



防衛研究所

The National Institute for Defense Studies

米大統領選後の安全保障の展望④

バイデン新政権における米国の対アフリカ政策の課題

NIDS コメンタリー

神宮司 覚 理論研究部政治・法制研究室 研究員

第 145 号 2020 年 12 月 8 日

はじめに

11 月 3 日に行われた米国の大統領選挙の結果、ジョー・バイデン（Joe Biden）元副大統領が来年 1 月に新政権を樹立することがほぼ確実となった。本稿ではバイデン政権における米国の対アフリカ政策の課題について考察を行う。特に、(1)トランプ（Donald Trump）政権下で低下したアフリカの米国に対する信頼の回復、(2)アフリカの平和と安定への米国の関与、(3)アフリカにおける中国との関係の 3 つに焦点を当てて分析する。

1. アフリカの米国に対する信頼の低下とその修復

米アフリカ関係をめぐってトランプ政権が残したものは、アフリカ諸国の米国に対する信頼の低下である。それは主として、トランプ大統領のアフリカに対する発言や政策によって生じた。大統領就任から間もない 2017 年 1 月には、中東 4 개국と共に、スーダン、ソマリア、リビアの国籍を持つ人々が米国へ渡航することを 90 日間禁止する大統領令に署名した。テロリストを入国させないという目的の下で、特定の国籍を持つ（あるいは特定の宗教を信奉する）人々を一括りにして入国禁止とすることは差別的であるとして、米国内のみならず世界中で大きな批判を巻き起こした。当時のズマ（Nkosazana Dlamini-Zuma）アフリカ連合（AU）委員会委員長は、「大西洋間奴隷貿易の時代に、我々の国から多数の人々を奴隷として連れて行ったまさにその国が、今回、我々の一部の国からの難民を受け入れないという決定を行った」と皮肉を込めた批判を行った¹。9 月に渡航禁止の対象として追加されたチャドの政府は、これまでテロとの闘いに協力してきたにもかかわらずこうした決定がなされたことに「理解できない」とし、再考を求めた²。

また 2018 年には、移民政策を議論する中でトランプ大統領が、中米の一部の国と共にアフリカ諸国を「不潔極まりない（shithole）国々」と形容したと報じられた³。これに対しても、国連や AU、アフリカ諸国をはじめとして国際的に大きな批判を招いた。ボツワナ外務省は同国駐在の米国大使を呼び出し、トランプ大統領の発言は「非常に無責任であり、非難されるべきものであり、人種差別主義的である」と強く抗議し、ボツワナもこの「不潔極まりない」国の 1 つであると米国は考えているのか明らかにするよう求めた⁴。

こうした差別的な発言・政策に加えて、地域情勢に配慮しない発言は、しばしばアフリカ諸国からの反発を招いた。エチオピアが建設している大エチオピア・ルネサンスダム（GERD）をめぐっては、ナイル川下流に

¹ Ed Cropley and Aaron Maasho “U.S. Travel Ban Heralds ‘Turbulent Times’ for Africa – AU Chief,” *Reuters*, January 30, 2017, <https://jp.reuters.com/article/uk-usa-trump-immigration-africa-idAFKBN15E0Y3>.

² “Around the World and the U.S., New Travel ban Draws Anger, Applause and Shrugs,” *The New York Times*, September 25, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/09/25/us/travel-ban-reaction.html>.

³ Josh Dawsey, “Trump Derides Protections for Immigrants from ‘Shithole’ Countries,” *Washington Post*, January 12, 2018, https://www.washingtonpost.com/politics/trump-attacks-protections-for-immigrants-from-shithole-countries-in-oval-office-meeting/2018/01/11/bfc0725c-f711-11e7-91af-31ac729add94_story.html.

⁴ Ed Stoddard and Chris Mfula “Africa Calls Trump Racist after ‘Shithole’ Remark,” *Reuters*, January 13, 2018, <https://fr.reuters.com/article/uk-usa-trump-immigration-reaction-idAFKBN1F11VL>.

あり、GERD 運用によって自国の水資源に多大な影響を受ける恐れのあるスーダンやエジプトと、エチオピアとの間で激しい外交闘争が繰り広げられている。これに関してトランプ大統領は 2020 年 10 月、エジプトやスーダンの立場に同調する形で、交渉がまとまらなければ「最終的にはエジプトはダムを爆破することになるだろう」と述べたのである。こうした発言に対して、エチオピアのアビィ (Abiy Ahmed) 首相は、「エチオピアはいかなる形の攻撃にも屈しない」とし、このような脅しは「誤ったものであり、非生産的であり、明白な国際法違反である」と反発した。エチオピア外務省もトランプ大統領の発言は、エジプトとエチオピアの戦争を扇動するものであると批判した⁵。

このようにトランプ政権の 4 年間で低下したアフリカ諸国の米国に対するイメージや信頼をいかに回復させることができるかが、バイデン新政権の対アフリカ政策における第一の課題となる。実際、バイデン陣営の選挙キャンペーン用ウェブサイトには、対アフリカ政策について「相互の尊重に基づく関与を取り戻す」と記されており、トランプ政権ではアフリカに対する敬意を欠いており、それを是正する必要性があるとの認識を持っていることがうかがわれる⁶。

とはいえ、米国の対アフリカ政策がバイデン政権下で劇的に変わる可能性は低い。上記のようなトランプ大統領の発言とは裏腹に、実質的には、トランプ政権は過去の政権が築き上げてきた対アフリカ政策の多くを引き継いでいるからである⁷。米国が直面する様々な外交課題の中で、アフリカ地域の優先順位がバイデン政権下で大きく上がることは現状では考えにくく、基本的にはこれまでの政策の多くが継続されることになると思われる。

それでは、どのようにバイデン政権はアフリカ諸国からの信頼を取り戻していくことができるであろうか。おそらく最も現実的なアプローチは、アフリカが直面する喫緊の課題に積極的に関与する姿勢を見せ、1 つ 1 つクリアすることである。そして、その観点からは何よりもまず新型コロナウイルス感染症 (COVID-19) への対応がカギとなる。具体的には、トランプ政権下で表明された世界保健機関 (WHO) からの脱退の撤回や、日本や欧州諸国が参加する COVID-19 ワクチンの公平な分配枠組みである COVAX ファシリティへの米国の参加実現などが重要となる。WHO や COVAX から最も恩恵を受けるのは経済的に貧しい国々であり、アフリカは最大の裨益地域となる。そのため米国がこれらの機関や枠組みを積極的に支援し、リーダーシップを発揮していくことはアフリカの米国に対する信頼回復につながることは間違いない。またコロナ禍でアフリカ経済が低迷する中で、同地域の国々が抱える対外債務問題への対応も米アフリカ関係に影響を与えることになるであろう。

2. アフリカの平和と安定

経済や公衆衛生などと並んで、平和と安定は米国の対アフリカ政策における主要課題の 1 つである。ソマリアやサヘル地域、コンゴ民主共和国など武力紛争が続く国・地域の安定化や、南スーダンなどにおける平和構築、スーダンなどの体制移行期にある国々への支援など、バイデン政権が取り組むべき課題は多い。

なかでもテロとの闘いの一環として米軍が直接的な関与を行っているソマリアやサヘル地域に対して、バイデン政権がどのような方針をとるのかは焦点の 1 つである。特にソマリアでは依然としてイスラーム主義武装勢力のアルシャバブ (al-Shabab) がソマリア中・南部の大部分を支配し、ソマリア連邦政府に対する攻撃を続けるなど、平和に向けた道筋は見いだせないままである。トランプ政権はそれまでの政権と比べて、

⁵ “Trump Comment on ‘Blowing Up’ Nile Dam Angers Ethiopia,” *BBC News*, October 24, 2020, <https://www.bbc.com/news/world-africa-54674313>

⁶ “The Biden-Harris Agenda for the African Diaspora,” <https://joebiden.com/african-diaspora/>.

⁷ John Campbell, “Trump’s Africa Policy Is Better than It Looks,” *Council on Foreign Relations*, April 6, 2020, <https://www.cfr.org/in-brief/trumps-africa-policy-better-it-looks>.

アルシャバブに対する空爆を大幅に増やした⁸。また 2017 年 4 月には、20 年以上ぶりに数十人規模の米軍兵士をソマリアに派遣し、現地の軍の訓練や作戦支援に携わるなど、軍事的関与を強化してきた⁹。他方で、ソマリア紛争の専門家は、アルシャバブを倒すという目標のもとで米国の歴代政権が行ってきた軍事面を中心とした関与は、ソマリアの持続的な平和と安定につながっていないとし、交渉による紛争の終結・解決を目指すべきであり、そのための外交的関与を強化すべきであると指摘する¹⁰。こうした政策上の選択肢があるなかで、バイデン政権がどれを選ぶことになるかは、ソマリアのみならず、アフリカ地域全体の平和と安定に米国が今後どのように関与しようとするのかを見極める上で重要となる。

ソマリアやサヘル地域など、テロとの闘いの観点から優先順位の高い国や地域を除けば、アフリカにおける米国の直接的な軍事的関与は限られており、それはバイデン政権になっても大きく変わることはないであろう。そのため、同地域の平和・安定を目指すうえで重要となるのは国連や AU をはじめとする国際機関、地域機関が実施する平和維持活動 (PKO) などの取り組みへの支援といった間接的関与である。トランプ政権は国連をはじめとする国際機関に対して一貫して懐疑的な立場を取り、国連 PKO についても予算の縮減などを迫ってきた。しかし、これまでの研究の蓄積から明らかになっているのは、PKO が紛争の予防、紛争中の暴力の抑制、紛争の再発防止のいずれについても非常に有効な手段となりうるということであり、また PKO 実施のコストについても、例えば米軍などを直接派兵するよりもはるかに安く済むという事実である¹¹。こうした科学的知見や事実を踏まえて、バイデン政権が国連 PKO などを積極的に支持する方針をとるかどうかが目される。

本稿執筆時点では、国連 PKO 等に対するバイデン政権の具体的な政策については明らかになっていないが、以下のような理由から、国連や PKO にとってポジティブな変化がもたらされることが期待されている。まず、バイデン氏自身のこれまでの取り組みである。2014 年 9 月にはオバマ政権の副大統領として、国連 PKO に関するサミットを国連事務総長らと共に主催した。そこには世界各国の首脳が参加し、PKO の強化に向けたコミットメントを行った¹²。また上院議員時代の 1990 年代末には、当時の米国が抱えていた 9 億ドル以上もの国連に対する債務を支払うための法律を通すうえで主導的な役割を果たしたこともある¹³。

さらに国連大使の候補としてトマスグリーンフィールド (Linda Thomas-Greenfield) 氏を選ぶとともに、トランプ政権で格下げされた同ポストを閣僚級ポストに戻す方針であることも、バイデン政権が国連を重視し、リーダーシップを発揮する意欲を有していることを示唆するものとして受け止められている¹⁴。トマスグリー

⁸ “The War in Somalia,” America’s Counterterrorism Wars, New America, <https://www.newamerica.org/international-security/reports/americas-counterterrorism-wars/the-war-in-somalia/>, accessed November 27, 2020.

⁹ “US Troops to Help Somalia Fight Al-Shabab,” *BBC News*, April 14, 2017, <https://www.bbc.com/news/world-africa-39600419>. 一方で最近の報道によれば、トランプ大統領は、ソマリアに現在駐在する 700 名以上の米軍兵士のほぼ全員を任期終了までに撤退させる方針であるという。Eric Schmitt, Thomas Gibbons-Neff, Charlie Savage and Helene Cooper, “Trump Is Said to Be Preparing to Withdraw Troops from Afghanistan, Iraq and Somalia,” *The New York Times*, November 16, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/11/16/us/politics/trump-troop-withdrawal-afghanistan-somalia-iraq.html>.

¹⁰ Paul D. Williams, *Understanding US Policy in Somalia: Current Challenges and Future Options*, July 14, 2020, Chatham House.

¹¹ Barbara F. Walter, Lise Morje Howard, and V. Page Fortna, “The Extraordinary Relationship between Peacekeeping and Peace,” *British Journal of Political Science*, published online on November 24, 2020, 1–18, doi:10.1017/S000712342000023X.

¹² “Fact Sheet: Summit on UN Peacekeeping,” September 26, 2014, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/26/fact-sheet-summit-un-peacekeeping>.

¹³ Mark Leon Goldberg, “Joe Biden and the United Nations,” *UN Dispatch*, November 9, 2020, <https://www.undispatch.com/joe-biden-and-the-united-nations/>. 他方で、本法律が債務を支払うにあたって様々な条件を国連に課していることについての批判も存在する。Timothy K. Mackey and Thomas E. Novotny, “Improving United Nations Funding to Strengthen Global Health Governance: Amending the Helms – Biden Agreement,” *Global Health Governance*, Vol. 6 No. 1 (Fall 2012).

¹⁴ Matthew Lee, “Biden’s Choice for UN Envoy Signals Return to US Engagement,” *AP News*, November 23, 2020, <https://apnews.com/article/joe-biden-national-security-united-nations-5977679957d3e8151505f6ed75b23486>.

ンフィールド氏は、国務省の外交官として 30 年以上にわたるキャリアを積み、リベリアの大使やアフリカ問題担当の国務次官補を務めるなど、アフリカ地域に関しても豊富な知見を有する。そのため、国連を通じたアフリカへの関与についても、トランプ政権と比べて積極的かつ同地域の歴史的、政治・社会的文脈を踏まえたものとなることが期待される。

3. アフリカにおける中国との関係

バイデン新政権の対アフリカ政策を考えるうえでは、同地域における影響力を年々増している中国とどのように向き合うのかも重要な要素の 1 つである。トランプ政権では、中国との競争が前面に出され、それは対アフリカ政策にも反映されようとしていた。特に 2018 年 12 月に当時のボルトン (John R. Bolton) 国家安全保障担当補佐官が発表した「新アフリカ戦略」においては、中国とロシアが賄賂などの不正な方法や対外債務などをテコにして、アフリカにおける影響力を拡大しているとし、それがアフリカの国々の発展を阻害しているのみならず、米国の同地域における経済的及び安全保障上の利益を脅かしていると主張した¹⁵。また同演説のなかで発表され、2019 年 6 月に開始されたのが、プロスパー・アフリカである。これはトランプ大統領のイニシアティブであり、米アフリカ間の双方向の貿易・投資を拡大することを通じて、アフリカで拡大する中国やロシアの影響力に対抗しようとするものである¹⁶。

しかし、こうした中国のアフリカにおける影響力拡大に対する危機感にもかかわらず、トランプ政権の対アフリカ政策の基調となったのは同地域への無関心であり、アフリカの国々に対する積極的な関与はあまり見られなかった。実際、アフリカ地域への米国大統領訪問は、2015 年 7 月にオバマ大統領がエチオピアを訪れて以降は実現していない。特にコロナ危機に際しては、中国が医療物資や専門家を、アフリカを含む世界各地に積極的に提供・派遣したのに対して、米国はもっぱら自国内の対応に追われ、また中国・WHO への批判を行う一方で、アフリカの国々が必要とする支援を十分に行ってきたとは言いがたい。中国アフリカ関係も決して順風満帆とは言えないが、米国や他の国に頼れないなかで、アフリカ諸国は中国に傾斜せざるを得ない状況が続いている。

バイデン政権がアフリカにおける中国の伸張に関して、どのような方針をとるのかは現時点では明らかではない。米国の中国に対する方針はアフリカにおいて決まるのではなく、より幅広い外交・安全保障上の文脈の中で形成され、その一部がアフリカ地域にも反映されることになる。そのため、米国のアフリカにおける対中政策は、政権発足後、徐々に明らかになっていくことと思われる。他方で、バイデン政権の対中政策がどのようなものになるにせよ、アフリカという文脈の中では、中国との競争・対抗と協力が混在したものになる可能性が高い。アフリカ地域の平和・安定や経済成長の実現は、米中で共通する利益であり、アプローチの違いはあれども、協力可能な分野は数多く存在する。特に、AU や準地域機構が主導する取り組み (例えば、和平の仲介など) については、米中が協力して、外交的あるいは資金的に支援することは十分に可能である。その一方で、人権などの米国として妥協しにくい分野もあり、個々の課題や国ごとに米中の関係性は変わることになるであろう。

¹⁵ "Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Trump Administration's New Africa Strategy," White House, December 13, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-trump-administrations-new-africa-strategy/>.

¹⁶ Nicolas Cook and Brock R. Williams, "The Trump Administration's Prosper Africa Initiative," *In Focus*, November 17, 2020, Congressional Research Service.

おわりに

トランプ政権で低下したアフリカ諸国の米国に対する信頼回復に加えて、アフリカ各地で続く武力紛争やコロナ禍によって低迷する経済、影響力を拡大する中国など、バイデン新政権がアフリカにおいて取り組むべき課題は多い。しかし、バイデン政権において、アフリカ地域の外交政策上の重要度が大きく変わることを示唆するものではなく、これまでとは全く異なるような政策・アプローチをとる可能性は低い。その一方で、アフリカ諸国のバイデン政権誕生への期待は高く、米アフリカ間で存在する認識上のギャップが、アフリカ側のバイデン政権に対する失望へとつながらないよう、米国としては注意をはらう必要がある。具体的には、政権発足後の比較的早い段階で、アフリカの国々や人々に向けて何らかのメッセージをバイデン政権として出すことが重要となるであろう。特に、地域全体に共通する課題として、コロナ危機やコロナ後を見据えた経済復興（対外債務問題も含む）に関して、米国がアフリカを積極的に支援していく姿勢を示すことができるかが注目される。

(2020年11月30日脱稿)

プロフィール

profile

理論研究部

政治・法制研究室

研究員 神宮司 覚

専門分野：アフリカの政治・安全保障、
政軍関係、治安部門改革

本欄における見解は、防衛研究所を代表するものではありません。
NIDS コメンタリーに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。
ただし記事の無断転載・複製はお断りします。

防衛研究所企画部企画調整課

直 通：03-3260-3011

代 表：03-3268-3111（内線 29171）

F A X：03-3260-3034

※ 防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.mod.go.jp/>