

日本の中東政策への提言

「中東情勢・新地域秩序」研究会

1. テロへの対処を含む中東安定化への取り組み

1-1 内戦（シリア、イエメン、リビア）終結や国内秩序確立のための国際的な取り組みへの協力の継続

- ① 国際社会と歩調を合わせ、武力衝突の停止、政治的解決の必要性を繰り返し強調する。中東域内の諸国や欧米、ロシアなど域外の主要国との二国間だけでなく、国連や経済協力開発機構（Organization for Economic Co-operation and Development: OECD）、東南アジア諸国連合（Association of South East Asian Nations: ASEAN）などを通じたマルチな枠組みにおいて、域内諸国が安定化に向けて協調できる枠組み作りのための働きかけを行う。特に、サウジアラビア、エジプト、トルコ、イランといった域内の主要国を巻き込んだ働きかけが重要である。
- ② これらの国では一元的な統治の再建が極めて困難である（序章参照）。またイラクやアフガニスタンの例が示すように、もともと不安定な移行期において、外部アクターが性急に介入し、「上からの民主化」を急ぐことはむしろ混乱を助長する。国家再建に向けた支援を行うに際しては、それぞれの対象国の歴史や社会の特性を十分に考慮し、支援の可否や問題点を検討するなど、慎重な取り組みが求められる。
- ③ 中央政府の統治が崩壊あるいは縮小する結果、各国の地方では様々なアクターが住民サービスの提供など重要な役割を担っている。しかし、多くのローカル・アクターは資金不足や専門的知識の欠如などの問題を抱えている。このため、ローカル・アクターに対する資金援助やキャパシティ・ビルディングの支援を拡大することは、人道危機への対処の一環であるとともに、これら組織の自立性やオーナーシップの向上、コミュニティ・レベルでのレジリエンスの強化につながり、将来の再建に向けた動きを草の根から支えることに寄与する。例えばイラクの場合、クルディスタン地域政府（Kurdistan Regional Government: KRG）、県知事、その他地元の有力者等、地域に応じたカウンターパートを発掘し、継続的に支援を行うとともに、各政治勢力間の対話を促進するなどの取り組みが考えられる。
- ④ 上記③を実施するために、イラクを含む各国の地方の情勢、特に地域や県によって異なる権力構造やローカル・アクターの実態を正確に把握することが求められる。情報収集のため、在外公館や民間研究機関、大学などにおいての地域に精通した人材の育成、欧米や中東諸国の諸機関との情報共有、現地有識者の日本招聘等を促進する。
- ⑤ 多数の難民が流入している国、特にトルコ、ヨルダン、レバノンの安定化のための支援を

拡充する（人道支援の項 4-2 参照）。

1-2 テロ対策の強化

- ① イスラーム過激派が国際社会の秩序や平和を脅かす可能性は今後も予想される。このため、イスラーム過激派に関する情報の収集を引き続き行い、他国の関係機関との情報共有や意見交換を促進する。中東・北アフリカのみならず、東南アジアやサブサハラ・アフリカといったテロ組織・構成員が潜伏しやすい諸国の情勢についても、在外公館や国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）、民間企業を通じた情報収集を促進し、日本の権益に対するテロのリスクを包括的に把握する。
- ② サラフィー主義思想など過激思想に染まった若者の社会復帰を促進させるための脱過激化（de-radicalization）プログラムや、経済的・社会的格差から過激派を生み出しやすい疎外された地域における公教育や社会インフラ整備に対する支援を行う。その際、東南アジアのムスリムが多い国々での経験を活用することは有益であり、三角協力の可能性もあり得る。
- ③ 全てのイスラーム主義組織が過激派組織であるわけではない。米国を含めた主要国による特定のイスラーム主義組織を対象とした「海外テロ組織（Foreign Terrorist Organizations）」認定に関しては、我が国としては各組織の動向と目的を分析しながら、独自の根拠に基づき慎重に判断する必要がある。

1-3 サイバー・セキュリティの各国実情把握と能力向上

我が国のサイバー・セキュリティ能力向上のため、サイバー・セキュリティに関わる中東諸国の動向や法制度などの情報収集や分析を強化する。また、サイバー・セキュリティを管轄する我が国政府部門と中東諸国の関連諸機関との間で情報共有を積極化し、相互の能力向上を図る。

1-4 イランと湾岸協力会議（Gulf Cooperation Council: GCC）諸国との対話促進への協力

イランとサウジアラビアとの間の緊張緩和に向けて、両国と良好な関係にある日本は対話の場を設けるなど、根気強い外交に努める。特に、シンクタンク間の定期的なトラック 2 対話や共同研究・研究者交換などを通じて、中東域内で必ずしも友好的な関係にないアクター間の対話や人的交流を強化・支援する。

1-5 中東湾岸諸国の内政・外交に関する分析

我が国のエネルギー安全保障にとって重要な意義を持つ中東湾岸諸国の政治・社会情勢の安定のために、経済改革を含めた各種支援は重要である（5. 経済改革への支援の項参照）。他方で、我が国から当該諸国への支援が、専制支配の強化、少数派弾圧、地域の安定を脅かす

軍事介入、過激派の台頭に繋がらないよう留意すべきである。そのために、中東諸国の内政や外交についても注意深く情報収集、分析を進め、その上で政策を立案する必要がある。

1-6 パレスチナ問題の政治的な解決のための当事者への継続的な働きかけ

- ① 二国家解決案に基づくパレスチナ問題の政治的な解決への道はいつそう困難になっている。さらに入植活動の活発化、経済の停滞などパレスチナ被占領地におけるパレスチナ人社会は多くの問題に直面している。
- ② パレスチナ問題の動向は当事者だけでなく、中東やイスラーム世界全体の情勢にも大きな影響を与える。それ故、二国家解決案に基づく政治的解決実現に向けた更なる努力が求められる。
- ③ 東エルサレム、ヨルダン川西岸、ガザ地区のパレスチナ住民に対する支援を引き続き実施する。特にガザ地区は2007年6月以来、すでに10年に亘って封鎖下に置かれており、過去3回の軍事衝突の影響を含め社会や経済状況の疲弊は著しく、新たな軍事衝突のリスクが高まっている。そのためガザ地区住民に対する支援をいつそう強化し、情勢を安定化させる必要がある。
- ④ 入植地問題に関係し、2016年12月に成立した国連安保理決議2334号（入植活動非難決議）は、パラグラフ5で国連加盟国に対し、イスラエルの領土と被占領地とを区別する適切な措置を取るよう求めている。我が国としても消費者への情報提供の一環として、入植地産品とわかるような産地表示の明確化などの措置を導入する必要がある。

2. エネルギー問題への対処

2-1 ポスト・イージーオイル時代における中東石油の重要性

- ① イージーオイル時代が終焉を迎えた現在、多少なりとも増産余力があり、採掘コストが安く、エネルギー投資対効果（energy return on investment: EROI）が比較的高い原油の大半は、依然として中東地域に存在しており、原油、さらに天然ガスの供給地として、中東は今後も我が国のエネルギー安全保障にとって極めて重要である。米国のシェールオイルに期待する向きもあるが、多くが国内消費に回る見込みであること、投資環境に依然不透明性があること、EROI的に「質」の高い資源から開発を行っており、経年と共により開発が困難な資源に着手せざるを得なくなることなどから、中長期的な視点から過度な期待を持つことはできない。引き続き、中東の石油の価値は維持されることになる。
- ② しかし、中東では「地下」の埋蔵状態よりも、「地上」の政治・社会の混乱の方がより大きな懸念材料であり、リビアやイラクでは順調な生産や輸出が妨げられている。中長期的に中東の地域秩序を保ち、現在以上の混乱に陥らないようにするための努力は、エネルギー安全保障の観点からも重要な課題である。

- ③ 中東産油国が輸出余力を維持できるよう、エネルギー多様化を支援する必要がある。その一環として、産油国、非産油国を問わずクリーン（代替可能）エネルギーの開発普及を支援することは、各国のエネルギー供給の多様化に資するとともに、環境問題への対処にも貢献できる。
- ④ 産油国の経済開発支援（5. 参照）

2-2 我が国の自主開発油田の問題点

我が国は 2030 年時点での自主開発比率を 40% 以上とする政府目標を掲げているが、その達成は決して容易ではない。特に油田開発に関しては、イージーなオイルが次第に少なくなっていることは、投資のリスクがそれだけ大きくなることを意味する。市場や民間だけでは対応が難しい案件が増える中、政府による政策的対応をいっそう強化することが求められる。

3. イラン核合意（包括的共同行動計画 Joint Comprehensive Plan of Action: JCPOA）への取り組み

3-1 合意維持の重要性

- ① JCPOA はイランの核開発問題への外交的な取り組みを可能とし、同国の核開発を国際的な監視体制下に置くことを可能とした国際的な取り決めである。イランもこれまでのところ、JCPOA を順守している。
- ② それ故、我が国としては関係諸国と協力し、JCPOA を維持するようトランプ政権（Donald Trump）や米議会への働きかけを続ける必要がある。

3-2 イランとの経済関係の拡大

- ① JCPOA 維持のために、日本政府は、積極的な経済関係強化を通して、核合意を実現させたイランの現政権を支援することが望ましい。日・イラン投資協定に基づく日本企業とイラン政府及び企業の取引を支援し、インフラ整備、医療分野や環境分野でのビジネスを促進する。
- ② 日本企業がアメリカの核以外の制裁規定に抵触しないよう、米財務省や裁判所、米議会の動きや関連規定に関する情報収集に努め、日本企業への影響を最小化するために、早期警戒の体制を整備し、強化する。

4. 人道危機への対応

4-1 人道危機の深刻化

- ① 中東における人道危機はますます深刻化しており、国連人道問題調整事務所（United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: OCHA）によれば 2016

年11月の推定で、世界全体で人道支援を必要としている人は合計1億2,860万人に上り、そのほぼ半数は中東の6か国・1地域（アフガニスタン、イラク、リビア、パレスチナ占領地、スーダン、シリア、イエメン）に集中している。他方で人道支援のための拠出金は十分ではなく、2016年の場合、国連諸機関による呼びかけの半分しか集まらなかった。

- ② 特に内戦状態が続いているシリア、リビア、イエメンでは、人道支援アクセスの制限、多数の国内避難民（Internally Displaced Persons: IDP）の発生など、人道危機はいつそう深刻化している。それぞれの国内での支援は、戦闘の継続や当該政府との調整など多くの困難を抱えているが、可能な限りの緊急人道支援を行うとともに、中長期的な視点に立ったレジリエンス強化に向けた支援を行う必要がある。
- ③ 特に1-1で指摘したように、ローカル・アクターのキャパシティ強化のための支援が望まれる。
- ④ 「イスラーム国（Islamic State: IS）」の支配地域の減少に伴い、旧支配地域へのIDPの帰還が問題となっている。IDPの帰還を促進するために、旧支配地域の復興支援を強化する必要がある。

4-2 難民問題への対処

- ① シリア1国からだけでも500万人を超える難民が発生している。これら難民の多くは周辺諸国、特にトルコ、レバノン、ヨルダンに逃れている。難民のほとんどは、滞在の長期化に伴い、貧困や失業、教育機会の減少、児童労働などの問題に直面している。

(表) シリア周辺諸国におけるシリア登録難民数(単位: 1,000人)

	2013年1月	2014年1月	2015年1月	2016年1月	2017年1月
トルコ	174	560	1,553	2,504	2,855
レバノン	131	811	1,148	1,069	1,011
ヨルダン	120	582	623	635	656
イラク	68	213	236	245	233
エジプト	13	132	137	119	116
合計	520	2,332	3,718	4,595	4,901

- 1) 合計は他のシリア周辺国在住のシリア難民を含む。
- 2) レバノンとエジプトの難民の最新数字は2016年12月現在。
- 3) トルコの数字は、同国政府登録難民数。

(出所) UNHCR

- ② 我が国の場合、シリア人を含め難民の受け入れ数は極めて少ない。そのため、周辺諸国での難民に対する支援を強化するとともに、日本へのシリア人留学生の受け入れ枠の拡大など、難民への支援をいつそう拡充する必要がある。
- ③ また、難民を多数受け入れているホスト国、及びホスト・コミュニティはさまざまな支援を

必要としている。我が国としても、より効果的なホスト国、ホスト・コミュニティ支援を拡充する必要がある。

5. 経済改革への支援：特にサウジなど GCC 諸国（エネルギー分野と関連付けて）

5-1 サウジアラビアの改革努力への支援：「ビジョン 2030」の実現への協力

「ビジョン 2030」については、経済界を中心にサウジ側プロジェクトへの参加・協力プランがまとめられているが、サウジ側が必要としている支援としては、ビジョンで提示された内容を実際の政策として落とし込み、執行する行政運営能力の向上・強化が挙げられる。無論、上級レベルには高い知見とマネジメント・スキルを有するサウジ人官僚も多いが、実際の執行を担う中堅や末端レベルにおいては不十分な点もみられる。また、欧米コンサルタントへ外注した政策立案やプロジェクトの契約等を自ら精査する能力と人員も、十分とは言い難い。こうした部門でのキャパシティ・ビルディングやインスティテューション・ビルディングの支援拡大は、サウジ政府が進める公的部門におけるサウダイゼーションの促進と人材開発・能力向上に資する点でも有益である。

5-2 他の湾岸産油国への支援

① 湾岸諸国への投資拡充

湾岸諸国では、1970～80年代の近代化の際に整備されたインフラの老朽化に加え、急速な人口増加に伴う新規のインフラ整備が急務となっている。また、住宅をはじめ造水、電力（特に再生可能エネルギー）、生活水準の向上と高齢化社会の到来を見越した高度医療分野などへの投資需要も拡大している。湾岸諸国は我が国の高度な技術力に大きく期待しているが、他方で、企業によるプロジェクト入札時に目先の価格競争に陥らないための取り組みが必要となる。そのために我が国としては、現地政府の需要を見極めつつ、メンテナンスを内包した中長期的コストの低さも含めて評価を得られるような啓発・広報活動も必要となる。また、サウジアラビアと同様に、湾岸諸国は民間部門の拡大に取り組んでおり、特に小売・サービス業、エンターテインメント産業には、日本からの投資拡充が期待されている。

② 投資環境の整備、職業訓練支援

湾岸諸国の投資環境の整備のためには、ガバナンス支援が有効である。特に現地で必要とされる支援としては、サウジアラビアと同様に、行政における政策執行と運営能力の向上・強化が挙げられる。また、投資案件の策定、入札および契約の各段階での内容の精査や評価などの分野、さらに外部コンサルタントへの外注に依存している分野での人材育成支援、第三国での投資や開発援助に関するノウハウと人材の提供を進めて行くことが期待されている。職業訓練支援としては、外国人労働者への依存度が高い製造業

やサービス産業において、当該職業のイメージ向上など、健全な職業観の涵養を伴った支援が必要である。

6. 環境問題

6-1 クリーン・エネルギー開発支援 (2-1 ③参照)

6-2 省エネルギー対策への協力

- ① 産油国を含め中東諸国では人口増加、生活の質向上や多様化を背景に、エネルギー消費量が急激に伸びており、石油の輸出余力は減少を来している。そのため、省エネルギー対策の実行は中東諸国にとって喫緊の課題であり、我が国は省エネルギー実現のための政策立案、技術移転、啓蒙活動などの支援を拡充すべきである。
- ② また、自動車の増加を抑制するための公共交通網、特に鉄道網の拡大に協力する。あわせて富裕層を対象に、公共交通の利用を促進するような意識改革を実現するための政策や啓蒙活動を導入するよう各国に協力する。

7. 日本と中東との更なる関係拡充

7-1 中東からの観光客誘致

マレーシアやインドネシアなど、東南アジアのイスラーム諸国から日本への観光客が増加し、それに伴い、日本国内でのムスリム対応のホテルやレストランも増えてきている。この延長線上で、中東諸国から日本への観光客誘致も、観光産業活性化のための重要なポイントとなろう。イスラームの根本教義は国や地域を問わず共有されているため、既に整備が進められているムスリム向けサービスを活用すれば、大きな追加コストなしに市場拡大が見込まれる。またハラール認証に関しては、より信頼性のある認証制度の構築を目指すために、質と透明性の向上に努めるとともに、制度にあり方に関し不断の検討が必要であろう。

7-2 中東からの留学生受け入れ拡大

中東諸国の若者の間では日本への関心が高く、留学生受け入れを拡大することは、学術面からの関係拡充にとって重要である。特にイラクやシリア、イエメン、リビアなど紛争の結果、現地での高等教育に困難を抱える中東諸国からの留学生受け入れの積極化は、人道支援拡充の観点からも推奨できる。

また上記 7-1 とも関連するが、ムスリム留学生受け入れのためのインフラ整備や、特に湾岸諸国など男女別学が推奨される諸国からの留学生受け入れに際しては、女子大の活用も有効な選択肢となり得る。また、学部生や大学院生の受け入れだけでなく、各大学が抱える研究所を活用した研究者レベルの受け入れや相互交流も、知的関係拡充を推進していく上で有用と考えら

れる。

7-3 ポップ・カルチャーの普及促進

アニメや漫画など、インターネットや衛星放送を通じた中東諸国における日本のポップ・カルチャーの普及が進み、それに伴う日本語や日本文化への関心は深まっている。この現状を踏まえ、今後は日本文化の発信についても、体制やコンテンツの面から根底的な見直しが必要となるだろう。特に、情報発信体制について、例えば英国におけるBBCの活用と比較して、日本政府が中東諸国に対するパブリック・ディプロマシーやイメージ戦略においてNHKをはじめとする各種放送局をどのように活用していくかという点については、より詳細な情報分析と政策立案が必要となる。

7-4 安倍政権の中東外交のいっそうの拡充

安倍内閣総理大臣は2013年4月～5月にサウジアラビア、アラブ首長国連邦、トルコを、2015年1月にはエジプト、ヨルダン、イスラエル、パレスチナを歴訪した。現地では政府首脳と会談し、中東諸国との友好関係を確認するとともに、経済関係者とも会合を開き、政治経済等の幅広い協力関係を強化した。また、岸田外務大臣をはじめとする政府関係者も、日本や中東現地、国際会議の場で中東諸国の政府要人と様々な協議を行ってきた。これらの安倍政権による積極的な中東外交は、我が国と中東地域の関係拡充に大きく貢献したといえる。今後は、イランなど未訪の中東主要国への訪問を進めるとともに、各国の首脳や有識者、経済界関係者を日本に招聘し、様々なレベルでの協議を行うことで、中東外交のいっそうの拡充が期待される。