

南部アフリカにおける地域機構と紛争

林 晃史*

The SADC and Regional Conflicts in Southern Africa

Koji HAYASHI

Many regional conflicts have occurred in the African continent since the collapse of the cold war. Almost all of these conflicts have been internal wars, compared with international wars in the period of the cold war. Therefore, the United Nations and Organization of African Unity have left the resolutions to regional organizations.

The aim of this article is to clarify the role and limit of the Southern African Development Community (SADC) to mediate regional conflicts in Southern Africa. The first chapter deals with the character of the SADC as a regional economic cooperation organization. The second chapter treats the creation and the norm of the SADC Organ for Politics, Defence and Security as a regional security organization. The third chapter examines the mediation of the SADC in the conflicts

* はやし・こうじ：敬愛大学国際学部教授 南部アフリカ政治経済論

Professor of African Studies, Faculty of International Studies, Keiai University;
political economy of Southern Africa.

of Lesotho, Swaziland, and the Democratic Republic of Congo. The final chapter refers to the limit of the SADC to mediate the regional conflicts.

はじめに

南部アフリカでは1960年代以降、民族独立を目指す解放闘争が続き、南部アフリカ諸国は次々と独立を達成し、最後のナミビアが90年3月に独立してかつての植民地は全て独立した。この時期は冷戦期で、東西勢力が南部アフリカ解放闘争に深く介入したという経緯がある。国際法上は1910年の南ア連邦の成立によって独立国となった南アフリカ共和国（61年共和国に移行、以下、南ア共和国と略）では白人支配が続いたが、94年4月の南ア史上初めての全人種参加の選挙によりマンデラ（Nelson Mandela）政権が誕生し、アパルトヘイト体制は崩壊した。

これによって南ア共和国とその他の南部アフリカ諸国の対立は終わり協調の時代に入った。すなわち、政治の時期から経済建設の時期に入ったといえる。しかし、一方では冷戦終結によって東西勢力の傘がなくなり、南部アフリカの安全保障上、いわば「空白」地帯が生じたことも事実である。また、冷戦終結の影響は南部アフリカにも及び、一党制から複数政党制へ、軍政から民政へ、マルクス・レーニン主義放棄へと「政治的民主化」現象が起こり、1990年代を通して王政の続くスワジランドを除き南部アフリカ諸国で複数政党制下の選挙が次々と実施されていった。しかし、このことはそれまで抑えられてきた反政府勢力の台頭を促し政治的不安定を惹起した。すなわち、植民地支配に対する解放闘争に代わる国内紛争の多発である。具体的にはアンゴラ内戦の継続、レソトの国王クーデター、スワジランドの王政に対する反対運動、コンゴ民主共和国の内戦などである。

冷戦終結によって先進諸国のアフリカへの関心は失われ、これら国内紛争の解決は現在地域機構のイニシャチブにまかされている。南部アフリカでは1980年に地域経済協力を目的に南部アフリカ開発調整会議（Southern

African Development Coordination Conference: SADCC) が結成され、92年により緊密な共同市場を目指す南部アフリカ開発共同体 (Southern African Development Community : SADC) に改組した。この SADC が主体となって前述した「空白」を埋めるため96年に SADC 政治、防衛、安全保障機関 (SADC Organ for Politics, Defence and Security, 以下、SADC 機関と略) が設立された。

本稿では、南部アフリカの国内紛争の解決に SADC 機関が有効に機能しているか否かを明らかにすることを目的とし、以下、第 1 章では地域経済協力機構としての SADC の性格、第2章では安全保障機構を目指す SADC 機関の性格を明らかにし、ついで第 3 章で前述した南部アフリカ諸紛争に SADC 機関がいかに機能したかを具体的に検討する。そして終章で、地域の国内紛争に対する SADC 機関の役割と限界を明らかにする。

第 1 章 地域経済協力機構としての SADC

ジンバブエ民族解放闘争支援を目的に1975年に結成された前線諸国 (Frontline States : FLS, タンザニア、ザンビア、ボツワナ、モザンビーク、アンゴラの 5 カ国から成る) は、79年 5 月にボツワナの首都ガボローンで外相会議を開き、「新生国家の政治的独立は経済的自立なしにはあり得ない」という認識に立ち、同年 7 月にタンザニアのアルーシャで FLS 首脳が南部アフリカ地域経済機構結成について協議した。その協議に基づき翌80年4月にザンビアの首都ルサカで、FLS のほか、マラウイ、レソト、スワジランド、それに同年独立したばかりのジンバブエの首脳が集まり、「南部アフリカ——経済的解放に向けて」宣言を満場一致で採択した。同宣言の中で SADCC の目的として、(1)南ア経済支配からの脱却、(2)平等な立場での地域統合、(3)国別または地域ベースの開発政策実施のための地域資源の動員、(4)国際協力の確保、があげられた⁽¹⁾。その目的を遂行するため行動計画として以下の 7 部門 (カッコ内は地域計画作成担当国) が決められた⁽²⁾。(1)運輸・通信 (モザンビーク)、(2)家畜口蹄病の撲滅と半乾燥地域農業の研

究（ボツワナ）、(3)工業開発（タンザニア）、(4)エネルギー開発（アンゴラ）、(5)南部アフリカ開発基金（ザンビア）⁽³⁾、(6)食糧安全保障（ジンバブエ）、(7)人的資源開発（スワジランド）である。

ついで SADCC の機構整備のための話し合いが、翌1981年7月にジンバブエの首都ソールズベリ（翌82年4月ハラレと改名）で行われ、(1)首脳会議（SADCC の最高機関で年1回開催、決議は満場一致）、(2)閣僚会議（関係閣僚各1名より構成され、業務計画の実質的調整・監督を行う。通常年3回開催、決議は満場一致）、(3)部門別委員会、(4)常設事務委員会（ガボローン）、(5)事務局が設置された。その他、外国からの援助獲得を目的に、年1回加盟国とドナー・国際金融機関との援助国会合が加盟国間の持ち回りで開かれることになった。

このように SADCC は加盟国の平等な立場での協力により、具体的には地域全体の計画策定と調整は前記部門別に1国が担当するが、その際他の加盟国の関係省庁がそれに協力するという形を採った。これによって加盟国はその主権を失わず、また、後身の南部アフリカ開発共同体のように国際協定もなく、緩やかな形の地域機構として発足した。

発足後の最初の7年間、SADCC は主に地域の運輸・通信網の修復・整備に重点を置いたが、その理由は内陸国の多い SADCC にとって1980年代に激化した南ア共和国の不安定化工作（Destabilization）⁽⁴⁾ による運輸・通信網の破壊活動に対抗することが焦眉の問題であったからである。しかし、87年の第8回 SADCC 会議（ガボローン）で、重点は地域の生産拡大、域内貿易の拡大に移された⁽⁵⁾。

SADCC 創立10周年にあたる1990年の第11回 SADCC 会議（ルサカ）で、冷戦終結の南部アフリカへの影響として、(1)東欧の政治変動による西側諸国の対アフリカ援助・投資の削減、(2) EC 統合市場の成立とアメリカ・カナダの自由貿易協定の影響など国際情勢の変化について討議され、また90年2月のデクラーク（Frederik Willem de Klerk）南ア共和国大統領の議会演説を南ア民主化の第1歩として受け止めた⁽⁶⁾。

更に1991年の第12回 SADCC 会議（アルーシャ）では、南ア共和国のア

パルトヘイト体制が崩壊しつつあるという認識の下に、ポスト・アパルトヘイト期の南部アフリカ地域機構の調整・再編が話し合われ、ムガベ (Robert Mugabe) ジンバブエ大統領の民主化した南ア共和国の SADCC 加盟を歓迎するという発言も行われた⁽⁷⁾。勿論、この発言の背景には、今後 SADCC に対する西側諸国の援助・投資の削減が予想される以上、地域の経済大国である南ア共和国との協調は不可欠であるという認識があった。

このような国際情勢の変化、特に南ア共和国の民主化の動きを受けて、SADCC は1992年8月にナミビアの首都ウィンドフークで開かれた第13回会議で、「南部アフリカ開発共同体に向けて」宣言⁽⁸⁾を採択し、同時に全44条から成る「協定」⁽⁹⁾を締結し、より緊密な経済関係を目指す共同市場へと改組した。

同宣言の中で、SADCC の目的であった南ア共和国への経済依存の縮小や経済統合への動きは緩慢であったが、地域の一体性や運命共同体観を創出したことが最大の功績で、この間、南部アフリカは政治面では民主主義と国民参加を確立し、経済面では効率性、競争性を導入しつつあると自己評価した。さらに南ア共和国ではアパルトヘイトが終わり、新生南ア共和国が同地域の黒人多数支配国家の一員に加わるのは時間の問題であるとした。これによって今までの紛争と対立の時代は終わり協力の時代に入った。このことが今後の開発の前提条件となり、一層緊密な地域協力が可能となったとし、以下の諸原則に基づく新たな協力の枠組みを提示した⁽¹⁰⁾。

- (1)公平、平等、互恵に基づく経済協力と統合の深化。これによって域内の投資と貿易を拡大し、生産、財、サービス要素の自由移動を達成する。
- (2)共通の政治的、経済的、社会的価値観と制度の創出、企業と競争の増進、民主主義とグッドガバナンス、法の支配の遵守と人権の保障、国民参加と貧困の撲滅。
- (3)同地域の人々が平和で、共に生活し働くことができるように地域の団結、平和、安全の強化。

そして翌1993年9月の SADC 会議 (ムババネ) で全加盟国による協定の

批准が明らかにされ、協定は93年10月5日より発効した。

1989年9月のデクラーク政権誕生以降、黒人との対話を通して南ア共和国の将来を決める交渉は断続はありながら約4年半続き、最終的に94年4月の南ア史上初めての全人種参加の選挙が実現し、マンデラ=アフリカ民族会議（ANC）議長を大統領とする国民統合政府が同年5月に樹立され、アパルトヘイト体制は終焉した⁽¹¹⁾。

民主化した南ア共和国は1994年8月のSADC会議（ガボローン）に出席し、正式にSADC加盟を申請し、了承された。その後、95年にはモーリシャス、97年にはセイシェルとコンゴ民主共和国も加盟し、現在、加盟国は14カ国となっている。

第2章 地域安全保障機構を目指す SADC

以上、SADCC から SADC へと地域経済協力機構の性格の変化をみてきたが、新たに共同市場として発足した SADC が直面したもう一つの問題は、冷戦終結によって生じた南部アフリカ地域安全保障の「空白」である。すなわち、冷戦期、南部アフリカ諸国の民族解放闘争には東西勢力が深く介入し、民族解放闘争がいわば東西陣営の代理戦争の形で展開されてきた。それが冷戦終結により東西勢力の傘がなくなり、真空地帯が生じたことになった。

前述したように、ジンバブエの民族解放闘争を支援するためにジンバブエ周辺の国々——タンザニア、ザンビア、ボツワナ、モザンビーク、アンゴラ——が1975年に FLS を結成した。FLS は非合法化された黒人解放勢力に武力解放闘争の基地を提供したり難民を受け入れたほか、アフリカ統一機構（OAU）や国連の場で積極的に民族解放組織を支援してきた。しかし、80年のジンバブエの独立、90年のナミビアの独立以降、FLS の役割は低下していた。この FLS の復活に着目したのがシャムヤリラ（Nathan Shamuyarira）ジンバブエ外相であった。彼は1994年5月「FLS は民主化した南ア共和国と協力して南部アフリカ地域の平和と安定を促進する新たな

な組織に改組すべきである」と表明、これを受けてマンデラ南ア大統領も「南ア共和国は南部アフリカが直面する問題の解決に積極的役割を果たすつもりである」ことを明らかにした⁽¹²⁾。

これら一連の動きを受けて、SADC の外相、国防相が1994年7月にナミビアの首都ウィンドフークに集まり、冷戦終結後の地域の平和、安全保障について討議し、軍縮、国防費の削減、相互防衛協定の締結について勧告した⁽¹³⁾。この勧告に基づき、上記課題に関する作業委員会が設置され、その作業結果が同年8月 SADC 閣僚会議（ガボローン）に提出された⁽¹⁴⁾。その骨子は、以下の通りである。

(1)SADC 人権憲章の作成

加盟国の中にはスワジランドのように現行憲法の中に人権憲章を含まない国もあるが、将来は全加盟国が人権憲章を持つべきであり、そのために加盟国の中から5名の委員を選出し、その委員会が当分の間 SADC 内の人権問題を監視し、問題が起これば調査し、SADC 会議にその結果を報告する。

(2)地域の紛争解決

FLS とその経験が重視され、ボツワナ外相を議長として加盟国の外相から成る「外相委員会」を設置し、交渉による政治的解決を優先する。その際、外国の介入を避け、可能な限り地域内で解決する。

(3)地域安全保障

東西冷戦期の安全保障の枠組みがなくなった現在、地域の安全保障は SADC 自らが守るという原則に立ち、加盟国に対して軍事力の公開性、国防費の削減、大量破壊兵器の廃絶、武器の密輸禁止が勧告された。また、一加盟国に対する武力行為は SADC 全体に対する武力行為とみなす「相互防衛協定」の締結の必要性が勧告された。

この勧告は同月末に開かれた SADC 首脳会議（ガボローン）での批准が予定されたが、マンデラ南ア大統領が健康上の理由で欠席し実現しなかった⁽¹⁵⁾。さらに新規加盟国の南ア共和国が地域の経済大国であると同時に軍事大国（「武器開発製造公社〔ARMSCOR〕」による武器の国産化のみならず主

表1 南部アフリカ諸国の兵力と国防費の推移

(単位 国防費：100万ドル、1993年価格)

	兵力*	1992	1993	1994	1995	1996
アンゴラ	82,000	648	1,100	515	300	225
ボツワナ	7,500	100	140	222	226	226
レソト	2,000	38	31	31	33	38
マラウイ	8,000	19	20	21	21	24
モザンビーク	12,000	101	118	105	58	65
ナミビア	8,100	67	57	56	65	81
南ア共和国	100,000	5,300	3,900	3,400	2,900	2,800
タンザニア	34,000	107	90	88	87	88
ザンビア	21,600	62	58	59	62	42
ジンバブエ	45,000	225	209	196	233	251
合 計		6,667	5,723	4,693	3,985	3,840

(注) * The Military Balance 1995/96.

(出所) Willett, S., *Defence Forces in the Southern African Region*, Foreign and Commonwealth Office, London, 1997.

に中東向け武器輸出国ですらある)であることから、地域安全保障を南ア共和国が担当することが要請されたが、南ア共和国は過去に周辺諸国に対し不安定化工作を行ったという負の遺産があるため、その要請を断り、代わって SADC 内では開発金融を担当することになった。

ここで南部アフリカ諸国の軍事力(兵力、国防費の変化)をみておこう。

表1から南部アフリカでは南ア共和国が兵力、国防費共に突出した軍事大国であることがわかる。一方、南ア共和国とアンゴラとモザンビークが1993年をピークとして国防費を削減しているのに対し、他の南部アフリカ諸国は必ずしもそうではなく現状維持か逆に漸増している国々もある。その理由は次節で述べる国内紛争と連動していると思われる。

以上のような経緯を経て、1996年6月の SADC 首脳会議(ガボローン)は、前年5月の SADC 外相会議が合意した SADC 機関の設立に合意した。そして機関の目的として以下の16項目を定めた⁽¹⁶⁾。

- (1)法・秩序の破壊、加盟国間の紛争、国外からの抑圧から生じる不安定に対し、国民を保護し、地域の発展を守る。
- (2)加盟国間の政治協力および共通の政治的価値観に基づく制度・機構を構築する。

- (3)相互の関心や利害のある分野で、共通の外交政策を採り、国際社会における共通利害分野では、地域として団結して行動する。
 - (4)紛争予防措置や紛争解決を通して、地域の安全保障や防衛に一致協力する。
 - (5)加盟国内および加盟国間の対立や紛争を仲裁する。
 - (6)早期警戒制度を通して加盟国内および加盟国間の紛争を防止する予防外交を行う。
 - (7)紛争が生じた場合、できるだけ早く外交手段で紛争を終わらせる。それが失敗した場合のみ、機関は SADC 首脳会議がその他の罰則を課すことを勧告する。
 - (8)加盟国内の民主的機構や慣例を尊重し、OAU 憲章や国連憲章に規定された人権の遵守を奨励する。
 - (9)持続可能な平和と安全保障を達成するために平和創造および平和維持を促進する。
 - (10)SADC の諸機関や諸機構を支持する。
 - (11)安全保障にかかわる政治的、経済的、社会的、環境的側面を推進する。
 - (12)集団的安全保障能力を発展させ、外からの脅威に対処する相互防衛協定を締結し、地域内または大陸のどこかで要請される地域平和維持能力を各国軍内に創る。
 - (13)国境を越える犯罪に対処するため地域の警察と治安サービスの緊密な協力を発展させると同時に、安全保障に関するコミュニティ・ベースのアプローチを促進する。
 - (14)武器統制、武装解除、人権、国家間の平和的關係に関する国連、OAU、その他の国際会議や国際条約の批准を奨励し、その遵守を監視する。
 - (15)国際平和維持活動や地域平和維持活動に加盟国の参加を調整する。
 - (16)南部アフリカの平和と安全保障に影響を及ぼす地域外紛争に対処する。
- 以上から明らかなように、SADC 機関は地域の安全保障を維持するため、まず団結し（3 項）、地域内の紛争に関しては予防（6 項）と解決（4 項）

の両者を行う。また紛争が生じた時には交渉を優先し、それが失敗した時のみ別の手段を採る（7項）。また地域外の紛争に対しては国連や OAU 憲章に基づき、要請のあった場合、協力する（15項）。ただし、SADC 連合軍は創設せず、必要な場合、各国軍から派兵する（12項）とした。

以上のような目的を持つ SADC 機関が作られたが、その設立以前から、同機関が SADC の一組織となるのか、または FLS のように SADC とは別の組織となるのかをめぐって SADC 内で議論がなされた。前者を主張したのが南ア共和国であり、後者を強く主張したのがジンバブエであった。この対立の背後には地域安全保障面で指導力を握ろうとするムガベ＝ジンバブエ大統領と、当時 SADC の議長国であったマンデラ大統領の SADC の合議制を尊重する立場の相違があった。結果として、同機関は SADC 首脳会議に直属するが、その他の SADC 機構と独立に機能するとされ、初代同機関議長にムガベ大統領が選出された。

第3章 南部アフリカ地域紛争と SADC 機関

本章では、南ア共和国の SADC 加盟後に南部アフリカ地域で起こったいくつかの紛争に対し、SADC 機関が如何に対処したかを検討する。その際、前章で述べた SADC 機関の諸原則が十分遵守されたか否かが検討の課題となる。なお、この時期に南部アフリカ地域で起こった主要な紛争としてはアンゴラ内戦、第1次・第2次レソト紛争、スワジランド紛争、第1次・第2次コンゴ内戦があるが、アンゴラ内戦に関してはザンビアの調停工作の結果、1994年11月にアンゴラ解放人民運動（MPLA）と反政府勢力アンゴラ全面独立民族同盟（UNITA）との間に「ルサカ合意」が成立したにも拘らず、UNITA 側が同合意を遵守せず、引き続き内戦が続いている。国連安全保障理事会もそれまで同国に派遣していた「国連アンゴラ監視団（MONUA）」を99年3月には引き揚げることを決議し、内戦は泥沼化しており、SADC も国連安保理決議を遵守し現在直接関与していないため検討から除外する。

(1) 第1次・第2次レソト紛争への介入

1993年3月、レソト王国では軍政から文民制への移行の選挙が複数政党制の下で実施され、バストランド会議党 (Basutoland Congress Party : BCP) が全65議席全てを獲得し、モケレ (Ntsu Mokhele) 党首が首相に就任した⁽¹⁷⁾。一方、90年3月に軍政下で国王モシュシュ2世 (Moshoeshoe II) はイギリスに国外追放され、代わって政治に介入しないことを条件に国王の長男が11月レチエ3世 (Letsie III) として即位した⁽¹⁸⁾。しかし、92年7月モシュシュ2世は許され帰国したため、モケレ首相は改めて前国王廃位問題再検討委員会を設置した。これを不服としたレチエ3世は94年8月国軍を使って放送局を占拠し、議会の解散、政府の停止を宣言し、自ら国家元首に就任した⁽¹⁹⁾。

この第1次レソト紛争に対し、1993年選挙の正統性を尊重した SADC は国王のクーデターを非難し、ボツワナ、南ア共和国、ジンバブエ3国の大統領が共同して交渉を行い、モケレ政府の復活を求めた⁽²⁰⁾。その結果、レチエ3世とモケレは3国の仲介で8月末南ア共和国の首都プレトリアで会談し、モシュシュ2世の復位に合意したが、モケレ政府の復活期日については合意をみなかった。このため南ア軍はレソト国境地帯に集結し圧力をかけ、9月レチエ3世はモケレ政府復活に合意した⁽²¹⁾。

第2次レソト紛争は1998年9月に起こった。前年の97年3月、与党 BCP 内の内紛によりモケレ党首は解任され新党「レソト民主主義会議党 (Lesotho Congress for Democracy : LCD)」を結成した。98年5月に実施された選挙で LCD が2議席を除くすべての議席を獲得したことに対し、野党は選挙に広範かつ組織的不正行為があったと主張し、首都マセルで大規模な抗議行動を起こした。この事態に対し、SADC は南ア憲法裁判所の P・ランガ (P. Langa) 副裁判長を委員長とする調査委員会を任命し調査にあたらせた。委員会の調査結果は、不正は確かにあったが、選挙結果を無効にするほどではないとしたため、野党側の反発は一層激化し、国軍がこれに加担し首都マセルは騒乱状態となった。9月、事態の拡大を恐れたモシ

シリ（Bathuel P. Mosisili）新首相は SADC に軍事介入を要請し、それに応えてボツワナ軍 300 名、南ア軍 600 名が 9 月 22 日首都マセルに進軍し、レソト国防軍と激戦となり 60 名以上の死者を出し騒乱は鎮圧された⁽²²⁾。

以上、第 1 次、第 2 次レソト紛争の経緯をみたが、第 1 次紛争の際は外交交渉による解決、第 2 次紛争の際は武力介入という紛争解決手段の相違があった。ただ、両者に共通しているのは選挙の正統性を尊重するという SADC の立場である。第 2 次紛争は選挙の正統性への野党側の抗議から始まったが、SADC はまず選挙の公正さを確認し、ついでその選挙によって成立したモシシリ政権の要請を受けた上で軍事介入に踏み切っている。この点、SADC 機関の諸原則を遵守したといえる。

（２） スワジランド紛争への介入

国王による専制の続くスワジランドでは、1996 年 1 月 22 日、スワジランド労働組合連合（Swaziland Federation of Trade Union : SFTU）が、73 年以来続いている国家非常事態宣言の撤廃、王制の廃止、複数政党制に基づく民主政治の実施など 27 項目の要求を掲げて 1 週間のゼネストを呼びかけた。1 月 26 日にはすべてのスーパーマーケット、銀行、商店が営業を停止した。この間、治安部隊と労働組合員が衝突し、死者を出した。これに対し 1 月 29 日、国王ムスワチ 3 世（Mswati III）はゼネストの中止を呼びかけ、組合側と交渉する用意があることを明らかにした。交渉の結果、警察は組合員への暴行を停止すること、雇用主はスト参加者を解雇しないことでゼネストは終息した。

2 月 16 日、国王は議会の開会演説で、数ヵ月以内に新憲法を起草することを明らかにし、2 月 27 日には従来の政党活動禁止を見直すという約束も行った⁽²³⁾。しかし、この約束はその後いっこうに実施されず、この事態を重くみた SADC 首脳は 7 月 24 日にモザンビークの首都マプトで臨時首脳会議を開き、スワジランドの民主化を促進するためにムスワチ 3 世と交渉を始めることに合意した⁽²⁴⁾。この SADC の圧力を受けてムスワチ 3 世は 7 月 26 日、空席であった首相職にラミニ（Dlamini）を任命し、ついで 30

名から成る憲法見直し委員会を設置し、全国民に改憲案を提出するよう呼びかけた。しかし、この憲法見直し委員会の作業は進まず、遅々として進まないスワジランドの民主化に対して、翌1997年2月、SFTUは再度、国王独裁制の廃止、複数政党制の導入、改憲を求めて3週間にわたるゼネストを実施した。このストで交通機関は全て止まり、同国の重要産業である砂糖産業と木材産業は操業を中断した。このゼネストに対し国王は再び強い態度でのぞみ、警官隊はデモを行う民衆に実弾発砲した。

このような民主化の遅れに対し、スワジランドの反政府勢力は1999年4月大同団結を行った。すなわち、ヌグワネ民族解放評議会（Ngwane National Liberation Council: NNLC）、人民連合民主運動（People's United Democratic Movement: PUDEMO）、SFTUが合体しスワジランド民主連合（Swaziland Democratic Alliance: SDA）を4月11日結成し、議長にはO・ラミニ（Obed Dlamini, NNLC議長）が就任した。この結成は、ちょうどこの時期スワジランドの首都ムババネで開催されていたSADCの人的資源部門会議に合わせて行われ、同会議に出席していたSADC諸国の労働相、産業相にスワジランドの民主化運動を強く訴えた。同時に約2,000人の労働者が抗議デモを行ったが、これに対し国王は警官隊を使って弾圧した⁽²⁵⁾。

これらの弾圧を受け、SDAは同年後半、これまでの戦略を転換し、直接行動に訴える手段をとりはじめた。それは政府機関の爆破をはかる爆弾テロで特に王都のあるロバンバが標的となった⁽²⁶⁾。

このようにSADC加盟国の中でスワジランドは唯一民主化が遅れ、国王ムスワチ3世による独裁体制が続いているが、これに対し、現在までのところ他のSADC諸国は首脳会議を開いて憲法の見直し、政党活動の禁止解除、複数政党制下での選挙実施をムスワチ3世に要請する以外、何ら直接的関与をしていない。このことに対し、リーズ大学政治学部教授のライオネル・クリフ（Lionel Cliffe）は「人権や民主的慣行の弁護といった面での外交にすらSADCがどの程度介入する用意ができているのか」という疑問を提示している⁽²⁷⁾。

(3) 第1次・第2次コンゴ内戦への介入

1965年の軍事クーデターにより政権を握ったモブツ (Sese Seko Mobutu) 大統領は、71年に国名もザイルと改め、以来32年間独裁政治を続け、この間政治腐敗が蔓延した。96年10月、モブツ大統領の健康上の不安、そして政府軍とツツ族系住民に弾圧された東部のツチ族系バニャムレンゲの蜂起を契機に、L・カビラ (Laurent Kabila) はコンゴ・ザイル解放民主勢力連合 (ADFL) を結成し、武力闘争を開始した。そして翌97年3月にはザイル第3の都市キサンガニを制圧した。これに対し国際社会は即時停戦と交渉による解決を要請、前年8月 SADC 議長国となったマンデラ南ア共和国大統領は4月5日に介入し、政府とADFLとの初の和平交渉が行われた。しかし、モブツ大統領の即時退陣を要求するADFLと停戦を最優先する政府との主張は対立し、4月9日、ADFLは第2の都市ルブンバシを制圧し戦闘は拡大した。5月4日、南ア共和国の再度の介入により、大西洋上の南ア戦艦上で始めてモブツ＝カビラの直接会談が実現したものの、選挙の実施を主張する大統領と権力の即時移譲を要求するカビラ議長との話し合いは決裂した。この間、ADFLは首都キンシャサに向かって侵攻した。マンデラ南ア共和国大統領は新たな権力移譲案を持って5月14日に第2回直接会談を提案したが、同月16日にモブツ大統領は首都を脱出、ADFLは17日に首都を制圧し、モブツ政権は崩壊した。カビラ議長は元首に就任し、現行憲法を停止すると共に、60日以内に制憲議会を招集し暫定憲法を制定することを宣言、国名もコンゴ民主共和国 (Democratic Republic of Congo, 以下、DRC と略) と改めた。これが第1次コンゴ内戦と呼ばれるものである⁽²⁸⁾。

第2次コンゴ内戦は早くも翌1998年に起こった。解放諸勢力の均衡の上に立つカビラ政権に対し、98年8月にバニャムレンゲ兵士らの反政府軍 (コンゴ民主ラリー [Congolese Rally for Democracy: RCD]) が内戦に突入した。東部を拠点とする反政府軍は隣国ルワンダとウガンダの軍事的支援を受けた。これに対しDRCがSADCの一員であることから、ムガベ＝ジンバ

ブエ大統領（SADC 機関議長）は直ちに 8 月 18—19 日 SADC 国防相会議を招集し、カビラ政権への軍事支援を要請した。この会議に SADC 議長国である南ア共和国は出席しなかった。ムガベ大統領はこの会議で加盟国の半数の支持を得たとしたが、実際軍事介入に賛成したのはジンバブエとアンゴラの 2 国のほか、ナミビアが兵站協力に合意したのみであった。一方、南ア共和国、ボツワナ、ザンビアは軍事介入に強く反対した。マンデラ南ア共和国大統領は 8 月 22 日、首都プレトリアに DRC、ルワンダ、ウガンダ、ジンバブエの各首脳を集め話し合い、それを踏まえて SADC 臨時首脳会議を開催した（アンゴラは欠席）。同会議は解決策を協議したが合意に達しなかった⁽²⁹⁾。ジンバブエ、アンゴラ、ナミビアの 3 国はコンゴ内戦の影響が自国に波及することを恐れ派兵を決定したが、南ア共和国をはじめとする他の加盟国は交渉による解決を主張し対立した。その後 SADC 側の停戦工作が行われたが、カビラ政府が反政府軍との交渉を拒否したため 8 月末の停戦工作は失敗に終わり、ジンバブエ等 3 国はそれぞれ DRC に出兵した。

その後、内戦は続いたが、1999 年 7 月 10 日にカビラ政府とそれを支援するジンバブエ等 3 国と、反政府軍を支援するルワンダとウガンダとの間でまず停戦協定がルサカで調印されたが、反政府軍は調印を拒否した⁽³⁰⁾。続いて 8 月 1 日、反政府軍の一派コンゴ解放運動（Congo Liberation Movement: MLC、ジャン・ピエール・ベンバ [Jean-Pierre Bemba] 議長）が、F・チルバ（Chiluba）ザンビア大統領と B・ムカパ（Mkapa）タンザニア大統領の仲介でルサカで停戦に合意したが、その直後、政府軍の攻撃を受け停戦協定を破棄した⁽³¹⁾。一方、反政府軍の主流である RCD は 8 月末にチルバ大統領の仲介で停戦に合意した⁽³²⁾。

このように第 1 次コンゴ内戦では、SADC 議長国であった南ア共和国が仲裁者として 2 度にわたる交渉を呼びかけ、結局失敗に終わったがモブツ独裁体制は崩壊し、コンゴは政治的民主化の基盤を整えたかにみえた。しかし、その 1 年後には早くも ADFL という連合政権は崩壊し、再度内戦に突入した。この第 2 次コンゴ内戦は基本的に国内紛争でありながら、

コンゴに隣接するウガンダとルワンダが反政府軍を支援して軍事介入したため、SADC は加盟国であるコンゴ民主共和国政府を支援しなければならないという立場に追い込まれたが、その手段をめぐって、交渉派と軍事介入派が対立し、結局分裂して一部の国々が軍事介入に踏み切るという事態が起こった。その後、交渉派のザンビアとタンザニアの仲介によって、まず軍事介入国の停戦、次いで反政府軍が停戦に合意し、内戦は終息に向かった。

おわりに

前章で南部アフリカ地域の安全保障機構として新たに創設された SADC 機関が地域の紛争解決にいかに関与してきたかを三つの事例を中心に検討してきた。本章では第 2 章で述べた SADC 機関の諸原則に基づき、SADC 機関のそれぞれの紛争への関与の仕方を検討し、合わせてその限界を考えていくことにしたい。

まず、ここで取り上げた紛争はいずれも国内紛争であり、独立前の植民地からの解放を目指した武力解放闘争とは性格がまったく異なる。従って SADC 機関の前身である FLS が、白人植民地政府に対する黒人反政府勢力を積極的に支援してきた場合と事情は異なる。それは国内紛争の場合、内政不干渉の原則があるからである。それにも拘らず、事例でみてきたように SADC 機関は軍事介入も含め加盟国の紛争に介入してきた。その際、SADC 機関の介入の理由はどこにあったのだろうか。それは諸原則にもあるように加盟国の人権、民主主義、政治的安定を守ることが地域の発展につながるという原則に基づいている。具体的には複数政党制下での選挙によって成立した政権の維持（レソトの事例）、国王独裁による国民の人権無視に対する批判（スワジランドの事例）、内戦の平和的解決による政治的安定の達成（コンゴ民主共和国の事例）として介入が行われた。その際、「できるだけ早く外交手段で紛争を終わらせ、それが失敗した場合のみその他の罰則を科す」という原則（7 項）に関してはどうであろうか。ここ

で取り上げた事例でも、レソトへの南ア共和国、ボツワナ軍の介入、コンゴ民主共和国へのジンバブエ、アンゴラ、ナミビア軍の介入の2例以外は全て交渉によって当事者間の和解をはかるという方法がとられている。また軍事介入の場合もレソトではモシシリ首相の要請を受けての介入、コンゴ民主共和国の場合、第3国であるウガンダとルワンダが反政府勢力に軍事加担したことに対し、現政権を支持するという立場の軍事介入が行われた。ただこの際、SADC 機関内で意見が分かれたことは前述した。

以上みてきたように、SADC 機関の介入はおおむね諸原則が守られたということができよう。

同時に SADC 機関には限界もある。それは創設後間もないということをも前提としても、以下の諸点は問題であると思われる。まず、加盟国のうち軍事面で南ア共和国が突出した大国であるにも拘らず、アパルトヘイト期の周辺諸国に対する不安定化工作の後遺症があるため、軍事力の行使を可能な限り拒否していること、また内戦の続くアンゴラを除き、軍事面で第2位のジンバブエと安全保障の指導権をめぐり対立していることである。この結果は前述した第2次コンゴ内戦への介入をめぐって SADC 機関を分裂させた。

第2に、地域の一体化を目指しながら SADC 機関軍は存在せず、紛争の際、加盟各国軍が調整して出兵するという体制がとられていることがある。これには維持費など経済的理由が大きいと思われるが、出兵の即応性と指揮系統が問題となる。

第3は、現在までのところ早期警戒体制を含め予防外交の制度が確立していないことである。地域経済協力機構としての SADC を通し加盟国間の対話は頻繁に行われているが、地域安全保障についても早急に制度を整える必要がある。特に1994年10月に内戦が終結したモザンビークで、それまで使用された武器が周辺諸国に流出し、武力紛争を起こす可能性があり、その取締りも含め予防外交の重要性は極めて高い。

第4は、アンゴラ内戦解決に対する SADC 機関の無力さである。SADC 加盟国であるアンゴラに対しては SADC 首脳会議などを通じて、これま

で何度も当事者間の交渉による内戦の早期解決を呼びかけてきたが、効果はなく、現在は国連安保理の MONUA の引き上げ決議に合わせて、介入をやめている。南部アフリカの経済発展は地域の政治的安定が前提であることを考えると、1975年の独立以来続くこのアンゴラ内戦の解決こそ、SADC 機関に課せられた最大の課題であるといえる。

現在、国連も OAU もアフリカ大陸で多発している地域紛争、そのほとんどは国内紛争に対し、その解決を地域機構に委任するという方針をとっているが、地域機構内の紛争を同じ地域機構が解決するという方法には限界があるように思われる。

(注)

- (1) SADC, “Southern Africa: Towards Economic Liberation: A Documentation by the Governments of Independent States of Southern Africa made at Lusaka on the 1st of April, 1980,” Lusaka, 1980, p. 3.
- (2) SADC, “Communique issued at the Lusaka Summit,” Lusaka, 1980.
- (3) 翌1981年7月にザンビア担当の開発基金は鉱業開発に変えられ、新たに漁業開発・野生動物保護（マラウイ）が追加された。
- (4) 南ア共和国の不安定化工作の実態については、以下の文献が詳しい。Joseph Hanlon, *Apartheid: Second Front: South Africa's War against its Neighbors*, Harmondsworth, Penguin Books, 1986; ジョセフ・ハンロン（北村文夫訳）『隠された戦争——アパルトヘイトと黒人諸国』、新評論、1987年。
- (5) *Africa Research Bulletin, Economic Series*（以下、*ARBE* と略す）、Vol. 24, No. 1, Feb. 28, 1987, pp. 8538–8539.
- (6) *ARBE*, Vol. 27, No. 1, Feb. 28, 1990, pp. 9828–9829.
- (7) *ARBE*, Vol. 28, No. 8, Aug. 16–Sept. 15, 1991, pp. 10502–10503.
- (8) SADC, “Towards the Southern African Development Community: A Declaration of the Heads of State or Government of Southern African States,” August, 1992（林晃史訳「南部アフリカ開発共同体に向けて：南部アフリカ諸国元首または政府の長による宣言」、林晃史編『民主化後の南部アフリカ』、アジア経済研究所、1996年3月、第5章所収）。
- (9) SADC, “Treaty of the Southern African Development Community,” 1992（林晃史訳「南部アフリカ開発共同体協定」、同上書、第6章所収）。
- (10) SADC, “Towards . . .,” p. 5.
- (11) 南アフリカ共和国の民主化過程については、林晃史「南アフリカ共和国の民主化の背景と展開」、林晃史編『南部アフリカ諸国の民主化』、アジア経済研究所、1993年、第7章所収参照。
- (12) *Africa Research Bulletin, Political Series*（以下、*ARBP* と略す）、Vol. 31, No. 7, July 1–31, 1994, p. 11502.
- (13) *ARBP*, Vol. 31, No. 7, July 1–31, 1994, p. 11502.
- (14) Leslie Gumbi and Jakkie Cilliers, “South Africa: SADC and Regional Security Regime,” *Africa Institute Bulletin*, Vol. 34, No. 4, 1994, p. 2.
- (15) *ARBP*, Vol. 31, No. 7, Aug. 16–Sept. 15, 1994, p. 11813.

- (16) SADC, “Communiqué: Summit of Heads of States or Government of Southern African Development Community,” June 28, 1996.
- (17) Roger Southall, “The 1993 Lesotho Election,” *Review of African Political Economy*, No. 62, March, 1994, pp. 110–118.
- (18) *ARBP*, Vol. 27, No. 11, Nov. 1–30, 1990, p. 9892.
- (19) *ARBP*, Vol. 31, No. 8, Aug. 1–31, 1994, p. 11540.
- (20) *Ibid.*, p. 11541.
- (21) *ARBP*, Vol. 31, No. 9, Sept. 1–30, 1994, p. 11574.
- (22) “Botswana troops arrive in Lesotho,” *Electronic Mail and Guardian*, Sept. 22, 1998.
- (23) Kuseni Dlamini, “Politics of Change: Swaziland Future in the Balance,” *Indicator South Africa*, Vol. 14, No. 1, Summer 1997, p. 17.
- (24) *Ibid.*, p. 20.
- (25) *ARBP*, Vol. 36, No. 4, April 1st–30th, 1999, p. 13511.
- (26) *ARBP*, Vol. 36, No. 11, Nov. 1st–30th, 1999, p. 13733.
- (27) ライオネル・クリフ 「南部アフリカにおける平和創出の展望」、佐藤誠編『南アフリカの政治経済学：ポスト・マンデラとグローバリゼーション』、明石書店、1998年、267ページ。
- (28) 武内進一 「モブツ体制崩壊の構図」『世界』第637号、1997年。
- (29) *ARBP*, Vol. 35, No. 8, Aug. 1st–31st, 1998, p. 13222.
- (30) *ARBP*, Vol. 36, No. 7, July 1st–31st, 1999, p. 13623.
- (31) *ARBP*, Vol. 36, No. 8, Aug. 1st–31st, 1999, p. 13659.
- (32) *ARBP*, Vol. 36, No. 9, Sept. 1st–30th, 1999, p. 13695.