

第 8 章

モザンビーク：権威主義体制下の「地方分権化」

網中 昭世

要約：

近年、Frelimo 政権の権威主義化が指摘されるモザンビークであるが、2019 年には従来大統領の任命であった州知事を選出に変更するなど、地方分権を進める選挙法の改正が行われている。しかし、改正選挙法を受けて実施された同年の選挙では、すべての選出知事が政権与党 Frelimo の候補者となる結果に至った。本章では、権威主義化する Frelimo 政権の下で進められる制度改革の在り方と、新たな制度の運用実態を明らかにし、その意義を示す。

キーワード：州議会 選挙 選挙法 モザンビーク

はじめに

モザンビークには、政治社会空間のダイナミズムを左右する二項対立が長らく存在してきた。その対立軸とは、内戦（1977～1992 年）終結後の複数政党制導入以来のモザンビーク解放戦線（Frente de Libertação de Moçambique: Frelimo）対モザンビーク民族抵抗（Resistência Nacional Moçambicana: Renamo）の与野党間の地方分権をめぐる対立である。和平合意成立後に公布された 1994 年憲法でも地方分権は志向されており、以来、あらゆる争点の基底に地方分権の問題があるといっても過言ではない。Renamo の地方分権化に対する要求に対して、Frelimo は内戦後社会の分断のリスクに配慮するという名目で急激な改革を避ける「漸進主義」を掲げ、地方分権は遅々として進まなかった。その中でもモザンビークの州議会の設置は 2004 年に決定され、2009 年の第 4 回大統領・国民議会選挙と同時実施された第 1 回の州議会議員選挙以降、これまでに 3 回の州議会選挙が実施されている。しかし、権威主義化が進む中、州議会選挙を取り巻く政治経済情勢は著しく変化している¹。情勢変化にも影響を受けつつ、州議会をめぐる選挙制度は構築過程にあるが、その主導性はあくまでも独立以来の政権与党 Frelimo にある。

¹ Freedom House によると、モザンビーク社会の自由度は 2008/09 年頃より悪化傾向にあり、2016 年に 56 ポイント、2018 年に 52 ポイント、そして 2019 年には 51 ポイントへと悪化している。同様に、モザンビークの政治体制を 2000 年代半ば以降は「ハイブリッド体制」と

近年、モザンビークの政治研究は地方分権化に着目したものが多数ある。その大半は特別地方自治体に着目したものであり、管見の限りにおいて州議会は注目されてこなかった。しかし、2019年の選挙法改定により州議会選挙も関心を集めている。これを受けて今後、研究潮流にも変化が見られる可能性は大きい。そこで本章は2019年の州議会選挙法改定に至る過程を、立法機関である国民議会の過去の選挙動向と合わせてまとめる。

第1節 モザンビークの主要政党の系譜

本節では、複数政党制導入後のモザンビークにおける行政区分と任命・選出の経路について概観する。以下の表1に示すとおり、国政レベルでは、国民の直接選挙により大統領が、拘束名簿式の比例代表選挙により国民議会と州議会が5年ごとに選出されている。1994年の第1回選挙では、大統領選および国民議会選挙が行われ、遅れて設置された州議会の選挙は2009年が1回目となる。

また、州議会議員の中から州議会議長が選出される一方で、州知事は2018年まで大統領によって任命されていた。これが2019年5月に大統領による任命から拘束名簿式による比例代表選挙による選出に変更された。本章が注目するのは、この制度変更に至るまでのFrelimoとRenamoの交渉過程と現段階での運用である。

次に、州以下の主要都市における特別地方自治体とその選挙がある。モザンビークの文脈では地方選といった場合には、この特別地方自治体選挙を指す。特別地方自治体の数は人口増加、国内人口移動、都市化とともに増加している。1998年の特別地方自治体選挙ではその数は33に限定されていたが(Lei n.º 2/97)、2020年現在は53の都市が特別地方自治体としての議会設置と議員・首長の選挙の実施が行われている。特別地方自治体の選挙は1998年に第1回選挙が実施されて以降、5年ごとに行われている。特別地方自治体選挙は、選挙サイクル上、翌年に続く国政選挙の前哨戦と位置づけられる。したがって本章では、国政選挙に重要なインパクトをもたらした場合に限って、この特別地方自治体選挙の動向にも言及する。

2020年時点で国家選挙管理委員会が管轄する選挙が実施されている行政レベルは上記の特別地方自治体以上にとどまるが、2019年にはそれ以下、全国128ある郡レベルでも2024年に議会を設置し、郡長を選出することが決定された。2019年以前は、大統領に任命された州知事は、州知事に次ぐ行政ポストである郡長ならびに郡長に次ぐ行政区長を推薦し、その推薦を受けて、州知事同様に大統領に任命された内務大臣が郡長お

判断していたEconomist Intelligence Unitも、2018年以降は「権威主義体制」と分類している。

表 1：行政区分と選挙（2019 年時点）

レベル	設置時期	数	選挙・任命
大統領			直接
国民議会			比例代表・拘束名簿式
州議会	2004 年憲法改正／2007 年設置	10	比例代表・拘束名簿式
州知事／州書記	2019 年任命から選出に変更／新設	10	大統領任命→比例代表・拘束名簿式／任命
特別地方自治体首長	1998 年設置	53	直接
特別地方自治体議会	1998 年設置	53	比例代表・拘束名簿式
郡長	2024 年設置予定	128	選出（詳細未定）
郡議会	2024 年設置予定	128	詳細未定
行政区長	既存		任命
共同体首長	既存		—
村長	既存		—

（出所）筆者作成。

よび行政区長を任命していた。さらに郡長が行政区長に次ぐ共同体首長を推薦し、大統領に任命された州知事がこれを任命することになっていた。つまり、上意下達の任命のルートが構築されていた。しかし、2019 年の選挙法改正により、このルートに変更が加えられることになったのである。

第 2 節 モザンビークの主要政党の系譜

以下では、モザンビークの主要政党である Frelimo、Renamo、モザンビーク民主運動（Movimento Democrático de Moçambique: MDM）の支持基盤の社会階層・地理的分布を把握するため、各党の系譜について記す。

1. Frelimo の起源

Frelimo はポルトガルからの独立運動を牽引し、1975 年の独立以来政権与党である。Frelimo は、植民地支配下で限定的な市民権を与えられていた「同化民（*assimilado*）」の地位を持つ人々を中心に、1961 年に独立したタンザニア（当時、タンガニーカ）でタンガニーカ＝アフリカ人民族同盟（Tanganyika African National Union: TANU）政権の支

援を受け、ダルエスサラーム (Dales Salaam) で 1962 年に設立された (Sumich 2011)。設立に至るまでには 1960 年代初頭にアルジェリアやザンビアの支援も受けていた。設立時には、独立解放闘争を展開していた 3 組織を統合し、ディアスポラ知識人であったモンドラーネ (Eduardo Mondlane, 1920~1969 年) を党首、シマンゴ (Uria Shimango, 1926 年~, 1977~80 年没) を副党首とした (Ncomo 2003) ²。

Frelimo は 1964 年にモザンビーク北部国境から領内に入り、北部カボ・デルガド (Cabo Delgado) 州内ムエダ (Mueda) 高原に軍事拠点を構えて解放闘争を展開していった。1974 年にポルトガル本国での軍事クーデターにより本国の独裁政権が倒れたことでモザンビークも翌 75 年に独立に至る。国際的には新冷戦の時期に独立を果たしたモザンビークにおいて、政権を担うことになった Frelimo は南部の首都マプト (Maputo) に凱旋を果たし、それ以降、1990 年まで一党制のもとで政権を担ってきた。

2. Renamo の起源

独立を果たした翌 1976 年、モザンビーク政府は経済的損失を顧みず、同年の国際連合の制裁決議に従って、白人政権下の南ローデシア (現ジンバブエ) との国境封鎖に踏み切った。さらに Frelimo が初めてモザンビーク領内で開催した 1977 年の第 3 回党大会では前衛政党としてマルクス・レーニン主義を標榜した。これに対して隣国における共産主義政権の成立を脅威に感じた南ローデシアの諜報機関は、モザンビークの国家建設を妨害するために、ポルトガル植民地時代の秘密警察 (Polícia Internacional e de Defesa do Estado: PIDE) を母体に、Frelimo から離脱したマツァンガイッサ (André Matsangaíssa, 1950 年代~1979 年) を創始者として、Frelimo 政権に対する反政府組織モザンビーク民族抵抗 (Mozambican National Resistance: MNR, 後の Renamo) を設立した (船田クラーク 2008; Igreja 2013)。1979 年に初代リーダーのマツァンガイッサが戦闘で死亡した後は、第二代のリーダーにデュラカマ (Afonso Dhlakama, 1953~2018 年) が就任した。

² Frelimo 初代党首モンドラーネはモザンビーク南部ガザ州およびマプトでミッション教育を受けたのちに南アフリカのウィットウォーターズランド大学 (University of the Witwatersrand)、ポルトガルのリスボン大学 (Universidade de Lisboa) を経てアメリカのオーバリン大学 (Oberlin College) で学んだ。1957 年には国際連合の委任統治領専門調査部に勤務し、アフリカ各地のほかには 1961 年にモザンビークを訪れ、歓迎を受けた。Frelimo はモンドラーネを初代党首として選出し、モンドラーネは 1963 年にダルエスサラームで Frelimo と合流し、1968 年の第二回党大会でも党首に選出されている。しかし、その翌 69 年 2 月、ダルエスサラームにて暗殺される (Oberlin College n.d.)。モンドラーネの死後、党内対立の末に、1969 年 11 月に開催された党中央委員会はシマンゴの追放を決め、代わってマルクス主義を強く打ち出すマシェル (Samora Machel, 1933~1986 年) を党首、ドス・サントス (Marcelino dos Santos, 1929~2020 年) を副党首とした。シマンゴは 1970 年に他の Frelimo 創設メンバーが亡命しているエジプトに渡り、解放闘争を続けた。1974 年にポルトガルで独裁政権が倒れるとモザンビークに戻り、新政党を設立するも Frelimo は複数政党制を認めず、1975 年の Frelimo 政権成立後、シマンゴは Frelimo の再教育キャンプへ送られ、その後殺害された (Ncomo 2003)。

Renamo は、南ローデシアと国境を接するモザンビーク中部・北部農村から活動拠点の建設を開始し、インフラの破壊や村落の襲撃などの不安定化工作を行った。こうしてモザンビークでは独立直後から Frelimo 対 Renamo の内戦（1977～1992 年）に陥り、1980 年にジンバブエが独立した後はアパルトヘイト体制下の南アフリカが Renamo の軍事支援を行った。

この間、Frelimo 側はソビエト連邦をはじめとした東側諸国からの支援を受け、内戦は東西冷戦の代理戦争となっていた。しかし、Frelimo 側は東西冷戦の時局の変化を強く認識し、東側一辺倒の立場を変化させる。その契機となったのは、1983 年の旱魃と飢餓の発生であった。同年は東アフリカの広範囲で干ばつに起因する飢餓が発生し、モザンビークでは紛争と相まって疲弊した農村部には多くの緊急支援が必要とされた。しかし、東側陣営に与していたモザンビークに対して西側諸国からの支援は遅れ、100 万人にもおよぶ死者が出たといわれている。

Frelimo は 1984 年以降、世界銀行・国際通貨基金との対話を開始し、同年、南アフリカとの間で相互不可侵条約ンコマチ（Nkomati）協定を結ぶ。しかし、同協定は実効性を伴わず、1986 年にはマシェル大統領ほか政府高官を多数乗せた政府専用機が南アフリカ領空で撃墜され、大統領を含む搭乗者の大半が亡くなった。Renamo の側も、東西冷戦末期になり戦略的支援が先細るなかで 1987 年以降に南アフリカに対する国際的な経済制裁のあおりを受け、また、1989 年に南アフリカがアパルトヘイト体制の撤廃に向けて動き出すと、後ろ盾を無くし、複数政党制の導入を提示する Frelimo との交渉に前向きな姿勢を示した。Frelimo 政府は 1989 年の第 5 回党大会でマルクス・レーニン主義を放棄することを正式に決定し、1990 年に複数政党制の導入を盛り込んだ憲法改正を行った。これと合わせて国際社会の仲介により Renamo との和平交渉が開始され、1992 年に包括的和平合意に至った。Renamo は和平合意調印と合わせて複数政党制選挙の実施に向けた国際社会による民主化支援を受け、政治政党として再出発した。

3. 内戦終結後の二項対立と第二野党 MDM の登場

ここで、内戦後の二項対立的な政治状況について本章の関心に沿って確認しておくべき点が 3 つある。地理的分布、紛争の終わり方、そして正当性の 3 つである。

第一は、両者の支持基盤の地理的分布が固定されていることである。Frelimo の社会主義イデオロギーに沿った独立直後の政策は、Frelimo の支持基盤を都市部に規定してきた。Frelimo は独立当初、マルクス・レーニン主義を掲げ、前衛政党としての特徴を打ち出すために都市部の近代部門に力を入れ、農村部では農業の近代化を図るべく集団農場を設けた。農村では、植民地時代に植民地行政に取り込まれていた伝統的権威の権限を剥奪し、代わって党が「ダイナマイジング・グループ（grupo de dinamizadores）」と呼ばれる青年層の動員要員を送り込み、農民である村民の動員に当たらせた。

Frelimo の支持者は都市部エリートと近代部門の労働者が主体であり、国民の大半を占める農村では必ずしも支持を得られてはいなかった。その結果、モザンビーク全土を見渡せば、Frelimo の支持基盤は、おおむね解放闘争の当初の拠点となった北部カボ・デルガド州ムエダ周辺、首都マプトを中心とした南部マプト州、ガザ (Gaza) 州、イニャンバネ (Inhambane) 州であるが、ガザ州、イニャンバネ州内陸部農村では Renamo の支持基盤である地域も散見される³。

Frelimo に代わって農村部で支持を得ることに成功したのが、Renamo であった。Renamo の構成員は創設メンバーこそ Frelimo から離脱したエリートであったが、後続の構成員の多くが農村部からゲリラにリクルートされた農民であった⁴。Renamo は南ローデシアや南アフリカの軍事的支援を失った内戦終盤こそ、誘拐を含む暴力的かつ収奪的な人員・物資の補充が非難の対象となったが、とりわけ社会主義期の Frelimo 政権によって顧みられなかった農村で根強い支持を得たことも確かである。国土全体では、Frelimo が当初の拠点を置いた北部カボ・デルガドのムエダ高原周辺および北部テテ州でザンビア国境に近いカボラ・バッサダム⁵周辺を除いて、中部から北部にかけて優勢である。

上記の Frelimo と Renamo の支持基盤の地理的分布に関する認識は、公的な資源の配分が恣意的に行われるという事態を招いている。例えば、社会福祉プログラム予算の配分は、マプト市、マプト州、ガザ州、イニャンバネ州の4つを含む南部地域ではいずれも貧困人口の分布率を上回っている。それに対して、もっとも貧困率の高いナンプラ (Nampula) 州では貧困人口の24%が分布しているのに対して社会福祉予算の配分率は18%、ザンベジア (Zambésia) 州でも同様に貧困人口の23%が分布しているのに対して社会福祉予算の配分率は15%にすぎず、貧困人口の分布率を大きく下回っている(網中近刊)。貧困率に対して相応の社会福祉予算が配分されていない州は、Renamo 支持基盤と一致している。

第二は、モザンビークの内戦は政府軍と反政府組織のどちらか一方の勝敗が明確になって終戦を迎えたわけではないという、紛争の終わり方である。そのために和平合意の締結と複数政党制の導入は、いずれの勢力にとっても妥協的であると同時に、Frelimo と Renamo それぞれの支持者に対しても面目を失ったわけではなかった。この点は、章末

³ とくに民主化直後の第2回国政選挙までの子細な選挙結果は、モザンビークの独立系研究機関である社会経済研究所 (Instituto de Estudos Sociais e Económicos: IESE) のデータベースにある。(<http://www.iese.ac.mz/cartografia-eleitoral/#/>)

⁴ 構成員の出身階層に起因する就学歴の低さは、複数政党制導入時の政党化と武装解除後の社会統合(国軍、警察への統合)の大きな障壁となった。

⁵ カボラ・バッサダムは植民地期末期に建設が始まり、独立直前に完成した水力発電用のダムである。その規模は南部アフリカ有数であり、現在もモザンビーク国内のみならず、ジンバブエ、南アフリカに電力を供給している。内戦時は Renamo によるインフラ破壊の標的となり、Frelimo が防衛に注力した経緯から、同地域では Frelimo の支持が強い。

の付図 1 に示すとおり、あるいは本章第 2 節 2. で詳述するとおり、Renamo が政治政党として参加した複数政党制導入後、初期の選挙において Renamo が Frelimo とほぼ互角の得票率を得ていたことに現れている。

第三は、両者の正当性が国民の支持を不動のもとするほど確立してはいなかったことである。Frelimo は長らく、独立解放闘争を主導してきたという正当性を掲げてきた。しかし、この正当性も不動のものではない。一定の支持者層が既得権益化し、同時に支持者の世代構成が変われば、必ずしも有効ではなくなる。その間の Frelimo 政権のガバナンスの在り方次第でも正当性は失墜する。他方、Renamo は、内戦中に反 Frelimo という以外に特別な政治的イデオロギーを掲げてはおらず、民主化後の体制の中で新たな旗印を模索することになる。2009 年、第二世代が Renamo から分派する形でシマンゴ (Daviz Simango, 1964 年～) を党首として野党第二党となる MDM が設立されたのは、その証左であろう。党首のシマンゴは、Frelimo 創設メンバーでありながら権力闘争のために殺害されたユリア・シマンゴの息子である。シマンゴは 2003 年中部ソファラ (Sofala) 州都の特別地方自治体ベイラ (Beira) 市長選に Renamo 選挙同盟 (Renamo-UE) から立候補し、当選していた。その実績をもとに 2009 年の地方選挙に際して MDM を設立し、当選し、2020 年現在に至るまでベイラ市長を務めている。現在、MDM は中部・北部の地方都市に支持基盤を持つ。

第 3 節 勢力分布図としての選挙結果—1994～2004 年

モザンビークで複数政党制が導入された直後の選挙は、前節で述べた支持基盤の地理的分布を如実に可視化するものとなった。本節以下では、Frelimo が初期の選挙結果を踏まえて支持基盤の拡大のためにとった諸政策とその帰結について記す。

まず、1994 年の第 1 回国政選挙では、大統領選挙でこそ Frelimo 候補のシサノ (Joaquim Chissano, 1939 生～) が 53.6% の票を得て得票率 33.9% の Renamo 候補デュラカマを大きく引き離れた。しかし、付図 1 に示すとおり、国民議会選挙では 250 議席のうち Frelimo が 129 議席 (得票率 44.8%) を獲得したのに対して、大方の予想に反して Renamo が 112 議席 (得票率 38.2%) を獲得した。野党の合計議席数が Frelimo の議席数を上回ることは辛うじて防がれたが、野党の合計得票率は 55.2% に達しており、Frelimo に危機感を抱かせるには十分であった。

さらに、1999 年の第 2 回国政選挙の大統領選では Frelimo 現職候補のシサノが 52.3% の票を獲得したのに対して、デュラカマが 47.7% を獲得し、前回 20 ポイント近くあった両者の差は 4.6 ポイントにまで縮んだ。また、両政党の得票率を地域的にみると、付表 1 に示すとおり、1994 年と 1999 年の国民議会選挙では、10 州のうち票田でもある北中部 5 州で Renamo は勝利し、1999 年はさらに 1 州で Frelimo と同率の得票率だ

った。1999年の選挙結果も **Frelimo** が想定していた以上の僅差に終わり、とりわけ大統領選の僅差は危機感を強めさせた。

第1回・第2回国政選挙を踏まえ、**Frelimo** は2004年の第3回国政選挙で野党から票を奪うために、投票パターンと世論の分析に資力を割いた (Carter Center 2004)。**Frelimo** は、従来の支持層である都市部エリートのみならず、全国規模でより強い支持を獲得するために、より草の根レベルでの活動を展開する。

Frelimo 政権は、第2回国政選挙と第3回国政選挙の間に、管見の限りにおいて二つの主だった政策を実施している。一つは、退役軍人省の設立 (1999年) と退役軍人と傷痍軍人を対象とした軍人恩給の支給開始 (2002年) である。もう一つは、社会主義期に権力を剥奪した伝統的権威を「共同体権威」として復活させ、新設の村落行政機関に包摂した「共同体権威」の法的承認 (2000年) と村落レベルの行政機関である「共同体諮問評議会」の設置と一定の権限の付与 (2003年) である (Buur and Kyed 2005; 網中 2017a, b)。

前述のとおり **Frelimo** の支持基盤は地理的にみれば、おおむね北部および南部、他方、**Renamo** の支持基盤は北部・中部にあり、いずれの地域も民族的属性は多様である。民主化への過渡期にあたる1989年の第5回ならびに1991年の第6回党大会では、候補者により地域性を持たせることに合意が形成されていた (Manning 2001)。しかし、1994年、1999年の国民議会選挙では、**Frelimo** は必ずしも各地元出身の候補者を立てるのではなく、中央からの派遣が目立っていた。**Frelimo** の候補者リストは党の政治委員会によって選出され、中央委員会で承認される手順となっている。**Frelimo** の政治文化は一党制時代の体質に影響を受けて集権化されている。**Frelimo** の党中央委員会では解放闘争時代の中核メンバーが影響力を持ち、党の決定は長らく上意下達で行われてきた。旧態依然とした党の体制の中でも2000年代に入ってから閣僚や影響力のある議会派の中に新たな技術官僚がみられるようになる (Carter Center 2004)。しかし、そうした党内人事や候補者の選定傾向の変化は、**Frelimo** の党としての積極的かつ戦略的な選択というよりは、むしろ段階的な世代交代の結果に過ぎない。

2002年の第8回党大会では、和平合意以来2期を務めた当時のシサノ大統領が党首として留任するが2004年の大統領選には出馬しないことを表明した。代わって国民議会で**Frelimo** 議員団長を務めたゲブザ (Armando Guebuza, 1943年～) が党の事務局長と2004年大統領選挙の公認候補者に選出された。ゲブザは**Frelimo** 創設メンバーに続く世代だが、サモラ・マシエル政権下で内務大臣を務めた経験があり、独立時にポルトガル人入植者に対して即時国外退去命令を出したことで知られている。

他方、**Renamo** は1999年の国政選挙直後から党の分裂への対処に追われた。デュラカマの後継者と目されていたドミンゴス (Raul Domingos, 1957年～) が**Frelimo** と分権化に関わる交渉を持ったことを理由に1999年の国政選挙後に**Renamo** 議員団長をはじめとする要職から罷免され、ついには党から除名された。ドミンゴスは1992年の和平

合意交渉で Renamo 代表を務め、その後も 1994 年から国民議会で Renamo 議員団長を務めていた (AIM 2000)。ドミンゴスの除名は、彼が率いていた Renamo 内の議会派と党内の権力を掌握しようとした党首デュラカマとの間の軋轢を露呈することになった。

こうした Renamo の分裂は 2004 年の国政選挙に大きく影響し、Renamo は民主連合 (União Democrática: UD) と選挙協力を結んだものの得票率は 29.8%と前回から 10 ポイント下げ、議席数を 90 (前回比 27 議席減) にまで減らした (付図 1)。対する Frelimo は前回から 10.8 ポイント得票率を伸ばし、62.2%の得票で 250 議席中 160 議席を獲得した。また大統領選に関しても Frelimo 候補のゲブザは 63.9%の票を獲得した。これに対して前回の大統領選でシサノにわずか 4.6 ポイントにまでに肉迫したデュラカマの得票率は 31.8%と前回から 16 ポイント近く下がった。Frelimo は前回選挙以降の地方に対する選挙対策の効果を実感した。Frelimo 政権は選挙後にも地方に対する選挙対策を怠らず、2005 年には村落行政に関わる「共同体権威」に給与を支給することを決定し、2006 年には村落開発を目的としたマイクロクレジットの案件を採択する権限を「共同体権威」を含む村落の評議会に付与した (網中 2017b)。

初期の国政選挙では 1994 年・1999 年の 2 回とも Frelimo と Renamo が拮抗しているということが明白になった。Frelimo は先の 2 回の選挙結果に基づき、地方とりわけ農村部における Frelimo の脆弱な支持基盤を強化し、Renamo 票を取り込むための選挙対策を執った。その結果、2004 年の第 3 回国政選挙では Frelimo が Renamo との拮抗状態から抜け出すに至った。選挙を実施するという事は、当然ながら投票所ごとの得票数という数値化された結果を伴い、各政党の支持基盤を容易に可視化する。選挙の実施と結果の公表は、Frelimo にとって想定以上に低い支持率を露呈するという点では脅威となった。しかし、それ自体は貴重な情報をもたらす機能を担ったといえるだろう。

第 4 節 Renamo の懐柔と選挙管理委員会への介入—2009 年国政選挙

2004 年 12 月に実施された選挙後に地方分権化を進める動きが見られる。州議会の設置に向けた改正憲法が施行され、これによって州議会を設置するための次の段階に入ることになる。ただし、2004 年の州議会設置・憲法改正に関する議論は選挙前にすでになされ、改正憲法案は選挙前の 11 月半ばに国民議会で採択が終わり、憲法裁判所が選挙結果の有効性を発表次第、改定憲法が施行されることが決まっていた。2004 年選挙前の立法機関である国民議会における与野党の議席配分は、250 議席のうち Frelimo が 133 議席、Renamo-UE が 117 議席を占めていた。Frelimo の議席数は憲法改正に必要な 3 分の 2 に達してはならず、与党単独可決は不可能であった (付図 1)。つまり地方分権化について Frelimo 側も妥協せざるを得ない状況であり、Renamo 側にも交渉の余地があったと考えられる。

上述のとおり、2004年の改定憲法によって州議会の設置に向けて動き出すことになったが、その詳細を詰める国民議会は、2004年12月の選挙に基づいて、Frelimoが250議席中160議席を占めている。つまり、選挙前にはRenamoはFrelimoから一定の譲歩を引き出すことが可能であったかもしれないが、選挙後、その交渉力は低下していた。こうした状況の中で、2007年、2009年に州議会設置のための法的枠組みについての議論が進み、その組織や役割、権限を規定した法が制定された。州議会選挙は2009年以降国政選挙と合わせて5年ごとに実施され、州議会議長は、選出される一方、州知事は大統領によって任命されることが決まった（Lei n.º 5/2007）。これに合わせて2009年4月には州議会選挙に関する選挙法が成立した（Lei n.º 15/2009）。

ここで設置された州議会の機能・役割・権限について次年度の分析の着目点を示しておきたい。中央との関係を考えれば、中央から地方へ伝達される各種政策の執行とそれに伴って配分される予算の管理がある。それと対照的に、地方から中央へは情報伝達、何らかの財源があれば、その財源の取り扱いに関する権限が議論の焦点となるだろう。

この点について、経済活動年齢の9割がインフォーマル・セクターで就労しているといわれるモザンビークにおいて、制度的に税収が見込めるのは法人税である。しかし、州議会に関する法律が議論されていた2005～2006年当時、法人税収が見込める一定規模の企業は首都近郊に集中しており、地方には極めて少なかった。ところが、この状況は2008年以降の大幅な外国資本投資の伸び、さらには2010年以降の相次ぐ資源開発によって大きく変化する。より具体的には、2007年頃に世界的に穀物価格が上昇したことを契機に、農業投資が増え、モザンビークでも2008年にはかつてない規模で農業分野に対する投資を記録した。土地資源を必要とする農業分野への投資は、当時の国内外からの投資総額のうちの85%に達していた（網中 2017b）。さらに2010年には、北部沿岸部の天然ガス探査が行われ、ほかにも中部から北部にかけて重砂、石炭、北部でグラファイト、ルビーといった資源の採掘が進んでいった。そして2011年には前年の天然ガス探査の結果、モザンビーク北部の天然ガスの埋蔵量が世界有数であることが発表された。つまり、こうした資源開発が地方農村部で進むことによって、地方の財源が期待され、それらの資源管理を行うというFrelimoの動機は一挙に高まったといえるだろう。

2009年10月の第4回国政選挙は上記の経済的文脈の中で実施されることになった。2007年時点で大統領2期目となる次期選挙への出馬を表明していたゲブザは、2009年の国政選挙に向けて資金集めに奔走する。その様は、2010年にアメリカ合衆国財務省が指摘するFrelimoの政治献金と党員であるビジネスマン、スレイマン（Mohamed Bachir Suleman）による資金洗浄の関係に示されている。それは、党の中央委員会の成員でもあるスレイマンが麻薬取引で得た資金を洗浄する目的でマプト市内に3件の大型商業施設を構えるにあたり、ゲブザ大統領が便宜を図り、その見返りに数百万ドルの政治献

金を行ったというものである。これを受けてアメリカは当該商業施設に対するアメリカ系資本の投資を禁じている (Mail & Guardian 2010)。

おそらく、Frelimo 党内のゲブザ派とほかの派閥の間の軋轢と、政権の権威主義的傾向は、ゲブザ政権第 2 期に向かうこの時期に顕在化してきたといえるだろう。ゲブザ政権の評価は Frelimo 党内のみならず、国民の支持も低下していた。2000 年代に入り、モザンビーク経済は外国資本投資に牽引されてマクロ経済成長年率 7% という高成長を続けていた。これはゲブザ政権 1 期目の業績としてしばしば言及されてきた。しかし、同じ時期に格差は拡大し、貧困率は悪化し、国政選挙前年の 2008 年には首都で貧困層による暴動が発生している。

社会的には逆風の中、ゲブザ政権は一方では予算のばら撒きによって、他方では Renamo を懐柔し、選挙管理委員会の活動に介入することで票を獲得しようとした。予算のばら撒きについては、2004 年の第 3 回国政選挙以降も支持基盤の強化のために 2005 年に「共同体権威」に給与を支払う法律を施行し、翌 2006 年にはこれに加えて「共同体権威」を含む「共同体諮問評議会」に中央から村落開発の予算配分を決定する権限を与え、2009 年 6 月には Frelimo の支持者である退役軍人に優先的に上記の村落開発の予算を給付すると明言した (網中 2017a)。

また Renamo の懐柔は、Frelimo にとって好機となる第二野党が誕生したことが大きく影響を及ぼしている。2008 年の特別地方自治体選挙で Renamo から立候補してベイラ市長に再選していたシマンゴが 2009 年 3 月に Renamo から独立し、MDM を結成し、10 月の国政選挙への出馬を表明したのである。MDM は Renamo にとって新たな脅威となった。この状況の中で、Frelimo 関係者が圧倒的多数を占める選挙管理委員会内で Frelimo と Renamo の二大政党の合意があったことが指摘されている (Manning 2010; 船田クラーク 2013)。Frelimo および Renamo を除いて選挙管理委員会による候補者の関係書類の発行が遅れた。MDM にいたっては候補リストの大部分が選挙管理委員会によって拒否され、10 州のうち 4 州でしか候補者を立てることができなかった。

その結果、2009 年の第 4 回国政選挙では、大統領選で Frelimo 候補のゲブザが 75.0% (前回比 11.1 ポイント増)、Renamo 候補のデュラカマが 16.4% (同 15.4 ポイント減)、MDM 候補のシマンゴが 8.6% を獲得した。そして付表 1 に示すとおり、国民議会選挙では Frelimo が 191 議席 (得票率 74.7%、前回比 12.5 ポイント増)、Renamo が前回より 39 議席減らして 51 議席 (得票率 17.7%、前回比 12 ポイント減)、MDM が 8 議席を獲得した。また、付表 2 に示すとおり州議会選挙の結果をみると、それまでの国民議会選挙で Renamo が Frelimo に勝利してきた中部各州でさえ、国民議会選挙以上の大差で敗れている。

つまり、Renamo 党内の分裂と対抗政党の誕生によって、Renamo の国民議会における活動の第一義的な目的は、Frelimo への対抗から野党第一党の座を保つことへと変化した。そして Renamo は Frelimo への対抗ではなく、対抗野党 MDM の伸張を妨害する

ことに力を注いだ。この目的を果たすため、2009年の国政選挙では選挙管理委員会内での Frelimo との合意のもとに対抗野党 MDM の伸長を妨害し、その代わりに Renamo が野党第一党の座に納まる限りにおいて Frelimo の盛り返しを許した。

地方分権化をめぐる議論という観点に立てば、2008年の特別地方自治体選挙と2009年の国政選挙は次のようにまとめられるだろう。この選挙は、Renamo からの離脱と第二野党の出現という Renamo の危機的状況を生み出した。Frelimo はこれを好機と捉えて Renamo の懐柔を行った。その手法は Renamo に直接的に働きかけるだけでなく、選挙制度を運用する中枢的機関であり、中立的であるはずの選挙管理委員会に対する政治的介入を強め、選挙の過程を意図的に操作するものであった。つまり、制度自体は民主的なはずの選挙制度が、Frelimo によって政治資源の一部として運用されているといえるだろう。2008年の特別地方自治体選挙・2009年の国政選挙の展開からは、つぎのような Frelimo の姿勢が見て取れる。Frelimo は特定地方自治体レベルで Renamo 候補のシマンゴの躍進を受け入れたように、一定の地方分権化の余地を残す一方で、同じシマンゴが第二野党として国政に進出する姿勢を示すと、選挙過程を操作することでその進出を阻止するという姿勢である。ただし、2009年の第4回国政選挙では、投票の実施以前の候補者登録の段階で操作を行ったことにより、第1回・第2回国政選挙の結果から得られたような野党の支持基盤の地理的分布やその変化を的確に把握するための情報を得ることは不可能になった。

第5節 Renamo の再武装化と選挙戦での復活—2014年国政選挙

2009年の国政選挙後、2014年の国政選挙に向けて、選挙制度そのものにかかわる改革は行われていない。その一方、国民議会で目を引いたのが2011年に行われた Frelimo の支持基盤の強化に繋がる軍人恩給に関する法律の強行採決と施行であった。

2009年の国政選挙で Renamo は野党第一党の座を保守したものの、支持者の要求を満たすために国民議会を通じて政策決定に影響力を行使するために有効な議席数を持たなくなっていた。その結果、法案によっては Frelimo の単独可決を可能にする状況を生み出し、Renamo 支持者の強い反発を招くことになる法律が2011年5月と12月に相次いで施行された。それは事実上 Renamo 側の除隊兵士を排除する、兵士の地位に関する法律 (Lei n.º 16/2011) と兵士の地位に関する細則 (Decreto n.º 68/2011) である。

上記の法律の施行後間もなく、Renamo の元武装派が再武装化し、国軍との衝突を散発的に繰り返す状況が2016年末まで続くことになった。これに対して Renamo は党として武装派の行動を非難するよりは、むしろこの機に、下記の要求を行った。それは第一に、野党党首の地位の保障であり、第二に1992年和平合意の未実施事項である Renamo 兵の軍・警察編入、社会統合、そして第三に領域的な権力分有を可能とする暫定政府の設立と選挙法の改定である。これらの要求を掲げ、2013年に予定されている

地方選と 2014 年の国政選挙の延期を要請した。

この事態を打開するため、2012 年 12 月以降は Frelimo 政府と Renamo の間で非公式な対話が繰り返され、2007 年の州議会設置に関する法律 (Lei n.º 10/2007) に修正が加えられるが、事態の抜本的な改善には至らなかった (Lei n.º 4/2013)。その結果、Renamo は 2013 年の特別地方自治体選挙をボイコットし、翌 14 年の国政選挙の実施を民主化の指標とするドナーの評価を懸念する Frelimo 政権に圧力をかけた (網中 2017a)。

2014 年の国政選挙実施のために Frelimo が妥協し、同年 4 月に Renamo の要求を受け入れ、前年に成立したばかりの州議会選挙に関する選挙法を改定した (Lei n.º 11/2014)。地方分権化については継続して検討することを条件に、Frelimo 政権と Renamo の間で 9 月 5 日に停戦合意が結ばれ、10 月の国政選挙が実施されることになった。Renamo の大統領選挙候補者デュラカマは停戦合意に調印したその場で選挙遊説に向かい、地方分権化への自らの貢献を演出し、Frelimo の排他性との対比を強調して支持率を上げた。

これに対して Frelimo は直前まで公認候補を発表してはいなかった。2014 年 3 月の中央委員会でもうやくゲブザ政権 (2008～2014 年) 下で防衛大臣を 2 期務めたニュシ (Filipe Jacinto Nyussi, 1959 年～) を 2014 年大統領選の候補とすることを決定した。ただし候補を決定する際には党内でも意見が割れ、最初の予備選では次のいずれの候補も過半数に満たなかったため、決選投票が行われた。第 1 回投票の得票率をみると現職・防衛大臣のニュシは 46% (91 票)、2004～2010 年に首相を務めたディオゴ (Luisa Diogo) が 23% (46 票)、現職・首相のヴァキナ (Alberto Vaquina) が 19% (37 票)、2010～2012 年に首相を務めたアリ (Aires Ali) が 10% (19 票)、当時現職農業大臣のパシエコ (José Pacheco) が 2% (3 票) を獲得した。ニュシとディオゴの決選投票の結果、ディオゴが 31% (61 票) を獲得したのに対してニュシが 68% (135 票) を獲得し、公認候補となった。Frelimo の公認候補の座を争ったいずれの候補も 60 歳以下であり、Frelimo の世代交代を象徴していた (Allafrica 2014)。

大統領選の結果、Frelimo 候補のニュシが得票率 57% (前回比 18 ポイント減) を獲得したのに対して Renamo 候補のデュラカマは 36.6% (前回比 20.2 ポイント増) を獲得した。また、付表 1 に示すとおり、国民議会選挙でも Renamo が議席数を前回の 51 議席から 89 議席に復活させ (前回比 15.2%増)、MDM も 17 議席 (前回比 3.6%増) を獲得し、Frelimo は前回の 191 議席から 144 議席 (前回比 18.8%減) へと大幅に議席数を減らした。また、付表 2 の州議会選挙結果をみても、国民議会選挙同様に Renamo が巻き返し、ザンベジア、テテ (Tete)、ソファラ (Sofala) の 3 州で単独過半数を獲得し、その他にもマニカ (Manica) 州では Frelimo と 1 議席差、ナンプラ州では Frelimo と 2 議席差で拮抗した。

2014 年の第 5 回国政選挙に際して、Frelimo あるいはゲブザ政権は前回ほど選挙の機能を恣意的に利用することはなかった。それはゲブザ政権に対する Frelimo 党内の支持が低く、必ずしも一枚岩ではない党内をまとめ、次世代ニュシへの権力の委譲に注力し

ていたためと思われる。それと同時に、この時点で Renamo の実力行使に対して一定程度態度を軟化させていたとも考えられる。

第6節 前哨戦におけるリスクの排除—2018年特別地方自治体選挙

2014年の国政選挙を挟んで Frelimo 政権と Renamo の和平に関する協議は継続する。しかし、Renamo 兵の軍・警察への編入と社会統合という 1992年の和平合意の未実施事項と、具体的な地方分権化のために領域的な権力分有を可能とする暫定政府の成立と選挙法の改定という Renamo の要求は依然として未解決のままであった。特に地方分権化に関して Renamo は、大統領が任命していた州知事、州知事が任命していた郡長を選挙による選出に変更することを求めていた。

国民議会内外での Frelimo 政権と Renamo の交渉と並行して、北中部の各所で Renamo の武装組織による行政施設、Frelimo 関係者、鉄道などに対する襲撃と応戦する国軍の間での衝突が続き、発生した難民の数は 2016年に入り 1万人を超えていた。Renamo と Frelimo 政権の交渉は硬直状態が続くかと思われたが、2016年4月に現職ニュシ大統領も関与している隠し債務の存在が発覚し、これを機に Renamo に対して Frelimo 政権は交渉態度を軟化させ、2016年12月末から 2017年4月末までの停戦に合意して協議を継続した。

件の隠し債務は、モザンビークが初めて発行した外国債を含む 19億ドル近くの債務である。これは前ゲブザ政権期第2期にあたる 2013年に、国民議会の承認を得ずして組まれていた。その一部は、ニュシ大統領が防衛大臣を務めていた当時、防衛省管轄で国が出資し、Renamo 武装勢力による襲撃にも対応している警備会社に対して組まれたものも含む。つまり、ニュシも国民議会の承認を経ずして組まれた違法な債務について承知していたはずであると指摘されている。この事実が国際メディアで相次いで報じられ、モザンビークは対 GDP 比でアフリカ最大の債務国へと転落し、欧州諸国 14カ国は財政支援を停止し、IMF をはじめとする主要ドナーがこの問題を追及している。主要ドナーの要請により、第三者機関による調査が行われたが、Frelimo 政権は十分な資料を開示せずにいる。

このように 2011年の兵士の地位に関する法律を施行させて以降、Frelimo 政権は Renamo の強い反発を受け、選挙法の改正を含む地方分権化という要求を突きつけられてきた。だが、選挙法の改正には憲法の改正も要し、さらには Renamo の武装解除・社会統合をめぐる対立のために地方分権化は遅々として進まなかった。その最中、2018年5月3日にデュラカマが急逝した（享年 65歳）。Renamo は暫定新党首として党事務総長（2007～2013年）経験者で防衛・治安部局長の国会議員モマデ（Ossufo Momade）を選出した。

地方分権化を目指す選挙法の改正や Renamo の武装解除・社会統合をめぐる議論は、デュラカマの遺志を継ぐ形で継続され、同年5月中に2004年憲法への修正条項が可決され、7月に選挙法が改正された (Lei n.º 7/2018)。Renamo 党内では、2012年以降、国軍と武力衝突を繰り返してきた Renamo 武装組織とそれを否定しないデュラカマと、国民議会を重視する党内の議会派との間には一定の距離があった。しかし、党創設以来のカリスマ的指導者を失った Renamo は党内統一を第一の課題として結束を強め、10月の特別地方自治体選挙に挑むことになった。

党内統一は Renamo に限った課題ではなかった。Frelimo 党内では、8月10日に迫った候補者リストの提出期限に向けて、2014年国政選挙の公認候補選定の過程で垣間見られたゲブザ・ニュシ派閥へ対抗する動きが今までになく顕在化していた。マプト市長への Frelimo 公認候補者の座を巡って、党内ではゲブザ・ニュシ派閥とは距離を置くサモラ・マシェル・ジュニア (Samora Machel Junior, 1969年～) とコミシェ (Eneas Comiche, 1939年～) の2人が競合していた。

サモラ・マシェル・ジュニアの父親は、1986年に南アフリカ領空で撃墜されて死亡した初代大統領サモラ・マシエルの息子であり、母グラッサ・マシェル (Graça Machel, 1945年～) は寡婦となったのちに当時の南アフリカ大統領マンデラ (Nelson Mandela, 1918～2013年) と再婚している。また、グラッサ・マシェルは前大統領のゲブザおよびニュシと派閥を違える Frelimo の中核的人物である。2018年当時49歳のサモラ・マシェル・ジュニアは、いわばモザンビーク政界一のサラブレッドである。党内ではグラッサ・マシエルの支持基盤を継承し、女性部、解放闘争期の退役軍人組織の要求の受け皿的役割を果たし、党内で近年周辺化されつつあった青年部の支持を得て、新旧の世代をつなぐ象徴でもあった。

対するコミシェは2018年当時79歳であり、モザンビーク中央銀行総裁 (1986～1991年)、財務大臣 (1991～1994年)、さらにはマプト市長 (2003～2007年、2009～2014年) といった要職を歴任し、2014年の大統領選の際には候補者となる憶測も飛んでいた人物である。

最終的に Frelimo の公認候補者は8月3日にコミシェに決定された。その後、サモラ・マシェル・ジュニアは所属する Frelimo からではなく、2010年に創設されていた市民社会組織「モザンビークの発展のための青年組織 (Associação Juvenil para o Desenvolvimento de Moçambique: AJUDEM)」の筆頭候補者として立候補を表明し、ニュシ大統領との決裂を決定的なものにした (Zambeze 2018; Savana 2018)。

ところが、候補者リスト提出から10日後、選挙管理委員会は AJUDEM の候補者リストが候補者リストに必要な定数を満たしていないために無効であると発表した。もっとも提出時には候補者リストの定数を満たし、選挙管理委員会に届け出て受理されているわけだが、その後、リストに記載された候補者のうち4名が立候補について承諾していないと異議を申し立て、欠員が生じたのである。突然の欠員発生については、Frelimo

の働きかけが指摘されている（Canal de Moçambique 2018b）。今回の特別地方自治体選挙で首都マプト選挙区の市長ポストに立候補して当選することは、2019年大統領選挙での候補となる可能性を開くことになる。ニュシ大統領はこの時点で既に2019年大統領選への出馬を表明していた。Frelimo 中央委員会はコミシェが既に79歳であり、翌2019年の大統領選で対抗馬とならないことを確信したうえでコミシェを選択し、一定の支持を取り付けているサモラ・マシェル・ジュニアが対抗馬となることを阻止した。

Renamo が2018年10月の特別地方自治体選挙に向けて党内統一を果たす一方で、Frelimo はむしろ党内の亀裂を決定的なものとした状態で投票を迎えた。投票率は60.05%と過去の地方選投票率46%を大幅に上回った。53自治体のうち、44自治体でFrelimo、8自治体でRenamo、1自治体でMDMが勝利した。ただし、票全体としては与党Frelimoが51.78%、Renamoが38.90%、MDMが8.50%を獲得しており、Renamoが健闘した。

2018年の特別地方自治体選挙に至る展開は、初代党首デュラカマ亡き後のRenamoの結束を際立たせた。Frelimo についてみると、今回の選挙に際して内部の派閥間の亀裂を露呈する一方、現政権を率いるニュシによるほかの派閥への牽制ぶりを示す結果となった。Frelimo の派閥対立は翌2019年の国政選挙にも禍根を残すことになる。

第7節 ニュシ政権の支持低下と政治暴力の激化—2019年国政選挙

ニュシ政権の第2期をかけた2019年はFrelimo、ニュシ政権そのものにとって政治経済的にいっそう不利な環境の下ではじまった。前節で詳述した2018年の特別地方自治体選挙は、12月22日に憲法評議会が選挙結果の有効性を発表して幕を引いた。そのわずか1週間後の12月29日に、アメリカ合衆国連邦捜査局の要請により、隠し債務の被疑者としてゲブザ政権期の前財務大臣チャン（Manuel Chang）が南アフリカで訴追された。これは主要ドナーでもあるIMF・世銀の調査要請に十分に応じてこなかったニュシ政権に対する督促状であった。これに応じる姿勢を示すため、ニュシ大統領に任命されている検察庁長官は、2月初頭から20名を超える被告人の名を公開し、関係者を相次いで拘束した。2020年1月現在その中にはゲブザ元大統領およびニュシ大統領本人は含まれていないが、ゲブザ元大統領の子息は被告人に含まれている。また、被告には含まれていないものの、ニュシ大統領の子息にも資金洗浄の疑いがあると報じられている（CIP 2019c）。

隠し債務に関して拘束されているのは、いずれもFrelimo 党内の前大統領ゲブザ派閥の関係者である。ニュシも前ゲブザ政権期にゲブザによって防衛大臣に指名されていたように、これに属していたが近年両者の関係は冷え込み、その関係変化がゲブザ派の一部を拘束するに至ったと思われる。一連の拘束は、Frelimo 党内の派閥を再編する一方で、ほかの派閥を牽制するニュシ大統領の強権的な手法を如実に示すものであった。

これ以降、ニュシ政権の権威主義的な対応は、2019年10月の国政選挙に向けてエスカレートしていく。その例としてここでは3点挙げておく。第一に、5月の段階で有権者登録数の水増しが行われた。第二に、10月初頭に行われた北部カボ・デルガド州のテロの弾圧である。第三に、10月の選挙直前に発生した選挙監視にかかわる市民社会組織の代表の殺害である。

まず、第一の有権者登録数の水増しについてみる。5月には、州知事を任命から選出に変更するといった、一見すると地方分権化のための要素を盛り込んだ法律が相次いで成立する(Lei n.º 3/2019~Lei n.º 7/2019)。州議会については、州知事を大統領の任命から選出に変更するにあたり、Frelimo側の要求によって大統領が任命する州書記という新たなポストが創設された。この州書記の役割ならびに知事との関係はいまだに不明確だが、Frelimoが州書記というポストを創設した動機は次のとおりである。Frelimoは州知事が大統領による任命から選挙による選出に変更されたことに伴い、野党候補の州知事が選出される可能性に備え、中央政府からの影響力を維持するために州知事と並ぶ州書記というポストを設けたのである。さらにそれは党内、とりわけニュシ現大統領の派閥を強化するために配分可能なポストを増やすことにも繋がった。その一方で、同時期に進んでいた有権者登録の数が不正に水増しされていたことが指摘されている。4月末には2017年に実施されていた国勢調査の結果が公表された。それは国政選挙の各選挙区の議席配分に反映されるわけだが、同時期の4月15日から5月30日に行われていた有権者登録の数が、大幅に国勢調査の結果を上回ることが指摘されたのである(Verdade 2019)。

選挙監視も担う市民社会組織の指摘により、第三者機関による再集計が求められたが、ニュシ大統領は統計局長を罷免し、有権者登録を行った選挙管理委員会とその結果を反映した議席配分を正当とした。発表された国民議会の議席配分は、付表1に示すとおり、前回2014年の第5回国民議会選挙と比較して、Renamoの支持基盤地域の議席を削減し、Frelimoの支持基盤地域に再配分するように大幅に変更された。例えば、南部のFrelimo支持基盤であるガザ州の国勢調査結果と選挙管理委員会の有権者登録数にはおよそ30万人の大差があり、同州は前回の選挙と比べて議席の配分を9議席も増やしている。

国政選挙に向けたニュシ政権の思惑が明らかになるにつれ、Renamo内部で反発が出たが、それはニュシ政権に直接向けられるのではなく、2019年1月にRenamo臨時党首から正式な党首として就任したモマデに向けられた。非難の矛先がモマデ新党首に向けられたのは、1月の党首就任を党内の一部で決定し、武装派の意向を汲み取っていなかったためでもある。そして武装派は、モマデ新党首が地方分権化に関する一連の法整備を条件にFrelimo政権との和平合意交渉を進めることに対して異議を唱えていた。しかし、Renamo内部の武装派の意見は聞き入れられないまま、差し迫った国政選挙実施のスケジュールに合わせる運びとなり、8月初頭にFrelimo政権とRenamoの間で3度目

の和平合意が結ばれた。その後まもなく国政選挙の候補者リストの受付が始まった。しかし、今回の和平合意は、武力行使を行っている Renamo 武装派の反発を無視して合意が結ばれたため、有名無実である。その後も、中部地域では Renamo 武装派による襲撃が続いている。

第二に、カボ・デルガド州沿岸のパルマ (Palma) 周辺で 2017 年末以来発生し、徐々に拡大しているテロに対する対応である。同地域はオフショアで生産される天然ガスを加工処理するための工場施設の建設用地に選ばれ、用地確保や住民移転をめぐって住民の反対が起きていたが、近年遅れながらもようやく工事が着工している。その地域で発生しているテロは国外のイスラム過激派の影響を受けているとされるが、必ずしも組織だったものではない。2017 年来、ニュシ政権は警察、国軍を投入しているが鎮圧できず、2019 年に入ってからアメリカ系とロシア系のいずれかの民間軍事会社の導入が検討されていた。8 月にニュシ大統領がロシアを訪問した際にプーチン大統領と治安および資源分野での協力について合意し、最終的にロシア系民間軍事会社が採用された。そして選挙直前の 10 月初頭に空爆が開始され、ニュシ大統領の外交力と指導力がアピールされたが、この民間軍事会社の導入をもってしてもテロは収束せず、2020 年 1 月時点で沿岸部から内陸部へと拡散している。

第三に、選挙監視を行う市民社会組織代表の殺害である。これは第一の点と関係する。殺害された被害者は、有権者登録数が 30 万人分水増しされたガザ州で複数の市民社会組織を束ねるプラットフォームの代表である。被害者は選挙監視を行う市民社会組織のメンバーに対してワークショップを重ね、間近に迫った投票に備えていたが、投票日の 1 週間前に白昼、銃撃を受けて亡くなった。モザンビークではこれまでも政権与党に対して不利となる発言を公にしてきた有識者が暗殺される事件は、度々起きている。その度に、実行犯は捕まるが主犯は不明なままとなり、今回も同様の展開となる見通しである。しかし、この件について実行犯が国軍の特殊部隊であったことは特筆に値する。その指揮系統を辿れば、防衛大臣、大統領に遡る。なお、件の特殊部隊は現ニュシ大統領が防衛大臣時代に創設したものである。明らかに問題含みのガザ州で選挙監視活動を委縮させる狙いで行われた犯罪であり、国家犯罪である可能性がある。

こうした中で 10 月 15 日に第 6 回大統領選挙・国民議会選挙が実施され、選挙管理委員会の発表によれば投票率は 50.3%であった。大統領選では、Frelimo 候補の現職大統領ニュシが 73.4%の得票率で勝利した。Renamo 候補のモマデの得票率は 21.5%、MDM 候補のシマンゴは 4.3%であった (CIP 2019a)。国民議会選挙では Frelimo が 71.2%の得票率で 250 議席中、184 議席を獲得した。前回選挙と比べ、得票率は 13.7%増加し、議席数は 40 議席増加した。Frelimo は 3 分の 2 以上の議席を獲得し、憲法改正でさえ単独可決が可能となった (付図 1、付表 1 参照)。Renamo は 22.3%の得票率で 60 議席を獲得するに留まった。前回と比べて 13.3%得票率を減らし、29 議席を失った (CIP 2019b)。

さらに付表2に示されるとおり、州議会選挙では、従来の **Renamo** 支持基盤である北中部も含め 10 州すべての州において **Frelimo** が勝利するという、かつてない結果になった。同年5月の一連の選挙法改正によって、従来大統領による任命であった州知事が選出に変更されたにもかかわらず、すべて **Frelimo** 候補の知事が選出されるに至った。また、州知事を大統領の任命から選出に変更するにあたり、**Frelimo** 側の要求により、大統領が任命する「州書記」という新たなポストを創設している。これにより、**Frelimo** 政権の指揮系統は州レベルにおいて州知事と州書記によって二重に、より強固に保たれることになったうえに党内で配分されるポストは増加し、ニュシ現大統領の派閥の強化・再編に利用されている。

おわりに

モザンビーク独立以来の政権与党 **Frelimo** は、**Renamo** との内戦終結に至る和平合意と新憲法制定の過程で地方分権化を志向する姿勢を示した。しかし、複数政党制導入後初めてとなった1994年の第1回国政選挙では、予期せず野党第一党 **Renamo** との僅差に終わる。初期の選挙結果は、とりわけ地方農村部における **Renamo** の堅固な支持基盤を可視化させた。それによって **Frelimo** は地方分権が体制を維持するうえで大きなリスクとなることを認識する。その結果を受け、**Frelimo** は1998年に予定されていた特別地方自治体選挙に際して、紛争後社会の分断のリスクに配慮するという名目で漸進主義を掲げ、以来、**Renamo** の要求する急激な地方分権化を避けてきた。

Frelimo が本質的な地方分権化を避けるためには、地方分権化に関するルールを決める国民議会において単独可決可能か、少なくとも過半数の議席を確保することが必須であった。そのために **Frelimo** が執った手法は、その時々々の政治経済状況によって様々に使い分けられてきた。

1999年第2回、2004年第3回国政選挙を挟んでは、地方分権化の制度改革の一環として地方農村部の末端レベルに党内で配分可能なポストを新設した。新設された村落行政の末端ポストは、大統領を頂点とする上意下達の権力構造の中に組み込まれている。

2009年の第4回国政選挙では、2期目をかけたゲブザは野党に対して直接働きかける手法をとった。そうした手段が執られたのは、**Renamo** の野党第一党の座を脅かしかねない野党第二党 **MDM** が登場し、**Renamo** が野党第一党の座を維持するために **Frelimo** の働きかけに応じやすい状況が生まれたためである。**Frelimo** は **Renamo** を懐柔したうえで、選挙管理委員会に介入し、**MDM** の候補者登録を妨害する一方で、自らは国民議会で単独可決可能となるほどに議席数を伸ばした。**Frelimo** は議会での優位性を最大限に活用し、次回選挙までに自らの支持基盤を強化する法律を可決していく。

2014年の第5回国政選挙ではニュシ1期目の **Frelimo** が **Renamo** の盛り返しに押された。任期1期目の半ばには前ゲブザ政権期に組まれてニュシ現大統領も関与している巨

額の隠し債務が発覚し、2019年の第6回国政選挙で2期目をかけたニュシ大統領には逆風となった。そうした状況で実施された同選挙では、有権者登録の段階でニュシ大統領が選挙管理委員会に深く介入し、有権者登録と各州における国民議会の議席配分を操作した。さらにはかつてないほどに政治暴力が悪化し、有権者ならびに選挙監視要員を委縮させた末にニュシ大統領の続投が決まった。

特筆すべきは、ゲブザ政権2期目を決める2009年の第4回国政選挙と、ニュシ政権2期目を決める2019年の第6回国政選挙を比較しても、Frelimo政権の介入が悪化している点である。いずれの選挙も得票数の改ざんといった末端レベルではなく、選挙管理委員会という上位のレベルで操作が行われているが、2009年には第二野党の候補者登録への妨害のみであり、介入のポイントが絞られていた。それに対して、2019年には各州に配分される国民議会の議席数を操作するために、有権者登録数を操作するという全体的な操作が行われている。見方を変えれば、2019年の国政選挙はそこまでの悪質な操作を行わなければFrelimoの勝利は確約できない状況にあったとも言える。

2019年5月以降に全国128ある郡レベルでも2024年には議会を設置し、郡長を選出することを決定したが、これも前述の操作によって2019年10月の国政選挙におけるFrelimoの勝利を確実なものにするという前提で下された決定である。2024年以降の郡レベルでの議会設置とそれに伴う郡長の選出という時期も今後の政治経済状況の展開を見越したうえで設定されている。その前年の2023年には、埋蔵量世界有数といわれているモザンビーク北部オフショアの天然ガス生産・輸出が本格的に始動し、大幅な国家歳入の増加が見込まれているからである。この新たな財源から得られた資源を地方に政治的に配分することで、2024年の第7回国政選挙以下、郡レベルでの議会・郡長選挙でも勝算があると踏んだのだろう。

現Frelimo政権下のモザンビークにおける地方議会およびその選挙法の改定は、一見すると、制度的には地方分権化を推進するかのように見える。しかし、実際には中央の地方に対するコントロールを強める方向でその制度が改定され、恣意的に運用されているのが実態である。2019年に成立した州議会選挙に関する一連の法律も、現状は地方分権化というよりは、むしろ上意下達の地方統治を補強する新たなルールに過ぎない。そして、その地方統治のルールを決める国民議会におけるFrelimoの優位性はFrelimoにとって絶対条件であるだけに、政治経済的状況が同党にとって不利であればあるほど選挙において強硬な手段をもって優位性を保とうとするのである。

<参考文献>

<外国語文献>

- AIM (Agência de Informação de Moçambique) 2000. "Crisis in Renamo: Raul Domingos suspended." *Mozambique News Agency Report* No.187, 11th July. (<http://www.poptel.org.uk/mozambique-news/newsletter/aim187.html>)
- 2014. "Filipe Nyussi elected Frelimo presidential candidate." *Mozambique News Agency Report* No.481, 10th March. (<http://www.poptel.org.uk/mozambique-news/newsletter/aim481.html>)
- Buur, Lars and Helene Maria Kyed 2005. "State recognition of traditional authority in Mozambique: the nexus of community representation and state assistance." Discussion Paper No.28, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet.
- Canal de Moçambique 2018a. "CNE da tratamento privilegiado ao partido Frelimo e viola dever de imparcialidade." *Canal de Moçambique*, 5 de Setembro de 2018.
- 2018b. "A agenda por detrás de Samora Machel Jr. e os receios de Nyusi: Operação 19/24." *Canal de Moçambique*, 24 de Agosto de 2018.
- Carbone, Giovanni M. 2003. "Emerging Pluralist Politics in Mozambique: The Frelimo-Renamo Party System." Working Paper No.23, Development Research Centre, London; LSE. (<http://eprints.lse.ac.uk/28268/1/WP23GC.pdf>)
- Carter Center 2004. "Mozambique Election Mission Briefing Book." Atlanta: Carter Center. (<https://www.cartercenter.org/documents/nondatabase/c4%20overview%20of%20party%20development.pdf>)
- CIP (Centro de Integridade Pública) 2019a. "Eleições Gerais 2019: Boletim sobre o processo político em Moçambique Presidente da República, Restulados finais." Maputo: CIP. (<http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/Presidente-CNE-Provincia-CNE%2Bactual.pdf>)
- 2019b. "Eleições Gerais 2019: Boletim sobre o processo político em Moçambique Assembleia da República, Resultados Finais." (<http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/AR-CNE-Provincia-CNE%2Bactual.pdf>)
- 2019c. "Filho de nyusi desfaz-se do património alegadamente adquirido com dinheiro das dívidas ocultas." Maputo; CIP. (<https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2019/12/FILHO-DE-NYUSI-DESFUZ-SE-DO-PATRIMO%CC%81NIO-.pdf>)
- Igreja, Victor 2013. "Politics of Memory, Decentralisation and Recentralisation in Mozambique." *Journal of Southern African Studies* 39 (2): 313–335.

- Manning, Carrie 2010. "Competition and Accommodation in Post-Conflict Democracy: The Case of Mozambique." *Democratization* 8 (2): 140-168.
(<https://doi.org/10.1080/714000204>)
- Mail & Guardian 2010 "Frelimo kingpin linked to drug ring." *Mail & Guardian*, 11th June 2010.
(<https://mg.co.za/article/2010-06-11-Frelimo-kingpin-linked-to-drug-ring/>)
- Ncomo, Barnabé Lucas 2003. *Uria Simango: Um homem, uma causa*. Maputo: Edições Novafrica.
- Oberlin College n.d. "In memory of Eduardo Chivambo Mondlane '53." *Alumini News & Notes*.
(http://www2.oberlin.edu/alummag/oampast/oam_spring98/Alum_n_n/eduardo.html)
- Opello Jr., Walter C. 1975. "Pluralism and Elite Conflict in an Independence Movement: Frelimo in the 1960s." *Journal of Southern African Studies* 2 (1): 66-82.
- Savana 2018 "Candidatura de Samora Machel Jr. provoca estragos na Frelimo." *Savana*, 17 de Agosto de 2018.
- Smich, Jason 2011. "The Party and the State: Frelimo and Social Stratification in Post-socialist Mozambique." In Tobias Haggmann and Didier Péclard eds. *Negotiating Statefood: Dynamics of Power and Domination in Africa*. Wiley-Blackwell: Malden.
- Verdade 2019. "Eleitores "fantasmas" da Província de Gaza estão no Chókwè, Chibuto Limpopo e Chongoene." *Verdade*, 18 de Julho de 2019. (<http://www.verdade.co.mz/tema-de-fundo/35-themadefundo/68884-eleitores-fantasmas-da-provincia-de-gaza-estao-no-chokwe-chibuto-limpopo-e-chongoene>)
- Zambeze 2018. "Candidatura de Samito cria calafrios na Frelimo." *Zambeze*, 16 de Agosto de 2018.

<法律条文>

- República de Moçambique 1997. Lei n.º 2/97, Aprova o quadro jurídico para a implantação das autarquias locais, *Boletim da República* I Série, Número 7, 2º Suplemento, 18 de Fevereiro de 1997.
- 2007. Lei n.º 5/2007, Estabelece o quadro jurídico legal para a implantação das Assembleias Provinciais e define a sua composição, organização, funcionamento e competências, *Boletim da República*, I Série, Número 6, 9 de Fevereiro de 2007.
- 2009. Lei n.º 15/2009, Estabelece o regime jurídico para a realização das eleições Presidenciais, Legislativas e das Assembleias Provinciais, *Boletim da República*, I Série, Número 14, 9 de Abril de 2009.
- 2011. Decreto n.º 68/2011. Aprova o Regulamento da Lei n.º 16/2011, de 10 de Agosto, e revoga o Decreto n.º 49/2002, de 26 de Dezembro, que aprovou o Regulamento do Estatuto do Combatentes da Luta de Libertação Nacional e do Combatentes da Defesa da Soberania e da Democracia, *Boletim da República* I Série, Número 52, 8º Suplemento, 30 de

Dezembro de 2011.

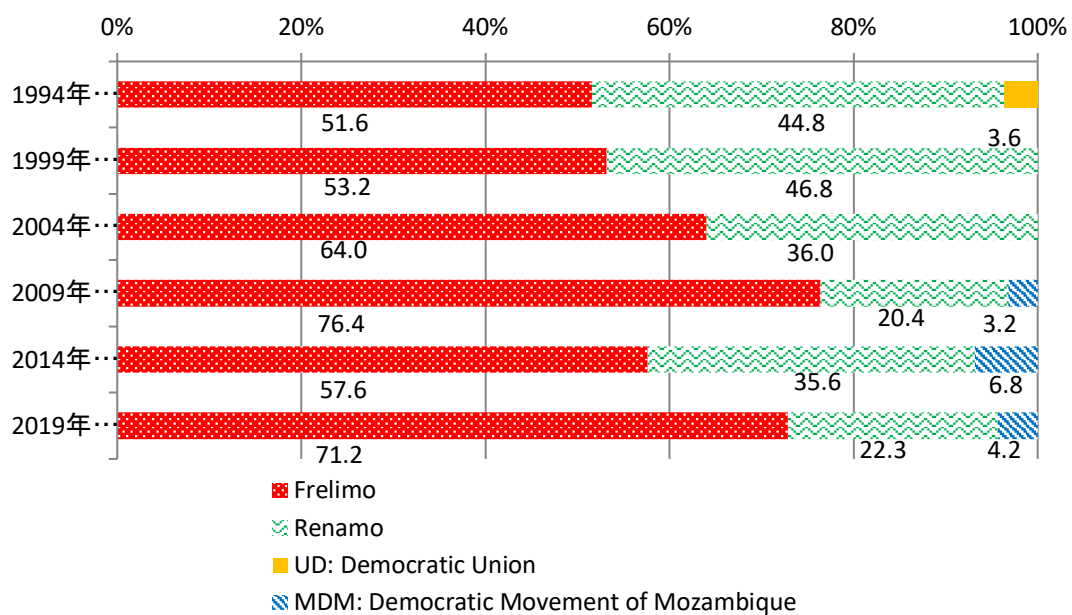
- 2013. Lei n.º 4/2013, Estabelece o quadro jurídico para a eleição dos membros das Assembleias Provinciais e revoga a Lei n.º 10/2007, *Boletim da República*, I Série, Número 16, 22 de Fevereiro de 2013.
- 2014. Lei n.º 11/2014, Altera e república a Lei n.º 4/2013, de 22 de Fevereiro, que estabelece o Quadro Jurídico para a Eleição dos Membros das Assembleias Provinciais. *Boletim da República*, I Série, Número 33, 23 de Abril de 2014.
- 2019. Lei n.º 3/2019, Estabelece o quadro jurídico para eleição dos membros da Assembleia Provincial e do Governo de Província, *Boletim da República*, I Série, Número 105, 31 de Maio de 2019.
- 2019. Lei n.º 4/2019, Estabelece os princípios, as normas de organização, as competências e o funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial, *Boletim da República*, I Série, Número 105, 31 de Maio de 2019.
- 2019. Lei n.º 5/2019, Estabelece o quadro legal da tutela do Estado a que estão sujeitos os órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais, *Boletim da República*, I Série, Número 105, 31 de Maio de 2019.
- 2019. Lei n.º 6/2019, Estabelece o quadro legal sobre a organização, composição e o funcionamento da Assembleia Provincial, *Boletim da República*, I Série, Número 105, 31 de Maio de 2019.
- 2019. Lei n.º 7/2019, estabelece o quadro legal sobre a organização e o funcionamento dos órgãos de representação de Estado na província, *Boletim da República*, I Série, Número 105, 31 de Maio de 2019.

<日本語文献>

- 網中 昭世 近刊. 「モザンビーク」『新版 世界の社会福祉：アフリカ／中東』旬報社.
- 2017a. 「モザンビークにおける政治暴力発生メカニズム：除隊兵士と野党の役割」『アフリカレポート』55: 62-73.
 - 2017b. 「モザンビークにおける土地法と政治力学」武内進一編『現代アフリカの土地と権力』アジア経済研究所.
 - 2016. 「「雇用なき成長」下のモザンビークにおける雇用政策」『アフリカレポート』54: 56-66.
- 船田クラーセンさやか 2013. 「モザンビークにおける民主化の後退と平和構築の課題」『国際政治』174: 54-68.
- 2008. 「紛争後モザンビーク社会の課題——村に戻らない人々」池谷和信、武内進一、佐藤廉也編『朝倉世界地理講座——アフリカⅡ』朝倉書店.

注記：出典のうち、インターネット上で入手したものについては、アクセス日はすべて2020年2月3日。

付図 1：国民議会選挙結果（全国）1994～2019 年



(出所) 筆者作成。

付表 1 : 国民議会選挙結果 (州別) 1994~2019 年

		1994年	1999年	2004年	2009年	2014年	2019年
Niassa 2014年: 14議席 / 2019年: 13議席 -1	Frelimo	63.6	46.2	75.0	85.7	50.0	67.24
	Renamo	36.4	53.8	25.0	14.3	42.9	27.95
	UD	0.0			-	-	-
	MDM	-	-		0.0	7.1	-
Cabo Delgado 2014年: 22議席 / 2019年: 23議席 +1	Frelimo	68.2	72.7	81.8	86.4	86.4	74.01
	Renamo	27.3	27.3	18.2	13.6	13.6	20.26
	UD	4.5			-	-	-
	MDM	-	-		0.0	0.0	-
Nampula 2014年: 49議席 / 2019年: 45議席 -4	Frelimo	37.0	48.0	54.0	71.1	46.8	58.03
	Renamo	59.3	52.0	46.0	28.9	46.8	35.02
	UD	3.7			-	-	-
	MDM	-	-		0.0	6.4	3.35
Zambezia 2014年: 43議席 / 2019年: 41議席 -2	Frelimo	36.7	30.6	39.6	57.8	40.0	65.49
	Renamo	59.2	69.4	60.4	42.2	48.9	29.60
	UD	4.1			-	-	-
	MDM	-	-		0.0	11.1	3.39
Tete 2014年: 22議席 / 2019年: 21議席 -1	Frelimo	31.3	44.4	77.8	90.0	50.0	76.34
	Renamo	56.3	44.4	22.2	10.0	45.5	20.32
	UD	6.3			-	-	-
	MDM	-	-		0.0	4.5	-
Manica 2014年: 16議席 / 2019年: 17議席 +1	Frelimo	30.8	33.3	50.0	75.0	50.0	73.61
	Renamo	69.2	66.7	50.0	25.0	50.0	22.4
	UD	0.0			-	-	-
	MDM	-	-		0.0	0.0	-
Sofala 2014年: 22議席 / 2019年: 20議席 -2	Frelimo	14.3	19.0	27.3	50.0	38.1	66.25
	Renamo	85.7	81.0	72.7	25.0	47.6	20.2
	UD	0.0			-	-	-
	MDM	-	-		25.0	14.3	12.3
Inhambane 2014年: 14議席 / 2019年: 13議席 -1	Frelimo	72.2	100.0	93.8	93.8	85.7	77.37
	Renamo	16.7	0.0	6.3	6.3	14.3	13.8
	UD	11.1			-	-	-
	MDM	-	-		0.0	0.0	-
Gaza 2014年: 13議席 / 2019年: 22議席 +9	Frelimo	93.8	80.0	100.0	100.0	100.0	93.53
	Renamo	0.0	20.0	0.0	0.0	0.0	-
	UD	6.3			-	-	-
	MDM	-	-		0.0	0.0	-
Maputo Province 2014年: 17議席 / 2019年: 20議席 +3	Frelimo	92.3	92.3	92.3	93.8	70.6	66.22
	Renamo	7.7	7.7	7.7	6.3	17.6	26.27
	UD	0.0			-	-	4.95
	MDM	-	-		0.0	11.8	-
Maputo City 2014年: 16議席 / 2019年: 13議席 -3	Frelimo	94.4	87.5	87.5	77.8	68.8	61.66
	Renamo	5.6	12.5	12.5	5.6	18.8	27.85
	UD	0.0			-	-	-
	MDM	-	-		16.7	12.5	7.81
Africa 2014年: 1議席 / 2019年: 1議席	Frelimo						92.70
Other 2014年: 1議席 / 2019年: 1議席	Frelimo						67.34
Total					248	250	250

(出所) African Elections Database (http://africanelections.tripod.com/mz_detail.html); Mozambique Reports and Documents (http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/Acordao_25-CC-2019_segunda-versao-corrigida-6Jan20_MPPB.pdf); Centro de Integridade Pública, Portal de Eleições (<https://cipeleicoes.org/wp-content/uploads/2019/06/Eleicoes-Gerais-34-23-06-19.pdf>)

付表 2 : 州議会選挙結果 2009~2019 年

		2009年		2014年		2019年	
		議席配分	合計	議席配分	合計	議席配分	合計
Niassa	Frelimo	66	70	42	80	46	60
	Renamo	2		34		14	
	MDM	2		4		0	
Cabo Delgado	Frelimo	73	81	68	82	66	82
	Renamo	8		13		16	
	MDM	-		1		0	
Nampula	Frelimo	77	91	47	93	63	94
	Renamo	12		45		31	
	MDM	2		1		0	
Zambezia	Frelimo	58	90	37	92	69	92
	Renamo	31		51		23	
	MDM	1		4		0	
Tete	Frelimo	76	80	35	82	65	82
	Renamo	2		44		17	
	MDM	2		3		0	
Manica	Frelimo	61	80	40	80	63	80
	Renamo	19		39		17	
	MDM	-		1		0	
Sofala	Frelimo		80	29	82	60	81
	Renamo			46		13	
	MDM	-		7		8	
Inhambane	Frelimo	80	80	59	70	54	60
	Renamo	0		11		6	
	MDM	-		0		0	
Gaza	Frelimo	80	80	69	70	81	82
	Renamo	0		0		1	
	MDM	-		1		0	
Maputo Province	Frelimo	75	80	59	80	61	81
	Renamo	5		12		18	
	MDM	-		9		2	
合計			812		811		794

(出所) Conselho Constitucional
(<http://www.cconstitucional.org.mz/Jurisprudencia/>); Mozambique Reports and Documents
(http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/National_Elections_71_Resultados-provincias_Provincial-results_complete_23-October-18h00.pdf,
http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/Acordao_25-CC-2019_segunda-versao-corrigida-6Jan20_MPPB.pdf)