

## 序章 混迷する中東——三層からなる「力の真空」

立山 良司

### はじめに

中東はいつそう混迷を深めている。国連などによる仲介努力が行われているが、シリア、リビア、イエメンのいずれの内戦に関しても、政治的な解決の兆候はほとんど見えない。シリアの場合、2015年12月に、18カ月で移行プロセスの完了を目指すことを盛り込んだ国連安全保障理事会決議2254号が成立した。決議成立自体は好ましいが、想定されたスケジュール通りに現実が動くとの期待はほとんどない。むしろ政治プロセスが始まった場合の優位を確保するために、ロシアの軍事支援を受けたバッシュール・アサド体制側による攻勢が強まり、人的被害が拡大している。

イラクでは新体制に移行して約10年がたったが、「イスラーム国(IS)」による支配を含め、国家統合は全く進展していない。アフガニスタンでもまた、ターリバーンの活動に加えて、IS系のテロ組織の活動が活発化しているとの報道が相次いでいる。ISへの軍事作戦を主導している米軍の報道官は2016年1月初め、ISは従来の支配地域をイラクで40%、シリアで20%失ったと述べている<sup>1</sup>。しかし、その一方で、IntelCenterによると、2015年12月現在、ISに忠誠を誓ったか支持を表明したジハード主義のテロ組織は世界で43あり、中東ではアルジェリア5、リビア4、エジプト3などを数え<sup>2</sup>、拡大傾向は衰えていない。

長引く中東各国の内戦や混乱の結果、人道的な危機はいつそう深刻化している。国連人道問題担当調整事務所(OCHA)によると、人道支援を必要としている人の数は中東全体で5850万人を数え、世界全体で支援を必要としている人の半分近くに達している<sup>3</sup>。その一部は難民となってヨーロッパに流入している。

中東が混迷を深めている背景として、国家、地域、さらに国際の3つのレベルで「力の真空」が同時にしかも重なり合って発生・進行している状況がある。国家と地域の両レベルでの力の真空は、ある意味で表裏一体といえる。主要アラブ諸国が国内における統治能力を喪失するか大幅に低下させた結果、アラブ地域全体でも力の真空が生じているからである。また国際レベルでの力の真空は、主として米国の中東からの「退場」に起因しており、2015年9月から始まったロシアのシリア内戦への軍事介入も、国際レベルでの力の真空が背景にあるといえよう。

重層的な力の真空は、中東全体のバランス・オブ・パワーを大きく変えつつある。最も大きな変化はアラブ世界におけるイランの影響力の拡大である。2015年7月にイランとP5+1(国連安保理5常任理事国およびドイツ)との間で調印された核開発に関する合意「包括的共同行動計画(Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA)」もまた、イランの中東地域での影響力拡大を促進する方向に作用し始めている。こうした状況はアラブ諸国、特にサウジアラビアに、地

域のバランス・オブ・パワーが自国にとって不利な方向に変化しているという焦燥感を生み出し、域内の緊張を高めている。

以下では、中東において3つのレベルで重層的に進行している力の真空が持つ意味を検討する。さらにイラン核合意の地域的な位置づけ、および中東における人道的な危機の深刻化の問題を取り上げることによって、中東地域情勢の現状を概観する。最後に国際社会が直面している課題として、「国家建設」プロジェクトが内包する問題を指摘する。

## 1. 3つのレベルでの「力の真空」

### (1) 国家レベル

国家レベルで力の真空が最も顕著に進行しているのはシリア、イエメン、リビアの3カ国である。いずれも2011年の「アラブの春」を契機とする政治変動の過程で内戦状態に陥った結果、中央政府の統治能力はほぼ完全に失われた。シリアの場合、アサド政権が支配している領域はシリア全体の一部に過ぎず、国際的にもイランとロシアを除くと、域内外のほとんどの主要国が同政権を正統政権とは認めていない。

イラクにおいては2003年以降、米国が主導する国際社会の支援を受けて新しい統治体制作りが行われている。しかし、ISの支配地域を含め、中央政府の統治が及んでいない領域がかなりある。イラク政府軍・治安部隊の治安維持機能も不十分で、ISとの戦いにみられるように、政府が民兵など地方の武装非国家主体に治安権限と機能をアウトソースする「治安のローカル化(localized security)」と呼ばれる現象が進行している<sup>4</sup>。

この4カ国に共通していることは、近代国家の必要要件とされる「一元的な統治」「暴力装置の独占」状態がまったく存在していないか、存在しているとしても限定的なことである。代わって部族やエスニシティ、あるいはイスラーム過激主義のイデオロギーを組織原理とする武装非国家主体が群雄割拠している。こうした武装非国家主体の台頭は、上記4カ国に限らない。エジプトでは2014年6月にアブドゥルフアッターフ・スィーサー政権が誕生して以来、支配強化の試みが加速しており、むしろ強権政治的な様相すら呈している一方で、シナイ半島やエジプト中西部ではIS系テロ組織の活動が拡大している。アルジェリアやレバノンも同じような状況にある。

アラブ諸国は軍や治安部隊の育成に多大なエネルギーや資金を投入してきた。それにもかかわらず、いくつかの国では国家による統治が崩壊し、無数の武装非国家主体が出現した。その背景については、国家や体制の正統性の欠如、権威主義体制特有のネポティズム、軍や治安機関を一部の集団に依存する傾向、さらに部族や地域、宗教・宗派など競合するサブ・ナショナルなアイデンティティ集団が多数存在していることが指摘できる。こうした分裂傾向を抱えながらも、各国は強権的な政治手法によって、反体制運動を抑え込んできた。しかし反体制運動が大衆運動として拡大する過程で、異なる組織原理に基づくさまざまな武装集団が各地に登場し、中央政府は短期間で統治能力を失った。

アラブ諸国間の国境の浸透性が高いことも、統治能力喪失の背景をなしている。アラブ諸国では国境が人為的であることに加え、古くからの物流ルートや国境を越えた部族やエスニック・グループが存在している。加えてアラブ主義やイスラーム主義など超国家的なイデオロギーの影響、大規模な労働力の移動、アラビア語という共通言語の存在などにより、アラブ諸国間の国境は従来から浸透性が高かった。さらに近年の通信技術の発展は、トランス・ナショナルな運動やイデオロギーを拡散させている。加えて「アラブの春」以降の混乱の結果、中央政府による国境管理は有名無実となり、シリアの例で明らかなように、外部からの大量の武器や外国人戦闘員が流入した。また、IS に代表される過激なジハード主義イデオロギーの拡大も、武装非国家主体が増殖する上で大きな役割を果たしている<sup>5</sup>。

## (2) 地域レベルでの力の真空

アラブ諸国の国内レベルでの力の真空は、地域レベルでの力の真空と表裏一体の関係にある。アラブ地域システムではエジプト、シリア、イラクの3カ国が主要アクターとして、地域秩序の形成に大きく関わってきた。しかし、シリアは内戦状態に陥り、イラク中央政府の統治も限定されている。エジプトもまた、国内問題に忙殺されている。

リビアとイエメンはもともとアラブ世界で大きな役割を果たしてきたわけではない。しかし、リビアの無政府状態は、国内ばかりでなく周辺国にテロと武器を拡散させている。リビアの状況をフォローしている国連モニタリング・チームが2015年11月に出した報告書によると、IS指導部は中東、アフリカ、ヨーロッパの結節点に位置するリビアを戦略上の重要拠点と見なしており、リビアにおける勢力拡大に積極的に取り組むだろうと警告を発している<sup>6</sup>。

一方、イエメンではフーシー派とアリー・アブドゥッラー・サーレハ前大統領派が手を組み、2014年からアブドゥラッポ・マンスール・ハーディー大統領派との戦闘を繰り広げ、2015年3月にはサウジアラビアが主導するアラブ諸国による軍事介入を誘発した。サウジアラビア主導の軍事介入は隣接するイエメンの混乱を封じ込めることを主目的としていると思われるが、同時にペルシャ湾岸地域におけるイランとの覇権争いの側面も強く、両国間の対立を激化させている。

このようにアラブ世界は主要な国家アクターを失い、また他の諸国も国内問題や周辺諸国の紛争への対処に追われている。その結果、アラブ地域に力の真空が生じている。その力の真空を利用して影響力の拡大を図っているのがイランである。

イランは1979年のイスラーム革命以来、中東地域システムにおいて周辺的な存在だった。しかし2003年のフセイン体制崩壊以降、イラクに対しさまざまな経路を使って影響力を拡大してきた。ISとの戦いでもイランのイスラーム革命防衛隊(IRGC)や民兵組織が、イラク政府を支援している。シリアのアサド政権に対しても経済、軍事両面で支援を行っており、IRGCの将官を含む相当数の高級将校がシリアで戦死したと報じられている<sup>7</sup>。また前述の通り、イランはイエメン内戦をめぐるサウジアラビアと対立しているが、イランがどの程度フーシー派を支援し

ているかについての見方は分かれている。

いずれにしても国家レベルとアラブ地域レベルで発生している重層的な力の真空は、従来の中東のバランス・オブ・パワーを大きく変化させ、次に述べる国際レベルでの力の真空、さらに核合意の成立と相まって、新しい均衡点を求める動きが活発化している。

### (3) 国際レベルでの力の真空

国際レベルで力の真空をもたらしている最大の要因は、米国の中東からの「退場」である。バラク・オバマ政権は中東への関与を続けていると主張しているが、中東での米国の軍事的なプレゼンスが縮小していることは事実である。2000年代中ごろにはイラクとアフガニスタンを含め30万人近い兵員が中東に駐留していたが、現在は3万5000人程度と報じられている。中東における軍事的プレゼンスの縮小がオバマ政権の固有な政策を反映したものか、あるいは米国の相対的なパワーの低下という長期的なトレンドを背景としたものか、見方は分かれている。

例えば、ジョージ・ワシントン大学のマーク・リンチはオバマ政権の中東政策を、中東への従来からの過剰関与を「適正規模化 (rightsizing)」し、地域の同盟国により大きな責任を果たすように求めるものであると評価している<sup>8</sup>。実際、1980年代まで、米国は大規模な軍事力を中東に展開したことはなく、むしろオフショア・バランシング論に立脚した中東戦略を基軸としていた。その意味では1990年から1991年にかけての湾岸危機・戦争から2000年代中ごろまで続いた軍の中東への大規模派遣の時期の方が変則的だったともいえる。

ホワイトハウスの元中東アフリカ担当上級部長だったスティーブン・サイモンらは別の視点から、米国の中東からの「退場」は意味があると論じている。サイモンらによれば、オバマが中東への介入を控えていることは、米国の事情というよりも中東の状況が米国の効果的な介入の可能性をほとんどゼロにした結果である。それ故、米国の主要な国益が存在しない以上、中東からの「一定の撤退」状態を今後も維持すべきだとしている<sup>9</sup>。

一方、『ワシントン・ポスト』紙のコメンテーター、デイビッド・イグナティウスはロシアのシリア内戦への軍事介入との関連で、オバマ政権の中東への消極姿勢を批判している。彼によれば、シリア内戦への介入レベルを引き上げない限り、中東諸国は米国が中東から「全面退場している」と見るようになる。特にサウジアラビアやエジプト、トルコ、さらにイスラエルといった米国の軍事的パートナーが、米国は中東をロシアに譲ったと考えれば、中東はいつそう混乱すると警告している<sup>10</sup>。

どの見方が的を射ているか別にしても、イグナティウスが指摘しているように、中東の親米諸国が米国から「見捨てられるのではないか」との懸念を強めていることは否定できない。こうした懸念は軍事的なプレゼンスの縮小だけでなく、アラブ諸国における政治変動へのオバマ政権の首尾一貫しない対応や軍事力行使に極めて慎重な姿勢、東アジアへのリバランス論などにも起因している。それだけに懸念の払拭は容易ではない。むしろ次節で述べるように、イランと

の核合意の結果、サウジアラビアやイスラエルはますます米国の「退場」による力の真空をイランが利用しているとの危惧の念を強めているといえよう。

では、2015年9月末から始まったシリアへのロシアの軍事介入は、どのように位置付けるべきだろうか。軍事介入の目的については多くの議論があるが、ジョージタウン大学のアンジェラ・ステントは以下の3点がロシアの基本的な目的であると指摘している。すなわち、①アサド体制崩壊の結果、シリア、さらに中東全域がいつそう混乱することは、ロシア内外におけるイスラーム過激主義の危険を増大させる、②シリア危機解決のための政治プロセスが始まった際、発言力を確保しておく、③地域の指導者に対し、ロシアは米国と違い、軍事力を使ってでも支援するというメッセージを送る、という三つの目的である<sup>11</sup>。

コンドリーサ・ライスとロバート・ゲーツは、ステントとは若干異なる視点を提供している<sup>12</sup>。彼らによれば、ロシアはタルトゥースの軍事基地を保持することを含め、軍事介入によってロシアに好ましい状況を現地に作り出そうとしているのであり、その結果、親ロシア的な勢力がシリアの一部だけでも支配することができれば、他の地域を誰が支配しようが構わないと考えている。それ以上にロシア大統領ウラジミール・プーチンの行動は、ロシアが大国であることを示すことで国内での権力基盤も強固になるという「旧態然とした大国の政治」であり、中東に力の真空が生じたことへの反応であると分析している。ライスらの分析が正しいとすれば、ロシアのシリアへの軍事介入は、シリアの国家としての再統合を目標としておらず、米国の「退場」で生じた力の真空を利用した機会主義的な側面が強いことになる。

## 2. イラン核合意と地域的な意味

### (1) 米、イランそれぞれの思惑

2015年7月にイランとP5+1との間で成立した核合意の基本的な内容は、イランが①ウラン濃縮施設、および低濃縮ウラン保有量の大幅縮小、②高濃縮ウラン、および兵器用プルトニウムの生産停止、③起爆装置の研究開発停止、④国際原子力機関（IAEA）による査察受け入れと透明性確保、などの措置を実行する一方、P5+1 および国際社会は核に関連した対イラン制裁を解除（米国の場合は適用停止）するとともに、イランの核平和利用に協力することになっている。12月にはIAEAの特別理事会がイランの核兵器開発疑惑に関する不明点の調査終了を正式に決定し、2016年1月16日には合意の履行が確認され（履行日）、核に関係する制裁が解除・停止された。

合意が成立した最大の要因は、米国とイラン双方が問題の政治的解決を望んでいたということに尽きるだろう。オバマ政権は2009年の発足当初から、国連安保理決議などに基づく国際的な制裁体制を強化する一方で、オマーンを通じてイランと秘密交渉を行い、核問題の外交的な解決を模索してきた。オバマ政権が外交的解決を追求した直接的な理由は、イスラエルがイランの核施設を軍事攻撃する危険があったことに加え、イランにハサン・ロウハーニー大統領政

権が誕生し、交渉環境が改善したことがある。

より大きな背景となっているのは、米国のパワーは相対的に低下しているというオバマ政権の認識だろう。こうした認識は2015年9月末の国連総会演説でオバマが、米国は「単独で米国外の地域に安定を築くことはできない」と述べたことにも表れている。中東においてもオバマは、新しい地域秩序を構築するためには、地域の主要なアクターであるイランとの関係修復が不可欠であるとの判断があったと思われる。さらに激化するシリア内戦と拡大するISへの対処を有効に行うために、イランとの協力の可能性を探ろうとする考えがあったのだろう。実際、核合意成立後の10月末以降、米国が反対を取り下げた結果、イランはシリア危機の政治解決を模索する国際的な枠組み「国際シリア支援グループ (ISSG)」の会合に参加している。

一方、イランにとって制裁解除は経済的にも政治的にもきわめて大きな収穫である。国際的な制裁の影響は油価の下落と相まってイラン経済を大幅に縮小するとともに、エネルギー資源の長期開発計画にも大幅な遅れや資金不足を来していた。加えて核開発の権利が認められたことは、イランの現体制にとって大きな成果である。核開発計画は体制の威信やナショナリズムと結びついた国家プロジェクトであり、体制護持の観点から決して放棄できない。それだけに規模を大幅に縮小するとはいえ、国際的に認められた体制の下で核開発を継続できることの意味は大きい。さらにISSG会合への参加が象徴しているように、核合意はイランに主要な地域アクターとしての役割の増大を担保している。

## (2) 核合意への懸念

しかし、イスラエルやサウジアラビアなどイランを脅威と考えている諸国からみると、核合意の成立は米国の中東からの「撤退」や力の真空という問題と関係し、決して歓迎できるものではない。

核合意が成立した直後の電話会談で、イスラエル首相ベンヤミン・ネタニヤフはオバマに対し、①合意履行期間終了後にイランは公然と核兵器製造能力を開発できる、②イランは自国の軍およびイスラエルと敵対するテロ組織に膨大な資金を投入できる、との二つの懸念を伝えたという。加えてイスラエルは、イランがイスラエル周辺、特にシリアで確実にプレゼンスを拡大していることに強い脅威を感じている。11月に行われたオバマとの首脳会談で、ネタニヤフは「シリアがイランとその代理人による対イスラエル攻撃の拠点になることは受け入れられない」と強調したという<sup>13</sup>。

イスラエルは2013年初めごろから、シリアでの空爆を行っていると報じられている。イスラエル政府は公式に認めていないが、イランが供与した高度な兵器がヒズブッラーの手に渡ることを防ぐためとみられている。現にイスラエル国防相のモシェ・ヤアロンは2014年12月に、「現状を変更するような兵器がヒズブッラーに渡る恐れがある場合」には軍事行動を起こすと述べている<sup>14</sup>。また、ネタニヤフは2015年9月下旬、急きょモスクワを訪問してプーチンと会談し、シリ

アにおける両国の軍事行動を調整するための委員会の設置で合意した。イスラエルのジャーナリスト、アンシェル・フェフェルはネタニヤフの突然のモスクワ訪問を米国の中東からの「退場」と関連付け、ネタニヤフ・プーチン会談は中東にロシアが戻ってきたことをイスラエルが認めたものであり、「米国後の中東」時代の始まりを示唆していると論評した<sup>15</sup>。

一方、サウジアラビアは核合意を正面から非難することは避けている。2015年9月に行われたオバマとサルマーン国王との首脳会談後に発表された共同声明は、サルマーンが核合意への支持を表明するとともに、IS やアル＝カーイダなどの過激組織との戦いで協力体制を強化することに合意したとしている。これに先立って同年5月にキャンプ・デービッドで行われたオバマとGCC 諸国との首脳会議の際には、サルマーンは招待に応じず、サウジアラビアの米国に対する強い不信感の表れと見られた。その意味では9月の共同声明は、サウジアラビアが核合意成立という新しい現実を受け入れたことを示している。

しかし、力の真空に起因するサウジアラビアなど GCC 諸国の懸念は解消していない。GCC 諸国は単独で軍事作戦を行う能力を有しておらず、安全保障面では現在も米国に大きく依存している。イエメンでの軍事作戦に関しても、兵站やインテリジェンス分野など作戦の基幹部分は米国が請け負っていると指摘されている<sup>16</sup>。

他方で、新米国安全保障センターのイラン・ゴールデンバーグらが述べているように、サウジアラビアや他の湾岸アラブ諸国の側には、核合意は米国とイランとのデタントの始まりにすぎず、アラブ諸国の利益を犠牲にした新しいバランス・オブ・パワーを中東に作ろうとする広範な計画があるのではないかと疑念がある<sup>17</sup>。2016年1月初めに、サウジアラビアが自国のシーア派指導者を処刑したことを契機に、サウジアラビアや一部湾岸アラブ諸国とイランとの関係が一気に悪化した。その背景にも、米国の「退場」とイランのプレゼンスの拡大に起因する強い懸念をサウジアラビアなどが抱いていることが見て取れる。

### 3. 深刻化する人道危機

中東全体を覆っている混乱は、人道危機をいっそう長期化・深刻化させている。OCHA によると、2015年11月30日現在、世界中で1億2530万人が人道支援を必要としている。そのうち中東ではイエメン、シリア、イラク、アフガニスタン、リビア、パレスチナ占領地の6カ国・地域の合計で5850万人を数え、世界全体の47%を占めている(表1)<sup>18</sup>。

特にイエメンの場合、内戦が激化したことに加え、2015年3月にサウジアラビアなどによる軍事攻撃が始まった結果、人道危機はますます深刻化している。OCHAによれば、人道支援を必要としているイエメン国民は2120万人と全人口の80%近くで、そのうち1440万人が食料不足に直面している。また、国内避難民は251万人に達し、もともとアラブ諸国内で最も低かった一人当たりGDPは、2012年の590ドルから、2015年には326ドルにまで減少した<sup>19</sup>。シリアの人道危機もますます深刻化しており、難民は440万人、国内避難民は660万人に達している。

表 1 人道支援を必要としている人々 (単位：1000 人)

イエメン	2,120
シリア	1,350
イラク	1,100
アフガニスタン	810
リビア	240
パレスチナ占領地	230
中東合計	5,850
世界全体	12,530

(出所) OCHA, *Global Humanitarian Overview 2016*.

表 2 登録シリア難民数 (単位：1000 人)

	2013.1	2014.1	2014.12	2015.7	2015.12
トルコ	174	560	1,553	1,805	2,292
レバノン	131	811	1,145	1,173	1,070
ヨルダン	120	582	623	629	633
合計	520	2,332	3,222	3,981	4,394

(注) 合計は上記 3 カ国在住以外の難民を含む。

(出所) UNHCR <<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>> 2016 年 1 月 5 日アクセス。

人道危機が深刻になるにつれ、支援のための費用は増え続けている。しかし危機の長期化の結果、国際社会からの資金拠出はむしろ減少傾向にある。OCHA の集計によると、2016 年 1 月初め時点で、人道支援活動に必要な資金は中東地域全体で 63 億 5000 万ドルだが、拠出資金の合計は 29 億 3000 万ドルと全体の 46%に留まっている<sup>20</sup>。

シリアからの周辺国、さらにヨーロッパへの難民の大量流出は依然として増加傾向にある。表 2 にあるように、シリア周辺国、特にトルコ、レバノン、ヨルダンへの難民の流入は 2014 年から 2015 年にかけて急増した。このほか 2015 年 12 月現在、イラクに 24 万人、エジプトに 12 万人のシリア難民がいる。

難民の大量流入は受け入れ国、さらにそれぞれのホスト・コミュニティに大きな負担を強いており、負担増が難民の置かれた状態をいっそう困難にしている。例えばレバノンの場合、もともと 500 万人足らずと人口が少なく、かつパレスチナ難民を抱えている上に 100 万人を超える難民が流入した結果、国民一人当たりでは世界で最も多くの難民を抱えているといわれている。トルコ、レバノン、ヨルダン 3 カ国とも難民受け入れのためにかなりの努力をし、また国際社会からの支援を仰いでいる。しかしその一方で、①自国のエスニック・グループ間の人口バランスを崩したくない、②難民受け入れのためのインフラ（水道、電気、学校、保健・衛生設備など）整備や社会サービスを提供するための十分な資金を有していない、③難民に対するホスト・コミュニティ住民の反感、④もともと高い失業率をさらに押し上げるなど、難民の流入は受け入れ国に

とって深刻な問題を伴っており、難民の定住化を避けようとする傾向が強い。

この結果、各国とも基本的に難民としての地位を与えず、労働許可を出さないなどの政策をとっている。さらに3カ国とも難民キャンプ外に住む難民が圧倒的に多い。彼らは一般の賃貸住宅に住むか、場合によっては廃屋や工事中の建築物、空き地でのテント生活などを強いられている。そのため難民の多い地域では家賃の高騰、治安の悪化などを招いており、それがまたホスト・コミュニティ住民の難民に対する反感を強める要因となっている<sup>21</sup>。

2015年夏以降、ヨーロッパへのシリア難民の大量流入が大きな問題となった。ヨーロッパへの難民の大量流入の背景には、難民登録の容易さや就労・教育の機会が多いなど難民を引きつける要因がEU側にあることに加え、上記のようにシリアの周辺国において難民を押し出そうとする力も作用している。表3はEU圏内において難民申請を行った非EU国出身者数の推移である。2015年のシリアからの難民申請者数は、9月までだけでも2014年の倍近くに達している。さらにアフガニスタンやイラクからの難民申請者数も急増している。2015年1年間では100万人以上の難民がヨーロッパに流入したと推定され、その半数はシリア難民と見られている。なお、2015年第4四半期のEUにおける非EU諸国からの難民申請者の出身国別内訳は、本稿執筆時点(2015年1月末)でまだ発表されていないが、全体の申請者数は39万人を超えており、2015年中の申請者は総計で120万人に上っている<sup>22</sup>。

**表3 EUにおける非EU諸国からの出身国別難民申請者数(単位:人)**

	2013	2014	2015(9月まで)
シリア	49,980	122,115	211,250
アフガニスタン	26,215	41,370	96,575
イラク	10,740	21,310	65,450
合計	431,090	625,920	812,705

(注) 合計には上記3カ国以外からの難民申請者も含まれる。

(出所) Eurostat <[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_quarterly\\_report](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report)> 2016年1月5日アクセス。

### おわりに——国家の溶解と国家建設の問題

現在、中東で進行している最も深刻な問題は、国家そのものが溶解し、「一元的な統治」「暴力装置の独占」が実現していないことである。この結果、多くの国では統治が及ばない「統治なき領域(ungoverned territories)」が拡大している。こうした統治機能の喪失や低下が、国家および地域レベルでの力の真空を生み出している。

統治機能を喪失した国家を「失敗国家」や「破綻国家」ととらえ、こうした国家にどう対処するかは、1990年代以降欧米諸国の重大な関心事項となった。「失敗国家」や「破綻国家」はテロ組織の温床となり、国際秩序に脅威を及ぼす故に、国際社会としては国家の「再建」を支援しなければならないという議論が行われてきた。9.11同時多発テロ事件を契機に、米国は国

家建設への取り組みを安全保障上の重要な課題と位置づけてきた<sup>23</sup>。

しかし、結果はどうだったのだろうか。米国は2001年から2012年の間にアフガニスタン問題との関連で、パキスタンに146億ドルに及ぶ経済および治安分野での支援を行った。その目的はパキスタンを「ウェストファリア型国家に近づけること」で、辺境地域における統治を確立することだった<sup>24</sup>。しかし、パキスタン中央政府の統治が辺境地域に及んでいるとは、現在もいい難い。

イラクについても同様である。ストックホルム国際平和研究所(SIPRI)によると、2005年から2014年の10年間に、イラクの軍事支出は286%も増加した<sup>25</sup>。その多くは米国からの支援であり、イラク治安部隊(ISF)の強化に充てられた。しかし、ISの攻勢はISFの非力さを改めて明らかにした。その背景について、Transparency Internationalの報告書は、上級将校ポストの売買や「幽霊兵士」の存在を指摘し、イラク治安部隊内にはびこっている「腐敗した人事システム」と「不適切な統制」が、軍事作戦上の非効率さを生み出していると述べている<sup>26</sup>。さらに同報告書は、イラクだけでなく中東全体でも軍や治安組織に腐敗がはびこっていることが、武器の蔓延や治安組織への組織犯罪者の侵入を容易にし、紛争をさらに拡大していると分析している<sup>27</sup>。

アフガニスタンやイラクの現状は、いずれ始まるであろうシリアやリビア、イエメンの問題に対する国際社会のアプローチのあり方に重大な問題を提起している。つまり、アフガニスタンやイラクに対してとられた「国家建設」のアプローチは、「失敗国家」や「破綻国家」をウェストファリア型の「正常な国家」に戻す取り組みだった。しかし、こうした取り組みが成功していない根本的な理由は、アフリカ研究の視点から遠藤貢氏が提起しているように、それぞれの国家が置かれている個別の歴史的な状況を捨象し、「理念系としての近代における主権国家像を前提」に「欠陥や欠如、あるいは逸脱」を是正しようとしているためではないだろうか<sup>28</sup>。

深刻化する人道危機を少しでも改善するためには、緊急人道支援を行うと同時に、長期的な視点に立った紛争解決、平和定着のための取り組みが不可欠である。その際に、ウェストファリア型国民国家の「再建」を第一義的な目標とすることに伴う危険を十分に考慮する必要がある。

## — 注 —

1 BBC, January 5, 2016.

2 IntelCenter, “Islamic State’s 43 Global Affiliates Interactive World Map.” <<http://intelcenter.com/maps/is-affiliates-map.html#gs.DMpnwCY>> 2016年1月6日アクセス。

3 OCHA, *Global Humanitarian Overview 2016*.

4 Frederic Wehrey and Ariel I. Ahram, *The National Guard in Iraq: A Risky Strategy to Combat the Islamic State*, Carnegie Endowment for International Peace, September 23, 2014. <<http://carnegieendowment.org/2014/09/23/national-guard-in-iraq-risky-strategy-to-combat-islamic-state/hppn>> 2015年3月2日アクセス。Renad Mansour, *From Militia to State Force: the Transformation of al-Hashd al-Shaabi*,

- Carnegie Endowment for International Peace, November 16, 2015. <<http://carnegieendowment.org/syriaincrisis/?fa=61986>> 2015年11月17日アクセス。なお、マンスールはこの論考で、シリア派民兵集団 al Hashd al-Shaabi が不正規集団からイラク治安部隊の外延 (extension) になりつつあるとしている。
- 5 アラブ諸国における武装非国家主体の台頭に関する最近の邦語論文としては以下の論考がある。江崎智絵「アラブ諸国の政治変動における軍と武装非国家主体の台頭」『国際安全保障』第43巻3号、2015年12月、15-28頁。
  - 6 *Report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to paragraph 13 of Security Council resolution 2214 (2015) concerning the terrorism threat in Libya posed by the Islamic State in Iraq and the Levant, Ansar al Charia, and all other Al-Qaida associates*, S/2015/891, November 17, 2015.
  - 7 シリアでの戦死者が増加しているため、IRGC はシリアへの派遣要員数を減らしているとの報道もある。Eli Lake, “Western Officials: Iran Retreating From Syria Fight,” *Bloomberg*, December 10, 2015.
  - 8 Marc Lynch, “Obama and the Middle East: Rightsizing the U. S. Role,” *Foreign Affairs*, Vol.94, No.5, September/October 2015, p.18.
  - 9 Steven Simon and Jonathan Stevenson, “The End of Pax Americana: Why Washington’s Middle East Pullback Makes Sense,” *Foreign Affairs*, Vol.94, No.6, November/December 2015, p.2.
  - 10 David Ignatius, “The U. S. cannot pass Syria on to Putin,” *The Washington Post*, September 29, 2015.
  - 11 Angela Stent, “Putin’s Power Play in Syria: How to Respond to Russia’s Intervention,” *Foreign Affairs*, Vol.95, No.1, January/February 2016, p.109.
  - 12 Condoleezza Rice and Robert M. Gates, “How America can counter Putin’s moves in Syria,” *The Washington Post*, October 8, 2015.
  - 13 *Haaretz*, November 10, 2015.
  - 14 *Ynet*, December 11, 2014.
  - 15 Anshel Pfeffer, “With Moscow visit, Netanyahu signals era of post-American Middle East,” *Haaretz*, September 21, 2015.
  - 16 村上拓哉「湾岸地域における新たな安全保障秩序の模索—GCC 諸国の安全保障政策の軍事化と機能的協力の進展」『国際安全保障』第43巻3号、2015年12月、53頁。
  - 17 Ilan Goldenberg and Melissa G. Dalton, “Bridging the Gulf: How to Fix U.S. Relations With the GCC,” *Foreign Affairs*, Vol.94, No.6, November/December 2015, p.63.
  - 18 OCHA, *Global Humanitarian Overview 2016*. なお、アラブ連盟に加盟しているソマリア、モーリタニア、ジブチ 3カ国の人道支援を必要としている人の数を加えると、広い意味での中東の合計は 6415 万人で、世界全体の半数を超える。
  - 19 OCHA, *Global Humanitarian Overview 2016 Yemen*, November 2016.
  - 20 OCHA, *ROMENA: Regional Humanitarian Funding Update (2015)*, January 2016.
  - 21 レバノンには難民キャンプはなく、全員が一般の都市部などで生活している。トルコ、ヨルダンには公式の難民キャンプが設営されているが、劣悪な生活環境や、就労機会の欠如などのため、両国とも約 80% のシリア難民がキャンプ外で生活している。シリア難民と周辺受け入れ国の問題については以下の資料がある。Alexandra Francis, *Jordan’s Refugee Crisis*, Carnegie Endowment for International Peace, September 2015; Doris Carrion, *Syrian Refugees in Jordan: Confronting Difficult Truths*, The Royal Institute of International Affairs, September 2015; Maha Yahya, *Refugees and the Making of an Arab Regional Disorder*, Carnegie Middle East Center, November 9, 2015; “Effects of the Syrian Refugees on Turkey,” *ORSAM Report*, No.195, January 2015; Nicole Ostrand, “The Syrian Refugee Crisis: A Comparison of Responses by Germany, Sweden, the United Kingdom, and the United States,” *Journal on Migration and Human Security*, Vol.3, No.3, 2015; ILO, *Access to Work for Syrian Refugees in Jordan: A Discussion Paper on Labour and Refugee Laws and Policies*, 2015; Carole Alsharabati and Jihad Nammour, *Survey on Perceptions of Syrian Refugees in Lebanon*, Institut Des Sciences Politiques.
  - 22 Eurostat, “Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Monthly data.” <<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>> 2016年1月31日アクセス。
  - 23 Michael Mazarr, “The Rise and Fall of the Failed-State Paradigm: Requiem for a Decade of Distraction,” *Foreign Affairs*, Vol.93, No.1, January/February 2014, pp.113-114.
  - 24 Jennifer Keister, “The Illusion of Chaos: Why Ungoverned Spaces Aren’t Ungoverned, and Why That

- Matters,” *Policy Analysis*, No. 766, December 9, 2014, CATO Institute, pp.2–5.
- 25 SIPRI, “Trends In World Military Expenditure, 2014,” *SIPRI Fact Sheet*, April 2015, p.4.
- 26 Transparency International, *Regional Results Middle East and North Africa: Government Defence Anti-Corruption Index*, October 2015, p.10.
- 27 *Ibid.*, p.1.
- 28 遠藤貢『崩壊国家と国際安全保障—ソマリアにみる新たな国家像の誕生』有斐閣、2015年、第1章。