のように急速に都市化が進むアフリカ諸国においては分権化による地域格差の急激な拡大にも配慮する必要がある。

従来、地方にとって大統領選挙は中央政府を通していかに資源を導入するかに関心が置かれ、地方自治体が直接の政治アクターとなって選挙の行方に影響を与えることはほとんどなかった。しかし、分権化による権限移譲がさらに進むと自治体レベルでの政治的発言・活動が大統領選挙の行方自体の趨勢に無視し得ない影響力を持つようになる。この意味では、分権化は地方にとどまらず国家レベルの民主化の行方をも直接左右する改革である。

分権化に伴う政治的变化は、ベナンの政治風土である地域間の対立にも変容をもたらしつつある。今回の大統領選挙においては、北部出身のヤイ・ボニへの支持は南部にも拡大した。その動きは、南部の中でも特に地域主義が強いと言われる地域(ウエメ県やクフォ県)でさえも見られるようになった。ヤイ・ボニ現象は、ベナンの政治的成熟の証なのか、単なる地域主義の衰退なのかは、今後の推移を注意深く見守る必要がある。

アフリカにおける民主化と分権化の発展は、単純な正比例の相関関係にはない。しかし、政治的意思決定を可能にする権限の移譲を伴った分権化を実現するためには、民主主義の土台が必要である。長期的な民主化と分権化の相互発展という観点から見れば、民主化が分権化に先行して開始された国々の方がより明るい展望があるように思われる。民主化の基礎のない国において、分権化が民主化を後押しするという可能性は否定できないまでも、多くは期待できない。



アフリカの民主化と分権化は現在進行中の取り組みであり、今後の展開は流動的な部分も多く、結論を出すには時期尚早である。ベナンにおいては、分権化制度の本格的施行後初めての大統領選挙が実施された。翌年の2007年には分権化後初の国会議員選挙が実施された。さらに2008年には分権化後二度目の地方選挙が予定されている。小稿で行なった大統領選挙における分権化の影響に関する分析に、ベナンにおける国会議員選挙、地方選挙に関する分析を加えることによって、アフリカにおける分権化の民主化への影響についてより精微な考察を行なうことが可能になるだろう。

アフリカ全体の民主化モデルとして注目され、国民会議によって開始された民主化に遅れること3年余りで分権化の議論が開始されたベナンは、他のアフリカ諸国における民主化と分権化との関係を考える上で比較の視点を提供するものとして今後も注視されるだろう。

※小稿は、文部科学省科学研究費補助金（研究課題名：地方分権化時代における西アフリカの地方政治の変化と課題、若手研究B、課題番号19730120）、ならびに筑波大学比較市民社会・国家・文化特別プロジェクトの支援による現地調査・資料調査を経て公刊することができました。ここに、記して感謝申し上げます。

### <参考文献>

(邦語文献)

- 岩田拓夫 (2006) 「Ça va changer—2006年大統領選挙からみたベナンの民主化—」, 『アフリカ・レポート』, No. 43, アジア経済研究所, 38-42頁。
- 岩田拓夫 (2004a) 「地方分権化とベナンの政局」, 『アフリカ』 4-5月号, pp. 5-8.
- 岩田拓夫 (2004b) 『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, pp. 120-137.
- 久邇良子 (2004) 『フランスの地方制度改革』 早稲田大学出版部.

(外国語文献)

- Djankaki, Claude (2002) *Le Bénin Décentralisé (Edition Corrigée)*, Cotonou.
- Johnson, Godfried (2001) *Etude de faisabilité pour la détermination des modalités de répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales*, Cotonou, Mission de décentralisation.
- Laleyé, Mouftaou (2002) *Les enjeux économiques de la décentralisation au Bénin*, Cotonou, Cellule d'Analyse de Politique Economique de l'Assemblée Nationale.
- Mback, Charles Nach (2003) *Démocratie et décentralisation*, Paris, Karthala.
- Partenariat pour le Développement Municipal, (2003) "Spécial Bénin, Décentralisation," *La Revue Africaine des Finances Locales*, Numéro Spécial.
- Saito, Fumihiko (2003) *Decentralization and Development Partnership: Lessons from Uganda*, Tokyo, Springer.

(インターネットサイト)

- ベナン共和国政府Webサイト (<http://www.gouv.bj>)
- 独立国家選挙管理委員会Webサイト (<http://www.cena.bj>)
- ヤイ・ボニ候補 (選挙後は大統領公式) Webサイト (<http://www.yayiboni.com>)

(ベナン国内の新聞)

*Le Matinal, Le Municipal, L'Adjinakou*

<註>

- 1) 中央政府とは法的に異なる組織を持ち、普通選挙で選出された議会を有し、その議会により選出された執行府により運営される一定の自治を持った地方の政府に権限を委譲するプロセスを分権化とする(久邇, 2004: 1)。
- 2) 民主化をどのような定義に従って、どのような視角から理解を試みるのかということ自体が研究の対象でもあり、必ずしも画一的な方法論が確立されているわけではない。民主主義を実現するための政治改革のプロセスであるという大枠において異論はないものの、目標としての民主主義をどのように理解するかによって民主化の定義は様ではない。小稿では、民主化とは自由な政治的競争が可能となり、より多くの人々が政治に参加できるように政治制度や政治意識が変化・発展していく一連のプロセスであるとする。
- 3) ガヴァナンスという概念には多義的で論者によって用いられ方が異なる曖昧な側面があるが、小稿では政府に代表されるフォーマルな制度、組織に限定されない主体・場を通して政治的な意思決定が行なわれ、統治が実践されることとする。
- 4) ウガンダの分権化については、Saito(2003)を参照。
- 5) 1991年、1996年の大統領選挙では、大きな暴力的衝突を伴わずに平和裏に政権交代が実現した。2001年の選挙では現職が再選を果たした。2006年大統領選挙の詳細と分析は、岩田(2006)を参照。
- 6) 国民会議によるアフリカの民主化移行に関しては、岩田(2004b)を参照。
- 7) 1955年の西アフリカフランス植民地の地方行政に関する法律(loi du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale en Afrique occidentale française)や、1958年のフランス第五共和国憲法(第34、72条)を法的根拠とした(Laleyé, 2002: 15)。
- 8) 国土行政三部会代表者の内訳は、大統領・閣僚経験者80、元知事12、国会議員19、作業委員29、行政官37、市長30、伝統的首長4、地元開発組織37、組合・NGO・国際社会18、報道機関5、オブザーバー18。
- 9) コミューンの前身は、77郡(Sous-Prefecture)、7都市行政区(Circonscription Urbaine)の84の行政区(District)であった。
- 10) モデルとされたフランスのコミュニティの起源は、カトリック教区や地方の名望家を中心に歴史的に形成された人間共同体であり、封建時代においてもある程度の自治・自由が守られてきた(Mback, 2003: 34、264-265)。
- 11) ガーナやナイジェリアでは、国家歳入から決まった比率(ガーナは5%以上、ナイジェリアは10%以上)で自動的に地方に財源として分配されるようになっているが、ベナンを含む仏語圏諸国では1994~2000年までの間、国家歳入が自治体に自動的に配分されることはなかった(Mback, 2003: 464)。
- 12) ドス(Bernard Dossou)ポルトノボ市長、アデラブ(Taïdou Adélabou)市長室長、ボドヌ(Toussaint Vodonou)開発・協力局長とのインタビュー(2004年3月7日、ポルトノボ市庁舎)。
- 13) シセ(Djibril Mama Cissé)パラク・コミュニティ事務局長とのインタビュー(2005年9月30日、パラク市庁舎)。
- 14) 従来のアボメ博物館の外国人向け入場料(1500FCFA、国庫に収められる)を値上げし、コミュニティの直接財源として1000FCFAのコミュニティ観光税分を上乗せした(ベナン人の入場料は500FCFAで据え置き)。
- 15) グレレ(Blaise Glélé Ahanhanzo)アボメ市長とのインタビュー(2005年10月7日、コトヌ)。
- 16) コトヌへの権限移譲をめぐる攻防は、岩田(2004a)を参照。
- 17) 「コミュニティ運営に関する法律」(No. 97-029、1999年1月15日)の110条で、コミュニティが設置された際に独自の財源がない場合、コミュニティ運営の手段を与えるために、国は当該コミュニティ域内に

- 存在する資産の全てもしくは一部をコミュニティに移譲することができる、と定めている。この条項を根拠に、コトヌ・コミュニティはダントパをはじめとする市場の運営権の移譲を国家に強く求めている。
- 18) ナイジェリア・ベナン・トーゴ3カ国の紛争予防・調停を担当する西アフリカ諸国経済共同体 (ECOWAS) の紛争予防・調停地域 (第四ゾーン) 事務所ダバル (Moussa Dabal) 所長とのインタビュー (2004年3月5日、コトヌ)。
  - 19) ベナン第七共和国憲法 (1990年) 第42条。
  - 20) 同憲法第44条。
  - 21) 1991年の国民投票によって制定されたブルキナファソ憲法の大統領任期を規定した第37条に関して、1997年の憲法修正 (Loi N° 002/97/ADP du 27 janvier 1997) によって大統領の任期制限を撤廃したものの (任期7年2期までから、任期7年再選可へ修正)、2000年の憲法修正 (Loi N° 003-2000/AN du 11 avril 2000) によって5年で2期までと任期制限を復活させ、2005年の大統領選挙後適用された。これによって、実質的に2015年まで現職のコンパオレ大統領 (Blaise Compaoré) の続投が可能になった。
  - 22) *Le Matinal* (2005年9月30日)
  - 23) バダマシ市長は市場管理をめぐる自身に不利な判決を下すと予想された地方裁判所判事の暗殺事件に関与した容疑で逮捕された。2006年6月、コミュニティ評議員の不信任投票 (20名中19名) によってバダマシ市長の罷免が決定された。
  - 24) 1994年からCFAフラン圏西アフリカ諸国の開発を担う「西アフリカ開発銀行」(BOAD) の総裁を務め、行政能力の高さと、政治家の垢にまみれていないクリーンなイメージによって急速に支持を拡大した。選挙期間中は呼びやすさ、覚えやすさを優先して主にYayi Boniで通したが、当選後は公式な場ではBoni YAYIという本来の氏名を用いている。小稿では、基本的に選挙期間中に用いられた呼称を使用する。
  - 25) ウンペ (Mathias Hounkpé)、国民議会附属政策研究班 (CAPAN) 研究員とのインタビュー (2005年9月28日、ポルトノボ)。
  - 26) Art. 53, Loi No97-029 du 15 janvier 1999, Portant organisation des communes en République du Bénin.
  - 27) 2005年2月に市長が罷免されたばかりのナティティングでは、その7ヶ月後に再び新市長の罷免動議がかけられたが、辛くも一票差で不信任票が三分の二を越えなかったため罷免を免れた (15名中9名)。ナティティングでの市長の罷免動議の連続には、コミュニティ評議員の間の大統領候補支持において、ヤイ・ボニ派とウンベジ派に分裂したという政治的背景もあった。ウンペ氏とのインタビュー (2006年2月27日、ポルトノボ)。
  - 28) グレレ、アボメ市長・RB青年部及びズー県支部長とのインタビュー (2005年10月7日、コトヌ)。
  - 29) *Le Matinal* (2005年10月10日)。
  - 30) ウンペ氏とのインタビュー (2005年9月28日、ポルトノボ)。
  - 31) ベナン第七共和国憲法 (45条) によれば単独過半数を獲得する候補がいらない場合、上位2候補によって投票日から二週間後に第二次 (決選) 投票が実施される
  - 32) *Le Matinal* (2006年3月20日)。