

西サハラの TICAD8 参加について ～アフリカ連合 (AU) の全加盟国参加原則と日本の対応

2022 年 9 月 26 日

西サハラ友の会

はじめに

TICAD8 (第 8 回アフリカ開発会議) が 2022 年 8 月 27 日・28 日、チュニジアの首都チュニスで開催された。日本政府は当初よりサハラ・アラブ民主共和国 (RASD: 英語略記は SADR、以下 SADR と表記) 代表団を招待しない方針であり、今回も招待しないと声明していたが、アフリカ連合委員会 (AUC) がアフリカ連合 (AU) 閣僚執行理事会の決議に基づきすべての加盟国に招待状を送り、AUC 議長が個別に SADR 大統領宛に招待状を送ったことで、ブルーヒーム・ガーリー大統領率いる SADR 代表団は TICAD8 に参加することができた。8 月 27 日、ホスト国チュニジアのサイード大統領が空港でガーリー大統領を出迎え、空港貴賓室で会談した。これを知ったモロッコはチュニジアに対する抗議として TICAD8 への出席を取り止め、チュニジア大使を召還した。対抗措置としてチュニジアもモロッコ大使を召還した。以後、チュニジア・モロッコ外交関係は危機に陥っている。

SADR 招待問題は TICAD8 が初めてではない。TICAD が AUC を新しく共催者に迎えたのは TICAD5 (2013 年 6 月、於横浜) の準備を進めていた 2010 年であった¹。

AU 側では、2015 年のジョハネスバーグでの第 27 回通常閣僚執行評議会が、AU がステークホルダーとなる会議への全加盟国の参加の権利を確認した。その時の閣僚執行理事会決定 EX.CL/Dec.877 (XXVII) の C (多国間協力) の 10 は、「AU がステークホルダーとなるパートナーシップ枠組において行われるすべての会議、活動、イベントにすべての AU 加盟国が差別なく参加する権利を確認する」と述べている²。以来 AU は全加盟国参加原則を強く主張するようになった。背景には、植民地主義によって分断されたアフリカ諸国が独立後も先進国の都合で分断を余儀なくされている状況を克服しようとする団結の精神があった。

1. TICAD6 (2016) への参加問題

TICAD6 は、それまで日本でのみ開催されていた TICAD が初めてアフリカで開催されることになった会議であった。2016 年 8 月 23-25 日、ケニヤの首都ナイロビで開催された

¹ 2010 年夏に AUC が TICAD の共催者となった経緯について、アフリカ連合日本政府代表部のブログ「アフリカ徒然草 第 15 回」は、2007 年に TICAD の共催団体であった Global Coalition for Africa が解散したことから AU に共催を提案したところ、AU は AUC を共催者とするよう回答してきたと書いている。つまり、日本は AU に共催になってもらう意図であったのであり、AU が AUC を共催者として指名したということである。 <https://www.au-mission.emb-japan.go.jp/files/100251522.pdf>

² African Union Executive Council, Twenty-Seventh Ordinary Session, 7-12 June 2015, Johannesburg, South Africa, Decisions, EX.CL/Dec.873-897 (XXVII). EX.CL/Dec.877 (XXVII), C-10, p. 2.

TICAD6 の高級実務者会合に SADR 代表団は参加した。このときモロッコは抗議して退席したとされる。(ちなみに 2016 年当時、モロッコは AU の加盟国ではなかった。モロッコの AU 再加盟承認は 2017 年 1 月 30 日。) しかしその後、TICAD6 の閣僚級事前会合 (8 月 26 日) には SADR の席は設けられていたが出席せず、本会議 (8 月 27 日・28 日) には席すら設けられなかった。背景事情に詳しい筋によると、ケニヤの外相が SADR 代表団を説得して出席をやめてもらったそうである。

2017 年 8 月 23 日～25 日にモザンビークの首都マプトで開催された TICAD6 フォロアアップ閣僚会議において、SADR の参加をめぐる対立が再燃した。会場でもみ合いになるなど騒ぎになったことから、後日 AU は問題の報告書を作成した³。以下の記述はその報告書による。

TICAD6 フォロアアップ閣僚会議の開催に向けて、2017 年 4 月 11 日、共催国による TV 会議が開催された。そこで日本政府はモザンビークと共同で招待状を送ることに合意した。後に招待国リストが共有されたとき、AUC はリストに SADR が含まれていないことに気付いた。日本政府の説明は、日本は西サハラを国家承認しておらず、TICAD は日本と AU のバイラテラルなフォーラムではない、日本とアフリカ諸国のマルチラテラルなフォーラムである、したがってすべての AU 加盟国が参加しなくてもよいというものであった。

これに対し、2017 年 6 月に東京で開催された合同モニタリング会議において AU 代表団は、AU がその部分となるすべての会合に AU 全加盟国が出席するという AU の立場を改めて日本に伝え、関連する AU の決定を文書で提示した。関連する AU の決定とは以下のものを指す。

1. 2017 年 1 月の組織改革 (カガメ報告) に関する総会決議 : Assembly/AU/Dec.635 (XXVIII9)
2. 2017 年 1 月の閣僚執行理事会決議 : EX.CL/Dec.942 (XXX)
3. 2016 年 1 月の閣僚執行理事会決議 : EX.CL/Dec.899 (XXVIII)
4. 2015 年 6 月の閣僚執行理事会決議 : EX.CL/Dec.877 (XXVII) 「はじめに」を参照。

AUC 副議長は、モザンビークと日本の大使を交えて会議を行い、AU の立場を改めて両者に伝えた。加えて、AU 本部があるエチオピアの首都アディスアベバのモザンビーク大使館には、すべての AU 加盟国の会合への参加に関する AU の決定について、外交文書 (Note Verbale) で通知した。

2017 年 8 月 14 日、AU の「多国間協力に関する常設代表小委員会」の会議で、モザンビークの代表は SADR に招待状を送ったと述べ、SADR 外相は招待状の受け取りを確認した。この会議では、参加登録ウェブサイトが日本が運営していることに懸念が表明された。なぜなら、日本政府が特定の加盟国の参加に制限をかける恐れがあったからである。ただ、モザ

³ African Union, Executive Brief on the TICAD VI Ministerial Follow-Up Meeting in Maputo, the Republic of Mozambique, 23rd-25th August 2017, 3 September 2017.

ンビーク政府代表が、オンライン登録で困難に直面した国については到着時に登録できるよう準備をしていると述べたため、全加盟国参加は確保される見通しとなった。

閣僚会合の前に高官会議が8月23日に開催される予定であったが、SADRの参加をめぐり日本政府とAUが合意に達せず、高官会議は開催されなかった。事態打開のためにAUCと日本政府との間に何度か会議が開かれた。そこで日本政府は以下の提案を行った。

- ・ SADR は一個の市民社会団体として参加を許される。
- ・ SADR はモザンビーク政府代表団の一部としてモザンビークのバッジを付けて参加する。
- ・ SADR は AUC のバッジを付けて会場に入る。
- ・ SADR はネームプレートなしで参加する。
- ・ SADR はオブザーバーとして参加する。

AUCは、AU加盟国の首脳・政府から与えられたマンデートは明確であり、したがってSADRの参加実現を確実にする必要があるとして、これらすべての提案を拒否した。日本政府はモロッコ政府がSADRが出席すれば参加しないと断言しているためモロッコが不参加となることを避けたいとの考えで、立場を変えなかった。打開策が見いだせないまま、高官会議は流れてしまった。

その後、閣僚会議を開催するにあたり、日本は、外務大臣が壇上で着席するまでSADRのネームプレートを伏せたままにしておくという条件で、すべてのAU加盟国の参加を了承した。これによって閣僚会議は予定通り開催された。

しかし、閣僚会議当日、SADR代表団が会場に入ろうとしたとき、日本の警備担当者とモロッコ政府代表団員がバッジを付けていない者は入れないと主張し、その結果、もみ合いとなった。モザンビーク外相が直接やってきてSADR代表団を会場に入れるよう要請したが、その要請は聞き入れられなかった。そのため、モザンビークの警備員が呼ばれ、日本の警備担当者を入口から排除するよう命じられた。こうして、SADRとモロッコの両政府代表団はともに完全なかたちで閣僚会合に参加した。

AUの報告書は最後の提言の部分で、第5回AU-EUサミットについてEUに対しAU全加盟国の参加を周知すべきことを提言している。AUとしては、AU加盟国に対する日本政府の扱いが前例とならないよう引き締めを図る必要を感じていたということである。

2. TICAD7 (2019) への参加問題

2017年のマプト閣僚会議の後も問題は解決せず、AUと日本政府の綱引きは続いた。

2018年10月6日と7日、東京で開催されたTICAD7に向けての閣僚会合では、SADRは会場に着席することが認められたが、その代わりに、机の上に置かれたアフリカ諸国の代表団のネームプレートはすべて「アフリカ連合 (African Union)」とだけ書かれ、国名は示されないものとなった。また、各国は国旗を掲げることもできず、代表団メンバーがつけるパスの国名が入口で切り取られるなど、国名表示はことごとく抑えられた。つまり、西サハラの参加

が認められる代わりに、AU 加盟国は国名を出せないという代償を払わされたのであった。こうした措置について、6日の開会式でスピーチを行った河野外相は次のように述べた。

最後に、仮に日本が承認していない、「国」と自称する主体がこの会場にいたとしても、その事実は黙示的にも明示的にも国家承認に関する日本の立場に影響を与えるものでないことを表明する。また、共催者であるアフリカ連合と日本以外の、いかなる名札も許されないことを明確にしたい。卓上を含めた全体会合の会場内にある旗についても、共催者であるアフリカ連合と日本以外のものの設置は許されない。秩序を乱す者は誰であれ、会場からの立退きを要求されることがある。⁴

続いて、河野外相は2018年12月のモロッコ訪問時の会見でも「西サハラは日本は国家として承認しておりませんし、今後も国家として承認するつもりはございません。また、国家として承認していない西サハラを日本が TICAD に招待することはありません。その旨はモロッコ側にも明確に申し上げました」と述べた⁵。

果たして、2019年8月28日～30日に横浜で開催された TICAD7（第7回アフリカ開発会議）に、SADR 代表団の出席は最終的に出席が許された。しかし、詳しい筋によれば、AU が SADR が参加できなければ TICAD に参加しないという強い主張を行って日本政府に圧力をかけたため、最終的にはなんとか出席だけはできることになったという。河野外相は27日の閣僚事前準備会合でのあいさつで再び「日本が国家承認していない主体の本会合及び首脳会合を始めとする TICAD7 への参加は、同主体の地位に係る日本の立場に影響を与えるものではないことを改めて表明したいと思います」と述べた⁶。

3. TICAD8 (2022) への参加問題

TICAD8 への SADR の参加問題についてわれわれが知っているのは以下のことである。

2022年3月26日・27日に閣僚会合がオンラインで開催されたが、これに SADR は招待されず、参加できなかった。オンライン会議を運営していたのが日本政府であることから、リンクを送らず、参加できないようにしたものと考えられる。

7月14日、ザンビアのルサカで開催されていた AU 閣僚執行理事会は、長い外相たちの議論を経て、改めて加盟国すべてが TICAD に参加できるよう呼びかける決議を採択した。ポリサリオ戦線が関係筋からえた情報によれば、会議中モロッコは「アフリカ諸国を日本と結びつけるパートナーシップは AU の枠組には入らない」と主張したが、それを支持する国は

⁴ 外務省「TICAD 閣僚会合開会式河野外務大臣スピーチ（仮訳）（2018年10月6日）。

https://www.mofa.go.jp/mofaj/af/af1/page4_004392.html

⁵ 外務省「河野太郎外務大臣臨時会見記録」（平成30年12月14日（月曜日）16時56分、於：モロッコ・ラバト）。https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/kaiken4_000790.html

⁶ 外務省「（仮訳）TICAD7 閣僚事前準備会合河野太郎外務大臣による挨拶」（2019年8月27日、於：横浜）。<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000510564.pdf>

一つもなかったという⁷。決議はムッサ・ファキ AUC 議長に AU の立場を日本に伝えるよう要請した。

8 月 10 日、AUC は上記の AU 閣僚執行理事会決議他にもとづき AU 全加盟国に対し TICAD8 への参加を呼びかける招待状 (CCP/PMRM/RM/11/407/22) を発した。この招待状は AU 日本政府代表部にも Cc.されている。

8 月 18 日、ムッサ・ファキ AUC 議長は、ブラーヒーム・ガーリー SADR 大統領宛に TICAD8 への招待状 (CCP/A41/570.08.22) を送った。この招待状も AU 日本政府代表部に Cc.されている。

こうした事態の展開を見た AU 日本政府代表部は、8 月 19 日、AUC に対して Note Verbale (Ref. No. 20/22) を送った。内容は、TICAD8 への正式な招待状は岸田首相とサイド大統領が署名したものが唯一であり、それなくして TICAD8 の会場に入ることは許されない、また CCP/A41/570.NV/08.22 (注：なぜ NV が入っているのかは不明) に言及されている主体 (entity) には同招待状は送られない、というものであった。

TICAD8 前日の 8 月 26 日 (金)、各国首脳が次々とチュニスに到着した。チュニアのサイド大統領は空港にいて到着する首脳らを出迎えた。その中にブラーヒーム・ガーリー SADR 大統領もいた。二人はその後空港の貴賓室で会談を行った。空港でレッドカーペットの上を歩くサイド大統領とガーリー大統領。貴賓室で会談する 2 人。これらの写真をメディアが報道し、SADR 代表団が TICAD8 に参加できることが確実となった。それを知ったモロッコはサイド大統領が SADR の招待に関わっているとみて、チュニアを激しく非難し、TICAD8 への出席を取り止め、チュニア大使を召還すると外務省声明で発表した⁸。声明においてチュニアへの批判点は 3 点あった。

1. チュニアは近年モロッコ王国とその利益に対して否定的な立場と行動を繰り返したり、TICAD8 での同国の態度がそれをより明確にした。
2. チュニアは日本の提言を無視し、準備過程と確立したルールに違反して、一方的に分離主義組織 (l'entité séparatiste) を招待した。
3. チュニアの国家元首が分離主義民兵のリーダーに与えた歓迎は深刻で前例のない行為であり、モロッコ国民とその軍人たちの感情を深く傷つけるものである。

モロッコ外務省の声明は、モロッコ政府の措置はモロッコ国民とチュニア国民の強い絆に影響を与えるものではなく、モロッコのアフリカの利益及び AU の行動に対する関与、さらにはモロッコの TICAD に対するコミットメントに影響を与えるものではないと述べている。つまり、唯一チュニア大統領だけを悪者にしたあげている。しかし、AU 閣僚執行理事会での経緯からもわかるように、モロッコは AU 自体が SADR の参加を決定したことを

⁷ Sahara Press Service, 16 July 2022, "Morocco fails to exclude SADR from participating in upcoming TICAD": <https://www.spsrasd.info/news/en/articles/2022/07/16/40659.html>

⁸ Royaume du Maroc, Ministère Affaires Étrangères de la Coopération Africaine et des Marocains Résident à l'Étranger, Communiqué. Le 27 août 2022.

知っていた。サイード大統領だけに批判を集中させる戦術だったと考えられる。

チュニジアは翌 8 月 27 日、対抗措置としてモロッコ大使を召還した。チュニジアは、モロッコの反応に「驚いた」と述べ、西サハラ問題については国際法にもとづき完全に中立的立場を維持してきたのであり、SADR に招待状を出したのは AU であると釈明した⁹。

結局、SADR 代表団はモロッコが欠席したまま TICAD8 に参加した。彼らはサハラウィ共和国という国名の書かれたネームプレートの席に座った。会議開催前の集合写真撮影では、ガーリー大統領は最前列で日本の林外務大臣の隣 4 人目に目立つ民族衣装を着て立った。林外相はスピーチでもとくに SADR の参加については触れなかったようで、この点、河野外相とは対応が異なった。

モロッコの怒りは鎮まらず、8 月 27 日、モロッコの空手連盟は 9 月 7 日～11 日にチュニジアで行われる北アフリカ空手選手権大会への不参加を決めた¹⁰。また、8 月 29 日、モロッコのハンドボール連盟は 9 月 17 日～27 日にチュニジアで行われる第 37 回アラブクラブハンドボール選手権大会と 9 月 28 日～10 月 10 日に同じくチュニジアで行われるアフリカクラブハンドボール選手権大会への参加を取り止めると発表した¹¹。モロッコ以外でもエジプトが北アフリカ空手選手権大会への不参加を決めた。モロッコの外相やメディアは、9 月に入ってからチュニジアがガーリー大統領を招待したと言い続け、あくまでチュニジア大統領だけを攻める戦術を続けた。

おわりに

TICAD8 の半年前、第 6 回 AU-EU サミットが 2022 年 2 月 17 日～18 日にブリュッセルで行われ、そこには SADR 代表団が AU の正式加盟国として他国と区別されることなく参加していたため、それとは対照的な TICAD8 における日本の AU 加盟国に対する扱いが浮き彫りとなった。EU-AU サミットでは、AU の参加国は AU が招待状を送ることになっていた。もちろんモロッコには、EU はパートナー機構として本気で西サハラを阻止しようと思えばできたはずだ、との思いが強い¹²。確かに、2014 年にブリュッセルで開かれた AU-EU サミットに、EU はスーダンと SADR を招待しなかった。スーダンの場合は、ICC（国際刑事裁判所）がオマル・アル・バシール大統領に対してダルフルでの残虐行為に関連し逮捕状を出していたので、招待を拒否したものであった。SADR については「国際的な承認がなされていない」という理由で招待しなかった。つまり、AU 全加盟国の参加という原則に EU は

⁹ Le Monde, 27 August 2022, "Tunisia in turn recalls Morocco envoy in Western Sahara row": https://www.lemonde.fr/en/le-monde-africa/article/2022/08/27/tunisia-in-turn-recalls-morocco-envoy-in-western-sahara-row_5994964_124.html

¹⁰ Morocco World News, 28 August 2022, "Morocco Boycotts Karate Competition in Tunisia over Hostile Acts". <https://www.moroccoworldnews.com/2022/08/351021/morocco-boycotts-karate-competition-in-tunisia-over-hostile-acts>

¹¹ North Africa Post, 30 August 2022, "Morocco's Handball Federation withdraws from competitions in Tunisia". <https://northafricapost.com/60319-moroccos-handball-federation-withdraws-from-competitions-in-tunisia.html>

¹² Morocco World News, 21 February 2022, "EU's Hosting of Brahim Ghali at EU-AU Summit Shows Duplicity and Doublespeak": <https://www.moroccoworldnews.com/2022/02/347204/the-eus-hosting-of-ghali-at-summit-shows-duplicity-and-doublespeak>

例外を主張していたわけである。しかし、2015年にAUがパートナーとの会議に全加盟国参加の原則を確認し、2017年のマプト事件以後AUがEUに対して全加盟国参加の原則をより強く周知させたとすれば、EUはそれに応じたといえる。そして応じないのが日本、ということになる。

EUがAUの強い要請に応じた背景には、AUの全加盟国参加原則への強いこだわりに加え、中国のアフリカ進出に対抗するGlobal Gateway構想を実現するためにはAUの協力が欠かせないという判断があっただろう。また、2021年以降、モロッコのEU加盟国（ドイツとスペイン）に対するハラスメントともいえる外交戦術にEU自体が悩まされてきたことがあり、EUとしてもモロッコの機嫌を伺うばかりではいけないという思いが募っていた可能性もある。

日本政府のTICADからの西サハラ排除の理由は、SADRを国家承認していない、AUとの共催ではないというものである。しかし、AUの事務局であるAUCがAUではないという論理には無理があり、実際AUCは組織上AUの決定に束縛される。2010年にAUCが共催となった経緯（脚注1を参照）は、AUが実務を担うAUCを共催者として指名したということであって、AUCの上にAUがあるという構図は了解されていたはずである。

TICADはAUCをパートナーとして迎えた第5回以降、日本の首相とAU議長を共同議長にしている。また、TICAD8で発表された「チュニス宣言」の最初の文は、「我々、日本及びアフリカ連合加盟国の首脳、政府の長及び代表団は、TICAD共催者である国連、国連開発計画（UNDP）、世界銀行及びアフリカ連合委員会（AUC）の代表とともに、第8回アフリカ開発会議（TICAD8）に参加するため、2022年8月27日から28日までチュニジア共和国のチュニスにおいて一堂に会した」（下線部は筆者による強調）となっている¹³。つまり、日本も合意した文書において、参加者はアフリカ諸国ではなくAU加盟国となっているのである。またチュニス宣言の項目1.5は「TICAD8は課題に立ち向かい、AUアジェンダ2063及び持続可能な開発目標（SDGs）の達成に向けた長年の努力を更に積み重ねるため、一貫した、より開かれた、透明性の高い、かつ包摂的な多国間主義の基本的価値を認識した」（下線部は筆者による強調）と謳い、AUの開発アジェンダに正面から言及している。これでは実態としてAUがパートナーでないとは言えない。

TICAD9は2025年に日本で開催される予定になっている。それに向けて2024年には閣僚会合が開催される。AU側は全加盟国参加原則をより意識的に打ち出してくると思われる。日本にとっても、AUの原則を尊重しないままTICADを続けることはますます難しくなるだろう。

¹³ 「TICAD8 チュニス宣言」（和文仮訳）、外務省 HP:
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100386627.pdf>