

特集論文

アフリカ連合による平和構築の課題および展望 ——2016年ガンビア大統領選挙後の移行期における 取り組みを中心に

藤井 広重
宇都宮大学国際学部准教授

はじめに

アフリカ連合（African Union: AU）は2002年7月に南アフリカのダーバンにて発足して以降、20年目を迎えた。その間、2013年にはAUの前身であったアフリカ統一機構（Organisation of African Unity: OAU）の設立から50年を記念し、その後の50年間にアフリカが包括的で持続可能な開発という目標を達成するための戦略的枠組みとして「アジェンダ2063：私達が望むアフリカ」が公開された¹。アジェンダ2063では、①包括的な成長と持続可能な開発を基盤とする豊かなアフリカ、②汎アフリカ主義の理想とアフリカのルネッサンスのビジョンに基づき政治的に統合された大陸、③グッドガバナンス、民主主義、人権の尊重、正義および法の支配のアフリカ、④平和で安全なアフリカ、⑤強固な文化的アイデンティティ、共通の遺産、価値観、倫理観を持つアフリカ、⑥人間が開発を主導し、アフリカの人々、特に女性と若者の潜在能力と子どもたちを大切にすアフリカ、⑦強く、統一され、強靱性や影響力のあるグローバルなプレイヤーであり、パートナーでもあるアフリカ、の7つの目標（aspirations）が示され、これらの達成に向けた取り組みが、AUを中心にアフリカ域内で進められている²。

このアジェンダ2063で示されたように、AUには多岐にわたる課題への取り組みが求められている。日増しに存在感を高めてきたAUに関する学術的な考察も年々増加しており、近年ではAU法（African Union Law）と呼ばれる新たな研究領域を提示する成果も見受けられるが³、これまでのAUをめぐる研究は主に平和と安全保障の分野での蓄積が多数を占めている。それは、2021年だけをみてもチャド、ギニア、マリ、スーダンでのクーデターをはじめ、イスラム過激派の脅威の高まり、エチオピアやモザンビーク北部での武力紛争など喫緊の課題として対応しなければならない現況が大きな要因となっている。このため、平和と安全保障の領域の中でもとりわけ、軍事力の展開を伴う平和維持活動に対する考察が邦語の研究でも蓄積されてきた⁴。

他方で、同じ平和と安全保障の領域でもAUが関与する平和構築については相

対的に高い学術的な関心が払われてきたとは言い難い。なぜなら、AUが地域のオーナーシップを発揮しようとしても結局のところ、資金的制約から国連や欧米のドナーが主体的に関与することになり、AUが主導的に関与してきた平和構築の事例に限られてきたためである⁵。ゆえに、アフリカにおける平和構築を考察する際には、国連をはじめとする外部アクターによる介入のあり方が論じられることが多く、AUは平和構築において、部隊派遣にて貢献してきた平和維持活動と比較して顔の見えない存在であった。

しかし、AUは2016年12月ガンビア大統領選挙の結果をめぐって新旧大統領の間で発生した紛争とその後の独裁政権から民主化への移行期において、ガンビアに対するアフリカ連合技術支援チーム（African Union Technical Support Team to The Gambia: AUTSTG）を2018年から派遣し、現場で積極的に平和構築へ関与しようとした⁶。AUによるガンビアでの平和構築は、AUが紛争後の社会のニーズと優先事項を特定し、加盟国からの出向職員とコンサルタントを同国内機関に直接配置した初めての事例である。加えて、AUTSTGは2020年に任務を完了しており、本稿ではこの時機をとらえAUの平和構築をめぐる制度的枠組みの整理を通して、AUTSTGの派遣プロセスと取り組みそのものに対する評価、さらに同評価に対して考察を行う。

以上のことから、本稿は、アフリカ域内の安全保障メカニズムの現況を踏まえ、この新たにガンビアでみられたAUによる平和構築とはどのような取り組みであったのか明らかにすることで、AUが関与する平和構築についての今後の展望を探究していくことにする。そこで、まずAUでの平和構築をめぐる議論と制度化のこれまでの展開を示し、次にAUがガンビアへの関与を決断するに至った2016年大統領選挙の結果をめぐって発生した紛争と国内外の動向を整理し、最後にAUTSTGの活動について考察する。そして、AUはガンビア以降も平和構築に対し、積極的に関与しようとするのか、それともガンビアの事例は例外的であったのか、今後の展望とともにまとめる。

1. アフリカ連合における平和構築をめぐる議論と制度化

(1) カイロ・メカニズムからアフリカ平和安全保障アーキテクチャーへ

平和構築は、紛争後の国家を再建するための重要な概念として、1992年に当時の国連事務総長ブトロス・ブトロス・ガリが公開した「平和への課題（An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking, and Peacekeeping）」によって広まった⁷。ここで平和構築とは、平和、安全保障、ガバナンス、開発を含意した包括的な活動と定義され、あらゆるレベルの紛争管理において国家の能力を強化することで、紛争の再発リスクを低減し、持続可能な平和と開発のための基盤を築くこ

とが目的とされる。つまり、平和構築は紛争後の社会において実施される様々な施策が含まれるが⁸、紛争予防から平和創造、平和維持、平和構築へと続く一連の介入を伴うプロジェクトの最終段階に位置づけられている。先に指摘した先行研究が紛争当事国への介入のあり方を議論してきたように、平和構築が平和創造と平和維持の延長線上にあるということは、平和構築の成否が事前の介入プロセスに影響を受けていることを意味している。ここにAUが「アフリカの問題に対するアフリカの解決 (African solutions to African problems)」を掲げ、地域のオーナーシップのもとでアフリカ域内の平和活動に取り組むことの意義を見出すことができる⁹。本稿でもこれまでの先行研究を踏まえ、非軍事的なアプローチを念頭に平和構築の用語を使用する。

このように平和構築が実施される際には、紛争経験国が国家再建において外部からの関与を受け入れることとなる。だが、OAUは加盟国の国内問題に関しては主権の尊重と不干渉の原則を掲げてきたため、「平和への課題」で示された平和活動に関与するにあたって、これまでの規範を見直す必要に迫られることとなった。そして、その最初の取り組みとして提起された重要な枠組みが、1993年6月にエジプトのカイロにて設立された「紛争予防・管理・防止のためのメカニズム (Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution)」である¹⁰。このカイロ・メカニズムは、平和創造および平和構築の機能を果たす責任を有し、限定的ながら文民および軍事ミッションの派遣、また、紛争地に特使、特別代表または事実調査団の派遣も可能であった¹¹。その後、2000年7月には違憲な政権交代を禁じたロメ宣言が成立し¹²、同じくロメで採択されたAU制定法 (Constitutive Act of the African Union) には、同法第4条hとjにてジェノサイド、戦争犯罪、平和と安全への脅威に対し、AUが加盟国の国内問題に介入することが容認された。本規定はアフリカ域内における人権についての考え方に規範的な転換をもたらし¹³、AU制定法の成立は、アフリカ諸国が大陸のより大きな利益のために主権の制限を受け入れようとする意思を最も明確な形で示している¹⁴。

AUにて積極的な平和活動を展開するための素地が整えられる中、地域的な安全保障を掲げアフリカ平和安全保障アーキテクチャー (African Peace and Security Architecture: APSA) が新たに生み出された。APSAは、2002年7月に南アフリカのダーバンで採択され2003年12月に発効した平和安全保障理事会議定書 (The Peace and Security Council Protocol) によって、その構成要素とそれぞれの責任の概要が示されている。APSAではアフリカの平和と安全保障に向けた包括的なアジェンダとして、早期警戒と紛争予防、平和創造、平和支援活動、平和構築、紛争後の復興と開発、民主主義の実践、グッド・ガバナンス、人権尊重の推進、人道的行動と災害管理への取り組みが明らかにされた¹⁵。

これらAPSAで示されたアジェンダへの取り組みには、2004年に設置されたAU

平和安全保障理事会（Peace and Security Council: PSC）が中心となることが想定されている。PSCは、指導部に一定の安定性と継続性を持たせるために2年任期で10カ国、3年任期で5カ国の理事国が選出され¹⁶、理事国が中心となって大陸全体の潜在的な安全保障上の脅威を監視することで、紛争を予防し解決することを目的としている。具体的に、PSCは事実調査団、和平の特使、オブザーバー・ミッション、調停者、技術支援チーム、平和維持のための部隊などの派遣を行い、AUが紛争国へ介入する際に欠かせない役割を有している。また、PSCはPSC議定書7条eのもとで、AU加盟国内で人道に対する犯罪、ジェノサイド、戦争犯罪が発生した場合に、AU総会に軍事介入を勧告する権限が与えられている¹⁷。もちろん、PSCが平和活動のすべてを担うわけではなく、AU委員会や賢人パネル（Panel of the Wise: PoW）、そして、その他の地域的なメカニズムと協調しながら必要な手段を講じることとなる（PSC議定書9条）。この点、ASPAで示された広範なアジェンダに対し、主にPSCは平和構築、紛争後の復興、人道的活動、災害管理等を担い、PoWは平和創造（PSC議定書11条）、大陸早期警戒システム（Continental Early Warning System: CEWS）は紛争予防（PSC議定書12条）、アフリカ待機軍（African Standby Force: ASF）は平和維持（PSC議定書13条）、また、平和基金は平和活動全般の資金面での支援（PSC議定書21条）といった責任の分担が同議定書にて意図されていることがうかがえる。したがって、APSAはPSCの制度的枠組みが基準となって、AUが大陸の包括的な平和活動に対応することを予定している。

(2) 紛争後の復興と開発（PCRD）政策

1990年代以降、紛争後の国々が国際的なドナーと経済的・政治的復興に取り組んでいる中で、アフリカの地域機構は平和構築の取り組みからはほとんど遠ざかっていた¹⁸。だが、2002年にAPSAが成立して以降、AUはアフリカの紛争状況に対応するためのツールボックスを自由に使えるようになった¹⁹。ただし、APSAの枠組みのもとでPSCが平和活動に取り組んでも、持続性のある平和は達成されず、再び不安定な情勢に陥った国家も存在したことで、改めて国家再建を主導する機関の必要性が認識された²⁰。そこで、紛争後の復興・開発（Post Conflict Reconstruction and Development: PCRD）政策が2005年に提案され、翌2006年にガンビアのバンジュールで開催された第9回AU閣僚執行理事会にて承認された。これによってAUが平和構築に取り組むための枠組みが更に整理された²¹。

PCRDは、紛争の影響を受けた人々を含め、紛争から抜け出した国々のニーズに応え、争いの激化を予防し、暴力の再発を避け、紛争の根本原因に対処し、持続性のある平和を強固にすることを目的とした包括的な措置と定義される²²。そして、①安全保障、②人道、緊急支援、③社会経済的再建と開発、④政治的ガバ

ナンスと移行、⑤人権、正義、和解、⑥女性とジェンダー、の6つの主要分野から構成されている。PCRDは、従来の軍事的安全保障の要素だけでなく、ガバナンス、移行期正義、人権といった分野にも言及しており、治安機構や司法制度の改革を経済発展と明確に結びつけていることに独自性があると指摘されている²³。

しかし、PCRDの平和構築に対する包括的な枠組みは高く評価されながらも、政策として実践するには困難が多く、たとえば、アフリカのシンクタンクであるISS (Institute for Security Studies) プレトリアの研究員たちは次の3点を指摘する²⁴。①アフリカ大陸では紛争が繰り返されるため、衝突が終わった後に実施される平和構築には、その余地がほとんどない。②PCRD政策の実施はアディスアベバのAU本部から現地の連絡事務所に指示され、実施されているが、連絡事務所には、AUとその加盟国から持続的な資金提供を含めもっと多くの支援が必要である。③AUは2012年にアフリカ域内の協力を促進し、PCRD政策を進めるにあたって多くの資源を動員するために「アフリカ連帯イニシアチブ (The African Solidarity Initiative: ASI)」を設立したが、加盟国からの資金拠出は十分ではない。

ここで指摘された課題に関し具体的に、②についてAUは紛争後の復興のため2022年10月現在において16の連絡事務所を設置していることが確認できる²⁵。しかし、AU連絡事務所は、特にAUの目標を現場で効果的に調整し、それをアディスアベバでの決定に結びつける能力に欠けているため、ほとんど影響力を持たないと批判されてきた²⁶。また、③についてASIは外部への依存を減らし、アフリカの資源を動員することでアフリカの相互援助を中心とするパラダイム・シフトを促進することを目的に、2012年7月のAU総会で成立したが²⁷、PCRDのニーズを満たすようなイニシアチブはこれまでのところみられない。たとえば、2014年2月のASI第1回会議では、PCRDの活動のためナイジェリアから200万米ドル、アルジェリアから100万米ドル、ガンビアから5万米ドルしか拠出されず、アフリカ諸国のPCRDに対する政治的意志の欠如が明らかになっていた²⁸。

これらの課題によって、PCRDが発足した後も、紛争経験国へのAUの関与が劇的に変わることはなく、平和構築よりも平和創造や平和維持への関与が優先された²⁹。もっともPCRDのもとで何も実施されなかったわけではない。たとえば、AUは中央アフリカ(2006年)、リベリアとシエラレオネ(2009年)、コンゴ民主共和国とブルンジ(2010年)、南スーダン(2011年)に評価ミッションを派遣し、これらの国々で紛争後の需要を把握することを試みた³⁰。ただし、評価ミッションの派遣は、非常に限定的かつアドホックな取り組みであり、紛争後のPCRDに基づきAUが平和構築において、具体的な施策の実施につながるようなイニシアチブを発揮したとまでは評価されていない³¹。

以上のことから、PCRDが成立しAUに平和構築に関与するための制度的枠組みが出来上がってきたからといって、AUの資源が平和構築に十分な形で向けら

れたわけではなかったことが指摘できる。そのような中、2016年12月ガンビア大統領選挙の結果をめぐる発生した紛争とその後の平和構築の文脈において、AUは評価ミッションの派遣だけにとどまらず、評価ミッションの報告を踏まえた新たなアプローチを開始した。そこで、AUの新たなアプローチの詳細は第3節で示すとして、第2節では、その前提としてAUからの派遣が必要となったガンビアでの2016年大統領選挙後の紛争をめぐる状況を整理する。

2. 2016年ガンビア大統領選挙をめぐる混乱

AUTSTGが派遣されるきっかけとなったのが、2016年12月1日にガンビアで実施された大統領選挙である。同選挙では現職の大統領が敗れたが、権力の移譲にて新旧大統領の間で紛争が生じ、数万人規模の避難民が発生した³²。そして、その後の平和構築の段階において派遣されたのがAUTSTGであった。なお、ガンビアはこれまでの邦語文献であまり取り上げられてこなかったため、以下に本稿と関連する出来事を中心にまとめたガンビアの年表を付する。

現職の大統領であったヤヤ・ジャメ（Yahya Jammeh）は、1994年に国軍の若手将校たちとクーデターによってジャワラ（Dawda Kairaba Jawara）初代大統領から政権の座を継いで以降、強権的な手法にて統治を行い、4回の再選を果たしてきた³³。ガンビアでは、1996年以降ほぼ5年毎に大統領選挙が行われ、ビー玉を用いたユニークな投票が行われており、投票時に不正行為を行うことは極めて難しいといわれている³⁴。しかし、選挙期間中にジャメは治安維持部隊に拉致、拷問、脅迫、恣意的な逮捕を行わせ、反対派を抑圧してきたことが指摘されている³⁵。このため、選挙全体をみたときに公正な選挙が実施されてきたとはいえ、2016年12月の選挙に向けても、同年4月に選挙制度改革を訴え、反政府デモを行っていた野党の統一民主党（United Democratic Party: UDP）の政治家ソロ・サンデン（Solo Sandeng）が国家情報局（National Intelligence Agency: NIA）の職員に拘禁され激しい暴力を受けたことで死亡した³⁶。さらに、これに対する抗議デモが発生し、同デモに参加した野党の政治家19名と2016年選挙で大統領候補となる予定であったUDP党首ウサイヌ・ダルボエ（Ousainou Darboe）までもが逮捕された。そのため、ダルボエに代わってUDPから大統領候補となったのが、アダマ・バロウ（Adama Barrow）であった。

2016年大統領選挙は、与党である愛国再建同盟（Alliance for Patriotic Reorientation and Construction: APRC）の党首であり現職大統領のジャメと複数の野党からの支持を得たバロウの一騎打ちとなった。ジャメはAUによる小規模な派遣を除き、ヨーロッパ連合（European Union: EU）などの国際的な選挙監視団の受け入れを制限し、同選挙当日には混乱を防ぐことを名目にインターネット、テキストメッ

表1：ガンビアの関連年表

1965年2月	英国より独立
1970年4月	「ガンビア共和国」となる。ジャワラ大統領就任
1987年3月	大統領選挙、ジャワラ大統領再選
1992年4月	大統領選挙、ジャワラ大統領3選
1994年7月	軍事クーデター発生、ジャワラが英国へ亡命
1994年11月	準将校によるクーデター未遂
1995年1月	サバリー副大統領、サデイブー内相によるクーデター未遂
1996年8月	改正憲法国民投票
1996年9月	大統領選挙、ジャメ大統領就任
2001年10月	大統領選挙、ジャメ大統領再選
2006年3月	チャン軍参謀総長によるクーデター未遂
2006年9月	大統領選挙、ジャメ大統領3選
2011年11月	大統領選挙、ジャメ大統領4選
2014年12月	サネ元国軍中佐によるクーデター未遂
2015年12月	国名を「ガンビア・イスラム共和国」に変更
2016年4月	UDPのサンデンがNIAにより暴行死、これに対するデモを行いUDP党首ダ ルボエ逮捕
2016年12月	大統領選挙、バロウが当選するもジャメが異議を唱える
2017年1月	バロウが大統領に就任、ジャメが赤道ギニアへ亡命
2017年2月	国名を「ガンビア共和国」に変更
2017年5月	AUがガンビアに評価ミッションを派遣
2018年1月	「2018年-2021年国家開発計画」の公開
2018年9月	AUTSTGの派遣
2020年12月	AUTSTGの活動終了
2021年12月	大統領選挙、TRRC最終報告書公開
2022年1月	バロウ大統領再選

* 外務省（2022）「ガンビア共和国基礎データ」2022年4月6日更新（<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/gambia/data.html#section1>、2022年10月30日最終閲覧）および本稿の参考文献を基に筆者作成。

セージサービス、国際電話等が規制され、さらに選挙後のデモ行進が禁じられるなどしたことで、国内の緊張は高まっていた³⁷。抑圧的な選挙となった背景には、現職の大統領でありながらもジャメを支持してきた地盤は決して万全とはいえず、

ひとつにジャメはガンビアの民族構成で10.7%を占めるジョラ (Jola) / カロニカ (Karoninka) 人であり、これに対し、バロウは22.4%を占めるフラニ (Fulani) / プラー (Peulh) 人であったため、民族性に基づく投票行動がみられる選挙では不利な立場であった³⁸。また、もうひとつに若い世代は権利を十分に享受できていないと感じており、現政権への不満からバロウへの支持が高く、これは人口の年齢中央値が19.9歳とされるガンビアにおいて重要な意味を持っていた³⁹。

ただし、それでも不正が繰り返されてきたこれまでのガンビア大統領選挙を鑑みれば、EUからは2016年の選挙プロセスに対し懸念が示されながらも、AUからの小規模な派遣を除けば国際的な選挙監視団の受け入れは制限され、また、野党は選挙直前に指導者の変更を迫られていたため、2016年大統領選挙でのジャメの勝利が揺るがないと考えていた国外の専門家は多かった⁴⁰。しかし、最終的にジャメの208,487票（約40%）に対し、バロウは227,708票（約43%）を獲得したことがガンビア独立選挙管理委員会 (Independent Electoral Commission: IEC) から明らかにされ、バロウの大統領選挙での勝利が確定し、これは衝撃的なニュースとなった⁴¹。

結果が明らかにされた12月2日にジャメは選挙結果を受け入れる姿勢を見せた。だが、その一週間後の同9日に方針を転換し、ジャメは選挙結果に異議を唱え、投票が行われた際に不正があった地域があるため、別の選挙管理委員会を立ち上げ、新たな体制のもとでの再選挙を要求した⁴²。12月10日には、バンジュールの街中に軍隊が配備されたことで、ジャメが依然として治安機構に支配的であることが示され、同13日にはIECの事務所が軍によって占拠された⁴³。このため、法的にジャメの大統領任期が終了する2017年1月18日までに、権力の移譲が平和裏に実施されることは期待できそうもなかった。バロウは身の危険からセネガルに身を寄せ、またバロウの支持者たちも選挙後の暴力を恐れて国外へと避難を試みた。国連難民高等弁務官事務所は記者会見にて、少なくとも45,000人がガンビアから隣国のセネガルへ避難したことを明らかにした⁴⁴。国連と西アフリカの準地域機構である西アフリカ諸国経済共同体 (Economic Community of West African States: ECOWAS) は、即座にジャメの大統領選挙後の対応に懸念を示し、平和な手段を用いたバロウへの政権移譲を求めた⁴⁵。

国内の動向として、ジャメは自身の支持者たちが投票所へのアクセスを制限されていたことやIECが誤った選挙プロセスを進めたことを根拠に、ガンビア最高裁判所に憲法第49条に基づき訴えを申し立てた⁴⁶。だが、同最高裁判所は1年以上開廷しておらず、最高裁長官を除くすべての裁判官の席が空席であったため、ジャメはナイジェリアとシエラレオネから裁判官を招くことを計画した⁴⁷。これに対し、ナイジェリアの最高裁長官は両国から裁判官が派遣されることはないとするなど、ジャメの主張が正当ではないとする国際社会の立場と歩調を合わせ

た動きがみられた⁴⁸。最終的に、ガンビアの最高裁判所は2017年1月16日に訴えを退けたことで、2017年1月19日に予定されたバロウの大統領就任式にも影響が及ばないこととなった。そして、これによって国内司法にてジャメの主張がこれ以上検討されることはなくなった⁴⁹。

また、国外の動向として、選挙結果を受け入れないジャメに対し、ECOWASが2016年12月17日第50回通常首脳会合にて、AUが2017年1月13日平和安全保障理事会第647回会合にてバロウをガンビアで唯一の合法的な大統領と認める立場を明確に示した⁵⁰。ジャメは地域からの支持を集めることができなかつたことに加え、国連安全保障理事会も2017年1月19日に全会一致にて決議第2337号を成立させ、ECOWASとAUの決定と平和活動への支持を明らかにし、平和裏にバロウへ政権が移譲されることを当事者たちへ求めたことで⁵¹、同氏は国際社会から完全に孤立することになった。

この間、ECOWASはガンビアの事態を西アフリカ全体の平和を脅かすとみなし、バンジュールに調停委員会を派遣することを決定した。当時ECOWASで議長代理を務めたりベリアのエレン・ジョンソン・サーリーフ (Ellen Johnson Sirleaf) 大統領が委員長を務め、ナイジェリア、ガーナ、シエラレオネの大統領、そして国連西アフリカ事務総長特別代表とともに、2016年12月13日にバンジュールでジャメとの交渉を行った⁵²。しかし、このときジャメの説得は成らず、次にECOWASはより確実な制裁措置として武力の威嚇を用いた軍事作戦を進めた。ガンビアに対する軍事作戦は、「民主主義の回復作戦 (Operation Restore Democracy)」と呼ばれ、ナイジェリアとセネガルを中心に4,000人規模の部隊の展開を予定し準備が進められた⁵³。そして、2017年1月にECOWAS加盟国の部隊 (ECOWAS Military Intervention in The Gambia: ECOMIG) が同国国境地域へ展開された⁵⁴。

ジャメは国内司法による正当性も国際社会からの支持も得られなかつた。さらに、ECOWASからの軍事的な圧力も加わったことで、8人の閣僚と1997年から副大統領を続けてきたイサトウ・ンジエ＝サイディ (Isatou Njie-Saidy) が2017年1月18日までに辞任し⁵⁵、ジャメもバロウへの政権移譲と国外への亡命を決める。翌19日にダカールのガンビア大使館にてバロウは新大統領に就任し、ジャメも同日に大統領の職を辞任、そして、1月21日にガンビアを出国した⁵⁶。バロウは大統領就任演説にて、大統領選後の和平プロセスに関与してきたECOWAS、AUおよび国連に対し、ガンビアへの継続的な支援を呼びかけ⁵⁷、これを受け、AUは評価ミッションを派遣し、AUTSTGの準備に取り掛かることになった。

3. ガンビアでのアフリカ連合による平和構築

2016年12月のガンビア大統領選挙を目前に控えた同10月に、PCRDは成立から

10周年を迎えていた⁵⁸。だが、PCRD 政策が採択された後も、マリ、コンゴ民主共和国、中央アフリカそして南スーダン等にて紛争が再発しており、PCRD の枠組みに基づく AU の平和構築をめぐる、AU 内でも肯定的な評価はほとんどみられなかった⁵⁹。AU 内に設置された PCRD ユニットに配置された専門家は2014年時点で一人のみであった。このため、資源やカバーできる専門知識がそもそも不十分であり、加えて横断的な政策枠組みであるはずの PCRD が AU 平和安全保障局内に置かれ、平和構築のプロジェクトを実施するうえで必要となる政治局や経済局などの関連部局との連携が不足していた⁶⁰。

このような中、ガンビアでの民主化への移行期における平和構築は、AU が PCRD 政策を実用的かつ効果的な手段として発展させる可能性を秘めた新たな試みとなった⁶¹。まず AU は、紛争後のガンビア社会のニーズと優先事項を特定するための評価ミッション（AU Technical and Multi-Disciplinary Needs Assessment Mission to the Republic of The Gambia）を AU マリ・サヘル担当上級代表（AU High Representative for Mali and Sahel）をリーダーとして2017年5月13日から19日にかけて派遣した⁶²。そして、ここでの調査結果を受け、第694回 PSC 会合にてガンビアの治安部門改革（Security Sector Reform: SSR）に必要とされる支援を提供するための専門家派遣を AU 委員会と加盟国に求めることが決定された⁶³。これが、AUTSTG であり、小規模な技術支援チームの配備ではあったが、PSC はジャメ後の民主化を進めるため、評価ミッションをこえた平和構築への取り組みに意欲をみせたのである⁶⁴。

AUTSTG はガンビア国内の改革と歩調を合わせながら実施された。ここで重要な枠組みとして、ガンビア政府が2018年1月に、市民社会組織、民間セクター、国際的なパートナーとの協議を通して策定した同国の改革プログラムの柱となる「2018年-2021年国家開発計画（National Development Plan: NDP）」をあげることができる⁶⁵。NDP の目的は「グッド・ガバナンスと説明責任、社会的結束と国民的和解を実現し、すべてのガンビア人の幸福のために、経済を活性化することである」とバロウによって宣言された⁶⁶。NDP 策定の中で、具体的には2017年5月から憲法改革に向けた議論がはじまり、同年12月には憲法審査委員会（Constitutional Review Commission）が設立された⁶⁷。また、国家人権委員会（National Human Rights Commission）と真実・和解・賠償委員会（Truth, Reconciliation and Reparations Commission: TRRC）⁶⁸を設立する法案も可決された⁶⁹。この NDP の成立に対しては、2018年ガンビア国際会議でもドナーからの支持が表明され、ガンビアへの支援拡大へとつながった⁷⁰。

10人の専門家で構成されることになった AUTSTG にとっては、上記にて進捗したガンビアの組織改革の枠組みが重要な受皿となった。AU 加盟国の出向者から成る10人の専門家の内訳は、人権専門家が3人、法の支配の専門家が1人、軍人

が5人、国防改革の専門家が1人であったが、最終的に10人の専門家のうち8人が、ガンビア国軍、国家安全保障局、国家人権委員会、国防省に配属された⁷¹。AUTSTGはPCRDの6つの柱のうちの安全保障、人権・移行期正義および法の支配の分野での支援を、バロウの要請に基づき、NDPに沿った形で進めた。これほどテラーメイドな介入はないとも評される⁷²。これまで紛争後に設置されてきたAU連絡事務所の限られた役割と比べても、現地で活動するAUTSTGのメンバーは、ガンビアの政府機関に直接入り込んでいたため、進行中の平和構築のプロセスに対し、助言や意見交換が容易となった。これは、AUTSTGの活動を通して、AUの意向や目標をガンビアでの政策立案に直接にかつ確実に反映させることができたことを意味する。

このようにAUTSTGは、専門家を政府機関内に配置することで、プロセスに対する当事国のオーナーシップを損なうことなく、制度的能力の不足を補う支援を行った。しかし、最も重要なこととして、AUTSTGの専門家による支援の成否は、結局のところ専門家を政府の機構に組み入れ、その助言に基づいて行動するという政府の意志と能力にかかっている。これはたとえば、国連平和維持活動にて取り組まれているGPP (Government Provided Personnel) やコロケーション・プログラムと同様の課題である⁷³。AUTSTGも、技術支援を提供するレベルでの政治的意思が欠如もしくは浸透していなければ、専門家のコミットメントと受け入れ先の利害関係者との偶然の協力に大きく依存することになるのである。たとえ政府の内側に入って改革を進めようとしても、あくまでも平和構築のオーナーシップは当事国政府が有している。

また、AUTSTGの派遣対象となった治安部門改革を中心とした領域は平和構築において重要ではあるものの、AUTSTGの成果は、ガンビア全体でみる平和構築プロジェクトの一部でしかない。換言すれば、AUは専門家を派遣することでその専門分野に特化した成果を期待していたが、これはいわば、国連の専門機関やNGOのような政治的意思決定から離れたミクロなレベルで行われてきたプロジェクトであり、地域機構として政治的なレベルでの交渉が可能なAUが果たすべき役割であるのか、改めて検証することが必要であろう。

もっとも、Birchingerのインタビュー調査によるとAUTSTGの活動に対する評価として、専門家は現地で歓迎され信頼されており、過去に自国で紛争後の状況を経験した専門家もいたことから、平和構築のために活動する外部アクターの中でも正当なアクターとして認識されているようであった⁷⁴。このことは、AUTSTGが「現実的なイニシアティブ」と形容されるように⁷⁵、平和構築では紛争経験国への技術的な支援も欠かせないことを鑑みれば、これまで幾度と紛争に見舞われたアフリカの経験は貴重な資源となる。この資源を新たな紛争国の状況に適合させながら国家の内側から平和構築に貢献できれば、AUが専門家派遣のまとめ役

として、存在感を示すことへとつながる。とすれば、AUには今後も小規模であっても専門家派遣を通じた平和構築への関与を継続するメリットがあるといえようである。

おわりに

以上のように本稿ではAUの平和と安全保障の制度と枠組みから、ガンビアで展開されたミッションの概要までを確認する作業を通して、AUによる平和構築の現況と課題について明らかにしてきた。以下ではガンビアとAUの近年の動向も踏まえて本稿をまとめる。

まず、ガンビア国内に目を向ければ、2016年大統領選挙以降で初めてとなる大統領選挙が2021年12月4日に実施された。現職の大統領バロウは、当初所属していたUDP内で支持を集めることができず、新たに国民人民党（National People's Party: NPP）を結党し、ジャメが所属していたAPRCと選挙同盟を結び大統領選に臨んだ⁷⁶。最大の対立候補となったのは、2016年大統領選挙にてUDP当初の候補者であり、バロウの大統領就任時は副大統領を務めてきたダルボエであった。結果はダルボエの約24万票（28%）に対し、バロウは約46万票（53%）の票を得て大統領に再任することとなった⁷⁷。選挙結果公表の際のプロセスに若干の混乱は生じたものの、比較的平和裏に進められた2021年大統領選挙は、2016年大統領選挙以降に実施されてきたガンビアでの平和構築が着実に進捗していることを示した⁷⁸。無論、取り組むべき課題も多い。たとえば、いまだ進展していない憲法改正や人権保障関連法の成立⁷⁹、また2021年12月24日に公開されたTRRC最終報告書では、ジャメ政権下において少なくとも240人が国家機関によって違法に殺害されたことが2年半の調査の結果として明らかにされた。このような重大犯罪に関与しながらも不処罰とされてきたジャメを含め責任ある者たちに、APRCと手を取り合い選挙での支持を拡大したバロウがどのような対応を選択するのか、2期目の政権運営に注目が集まっている⁸⁰。

次に、ガンビアで進む平和の定着にAUが果たした役割は、国連や欧米諸国の関与もみられる中でそれほど大きいとまではいえない⁸¹。しかし、AUはリソースが限られていても、ガンビアの事例にて実行可能な現実的な手段を見つけ平和構築への関与を強めた。このことはAUの平和構築をめぐるアプローチの新たな傾向に発展するかもしれない。なぜなら、2021年12月21日にエジプトのカイロにて、AUはPCRDセンター（AU Centre for Post-Conflict and Reconstruction and Development）を発足させ、同センターはPCRD政策の枠組みを運用するための重要なステップに位置づけられている。特に、同センターは技術支援の提供に重点がおかれ、AUの専門技術機関として、紛争後の国々におけるPCRD政策の実施、モニ

タリング、評価の役割を果たすことが予定されている⁸²。つまり、AUの平和構築の手段として、AUTSTG型の介入を今後も継続する可能性があることを示唆している。実際に、PSCはAUTSTGの活動報告を受け、AU委員会を通してPCRDセンターに紛争後の安定化、制度改革、復興および開発に向けて、AUTSTGモデルを複製する手段や方法を模索するよう要請したのである⁸³。これらのことを踏まえれば、AUによる平和構築への関与は今後も継続的に試みられるといえる。

ただし、最後にAUの財政的なりソースが常に不足していることを考えれば、PCRDセンターが設立されたからといって楽観的な予測はできないことも指摘せねばならない。このことは、AUをめぐるいつもの議論ではあるものの、AUは少なくとも今後も平和構築への関与を継続しようとする意思を示しており、さらに制度的枠組みが構築されてきた点は注目に値する展開である。将来的に現場で平和構築に携わる新たなAUミッションの派遣が実現するようであれば、AUTSTGがリーディングケースとなる。したがって、本稿の意義は、AUが模索してきた平和構築への関与のあり方のひとつを、AUの枠組みを整理しながら捉えてきたことで、今後、新たにAUが関与する平和構築を比較検証するための足がかりを整えたことにある。そして、このような事例研究の蓄積は、国連と地域の枠組みとのパートナーシップ型平和活動が主流となりつつある現代の平和活動において、AUが主体的に関与する平和構築の可能性についての理論的探究につながる。この点、学術的な見地から事例の蓄積が待たれるが、AUの内からの議論を中心に引き続き考察を重ねていきたい。

付記

本研究は、令和4年度宇都宮大学男女共同参画推進室による研究補助員（榊原彩加、横山友輝）配置制度から支援を賜りました。また、JSPS科研費〔基盤研究(C)21K01343：代表 藤井広重〕の助成を受けた研究成果の一部です。

注

¹ AU (2013) Agenda 2063: The Africa we want (Popular version) (https://au.int/Agenda2063/popular_version, 2022年10月30日最終閲覧)。

² たとえば、2018年6月に開催された第31回AU総会ではアフリカ開発のための新パートナーシップ (NEPAD) 計画調整庁をAU開発庁-NEPAD (AUDA-NEPAD) に移行することが決定され、AUDA-NEPADの主要任務のひとつとして、アジェンダ2063の加速的実現に向けて地域統合を促進するための優先的地域および大陸プロジェクトの調整と実行があげられている。AUDA-NEPAD (2017) *About US*, AUDA-NEPAD Website (<https://www.nepad.org/who-we-are/about-us>, 2022年10月30日最終閲覧)。

³ Amao, O. (2018) *African Union Law: The Emergence of a Sui Generis Legal Order*, Routledge, Taylor & Francis Group; Olivier, M. E. (2015) “The role of African Union law in integrating

Africa,” *South African Journal of International Affairs*, 22(4), pp.513-533.

- ⁴ たとえば、井上実佳 (2022) 「『アフリカによるアフリカ問題の解決』再考：国際平和活動をめぐって」『国際安全保障』50(1)、54-73頁；岡田悦子「アフリカの平和・安全保障：昨今のアフリカ連合の対応と課題」『国際安全保障』41(4)、51-65頁；村上裕公「アフリカ連合によるアフリカ平和安全保障アーキテクチャーの設立とその課題」『社会科学ジャーナル』63・43-58頁。
- ⁵ AU は平和構築における新しいアクターであるため、具体的な成功例はないと指摘されている。Khadiagala, G.M. (2021) “The African Union in Peacebuilding in Africa,” in McNamee, T., Muyangwa, M. eds. *The State of Peacebuilding in Africa*, Palgrave Macmillan, Cham, p.197.
- ⁶ AU (2021) *African Union Handbook 2021*, AU Commission, p. 88 (https://papsrepository.african-union.org/bitstream/handle/123456789/77/au%20hb%202021_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y, 2023年1月24日最終閲覧)。
- ⁷ UN Document (1992) A/47/277-S/24111, June 17.
- ⁸ たとえば、「平和への課題」では、国際社会が目指すべきこととして次の5点を列挙している。①紛争が発生する可能性のある状況を可能な限り早い段階で特定し、暴力が発生する前に外交によって危険要因を取り除く努力をすること、②紛争が発生した場合には、紛争の原因となった問題の解決を目指して平和創造に取り組むこと、③平和維持を通じて、戦闘が停止した場合には、たとえ脆弱であっても平和を維持し、調停者が達成した合意の実施を支援すること、④さまざまな状況下で平和構築を支援する準備をすること、⑤紛争の最も深い原因である経済的絶望、社会的不正義および政治的抑圧に対処すること。同前、7-8頁。
- ⁹ 他方で、2002年にNEPADの委員会は、平和構築のために、1)治安、2)政治的移行、ガバナンスと参加、3)社会経済的開発、4)人権、正義と和解、5)調整、管理、資源動員、といった5つの側面が同時かつ総合的にプログラムされなければならないことを指摘した。New Partnership for Africa’s Development (2005) *African Post-Conflict Reconstruction Policy Framework*, NEPAD Secretariat. ここでは、平和創造から平和構築までを直線的に取り組む必要はなく、その順番に従わなければならないわけではないことを指摘している。しかし、実際のAUの政策は、直線的であり状況に応じた柔軟な対応にはなっていないとの懸念も示されている。Zondi, S. (2017) “African Union approaches to peacebuilding: efforts at shifting the continent towards decolonial peace,” *African Journal on Conflict Resolution*, 17(1), pp.105-131.
- ¹⁰ OAU (1993) *Declarations and Resolutions Adopted by the Twenty-Ninth Ordinary Session of the Heads of State and Government*, Cairo, Egypt, para.11.
- ¹¹ *Ibid.*, paras. 15 & 22. ただし、実質的な成果は限定的であり、「絵に描いた餅」的な仕組みに終わってしまったとも評される。セドリック・ドゥ・コニング (2019) 「アフリカ連合」落合雄彦編著『アフリカ安全保障論入門』晃洋書房、214-215頁。
- ¹² OAU (2000) *Lomé Declaration of July 2000 on the framework for an OAU response to unconstitutional changes of government*, AHG/Decl.5 (XXXVI).
- ¹³ Mills, K. (2012) “Bashir is Dividing Us”: Africa and the International Criminal Court,” *Human Rights Quarterly*, 34(2), p.413.
- ¹⁴ 藤井広重 (2021) 「国際刑事裁判所をめぐるアフリカ連合の対外政策の変容—アフリカの一体性と司法化の進捗からの考察」『平和研究』57巻、137-165頁。
- ¹⁵ AU Website, *The African Peace and Security Architecture (APSA)* (<https://www.peaceau.org/en/topic/the-african-peace-and-security-architecture-apsa>, 2022年10月30日最終閲覧)。
- ¹⁶ 地域別に選出された15カ国 (中部3、東部3、北部2、南部3、西部4) から構成され、国連安全保障理事会のような常任理事国や拒否権の制度は存在しない (PSC 議定書第5

条)。

- ¹⁷ なお、AUの最高意思決定機関はAU総会であり、その機能についての詳細は、藤井(2021)、145-146頁。
- ¹⁸ Khadiagala (2021), pp.203-205.
- ¹⁹ Birchinger, Sophia (2021) “The AU as Peacebuilder in the Gambia. Why pragmatic Peacebuilding is good, but not enough,” *PRIF Spotlight* 18/2021.
- ²⁰ Ncube, Swikani (2020) “Reframing the African Peace and Security Architecture: An Argument for a Unitary AU Post conflict Reconstruction and Development Organ,” *African Studies Quarterly*, 19 (1), p.90.
- ²¹ なお、AUはアフリカの平和構築の取り組みについて考え、強化すること目的に11月7日から13日までをPCRD啓発週間としている。この期間に平和構築と開発のステークホルダー達が集いハイレベルな会合等を開催することで実践的な方法についての意見交換が行われている。AU Press Release (2021) “African Union Launches its first Post-conflict Reconstruction and Development Awareness Week,” AU Website, November 6 (<https://au.int/en/press-releases/20211106/au-launches-its-1st-post-conflict-reconstruction-and-development-awareness>, 2022年10月30日最終閲覧)。
- ²² AU (2006) *Post-Conflict Reconstruction and Development Policy Framework*, African Union, Addis Ababa, para.14.
- ²³ Mlambo, Norman (2015) “The African Union Security Sector Reform and Governance: Challenges for African Peace and Development,” in Jackson, Paul, *Handbook of International Security and Development*, Cheltenham: Edward Elgar, pp.209, 213.
- ²⁴ Carvalho, G., Mutangadura, C., and Yohannes, D. (2021) “After 15 years, the AU should revamp its peacebuilding approach,” *ISS Today* (<https://issafrica.org/iss-today/after-15-years-the-au-should-revamp-its-peacebuilding-approach>, 2022年10月30日最終閲覧)。
- ²⁵ AU Website, *AU Liaison Offices* (<https://www.peaceau.org/en/page/103-liaison-offices>, 2022年10月30日最終閲覧)。
- ²⁶ Mutangadura, Chido (2019) “Gambia: Will the Gambia Be a Turning Point for AU’s Peace Efforts?,” *ISS Today* (<https://issafrica.org/iss-today/will-the-gambia-be-a-turning-point-for-au-peace-efforts>, 2022年10月30日最終閲覧)。たとえば、南スーダンとマダガスカルでは、AU連絡事務所は現場で発生した出来事に影響を与えるだけの資源や外交的影響力を持たず、AUの郵便局以上の役割を果たさなかったと評されている。
- ²⁷ AU Document (2012), “Decision on African Solidarity Initiative for Support to Post-Conflict Reconstruction Development and (Pcrd) in Africa,” Assembly/AU/Dec.425 (XIX)。
- ²⁸ Lucey, A. and Gida, S. (2014) “Enhancing South Africa’s Post-Conflict Development Role in the African Union,” *ISS Paper* No. 256, p.6.
- ²⁹ Khadiagala (2021), p.206.
- ³⁰ *Ibid.*, p.207.
- ³¹ Ncube, Swikani (2020) “Reframing the African Peace and Security Architecture: An Argument for a Unitary AU Post conflict Reconstruction and Development Organ,” *African Studies Quarterly*, 19 (1), p.93.
- ³² たとえば、国連難民高等弁務官事務所は記者会見にて、少なくとも45,000人がガンビアからセネガルへと避難していることに懸念を示した。UN News (2017) “Political uncertainty forces tens of thousands people to flee The Gambia for Senegal: UN,” January 20 (<https://news.un.org/en/story/2017/01/549882>, 2023年1月24日最終閲覧)。
- ³³ ジャメはBBCとのインタビューにて「アッラーがそうおっしゃるなら、この国を10億年

は支配する」と発言し、注目を集めたことがある。BBC News (2011) “Gambia’s Yahya Jammeh ready for ‘billion-year’ rule,” December 12 (<https://www.bbc.com/news/world-africa-16148458>, 2022年10月30日最終閲覧)。

- ³⁴ 選挙の際にガンビアでは投票用紙ではなくビー玉を色のついたドラムに入れて投票する。投票手順として、まず身分証を確認した後、候補者の政党の色に塗られ、候補者の写真が貼られたドラム缶の前に案内され、選挙管理委員から手渡されたビー玉をドラムについたパイプから入れることとなる。このとき、ビー玉が落ちる音は選挙管理委員が聞いているので、投票者は1回しか投票できない。ガンビアの識字率の低さゆえに、このユニークな投票が1965年選挙から続けられている。なお、2022年現在もこの投票方法を変更する方向へと向かうような具体的な議論はみられない。BBC News (2021) “Why Gambians won’t stop voting with marbles,” December 1 (<https://www.bbc.com/news/world-africa-59476637>, 2022年10月30日最終閲覧)。
- ³⁵ Human Rights Watch (2016) “More Fear Than Fair,” Human Rights Watch (https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/gambia1116_web.pdf, 2022年10月30日最終閲覧)。
- ³⁶ Hartmann, Christof (2017) “ECOWAS and the Restoration of Democracy in the Gambia,” *Africa Spectrum*, 52(1), pp.85-99.
- ³⁷ *Ibid.*; BBC News (2016) “Gambia election; Internet and international calls banned,” December 1 (<https://www.bbc.com/news/world-africa-38157127>, 2022年10月30日最終閲覧)。
- ³⁸ Minority Rights Group International “World Directory of Minorities and Indigenous Peoples: Gambia,” *Minority Rights Group International Website Updated May 2020*, (<https://minorityrights.org/country/gambia/>, 2022年10月30日最終閲覧)。
- ³⁹ BBC News (2016) “How Gambia’s Yahya Jammeh lost his grip on power,” December 10 (<https://www.bbc.com/news/world-africa-38249924>, 2022年10月30日最終閲覧)。
- ⁴⁰ Hultin, N., Jallow, B., Lawrance, B. & Sarr, A. (2017) “Autocracy, migration, and The Gambia’s ‘unprecedented’ 2016 election,” *African Affairs*, 116 (463), pp.321-340.
- ⁴¹ なお、第三の候補者であったママ・カンデ (Mama Kandeh) は89,768票 (約17%) であった。IEC Website, Presidential Election Results 1st December 2016 (<https://iec.gm/download/presidential-election-results-1st-december-2016/>, 2022年10月30日最終閲覧)。
- ⁴² Farge, Emma (2016) “Gambia President Jammeh rejects outcome of Dec, 1 election”, Reuters, December 10, (<https://www.reuters.com/article/us-gambia-election-idUSKBN13Y2QO>, 2022年10月30日最終閲覧)。
- ⁴³ Hartmann (2017), p.87.
- ⁴⁴ UN News (2017) “Political uncertainty forces tens of thousands people to flee The Gambia for Senegal: UN,” January 20 (<https://news.un.org/en/story/2017/01/549882>, 2023年1月24日最終閲覧)。
- ⁴⁵ たとえばECOWASの対応についての詳細は、Odigie, Brown (2017) “In Defense of Democracy: Lessons from ECOWAS’ Management of The Gambia’s 2016 Post-Election Impasse,” *Policy & Practice Brief (ACCORD)*, 46 (<https://www.africaportal.org/publications/in-defense-of-democracy-lessons-from-ecowas-management-of-the-gambias-2016-post-election-impasse/>, 2022年10月30日最終閲覧)。
- ⁴⁶ 大統領選挙に参加した政党は、同選挙の有効性について1997年ガンビア憲法 (Constitution of The Republic of Gambia, 1997) に基づき最高裁判所に訴えることができることが規定されている。なお、IECは投票所での手続に誤りがあったことを認めたが、それでもパロウの勝利は揺るがないとの認識を示していた。
- ⁴⁷ Jahateh, Lamin (2017) “Gambia Supreme Court judge declines to rule on president’s election chal-

lenge,” Reuters, January 17 (<https://jp.reuters.com/article/gambia-politics/gambia-supreme-court-judge-declines-to-rule-on-presidents-election-challenge-idINKBN15109W>, 2022年10月30日最終閲覧).

⁴⁸ *Ibid.*,

⁴⁹ 選挙結果が司法の場で争われることは、近年のアフリカではよくみられる傾向となっている。たとえば、マラウイ、ザンビア、ナイジェリアなどで、大統領選挙に関連した裁判が提起されており、ケニアでは選挙の司法化といった現象が指摘されている。詳細については次の文献を参照。藤井広重 (2022) 「ケニアにおける司法化する選挙と2022年大統領選挙の行方—司法化の進捗は選挙暴力を防ぐのか?—」『アフリカレポート』60巻、7-18頁。

⁵⁰ AU Document (2017) PSC/PR/COMM. (DCXLVII), January 13.

⁵¹ UN Document (2017) S/RES/2237, January 19.

⁵² Hartmann (2017), pp.88-89.

⁵³ Hartmann は ECOWAS の行動とその成功を説明する要因として次の4つを指摘している。
① ECOWAS には、加盟国の民主主義を守るために武力行使を予告する明確な法的権限があったこと、②比較的小規模なガンビア軍に ECOWAS 軍が対処できるというコンセンサスがあったこと、③ジャメが地域の友人やアフリカ外の強力な同盟国に頼ることができなかったこと、④ナイジェリアやセネガルなどの地域的な指導者がガンビアへの介入に信頼できるコミットメントを果たしたこと。ただし、今回の介入は、民主的な活動を行う地域主義の勝利ではあるものの、民主主義の密度（地域機構内の民主主義体制の相対的な数）という指標を用いて西アフリカ特有の状況が存在しているため、今回の成功が他のアフリカ地域におけるモデルとなることは難しいことにも言及している。*Ibid.*, pp.85-99.

⁵⁴ Maclean, Ruth (2017) “Troops enter the Gambia after Adama Barrow is inaugurated in Senegal,” *The Guardian*, January 19 (<https://www.theguardian.com/world/2017/jan/19/new-gambian-leader-adama-barrow-sworn-in-at-ceremony-in-senegal>, 2022年10月30日最終閲覧).

⁵⁵ Al Jazeera (2017) “Adama Barrow sworn in as Gambia’s president in Senegal,” *Al Jazeera*, January 19 (<https://www.aljazeera.com/news/2017/1/19/adama-barrow-sworn-in-as-gambias-president-in-senegal>, 2023年1月24日最終閲覧).

⁵⁶ 就任後にバロウはジャメが在職中に行った人権侵害について究明するため TRRC を設置した。ジャメは同委員会への協力を拒んでいる。BBC (2017) “Ex-President Yahya Jammeh leaves The Gambia after losing election,” *BBC News*, January 22 (<https://www.bbc.com/news/world-africa-38706426>, 2022年10月30日最終閲覧). その後、2020年1月にガンビアの法務大臣はジャメが帰国すれば逮捕、訴追されることを明言した。BBC (2020) “Yahya Jammeh faces arrest if he returns to Gambia - minister”, *BBC News*, January 20 (<https://www.bbc.com/news/world-africa-51179251>, 2022年10月30日最終閲覧).

⁵⁷ Al Jazeera (2017).

⁵⁸ たとえば、AU 委員会は「PCRD 実施の10年」と題するワークショップを開催し、PCRD の実施に関する様々な問題に対する議論を通じて、PCRD の枠組み強化と平和構築への対応を支援するためのステークホルダーの支持を高めようとした。AU Press Release (2016) “African Union Reflects on Progress, Opportunities and Challenges for Its Post-Conflict Reconstruction and Development Policy Implementation,” October 21, <https://www.peaceau.org/uploads/aucpress-release-pcrd-21-10-2016.pdf>, 2022年10月30日最終閲覧).

⁵⁹ ISS (2014) “Recent events show that the PSC has to closely monitor and remain engaged in countries coming out of conflict,” *ISS PSC Insights*, July 1 (<https://issafrica.org/pscreport/psc-insights/spotlight-on-post-conflict-reconstruction-and-development-in-africa>, 2022年10月30日最終閲覧).

⁶⁰ *Ibid.*,

⁶¹ もっとも2016年ガンビア大統領選挙結果をめぐる紛争では、数万人の避難民を生み出したものの甚大な武力衝突には至っていない。そのため、いわゆる内戦後に取り組みられる典型的な平和構築とはその背景が若干異なるものの、2018年5月にEU主導で開催されたガンビア国際会議においても、ガンビアは22年間の独裁政権後の民主化への移行期にあるとの認識が示されており、平和構築の定義に含まれる事例である。なお、ガンビア政府は同会議にて同国を、人権を尊重し保護する強力な民主主義制度を持ち、経済成長と持続可能な開発を享受する新しい国家に変革するとの立場を示している。EU (2018), A gathering to renew international support for the new Gambia, EU website (The Diplomatic Service of the European Union), (https://www.eeas.europa.eu/node/44998_en, 2023年1月24日最終閲覧)。

⁶² AU Document (2017) PSC/PR/COMM. (DCXCIV), June 15, para.1.

⁶³ *Ibid.*, para.10.

⁶⁴ 最終的に2020年12月まで派遣が続けられた。AU Document (2020) PSC/PR/COMM. (CMX-LII), August 28.

⁶⁵ The Government of Gambia (2018), The Gambia National Development Plan 2018–2021, United Nations the Gambia Website (<https://gambia.un.org/en/98394-national-development-plan-2018-2021>, 2022年10月30日最終閲覧)。

⁶⁶ Barrow, Adama (2018) Launching of the National Development Plan, National Development Plan Website, August 9 (<https://ndp.gm/news/>, 2022年10月30日最終閲覧)。ガンビアの改革プログラムの柱は、1. 法の支配の回復、2. 民主主義の深化、3. 移行期正義の推進、4. 治安部門の改革であった。

⁶⁷ ジャメは2015年に大統領の任期制を廃止したが、再び導入することをバロウは選挙公約に掲げていた。なお、2022年10月現在において新憲法の草案は提示されているが、改正には至っていない。Siegle, J. and Bekoe, D. (2018) “Gambia’s Road to Democratic Reform” Africa Center for Strategic Studies Spotlight, April 24 (<https://africacenter.org/spotlight/gambia-road-to-democratic-reform/>, 2022年10月30日最終閲覧)。

⁶⁸ TRRC は根拠法 (Truth, Reconciliation and Reparations Commission Act, 2017) に基づきジャメの統治下で行われた人権侵害に光を当てるため、2018年1月から被害者と加害者の証言の収録を開始した。

⁶⁹ NDP の重要な要素である治安部門改革 (SSR) プログラムには、AU だけではなく国際的なドナーや国連も深くコミットし、2020年11月には新しい国家安全保障政策が開始された。UNDP (2020) “The Gambia 2020 - National Security Strategy and Security Sector Reform Strategy” UNDP Website, December 7 (<https://www.undp.org/gambia/news/gambia-2020-national-security-strategy-and-security-sector-reform-strategy>, 2022年10月30日最終閲覧)。

⁷⁰ EU (2018)。なお、同会議ではバロウによる新政権が公約に忠実であることを示す具体例として、ジャメが2016年11月10日から脱退手続を進めていた国際刑事裁判所への再加盟があげられている。

⁷¹ 6人はAU加盟国(ナイジェリア、南アフリカ、セネガル、ガーナ、ウガンダ、シエラレオネ)からの出向軍人、2人はAU委員会が直接採用したウガンダとガーナの文民スタッフ。最終的には予定されていた憲法再検討委員会とTRRCで働く専門家は派遣されなかった。Mutangadura (2019); AU (2021); Birchinger (2021)。

⁷² Birchinger (2021)。

⁷³ この点についての具体的な事例への言及は、藤井広重 (2018) 「国連平和維持活動 (PKO) 文民要員の任務に関する一考察—南スーダンにおける文民の保護サイトの展開と教訓」『宇都宮大学国際学部研究論集』第46号、97頁、を参照。南スーダンの事例でも、専門家を政

府内に派遣しても、政府の意思と能力に左右されることが担当者へのインタビュー調査にて明らかにされている。

⁷⁴ Birchinger (2021).

⁷⁵ Mutangadura, C. (2019) “Will The Gambia be a turning point for AU peace efforts?” ISS Today, May 13 (<https://issafrica.org/iss-today/will-the-gambia-be-a-turning-point-for-au-peace-efforts>, 2022年10月30日最終閲覧).

⁷⁶ なお、APRC 内でも分裂が起き、ジャメを支持する派閥 (No Alliance Movement: NAM) は別の候補者を支持した。European Union Election Observation Mission (2021) The Gambia 2021 Final Report, European Union, pp.7-8, (https://www.eods.eu/library/eu_eom_gam_2021_fr_1.pdf, 2022年10月30日最終閲覧).

⁷⁷ BBC (2021) “Gambia elections: Adama Barrow declared presidential election winner,” BBC News, December 6 (<https://www.bbc.com/news/world-africa-59542813>, 2022年10月30日最終閲覧).

⁷⁸ Saine, Pap (2021) “Gambia’s Supreme Court dismisses election result challenge,” Reuters, December 28 (<https://www.reuters.com/article/us-gambia-election-idAFKBN2J70YT>, 2022年10月30日最終閲覧).

⁷⁹ Amnesty International (2021) “Gambia 2021,” (<https://www.amnesty.org/en/location/africa/west-and-central-africa/gambia/report-gambia/>, 2022年10月30日最終閲覧).

⁸⁰ 現在、ジャメは赤道ギニアに滞在しており、法務大臣がジャメを逮捕する方針を示したように、ガンビアへ帰国する目処は立っていない。TRRC は最終報告書の中でハイブリッド刑事法廷の設置や近隣諸国での開廷を提言している。

⁸¹ たとえば、2018年ガンビア国際会議ではNDPの実施にあたってドナーの国々から3年間で計約14億5000万ユーロの拠出金が誓約されており、このような支援の実態と比較すればAUTSTGの10人に満たない専門家派遣では、ガンビアの平和構築全体の中でのAUの貢献について過大な評価はできないであろう。EU (2018).

⁸² AU Press Release (2021) “Official Launch of the African Union Centre for Post-conflict Reconstruction and Development,” December 29 (<https://au.int/en/pressreleases/20211229/launch-au-centre-post-conflict-reconstruction-and-development>, 2022年10月30日最終閲覧).

⁸³ AU Document (2020) PSC/PR/COMM. (CMXLII), August 28, para.11.