

ナイジェリア・プラトー州

における

非常事態発令とその意味

望月克哉

2004年5月18日、ナイジェリアのオバサンジョ大統領は、全国放送を通じて同国中部のプラトー州(Plateau State)における期間6カ月の非常事態令を布告した。これにより憲法に基づく諸制度のうち、同州の州知事、副知事、および州執行評議会(内閣に相当)の職務が停止され、また同州議会にも閉会が命じられた。かわって、退役将軍であるクリス・アリ氏が行政長官に指名され、この期間、州政府の運営にあたることになった。

2月以降、同州南部でうち続いた住民衝突により多数の犠牲者を出したうえ、5月に入り北部の主要都市カノへも“飛び火”して事態が拡大の様相を呈するなかでの、連邦政府による非常事態宣言であった。国内安定化はオバサンジョ第1期政権(1999~2003年)以来の公約であり、最優先課題と位置づけられてきた。それにもかかわらず、産油地域をはじめとする各地での住民紛争が終息せず、政権は厳しい批判にさらされた。

2003年の総選挙でオバサンジョ大統領は再選を果たしたものの、野党の対立候補との論戦では国内安定化の無策をつかれた。とりわけ与党の支持基盤である北部における紛争の多発は、政権への信任そのものに関わるものであり、その意味でも今回のカノへの紛争の波及は座視できない事態

であった。憲法の三選禁止の規定により、次の任期がないオバサンジョ大統領にとっては、政権与党の結束を守るためにも、住民対立の解消が焦眉の課題である。今回の非常事態発令も、こうした政治的文脈の中に位置づけられる。

本稿では、まず政治地理学的な観点から、プラトー州が所在する「ミドル・ベルト」と呼ばれる地域での住民対立について解説を試み、同州での非常事態発令に至る経緯を跡づける。ナイジェリア連邦政府の介入にあたっての憲法上の要件を確認したうえで、改めてプラトー州における非常事態宣言の理由について解釈を試みる。むすびでは、オバサンジョ政権を決断に踏み切らせた政治的事情と、それらが示唆する問題点を明らかにする。

1 「ミドル・ベルト」における住民対立

焦点となっているプラトー州が所在するナイジェリア中部とは、そこで東西に分流するナイジャー(ニジェール)川とベヌエ川の流域に沿って带状に広がった地域を指し、社会的・文化的に異なる北部と南部にはさまれて位置することから「ミドル・ベルト」と称されている。住民についてみると、1000万単位の人口を擁する言語グループが存在

する北部や南部に対して、「ミドル・ベルト」の居住者の多くは少数言語グループに属しており、その移動も活発である。その結果、農民と牧畜民、クリスチャンとムスリム、といった社会背景の異なるコミュニティどうしが、都市はもとより村落でも隣接して居住している。このため社会的軋轢が生じることも多く、とくに近年は住民どうしの反目・対立のケースが目立っている。

「ミドル・ベルト」の中でも、プラトー、タラバ、アダマワの3州における住民衝突の事例は数において突出しており、「ナイジャー・デルタ」と総称される南部・産油地域の諸州での住民紛争に比肩する水準にある。とりわけ2001年9月にプラトー州の州都ジョスで発生した大規模な住民衝突は「ジョス暴動」とも称されており、犠牲者の総数が1000名近くに上ったことから、州政府が国軍部隊を駐留させるなど厳戒態勢を敷く事態となった(本誌No.34所収、望月克哉「ナイジェリア:住民衝突と『青年』層」参照)。その際には調査委員会が設置され、また大統領自らも現地を視察するなど、連邦政府としてもプラトー州や隣接州の事態の推移に重大な関心を抱いてきた経緯がある。

しかし、それにもかかわらず紛争の再発防止には至らなかった。2002年7月には同州の下部行政単位であるワセ地方行政区(Wase Local Government Area)で2日間にわたる住民衝突が発生し、現地紙によれば、警官1名を含む15名の犠牲者が出た。その多くは「タロ(TarohもしくはTarok)」と称される少数言語グループに属するコミュニティの住民であり、事件後には、このグループに属する伝統的首長層や青年組織により、政府に向けて盛んなアピールがなされた。他方、この事件で襲撃の主体となり、警察部隊と銃撃戦を行った武装集団について、同州警察署長は金銭契約による数百名規模の「傭兵」であったと述べている。

2 非常事態に至る経緯

今回、プラトー州での非常事態布告に至る経緯をたどると、そこには上述した「タロ」と「フラニ(Fulani)」(もしくは「フルベ(Fulbe)」)と称される言語グループ、この両者の間に生じた複数の事件が関わっている。同地域の先住者である「タロ」はもともと農耕民で、「ミドル・ベルト」に定着した他の少数グループと同様にクリスチャンが多数を占めている。これに対して「フラニ」は、ナイジェリア北部や近隣国にも広く居住する牧畜民であり、18世紀から19世紀にかけての「聖戦」でイスラム化を担ったムスリムとしても知られているが、この地域へは「タロ」に遅れて流入したグループである。

最初の事件は、2004年2月、同州南部の町イエルワ(Yelwa)で発生し、50名近くが死亡したとされる住民衝突である。このときには「フラニ」の武装グループが教会に避難していた「タロ」住民を襲撃したとの報道がなされた。

次の事件は、それから2カ月あまり経った4月末、イエルワにも近い同州南部の六つの村落で、やはり多数の死傷者を出した住民衝突である。これは4月27日に発生したことがナイジェリア赤十字によって確認されているが、犠牲者の数などは発表されていない。その直後、5月2日からの数日間に、イエルワではかつてない規模での住民衝突が発生し、警察発表で少なくとも67名が死亡した。このときは町の中心部で多数の家屋が焼き討ちに遭い、イスラム教寺院が打ち壊されるといった事態も生じ、ムスリムの統括組織であるジャマアトゥ・ナスリル・イスラム(JNI:イスラム勝利協会)は200名以上のムスリムが死亡したと発表している。秩序回復の名目で600名の武装警察

官が急派されており、プラトー州政府によってイェルワには夜間外出禁止が発令された。

一連の事件は、その場所を移しながらも「タロ」と「フラニ」という二つのグループに属するコミュニティの間に生じた紛争であり、そこには明らかなエスカレーションが見てとれる。海外メディアなどは、前者を「クリスチャン」、後者を「ムスリム」と表現することで、その様相を宗教対立として描いているが、紛争の性格はコミュニティどうしの反目・対立であり、宗教をめぐる抗争ではない。紛争が双方による「報復合戦」の様相を帯びるに至って、それぞれのコミュニティの政治的支配層、さらには宗教勢力の関与が深まり、住民衝突を越えた対立の構図が出来上がったというべきであろう。ともあれ、警察部隊の動員と、州政府の介入によってイェルワとその周辺における事態は沈静化したものの、双方の伝統的首長層を動員した州政府による調停の試みは失敗した。

こうしたなか、5月11日にナイジェリア北部最大の都市であるカノで、ムスリム・グループを中心に大規模なデモが行われた。プラトー州での住民衝突でイスラム教徒が死傷したことに抗議する名目であったが、その参加者の一部が暴徒化したことにより多数の死傷者を出す事態に発展した。2日間にわたった衝突による死者を警察は30名と発表した。現地のキリスト教宗教指導者は地元メディアに対してその数を600名、さらに12カ所の教会が焼き討ちされたと語っている。こうした事態の拡大をまのあたりにして、連邦政府は非常事態の発令という判断に至ったのである。

3 連邦政府の介入

民政下のナイジェリアで非常事態が発令されたのは、今回が初めてというわけではない。独立か

らまもない1962年にも、当時の西部州（Western Region）における政治的混乱に際して連邦政府が憲法に基づく非常事態を宣言した前例がある。現行の1999年憲法ではその第305条の規定により、次のような状況が存在するときのみ非常事態の発令が可能とされている。すなわち、(1)戦争、(2)侵略の差し迫った危険もしくは戦争状態に巻き込まれること、(3)公共の秩序ならびに公共の安全の実際上の崩壊が、平和と安全の回復のための通常以上の諸措置を必要としていること、(4)公共の秩序ならびに公共の安全の実際上の崩壊によるところの明白かつ現存の危険が、これを回避するための通常以上の諸措置を必要としていること、(5)コミュニティの総体もしくはその一部に影響を及ぼすような危険ないし自然災害の発生が差し迫ったものであること、(6)明確に連邦の存続への脅威となるような、あらゆる公共の危険が存在すること、(7)大統領が州知事から非常事態宣言の要請を受け、その状況が当該州の領域内にとどまっている場合、である。

これらに該当する事態の発生が認定された場合、大統領から国民議会への「非常事態権限法（Emergency Powers Act）」の付議という手続が進められる。今回はプラトー州に非常事態令が布告された5月18日付けで、以下列記する諸権限に関する新たな法案（Emergency Powers Regulations）が国民議会に付議された。すなわち、「一般事項」「行進、集会等」「人物の通報」「武器および爆発物の制限」「外出禁止」「人物の拘留」「規制命令」「保護個所」の8本である。ナイジェリア国民議会の上院と下院は、6月1日の各院での審議を経て「2004年非常事態権限規則」8法案を一括承認し、これによってプラトー州における非常事態は実効性をもつに至った。

国民議会に法案を付議するにあたっての連邦政

府、したがってオバサンジョ政権の立場というのは、1962年の旧西部州への非常事態発令に際して適用された「1961年非常事態権限法」が、依然として効力を有するという解釈に基づくものであった。これを根拠として大統領はプラト州に非常事態令を布告しており、上記8法案の国民議会への付議は、すでに発動されていた大統領権限の追認を求めたものであった。これに対して国民議会・上院の審議では、「1961年非常事態権限法」に言及した法案前文の削除を全会一致で承認しており、現行憲法に則り国民議会での立法を通じた大統領への権限付与がなされたとの解釈が表明されている。今回のような、連邦に属する特定の州の事態への対処も、憲法が求める「よき秩序とガヴァナンス (good order and governance)」実現のための立法措置という観点において、国民議会の権限の範囲内とされたのである。それゆえに、形式的ながらも国民議会によって権限を付与された大統領がプラト州という特定の州に対して非常事態を発令したことも、合憲とみなされるのである。

4 なぜプラト州なのか

ここで改めて問われねばならないのは、なぜプラト州にだけ非常事態が発令されたのかという疑問である。上述のとおり、同州での住民衝突、とりわけイェルワを中心とする同州南部での事態は今年2月から断続的に続いてきた。そこにエスカレーションの様相こそ見られたものの、上述の「ジョス暴動」に比べれば、明らかにその規模は小さく、また深刻さの度合いも決して高くはない。むしろ、プラト州の事態が波及したと言われるカノでの住民衝突の方がはるかに規模も大きく、植民地期以来、カノという都市が経験してきた数々の住民紛争の歴史を踏まえれば、その深刻さ

は比べものにならない。しかしながら連邦政府は、そのカノ州ではなく、プラト州の事態こそが憲法条文のいう「公共の秩序ならびに公共の安全の実際上の崩壊によるところの明白かつ現存の危険」であり、「これを回避するための通常以上の諸措置」として非常事態の発令が必要と判断した。

一つの解釈は、今回の連邦政府の対応が予防的措置であったというものである。これについては二つの意図が考えられる。まず第1に、プラト州内における、これ以上の波及を防止すること。上述のとおり、州都ジョスでの大規模衝突の危険が予想されたことから、これを抑止する措置として州全土に非常事態を宣言したという考え方である。第2に、隣接州への波及を防止すること。実際に住民衝突が発生したカノ州を別にしても、たとえばプラト州と州境を接し、同じく「ミドル・ベルト」に属するタラバ州、ナサラワ州では、土地争いをはじめとするさまざまな理由から住民衝突が頻発し、武装集団の動員による惨禍の拡大が問題視されてきた。今回、州南部のイェルワが紛争の中心となったことで、両州への波及の懸念が増大したという考え方である。

いま一つの解釈は、今回の非常事態宣言による州政府トップの職務停止や議会の閉会は、住民対立をはじめとした州内の懸案を放置し、解決に向けた措置をとらなかったプラト州政府と州議会に対する制裁であったというものである。これは同時に、隣接州をはじめ多くの州政府に対する強烈なメッセージであることを忘れてはなるまい。強大な権力を行使する民選知事や、支持者の利益実現にはしる州議会議員に対する批判も多く、これら政治家の関与によって住民対立が引き起こされ、それが激化している一面もある。こうした事態への対処として、やり玉に上がったのがプラト州知事であり州議会であったという、うがった

見方もできる。連邦政府の真のねらいは、州政府を中心とした綱紀粛正であり、すでに政権2期目となり、もはや次の任期はないオバサンジョ政権が一気に“荒療治”を試みたという見方である。

上のいずれの解釈をとるにしても、オバサンジョ政権にとって非常事態の発令は、きわめてリスクの大きいものであった。布告当初から強い批判を展開してきたキリスト教団体や人権団体以外にも、プラトー州議会議員や民主化活動家のなかには今回の措置を違法として裁判で争っている者もあり、国内の反発は依然として大きい。財政問題、とくに地方への財源配分をめぐる連邦政府への対決姿勢を強めてきた各州政府・州議会は、今回の措置でさらに態度を硬化させると見られている。また大統領権限の行使をめぐる国民議会との関係も、今後いっそう緊張したものになるだろう。

む す び

ナイジェリア連邦政府が、そのリスクにもかかわらず非常事態発令に踏み切った背景には、オバサンジョ政権をめぐる政治的な事情があった。

まず第1に、国内安定化が第1期政権以来の公約であり、住民紛争とその被害の拡大は政権の信頼性にダメージを与えること。これが政権与党である国民民主党(PDP)への支持を損ない、与党の結束を崩しかねないという国内事情に加えて、対外的にはドナー国・機関による経済改革や債務問題への支援にも影響しかねないからであった。

第2には、国内の政治勢力間のバランスに対する配慮である。「ミドル・ベルト」での住民衝突の拡大が、イスラム教、キリスト教両勢力の関与を招き、そこに宗教対立の様相をもたらしかねなかったために、エスカレーション抑止の観点からも連邦政府として介入の必要があった。とは言え、カ

ノ州はじめ北部諸州は与党PDPの支持基盤であり、過度の政治介入は政権への反発を招く懸念もあったことから限定的な措置にとどめられた。

このように連邦政府による介入がプラトー州に限定された結果、非常事態宣言に際して設定された6カ月の発令期間がどうなるのかに焦点が移っていった。現状では、同令に反対する諸勢力が、それぞれの主義主張を超えて連帯し、連邦政府に対抗する状況が生まれるという可能性は小さく、また裁判所が一連の非常事態無効の訴えに対して違憲の判断を下すとも考えにくい。結果的に非常事態の早期撤回、さらには撤回後のプラトー州政府の体制如何、という議論が盛り上がることになった。しかしながら、7月下旬時点で、発令期間とその後州知事の職務復帰について現地紙にコメントした連邦司法長官も「状況次第」と述べたのみで、この時点における展望は示さなかった。

今回の非常事態は、必要な手続を踏んで発令されており、現行憲法の運用上の問題はない。非常事態下での任命行政長官によるプラトー州政府の運営が、同州の中長期的な「公共の秩序ならびに公共の安全」を実現できるか否かについては何とも言えないものの、住民紛争の終息という短期的な効果があったことは疑いない。一連の措置への支持の声は野党幹部からも上がるようになったが、連邦政府に対する批判の意見も根強くあり、現地メディアがそれらを伝えている。その焦点は大統領権限の行使に対する疑念であり、背景には軍事政権下で横行した恣意的な権力行使への懸念があるように思われる。今回の非常事態宣言の顛末が示唆しているのは、ナイジェリア憲法の運用が種々の政治的制約の下で行われており、憲法上の諸権能とそれらの行使に関しても、いまだ十分な政治的合意が存在しないという現実なのである。

(もちづき・かつや/アジア経済研究所)