

## 西アフリカにおける EU の対テロ戦略とボコ・ハラム問題

佐藤 量介

(EUSI 研究員(法律))

2014年6月2日、EUは、ナイジェリア北部に拠点を置くイスラム教過激派集団ボコ・ハラム(Boko Haram)を対アル・カイダ制裁リストに追加した(Commission Implementing Regulation (EU) No. 583/2014)。これは、国連アル・カイダ制裁委員会が同集団を金融制裁・武器禁輸リストに追加したことを受けての措置である。「西洋の教育は罪」という意味の名を掲げたボコ・ハラムは、2009年ごろから活動を活発化させ、ナイジェリア治安当局に対するテロ攻撃や市民(特にキリスト教徒)殺害などを行ってきた。本年4月、学生寮を襲撃して女子生徒270名を拉致し、「彼女らを売り飛ばす」との犯行声明映像を配信したテロ集団を記憶されている方も多いと思うが、この集団がボコ・ハラムである。アルジェリア人質拘束事件の犯人が属していた「イスラム・マグレブ諸国のアル・カイダ(AI-Qaïda au Maghreb islamique: AQMI)」や、ソマリアのイスラム過激派「アル・シャバブ(Al-Shabaab)」とのつながりも指摘されており、その存在はナイジェリアのみならず、西アフリカ地域の平和及び安定にとっても脅威になりつつある。

このテロ集団については、EUも数年前よりその存在を認識しており、次に挙げる二つの枠組みを通じ、何かしら対応する機会を有していたと思われる。ひとつは、アフリカ・カリブ海・太平洋諸国(ACP諸国)との間で締結したコトヌー協定(Cotonou Agreement)に基づくナイジェリアとのバイラテラルな関係を通じて。もうひとつは、2011年に策定し既に実施に移されている「サヘル地域における安全保障及び開発のための戦略(Strategic for Security and Development in the Sahel: SSDS)」を通じてである。

まず、ナイジェリアとのバイラテラルな関係を通じてのEUの対応を確認したい。EUは、2004年より、世界第7位の人口とアフリカ最大の産油量を誇る西アフリカの地域大国であるナイジェリアとの政治的対話及び協力関係の発展に努めてきた。2009年には、特に平和及び安全保障分野、グッド・ガバナンス及び人権分野、貿易及び地域統合分野における政治的対話と協力関係のさらなる進展を期し、そのための原則やガイドラインなどを示した「両者の今後に向けて(Nigeria-EU Joint Way Forward)」も合意されている。こうしたバイラテラルな関係強化の過程において、安全保障上の重要な脅威として、ボコ・ハラム問題も俎上に載せられることとなる。たとえば、2012年の第3回EUナイジェリア外相会議共同声明の中では、ナイジェリア北部における平和、安全保障及び開発に対する課題としてボコ・ハラム問題が認識され、2013年の第4回EUナイジェリア外相会議共同声明では、ボコ・ハラムを含むテロリストの脅威が一年前よりも増大していること、当該問題がナイジェリアのみならず西アフリカ地域、そしてその周辺へと拡大し得ることへの警鐘が鳴らされている。ここでは、ナイジェリアの対テロ及び安全保障に係る強靱性を高めるため、EUが訓練及び教育を含むノウハウを提供する態勢にあること、ナイジェリアの対テロ戦略と危機管理体制を支援する用意があることも確認されている。

ここにみられるEUのスタンスとは、この問題の解決に係る具体的な対処・措置のイニシアティブは、第一次的にはナイジェリア政府にあるというものであろう。ナイジェリアは、高い経済成長とオイルマネーの恩恵を被っている地域大国であり、貧困とガバナンス欠如に苦しみ、EUによる積極的な支援を必要とするサヘル地域の国々とは

異なる。バイラテラルな枠組に基づく以上、まずは当事者であるナイジェリアの意志と能力に委ねるというスタンスに帰着するのも当然といえる。対するナイジェリアにおいても、国内外における政府の威信や体面を考えると、自国の統治能力の無さを露呈するような他国への支援要請はなかなか選択できない、ということかもしれない。いずれにせよ、EU ナイジェリア間でその問題が確認された 2012 年から 2 年後の現時点で、ボコ・ハラムに対するナイジェリア政府の対テロ戦略が功を奏してこなかったことは確かである。

次に、ボコ・ハラムに間接的に対処し得る枠組としての、サヘル地域における EU の対テロ戦略を確認したい。西アフリカ地域、特に世界でも貧困レベルの高い国々(マリ、ニジェール、モーリタニア、ブルキナファソ、チャド)が集まるサヘル地域は、2000 年ごろから EU 共通安全保障・防衛政策(CSDP)上の重要な地域となっている。特にリビア内戦終結を機に国外に溢れ出た大量の武器や元傭兵らの拡散により政情が不安定化したこともあり、2012 年マリにおける軍事クーデタの発生と AQMI らイスラム過激派による地方支配、2013 年ニジェールにおける軍キャンプ及び仏系鉱山施設への同時テロ、以前より多発している AQMI による外国人誘拐など、国境を越えた地域的なテロ対策が必要とされる地域でもある。そして、現地で EU 市民・EU 法人が武力紛争に巻き込まれる可能性やテロ・組織犯罪の対象になる可能性のみならず、同地域からの密航や麻薬・武器の密輸入が域内安全保障にも重大な影響を与えている点でも、EU は同地域への包括的な戦略構築と具体的行動を必要としていたといえる。こうした背景から、2011 年に策定されたのが先述の SSDS である。SSDS の対テロ戦略では、AQMI の抑え込みが明示されている。短期的には、AQMI の活動能力とネットワークの制限のための関係国の連携向上、治安当局のテロ対処能力の向上、そして民衆の生活・教育・経済的アクセスの向上が挙げられ、長期的には、サヘル地域の政治・経済・安全保障・社会的安定を向上させ、AQMI にとっての安全な逃避地とならぬよう、持続的開発を推進することが挙げられている。

これに加え、EU は CSDP の枠組みにおいて、2012 年に文民ミッションであるサヘル地域テロ・組織犯罪対処能力構築ミッション(EUCAP SAHEL Niger)と、2013 年に軍事ミッションである EU マリ訓練ミッション(EUTM)を実施している。

AQMI らイスラム過激派に対してどれほど実効性があったかは現状では計り知れないが、こうした包括的アプローチをとり続けることは、少なくともテロリズムの拡大を食い止め、その勢いを削いでいくという点では有効であると思われる。他方で、こうした EU の包括的な対テロ戦略はサヘル地域に限定されるものであって、現状、隣接国ナイジェリア内で活動するボコ・ハラムを対象とするものではない。先述のバイラテラルな関係における取組みも同様であるが、EU の支援枠組を利用するか否かは、やはりナイジェリアの政治的な決断次第といえよう。

2014 年 5 月、ナイジェリア、アフリカ関係国及び欧米 EU によるボコ・ハラム対策サミットがパリにおいて開催された。ここでは、ボコ・ハラムに対処するための地域的アプローチとして、共同パトロールの実施、情報共有システムの確立、武器密売についての情報交換メカニズムの構築、国境監視メカニズムの構築、対テロ戦略実施チームの設置が合意され、また、国際レベルでのアプローチとして、国連を通じた制裁の強化、被害地域及び女性等被害者への支援促進、西アフリカ地域における社会経済発展プログラムへの資金援助の強化などが合意されている。他方で、報道されるところによると、米国や英国、フランスやイスラエルなどの特殊部隊が、女子生徒奪還のための隠密作戦に従事しているようである。ナイジェリア政府は、その国内外での威信を守りつつ、女子生徒奪還という“実”を得ようと考えたのかもしれない。

外国の特殊部隊の力により、一時的な成果は得られるかもしれないが、ボコ・ハラムや AQMI など、テロリズムを生み育む土壌がこの西アフリカ地域に依然として存在することには変わりない。先述の EU ナイジェリア間での共同声明においても、テロリズムの克服のカギとなるのは“開かれた社会”、“法の支配”、そして“基本的自由と人権

の尊重”という価値であること、そして安全保障に対する脅威の先鋭化を防ぐためには、グッド・ガバナンスと開発に基礎を置く包括的アプローチの推進が重要であることが、EU とナイジェリアの共通認識として明記されている。EU が西アフリカ地域において推進する包括的な対テロ戦略は、この共通認識に符号する取組みではあるが、ボコ・ハラム問題を見る限り、ナイジェリア、EU 共に、それぞれの政治的思惑もあり、その EU スキームの積極的な導入・活用には至らなかったといえよう。

テロリズムの根絶は容易ではなく、かつ短期には達成し難い。今回のボコ・ハラム問題での対応を教訓に、テロリズムを拒否し、これに強靱に対処できる社会の構築に向け、さらなる関係の強化に踏み出せるのか。西アフリカ地域の国々においても、EU の側においても、そうした課題が突き付けられているといえよう。