

## 第一章 AU(アフリカ連合)と「平和の定着」

片岡 貞治

### はじめに

21世紀を迎えた今日、アフリカを愛するありとあらゆる人々が、アフリカの現状と将来に一抹の不安を懐いていることであろう。現在のアフリカは、経済、技術、そして社会的な様々なサービスの面で遅れをとっており、それはアフリカ固有の運命などではなく、政治、経済、社会政策を誤った結果なのである。政治・社会・経済危機の連鎖、不安を募らせるネガティブな経済指標、経済成長率を大幅に越える人口増大、政治社会問題、宗教(特にイスラム主義)の覚醒と奇妙な躍進等の要因によって、国際社会はアフリカに対して基本的にネガティブなイメージを持ち、将来のない大陸であると考えられる傾向にある。

実際に、紛争、略奪、難民の流出、紛争による慢性的な暴力の連鎖と人道に対する侵害のみならず、貧困、低開発、難民、自然災害、エイズの蔓延、独裁、政治権力の腐敗、収奪国家などアフリカが提供するキーワードはネガティブなものばかりである。1995年—2000年の間で、平均寿命が三年以上低下した国は、世界中で8カ国存在するが、その内の6カ国が、アフリカ諸国<sup>(1)</sup>(ボツワナ、コート・ディヴォワール、ケニア、ウガンダ、ザンビア、ジンバブエ)である。フランスの経済学者であるルネ・デュモンが、アフリカ諸国が独立した際にいみじくも指摘したように、アフリカはハンディキャップを背負ってスタートラインに立っている<sup>(2)</sup>。今日、時には、解体の予兆さえ感じさせる失われた大陸のような印象さえ持つほどである。こうした状況下で、アフリカは、21世紀を乗り切ることが出来るのだろうか。

奇妙なマゾヒズムから、アフリカの破綻状況を「期待」し、多くの開発経済論者が悲観論を唱える。アフリカ人は国際社会の忠告などを受け入れることの出来ない「甘やかされた子供」或いは「不良生徒」なのであるだろうか。古い因習に囚われたアフリカは、世界の舞台から退場して行くのだろうか。

アフリカの様々な状況、各国の多様性の目を瞑る普遍化しすぎた短絡的な知的作業を拒んだとしても、成功と失敗を客観的に分析するアプローチを導入したとしても、アフリカの社会を活気づけている深層の動きを強調したとしても、こうした危機を先送りするアプローチは大多数の支持を得ることはできない。真実は、アフリカ関連の専門機関や特殊機関、アフリカ専門家やアフリカを所掌とする政策決定者を除いて、世界のマスメディアがネガティブなイメージを流布しているアフリカという大陸に対して然したる興味を有していない人が多くいるということと、世界の市井の人々のアフリカに対する関心が低下しているということである<sup>(3)</sup>。21世紀の国際社会は、こうした

アフリカの問題を座視することが出来るのであろうか。

こうした中で、現在、アフリカで多発する紛争こそが、アフリカ大陸の送る最も強烈なイメージとして、我々の心に焼き付いている。現在進行中のアフリカ紛争は、長期化、慢性化且つ広域化し、一旦収束しても直ぐに再発するといういくつかの共通した傾向に特徴付けられている。アフリカ大陸を疲弊させているこうした紛争に対する対応は、冷戦後の国際社会の最重要課題の一つとなっている。アフリカにおける平和と安全保障の確立こそが、アフリカ開発のための必要不可欠条件であり、アフリカ問題解決のための糸口である。

日本が TICADIII 及び対アフリカ協力において三本柱の一つに掲げる「平和の定着」は、TICADとNEPADの成功のための鍵であり、開発の前提条件となる。アフリカ紛争の根本的な要因としては、国家の脆弱性、国家権力の正当性の欠如、権力闘争、リーダーシップの欠如、民族・部族単位の政治、外国勢力の介入、グッド・ガバナンス(「適切な統治」)の欠如、利益の不公平な配分等様々な要因が挙げられる。アフリカの平和と安全保障の為には、国際社会のコミットメントとアフリカ諸国自身の紛争解決に対する決意が必要不可欠である。

日本がこうした紛争予防・解決を積極的に支援していくためには、国連をはじめとする国際機関と協力するのみならず、周辺国が加盟し、アフリカの現地の実情に応じた活動を行っている地域機関と連携及び協力していくことが必要不可欠である。地域機関との連携及び協力は、日本の対アフリカ外交のチャンネルを増やし、外交に厚みを持たせる上でも必要不可欠である。アフリカ地域には、AU(アフリカ連合)を頂点として、ECOWAS(西アフリカ諸国経済共同体)、CEEAC(中部アフリカ諸国経済共同体)、IGAD(政府間開発機構)、SADC(南部アフリカ開発共同体)等の地域・準地域機関が設立され、各地域における経済統合、紛争予防・解決等の分野で一定の活動を行っている。

AU が前身の OAU と大きく異なる部分は、正にこの平和と安全保障の分野においてである。AU は、紛争予防・解決の為の、革新的で且つ実効性のあるメカニズムを構築しようとしている。しかしながら、AU を初めとして、紛争予防・解決分野におけるアフリカの諸機関の活動は、必ずしも明確になってはいない。

本稿では、アフリカの諸機関の中でも、パン・アフリカ主義を体現し、アフリカ大陸全体を司るAUを取り上げ、紛争予防・解決分野におけるAUの役割と機能、平和の定着に向けてAUが如何なる努力を行っているか、AUの政治的意思を分析することを目的とする。AUの諸活動を把握した上で、それに対する正当な評価を与えることによって、今後、日本が、AUと如何なる連携、協力を取り得るかを検討していくことが可能となる。また、本調査は、TICADIIIのフォローアップの一環という観点に立脚しつつ、「平和の定着」に対するアフリカの地域機関の活動の実態を把

握し、それを評価し、紛争予防の為の今後の地域協力のあり方について分析を行っていくことも目的としている。

## 1. アフリカ紛争の解剖と地域機構の役割

### (1) アフリカ紛争の今日の特徴

独立直後、アフリカ大陸に勃発した紛争は、その数は数える程であり、殆どが国家間の紛争であった。今日、アフリカで起こっている紛争は、一国内のものであり、様々な要因から起こっている複雑なものが多い。そして、多くの場合が、一般市民を巻き込んだ内戦の形式を取るものであり、国内の社会・経済的な紐帯の破壊から生じている。こうした紛争の展開には、近隣諸国が、間接或いは直接的に関与しているケースが殆どである。その為、一国内の紛争が、一国内に留まらず、グローバル化及び広域化し、往々にして長期化していく傾向にある。これが今日のアフリカ紛争の最大の特徴となっている。

他方で、国際社会では、特に、アフリカの地理的な大きさや多様性を見落とす傾向にある。フランスとイギリス、あるいはフランスとドイツ間の国家間の発達の差異をアフリカにも当てはめ、その説明を求めようとする。欧州アイデンティティが、共通の歴史を有する国民国家によって構成される共同体を基軸として形成されたのと同様のコンテキストで、アフリカのアイデンティティが、アフリカの歴史性の中で組織されていると考える傾向にある。言い換えれば、アフリカの問題を欧州のそれと置き換えて認識しているケースがしばしばあるということである。それは、アフリカの有する「負の歴史」を認めていないということではなく、負の遺産によるハンディを認めながらも、現代の欧州的且つ西欧的尺度でアフリカを捉えようとしているということなのである。したがって、アフリカ紛争を解剖するためには、アフリカの置かれた状況と歴史の特殊性を考慮しなければならないのである。

### (2) 脆弱な国家と軍機構の崩壊

アフリカ紛争の根本的な要因としては、国家の脆弱性、国家権力の正統性の欠如、権力闘争、リーダーシップの欠如、民族・部族単位の政治、外国勢力の介入、グッド・ガバナンス（「適切な統治」）の欠如、利益の不公平な配分等様々な要因が挙げられる。

アフリカ紛争の主体は、とりもなおさず、国家である。それも正統な権力を有さない「脆弱な国家」、「破綻国家」である。こうした国家の統治のあり方が紛争の大きな要因となっている。国家が脆弱である故に、国家の有する暴力機構、安全保障の機構が崩壊していく過程で、社会は、国家に属さない他の武装機構の出現を伴って暴力的に反応する。

とりわけ、脆弱な国家体制の諸国では、政府軍は、恣意的な構造改革を余儀なくされ、軍機構そのものが崩壊し、その一部が政府や軍機構本体に対する不満分子となることが多い。一部兵士の反乱が、国を二分する紛争に拡大していくケースは枚挙に暇がない。例えば、モブツ時代のザイールは、国軍内に複数の機構をつくることを奨励した。大統領特別警備隊、大統領近衛兵、特殊部隊、国軍参謀本部の創設によって、軍機構内部における格や待遇の差異は拡大していった。この軍機構内部の変化は、兵士や下士官の大異動を伴い、軍としての統一性及び一体性の瓦解に拍車を掛けていった。一部の軍人は、国家の収奪体制に与したり、またある軍人は非合法の経済活動(賈札作りなど)に勤しんだりした。1991年及び1993年に一部不満兵士が反乱を起し、大騒乱に発展したケース、1997年のモブツ政権崩壊に繋がるコンゴ(民)紛争の際に、ザイール国軍並びにモブツ大統領特別警備隊が、国家の安全保障機構として全く機能せず潰走したケース等は、正しくこうした軍機構の瓦解の結果に拠るものであった。パタセ政権下の中央アフリカにおける軍機構の二分化と再三再四に亙るヤコマ族系兵士の反乱、そして、それに関連するクーデターの勃発も全く同じ文脈で説明することが可能である。

こうした軍機構の瓦解に対して、社会は、様々な方法で反応するが、軍事的衝突が勃発する前に、しばしば地元のコミュニティから発生した武力勢力を出現せしめる。こうした武装勢力は、往々にして、紛争の主役たる国家による直接的且つ間接的な刺激によって触発され、国家の外に位置する在野や地方の有力者やその勢力によって組織されることが多い。コンゴ(共)における「ニンジャ」や「コブラ」、シエラ・レオーネにおける「カマジョール」、モザンビークにおける「ナパラマ」、コンゴ(民)における「マイマイ」など等である。こうした武装勢力は、地元の利権や資源と結びつき、いわゆる「軍閥」(*warlord*)の出現である。軍閥は、元々は、軍事勢力のメンバーが住んでいるコミュニティや領土の防衛の為に、組織されるが、コミュニティの一般住民に対して権力を行使し、地域の利権や資源を独占し、地域における紛争アクターとなっていく。こうした軍閥は、経済的な利権を拡大していく過程で、グローバル化した企業や武器や傭兵商人とも密接に結びつく傾向にある。したがって、軍閥に生殺与奪権を握られたコミュニティの民間人も、こうした軍閥に否応なしに自らの運命を託さざるを得なくなっていくのである。

### (3) 紛争の拡大と地域的コンテクストの重要性

かくして、アフリカにおける紛争では、軍人と民間人の区別が曖昧になり、「内戦」の様相を呈していくのである<sup>(4)</sup>。また、アフリカ紛争では、若者や児童<sup>(5)</sup>までもが動員され、主要なアクターとなっている。政府軍或いは武装勢力を問わず、若者や児童は、伝統的な社会性から隔離され、強制的に動員され、暴力的な訓練を施され、暴力の統治する社会に組み込まれる。しばしば、若

者は員数合わせとして大量に動員されるが、紛争の前線においては重要な役割を果たす。

こうしたインフォーマルなプロセスの急速な拡大によって、インフォーマルな且つ無秩序な活動自体が、アフリカの社会や経済の伝統的なネットワークの中で、決定的な原動力となり、紛争や戦争を生業とするアクターをも生み出し、紛争を広域化、慢性化且つ長期化せしめるのである<sup>(6)</sup>。それ故、アフリカ紛争を軍事的なファクターや国内のみの要因にだけ限定して分析し、対応するだけでは、不十分であり、紛争によって利益を得ている国際的な非政府ネットワークや紛争に関与する外国勢力(しばしば近隣諸国であることが多い)をも含めて考慮していかなければならないのである。

したがって、アフリカの紛争に対処していくためには、地域的且つ国際的なコンテキストを考慮しなければならない。つまり、アフリカの平和と安全保障の確立の為には、まず国際社会のコミットメントとアフリカ諸国自身の紛争解決に対する決意が必要不可欠であるが、次には、地域的且つ国際的な解決方法が模索されていかなければならないのである。

現在、G8 アフリカ行動計画の枠組みで、ベルリン・プロセスを経て、アフリカ諸国の PKO 能力、紛争予防・解決能力向上の為の G8 イニシアティブが進行中である。しかし、それだけでは、不十分である。特に、旧宗主国に対しては、シエラ・レオーネにイギリスが果たした役割、コート・ド'イヴォワールにおいてフランスが果たした役割などが求められる。

紛争解決には、地域レベル或いはサブ・リージョナル・レベルでの対応が、決定的であり、重要な役割を演ずる。まず、旧宗主国が中心となって国連を始めとした国際社会の協力を要請しながら、同時並行的に地域機構或いはサブ・リージョナル機構がイニシアティブを発揮する。国際社会の協力と地域機構の協力が相互作用的に繰り広げられることが望ましい形である。

## 2. OAU の限界

アフリカ大陸においては、各国の外交的な駆け引きの舞台は、大陸レベルで行われるより、様々なサブ・リージョナルの枠組みで行われることの方が多かった。その為、集団安全保障や伝統的な同盟の構築に関しては、サブ・リージョナルのレベルでのイニシアティブ<sup>(7)</sup>の発達の方が進んでいった。そのことが、大陸全体の機関である OAU の組織及び機能上の非効率性を悪化させるばかりであった。

こうしたサブ・リージョナルへの嗜好からか、安全保障及び防衛に関する汎アフリカの野望の実現は、停滞する。アフリカ大陸は、アメリカ大陸の安全を保障するリオ条約(1991 年)を有する中南米訪問と異なって、如何なる集団安全保障に関する取極めも有してこなかった。OAU 創設以来、集団安全保障に関する多くのイニシアティブが頓挫してきた。OAU は、加盟国間の紛争の

専門機関として、OAU 憲章の規定に基づき、仲介・調停・仲裁委員会 (Commission of Mediation, Conciliation and Arbitration)、危機管理部隊の組織として、防衛委員会 (Defense Commission) を設置していた。

これまで、アフリカ大陸において多くの武力紛争が勃発してきたにも関わらず、OAU 憲章の第 7 条に規定されたこの「仲介・調停・仲裁委員会」は、一度も機能することはなかった。また、同様に憲章第 20 条に規定された「防衛委員会」も、閣僚レベルで、加盟国の防衛及び安全保障政策の調整を行うことを目的としていたが、全く機能しなかった<sup>(8)</sup>。防衛委員会の決議は、何れも具体的な結果を伴うことはなかったのである。

その為、OAU は各地域を揺るがす大規模な戦争には全く無力であったと言っても言い過ぎにはならないであろう。OAU は、ビアフラ紛争、アンゴラ紛争、チャード紛争、シャバ紛争、コンゴ (共) 紛争、コンゴ (民) 紛争等の内戦型の紛争には関与せず、OAU 域内域外を問わず、様々なアクターが関与し、錯綜する大規模紛争には、OAU の関与は限定的なものに留まった。また、こうした OAU 自体の危機管理能力の問題も然ることながら、OAU は内政不干涉、厳正中立との立場から内戦には極力関与しないようにしていた。

しかし、冷戦構造が崩壊し、新たな世界システムが出現し始めた 1990 年代以降、アフリカ諸国の首脳は、アフリカにおける内戦型の紛争の多発化及び広域化、それに付随する地域における社会経済危機の一層の深刻化、難民や国内避難民の大量発生といった状況を踏まえ、アフリカで多発する内戦形の紛争への対応が緊急性の極めて高い課題であると認識し始めた。まず、90 年 7 月のアディス・アベバにおける第 26 回 OAU 首脳会議において、アフリカ諸国の首脳は、「アフリカにおける政治的、社会・経済的状況及び世界において生じている基本的変化に関する宣言」を採択し、「アフリカにおけるあらゆる紛争の平和的且つ遡及的解決を目指して全体で対処する必要性」を訴え、紛争予防メカニズムの構築に関して、サリム・サリム OAU 事務局長に報告を依頼した。92 年 7 月のダカールの OAU 首脳会議でのサリムの報告を受けて、OAU は、より真剣にアフリカの紛争問題に取り組み、国連との連携や協力を強化しつつ、自らの危機管理能力の強化にも着手していったのである。

それを受けて、1993 年 6 月 29 日のカイロにおける記念すべき第 30 回 OAU 首脳会議において、紛争予防・管理・解決メカニズム (MCPMR: Mechanism on Conflict Prevention, Management and Resolution) 創設に関する宣言」が満場一致で採択されたのである。

OAU は、紛争予防・管理・解決メカニズム (MCPMR) において、予防外交と紛争監視及び調整の為の文民・軍事ミッションの派遣に重点を置いた。機構としては、中央機関、首脳会議官房、事務局、「平和基金」を設置した<sup>(9)</sup>。93 年 10 月 21 日に勃発したブルンディにおけるクーデター

未遂に端を発した騒乱が、MCPMR にとっての最初のテストとなった。OAU は、MCPMR の中央機関での大使レベル会合を開催し、直ぐに調査ミッションを目的とする特使を派遣する決定を行った。

二度目のテストとなったナイジェリアとカメルーン間のバカシ半島問題では、1994 年 3 月、MCPMR の中央機関は、カメルーンを支持し、ナイジェリアに対し、兵の撤退を要請した。

その後、MCPMR は、リベリア紛争、コンゴ(共)紛争、コンゴ(民)紛争、コモロ紛争などの様々な紛争に積極的な活動を行うとともに、多くの諸国の大統領選挙に監視団<sup>(10)</sup>を派遣するなど、ある一定のポジティブな役割を果たしてきた。特にエチオピア・エリトリア紛争では、時の OAU 議長であったアルジェリア<sup>(11)</sup>のブーテフリカ大統領のイニシアティブにより、OAU は主導的な役割を果たし、国連とも巧みに連携・協力し、国連ミッションの派遣へ道筋を作り上げた。

OAU は、紛争が発生したり、発生しそうな場合に、関係当事国を召集し、紛争予防及び解決のための調停活動を行ったり、監視・調査ミッションを派遣することを直接的な活動としてきた。更に、サブ・リージョナル機構や紛争周辺諸国による平和維持活動を支援し、国連との連携と協力を強化し、相互補完的にアフリカ諸国の紛争の処理にあたってきた。

しかしながら、OAU 並びに MCPMR<sup>(12)</sup>は直ぐにその限界を露呈した。大湖地域及び中部アフリカでの虐殺や激化する紛争を抑制できなかつたし、リベリアやシエラ・レオーネでの紛争の再発も防ぐことも出来なかつた。MCPMR は、結局のところ、紛争の調停と監視のミッションを派遣しただけで、副次的な役割を果たしていたに過ぎなかつた。OAU は、サブ・リージョナル機関のイニシアティブを追認したり、補完する役目しか果たしたりすることしか出来なかつた。つまり、主体的な役割を果たすことは出来なかつたのである。また、アフリカ諸国の首脳も、自国の内政に関与されることを嫌がり、平和維持や紛争予防に関する権限を有する大陸的な機関の構築に熱心ではなかつた。

### 3. OAU から AU へ

#### (1) AU の創設

アフリカ諸国の首脳は、1999 年 9 月のシルテ特別首脳会議<sup>(13)</sup>の際にカダフィ大佐の突然のパン・アフリカ主義に基づく「アフリカ合衆国」構想提案に驚かされたものの、OAU から AU への移行の道筋を決め、10 カ月後の 2000 年 7 月のロメ首脳会議において、AU 制定法を採択した。AU 制定法は、規定通りの批准国数に達し、2001 年 5 月 26 日に発効した。2002 年 7 月のダーバン首脳会議を経て、AU は正式に発足した。

## (2) AU 委員長の選出

AU は、発足してから、一年半余り(本稿執筆時)が経過したが、マリの大統領を務めたコナレ委員長を 2003 年夏のモザンビークの首都マプトでの第二回 AU 首脳会議で AU 委員長に選出<sup>(14)</sup>して以来、具体的な行動目標を設定しながら動き出し、そのヴィジビリティを高めつつあるようである。

アフリカ諸国の首脳が、民主的に選出されたこの初代 AU 委員長であるコナレに寄せる期待は大きい。大統領を二期務めた大物政治家が、名実ともに AU の舵を取り、その機構整備及び機能強化を行っていくことになったからである。これまで、AU 委員長ポストの前身にあたる OAU の事務局長<sup>(15)</sup>には、コナレのような国家元首級の人物或いは加盟各国の政界のメインストリームにいる人物が選出されたことは全くなかった。寧ろ、裏街道に甘んじてきた政治家か従順且つ有能なテクノクラートがその座につくことが多かった。他のアフリカ大陸におけるサブ・リージョナル機関との関係とに鑑みても、大統領経験者のコナレの存在は大きい。「格」や「序列」を重んじるアフリカ諸国において、アフリカ全体を代表する機関である AU の行政府の長に、大統領経験者が就くことは、サブ・リージョナル機関に対する牽制にもなるからである。また、コナレは、AU 創設の影のフィクサーであり、積極的な財政支援を行っているリビアのカダフィ大佐と非常に近い人物とされている。2003 年 9 月に正式に初代 AU 委員長に就任したコナレは、アフリカ諸国の首脳が思い描くパン・アフリカの夢の実現に向けて、動き出している。

## (3) AU の原則と目的

AU は、その制定法の前文から、取り分け、紛争の予防、管理、解決及び紛争後の構築という紛争関連のあらゆる分野に言及しており<sup>(16)</sup>、紛争問題へ積極的且つ効果的に対応しようというアフリカ諸国の首脳の意思が明確に表れている。AU は、その制定法から、平和と安全保障面での主たる共通の目的且つ原則として次の 10 項目を掲げている<sup>(17)</sup>。

- ① 加盟国の国家主権、領土の一体性及び独立を保全すること。
- ② アフリカ大陸の平和、安全保障及び安定を推進すること。
- ③ 共通防衛政策を実施すること。
- ④ 加盟国間の紛争を平和裏に解決すること。
- ⑤ 加盟国間で力を使用すること、武力行使を威嚇することを禁止する。
- ⑥ 加盟国による他の加盟国の内政への不関与。
- ⑦ 戦争犯罪、ジェノサイド、人道に対する罪と言った重大な事態の場合には、首脳会議の決定に基づいて加盟国に対して AU が介入を行うことが出来るという権利(制定法第 4



条(h)項)。

- ⑧ 各加盟国間の平和的共存と平和と安全の中で共存する権利。
- ⑨ 平和と安全保障を再建する為に AU の介入を要請する各加盟国の権利。
- ⑩ 民主主義的原則、人権、法の支配及びグッド・ガバナンスの尊重。

AU と OAU<sup>(18)</sup>の最大の違いは、正にこの平和・安全保障分野においてである。AU は、紛争問題に関して、革新的で且つ実効性のあるメカニズムを構築しようとしているからである。AU は、制定法に書かれた野心的な原則と目的を確実なものにする為に、OAU 時代の過去の失敗を教訓とした。もはや、平和・安全保障問題を力不足の委員会に付託するという誤った無責任な政策を放棄し、法的な強制力を有する権限のある機関を持って対処しようとした。

#### 4. AU 平和・安全保障理事会

##### (1) AU 平和・安全保障理事会の創設とコナレ・イニシアティブ

AU は、OAU 時代の反省から、アフリカ紛争に対する AU 自体の対応能力を高めるために、その対応メカニズムを強化し、法的には、首脳会議における決定の上で、AU の名において加盟国に介入する権利を自ら承認したのである。アフリカ大陸の紛争への介入への権限を持つ機関が、AU 平和・安全保障理事会である。AU 平和・安全保障理事会を創設するための議定書<sup>(19)</sup>は 2002 年のダーバンでの第一回 AU 首脳会議において満場一致で採択された。

重要なことは、そもそも、AU 平和・安全保障理事会の創設と MCPMR から同 AU 平和・安全保障理事会への移行への道筋は、コナレによって付けられたことである。2001 年ザンビアのルサカでの OAU 首脳会議の際に、当時のマリのコナレ大統領(現 AU 委員長)が、平和・安全保障理事会の創設を提案している<sup>(20)</sup>。それ故、コナレ率いる AU 執行部が平和・安全保障問題を AU の最優先事項としているのである。

コナレは、アンゴラやシエラ・レオーネなどの様に、国際社会による選挙を早めた為に、逆に紛争が再発し、悪化してしまった多くのケースを考慮し、紛争そのものをその原因、発生、展開、停戦、停戦監視、平和維持、紛争解決、紛争後の平和構築へと、段階的且つ包括的且つ総合的に捉えるというアプローチで、アフリカで多発する紛争に対処するという考えを提示した<sup>(21)</sup>。

このコナレの考え方は、1992 年のガリ国連事務総長の「平和への課題」及び「平和への課題追補」や 2000 年の「ブラヒミ報告」などにおいて提言された多機能型の PKO、重層的な紛争予防・解決方法に通ずるものがある。即ち、アフリカ大陸の平和と安全を維持するためには、「平和維持」、「平和構築」、「平和の定着」とを有機的に一体化させることによって紛争そのものを解決

していかなければならないという認識に基づいて、AU 自体が、紛争予防と平和維持活動、平和の定着の為の施策など、一連の平和構築活動をより効率的且つ実効的に展開していかなければならないということである。その為の権限と法的整備を、コナレは、AU 平和・安全保障理事会に持たせようとしたのである。アフリカの地域機関の代表である AU が、自らの大陸の紛争問題に対して、ここまで踏み込んだのは初めてのことであり、これは正にコナレ・イニシアティブとも形容すべき画期的なものである。

現在の AU の紛争に対する基本方針は、このコナレの考えに基づいており、AU 平和・安全保障理事会は、正にこの中核に位置するものとなっている。

それ故、国連安保理の規定とは大きく異なり、AU 平和・安全保障理事会創設議定書には、AU 平和・安全保障理事会が紛争後の平和構築や「平和の定着」に果たすべき役割まで、言及されているのである。

## (2) AU 平和・安全保障理事会の機能と権限

この AU 平和・安全保障理事会は、前述の AU の原則と目的を指針とし、以下の分野での役割を担おうとしている。

- ① アフリカにおける平和、安全保障、安定の推進
- ② 早期警戒、予防外交、平和構築
- ③ 平和支援オペレーション、平和の定着、紛争後の再復興

こうした任務を遂行するために、AU 平和・安全保障理事会は、主に以下の権限を有している。

- ① 対立や紛争、またジェノサイドや人道に対する罪に通ずる可能性のある政策に対して先に対応し、予防する。
- ② 紛争が勃発した際に、その解決を容易にするために、平和構築活動、平和の定着活動に着手する。
- ③ 平和支援ミッションの組織と派遣の許可。
- ④ 加盟国に、国際法に参照して、戦争犯罪、ジェノサイド、人道に対する罪と言った重大な事態が生じた場合には、AU 総会(首脳会議)に対して、制定法第 4 条(h)項に基づいて、AU としての介入を要請する。
- ⑤ AU 共通安保防衛政策の策定。

この他に、AU 平和・安全保障理事会は、自然災害の際の管理や人道援助に関する権限も有している。

AU 共通安保防衛政策に関して、2004 年 2 月 27-28 日に、AU の生みの親で共通安保防

衛政策に高い関心を有するリビアのカダフィ大佐のお膝元シルテで、同共通安保防衛政策に関する第二回 AU 特別首脳会議が開催された。同首脳会議において、アフリカ各国の支援で、AU 平和・安全保障理事会を実効的な組織にし、AU 共通安保防衛政策を策定できるよう、強力な権限と手段を与えて行く事を検討していくことで、アフリカ各国の首脳は合意している。

### (3) AU 平和・安全保障理事会の付属機関

更に、AU 平和・安全保障理事会は、議定書上では、構造上の諮問機関として、賢人会議 (Panel of Wise) を有し、補助機関としては、大陸早期警戒システム (紛争予防センター及びオペレーション・ルームを兼ね備える) (Continental Early Warning System)、平和基金 (Peace Fund)、アフリカ待機軍 (African Standby Force)<sup>(22)</sup>、参謀総本部 (Military Staff Committee)、下部機関としては調停委員会、調査委員会をも有することになる。将来的には、各サブ・リージョナルの地域機関レベルの紛争予防・解決メカニズムが、大陸全体の責任を引き受ける AU の安全保障機関の中に組み込まれていくことが予定されている<sup>(23)</sup>。そもそも、AU 自身が大陸全体の利益のために活動し、大陸の諸機関のリーダーとして各地域のサブ・リージョナル機関の上部機関として君臨し、平和・安全保障分野のみならず、牽引車として、政治・経済の地域統合政策を推進していくことが求められているのである<sup>(24)</sup>。AU 委員会もそれを自身の目標に掲げている<sup>(25)</sup>。事実、他のサブ・リージョナル機関の紛争予防メカニズムは、AU の安全保障機関の一部であると AU 平和・安全保障理事会創設議定書に規定されており、その調整は AU 平和・安全保障理事会と AU 委員長が担うことになっている<sup>(26)</sup>。

### (4) AU 平和・安全保障理事会の構成

AU 平和・安全保障理事会の構成は、モデルとなった国連安保理同様に、総数 15 カ国であるが、国連安保理の様に、常任理事国と非常任理事国の様な決定権に関する決定的な差異は存在しない。即ち、理事会の決定の際に、国連憲章第 27 条第 3 項に認められているような常任理事国の同意は必要としない。任期 2 年で選出される 10 カ国と任期 3 年で選出される 5 カ国とに大別される。各理事国の選出は、AU 首脳会議によって行われるが、地域の配分が考慮されることになる。任期 2 年の 10 カ国においては、西部アフリカから 3 国、北部アフリカから 1 国、東部、中部、南部アフリカから夫々 2 国ずつ選ばれる。当初は、西部からも 2 国であったが、西部の加盟国数の多さが考慮され、1 国増えることとなった。任期 3 年の 5 カ国は、各地域から 1 国ずつ選出される。

#### **(5) AU 平和・安全保障理事会のモダリティ**

AU 平和・安全保障理事会は、基本的にはクローズド・ミーティングとして行われる。たとえ理事会のメンバーであっても、理事会の審議中の紛争の直接的且つ間接的な当事国になっている場合には、こうした諸国は、如何なる議論、如何なる決定過程にも参加することは認められないし、投票権もない。しかし、こうした諸国は、決定過程からは排除されるが、会議開始前に、AU 平和・安全保障理事会に対して、紛争の状況を説明したり、自らの主張を釈明したりすることが認められている。

他方で、紛争関与国が AU 平和・安全保障理事会のメンバー諸国ではない場合には、同国は、メンバー諸国に対する措置と同様に、会議の前に、理事会に対して、紛争の状況や原因を説明したり、自らの主張を釈明したりすることが認められている。ある紛争に関心を有していたり、関係のあるサブ・リージョナル機関、国際機関、「シビル・ソサイエティ」（「市民社会」）も、理事会に認められれば、投票権はないが、会議への参加は認められる。また、AU 平和・安全保障理事会は、必要に応じて非公式協議の枠組みで、紛争関係当事国のみならず、こうした紛争に関連するサブ・リージョナル機関、国際機関、「シビル・ソサイエティ」（「市民社会」）と議論を行うことが出来る。

AU 平和・安全保障理事会の各理事国が、一票の投票権を有し、理事会の決定は、全理事国総意の原則によって行われる。理事会の総意が得られない場合には、手続き事項に関しては、単純過半数で票決される。他の事項に関する決定に関しては、3分の2以上の賛成投票で可決される。如何なる理事国の特権も認められていない点で、国連安保理とは一線を画す。

#### **(6) AU 委員長と AU 平和・安全保障理事会**

AU の紛争に対する取り組みの中で、更に国連安保理との大きな違いは、常任理事国ではなく、AU 委員長に大きな権限が与えられている点である。AU 委員長は、平和・安全保障理事会の権限の下で、全紛争当事国と協議の上で、紛争予防、管理及び解決に適したあらゆるイニシアティブを取っていかねばならないと規定されている。AU 委員長は、自らの判断でアフリカ大陸の平和と安定と安全保障が脅かされると認識した場合には、何時如何なるときでも、平和・安全保障理事会及び賢人会議の注意喚起を促すことが出来るし、自らの特使や特別代表を任命し、紛争地域に派遣することが出来る。また、現在進行中の紛争の解決の際のみならず、紛争予防、紛争後の平和構築、「平和の定着」の段階においても、AU 委員長は、自らのイニシアティブで、特使などを派遣することが出来る<sup>(27)</sup>。つまり、AU 委員長は、平和・安全保障理事会の決定の実施及びフォローアップを確実なものにする為に、大きな権限を有しているのである。

## (7) 問題点

2004年3月15-16日にアディス・アベバに於いて行われた特別閣僚会議において、AU 平和・安全保障理事会のメンバーが選出された。特に、5カ国の地域代表理事国の選出に時間を費やし、「小国」の積極的に議論に参加したが、最終的なコンセンサスを見出した<sup>(28)</sup>。北部からは、地域代表理事国(任期3年)として、アルジェリア、非常任理事国(任期2年)には、リビア、西部からは、地域代表理事国として、ナイジェリア、他の理事国には、ガーナ、セネガル、トーゴ、中部からは、地域代表理事国として、ガボン、非常任理事国にはカメルーンとコンゴ(共)、東部からは、代表がエチオピア、他の理事国はケニア、スーダン、南部からは、代表に南アフリカ、非常任にはレソトとモザンビーク、計15カ国が選出された。AU 平和・安全保障理事会は3月末より実質的な活動を開始している。

しかしながら、その実効性に関しては、依然未知数であると言わざるを得ない。2月のシルテの会議で、コナレ委員長より勧告されたように、AU 平和・安全保障理事会は、依然として、実効的な介入を行う、強力な権限、予算及び道具を有していないからである。

議定書によれば、「理事会は、紛争予防・管理・解決のための常設決定機関である(第2条)。その目的は、アフリカにおける平和、安全保障、安定を促進し、紛争に対して先に対応し、予防することにある(第3条)。その機能は、早期警戒と予防外交(第6条)にあり、その主要な権限は、対立と紛争の先取りと予防(第7条)にある。更に、理事会は、加盟国に対する介入を総会に対して勧告することが出来る(第7条)<sup>(29)</sup>」とある。

これは、平和・安全保障理事会が、他の多くの国際機関に見られるように、討議及び議論の為の機構であり、フォーラムのようなものに過ぎないということを意味している。即ち、AU 平和・安全保障理事会が、NATO の様に、集団防衛協定に基づき、自動的な介入や対応を可能ならしめる強制的な決定機関或いは集団安全保障機関ではなく、勃発する紛争に対してアドホックに対応していく機関でしかないということなのである。

したがって、この AU 平和・安全保障理事会に真の実効性を持たせ、信頼性のある機関にするのは、AU 及びアフリカ諸国自身の役割なのである。

## 5. CSSDCA プロセス

AU が、包括的に紛争に対処するために、AU 平和・安全保障理事会と並んで、同理事会と相互に補完するというコンテキストの中で、大きな役割を果たすことが期待されているのが、CSSDCA プロセス<sup>(30)</sup>である。CSSDCA は、NEPAD と並んで、AU の重要なプログラムである。アフリカ大陸のみならず、世界中のアフリカ人ディアスポラも巻き込み、全てのアフリカ人の集団の

エネルギー吸収していくことを想定している CSSDCA プロセスこそが、AU の根幹であり、真の機軸であると言われている<sup>(31)</sup>。

CSSDCA は、AU 加盟各国、即ちアフリカ諸国の夫々の政策を収斂していく為に、政策の土台となるアフリカの共通価値を推進し、構築していくことを目的としたアフリカ諸国共通の枠組みである。CSSDCA に関する覚書は、AU のあらゆる機関によって採択された決定の実施や AU 諸機関の原則及び価値の尊重に対する定期的な監視とフォローアップの為の有効な道具なのである。

更に、様々な「瓢箪 (Calabashes)」を網羅した CSSDCA プロセスにおいては、紛争予防・解決におけるサブ・リージョナル機構との連帯・連携関係の強化、「シビル・ソサイエティ」(「市民社会」)の動員が繰り返し強調されている。2000年6月にアディス・アババで行われた「第一回 OAU シビル・ソサイエティ会議」、2002年6月の「第二回 OAU シビル・ソサイエティ会議」<sup>(32)</sup>の二つの会議は、CSSDCA のキャパシティ及び基礎の強化の一環として行われており、様々なアクターとの連携及びネットワーク化を図るべき AU にとって重要な意味を持つ会議であった。2004年6月には、欧米のアフリカのディアスポラの代表を集めて、第三回シビル・ソサイエティ会議が開かれていくことが予定されている。その会議において、改めて CSSDCA と AU 平和・安全保障理事会、NEPAD などとの連携が試されていくこととなる。

アフリカ諸国の紛争及び危機に対して、第一義的且つ主導的な役割を果たすべきなのは AU であり、その役割を果たしていくためには、アフリカに関連するあらゆるアクターを巻き込むことの出来る CSSDCA は、必要不可欠の道具である。これまでに見てきたとおり、アフリカの紛争予防及び平和構築には、政治アクター、軍事アクターのみでの関与では不十分であり、サブ・リージョナル・レベル、「シビル・ソサイエティ」(「市民社会」)レベル、コミュニティー・レベルでの貢献が必要であるからである。

AU は、紛争予防解決の為に、国連やアフリカの様々なサブ・リージョナル機構、アフリカ大陸内の非政府機構、「シビル・ソサイエティ」(「市民社会」)等紛争に関わるありとあらゆるアクターとの多角的かつ重層的な連携を取って行かねばならない。国連と密接に協力しつつ、AU が主導的且つ指導的役割を果たし、調停活動や監視団の派遣などで和平プロセスを進めた上で、国連安保理と AU 平和・安全保障理事会に基づく平和維持軍の派遣、場合によってはサブ・リージョナル機構に平和維持と「平和の定着」の為の実際のオペレーションを要請するという方法も可能性が出てくるであろう。その目的を達成するために、AU がアフリカ地域各種アクターと提携関係を結び、ネットワーク化を図っていく上で、CSSDCA プロセスは重要な役割を演ずるであろう。

それ故、アフリカにおける紛争の予防、解決、紛争後の平和構築、「平和の定着」の為に、地域

を跨ぐ協力の枠組みを構築している CSSDCA プロセスと、アフリカにおける紛争問題に包括的な対応をするための法的正統性と権限を有した AU 平和・安全保障理事会とが連携していくことは、極めて重要なことなのである。

## 6. AU 本体の内包する問題点

AU の前途は依然として険しい。AU 自体が、サブ・リージョナル機関の上部機関として、アフリカ大陸全体の利益を擁護する強力な地域機関として、軌道に乗っていくためには、多くの障害を乗り越えていかなければならない。AU 制定法、AU 平和・安全保障理事会創設議定書等、ペーパーの上での諸機構は完備された。AU 委員会、経済社会理事会、パン・アフリカ議会、AU 平和・安全保障理事会等既に確実に一步一步動き出している。

しかし、機構が実体性を伴うには多くの時間を要するであろう。最大の問題は、財政問題である。一部加盟国の分担金の未払い問題は、深刻な問題である。2001 年で 50 百万ドル、2003 年で 61 百万ドルと右肩上がりに計上されていく。AU のフィクサー、カダフィ大佐はイスラム系 11 カ国や他の友好国の分担金を一部肩代わりしているが、これだけでは、不十分である。本体の運営の財政問題ですら解決していないのに、AU 平和・安全保障理事会を始めとした様々な野心的な機構の整備にまで、財政を充当させる余裕はあるのであろうか。

また、三百数十人いる AU 職員の士気及びプロフェッショナリズムも問題である。AU 職員は、AU の将来や利益よりも、派遣国の国益に基づいて行動しているのが現状である。ニューヨーク、ジュネーブ、ブラッセルの AU 代表部の管理体制は極めて杜撰である。

AU は機構改革用の資金は 250 万ドルと勝手に試算しているが、AU の機構を十全的に機能させるには、80 百万ドル以上が必要と試算されている。特に、AU 平和・安全保障理事会の整備には多くの予算が必要であろうし、紛争予防や DDR を機軸とした「平和の定着」支援には、夥しい数の予算を割いていく必要がある。

今後、アフリカ諸国の首脳に期待されているコナレ AU 委員長が、如何にその手腕を発揮していくのかが注目される場所である。歴史学者兼考古学者として大学で教鞭を執ってきた経験を有するプロフェッサー・コナレが AU という複雑且つ巨大な官僚機構に如何にメスを入れていくのか、財政問題に如何に対処していくのかが今後の最大の焦点であろう。AU 平和・安全保障理事会が軌道に乗るかどうかも正にそこに掛っている。

## おわりに (AU と安全保障)

安全を保障すること、それは、危機を予防する努力を怠らないことである。アフリカにおける真

の安全保障の為に、危機を予防する努力を行うとともに危機が発生した場合に、国際社会の確固たる関与によって強化された自らの紛争解決のシステムを構築する必要がある。

危機というものは、社会の根深い悪、内的且つ外的緊張の表象であり、しばしば、ある社会が民族間の団結や平和を保障しうる方策を持ち得なかった為に起こるものである。その時、政治レベルでの議論は暴力になり、善隣関係は国境紛争へと変貌してしまうのである。

真の予防には安定した環境が必須である。アフリカ紛争の主たるアクターは国家である。正統性のない国家機構である。したがって、国家権力の正統性を高めることが紛争解決に有効な手段である。そのためには、「民主主義的諸制度の強化」、「政治権力の透明性の徹底」、「国民に対して責任を有し、責任を果せる政治的リーダーシップの確立」、「政治過程におけるアカウントビリティ及び政治的アカウントビリティの徹底(政治的行為に国家及び政府が責任を持つこと)」、「権力機構のチェック・アンド・バランス」、「各国の公共治安機構(Public Security Institution)の強化」といった政治体制、統治のあり方やガバナンス改善が必要である。

こうした「グッド・ガバナンス」の原則に導かれ、公共の自由を尊重し、公益や公共財を気遣い、国民の意見に耳を傾け、国を構成する様々な民族間の均衡に注意深い国家が必要である。そうした国家の下には、柔らかな「市民社会」が開花し、国はその一体性と団結を見出し、人々は共存し、激動や混乱を避けるための最初の答えとなる経済的開発を構築し得る。法、公的秩序、司法を尊重させる術を有し、国民に対して役割を果たす国が必要なのである。

市場経済への改革を必要とする開発は、アフリカ紛争予防のための長期的な解決策である。経済の開発によって富やサービスなどの一社会が有する諸価値の権威的な再配分が可能となるからである。その為には、アフリカ諸国間同士の地域協力、地域統合、サブ・リージョナルな相互依存関係等の強化は、アフリカの国家間の紛争を回避するために、不可欠となってくるであろう。一方で、内乱を防ぐには民主的な政体、人権および法を尊重し、国民に対して責任を有する国家を確立することが重要であろう。

国際社会はアフリカ諸国の地域的かつ歴史的なコンテクストを十分に把握した上で適切な支援を行っていくべきである。アフリカ大陸を代表する AU は、旧宗主国や国連を始めとした国際社会、更に、サブ・リージョナル機構などの各アクターと調整を行い、紛争予防・解決のための各種イニシアティブをコーディネートしていかなければならないであろう。アフリカの現場においては、アフリカの各機関の連携は全くと言っていいほど機能していない<sup>(33)</sup>。紛争解決のためのコーディネートを行うには、AU のリーダーシップが求められる。

アフリカの紛争問題に関して、オーナーシップの原則の下で、アフリカ諸国自身の努力のみを期待していくのは無責任である。紛争の予防・解決、「平和の定着」の為に、旧宗主国のイニシ



アティブ、国連を始めとした国際社会の協力、AU のリーダーシップ、サブ・リージョナル機構のイニシアティブなどが有機的に連関した重層的な対応が不可欠である。その為には、地域協力の枠組みの構築が必要となってくる。

更に、「平和の定着」の基礎となる紛争後の持続的平和構築の面では、DDR(動員解除、武器回収、社会復帰)が不可欠であり、DDR の実施には、AU とサブ・リージョナル機構の努力だけでは、不十分である。国際社会の支援とサブ・リージョナル・レベルにおける地域協力の構築が必要である。具体的には、AU 或いはサブ・リージョナル機構が、国際社会の側面支援を踏まえて、サブ・リージョナルの枠組みで、コミュニティ・ベースで活躍する DDR を専門とする NGO への財政的且つ人的支援を行ったり、武器売買の監視機能を強化したり、難民や避難民の帰還や再統合への支援などを促進したりしていかなければならない。また、アフリカ紛争のもう一つの要因として、紛争当事者達が、稀少資源の不正利用で装備をせっせと購入し、紛争を行っている事情がある。したがって、AU は国際社会と協力して、稀少資源の不正利用に対する取り締まりの強化を徹底的に行う必要がある。更に紛争後の平和持続に大きな障害となっている、いたるところに敷設された対人地雷に関しても、AU と国際社会は積極的に対人地雷除去への支援を行っていかなければならないであろう。

また、これまでに述べてきたとおりに、アフリカ諸国間同士の地域協力、地域統合、サブ・リージョナル(準地域)な相互依存関係等の強化は、アフリカの国家間の紛争を回避するために、不可欠となってくるであろう。アフリカの代表である AU がリーダーシップを取って、サブ・リージョナル機構と連携して、アフリカ各国及び各地域の善隣協定の強化を目指して、地域協力を具体的に推進していかなければならない。

アフリカの紛争予防、管理、解決そして紛争後の平和構築、平和の定着には、多国間協力及び地域協力が不可欠である。AU 平和・安全保障理事会及び CSSDCA が効力を発揮していくためには、国連を始めとした国際社会とドナー諸国の支援が必要である。TICAD プロセスを標榜し、アフリカにおける「平和の定着」を TICAD の三つの支柱の一つとして重視している日本は、平和基金への資金供与だけでなく、それを越えた援助を行っていく必要がある。具体的には、在外公館における、定員確保の為の伝馬船制度等の現行の国家公務員の出向制度を見直し、国連や他の国際機関に人を出向させているように、AU の安全保障機構或いは AU の政務局に然るべき外交スタッフ(可能であれば、原則として外務省プロパー職員の派遣が望ましい。困難であれば、技術協力の枠組みで、以前 SADC に派遣していたように JICA 専門家派遣のスキームでの派遣も検討可能であろう)を派遣していくという大胆な発想をしていかなければならないであろう。アフリカを代表する AU 機構内部に政府職員を派遣すれば、アフリカにおける日本外交プレゼンス

は必然的に高まるであろう。

－注－

- 1 コンゴ(民)の様に統計の取れない国は除いてのことである。
- 2 René DUMONT, *L'Afrique noire est mal partie*, Paris, Editions du Seuil, 1962, collection « Points Politique », 1966.
- 3 Edwige AVICE, « Le pourquoi et le comment », La France et l'Afrique Vade-mecum pour un nouveau voyage sous la direction de Serge MCICHAÏLOF, Paris, Editions Karthala, 1993, pp.7.
- 4 Kelvin HOLSTI, *The State, War and the State of the War*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
- 5 80年代後半にチャールズ・テイラーによって積極的に行われた児童兵の動員は有名である。
- 6 Roland MARCHAL, « Anatomie des guerres en Afrique », *Questions Internationales*, N°5 janvier-février 2004, Paris, Documentation Française.
- 7 事実、OAU創設の契機となった1963年のアディス・アベバの会議において既に、セネガルのサンゴール大統領は、アフリカにおける集団防衛及び集団的安全保障を効率よく組織するためには、サブ・リージョナルのレベルで地域安全保障協力を推進していくがより効果的である旨述べている。この時点で、既にサンゴールは、アフリカにおける四大共同体(北部、西部、東部、南部)の組織を検討していた。この考えは、70年代終わりに、トーゴのエヤデマ大統領によっても踏襲され、エヤデマは西部アフリカ軍事協定というアイデアを打ち出している。
- 8 防衛委員会は、年中会議を開催していたものの、実現性の低い計画ばかりを目標とする決議を採択するに留まっていた。63年11月のアクラの会議では、「アフリカ上級統一司令部」の設置、65年2月のフリータウンの会議では、「アフリカ防衛軍」の組織、74年1月のコナクリの会議では、「アフリカ軍人学校」の建設、など等である。
- 9 メカニズムの機構の詳細については、青木一能「冷戦後アフリカにおける紛争対応メカニズム」『国際政治』123号、日本国際政治学会、2000年1月及び「アフリカにおける紛争問題

のアクターの変遷とOAU」、NIRA政策研究『予防外交 アフリカに見るその課題』、2000年、32-37頁。

- 10 最近では、2002年3月に行われたジンバブエ、マダガスカルの大統領選挙にアフリカの大物著名政治家を中心とした監視団を派遣している。しかし、ジンバブエでは、ムガベの再選と選挙の公平性を再確認したり、マダガスカルでは対立する両候補の仲介に失敗したりと、その実効性が疑問視されている。
- 11 アルジェリアは、リビアと並んで、北アフリカ諸国の中でOAUの活動に最も積極的な国の一つである。ブーテフリカは外相時代にOAUの創設に密接に関与したこともあり、モロッコとの西サハラ問題との絡みもあり、OAU外交に力を注いでいる。
- 12 1995年の第29回OAU首脳会議において、ムバラク・エジプト大統領がテロの標的になるという事件が契機となり、メカニズム強化策の一環として、95年に早期警戒システムの設立が決定される。96年6月には、メカニズムのメンバー国16カ国の国防省の制服組が防衛会議を開催し、平和維持ミッションの機動的展開のためのOAU内におけるミッション本部(参謀部、情報部、兵站部から構成される)及び紛争管理センターの設置などが決定された。
- 13 シルテ・サミットを企画し、指揮したのはカダフィ大佐・トリッキ大臣のタンデムである。トリッキは、駐仏リビア大使等を歴任した後、カダフィによって新設されたアフリカ担当大臣に抜擢された人物で、カダフィの信任が厚く、「アフリカ連合」創設の影のフィクサーと言われている。

●AUの創設とカダフィ大佐の動き(筆者作成)

- 1998年 リビアへの経済制裁解除
- 1999年 アルジェでのOAU首脳会議。カダフィ大佐77年以来の参加。
- 1999年 シルテ・特別サミット
- 2000年 アフリカ連合制定法案の採択
- 2001年 シルテ・特別サミット

なお、トリッキは、2003年にアフリカ担当大臣を退き、国連代表部大使となった。

- 14 2003年7月10日、モザンビークのマプトで開催された第二回AU首脳会議において、アルファ・オマール・コナレ・マリ前大統領が、初代AU委員長として選出された。2002年にダーバンで産声を上げたAUが、AUの行政府となるAU委員会の長、即ち「AUの顔」「アフリカの大統領」とも言うべきポストを選出する為の選挙を行うのは、今回が初めてのことであった。コナレは、加盟45カ国(AU全加盟国53カ国の内、8カ国が分担金未払いのため

投票権が剥奪されている)の有効投票数の内、35 票を獲得し、第一回目の投票で選出された。因みに、6 カ国がコナレへの反対票を投じ、4 カ国が棄権した。なお選挙は秘密投票で行われた。当初、暫定委員長を務めていたエッシーも立候補をする予定で、エッシーとコナレの一騎打ちになる可能性が高かったが、折からのコート・ディヴオワール情勢の影響から、結局、首脳会議の三日前の7月7日付けで立候補を取り下げ、断念せざるを得なかった。しかし、OAUからAUの移行という困難な作業に尽力を尽くしたエッシーの残した功績は忘れてはならない。文字通り、エッシーは限られた予算で最大限の功績を挙げた。エッシー以前は、OAU 特別代表や特使はブルンディ、西サハラ、コモロにしか派遣されていなかったし、リエゾン・オフィスもブルンディのみであった。エッシー着任以後、マダガスカル、象牙海岸、中央アフリカ、リベリア、スーダン、ソマリア、コンゴ(民)などに AU 委員長特別代表が派遣されている。キンシャサ、アビジャン、バンギにリエゾン・オフィスが開設されている。また、エッシーは、AU の本体の予算に対する外国の財政支援を許可し、ドイツ、デンマーク、スウェーデン、カナダ、オランダ、UNDP、EU 等がこれまでに財政支援を行っている。

15 ●歴代 OAU 事務局長一覧表(筆者作成)

- 64年 ディアロ・テリ(Diallo TELLI) (ギニア)
- 72年 エンズ・エカンガキ(Nzu EKANGAKI) (カメルーン)
- 78年 エデム・コジョ(Edem KODJO) (トーゴ)
- 83年 ピーター・オニュ(Piter ONU) (ニジェール)代理  
(ガボンのオクンバとマリのベイエが対立した結果)
- 85年 イデ・ウマラウ(Ide OUMRAOU) (ニジェール)
- 89年 サリム・サリム(Salim Salim) (タンザニア)
- 01年 アマラ・エシ(Amara ESSY) (コート・ディヴオワール)

16 AU 制定法(Constitutive Act of the African Union)前文。

<http://www.africa-union.org>

17 AU 制定法第三条と第四条からの抽出。

18 OAU の目的は、憲章第二条に明記された以下の 5 点であった。

- ① アフリカ諸国の統一と連帯の促進
- ② 国家主権、領土の一体性、独立の尊重
- ③ アフリカ大陸の人々の生活水準の向上のための努力の促進と調整

④ アフリカ大陸における植民地主義の忌避

⑤ 国連憲章と世界人権宣言に応じた国際協力の推進

こうした目的遂行の為に、国家主権の平等、内政不干涉、国家主権と領土の一体性の尊重、紛争や諍いの交渉、調停、妥協、裁定などによる平和的解決、暗殺と破壊活動の非難、アフリカにおける植民地の全面的解放、非同盟政策へのコミットメントの原則を尊重していくことが謳われている。しかし、これまで見てきたとおり、OAU 自身による強制的な介入の権利は必ずしも保障されていなかったし、適用されることはなかった。

- 19 マリは、コナレの後任であるアマドゥ・トゥマニ・トゥーレ大統領のイニシアティブにより、AU 平和・安全保障理事会創設議定書の策定にも重要な役割を演じた。
- 20 Amadou Toumani TOURE, « L'Union Africaine et le Maintien de la Paix », *L'Union Africaine face aux enjeux de Paix, de Sécurité et de Défense*, sous la direction de Dominique BANGOURA, Paris, L'Harmattan, 2003, p121-p126.
- 21 サム・イボック(Sam IBOK)・AU 政務局長と筆者との懇談(於:アディス・アベバ、2004年2月17日)。
- 22 議定書においては、アフリカ待機軍の創設でアフリカ諸国の首脳は合意していたが、「アフリカ統一軍」の創設を目指すリビアのカダフィ大佐は、2004年2月のシルテの会議で巻き返しを図った。しかし、同会議では、カダフィ大佐は他のアフリカ諸国の首脳を説得することが出来ず、カダフィ大佐の望んだ「アフリカ統一軍」の創設に懐疑的なアフリカ各国の首脳は、アフリカ紛争介入軍(アフリカ待機軍)の創設に関する勧告を促すアフリカ共通防衛宣言を発するに留まった。結局のところ、元の鞘に納まっているのが現状である。
- 23 Amara ESSY, « L'Union Africaine face aux enjeux de Paix, de Sécurité et de Défense », *ibid.*, p204 –p205 ; Alpha Oumar KONARE, « La sécurité, priorité de l'Union Africaine », *Géopolitique Africaine* N°13 janvier 2004 , p9 –p16.
- 24 La Commission de l'Uninon Africaine, *Vision de l'Union Africaine et Mission de la Commission de l'Union Africaine Projet Final*, Commission de l'Union Africaine, le 24 février 2004.
- 25 La Commission de l'Uninon Africaine, *Ibid.*, p24.
- 26 AU 平和・安全保障理事会創設議定書第16条(Protocol Relating to the Establishment of the peace and security council of the African Union)に拠る。

- 27 同第 10 条。
- 28 <http://allafrica.com/>などの情報。
- 29 同議定書よりの抜粋。
- 30 CSSDCA (Conferences on Security, Stability, Development and Cooperation) とは、「アフリカにおける安全保障、安定、開発及び協力会議」のことである。Organization of African Unity, Solemn Declaration on the CSSDCA, Lomé, Togo, July 2000, <http://www.africaleadership.org> and Memorandum of Understanding on the Conference on Security, Stability, Development and Cooperation in Africa, Durban, South Africa, July, 2002. CSSDCA の創設に関する規定が最初に採択されたのは 1991 年 4 月に行われたカンパラでの会議においてである。CSSDCA の提唱者は、ナイジェリアのオバサンジョ大統領(当時も大統領)であった。CSSDCA は 1999 年の 9 月のシルテ・サミットで設置され、第一回会議の開催の呼びかけがシルテ・サミットの文章の中で明記された。2000 年 5 月のナイジェリアのアブジャにおいて、第一回会議が開催され、「CSSDCA に関する宣言」が採択された。CSSDCA は、AU 制定法第 9 条において規定されている諸原則の適用を推進していくことを目的としている。CSSDCA プロセスは、戦略的且つグローバルなフォローアップ・評価・報告のメカニズムとして見做されている。また、CSSDCA プロセスにおいて、AU 内部で二年毎に常設の CSSDCA 会議を開くことを予定し、その会議において、レビューの報告書をアフリカ諸国の首脳に提出することになっている。CSSDCA は戦略的ガイドとして位置づけられている。CSSDCA プロセスは、NEPAD の枠組みの中で適用されていることが望まれている。
- 31 イドリス・ジンミ・アディッサ (Idris Jinmi ADISA) ・AU 紛争管理センター所長兼 CSSDCA プログラムオフィサーと筆者との懇談(於:アディス・アベバ、2004 年 2 月 20 日)。
- 32 因みに筆者は、OAU より招待を受け同「第 2 回 OAU シビル・ソサイエティ会議」に出席している。
- 33 アフリカ大陸には、AU、ECA、AfDB、アフリカの各サブ・リージョナル機構など多くの機関が存在するが、横の連携は殆ど存在しない。AU が中心となって各機関の連携を効率よく実施していくべきである。