

移行期コートディヴォワールにおける 政権運営の硬直化

－ 産廃投棄事件へのバボ政権の対応から －

佐藤 章

1. バボ政権へのある「称賛」

2002年9月に勃発したコートディヴォワール内戦においては、2003年1月の和平合意(反乱軍3派と与党を含む議会政党全5党が署名したもので、締結地の名前をとってマルクーシ合意と呼ばれる)締結後も、合意に謳われた紛争後秩序を再構築するための政治改革が遅々として進まず、2005年、2006年と2度にわたって選挙の実施が延期された。この間、国土の北半分を反乱軍が、南半分を政府側が掌握する分断状態が続いてきており、いまや、この国は、「アフリカにおける安定と発展の代名詞」というかつての名声からほど遠く、ソマリアやコンゴなどと並ぶ「崩壊国家」の一つとして数えられるようになった(岡垣[2007:50])。

しかし、最近になって、このような状態にあるコートディヴォワール政府に対して、意外にも、その「効率的な運営」を称賛する声が上がった。称賛を発したのは、イギリスのある法律事務所の共同代表の1人である。

「コートディヴォワール政府は称賛に値する。同政府は、目覚ましい迅速さで行動し、被害を訴えている者たちがなにがしかのお金を受けとれる手はずを整えた。まず1億ポンドを確保し、そのお金を10万人へ支給する体制を4カ月で築き上げた。このことは、大統領と政府の荣誉である。多くの訴訟を扱ってきた私の経験の中でも、これほど効率的に運営された事例は記憶にない」

2007年6月22日、リー・デイ社(Leigh Day & Co.)シニア・パートナーのマーチン・デイ(Martyn Day)^{†1}

この発言を理解するためには、コートディヴォワールで2006年8月に、国外から持ち込まれた有毒物質を含む廃液がアビジャン市内数十カ所に投棄され、10人以上が死亡し、10万人以上が健康被

†1 同社ホームページでのプレスリリース(URL:
<http://www.leighday.co.uk/doc.asp?cat=919&doc=1130> 2007年6月27日閲覧)

害を訴えるという事件が発生していたことを知る必要がある。上記発言での「被害を訴えている者」とはこの事件の被害者のことで、「1億ポンド」は廃液の排出企業である多国籍商社トラフィギュラ社(Trafigura Baheer BV、以下、ト社)がコートディヴォワール国家に対して支払った補償金のことである。リー・デイ社は、この補償金の獲得に直接に携わっていないが、被害者数千人を依頼主とするト社の英国支社を相手取った別の訴訟を行っている。この発言は、コートディヴォワール政府がト社から得た補償金の被害者への配分内容を発表したのに併せて発表されたコメントである。

さて、このコメントでは、コートディヴォワールの大統領ならびに政府は、突発的に生じた環境スキャンダルに迅速に対応し、「効率的に」成果を勝ち得たとされている。「崩壊国家」という評価とは裏腹に、類例をみない効率性が発揮されたということになるが、このことをどのように理解すべきだろうか。本稿では、まず、いまだ進行中のこの事件について、その概要と政界の対応について整理をしてみたい。その上で、この「効率的」という評価を手がかりとして、和平プロセス下のコートディヴォワールにおけるL. パボ(Laurent Gbagbo)政権の政治姿勢について考察を加え、紛争後に向けた展望を示すことにしたい。

2. 「プロボ・コアラ号」事件

まず、廃液投棄事件について整理しておきたい。ト社は、登記上の本社がオランダにあるが、経営の実質的な本拠地はスイスにある多国籍企業で、主に石油製品や鉱石運搬を専門とする商社活動を行っている。2006年の年商は450億ドルである^{†2}。同社がチャーター運航していたパナマ船籍のタンカー「プロボ・コアラ(Probo Koala)」号は、2006

年7月2日に、アムステルダム港で廃液の処理を業者に依頼した。この廃液は、航海ごとに行う油槽洗浄で出る、一般に「スロップ(slop)」と呼ばれるもので、通常のタンカー運航に付随して発生する廃棄物である。強い異臭を放つ上、硫化水素や有機塩素といった有毒物質を含むため、国際条約によって海洋投棄が禁じられており、専門の業者に処理を委託する必要があるものである。

ただ、このときのト社の廃液については、とりわけ異臭が強かったため業者が受け取りを拒否し、より高度な処理施設のあるロッテルダムへの回航が勧められた。これに対しト社は、予定外の出費(港湾利用料とタンカーのチャーター料がそれぞれ日額で3万5000ドル、25万ドル)を嫌い、廃液を再度積み込み、そのまま次の航海(エストニアのバルディスキからナイジェリアのラゴスへ)に出た。ラゴス港を8月13日出港した後、ト社は、コートディヴォワールにある100%子会社のピューマ・エナジー(Puma Energy)社から処理業者が見つかったとの連絡を受けた。プロボ・コアラ号は、8月19日にアビジャン港に接岸し、トミー(Tommy)という現地業者に廃液を引き渡した。

しかしそもそもアビジャン港にはこの種の廃液を処理する施設は存在しない。トミー社は、日銭契約で集めた10台のタンクローリーにこの廃液を積みませ、どこでもいから投棄するよう指示したとされる。結果的にこの総量528立方メートルに上る有害廃液が、同日中にアビジャン市内十数カ所の埋立場や空き地などに投棄されることとなった。

政府の対応の遅れが、この未曾有の環境スキャ

†2 同社ホームページ(http://www.trafigura.com/trafigura_news/probo_koala_updates/181006.aspx 2007年4月23日閲覧)。

ンダルをさらに深刻なものにした。環境相がテレビでこの問題の存在を指摘し、不調を感じる者は医師を受診するよう勧告したのは、1週間後のことだった。すでに最初の数日のうちに子ども2人が死亡したというニュースが伝えられていたが、その後も死者の数は増え続けた。半年後の2007年2月に政府が公式発表したところによれば、死者は15人、重症入院患者69人で、医師を受診した者は10万人を超えた。

投棄された廃液ならびに汚染された土壌の回収が、国際的な資金援助も受けて2006年9月から開始され、12月までに投棄場所の汚染土6000トンが回収され、フランスにある処理施設に回送された。しかし、委託費が支払われていないことを理由に12月半ばに処理業者が回収作業を停止したため、投棄地のクリーンアップは本稿執筆時点でも完全には完了していない。また、その後も新たな投棄地が発見されたり、2007年2月には同様の廃液が充満した五つのコンテナ(これも宛先はピューマ・エナジー社だった)がアビジャン港の敷地内で見つかるなど、汚染源の全容が解明されたとは言い難い状況にある。

廃液が地下水(アビジャンの飲料水の水源である)を汚染している可能性は払拭されていない。家庭菜園や市場向けの蔬菜栽培や、食用魚の漁場であるアビジャン市を取り巻く汽水の潟湖にどれだけの汚染が残るのか不安は募るばかりである。

3. 政争への転化と行政への無処罰

1980年代頃から、アフリカへは、先進諸国で生み出される有害廃棄物が持ち込まれる事件が発生してきた。これには、先進諸国で有害廃棄物に対する規制が強化され、処理費用の高騰や処分地の不足などの問題が起こったことが背景にある。代

表的な事件としては、ナイジェリアのココ(Koko)港でPCBを含有する大量の廃棄物が投棄された事件(1988年)などがある。ただ、このように露見する事例はむしろ希で、実際にはかなり多くの有害廃棄物が人知れず投棄されているとみられる。

そのような意味で、今回のアビジャンでの事件は、投棄後即座に発覚したという点で異例である。また、これほど広範な人的被害がごく短期間のうちにもたらされた前例もない。被害が拡大した最大の要因は、人口密集地帯である大都市へ堂々と投棄が行われたことにあるといえるが、これも投棄事例としてはかなり大胆なやり方だといえる。

アフリカあるいは発展途上国全体を見渡してみても未曾有の出来事といえるこの投棄事件に対しては、本来ならば、コートディヴォワール政界が一丸となった挙国一致での対応が望まれたところであった。しかし、現実には、この問題をもたらしした監督責任をめぐって大統領と首相・野党が対立し、事件の真相解明・捜査・補償問題などが遅々として進まないという状況に陥った。

バボ大統領とC. K. バニ(Charles Konan Banny)首相の間の対立は、この事件に始まったことではなく、マルクーシ合意に則った和平プロセス下の権力分掌体制が構造的に抱えた問題といえる。この権力分掌体制は、内閣の閣僚ポストを同合意に調印した全勢力で分け合い、全勢力の一致した同意によって指名された首相が率いるというもので、首相は、大統領から大幅な権限の委譲を受けて、和平プロセスの実現に必要な政治改革に取り組むことになっていた。

しかし、和平プロセス下での影響力の低下を警戒するバボ大統領は、必要な権限委譲を行わなかったり、省庁人事に介入することで反乱軍・野党の閣僚の職務遂行を妨げたりしてきた(佐藤[2005])。結局、挙国一致内閣の初代の首相は、

政治改革をほとんど進められぬまま2005年10月に退任した。大統領と首相の対立構図は、後任にバニが就任した後も変わらず、今回の投棄事件をめぐる政府の対応も、この対立構図の直接の影響を被ることになった。

先手を打ったのバボ大統領であった。投棄事件発生直後の2006年9月初めに、政府の対策の遅れを批判する街頭デモが頻発したことを受けて、大統領はバニに圧力をかけて内閣を総辞職させた(9月7日)。投棄事件と関連する管轄にある運輸相と環境相はいずれもバニ派の人物であり、この総辞職はバニにとって大きな政治的失点となった。しかし、和平合意に則った首相として留任したバニは、大統領派の重要人物であった、アビジャン港法人(Port autonome d'Abidjan : PAA)理事長、税関局長、アビジャン特別区首長の3人に職務停止命令を出して、バボに反撃した。

以後この3人をかばおうとする大統領側と、彼らの責任追及を梃子に大統領に圧力をかけようとする首相とこれに同調した野党が対立する構図が政界を支配した。バニは、事件の真相究明・捜査、廃液処理作業、被害者対策、資金調達などを統括する危機管理室を首相府に設置し、自らの副官房長を室長に任命した。これに対してバボは、真相究明作業に関しては自らに近い検事を座長として送り込んだ。バニ首相の側もこれに対し、首相府内に調査委員会(Commission nationale d'enquête sur les déchets toxiques : CNEDT)を設立することで応酬した。このように政府内に二つの調査部門が並立することで、真相究明作業は当初から政治化されたのである。

CNEDTの報告書は、大統領派の民兵がPAAを占拠して暴力的な抗議行動を展開するなか、11月22日に首相に手渡された。報告書は、PAA社長ら3人について行政の責任者としての監督不行

届きを指弾する内容となっていた。首相・野党側は大統領側への圧力を強めたが、逆にバボは、行政側の責任は大統領に帰するのであって、これら3人の責任を不問とする見解を示し、さらに、この3人を12月半ばから復職させる政令を、閣議に諮ることなく一方的に発令した。

大統領側のこのような反攻に対して、野党連合の青年組織が全国36都市で抗議集会を展開したが、いずれも治安当局に厳しく弾圧された。この弾圧によって野党側は5人の死者を出したが、政治的譲歩を得られぬまま、12月末に集会戦術の終結宣言が出された。バニ首相側・野党側が2カ月半かけて取り組んできた大統領側の責任追及は失敗し、これだけの未曾有の事件でありながら、行政の責任がまったく問われないという結果だけが残った。

4. バボ、「示談」を獲得

事件発生から半年後の2007年2月13日、大統領側は、驚くべき発表を行った。それは、ト社がコートディヴォワール国家に対して約1000億CFAフラン(約250億円)を支払う代わりに、コートディヴォワール側は、ト社に対する一切の司法的追及を放棄する、という内容であった。この合意は、ト社幹部とバボ大統領の司法顧問・報道官であるD. タグロ(Désiré Tagro)が署名したもので、この合意に則り、2006年9月からアビジャン刑務所に拘留されていたト社の最高幹部2人が釈放された。ト社は事件発生以来、この事件に関して一切の責任がないことを一貫して主張してきたが、「この出来事がもたらしたきわめて遺憾な帰結に対して、公正かつ適切な解消策を提案することがわれわれの責務ではないのかと考えた」(ト社代表の談話、Le Monde紙ウェブ版、2007年2月14日付)



との判断に基づき、この合意に至ったと発表した。

野党側はこの合意を一齐に批判した。問題として指摘されたのは以下の点である。(1)被害者から正当に委任されてもいないのに、被害者の代表として交渉に当たり、一方的に示談を成立させたのは越権行為であり、反倫理的行為である、(2)金額の算定根拠が不明確である上、明らかに少額である、(3)大統領の意志によって司法的追及を放棄することはできない(司法への政治介入、法治国家の否定)、(4)国家を当事者とする金銭の供与は、首相と財務相の裁可が必要であるのに、今回の合意については事前にまったく閣議に諮られていない、(5)責任の所在が明確にされていない段階で「示談」とするのは時期尚早である。

これに対して大統領側は次のように反論した。

(1)「良き裁きより悪い示談の方がよい」(この種の裁判は長期化する傾向があり、勝訴の補償もない。その間、被害者救済が遅れる。現実的な対応が必要である)、(2)この合意はト社に対する民事的な責任に関しての合意であり、刑事的な責任追及は今後も継続する、(3)この合意は事件の一被害者としてのコートディヴォワール国家を当事者としたものであって、被害者の代理として締結されたものではない(被害者が個々の資格においてト社を相手取った民事訴訟を行うことを妨げるものではない)。以上の点は、大統領の命を受けて真相究明活動の座長に就いていたR. チムー(Raymond Tchimou)検事自らが、新聞社に対するインタビューで述べた点である(*Le Matin d'Abidjan*紙ウェブ版、2007年2月22日付)。大統領側は、このようにあくまで「現実的な判断」ということを押し立て、野党側からの批判に応じなかった。

大統領側は、被害者認定と支払額の計算を進め、6月22日にその内容が発表された。冒頭のマーチン・デイのコメントはこの発表を受けて発せら

れたものである。死亡者の家族には、死亡者の所得水準から計算した額に加え、一律1億CFAフラン(2500万円)の補償金が支払われることになった。他、病状と負担額に応じ、入院者は数百万CFAフラン、通院者には20万CFAフラン(5万円)程度を支払うという内容だった。被害者団体からは、死亡者家族への補償額は肯定的に評価するが、通院患者への支払額が少ないという不満が表明されている。6月28日から補償金の支給が開始されたが、被害者団体と野党からは問題点を指摘する声が続いている。

5. 硬直化した行動原則 むすびに代えて

今後取り組まれるべき課題は多く、この投棄事件はまだ終結したとはいえない。コートディヴォワールは、アフリカ諸国のなかでも最も早く、1988年に有害廃棄物投棄を規制する刑法規定(最大160万ドルの罰金と、懲役20年を科すもの)を制定した国であるが、この事件では、まだ1人として裁かれていない。チムー検事の発言とは裏腹に、捜査・裁判が進行している様子はない。行政側の責任についても不問のままである。被害者への補償額をめぐる問題も、今後の民事訴訟のなかで争われていくことになるだろう。また環境への影響も未知数である。これに関連しては、最近になって大統領側がト社に、飲料水の代替水源の確保プロジェクトなどを進行させるために2000億CFAフラン(約500億円)を超える対策費を追加要求しており、今後ものなにかの動きがあろう。また本稿では触れられなかったが、首相府に設置された危機管理室の不明朗会計の疑惑も浮上している。この事件の全体的な総括は今後の課題となる。

とはいえ、今回の事件の現時点までの動きは、

和平プロセス下というこの移行期における、バボ政権の特徴的な政治姿勢を明確に浮かび上がらせるものとなったといえる。大統領は、事件発生後しばらくの間、首相派と野党からの厳しい追及を巧みにかわした後、腹心を使ったト社との直接秘密交渉によって一方的に「示談」を取り付け、巨額の資金を調達することに成功した。その意味で、この「成功」は、権力分掌体制の手続き的制約の下にある制度的アクターとしての大統領としての成果というよりは、私的に追究されたプロジェクトの成果とみるべきであろう。

そしてこの私的プロジェクトで交渉材料として動員された資源は、ト社幹部の拘留や司法的追及という、法治国家としての公的な権限にあった。被害者に対する補償という一点に絞れば、補償金の原資を獲得した手腕は、リー・デイ社代表が言祝ぐように称賛されるべきかもしれない。ただ、このような対応は、野党側が指摘しているとおり、法治国家の原則や国家の制度的手続きに照らして逸脱したものであることは間違いない。

リー・デイ社のマーチン・デイのコメントにある「効率的」という評価に立ち返れば、民主化後という今日的な文脈において、国家の行動について「効率性」が言われるときに想定されるのは、民主主義の手続きに基づいて選出された政権が、行政全般について「よき統治」を維持することによって、国民の要求に応じて的確に反応し公共財を適切に分配するという姿であろう。おなじ「効率性」という言葉を当てられながらも、今回のバボ大統領の対応は、それとは対極的なものである。

今回のバボ政権の対応は、紛争後も政権の座に就き続けることを至上命題とするがゆえの、行動原則の硬直化を端的に表したといえるだろう。理解の鍵は、バボ政権が、与野党対立を超えて挙国一致的にト社との交渉に当たるという選択肢を選

ばなかったところにある。挙国一致的対応でなにかの成果を引き出した場合、その貢献度は全政治勢力で分有することになり、大統領単独の貢献度は相対的には低下する。しかし、大統領がその過程全体をうまく統括する位置取りをすれば、手続き的制約を逸脱せずに、一定の肯定的評価を得ることは十分に可能であったように思われる。

しかし、現実には、バボ政権はそのような対応はせず、自派の利益を防衛し、野党に一切の譲歩を拒むという、これまでの和平プロセス下での基本姿勢のまま臨んだ。交渉の成果を自派で独占し、その「業績」を盾にして、自派から失脚者を出さずに乗り切る。これがバボ政権にとっての利益の最大化オプションであり、法治国家の原則や手続き的な制約を逸脱してまでその実現を試み、現に実現させたのである。

挙国一致的な取り組みが必要な局面ですら、自派の利益の最大化をめざし、そのためには制度的手続きを逸脱するというバボ政権の姿勢は、やがて来るべき選挙後の展望に暗い影を落とさずにはいない。和平プロセス下においてこのように硬直化した行動原則に支配された政治勢力が、仮に選挙で敗北した場合に、その結果を受諾することはおよそ考えにくいと言わざるを得ないからである。来る10月に予定された選挙の焦点は、その結果だけでなく、結果に対する大統領側の対応にあるといえるだろう。

【参考文献】

- 岡垣友子 [2007] 『主権国家の『ラング』と『パロール』 : 破綻国家の国際政治学』(『国際政治』147) pp.48-61。
佐藤章 [2005] 『犠牲者』から『和平の障害』へ コートディヴォワール、L・バボ政権の反仏姿勢』(『アフリカレポート』No.40) pp.39-43。

(さとう・あきら / アジア経済研究所地域研究センター)

