

「アフリカ連合」の 基本的性格と課題

「EU モデル説」の批判的検討を通じて

高林 敏之

はじめに

2002年7月に南アフリカのダーバンで開催された第38回アフリカ統一機構（OAU）首脳会議において、OAUから「アフリカ連合」（African Union: AU）への改組が正式に宣言されてから、およそ1年半が経過した。この間AUの機構・法規整備は少々遅れ気味ながらも、着実に進行しつつある。

AUについては日本国内でもさまざまな議論があるが、その憲章である「アフリカ連合設置法」（以下「設置法」）など諸法規の詳細な分析を欠く、表層的な議論が少なくない。とりわけ気になるのは、その表面的イメージに基づく「AUは欧州連合（EU）をモデルとしている」との言説である。

本稿では、設置法をはじめとするAUの主要法規に基づき、「EUモデル説」の批判的検討を通じてAUの基本的性格を明らかにし、併せて若干の課題について述べることにしたい。

1 地域集団安全保障取極としての 特質を持つAU

AUの名称は確かにEUにならったものと考えられ、その機関構成も表面的にはきわめて似通っている。しかし設置法などの諸法規を詳細に検討すると、内実における大きな差異が浮き彫りになる。

第1に、その原則の相違である。設置法の前文および第3条に掲げられるAUの目的は、政治、安全保障、人権、経済、社会など広範な分野を包括している。ただしAUの具体的な機能を定めた第4条（原則）に挙げられる16項目を分類すると、安全保障・防衛に関するものが実に10項目にのぼる。OAU憲章から継承された主権平等、国境尊重、内政不干涉などの原則に加え、戦争犯罪・大量虐殺や人道に対する犯罪など重大事態の発生した場合や、加盟国から平和と安全の回復要請があった場合にAUが加盟国に介入する権利という、内政不干涉原則に一定の制約を課す条項が追加される

など、原則規定にとどまっていたOAU憲章に比べ、より具体的な文言が加味されている。

一方で人権、経済、社会に関する6項目は抽象的表現にとどまっており、力点が集団安全保障に置かれていることは明らかである。

普遍的な分野をカバーしつつ、集団安全保障を重視する国際機構。かかるAUの性質は、EUよりもむしろ国連に近いものである。事実、設置法に新設された加盟国への介入権を認める文言も、国連憲章に規定され実行されてきた域を出るものではない。つまりAUは本質的に「アフリカ国民国家体制」^{†1}の秩序維持を目的とし、OAUが実質的に欠いていた地域集団安全保障取極としての特質を付与された国連型機構であると言える。設置法第5条第2項の「首脳会議が設立を決定しうる他の機関」を認める条文に従い、設置法に明文規定のない「平和・安全保障理事会」（以下「平和安保理」）の設立が決定されたのは、その表れと見るべきである。

その意味でAUは、第一義的に超国家的な経済・通貨統合を志向するEUと本質的に異なる。EUが自由主義市場経済の原則に立脚した経済協力機構を出発点としているのに対し、AUは体制の違いを越えた政治的協働に主眼を置くOAUの継承機構なのだから、この差異は当然と言うべきであろう。AU機構の整備において平和安保理（設立議定書は2003年12月26日に発効要件である過半数の加盟国の批准を得て発効）、パン・アフリカン議会（設立議定書は発効要件である24カ国以上の批准を得て

同年12月14日に発効）などが優先され、金融諸機関設立の作業が後回しにされていることも、その表れと言えるのではないだろうか。

2 首脳会議への権限集中

第2に、機構内部における権限配分の相違である。首脳会議、閣僚執行理事会、委員会（Commission:以下、特記なき限り「委員会」はこの機関をさす）、パン・アフリカン議会、司法裁判所、アフリカ中央銀行など金融諸機関といったAUの機関構成は、表面的にはEUに相似している。しかしその骨格は、1991年のOAU首脳会議で採択された「アフリカ経済共同体（AEC）設立条約」にすでに規定されていたもので、格別目新しいものではない。

さて、EUの場合、大半の政策分野において、執行機関である欧州委員会（European Commission）が法案を提案し、直接選挙で選ばれる欧州議会の審議・承認を経て、閣僚級のEU理事会（Council of the European Union）が最終決定し、欧州委員会が執行にあたるという手順がルール化されている。首脳級の欧州理事会（European Council）は一般的な政策指針を定めるにとどまる。欧州議会は共同決定機関と位置づけられ、多くの政策分野でその承認がない限り法案が成立しないとされているほか、法案の修正提案権、欧州委員会を罷免する権限、オンブズマン制度など、さまざまなチェック機能を付与されている。さらに司法裁判所の判決の履行義務など、特定機関・加盟国の独走を阻むシステムが詳細に整えられている。

これに対し、AUの顕著な特徴は首脳会議への過度の権限集中である。これは国連とも著しく異なる点である。OAU同様に最高機関とされる首脳会議の権限規定（設置法第9条）は、OAU憲章第8条の一般論的規定と比べはるかに具体的で、そ

†1 「アフリカ国民国家体制」という語は、「植民地時代に画定された境界線を、その合理性いかにかわらず変更せず、植民地領域を単位とした自決および『国民国家』建設、およびその土台の上でのアフリカ諸国間の協力を原則とする、脱植民地化後のアフリカ国際体制」という定義で使用している。

の手續規則の第4規則によりさらに補強されている。その所掌範囲は、政策決定や履行状況の監督、執行理事会・委員会その他の機関の職務や組織を定める権限、新規機関の設立権、委員会委員や司法裁判所判事の任免権（とくに正副委員長の任免は首脳会議の専管事項）、設置法の修正権や解釈権（後者は司法裁判所設立までとされている）、さらには分担金を滞納したり、AUの決定・政策に従わない加盟国に対する制裁決定権（設置法第23条）など非常に広範囲である。とりわけ制裁権については、首脳会議手續規則第35～37規則に詳細に規定されている。

特筆すべきは、安保問題が事実上首脳会議の専管事項となっていることである（設置法第4条（e）、（h）、第9条第1項（g））。「紛争防止・管理・解決メカニズム中央機関」を継承する予定の平和安保理が、その名称の類似ゆえに国連安保理に相当するものと誤解されやすいが、前述のとおり平和安保理は設置法に定めがなく、首脳会議によって設立され選出される機関である。AU本部常駐代表レベルで随時（最低1カ月に2回）会合し、紛争等の発生に迅速に対応しようにはなっているが（設立議定書第8条第1～2項）、集団安保の鍵というべき加盟国への介入にあたっては、首脳会議の決定に従わなければならないことが設立議定書に再三明記されている。つまり、平和安保理はあくまで安保問題に関する首脳会議の常設機関にすぎず、国連安保理に相当する最終決定権を有するのは首脳会議である。

一方、閣僚級の執行理事会は首脳会議に責任を負い、その権限は原則的に経済・社会分野に限定され（設置法第13条）、その他の分野については執行理事会手續規則により、首脳会議の準備および決定事項の執行、予算やスタッフに関する事項など実務的な役割にとどめられている。経済・社会

分野での役割が強調されている点がOAU閣僚理事会との顕著な違いであり、七つの閣僚級「専門技術委員会」がその下に置かれていることも、その表れと言える。言わば、国連における総会系列とりわけ経済社会理事会の役割を閣僚級の会議が果たすという、首脳会議との一種の役割分担が成立していると言える。

3 超国家的機関の権限抑制の意図

さらに特筆すべきは、AUの目的や原則を地域規模で実現するために不可欠なはずの超国家的機関の権限を、首脳会議の力で抑制しようとの意図が見えることである。

OAU/AECにおける事務局（Secretariat General）は、EUにならぬ委員会と改称された。しかし設置法の中で委員会の役割については、ただ「連合の事務局の役割を担うこととする」との規定しかなく、それ以上の役割や規則は「首脳会議により定められる」とされるのみである（第20条）。OAU憲章（第16～18条）、AEC設立条約（第21～24条）と比べ著しく簡素で、首脳会議や執行理事会の規定が大幅に具体化されたのと全く逆である。要するに変わったのは名称だけで、一定範囲の決定権、さらには加盟国の条約違反を提訴する権限さえ有している欧州委員会とは——少なくとも現在のところ——全く異質である。

むろん、安保、人権問題などにおけるAUの活動範囲の拡大により、委員会の役割増大は不可避である。歴代OAU事務総長が閣僚級の人物だったのに対し、AU初代委員長にコナレ前マリ大統領が選ばれたのは、そのことを各国首脳が一定程度認識していることを示していよう。しかし現状では、たとえ大物委員長といえども、国連事務総長の如くその主導性を制約されることは避けられな

いだろう。

設置法においては委員会に限らず、パン・アフリカン議会、司法裁判所、金融諸機関など超国家的役割を果たすべき機関の権限、役割、規則等は全て「関連議定書に定められる」としか記されていない。むしろ、その議定書を制定するのは首脳会議である。

その結果、パン・アフリカン議会はその最終目標を成人普通選挙により選出され、完全な立法権を有する機関になることとしながらも、当面は諮問・助言権しか与えられなかった（設立議定書第2条第3項）。法案修正提案権やオンブズマン制度などのチェック機能も議定書には盛り込まれておらず、現状では欧州議会のような共同決定機関とは言えない。

また設置法解釈権を有するべき司法裁判所の設立作業が遅滞し、「アフリカ人権・人民権憲章」を根拠とするアフリカ人権・人民権裁判所の設置が先行している（設立議定書は発効要件である15カ国の批准を得て2004年1月25日に発効）。同裁判所自体の意義はともかく、これでは設置法の解釈権を首脳会議が握り続け、首脳会議や加盟国の違法行為を抑制できる領域は限定されることになる。

そもそも、10年以上も前にAEC設立条約に明記されたパン・アフリカン議会や司法裁判所の設立がAUに持ち越された事実にも照らしても、EUに見られるような超国家的機関の権限を可能な限り抑制し、首脳会議の主導性を最大限確保したいという意図は明白である。

4 若干の課題提起

— 「民主化」の観点から —

以上に概観してきたように、AUの基本的性格は、首脳会議が絶対的権限を握る、集団安保重視

の国際機関である。かかるAUがその前文などに理念として謳う「大衆参加」や「良き統治」といった民主主義的原則を実行に移すことは容易とは思われない。その限界は早くも露呈し始めている。

設置法において民主化に関する最も重要な規定は、反憲法的手段により成立した政府の資格停止を定めた第30条である。制裁決定権は首脳会議にあるため、その手続規則第37規則に詳細が記されているが、これは2000年の第36回OAU首脳会議にて採択された「反憲法的政府変革に対するOAUの対応に関する枠組宣言」(AHG/Decl. 5 (XXXVI)) に基づいている。

しかし、当該規則および宣言の中で定義される「反憲法的政府変革」は、クーデタ、傭兵、武装反乱による政府転覆、および自由かつ公正な選挙の勝者に現政府が政権引渡しを拒否した場合に限られ、不正な選挙による政権居座りが含まれていない。これに関しては第38回首脳会議で「アフリカにおける民主的選挙を律する諸原則に関するOAU宣言」(AHG/Decl. 1 (XXXVIII)) が採択されてはいるが、そこでは各国の法、およびそこに規定された選挙実施機関に従うべきことがことさらに強調されており、法や選挙実施機関そのものの問題性をチェックできる統一基準を欠いている。

これでは（例えば内務省を通じた）体制側の露骨な選挙操作による独裁者の「合法的」再選が容認されるばかりか、選挙不正に対する大衆抗議運動に直面した独裁者側が「平和と安全の回復」のための介入をAUに要請し、首脳会議が大衆運動を「反憲法的政府変革」の動きとみなして制裁を決定するという、本末転倒な事態が発生しかねない。

この兆しはすでに現れている。2002年前半にマダガスカルで、高等憲法裁判所の命じた大統領選挙決選投票の実施をめぐる混乱が生じた。この時には、第1次投票トップの野党候補ラヴァロマ

ナナ（現大統領）への大衆的支持は強力で、かつラチラカ大統領は得票再集計結果（第1次投票でラヴァロマナナが過半数の得票を得ており、決選投票は不要という結論になった）を受け入れるという同年4月の和解協定を反故にし自滅した。にもかかわらず、AU首脳会議はラヴァロマナナ陣営が決選投票を拒否し、大衆運動によるラチラカ退陣を企てたという、和解協定以前の状況を根拠に、新政権を1年間排除した。

逆に2003年6月のトーゴ大統領選挙では、36年の長期にわたり独裁体制を敷くエヤデマ政権側が、与党勢力が独占する議会で一方的に憲法や選挙法を改定し、現職の3選出馬を可能にする一方で、長く亡命している最有力野党候補ジルクリス・オリンピオ（エヤデマに暗殺された初代大統領の子息）の出馬を不可能にするなど不正の限りを尽くした。しかるにAUの選挙監視団は西アフリカ諸国経済共同体（ECOWAS）のオブザーヴァーなどとともに「概ね自由かつ公正な選挙」とのお墨付きを与えた。

何よりも、2003年に3カ国（中央アフリカ、ギニア・ビサウ、リベリア）で相次いだ武力政変によって、「反憲法的政府変革の拒否」という条文自体の有効性が揺らいでいる。中央アフリカの場合、ボジゼ将軍の新政権を中部アフリカ経済通貨共同体（CEMAC）が早々に承認してしまった。リベリアの場合もECOWASがテラー大統領退陣、暫定政権樹立の方向で事態収拾を進めた。このように、具体的な紛争介入の実績を積んでいる準地域機構が既成事実を先行させ、AUがこれを追認せざるをえない状況が生まれつつある。現にAUの公式ウェブサイト上では、公式には承認していないはずのボジゼ将軍が、中央アフリカ大統領として表記されている有様である。

5 パン・アフリカン議会への期待

かかる課題を克服しAUが真に民主化に資する機構となるためには、首脳会議の恣意に対するチェック機能を法制化しなければならない。さらにその前提として、より民主的・多元的な政治制度が加盟国に広く拡大していくことが求められる。この点において南アフリカのムベキ大統領、ナイジェリアのオバサンジョ大統領らの主導により策定され、AUのプログラムとして公認された「アフリカ開発のための新パートナーシップ」（NEPAD）の一部として計画される「アフリカ相互審査メカニズム」（African Peer Review Mechanism：APRM）への期待が見られる。しかしAPRMはNEPAD首脳実施委員会の管下であり、一部首脳の善意頼みでは甚だ心もとない。

またアフリカ人権・人民権裁判所は各調印国が批准以降にそれを容認する宣言をしない限り、個人の申し立てを受け付けないことが規定され、またNGOもオブザーヴァーの地位しか与えられない（設立議定書の第5条第3項および第34条第6項）。これでは独裁政権による選挙絡みの人権侵害を訴えることは不可能に等しい。

となれば、やはり2004年3月に第1回会期の開催が見込まれる、パン・アフリカン議会の役割が重要となろう。前述のように、同議会には当面諮問機関としての権限しかない。また、その議員も各国の議会その他の審議機関の中から5名ずつ指名される定めのため（設立議定書第4条および第5条第1項）、王制国家の御用議会や、独裁者の巨大与党が支配する議会から選出される議員の否定的影響は排除し難い。だが一方で、1990年代以降の民主化により多様な政治的傾向が反映されるようになった各国の議員が、大陸規模の審議機関で発

言できることの意味は小さくない。

パン・アフリカン議会が首脳会議（とりわけ独裁的首脳）との攻防を乗り越え、欧州議会同様に普通選挙で選出される立法機関の地位を勝ち取り、AU諸法規の民主的改正を実現できるなら、それが地域全体の民主化に与える積極的影響は計り知れないものとなるだろう。

〈参考文献〉（AU諸法規の原典を除く）

大林稔編 [2003] 『アフリカの挑戦——NEPAD（アフリカ開発のための新パートナーシップ）——』昭和堂。

川端正久 [2003] 『アフリカ・ルネサンス——21世紀の針路——』法律文化社。

高林敏之 [2003] 『『アフリカ連合』の安全保障観とその課題——『設置法』の検討を通じて——』（『愛知大学国際問題研究所紀要』第120号）55～88ページ。

Packer, C. A. & Rukare, D. [2002] “The New African Union and Its Constitutive Act,” *American Journal of International Law*, 96(2), pp.365-379.

African Union – Union Africaine (AU公式ウェブサイト) [<http://www.africa-union.org/>]

Europa – The European Union On-line (EU公式ウェブサイト) [<http://europa.eu.int/>]

（たかばやし・としゆき／四国学院大学社会学部）