

アフリカにおけるセキュリティ・ガバナンス ——国連 PKO・AU・EU 間の協働をめぐって——

山根 達郎*

はじめに：問題の所在

内戦や地域紛争、テロリズムの問題に対応するための紛争解決や紛争予防には、様々な支援主体が並行して活動にあたる傾向にある。複合的で分散化したこれらの営みについて、国際社会の間では、支援主体間で調整されることが望ましく、かつそれらが紛争解決や紛争予防といった特定の目的に収斂して統合されていくことへの期待や予測がある。しかし、言うまでもなく、世界政府の不在を前提とする国際社会にあっては、調整のプロセスは複雑さを増し、有効で統一的なガバナンスの形成は、その重要性にもかかわらず、困難を極める。冷戦終結直後に期待された国際連合（以下、国連）による国際の平和と安全の維持に関する機能の有効性が揺らいでいる中、現代の紛争解決や紛争予防についてのグローバル・ガバナンスの形成は、どのようにして実現に向かうのであろうか。

本稿は、以上のような問題関心から、多様な国家主体と非国家主体とが協働して安全保障上の特定の課題に取り組む動態を明らかにしようとする「セキュリティ・ガバナンス」と称する国際政治学上の分析アプローチを用いつつ、アフリカ地域での安全保障上の主体間の協働の営みについて考察をする。アフリカでは、国連平和維持活動（The United Nations Peacekeeping Operations: UNPKO）（以下、国連 PKO）もあれば、地域機構の提供する軍事組織もある。地域機構と一言にいても、アフリカ内部の地域機構、例えば

* 広島大学大学院国際協力研究科准教授

アフリカ連合 (African Union: AU) (以下、AU) のような組織もあれば、外部から欧州連合 (European Union: EU) (以下、EU) や北大西洋条約機構 (North Atlantic Treaty Organization: NATO) (以下、NATO) などか絡むこともある。また、コートジボワールやマリでは仏国が、シエラレオネでは英国が、リベリアでは米国が紛争解決のために軍事介入を実施した。なぜ、アフリカ地域では、国連や内外の地域機構、さらには国際秩序に多大な影響をもたらすような大国までもが、紛争解決に乗り出すのであろうか。そこに、どのような目的と手段、あるいは政策間の調整が試行されているのであろうか。

現実には、ソマリア、スーダン、マリといったアフリカの紛争事例では多様なセキュリティ・プロバイダー (security providers) が互いに連携する事例も増えてきている。特に国連 PKO、AU、EU との関係には一定のガバナンスの形成とも言えるような萌芽が見受けられる。「手薄」¹⁾とみられてきた安全保障面でのガバナンス形成の実践がアフリカの事例には生じつつあるのではないか。本稿では、この問いに答えるために、国連 PKO、AU、EU を中心としたアフリカの安全保障政策の実践を事例にして、セキュリティ・ガバナンスの分析アプローチから考察をしてみたい。そのために、続く第1章では、セキュリティ・ガバナンスの分析アプローチについて説明し、第2章では、国連 PKO、AU、EU によるアフリカ安全保障への取り組みについて、事例の提示を行う。その上で、「おわりに」では、結びとして、セキュリティ・ガバナンスの理念的な政策分類を通じた考察を行う。

1. 分析アプローチとしてのセキュリティ・ガバナンス：機能・手段・政策

本章では、次章での事例を提示するための準備作業として、分析視角としてのセキュリティ・ガバナンスの機能・手段・政策の組み合わせについて説

明する。

米ソ対立が解消されたとされる冷戦終結後において、にわかに内戦や地域紛争という暴力的紛争が、伝統的な国家間の戦争とは別に国際社会を脅かす源泉となったとして、「新しい戦争」²⁾ 論が生じた。民族や宗教、文化といった同一の信念をめぐる差異を互いに強調する人間集団の間で、政治的な対立をきっかけとして社会的亀裂を生じさせるアイデンティティ・ポリティクスは、自分にとって脅威と認識される「他者」を暴力的手段によって排除しようとする危険性をもつ。そのような「新しい戦争」の本質を見極め、国家のみならず非国家主体をも対象とした多様な主体間で、どのようにして協調し、紛争解決が図られるべきなのかという問いを前にして、冷戦終結後から四半世紀が経過した現在もなお、より複雑な「国際関係」を解き明かすための分析アプローチの開発が求められている。

アフリカにおいても、弾圧政府の存在、もしくは正統な政府の不在によって、国民の生命を危機に曝す、「失敗国家」³⁾ と呼ばれる問題が後を絶たない。この「失敗国家」の問題は、アイデンティティ・ポリティクスと連動し、「新しい戦争」の発生とも深く関連している。1990年代から2000年代にかけて、アフリカでは、ソマリア、ルワンダ、シエラレオネ、リベリア、スーダンなどの国々において、多数の紛争が発生した。また、その後の「アラブの春」以降においても、中東・北アフリカ地域の民主化とテロの拡散の問題と絡んで、マリやナイジェリア、中央アフリカ共和国など、アフリカ地域全体として、解決すべき紛争の勃発が後を絶たない。これに対し、国連など、多様な主体が紛争解決に乗り出している。本稿では、アフリカにおいて断続的に生じる武力紛争に対し、多様な主体間でつむぎだされるセキュリティ・ガバナンスの動態について明らかにする。

ところで、本稿の考察のために用いられる「セキュリティ・ガバナンス」とはどのような分析アプローチなのか。まずはこのことについて確認してみたい。冷戦終結後のヨーロッパでは、安全保障環境の変化により、安全保障

アーキテクチャーの見直しが迫られたわけだが、セキュリティ・ガバナンス・アプローチの開発もまたそうした変化をよりの確にとらえるための一つの分析アプローチとして生じることになった。セキュリティ・ガバナンスは、「複数に分割された権威によって調整された管理・規制、公的及び私的主体による相互作用（課題によって事情は異なる）、公式・非公式の制度化、同様に言説や規範によって構成された諸制度、そして特定の政策のための成果に向けて目的別に管理された諸制度など」のことである、とする定義が定着しつつある⁴⁾。その具体的特徴は、①ヘテラーキー（heterarchy）、②公的及び私的の多数の主体による相互作用、③公式及び非公式の制度化、④主体間の関係は性質上、観念的（ideational）で規範や相互了解、公式の規則で構成、⑤集団の目的をもつこと、にある⁵⁾。

セキュリティ・ガバナンス・アプローチは、国際制度論の枠組みにおいて、伝統的な安全保障共同体論やグローバル・ガバナンス論を参照しながら、国家と非国家主体との間の公式・非公式によるガバナンスの動態をよりよく理解するための議論の一つとして、主に欧米の論者によって注目を集めてきた⁶⁾。本稿では、上述の定義に則って論をすすめることにするが、紙幅の都合上、セキュリティ・ガバナンス・アプローチについての議論の展開については別の拙稿があるのでそちらを参照されたい⁷⁾。ただし、本稿は、その分析視座の説明として、上述の定義にもある目的を達成するために構築されるセキュリティ・ガバナンスの機能と手段、そして政策の3つの側面を提示したい。

その機能、手段、政策を考えるうえでは、差し当たり、EUによるセキュリティ・ガバナンス政策を包括的に分析し始めたジェームス・スパーリング（James Sperling）による政策別の「4分類」を参考とするのが適当であろう⁸⁾。スパーリングは、セキュリティ・ガバナンスの2つの機能、すなわち「制度構築（institution-building）」と「紛争解決（conflict resolution）」に着目することが当該ガバナンスの形成を考える上で不可欠であると述べる。また、スパーリングは、これら2つの機能を効果的に促進させるための手段について、

「説得的手段 (persuasive instrument)」と「強制的手段 (coercive instrument)」に分けて、セキュリティ・ガバナンスの特徴付けを試みた。スパーリングによる定義によれば、説得的手段とは、政治的、経済的、外交的な非強制的に講じられる手段のことを、一方で、強制的手段とは、軍事的介入を通じた手段のことを指す。

制度構築／紛争解決を縦軸に、説得的手段／強制手段を横軸にして出来る4分類の政策オプション——予防 (prevention)、保証 (assurance)、保護 (protection)、強要 (compellence) ——についてスパーリングは政策の目的を理解するための分析枠組みとして設定し、その後に論を進めた（本稿「表1」参照）。ここでの予防政策とは、無秩序を緩和しつつ秩序の回復に寄与するための国内的、地域的、国際的なレベルでの説得的な紛争予防制度の構築を指している。また保証政策とは、セキュリティ・ガバナンスにとっての紛争解決機能について、説得的手段を講じること、すなわち、紛争終結後の復興や平和構築、紛争当事者間の信頼醸成措置などを指している。他方で、保護政策とは、外部脅威から（スパーリングの上記議論にならえば、特にEU域内の）社会を保護するための正統で強制的な治安機能を強化するための努力一般について指している。さらに、強要政策とは、(EUの) 外部地域への平和強制を目的とした軍事介入を通じた紛争解決のことを指している⁹⁾。

スパーリングによる分析によれば、これらの政策4分類についてはセキュ

表 1. セキュリティ・ガバナンスの理念的政策分類：機能と手段の観点から

		手段 (Instruments)	
		説得 (Persuasive)	強制 (Coercive)
機能 (Function)	制度構築 (Institution-building)	予防 (Prevention)	保護 (Protection)
	紛争解決 (Conflict resolution)	保証 (Assurance)	強要 (Compellence)

(出所) Emil Kirchner and James Sperling, *EU Security Governance*, Manchester University Press, 2007, p.15.

リティ・ガバナンスに関わる具体的な諸政策が同時に講じられる中で、重層的なものになると解釈されている。仮にこの解釈が正しいとしても、スパーリングによる政策分類がEUによるものを念頭に示されていることにはより慎重な注意が必要であろう。例えばそれは、どの領域を「保護」するのか、という問いに際して著しく求められる。EUから見れば、アフリカや中東などで生じる武力紛争は「地理的」に外部に存在するのかもしれない。しかし、その脅威は、欧米諸国で連動して生じる国内テロの問題のように、グローバル社会の中で「内部化」される。こうした空間認識は、例えばEU域内のみを「保護」という発想との間では、なぜ紛争地に由来する人々の保護を軽視するのか、といった誤解を招きやすい。

また、EU政策については、軍事的介入でも軍事要員よりも、文民要員の活用に重きを置く規範的傾向が見られるとスパーリングは論じている。セキュリティ・ガバナンスについて、紛争解決機能を果たそうとするEUが強制手段を取ろうとするとき、それは、合法的で正当性のある「平和強制」のことを、ここでは「強要」と表している。「強要」を正当性のある「平和強制」ととらえているスパーリングの前提は、国連安全保障理事会（以下、国連安保理）の決議による承認が存在しない場合、すなわち「平和強制」としての理解が得られない場合の議論を捨象しかねない。他方で、ここでの「強要」は、正当性が認められない、もしくは正当性が疑わしい事例についてこそ強要ではないかとする認識との間でやはり誤解を生む懸念が残る。ただし、そのような論点についてはまた別の機会に論じるとして、さしあたり本稿ではスパーリングによる定義に基づく「強要」の理解で論を進めていくことにしたい。

このような留意点を踏まえながらも、本稿は、スパーリングによる2つの機能、そして関連する2つの手段による政策4分類を参考にしつつ、射程としているアフリカ地域における複数の主体間で構想される安全保障構造を分析する。

2. アフリカにおける国連 PKO、AU、EU による重層的安全保障の実際

アフリカにおける包括的な安全保障の確立に向けた多様な主体による取り組みの全体構造を明らかにしようとする研究は、軍事的関与を含む平和支援活動を重層的に展開してきた実態を解き明かすことを目的としている点で共通している。冷戦終結後のアフリカにおける内戦や地域紛争の解決のために、国連 PKO のみならず、アフリカ域内の AU、さらには EU や NATO までもが展開し、それぞれの主体の安全保障上の理念、制度、活動といった諸側面で統合の動きが加速化している。本章では、主要な主体として、国連 PKO、AU、そして EU に着目し、アフリカにおける重層的安全保障の実際について検討する。

(1) セキュリティ・ガバナンスが求められる時代：ウォーロード、そしてテロ組織へ

冷戦終結後のアフリカでの武力紛争の主体については、かつての脱植民地闘争を主たる目的とした武装集団から、「ウォーロード (Warlord)」¹⁰⁾、すなわち私利私欲のためだけに武装化する軍閥集団へとその性質が変容しているとする研究が主流であった。1990 年代から 2000 年代初頭にかけて内戦が繰り広げられたリベリアやシエラレオネの事例は、「ウォーロード」と「失敗国家」双方の特質から語られる代表例とも言える。主にアフリカを対象とした地域研究者によって提起される「ウォーロード」についての議論は、アフリカの「失敗国家」の諸相を国際政治の観点から大局的に語る傾向にある国際政治学者による議論と呼応して、アフリカの紛争の特質の解明に役立てられた。

1990 年代以降に「ウォーロード」としての性格をもつ武装集団のタイプが認識されたことに加え¹¹⁾、次第にアフリカでは「テロリスト」型の武装集団

に対する脅威についても語られるようになっていく。特に2000年代後半から、ソマリアやナイジェリアでのイスラム過激組織による活動が活発化していった。また、「アラブの春」と呼ばれた北アフリカ、そして中東地域での民主化の動きに伴う地域情勢の動揺は、現在、イスラム過激派組織の周辺地域への流入を加速化させている。リビアを統治していたムアマル・カダフィ(Moamer Kadhafi)政権は打倒されたものの、その後の混乱は現在も継続している。また、そのリビア政権の崩壊に伴い連動して生じたマリ内戦では、やはり複数のイスラム過激派組織が関与した。アフリカの武装集団の特色を描き続けるモートン・ボアス(Morten Boas)とケビン・ダン(Kevin Dunn)もまた、今やアフリカでは、脱植民地化闘争から、ウォーロード、そしてウォーロードと共に、国際テロリズムの出現こそが特色として現れ始めていると論じている¹²⁾。

武装集団の類型が増える一方、アフリカにおける紛争解決にあたる主体の側も多様化する傾向が見られる。地域秩序や国際秩序の形成と維持のための制度構築、あるいは紛争解決の実態の理解のためには、セキュリティ・プロバイダーとなる多様な主体の活動状況の把握と、そうした個々の活動の全体的な理解のための分析アプローチが必要であると学術の間で認識されるようになった¹³⁾。こうした認識は、アフリカの武力紛争解決のプロセスにおいては、国連や地域機構による軍事的な平和支援活動だけではなく、紛争当事者としての国軍、や準軍事組織、あるいは反政府武装集団、さらには民間軍事会社や、紛争解決・紛争予防に携わろうとする非武装の市民社会組織に至まで、広範な意味における非国家主体の関与が見逃せない事実であることを背景としている。

以下では、ウォーロード、あるいはテロリズムといったように特色付けられる冷戦後のアフリカをめぐる国際的脅威に対し、特に国連PKO、AU、EU、そしてNATOといった複数の主体が、アフリカの紛争解決をめぐるどのような理念の共有と活動展開を実践してきたのかについて確認していきたい。た

だし、本稿では、その際の確認作業は、複数の主体が協働することで形成されるセキュリティ・ガバナンスの様相を認識し、上述の表1にある「4分類」に基づく分析を念頭に必要最小限の記述に留めたい。

(2) 国連 PKO のグローバル展開：AU と EU との協働

国連によれば、1948年の国連 PKO 創設から2015年8月末までに（派遣終了分を含め）71件にも及ぶ国連 PKO が展開し、そのうちアフリカ地域については、31の数にも及ぶ¹⁴⁾。2015年8月末時点で派遣されている16件の国連 PKO のうち、アフリカ大陸全域について眺めれば、西サハラ、中央アフリカ共和国、マリ、コンゴ民主共和国（以下、コンゴ（民））、スーダン（ダルフル地域）、同じくスーダン（アビエイ地域）、南スーダン、コートジボワール、リベリアに派遣されている9件となっている。同じ2015年8月末時点の国連資料では、124,746名の国連 PKO 要員全体のうち、上記9件向けの総数については104,213名にも及んだ。コンゴ（民）に展開する「国連コンゴ民主共和国安定化ミッション（The United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo: MONUSCO）」については、史上最大規模の23,000名以上が配置されている。

冷戦終結後に顕在化した数々の内戦や地域紛争を前にして、国連 PKO は、その規模とともに、活動領域を絶えず拡大してきた。『平和への課題』¹⁵⁾（1992年）、『平和への課題・追補』¹⁶⁾（1995年）を皮切りに、2000年には『ブラヒミ報告書』¹⁷⁾、さらには2005年の『世界サミット成果文書』¹⁸⁾など、国連は、平和維持から平和構築、そして紛争予防、開発といった中長期的で包括的な取り組みの必要性について議論を重ね、支援主体間で適切な分業を進めつつ全体として統合的となるようなアプローチのための政策構想と実践を模索してきた。

『世界サミット成果文書』（2005年）では、「平和維持」の項目で、国連憲章第8章に基づき、地域機構による国際の平和と安全についての貢献の重要

性に触れつつ、AU との連携について特筆した。同文書は、AU との連携において、「強力な AU の重要性 (importance of strong AU)」に留意し、国連が EU などのアフリカ地域の域外の地域機構と協力して、AU に対する紛争対応能力開発への取り組みについてより一層の支援をすべきであると述べた¹⁹⁾。また、同文書は、「地域機構」²⁰⁾の項目では、国連と地域機構との間の公式な合意に基づく協力関係を形成し、場合によっては、国連待機制度 (the UN Standby Arrangement System) の下で、紛争予防や平和維持の役割を果たす地域機構の能力を代用するオプションが考えられる旨を述べている。

AU は、2002 年に、アフリカ統一機構 (Organisation of African Unity: OAU) (以下、OAU) (1963 年設立) の組織改革を実施し、経済の側面から加盟国間で協調する従来の機能に加え、安全保障機能を加える形式で新たに発足した。AU 加盟国間で平和と安全保障に関する意思決定ならびに紛争予防・紛争解決メカニズムを目指した「アフリカ平和・安全保障アーキテクチャー (Africa Peace and Security Architecture: APSA)」(以下、APSA)²¹⁾構想に基づき、2004 年に AU は、意思決定機関としての AU 平和・安全保障理事会 (AU Peace and Security Council: PSC) を設立した。AU の紛争予防や紛争解決メカニズムが制度化されていく中で、2007 年に国連は、AU と共同で形成する平和維持部隊をはじめて結成した。すなわち、国連・AU ハイブリッド・ミッション (UN/AU Hybrid Operation in Darfur: UNAMID) (以下、UNAMID) と呼ばれる共同部隊が、それより先行して派遣されていた AU スーダン・ミッション (African Union Mission in the Sudan: AMIS) (以下、AMIS) の後継としてスーダンのダルフル地区に派遣されたのである²²⁾。

かねてより国連 PKO を中心とした統合ミッションのあり方を検討してきた国連から見れば、UNAMID は、国連における統合ミッション立案過程 (Integrated Mission Planning Process: IMPP)²³⁾ (以下、IMPP) の形成に向けた試行的実践であったとも捉えられる²⁴⁾。国連から AU に対する紛争予防・紛争解決面での能力強化に向けた共同政策の形成は、少なくとも 2005 年に

はすでに開始されていた。『国連・AU 協力の強化に向けた宣言』²⁵⁾ (2006 年)と題する共同宣言は、『世界サミット成果文書』の一部にすでに提案されていたことを受けて策定されたものである。この宣言では、国連システムと AU ならびにアフリカにおける準地域機構との間の協力強化のために、平和と安全保障から、経済開発、社会開発、食糧安全保障、環境保護に至るまで、様々な分野での「制度構築 (institution building)」を促進していくと謳っている。

新しいパートナーシップの構築は、もはや『ブラヒミ報告書』で提案されていた「統合ミッション」のアイデアでは立ち行かないのではないか——そのような反省の下に、国連 PKO 局と国連フィールド支援局は、2009 年、『新パートナーシップの基本方針』(以下、『基本方針』)²⁶⁾ を発表し、ミッションごとに利害関係を共有する多様なパートナー主体間で協議する具体的なメカニズムを構築するよう、国連安保理に対して提言を行った。

その重要なポイントとして、『基本方針』は、「パートナーシップとしての新しいアジェンダ」について、第一に、「目的としてのパートナーシップ」を掲げ、その内容に「明白な政治戦略と指示」、ならびに「協調的なミッション計画と維持」を挙げた。すなわち、この「目的としてのパートナーシップ」では、国連 PKO の目的やビジョンに関連するすべてのステークホルダーの間でこれを共有し、国連加盟国間でミッションの展開について明白な政治戦略を練り、かつ策定された計画を国連の統制に基づいて効果的・効率的に実施することが提言された。その上で、『基本方針』は、第二に「行動としてのパートナーシップ」として、現地への迅速なミッション展開や平和維持から平和構築に向けての現地の治安能力を強化、さらに、第三として、「未来のためのパートナーシップ」の構築が不可欠であると提言している。

国連 PKO に対する拡大し続けるニーズに対し、将来においても持続可能な能力を維持していくためには、組織を超えた平和維持パートナーシップの形成と統合が必要である。そのために、『基本方針』は、AU の平和維持能力のための支援、そして特に AU と EU との連携を強化すべきであると述べて

いる。冷戦期には毎期 1.5 ～ 5.5 億米ドル程度であったものが、冷戦終結以後の国連 PKO 予算は格段に増大し、2000 年代以降の拡大傾向の中、2008 - 2009 年の会計年度²⁷⁾以降は 70 億米ドルを超えた²⁸⁾。2015 - 2016 年の会計予算では、82.7 億米ドルが国連総会決議によって承認されている²⁹⁾。冷戦終結後には国連 PKO はその伝統的な性格を脱し、平和維持から平和構築にまで中長期にわたる職務権限にまで任務を拡大し続けているが、上記のようにアフリカへの派遣数の多さを考慮すれば、『基本方針』でアフリカ向けのパートナーシップの拡大を強調することは理解できる。

国連と AU 間とのミッション間の連携は続く。2014 年、AU による、アフリカ主導中央アフリカ国際支援ミッション (African-led International Support Mission in Central African Republic: MISCA) は、国連中央アフリカ多面的統合安定化ミッション (The UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Central African Republic: MINUSCA) (以下、MINUSCA) (2014 年～) にその任務を引き継いだ。また、AU とともに、西アフリカ諸国経済共同体 (Economic Community of West African States: ECOWAS) が中心となってマリにおいて実施したアフリカ主導マリ国際支援ミッション (African-led International Support Mission in Mali: AFISMA) (以下、AFISMA) から国連マリ多面的統合安定化ミッション (The UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali: MINUSMA) (2013 年～) が実施されたことも AU 発足後のアフリカ域内での国連ミッションとの連携を深化させる事例という意味で重要であったと言える。

(3) EU によるアフリカ地域への展開：ミッションの拡大と AU への制度構築支援

EU は、冷戦終結後の新しい安全保障環境への対応を模索し、2003 年以降現在に至るまで、共通安全防衛政策 (Comprehensive Security and Defense Policy: CSDP) (以下、CSDP) を掲げてきた。CSDP は、2003 年 12 月に開催

された EU 理事会で当時採択された欧州安全保障戦略 (The European Security Strategy: ESS) (以下、ESS)³⁰⁾ の内容に盛り込まれた共通外交安全保障政策 (Common Foreign and Security Policy: CFSP) を、後に読み替えた政策のことである。CSDP の理念を実現するために、その後 EU は、平和維持や紛争予防に関する様々な活動を展開してきた。欧州域内に限らず、域外においても、グローバル・レベルでの国際安全保障の確保のために派遣された EU ミッションの数はこれまでに 30 件を超えている。イラク戦争に対する米国の介入をめぐり EU 加盟国内で対応が割れたことを受けて、EU 加盟国間の結束を高め、共通の安全保障への脅威に立ち向かうために策定された ESS は、テロリズム、大量破壊兵器の拡散、地域紛争、国家の失敗、組織的犯罪の 5 つを重点化項目に掲げている。

政策レベルで CSDP を含む ESS が策定される一方で、安全保障の面からアフリカ地域への EU 支援のあり方も、特に AU 支援を通じて具体化していった。前述のとおり、2002 年に AU によって構想された APSA であったが、その枠組みの実現には、当然のことながら新たな財源が不可欠であった。そこで、APSA の構想を資金面から支援するために、アフリカ平和ファシリティ (African Peace Facility: APF) (以下、APF) と呼ばれる基金枠組みが 2004 年に設置された。ただし、APF は、EU が AU 側からの特別な要請に応えるかたちで構築された制度であった。具体的には、EU 欧州開発基金 (EU European Development Fund: EDF) の枠組みから、アフリカの開発と安全保障の増進を目的として APF への資金拠出が行われている³¹⁾。

また、ソマリアの紛争解決のために AU が 2007 年に独自に組織した AU ソマリア・ミッション (The African Union Mission in Somalia: AMISOM) (以下、AMISOM) に対して EU は、ケニアのナイロビに置かれた AMISOM 本部での管理費用のほか、AMISOM に従事する軍事、警察、文民の各要員手当についての資金提供を実施している³²⁾。EU が AMISOM への資金提供を実施している理由として、国連安保理の要請に基づいて活動している AMISOM を強化す

ることが挙げられている³³⁾。これは、はじめて単独ミッション派遣を経験した AU に対する支援の正当性を確保するためには、より広範な正当性を提供しうる国連側の要請が必要であったという意味にもとれる点において興味深い。

その後、2001 年に次いで 2007 年に開催された第 2 回アフリカ・EU サミット（開催地：ポルトガル、リスボン）では、「EU・アフリカ戦略パートナーシップ：共同アフリカ・EU 戦略（The EU Africa Strategic Partnership: A Joint Africa EU Strategy）」が策定された³⁴⁾。長期的戦略に基づく 4 つの目的のうち、「平和と安全保障」の課題が、他の「ガバナンスと人権」、「貿易と地域統合」、「鍵となる開発問題」の課題に先んじて述べられている。EU による AU 支援があくまで AU のオーナーシップに基づいて、かつ AU の要請に従って実施されるものであると確認をしつつ、アフリカ地域での紛争解決や平和維持、平和構築といった課題を共有する国連の枠組みに従って実施されるものであると、同戦略文書は強調している。また、同戦略文書は、「共通・グローバルな平和と安全保障に対する挑戦（Common and Global Peace and Security Challenges）」についての項目も付して、国際テロリズムや違法薬物・天然資源等の取引、小型武器の蔓延の諸問題についても言及し、さらには他地域、特に中東地域でのグローバルな脅威に対する国際的な安全保障の確保に向けた協調が必要であるとも述べている（同サミットは、2010 年のトリポリ、2014 年のブラッセルでの開催を通じて継続的に実施されている。）³⁵⁾。

このような政策レベルでの AU・EU 間の調整と協調促進の動きは、EU によるアフリカへの独自ミッションの展開による経験が重ねられる中でアップデートされてきたとも言える。2003 年にコンゴ（民）に派遣された、軍事オペレーションである、いわゆるアルテミス作戦（Artemis/DRC）には始まり、すでに 4 つの軍事ミッションと 4 つの文民ミッションがそれぞれの派遣任務を終了している。

また現在（2015 年 10 月末時点）もアフリカ地域に展開している軍事ミッ

ションとしては、ソマリア沖で海賊対策を実施している EU Naval Force in Somalia (EU NAVFOR Somalia) (2008 年～)、ソマリア暫定政府の統治能力を高めることを目的とした国軍等の人材育成を担う EU Training Mission in Somalia (EUTM Somalia) (2010 年～)、同様にマリの国軍等の人材育成のための EU Training Mission in Mali (EUTM Mali) (2013 年～)、中央アフリカ共和国で軍事諮問を実施する EU Military Advisory Mission in Central Republic of Africa (EUMAM RCA) (2015 年～) の 4 つが展開している³⁶⁾。

その他、文民ミッションとしては、コンゴ(民)で治安部門改革にあたる EU Security Sector Reform in Democratic Republic of the Congo (EUSEC RD Congo) (2005 年～)、西インド洋に面したジブチ、ケニア、ソマリア、セーシェル、タンザニアの 5 カ国の海洋安全保障能力を強化する EU Regional Maritime Capacity Building Mission in the Horn of Africa and the Western Indian Ocean (EUCAP NESTOR) (2012 年～)、サヘル地域、特にニジェール当局のテロ・組織犯罪対策能力の強化を図る EU CSDP Mission in SAHEL Niger (EUCAP SAHEL Niger) (2012 年～)、リビアの国境警備支援のための EU Border Assistance Mission (EUBAM Libya) (2013 年～)、マリの民主的平和に向けた制度改革を支援する EU CSDP SAHEL Mali (EUCAP SAHEL Mali) (2014 年～)、の 5 つが展開中である。

アフリカに対する EU ミッション事例を眺めてみると、テロや組織犯罪、海賊に対する対策強化、ならびに国軍の育成が、(暫定政府を含む)現地政府や AU による要請を基本として CSDP の枠組みで実施されていることに気付く。過去には、国連安保理からの要請を受けてコンゴ(民)で人道的介入を実施したアルテミス作戦のほか、リビア、中央アフリカ共和国でも同様の人道的介入があったことを考慮すると、EU ミッションの派遣目的の多様化の中で、新しい脅威としての上記の対策も講じられてきているとも言える。

国連 PKO が現在アフリカ地域に派遣中であるコンゴ(民)やマリ、また、AU による AMISOM と、国連政治局が担当する政治ミッションの一つ、国連

ソマリア政治ミッション (The UN Assistance Mission in Somalia: UNSOM) (2013 年～) とが同時に展開するソマリア——これらの紛争国にも、EU ミッションが重ねて派遣されている事実も重要であろう。あるいは 2014 年、前述の MINUSCA (2014 年～) が展開中の中央アフリカ共和国でも 2015 年に入り EU ミッションが同時に展開している。実施中の EU ミッションの任務としては、当局の治安能力強化を担う点が各ミッションについて共通しているようである。過去にもギニアビザウでの治安部門改革や、上記の人道介入と連動して実施されたコンゴ (民) での警察支援ミッションもあることから、人道介入後の紛争当事国の治安能力強化について、EU は様々な事例で経験を重ねてきた結果が現在にもつながっていると考えられる。また UNAMID に引き継がれる以前に展開していた AU 独自の AMIS への支援ミッションも EU が実施しており、AU・EU 間のミッション間の調整も実施されてきたことがうかがえる³⁷⁾。

おわりに：「予防」・「保証」・「保護」・「強要」の観点からの一考察

以上を踏まえ「おわりに」では、本稿の第 1 章で提示したスパーリングによる 4 分類の政策、すなわち、セキュリティ・ガバナンスの「制度構築」機能を実現するための「説得」手段による、①予防政策、ならびに「強制」手段による、②保護政策、さらには、もう一つの「紛争解決」機能を実現するための「説得」手段による、③保証政策と、「強制」手段による、④強要政策、といった理念的な 4 つの政策分類を参考にしつつ、第 2 章で述べた国連 PKO、AU、EU 間の協働について、若干の考察を「予防」・「保証」・「保護」・「強要」の順に提示したい。

第一に、ここでの予防政策とは、無秩序を緩和しつつ秩序の回復に寄与するための国内的、地域的、国際的な紛争予防制度の構築を指していた。上述したとおり、紛争予防制度の形成に向けた国際的な道筋をつけたのは、やは

り国連であったと言える。そのうえで、『世界サミット成果文書』（2005年）では、国際の平和と安全の側面で、AUをはじめとする地域機構との連携促進が図られ、その提言内容が、『国連・AU協力の強化に向けた宣言』（2006年）にて具体的な国連・AU間の共同政策の策定に結びついた。こうした連携は、かつてのOAUからAUへと安全保障面の制度改革が進められた経緯を踏まえれば、紛争対応に向けた制度構築が国連側だけでなくAUからも望まれるかたちで生じたと考えられる。また、AUとの連携に併せて国連がEUとも制度化の推進を同時に図り、さらにはAU・EU間での「EU・アフリカ戦略パートナーシップ：共同アフリカ・EU戦略」（2007年）を策定したことは、国連・AU・EU間の協働の歯車を動かしたと言える。

第二に、「保証」の様態について、保証政策とは、セキュリティ・ガバナンスにとっての紛争解決機能について、説得的手段を講じること、すなわち、紛争終結後の復興や平和構築、紛争当事者間の信頼醸成措置などを指していた。冷戦終結後の国連PKOは、紛争当事者間の兵力引き離し作業を主とした伝統的な「平和維持」任務だけでなく、紛争終結後の復興や平和構築へと任務を拡大してきた。すなわち、紛争後国家の修復に向けた国造りに幅広いツールを構築し続けることが、新しい国連PKOに求められていった。武力紛争を終結させるはずの和平合意は、紛争当事者との間の突発的な武力衝突で簡単に信頼性を失ってしまう。前述の「ウォーロード」が幅を利かせた場合の紛争では、和平合意後の度重なる武力衝突に対応しつつ、紛争後復興に導くための効果的なツールが必要であった。国連PKOだけでなく、AUも紛争予防・紛争解決メカニズムを策定し、国連PKOとの協働を深めていった。より具体的に、国連PKOやAU、さらにはEUが、和平合意に基づく「元戦闘員の武装解除・動員解除・再統合（disarmament, demobilization, and reintegration: DDR）」や、紛争後国家自体が再建のために治安部門改革を必須ツールとして理解し、実施してきたことは、セキュリティ・ガバナンスの説得的手段による紛争解決機能として数えることができるであろう。

紛争後復興や平和構築にとって多様な支援主体が、国連が推進しようとする IMPP の中で組み込まれることは、ここでの予防・保証両政策にまたがる重要な視点を提供している。上記「EU・アフリカ戦略パートナーシップ：共同アフリカ・EU 戦略」では、平和維持や平和構築、紛争予防の諸側面を AU・EU 間で強化する内容に併せて、市民社会（civil society）や非国家主体（non-state actors）との連携の重要性についても触れていた³⁸⁾。同戦略文書は、パートナーとしての位置付けとして、EU と AU とに並べ、市民社会組織や民間セクター、さらには青年組織や学術組織との協働を「人間中心のパートナーシップ（A people-centered partnership）」として掲げている³⁹⁾。このような多用な性格の主体間の連携の広がり、セキュリティ・ガバナンスの特色をよく表している。

第三に、ここでの保護政策とは、外部脅威から社会を保護するための伝統的な治安機能を強化するための努力一般についてのことを指していた。保護政策の要請は、民主的な主権国家の原則として、「外部」の脅威から、「内部」社会の市民の保護を、どのように確保するのかという観点から求められている。具体的には治安維持のための軍事力や警察力の強化が挙げられる。国家レベルから、地域レベルへと話題を拡大すれば、地域機構の加盟国の全域にかかわる保護政策についての語りが可能となる。EU 内部での保護政策については、本稿の事例を見る限り、その射程を超えるものであったが、少なくとも、昨今のテロ対策や移民対策など、「外部」脅威から「内部」の市民を保護する視点に立てば、EU が国連 PKO や AU などと協働して、EU ミッションを多数派遣している背景も読み取れる。なお、2003 年に提示された ESS は、国家の失敗と関連付けられて、組織的犯罪が内部化された脅威として挙げられていた。

他方、AU の視点に立てば、また EU 側の保護政策とは異なる見方が可能である。思い切って、法の支配の度合いが EU 諸国から見れば格段に低いとされる「アフリカ」という認識に立つならば、AU 地域内部の保護政策も不

可欠である。AU が域内に生じる武力紛争に対応するための待機軍制度の確立や、AMIS、AMISOM、AFISMA の事例に見られる AU 平和・安全保障理事会の決定を通じた AU 軍の派遣の制度化の動きは、一見すると、域内内部の保護政策とも言える。しかし、ここでの「保護」政策が「外部」からの脅威に対して「内部」の社会を保護することを目的としている趣旨に沿って考えればどのような違いが見えるであろうか。やや理念的すぎるかもしれないが、アフリカの地理的域内の武力紛争であれば、外部脅威とは言えず、「保護」政策に当てはまらない。とはいえ、中東から波及する「外部」のテロが北アフリカから西アフリカへと伸張している現状の認識が正しければ、「外部」脅威の不在は否定できない。もっとも、このことは、外部脅威であったものが、例えば「ホーム・グロウン・テロリスト (home grown terrorist)」のように内部脅威に転換する現象と性質的に似ている。このように再考すると、EU による保護政策がある一方で、AU にとっても保護政策が存在することになり、もはや本質的なところで脅威の外部化が困難な時代であることが理解できる。

第四に、ここでの強要政策とは、外部地域への平和強制——強制行動に対する正当性が担保されている——を目的とした軍事介入を通じた紛争解決のことであった。特に 2000 年代以降についての国連 PKO には、脆弱な和平合意の性格を反映して、必要な場合には国連憲章第 7 章下での行動を容認する国連安保理派遣決議が通例となっている。また、AU による軍事行動についても、平和強制が可能となっている。EU についてもコンゴ (民) のアルテミス作戦をはじめとして、人道的介入による平和強制行動は取られてきた。こうした個別の平和強制オペレーションについては、国連憲章第 8 章の国連と地域機構との連携を前提とした国連、AU、EU、さらには NATO も含めた高度な制度化が支えとなっている。これにより、AU や EU、NATO までもがアフリカで平和支援ミッションを展開する場合であっても、国連安保理による承認が与えられるという構造が整いつつある。

しかし、それぞれの派遣ミッションの性格は、強要政策だけに当てはまるわけではない。EUの軍事ミッションであっても、平和構築や紛争後復興を推進するための治安部門改革や警察支援が主たる任務の場合もあり、これについては保証政策ととらえることがより適切であるとも言える。また、ここでの強要政策は、単純に平和強制を目的とした紛争解決機能をもたらしものとは限らない。すなわち、テロ対策としての側面から強要政策を捉えるならば、テロリストとの妥協的な紛争解決は望めそうもない。つまり、テロリスト集団と規定される紛争当事者と、強要政策の実施組織との間では、テロとの戦いの中で徹底的に正義を優先する作法となりがちなのである。このように、同じ紛争解決機能でも同一のミッションが強要政策なのか、あるいは保証政策なのか、そして、強要政策でもテロ対策か否か、といった実施者側の意図の相違によっては、ミッションの統合局面では課題を残しかねない。

本稿では、セキュリティ・ガバナンスの視点から、アフリカにおける国連PKO、AU、EU間の協働についての一つの考察を実施した。アフリカの紛争解決や紛争予防にかかわる現実は複雑であり、国家中心的な発想の理論的アプローチでは限界がある。ただし、国家主体と非国家主体との間での協働を強調するセキュリティ・ガバナンス・アプローチを通じた視角からは、アフリカの紛争解決と紛争予防の側面をよりよく理解することにもつながると考える。とはいえ、上述の政策4分類による理念的分析も実態の解明にはまだまだ不十分なところもあり、今後はさらに実態に即した分析の精緻化が必要と考える。

注

- 1) 山本吉宣『国際レジームとガバナンス』有斐閣、2008年、337頁。
- 2) Mary Kaldor, *New and Old War's: Organized Violence in a Global Era*, Stanford University Press, Third Edition, 2012.
- 3) 例えば、Robert I. Rotberg (ed.), *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton University Press, 2003.
- 4) Mark Webber, Stuart Croft, Jolyon Howorth, Terry Terriff, and Elke Krahmann, "The

- Governance of European Security,” *Review of International Studies*, Vol.30, No.1, 2004, p.4.
- 5) *Ibid.*, p.8.
 - 6) 例えば、先駆的な研究として、Elke Krahmann, “Conceptualizing Security Governance,” *Cooperation and Conflict*, Vol.38, No.1, 2003, pp.5-26.
 - 7) 山根達郎「『国家の失敗』をめぐる『セキュリティ・ガバナンス』の構築—西アフリカ地域における非国家主体による紛争予防の事例から—」『HIPEC 研究報告シリーズ (広島大学)』No.8、2012年、1 - 29 頁、山根達郎「セキュリティ・ガバナンスと平和構築」神余隆博・星野俊也・戸崎洋史・佐渡紀子編『安全保障論：平和で公正な国際社会の構築に向けて (黒澤満先生古希記念)』信山社、2015年、329 - 346 頁。
 - 8) James A. Sperling, “Introduction: Security Governance in a Westphalian World,” Charlotte Wagnsson, James A. Sperling, and Jan Hallenberg (eds.), *European Security Governance: The European Union in a Westphalian World (Contemporary Security Studies)*, Routledge, 2009, pp.1-9; Emil Kirchner and James Sperling, *EU Security Governance*, Manchester University Press, 2007, pp.14-15.
 - 9) Emil Kirchner and James Sperling, *op.cit.*, p.15.
 - 10) Cristpher Clapham (ed.), *African Guerrillas*, Indiana University Press, 1998; William Reno (ed.), *Warlord Politics and African States*, Lynne Rienner Publishers, 1998; Morten Boas and Kevin C. Dunn (eds.), *African Guerrillas: Raging against the Machine*, Lynne Rienner Publishers, 2007.
 - 11) よく知られているが、前述の1998年に出版された書籍よれば、①植民地支配からの解放をめぐる暴動 (アンゴラ、モザンビークなど)、②分離主義をめぐる暴動 (エリトリアなど)、③国家に対する改革をめぐる暴動 (ウガンダなど)、④ウォーロードによる暴動 (リベリア、シエラレオネなど) に分類して分析が講じられた。Christopher Clapham, *op.cit.*, pp.5-9.
 - 12) Morten Boas and Kevin Dunn, “Understanding African Guerrillas: From Liberation Struggles to Warlordism and International Terrorism,” James J. Hentz (ed.), *Routledge Handbook of African Security*, Routledge, 2014, pp.85-95.
 - 13) 多様な安全保障環境におけるセキュリティ・プロバイダーの詳細については、次の論文が参考となる。Bjorn Moller, “The Security Sector: Leviathan or Hydra?” Gavin Cawthra (ed.), *African Security Governance: Emerging Issues*, United Nations University Press, 2009, pp.19-36.
 - 14) The United Nations, PKO Fact Sheet (as of 31 August 2015). <<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>> accessed on 16 October 2015.
 - 15) Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping (Report of the UN Secretary-General pursuant to the statement*

- adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*), UN Document A/47/277-S/24111, 1992.
- 16) Boutros Boutros-Ghali, *Supplement to An Agenda for Peace*, UN Document A/50/60-S/1995/1, 1995.
 - 17) The United Nations, *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, UN Document A/55/305-S/2000/809, 21 August 2000.
 - 18) The United Nations, *2005 World Summit Outcome*, UN Document A/RES/60/1, 2005.
 - 19) *Ibid.*, para.93.
 - 20) *Ibid.*, para.170.
 - 21) African Union: Peace & Security, Website, <<http://www.peaceau.org/en/topic/the-african-peace-and-security-architecture-apsa#>> accessed on 20 October 2015. APSA は、アフリカにおける平和と安全保障についての包括的なアジェンダを設定しており、具体的には、①早期警戒および紛争予防、②平和創造、平和支援活動、平和構築と紛争後復興、ならびに開発、③民主化実践の促進、グッド・ガバナンス、人権尊重、④人道的行動および災害管理、を掲げている。
 - 22) UN Document S/RES/1769, 31 July 2007.
 - 23) 国連による IMPP に関する分析・評価を実施したものとしては、以下が詳しい。星野俊也・山田哲也・秋山信将『国連平和維持活動の計画立案（プランニング）過程の評価（平成 22 年度外務省委託研究報告書）』大阪大学大学院国際公共政策研究科、2011 年 3 月。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jp_un/pdfs/itaku_pko_1103_1.pdf>（2015 年 10 月 18 日閲覧）
 - 24) Sharon Wiharta, Planning and Deploying Peace Operations, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *SIPRI Year Book 2008: Armament, Disarmament, and International Security, 2008*, Oxford University Press, pp.98-112.
 - 25) Declaration Enhancing AU-UN Cooperation: Framework for the Ten-Year Capacity-Building Programme (TYCBP) for the African Union, 2006, UN Document A/61/630, 12 December 2006.
 - 26) Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, *A New Partnership Agenda, Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*, New York, 2009.
 - 27) 国連 PKO の会計年度は毎年 7 月 1 日開始～翌 6 月 30 日終了の一年間となっている。
 - 28) Katharina P. Coleman, "The Political Economy of UN Peacekeeping; Incentivizing Effective Participation," *Providing for Peacekeeping*, International Peace Institute (IPI), No.7, 2014, p.3.
<http://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/ipi_political_economy.pdf> accessed on 25 October 2015.

- 29) UN Document A/C.5/69/24, 26 June 2015.
- 30) EU Document, *European Security Strategy (A Secure Europe in a Better World)*, 12 December 2003. < <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> > accessed on 26 October 2015.
- 31) EU Website, "The Africa-EU Partnership, Peace & Security, Background and Objectives." <<http://www.africa-eu-partnership.org/en/priority-areas/peace-and-security/background-and-objectives>> accessed on 26 October 2015.
- 32) EU Document IP/13/816, The European Commission, Press Release (The European Union announces more than €124 million to increase security in Somalia), 9 September 2013.
- 33) *Ibid.*
- 34) The Council of the European Union, *The EU Africa Strategic Partnership: A Joint Africa EU Strategy*, Lisbon, EU Document 16344/07 (Presse 291), 9 December 2007. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/97496.pdf> accessed on 9 September 2015.
- 35) *Ibid.*, paras 10-26.
- 36) なお、中東、特にシリア情勢の悪化の影響を受けて地中海を渡って欧州域内に移動してくる大量の難民が押し寄せてきている課題に対応するために、EUNAVFOR MEDが2015年から展開している。
- 37) 以上のようなEUによるアフリカ安全保障政策が活発化する一方で、部分的にでも加盟国が重なるNATOを通じたアフリカへの安全保障政策も存在している。NATOは、AUのダルフール支援要請を受け、2005年以降にAUへの支援策を実施してきた。その支援先には、AMIS、UNAMID、AMISOMも含まれる。2014年5月には、AU本部にNATOリエゾン・オフィスの設置も両方で合意している。NATO Website, NATO Assistance to the African Union, <http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_8191.htm> accessed on 2 November 2015.
 国連・AU間、そしてAU・EU間、さらには国連・EU間の制度的連携が進められる一方で、NATOと国連との間の連携は、以上の連携よりも組織間合意の締結という意味で若干遅れたが、2008年9月には両組織で協定が締結された(Joint Declaration on UN/NATO Secretariat Cooperation)。なお、次の論考によれば、NATOと国連との間の合意については国連安保理を含め国連加盟国の審議に付きないうまま事務局レベルで締結されたため、当時ロシアなどによる反発があったと報告している。Michael F. Harsh and Johannes Varwick, "NATO and the UN," *Survival*, Vol.51, No.2, April-May 2009, pp.5-12.
- 38) The Council of the European Union, *op.cit.*, para.22.
- 39) The Africa-EU Partnership, Website.<<http://www.africa-eu-partnership.org/en/about-us/>>

partners> accessed on 2 November 2015.