

オバマ政権の対アフリカ政策 ——何かが変わるのか？

遠藤 貢

はじめに

2009年1月にアメリカで初めてアフリカ系のオバマ大統領が就任した。その出自との関連で、当初からアフリカへの政策展開について一定の関心もたれてきたことは疑いない。しかし、オバマ政権のアフリカ政策は、おそらくこの政権のより広い外交枠組みとの兼ね合いで評価される必要が出てこようし、政権発足後まだ1年にも満たない段階でその政策を評価する機が熟しているかに関しては疑問は残る。

政権発足後の大きな方向性として見えてきているのは、ユニラテラリズムからマルチラテラリズムへの転換、言い換えると国連協調外交であり、その中で「核のない世界へ」という方向へ舵を切ったことは、大きな変化と受け止められて期待を集めている（シンポジウム終了後、オバマ大統領が2009年度のノーベル平和賞を受賞したことはこのことを如実に示している）。また、カイロでの演説にも示されているイスラーム世界との対話路線も一定の政策変更を示したものと見ることもできる。こうした大枠の外交政策の中で、アフリカ政策においてなにがしかの変化がみられるのか、それとも連続性の方が勝っているのか、本報告では、短い政権運営の中での動きを検討する形で、暫定的にこれまで見られるオバマ政権の対アフリカ政策の動向を示そうとするものである。

あらかじめ記しておく、アフリカ社会におけるアメリカ大統領の受け止められ方が大きく変化したことは確かである。2003年7月7日～12日に前大統領ブッシュが初めてアフリカ歴訪した際には、南アのムベキ大統領（当時）による反発を受けることになったほか（一極主義、アフリカ問題の実質的棚上げへの批判）、セネガルの首都ダカールでは、「ブッシュ帰れ」「虐殺者」「詐欺師」などと、けっして好意的とは思えない落書きやプラカード（英語で書くという好意はみせているものの）が目についた。これは格別特異なものではなく、アフリカの（少なくとも黒人の世界での）ブッシュ政権に対する評価はその程度であった。追従や尻尾を振るというアクションはまずあり得ない状況であった。

これに対し、オバマの場合には、たとえばタンザニアに「カンガ」という女性の巻き衣装の図柄に早くからオバマの絵が使われるなど非常に人気を博している状況が見られるなど、高い期待感を持ってアフリカ系アメリカ大統領の誕生を受け止めてきたことが、当初の段階では観察されていた。その傾向は、オバマ大統領の父親の出身地でより顕著な傾向を示した。ケニアの西部に広がるビクトリア湖近くにあるコゲロ村（ニャンゴマ・コゲロ）をご存知だろうか。とうもろこし栽培などの農業を主体とし、電気も通っていないごく普通のアフリカの村である。この地は聖地「オバマランド」と呼ばれ、またアメリカからはるばるやってくる人々が「オバマニア」と呼ばれるように「黒人（アフリカ系）」としてアメリカ合衆国史上初の大統領に就任したバラック・オバマ氏の父親の出身の村である。この村は、アメリカに誕生した新たな英雄の父祖の地として、ケニア政府の肝いりでオバマをテーマとした博物館が建設されるなど観光地化しつつあるだけでなく、現地の

新聞報道によれば大統領選出後、村には電気が引かれたようである。アフリカの普通の村が大きな変化の波を受け始めているのである。

果たして、これまでのオバマ政権の政策は、こうしたアフリカ社会の期待にどのように応える性格のものであったのだろうか？

1 オバマ政権の対アフリカ政策を考えるための主要な陣容（布陣）

はじめに、オバマ政権におけるアフリカ政策担当者を確認しておきたい。アフリカ担当国務次官補に就任したのは長く外交官の経験を持つカーソン（Johnnie Carson）であり、ジンバブウェ、ナイジェリア問題への関心を持つとされている。また、国家安全保障会議のアフリカ担当局長（NSC Senior Director for Africa）として外交評議会の研究員としてアフリカ問題の分析を行ってきたギャビン（Michelle Gavin）が就任したが、従来からの研究分析対象はジンバブウェ、ナイジェリア、ケニアであった。国家安全保障会議の多国間担当局長（NSC Senior Director for Multilateral Affairs）にはハーバードで教鞭を執り、また選挙期間途中で降板したもののオバマ側の選挙参謀であったパワー（Samantha Power）が就任していた。アフリカにおける彼女の中心関心はスーダン（含ダルフル）問題であり、この点では国連大使に就任したクリントン政権下でのアフリカ担当国見次官補であったライス（Susan Rice）と関心の上で重なりがあり、スーダン問題への一定の対応が図られるのではないかと観測が当初から示されていた。

2 オバマが表明した対アフリカ政策

これまで、オバマ大統領が表明した具体的な対アフリカ政策の数は多くない。以下ではその概要を記しておく。

① 食糧安全保障分野への支援（新しいイニシアティブ）

ラクイナでのG8サミットで35億ドルのアフリカへの農業支援が表明された（同じ内容に関してはガーナ議会の演説でも示された）。これは、選挙中に示されていた「オバマ・バイデン・プラン」のアフリカへの政策において個別課題として取り上げられたアフリカの基幹産業ともいえる農業における新たなイニシアティブをとることを政策化したものと考えられる。

② 6年間にわたるグローバル・ヘルス・イニシアティブ

グローバル・ヘルス・イニシアティブでは、アフリカ支援中心の630億ドルの向こう6年間の支出額とする旨が示された（これもガーナでの演説で繰り返されている）。

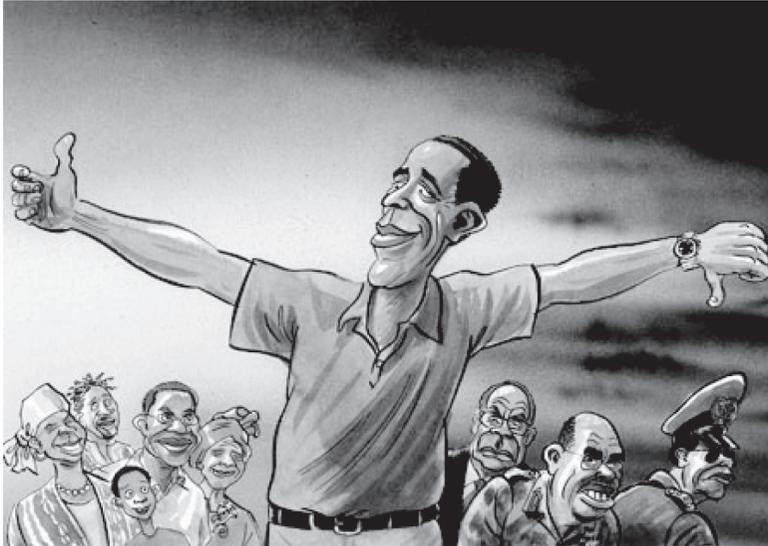
③ ガーナ訪問の際の議会での演説（2009年7月11日）

ここでは、いくつかの認識が示されている。第一に「アフリカは今日の相互に連結した世界の一部であり、アメリカのパートナーである」¹⁾（下線は引用者）ということである。そして、アメリカの民主化支援の方針とも関わるが、「発展はグッド・ガバナンスに依存する。そしてその責任はアフリカ人によってのみ達成されるものであ

¹⁾ 原文は“I do not see the countries and peoples of Africa as a world apart; I see Africa as a fundamental part of our interconnected world — as partners with America on behalf of the future we want for all of our children.”

る」²⁾ という見方である。この点は、「アフリカに必要なのはストロングマンではなく強い制度である」³⁾ ということともつながっている。

こうした主張に例えばエコノミスト誌（7月16日号）に掲載された以下のような風刺画にもその一端が示されている。また、大統領就任後最初にガーナを訪問国として選択したことが、ガバナンス、民主主義重視の姿勢を明示的に反映したものである。



3 クリントン国務長官のアフリカ歴訪

8月にはクリントン国務長官がアフリカを歴訪（4日～14日）しているが、これは就任後最短で大統領と国務長官がアフリカ訪問した点では特記すべきものである。訪問国は、ケニア、南アフリカ、アンゴラ、コンゴ民主共和国、ナイジェリア、リベリア、カーボヴェルデの7カ国であった。この訪問のポイントに関しては、以下のように整理できるほか、クリスチャン・サイエンス・モニター誌（8月15日付）が図のようにまとめている。

²⁾ “Development depends on good governance. That is the ingredient which has been missing in far too many places, for far too long. That’s the change that can unlock Africa’s potential. And that is a responsibility that can only be met by Africans.” また、類似の指摘は、“As I said earlier, Africa’s future is up to Africans. The people of Africa are ready to claim that future....With strong institutions and a strong will, I know that Africans can live their dreams...” あるいは “And here is what you must know: The world will be what you make of it. You have the power to hold your leaders accountable, and to build institutions that serve the people.” である。

³⁾ “Africa doesn’t need strongmen, it needs strong institutions.”

演説での言及テーマ

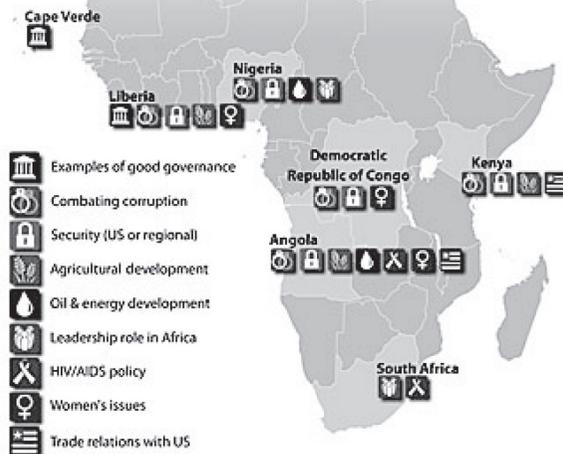
ガバナンス (2) : リベリア、カーボヴェルデ
 汚職への取り組み (4) : ケニア、コンゴ (民)、ナイジェリア、リベリア
 安全保障 (5) : ケニア、アンゴラ、コンゴ (民)、ナイジェリア、リベリア
 農業発展 (3) : ケニア、アンゴラ、リベリア
 石油・エネルギー開発 (2) : アンゴラ、ナイジェリア
 アフリカにおける指導者の役割 (2) : 南アフリカ、ナイジェリア
 HIV/AIDS (2) : 南アフリカ、アンゴラ
 女性 (3) : アンゴラ、コンゴ (民)、リベリア
 貿易関係 (2) : ケニア、アンゴラ

演説での言及テーマ (国別)

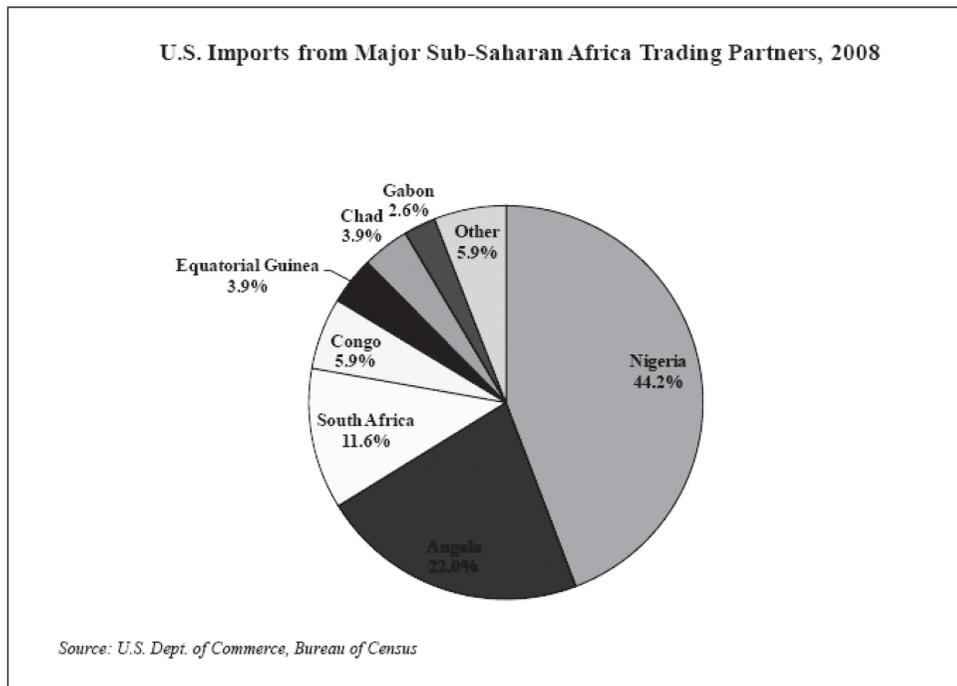
ケニア (4) : 汚職、安全保障 (海賊問題、テロ)、農業、貿易 (AGOA Forum への参加)
 (tough love)
 南アフリカ (2) : 指導者 (ジンバブウェ問題、ムガベ)、HIV/AIDS
 アンゴラ (7) : 汚職、安全保障、農業、石油・エネルギー開発、HIV/AIDS、女性、貿易
 コンゴ (民) (3) : 汚職、安全保障、女性
 ナイジェリア (4) : 汚職、安全保障、石油・エネルギー開発、指導者
 リベリア (5) : ガバナンス、汚職、安全保障、農業、女性 (エレン・ジョンソン・シャリーフ大統領)
 カーボヴェルデ (1) : ガバナンス

Secretary Clinton's (repeated) messages in Africa

She stressed a rotating roster of issues in her seven-country trek across Africa.



また、今回クリントン国務長官が歴訪した国には以下の図で示されるように、アメリカにとっての、(主に石油を中心とした) 上位3カ国の貿易相手国が含まれている(ナイジェリア、アンゴラ、南アフリカ)。⁴⁾ その意味では、オバマ政権が推し進めようとする、ガバナンスの向上に関わる国以外に、資源産出国重視の姿勢を改めて示している訪問国の選択になっている点には注目すべきであろう。



4 オバマ政権の対アフリカ政策の方向性

① ブッシュ政権期からの連続性（開発関連）

オバマ政権では、ブッシュ政権とかなりの連続性を持った政策が展開されている。特に、通商⁵⁾・開発分野においてそれが見られる。通商関係では第8回アフリカ成長機会法（AGOA）フォーラムを8月にナイロビで開催に、この会合にクリントン国務長官が出席するために、ケニアを訪れている。

ブッシュ政権期に設立されたミレニアム・チャレンジ公社（Millennium Challenge

⁴⁾ 図の4位にあるコンゴはコンゴ民主共和国ではなく、コンゴ共和国である。

⁵⁾ 通商関係で見ても、2008年のアメリカのアフリカからの輸入金額の92.3%は石油関連商品である。

Corporation)⁶⁾を通じた貧困削減も継続して行われている。エイズ対策President's Emergency Plan for AIDS Relief (PEPFAR)、またマラリア対策President's Malaria Initiative (PMI) のイニシアティブも継続的に実施されている状況にある。

② 連続性（軍事・安全保障関連）

アフリカに対する軍事的展開は、ブッシュ政権末期に設立されたアフリコム（AFRICOM）が中心になって進められることは疑念を差し挟む余地は多くない。2008年10月1日からすでにオペレーションは開始しているものの、当初ナイジェリアに予定されていた基地建設は現地の「市民社会」の反対で進んでおらず、引き続きシュツットガルトに司令部が置かれている状況にある。アフリコム創設の目的としてこれまで指摘されているのは以下の三点である。第一に、アフリカの主要な体制維持・アフリカの（アメリカ輸出向け）資源保全であり、万が一アメリカの利益を損なう事態が発生した場合には直接的な軍事介入もあり得るとみられている。第二に「テロとの戦い」の場としてアフリカが位置づけられ、その対応がはかられようとしている。そして第三に、政治、経済両面における超大国として中国との競争上のプレゼンスを示す必要がある点が、軍事司令官、副司令官等から指摘されている。

8月にクリントン国務長官が訪問したケニア、南ア、アンゴラ、コンゴ（民）、ナイジェリア、リベリアにはアメリカからの多額の軍事支援（武器、軍事教練など）がこれまでであった。このなかでアフリコム司令部の建設を容認するスタンスを示してきたのはリベリアのみだが、結局、治安、インフラ上の不安からアメリカ側が受けなかったために、司令部がシュツットガルトに残っているのである。

アフリカにおける紛争対応能力の強化に関わるイニシアティブであるGPOI (Global Peace Operations Initiative) に関しても、継続的な取り組みの方向性が見られる。このイニシアティブはブッシュ政権下で始められたもので、2010年をめどとして（アフリカを中心として）、平和維持軍の要員約75,000名の訓練・装備費用負担（2005年～2009年4億8千万ドル）しようとするものである。2008年10月にはさらに5年度の延長が承認済みであり、2010年財政年度に向けオバマ政権は9,680万ドルをこのイニシアティブに対して要求する方向である。

③ 政策上の変化？

クリントン国務長官のアフリカ歴訪は、中国のプレゼンスへの牽制の意味合いもあるのではないかと指摘が、朝日新聞やアメリカの一部メディアでなされた。これはアフリコムの創設とも関わる点であるが、今後アフリカを「資源大陸」と見る両国の間の関係を規定する一つの要素と位置づけられるものとなる可能性が高い。

これまで指摘されているアメリカの対アフリカ政策の制度的課題として、国務省内

⁶⁾ 2国間ベースで提供されるグッド・ガバナンス達成国へのご褒美的な資金供与であり、それぞれの国に対し、ミレニアム・チャレンジ・アカウント特別会計が設定される。最近の事例ではセネガルがその対象国となっている。

のアフリカ担当部局 (African Affairs Bureau)⁷⁾ やUSAIDの機能強化の必要が指摘されている。

また、国連総会の際のアフリカ首脳とのホワイトハウスでの昼食会 (9月22日) が開催されるなど、イベントに関連する変化の兆候が見られる。この会合は歴代の大統領として初めての試みであり、25名の元首が出席している。会合ではパートナーシップ、機会の創出というガーナの首都アクラでの演説の要点の確認が行われたほか、雇用創出、貿易・投資の増加、農業分野の強化・生産性向上が今後の協力関係の重要分野であることが議論された。また、35億ドルのアフリカへの農業支援に加え、他のドナーとの協調で200億ドルを食糧安全保障に供与するというオバマ政権の方針が改めて確認されている。プリーフィングを行ったミシェル・ギャビンによれば、1回限りの場ではなく、アフリカ首脳との対話を引き続き行う意向が示されている。⁸⁾

④ ソマリア問題への対応

オバマ政権は、暫定連邦政府TFG (国連では政府承認済み) への支援強化の姿勢を示し始めている。そのために、アフリカ連合のソマリアミッション (AMIOSM) 5,000名規模の派遣における財政支援をアフリカ連合経由で行っているほか、クリントン国務長官がナイロビで暫定連邦政府大統領と会談した際に、40トンの武器・弾薬をTFGに提供し、イスラーム主義勢力のアルシャバーブとの対立状況を打開する方針が示されている。⁹⁾ ソマリア問題はソマリアがイスラーム国家であることから、オバマ政権のイスラーム世界との関係のあり方とも連動する問題として位置づけることも可能である。

おわりに

以上検討してきたように、オバマ政権のこれまでの対アフリカ政策を検討してみると、感染症等への対応などの基本的政策を引き継ぎつつ、拡大を目指す方向が示されているほか、農業、食糧安全保障を重視する姿勢には一定の新奇性が認められる。ただし、大きな政策転換があるわけではないことも確認しておく必要がある。

また、安全保障に関しても、石油・エネルギー戦略、軍事的プレゼンス・平和維持活動

⁷⁾ この部署は、最近厳しい省内調査の対象となっていることが報道されている。

⁸⁾ さらに、国連総会にあわせ、平和維持部隊を派遣している国々の元首、外務省、国連関係者との会合 (9月23日) も行われた。

⁹⁾ ただし、こうした政策を、ブッシュ政権期にみられた暫定連邦政府迂回の対テロ戦略との比較において議論することは困難である。それは、現在の形での暫定政府樹立が成ったのは2009年2月のことであり、オバマ政権樹立後の動きがあったためでもある。武器供与に関してはその長期的な影響には疑問が残る。現実問題として、アルシャバーブとアルカイダのつながりについても不鮮明である。アルシャバーブの中には政府とアメリカのつながりを強調して支持を広げようとする動きもあるが、これはオバマ政権のイスラーム世界との関係のあり方とも連動する側面が強い。またアルシャバーブ事態もその厳格なイスラーム法適用、国連等の人道活動妨害などが一般住民の間で不評でもあり、その影響力浸透には限界も指摘されている状況にある。

への対応（アフリコム、GPOI）などは、変化というよりも継続性が目につく。ソマリアへの対応で、一歩踏み出して状況も観察されるが、この問題解決はそれほど容易ではなく、今後の現地の情勢に依存している部分が大きいと推察される。¹⁰⁾

こうしたこれまでのオバマ政権のアフリカ政策に関して、南アフリカのグローバルダイアログ研究所（IGD）の研究者であるコーネガイ（Francis Kornegay）は進歩的現実主義（Progressive Realism）という形で特徴付けているが、これは一定の変更を見据えつつも、その政策の核心には現状政策の変更には慎重な姿勢で臨もうとしている姿をとらえようとしたものである。就任10ヶ月の段階でそのアフリカ政策の全貌を評価する機が熟しているわけではないので、引き続きその動向を精査することが肝要であろう。

¹⁰⁾なお、10月20日になって、「オバマ・バイデン・プラン」の中の個別項目として重視する姿勢が示されていたダルフルを中心としたスーダン問題への積極的対応が図られることがクリントン国務長官によって示される形になった。