

アフリカにおける地域組織の危機

吉田昌夫



経済危機に見舞われているアフリカでは、去る7月18日から3日間、エチオピアのアジスアベバにおいてアフリカ統一機構（OAU）首脳会議が開催された。これまで政治問題解決の場とされてきたOAUがアフリカ諸国の経済再建を中心課題としてとりあげたという点で、これは画期的な会議であった。

なぜOAUのような地域組織が、このような形で経済問題を前面に押し出すようになったのか、その背景とOAUの直面する問題を探ってみよう。

// 1 アフリカ統一機構（OAU） //

アフリカ大陸および周辺の島々を含む地域の独立国を網羅した組織として、アフリカ統一機構（OAU）が設立されたのは、1963年のことであった。現在の加盟国は51（ただし西サハラを含み、南アフリカ共和国を含まない）、加盟国数からいえば、世界最大の地域組織である。

OAU設立の目的は、その憲章に記されているが、最も重要なものは次の3点と考えられる。すなわち、(1)アフリカ諸国の統一と連帯の推進、(2)アフリカにおける生活水準向上のための協調、(3)植民地主義の根絶である。OAUが設立されるまでには、パンアフリカニズムと呼ばれるアフリカ人の解放と団結をめざす運動の長い歴史があった。この延長上にあるOAUにとって、植民地からの独立が何にも増して大きな課題であったことはいうまでもない。創設時のメンバーが30カ国であったことを考えれば、植民地解放の目的はかなり達成

されたといわなければならない。

独立達成後のアフリカ諸国の多くは国際政治に関しては非同盟の立場をとり、OAUの政策であるアフリカ内紛争の内部処理、いわゆるパックス・アフリカーナの実現を目指した。パックス・アフリカーナの考え方は、アフリカの国内問題には不干渉、アフリカの国どうしの紛争には、他のアフリカの国の元首が調停に乗り出し、アフリカ外の大国の干渉を招かないように問題の解決にあたる、というものであった。この理想が完全に実現されたとはいいい難いが、1960年代から70年代の半ばごろまでは、まず紛争が起こったらOAUがその解決にあたる“Try OAU First”の原則が守られ、国際連合の場における非同盟諸国との連携にも助けられて、いわゆる大国の政治的干渉を最小限にくい止めたといってもよいであろう。この意味でOAUは、脱植民地化と大国の干渉除去という目的を、最初の10年間はかなり果たし得たといえる。

// 2 OAUによる調停活動のしくみ //

OAUの組織は、加盟諸国の首脳による活動領域が非常に大きい。組織上は最上段に首脳会議があり、次に加加盟諸国の閣僚（通常は外相）会議があり、その下に事務局長が統轄する事務局をおくという形になっている。首脳会議は毎年1回定例会議が開かれ、互選により次期議長を選出する。首脳会議の決議は3分の2の多数決で承認されるが、手続き事項は単純多数決である。

閣僚会議は年2回開かれ、首脳会議に提出する

議案を準備する。

事務局はエチオピアのアジスアベバにおかれ、事務局長は4年の任期で首脳会議により任命される。局内には、政治、財政、教育、科学、文化社会、経済開発および協力、総務および会議の課がある。

この他に特定の目的を達成するための委員会があるが、なかでも重要なものが、紛争調停委員会と解放運動調整委員会である。前者はアジスアベバにおかれ、首脳会議により5年の任期で選出された21カ国のメンバーにより成るが、実際にこの委員会の機能は不活発であった。これに対し後者はタンザニアのダルエスサラームにおかれ、独立をいまだ達成していない地域の独立運動への支援と運動組織間の調整を行なうもので、より活発に機能した。メンバーは1963年に選ばれ、アルジェリア、エチオピア、ギニア、コンゴ、ナイジェリア、セネガル、タンザニア、エジプト、ウガンダの9カ国により成っていたが、1974年以降は、ジンバブエの独立をめぐる、タンザニア、ザンビア、モザンビーク、アンゴラ、ボツワナの5カ国による、いわゆるフロントライン諸国に、その機能を代行させた形となった。

OAUによるアフリカの複数国間の紛争調停あるいは一国の政権の正統性の承認に関しては、首脳会議の果たす役割が大きい。これまでは、とくに紛争発生当時に首脳会議議長となっている首脳(議長は毎年交代の輪番制)に調停の作業をまかせる場合が多く、この方式がほとんど慣例ともいえるようになってきた。

// 3 パックス・アフリカーナの限界 //

——チャド紛争——

アフリカ内紛争の内部解決をはかるという、OAUのパックス・アフリカーナの理想は、コンゴ内乱、ビアフラ問題、エチオピア・ソマリア間の紛争な

どを自らの調停で解決することができず、アフリカ外の勢力の介入を許したため、その限界を露呈したが、さらに最近になってOAUの調停活動の難しさを示したのが、チャド紛争への介入であった。

サハラ砂漠からその南縁にまたがるチャドは、1960年にフランスからの独立を達成したが、北半分に住むイスラム教徒の遊牧民と、中央政権を握っていた南部農耕民との対立が、1965年の北部住民による反税暴動をきっかけとして悪化、北部住民は北隣のリビアの支援を得てゲリラ活動を始め、北部の政治運動連合体FROLINATを結成した。リビアのカダフィ政権から武器援助を得たFROLINATは首都ンジャメナにせまり、チャド政府はフランスの介入と支援を要請した。

1979年になるとナイジェリアが調停役をかって出たが、この時までチャド内の政治勢力は四つに分れて相争っており、和解工作は失敗に終わった。その後軍事力にまさる北部グループのうち、グクーニに率いられた派とハブレに率いられた派の二つが主導権を握り、この間に停戦が成立し、フランス軍の撤退を実現させた。ラゴスで開催された同年のOAU首脳会議では、ナイジェリア、ギニア、トーゴよりなるチャド問題小委員会が設置され、コンゴ、ベナン、ギニアの3国が停戦維持のため軍隊を送る取決めがなされたが、一時的にも兵力を送ったのはコンゴのみであった。OAUはこの目的のために600万ドルの予算を計上したが、集まったのは60万ドルのみであり、結局リビア軍の進出を許すこととなった。

OAUの平和維持軍の構想は設立時より存在したが、その実現には幾多の困難があって実現していなかった。しかし1980年には、この理想の達成は楽観視されていた。とくに当時石油ブームにより得た資金をこの目的に提供できると考えたナイジェリア政府はOAU軍構想を積極的に推進した。

1981年にフリータウンで開催された首脳会議も前年のラグス会議の決定を確認し、チャド問題小委員会は、グクーニ大統領と、OAU 平和維持軍の駐在および首都の非武装化を取り決めた。しかし一方の派閥指導者ハブレはこの調停書に署名することを拒否した。

この後グクーニ大統領がリビアとの国家統合の協定に調印するに至って事態は再び複雑な様相を呈し始める。フランスのミッテラン大統領は強力な介入を行ない、グクーニ大統領にリビア軍の撤退と、アフリカ諸国平和維持軍の駐留を認めさせた。この平和維持軍には、ナイジェリアが2000人、ザイルが2000人、セネガルが800人の兵力を提供し、チャドに入った。

しかし平和維持軍のなすべき目的について、当事者間の考え方が極端に違っていたことが、じきに明らかになった。グクーニ大統領は平和維持軍が反対派のハブレ派の軍隊を鎮圧することを目的とするものと理解していたのに対し、OAU は平和維持軍が内戦に巻き込まれることなく、秩序を回復することを目的とすると解釈していた。

この間にいったんは首都ンジャメナから追い出されたハブレは自派の軍隊を率いて首都に攻勢をかけ、1982年6月これを占領して政権を樹立した。OAU のチャド問題小委員会はこれ以前に平和維持軍を6月30日までに引き上げることを取決めていて、ハブレ派の軍が首都を占領しようとするのを何らさまたげなかった (*The OAU after Twenty Years*, 317ページ)。この後ハブレは臨時憲法を制定して大統領の地位についた。グクーニはリビアの支援のもとに北部回廊地区を支配するだけになった。ハブレ政権は大部分のアフリカ諸国の支持を受けて国連の場で正統政権と認められ外交上の優位に立つことになる。

OAU によるチャド紛争介入は目的が不明確であ

ったため、ボックス・アフリカーナの實踐に大きなつまづきとなった。OAU の決議のもとにチャドに送られた平和維持軍は、平和維持のための働きをほとんどなさずに終わった。1982年8月にリビアのトリポリで開かれる予定であった定例首脳会議は出席を避ける者が多く、定足数に充たずに流会し、11月の臨時首脳会議の試みも流会に終わった。この年の OAU 議長予定者リビアのカダフィは、正式に選出されることなく次期の議長エチオピアのメンギスツに席をゆずり、メンバー諸国の OAU 尊重の気風は著しく損われた。OAU の政治調停機能は次に述べる西サハラ問題でさらに弱まる。

// 4 OAU 分裂の危機 //

——西サハラ問題——

植民地の独立闘争への支援は、OAU の一つの柱であるが、スペイン領西サハラの帰属をめぐる、OAU 内部に大きな亀裂ができた。

大西洋に接する西サハラは、ほとんど砂漠といってよい地域で、1963年に広大な燐鉱石の鉱床が発見されてからスペインによる開発が始まったようなところであるが、1973年ポリサリオ戦線という組織が生まれ、遊牧民による独立のための武装闘争が開始された。

しかし翌年になるとモロッコとモーリタニアが国際司法裁判所に対し、共同領有権を主張し、スペインはこれを受け入れず、1975年になって国際司法裁判所は、勧告的意見を出して、西サハラの帰属は住民の自決によることが望ましいとしたのである。

勧告的意見が下されると、モロッコのハッサン国王は、サハラに対する自国の権利を既成事実とするため、「サハラ行進」を強行、アルジェリアはこれを非難、国連の安全保障理事会で審議が行な



われた。この間にスペイン、モロッコ、モーリタニア3国によるマドリード合意が成立、スペインは西サハラに対する責任を放棄して撤退、モロッコは北部、モーリタニアは南部に進軍して西サハラを分割した。その後モーリタニアは1979年に西サハラ領有権を放棄している。西サハラ住民の数は約11万といわれ、4万人ほどはアルジェリアとの国境付近のキャンプで難民生活を送り、ポリサリオ戦線は、ここに解放区をもうけている。

OAUは1978年ハルツームの首脳会議で、西サハラ問題の解決に自から責任を持つべきであるとし、スーダン、マリ、ナイジェリア、ギニア、タンザニアの5カ国による特別委員会をもうけた。

この5カ国委員会は、(1)停戦、(2)独立か現状維持かの住民投票、(3)関係当事国の協力、という勧告を行ない、1979年のモノロビア首脳会議の際、賛成33カ国の多数支持を得たが、モロッコの拒否にあい、実現しなかった。

1980年の首脳会議では、ポリサリオ戦線のもとに樹立されたサハラ・アラブ民主共和国(République Arab Saïharaouie Démocratique, RASD)を支持するOAUメンバーが増え、RASDがOAUメンバーの一員となることを申請したのに対し、加盟50カ国のうち過半数の26カ国が申請を支持した。しかしモロッコは、RASDが実効的な支配を確立していないとして異議をとなえ、もし加盟の議決を強行するならばOAUを脱退する意向を示し、同調者はモロッコを含み、チュニジア、エジプト、ソマリア、スーダン、セネガル、コートジボアールの7カ国に達した。ここにおいてナイジェリアのシャガリ大統領が妥協案を出し、決定を延期し、ナイジェリア、ケニア、タンザニア、マリ、ギニア、スーダン、シエラレオネから成る臨時委員会が、紛争当事者と接衝に入ることを取り決めた。

1981年8月ナイロビでこの特別委員会が開催さ

れ、モロッコ、アルジェリア、モーリタニアの元首およびポリサリオ指導者モハメッド・アブデルアジスも出席、独立かモロッコへの帰属かの西サハラ住民投票を行なう決議を採択した。モロッコは住民投票をひとまず受け入れたが、投票の時期は明らかにされず、投票を行使する有権者数についても異なる見解が出されていた。

翌年2月ナイロビで具体的な投票実施の段取りを決定する委員会が開かれ、国連とOAUの双方が協力して平和維持軍の人員と費用を提供し、停戦を実現し住民投票を組織することを定め、有権者数については合意が得られたが、停戦および投票の時期に関してモロッコは合意を与えなかった。

このモロッコの態度に業を煮やしたOAU事務局はやや性急な決定を下した。2月末にアジスアベバで開催された定例閣僚会議で、OAU事務局長のエデム・コジョは、RASDの承認は事務事項であるときめつけ、「加盟50カ国のうちの過半数の支持を受けたサハラ・アラブ民主共和国を51番目のOAU加盟国として承認せざるを得ない」と宣言した。モロッコとこれを支持する18カ国はただちに抗議の意を表明して退場し、OAUは分裂の危機に瀕することになった。モロッコを支持した18カ国は、カメルーン、中央アフリカ、コモロ、ジブチ、赤道ギニア、ガボン、ガンビア、ギニア、コートジボアール、リベリア、モーリシャス、ニジェール、セネガル、ソマリア、スーダン、チュニジア、オートボルタ(現ブルキナファソ)、ザイールで、フランス語圏の国が多かった。同年にリビアのトリポリで開かれるはずであったOAU首脳会議が二度も流会したのは、前に述べたチャド問題と同時に、この西サハラ問題も大きな原因であった。

1983年6月のアジスアベバ首脳会議では、モロッコとRASDが西サハラ停戦について直接討議する、西サハラ帰属について6カ月以内に住民投票

を行なう、という決議を採択したが、モロッコがかたくなにこれを拒否する限り、問題解決の見込みはなかった。

以上のような経緯を経て、1984年11月に再びアジスアベバで首脳会議が開かれ、RASD とモロッコを含む50カ国が出席した。しかしモロッコ代表は本会議の冒頭にハッサン国王からのメッセージとして、RASD を OAU のメンバーとして認めることは OAU 憲章に照らして違法である、との主張を読みあげ、OAU からの脱退を宣言して退場した。またザイルのモブツ大統領はモロッコの立場を支持して、これ以後の会議に欠席する意向を表明した。OAU から脱退する国が出たのは今回が初めてであり、いまだこれに追従する国が出ていないのは、OAU の存在を重要視する国が大部分であることを物語るものであるが、この危機を乗り越えるためには、今後の活動の方針に支持を回復する具体的な内容を盛り込むことが必要となった。

// 5 経済政策への傾斜 //

——ラゴス行動計画——

OAU は1970年代末より80年代にかけて、経済開発戦略の面でアフリカ諸国間の協調をはかる活動を活発に行ない始めた。1979年7月のモンロビア首脳会議において、80年代のアフリカ全体の開発戦略として「モンロビア宣言」を採択したが、この宣言は新国際経済秩序の形成に向けて、一国または数カ国による共同の自助達成を目ざして経済・社会の開発を行なう方策とガイドラインを作成することを表明したものであった。

ついで翌1980年4月に、ナイジェリアのラゴスにおいて臨時首脳会議が開かれたが、この会議は経済問題を討議する目的で開催され、モンロビア宣言に立脚した具体的な開発戦略の実践綱領とし

て「ラゴス行動計画」を採択した。

ラゴス行動計画(The Lagos Plan of Action)の基本指針は次のようなものである。

- (1) アフリカの資源は主として住民の必要と目標に合うように使われねばならない。
- (2) アフリカの原料輸出完全依存型の経済は改革されねばならない。このための戦略を策定しその実行に全力をあげるべきである。
- (3) アフリカは自助を目標とすべきである。これは外部からの援助を断てというのではなく、そのような援助は自助を補うべきものとする。
- (4) 自助の拡大のために、アフリカは人的・物的資源のすべてを動員する必要がある。
- (5) アフリカの各国は、その国の経済・社会・文化活動を全体として進展させるにあたって、その努力と恩恵が全国民に公平に分配されるように遂行すべきである。
- (6) アフリカの経済統合を新たな決意をもって推進する必要がある。それには共同自助に基づく開発協力のために大陸全体の枠組を考えなければならない。

より具体的な指針としては、農業生産とくに食料生産が需要に追いつかないことに起因する危機がせまっていることを認め、アフリカ諸国が農業に対する人的・物的資源の投入をより増加させるために強い政治上の決意を持つ必要があると勧告している。ついで農業の生産性向上、収穫後の農産物損失の軽減などをうたっている。

70年代末には第2次オイルブームが起こり、産油国には外貨が急速に流入し、非産油国もまだその破壊的な影響を全面的に受けてはいなかった。このためもあり、工業化の推進には強い期待がかけられて、成果が楽観視されていた。

ラゴス行動計画は1980年代を「アフリカ工業化の10年」と名付け、1990年までにアフリカの工業



生産高を全世界の工業生産高の1.4%まで上昇させるという目標を設定した。工業化の章はこの他技術移転の際の行動基準、開発途上国の輸出に対する先進工業国の障壁の撤去など南北問題の南側の主張も列記しているが、重要なのは、各国ごとの工業化計画の策定を呼びかけていることと、アフリカ地域の全体およびアフリカ諸地域グループで工業化政策の協調を行なうべきことを強く主張していることである。ことに国内市場が狭少で資本コストの高さが一国単位では引き合わない重工業に関しては地域経済統合をめざし、数カ国間の工業化協力を行なう必要性を強調し、人材教育の面でも地域組織の有用性を強調している。

最終的にはアフリカ経済共同体をめざすとしながらも、ラゴス行動計画が、アフリカ内の諸地域ごとにまず経済協力・統合を推進すべきことを前面に押し出したことは、国連アフリカ経済委員会(ECA)の線にもそったものであり、実行し易い戦略であると思われた。このような部分的地域経済組織はすでにいくつか存在し、機能していた。ラゴス会議主催国のナイジェリアは、1975年に設立された西アフリカ諸国経済共同体(ECOWAS)の盟主の地位にあり、西アフリカ16カ国の域内貿易の自由化、関税同盟の結成をめざしていた。

この他に ECOWAS 加盟国と一部重複するが、旧フランス領西アフリカ諸国によって設立された西アフリカ経済共同体(CEAO)、旧フランス領赤道アフリカ諸国がメンバーとなっている中部アフリカ関税経済同盟(UDEAC)、南アフリカ共和国の周辺国で同国への経済依存からの脱却を目指す南部アフリカ開発調整会議(SADCC)などがそれぞれ機能しており、域内貿易拡大をめざしていた。さらに1981年には最終的に20カ国の自由貿易地域をめざす(1983年末現在で加盟国は14)東部・南部アフリカ諸国特惠貿易地域(PTA)が発足した。この

ような地域経済組織がラゴス行動計画の推進役となることに大きな期待がかけられていたといっても過言ではないであろう。

しかしこの期待も80年代のアフリカ全体をおおる経済危機の進展により色あせたものとなってくる。域内協力により一次産品輸出依存のモノカルチャー型経済構造を再編成する意図は、それが実現するよりはるか前の段階で世界経済不況の波を受け、もろくも崩れたように見える。この意味で象徴的な事件が、1983年1月の、ナイジェリア政府による「不法」外国人労働者追出し事件であり、国外追放された労働者の数は220万人に及んだ。ナイジェリアは石油価格の低迷でブームは一転して不況となり、国内労働者保護のためこの措置にふみ切ったものである。追放を受けたのは ECOWAS の議定書に違反してビザなしで労働していた人たちではあったが、ナイジェリアの強行措置は地域協力の精神をふみにじるものとして近隣諸国の怒りを買った。

アフリカ諸国はほぼ例外なく、この時期に外貨事情が極端に悪化し、政府財政も破綻に瀕した。この事態に直面した時、元来政治組織である OAU は経済的な救済を行なえるような機能や自己資金も持たず、アフリカ諸国の経済再建の管理者として動くことはできなかった。アフリカ諸国は IMF との個別交渉により、その指示を受け入れるか、少なくともその指示の方向へ国内政策を近づけるを得ない状態におかれた。

この深刻な経済危機からいまだ脱し得ないアフリカ諸国にとって、ラゴス行動計画に謳われた集団自助の精神は保持しながらも、具体的な政策の面で手直しせざるを得ないところへ追い込まれた。7月のアジスアベバ首脳会議は、かくて「経済サミット」とならざるを得なかったのである。

(よしだ・まさお/アフリカ総合研究プロジェクト・チーム)