

政治の季節

ナイジェリアの民政移管

望月克哉

軍政の宿命

独裁、クーデター、内戦——アフリカの政治にはその不安定を象徴するイメージがつきまとう。ナイジェリアとして例外ではない。あるいはその典型と言った方がよいであろうか。「アフリカの年」の独立から29年、第一共和制(1960年10月1日～66年1月15日)そして第二共和制(79年10月1日～83年12月31日)と称される9年半の民政期を除き、実に20年近くもこの国は軍政の下にある。これほど長期にわたる実効的支配を続けながら、なお恒常的な政体とならない軍事政権とは何とも奇妙な代物にうつる。自らが現行憲法を停止しておきながら、その最高法規としての重要性を説く。またその本質において民主的たり得ぬにもかかわらず民主主義を前面に押し立てる。そこには治安維持など単に社会秩序のみならず、諸制度の整備を含む政治秩序の形成者たらんとする軍部の自負がうかがえる。

しかし今日一国の政権を担当するには経済運営、対外交渉など高度に専門的な技術が不可欠となり、いかに人材豊富な軍部といえども担い切れるものではない。したがって軍事政権はあくまでも暫定的なものとして、いずれ文民に政権を委ねることがその使命となる。ただし無条件に委譲するのではなく、安定的な秩序形成を前提とする移管の形式をとり、しかもそこに至るプログラムの立案、実施と最終的な判断は軍部が行なう。軍部支配長期化の所以はまさにここに求められる。

過去の失敗?

ナイジェリアは今まさに民政移管の途上にある。1987年後半に始まったそのプログラムは92年に至るタイムテーブルを掲げ、ようやく半ばにさしかかろうとしている。5年に及ぶ全過程を考えれば決して前途を楽観はできない。しかしこの国はすでに一度、同様のプログラムを完遂した経験を持つのである。

1970年10月1日(独立記念日)、この年の初めに長期にわたる内戦を終結させた当時の Gowon 軍事政権は76年1月を目処に民政復帰する旨を声明。達成すべき事項として以下の9点を掲げた。

(1)国軍の再編成、(2)国家開発計画の実施、(3)内戦による疲弊からの復興、(4)政治的腐敗の根絶、(5)新州設置問題の解決、(6)新憲法の制定、(7)人口センサスの実施、(8)全国レベルの政党結成、(9)選挙による州・連邦政府の設置

しかし4年後の同じ日、Gowon は民政移管の延期を発表する。おりからのオイルブームでナイジェリア経済には大きな構造変化が生じつつあり、これに伴うインフレや所得格差拡大が社会不安を増大させていた。もはや経済秩序の確立抜きに社会秩序の安定は望めなくなった。しかも前年に実施された人口センサスの失敗が政治不信を煽り、軍部として移管は時期尚早の判断にたち至ったとされる。混迷が続くなか、Gowon 政権は経済運営に力を入れて起死回生をはかったが果たせず、結局1975年7月発生のクーデターにより政権は崩壊した。

新たに登場したムハマド軍事政権は発足当初から革新的な諸政策を断行した。また同年10月1日恒例の演説において、1979年を期して段階的に民政移管を行なう旨が発表された。翌76年2月ムハマドは凶弾にたおれたが、後継のオバサンジョ政権がそのプログラムを忠実に遂行し、滞りなくシャガリ文民政権への移管を達成した。ゴウォンの発表から実に9年目のことであった。

以上みてきた前回の民政移管プログラムの特徴を一言でいえば、従来の憲法体制の全般的変更ということになろう。たとえば12州制にかわる19州制の採用、憲法上の行政単位として地方政府(LG)を位置づける等はその最たるものである。そうした確固たる基盤の上に安定的な文民政府を樹立するプログラムに他ならない。一方、1987年に始まった今回の民政移管プログラムはどうか。もちろん体制見直しによる安定化の側面もある。しかし力点はむしろ政治、社会、経済の全般に及ぶ引き締め策により、不安定化要因を除去することでありそうである。そこで次に発表当初のプログラムの内容を紹介しておく。

1987年法令19号

現ババンギダ軍事政権は予定される民政移管とその後の統治機構の在り方につき検討するため、1986年1月、政府部内に政治局を設置した。同局は1年余の審議を重ね、翌87年3月に報告書を提出、さらにこれを受けた新設の政府白書草案作成委員会が同年5月に別途報告を行なっている。政府の最高決定機関である国軍統治評議会(AFRC)は双方の報告をたたき台として最終的な検討を行ない、連邦政府としてのプログラムが固まった。政府決定の大枠はババンギダ大統領自らが重要演説として発表し、詳細は7月28日付法令19号「民政移管(政治プログラム)法令」で公けにされた。

1992年の民政移管に至る年度ごとのスケジュールとタイムテーブルは以下のとおりである(ローマ数字は四半期を示す)。

スケジュール1：1987年度プログラム

- III 社会動員理事会、国家選挙委員会(NEC)、憲法起草委員会の設置。
- IV 非政党ベースの地方政府(LG)選挙。

スケジュール2：1988年度プログラム

- I 国家人口委員会、服務規定局、同審査法廷、憲法会議の設置。国家歳入動員委員会の発動。
- II 構造調整プログラム(SAP)終結。
- III, IV SAPの成果補強。

スケジュール3：1989年度プログラム

- I 新憲法公布。新財政措置の発動。
- II 政党活動解禁。
- III 公認2政党の発表。
- IV 政党ベースのLG選挙。

スケジュール4：1990年度プログラム

- I, II 州議員ならびに州長官選挙。
- III 州議会召集。
- IV 州長官就任。

スケジュール5：1991年度プログラム

- I～III 人口センサス実施。
- IV LG選挙。

スケジュール6：1992年度プログラム

- I, II 連邦議員選挙および「国民議会」召集。
- III, IV 新大統領就任。国軍の最終的な政権離脱。

6カ年にわたるプログラムは前回の9年に比べればやや短い。とは言え、息の長い過程であることに変わりはない。大統領演説によれば、1979年に経験したような単なる権限委譲に終わらせぬための手立てが今回の長期プログラムであると言う。

じっくりと時間をかけ政治的な学習過程を踏み、制度上の調整を行ない、しかも下級レベルの政府から漸次積み上げてゆくやり方である。同演説はまた新しい「価値」ないし「政治文化」の創造を強調し、それらの上にこそ新たな社会的・政治的秩序が築かれ得ることを繰り返し述べている。民主化と安定化の同時達成という困難な課題のためには、時間をかけて基礎から取り組もうという意志のあらわれであろうか。ただし軍事政権の性格上その方策においてアメよりもチが先行し、違反行為、特別法廷、刑罰などがプログラム実施上の措置として法令19号の大半を占めている。

ところで、1988年度のスケジュール2に注目すると政治プログラムのなかで構造調整プログラム(SAP)が重要な位置を占めていることがわかる。86年6月に発動されたSAPはその本質において経済再建策であった。しかし時日を経るにつれて社会政策としての色彩が強まってきた。たとえば前年のスケジュール1に基づく社会動員プログラムもいまやSAPの一環として捉える見方が支配的になりつつある。このことはSAPが単に経済ばかりでなく社会、政治の安定化のための中核的施策に位置づけられている事実を示す。経済再建が新秩序の前提となり、しかも構造調整という引き締め策によるというのはきわめて象徴的ともいえる。

滑り出し

こうして法令19号に基づく政治プログラムが動き始めた。まず1987年9月2日に社会動員理事会が設置された。すでに7月から社会動員プログラムが政府主導のキャンペーンの形で始まっており、青少年、学生、女性、農民、労働者等それぞれが組織的に国民再教育運動を展開しつつあった。社会主義、自立および経済回復のための大衆動員(MAMSER)を合言葉に国民への浸透が図られた。

続いて9月30日に国家選挙委員会(NEC)が設置され、委員には女性を含む8名が、委員長には著名な政治学者が任命された。NECの役割は選挙人、政党の登録から、その監視・統制までおよそ選挙に関わる事柄の一切に及ぶ。そのため下部組織として各州に同様の選挙委員会が設けられた。またこの措置に関連して同日、新州設置に関する法令24号が発せられ、カツイーナとアクワ=イボムの2州が誕生、新たに21州制(連邦首都准州を除く)に移行した。さらに、同日付行政命令の形で地方政府(LG)選挙のガイドラインが布告され、12月12日が投票日とされた。連邦政府は非政党ベースを貫徹するため文民、軍人を問わず過去もしくは現在において政治上の職務に就いた経歴をもつ者の関与を禁止する法令25号(10月9日付)を発するに至った。その狙いは民政期の政治家、特に指導的立場にあった政党幹部らの影響力排除にあった。LG選挙では種々の理由から議長の選出、議会の発足が遅れる地区もでたが、年明け以降に大部分のLGの活動は軌道にのったという。

1988年度を全体として見ればプログラムの調整期という評価が妥当である。スケジュール2に掲げられた内容のうち、第1四半期分については大過なく実施されたものの、第2四半期に予定されていたSAP終結はついに実現しなかった。それどころか一層の強化がはかられたと見られている。当時の経済状況を考慮すればSAPの停止など不可能であることは明白であった。事実、声高に不満を表明してきた国民の側においてすらSAP継続そのものに対する失望感はうかがわれない。しかし一連の引き締め策によるモノ不足、物価上昇はさらにすすみ、政府批判の圧力を一層高める結果となった。

スケジュール2のいまひとつの焦点は憲法会議の設置であった。本来なら第1四半期に発足する



登録ブース

はずのものが5月にずれ込み、審議開始はさらに1カ月後となった。会期1年という限定にもかかわらず総勢567名の大所帯は容易にまとまらなかった。特に‘Sharia’（イスラム法）関連のものは難行をきわめたという。たび重なる審議停止もあり、11月半ばに至り漸く条文の検討に入る状態であった。各方面から会期内の作業終了を疑問視する声もあがったが、年明けからは一転して急展開をみせ、4月上旬には大統領に最終草案を提出、5月3日付官報に法令12号として全文掲載のはこびとなった。

グラスルーツ

新憲法発布の5月3日、大統領は全国向け放送で演説を行ない1989年度プログラムの幾つかにつき公式発表を行なった。またスケジュール3に関わる一連の重要決定も公けにされ、そこには年末のLG選挙に向けた改革措置も含まれていた。その内容は既存の300のLGに加えて新たに149を設置するというもので、5月17日付法令15号により正式に発効し、総計449の新LGが誕生した。今回の措置は各州政府の付託意見に基づきAFRCが決定したとされる。基本的にはLGごとの人口見積りによると言うが、20から46へと倍以上に増えたカノ州に対して、前年分割されたクロスリバー州は7から8へわずか一つ増加したにすぎない。前者がハウサランドの中心地、後者は少数民族地域という点

を考え合わせると、単純に5割増とは言い切れないものが残る。

法令15号ではこのほかLGの機構、役職など制度面から選挙等の手続面に至る詳細が規定されている。そのうち当面の課題としてNECが取り組んだのは18歳以上を資格とする選挙人登録だった。すでに1987年末の前回選挙で一応の実績を持つてはいるものの、激戦地区での“幽霊”選挙人の大量登録は深刻な問題を残した。たとえば東南部のリバース州（総人口350万）ではNECの見積りを60万人も上回る登録が行なわれた。また中西部のベンデル州では19のLGのうち14で登録の過剰が発見され、そのうちの一つは登録率が143%に達したという。一方、そうした例外を除く他の多くのLGでは逆に過少な登録が問題視される結果となった。

こうしたなかで5月12日、全国一斉に選挙人登録の改訂が始まった。作業の内容は1987年のLG選挙の選挙人名簿につき、偽名や二重登録を削除し、登録漏れや前回登録時以降に18歳に達した者を加える等である。地区ごとに「(選挙人名簿)揭示センター」あるいは「登録ブース」と称される木や竹の柱にヤシの葉で尾根を葺いた“小屋”が設けられ、1カ所につき2名の係官が配置された。ちなみにラゴス州の場合、センターの総数9500カ所に係官は1万9000名でその大半が教員であった。このほか950名の監督官が任命されている。当初15日間の予定で始まったが登録は盛り上がり欠け、有権者の出足は著しく鈍かった。手持ち無沙汰で眠りこける係官、あるいはバイク置場や山羊の棲家となったブースの写真が新聞紙上ににぎわした。筆者の住む地区のセンターも至ってのどかで、ぶら下がった名簿に記載された500名余の氏名のうちチェック済みは2割に満たぬと見た。熱心に名簿を見入っていた女性が不意に笑い声をたてた。何でも「うちの亭主が女性扱いになっている」との

ことで、しかも御本人の名前が見当らないのだと言う。ばらばら訪れる人々を見ているとIDカードやパスポートなど身分を証明するものを持参すれば手続は至って簡単。確認後に係官から1枚のカードが発給され、今後のあらゆる選挙で投票の際にその提示を求められるそうだ。

NECのたび重なるキャンペーンにもかかわらず作業は進捗しなかったと見え、「期限延長は行なわぬ」とした有力委員の断固たる声明にもかかわらず、最終期限は5月26日から週末の2日間だけ延びることになった。しかしその週末もいつに変わらぬ静かなものであったことは言うまでもない。こうして問題を残しながらもLGレベルでの作業が完了し、年末の選挙の準備も整ったかに見えた。ところが、連邦政府は7月17日に突如として全国すべてのLG議会の解散を布告した。この措置は法令15号に規定された大統領の裁量権によるものと説明されたが、当のLG関係者にとっても寝耳に水の決定であったことは想像に難くない。任期途中で解任された“民選”のLG議長にかわって“官選”の行政官が着任し、年末までの運営を単独で担うことになったが、動揺はなお続いている。

「時節」到来

1987年以来の民政移管プログラム実施の過程で一つの画期をなしたとも言える5月3日の大統領演説。何と言ってもそのハイライトは89年のスケジュール3に基づく政党活動の解禁(同日付法令14号で発効)と新憲法における制度、手続の公表であった。それらは連邦政府における準備のほどと“新体制”の青写真を暗示し、国民に政治の季節の到来を予感させた。あるいは演説を現状の追認として聞いた者もあったであろう。すでに活動解禁のタイミングをにらみ各地で新党結成の動きが展開しつつあり、NECは解禁発表後ただちに政党結成

のガイドラインを発表してブームを冷やす措置にでた。しかし数年に及んだ雌伏の期間から解放され、漸く出口を見いだした政治結社の蠢動は日を追って高まるばかり、これに懸念を抱いたNECは翌6月に入ってガイドラインの追加を行なった。当初のそれが主に政党としての資格・要件を規定したのに対し、追加の方は登録手続きに絞られていた。膨大な党員名簿を25部提出させるなど、新党結成活動に物理的・時間的制約を課する措置であった。いずれ2党に絞り込む以上、ハードルを増やし泡沫政党をふるい落としてしまおうというわけである。そのためか登録前に“合同”するものもあったが、登録予定の結社はなお10以上に昇った。

一方、政党活動解禁は政治的不満を噴出させる契機ともなり、各地で学生を中心に反政府運動が高揚した。反SAPを旗印にした叛徒はしだいに暴力化し、5月後半には各地で公共施設の破壊、交通妨害が頻発。鎮圧のため機動隊が投入され、一部地域では夜間外出禁止令が出された。5月31日のラゴス暴動を境に事態は収束にむかったが、危機感を深めた連邦政府はただちに「SAP救済」と銘打って公共機関等で大量雇用を行なう反面、学生には厳格な姿勢をとり南部を中心に多くの大学が閉鎖された。

双方の事態とも国民の間にある強い政治的意志と政治参加の欲求を如実に示しており、またそれらの受け皿が不十分な現実をも同時に物語っている。政党と選挙がそれらに答える鍵に違いない。7月1日から19日までの登録受付期間に13の有力政治結社が手続を終えた。NECによる選定作業を経て9月末までには公認2政党の発表となろう。一連の選挙を含め、ことの成否はひとえに連邦政府の秩序形成とその維持にかかっている。

(もちづき・かつや/在ラゴス海外派遣員)