

特集論文

AU・国連及び AU・EU 間の政策連携の現在地
——アフリカの紛争対応をめぐる課題

山根 達郎

広島大学大学院人間社会科学研究所准教授

はじめに

アフリカ連合（AU）は、2002年の発足以来、国際連合（以下、国連）と欧州連合（EU）との間で機構間の包括的な政策連携を深めてきた。その中でもアフリカ地域で起きている武力紛争への対応は、これらの連携の中心課題の一つであり、ここ20年もの間、継続的に行われてきた。AUが発足すると、AU独自の平和支援活動が創設されるようになり、国連平和維持活動（以下、国連PKO）やEU平和活動とともにアフリカの平和と安全の課題への取り組みが見られるようになった。すなわち、アフリカ地域の紛争予防、仲介、平和維持、平和構築といった一連の紛争対応のために、これらの機構間による政策連携が求められる時代を迎えたのである。

しかし、こうした政策連携が強化される一方で、求められる紛争対応の現場では困難な状況がさらに悪化している。例えば、アフリカにおける国連PKOの危機は、近年のマリの状況を見ればその深刻さは明らかである。2012年に現地の紛争解決のために多国籍部隊として展開したのは、AUによるアフリカ主導国際マリ支援ミッション（AFISMA）であったが、その翌年にAFISMAを引き継いだ国連マリ多面的統合安定化ミッション（MINUSMA）は、現地勢力からの武力攻撃を受け続けた。また2020年以降、同国で度重なる軍事クーデターが起きるといふ国政の混乱が重なった。直近のクーデター政権によるMINUSMAの受け入れ拒否が表明されると、2023年6月、国連安全保障理事会（以下、国連安保理）はやむを得ず、MINUSMAの2023年12月31日をもっての実質的な任務の終了を決定した¹。ここ数年、マリだけではなく、ギニア、ブルキナファソ、スーダン、ニジェールなどの国々でクーデターが発生しているが、これにより、国連やEUによる活動の継続がさらに困難な状況になっている。

このようなアフリカにおける情勢の変化を前にして、AU、EU、そして国連による政策連携にはどのような変容が迫られているのだろうか。本論文は、AUと国連、そしてAUとEUとの間の政策連携がどのような性格を持ち合わせているのかについて、活動対象となっている紛争地域の環境の変化に照らし合わせながら考察することを目的としている。後述するように、先行研究では、関与するア

クター自体の政策連携に対する行動分析に集中する傾向が見られ、必ずしも本稿が試みるような考察には及んでいない。ここに本稿の意義があると考ええる。

論文の構成は次のとおりである。第1節では、アフリカをめぐる国連、AU、そしてEUによる紛争対応についての先行研究を批評しつつ、本論文が提示する問いについて導く作業を行う。その上で第2節では、AUと国連、及びAUとEUとの間で具体的に実施されてきた政策連携について説明する。これらの準備作業を踏まえて、第3節では、この政策連携の意味について考察を行いたい。

なお、本稿は、EUがAU発足を決めていたアフリカ統一機構(OAU)とのサミットを開始した年にあたる2000年から、2023年までの通時的な政策連携の状況を分析対象とする。また、本稿は、AU、EU、国連の政策連携を分析対象とするため、これらの機構が政策連携の中で対応を重視する地域のみを念頭に議論を進める。なお、差しあたり本稿では、政策連携のことを、共通の政策課題について、アクター間で必要とされる連携のことを意味することにする。そして、この場合の政策連携は、各機構による個別の政策課題について、具体的合意に基づく連携のことを指している。また、パートナーシップという用語については、以上の政策連携の際に実務的に用いられる用語として捉えるのみとする。これに加え、本稿は、平和活動という用語については、国連が使用する用語の場合は国連平和活動あるいは単に平和活動とし、EUが実施している平和活動についてはEU平和活動、そして、AUによる活動についてはAUの規定の文言に従い平和支援活動と表記することにする。

1. 先行研究の動向—AU・国連及びAU・EU間の政策連携をめぐる研究課題

本節では、AU、EU、国連の機構間で進められる紛争対応をめぐる政策連携を対象とした先行研究について整理する。これらのテーマを取り上げた論考は、国連やEUといった個々の機構の行動を中心に据えつつAUとの連携を分析する立場を取る傾向にある。したがって本節は、AUと国連、そして、AUとEUとの政策連携を分析対象とする先行研究のまとまりの順に整理しつつ、検討を加える。

AUと国連の政策連携について考察した初期の論文としては、2014年に公刊されたウィリアムとボーテリスの共著が代表的であり、同論文は、両機構が政策連携にあたって抱える本質的な課題を提示している²。これらの課題は多岐にわたるが、まとめると次の2点に集約されよう。

第1に、ウィリアムらは、両機構間の政策上の取決めは主に行政レベルの連携の仕組みを構築し、行政担当者間の日常業務の調整を促進するかもしれないが、国連安保理での審議を要するハイ・レベルな政策決定を約束するわけではないところに課題があると指摘した³。AU・国連間で連携して政策が実施される場合の

有無にかかわらず、国際の平和と安全の維持に関する事項であれば、適宜国連安保理により議題案として取り上げられ、審議の対象となる。この場合、アフリカにおける国連 PKO の承認や、国連と協力関係を築こうとする AU 平和支援活動の容認も審議の対象となることが通例である。したがって、国連安保理理事国の決議案に対する賛意が国連と AU との政策連携のための実質的な条件となる。このことに加えウィリアムらは、アフリカ地域から選出される国連安保理非常任理事国の行動が、AU が望む関連決議を承認へと導く上での決定的な推進力になりうるわけではないと指摘する⁴。国連安保理非常任理事国は地域グループから選ばれて国連安保理に参加をするものの、特定の地域機構を代表するものではない。

しかし、これらアフリカ地域から参加をする非常任理事国が、アフリカ全体の問題として、AU と連携をして交渉を進めることが妨げられるわけでもない。後述するように、在ニューヨーク国連 AU 代表部は、「A3 (African Three)」と呼ばれるアフリカ地域グループの非常任理事国 3 か国との連携を深めてきている⁵。A3 メンバー国が国連安保理の審議において共同で発言をする場合も増えているが、この動きは、アフリカ・グループ及び AU との連携を示す事例と考えられる。また、国連 AU 代表部自体の存在もアフリカ・グループにとって重要な存在である。AU 加盟国 55 か国のうち西サハラを除いた 54 か国が国連アフリカ・グループを構成していることから、国連 AU 代表部が同グループの窓口の一つとしての役割も担っているのである⁶。したがって、間接的ではあるが、国連安保理に対する AU による交渉の機会が全くないというわけでもない。いずれにせよ、AU 平和支援活動の設置には部隊展開のための技術的・資金的支援が必要であり、国連安保理による容認が必然となっている。

第 2 に、ウィリアムらは、国連 PKO を念頭に平和活動を包括的に構築している国連と、独自の決定に従って行動する AU との間では、国連の平和活動と AU 平和支援活動との間で、理念や実施内容をめぐる解釈の相違が生じかねず、紛争現場での活動連携に本質的な課題を残していると指摘した⁷。AU 平和支援活動は、AU 主体によるものである。仮に AU 平和支援活動による平和強制が、国連 PKO 原則の範囲内で実施される平和強制行動とは認められないような場合、両機構の政策連携は難局を迎えるであろう。もっとも、上述の第 1 の指摘のとおり、AU による特定の行動を認めるかどうかは国連安保理が国連憲章に従って行うものである。現状では AU 平和支援活動の展開と実施については、資金的支援も含めて国連安保理による反対を受けるという事態には至っていない。だからといって、この第 2 の指摘が本質的な問題である以上、AU による活動が国連安保理決議の容認する範囲を逸脱する可能性を軽視するべきではない。

一方で、両機構が平和活動の理念を共有する過程が見て取れると論じる文献もある。オクサミトナとウィレンは、近年の国連 PKO の職務権限として掲げられる

ようになった「文民の保護」という規範的行動概念を AU が実質的な行動原則として受容していく過程を分析している⁸。オクサミトナらは規範論の視点から、国連が重視する「文民の保護」という規範の受容が AU の行動から観察ができ、さらにはその AU を通じて AU 加盟国にもその受容が一部で見られると論じた⁹。インタビュー手法によるオクサミトナらによる研究は、AU と国連が実務的に共同行動を実践する現象の理解の促進に役立つと考えられる。ただし、政策連携があるにもかかわらず、紛争への対応の現場において機構間で別々の平和活動が平行して実践されるという現象については必ずしも明快な回答は与えてくれないであろう。その意味でもウィリアムらによる指摘は重要と考える。

続いて、AU と EU との政策連携についての研究動向はどうであろう。グローバルな平和と安全の問題に取り組む EU の行動は、後述するように、欧州安全保障戦略（ESS）を基礎として実施される。アフリカにおける紛争も、グローバル・レベルでの ESS の課題の一部としての位置付けとなる。そのため、EU の機構構造や政策を分析する研究者は、平和と安全の問題に関しては、ESS の事例の一つとして AU との連携を取り上げることになる。特に、アフリカの紛争が、テロリズムと深い関連を示している事例の場合は EU にとっても最大の関心事項の一つとなる。そこで、2010年代以降、サヘル地域におけるテロの危機が急速に拡大したことを受けて、EU による危機管理のあり方について、紛争管理者、あるいはセキュリティ・プロバイダーといった概念から分析されるようになった¹⁰。したがって、このような EU の役割の考察の際に、その一事例として、AU との連携が取り上げられることになる。

AU と EU との政策連携に着目するスタージャーとグワティワによれば、アフリカにおける平和と安全の文脈を念頭に置いた EU 研究の潮流は、EU 加盟国による個別の外交政策が EU 安全保障政策として収斂していく過程を見る制度論に依拠した研究と、それとは異なり EU の制度や政策以外のコンテクストを取り入れながら分析する研究に大別され、これに加えポストコロニアリズムの視点から論じる研究があると説明している¹¹。本稿は、EU のみならず EU 以外の要素、すなわち AU による政策の推進にも言及することから、スタージャーによる後者の研究分類の中に位置付けられよう。また、スタージャーらが示すように、ポストコロニアリズム研究の観点からは、アフリカ安全保障のアクターとしての AU は、アフリカのオーナーシップに基づく EU との対等な立場での政策連携の在り方が語られることになる¹²。このような複眼的な視座から両機構の政策連携を対象に行われる分析は、どのような条件で両者の政策連携が形成されるのかという問いに集中している。スタージャーらによれば、制度化（institutionalisation）のコンセプトから、両機構の政策実現への意識の高さ、欧州委員会と AU 委員会との定期会合をはじめとする制度構築、そして政策連携に基づくプロジェクトの資金調達メ

カニズムの構築が推進されていると評価している¹³。

なお、これらの研究群は、国連、AU、EU との政策連携に限らず、アフリカの一部地域の諸国で構成される準地域機構との連携も含めて、多様なアフリカ安全保障アクター間の連携を包括的に論じる傾向にある。例えばプロシグは、同地域の平和と安全のために関与する複数のアクターによる個別の平和活動の同時展開が相互に複雑に関係している様態をアフリカ・レジーム・コンプレックスと称する概念で捉えようとした¹⁴。プロシグによる分析によれば、その複雑性の中でも互いに平和を維持しようとする現象を、「協調的平和維持」¹⁵という概念で捉えようとした。その協調行動が推進される理由についてプロシグは、複数のリード国による行動意思の存在が、国連安保理や AU 平和・安全保障理事会による紛争対応の促進に重要であると指摘する¹⁶。これらのリード国の存在によって、国連 PKO や、EU 平和活動、そして AU 平和支援活動などの設立が国連安保理でも容認されていく過程が描けるかどうかは連携の鍵となっているとプロシグは分析する¹⁷。ただし、リード国といえども単独では問題解決ができないために、人的・資金的リソースを互いに補完せざるを得ないという状況があるとプロシグは考察している¹⁸。なお、この「補完」という考え方についてチエは、国連安保理としては国際の平和と安全の維持のために AU が提供するリソースを歓迎する一方で、AU 側からすれば、国連のリソースを利便的なものとして捉えるという見方の相違があると解釈している¹⁹。

以上のように、これまでの先行研究では特定の機構が特定の課題についてどのような制度化を図り、また、どのような意思決定を行ってきたのかという分析が中心であった。国連と AU との政策連携についての研究動向には、ウィリアムらが指摘するような機構間の理念の乖離から生じうる連携の断絶への懸念が一部で示された。一方、これら機構間の行動原則を擦り合わせていく調整過程を規範論の立場から解き明かそうとする研究も見られた。次に、AU と EU との政策連携についての議論では、EU によるアフリカに対する外交・安全保障政策の一部として両機構の連携を捉える傾向が見られた。一方、これらの先行研究の内容は、プロシグが示すような複数の機構間の協調的行動理由の説明へとその分析範囲を広げている。しかし、上述の研究は、制度の構築の過程への分析に集中しがちで、これらの機構間の政策連携における通時的な特色を環境の変化の中に位置付けて論じているわけではなかった。本稿の第3節に述べるように、以上の3つの機構間の政策連携は、継続するテロの蔓延による多難の継続や、それまで認められてきた平和活動の受け入れ国側の拒否への態度変更など、新たな難局を迎えている。したがって、本稿は、これまでの先行研究とは異なり、これら機構間の政策連携がどのような性格を持ち合わせているのかについて、活動対象となっている紛争地域の環境の変化に照らし合わせながら考察する。

2. AU と国連及び AU と EU 間の政策連携の動向

(1) AU と国連

2022年10月11日、国連安保理の議場では、アントニオ・グテーレス国連事務総長が、AU と国連がこの20年間にわたり連携を深め、両機構間のパートナーシップは今や「マルチラテラリズムの礎 (a cornerstone of multilateralism)」²⁰となったと宣言していた。AU が正式に発足したのは、2002年7月9日～10日に南アフリカ共和国のダーバンで開催された AU 総会第1回通常会合のときである。同会合では、AU の組織構造と政策的指針が打ち立てられる中、平和、安全、安定を促進するための政治機関として、AU 平和・安全保障理事会の設立についての議定書も採択された²¹。同議定書第17条では、国連、そしてその他の国際機構との関係について規定され、国連については、地域的取極についての国連憲章第8章を遵守しつつ、特に国連安保理との定期的な会合を設けることで緊密な協力体制を構築することが提起された²²。

その後、AU と国連が具体的な連携の合意に至ったのは、2006年11月16日のことである。すなわち、「国連・AU 協力の強化に向けた宣言」²³が、事務方のトップであるコフィー・アナン国連事務総長とアルファ・コナレ AU 委員会委員長（マリ共和国大統領）との間で合意されたのである。なお、同宣言はアディスアベバにある AU 本部にて、AU サミットの会期中に合意されている。同宣言は、AU の人的・資金的管理を含む組織強化、平和と安全、人権、政治・法・選挙にかかる事項、社会・経済・文化・人間開発、食料安全保障・環境保護、といった諸分野で協力を促進すると宣言した²⁴。当面は、発足して間もない AU の組織としての能力強化を国連が支援する内容の合意であった。ただし、コナレ AU 委員長は、将来的に AU 委員会がアフリカの平和と安全にとって実質的な執行機関に成長したときには国連が現在アフリカの平和の実現のために行っている負担を軽減すると強調していた²⁵。このことは、AU が将来的には財政と人材確保の両面で自律した機構となることを条件として、当面は国連が AU の能力開発を支援するという立場を示したものと理解できる。

同議定書が締結されたタイミングは、当時、スーダンのダルフールで起きていた大規模な暴力的紛争の時期と重なる。国連の報道によれば、AU スーダン・ミッション (AMIS) の展開能力を高めつつ、新たに国連と AU とで共同設立する PKO ミッション、すなわちダルフール国連・AU 合同ミッション (UNAMID) の派遣に向けた手続きを始めることを決めた場が、上記宣言を表明した際の AU サミットであったという²⁶。ダースマとミュラーによる最近の聞き取り調査によれば、UNAMID の設置に至った経緯には、当時、AMIS の活動を終了させてその代わりに国連 PKO を派遣することで AMIS が失敗であったと評価されるリスクがあると

米国と国連とが懸念を抱いていたこと、そして、そのために両機構による共同の UNAMID 設置案が浮上したことがあったとされる²⁷。このことは、国連側が AU の能力強化の過程で AU の組織能力の低下につながるリスクをできるだけ避けたいという考えを抱いたという意味で、両機構の政策連携が不可欠であったことを表している。

その後、2008年4月には、国際の平和と安全の維持のために、国連と地域機構、特に AU との連携に関する国連事務総長報告書が公表されている²⁸。同報告書は、複雑な構造を持つ今日の武力紛争から生じる脅威は、国際の平和と安全の維持にとっての脅威であり、国連憲章第8章に基づいて地域機構との緊密な連携の下での対応が必要であると提起した²⁹。また、AU を代表的な例として、地域機構と国連とのパートナーシップを強化し、共通の行動原則を構築しつつ、紛争予防のための共同メカニズムの構築を将来的に進めていくべきであると勧告の一部で提起した³⁰。なお、具体的な連携として、2010年には、国連の AU 事務所の設立が決まり、同事務所は、現在に至るまで国連のアディスアベバにおける政策連携の拠点として運用されている³¹。

AU と国連とのパートナーシップについてはその後も度々国連文書の中で言及されている。2015年の「平和活動におけるハイレベル独立パネル報告書 (HIPPO)」³²でも、地域機構とのパートナーシップでは AU は格別な位置付けがなされており、AU が紛争解決のために設立する平和支援活動については国連安保理が承認を行うなどの支援を継続していくことが明記されている³³。HIPPO は、AU がアフリカに展開する国連 PKO に対し極めて協力的な立場を取っていたことに触れつつ、国連と AU との間で戦略的なパートナーシップを構築していくべきであると提案した³⁴。具体的に HIPPO は、AU との来るべき戦略的パートナーシップが、国連が他の地域機構とともに将来的に実施することが期待される AU との協力のための原則、すなわち、「協議に基づく政策決定と共通戦略、相互に比較して有利となる労働部門、共同分析・計画・モニタリング・評価、(予防時期を含む) 紛争サイクルに対する統合的な対応、国際基準に沿った透明性と説明責任」³⁵によって実現されると明記した。

2017年4月19日には AU・国連年次会合がニューヨークの国連本部にて初めて開催され、「平和と安全におけるパートナーシップ強化のための国連・AU 共同フレームワーク」³⁶がグテーレス事務総長とムーサ・ファキ AU 委員会委員長との間で合意された。この合意は、2006年に締結された「国連・AU 協力の強化に向けた宣言」が10年間の協力を予定していたことを踏まえたもので、その内容をさらに充実させるために、紛争予防や仲介、紛争対応にわたる協力体制を今後も強化し、国連と AU 間の年次会合を毎年開催するとともに、合意の履行状況を毎年検討していくという具体案を盛り込んだ³⁷。このフレームワーク作りは単に定期的

な会合を開くだけでなく、両機構間での政策決定の統合についても検討することを含んでいた。その具体的な構想は、2017年5月に公表されている国連事務総長報告書で明らかになっている³⁸。そこでは、アフリカの紛争対応についての、初期の危機評価から戦略的評価の過程を共有し、その後、国連安保理とAU平和・安全保障理事会がそれぞれ効果的にマンデートを構築し、最終的な人員配置や予算措置を決定していくチャート案が示された³⁹。

このようなフレームワーク作りは、具体的な政策ダイアログを常設化していく動きとして理解できよう。国連によれば、2017年以降、2023年の現在に至るまで、国連安保理とAU平和・安全保障理事会の間で、年次合同協議会合が国連政治・平和構築局（DPPA）の支援によって開催されている⁴⁰。また両機構間でアフリカの平和構築及び持続的な平和を実現するために、2017年9月18日、実務者レベルでの合意がニューヨークにある国連AU代表部に結ばれている⁴¹。加えて、2018年には、国連平和構築委員会（PBC）とAU平和・安全保障理事会の間でアフリカの武力紛争と平和構築について討議する年次非公式会合が開催され、両機構、及びアフリカの紛争予防と平和構築への関心国との間で意思疎通がしやすい環境が整備された⁴²。こうした連携の動きはさらに個別のカウンターパートの間でも推進されており、国連の資料によれば、国連事務総長とAU委員会委員長との年次会合、上述のA3各国に対する毎月のブリーフィングの他、AU平和支援活動への資金的支援に関する国連事務総長報告書案についての事前協議、などが実施されているという⁴³。

(2) AU と EU

AUとEUとが、本格的に連携をし始めた契機は、2000年4月3日～4日にカイロで開催された第1回EU・アフリカ・サミットである。上述のとおり、AUが正式に発足したのは2002年であったが、2000年にはすでにOAU（1963年発足）からAUへの改組が決定しており、そうした中での同サミットの開催となった。第1回サミットでは、アフリカ側を代表してアブデルアジズ・ブーテフリカ・OAU議長（アルジェリア大統領）が、（後に国連事務総長となる）アントニオ・グテーレス欧州理事会議長（ポルトガル首相）と、ムハンマド・ムバラク・エジプト（開催国）大統領とともに共同議長を務めた。同サミットの最終日には、「カイロ宣言」⁴⁴が採択され、経済、社会、安全保障の他、紛争予防や平和構築についての協力など、多方面にわたる分野についての協力関係の構築が同宣言の内容に盛り込まれた。後述するように、その後、同サミットは、2007年（第2回）、2010年（第3回）、2014年（第4回）、2017年（第5回）と回を重ね、後述のとおり、2022年2月にはAU・EUサミットと称して第6回サミットがブリュッセルにて開催されている⁴⁵。

EUが地理的外部にあるアフリカの平和と安全の課題に積極的に関わり始めたのは、テロや武力紛争といった地域の問題がEUにとっても深刻なものとして受け止められるようになったからである。第1回EU・アフリカ・サミットの翌年にあたる2001年には、米国同時多発テロが起き、その後の世界は、テロの撲滅という課題解決を抜きにしては地域の安定、そしてグローバル秩序の維持が困難という時代を迎えた。また、EUとしては、バルカン半島で1990年代から深刻化した民族や宗教に絡む複雑な武力紛争への対応、あるいは北大西洋条約機構（NATO）との新たな連携などを通じて武力紛争への新たな政策作りを求められた⁴⁶。こうした事態を受けて欧州理事会は、2003年、EUが今後進むべき安全保障上の指針として、上述のESSを打ち立て、テロリズムをはじめ、大量破壊兵器、地域紛争、破綻国家、組織犯罪へのグローバル・レベルでの脅威について取り組むことを宣言したのである⁴⁷。

ESSの枠組みを踏まえ、アフリカとの安全保障上の初の戦略文書である、「共同アフリカ・EU戦略（Joint Africa-EU Strategy: JAES）」⁴⁸が2007年に開催された第2回EU・アフリカ・サミットで採択されている。80ページにも及ぶ同戦略文書では、「共有されたビジョン（Shared Vision）」をキーワードとして、今後はあらゆる分野においてパートナーシップを強化していくことが重要であると説いた⁴⁹。また、同戦略文書は、そのパートナーシップは、「ヨーロッパとアフリカとの間のコンセンサス（Euro-African consensus）によって紡ぎ出される価値、共通の利益、共通の戦略目的によって構築され」⁵⁰なければならないと明記した。その上で、同戦略文書は、戦略的フレームワークの4つの柱として、①平和と安全、②ガバナンスと人権、③貿易と地域統合、④鍵となる開発問題、を挙げている⁵¹。つまり、共通のビジョンに基づいて、これら4つの重点分野での協力を促進していく戦略が両機構間で具体的に打ち立てられたわけである。とりわけ、平和と安全の分野では、紛争予防や平和構築、紛争解決、紛争後の復興の諸課題について、欧州とアフリカ両大陸の内側の問題解決はさることながら、その他の地域についてのグローバルな課題についても共有すべきであると、同戦略文書は提案した⁵²。

また、同戦略文書が、両機構の政策連携にあたり、平和と安全の課題について国際的に討議する国連安保理を不可欠な場として捉えていることは注目に値する⁵³。そこからは、国連とAU、そしてEUとが、国連憲章の目的に沿って、かつ重要事項であれば国連安保理の決定に従って共同で平和と安全の課題に取り組む姿勢が見て取れる。さらに言及すれば、同戦略文書が、包括的な軍縮の課題について、アフリカの内戦やテロに真っ先に関係している小型武器の回収の問題のみならず、国際的な大量破壊兵器の拡散の問題についても、「国連安保理決議の文脈」⁵⁴を考慮しつつアフリカ諸国とEUとが協調していくべきであると述べている。このことは、両機構間の政策連携が、単にアフリカ地域に限らず、グローバルな安全保

障問題を共有していく発想を持ち合わせているという意味で興味深い。

このように具体的な政策連携を謳った同戦略文書は、その後の重層的な機構間協調メカニズムの構築を促したと言える。すなわち2018年には、平和、安全、そしてガバナンスの分野における覚書が両機構の間で締結され、アフリカにおけるグッド・ガバナンスと、平和と安全の維持の促進に取り組むことが改めて確認された⁵⁵。また、同覚書は、国連との協調についても明記されている⁵⁶。また、具体的な協力事項の中には、テロや暴力的過激主義への対応や予防についても盛り込まれていた⁵⁷。その後、2022年には、第6回サミットが開催され、新たな共同宣言、「2030年に向けた共同ビジョン」⁵⁸が採択された。同共同宣言では改めて、「二つの連合による一つの共同ビジョン（Two unions, a joint vision）」⁵⁹を確認し、平和と安全、そしてヨーロッパとアフリカの両市民の繁栄を共同で守っていくための2030年に向けたビジョンが掲げられた。また、サミットだけではなく、外相レベル、AU・EU委員会レベル、議会議員団レベル、人権等のAU・EU専門家間会合レベル、その他、ビジネス・セクターやユース間といった組織間連携が継続的に図られるようになった⁶⁰。平和と安全の分野では、2018年の両機構による覚書を再確認しつつ、テロ対策を含む紛争サイクル全体に対応する統合的アプローチを、EU平和活動、AU平和支援活動への支援、予算措置を含む国連との協力によって実現していく旨が明記された⁶¹。

3. 考察——政策連携の制度化と紛争環境の変化

以上、本論文の第2節では、アフリカにおける紛争対応をめぐり、AUと国連、そしてAUとEUといった機構間でどのような政策連携が展開されてきたのかについて述べてきた。AUと国連との政策連携は、「AU・国連協力の強化に向けた宣言」を通じ、アフリカ地域における紛争予防、仲介、紛争対応などを達成するために執り行われてきた。また、AUとEUの政策連携は、両機構間の包括的で戦略的な協力フレームワークの一部として、アフリカにおける紛争予防、平和構築、紛争解決、紛争後の復興について取り組まれてきた。本節では、これらの機構間の目的の共有が、どのような特色を持っているのか、対応すべき紛争環境の変化に照らしながら考察する。

まず、AUと国連との政策連携について考察してみたい。第2節で紹介したチエは、国連はAUを、国際の平和と安全を維持するための補完的なりソースとして、そして、AUは国連を、域内の紛争対応を促進するために利便的なりソースとして捉えている性格が強いのではないかと解釈した⁶²。また、連携の課題としては、ウィリアムらによる指摘の一部を振り返れば、特に平和強制を伴う国連PKO以外の平和活動を国連安保理で容認する場合、AUが展開する平和支援活動

が国連の考える平和強制とは異なり、国連 PKO 原則を逸脱した活動主体となりうる問題性があるという指摘があった⁶³。もっともウィリアムらによる指摘は国連平和活動や AU 平和支援活動の実施といった政策連携の運用面の課題である。その意味では、以上で再確認した政策連携の目的が直ちに損なわれるわけではない。第 2 節で確認したとおり、AU は、発足時に採択した AU 平和・安全保障理事会の設立に関する議定書の中で、国連やその他の国際機構と協力をすることを規定し、かつ国連安保理とも定期的な会合を実施していくことを当初から決めていた。さらに 2006 年には、AU との連携強化に向けた取決めが合意され、その翌年に AMIS から UNAMID へと移行したことは、両機構の平和活動の組織的・理念的連携の深化をうかがわせた。その後、2017 年に両機構の合意が改定されると、これにより、両機構間の政策ダイアログのための会合が本部レベル、すなわちニューヨークとアディスアベバで日常的に実施されるようになった。これらの制度化が進む中でその成果が国連によって毎年リスト化されており、例えば 2022 年から 2023 年にかけては、エチオピア、スーダン、ソマリア、中央アフリカ共和国での紛争当事者間に対する仲介、そしてニジェールなどでの軍事クーデターによる政変については共同で非難を表明したことなどが挙げられている⁶⁴。

しかし、これら政策連携だけでは対応できないところまで、その紛争環境は大きく変化している。両機構間で 2006 年に締結された合意では、平和と安全の課題は AU の能力構築のための一分野として併記されたに過ぎなかったのに対し、2017 年の合意では、紛争対応についてより具体的な協力体制を敷くことが明記された。この間、これまで唯一のハイブリッド型の UNAMID は、スーダン情勢の混乱の中でその任務を終了（2020 年）した。また、冒頭で述べたとおり、AFISMA から MINUSMA への移行があったが、和平合意後も続く武力衝突が平和維持を困難にし、両機構間の政策連携の目的が十分には達成できない状況が続いた。また、サヘル地域では、テロの蔓延が収束せず、同地域に展開している平和活動の遂行に支障をきたしている。また、国連中央アフリカ多面的統合安定化ミッション（MINUSCA）が 2014 年に派遣されて以降は、アフリカ地域だけのことではないものの、新規の国連 PKO は創設されていない。以上のことを考えると、現状の国連と AU との連携では、環境の変化に対して求められる紛争対応という意味においては限定的にしか対応していないことがわかる⁶⁵。

次に、AU と EU との政策連携についてはどうであろうか。第 2 節で述べたとおり、EU からすれば域外の紛争対応としてアフリカ地域の課題を捉えている。その上で、EU は、紛争予防や平和構築などの目的を AU と共有し、両機構間で国連憲章上の国際の平和と安全の維持を推進する政策連携を行っていた。すなわち、AU と EU との間の政策連携は、国連安保理との協調により、国連と AU とが上述のような連携を実施することを前提として、かつ、国連安保理が個々の EU 平和

活動を容認することを想定しつつ行われている。ここ数十年はサヘル地域でのテロ活動がさらに活発となっているが、EU 平和活動は、軍事的鎮圧を実施する組織はなく、あくまで対象国や地域機構に対して支援やアドバイスを実施するために派遣される組織であり続けている⁶⁶。軍事的なテロ対応は、例えば2022年までマリで展開していたフランス軍をはじめとした実力部隊によって行われる任務であった。AU と EU との政策連携は、2007年の JAES の内容を基盤として、2018年の両機構間の覚書ではテロ対応を含む平和と安全、ガバナンスの強化を確認した。ただし、国際の平和と安全の維持に関する課題は、国連安保理の承認を求めるスタンスであり、その意味では国連安保理との連携が不可欠であった。したがって、EU による紛争予防、平和維持、平和構築という目的を達成するための活動は、AU と協調しながらも、実施の基準にあたっては国連との政策連携を必要としていたのである。以上で確認したように、アフリカにおけるテロと紛争、そして政権転覆から生じる紛争環境の悪化という変化の潮流は、これら3機構間の政策連携にとって重大な課題を投げかけている。維持するための平和が崩されている状況下では、これらの政策連携による効果は見えにくい状態が続いている。

一方、プロシグラが注目しているように、機構間の連携の枠外では、新たな紛争対応のための国際的連携が生じている現象がある⁶⁷。これらの機構が提供する平和活動が手詰まりを迎える中で、サヘル地域ではテロ対策のための別の多国間枠組みが形成されている。例えば、マリやニジェールの国境地域で多発するテロを撲滅するために、2014年2月には、G5 サヘルと称する紛争解決の多国間枠組みが構築され、2017年には G5 サヘルによる多国間軍事組織がアドホックな形式で設立された⁶⁸。G5 サヘルは、マリ、ニジェール、モーリタニア、チャド、ブルキナファソが加盟国となり、これら5か国の治安を脅かしている暴力的テロ行為に対する鎮圧作戦を目的として活動を開始した。なお、G5 サヘルの活動については、2017年には国連安保理も正式な決議によって承認を与えている⁶⁹。また、G5 サヘルに対しては、EU 平和活動によるアドバイス、及び EU による資金提供があり、マリとニジェールで直接展開する EU 平和活動との相乗効果が期待された⁷⁰。その他、2015年1月には、ナイジェリア北部で問題となったボコ・ハラムと称する過激なテロ集団に対抗する軍事共同組織としての多国間共同タスクフォース (MNJTF) が、ナイジェリア、カメルーン、チャド、ニジェール、ベニンの間で設立されている⁷¹。

もっともテロ対策は、まずは脅威を受けている国家の問題であり、法の支配に基づき当該国の警察機構や軍事機構が主体的に対応する課題である。国境を超える問題であれば、まずは地理的に隣接する国家間の国境沿いで警察協力や軍事協力を展開することは当然の対応である。したがって、このような理解に立てば、G5 サヘルや MNJTF が直接にテロ集団の駐留による脅威を受けている関係国の間

で連携することは当然の対応と言える。その意味では、国連や地域機構によるテロ対策を含む直接的な平和活動を考案する事態は考えにくいということになる。ただし、EU がこれらのアドホックなテロ対応組織に資金提供を実施してきたこと、あるいは国連安保理がこれらの組織を決議で承認してきたことは、アフリカでのテロの蔓延という環境の変化に対応を求めていることと考えられる。2023年12月にはフランス、国連、EU との連携を拒んだマリ、そしてマリに同調するニジェールとブルキナファソが G5 サヘルの多国籍軍から離脱しており、いずれにせよ、国連、AU、EU 間の政策連携による具体的紛争対応が難しい状況となっているのである⁷²。

おわりに

以上、本論文は、AU と国連、そして AU と EU との間に見られる政策連携がどのような性格を持ち合わせているのかについて、アフリカの平和と安全に関する紛争環境の変化に照らし合わせながら考察してきた。AU と国連との政策連携は、アフリカ地域における紛争予防、仲介、平和維持、そして平和構築を目的として両機構間の制度化を図ってきた。また、AU と EU の政策連携は、アフリカにおける平和と安全、そしてガバナンスの強化の分野において、紛争予防、平和構築、紛争解決、紛争後の復興を目的として制度化が進められてきた。より具体的には、AU と国連との政策連携では、2006年の協力強化に向けた宣言による合意を通じ、国際の平和と安全の維持のために、発足間もない AU の機能強化支援を実施していくことが国連によって表明された。その後、国連 PKO と AU 平和支援活動によるいくつかの紛争対応に向けた連携の実績を経て、両機構の間で、2017年には共同でフレームワーク形成のための合意が交わされた。この新たな合意を受けて、国連安保理と AU 平和・安全保障理事会など、AU と国連間の紛争対応をめぐる意思疎通のための制度化が促進された。一方、AU と EU との政策連携では、2000年以降に開催されてきたサミットでの討議の内容を基調として、2007年には JAES による共同戦略文書が合意された。JAES では、アフリカにおける平和と安全の問題も含め包括的にアフリカ全体の課題を共通のビジョンに基づくパートナーシップの必要性が強調された。その後、2018年には、平和と安全、ガバナンスの分野における覚書が締結され、紛争サイクル全体への対応を重視し、テロや暴力的過激主義に対する協力についても言及された。EU 平和活動は、ソマリアやマリ、中央アフリカ共和国、コンゴ民主共和国など、テロを含む紛争当事者間の暴力的衝突が絶えない紛争現場において、主に現地国家の治安維持組織の能力開発を任務として多数派遣されている。また、EU は、AU 平和支援活動や、国連安保理と AU 平和・安全保障理事会が容認する G5 サヘルにもテロ対策のために資金提供や

EU 平和活動によるアドバイスを提供するなど、テロ対策についても間接的に支援を進めている。このような経緯を見れば、共通の目的を了解しつつ、アフリカの紛争対応について機構間で制度化を進めてきたことがうかがえる。また、現地では結ばれる紛争後の和平合意に基づいて、共同で紛争対応を進めてきたことがわかる。

しかし、サヘル地域などでのテロの蔓延が2010年代に深刻化すると、平和活動による直接的な対応というよりも、現地のガバナンスの強化を促す支援へとその性格を変化させていることも本稿の考察からは見えてきた。また、テロや暴力的過激主義が蔓延し、一部の国で軍事クーデターが民主化に反する動きを示すなど、新規の国連 PKO や AU 平和支援活動が展開しにくい状況がある中、グッド・ガバナンスへの変容のための働きかけも、もはや受け入れられない事態となっている。ただし、テロ組織への対応や、軍事介入による体制転換を含む紛争国への対応については、AU と国連、あるいは AU と EU との間で当初から予定された目的ではなく、現状の政策連携における議題となっているわけでもないことに留意が必要であろう。そして現時点では、AU が、AU の規則に基づいて実施が可能となっている平和強制行動が、軍事政権への強制介入という形式で実施されている事態には至ってはいない。これら 3 者間の政策連携の現在地における性格としては、紛争予防と仲介、平和維持、そして平和構築といった分野での政策連携であり、軍事的強制による対応は企図されたものではないと理解されるべきである。なお、これらの連携を通じて形成されてきた合意を確認する限り、具体的な紛争対応の内容を審議する際には、国連安保理による承認が不可欠であるとの共通認識があった。そのため、パートナーシップに基づく政策連携と行動は、国連安保理との連携が前提であることから、現地の和平合意が存在することなど、その意味において限定的な活動を余儀なくされていることに留意が必要である。

【謝辞】本研究は、科研費20K01503の助成を受けたものである。

注

¹ United Nations Security Council Resolution 2690, S/RES/2690, 30 June 2023.

² Paul D. Williams and Arthur Boutellis, “Partnership Peacekeeping: Challenges and Opportunities in the United Nations–African Union Relationship,” *African Affairs* 113, no.451 (April 2014): pp.254–278, <https://doi.org/10.1093/afraf/adu021>.

³ *Ibid.*, pp.259–260.

⁴ *Ibid.*, p.261.

⁵ Permanent Observer Mission of African Union to the United Nations, Website, n.d., viewed 25 December 2023, <https://www.africanunion-un.org/a3>.

⁶ *Ibid.*, Williams and Boutellis, p.262.

⁷ ウィリアムらは、AU とアフリカの準地域機構との間の政策的協調の際に生じる課題につ

いて指摘していた。See, *Ibid.*, p.263.

⁸ Kseniya Oksamytna and Nina Wilén, “Adoption, Adaptation or Chance? Inter-Organisational Diffusion of the Protection of Civilians Norm from the UN to the African Union,” *Third World Quarterly* 43, no.10 (2022): pp.2357–2374, <https://doi.org/10.1080/01436597.2022.2102474>.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Annemarie Peen Rodt, Richard G. Whitman and Stefan Wolff, eds., *Theorising the European Union as an International Security Provider* (New York: Routledge, 2016); Richard G. Whitman and Stefan Wolff, eds, *The European Union as a Global Conflict Manager* (New York: Routledge, 2012).

¹¹ Ueli Staeger and Tshupo T. Gwatiwa, “Peace and Security in the Context of EU-Africa Relations,” in *The Routledge Handbook of EU-Africa Relations*, eds. Toni Haastrup, Luis Mah and Niall Duggan (New York: Routledge, 2021), pp.176–177.

¹² *Ibid.*, p.177.

¹³ *Ibid.*, p.181.

¹⁴ Malte Brosig, *Cooperative peacekeeping in Africa: Exploring Regime Complexity* (New York: Routledge, 2015).

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*, pp.29–31.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*, pp.26–28.

¹⁹ Andrew E. Yaw Tchie, “Convenience or Complementarity: The African Union’s Partnership with the United Nations in Sudan and South Sudan,” *Politikon* 50, no.3 (2022) : pp.254–272, <https://doi.org/10.1080/02589346.2023.2244849>.

²⁰ UN News, Guterres: UN-African Union Partnership a ‘Cornerstone of Multilateralism,’ 11 October 2022, viewed 16 September 2023, <https://news.un.org/en/story/2022/10/1129452>.

²¹ African Union, Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union, 9 July 2002.

²² *Ibid.*

²³ United Nations General Assembly Document 61/630, Declaration, Enhancing UN-AU Cooperation: Framework for the Ten-Year Capacity Building Programme for the African Union, A/61/630, 12 December 2006.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ UN News, Sudan Set to Respond Tomorrow on Planned UN-African Union Force in Darfur: Annan, 28 November 2006, viewed 18 September 2023, <https://news.un.org/en/story/2006/11/201082-sudan-set-respond-tomorrow-planned-un-african-union-force-darfur-annan>.

²⁷ Allard Duursma and Tanja R. Müller, “The ICC Indictment against Al-Bashir and Its Repercussions for Peacekeeping and Humanitarian Operations in Darfur,” *Third World Quarterly* 40, no.5 (2019): pp.894–95, <https://doi.10.1080/01436597.2019.1579640>.

²⁸ United Nations Security Council Document 2008/186, Report of the Secretary-General on the Relationship between the United Nations and Regional Organizations, in Particular the African Union, in the Maintenance of International Peace and Security, S/2008/186, 7 April 2008.

²⁹ *Ibid.*, Summary, 1–2.

³⁰ *Ibid.*, paras.71–72.

³¹ United Nations General Assembly Resolution 64/288, United Nations General Assembly Resolution, adopted on 24 June 2010, A/RES/64/288, 31 August 2010.

- ³² United Nations General Assembly Document 70/95 and United Nations Security Council Document 2015/446, Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on Uniting our Strengths for Peace: Politics, Partnership and People (HIPPO), A/70/95-S/2015/446, 17 June 2015.
- ³³ *Ibid.*, Summary.
- ³⁴ *Ibid.*, paras.239–48.
- ³⁵ *Ibid.*, para.249 (c).
- ³⁶ United Nations-African Union Annual Conference, Declaration, Joint United Nations-African Union Framework for Enhanced Partnership in Peace and Security, 19 April 2017, New York.
- ³⁷ *Ibid.*
- ³⁸ United Nations Security Council Document 2017/454, Report of the Secretary-General on Options for Authorization and Support for African Union Peace Support Operations, S/2017/454, 26 May 2017.
- ³⁹ *Ibid.*, Figures I and II.
- ⁴⁰ United Nations Website, African Union, Website of Political and Peacebuilding Affairs, viewed 19 September 2023, <https://dppa.un.org/en/african-union>.
- ⁴¹ Joint Communiqué, Joint Communiqué on United Nations-African Union Memorandum of Understanding on Peacebuilding, 18 September 2017, viewed 19 September 2023, <https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/joint.com.au-un-9-19-2017.pdf>.
- ⁴² United Nations, Peacebuilding: The PBC Partners with the AU Peace and Security Council in Peacebuilding and Sustaining Peace, Website, November 2018 (n.d.), viewed 19 September 2023, <https://www.un.org/peacebuilding/content/peacebuilding-commission-partners-african-union-peace-and-security-council-au-psc>.
- ⁴³ United Nations Security Council Document 2023/629, Report of the Secretary General, Strengthening the Partnership between the United Nations and the African Union on Issues of Peace and Security in Africa, Including the Work of the United Nations Office to the African Union, Annex, S/2023/629, 28 August 2023.
- ⁴⁴ Council of the European Union, Africa-Europe Summit: Cairo Declaration, 7677/00, Brussels, 7 April 2000, viewed 22 August 2022, http://aei.pitt.edu/45278/1/Cairo_summit_2000.pdf.
- ⁴⁵ 山根達郎「AU・EU サミットに見るアフリカ安全保障—『EU 研究』と『AU 研究』の視角から」中内政貴、田中慎吾編『外交・安全保障政策から読む欧州統合』大阪大学出版会、2023年、119–148頁。
- ⁴⁶ European Union External Service Website, The Shaping of a Common Security and Defence Policy, Website, 10 August 2021, viewed 21 September 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/shaping-common-security-and-defence-policy_en.
- ⁴⁷ Council of the European Union, European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World, 15895/03, PESC 787, Brussels, 8 December 2000, 5–7, viewed 21 September 2023, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15895-2003-INIT/en/pdf>.
- ⁴⁸ Council of the European Union, The Africa-EU Strategic Partnership: A Joint Africa-EU Strategy, 16344/07 (Presse 291), Lisbon, 9 December 2007, viewed 21 September 2023, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/97496.pdf.
- ⁴⁹ *Ibid.*, para.4.
- ⁵⁰ *Ibid.*
- ⁵¹ *Ibid.*, para.10.
- ⁵² *Ibid.*, paras.13–14.

⁵³ *Ibid.*, para.15.

⁵⁴ *Ibid.*, para.24.

⁵⁵ European Union External Action, Memorandum of Understanding between the African Union and the European Union on Peace, Security, and Governance, 23 May 2018, viewed 30 December 2023, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/medghme_2018.05.23_16.31.36_5c4n7108_1.pdf.

⁵⁶ *Ibid.*, p.3.

⁵⁷ *Ibid.*, p.4.

⁵⁸ European Union Document, The 6th European Union-African Union Summit: A Joint Vision for 2030, 18 February 2022, viewed 21 September 2023, https://www.consilium.europa.eu/media/54412/final_declaration-en.pdf.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ European Commission, Africa-EU Partnership, Website, n.d., viewed 21 September 2023, https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/africa-eu-partnership_en.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Tchic.

⁶³ Williams and Boutellis.

⁶⁴ Political and Peacebuilding Affairs, United Nations-African Union Partnership in Conflict Prevention and Mediation, Peacekeeping and Peacebuilding (August 2022-July 2023), viewed 25 December 2023, https://dppa.un.org/sites/default/files/aupt_infographic_ungis_cleared.pdf.

⁶⁵ 2017年の両機構間の合意ではテロ対策は政策連携の目的の項目には記載されることはなく、一部、履行の項目で情報共有の面での対テロ協力が挙げられているだけであった。See, United Nations-African Union Annual Conference.

⁶⁶ See, European Union External Action, Missions and Operations, Website, n.d., viewed 29 December 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en.

⁶⁷ Brosig.

⁶⁸ G5 Sahel, Website, n.d., viewed 5 January 2024, <https://www.g5sahel.org/>.

⁶⁹ United Nations Security Council Resolution 2391, S/RES/2391, 8 December 2017.

⁷⁰ EU Factsheet, EU Support to G5 Sahel Joint Force (African Peace facility, July 2019, viewed 22 September 2023, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/factsheet_eu_g5_sahel_july-2019.pdf.

⁷¹ The Multinational Joint Task Force (MNJTF), MNJTF Website, n.d., viewed 24 September 2023, <https://mnjtffim.org/>.

⁷² France 24, News Website, Last Remaining Members of G5 Sahel Move to Dissolve the Anti-jihadist Alliance, 6 December 2023, viewed 5 January 2024, <https://www.france24.com/en/africa/20231206-last-g5-sahel-members-chad-mauritania-acknowledge-alliance-is-a-spent-force>.