

博士学位論文（東京外国語大学）  
Doctoral Thesis (Tokyo University of Foreign Studies)

氏名	山下 秀一
学位の種類	博士（学術）
学位記番号	博甲第 298 号
学位授与の日付	2020 年 7 月 22 日
学位授与大学	東京外国語大学
博士学位論文題目	国際的な安全保障体制下で起きる時系列的分業のメカニズムについて ～なぜアフリカの平和活動は国連の介入を要請するのか～

Name	Shuichi Yamashita
Name of Degree	Doctor of Philosophy (Humanities)
Degree Number	Ko-no. 298
Date	July 22, 2020
Grantor	Tokyo University of Foreign Studies, JAPAN
Title of Doctoral Thesis	On the Mechanism of Sequential Process of UN and AU Cooperation under the International Peace and Security System ~Why African Peace Operations call for UN intervention?~

国際的な安全保障体制下で起きる時系列的分業のメカニズムについて  
～なぜアフリカの平和活動は国連の介入を要請するのか～

山下 秀一

## 目次

序	4
第1節 論文の目的	
第2節 語句の定義	
第3節 問題の所在	
第1部 平和活動の分業はいかにしてはじまったか	21
第1章 国連PKOの変遷	23
第1節 国連PKOの成り立ち	
第2節 国連PKOに関する重要文書	
第3節 アフリカにおける国連PKO	
第2章 地域機構の法的枠組み	44
第1節 地域機構とは	
第2節 加盟国の主権と義務	
第3節 地域機構の武力行使	
第4節 地域機構としてのAU	
第5節 「エズルウィニ合意」	
第3章 平和活動における分業の黎明期	62
第1節 地域機構と国連の協力についての概要	
第2節 分業プロトタイプとしてのリベリア介入	
第3節 ECOWASによるシエラレオネ介入の影響	
第4節 アフリカ国家のあり方と家産制国家の特徴	
第2部 なぜ平和活動は連携を必要とするのか	86
第4章 ブルンジ	88
第1節 紛争解決への取り組み	
第2節 南アフリカの役割	
第3節 AUブルンジ・ミッション	
第4節 国連ブルンジ活動	
第5節 包括的停戦合意	
第6節 「政治の卓越性」	

第7節	まとめ	
第5章	スーダン・ダルフル	101
第1節	国際社会の国連PKO離れとIGADの躍進	
第2節	ンジャメナ人道的停戦協定とAMIS派遣の背景	
第3節	AMISが直面した問題	
第4節	AUの和平プロセス	
第5節	DPAとUNAMID	
第6節	国連とAUのそれぞれのアプローチ	
第7節	まとめ	
第6章	マリ	122
第1節	多様なアクターが活動するマリ北部	
第2節	トアレグ族のネットワーク	
第3節	ECOWASの対応	
第4節	AUの対応	
第5節	フランスの軍事介入と国連ミッション設置	
第6節	まとめ	
第7章	国際的な安全保障環境とアフリカの国家	142
第1節	なぜ「引き継ぎ」が起こるのか	
第2節	引き継ぎを容認する国際環境	
第3節	本質的な原因としての「平和活動の政治化」	
第4節	AUの財政強化の取り組み	
第5節	自立的成長の重要性	
結論		169
参考文献		175

## 序

### 第1節 論文の目的

この論文の目的は、アフリカ連合 (African Union: AU) が地域内で独自に取り組む紛争への対応がのちに国際連合 (国連) によって引き継がれ、それがサハラ砂漠以南で行われる紛争処理に関する活動の特徴になっていることに注目し、なぜそのような分業化が起きるのかを問うものである。引き継ぎの原因は財政上の問題であることは既に先行研究によって明らかであるが、80年代後半から90年代にはアフリカの地域機構が組織内の兵員・資財によって域内紛争に介入した事例がみられることや高い経済成長率を示す加盟国もあることから、財政問題だけを取り上げて引き継ぎの原因とするには不十分であると考え。そこで、本稿においては、まず地域機構と国連の連携についてその淵源を探りながら、どのような政治的取り組みが積み重ねられてきたのか詳しく調べ、アフリカ諸国の安全保障や平和活動に対する捉え方を考察する。次に、AUあるいは準地域機構と国連の間で時系列に起きた連携の事例を挙げた上で、アフリカ諸国の国家のあり方が平和活動の分業化に大きな影響を与えているのではないかという仮説をたて、アフリカ諸国が外部の資源を獲得するために「平和活動の政治化」を引き起こし、それこそが引き継ぎの本質的な原因であることを明らかにしたい。そして、「平和活動の政治化」を回避するのに有効な AU の取り組みも併せて考察したいと思う。

ここからは、本稿テーマの下敷きとなっている、アフリカの地域機構がもつ財政的な脆弱性が国連への引き継ぎ要請の原因とする見方について確認しておきたい。これまで国連平和維持活動 (国連 Peacekeeping operations: 国連 PKO) は、伝統的な停戦監視や選挙支援を目的とするもの、暫定的に行政機能を果たすもの、また、伝統的機能に人道的支援や市民保護といった任務を統合させた強制力を併せもつものなど、国連が対応する状況や課題あるいは紛争当事国政府の要請に応じて、その姿を変えてきた。冷戦の終結とともにアフリカでは内戦を抱える国が増え、国連 PKO 設置の要望が高まったが、当時の国連はユーゴスラビア連邦の崩壊に多くの時間と予算を取られ有効な手立てを打つことができず、アフリカ側が独自の活動によって対応するケースが見られるようになった。しかし、財政的不安を訴えるアフリカの地域機構の活動は、より強力で安定した国連 PKO への引き継がれるようになり、その結果、AUあるいはAUの要請を受けた準地域機構 (subregional organization) が初動的な対応を行い、そのあと国連が引

き継いで平和維持活動を行うという「時系列的分業 (sequential cooperation)」<sup>1</sup>がみられるようになった。また、アフリカにおいては AU と国連が並行して活動する機能的分業や、国連と AU が合同で活動するといったケースも現れた。スーダン共和国ダルフル地方において展開中のミッションは、国連が地域機構と初めて合同で立ち上げた平和維持活動であり「ハイブリッド・ミッション」と呼ばれている。

地域機構が紛争解決のために平和活動を行うことのメリットは、地理的優位性を活かした迅速な部隊配備による早期対応と、社会文化的近似性による地域状況に通じた人的リソースの活用、また、それらによって可能となる紛争仲介の有効的な実施といったことが考えられる。一方、デメリットは、活動が地域の政治的ダイナミクスから影響を受けやすく「正統性」を得づらい場合があることや、十分な財政基盤を持たないために短期的な活動に制限される場合があるということであろう。時系列的分業が頻繁に起きるようになった理論上の要因は、地域機構が行う活動のメリットを増幅させ、デメリットを減少させる効果への期待として説明できるかもしれない。しかし、これまでの引継ぎの事例を振り返ると、どのケースも引継ぎを望むアフリカ側と引継ぎに消極姿勢の国連との交渉と妥協の産物であり、ケースバイケースで行われるアドホックな対応であることがわかる。国連 PKO 自体が国連憲章に規定された活動ではなく、国際社会によるアドホックな対応であるから、その性質上、地域機構との協力も状況に応じたアドホックな形であってしかるべきという見方もできる。しかし、現代の平和活動は多くの各アクターが連携しあって行う多層的なものであり、その場その場の対応では、国連も AU も限られたリソースのなかで効果的かつ持続可能な連携システムを確立することは難しいだろう。地域機構と国連の連携が十分に機能すれば、大国の利害が関係する紛争への介入にばかり国際社会の注目と資源が集まるといった傾向性も軽減でき、国連を中心とする安全保障システムの公正性が脅かされることも防ぐことができよう。

では、財政的な脆弱性を抱える地域機構はどのように国連との連携を図り国際社会の課題に取り組んでいるのであろうか。昨今の深刻な問題としてテロリズムへの対応がある。国際社会に対する脅威としてのテロリズムに対して、国連は問題解決の第一義的責任は当該国家の政府、あるいは安全保障理事会に承認された地域機構の対テロ組織かアドホックな有志連合にあるとし、それぞれの

---

<sup>1</sup> Shinoda, Hideaki (2015) , “Peace-building and State-building from the Perspective of the Historical Development of International Society”, *International Relations of the Asia-Pacific*, Volume 18, Issue 1, 1 January 2018, p. 29.

特性を活かし「分業」化した協力関係を強化することでテロリズム対策措置とする方向性を示している<sup>2</sup>。しかし、こういった国連が示す方向性と、実際にテロ組織に対応するアフリカ側が示す取り組み方とは少なからず違いがあるように思われる。国連が示す方向性は、各機関がそれぞれの範疇のなかで能力に応じた対応を行いながら紛争解決に向け最大限に努力することが前提になっているが、地域機構の能力が十分でない場合、財政上の支援関係やキャパシティー・ビルディングはあっても一方的な依存関係を甘受することを意味していない。AU から国連に継時的に引き継がれた事例では、AU の平和活動は財政的に外部ドナーへの依存性が強いため、資金不足が起こると活動継続が困難となり国連への引き継ぎを要請するというケースが多い。この強い依存性こそが AU の平和活動において財政的な脆弱性が取り沙汰される理由なのである。

地域機構の強い財政的依存性は支援を行う側との関係を歪める危険性を持つ。AU 加盟国の中には紛争への積極的な介入姿勢をリバレッジとして利用し、国連からの授權あるいは引き継ぎを要求するといった姿勢を示す国家がみられる。緊急かつリスクの高い紛争地へ積極的に軍事介入するという傾向は、介入をより強力な武力をもった活動への変化を加速させてしまう恐れがある。また、そのような活動が国連 PKO によって引き継がれることになれば PKO の「公平性」を保つことも困難にしてしまうだろう。

平和を目指すパートナーとして国際社会の AU に対する訓練支援や財政支援は不可欠であるが、AU 自体が主体的に改善に取り組み、地域的紛争解決システムの自立的な整備・強化を行えば、それぞれの比較優位性に基づいた対応が可能となり、アフリカにおける地域的な平和と安全に対する国連とのパートナーシップもより充実したものとなろう。そうなれば、紛争によって最も苦しめられてきたアフリカがその経験を最大限に活かしつつ、独自の伝統的な安全保障や人権保護という概念に基づいて国際平和活動を牽引し、グローバルな平和に大きく貢献するアフリカへと大躍進を遂げるだろうことを私は確信するものである。

## 第2節 語句の定義

アフリカの紛争は、万単位の犠牲者を出し国際社会の介入が議論されることが多い。その紛争のほとんどが何らかの形で他の国家とのかかわりを持ち、国際関係のダイナミクスと切り離すことはできない。では、アフリカを取り巻く国際

---

<sup>2</sup> United Nations (2015), *Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations on Uniting out Strengths for Peace*, A/70/95-S/2015/446, UN document, 17 June 2015, pp.45-46.

社会とは何であろうか。主権国家として独立を遂げたアフリカ諸国は超大国といわれる米国とソビエト連邦が展開するイデオロギー対立に飲み込まれ、その後約30年間にわたってその影響下にあった。冷戦構造の崩壊後、アフリカ各地で内戦が起こるとイギリスやフランスといった旧宗主国が軍事介入する場面がみられるようになり、ヨーロッパ諸国を覆う地域機構である欧州連合（European Union: EU）は安全保障や開発分野において最大の支援者となった。また、アフリカに多額の投資を行う中国、ドイツ、インドといった国々の影響力も無視できない。アフリカを取り巻く国際政治の文脈において、国連安全保障理事会（国連安保理）の常任理事国をはじめアフリカの平和活動を直接支援する国家あるいは地域機構といったアクター全体を国際社会と定義したい。

次に、平和活動とはどのようなものを指すのであろうか。冷戦期における国連の活動のひとつとして平和維持活動が挙げられるが、停戦監視や文民の保護、緩衝地帯の巡回といった軍事的任務を担うことが多く、軍人を中心に編成されることが多かった。冷戦終焉とともに国連PKOは多様化・複合化し選挙支援や法整備支援など国づくり任務を担うようになり、軍人ばかりでなく多くの文民が派遣されるようになった。また、国内の治安維持を担当するため、軍人ではなく文民警察官を中心とした国連PKOもある。現代の国連PKOが、平和維持だけでなく移行支援を担うようになったことを受け、「平和活動（peace operation）」という、より包括的な用語がPKOに代わり使用される頻度が増してきた。国連PKOは現在でも公式用語であることに代わりはない。国連において平和維持活動を担当する部署は平和活動局（Department of Peace Operations: DPO）であり、2008年の国連DPO（当時、平和維持活動局：DPKO）公式文書『国連PKO-原則と指針』<sup>3</sup>（キャップストーン・ドクトリン）においても国連PKOが引き続き用いられている。しかし、2000年の国連ミレニアム・サミット直前に「国連平和活動検討パネル」より提出された『国連平和活動に関する委員会報告』<sup>4</sup>（通称「ブラヒミ・レポート」）では、「平和活動」が用いられ、2015年の「国連の平和活動に関するハイレベル独立パネル」による『平和活動ハイレベル独立パネル報告書』（通称「HIPPO報告」）においてもPKOではなく「平和活動」が使われている。また、現在の国連が主導する取り組みは、DPOが主管するPKOと政治・平和構築局（Department of Political and Peacebuilding Affairs: DPPA）が主管する特別政治ミッション（SPM）とに大別されることもあり、平和活動は、その二つをま

---

<sup>3</sup> United Nations (2008), UN Peacekeeping Operations Principles and Guidelines, UN document, 18 January 2008.

<sup>4</sup> United Nations (2000), Report of the Panel on United Nations Peace Operations, A/55/305-S/2000/809, 21 August 2000.

とめた概念として位置付けられている<sup>5</sup>。以上のような背景に鑑み、本稿ではアフリカにおける国連の平和維持活動を中心に論じていくが、平和活動をより包括的な概念と考え、そこに平和維持活動も含まれるものとして使用する。

アフリカの地域機構・準地域機構が行う活動に平和支援活動 (Peace Support Operations: PSO) がある。PSO という用語自体は、北大西洋条約機構 (North Atlantic Treaty Organization: NATO) が 1999 年 4 月に策定した「戦略的概念 (Strategic Concept)」が示す 2 つの軍事活動「集団防衛 (Collective Defence Operations: CDO)」と「危機管理 (Crisis Response Operations: CRO)」のうち、危機管理に含まれる概念として扱われている<sup>6</sup>。NATO の PSO は国連や欧州安全保障機構 (Organization for Security and Co-operation in Europe) などがおこなう活動を支援するものとして位置づけられている。それに対して AU は、「AU 平和安全保障理事会の設置に関する議定書 (Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union)」(以下、AU PSO 議定書) のなかに示されている「平和支援ミッション (Peace Support Mission)」という概念がある。AU ハンドブックでは、この平和支援ミッションが定義されている AU PSC 議定書の第 7 条 1 項 (c) および (d) によるものが PSO であるとしているところから、この 2 つの概念は同義であることがわかる<sup>7</sup>。AU の PSO は武力紛争の予防、停戦協定・和平合意実施の監視や支援を行う、必ずしも国連安保理の授權を必要としないが、国連安保理の意思を実施するための軍・警察・文民による活動である。本稿において地域機構が実施する平和支援活動も国連の安全保障の枠組みの中に存在していると考え、平和活動に包括されるものとしている。また、昨今の平和活動は、「パートナーシップ」が鍵となる概念として、多層的な構造の中で様々な形態をとっていくことが通常となっている。つまり、国連 PKO をアフリカに展開させる場合、地域機構や準地域機構、さらには EU のような域外の地域機構と連携し、事実上の分業体制をとって活動を行っていくことが常態化しているといえる<sup>8</sup>。この様な重厚で多層的な活動を「国際平和活動」と呼ぶ。

---

<sup>5</sup> 上杉勇司・藤重博美 (2018)、『国際平和協力入門』、ミネルヴァ書房、2018 年、10-11 頁。

<sup>6</sup> NATO (1999), The Alliance's Strategic Concept, *NATO Press Release NAC-S(99)65*, 23<sup>rd</sup> April 1999, para. 12, 28 and 29.

[https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_27433.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27433.htm?selectedLocale=en)

<sup>7</sup> AU African Union Commission (2020), *African Union Handbook 2020*, Silencing the Guns: Creating Conducive Conditions for Africa's Development, the African Union Commission and New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade/Manatū Aorere, p. 87.

<sup>8</sup> 篠田英朗 (2017)、「アフリカ諸国による国際刑事裁判所 (International Criminal Court: ICC) 脱退の動きの国際秩序論の視点からの検討」『国際関係論叢』、第 6 巻第 2 号、平成 29 年 9 月、東京外国語大学国際関係研究所、28 頁。

それでは次に、地域機構の役割とアフリカに存在する地域機構について説明したい。第二次世界大戦終結後に設立された国連は二度の世界規模戦争の再発を防ぐための国際的な安全保障体制として、また、国家間のルールや規範などを作る枠組みとして機能することを目的としてきた。国連憲章第 8 章は地域機構及び取極について規定したものである。国連の目的・原則に一致する限り、「地域的取極又は地域的機構」の存在を認め、むしろ地域の問題は、それを国連安保理に付託する前に、これらによって平和的に解決を図ることが奨励されている（第 52 条）。さらには、国連安保理の決定による強制行動に際しても、適当な場合には、それらの機関を用いることも定められている（第 53 条）。しかし、国連創設後間もなく冷戦構造が確立され、「地域的取極又は地域的機構」は国連の目的・原則に一致した形で存在してこなかった。米国と西ヨーロッパ諸国を中心に構成される NATO と、それに対抗するソビエト連邦・東ヨーロッパ諸国によるワルシャワ条約機構（Warsaw Treaty Organization: WTO）といった多国間軍事同盟が、イデオロギー対立による分断をより深く広範囲なものにしていた<sup>9</sup>。

本稿で取り扱う主な地域機構は冷戦後に設立された AU とその準地域機構である西アフリカ諸国経済共同体（Economic Community of West African States: ECOWAS）であるが、冷戦構造が崩壊したのちの国際政治にアフリカ諸国はどうか適応してきたのであろうか。冷戦の最中であつた 1963 年に AU の前身であるアフリカ統一機構（Organization of African Unity: OAU）が設立されが、その基本姿勢はパクス・アフリカーナ（Pax-Africana）と呼ばれる自己解決（self-pacification）が原点である。アフリカ側の主張は、大国による国益のための介入によってアフリカの紛争はことごとく冷戦構造に巻き込まれ、そのため国連安保理は機能不全となりアフリカの紛争に対して無関心であるばかりでなく常任理事国によって火に油を注ぐ結果を招いたというものであつた。アフリカ諸国の平和と安全保障は、国連や大国に頼らず自らの手で作り上げるという考えが設立間もない OAU から見て取れる。OAU が国連との協力により域内の紛争を解決する方向に転じたのは 1970 年代半ば以降である<sup>10</sup>。

このように地域機構は、普遍的な国際組織ではないもの、すなわち、加盟国だけで構成される限定的な多国間の枠組みであるということである。本稿のテーマにおける「地域機構」とは「地域内の安全保障に関する規範とルールを制定す

---

<sup>9</sup> 坪内淳（2006）、「地域機構は役に立つのか」『平和政策』大芝亮・藤原帰一・山田哲也編、有斐閣ブックス、76 頁。

<sup>10</sup> 滝澤美佐子（2010）、「紛争解決における国連とアフリカの地域機構」『紛争解決アフリカの経験と展望』川端正久・武内進一・落合雄彦編、ミネルヴァ書房、175 頁。

る国家群を基盤とする国際組織」<sup>11</sup>と定義することができるだろう。また、アフリカには多くの地域経済共同体（Regional Economic Communities: RECs）や地域統合共同体（regional integration communities: RICs）といった地域的メカニズム（Regional Mechanisms: RMs）が存在する。準地域機構についてはアフリカで広く認識されているものとする。それらは、東アフリカ地域の政府間開発機構（Inter-Governmental Authority on Development: IGAD）、西アフリカ地域のECOWAS、南アフリカ地域の南部アフリカ開発共同体（Southern African Development Community: SADC）、中央アフリカ地域の中部アフリカ諸国経済共同体（Economic Community of Central African States: ECCAS）、北アフリカ地域のアラブ・マグレブ連合（Arab Maghreb Union: AMU）の5つを指すものとする。なお、国連憲章上は、地域機構及び準地域機構の間に序列を設定していないものの、AUは、準地域機構と国連の間の調整を行い、準地域機構に対し域内の平和維持活動のために軍隊の派遣を要請することができる。

本稿のテーマである平和活動におけるAUと国連との連携・協力に関して先行研究では「take over（引き継ぐ）」という表現が使用されている。平和活動の種々多様な領域における業務の引き継ぎを意味しているわけであるが、一般通念上の業務の「引き継ぎ」のように、あらかじめ定められた前任者から後任者に業務遂行の責任が移行するというものとは一線を画するといえる。アフリカにおける平和活動は常に移り変わる環境下で実施され、巨大な機構と機構の間での連携プレーは不確実性の高い混乱の中で行われることの方がむしろ多いといえ、シームレスに実施されることは極めて稀である。「引き継ぎ」が説明するのはアフリカ側が連携を望む意思や動機であり、国連側はそれを許容する立場といえるだろう。この点については第7章第1節で詳しく述べたい。本稿においては、このような文脈のなかで時系列的な分業を「引き継ぎ」と表現していることにご理解をいただきたい。なお、事例としてあげた時系列的分業の中には「ハイブリッド・ミッション」と呼ばれるものが含まれている。実際にAUから国連への時系列的な分業が存在するものの、国連が単独で引き継いだものではなくAU・国連共同でミッションを設置するという極めて特殊なケースといえる。

国連と地域機構・準地域機構の引き継ぎは、トランスファー型、ジョイント型、パラレル型というように分業として形態として分類のされることがある<sup>12</sup>。パラ

---

<sup>11</sup> 古賀慶（2017）、「「安全保障化」のツールとしての地域機構：ASEANとECOWASの比較検証」『国際政治』、第189号、日本国際政治学会、2017年10月、163頁。

<sup>12</sup> 平和活動における国連とAUの連携について、「キャップストーン・ドクトリン」や「パートナーシップ報告書」では明確な分類化はされていないものの、地域機構から国連への権限移譲（トランスファー）、地域機構と国連の並行展開（パラレル）、地域機構と国連

レル型については、AU 部隊が活動するのと並行して国連の政治ミッションが活動する場合や、AU 部隊または国連 PKO の活動に二国間もしくは多国間で構成される派遣部隊が並行活動するもの、また、「オーバー・ザ・ホライズン・セキュリティ・ギャランティ (over-the-horizon security guarantees)」<sup>13</sup>と呼ばれる緊急配備を行う早期対応メカニズムも存在する。つまり、政治的機能と軍事的機構の連携と言える。トランスファー型は「時系列 (sequential)」的な連携と表現されることもある<sup>14</sup>。取り上げた事例を3つの形に当てはめてみれば、ブルンジの事例は、AU の PSO が国連へ時系列で連続して引き継がれたトランスファー型といえる。スーダン・ダルフルでは、AU PSO から AU と国連が合同で行うハイブリッド・ミッションへと移行したジョイント型である。パラレル型の典型例は、ソマリアで行われているような AU の PSO と、AU を支援する国連の活動が並行して行われるケースである。マリの場合は、ECOWAS 主体の PSO が国連へと引き継がれたトランスファー型とも言えるが、AFISMA も MUNISMA も共に対テロ軍事作戦を続けるフランス軍と並行して行われていることに注目すれば、パラレル型の範疇に入るであろう。このような分類は、AU と国連の間でアドホックまたは緊急措置として起きた分業の形態を大別しているに過ぎず、具体的な分業の性質を分類しているわけではない。また、90 年代後半からはトランスファー型のような単純な引き継ぎはむしろ少なくなっているといえる。ブルンジの事例では、AMIB と ONUB が時系列に引き継がれているあいだも SAPSD が並行して活動しており、SAPSD との機能的な連携が AU と国連との時系列的分業を促進する要因になったとあって間違いではないだろう。マリにおけるフランス軍との関係で同様なことがいえる。また、事例では取り上げていないが、中央アフリカでは、地域機構、準地域機構、国連、フランス軍が継時的または同時並行的に活動しており、このような分業形態の分類の意味が薄れているといわざるを得ない。

ヤマシタ (Yamashita, H.) は平和活動を行うアクター間で行われる分業の分類を、「operational collaboration (運用上の協力)」、「joint decisionmaking (統合的な意思決定)」、「capacity-building (キャパシティ・ビルディング)」という3つの

---

の統合ミッション／ハイブリッド (ジョイント) という分業の形を示している。また、トランスファー型を時系列 (sequential) 連携と呼ぶケースもみられる。

<sup>13</sup> 二国間協定による即応部隊の配備で、2000年にシエラレオネで起きた内戦にイギリス軍が48～72時間以内に展開する即応部隊を駐屯させたものが代表的な例といえる。

<sup>14</sup> Gleason-Roberts, M., and Kugel, A. (2014), "Changing dimensions of international peacekeeping in Africa", in Tardy, T. and Wyss, M. eds., *Peacekeeping in Africa: The Evolving Security Architecture*, Routledge, London, p. 29.

パターンに分類している<sup>15</sup>。運用上の協力とは、独立した意思決定機関や資源を持つアクターが同様のアクターとの間において現場レベルで協力することを意味し、その典型的な例として複数のアクターによる並行配備（co-deployment）を挙げる。国連が人道支援や政治プログラムを行う一方で、非国連アクターが治安維持を行うといった分業が考えられる。次に、統合的な意思決定が行われる分業とは、国連安保理が国連憲章によって武力を伴う平和活動に関する全ての権限を握る唯一無二の機関であることを前提とし、加盟国や国連事務総長の提案による平和活動を国連安保理が許可（authorization）、支持（endorsement）または認知（acknowledgement）する過程で非国連アクターも国連加盟国として意思決定に加わっているため統合的な意思決定がなされていると考えるものである。その結果、活動主体としての非国連アクターはグローバルな正当性や資源を得る機会を得られ易くなるという利点がある。キャパシティー・ビルディングとは非国連アクターの能力開発を意味するもので、特に時間的・空間的制限がなく長期的視野をもった協力といえよう。その意味においてキャパシティー・ビルディングは上の2つとは違った性質といえる。1990年にECOWASによるリベリアでの活動ではECOWAS 停戦監視団（ECOWAS Ceasefire Monitoring Group: ECOMOG）が軍事活動を行う一方で、国連は小規模監視団を派遣し停戦合意の監視を行っているので、この分類上は運用上の協力といえる。その一方で、2003年の第2回目のリベリア派遣は国連の承認のとも ECOMOG が派遣されていることから、国連安保理と ECOWAS による統合的な意思決定がなされたとみることができる。また、キャパシティー・ビルディングはアフリカで実施される平和活動ではほとんどのケースにみられるといっても言い過ぎではないだろう。実際、事例として挙げたマリにおいても EU から訓練ミッションが派遣され、マリ軍に対するキャパシティー・ビルディングが行われている。このような分類は国連と AU の連携の傾向性を浮かび上がらせるのに有効であるが、本稿の関心である国連と AU の連携を考えると、2度の ECOMOG 派遣の違いがなぜ起きたかを説明するものではない。

篠田は、国連が地域機構と連携しながら行う平和活動を「時系列的な連携」と「機能的な連携」といったパターンで分類している。篠田によれば、時系列（sequential）な連携とは地域機構が先行して展開した後、国連がその活動を継時的に引き受けるという形であり、機能的（functional）な連携とは国連と地域機構・準地域機構が機能に応じた役割分担を行い、同時並行して活動する形である

---

<sup>15</sup> Yamashita, H. (2018), *Evolving Patterns of Peacekeeping: International Cooperation at Work*, Lynne Rienner Publishers, London. See chapter 4, 5 and 6.  
本文中カッコ内に示された分類の日本語名称については筆者の翻訳によるものである。

16. この2つの連携の分類は時間の経過とともに変化する活動の性質と、その変化が起こる国際政治の激しいダイナミクスを観察するのに有効であると考えられる。本稿では時系列・機能的の両方の連携を取り扱うが、事例についてAUから国連への時系列分業が行われた平和活動を特に選んだ。その理由は、機能的な分業では、そもそも違う機能をもった組織が並行して活動するわけであるから、連携しつつも互いに独立した活動を維持しているが、その一方で、時系列な分業では、紛争管理上、全く違ったアプローチである平和支援活動と平和維持活動が時間の経過とともに移行する様子が見て取れ、そのような分業は2つの機構間のダイナミクスをより鮮明に描き出し、それが起こる原因を明確にすることができるからである。

### 第3節 問題の所在

ここでは国連とアフリカの関係を中心に概観し問題の所在について考察し、分業化が進む過程を説明したい。1989年に東西の超大国による冷戦が終焉を迎えると、アフリカ大陸は多くの国家が政府と反政府組織に分かれて泥沼の権力闘争を繰り広げる内戦の舞台となった。内戦で多くの一般の市民が巻き込まれ、なかでも女性や子供が標的にされるようなケースが見られるなど、家屋を破壊され避難のため故郷を離れざるを得ない人々が続出した。しかし、当時の国連はアフリカの内戦に有効な手立てを打てずにいるといえる。例えば、冷戦終焉とほぼ同時期の89年12月に勃発したリベリアの内戦では15万人以上が犠牲となり30万人以上が国外避難民となったが、国連安保理は90年にリベリアに関する決議をいっさい採択しなかった<sup>17</sup>。国際社会は、長く続いた冷戦構造の勢力分布が変わることで国連安保理の機能が正常化することを期待するだけで、アフリカの紛争は放置した。その一方で、大国の利害が絡む湾岸戦争や旧ユーゴスラビア紛争ばかりが注目を集めていた。

94年のルワンダにおける大虐殺や、95年のスレブレニツァの民族浄化が起きた際、その正常化に対する期待とは裏腹に、国連の対応は失態続きであった。そういった教訓を活かすべく、重大な人道的危機を回避するために軍事的介入についての是非や方法論について議論され、国連憲章7章に基づく軍事的な強制

---

<sup>16</sup> 篠田英朗（2019）、「多元的な国際安全保障環境におけるパートナーシップ平和活動：地域・準地域組織の国際平和活動への関与についての一考察」（英文）、『国際関係論叢』、第8巻第1号、東京外国語大学国際関係研究所、46頁。

<sup>17</sup> 古賀、前掲、169頁。

措置をマンデートに付与した平和維持活動も展開されるようになった。国連PKOに対する期待が大きくなる一方で、人員・物資・予算は圧迫されるようになり、集団安全保障の観点から国連と地域機構の協力関係に関心が向けられるようになった。1992年に発表されたガリの『平和への課題』<sup>18</sup>の中で、国連と地域機構との協力について言及されていることをはじめとして、98年の『アフリカにおける紛争の原因と恒久的平和及び持続可能な開発の促進』<sup>19</sup>の中でも、地域機構と国連の連携を強化する必要性を強調している。例えば、ボスニアやコンゴにおけるNATOの軍事的支援や、EUの多国籍軍の支援をうけた平和維持ミッションとして設立された国連コンゴ民主共和国ミッション（MONUC）及び国連

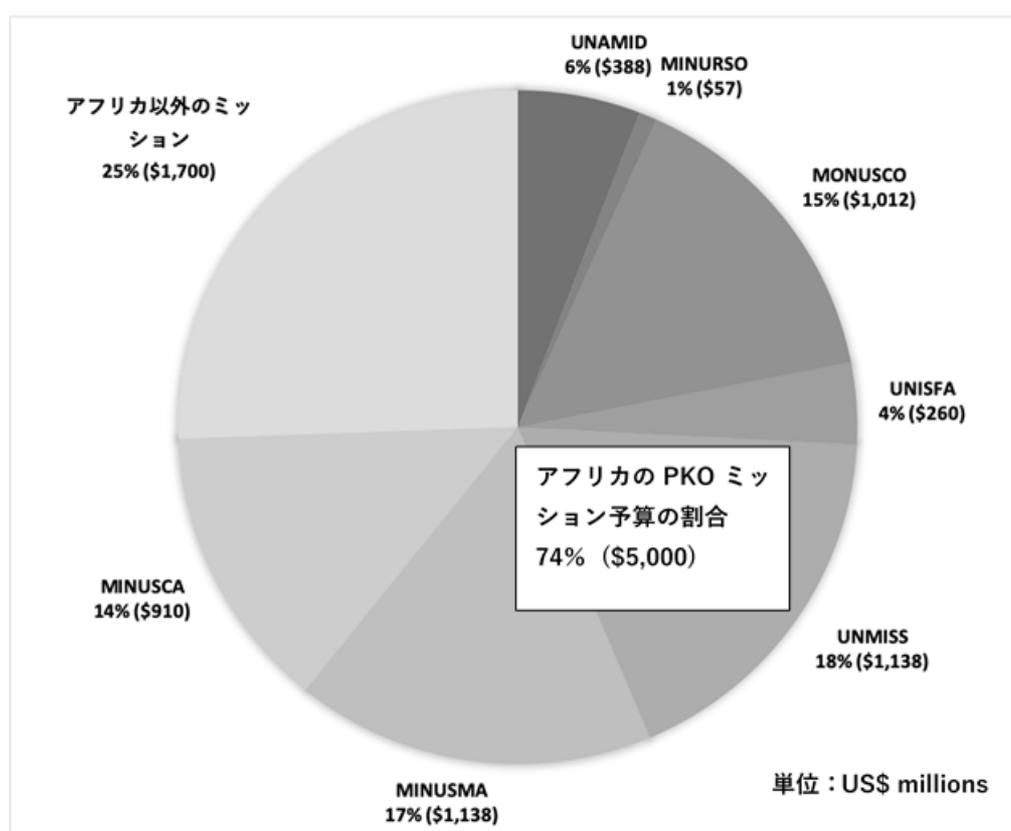


図1 2020年度国連PKO予算

United Nations (2020), Approved resources for peacekeeping operations for period from 1 July 2019 to 30 June 2020, A/C.5/74/15, UN document, 9 January 2020.

出典：図は上記のデータを参考に筆者が作成。

<sup>18</sup> United Nations (1992a), *An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping*, A/47/277 - S/24111, UN documents, 17 June 1992, para. 60-65.

<sup>19</sup> United Nations (1998), *The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa*, A/52/871 - S/1998/318, UN document, 13 April 1998, para. 41-45.

コンゴ民主共和国安定化ミッション（MONUSCO）などがある<sup>20</sup>。

国連 PKO は（2020 年 3 月現在）13 ミッション中 7 ミッション<sup>21</sup>がアフリカで展開され、DPPA による政治ミッションに関しては 25 中 11 ミッションが継続中である<sup>22</sup>。国連平和活動のほとんどがアフリカに集中しているといえるだろう。そのうち南スーダンに展開されている国連南スーダン共和国ミッション（United Nations Mission in South Sudan: UNMISS）の規模は最大で、承認された PKO 総予算 65 億ドル（2020 年 3 月）のうち約 17%に相当する 11 億ドルに上る<sup>23</sup>。アフリカでの 7 ミッションの 2020 年度予算の合計は約 50 億ドルであることから PKO 予算全体のおよそ 74%を占めることになる（図 1）。国連がアフリカに費やす資源は膨大であり、2000 年代初頭より国連 PKO 予算が増加傾向にあり、2014 年に 80 億ドルを超えピークに達している（図 2）。その後、緩やかな減少傾向をみせ、最大の支援国・米国がトランプ政権に変わると、国連は通常予算及び PKO 予算の削減を強いられ、PKO 予算に関しては 7.5%の削減が行われ、活動現場へ

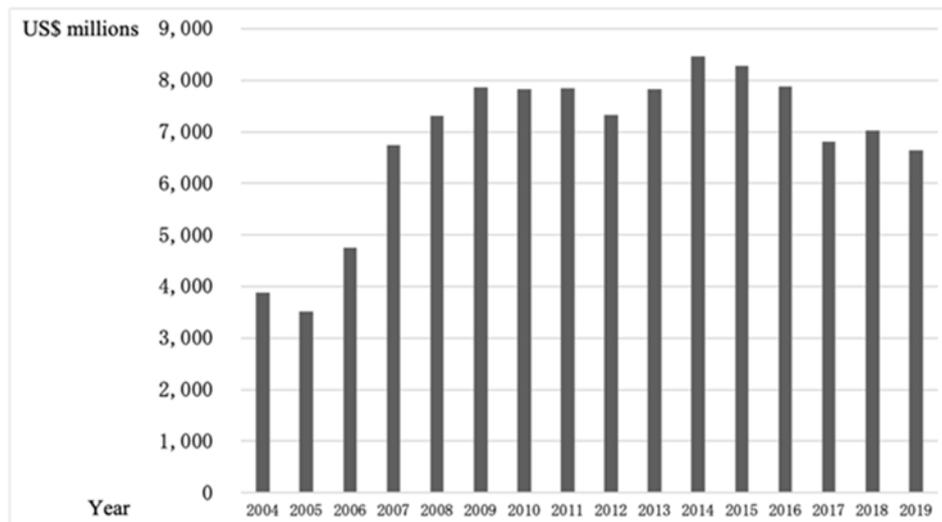


図 2 年別国連 PKO 予算の推移

出典：図は、国連総会で承認された PKO 予算書（Approved resources for peacekeeping operations）をもとに筆者が作成。

<sup>20</sup> 武内進一（2012）、「紛争影響国における国家建設：「能力の罫」と「正当性の罫」」『国際問題』、616 号、日本国際問題研究所、25 頁。

<sup>21</sup> 7 ミッション：MINURSO, MINUSCA, MINSMA, MONUSCO, UNAMID, UNISFA, UNMISS

<sup>22</sup> [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/pk\\_factsheet\\_3\\_20\\_english.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/pk_factsheet_3_20_english.pdf) および <https://dppa.un.org/en>（アクセス日：2020 年 5 月 18 日）

<sup>23</sup> [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/pk\\_factsheet\\_3\\_20\\_english.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/pk_factsheet_3_20_english.pdf)（アクセス日：2020 年 5 月 18 日）

の影響を懸念する声もある<sup>24</sup>。国連にとってこの財政的重荷を共に担ってくれるパートナーとの協力が極めて重要かつ優先事項であることは明らかであった。

植民地主義による支配とアパルトヘイト撤廃を掲げてきた OAU は南アフリカでマンデラ政権が誕生するとその使命を終え、新たな紛争に取り組むため 2002 年に AU として生まれ変わった。アフリカ諸国家は、内政不干涉原則や領土保全原則を重視する姿勢を変革し、域内の紛争に積極的に介入することで地域的安全保障の強化を目指そうとした。新生 AU にとってまず取り組むべき問題はダルフール地方で起きている民兵による地元住民への攻撃という深刻な人権侵害事案であった。増え続ける財政負担を抱える国連と、地域的安全保障を強化したい AU との間で互いの利害が一致したこともあり、スーダン共和国・ダルフールにおいて国連・アフリカ連合間で初となる合同ミッションが展開されることになった。その舞台となったスーダン共和国は、1956 年の独立以来、北部のイスラム教徒系住民と南部のキリスト教徒系住民との間に存在する文化的基盤の相違が、天然資源の利益分配問題をめぐり南北間の武力紛争を抱えていた。2005 年 1 月の包括的和平合意 (Comprehensive Peace Agreement: CPA) の締結を受けて、同年 3 月に国連スーダン・ミッション (United Nations Mission in the Sudan: UNMIS) が設立され、2011 年 7 月には南部が南スーダン共和国として独立を果たす結果となった。

また、スーダン西部に位置するダルフール地域 (北・南・西ダルフール 3 州) ではアフリカ系農民とアラブ系遊牧民との間にあった土地や水をめぐる争いが、スーダン政府の石油収益の配分をめぐる取り決めに反発する形で国内紛争へと拡大し、2003 年 2 月には 40 万人が犠牲となったといわれている。AU は、2004 年 7 月に開催された第 3 回 AU 首脳会議において、焦眉の課題としてダルフール紛争への対応を協議した。コフィ・アナン (Kofi Annan) 国連事務総長はダルフール問題への取り組み強化を要請し、AU 委員長のアルファ・ウマル・コナレ (Alpha Oumar Konaré) はダルフール紛争への適切な対応ができるかどうかを極めて重要であると訴えた<sup>25</sup>。AU 委員会の平和・安全保障局のサム・イボック (Sam Ibok) 局長は AU 部隊のダルフール派遣を提案し、スーダン政府もそれを受け入れる姿勢を示したことから AU は部隊派遣に踏み切った。同年 8 月に AU 体制化として初となるアフリカ連合スーダン派遣団 (the African Union Mission in the

---

<sup>24</sup> United Nations Association-UK, UN briefings: The UN's finances, UNA-UK, 7 July 2017. <https://www.una.org.uk/news/un-briefings-uns-finances> (アクセス日: 2019 年 10 月 24 日)

<sup>25</sup> 川端正久(2005)、「アフリカ連合とダルフール紛争」、『海外事情』、53 巻 4 号、平成 17 年 4 月号、27 頁。

Sudan: AMIS) がダルフルに派遣された。AU は AMIS 以前に南アフリカ、エチオピア、モザンビークの合同部隊をブルンジに派遣しているが、それは AU 平和安全保障理事会 (AU Peace and Security Council: AU PSC) が 2004 年 4 月に設立されるより以前のことであり、策定作業のほとんどを OAU が行っている。AU 首脳会議及び AU PSC をはじめとする安全保障メカニズムを通して検討され、AU 部隊派遣として正式に決定されたのは AMIS が最初である。

AMIS の主な目的は、停戦合意の監視などといった伝統的平和維持活動であったが、日本国の総面積の 1.3 倍以上もある広大なダルフルで活動するにあたって人員や装備が不足するという事態に陥り、その設立目的を果たせる状態ではなかった<sup>26</sup>。そういった AMIS の不足を補う形で、2007 年 7 月、国連決議 1769 により、ダルフル国連・AU 合同ミッション (AU/UN Hybrid operation in Darfur: UNAMID) の設置が決定された。混合ミッションとして展開された UNAMID は国際社会より歓迎されたが、国連史上最大という規模に費やされる負担は、PKO 予算の増大に対する懸念・問題意識として国連本部のみならず、分担金を負担する国々の間に強い認識として広まっていった。UNAMID の初年度予算には 26 億ドルが計上されたが、それは当時の国連 PKO 局予算の約半分に相当する額であった<sup>27</sup>

UNAMID はナイジェリア出身のマーティン・アグワイ (Martin Agwai) 総司令官の指揮下に、アフリカ諸国が派遣する軍隊が展開するなど、アフリカによる紛争解決という特徴を全面的に押し出している。それは「アフリカの問題はアフリカ自身が解決する (African solutions to African problems)」というアフリカに一貫してある政治理念を AU も踏襲した証左であるといえるかもしれない。しかし、一方で、最大級の予算を計上し多くのリソースを費やしながらいまだ多くの問題をかかえるダルフルの深刻な情勢や、AU 部隊を派遣してもその脆弱さゆえに国連も任務を担うことになった状況から、美辞麗句を並べる AU の組織自体に批判的な意見もあった<sup>28</sup>。また、カダフィ政権崩壊後に財政的基盤を失った AU

---

<sup>26</sup> Birikorang, Emma (2009), "Towards Attaining Peace in Darfur: Challenges to a Successful AU/UN Hybrid Mission in Darfur", in *KAIPTC Occasional Paper No. 25. October 2009*, p5.

<sup>27</sup> Pelz, Timo and Lehmann, Volker (2007), "The Evolution of UN Peacekeeping (1): Hybrid Missions, Dialogue on Globalization", *Fact Sheet*, Friedrich Ebert Stiftung New York, November 2007

<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/usa/04976.pdf> (アクセス日: 2019 年 10 月 24 日)

<sup>28</sup> Ayttey, George B.N. (2016), Disband the African Union, *Foreign Policy*, 10 July 2016, "The body has yet to solve a single conflict diplomatically, and where it has sent peacekeepers – to Darfur, Somalia, and Mali, for instance –" quoted.

<http://foreignpolicy.com/2016/07/10/disband-the-african-union/> (アクセス日: 2019 年 10 月 24 日)

は、中国が加盟国との間に摩擦を起こしながら強引な開発を進めていることを黙認していたため、加盟国内の求心力を低下させ続けていったという指摘もある。その一方で、そのような批判はエネルギー問題を抱えた西側の大国による一方的な非難であるとの見方もある<sup>29</sup>。

ダルフール紛争において AU と国連が直面した現実には、機構間の協力が容易ではないことを国際社会に示した。スーダン政府は AU との協力のない国連の活動を認めていなかったため、国連は極めて難しい立場に置かれることになったのである。このスーダン政府の対応は国連に大きな妥協を強いた。その要因は 4 つある。第 1 に、国連 PKO を受け入れるホスト国の合意を国連単独では受けられず、和平プロセスを思うように進められなかったことである。そのため、当事者間の交渉では、スーダン政府の積極的な協力を得られず複数の反政府武装組織と困難な交渉を続けたにも関わらず成果は上がらなかった。第 2 に、パートナーである AU の野心的な姿勢の実態はリソース不足が目立ち、それを補いながら進めざるを得ない活動は国連により大きな労力を要した。AU は集団安全保障を強化するために OAU 時代には聖域とされてきた国家主権や内政不干涉原則に対し革新的な規範を示したが、スーダン政府の対応はそういった改革を実行に移すことの困難さをあらわにし、アフリカの理想と現実のギャップを国連が埋め合わせしなければならなかった。第 3 に、AU 加盟国以外の軍事要員を認めないとするスーダン政府の戦略的ともいえる対応は、これまでバングラデシュ、インド、パキスタン等、南アジア諸国に頼っていた平和維持活動の運営上のシステムに危機をもたらすことになり、事実、要員配備が著しく遅れた。第 4 に、スーダン政府が持つ国連への不信感である。国連自体がスーダン政府に受け入れられず、国連 PKO が持つ価値観までもがその不信感の対象となっていた。「統合」という概念のもとに複合化した国連 PKO は、ホスト国が戦争から平和へ、独裁から民主主義へという過程を目指す自由主義的平和構築を望んでいるという前提に展開されることが想定されてきたが、そのような過程を重要視しないスーダン政府において UNAMID が目的を達成する事は困難であり、ひいて

---

<sup>29</sup> The United States Government (2018), “Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Trump Administration’s New Africa Strategy”, *The White House*, 13 December 2018.

<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-trump-administrations-new-africa-strategy/> (アクセス日：2019年10月24日)

Maru, Mehari Taddele (2019), “Why Africa loves China: Contrary to what the West believes, Africans do not see themselves as victims of Chinese economic exploitation”, *Al Jazeera, Opinion/Poverty and Development*, 6 January 2019.

<https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/africa-loves-china-190103121552367.htm> (アクセス日：2019年10月24日)

は国連の信用を失墜せしめたとの批判をうける結果となった<sup>30</sup>。

ダルフルにおける紛争管理の指揮権は AMIS から UNAMID へ引き継がれたが、この活動を境に国連 PKO を取り巻く環境は大きく変わった。スーダン政府の要求を受け入れ、AU との合同ミッションという形の妥協を国際社会に示したからである。その一方で、国連は膨れ上がる財政的負担への対策を講じなければならず、経済的で効果的そしてフレキシブルな方法の模索を迫られることになった。その結果、紛争管理の初動として役割を地域機構に任せ、時間的・財政的な猶予を生み出すことで着実な準備を行うことが検討された。これが国連による引継ぎである「時系列的分業」の考え方である。そして、こういった協力のさらに先の延長線上にあるのが、国連が提唱するパートナーシップ・ピースキーピングという考え方といえるだろう。つまり、国連と地域機構及び国際社会がその比較優位性に基づき協力する「比較優位性の分業」<sup>31</sup>により互いの存在価値を高め、国連 PKO の効果を最大にする試みといえる。この論点から言えば、引継ぎは国際社会がもつ極めて有効な手段となり得る可能性を秘めているといえる。しかし、国連が目指すパートナーシップ協力にいたる道は遠く、これまでの AU の平和活動に関していえば財政上の依存性が強い外部から資源を獲得し危険な業務を請け負うというような一方的な関係に傾きがちであった。本稿における筆者の主張は、冷戦終結後に起きた民主化の波によって国家のあり方が問われたアフリカ諸国家に内在する外部への依存性が安全保障メカニズムの自立的な成長と持続可能な活動を阻害しているというものである。国連安保理は安全保障のパートナーとして AU を支援すべきであり、AU は自ら構築した安全保障メカニズムを自らの手で完成させるべきである。

アフリカが真に自らの手で問題解決するには、その財政負担をより多く負わなければならない。アフリカ諸国は長期間の植民地主義の支配を経験し、1960 年代に独立を果たした。そういったアフリカにとって国家主権や内政不干渉の原則は極めて重要な意味を持つ。その一方で、アフリカに共通する価値観を基盤とする汎アフリカ主義は地域機構という枠組みの中に息づいており、その二つの理念が混ざり合って AU はアフリカ特有の機構となり、今もなお成長を続けている。他方で、地域的近似性の高さがもたらす弱点も存在する。ひとつの内戦が国境を超え隣国に飛び火するスピルオーバーという現象がアフリカの紛争の特

---

<sup>30</sup> Gowan, Richard (2008), “The Strategic Context: Peacekeeping in Crisis, 2006-08”, *International Peacekeeping*, Vol.15, No.4, August 2008, Routledge, Taylor and Francis Group, p.459.

<sup>31</sup> 山下秀一 (2017)、「アフリカにおける国連と地域機構による平和維持活動の分業についての研究」、『言語・地域文化研究』、博士後期課程論叢 23 号、2017 年 1 月、東京外国語大学大学院、247 頁。

徴として挙げられるが、それはアフリカに共通する民族、文化、宗教、政治経済、言語、歴史、生活様式が国境に縛られないため起きやすいともいわれている。アフリカの国境が警備上、多孔質 (porous) と表現される理由もそこにある。また、独立後、国家としての機能を十分に伴わないまま主権国家体制に組み込まれ、国内統治のための資源を外部から獲得してきたために依存性が強くなってしまったともいわれている。いずれにせよ国連はアフリカの特性を認めつつ、より強固な協力を目指さなければならない。

国連とアフリカの地域機構の平和活動における時系列の連携という面から機構間の協力のあり方について検討を試みる本稿が小さいながらも何かの役に立つことがあれば幸いである。

## 第1部 平和活動の分業はいかにしてはじまったか

第二次世界大戦が終わった1945年に創設された国連は2020年に75周年を迎えた。この間に世界は大きく変わり、国連の役割も変わった。特に、グローバル規模の国際機関として紛争管理における役割は、いくつもの困難な状況を経験したことで重厚で幅広いものとなった。米国とソビエト連邦がイデオロギー対立を繰り広げた東西冷戦時代には、各陣営が勢力拡大を目指し他の地域の国々を自陣に取り入れるための激しい覇権争いを行なった。その争いの過程でアフリカの多くの国々が米・ソの覇権争いという構造に組み込まれていった。1989年に東西冷戦が終焉を迎え、米・ソを中心とする世界秩序も終わりを告げた。その冷戦構造の崩壊後、アフリカの国々に残されたものは、脆弱化した国家権力あるいはその不在から起こる権力の真空状態であった。それまでの権力構造は解体され、権力掌握を目指した競合がはじまったことで国内は混乱した。混乱は内戦や他国の干渉を誘発し、90年代のアフリカ大陸では深刻な人道的危機に見舞われる傾向を示す国が増加した。国連はアフリカ大陸の紛争解決に取り組むにあたり、困難な選択や成功と失敗の経験を通して、共に平和を目指すパートナーに協力を呼びかけなければならない必要性に迫られていた。国連は、軍事独裁を終わらせ民主的な手続きに基づくリベラルな政治体制の構築を目指した。その一方でアフリカ諸国は、強烈なカリスマ性で独立運動を牽引し、時に独裁的な側面をみせる政治指導者が民主的手続きによって承認され国家の頂点に君臨していた。国連とアフリカの家父長的国家との間において根本的な価値観が協力の方向性に違いを生みだしていた。また、植民地主義による支配の反動から、アフリカ諸国の多くは内政不干渉原則を独立後の国家の根本的理念としていたため、国連の権限を認めつつもかつての宗主国が牛耳る国連からの干渉をできる限り小さなものにしたかった。このような政治的傾向性は、そういった国家の集合体である地域機構においても同様であった。したがって、国連とアフリカの地域機構の協力は容易なものでなかったのである。

第1部では、国連や地域機構の特性や平和活動の特徴などを概観し、ふたつの機構の間に起きた変化を説明する。この変化は平和活動を分業する発端となり、分業化の黎明期がはじまったからである。まず、アフリカの紛争解決に大きく貢献してきた国連PKOの変遷について概観し、また、地域機構とは何かを説明しつつアフリカ大陸の地域的安全保障メカニズムについて説明する。その後、地域機構の平和活動の事例を紹介し、アフリカが主導する平和活動がどのように国連との協力関係の形成に貢献したのか、また、それによってもたらされた「平和活動の政治化」が、国連との協力に対するアフリカ諸国の姿勢に強い影響を与えてきたのかを明らかにする。第1部は、本稿のテーマである平和活動の

引き継ぎの基礎部分をなすものであり、アフリカが望む自力での問題解決と「平和活動の政治化」との間にある矛盾を浮き彫りにするところにその目的がある。

## 第1章 国連 PKO の変遷

アフリカにおける国連と地域機構との分業の実態は、国連憲章第8章に基づいて有機的に行われてきたわけではなく、国連と地域機構の主要国または関係加盟国との間での政治的交渉と妥協の末に形成されたものであった。しかし、その一方で、機構間の理解や法整備を進め、それぞれの比較優位性を用いることでより重厚な平和活動を行おうという目的を持った協力関係を構築しようとする努力もあった。紛争解決にあたり地域機構には社会文化的な共通点や地理的な利点があり、国連には政治的正統性や財政面での優位性がある。それぞれの特性を活かしながらパートナーとして共に平和を目指すという方向性は理解を得やすいだろう。長期的視野に立てば、現在行われている国連と地域機構の協力もひとつの過程であり、将来的には第8章の規定にしたがい、国連安保理の下でアフリカの地域機構が調停活動、平和維持活動、合意形成、司法や対話による仲裁や和解、社会経済開発を独自に行う時代が到来するかもしれない。国連とアフリカの地域機構が向かっている方向を見定めるためには、まず現在の双方の姿と向かっている方向性を知る必要がある。本章では、アフリカでの苦い経験を積み重ねてきた国連 PKO の成り立ちや、PKO の概念の変化について明らかにする。はじめに国連 PKO の変遷をたどり、その後、90年代に規模と機能が拡充されていく国連 PKO の発展の足がかりとなった国連の重要文書を振り返る。また、その原則や指針の移り変わりについて簡潔に説明し、最後に国連の視点からアフリカとの関わりについての説明を試みる。

### 第1節 国連 PKO の成り立ち

現在 193 カ国が加盟する国連の支柱となる国連憲章には、国連 PKO についての明文規定がないことは広く知られた事実である。国連 PKO は、冷戦構造の中で超大国の覇権争いによる政治的思惑と拒否権の発動によって国連憲章7章に基づく集団安全保障システムが機能不全に陥ったため、そのアドホックな対応策として生まれ、その後に発展を遂げた国連の主要な活動である。第6章で歌われる政治的解決より執行力があり、第7章の強制的措置を振りかざすものでもない、いわゆる「憲章6章半」と呼ばれる活動として知られ、国連安保理が独占する紛争解決のためのツールとされてきた。その活躍の端緒となったのは停戦合意の監視団派遣であった。紛争当事者のいずれの立場にも偏ることなく、停戦合意の遵守、あるいはその状態の監視が主な役目であった。1947年にギリシャの要請によって国連が初めて派遣した国連バルカン半島特別委員会（UN Special Committee on the Balkans: UNSCOB）、1948年に第一次中東戦争の停戦監

視の目的で派遣された国連休戦監視機構（United Nations Truce Supervision Organization: UNTSO）、1949年に設立された国連インド・パキスタン軍事監視団（United Nations Military Observer Group in India and Pakistan: UNMOGIP）がそれらに該当する。この3つの監視団派遣は国連PKOの主要概念の形成に多大な貢献をしたといわれているが、停戦監視によって和平プロセスを安全に行うためのスペースを確保するといった伝統的な活動としてPKOの原型となったのは第一次国際連合緊急軍（UN Emergency Force I: UNEF I）とされている<sup>32</sup>。1956年、スエズ運河を巡ってエジプトと、英仏の支援を得たイスラエルとの間で起きた第二次中東戦争では、アメリカとソビエト連邦とによってまとめられた国連総会決議 997により侵攻した英・仏・イスラエルに対しエジプト領からの即時撤退と停戦が命じられた。同年11月5日、国連は総会決議 1000により UNEF I をシナイ半島に設置することを承認した。第2代国連事務総長であるスウェーデン出身のダグ・ハマースkjöld（Dag Hammarskjöld）と、当時カナダ外相であったレスター・B・ピアソン（Lester B. Pearson）は、UNEF I の設置に尽力し、この新たな試みを通して国際紛争解決における国連の新たな役割を国際社会に向けて提案したのである。

## 第2節 国連PKOに関する重要文書

国連常任理事国である米国とソビエト連邦との間で先鋭化したイデオロギー対立により国連安保理の機能は麻痺し、国連憲章に謳われた安全保障体制の具体的な実践は困難な状況となった。そのような事態のなかで UNEF I を派遣した国連は、紛争の仲介役としての新たな役割を国際社会に示したかのようにみえたが、その後約30年間は主だった活動はみられず、1989年に冷戦が終焉した後も急速に変化する国際情勢に対し適切に対応することができなかった。90年代に入り、ソビエト撤退後にアフガニスタンで起きた内戦、湾岸戦争、ユーゴスラビア連邦の崩壊に伴う内戦が起き、国際情勢は混迷を深めた。一方、冷戦終結後のアフリカ大陸においてもエチオピア内戦、リベリア内戦、ルワンダ紛争、コンゴ戦争、シエラレオネ紛争が起これり周辺国を巻き込み深刻化した。そういった20世紀終盤の国際情勢のなか、1992年にブトロス・ブトロス＝ガリ（Boutros Boutros-Ghali）は国連史上初となるアフリカ大陸出身者として国連事務総長に就任した。ガリは、国連安保理の要請に応じ発表した報告書『平和への課題』で思い切った国連PKO活性化案を提示するとともに、国連の取り扱う紛争問題に対

---

<sup>32</sup> Bellamy, Alex J. and Williams, Paul D. (2010), *Understanding Peacekeeping*, 2<sup>nd</sup> edition, Cambridge, Polity Press, p.176.

し概念的な整理を試みた。国連安保理の要請は予防外交 (preventive diplomacy)、平和創造 (peacemaking)、平和維持 (peacekeeping) について、国連の能力を高めるための分析と勧告を行うことであったが、ガリはさらに「紛争後の平和構築 (post-conflict peacebuilding)」と「平和強制 (peace enforcement)」という新しい概念を付け加えた。ここでいう予防外交とは紛争を未然に防ぎ、その拡大を未然に回避する政治的外交努力であり、平和創造とは国連憲章第 6 章に基づいて紛争当事者の間に合意を形成させ停戦に導くことである。また、平和維持とは停戦合意の維持を目的とした監視により和平プロセスを側面支援することであり、しばしば伝統的と表現される国連 PKO の最も基本的な任務を指す。さらにガリは、もし、停戦状態への移行が困難な場合や、合意が形成されたのち反故にされるような場合に、国連憲章第 7 章の「強制措置」に基づいた軍事行動の発動によって強制的に停戦状態を作り上げることを平和強制と呼んだのである。その上でガリは紛争状態を脱し、国家として再構築を推し進める段階を「紛争後の平和構築」とした。ガリの言う「紛争後の平和構築」の中心となる課題は国家建設であり、国家が国民の安全保障や基本的人権に関わる公共財提供能力を取り戻し、民主的制度を構築することである<sup>33</sup>。これまで伝統的な PKO では冷戦構造の間で中立性を重んじていたため、紛争後に積極的に国家機構の再構築や必要な改革に取り組むということはなかった。そのため国際的な平和活動の中心が国家建設であるという理解は生まれなかったのである<sup>34</sup>。しかし、ガリの「紛争後の平和構築」という概念によって国家建設が国連 PKO の中心的課題であるという位置付けがなされたことは特筆に値する。

この『平和への課題』では「予防外交」から「紛争後の平和構築」までが時間軸で区切られ整理付けられていることが特徴的であり、その区分によって想定されるアクターも変化する。予防外交・平和創造の中心となるアクターは国連事務総長やその任命をうけた使節団といった外交技能を身につけた政治的指導者及び実務者といえる。平和維持の区分においては配備された軍事・警察要員、文民、人道支援団体などであり、紛争後の平和構築では人権啓発活動や社会経済開発を行う専門家集団といったところであろう。紛争解決の過程を時間軸で分けた区分によって整理することは、それぞれの活動イメージが湧きやすく、各区分における責任の所在を明らかにするといった点で有益とされた。しかし、実際の活動において常に状況が移り変わる活動現場を明確に区分することは困難な上、そういった区分が縦割り業務の弊害を生み出し結果的に混乱を招いたと批判を

---

<sup>33</sup> United Nations (1992a), op. cit., para.55-59.

<sup>34</sup> 篠田英朗 (2013)、『平和構築入門：その思想と方法を問い直す』、ちくま新書、2013年10月、53頁。

受けた。また、人権擁護や社会経済開発といった分野は各区分に横断した配慮が必要であり、区分による紛争管理の有効性が疑問視されるようになった。

先に触れたように 90 年代前半には、アフリカの内戦やユーゴスラビア連邦の崩壊に伴い、国家としての能力が弱く政権の正統性の根拠が明確でない「脆弱国家」または「破綻国家」と呼ばれる国への対応が求められるようになった。支援すべき国家機構が破綻してしまっているため、国連 PKO はより幅広い範囲での活動を余儀なくされた。役割が拡大したことで国連 PKO は多機能化し「複合型 PKO」と呼ばれるようになった。また、国連 PKO が多機能化したことで国際社会の要望も変化した。これまでの国連 PKO は停戦状態の維持や和平プロセス支援を目的としていたが、紛争当事者である反政府勢力もしくはその一派が協定内容を不服とし戦闘行為をやめず、国連 PKO に敵意を向けるような状況へ派遣されるケースが現れはじめた。また、武装勢力が一般市民に対し無差別攻撃を加えるといった状況において、市民保護の任務を付加する必要性が広く認識されるようになり国連 PKO の運用は極めて高度な政治判断を必要とするようになった。紛争当事者間の戦闘が続くなかで市民を保護し調停活動を行うという平和創出と平和維持を同時に進めることが要求され、危険性の高いミッションへと移り変わっていった。

実際、国連 PKO は拡大する任務と予算を抱えながら活動目的を達成できず批判的となることも少なくなかった。例えば、1992 年に 35 万人の犠牲者を出したソマリア紛争に対して、国連安保理は決議 751 を採択し兵員 3500 名からなる第一次国連ソマリア活動 (United Nations Operation in Somalia: UNOSOM I) を設立した。その主要な任務は人道支援活動の安全確保であったが、3500 名という規模では支援物資の強奪を目的として攻撃を繰り返す民兵から人道支援活動を保護することはできなかった。そこで国連安保理は決議 749 を採択し、UNOSOM I よりも強制的側面が強い、米軍を主力とした 3 万 8000 名の多国籍軍である合同作戦軍 (United Task Force: UNTAF) の派遣を決め、人道支援活動の安全な実施が可能な環境創出を目指した。この大規模な軍事介入により、一旦は地方軍閥や民兵集団の攻撃の沈静化に成功したが、米国政府とガリ国連事務総長との間にあった認識の違いから問題が生じるようになった。ガリ事務総長は首都モガデシュで活動する軍閥の武装解除を行わなければ人道支援活動の安全は確保されないと考えていたが、米国側は安全確保という目的は達成されたとし撤退を視野に入れはじめていた。結局、UNTAf は 1993 年 3 月 26 日に国連決議 814 によって第二次国連ソマリア活動 (UNOSOM II) に移行されることが決定した。UNOSOM II はそれまでのミッションと違い国連事務総長特別代表が指揮権を持っていたが、参加した各国の軍がそれぞれの政府から指示を直接受けるといっ

た問題が起きたり、現地軍閥の重要人物を拘束するために UNOSOM II に属さない米軍の別部隊が派遣されたりするなど、UNOSOM II は活動全体を統括している状態ではなかった。10月3日に首都モモガディシュで起きた市街戦は凄惨を極め、米軍とソマリア民兵双方に多大な犠牲者を出した。その結果、米国が撤退を決め、ヨーロッパ諸国もそれに続いたため継続が困難となり、1994年2月の安保理決議 897により正式に UNOSOM II の活動の終了が決定した。最後の部隊が撤退したのが1995年3月であったが、ソマリアの状況は国連介入以前より悪化したと指摘されている<sup>35</sup>。

ルワンダでは、1993年8月に北部で国境を接するウガンダに拠点を置くツチ族系反政府軍のルワンダ愛国戦線 (Rwanda Patriotic Front: RPF) とフツ族系のジュベナール・ハビヤリマナ (Juvenile Habyarimana) 政権の間で和平合意が締結されたことを受け、同年10月5日に安保理決議 872 が採択され、国連ルワンダ支援団 (United Nations Assistance Mission in Rwanda: UNAMIR) が設立された。その主な任務は、治安維持と合意遵守の監視、難民帰還支援、暫定政府支援といった伝統的 PKO で予算も規模も小さいものであった。1994年4月にハビヤリマナ大統領とブルンジ大統領を乗せた飛行機が何者かによって撃墜され、その数時間後に、フツ族系過激派民兵組織であるインテラハムウェ (Interahamwe) とインプザムガンビ (Impuzagambi) によるツチ族の大虐殺がはじまった。このジェノサイドでは、100日間に80万人のツチ族とフツ族の反ハビヤリマナ勢力5万人、計85万人が虐殺された。国連はジェノサイドを未然に防ぐことや虐殺を阻止すること失敗した。のちにまとめられた調査報告書には、失敗の原因は国連システム全体の不備であり、その不備がもたらした政治的意思の欠如と資源不足であったと指摘されている<sup>36</sup>。UNAMIR はジェノサイドといった大規模で深刻な危機に対応するマンデート、人員、装備、国際社会からのサポートを持ち合わせていなかったのである。UNAMIR のロメオ・ダレール (Roméo Dallaire) 総司令官は、任務遂行に必要な兵員数を8000名として当時の DPKO に報告していた。しかし、国連安保理は拒否権の行使によって計画が頓挫しないよう4500名と大幅に減らしたが、最終的に承認された人数は2548名とさらに少ないものであった。それでもダレールは、民兵組織の軍事訓練が行われている場所や武器が集積されつつある場所に UNAMIR を進軍させ、警察機能で使用されるような最

---

<sup>35</sup> Bellamy, A. J. and Williams, P. D. (2010), *Understanding Peacekeeping*, Polity Press, Cambridge, UK, pp. 223-226.

<sup>36</sup> United Nations (1999a), Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda, S/1999/1257, UN document, 16 December 1999. (ルワンダにおける UNAMIR の活動について)

小限の武力行使の許可を国連安保理に対して要請した。ところが、その要請でさえ国連安保理が承諾することはなかった。伊勢崎はその理由として2つ挙げ分析している。ひとつは、内政不干渉の原則上、調停目的で派遣された UNAMIR が民兵組織へ武力行使を行うということは、政治勢力の一方だけに武力行使を行うということであり、国連の公平性を保つことができないという理由である。もうひとつは、米国の政治判断が国連安保理の意思決定に大きく影響したことである。上述の通り、UNAMIR 設立のわずか2日前にソマリアで起きた米軍兵士18名の殺害事件が起こり、米国兵士の血が遠いアフリカの地で流れることへの反発が米国世論を支配した。国内世論を気にしたクリントン政権は、国連がルワンダに介入することになれば米国も巻き込まれることになると判断し、大規模ミッションの設立には消極的な姿勢を示した<sup>37</sup>。また、米国政府の消極姿勢を反映した国際社会は伝統的で小規模・低予算なミッション派遣を望んだのである。低予算であったため必要最小限の装備や備品だけでなく食料や医薬品も不足するような状態であった<sup>38</sup>。例えば、無線機が不足しておりダレールは現地に配備された全ての部隊と無線連絡が取れなかった。また、懐中電灯を何度も要請し、やっと届くと電池がなく使用できないといったこともあった。1994年4月7日に10名のベルギー軍兵士が殺害されたことをきっかけに参加国が撤退を検討し始めた。国連からは撤退を指示されたダレールであったがルワンダの惨状を前に現場に残ることを選択した<sup>39</sup>。その結果、UNAMIRにより約3万人の命が救われた<sup>40</sup>。ルワンダ情勢に対し、マンデートとその活動に関する法的支援や対策が不十分だったとして国連が大きな批判を浴びたことはよく知られた事実である。

冷戦終結後、当時のユーゴスラビア連邦では民族間の対立が高まり、独立運動に発展していった。ボスニア・ヘルツェゴビナは1991年当時人口約430万人で、民族構成はボシュニャク（ムスリム）系44%、セルビア系33%、クロアチア系17%だった。連邦の崩壊が進む中、1992年4月、同共和国の独立を巡って民族間で紛争が勃発し、3年半以上にわたり各民族が覇権争いを繰り広げた結果、周辺国家を巻き込み第二次世界大戦後の欧州で最悪の紛争となった。クロアチアの独立をめぐり1992年2月に国連決議743の採択により国連保護軍（United Nations Protection Force: UNPROFOR）が設立され、兵員1万3000名と文民警官らがクロアチアに停戦エリアとして設置された国連保護区（UN Protected Areas:

<sup>37</sup> 伊勢崎賢治（2010）、『国際貢献のウソ』、104-105頁。

<sup>38</sup> Roméo Dallaire (2003), *Shake hands with the devil: the failure of Humanity in Rwanda*, Canada, Random House Canada, pp. 321-322.

<sup>39</sup> Ibid., p. 294.

<sup>40</sup> Bellamy and Williams, op. cit., pp. 202-206.

UNPA)での監視活動のため派遣された。1992年3月にボスニア・ヘルツェゴビナが独立を宣言すると、ユーゴスラビア連邦から激しい攻撃を受け、数十万人ものムスリム系住民およびクロアチア系住民が居住地を追われ避難民となった。ボスニア政府、クロアチア系勢力、セルビア系勢力が武力闘争を続けるなか、ボスニアは深刻な人道的危機に陥り、難民は UNPROFOR 派遣時の3倍となる50万人に上り、犠牲者数も5万人を超えた(紛争終結時には死者25万人、難民および国内避難民200万人)。武装勢力によって人道的支援物資の供給が停滞していたことをうけ、国連安保理は6月に決議758によりマンデートを拡大しボスニアでの活動を承認した。さらに、決議761と764を採択し、サラエボ空港の警護と物資の運搬を UNPROFOR 部隊が行えるようにした。ところが、こういった新任務に関して UNPROFOR は具体的な指示をほとんど受けておらず、主要な活動は設立当初から変わらず停戦監視のままであった。結果的に UNPROFOR は事実上停戦合意が存在しない、いわば維持すべき平和が存在しない現場へ平和維持軍として派遣されたことになる<sup>41</sup>。

サラエボ空港の周辺地域は武装勢力によって制圧され、極めて危険な状態が続いていた。空港に輸送されてきた支援物資は道路封鎖によって流通が阻害され、道路を使用するには通行料として賄賂を請求された。支援物資を載せた車両を強奪目的で襲うなど武装勢力もあった。UNPROFOR による人道支援物資の輸送警護は危険性の高い任務であったにもかかわらず、マンデートには人道支援の安全確保のための自衛における武器使用しか許可されていなかった。1993年にボスニア国内にもスレブレニツァを含む6カ所に UNPA が設置されたが、UNPA はセルビア系武装勢力によって包囲され、UNPA 内の住民は砲撃や狙撃の標的にされていた。ガリ事務総長は UNPA を警護するために3万4000名の増員を要請したが、国連安保理が承認したのは7600名のみであった。1995年の夏にセルビア系武装勢力が UNPA を占拠するために激しい攻撃を加えはじめると、UNPROFOR には対抗するためのマンデートも、十分な兵員・装備もなく侵攻を阻止することはできなかった。7月にオランダの小部隊に護られたスレブレニツァが占拠されると7500名の一般市民が殺害された。オランダ部隊の司令官は NATO による空爆を要請したが、空爆が壊滅的な事態を招くとして UNPROFOR 側は了承しなかった。セルビア系武装勢力は各 UNPA を次々に占拠し、そこに居住する男性住民の虐殺をはじめた。1995年8月30日に米国からの圧力により

---

<sup>41</sup> Ibid., pp. 197-202

NATO はセルビア系武装勢力に対し空爆を開始し、4 ヶ月後の紛争終結とともに UNPROFOR は役目を終えた<sup>42</sup>。

以上のように国連にとって困難な事態が続き、伝統的な PKO から発展した「複合型 PKO」は次々と失敗していった。1995 年に発表された『平和への課題・追補』においてガリは、国連 PKO に軍事的強制力を与えることで性質を異にする平和執行部隊との区別があいまになることへの警鐘を鳴らし、基本三原則を重んじる伝統的な PKO への回帰が訴えられた<sup>43</sup>。以上のような国連の失敗から国連 PKO は大きな変革を迫られたのであるが、その方向性はアフリカの紛争に取り組む中で、伝統的活動への回帰を重要視したガリの訴えとは違い、むしろ国連 PKO がより強靱で十分に装備されるといった組織的な能力向上を主張したブラヒミ報告書へと向かっていった。

1997 年に第 7 代国連事務総長に就任したアナンは、ガリが創設した国連 PKO 事務局（現在の DPO）の局長を務めた人物であり、アナンが事務総長を務めた 10 年間に今日でも用いられている国連 PKO の重要な基礎概念が築かれた<sup>44</sup>。国連 PKO の失敗を教訓として次々と改革を推し進め、97 年の『事務総長報告書』では、ミッションの現場において国連諸機関が現地で行う活動の効率を高めるための統合的アプローチの重要性と、そのために事務総長特別代表が軍の総司令官 (Force Commander)、文民警察コミッショナー (Civilian Police Commissioner)、常駐調整官 (Resident Coordinator)、人道調整官 (Humanitarian Coordinator) を統括する権限を持つことが明示された<sup>45</sup>。さらにアナンは、これまで必要性はあったものの具体的な協力関係が進展しなかった国連憲章第 8 章に基づいた地域機構との関係の強化に取り組んだ。1998 年の『アフリカにおける紛争の原因と恒久平和と持続可能な開発の促進』に関する国連事務総長報告書の中では、地域機構による紛争解決へのイニシアチブを歓迎している<sup>46</sup>。報告書の中でアナンは、信頼を失ってしまった国連 PKO であるが、適切な資源と装備を有し、十分な政治的意思によって裏打ちされれば、課題の多い環境の中でも成果をだすことが

---

<sup>42</sup> United Nations (1999b), Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly Resolution 53/35: The Fall of Srebrenica, A/54/549, UN document, 15 November 1999. (ボスニア・ヘルツェゴビナ共和国内における国連保護軍について)

<sup>43</sup> United Nations (1995), Supplement to Agenda for Peace, A/50/60, S/1995/1, UN document, 25 January 1995, para. 33 and 35.

<sup>44</sup> 上杉・藤重 (2018)、前掲、45 頁。

<sup>45</sup> United Nations (1997a), Renewing the United Nations: A Programme for Reform, Report of the Secretary-General, A/51/950, UN document, 14 July 1997, para.119.

<sup>46</sup> United Nations (1998a), op. cit., para. 41-45.

でき、信頼を回復できると訴えた<sup>47</sup>。また、国際の平和と安全保障という問題に関する国連の一義的な責任との関連において、アフリカにおける地域および準地域のイニシアチブに対する支援は必要であるばかりか、望ましいことであると評価している<sup>48</sup>。また、アフリカと国際社会の双方に十分な政治的意思があれば、アフリカにおける平和に新たな弾みをつけられるとし、国際社会に対しては効果が期待できる場所に介入し、資源が必要とされる場所に支援を向けるという政治的意思の結集が必要であるという認識を示した<sup>49</sup>。

この報告書が発表された直後の 98 年 4 月 24 日に開催された安全保障理事会では国連と地域機構の協力が焦点となった。多くは国連とアフリカの地域機構とのパートナーシップ強化について支持したが、平和活動はあくまでも国連憲章に従って国連安保理が主導すべきであり、地域機構は「補助的な」役割が好ましいといった意見が大半を占めた<sup>50</sup>。報告書を受けて設置されたワーキンググループのテーマは①効果的な武器禁輸、②アフリカの平和維持能力強化、③地域的調整、④難民キャンプの安全性と中立性を維持する国際メカニズム、⑤武器流出、⑥安保理の管理能力強化、という 6 つに絞られ、それぞれのテーマ別分科会は半年間に渡り開催された。

国連安保理は先の報告書に対する進捗として 1999 年 9 月に国連事務総長によって提出された報告書の発表を受け、2 日間の討論会を開催した。その討論会においてアナンは、コソボ紛争に対する NATO の空爆が国連全体に及ぼす影響を訴え、国連が信頼を失わないためには地域あるいは国家の紛争への対応に差があってはならないと警鐘を鳴らした<sup>51</sup>。遅々として進まない国連のアフリカ対応に対して、迅速に進められたコソボ空爆がアフリカ諸国に与える影響は小さくなかったと推察できる。

アナンは国連 PKO に参加する兵員の法的地位に関する整備にも取り組んだ。複合型 PKO 戦闘状態に巻き込まれることがあることは先に触れた通りであるが、そもそも停戦状態での活動を基本原則としている国連 PKO は、戦闘状態を取り扱うジュネーブ条約の対象外との認識が一般的であった。99 年にアナンは『事

---

<sup>47</sup> Ibid., para. 35.

<sup>48</sup> Ibid., para. 41.

<sup>49</sup> Ibid., para. 104 and 106.

<sup>50</sup> Boulden, J. eds. (2003), *Dealing with Conflict in Africa: The United Nations and Regional Organizations*, Palgrave Macmillan, New York, USA, pp. 21-22.

<sup>51</sup> Boulden, J. eds (2013), *Responding to Conflict in Africa: The United Nations and Regional Organizations*, Palgrave Macmillan, New York, U.S., p. 21.

務総長の告示（国連部隊による国際人道法の遵守）』を公表した<sup>52</sup>。その第1条第1項では、「本告示に定められた国際人道法の基本原則と規則は、戦闘員として軍事紛争状態に積極的な関与を行なっている国連部隊に対し、その関与の程度および期間において適用される」として国連PKO要員が紛争当事者となり得ること明示し、その場合はジュネーブ条約の適用範囲内になると定めている。

2000年3月にアナンの要請により開催された国連平和活動検討パネルは、同年8月のブラヒミ報告書のなかで、90年代に行われた国連PKOの経験から得た教訓をまとめ、現在の原則や制度の欠点にかかる評価や必要な改革に関する多くの提案を行った。ガリが示した時間軸による組織上の縦割り構造の弊害を是正し、地域の実情を反映した優先順位に基づいて「戦略」の作成し、その実施にあたるという、その後の国連PKOの方向性を決定づける極めて重要な文書となった。同報告書は、ガリが提唱した紛争解決の概念を「平和活動」という総称下に再構築し、時間軸区分とその領域で活動するアクターという考え方をやめ、多様なアクターが重層的に参加する仕組みと捉えた。したがって、これまで国連PKOが行ってきた軍事的・政治的領域を超え、人道支援や開発援助といった非政治的領域をも含んだ、包括的かつ統合的な戦略を持つ「統合化ミッション」が展開されるようになった。統合的戦略の一つで特筆すべきは「武装解除・動員解除・社会復帰（Disarmament Demobilization and Reintegration: DDR）」の導入である。これまで武装解除、動員解除、社会復帰は関連づけて考えられることはなく、それぞれ違ったアクターによって行われていたが、3つの分野に対し国連機関と他の関連組織が綿密に連携し合う統合的なアプローチを用い、それらを一連のプロセスとして捉え直した。同時に、「法の支配」という概念のもと司法関係活動や人権関係活動などの重要性も強調された<sup>53</sup>。なかでも文民警察の役割は法の支配が再構築されるまでの間に重要な役割を果たすとされた。同報告書には、派遣された文民警察は現地警察に対し能力向上を目的とする訓練を行うだけでなく、自らが法執行者として活動するための高い意識を持たなければならないといった勧告がなされている。また、司法、刑事、人権、その他関連の専門家ら

---

<sup>52</sup> United Nations (1999d), Secretary-General's Bulletin, Observance by United Nations forces of international humanitarian law, ST/SGB/1999/13, UN document, 6 August 1999.

<sup>53</sup> 上杉・藤重、前掲、46頁。

が文民警察とともに合議制の「法の支配」チームを形成することを提案している<sup>54</sup>。こういったドクトリンが示されるなかで、各専門家を含む国連 PKO 要員は飛躍的に増加した。図 3 が示すように、軍・警察・文民を含めた PKO 要員は 1992 年初頭には 1 万人強だったが、ソマリア、ルワンダや旧ユーゴスラビアにおける紛争を受け、93 年には一気に 8 万人にまで増加した<sup>55</sup>。

ブラヒミ報告書は「平和維持」と強制力を伴う「平和執行」は区別を明確にすべきであるとする一方で、「自衛と任務防衛」においては国連 PKO の武器使用権限を認めるべきとの立場をとった。任務を遂行する目的において国連部隊そのものや任務上保護の対象となっているものが攻撃を受けた場合には、同等の力による応戦 (stroke-for-stroke responses) に限定せず、攻撃やあらゆる妨害行為に応酬できる職務権限として付与されるべきであると述べている<sup>56</sup>。ブラヒミ報告書では、94 年に起きたルワンダのジェノサイドにおいて多くの一般市民が犠

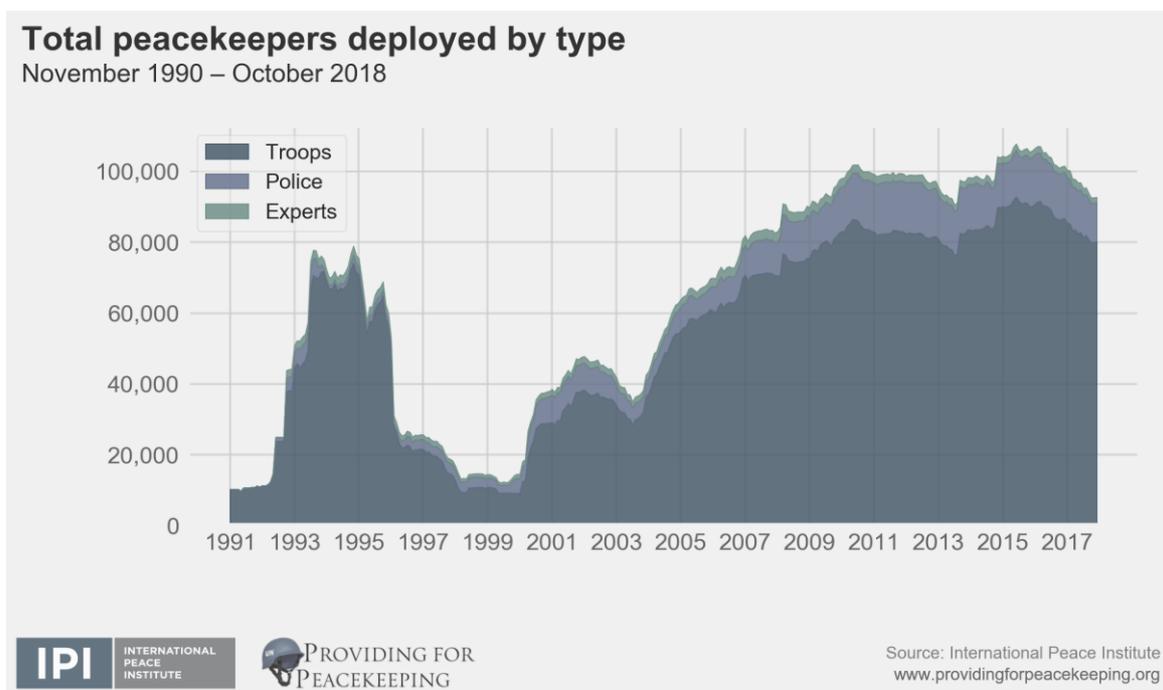


図 3 国連 PKO 軍事・警察要員数の推移

<sup>54</sup> United Nations (2000), op. cit., para.126 (e).

<sup>55</sup> International Peace Institute, Total peacekeepers deployed by type, <http://www.providingforpeacekeeping.org/peacekeeping-data-graphs/> (アクセス日：2020年5月15日)

<sup>56</sup> United Nations (2000), op. cit., para. 49.

牲になったのは国連が「中立による不作為」に陥ったために市民を保護することができなかったという指摘がなされた。

この「中立による不作為」とは伝統的活動からの発展がもたらした、当時の国連 PKO の基本三原則上の限界を示すものであった。国連 PKO の基本三原則は、伝統的な停戦監視任務を行うことを想定した上で、紛争当事者が複数の国家であること、戦闘の主体者が正規の軍隊であること、また、紛争当事者は解決を望んでいること、という 3 つの条件に基づいて作られたものであった。紛争当事者間の停戦合意を入り口とし、選挙実施等の政治的解決を出口として策定される次世代の国連 PKO では、現地に配備される上で「紛争当事者の同意 (consent)」、「どちらの紛争当事者の立場にも偏らない立場 (impartiality)」、「自衛のための最小限度の武力行使 (the minimum use of force)」の「三位一体」の原則の上に成立しており、その 3 原則に従って行動しなければならないとされている。先に触れた「中立による不作為」であるとの見方は、この二つ目の「impartiality」の解釈を巡ってのものであった。そもそも国連 PKO が形作られた背景に米・ソのイデオロギー対決があったことは既に述べたが、そういった構造のなかで紛争解決のプロセスに踏み込むためには、国連の立場としてどちらの陣営にも組みさない中立性を明確に示し、確固たる信頼を得る必要があった。そのため ‘impartiality’ はしばしば「中立性 (neutrality)」と混合され解釈されるようになったのである。しかし、中立性を重要視するあまり、国連 PKO はルワンダでのジェノサイドや 95 年のスレブレニツァの民族浄化に際し、一般市民を標的にする攻撃に対し厳正な態度を示すことができず、多くの市民に犠牲を出してしまった。アナンは 1998 年 5 月にルワンダ議会での演説において「ジェノサイドを前に、傍観することも目を背けることも中立でいることも許されないのである」<sup>57</sup>と発言しており、当時の「中立性」に対する国連の認識の変化を窺い知ることができる。

2008 年に国連 PKO 局・フィールド支援局 (DFS) が作成した「キャップストーン・ドクトリン」は、アナンのもとで長く DPKO 局長を務めたジャン・マリ・ゲエノ (Jean-Marie Guéhenno) によって取りまとめられており、PKO が軍事面で強靱化するきっかけとなった文書である。このキャップストーン・ドクトリンは、これまでの国連 PKO の経験を原則に反映させたもので、伝統的 PKO の基本三原則からの大きな転換点が認められる。第一に挙げられるのが、国連 PKO の「どちらの紛争当事者の立場にも偏らない立場 (impartiality)」という原則は、良き審判が中立であるだけでなく反則したものを罰するといった「公平性・普遍

---

<sup>57</sup> United Nations (1998) Press Release, SG/SM/6552, AFR/56, UN document, 6 May 1998.

性」を含意すべきであるとした点である。この文書により国連憲章が掲げる理念に加え、国際人権法や国際人道法の遵守が明確に宣言され、一般市民の保護が義務付けられた。ただし、違反行為や敵対行為に直接的に関与するものに対しては厳しく対処するという普遍性を兼ね備えている。このキャプストン・ドクトリンは、中立原則について、過去の反省から中立による不作為に陥ることなく「公正性・普遍性」を強調することで原則の転換として広く知らしめるのに大きな役割を果たした。

第二に、基本原則のはじめに挙げられている「紛争当事者の同意 (consent)」原則について、キャプストン・ドクトリンは、当事者間に十分な信頼がないなかで同意がなされた場合や、国際的なプレッシャーを受けて渋々与えられた同意であった場合、様々な形で撤回される恐れがあると指摘している。国連 PKO はそのマンデートを実施する際、和平プロセスの前進を確保する一方で、主たる当事者の同意を失うことのないよう努めなければならない。また、「スポイラー」と呼ばれる利己的な武装集団の存在を指摘し、やむ得ない場合は武力行使も厭わないという国連 PKO の強い姿勢を示した。第三に、「自衛のための最小限度の武力行使 (the minimum use of force)」に関しては、「自衛と任務の防衛以外の実力の不行使 (Non-use of force except in self-defence and defence of the mandate)」と修正がなされた。先に触れた『事務総長の告示』においても明らかだが、この修正は、国連 PKO は停戦状態を創出しなければならない状況下に置かれる場合があるとの認識に基づき、職務を適正に遂行する限りは武力行使も認められるという認識を明らかにしている。例えば、国連 PKO のマンデートの中に国際人権法や国際人道法の価値基準に基づいて行う「文民の保護」がふくまれるミッションにおいては、その任務遂行のためであれば武力行使が認められるということの意味している。

キャプストン・ドクトリンによって描き出された国連 PKO の姿は、新たな価値基準を採用し、原則に従って「強靱なあるいは積極的な (robust)」行動を取ることにも辞さないというものであった。キャプストン・ドクトリン以降の国連 PKO の任務に「文民の保護 (Protection of Civilians)」任務の遂行のためには「あらゆる手段」を取ることが認められているのは、この基本三原則の転換に基づいている<sup>58</sup>。キャプストン・ドクトリンは、極めて複雑化した状況下において、PKO 要員の安全や文民保護、マンデート遂行といった観点から重要といえるの

---

<sup>58</sup> 上杉・藤重、前掲、49 頁。

が、他方で、武力行使容認の射程の拡大や「平和に対する脅威」の拡大解釈を呼ぶ危険性を含んでいるとも考えられる。

2009年の『国連の授権に基づく AU-PKO 支援に関する事務総長報告書』においては、地域機構との協力の重要性が再び指摘され、アフリカの地域機構の国連 PKO への参加あるいは地域機構による PKO 設置のため、AU または準地域機構に対する財政的支援、訓練、装備、兵站支援の提供が必要であるとした。また、これまでに展開された AU 及び準地域機構の活動を初期対応として迅速に行われてきたこと、国連 PKO の展開が困難な事例においても効果を上げてきたことなど評価している<sup>59</sup>。

21 世紀に入り、平和活動における国連と地域機構の機構間協力は重厚なものになりつつあり、アフリカ大陸における平和活動では様々な試みが実施されていた。AU はブルンジをはじめソマリアやスーダン等で平和活動を実施してきたが、そういったアフリカ側からのイニシアチブは国連に好意的に受けとめられてきたことは先に述べた。しかし、その一方で、国連は AU が抱える問題点について議論を続けていた。AU が平和活動を担う場合、その部隊の資力と能力が不十分なため目的を達成できぬまま武装勢力の攻撃対象にされてしまう危険性がある。1965 年 2 月 18 日に総会決議 2006 によって設置された PKO 特別委員会は、2008 年 12 月に元イタリア首相で欧州委員会委員長であったロマーノ・プロディ (Romano Prodi) を中心とする特別パネルを設置し『アフリカ連合平和維持活動を支援する様式についての報告書』<sup>60</sup> (プロディ報告書) を作成した。プロディ報告書は、国連の集団安全保障の観点から、ECOWAS や AU が行なった活動が初期的な対応として国連部隊派遣に有効に作用したと評価する一方で、そのような活動をめぐる望ましくない傾向として、先進国や平和活動に必要な能力を備えた地域機構が関心を示さず、反対に、そういった能力や装備が不足しがちな AU とその準地域機構ばかりが極めて深刻な事態の中で活動していると指摘している<sup>61</sup>。このような傾向が強まれば紛争解決にむけた政治的対話よりも軍事介入を優先させるといったリスクをもたらすばかりか、軍事介入を行うか行わないかという判断基準が利益の有無によってなされるという危険性を併せ持っている。これは地域機構が平和活動を行う際の大きなリスクである。

---

<sup>59</sup> United Nations (2009a), Support to African Union peacekeeping operations authorized by the United Nations, A/64/359-S/2009/470, UN document, 18 September 2009, para. 64.

<sup>60</sup> United Nations (2008b), Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations, in all their aspects, A/63/666 – S/2008/813, UN document, 31 December 2008.

<sup>61</sup> Ibid., para. 10.

十分に実力のある地域機構がアフリカの紛争に関心を示さないことは問題であるが、その一方で、アフリカが主導する平和活動にも取り組まねばならない課題がある。独裁的な政治を行う国家やガバナンスの脆弱な国家にとって平和活動を実施することは、人権抑圧や汚職に関する国際的な批判から逃れるためであったり、課された制裁の解除を要求するためであったりすることがある。後述するが、そのような事例は過去において存在した。また、AUの財政基盤が脆弱なため平和活動に必要な能力・装備を持たないまま部隊配備させてきたという指摘に対しプロディ報告書は、財政基盤の脆弱性は、平和活動を展開する上で致命的な問題であり、十分な活動費用・人員・装備は目的達成の鍵であるとしている<sup>62</sup>。そして、AU加盟国が確固たる財政基盤を構築することが理想的であるが、それが困難であるとすれば、アフリカの紛争問題をグローバルな視点で捉え国際社会の課題として取り組むべきであると訴えている<sup>63</sup>。なかでもAUの財政改革や計画・管理・支援システムの構築、長期的視野に立った人材育成プログラムは早急に取り組むべき課題である主張した。また、能力と装備が不足したAU平和活動の最も顕著な事例として、ダルフルとソマリアで展開された二つのミッションを挙げ、国際社会からの支援不足により効果的な活動が実施できないAUの実情を示した<sup>64</sup>。

報告書はさらに、国連は部隊提供国 (Troop Contributing Countries: TCC) と警察要員提供国 (Police Contributing Countries: PCC) に対し、かかる費用を各国が建て替え、国連が後から払い戻すという方式を採用しているが、予算の膨張が指摘される国連ミッションへの派遣に対しては TCC と PCC は消極的になる傾向があると指摘している<sup>65</sup>。欧州連合 (European Union: EU) による「アフリカ平和基金 (African Peace Facility: APF)」の設立は、AUが効果的な平和活動を行う上で極めて有効な手立てであったとして評価した<sup>66</sup>。プロディ報告書は、AUが国連安保理の承認を得て地域の平和活動を展開させる場合、ケースバイケースではあるが、はじめの6ヶ月間にかかる運営費用は国連分担金から支出すべきであると提案している<sup>67</sup>。国連分担金より財源を確保すれば、ある程度の見通しがつきやすく計画・立案がしやすくなるという理由である。AUあるいはその準地域機構は、その6ヶ月間で「初期対応」を行い、国連安保理はその間に国連のミッションに引き継がせるかを検討すれば良いという考え方である。もし、6ヶ月

---

<sup>62</sup> Ibid., para. 16.

<sup>63</sup> Ibid., para. 18-20.

<sup>64</sup> Ibid., para. 13.

<sup>65</sup> Ibid., para. 34 and 67.

<sup>66</sup> Ibid., para. 60.

<sup>67</sup> Ibid., para. 64.

間が経過したのち国連が決定に至らない場合は、単発的なドナー国からの支援金を使用するという提案もなされている<sup>68</sup>。しかし、この提案に反対する国は少なくなかった。他方、人材育成プログラムに関しては、長期的な財政支援が必要であることから、国連の基金 (Funds)・計画 (Programmes) やドナー国の支援を利用することが望ましいとしている。

国連安保理は、2015年に国連創立70周年を記念し、ジョゼ・ラモス＝ホルタ (José Ramos-Horta) 元東ティモール大統領を座長にして設立した国連平和活動ハイレベル・パネルによって『国連平和活動に関する報告書 (High-level Independent Panel on Peace Operations)』<sup>69</sup> (HIPPO 報告書) を作成させた。HIPPO 報告書がまず強調したのは、国連平和活動が遂行しなければならない四つの大きな転換の方向性であった<sup>70</sup>。第1に、政治が平和活動の策定や実施を主導しなければならない。第2に、現地の変転するニーズに対応するために国連平和活動は最大限に柔軟に活用されていかなければならない。第3に、さらに強力でいっそう包括的な平和と安全のためのパートナーシップが将来には必要である。第4に、国連事務局は、現場にいっそうの焦点をあて、国連平和活動はより人間中心にならなければならない。この4点において、特筆すべきは、「政治の卓越性 (Primacy of Politics)」という考え方が強調されている点である。調停活動および平和活動、それに続く永続的な平和を目指していく活動において政治の卓越性が常に念頭に置かれていなければならないと報告書は訴える。政治的解決が最優先で模索され続けなければならないと、その目的を同じくした国連加盟国や地域機構等とのパートナーシップをさらに強めていくことも重要であるとしている。篠田は、国連を取り巻く環境は「対テロ戦争」の影響でより困難なものとなり、大々的な関与はしないようにしながら、なお積極的な平和活動を推進していくという困難なバランス感覚が問われてきたと指摘する。さらに、現代の国連PKOは、ほとんどのミッションに文民保護のマンデートを抱えているが、文民の保護を行う際に優先的に取り込まれるべき非武装の戦略はしばしば失敗するがゆえに、強制力を伴った武装手段を取らざるをえないと分析する<sup>71</sup>。国連はこのような激動する世界の紛争状況において、平和活動の策定と実施において国連以外の機関とのパートナーシップを最大限に活用しなければならないという結論にいたった。2015年4月に作成された『事務総長報告書 (Partnering for peace:

---

<sup>68</sup> Ibid., para. 65.

<sup>69</sup> United Nations (2015b), “Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on Uniting our Strengths for Peace; Politics, Partnership and Peace”, A/70/95 – S/2015/446.

<sup>70</sup> 篠田 (2015)、前掲、46頁。

<sup>71</sup> 同上、49頁。

moving towards partnership peacekeeping)』<sup>72</sup> (パートナーシップ報告書) は、複雑化する紛争に対応するためには平和活動のあらゆる段階で関係するアクターとの協力が不可欠になっていることを訴えている。それは、ひとつの機関が別の機関に平和活動の権限を与えるというものでもなければ、国連が対応するために別の機関が初期対応するというものでもない。『パートナーシップ報告書』が要請するのは、国連を含む関係アクターが果たすそれぞれの役割を、変化する状況に適応させ、それぞれの能力によって補完し合うことである。それこそが現代の困難なバランス感覚を維持するために必要なパラダイム・シフトであった<sup>73</sup>。同報告書は、国連とアフリカの地域機構および準地域機構と EU との連携が重要であり、特に政治的解決を目指した調停活動において必要不可欠であるとしている。また、国連がパートナーシップ協力の先頭に立ち、平和活動が軍事力に偏重することのないよう注意を促すことを確認している。

国連が地域機構との協力強化に取り組む一方で、戦闘行為によって犠牲となった国連 PKO 要員数は 100 名を超える数で推移しており早急な対応が求められた。2017 年 9 月に、国連安保理は決議 2378 を採択し、より具体的な国連平和活動改革に乗り出した。同決議は、安定的な兵員数の確保やマンデート遂行に十分な能力といった国連平和活動の改革について年次報告書にまとめるよう要請し、その内容についてフォローアップ協議を行うよう定めている。活動の効率やパフォーマンスに関しても詳細なデータを収集し、明確な基準を設定し評価を行うとした。また、国連憲章第 8 章に基づいた地域機構と国連との連携の重要性を改めて示す一方で、地域機構側に対し効率やパフォーマンスを上げる努力を訴えている。特に、国連事務局と AU 委員会の連携や国連 AU 事務所 (United Nations Office to the African Union: UNOAU) を通じた協議の拡充や ASF 機能充実に向けた努力といった点についてより強力な促進を要請している。また、同報告書で特筆すべき点として、アドホックで不安定な資金調達に AU 主導の平和活動に有用性に大きな影響を与えているとし、国連が承認した AU 主導の活動に対して必要な条件を満たすために予算の一部を国連分担金から拠出するメカニズムの構築を決定した。さらに、同年 12 月には PKO 部隊司令官であったブラジル出身のサントス・クルーズ (Santos Cruz) 中將によって『国連 PKO 要員の安全改善に関する報告書 (Improving Security of United Nations Peacekeepers)』

---

<sup>72</sup> United Nations (2015a), “Partnership for peace: moving towards partnership peacekeeping”, Report of the Secretary-General, S/2015/229, 1 April 2015.

<sup>73</sup> Ibid., p. 17.

<sup>74</sup>が作成された。この報告書は、国連 PKO 要員が配備される環境が極めて高いリスクを伴うものに変化しており、約 3 分の 2 の要員が武力紛争の真ただ中に派遣されているといった実態を国連側が十分に把握できていないことを問題点として挙げている。危険性の高い環境で活動する国連 PKO 要員の死傷者を減らすためには、現実的に即して PKO 原則を再解釈する必要がある、従来の保守的な原則が PKO 要員や市民を保護する上での制約になってはならないと強く勧告している。

HIPPO 報告書から続く重要な報告書と、これまでの国連 PKO の歴史を振り返り、2018 年 3 月にアントニオ・グテーレス (António Guterres) 国連事務総長は「アクション・フォー・ピースキーピング (Action for Peacekeeping: A4P)」イニシアチブを発表し、同年 9 月の A4P ハイレベルイベントにおいて発表された「共同コミットメント宣言」には 150 カ国を超える加盟国が支持を表明している。A4P は、国連 PKO を現場の状況をより正確に反映した強靱で安全なミッションに改革し、PKO 要員が安全に活動できる堅実な備えと環境づくりを目指すことを目的としている。また、PKO 要員の安全を最優先事項と位置付けるために幹部要員の説明責任を明確にすることを要請し、インシデントが起きた場合は徹底した調査と分析を行い、安全が確保されるまで再配備の可否についての検討を行うとしている。A4P においても、リソースの適切な配分に配慮すること、マンデートとリソースのより一層の調和を図ること、明確で焦点の定まった連続性のある達成可能なマンデートを追求することなどが再確認されている。また、そのために二国間・多国間での取り組みをとおして安保理決議の履行を支援することが改めて強調されている<sup>75</sup>。A4P によって国連 PKO の活動は強制的な軍事的措置と一線を画していることより鮮明に示す一方で、要員の安全を向上させ、積極的で最高水準のパフォーマンスを目指すという極めて困難なバランス感覚が問われるといった流れは依然続いており、むしろ A4P はより厳しいバランス感覚を求めているように解釈することができる。この厳しいバランス感覚を保てるかどうかは二国間・多国間、あるいは地域機構・準地域機構との連携といったパートナーシップが鍵概念となることは間違いない。

---

<sup>74</sup> United Nations (2017), “Improving Security of United Nations Peacekeepers: We need to change the way we are doing business”.  
[https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/improving\\_security\\_of\\_united\\_nations\\_peacekeepers\\_report.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/improving_security_of_united_nations_peacekeepers_report.pdf) (アクセス日：2020 年 5 月 16 日)

<sup>75</sup> United Nations’ website, Secretary-General’s Initiative on Action for Peacekeeping, A4P: Our core agenda for Peacekeeping.  
<https://www.un.org/en/A4P/> (アクセス日：2020 年 5 月 17 日)

### 第3節 アフリカにおける国連PKO

第2節で国連PKOに関する重要文書を振り返り、その原則や指針の変化を追った。本節ではアフリカにおいて設置された国連PKO活動を概観していきたい。

国連のアフリカにおける具体的な活動について、アフリカでは過去において15カ国で24の国連ミッションが完了しており、2009年10月1日現在で8つの国連ミッションが7カ国で進行中である。24ミッションのうちアンゴラで4回、ソマリアで2回、コートジボワールで2回、ルワンダで2回、中央アフリカで2回、リベリアで2回、そしてシエラレオネで2回、つまり全体の3分の2が7つの国で起きている。また、一つの例外を除いて冷戦後に起きており、アフリカがいかに冷戦の強い影響下に置かれていたかを物語っている。その例外とは、国連のアフリカにおける最初のミッションで、コンゴ共和国で1960年から64年に展開された国連コンゴ活動（United Nations Operation in the Congo: ONUC）である。コンゴが冷戦中に東西陣営のどちらにも属していなかったため、国連安保理がミッションを承認しやすかったといわれている。コンゴにおけるミッションの後、約30年の隔たりを経るが、その後の国連ミッションには一致する点が多い。小規模のミッションを除けば、アフリカのミッションのほとんどは国内紛争に対処するものだ。アフリカにおける国内紛争は、植民地支配後もしくは冷戦後、またはその両方に訪れた移行期に国家権力の脆弱化あるいは真空状態が権力闘争を招き、その結果として起きたと考えられる。

国連PKOの設置には原則として停戦合意が必要であるが、これまで停戦合意なしで国連安保理がミッションを承認した例が3つある。1960年のONUC、ソマリアにおける3回のミッション、シエラレオネでの国連シエラレオネ監視団（United Nations Observer Mission in Sierra Leone: UNOMSIL）がそうである。これらは全て極めて困難な状況下におけるミッションであり、ソマリアからは完全撤退し、シエラレオネからもほぼ全部撤退した。

関心が集まりづらかったアフリカの紛争が、このように多くのミッションが設置されるようになった背景について触れておきたい。1995年初頭からアフリカの諸問題が国連安保理の議題に上がるようになり、アフリカ諸国が抱える問題への対応策が効果を発揮しないのは人材や資金といったリソースを確保することが困難であるためと考えられていた。しかし、それは何もアフリカだけが抱える問題ではなく、どの地域においても同様の問題は存在する。アフリカ諸国が訴えていたのは、アフリカとその他の地域で同じような危機が起きたとして、国際社会は公平に支援する責任を有するにも関わらずそれをしていないというも

のであった。コソボ危機が深刻度を増し、NATOによる空爆の可能性が強まる状況下において、アナンは、国際社会にはあらゆる紛争に対して公平に支援を提供すべき責任があり、対象国がどの地域に属しているかということに左右されるべきではないと訴えた<sup>76</sup>。前節で若干触れたが、アフリカ諸国にとってNATOの迅速なコソボ支援の対応は、国際社会が介入する地域によって関与の度合いを変えていると象徴付ける出来事であり、強い不信感として残った。例えば、国際社会が難民一人当たりに対する負担額は約1米ドル50セントなのに対し、実際ルワンダやシエラレオネの難民には一人当たり11セントしか使われていないと指摘があった<sup>77</sup>。国連はアフリカにより多くの権限を移譲するなど美辞麗句を並べ立てているが、問題解決の責任をアフリカ諸国に押し付けているだけなのではないかといった指摘も相次いだ。コソボに提供された支援のほんの一部でもコンゴに送られていたならば和平交渉はもっと効果的に進んでいただろうといった主張がなされてきたのである。こういった背景とアナンの働きかけにより90年代中頃にアフリカにおける国連PKOは増加した。

ブラヒミ報告書では、国連と地域機構の間で調停活動や平和構築といった軍事以外の協力への取り組みが成功してきたとしつつも、平和維持活動における協力に関しては各地域機構が持つ軍事的能力と資力にそれぞれ違いがあることに留意すべきであると勧告し<sup>78</sup>、軍事的訓練や装備支援の重要性を訴えた。キャップストーン・ドクトリンにおいては、地域機構が主導する平和活動が過去10年間で倍増していることから平和活動はもはや国連だけで行うものではないとの認識に立っている。また、アフリカにおいては国連と地域機構との連携が「例外」から「通例」になりつつあるといった指摘もある<sup>79</sup>。複雑化した危機に対応するために憲章8章に規定された地域機構との協力により、地域機構が主導する平和活動部隊がいわゆる「リハット (re-hatting)」して国連PKOとなる事例も出てきていることから、国連が安全保障上の責任を負う上で地域機構から国連への移行プロセスの確立を勧告するなど、アフリカにおける国連PKOの状況は大きく変わってきた<sup>80</sup>。

これまでアフリカ地域の紛争問題への対処方は、アフリカの地域機構の能力を向上させ、より積極的な平和維持活動への参加をとおして責任を分担するこ

---

<sup>76</sup> Boulden (2013), op cit., p. 21.

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> United Nations (2000), op. cit., para. 54.

<sup>79</sup> 井上実佳 (2011)、「アフリカの安全保障と国連：国連平和維持活動 (PKO) における地域機構との関係を中心に」、『国連研究』、第12号、2011年6月、日本国際連合学会、25頁。

<sup>80</sup> United Nations (2008), op. cit., pp. 85-86.

とであり、それがアフリカによる自己解決に真に資すると考えられてきた。また、国連憲章が定める安全保障体制内でこれまで以上の責任をアフリカ側が請け負うことが国際社会の要請と考えられてきた。しかし、国連安保理の事前承認もないままに行われたコソボ危機における NATO の軍事介入は事態を一変させ、それまでのアフリカの能力向上議論がいかに表層的であったかを示す結果となった。国連や大国の介入を求めても得ることができなかったアフリカ諸国にとって、国連安保理が NATO によるコソボへの軍事介入を早々に認めたことは、国際社会はアフリカに対して意図的に介入を避けているのではないかという不安を生み出したのである。AU の対応能力の不足が指摘される一方で、国際社会がその時の国際政治のダイナミクスとそこに見込まれる損得によって意図的に関わり方を変えるも指摘されるようになった。つまり、国際社会にとってコソボ問題は直接の利害に繋がるが、アフリカの紛争に関わったところで利益を見込めないため関わる動機が生まれず、ということであろう。「アフリカは特別な扱いを求めているのではなく、公平な扱いを求めている」というアフリカの訴えに国際社会は無関心ではいけない<sup>81</sup>。

---

<sup>81</sup> Boulden, J., eds (2003), *op. cit.*, p. 30.

## 第2章 地域機構の法的枠組み

AU加盟国内で起きた戦争犯罪、ジェノサイド、人道に対する罪に対して国連安保理が具体的な解決策にいたるまでに時間を要する、あるいは拒否権の発動等により行動することができない場合、地域機構であるAUやECOWASはどうか対応すべきなのであろうか。地域機構は、国家と国民との関係性における「保護する責任 (Responsibility to Protect: R2P)」<sup>82</sup>に謳われている市民保護の権利についてどの程度認められているのであろうか。国連憲章には、ある地域で起きた紛争は、それが所在する地域が地理的に属する地域機構によって、まずはあらゆる手を尽くして解決にあたらなければならないと規定されている。調停活動などの非軍事的活動はそういった規定に従って行われているわけであるが、市民保護がマンデートに加わるが多くなっている昨今の平和活動では、自衛と任務防衛の遂行に軍事力を必要とするケースが増加しており、その増加傾向はアフリカにおいて著しい。国連の優位性を認めつつも域内の介入について、国連安保理へは事後報告で構わないとするアフリカ側の見解は、多数派ではないものの現在においても根強く存在する。そこにはアフリカ諸国が共通して持っている国家主権の独立性と、大陸大で共通する全アフリカ市民の保護に対する責任という二つの視点が明らかになる。本章では、こういった点に焦点を絞り、他地域の地域機構と国際法上の枠組みにおいて比較検討を試みる。域外からの干渉をできる限り排除しつつ、域内では加盟国が互いに干渉する権利を認め合うAUの汎アフリカ主義を基盤とするアフリカの安全保障システムを考察する。

### 第1節 地域機構とは

地域機構の定義として、古賀の「地域内の安全保障に関する規範とルールを制

---

<sup>82</sup> 「介入と国家主権に関する国際委員会 (The International Commission on Intervention and State Sovereignty: ICISS)」報告書は「国家主権とは責任である」という視点を以て国家はその国民の安全と生命を守る責任があり、その国家が国民を「保護する能力がない」もしくは「保護する意思がないまたは国家自体が危害の主体となっている」事態において国際社会の介入による保護が必要であるとしている (p.16)。国家主権が責任である以上、国民を保護することは立憲国家の根幹であり、それが国連憲章7章にある武力行使を含む介入の正当性を担保している。また、安全保障理事会の承認なしに行われたリベリアやシエラレオネへのECOWAS介入やコソボ問題へのNATO介入が正当化される理由であるとしている。詳しくは、“The Responsibility To Protect” (The International Development Research Centre, Ottawa, Canada, 2001) を参照。

定する国家群を基盤とする国際組織」を取り上げた。ボウルデン (Boulden) は、目的、制度、意思決定の度合いが機構ごとに大きく異なるため、定義することは困難であるとしながら、共通の地理的条件下にある複数の国家から成る制度化された存在としている<sup>83</sup>。NATO のように地理的属性に捉われない地域機構を考えればこの定義は不十分であるが、アフリカ大陸という共通領域を持つ地域機構については有効であるといえる。国連憲章第 8 章は、地域機構の定義について明示していないが、地域機関(regional agencies) または地域的取極(regional arrangements)とし、それ以上の細かな規定はない。地域的機関も地域的取極も全て地域的な協定あるいは条約であり、それらを総合的に地域機構と捉えるという見方が一般的とされている。地域機構の定義を詳細に規定することで、政治的解釈の幅が狭まり排他的になる危険性を排除しているものと考えられている。また、安全保障上の定義としてハード (Hurd) は、地理的属性を有する複数の主権国家が政治・経済・国防における共通の利益や問題に対して、地域統合を通して利益を追求し、機構組織を問題解決の枠組みとすることをその特徴とすると述べている<sup>84</sup>。つまり、地域内の安全保障に関する規範とルールを制定する国家群を基盤とする国際組織であるといえる。地域的な統合について、機構の加盟国は条約に規定された義務を負うことになるが、受諾、拒否、違反の選択は主権国家の自由意志によってなされる。国連に代表されるような国際機構においても、多少の違いはあるが統合を通してより包括的な法的枠組みを作ることに関して基本的な考え方は変わらない。

主権国家の意思決定は最高権力を有するもので、他国の関与を排除し、独立国家として国民保護と領土保全を執行する上での国家主体の意思といえる。機構の加盟する主権国家は設立に関する条約を締結し、それに伴う義務についても受け入れる。政治・経済・防衛のあり方や発展度合いについてそれぞれ一様ではない主権国家群がひとつの機構に属するわけであるが、一国一票とする合議制によって統合された意思決定がなされるのが一般的である。主権国家と地域機構の意思決定のどちらが優越するかについては、加盟国がどの程度主権を機構に移譲するかによって義務の性質が変わる。それを決定するのは加盟国側の意思(選択)によるのである<sup>85</sup>。つまり、加盟国としての義務に重心をおけば機構の意思決定は硬質で強い拘束力をもち、主権に重心をおけばその拘束力は柔軟性をもつものとなる。地域機構はそれぞれの義務と選択を規定する法的枠組

---

<sup>83</sup> Boulden, J. eds (2003), op. cit., p. 6.

<sup>84</sup> Hurd, I. (2014), *International Organizations: Politics, Law, Practice*, 2nd edition, Cambridge University Press, UK, p.252.

<sup>85</sup> Ibid., p.5.

みによって機能している。例えば、EU は EU 条約 (Treaties of European Union) をはじめとする基本条約によって設立・運営される地域機構であるが、その基本条約によって加盟国の主権の一部が EU へ移譲される。主権が移譲された政策分野においては、EU 法 (European Union law) が EU 加盟国の国内法と並行して執行され、加盟国の国内法に優先されるという EU 独自の法体系である。この法的枠組みをとおして、加盟国の国民は EU 市民としての権利を有する。国内司法制度によって下された判断を不服とする EU 市民は、EU の司法制度によってその判断が覆される場合がある。他方、米州機構(Organization of American States: OAS) は事実上その最も有力な加盟国である米国の意思決定に影響を受けやすく、後述するが AU や東南アジア諸国連合(Association of Southeast Asian Nations: ASEAN)では国家元首の影響を受けやすいといった、加盟国の主権がより尊重される条約によって設立・運営されている。

## 第 2 節 加盟国の主権と義務

地域機構による主権と義務の関係性の捉え方が機構の特性を示すひとつの尺度となる。本節では代表的な地域機構として EU、AU、OAS、ASEAN を取り上げ主権と義務について比較し簡潔にまとめる。

EU が他と比較して最も統合が進んだ地域機構であると言われるのは、国家レベル意思決定より上の階層に EU 委員会や EU 議会といった意思決定機関が存在するからである。2020 年 1 月にイギリスが離脱し、現在 27 カ国を数える EU 加盟国は国家主権の一部を EU に委譲することによって欧州統合を達成し、政治・経済・防衛といった分野で国家を超えた枠組みを作り上げた。また、国家が中心とされがちであった従来の地域的枠組みとは違い、国家によって保証される国民の人権に加え、EU 基本権憲章により EU 市民としての個人の権利が保障されるといった人権をより重視した仕組みが構築されていることも特徴といえる。

EU の意思決定におけるプロセスは、まず国家元首の集まりである欧州理事会で取り組むべき課題が協議され、閣僚会議を経て EU の立法部にあたる欧州議会に付託される。議会での決定事項は行政部である欧州委員会によって具体的な政策となり官僚組織によって実施される。また、司法部にあたる欧州裁判所は条約や法令の適正解釈および域内の公正な適用を司る。欧州理事会の協議なかで、それぞれの国によって影響力の大小はあるものの、組織の構造上、最も権限のある欧州委員会においては EU 全体として重要度の高い事項が優先して取り扱われることになる。つまり EU の意思決定は加盟国の意思決定と構造上切り離されていると言ってよいだろう。

EU の意思決定プロセスに対して、AU のそれは加盟国の利害から切り離されたものであるとは言い難いという指摘がある<sup>86</sup>。AU の意思決定プロセスでは、はじめに各加盟国を代表する国家元首の会議である総会で取り組むべき課題が協議されるが、総会は各加盟国がそれぞれの立場から意見を出し合う場であり、アフリカ大陸共通の課題を検討するには不向きとみることもできる。たとえ共通の課題を設定できたとしても、AU 制定法 (Constitutive Act of the African Union)<sup>87</sup>には総会での決定事項を AU の権限として策定・執行することを規定する条文が存在しない。つまり、AU の決定には構造上、国家レベルの意思決定が大きく影響する可能性があるといえる。1960 年に多くのアフリカ諸国が植民地支配から独立を勝ち取ったが、国家主権を基とする水平的な関係を重視し、国家を上回る構造上の義務をなるべく小さいものに留めていると考えられる。しかし、その例外として AU 制定法 4 条 (h) には、総会において戦争犯罪、ジェノサイド、人道に対する罪といった「深刻な状況」を認めた場合、加盟国の 3 分の 2 以上の賛成があれば、そのような状況を抱える政府の同意を得ずして AU が介入する権利を有するとの原則が定められている。この条文は、90 年代の民主化運動と 2000 年代の「保護する責任」といった一連の潮流のなかで生まれたものであり、加盟国に対し AU の強い権限を示すものである。しかし、2011 年のリビア内戦の折、国連安保理は R2P に基づく政府の国民保護に関する責任や人道に対する罪に言及した決議 1973 を採択した。一方、AU はリビア情勢が「深刻な状況」と考えられたにもかかわらず、AU 予算の担い手であったリビア政府に対しては介入する権利は行使されなかった。リビア政府を直接的に非難する措置を取らなかった AU は、国連と同様の措置を取ることで政治的対話の機会が失われることを恐れたのである。R2P について井上は国際レベルと地域レベルでは実際の概念適用において必ずしも一枚岩ではないと指摘している<sup>88</sup>。

10 カ国で構成される ASEAN の意思決定プロセスに関しては、基本的にはコンセンサスを原則としているが、重要な事項でコンセンサスが得られなかった場合や加盟国による重大な憲章違反があった場合には最高意思決定機関である首脳会議に委ねられる。また、経済問題など一定のものに対しては「10 マイナス X 方式」を採用している。つまり、決定に参加しない国に対してはコンセンサスの効力は適用されないとする方式である。これは ASEAN の意思決定のスピードを早めるために適用されている EU と同様の措置であるが、その反面、地域

---

<sup>86</sup> Ibid., p.267.

<sup>87</sup> African Union (2000), the Constitutive Act of the African Union, Lomé, Togo, 11 July 2000.

<sup>88</sup> 井上実佳 (2012) 「「保護する責任」と国際平和維持活動-アフリカに焦点をあてて」、『国際安全保障』、第 40 巻第 2 号、2012 年 9 月、65 頁。

統合を進める上で弊害となるといった指摘がある<sup>89</sup>。実際、ASEAN として意思決定されたとしても法的拘束力のない共同意見に過ぎない。

米国・カナダ・中南米諸国が中心となる OAS は 35 カ国で構成されている。OAS 憲章の第 54 条は最高意思決定機関である総会によって OAS の方針や政策が決定されるとあるが、実際には、重要な決定事項のほとんどは諮問機関である外務大臣協議会議によってなされる。OAS 憲章 15 条では、加盟国の国内問題に関して不干渉原則が、また同 17 条においては国家の領域に対する不可侵原則が定められている。他方、第 19 条では、「現行の諸条約に従って平和及び安全の維持のためにとられる措置は、第 15 条および第 17 条に掲げる原則の違反とはならない」と規定されている<sup>90</sup>。この点は事態の深刻度によって政治的判断がなされる余地を残している。OAS について特に注目したいのは、ハードが指摘するように、機構に属する加盟国を「リソース」として利用するという観点である<sup>91</sup>。それは、OAS 加盟国中最も力のある米国にとって、米州機構が加盟国の代表として行う提言や決定といったものを自国の利益のために活用しているという指摘に他ならない。第二次世界大戦後の国際社会において、冷戦の激化に伴い米国は OAS を共産主義勢力の脅威に有効に対処できる共同防衛機構として利用することは極めて重要な外交政策であったといえる<sup>92</sup>。このように OAS は、米国の「便利なツール」として利用されてきたといえるだろう。

国際機関や地域機構に内在する問題は、国家主権として認められるものと機構に委譲すべきものとの間のどこに境界線を設けるかに集約される。その意味において、EU は地域機構の権限が強く、OAS は国家の権限が強いといえる。EU と OAS がスペクトラムの両端に位置すると考えると、より EU に近いところに AU があり、EU と OAS の間に ASEAN があるといえるだろう。加盟国が権限の委譲を受け入れれば、機構としての意思決定が国家より切り離され結果的に国家の大小にかかわらず地域の利益が優先される。他方、国家が機構への権限移譲を最小限とすれば、機構としての意思決定は国家のそれを超えることはありえない。その端的な例が EU と OAS であり、EU 法は最高権力を有し、米国の利益が OAS の方向性を決めると考えられる。

---

<sup>89</sup> Hurd, *op. cit.*, p. 270.

<sup>90</sup> 中村道 (2009)、「国際機構法の研究」、東信堂、158-159 頁。

<sup>91</sup> Hurd, *op. cit.*, pp. 31-33.

<sup>92</sup> Hurd, *op. cit.*, p. 274, および中村, 前掲, 160 頁。

### 第3節 地域機構の武力行使

強靱な平和活動と平和執行との間には明確な線引きがなされなければならない。国連 PKO の一部でありながら武装勢力の無力化を目的とした平和強制任務を付与された部隊派遣がある。介入旅団 (Force Intervention Brigade: FIB) は 2013 年にコンゴ民主共和国の「3 月 23 日運動 (M 23)」に対処するため国連安保理決議 2098 によって承認され部隊である。この FIB はコンゴ民主共和国軍との共同作戦により、介入から早い段階で M23 の掃討作戦に成功し、国際社会の注目を集めた。キャップストーン・ドクトリンは、国連安保理の授權によって行われる武力行使を含む一連の強制措置をとることが可能であることや、国連安保理が適切と認めた場合、その執行において地域機構や機関を利用し平和強制の任務を授權することが可能であることを強調する<sup>93</sup>。国連憲章第 53 条 1 項は、国連安保理の許可があれば地域的取極または地域的機関が強制措置 (enforcement action) を実施することができる」と規定している。地域的な平和と安全を回復する目的で取られる地域機構の平和執行の法的根拠は、このような国連憲章や指針・ガイドライン等によって担保されている。それには国連安保理の明示的な事前許可を要するとの解釈が一般的であるが、異なる見解も存在する。国連安保理が機能不全に陥った状況においては、地域機構は強制措置を承認する権限を認められているものとする解釈や<sup>94</sup>、第 53 条 1 項が定める国連安保理の許可については、52 条 2 項に規定されるように地域機構があらゆる努力を尽くすことが前提であることから事後または黙示でもよいとする解釈も存在する<sup>95</sup>。1962 年の OAS による対キューバ海上封鎖は国際法上の武力行使に当たるが、拒否権の発動によって国連安保理が機能せず、事前に許可を得ることはそもそも不可能な状態であった。第 3 章で詳しく触れるが、1990 年の ECOWAS によるリベリアへの武力介入は、国連安保理による事後または黙示の許可とその法的整合性について盛んな議論を呼んだ。また、1999 年の NATO による対セルビア空爆は国連安保理の許可を得る事なく開始された。その後、ロシアによって空爆を非難する国連決議案が提出されたが、12 カ国の反対によって否決された。

国連憲章は第 2 条 4 項において武力不行使原則を謳っており、旧敵国に対する措置 (第 53 条 1 項、第 107 条)、国連安保理による強制行動 (第 7 章、特に第

---

<sup>93</sup> United Nations (2008), op. cit., p. 18.

<sup>94</sup> de Wet, Erika, (2015), “Regional Organizations and Arrangements: Authorization, Ratification, or Independent Action”, in Weller, Marc eds., *The Oxford Handbook of The Use of Force in International Law*, Oxford University Press, pp. 318-320.

<sup>95</sup> Rodley, N., (2015), “Humanitarian Intervention”, in Weller, Marc eds., *The Oxford Handbook of The Use of Force in International Law*, Oxford University Press, pp. 784-785.

42 条)、自衛権 (第 51 条) という 3 つの例外を規定している。その背景には、第二次世界大戦の終盤、国連憲章採択が協議されるなか、ポーランドの再建を巡って米国、イギリス、ソビエト連邦の対立があった。そのため国連が発足したとしても集団安全保障体制はうまく機能しないことが想定されていたことから、イギリスは集団安全保障を地域レベルで確立することを検討していた。地域的な安全保障という視点から見ると、ヨーロッパにおいてドイツが再び侵略行為を行うようなことがあったとしても、国連憲章に規定される旧敵国に対する措置に依拠する共同防衛により武力行使の正当性を保つことができた。その一方で、大戦中に枢軸国から侵攻を受けていないラテンアメリカ諸国は、旧敵国に対する措置は適用されないため、外部からの攻撃に対し国際法で保障され迅速かつ効果的に自衛権が行使できる法的根拠をもたなかったのである。ラテンアメリカ諸国の強い要請もあり、グローバルな集団安全保障体制が機能しない場合でも、地域的な集団安全保障体制を構築することで自衛権を担保できるよう第 51 条が定められている。このような背景により、第 8 章に規定される地域機構による地域的な安全保障体制が整備されるようになった。例えば、ある国が武力行使による侵略を受けた場合、その被侵略国は自国を防衛するために 4 つの行動が国連憲章の規定によって許されている。第 1 に、国連安保理が必要な措置を講じるまでの間、自衛権を行使し自国を防衛する (第 51 条)。第 2 に、国連安保理に侵略行為の違法性を訴え強制行動を要請する (第 7 章)、第 3 に、国連安保理に侵略行為の違法性を訴え、違法性が認められ強制行動が許可されれば、被侵略国の属する地域的取極または地域的機関による地域的な安全保障による強制措置を取りうる (53 条 1 項)。第 4 に、旧敵国条項の規定に従って共同防衛を行う (53 条 1 項及び 107 条)。ただし、旧敵国条項については、すべての旧敵国が国連加盟国になった現在では事実上死文化していると解釈するのが一般的である。第 1 の場合は国連安保理への事後通知を必要としている。第 1 から 3 は同時に起きる場合も考えられるが、いずれにしても、国連安保理の権威の下で行われるべき行為として規定されていることに変わりはない。

ECOWAS は 1990 年にナイジェリア主導の停戦監視団 (ECOWAS Ceasefire Monitoring Group: ECOMOG) を不安定な情勢が続くリベリアに派遣した。ECOWAS の部隊派遣と国連 PKO との分業については第 3 章で詳しく論じるとして、ここでは ECOWAS がとった行動に対する国連安保理の反応について述べたい。国連安保理は事前通達のなかった ECOWAS のリベリアへの軍事介入に対して最初は沈黙した。ECOMOG の介入が開始されてから 5 ヶ月が経過した 1991 年 1 月 22 日に国連は議長声明において、リベリア政府と反政府勢力に対し ECOWAS の平和の回復と安定に向けた努力に協力姿勢を示すよう勧告し、それ

によって軍事介入を黙認した形をとった<sup>96</sup>。その議長声明に ECOMOG についての記述はなく、意図的に名称の使用を避けたと考えられる。92 年 11 月にリベリアに適用される武器禁輸等に関する決議が採択されると、ECOMOG が禁輸措置の例外とされたことでその存在を黙認する国連安保理の姿勢がより鮮明になった<sup>97</sup>。国連リベリア監視団（UN Observer Mission in Liberia: UNOMIL）の派遣が決定されたのはそれからさらに 1 年後の 1993 年 9 月であった。

この ECOMOG の武力介入は、事前に国連安保理の許可を得ていないため第 53 条 1 項に違反しているという見方ができるが、ここで視点を変えてこの問題を見るとする。OAU と AU はともにアフリカの特性である自己解決を機構の基本理念としているが、二つの組織の違いとして、前者が内政不干涉原則を固持したのに対し、AU はその制定法 4 条 (h) 及び (j) で規定しているように加盟国が相互的に介入する権利を保持している点があげられる。1963 年に設立された OAU はその設立目的のひとつが植民地主義との闘争であり国づくり支援であったため、主権国家として内政不干涉原則に固執したのは至極当然であろう。90 年代より、国連安保理の常任理事国はアフリカの紛争に無関心であり、関わりを意図的に避けてきたといった批判がアフリカ側からしばしば出ていた。そういった国際環境のなかで AU はアフリカの紛争問題に取り組むにあたり、戦争犯罪、ジェノサイド、また重大な人道的危機に対処するために自ら強制措置を発動し、国連安保理の許可は事後または黙示的でよいとする、アフリカ市民の保護に高い優先度を設定した見解を発展させてきたのである。例えば、1990 年のリベリア介入は、理論上、国連安保理から十分な理解と支援を得られなかった OAU が西アフリカ地域の準地域機構である ECOWAS に平和活動を要請したことによって起きたものとされる。その要請によって ECOMOG が平和と安全の回復を目的にリベリアに派遣されたというのがアフリカ側の解釈となる。国連安保理の沈黙はアフリカ側が取りうる選択肢をせばめさせ、事後承認でよしとするアフリカ側の姿勢を結果的に助長したといえるであろう。この黙認は、このあとに続く国連と AU の協力関係に大きな影を落としたと考える。後述するが、現在進行中の AU の財政改革があるべき姿への取り組みであるとするならば、当時の国連の黙認がアフリカの自立への道をより長く遠い道程に変えてしまったと考えられる。

ECOWAS が事前許可を得る必要がないとするアフリカ側の解釈を国連憲章の

---

<sup>96</sup> United Nations (1991), Note by the President of Security Council, S/22133, UN document, 22 January 1991.

<sup>97</sup> United Nations (1992b), S/RES/788, UN document, 19 November 1992.

規定に照らして考えると次のことがいえる。国連憲章 52 条 2 項は地域的紛争を安全保障理事会に付託する前に、地域的取極または地域的機関によって平和的に解決する「あらゆる努力」をしなければならないと規定していることから、ECOMOG 派遣はその努力のひとつであり許可を要する段階には至っていないという理由である。また、OAU は部隊の人数・装備といった詳細を国連安保理に適宜情報提供する必要はあるが、停戦状態をモニタリングする監視団を派遣するというのであれば、その目的は強制措置には当たらず、国連安保理に対して事前許可を得る必要はないという理由である。ECOMOG が派遣された当時のリベリアは、国土のほとんどがチャールズ・テイラー (Charles Taylor) に率いられたリベリア国民愛国戦線 (National Patriotic Front of Liberia: NPFL) に支配され、崩壊寸前であった。当然、ECOMOG は敵意を露わにした武装勢力との戦闘状態を想定し、準備と訓練を重ね現地に派遣されると考えると、部隊の性質上、いわゆる国連の平和執行と同等あるいは限りなく近いものであるといわざるを得ない。ECOMOG が国連憲章 53 条 1 項に定められた地域機構の強制措置にあたるのであれば、ECOMOG の行動に対する法的な責任は国連安保理にあり、事前に明確な承認を与えなくてはならない。その承認も、あるいは非難もしていない国連安保理はその責任を果たしているとはいえない。ECOMOG という名称を使わず慎重に言葉を選んだ先の議長声明の発表はそういった国連安保理の曖昧な姿勢を映し出していると考えられる。

他の事例はどうであろうか。NATO はコソボ問題に際し、1999 年 3 月 24 日にユーゴスラビア連邦 (セルビア及びモンテネグロ:いわゆる新ユーゴスラビア連邦) に対し空爆を開始したが、第 53 条 1 項に定められた国連安保理による事前許可を得ていない。同年 6 月 10 日、国連安保理は決議 1244 で国連コソボ暫定行政ミッション (UN Interim Administration Mission in Kosovo: UNMIK) の設置を承認するとともにコソボ国際安全保障部隊 (Kosovo Force: KFOR) の設置も許可した<sup>98</sup>。ユーゴスラビアへの空爆は波紋を呼んだが、国連安保理から第 53 条 1 項に関する議論はでなかった。NATO に関しては国連憲章で定める地域機構に該当するかについては意見が別れるところであるが、そもそも NATO が介入する法的根拠はどこにあったのだろうか。松隈は、NATO が憲章 53 条の地域的機関にあたるか否かは、個別の事例において NATO が実際にどのような行動を取っているかという点に焦点をあてて把握すべきであり、憲章 53 条の集団的自衛権に関する行動であれば国連安保理の許可は必要ないことになると前提した上で、憲章採択後の国家慣行の蓄積によって、慣習国際法としての人道的干渉の権

---

<sup>98</sup> United Nations (1999c), S/RES/1244, UN document, 10 June 1999.

利が生成したと論じることができるかという点について以下のように説明している。リベリアやコソボなどの諸事例をとおして人道的干渉の権利が生成しつつあるとする議論もまったく根拠がないわけではなく、その場合においては、「事態の深刻さ」、「政治的中立性」、「安保理の機能不全」、「必要性」、「均衡性」、「説明責任」といった諸事情が満たされる必要がある<sup>99</sup>。コソボからは大量の難民が流出し、国連安保理も国際の平和と安全に対する脅威であることを認めている。しかし、その一方で自衛権が行使されるような武力攻撃があったわけではない。また、ユーゴスラビア連邦は NATO に加盟していないことから NATO による第 8 章の地域的安全保障の範疇から外れている。コソボ紛争が周辺諸国に影響を与えることが事実であったとしても、NATO 諸国による対ユーゴ武力行使は集団的自衛権によって説明できるものではない。ロドレイ (Rodley) は、NATO の行為を唯一正当化するものは「圧倒的な必要性 (overwhelming necessity)」であると説明している<sup>100</sup>。しかし、それでは同じく 90 年代にアフリカで起きた重大な人道危機では「圧倒的な必要性」は認識されなかったことになる。国連加盟国はいかなる理由であれ武力による威嚇あるいは武力行使を国連憲章第 2 条 4 項により禁止されており、その例外が自衛権の行使となることは既に述べた。武力行使を含む強制的な措置は、国連安保理が有する独占的な特権であり、武力行使の決定権限を国連安保理に集約させることが国連による集団安全保障体制が集権的性格であることを意味している。その上で地域機構が強制行動をとった場合、地域機構内で相互的に監視し合う、いわゆるピア・レビュー (peer review) という水平的な同調圧力が作用し、武力行使の乱用が起こりにくく、各加盟国も公平無私の立場を保持できるという考え方がそこにある。事前許可を得ずに ECOMOG が派遣されたのは、こういった考え方に基づいてのことだと考えられなくもない。それに対して同様に事前許可を得なかった NATO のユーゴスラビア空爆はあまりにも迅速に行われたため、NATO に政治的圧力をかけた大国側の動機を反映した空爆だったのではないかという批判を招いた。

リベリアとコソボの例から、地域機構の武力行使に対して国連安保理は困難な対応を迫られていることがわかる。AU や ECOWAS の立場としては、第 52 条 2 項及び地域的取極に従って問題に取り組んだ行為であって、むしろ国連安保理側がその責務を果たさなかった結果としての ECOMOG 派遣であったと考えられる。また、真に紛争解決を目指した行為であったことは、国連安保理が事後容認したことで明らかであると主張できる。適時的に ECOWAS の介入が承認され

---

<sup>99</sup> 松隈潤 (2018)、『地球共同体の国際法』、国際書院、60 頁。

<sup>100</sup> Rodley, N., (2015), op. cit., p.787.

なかったのは国連安保理の責任放棄であるという考え方は、国連安保理と地域機構が同等の立場とする視点であって、国連憲章はそれを認めていない。国連憲章の視点に戻せば、国連安保理の麻痺を理由に地域機構の武力介入を認めれば、国連安保理が正統性を有する強制行動の責務を地域機構が侵食することになりかねない、となるだろう。当然ながら国連安保理と地域機構とは同列に捉えられるものでなく、優越する国連安保理からそういった大きな権限を奪う権利は地域機構側にはないのである。したがって、第53条1項は原則的に守られるべきであり、事前の許可がなければ違法であるという見解も同様に遵守されるべきである。

国連安保理による事後の許可は武力行使の違法性を阻却してしまう可能性を持つ。「緩やかな容認」といった国際社会の情勢を反映した政治的判断ともいえるかもしれないが、コソボ問題に関連して主張された「違法だが正当」の議論は国際法の基盤を揺るがしかねない。AU 制定法4条(h)を根拠に人道的干渉が行われ、国連安保理による事前の許可がないため合法性は持たないが、正当性については「圧倒的な必要性」から考慮できるということがあり得るだろうか。国際法上の国家慣行として蓄積されるようになったとしたら、国連憲章が意図した集団安全保障体制の集権的性格は維持されるだろうか。松隈は、「違法だが正当」という言説は一連の議論の中で提起されたものであるが、正統性に言及することによって国連の容認をバイパスしてしまうことは国連体制を弱体化してしまうという問題を内包していると指摘する<sup>101</sup>。非人道的状況に対する措置（特に42条が定める軍事的措置）を国連安保理の権限とし、個々の国家から武力行使の権限を取り上げるという思想は、2度の世界大戦を経て国際社会が得た知恵である<sup>102</sup>。国連の独占的な権限を地域機構に移譲することは容易に行われてはならない。上記のような地域機構の武力行使に関して、介入の法的根拠と人権を巡るジレンマや、介入の際に与えられる権限の射程や解釈が議論の場に度々登場するのは、そのような武力による介入とそれが生み出す結果が多く的一般市民の生きる権利に影響する極めて厳しい判断を伴うことを物語っている。

次節では、AUに焦点を絞り、国連パートナーとしての安全保障上の機能や問題点について明らかにする。

---

<sup>101</sup> 松隈、前掲、61-62頁。

<sup>102</sup> 最上俊樹（2001）、『人道的介入-正義の武力行使はあるか-』、岩波新書、68頁。

#### 第4節 地域機構としての AU

OAU は、紛争予防・管理・解決メカニズム (MCMR : Mechanism on Conflict Prevention, Management and Resolution) という安全保障システムを有していたが、実施した平和活動において実質的な成果を挙げることはほとんどなかった。AU は安全保障の基盤として「平和安全保障アーキテクチャー (African Peace and Security Architecture: APSA)」というメカニズムを構築した。APSA の枠組みの中で政策上の意思決定を行う権限を持つ機関が、AU 平和・安全保障理事会 (AU Peace and Security Council: AU PSC) である。AU PSC を創設するための AU PSC 議定書は 2002 年の南アフリカ・ダーバンでの第 1 回 AU 首脳会議において満場一致で採択された<sup>103</sup>。AU は、AU 制定法第 5 条 2 項に基づいて、OAU から引き継いだ MCMR 実施のための中央機関を AU の機関のひとつとして統合させ AU PSC を誕生させた。AUPSC の目的は平和・安全・安定の促進、紛争の予防と予防、平和建設の促進・遂行と紛争後の再建、大陸的努力の調整と協調、共通防衛政策の発展、民主的実践、良い統治、法の支配の促進などである (AU PSC 議定書第 3 条)。理事会の原則は、抗争・紛争の平和的解決、早期対応、法の支配と人権の尊重、社会経済の発展と安全保障 (人と国家) の相互依存、主権の尊重と領土の保全、内政の不干渉、主権の平等、独立の権利、国境線の尊重、干渉する権限、介入を要請する権限である (第 4 条)。

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<sup>104</sup>。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り、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、南部アフリカからそれぞれ 2 国ずつ選ばれる。当初は、西部からも 2 国であったが、西部に位置する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。AUPSC の機能として、平和・安全・安定の促進、早期警戒と予防外交、平和建設、平和支援作戦・干渉、平和建設と紛争後再建、人道的援助をあげることができる (第 6 条)。AU PSC は紛争管理

---

<sup>103</sup> African Union (2002), Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union, the First Ordinary Session of the Assembly of the African Union, Durban, 9 July 2002.

<sup>104</sup> 片岡貞治 (2003)、「AU (アフリカ連合) と「平和の定着」」『サブサハラ・アフリカにおける地域間協力の可能性と同行』、平成 15 年外務省委託研究、日本国際問題研究所、2003 年 3 月 31 日、11 頁。

の権限を持っており、平和支援ミッション (Peace Support Mission) を設置・展開でき (第 7 条 1 項 (c))、重大な事態に対し加盟国に干渉することを首脳会議に勧告することができ (第 7 条 1 項 (e))、非憲法的な政権交代 (いわゆるクーデター) が起きた加盟国に加盟資格剥奪などの制裁を課することができる (第 7 条 1 項 (g))。国連安保理と違い AU PSC には常任理事国の拒否権制度はない。

AU はその制定法の前文から紛争の予防、調停、解決および紛争後の復興という紛争管理について広範にわたって言及しており、紛争問題への積極的かつ効果的な対応が強く意識された内容であることがわかる。また、それはアフリカ諸国の政治意思の現れといえる。AU は制定法の条文の中で、平和と安全保障における主たる共通の目的かつ原則として 16 項目を挙げているが、次の 10 項目にまとめることができる<sup>105</sup>。

- ① 加盟国の国家主権、領土の一体性および独立を保全すること。
- ② アフリカ大陸の平和、安全保障およ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 加盟国間の紛争において平和的解決を目指すこと。
- ⑤ 加盟国間で武力を使用すること、武力によって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干渉。
- ⑦ 戦争犯罪、ジェノサイド、人道に対する罪といった重大な事態が起こった場合には、首脳会議の決定に基づいて AU が加盟国に対して介入する権利を保持する (AU 制定法第 48 条 (h))。
- 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、法の支配およびグッド・ガバナンスの尊重。

AU PSC を支える制度的な柱として「賢人パネル (the Panel of the Wise)」(第 11 条)、「アフリカ大陸早期警戒システム (the Continental Early Warning System: CEWS)」(第 12 条)、「アフリカ待機軍 (The African Standby Force: ASF)」(第 13 条)、「平和基金 (the Peace Fund)」(第 21 条) が挙げられる。

---

<sup>105</sup> African Union (2000), op. cit., pp. 6-7.

賢人パネルはアフリカの北部・西部・東部・中央部・南部の 5 地域から各 1 名が AU によって任命され、計 5 名で構成される。賢人パネルに選出されたメンバーは、AU 委員長の指示および AUPSC の要請に従い紛争国において調停活動を行う。これまで調停活動は第三国あるいは関係国の元首や特使が行うことが多かったが、賢人パネルが創設されたことにより、AU の枠組みにおける制度的な調停メカニズムが成立することになった。また、パネルの機能として AU の意志決定に資する情報を AUPSC に報告することが義務付けられている。

AU は紛争予防と実効的な紛争管理には早期の対応が肝要であるとし、そのための早期警報体制の構築を目指している。加盟国の AU 事務所および各準地域機構本部内に置かれる AU 連絡事務所、そして現地に展開する AU ミッションからの収集された情報は AU 委員会本部にある危機管理室 (situation room) に集積される。こういったデータは国ごとに整理され、国別報告書が作成され AU PSC における意思決定に活用される。正確な情報をいかに迅速に収集し AU PSC に提供するかが早期警報システムの要となっている。

ASF は AU 制定法第 4 条 (h) および (j) に規定された AUPSC の意思決定における軍事政策の執行部隊と文民・警察から構成される。部隊の規模は 15,000 から 20,000 名の兵士と 300 から 500 名の軍事監視要員で構成される。ASF が PSO を行う場合に考えられる状況として以下の 6 つのシナリオが準備されている。

- ① 決議による授権後、30 日以内の AU による政治ミッションへの軍事的助言
- ② AU と国連による合同監視ミッションの 30 日以内の派遣
- ③ AU 独自による監視ミッションの 30 日以内の派遣
- ④ 国連憲章 6 章に基づく 30 日以内の平和維持部隊の予防展開
- ⑤ 30 日以内の軍事部門の展開、ならびに文民部門の 90 日以内の展開を含む複合的平和維持部隊の派遣
- ⑥ ジェノサイドなどに対し国際社会が迅速な対応を取れない場合の AU 決定による 14 日以内の介入

これらの想定された 6 つの状況に対応するため、ASF は軍事要員と文民の双方が参加する複合的な構成となっている。文民警察は 240 名で構成され、文民職員は、ミッションの管理部門、人権人道支援、ガバナンス、DDR などの専門家で構成され、適切な知見を持つ国連機関や世界銀行との連携が想定されてい

る<sup>106</sup>。AU PSC 議定書第 15 条において、ASF は AU 委員会委員長の指揮のもとに人道的援助を行うことや人道支援団体の活動支援を行うことが定められている。

同議定書第 16 条は準地域機構との関係性を規定したものであるが、条項に準地域機構を具体的に示す記載はない。アフリカにはいくつもの地域的枠組みが存在する。その代表的なものが RECs である。現在アフリカには 7 つの RECs が存在している<sup>107</sup>。東アフリカ共同体は RECs と認識されることを避けているとされているが、AU の共同防衛・安全保障政策 (common African defence and security policy: CADSP) では RECs として認識されている。また、OAU 時代からの北部、東部、西部、中央部、南部という 5 地域の分類も残る。さらに、AU 委員会が 2004 年の戦略計画で提示した RICs もオーバーラップするところが多く、国によっては複数の RECs に加盟することもあり極めて複雑である。現在、RECs あるいは RMs の協力を得て 5 地域を担当する待機軍は、東部待機軍 (the East African Standby Force: EASF)、西部待機軍 (ECOWAS Standby Force: ESF)、中央部待機軍 (the Economic Community of Central African States (ECCAS) Standby Force)、北部待機軍 (the North African Regional Capability (NARC) Standby Force、南部待機軍 (the Southern African Development Community (SADC) Standby Force: SSF) という安全保障上の枠組みで構成されている。ASF の現状については第 7 章で詳しく述べるが、2018 年に AU 初の ASF 基地 (Logistic base) が設置されるなど

---

<sup>106</sup> 文民に関しては AU 委員会と RECs/RMs で構成される African Standby Capacity (ASC) が軍事以外の活動の管理を行う。

<sup>107</sup> 7 つの RECs は、アラブ・マグレブ連合 (モーリタニア、モロッコ、アルジェリア、チュニジア、リビア、計 5 カ国)、政府間開発機構 (エチオピア、ウガンダ、ケニア、ジブチ、スーダン、南スーダン、ソマリア、エリトリアは現在メンバーシップ停止中、計 8 カ国)、東南部アフリカ市場共同体 (ブルンジ、コモロ、コンゴ民、ジブチ、エジプト、エリトリア、エチオピア、ケニア、リビア、セーシェル、スワジランド、マダガスカル、マラウイ、モーリシャス、ルワンダ、スーダン、ウガンダ、ザンビア、ジンバブエ、計 19 カ国)、中部アフリカ諸国経済共同体 (アンゴラ、ガボン、カメルーン、コンゴ共、コンゴ民、赤道ギニア、サントメ・プリンシペ、中央アフリカ、チャド、ブルンジ、ルワンダ、計 11 カ国)、南部アフリカ開発共同体 (タンザニア、ザンビア、ボツワナ、モザンビーク、アンゴラ、ジンバブエ、レソト、スワジランド、マラウイ、ナミビア、南ア、モーリシャス、コンゴ民、マダガスカル、セーシェル、計 15 カ国)、サヘル・サハラ諸国国家共同体 (ブルキナファソ、マリ、ニジェール、チャド、スーダン、リビア、ベナン、中央アフリカ、ジブチ、エリトリア、ガンビア、モロッコ、ナイジェリア、セネガル、ソマリア、トーゴ、チュニジア、ギニアビサウ、コートジボワール、エジプト、リベリア、ガーナ、シエラレオネ、コモロ、ギニア、サントメ・プリンシペ、モーリタニア、ケニア、計 28 カ国)、西アフリカ諸国経済共同体 (ベナン、ブルキナファソ、カーボヴェルデ、コートジボワール、ガンビア、ガーナ、ギニア、ギニアビサウ、リベリア、マリ、ニジェール、ナイジェリア、セネガル、シエラレオネ、トーゴ、計 15 カ国)。

発展も見られるものの、5 地域を担当する待機軍の取り扱いを巡っては、まだ各地域と覚書が取り交わされていないことから法整備が必要である。また、各地域において待機軍が所属する機構の発展度合いが違うことから軍の練度や装備にも差があり、今後の課題となっている。

AU は 2006 年に紛争後復興開発の地域としての指針として、「紛争後復興枠組み文書 (the Policy Framework for Post-Conflict Reconstruction and Development: PCRDR)」を採択した。同文書は、紛争の根本原因を見据えつつ包括的な紛争後復興開発に取り組む上での基本原則、指標、方針をリストとして列挙している。しかし、このような行動計画の責任が AU 全体のものであるとしながら、その実行の主体が何をどの程度まで実行するかについての規定しておらず、リストに挙げられた取るべき行動のほとんどが現場での自己完結が可能な軍の任務としてまとめられてしまう。それでは軍事的な偏重が起きてしまい、文民の活躍を妨げかねない。特に、紛争後の選挙やその後の開発分野においては文民の活躍、とりわけ女性の活躍が不可欠である。

OAU は 1993 年に紛争解決のための主要な財源として平和基金を設立した。それを引き継ぐ形で AU は議定書第 21 条を平和基金設立の法的根拠とし平和基金を設立した。しかし、これまで AU が実施した PSO は加盟国や国際社会からの財政支援によって行われており、AU の財政基盤の脆弱さは度々指摘されてきた。しかし、平和活動を実施していく上で、外部の資金に依存するアドホックな対応ではなく、制度を通して安定的な対応を可能にするためにも予測可能性の高い財源の確保は必要である。このような観点より、加盟国からの拠出金によって活動費を自己負担することでアフリカによる解決を目指すものであったが、実際には外部への依存度が高くそのように機能してこなかった。2016 年に新たな取り組みとして税制改革を通して平和基金に資金をプールする政策が採択され、2017 年には過去最高額となる 5,590 万米ドルが平和基金とされ、2021 年までには 4 億米ドルまで引き上げていくことが目標とされていることは好ましい傾向といえよう。

## 第 5 節 「エズルウィニ合意」

AU をとおして地域機構の法的枠組みや他の地域機構との比較を試みた。また、平和活動でも行われる平和執行という面から、地域機構の武力行使に関して明らかにした。最後に、APSA の核心的な特徴として 2 つの点を挙げたい。ひとつは、他の地域機構と同様に AU の特性として域外の干渉を嫌うという点である。AU 制定法はアフリカ諸国を大国の干渉から守り、強力な汎アフリカ主義の団結

を築くために様々な規定や指針が盛り込まれている。2011年にNATOによるリビアへの武力介入に対し、当時スーダンの大統領であったオマル・アル・バシール（Omar al-Bashir）の強い援護を受けたAUが激しく抵抗した姿勢はAPSAの根底に脈打つ汎アフリカ主義的団結というつながりの現れだろう。その一方でAU制定法は集団安全保障として合意の有無にかかわらず互いの内政に干渉する権利を保障する。干渉する権利は調停活動ばかりでなく軍事介入も含まれる。合意の有無を問わない点に関しては、市民の保護に高い優先度を置いており国連憲章よりも柔軟性に富んでいる。しかし、その指針や規定を実際に執行するための装置には不足が目立つ。平和基金やASFが十分に機能するようになれば、AUの平和維持活動が従来のアドホックな取り組みではなく、AUの枠組みにおける制度的なメカニズムとして成立するであろう。それにいたるには財政的な問題など越えるべきハードルは多いが長期的視野にたてば実現は不可能なことではない。

もうひとつは、AU制定法とR2Pとの関係性である。国連改革を求める「アフリカの声」の発信として2004年に取りまとめられた「提案された国連改革に対するアフリカ共通の立場：エズルウィニ・コンセンサス（The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations :“The Ezulwini Consensus”）」<sup>108</sup>（以下、エズルウィニ合意）は2005年の世界サミットにおいて採択された。エズルウィニ合意における保護する責任の概念はICISSによる責任の解釈<sup>109</sup>を基礎にしつつも同一ではない。AUPSCの視点は、ICISSのR2Pのように国家と市民の関係ではなく、汎アフリカ主義に基づいたアフリカ全体と市民との関係のなかに存在する。AUPSCは、アフリカ大陸を包み込むAUという枠組みの中にこそ各加盟国の平和を希求する経験と知恵が集積されており、その知恵を具体的な行動に移すのに最も適した存在であると主張しているのである。また、エズルウィニ合意は、国家の市民を保護する責任は認めつつも、それが国家主権、国家の独立性、国家の領土保全を妨げるものであってはならないとしている。エズルウィニ合意の根底にあるものは、世界でも最大の主権国家の集合体であるAUの意思決定機関であるAU PSCこそ紛争解決に最も資する判断を下すことのできる主体であり、国連はその判断を支持するべきであるという姿勢である。エズルウィニ合意とICISS報告書はともに地域機構による介入は国連安保理の

---

<sup>108</sup> Africa Union (2005), Executive Council, 7<sup>th</sup> Extraordinary Session, 7- 8 March 2005, Addis Ababa, Ethiopia.

<sup>109</sup> ICISSは報告書の中でR2Pにおける国民、国家、国際社会の関係を以下のように説明している。国民を保護する第1義的責任は国家にあり、その責任を履行する上で国家が求めれば国際社会は支援する必要がある。もし、不履行があった場合や国家が加害の主体になっている場合には国民を保護する責任は国際社会によって履行されなければならない。

許可が必要であるとしているが、エズルウィニ合意はその国連安保理による許可は必ずしも事前である必要はないとしている。まさにこの点がアフリカの姿勢を表しているといえよう。さらにエズルウィニ合意は、国連は地域機構の平和活動にかかる費用を負担する責任を担うべきであるとしている。当然ながら、国際秩序の根幹に触れるようなエズルウィニ合意の主張は国連安保理側に受け入れられることはなく、アフリカ側も現在ではエズルウィニ合意を強引に押し進めてはいない。むしろ、その精神は AU 自らに財政問題解決のための取り組みを課している。ここで重要なのは、アフリカ諸国が地域的な独自の価値観をもってアフリカの平和と安全保障に取り組んでいるということである。実際、先に触れた 2011 年のリビア介入においては、R2P に基づく介入はかえって混乱を拡大させ、当時 R2P を唱えた国も次第に介入に消極的な姿勢に転じていった。エズルウィニ合意は R2P 概念の枠組みを用いながらも地域機構としての域外からの干渉を防ぎ、アフリカの国同士で互いを監視し合う自律的なシステムの構築を目指したのである。汎アフリカ主義に基づいたアフリカ共通の価値観を持つ AU の比類なき特性であり、このような試みは他の地域機構には見られない。アフリカの地域機構を正確に捉える上で不可欠な視座であり、その意味において OAU から連綿と継承される歴史の中に AU が独自に発展させた価値観を国際社会に示した点の意味は大きいと考える。

アフリカの地域機構の平和活動に焦点を合わせて AU の特性について説明を試みた。次章ではアフリカの独自の価値観をもとに実施された平和活動を具体的な事例をあげつつ概観し、AU と国連との間における分業の黎明期といえる活動に焦点を当てていく。

### 第3章 平和活動における分業の黎明期

冷戦後のアフリカ大陸は「PKO 実験室」と呼ばれるほど、多種多様な平和活動が実施された。国連創設以来、最も多くの PKO が設置された地域であり、関係する域内・外アクターの数も多く層も厚い。ルワンダとソマリアの情勢が悪化したことにより、1994 年から 1998 年の間に国際社会の国連 PKO 離れが起きたが、99 年 6 月には PKO ミッションがコソボと東ティモールで設置され、アフリカ大陸においても 10 月にはシエラレオネに、11 月にはコンゴ民主共和国(以下、コンゴ民)に国連 PKO ミッションが承認され、紛争解決手段としての国連 PKO の必要性は再び高まりを見せはじめた。2000 年代に入ると、過去の経験から多くの改善策が提示され、国連と地域機構やパートナー国との間で比較優位性に基づいた分業体制の構築に関する勧告もなされた。植民地主義による支配とアパルトヘイトに対する闘争の終焉を迎え OAU は AU へと生まれ変わり、アフリカ大陸大の安全保障メカニズムを多く変貌させた。AU は法整備を行うとともに、安全保障メカニズムの要となる AU PSC を設置し、域内紛争への積極的に関与する姿勢をみせた。こういったアフリカ側の努力は、大陸内の平和活動を幅広く支援してきた米国、イギリス、フランス、EU といった国や機構にとっては、年々拡大傾向にある国連 PKO 活動費の負担軽減につながるため歓迎された。また、EU はアフリカの平和活動を支援する最大のパートナーである。特に加盟国であるフランスとイギリスは国連常任理事国であり、植民時時代の主な宗主国でもあることからアフリカ大陸に強い影響力を持つ。EU は 2003 年に国連安保理の要請を受け、コンゴ民に最初の EU ミッション派遣を行うと、チャド、中央アフリカ、ソマリアにも部隊派遣を行い、海賊対策としてアデン湾への水上部隊派遣も行っている。また、マリでは軍事訓練ミッションを実施し、コンゴ民、ニジェール、ギニアビサウ、ソマリア、リビアでは軍事活動以外の支援も積極的に行われてきた。

前章で述べたとおり、すでに地域的な軍事介入を行っていた ECOWAS と SADC の協力を得ることで AU は大陸大の安全保障メカニズムである APSA を構築し機能するよう務めてきた。米、イギリス、フランス、EU をはじめとするパートナーの支援は、平和活動の財政支援のほか、APSA 能力強化や ASF 支援、装備支援など幅広く行われている。AU は 2003 年にブルンジに対し最初の部隊派遣を行なった。その後、コモロ諸島、スーダン、ソマリア、マリに対する部隊派遣で実績を積み、平和活動への積極姿勢を維持している。AU は大きな変貌を成し遂げ、今ではアフリカの紛争管理に不可欠な存在となった。このような背景から、複数のアクターが協働して紛争を管理するという方法がアフリカでは多

く取られるようになり、国連憲章第 8 章に基づく国連と AU の協力関係に基づいて、機構や関係国との連携が成り立っている。

AU は 2013 年に OAU 設立 50 周年を記念し「アジェンダ 2063」を作成し、次の 50 年に向けた目標を掲げさらなる改革に取り組んでいる。その目標の一つに APSA 機能の十分な正常化が挙げられているが、55 カ国の加盟国を抱える世界最大級の地域機構として、グローバルな安全保障の責任を担う国連と綿密に連携し合わなければならない。本章は、1990 年代に OAU 下で行われた ECOWAS 部隊派遣を牽引したナイジェリアの経験と、2000 年代初頭の民主化したナイジェリアの部隊派遣を巡る消極姿勢が、その後のアフリカの PSO に決定的な影響を与えたと主張する。1990 年と 2003 年のリベリア派遣と 97 年のシエラレオネ派遣における ECOWAS と国連との政治的駆け引きを通して、分業のプロトタイプは形成され、その基盤の上に AU の安全保障上の基本理念が敷かれた。まさにこの時期が地域機構と国連との分業の黎明期をなしていると考えられる。「PKO 実験室」と呼ばれほど活動の受け手であったアフリカは、この黎明期をとおして平和活動の大きな担い手へと変貌を遂げていったと主張するものである。

## 第 1 節 地域機構と国連の協力についての概要

第 1 章と第 2 章において、アフリカ大陸における平和活動を担う国際機構として国連と AU を取り上げた。EU は AU 最大の支援機関であるが、本章では扱わず、第 2 部で取り扱う個別の事例において触れていくこととする。本節では、それぞれの道を歩み発展した国連とアフリカの地域機構が実施してきた平和活動に注目しながら、両機構が協力関係を構築するにいたる過程を概観する。AU がブルンジ、スーダン、ソマリアにおいて独自の部隊派遣を行ったことで、それまであまり光の当たることのなかった国連憲章第 8 章に注目が集まるようになった。財政的制約の多い AU が国際社会の支援を集めるためには、アフリカの紛争に国連を関与させ、問題を国際化（または国連化）することが必要であった。そのため、折に触れて第 8 章が持ち出されるようになったのである。

アフリカ側のこういった試みは国連にとって一助であったことは間違いない。年々増加の一途を辿る PKO 予算は国連にとって大きな負担であり、アフリカの地域機構とのパートナーシップは分業によって負担を分け合うことができると考えられたためだ。90 年代の積極的な外交努力や平和活動をとおしてアフリカ諸国は平和活動の受け手から担い手となり、国連とともにパートナーシップの重要性を国際社会に示してきた。特に、ECOWAS が行なったリベリアとシエラレオネへの ECOMOG 派遣での経験は、国連と地域機構との間に分業体制の基礎

を築いたといえる。しかし、その経験は国連への積極的な協力というものではなく、制度や合理的なメカニズムともかけ離れたものであった。むしろ、平和活動を主導するアフリカの国と、利害関係のある諸大国との間で繰り広げられる政治的な交渉と妥協が織り混ざって形作られた経験であったといえる。国連と AU はその経験から良きにつけ悪しきにつけ多くを学び取った。ブラヒミ報告書が示すとおり、国連 PKO の運用は大きな転換期を迎えており、改組した AU も新たな挑戦に取り組んでいた時期でもあった。そういった文脈のなかで、紛争管理のプロセスにおける機構間の協力は個別の案件として扱われるようになり制度化もされてこなかった。それでも AU 移行後アドホックな活動として継続的に行われてきたのは、双方の利益に合致していたからである。

アフリカの部隊が独自の枠組みの中で対応することは、地理的利点によって紛争被害の拡大を防ぎ、必要であればグローバルな安全保障メカニズムへのスムーズな移行に資するといえる。また、地域の政治指導者や有力者の紛争解決のための影響力や知見は国連にとっても財産といえる。このような分業はそれぞれの機構が持つ優位性を活かし、不足を補完することで重厚な平和活動の実現をもたらすといった主張もある。他方で、国際機構間の協力・連携は、先に述べた通り定型化が難しく、特に紛争管理に関しては、当事国の政治的状況や被害規模などに応じて個別的に構築されることが多い上に、周辺国の利害も影響するため安定的に協力関係を築くことは容易でなない。3つの条文のみで構成される国連憲章第 8 章は、こういった複雑な機構間協力を親切な助言を与えるものではなかったが、依るべき法的根拠として注目されるようになった。

国連憲章第 8 章の具体的な条文は本稿第 2 章で触れたとおりである。第 8 章は、理論上の説明として、国連安保理がアフリカの平和活動を承認し、その承認あるいは承認に続く決議によって平和活動の目的と手段が明らかにされた場合、アフリカの地域機構に授権することがあると説明したものに過ぎない。しかし、第 8 章により、国連安保理の地域機構に対する優越性を明らかにするとともに、安保理の承認なくして強力な軍事的側面を持つような平和活動を実施することは許されないことを明示している。しかし、実際には国連憲章の規定が示すような結果にはいたっていないことが多い。

アフリカの地域機構が独自に行った平和活動の取り組みは 1980 年代に OAU がチャドで行った平和維持活動を最初とし、ECOWAS 停戦監視団 (ECOMOG) によるリベリア内戦(1990年-1998年, 2003年-2006年)、シエラレオネ内戦(1997年-2000年)、ギニアビサウ (1999年)、コートジボワール (2003年) などがある。OAU から AU に移行した 2002 年以降は、2003 年 4 月に AU 初の平和ミッション (African Union Mission in Burundi: AMIB) がブルンジに派遣された。AMIB

表1 アフリカ主導の平和活動

ミッション	活動地	期間	規模 (最大時概数)	主な任務
OAU 平和維持部隊1	チャド	1980	550	平和維持
OAU 平和維持部隊2	チャド	1981-82	2,600	平和維持
ECOMOG	リベリア	1990-99	12,040	平和執行
OAU 西サハラ・ミッション	西サハラ	1991-?	不明	実態調査
OAU Military Observation Team	ルワンダ	1991	15	監視
OAU Neutral Military Observer Group I	ルワンダ	1991-93	57	監視
OAU N MOG II		1993	70	監視
Observer Mission in Burundi: OMIB	ブルンジ	1993-96	47	監視
ECOMOG	シエラレオネ	1997-2000	14,000	平和執行
Observer Mission in Comoros: OMIC	コモロ	1997-98	20	監視
ECOMOG	ギニアビサウ コンゴ民	1998-99	750	平和執行
OAU 監視ミッション		1999-2000	43	監視
OAU Liaison Mission in Ethiopia -Eritrea: OLMEE	エチオピア エリトリア	2000-08	27	監視
OMIC II	コモロ	2001-02	14	監視
CEN-SAD	中央アフリカ	2001-02	300	平和維持
ECOMICI (ECOWAS)	コートジボワール	2002-04	1,500	安定化
Multinational force in the CAR: FOMUC	中央アフリカ	2002-08	380	安定化
OMIC III	コモロ	2002	39	監視
ECOMIL	リベリア	2003	3,600	監視
AMIB	ブルンジ	2003-04	3,250	平和構築
MIOC	コモロ	2004	41	監視
AMIS(UNAMID に引き継ぎ)	ダルフール	2004-07	約 7,700	平和維持・文民保護
ブルンジ特殊タスク・フォース	ブルンジ	2006-09	約 750	VIP 保護
AMISEC	コモロ	2006	1,260	選挙監視
AMISOM	ソマリア	2007-	22,126	体制支援
MAES	コモロ	2007-	350	選挙支援
デモクラシー・イン・コモロ作戦	コモロ	2008	1,350 (＋コモロ軍 450)	平和強制
MICOPAX (ECCAS)	コンゴ民	2008-13	730	安定化
RCI-LRA (AU 承認)	中央アフリカ	2011-	約 5,000	LRA に対する強制
MISSANG-GB (アンゴラ)	ギニアビサウ	2011-12	200	治安部門改革 (SSR)
ECOMIB (ECOWAS)	ギニアビサウ	2012-	629	治安部門改革 (SSR)
AFISMA	マリ	2012-13	9,620	平和強制・平和構築
MISCA	中央アフリカ	2013-14	3,652	安定化・文民保護・武装解除・動員解除・社会復帰 (DDR)

出典：ウィリアムズ (2014) による表に筆者が 2004 年以前の活動を付け加えたもの。

は治安の安定化に成功し、2004年2月に国連派遣団を迎え入れ、同年5月に国連決議1545にて国連平和維持活動に引き継がれた。2007年3月にはソマリアに対しアフリカ連合ソマリア・ミッション（AMISOM）が派遣され、AMISOMの活動を国連がサポートする形でAMISOMサポートオフィス（UNSOA）が2009年に設立された。さらに2013年には特別政治ミッション（SPM）である国連ソマリア・ミッション（UNSOM）も設置されている。

また、2004年6月、AUがスーダン西部に位置するダルフル地域に国連、EU、NATO、日本、韓国などの協力を得て展開した第1次AMISは、AU加盟国の軍事監視員80名であった。2005年10月には第2次AMISという形で軍事要員2,341名、監視員450名、警察官815名まで増強された。2007年7月に設立されたUNAMIDは正式な国連PKOとして国連と地域機構（AU）の協力関係が組織化されたものであり、こういった機構間の協力を象徴する平和維持活動となった。表1はOAU、AUまたは準地域機構が主導した平和活動を示しており16カ国・地域に設置されている<sup>110</sup>。ここでいうアフリカ主導とは、アフリカ側が主導することに対し国連が認めたもの、あるいは関与のないもの両方合わせた活動とする。この16カ国・地域の中で、並行的な設置ではなく、地域機構の平和活動を国連ミッションが意図的に引き継いだものを国別にまとめると表2となり、7カ国となる<sup>111</sup>。そのうち、AUの軍事ミッションを明確な形で引き継ぎ、国連との時系列分業が見られる事例はブルンジ、ダルフル、マリの3つであり、本稿の第2部においてこれらを取り上げ比較検討する。

後述するが、表2にあるECOWASから国連への引き継ぎが行われたシエラレオネの事例は、国連とアフリカの地域機構がはじめて協力を意図した事例といえるが、実際には連携はほとんど行われていない。他方で、このシエラレオネでの活動の直前まで約10年間にわたって実施されていたECOWASのリベリアにおける活動が、国連にアフリカ側との協力の重要性を認識させるきっかけを作ったのではないかと考える。なぜならば99年を境に、国連は、地域機構による紛争解決へのイニシアチブに対して支援する姿勢を示しているからである。そして、OAUの後継であるAUは積極的な介入の法整備を行なったことで、アフリカにおけるPSOで大きな存在感を示しはじめ、国連との分業化が進んだ。そ

---

<sup>110</sup> この16カ国・地域は、チャド、リベリア、西サハラ、ルワンダ、ブルンジ、シエラレオネ、コモロ、ギニアビサウ、コンゴ民、エチオピア、エリトリア、中央アフリカ、コートジボワール、ダルフル、ソマリア、マリを指す。

<sup>111</sup> コモロ紛争に対するAUの活動は比較的単純なミッションで、地理的要素や範囲・規模も他のミッションと異なるので除外した。

表2 アフリカの地域機構から国連へ引き継がれた平和維持活動

活動国	地域機構による ミッション	国連によって引き 継がれたミッショ ン	国連ミッ ション設 立年	形態
シエラレオネ	ECOMOG (ECOWAS)	UNAMSIL	1999	PKO
リベリア	ECOMOG (ECOWAS)	UNMIL	2003	PKO
コートジボワ ール	ECOMICI (ECOWAS)	UNOCI	2004	PKO
ブルンジ	AMIB (AU)	ONUB	2004	PKO
スーダン	AMIS (AU)	UNAMID (ハイブリッド)	2007	PKO
マリ	AFISMA (ECOWAS)	MINUSMA	2013	PKO
中央アフリカ	RCI-LRA (AU 承認)、 MISCA	MINUSCA	2014	PKO

出典：ウィリアムズ (2014) による表をもとに筆者が作成したもの。

して、アフリカ主導の PSO は国連介入のための環境整備と時間的猶予を作り出すといった紛争管理の「初期対応」ともいえる活動と変貌していった。

アフリカ諸国は、大陸内で起きた紛争は内戦であっても介入し、自らの手で解決に導くという強い決意をもっていた。実際、1990年に介入したリベリア内戦で ECOWAS は国連の協力を求めている。続くシエラレオネに対する部隊派遣でも、協力には消極的であった。では、何をきっかけにアフリカ諸国は自ら兵員を送り、その後、国連への引き継ぎを要請するようになったのであろうかという疑問がわく。財政的な動機から国連に引き継ぎを求めるのであれば、なぜ90年代の ECOWAS はそうしなかったのだろうか。その疑問の答えは、2度目となったリベリア派遣時のナイジェリアの対応に見られる。例えば、アフリカで内戦が起こった際に、AU あるいはその準地域機構が外交ルートを使って調停を行い、停戦合意に向けた取り組みを推進したとする。停戦合意が調印され速やかに国連 PKO 設置が承認されればそれに越したことはない。しかし、実際には停戦合意の調印は容易なことではないし、国連安保理が PKO を設置するかどうかは違

うレベルの政治的意思形成が必要である。また、一般市民が標的にされるようなことがあれば迅速な対応が必要不可欠となり、国際社会における地域機構の部隊派遣への期待は大きなものとなるだろう。したがって、慢性的な財政難を抱えるアフリカ地域機構にとってこの部隊派遣は外交戦略上重要なカードであり、資源を獲得するリバレッジとして活用することができる。この文脈からナイジェリアは、リベリア派遣に際しこのレバレッジ活用の重要性を理解し、アフリカ諸国が注目する国際社会との交渉を有利に進め、引き出せる最大限の利益を得ようとした。筆者はこのナイジェリアの政策的方向性が結果として大きな分岐点になったと考える。そして、財政的な制約に悩まされるアフリカは、短期間の部隊派遣の後に国連PKOによる引き継ぎを求めるといった段階的な関与としての時系列的な分業を求めるようになった。また、パートナーシップ報告書や、HIPPO報告書によって示された地域機構との連携の重要性もそういった流れを後押しした。第2節と第3節では、ECOWASによるリベリアとシエラレオネへのECOMOG派遣の事例を通して、自力の紛争管理を求めていたアフリカが国連との協力を求める様になった理由について説明を試みる。

## 第2節 分業プロトタイプとしてのリベリア介入

OAUのもとで、いち早く地域的な協力体制を構築したのはナイジェリア主導によって1975年に設立されたECOWASであった。設立の目的は地域市場統合の推進であったが、1990年に最初の部隊派遣をリベリア(1990-1999)に対して行くと、シエラレオネ(1997-2000)、ギニアビサウ(1998-1999)、コートジボワール(2003-2004)、リベリア(2003-2004)と、ほぼ継続的に地域的介入を行ってきた。ECOWASにとって最初の部隊派遣である1990年のリベリア派遣は、地域機構による武力介入として様々な議論を国際社会に巻き起こし、アフリカ地域機構と国連の関係性を決定づける出来事となったと考える。本節ではAPSAの重要な動力源のひとつでもあるECOWASが実施したリベリア介入をとおして、当時の国際社会の反応やAUに及ぼした影響について考察する。また、このリベリア介入における国連との連携が、その後の地域機構と国連の分業のプロトタイプを形作っていると主張し詳しい説明を試みる。

リベリアにおけるECOWASと国連の協力に向けた取り組みは、1989年と2000年代初頭に起きた内戦の後にみられるが、その形態はそれぞれ全く違う。1989年に内戦が始まると、その対応としてはナイジェリア主導のECOWAS部隊と並行して小規模の国連ミッションが設置された。また、1997年に選挙が行われたが、2002年ごろから次第に状況が悪化し、2003年に再びECOWAS部隊が派遣され

る。その活動は直ぐに国連ミッションに引き継がれ、ナイジェリア軍を中心とする ECOWAS 軍事要員は国連のブルーヘルメットを被り PKO 任務に就いた。この 2 度目のリベリア介入は、アフリカにおける地域機構と国連の間でなされた最初の時系列的分業を生み出す環境を作り出した。その際の関係アクター間で取り組まれた交渉や調整を詳細に調べると、アフリカ側の分業に対する期待やモチベーションが浮かび上がり、それらはその後の国連と地域機構の分業に伴うアフリカ諸国の姿勢と比べてもさほど変わらない。AU を構成する準地域機構の中で安全保障上、最も大きな存在感をもつ ECOWAS が国連やその他パートナーとの間で積み重ねてきた経験が、慣習的に AU の紛争管理に影響しているのではないだろうか。言い換えれば、リベリア介入に見られる関係国・機関のダイナミクスの構図は現在も色濃く残っており、アフリカにおける引き継ぎ事例の土台となっているとは考えられないだろうか。

チャールズ・テイラー (Charles Taylor) は 1989 年にリベリア国民愛国戦線 (National Patriotic Front of Liberia: NPFL) を組織し、1980 年に誕生したサミュエル・ドウ (Samuel Doe) 政権に対し攻撃を繰り返していた。テイラーは、90 年には首都モンロビアを除いたほぼ全土を支配下においた。また、シエラレオネやギニアの反政府勢力支援も行っており、西アフリカ不安定化の要因のひとつになっていた。激しさを増した NPFL とドウ政権との争いは深刻な人道的危機を引き起こし、国内秩序は崩壊した<sup>112</sup>。また、91 年にシエラレオネで内戦が発生した際には、ギニアも巻き込んだ地域紛争に発展する可能性が懸念された。この内戦では、チャイルド・ソルジャー (児童兵) や一般市民への残虐行為などがメディアを通して報道されたことで注目を集めたが、それが国際社会による安全保障上の対応に発展することはなかった。こうした事態を受け、西アフリカで強い影響力をもつナイジェリアは、リベリア介入を目的とする ECOMOG の設置に積極的に取り組んだ。

1990 年 7 月 1 日に ECOWAS 事務局長のアバス・ブンドゥ (Abass Bundu) がコートジボワールにおいてテイラーと接触し、調停の役割を果たす意思があるとするダウダ・ジャワラ (Dawda Kairaba Jawara) ECOWAS 最高会議議長のメッセージを伝えた。これが ECOWAS による最初の関与となり、5 日には常設仲介委員会 (the Standing Mediation Committee: SMC) 外相会議がフリータウンで開催され、内戦の即時停戦、監視団の派遣、武装解除、暫定政権の樹立、総選挙の実

---

<sup>112</sup> ECOWAS (1992), *Official Journal of the Economic Community of West African States* 21, p. 7.

施などを骨子とするリベリア和平案がまとめられた<sup>113</sup>。

8月7日に ECOWAS 内の常設仲介委員会 (the Standing Mediation Committee: SMC) は、最高会議 (the Authority) の代理として、ドウ大統領の要請に基づき、停戦の実施および監視と、国内秩序の回復を目的とした ECOMOG 派遣を決定した<sup>114</sup>。この決定は、1981年に ECOWAS 加盟国によって調印された『防衛における相互援助に関する議定書 (ECOWAS, Protocol A/SP.3/5/81 Relating to Mutual Assistance on Defence)』(防衛議定書)が基礎になっているが、議定書の規定に SMC が最高会議の代理として派遣を決定できるという記載はない。ナイジェリアのイブラヒム・ババングダ (Ibrahim Babangida) 大統領が SMC を利用し部隊派遣を恣意的に決めたものと批判されるのはこの手続き上の問題が理由とされている。また、ECOMOG 派遣が決定された翌日に、NPFL 代表団は和平案には合意できないという旨の声明を発表し ECOMOG 受け入れに難色を示していたことから、国際社会には不安定な情勢に対して軍事的な実力行使を見据えた派遣として受け取られた<sup>115</sup>。

1990年8月24日にナイジェリア、ガーナ、ガンビア、シエラレオネ、ギニアの兵士約3500名で構成された ECOMOG は、SMC が示した停戦内容を拒絶していたテイラーが敵対姿勢を示すリベリアに派遣された。ECOMOG は、1990年10月に NPFL と武力衝突に至り、激しい交戦の末、首都モンロビアより NPFL を駆逐した。ECOMOG は11月には6000名まで増員し、モンロビアの防衛を固めた。

地域的な平和活動が進む一方で、国際社会、特に歴史的な関係性の深い米国から具体的な対応策が示されることはほとんどなかった。米国のブッシュ政権はイラクとアフガニスタンで起こした戦争に注力しており、リベリアに米国主導の多国籍部隊を派遣する余裕はなかった。国連は、ナイジェリアの支援要請を受けても ECOMOG 派遣に対しては歓迎も批判もしないままであった。こういった国際社会の消極的な反応にはいくつかの理由が指摘されている<sup>116</sup>。第1にあげられるのが、ナイジェリアが主導した ECOMOG の持つ強制執行的な性質がテイラー個人に向けられていたため、仲介役としての中立性に欠けていたという理由である。テイラーは ECOMOG 派遣をナイジェリアの思惑に偏った武力介入であると反対姿勢を強めていたため、テイラー対 ECOMOG という新たな要素を

---

<sup>113</sup> 落合雄彦 (1999)、「ECOMOG の淵源：アフリカにおける「貸与される軍隊」の伝統」、『アフリカ研究』第55号、1999年12月、日本アフリカ学会、39-40頁。

<sup>114</sup> ECOWAS (1992), op. cit., p. 7.

<sup>115</sup> 落合、前掲、40頁。

<sup>116</sup> Coleman, K. (2013), "Liberia", in Jane Boulden eds., *Responding to Conflict in Africa: The United Nations and Regional Organizations*, Palgrave Macmillan, New York, U.S., pp. 205-206.

抗争の構図に加えてしまい、国際社会は ECOMOG 支援に二の足を踏んだのである。第 2 に、先に指摘した ECOMOG の設置に関する手続き上の問題である。この問題のため、ECOMOG のリベリア派遣は必ずしも ECOWAS 加盟国の意思を代表したものではないとの見方が強かったからである。防衛議定書によれば、停戦監視団設置は最高会議での決議においてなされるものであり、SMC にその権限はない。国際社会は、リベリア介入を急いだナイジェリアが SMC を抜け道にしたという主張によって ECOMOG 派遣の正統性に対し懐疑的になったと推察できる。第 3 に、ECOMOG の財政基盤が弱く、強制執行部隊としての練度や装備が不十分で、汚職などの不正行為もしばしば見られたため、NPFL との戦闘において安定をもたらすことができなかつたためである。その結果、リベリア国民からの批判を受けた。

ナイジェリアがリベリア介入に積極的であった理由を六辻はふたつ挙げている。ひとつは、産油地帯であるナイジャー・デルタの治安問題を抱えるナイジェリアは近隣諸国の政情不安が波及することを対する危惧があった点である。もうひとつは、90 年代初頭より欧米先進国から厳しく批判されていた国内の人権弾圧をめぐる問題に対し国際環境改善の必要性があった点である<sup>117</sup>。なかでもケン・サロ＝ウィワ（Ken Saro-Wiwa）に対する投獄・処刑は国際社会の大きな関心を集めた。サロ＝ウィワはナイジャー・デルタ地域に居住する先住民のひとつであるオゴニ族出身であり、同地域の石油採掘事業による環境破壊で侵害された人権回復を目指す運動を率いた作家であった。1992 年にはババンギダ大統領により数ヶ月間にわたって拘束され、その後 95 年にサニ・アバチャ（Sani Abacha）大統領によって処刑された。この処刑が原因となりナイジェリアは英連邦首脳会議により加盟国としての資格停止処分を受け、同国に対する国際的批判はピークに達した。六辻は、リベリア介入においても同じことがいえるが、特にシエラレオネ内戦のように民主的政権を打倒した軍事政権への介入は、ナイジェリアにとって悪化した欧米先進国との関係を改善する政策として有効な手段であったと述べている。ババンギダ大統領とアバチャ大統領はともにナイジェリアに軍政を敷いており、サロ＝ウィワの処刑から民主主義の堅持や人権擁護に配慮する元首ではなかつたと考えられる。つまり、ナイジェリアは国連を中心とする安全保障システムを念頭において部隊派遣を行ったわけではなく、あくまでも自国の利益の追求としての軍事介入であったと考えられる。

---

<sup>117</sup> 六辻彰二（2003）、「西アフリカ諸国経済共同体（ECOWAS）の紛争管理メカニズム」『サブサハラ・アフリカにおける地域間協力の可能性と同行』、平成 15 年外務省委託研究、日本国際問題研究所、2003 年 3 月 31 日、26 頁。

国連安保理は慎重な姿勢を維持し、91年1月にリベリア内戦について第1回公開討論を行った際も、ECOMOG という名称を使用せず、その後すぐに発表された安保理議長声明においても、リベリア内戦を終結させようとする ECOWAS の努力に対する支持にとどまった<sup>118</sup>。1992年10月に NPFL がモンロビアへの攻撃を再開すると、ナイジェリア軍を主とする ECOMOG は過剰な空爆や攻撃を繰り返し、NPFL の攻撃との間における均衡性を崩し問題視されるようになった。ECOMOG 派遣に懸念を表明していた ECOWAS の仏語圏加盟国は ECOMOG の過剰な攻撃性を批判したが、自国のリベリア介入を避けた米国の ECOWAS の活動を評価したため、仏語圏加盟国の懸念はそれ以上拡大することはなかった。テ일러は ECOMOG と部隊派遣を主導したナイジェリアを批判し、国連 PKO を受け入れる意思を表明した。92年11月に行われた第2回公開討論においてリベリア代表は、ECOMOG 派遣は人道的介入であり、こういった介入と内政不干渉原則の間で意見の相違はあるだろうが、内政不干渉を盾にとるような議論はもはや時代遅れであり、部隊派遣を敢行した ECOWAS を高く評価すると発言した<sup>119</sup>。一方で、ECOMOG の公平性に関して当初から問題視する意見があったにも関わらず ECOMOG 設置の法的根拠が議論されることも、ナイジェリアが批判を受けることもなかった。92年11月19日に国連安保理は、リベリア紛争当事者に対し武器禁輸に関する安保理決議 788 を承認した。この武器禁輸決議は ECOWAS がリベリアの平和維持活動で使用する武器を除外していたことから、この決議によって ECOMOG のリベリアにおける活動が国連に暗に承認されたと解釈できる。

1993年7月にベナンのコトヌーにおいてリベリア政府と NPFL をはじめとする主要勢力との間で「コトヌー和平合意 (the Cotonou Peace Agreement)」が締結された。コトヌー停戦合意を受け、93年9月22日、安保理決議 866 によって国連リベリア監視団 (United Nations Observer Mission in Liberia: UNOMIL) の設立が承認された。同決議には、UNOMIL は国連が他の機構が設置した平和維持活動と協力して行う初めてのミッションであるとの記載があるとおりに、ECOWAS のリベリア派遣が国連と地域機構の協力関係の最初の例となった<sup>120</sup>。UNOMIL はリベリアに派遣された 93年から約4年の期間、ECOMOG と並行して停戦監

---

<sup>118</sup> United Nations (1991), op., cit.

<sup>119</sup> Gray, Christine (2008), *International Law and the Use of Force*, 3rd Edition, Oxford University Press, p. 401.

<sup>120</sup> United Nations (1993), S/RES/866, 22 September 1993, p. 1.

“Noting that this would be the first peace-keeping mission undertaken by the United Nations in cooperation with a peace-keeping mission already set up by another organization, in this case ECOWAS,” と明示されている。

視を目的として設置された。ボスニアとソマリアにおける活動の影響により、国連は深刻な財政難を抱えていたこともあり、UNOMIL は最大でも 370 名程度の監視団であったため、ECOMOG の活動を補足するという周囲の期待に応えるものではなかった。コトヌー和平合意後も内戦状態は続き、3 年間で 4 つの和平合意が締結された。

97 年の選挙で圧倒的支持を得たテイラーが大統領に就任すると、テイラー政権はすぐに反政府勢力の攻撃に遭いはじめ、2003 年 5 月には国土の 3 分の 2 における支配権を失った。この事態を受け国際社会は調停活動を進めたが順調には進まなかった。2001 年中頃、リベリア、シエラレオネ、ギニアの閣僚級会議を開催した「マノ川同盟 (the Mano River Union)」、2002 年 3 月の ECOWAS 主催の和平対話、2002 年 9 月にはじまった AU、ECOWAS、EU、フランス、ガーナ、モロッコ、ナイジェリア、イギリス、国連、米国が構成する「リベリア国際コンタクトグループ (International Contact Group on Liberia)」といった国際社会の取り組みがみられたが、どれも難航した。内戦状態は一般市民の生活を著しく脅かし、コレラの蔓延や食糧不足とあいまって深刻なダメージを与えた。リベリアを取り巻く状況は 1990 年代の内戦状態に酷似していた。米国は消極姿勢を変えなかったことから、ナイジェリアにおいて介入部隊の編成ができる国はなかったであろう。ところが、ナイジェリアは 90 年代の ECOMOG 派遣で消耗しており、限定的な関与にとどまる意思を表明していた。

オルセグン・オバサンジョ (Olusegun Obasanjo) 大統領は、90 年代の ECOMOG 派遣はナイジェリアに大きな負担と犠牲を強いたにも関わらず、国際社会の支援は消極的であるばかりか、西アフリカにおける影響力拡大と批判を浴びせたと主張し、リベリア介入の主要な役割を担うことを拒否した。六辻によれば、それでも、ナイジェリアがリベリア介入を主導したのには二つの理由がある。第 1 に、1999 年 12 月に ECOWAS によって採択された「紛争予防・管理・解決・平和維持・安全保障メカニズム (Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peace-Keeping and Security)」(以下、メカニズム) 議定書<sup>121</sup>では、ECOWAS による域内紛争の包括的管理が定められ、派遣自体が大きく見直されていたことが挙げられる。それまで 1 万人前後の軍事要員が派遣されていたが、メカニズム議定書策定後は大規模な部隊派遣はなく、活動内容も強制执行的ではなくむしろ緩衝地帯の設置や停戦監視といった平和維持活動が中心となっていたため、ナイジェリアにとって国民の理解を得やすい派遣であったと考えら

---

<sup>121</sup> ECOWAS (1999), Protocol Relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security, ECOWAS Authority, Lomé, Togo, 10 December 1999.

れる。第 2 に、ナイジェリアとテイラー大統領の利害が一致した点が挙げられる。テイラー大統領は国土の 60 パーセント以上を反政府勢力に支配されながらも ECOWAS の停戦勧告を拒否しており、リベリアの崩壊が現実味を帯びていた。オバサンジョ大統領は自らが ECOMOG 派遣を主導し反政府勢力と交戦状態となれば、西アフリカ不安定化の最大要因のひとつと見られているテイラー大統領を支援していると捉えられ再び非難を受けることになると考えたため派遣に消極的であった。当時、ガーナのジョン・クフォー (John Kufuor) 大統領が ECOWAS 議長を務めており、議長のイニシアチブによりテイラー大統領をナイジェリアに亡命させる動きがあった。オバサンジョ大統領はテイラー大統領の亡命を受け入れ、リベリアへの部隊派遣を主導することで西アフリカの安定回復に貢献したとする国際的評価を得ることができる。他方、テイラー大統領は亡命と一時的ではあるが免責が認められることになる。ここにオバサンジョ大統領とテイラー大統領の利害が一致し、2 度目の部隊派遣が実現した<sup>122</sup>。

国連のアプローチも 90 年代とは全く違っていた。アナン国連事務総長は、97 年に UNOMIL が撤退した後も国連リベリア支援事務所 (United Nations Peacebuilding Support Office in Liberia: UNOL) を設置し情勢分析を行っていたため、国連はリベリアの政治状況を詳細に把握していた<sup>123</sup>。ナイジェリアが ECOWAS ミッションを主導することを承諾すると、国連安保理は 2003 年 8 月に決議 1497 を採択し、オバサンジョ大統領とクフォー議長の功績を称えつつ ECOWAS ミッション設置の法的根拠と活動の正統性を保証する形で ECOWAS リベリア・ミッション (ECOWAS Mission in Liberia: ECOMIL) の設置を承認した<sup>124</sup>。この ECOWAS と国連の協力は 90 年代のものと全く違っており、リベリアへの介入を効果的に進めるものであった。さらに、国連安保理は 2003 年 9 月 19 日に決議 1509 において、10 月 1 日までに ECOMIL の活動を引き継ぐ形で国連主導の多国籍軍派遣を承認した。これは ECOMIL の出口構想を明確にした極めて画期的な決定であったといえる。2003 年 8 月 4 日に ECOMIL はリベリアに配備され、最大で 3600 名の兵士が約 2 ヶ月間任務に就いた。その後、同決議に基づき設立された国連リベリア・ミッション (United Nations Mission in Liberia: UNMIL) によって引き継がれた。

---

<sup>122</sup> 六辻、前掲、32-34 頁。

<sup>123</sup> Coleman (2013), in Jane Boulden eds., *op. cit.*, p. 213.

<sup>124</sup> United Nations (2003), S/RES/1497, UN document, 1 August 2003.

### 第3節 ECOWASによるシエラレオネ介入の影響

90年代のリベリア介入の次に ECOWAS が部隊派遣を行ったのは、11年間にわたる内戦を経験したシエラレオネであった。シエラレオネでは、1960年代の終わり頃から強まった独裁的な支配によって国家機能は著しく低下し、少数の政治エリートと市民の間に社会経済的な分断を生み出していた。天然資源が生み出す利益は政治エリートによって寡占され、多くの市民は貧困に苦しめられ、特に失業率の高い若者は不満を募らせていた。1991年3月にシエラレオネ東部において、シエラレオネ軍の元伍長であったフォディ・サンコー (Foday Sankoh) は革命統一戦線 (the Revolutionary United Front: RUF) を率いて武力攻撃を開始し内戦状態に陥った。RUF は地方部で勢力を拡大し、市民を標的にして残虐行為を繰り返した。その一方で、1992年4月29日にシエラレオネ軍の一部がクーデターを起こし、ジョセフ・モモ (Joseph Momoh) 大統領は追放されてしまった。その後のクーデター政権も1996年3月に再びクーデターで倒され、アフマド・テジャン・カバー (Ahmad Tejan Kabbah) が大統領に就任した。国連、OAU、ECOWAS 等が仲介しカバー政権と RUF は同年11月30日に「アビジャン和平合意 (Abidjan Peace Agreement)」を締結したが、97年5月に3度目のクーデターが起こり、首謀者であったジョニー・ポール・コロマ (Johnny Paul Koroma) 少佐が権力を掌握した。コロマはすぐに軍事革命評議会 (Armed Force Revolutionary Council: AFRC) を組織すると政権に RUF を迎え入れた。シエラレオネ情勢は再び混乱し内戦状態に戻ってしまった。

アビジャン合意に尽力した国連、OAU、ECOWAS などは、合意に違反し権力を掌握した97年のクーデター政権を強く非難したが、実際に行動を起こしたのはこれら国際機構ではなくナイジェリアであった。ナイジェリアはババンギダ大統領時代に、モモ大統領の警護を目的とした小規模部隊を首都フリータウンに駐屯させる二国間条約をシエラレオネとの間で締結していた。また、ナイジェリア軍が拠点としていた駐屯地は90年からリベリアに派遣されている ECOMOG の拠点となっていた。97年6月2日にナイジェリアのアバチャ大統領は、モモ大統領の要請に基づき、駐屯部隊に本国から追加部隊を送り込み、フリータウンの AFRC に激しい攻撃を加えた。武力衝突は多くの市民の犠牲者を出したが、AFRC と RUF が支持するクーデター政権を打倒することはできなかった。ECOWAS 議長でもあったアバチャは、シエラレオネの治安と民主主義の回復を名目として、加盟国に ECOWAS 部隊による武力介入の支持を訴えたが、その実情は自らの独裁政治が原因となって米国や EU より課された制裁の解除

を目指すため外交戦略であったと考えられている<sup>125</sup>。アバチャは ECOWAS の要請として、ナイジェリア主導の ECOMOG 派遣について OAU に働きかけた。内政不干渉主義にも関わらず OAU は ECOWAS に民主主義の回復のマンデートを授権し<sup>126</sup>、当時ボスニアやソマリアでの PKO 活動の影響と財政難により部隊派遣に慎重であった国連もその消極性から OAU の決定を承認した<sup>127</sup>。国連はナイジェリアが 6 月に行った AFRC と RUF に対する武力行使に関して沈黙していたが、この OAU の決定を承認したことでナイジェリアの武力行使を間接的に黙認する形となった。ナイジェリアは OAU と国連から信任を得ることとなったが、ナイジェリアの武力に偏重しがちな政策に対しライバル的存在であるコートジボワールとガーナといった加盟国は、外交努力の強化を訴え武力介入に慎重姿勢を示した。

シエラレオネへの対応を巡り ECOWAS は 6 月 26 日にギニアの首都コナクリにおいて緊急会議を招集した。アバチャは軍事面における介入の有効性を強く主張したが、コートジボワールとガーナの主張も聞き入れ外交努力の重要性も認めた。ECOWAS は声明を発表し、シエラレオネへの対応として、まず当事者間の和平会議の開催を行い、もし合意にいたらなければ制裁を課し、その制裁措置の執行を目的とする部隊派遣を行うという段階的な対応を決定した<sup>128</sup>。7 月に第一段階としての和平会議が行われたが、AFRC のコロマは暫定政府への権力移譲を拒否し権力の座に居座り続けた。ECOWAS は 8 月の首脳会議においてコロマへの対応を協議し、第二段階としてクーデター政権に関わる AFRC・RUF 幹部の個人資産凍結および渡航禁止と、シエラレオネに対する武器・軍事装備と石油の禁輸措置という制裁を課すことを決め、国連安保理にもグローバル規模の制裁措置の発動を要請した。そして、第三段階として制裁執行を目的とした部隊を派遣するにあたり ECOWAS は、リベリアに派遣していた ECOMOG のマンデートを拡大し、シエラレオネにおいて任務遂行のため武力行使を含む取りうる全ての手段を行使する部隊として承認した。

イギリスの働きかけもあり、国連安保理は 1997 年 10 月 8 日にクーデター政権関係者の渡航禁止、石油・武器・軍事装備・車両等の禁輸などの措置を ECOWAS

---

<sup>125</sup> Meister, S. (2013), "Sierra Leone", in Jane Boulden eds., *Responding to Conflict in Africa: The United Nations and Regional Organizations*, Palgrave Macmillan, New York, U.S., p. 236.

<sup>126</sup> OAU (1997), Decisions Adopted by the Sixty-sixth Ordinary Session of the Council of Ministers, CM/Dec.356 (LXVI).

<sup>127</sup> United Nations (1997b), Statement by the President of the Security Council, S/PRST/1997/42, 6 August 1997.

<sup>128</sup> ECOWAS (1997), Final Communiqué, 26 June 1997, the Ministers of Foreign Affairs, Conakry, Guinea.

が執行することを授權する安保理決議 1132 を承認した。グローバル規模の制裁と ECOMOG 派遣はクーデター政権を追い詰め、遂に和平会議が開催されることとなった。AFRC および RUF は国連、ECOWAS、ECOMOG、その他関係国の代表者との和平会議の開催に合意し、97 年 10 月 23 日にコナクリにて協議が行われた。会議は初めから緊迫した雰囲気の中で進められ、相互の不信感をぬぐいきれなかったことから DDR プロセスについて合意に至らず、結局物別れに終わり、97 年末には AFRC および RUF とナイジェリア主導の ECOMOG との間で武力衝突がはじまってしまった。ECOMOG は 98 年 2 月 6 日から数日間に及ぶ大規模な攻撃を開始し、AFRC および RUF に壊滅的なダメージを与えた。クーデター政権を指揮していたコロマはリベリアに逃亡し、敗走する AFRC および RUF の兵士らは一般市民に残虐行為の限りを尽くした。この 2 月の武力行使は国連安保理に事前通達がなかったため国際社会から批判を受けたが、3 週間後に国連安保理は議長声明を発表し、武力行使は国連憲章に定められた範囲内で国連監督下に実施されたとし事後承認という形がとられた<sup>129</sup>。しかし、ECOWAS 加盟国のなかでナイジェリアの武力行使に批判的な国は、財政的支援や兵士の提供という面で非協力的な態度を示し、結果的にナイジェリア主導 ECOMOG に深刻な問題を引き起こした。約 90 パーセントがナイジェリア軍兵士である ECOMOG は反政府勢力の残虐行為から市民を保護する役割を果たしてきたが、その一方で、広大な地域を限られた予算と人員で任務を遂行しなければなら状況の中で、不満を募らせる兵士によりダイヤモンド鉱山が不当に占拠され利益を横領するものが現れられた。

国際的な批判を浴びた ECOMOG の武力行使であったが、1 万 3000 名からなるこの部隊はフリータウンを解放し、98 年 3 月 10 日にはカバー政権の復活を成し遂げた。その結果、国連安保理はアナン事務総長の提案を受け入れ、98 年 7 月 13 日に決議 1181 を承認し約 50 名の軍事監視員で構成される国連シエラレオネ監視団 (United Nations Observer Mission in Sierra Leone: UNOMSIL) の設置を決定した。UNOMSIL の主要任務は治安や DDR プロセスの監視であり、平和維持は ECOMOG の活動であったため、UNOMSIL と ECOMOG が並行して活動を行う状況となった。しかし、両者間に協力体制はほとんど見られず、約 3 万 2000 名の元兵士に対する DDR をたった 50 名で監視することはほぼ不可能であった。したがって、UNOMSIL の設置は国連の消極性に対する国際社会、特にアフリカ諸国の批判をかわすための措置であり、地域機構の平和活動支援という目的と

---

<sup>129</sup> United Nations (1998c), Statement by the President of the Security Council, S/PRST/1998/5, 26 February 1998.

しての評価は受けていない<sup>130</sup>。他方、壊滅的な打撃をうけた AFRC と RUF であったが、リベリアやブルキナファソからの支援により徐々に勢力を回復し、98 年の終わり頃には再び首都を脅かすほどの脅威となっていた。12 月末頃になると状況は急速に悪化し、UNOMSIL とその事務総長特別代表 (Special Representative of Secretary General: SRS) が緊急退避し、国連のプレゼンスはシエラレオネからなくなってしまった。後に残された ECOMOG は、99 年 1 月初旬までに回復した地域のほぼ全域を再び AFRC と RUF によって奪われ、その結果、一般市民に多くの犠牲者が出た。1 ヶ月以上におよぶ激しい戦闘の末、ECOMOG は首都を奪還したが地方の支配権を取り戻す力は残っていなかった。政府と反政府勢力は対峙したまま膠着状態となり、カバー大統領に対し RUF のサンコーとの対話を促す圧力が関係国周辺、なかでもナイジェリアの武力介入に批判的であった仏語圏諸国のなかで増加していった。イギリスと米国の後押しもあり、トーゴのロメにおいて和平会議が開かれた。「ロメ和平合意 (the Lomé Peace Accord)」の内容は米政府によって起草され、現政府と RUF の権力分掌、DDR プロセスの改善策、避難民の帰国と再定住、人権保護、真実和解委員会の発足、UNOMSIL と ECOMOG の共同設置、シエラレオネ軍の再編成および ECOMOG 撤退計画などを含む包括的なものとなっていた。ロメ和平合意は 99 年 7 月 7 日に署名されたが、内容が公表されると、サンコーの副大統領就任および RUF に対する恩赦と政党化によって、RUF の不当なダイヤモンド鉱山占拠が合法化されると批判が集中した。

批判を受けたロメ和平合意であったが、この合意締結によって 98 年 12 月に撤退していた国連のプレゼンスに再び注目が集まった。合意は UNOMSIL のマンデート拡大と ECOMOG との共同設置が謳われており、アナン国連事務総長はその実現に向けて積極的に取り組んだ。しかし、ECOMOG を主導するナイジェリアの反応は共同設置に消極的であるばかりか、ロメ合意後の早期撤退を望んでいた。ナイジェリアは ECOMOG の運用資金として 1 日当たり 100 万米ドルという巨大な財政負担を長い間背負い続けてきたため、国民の生活にも影響が大きかった<sup>131</sup>。アバチャ大統領の死後、ロメ合意の 2 ヶ月前 (99 年 5 月) に行われた選挙においてオバサンジョはシエラレオネからの早期撤退を訴え大統領に就任しており、公約どおり撤退することをアナンに告げたのである。ECOMOG 撤退に強い不安を示したカバー大統領の訴えを聞き入れ、オバサンジョと ECOWAS 代表者は妥協案として ECOMOG への運用費肩代わりか国連ミッションの引き継ぎをアナンに提示した。国連との協議の結果、妥協案は退けられた

---

<sup>130</sup> Meister, S., op. cit., p. 239.

<sup>131</sup> ibid., p. 241.

が、ナイジェリアは撤退を段階的プロセスに変更し、それによって作りだされる時間的猶予のなかで国連がミッション設立の準備を行うことで折り合いがついた。99年9月に最初の500名のナイジェリア兵士が撤退すると、10月22日に国連安保理は決議1270により「国連シエラレオネ・ミッション (United Nations Mission in Sierra Leone: UNAMSIL)」の設置を承認し、残りのECOMOGとの協力関係の構築と、必要であればという前提であるが、ジョイント・オペレーション・オフィスの設置という歴史的な取り組みを促した<sup>132</sup>。ECOMOGの規模は最大時には約1万4000名であったが、UNAMSILは当初6000名規模と半分以下であった。その後、安保理決議1289により1万1100名まで増強され、さらに2ヶ月後4000名のECOMOG兵士がアフリカ地域機構から国連への最初の「リハット」によってUNAMSILに加わった。しかし、安保理決議1270が示すようなUNAMSILとECOMOGの共同設置は、ナイジェリア側が消極的であったため実現せず、この4000名のリハット組のUNAMSIL受け入れも、コミュニケーションおよび情報提供不足や新任務の理解のズレにより必ずしも順調にはいかなかった。この歴史的取り組みといえる地域機構と国連の分業への試みに対し、双方の準備不足が露呈し、その結果、効果的な活動に発展することはなかった。また、ナイジェリア軍が完全に撤退するとUNAMSILの治安維持能力への不信から、反政府勢力からの報復を恐れる兵士がDDRプロセスへの参加を拒み、再び反政府勢力に吸収されるといった事態が起きていた。さらに、UNAMSIL兵士から武器を強奪するなど、再武装する兵士の増加が懸念されるようになっていた。UNAMSILのDDRプロセスがなかなか思うように進行しないなか、2000年5月1日に500名のUNAMSIL兵士がRUFによって拉致されるという事件が起きた。この事件を受け、UNAMSILは窮地に立たされ、シエラレオネに大きな危機を招く恐れが生じた。いち早く対応したのはイギリス政府であった。イギリス軍はUNAMSIL保護とシエラレオネ軍の補強という目的でフリータウン沿岸に即座に展開した。この「オーバー・ザ・ホライズン」と呼ばれるパートナー国による軍事介入は、本稿第6章のマリの事例におけるフランス軍の電撃的介入に類似するが、RUFをはじめとする反政府軍に対する効果は絶大であった。5月8日にリベリアのテイラー大統領が仲介し、500名は程なくして解放されたが、UNAMSILの信頼はこの事件により失墜した。2000年10月にイギリス政府の主導で国連安保理の使節団が情勢の調査のためシエラレオネを訪問し、効果的な提案や助言を行った。2001年3月までにUNAMSILは1万7500名まで増加し、任務遂行に必要な能力強化を図り信頼回復に努めた。リハット組を除けばECOMOGは完全撤退したが、ECOWASはパートナーとしてシエラレオネ政府

---

<sup>132</sup> United Nations (1999e), S/RES/1270, para. 12.

と国連に協力してきた。UNAMSIL の規模拡大に比例し RUF の勢力は弱まり大勢の指導者や幹部も逮捕された。また、2002 年 1 月までに約 7 万 2000 名が DDR プロセスを享受した。2002 年 1 月 18 日、カバール大統領は 11 年間に及んだ内戦の終結を宣言した。

次の第 4 節では、ナイジェリアの政治戦略がその後の国連と地域機構の協力関係の基礎となったのかを明らかにする。

#### 第 4 節 アフリカ国家のあり方と家産制国家の特徴

これまで国連と地域機構の協力を焦点を絞り、アフリカにおける平和活動の分業がどのような経緯ではじまったのかという点を明らかにした。ECOWAS はアフリカにおいて初めて国連の承認を受けて（事後承認であるが）平和活動を行なった地域機構であり、OAU から AU への移行期において安全保障上の理念の大きな変換に貢献したといえる。もちろん、リベリアとシエラレオネの事例だけが貢献したわけではなく、ボスニア、ソマリア、コソボ、スーダンなど多くの一般市民が犠牲になった事例によって国際世論の潮流が大きく変わったこともアフリカの安全保障理念の変化に強く影響を与えている。特に、90 年代から新世紀を迎えた 2000 年代初頭は R2P といった概念が国際世論の大きな流れを形成した時期でもあった。しかし、植民地主義と戦い、内政不干涉原則を重んじてきた OAU が ECOWAS の部隊派遣を承認したことは、新しい概念に一時的な影響を受けたのではなく、国際機構としての新たな挑戦に踏み切った結果であろう。

また同時に、90 年代・2000 年代初頭の国際社会は、冷戦崩壊に伴う民主化の波によって、それまでの伝統的家父長的な国家のあり方に大きな変革を迫った。冷戦構造の終焉と主権国家体系の世界的な広がりによって独立を与えられたアフリカ諸国についての国家論は様々な分野から研究されている<sup>133</sup>。アフリカ諸国の多くが独立した 1960 年代までの国家のあり方を論じるなかでは、欧米の経済開発論の影響力が強く、ケインズ経済学や社会民主主義の影響を色濃く反映した政府肯定論が大勢だった。この政府肯定論は、政府は新しい産業の創出、開発計画の策定と実行、国有化を通じた産業の現地化、所得の再分配などを牽引する原動力であるとされ、新生アフリカ国の国づくりに焦点が当てられていた。その一方で、アフリカ国家に対する批判的な分析として、筆頭に挙げられるのがア

---

<sup>133</sup> 高橋基樹（2015）、「現代アフリカ国家の特質：その歴史的・包括的理解に向けて（〈特集〉アフリカ・インドの研究最前線）」、『国民経済雑誌』、第 211 巻第 1 号、平成 27 年 1 月、神戸大学、231-233 頁。

フリカ諸国の対外従属論であろう。それをさらに展開した従属理論は、アフリカ諸国家が先進国に従属しているとし、その従属によって自立的な発展の可能性を否定的に捉え、アフリカ諸国の政策を鋭く批判した。1980年代に入ると、多数のアフリカ国家の政策の失敗が露呈してしまい、従属理論が重視する外的な要因よりもむしろ内的な要因としての国家のあり方や政府の政策に対する否定的な議論が優勢となった。なかでも、国際協力の実務や安全保障の観点から国家の「破綻のしやすさ」に注目し、「脆弱国家 (fragile state)」に関する議論も盛んに行われるようになった。

アフリカ国家の権力構造に関する寡占性をめぐる議論もある。為政者の恣意・私欲欲求とそれに対する無統制に寡占の原因を求めるものである。この代表的なものが家産制あるいは新家産制国家論である。これは、マックス・ウェーバー (Max Weber) の正統的支配の3つの類型に由来するものであり、アフリカの国家を「伝統的支配」に含まれる家父長制的な権力構造と捉え、家産的で昔から存在する秩序と支配権力との神聖性を基軸とする。つまり、支配者の個人的な恣意に基づく統治が行われるのである。支配者の下で実務にあたる政治エリート (行政組織の高官) は、支配者に対して個人的に従属しているが、支配者もまた服従者に対し何らかの習俗上の義務を負うとしている。その義務とは保護であり困窮時の援助であったりする。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おり、その服従者の中にはさらにクライアントとの関係があり社会全体のネットワークを構成している<sup>134</sup>。独立以降のアフリカ諸国は合理的な法体系による統治の体裁をとっていても、実態は権力構造の頂点に君臨する支配者の恣意的な統治体制が構築されていたとされる。

武内は1990年代以前のアフリカの国家を、パトロン・クライアント関係で結びついた「ポストコロニアル家産国家 (Post-Colonial Patrimonial State: PCPS)」と呼ぶべき暴力的性格を帯びた国家体制と分析する<sup>135</sup>。内的には政治的正当性を十分に持たない支配者 (保護者) と利害関係で結びついた人々 (被保護者) が国家機構の要職を占め、外的には冷戦構造のなかで二つの超大国のいずれかのブロックに所属することで利益を得るという関係性を持つ。冷戦構造が崩壊し、アフリカの戦略的地位が低下すると、アフリカのPCPS群のパトロン・クライアント関係は解体され、容易に内戦に転化する状況が生まれた。それまでの東西陣営

---

<sup>134</sup> 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、50頁。

<sup>135</sup> 武内進一編 (2003)、「序章 アジア・アフリカの紛争をどう捉えるのか」、『国家・暴力・政治：アジア・アフリカの紛争をめぐって』、日本貿易振興機構アジア経済研究所、21頁。

からの支援はなくなり、新自由主義経済政策を余儀なくされ、「民主化支援」という外資を獲得してきたと分析するものである。このようなアフリカ諸国に内在する新家産制国家の特徴と、AU の特徴である加盟国に対して介入する権利、さらに旧宗主国との関係と混ざり合い、保護と被保護の関係性をより複雑なものにした<sup>136</sup>。

そういった国家のあり方の変遷の中で、アフリカの平和活動も大きく変遷したと言える。特に、西アフリカ諸国の多くはクーデターとカウンター・クーデターを繰り返し経験したことにより、ECOWAS を経済共同体から安全保障メカニズムを備えた地域機構へと発展させた。国連憲章第 8 章は、国連安保理の監督下に地域機構が政治的解決を目指すことを認めている。また 51 条の集団安全保障に関する規定における自衛権の行使もアフリカ諸国に保障された権利である。アフリカ諸国を域内の紛争解決という新たな挑戦に向かわせたものは、大国や旧宗主国の影響を最小限度に留めながらも資源は獲得したいという複雑な欲求であった。その欲求が政治的イニシアチブとなって現れたのがリベリアとシエラレオネの内戦に派遣された ECOMOG であったと考える。

リベリアとシエラレオネに派遣された ECOMOG の 90 パーセントをナイジェリア軍兵士が占めていることから、この派遣はナイジェリアの存在なくして実現しなかったことは自明であろう。軍政下のナイジェリアは外的な圧力ではなく独自の政治意志によって ECOMOG 派遣を実行したが、国際社会の理解を十分に得ることはなかった。アフリカの地域機構・準地域機構が主体的に平和活動を統率した事例は ECOMOG のリベリア・シエラレオネ派遣の後にはみられない。ここで強調したいのは、第 2 回目のリベリア派遣から、AU の平和活動は名目上アフリカ主導であっても常に大国や関係国の働きかけに応じる形をとっており、APSA という安全保障メカニズムに起因した活動というわけではないということである。他方、国連との連携には前向きな姿勢をみせはじめている。

OAU のもとで行われた第 1 回目のリベリア派遣とシエラレオネ派遣に対して、AU のもとで行われた第 2 回目のリベリア派遣では ECOWAS と国連との関係に大きな違いが見られる。第 1 回目のリベリア派遣はババンギダ大統領の下で行われ、シエラレオネ派遣はアバチャ大統領の下で行われているが、これらの派遣には共通点が多い。両大統領とも軍事政権の元首であり、ECOMOG の設置の法的根拠や正統性を確立することに成功したとは言い難い。したがって、西アフリ

---

<sup>136</sup> 佐藤章 (2005)、「コートディヴォワールにおける新家産制の変化・変質：1990 年以後期の政治分析に向けて」、『アジア経済』、第 46 巻第 11・12 号、アジア経済研究所、79 頁。

カにおける自国の影響力拡大を狙った軍事介入と批判を受ける結果を招いた。また、あくまでも国連の消極性が派遣の背景にある分、自らが率いる ECOMOG での問題解決を強く意識していたと考えられるし、元々国連の関与は期待していなかったであろうとも推察できる。それに対して第 2 回目のリベリア派遣にあたりオバサンジョ大統領は、国際社会に対しナイジェリアが背負ってきた財政的な負担と既に多くのナイジェリア人兵士が犠牲になっている事実により ECOMOG の主要的な役割を果たすことに消極姿勢を示したり、費用の肩代わりや引き継ぎを国連に提案したりするなど、国連の安全保障システムを強く意識した政策的方向性のなかで活動を展開した。

このナイジェリアの政策的方向性は、その後続くアフリカ諸国の平和支援活動がもつ 2 つの特性の現れだった。ひとつは、アフリカの問題は可能な限りアフリカで解決するが、それは同時に国際社会の問題でもあり、その第一義的責任はあくまでも国連にあると主張する点である。民主化後のナイジェリアは、国連憲章下の集団安全保障体制を尊重し、メカニズム議定書の規定に従い活動の法的根拠と正統性を確立することの重要性を示したが、OAU 下の 2 回の部隊派遣（第 1 回目リベリアとシエラレオネへの派遣）では活動の正統性が確立されておらず、支援を受けるどころか孤立し非難の対象となった。その結果、ナイジェリアが負担していた ECOMOG 運用費はかさみ多大な借金を残してしまった。もう一つは、部隊派遣を交渉上の切り札に利用する点である。2003 年のリベリア情勢悪化に伴い、ナイジェリアは介入に際して西アフリカ地域以外の関係国、つまり米国との合同作戦および財政と物資・装備の支援を条件としていた。米国は消極的であったがナイジェリアからの強力な要請もあり、テイラー大統領の出国を条件にモンロビア沿岸に待機させた第 22 海兵遠征部隊を上陸させるとした。テイラーは米国の上陸を条件に出国するとし、ここにすれ違いが生じている。これを解決する鍵となるのがナイジェリアの存在であった。米国も国連もナイジェリアがリベリア介入の先駆を切ることに期待していたが、単独での介入を拒否してきたナイジェリアは条件が受け入れられなければ介入はしないという姿勢を崩さず、海兵遠征部隊を配備させながら待機する米国を暗に批判した<sup>137</sup>。アナン事務総長の要請とクフォー議長のイニシアチブによるテイラー亡命が実現し、最終的にナイジェリアはリベリアに ECOWAS の介入部隊 (the Vanguard Interposition Force) を送った。その結果、米国を加えた多国籍軍の介入、

---

<sup>137</sup> Esler, Gavin (2003), "Interview with President Obasanjo of Nigeria", 29 July 2003, One-Minute Would News, BBC News.  
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/newsnight/3106961.stm> (アクセス日：2019年9月19日)

それに続く 8 月 18 日の CPA、そして UNMIL の設立にいたっている。ナイジェリアは国際社会の注目を集めることに成功し、西アフリカへの関与に消極的であった米国と国連を引きずり出した。

このように平和活動の参加を政治的駆け引きのツールとするような「平和活動の政治化」という現象を生み出し、その後のアフリカのアドホックな平和活動という方向性を決定づけたと考える。その最も顕著な事例として 2 点を挙げる。第 1 に、2013 年 1 月から 2 月にチャドがマリの危機に対して行なった平和活動に対し資金の払い戻し請求を表明したことである。第 2 に、AMISOM に兵員を提供している国々が手当ての遅配に対し、ソマリア撤退を切り札に AU に圧力をかけたことである。チャドのデビ大統領はフランスがサーベル作戦を開始すると自主的に即応部隊をニジェール経由でマリアに派遣し国際社会から高く評価された。しかし、その後にデビ大統領は部隊派遣にかかった全費用の払い戻しを求める意思を明示した<sup>138</sup>。デビ大統領はフランスをはじめとする西側大国のニーズに応える意図で部隊派遣をしており、あたかも仕事に対する対価を要求するようにチャドへの財政支援を求めている。同時に、もし部隊派遣がなされなければマリの状況は著しく悪化し紛争が近隣諸国へ拡散する恐れもあったため、チャドの部隊派遣が実施されるかどうかは西側大国のリソースを引き出す上では強力なリバレッジとなりうる。ナイジェリアが ECOMOG 派遣を政治的カードとして使ったことはアフリカの首脳らに鮮烈な印象として残り、部隊を送りたがらない西側大国のニーズを把握し、それをレバレッジとして利用し自らの政治的立場を有利にするともに外部よりリソースをも得るという行為となって繰り返された。デビ大統領は積極的な軍事介入姿勢というリバレッジを利用し、費用の払い戻しを堂々と主張したのである。

第 2 の点については第 7 章で詳しく述べるが、AMISOM に兵員を提供していたブルンジのインクルンジザ大統領は AU に対し手当ての未払い分をすぐに支払わなければソマリアから即時撤退すると訴えた<sup>139</sup>。しかし、これは未払いではなく大統領が憲法違反を行なったため EU が制裁対象にブルンジを含めたために資金援助が停止されたことによるものであった。実際にソマリアから 5000 名のブルンジ部隊が撤退していれば活動現場への悪影響は避けられなかったであろう。そもそもアフリカ諸国が定められた分担金を AU に支払っていれば EU への依存度も下げることができたであろうことを考えれば、このような交渉術は適

---

<sup>138</sup> Ambrosetti, D. and Esmenjaud, R. (2014), “Whose money funds African peace operations?: Negotiating influence and autonomy with external partners”, in Tardy, T. and Wyss, M., *Peacekeeping in Africa: The Evolving Security Architecture*, Routledge, London, p. 80.

<sup>139</sup> Ibid.

切であるとはいえない。また、アンブロゼッティとエスマンジャーードによれば、こういった行為は、部隊派遣に消極的な西側大国に対して資金を出さなければ平和活動を行わないとするアフリカ側からの「ブラックメール」であり、出資する側の決定を操作する行為であるとしている。こういった方向性はレントシーキングであり、部隊派遣というレバレッジによって利益を最大限にするという「平和活動の政治化」に他ならない。つまり、大国がアフリカ大陸に対する部隊派遣を渋る傾向があるとき、部隊派遣のリスクを積極的に請け負うアフリカの国にとって、外部の資金を自国に呼び込む大きな機会になる。また、自国の国際的評価を上げ、時には制裁の緩和・解除等に有利に働く場合もある。部隊派遣を請け負うことでより良い条件を引き出す「平和活動の政治化」がアフリカの対外政策のなかに見られるようになったのである。

慢性的な財政難を抱える AU のもとで行われる平和活動は国際的な支援を集めなければならないが、そのために部隊派遣の正統性を国際社会の中で確立する必要がある。例えば、ある紛争に対し関与したい国が多い場合は競合が起これば正統性の獲得は容易ではない。反対に、関与したい国が少ない、あるいは無い場合、正統性の獲得は困難であるとはいえないだろう。また、そういった違いは国際社会と関与する国の関係も自ずと変えてしまう。アフリカにおいて国際社会と地域機構の利害は一致し、その上でより良い条件を勝ち取るために「平和活動の政治化」が起きるのである。これが AU のもとで行われた平和活動の特徴のひとつであり、国連とアフリカ地域機構の間に分業を生み出したメカニズムがまさにここにある。このメカニズムこそがアフリカの平和活動をアドホックな形態に留め続けていたのである。つまり、外部からの要請に応じて対応するアドホックな形態であれば、部隊を提供する国が交換条件を提示しやすいからである。この「平和活動の政治化」については第 7 章で、AU の平和支援活動を通して詳しく触れる。(第 1 部終わり)

## 第2部 なぜ平和活動は連携を必要とするのか

第1部では、アフリカ域内で起こった紛争に対して調停活動や平和活動が行われるとき地域機構が示す特徴について詳しく述べてきた。その特徴とは、紛争管理の入り口としてアフリカの地域機構（AU や ECOWAS など）が早期の段階から関与し、使節団を派遣したり情報収集に努めたりするというものだ。また、状況に応じて地域機構が平和維持や平和強制といった目的で独自に部隊派遣を行うのも特徴のひとつといえよう。そのような部隊派遣は、のちに国連 PKO によって引き継がれるという特徴も示す。その一方で、紛争への積極的な関与はリバレッジとして活用されることがあり、紛争解決という大きな課題を抱える国際社会もそのような活用を看過する環境を作り上げていた。アフリカにおける国際平和活動において、国連と地域機構・準地域機構の連携は、刻々と変化する情勢に翻弄され困難を伴う難事業であることが明らかになった。これまでの研究では国連と地域機構の連携に関して、国際法上の解釈や協力形態の分類に焦点が置かれることが多かったが、それは協力の結果としての外見は明らかにしても、その内部のメカニズムや移り変わる両者の関係性を必ずしも的確に説明するものではなかった。

第2部では、持続的な平和を目指して様々なアクターが活動する紛争調停と平和活動に焦点を当て、引き継ぎがなぜ起きるのかについて考える。事例をとおして紛争の原因や背景を辿りながら、地域的アクターがどのように関与し、平和への道筋を立て、どのような問題に直面したのかを詳細に捉え、引き継ぎの原因を明らかにする。第4章ではブルンジの平和活動、第5章ではスーダン・ダルフールにおける国連と AU の協力、第6章では、マリで起きた紛争を解決するための AU が行なった和平プロセスを事例として取り上げる。この3つの事例を選んだのは、アフリカ側が初期的な対応をした後に国連が活動を引き継ぐという時系列の連携における共通点を持っているという理由からである。また、この3つの事例は、それぞれ特徴的な時系列の連携としての性質を持ち、国連と AU の協力が時間の経過とともに変化していく様子をわかりやすく示すことができるからである。ブルンジの事例では AU から国連の時系列的連携がみられ、スーダン・ダルフールでは引き継ぎが AU・国連合同ミッションという初の試みになった。マリでは AU と国連の協力に加え、フランスの単独介入が大きな影響を与えた。第7章において3つの事例を比較検討し、国際的な安全保障体制の中で平和活動の引き継ぎが起きる原因を「平和活動の政治化」を通して説明する。3つの事例は、平和活動ばかりでなく調停活動においても国連と地域機構・準地域機構が互いに歩み寄り、連携しながら両者の方向性に共通する価値観を

見出さなければ協力は極めて困難な過程を辿ることになるということを明らかにした。和平プロセスには紛争当事者と調停役の他にも加盟国からの同調圧力や大国からの圧力などが入り混じり、停戦協定の署名者に少なからず影響している。まさに国際政治のダイナミクスをアフリカというシアターの中に見るようであり、歴史が示す国連とアフリカの地域機構・準地域機構との試行錯誤の協働プロセスから我々は学ばなければならない。

## 第4章 ブルンジ

ブルンジは、OAU加盟国であった1993年に内戦状態となった。OAUは内政不干渉原則をその理念の一つとしていたため、国内問題であるブルンジ内戦に関してはOAUの関心事ではないとの見方が基本的な考え方としてあった。調停活動は隣国タンザニアによって開始され南アフリカに受け継がれたのち、新生AUの取り組みへと対応が拡大された。そして、ブルンジの和平プロセスは最終的に国連によって引き継がれた。OAUからAUへの過渡期に起きた紛争に対する対応は、地域的なものからグローバルな安全保障へと規模が徐々に拡大していったが、そのような対応レベルの上昇にはどのようなアクターの力が作用したのだろうか。紛争解決の政治プロセスについて明らかにし、引き継ぎの政治的推進力について詳しく説明する。また、平和活動を行うにあたって重要な合意や協定などに留意しながらAUと国連の間にどのような連携があったのか詳細な説明を試みる。

### 第1節 紛争解決への取り組み

ブルンジは、1993年10月にフツ系のメルシオル・ンダダイエ(Melchior Ndadaye)大統領がツチ系武装集団によって殺害されたことをきっかけに内戦状態に陥った。この大統領殺害事件が起こる前のブルンジでは、人口的多数派であるフツ族に対し少数派であるツチ族が長きにわたり軍部を権力基盤として政権を維持してきた。ところが93年の総選挙においてンダダイエがフツ族出身では初となる第4代大統領に就任すると、急激な政治改革を恐れたツチ族が選挙後わずか102日間でンダダイエを拉致・殺害してしまった。この大統領殺害事件が内戦の発端となり93年末より死者20万を超える市民の大量虐殺が発生した。97年6月にタンザニアのジュリウス・ニエレレ(Julius Nyerere)元大統領のイニシアチブによりタンザニアのアルーシャにおいて和平会合が開催された。その会合において、ブルンジの各派が、7月20日以降敵対行為を停止し、同日より和平のための交渉に戻るとの内容の共同声明に署名した。その後、ニエレレが死去したことを受け、99年より南アフリカ共和国のネルソン・マンデラ(Nelson Mandela)元大統領が中心者となり同会議を引き継ぐことになり、国連安保理もこれを歓迎した。

マンデラ元大統領の仲介により2000年8月28日にアルーシャにおいて、これまで民族の融合に努めてきたピエール・ブヨヤ(Pierre Buyoya)大統領は、自らが率いる最大与党の民族進歩連合(Union pour le Progrès national: UPRONO)をはじめとするツチ勢力と、フツ系武装勢力を牽引するブルンジ民主戦線(Front

pour la Démocratie au Burundi: FRODEBU) との間で「アルーシャ合意 (Arusha Agreement for Peace and Reconciliation)」を締結した。アルーシャ合意は、選挙実施に向けた暫定措置の枠組みを示すとともに、国際平和活動として部隊配備についての可能性も含意していた。しかし、国連側は慎重な姿勢を崩さず、ブルンジに信頼性の高い停戦合意がなされない限り介入はしないとの意思を示していた。フツ系武装勢力の主要グループであるパリペフツ-フツ人民解放軍 (Parti pour la libération du peuple hutu-Forces nationales de libération: Palipehutu-FNL) と、その分派である民主防衛国民会議-民主防衛軍 (Conseil National pour la Défense de la Démocratie-Forces pour Défense de la Démocratie: CNDD-FDD) は署名を拒否し、その後も戦闘行為を継続的に行なった。反政府武装勢力強硬派との対話と停戦協定が同会議の優先課題となり、国連もその動向を注視していた。

反政府勢力強硬派と継続的に対話を進める方針が示されたが、パリペフツ FNL と CNDD-FDD は攻撃を続けていた。アルーシャ合意が締結されたものの、OAU と国連はブルンジが停戦状態を維持しているとは考えられず、部隊派遣を行うのに十分な環境ではないという結論であった。政府側には、限定的とはいえアルーシャ合意が締結されているので、その後続く和平プロセスを楽観視する見方もあった。しかし、強硬派の攻撃は沈静するどころかむしろ激化し、鎮圧のための軍事力を保持した部隊による介入によって安全が担保されない限り、アルーシャ合意は事実上効力を持たず、その後の和平プロセスも困難な状況であった。この状況を打開するため調停者のマンデラ大統領は南アフリカ議会に働きかけ、和平プロセスのための安全な環境づくりを目的とした南アフリカ防護支援分遣隊 (South Africa Protection Support Detachment: SAPSD) をブルンジに派遣することを承認させた。この SAPSD は、首都圏の治安回復、追放されていたフツ系武装勢力指導者の帰還および保護、停戦監視といった活動を主要任務としており、ツチ族のブヨヤ大統領とフツ族のドミティアン・ンダイゼイエ (Domitien Ndayizeye) が共同で率いる暫定政府の設立や大統領任期の取り決めなど重要項目の協議を軌道に乗せる大きな役割を果たした<sup>140</sup>。

## 第2節 南アフリカの役割

2002 年になるとブルンジの和平交渉の中心はマンデラからジェイコブ・ズマ (Jacob Zuma) 南アフリカ共和国副大統領へと引き継がれた。ズマは、ブルンジ地域平和活動 (the Regional Peace Initiative on Burundi) の主要メンバーであるタ

---

<sup>140</sup> United Nations (2001), S/RES/1375, UN document, 29 October 2001, para. 4.

ンザニア、ウガンダ、AU と緊密に連携し合い和平プロセスを進めた。SAPSD が配備され交渉が進みだしたことにより、多くのアクターが和平プロセスへの関わりを申し出るようになった。ズマは、調停関係者が増えると複雑な利害関係をうみ交渉の焦点が分散することで政治的解決の推進力が失われてしまうことを恐れ、一貫して交渉の中心的役割を担い和平プロセスの勢いを維持しようとした。こうした南アフリカの姿勢にはリーダー国として政治的解決を主導しようとする意思があった。

交渉上の大きな不安定要素としてコンゴ民主共和国の問題があった。南アフリカはブルンジ内戦とコンゴ問題は関連づけて包括的に取り組むべきという、大湖地域全体の安定化を目指した南アフリカの外交政策に基づいた地域的戦略を持っていた。しかし、南アフリカは新しい国家としてスタートしたばかりであり、国内の世論は、なぜ国内の貧困問題に優先して遠いブルンジのために税金を使うのか疑問視する声が上がっていた。マンデラの意思を受け継ぐタボ・ムベキ (Thabo Mbeki) 大統領は、自国の繁栄はアフリカ大陸全体の平和と安定なくして成し得ないとの外交理念を掲げており、そういった政治姿勢をもってブルンジやコンゴの紛争解決に取り組んでいたため、政治的解決への一貫した推進力が保たれたと考える。

南アフリカが主導する和平プロセスは、多くの AU 加盟国によって支持されていた。その理由のひとつに、マンデラ大統領のカリスマ性もあったが、人種隔離政策であるアパルトヘイトを終結させるなかで、膨大な人権侵害と不正に取り組んできた歴史と経験が権威として広く認められていたことが挙げられる<sup>141</sup>。南アフリカが人種や民族に関わる問題を取り扱うなかで特に重要視していたのが社会的包摂を目指した開かれた対話であり、ブルンジ社会のそれぞれの立場を代表する団体・組織や、指導者・市民などが対話やヒアリングを行えるプラットフォームを地道に構築した。こうした紛争解決手法による努力は、紛争関係者ばかりでなく他のアフリカ諸国の理解も得やすく、協力関係の拡大を促す環境作りにつながったと考えられる。タンザニアやウガンダをはじめ多くの AU 加盟国が南アフリカに対して問題解決の期待と信頼を寄せていたと考えられ、大陸大の問題として AU が主体的に取り組む下地ができたことは紛争管理プロセスにおいて重要な意味を持つ。

アルーシャ合意後も大きな支持を背景に調停に取り組んだ南アフリカであったが、和平交渉は難航した。その一方で、SAPSD 配備は首都周辺における限定

---

<sup>141</sup> Khadiagala, Gilbert (2013), "Burundi, 2002-2012", in Jane Boulden eds., *Responding to Conflict in Africa, the United Nations and Regional Organizations*, Palgrave Macmillan, p.104.

的な警備活動であったため、パリペフツ FNL や CNDD-FDD といった強硬派による散発的な攻撃は依然続いていた。アルーシャ合意後、暫定政府と非署名のフツ系武装勢力の対話を継続的に行う努力は続けられていたが、両者の和平プロセスに対する論点の食い違いが次第に浮き彫りになってきた。暫定政府はフツ系武装勢力を武装解除したのち統治機構への再編成の取り組み方を交渉の焦点としていた。一方で、フツ系武装勢力は各グループ間での調整はなされておらず、要求内容はグループごとに違っていた。ただ、強硬派の共通点はアルーシャ合意が定める主要な条項についての変更を要求していることであった。なかでも、署名を拒否したパリペフツ FNL のリーダーであるアガトン・ルワサ (Agathon Rwasa) は、新政権における勢力配分に関する条項についての変更を重要な争点と位置づけていた。南アフリカはルワサの要求に対し、既に動き出している和平プロセスの勢いを減じる恐れがあると考え要求には応じない構えを見せ、結果的に交渉が遅々として進まなくなってしまう。また、他の武装勢力のなかには南アフリカが調停を仲介することに否定的で暫定政府との直接交渉を要求し、首都やその他の地域においても攻撃を繰り返すようになった。

非署名強硬派との停戦合意に向けた働きかけが停滞する中で、ズマ率いる調停チームは各グループの立場や要求を整理し、互いが許容できる交渉内容を模索する地道な対話を継続的に実行した。その結果、二つの具体的な停戦合意を取りまとめることに成功した。一つは、2002 年 10 月に暫定政府とジャン＝ボスコ・ンダイケグルキエ (Jean-Bosco Ndayikengurukiye) が率いる CNDD-FDD の一派閥と、アラン・ムガバラボナ (Alain Mugabarabona) が率いる FNL の一派閥が停戦に合意した。そしてもう一つは、12 月に CNDD-FDD の最大派閥のリーダーであるピエール・ンクルンジザ (Pierre Nkurunziza) が停戦合意の署名に応じた。ンクルンジザによる合意署名がフツ系武装勢力の合意形成に大きな影響を与えたと見たズマは、フツ系反政府勢力グループの有力者らの統治部門への参加や武装解除・動員解除・治安部隊の再編成等、新政府の設立を目指す計画を強力に進めた。国連と地域機構の協力という視点から 10 月と 12 月の合意内容をみると、2 つの停戦合意には大きな違いがあった。10 月の合意には、停戦が確認されたのちに国連 PKO もしくはアフリカ主導ミッションが派遣されるとされていたが、12 月の合意ではアフリカ主導ミッションが派遣されるとだけ記載され国連側の派遣についての記載はなくなっていた<sup>142</sup>。国連側の消極性を受け、合意

---

<sup>142</sup> Svensson, E. (2008), “The African Mission in Burundi: Lessons learned from the African Union’s first Peace Operation”, FOI Swedish Defence Research Agency, Stockholm, September 2008, p.11

<https://www.foi.se/rest-api/report/FOI-R--2561--SE> (アクセス日：2020 年 4 月 29 日)

から削除されたと考えられる。

同年 12 月、AU 主催の大湖地域和平イニシアチブ首脳会議がタンザニアで開催された。会議では、各国が強硬派との停戦合意の締結を歓迎し、先の 10 月と 12 月の停戦合意に含まれた国連憲章第 8 章に立脚した AU 主導ミッション設立の具体的な計画が始まった。国連安保理もアフリカ主導ミッションの展開を歓迎し支援する旨を表明した。これを受け、南アフリカは展開中の SAPSD を、AU 初となる本格的な平和維持部隊として活動できるようマンデート変更の検討に入った。2003 年 4 月、AU 中央機関 (the Central Organ) は 1 年間の任期で AU ブルンジ・ミッション (AU Mission in Burundi: AMIB) を承認した<sup>143</sup>。ミッション実施期間の更新については同様に AU 中央機関の承認を必要としつつ、資金面において AU を頼れない南アフリカは国連安保理に対して早急な国連 PKO ミッションの設置を訴えた。

国連 PKO への引き継ぎを望むズマはさらに国連介入の条件を整えるため活動を続けた。その取り組みは、2003 年 10 月と 11 月に二つのプレトリア議定書と全面的停戦合意 (the Global Ceasefire Agreement) となって結実した。11 月 16 日にタンザニアのダルエスサラームにおいて国連や AU の代表者の同席の下、暫定政府を代表したンダイゼイエ大統領と CNDD-FDD のンクルンジザが全面的停戦合意に署名した。第一のプレトリア議定書は 統治部門・国防部門・治安部門における権力分有に関する取り決めがなされ、第二のプレトリア議定書では、権力分有の具体的割合や合意内容実施のタイムテーブルが設定された。また、全面的停戦合意において最も重要であったのは、ブルンジ問題をより幅広く国際化し、AMIB から国連 PKO への移行の可能性も含意させたことにある。AMIB は各勢力の武装解除、軍・警察の再編成を行なうと同時に、国連 PKO 設置のための準備作業を行うという戦略的な目標を持っていた。しかし、こういった戦略的目標はあくまでも政治的解決への青写真であり、実際に船出したばかりの AU と国連の連携を推進するには強力な政治的リーダーシップが継続的かつ効果的に必要であった。

AU と国連の連携を強力に推進したのは南アフリカの終始一貫した政治的解決に向けた姿勢であり、それが政治的卓越性を生み出していたと考えられる。全面的停戦合意により武装勢力による市民への攻撃が大きく減少したことは、AU が平和支援活動を実施する後押しとなった。一方で、署名を拒否し続けたパ

---

<sup>143</sup> African Union (2003), Communique of the Ninety First Ordinary Session of the Central Organ of the Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution at Ambassadorial Level, Central Organ/MEC/AMB/Comm. (XCI), 2 April 2003.

リペフツ FNL に対しては、全面的停戦合意第 4 条において、政治プロセスへの参加を促し、応じない場合はブルンジ、AU および国連に対する敵対組織とみなすという厳格な姿勢が明記されたことも国際的な理解を促したといえる。また、南アフリカが自国の資源を投入することで安定した政治プロセスを維持したことは注目に値する。

### 第 3 節 AU ブルンジ・ミッション

2003 年 4 月に設立された AMIB の目的は、停戦の監視、DDR 支援、政治的・経済的安定化への貢献に加えて国連 PKO ミッション設置の準備作業が含まれていた。これは、国連 PKO が展開するための初期対応であり、AU から国連への時系列の連携に向けた戦略的目標といえた。AU 初となった派遣部隊は、その大部分が既に展開中の SAPSD であり、それにエチオピア軍とモザンビーク軍が加わった構成であったため配備に時間は掛からなかった。AU 財政の脆弱さから部隊派遣にかかる費用の大部分を南アフリカが負担しているというのが実態であった。大きな財政負担を抱えた南アフリカは問題の国際化に成功したが、国連の消極姿勢から国際社会からの十分な支援を得られず、AMIB は財政面で大きな壁に当たった。準備期間である 60 日間を加えた 14 ヶ月間の予算として 1 億 3400 万米ドルを計上していたが、そのうち西側諸国からの資金援助や平和基金からの資金として集まったのは 6000 万ドル足らずであった。南アフリカが国連安保理に対し、より積極的かつ直接的な和平プロセスへの参加、つまり国連 PKO による引き継ぎを訴えたのは、太湖地域の安定化を目指した政治戦略とされているが、こうした財政上の理由も大きいと推察される。ブルンジに配備された AMIB は停戦監視や DDR に取り組むはずであったが、南アフリカの支援のみでは効果的な活動を行えず、設立目的を達成できないという厳しい状況であった。

### 第 4 節 国連ブルンジ活動

AMIB は問題を抱えながらも首都圏の治安を維持していたことと、南アフリカの要望により、国連は PKO ミッション設置の検討に入った。2004 年 5 月に安保理決議 1545 が採択され国連ブルンジ活動 (UN Operation in Burundi: ONUB) の設置が決定された。AMIB は配備期間を含める 14 ヶ月間の任期を終え、その活動は 6 月 1 日に ONUB によって引き継がれた。ONU の国連事務総長特別代表にはカナダ出身のキャロリン・マカースキー (Carolyn McAskie) が、軍司令官には南アフリカ出身のデリック・ムブイエセロ・ムグウェビ (Derrick Mbuyieselo

Mgwebi) 少将がそれぞれ就任した。ブルンジにおける地域レベルの平和活動が国連を通して大きく国際社会に認識されたことにより、南アフリカがブルンジを支援する横方向の支援だけでなく、国際社会が取り組むべき安全保障上の課題という認識にたった縦方向の支援として実務者レベルを上昇させたといえる。AU から国連への引き継ぎにより平和活動の必要性が国際的な認識として広まり資金調達にもプラスの影響がではじめた。また、この AU と国連による時系列の連携は、治安情勢やこれまでの和平プロセスにおける関係組織の動向について活動上重要な情報が AMIB と ONUB の幹部間で事前に共有されるなど実務者レベル間の連携となって具体化した。

ブルンジにおける平和活動の特徴は、南アフリカが牽引した停戦合意により、大陸大の課題として AU 部隊のブルンジ派遣を実現し、その派遣により世界大の国連 PKO 派遣の準備活動とした戦略的シナリオである。問題を取り扱う階層が縦方向に一段ずつ上昇しているようであり、この縦方向への上昇は南アフリカの政治的解決への強い推進力と財政負担によってなされたと考えられる。上の階層に上がるごとに南アフリカの負担が軽減され、国際社会の負担が増すことになる。後述するが、フランス軍が 2013 年にマリに軍事介入し、その出口戦略として国際平和活動への移行を意図したのも財政負担の軽減という類似する理由からである。政治的解決にむけた道筋は強いリーダーシップによって示され、関係国・機関もそれを支持した。その点において、ブルンジの事例は地域機構と国連の協力には大きな意義があるといえる。また、この事例は、AU と国連の協力体制がまだ形作られて間もない時期にあたり、アドホックに設置された分業が生まれた、まさに国連と地域機構の連携における象徴的な事例だといえる。

国連安保理は ONUB の活動期間を 6 ヶ月間とし、主に停戦監視、DDR、武器管理、人道的支援サポート、国内避難民 (Internally Displaced Persons: IDPs) ・難民保護、選挙の実施計画、市民保護等がマンデートに含まれていた。ONUB の各部隊はこの目的に応じて即時行動できるよう準備を進めていた。停戦合意後、暫定政府設立の期限は 2004 年 10 月 31 日であり、それまでに新憲法を発布し、憲法に従って選挙を実施する必要があった。さらに選挙後には議会を設置しなければならない。ONUB はそのすべてのタスクを 5 ヶ月間で成し遂げなければならなかった。新憲法発布については各政党間による草案作成の調整が難航したため選挙開催時期の遅れが予想された。その他にも、議会における民族間の議席分配が大きな問題となった。アルーシャ合意締結時には必ずしも人口的割合を反映していない勢力配分が暫定政府内でなされることが想定されていたが、政権内の勢力配分や議席数は民族の人口的割合に応じて行うべきという意見が強

まった。権勢の減少を恐れたツチ系政治指導者らは、勢力配分は民族の人口的割合ではなく政党数の割合で決めるべきであると主張し論議を呼んだ。南アフリカは、新憲法では少数民族の権利は保障されおり、ツチ系指導者の主張は政党の勢力保持を求めるものに過ぎず憲法によって保障されるものではないとし政党数割合に反対を表明した。

2004年8月、南アフリカとONUBの強い推進により、各政党は民族の人口的割合に応じた権力分有条件に合意した。また、ONUBは各政党に対して選挙管理委員会の設立や投票日の設定を早急に実現すべく必要な人的・物質的支援を行った。2004年10月には暫定憲法が制定され、2005年2月、国民投票により新憲法の採択を決めた。この国民投票をはじめ、自治体、立法部、下院、大統領、村といったそれぞれの代表レベルの選挙も次々に行われ、ブルンジに新政府が誕生した。同年8月大統領選では国民の90パーセントという圧倒的支持を得たCNDD-FDDのニクルンジザが勝利し、初の民主的選挙による大統領が平和の定着に向けて政権運営に当たることとなった。

ニクルンジザ政権は民族間の問題に取り組む一方で、同じフツ系武装勢力のパリペフツとの関係も険悪なものとなっていた。南アフリカやタンザニアをはじめとするAU側とONUB側が懸念していたのは、パリペフツFNLが各所で続けている攻撃を停止させなければ大規模な武力衝突へと発展しかねず、やがて内戦状態に戻ってしまう危険性が高い状態のままであるということであった。そういったリスクを回避するためにもパリペフツFNLとの停戦合意を早急に結ぶ必要があった。南アフリカや周辺諸国がニクルンジザ大統領に最も期待していたことは、パリペフツFNLとの継続的な対話、停戦状態の維持、各武装勢力との和平プロセスであった。しかし、ニクルンジザ政権はパリペフツFNLとの対話を進めないばかりか、ツチ族の政治的指導者や活動家に対し報復措置とも思えるような弾圧行為を強行し、最大与党であるCNDD-FDDの政策を野党に一方的に押し付けた。その結果、議会は麻痺状態に陥ってしまった。

2006年3月、事態を重く見た国連安保理はクーデターによる内戦の再発を恐れ、パリペフツFNLや他の有力者の民主的な政治参加を妨げるニクルンジザ政権を非難する声明を発表した<sup>144</sup>。ONUBは選挙後の新政府の設立支援を行う一方で、パリペフツFNLとの対話を2004年7月からはじめていたが、8月にパリペフツFNLが国内の難民キャンプにおいて150人のコンゴ人難民を虐殺するという事件を起こすと、その後は対話を停止していた。2005年の選挙に向かう中

---

<sup>144</sup> United Nations (2006), “Security Council Calls for ‘Immediate Cessation of Hostilities and Human Rights Abuses’ in Burundi”, Department of Public Information, 23 March 2006.

で、タンザニアがパリペフツ FNL に選挙への参加を呼びかけたが不調に終わり、選挙中にいくつかの選挙区においてパリペフツ FNL による小規模な武力攻撃があった。

## 第 5 節 包括的停戦合意

2006 年 3 月にタンザニアは、新政府とパリペフツ FNL のルワサ議長との対話の仲介をダルエスサラームにおいて再び試みたが、停戦合意のみを議題にしたい新政府に対して、ルワサは再びアルーシャ合意の内容修正を要求し、統治機構や国軍の再編成問題を白紙に戻すことを望んでいた。そのため議論はかみ合わず、双方に歩み寄る姿勢もみられなかった。そこで、再び南アフリカが中心となり政治と軍事の懸念や課題を整理する二つの委員会を設置して交渉が行われた。政治問題を取り扱う委員会においては、パリペフツ FNL 指導者らの暫定的な免責、難民の帰還、パリペフツ FNL の国政参加等が議題となり、軍事問題の委員会においてはパリペフツ FNL の武装解除および国軍への編入計画などが話し合われた。そして同年 6 月、ムベキ大統領とタンザニアのジャカヤ・キクウェテ (Jakaya Kikwete) 大統領の仲介により、ブルンジ新政府とパリペフツ FNL との間に「和平にむけた原則合意 (Agreement on Principles toward lasting Peace, Security and Stability)」が調印された。

この合意により、AU はパリペフツ FNL 指導者や元戦闘員の保護を目的とする特別タスク・フォースの設置を決定した。ンクルンジザはこの合意を条件に ONUB 部隊の撤退を要求し、国連安保理はその条件を受諾し、撤退に必要な準備期間を 6 ヶ月間とした。その後も交渉は続き、AU 加盟国から「原則合意」に続く包括的な停戦合意の形成を促す同調圧力に後押しされ、ONUB は同年 9 月 7 日に新政府とパリペフツ FNL との間で遂に「包括的停戦合意 (Comprehensive Ceasefire Agreement)」を締結させた。2007 年 1 月には前年末に任期を終えた ONUB に変わって小規模の国連ブルンジ統合事務所 (the United Nations Integrated Office in Burundi: BINUB) が設置された。BINUB は新政府による国家再建支援を目的とし、体制移行における指導的立場を担った。また、停戦状態の維持のため共同停戦監視委員会 (Joint Verification and Monitoring Mechanism: JVMM) も設置されたが、その後もしばしば停戦合意が破られ、合意に基づいた実施計画が順調に進むことはなかった。

そういった状況を打開すべく 2007 年 6 月、ンクルンジザ大統領とルワサ議長の直接会談が再び行われた。会談を通して、亡命中のパリペフツ FNL 指導者の帰国が許されるなど歩み寄りがあったかには見えたが、それによって和平合意の

実施が大きく進展することはなかった。調停役を引き継いだ南アフリカの閣僚メンバーであったチャールズ・ナクーラ (Charles Nqakula) 安全保障大臣は 2007 年 11 月の国連安全保障理事会において、新政府とパリペフツ FNL は停戦合意に至っているものの、両者に存在する抜き難い不信感を解消しない限り状況が改善することはないと指摘している<sup>145</sup>。

ブルンジにおける和平に向けた取り組みは南アフリカの政治的腕力によって推進されてきたといえるだろう。部隊配備や課題の整理といった実務から資金や物資といった資源まで提供し、停滞の原因や打開策を関係者全員と協議してきた。直接会談の内容をめぐりパリペフツ FNL が内部分裂し、2,700 名の兵士が武装解除と国軍への編入を政府に求めたとき、ルワサと幹部らはそれら元 FNL 兵士を離反者として非難した。また、BINUB や人道支援機関も元 FNL 兵士の対応を決めきれず、ただ困惑するばかりであった。元 FNL 兵士に対する攻撃がブルンジ内戦を再燃させる危険性があったため、南アフリカは元 FNL 兵士の保護を実施した。しかし、この出来事をきっかけに FNL 幹部はナクーラがパリペフツ FNL の分裂を企てたと非難し、2007 年 7 月に JVMM を離脱したことでブルンジの和平プロセスは暗礁に乗り上げてしまった。

南アフリカは 2008 年 2 月にケープタウンに関係国を集め打開策を検討し、和平プロセスの行動計画 (Program of Action to Take Further the Peace Process in Burundi) を作成することを決めた。行動計画は新政府のもと平和の定着を目的とするもので、二段階で構成されていた。第一段階は 2008 年 4 月 1 日までにパリペフツ FNL の JVMM 復帰を目指し、5 月 1 日までにパリペフツ FNL 幹部を帰国させ DDR を完了させることであり、第二段階はパリペフツ FNL 幹部を新政権の閣僚メンバーに加え、元 FNL 兵士の社会復帰と経済支援の推進し情勢の安定化を目指すというものであった。多少の遅れはあったが、5 月末にルワサが帰国し新政府との協議の場に姿を現したことで行動計画は大きく進展した。これにより和平プロセスが再び勢いづき、包括的停戦合意の履行最終期限は 2008 年 12 月 31 日と設定された。AU の特別タスク・フォースも役目を終え 2009 年 3 月に撤退した。新政府とパリペフツ FNL の技術的協議の中で、拘束されている幹部の処遇や国軍再編成についての具体的方策が包括的停戦合意の実施に向けた課題となっていた。新政府はパリペフツ FNL の要求を受け入れ、拘束されていた兵士全員を釈放し、幹部 33 名については政権内の重要ポストに就任させることを承認した。一方で、国軍の再編成については認めず、DDR の実施内容に従って国軍に編入させた。2009 年 5 月にルワサが国立社会保障研究所長官の

---

<sup>145</sup> United Nations (2007), S/PV.5786, 28 November 2007, p. 2.

任命を受けたことで包括的停戦合意の実施に一定の区切りがついた。2010年6月に大統領選挙が行われ、ンクルンジザ大統領が再選された。

## 第6節 「政治の卓越性」

93年の大統領暗殺に端を発したブルンジの内戦は結果的に地域機構と国連の協力により、大規模な武力衝突を回避し民主的な選挙を実施するに至った。2002年に改組したAUにとってAMIBは初めて取り組んだ部隊派遣であり、その目的は国連介入の準備作業とされ、その後、国連に引き継がれた。その実態はブルンジと二国間の協定に基づいて実施された南アフリカの調停活動が大湖地域のアクターの協力を得ることで一国の内戦問題を地域的課題から国際的課題への移行させたものであったといえる。なかでも、南アフリカは対話による政治的解決を重視し、戦略的目標として国際機構の介入を掲げ、実際にAU部隊の展開、そして国連PKO設置を実現させた。そこにはSAPSDの派遣をとおして新政府と反政府勢力との停戦交渉を効果的に進めた実績もある。また、国際社会への財政的支援要請、国連側との意思疎通といった国際社会との調整にも主体的に働きかけたことも大きな貢献といえるのではないだろうか。

地域レベルの課題を国際化する戦略目標がなければ、国際社会はブルンジの内戦に大きな関心を寄せることはなかったかもしれない。ンダダイエ大統領の暗殺もそのような環境のなかで起きた事件であり、国連安保理が積極的に取り組む様子は見られなかった。南アフリカのリーダーシップを支えた幾人もの傑出した政治的指導者の存在があったことは注目に値する。94年に南アフリカ大統領に就任していたマンデラ大統領が調停役を担ったことで政治的解決を優先する強い信念が調停活動に影響し、それが政治的卓越性を重視する方向性に国際世論を収斂させていったと考えられる。90年代の民主化のなかでアパルトヘイト闘争が終結したことはOAUがAUに生まれ変わる一因であり、アフリカの安全保障に対する考え方に大きな変化をもたらした。そういったアフリカ側が域内の問題に主体的に取り組むという意味もまた大きな後押しとなったのではないだろうか。他にもズマやムベキといった人権闘争を勝ち抜いた政治リーダーが調停活動の中心的役割を担っていたことでアフリカ諸国の理解を得るのに貢献したであろう。AUにはマリ共和国を史上初めて民主的な手続きにより政権交代を果たしたアルファ・ウマル・コナレ（Alpha Oumar Konaré）大統領が初代議長として任に当たっていた。さらに、国連ではガーナ出身のアナンが国連事務総長を務めていた。アナンは1992年にPKO担当国連事務次長補、1993年から1996年までPKO担当国連事務次長を務め、1995年11月から1996年3月にか

けては、旧ユーゴスラビア担当国連事務総長特別代表として、ボスニア・ヘルツェゴビナにおける国際連合保護軍（UNPROFOR）から NATO 主導の和平履行部隊（IFOR）への部隊引継ぎの責任者であった。1997年1月に国連事務総長に就任し、アフリカの紛争解決に本格的に乗り出した。このように幾人もの傑出した政治的指導者が同じ舞台に立って取り組んだのがブルンジの調停活動であり平和活動であった。

ブルンジの事例は、調停・平和活動を推進していく上で紛争当事者の中で形成される政治的合意の重要性と、それを安定的に支援する国際環境が必要不可欠であることを示した。その論拠としてあげられるのは南アフリカの政治的解決を優先する政治理念であったと考える。南アフリカは、アフリカ大陸の一員として自国の発展はアフリカ諸国の平和と安定が必要不可欠であり、アフリカの紛争解決に貢献することが自国の発展につながるという政治的理念を基盤にしていた。また、南アフリカが主導した「アフリカの開発のための新パートナーシップ（NEPAD）」の基本理念もまさにそこにあり、アフリカ大陸全体の開発を促進するために政治的統治や地域的統合、企業投資を中心とした経済開発に取り組んできた。アフリカ諸国の平和と安定はこういった大陸の発展の前提条件であるとして、マンデラ政権とムベキ政権の外交政策の中心はアフリカで起きている紛争の調停および平和活動の推進であった。1999年の外交白書において、周辺諸国の紛争のスピルオーバー効果を防ぎ、国際的な貿易開発を促進するためには地域的平和と安定を保つことは重要な国益であるとしている<sup>146</sup>。また、2002年にムベキは、アフリカ大陸の発展にこそ南アフリカの国益があり、自国以外の国が紛争を抱えているなら達成可能で持続可能な発展は起こりえない発言している<sup>147</sup>。ブルンジの平和活動はこのような政治理念によって支えられており、HIPPO 報告書が強調する「政治の卓越性」が認識される平和活動に限りなく近い形が実現されていた稀な事例と考えられる。当然ながら国連が政治的解決に指導的な役割を果たす必要があるものの、アフリカ諸国の政治的影響力のあるリーダーシップをもった政治家・実務者においても政治的解決を最優先する努力が不可欠であるということをブルンジの事例は示している。

地域機構と国連の連携について見えてくる問題の一つは、国際的な協調的安全保障を原則とするリベラル国際主義の干渉に対するローカル社会側のからの

---

<sup>146</sup> African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (2007), the Occasional Paper Series: Volume 2, Number 2, ACCORD, “South Africa’s Peacekeeping Role in Burundi: Challenges and Opportunities for Future Peace Missions”, 2007, p.17, [https://www.files.ethz.ch/isn/100046/op\\_2007\\_2.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/100046/op_2007_2.pdf)（アクセス日：2019年11月8日）

<sup>147</sup> Ibid, p.23.

抵抗の強さであると指摘される<sup>148</sup>。「政治の卓越性」は、政治的解決において国連が指導的役割を務めながらローカル社会のオーナーシップも重視しなければ単なる干渉とリベラルな国際秩序の押し付けとなってしまうということを我々に訴えている。ブルンジの事例においては、むしろアフリカ側の強いオーナーシップで国際社会を動かした。しかし、こういった強いオーナーシップは時として実体を伴わない野心的な活動を引き起こさせてしまう危険性も持ち合わせているのかもしれない。次章のスーダン・ダルフルの事例ではそのような傾向がうかがえる。また、後に触れるマリの事例でも同じことが言えるが、AUが主導し紛争管理や解決に取り組み、国連との連携体制を構築させる一方で、そのような活動には欧米の支援なくしては成立せず「アフリカの問題のアフリカによる解決」の矛盾への批判もある<sup>149</sup>。

## 第7節 まとめ

国連と地域機構が協力して紛争解決に取り組むためには、技術的・軍事的協力が向上しても、終始一貫した政治的解決への強い推進力が必要不可欠である。また、その推進力は地域社会によって生みだされることが望ましい。そのような意味においてブルンジにおける調停・平和活動は教訓的であり、南アフリカが中心的役割をになったアフリカ主導の平和活動として重要な意味があるといえる。

---

<sup>148</sup> 土佐弘之（2018）「序論 体制移行と暴力—世界秩序の行方」、『国際政治』194号、7頁。

<sup>149</sup> 佐藤章（2018）、「「アフリカの問題のアフリカによる解決」の両義性もしくは逆説」、『国際政治』194号、85頁。

## 第5章 スーダン・ダルフル

バシール大統領は、1989年にスーダンで軍事クーデターを起こし政権を掌握し、2019年4月に失脚するまで、リベラルな国際主義による干渉を嫌う政治姿勢を貫いた。また、そのような政治姿勢はダルフル問題に強く反映され、国際社会はそれまでの原則や指針に基づいた国連PKOの在り方を問い直さざるをえなかった。特に、ダルフル地方での大規模な人道危機の際には、国連側の対応に大きな妥協を強いることとなり、学識者や専門家の間で議論を呼んだ。その最たるものがAUと国連が共同で設置した、いわゆる「ハイブリッド・ミッション」といわれるものである。2003年7月にスーダンの中央政府とダルフルの反政府勢力との間で大規模な武力衝突が起きた際、時期を同じくして開催されたAU首脳会議において、アナン国連事務総長は、AUとのパートナーシップ強化に努め、特使派遣、調停活動、平和活動への支援を継続する意向を示した。しかし、アナンが特に強調したのは、アフリカ諸国家に平和を希求する政治意思がなければこれらの支援活動は意味をなさないという点であった<sup>150</sup>。ダルフル問題の被害拡大に警鐘を鳴らしたアナンが危惧したように、スーダン政府は国連の調停活動に協力姿勢を示すことはなかった。

1950年代半ばに顕在化したスーダン南部の自治権問題において、地域機構が主導した調停活動はIGADの前身である「干ばつ開発政府間機構 (the Intergovernmental Authority on Drought and Development: IGADD)」によってはじめられ、主要加盟国が中心となり包括的和平合意を取りまとめた<sup>151</sup>。2003年2月に起きたダルフル問題において積極的に取り組む野心的なAUは、スーダン政府との交渉の鍵を握ると目されていた。しかし、AUはその役割を十分に果たせず、ダルフル市民を失望させる結果となった。本章では、時系列的連携というテーマに沿ってダルフル問題を中心に複数の地域機構が実施した調停活動に光を当てつつ、AUと国連が共同で平和活動を行う特異な協力体制に行き着いた過程とその意味について説明を試みる。したがって、準地域機構との関連で南北問題の和平プロセスには触れるが、南スーダン独立に関わる経緯や国連南スーダン共和国ミッション (United Nations Mission in the Republic of South Sudan:

---

<sup>150</sup> United Nations (2003), Statement delivered by Secretary-General Kofi Annan at the African Union Summit in Maputo, Mozambique, 10 July 2003.

<sup>151</sup> 86年に設立されたIGADDは96年にIGADとして改組された。2019年5月現在の構成国は、ジブチ、ソマリア、エチオピア、スーダン、ケニア、ウガンダ、エリトリア、南スーダンの8カ国。

UNMISS) の活動については本稿の主旨から外れるため取り扱わない。

## 第1節 国際社会の国連 PKO 離れと IGAD の躍進

スーダン政府が和平プロセスを進める政治意志を示さないなかで、国連、地域機構、関係諸国はどのような対応を迫られたのであろうか。南北問題を抱えるスーダン政府は当初、政治的解決を目指し IGAD に協力姿勢を示していたが、ダルフール問題では一転して政治的駆け引き終始し、ダルフールの住民に対して戦闘行為を繰り返した。ダルフール問題が起きた時期の米国は対テロ戦略の一環として東・北東アフリカへの関与を強めていたこともあり、その影響もあって米国世論はダルフール問題へ高い関心を示していた。本節では、IGAD が主導した南北和平プロセスを概観しながら、米国の関与と圧力がどうダルフールの和平プロセスに影響したかを説明する。

1950 年代に始まったスーダン南部の分離独立を目指す運動は、本格的に利益をもたらすようになった油田地域の帰属という新たな要素も加わりより複雑化し長期化した。1983 年には大規模な干ばつが東部アフリカを襲い、深刻な食糧不足と水不足が起きた。IGADD は干ばつと災害に対して東部アフリカ諸国を支援する準地域機構として設立され、ケニア、エチオピア、ウガンダ、ジブチ、スーダン、ソマリアの 6 カ国で構成されていたが、80 年代後半の IGADD は加盟国の半数が内戦を抱えていた。特に、ソマリアとスーダンは長く内戦状態を抜け出せず、エチオピアは 91 年に独立を宣言したエリトリアとの間で独立戦争を抱えていた。また、そういった内戦の影響から他の加盟国の相互関係は常に緊張したものであった。冷戦が終結し IGADD 加盟国の緊張関係はさらに高まったため、地域安定化のための政治的枠組み構築の必要性が高まった。96 年に安全保障問題を取り扱うようマンデートを拡大した IGAD が誕生し、強い政治的影響力を持つ国家元首ら<sup>152</sup>の働きかけにより活動レベルが引き上げられた。その一方で、ソマリアにおける米国の失敗が国際社会に与えた衝撃は大きく、国際社会の全体的な傾向としてアフリカへの関与は消極的なものとなってしまった。そういった国際環境も IGAD が躍進した要因のひとつとなった。

バシール大統領は 93 年に再選を果たすと、統治体制を軍政から民政に移行した。しかし、民主化の波を意識した形式的な移行であったためスーダン人民解放

---

<sup>152</sup> 例えば、ウガンダのヨウエリ・ムセベニ大統領、エチオピアのメレス・ゼナウィ首相、ケニアのダニエル・アラップ・モイ大統領など。

運動／軍（Sudan People's Liberation Movement/Army : SPLM/A）をはじめ南部において不満をもつ武装勢力が活発化し不安定な情勢を招いた。バシールは武装勢力の拡大を防ぐため IGADD に対し調停支援を要請し、その要請に応じる形で IGADD は外相級会議を開催し、南北和平イニシアチブを設置した。この和平イニシアチブはやがて常設委員会が設けられ、スーダン政府と SPLA 主流派（トリット派）と反主流派（ナシル派あるいは統一派イニシアチブ行う和平会議となった。この会議で「6 原則宣言（Declaration of Principles: DOP）」<sup>153</sup>が発表され、これをもとに交渉が進められた。SPLA 両派は DOP に同意したが、バシール政権は南部の自決権に強い反対を示していたこともあり同意はしなかった。

その後、IGADD 加盟国間の緊張が高まり交渉は停頓したが、96 年の IGAD 改組を経て、97 年にケニアのダニエル・アラップ・モイ（Daniel Arap Moi）大統領がスーダン和平交渉の調停役を務めると、状況は改善に向かった。モイ大統領はバシール大統領との和平交渉を再開させると、98 年にはスーダン政府に南部の自決権を認めさせた。政教分離の問題や一部地域の帰属問題等で同意にいたらない部分もあったが、スーダン南部に自決権を認めさせたことは準地域機構が果たせる役割を国際社会に示す結果をもたらした。しかし、こういった IGAD の取り組みに対し、スーダン政府がどの程度実行するのは未知数であり、地域的な紛争に発展しかねない状況を変えるものとはいえなかった。また、「国連 PKO 疲れ」というグローバルな傾向が背景にあったこともあり、国連や有志連合が主導する平和活動によって安全な履行を期待できるような国際環境でもなかった。

2002 年 1 月に IGAD はジョージ・W・ブッシュ（George W. Bush）大統領の支援を受け、引き続きスーダン政府と SPLM/A との和平交渉を仲介した。2002 年 7 月にケニアのマチャコスにおいて和平交渉を主導し、その結果、スーダン政府と SPLM/A は和平合意の枠組みを設定する「マチャコス議定書（Machakos Protocol）」に調印した。このマチャコス議定書により、イスラム法での統治体制を北部のみでの保持にとどめ、南部においては 6 年間の暫定期間を置いて政治的な方向性を決定する住民投票を行うことが決まった<sup>154</sup>。いくつかの課題を残したが、マチャコス議定書はスーダン政府と SPLM/A 双方が歩み寄った結果であり、議定書の調印は国際社会より高い評価を受けた。課題のひとつとしてアビ

---

<sup>153</sup> 「6 原則宣言」の内容は①南部に自決権を認める、②宗教と政治の分離、世俗主義的國家の樹立、③複数政党制の導入、④連邦制か国家連合による分権化、⑤人権の尊重、⑥南部で分離独立も選択肢に含めた住民投票の実施、となっている。

<sup>154</sup> 栗本英世（2004）、「IGAD による平和調停—概観と分析」、『平成 15 年度 外務省委託研究「サブサハラ・アフリカにおける地域間協力の可能性と動向」、日本国際問題研究所、50 頁。

エイ地区（西コルドファン南部）、青ナイル州、南コルドファン州という油田の集中した地域の帰属については、交渉を求める南側の主張に対し政府側はそれを認めようとしなかったため折り合いがつかなかった。また、8月にIGADは「権力分掌に関する議定書（Draft Protocol on Power Sharing Within the Framework of a Broad based Transitional Government of National Unity Between the Government of Sudan and the SPLM）」の検討を双方に依頼したが、SPLAの要衝であるトリットにおいて小規模な武力衝突に阻まれ同意には至らなかった。

その後、和平会議は場所をマチャコスからナイバシャに移し約2年半続いた。その間にいくつかの重要な事項について合意がなされた。2003年9月には「安全保障の体制（security arrangement）」に関して合意にいたった。移行期においてSPLAは政府軍には統合・吸収されず、独立した軍隊として存続するということを決め、政府軍とSPLAの兵力、配置と共存を定めたものであった。2004年1月には「資源の分掌(wealth sharing)に関する合意」が調印された。ここでいう「資源」とは主に南部で産出される石油からの利益を指し、南部の自治政府が設立されたのち、その利益の50パーセントを受け取ることができることを定めた内容である。2004年5月には「権力分掌（power sharing）に関する合意」と、「アビエイ（Abyei）紛争の解決」と「南コルドファンと青ナイル州における紛争の解決（South Kordofan and Blue Nile）」に関する合意についても次々とまとまったのである。ナイバシャ和平会議はIGADが任命したケニア出身のラザロ・スンベイヨ（General Lazarus Sumbeiywo）将軍を調停者とし、米国、イギリスおよびノルウェーの3国がその任命を支持した。また、同会議には国連とAUがオブザーバー参加した。

断続的ではあるがIGAD/Dによる調停活動は和平に向けた対話の場を提供し、重要な議定書の調印に導いた。これは、国際社会の関心が国際的なテロ活動への対策に向けられていたため、東・北東アフリカ地域の安全保障に取り組むIGADの躍進が生まれたと考える。イラク戦争後の米国はイラク安定化に注力しており、アフリカへの軍事的介入には消極的であった。国連側は、東部アフリカの武装勢力の活動はサヘル地域を温床にして活発化する国際テロ組織の活動と結びつきやすく、国連の平和活動はテロ対策には対応していないことから関与は困難であるとした。このような国際環境においてはIGADが和平プロセスを進めざるを得なかったといえる。

## 第2節 インジャメナ人道的停戦協定とAMIS派遣の背景

南北問題では IGAD が調停を主導し重要な合意を交わした。その一方で、2003 年にダルフールで武力衝突がはじまった際には、隣国チャドが最初の調停を主導した。本節では、チャドの調停により調印された停戦協定と AMIS 派遣の経緯を概観する。

ダルフールでスーダン解放運動・軍 (Sudan Liberation Movement/Army: SLM/A) が地元警察に対し攻撃するようになると、スーダン政府は直ぐに武力をもって鎮圧する作戦を開始した。ダルフールにおける武力衝突にいち早く反応したのは国境を接するチャドであった。同国のイドリス・デビ (Idriss Déby) 大統領が紛争解決の仲介役を申し出たのである。デビ大統領はザガワ族の軍人であり、かつてダルフールにあるスーダン軍の後方軍事基地を拠点にしてリビアの支援を受けながら当時のチャド政府軍と戦い、「アフリカのピノチエト」といわれた独裁的な政治家であるイッセン・ハブレ (Hissène Habré) 大統領を追放した過去を持つ。1990 年に首都ンジャメナを制圧し権力を掌握したあと大統領に就任した。チャドとスーダンは互いの反政府勢力に対していかなる支援も行わず、もしそのような勢力の動向が発覚すれば相互に助け合うという防衛協定を締結していた。デビ大統領は、国内で活動するスーダンの反政府勢力を厳しく取り締まっていたが、同じ出自のザガワ族に対しては反政府勢力の兵士であっても寛容な措置を取ることがあった。しかし、ダルフールで活動する SLM/A および正義平等運動 (Justice and Equality Movement : JEM) 内で最も戦闘能力の高い民族がザガワ人であったことから、そういった措置をスーダン政府が反政府勢力支援と捉え、協定違反を疑われる恐れがあったため、ダルフールで戦闘が起きると先んじて和平調停に乗り出したと考えられている。

チャドが主導したダルフール紛争の和平会議は 2003 年 8 月からアベシエではじまり、その 3 回目が 2004 年 3 月に首都ンジャメナで行われた。米国の後押しで反政府軍の参加が実現し、AU を共同調停役として招いた和平会議であった。バシール大統領は AU の参加は認めたものの国際社会の関与を拒否していたため会議は難航した。AU のコナレ委員長が直接バシール大統領を説得したことにより同年 4 月 8 日にスーダン政府と SLM/A および JEM の間で「ンジャメナ人道的停戦協定 (N'djamena Agreement on Humanitarian Ceasefire on the Conflict on Darfur)」(以下、人道的停戦協定) が調印された。この協定には、45 日間の停戦とその監視のための先行派遣として軍事オブザーバーおよび小規模部隊から構成される監視委員会 (Ceasefire Commission : CFC) の設立が謳われていた。CFC は、AU から委員長 1 名、EU から副委員長 1 名、AU 加盟国の代表者 1 名、チャド調停者 2 名、スーダン政府、SPM/A および JEM より代表者 2 名ずつ、計 11 名で構成された。人道的停戦協定には AU の部隊派遣についても言及されてい

たことから、AU は迅速な部隊派遣に向けて並々な力を注いでいた。7月に行われた第3回 AU 首脳会議において正式に AMIS 派遣が承認され、ルワンダ軍とナイジェリア軍の兵士を中心に構成された部隊が停戦監視を主要任務としてダルフルに派遣された<sup>155</sup>。

AU はアフリカ主導による紛争解決を重要視していたことから AMIS 派遣に注力したが、国連は AMIS の配備に対してダルフルという広大な地域において効果的な活動が行えるのかといった疑念を持っており、派遣前から不安視していた。AMIS に不満をもっていたにもかかわらず国連安保理がダルフル問題をとり上げ、対策を検討しはじめたのは AMIS 派遣が決定される直前の 2004 年 6 月ごろからであった<sup>156</sup>。国連安保理は人道的停戦協定を歓迎したが、協定が締結されているのに戦闘が継続されていたことから、その有効性に確信をもっていなかったのである。そのため、部隊派遣を行ってもどの程度効果が望めるのかという疑念を払拭できず、実効性の高い停戦協定の締結を AU に求めていた。したがって、アナン国連事務総長も国連安保理もこの時点で国連による大規模な部隊派遣は想定してはいなかったが、緊急の対応が必要であることは共通した認識であった<sup>157</sup>。米国は、スーダン政府がダルフルにおける虐殺を阻止する行動に出なければ、政府も共犯者とみなすという立場であったが、自国の介入には消極的態度を取っていた。南北問題におけるマチャコス議定書においても部隊派遣には触れられていない段階であり、続くナイバシャの和平会議においても具体的な国連の介入などは検討されていない。それは「安全保障の体制」に関する議定書においても同様であった。

ダルフルの事態に改善の兆候はみられず、国連は緊急の対応として、条件を整えば単独での介入を検討しはじめた。しかし、その場合、紛争当事者の「同意」がなければ介入はできない。少なくともバシール大統領側に国連の介入を認める意図はなかった。第3章で言及したが、冷静構造の崩壊とグローバリゼーションによりアフリカの国家は個々の民主化に取り組む主権国家に変貌させた。90年代と2000年代の内戦を経て、アフリカ諸国家を繋ぐ紐帯となったのは汎ア

---

<sup>155</sup> African Union (2004a), Assembly of the African Union, Third Ordinary Session 6 – 8 July 2004, Addis Ababa, Ethiopia, “Decision on Darfur”, Assembly/AU/Dec. 54(III).

<sup>156</sup> United Nations (2004a), Report of the Secretary-General on the Sudan, S/2004/453, 3 June 2004, para. 22, and United Nations (2004b), S/RES/1547, 11 June 2004, as well as Guéhenno, J.M. (2015), *The Fog of Peace: A Memoir of International Peacekeeping in the 21st Century*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, p.161.

<sup>157</sup> de Waal, Alex (2013), “Sudan: Darfur”, in Jane Boulden eds., *Responding to Conflict in Africa, the United Nations and Regional Organizations*, Palgrave Macmillan, p.287.

フリカ主義であったと指摘されている<sup>158</sup>。そのため国連の集団安全保障の提供者としての地位は低下し、AU や ECOWAS などの地域機構、民間軍事企業、傭兵や民兵といった多様なアクターの紛争への関与が促されたと考える。国連の介入には否定的なバシール大統領であったが AU の介入に門戸を開いたのはそういう理由からであろう。こうしたアフリカ諸国家が抱える汎アフリカ主義は、現在の AU の根本的な政治姿勢に強く影響していると考えられる。次節では戦闘が続くダルフルに派遣され苦境に立たされた AMIS が直面した問題点に触れる。

### 第3節 AMIS が直面した問題

ダルフルは約 50 万キロ平方メートルの地域に数百もの村が点在し約 600 万人が居住しており、この広大な地域に AMIS は派遣された。人道的停戦協定は AMIS の構成について、協定遵守を監視する CFC の 11 名と、その軍事的サポートとして 96 名の国際監視員（AU 代表団 60 名、チャド 18 名、米国および EU 代表団 18 名）と監視員を護衛する兵士 270 名とするとした。50 万キロ平方メートルといえばイラク領土よりも大きく、400 名弱の人員は到底適切な規模とはいえなかった。AMIS は大きな問題に直面した。本節では、AMIS 派遣の根拠である人道的停戦協定と実際の配備についての問題を 5 つ挙げ、それぞれに考察を加える。

第 1 に、人道的停戦協定の内容について、スーダン政府と SLM/A および JEM の双方が完全な同意に達していなかったことによる問題である。SLM/A が協定内容を承認し署名した後、スーダン政府は反政府勢力の行動範囲を制限する目的で協定調印時の野営地からの移動を禁じる条項を追加するよう要求した。立ち会ったチャド外相が強引に推し進めたこともあり、AU 調停チームの代表者が手書きで条項を加筆し、それにスーダン政府が署名した<sup>159</sup>。この新たに加わった条項により、スーダン政府は反政府勢力側が野営地から移動するたびに協定違反だと非難し、反政府勢力が激しく反発するということが繰り返された。調停者であるチャドと AU が一時的停戦協定の成立を急ぐあまり合意内容に齟齬がうまれ、それによって協定の効力が失われてしまった。この停戦合意が暫定的性格のものだったにせよ、署名者が違う内容の協定に調印しているということは、調

---

<sup>158</sup> 武内進一編（2003）、「序章 アジア・アフリカの紛争をどう捉えるのか」、『国家・暴力・政治— アジア・アフリカの紛争をめぐる—』、日本貿易振興機構アジア経済研究所、19 頁。

<sup>159</sup> de Waal, op. cit., p.288.

停戦側の過失による不適切な行為といえる。アナンが事務総長報告書で触れた通り、停戦協定が確固とした信頼性を持たなければ政治プロセスの要となりえるが、もしその内容に齟齬があれば、いかに練度や装備の質が高い部隊が停戦監視を行ったところで信頼関係は醸成されず、協力関係もうまれない<sup>160</sup>。そのプロセスが軌道に乗ればこそ部隊配備は意味を成し停戦監視体制は機能するからである。

第2の問題は第1の問題が招いたものであるが、協定内容の齟齬が両当事者間に不信感を生みだし、それによって違反行為が繰り返される結果となったのである。調印が行なわれたときスーダン政府軍は優勢に軍事行動を展開しており、SLM/A および JEM を山岳地帯や砂漠地帯に追いやっていた。政府側は反政府勢力を利便性の悪い地域に留めおくことで交渉を有利に進める目論見があったが、反政府勢力はダルフル西部や南部といった比較的平穏だった地域に侵攻しはじめた。これに対し政府は激しい空爆を繰り返したため一般市民が巻き添いにされ多くの人命が奪われた。国際社会は無差別に行われる空爆に対し国際法違反であり甚大な人権侵害であると非難し、特に米国において大きな市民運動となったことは先に触れたとおりである。SLM/A および JEM は報復のため政府関連施設や警察署を襲い、行政官や族長たちを殺害した。スーダン政府軍はヘリコプターからの銃撃で村々を襲い、アラブ系民兵ジャンジャウイード (Janjaweed) にアフリカ系住民を襲撃させる残虐行為を繰り返した。ジャンジャウイードは村人を殺害・強姦し、村を焼き払った<sup>161</sup>。こうして不信を生んだ協定はエスカレートする暴力の応酬を招いてしまった。

第3の問題は、POC 任務について十分に遂行されなかった点である。ダルフルのアフリカ系住民は、ジャンジャウイードによって殺害、拉致、強姦、略奪、破壊、焼き討ちなどの残虐の限りを尽くされた。約30万人の命が奪われジェノサイドに匹敵する世界最大規模の人道危機であるにも関わらず、AMIS 設立当初のマンデートは停戦協定に対し協定違反がないか監察・監視することであり、被害を受けている住民の保護についての授權はなかった。つまり、ダルフル住民がジャンジャウイードに攻撃され、救助を求めていたとしても保護することはできなかった。AMIS 兵士の目前で住民が攻撃を受けた場合であっても、AMIS は民兵に反撃することも、攻撃を受けた住民を防衛することも許されていなかったのである。実際、攻撃を受けた住民が AMIS 隊員に救助を求めて際、AMIS の担当者は市民保護・防衛は任務ではないと返答することを余儀なくされた<sup>162</sup>。

---

<sup>160</sup> United Nations (2004a), op. cit., para. 22.

<sup>161</sup> de Waal, op. cit., p.288.

<sup>162</sup> 川端、前掲、29頁。

AUPSCはこの問題について迅速に対応すべくマンデートの見直しを図り、POCを任務に加えた。また、違反行為の抑止的効果をねらったモニタリング（proactive monitoring）を通して市民への攻撃を阻止するよう努めた<sup>163</sup>。しかし、POCをマンデートに加えただけで、保護に関する取り決めについてスーダン政府と協議は行われず、部隊の訓練や装備も十分ではなかったため、追加任務は現場に混乱をきたした。特に、多くのIDPsが避難するキャンプの警護は困難を極めた。キャンプ内を警護する際にAMISはスーダン警察と協力していたが、避難民の多くは、ジャンジャウィードの中に警察官や政府軍兵士が存在していることを知っていたため、AMISを信用せず不満を募らせた。AMISが配備されたキャンプが襲撃されることもしばしば起こり、AMISは激しい批判にさらされた。

第4の問題は、過剰な報道によりAMISのイメージが著しく悪化したことである。AMISが発表した1万2000名までの増員はできなかったが、8000名弱まで規模を拡大した<sup>164</sup>。また、新たに文民部門として警察官1560名を派遣した。それ以降、ダルフルル市民の死傷数に限定していえば減少傾向を示している<sup>165</sup>。この死傷者数の減少の理由ははっきりとしていない。また、AMIS増員との明確な因果関係も明らかではない。しかし、実際の減少傾向を示しているにもかかわらず、2005年から2008年までの間、各国の報道により、特に欧米において、ダルフルルの状況は悪化しているとセンセーショナルな報道が習慣化されてしまっていた。当時、ルワンダのジェノサイドと同じ轍を踏ませないといったR2Pの考え方に基づいた論調が盛んであり、そういった国際世論を背景に現地で活動するAMISに対する期待が極度に高まっていた。しかし、次第にAMISが抱える問題が顕在化すると、力不足を指摘する報道が繰り返され払拭し難いネガティブなイメージが染み付いてしまった<sup>166</sup>。

第5の問題は、AU PSC機能が未熟であったことと、AUが慢性的に抱える財政難がAMISに不十分かつ不安定な活動を強いていたことである。PSCは2004年4月に設立されたばかりで、予算や装備の確保を十分に行える体制は整備されていなかった。予算は国連のPKO予算などとは違い、EU、米国、英国、オランダ、カナダなど有志国による資金援助（多くは二国間）であり安定的な財源と

---

<sup>163</sup> African Union (2004b), “Working Document on the Enhancement of the African Mission in the Sudan”, 1<sup>st</sup> meeting of the military staff committee of Peace and Security Council, Addis Ababa, Ethiopia, 18 Oct 2004, PSC/MS/2(1).

<sup>164</sup> Bellamy and Williams, op. cit., p.207.

<sup>165</sup> U.S. Department of State, Intelligence and Research (2005), Fact Sheet – 2005, ‘Sudan: Death Toll in Darfur’, <https://2001-2009.state.gov/s/inr/rls/fs/2005/45105.htm>（アクセス日：2019年11月14日）

<sup>166</sup> de Waal, op. cit., p.289.

はいえなかった。資金の運用は援助国より厳しく管理され、必要な手続きに時間がかかった。財政難に加え、財務・調達・人事といった業務に携わる人材の不足から、装備不備、車両やヘリコプターの不足、給料の遅配等が続き、AMISの非効率な活動を招く結果となった。また、実際に派遣されたアフリカ諸国の部隊は十分な訓練を受けているとはいえない状態であった。国連安保理はAMISの効果に関しては不安視していたが、徐々に停戦状態を確保できないAMISに対し批判的になっていった。

以上の問題を抱えたAMISは困難な状況の中で活動を強いられた上、スーダン政府からも反政府勢力からも、そしてダルフル住民からも十分な協力は得られなかった。AMISの監視下においても武力攻撃は繰り返された。反政府勢力の中にはAMISの活動を直接妨害するものもあった。また、2007年9月末の夜、南ダルフル州ハスカニータに所在するAMISの駐屯地（Military Group Site）が、重装備の反政府武装勢力の一派<sup>167</sup>により襲撃され、AMIS兵士10名が死亡、7名が重傷を負った。この襲撃はAMIS駐屯地がはじめて襲撃に遭ったものであるが、単独の襲撃としては最悪の事件であったといわれている<sup>168</sup>。この襲撃の前日にスーダン政府が反政府勢力の支配地を空爆したことへの報復行為であったとされているが、AMISがその標的にされたことの衝撃は大きかった。国際社会に、AMISは市民保護を担うどころかAMIS自体が標的になっているという認識を与えてしまったからである。こういった状況は、AMISに要員を提供している加盟国にとっても打撃であった。AMISはジャンジャウイードによって焼き払われた村々のインフラ復興に関しても成果をあげることができなかったため国内外の避難民の帰還に貢献することもできなかった<sup>169</sup>。AUはアフリカ側の働きによって紛争を速やかに解決するところを国際社会にアピールしたいところであったが、抱える問題の大きさに国連への引き継ぎは避けがたい事態となってしまった。ただ、CFCとAMISが設置されたことにより、ダルフル全域に展開し監視任務を行ったことで、ダルフルの状況に関する詳しい情報が国連や人道支援団体に提供されるようになり、人道的支援の供給に少なからずプラスの影響を及ぼしたことは確かである<sup>170</sup>。

---

<sup>167</sup> African Union (2007), Investigation Report on the Attack on MGS Haskanita on 29/30 Sep 07 by Armed Faction to the Darfur Conflict, AMIS/FHQ/INTSY/G/002, 9 Oct 2007.

<sup>168</sup> 外務省ウェブサイト、[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/19/dga\\_1001.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/19/dga_1001.html)（アクセス日：2019年11月13日）

<sup>169</sup> Bellamy and Williams, op. cit., p.211.

<sup>170</sup> de Waal, op. cit., p.289.

#### 第4節 AUの和平プロセス

AMIS が困難な状況に置かれる一方で、米国からの圧力を受けた AU はダルフール問題についてスーダン政府と交渉を重ねていた。チャド政府は AU と共同で調停活動に取り組んできたが、JEM との関係性において調停主体としての公平性を欠くようになり、交渉の舞台から姿を消していた。他方で、南北問題に関する和平合意成立へのプロセスが進んだことにより、国連安保理は 2004 年 6 月に決議 1547 によって国連スーダン先遣ミッション (United Nation Advance Mission in the Sudan: UNAMIS) を設置した。UNAMIS は、政治ミッションであり大規模ミッションの下準備が主な任務であった。2004 年 7 月 15~17 日に AU は、「ダルフールに関する間スーダン会議」(the Inter-Sudanese Peace Talks on the Conflict in Darfur) をエチオピアのアディスアベバにある AU 本部とナイジェリアの首都アブジャにおいて開催した。AMIS の活動に失望した SLA/M と JEM は AU の調停を受け入れず米国あるいは国連による仲介を要求していたが、米国の政治的圧力を受けて最終的に AU 主導の会議に出席することを表明した。会議参加の条件として SLA/M と JEM は、政府軍が協定違反していると批判した上で、ジャンジャウィードの武装解除や人道的支援活動に対する妨害の即時停止を要求した。スーダン政府はこの条件の受け入れを拒否し、会議から離れてしまった。

AU が主導した第 2 回目の「ダルフールに関する間スーダン会議」(以下、アブジャ会議) は、2004 年 8 月 23 日から 9 月 17 日にかけて、AU 議長を務めていたナイジェリアのオバサンジョ大統領が主催し首都アブジャで行われた。アブジャ会議の優先課題は人道、安全保障、政治、社会経済問題であったが、なかでも「ダルフールにおける人道情勢の改善に関する議定書 (Protocol on the Improvement of Humanitarian Situation in Darfur)」の採択は議論の焦点となった。AU はスーダン政府と反政府勢力に署名を迫ったが、互いに非難し合うばかりで署名にはいたらなかった。また、安全保障情勢に関しても協議がなされ、AU による「ダルフールにおける安全保障情勢の増進に関する議定書 (Protocol on the Enhancement of the Security Situation in Darfur)」の提案もなされた。AU はダルフールの人道情勢の改善のため、スーダン、エチオピア、エジプト、チャドの首脳を集め、人道問題への対応を協議し、反政府勢力に対し議定書への合意を促した。第 3 回アブジャ会議は 10 月 21 日から 11 月 11 日まで開催され、両当事者は上記 2 つの議定書 (通常、両方合わせて「アブジャ議定書」と呼ぶ) に署名した。AU の組織的な発展に野心的なコナレ委員長はこの議定書の成立を高く評価していた。ところが、その会議の開催中の 11 月 10 日にスーダン政府治安維持部隊によって避難民の保護キャンプが襲撃されるという事件が起きていた。襲

撃事件の約3週間前、10月20日に行われた第17回AU PSC会議でAMISの増員が決定し、3,320名まで増派されていた。それにもかかわらず襲撃は起きてしまったことでAMISの信頼は再び低下してしまった<sup>171</sup>。反政府勢力側はこれに対し報復行為を行なった。コナレ委員長は重大な懸念を表明し、両当事者に警告を發した。第4回アブジャ会議は開催されたが、これといった成果も得られないまま12月21日に終了し、AUは厳しい批判にさらされることとなった。

なかなか進展を見せないダルフル問題とは反対に、南北問題は大きな進展を見せた。2005年1月にスーダン政府とSPLM/Aとの間で「包括的和平合意(Comprehensive Peace Agreement: CPA)」が締結されたのである。CPAは議定書や枠組み合意などで構成されており、「マチャコス議定書」、「権力分掌に関する合意」、「資源の分掌に関する合意」、「アビエイ(Abyei)紛争の解決」、「南コルドファン(South Kordofan)州と青ナイル(Blue Nile)州における紛争の解決」、「安全保障の体制」といった文書が各章としてまとめられた膨大な文書である。石油利益は中央政府をはじめとする北部諸州と南部自治政府との間で均等に分配するという合意がなされた。ダルフルも石油産出地域であったにも関わらず利益配分から除外されてしまった。CPAの締結過程を通して政府のダルフル軽視が浮き彫りになったことで住民の不満が高まり、政府との激しい武力衝突が起きた<sup>172</sup>。スーダン政府はダルフルの武装勢力に対し、再び暴力によって対抗し封じ込めようとした<sup>173</sup>。民兵を組織するにあたって、武器弾薬を供給することで将来的に政府に反旗を翻す可能性のありそうな民族や周辺諸国の集団は利用しなかった。こういった民族間による政治的操作がダルフル問題の民族紛争的側面を強調したのかもしれない。スーダン政府は国際社会から激しい批判を受けるようになり、のちに国際刑事裁判所(International Criminal Court: ICC)より国家元首に対し逮捕状が發布される事態にいたった。

2005年5月にアブジャ会議は再開された。国連安保理は、CPA調印を受け決議1590によってUNMISを設立していたが、ダルフル問題を協議するアブジャ会議への関与は消極的なものであった。オブザーバーを送ることもなければ、UNMISのヤン・プロンク(Jan Pronk)国連事務総長特別代表もほとんど会議に参加していない。国連が消極的であったのは無関心からではなく、むしろ出番を奪われていたといった方が適切だろう。CPA締結後のスーダン和平プロセスでは「新スーダン」構想が第一歩を踏み出したことに重点が置かれていたし、そも

---

<sup>171</sup> African Union (2004c), Peace and Security Council, 17<sup>th</sup> Meeting, 20 October 2004, Communiqué, PSC/PR/Comm. (XVII). Addis Ababa, Ethiopia, para.7.

<sup>172</sup> 川端、前掲、27頁。

<sup>173</sup> United Nations (2005), op. cit., para. 111-116.

そもダルフル問題は南北問題と戦略的に関連付けて取り扱われてこなかった。また、国連が AMIS を追い出そうとしているのではないかという疑念をもつ AU 加盟国も少なくなかったため、国連が積極的に包括的で一貫性のある政治戦略に基づいた活動をダルフルにおいて実行することは困難な状況であったと推察される<sup>174</sup>。

## 第5節 DPA と UNAMID

対テロ戦争の最中にあったブッシュ政権は、情勢の不安定なアフリカの国家がテロリストの活動拠点になることを防ぐために、紛争後の国家建設支援、特に治安維持機能の向上への支援を増強する方向に転じた。また、ブッシュは国連や AU の平和活動にも資金提供し、地域的平和維持能力の向上にも務めた。先に述べたが、ダルフル問題が起きた当初、ブッシュ政権は関与に消極的であった。しかし、ダルフル問題をサヘル地域の対テロ政策の一環として取り組むことを決め、アフリカのイスラム過激派組織の拡大を阻止しようと後に態度を変えていた。スーダンの南北問題もその射程のなかにあり、次第にダルフルにおける軍事介入の可能性を示唆し始めた<sup>175</sup>。当初、ブッシュ政権は NATO 部隊の派遣を検討していたが、国連側は当事者の同意のないまま大規模な軍事介入することの危険性を指摘し、まずは政治プロセスを再び軌道に乗せ、AMIS から引き継ぐ形で有志連合（多国籍軍）を派遣することが最も望ましいと勧告した。さらに、これ以上の AMIS 増員と AU・国連の共同部隊派遣案には反対した<sup>176</sup>。しかし、進展を急ぐ米国は国連が条件としていた当事者の同意を取り付けるためロバート・ゼーリック（Robert Zoellick）国務副長官を派遣した。ゼーリックは、スーダン政府ダルフル問題担当責任者であるアリ・オスマン・タハ（Ali Osman Taha）副大統領と会談した際、ダルフル問題での停戦協定を締結しスーダン政府が国連 PKO を受け入れれば、米国側はスーダン政府との関係を正常化し、南北問題解決に向けた CPA を実行するにあたりスーダン政府の立場を擁護するという条件を提示した<sup>177</sup>。この米国の働きかけが功を奏し、2006年5月にスーダン政府とミニ・ミナウィ（Minni Minawi）率いる SLM/A の一派をはじめ 15 を数える反政府勢力が「ダルフル和平合意（Darfur Peace Agreement: DPA）」に署名した。

---

<sup>174</sup> Guéhenno, op cit., pp.184-5.

<sup>175</sup> de Waal, op cit., p. 291.

<sup>176</sup> Guéhenno, op. cit., p.173.

<sup>177</sup> de Waal, op cit., p. 291.

DPA は権力分掌、資源分掌、包括的停戦、安全保障措置、対話・協議などが主な内容であった。ところが、JEM と SLM/A 派閥の指導者であり、最も影響力のあるフル人指導者といわれていたアブドゥル・ワヒード・アル・ナー (Abdel Wahid al Nur) が署名を拒否したため DPA は実効性を失ってしまった。バシール大統領は AMIS の活動が十分に機能していると主張し、ダルフルへの国連の介入に再び難色を示しはじめた。また、DPA 署名に応じなかったハリル・イブラヒム (Khalil Ibrahim) 率いる JEM やワヒード派に対して、国際社会からの制裁措置も期待できないとし態度を硬化させた。ちょうどこの時期に、スーダン政府ダルフル問題担当責任者は、タハ副大統領のライバルであったマジズブ・アル＝ハリファ (Majzoub al Khalifa) 農業大臣に交代していた。マジズブは強硬派の一人で、イラク問題への国連の関与は米国の利害に影響され公平さを欠いていると非難しており、「アフリカの問題のアフリカによる解決」と主張し国連の介入を拒否していた<sup>178</sup>。

米国は、署名を拒否したワヒードに失望し、ライバル的存在であったミナウィを支援することで和平プロセスを強引に進めた。反政府勢力を取りまとめる役割を期待されたミナウィへの支援が欧米諸国から多く集まったため、スーダン政府は欧米や国連への疑念を増大させ、態度をさらに硬化させた。そのような状況にも関わらず国連安保理は UNMIS のマンデートを拡大し、部隊の一部をダルフルに派遣することを定めた安保理決議 1706 を 2006 年 8 月 31 日に採択した。当然ながらバシールやマジズブをはじめとする強硬派によって拒否されたため決議 1706 の試みは失敗におわり、国連 PKO が単独でダルフルに展開する道は絶たれた。その結果、国連は米国とスーダン政府との間で板挟みとなり、AU・国連が共同で行うミッションという選択肢を取らざるを得ない状況に追いやられた。

AU は DPA の実効性を回復しようとアブジャ会議を再開し、国連と共同で特使団をダルフルに派遣した。8 ヶ月間に渡って JEM やワヒードといった非署名派の説得を試みたが成果は得られなかった。国連安保理は 2007 年 7 月 31 日に安保理決議 1769 を採択し、DPA 遵守の監視目的として国連憲章第 7 章に立脚したダルフル国連・AU 合同ミッション (AU/UN hybrid operation in Darfur: UNAMID) の設置を承認した。しかし、決議 1769 の基盤となる DPA はダルフルの反政府勢力をまとめ切れぬまま成立したため、事実上、国連 PKO の原則に反して停戦合意が存在しない紛争地帯への派遣となった。

---

<sup>178</sup> Ibid., p. 192.

UNAMID は二つの特徴がある。第一はその大きさである。先に展開されていた AMIS の約 3 倍の規模で設計された理由は、活動内容が絞りきれておらず配置する要員が多く見積もられたためと、組織化された暴力によって多くの人命が奪われたことを強く批判する国際世論、特に 2006 年当時の米国の世論の圧力が大型部隊の派遣を求めていたためである。UNAMID の人員数の元になっているのは、AMIS によって算出された軍事および警察要員 2 万 1000 名であり、この数字が 2006 年の決議 1706 で用いられた。先に触れたとおりこの決議が拒否されたため、国連安保理は決議 1769 においてさらに増員した軍事要員および警察要員 2 万 6000 名の派遣を決定した。

UNAMID が取り組む課題への基本方針は紛争当事者の引き離し・紛争当事者撤退を定めた地域の設置・限定的武装解除というものであったが、そのアプローチ方法はいくつかあった。ひとつは被害が及ぶ危険性のある市民を保護し、ジャンジャウィードを強制的に武装解除するものである。もうひとつは地域住民の合意に基づく紛争当事者の社会復帰に重点をおいたコミュニティ密着型武装解除である。米国やヨーロッパの先進国など大虐殺を厳しく批判した国々は大型部隊による強制的武装解除を要求したが、AU は反政府勢力との度重なる対話の中で文民中心を中心とするコミュニティ密着型武装解除という小規模ミッションによるアプローチを望んだ。アブジャ会議での検討の結果、妥協点として段階的な行動範囲の制限および重火器の保有・使用の制限、自警団の設立、自主的な武装解除といったアプローチが採用されることになった。ところが、実務レベルにおいて具体的な活動にまとめ切ることができず、曖昧で焦点の合わない内容になってしまった。そういった漠然とした活動内容に基づいて要員数を算出したことと、大型ミッションを求める国際社会の雰囲気により UNAMID はかつてないほど大きな規模になってしまったのである。

第 2 の特徴は UN と AU の二つの指揮系統を持ったため政治責任の所在がはっきりしない点である。仮に国連ミッションが失敗した場合、TCC あるいは PCC は国連を非難して責任逃れをすることができる。UNAMID は政治的立場の違うふたつの組織が運用するものであることから互いを非難し責任逃れする危険性はより高いものになる。それぞれの組織を代表する幹部間に信頼がなくなれば責任を押し付け合い、結果として誰も政治責任を取らないという事態に陥る可能性は度々指摘されていた。AU 加盟国の中には、過去の植民地主義支配の経験から西側の大国が紛争解決を名目に自国の利害を追求するのではないかと強い警戒心を持つ国があった。その一方で、ダルフルールにおける大虐殺の責任をバシル大統領がとることを要求し、リベラルな価値観に基づく国家建設を進めようとする欧米諸国からの強い圧力もあった。それぞれ違う立場からダルフル

ル問題を捉えるふたつの組織が共同でミッションを行うことは容易ではなかった。

こういった差異は様々な活動に影響を与え、誤解や無理解を生んだ。それらを象徴するひとつの例が、ダルフルールにおける死傷者数の推移についての見解の違いであった。UNAMID はダルフルール担当 AU 国連合同特別代表 (Joint Special Representative: JSR) に任命されたコンゴ出身のルドルフ・アダダ (Rodolphe Adada) が指揮をとることになった。JSR というポストは国連事務総長と AU 委員長双方の直属であり、JSR に対する指示は、AU 平和・安全保障委員あるいは国連平和維持担当事務次長を通じて出されることになっていた。PKO 部隊の通常活動は、国連と AU が合意した活動方針に沿って行われるが、ミッションの指揮統制系統は一義的に国連が掌握することとなった。2009 年 4 月 29 日に開催された国連安全保障理事会においてアダダ合同特別代表はダルフルール情勢が比較的安定しつつあると言及したが、その発言に対し参加していた西側諸国は激しく反発した。アダダ共同特別代表が触れたダルフルールにおける死傷者数は、当時の DPKO 側が用意した国連事務総長報告書にある死傷者数と比較すると少なく、その齟齬が問題となり議論に火がついた。米国のスーザン・ライス (Susan Rice) 国連大使は、毎日のようにダルフルールで市民が殺害され「ジェノサイド」が起きていると発言し、他にも、緊迫した状況にも関わらず UNAMID の責任者が現状と乖離した説明をしたとして、アダダの共同特別代表としての資質を問題視する意見もあった。実際には、アダダの発表は適正に行われた調査に基づいた正しい報告であり、DPKO が採用した報告書の数の方が間違っていたことが後にわかった<sup>179</sup>。それにもかかわらずアダダの評価は落ち、その後しばらくして自ら任命期間の更新を拒否した。AU はアダダへの非難を不服とし、国連安保理の米国、イギリス、フランスとの溝を深めた。結果的に、双方はダルフルール問題がいつこうに進展しないことに対する非難の応酬という事態に陥ってしまった。

## 第 6 節 国連と AU のそれぞれのアプローチ

バシール大統領への逮捕状の発布以降、国連と AU の間に溝が生じるようになった。国連安保理はダルフルール問題を憲章第 7 章の強制措置に基づいて ICC に付託した。元国家元首への訴追は前例が存在するが、現職国家元首に対する逮捕状の発布は大きな波紋を呼んだ。アフリカにおいて政府が自発的に ICC へ付託した事例を除けば国連安保理と ICC 検察官による 4 件の付託がある。スーダ

---

<sup>179</sup> de Waal, op. cit., p.291.

ン以外の国連安保理による付託は 2012 年のウフル・ケニアッタ (Uhuru Kenyatta) への訴追があり、ICC 検察官による付託が 2 件 (コートジボワールとケニア) である。アフリカ諸国が捜査対象とされる場合が増えたことで、アフリカ諸国からは、アフリカに対し、公正さを重んじるべき ICC が、アフリカに対してだけ政治指導者を訴追し続けているように映った<sup>180</sup>。多くのアフリカの政治指導者らは ICC に対する不信感を持つようになった。そして、その不信感は、政治的配慮を排して法の支配を司る ICC が国連安保理に対する政治的配慮をもって活動しているという認識に変わり、「アフリカの問題のアフリカによる解決」というスローガンと結びつき一層高まったと考えられる。本節では、ICC の逮捕状発布がアフリカ諸国に与えた影響と、その状況下で AU が行なった調停活動に注目しその意義について考える。

AU は 2004 年 7 月に AMIS 派遣に先立ってダルフルに調査団を派遣し、「人と人民の権利に関するアフリカ委員会 (The African Commission for Human and People's Rights)」が調査報告書をまとめた。IDPs 緊急保護の必要性を示した報告書を踏まえ、AU は事態を収束に向かわせるためスーダン政府に特使を送り、ルワンダ国際賢人会議をモデルとした紛争解決システムの導入を提案した。その提案はムスタファ・オスマン・イスマイル (Mustafa Osman Ismail) 外相に伝えられたが、バシール大統領はスーダン領内で起きた犯罪は内政問題として国内の司法制度によって処理されるという基本姿勢を崩さず、AU の関与を退けた。その数週間後に国連安保理が、ダルフル調査を目的とした国際調査委員会 (ICID, International Commission of Inquiry into Darfur) を設立する決議 1564 を採択した。旧ユーゴスラビア国際刑事法廷で裁判長を務めた経歴をもつアントニオ・カッセゼ (Antonio Cassese) が ICID を率いて調査を行い、2005 年 1 月にダルフル問題は ICC に付託すべき事態であるとの結論を報告した<sup>181</sup>。スーダンは ICC を設立したローマ規程 (the Roma Statute) の締約国ではないため、ダルフル問題を ICC の法廷で裁くことはできない。非締約国である国家元首の訴追は ICC による裁判管轄権の乱用の可能性があり、主権免除 (sovereign immunity) の原則の優先性を指摘する意見もあった<sup>182</sup>。そこで国連安保理が憲章第 7 章の強制措

---

<sup>180</sup> 篠田英朗 (2007)、「アフリカ諸国による国際刑事裁判所脱退の動きの国際秩序論の視点からの検討」、『国際関係論叢第 6 巻第 2 号』、東京外国語大学国際関係研究所、2017 年 9 月、37 頁。

<sup>181</sup> United Nations (2005), Report to the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General, Geneva, 25 January 2005.

<sup>182</sup> de Plessis, M., Maluwa, T. and O'Reilly, A., (2013) 'Africa and the International Criminal Court', *International Law 2013/01*, Chatham House, p. 7.

置に基づく形で ICC に付託する方法が選択され<sup>183</sup>、2005 年 3 月 31 日に、ICC への付託を決める安保理決議 1593 が採択された。

国連安保理による付託は国家元首の主権免除を停止させるのかという議論が国際社会で注目を集めるなか、2008 年 7 月に ICC のルイス・モレノ・オカンポ (Luis Moreno Ocampo) 主任検察官は逮捕状請求に踏み切った。そして 2009 年 3 月に ICC は史上初となる現職国家元首の逮捕状を発布した。篠田によれば、スーダン国内で捜査することが不可能な状態であることから ICC が十分な証拠を集められていたかどうか疑念の余地があり、法的機関でありながら政治的要素をもった交渉道具として国連安保理に利用されたと指摘している<sup>184</sup>。ICC 内においても証拠が不十分であるとの見解があり物議を醸した<sup>185</sup>。また、当時進行中であったダルフル問題と南北問題の調停活動や人道支援活動の妨げになるのではないかという懸念もあった。スーダン政府の視点からこの ICC の措置は、米国、イギリス、フランスからの敵視あるいは敵対行為に映り、他方、アフリカ諸国の視点からはアフリカに対する公正さを欠いた政治的圧力に映ったのである<sup>186</sup>。ICC の公平性を疑問視する声が、アフリカの政治指導者のなかで徐々に高まり、2017 年 1 月 17 日には、AU による「脱退戦略文書 (Withdrawal Strategy Document)」にいたっている。これまで ICC が取り扱った 11 件 (2019 年 5 月現在) のうちアフリカ大陸で発生した事案に関する付託が 10 件にのぼり地域的偏りがあることは現在も指摘されている。

AU は逮捕状が発布されると直ちに AU PSC を招集しこの問題の検討に入った。AU PSC はダルフル問題解決に向けた努力に水を差しかねない措置を憂慮し、捜査または訴追の延期を定めるローマ規程第 16 条をもって逮捕状発付の 12 ヶ月間延期を申し出た。スーダン政府は第 16 条に基づいた安保理決議採択の可能性を追求し賛同国を求め各国に働きかけたが、国連安保理の西側常任理事国が反対に回ることが確実視されたことで、その希望は絶たれた。国連は、スーダン政府との一切の関わりを禁じる旨を全職員に通達し、欧米諸国も同様の通達を自国の外交使節団に対し行なった。スーダン政府と国連との間には決定的な

---

[http://www.dphu.org/uploads/attachements/books/books\\_3820\\_0.pdf](http://www.dphu.org/uploads/attachements/books/books_3820_0.pdf) (アクセス日: 2019 年 11 月 14 日)

<sup>183</sup> ICC 規程 13 条 (b) は、「国連憲章第 7 章に基づいて行動する安全保障理事会がこれらの犯罪の一または二以上が行われたと考えられる事態を検察官に付託する場合」に、国際刑事裁判所は、第 5 条に規定する犯罪について管轄権を行使することができる、と規定している。

<sup>184</sup> 篠田 (2007)、前掲、40 頁。

<sup>185</sup> de Waal, op. cit., pp.299-300.

<sup>186</sup> 篠田 (2017)、前掲、37 頁。

溝ができたが、反対に、ICC を政治的な交渉道具としたことを非難した AU はスーダン政府との交渉者としての優越的立場を確立させる結果となった。

スーダンは 1956 年にアラブ連盟にも加盟国として名を連ねている。2009 年 3 月 30 日の第 21 回アラブ首脳会議のドーハ宣言において、アラブ連盟は ICC によるスーダン大統領への措置を激しく非難し、スーダンへの全面的協力および連帯を表明した。

AU は、2009 年 7 月 3 日に開催された第 13 回総会で、法の支配は遵守するが、バシール大統領の逮捕には協力しない決議を採択し立場を明確にした。AU は 2009 年 3 月に「ダルフル問題に関するハイレベル・パネル (AU High-Level Panel on Darfur: AUPD)」の議長にムベキ大統領を任命した。ムベキ大統領は以下の 3 点について勧告を行った。第 1 に、特別裁判所の設置、第 2 に、スーダン人およびアフリカ出身の裁判官による混合裁判所の設置、第 3 に、真実和解委員会 (Truth and Reconciliation Commission) の設置である。この 3 点の根本的な思想基盤となったのはムベキが最も重要視した「正義」と「平和」の関係であった<sup>187</sup>。「平和」を希求する民主的プロセスに、どのように「正義」を当てはめていくかということにおいて、ムベキ大統領は南アフリカの経験と地域機構の特性を活かすことを重視し、かつて国連総会の場において、アパルトヘイトが人道に対する犯罪と宣言された時の経緯が、ダルフル問題に関わる政治指導者に役立つと考えたのである。当時、アパルトヘイト後の国家の行く末を見据えるマンデラやムベキにとって、新生南アフリカが法治国家として人道に対する罪を犯した犯罪者を法の下で裁くことは重要な課題であった。しかし、人種差別のない社会的包摂 (social inclusion) を目指した平和な民主国家をつくることは国の根幹をなす最優先課題であり妥協は許されなかった。そこには、法による正義を重視するあまり国民の中に新たな隔たりを作り出す恐れという大きなジレンマが存在していた。アフリカ民族会議 (African National Congress: ANC) 内でも意見は分かれたが、妥協が許されない大きな目標は人種間の融和であり、「平和」と「正義」との妥協点として「真実和解委員会」の設置が採用された。

ムベキは、ダルフル問題を調査するにあたり、真実和解委員会をモデルとする調査手法を採用した。AUPD は約 40 日間にわたりダルフルの主要都市、避難民キャンプ、反政府勢力の支配地域の全てにおいて公聴会を開催し、徹底的な聞き取り調査を行った。その結果、ダルフル住民が平和・正義・和解を包括的に捉えるためには、全ての民族が代表者を立てることのできる交渉の場を設置

---

<sup>187</sup> de Waal, op. cit., p. 301.

することが極めて優先度の高い重要事項であるとした。AUPD は最終報告書をまとめ、社会的包摂を重視した交渉プロセスを促進し、和解と復興を踏まえた政治的合意を締結する必要性を訴えた。ムベキは「平和」対「正義」という概念ではなく、民主的社会を目指す政治プロセスの中に「正義」を収めることで「平和」を達成することを重視したのである。このようなアプローチは、地域的な見識と視点によって創出された地域機構の特性から生まれたものであり、国連が学ぶべきアフリカ独自の紛争解決法であったといえる。しかし、この点を「正義」ばかりを求めるダルフルの反政府武装勢力の指導者がどの程度理解していたかは疑問が残る<sup>188</sup>。

## 第7節 まとめ

スーダンの抱える二つの紛争を概観しながら、IGAD、AU、チャドや米国、そして国連と、それぞれのダルフル問題に対する平和創造・平和活動の取り組みを見てきた。次々と変わる調停者が様々な取り組みをみせる様子は極めて複雑であり、和平に向けた道筋は単純な道程ではないことがわかる。その理由は、一方で、スーダンが国連や大国に対する非協力的な態度にあり、もう一方では、一貫した戦略に基づく政治的解決に向けたリーダーシップが安定的に存在する国際環境がなかったからとも言える。関わった多くの調停者はそれぞれ功績もあるだろうが、全体的に見れば、それよりも大きな混乱と紛争の長期化を招いたのではないだろうか。様々な思惑が複雑に絡まり合うダルフルの和平プロセスのかなで、IGAD は粘り強く長きにわたって調停活動を続けた。特に、2011年に独立を果たした南スーダンがたどった軌跡を振り返れば、その第一歩とも言える「マチャコス議定書」をまとめた功績は大きい。しかし、90年代のIGADは加盟国間において緊張関係があり、その関係が調停に影響し公平な立場から調停を行うことは極めて困難であったと推察する。準地域機構は地域的な共通点が多く調停に有利に働く要素を多くもつが、その近似性と隣り合う地理的關係にこそ難しさがある。また、AUの取り組みも極めて興味深いものであった。特に、ムベキがリーダーシップを発揮したAUPDの取り組みは地域機構の特徴を活かすものであり、中でもダルフル問題という文脈の中で、「平和」と「正義」を取り扱うバランス感覚は、長年にわたって積み重ねられた経験と相手の尊重、自他ともの平和を願う精神に裏打ちされている。AUPDが勧告した政治プロセスは、

---

<sup>188</sup> de Waal, op. cit., p. 301.

ルールを尊重しつつモラルを優先するアフリカ的なアプローチが紛争解決の現場で多く採用されたといえるのではないだろうか。

もう一つの重要な点として、ダルフル問題は、地域機構と国連が互いの立場への配慮をもたなければ協力は容易に成しうるものでないという教訓を示した。アフリカ域内の紛争解決に野心的に取り組む AU はブルンジでの活動を終え、ダルフルに AMIS を派遣したが、アフリカ域内での解決に拘るあまり、任務遂行に必要な体制が整っていない状態での部隊配備となってしまった<sup>189</sup>。国連はスーダン政府との関係悪化により調停を主体的にリードすることができず、単独介入の機会を逃し、同意原則に対してもグレーな状態で合同ミッションを開始した。また、南北問題とダルフル問題を包括的に捉える戦略的視点に欠けていたといえる。こういった点を AU と国連がお互いに非難し合うようでは、信頼醸成が不十分となり、効果的な連携は成し得ないだろう。また、ICC によるバシール大統領への措置は、国連と AU の立場の違いをさらに鮮明にし、スーダンをめぐる和平交渉の分岐点となったと考える。AU は唯一の交渉者となり、国連は単独で介入する道は完全に潰えた。AU はその立場を最後まで手放すことはなく、その結果として生まれたのが AU と国連が合同で行うハイブリッド・ミッションである UNAMID であったと考える。

最後に、ダルフル問題を取り巻く国際環境について触れたい。米国は、対テロ政策という枠組みの中でダルフル問題を捉え、政治的解決を目指し積極的な関与をみせた。AMIS 派遣や UNAMID 設置を支援し、人道的支援により多くの命が救われたことも事実であろう。米国の関与を総合的に見ると、必要不可欠な側面と混乱を招いた側面の両面性が指摘できる。米国の関わり方は和平プロセスの方向性に影響を与え、多くの国々はその流れに巻き込まれたに過ぎなかったのかもしれない。米国内で巻き起こった「ジェノサイド」を憂慮する民衆運動が及ぼした影響力は国際環境を構成する重要な要素であろう。過去の惨劇を振り返り同じ轍を踏まずまいとする米国世論が国連の介入を促し、それによって和平プロセスが促進されたことは評価されるべきことかもしれないが、その反面、強い影響力を持った米国世論がスーダンの紛争をより複雑化させ長期化させた要因のひとつであったと考えることもできる。

---

<sup>189</sup> Guéhenno, op. cit., pp.184.

## 第6章 マリ

2012年に起きたマリ紛争において、国際社会が講じてきた安全保障システムは再び限界を示した。マリの危機的状況に対し ECOWAS、AU、そして国連が安全保障システムの中で問題解決に取り組んだが、どれも有効な手立てを示すことはできなかった。まず、ECOWASの待機軍であるESFの部隊配備を計画するが、問題は管轄する西アフリカの地理的範疇を超えた地域にも及んでおり、周辺諸国の支持を得ることができず計画は実行されなかった。次に、AUが主導した部隊派遣計画は資金面に問題があり実行に移すには多くのハードルを越えなければならなかった。国連は、対テロ活動に対する強制的措置の要素を含む対応が迫られる状況に対して消極的な態度が目立ち、主導権を取ることはなかった。

既存の安全保障システムが機能しなかった理由としていくつかの要因が指摘されている。マリ北部における分離独立運動にイスラム過激派や国際犯罪組織が協力するというこれまでにない脅威に、国連もアフリカの地域機構も対応できなかったこと、国連と地域機構の間にある危機対応の考え方の相違が協力を困難にしたこと、アフリカ側の部隊配備計画に対して国連が承認を渋ったことなど、複数の要因が重なり合ったことで既存の安全保障体制が危機に陥ったマリで十分に機能しないという事態に陥ってしまったと考えられる。しかし、国連と地域機構の協力という本稿の視点から見れば、ECOWAS、AU、国連の間における連携に致命的とも言える欠如があったと指摘できる。待機軍の派遣をいち早く決定したECOWASに対し、AUはAPSAに沿う形でESF部隊配備を主導できなかった。また、AUと国連の間においても認識の違いや不十分な意思疎通により十分な連携があったとは言えず、適時的な対応ができなかった。「維持すべき平和」の存在が部隊派遣の前提条件である国連側の主張と、市民を攻撃対象とする武装勢力への強制措置という軍事介入を行わなければ、その「維持すべき平和」を創出することはできないというアフリカ側の主張がぶつかり合い、マリへの対応は完全に遅きに失した。特に、ESF配備の準備段階に入った2012年3月からAU主導の部隊配備が始まる2013年1月までの10ヶ月間においては、機構間で議論はあっても現場における具体的な対応策はほとんど見られず、北部情勢は著しく悪化した。

崩壊の危機が現実味を帯びたマリに介入したフランス軍のテロ掃討作戦をきっかけに、国連と地域機構のダイナミクスは大きく変わった。フランス軍がテロ活動を繰り返す武装勢力を駆逐し北部の支配権を回復したことで、国連PKOミッション設置へ向けて一気に動きだしたからである。ESF派遣案からフランス

軍の介入にいたるまでの対応の困難さは、新たな脅威に対する国際社会の試行錯誤の結果といえるかもしれないが、国際機構間における連携の欠如はいくつかの重要な課題を残した。

マリの紛争に取り組んだ国連とアフリカの地域機構はこれまでとは違った安全保障上の問題に直面した。本章では、まず、そういった問題がどのようなアクターと環境の中で生み出されたのかを明らかにし、次にサヘル地域の特殊な環境がマリ北部における分離独立運動とイスラム過激派や国際犯罪組織とを結びつけ国境を超える脅威になったことを説明する。最後に、ECOWAS の対応、AU と国連の対応、フランスの介入、AU から国連への引き継ぎといった各段階を時系列に従って概観し、なぜ各組織が構築した安全保障システムが機能しなかったのかを明らかにする。

## 第1節 多様なアクターが活動するマリ北部

西アフリカ地域に位置するマリ共和国は、北部をアルジェリアとモーリタニア、東部をニジェールとブルキナファソ、南部をコートジボワールとギニア、西部をセネガルといった国々と国境を接している。北部はサヘル地域と呼ばれる砂漠地帯と重なる部分が多く、南部にはギニア山地より流れ込むニジェール川が国の中央部に向かって流れ、その川沿いに首都バマコがある。先住民族であるトアレグ族は、マリ・リビア・ニジェールの国境が交わる地域を中心とした一帯で生活している。サヘル地域の厳しい環境において、古くから交易の中心的役割を担うことで大きな影響力を維持してきた彼らは、フランスの植民地化と伝統的な生業の衰退によって貧困化を余儀なくされてきた。フランスからの分離独立によって、トアレグ族は、部族の居住地域がリビア、ニジェール、マリといった国々に分断され、植民地政策の下では、政治的にも経済的にも疎外されてきた。1960年にフランスから独立して以降、首都バマコに中央集権的な単一国家構造が確立されたため、地方における民族の多様性に基づいた施策は取られてこなかった。

トアレグ族は北部における自治権を求めて 60 年代、90 年代、2007 年に抵抗運動を起こしてきた<sup>190</sup>。独立後の 62 年から起こった第 1 次抵抗運動で命を落と

---

<sup>190</sup> 茨木透 (2014)、「イスラーム組織アンサール・アッ＝ディーンの指導者イヤド・アグ・ガリ」、『サハラ地域におけるイスラーム急進派の活動と資源紛争の研究—中東諸国とグローバルアクターとの相互関連の視座から—』、平成 25 年度外務省外交・安全保障調査研究事業、日本国際問題研究所、77-78 頁。

した者たちを親に持つ子供世代の多くは、70年代前半に起きた大旱魃のため遊牧生活が困難となり、職を求めて国内外に移動していった。その中には、80年代にシリアやリビアで軍事訓練を受け、傭兵としてレバノンやチャドで戦闘経験を積んだものもいる。こういった戦闘経験を持つ若者が90年代にマリに戻り反乱軍を構成し、北部において第2次抵抗運動を開始した。また、2006年には北部のキダルを制圧し、政府軍より大量の武器・弾薬を奪った。2011年にリビアが崩壊すると、リビア軍に所属していたトアレグ族兵士の多くが、リビア軍が保管していた大量の武器・弾薬とともにマリに帰国した。これらリビアからの帰還兵と、2010年から北部で運動をしていたいくつかの団体が合流して組織されたのが「アザワド解放民族運動 (National Movement for the Liberation of Azawad: MNLA)」である<sup>191</sup>。

2011年10月16日に正式に結成されたMNLAは、マリ東北部の独立を目指す政治・軍事組織で、非イスラム主義を掲げていた。MNLAは同じ目的を持つ「アザワド・アラブ運動 (Arab Movement of Azawad: MAA)」や「アザワド統一高等評議会 (High Council for the Unity of Azawad: HCUA)」と協力関係を築いた。マリの北部ではMNLAをはじめとする勢力が活発化する一方で、イスラム過激派組織もイスラム国樹立とシャリーアによる統治を推し進めるために影響力を強めていた。90年代にアルジェリア政府に駆逐されたイスラム過激派がマリ北部に潜伏し、拠点を築いた。アルカイダ (Al-Qaeda) と関連のあるアルジェリア系イスラム過激派である「イスラーム・マグレブ諸国のアイスラーム l-Qaeda in the Islamic Maghreb: AQMI)」は、トアレグ族イスラム主義組織「アンサル・ディーン (Ansar Dine)」を支援し勢力拡大を進め、欧米人を誘拐するなどして活動資金を得ていた。また、「西アフリカの唯一神のための運動 (MOJWA)」はAQIMから分離して結成されたイスラム過激派組織である。

トアレグ族の武装蜂起は、2012年1月にマリ北部の主要な町や軍施設の襲撃によって始まった。MNLAはアンサル・ディーン、MOJWA、AQIMといったイスラム過激派組織と同盟を組むことにより抵抗運動を有利に進め、大敗を喫した政府軍は南部への撤退を余儀なくされた。マリ軍は援軍の緊急要請を行ったにも関わらず十分な支援を得られなかったとし、アマドゥ・トゥマニ・トゥーレ (Amadou Toumani Touré) 政権に対し強い不満を持つようになった。マリ政府が北部における反政府勢力への対応に追われていた最中の3月22日に、マリ陸

---

<sup>191</sup> アザワドとは、「北部マリ」を指すトアレグ語由来の地名である。略語であるMNLAはフランス語表記の *Mouvement national de libération de l'Azawad* からである。

軍のアマドゥ・サノゴ (Amadou Sanogo) 大尉率いる兵士らが混乱に乗じてクーデターを起こした。トゥーレ大統領を失脚に追い込んだサノゴ率いる軍部は「民主主義と国家の回復のための国民会議 (the National Council for the Recovery of Democracy and the Restoration of the State: CNRDRE)」を設立し、権力掌握と憲法の停止を宣言し軍事政権を打ち立てた<sup>192</sup>。トゥーレ大統領自身も 1991 年にクーデターによって暫定政府の実権を握るにいたった経緯がある。その後は民主的な選挙によって民政移管を果たしコナレ政権が誕生した。それ以来 20 年間にわたって西アフリカ地域の模範的な国家として民主主義を定着させてきたが、マリ北部の不安定化と軍事クーデターは、その年月の中で脆弱化していたマリ政府のガバナンス能力を露呈することとなった。

軍部はクーデターによって政権を奪ったものの、十分な支持を得るにはいたらなかった。AU はクーデターの翌日には AUPSC を緊急招集し、憲法によらない政権交代を強く非難し、憲法秩序の即時回復と加盟国資格の一時停止を決定した。ECOWAS は 3 月 29 日にコートジボワールで緊急首脳会議を開催し、AU と同じ趣旨の決定がなされた。クーデターによる政権交代という不安定な情勢は、北部を攻略する反政府武装勢力に有利に働いたといえる。トアレグ族系武装勢力とイスラム過激派組織は、政府軍の混乱に乗じて北部のガオ、トゥンブクトゥ、キダルといった主要な町を短期間で完全に制圧してしまったのである。蜂起から約 3 ヶ月経った 4 月 6 日に MNLA はアザワド国の独立を宣言した。このように、マリ北部ではトアレグ族の分離独立運動、原理主義者やサラフィスト等によるイスラム支配を目指す運動、政府に不満を募らせた軍のクーデターという三つの要素が合わさって起きた危機的状況と考えられる。マリの政治エリートが長年にわたってトアレグ族への配慮を欠いてきたこと自体が、脆弱な地方ガバナンスによってもたらされた結果であり、混乱への対応の不十分さによって国際社会の目にも明らかになったと考えられる。

## 第 2 節 トアレグ族のネットワーク

2012 年 1 月より北部の要所は MNLA、アンサル・ディーン、MOJWA、AQIM によって占拠され、政府の支配力が及ばない状態が続いていた。トアレグ族やイスラム過激派組織の兵力は約 3000 名程度であったが、各所で活発に志願兵を募り勢力の拡大に努めた。集められた者の中には児童兵の存在もあつたといわれている。そういった勢力は、リビアから流入した最新の軍事装備とマリ軍から奪

---

<sup>192</sup> United Nations (2012a), S/2012/894, 29 Nov 2012, para.5.

った武器弾薬をもって武装し、サヘル地域を中心にコカインやヘロインといった麻薬取引や人身売買をおこない活動資金を得ていた。トアレグ族系武装勢力やイスラム過激派組織の支配下に置かれた北部の町は、国際テロ組織や多国籍犯罪グループの活動拠点となり、組織犯罪の温床となった。砂漠に覆われたサヘルの厳しい自然環境で活動するという事は、外部からの干渉を受けにくいという特徴とともに、外部から来たものが地元住民の助けなく生活することは極めて困難であることを意味する。国際テロ組織はトアレグ族の助力を得ることで、サヘル地域に古くから存在していた特有の情報・物流ネットワークを、自らの目的のために利用したといえる。

多孔質と呼ばれるアフリカ諸国の国境であるが、伝統的にサハラ交易を支えてきたトアレグ族にとって国境はあってなきものであり、過酷な環境下を往来することで特有の情報と物流のネットワークが確立された。そのネットワークの利用を許されれば、食糧、水源地、ルート上の情勢、観光地と訪問者の詳細、警察・軍の活動状況や周辺諸国の情報機関の活動に関する情報、隠れ家などといったサヘルで活動する上で必要なものを得ることができる<sup>193</sup>。また、ネットワークが犯罪に利用されてしまう要因として、法の支配が及びにくい環境を上げることができる。北部の分離独立を目指す組織、イスラム過激アンサル・ディーンらに多国籍犯罪グループは情報交換しながら繋がりを保ち、組織としての境界線は極めて曖昧なものになっている。その要因としていくつかの点が指摘されている<sup>194</sup>。トアレグ族の伝統的な慣習として、部族以外の者との婚姻を認めており、婚姻が成立すればトアレグ族の一員とみなされ、その庇護を受けることができる。そのため、各組織がトアレグ族の庇護を期待し、部族の女性と婚姻関係を結ぶといわれている。サヘル地域の人々の文化的・宗教的近似性が関係構築の際の垣根を低くしていると考えられる。テロ組織は違法取引や密輸で得た資金力を背景に地元有力者を買収し、組織活動の基盤を築きネットワークを拡大させていった。

こういった地域においては伝統的な支配体系が存在し、その中心的役割を担っているのがトアレグ族であることから、協力関係にあるのがイスラム過激派やテロ組織、多国籍犯罪グループがマリ政府の取り締まりを逃れやすい環境と

---

<sup>193</sup> Aning, Kwesi (2014), Transnational security threats and challenges to peacekeeping in Mali, *Conflict Trends*, 2014/2, 21 July 2014, African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD), p.13.

<https://www.accord.org.za/publication/conflict-trends-2014-2/> (アクセス日：2019年12月13日)

<sup>194</sup> Ibid., p.15.

なっている。ネットワークの地理的な要衝であるマリ北部では、ドゥエンツァ、ガオ、メナカ、アンソング、グルマといった町を MOJWA が、ティンバクツとテサリットを AQIM がそれぞれ実効支配していた。人口約 2 万 5000 人のキダルは MNLA によって支配されていたが、アンサル・ディーンの襲撃を受け占拠されていた。また、ナイジェリアのイスラム過激派であるボコ・ハラム (Boko アンサル・ディーン) が MOJWA に対し兵員を提供し、アンサル・ディーンとも繋がりを持つなどイスラム過激派組織の支配圏拡大に協力しており事態は深刻な脅威と化していた<sup>195</sup>。このように政治的に異なる思想をもった組織が多国籍企業のように協力・提携・対立を繰り返しながら、サヘル地域に広がる人・物資・情報ネットワークを利用して支配権を広げるといふ「地域的脅威」がサヘル地域を脅かし不安定化の要因となっている。

### 第 3 節 ECOWAS の対応

マリの危機的状況に最初に対応したのは ECOWAS であった。地理的にマリは西アフリカ、サヘル地域、北アフリカという互いに重なり合う 3 つの地域に属している。この地域には、サヘル・サハラ諸国国家共同体 (Community of Sahel-Saharan States: CEN-SAD)、AMU、北アフリカ地域機能 (North African Regional Capability: NARC)<sup>196</sup>、アラブ連盟 (League of Arab States: LAS) といった地域機構が存在するが、実際に安全保障の枠組みの中で平和支援活動を実施しているものは ECOWAS と CEN-SAD<sup>197</sup>のみである。

ECOWAS は、2012 年 3 月のクーデター直後に、マリ安定化のための部隊派遣を表明し、憲法によらない政権交代を是正し安定化に導くことを優先課題とした。その後、治安部門を再構築し北部の武装勢力を駆逐するという意欲的なものであった。ECOWAS は国連西アフリカ事務総長特別代表のサイード・ジニット (Said Djinnit) が臨席する首脳会議において、MNLA をはじめとするマリ北部を占拠する全武装勢力に対して即時停戦および支配地域からの即時撤退を命じ、政治的解決のための対話を呼びかけるとともに、人道的救済支援として 300 万米ドルを支出することを決定した<sup>198</sup>。また、暫定軍事政権が政権移管に合意しな

---

<sup>195</sup> United Nations (2012a), *op. cit.*, para.10.

<sup>196</sup> APSA におけるアフリカ待機軍の北アフリカ地域担当としての位置付けとして存在する。

<sup>197</sup> CEN-SAD は平和活動を目的として、ブルキナファソ、ジブチ、リビア、スーダンの兵士 365 名で構成された部隊を 2002 年初頭より中央アフリカに派遣している。

<sup>198</sup> ECOWAS (2012a), ECW/HOSG/ABJ/40, Abuja, 16-17 February 2012, para. 13-14.

ければ制裁を課すとし、3000名規模のESFを派遣する計画を進めた。つまり、ECOWASが対処する優先課題は、第一に暫定軍事政権、第二に反政府武装勢力、第三に民政移管と整理することができる。ECOWASは、暫定軍事政権との調停役としてブルキナファソのブレイズ・コンパオレ (Blaise Compaoré) 大統領を任命した。4月6日にコンパオレ大統領が軍事政権との交渉の結果、民政移管の枠組み合意を引き出すと、ECOWASはディオクンダ・トラオレ (Dioncounda Traoré) を暫定大統領に指名し、追放されていた前大統領の辞任を正式に認めた<sup>199</sup>。また、4月中旬にはシェイク・モディボ・ディアラ (Cheick Modibo Diarra) を暫定首相に指名した。

2012年4月30日にクーデター反対派であった大統領護衛のエリート部隊が民政移管したばかりの暫定政府を攻撃し、情勢は再び混乱した。エリート部隊による企ては失敗に終わり事態は程なくして収まったが、この事件は、和平プロセスが軌道に乗っていないことの証左となり、不安定な情勢がさらに続けば国家が崩壊する危険性をはらんでいることを国際社会に知らしめた。さらに、5月にはサノゴ支持派の武装グループがトラオレ大統領を襲撃し重傷を負わせるという事件が発生した。トラオレは治療のためフランスに緊急搬送されることになり、治療を終えマリに帰国したのは2ヶ月後の7月27日であった<sup>200</sup>。その間、暫定政府は機能不全に陥り政治的空白状態を生み出し、北部のMNL Aをはじめとする各組織の勢力拡大に有利に働いてしまった。

ECOWAS同様、AUも憲法によらない権力掌握を認めていないことから、民政移管後も干渉を続けるCNRDRを強く非難し、即時解散を求めた<sup>201</sup>。AUはこれまで限定的な対応に止まってきたが、マリ北部の事態の深刻化とECOWASのMICEMA計画を受け徐々に関与を強めていった。AUは暫定政府との協議の場に、ECOWASとの交渉の中心者であった国連のジニット特別代表を招き、AUの安全保障の枠組みで国連の協力を得られるよう協議を重ねた。アルジェリア出身の外交官であるジニットは、国連西アフリカ事務総長特別代表とAU平和・安全保障委員を兼務していた。AUPSCは2012年6月12日のコミュニケにおいてAU PSC議定書の第16条を引き合いに出し、AUの準地域機構に対する優位性を示し、ECOWASから主導権を引き継ぐことを示唆した。その上で、AUPSCは

---

<sup>199</sup> ECOWAS (2012b), Final communique from the extraordinary summit of ECOWAS Heads of State and Government, Abidjan, Côte d'Ivoire, 27 March 2012, and ECOWAS (2012c), Extra ordinary summit of ECOWAS, Heads of State and Government, Abidjan, Côte d'Ivoire, 26 April 2012.

<sup>200</sup> United Nations (2012a), op. cit., para. 9.

<sup>201</sup> African Union (2012), PSC/PR/COMM. (CCCX XXIII), 12 June 2012, para. 11.

ECOWAS に対し ESF の派遣を承認し、行動計画に関してはアルジェリア、モーリタニア、ニジェールと協議するよう要請した<sup>202</sup>。つまり、AUPSC によって承認されたアフリカ主導の部隊派遣とは、ESF 派遣コンセプトであり、ESF に新たに協力国を加えたアフリカ主導の国際部隊への変換を意味していた。この決定をうけ、ECOWAS は 6 月 28~29 日にコートジボワールで開催された通常会期において、AUPSC と国連安保理から承認に基づいて、ESF のマリ派遣を決定した<sup>203</sup>。このミッションは「ESF マリ・ミッション (ESF Mission in Mali: MICEMA)」とされ、北部奪還、憲法による再統治、市民保護を目的とし、首都バマコを中心に配備される予定であった。北部に関しては、AQIM、MOJWA、ボコ・ハラム、アル・シャバーブ (Al-Shabaab) との戦闘行為が想定されていた<sup>204</sup>。そのマンデートは、(1) 暫定政府の安全の確保、(2) 暫定政府の治安部門改革、(3) 北部における国家機関の回復とテロ組織および犯罪グループの駆逐、という 3 点であり、「軍事的な初期対応」といった内容であった。予算については国連分担金によって賄われる支援パッケージを要請した<sup>205</sup>。この予算を獲得するため AU は国連に対し積極的な働きかけを行った。国連安保理は声明を発表し、これまでの ECOWAS、AU、国連西アフリカ事務所 (the United Nations Office for West Africa: UNOWA) がマリ暫定政府と続けてきた和平プロセスを評価した。また、国連安保理にとって最優先課題は、問題解決に向けた政治プロセスを軌道に乗せるための支援を行うことであり、ECOWAS、AU が主導する軍事介入に関してはあくまでも側面的な支援に限って行うものとした。アフリカ側が求めていたマンデーアの承認に関しては、現地における活動手段と方式の詳細が必要であるとした。この国連安保理の立場は、まるで念を押すように安保理決議 2056 によって再確認され<sup>206</sup>、ボールが再び AU の元に投げ返される形となった。

クーデター政権から暫定政府への移管を決め ESF 派遣を決めた ECOWAS の対応への評価は高かったが、決議 2056 は事実上、MICEMA 計画の失敗を意味していた。その原因はいくつか指摘されている。第 1 に、MICEMA 派遣を支持した国際社会と、マリ人有識者との間に問題意識の捉え方の違いがあったことが挙げられる<sup>207</sup>。ECOWAS の対応は、クーデター政権を違法とみなし前民主政権

---

<sup>202</sup> *ibid.*, para. 14.

<sup>203</sup> ECOWAS (2012d), 41<sup>st</sup> Ordinary Session of the ECOWAS Authority of Head of States and Government Final Communiqué, Yamoussoukro, Côte d'Ivoire, 28-29 June 2013, para. 25.

<sup>204</sup> *Ibid.*, para. 23 and 26.

<sup>205</sup> *ibid.*, para. 15-17.

<sup>206</sup> United Nations (2012b), S/RES/2056, 5 July 2012, para. 18.

<sup>207</sup>Théroux-Bénoni, Lori-Anne, "The long path to MINUSMA: Assessing the international response to the crisis in Mali", in T. Tardy and M. Wyss, eds., *Peacekeeping in Africa: the evolving security architecture*, Abingdon, Routledge, 2014, p. 173.

の回復を優先課題とする基本方針に沿ったものであったが、有識者らは前政権に政治腐敗を招いた責任があり、その前政権の復活に反対する姿勢を示していた。また、武装勢力により北部の統制を3ヶ月間という短期間で失ったことや、クーデターの動機が北部の対応に当たっていた軍部の不満であったことなど、国家の実情は危機的状況に全く対応できていない脆弱なガバナンス体制であったことから前政権の復活には反対していたのである。こういった政治エリートへの強い失望感によって有識者の多くは政権の刷新を求めている。したがって、ECOWASの部隊派遣は前政権の回復を意味することになり、その一方で、政権を維持したいクーデター政権はこういった有識者の意見を利用し、自らの立場が有利になるようMICEMA設置に反対を唱えたと考えられる。マリ国内で大きく意見が分かれた結果、MICEMAが国内の支持を得られていないという良くない印象を国際社会に与えた。

第2の理由として、MICEMA派遣に対して反対する加盟国が現れたことや、アルジェリアやモーリタニアといった域外の周辺国から協力を得られなかったことが挙げられる。ECOWAS加盟国間では必ずしも足並みが揃っているわけではなく、政策の大枠で合意にいたっても具体策においては意見の相違が見られた。ECOWAS加盟国は軍事介入というアプローチに大筋合意していたが、域外のアルジェリアは政治的解決を重視し、軍事介入に極めて慎重な姿勢を見せていた。AQIM、MOJWA、アンサル・ディーンといった武装勢力は、アルジェリアのサラフィー主義の過激派組織と関係が指摘されており、マリ北部への部隊派遣にアルジェリアの協力は必要不可欠であった。特に、AQIMの活動拠点はアルジェリアの北部山岳地域であり、その活動はマリ北部のほかサハラ・サヘル地域や北アフリカと広範であるとされている。最高指導者であるアルジェリア出身のアブデルマレク・ドロークデル (Abdelmalek Droukdel) は、イスラム過激組織「武装イスラム集団 (the Armed Islamic Group: GIA)」や「宣教と戦闘のためのサラフィスト・グループ (the Salafist Group for Preaching and Combat: GSPC)」の活動を率いていた過去を持ち、アルジェリアばかりでなくサヘル地域においてテロ攻撃や誘拐を繰り返していた<sup>208</sup>。2000年にECOWASを脱退したモーリタニアは軍事介入に賛成の立場を示していたが最終的に不参加を表明した。また、MNLAの政治団体が首都ヌアクショットで活動していたため、政府の政治的立

---

<sup>208</sup> UNSC website, 安保理決議 2161 の36項に基づきアルカイダ制裁委員会によって作成されたテロリストおよびテロ組織のリストから引用。

[https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1267/qa\\_sanctions\\_list/summaries/individual/abdelmalek-droukdel](https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1267/qa_sanctions_list/summaries/individual/abdelmalek-droukdel). (アクセス日: 2019年6月26日)

場はその影響をうけしばしば変化した。

第3の理由として、MICEMA 派遣にかかる年間2億2700万米ドルの予算を関係主要国や国連に負担してもらおう見込みが外れたことである。ECOWAS や AU は財政難を抱え費用の自己負担は困難な状態であった。以上3つの理由により MICEMA 計画は挫折してしまっただが、ECOWAS のイニシアチブによる和平プロセスはその後に続く AU や国連の活動の道を開いたことは確かである。

#### 第4節 AU の対応

暫定政府は2012年8月30日に国連に対し、政府の能力強化、治安部門改革 (Security Sector Reform: SSR) への支援、人道的支援の要請を行った<sup>209</sup>。マリ外務省からも選挙支援に関する要請が国連に出された。9月26日に国連総会に出席するためにニューヨークを訪れていた AU 加盟国の首脳らは、サヘル地域に関するハイレベル会議を開催し、マリへの AU が主導する国際部隊派遣について協議を行った。支援要請を受けた国連は10月に事前評価を行う調査チームを首都バマコに派遣し、幅広いヒアリングを実施するなど具体的な支援内容の検討を開始した。調査の結果、暫定政府、AU、国連の間で、選挙実施に向けたロードマップ作成、和平協議の促進、北部回復のためのアフリカ主導の軍事支援といったことが大筋で合意に至った。その調査結果は国連安保理によって取り上げられ、AU 主導ミッションが正式に検討されることを定めた安保理決議 2071 は全会一致で可決された<sup>210</sup>。この決議は、AU 主導の国際部隊の派遣計画に軍事・治安に関する国連プランナーを加え、運用計画、部隊編成、予算配分といった部隊配備に向けたより詳細な活動手段と方式についての報告書を採択から45日以内に提出することを国連事務総長に要請するものであった<sup>211</sup>。

決議 2071 による要請に関し ECOWAS と AU は、国連専門家の助言を得て部隊派遣に対する考え方を調和させ、その結果「マリにおける紛争解決のための戦略コンセプト (the Strategic Concept for the Resolution of the Crisis in Mali)」をまとめ、「アフリカ主導国際マリ支援ミッション (African-led International Support Mission to Mali: AFISMA)」計画の基盤を作り上げた。AFISMA は国連憲章第7章に基づき、治安部門改革の推進、北部の支配権回復、政府機能向上の支援等を目的とした平和執行ミッションであった。この戦略コンセプトはマリ国内にお

---

<sup>209</sup> United Nations (2012a), op. cit., para. 11.

<sup>210</sup> United Nations (2012c), S/RES/2071, UN document, 12 October 2012, para. 6.

<sup>211</sup> Ibid., para. 7.

いても歓迎された。ECOWAS の ESF 派遣を想定したコンセプトでは、クーデターによる政権奪取を行なったマリ軍は解体後再編成とされていたが、戦略コンセプトでは AFISMA における中心的役割を担うことが想定されていた。また、AU 主導として部隊派遣計画を立案したことにより、AFISMA に対する支援の枠組みも拡大した。2012 年 12 月 20 日に安保理決議 2085 によって AFISMA 設置が正式に承認されたのであるが、その派遣の鍵となる予算についてはアフリカ側で用意すべきという国連の認識に変化はなかった。さらに、実際に展開される時期は 2013 年 9 月以降になることが発表された。その後起きる要衝コンナ陥落の衝撃を考えれば、国連にこのような時間的猶予はなく北部情勢を過小評価していたと思われる。

国連安保理は、AU 主導の国際部隊の派遣要請について同意しながらも承認には極めて慎重であった。承認後も協力は限定的で消極的な姿勢は変わらなかった。この MICEMA と ASIFMA の計画は、高いリスクが伴う平和執行に対するアフリカ側と国連側の立場の違いを浮き彫りにした。強制措置に強い意志を示すアフリカ側に対してあくまでも慎重姿勢を崩さない国連という関係性である。1993 年に開始された UNOSOM II の撤退以降、平和執行に慎重な態度が欧米諸国および国連で高まっており、部隊派遣といった高リスクの活動を避け、空爆などより低リスクの方法が選択されるケースが増えた。その一方で、アフリカ側は AU 理念に基づいて強制措置も厭わない姿勢と、複雑化した紛争への対応に対して国際社会の助けを期待できないという背景からアフリカ主導の平和活動に積極的であった。この関係性は「資金を出す側」と「兵士を出す側」という一つの役割分担のような傾向性を次第に露わにした。これは平和活動におけるリスクの「回避派」対「請負派」として国際社会の新たな構図を新たに作り出したとの見方もある<sup>212</sup>。MNLA が北部の独立を宣言してから、AU も国連も立場の違いを乗り越えられずマリ北部の改善策として具体的で有効な方策を示すことはできなかった。また、AFISMA 計画がまとまるまで 10 ヶ月を要し、MNLA の勢力拡大と南進を許してしまったことは、AU の APSA が十分に機能していないことの証左であるといえるかもしれない。この点については後述する。

決議 2056 により AFISMA 計画が動き出したことにより、ECOWAS との協議が物別れに終わっていたアルジェリアとの協議が再開され、国連安保理の AFISMA 承認の条件のひとつを満たすことができた。AU は制定法第 4 条 (p)

---

<sup>212</sup> Weiss, T. G., and Welz, M., (2014), “The UN and the African Union in Mali and beyond: a shotgun wedding?”, *International Affairs*, Vol. 90, Issue 4, Chatham House, The Royal Institute of International Affairs, p. 901.

により憲法によらない権力掌握を認めておらず、支配権を失ったマリ北部の回復を目的するものであっても、サノゴ率いる CNRDR を支援することはできないというジレンマを抱え対応が遅れたという指摘もある<sup>213</sup>。また、新設された暫定政府も重要機能が麻痺するなど脆弱な状態に陥り、いわゆる「崩壊国家」となる可能性が高まるなか、国内におけるマリ政府軍の立場を和平プロセスの中心に据える AU の活動構想によって軍部と AU の信頼関係は改善した。AU が主体的に取り組むことで和平プロセスが再び動き出したことはポジティブな要素であるが、AU 主導の部隊派遣にかかる費用は、ECOWAS 同様、外部ドナーに依存しており大きな障壁となっていた。したがって、マリ北部の情勢は依然膠着状態が続いていた。

ここで重要なことは、マリ北部で起きた紛争に APSA が対応していなかったことである。2011 年のリビア内戦で政権が崩壊した際に、AU は APSA を支える柱のひとつである紛争予防の機能により、武器の拡散がサヘル地域の情勢に悪影響を及ぼすと警告を発した。さらに、対応策を打ち出すために国連や関係機関との協議の早期実現を訴えていた<sup>214</sup>。しかし、それらは警告以上の効果はなく、有効な手立てを講ずることもできなかった。結果的にサヘル地域の情勢悪化を放置することになった。また、AU は APSA の規定どおり ECOWAS に対し改めて ESF 派遣を承認し AU 主導部隊の中心に据える決定を下しているが、ECOWAS が暫定政府支援や部隊派遣を検討するまで AU 側からの支援や協力はほとんどみられず、その間の APSA はあつてなき状態であったといえる。さらに、わざわざ AU PSC のコミュニケによって AU の優位性について改めて念を押さなければならなかったことなど、AU と ECOWAS の首脳間で APSA における互いの立場が正しく認識されていたかどうか疑問が残る。AU と ECOWAS が紛争解決に有効な協力関係にあったとは考えにくく、APSA の機能不全が顕となった。

## 第 5 節 フランスの軍事介入と国連ミッション設置

マリの危機的状況に際し投入されたフランス軍の介入はマリ北部に関わる国際政治のダイナミクスを大きく変質させることになった。その発端となったのは、2013 年 1 月 8 日に北部を実効支配する武装勢力のうち AQIM の支援を受け

---

<sup>213</sup> Brosig, Malte (2015), *Cooperative Peacekeeping in Africa: Exploring Regime Complexity*, Routledge, UK, p.231.

<sup>214</sup> African Union (2011), AU PSC 297<sup>th</sup> meeting, 20 October 2011, PSC/PR/COMM/2. (CCXCVII), para.6.

たアンサル・ディーンと MOJWA というイスラム過激派組織が 150 台の戦闘車両をニジェール川沿いに南進させたことであった<sup>215</sup>。1 月 10 日には首都から東に約 680 キロに位置するコンナを襲撃した。マリを地理的に南北に分けたその中間にあるモプティ州の北部にコンナは位置する。つまりこの辺りがマリ軍と武装勢力との前線にあたり、マリ軍は激しい武力衝突の末、翌日に撤退しコンナは占領されてしまった。モプティ州コンナの占拠は、国際空港や陸軍本部のあるセバレを攻撃するための足掛かりになるとされ、もしセバレが陥落した場合には首都バマコへの侵攻は時間の問題であるといわれていた。軍本部が破壊され指揮系統が断絶されれば、テロ組織や犯罪組織との戦いは絶望的な状態に陥る可能性が著しく高まる。トラレオ大統領は 1 月 10 日、国連憲章第 51 条の集団的自衛権に基づきフランスに対しマリ主権の保護と領土保全を要請した。こういった状況を予測し準備を進めていたフランスのフランソワ・オランド (François Gérard Hollande) は翌 11 日に軍事的介入を目的とした「サーバル作戦 (Operation Serval)」を指示し、マリの危機的状況に対応するための部隊派遣を決定した。フランスは即座に攻撃用ヘリと戦闘機によって武装勢力を駆逐し、翌日未明には特殊部隊が送り込まれコンナを奪還した。その翌週にはチャド軍も加わり、人口が密集する主要地域の支配権を回復し、国家崩壊の危機は免れた。

このフランス軍の一気呵成の軍事介入は、関係国・機関のダイナミクスに変化を引き起こした。フランス軍は出口戦略として多国籍軍への引き継ぎと早期撤退を意図していたため、EU の支援で実施されるはずになっていたマリ軍・警察の再編成を、その支援を待たずに着手し、支配権を回復した地域の治安維持にあたらせた。マリ軍支援が目的である AFISMA の部隊配備も予定を前倒しすることが検討された。イスラム過激派組織による自爆テロなど非対称的な戦術が展開されていたことで介入を渋っていた国連は、サーバル作戦により脅威が軽減され、維持する平和が確立されつつある状況に国連ミッション設立の方向に大きく舵を切った。つまり、介入の目的が北部の「解放」ではなく「安定化」に変わったことで、ミッション設置に十分な根拠をもたせることができるようになったのである。また、マリ軍や AFISMA の現場対応が不十分であり支援が必要であることが認められことと、財政負担の軽減を狙うフランス政府の強いイニシアチブがあったことも後押しとなった。1 月 21 日には国連マリ事務所 (United Nations Office in Mali: UNOM) が開設され、暫定政府と協議し、AU、ECOWAS のほか関係国・機関の意見を取り入れつつ優先的に取り組むべき課題を選定し

---

<sup>215</sup> Hesburgh, François (2013), 'A surprising little war: first lessons of Mali', *Survival: Global Politics and Strategy*, Vol. 55, Issue 2, Routledge, p.10. <https://www.tandfonline.com/toc/tsur20/55/2?nav=tocList> (アクセス日: 2019 年 12 月 13 日)

た。

マリ国内ではイスラム過激派組織を北部奥地の山岳地帯に追い詰め沈静化に成功しつつあったが、キダル、ガオ、トンプクトゥでは自爆テロなどの攻撃が散発的に続いていることから暫定政府は依然脆弱な状態にあり、領土保全と国家体制の立て直しを行うには外部からの支援が必要であった。1月29日のマリ議会において北部の復興と6ヶ月後の総選挙による統治機構の確立に向けた「体制移行ロードマップ（以下、ロードマップ）」が全会一致で採択された。ロードマップには大きな目的は2つあり、ひとつは大統領選を含む各レベルの選挙の実施、北部地域の支配権回復を意味するマリの領土保全が挙げられていた。もうひとつは、和平プロセスの推進、憲法に基づく統治、避難民の帰還、司法・行政の再構築などが挙げられていた。

1月中旬にはAFISMAの部隊配備が開始され、約2ヶ月間で6288名が配備されたが、食糧、水、燃料を供給するロジ面における不足が著しく、いくつかの部隊は90日間の配備もままならなかった<sup>216</sup>。2月にはEUによるマリEU訓練ミッション（EU Training Mission to Mali: EUTM）<sup>217</sup>が開始された。ECOWASとの協議を十分に尽くすよう国連に指導されたAUは、2月15日から20日にバマコにおいてAFISMA合同戦略コンセプト（the Joint Strategic Concept for AFISMA）を改訂し、さらにAFISMA活動コンセプト（Concept of Operations：CONOPS）を新たに設け、変化した状況に対応すべく取り組んだ。この合同戦略コンセプトが2月下旬に行われたECOWAS首脳会議において承認されたことにより、AUとECOWASとの間で戦略的方向性にあったギャップが埋まり、それ以前の両者の関係に比べ連携が改善されたと考えられる<sup>218</sup>。

AUはAFISMAがUNITAFを吸収したUNOSOMIおよびIIのように強制力を伴ったマンデートと装備を与えられたミッションに引き継がれることを望んでいた。AUやECOWASが望む平和執行の必要性は認めつつも、国連が引き継ぐのはあくまでも従来のPKO指針を踏襲した平和維持活動であり、平和執行部隊を派遣することは検討されてなかった。2013年3月26日の事務総長報告書において、国連はマリ介入のシナリオを二つ用意している。一つは、AFISMAが関係国・機関の支援を受けつつ平和維持と対テロ対策を実施し安定化を目指す一方

---

<sup>216</sup> United Nations (2013a), S/2013/189, 26 March 2013, para. 46.

<sup>217</sup> EUTMは2018年10月現在で593名が軍事訓練ミッションを実施している。  
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000018667.pdf>、外務省。（アクセス日：2019年6月25日）

<sup>218</sup> African Union (2013a), PSC/PR/COMM.(CCCLVIII), 7 March 2013, Addis Ababa, Ethiopia, para. 10.

で国連は政治プロセスと AFISMA 支援を行うというものである。2009 年以降のソマリアにおいて国連と AU が機能に応じた役割分担を行い、同時並行して活動する形である機能的な連携と考えられる<sup>219</sup>。もう一つは、テロ組織から非対称性の攻撃をうけるリスクを認めた上で、政治プロセスを主導しつつ第 7 章に基づく強靱なミッションを展開し AFISMA の任務を引き継ぐというものである。ただし、対テロ対策に関しては二国間協力による軍事作戦との並行した対応が前提条件として挙げられていた<sup>220</sup>。

フランス軍は北部の主要地域においてテロ組織掃討作戦をほぼ完了し、回復した支配権の維持のためマリ軍および AFISMA 配備が各地で一応の形に整ったのは 2013 年 4 月ごろであった。差し迫る戦闘の危険性とテロ組織の脅威が低減することを条件に、国連安保理は 4 月 25 日に決議 2100 において国連マリ多面的統合安定化ミッション (UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali: MINUSMA) の設置を決定した。MINUSMA は兵士が 1 万 1200 名と警官が 1440 名の配備が承認されており、目的は DDR、SSR、和平プロセスの推進、市民保護、人道的支援、人権擁護、選挙支援といった国連憲章第 7 章に基づいたミッションであり、フランス軍即応部隊による軍事支援が並行して行われることとなった。つまり、2 番目のシナリオが選択されたわけである。条件付きのミッション設置ではあるが、テロ組織や犯罪グループによる攻撃が予測されるという状況下で PKO ミッションを展開させるという新たな一歩を踏み出す決断を国連は下したことになった。決議 2100 が採択されると同時に AUPSC はコミュニケを発表し、国連安保理の決定に対し失望感を露わにした。AU の要望通り第 7 章に基づいたミッションの設置という運びになったのだが、その決定に至るまでに AU と ECOWAS が求めるような形でアフリカ側の意向が反映されておらず、憲章 8 章に基づく協力関係がないがしろにされたと主張した<sup>221</sup>。

AFISMA から MINUSMA への引き継ぎ期限は 7 月 1 日に予定されていたため調整作業は急ピッチで行われた。実際には、AFISMA の兵士がそのまま MINUSMA の兵士になるリハットであり、その軍事要員を提供している国はチ

---

<sup>219</sup> United Nations (2009b), S/RES/1863, 16 January 2009. この決議で採択された国連ミッションは実現しなかったが、国連ソマリア政治事務所 (UNPOS) の任務は拡大され、政治プロセス支援に加え軍・警察の訓練もマンデートに加わった。

<sup>220</sup> United Nations (2013), *op. cit.*, para. 71-86.

<sup>221</sup> African Union (2013b), PSC/PR/COMM.(CCCLXXI), 25 April 2013, Addis Ababa, Ethiopia, para. 10.

表3 主要な軍事要員提供国によるリハット状況

軍事要員提供国	AFISMA	MINUSMA
ナイジェリア	1,186	687
チャド	2,015	1,246
ブルキナファソ	495	667
ニジェール	654	657
セネガル	501	510
ベニン	300	305
ガーナ	125	128
ギニア	144	149
トーゴ	723	939
計	6,143	5,288

出典：表は以下のデータをもとに筆者が作成。

(MINUSMA の要員数) Mills, Claire (2013), In brief: 'International Military Forces in Mali', House of Commons Library, SN06615, 19 August 2013, p.2.  
[http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/8101~v~IIIn\\_brief\\_International\\_Military\\_FForce\\_in\\_Mali.pdf](http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/8101~v~IIIn_brief_International_Military_FForce_in_Mali.pdf). (アクセス日：2019年4月2日)

(AFISMA の要員数) World Peace Foundation (2017), 'Mali Mission Brief', *African Politics, African Peace*, p.4.  
<https://sites.tufts.edu/wpf/files/2017/07/Mali-brief.pdf>. (アクセス日：2019年4月2日)

ヤドを除けば ECOWAS 加盟国が主体となっている (表3 参照)。AFISMA はフランス軍やチャド軍と協力し、EU の軍事訓練支援を受けながら対テロ作戦を行っていたが、MINUSMA の下では DDR や SSR といった新たに加わった活動

もあった。また、AFISMA はアフリカ主導の派遣部隊と国連平和維持軍としての立場の違いを調整し、数ヶ月という短期間で国連の基準に沿った行動規範の訓練を受けなければならなかった。派遣される部隊は本来であれば、国連ミッションとの連携、リハットによる部隊配備、運用という手順を踏むため一定の期間を要するが、AFISMA は数ヶ月の期間しか許されなかった。

各武装勢力との和平プロセスについても、ECOWAS の調停役であるコンパオレや国連等の外交努力により進展がみられた。フランス軍を中心にマリ軍および AFISMA が平和執行活動を進めるなか、テロ組織と距離を置き始めた MNLA、HCUA、MAA、愛国抵抗軍の調整と運動 (Coalition of Patriotic Resistance Movements and Fronts: CM-FPR) は、6 月 18 日にマリ暫定政府との和平プロセスを進める「マリの大統領選挙及び包括的和平交渉に係る予備的合意 (Accord préliminaire à l'élection présidentielle et aux pourparlers inclusifs de paix au Mali)」に署名した。この合意では、マリ政府及びトゥアレグ族武装勢力の双方が、マリ北部を含む全土において自由で透明性のある大統領選挙を 2013 年 7 月に実施することを受け入れること、敵対行為を停止し、停戦を遵守すること、新大統領就任の 60 日後に和平に向けた「包括的交渉」を開始すること等が定められた<sup>222</sup>。2013 年 7 月 28 日には、ロードマップの一つの目的であった大統領選挙が無事実施され、8 月 11 日には決戦投票が行われた。大統領選挙では、2002 年に任期をまっとうしたコナレ元大統領の後任を決める大統領選以来最高となる有権者の 48 パーセントが投票を行った。憲法裁判所が 8 月 7 日に投票結果を公表したところ上位 2 名であるイブラヒム・ブバカル・ケイタ (Ibrahim Boubacar Keïta) 候補とスマイラ・シセ (Soumaïla Cissé) 候補の得票率がそれぞれ 39.8 パーセント、19.7 パーセントと 50 パーセント未満であったため第 2 回目が 8 月 11 日に実施されることとなった。その結果、ケイタが 77.6 パーセントを獲得し第 5 代マリ大統領が誕生した<sup>223</sup>。

2014 年 4 月にはマリ和平合意に向けた「マリ国民包括的対話 (Inter-Malian Inclusive Dialogue)」が開始され、マリ政府とアザワド人民連合 (the Coalition for the People of Azawad: CPA)、CM-FPR、MNLA、HCUA、MAA が参加した。和平に向けた対話が進む中で各勢力が二つの連合体に収斂されていった。一つは、政府と利害を共有する北部民兵組織が集まった「北部民兵プラットフォーム (Platform of Northern Militias)」(以下、プラットフォーム)であり、MAA 分派

---

<sup>222</sup> 外務省、「マリ暫定政府とマリ北部武装勢力との予備合意署名について」(外務報道官談話)、[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/page6\\_000118.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/page6_000118.html) (アクセス日: 2019 年 4 月 3 日)

<sup>223</sup> United Nations (2013b), S/2013/582, 1 October 2013, para.8.

や CM-FPR を中心に組織された。もう一つは、政府と敵対関係にある分離独立派勢力「アザワド運動連合 (Coordination of Movements of Azawad: CMA)」で MNLA、HCUA、MAA が中心となっている。2015 年 6 月 20 日、首都バマコにおいてマリ政府、プラットフォーム、CMA が和平合意に署名した。この和平合意を主導したのは、AU、国連、EU、ブルキナファソ、モーリタニア、ニジェール、チャド、米、仏で構成された拡大調停団であった。しかし、和平合意締約後もマリの不安定な情勢はなお続いている。2016 年 2 月および 3 月には、メナカ地区においてプラットフォームと CMA の武装集団が激しく衝突し、市民に多数の死傷者をだした。また、アンサル・ディーン、AQIM、アル・ムラービトゥーン (Al-Mourabitoune)、マシナ解放戦線 (FLM) など和平合意の署名者でないテロ組織が北部および中央部で無差別攻撃を繰り返した。また 2019 年 1 月、キダルにおいて MINUSMA 部隊に対し武装勢力が攻撃を行い、部隊に所属するチャド兵士 10 名が死亡し少なくとも 25 名が負傷した<sup>224</sup>。MINUSMA の任務が開始された 2013 年以降、100 名以上の人員が尊い命を落としている。フランスは、2014 年にマリを含むサヘル・サハラ地域で活動するテロ組織に焦点を合わせた対テロ作戦である「バルカン作戦 (Operation Barkhane)」を開始し、4000 名近くの兵士が展開している。

## 第 6 節 まとめ

マリの事例で興味深い点は、国連がテロ活動に直面するリスクを負って MINUSMA 設置を決定したことだ。サーバル作戦がもたらしたマリ北部情勢の変化が国連介入のコンセプトを書き換えてしまったことに大きな原因があると考えられているが、マリ北部の情勢はその後も不安定であり、テロ組織や犯罪グループを完全に排除できていたわけではない。MINUSMA は激しい戦闘にさらされるリスクを承知の上で展開し、実際に多くの犠牲者も出している。では、MINUSMA 設置を決定づけたものは何であったのであろうか。国連はマリの紛争解決をより大きなサヘル地域安定化戦略の一環として捉えていた<sup>225</sup>。国際テロ組織や犯罪グループが、地域にネットワークを持つ民族と協力したことにより地域機構や国連が直面する平和活動の環境はこれまでのものとは全く違ったものとなった。特にリビア崩壊後はスーダン、チャド、ニジェール、アルジェリ

---

<sup>224</sup> 外務省、マリ・キダル州アゲロックにおける国連平和維持活動部隊に対する攻撃について、(外務報道官談話) 平成 31 年 1 月 22 日、

[https://www.mofa.go.jp/mofaj/page6\\_000254.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/page6_000254.html) (アクセス日: 2019 年 4 月 3 日)

<sup>225</sup> United Nations (2013a), op. cit., para. 30.

ア、マリといった国々の間で小型武器や麻薬が地域のネットワークで違法に取引される事態が常態化しており、イスラム過激派組織や国際犯罪組織の発展と拡大を許してしまった。マリ北部紛争に最初に対応したのは ECOWAS であったが、アルジェリアの協力を得られず MICEMA が挫折してしまった。そこからわかることは、マリ北部の問題はサヘル地域が抱える問題と同質のものであり、ECOWAS が連携できる準地域機構間の協力関係が存在していれば対応できる問題であったということである。ところが、実際には CEN-SAD や NARC との協力関係はなく、他に ECOWAS が協力し事に当り得る準地域機構がなかったため、アルジェリアという非加盟国を相手と協議したが影響力を及ぼすことができなかった。準地域機構同士のヨコのつながりが存在しなかったため、MICEMA が行き詰った時にタテのつながりである AU と国連に頼らざるを得なかったのだ。これは APSA が抱える問題であり改善が求められる点である。

こういったアーキテクチャーの「ほつれ」をカバーするように、マリ紛争の対応レベルは縦方向に上昇し AU が主な役割を担うようになった。対応レベルを上昇させたことにより、アルジェリアの協力を得ることには成功したものの、マリ軍と AFISMA の合同部隊が北部の山岳地帯や砂漠地帯などに潜伏する武装勢力に対応できる能力を備えているかどうかは別問題であった。AU と国連は、EUTM の訓練によりマリ軍を各地に配備し、それらを AFISMA が支援するというシナリオを描いていたが、それは武装勢力の過小評価を元に築かれた計画であった。2013 年 1 月初旬に起きた武装勢力の南進はマリの要衝を陥落させ、国家崩壊が現実味を帯びた危機感として映し出した。ところが、AU は即時的な対応ができなかったため、マリ紛争の対応レベルはさらにタテ方向に上昇し国連に移った。正確に言えば、AU は国連と協議しながら協力し合うヨコのつながりであるかのような対応を国連に求めたが、マリばかりでなくサヘル地域の泥沼化を防ぐために国連によって対応レベルが引き上げられてしまったと言える。そのタテへの引き上げに対する不満は 2013 年 4 月 25 日のコミュニケによって主張されたことはすでに述べた。

国連がミッション設置を決めたのは AU がマリ北部の現状を改善するに足る戦略と実力を持っていないと判断したためであると考ええる。また、マリの危機はテロ組織や犯罪グループの温床となっているサヘル地域の脅威をさらに拡大させグローバルな治安と安定を脅かす危険性を伴っていることから国連が対応せざるを得ない状況になったからであると考ええる。国連はプロディ報告書を作成したプロディを特使として送り、マリ問題をサヘル地域の問題としてより大き

な視点から捉えようとした。2013年6月14日に発表された事務総長報告書<sup>226</sup>において「サヘル地域における国連統合戦略（UN Integrated Strategy for the Sahel）」を策定したことを発表した。この統合戦略には3つの戦略的目標が示されており、第1に、地域協力をとおして包括的かつ効果的ガバナンスの強化、第2に、国境を越える脅威に対応するための国および地域的セキュリティ・メカニズムの能力強化、第3に、レジリエンスを強化するための開発と人道的介入の統合、というものであった<sup>227</sup>。第2に上げられた点においてはマリ紛争の反省から、国連史上初の地域平和構築事務所である UNOWA を中心に、AU、国連、ECOWAS、CEN-SAD の協力関係強化が図られ、国際テロ組織や犯罪グループといった国境を越える脅威に対応しうるレジリエンス構築に取り組むことが決まった。また、UNOWA 内に MINUSMA 連絡事務所が設けられ、そういった取り組みと MINUSMA の活動とを連携づける取り組みもなされている。

マリの紛争が長期化した要因の一つに ECOWAS および AU が抱える財政不足があった。MICEMA の予算は 3300 名規模で約 4 億 4700 万ドルが見積もられていた。AFISMA は 8000 名規模の予算として 9 億 3000 万ドルが計上された。フランス軍介入後の 2013 年 1 月末に行われたドナー会議が集めた支援は 4 億 5500 万ドルであり財政面における不足は明らかだ。他のアフリカの平和活動事例も同様であるが、MICEMA も AFISMA も国連やパートナー国の支援なくしては成立しないことから「アフリカの問題のアフリカによる解決」の困難さを感じざるを得ない。フランスによるテロ掃討作戦が継続的に行われたことで、アフリカ主導の AFISMA は MINUSMA へと引き継がれた。フランスとの機能的分業体制を敷くことで、ソマリア型とも違った形式の国連 PKO との分業となった。このように各機関・パートナー国がそれぞれの優位性をもとに役割分担を行う分業体制が、アフリカの財政面における問題を克服する鍵となることは確かである。しかし、マリの事例において明らかになったことは、一国で起きた紛争も地域またはグローバルな平和と安全を脅かす脅威に発展する可能性を内包しているという観点から現代の内戦や対テロ戦争というものをとらえ、地域的安全保障システムを構築・維持・拡充していかなければならないという点ではないだろうか。その上で地域機構が国連との協力体制を築く努力を持続していかなければならない。そのような視点から見れば、フランス軍の支援と MINUSMA 設置も ECOWAS と AU のイニシアチブなくしては成し得なかったことであり、ひとつ成果といえるのかもしれない。

---

<sup>226</sup> United Nations (2013c), S/2013/354, 14 June 2013, Annex, p. 14.

<sup>227</sup> United Nations (2013c), op. cit., para. 23.

## 第7章 引継ぎの本質的な原因としての「平和活動の政治化」

本章では、引継ぎの原因とそれらを容認あるいは推進する国際環境を考察する。そのうえで、引継ぎがアフリカ諸国家の成り立ちに深く関係しているという仮説をたて、引継ぎが起きる、より本質的な原因としての「平和活動の政治化」について論証していく。各節に入る前に、これまでのまとめと本章の導入を示したい。

国連およびアフリカの地域機構が実施した紛争管理の事例を通して、AUの平和支援活動と国連の平和維持活動の間で行われる引き継ぎについて詳細を明らかにしてきた。事例では、AUから国連へ引き継がれる活動のなかで、時系列的分業が確認できるものを取り上げた。アフリカで起きる紛争に対してPSOが、APSAによる制度的な反応として機能しない限り、その活動はアドホックで一貫性のない活動であり、活動のあらゆる局面において場当たりの対応に終始することになってしまう。結果的に同じような活動を実施したとしても、政治的解決を促進するための活動でなければ逆方向に作用する危険性も考えられる。

これらの事例に共通しているのは以下の3点である。第1にECOWASやAUが強制措置的な活動としてアドホックにミッションを設置し紛争当事国に介入している点である。第2に、財政的にアフリカ地域外のドナー（以下、域外ドナーと呼ぶ）に依存している点である。第3として、国連の多機能型ミッションが地域機構や多国間協定と連携して活動している点が挙げられる。反対に、それぞれの事例において最も相違する点は、国連PKOが配備先で想定される状況的リスクに応じて形態を変えて介入している点である。ここでいう「状況的リスク」とは、平和活動の目的達成に対し障害となる外的要因である。例えば、紛争当事者のダイナミクスの変化によってもたらされる状況の変化やその変化がもたらす政治的リスクを指す。また、「状況的リスク」は脅威やそれ自体を生み出す環境であり、平和活動の実施を不安定あるいは不可能なものにする状況そのものである。この状況的リスクに対し、ECOWASおよびAUのPSOは、規模の違いはあるものの概ね強制措置的な対応を行なっている。その一方で、活動を引き継ぐ国連はケースバイケースの対応を実施している。例えば、2000年代初頭のほぼ同時期に設置されたブルンジとダルフルールにおけるPSOを比較すると、AMISの軍事的規模はAMIBの約2倍の大きさであるが、平和維持活動でありながら軍事能力が求められる介入という点は共通している。また、財政不足により効果的な活動が実施できなかった点も共通点であるといえよう。それに対して国連の対応は大きく事例ごとに異なる。マリの事例はソマリアにおけるAUのPSOと比較されることがあるが、マリとソマリアの両国に対しAUは類似するPSOを行なっている。それに対し、引き継いだ国連は全く違った活動形態で対応して

いる。ソマリアでは、EUをはじめとする域外ドナーの支援を受けた AMISOM が主要な軍事活動を行い、国連は国連ソマリア支援ミッション（UN Assistance Mission in Somalia: UNSOM）という政治ミッションを通してソマリアの暫定連邦政府をサポートしている。また、国連ソマリア支援事務所（UN Support Office in Somalia）が AMISOM に対するフィールド支援活動を行なっている。マリの場合、AFISMA の活動を引き継ぐことになったのは憲章第7章に基づく多機能 PKO ミッションである。テロ組織などによる非対称戦争を想定した市民保護が任務の中に含まれているが、主要な軍事活動は、対テロ掃討作戦を行うフランス軍が行うという、篠田が指摘する困難なバランス感覚を要請された PKO が MINUSMA といえるだろう。本稿のテーマである平和活動の引き継ぎという視点から AU と国連の紛争への関わり方をみると、3つの事例で AU の平和活動はほぼ同じ対応といえるが、国連の介入は状況的リスクが決定要因となって、ECOWAS や AU または関係国との時系列的な連携または機能的な連携をおこないつつ活動している。

こういった地域機構と国連の協力の際にみられる特徴は、地域機構の停戦を目指した強制措置的な介入を、停戦状態を前提とした平和維持活動に移行させるというシフト・チェンジが行われていることだ。不安定な情勢下に派遣される地域機構のミッションは、国連 PKO が設置されるに足る環境を作り出すことが求められている。「初期対応」と呼ばれるのはこのような理由である。また、テロ活動や組織犯罪の国際化、薬物や小型武器等の国際的な違法取引、また、それらに伴うマネーロンダリング等が世界大に拡大し、そういったトランスナショナルな脅威に対し地域機構の協力は不可欠となった。一方で国連は、トランスナショナルな脅威に対応するために、強制措置からは距離を取りながら、市民を保護するために強靱で迅速なミッション展開を求められてきた。地域機構の活動から、国連の活動へシフト・チェンジするためのメカニズムが時系列・機能の連携といえるだろう。

そのような連携による分業は有効であることはわかるが、事例にある連携に関する実務は明瞭で効果的とは表現しにくいし、シフト・チェンジなどないほうが良いだろう。そもそもアフリカ諸国は自らの手で紛争解決するために ASPA という紛争予防・管理の制度を構築したのではなかったのか。アフリカ主導 PSO の大半は先進国ドナーの援助無くして成立しないということが常態化しているが、それはどういう理由によるものなのだろうか。他方で、状況的リスクが軽減する、あるいは無くなることで平和活動を引き継ぐ側としての国連の実態はどうであろうか。事例を振り返ると、アフリカの紛争に対する国連安保理の対応は、常任理事国がそれぞれの国益や状況的リスクによる評価に基づいて関与の

度合いを決めているかのように思える。そして、その関与の度合いにより国連 PKO 派遣の可否が決定されているのに、原則および方針に基づいた平和活動を実施しようとするため反応の遅い柔軟性の欠けた形での関与となっている。こういった平和活動のやりとりは今後も持続可能なのであろうか。

## 第1節 なぜ「引き継ぎ」が起こるのか

ここで平和活動の「引き継ぎ (take over)」という用語の意味について改めて考えたい。序章第2節で説明した通り、実際の連携は混沌とした不確実性の高い状況の中で、2つの巨大な機構が責任を押し付け合うようにしながら起こるものであり、「引き継ぎ」という言葉が日常で使用される時に発生する「前任者」から「後任者」に予定された業務の移行を行うというイメージとはかけ離れたものである。事例では、地域機構がはじめた平和活動であるが自らの手にあまるようになり、国連も対応に戸惑いながら時に国際社会の圧力によって渋々引き受けているといった姿が浮かび上がってきた。このような文脈の中で起こる連携を考えた時、「引き継ぎ」という表現は、新たな引き取り手を要請するアフリカ側の「引き継いで欲しい」という視点ではないだろうか。国連の実態からして「引き継ぐ」という表現が当てはまるとは考えにくい。「引き継ぎ」が説明するのはアフリカ側が連携を望む意思や動機であり、国連側はそれを許容する立場といえるだろう。本節では、そのような視点で、なぜアフリカの平和活動は引き継がれるのかという問いを検討したい。それはつまり、「引き継ぎ」の原因はアフリカ側にあつて国連はそれを許容しているのであり、結局は国際社会が容認していることを意味しているのではないだろうか。アフリカの平和活動はあくまでも国連の安全保障体制のなかで行われており、国連の優越性を超えるものではない。

アフリカ主導の PSO はなぜ国連に引き継がれてきたのか、という問いについて考えてみる。まずここでいう PSO とは何を指すのであろうか。基本的な定義は序章の語句の定義ですでに触れたので、ここではもう一步踏み込んで、PSO の機能について考えてみる。ウィリアムズ (Williams) によれば PSO は、国連安保理による授權の有無にかかわらず、和平プロセス支援を通して武力紛争の予防、停戦協定・和平合意実施の監視や支援する機能を果たし、安定的な平和を築くために停戦協定・和平合意または国連安保理の意思を実施することを目的とする

任務または計画を行う警察官及び軍人の派遣であると定義づけられている<sup>228</sup>。この定義は、強制措置的な活動を行うことが多いアフリカの PSO を言い表すには軍事的要素への言及が弱く、平和維持機能とさほど変わらない。また、AMIB や AFISMA、AMISOM が文民コンポーネントを含むことを考えればこの定義では不十分と言える。むしろアフリカのコンテキストにおける PSO は、停戦合意の確実性を高めるために軍事力の行使も選択肢に加えた和平プロセス支援活動と考えるほうが、現代のアフリカ主導 PSO を理解するのに有益であるといえる。しかし、PSO の機能は国際情勢によって変化するものであり、筆者はアフリカ主導の PSO がウィリアムズの定義に収まることが望ましいと考える。アフリカ主導 PSO の法的根拠については第 2 章において関係する条文をあげて説明したが、AU PSC 議定書が示す「平和支援ミッション (Peace Support Mission)」として言及されているものが、一般的通念上のアフリカ主導 PSO であることは序章の語句の定義で既に触れた。議定書の第 7 条 1 項 (c) で、AU PSC と AU 委員会 (AU Commission: AUC) の委員長は、PSO の設置および配備を承認する権限を合同で保持することを規定している。また、同項 (d) は、その権限は PSO の任務内容に対する授權にも及んでおり、定期的な見直しが定められた活動指針の策定も含まれることが規定されている。

アフリカにおける PSO は強制執行的な軍事作戦を加盟国に対し行う場合のツールといえるが、それらは国連憲章の理念に基づいた範囲内の活動であることが義務付けられている。したがって、国連憲章第 8 章第 53 条 1 項により国連安保理の承認が必要であることから国連の優越性を超えるものではない。AU が PSO の実働部隊として考えているのが、議定書の第 13 条に明記されている ASF であり、ASF の配備計画全般を司るのは AU 委員会の下に設置されている平和安全保障局の平和支援活動部 (PSO Division) とされている。PSO 設置の法的根拠や実質業務の役割分担などが明確化されているのに対し、活動資金に関しては曖昧な点が多く、そのため慢性的な援助依存が目立つ。現在、PSO の財源は平和基金、二国間または多国間パートナーからの財政支援、もしくは国連信託基金を複合したものとされている。

AU が自己資金からの拠出のはじめて決定したのは 2013 年であった。加盟国の滞納金を取り立て 5000 万米ドルの資金提供を AFISMA に提供すると約束し

---

<sup>228</sup> Williams, Paul (2010), “Lessons learned from Peace Operations in Africa”, *African Security Brief*, No.3, March 2010, p. 3. <https://africacenter.org/wp-content/uploads/2016/06/ASB03EN-Lessons-Learned-from-Peace-Operations-in-Africa.pdf>. (アクセス日: 2019 年 7 月 10 日) 翻訳は筆者によるもの。

た<sup>229</sup>。AFISMA は最大規模（兵員 8000 名）で約 10 億米ドルの経費が見込まれていたため、AU は 0.05 パーセントの負担を決めたに過ぎない。残りは域外ドナーからの支援に頼っている。ドナーによる財政支援は、大国や関係国の国益や状況的リスクの評価によって優先度が変わるため、アフリカ以外のどこかで重大な人道的危機が起きればアフリカへの支援は大きく変化する。AU が安定的に PSO の任務を遂行するために利用できる持続可能な資源であるとはいえないだろう。

こうした PSO の機能的・法規的位置付けと実態から、先に挙げた 3 件の事例をとおして引き継ぎが起こる原因を明らかにする。準地域機構によるイニシアチブがあって AU が介入するケースもあるが、その様な場合でも AU が主導する PSO に焦点を絞りながら進めていく。そして、次節において、国際社会側の視点から引き継ぎを容認する国際環境について考察を試みる。

#### (1) 引き継ぎが起きる原因

- ① AU が目指す安全保障上の構想を持ちながらも、それを支える財政基盤が脆弱なため地域的紛争解決を国連に頼らざるを得ないため
- ② AU の平和活動はこれまで強制執行的な性質が強く、アドホックな緊急対応策として国連への引き継ぎを前提とする傾向があるため。

#### (2) 引き継ぎを容認する国際社会

- ① アフリカへの自国の部隊派遣に消極的になった大国や先進国がリスクヘッジとして国連への引き継ぎを容認する。AU PSO へ直接支援することで自国に発生する人的・財政的負担を軽減させることを期待する。
- ② テロとの戦いなど国連 PKO の範疇を超えた問題が生じ、AU にその不備を補う役割を期待する。

引き継ぎが起きる原因として第 1 に、AU が抱える慢性的な財政問題が挙げられる。AU が目指す安全保障上の指針よりも財政的依存性の重みにアフリカ諸国が傾いてしまうことで引き継ぎを要請する点が挙げられる。アフリカ主導の PSO は AU が規定した紛争管理システムによって実施されるべきものであり、その

---

<sup>229</sup> 軍事要員提供以外のアフリカ諸国の支援（カッコ内は拠出金額）は、南アフリカ（1,000 万米ドル）、エチオピア（500 万米ドル）、ナイジェリア（500 万米ドル）、ガーナ（300 万米ドル）によってなされた。

安全保障上の特徴は本来 AU 制定法第 4 条 (h) において最も顕著に表されているといえる。AU は、戦争犯罪、ジェノサイド、また重大な人道的危機を抱える加盟国に対し強制措置を実施する権利を有するというものだ。また、実施にあたっては国連 PKO 原則とは異なり、措置対象国の同意を得る必要はない。この第 4 条 (h) を中心とする法的枠組みの中に APSA は構築され、その柱のひとつである ASF によって PSO を実施することが想定されていた。また、その PSO 設置を可能にするのは信託基金や域外ドナーからの支援ということになる。ところが、AU は設立以来、通常予算も安全保障に関するプログラム (PSO を含む) 予算も二国間もしくは多国間支援、つまり域外ドナーの援助に依存し続けてきた。PSO の財源に関しても、ほとんどと言っていいほど二国間もしくは多国間支援に依存している。

AMIB の活動を支えた主要なドナーは、主導した南アフリカの負担を除けば、米国、イギリスであり、AMIS の主要ドナーは EU、米国、イギリス、カナダであった。いずれも二国間もしくは多国間支援で成り立っている。マリの事例では、域外ドナーの財政支援が集まらず MICEMA が計画段階で頓挫した。AFISMA 設置に関しては、大陸大のメカニズムによって設立された PSO ではなく、もとは AU によって授権された ECOWAS 待機軍が主体的に進めた地域的な活動であり、AU ははじめ協力に消極的であった。また、AFISMA は期待していた国連からの財政支援を得られず、EU からの支援を受け約 5 ヶ月間活動した。フランスをはじめ欧州諸国は対テロ費用として支払った支援はかなりの額となり、この AFISMA 支援は AMISOM をはじめ他のミッションの予算を圧迫した。

ドナー国の政治的優先課題が変われば政策も変更され、その変更が予算の増減となって AU の PSO に直接影響を及ぼす。このような外部から援助に依存する AU の PSO は AU 制定法第 4 条 (h) に矛盾すると指摘されている<sup>230</sup>。ジェノサイドや重大な人道的危機に対して AU が即応することは法的に認められた行為であるにもかかわらず、その対応の可否は域外ドナーの判断に依存し、法に基づいた権利の行使を行うことができない場合も発生するとの主張である。法的根拠や指針が整備されても、最終的な実施の可否については外部の政治的意思が AUPSC と AUC 委員長の合意による政治的意思を凌駕してしまうという状況が常態化しており、これが国連総会等で見られる支援を求めるアフリカ側の激しい主張となり、AU に引き継ぎを前提とした PSO 設置に向かわせていると考えられる。

---

<sup>230</sup> Okeke, J. Martyns (2014), "African-led Peace Support Operations", in Tardy, T. and Wyss, M., *Peacekeeping in Africa: The Evolving Security Architecture*, Routledge, London, p. 38.

少なくとも3つの事例においては、AUが主体的にPSOを立案・執行したという事実は見当たらず、むしろ外的な政治意志が決定要因となってPSOが実施されている。AMIBは99年に開始された調停活動からマンデラ大統領の政治理念や影響力がPSO派遣の決定要因となっているし、AMISはチャドと米国のイニシアチブが設置の要因となっている。また、AFISMA設置に関しては、もともとはECOWASの立案であり、その後のフランスの軍事介入によって生じたアクター間のダイナミクスの変化によりAFISMAの配備が決定されている。

紛争に対し主体的に地域的平和活動を行なった例は、むしろ90年代にECOWASが主導したリベリアとシエラレオネに対するECOMOG派遣において見られる。この派遣の推進力となったナイジェリアは自国の軍隊を提供しただけでなく8年間にわたる活動費用を自己負担した。この派遣をきっかけに地域機構・準地域機構の平和活動が国際的に認められ、アフリカが平和活動のメジャープレイヤーと変貌を遂げる土台を築いた。ところが、AU改組後の平和活動を見るとほとんどのPSOが「引き継ぎありき」、「援助ありき」の活動であるといっていよう。AU側のロジックとしては、アフリカの紛争は国際の平和と安全を脅かす問題であるから、国連の代理として活動するAUに対し国連は、国連PKOと同等程度の支援を拠出するべきである、という立場を主張しているものと考えられる。しかし、財政面における強い依存性は財政支援そのものが持つ政治的影響力に対し無関係であることはできない。その依存性が引き継ぎを常態化させているとすれば、第4条(h)に宿るアフリカ主導の保護する責任は単なるレトリックに貶められていると言わざるを得ない。

APSAの持続可能な自立的成長を促すことは国境を越える脅威に対するレジリエンスを高め、国際社会の平和と安全に直接資することになり、国連が抱える負担も減らすことができる。次に、アフリカ主導PSOの財政的取り決めについて考察する。まず、AUのPSOの財政的な分類を通して問題の明確化を試みる。

アンブロゼッティとエスマンジャード (Ambrosetti and Esmenjaud) は、AUの財政面における強い依存は、TCCがPSO支援から得る利益を追求する「レントシーキング」によるものであるとする一方、米国、イギリス、フランスといった域外ドナーはその裁量によって恣意的かつ臨時的な財政支援をとおして平和活動の正統性をも自由に決定し、「リソース提供者」という強い立場を維持するものであると指摘している<sup>231</sup>。また、PSOの策定プロセスにおいて、域外ドナーとTCCとの関係はお互いにとって近視眼的な政治的・経済的利益に基づいており、

---

<sup>231</sup> Ambrosetti, D. and Esmenjaud, R. (2014), op. cit., pp. 80-82.

持続可能なメカニズムの構築という意味において戦略性に乏しいのではないかと主張する。彼らは AU の PSO の財源を以下のように 4 つに分類した<sup>232</sup>。その 4 分類を参考にして、AU が抱える財政問題について考察する。

- (1) アフリカの国々が自国の部隊派遣を自己負担する
- (2) アフリカの国々が派遣する部隊を二国間または多国間取極め（例えば EU といった域外ドナーによって）自発的かつ臨時的に支援する
- (3) アフリカ主導 PSO を国連 PKO 予算のための分担金で設置する
- (4) アフリカの TCC が国連指揮下の部隊として経費の提供を受ける

まず、(1) は域内安全保障ための介入を自己負担でおこなうというものである。アフリカ域内の紛争に対し地域を統合した制度を通して紛争当事国に介入するという考え方は 1960 年代初頭から存在する。例えば、クワメ・エンクルマ (Kwame N'krumah) 大統領の防衛部隊計画 (projects of a Defence Force) や、シエラレオネの自衛部隊 (African Defence Organization) がそれにあたる。そのほかにも 1978 年と 1981 年に起きた OAU による自衛軍 (the project of a Defence Force of OAU) 設立の議論もそうである。興味深いことに、このような地域統合による安全保障体制の構築は、地域外からの強い影響力に対する反応的作用として起きているという傾向性である<sup>233</sup>。アンブロゼッティとエスマンジャードは、外部から刺激されるたびに全アフリカの協力強化が議論されてきたが、そのような刺激がおさまると議論自体も姿を潜めてきたため現実の問題として具体的な行動目標として深まりをみせることはなかったと分析している。また、アフリカ側も地域的協力強化という大事業に取り組むよりは、現政権を支える大国や宗主国への依存という安易な関係を選び、そこから抜け出せなかったとも考察している<sup>234</sup>。アフリカ防衛体制というコンセプトもアフリカの国々の防衛なのか、全アフリカの防衛なのか明確にされないまま、抽象的な汎アフリカ主義による外部の干渉を排除する部分だけが「全アフリカの防衛体制」として語られていたと考えられる。

---

<sup>232</sup> *ibid.*, p. 73.

<sup>233</sup> 例えば、1970 年代にポルトガルによってギニアとギニアビサウの情勢が不安定に陥ったことが全アフリカの安全保障に関する議論を引き起こした。また、1978 年に旧ザイールのシャバ州で起きた国内紛争に対し、フランス、米国、ベルギー、アフリカ諸国で構成された多国籍軍が介入したことを受け、フランスと米国が大陸大の介入の制度化に関する調査の実施を強力に推進した。

<sup>234</sup> Ambrosetti, D. and Esmenjaud, R., *op. cit.*, p. 75.

大陸大の防衛が抽象的で現実味を帯びないなか、安全保障面で発展を見せたのが準地域機構の取り組みであり、その傾向は西アフリカ諸国において際立っていた。冷戦終焉に伴い、撤退姿勢が顕著になったフランスのプレゼンス低下が ECOWAS 加盟国を域内の紛争に自ら当たらなければならない状況に導いていた。先に触れたが、1990年代のリベリア内戦、シエラレオネ内戦、ギニアビサウ騒乱に対して派遣された ECOMOG の活動が (1) の分類に当たる。これらの活動は、ナイジェリア、ガーナ、ギニア、ガンビア、マリ、シエラレオネ、トーゴといった国が参加し、リベリアで 8 年間 (1990~1997)、シエラレオネで 3 年間 (1997~1999)、ギニアビサウで 2 年間 (1998~1999) にわたり派遣された。その費用と部隊の大部分がナイジェリアによって負担されていたことは第 3 章で詳しく述べた<sup>235</sup>。1999 年に ECOWAS 加盟国によって採択されたメカニズム議定書により ECOWAS による域内紛争の包括的管理が定められた。この議定書の採択以前の ECOWAS は紛争処理機能において極めて限定的であったため、リベリアとシエラレオネに派遣されたナイジェリア主導の PSO は介入の正統性を十分に示しきれぬまま実行された。こういった文脈のなかで ECOMOG 派遣は加盟国に対し法整備の必要性を認識させ、その結果としてメカニズム議定書が採択されるにいたった。(1) では、特定の国が加盟国に対し干渉の目的を隠匿し PSO 名目で介入するということも考えられる。介入を試みる側が地域的な平和活動としての正統性を獲得するために費用を自己負担するという問題、つまり、自ら PSO 資金を負担することによって他国に不当に介入するというリスクがあることを忘れてはならない。

(2) の分類において、国連 PKO ではない PSO が、二国間および多国間協力により支援を受けるケースを考察する。例えば、EU は平和基金を持つなどアフリカ支援においては中心的役割を担っており、中央アフリカ、ダルフル、ソマリアにおける AU の PSO 予算の大部分を負担している。また、NATO は AU のダルフル支援を申し出て、2005 年から 2007 年まで AMIS の輸送などを支援している。もちろん二国間による支援もあるが、90 年代後半より地域機構を通じた支援が主流となってきている。こういった傾向は、先に触れたリスクの「回避派 vs. 請負派」という構図がアフリカ側と非アフリカ側との間で起こる分業という見方と重なり、資金を出す欧米と兵員を出すアフリカという分業の姿を見せる。実際、AMIB と AMIS についてもそういった傾向がみえる。ブルンジの事例において、AMIB の TCC であるエチオピアはイギリスから支援を受けて派遣

---

<sup>235</sup> ナイジェリアがリベリアとシエラレオネの活動で負担した総額は 40 億ドルと言われている。

を行なった。その反面、南アフリカは SAPSD を派遣するとともに、AMIB の主要部隊となるモザンビークに対し二国間協定により支援を行なっている。

EU のアフリカ平和基金は軍事目的（軍事訓練や装備）にかかる費用の負担は不可とされている一方で、兵員に支払われる手当への支出は認められている。EU はこの基金を通して AMIB 隊員に支払われる手当分を負担した。EU のこういった方針もこの傾向性を後押しした。AMIS に関しては EU の平和基金が最大の支援元であり、2004 年から 2007 年の間に基金総額 4 億 4000 万ユーロの中から 3 億 500 万ユーロを支出している。EU の他に米国、イギリス、カナダが支援を行なっているのに対し、アフリカ諸国から集められた資金はごく僅かであった。このような外部に依存した AMIS は米国やイギリスの世論に振り回される結果となり、バシール政権との交渉を難航させる原因を作ったと考える。

外部から資金を得て行う PSO は極めて政治的な活動であるといえる。PSO に兵員・装備・資金といったリソースを提供するという行為自体に政治的な含意がうまれる。PSO 支援の原資は国民の税金であるため、政府は国民への説明責任から逃れることはできない。したがって、部隊への支援を決定することは、その平和活動を承認することになる。資金提供を受ける側は、国際社会に支持された軍事活動としての「正統性」を認められたことになる。国際の平和と安全を脅かす事象に対し、資金を提供することでリスクのより低い方法で脅威の排除を試みることは合理的な政治判断であるともいえる。アフリカの紛争は欧米諸国の安全保障の戦略的観点から深刻な脅威となり得るが、過去の苦い体験からアフリカ側の部隊派遣に対して肯定的な見方もあった。

レントシーキングとしての動機については後述するが、アフリカの政治エリートが示す積極姿勢の具体的な動機は 2 点考えられる。第 1 の点は、部隊派遣を行うことで訓練、装備、手当の面で得る利益が国内で供与されるものに比べ大きいといえるからである。なかでも EU の基金により安定的に兵員の手当が支払われることは、クーデターの高リスクなアフリカにおける政治エリートにとって大きな利益であることは間違いない。第 2 の点として、アフリカの政治エリートにとって PSO への部隊提供は、不安定な政権運営や経済的不況などから国民や国際社会の批判をかわす隠れ蓑となり得るからである。アンブロゼツェイとエスメンジャーはウガンダの例を挙げている。ウガンダは 1998 年にコンゴ民主共和国で起きた動乱に関与したとされているが、AMISOM に部隊提供することによって国際社会の批判から逃れようとしたと指摘されている。また、ブルンジのンクルンジザ大統領は 2015 年に 3 選を禁じる憲法に違反し大統領に就任し、反対派を圧力で封じ込めた。こういった圧政に対する非難をかわすため AMISOM に部隊派遣を行ったといわれている。平和活動の TCC にとって自国の

部隊を他国へ派遣することは、国内の治安は手薄になり大きなリスクを抱えてしまうかもしれない。しかし、そのリスクを上回る利益が見込まれるのであれば、リスクを負ってでも平和活動を行うものとその利益を保障するものの関係は相互依存であるといえる。

(3) のアフリカが主導する PSO に対しを国連予算のための分担金が支出されるケースは、アフリカの TCC の多くが要望する形であろう。アフリカの TCC にとっては、国連の代理として脅威に対応するのであるからその経費は国連が負担してしかるべきであるという主張が成り立つ。これに反対の見解としては、国連予算からの資金提供は活動の財政基盤のみならず軍事介入の正統性をも保証するものであり、国連指揮下でない部隊にそれらを保証することはできないというものである。そのため、この国連予算によるアフリカ PSO 支援は、AU の能力強化や支援パッケージの提供という枠の中で検討されてきた。既に触れた「プロディ報告書」による国連安保理が承認した活動に関して 6 ヶ月間の移行期サポートを行うという提案は同様の趣旨において AMIS/UNAMID で実施された。具体的には 2007 年に 3 段階で実施された「軽量支援パッケージ」、「重量支援パッケージ」および能力支援としての「AU 国連混合部隊」である。2009 年には AMISOM に対する「後方支援パッケージ (the logistical support package)」が開始された。こうした国連による支援パッケージは国連側からの支援にオプションと柔軟性を与えるものであり、国連のプレゼンスを高める効果が期待できる。その一方で、支援パッケージの適用条件はケースバイケースで一貫性がない。マリでは、安保理決議 2100 による MUNISMA 設置までの移行期間に、AMISOM をモデルとした AFISMA への支援パッケージの提供が検討されたが安保理は提供を行わない決定を下した<sup>236</sup>。つまり、時によって変わる支援する側のプライオリティや利益に応じて支援パッケージの提供が決定されているといえる。したがって、(3) において西側諸国による支援の判断基準は行動指針によるというよりは、状況的リスクや政治的利益によるものであることがわかるが、その反面、TCC 側もそういった状況に適応し、正当性が認められた部隊派遣から得られる影響力を得ていると考えられる。

(4) は他の 3 つのケースと根本的に異なる点がある。それは、AU 部隊から国連 PKO に政治的・軍事的指揮権が法的に移行することを意味し、AUC と受入国との間で締結されていた「地位協定 (Status of Force Agreement: SOFA)」が、また、TCC との間では「派遣に関する覚書 (Memorandum of Understanding between

---

<sup>236</sup> フランスが AFISMA に対する支援パッケージを支持したが、米国の反対で実施されなかった。

the United Nations and Contributing States)」がそれぞれ国連と締結されることになる点である。しかし、こういった法的な措置は TCC にとってはさほど影響しない。AU 部隊から国連 PKO にリハットする場合であっても、現場における軍事的指揮権は主要部隊の司令官が強い影響力をもつためである。したがって、通常、国連事務局は主要な部隊提供国出身の高官を、国連の服務規程に従うことが義務付けられる SRSG や総司令官 (Force Commander) に選出することで命令体系を保持する。むしろ (4) のケースで注目を集めやすいのは、AU 主導 PSO の不足を国連が補うという点であった。国際社会の代理として派遣されている AU 部隊の能力不足や財政不足は国際社会によって補われるべきであるという主張ばかりが取りざたされ、引き継ぎ自体にどのような裨益効果があるのかはあまり議論されてこなかったからである。

第 2 の原因として、AU の PSO はアドホックに設置された緊急対応であるため、大陸大の安全保障システムとしての俯瞰的な指揮をとれず、そのため、運用上、より安定した国連 PKO に引き継ぎを要請するという点が挙げられる。そしてその緊急対応は AU PSC の政治的意思から発せられたものではなく、アフリカの国または地域によって開始させられている場合がほとんどであり、そういった隣国の利害関係に基づいていることが多い。事例を振り返ると、ブルンジの場合、イニシアチブはタンザニアのニエレレ大統領であった。ニエレレ死去後、改組したばかりの AU は南アフリカの牽引力を頼って AMIB を設置した。ダルフールとマリの場合は、それぞれチャドと ECOWAS であった。AU がダルフールに関与しはじめるきっかけを作ったのは、強い政治的利害関係をもつチャドのデビ大統領であった。また、マリへの派遣を巡っては MICEMA が挫折していることでも明らかであるが、AU は ECOWAS のイニシアチブに対し積極的な協力はしてはならず、サーバル作戦をきっかけに ECOWAS との連携するようになり、ECOWAS 部隊が AFISMA 派遣につながった。AU は ECOWAS との連携体制が不十分であると国連安保理から指摘を受けたことから明らかである。AU と ECOWAS がはじめから積極的に連携し協力しあっていたら、より早い段階でアルジェリアの協力を得ることができていただろう。

アドホックな対応であるもう一つの理由は、PSO の理論上の実働部隊である ASF の整備が未だに部分的であるということである。議定書により 2002 年に構想が発表されたときは 2005 年 6 月に実戦配備可能な状態になる予定であったが、間もなく 20 年目を迎える昨今においても ASF 派遣は実現していない。2013 年には、ASF は南アフリカによる軍事演習 (ASF Command Post Exercise: CPX/AMANI exercise) を終え、2016 年に実戦配備可能な状態であると宣言し、軍・警察・文民コンポーネントを持つ多機能ミッションにも対応可能であるとし

た。また、2018年にはAU初のASF基地（Logistic base）がカメルーンのドゥドアに設置されるなど、いくつかの発展も見られる。しかし、アフリカ大陸の5地域を担当する準地域機構の待機軍の取り扱いを巡ってはまだ覚書が取り交わされていないことから法整備が必要であることや、中央アフリカ地域と北アフリカ地域に関して待機軍の配備が遅れていることなど不備な点も無視できない。事例からもアフリカ主導の部隊は装備や兵站といった技術面で対応できていないことは明らかである。アフリカ諸国にとってPSOの国連への引き継ぎのメリットは、武器など装備上の不備を補い、訓練や手当を充実させることで状況的リスクと対応能力との間のギャップを埋めることができるという点である。つまり、AU部隊の「リハット」は、部隊の活動環境の改善につながる安定した国連予算による支援を受ける機会と捉えることができ、アフリカのTCCにとって引き継ぎが活動参加への強いモチベーションになっていると考えられる。

## 第2節 「引き継ぎ」を容認する国際環境

次に、国際社会の視点から平和活動の引き継ぎについて考える。引継ぎを容認あるいは推進する理由は平和活動を支援する国や機構によって異なるだろう。しかし、アフリカ支援を行う側にとって膨れ上がる財政負担をどうにか軽減したいという考え方は共通する最も大きな理由であろう。その典型的な例を示すため、AUの最大の支援者であるEUとその加盟国であるイギリス・フランスが財政負担をどう捉えているか、また、それぞれにとってアフリカの平和活動はどのような意味合いを持っているのか考察する。

EUの対アフリカ政策に関する支援は多岐にわたっているが、その原資は主にEUの通常予算と欧州開発基金（European Development Fund: EDF）である。EDFは1959年に開発援助資金を目的として設立され、主に欧州委員会によって運用が行われている。EU通常予算は軍事的な要素を含む活動への支援をニース条約第28条3項（現リスボン条約第42条2項）<sup>237</sup>によってEU設立当初より禁止されている。

---

<sup>237</sup> European Parliament (2017), *The budgetary tools for financing the EU external policy*, Directorate General for internal policies, Policy Department D: Budgetary Affairs, Brussels, European Union, 2017, p. 36.

The Lisbon Treaty, Article 41-2: “Operating expenditure to which the implementation of this Chapter gives rise shall also be charged to the Union budget, except for such expenditure arising from operations having military or defence implications (emphasis added) and cases where the Council acting unanimously decides otherwise.”

EUの安全保障政策は、「共通安全保障・防衛政策（CSDP）」と呼ばれ、EU全体の「共通外交・安全保障政策（CFSP）」の根幹をなしている。このCSDPは、EUが軍事能力を高め、国連憲章に則り、平和維持、紛争予防、国際的安全保障のためのミッションやオペレーションを域外で展開できるようにすることを目的としている<sup>238</sup>。アフリカのPSOは、CFSPの管轄のように映るが、EDFという開発援助基金を財源とするアフリカ平和ファシリティ（APF）から拠出され、その対象エリアはアフリカ、カリブ海諸国、太平洋諸国といった広い範囲が網羅されている。この複雑な支援の枠組みは「安全保障と開発の交錯」と呼ばれる、安全保障政策と開発政策の概念の競合に起因している。安全保障政策の領域が開発政策の領域へ侵食しはじめ、国際社会から多くのリソースを集めるようになったことで、開発は、結果的に安全保障の下に置かれることになった<sup>239</sup>。EUが2003年に採択した『よりよい世界における安全な欧州：欧州安全保障戦略（ESS）』<sup>240</sup>では「安全保障は開発の前提である」と言及し、安全保障領域が開発に優越する関係性を示している。

---

<sup>238</sup> 欧州連合（2016）、『欧州連合の共通安全保障・防衛政策：The Common Security and Defence Policy of the European Union』、東京、駐日欧州連合代表部、2頁。

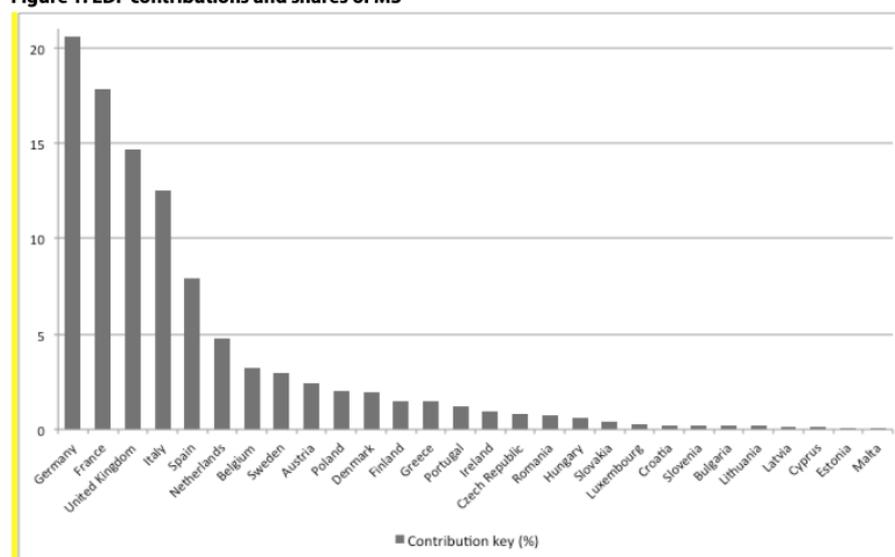
<sup>239</sup> 藤重博美（2012）、「「安全保障」と「開発」の交錯点としてのSSR」、『平和構築における治安部門改革』、国際書院、42頁。

<sup>240</sup> European Community（2009）、*European Security Strategy: A Secure Europe in A Better World*, Council of the European Union, Belgium, DGF-Communication/ Publications, p. 30.

2003年7月にモザンビークで開催された AU 首脳会議において平和活動の財政援助を目的とした基金設立を EU に要請することを決定した。その要請に応える形で EU は EDF を原資とする APF を設立し、これまで AU および準地域機構の平和活動、APSA の機能強化などを支援してきた。アフリカの TCC 支援は APF を通して行われ、設立当初に 2 億 5000 万ユーロ規模の基金が準備された。現行の加盟国間における合意（第 11 次 EDF、2014 年から 2020 年）によると、15 億 6550 万ユーロが APF に配分されているが、この総額は、第 9 次では 3 億 4770 万ユーロ、第 10 次では 7 億 5130 万ユーロと倍増傾向にある<sup>241</sup>。この倍増傾向にある膨大な APF 予算は EU 加盟国が負担しているわけである。

欧州委員会は、加盟国の合意によって数年に一度定められる EDF において、コントリビューション・キー（contribution key）と呼ばれる分担率を加盟国ごとに設定する（図 4 参照）。そうして集められた資金が APF 予算となり欧州委員会によって執行されるわけであるが、その分担率の上位数カ国が APF 予算の大部

Figure 1: EDF contributions and shares of MS



Source: Internal Agreement for the 11<sup>th</sup> EDF.

European Union (2013), “Internal Agreement between the Representatives of the Governments of the Member States of the European Union, meeting within the Council, on the financing of European Union aid under the multiannual financial framework for the period 2014 to 2020, in accordance with the ACP-EU Partnership Agreement, and on the allocation of financial assistance for the Overseas Countries and Territories to which Part Four of the Treaty on the Functioning of the European Union applies”, Official Journal of the European Union, Legislation, L210, Vol. 56, 6 August 2013, pp. 2-3.

図 4 第 11 次 EDF における加盟国の分担率

分を負担している。例えば、第 11 次 EDF において、分担率の上位 6 カ国は、ド

<sup>241</sup> European Commission (2018), *African Peace Facility: Annual Report 2017* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018), p. 27.

イツ、フランス、イギリス、イタリア、スペイン、オランダである。APF が拠出するアフリカ主導の PSO は、スーダン、中央アフリカ共和国、コモロ、ソマリア、マリで、全てイギリスとフランスの旧植民地である。イギリスとフランスの分担率はそれぞれ 14.67 パーセントと 17.81 パーセントであり、合わせると 32.48 パーセントとなり全体の 3 分の 1 にあたる<sup>242</sup>。イギリスとフランスの国連 PKO 分担率はそれぞれ 5.79 パーセントと 5.61 パーセント<sup>243</sup>であることを考えれば、両国の APF に対する負担の大きさがわかる。国連 PKO は AU 主導 PSO に比べ規模が大きいしその分費用も大きい、両国が支払う割合を考えれば、AU の PSO から国連 PKO への引き継ぎは費用の軽減につながる。

AU 部隊を APF の他にも二国間協定をとおして支援しているヨーロッパ諸国にとっては財政負担の軽減に直接の関連性があり、引き継ぎが国連 PKO の指針に基づく動機より財政負担の軽減という動機がより強力に働くのではないだろうか。実際に、こういった割合上の傾向はフランスやイギリスばかりでなく、他の国連常任理事国や日本、ドイツ、イタリア、スペイン、カナダ、韓国などにも共通している。多大な財政負担を軽減したいといった支援する側の思惑が引き継ぎを容認する国際環境を作っていると考えることができる。マッテラーとマレイネン (A. Mattelaer and E. Marijnen) は EU のアフリカへの支援が「直接的」な平和支援活動への支援から「間接的」な地域機構の能力構築・向上支援に比重が移っていると指摘している<sup>244</sup>。イギリスとフランスを含む多くの EU 加盟国がアフリカへの部隊派遣のリスクを避けようとする傾向が見られるということである。こういった傾向も AU の PSO を国連 PKO に引き継がせるという現象を助長していると考えられる。

EU は 2003 年 12 月に APF を設立して以来、その目的の一つである APSA の強化支援を継続的に行ってきた。しかし、APSA のアフリカ大陸早期警戒システムは 2011 年のリビア崩壊に際し、サハラ・サヘル地域における治安悪化の警告を発しただけで、その効果が極めて限定的なものであったことは、マリの事例で

---

<sup>242</sup> European Union (2013), “Internal Agreement between the Representatives of the Governments of the Member States of the European Union, meeting within the Council, on the financing of European Union aid under the multiannual financial framework for the period 2014 to 2020, in accordance with the ACP-EU Partnership Agreement, and on the allocation of financial assistance for the Overseas Countries and Territories to which Part Four of the Treaty on the Functioning of the European Union applies”, *Official Journal of the European Union, Legislation*, L210, Vol. 56, 6 August 2013, pp. 2-3.

<sup>243</sup> 2019 年度の国連 PKO 予算分担率。外務省ウェブサイトを参照。

[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jp\\_un/pko\\_yosan.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jp_un/pko_yosan.html). (アクセス日: 2019 年 7 月 30 日)

<sup>244</sup> Mattelaer, A. and Marijnen, E. (2014), “EU Peacekeeping in Africa: Towards an Indirect Approach”, in Thierry Tardy and Marco Wyss (eds.), *Peacekeeping in Africa: The Evolving Security Architecture*, Routledge, p. 65.

詳しく述べた。EUの支援はAPSAへの支援ではなく、アフリカに対する影響力を拡大するためのものであり、それがPSOのアドホック化をエスカレートさせたと批判されることがある。その傾向は、EUが進める二国間貿易交渉と密接に関係しており、アフリカ諸国との経済連携協定(EPA)を推進する上で生じた傾向性であるとの指摘もある<sup>245</sup>。利益を見込める経済連携が支援の基準となり、経済的力関係が政治的戦略の有効性を減じてしまい、その結果として、大陸代の安全保障システムの完成が疎かになったとする見方である。

また、90年代に、国内紛争、組織的犯罪、大規模な人権侵害といった要素が複雑に重なり合うような脅威に晒されたアフリカ大陸に対して、「国連PKO疲れ」を経験していた国際社会は積極的な関与を渋る傾向が見られたことは先に述べた。また、マリ的事例において国連は、EUTMの訓練によって再編成されたマリ軍をAFISMAが支援するというシナリオによって地域機構が対テロ活動に対する強制的措置を行うことを望んでいた。テロ対策というような国連PKOの範疇を超えた問題に対しAU側に対応を期待したのである。そのため、国連はマリの対応において消極的な態度に終始し、主導権を取ることはなかった。アフリカの紛争から強い影響を受けるドナー国にとって、事態の深刻化による被害の波及や長期間にわたる自国の武力投入はなるべく避けたい事態である。その結果、部隊派遣を実施する国や地域機構に対する財政支援という方向性に傾きがちであった。2013年に1月および2月にマリ北部に対しチャドが自主的に行った活動は、軍事的な介入をリバレッジとする典型的な例となった。マリのケースで述べたとおり、治安回復に貢献したチャドの部隊派遣は国際的に高い評価を得たが、デビ大統領はチャドが行なった平和活動の費用については払い戻しされるべきであると主張した。こういった主張の背景には、アフリカ主導PSOが介入を避けたがっている西側関係国の間で利害の一致がみられるという状況をアフリカ諸国が利用しはじめたことがある。

こういったリバレッジとしての積極的な介入は、国際社会の脅威に対し一時的な対処としての軍事介入を行う代わりに、その見返りを期待するアフリカの国々が増加する傾向を生み出してきた。こういった傾向は国連PKOの実施基準すら変えてしまうような「レントシーキング」であるといえる。ここで重要なのは、支援する側のリスクヘッジとしてそのような傾向を国際社会が容認あるい

---

<sup>245</sup> Fagbayibo, Babatunde (2019), The African Union's self-financing agenda: 3 ideational measures that should guide it, *Africa Portal*, 2 April 2019, <https://www.africaportal.org/features/african-unions-self-financing-agenda-3-ideational-measures-should-guide-it/> (アクセス日: 2019年12月25日)

は推進するという国際環境である。その延長線上には、ダルフルールにおけるスーダン政府の「同意」のを得るために国連が介入の形を大きく変えたことに関係性を見出せるのではないだろうか。この傾向は PSO をより軍事的な活動に偏重させる可能性を含んでいる。軍事力に頼る傾向性は、「政治の卓越性」を訴える国連の指針とも APSA の理念とも矛盾する。そして、継時的分業が起こる準備として配備される PSO を場当たりの応急処置あるいは初期対応に貶める可能性があり、大陸大の紛争管理メカニズムの発展を妨げる原因になりうる。国際社会が APSA の持続可能な自立的成長を支援する目標を掲げ、その方向性の中の一つの選択肢として PSO 支援を考えなければ継時的分業はマイナスの効果を生み出す危険性があるといえるであろう。

### 第3節 本質的な原因としての「平和活動の政治化」

以上、第1節と第2節にわたって AU PSO から国連 PKO への引き継ぎが起きるメカニズムとして説明したが、ここで明らかなのは平和活動の引き継ぎはアフリカにおけるひとつの特徴であるということである。引き継ぎがアフリカで起こりやすいのは、その国家のあり方と深く関わっているのではないだろうか。第3章で簡単に触れたが、アフリカ諸国家が植民地支配から独立した背景には、第二次世界大戦後における主権国家体系が世界大に拡大したことがあげられる。あらゆる人民は主権国家のもとで基本的人権を享受すべきだという考え方は、国際社会で一般化され脱植民地運動の後押しとなった。これにより、国内的には正統性や国家としての機能を十分に伴わずとも、植民地国境を単位とする主権国家が形成されることとなった。また、独立後のアフリカ諸国は冷戦体制下で米ソがそれぞれに展開した陣営に取り込まれ、経済の腐敗や政治的抑圧が観察されたとしても干渉されることはなかった。

冷戦体制の終結は、紛争に関わる国連や地域機構の活動を活発化させ、その介入主義的傾向を強めた。その一方で、アフリカの戦略的地位は低下し、先進国はかつてのように人権抑圧や汚職に目をつぶって援助を供与することはできなくなった。フランスは1990年6月の仏語圏諸国サミットにおいて「ラボール宣言」を発表し、今後アフリカ支援に対するフランスの支援は「民主化支援」という方針に沿って実施されることを決定した<sup>246</sup>。早急な民主化が求められたアフリカ諸国は適応行動をとって援助を確保しようとした。国連、EU または先進国からの経済援助や軍事支援は、ときに収奪的な政権の維持を可能にさせ正統性をも

---

<sup>246</sup> 佐藤（2005）、前掲、81頁。

付与することもあった。

早急な民主化への適応は、それ以前の国家に内在していたパトロン・クライアント関係を選挙という承認過程によって結果的に正当化してしまう可能性を含んでいた。ガーナのように民主的な政権交代を成し遂げた国家も存在する一方で、民主化を行っても新家産制の特徴が社会構造として根強く残る国家もあったと考えられる。武内は、独立後から90年代の「民主化」までのアフリカ諸国家の支配類型をPCPSと位置付け、その特徴のひとつとして「国際社会から国内統治のための資源を獲得すること」を挙げている<sup>247</sup>。この特徴は、冷戦下において東西陣営から投下された資源がパトロン・クライアント関係を維持してきたことを意味している。しかし、アフリカの戦略的地位が低下した冷戦終結後においても、民主主義の定着や開発のための援助が旧宗主国でもある先進国からアフリカ諸国に投下されることによりこの特徴が消滅することはなかったのである。特に、米国、イギリス、フランスといった歴史的な繋がりを持ち、国連常任理事国でもあるこれらの国家の関わりは無視できない。伊勢崎は、国連といえども人道的な緊急性を完全に公平な立場で判断・行動する体制にはなく、そこには常に常任理事国間の政治力学や損得勘定が存在すると指摘する<sup>248</sup>。つまり、冷戦終結後にアフリカの安全保障上の戦略的価値が低下しても、豊富な地下資源など常任理事国の国益にかなうようなメリットがあったことでアフリカ支援は継続されたのである。紛争解決に活発に取り組んだ国連も結果的に、外部から資源を獲得するという特徴の延命に貢献してしまったといえる。

90年代の民主化以降、アフリカ側が平和活動を行うことで得る外部ドナーからの支援を獲得するために、アフリカ諸国は紛争への積極的な介入姿勢を国際社会に示してきた。確かに、AUが持つ加盟国の内政に干渉する権利は必ずしも紛争当事者の合意を問わず介入でき、市民の保護に高い優先度を置いているといえる。ところが、引き継ぎを容認する国際環境のなかで、「困難な活動の請負」というリバレッジを利用して資源を獲得するといった「平和活動の政治化」が起こるようになった。つまり、アフリカ諸国家は紛争に対する介入を、国際社会から統治のための資源を獲得する機会と捉え「平和活動の政治化」が起きたと考える。また、そのような政治化を容認する国際環境により、AUの財政問題への取り組みは先送りされ、引き継ぎが起こるようになったと結論づけることができる。しかし、このような傾向は地域機構の平和活動を軍事力に重心を置いた措置に偏重させる。また、それを引き継ぐ国連も「強靱」な軍事力を備える傾向をさ

---

<sup>247</sup> 武内（2009）、前掲、55頁。

<sup>248</sup> 伊勢崎、前掲、106-107頁。

らに強める方向性に陥るだろう。A4Pがそのような傾向性を助長しないよう我々は監視する必要がある。

次に、この継時的分業の問題部分を貫く大きな課題である AU 財政基盤の強化への取り組みについて述べる。

#### 第4節 AUの財政強化の取り組み

AUは通常予算を域外ドナーからの援助に頼ってきたため、活動資金の調達は設立当初からの課題であった。APSAを運用についても多額の予算が必要であり国際社会に支援を訴えてきた。その一方で、AUは自助の精神をアフリカの歴史を貫く中核的価値観と位置づけ、援助への強い依存性の改革にも取り組んでいる。また、事例からも明らかのように、AUは、PSOを計画や実行する際、財政面の不確実性によって想定した効果が得られなかったり、失敗に追い込まれたりといった結果をもたらした。PSOの財源である域外ドナー支援は大型援助ではあるが、その運用にはドナーの意向が常に影響を及ぼすため、活動コンセプトや介入のタイミングもその影響下に置かれることになる。したがって、アフリカの自主性に基づいた「アフリカ主導」という本来の意味合いと矛盾してきた。AUが抱える財政の不確実性に対し、その原因を加盟国の指導者層が示す改善に向けた政治意志の欠如だとする指摘は理解できるが、それだけで説明することはアフリカ側がリスクの高い活動をいとわない姿勢について説明されておらず、いささか不十分であることは既に述べた。

不況による国家税収の減少は、AUへの分担金の支払い直接影響する。気候変動による長期の干ばつが食糧危機を招き経済的に不安定な状態を引き起こす事も考えられるし、エボラ出血熱や新型コロナウイルス感染症のパンデミックや国際的過激派グループによるテロ行為は短期間で地域経済を停滞させる。分担金滞納やフリーライダーに対する予防策や制裁を強化する必要もあったのかもしれないし、そもそもAU予算の計画・執行・評価は適正に行われてきたのかという問題にも注意を払わなければならないだろう。AUの財政問題は、安全保障への対応だけでなく、より大きな枠組みの中で戦略的に改善に取り組む必要がある。

AU制定法は予算に関する規定はなく、総会の決定に基づいて手続が決定されている。AU予算は、常駐代表委員会の勧告をもとに閣僚執行理事会によって1月1日から12月31日を会計年度とした予算案が作成される。予算案は総会の採択によって成立し、AU委員会の委員長が会計責任者となる。AU予算は加盟

国 55 カ国の分担金と国や機構からの財政援助を主な原資としているが、両方とも安定的な歳入とはいえない。加盟国は GDP によって 3 つの階層に分けられ、第 1 階層の 5 カ国が分担金総額の 75 パーセントを占めている。その 5 カ国は現在、アルジェリア、ナイジェリア、南アフリカ、エジプト、モロッコである。「アラブの春」の際、エジプトと当時この階層であったリビアが第 1 階層から抜け、歳入の大幅減少を招いたこともあった。第 2・第 3 階層の加盟国の中には分担金を滞納する国も多く、予定された歳入総額については 2015 年まで平均 67 パーセントの納入率であった。もう一つの歳入である財政援助は、ドナー国や機構の会計規則との兼ね合いや、援助を受ける上での条件の達成度合いにより、想定どおりの日程で資金を得ることには困難が伴う。このような理由で AU は慢性的な資金不足に陥り、それによって人員不足を招き、結果としてその想定より少ない予算をも使い切ることができないという悪循環を引き起こしていた。

これまで財政問題を含む包括的な AU 改革の試みは幾度もあったが、改善策の勧告にとどまっている。そういった勧告では、資金提供を行う域外ドナーへの過度な財政依存、不明瞭な任務と慢性的な財政不足による複数部局の不十分な成果、管理能力不足等が指摘されている。2012 年に AU 委員長に就任したヌコサザナ・クラリス・ドラミニニズマ (Nkosazana Clarice Dlamini-Zuma) は AU の会計管理能力不足や年々高まる財政依存を改善するため包括的な会計管理向上にむけた取り組みをはじめた<sup>249</sup>。2013 年 1 月に AU は国際公会計基準 (International Public Sector Accounting Standards: IPSAS) の採用を決定し、5 月にはプログラム予算の会計監査とニーズアセスメントの採用勧告がなされた。2014 年 1 月には、AU 財務規則の修正案が総会で承認され、すべての部局は会計報告書の提出を義務付けられるようになった<sup>250</sup>。また、OAU 創設 50 周年を記念した「AU ハンドブック 2013」を発刊し、その中で年度予算の詳細や加盟国の分担率を公表しはじめた。AU 委員会は 2018 年 7 月に 2014 年度以降に作成された外部監査報告書を公開し透明性の向上といった点においても注意を払っている。

こうした改革への流れは 2015 年に大きな進展をみせた。同年 1 月の総会において、2020 年までに通常予算全額、プログラム予算の 75 パーセント、PSO に代

---

<sup>249</sup> Pharatlhathe, K. and Vanheukelom, J. (2019), “Financing the African Union on mindsets and money”, *Discussion Paper No. 240*, Political Economy Dynamics of Regional Organisations in Africa (PEDRO), European Centre for Development Policy Management (ECDPM), February 2019, p. 4.

<sup>250</sup> Engel, Ulf., (2015), “The African Union Finances: How does it work?”, *Working Paper Series of the Centre for Area Studies No. 6*, University of Leipzig, p. 16.

表される安全保障予算の 25%を自己負担するという新たな評価率 (the scale of assessment) を目標に設定することが検討され、6 月の総会で正式に採択された<sup>251</sup>。特に、この安全保障予算 25%自己負担の決定に関しては、アフリカの PKO に多くの資金を投じてきた国連安保理をはじめ EU も評価している<sup>252</sup>。しかし、これら会計管理能力向上への取り組みは思うように実践されておらず、意図されたような効果はいまのところ達成できていない。

2016 年 1 月に AU の最大の支援者である EU が AMISOM に対する支援を大幅に変更したことにより AU は混乱に陥った。EU 加盟国は、サヘル地域での対テロ作戦や急増する移民への対応に多くの予算を割く一方で、AU が主導する PSO の効果に疑問を呈する意見があり、多額の資金を投じている AMISOM の早期撤退を目指す方向に舵を切っていた。具体的には、1 ヶ月間の AMISOM 隊員一人当たり 1028 米ドルであった手当に対し 822 米ドルの上限を設ける決定を下した。この約 20 パーセントの手当削減によって確保された資金を AMISOM の特定の部門強化とソマリア治安部門改革に当てることを 2017 年より 6 ヶ月間の予定で開始し、すでに 10 年間以上にわたって支援されてきた AMISOM の出口戦略とすることを EU が決定したのである<sup>253</sup>。

AMISOM が設置された 2007 年当時、部隊に参加する兵員への手当では月 500 米ドルであったが、2009 年 1 月には月 750 米ドルに増額された。しかし、AU は手当を国連 PKO 部隊に準ずる金額に増額すべきであると訴え、2009 年 7 月に EU はその要求を受け入れ同額の 1028 米ドルに増やすことに同意した。EU の APF より AMISOM に支払われた総額は 10 億ユーロを超えていた。2014 年 7 月 1 日付で国連 PKO 部隊の手当が月 1322 米ドルに増額され、2017 年を目指し 1410 米ドルまで引き上げられることになった。AU 部隊の手当増額に関する議論も再び起こった。国連の増額に合わせるとすると、EU の負担は 30~40 パーセント増加し約 3200 万ユーロ/月の支援を意味していた。EU は増額には同意せず、代わりに 822 米ドルの上限を設けたのである。

この EU の決定は AU の財政危機に伴う 3 つの現象を引き起こし、。第 1 に、EU が負担していた兵員への手当に上限を設定したことでソマリアの AMISOM

---

<sup>251</sup> African Union (2015a), Decision on the Scale of Assessment and Alternative Sources of Financing the African Union, AU Doc, Assembly/AU/Dec. 578(XXV), 15 June 2015.

<sup>252</sup> United Nations (2016), op. cit., para. 5.

<sup>253</sup> Vanheukelom, J. and Desmid, S. (2019), "Regional peace architectures in Africa: A reality check", Discussion Paper No. 249, Political Economy Dynamics of Regional Organisations in Africa (PEDRO), European Centre for Development Policy Management (ECDPM), March 2019, p. 12.

に部隊提供している TCC が撤退をもちだし上限の撤廃を迫った。2016 年 2 月にケニアのウフル・ケニヤッタ (Uhuru Kenyatta) 大統領は、AMISOM 部隊の手当に上限を設定した EU を非難し、ソマリアからの撤退を示唆した。ウガンダも撤退に言及しながら、限定的な成果しか上がらないのは、ソマリア軍への訓練を指揮する米・イギリス・トルコの軍事専門家の能力不足を非難した。2016 年 10 月に AMISOM と共に活動していたエチオピア軍から 2000 名の兵員が帰国していたこともあり、EU の決定に従わざるをえない AU はこれ以上の減少を避けるために思いきった改革を迫られたのであった<sup>254</sup>。

第 2 に、2016 年 12 月にブルンジのンクルンジザ大統領は AMISOM に参加している自国の部隊に対する手当が 11 ヶ月にわたって未払いであるとし、2017 年 1 月までに支払いが行われない場合は 5000 名のブルンジ部隊を即時撤退させると訴えた。また、支払いを行わない AU に対し法的処置をとるといった構えをみせた。しかし、この未払いはンクルンジザ大統領が憲法に違反する 3 選を果たしたことでブルンジが EU の制裁対象に定められたためだったのだが、AU はそういった問題と平和活動に従事する部隊の手当に関する事柄は区別して議論されるべきとし EU の決定を批判した。

第 3 に、AU は、EU によって手当金額の上限が設定されたことにより、TCC が要求する手当との間にできた差額を埋める必要に迫られる状況に追い込まれたのである。ブルンジのケースを除いて、AMISOM の TCC 内からは兵員に対する手当の度重なる遅配について苦情が出ており、そういった不満からソマリア撤退を切り札に AU に圧力をかけたと考えられる。そう行ったタイミングで EU が手当に上限を設定したことにより、非難の矛先が AU から EU に向けられた。しかし、実際のところ TCC が受領すべき手当の遅配は AU の財務処理能力の不足が原因と考えられる。毎年、EU と AU の間で多額の送金が行われているが、その手続きは膨大な業務量を生み出していた。決められた期日に AU が資金を受け取り、支払いを済ませるには、その期日の 7 ヶ月前までに AU 側の業務を全て終了しておかねばならない。しかし、こういったスケジュールは常に遅れがちであり、手続き上の規則を遵守しない姿勢が結果的に自らの身に降りかかってきたのである<sup>255</sup>。

---

<sup>254</sup> Williams, P. (2017), “Paying for AMISOM: Are Politics and Bureaucracy Undermining the AU’s Largest Peace Operation?”, IPI Global Observatory, January 11, 2017.  
<https://theglobalobservatory.org/2017/01/amisom-african-union-peacekeeping-financing/>  
(アクセス日：2019 年 8 月 14 日)

<sup>255</sup> *ibid.*

AU は、AMISOM 資金についての変更をきっかけに起きた財政危機を乗り越えなければならず、持続可能性の高い安全保障予算確保に向け具体的な改革案の作成に取り組んだ。AU は 2016 年 1 月の総会において、アフリカ開発銀行の元総裁であったルワンダ出身のドナルド・カベルカ (Donald Kaberuka) を AU 平和基金担当の特別代表に任命し、安全保障予算の 25 パーセントを自己負担するための計画案作成を命じた<sup>256</sup>。その結果、追加関税を施行し、それを財源として安全保障予算 25 パーセントに当てることが決まった。加盟国が合意した税率を対象となる物品・サービス等に課し追加徴収し、それを活動資金にするといった取り組みは 10 年以上前から検討されてきたが、実行に移されたことはこれまでなかった。

AU 首脳会議において財政的な自助努力を求める声は以前から聞かれた。2007 年に AU は、ナイジェリア出身の経済学者で国連アフリカ経済委員会事務局長を務めたアデバヨ・アデデジ (Adebayo Adedeji) を筆頭に財務専門家によるハイレベル・パネルを設置し報告書を作成した。報告書によれば、ひとつの課税例として、第三国からの輸入における CIF (cost, insurance and freight) 価格に対し 0.5 パーセントの関税を導入することにより年間 6 億米ドルの税収が見込めると試算している。6 億米ドルは当時の AU 予算の約 10 倍にあたり、AU の健全な運営と様々な事業に対する資金として十分であるとされたが結局実施されることはなかった。また、2014 年にはオバサンジョ大統領が座長を務めたパネルにより、航空航路利用に 10 米ドルの関税、もしくは宿泊施設の利用に 2 米ドルの関税を一人頭に課税する提案をおこなった。しかし、観光収益に頼る国々から関税が観光客の減少につながると反対された。こういった試みは、他にもいくつか検討されてきたが、これまで加盟国の協力を得られず実行に移されることはなかった<sup>257</sup>。

カベルカは、当時国連アフリカ経済委員会の事務局長を務めていたギニアビサウ出身のカルロス・ロペス (Carlos Lopes) とともに、AU 域外からの対象輸入品目の CIF 価格に対し 0.2 パーセントの追加関税の徴収を行うことを提案した。

---

<sup>256</sup> African Union (2016a) Decision on the Activities of the Peace and Security Council and the State of Peace and Security in Africa – Doc. Assembly/AU/2(XXVI), Assembly/AU/Dec.598(XXVI), 31 January 2016, para. 22.

<sup>257</sup> African Union (2015b), Decision on the Report of the Peace and Security Council on its Activities and the State of Peace and Security in Africa, Doc. Assembly/AU/7(XXIV), 31 January 2015.

この 0.2 パーセント関税の提案は 2016 年 7 月に総会において採択された<sup>258</sup>。この関税を含む AU 予算に関する改革は大きな変化をもたらした。それまで、2013 年の AFISMA 設置の際には、配備にかかる経費は予算に組み込まれておらず、あくまでも援助ありきのアドホックな PSO であったのに対し、AMISOM には約 5 億 7700 万米ドルが 2017 年度予算に計上されている。25 パーセントを自己負担することになった安全保障予算に関しては、この取り組みによる税収により 2017 年度として AU 平和基金に 3 億 2500 万米ドルの割り当てと 2020 年には 4 億米ドルの割り当てが予想された<sup>259</sup>。

AU 平和基金の用途はテーマ別に 3 つの分野に分けられ明確化された。基金の支援対象となる 3 つの分野とは、仲裁と予防外交、制度上の対応能力、PSO であり、そのために公正なガバナンス体制構築と独立性の高い基金管理団体の設立も行われることが決まった<sup>260</sup>。また、同総会において、この 0.2 パーセントの追加関税を含む包括的な AU 改革の推進に向け、AU はルワンダのポール・カガメ (Paul Kagame) 大統領に対し改革案についての報告書作成を依頼した<sup>261</sup>。この報告書でカガメは、具体的な数値とともに、これまで具体的な改革案がいくつも不履行に終わっていたという事実を厳しく指摘した。さらに AU は、これまでの低い予算消化率を改善すべく 2018 年度予算の 12 パーセント削減も行った。安全保障予算 25 パーセント負担を達成するため、この 0.2 パーセント追加関税を含む自助努力に向けた決議は「キガリ (財務) 決議 (the Kigali Financing Decision/ the Kigali Decision)」と呼ばれ、2019 年 9 月現在で 55 カ国中 25 カ国がそれぞれの国内で法制化に取り組んだ。この 25 カ国中 16 カ国において課税が開始されており、2017 年に設定された目標は 3 億 2500 万米ドルで、2020 年まで 4 億米ドルである (その後 2021 年までに引き延ばされた)<sup>262</sup>。2019 年 2 月 4 日現在で 8900 万米ドルがプールされている<sup>263</sup>。

---

<sup>258</sup> African Union (2016b), Decision on the Outcome of the Retreat of the Heads of States and Government, Ministers of Foreign Affairs and Ministers of Finance on the Financing of the African Union, AU Doc, Assembly/AU/Dec. 605(XXV), 18 July 2016.

<sup>259</sup> *ibid.*, para. 5(b)(i).

<sup>260</sup> *ibid.*, para. 5(b)(ii).

<sup>261</sup> African Union (2016c), Decision on the Institutional Reform of the African Union, AU Doc, Assembly/AU/Dec.606(XXVII), 18 July 2016.

<sup>262</sup> Apiko, P., and Miyandazi, L., “Self-financing the African Union: One Levy, Multiple Reforms, Discussion Paper, No. 258, ECDPM, p. 13, <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/Self-Financing-African-Union-Levy-Reforms-ECDPM-Discussion-Paper-258.pdf> (アクセス日: 5 月 23 日)

<sup>263</sup> African Union website, “Financing the Union: Towards the financial autonomy of the African Union (EN)”, p.10 downloaded from ‘Sustainable Financing’, <https://au.int/en/aureforms/financing> (アクセス日: 2020 年 5 月 23 日)

具体的な徴税方法として、まず、アフリカ各国を GDP によって 3 つのグループに分け、グループごとに割り振られた金額をグループ内の国の数で割り分担する金額を算出する。加盟国は徴収した税を各国の中央銀行の AU 口座に入金し、決められた額が AU に支払われる仕組みとなっている。余剰分については自国で処理できるという制度である。この「キガリ決議」に基づき、半数程度の加盟国が各国立法府によって法制化の手続きを進めている。国内法制化の進み具合にばらつきがあり目標を達成するのは容易なことではないが、アフリカ大陸大で実行されれば、AU にとって最も大きな弱点を克服し、持続可能な PSO の実施に大きく資する歴史的な決議となるだろう。

## 第 5 節 自立的成長の重要性

AU PSO が国連 PKO によって引き継がれることは双方にとって有効な手立てであったのだろうか。国連設立以来、国際の平和と安全を目指す活動は試行錯誤の連続であった。アドホックな対応として生まれた国連 PKO が厳しい状況下における経験を通して確立されてきたことを考えれば、AU PSO も多くのハードルを越えなければならないことは明白である。また、地域機構として最大の規模を誇る AU と国連との協力、また、AU の最大の支援者である EU との協力が容易なものでないのは当然のことであろう。多くの人命が危険に晒される危険性が伴う安全保障問題を取り扱う以上、時間的な猶予も限られていた。激しく移り変わる国際環境では、新たな脅威に立ち向かう準備が必要不可欠である。

引き継ぎの本質的な原因である「平和活動の政治化」を考えると、戦略的な道筋がなく臨時的な対応を外部からの資源獲得に利用していることに問題があることがわかった。こういった引き継ぎは安全保障メカニズムとしての APSA が正常に機能することを妨げ、域外ドナーに対しより強い依存性を生む。こう言った文脈における時系列分業が長く継続されれば、APSA は不十分な状態で効果を発揮せず、必要以上に軍事力を重要視する介入に偏る恐れがある。ドゥ・コニングは、ドナーにとって AU 支援の肝要は自国の安全保障政策に資することであり、それは AU にとって十分な支援を約束するものではないと指摘する。また、その不足を埋めようと AU は、適切な準備がなされないまま軍事力に偏重した平和支援活動の能力とアプローチを発展させてきたと分析している<sup>264</sup>。

---

<sup>264</sup> de Coning, Cedric (2019), “Can the AU Finance its own peace operations, and if so, what would the impact be?”, 28 March 2017, Academia.edu, p. 7.

AU が第 1 に取り組むべきは域外ドナーの協力を得ながら APSA の拡充に努めることである。それには、AU の最大の弱点である自己財源の脆弱さを克服し、財政管理能力の向上を図るべきであると考えられる。また、アフリカを支援してきたドナー側にも責任の一端はあり、改善が求められる。地域機構として最大である AU の APSA を有効に機能させるためには、自立的成長を促進する支援が今後も必要だからである。2015 年に AU は安全保障予算の 25 パーセントを自己負担する決定を下した。2016 年におきた財政危機以降、AU ははじめて予算削減を行い、追加関税による自己財源の確保に努めている。その道程は長く険しく試行錯誤を繰り返すことになるだろうが、アフリカが主体的に問題解決するためには AU はこの改革を成し遂げなければならない。(第 2 部終わり)

---

[https://www.academia.edu/31374197/Can\\_the\\_AU\\_Finance\\_its\\_own\\_peace\\_operations\\_and\\_if\\_so\\_what\\_would\\_the\\_impact\\_be](https://www.academia.edu/31374197/Can_the_AU_Finance_its_own_peace_operations_and_if_so_what_would_the_impact_be) (アクセス日：2020 年 5 月 14 日)

## 結論

アフリカ大陸での紛争に対応するため、国連は 1990 年代終わり頃から地域機構との効果的な協力の形を模索してきた。折しも、アフリカの国々は OAU から AU に改組するという過渡期にあり、大陸の安全保障を支える理念も大きく変わっていった。AU は APSA という新たな安全保障体制を構築し、アフリカ主導の紛争解決を謳いながら野心的に PSO の実績を積んできた。こういった活動は、国連 PKO 参加に消極的になっていた米国、イギリス、フランスをはじめ活動を支える多くの国々から歓迎された。しかし、その PSO の実情は外部への強い依存と政治的な取引の結果であることが多く、PSO を請け負うことを政治的目的達成のためのレバレッジとして利用するかのような姿勢がしばしばみられるようになった。そういった姿勢には、植民地主義支配から独立し、国家の機能が十分とはいえないまま主権国家体制に組み込まれていったアフリカ諸国家の国家体制のあり方との密接な関係があったと考える。冷戦崩壊後もアフリカ諸国家の新家産制的な特徴は残り、国際社会から資源を獲得するための政策が打ち出された。そういった国家レベルの政策と AU の改革が相互に作用しあって積極的な紛争介入という潮流が生まれたと考察する。

紛争への関与が増加する一方で、PSO に参加する軍事要員の練度や装備、活動資金の不足などが指摘されるようになり、部隊派遣するも目的達成できないケースも見られるようになった。このような状況において、アフリカの地域機構が紛争管理上の初期段階の対応を行い国連 PKO 設立の足掛かりを作るといふ、いわゆる「引き継ぎ」という時系列分業体制が生まれ、国際社会の中で徐々に受け入れられていったと考えられる。本稿のテーマは、地域機構から国連へ引き継がれた事例の分析を通し、これまでの分業体制が生み出す問題や負の影響を明らかにし、アフリカがなぜ国連 PKO への引き継ぎを求めるのか、その本質的な原因を明らかにする試みにあった。

第 1 部では、国連とアフリカの地域機構の活動に触れつつ、両機構の協力の発端となったリベリアとシエラレオネの事例を分析した。ECOWAS によるリベリアへの部隊派遣は 2 度にわたり、時系列で見るとシエラレオネへの派遣は 90 年代の ECOMOG 派遣と 2000 年代の ECOMIL 派遣に挟まれる形で行われている。アフリカ側と国連安保理のやり取りを分析すると、1 度目のリベリア派遣とシエラレオネ派遣は 90 年代に開始されているが、2 度目のリベリア派遣は 2003 年から実施されており、アフリカ側の姿勢に明らかに変化が認められる。その変化を端的に表すと、国連を基盤とした安全保障体制を意識した活動であったかどうかという点にまとめられる。90 年代に開始された 2 つのミッションを牽引してきた軍政下のナイジェリアは当時 2 つの問題を抱えていた。産油地帯であ

るナイジャー・デルタの治安問題と人権弾圧をめぐる国際社会からの批判である。こういった問題の打開策としてリベリア介入を捉えていたナイジェリアの姿勢は、97年から始まったシエラレオネ介入にも同様にみられる。特に、シエラレオネ内戦のように民主的政権を打倒した軍事政権への介入は効果的と考えられたであろう。また、90年代の ECOMOG 派遣はアフリカ主導であることが強調され、アフリカ地域外からの政治的影響をできる限り小さく抑えたいという姿勢が見て取れる。

2000年代に入りアフリカ大陸内外の政治的環境も大きく変わった。多くの国家が民主化を成し遂げ、国連の理念に沿う形で AU や ECOWAS の安全保障上の法整備も進み、介入の正統性についてもより透明性をもった手続きが整備された。政治的利害が介入の強いモチベーションになっていることに変化はみられないものの、国連を基盤とした安全保障体制を意識し、その枠組みの中で最も有利な条件のもとで利益の追求を試みる取引のような傾向性が現れはじめた。それは武内が指摘する冷戦体制下における東西陣営とアフリカの関係における「国際社会からの資源獲得」という PCPS の特徴が、2000年代に入って部隊派遣に付随して発生する利益をめぐる国連・欧米先進国とアフリカという構図をとおして再び姿を現したといえる。2度目の ECOMOG 派遣を巡り、国連との交渉で中心的役割を果たしたのが1999年に民主化を成し遂げたナイジェリアの対応であった。ナイジェリアでは国家予算を圧迫する ECOMOG への参加についての是非が議論されていた。実際にシエラレオネから撤退していたこともあり、2度目のリベリア派遣には消極的な構えをみせていた。それにもかかわらずリベリア介入を引き受けたのは、部隊派遣のコストに対し十分な利得が期待できると判断したためである。政治的利害によって平和活動を請け負うことを「アフリカの問題はアフリカによって解決する」という理念のラベルによって包みこむことで国際社会の理解を得やすくなったと見ることもできる。国際社会は状況が極めて不安定なりベリアへの関与に消極的であり、ナイジェリアの部隊派遣についての消極姿勢はリバレッジとして大きな役割を果たしたといえる。

90年代にアフリカ諸国が経験した民主化の影響の光と影は、その光として国連システムの枠組みのなかで平和活動を行うことを国際社会に示したことであり、国連安保理の意向に従い介入の正統性を重要視するようになったことにある。影としては、紛争への積極的介入をレバレッジとして利用した「平和活動の政治化」を招いたことである。「平和活動の政治化」により PSO のアドホック化がさらに進み、APSA の構築が疎かになったといえる。言い換えれば、AU 加盟国が個々に示す紛争解決への積極的な姿勢は外部ドナーとの支援関係を構築したが、その分、外部への依存が強くなり地域機構としての安全保障システムの

発達・成熟が阻害されてしまったのである。アフリカの問題をアフリカが解決することへの根本的な矛盾に対し AU は目を背け続けたのである。

AU の財政面における依存性を助長し長期化させた原因は支援する側と受ける側の関係性の中にある。支援する側は、いわゆる「PKO 疲れ」と呼ばれる大国や先進国の国連 PKO に対する消極姿勢を示していた。アフリカの地で PKO に参加した自国の部隊に多くの犠牲者が出たにもかかわらず、ホスト国の政情不安定が一向に改善されないことが国内での支持低下を招いたのである。部隊派遣の機会が増えた AU は兵員手当ての増額を要求し、短期間で国連 PKO の兵員手当てとほぼ同額に増加している。本稿第 7 章で示した例では、AMISOM が設置された 2007 年当時、部隊に参加する兵員への手当ては月 500 米ドルであったが、2 年後の 2009 年 7 月に EU は AU から強い働きかけを受け 1028 米ドルに倍増している。これは部隊派遣をレバレッジとしてアフリカの TCC が得る利益を最大限にするというレントシーキングの結果であると考えられる。これが明らかにするものは、大国がアフリカ大陸に対する部隊派遣を渋る傾向があるとき、部隊派遣のリスクを積極的に請け負うアフリカの国にとって、外部の資金を自国に呼び込む大きな機会になるということである。こういった機会の増加により「平和活動の政治化」が助長され、外部への依存性が長期化したといえる。

第 2 部の 4 章から 6 章では、ブルンジ、スーダン・ダルフル、マリの引き継ぎ事例をとおして国連と AU の間でどのような交渉が続けられたのかを明らかにし、7 章において AU の PSO がなぜ国連に引き継がれるのかという本稿の中心的な問いに取り組んだ。まず、引き継ぎの原因として 2 点を示し、それを容認する国際環境として 2 点示した。

#### (1) 引き継ぎが起きる原因

- ① AU が目指す安全保障上の構想を持ちながらも、それを支える財政基盤が脆弱なため地域的紛争解決を国連に頼らざるを得ないため
- ② AU の平和活動はこれまで強制執行的な性質が強く、アドホックな緊急対応策として国連への引き継ぎを前提とする傾向があるため。

#### (2) 引き継ぎを容認する国際社会

- ① アフリカへの自国の部隊派遣に消極的になった大国や先進国がリスクヘッジとして国連への引き継ぎを容認する。AU PSO へ直接支援することで自国に発生する人的・財政的負担を軽減させることを期待する。
- ② テロとの戦いなど国連 PKO の範疇を超えた問題が生じ、AU にその不

備を補う役割を期待する。

このような原因と国際環境を考察するなかで、より本質的な原因はアフリカ諸国の国家の在り方と深い関係があるのではないかという仮説にたどりついた。アフリカの多くの国家が経験した植民地支配や民主化の波といったことと、時系列分業に関係があるのではないかという点に焦点を絞り論証を試みた。

第二次世界大戦後、主権国家体系が世界大に広がった。それは、あらゆる人民は主権国家の下で基本的人権を享受すべきだという考え方であり、植民地主義の支配下にあったアフリカを独立へと向かわせた。冷戦構造の中に組み込まれた主権国家としてのアフリカ諸国家は、超大国からの支援により国内に幾重にも広がるパトロン・クライアント関係を維持し安定的に国内統治を行った。その結果、一党制や長期政権といった特徴を作り出したが、保護を提供する者は被保護者からの忠誠を得ることによって国内資源の競合は抑制されてきた。冷戦終焉とともにアフリカ諸国の戦略的地位が低下し、冷戦構造がもたらした支援も著しい減少をみせた。国内のパトロン・クライアント関係は解体され、資源の競合が激化し情勢は不安定化していった。国連を中心とした安全保障システムはアフリカ諸国の紛争に対してアドホックであれ解決策を講じる必要性があり、それが 90 年代に起きたアフリカ諸国家の民主化と国連 PKO 支援の落ち込みを経て、新家産制国家にみられるような国際社会から資源を獲得するという結果を招いた。また、部隊派遣を請け負うことで自国の国際的評価を上げ、制裁の緩和・解除を目的とするなど国際社会より良い条件を引き出す「平和活動の政治化」がアフリカ域内の紛争解決政策のなかに見られるようになった。

そういった政策はやがて外部ドナーへの極めて高い依存性となり、APSA の機能が不完全なまま放置された。その一方で、引き継ぎを容認する支援者の意図も浮かび上がってきた。国際レベルや地域レベル、また準地域レベルという安全保障の枠組みの中で、西側大国・先進国は部隊派遣のリスクや財政負担を減らすため、より大きな枠組みをもつ国連に PSO を引き継がせる傾向が明らかになったのである。引き継ぎが起こるのはアフリカの地域機構の能力不足といった点ばかりが強調されてきたが、支援する国際社会は引き継ぎを容認あるいは推進する国際環境を構築していたのである。

1990 年にはじまった ECOWAS にリベリア介入は軍事的にも財政的にもナイジェリア主導で行われているが、軍事政権がその軍事力をもって紛争解決を試みた強制措置的な活動であったといえる。これ以降アフリカ主導の平和活動が活発に展開されるようになり、2000 年代に入ってからアフリカ諸国（ブルンジ、エジプト、エチオピア、ガーナ、ケニア、ナイジェリア、ルワンダ、セネ

ガル、南アフリカ、タンザニア、ウガンダといった主要な TCC) の積極的な PKO 要員の提供により、AU は平和活動におけるメジャープレーヤーとなった。

平和活動の引き継ぎは、即効性のある一時的な「解決」になり得るものの、AU が持つ根源的な問題に作用する「改善」にはなり得ない。アフリカ大陸大の安全保障システムがやっと APSA として結実したにもかかわらず、その運用についての努力は極めて限定的であったと言わざるを得ない。一時的な「解決」を優先するのは、部隊派遣をレバレッジとする政治カードを切ることが有効であったからであり、結果的にアフリカ大陸に横たわる根源的な問題から長きにわたって目を背けてきたのである。まさにこれこそ引き継ぎが起こる本質的な原因といえよう。しかし、このような傾向は地域機構の平和活動を軍事力に重心を置いた措置に偏重させる恐れがある。また、それを引き継ぐ国連も PKO 要員や市民を保護するため「強靱」な軍事力を備える傾向を強め、平和に対する脅威の拡大解釈を看過してしまう恐れをもつ。A4P がそのような傾向性を助長しないよう我々は監視する必要がある。

2016 年 1 月に EU が AMISOM に対する支援を大幅に削減したことは、「援助ありきの PSO」を実施してきた AU を揺るがした。この支援削減を発端として AU がはじめた安全保障費を一部自己負担するという取り組みの価値は計り知れない。AU は 2016 年の財政危機を転機とし、長年目をそらしてきた根源的な問題に着手しはじめたのである。この試みは道半ばであり、今後も超えなければならないハードルは多く残されている。しかし、AU が APSA の持続可能な自立的成長を促進すれば、国境を越える脅威に対するレジリエンスを高め、国際社会の平和と安全に直接資する PSO を実施でき、比較優位性に基づいた国連や EU とのパートナーシップ協力を現実のものとするができるであろう。そうなれば、紛争に最も苦しめられてきたアフリカがその経験を活かし、最も平和で安全な地域となることを筆者は確信する。

本稿では引継ぎの本質的な原因を探求するために時系列分業の事例に焦点を絞ったが、アフリカにはもっと多種多様な平和活動が存在しており、より幅広い事例を研究することができればより良い結論を導き出せたと思う。AU の活動を中心にみてきたため、準地域機構の平和活動に関しては限定的な記述にとどまった。平和活動において最も際立った ECOWAS に大きな光を当てる形になったが、CEN-SAD など他の準地域機構の活動なども研究に含むことができればより正確な傾向性を見つけ出すことができたかもしれない。また、対テロ戦争といったいわゆる非対称戦争においては今後地域機構の役割が今以上に増加することが考えられる。平和維持活動と強制措置的な介入との境界線上で活動する要員の安全を考える上で、地位協定や派遣に関する覚書等についての論

点に関しては行き届かなかった。地域機構の将来性を含め、国連との協力体制を考えることは重要なことであるので、もし次の機会に恵まれることがあればこういった論点にも積極的に取り組んでみたいと思う。

## 参考文献

### <和書>

伊勢崎賢治（2004）『武装解除：紛争屋がみた世界』、講談社現代新書。

伊勢崎賢治（2010）『国際貢献のウソ』、ちくまプリマー新書。

伊勢崎賢治（2015）『本当の戦争の話をしよう』、朝日出版社。

井上実佳（2012）「「保護する責任」と国際平和維持活動：アフリカに焦点をあてて」、『国際安全保障』、第40巻第2号、2012年9月、国際安全保障学会。

井上実佳（2011）「アフリカの安全保障と国連：国連平和維持活動（PKO）における地域機構との関係を中心に」、『国連研究』、第12号、2011年6月、日本国際連合学会。

井上実佳（2018）「アフリカをめぐる日米中の国連PKO政策の現状：南スーダン撤収後の日本の課題」、『政策オピニオン』、第76号、2018年2月、平和政策研究所。

茨木透（2014）、「イスラーム組織アンサール・アッ=ディーンの指導者イヤド・アグ・ガリ」、『サハラ地域におけるイスラーム急進派の活動と資源紛争の研究—中東諸国とグローバルアクターとの相互連関の視座から—』、平成25年度外務省外交・安全保障調査研究事業、日本国際問題研究所。

岩野智（2015）、「EUにおける開発協力政策と共通外交・安全保障政策のリンク—「アフリカ平和ファシリティ」の運用権限をめぐる機関間対立」、『国際政治』、第182号（2015年11月）、日本国際政治学会。

ウィリアムズ、ポール（2014）、「アフリカの平和活動—パターン、課題、見通し」、平成26年度安全保障国際シンポジウム報告書『平和維持活動の新潮流—新たな方向性の模索』、防衛省防衛研究所。

上杉勇司（2004）、『変わりゆく国連PKOと紛争解決：平和想像と平和構築をつなぐ』、明石書店。

上杉勇司・藤重博美 (2018)、『国際平和協力入門』、ミネルヴァ書房。

上杉勇司・藤重博美・吉崎知典 (2012)、『平和構築における治安部門改革』、国際書院。

欧州連合 (2016)、『欧州連合の共通安全保障・防衛政策：The Common Security and Defence Policy of the European Union』、東京、駐日欧州連合代表部。

片岡貞治 (2003)、「AU (アフリカ連合) と「平和の定着」、『サブサハラ・アフリカにおける地域間協力の可能性と同行』、平成 15 年外務省委託研究 (2003 年 3 月 31 日)、日本国際問題研究所。

川端正久(2005)、「アフリカ連合とダルフル紛争」、『海外事情』、53 巻 4 号 (平成 17 年 4 月号)、拓殖大学海外事情研究所。

栗本英世 (2004)、「IGAD による平和調停—概観と分析」、『平成 15 年度 外務省委託研究「サブサハラ・アフリカにおける地域間協力の可能性と動向」、日本国際問題研究所。

古賀慶 (2017)、「「安全保障化」のツールとしての地域機構 —ASEAN と ECOWAS の比較検証」、『国際政治』大島美穂編、第 189 号 (2017 年 10 月)、日本国際政治学会。

佐藤章 (2005)、「コートディヴォワールにおける新家産制の変化・変質：1990 年以後期の政治分析に向けて」、『アジア経済』、第 46 巻第 11・12 号、アジア経済研究所。

佐藤章 (2018)、「「アフリカの問題のアフリカによる解決」の両義性もしくは逆説」、『国際政治』土佐弘之編集、第 194 号 (2018 年 12 月)、日本国際政治学会。

篠田英朗 (2013)、『平和構築入門：その思想と方法を問い直す』、ちくま新書。

篠田英朗 (2015)、「国連ハイレベル委員会報告書と国連平和活動の現在 - 「政治の卓越性」と「パートナーシップ平和活動」の意味-」、『広島平和科学』、37 号、広島大学平和科学研究センター。

篠田英朗 (2007)、「アフリカ諸国による国際刑事裁判所脱退の動きの国際秩序論の視点からの検討」、『国際関係論叢』、第 6 巻第 2 号 (2017 年 9 月)、東京外国語大学国際関係研究所。

篠田英朗 (2017)、「アフリカ諸国による国際刑事裁判所 (International Criminal Court: ICC)脱退の動きの国際秩序論の視点からの検討」『国際関係論叢』、第 6 巻第 2 号、東京外国語大学国際関係研究所。

篠田英朗 (2014)、「国連 PKO における「普遍性」原則と国際社会の秩序意識の転換」、『広島平和科学』、第 36 号、広島大学平和科学研究センター。

篠田英朗 (2019)、「多角的な国際安全保障環境におけるパートナーシップ平和活動：地域・準地域組織の国際平和活動への関与についての一考察」(英文)、『国際関係論叢』、第 8 巻第 1 号、東京外国語大学国際関係研究所。

篠田英朗 (2007)、「スーダンにおける『紛争後』平和構築：一つの『国家』、二つの『紛争』、多様な『課題』」、武内進一 (編)『アフリカにおける紛争後の課題』(共同研究会中間成果報告)、2007 年 3 月、独立行政法人日本貿易振興会アジア経済研究所。

滝澤美佐子 (2010)、「紛争解決における国連とアフリカの地域機構」、『紛争解決アフリカの経験と展望』川端正久・武内進一・落合雄彦編、ミネルヴァ書房。

高橋基樹 (2015)、「現代アフリカ国家の特質：その歴史的・包括的理解に向けて (<特集>アフリカ・インドの研究最前線)」、『国民経済雑誌』、第 211 巻第 1 号、平成 27 年 1 月、神戸大学。

武内進一 (2012)、「紛争影響国における国家建設—「能力の罫」と「正当性の罫」」『国際問題』、第 616 号 (2012 年 11 月)、日本国際問題研究所。

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。

武内進一編 (2003)、『国家・暴力・政治— アジア・アフリカの紛争をめぐって—』、日本貿易振興機構アジア経済研究所。

坪内淳 (2006)、「地域機構は役に立つのか」、『平和政策』大芝亮・藤原帰一・山田哲也編、有斐閣ブックス。

土佐弘之 (2018)、「序論 体制移行と暴力—世界秩序の行方」、『国際政治』土佐弘之編、第 194 号 (2018 年 12 月)、日本国際政治学会。

中村道 (2009)、『国際機構法の研究』、東信堂。

藤重博美 (2012)、「「安全保障」と「開発」の交錯点としての SSR」、『平和構築における治安部門改革』、国際書院。

松隈潤 (2018)、『地球共同体の国際法』、国際書院。

最上俊樹 (2001)、『人道的介入—正義の武力行使はあるか—』、岩波新書。

山下秀一 (2017)、「アフリカにおける国連と地域機構による平和維持活動の分業についての研究」、『言語・地域文化研究』、博士後期課程論叢 23 号 (2017 年 1 月)、東京外国語大学大学院。

#### <洋書>

African Union (2000), Constitutive Act of the African Union, the Thirty-sixth Ordinary Session of the Assembly of Heads of State and Government, Lomé, Togo, 11 July 2000.

African Union (2002), Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union, the First Ordinary Session of the Assembly of the African Union, Durban, 9 July 2002.

African Union (2003), Communique of the Ninety First Ordinary Session of the Central Organ of the Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution at Ambassadorial Level, Central Organ/MEC/AMB/Comm. (XCI), 2 April 2003.

African Union (2004a), Assembly of the African Union, Third Ordinary Session 6 – 8 July 2004, Addis Ababa, Ethiopia, “Decision on Darfur”, Assembly/AU/Dec. 54(III).

African Union (2004b), “Working Document on the Enhancement of the African Mission

in the Sudan”, 1st meeting of the military staff committee of Peace and Security Council, Addis Ababa, Ethiopia, 18 Oct 2004, PSC/MSC/2(1).

African Union (2004c), Peace and Security Council, 17th Meeting, 20 October 2004, Communique, PSC/PR/Comm. (XVII). Addis Ababa, Ethiopia.

Africa Union (2005), Executive Council, 7<sup>th</sup> Extraordinary Session, 7- 8 March 2005, Addis Ababa, Ethiopia.

African Union (2007), Investigation Report on the Attack on MGS Haskanita on 29/30 Sep 07 by Armed Faction to the Darfur Conflict, AMIS/FHQ/INTSY/G/002, 9 Oct 2007.

African Union (2012), PSC/PR/COMM. (CCCX XXIII), 12 June 2012.

African Union (2011), AU PSC 297th meeting, PSC/PR/COMM/2(CCXCVII), 20 October 2011.

African Union (2013a), PSC/PR/COMM.(CCCLVIII), Addis Ababa, Ethiopia, 7 March 2013.

African Union (2013b), PSC/PR/COMM.(CCCLXXI), Addis Ababa, Ethiopia, 25 April 2013.

African Union (2015a), Decision on the Scale of Assessment and Alternative Sources of Financing the African Union, AU Doc, Assembly/AU/Dec. 578(XXV), 15 June 2015.

African Union (2015b), Decision on the Report of the Peace and Security Council on its Activities and the State of Peace and Security in Africa, Doc. Assembly/AU/7(XXIV), 31 January 2015.

African Union (2016a) Decision on the Activities of the Peace and Security Council and the State of Peace and Security in Africa – Doc. Assembly/AU/2(XXVI), Assembly/AU/Dec.598(XXVI), 31 January 2016.

African Union (2016b), Decision on the Outcome of the Retreat of the Heads of States and Government, Ministers of Foreign Affairs and Ministers of Finance on the Financing

of the African Union, AU Doc, Assembly/AU/Dec. 605(XXV), 18 July 2016.

African Union (2016c), Decision on the Institutional Reform of the African Union, AU Doc, Assembly/AU/Dec.606(XXVII), 18 July 2016.

African Union Commission (2020), *African Union Handbook 2020*, the African Union Commission and New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade/Manatū Aorere.

Bellamy, Alex J. and Williams, Paul D. (2010), *Understanding Peacekeeping*, 2nd edition, Cambridge, Polity Press.

Birikorang, Emma (2009), “Towards Attaining Peace in Darfur: Challenges to a Successful AU/UN Hybrid Mission in Darfur”, *KAIPTC Occasional Paper*, No. 25. October 2009.

Boulden, J., eds. (2003), *Dealing with Conflict in Africa: The United Nations and Regional Organizations*, Palgrave Macmillan, New York, USA.

Boulden, J., eds. (2013), *Responding to Conflict in Africa, the United Nations and Regional Organizations*, Jane Boulden eds, Palgrave Macmillan.

Brosig, Malte (2015), *Cooperative Peacekeeping in Africa: Exploring Regime Complexity*, Routledge, UK.

Dallaire, Roméo (2003), *Shake hands with the devil: the failure of Humanity in Rwanda*, Canada, Random House Canada.

de Plessis, M, Maluwa, T and O’Reilly, A. (2013), “Africa and the International Criminal Court”, *International Law*, 2013/01, Chatham House.

de Waal, Alex, eds. (2007), *War in Darfur: and the Search for Peace*, Global Equity Initiative, Harvard University, Justice Africa, Library of Congress Cataloging-in-Publication (CIP) Data, USA.

de Wet, Erika, (2015), “Regional Organizations and Arrangements: Authorization, Ratification, or Independent Action”, in Weller, Marc eds., *The Oxford Handbook of The*

*Use of Force in International Law*, Oxford University Press.

Dugard, John (2013), “Palestine and the International Criminal Court: Institutional Failure or Bias?”, *Journal of International Criminal Justice*, 11(3).

ECOWAS (1981), Protocol A/SP.3/5/81 Relating to Mutual Assistance on Defence, 29 May 1981. (防衛議定書)

ECOWAS (1992), ECOWAS Decisions on the Liberian Crisis - Special Supplement of the Official Journal, Official Journal of the Economic Community of West African States, Vol. 21, November 1992.

ECOWAS (1997), Final Communiqué, the Ministers of Foreign Affairs, Conakry, Guinea, 26 June 1997.

ECOWAS (1999), Protocol Relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security, ECOWAS Authority, Lomé, Togo, 10 December 1999. (紛争予防・管理・解決・平和維持・安全保障メカニズム議定書)

ECOWAS (2012a), ECW/HOSG/ABJ/40, Abuja, 16-17 February 2012.

ECOWAS (2012b), Final communique from the extraordinary summit of ECOWAS Heads of State and Government, Abidjan, Côte d’Ivoire, 27 March 2012.

ECOWAS (2012c), Final communique from the extraordinary summit of ECOWAS, Heads of State and Government, Abidjan, Côte d’Ivoire, 26 April 2012.

ECOWAS (2012d), 41st Ordinary Session of the ECOWAS Authority of Head of States and Government Final Communiqué, Yamoussoukro, Côte d’Ivoire, 28-29 June 2013.

Engel, Ulf., (2015), “The African Union Finances: How does it work?”, *Working Paper Series of the Centre for Area Studies*, No. 6, University of Leipzig.

European Commission (2018), *African Peace Facility: Annual Report 2017*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.

European Community (2009), *European Security Strategy: A Secure Europe in A Better World*, Council of the European Union, Belgium, DGF-Communication/ Publications.

European Parliament (2017), *The budgetary tools for financing the EU external policy*, Directorate General for internal policies, Policy Department D: Budgetary Affairs, Brussels, European Union.

European Union (2013), *Official Journal of the European Union*, Legislation, L210, Vol. 56, 6 August 2013.

Gowan, Richard (2008), “The Strategic Context: Peacekeeping in Crisis, 2006-08”, *International Peacekeeping*, Vol.15, No.4, August 2008, Routledge, Taylor and Francis Group.

Gray, Christine (2008), *International Law and the Use of Force*, 3rd Edition, Oxford University Press.

Guéhenno, J.M. (2015), *The Fog of Peace: A Memoir of International Peacekeeping in the 21st Century*, Washington, D.C., Brooking Institution Press.

Hurd, I. (2014), *International Organizations*, Politics, Law, Practice, 2nd edition, Cambridge University Press, UK.

ICISS (2001), *The Responsibility to Protect*, The International Commission on Intervention and State Sovereignty, The International Development Research Centre, Ottawa, Canada.

Organizations of African Unity (1997), Decisions Adopted by the Sixty-sixth Ordinary Session of the Council of Ministers, CM/Dec.356 (LXVI).

Pharatlhathe, K. and Vanheukelom, J. (2019), “Financing the African Union on mindsets and money”, *Discussion Paper*, No. 240, Political Economy Dynamics of Regional Organisations in Africa (PEDRO), European Centre for Development Policy Management (ECDPM), February 2019.

Weller, Marc eds. (2015), *The Oxford Handbook of The Use of Force in International Law*, Oxford University Press.

Tardy, T., and Wyss, M., eds., (2014), *Peacekeeping in Africa: the evolving security architecture*, Abingdon, Routledge, 2014.

United Nations (1991), Note by the President of Security Council, S/22133, UN document, 22 January 1991.

United Nations (1992a), An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping, A/47/277 - S/24111, UN documents, 17 June 1992.

United Nations (1992b), S/RES/788, UN document, 19 November 1992.

United Nations (1993), S/RES/866, UN document, 22 September 1993.

United Nations (1995), Supplement to Agenda for Peace, A/50/60, S/1995/1, UN document, 25 January 1995.

United Nations (1997a), Renewing the United Nations: A Programme for Reform, Report of the Secretary-General, A/51/950, UN document, 14 July 1997.

United Nations (1997b), Statement by the President of the Security Council, S/PRST/1997/42, UN document, 6 August 1997.

United Nations (1998a), The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa, A/52/871 – S/1998/318, UN document, 13 April 1998.

United Nations (1998b) Press Release, SG/SM/6552, AFR/56, UN document, 6 May 1998.

United Nations (1998c), Statement by the President of the Security Council, S/PRST/1998/5, UN document, 26 February 1998.

United Nations (1999a), Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda, S/1999/1257, UN document, 16 December

1999.

United Nations (1999b), Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly Resolution 53/35: The Fall of Srebrenica, A/54/549, UN document, 15 November 1999.

United Nations (1999c), S/RES/1244, UN document, 10 June 1999.

United Nations (1999d), Secretary-General's Bulletin, Observance by United Nations forces of international humanitarian law, ST/SGB/1999/13, UN document, 6 August 1999.

United Nations (1999e), S/RES/1270, UN document, 22 October 1999.

United Nations (2000), Report of the Panel on United Nations Peace Operations, A/55/305-S/2000/809, UN document, 21 August 2000. 『国連平和活動に関する委員会報告』(通称「ブラヒミ・レポート」)

United Nations (2001), S/RES/1375, UN document, 29 October 2001.

United Nations (2003), Statement delivered by Secretary-General Kofi Annan at the African Union Summit in Maputo, Mozambique, 10 July 2003.

United Nations (2004a), Report of the Secretary-General on the Sudan, S/2004/453, UN document, 3 June 2004.

United Nations (2004b), S/RES/1547, UN document, 11 June 2004.

United Nations (2005), Report to the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General, Geneva, UN document, 25 January 2005.

United Nations (2006), "Security Council Calls for 'Immediate Cessation of Hostilities and Human Rights Abuses' in Burundi", Department of Public Information, 23 March 2006.

United Nations (2007), S/PV.5786, 28 November 2007.

United Nations (2008a), UN Peacekeeping Operations Principles and Guidelines, UN

document, 18 January 2008. 『国連 PKO-原則と指針』(通称「キャップストーン・ドクトリン」)

United Nations (2008b), Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations, in all their aspects, A/63/666 – S/2008/813, UN document, 31 December 2008.

United Nations (2009a), Support to African Union peacekeeping operations authorized by the United Nations, A/64/359-S/2009/470, UN document, 18 September 2009.

United Nations (2009b), S/RES/1863, UN document, 16 January 2009.

United Nations (2012a), S/2012/894, UN document, 29 Nov 2012.

United Nations (2012b), S/RES/2056, UN document, 5 July 2012.

United Nations (2012c), S/RES/2071, UN document, 12 October 2012.

United Nations (2013a), S/2013/189, UN document, 26 March 2013.

United Nations (2013b), S/2013/582, UN document, 1 October 2013.

United Nations (2013c), Report of the Secretary-General on the situation in the Sahel region, S/2013/354, UN document, 14 June 2013."

United Nations (2015a), “Partnership for peace: moving towards partnership peacekeeping”, Report of the Secretary-General, S/2015/229, UN document, 1 April 2015.

United Nations (2015b), “Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on Uniting our Strengths for Peace; Politics, Partnership and Peace”, A/70/95-S/2015/446, UN document, 17 June 2015. 『平和活動ハイレベル独立パネル報告書』(通称「HIPPO 報告書」)

United Nations (2016), S/RES/2320, UN document, 18 November 2016.

Vanheukelom, J. and Desmid, S. (2019), “Regional peace architectures in Africa: A reality check”, *Discussion Paper*, No. 249, Political Economy Dynamics of Regional

Organizations in Africa (PEDRO), European Centre for Development Policy Management (ECDPM), March 2019.

Weiss, T. G., and Welz, M. (2014), “The UN and the African Union in Mali and beyond: a shotgun wedding?”, *International Affairs*, Vol. 90, Issue 4, July 2014, Chatham House, The Royal Institute of International Affairs.

Yamashita, Hikaru (2017), *Evolving Patterns of Peacekeeping: International Cooperation at Work*, Lynne Rienner Publishers, Inc., Colorado, USA.

<WEB サイト>

African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (2007), “South Africa’s Peacekeeping Role in Burundi: Challenges and Opportunities for Future Peace Missions”, *the Occasional Paper Series: Volume 2, Number 2*, ACCORD, 2007.

[https://www.files.ethz.ch/isn/100046/op\\_2007\\_2.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/100046/op_2007_2.pdf) (アクセス日 : 2019 年 11 月 8 日)

African Union website, “Financing the Union: Towards the financial autonomy of the African Union (EN)”, downloaded from ‘Sustainable Financing’.

<https://au.int/en/aureforms/financing> (アクセス日 : 2020 年 5 月 23 日)

Aning, Kwesi (2014), “Transnational security threats and challenges to peacekeeping in Mali”, *Conflict Trends*, 2014/2, 21 July 2014, African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD).

<https://www.accord.org.za/publication/conflict-trends-2014-2/> (アクセス日 : 2019 年 12 月 13 日)

Ayittey, George B.N. (2016), “Disband the African Union”, *Foreign Policy*, 10 July 2016.

<http://foreignpolicy.com/2016/07/10/disband-the-african-union/> (アクセス日 : 2019 年 10 月 24 日)

de Coning, Cedric (2019), “Can the AU Finance its own peace operations, and if so, what would the impact be?”, 28 March 2017, Academia.edu.

[https://www.academia.edu/31374197/Can\\_the\\_AU\\_Finance\\_its\\_own\\_peace\\_operations\\_and\\_if\\_so\\_what\\_would\\_the\\_impact\\_be](https://www.academia.edu/31374197/Can_the_AU_Finance_its_own_peace_operations_and_if_so_what_would_the_impact_be) (アクセス日 : 2020 年 5 月 14 日)

Esler, Gavin (2003), "Interview with President Obasanjo of Nigeria", 29 July 2003, One-Minute World News, BBC News.

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/newsnight/3106961.stm> (アクセス日:2019年9月19日) "

Fagbayibo, Babatunde (2019), "The African Union's self-financing agenda: 3 ideational measures that should guide it", *Africa Portal*, 2 April 2019.

<https://www.africaportal.org/features/african-unions-self-financing-agenda-3-ideational-measures-should-guide-it/> (アクセス日:2019年12月25日)

Hesburgh, François (2013), "A surprising little war: first lessons of Mali", *Survival: Global Politics and Strategy*, Vol. 55, Issue 2, Routledge.

<https://www.tandfonline.com/toc/tsur20/55/2?nav=tocList> (アクセス日:2019年12月13日)

International Peace Institute (2018), Total peacekeepers deployed by type.

<http://www.providingforpeacekeeping.org/peacekeeping-data-graphs/> (アクセス日:2020年5月15日)

Maru, Mehari Taddele (2019), "Why Africa loves China: Contrary to what the West believes, Africans do not see themselves as victims of Chinese economic exploitation", *Opinion/Poverty and Development*, Al Jazeera, 6 January 2019.

<https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/africa-loves-china-190103121552367.html> (アクセス日:2020年5月15日)

Mills, Claire (2013), "In brief: International Military Forces in Mali", House of Commons Library, SN06615, 19 August 2013. (MINUSMAの要員数について)

<https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN06615> (アクセス日:2019年4月2日)

North Atlantic Treaty Organization (1999), The Alliance's Strategic Concept, NATO Press Release NAC-S(99)65, 23rd April 1999.

[https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_27433.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27433.htm?selectedLocale=en) (アクセス日:2020年7月1日)

Pelz, Timo and Lehmann, Volker (2007), “The Evolution of UN Peacekeeping (1): Hybrid Missions”, *Dialogue on Globalization*, Fact Sheet, Friedrich Ebert Stiftung New York, November 2007.

<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/usa/04976.pdf> (アクセス日:2019年10月24日)

Svensson, E. (2008), “The African Mission in Burundi: Lessons learned from the African Union’s first Peace Operation”, FOI Swedish Defence Research Agency, Stockholm, September 2008.

<https://www.foi.se/rest-api/report/FOI-R--2561--SE> (アクセス日:2020年4月29日)

The United States Government (2018), “Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Trump Administration’s New Africa Strategy”, The White House, 13 December 2018.

<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-trump-administrations-new-africa-strategy/> (アクセス日:2019年10月24日)

U.S. Department of State, Intelligence and Research (2005), Fact Sheet - 2005, “Sudan: Death Toll in Darfur”.

<https://2001-2009.state.gov/s/inr/rls/fs/2005/45105.htm> (アクセス日:2019年11月14日)

United Nations (2017), “Improving Security of United Nations Peacekeepers: We need to change the way we are doing business”.

[https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/improving\\_security\\_of\\_united\\_nations\\_peacekeepers\\_report.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/improving_security_of_united_nations_peacekeepers_report.pdf) (アクセス日:2020年5月16日)

UNSC website,

安保理決議 2161 の 36 項に基づきアルカイダ制裁委員会によって作成されたテロリストおよびテロ組織のリスト。

[https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1267/aq\\_sanctions\\_list/summaries/individual/abdelmalek-droukdel](https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1267/aq_sanctions_list/summaries/individual/abdelmalek-droukdel) (アクセス日:2019年6月26日)

United Nations Mission in Liberia.

<https://unmil.unmissions.org/> (アクセス日:2019年10月24日)

United Nations Association-UK,  
UN briefings: The UN's finances, UNA-UK, 7 July 2017.  
<https://www.una.org.uk/news/un-briefings-uns-finances> (アクセス日 : 2019 年 10 月 24 日)

Williams, Paul (2017), "Paying for AMISOM: Are Politics and Bureaucracy Undermining the AU's Largest Peace Operation?", *IPI Global Observatory*, January 11, 2017.  
<https://theglobalobservatory.org/2017/01/amisom-african-union-peacekeeping-financing/> (アクセス日 : 2019 年 8 月 14 日)

Williams, Paul (2010), "Lessons learned from Peace Operations in Africa", *African Security Brief*, No.3, March 2010, African Center for Strategic Studies.  
<https://africacenter.org/publication/lessons-learned-from-peace-operations-in-africa/>  
(アクセス日 : 2019 年 12 月 13 日)

World Peace Foundation (2017), "Mali Mission Brief", African Politics, African Peace. (AFISMA の要員数について)  
<https://sites.tufts.edu/wpf/files/2017/07/Mali-brief.pdf>(アクセス日 : 2019 年 4 月 2 日)

日本外務省ホームページ、  
アフリカ連合スーダン・ミッション (AMIS) に対する襲撃事件について (外務報道官談話)、平成 19 年 10 月 1 日。  
[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/19/dga\\_1001.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/19/dga_1001.html) (アクセス日 : 2019 年 11 月 13 日)

日本外務省ホームページ、  
「マリ暫定政府とマリ北部武装勢力との予備合意署名について」(外務報道官談話)、平成 25 年 6 月 20 日。  
[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/page6\\_000118.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/page6_000118.html) (アクセス日 : 2019 年 4 月 3 日)

日本外務省ホームページ、  
マリ・キダル州アゲロックにおける国連平和維持活動部隊に対する攻撃について、(外務報道官談話) 平成 31 年 1 月 22 日。  
[https://www.mofa.go.jp/mofaj/page6\\_000254.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/page6_000254.html) (アクセス日 : 2019 年 4 月 3 日)