

アフリカにおける民主化とその後

青 木 一 能

はじめに

1 民主化の背景

2 経済改革と民主制

3 市民社会と政党政治

4 民主化以後の国際的対応
おわりに

はじめに

一九九〇年代のアフリカにおける政治と経済の展開軸は、確実に民主化と市場主義化を巡ってのものといえる。多くのアフリカ諸国において民主化と市場主義化が推進されているが、旧来の社会体制を構造的に転換する作業だけに、新たな混乱を生じさせており、その前途は決して容易ではない。現段階において、民主化と市場主義

化を安定的に達成し、その果実を得ている国は見あたらないといえる。とはいえ、アフリカが抱える諸々の危機的状况に対処する方途として選択肢が見いだせないまま、民主化と市場主義化という思い切った体制転換はやむを得ない方向であろう。その行方について曙光が射すかは判断できないが、二一世紀の然るべき時期に至るまでアフリカ諸国の重要な課題として継続していくことは確かであろう。

こうして、アフリカの独立の時代から四〇年近くが経過したいま、アフリカは再び大陸規模で地殻変動期に入ったといえる。時として変動は不安定を伴い、犠牲をも生じさせる。しかしながら、アフリカはむしろこの変動期を通じて人間の生命維持すらおぼつかないような「暗黒の時代」を脱し、活力と生気に満ちた大陸へと再生することを期待したい。そのためには社会の指導的地位にある人々を含めてアフリカ人自らが懸命な努力を傾注し、自らの個性的な社会の実現を図っていくべきである。

いうまでもなく、そうした社会の実現において先導的役割を果たし、かつ基盤となるものが政治的な枠組みであり、システムであろう。いま、アフリカ諸国はその枠組み・システムとして民主化という方向を選択しつつある。複数政党内閣や政党間競合に基づく大統領・議会選挙の実施を認知する憲法改正は、一九九〇年代に入ってから四〇に上る国においてなされている。政党を媒介として国民と政治の間の相互作用を制度的に保証する民主的政治システムは、権威主義的、独裁的な政治システムを保持してきたアフリカにとって極めて重要な転換である。その政治システムの機能的な運用こそが、アフリカの人々の安寧を生み出し、さらにアフリカ大陸の第二の独立期を左右する要素ともいえる。

そこで本章では、アフリカで進行中の民主化に焦点をおき、部分的ではあるが民主化に関連するいくつかの側面を取り上げ、具体的事例を通じて現段階での民主化を実態的に考察することにした。

1 民主化の背景

アフリカにおいて民主化が政治課題になっていく背景には、いくつかの共通した要因がある。⁽¹⁾

まずは冷戦終結に伴う国際環境の変化であり、アフリカの民主化を促すという意味で外圧となる状況が発生したことがある。

その外圧の第一は東西冷戦構造の瓦解である。いうまでもなく第二次大戦後の世界を規定したのは東西冷戦構造であるが、とりわけ一九七〇年代半ば以降には東西の角逐がアフリカにおいて展開された。「冷戦時代、対アフリカ政策は、アフリカへの影響という点ではなく、米ソの利益、不利益への配慮に基づいて決定されていた」とのW・クリストファー・米国防務長官の発言は、冷戦時のアフリカの位置づけを如実に物語っている。⁽²⁾ アンゴラ内戦や「アフリカの角」紛争などは冷戦の鋳型にはめ込まれた代表的な紛争事例であったが、アフリカもまた東西対立の構図の中に組み込まれ、その政治・経済動向を大きく左右されてきたのである。

しかし、一九八〇年代半ば以降に始まるソ連の改革路線とそれに続く一九八九年の米ソ冷戦終結宣言は、一気にアフリカを取り囲む国際環境を一変させた。すなわち、米ソ協調路線は長期化した紛争に終焉機運が生じさせた反面、アフリカの「戦略的重要性」を低下せしめ、西側欧米諸国による援助削減など消極的姿勢への転換をもたらした。加えて一九九〇年以降、欧米諸国は従来のスタンスを変えて内政面の「民主化」要求を掲げ始めた。しかし、それはアフリカ内部の民主化運動に反応したというのではなく、L・ダイアモンドの指摘によれば、西側の援助供与国の側の幻滅の結果であり、同諸国が行ってきた権威主義体制への援助が概ね惨憺たる結果に終わったこと、さらに経済開発は責任ある統治や対応能力のある統治と切り離した形では成功し得ないとの考えに達したためであった。⁽³⁾

米国の場合、一九九〇年までにアフリカを含めた途上国援助の条件基準に①民主主義の推進と強化、②経済的自由化と民主化の達成程度に応じた援助配分、③途上国によるすべての計画に地方自治を含めた参加と民主化の促進を助長、を掲げた。⁽⁴⁾その後、米国国際開発機関(U S A I D)は民主化促進のために広範な政策検討を開始する一方、政治的多元主義、参加、公的責任、法の支配、人権などを含む「民主的統治」の推進を行政目的にした。

これと並んで英仏両国も同様な姿勢に転じた。米国アフリカ問題担当國務次官補H・コーエンが経済改革、人権擁護、そして民主化を援助条件にすると発表した二ヶ月後の一九九〇年六月、D・ハード英国外相は同様な趣旨の民主化要求を掲げた。⁽⁵⁾また翌一九九一年にはL・チョーカー対外開発相が援助条件とする「グッド・ガヴァナンス」に関して、①持続可能な開発に抵触しない経済・社会政策を追求し、その際、政府は限定的な役割をもつ、②政治的多元主義と民主主義に則るものとする、その際、個々の人々を尊重し、そのために機能する多元的政治システムを構築する、③人権を尊重し、法を順守する、との具体的内容を提示した。⁽⁶⁾またフランスは、ハード英国外相発言と同時期の一九九〇年六月、仏語圏アフリカ諸国首脳会議の席上、ミッテラン大統領が「報道の自由、独立した司法権、複数政党制、迫害の禁止などに裏打ちされた」民主主義への促進に支援を与えると宣言した。⁽⁷⁾フランスは伝統的に旧仏領植民地諸国に対し覇権的および商業上の利益を優先させた関係を保持してきたことに鑑みれば、大いなる政策転換であり、実際にベニン、マリ、ニジェール、そしてマダガスカルの民主化に影響を及ぼしたといえる。

こうした欧米諸国に加えて、一九九一年にスカンジナビア諸国も人権抑圧を援助停止の規準にするとの姿勢を示し、同年九月にデンマークがケニアに対する一切の新規援助を凍結した。この決定は一九九一年九月の対ケニア援助国パリ会議自体に同様な動きをもたらし、「対ケニア支援に関して明確な政治的条件を設定し、ケニアの

例は他のアフリカ諸国にも適用する」とする⁽⁸⁾。なお援助国会議によるそうした圧力はバンダ政権下のマラウイに対してもみられ、同国で初の大衆による政府抗議運動が行われた後の一九九二年五月、七千四百万ドルの援助凍結が実施されている。

さて国際環境の変化のなかの第二の要因は、世界銀行や国際通貨基金（IMF）が掲げる構造調整計画（SAP）であり、それに伴う「より良い統治」への主張であった。SAPについてここでは詳述を避けるが、一国内の経済活動を構造改革するために、国家の役割の縮小や自由化による市場の機能拡大など、一連の政策群に用いる集合的名称がSAPである。新自由主義あるいは新保守主義と呼ばれる思想を背景にするが、一九八〇年代のレーガン米国政権、サッチャー英国政権、そしてコール独政権などにおいて広く実践された経済思想である。それは世界銀行やIMFなどの国際機関にも取り入れられ、両組織による開発途上国向け融資条件としてSAPが掲げられた。アフリカではケニヤが最初にSAPを導入した国であるが、一九八〇年代初頭の債務危機以降、融資機関たる世界銀行やIMFの重要性は増し、アフリカへの資金流入が減少するなかでSAP導入に踏み切る国が増加したのである。一九九六年時点で、SAPを受け入れる国は、サハラ以南アフリカ（南アフリカを除く）四七カ国中三九カ国を数えた。⁽⁹⁾

一九八九年に出版された世界銀行の『サブ・サハラ・アフリカ——危機から持続的成長へ』では、アフリカの開発の失敗に関する政治的側面が指摘され、政治参加、報道の自由、非中央集権化、合意形成、政治的正統性などへの配慮が必要であるとされた。⁽¹⁰⁾ その翌年、ワシントンでのブレトン・ウッズ委員会会合の席上、世界銀行の総裁バーバー・コナブルはアフリカにおける経済復興の必要な条件はより良い統治であると発言している。⁽¹¹⁾ こうした指摘は間接的にせよ、SAPを導入するアフリカ諸国にとって影響を与えざるを得ず、その政治体制の転換を促す背景になったと考える間違ひはないだろう。

第三は、一党制を採用してきたソ連・東欧における政治体制の転換、あるいは崩壊であり、一党制あるいは中央集権的体制を政治的に正統化する根拠が著しく失われたことであろう。東欧に加えてそれまでにアジア、ラテンアメリカ、南ヨーロッパでは三〇に上る国が民主化した⁽¹²⁾が、それら世界の動向の下で、アフリカの軍部独裁や一党制といった体制は極めて時代錯誤の状態に追いやられたのである。

これら外庄に加え内庄としての民主化要因がある。まず第一に、長期にわたる経済的窮乏化と恒常化する社会・経済危機の発生である。アフリカは一九八〇年を境にとくに経済パフォーマンスを悪化させてきた。一般的にアフリカ経済は世界経済の動向に左右される脆弱な体質をもっているために、パフォーマンスの悪化をすべてアフリカ諸国による経済政策の失敗に帰着させることはできない。しかし、世界経済に従属的であるにせよ、アフリカ諸国の開発政策が実績を上げてこなかったことも確かであり、各国政府の責任は否めない。

多くの場合、アフリカの政府は一党制や軍部独裁などの下で中央集権的体制をとり、多元主義的な政策形成過程を有しなかった。しかも、クーデターなど非合法な権力獲得は体制に当初から政治的正統性を欠き、開発や発展への効率性を掲げることで自らの権力独占と体制の正統化を図ってきたといえる。したがって、多くのアフリカの政府は、権力保持や正統性獲得のために開発の推進あるいは経済発展の促進に重点を置かざるを得ない。しかし結果的に、経済の低迷と混乱を招き、政治腐敗を蔓延させ、国民生活をも危機に陥れる状態を頻発させた。そこに至って、従来の中央集権的体制を支える根拠は喪失せざるを得ない。

第二には、従来の体制の存立基盤を揺るがすものとして、アフリカ諸政府の統治能力や責任能力の低さに加え、中央集権体制下の一党制支配そのものの論理的根拠が著しく失われたことにある。それはソ連・東欧における一党制支配の崩壊と社会主義諸国による対アフリカ支援の停止の他、国家が全ての社会領域に介入・管理するシステムの崩壊に起因する。「民主集中」型の一党制支配を掲げるものの、現実には国民と政治の間の乖離は拡大し、

結局、ソ連・東欧の多くの国において国民による一連の革命が生じたことは、アフリカの一党制にその論拠を失わせることになった。そのことは、他の要因との相互作用のなかで、政治権力者自らに体制転換の必要性を認識せしめたことは想像に難くない。⁽¹³⁾

第三には、これら内外の状況変化のなかで、アフリカ諸国内でエリートから大衆レベルに至る諸々の層から現状への不満が噴出し、民主政治への転換が強く要求されたことにある。エリートのレベルでは、とくに教会指導者がその尊敬度の高さや組織力などから多くの場合に運動の担い手となった。加えて、法律家、医者、大学教授・研究者などによる知識人組織が民主主義と人権擁護促進のために活動した。これらの運動は、労働組合によるストライキとも連動して、大衆の政治行動を活発化させ、数万人規模のデモを引き起こしたのであった。⁽¹⁴⁾

こうした内外の状況の変化のなかで、アフリカにおける民主化の波は急速に大陸全体を覆い、一九八九年以後に大統領および議会選挙を行った国は三〇カ国以上に上り、選挙を通じて政権交代を経験した国は一四カ国（一九八九年の独立の前に選挙を行ったナミビアを含めると一五カ国）に上った。ただし、ここで挙げた要因は極めて一般的に指摘できうるものであり、場合によって民主化への要因が及ぼすインパクトには差異が見られることも確かである。外圧が大きな政治変動をもたらしたか、あるいは内圧こそが民主化への原動力になったかは議論の分かれるところであるが、⁽¹⁵⁾ いずれにせよ、右に挙げた諸々の要因の相互作用がアフリカに民主化のうねりを生じさせたことは確かであろう。

しかし、民主化の波は大陸を覆ったものの、アフリカに民主政治が定着し、強固になってきたかという点についてはいまだ容易に判定できない。ガンビアでは、一九六五年の独立以来一応民主制を維持してきたが、一九九四年七月のクーデターの発生によって同国は軍政に向かった。この例に見るように、アフリカの民主化は非民主的政治体制への揺れ戻しを断ち切ったわけではない。「せいぜい、これらの変化は最終的には民主制につながる

長い、茨に満ちた過程の始まりであることが示されるだろう。……悪くすれば、それらは短命の経験で終わり、異なる権威主義体制の間の場つなぎになってしまふ」との指摘もある。⁽¹⁶⁾今後、アフリカの民主化が大陸に定着しうるか注目せざるを得ないが、以下には三つの側面から民主制の定着について考察し、併せてアフリカの民主化の現状について検討を加えてみたい。

2 経済改革と民主制

民主制を定着させるという点で、アフリカが直面する経済危機は極めて重要な意味をもつ。かつての政府は経済危機を克服できなかったことを一因に体制転換を余儀なくされたが、民主化以後の新政府も財政赤字、超インフレ、資本の流出といった経済状況を優先課題にせざるを得ない。もし民主的政府が経済的安定に向けて幾分なりとも前進できない場合、あるいは近年の生活水準の低下を逆転できない場合、権力の座に長くいられる可能性は少ない。それ故に、新政府の政治的安定はその経済的パフォーマンスにかかっているといえども過言ではない。

しかしながら、新政府にとって、長年にわたる経済政策上の失敗に加え、状況は政治変動期を通じて前政府の選挙対策に伴う財政支出や広範な社会不安などが起因して一層悪化しており、経済危機への対応は従前以上に難しさを増している。他方、民主制への移行は選挙民をして自らの要求を政治に投入させる機会を広げ、新政府の経済政策に少なからず影響を及ぼすことになる。⁽¹⁷⁾むしろ、それらの要求や圧力は新政府にとって経済改革の主要な障害ともなりうる。

そうした意味で、新政府は、早急なる経済的安定化と国民の要求という課題のなかでディレンマを抱えることになる。すなわち、経済的安定を重要な課題とするものの、それを達成できないことは自らの統治能力に疑義を

生じせしめ、その政治的正統性を喪失させる危険性がある。しかし他方で、経済的安定化政策は、長期的にはともかくも短期的には国民負担の増大を伴う財政支出の削減、失業者の創出を促す国营企業の民営化など、一面で国民生活に深刻な影響を与え、国民に不人気な政策内容にならざるを得ない。それ故に、民主的新政府は有権者の圧力に対応して現状の消費を維持しようとし、長期的な経済の安定のための投資を犠牲にする傾向があるとの指摘もある。⁽¹⁸⁾

しかし、民主的政府が経済改革を推進するうえで實際上幾つかの利点を有していることも確かである。⁽¹⁹⁾ その第一は、抑制と均衡の制度化は非政府組織行為主体の参加の拡大とともに政策決定の速度を低下させ、より混沌とした状態を創出するが、それらはまた、政策決定が政府の独断や腐敗に災いされる機会を減じ、議論を経ないことによる間違った政策形成の危険性を減じる。そして自由な報道や国会での野党勢力の存在は政府の腐敗を抑制することに役立つ。第二には、国民の支持に基づく民主的政府だからこそ、従前の権威主義的政府よりも、国民に耐乏を求める経済政策をも実施できる余地は広い。選挙は実施すべき政策を巡って政党間で競合する場であり、与党の公約不履行は次期選挙において野党に取って代わられる可能性をもつ。

このように、民主的政府は、従前の体制に比べて、国民にコストを上回る利益を提供するかもしれない。しかしながら、アフリカの民主制が機能するうえで過大視すべきでない点もある。それはまず、後述するように、民主制において役割が重視される非政府的行為主体に関してであり、市民組織や独立した報道機関、組合や専門家組織などが機能するためにはまだ相当の時間と努力が必要である。近年の政治環境はそれら組織の成長を促すかもしれないが、それ以前に諸々の組織は財政上、組織上の困難性を克服するとともに、権威主義体制下で抑圧され、あるいは取り込まれた経験を払拭しなければならない。したがって、政府に圧力をかけるそれらの力はここ当分制限されたものにならざるをえない。⁽²⁰⁾ また一般的に、民主政治を定着させていくには長い時間が必要であ

り、民主的政治文化を育成し、情報公開 (transparency) と説明責任 (accountability) のメカニズムを強化する必要がある。さらに、アフリカの多くの民主制は、「混成型体制」(hybrid regimes) との指摘⁽²¹⁾に見るように、フォーマルな民主的制度的存在する一方で、権威主義的な慣例や臣民的政治文化、さらには前体制時代の諸々の遺制が残存しているといえよう。

こうした状態は、民主制の下で経済改革に対する過去の障害物が取り去られたことを示していない。むしろ先述のように、民主的政治システムに伴う手続的煩雑さを考慮すれば、権威主義体制よりも民主制が経済改革に利点を有しているとは言い難い。とはいえ、現実には民主制の主要な課題は経済改革であり、それを実践し得ない限り、アフリカにおける民主制の前途は暗くならざるを得ない。

そこで、アフリカの新政府に求められる重要なことは、制度面での対応能力であり、そして行政上の力量である。民主制下の経済改革について研究する N・ヴァン・デ・ワールは、短期的に新政府が改革をなし得る要素として三点を掲げている。⁽²²⁾すなわち、第一は民主制移行後に改革が実施される速度、第二は改革の必要性に対する政治家内での合意の程度、第三は多数派政党の強さ、であるとしている。以下には、各々の要点について若干触れてみたい。

まず改革実施の速度であるが、新政府は民主制移行後のいわゆる蜜月期という利点をもっており、先送りすればするほど、改革断行の可能性は低くなるとしている。何故ならば、短期的には国民生活を圧迫する安定化政策だけに、時間をおくことで国民からの反発が予想されるからである。したがって、国民が新政府に対して寛容で即時的な効果を期待しない時期にこそ、新政府は可及的速やかに安定化政策を実施する必要があるとする。またワールは仮説として、新政府が政権就任一年以内に財政赤字などの改善を図れなかった場合、その後の改革政策は極めて厳しい状況に追いやられると述べている。無論、改革を容認する蜜月期間に関して彼は、国家の能力の

強弱、国民のムード、民主制への支持などによって異なるとしている。

次に重要な要素が政策合意である。民主制の一つの特徴は競合性と受容性であり、政策実施を可能にするために広範な討論と説得が必要である。国会や新聞、選挙キャンペーンでの討論、そして合意形成が政府の政策を持続的に実施するために求められる。その場合、個々の政策ではなく、とくにマクロ経済に関する基本原則に関して合意が必要であるし、政府内あるいは連立与党内での合意が不可欠である。合意の不在は政府の信任と立場を弱め、国民の支持を動員することができない。

最後に有力な多数派政党的存在である。国民の間に合意を形成するためにも、有力で統一的政策的存在は重要である。そうした政党の存在は立法府を有効に機能させ得るし、何よりも政府の政策実施能力を高めることになる。有力政党は政策目的や利益に関して広範な世論を動員し得るし、国民の多数から合意を引き出す可能性が高い。

ワレはこれら三つの要素をマダガスカル、マリ、ザンビアの三ヶ国の経験に照らして検討し、ザンビアを好ましい展開例に、残る二カ国を好ましくない展開例として指摘している。

いずれにせよ、ワレの指摘も含めて、アフリカがおしなべて抱える経済危機は民主制の今後の帰趨を左右する大きな課題であることは確かであり、経済改革と民主制の相互作用については注視すべきところである。

3 市民社会と政党政治

かつて独立期に、アフリカの多くの国は複数政党制に基づく議会制民主主義を採用し、新たな独立国家の建設を開始した。しかし間もなく、民主制の基盤たる政党政治は部族主義など伝統的な社会的亀裂要因と連結し、政

党間の妥協・調整機能を著しく低下させた。そのため、政党間協力による幅広い合意の形成は不可能となり、政権内部の腐敗の蔓延、さらには恣意的な選挙停止措置などと相俟って、急速に国民の政治不信を招くことになった。結局、政党政治の機能不全は、後の一党独裁や軍部政権の誕生を招来する背景になったといえる。⁽²³⁾

こうして独立から僅かな期間で民主制は概ね倒壊していったが、そこでの経験は政党政治の再生に幾つかの課題を示唆した。現実には、後に散発的に民主制への復帰がみられるなかで、制度上の措置として政党を全国的なレベルで立脚させるための結成条件（例えば、党員を国内全ての州もしくは地域で一定以上有することなど）、あるいは大統領選挙での当選条件（例えば、国内全ての選挙区域で一定以上の得票を得ることなど）などを立法化させる国も出現した。しかし、それらの場合もまた、民主制を維持・発展させるまでには至らず、非民主的な体制に戻ることが多かったといえる。

そこからアフリカの民主制において重要とされてきたのが、民主制を支える社会的な基盤の必要性であった。すなわち、政党が部族主義やパトロニークライアントといった古い社会的紐帯関係に陥ることを避け、常に国民と政治の媒介機能を果たし得るためには、社会的亀裂を横断した新たな政治意識を持つ「市民」あるいは「市民社会」の存在が必要であり、その先導的役割を担う市民組織が重要であるとする指摘である。

アフリカの市民社会論には、市民社会を包括的に捉えるものと限定的に概念定義するものとの二つに分類できるように思われる。⁽²⁴⁾ 前者のそれは、市民社会を家族と国家の間にある広範な領域とし、ローカルな、エスニックな、文化的そして経済的な諸組織がそのなかに含まれるという。⁽²⁵⁾ それに対して、筆者も同様な立場をとる限定的なアプローチでは、共通の関心事項に関する国家と社会の相互作用のなかでの市民的領域あるいは公的領域を意味し、概ね公共上の争点を巡って協力的あるいは批判的に国家と関わりを持つ諸組織を含む。⁽²⁶⁾ そして、こうした諸々の社会組織を通じて、国民の公的領域に対する参加と意識を高め、政党・非政党活動を問わず、政治への関

心と発言権を備えていくものと考えられる。無論、国民を政策決定過程に結びつけるのが政党あるいは政治家であるが、市民社会の存在はそれらの媒介機能を一層具現させるためにも重要であろう。

そうした観点から、一九九〇年代におけるアフリカの「第二の民主化」状況を捉えた場合、そこに市民社会は現出し、あるいは市民組織が期待される役割を果たしてきたのだろうか。現時点で、それらの動向について軽々に論じるだけの資料に乏しいが、以下には主にジェニファ・ウイドナーの指摘⁽²⁷⁾に沿って、市民組織の動向について言及してみたい。

さてアフリカでは一九八〇年代に、新たな宗教グループを皮切りに多くの独立した組織が登場した。それは国際資源価格の変動と連動した経済危機に対して政府が対応能力を欠いていたことに触発されたものであった。政府認定の労働組合や生産者連合からの脱退者も出る一方、政府が民主化へ歩を進めるに伴って、一層多くのグループが登場した。例えば、コートジボアールの場合では、小・中学校教師、ジャーナリスト、医者、薬剤師、バス運転手など多くの職種を代表する労働組合連合の他、二つの大きな農業組合、消費者団体などが政府の説明責任の欠如を追及し、より良い公共政策の実施と政治体制の転換を求めて街頭デモやストライキを展開した。⁽²⁸⁾結局、それら組織の活動は各国政府をして複数政党制への移行に向かわせる一因になったことは確かであり、一九六〇年代の民主化の過程とは大きな違いがあったといえる。

しかしながら、ウイドナーの見解によれば、その後の民主化のなかで、それら市民組織が政党との連繋関係を緊密化してきた事例は少ないという。一九八九年から一九九七年の期間、多くの国において政党と新しい市民組織が積極的な相互接触を図ってきた形跡はなく、政党側は労働組合や他の経済関連団体からの支持を得る努力よりも、従前のように地縁・血縁型あるいはパトロン・クライアント型のネットワークを通じての票田確保に向ってきたという⁽²⁹⁾。また、市民組織の側も一党一派に偏することで生ずる内部分裂を恐れ、政党への接近よりも閣僚

や官僚に対して直接的なロビーイングを中心に向けてきたといわれる。いうまでもなく、市民組織が自立的かつ独立の存在であることは少なからず必要だが、政党と希薄な関係にあることは、政党に対してそれら組織の情報や要求を投入する機会を減じ、さらには政党あるいは政府の活動を監視・抑制する機能を低下させることになる。政党側が市民組織との連携に消極的である背景として、ウイドナーは次のような仮説を立てている。⁽³⁰⁾ すなわち第一に、政党を積極的に支持し活動を展開するのは一八歳から三〇歳までの世代層であり、彼らの多くは確かな職業をもたず、市民組織にも加入していないために、長期的な経済改革の実施に関心を持つよりも、今日の食料を確保するといった即時的な政策を期待する。第二に、政党指導者の社会経済的背景によるもので、法律家や大学教授などを前身とする彼らは都市部での支持はともかくも、大票田たる農村部において確たる足場を築いていない。結果として、そこでの支持獲得は彼らの同系部族のネットワークに頼ることになる。なお、そうした部族的ネットワークは都市部でもみられ、農村から都市部へ流入した人口の多くは、市民組織に加わるものの、都市での生存を確保すべくむしろ伝統的な部族的あるいは地縁的な関係を頼り、都市のなかに「村」的生活様式を作り出しているとの指摘もある。⁽³¹⁾ 第三に、多様な部族構成の影響によるものであり、政治的転換期において往々にみられる多党化現象のなかで、政党は部族横断的な支持獲得を目指すよりも競って自らに関係の深い特定部族との関係強化を図ろうとする。結果として、部族主義が政党政治に反映され易くなる。⁽³²⁾ 第四に、選挙キャンペーンの期間によるもので、限られた時間内で市民組織を票田とすることへの政党側の危惧である。とりわけ、複数政党制の導入から選挙の実施までに時間的余裕が僅かしかなかった「第二の民主化」過程では、政党側のキャンペーン戦略は市民組織を対象とすることは少なかった。第五に、選挙制度の方式によるもので、比例代表制の場合には多くの政党が議席を獲得（多くの場合、いわゆる五%のハードル条項を設定）し易く、確実に議席を得るためにより狭い支持基盤に依拠する傾向がある。しかし、「第二の民主化」においては多数代表制を採用する国が多く、

選挙制度という観点から政党と市民組織の関係の希薄さを捉えるのは一層の実態調査が必要とされるところであろう。

以上のように、いまだ仮説の域を出ないものの、政党が市民組織よりも従来の社会的ネットワークを重視する要素は窺い知れるように思われる。ウイドナーの指摘によれば、現在までに部族や地縁、あるいはクライエント型のネットワークが政党政治に色濃く反映されている国には、カメルーン、コンゴ、ケニヤ、トーゴ、ニジェール、ブルンジ、ルワンダ、そしてジブチなどがあるとしている。それに対して、比較的、部族主義的な亀裂が政党政治に影響を与えていない状況下にある国には、ザンビア、コートジボアール、ナミビア、マダガスカル、ベニン、そしてやや状況は異なるもののマラウイなどがあるとしている⁽³³⁾。

こうした指摘からも、現在のアフリカの民主化のなかで市民組織が期待される役割をもつまでには至っていないようである。それは組織自身が新しく小さなグループであるために分散的であり、メンバーも流動的であることによっているのかも知れない。しかしそうとはいえ、アフリカの民主制を再び同じ硬直的閉鎖的システムのなかに追いやらないためにも、政党と市民組織との間で緊密な相互作用を創出していくことが重要であろう。アフリカの民主制の定着と機能強化を判断するうえで、今後の両者の関係もまた看過できないところであろう。

4 民主化以後の国際的対応

冷戦終結直後、米・英・仏各国はアフリカの紛争解決の方法として経済改革、持続的開発、そして民主制を掲げてきた⁽³⁴⁾。なかでも民主化について同諸国は、国際金融機関との協同歩調の下で、アフリカに対する援助交渉において経済的コンディショナリティーに加え、「良い統治」に象徴される政治的なそれをも付加した。より具体

的手段として、同諸国は援助の削減、外交上の孤立化、ヴィサの発給制限などの政策上の「ムチ」を用いてアフリカ諸国に民主化を促がし、結果的に民主制への転換を余儀なくさせる外圧として作用した。しかし、その後多くの国が民主化し、民主制の定着期という段階に入った現在までに、欧米諸国はかつての積極的姿勢を後退させ、民主化促進の優先順位を低めてきたといえる。

その背景にはまず、ソマリアやルワンダの事例のように、過去数年間にアフリカにおける紛争や危機が多発している状況があり、欧米の政策決定者にとって優先課題は民主化よりも政治的安定におかれることになったためである。例えば、同諸国は、一九九〇年から九二年にかけてケニアのD・アラップ・モイ大統領に対して反対政党の合法化と複数政党下での選挙実施を求めて圧力をかけてきた。しかし、ケニアにおいてここ数年民主化への進捗が頓挫しているにもかかわらず、同諸国はむしろ沈黙を保っている。そこには、ソマリアにおける内戦やルワンダにおける大量虐殺の発生が同諸国の民主化の結果に関する楽観論に衝撃を与えたことが窺われる。

次に、アフリカにおける民主化の過程が同諸国にとって一層難しい段階に入ってきたことである。外部の国々にとって、短期的に非民主的政府に圧力をかけ民主化への移行を促すことは容易かもしれない。しかし、その後登場した民主制を維持・機能させていくためには、アフリカに存在する多くの複雑で困難な社会的制約要因に対処せざるを得ない。それらは政策上の「ムチ」を用いても解決できるものではなく、外部諸国にとって容易に対処できるものでもない。すなわち、それら制約要因とは、まず国民的統合を経ず政治参加の経験にも乏しい有権者の存在であり、長期にわたる深刻な経済危機である。既述のように、経済危機が権威主義体制を交代させる大きな要因になったが、新たな民主政府がそれを解決できる保証はどこにもない。これら制約要因の他、ケニアやナイジェリアにみるように権威主義体制が強化される現象すらあるし、ニジェールやガンビアにみるように民主制が軍部によって覆われる場合すら起こっている。あるいはザンビアの場合のように、民主化を達成したもの

の、それ以後のチルバ政権は自らの正統性を危うくするような腐敗や政治操作を放置する場合もある。これらの事態を前にして、具体的な手段を有さない同諸国が依然として民主制の成果について楽観的見解を抱いている訳にはいかないだろう。

さらに、そうしたアフリカ側の事態に加えて、欧米同諸国自らの制約要因がある。それはまず、近年における同諸国の外交上の利害の相違である。民主化の強調以後かなりの時間を経た現在、欧米諸国がアフリカにおいて同一のスタンスをとる理由は既にないし、むしろ、各国が異なる思惑を投影しているのが実態である。アフリカにおいて大国としての自負をもつフランスは、旧仏領諸国と強い関係を有する一方、ニジェールの民主制崩壊を押しとどめる行動もとらなかった。英国もまたアフリカに経済的利害を多くもち、多くの旧英領諸国との関係から民主制に対しても複雑な行動をとる。そして米国は、民主化促進よりもグローバルあるいは地域的な次元での平和維持を優先課題とし、明らかにケニヤに対してはソマリアやスーダンとの紛争問題に関連して協調的姿勢をとることになった⁽³⁵⁾。これらをもみても、欧米諸国が一層民主化促進において共同歩調をとることはあり得ないように思われる。

そして何よりも、同諸国に制約要因となるのは財源であり、国内の財政負担や「援助疲れ」の状況は民主化促進の意欲を減退させている。米、英、加などの国で組織される民主制支援グループは存在するものの、そこでの関心事項は児童救済、環境保護、貧困撲滅などに絞られており、民主制の定着に向けられることはない。米国の場合には、NGOグループや政府援助機関は伝統的に「非政治的」であり、専ら開発領域への資金援助志向が強い⁽³⁶⁾。

以上の点に鑑みれば、民主化に向かわせる大きな契機となった欧米諸国の姿勢は、民主制の定着・強化という面では後退の感は免れない。そのことが今後、アフリカの民主制の展開にどのような影響をもつかは軽々に論じ

られないが、アフリカ自らの政治体制を構築するという意味では「外圧」の存在はむしろ少ない方がよいかもしれない。

しかし一方で、欧米諸国を含む外部の国々がアフリカの政治情勢に無関心、無関係であるはずもなく、政治そのものの関与はともかくも、非政治的領域での広範かつ継続的な支援が必要とされよう。すなわち、民主化促進に従事する現地の人々への支援に始まり、アフリカが抱える経済危機への対応、さらには民主制の定着を押し進める国々に対する経済的支援など、包括的協調的な行動が求められてくるだろう。なぜならば、グローバル化が進む現状において、ネガティブなものであっても世界はアフリカのインパクトを吸収せざるを得ないからである。

おわりに

以上のように、アフリカにおける民主化とその後の展開について、断片的ではあるが言及してきた。そこからは、アフリカの民主化にとって好ましい状況が到来したとはいえない。今日、アフリカの民主化過程は、複数政党下の選挙の実施を通じて政治的正統化を経て、山積する政策課題の解決という、民主制そのものの効率性が問われる段階に至っている。

かつての権威主義体制は、正統性の欠如を補完するために、自らの効率性を強調し、開発促進を具体的目標に掲げた。しかし結果的に、開発はおろか深刻な経済危機を招来し、人間の生存すらおぼつかない状況を恒常化させてきた。その政策上の失敗が体制転換の大きな契機になったが、まさにいま、その経済危機に民主制は成果を上げねばならない時期を迎えている。しかし、近年の内外環境のなかで好ましい要素を見いだすことは困難であ

り、民主制にとって厳しい状況にあるといわざるを得ない。その厳しい状況を克服できない場合、非民主的な体制への後退が待ちかまえている。

無論、民主制は、かつての独裁や過度な中央集権体制に比して、アフリカの人々にとって好ましい体制であることは紛れもない事実である。政府の政策は本来、国民の福祉向上に主眼をおくべきものであり、そのためにも国民の要求が政治に円滑に投入され、政策としてフィードバックされるシステムが必要である。

しかしながら、アフリカの現状のなかで、民主制を推進していく上で基本的な大きな問題が存在する。それはアフリカの経済的一大潮流になっている経済の市場主義化および自由競争原理の導入である。すなわち、それは国民相互間に経済的格差を助長し易く、政策決定への参加あるいは利益の享受において必ずしも国民が一律的な恩恵を受ける可能性を阻害する。民主主義体制の下で志向される「平等」は、経済市場主義の下での「自由」によって浸食され、結果として民主主義そのものへの疑義を生み出すことにもなる。それに加えて、経済的大変革にもかかわらず、アフリカ諸国の経済的窮状の存続は、アフリカの多くの人々をして民主主義への挫折感と非民主的な体制への転換を促す素地になりかねない。

性急な体制転換において、アフリカ諸国は世界の耳目を集めたものの、その体制が定着し、従前よりも効果的な結果を生み出すかはまた別の問題である。むしろ、その体制転換が急なあまり、経済的にも政治的にもアフリカのなかで一層の混乱に陥っている国さえある。

「民主制を求める強い要求とその実現にか弱い力しか有していないという、アフリカのパラドックスを理解しなければならぬ」という指摘³⁷⁾を待つまでもなく、我々はアフリカの困難な状況に注目をしていかざるを得ない。

(1) この点に関して、筆者は既に拙稿「国際環境の変動とアフリカ——周辺化と民主化の狭間で——」(小田英郎教

授還暦記念論文集『アフリカ その政治と文化』慶應通信 一九九五年三月)のなかで指摘を加えているが、本稿ではそれらを再び整理して言及することにした。

- (2) "The United States and Africa : A New Relationship," Remarks by Secretary of States Warren Christopher at the 23rd African-American Institute Conference, Reston, Va., May 21, 1993, p. 3.
- (3) Larry Diamond, "Promoting Democracy in Africa : U. S. and International Policies in Transition" in Harberson, J. W. & Rothchild D. (eds) *Africa in World Politics. Post-Cold War Challenges*, Westview Press, Boulder, 1995, p. 255.
- (4) The U. S. Agency for International Development, "The Democracy Initiative," an internal AID document, December 1990, p. 3.
- (5) トーマス・アジェンダの「アフリカ」 *Africa Economic Digest*, 5 February 1990. ハード外相の「アフリカ」 *Development Policy Review*, Vol. 8, No. 4, 1990, pp. 363-364. なお、英国は「タミー・ガヴァナンス」計画資金として一九九二年に一六億ポンドを計上し、サントピアには地方自治システム開発資金として五百万ポンド、シンバブウェには警察官訓練資金として一四〇万ポンド、ガーナには公共サービス機関改革資金として二百万ポンドなどを供与した。
- (6) アジェンダの「アフリカ」 S. P. Riley, "The Democratic Transition in Africa," *Conflict Studies*, No. 245, RISCCT, October 1991, p. 11.
- (7) L. Chalker, "Good Government and the Aid Programme," Speech to ODI/Chatham House meeting, June 1991.
- (8) アジェンダの「アフリカ」 Pearl T. Robinson, "The National Conference Phenomenon in Francophone Africa," paper presented to the UCLA African Studies Conference, Los Angeles, February 1993, p. 11.
- (9) Joel D. Barkan, "Kenya: Lessons from a Flawed Election," *Journal of Democracy* 4, no. 3 (July 1993), p. 91.
- (10) Claire Melamed, *Adjusting Africa: Structural Economic Change and Development in Africa*, Worldview Publishing, Oxford, UK, p. 2.
- (11) World Bank, *Sub-Sahara Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, Washington, D. C. World Bank,

- 1989.
- (11) Ake, *op. cit.*, p. 34.
- (12) John A. Wiseman, "Introduction: the movement towards democracy," in J. A. Wiseman (ed.) *Democracy and Political Change in Sub-Saharan Africa*, Routledge, London, 1995, p. 3.
- (13) *ibid.*, pp. 3-4.
- (14) *ibid.*, p. 5.
- (15) *ibid.*, pp. 4-5.
- (16) Marina Ottaway, "From Political Opening to Democratization," in M. Ottaway (ed.) *Democracy in Africa*, Rienner, USA, 1997, p. 1.
- (17) Bjorn Beckman, "Empowerment or Repression? The World Bank and the Politics of African Adjustment," in Peter Gibbon, Yusuf Bangura, and Arve Ofstad (eds.), *Authoritarianism and Democracy and Adjustment*, in Peter Gibbon, Sweden, Nordiska Afrikainstitutet, 1992, pp. 83-105.
- (18) Jagdish Bhagwati, *The Economics of Underdeveloped Countries*, New York, McGraw Hill, 1966, p. 204.
- (19) Nicolas Van De Walle, "Political Liberalization and Economic Reform in Africa," *World Development* 22, no. 4, (April 1994), pp. 483-500. ㊦ Nicolas Van De Walle, "Economic Reform and the Consolidation of Democracy in Africa", in Marina Ottaway (ed.) *Democracy in Africa: the Hard Road Ahead*, Boulder, Colo., Lynne Rienner Publisher USA, 1997, pp. 18-19.
- (20) Nicolas Van De Walle, "Economic Reform and", p. 19.
- (21) Terry Lynn Karl, "The Hybrid Regimes of Latin America," *Journal of Democracy* 6, no. 3 (July 1995), pp. 72-86.
- (22) Nicolas Van De Walle, *op. cit.*, pp. 20-22.
- (23) 独立以後の議会政治の衰退については「青木一能「アフリカへの『個性論』的アプローチ」、世界経済調査会編『当来の世界秩序を模索して』(行人社、一九八六年)とくに三〇九から三二二ページを参照されたい。
- (24) 例えば John Harbeson, Donald Rothchild, and Naomi Chazan (eds), *Civil Society and the State in*

