

サハラ地域の安定化に向けた日本の外交政策への提言

サハラ地域におけるイスラーム急進派の活動と資源紛争の研究会

私市 正年・飯村 学・貫井 万里

1. 問題意識・基本的な考え方

本研究会の目的は、サハラ砂漠の南北に広がる北アフリカ地域とサヘル地域を「サハラ地域」として一体的に分析し、イスラーム急進派勢力の活動と資源競争の実態を実証的に解明することで、日本にとって新しい外交課題である当該地域の安定化と資源エネルギー確保を中心とした国益増進に向けた外交政策を提言することにある。

2013年1月に、イスラーム急進派組織「イスラーム・マグレブのアル=カーイダ(AQMI)」の分派によって起こされたアルジェリア南東部イナメナスの人質事件は、いくつかの点で大きな衝撃を日本社会に与えた。第一に、襲撃事件は、強力な軍隊組織を有し、比較的治安が良いとされたアルジェリアのサハラ地域で発生したこと。第二に、テロ行為に対する石油・天然ガスなどの基幹インフラ施設の脆弱性を白日の下に晒したこと。第三に、多数の日本人が犠牲になったことで、海外で活躍する日本人がテロ組織のターゲットとなる可能性が再認識されたこと。

「イナメナス事件」から2年を経て、テロの問題は解決に向かうどころか、シリア内戦やリビア内戦の混迷化、2014年6月の「イスラーム国」の樹立、2013年4月のボストン・マラソン爆弾テロ事件や2015年1月の仏紙「シャルリー・エブド」襲撃事件などの欧米でのローン・ウルフ型のテロ事件の発生など、新たな局面を示しつつ、さらなる大きな脅威として、世界の人々の前に立ちはだかっている。

この2年間、本研究会では、これまで日本では十分に明らかにされてこなかった、サハラ地域を軸とした中東・アフリカのイスラーム急進派組織の実態、その歴史・社会・政治的背景、資源紛争、貧困とガバナンスの問題、国際的な援助の課題などについて研究をし、議論を深めてきた。その結果、これらの点について次第に明るみになってきた一方で、全世界に広がるイスラーム急進派の相互連関や、欧米におけるイスラーム急進派ネットワーク、テロの脅威に対する危機管理など、新たな課題も浮かびつつある。

こうした中東・アフリカにおける諸問題の根本的な解決を図るためには、かつてのヨーロッパ列強による植民地支配の負の遺産が独立後の強権体制下でも維持・強化されている歴史的問題、および富の公正な分配を享受できず、政治参加の機会から排除された階層が、国家の発展や政治参加を通じた社会の活性化ではなく、テロ行為のような既存の秩序を否定す

る活動に誘引されていく今日の問題などについて、長期的展望と多角的視点をもって同地域を分析し、解決策を探求する必要があるだろう。2年間の研究の成果を踏まえ、本研究会として下記の通り、政策提言を行ないたい。

2. 政策提言

(1) 提言 I：サハラ地域の政治情勢とイスラーム急進派についての基礎的な情報収集と研究の継続的な実施の重要性

2013年のイナメナス事件や2015年の「イスラーム国」による邦人殺害事件、またチュニジア博物館襲撃事件で示されたように、海外で日本人がテロの対象となりうる危険性は、今後益々大きくなる可能性がある。邦人がターゲットとなる原因は、単に、危機管理体制が脆弱で狙いやすく、多額の身代金を期待できるという物理的な理由だけでなく、日米同盟を根幹とする日本の外交政策や「対テロ政策」への批判、日本企業もその一端を担う新自由主義経済への不満などイデオロギー的な側面、テロ組織側のグローバルなメディア戦略など、多様な理由が考えられる。これらの事件を教訓に、事件の原因・過程の検証と今後の対策の立案を実施すると同時に、有事に備えた情報収集を継続的に行い、各国との広域の協力・連携を緊密に構築していく必要性が再認識された。特に、現地で進行する事態を時系列で定点観測、理解把握すること、また同地域の政情、治安などに精通する機関や人材とのネットワークを幅広く形成しておくことは、海外での活動に伴うリスクを軽減する上で、極めて有効である。その上で、テロリズムの脅威に晒されている地域的な文脈の理解に努め、テロの根絶に資する形での長期的な支援を、現地の政府・住民並びに国際社会と協力して実施していくことは、日本の安全保障環境改善のためにも重要である。

(2) 提言 II：テロ事件が起こされた歴史的背景の理解や、サハラ地域の現状およびイスラームについての日本における啓蒙活動の実施の必要性と、独り歩きした情報への警戒

テロ事件や内戦の歴史的背景の分析なしには、紛争の本質を理解することも、根本的な解決策を提示することも難しい。現代の国際政治においては、とくに2010年以降のボコ・ハラムのような過激なイスラーム主義運動は「テロリズム」とグローバルなテロリスト集団間の連携という問題枠組みから分析されることが多い。その結果、国際的な軍事対応がしばしば選択される。確かに、カダフィー政権崩壊後、カダフィーに雇用されていた多数のトゥアレグ族傭兵が、最新の武器や弾薬を持ってマリ北部のイスラーム武装反乱勢力「アザワード解放民族運動 (MNLA)」に合流し、また一部は急進派組織 AQMI や「アンサール・アッ・

ディーン」や「西アフリカにおけるタウヒードとジハードの運動 (MUJAO)」の戦闘員として参加した。それが、マリの内戦を激化させ、仏軍介入を招いたことは事実である。しかし、「テロの脅威」が強調されるあまり、現地社会におけるコンテクスト、すなわち、長く深い歴史的背景や、現地政府の失政や外国の介入が人々の不満を生み出し、過激な行動に走らせている側面を看過してしまうことは危険である。

植民地支配の遺制が、独立後の民族間、地域間の格差、ないしは支配・従属関係を作り出し、それが対立、混乱、紛争の要因となっているという構造は、トゥアレグ族の反乱とボコ・ハラームの運動との間で驚くほど、共通した特徴を持っている。歴史的背景に対する理解と分析なしに国際社会が武力を行使するなら、たとえその運動を一時的に抑え込むことができても、いずれは同様の反乱や運動が再発するのを食い止めることができないばかりか、国際的な紛争へと拡大させてしまう恐れがある。すなわち、適切な危機管理対応のためには、「地域」に対する個別的な分析とグローバルなコンセプトの理解は、不可分である。

この問題に関して、情報の正確をいかにして把握するか、誤った言説をいかにして回避するか、という課題がある。例えば、イスラーム急進派組織によるテロ活動に関して、「スンナ派武装組織にサウジアラビアあるいはカタール政府が資金援助し、シーア派武装組織にイラン政府が支援している」とする言説がしばしば流されるが、敵対する国家あるいは勢力による意図的リークや情報戦の可能性も考慮しつつ、客観的で合理的な分析が求められる。情報を厳密に検証することなく、引用することは、事実とは異なる情報やイメージを伝えることになり、世論や外交政策を誤った方向に導きかねない。インターネット空間でのテロ関係情報を集約し、即時に分析する体制とそれに携わる人材育成が必要である一方、その情報の真偽を批判的に検証し、インターネット上の情報（サイバー情報）のみで完結せず、それが実際の出来事や地域の文脈とどのように関連しているかをフィールド分析との確認が不可欠である。サイバー情報の分析と、地域研究の成果を踏まえた双方向的かつグローバルに地域横断的な広い視点が求められている。

(3) 提言 III : テロリズムのグローバルな拡大・波及に対する国際社会との協力と対応策の実施

世界の注目が「イスラーム国」に集まっているため、リビア情勢に関する報道は極端に少ないが、事態は非常に深刻である。2011年、北大西洋条約機構軍 (NATO) の支援を受けた反体制派によってカダフィー体制が崩壊したが、その後のリビア情勢は武装勢力の跋扈と政府の分裂によって国家は崩壊状態に陥った。リビアの不安定化は、国内における武装闘争を激化させるだけでなく、サハラ地域からアフリカ、中東へとテロリズムを拡散さ

せる危険性がある。カダフィー体制崩壊後のリビアには、大量の武器が出回っているだけでなく、政治的混乱がテロリストの温床となりつつある。現に、リビアには、「イスラーム国」に忠誠を誓った過激派集団が誕生した。リビアに類似した状況は、イエメンやソマリアなどに拡大しつつある。テロの拡大に対しては、国際社会が一致して対応する必要がある。

他方、リビアの「イスラーム国」によるコプト教徒殺害に対する報復として、エジプトとサウジアラビア、UAE を中心とするアラブ統合軍がリビア東部を空爆した。軍事介入の背景には、リビア問題の自国への影響を懸念する動きがあり、サウジアラビアなどのアラブ諸国は、それをリビア東部に封じ込めようとしたのである。リビア問題は、中東、北アフリカ、サハラ地域におけるテロリズムの国際化という問題だけでなく、日本の石油や天然ガス等の資源問題にも直結する重要な課題である。情勢の冷静で正確な分析が求められる。

今日、東南アジアからアフリカ諸国の、多くのイスラーム急進派グループが「イスラーム国」に忠誠の誓いを行った。その一つである、ナイジェリアのボコ・ハラームが「イスラーム国」を模倣し、女子を奴隷にしたり、異教徒に対し自爆テロを行ったりしている。同様の「イスラーム国」の影響は、パキスタンやフィリピンにまで及んでいる。このような急進派の拡大は、もはや一国単位の、あるいは地域的な対応を無意味なものにしている。「アラブの春」後の民主的な改革を進めているチュニジアは、皮肉にも「イスラーム国」への最大のジハードイスト供給国である。その結果、以前から懸念されていた事態が現実化し、日本人3人が犠牲となるテロ事件（2015年3月18日、「バルドー博物館」襲撃事件）が発生するに至った。日本政府は、すでにチュニジア政府に、空港や検問所に監視カメラを設置するための資金援助を行うことを決めたが、より一層、テロリストの潜入を阻止するための国際協力が急務であろう。

今、求められていることは、地政学的な視点から、イシュー毎に専門家が集まって共同研究を組織することである。日本の外交安全保障戦略の視点に立てば、このような共同研究から得られた成果を、グローバルなレベルで収集・統括・分析する組織、例えば、「グローバル戦略情報機関」（仮称）を設立することも必要であろう。

（４）提言 IV：テロの温床をいかに根絶するか——テロ組織の資金源と国境の管理および援助・人道支援を通じた貧困対策の必要性

テロ組織の資金源として、①誘拐した人質の身代金、②麻薬の不正取引、③麻薬の輸送に対する保護、④湾岸産油国からの資金援助等が挙げられる。非合法的な資金の流れを国際的に監視し、これを遮断する取組みの重要性が、2011年9月11日の米国同時多発テロ事件以後、

国際社会でも認識され、テロ組織への銀行送金等を監視するシステムが導入されつつある。しかし、サハラ地域では、統治体制の不備や地域間格差のため、密輸を生業とせざるを得ない人々の存在や、賄賂を得た政府軍や役人の密輸ビジネスへの関与も指摘されており、その根絶は一筋縄ではいかない側面がある。

2012年から北アフリカ諸国の首脳が集まって「国境警備のための閣僚会議」が開催され、テロ根絶のために、違法ビジネスの取締り、国境を越えた人質・テロ事件対策として、地域的なプランと国境管理の方法が提案模索されてきた。しかし、北アフリカやサハラ周辺諸国の国境は、人が自由に行き来できたり、厳重な国境管理が困難な地勢状況にあったりする場合が多い。こうした国境管理の脆弱さがテロ組織や密輸の活動を可能にさせてきた原因の一つである。取りうる対応策としては、各国が協力しつつ、テロリストや犯罪者のデータベースなどを共有し、監視体制をシステム化するなどの努力を継続することである。これに関しては、日本は、アフガニスタンの平和構築・難民の帰還支援の一環として、イランとアフガニスタンの国境管理の援助活動を行ってきた実績があり、そこで培われたノウハウを、中東・北アフリカ・サハラ地域の国境管理対策に応用することも考慮に値するだろう。

テロリズムは、貧困や社会開発の遅れとも関わっている。セネガルやブルキナファソで独立行政法人国際協力機構（JICA）が行っている教育や農村開発支援は、当事者が自立発展という意識を持って積極的にプロジェクトにかかわっているため、一定の成果を挙げており、そうした地域では、テロは少ないという結果が、報告されている。他方、貧困、基礎社会サービスの欠如、気候変動（干ばつと洪水）、伝染病（エボラ熱など）の蔓延など、基礎的なニーズが満たされていない地域では、多くのテロ事件が報告されている。このようなデータ結果から、日本の中東・北アフリカ・サハラ地域におけるテロ対策として、一方で、貧困とテロとの因果関係を実証的に分析しつつ、他方で、貧困や教育や農村開発などの社会開発部門への支援を長期的に実施していくことが望ましい。そのような支援策は、当該地域における日本のプレゼンスと信頼性を確保することにもなるだろう。

（５）提言Ⅴ：エネルギー資源政策——日本の国益と公正な資源の配分を含めた現地社会のニーズとのバランスを図り、資源国のガバナンス向上と地域の安定化の支援

昨今、アフリカでは、資源獲得競争が激化し、豊かな資源を有利な条件で獲得するために、現地政府の汚職や現地住民の不利益・被害等は看過する政策を展開している国や企業も見られる。日本においては、厳しい財政状況により、今まで以上に納税者への税金の使途への説明責任が求められ、政府開発援助（ODA）供与の目的や透明性、国益（納税者への還元・利益を含め）と、日本外交の理念との整合性が問われる時代になっている。

アフリカでは、高いリスクの故に欧米の石油メジャーや日本の商社が進出しない地域（例えば、チャドやニジェール）に、近年では、中国が積極的に進出している傾向がある。カダフィー政権時代のリビアのように、独裁者の許可がないとビジネスが動かない国もあり、アフリカで資源ビジネスに従事する際、何らかの形で独裁体制の権力者と緊密な関係を構築せざるを得ない場面もある。しかし、急な体制変換やクーデターなどの治安・政治上のリスクや、契約不履行やガバナンスの欠如のためにプロジェクト遂行が困難をきたす等の経済上のリスクがつきまとう。

アフリカの資源国の多くは、資源のポテンシャルが高いが、ガバナンスの欠如や不安定な治安という問題をかかえる。豊富な鉱物資源と深刻な貧困問題が共存する国においては、一般的に豊富な鉱物資源は当該国の発展に寄与するのではなく、むしろ阻害要因として作用する「豊富さの逆説」(paradox of plenty) が指摘されている。例えば、チャドは石油収益によって比較的好調な経済成長が持続しているが、その莫大な資源収益は政権の権力基盤の強化を目的とした再分配と非民主的政体の強化を目的とする国家の支配・管理下に置かれており、生活水準は改善されないまま大部分の国民は周縁化され、国内格差が急速に拡大しつつある。これに対して、国際通貨基金（IMF）は近い将来に石油が枯渇し、ポスト石油時代を迎える政府にとっての中・長期的課題は、非石油収益の増収、軍事支出と補助金支出の調整・削減、成長と貧困削減を実現するような社会支出と国内投資の活性化を勧告している。本研究プロジェクトが対象とした、中東・北アフリカ・サハラ地域（および一部、ナイジェリアなどのサブ・サハラ地域）においても、以上の諸問題や課題をほぼ共有している。資源を国内経済の発展と安定に確実につなげ、当該地域を安定化させるためには、国際機関等による貧困削減政策や国家開発計画への継続的な助言や監督が必要である。それが、長期的な視点に立った時の日本にとって、有効な資源政策になると思われる。

（6）提言 VI：国際関係の変化に伴う日本の安全保障環境の悪化に対応するための情報収集体制の拡充と、個人の危機管理意識向上のための啓蒙活動の実施

グローバル化や世界的なパワーバランスの変化により、国際関係が複雑になり、これまで以上に外交・国際関係の活動を担う人材を必要としているにもかかわらず、外交官や日本人の国際機関職員の人員は決して十分とは言えない。1980年代に開始した外務省派遣専門調査員制度は、外務大臣の委嘱を受け、派遣国の内政等の課題を委嘱研究することを任務とし、政策志向の若手研究者を育成する優れた制度であり、多くの著名な研究者を排出してきた。我が国の直面する安全保障環境の悪化と複雑化に対応するために、外交官を質・量ともに充実させると同時に、外務省派遣専門調査員を一層充実させて当該地域について専門的な調査

を強化することが望ましい。

2013年のイナメナス事件や「イスラーム国」による日本人質事件から明らかなことは、日常的に情報収集活動と情報の分析の重要性であり、これは在外公館が中心となって行う必要がある。そのためには、単に在外公館の数や人数を増やすだけではなく、現地社会を内側から理解できる専門的な能力を持った館員の育成と派遣が急務である。本プロジェクトに即して言えば、アラビア語、ペルシア語、トルコ語、スワヒリ語などの語学レーニングを受けた者、中東・北アフリカ、あるいはイスラームに関する歴史・文化・宗教に関する知識を身につけた者の育成と派遣である。さらに、治安に関する専門的な知識という点では、防衛駐在官の拡充も必要になる。いわゆる駐在武官についても、可能な限り、現地語および地域情勢に精通した武官を派遣する方が、より精度の高い治安情報を獲得できるだろう。

日本の政治・経済に関わる安全保障はつまるところは、現地社会の情報をいかにして正確に把握するか、治安の悪化に対していかにして迅速かつ安全に対応するか、ということである。具体的な提言としては以下の5点である。

- ① 在外公館に、現地語に通じた職業外交官および防衛駐在官を配置し、政府レベルと市民レベルの情報の収集と分析を行う。その際、現地の情報担当者との日常的な接触を維持しておく。
- ② 国内においては、地域の専門家と国際政治や実務家などからなる研究グループを組織し、継続的に情報分析を行う。
- ③ 収集された情報のデータベース化と情報の管理・更新を行う専門家の育成。
- ④ 在外公館・国内研究者グループ・民間シンクタンクを結ぶネットワークを創設し、それぞれが有する情報の交換と分析を定期的に行う。
- ⑤ 上記④で得られた成果は、必要に応じて広く公開し、日本の国内や第三国において個人の危機管理意識を高めるようにする。