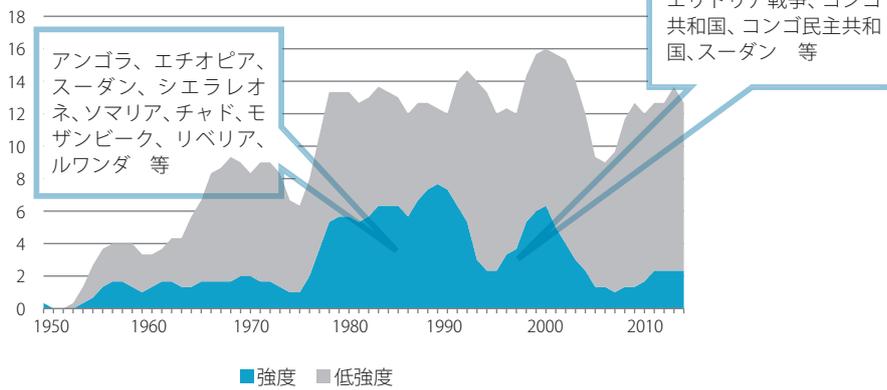


アフリカ政治の現状と課題

―紛争とガバナンスの視点から―

武内 進一

図1 アフリカにおける紛争件数推移 (1948～2013年：3年間移動平均値) および代表的な紛争国



(出所) 参考文献⑥から筆者作成。

●アフリカ開発と政治

紛争やガバナンスをめぐる問題は、開発と深く関わる。紛争後の平和構築には開発援助機関が深くコミットし、治安部門改革のようなオペレーションを主導してきた。ガバナンスはドナーの主要関心事のひとつであり、たとえば世界銀行は世界各国のガバナンス指標を作成し、また各国の政策や制度を評価して資金配分の根拠としている。

政治に関わる分野は、アフリカ開発において非常に重要である。汚職の蔓延、人権抑圧、紛争や政治的不安定など、アフリカでは政治に関わる課題が繰り返し指摘されてきた。二〇一三年のTICAD Vで採択された「横浜行動計画」においても、「平和と安定、民主主義、グッドガバナンスの定着」は六つの主要課題(ピラー)

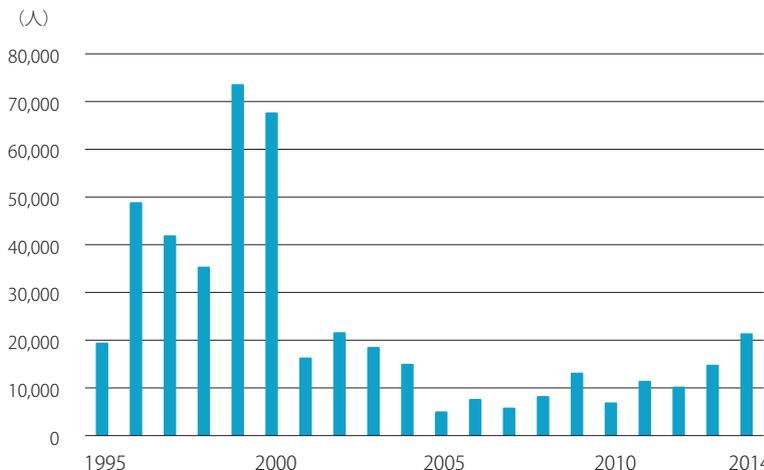
のひとつである。

本稿では、近年のアフリカ政治の動向と課題を大づかみに捉えてガバナンスの観点から評価し、そうした分析が持つ政策的含意について考えたい。

●武力紛争のトレンド

まず、近年の武力紛争の傾向を明らかにしておこう。図1はウプサラ大学が提供するデータに基づき、アフリカにおける紛争発生件数の推移を示したものである。同データは、年間犠牲者数によって紛争を強度(一〇〇〇人以上)と低強度(二五人以上一〇〇〇人未満)に分けている。強度の紛争発生件数をみると、一九七〇年代半ばから増加に転じ、一九九〇年代初頭と二〇〇〇年前後に二つのピークを迎えたが(代表的な紛争国を図に示す)、それ以降減少して

図2 アフリカの武力紛争による犠牲者数推移 (1995～2014年)

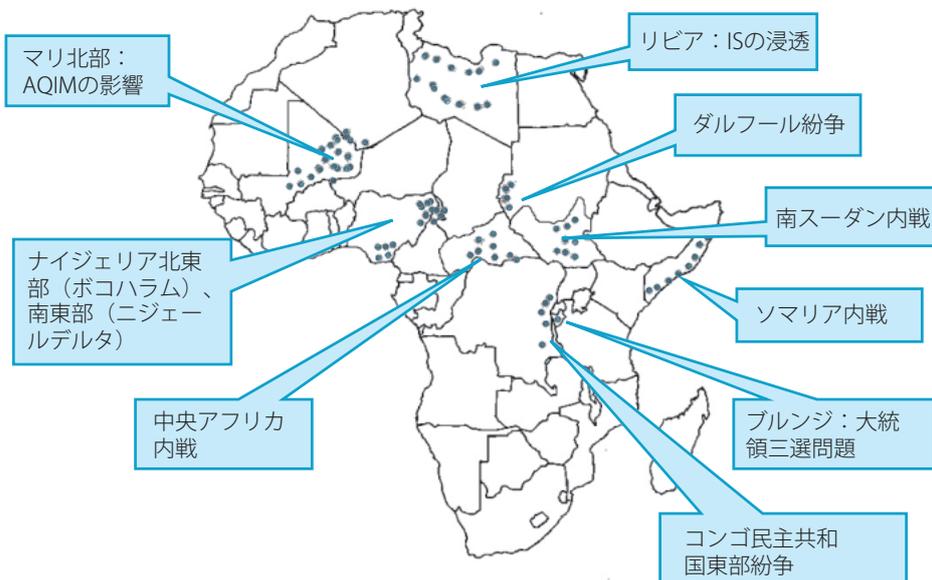


(出所) 参考文献③④⑤から筆者作成。

いる。

この点は、犠牲者数についてみると、よりはっきりする。図2は一九九五～二〇一四年の紛争関連犠牲者数の推移である。ここには三つのデータベースから、戦闘関連死者数、ジェノサイドなど一方向的暴力による死者数、そして非国家アクター間の紛争による犠牲者数を合算した数を示すが、二〇〇〇年代に入って犠牲者数は明らかに

図3 アフリカにおける近年の代表的な紛争地域



(出所) 筆者作成。

に減少している。
紛争勃発件数や犠牲者数が減少傾向にあるとはいえず、アフリカに平和と安定が確立されたとはいえない。図3に示すように、現在もなおアフリカでは幾つかの地域で紛争が継続し、少なからぬ数の犠牲者を生んでいる。
紛争勃発件数や犠牲者数の減少は、平和の到来というより紛争の性格変化として捉えるべきだとい

う見解もある(参考文献①)。一九九〇年代に冷戦終結によって国際政治や各国の統治システムが大きく動揺し、大規模な武力紛争が起こりやすくなった。二〇〇〇年代になるとその多くが収束に向かう一方、土地や水など資源をめぐる紛争やイスラーム急進勢力による紛争が多発している、という指摘である。

●紛争とガバナンス

紛争の性格変化が指摘される一方で、紛争の原因については連続性がみられる。アフリカの紛争の要因として国家統治をめぐる問題の重要性が指摘されてきたが、その点は近年も基本的に変わっていない。アフリカの紛争はほとんどが国内紛争、内戦である。内戦が勃発するのは、端的にいえば、国家の統治に問題があり、それに不満を抱く集団がいるためである。

アフリカでは、独立直後こそ先進国に倣った競争的多党制が多く

の国で採用されたが、一九六〇年代半ば以降は軍政や一党制を採用する国々が急増した。これは、独立から間がなく、政治的に不安定ななかで、競争的な政党政治を排して権力の確立を狙った措置と解釈できる。そうして確立された集権的体制は、ほぼ例外なく非効率な個人支配へと堕した。そこでは汚職や人権侵害が蔓延し、経済は停滞した。一九七〇年代半ばから約二〇年間、アフリカの多くの国で一人あたり国民所得は低下を続け、国家は恒常的な機能不全に陥った。一九九〇年代のアフリカで深刻な紛争が頻発したのは、こうした状況の帰結である。冷戦終結によ

り東側陣営が消滅した時、先進国は援助政策を転換し、コンディショナリティとして「民主化」を強く求めた。経済危機のまったなかで資金枯渇に喘いでいたアフリカ諸国はこの要求にこたえられず、一九九〇年代初頭に多くの国が一党制から多党制へと転換した。経済危機と国家の機能不全、そして急激な体制転換による政治的不安定化が権力闘争を激化させ、深刻な紛争が頻発したのである。この時期のアフリカにおける国家統治に関しては、「国家の破綻」といった言い方で繰り返しその問題性が指摘されてきた。

近年の大規模な紛争においても、国家の統治をめぐる問題が深刻な影響を及ぼしている。中央アフリカは独立以来政治的不安定が常に指摘されてきたが、二〇一三年三月の政権転覆後に宗教を異にする集団間の暴力が激化した。南スーダンも独立からわずか一年半で内戦に突入したが、紛争の実態は政権を獲得した元反政府武装勢力の内部分裂であり、政治指導者間の権力闘争に端を発するものであった。いずれも国家統治をめぐる問題が昂じて紛争に至ったもので、従来と同じ構図である。

近年の新たな紛争として挙げられる急進的イスラーム主義運動も、国家の統治やガバナンスと深く関係している。ナイジェリアやマリ、ソマリアで活動する武装勢力は、イスラーム国（IS）やアルカーイダなど外部勢力との関係をしばしば強調する。しかし、彼らは外部の影響だけで武装闘争を開始したわけではない。国家の統治を根本要因とする紛争が長年にわたって間欠的に繰り返されるなか、近年になってそのアクターがグローバルなイスラーム急進主義との関係を強調するようになったという方が正しい。

● アフリカ政治と民主主義

国家統治のあり方が紛争要因となる以上、ガバナンスは政治リスクを示す指標となる。たとえ現在は紛争が起こっていないとしても、ガバナンスが悪い国はそのリスクが高いとみるべきである。ガバナンスは多義的な概念であり、客観的な指標で測定しにくいがある程度の共通理解を構築することは可能である。エリトリアや赤道ギニアで現在大きな紛争は起こっていないが、こうした国々のガバナンスが劣悪で政治リスクが高いこと

は大方の同意が得られるだろう。

民主主義の深化という観点で評価すると、近年のアフリカ政治は両義的な状況にある。一方で、近年のアフリカには、民主主義の深化と評価できる事例を幾つも見出すことができる。冷戦期に権威主義的な統治を敷いたガーナやベナンは、一九九〇年代に民主化して以降、その体制を維持し選挙を通じて政権交代を何度も経験した。一九九九年まで軍事政権が続いたナイジェリアでも、二〇一五年に初めて選挙による政権交代が実現した。冷戦終結から四半世紀が経過し、アフリカで民主主義の定着、深化が進んでいるようにみえる。

しかし逆に、民主主義の形骸化を示す事例にも事欠かない。近年目立つのは、憲法に定められた大統領三選禁止条項を無視したり改変したりして、政権の長期化を図る事例である。

三選禁止条項は、冷戦終結後にアフリカ諸国が多党制を導入した際に多くの国で憲法に採り入れられた。しかし、二〇〇〇年代に入ると、チャド、ウガンダ、カメルーン、ジブチ、アンゴラなど、これを改変して大統領任期を延長する国が現れる。二〇一五年には、

ブルンジ、ルワンダ、コンゴ共和国が同条項の無効化や改変を行った。このうち最も激しい抗議行動が展開したブルンジでは、政権側が治安機関を動員して鎮圧し、多くの死傷者を出した(参考文献②)。

今日アフリカのほぼすべての国が多党制が採用されている。ガーナ、ケニア、ザンビア、シエラレオネ、セネガル、マラウイなど、冷戦後に民主化し、そこで選挙を通じて政権交代を実現した国々も少なくない。一方で、民主的な制度が採用されていても、現実には強権的な統治が行われることもある。言論や結社の自由が憲法で謳われていても、実際には政府批判が封じられ、御用野党しか存在しない国も珍しくない。

アフリカ全体で見れば、特定の政党が一党優位体制を築き、政権交代が起こらない国々の方が多数である。アフリカの一党優位体制は、優位政党の起源に着目すると三つに分類できる(表1)。

第一に、独立時の解放運動が、多くの場合一党制の経験を経て、今日の一党優位体制を築いた例である。南アフリカの独立は二〇世紀前半であり、「アフリカ民族会議」(ANC)は正確には独立時

表1 アフリカの一党優位体制の分類—優位政党の起源—

独立時の解放運動	南アフリカ、モザンビーク、アンゴラ、ジブチ、エリトリア、ジンバブウェ、ボツワナ、 ナミビア 、 タンザニア 、 カメルーン 、ガボン
内戦時の反政府武装勢力	ブルンジ 、 チャド 、 コンゴ共和国 、エチオピア、 ルワンダ 、 ウガンダ
クーデタ後に設立された政党	スーダン、 セイシェル 、トーゴ、赤道ギニア、ガンビア

(注) 青の網掛けは、最高指導者を定期的に交代させている国を示す。灰色の網掛けは、大統領三選禁止条項を廃止、無効化した国を示す。

(出所) 筆者作成。

の解放運動とはいえないが、アパートヘイト体制を打倒した解放運動であり、体制転換後は政権を握り続けている。

第二に、反政府武装勢力が内戦に勝利するなどして政権を樹立し、その後文民政党に転換して政権の座に留まるケースである。表1のうち、ブルンジだけは例外で、内戦の軍事的勝利ではなく選挙によって政権を獲得した。内戦が膠着し、国際社会の介入による和平協定で収束したためである。第三は、

クーデタの後にその指導者が設立した政党が政権与党に代わった例である。

表1から、一党優位体制といっても多様なことがわかる。最高指導者を定期的に交代させている国も少なくないし、南アフリカのように言論の自由が確保され、市民運動が活発な国もある。ただし、三つのカテゴリーのなかでは、内戦時の反政府武装勢力を起源とする政党が政権を掌握したとき三選禁止条項を無効化することが多い。つまり、このタイプの国は強権的な統治に陥りやすい。このタイプに属するエチオピアは議院内閣制であり大統領の三選禁止条項が意味を持たないが、強権的な統治がしばしば国際社会から批判されている。

一党優位体制を築く政党は治安機関と深い結びつきを持つため、強権的な統治を実行する能力がある。そうした統治手法を実際に選択するかどうかは、国民との関係で自らの政治権力をどう捉えているかに依存するだろう。自分たちの権力基盤が脆弱で政権転覆の危険が強いと考えれば、強権的な統治手法を選択する可能性が高い。反政府武装勢力の経験を持つ政党

は、「国内敵」への恐怖感が強く、自分たちの権力基盤に対する危機感から強権的な統治手法に訴えがちなのだと考えられる。

以上の分析と、紛争件数や犠牲者数の減少という先述した事実を合わせて考えれば、近年のアフリカ政治について次のように評価できる。内戦の減少や沈静化は、アフリカ諸国や国際社会が政治秩序の確立に取り組み、一定の成果を上げてきたことを意味する。国際政治の枠組みが変動し、紛争が頻発した一九九〇年代から時代は変化した。ただし、統治の実態を見ると、強権的な手法で国内の不満を抑え込んでいるケースが少なくない。強権に依存した統治は、抑圧が政権への不満を醸成するため、不安定化へのリスクを内在させている。そうした政権が少なくなっている。今日のアフリカが抱える政治秩序の脆弱性があると言えるだろう。

●ガバナンス分析の政策的含意

最後に、本稿の政策的含意を述べて結びとしたい。国家の統治は、外部アクターが技術的に操作できるものではない。政権にとって死

活的な問題であるほど、外部アクターの影響力は限られる。ブルンジは援助に依存した小国だが、大統領三選出馬の再考を求めて国際社会が様々な圧力をかけても、政権は一切耳を貸さなかった。また、統治制度は人々の思想や信条に関わるので、先進国の仕組みをそのまま導入しても機能しない。これを援助の条件とすることには慎重を期す必要がある。

ただし、アフリカ諸国のガバナンスに対して外部アクターは口をつぐむ方がよいというわけではない。汚職にせよ、人権抑圧にせよ、見過ごせない状況であれば発言すべきである。政府が耳を貸さなくとも一般の人々を勇気づけるし、もしそうした発言をしなければ民衆の信頼を失い、現政権が倒れた後の関係構築が難しくなる。

ガバナンス分析の政策的含意として強調すべきは、自国の政策形成にとっての重要性である。強権的な統治が重大なリスク要因であるように、ガバナンスは当該国の将来を見極めるために有用な分析ツールである。その国とどのようにつき合っていくか、どの程度の外交資源を投入すべきかを判断するため、これに関する分析は不

可欠である。本稿は今日のアフリカ政治について見取り図を示したにすぎないが、より精緻な国別のガバナンス分析を実施する意義が大きいことを強調しておきたい。

(たけうち しんいち／アジア経済研究所 地域研究センター長)

《参考文献》

- ① Straus, Scott 2012. "Wars Do End! Changing Patterns of Political Violence in Sub-Saharan Africa." *African Affairs*, 111(43): 179-201.
- ② 武内進一「アフリカの『三選問題』——ブルンジ、ルワンダ、コンゴ共和国の事例から——」(『アフリカレポート』五四号、二〇一六年)七三—八四ページ。
- ③ UCDDP 2015. *Battle-Related Deaths Dataset v.5-2015*, 1989-2014.
- ④ UCDDP 2015. *One-sided Violence Dataset v 1.4-2015*, 1989-2014.
- ⑤ UCDDP 2015. *Non-State Conflict Dataset v. 2.5-2015*, 1989-2014.
- ⑥ UCDDP/PRIO 2015. *Armed Conflict Dataset, v.4-2015*, 1946-2014.