



エチオピアの民族連邦制度

——その課題と今後の行方——

Ethnic Federalism in Ethiopia: The Challenges and Future Directions

原田 陽子

HARADA, Yoko

はじめに

2020年11月、エチオピア政府とティグライ人民解放戦線（Tigray People's Liberation Front: TPLF）とのあいだで武力衝突が発生した。その後戦火はティグライ州から周辺州に拡大し、2021年10月現在停戦の見通しは立っていない。近年のエチオピアではこのティグライ紛争にとどまらず、全国で民族・宗教をめぐる衝突が頻発している。本稿では多発する民族紛争の要因として、TPLFが1991年の政権奪取後に導入した「民族連邦制」に焦点を当て、この制度がエチオピアの民族関係に与えた影響を概観する。まずエチオピアの民族連邦制度についてまとめ、そのあと同制度の導入が民族間の関係にどのように作用したかをみる。つぎに2010年代後半からの政治的变化がもたらした国と連邦州の力関係の変化を概観する。最後に2018年4月に首相に就任したアビィ・アハメッド・アリ（Abiy Ahmed Ali）が打ち出した「民族融和政策」をまとめ、その成果を検討する。

1. 民族連邦制度の概要

エチオピアでは1991年TPLFを中心に複数の民族政党¹を糾合して結成されたエチオピア人民革命民主戦線（Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front: EPRDF）が、軍事独裁政権を倒

¹ TPLFに加え、エチオピア人民民主運動（Ethiopia People's Democratic Movement）とオロモ人民民主組織（Oromo People's Democratic Organization）で構成されていた。

し権力を掌握した。その後 1995 年には民族自決を原則とした新憲法が発布され、エチオピア連邦民主共和国が正式に発足する。

新憲法序文には過去にみられた国民間の不公正是正と民族自決権の保障が謳われている。その一環として、各民族には一定の要件を満たすことでエチオピアからの分離独立が認められた（第 39 条）。さらに最上位の行政区分である連邦州は、各民族の居住地、言語、アイデンティティ、住民の同意に基づいて設置されることとし（第 46 条）、9 つの連邦州²が設置された（第 47 条）。連邦州には州憲法・州法の制定、州警察の創設などの自治権が認められ（第 52 条）、さらに特定の民族集団がこの 9 つの連邦州から離脱し、新たに連邦州を設立する権利（第 47 条）も認められた。新政府は各民族の自決権を保障することで地方分権化を推進し、中央集権的な軍事独裁体制からの脱皮をめざしたのである。

2. 民族連邦制が民族関係に与えた影響

新憲法で民族自決権が認められたものの、80 以上の民族で構成されるエチオピアでこの制度を厳格に運用することは難しく、さまざまな矛盾が噴出する。ひとつ目は民族名を冠した連邦州の設立が認められたのが、ティグライ、アファル、アムハラ、オロミヤ、ソマリ、ハラリの 6 民族にすぎなかったことである。ハラリ以外の 5 民族については州人口の 9 割前後をそれぞれの民族が占めているが、ハラリは 9% を占めるにすぎない [Office of the Population Census Commission n.d.]。どの民族が民族名を冠した州を設立できるかについての明確な基準は示されなかった [Temesgen 2019]。そのため、他の民族集団からは不満の声が出たものの、新連邦州設立は「国内の不安定化」を招くとして認められなかった [Crisis Group 2019]³。つぎに多くの州憲法が特定民族の優位性を認めたことが挙げられる。オロミヤ州やソマリ州の州憲法には、州の設立がもたらすさまざまな権利を享受できるのはその州名が表す民族集団のみとする考えが通底していた [Van der Beken 2014]。またベニシャングル・グムズ州は、特定の民族集団名を州の「所有者」として州憲法に列挙している [Tewedaj 2021]。これにより州内少数民族は二等市民の扱いを受けるとどまらず、時には州当局が関与する強制立ち退きや略奪等の対象ともなった [Temesgen 2019; Bekalu 2017]。3 点目は複数民族が混住する地域での州境設定が土地をめぐる民族間対立をいっそう激化させ、それが州同士の対立へと引き継がれたことである [Asnake 2013]。たとえば同じ民族が州境で分断されたり、多数派住民の意思と反する州に組み入れられたりする事例が散見された⁴。そして最後に、民族自決という憲法の理念に反して、国家の実質的な権限・権力は少数の TPLF 幹部に集中していたことが指摘できる [van Veen 2016]。これにより、限られたリソ

² ティグライ州、アファル州、アムハラ州、オロミヤ州、ソマリ州、ベニシャングル・グムズ州、南部諸民族州、ガンベラ州、ハラリ州の 9 州。なお、ディレダワとアジスアベバは特別行政区である。

³ 南部諸民族州に組み込まれたシダマ (Sidama) は、2006 年、連邦州設立のための住民投票実施を県議会で可決するが、当時のメレス首相の説得で投票実施を断念している [Crisis Group 2019]。シダマに連邦州設立が認められたのは、TPLF 下野後の 2020 年のことである。

⁴ たとえばティグライ紛争の戦火に巻き込まれているティグライ州ラヤ (Raya) の活動家は、民族的に近いアムハラ州でのラヤ県設立を求めている [Haileab 2019]。



ースをめぐって政権に近い民族とそれ以外の民族間での対立が激化したり、連邦政府を率いるTPLFに対する各民族の反発を招いたりすることとなった⁵。

3. 2010年代後半からの政治的变化

民族連邦制に起因するさまざまな民族間対立が大きな問題となるのは、憲法発布から20年後の2010年代後半のことである。この20年間は政権が盤石で、対立する主義・主張への弾圧が徹底されるとともに、厳しい報道管制により対立の表面化が抑えられていた [Bekalu 2017]。しかし、絶大な権力を誇った首相のメレス・ゼナウィ (Meles Zenawi) の突然の逝去 (2012年) はEPRDF内に動揺をもたらし、2015年以降オロミヤ州やアムハラ州で広がった反政府抗議行動に対処できなくなっていく⁶。そしてEPRDF体制が揺らぐなかで起こるのが、民衆の自民族意識高揚を背景とした州特別部隊 (Regional Special Force) ⁷の伸張である。

前述のように憲法では治安維持のための州警察設立を認めているが、一般警察に比べて重武装の州特別部隊が、オガデン民族解放戦線 (Ogaden National Liberation Front) のゲリラ活動に手を焼いた連邦政府により、2008年頃ソマリ州で初めて編成される [Hagmann 2020]。その後全州で州特別部隊は創設され [Brook 2021]、連邦軍と共同して反体制派弾圧・抗議行動鎮圧に当たるようになる。こうした状況を変化させたのが、2015年以降にオロミヤ州で頻発した抗議行動だった。州政府は当初、連邦政府と協力して鎮圧に当たったが、2017年同州チェレンコ (Chelengo) で無関係の市民を連邦軍が無差別に殺害する事件が起こった。州知事はこれに強い不快感を表明し、州特別部隊に住民の安全を確保するよう命じた [Bilisummaa 2017]。EPRDFの結束が弱まっていること、そして州特別部隊が連邦軍に対抗できるまでに強化されていることを端的に示す事件であった。その後も連邦軍の統率が州に及んでいないことを示す事件が相次ぐ。まずソマリ州では住民の虐殺・人権侵害行為を繰り返していた州特別部隊 [Hagmann 2020] に対して連邦軍が派遣され、州都で戦闘が繰り広げられた (2018年8月) [Ezega News 2018]。アムハラ州では州特別部隊最高司令官が、アムハラ州知事や連邦軍参謀長などを殺害するクーデター未遂事件を起こす (2019年6月) [Bereket 2021]。さらに、2020年11月のティグライ紛争勃発時のティグライ州の兵力は、州特別部隊と民兵を併せると25万人に膨れ上がっていたという [Borkena 2020] ⁸。

⁵ たとえば、ガンベラ州での土地収用をめぐる民族間対立 [Oakland Institute 2014] やオロミヤ州でのアジスアババ拡張計画への反対運動 [UNPO 2016] が挙げられる。

⁶ ACLED [n.d.] によれば、2015年11月～2017年5月のあいだに、抗議行動に関連した市民の死者は1200人以上で、抗議行動が最も激しかった2015年11月～2016年2月は、平均で毎週26の抗議行動がオロミヤ各地で組織された。アムハラ州でもこれに呼応した抗議行動が2016年7月頃より活発化した。

⁷ 本稿では「州特別部隊 (Regional Special Force)」は州政府傘下の準軍事組織 (Paramilitary) を意味する。参考文献で「Special police」 [Hagmann 2020]、「Security force」 [Bilisummaa 2017; Brook 2018] と表現されている場合があるが、いずれも「Special force」と同義と考えられるため州特別部隊で統一する。

⁸ この規模は、連邦軍の14万人 (2015年) [van Veen 2016] をはるかに凌いでいる。



4. アビィ首相就任後の民族対立に係る政策とその成果

2018年4月に首相に就任したアビィ・アハメッド・アリは強圧的なTPLF政治との決別を掲げ、国民和解に向けたさまざまな政策を打ち出す。そのおもなものとして、2018年5月以前に国家反逆罪などで有罪が確定した政治犯を含むあらゆる犯罪者への恩赦を規定した布告の公布⁹とそれに基づく政治犯の釈放¹⁰、国家和解委員会（National Reconciliation Commission）と行政区・同一性問題委員会（Administrative Boundaries Identity Issues Commission）の設立などがある。また反体制派の弾圧を目的としているとして、多くの批判が出ていた「慈善団体および市民団体に関する布告 No. 621/2009」（Charities and Societies Proclamation No. 621/2009）、「反テロリズムに関する布告 No. 652/2009」（Anti-Terrorism Proclamation No. 652/2009）が、「市民社会の組織化に関する布告 No. 1113/2019」（Organization of Civil Societies Proclamation No. 1113/2019）と「テロリズム犯罪の防止と抑止に関する布告 No. 1176/2020」（Prevention and Suppression of Terrorism Crimes Proclamation No. 1176/2020）にそれぞれ改正された。さらにヘイトスピーチ規制のため新たに「ヘイトスピーチと偽情報防止と抑止に関する布告 No. 1185/2020」（Hate Speech and Disinformation Prevention and Suppression Proclamation No. 1185/2020）が出された。こうした動きと並行して州特別部隊の改革も打ち出され、2018年12月には任務遂行に必要な訓練・装備に係る基準を設定することが発表された [Brook 2018]。そして、平和省大臣（Minister of Peace）は、武装を進める州特別部隊が憲法で創設を認められた警察ではなく、憲法に違反した軍隊であると断じた [Borkena 2020]。

このように矢継ぎ早に各種政策を打ち出したアビィ政権であったが、2021年10月時点でこうした政策が所期の成果を挙げているとは言い難い。一時すべての政治犯が釈放されたものの、現在は野党関係者・活動家・ジャーナリストの逮捕が続いており [Amnesty International 2020; BBC 2019; Reporters without Borders 2020 他]、2021年5月にはTPLFとオロモ解放軍（Oromo Liberation Army）がテロリストに指定された [Al Jazeera 2021a]。また上述の各布告の改正は不十分で、言論スペース拡大に寄与していないともされる [Ezega News 2019]。さらに国家和解委員会や行政区・同一性問題委員会も関連サイト¹¹をみるかぎりでは活動は限定的である。そして、民族間の対立・衝突も収まる気配を見せていない [Borkena 2021; BBC 2020; CNN 2020 他]。その一方で州特別部隊の活動は拡大している。2020年11月に開始したティグライ紛争は2021年半ばからアムハラ州、アファル州に拡大し、連邦軍、アムハラ州／アファル州特別部隊・民兵に加え、オロミヤ州など他州からも援軍が派遣されている [Al Jazeera 2021b]。またアムハラ州政府は、治安情

⁹ 「恩赦の実施手続きに関する布告 No.1089/2018」（Procedure of Granting and Implementing Amnesty Proclamation No. 1089/2018）、「罪を犯した法益被剥奪者に対する恩赦に関する布告 No. 1096/2018」（Granting of Amnesty to Outlaw Who Have Participated in Different Crimes Proclamation No. 1096/2018）。

¹⁰ 2019年7月の国会演説でアビィ首相は、2018/19年度中に国外に拠点をおく10以上の反政府武装グループと4万5000人以上のその構成員への恩赦が行われ、260以上のメディア機関・ウェブサイトが合法化されたとした [Yonas 2019]。

¹¹ 国家和解委員会：<https://www.facebook.com/Ethiopian-Reconciliation-Commission-107812994199913/about/>
行政区・同一性問題委員会：<https://abiico.gov.et/>（2021年10月17日アクセス）。



勢が不安定なベニシヤングル・グムズ州での治安維持にアムハラ州特別部隊を派遣する [Siyanne 2021] など、憲法第 52 条にある「自州の治安維持」を超えた活動が全土に広がっている。

■ おわりに

国際社会はティグライ紛争の即時停戦を呼びかけている。しかし、この紛争がどのような形で終結したとしても、高揚した民族意識や他民族への敵愾心が簡単に収まることはないだろう。とくにこのまま各州が州特別部隊の拡大強化を続け、他民族を牽制するようになれば、国家としての統一感も連帯感もますます失われていこう。EPRDF 政権誕生前の特定民族を中心とする中央集権的国家ではなく、また現在の民族を単位とする連邦国家でもない新たな形態の国家の模索・構築。それがエチオピアが国家として存続できる唯一の道だと思われる。そのための時間が残されているか否か、この国は大きな岐路に立たされている。

■ 参考文献

〈外国語文献〉

- ACLED (Armed Conflict Location & Event Dataset) n.d. *Country Report: Population Mobilisation in Ethiopia: An Investigation of Activity from November 2015 to May 2017* (https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ACLED_Africa_Country-Reports_Ethiopia_June-2017_pdf_0.pdf, 2021 年 10 月 11 日アクセス).
- Al Jazeera 2021a. “Ethiopia to Designate TPLF, OLF-Shene as ‘Terror’ Groups.” 1 May (<https://www.aljazeera.com/news/2021/5/1/ethiopia-to-designate-tplf-olf-shene-as-terror-groups>, 2021 年 12 月 24 日アクセス).
- 2021b. “Ethiopia Regions Send Troops to Back Fight with Tigray Rebels.” 15 July (<https://www.aljazeera.com/news/2021/7/15/ethiopia-regions-send-troops-to-back-fight-with-tigray-rebels>, 2021 年 10 月 16 日アクセス).
- Amnesty International 2020. “Ethiopia: Authorities Crack Down on Opposition Supporters with Mass Arrest.” 27 January (<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/01/ethiopia-authorities-crack-down-on-opposition-supporters-with-mass-arrests/>, 2021 年 10 月 17 日アクセス).
- Asnake Kefale 2013. *Federalism and Ethnic Conflict in Ethiopia: A Comparative Regional Study*. New York: Routledge.
- BBC 2019. “Ethiopia Amhara Unrest: Opposition Supporters ‘Arrested.’” 27 June (<https://www.bbc.com/news/world-africa-48786875>, 2021 年 10 月 17 日アクセス).
- 2020. “Ethiopia Attack: Dozens ‘Rounded Up and Killed’ in Oromia State.” 3 November (<https://www.bbc.com/news/world-africa-54787034>, 2021 年 10 月 17 日アクセス).
- Bekalu Antnafu Teye 2017. “Ethnic Federalism and Conflict in Ethiopia.” *African Journal on Conflict Resolution* 17(2) (<https://www.accord.org.za/ajcr-issues/ethnic-federalism-conflict-ethiopia/>, 2021 年 10 月 11 日アクセス).
- Bereket Tsegay 2021. “Regional Special Forces Pose Threat to Peace and Security in Ethiopia.” Global Observatory (<https://theglobalobservatory.org/2021/02/regional-special-forces-pose-threat-to-peace-and-security-ethiopia/>, 2021 年 10 月 17 日アクセス).
- Bilisummaa 2017. “President of Oromia Lemma Megersa Discloses That He Did Not Request Involvement of Federal Security Forces.” 14 December (<https://bilisummaa.com/president-of-oromia-lemma-megersa-discloses-that-he-did-not-request-involvement-of-federal-security-forces/>, 2021 年 10 月 15 日アクセス).
- Borkena 2020. “Regional Special Forces Unconstitutional Says Minister for Peace.” 7 December (<https://borkena.com/2020/12/07/regional-special-forces-unconstitutional-says-minister-for-peace/>, 2021 年 10 月 15 日アクセス).



- 2021. “Wollega: Dozens Reportedly Massacred in Western Ethiopia.” 8 March (<https://borkena.com/2021/03/08/wollega-dozens-reportedly-massacred-in-western-ethiopia/>, 2021年10月17日アクセス).
- Brook Abdu 2018. “Military under Reform.” *The Reporter Ethiopia*, 15 December (<https://www.thereporterethiopia.com/article/military-under-reform>, 2021年10月15日アクセス).
- 2021. “Regional Special Forces: Threats or Safeties?” *The Reporter Ethiopia*, 2 January (<https://www.thereporterethiopia.com/article/regional-special-forces-threats-or-safeties>, 2021年11月1日アクセス).
- CNN 2020. “More than 100 People Killed in Dawn Attack on Ethiopian Village, Rights Group Says.” 24 December (<https://edition.cnn.com/2020/12/24/africa/ethiopia-gunmen-attack-intl-hnk/index.html>, 2021年11月7日アクセス).
- Crisis Group 2019. “Time for Ethiopia to Bargain with Sidama over Statehood.” Briefing No. 146/Africa (<https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/ethiopia/b146-time-ethiopia-bargain-sidama-over-statehood>, 2021年10月10日アクセス).
- Ezega News 2018. “Ethiopia Defense Forces Clash with Somali Militia in Jijiga.” 4 August (<https://www.ezega.com/News/NewsDetails/6479/Ethiopian-Somali-Regional-President-Detained>, 2021年11月18日アクセス).
- 2019. “Ethiopian Draft Law on Hate Speech Can Significantly Curtail Freedom of Expression: HRW.” 20 December (<https://www.ezega.com/News/NewsDetails/7577/Ethiopian-Draft-Law-on-Hate-Speech-Can-Significantly-Curtail-Freedom-of-Expression-HRW>, 2021年10月16日アクセス).
- Haileab Seyoum 2019. “The Rayan People Want an End to Rule by Tigray.” 22 February *Ethiopia Insight* (<https://www.ethiopia-insight.com/2019/02/22/the-rayan-people-want-an-end-to-rule-by-tigray/>, 2021年10月11日アクセス).
- Hagmann, Tobias 2020. “Fast Politics, Slow Justice: Ethiopia’s Somali Region Two Years after Abdi Iley.” *Conflict Research Programme Briefing Paper*. London: LSE (<https://www.lse.ac.uk/ideas/Assets/Documents/Conflict-Research-Programme/crp-memos/Hagmann-Two-years-after-Iley-final.pdf>, 2021年10月15日アクセス).
- Oakland Institute 2014. *Engineering Ethnic Conflict: The Toll of Ethiopia’s Plantation Development on the Suri People*. (https://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/Report_EngineeringEthnicConflict.pdf, 2021年10月11日アクセス).
- Office of the Population Census Commission n.d. *The 2007 Population and Housing Census of Ethiopia: Statistical Tables for the 2007 [CD-ROM]*. Addis Ababa: Central Statistical Agency of Ethiopia.
- Reporters without Borders 2020. “At Least Six Ethiopian Journalists Arrested in Past Six Days.” 13 November (<https://rsf.org/en/news/least-six-ethiopian-journalists-arrested-past-six-days#:~:text=At%20least%20six%20journalists%20are%20currently%20detained%20without.Bekalu%20Ajamrew%20has%20been%20arrested%20on%204%20November>, 2021年10月17日アクセス).
- Siyanne Mekonnen 2021. “News Analysis: Amhara State Deploys Its Forces to Neighboring Benishangle Gumuz State: Move Follows Recent Killings of Security Forces by Armed Rebels.” *Addis Standard*, 13 September (<https://addisstandard.com/news-analysis-amhara-state-deploys-its-forces-to-neighboring-benishangul-gumuz-state-move-follows-recent-killings-of-security-forces-by-armed-rebels/>, 2021年10月16日アクセス).
- Temesgen Thomas Halabo 2019. “The Politics of Ethnic Identity and Conflicts under Ethnic Federal System in Ethiopia.” *Journal of International Politics* 1(2): 15-27 (<https://www.sryahwpublications.com/journal-of-international-politics/pdf/v1-i2/2.pdf>, 2021年10月10日アクセス).
- Tewedaj Sintayehu 2021. “Metekel: Stop the Killing First.” *The Reporter Ethiopia*, 23 January (<https://www.thereporterethiopia.com/article/metekel-stop-killings-first>, 2021年10月10日アクセス).
- UNPO 2016. “Oromo: Addis Ababa Mater Plan – a Recipe for Disaster.” 16 March (<https://unpo.org/article/19014>, 2021年10月15日アクセス).
- Van der Beken, Christophe 2014. “Sub-National Constitutional Autonomy in Ethiopia: On the Road to Distinctive Regional Constitutions.” Paper submitted to Workshop 2: Sub-national Constitutions in Federal and Quasi-Federal Constitution States (https://www.researchgate.net/publication/308296154_Subnational_Constitutional_Autonomy_in_Ethiopia_On_the_Road_to_Distinctive_Regional_Constitutions, 2021年10月10日アクセス).
- van Veen, Erwin 2016. *Perpetuating Power: Ethiopia’s Political Settlement and the Organization of Security*, Cingendael. (https://www.clingendael.org/pub/2016/power_politics_and_security_in_ethiopia/, 2021年10月11日アクセス).
- Yonas Abiye 2019. “If There’s Anyone Who Threatens Ethiopia’s Existence, We’re Ready to Fight, Not with a Pen, but with Kalashnikovs.” *The Reporter Ethiopia*, 6 July (<https://www.thereporterethiopia.com/article/if-theres-anyone-who-threatens-ethiopias-existence-were-ready-fight-not-pen-kalashnikovs>, 2021年10月16日アクセス).

(はらだ・ようこ／翻訳業)