

エグゼクティブ・サマリー

著者	望月 克哉
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	アジ研トピックリポート
シリーズ番号	39
雑誌名	ナイジェリア 第四共和制の行くえ
発行年	2000
出版者	日本貿易振興会アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00009466

Executive Summary

1999年5月29日、オルセグン・オバサンジョ大統領の就任を期してナイジェリア連邦共和国は民政に復帰した。83年末の軍事クーデタによる文民政権の転覆以来、三代の軍事政権を経て、実に15年半ぶりの本格的な民政移管であった。93年に短命ながら成立したシヨネカン政権による暫定国民政府を勘定に入れれば、今回が「第四共和制」ということになる。1億を超える人口を擁し、世界有数の石油生産を誇る西アフリカの地域大国、その政治的安定はナイジェリア一国の問題にとどまるものではない。かつて軍人首班として、1979年に「第二共和制」と称された民政への移行を成し遂げた当人であるオバサンジョが、民主化後のナイジェリアに文民大統領として君臨することの意義もまた小さくない。「政治化」した国軍をいかに統御し、経済立て直しとエネルギー・セクター開発のためにどのような方策を採り、国内対立の解消と国民融和にどこから手をつけてゆくのか。オバサンジョ新政権の性格を明らかにするとともに、その政策課題につき検討を加えてみる必要がある。

オバサンジョ新政権

与党、国民民主党(PDP)の大統領候補者選定プロセスにおいて、オバサンジョは必ずしも一番候補者だったわけではない。寄り合い所帯であるPDPの中では、南西部ヨルバランドの出身者として、むしろ少数派であった。しかし、選挙キャンペーンが進む中で、その圧倒的な知名度に加えて、元国家元首の政治的リーダーシップに対する期待も高まりを見せた。政治家や選挙民の間の「勝ち馬にのる」風潮や、選挙後における野党の内紛も手伝って、いわば「オール与党」体制への流れが生じた。

大統領就任後の動きはややもたついているようにも映ったが、人事などに見る限り、そこには周到な配慮がうかがわれる。地域バランスがもとめられる組閣では、新設ポストを設けて閣僚数を大增員し、主要ポストを押さえつつも国内からの批判を最小限にとどめることができた。他方、石油・エネルギーほか重要問題については実力者を大統領補佐官に任命しており、実質的な政策決定の場はそちらにあると見られる。

実際のところオバサンジョ政権が掲げた諸政策に特に目新しいものはない。腐敗防止=汚職追放にしても、石油産出地域対策にしても、歴代政権が取り組んできた課題であり、それぞれ累次の対処策が展開されてきた経緯がある。新政権の政策運営に特徴を見出すとすれば、個々の政策課題の優先順位が明確となり、それらの解決に制度的担保を与えようとしている点である。

中央政界においてオバサンジョ大統領が政治的チャレンジを受ける可能性はあまりない。少なくとも次の選挙のタイミングをにらんで政党の再編成が生じるまでは、野党を含めてオバサンジョのリーダーシップに挑戦する政治勢力があらわれるとは考えにくい。むしろ、州レベルで連邦政府の方針に背反した政策をとる民選知事が登場してきており、こうした問題を如何に処理するかは政権のクレディビリティという点でも重要になる。

同様に、地域住民の権利要求運動といった「下からの」チャレンジへの対処を誤れば、政権の安定性ばかりでなく国家統合そのものが揺らぐことにもなりかねない。軍事政権がとってきた「力による解決」ではない方法で事態を沈静化に向かわせることができるか否かは、援助国・

機関にとっても大きな注目点である。新政権としては国民融和にむけてハードルを一つずつクリアしてゆかざるを得ないのが現実であり、短期的な問題の解消だけでなく、長期的な解決に向けた取り組みが求められるところである。

転換期を迎えた国軍と国防政策

ナイジェリアの国軍と国防政策はいま大きな転機にある。1960年の独立からの歴史において、民政と呼べる期間はわずか10年にすぎず、長期にわたる軍政はナイジェリア政治の一大特徴ともなっている。このプロセスで国軍は極度に政治化されることになり、政治志向の強い軍人たちを、侮蔑を込めて「軍人政治家（Militician）」などと称する向きもある。

国軍に対する厳しい見方が支配的な中で政権を担当することになったオバサンジョ大統領にとって、「政府としての軍部（military as government）」から国軍本来の責務である国防に専念する「軍部としての軍部（military as military）」への改革を遂行できるか否かは、重要な政策課題であるのみならず、安定的な政権たりうるかの試金石でもある。

政権発足まもない1999年6月には、国軍トップの参謀長人事を公表して人心一新をアピールしており、それから間をおかずに軍政期に政治ポストに就いた将校クラス93名の軍人を退役させたほか、新規のリクルートを停止する決定も行った。こうした一連の措置を単なるポーズに終わらせないと政権の断固たる姿勢は、8月のダンジュマ国防相による総兵力削減計画発表により、いっそう強調されることになった。

ナイジェリア国軍の発展の経緯をみれば、それが一貫した拡大、増員のプロセスであり、兵器調達体制の整備や国防産業の育成、さらには各種教育訓練機関の充実によるエリート育成など、国内政治における影響力増大を裏付けるものであったことがわかる。国防政策の変遷をふりかえてみると、旧宗主国である英国との防衛協定締結の試み、内戦を教訓とする西アフリカ全域を念頭においた安全保障体制の模索など、そこには外交的配慮すら感じられる。それらが必ずしも十分な成果を生まなかったとは言え、1990年代に西アフリカ諸国経済共同体停戦監視団（ECOMOG）で果たした役割を瞥見すれば、一連の動きが国軍の確固たる地位確立に資するものであったことは間違いない。

オバサンジョ政権の国軍改革は合理化、近代化、専門化、軍事交流・協力の強化という四本柱で展開することが表明されており、選挙公約であったECOMOG活動からの撤退を含めた国防政策の輪郭が浮上しつつある。いまだ政権にとって模索段階とは言え、「政府としての軍部」から「軍部としての軍部」への変容は確かな胎動を開始したと言えよう。

緒についたばかりの経済政策

オバサンジョ政権の経済政策については、1980年代以降の歴代政権と同様、IMF・世銀主導の自由化路線を採用すると考えられてきた。政権成立からほぼ半年が経った1999年11月24日、「国民のための予算」と銘打った2000年度予算案が国民連邦議会に付託されたことにより、ようやく政権独自の政策指針が明らかになりつつある。

民政移管達成により主要援助国ほかの制裁措置が解除されたこともあり、マクロ経済に若干の好転が見られる。とは言え、経済全体の構造的不均衡が解消されたわけではない。石油収入と輸入に過度に依存した経済は、体質的な脆弱さを脱するには至っていない。石油輸出国機構

(OPEC)の協調減産による国際原油価格の回復によって財政危機こそ回避したものの、1999年度前半の財政赤字がもたらす財政全般への悪影響が懸念材料となっている。

新政権が目指しているのは、インフレ抑制による国民生活の安定であり、また活力ある民間主導型経済への移行ではあるが、なによりもまず長期にわたる経済不況がもたらした失業と貧困を緩和することである。予算案では主要政策課題が列挙されるとともに、これらを実現するための具体的戦略が提示された。懸念されるのは、経常支出を中心に膨張した赤字予算が、政策課題達成のための的確な財源配分を実現できるか否かである。

新政権の経済政策の指針として主要なものは次の三点であろう。まず財政面において、戦略的重要性を有する民間部門に対しては税制上の優遇措置を継続しつつ、付加価値税や法人所得税ほか諸税の見直しを通じた財政基盤の拡充・強化と不公正課税の是正が目指されている。第二に対外債務については、従来と同水準の返済を継続する一方で、世界銀行などから積極的な新規借り入れを行なおうとしている。第三に貧困対策で、援助資金を原資とした基金計画により、州政府や地方政府を主体とする貧困緩和策が目指されている。

今後を展望する上で、1980年代後半の「ナイジェリア版構造調整計画」期以来、推進されてきた連邦政府系企業の民営化政策の帰趨が重要なポイントとなるであろう。93年から5年あまりの中断期間を経て98年に再開されたプログラムについては、純粋に経済的観点からこれを遂行しようとした公営企業局(Bureau of Public Enterprises)に対する政治介入が顕在化し、新政権成立直前に民営化国民会議(National Council of Privatization)へ改組された。こうした経緯をもつ民営化政策の実施には、当初より引きずっている幾多の障壁があり、これを如何に乗り越えるかが政権に問われることになる。

カギとなるエネルギー・セクターの動向

ナイジェリアにとっての石油産業の重要性は改めて述べるまでもないが、いまや石油随伴ガス、天然ガスの開発を含めた総合的なエネルギー政策として捉えるのが妥当である。外貨収入の95パーセント、連邦歳入の70パーセントを石油セクターに負っているナイジェリア経済の現状からすれば、エネルギー・セクターの動向が今後の経済全体の帰趨を左右すると言っても過言ではない。

近年におけるエネルギー・セクターの展開の中で注目すべきものとして、天然ガス開発と大水深油田の発見の二つがあげられる。クリーン・エネルギーとして天然ガスが注目されるようになったことに加え、ヨーロッパへの供給において重要な地位を保ってきたアルジェリアの政治的混乱が、代替的供給地としてのナイジェリアに目を向けさせたことは疑いない。大水深油田の開発は技術革新とこれによるコスト・ダウンが重要な背景となっており、気候の安定したギニア湾岸の好適な条件、そしてナイジェリア側の経済事情が作用していることもまた事実である。

もちろん問題点がないわけでは決してない。まずナイジェリア側の開発主体となる国営石油会社(Nigerian National Petroleum Corporation: NNPC)の財政問題ゆえに、従来のジョイント・ベンチャー方式による開発が制約を受けかねない事情がある。それ以上に深刻なのは、国内向けのエネルギー供給をめぐる問題である。油田開発とともに下流部門の整備につとめてきた同国では、石油精製能力からすれば輸出余力があってしかるべき水準にあるにもかかわらず

ず、積年の不十分な維持・補修、その背景をなしている経営・管理能力の低さから恒常的な製品不足に見舞われてきた。石油関連施設のリハビリテーションは始まっているものの、問題の解消には結びついていないのが現状である。

新政権成立にあたり、こうした山積する課題への対処が注目されたが、オバサンジョ大統領は意欲的に取り組む姿勢を示している。そのあらわれがエネルギー・セクター関連の人事である。石油資源相ポストに予定されていた前OPEC事務局長のルクマン氏は就任にこそ至らなかったものの、石油・エネルギー問題担当補佐官としてエネルギー政策を差配する立場にある。また、問題視されてきたNNPCのマネージメントに実力派の総裁を起用し、トップ・ダウンによる速やかな改革を指示している。とかく利権がからむ石油産業で既得権益層の影響力をどこまでコントロールできるか、政権の手腕が問われることになる。

国内対立の解消

新政権成立にあたりオバサンジョ大統領が国内向けに発した最大のメッセージが国民融和と和解であった。これは国民の間に横たわる政治的利害の相違がしばしば深刻な対立を生み、軍部に介入の余地を与えてきたとの認識に発するものである。山積する個別具体的な課題ではなく、あえて国民に自己犠牲と忍耐にもとづく和解の重要性を訴えた背景には、深刻化する国内対立への政権としての危機感がうかがわれる。

なかでもニジェール川のデルタ地帯（ナイジャー・デルタ）にひろがる石油産出地域の問題は危機的状況を呈しており、その解消は政権にとって最優先課題の一つとされている。ナイジェリアが政治的独立後に採用した連邦制度の下で、政治的にも経済的にも周縁化されてきた石油産出地域の住民の要求は、とくに1990年代以降、作家ケン・サロ＝ウィワをはじめとするオゴ二人の権利要求運動によって活性化した。軍事政権のみならず国際石油資本をも対象に含めた運動は国際的な関心をもひきつけ、オバサンジョ政権としても石油収入配分方式の見直しとともに同地域開発の枠組みそのものを見直しを進めている。

これと対照的にオバサンジョ政権が苦慮しているのが、ナイジェリア政治においては古くて新しい問題であるシャリーア（イスラム法）導入への対応である。累次の憲法制定のたびに激しい論議を巻き起こしてきた問題ではあるが、民政移管後、新憲法の下で北部諸州が導入の動きを本格化し始めたことにより深刻な国内対立が再燃しつつある。中東諸国の支援・協力を背景に、民選知事が主導してシャリーア関連裁判所の設置を決定したザンファラ州の動きは、ムスリムとクリスチャンの対立、いわば「シャリーア・ポリティクス」の先鋭化を予感させている。

いま一つ新政権の国民融和と和解に向けた取り組みの前に横たわる問題として、大学をはじめ高等教育機関におけるカルト集団のそれがある。「キャンパス・カルト」とも称されるべき集団はナイジェリア全国に30以上存在するとも言われ、そのうちのいくつかは暴力的かつ反社会的な行為を繰り返している。大学当局はもとより、警察も取り締まりに乗り出している一方で、カルト・メンバーを犯罪的行為に巻き込む外部の“支援者”があるなど、問題解決の見通しは不透明と言わざるを得ない。

民政移管後、ナイジェリア国民の間で政治的要求がいつそう高まる傾向にあり、それらはしばしば衝突するようにもなった。これは地域住民の動向に最も顕著にあらわれている。政治的

な利害対立は住民間の反目・対立を再生産しており、ナイジャー・デルタのように利害が共有されているような場合でも、グループ間の連帯が生まれるよりは要求の個別化・細分化が生じている。連邦政府の行政能力からしても、それらすべてに対応するのは困難である。問題の本質は「持たざる」層の不満にあり、とりわけ青少年の不満層への対応は政権にとって重要な課題となるであろう。

義務教育の達成

オバサンジョ大統領は新政権成立から4カ月目の1999年9月、初等および前期中等教育、あわせて9年間の無償化・義務化をうたった Universal Basic Education(UBE)計画を発表した。女性・青少年対策はオバサンジョ政権が成立当初に掲げた優先課題の一つであり、これが比較的早い段階で具体的施策として打ち出されたことになる。

その背景としては、1970年代にオバサンジョ自身が軍政首班として実施した6年間の初等教育無償化、Universal Primary Education(UPE)計画の存在が指摘できる。しかし、それ以上に近年の就学率低下、施設未整備といった初等・中等教育の荒廃、その結果として生じてきた「ドロップ・アウト」増大による社会不安、今後予想される公務員をはじめとする人材難など、より切実な事情があったと考えられる。

UBEそのものはUNESCOが進めるプログラムに合致し、また国際社会の要請にもこたえる計画として、民政移管を達成したナイジェリアにとっては重要な国際的パフォーマンスという意味合いも有している。学齢児童に基礎義務教育を施すことは、国民全体の識字率向上に資するばかりでなく、青少年に補完教育の機会を提供することで、深刻化している「ドロップ・アウト」問題解消など健全かつ安定した社会の形成に貢献するものと期待されている。しかしながらUBEの実施主体となる国内各州政府の対応はまちまちであり、地域の実情により目標設定や力点の置き方、さらには財政面での思惑などでさまざまな違いを見せている。

1999年11月に連邦教育省が主催した「UBEミニ・サミット」といった機会を活用して、特に重要なアクターである教員の問題などを中心に議論が重ねられており、UBEに対する代替案や修正案も提示されつつある。教育改善の可能性については、当初よりイスラム勢力や民間セクターとの協調を図ってきた点など評価すべき点も少なくない。決して楽観できる状況ではないが、国民統合、経済発展の有力手段として公的な義務教育を達成することは新政権にとって喫緊の課題と言えるであろう。

*

国民連邦議会に付託された2000年度「国民のための予算」は、審議開始以来2カ月余を経た1月末段階でなお承認に至っていない。オバサンジョ政権にとっては体系的な政策を打ち出す初めての機会であり、民政の行方を占う上でも大いに注目されている。通常、新政権成立から最初の100日間というのは行政府と立法部の“蜜月期間”と言われているが、ナイジェリアについては当てはまらなかったようである。オバサンジョ大統領と連邦議会国民議会の主導権争いは政権成立当初から始まっており、新年度予算承認の遅れはこうした事情とも無関係ではない。この確執を、権力争いとして民政存続にとって危険な兆候と見るか、それとも二部門間の健全なチェック・アンド・バランスに進む前段階と見るか。判断を下すには材料も乏しく、時期尚早であろう。いま必要なことは、対立点が何であり、対立軸がどこにあるかを見きわめ

ることにほかならない。もしもそれらがナイジェリア社会とその住民の間に存在する対立点、対立軸と同次元のものであるとすれば、民政の行く末は決して明るいものとは言えない。逆に、論戦・論争が激烈なものであっても、それらが一定のルールの下に展開している限り、楽観していても構わないように思われる。そのいずれであるかの見きわめが、いま我々に求められているのではなかろうか。

(望月克哉)