

## 第 2 章

# アフリカ「民主化」再考のための ナイジェリア制度エンジニアリング考

－ 集団への資源の分配が剥奪を醸成するメカニズム －

落合 雄彦

### 第 1 節 問題意識

ナイジェリアでは、独立（1960 年）から現在（2004 年）までの約 44 年間のうち、文民政権下の期間は 15 年間ほどでしかなく、残りの 29 年間弱は軍事政権時代にほかならなかった（表 1 参照）。そして、そうした長期間に及んだ軍事政権期には、ほぼ常に民政移管が重要な政治課題とされてきた。歴代軍人国家指導者のなかには、民政移管に対してかなり消極的な者もいたが、それでもなお彼らの多くは何らかの形で民政移管へのコミットメントについて言及し続けたし、そうすることが政治的に常に求められもしたのである。

たとえば、1966 年 8 月に権力を掌握したヤクブ・ゴウォン（Yakubu Gowon）は、ビアフラ内戦終結から間もない 1970 年 10 月、1976 年 1 月に民政移管を実現させる旨表明している。また、ゴウォン軍事政権をクーデタで打倒して権力の座についたムルタラ・ムハマッド（Murtala Muhammed）も、1975 年 10 月、5 段階の移行期間をへて 1979 年 10 月までにナイジェリアを民政に移管

すると表明し、1976年6月に彼が暗殺されると、その後継者であるオルセグン・オバサンジョ（Olusegun Obasanjo）のもとで同国初の民政移管が実現した（第2共和制の成立）。さらに、1985年8月にクーデタで権力を奪取したイブラヒム・ババンギダ（Ibrahim Badamasi Babangida）は、1986年1月、1990年10月までに民政移管を実現する旨表明するとともに、ナイジェリアの過去の諸問題について議論し、その解決策を探る政治局という新しい組織を政府内部に設置した<sup>1</sup>。そして、ババンギダ軍事政権は、政治局から最終報告書の提出を受けた上で、1987年7月、1992年10月を目標とした民政移管プログラムを正式に発表している。その後、同政権は、民政移管スケジュールを幾度も変更したり、1993年6月には大統領選挙結果を無効にしたりするなど、民政移管をめぐる混迷を極めるが、結局、同年8月、暫定国民政府という形式的な「文民政府」に権力を移譲した。また、1993年11月に暫定国民政府を廃して権力を掌握したサニー・アバチャ（Sani Abacha）は、1993年11月、1996年1月までに民政移管を実現すると表明し、さらに彼の急死を受けて政権の座に就いたアブドゥルサラム・アブバカル（Abdulsalam Abubakar）も、1998年8月、1999年5月の民政移管を表明した。そして、アブバカル軍事政権下において、事実上2度目の民政移管が実現し、オバサンジョ文民政権が誕生するにいたった（第4共和制の成立）。このように軍事政権時代が長期に及んだナイジェリアにおいては、民政移管がほぼ常に重要な政治課題とされてきたのであって、それはいわばナイジェリア現代政治におけるひとつの「通奏低音」になっていたともいえる。

しかし、いま仮に、民政移管を民主化の営みにおけるひとつの到達点あるいは「相」（phase）として位置づけるならば、ナイジェリアの歴代軍事政権は、そうした民政移管という「相」に向かって - あるいは、それに向いていると表面的にみせかけながら - 、30年間近くもの長きにわたって様々な制度エンジニアリングを試みてきた。そうした軍事政権による制度エンジニアリングのなかには、憲法、立法府、司法府、行政府、選挙、政党、行政区画、財政といった、ナイジェリアという国家にとって極めて重要な意味を

もつものが多数含まれていた。そして、こうした民政移管を目標とした軍事政権による長年の制度エンジニアリングの結果、今日のナイジェリアは、一方で依然として植民地遺制の伝統を抱えながらも、他方では独立当時とは極めて異なる国家へとその相貌を変容させてきたのである。

繰り返しになるが、軍事政権時代が長期に及んだナイジェリアでは、民政移管がしばしば重要な課題とされてきた。しかし、ナイジェリアの民主化を考えると、民政移管というひとつの「相」に注目しすぎてしまうと、それに向けて軍事政権が長年にわたって展開してきた様々な制度エンジニアリングの動態と重要性を見失いかねない。ナイジェリアにおける民主化の意味を真に理解するためには、民政移管が実現するかしないかといった「相」の問題もたしかに重要ではあるが、それと同程度に、あるいはそれ以上に重要なものは、そうした「相」に向けて展開されてきた様々な制度エンジニアリングといういわば「過程」(process)の問題にほかならない。

本章では、これまでの軍事政権下におけるナイジェリアの民主化の営みを、民政移管という一過的な「相」とそれに向けて展開された制度エンジニアリングという継続的な「過程」に便宜的に分けた上で、特に後者 - なかでも行政区画の細分化と憲法の条項 - に注目し、それが今日のナイジェリア政治に与えた影響について考察してみたい。

しかし、ナイジェリアにおける制度エンジニアリングの考察自体に入る前に、本章ではまず、その論題で用いている「民主化」という括弧付き表現の意味についてごく簡単に述べ、それに次いで、アフリカの民主化がもつ集団性という特質について検討しておかなければならない。

## 第2節 アフリカにおける「民主化」と集団性

### 1 「民主化」の含意

今日、たしかに民主化はグローバルな現象といえる。しかし、それは必ずしも民主化がユニバーサルであることを意味していない。もちろん、民主化には、国や地域を越えて共通する - つまりユニバーサルな - 価値や特性というものがあるだろう。しかし、その一方で、民主化が展開される文脈は国や地域によって大きく異なるのであって、このために民主化には常にローカル・ナショナル・リージョナルといった様々なレベルの特質が必然的に付与されることになる。ゆえに、たとえ現象としての民主化が地球規模で進展してきたとしても、そこで展開されている個々の民主化の特質は必ずしも普遍的ではないのである。

アフリカの民主化を理解しようとするときも、この点に留意しなければならない。たとえば欧米諸国における民主化を「基準」「正統」「普遍」として位置づけ、その尺度をアフリカ諸国に短絡的に適用しようとしたり、あるいは、アフリカの民主化が欧米モデルと異なることをもって、それを「逸脱」「異端」「特殊」としてとらえたりすることは、少なくともアフリカの民主化を理解する上で有用ではないばかりか、むしろ有害ですらある。アフリカ地域研究者がアフリカの民主化を真に理解しようとするとき、意識的にせよ無意識的にせよ、欧米諸国における民主化こそが「純」や「範」であり、逆にアフリカ諸国のそれは「準」や「半」でしかないといったような認識に囚われるべきではなかろう。むしろ、アフリカ地域研究者は、他地域との比較研究の視座をけっして否定するものではないが - というよりも、真にグローバルな民主化比較研究を可能にするために - 、何よりもまずアフリカの民主化をアフリカの文脈のなかに位置づけ、それをあるがままに考察すべきではなかろうか。たしかにアフリカ諸国の民主化は欧米諸国のそれと比して異

なる点もあり、また多くの問題や課題を抱えてもいる。しかし、問題や課題というものは欧米諸国の民主化のなかにも当然みられるのであって、両者の関係性は「逸脱」ではなくむしろ「差異」として認識されるべきものであるにちがいない。

そして、民主化とは「普遍」なものか、あるいは、アフリカの民主化とは「逸脱」か「差異」か、といった問いかけをめぐるこうした議論は、実は本研究会のテーマとも少なからず関わりをもっている。本研究会では、民主化という用語をアフリカの文脈で用いるとき、意識的に括弧を付して「民主化」としばしば表記してきた。本章の論題も基本的にその表記方法になっている。しかし、この括弧付きの「民主化」がもつ含意については、研究会メンバーのなかでもその理解や解釈に微妙な相違があるかもしれない。本研究会の津田みわ主査をはじめとする他のメンバーが「民主化」という表現のなかにはいかなる意味合いを込めているのかについては、本報告書の他章に譲ることとするが、少なくとも筆者は、本章の論題や文章のなかで括弧付きの「民主化」という表現を用いるとき、そこに「欧米的な民主化モデルからの逸脱」というニュアンスをけっして滑り込ませてはいない。

むしろ本章においてアフリカの「民主化」と表記するとき、そこには、特に1990年代以降のアフリカ諸国でみられた、一党制や軍事政権といった権威主義体制から複数政党制や文民政権といった民主的体制への移行に代表される一群の政治変動をより深く理解するために、それらの総称として一般的に用いられてきた民主化という用語に意識的に括弧を付すことで、それをひとつの「名付け」へと相対化したいという思いが込められている。すなわち、本章の論題における「民主化」という括弧付き表記は、アフリカの民主化が欧米諸国のそれから逸脱しているとか、真正なものではないとか、偽物であるとか、擬似的あるいは表面的なものにすぎないとか、といったことを意味しているのではない。むしろそれは、「主に1990年代以降のアフリカにおける一群の政治変動」を「民主化(なるもの)」としてストレートに理解し、いわばすべて「了解」してしまう短絡的な思考を排し、後者を前者に対する一

呼称として位置づけようとする試みにほかならない。別の言い方をすれば、論題のなかで単に民主化ではなくあえて「民主化」と表記することは、それを「主に 1990 年代以降のアフリカにおける一群の政治変動」に対する唯一の「表象（リプレゼンテーション）」としてではなく、そのひとつの「表現（プレゼンテーション）」として理解しようとする姿勢の表白なのである。そして、括弧を付すことによって民主化を政治的リアリティそのものの「表象」としてではなく、そのひとつの「表現」として相対化することこそ、アフリカにおける民主化という名の政治変動を再考するための重要な一步になるにちがいない、という信念がそこには象徴的に刻印されている。

## 2 集団性という特質

もし、民主化がグローバルではあるが必ずしもユニバーサルではなく、各地域の民主化にはそれ独自の特徴があるとするならば、アフリカで民主化と呼ばれてきた一群の政治変動には、一体どのような特徴があったのか。筆者は、そのひとつが集団性（collectivity）にあると考えている。

アフリカ政治学者のクロウフォード・ヤングは、これまでのアフリカ諸国の民主化には大きく分けて 3 つの波 - すなわち、第 1 期（1950 年代後半～1960 年代前半）、第 2 期（1970 年代後半～1980 年代前半）、第 3 期（1989 年～） - があったと指摘している（Young [1996]）。そして、こうした時代区分は、ナイジェリアにおける民主化の 3 つの波 - すなわち、脱植民地化・独立（1960 年）、最初の民政移管・第 2 共和制の成立（1979 年）、事実上 2 度目の民政移管・第 4 共和制の成立（1999 年） - とほぼ合致する（表 1、表 2 参照）。

本章では、このヤングの時期区分について詳細に論じる紙幅はないが、アフリカの民主化がもつ特徴を考える上でまずここで確認しておきたいのは、ヤングがアフリカにおける民主化の淵源（第 1 の波）を 1950 年代後半から 1960 年代前半にかけてのいわゆる「脱植民地化の時代」に求めているという

点にほかならない。つまり、アフリカの民主化とは、もともとヨーロッパ列強諸国からの植民地解放を求める政治動態として始まったものであり、それはいわば「脱植民地化としての民主化」( democratization as decolonization )ともいうべきものにほかならなかったのである。

アフリカの民主化が脱植民地化として始まったというこの事実は、欧米における民主化が市民革命をひとつの史的淵源とする事実と対照的である。欧米社会における民主化とは、歴史的にみるならば、絶対君主や特権階級といった国家内部の支配者や為政者から人びとを解放し、従来被支配者であった人びとに市民としての自由と権利を保障しようとする営みにほかならなかった。そこでは、民主化によって克服されるべき対象は「国家内部の圧政者」であり、追求されるべき価値は「個人(市民)の自由と解放」であった。これに対して、民主化が脱植民地化として始まったアフリカでは、その打倒すべき対象は「国家内部の圧政者」ではなくヨーロッパ宗主国という「外部の圧政者」であり、また、その追求すべき価値も「個人の自由と解放」というよりはむしろ植民地独立という「集団(植民地人民/国民)の自由と解放」にほかならなかった(Ekeh [1997])。

そして、こうしたアフリカにおける「脱植民地化としての民主化」(第1の波)は、「外部の圧政者からの集団の自由と解放」を重視する反面、「内部の圧政者からの個人の自由と解放」という欧米的な民主化の価値観に対して総じて無頓着であり、しばしば冷淡でさえあった。アフリカの新興諸国では独立を機にナショナリスト政権が次々に誕生したが、その多くがやがて強権的な支配体制に移行したり、個人の人権を広範に侵害したりするようになった事実は、おそらくその証左であろう。アフリカにおける民主化の第1の波は、あくまで「外部の圧政者からの集団の自由と解放」に価値をおくものであって、そこからは「内部の圧政者からの個人の自由と解放」という視点が欠落していたのである(Ekeh [1997])。

しかし、新興アフリカ諸国のナショナリスト政権が、脱植民地化というある種の民主化を達成したにもかかわらず、やがて国内的に強権化し、自らが

「内部の圧政者」へと変貌していってしまうと、そのいわば必然的帰結として、今度はそうした「内部の圧政者」からの解放を目指す新しい民主化プロセスが追求され始めるようになる。ヤングがいうところの、1970年代後半から1980年代前半にかけてみられた第2の波とは、本来そうした動きとなるべきものであった。たしかにこの時期、たとえばセネガルでは、1976年に政党数を三党に制限した限定的な複数政党制がまず導入され、さらに1981年には政党数に関する制限が完全に撤廃された。また、1979年には、ウガンダのイディ・アミン (Idi Amin Dada)、中央アフリカのジャン＝ベデル・ボカサ (Jean-Bédél Bokassa)、赤道ギニアのフランシスコ・マシアス (Francisco Macias Nguema Biyogo) といった独裁的な国家指導者が内戦やクーデタによって次々と打倒された。さらに、前述のとおり、軍事政権下にあったナイジェリアでも、1979年に初の民政移管が実現している (Young [1996: 55-57])。しかし、この第2の波は小規模なものに終わった。権威主義からの解放としての民主化がアフリカで本格化するのには、国際的な冷戦構造が崩壊した1989年以降の、ヤングがいうところの第3の波になってからのことである。

いま仮に、小規模に終わった民主化の第2の波を除外して考えるならば、1950年代後半から1960年代前半にかけての「脱植民地化の時代」を外部の植民地主義からの解放としての「第1の解放の時代」と呼び、アフリカで大規模な民主化現象がみられた1990年代の「民主化の時代」を内部の権威主義からの解放としての「第2の解放の時代」として位置づけることは、十分に妥当なことのようと思われる。しかし、アフリカの民主化がもつ特質を考える上で留意しておかなければならないのは、たしかに「第2の解放の時代」の民主化は「内部の圧政者からの解放」を志向するものではあったろうが、はたしてそれが「個人の解放」を目指すものであったのかという点である。

欧米社会においては、民主化を支える最小基本単位は集団ではなくあくまで個人とみなされる傾向が強い。そこでは、民主化の推進は、少なくとも原理的には個人の自由の保障と相矛盾することはなく、両者はむしろ親和的かつ相互補完的な関係にあると考えられている。これに対して、前述のとおり

アフリカでは、少なくとも「第1の解放の時代」の民主化は、植民地人民という集団を基本単位としており、逆にそこからは個人という問題意識が欠落していた。そして、アフリカの民主化が当初からもつ、こうした集団性という特質は、実は「第2の解放の時代」になってもあまり変化していないように見える。アフリカにおける1990年代以降の民主化が内部の権威主義体制からの解放を目指すものであったのかと問われれば、なるほど首肯もしよう。しかし、それをアフリカの個人が自由を獲得していく - すなわち、個人が個として解放されていく - プロセスであったのかと問われれば、今日なおアフリカ諸国でみられる広範な人権侵害や大規模な「民族紛争」などを想起するとき、首を傾げずにはいられない。アフリカにおける民主化の基本単位は、いまなお個人ではなく集団的な何かであるように思われてならない。

1981年にアフリカ統一機構首脳会議で採択された「人および人民の権利に関するアフリカ憲章」(いわゆるバンジュール憲章、1986年発効)は、そうしたアフリカの政治文化がもつ集団性という特質をよく示している。同憲章は、ウガンダのアミン政権などによる1970年代の大規模な人権侵害への一対応策として策定された地域的人権条約である。ところが、バンジュール憲章は、その正式名称が示すとおり、個人の人権だけではなく人民の権利をも盛り込んだ内容となっており、さらには、前者(「個人の権利」)よりもむしろ後者(「集団の権利」)について広範に規定するものであった。また、同憲章は、人権条約としては極めて異例なことではあるが、権利に関する規定に加えて、逆に個人が国家に対して果たすべき義務をも定めていた。憲章成立当時、第3世代の人権ともいわれる「発展の権利」などが条項に盛り込まれていたこともあって、バンジュール憲章はかなり先進的な人権条約として一部で評価された。しかし、実際には、同憲章が欧米からみて先進的な「発展の権利」のような集団的権利を保障していたのは、国際法的な先進性を示すものというよりも、むしろアフリカの政治文化がもつ集団性の表われであったといえる。

そして、アフリカの人権概念にみられるこうした集団性は、いまなおあま

り変化していないように見える。民主化後のアフリカ各国の憲法が個人の基本的人権の尊重を高らかに謳うのとは裏腹に、アフリカの現実世界では、依然として個人の基本的人権は十分にかえりみられてはならず、また、個人を人権保障の基本単位とする思想や認識も十分に根づいているとは思われない。

かつてピーター・エケーは、アフリカには、近代国家形成のなかで成立した「市民的公共領域」(civic public)と民族集団などを中心とする「原初的公共領域」(primordial public)という2つの「公共領域」があると指摘した(Ekeh [1975])<sup>2</sup>。このエケーの議論をここで援用するならば、アフリカの基本的人権あるいは民主化というものは、前者の「市民的公共領域」のなかでは個人を基本単位として理解されうるが、後者の「原初的公共領域」においては、個人が帰属し庇護されているなんらかの集団の文脈で解釈されかねないということになる。今日のアフリカにおいて「市民的公共領域」と「原初的公共領域」がいかなる関係にあり、そのいずれが優勢あるいは重要なのかといった議論は、少なくとも本章の守備範囲を越えている。しかし、ここで留意しておきたいのは、アフリカには「原初的公共領域」ともいうべき公共性が存在し、そこでは民主化が集団の文脈によって理解されているかもしれないという点である。

やや余談になるが、もし、アフリカの民主化が集団性という特質をいまなお強くもっていると仮定するならば、そこに、個人を基本とする欧米的な民主化概念との微妙な齟齬が生じうることになる。たとえば、1990年代初頭、ナイジェリア南部では、作家ケン・サロ＝ウィワ(Ken Saro-Wiwa)らの指導のもとでオゴニ人(Ogoni)の権利要求運動が台頭するようになり、同運動はその巧みなメディア戦略などによってアムネスティー・インターナショナル(Amnesty International)などの国際NGOからかなり広範な支援を集めることに成功した<sup>3</sup>。この少数民族オゴニの運動は、当時のナイジェリアが軍事政権下にあったこともあって、ある種の民主化要求運動として国内外で受け止められた。しかし、たとえそれがひとつの民主化運動であったとしても、その真の目的がオゴニ人と海外の支援者の間で完全に共有されていたとは限ら

ない。もし、アフリカの民主化が集団性を志向し、欧米のそれが個人を基本とするならば、軍事政権に対する権利要求運動を展開したオゴニ人という民族集団と、彼らの運動を支持した国際NGOなどの海外の支援者との間には、まさに「同床異夢」ともいうべき関係があったのかもしれない。

以上、アフリカの民主化がもつ集団性の特質について論じてきたが、いよいよ次節では、そうした集団性という概念を念頭におきながら、ナイジェリアの制度エンジニアリングをめぐる考察へと論を進めたい。

### 第3節 ナイジェリアにおける民政移管への制度エンジニアリング

#### 1 行政区画の細分化

ナイジェリア歴代軍事政権による制度エンジニアリングのなかで特に注目されるのが、地域 (Region)、州 (State)、そして地方行政区 (Local Government Area: LGA) といった行政区画の細分化である。

ナイジェリアが「ナイジェリア連邦」(The Federation of Nigeria) という国名でイギリスから独立した当時、同国は、広範な権限をもつ3つの地域から主に構成される文字通りの連邦国家であった。しかし、この北部・西部・東部という3つの地域では、ハウサ=フラニ (Hausa-Fulani)・ヨルバ (Yoruba)・イボ (Igbo) という主要民族集団がそれぞれ支配的であり、その他の200以上にも及ぶといわれる少数民族集団は、主要民族集団が優勢な地域のなかに包摂されてしまい、独自の地域を与えられてはいなかった(図1参照)。そうしたなか、1963年、まずエド (Edo) などの少数民族のために中西部地域という新しい行政区画がヨルバ人中心の西部地域を分割する形で創設された。さらに、1966年に第1共和制が崩壊して軍事政権時代に入ると、1967年には、ゴウォン軍事政権によって、イボ人を中心とする東部地域の分離独立を阻止するために従来の4地域制が廃止され、代わって州を単位とする12州制が導

入された。さらに、1976年には、今度はムハマッド軍事政権のもとで19州制が導入され、次いで、ババングダ軍事政権によって1987年に21州制、1991年に30州制がそれぞれ採用されている。そして、1996年には、アバチャ軍事政権下において現在の36州制が導入されるにいたった。かくして、1960年独立当時の3地域は、1996年には36州にまで細分化されることとなった（表3、図2、図3参照）。また、こうした地域・州の細分化と並行して、その下位の行政区画単位であるLGAも軍事政権によって断続的に細分化された。LGA数は、独立時には301であったが、現在では774にまで増加している。

こうしたナイジェリアにおける行政区画の細分化は、前述のとおり、1960年代前半の文民政権時代にすでに始まっていたが、その動きが本格化するのには、1960年代後半以降の軍事政権時代になってからのことである。もともと文民政権時代の地域という行政単位は、独自の首相、行政府、立法府、司法府などをもつ独立性の高いもので、財政的にも連邦政府からかなり自立的であった。このために、1963年の中西部地域の創設を例外とすれば、文民政権時代の新地域の創設は、自主財源確保の困難さが一因ともなつてなかなか進展をみせなかった。

ところが、軍事政権時代になると、それまでの独立性の高かった地域という行政単位が中央政府に対してより従属的な州に置換され、その行政の長も公選の首相から軍事政権任命の軍人州知事に変更されるなど、国家機構全体の中央集権化が進められた。また、1970年代のオイルブームによって、連邦政府と州政府の財政構造も急激に変化し、莫大な石油収入が連邦政府の国庫に流入するようになる一方（図4参照）各州政府はそうした中央のオイルマネーに財政的に大きく依存するようになり、事実上その分配のための「受け皿」へと化していった。そして、軍政時代の連邦政府は、単なる強権化という文脈にとどまらず、こうした国家機構改革による中央集権化と石油収入の増大による財政基盤の強化を通して民政時代よりも強大な行政機構へと変貌し、それまでのような新行政区画の自主財源確保といった問題をほぼ考慮す

ることなく、強い権限と豊かな財源を背景に独自のイニシアティブで行政区の細分化を行えるようになった。

既存の州・LGAを細分化して新しい行政区画を創設し、それを主要民族集団の相対的に冷遇されてきた下位集団や独自の行政区画をもたなかった少数民族集団に付与するということは、取りも直さず中央の資源をそうした諸集団に分配することを意味していた。というのも、新しい行政区画が創設されると、そこに独自の行政機構や拠点機能が整備され、公務員などの新たな雇用が創出され、ホテル・病院・学校・道路などが建設されることになるのであって、そうした財源のほとんどが連邦政府によって事実上負担されたからである。前述のとおり、文民政権時代のナイジェリアでは、ほぼ主要民族集団だけが独自の地域をもち、権力と富をかなりの程度独占していた。これに対して、民族対立に起因する悲劇的なビアフラ内戦を経験した軍事政権は、そうした国家分裂の危機を回避して国民融和や国家統合を図るために、中央のオイルマネーを諸集団により広く分配しようとしたのであって、そのための制度エンジニアリングこそが行政区画の細分化にほかならなかった。

こうした行政区画の細分化をめぐる議論のポイントは、およそ以下の2点に要約できよう。

ナイジェリア歴代軍事政権による行政区画の細分化は、石油収入を通じて中央にもたらされる資源を諸集団に広く分配することで国民融和や国家統合を図ろうとする、多民族国家ナイジェリアのための知恵の制度エンジニアリングである。

一般に行政区画再編では財源問題がひとつの重要課題となるが、豊かな石油収入に支えられたナイジェリアの軍事政権は、こうした新行政区画の自主財源確保問題にあまりとらわれることなく、あくまで「諸集団に対して資源を広く分配する」というシンプルなロジックによって行政区画を細分化することができた。

## 2 憲法の「連邦としての性格」原則

ナイジェリアの領土がほぼ現在の形になったのは、イギリス植民地統治時代の1914年のことである。以来これまでの約90年間のうちに、ナイジェリアでは、憲法が10回にもわたって制定されてきた。単純計算すれば、同国では憲法が9年に1回の割合で制定されてきたことになる。さらに、独立後のナイジェリアでは、前述のとおり軍事政権時代が長期に及び、そうした軍政下では憲法は停止されてしまうことが多かったために、同国における憲法の実質的な「平均寿命」はさらに短いものとなった<sup>4</sup>。とはいえ、こうした憲法の「平均寿命」の短さは、西アフリカではけっしてめずらしいことではない。特に独立後の西アフリカ諸国では、ナイジェリアと同様にクーデタが多発したために、そのたびに憲法の停止や制定が頻繁に繰り返された。また、一党制への移行やマルクス・レーニン主義の採用、あるいは逆に複数政党制の導入や国家イデオロギーの放棄などによっても、憲法の修正や制定が行われた。さらに、最高規範としての憲法は、本来法治国家にとって極めて重要な意味合いをもつはずのものであるが、権威主義が支配的な1980年代までの西アフリカ諸国では、憲法をはじめとする法制度全体がその実体を失い、あるいは十分に機能していないことが多く、そうした法制度の形骸化と機能不全は、ナイジェリアにもかなりの程度妥当するものであったといえる。

しかし、こうした憲法軽視を強調する記述の文脈からはやや矛盾するように聞こえるかもしれないが、実はナイジェリアの軍事政権は、民政移管に向けた制度エンジニアリングの一環として憲法の策定・制定に多大な労力・時間・資源を費やしてもきたのである。そして、こうした軍事政権による憲法策定・制定プロセスのなかで生み出されたのが、「連邦としての性格」(the federal character)というナイジェリア独自の原則にほかならない。

「連邦としての性格」原則のひとつの史的起源は、1975年に当時の国家元首のムハマッドが憲法起草委員会の初会合で行ったスピーチにまで遡るといわれている(Bach [2003])。その後、同原則は、1976年に提出された憲法起

草委員会報告書のなかに正式に盛り込まれた。同報告書によると、「連邦としての性格」とは、「民族的出自、文化、言語、または宗教の多様性にもかかわらず、国家統一を促し、国家への忠誠心を培い、ナイジェリアのすべての市民に国家への帰属意識を与えようとする、ナイジェリアの諸人民 (the peoples of Nigeria) 独特の欲求」と定義されていた (Ekeh [1997: 95])。しかし、この抽象的な定義をより具体的でわかりやすい表現に言い換えるならば、「連邦としての性格」原則とは、「一部の州あるいは民族集団の出身者が、連邦政府諸機関、政党、議会などの主要公職ポストを独占しないように配慮する原理原則」ともいうべきものを意味していた (Bach [1997: 335])。そして、同原則は、オバサンジョ軍事政権下で制定された 1979 年憲法のなかで正式に条文化され、第 2 共和制では、与党ナイジェリア国民党 (National Party of Nigeria) が同原則にもとづいて「ゾーン・システム」を採用するにいった。「ゾーン・システム」とは、全国を北部・西部・東部・少数民族地域の 4 ブロックに分け、連邦レベルでは党首、大統領、副大統領、上下両院議長など、州レベルでは州知事、副知事、州議会議長などの主要な公職ポストに各ブロック出身者をバランスよく選出するという制度のことである (室井 [1991: 47])。そして、主要公職ポストを連邦内の諸集団に広く分配するというこの「連邦としての性格」原則は、その後の軍事政権下における憲法策定・制定プロセスにおいても基本的に踏襲され、民政移管に向けて制定された 1989 年憲法と 1999 年憲法のなかにもそれぞれ盛り込まれた。また、1996 年には、主要公職ポストの分配が適切に実施されているかどうかを監視する「連邦としての性格」委員会がアバチャ軍事政権下で設置されている。

こうした「連邦としての性格」原則の議論のポイントとしては、とりあえず以下の 2 点を指摘できよう。

ナイジェリア軍事政権下で編み出され、継承されてきた、憲法の「連邦としての性格」原則は、主要公職ポストを諸集団に広く分配することで国民融和や国家統合を図ろうとする、多民族国家ナイジェリアの

ための知恵の制度エンジニアリングである。

憲法の「連邦としての性格」原則は、これまで必ずしも公正厳格に適用されてきたとは到底いえないが、同原則が1979年に初めて憲法のなかに盛り込まれてから四半世紀がたとうとしている今日、その基本的な考え方は、ナイジェリア社会のなかにかかなり広範に浸透しつつある。

### 3 なぜ、集団への資源の分配が剥奪を醸成するのか

このようにナイジェリアの歴代軍事政権は、行政区画の細分化や「連邦としての性格」原則の採用という民政移管に向けた様々な制度エンジニアリングを通して、オイルマネーや公職ポストを含む広義の資源を諸集団に広く分配し、国民融和と国家統合を図ろうとしてきた。そして、この結果、ハウサ＝フラニ人とイボ人といった主要民族集団同士の対立や、各地域内における主要民族集団と少数民族集団の間の確執といった、独立後の第1共和制時代にみられたいわば古いパターンの民族対立の構図は、たしかにかかなりの程度解消されてきたといえる。

ところが、民政移管後の今日のナイジェリアでは、新たな民族集団同士の対立、石油産出地域での住民と国軍・警察の衝突、地域住民間の抗争事件、シャリーアをめぐる暴動などが頻発するようになっている。軍事政権時代の制度エンジニアリングによって資源がある程度広く分配されてきたはずなのに、なぜ、いまなおそうした諸集団間の抗争や国家権力に対する暴動が頻発するのか。

その原因は、実に多様であるにちがいない。しかし、少なくともその一因は、軍事政権の制度エンジニアリング自体に求められよう。つまり、ナイジェリアでは、資源分配の制度が軍事政権下でエンジニアリングされた結果、たしかに諸集団間に充足感が醸成され、結果として資源争奪をめぐるある種の対立関係は緩和されてきた。しかし、その一方で、逆に新たな剥奪の意識も醸成されてしまったのであり、それがいまナイジェリアの政情を不安定化

する一因となっているのである。その意味では、近年ナイジェリア各地で頻発している抗争や暴動とは、軍事政権による制度エンジニアリングのいわば「副作用」ともいうべき側面をもっているといえる。

ところで、本章において剥奪 (deprivation) というとき、それは、「すでに獲得したものが強制的に奪われること」ではなく、「個人あるいは集団が、他の個人や集団あるいは自分の要求する水準と比較して、不利な境遇にあると感じること」を意味している。そして、そうした剥奪には、たとえば経済的剥奪 (所得や物質的所有に関する剥奪) 社会的剥奪 (地位や名声に関する剥奪) 有機体的剥奪 (肉体的・精神的な境遇から生じる剥奪) 精神的剥奪 (人生の意味を見出せないことからくる剥奪) などの種類がある (中野・岩井 [1994: 72-73])。

剥奪は、物質的に貧しい社会だけではなく、豊かな社会でも生じる。たとえば、生きる意味を喪失するという精神的剥奪は、衣食住のニーズが十分に満たされていない最貧国社会でも、逆にそれらがかなり満たされている先進国社会でも起こりうる。また、経済的剥奪も、一般には経済水準が高ければ弱くなり、逆に経済水準が低ければ強くなると考えられがちであるが、実際には必ずしもそうとはいえない。豊かな社会であっても、自分の現状と自分が要求する水準に大きな格差があるときには、人びとは強い経済的剥奪の意識をもつことになる。逆に、貧しい社会であっても、自分の生活にある程度満足していれば、人びとの経済的剥奪は総じて弱くなる。つまり、ごく一般論としていうならば、社会全体の資源が増大し、それが広く分配されるようになれば、社会構成員全体の満足感も増大し、それに反比例して剥奪は低減するはずであるが、実際には、資源と剥奪の関係は反比例的なものになるとは限らないのである。それどころか、両者はときに比例に似た関係、つまり分配される資源が増大するにつれて、剥奪も増大していってしまうような関係に陥ることさえある。

今日のナイジェリアでも、これと類似した状況が生じているようにみえる。つまり、近年ナイジェリアで頻発する抗争や暴動は、軍事政権下で資源分配

が進められてきたにもかかわらず、集団的剥奪の意識が増大していることのひとつの表われではなからうか。たしかにオイルブームに湧いた 1970 年代に比べれば、今日のナイジェリアの国家歳入規模ははるかに小さなものになった。しかし、分配できる資源の絶対量はたしかに減少してきたものの、行政区画の細分化や「連邦としての性格」原則を通して、今日のナイジェリアでは、予算や公職といった資源が一部の主要民族集団に独占されるのではなく、以前よりも木目細かく分配されるようになっている。にもかかわらず、資源をめぐる集団間の抗争事件が頻発したり、地域住民が治安部隊との間で衝突事件を繰り返したりするのは、一体なぜか。このメカニズムを理解する鍵は、行政区画の細分化や「連邦としての性格」原則がもつ暗黙の前提のなかに潜んでいるのかもしれない。

ボルドー大学のダニエル・バックは、それを「土着性」(indigeneity) という造語で表現している (Bach [1997])。たとえば、ナイジェリア社会では、南部出身者が北部に転居し、ある一定期間そこに居住して納税の義務を果たせば、形式上は選挙権とともに被選挙権をえることができる。しかし、そうした南部出身者が、実際に被選挙権を行使して北部の選挙区から公職に立候補することは、決して容易なことではない。というのも、納税の有無や居住期間の長短にかかわらず、北部社会では南部出身者は所詮「よそ者」であり、北部出身者もまた南部において同様に「よそ者」とみなされるからである。たとえ北部で生まれ育ち、そこで教育を受けた者であっても、もし両親が南部出身者であるならば、その人は両親あるいは祖父母と同様に南部出身者とみなされてしまう。そして、そうした南部出身者は、北部社会では就学や就職において「よそ者」としての差別的取扱いを受けることになる。

こうしたナイジェリア社会にみられる血統主義的な「土着性」は、近年になってみられるようになったものでは決してない。しかし、少なくとも植民地時代のナイジェリアでは、南部のクリスチャンが北部に行き、北部で多数派を占めるムスリムに改宗し、地元のコミュニティに同化し、その成員として受容されるといったことは、決してめずらしいことではなかった (Bach

[ 1997: 336-337 ])。ところが、今日のナイジェリアでは、「血統的にみていずれの行政区画に属するのか」という問題が、植民地時代や第1共和制時代よりも重要なものになっているという。その一因は、これまでの軍事政権下における制度エンジニアリングにある。なぜならば、行政区画の細分化や「連邦としての性格」原則とは、予算やポストといった資源を、個人の能力や資質ではなく、あくまで民族集団・州・LGA といった集団性にもとづいて分配しようとする仕組みにほかならなかったからである。つまり、そこでは、人びとは個人としてではなくいずれかの行政区画や集団の構成員として存在することがより強く求められるようになったのである。

今日のナイジェリア社会では、人の移動が広範囲に行われている。しかし、そうした人の移動につれて、人びとが自分やその子の所属する行政区画や集団をも変更できてしまうようになると - つまり、帰属母体を容易に変更することができるようになると - 、集団の安定性が失われ、集団性にもとづく資源分配はうまく機能しなくなる。このためにナイジェリア社会では、軍事政権による制度エンジニアリングが進展するなかで、こうした集団の安定性あるいは安定的な集団性を確保するために、次第に人びとを出生地や居住地ではなく血統によって出身の州やLGAに固定化する傾向が強まるようになったといえる。

軍事政権がこうした血統主義的な「土着性」を意図的に作り出そうとしたか否かはともかくも、少なくともその制度エンジニアリングは、結果的に人びとを州や LGA といった資源分配の「受け皿」に対して血統的に帰属させる風潮を醸成することとなった。つまり、民族的・地域的バランスに配慮した資源分配を進める過程のなかで、「どこの州や LGA にいま居住しているのか」ではなく、「血統的にみてどの州や LGA に属するのか」という問題が、上は大臣や大使といった政府要職の人選から、下は下級公務員の採用、さらには児童への小学校の入学許可にいたるまで、実に様々なレベルで重要な意味をもつようになってきたのである。

しかし、人びとをある州や LGA に血統的に固定化してしまうということ

は、それは同時に、ある行政区画のなかに暮らす異なる出身地の人びとを、「土地の者」対「よそ者」、あるいは「先住者」対「新参者」という相対的な2つの範疇に落とし込むことを意味していた。そして、この結果、今日のナイジェリアでは、たとえば南部から北部に転居してきた者が、どれほど長期間そこに暮らそうとも「土地の者」とはみなされず、結局「よそ者」として差別され続けるといった状況が、資源分配のための制度エンジニアリングによって、以前よりも一層強化されてきてしまったのである。

前述のとおり、軍事政権による行政区画の細分化や「連邦としての性格」原則の採用は、たしかに資源分配によって国民融和を図ろうとする、多民族国家ナイジェリアのための知恵の制度エンジニアリングにほかならなかった。しかし、その反面、たとえば行政区画の細分化は、人びとが「土地の者」として暮らすことができる「自集団の領域」(出身州・LGA)を縮小し、逆に「よそ者」として暮らさなければならない「他集団の領域」を大幅に拡大することになった。そして、この結果、「土地の者」対「よそ者」という対立の構図がナイジェリア各地のコミュニティのなかにこれまで以上に創出され、両者が資源分配をめぐる剥奪の意識をそれぞれ増大させるようになる。それが、今日ナイジェリア各地で頻発する抗争と暴力の一因なのではなかろうか。

#### 第4節 むすびに代えて

アフリカの民主化を考えると、複数政党制導入や民政移管といった一過的な「相」に注目することは、それなりに重要なことであるにちがいない。しかし、一般に民主化と呼ばれてきたアフリカの一群の政治変動を再考し、それをより深く理解するためには、たとえば複数政党制選挙の実施や文民政権の誕生といった「相」あるいは「事件」だけでなく、そこにいたるまでの継続的な「過程」にも十分な関心が払われるべきであろう。

本章で論じてきたナイジェリア軍事政権による制度エンジニアリングとは、そうした民政移管という「相」に向けたひとつの「過程」にほかならなかった。そして、それは、今日のアフリカの民主化が、かつての「脱植民地化としての民主化」と同様に、いまなお集団性を重要な特質としていることを再確認させるものであったといえるかもしれない。しかし、ここで留意しておかなければならないのは、そうしたナイジェリアの制度エンジニアリングとは、たしかに一方で集団性がアフリカの民主化に通底することを示す事例であったかもしれないが、他方でそれは集団性が民主化の進展とともに変質することをも示唆していたという点である。というのも、ビアフラ内戦に代表されるようなかつてのナイジェリアの政治対立や諸問題は、しばしば民族性（ethnicity）を中心としたものであったが、長年にわたる軍事政権の制度エンジニアリング - 民主化の長い「過程」 - をへた今日、それは民族集団という枠組みだけではとらえられない「土着性」（indigeneity）あるいはそれに親和的な何かを中心としたものに変容しつつあると思われるからである。たとえ集団性という特質が半世紀にもわたってアフリカの民主化に通底してきたとしても、そのあり様は国や時代によって変化してきているのかもしれない。

アフリカ「民主化」再考という問題意識に立つとき、ナイジェリアの事例は、集団性をもつ継続性とともに、その質的可変性をも私たちに示唆しているようにみえる。

## 注

<sup>1</sup> 政治局は、ベニン大学のサミュエル・クッキー（Samuel Joseph Cookey）を議長とする17名の学者や労働組合代表者などによって構成された。政治局は、1986年1月に発足し、その後議論を重ねて1987年1月に政府に報告書を提出している。政治局の人員構成や最終報告書の内容などについては、室井〔1991〕や、自分自身が政治局員であったOyediran

[ 1997 ] を参照されたい。

<sup>2</sup> エケーの「公共領域」をめぐる議論については、たとえば遠藤 [ 2000 ] に詳しい。

<sup>3</sup> サロ=ウィワとオゴニ人の運動については、たとえばサロ=ウィワ [ 1996 ]、落合 [ 1997 ]、林 [ 2000 ]、望月 [ 2001 ] などを参照されたい。

<sup>4</sup> ナイジェリアにおける憲法変遷の概要については、たとえばKirk-Greene [ 1997 ] を参照されたい。

## 参考文献

### ( 日本語文献 )

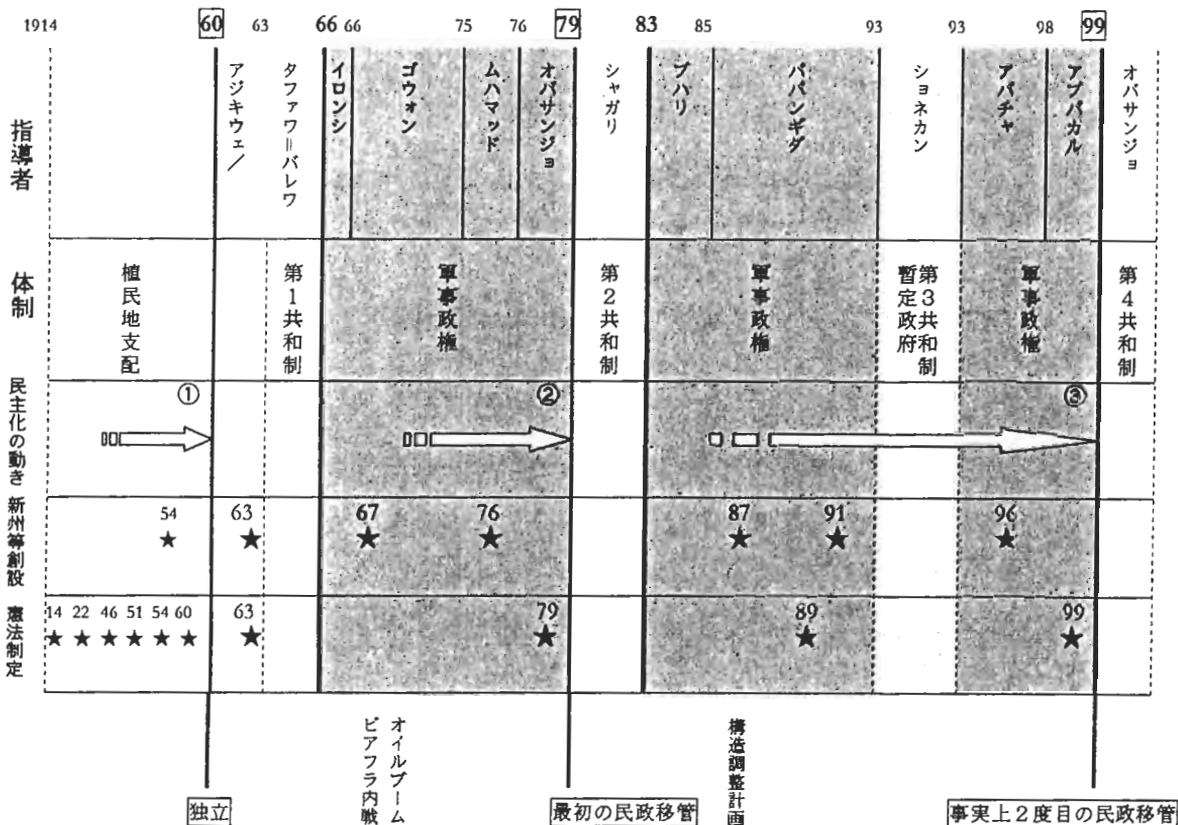
- 遠藤真 [ 2000 ] アフリカ『市民社会』論の展開『国際政治』第 123 号( 2000 年 1 月 ) pp.13-29。  
 落合雄彦 [ 1997 ] 「作家ケン・サロ=ウィワの処刑」『'97 世界紛争・テロ事典』(『週刊エコノミスト』1997 年 1 月 27 日臨時増刊号) p.138。  
 サロ=ウィワ、ケン [ 1996 ] 『ナイジェリアの獄中から - 「処刑」されたオゴニ人作家、最後の手記 - 』( 福島富士男訳 ) スリーエーネットワーク ( Ken Saro-Wiwa [ 1995 ] *A Month and a Diary: A Detention Diary*, Penguin )  
 戸田真紀子 [ 2002 ] 「ナイジェリアの宗教と政治 - 2000 年シャリーア紛争が語るもの - 」、『アジア・アフリカ言語文化研究』第 64 号 ( 2002 年 9 月 ) pp.217-236。  
 中野毅・岩井洋 [ 1994 ] 「宗教社会学理論の展開」( 井上順孝編 『現代日本の宗教社会学』世界思想社 ) pp.51-91。  
 林正樹 [ 2000 ] 「石油産出地域問題 - ナイジャー・デルタ地域 - 」( 望月編 [ 2000 ] ) pp.77-81。  
 室井義雄 [ 1991 ] 「ナイジェリアにおける民政移管とその問題点」『アジア経済』第 32 巻第 8 号 ( 1991 年 8 月 ) pp.25-56。  
 望月克哉 [ 2001 ] 「ナイジェリア」( 総合研究開発機構・横田洋三共編 『アフリカの国内紛争と予防外交』国際書院 ) pp.213-223。  
 - 編 [ 2000 ] 『ナイジェリア - 第四共和制の行くえ - 』日本貿易振興会アジア経済研究所。

### ( 外国語文献 )

- Bach, Daniel C. [ 1997 ] "Indigeneity, Ethnicity, and Federalism," in Diamond et al. (eds.) [ 1997 ] pp.333-349.  
 - [ 2003 ] "Inching Towards a Country without a State: Prebendalism, Violence and State Betrayal in Nigeria," Paper presented at the Conference on "Africa's Big Dysfunctional States" jointly organized by the South African Institute of International Affairs, Princeton University and the Stiftung Wissenschaft und Politik, Princeton University, New Jersey, October 9-10.  
 Diamond, Larry, Anthony Kirk-Greene, and Oyeleye Oyediran(eds.) [ 1997 ] *Transition without End: Nigerian Politics and Civil Society under Babangida*, Boulder and London: Lynne Rienner.

- Ekeh, Peter P. [ 1975 ] "Colonialism and the Two Publics in Africa: A Theoretical Statement," *Comparative Studies in Society and History*, Vol.17, No.1 (January 2003), pp.91-112.
- [ 1997 ] "The Concept of Second Liberation and the Prospects of Democracy in Africa: A Nigerian Context," in Paul A. Beckett and Crawford Young (eds.) *Dilemmas of Democracy in Nigeria*, Rochester, NY, and Woodbridge: University of Rochester Press, pp.83-110.
- Kirk-Greene, Anthony [ 1997 ] "The Remedial Imperatives of the Nigerian Constitution, 1922-1992," in Diamond et al (eds.) [ 1997 ] pp.1-53.
- Osaghae, Eghosa E. [ 1998 ] *Crippled Giant: Nigeria since Independence*, London: Hurst & Company.
- Oyediran, Oyeleye [ 1997 ] "The Political Bureau," in Diamond et al.(eds.) [ 1997 ] pp.81-103.
- Young, Crawford [ 1996 ] "Africa: An Interim Balance Sheet," *Journal of Democracy*, Vol.7, No.3 (July 1996), pp.53-68.
- Wright, Stephen [ 1998 ] *Nigeria: Struggle for Stability and Status*, Boulder: Westview Press.

表1 ナイジェリアの政治体制の推移と民政移管への制度エンジニアリング



(凡例)  
 [軍事政権期] [第三共和制暫定政府] [共和制期]  
 [民主化に向けた動き] ★ 新州創設、憲法制定があった年

表中二桁の数字は年号の略記 (1900年代)

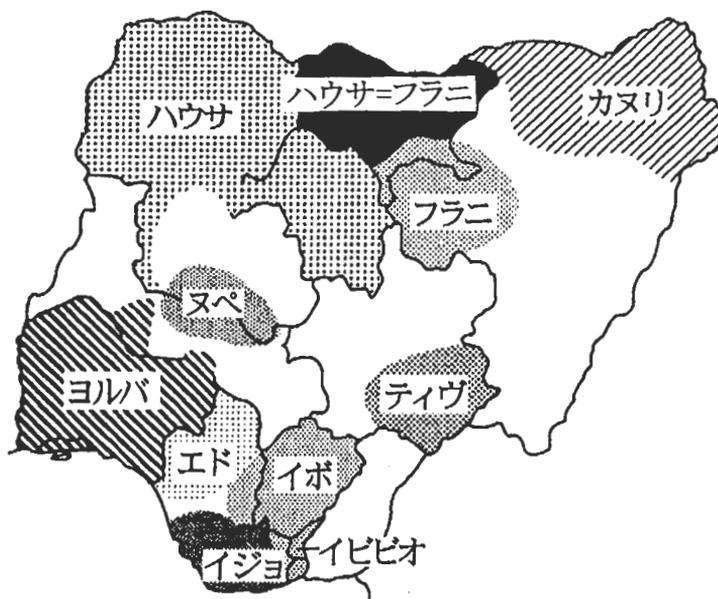
(出所) 筆者作成。

表2 アフリカ全体とナイジェリアにおける民主化の3つの波(対応表)

アフリカ全体	ナイジェリア
第1の波 (1950年代後半～1960年代前半)	脱植民地化・独立 (1960年)
第2の波 (1970年代後半～1980年代前半)	最初の民政移管・第2共和制の成立 (1979年)
第3の波 (1989年以降)	事実上2度目の民政移管・第4共和制の成立 (1999年)

(出所) Young [1996] をもとに筆者作成。

図1 主な民族集団の地理的分布



(出所) 戸田 [2002: 221].

表3 地域・州創設の変遷(名称)

1960年 (3地域)	1963年 (4地域)	1967年 (12州)	1976年 (19州)	1987年 (21州)	1991年 (30州)	1996年 (36州)	
北部 (Northern)	北部	北西部 (Northwestern)	ソコト	ソコト	ソコト	ソコト (Sokoto)	
					ケビ	ザンファラ (Zamfara)	
			ナイジャー	ナイジャー	ナイジャー	ナイジャー (Niger)	
		北東部 (Northeastern)	ボルノ	ボルノ	ボルノ	ボルノ	ボルノ (Borno)
						ヨベ	ヨベ (Yobe)
			パウチ	パウチ	パウチ	パウチ	パウチ (Bauchi)
						ゴンベ	ゴンベ (Gombe)
		ゴンゴラ (Gongola)	ゴンゴラ	ゴンゴラ	アダマワ	アダマワ (Adamawa)	
					タラバ	タラバ (Taraba)	
		北中部 (North-Central)	カドナ	カドナ	カドナ	カドナ	カドナ (Kaduna)
						カツィーナ	カツィーナ (Katsina)
		ベヌエ=プラトー (Benue-Plateau)	ベヌエ	ベヌエ	ベヌエ	ベヌエ	ベヌエ (Benue)
						プラトー	プラトー (Plateau)
西中部 (West-Central)	クワラ	クワラ	クワラ	クワラ	クワラ (Kwara)		
				コギ	コギ (Kogi)		
カノ (Kano)	カノ	カノ	カノ	カノ	カノ (Kano)		
				ジガワ	ジガワ (Jigawa)		
東部 (Eastern)	東部	東中部 (East-Central)	アナンブラ	アナンブラ	アナンブラ	アナンブラ (Anambra)	
					エヌグ	エヌグ (Enugu)	
			イモ	イモ	イモ	イモ (Imo)	
		アビア			アビア (Abia)		
		南東部 (Southeastern)	クロス・リバー	クロス・リバー	クロス・リバー	クロス・リバー	クロス・リバー (Cross River)
						アクワ・イボン	アクワ・イボン (Akwa Ibom)
		リバーズ (Rivers)	リバーズ	リバーズ	リバーズ	リバーズ	リバーズ (Rivers)
						バイエルサ	バイエルサ (Bayelsa)
西部 (Western)	西部	西部	オヨ	オヨ	オヨ	オヨ (Oyo)	
					オシュン	オシュン (Oshun)	
			オグン	オグン (Ogun)			
		中西部 (Mid-Western)	中西部	ベンデル (Bendel)	ベンデル	ベンデル	エド (Edo)
						エド	エド (Edo)
						デルタ	デルタ (Delta)
連邦首都	ラゴス	ラゴス	ラゴス	ラゴス	ラゴス	ラゴス (Lagos)	
	—	—	アブジャ	アブジャ	アブジャ	アブジャ (Abuja)	

(注) ナイジェリアの地域・州の再編は、原則として既存の地域・州を細分化する形で進められたが、隣接する複数の州の一部分を合併するといった例外的な措置もみられた。本表には、そうした例外的な再編などは、必ずしも十分に反映されていない。

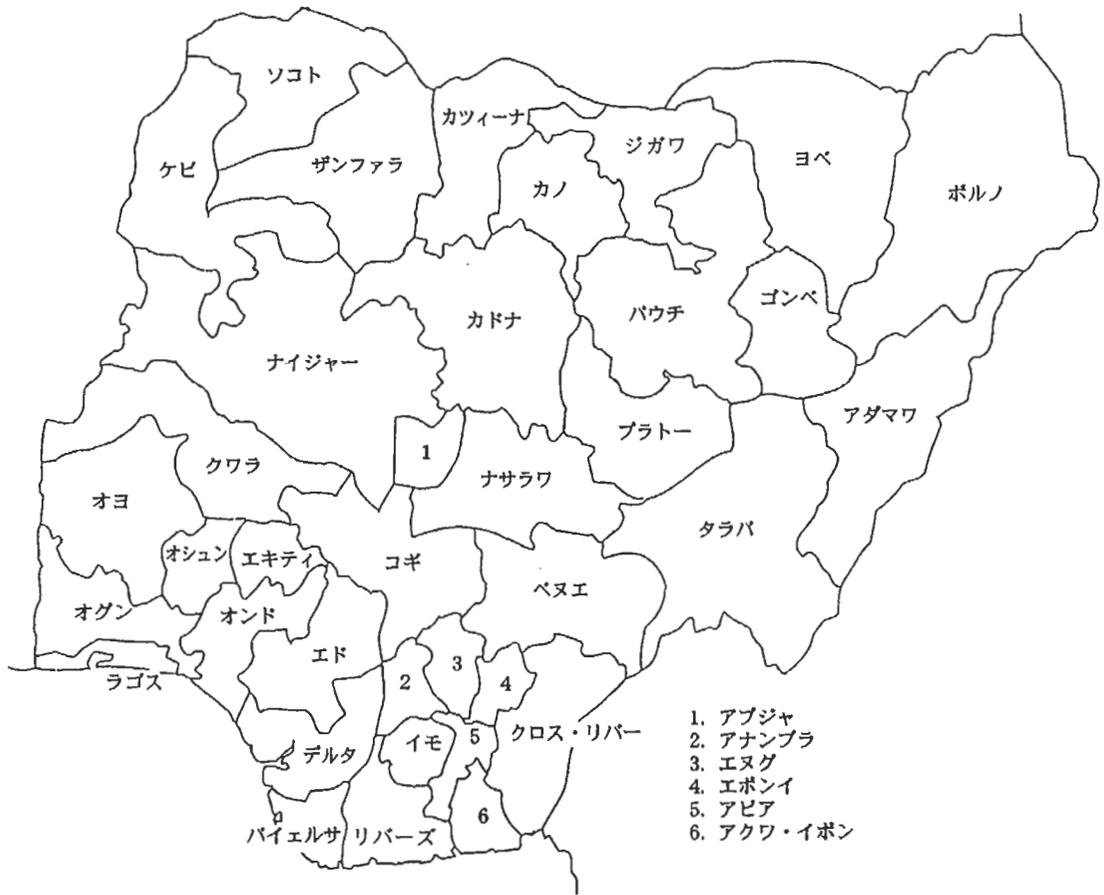
(出所) Wright [1998: 51] をもとに筆者作成。

図2 地域・州創設の変遷(イメージ)



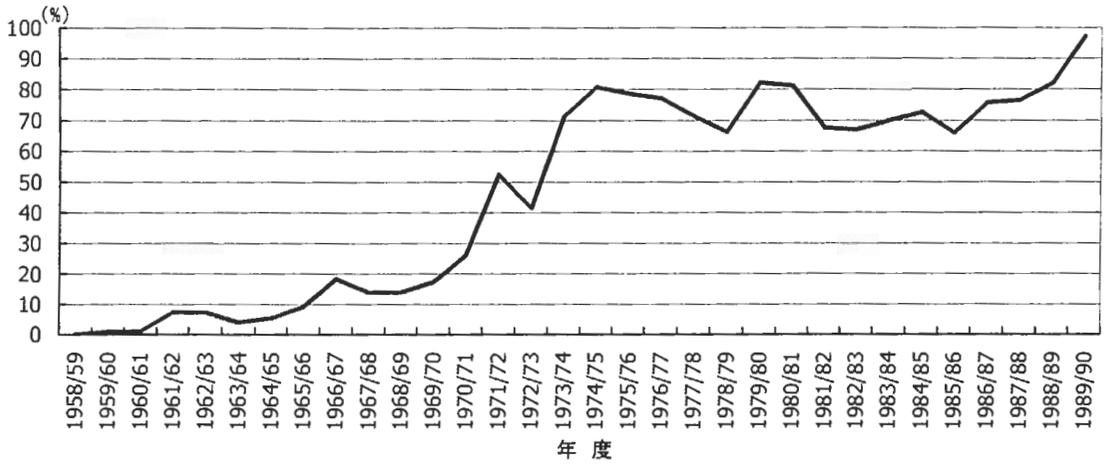
(出所) Osaghae [1998: xxii-xxiii, xxvi] をもとに筆者作成。

図3 ナイジェリア各州区分



(出所) 望月編 [2000: 1]。

図4 連邦政府歳入に占める石油収入の割合



(出所) Osaghae [1998: 20] をもとに筆者作成。