

## サヘル・サハラ危機情勢と今後の見通し：実務者の視点から

飯村学  
アフリカ部参事役  
(独立行政法人) 国際協力機構

### 1. はじめに

これまでサヘル地域の問題は、国際社会においても日のあたらぬ地域の問題とされてきた。ましてや日本においては、地理的にも心理的にも遠い裏アフリカの出来事として、看過されてきた嫌いがあった。ところが、2013年1月のアルジェリア人質拘束事件における惨禍を境に、皮肉にもこの地域の重要性が急遽国際的にクローズアップされることとなった。そして2013年6月のアフリカ開発会議（TICAD V）でも、大きな主要議題として再定義されることとなったものと振り返る。

私自身は地域研究者でも評論家でもなく、アカデミック・バックグラウンドにも乏しいが、ここ約10年間にわたり、サヘル・サハラ地域の動静を、事業実施の観点から定点観測してきた。本稿では、地域に根ざした実務者の視点から情勢、時系列的に整理を行なった上で、TICAD Vに至る舞台裏について、述べていくこととしたい。

### 2. サヘル・サハラという地域

#### (1) 「貧困の中の平和」

サハラ砂漠の周縁地域、特にサブサハラ側の南縁地域を「サヘル・サハラ地域」（Région Sahélo-Saharienne）と呼ぶ。国でいえば、西からモーリタニア、セネガルの北部、マリ、ブルキナファソ、ニジェール、チャドに至るゾーンだ。また一部アルジェリアの南部やリビアの南部をかすめる。各国の人口統計を足し上げると、この広大な砂漠、乾燥地帯にはざっと約8千万人強が暮らす計算だ。

サヘル・サハラ地域が位置する西アフリカは、開発、政治的安定、ガバナンスなど、多くの問題を抱えてきた。今日未だ多くの問題が残る。そしてこれらの国のほとんどがフランスの旧植民地であり、今日なお、フランスの強い影響力と互助関係が地域に残る<sup>1</sup>。

---

<sup>1</sup> 例えば西アフリカ8カ国、中部アフリカ6カ国で使用される共通通貨FCFA（フラン・セーファー）はユーロ固定レート。事実上、フランスの「裏書き」によって通貨価値が維持されている。また駐留仏軍の存在は、真のアフリカの独立という点で議論を醸し出すこともしばしばであるが、他方、突然の治安悪化、秩序崩壊にあたって、アフリカ諸国自身が仏軍への支援要請を重ねてきたことも事実である。この他、フランスは歴史的にアフリカの利権を維持、拡大するために、アフリカへの政治干渉、工作を繰り返してきたとの批判が絶えない（通称Françafrique<sup>1</sup>（フランサリック）と揶揄されている）。

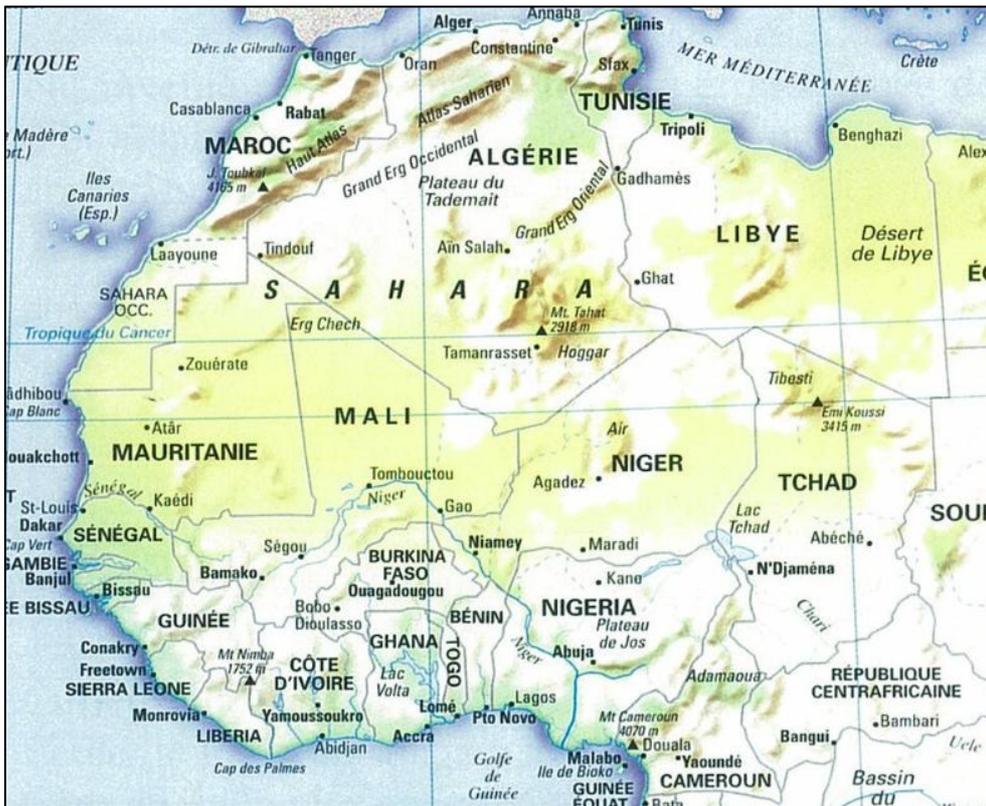
そして政治、社会、開発面で抱える大きな課題は、貧困、低い所得と社会開発指標、厳しい気候と気候変動の影響、広大な砂漠に散在する人口、食料安全保障、脆弱なガバナンス、未熟な民主主義、行政機構の不機能、強権と混乱の狭間・・・等、フレーズを挙げると浮き彫りになってくるように、世界の中で最も困難で、チャレンジングなものの一つとなってきた。



マリの伝統的井戸  
(写真：2006年、筆者撮影。)

しかし、当の住民の顔に悲壮感や絶望感はあまり感じられない。厳しい中でも、苦悩と宿命を受け入れ、家族と部族の絆を基礎に、楽天的に生活を営んできた。そこに暮らす部族は争いを好まず、異なる部族や宗教を超えて共存してきた。私はよく、「貧しい中でも、宗教、民族を超えて、一つのパンを分け合って暮らす世界」と表現するが、それは今も基本的には変わっていない。

【図1】マリ及び周辺国地図



(出典：'Atlas de l'Afrique', Jaguar 2000)

## (2) トランスカルチャー

そうはいつても、異なる社会グループが限られた資源の中で生活している以上、歴史の中で相違が摩擦を生む場面もあった。マリは南北で開発ポテンシャルを大きく異にする。南部は一定の降

水量があり、ニジェール川の肥沃な氾濫原を擁する。ニジェール川流域の北限がマリ北部地域のほぼ南縁、すなわちトンブクトゥ、ガオ等が位置するゾーンである。ここがちょうど定住の農耕民と非定住民の放牧民、ニジェール・コンゴ族系の黒人とセム・ハム系の白人がグラデーションをかけて混じりあうゾーンにあたる。そしてそこから北は、ほぼ砂漠地帯に溶け込んでいく。こういった中では、しばしば異なる社会グループが、農耕地・牧草地や水を巡って対立する場面も存在してきた。

アルジェリア人質拘束事件を境に、日本でもトゥアレグ族の話題が多く取りあげられてきた。マリにおいては彼らの本拠は主に北部の地域である。ほぼ砂漠地帯に位置し、開発ポテンシャルに乏しい<sup>3</sup>。人間が生活を営む上での限界に置かれているといっても過言ではない。異なるルーツをもち、異なる言語を話し、異なる生活スタイルを持つトゥアレグは、しばしばバンバラ系を中心とする中央政府と対立する構造にあった。また開発についても中央政府の方針、資源配分と、北部側の要求は必ずしも一致しなかった。こういった中、北部地域では、特に 1990 年代以降、数度にわたって、トゥアレグ族を中心とする勢力の蜂起、衝突の歴史がみられた<sup>4</sup>。

### 3. 脆弱性の中で進行する『複合危機』

このような中、2007 年頃を境に同地域の治安コンテキストは徐々に悪化を始め、2011 年のリビア体制崩壊、2012 年初頭のマリ北部におけるトゥアレグ武装勢力との戦闘開始、同年 3 月のマリクーデター、そして戦闘の「聖戦化」<sup>5</sup>と、事態は深く進行していく。2013 年 7 月現在、マリからの難民は約 17.5 万人、国内避難民は約 35.3 万人に上る<sup>6</sup>。このような直接の引き金となった要因をクロノロジーで整理したものが【図 2】である。

<sup>2</sup> ベルベル系を源流とする部族で、推定人口は 500 万人程度。マリ北部、アルジェリア南部、ニジェール、ブルキナファソ北部、リビア南部などサヘル・サハラ砂漠地帯に広範囲にわたって分布する。タマシエク語を母語とする。主に遊牧と、砂漠の交易を生業としてきたが、歴史的にはしばしば隊商を攻撃し、好戦的な (belliqueux) 民族と評された。現代ではもちろん、都市社会・文化に融合、同化した人々も多くいる。また域外に数多くの同胞 (diaspora) を抱えている。

<sup>3</sup> 他方、ウランなど、地下資源の潜在ポテンシャルがあるとも言われている。

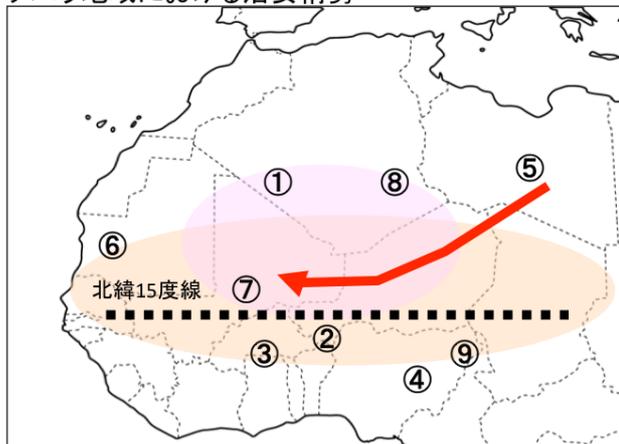
<sup>4</sup> 独立当初の 60 年代前半にも抵抗運動があった。

<sup>5</sup> ここでは紙面の関係で詳述は割愛するが、トゥアレグが構成した「アザワド解放のための国民運動 (MNLA)」は、トゥアレグ族を主体としたグループで、マリ北部の独立ないし自治を求めている。宗教性は薄い。他方、2012 年、マリ北部での戦闘が進行する中で、MNLA は、マグレブのアルカイダ (AQMI)、アンサール・ディーン (Ansar Dine)、西アフリカ統一聖戦運動 (Mujao) といったイスラム聖戦主義者 (jihadist) と、作戦上の共闘を図る。これをきっかけに、主導権を聖戦主義者が握り、戦闘が聖戦化されていく。

<sup>6</sup> 'Tableau de bord humanitaire', OCHA, 19 juillet 2013

【図2】サハラ地域における治安情勢（飯村まとめ）

サハラ地域における治安情勢



サハラ地域の動向

- ①マダガスカルのアム・カイヤダ(AQMI)**  
★主にマリ、ニジェール、モーリタニア、アルジェリアに及ぶ広域の脅威。2007年に結成、主に欧米人に対する誘拐・人質が散発。「モ」では自爆テロ未遂。
- ②ニジェール政変**  
★2009年に前大統領が憲法改正を強行し任期を延長。国際社会の制裁の中、AQMI勢力拡大、食糧危機深刻化。2010年に政変発生、11年に民政移管。
- ③ブルキナファソ騒乱**  
★2011年4月、軍の騒乱発生、JICAは2011年4月に関係者全員を一時国外退避(7月までに復帰済)。  
★次期選挙(2015年)に向け大統領再任問題浮上。
- ④ナイジェリア・イスラム系セクト**  
★北部を拠点とするボコ・ハラム(Boko Haram)、イスラム国家建設を目的。2011年5月、北西部で誘拐人質、7月国連ビル爆破、12月クリスマス等、爆弾テロを散発。  
★傍系のアンサル(Ansaru)も2012年後半より活発化。
- ⑤リビア情勢の影響** →  
★旧カダフィ政権と結びつきの強いトゥアレグ族(マリ北部に拠点)を中心に移民がリビアから帰還。  
★リビアから近隣諸国への資金、武器の流出が見られ、地域の新しい治安不安定化要素になる懸念。
- ⑥サハラ食糧危機**  
★2011年以降干ばつによる食糧危機が進行。  
★サハラ地域6カ国、880万人が影響。  
★2012年雨季における洪水。

**⑧アルジェリア事件**  
★1990年代のテロの収束以降、イスラム武装勢力が残留。一派が2007年にアルカイダと提携し「マダガスカルのアム・カイヤダ(AQMI)」を結成(※経緯は、①参照)。  
★2013年1月、AQMIを源流とすると思われる、「イスラム聖戦士血盟団」が「ア」国イナメナスのガス開発プラントを襲撃。多数の従業員を人質にとって立てこもった。「ア」国軍は即時に人質奪回作戦を敢行。武装勢力による殺害、人質奪回作戦の戦闘により、外国人40名(うち日本人10名)の死者を出す惨事となった。

**⑦マリ情勢**  
★北部は、歴史的にトゥアレグ族を中心とした勢力が自治を主張。2007年ごろからイスラム武装勢力の動向が活発化。2011年、リビア政変の影響を受け、旧カダフィ義勇兵(多くはトゥアレグ族)が資金、武器とともに帰還。  
★2012年初頭より国軍と武装勢力との衝突に発展。2012年3月に軍部による政変発生、混乱が継続。機に乗じ、北部をイスラム武装勢力が実効支配。シャリーアを非人道的に適用。  
★2012年12月、安保理決議、多国籍軍派遣の方向。仲裁・調停継続。2013年1月、イスラム武装勢力の南下再攻勢を受け、仏軍が軍事介入、マリ軍と共同して北部制圧作戦へ。  
★これにより40万人以上の避難民が発生。

**⑨カメルーン人質事件**  
★2013年2月、極北州で仏人7名が誘拐に。ボコ・ハラムが犯行声明。のちに解放。

この他、**モーリタニア政変**(2005年8月、2008年8月、2009年7月に民政移管完了)、**ギニア政変**(コンテ長期政権終焉後、2009年12月に政変。民主化を経て2010年11月に民政移管)、**ギニアビサウ政変**(2012年4月、混乱継続中)が発生。**コートジボワール**では民主化最終段階の大統領選挙後、2011年3月に内戦化。現在は復興の道を歩んでいる。この他、**ナイジェリアのナイジェールデルタ地域**における武装勢力の活動、**ギニア湾**の海賊なども問題となっている。

このような危機が進行する背景には、冒頭でも述べた、この地域が根源的に抱えてきた問題が深く関係している。サヘル・サハラの危機は、脆弱性の問題に、治安とガバナンスの問題が有機的に絡み合った『複合災害』であるといえる。特にここでは脆弱性を示す4つの点について触れておきたい。

学校へ通う小学生たち



(2006年、マリにて筆者撮影)  
まっている。また人間開発指数は、いずれの国も180位台で低迷する厳しい状況にある。

(1) 貧困  
第一は貧困の問題である。すでに冒頭でも述べたとおり、この地域の開発課題を挙げれば、貧困と低開発の問題がまずもってクローズアップされる。【図3】は、主な開発指標を、特に危機が進行するサヘル・サハラ三ヶ国と他のサブサハラ・アフリカ諸国を比較したものである。いずれもサブサハラ平均を大きく割り込んでいる。特に一人当たりのGNIでは、目下、経済成長が目覚ましいアフリカにあって、サブサハラ平均の約半分、ないしそれ以下の水準にとど

【図3】 サヘル・サハラ地域の開発指標

	1人当たり GNI (US\$) <sup>7</sup>	HDI 順位 (187位中) <sup>8</sup>	就学率(%) <sup>9</sup>	妊産婦 死亡数 <sup>10</sup>	Doing Business 順位 (185位中) <sup>11</sup>
マリ	660	182	63	540	151
ニジェール	370	186	62	590	176
チャド	740	184	60 (2002年)	1,100	184
サブサハラ 地域平均	1,345	152相当	77	500	140相当

## (2) 食糧危機

第二に、食糧危機である。この地域は、以前から気候変動の大きな影響を受けてきた。一つは砂漠化であり、天候の不順化だ。そもそも絶対量として雨量の減少が観測されていることに加え、長期にわたり雨が降らない干ばつが続く。ところが、ひとたび雨が降るとなると、記録的豪雨が乾燥地帯に押し寄せ、破壊的な洪水を生む。また不順な天候が植生や生態系を変化させ、失われたバランスの中、しばしばサバクトビバッタが大量発生して農業生産に打撃を与える。危機はさながら成人病が進行するかのごとく、静かに、しかし確実に地域を蝕んできた。

2011年、アフリカでは深刻な干ばつを記録した。アフリカの角の食糧危機は日本でも大きく報じられたが、サヘル地域の干ばつ、そして食糧危機も同じコンテキストで発生していた。サヘル地域全体では18.4百万人が食糧危機に瀕した<sup>12</sup>。2013年に入っても10.3百万人が食糧危機に直面し、1.4百万人に及ぶ児童が重度の栄養失調状態にあると報告されている<sup>13</sup>。

下記の【図4】及び【図5】をご覧ください。それぞれ、AQMIの勢力範囲、食糧危機の範囲を示したものである。もちろん政治的、社会的、地理的、あるいは民俗学的要因がそれぞれの分布範囲を決めており、科学的な相当因果関係が説明できるものではないが、イスラム聖戦主義者は食糧危機の広がる、「食えないゾーン」で勢力を広げてきたことは少なくとも見て取れる。

<sup>7</sup> World Development Indicators, GNI per capita, Atlas method (current US\$) 2012

<sup>8</sup> UNDP, *Human Development Report 2013*

<sup>9</sup> UNESCO Institute for Statistics (UIS), PRIMARY ENROLMENT 2011

<sup>10</sup> World Development Indicators, Maternal mortality ratio (modeled estimate, per 100,000 live births) 2010

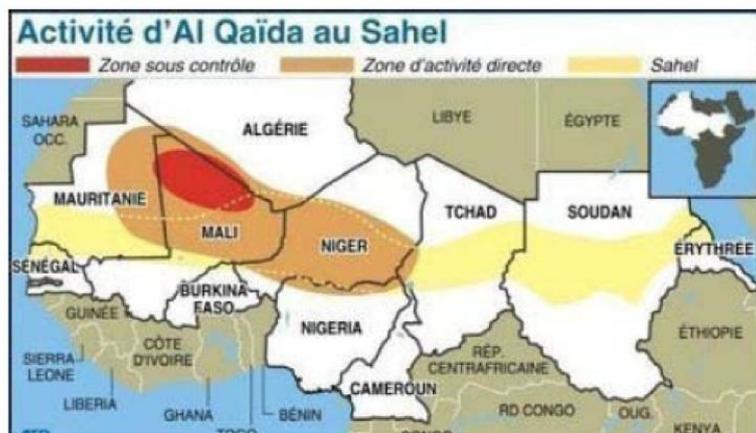
<sup>11</sup> *Doing Business 2013*, "Ease of Doing Business" rank (out of 185 economies)

<sup>12</sup> 各国の内訳は、ニジェール6.4百万人、チャド3.6百万人、マリ3.5百万人、ブルキナファソ2.85百万人、セネガル0.8百万人、モーリタニア0.7百万人、ガンビア0.6百万人となっている。(OXFAMサイト：<http://www.oxfam.org/fr/emergencies/crise-alimentaire-sahel>)

<sup>13</sup> FAOサイト：

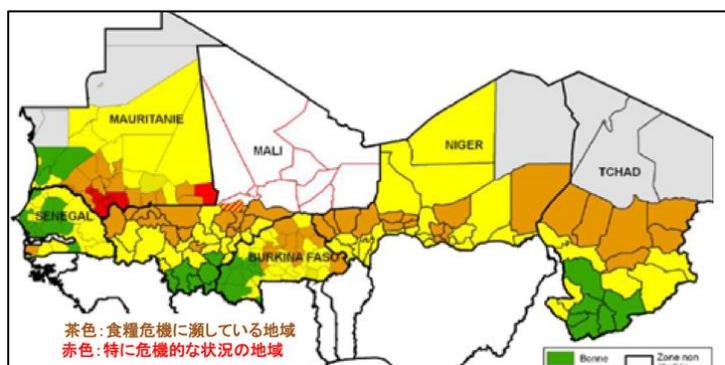
[http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/emergencies/docs/SITUATION%20UPDATE%20Sahe1%201%2007%202013.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/emergencies/docs/SITUATION%20UPDATE%20Sahe1%201%2007%202013.pdf)

【図4】 AQMI の勢力範囲



出所：AFP

【図5】 サヘルへの食糧危機



出所： 2012年FAO

### (3) 脆弱なガバナンスと統治

貧困、食糧危機が進んできた背景には、もちろん地域の厳しい気候条件や内陸国という地理的要因もあるが、脆弱なガバナンス、限られた行政機能という面も要因として頭に置いておかなければならない。そして、このガバナンスの限界は、地域のパワー・バキュームを生み、ここにイスラム聖戦主義勢力が浸透してきたという構造も見て取れる。特に2010年以降、政治的脆弱性を示す重大な危機が相次いで発生し、重層的に地域の安定性を弱めていった。このクロノロジーは先に掲げた【図2】でも示すとおりであるが、特に下記の事件は地域に与えた影響が大きいと見ている。

#### ア ニジェール政変

2009年、憲法が定める任期の最終年にあったマダモウ・タンジャ大統領が、憲法改正のための「国民投票」を強行、自ら大統領任期を3年間延長したほか、新憲法の規定により、それ以降も大統領職に留まる可能性が出てきた。国際社会はタンジャの強引な長期政権化を認めず、制裁に向けて圧力をかけた。こういった中、2010年2月にクーデターが発生した。国際社会は、いかなる暴力的政変も許してはならないとの基本原則 (tolérance zero) を示しつ

つも、この地域にパワー・バキュームができることは国際社会にとって好ましいことではなく<sup>14</sup>、「早期の民主化」を促す姿勢をとった。民主化プロセスを経て、2011年4月に民政移管した。

#### イ コートジボワール危機

10年来に及ぶコートジボワール危機の最終章。国際社会の仲介で民主化プロセスに入るも、選挙は累次に及ぶ延期、L. バグボ大統領（当時）が政権に居座った。しかし2010年、有権者登録の問題が技術的解決を見ると、選挙が実施できない理由は消滅。大統領選挙に突入した。

投票の結果、独立選挙管理委員会はA. ワタラ氏の勝利を発表。他方、バグボ大統領は結果を憲法裁判所に付託、北部票の一部が無効であったとの判決をもとに自らの当選を主張。ここに二人の大統領が誕生する。2011年3月には内戦に発展。国連コートジボワールミッション（ONUCI）、仏軍も介入。同4月にバグボ大統領が拘束されると、事態は軍事的に収束。その後、ワタラ政権が発足し、正常化への道を進んでいくが、国民再統合や和解の課題を根強く残した。また同国は地域経済の40%を握っているが<sup>15</sup>、この年は-4.7%のマイナス成長を記録。特に輸出入や出稼ぎによる送金などで依存の大きいサヘル・サハラの内陸国経済に大きな打撃を与えた。

#### ウ ブルキナファソ兵士騒乱

2011年4月に発生した兵士による騒乱事件。警察官による取り調べ中の暴力によって学生が死亡した事件（ゾンゴ事件）をきっかけに、各地で学生・市民の反政府デモが同時発生。機に乗じた兵士が、首都ワガドゥグや軍駐屯地のある都市において銃を持って街に繰り出し、暴力的行為や略奪などを行った。この間、主要都市では外出禁止令が公布され、当局は事態收拾にあたった。

この事件は兵士の処遇問題が原因とされたが、根底にはB. コンパオレ大統領の25年を超える政権長期下で、政軍関係が不健全化したことが指摘される。軍の倫理観と腐敗、指揮と規律の問題が根深く存在していると見られる。

これまで安定で知られてきた同国でこのような騒乱が発生したことは、一部関係者には衝撃をもって受け入れられたが、長期政権が継続する中、地域の関係者間ではひずみが顕在化するリスクは予見されていた。現在、マリ問題を含む、地域の政治的問題解決には、コンパオレ大統領の貢献が大きいだが、足下の政権基盤は盤石ではない。そして憲法は、次期2015年の大統領選挙に同大統領が立候補することを禁止している憲法37条の改正をめぐる議論とともに、同国の政局が注目されている。

<sup>14</sup> 対比して考えると、2012年3月のマリの政変は政治的空白を生み、結果、武装勢力の北部制圧を許すこととなった。

<sup>15</sup> 同国の経済規模は、西アフリカ経済通貨同盟（UEMOA、前出の共通通貨FCFAの母体となる同盟）経済の4割を占める。

#### エ ナイジェリアのボコ・ハラム

同国北東部を主な根拠とするイスラムセクト。2001年に設立され、同国にシャリーア法に基づくイスラム国家を建設することを目指している。テロ行為は当初、ナイジェリア北東部を中心に、行政組織や刑務所、協会などをターゲットとした爆弾テロ、人質誘拐が主体であった。その後、2000年代後半から2010年頃に活発化、活動範囲は同国北西部や首都アブジャに及び、攻撃の矛先も、時とともに、ナイジェリア連邦政府、欧米諸国、国連機関、そして穏健派ムスリムにも向かっていく。

その後、未確認情報ながら、同組織は AQMI との関係を強化していると目されている。また以前は爆弾テロを国内で首謀してきたが、現在は海外に行動範囲を広げ、また外国人の人質・誘拐などにも関与を始めた<sup>16</sup>。

オ この他にも、モーリタニアの2度にわたる政変、ギニアの政変と民主化プロセスの遅れ、ギニアビサウにおける政変、ギニア湾における海賊問題など、地域の脆弱性を示す事件が相次いで発生した。またこのことが地域社会、特に西アフリカ諸国経済共同体（ECOWAS）及びその加盟国に負わせた負担は軽くない。

#### （4）地域に対する国際社会の無関心と知識（リテラシー）

同地域は、長く開発の課題を抱えながら、国際社会から相応の関心が払われてきたとはいえない状況にあった。旧フランス植民地であり、現在もフランスの影響と利権が色濃く残ること、砂漠地帯で地下資源や開発ポテンシャルに乏しかったこと<sup>17</sup>、また地政学的重要性が相対的に高くなかったことなども影響している。しかし、その間にこの地が麻薬取引の中継地とされ<sup>18</sup>、トゥアレグによる武装蜂起を許し、のちにイスラム聖戦主義勢力の侵入、隆盛を許した。

またマリにおける危機が進行し、聖戦主義勢力が再南進を始めた2013年1月、仏軍はマリへの軍事介入を緊急展開するが、これに対する国際社会の支援、連帯は総じて薄かったといわざるをえない。もちろん国連はマンデートを与え、アフリカ諸国は更なる軍事的貢献を約束しEU、アメリカやカナダが限定的ながら軍事的支援を行ったが、現実的には仏軍が孤立して戦う姿は否めなかった。

これまで、現地の実務関係者、軍関係者と累次に議論を行なう機会があったが、そこでの非公式

---

<sup>16</sup> 2013年2月のカメルーン極北部州における仏人人質誘拐事件は一つの例。ただし、実際の犯行は別のグループが実効したとの情報もある。また2011年5月の、ナイジェリア国内、ケビ州における欧米人誘拐事件でも犯行に関与したとされる。

<sup>17</sup> 注3で述べたとおり、ウランなど地下資源の潜在的ポテンシャルも示唆されている。

<sup>18</sup> 現在、国際的麻薬取引量の約15%がサヘル地域を通過しているといわれる。Yidir Plantade "La nouvelle géopolitique post-Kadhafi explique les problèmes actuels au Mali", *Le Monde*, 12 mar 2012. 2011年11月5日、麻薬密輸のための航空機がマリ北部で墜落した事故は、この証左の一つ。ヴェネズエラ、ギニアビサウとこの地を結ぶルートが推測されている。

なやり取りの内容を総括すると、第一に、フランス以外の国にとって、同地域の利権や関係が薄いと考えていること。第二に、同地域の政治的・社会的文脈（コンテキスト）やリスクコントロール、同地での有効な戦闘・戦術など、土地に対する絶対的な経験や知識（リテラシー）を国際社会が十分に持ち合わせていなかったこと。ゆえに、どのような介入を、どの時点で、どの程度できるかの判断も下せなかったのではないかと、というような指摘があった。

またマリ国内においても、北部の問題が軽視されてきたとの批判がある。ある近隣国の高官が「今回のマリ危機の顛末は、そもそもアマドゥ・トゥナミ・トゥーレ前大統領が北部開発に関心を向けず、トゥアレグ問題に十分配慮しなかったことが大きく影響している」と漏らす場面に出くわしたことがある。

印象論ではあるが、同地が閉じた世界で存在し続けたことが、結果的に国際社会の無関心を許容し、地域の脆弱性を助長してきた感が否めない。

#### 4. サヘル問題と TICAD V における議論

##### （1）アフリカ諸国の足並み

TICAD 本会合を半年後に控えた 2013 年 1 月。膠着するマリ情勢をよそ目に、本会合への準備は 7 合目まで進んでいたように記憶をしている。今回から共催者として加わった AU の積極的な貢献のもと、TICAD の柱立てが進んでいった。そして、「強固で持続可能な経済」、「包摂的で強靱な社会」、「平和と安定」の 3 つを柱とする方向で調整が進みつつあった。

この中でも、特に注目が集まったのは一つ目の柱、「強固で持続可能な経済」だ。アフリカ大陸の成長が年率 5% を超え、希望の大陸、最後の市場と謳われる最中、TICAD の共催者、多くのアフリカ政府関係者、主導する日本政府、また民間セクターにとっても最も関心の強いテーマだった。アフリカ投資への国際社会の関心を喚起し、地域統合や回廊開発を進めていこうとする機運にあり、そして日本も、官民が一体となって、急成長するアフリカへの進出を果たしていこうという議論が盛り上がっていた。

筆者が所管する西アフリカの国々、とくにサヘル・サハラ地域の国の関係者も一様にこの動きを歓迎していたが、他方、どこか多少違ったニュアンスを覚えることもあった。ある時、あるサヘル・サハラ国の高官から、次のような申し入れを耳にする。「経済成長はアフリカにとっても極めて重要だ。だがこれは平和と安定があって実現可能である。一方、平和と安定の問題をクローズアップすれば、潜在的投資は逃げてしまう。この点でアフリカ諸国の足並みが正直揃っていない。TICAD のような場でこそ、アフリカの平和と安定を議論すべきではないか。JICA も平和と安定に、もっと議論と焦点が当てるよう支援いただけないものか。」

##### （2）2 つの事件と国際社会

こういった中、2013 年 1 月にサヘル・サハラの状況が大きく動いた。ひとつはマリ北部を実効支配する武装勢力の南進である。これを受けてマリ暫定政府はフランスに対して緊急の軍事介入を

要求。国連はフランスにマンデートを与え、仏軍がマリ本土に緊急展開する<sup>19</sup>。国際社会は一様に仏軍の介入を支持。連帯と支援を呼びかけた。もうひとつが同 16 日に発生したアルジェリア人質拘束事件である。この事件を契機に世界の注目が一層サヘル・サハラ地域に注がれることとなり、マリ北部の武装勢力、なかでも聖戦主義者の掃討が急がれた。

作戦には、砂漠での戦いを知り、精強なチャド軍が帯同した。また ECOWAS 諸国が中心となって構成されるマリ支援国際ミッション (MISMA) の動員、訓練、前線配置も急がれた。犠牲とリスクを残しつつも失地回復は急ピッチで進み、4 月までにおおむね主要拠点都市を確保した。

EU、仏はマリ暫定政府と協働し、民主化プロセス、復興支援へのロードマップを策定する。大統領選挙の実施時期を 7 月と定め<sup>20</sup>、「マリ復興のための持続的開発計画」(Plan pour la Relance Durable du Mali : PRED) を実現するため、主要支援国による会合を 5 月 3 日 (高級事務レベル会合、パリ)、同 15 日 (元首級会合、ブリュッセル) に相次いで開催。元首級会合では、仏オランダ大統領、EU バロゾ欧州委員会委員長、マリのディオクンダ・トラオレ大統領他、8 カ国の国家元首級<sup>21</sup>が参加。この他、国連や世銀、国際 NGO など、国際社会から 108 名の各国・各機関代表を集めて開催。資金需要見積の 43.4 億ドルに対し、総額 32.5 億ドルの支援コミットを得た。

### (3) 日本、JICA の動き

2013 年 1 月のアルジェリア人質拘束事件は、10 名の日本人犠牲者を生んだ。この不幸な事件を境に、日本の国内世論も大きく変容していく。政府はいち早く同地域の安定化への支援が重要であるとコミット。事件からわずか 2 週間あまりの 1 月 29 日、AU 総会に引き続き開催されたマリ支援国会合において、松山外務副大臣は 1.2 億ドルに上る日本政府のサヘル支援策を打ち出した<sup>22</sup>。マリ情勢が急展開する中で、最速にして最大のコミットであった。引き続き、3 月 16 日、アジアベバで開催された TICAD 準備会合閣僚級会合において、岸田外務大臣が、上記 1.2 億ドルを含む 5.5 億ドルの対アフリカ平和構築支援策<sup>23</sup>を表明した。

そして外務省ではサヘル地域への継続的支援と、重層的なネットワークの形成を行うことが重要であるとの議論がなされ始め、TICAD 本会合において、主にサヘル地域に焦点を当てた「平和構築の強化」分科会をハイレベルで行うことで調整に入っていた。

<sup>19</sup> しかしこの作戦は以前より準備が進行していたとする報告もある。Isabelle LASSERRE et Thierry OBERLE ' *Notre guerre secrète au Mali - Les nouvelles menaces contre la France* ', Fayard (2013)

<sup>20</sup> 当初、第 1 回目の大統領選挙の投票日を 7 月 7 日としていたが、技術的理由により、7 月 28 日に延期された。

<sup>21</sup> ベナン、ブルキナ、モーリタニア、ニジェール、トーゴは大統領、ナイジェリアは副大統領、モロッコ、セネガルは首相が出席。

<sup>22</sup> 国連機関、国際赤十字委員会など、9 機関を通じ、19 件の人道緊急支援を行うもの。

<sup>23</sup> うちサブサハラ諸国向けは約 5.25 億ドル。国連機関、国際赤十字委員会など、16 機関を通じ、105 件の人道緊急支援を行うもの。あわせて、マリ支援国際ミッション (MISMA) に対する 6 百万ドルの資金貢献もコミットした。

JICA としては外務省と一体的なアプローチをとることを重視。TICAD の流れの中で、サヘル・サハラ地域のニーズを汲み取るとともに、日本の同地域に対する関心と支援意思を国際社会に対して打ち込み、そして重層的な対話のチャンネルの一部を構成すべく、5 月 9 日～10 日に東京で TICAD V のサイドイベントを開催することを急遽決定した。

#### (4) サヘル専門家会合

この会合は、TICAD V サイドイベント「サヘル・サハラ地域専門家会合」と名付けられた。ねらいは、「治安」、「民生の安定」のそれぞれの分野における現状とニーズを見極め、JICA、日本としての支援策につなげていこうとするもの、また来るべき TICAD における議論につないでいこうとするものだ。

会合は、招へい専門家にとってセンシティブな問題を含むものであることから、クローズドで開催した<sup>24</sup>。サヘル地域 6 カ国（マリ、モーリタニア、ブルキナファソ、ニジェール、セネガル、チャド）から、「治安」、「民生の安定」それぞれの分野 1 名の専門家、計 12 名を本邦に招聘。またサヘル地域及び北アフリカ 5 カ国の在京大使館に加え、仏（在京仏大使館及びフランス国際開発庁（AFD））、EU（在京代表部及び本邦滞在中のミッション）、米、UNHCR、UNDP（以上、駐日大使館、代表部）などを含め、述べ 90 名余りが参加した。

#### サヘル専門家会合の様子



(2013 年 5 月 9 日、全体セッションの様子)

会議の結果は議長サマリーの形で取りまとめられた。その主要なポイントは以下のとおりである。

- 「治安」と「民生の安定」は表裏一体の関係にあり、二つの課題のリンケージに留意しつつ支援を行っていくことが必要。
- サハラ地域の復興・開発を進めていくには、地域的なアプローチの採用、多様な開発パートナーとの連携が重要。
- 「治安」分野の具体的な支援ニーズとして、①人材の能力強化、②組織の制度的強化、③

<sup>24</sup> 本会合はクローズドで実施したが、最終日には、メディア、一般市民を対象とした一般公開フォーラムを実施した。

施設・資機材の整備、④国境管理能力の強化を確認。

- 「民生の安定」分野の具体的な支援ニーズとして、①経済成長による収入の増加と雇用改善、②基礎的社会サービスへのアクセス改善と社会経済インフラの整備、③開発のための公平な資源管理を確認。
- 会議参加者はサハラ地域の諸課題に関する対話の継続が有効であることを確認。
- 今回の会議の結果を踏まえ、JICA として支援の具体化を進めていくことを表明。また、サヘル地域支援の重要性を内外の関係者に発信していくことを確認。

この会議を開催した5月9日～10日は、上記4.(2)で述べた、仏、EUが主催する二つのマリ支援国会合の狭間にあたる。支援国会合がプレッジの場であったのに対し、こちらのサヘル専門家会合は、いったいどんなニーズが現場にあるのか、どのような支援を行なうべきであるのかと行った、実務的、かつ具体的内容の議論が行なわれたことが特徴である。参加当事国にとっても、このレベルの議論が行なわれたことへの評価と深い感謝が繰り返された。

#### (5) TICAD V 本会合

そして2013年6月、TICAD 本会合の議論を迎える。特にサヘル・サハラ問題のハイライトは、6月2日の分科会「平和構築の強化」であった。冒頭、安倍総理は、上記サヘル専門家会合を日本が主導して開催したことに触れ<sup>25</sup>、この議論をふまえ、①サヘル地域の開発と安定化のため5年間で1000億円の支援、②サヘル諸国のテロ対策・治安維持のための2000人の人材育成、③重層的な対話枠組の構築、の三本柱をコミットした<sup>26</sup>。こういった日本のアプローチは、同セッションで演台に立ったアフリカ各国の首脳からも一様に高く評価が表された。そういった中で、マリのディオウンダ・トラオレ暫定大統領は、JICAが主導したサヘル専門家会合によるマリ、サヘル問題へのアプローチに触れた上で、日本政府のコミットへの感謝を重ねて述べたことが印象的であった。同暫定大統領は、JICA 田中理事長とのバイ会談においても JICA のイニシアティブに謝意を表明。また今後の協力への高い期待が述べられた<sup>27</sup>。

<sup>25</sup> 安倍総理の該当部分の発言は以下のとおり。「我々は、サヘル地域が平和と安定を回復し、北・西アフリカ飛躍の核として輝きを取り戻すことを心から願います。そしてそのために、今、共に行動を起こさなければならないと決意しました。この決意を具体的行動につなげるため、日本は先般、サヘル地域諸国の安定と開発のため活躍する方々を日本にお招きし、今必要な行動につき議論を深め、その結果、喫緊の課題が明らかになりました。それは、まず、不安定化を許さない強靱な国家・社会を構築すること、即ち社会経済開発やカハナンス強化等を通じ、様々な脆弱性の問題を克服することです。次に、安定・治安維持に尽力するアフリカ自身の能力の強化です。さらに、サヘル諸国とのハートナーシップの強化の重要性も指摘されました。」(外務省HP)

<sup>26</sup> 安倍総理の該当コミットは以下のとおり。「まず第1の具体策として、サヘル地域の開発と安定化のため5年間で1000億円の支援を行います。我が国が人間の安全保障の観点に立って実施する食料、教育、保健等を中心とした社会システムの強化、女性や若者の自立への手助けといった支援はこの地域の人々に経済発展への希望をもたらし、地域安定化に貢献するはずと考えます。第2の具体策として、サヘル諸国が自らテロ対策や治安維持を担えるよう、その力を育む支援を行います。治安部門・テロ対策部門の能力強化を支援し、その核となるテロ対策・治安維持の担い手を2000人育成します。第3の具体策として、サヘル地域との対話の枠組みを重層的に構築し、強固な関係を築いていきます。サヘルの人々と共に生き、共に働く日本人の安全対策を強化し、その活動を後押しします。」(外務省HP)

<sup>27</sup> 現在、日本政府はマリに対する新規経済協力は見合わせている。2013年3月の政変を受けての措置。

## 5. JICA の取り組みとサヘル問題の重要性

### (1) サヘル専門家会合の意義

JICA としてもこれまでサヘル・サハラ地域の開発の問題に長く関わってきたが、今回のマリ、サヘル・サハラ危機のような深刻な事態に直面したことはなかった。さらに 2013 年の仏軍介入、



TICAD V におけるマリ・トラオレ暫定大統領と JICA 田中理事長の会談（真ん中の通訳は筆者。）

続いて発生したアルジェリア人質拘束事件は、関係者に多重の衝撃を与えると同時に、開発機関として、また地域に携わるものとして、暇なき対応を迫られる事件となった。そういった中で、上記の「サヘル専門家会合」を、限られた時間で準備し、主導することとしたが、これには企画、運営に携わる数多くの知恵ある関係者、意欲にあふれる同僚の努力なくして実施不可能であった。

この会議を総括すると、特に以下の 3 点に大きな意義があったものと振り返る。第一に、サヘル・サハラ地域諸国、ドナーコミュニティ対し、タイムリーに日本の同問題への高い関心と支援意思を示すことができた点である。国際社会がサヘル、マリ支援に動く時期に、時宜を得た形で態度を示すことができた。第二に、TICAD V において、平和と安定の問題を再度定義し、地域の現状や現場のニーズを政策につなげるための橋渡しができたことは大きな成果であった。TICAD における総理発言、またマリ暫定大統領の発言にもつながる、実務的な準備の役割を果たした。第三に、国際社会の関心を、サヘル・サハラ問題に惹くための助力となったことである。特に欧州諸国と異なる立場の日本がこの問題に一石を投じたことに加え、JICA、日本にとっても、遠く西アフリカ仏語圏諸国の問題をクローズアップして、会議を主導したことは、新しい挑戦であったと振り返る。

### (2) JICA の取り組む道

今後のマリの家再建と復興が順調に進むかどうかは、言うまでもなく 7 月末のマリ大統領選挙の趨勢が最大の焦点だ。特に 8 月上旬にはラマダンの、9 月には雨期が明け、22 日には 63 回目の独立記念日を迎える。政局の動き、治安情勢の変化は注目すべき点だ<sup>28</sup>。

こういった中、政権がきちんとスタートすれば、日本も支援再開の運びとなることが想定される。現在、JICA では、上記 4. (5) で述べた政府コミットをふまえ、サヘル・サハラ地域の開発の方向性について、その案を先行して検討しているところだ。日本として技術的に、どのようなプログラム、どのようなプロジェクトを進めていくかという点はさておき、これまでの考察を踏まえ、JICA の貢献策、支援アプローチ検討にあたり、常に考慮に入れておくべき視点を挙げてみた

<sup>28</sup> 今年は 8 月 7 日前後までがラマダンの期間。選挙終了後の時期と重なるため、社会、政治動向に留意が必要。また同地域の雨期は 9 月頃まで。例年、武装勢力の活動は雨期明けから活発化する傾向がある。また雨期明けの作柄により、来年の雨期までの食糧問題の趨勢が判断される。

い。

第一は、この地に横たわる貧困・脆弱性の問題に、中・長期的視点から、しっかりとアプローチすることが重要である。今回の危機進行を観察していると、そもそも貧困や生計手段の欠如が問題の根底にあり、また同じ国における南北の開発ポテンシャルの相違、格差が対立を生む源となった。そして武装勢力の隆盛、聖戦主義者が、ガバナンスや行政機能、サービスデリバリーの不在に付け入って、勢力を拡大してきたという側面が見えてくる。教育や保健、コミュニティ開発、食糧安全保障などの基本的社会サービスを整え、また社会のガバナンス、行政サービスのシステムを整えることが、まずもって強靱な社会の実現に不可欠である。他方、脆弱な行政システムに過度に依存する支援は、住民にはなかなか届かない。人間の安全保障の視点をもった支援策の検討を複眼的に進めることが求められる。

筆者は2013年7月初頭にニジェールに足を運んだ。同国は、依然拭い去れない人質、誘拐のリスクに加え、折からの食糧不足に直面し、そしてマリ、ナイジェリアからの難民を多数受け入れている<sup>29</sup>。これに対する治安、市民保護、行政サービス、いずれの当局も受容能力が絶対的に欠如している。さらに、同国の電力事情は危機に拍車をかける。同国の給電はナイジェリアからの輸入に頼っているのだが、2013年6月にはナイジェリア領内、ニジェール領内の2カ所で、送電網が風雨により倒壊し、首都ニアメ市内でもほぼ4日間にわたって電気が供給されないという状況が発生した。このことが市民生活を疲弊させた上、またニアメの夜を闇となし、外部からの攻撃に対する耐性を失わせた。脆弱性とはこういうことを指すのかと、深く実感を覚えた。

第二は、ガバナンス、統治の観点からのアプローチを意識していくことである。例えばマリの復興においては、北部開発、トゥアレグ族の処遇、国民和解と再統合は、スムーズな復興のための大きな課題となるだろう。安全上のアクセシビリティの問題はあるが、限られた条件下でも、必ず北部地域の開発、行政機能の回復、人材育成に資する協力を含めることが必要だ。

これまで、いくつかのドナーとサヘル地域の状況について意見を交わしてきた。また先のサヘル専門家会合でも対応すべき優先ニーズに話が及んだ。そこで指摘された問題は、国際社会からの支援のおかげで、現場には相応の復興、人道対応の資金がもたらされた、しかし今、クリティカルな現場ほどディスバース能力が欠如している、という話だ。すなわち援助資金があっても、それを実際のアクションに移す担い手、またそれを調整・指揮する行政能力の欠如が深刻化しているという話である。ニーズが高く、困難な地域ほど、このパラドックスに陥っている。

マリで選挙が実施されたのちは、正統性（レジティマシー）を回復した政権が政策を担っていくこととなる。しかしそれを支える行政機構とサービスデリバリーのシステムが整っていなければ、平和の配当は国民には届かない。不満は政権を揺るがし、再び不安定化、紛争に後戻りするリスクとなりかねない。上記の第一で述べた中・長期的なアプローチに至るまでの間、紛争・人道フェーズから開発フェーズまでの橋渡しをする意味においても、行政機構の機能再開、それに必要

---

<sup>29</sup> 2013年6月時点で約5.6万人（マリからの難民5万人、ナイジェリアからの難民0.6万人）。

な短期的視点での能力強化を優先的に開始することは有効である。

第三は、オールジャパンとして、同地域への関心と知識を高めていくことが重要ではないかということである。現在のマリ情勢、アルジェリア人質拘束事件は、国際社会の低い関心と薄い関与のもとに進行したと見ることができる。もしこのまま、この地域の潜在的リスクを放置すれば、同地がテロリストの聖域となり、再強化の機会を与えることになりかねない。また日本も、アルジェリア人質拘束事件後、遠いアフリカ、サヘルであっても、相互依存の国際社会の中、そこをつなぎ、関わりをもって生存していることを痛感した。そういった点で、この地を空白域とせず、重層的な対話の枠組を構成すること、政府開発援助を通じた人材ネットワークを構築することにより、同地域に関する情報にアクセスし、地域に関するリテラシーを向上させていくことが、広い意味での国益、国際益につながるものと考えられる。

## 6. おわりに

これまで、現地の状況や支援のあり方といった視点からサヘル問題について述べてきたが、すこし JICA や日本が直面している現実について触れて、本稿の結びとしたい。

上記のとおり、筆者は 2013 年 7 月初頭にニジェールに足を運んだ。市内には至る所に当局によるチェックポイントが設けられ、政府や軍、米・仏の大使館など、要衝施設の前には機銃掃射の陣地が構築されていた。2 年前に訪問した際とは全く異なった姿のニアメがそこにあった。私が到着するやいなや、国連側が準備した合同セッションに招待されたが、その様相は従来の「慢性的貧困国」の雰囲気ではなく、むしろ私が以前滞在した、紛争冷めやらぬコンゴ（民）や、危機直後のコートジボワールのような、紛争国支援の「刈り取り場」のような雰囲気と化していた。

同じ頃、フランスはマリ北部で軍事作戦を進める一方、仏版経団連（通称 MEDEF<sup>30</sup>）がリードするミッションを組織してバマコを訪問。いち早く復興支援の意思を示すとともに、復興資金を狙い、きっちりとマリのビジネス市場の確保に動き出したことが報じられた。

われわれに求められているのは、このような現実の中で、しっかりと地域の文脈を理解し、タイムリーで有効な開発と復興につながる支援策を打ち出し、実行していくことだ。そしてその中で、したたかに、機会利益を逸せず、同地域への関与とプレゼンスを確保していくこともまた求められているのではないかと思われる。もちろんそこでは開発機関としての JICA の実力が問われるが、それ以上にオールジャパンとしての身の丈、総力も問われているように感じている。相互依存の国際社会の中、サヘルの問題を含め、国際社会にもはや「対岸の火事」はなく、そこには日本自身の等身大の鏡が映し出されているのだ。

---

<sup>30</sup> フランス企業運動 (Mouvement des entreprises de France : MEDEF)、仏企業間の経営者団体。