「アフリカ連合」の発足と西サハラ問題

高林敏之

はじめに

さる7月9日，南アフリカ・ダーバンのアブサ・ラグビー競技場において，アフリカ統一機構（OAU）を改組した新生「アフリカ連合」（AU）の発足を高らかに宣言する公開祝典が催された。同市で開催されていたAU創立首脳会議の議長を務めたムベキ南アフリカ大統領に続き，大陸の5サブ地域を代表して5人の大統領が演説した。北アフリカ地域を代表して壇上に登ったのは，1975年11月以来モロッコの占領下にある[†1]旧スペイン植民地・西サハラの亡命政府「サハラ・アラブ民主共和国」（RASD：76年2月にアルジェリア領内の難民キャンプを基盤に建国宣言）大統領にして，独立運動組織ポリサリオ戦線の書記長，ムハマッド・アブデルアジズであった。RASDはこの首脳会議において初代ビューロー（議長団）国に選任された。これに先立つ2001年2月，アナン国連事務総長は西サハラにおける自決住民投票の実現をめざす解決計画を事実上放棄し，「枠組み合意」案と称する，モロッコ主権下での暫定自治を提案するに至っていた。かかる閉塞状況の中でアブデルアジズに与えられた晴れ舞台は，1984年11月首脳会議（憲章手続き上は82年）以来のOAU加盟国の地位を守り，AU原加盟国の地位を勝ち取ったRASDの，モロッコに対する重要な外交的勝利を象徴するものであった。

本稿では国連主導の解決計画の行き詰まりが顕著になった1990年代後半，RASDの地位をめぐる問題に対してアフリカ諸国がどのような行動を見せたかを概観し，OAUのAUへの移行が西サハラ問題に与える影響について考えたい。

1　RASDの国家承認問題をめぐる新たな外交戦

1975年11月以来続く西サハラ紛争に決着をつけるべく，91年9月に正式に施行された国連・OAU共同の解決計画は，92年初めに独立かモロッコ統合かを住民投票により決することを目指していた。しかし，解決計画原案で定められていた有

†1　1979年8月まではモーリタニアと分割占領していた。

権者規準の大幅な拡大をモロッコが要求し，歴代の国連事務総長がこれに大きく譲歩したことが原因となり，当初の予定から10年を経ても住民投票実施の見通しは全く立っていない。

こうしたなか，1996年から97年にかけ，実に九つのアフリカ諸国が相次いでRASD承認を取り消した。それ以前に取り消し事例は１件しかなかったことを考えれば，異常な承認取り消しラッシュであった。最大でOAU加盟国の過半数を大幅に上回る33カ国の承認を勝ち取り，憲章第28条に基づきOAU加盟国の地位を獲得することができたRASDにとって，この動きにより承認国が加盟国の半数を割ったことは，「アフリカ国民国家体制」における西サハラの存在を危機に陥れるものであった。

この動きの背後にはかねてよりモロッコをアフリカ戦略の先兵として重視してきたフランスの影がちらつく。承認を取り消したのはブルキナ・ファソ，コンゴ，ベニン，チャド，トーゴ，ギニア•ビサウ，サントーメ・プリンシペ，リベリア，スワジランドの９カ国であるが，うち最初の５カ国は旧フランス植民地である。旧ポルトガル植民地のギニア・ビサウは，承認取り消し直後の1997年５月にフラン通貨圏に加入した。これは79年にモロッコの支援を得て政権を獲得した旧スペイン植民地・赤道ギニアのオビアン軍事政権が成立直後にRASD承認を取り消し，85年にフラン通貨圏に加入した前例を想起させる。以上の諸国およびサントーメ・プリンシペ（旧ポルトガル植民地）はいずれも97年に常設機関化された「フランコフォン国際機構」(OIF)の加盟国である。リベリアはOIF加盟国ではないが，テーラー大統領（97年選出）は内戦中ブルキナ・ファソやコート・ディヴォワールなどの支援を受けてナイジェリア軍を主力とするECOMOGと戦っており，フランスとの関係を重視している。承認取り消し国のなかでフランスの影響を想定しにくい国は唯一スワジランドのみである。OIFのホームページで西サハラがモロッコの一部＝フランコフォンとして描かれていることが示すように，モロッコの武力を通じてフランコフォンに編入した旧スペイン植民地の離脱を認めたくないというフランスの「帝国意識」が，かかる動きの背景に存在することは疑いないであろう。

この結果，OIF加盟のアフリカ29カ国のうちRASD承認国は９カ国にすぎず，狭義のフランス語圏18カ国（旧フランス，ベルギー植民地からマグレブ４カ国とジブチを除く）の中では，現在は４カ国にすぎない。加えて，アラブ連盟加盟のアフリカ10カ国のうちRASD承認国は３カ国しかない。これに対し英語圏ないしコモンウェルス加盟国では承認取り消しはほとんど起こらず，70％を超える諸国がRASDを承認している。未承認国でも，国連等での投票行動において，一貫して西サハラ独立に否定的な態度を取っているのはガンビアのみである。またポルトガル語圏ではギニア・ビサウが2000年にヤラ新政権のもとで再承認し，５カ国中４カ国が承認国である。

このように，RASDに対するアフリカ諸国の承認動向を見ると，相対的にではあるが，「英語圏•ポルトガル語圏＝RASD支持」「仏語圏・アラブ連盟＝反RASD」という傾向が見受けられ，それは1996年以降強まっている（国連総会における西サハラ自決支持決議の提案•採決でも同様の傾向がみられる)。80年代には「急進派＝RASD支持」「穏健派＝モロッコ支持」という分類もよく見られたが，必ずしも正確とはいえない。穏健派と目される国の承認も少なくないからである。例えば南部アフリカ開発共同体（SADC）加盟14カ国のうち11カ国がRASDを承認し，サブ地域レヴェルでは

群を抜いた支持の高さを示しているが，ボツワナ，レソト，ザンビアなどは79～80年というかなり早い段階からの承認国である。これら諸国は南アフリカ・アパルトヘイト体制の攻撃に対する自国の独立と主権の防衛を最大の国家的課題としていた点で，RASDと似た状況に置かれていた。承認の是非については，モロッコと深いつながりをもつフランスやアラビア湾岸産油君主国との関係の濃淡，各国の置かれた環境により左右される面が大きいといえよう。

2　AUの発足とRASD

前節で述べた承認取り消しラッシュを食い止めたのも，主として英語圏・ポルトガル語圏諸国であった。1998年のOAU首脳会議において，議長国ブルキナ・ファソは他のOIF加盟5カ国とともにRASDの資格停止を提起したが，失敗した。この動きを批判する演説をした18カ国のうち，南アフリカ，ナイジェリア，ジンバブウェ，タンザニアなどの錚々たる顔ぶれを含む13カ国が英語圏およびポルトガル語圏である。フランコフォン（コモンウェルスと二重加盟のモーリシャスを除く）は長年RASDの熱心な支持者であるマダガスカルなど3カ国にすぎない（Sayeh［1998，135］）。

1999年9月，シルテで開催されたOAU特別首脳会議でOAUのAUへの改組が決議され，2000年7月のロメ首脳会議でAU設置法が採択された。新組織への衣替えを機にモロッコの復帰をはかる動きが起こり，2001年7月のルサカ首脳会議においてセネガル，ブルキナ・ファソ，赤道ギニア，ガンビア（ガンビア以外はOIF加盟国）がモロッコのAU加盟を議題提起した。しかしモロッコ自身の請求がないとして南アフリカ，ナイジェリア，ザンビア，マダガスカルなどが反発し議題提起は却下された。

AU改組に対するRASDの対応はきわめて迅速であった。RASDはAU設置法に2000年7月12日に最初に調印した27カ国のひとつであり，8番目に批准（同年12月27日），パン・アフリカ議会に関する議定書も先頭を切って調印した。住民投票実現の見通しが全く立たないなか，RASDはアフリカ地域統合の対等かつ不可欠の一員として，自らの存在を確立する外交努力に活路を見い出すべく努めたのである。

冒頭に述べたRASDの外交的勝利は，かかるRASDの努力と，AUという新たな枠組みにおいて「植民地時代からの国境線の不変」に基づく安全保障原則を維持強化しようとする国々の意志とが合致した結果であるといえよう。AU設置法を一覧すると，連合の原則を示した第4条（b）に1964年OAU首脳会議で決議された「独立時に達成していた国境の尊重」を明記したほか，（h）に「戦争犯罪，大量虐殺および人道に対する犯罪のような重大な事態に関して，連合が首脳会議の決定に従い加盟国に介入する権利」を，また（j）に「加盟諸国が平和と安全の回復のため連合からの介入を要請する権利」を盛り込むなど，地域安全保障取極としての性格づけがOAUに比べ著しく強化されていることがわかる。

他方，RASDのOAU加盟の根拠となったOAU憲章第28条は，事務総長のもとに過半数の加盟国からの加盟承認通知が集まった段階で加盟申請国に承認を通知するという，いたって事務的な新規加盟手続きを定めていた。この内容はRASD加盟時に激しい論争点になったにもかかわらず，AU設置法の第29条に受け継がれた。またRASD加盟時にモロッコ陣営はOAU憲章第4条，第28条等の文言にあった「独立主権アフリカ国家」にRASDが該当するか否かの憲章解釈を主張したが，

AU設置法では「植民地主義廃絶」に関する文言がすべて削除されたことに伴い，第29条等で「独立主権」の語自体が削除された。さらに除名条項の新設もなく，設置法第27〜29条によって同法発効手続きに参加できる国はOAU加盟国に限定された。

すなわち，RASD加盟手続きの正統性はAU設置法においても保障され，RASDの地位についても（たとえそれが亡命政府であっても）解釈の余地なく擁護されることを意味する。このことはRASDのメンバーシップに関して現状維持をはかる勢力の優勢を示すものといえよう。そして論理的には，AU原加盟国RASDの国境は尊重され，（モロッコの侵略に対する）平和と安全の回復のためAUの支援を求めることも可能になった。少なくとも国際法的に西サハラ／RASDの地位は著しく強化されたことは間違いない。このことは20万人近い西サハラ難民や，占領地内の独立支持派住民にとって大きな励ましとなるものである。同時に，住民投票計画を瓦解の淵に追いやることに成功したモロッコは，いつ明確な侵略認定を受けてもおかしくない，厳しい立場に置かれたといえよう。

3　むすびに代えて

アフリカにおけるRASDの外交的勝利は，皮肉にも住民投票計画の破綻によるところが大きいと思われる。住民投票は，モロッコ併合という選択をも合法的に「自決権」の範疇に含むことを可能とするものであったし，「住民投票の結果を先決しない」との口実のもとにRASDの承認を阻む，あるいは取り消すことを可能にするものでもあった。しかしアナン国連事務総長による明確な住民投票計画の放棄は，その真意にかかわりなく「RASD独立＝自決」という構図の妥当性を回復するものといえる。アナンの「自治」提案も，占領国の下での暫定自治を構想したパレスチナ和平の危機により，時宜に適さないものとなっている。西サハラと同様に隣国の占領によって非植民地化の成就を阻まれていた東ティモールが，今年5月に独立を達成し即日RASDと国交を樹立したことで，この構図の説得力はさらに増すことになるだろう。

加えて，1999年の就任以来アフリカ国際政治に著しい影響力を発揮している，アルジェリアのブーテフリカ，ナイジェリアのオバサンジョ，南アフリカのムベキの3大統領がいずれもRASDへの積極的な外交的支援を行っていることも，重要な要素であろう。南アフリカのみRASDを承認していないが，マンデラ政権以来西サハラの自決・独立権を明確に支持する外交活動を行っており，RASD承認の意向も再三示唆している。もし南アフリカが承認に踏み切れば，その道義的影響力の大きさはもちろん，SADCによる集合的承認に結びつき，AUにおけるRASD支持の流れを決定づける可能性がある。

日本では，「アフリカ53カ国」という言葉がしばしば使われる。また過去2回のアフリカ開発会議においても，モロッコが当然のように招請されてきた。しかし，OAUそして新生AUにおいて，（議論はあるにせよ）西サハラが「アフリカ国民国家体制」を構成するひとつの国家として認められてきた事実から，目を背けるべきではないのではあるまいか。来年の第3回アフリカ開発会議において，主催者たる日本政府がどのような姿勢を見せるのか，注視していきたい。

〔参考文献〕
Sayeh, Ismaïl［1998］ *Les Sahraouis,* Paris: L' Harmattan.

（たかばやし・としゆき／四国学院大学社会学部）