

ブリーフィング・メモ

アフリカにおけるクーデターの再来？

理論研究部政治・法制研究室

神宮司 寛

はじめに

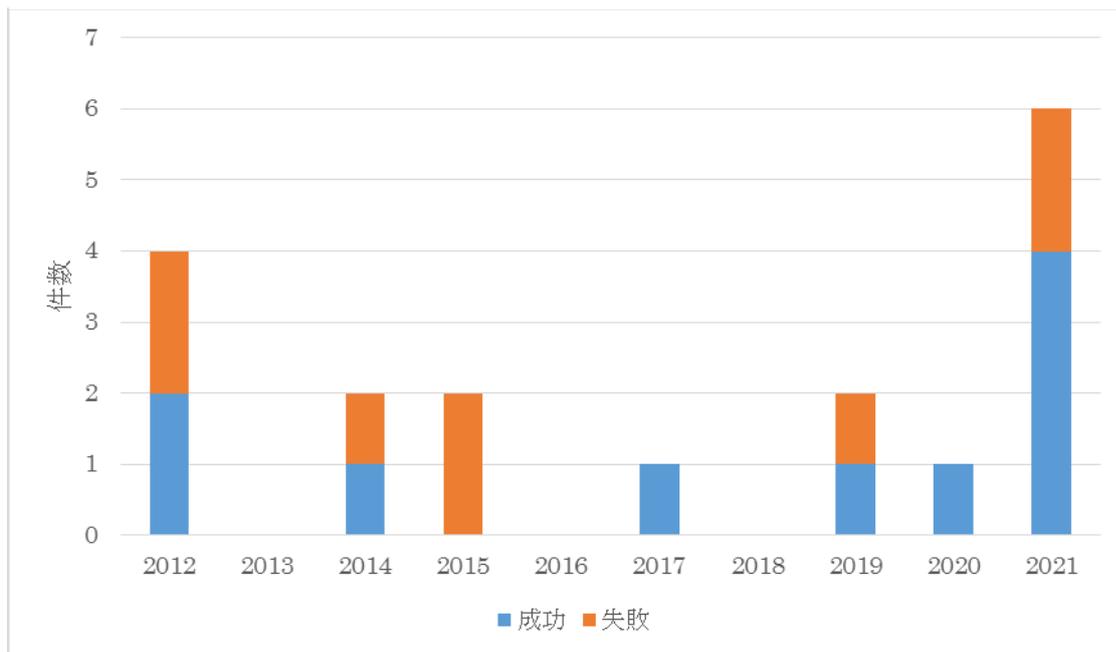
今年に入って、アフリカ各地でクーデターが相次いでいる¹。マリでは5月24日に、2020年のクーデター後に発足した暫定政府の大統領及び首相を軍が拘束し、副大統領であったアシミ・ゴイタ大佐（Col. Assimi Goita）が新たに暫定政府の大統領に就いた。9月5日にはギニアで陸軍特殊部隊を率いるママディ・ドゥンブヤ大佐（Col. Mamady Doumbouya）がアルファ・コンデ（Alpha Condé）大統領を拘束し、憲法の停止などを発表し、その後、10月1日にはドゥンブヤが暫定大統領に就任した。スーダンでは2019年4月にオマル・バシル（Omar al-Bashir）がクーデターによって失脚後、軍と文民代表者による暫定的な共同統治体制が敷かれていたが、2021年10月25日のクーデターでは、国軍トップであるアブドゥルファッターハ・ブルハーン大将（Gen. Abdel Fattah al-Burhan）が主導して、アブダッラー・ハムドゥーク（Abdalla Hamdok）首相ら文民指導者らを拘束するとともに、暫定政府の解散などを決定した。このほか2021年には3月のニジェールでのクーデター未遂や、4月にチャドで憲法等に定められた手続きを経ずに急死した大統領の後継者を軍が決定・就任させた事実上のクーデターを含めて合計6件のクーデター（2件のクーデター未遂も含む）がアフリカで発生している。これは過去10年間で最も多く（図1）、アフリカにおける「クーデターの再来」とも評されている²。アントニオ・グテーレス（António Guterres）国連事務総長も9月の国連総会における演説の中で、「軍事クーデターが帰ってきた」と述べ、武力による権力の掌握が急増する状況に警鐘を鳴らした³。

¹ 本稿では、アフリカ大陸の中でもサハラ以南地域（サブサハラアフリカ）を分析対象とするが、簡便性のためにアフリカの呼称を用いる。

² John Campbell, “Coups Are Back in West Africa,” *Africa in Transition*, 8 September 2021; Remi Adekoya, “Why Are Coups Making a Comeback in Africa?” *CNN*, 13 September 2021.

³ António Guterres, “Secretary-General’s Address to the 76th Session of the UN General Assembly,” 21 September 2021.

図1 アフリカにおけるクーデター（2012～2021年）



注：2021年は、10月末までのデータ。成功したクーデターとはクーデター首謀者が少なくとも7日間以上、国家の実権を握ることができたものを指す。

出所：“Coups d’état, 1950 to Present” dataset compiled by Jonathan M. Powell and Clayton L. Thyne, http://www.uky.edu/~clthyn2/coup_data/home.htm を基に筆者作成。

しかし、2022年以降もアフリカでクーデターが頻発する傾向が続くかについては必ずしも明らかではない。そもそも2021年に発生したクーデターの背景は国ごとに異なる。スーダンとマリはそれぞれ2019年4月及び2020年8月に発生したクーデターによって当時の大統領が失脚し、暫定政府の下で民主的な選挙の実施や民政移管を目指していたところであり、不透明な政治情勢や不安定な政軍関係といった状況が続いていたところに今回のクーデターが起きた。その一方でギニアにとっては2008年以来13年ぶりの、またチャドにとっては1975年以来46年ぶりのクーデターであった⁴。またスーダンでは、クーデターに反対する民衆による抗議デモが発生しており、これを鎮圧しようとする治安部隊との衝突により、これまでに少なくとも23人が亡くなっている⁵。それとは対照的に、ギニアでは強権的かつ腐敗したコンデ政権を軍が倒したことに多くの人が歓喜し、クーデター後も比較的安定した状態が保たれている⁶。2021年にクーデターが集中した理由の1つとして、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）流行による経済の低迷といった各国共通の要因も指摘されているが、それだけではクーデターの原因の説明としては不十分であり、それぞれの国ごとに異なる政治・経済状況のほか、歴史的背景の理解が必要不可欠である⁷。また2012年からの10年間で発生したクーデター18件（未遂

⁴ クーデター未遂については、ギニアでは2011年にチャドでは2006年にそれぞれ起きている。

⁵ “Death Toll from Sudan Anti-coup Protests Rises, Medics Say,” *Al Jazeera*, 15 November 2021.

⁶ “Many Guineans Celebrate as Soldiers Seize Power,” *Al Jazeera*, 6 September 2021.

⁷ Elizabeth Schmidt, “The Historical Roots of Guinea’s Latest Coup,” *Washington Post*,

も含む)のうち8件は、スーダンとマリの2か国で起きるなど、クーデターは一部の国で集中的に発生しており、アフリカ全体における「クーデターの再来」とは言うのは誤りであるとの指摘もある⁸。

各国ごとに異なるクーデターの原因や背景を分析することは、それぞれの国が置かれた状況を深く理解する上で有用ではあるが、アフリカ地域全体におけるクーデターの今後の趨勢を見極めることには必ずしもつながらない。そこで本稿ではマクロな視点からアフリカにおけるクーデターを取り巻く状況の変化を考察する。具体的にはアフリカにおける長期的なクーデターの推移と同地域内におけるクーデターをめぐる規範の変化を見ることを通じて、2022年以降も「クーデターの再来」と呼ばれうるような状況が続く可能性があるのかについて考えていきたい。

1. アフリカにおけるクーデターの変遷

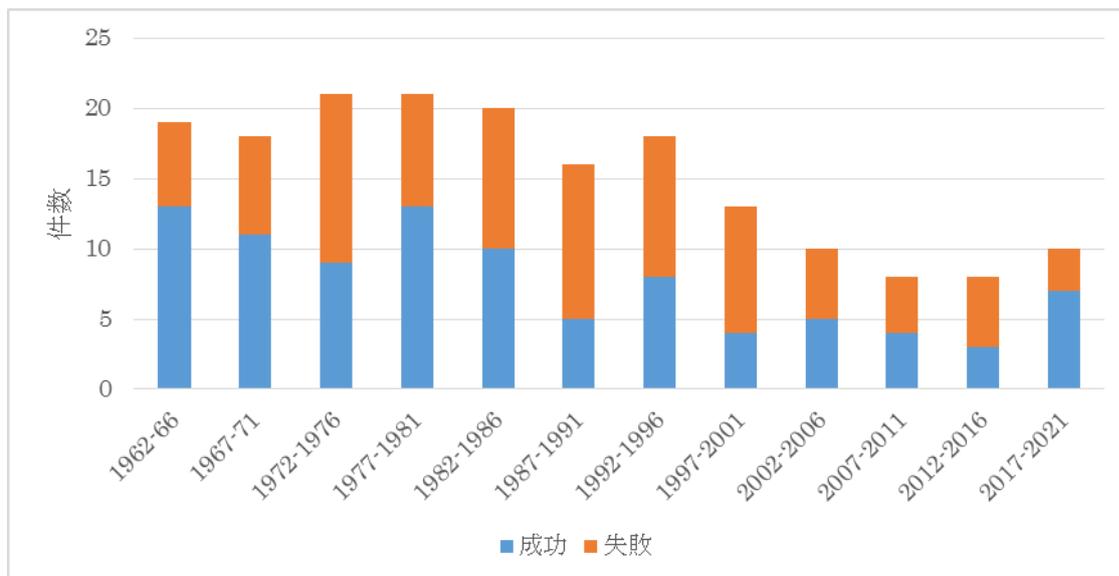
アフリカ地域におけるクーデター(未遂も含む)の発生件数は、長期的に見れば概ね減少傾向にある(図2)。アフリカの国々は、「アフリカの年」と呼ばれる1960年及びその前後に次々と植民地からの独立を果たしたものの、それから間もなくして、そこで誕生した政権の多くがクーデターの危機に直面することとなった。ピークを迎えたのは、1970年代から1980年代前半であり、特に1971年から1987年にかけては、毎年アフリカのどこかの国でクーデターが成功し、時の政権が倒されている。その後、冷戦終結後の1990年代前半に一時的に増加したものの、2000年代にかけてクーデターはほぼ減少の一途をたどっている。こうした長期的なクーデター減少の背景としては、冷戦の終結といった国際的な状況の変化の他に、民主主義的な価値や制度の定着やそれに伴う市民社会の台頭などが指摘されている⁹。2021年に6件のクーデターが発生したことで、2017年から2021年までの5年間はその前の5年間で比べて増加しているが、それでもピーク時と比べると依然として少ない水準にある。今後、1970・80年代に匹敵する件数となるには、2022年以降も年間平均4件以上のクーデターが発生する必要がある。

21 September 2021.

⁸ Mathias Hounkpe, “ECOWAS in Guinea: Tough on Coups, Tame on the Causes of Coups,” *African Arguments*, 14 October, 2021.

⁹ John F. Clark, “The Decline of the African Military Coup,” *Journal of Democracy*, Vol. 18, No. 3 (July 2007), pp. 141–155.

図2 アフリカにおけるクーデターの推移（1962年～2021年）



注：2021年は、10月末までの数値。成功したクーデターとはクーデター首謀者が少なくとも7日間以上、国家の実権を握ることができたものを指す。

出所：“Coups d’etat, 1950 to Present” dataset compiled by Jonathan M. Powell and Clayton L. Thyne, http://www.uky.edu/~clthyn2/coup_data/home.htm より筆者作成。

一方で、クーデターの成功率（発生したクーデターのうち、成功したクーデターの割合）に関して言えば、直近の5年間は70%（10件のクーデターのうち7件が成功）と、過去60年の中で最も高い水準にある。これは1962～66年の68.4%、1967～71年の61.1%などよりも高く、1997～2001年の30.8%などと比べると2倍以上の数値となっている。一般的にクーデター遂行における要諦は、大統領などの政権の主要人物の拘束・殺害や主要メディアの制圧などをほぼ同時に、ごく短時間で行うことである¹⁰。その際に最大の障害となりうるのが、軍内部で対立する派閥の存在である。クーデター首謀者側と同等以上の武器・装備を有する軍の一部が政権側についてクーデターの迅速な遂行を阻害すると、標的となる政権幹部に逃げられたり、メディアを通じてクーデターの正当性を訴えられなくなったりするのみならず、様子見をしていた勢力までもが政権側につくことで、軍事的にもクーデターが失敗に終わる可能性が高くなる。すなわち、軍の内部に存在する派閥の垣根を越えた意思の統一がクーデター成功における重要な鍵となることが多い。

その観点から近年発生したクーデターを見ていくと、成功したクーデターはスーダンのブルハーン大将をはじめとして、少なくとも大佐以上の高級将校が主導したものであり、一定以上の規模の部隊を動かしたり、軍幹部の間で意思統一を行ったりすることが比較的容易であったと考えられる。他方で失敗したクーデターについては、2021年3月のニジェールでは大尉が、そして2019年1月のガボンでは中尉が首謀者となっており、成功した事例と比較して、軍内部での意見集約は困難となり、政権側に

¹⁰ Edward Luttwak, *Coup d’Etat: A Practical Handbook* (Cambridge: Harvard University Press, 1979), pp. 58-59

ついた軍の一部勢力や憲兵などによって比較的短時間で鎮圧されるに至った¹¹。このようにクーデターの発生件数とは別に、その成功率が2022年以降も高止まりするか否かは、近年多く見られたような軍の高級将校がその首謀者となるかどうかによって左右される可能性が高い。

2. アフリカにおけるクーデターをめぐる規範の発展

2022年以降のアフリカにおけるクーデターの趨勢を考える上でもう1つ重要なのが、同地域で発生したクーデターに対する地域としての姿勢・対応である。東西対立の構図の下にあった冷戦期においては、アフリカの国々は域内で度々発生するクーデターに対して地域としての統一的な立場や措置を取ることは困難であった。しかし、冷戦の終結や1990年代における民主化の進展に伴って、アフリカの国々はアフリカ連合(AU)及びその前身であるアフリカ統一機構(OAU)を舞台として、アフリカ各地で発生するクーデターを含む「違憲な政権交代(unconstitutional change of government)」を許容しない立場を明確にし、新たな規範として確立するとともに、クーデター首謀者に対する対抗措置を取り始めた。

端緒となったのは、1997年5月にジンバブエの首都ハラレで行われたOAU閣僚級会合において、内戦状態にあったシエラレオネで発生したクーデターを厳しく非難するとともに憲法秩序の即時回復を求める決定がなされたことである¹²。同決定はさらに、アフリカ諸国及び国際社会に対してクーデターによって誕生した政権を承認しないことを求め、西アフリカ経済共同体(ECOWAS)に対しては、憲法秩序回復を支援するよう要請した。その後、1999年にアルジェリアで行われたOAU総会においては、違憲な方法による政権交代が民主主義の原則に反するものとして許容されないとの決定が全会一致でなされた¹³。そして2000年にトーゴの首都ロメで行われたOAU首脳会合で採択された「違憲な政権交代に関するOAU対応枠組に関する宣言(ロメ宣言)」は、違憲な政権交代として(1)民主的に選ばれた政府に対する軍事クーデター、(2)民主的に選ばれた政府を排除するための傭兵による介入、(3)反政府武装勢力、反乱勢力による民主的に選ばれた政府の排除、(4)自由で平等な通常選挙で勝利した政党への権力移譲に対する現政権の拒否、の4つの具体的な事態を挙げた。また違憲な方法によって成立した政府や首謀者に対して、OAUの会合等への参加資格停止に加えて、ビザの発給停止、貿易の制限などを含む対抗措置を検討することを示した¹⁴。ロメ宣言で打ち出された方針は、2001年の「AU制定法」や2007年の「民主主義、選挙、ガバナンスに関するアフリカ憲章(アディス憲章)」など、AU体制でも引き継がれている¹⁵。

¹¹ 2021年9月にスーダンで発生したクーデター未遂については、その首謀者の氏名等は明らかにされておらず不明である。

¹² “(c) Sierra Leone,” Decision Adopted at the 66th Ordinary Session of the Council of Ministers, OAU, 28–31 May 1997, Harare, Zimbabwe.

¹³ Ulf Engel, “Unconstitutional Changes of Government: New AU Policies in Defence of Democracy,” Working Paper Series of the Graduate Centre Humanities and Social Sciences of the Research Academy Leipzig, No. 9 (2010), p. 7.

¹⁴ “Declaration on the Framework for an OAU Response to Unconstitutional Government,” 36th Ordinary Session of the Assembly of Heads of States and Governments of the OAU, 10–12 July 2000, Lome, Togo.

¹⁵ “AU Constitutive Act,” 36th Ordinary Session of the Assembly of Heads of States and

「アディス憲章」では、違憲な政権交代に含まれる事態として、上記4つに加えて「民主的な政権交代の原則を侵す憲法、法律の変更・改定」を追加したが、「ロメ宣言」や「アディス憲章」では、これらの5つの事態のなかでもとりわけ軍事クーデターへの対処を重視している。これは軍事クーデターがもっとも遭遇する可能性が高い事態であること、そして自らもクーデターや武力を用いて政権を奪取してきた各国政治指導者にとってクーデターはとりわけ大きな脅威と認識されていることが背景にあると指摘されている¹⁶。

このようにアフリカ地域内で発生するクーデターを許容しないという規範は、1990年代後半以降に急速に発展し、クーデター首謀者に対する対抗措置も一定程度明確化され、適用されてきた。なかでもAUが行う活動や会合への参加資格停止措置は、2000年のロメ宣言以降、「ほとんど機械的に」アフリカ各地で発生したクーデターに適用されてきた¹⁷。2021年に発生したマリ、ギニア、スーダンにおけるクーデターでも、AUの平和・安全保障理事会（PSC）は、憲法秩序が回復されるまでの期間において、AUやその機関が行う活動への参加資格停止措置を直ちに施行することを決定した¹⁸。またマリやギニアの軍やその首謀者に対しては憲法秩序の回復等への取り組みが行われない場合にビザ発給の停止など別途制裁を科すとの警告も行った。さらにマリやギニアに対しては、準地域機構であるECOWASもメンバー国としての資格停止などの制裁措置を科し、AUと同様にクーデターを許容しない姿勢を示した。

他方で、こうしたAUの姿勢はすべてのケースについて一貫しているというわけではない。2021年4月にチャドで発生したクーデターに関して、PSCはクーデター後に移行軍事評議会が発足したことについて、ロメ宣言やアディス憲章を参照しながら深刻な懸念を表明する一方で、AUの活動参加資格の停止を含む制裁を科さなかった¹⁹。ロメ宣言等に触れていることから、チャド軍の行ったことは「違憲」であると認めているにもかかわらず、寛容な姿勢をとった背景には、サヘル地域やチャド湖周辺において続けられているテロとの闘いがあると指摘されている²⁰。すなわちチャドはテロ組織との戦いにおけ

Governments of the OAU, 10-12 July 2000, Lomé, Togo: “The African Union Charter on Democracy, Elections, and Governance,” 8th Ordinary Summit of the AU, January 2007, Addis Ababa, Ethiopia. 「アディス憲章」は2012年に発効し、2019年6月時点で、アフリカ55か国中34か国が批准している。

¹⁶ Issaka K. Souare, “The AU and the Challenge of Unconstitutional Changes of Government in Africa,” ISS Paper, No. 197 (August 2009), p. 3.

¹⁷ PSC Report, “The AU Reneges on Its Stance against Coups d’État,” PSC Insights, 27 May 2021.

¹⁸ Communique Adopted by the Peace and Security Council of the African Union at its 1001st Meeting on the Situation in Mali 1 June 2021, PSC/PR/COMM.(1001(2021)); Communique Adopted by the Peace and Security Council of the African Union at its 1030th Meeting on the Situation in the Republic of Guinea, 10 September 2021, PSC/PR/COMM.(1030(2021)); Communique Adopted by the Peace and Security Council of the African Union at its 1041st Meeting on the Situation in Sudan, 26 October 2021, PSC/PR/COMM.(1041(2021)).

¹⁹ Communique Adopted by the Peace and Security Council of the African Union at its 993rd Meeting on the Situation in the Republic of Chad, 22 April 2021, PSC/BR/COMM.2(CMCXIII).

²⁰ PSC Report, “The AU Reneges on Its Stance against Coups d’État.”

る最前線の国としての役割を担っており、制裁を科して同国内に混乱を招いたり、チャド軍の協力を得られなくなったりすることで、テロが近隣諸国へ拡大することが懸念されたのである。この決定に至るまでには PSC 内部でも意見が割れ、一部の国は原則に基づく制裁の適用を訴える一方で、その他の国はチャドが置かれている「例外的な安全保障状況」に応じた措置を取るよう求めた²¹。またチャドが進めるテロとの闘いに最も影響を受ける西アフリカの国々からなる ECOWAS も同国に対して制裁を科すことはしなかった。このようにアフリカでは AU を中心としてクーデターを許容しないことが基本的な原則・規範として定着しつつあるものの、その適用については一定の例外も存在する状況である。

おわりに

以上のことから、2022年以降のアフリカにおけるクーデターの趨勢に関してどのようなことが言えるであろうか。まず、2021年に喧伝されたような「クーデターの再来」については、それが過去60年におけるピークにあたる1970年代の水準、すなわち5年間で約20件の発生を意味するならば、その可能性は高くないであろう。コロナ危機による経済の低迷や一部の国における民主主義の後退など、クーデターを促進する要因も存在しているものの、1990年代以降の民主主義的な価値の浸透と市民社会の台頭、AUにおける規範の発展など、1960～80年代などと比べて軍がクーデターを起こしにくい条件が多く揃っているためである。スーダンやマリなど一部の不安定な状況にある国や、強権的な体制をとっている国で今後、クーデターが散発的に発生する可能性はあるものの、図1に示されるようなクーデター減少の趨勢を変えるような状況には至っていないと思われる。

他方で、クーデターの成功率については件数とは別に考える必要がある。市民社会の台頭などによって軍が有する様々な既得権益への監視・反発が強まると、これらの利権を守ろうとする軍が組織一丸となってクーデターを起こそうと考える可能性がある。高級将校のリーダーシップの下で軍内部に存在する派閥間の対立を乗り越えることができた場合、軍によるクーデターを防ぐことは他の文民組織には困難であることが多く、少なくとも文民政権の排除や軍主導による暫定政権の樹立などは実現することが見込まれる。また AU を舞台に発展してきた規範やそれに基づく制裁措置も、こうした軍の動きを完全に抑止できるものではない。こうしたことから2022年以降の同地域におけるクーデターの趨勢として、件数自体は2021年と比べて減少するかもしれないが、その成功率は高止まりする可能性がある。

またアフリカ地域においてクーデターを許容しないという原則は定着しつつあるものの、チャドの事例でみられたように、クーデター以上に重要な安全保障上の理由がある場合には原則が適用されない可能性がある。2021年は、アフガニスタンからの米軍撤退や、フランスのサヘル地域における軍事的な関与縮小の方針表明など、過去20年間にわたって国際社会全体で進められてきたテロとの闘いにおける重要な転機となりうる年となった。域外国からの関与・支援が縮小すると、変わらず存在するテロの脅威に対してアフリカの国々は自らの力だけで対応しなければいけなくなり、クーデターを許容しないという民主主義的な価値に基づく原則は、テロとの闘いという安全保障上の要請に屈する場面が増える可能性がある。このことは直ちに同地域におけるクーデターの増加につながるわけではないが、クーデ

²¹ Paul-Simon Handy and Félicité Djilo, “AU Balancing Act on Chad’s Coups Sets a Disturbing Precedent,” ISS Today, 2 June 2021.

ターをめぐる規範の弱体化につながる危険性を秘めている。

アフリカにおけるクーデターが今後どのような推移・特徴を示すことになるかを正確に予測することは困難であるが、クーデターという現象が同地域において完全になくなる可能性は当面低く、本稿で触れたような長期的な推移や地域レベルでの取り組みなども踏まえつつ、引き続き注視していく必要がある。

本稿の見解は、防衛研究所を代表するものではありません。無断転載・引用はお断り致しております。
ブリーフィング・メモに関するご意見・ご質問等は、防衛研究所企画部企画調整課までお寄せ下さい。

ご連絡先：plc-wsl@nids.go.jp（[]を@に変更の上、ご送信ください。）

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