

南スーダンにおける州数増設・州境変更をめぐる対立の構造的背景

田辺圭一*

はじめに

南スーダンの和平交渉において新国民統一暫定政府の組閣に向けた交渉が行き詰まりを見せるなか、2020年2月15日に突如としてサルヴァ・キール（Salva Kiir）大統領は自ら強引に押し進めてきた州数増設・州境変更を撤回し従来の10州体制への復帰を決定する旨の発表を行った。反政府勢力は州数と州境の懸案に対する政府の譲歩を歓迎し政府側と反政府勢力との交渉が一気に進展することとなった。これにより、「再活性化された衝突解決合意」（Revitalized Agreement on the Resolution of the Conflict in South Sudan – R-ARCSS）に規定された組閣期限が再延長されその最終日であった2月22日によりやうく新国民統一暫定政府が樹立される運びとなった。

このように、なぜ州数増設・州境変更の問題が南スーダン政治に重大な意味を持ち、新国民統一暫定政府樹立に向けた交渉の大きな懸案となっていたのか、本稿ではその構造的背景を明らかにすることを目的とする。考察に当たっては、独立後の多くのアフリカ諸国の特質として語られる新家産制国家の概念的枠組みに依拠し、州数増設・州境変更が南スーダンにおける利益分配ひいては統治構造に深く関わる問題であることを提示する。

第一章 新国民統一暫定政府樹立に至る経緯

第一節 再活性化された衝突解決合意締結までの経緯

本節ではまず、新国民統一暫定政府の樹立を規定しているR-ARCSSの締結に至る経緯を概観する。

2013年12月に内戦が勃発して以降、東アフリカの準地域機構である政府間開発機構（Inter-Governmental Authority on Development – IGAD）が南スーダンの国内対立を解消する合意実現に向け働きかけを行っていた。IGAD主導の調停努力が必ずしも順調に推移したわけではなかったが、2015年7月になって当時のオバマ米国大統領によるハイレベルでの働きかけなどによりIGADによる調停は急速に進展することとなった。その結果、同月下旬には南スーダンで国民統一暫定政府が樹立され、政府、反政府勢力、元被拘束者グループ、その他政党グループの間で、閣僚・州知事・国民議会議員・州議会議員の割り当て数に関する規定を盛り込んだ「衝突解決合意」（Agreement on the Resolution of the Conflict in South Sudan – ARCSS）の署名式が8月15日に行なわれた。しかし、その翌年の2016年7月7日に首都のジュバで政府軍と反政府勢力との間で軍事衝突が発生し、ARCSSが事実上、崩壊するに至った（紀谷2019: 44-50）。

この事態に対し、2017年に入って和解に向けた協議が再開され、6月12日にエチオピアの首都アディスアベバでIGAD首脳会合が開かれた。そこでは、和平に向けた政治プロセスから疎外されていた勢力も取り込んだかたちでARCSSの実施を推進するためのハイレベル再活性化フォーラム（High Level Revitalization Forum – HLRF）開催に向けた声明書が採択された。12月にはアディスアベバでHLRF第一回会合が開催され、敵対行為停止合意が署名された。2018年に入り、2月と5月にも引き続きアディスアベバでHLRF会合が開催され、IGADによる調停の下、暫定的権力分有や治安枠組、選挙実施に向けての段取りなどについて協議が行われた。

投稿日 2020年11月25日 受理日 2021年1月13日

*教養学部国際学科准教授

さらに、スーダンの首都ハルツームにて6月27日には恒久的敵対行為停止を含む包括的な内容の「ハルツーム宣言」が合意され、8月5日には統治体制や治安枠組みに係る未解決問題に関する合意もなされた。そして9月12日にはアディスアベバで南スーダン周辺諸国の首脳臨席のもとR-ARCSSの署名がなされるに至った。R-ARCSS署名に際し、その前身であるARCSSが崩壊したのはその履行につき第一の保証人ともいえるべき立場にあったIGADが十分に監視機能を果たさなかったことに大きな要因があるとの教訓から、IGADをはじめとする国際社会がR-ARCSSの実施を確たるものとするよう直接的な関与を怠らないことが必要であるとの認識が共有された。それに伴い、R-ARCSSの実施についてはIGAD首脳会合に直属する合同監視評価委員会（Joint Monitoring and Evaluation Committee）の設置により国際社会による履行監視機能が埋め込まれることがR-ARCSSに規定され、2015年に締結されたARCSSと比べて国際社会による政治的コミットメントが格段に強いものとなった（紀谷2019: 52-54）。

第二節 新国民統一暫定政府樹立までの曲折

2018年9月12日に締結されたR-ARCSSの第1章では、締結から8ヶ月間の移行準備期間を経たのち移行期間が開始されることとなっている（R-ARCSS 1.1.2）。また、R-ARCSS締結から8ヶ月間の移行準備期間終了日となる2019年5月12日までに、36ヶ月と規定されている移行期間中にR-ARCSSの実施を任務とする新国民統一暫定政府が樹立されることが規定されている。ARCSSが有名無実化した教訓から、R-ARCSSでは第7章を中心にその実施に向けた監視機能が強化されているが、新国民統一暫定政府の樹立に向けたプロセスに対する監視が機能していたとは言い難く、規定通りには進まなかった。

新国民統一暫定政府の樹立が行き詰まりを見せた背景としては、大統領令によって一方的に州数増設・州境変更の既成事実化を推し進める政府側と、その一方的な措置は暫定憲法違反であるとの反政府勢力の主張が膠着状態に陥っていたことが挙げられる。暫定憲法の規定にある、議会の上下両院における3分の2以上の多数による可決の要件を満たすことができなかったにも関わらずキール大統領は法案可決を主張し、反政府勢力の強い反発を招くこととなった（Stimson 2016: 2）。これにより、R-ARCSS締結から8ヶ月間の移行準備期間終了日となる2019年5月12日までに新国民統一暫定政府を樹立するとの規定が実行されることはなかった。この事態を受け、R-ARCSS署名当事者間で新国民統一暫定政府の樹立を6ヶ月間延長し、同年11月12日まで先延ばしすることが合意された。

6ヶ月間延長され新国民統一暫定政府樹立の期限とされた11月12日が迫るなか、キール大統領と反政府勢力の中心であるスーダン人民解放運動/軍反主流派（Sudan People's Liberation Movement/Army In Opposition – SPLM/A-IO）の指導者であるリエク・マシャール（Riek Machar）元第一副大統領は10月19日から20日にかけて南スーダンの首都のジュバにおいて会談するなどして妥協点を模索した。しかしながら折り合うことができず、11月7日に再度の延長として100日間引き延ばすことで合意した（Sudan Tribune 2019）。

この間、州数増設ならびに州境変更に対しては地方レベルでも賛否両論の大論争が巻き起こっていた。国内融和促進のために2016年12月にキール大統領の宣言によって取り組みが始まった国民対話構想のもと全国各地で2018年に開催された草の根レベル協議会では州数増設・州境変更につき様々な意見が表明されている。例えば、国民対話構想を構成する4つのクラスターのうちの一つであるガバナンス・クラスターの下での上ナイル州分科会では、州数増設・州境変更が紛争をもたらしているとの見解が表明され、東エクアトリア州分科会でもこの措置が政治危機を悪化させているとの意見表明がなされている。一方、ピボール行政区域での分科会では32州体制を支持する意見が示されている（South Sudan National Dialogue Steering Committee 2018: 11-14）。

このように、全国各地において行われた草の根レベル協議会では州数増設・州境変更問題に関して議論百出の状況であるにも関わらず、草の根レベル協議会の次の段階として設置された、南スーダン全土を3つに分けた地域レベル会議では一転してキール大統領が推し進める32州体制への移行を強く支持するとの公式声明が打ち出された。これにより、国民対話構想はキール大統領の政治的企図を正当化するための見せかけのプロセスではないかとの疑念を呼び起こすこととなった。

100日間の再延長の期限となる2020年2月22日を目前に控え新国民統一暫定政府樹立期限が迫る中、IGAD

による懸命な調停が行われ2月9日には23州体制の提案がなされたが南スーダン政府に拒否されている(Sudan Tribune 2020a)。また、2月12日には反政府勢力が、州数増設・州境変更の懸案が解決されない限り新国民統一暫定政府への参画を拒否する声明を発表した(Sudan Tribune 2020b)。さらに翌日の2月13日にはマシャールが、キール大統領は自身の支持者とのみ協議をしておりR-ARCSSの当事者たちとの話し合いを避けていると非難するなど交渉は先が見えない状態に陥っていた(Sudan Tribune 2020c)。このような膠着状態が続くなか、突如としてキール大統領は、自らが一方的に推し進めてきた32州体制への移行を取り下げ、2月15日に従来の10州体制に復帰することを表明し、新国民統一暫定政府樹立をめぐる局面が急展開することとなったのである(Sudan Tribune 2020d)。

第二章 州数・州境をめぐる歴史的背景

第一節 スーダンにおける地方自治

南スーダンにおける州数・州境に係る問題を掘り下げていくにあたり、まず本節においては2011年の南スーダン独立前のスーダンにおける地方自治のあり方につき概観する。

スーダンにおいて南部スーダン地域の自治政府が樹立されたのは1972年であり、その後1981年と1994年、そしてスーダン内戦の終止符となった包括和平合意(Comprehensive Peace Agreement – CPA)が締結された2005年に主要な地方自治政策が実施された(De Waal and Pendle 2019: 175)。

まず1972年の南部スーダン自治政府樹立に続き、1981年には南部スーダンが3つの地域に分割された。南部スーダン地域全体が最大部族であるディンカ族によって支配されることを恐れたエクアトル地方の人たちなど他の部族はこの分割を歓迎した。この措置につき、スーダン政府の真の狙いは、3つに分割された南部スーダンの各地域で少数派となった部族たちが自らに有利となるようにさらなる分割を要求し南部スーダン地域内で政治的緊張を高めることにあった。つまり、スーダン政府に対抗しうる統一された南部地域勢力が創り出されることを阻止することを画策したものであった(De Waal and Pendle 2019: 176)。

1994年の分権化においてはスーダン全土に26州が創設され、そのうち16州が北部に、10州が南部に割り当てられた。そして2005年のCPA締結の結果、南部スーダン地域の暫定憲法の施行に伴う分権化が進められた。この時期は石油収入が大幅に増加し、7年間でスーダンの国家予算が10倍となる空前の財政的膨張期となった。財政規模の拡大は南部スーダン地域においてとりわけ顕著であり、統治を担うことになったスーダン人民解放運動(Sudan People's Liberation Movement – SPLM)はこの潤沢な財政基盤によって各国家機関を設立し公務員の雇用を進め給与の支払い対象を拡げていった。この結果、長年、国家機構の正統な権力ではない土着の伝統的支配を司ってきた有力者たちが公的な役職に任用されることで国家機構に統合され給与所得を得るようになった。これにより中央政府への政治的忠誠に対する見返りとして官職を得て経済的報酬を手にする構図が生み出されていくこととなった(De Waal and Pendle 2019: 176-177)。

第二節 南スーダンにおける地方自治

2011年の南スーダン独立後、経済危機に見舞われ歳入が減少し、自身への政治的忠誠に対する見返りとして提供する報酬の原資が枯渇する状況に置かれていたキール大統領は、前節にて述べたスーダン政府による地方自治政策の真の狙いを参考として地方の権力を弱体化させるため分断策を利用した。その具体的施策として州数の増設を行ったが、これは公に討議を重ねての結果ではなく大統領の独断によって行われたものであった。議会の上下両院において3分の2以上の多数による可決を満たすことを要件としている暫定憲法の規定に違反しているにも関わらず、キール大統領が法案可決との主張を強行したことは一章二節でも述べた通りである。この一方的な措置の背景は、キール大統領に政治的忠誠を示す勢力に対して十分な見返りを提供できないことに対する政治的圧力への対策としての文脈で考えることができる(De Waal and Pendle P.182)。

ここで、南スーダンにおける地方政治と大統領権限の関係について考察する。CPAの締結に伴い施行された2005年の南部スーダン暫定憲法(Interim Constitution of Southern Sudan – ICSS)では第208条(7)項にて、

2011 年に実施予定の南部スーダン地域の住民投票で独立が支持された場合には、独立国家となった南スーダンの憲法として引き続き ICSS の効力が継続すると規定している。ところが独立達成後の 2011 年の南スーダン暫定憲法 (Transitional Constitution of the Republic of South Sudan – TCSS) では、ICSS169 条(1)項にて州知事の選出は住民の直接選挙によることが規定されているにも関わらず、TCSS 第 101 条(r)項と(s)項にて、国家安全保障が危機に瀕したと判断した際には、住民の直接選挙によって選出された州知事を解任して新たな知事を任命し、また州議会を解散する権限を大統領に付与している。ICSS と TCSS はすべての条項で似通っているものの、唯一の例外が、国家安全保障の危機の定義については明確にせず到大統領に新たに強大な権限を付与するこの第 101 条(r)項と(s)項であり、南スーダンの独立に際して、ICSS の規定に反して新たに TCSS を制定したのはこれらの新たな大統領権限を入れ込むためとの憶測がなされている (Deng 2017: 27)。

上記の新たな大統領権限に基づく州知事解任の実例としては、住民の直接選挙で選ばれたレイク州 (Lakes State) の Chol Tong Mayai (Chol Tong Mayai) 知事を 2013 年 1 月に 101 条(r)項に基づき大統領令を發布し解任したケースが挙げられる。この解任に続き、101 条(s)項を根拠として 60 日間限定と規定されている暫定知事 (Caretaker Governor) としてマチュール・チュット・デュオル (Matur Chut Dhuol) を任命した。この一連の決定に際してキール大統領は、国家の非常事態に対応したものとして合法性を主張したが、当時のレイク州においては見られたのは南スーダン全土において恒常的に発生している家畜の収奪等による村落間の紛争のみで、国家の非常事態と言えるものはない状態であった。さらに問題なのは、101 条(s)項では、知事を解任したあと 60 日以内の選挙を規定しているにもかかわらず正式な知事を選出する選挙が実施されなかったことである (Deng 2017: 29-30)。

TCSS の 101 条(r)項によって知事職を解任された次なる事例としてはユニティー州 (Unity State) の Taban Deng Gai (Taban Deng Gai) 知事が挙げられる。2013 年 7 月にユニティー州知事を解任されたガイ知事の後任として、101 条(s)項によりグエン・モニテュイユ・ウェジャン (Nguen Monytuul Wejang) を暫定知事として任命したが、このケースでも 60 日間に限定されている暫定期間経過後も選挙が行われることはなかった。これら 2 つのケースの共通点は、憲法の規定にあるような国家非常事態への対応としてではなく政治的思惑によって行われたと考えられることである。なぜならば、2013 年に当時第一副大統領であったマシャールが 2015 年に予定されていた大統領選への出馬を宣言した際にこれら二人の知事が全面的に支持する立場を表明したことへの対抗措置として考えられるからである (Deng 2017: 30-31)。このように、政治的思惑によって大統領の強大な権限が乱用される事例が地方自治において露骨に顕在化しているといえることができる。ちなみに、ユニティー州知事を解任された後の Taban Deng Gai の政治的立場は次の通り変遷している。2015 年 8 月に ARCSS が締結されたものの、政府側にとっては反政府勢力に有利な内容のものとして映り大きな不満を持つことになり、国民統一暫定政府の行く末が案じられることとなった。そうした中で 2016 年 7 月 7 日、首都のジュバで政府軍と反政府武装勢力の中心であるスーダン人民解放軍反主流派 (Sudan People's Liberation Army In Opposition) との間で軍事衝突が発生した。国民統一暫定政府の下で第一副大統領であったマシャールはこの軍事衝突の際に身の危険を察知しジュバから逃走した。それをきっかけとして、マシャールの側近であり ARCSS において SPLM/A-IO の首席交渉官を務めていた Taban Deng Gai (当時は鉱業大臣) がマシャールの後任としてキール大統領によって第一副大統領に任命されるなど、マシャールと袂を分かちキール大統領と共同歩調を取るようになった。この一連の経緯からも、利害関係の変化を背景に政治的取引が目まぐるしく行われていることが見て取れる。

また、地方自治を政治的取引材料とした例としてピボール行政区を挙げることができる。2014 年 1 月にキール大統領は David Yau Yau (David Yau Yau) 司令官率いる武装組織通称コブラ部隊と休戦協定を結び、ピボール行政区を創設し、ヤウ・ヤウを統治者として任命した。さらに、キール大統領はコブラ部隊を政府軍であるスーダン人民解放軍 (Sudan People's Liberation Army – SPLA) に組み込むことを要求し、コブラ部隊の方も給与を受け取ることを歓迎しその要求に応じることとなった。つまり、新たな行政区を創設することによって、キール大統領はヤウ・ヤウ司令官と政治的取引を行い有力な司令官による反乱を抑え込み、中央政府による政治的囲い込みに成功した事例といえることができる (De Waal and Pendle P.183-184)。

第三節 州数増設・州境変更に至る経緯

2014 年に入って SPLM/A-IO の最初の大規模な会議の場においてマシャールは連邦制推進の政策を遂行するため、英国・エジプトによる共同統治時代の統治区分に沿って南スーダンを 21 州に分割すべきことを提案している (De Waal and Pendle P.185)。翌 2015 年 4 月には、エクアトリア地方の知事たちや武装勢力とともに SPLM/A-IO の指導者たちが連邦制を求める文書に署名するなどこの動きは広がりを見せた。一方、政府側は 2015 年 8 月に締結された ARCSS は反政府勢力に有利な内容であるとの認識を持っており、とりわけ反政府勢力側が油田地帯に位置するユニティー州と上ナイル州の知事を指名する権限を得ており (ARCSS 15.1)、この規定に強い不満を持っていた。このような背景のもと、ARCSS 締結の 2 ヶ月後の同年 10 月、突如としてキール大統領は 10 州体制から 28 州体制に州数を増設する旨の大統領令を發布したのである (Presidential Establishment Order 36/2015)。この動きには、州境を変更した既存の州を再分割することによって、潤沢な油田を有するメルート盆地が政府側に近い勢力が支配する州に含まれるようにするなど経済的権益確保の意図をみることができる。同時に、28 州体制への移行は政治的意味も有していた。恣意的な州境変更によって、キール大統領率いる政府側に忠誠を示す州の割合を増やす政治的意図を実現するものであり、州数増設と州境変更は、キール大統領が自身に対する政治的忠誠をつなぎ留めておく具体的措置として位置づけていたと考えることができる。また、反政府勢力が優勢な州を分断することによって政治的弱体化を図る効果もあった。例えば、歴史的に SPLA に敵対的であった西バハル・エル・ガザル州 (Western Bahr el-Ghazal State) はロル州 (Lol State) とワウ州 (Wau State) に分割され弱体化された。新しく創設されたロル州内には、政府側に近いディンカ族が多数を占めるいくつかの郡が編成されることになったが、これらの郡は元々、北バハル・エル・ガザル州 (Northern Bahr el-Ghazal State) の管轄下にあったものが中央政府に有利になるよう管轄が変更されたものである。ワウ州では従前通り、中央政府には距離を置く勢力が優勢であるが、資源が豊かなラジャ地方にはコントロールが及ばない区域設定とされ弱体化されることとなった (De Waal and Pendle P.186-188)。

また、2013 年 12 月に勃発した内戦で激戦地となった上ナイル州とユニティー州でも、この 2015 年 10 月の大統領令により政府側にとって恣意的な州境の変更がなされている。上ナイル州はシルク族が多数の西上ナイル州 (Western Upper Nile State)、ヌエル族が多数のラトジュール州 (Latjoor State)、そしてディンカ族が多数の東上ナイル州 (Eastern Upper Nile State) の 3 つに分割された。そのうち、ディンカ族が多数を占める東上ナイル州が最大の面積を占め、そして油田地帯が含まれる区域に設定され、さらに明らかに上ナイル州の西側に位置する州都マラカルを取り込む領域を占めることとなった。またユニティー州でも、油田地帯であるパリアン (Pariang) 郡とアビエムノン (Abiemnon) 郡を合わせてルウェン州 (Rweng State) を創設し、ヌエル族が多数である北部リエチュ州 (Northern Liech State) と南部リエチュ州 (Southern Liech State) から分離することで反政府勢力のコントロール下に置かれる油田産業の割合が減少することを狙ったものであると見て取ることができる (Johnson 2015: 2)。

2017 年 1 月に入り、求心力を失いつつあった反政府勢力のさらなる弱体化を狙ってキール大統領はさらに 32 州体制に移行する大統領令を發布した。これは、政府との和平を選択し政治的忠誠を示した勢力に報いるための方策でもあった。例として、グブドゥウェ (Gbudwe) 州からタンブラ (Tambura) 州を新たに分離させたケースが挙げられるが、その際に次のような経緯を押さえておく必要がある。まず、2015 年に入って間もなく、旧西エクアトリア州のバコソロ (Bakosoro) 知事に代わってザモイ (Zamoi) 知事が就いていた。そして、2015 年 10 月の 28 州体制への移行時に、旧西エクアトリア州の州都であるヤンビオ周辺の地域を統合して広大なエリアを管轄するグブドゥウェ州が創設された。それは政府に忠誠を示したザモイ知事に報いるためであったと考えられる。この広大なグブドゥウェ州において、いくつかの反政府武装勢力が司令官の命令に反し政府側と直接交渉する状態となった。このような状況下において、グブドゥウェ州を分割し新たにタンブラ州を創設することによって州境を変更し、政府の支配が及ぶ勢力範囲を確定して支配の強化を推し進めていった。このように、キール大統領は州数ならびに州境を法的根拠に基づくことなく恣意的に変更し、自らの政治基盤の強化を画策していったのである (De Waal and Pendle P.188-189)。

第三章 州数増設・州境変更に見る南スーダンの利益分配および統治構造

第一節 新家産制国家モデル

州数増設・州境変更に見る南スーダンの利益分配および統治構造への考察にあたり、まず、本節で用いる用語の概念整理をしておく。家産制とは、周知のとおりマックス・ウェーバーによる支配の三類型に係る概念的枠組みに依拠するものである。以下、武内による概念的整理に沿って基本的理解を示しておく。

「家産制的」とは、ウェーバーの支配三類型である「伝統的支配」「カリスマ的支配」「合法的支配」のうち、「伝統的支配」に分類され、支配者と服従者がパトロン・クライアント関係によって結びついているものと説明される。これは、支配者の個人的な恣意に基づく統治が行われ、支配者の命を受けて統治に当たる行政幹部は個人的に支配者に対して従属し、一方、支配者も服従者に対して見返りの提供を負っている関係として理解される。支配者（パトロン）は、個人的忠誠に基づくパトロン・クライアント関係に立脚して国家機構を運営し、国家の資源を私物化（家産化）して服従者（クライアント）に分配する。服従者は与えられた地位を利用して蓄財し、さらに自らの服従者に資源を分配する。このようなパトロン・クライアントのピラミッド構造が、国家統治における公的領域と私的領域の区別なく汚職や縁故主義を蔓延させながら独立後のアフリカ諸国等の国家統治を支えてきた（武内 2009: 49-50）。

現実の国家統治分析への適用に向けて、上述した家産制国家の概念を現代の文脈で再構築し「新家産制国家」と呼ばれる概念が提起されるようになってすでに久しい。この概念は、個人的な恣意に基づく伝統的な社会構造であるパトロン・クライアント関係が合法的支配の制度に組み込まれて混交性を有するものと解することができる（武内 2009: 55）。武内は、この「新家産制国家」という概念をさらに精緻化し、独立後のアフリカの国家の特質を考慮して「ポストコロニアル家産制国家」という概念を提起し、アフリカにおける国家の不安定化の説明を試みている。この概念は、正統性に乏しいパトロン・クライアント関係に基づくネットワークに立脚しながら、対外的には主権国家としての法的地位に基づいて国際的な正統性を与えられ、国際関係から得られた資源を国内統治に利用するなどの特質を考慮して、「新家産制国家」の概念では取り込み切れていない側面を包含するものである（武内 2009: 52）。本稿では、これらの概念の精緻化への試みに踏み込むものではなく、パトロン・クライアント関係の変化が国家統治に及ぼす影響への考察として、新家産制国家の概念的枠組みを南スーダンの社会構造を考察する視座として参照する。

ここで、ルワンダにおけるジェノサイドの要因としてパトロン・クライアント関係の分裂・解体による社会混乱を提示した武内の理論的枠組みに言及しておく。そのメカニズムとして、まずは経済危機による政権基盤の脆弱化が挙げられる。経済危機は政府歳入が減少し、パトロン・クライアント関係の維持のために投入できる資源の減少を意味したからである。また、冷戦終結後に急速に進展した政治的自由化により、先進国は援助の条件として民主化を求めるようになり、それまでの集権的なパトロン・クライアント関係に基づく支配者個人の恣意的な統治のあり方が変化を強いられる状況となった。このように利益分配および統治構造が動揺を見せ始め、それまでの集権的パトロン・クライアントネットワークの脆弱化が社会的混乱を助長させていったとの構造的分析である（武内 2009: 59-62）。

第二節 新家産制国家モデルから見る州数増設・州境変更の意味

スーダンからの南スーダン独立に向けた動きの中でキール大統領は、南部スーダン地域の武装組織のリーダーたちが反旗を翻すのみならず、スーダン政府が南部スーダン地域でキール大統領に不満を持つ各地方のリーダーたちを焚きつけて独立を問う住民投票の実施を阻止するもしくは独立ではなく統一を志向する結果となるよう買収工作をすることを恐れていた。スーダン政府による買収工作への対抗として、2005年に締結されたCPAの後には南部スーダン議会は兵士の給与を月額150ドルに倍増させた。この水準はスーダンの空軍兵士の給与の2倍であり、さらに、独立に向けた住民投票が近づく月額220ドルに再度引き上げられた。また、給与水準のみならず兵士の数もこの時期に急増している。スーダン政府との内戦のために結集されたSPLAはこの時期に、CPA締結によるスーダン内戦終結を以て武装解除するどころか逆に膨張することとなり、2004年には40,000人と推定

される兵員が、各地の民兵組織などを吸収するうちに 2011 年には 240,000 人にまで膨れ上がっていた。このうち 40,000 人は架空の人物であるとの SPLA の内部監査報告もあり、その給与は司令官たちの懐に収められていった。また、CPA 締結の 2005 年から、南部スーダン地域の独立を問う住民投票が実施された 2011 年までの期間における防衛費の実に 80%以上が兵士の給与や各種手当の支払いに充てられていた。つまるところ、SPLA は安全保障目的というよりも社会福祉としての色合いが濃いものとの指摘ができるのである。このように、2005 年の CPA 締結後から 2011 年の独立に向けた国民投票までの期間に、スーダンからの独立を目指す南部スーダン地域と、独立を阻止しようと画策するスーダン政府との間での政治的駆け引きにおいて、見返りの提供と引き換えに自らの陣営への政治的忠誠を獲得する熾烈な競争が繰り広げられ新家産制的統治システムが強まっていったのである (De Waal 2014: 355-357)。

新家産制的統治システムの下でのパトロン・クライアント関係は、日常レベルでは公職への登用というかたちで実施されることが多く、60%以上の公務員が任用資格を満たしていないにもかかわらず採用され給与を得ているとの指摘もある (Pinaud 2014: 209)。換言すると、法による統治ではなくパトロン・クライアント間の需要と供給のメカニズムによって国家運営がなされ (De Waal 2014: 348)、国家財政がパトロン・クライアント関係の維持につき込まれたということである。

南スーダンへの支援拠出国や国際機関は、汚職は統治システムの乱用であり SPLM の指導層は有効な統治機構の設立を目指しているとの前提に立脚して援助を行っているが、実のところ、以上の考察が示すように、パトロン・クライアント関係に基づくこの汚職構造自体が南スーダンの統治システムであり、キール大統領はこの汚職構造システムへの参加を許容することで統治の舵取りを行ってきたということができるのである (De Waal 2014: 361)。これらのパトロン・クライアント関係は、末端では兵士の結婚問題にも入り込むかたちで張り巡らされている。具体的には、若い兵士が結婚する際に上官が結婚資金の保証もしくは支払いそのものを肩代わりするなど、あたかも父親の役割を果たすことによって兵士の忠誠を義務とする抜け出ることのできない社会的紐帯が形成され強固なパトロン・クライアント関係が形成されてきた (Pinaud 2014: 203-205)。

南スーダンの地方政治では、このパトロン・クライアント構造に基づく、部族と軍事を軸としたつながりが腐敗構造を生み、独立前年の 2010 年の総選挙以降、特に軍の司令官や地方の政治リーダーたちは中央政府に対してより多くの資源の配分を求めて強硬な姿勢をとるようになった。前出のヤウヤウ司令官のように、まずは反乱を起こしてからその後に政府との交渉に臨み、反乱軍のリーダーが政府もしくは軍の重要なポストを得て部下たちを SPLA の兵士として登録させ給与を得るという手法によって利得を確保し、また、キール大統領の側としてもそのようにして対抗する勢力を自らの陣営に取り込んでいったのである。これらのシステムを維持するための財源としては、CPA が締結された 2005 年頃から石油産出量が増大し、また石油価格も高値で推移したため石油収入に依存することができたものの、独立を達成した 2011 年までにはこのシステムを維持するのに要するコストが膨大なものとなっていた。加えて、2009 年の石油価格の急激な下落により歳入が逼迫し (Larson 2013: 8)、政府内のポストに任用して給与を与え続けることが困難な情勢となっていた。さらに、2012 年 1 月の油田閉鎖によって石油収入は大きく傾くこととなり、政治状況の制御もますます困難となっていた。油田閉鎖の背景としては、南スーダンが独立する際にスーダン領内のパイプラインを通してスーダンの港から石油を輸出するにあたってスーダン政府との間に取り決めをしておらず、南スーダンはスーダンのパイプラインの使用料を支払わずに石油を輸出していたことが挙げられる。これに対し、2011 年 12 月にスーダン政府はパイプラインを通ってくる南スーダンの石油を無断で自らの精製工場に横流し、チャーターした船舶に搭載して輸出するようになった。この事態への対抗策として南スーダン政府は 2012 年 1 月に石油生産の閉鎖措置を取るに至った。この措置により国家財政が急激に逼迫し、それに伴い不満分子を手なずけておくための財政的基盤を失うこととなり、パトロン・クライアント構造の維持が困難に直面する事態に陥っていったのである (De Waal 2014: 361-362)。このようにこのパトロン・クライアント構造はキャッシュフロー如何によってその安定度が左右され、国家財政が拡大傾向にあるときはより多くの政治エリートを抱え込むことができ支持基盤を強化できるものの、ひとたび国家財政が縮小を余儀なくされると社会的混乱へと導かれていく性質を帯びている (De Waal 2010: 17-18)。そして、このパトロン・クライアント構造を支えるコストが財政的キャパシティを超えると、エリートたちの政治的忠

誠をつなぎとめる安直な方法として地方での資源を略奪するライセンスを与えていったのである（De Waal 2010: 27）。

その後の時間軸に沿って概観すると、2013 年 4 月には油田再開に踏み切るものの、石油収入の落ち込みが続き配分できる原資が減ったため、パトロン・クライアント構造の維持のために、第二章第二節で述べたような様々な政治的対策を取らざるを得ない状況に陥っていた。さらに、その文脈で 2015 年の ARCSS 締結後、州数を増設して地方レベルでの課税収入や公共料金、自然資源収入を手中に収められる州知事ポストを自らの政治的基盤強化の取引材料としてキール大統領は利用するようになったのである（De Waal and Pendle P.189）。

このように、パトロン・クライアント構造の維持に必要な財政基盤が困難な状況に直面したことによって、州数増設およびそれに伴う州境変更の動きは行政機構改革の体裁をとりながら政権への政治的忠誠への見返りの文脈で捉えることができる。つまり、政治的忠誠を表明する有力者を州知事の役職に充てることでパトロン・クライアント関係の維持に利用することとなり、州数の増設ならびに州境の変更は、利益分配への不平の高まりを背景にして、政権への政治的忠誠に対する見返りを確保する政治的必要性によって行われたものといえる。加えて、州数の増設ならびに州境の変更は同時に反政府勢力の政治経済的基盤の弱体化を図るものでもあり、キール大統領を頂点とする権力構造の維持を狙ったものであると考察することができる（De Waal and Pendle P.191）。

おわりに

キール大統領は 10 州体制への復帰を受け入れたものの、ピボル（Pibor）、アビエイ（Abyei）、ルウェン（Rweng）の 3 つの特別行政区を創設し、マシャールは即座にこれに対し反対の立場を表明している。特に、ルウェン特別行政区はマシャールのお膝元であるユニティー州に位置し石油資源が豊富とされていることから、キール大統領がそこでの利権確保に乗り出したものであり、この特別行政区設置の措置は新たにパンドラの箱を開けるものであるとしてマシャールは批判している（Sudan Tribune 2020e）。このように、利益分配構造の観点からみると、10 州体制への復帰によって懸案は解決したとはいえず火種を残した状態となっており、それどころかさらに懸念される事態も起きつつある。キール大統領が 2016 年 12 月に開始を宣言しそれ以降主導してきた国民対話構想の最初の段階である草の根レベル協議会を経て、その次の段階として南スーダンを 3 つに分けた地域レベル会議が 2019 年 8 月末までに終了したのを受けて、2020 年 11 月 3 日から 17 日にかけて首都ジュバにて国家レベルでの国民対話会議が開催された。その場において州数を 32 州もしくはそれ以上に再増設することが提起されており（Sudan Tribune 2020f）、本事案の再燃が懸念される事態となっている。マシャールをはじめとする反体制派のリーダーたちは、この国民対話構想をキール大統領が自らの政治的企図を実現するための見せかけのプロセスとみなして不参加の立場を取っている。南スーダンが独立する前のスーダンにて外務大臣などの要職を歴任し、現在の南スーダンにおいて反体制同盟の有力者の一人であるラム・アコル（Lam Akol）は、R-ARCSS がすべての政党ならびに市民団体の支持を受けた唯一の合意文書であり、南スーダンの平和に向けその包括的な実施が必要とされているにもかかわらず、平行して別のフォーラムを立ち上げて R-ARCSS の実施から逸脱する企てに対して警告を発している（Sudan Tribune 2020g）。

上述してきたように、近年の南スーダンでは新家産制的性格を持つ利益分配構造の変化が政治的不安定化を助長してきた。キール大統領が自ら強引に推し進めてきた 32 州体制への移行を撤回し従来の 10 州体制に復帰する譲歩を示したことによって 2020 年 2 月に新国民統一暫定政府の樹立に漕ぎ着けたものの、11 月には反体制派の有力なリーダーたちが不在の国家レベルでの国民対話会議の場において 32 州もしくはそれ以上の州の創設が提起されることとなり、本事案をめぐる対立が再燃する懸念が引き起こされることとなった。このように、州数増設・州境変更によって顕在化された利益分配構造の揺らぎは大きな政治的意味を有しており、対立の再燃が危惧される状況において和平の行く末を左右するものであり、注視を怠ってはならない視点である。

ルワンダにおいて新家産制国家の統治構造が動揺し始めたことが社会的不安定化を助長し大虐殺の構造的要因となったと武内が分析したように、南スーダンにおける和平を展望するにあたり、利益分配構造にどのような変化が生じ、さらに南スーダンの統治構造にいかなるインパクトを及ぼしているのかさらなる分析が必要であろう。

参考文献

日本語文献

- 小山田英治 (2019) 『開発と汚職 開発途上国の汚職・腐敗との闘いにおける新たな挑戦』 明石書店。
- 紀谷昌彦 (2019) 『南スーダンに平和をつくる』 ちくま新書。
- 栗本英世 (2014) 「南スーダンにおける草の根平和構築の限界と可能性」 (小田博志・関雄二編『平和の人類学』 法律文化社 27-48 ページ)。
- 篠田英朗 (2019) 「国家建設の戦略的指針としてのオーナーシップ原則」 (藤重博美・上杉勇司・古澤嘉朗編『ハイブリッドな国家建設—自由主義と現地主義の狭間で』 ナカニシヤ出版 67-80 ページ)。
- 武内進一 (2009) 『現代アフリカの紛争と国家 ポストコロニアル家産制国家とルワンダ・ジェノサイド』 明石書店。

外国語文献

Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan (ARCSS) (2015)

- Badiey, Naseem (2019) “Corruption as resistance: bureaucratic obstruction, ethno-spatial politics, and capital city planning in South Sudan” in Steven C. Roach and Derrick K. Hudson eds., *The Challenge of Governance in South Sudan*, London・New York, Routledge, pp. 50-71
- Deng, Mark A W (2017) “Defining the Nature and Limits of Presidential Powers in the Transitional Constitution of South Sudan: A Politically Contentious Matter for the New Nation”, *Journal of African Law*, 61, 1 pp.23-39
- De Waal, Alex (2010) “Sudan’s Choices: Scenarios Beyond the CPA”, *Heinrich Boll Publication Series on Democracy*, Vol. 18, 2010, pp.9-30
- (2014) “When Kleptocracy Becomes Insolvent: Brute Causes of the Civil War in South Sudan”, *African Affairs*, 113/452 pp.347-369
- De Waal, Alex and Pendle, Naomi (2019) “Decentralization and the Logic of the Political Marketplace in South Sudan” in Luka Biong Deng Kuol and Sarah Logan eds., *The Struggle for South Sudan*, London・New York, I. B. Tauris & Co. Ltd, pp. 172-194
- Effectiveness of Peace Operations Network Report 2/2019 “Assessing the Effectiveness of the United Nations Mission in South Sudan / UNMISS”
- Garang, Kuir ë. (2019) “Failed leadership: corruption, kleptocracy, and democratic exclusion” in Steven C. Roach and Derrick K. Hudson eds., *The Challenge of Governance in South Sudan*, London・New York, Routledge, pp. 72-92
- Idris, Iffat (2017) “Local Governance in South Sudan: Overview” K4D Helpdesk Report 235. Brighton, UK: Institute of Development Studies
- Interim Constitution of Southern Sudan (2005)
- International Crisis Group (2011) “South Sudan: Compounding Instability in Unity State” Africa Report No. 179, 17 October, Juba/Nairobi/Brussels.
- (2019) “A Short Window to Resuscitate South Sudan’s Ailing Peace Deal”
- Johnson, Douglas H (2015) “Brief Analysis of the Boundaries of the 28 States” Center for Peace and Development Studies, University of Juba
- Larson, Greg (2013) “The road from the Paris Declaration to the reality of Juba, 2005-2011”, *World Institute for Development Economics Research Working Paper* No. 2013/141
- Luka, Kuol (2019) “The Federalism・Decentralisation – Peace Nexus in South Sudan” in Luka Biong Deng Kuol and Sarah Logan eds., *The Struggle for South Sudan*, London・New York, I. B. Tauris & Co. Ltd, pp. 82-102
- Lynch, Justin and Gramer, Robbie (2020) “Diplomats Fear a Collapse of South Sudan’s Latest Peace Deal” *Foreign Policy*, 5 March 2020
- Netherlands Ministry of Foreign Affairs (2010) “Aiding the Peace A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010”

- Pinaud, Clemence (2014) “South Sudan: Civil War, Predation and the Making of a Military Aristocracy”, *African Affairs*, 113/451 pp.192-211
- Presidential Establishment Order 36/2015 of South Sudan
- Revitalized Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan (R-ARCSS) (2018)
- Roach, Steven C and Hudson, Derrick K (2019) “Introduction: The challenges of governance and peacebuilding in South Sudan” in Steven C. Roach and Derrick K. Hudson eds., *The Challenge of Governance in South Sudan*, London • New York, Routledge, pp. 1-14
- South Sudan National Dialogue Steering Committee (2018) “The People Have Spoken: Emerging consensus from the grassroots consultations on the drivers of crises in South Sudan”
- Stimson (2016) “The 28 States System in South Sudan” Briefing Note, Stimson Center, 9 August 2016
- Sudan Tribune (2019) “South Sudan parties agree to delay transitional government for 100 days.” 7 November.
(<https://sudantribune.com/spip.php?article68464>, 2020 年 10 月 20 日アクセス)
- (2020a) “South Sudan government rejects IGAD proposal to establish 23 states.” 9 February.
(<https://sudantribune.com/spip.php?article68961>, 2020 年 10 月 20 日アクセス)
- (2020b) “SPLM-IO will not participate in South Sudan’s transition before resolution of states’ issue.” 12 February.
(<https://sudantribune.com/spip.php?article68977>, 2020 年 10 月 20 日アクセス)
- (2020c) “SPLM-IO leader declines consultation meeting on South Sudan’s state numbers.” 13 February.
(<https://sudantribune.com/spip.php?article68981>, 2020 年 10 月 20 日アクセス)
- (2020d) “South Sudan Kiir agrees to re-establish the 10 states.” 15 February.
(<https://sudantribune.com/spip.php?article68987>, 2020 年 10 月 20 日アクセス)
- (2020e) “Machar says concerned about new three areas in South Sudan.” 16 February.
(<https://sudantribune.com/spip.php?article68992>, 2020 年 10 月 20 日アクセス)
- (2020f) “Include national dialogue conference resolutions in permanent constitution: Kiir.” 17 November.
(<https://sudantribune.com/spip.php?article70106>, 2020 年 11 月 20 日アクセス)
- (2020g) “Implementation of peace agreement lacks good will: Akol.” 18 November.
(<https://sudantribune.com/spip.php?article70110>, 2020 年 11 月 20 日アクセス)
- Transitional Constitution of the Republic of South Sudan of 2011

Abstract

Structural background of the confrontation over the numbers and boundaries of states
in South Sudan

Keiichi Tanabe

On February 22nd, 2020, Revitalized Transitional Government of National Unity was established in South Sudan right after President Kiir withdrew 32 state system which he had been pushing for and agreed to the return to 10 state system. In the politics of South Sudan, the increase of number of states and the change of state boundaries are deeply related to profit-sharing system and governing structure, accordingly, it became crucial agenda for both the government and the opposition side. This article attempts to analyze the structural background of this issue by referring to the theoretical framework of neo-patrimonialism. Concretely, destabilization of traditional patron-client network caused by shortage of resources to be distributed from patrons to clients is described, and the increase of number of states and the change of boundaries of states are pointed out as the political measures to maintain neo-patrimonial governance system in South Sudan.

At the occasion of national dialogue conference held in Juba in November 2020 with the non-participation of prominent opposition leaders such as Riek Machar and Lam Akol, the creation of 32 or more states was proposed, which might have a risk of igniting this matter again. Thus, attention to the destabilizing governing system caused by changing patron-client relations provides an essential insight into the peace process of South Sudan.