令和元年度外務省外交・安全保障調査研究事業

反グローバリズム再考
―国際経済秩序を揺るがす危機要因の研究―

グローバルリスク研究

令和2年3月

公益財団法人日本国際問題研究所
The Japan Institute of International Affairs

はしがき

本報告書は、当研究所の令和元年度外務省外交･安全保障調査研究事業（総合事業）「反グローバリズム再考――国際経済秩序を揺るがす危機要因の研究」プロジェクトにおいて実施した「グローバルリスク」研究会の研究の最終成果をまとめたものです。

近年、英国の EU 離脱や米国の自国第一主義政策に象徴されるように、先進国において反グローバリズムの動きが強まり、既存の政治・経済秩序を否定するポピュリズムや排外主義が台頭し、国内そして国際秩序を動揺させています。その要因としては、経済の低成長、格差の広がりなどの経済的な諸問題や先進国への大量の移民や難民の流入があげられます。移民・難民問題は、シリア内戦や中東域内大国の覇権争い、アメリカのプレゼンスの低下による中東の不安定化が大きく影響しています。

本プロジェクトにおいては、「反グローバリズム」の根底にある世界経済の構造変化を把握すると同時に、表層に現れた政治現象の連関を経済学、地政学、政治学、社会学、地域研究から分野横断的に探求し、より複雑化するグローバルなリスクに迅速に対応乃至は未然に回避するためにリスクを分析し、戦略的な対応策を検討して参りました。本プロジェクトは、主に経済問題を扱う「世界経済研究会」（主査：稲葉延雄・リコー経済社会研究所常任参与）と、地政学的問題を扱う「グローバルリスク研究会」（主査：立山良司・防衛大学校名誉教授）で構成され、共同ワークショップやシンポジウム等を通して有機的に各研究会の研究成果を共有、連携して参りました。

「グローバルリスク」研究会では、地域の不安定化がグローバルなリスクを拡大し、国際社会への脅威となる事例として、プロジェクトの最終年度である本年度は、米国・イラン対立の激化や制裁の影響などイランをめぐる諸問題、いつまでも終わりが見通せないシリア内戦と周辺国の対応、近年多くの注目を集めている「アフリカの角」をめぐる情勢、行き詰っている中東和平プロセスの現状および地中海海域を中心とする移民・難民問題の拡大、という 5 つのテーマを主に分析してきました。そして、それを踏まえて、本プロジェクトの政策提言を作成しました。

本報告書に表明されている見解は全て各執筆者のものであり、当研究所の意見を代表するものではありませんが、本書が「国際経済秩序」、「中東情勢」、「人口移動問題」を様々な観点から検討していく上での意義ある一助となれば幸いです。最後に、本研究に終始積極的に取り組まれ、本報告書の作成にご尽力をいただいた執筆者各位、その過程でご協力いただいた関係各位に対し、改めて深甚なる謝意を表します。

令和 2 年 3 月

公益財団法人　日本国際問題研究所
理事長　佐々江　賢一郎

研究体制

主　査：　　立山　良司　　防衛大学校名誉教授

＜中東情勢・エネルギー研究部会＞

委　員：　　池田　明史　　東洋英和女学院大学学長

今井　宏平　　日本貿易振興機構アジア経済研究所地域研究センター研究員

小野沢　透　　京都大学大学院文学研究科教授

近藤　重人　　日本エネルギー経済研究所中東研究センター主任研究員

吉岡　明子　　日本エネルギー経済研究所中東研究センター研究主幹

＜ポピュリズム・人口移動問題部会＞

委　員：　　小林　　周　　日本エネルギー経済研究所中東センター研究員

保坂　修司　　日本エネルギー経済研究所中東研究センター研究理事

（敬称略、五十音順）

委員兼幹事：　中山　泰則　　日本国際問題研究所所長代行

中野　大輔　　日本国際問題研究所研究調整部長

貫井　万里　　日本国際問題研究所研究員

赤川　尚平　　日本国際問題研究所研究員

担当助手：　石塚　陽子　　日本国際問題研究所研究助手

編集担当：　杉山　隆一　　東京大学東洋文化研究所特任研究員

新井　春美　　ガバナンスアーキテクト機構上席研究員

高橋　雅英　　中東調査会協力研究員

尚、本研究会に講師として以下の方々にもご参加頂き、執筆もお願い致しました。
ここに改めて感謝申し上げます。

遠藤　　貢	東京大学教授
秋元　一峰	秋元海洋戦略研究所代表
佐藤　　寛	日本貿易振興機構アジア経済研究所上席主任研究員
寺中　純子	海外投融資情報財団調査部上席主任研究員
三井　祐子	国際協力機構調査部次長
Yezid Sayigh	Senior Fellow, Carnegie Middle East Center in Beirut
池内　　恵	東京大学先端科学技術センター教授
墓田　　桂	成蹊大学教授
浪岡新太郎	明治学院大学教授

目　　次

令和元年度「グローバルリスク研究会」報告書要旨 ・・・・・・ 1

政策提言――緊張の高まる中東・アフリカ地域における日本外交のあり方 ・・・・・ 13

序　章　複合的な中東危機　立山　良司・・・・・ 29

第 1 章　制裁下のイラン――その国際関係と国内情勢

第 1 節　まえがき　小野沢　透・・・・・ 33

第 2 節　米制裁復活後のイラン経済と EU の対応　寺中　純子・・・・・ 43

第 3 節　「軍事化」するアメリカの「最大限の圧力」政策に対するイランの対応
――イラン・イスラーム体制の「軍事化」の兆し　貫井　万里・・・・・ 51

第 4 節　アメリカとイラン――第一期トランプ政権とその後　小野沢　透・・・・・ 63

第 5 節　サウジアラビアの対イラン姿勢
――米国の「最大限の圧力」政策の中で　近藤　重人・・・・・ 81

第 6 節　イラクにおけるイラン・米国関係悪化の影響　吉岡　明子・・・・・ 87

第 2 章　シリア内戦と域内大国の動向

第 1 節　まえがき　今井　宏平・・・・・ 93

第 2 節　Syria in the Next Decade: Fragility, Complexity,
and Unpredictability　Yezid Sayigh ・・・・ 97

第 3 節　内戦後のイラン・シリア関係
――イランの野望とその限界　貫井　万里・・・・ 107

第 4 節　シリアにおけるイランの動向とイスラエルの対応　池田　明史‥‥‥117

第 5 節　サウジアラビアの対シリア政策
——「アラブの春」以降の政策の変遷　近藤　重人‥‥‥ 123

第 6 節　北シリアに対するトルコの対応　今井　宏平‥‥‥ 129

第 3 章　パレスチナ問題——二国家解決案の終焉と今後の展望

第 1 節　まえがき　池田　明史‥‥‥ 135

第 2 節　崩壊したオスロ和平プロセスと国際社会　立山　良司‥‥‥ 139

第 3 節　イスラエル総選挙の含意と展望　池田　明史‥‥‥ 145

第 4 節　サウジアラビアの対イスラエル・パレスチナ姿勢　近藤　重人‥‥‥ 151

第 5 節　パレスチナに対する日本の取り組み　三井　祐子‥‥‥ 155

第 6 節　二国家解決案の終焉
——トランプ和平案が生み出す現実　立山　良司‥‥‥ 169

第 4 章　「アフリカの角」——新しい地域安全保障複合体

第 1 節　まえがき　遠藤　　貢‥‥‥ 175

第 2 節　「アフリカの角」と紅海の安全保障
——アフリカ側の視座から　遠藤　　貢‥‥‥ 179

第 3 節　イエメン内戦と「アフリカの角」　佐藤　　寛‥‥‥ 187

第 4 節　サウジアラビア、UAE、エジプトの紅海への関与　小林　　周‥‥‥ 197

第 5 節　トルコ外交におけるスーダンとソマリア　今井　宏平‥‥‥ 203

第 6 節　「アフリカの角」の地政学的重要性
——海洋安全保障の視点から　秋元　一峰 · · · · 209

第 5 章　拡大する移民・難民問題と中東

第 1 節　まえがき　立山　良司 · · · · 215

第 2 節　EU における移民・難民問題
——欧州のアイデンティティをめぐる葛藤　墓田　桂 · · · · 221

第 3 節　北アフリカにおける「人の移動」をめぐる複合的問題　小林　周 · · · · 229

第 4 節　世界的なイスラーム過激派の動向と移民・難民問題
——バグダーディー後のジハード主義　保坂　修司 · · · · 235

第 5 節　誰のことかわからないままに、ムスリムについて
語ることの問題　浪岡新太郎 · · · · 243

第 6 節　ポスト IS のイラクにおける国内避難民問題　吉岡　明子 · · · · 251

令和元年度「グローバルリスク研究会」報告書要旨

序章の「複合的な中東危機」（立山良司）で記されているように、令和元年度の「グローバルリスク研究会」は、米国・イラン対立の激化や制裁の影響などイランをめぐる諸問題、いつまでも終わりが見通せないシリア内戦と周辺国の対応、行き詰っている中東和平プロセスの現状、近年多くの注目を集めている「アフリカの角」をめぐる情勢、および地中海海域を中心とする移民・難民問題の拡大という 5 つのテーマを取り上げ、それぞれに関し、ワークショップ形式の検討会を行った。この 5 つのテーマは相互に関係し、中東の複合的な危機を構成している。本報告書は各ワークショップで発表された報告とコメントを改めて文章とし、まとめたものである。そして、ワークショップで毎回行われた議論を基に「政策提言――緊張の高まる中東・アフリカ地域における日本外交のあり方」を策定した。

第 1 章「制裁下のイラン――その国際関係と国内情勢」は、今日の中東における角逐の焦点となっているイランを中心に議論した。イランをめぐる国際関係は、米・イランの対立関係とイランの核開発問題を軸とするグローバルな層と、中東・ペルシャ湾の域内における親イラン勢力と親米勢力の間の勢力争いを核とする地域的な層という、相互に関連しながらも異なるダイナミクスの下に展開する二つの層に分けて捉えることができる。イランを取り巻く今日の状況を理解するためには、これら二つの層の国際関係がどのように展開してきたのか、それぞれの層について歴史的な経緯と背景を把握する必要がある（第 1 節「まえがき」小野沢透）。第 1 章は、対イラン経済制裁の影響、イランとアメリカ及び欧州連合（European Union: EU）の関係、トランプ（Donald Trump）政権による「最大限の圧力政策」がイラン国内政治、そして周辺国（特にイラクとサウジアラビア）にどのように影響したのかを議論した。

第 2 節「米制裁復活後のイラン経済と EU の対応」（寺中純子）は、核合意離脱後に再開された米国の対イラン制裁は、原油部門にとどまらず、外貨を獲得する主要産業に対象を広げ、そして、その影響がイランの財政や金融部門にも及び、同国の経済活動全体をかつてなく滞らせている点を論じている。イランの制裁耐久力は、短期的な対外支払い能力には問題がないとしても、都市化が進み、情報化が進展した社会において、国民が制約の多い生活への不満にどれだけ持ち堪えるかという点で未知数である。EU は、核合意を維持すべく、米国制裁下でもイランとの経済活動を行えるよう様々な試みをしてきたが、いずれも奏功していない。イランは、核合意不在の不利益を各国に認識させるべく、核開発活動の段階的なスケールアップを開始した。イランを巡っては、前回は厳しい制裁の後に対話への道が開けたが、現在は、イラン国内の政治状況も、対外的な情勢も、そのような展開を見通しにくいものとしている。

第 3 節「『軍事化』するアメリカの『最大限の圧力』政策に対するイランの対応――イラン･イスラーム体制の『軍事化』の兆し」（貫井万里）は、題名が示す通り、アメリカの「最大限の圧力」政策の「軍事化」によって、イラン国内政治もイスラーム革命防衛隊（Islamic Revolutionary Guard Corps: IRGC）を中心とする強硬保守派の権力が強まった点を指摘した。2018 年 5 月にトランプ米政権がイラン核合意から一方的に離脱した後、イランは核合意にとどまる代わりにヨーロッパを含む各国に経済的な見返りを求めつつ、トランプ政権の終了をひたすら待つ「忍耐政策」に入った。しかし、2019 年 4 月以降、トランプ政権は、イラン石油の全面禁輸措置を決定すると同時に、IRGC のテロ組織認定や、空母打撃群及び爆撃部隊の中東への派遣など軍事的な威嚇でイランを新たな核合意のための交渉のテーブルにつかせようと試みてきた。その結果、2 月 21 日の国会選挙での強硬保守派の伸長で示されるように、軍事力での国土防衛を主張する IRGC を中心とする強硬保守派の権力が強まり、イラン政治の「軍事化」が進行しているとみられる。

第 4 節「アメリカとイラン――第一期トランプ政権とその後」（小野沢透）によれば、米国のトランプ政権が 2019 年半ばに対イラン経済制裁を強化したことに伴い、米・イラン間では緊張が高まっている。しかしながら、米・イラン関係は、対立と緊張の亢進のみでは割り切れない複雑さを内包している。トランプ政権の「最大限の圧力」政策は、最終的には交渉によってイラン側から譲歩を引き出すこと無しには完結しない。トランプ政権は、経済制裁カードをほぼ切り尽くしていることもあり、イラン側にイスラーム共和国体制の存続を前提とする交渉を求めるメッセージを送り続けている。また、米国とイランの間には、軍事的エスカレーションを一定範囲内にとどめるという（少なくとも公式には）暗黙の了解が出現している。驚くべきことに、この了解は 2020 年 1 月のガーセム・ソレイマーニー殺害事件でも動揺しなかった。制裁圧力を維持しながら交渉を慫慂する米国に対して、イランは米国の経済制裁の緩和を交渉開始の条件とする姿勢を堅持している。米国の政権交代の有無にかかわらず、2021 年以降は米国が制裁緩和に動く可能性が拡大すると考えられることから、少なくとも米大統領選挙まではイラン側が交渉に応じる可能性は低く、この間は緊張をはらんだ睨み合いが継続すると考えられる。

一方、米国の対イラン政策を中東政策全体の中に位置づけてみると、トランプ政権は、イラン周辺国からの軍事的撤退の意向をたびたび表明することでイランの影響力拡大の余地を拡大し、その一方で対イラン圧力の一環として中東派遣米軍の規模を拡大するという、二重の矛盾に陥っている。イラン側が米国との交渉に応じぬ限り、この矛盾が解消される方途は見出し難い。米民主党の大統領候補たちは、中東からの撤退を進めながら、対イラン政策においては圧力に関与を組み合わせるような政策を提唱している。民主党政権が誕生した場合、如上の矛盾は解消に向かう可能性が高い。一方、トランプ再選の場合も、イランとの合意追求を優先するならば、矛盾は解消に向かうかもしれない。何れにせよ、米

国にはなおイランを敵視する超党派的なコンセンサスが存在する。中東においてイランの影響力がむしろ強まる傾向にある中で、米国はみずからが中東から撤退しながら、如何にしてイランを封じ込めていくつもりなのか。中東の親米・反イラン諸国とイランの対立に巻き込まれるリスクを甘受してもなお、米国はイラン敵視政策を継続するのか。2020 年の米大統領選挙の結果如何にかかわらず、米国はこれらの問いに直面することを迫られることになるであろう。

第 5 節「サウジアラビアの対イラン姿勢――米国の『最大限の圧力』政策の中で」（近藤重人）は、2016 年 1 月に外交関係を断絶して以来、厳しい対立状態が続いているサウジアラビアとイランの関係を描いている。現在の両国の最大の争点と言えるのがイエメンをめぐる争いであり、サウジアラビアはイエメンのシーア派勢力フーシー（Ḥūthī）派に、イランが武器供給を行っていると確信している。こうした中、米国のトランプ政権は 2019 年 4 月以降に「最大限の圧力」政策とも呼ばれるイランに対する制裁強化策を実施する一方、それに反発するイランまたはフーシー派のものと思われる攻撃が湾岸やアラビア半島で頻発している。そうした中、2019 年 9 月にはフーシー派が犯行を自認したが、実際にはイランが実施したと見られるサウジアラビアの石油施設への攻撃が発生した。サウジアラビアはこの攻撃後、フーシー派との歩み寄りを見せ始めたが、イランとの関係改善の目途は立っていない。

第 6 節「イラクにおけるイラン・米国関係悪化の影響」（吉岡明子）によれば、米国のトランプ政権が 2018 年にイランとの核合意から一方的に脱退し、イランに「史上最強の制裁」を科して圧力を強めていることに対し、当然ながらイランはあらゆる手段で対抗を試みている。2019 年に入ってからはペルシャ湾岸地域やアラビア半島で軍事的な緊張が高まる場面が増加している。そうした中、米国を「重要な同盟国」とし、イランを「重要な隣国」とするイラクは困難な立場に立たされている。イラクの国内情勢は、2010 年代半ばに対「イスラーム国（Islamic State: IS）」戦が繰り広げられていた頃と比べると、かなり落ち着きを取り戻しつつある。とは言え、依然としてイラク政府の統治は脆弱であり、域内外の紛争を調停したり、外交交渉を主導したりできる立場にはない。自らの主導権でもって事態を打開することが難しいという状況下で、イラクはイランと米国という重要な二国との関係を何とかして維持しようと腐心している。

第 2 章「シリア内戦と域内大国の動向」は、内戦勃発から 9 年を迎えるシリアにおける統治範囲を拡大するアサド政権、影響力を減じさせている非国家主体、そして域内外大国の動向を分析した。2011 年 3 月から始まったシリア内戦は、当初は文字通り、バッシャール・アサド（Bashshār al-Assad）政権とアサド政権と対立する反体制派の間の争いであった。しかし、2011 年後半には早くも隣国のトルコやイランを巻き込み始めた。さらに 2012 年か

ら 2013 年にかけてのアサド政権の化学兵器使用疑惑が浮上すると、バラク・オバマ（Barack Obama）政権下のアメリカやロシアなどの域外大国もシリア内戦に本格的に関与するようになった。アサド政権の統治能力が減退したことで、シリア国内の非国家主体の動きも活発になった。しかし、一時はその統治体制が危ぶまれたアサド政権であったが、2015 年 9 月 30 日のロシアの本格的な介入以降持ち直し、現在では統治範囲を再び広げつつある。IS やクルド人組織の民主統一党（Partiya Yekîtiya Demokrat: PYD）、そしてその軍事組織である人民防衛隊（Yekîneyên Parastina Gel: YPG）という非国家主体は、域内大国および域外大国の介入によってその規模を大幅に縮小、もしくは自治を手放さざるを得なくなるなど、影響力を弱めている。シリア国外のアクターに目を向けると、域内大国の関与はより深まっている。特に 2019 年から 2020 年にかけてトルコは PYD/YPG、そしてアサド政権と交戦する事態となっている。域外大国に関してはアメリカの関与が低下し、それに比してロシアの影響力が拡大している（第 1 節「まえがき」今井宏平）。

第 2 節「今後 10 年間のシリア――脆弱性、複雑性、そして予測不可能性（Syria in the Next Decade: Fragility, Complexity, and Unpredictability）」（ヤジッド・サーイェグ Yezid Sayigh）においては、2011 年から始まり、外部勢力による介入を招き、国土を荒廃させた長期にわたる内戦を生き抜いたアサド政権は、支配体制を復活させようとしているが、政権の抱える脆弱性のためにシリアの将来には予測不可能性がつきまとっていると論じている。現在、シリアは「平和のない内戦後（post-war but no-peace）」の状態にあり、それは今後 10 年、場合によってはそれ以上続く可能性があるという。「平和のない内戦後」の状態が続けば、近隣国、域内国、さらに国際社会は、シリアの平和的な統治への移行に向けた適切な手段を取れないまま、常に安全保障上のリスクを抱え続けることになる。こうした事態の一因として、アサド政権が既存の非公式ネットワークを温存させ、権益の配分に熱心である一方で、敵対者だけではなく同盟者も含め、いかなる政治組織とも意味ある政治的な解決に向けた対話に後ろ向きである点が指摘されている。

第 3 節「内戦後のイラン・シリア関係――イランの野望とその限界」（貫井万里）は、シリア国内でのイラン、特に IRGC の活動を概観し、それに対するロシア、アサド政権、地元のシリア人の反応を検討した上で、内戦後のシリアにおけるイランの思惑とその限界を論じた。1979 年のイラン革命後、イランは安全保障政策の一環として、近隣国の諸組織をイランへの従属関係、あるいは、友好関係に置こうと様々な働きかけを行ってきた。その工作の中心を担ってきたのが、IRGC ゴドゥス軍である。国境を越えた親イランのシーア派民兵ネットワークを通して近隣国の政治を操ろうとする IRGC の対外戦略は、レバノンのヒズブッラーやイラクのバドル軍出身者から閣僚を輩出し、政権中枢に食い込む形で軍事的にも政治的にも成功したモデルのように見えていた。しかし、イランのシーア派を介した浸透政策は地元の人々の不信感と軋轢を生み出し、さらには、平和時にはイランより

他の勢力を選ぼうとするクライエントの選好、対イラン経済制裁による資金難、イラン国民の反発によって、その限界が露呈し始めている。

第 4 節「シリアにおけるイランの動向とイスラエルの対応」（池田明史）によれば、シリア内戦においてアサド政権側の軍事的勝勢に貢献してきたイランは、長期的にシリア国内に軍事的なプレゼンスを維持し、戦後復興需要に対応しようとする構えを見せている。のみならず、イラン＝イラク＝シリア＝レバノンを結ぶ戦略回廊の開削と保全を掲げて、そこに恒常的な自国拠点とその後背地となるイラン系勢力の生活圏を創出しようとしつつある。そのようなイランの長期戦略に対抗して、イスラエルは警戒を強めており、シリア領内はもとより、最近ではイラク領内に対しても断続的な軍事攻撃を繰り返している。アサド政権の最大の支援者であり、シリア領内に大きな空軍戦力を展開しているロシアの思惑もあって、これまでのところイランとイスラエルとの武力衝突は局所的限定的なものにとどまっているが、現今の動向を勘案すれば、イスラエルがシリアおよびレバノンのイラン系勢力の一掃を目的とした「北方戦争」に踏み切る危険性も排除できないであろう。

第 5 節「サウジアラビアの対シリア政策――『アラブの春』以降の政策の変遷」（近藤重人）は、「アラブの春」以降の「サウジアラビアの対シリア政策」の変遷を分析している。サウジアラビアは、シリアが「アラブの春」の煽りを受けて混乱する中、基本的にはアサド政権と対峙する反体制派を支援し、イランと近い関係にある同政権の打倒を目指してきた。しかし、2015 年 9 月以降のロシアの軍事介入によってアサド大統領がその優位を固め、2018 年 3 月には米国がシリアからの撤退を表明、同年 12 月にはアラブ首長国連邦（United Arab Emirates: UAE）などもシリアとの外交関係を回復させるなど、サウジアラビアの意図せぬ方向に事態は推移してきた。サウジアラビアは 2015 年 12 月に国連安全保障理事会で採択された決議 2254 号に基づき、シリアが新しい憲法と政府を設け、その過程においてアサド大統領が辞任することを政策の基本目標としているが、それが実現する見通しは一層立たなくなっている。しかし、サウジアラビアは依然としてアサド政権とイランの近さを問題視し、アサド容認という決断にはまだ踏み切っていない。

第 6 節「北シリアに対するトルコの対応」（今井宏平）は、複雑化する北シリア情勢に関して分析している。北シリアはシリア内戦が始まって以来、重要な地域の 1 つとなってきた。バッシャール・アサド政権、クルド人組織、ジハーディスト集団、トルコなどの支援を受けた反体制派、さらには国境を接するトルコ自身もこの地域に深く関与している。

IS の力が減退し始めた 2016 年以降、民主統一党（PYD）はアメリカの力を借りながら事実上の自治を展開した。しかし、これに反対するトルコと PYD およびその武装組織である人民防衛隊（YPG）の対立が北シリアを舞台に激しくなった。2019 年 10 月 9 日から 22 日までの約 2 週間、トルコは北シリアにおいて「平和の泉」作戦を展開した。この作戦により、PYD/YPG は北シリアの自治を喪失し、アメリカとの協力関係も解消された。その一

方で PYD/YPG は新たにアサド政権と戦略的同盟を結んだ。トルコは北シリアに安全保障地帯の設置を目指しているが、トルコだけでは財政負担が大きく、他国の協力が必要な状況となっている。

第 3 章「パレスチナ問題――二国家解決案の終焉と今後の展望」は、米国のトランプ政権の登場以降、国際社会におけるパレスチナ問題の位相は構造的に変化したという問題意識の下に、オスロ和平プロセスの現状とトランプ和平案、それに対するスンナ派イスラームの盟主サウジアラビアの姿勢、イスラエル内政、日本の対パレスチナ支援について考察した。少なくとも 2001 年の米国同時多発テロ事件までは、国際社会の中東情勢に対する認識は、パレスチナ問題の解決が中東における他の紛争の解決を容易にするという前提の上に構築されていた。しかし、その後のアフガニスタン戦争やイラク戦争を経て、とりわけ 2011 年以降のいわゆる「アラブの春」で各地に惹起された内戦や騒乱を通じて、パレスチナ問題と他の諸紛争が構造的に連動しているという言説はその信憑性を喪失した。それでも、オバマ政権時代までは米国は「二国家解決案」に基づいてパレスチナ国家の樹立に向けた仲介努力を放棄することはなかった。これに対してトランプ政権は、1993 年のオスロ合意以来、国際社会が支援し投資してきた二国家解決案に基づく和平構想に完全に逆行する路線を採ってきているのである。このため、中東和平プロセスは実質的に形骸化し空洞化した（第 1 節「まえがき」池田明史）。

第 2 節「崩壊したオスロ和平プロセスと国際社会」（立山良司）は、二国家解決案の実現を目指したイスラエル・パレスチナ間の和平プロセスは完全に崩壊したと喝破する。イスラエルでは公然とヨルダン川西岸併合が政策として検討され、米国は入植活動を国際法違反と見なしていない。オスロ合意以来の和平プロセスが崩壊した最大の理由は、両当事者間に構造的な非対称性が存在していることである。イスラエルは主権国家であり占領者であるが、パレスチナ側は主権を有しない非国家主体であり被占領者である。和平プロセス崩壊の結果、改めて一国家解決案が論じられているが、イスラエルによる占領支配がいっそう長期化することは避けられない。国際社会も二国家解決案の実現という従来の援助理念を再考し、新たな理念を打ち出す必要があると指摘する。

第 3 節「イスラエル総選挙の含意と展望」（池田明史）は、イスラエル情勢を分析している。トランプ大統領との個人的な親密さを武器に、異様とも見えるアメリカとの蜜月関係を謳歌してきたイスラエルのネタニヤフ首相は、2019 年 3 月のイスラエル議会選挙で連立工作に失敗し、組閣できなかったため、議会を解散して同年 9 月に再び総選挙を実施した。しかしここでも組閣できず、11 月には首相自身が汚職容疑で起訴され、2020 年 3 月に年間 3 度目の総選挙という異例の事態を迎えた。起訴されても有罪判決が出るまで辞職を強いられることはないものの、これでイスラエル政治史上最長の「ネタニヤフ時代の終わり」が

始まったことは動かない。政治勢力配置が膠着化しているため、再々選挙が直近 2 度の結果と大きく異なるものになるとは考え難い。イスラエル社会の基軸が構造的に右傾化しているなかでの政治的分断は、安全保障や対外政策を左右するものではないとの見方を提示する。

第 4 節「サウジアラビアの対イスラエル・パレスチナ姿勢」（近藤重人）は、近年、取りざたされているサウジアラビアのイスラエルとの接近の要因を分析する。両国ともイランという脅威を共有しており、また米国のトランプ政権が両国の接近を後押ししている。しかし、サウジアラビアは東エルサレムを首都にしたパレスチナ国家の樹立などを掲げる「アラブ和平イニシアティブ」という中東和平提案を堅持し、そのもとでしかイスラエルとの外交関係の樹立はありえないという立場を基本的に維持している。また、パレスチナ問題における伝統的なパートナーであるパレスチナ自治政府とは概ね良好な関係を維持するものの、ガザ地区を支配するハマースに対しては厳しい姿勢を貫いている。こうした中、米国はサウジアラビアとも協議した上で作成した「世紀のディール」と呼ばれた中東和平案を 2020 年 1 月に発表したが、サウジアラビアもそれが自国の安全保障環境を良くするとの考えから、正面からは反対することは避けた。

第 5 節「パレスチナに対する日本の取り組み」（三井祐子）によれば、国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）は将来のパレスチナ国家樹立のため、①人間の安全保障に基づく民生の安定と向上、②財政基盤の強化と行政の質の向上、③経済的自立のための支援を実施している。日本の支援の特徴は、本地域に歴史的にも利害関係がなく、関係各国と有効な関係を築いていることから、バイやマルチドナーによる協力のファシリテーターになることが可能であること、女性や障害者のような脆弱な人々を対象とした保護と能力強化をはかっていること、多様な支援のスキームを持っているため、西岸やガザの様々な状況に対応できることである。特に「平和と繁栄の回廊構想」の旗艦プロジェクトである「ジェリコ農産加工団地開発支援」は、イスラエル及びヨルダンを含めた地域の経済開発の枠組みであり、ここでの協力を通じた信頼醸成を期待するものである。現在二国家交渉は停滞しているが、二国家解決による和平実現に向けた JICA による開発協力が期待されていると、筆者の経験から述べている。

第 6 節「二国家解決案の終焉――トランプ和平案が生み出す現実」（立山良司）が指摘するように、米国のトランプ大統領が 1 月末に発表した中東和平案は、実現性をほとんど失っていた二国家解決案に最後のとどめを刺したといってよい。トランプ大統領は同案を「現実的な二国家解決案」であると強調している。しかし、イスラエルがヨルダン川西岸の約 30 パーセントを併合する一方、「パレスチナ国」はエルサレムのほとんどを失い、主権も大幅に制限されるなど、パレスチナ側の要求をまったく満たしていない。二国家解決案の「死」はパレスチナ問題の終焉を意味しない。パレスチナ人の人口は今後とも増え続けるが、

これからも長期にわたり占領下に置かれることになる。占領の継続はイスラエルの民主主義に深刻な問題を引き起こすだろう。国際社会はパレスチナ社会のレジリエンス強化に資する援助を行うべきであると提言している。

第 4 章「『アフリカの角』――新しい地域安全保障複合体」は、狭義にはジブチ、エチオピア、エリトリア、ソマリア（ソマリランドを含む）を対象とし、広義にはこの四か国に加え、スーダンと南スーダンも含む「アフリカの角」と呼ばれる地域を巡る国際関係を扱った。この地域は、国際的な海上交通の要衝であるだけではなく、紅海を挟んで、対岸のアラビア半島情勢とにも深く関わる形で、「アフリカの角」地域の政治力学が胎動を始めている。近年においては、イエメン内戦を起点として、「アフリカの角」地域をめぐり、特に湾岸の UAE に代表される紅海の対岸の中東諸国による「港湾政治」（Port Politics）とも表現される軍事基地建設などに見られるような進出傾向が近年強まっている（第 1 節「まえがき」遠藤貢）。

第 2 節「『アフリカの角』と紅海の安全保障――アフリカ側の視座から」（遠藤貢）は、「アフリカの角」地域における安全保障の問題を、紅海両岸を挟む新たな地域安全保障コンプレックスとしての「トランス紅海地域安全保障複合体 Trans-Red Sea Regional Security Complex（RSC）」といった視座を組み込みながら、より包括的な検討を試みている。ここでは、イエメン内戦を一つの契機とした UAE、サウジアラビア、トルコ、カタルなどの中東諸国の「アフリカの角」地域への様々な関与とその背景や、その「アフリカの角」の域内における国際関係（特にエチオピアとエリトリア関係）や国内情勢の変容のあり方が検討されている。さらに、「アフリカの角」という地域を新たにシーサークルの要衝という位置づけからとらえ直し、その地政学的安全保障環境の安定の重要性が指摘される。

第 3 節「イエメン内戦と『アフリカの角』」（佐藤寛）によれば、サウジアラビアが主導するアラブ有志軍の空爆開始に伴う内戦突入から 5 年を経過したイエメンでは、教育、保健などの公共サービスの停滞、流通メカニズムの寸断による物資供給の困難などで、3000 万に上る国民の大半が人道的支援を必要とし、飢餓、栄養不足といった問題が深刻化する一方である。首都を押さえているホーシー派と、アデンをベースとしている正統政府（ハーディー政権）が国土を二分する状況は膠着しており、軍事的な解決は見通せない。この状況で、特に深刻なのが子供たちに対する教育の機会のはく奪であり、乳幼児の栄養不足による長期的な成長障害である。外部の様々なアクターの思惑に翻弄されているイエメンにおいて、一般国民と子供たちの現在と将来を守るためには、停戦を待つことなく戦闘が下火となっている地域から「紛争下の開発」に着手する必要がある。これは「誰一人取り残さない」を謳う国連 SDGs（持続可能な開発目標）時代における国際社会の責務である点を筆者は提案している。

第 4 節「サウジアラビア、UAE、エジプトの紅海への関与」（小林周）において、紅海周辺地域に対する戦略的関心のもとに関与を強化してきたサウジアラビア、UAE、エジプトの動向が描かれている。これら 3 ヶ国は、地域におけるトルコ、カタル、イランの影響力排除という安全保障上の目的を共有している。具体的には、トルコがソマリアに建設した軍事基地や、イエメンにおけるイランとフーシー派の連携、フーシー派拠点からサウジ・UAE へのドローンやミサイルによる攻撃といった脅威に、紅海への政治的・軍事的関与強化によって対処しようとしている。例えば、サウジ・UAE はイエメン、エリトリア、ソマリランドなどに軍事拠点を構築してきた。また、バシール（‘Omar Ḥassan Aḥmad al-Bashīr）政権崩壊後のスーダンに財政援助を行い、軍主導の移行主導を支援している。サウジはエリトリア・エチオピア和平を仲介し、東アフリカ地域の国際関係に大きな影響を与えた。ただし、各国の安全保障環境や地政学的条件の違いから、3 ヶ国の紅海における利害や関与政策は一致しないこともある。例えばエジプトは、ナイル川の水資源問題においてエチオピアと対立しており、サウジや UAE のエチオピア支援に不満を抱いている。

第 5 節「トルコ外交におけるスーダンとソマリア」（今井宏平）によれば、トルコは、2010 年代に近隣諸国の混乱およびカタルとの関係強化で中東とアフリカの間に位置する紅海周辺地域のスーダンとソマリアへと外交のウイングを広げた。しかし、トルコの紅海進出は、トルコおよびその友好国であるカタルと、ムスリム同胞団の処遇を中心に関係が悪化しているエジプト、UAE、サウジアラビアをいら立たせている。スーダンは、まさにそのトルコ・カタルとサウジ・UAE・エジプトの最前線となっている。一方、トルコが着実に関係を強化してきたソマリアについても、やはり UAE がソマリアの内戦時から支援を行っており、トルコ・カタルとサウジアラビア・UAE・エジプトの対立が飛び火している。隣国の混乱で「遠い」中東への関与を強めているトルコであるが、隣国との関係同様、紅海周辺の北アフリカ･「アフリカの角」での外交に関して、難しい舵取りを強いられている。

第 6 節「『アフリカの角』の地政学的重要性――海洋安全保障の視点から」（秋元一峰）は、今日、インド洋を経由して東アジア海域と地中海を結ぶシーレーンの要衝に位置する「アフリカの角」の重要性を海洋安全保障の面から検討している。「アフリカの角」は、グローバル経済を支える物流の地理学的回転軸となっており、その安全保障環境は世界の国際情勢と大きな関わりを持つことになる。それは、いわば「アフリカの角」の地政学的含意のパラダイムシフトと捉えるべきであると論じている。冷戦後、インド洋から「アフリカの角」に掛けてのシーレーンには大国による軍事的プレゼンスの希薄な状況が続いていたが、中国の「一帯一路構想」に基づく進出が新たな地政学的対立を潜在させつつある。日本は、「自由で開かれたインド太平洋構想」の理念に沿って、価値観を共有する諸国と共に安全保障枠組みを構築し､「アフリカの角」周辺海域の安全保障環境の安定化に努めるべきである。

第 5 章「拡大する移民・難民問題と中東」は、地球規模で急速に拡大し、近年、国際的にもその重大さが認識されるようになってきた移民や難民を含む人の移動について、受入国、送出し国、彼らへの差別、イスラーム過激派の動向との関係という多角的な視点から分析した。増え続ける移民・難民の問題はさまざまな側面を持っている。人が自国内、あるいは国境を越えて移動する理由としては、より良い生活や就労機会を目的とした経済的な理由のほかに、親族などの社会的なネットワークや紐帯の存在、教育の機会への希求、戦争や紛争、さらに気候変動などが指摘されている。2015 年に欧州でシリア難民が大きな問題となったように、戦争や武力紛争は多数の難民を国外に流出させるとともに、深刻な国内避難民の問題を引き起こす。また、難民や国内避難民が元の居住地に戻れない背景には、行政サービスの欠如や劣悪な経済状態だけでなく、治安が改善しないなど身の安全が確保できないという問題がある（第 1 節「まえがき」立山良司）。

第 2 節「EU における移民･難民問題――欧州のアイデンティティをめぐる葛藤」（墓田桂）によれば､政治的混乱に彩られた 2010 年代は人の移動が一層活発になった時代でもあった。迫害や紛争を避けたり、良好な生活条件を求めたり、様々な理由で移動する人のうねりは世界的な現象となった。人の移動の規模が拡大するにつれ、移動先の社会への影響も大きくなり、政治的な変動が引き起こされている。その傾向が顕著に見られるのが欧州である。越境者がもたらす変化に抗して、欧州では自らの歴史と文化、伝統的なアイデンティティを保守しようとする機運が高まった。そのことは同時に、各国の内政、欧州連合（EU）の行動、さらには欧州統合の行く末にも影響を与えている。こうした現実を踏まえ、筆者は、欧州が直面する移民・難民問題に焦点を当てながら、欧州のアイデンティティをめぐる葛藤を考察した。より具体的には、人の移動現象に対する EU の対応を概観し、移民・難民がリスク要因となりうる点など安全保障の観点にも言及しつつ、社会の反動と欧州政治の変容を読み解いた。

第 3 節「北アフリカにおける『人の移動』をめぐる複合的問題」（小林周）は、中東・北アフリカ地域において紛争、テロ・過激主義、低開発、食糧危機、気候変動、国家による統治の脆弱化などが絡み合うことで移民や難民が発生し、加速する人の移動がさらなる混乱や衝突を発生させている現状を浮き彫りにした。特に、リビア周辺では内戦後の混乱によって国境管理が脆弱化したことで、欧州を目指す移民・難民の主要な経由国となった。さらに、「人の移動」をめぐる問題にテロや越境犯罪、武器の拡散といった問題が交錯しており、人道・安全保障上の脅威となっている。移民・難民問題は、この地域が抱える複合的な問題の一端でしかなく、問題解決には開発や治安対策との連携が重要になる。また、地中海沿岸での移民対策や国境警備だけで対処しきれるものではなく、根本的には移民の送り出し国・経由国の安定化や経済開発に向けた支援が必要となる。この点を踏まえ、欧州は地中海周辺での国境警備活動に加えて、中東・アフリカ諸国に対して非正規移動への

対策や国境管理の改善のための支援、地中海沿岸での捜索・救助活動を強化している。

第 4 節「世界的なイスラーム過激派の動向と移民・難民問題――バグダーディー後のジハード主義」（保坂修司）によれば、2019 年 10 月にテロ組織イスラーム国（IS）の指導者が死亡、IS の領域支配は壊滅状態となった。しかし、IS はただちに後継者を指名し、勢力保持を内外に示そうとしている。また、IS はイラクやシリアでテロを繰り返すほか、アフリカなど一部地域でもいぜん活発な活動を展開している。他方、インターネットは、ジハード主義系テロ組織の残された数少ない「領域」となっており、ローンウルフやホームグロウンと呼ばれるテロ事件の起爆剤となっていた。しかし、各国政府の圧力により SNS 関連企業が厳しい規制を課しはじめたため、その領域も、深層ウェブなどと呼ばれる、一般の人びとのアクセスしづらい場所に追いやられつつある。だが、過激主義に感化された人たちや帰還した IS 等の外国人戦闘員への対応はいぜんとして体制が整っておらず、彼らのリハビリや社会への再統合は、多くの国の課題となっている。

第 5 節「誰のことかわからないままに、ムスリムについて語ることの問題」（浪岡新太郎）は、「移民や難民としてのムスリムの受け入れによってヨーロッパのアイデンティティが危機に瀕している」という、しばしば語られる見方を二つの観点から批判的に検討している。第一に、言及される「ムスリム」とはそもそもどのような人を指すのか、「出自（origine）」なのか、「宗教実践の有無」なのか、「本人の自己定義」なのか、要するに、「誰のことなのか」ということを確認してから「ムスリム」についての見方をつくる必要があるということである。というのも、「危機に瀕するかどうか」はどのような「ムスリム」について言及するのかによって変わるからである。第二に、「そもそもムスリムとは誰のことかわからないままに危機が議論されることが多いということ」、「誰のことかわからないままにムスリムについて、その危険性を語ることは、これまでの寛容や人権に基づいて構築してきたヨーロッパ・アイデンティティを危機に陥らせている」ということである。

第 6 節「ポスト IS のイラクにおける国内避難民問題」（吉岡明子）は、現在につながるイラクの国内避難民問題を、IS が台頭した 2014 年に遡って議論している。IS の支配地域が消滅し、政府から対 IS 戦終結宣言が出された 2017 年 12 月には、ようやく帰還民（322 万人）が避難民（262 万人）を上回るレベルとなったが、2019 年 6 月時点でも依然として、避難民は 161 万人に達している。避難民が帰還するにあたっての主な障害は何かという点についての国際移住機関（International Organization for Migration: IOM）の調査結果を見ると、全体的な傾向として、家屋破壊の他、地雷が残っていること、治安部隊が不在であること、公共サービスなどの生活環境が整っていないこと、といった主としてハード面の障害と、帰還先での雇用先確保の不安、トラウマや差別といったソフト面の障害があることがわかる。さらには、避難民の中に含まれる IS 戦闘員の家族を、イラク社会の中でどう位置付けるかというという難題も存在している。

政策提言
――緊張の高まる中東・アフリカ地域における日本外交のあり方

グローバルリスク研究会

1. ペルシャ湾の安全とイラン核問題

(1) ペルシャ湾で高まる米イラン対立の緊張緩和に努めるべきである。

2018 年以降、アメリカのトランプ政権による「包括的共同行動計画（以下、イラン核合意）」からの一方的な離脱、制裁の再開・強化、2019 年の軍事的な威嚇といった、イランに対する一連の「最大限の圧力」政策が続いている。それに対して、イランは核合意履行のレベルを下げ、軍事的な能力を示威することで対抗しようとしており、ペルシャ湾の緊張は 1991 年の湾岸戦争以来の高まりを示している。現在の状況を短期的視点から見た場合、日本は同盟国たるアメリカと友好国たるイランの間の板挟みになっている。しかし、長期的な視点に立った場合、アメリカは中東からの「撤退」を進める傾向にあり、アメリカが強硬な対イラン政策を貫徹し、「イランの外交政策を変更させる」、あるいは、「イスラーム体制の転換」といった目標を達成する可能性は低いと考えられる。大事件でもない限り、米世論が中東関与拡大の容認・支持に向かう可能性は小さいだろう。従って、日本がアメリカの対イラン強硬政策に全面的に追随することには危険が伴う。日本は、イランおよびアメリカ双方との友好関係を外交資産として活用して緊張緩和に努めるという姿勢を堅持するべきである。

今後、アメリカが同盟国・友好国に対し、ペルシャ湾、そして中東の秩序と安定維持のためにバーデン・シェアリング、あるいは防衛の自己負担要求を強める可能性が高い。2019 年 7 月にアメリカが提唱した「海洋安全保障イニシアチブ（有志連合）」は、①将来的なアメリカの中東への関与の低下に向けた同盟国との協力枠組みと、②対イラン「最大限の圧力政策」への国際的な協力を得るための方策という二つの側面がある。

日本は、将来的にアメリカが中東への関与をさらに低下させる可能性に備え、エネルギー補給ルートの安全のために自国でできることと、関係国との協力のあり方について検討しておく必要がある。そのような事態に直面した際に、イランを含む中東諸国との間で長年にわたって構築してきた友好関係を外交資産として活用できるようにしておくことは、短期的な政策判断を行う際にも、重要な原則として常に念頭に置くべきである。米国の対イラン「最大限の圧力」政策に日本が全面的に同調することは、国交関係樹立後 90 年にわたって維持してきたイランとの友好関係を阻害することになる。

従って、日本政府が「海洋安全保障イニシアチブ（有志連合）」に参加しない一方で、オマーン湾からアデン湾にかけての海域に自衛隊を「調査・研究」のために派遣したことは、アメリカとの同盟関係に配慮しつつ、イランを含む中東諸国との友好関係を維持する方策

として、評価に値する。無論、自衛隊派遣が当該地域の情勢変化によって日本が軍事紛争に巻き込まれる危険性と隣り合わせであることは銘記するべきである。「アフリカの角」情勢を含め、ペルシャ湾から紅海に至る海域を一体的に捉え、海域及び沿岸国の情勢を分析・研究することがかつてなく重要になっている。

(2) 核不拡散体制の枠組みでの核問題の解決を目指したイラン核合意の重要性を、今後もアメリカおよび国際社会に訴えていくべきである。

日本の外交政策の基本の一つである「非核化」については、引き続き声を上げ続けていくことが重要である。イラン核合意は、12 年にわたる核をめぐる紛争を核不拡散体制の枠組み内で外交的な解決を目指した重要な合意であり、日本政府も同合意を支持してきた。今後も、アメリカとイラン双方に核合意への復帰と遵守を働きかけていくことが望ましい。しかし、イラン核合意の締約国ではない日本が同合意の維持・復活のためにできる方策は限られており、また時間の経過に伴い、従来のイラン核合意がそのままの形で復活する可能性が低下しているのが現状である。

イラン国内においては国際的孤立状況や経済的不満を背景として、対外融和路線を掲げる穏健派のロウハーニー政権が弱体化し、欧米への不信感が強く、軍事力強化を訴える強硬派が台頭する懸念がある。イランが国際的な枠組みから離脱することは、日本の「非核化」目標の障害となり、同国との友好関係を維持することも困難になる。そのような事態を回避するためにも、日本は、核不拡散体制下におけるイランの平和的な核開発の権利に理解を示しつつ、核に関する多国間の枠組みの維持に向けて、イランの理解と協力を確保するために尽力することが重要である。

今回のアメリカのイラン核合意離脱で、以下のような欠点が明らかになった。第一に、アメリカが一方的に離脱することで合意を停止させることができる点である。第二に、アメリカ以外の国が核合意を支持しても、アメリカの二次制裁を恐れる企業の対イラン投資・貿易停止を各国政府が強制的に変更させることができないことである。第三に、イラン核合意は、そもそも近隣国の持つイランに対する脅威認識を除去する上では不十分であり、サウジアラビアやイスラエルなど中東の主要国は、イラン核合意に反対している。それは、2015 年 7 月に合意がなされた以降も、イランが弾道ミサイル（核弾頭が搭載可能と見られるミサイルを含む）の実験を繰り返し、近隣諸国や国際社会への挑発行為を止めなかったことにも表れている。さらに、定められた期日が来れば、イランに課した特定の制限を解除する「サンセット条項」の取り扱いも、早晩検討されなければならない。

中東の安定化のためには、こうした問題点を克服した新たな核合意の締結、さらには弾道ミサイルに関する規制の枠組みが必要になってくるだろう。そして、核問題を含め、中東地域の域内の紛争を解決し、安定的な秩序を構築するために、中東地域の国々が自ら問

題を解決できる枠組みが必要である。互いに敵対する中東のいずれの国とも友好関係にある日本は、中東の安定化に向けた枠組みを構築するための信頼醸成促進やプラットフォーム作りにおいて、同様の立場の国々（東アジア諸国、EU 諸国、インド、オマーン、クウェートなど）と協力して貢献することが望ましい。新たな枠組みを作らずとも、「中東非核化構想」など従来の核不拡散の枠組みを強化して利用することも一考に値する。また、ペルシャ湾岸 8 ヵ国を加盟国とし、ペルシャ湾の海洋環境保全および海洋汚染防止を目的とする地域間協力枠組み「湾岸海洋環境保護機構（Regional Organization for the Protection of Marine Environment: ROPME）」を支援することは、環境問題という共通課題を通した協力と信頼醸成促進の観点から有意義である。

（3）アメリカ単独の対イラン制裁による弊害を諸外国と協力して緩和する努力をするべきである。

アメリカの制裁によりイラン市民の生活にも大きく影響が出てきている。イラン市民の生活に対する制裁の影響の除去・防止の観点から、日本ができる支援策としては、まず、医療品や食料品などの人道物資の輸出、医療機器を政府開発援助（Official Development Assistance: ODA）の枠組みで供与、老朽化建造物の診断・改修、電力供給力向上、エネルギー・ロス削減等に関するニーズ調査と支援体制整備などが考えられる。特に、経済制裁下で医薬品や医療器具が著しく不足している状況は、人道的な観点においても、地域レベルでの感染症対策の上でも、国際社会が緊急に対処すべき問題である。その際、アメリカによる複雑な制裁システムの中で対イランの支援・経済活動の全てを個々の企業の判断や努力に委ねることは不可能であり、支援プロジェクトが制裁の対象にならない道筋を、日本政府が各国政府とも協力してつけることが求められる。市民への悪影響の除去や人道的な危機防止のためのこうした活動は、イランの国際社会からの孤立を避け、制裁解除後の同国との関係の深化に向けた基盤づくりに資すると考えられる。

イランが、国連制裁で石油輸入に上限を設けられている北朝鮮に中国の協力を得ながら石油を供給していることは広く報じられており、そのことについては日本政府としても強く警告を発する必要がある。一方で、イランからの石油輸入に対する制裁は国連決議に基づく制裁ではなく、アメリカ単独の制裁であるため、イランが北朝鮮などに石油を供給せざるをえない状況に追い込むことを避ける意味でも、欧州連合（European Union: EU）やイラン原油の主要輸入国（中国、韓国、インド、トルコ等）などと協調し、アメリカと話し合うことも重要である。例えば、貿易取引支援機関（Instrument for Supporting Trade Exchanges: INSTEX）を含め、一部の国や機関に経路を限定した原油取引を容認することは、制裁を逃れるためのイランによる仕向け先不明の取引を抑制することにもつながると、アメリカを説得することが考えられる。

イランは中露に依存しつつも、中露が自らの国益のためにイランの状況を利用しているという不信感を抱いてもいるとされる。イランからの石油輸出が一部でも認められることで、制裁逃れ取引の抑制、原油輸送ルートの安全性向上にもつながることが期待できる。そのためにも、イランを中露や北朝鮮との関係強化に追い込む結果となるような政策は生産的ではない。このことについて、アメリカ、EU 諸国、アジア諸国の理解を得られるよう、外交的な説得や働きかけを行っていくべきである。

(4) ペルシャ湾におけるパワーバランスの変化や新たな軍事技術を用いた次世代型の紛争に備えた多国間外交における日本の役割を検討すべきである。

中東における米軍のプレゼンスの行く末を見極めながら日本は政策を立案していく必要がある。それは、アメリカの中東原油への依存度及びアメリカ国内の世論と大きく関わっている。シェールオイルの生産増により、エネルギー自給率を高めているアメリカは、中東からの撤退傾向を強める一方で、必ずしも他国のプレゼンスが高まるのを簡単に許容することはないだろう。バーデン・シェアリングを求めてくるのであれば、日本は他国を刺激しない程度のプレゼンスを展開する必要に迫られる。シーレーンのためにどこまで日本がリソースを割くのかという点については、熟慮しなければならない。ペルシャ湾岸諸国いずれとも友好関係を持つオマーンやインドとの海洋安全保障面での協力拡大も今後の検討課題である。

ペルシャ湾の緊張緩和に向け、安倍首相および河野外相が 2019 年 6 月にイランを訪問し、ハーメネイー最高指導者やロウハーニー大統領と直接会談したことは、日本の中東外交においてターニングポイントとなる重要な動きである。6 月の訪問によって、イランとアメリカの緊張緩和に向けた直接の成果を得ることはできなかったが、日本が両国からの信頼を得て、中東の安全、石油供給ルートの安全のために真剣な外交努力をしている姿勢を、全世界にアピールできたと言える。圧力による国益増大を目指す自国第一主義の風潮が広まる中で、日本が国際的なルールと秩序を尊重する姿勢を打ち出したことは評価に値する。安倍首相がイラン訪問前に、イスラエルやサウジアラビア、アラブ首長国連邦（United Arab Emirates: UAE）の要人と電話会談をして事前に意図を説明したことは適切な配慮であった。今後も、こうした能動的な中東外交を行い、その経験を蓄積していくことが望ましい。そして、シーレーンの安全や核問題のようなグローバルな課題には、二国間外交の枠を超えた多国間外交の枠組み、それも迅速で機動力のある新たな方法を、日本は他のステークホルダーとともに編み出していく必要があるだろう。

中東と日本の関係を考えた場合、日本と似たような立場にあるのは韓国である。アメリカやインドなどとの協力だけではなく、東アジアの他の国々とも共同しつつ、中東外交を行うことは可能なのかどうかを検討する価値はあるだろう。日韓に限らず、中東の石油を

一番必要としているのはアジアであり、そのアジアのなかでゲーム・ルールを作っていくという意識は必要である。

また、ペルシャ湾におけるイランとアメリカの直接の武力衝突が避けられたように見える場合でも、その裏でサイバー戦争のような目に見えない形式の戦争は継続的に行われている。国際社会がそれにどのように対応するのかということは、AI 兵器やサイバー戦争等の新技術を用いた戦争の倫理問題や法整備など新たな課題の一環として、今後、真剣に考えていく必要性があるだろう。

2. シリア情勢への対応

(1) 深刻な人道危機に対処するために、国際社会はシリア内政の早期終焉を促すべきである。

アサド政権は 2017 年以降、シリアの主要部分に対する支配をほぼ奪還した。しかし、2020 年 1 月に出された国連人権理事会のシリア独立調査委員会報告書が、「多数の国家および非国家主体が紛争のさまざまな局面で活動を続けており、多くの地域で戦闘が収まる気配はない」と述べているように、現在も内戦終焉にはほど遠い状態が続いている。人道危機も依然として深刻であり、支援を必要としている人は 1,170 万人を数え、その内の 500 万人は 17 歳以下の子供と見られている。また、シリアでは新たな感染症拡大の危険も高い。現に内戦勃発以降、ポリオ（小児麻痺）の再発が報告されている。

政治的な移行プロセスに関しては、政府側と反政府側、および住民の代表が参加した憲法委員会が、2019 年 10 月にジュネーブで活動を開始した。憲法委員会は、国連安保理決議 2254 号（2015 年 12 月成立）に盛り込まれた政治的移行プロセスの第一歩として国連が設置を呼びかけたもので、新憲法案を起草する役割を担っている。しかし、独立調査委員会報告書が「有効な政治プロセスの欠如」を指摘しているように、移行プロセスが本格的に始動することへの期待はできない。反体制側は雑多な勢力の集合体であり、アサド政権側も各地域での支配をさまざまな武装勢力に依存している上、ロシアとイランの軍事援助で権力を維持しているに過ぎないからである。加えて、「イスラーム国（Islamic State: IS）」は依然として活動を続けている。

膨大な数の難民の流出を含め、シリア内戦は周辺諸国をいっそう不安定化させているだけでなく、中東全体を覆う対立構造を生み出す一因となってきた。それだけに、中東地域の不安定要因を除去するという観点からも、国際社会はシリアの内戦の早期終焉や再建を支援すべきである。

(2) 対シリア支援の基本的なあり方――日本を含む国際社会はシリア国内、および周辺諸国に在住するシリア難民とその受入国への支援を引き続き継続するべきである。

こうした状況にあるシリアに対し、日本を含む国際社会は引き続き支援の手を差し伸べ

る必要がある。対シリア支援は二つの範疇に分けて考えることができる。第一は、シリア国内に対する支援である。通常、大規模な危機への対応は緊急的な人道支援、復旧・復興支援、さらに開発支援の三つのフェーズに分けて行われ、支援実施主体もフェーズや事業ごとに異なるケースが多い。しかしシリアの場合、危機が長期化した結果、緊急人道支援と並行して、基礎的なインフラの復旧・復興への支援、さらに将来の発展を視野に入れた開発支援の必要性が生じている。また、緊急人道支援や復旧・復興支援を行うに際し、被災民の参加促進や意志を尊重することによって、地域のニーズに合った支援を行うとともに、被災民のエンパワーメントやレジリエンスの強化に資することになる。

第二の範疇はシリア国外での支援であり、トルコやレバノン、ヨルダンなど周辺諸国におけるシリア難民に加え、受入国への支援を実施する必要がある。レバノンは公式の難民キャンプ設置を認めていないなど、受入国によって難民問題への対応は異なっており、各受入国の状況を踏まえた支援が求められる。また、難民のシリアへの帰還はほとんど進んでいない。このため、受け入れ社会との調和を十分考慮しつつ、就学や雇用、起業など長期的な視点からの難民支援を行う必要がある。

(3) 対シリア支援で留意すべき点――シリア国内での支援実施に当たっては、アサド政権および様々な武装勢力の存在に留意する必要がある。

アサド政権は国連などに対し、政権に友好的な勢力への支援物資供給を支援実施の条件とする一方で、「懲罰」として敵対勢力の支配地域への支援を許可しないなど、支援を政治的に利用してきた。このため、国際社会の支援が結果的にアサド政権の延命や権力基盤強化に力を貸してきたとの批判は多い。加えて、アサド政権による戦争法や国際人道法などの違反行為は数えきれないほど多い。

その一方で、シリア国内での支援を実施するためには、アサド政権の同意や協力が不可欠である。しかも、アサド政権はすでにシリアの主要部分の大半を支配しているため、政権の協力がなければ、支援を必要としている人々のほとんどに支援の手を差し伸べることはできない。

このように考えるならば、シリア国内での支援は、国連諸機関を通じた支援実施が最も現実的かつ有効な方法であろう。すでに国連諸機関は国連人道問題調整事務所（UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: OCHA）を核に、“Whole of Syria (WoS)” と呼ばれる支援枠組みを設置している。WoS には国連諸機関が国際 NGO とともに参加し、国内避難民のためのキャンプの設置や運営、教育、食料、保健衛生など様々な分野での支援を調整・実施している。

国連諸機関には官僚組織特有の非効率さや縄張り意識などの問題が多い。他方で、個別の国がシリア国内のニーズを把握し、支援実施をモニターしたり、効果を評価したりする

ことは困難である。また、個別の支援では重複を避けるための調整も難しい。それ故、シリア国内における支援は WoS の枠組みを活用することが最も現実的である。

(4) 日本のシリア問題への対応のあり方――日本はシリア国内に対しては WoS の枠組みを活用した支援を継続し、周辺諸国に対しては難民支援とともに受け入れ社会も裨益するような支援を実施するべきである。

すでに述べたように、当面必要なことはシリア国内および周辺諸国での支援を継続的に行うことである。シリア国内に関して、日本はこれまでも WoS の枠組みを活用し、国連機関（UNHCR、UNDP、WHO、UNICEF、WFP、UNRWA など）や国際 NGO を通じ、食料支給、保健衛生、シェルターなどの部門で緊急無償資金協力を行ってきた。さらに小児科病院や学校、発電設備の修復など、基本的インフラの復旧・復興支援を実施してきた。また、日本の NGO を通じた支援も行ってきた。

今後も日本は主として WoS の枠組みを活用し、緊急人道支援と復旧・復興支援を継続すべきである。現時点で将来の状況を見据えた開発支援は極めて困難だが、教育部門に対する支援は将来のシリアの発展に大きく貢献すると思われる。支援実施に際しては可能な限り、対象地域の住民の参加や意志を尊重するなど、地域社会のレジリエンスを強化する支援を重視すべきである。同時に国連諸機関に対し、効率性の向上などを繰り返し要求する必要がある。

周辺諸国においても日本は従来同様、難民への支援とともに、受け入れ社会が裨益するような支援を継続すべきである。特に学校教育や職業訓練は日本が得意とする分野である。ヨルダンとレバノン在住のシリア難民を留学生として日本に受け入れる「シリア平和への架け橋･人材育成プログラム（Japanese Initiative for the future of Syrian Refugees: JISR）」では、2017 年から 2019 年の間に 51 名を受け入れている。JISR は 2021 年に終了予定だが、日本を知るシリアの若者が増えることは日本にとっても将来の資産であり、拡大継続が望まれる。また、難民キャンプでの生活が長期化することを想定し、ヨルダン川西岸のパレスチナ難民キャンプで実施している住民参加型のキャンプ改善プロジェクトをモデルとした支援の可能性も検討すべきであろう。

日本が果たすことができる政治的役割は限られているが、基本的には安保理決議 2254 号に沿った政治的移行プロセスの促進を訴え続けることが肝要である。支援事業への妨害を含め、アサド政権による人権侵害や戦争法違反などの行為に対しては厳しく批判し、繰り返し改善を申し入れる必要がある。また、難民や国内避難民の帰還を促進するためにも、帰還障害（恣意的拘束や誘拐など）の除去を強く求めるべきであろう。

3. 中東和平問題の行方

(1) 国際社会がパレスチナ問題への関心を低下させる中、日本は引き続き、パレスチナの支援を続けていくべきである。

日本はオスロ合意が締結された 1993 年以降、積極的にパレスチナ支援を実施してきた。日本はイスラエルと独立したパレスチナ国家が共存共栄する「二国家解決」を一貫して支持し、パレスチナ支援の基本方針としてきた。日本はその実現のために中東和平貢献策における三本柱として、①関係当事者に対する政治的働きかけ、②将来の国づくりと人づくりに向けたパレスチナ支援、③イスラエル・パレスチナ両当事者間の信頼醸成を追求してきた。さらに、開発プロジェクトや技術協力を通じた地域間協力を促進することによって、イスラエルと周辺諸国間の信頼醸成の促進にも取り組んできた。これらに基づき日本は、パレスチナの経済社会の自立化促進による平和構築を政府開発援助（Official Development Assistance: ODA）の基本方針に掲げ、①人間の安全保障に基づく民生の安定と向上、②財政基盤の強化と行政の質の向上、③経済的自立のための支援、を重点分野としてきた。

日本のパレスチナ支援を代表するイニシアチブとして、「平和と繁栄の回廊」構想が挙げられる。同構想は日本、パレスチナ、イスラエル、ヨルダンの四者による地域協力によってヨルダン渓谷の社会経済開発を進め、パレスチナの経済的自立を促すことを目的とした中長期的取り組みであった。

しかし、オスロ合意締結以降の 27 年間に、パレスチナ問題をめぐる状況は大きく変化し、二国家解決案の根幹を否定する動きが加速化している。特にトランプ米政権の登場以降、その傾向は強まっており、イスラエルでは西岸の全部または一部を併合する政策が公然と掲げられるようになった。さらにトランプ大統領が 2020 年 1 月末に発表した和平提案は、イスラエルの安全保障確保を最優先とするだけでなく、イスラエルによる西岸の約 30 パーセントの併合を容認するなど、パレスチナ側が受け入れられる二国家解決案とはかけ離れた内容となっている。

その上、中東和平問題に対する国際社会の関心は薄れ始めている。国際社会はオスロ合意後の和平プロセスを、紛争解決の一つのモデルケースとして積極的に支援してきた。しかし、二国家解決案に基づいた和平実現の可能性が減少し続けたことに加え、国際社会は次々に噴出する他の多くの問題への対処に資源を割かなければならなくなった。中東では近年、従来の地域秩序が揺らぎ、パワーバランスが大きく変化したこともまた、国際社会の中東和平問題への関心減少の要因となっている。

(2) 二つの援助理念を――「二国家解決案実現」とともに、新たに「パレスチナ社会のレジリエンス強化」を掲げる。

こうした中で日本は今後、どのように中東和平問題に関わっていくべきであろうか。二

つの考え方があり得る。第一は、日本政府として「二国家解決案」への支持を堅持し、パレスチナの将来の独立を支援するためにパレスチナ自治政府を中心にガバナンスを強化する、という従来の支援策を継続する考え方である。第二は、パレスチナ国家樹立による和平実現が望めず、紛争がいっそう長期化していく可能性を踏まえ、パレスチナ社会のレジリエンスを強化するために、ボトムアップ型の支援策を重点的に行っていくとの考え方である。

この場合に留意すべきは、二つの選択肢は必ずしも相互に排他的ではなく、むしろ両方の考え方を援助理念とすることが求められているという点である。国連や EU などはトランプ和平提案発表後も従来同様、二国家解決案に基づく和平達成の重要性を強調している。国際社会の一員である日本としてもこの立場を維持し、「二国家解決案実現」を援助理念として掲げ続けるべきである。そのためには従来から行ってきたパレスチナ自治政府のキャパシティビルディング支援などの継続が求められる。

他方で、現実に目を移せば、「二国家解決案実現」だけでは援助理念として説得力を欠いていることは明らかである。さらにパレスチナ社会は、これからイスラエルのコントロール下でいっそう多くの危機に直面することが予想され、そのことを前提とする支援のあり方が追及されなければならない。すなわち、パレスチナ社会のレジリエンスを強化することで、人々が絶望に陥り、社会が疲弊し、若者たちが過激化することを防ぐための支援が重要性を増しているのである。

そのためにはコミュニティの基盤を支える組織への支援を通じ、女性や障害者等社会的弱者が排除されない住民参加型活動を促進し、システム構築を支援し、姿を現しつつある新しい若い指導者たちを育成することが急務である。また、多額の支援金がパレスチナ自治政府に集中していることが、汚職の蔓延、そして政治不信の一因となっていることに鑑み、市民社会に直接支援が行きわたる形で、行政能力の向上（住民参加型の推進）、産業育成、教育支援、女性のエンパワーメント等を行うことが望ましい。

日本を含む国際社会は、二国家解決案の実現を目標に掲げ、従来の援助理念に基づいた支援を一定規模で継続するとともに、パレスチナ社会のレジリエンス強化を第二の援助理念とし、ボトムアップ型の援助を長期的な視点から行うべきである。

（3）従来の JICA の取り組みをいっそう活用する支援の必要性

以上を踏まえ、具体例として国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）の従来の取り組みを活用した次のような支援の可能性が指摘できよう。第一に、パレスチナの民間セクターを見ると、イスラエル、特にイスラエル国籍を持つアラブ人を国外市場へのアプローチとして積極的にビジネス関係を結んでいる企業が多い。さらにパレスチナには世界各国に散在するディアスポラ社会がある。彼らの中にはアイデンティティをパレ

スチナに持ち、現在の自分の国籍を有効に活用しながら、パレスチナに投資を行う者も多い。

JICA は従来から、輸出や投資促進のための活動を積極的に実施している。また現在、ジェリコ農産加工団地（Jericho Agro-Industrial Park: JAIP）の電力分野では、再生可能エネルギー事業のビジネスモデル策定のため、関電工㈱が JICA のスキームを活用して事業を行っている。さらに、封鎖が続くガザ地区には、日本のベンチャー企業であるモンスターラボ㈱が、やはり JICA のスキームを使い、世界の情報通信技術（Information and Communication Technology: ICT）企業からのプログラミング等の再委託先としてガザの若者たちによる起業支援を試みている。

加えて、パレスチナ開発のための東アジア協力促進会合（Conference on Cooperation among East Asian Countries for Palestinian Development: CEAPAD）を通じたアジア諸国による投資も将来有望である。現在、CEAPAD の枠組みでアジア諸国は自国でパレスチナ人向けの様々な研修を実施しているが、人的交流が進むにつれて商業ベース、民間ベースの投資活動が発生することが期待される。

これらの諸国への輸出が増加すれば、パレスチナのみならず、近隣国であるイスラエルやヨルダンにも事業の拡大等の裨益が予想され、一層の人的交流や利益の還流が発生することも期待できる。JICA は、中立性を生かした直接の働きかけを先方政府に行うとともに、CEAPAD 等の地域マルチドナー機構を動員して、ニーズに対応する開発協力を実施することが可能である。

第二に、住民へのボトムアップ型支援を行う際、行政に対する信頼が醸成されるような工夫が必要である。しかし、中央政府が十分なキャパシティや正統性を有していない状況では、住民に最も近いコミュニティレベルで実施する支援が突破口になり得るため、コミュニティを対象としたプロジェクト実施を通して住民の信頼を勝ち取ることが必要である。JICA がパレスチナで行ってきた支援、特に産業開発分野に関しては、コミュニティ・レベルでの地域開発のみならず、民間企業と連携をしたビジネス機会の拡大のための活動が、レジリエンス強化にとって有効な取り組みであろう。同時に、難民キャンプ支援で実施している女性や障害者等の社会的弱者に対する支援や、行政サービスの質の向上や法整備を通じた、普遍的価値の共有などの取り組みの拡充も、レジリエンス強化にとって必須である。

4.「アフリカの角」と紅海

(1)「アジアの物流・エネルギー安全保障の確保」という観点から「アフリカの角」と紅海周辺地域の安定化に関与するべきである。

「アフリカの角」から紅海に至る地域は、アデン湾とアラビア海、そしてインド洋に面し、地政学上の要衝である。この地域はアジア・中東・ヨーロッパ・アフリカを結ぶ交通・

物流の結節点にあたり、特にエリトリア、ジブチとイエメンの間に位置するバーブル・マンデブ海峡は、紅海の南の出入口として世界の海上通商やエネルギー輸送にとって重要なチョーク・ポイントである。

それにもかかわらず、紅海地域には平和と安全保障を管理する多国間枠組みが欠如している。その理由は、第一に、紅海の安全保障はこれまで関係国が場当たり的に手を組むことによって管理されてきたこと、第二に、イスラエルやオマーン、UAE、エチオピアなどの国々の関与をめぐり、関係国間で意見の隔たりがあること、そして第三に、国際機関や各国の省庁の担当部署の間で、「アフリカ」と「中東」が行政的に分断されてきたことがある。その意味では、「アフリカの角」という地域を、アラビア半島側にまで及ぶ一つの「地域安全保障複合体」であるとの視点を含め、紅海を挟んだ国際関係にも目配りを行う観点から、改めて政策的に位置づけ直す必要がある。特に「アフリカの角」では、不安定な情勢が長期にわたり続いてきたことから、その安定化は引き続き大きな課題である。

これらの点はいずれも持続的な安定を妨げる域内要因への対処という地域的な課題であるが、見方を変えれば「アジアの物流・エネルギー安全保障の確保」というマクロな観点から、日本を含めた域外国が関与できる余地があるとも言える。その際には、「自由で開かれたインド太平洋」構想・戦略の枠組みを活用していくことが有意義である。アフリカとアジア太平洋地域のハブとなる紅海沿岸地域の安定は、エネルギーや物流におけるシーレーンの安全確保とも直結しており、日本としての貢献が求められる分野である。

紅海沿岸の要衝をめぐり、近年、中国、サウジアラビア、UAE、カタール、トルコの間で、港湾開発利権や軍事基地貸借地を長期間確保しようとする競争が顕著になっている。イエメン内戦への諸外国関与の背景には、アデン湾やバーブル・マンデブ海峡が敵対勢力の支配下に置かれることを阻止するという目的がある。同地域安定化のための方策として、この地域の港湾整備については、安全保障領域にまで問題を拡大させず、経済領域の問題として中国を含めた複数の国が関与して取り組んでいく「コンサート戦略」（「一帯一路構想」と「自由で開かれたインド太平洋構想」を共存させるための戦略）が、際限のない競争に歯止めをかける効果を期待できる。

シーレーン防衛についても複数の国が戦略的協調を行う必要がある。そのために、影響力を有する海洋国家間の既存の取り決めを同時進行で展開させ、インド太平洋から北大西洋条約機構（North Atlantic Treaty Organization: NATO）がカバーする地域に至るシーレーンを防衛するための戦略を構築していく必要がある（シーパワー・シンクロナイズド）。「アジアにおける物流やエネルギー安全保障を確保するための貢献」という文脈では中国と協力するという選択肢も考えられる。中国を戦略的協調から排除せず、中国が国際的な秩序とルールを尊重する場合には、常に協力のための門戸を開いておくことが望ましい。アジアの原油需要は今後増えていく見通しであり、ペルシャ湾・紅海周辺地域の不安定化は地

域全体のエネルギー資源確保にとって大きな脅威となりうる。「日本」だけではなく、「アジア」という視点に立脚して政策立案をすることで、その政策の正当性は高まるだろう。

現在、日本の自衛隊が駐屯しているジブチの施設を、アデン湾の海賊対処という名目だけではなく、この紅海を挟んだ地域全体の問題に対応できるよう位置づけ直すという方向性もありうる。現にペルシャ湾周辺海域での「調査・研究」のために派遣された自衛隊部隊はジブチの施設を活用している。「アフリカの角」について、日本にとっても利害関係があることをしっかりと認識し、そのことをより強く主張していくことが重要である。

(2) 関与しつつも、いずれかの立場に拠らない。

上述の通り、紅海沿岸地域の安定化における日本としての貢献が求められるところであるが、他方で、中東・アフリカ地域における対立・協力構造が複雑化する中、日本が域内対立に巻き込まれないための慎重な舵取りが求められる。例えば、アフリカ諸国は、サウジアラビア・UAE・エジプトだけでなくトルコやカタールとも主体的に関係を強化している。自国の政治・経済・安全保障面での利益追求のためには、できるだけ多くの中東諸国と連携することがヘッジになるからである。中東諸国間の対立が先鋭化し、日本の権益が紛争に巻き込まれるリスクが高まる中、このようなアフリカ諸国のバランス外交は日本も大いに参考にすべきである。

例えば、2019 年 4 月に政府間開発機構（Inter Governmental Authority on Development: IGAD）が立ち上げた紅海に関するタスクフォースと協力関係を構築することは一考に値する。IGAD は東アフリカ諸国が主体の組織であり、地域機構としての実績もあるため、日本としてはこの枠組みを通して地域に関与していくことで、中東の対立構造に巻き込まれず、効果的に協力していくことができると考えられる。

(3) 紛争下で生きる人々の窮状を看過せず、「紛争下での開発」も検討するべきである。

2015 年に始まったイエメン内戦では、現在までに約 1 万人が死亡し、人口の半数が餓死寸前の状態にあるとされ、人道的な被害が甚だしい。その背景として、サウジアラビア率いるアラブ有志国軍による民間施設を含めた無差別な空爆やフーシー派支配地域への物資供給の阻止が挙げられる。イエメン内戦終結に向けた国際的な調停努力が停滞している中で、紛争下で生活を余儀なくされている人々の被害は拡大する一方である。日本を含めた国際社会は、「紛争解決後の開発」を待っている間に人々が死傷していく事態を看過せず、「紛争下での開発」へと発想転換をする必要がある。移行プロセスや武装勢力撤退という原則論に固執せずに、現状に沿ったイエメンの復興案を考えていくべきである。

そのためには現在、比較的情勢が安定している地域、例えば港湾都市アデンなどの復興から取り掛かるべきであろう。人道支援についても、まずはアデンを確保し、そこからつ

ながるルートを整備して支援物資を届けるという道筋が考えられる。全体の解決よりも部分的な解決を目指しながら、やがては国土全体の紛争停止につなげていくことが現実的である。同時に、サウジアラビアとフーシー派、および同派を支援するイランに対し、停戦に向けた交渉を諸外国と協力して働きかけていくことが望ましい。

(4) マクロ・ミクロ双方からの分析の必要性

中東から紅海沿岸地域においては、国家だけでなく、ソマリランドなどの未承認国家やフーシー派など非国家主体の活動が地域内の関係を複雑化させている。また、米国、フランス、英国、ロシア、中国、インドといった中東・アフリカ諸国と関係の深い域外大国も、流動性を増すこの地域に自ら関与、ないしは引き込まれている。同地域の分析には、マクロ・ミクロ双方の視点が求められる。

さらに、アフリカ側には、国連やアメリカの経済制裁に苦しんできたエリトリアやスーダンが含まれている。エリトリアはエチオピアとの和平の実現を契機として国連の制裁が解除された。他方、スーダンは依然としてアメリカによる対テロ支援国家指定が解除されていないが、指定解除は今後の経済安定において重要であることに留意する必要があるだろう。

5. 移民・難民問題

(1) 移民・難民の流入によって引き起こされる変化への対応方法について、政府も国民も備えておくべきである。

2015 年に大量のシリア人がヨーロッパに向かったように、中東やアフリカにおける紛争や迫害は深刻な難民問題を発生させている。しかし、人の移動は紛争や迫害だけで引き起こされるのではない。グローバル化により通信や移動の手段が発達し、貧富や生活の格差が世界中で容易に認識されるにつれ、人の移動はいっそう活発化している。より良い生活を求めて先進国への移住を希望する経済移民の数も増加している。

こうした移民・難民を受け入れる側は、労働力や文化的な多様性が増すといった観点から、流入を肯定的に捉える人々もいれば、自らの歴史や文化、アイデンティティ、社会の秩序が乱されるとして、移民・難民を脅威と考える人々もいる。シリア難民と偽ってヨーロッパに入国したテロリストが、フランスやベルギーでテロ事件を起こしたことから、移民・難民、さらにはイスラーム自体を安全保障の問題として危険視する見解も強まっている。欧米で台頭する急進右派勢力による過剰な問題視にも一因はあるが、市井の人々の不安や不満が解消されない限り、難民・移民問題は社会を揺るがす問題であり続けるだろう。

移民・難民問題を過度に政治化し、差別を助長するような言動やヘイトクライムは否定するべきであるが、「人の移動」にともなう種々の問題は直視する必要がある。例えば、受

け入れ態勢が不十分なままに大量の移民・難民を受け入れることは、ヨーロッパが経験したような文化的・社会的摩擦を引き起こすことが容易に想定される。近年、労働力不足を補うために、技能実習制度に加え、新たな在留資格である「特定技能」を創設するなど、海外からの労働力の拡大を図ろうとしている日本は、ヨーロッパの事例から学ぶ点は多い。

(2) 移民・難民問題をグローバルな課題として捉え、送り出し国や経由国の安定化や経済開発に向けて、国際社会による包括的・持続的な取り組みが必要である。

移民・難民問題を考える上で、送り出し国側の抱える複合的な危機要因も併せて考える必要がある。イエメン、リビア、シリア、アフガニスタンなど内戦状態に陥った「破綻国家」を筆頭に、移民･難民の送り出し国の政府機能や治安維持の脆弱化によって国境周辺に「非統治空間」が発生し、ヒト（移民・過激派）やモノ（銃火器・ドラッグ）の越境移動が複合的に発生している。しかし、政治変動や紛争の結果、各国政府には不正規な越境移動対策を十分に行う余力がなく、国際機関の支援も困難な中で、今後も移民・難民の管理や人道問題の改善は厳しい状況が懸念される。

人々の国境を越えた移動は、これまでにも、歴史の営みの中で様々な形で行われてきた。他方で、2011 年以降の移民・難民の増加は地域情勢の変化やグローバル化と重なった新たな現象であり、組織犯罪やテロと連動して地域の政治・治安情勢を不安定化させていると考えるべきである。また、移動途中で多くの人命が失われたり、人々の流れを阻止しようとして「国境分離壁」を建設したり、移民・難民を非人道的に扱ったりする国や人々もあるという事実も軽視されるべきではない。

移民・難民をめぐる問題は、「水際」の移民対策や国境警備活動だけで対処しきれるものではなく、根本的には移民の送り出し国・経由国の安定化や経済開発に向けた支援が必要となる。一方で、一定の経済発展がむしろ送り出し要因となる可能性にも留意する必要がある。「人の移動」とテロや組織犯罪、武力紛争といった問題が交差していることから、国際安全保障の観点から問題を分析し、対応していくことの意義も高まっている。国際社会による包括的・持続的な取り組みが求められており、日本もそのための貢献を具体化させる必要がある。日本は 2018 年 12 月の国連総会における「安全で秩序ある正規移住のためのグローバル・コンパクト」および「難民に関するグローバル・コンパクト」の採択を支持しており、二文書に盛り込まれた理念や目標実現ための国際的な取り組みにこれからも積極的に参加していくべきである。

(3) 紛争後の国内・国外避難民の帰還をハード面とソフト面の双方から支援することが望ましい。

2010 年の「アラブの春」以降の政治的な動揺の中で、シリア、リビア、イエメンは内戦

に陥り、2014 年の IS の樹立によってイラクでも多くの国内・国外避難民が生まれた。有志国連合の支援を受けたイラク政府軍やクルド人民兵の攻撃によって、IS の支配領域は縮小したが、避難民の帰還は十分に進んでいない。避難民の帰還のためには、住宅の再建や地雷除去、治安維持の確立といったハード面だけではなく、民族・宗派に根差す住民間の関係や差別感情といった社会的な問題への対処などソフト面の両方の支援が必要である。紛争終了後に、安定的な社会を再構築するためには、避難民が安心して帰還できるようにニーズに合わせたきめ細やかな支援が必要である。

また、シリア復興支援の項目で記したのと同様に、復興支援において教育への支援は不可欠である。日本政府は、JICA や NGO を通して校舎補修、学校再建、補習校などを実施することが望ましい。また、IS の支配によって過激な暴力に晒された人々の心理的ケアや、元 IS 戦闘員やその家族の社会復帰も重要な支援項目である。

※本提言は、グローバルリスク研究会のワークショップでの研究委員、外部講師、オブザーバーの議論を基に、赤川尚平・日本国際問題研究所研究員を中心に、関係者全員でとりまとめたものである。

序章　複合的な中東危機

立山　良司

1. 地域安全保障複合体としての中東

中東の現状をロバート･マレー（Robert Malley）は､｢世界で最もばらばらでありながらも、最も一体化している地域」と形容している。彼によれば、「構造的に弱い国家、強力な非国家主体、さらに移行期にある多数の国家が同時に存在している」中東では、さまざまな事象が国境を越えて地域全体の状況に影響を及ぼしている[1]。このマレーの議論は、ある地域を構成する個々の国の安全保障は、同じ地域内の他のすべての国の安全保障と密接に関係しているという｢地域安全保障共同体（Regional Security Complex）｣の概念[2]と通底している。

本報告書は、米国・イラン対立の激化や制裁の影響などイランをめぐる諸問題、いつまでも終わりが見通せないシリア内戦と周辺国の対応、行き詰っている中東和平プロセスの現状、近年多くの注目を集めている「アフリカの角」をめぐる情勢、および地中海海域を中心とする移民・難民問題の拡大、という 5 テーマを検討している。これら 5 テーマはいずれも、中東が一つの地域安全保障複合体を形成していることを示している。例えば米国･イラン間の対立はペルシャ湾における軍事的緊張を高めているだけでなく、シリアの今後や、イエメンを含んだ「アフリカの角」情勢と深く関わっている。

このように中東が他の地域以上に強い一体性を持っている背景には、いくつかの理由が考えられる。中東の多くの国がアラビア語を共通の言語とするアラブ諸国であることに加え、非アラブの国であっても、イスラームに根差した宗教的な規範、文化や社会の伝統、さらに政治思想など多くの歴史的・社会的な共通基盤を有している。また三大陸の結節点に位置し、豊富なエネルギー資源が存在しているため、近代以降、絶えず地域全体が域外勢力の関与や干渉の対象となってきたことも、中東の一体性を強めている。

さらにここ 20 年ほどの間にいくつかの新しい要因が加わった。一つは情報通信技術の急速な進歩と一般への普及である。加えて中東ではかなりの国が統治能力の低下や喪失を経験している。アフガニスタンに続いてイラクが長期にわたる混乱に陥り、2010 年に始まった「アラブの春」はこの趨勢に拍車をかけた。この結果、ヒトやカネ、情報、さらに武器の国境を越えた移動は以前にもまして容易になった。武装非国家主体や「非統治空間」の出現は国境の浸透性をさらに高めている。加えて武装非国家主体の多くは外部勢力の支援を仰ぐため、外からの介入を招き易く、外部アクターによる「代理戦争」がシリアやリビアの内戦をいっそう深刻にしている。またレバノンのヒズブッラー（Ḥizbullāh）やイエメンのホーシー（Ḥūthī）派に見られるように、一部の武装非国家主体は高性能のドローンや弾道ミサイルなどを保有し、国境を越えた軍事活動を行っている。

米国のドナルド・トランプ（Donald Trump）大統領は2020年2月4日の一般教書演説で、「中東における米国の戦争を終わらせるよう努めている」と述べた。就任当初から強調している中東への関与縮小が進んでいることを印象付けようとしたのであろう。しかし現実にはペルシャ湾地域の緊張を背景に、中東に展開している米軍の数は増加している[3]。トランプ大統領の首尾一貫しない姿勢と現実との乖離は、中東各国の指導者をますます疑心暗鬼にし、中東の不安定さをさらに高めている。

2. 中東を席巻した民衆運動

中東の一体性は、民衆による新たな抗議運動の拡大によっても裏付けられている。2018年12月にスーダンで始まったパンなどの値上げに抗議する民衆デモは反政府運動に発展し、2019年4月には30年にわたり同国を支配した大統領オマル・バシール（Omar Ḥassan Aḥmad al-Bashīr）を退陣させた。民衆運動はさらにアルジェリア、レバノン、イラクにも飛び火した。規模は小さいがエジプトやクウェート、ヨルダンなどでも民衆運動が起きた。またイランでも2019年11月中旬にガソリン値上げをきっかけに各地で抗議デモが起こり、2020年1月初めのウクライナ機撃墜事件を契機にいっそう拡大した。イラクとイランでは治安部隊などの力による鎮圧で、それぞれ数百人規模の死者が出た模様だ。

2010年に始まった「アラブの春」以降、中東諸国はいっそう強権的な統治を行ってきた。しかし権威主義体制の強化は、汚職や取り巻き資本主義（crony capitalism）などの悪弊を悪化させる一方で、貧富の差の拡大や若者の失業率の増加など、社会・経済問題をますます深刻化させている。実際、トランスペアレンシー・インターナショナル（Transparency International）が2018年から19年にかけて中東6か国で行った調査によれば、65パーセントの回答者が「過去1年で腐敗はさらにひどくなった」と答えている[4]。また世界銀行によれば、2019年の若者（15～24歳）の中東全域の失業率は26パーセントと世界平均の2倍もあり、リビア、ヨルダン、チュニジア、エジプト、アルジェリアでは30パーセントを超え、産油国のサウジアラビアですら25.5パーセントに達している[5]。

中東諸国はこれまでも繰り返し経済改革に取り組んできた。しかし、権威主義体制の強化や透明性の欠如が、さまざまな改革をとん挫させてきた。こうした閉塞状態への民衆の怒りが、10年前に「アラブの春」を引き起こしたことはよく知られている。この時、産油国を中心に多くの国は巨額の財政支出を行うことで国民の不満を和らげるとともに、より権威主義的な支配によって抗議行動を抑えつけた。だが2019年の民衆による抗議行動の拡大は、問題がいっそう深刻化していることを物語っている。しかも原油価格は低迷を続けているため、2011年のような巨額の財政出動を行う余裕を各国は持っていない。

3. 米中東和平案の問題点

トランプ大統領は2020年1月末に、「世紀のディール」と自賛する中東和平案を発表した。ヨルダン川西岸の約30パーセントをイスラエルが併合することを認めているほか、パレスチナ国家ができた場合の主権の大幅制限、エルサレム旧市街地の放棄、パレスチナ難民の地位消滅など、和平案は主要な問題に関しパレスチナ側の従来からの要求のほとんどを否定している。パレスチナ側が即座に受け入れを拒否したことは当然であろう。今後、イスラエルが和平案にあるように西岸の主要部分の併合を一方的に実施すれば（実施する公算は極めて高い）、1970年代から国際社会が追求してきた二国家解決案に基づく和平実現の可能性は完全に潰える。

その一方で和平案はイランの脅威を強調し、イスラエルとサウジアラビアなどアラブ諸国との安全保障協力の拡大を呼びかけている。もともとトランプ政権は発足当初から、パレスチナ問題の解決よりも、イスラエル・アラブ諸国間の関係正常化や協力拡大を先行させるアプローチを模索していたといわれている[6]。今回の和平案は、明らかにこうした発想に基づいている。和平案にはまた、トランプ政権が2019年6月に先んじて発表した地域経済開発構想がそのまま盛り込まれている。この経済開発構想にリストアップされた開発プロジェクトが実行に移されれば、イスラエルやエジプトは大きな経済的メリットを受ける。この和平案を背景に、イスラエルとアラブ諸国、特に湾岸アラブ諸国は、これまで水面下で進めてきた関係拡大を加速させ、一部は公然化するだろう。

こうした中で、ヨルダンは和平案に批判的な声明を出した。ヨルダンは最多のパレスチナ難民を受け入れ、エルサレムにあるイスラームの聖地保護者という伝統的な立場にある。もし和平案が実行されれば、ヨルダンはパレスチナ難民を通常の国民として受け入れなければならず、エルサレムに対する伝統的な立場を失う恐れがある。その一方でヨルダン国内では、ムスリム同胞団などイスラエルとの関係拡大に反対する勢力が強い。ヨルダンは今後、国内の強い反対と、トランプ政権からの提案受け入れの圧力の間で、難しい立場に置かれるだろう。

4. グローバルリスク研究会と本報告書について

2019年度の「グローバルリスク研究会」ではすでに述べたように、イランに関する諸問題、シリア内戦、パレスチナ問題、「アフリカの角」、および移民・難民問題の5テーマを取り上げ、それぞれに関しワークショップ形式の検討会を行った。本報告書は各ワークショップで発表された報告とコメントを改めて文章とし、まとめたものである。

5テーマは相互に関係し、中東の複合的な危機を構成している。ワークショップ形式を採用したことにより、それぞれのテーマに関する問題群を多角的に検討することができた。またグローバル研究会の委員に加え、研究者あるいは実務家として各テーマに関係・精通

されている外部講師にも参加していただき、より幅広い議論をすることができた。各ワークショップでは毎回、各テーマに即した政策のあり方についても検討した。政策提言はそれぞれの検討内容を取りまとめ、加筆修正したものである。

現在の中東は多岐にわたる問題に直面しているが、本研究会で取り上げた 5 テーマが中東の危機を構成する主要な要素であることは間違いない。本報告書が現在の中東を理解し、さらに政策的な対応を考える上で、何らかの形で資することがあれば幸いである。

― 注 ―

1 Robert Malley, “The Unwanted Wars,” *Foreign Affairs*, 98(6), November/December 2019, pp. 39-40.

2 Barry Buzan, *People, States and Fear*, (Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1991) Second Edition, chap. 5.

3 米国のマーク・エスパー（Mark Esper）国防長官は 2019 年 10 月、同年 5 月以降にペルシャ湾岸地域へ 1 万 4000 人が増派されたと述べている。Eric Schmitt and David Sanger, “Trump Orders Troops and Weapons to Saudi Arabia in Message of Deterrence to Iran,” *The New York Times*, October 11, 2019.

4 調査はモロッコ、チュニジア、スーダン、レバノン、ヨルダン、パレスチナで行われた。Transparency International, *What People Think: Corruption in The Middle East & North Africa* (Berlin, 2019) <https://www.transparency.org/news/feature/what_people_think_corruption_in_the_middle_east_north_africa> accessed on December 20, 2019.

5 The World Bank, *Unemployment, youth total (% of total labor force ages 15-24) (modeled ILO estimate)* (Washington, D.C., 2019) <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS> accessed on December 20, 2019.

6 Peter Baker and Mark Landler, “Trump May Turn to Arab Allies for Help With Israeli-Palestinian Relations,” *The New York Times*, February 9, 2017.

第 1 章　制裁下のイラン――その国際関係と国内情勢

第 1 節　まえがき

小野沢　透

イランは、今日の中東をめぐる国際関係の最大の焦点となっている。イランをめぐる国際関係は、グローバルな層と地域的な層という、相互に関連しながらも異なるダイナミクスの下に展開する二つの層に分けて捉えることができる。イランを取り巻く今日の状況を理解するためには、これら二つの層の国際関係がどのように展開してきたのか、それぞれの層について歴史的な経緯と背景を把握する必要がある。

(1) グローバルな層の展開

イランがグローバルな国際関係の焦点となっている根本的な原因をたどるならば、イスラーム革命後のイランに対する米国の一貫した敵視政策に帰着する。イランの指導者たちもまた、米国を「大悪魔」と呼び、すくなくとも公式の政策においては米国との対決姿勢を強調してきた。一見するところ、米・イラン双方が相手方を不倶戴天の敵と位置づける状況は、革命以来、今日まで大きく変化していないように見える。しかし実際には、1979 年のイスラーム革命からイランの核開発が露見する 2002 年までの期間と今日とでは、グローバルな層におけるイランをめぐる国際関係は大きく異なっている。

米大使館人質事件を機に明確にイラン敵視政策を採用した米国は、イスラーム共和国の封じ込めを目指し、イランに対する制裁を開始した。しかし、この時期の対イラン制裁は、基本的に米国の国内法に依拠する米国独自の政策にとどまり、国際的なイラン包囲網というには程遠かった。欧州諸国や日本は、西側陣営の盟主たる米国の方針を尊重する姿勢を示しつつも、イスラーム共和国を外交的に承認し、イランとの経済関係を維持あるいは拡大した。

加えて、この時期の米･イラン関係は相互の敵視と対立のみで推移したわけではなかった。1980 年代半ば、米国はイランがソ連の影響下に入るのを防ぐことなどを目的として、イスラエルの協力も得ながら、イランへの武器売却を行った。（これが露見して、「イラン・コントラ事件」として記憶されることとなる。）この一件の後も、イランは米国との関係改善を望み、水面下でその可能性を模索し続けた。2001 年の米同時多発テロ後、イランは米国にターリバーン（Ṭālibān）やアル＝カーイダ（Al-Qāʻida）に対する共闘を呼びかけ、アフガニスタン戦争に際しては米･イラン間に事実上の協力関係が成立した。ジョージ･W･ブッシュ（George W. Bush）米大統領がイランを「悪の枢軸」と呼んだ後にすら、イランは米

国との関係改善を望み続けた[1]。

つまり、イスラーム革命から 2002 年まで、グローバルな層におけるイランを取り巻く国際関係を特徴づけていたのは、米国の一方的なイラン敵視政策に伴う米・イラン間の二国間対立であり、米国のイラン封じ込め政策は西側同盟諸国を含む国際社会の支持を得られていなかった。そして、当の米国のイラン敵視政策は、（あくまでも米国側の都合によってではあるが）イランとの部分的な協力を排除せぬ、ある種の柔軟性を内包していた。

このような状況が変化していくのは、2002 年にイランが国際原子力機関（International Atomic Energy Agency: IAEA）に未申告の核開発を進めていることが明らかになってからである[2]。核開発が発覚した後も、イラン政府は一貫して、核開発は平和利用目的であり、核兵器を保有する意図はないとの立場を取っている。イランが実際に核兵器を製造し保有することまで目指していたと断定できぬことは、米情報機関も認めている。とはいえ、イランが短期間のうちに核兵器を製造できる段階まで核開発を進めようとしていたことは、ほぼ間違いない。イラン指導部は、イスラエルに対する軍事的な抑止力として、そしておそらく米国との関係改善に向けた交渉のための外交的な梃子として活用することをも視野に入れつつ、核開発を進めていたと考えられる[3]。

これ以降、イランの核開発問題は、米・イラン二国間の問題ではなく、広く国際社会の関心事となった。核開発の露見後、イランは核燃料の濃縮を停止し、2003 年から英・独・仏（EU3）との間で核問題の解決を目指す交渉を開始した。イラン側が核不拡散条約（Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: NPT）追加議定書に合意するなど、EU3 による交渉は一定の成果を上げた。しかし、米国の強硬姿勢に配慮する EU3 がいったんイラン側に約束していた協力拡大に難色を示したことなどから、イラン議会は追加議定書を批准せず、イランは 2005 年 8 月に核燃料濃縮を再開すると宣言した。2006 年以降、核開発を巡るイランとの交渉は、EU3 に代わり、国連安保理常任理事国 5 か国とドイツ（P5 ＋ 1）が窓口となって行われた。しかし、米国のブッシュおよびバラク・オバマ（Barack Obama）政権が、イランの保守派マフムード・アフマディネジャード（Maḥmūd Aḥmadīnezhād）政権の求める包括的な関係改善に向けた交渉を拒否したことなどから、P5 ＋ 1 の交渉は停滞した。イランは、未批准の NPT 追加議定書の内容を履行していたが、交渉の停滞を受けて 2006 年にその履行を停止した[4]。

これ以降、イランの核開発問題は国連安保理のイシューとなった。2006 年から 2010 年までの間、安保理は、一連の決議―― 1696 号（2006 年）、1737 号（2006 年）、1747 号（2007 年）、1803 号（2008 年）、1835 号（2008 年）、1887 号（2009 年）、1929 号（2010 年）――において、イランに核燃料濃縮および弾道ミサイル開発の停止や IAEA への全面協力を求めるとともに、かかる目的を達成する手段として、核開発に関連する物資や技術のイランへの移転の禁止およびイラン政府やイランの特定の個人・団体を対象とする資産凍結や金融取引

禁止を柱とする経済制裁を承認した。安保理決議の経済制裁に石油禁輸などは含まれていなかったが、決議の成立後、欧州諸国や日本は、石油禁輸を含む米国の経済制裁に同調していった。イラン石油の最大の輸入国である中国や、軍事および原子力分野でイランと密接な関係を有していたロシアは、安保理における討議の過程で決議の内容をイラン側に有利な形に緩和しようとする外交的な動きを見せたものの、いったん決議が成立すると、そこに盛り込まれた範囲内で経済制裁を実施した。これらの結果、国際社会のイラン包囲網が出現し、イスラーム革命以来の米国のイラン封じ込め政策は、はじめて広範な国際的支持を獲得することとなった。これに伴い、2013年までにイランの石油輸出は2010年の4割程度に、原油生産は6割程度にまで、それぞれ低下した。外貨不足の影響は自動車産業などイランの工業セクターにも波及し、イラン国内ではインフレが亢進した[5]。

かかる経済的苦境の下、2013年に成立した穏健派のハサン・ロウハーニー（Ḥasan Rowḥānī）政権のもとで、核交渉は動き始めた。同年11月にイランとP5 + 1は暫定合意（Joint Plan of Action: JPA）に達し、経済制裁が部分的に解除された。この後、イランとP5 + 1はさらに交渉を進め、2015年7月にイラン核合意と通称される包括的共同行動計画（Joint Comprehensive Plan of Action: JCPOA）を締結した[6]。JCPOAは、イランが保有するウランの濃縮度や保有量に15年間の、濃縮用遠心分離器の稼働数に10年間の、それぞれ上限を設けるとともに、イランに無期限でIAEA追加議定書の遵守を義務づけ、これらの履行の見返りに対イラン経済制裁を段階的に緩和することを骨子とした。2016年にJCPOAが発効した後、2006 – 10年に採択されたイランの核開発に関する一連の国連安保理決議は停止され、経済制裁は（イラン側の期待よりもはるかに緩慢なペースであったものの）解除されていった[7]。

JCPOAは、核兵器を製造するのに1年程度を要する段階にイランの核開発を凍結することを目指す協定であった。しかし、JCPOAのみでイランの核開発を抑制しようとするならば、かかる凍結状態が保証されるのは最長で15年間ということになる。またJCPOAは、国連安保理決議では制裁理由に含まれていたイランによる弾道ミサイルの開発や、米国が長年にわたる対イラン制裁の理由としてきた（米国が呼ぶところの）「テロ組織」へのイランの支援の問題には踏み込んでいなかった。そのため、これらの点でJCPOAの内容を不十分であるとする批判が、締結時から提起されていた。これに対して、JCPOA締結に至る交渉を主導したオバマ政権は、JCPOAを起点とする関与と圧力の組み合わせによってJCPOAに明文規定がない分野についてもイランの行動を抑制することは可能であり、またそのような対イラン関係を将来にわたって延長することによってJCPOAの期限満了後もイランの核開発凍結を維持することができると主張した。国際社会は、概してオバマ政権の説明を受け入れ、JCPOAを歓迎した[8]。

これに対して、ドナルド・トランプ（Donald Trump）政権は、上記のような問題点を

理由として、2018 年 5 月に JCPOA から一方的に離脱し、対イラン経済制裁を再開した。2019 年前半には、禁輸品目や金融制裁の対象を拡大するとともに、石油を含むイランとの経済取引を行った国を制裁対象とするいわゆる二次制裁（secondary boycott）の例外を撤廃することにより、国際社会に米国の対イラン制裁への同調を事実上強要する政策を打ち出した。これに対してイラン政府は、米国の JCPOA 離脱後しばらくは、制裁に屈して譲歩することはないとの立場を強調しつつ、IAEA による査察への協力を維持するなど JCPOA の枠組みを尊重する抑制的な姿勢を示していたが、米国による制裁強化後の 2019 年 7 月には、JCPOA に定められた水準を超えてウラン濃縮を進める方針を表明した[9]。

米・イラン対立の高まりを受け、欧州の JCPOA 締結国、とりわけドイツとフランスは、JCPOA の枠組みを維持すべく、イランとの経済関係を継続できるような枠組みの構築を試みたが、米国の制裁同調圧力が強まる中で十分な効果を上げられずにいる。日本を含む諸国による外交努力も、米国とイランの何れからも譲歩を引き出すに至っていない。

2020 年初め時点で、グローバルな層におけるイランを取り巻く国際関係は、ふたたび 2002 年までのような米・イラン間の二国間対立の性質を強めている。しかしながら、米国の二次制裁の対象となることを恐れる国際社会が米国の対イラン制裁への同調を強いられ、結果的にイランに対する国際的包囲網が出現しているという点で、2002 年までとは状況が大きく異なっている。しかも、今次の対イラン経済制裁の規模は JCPOA 締結以前の水準を上回っており、このことがイランを焦点とする国際的緊張をかつてなく高めている。

（2）中東・ペルシャ湾地域の層の展開

イランは中東・ペルシャ湾の域内国際関係においても焦点となっている。この層におけるイランの重要性は、イランが域内におけるパワーの極としての存在感を増し、域内の親イラン勢力と親米勢力の間で勢力争いが激化していることに由来する。そして、かかる状況が出現した背景には、グローバルな層とは異なるダイナミクスが作動している。

イランは、その公式政策におけるレトリックとは裏腹に、遅くとも 1990 年代以降はイスラーム革命を輸出する政策（あるいは意思）を放棄したと考えられている。このことは、たとえばチェチェン紛争などでイランがイスラーム主義勢力を支援しなかったこと、そしてシリアにおいて世俗的なバアス党政権を一貫して支持していることなどから窺われる。また、イランは域内のシーア派系の勢力と連携する例が多いものの、宗派の別がかならずしも連携の基準とされていないことは、イランがスンナ派のハマース（Ḥarakat al-Muqāwamat al-Islāmīyah）と協力関係にあることから知られる。つまり、イランの域内における連携関係は、しばしば宗教的な色彩を帯びるとはいえ、基本的には国益を基軸に据える現実主義的な計算に基づいている。安全保障とイスラーム共和国の体制維持を国益の根本に位置づける現実主義が、イランの対外政策の基調であるといってよい。

そのようなイランが、中東各地の様々な勢力と協力・連携関係を構築してきたのは、超大国たる米国に敵視され、周辺アラブ諸国―― 1958 年のイラク革命から 2003 年のイラク戦争までのイラク、そしてペルシャ湾の覇権を競う対岸のサウジアラビア――と対峙してきた事情、つまり敵対勢力に包囲される状況にあったことに由来する。このような状況の下、イランは、大規模な通常戦力に依存する代わりに、非対称的な防衛力・抑止力を強化する戦略を採用した。ペルシャ湾における小型高速艇の配備や弾道ミサイルの開発は、そのような戦略の一環である。そして、「前面防衛（forward defense）」戦略と呼ばれる域内諸勢力との連携もまた、非対称的な防衛戦略の一環として追求されている。中東域内におけるイランの主要な連携勢力としては、シリアのアサド（Bashshār al-Asad）政権、レバノンのヒズブッラー（Ḥizbullāh）、パレスチナのハマース、イラクのシーア派民兵諸勢力、フーシー（Ḥūthī）派と通称されるイエメンのアンサール・アッラー（Anṣār Allāh）[10] を挙げることができる。これらの親イラン勢力は、イランを結節点として緩やかな親イラン連合を形成し、サウジアラビアとイスラエルを筆頭とする、米国と密接に連携する、しかし横の連携に乏しい親米勢力と対峙している [11]。

親イラン勢力と親米勢力の対立が、しばしば代理戦争を含む軍事的衝突を惹起するまでに先鋭化したのは、2003 年のイラク戦争や 2011 年のいわゆる「アラブの春」を経て、それまでアラブ諸国の常態であった、治安組織と政党とパトロネージ関係によって社会を政治的に管理する強い国家が弱体化したことに由来している。とりわけ、イランを掣肘する位置にあったイラクでは国家が著しく弱体化し、シリアでは国土が事実上の分裂状態にある。敢えてレトリカルな表現を使うならば、これらにより生じた政治的真空を敵対勢力に埋められることは、何れの陣営にとってもみずからの安全保障環境の悪化を意味する。それゆえ、親イラン勢力と親米勢力は真空を埋めんとして競い合い、その結果として両勢力間の対立が先鋭化していると見ることができるのである。したがって、如上の域内政治の分極化と対立の激化は、イランの核問題の帰趨にかかわりなく、域内の政治的安定が回復せぬ限り持続する可能性が高い。

この域内における勢力争いは、サブ・ナショナルなレヴェルでも進行しているため、その現状も帰趨も読みにくい。とはいえ、国家間レヴェルで見る限り、イランはむしろ優位を築きつつあるように見える。このことは、親米勢力の中から、イランとの関係強化に向かう、いわば中間勢力が出現していることから窺われる。かかる中間勢力の筆頭はトルコである。シリア内戦において、米国がトルコの反体制クルド人政党であるクルディスタン労働者党（Partiya Karkerên Kurdistan: PKK）に近いシリアのクルド人勢力（民主統一党 Partiya Yekîtiya Demokrat: PYD ／人民防衛隊 Yekîneyên Parastina Gel: YPG）との連携を深めたことで、米・トルコ間には深刻な軋轢が生じた。2016 年の軍によるクーデタ未遂事件後、レジェップ・エルドアン（Recep Erdoğan）政権が強権的姿勢を強めるにつれて、トルコの

西側諸国との疎遠化傾向はいっそう顕著になっている。

エルドアン政権は、シリアのアサド政権とも「イスラーム国（Islamic State of Iraq and Syria: ISIS）」とも対立する姿勢を維持しているが、その最優先事項はクルド問題である。それゆえ、エルドアン政権は、アサド政権を支援するイランおよびロシアとの間で合意を形成することによってシリア問題を解決しようとする姿勢を見せている。2019 年 10 月のトルコによるシリア北部への軍事侵攻および当該地域における事実上の勢力圏の設定は、国際的批判を受けるリスクを甘受してでもクルド人問題を最優先しようとするエルドアン政権の姿勢を浮き彫りにした。シリア問題以外でも、トルコはイランに近いスタンスを取っている。もともとトルコは、イランとの経済的関係が深く、対イラン経済制裁に反対している。エルドアン政権は、ハマースを支持する点でもイランと同じ立場にある。イランと並ぶ中東北層の地域的大国であるトルコが、親米勢力から離脱する傾向を強め、イランの方向に軸足を移動させつつあることは、親米勢力の弱体化を象徴している [12]。

注目すべきもうひとつの事例はカタルである。カタルは、米中央軍の指揮所や米空軍の基地を擁するなど、米国のペルシャ湾における軍事的拠点のひとつであるが、イランやイスラーム主義組織を含む域内の多様な勢力との全方位的な外交を展開していた。これがイランとの対決姿勢を強めるサウジアラビアとの対立の原因となった。2017 年 6 月、サウジアラビアと UAE、バハレーン、エジプト等のアラブ諸国は、カタルとの外交関係を断絶した。しかし、サウジ側の思惑に反して、カタルが孤立することはなかった。サウジアラビアと UAE が対カタル経済制裁を発動したのに対して、トルコはカタルを支援する立場を表明した。クウェートやオマーンは、サウジとカタルの中間に立って両者の和解を模索している。カタル自身は、米国との関係を維持しつつ、イランとの関係を強化する動きを見せている。これらの結果、イスラーム共和国に対抗することを目的として構築されたはずの湾岸協力会議（Gulf Cooperation Council: GCC）は分裂状態に陥っている [13]。圧力によってカタルを屈伏させようとするサウジアラビアの政策は、むしろ親米勢力の分裂と中間勢力の形成を加速したといえる。

中東・ペルシャ湾の地域的な層の国際関係は、グローバルな層よりも複雑かつ流動的である。それは、域内の諸アクター間の対立と連携がイシューごとに複雑に入り組み、それぞれのアクターがみずからの利益を最大化すべく柔軟に行動する傾向が強いためである。しかし、かかる流動的な環境の中で、地域的大国たるイランが域内のパワーの一方の極として行動し続ける状況は変化しそうにない。そして、とりわけイラクとシリアにおいて外部からの容喙の余地を局限できるだけの自律性を有する国家が出現せぬ限り、親イラン勢力と親米勢力の間に安定的な均衡状態が出現する可能性は低いと考えられる。

(3) 付随的な要因

当面のイランを巡る国際関係が、グローバルな層では米・イラン関係と核問題の展開を、地域的な層ではイランを一方の極とする域内の勢力争いを、それぞれ焦点として展開していくことは間違いないと考えられる。最後に、これら何れの層の展開にも影響を与える可能性がある要因を二点挙げておく。

ひとつめは、イランとロシアおよび中国との関係である。深く立ち入る余裕はないが、これら三国は、イスラーム共和国建国以来、曲折を経ながらも徐々に関係を深め、イランの核問題が浮上した後も関係を強化している。三国は、米国が主導する一極的な世界秩序を修正し、それぞれの地域におけるみずからの影響力を確保するという目標――その背後には、既存の世界秩序において自国がしかるべき地位を獲得していないと考えるナショナリズムが存在する――において共通し、それぞれがあくまでも自国の利益を損なわぬ範囲内で、相互の立場を尊重し、相互に利用しあうというプラグマティックな協力関係を築いている[14]。

ロシアは、対空ミサイルを含む武器輸出やエネルギー関連事業、そしてシリアのアサド政権を支持するという共通の立場を通じて、中国は、石油輸入や「一路一帯」構想の一環としてのインフラ投資等を通じて、それぞれイランとの関係を強化してきた。2019年の米国の対イラン制裁強化後、ロシアと中国は表立ってそれに挑む姿勢は示していないものの、両国が実際にどの程度イランとの経済関係を縮小したのかは必ずしも明らかではない[15]。何れにせよ、安保理常任理事国でもあるロシアと中国の動向は、イランを取り巻く国際環境のみならず、イラン自身の行動にも小さからぬ影響を与える潜在力を秘めている。

もうひとつの要因は、イランの国内政治である。これについては、二つの次元に分けて考察すべきであろう。ひとつめの次元は、イランの指導層内部における、保守派と穏健派の間の権力闘争である。2021年に任期満了を迎えるロウハーニー大統領の後任、さらには最高指導者アリー・ハーメネイー（‘Alī Khāmene’ī）の後継者を巡り、指導層内部では権力闘争が継続している。この権力闘争が、イランの対外政策に一定の影響を及ぼす可能性は否定できない。たとえば、ロウハーニー政権が、米国との政府高官レヴェルの接触にきわめて慎重な姿勢を維持していることは、イラン国内の権力闘争とある程度関係しているかもしれない。

しかし、同時に留意すべきは、イラン指導層の間に、イスラーム共和国体制を維持しつつ地域的大国としてのしかるべき地位と影響力を確保するという目標や、前述の非対称的な防衛戦略について、政策的コンセンサスがあると考えられることである。かかるコンセンサスの存在は、たとえば、保守派のアフマディネジャード政権が水面下で米国を筆頭とする西側との関係改善を模索していたこと、そして穏健派のロウハーニー政権の下でも中・露や域内の連携勢力との関係に大きな変化が見られないことから、窺うことができる。つ

まり、指導層内部の権力闘争の結果としてイランの対外政策の基本的な枠組みが大きく変化する可能性は、比較的小さいと考えられるのである。

イランの国内政治が対外政策に大きな変化をもたらす可能性があるとすれば、それはイランの国家すなわちイスラーム共和国体制とイラン社会の間の関係という、もうひとつの次元に生じる変化が起点となるように思われる。イランでは、2017 年末に引き続き、2019 年 11-12 月にも大規模な抗議行動が発生した。何れも経済的な不満が引き金になったが、抗議行動の過程では対外政策や体制そのものに対する批判も噴出したといわれる。また、2020 年 1 月の米国によるガーセム・ソレイマーニー（Qāsem Soleymānī）殺害事件の後には数百万人規模の国民が追悼行事に参加したとされるが、その直後に発生したウクライナ航空機の誤射・撃墜事件に際しては当局の対応を批判する抗議行動が小規模ながら発生した。これらの動きを、イスラーム共和国体制の動揺や不安定化を示すものと捉えるのは、早計であろう。しかし同時に、このような政府や体制への批判が、イランの内政のみならず対外政策にも何らかの変化をもたらす潜在的な可能性を秘めていることも、指摘しておかねばならないであろう。

イランはかつて、国際的に孤立した状況のもとで 8 年に及ぶイラクとの戦争を戦い抜き、6 年あまりの経済制裁に耐えてみずからに有利な内容を多く含む JCPOA を勝ち取った。（さらにさかのぼれば、1951-53 年の石油国有化紛争の事例もある。）その理由を特定するのは難しいものの、イランの国家と社会は、外圧に対する強靭な耐性を、いわば伝統的に有している。しかし、今次の経済制裁が JCPOA 締結前の制裁よりも深刻な経済的影響をイラン社会に与えていること、そして革命から 40 年を経て世代交代が進み、経済の高度化や高等教育の普及などを通じてイラン社会に変化が生じていることも間違いない。イラン社会の変化がイスラーム共和国体制のありようにどのような変化を及ぼすことになるのか具体的に予想することはできぬものの、それが中長期的のみならず短期的にもイランの対外政策に何らかの影響を及ぼす可能性は否定できないであろう。

― 注 ―

1　Flynt Leverett and Hillary Leverett, *Going to Tehran* (Metropolitan Books, 2013), pp. 105-121.

2　以下、核問題を巡る動向については、適宜次を参照している。Kenneth Katzman and Paul K. Kerr, *Iran Nuclear Agreement*, July 22, 2015 (Congressional Research Service (hereafter CRS) Report R43333).

3　Leverett and Leverett, *Going to Tehran*, pp. 81-90.

4　Leverett and Leverett, *Going to Tehran*, pp. 128-134.

5　Kenneth Katzman, *Iran Sanctions*, October 23, 2014 (CRS Report RS20871), pp. 34-45, 51-54.

6　JCPOA 締結に至る米国側の動きについては、次を参照。Derek Chollet, *The Long Game: How Obama Defied Washington and Redefined America's Role in the World* (New York: Public Affairs, 2016), chap. 7; Trita Parsi, *Losing an Enemy: Obama, Iran, and the Triumph of Diplomacy* (New Heaven: Yale University Press,

2017).

7 Katzman and Kerr, *Iran Nuclear Agreement*, pp. 8-16.

8 Katzman and Kerr, *Iran Nuclear Agreement*, summary section.

9 Kenneth Katzman, *Iran's Foreign and Defense Policies*, Updated October 8, 2019 (CRS Report R44017), pp. 10-12.

10 しばしばイラン・サウジ間の代理戦争として描かれるイエメン内戦は、国際的に承認されサウジ（および間接的に米国）の支援を受けるマンスール･ハーディー（Manṣūr Hādī）首班の暫定政府とフーシー派の二者間のみの戦闘ではない。フーシー派が旧北イエメン地域を押さえているのに対して、旧南イエメン地域では暫定政府のほかに、UAE の支援を受ける南部移行評議会（Southern Transitional Council: STC）とアラビア半島のアル＝カーイダ（Al-Qā'ida fī Jazīrat al-'Arab: AQAP）が影響力を競っている。2019 年 10 月に UAE はイエメンから軍を撤収した。Jeremy M. Sharp, *Yemen: Civil War and Regional Intervention*, Updated September 17, 2019 (CRS Report R43960); Author Unspecified, "UAE withdraws its troops from Aden, hands control to Saudi Arabia," Reuters (Online), October 31, 2019 <https://www.reuters.com/article/us-emirates-military-yemen/uae-withdraws-its-troops-from-aden-hands-control-to-saudi-arabia-idUSKBN1X923A>, accessed on December 31, 2019.

11 Vali Nasr, "Iran among the Ruins: Tehran's Advantage in a Turbulent Middle East," *Foreign Affairs*, 97/2 (Mar/Apr 2018) pp. 108-118.

12 Katzman, *Iran's Foreign and Defense Policies*, p. 46; Jim Zanotti, and Clayton Thomas, *Turkey: Background, U.S. Relations, and Sanctions In Brief*, Updated November 8, 2019 (CRS Report R44000), pp. 1-6.

13 Kenneth Katzman, *Qatar: Governance, Security, and U.S. Policy*, Updated December 12, 2019 (CRS Report R44533).

14 Dina Esfandiary and Ariane Tabatabai, *Triple Axis: Iran's Relations with Russia and China* (London: I.B. Tauris, 2018).

15 Kenneth Katzman, *Iran Sanctions*, Updated July 12, 2019 (CRS Report RS20871), pp. 53-54.

第 2 節　米制裁復活後のイラン経済と EU の対応

寺中　純子

米国は、2018 年 5 月にイラン核合意「包括的共同行動計画」（Joint Comprehensive Plan of Action: JCPOA）を離脱した後、同合意の下で解除していた対イラン制裁法令すべてを復活させた。そして米国は、それらの制裁法令を JCPOA 成立前より厳しく運用するとともに、新たな制裁も導入している。これらの制裁は、イラン経済に与える影響という点では効果を上げているが、それによりイランを対話のテーブルにつかせる目論見が成功する道筋は見えていない。イランは、米国が JCPOA を離脱した 1 年後あたりから自らの軍事力や周辺地域における影響力を誇示する行動をとくに積極化しており、2020 年 1 月には JCPOA に基づいて自らに課していた核開発活動の制限を撤廃すると発表した。

本稿は、今後のイラン情勢に影響する要因のひとつとして、イラン経済の現状を前回の制裁期間（イラン核開発問題に関して米欧が制裁を強化し始めた 2010 年から JCPOA 成立まで）と比較しつつ整理し、イランの制裁耐久力について検討する。又、EU が JCPOA を維持すべく講じている各種試みの現状（限界）についても確認する。

（1）主要産業に対する制裁強化とその影響

現在の米国政府が対イラン制裁で目指しているのは、イランの原油輸出収入をはじめとする外貨収入手段を断ち、同国の核開発や中東地域で影響下に置く諸組織を支援する等の活動の資金源を断つことである。そのため、米国は、最大のターゲットである原油部門に対する制裁を前回の制裁期間より厳しく運用するとともに、原油に次ぐ輸出収入を持つ石油化学や金属産業に対しても制裁を強化している。

原油関連の米国制裁には、上流（探鉱・開発・生産）活動に関するものと輸出に関するものがあるが、イランの原油部門の活動や収入に断然大きな影響を与えているのは後者である。後者の制裁は、前回の制裁期間中、当時イランから原油を輸入していた国すべて（20 カ国）に対し、180 日ごとの米国務長官の決定により適用を除外してきた。ところが米国は、2018 年 11 月の制裁復活にあたり、8 カ国に対する「暫定的割当」を認めたものの、2019 年 5 月にはイランからの原油輸入を完全に禁じた。それでもなおイランからの原油輸入を続けたとされる中国企業に対しては、米財務省外国資産管理室（Office of Foreign Asset Control: OFAC）が、米国の国家安全保障に脅威を与える者として SDN（Specially Designated Nationals）と呼ばれる制裁対象に指定した。SDN は、米国資産が凍結され、米国人との取引が禁止される。

このような厳しい制裁運用の結果、イランの原油輸出量は、制裁解除中の日量約 200 万

バレルから、2019 年 8 月には日量 20 万バレル以下に落ち込んだ模様である[1]。前回の制裁期間中は、最も輸出量が低下した時期でも日量 100 万バレル程度を維持していたが、今回は米国がイラン原油輸出ゼロの実現に向けて圧力をかけ続けている。量的な縮小に加え、制裁復活後の原油価格が、前回の制裁の影響が最も厳しく出ていた 2013 年前後の 6 割程度の低水準であることも、イランの原油輸出収入を大きく減らす要因となっている。原油輸出額の近似値として原油輸出量にイランの主要輸出油種であるイランヘビー原油の価格を乗じた額は、2013 年の 469 億ドルに対し、2019 年は 8 カ月で 130 億ドルであった。同 9 月にはイラン原油輸送関連の外国企業や船舶が多数 SDN の指定を受けており、今後よほどの状況変化がない限り、通年の原油輸出額もせいぜい数パーセント程度の上乗せしか期待できない。

原油に次ぐイランの輸出産業は、近年、100 億ドル程度を毎年輸出している石油化学産業である。前回の制裁期間には、生産や輸出に対する支援の禁止、国営（現在、法的には民営化している）石油化学会社の SDN 指定等の措置が取られた。イランの石油化学プロジェクトには欧州企業からエンジニアリング支援やライセンス供与を受けているものが数多く、それらの外資が撤退したことにより生産や輸出が低迷した。今回、2018 年 11 月に上述の制裁が復活したことに加え、2019 年 6 月には、合計でイランの石油化学生産能力の 4 割、輸出の 5 割を占めるとされる企業群が SDN の指定を受けた。OFAC は、今回の制裁復活にあたり、SDN と一定の取引を行う者も SDN に指定される可能性に触れており、前回の制裁期間以上にイラン石油化学産業への外資の関与が困難になったといえる。

石油化学に次いで輸出が多い鉄鋼産業は、前回制裁期間中、一定の条件に合致する場合のみ販売等が禁止されており、2018 年 8 月にはこの限定付きの制裁が復活した。一定の条件とは、それがエネルギー・海運・造船セクター又はイスラーム革命防衛隊（Islamic Revolutionary Guards Corps: IRGC）が支配する分野での利用、SDN 等との取引、核・軍事・弾道ミサイル関連、のいずれかに合致する場合である。しかし、2019 年 5 月に発布された米大統領令は、同産業に関する取引や金銭的、技術的な支援全般を制裁対象とした。鉄鋼生産量や輸出量は、2018 年末までは前年を大きく上回っているが、今後はこの制裁対象拡大の影響が表面化してくる可能性がある。ただし、イランの鉄鋼産業は、石油化学産業ほど欧州諸国との関係が深くなく、中国やインドほかアジアや中東諸国が主要な取引相手であり、その違いが制裁の効果に影響してくるとも考えられる。

（2）制裁の影響の財政への波及

原油をはじめとする主要産業各部門に対する制裁の影響は、当然、財政にも波及する。イランの石油収入は、各年度の予算法が規定する比率に従い、国営石油公社が一定の取り分を確保し、残りを国庫、国家開発基金（National Development Fund of Iran: NDF）、産油州

や貧困州の間で配分している。イラン財政の石油依存度（原油及び石油製品の販売収入が一般歳入に占める比率）は、石油輸出に対する米欧の制裁やイラン政府による石油依存からの脱却を図る方針が相俟って以前より低下し、最近は 30 パーセント前後で推移しているが、最近、財政における NDF 資金の利用が急増しており、石油輸出収入の財政貢献度は上記より高いと言って良い。いずれにせよ、石油輸出収入は税収に並ぶ重要財源である。

2019 年度予算は、石油収入の NDF への配分比率を前年度の 32.0 パーセントから 20.0 パーセントに抑え、その分、国庫への配分を同 50.5 パーセントから 62.5 パーセントに増やした。NDF は、石油や天然ガスの輸出収入を主な原資として国内各種プロジェクトへの資金供与や国内外の金融市場への投資を行っている。つまり、2019 年度予算では、幅広い部門の成長支援や将来のための資産形成よりも足元の財源確保を優先した形である。それでも、原油輸出が既述のとおりの落ち込みを見せる状況下、石油収入から十分な額の繰り入れは見込めない。2019 年度予算は、原案段階では日量 150 万バレルの石油輸出を想定していたが、同年 7 月の政府高官発言によると、原油輸出量 30 万バレル／日を想定した予算へと見直しを行ったとのことである [2]。

税収については、徴税能力等の問題もあり、その伸び悩みが制裁のみに起因するとは言えないが、前項で述べたような主要産業における制裁の影響が幅広く企業収益や雇用者所得を低迷、悪化させ、税収にも制約を与えていることは確かである。2019 年度予算は前年度実績比 36 パーセント増の税収を見込むが、法人税は前年度予算とほぼ同額（1 パーセント増）、所得税も同 27 パーセント増と、物価上昇率を勘案すると実質伸び率はマイナスの見込みとなっている。その一方で、大きな伸びを見込むのが付加価値税等の間接税であるが、消費や輸入が低迷ないし減少する中で、その実現には疑問が残る。税収等の経常収入に期待できない状況は、原油輸出がこれだけ厳しい制裁を受ける中、2019 年度予算における石油収入への依存度が、結果として前年度より高くなっている事実にも表れている。2019 年 12 月に大統領から国会に提出された 2020 年度予算案は、財政の石油依存度を過去最低水準に引き下げようとしているが、税収総額の 13 パーセント増を見込む等、実現困難な前提を置くものとなっている。

財政収入の不足は、経済成長の下支えとなるインフラプロジェクト等の進捗を遅らせるだけでなく、銀行や公共工事請負業者、自治体等に対する政府の債務返済も滞らせている。各年度の予算法は、政府債務を財務省証券等の債券に転換することを認めているが、根本的な解決には至っていない。この問題は、次項に述べる銀行部門の課題につながっている。

(3) 銀行部門が抱える課題と制裁の影響

イランの銀行は、2006 年以降、順次、米国、国連、EU 等による制裁対象となり、資産凍結や取引禁止等の措置を受けてきた。2008 年には米ドルを利用した対イラン取引が実質

的に困難になり、2012 年にはイラン中央銀行（Central Bank of Iran: CBI）を含むイランの全銀行が OFAC によって SDN に指定された。2016 年の制裁解除後も、国際的な大手主要銀行は米国の一次制裁の影響を懸念してイランとの取引を躊躇していたところ、2018 年 11 月、SDN リストへの再掲載や金融メッセージサービスの提供の禁止といった、イランの金融部門に対する米国制裁が全面復活した。業務上厳しい制約を受ける経営環境の下、イランの銀行が長年抱えてきた不良債権の多さや自己資本不足等、財務体質にかかわる諸問題も、制裁を直接間接の原因として深刻化、あるいは少なくとも改善に遅れを生じている。

不良債権の全貸出債権に対する比率は、ピーク時に比べれば改善したが、なお 10 パーセントを超える水準にあるとみられる。自己資本不足に対しては、国家予算からの資本注入等の対応策が講じられているが、上述の財政状況を踏まえるならば、自ずから限界があろう。2018 年度末には、市中金融機関の自己資本比率は 1 パーセントまで低下しており、国有商業銀行は全体として債務超過に陥っている。財務基盤の弱い銀行は CBI への資金依存を続け、2018 年度には、銀行の対 CBI 債務を政府に付け替えるまでになったが、その政府の資金も不十分であることは上述のとおりであり、持続的な解決策になっていない。銀行部門が国内のスムーズな資金仲介機能を果たすことができない状況にある。

制裁の間接的な影響として、銀行業務や経営が国際標準から乖離したことも挙げられる。前回の制裁期間は、国際金融界がリーマンショックを経て大きく規制枠組みの見直しを行った時期に重なった。制裁解除後、CBI は各行を指導して国際標準に沿った情報開示や財務健全化を図り、イラン政府も資金洗浄や金融テロ対策の分野で法改正を含めた対応を進め始めた。イランの一連の対応を受け、資金洗浄や金融テロ対策に関する政府間国際組織（Financial Action Task Force: FATF）は、2016 年 6 月、それまで取っていたイランへの「対抗措置」を 12 カ月間停止すると発表した。しかしその後、FATF はイランの対応の進み具合に失望を表明し、参加メンバーに対してイランとの取引に通常より厳しい手続きを要求するようになった。そしてついに 2020 年 2 月、しかるべき対応を完了できなかったイランに対し、FATF は「対抗措置」の停止を完全に解除することを決定した。こうした状況が、イランの金融機関と外国の金融機関との関係構築をさらに阻害している。

(4) イランの制裁耐久力

イランは長く制裁下にありながら経済を発展させてきた実績があり、制裁に対しても数字には表れにくい耐久力があると、よく指摘される。実際にイランは、経済に果たす石油収入の役割が大きいとは言え、鉱業や製造業も発達し、制裁下にあっても各産業で外資の不在を国内企業で代替し、取引可能な国々との交易に重点を移して対応してきた。今回も、「抵抗経済」（最高指導者が提唱した、イラン経済を外的要因の変動に抵抗できる体質に作り変えようとする政策）の旗印の下、イランは同様な形で難局を乗り切ろうとしている。又、

CBI の外貨資産は 2018 年度末に 1,107 億ドルと、輸入額や対外債務との対比で一般的には十分とみられる額を保有している。

ただし、各部門における専門性や経験が浅い企業の参入は、生産性向上や産品の高付加価値化を図るうえでの制約となる。前回の制裁期間中には、取引先の新規開拓に要する追加コストや、調達可能な原材料や技術の変更への対応等、企業にとってコスト上昇要因が重なった。そのうえ、国内での消費者価格への転嫁が一時期政策的に抑えられ、輸出価格も下落して、収益力の低下にいっそう拍車が掛かった。消費の面でも、国内企業による生産代替や貿易相手の制限が購入可能な財の選択肢を狭めている。失業率が高止まり、不完全雇用率が上昇している傾向から所得の伸びは期待できない一方、消費者物価上昇率が 40 パーセントを超すほど大きく上昇しており、所得は実質的に減少している可能性が高い。

対外支払い能力については、前回の制裁期間中も CBI 外貨資産が額面上 1,000 億ドル台を維持したが、自由に利用できる額は一部に限られた。現状、機動的に利用可能な外貨資産の水準は不明だが、主要な外貨収入源が軒並み制裁のターゲットとされ、輸入の他、為替市場安定化や財政赤字補填のための外貨需要にも備える必要があるとなれば、中期的に安心できる水準とは言えない。

経済（実質 GDP）成長率は、イラン統計センターの発表で 2018 年度がマイナス 4.9 パーセントであり、2019 年度は IMF がマイナス 9.5 パーセントと予測している[3]。イラン経済は、前回の制裁期間中の 2012 年度と 2013 年度にも 2 年連続でマイナス成長（マイナス 6.8 パーセントと同 1.9 パーセント）を記録したが、物価上昇率も含め、経済の総合的な状況は現在の方がより厳しいようにみえる。イランは、経済状況が悪化しても制裁解除を求めるための対話はしないとの立場であるが、国民の経済状況に対する不満の矛先が国の指導体制に向かう事態は避けなければならないはずである。

2019 年 11 月のガソリン価格値上げを契機に国内各地で広がった国民の抗議行動に対して取られた極めて厳しい制圧姿勢には、この点に関するイラン指導部の敏感さと余裕のなさが感じられる。イランは、たしかに長年、経済制裁下で生きてきたが、その間、都市人口の増加や社会の情報化等、国民の生活環境は大きく変化した。現在のイランの制裁耐久力を論じる際には、このように変化したイラン社会が、統制色の強い経済や制裁の下で払わなくてはならない犠牲にどれだけ耐え得るか、という視点も必要ではないか。

(5) EU の対応とその限界

イランと米国以外の JCPOA 当事国である EU 及び EU3 か国（英仏独）は、合意維持が国際社会の利益になることを主張し、米国の制裁が復活してもイランとの経済関係を維持できるよう様々な試みをしてきたが、いずれも実を結んでいない。

米国の JCPOA 離脱が現実味を増し、EU がまず検討したのがブロッキング規制の適用で

あった。ブロッキング規制とは、EU 域内企業に米国制裁法の遵守を禁止すること等を定めた EU 理事会規則で、1996 年に制定されたものである。しかしこの規制は、制定以来発動された例がなく、その実効性が検討段階から疑問視されてきた。EU 規則に違反した場合に受ける処罰は、米ドル利用や米国事業を失うことの損害に比べれば格段に小さいこと等がその理由である。結果として、企業が EU 規則でなく米制裁の遵守を選好するのは当然の判断であろう。

2018 年 6 月には、欧州委員会の決定により、欧州投資銀行（European Investment Bank: EIB）[4] によるイラン向けファイナンスを EU 保証の形で支援する態勢も整えられた。しかし、同決定は EIB の経営判断を縛るものではなく、結局、同行によるイラン向けファイナンスは実行されていない。2018 年の貸出の 34 パーセントを米ドルが占めている同行業務の現状に照らせば、これも当然の判断と言える。

複数の試みが行き詰まり、イランとの貿易決済を支援する特別目的事業体である貿易取引支援機関（Instrument in Support of Trade Exchanges: INSTEX）の設立に向けた動きが本格化した。当初、構想されたのは、EU によるイランからの原油や天然ガスの輸入とイランによる EU からの様々な物資の輸入の代金を、米ドルを使わずに相殺する仕組みであった。INSTEX は 2019 年 1 月に英仏独を当初株主（資本金数百万ユーロ強）として発足したが、その活動範囲は当初構想より狭く、EU からイランへの食料品、薬、医療機器の販売のみに限られた [5]。イラン国内では INSTEX のカウンターパートとなる組織として特別貿易金融機関（Special Trade & Finance Institute: STFI）が設立され、資本金 10 億リアル（公定レートの 1 ドル 42,000 リアル換算で約 24,000 ドル）で活動を開始したと伝えられている [6]。

活動開始にたどり着いた INSTEX ではあるが、JCPOA の維持に貢献する仕組みとしては機能不十分と言わざるを得ない。資本金額の少なさ、取引対象の限定による輸出入のアンバランス等の要素に加え、INSTEX と STFI 双方に対する米国の制裁適用への懸念も機能拡大に釘を刺している。INSTEX に対しては、米財務次官が SDN 指定の可能性を明確に警告している [7]。STFI についても、米政策専門家や政府高官経験者等合計 35 名が連名で米財務長官に書簡を送り、SDN 指定を訴えている [8]。INSTEX が今後石油を扱うか否かは株主間で協議中と言われているが [9]、先行きは厳しい。

（6）おわりに

EU の核合意を維持する力の無さに、イランは諦めの交じった不満を募らせている。イランは、核合意不在の不利益を EU や米国に認識させるべく、JCPOA で約束した核開発活動の制約を段階的に外しているが、却って相手の不信感を強めるばかりである。

前回、制裁の経済的影響が最も厳しく出ていた 2013 年には、イランでは、自国の対外的孤立状態を改善することを公約に掲げ、「穏健」や「中庸」を重んじる大統領が保守強硬派

の大統領に代わり当選した。当時の新政権は、各政治派閥のバランスに留意しつつも、経済関係のポストに学者やテクノクラートを重点的に登用し、経済合理性や国際標準への合致を意識した政策を追求しようとした。そのような方針が、最高指導者をはじめとするイランの体制指導部に許容されていたとも言える。しかし、JCPOA による制裁解除の経済的果実が思うように得られず、ついには米国の制裁復活で経済が一段と苦境に陥る中で、イランの経済政策は再び内向きかつ統制色の強いものになってきている。為替と物価が大きく不安定化した 2019 年夏には、CBI 総裁の交代や経済関係閣僚の弾劾が相次ぎ、大統領も国会で喚問を受けた。経済運営面に加え、経済的な成果につながらない核合意を結んだ判断に対しても、保守強硬派を中心とする勢力による政権批判が強まっている。

厳しい経済状況への耐久力の限界が認識されれば、イランは最終的には米国を含む JCPOA 当事国との対話を試みざるを得ないかもしれない。ただし、現在のイラン国内の政治環境は、対外的にも保守強硬派が挑発的な行動に出る可能性を大きくする一方、交渉における妥協の余地を小さくするものになっているようにみえる。2020 年初に起きた米大統領命令に基づく IRGC 司令官殺害により、制裁による経済の窮状がイランを米国との対話に導く道はさらに狭いものとなった。

― 注 ―

1 IEA が 20 万バレル／日（IEA, Oil Market Report, September 12, 2019）、エネルギー商品等のデータ情報サービス企業 Kpler の情報を引用した報道が 16 万バレル／日（Radio Farda, “Iran’s Oil Exports Decline To Below 200,000 Barrels p/d In August,” September 5, 2019）等と伝えている。

2 イラン管理計画機構（Management and Planning Organization: MPO）副長官の発言（Mehr News Agency, “Iran reduces budget dependency on oil revenues to almost Zero: official,” July 26, 2019）。

3 IMF, “Regional Economic Outlook,” October 2019 に基づく。4 月時点のマイナス 6.0 パーセントの予測が下方修正された。

4 EIB は、EU 加盟 28 カ国を株主とし、EU の対外経済協力等の政策目的を実現するために設立された銀行。EU 予算からの割当はないが、EU 域外での同行貸出業務に対しては EU 予算から保証（ソブリン及びポリティカルリスク保証）が付与される。

5 2019 年 10 月の CBI 総裁発言によると、これまでに 400 万ドルの医療機器取引 1 件の決済があったとのことである（Rohollah Faghihi, “Iran’s Central Bank chief speaks out on currency plunge, $15 billion French credit line,” Al-Monitor, October 21, 2019）。

6 Radio Farda, “Iran Officially Launches Trade Mechanism To Match Europe’s INSTEX,” April 30, 2019.

7 Jonathan Stearns, Helene Fouquet, Bloomberg, “U.S. Warns Europe That Its Iran Workaround Could Face Sanctions,” May 30, 2019.

8 STFI は、株式の過半が SDN 指定の銀行に保有されているとの情報あり（Mark Dubowitz, Saeed Ghasseminejad, “Sanctions Alert: Iran’s New Financial Channel with Europe is Linked to Sanctioned Entities,” May 16, 2019）。そうであれば、OFAC の「50 パーセントルール」（単数又は複数の SDN が直接又は間接に 50 パーセント以上を所有する組織の財産や利益は凍結対象とみなされるとの規則）を適用すれば、STFI は実質的に SDN 同様の扱いを受けることになる。

9 欧州委員会副委員長兼 EU 外務・安全保障政策上級代表の発言（Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini following the Foreign Affairs Council, Bruxelles, July 15, 2019）。

第 3 節 「軍事化」するアメリカの「最大限の圧力」政策に対するイランの対応――イラン・イスラーム体制の「軍事化」の兆し

貫井 万里

2018 年 5 月にトランプ（Donald Trump）米政権がイラン核合意から一方的に離脱した後、イランは核合意にとどまる代わりにヨーロッパを含む各国に経済的な見返りを求めつつ、トランプ政権の終了をひたすら待つ「忍耐政策」に入った[1]。しかし、2019 年 4 月以降、経済制裁のカードをほぼ出し尽くしたトランプ政権は、軍事的な威嚇でイランを新たな核合意のための交渉のテーブルにつかせようとする政策に転換したと考えられる。本節では、こうしたアメリカの「最大限の圧力」政策の「軍事化」に対するイラン側の対応を時系列で整理し、分析する。その結果、アメリカの軍事的な威嚇に対し、軍事力での国土防衛を主張するイスラーム革命防衛隊（Islamic Revolutionary Guard Corps: IRGC）を中心とする強硬保守派の権力が強まり、イラン政治の「軍事化」が進んでいるとみられる点を指摘する。

（1）トランプ政権の終了を待つ「忍耐政策」（2018 年 5 月～ 2019 年 3 月）

2018 年 5 月以降、対米関係がある種の膠着状況に陥る中で、イラン国内ではポスト･ハーメネイー体制に向けた派閥闘争が続いていた。欧米諸国との関係改善を梃子に経済問題の解決を図ろうとする穏健派のロウハーニー（Ḥasan Rowḥānī）政権と、イスラーム体制護持を最優先し、欧米への不信感の強い IRGC に代表される強硬保守派の対立は、2019 年 2 月末のザリーフ（Moḥammad Javād Ẓarīf）外相辞任騒動で先鋭化した。

2011 年から開始したシリア内戦で、イランはアサド（Bashshār al-Asad）政権を支援するために膨大な兵力、物資、資金を注いできた。2016 年 12 月のアレッポ奪回を機にアサド政権が優勢になると、地上戦で大きな貢献をした IRGC は、イラン国内でもその威力を誇示する言動を露にするようになった。2 月 25 日に、シリアのバッシャール・アサド大統領が IRGC ゴドゥス軍（対外工作･軍事作戦を担当）の招きでテヘランを訪問し、ハーメネイー（‘Alī Khāmene’ī）最高指導者とロウハーニー大統領に面会した。事前に知らされていなかったザリーフ外相は、IRGC の外務省軽視に反発してツイッターで辞任を宣言した。結局、この事件は、ロウハーニー大統領の必死の慰留と、ゴドゥス軍司令官のガーセム・ソレイマーニー（Qāsem Soleymānī）将軍が「わざと外務省を無視したのではなく、連絡不足による行き違い」と公に発言をしたため、ザリーフ外相は復職した。

（2）挙国一致体制の構築（2019 年 4 月～ 6 月中旬）

両者の次なる攻防は、3 月下旬から 4 月上旬にかけて起きた大洪水の被災者救援遅延の

責任を巡るものであった。この洪水によって 78 名が死亡し、千人以上が負傷し、約 18 万戸が倒壊し、6 万世帯が避難を余儀なくされるなど、イラン北部と南部を中心に甚大な被害を出した[2]。

4 月中旬以降、IRGC ゴドゥス軍のソレイマーニー司令官からの要請を受けたとされるレバノン、イラク、アフガニスタン、パキスタンのシーア派民兵が続々と洪水被災地に入り、「支援活動」と称して部隊を展開した。これに対し、一部に歓迎する声はあったものの、反発する声も上がった。

テヘラン革命裁判所所長のムーサー・ガザンファルアーバーディー（Mūsā Ghaẓanfarābādī）は、「たとえ我々が革命を救えなかったとしても、イラクのシーア派民兵、人民動員部隊（al-Ḥashd al-Sha’bī）、アフガニスタンのファーテミーユーン師団（Liwā’ al-Fāṭamiyūn）、パキスタンのゼイナビーユーン旅団（Liwā’ al-Zaynabiyūn）、イエメンのフーシー（Ḥūthī）が来て〔イランのイスラーム〕革命を救ってくれるだろう」とシーア派民兵の活動を賞賛する演説をした。これを受け、被災地の救援活動の遅れや混乱に不満を持つ被災者たちが、万一、抗議活動を始めた場合に備えて、IRGC は近隣国のシーア派民兵を呼び寄せたのではないかとの憶測が SNS 上で広がり、国民の不信感が高まった[3]。

地元が被災したシーラーズ選出議員のバフラーム・パールサーイー（Bahrām Pārsā’ī）議員と西アーザルバイジャン州ナカデ郡選出議員のアブドゥルキャリーム・ホセインザーデ（‘Abd al-Karīm Ḥoseynzāde）議員も、議会の承認なく外国軍のイラン国内での活動を許すことは、「救援」という口実があろうとも「イラン・イスラーム共和国憲法」第 146 条と第 125 条に反し、国家の国境の不可侵を犯し、容認できないと発言した[4]。

2019 年春の洪水災害では、被害の甚大さに対し、政府の備えが不十分で混乱していた側面はあるが、IRGC が洪水被害を政府攻撃の口実に利用し、自らの有能さをアピールしようとした意図も見え隠れする。今回の洪水被災地の救援活動に、前例がないほど IRGC が関与したとされ、さらには、IRGC の高位司令官が被災地に赴き、救援活動をしている様子を写真や動画で撮影し、SNS などを使って宣伝する現象が各地で起きた[5]。

被災者をよそに醜い争いを繰り広げていた政府と IRGC は、4 月以降、アメリカによる軍事的な圧力が高まると、一時休戦をして、外交手段を通した戦争回避の努力をしつつ、国土防衛のために戦時体制の構築に向けて協力をし始めた。

4 月 8 日にアメリカがイランの IRGC をテロ組織に指定した。外国の正式な軍隊がアメリカ政府によってテロ組織認定される初めてのケースである。テロ組織認定の問題点は、単に IRGC による海外での経済活動や海外送金が困難になるばかりではなく、ペルシア湾を含む中東地域で米軍と IRGC が小競り合いになった場合、テロ組織として即刻排除される可能性が高まったことにある。さらには、トランプ大統領が IRGC の存在を理由に議会の承認を得ることなくイランに先制攻撃を命ずる危険を孕む状況となった[6]。

米政府によるIRGCテロ組織認定に対抗して、イラン国家安全保障最高評議会は、4月8日に中東に展開するアメリカ中央軍（United States Central Command: USCENTCOM）をテロ組織に指定すると発表した。これを機にイラン国内エリートの間で、「アメリカによる軍事攻撃が単なる虚仮威しではなく、現実化する可能性があり、国内での派閥闘争を棚上げして挙国一致の国土防衛体制をとる必要がある」との認識が共有され始めた。4月21日にハーメネイー最高指導者は、対米強硬派のホセイン・サラーミー（Ḥoseyn Salāmī）准将をIRGC総司令官に任命した。外交面では、イラン核交渉チームの一員でベテラン外交官のマジード・タフテ・ラヴァーンチー（Majīd Takhte Ravānchī）が、4月8日にニューヨークの国連代表部のイラン大使に任命されている。ラヴァーンチーは、2017年からロウハーニー事務所の政治顧問を務め、大統領に近い穏健派の人物である。

4月22日にアメリカ政府は、例外適用を撤廃してイラン石油を全面禁輸にする方針を発表し、5月9日に米空母エイブラハム・リンカーン及び爆撃部隊を中東に派遣した。ペルシア湾の緊張が一気に高まる中、5月12日にフジャイラ港沖合でオイルタンカー4隻――サウジアラビア国営海運会社バフリ所有の2隻、アラブ首長国連邦（United Arab Emirates: UAE）船籍1隻、ノルウェー船籍1隻――が攻撃され、5月14日にはサウジのパイプラインのポンプ場が無人機によって攻撃された。5月24日にトランプ大統領は米兵1,500人の中東への追加派遣を表明し、マイク・ポンペオ（Mike Pompeo）国務長官はサウジやUAE等に約81億ドル分の武器等の供与を発表した。

アメリカによるイラン石油禁輸措置に対し、5月8日にイラン政府は、核合意に伴う義務履行の一部停止を発表した。それは、核合意残留のために他の当事国との交渉を継続しつつも、制裁解除が担保されない場合には、段階的に義務の縮小を拡大していくという方針であった（表1参照）。イランは、核合意離脱の可能性をちらつかせてヨーロッパ諸国から経済的利益と外交的支援を引き出そうとすると同時に、中国やその他友好国への石油輸出を継続する方策を探ろうとしたとみられる。しかし、5月9日に中国の主要石油会社の

表1　イランによる核合意履行義務の縮小（約60日毎の期限）

発表日	実施内容
第1段階（2019年5月8日）	低濃縮ウランの貯蔵量の制限を順守しないと宣言。
第2段階（2019年7月8日）	ウラン濃縮度を核合意の上限の3.67パーセントより引き上げると発表。
第3段階（2019年9月6日）	ウラン濃縮を加速させうる遠心分離機の調査・研究を推進することを表明。
第4段階（2019年11月6日）	中部フォルドゥの地下施設に設置されている遠心分離器1044基にウラン濃縮に使うガスを注入し、ウラン濃縮を再開すると発表。
第5段階（2020年1月5日）	2015年の核合意の枠組みからは離脱しないものの、同合意で定められた制限を事実上全て撤廃すると宣言。国際原子力機関（International Atomic Energy Agency: IAEA）との協力は継続する意向。

（出所）各種報道を基に筆者作成。

中国石油天然気集団（China National Petroleum Corporation: CNPC）と中国石油化工（Sinopec）がイランからの石油輸入を停止し、トルコ（5 月 22 日）とインド（5 月 23 日）もイランからの石油輸入を停止した。ただし、衛星で船舶の航行を追跡する「船舶自動識別装置（Automatic Identification System: AIS）」のスイッチを切ったイラン所有の石油タンカーがペルシア湾や紅海に出没しているという情報が多数報道されていることから、近隣国や中国に引き続きイラン産原油が密輸されている模様である[7]。

アメリカやサウジアラビア、UAE などで構成される「対イラン封じ込め連合」による軍事攻撃を回避するために、イラン外務省は欧米世論への働きかけや、近隣諸国（オマーン、イラク、カタール、クウェート）に対イラン軍事攻撃に同調しないよう求める説得工作を加速させた。ニューヨーク訪問中のザリーフ外相は、4 月 28 日に保守系フォックス･ニュース（Fox News）に出演し、「アメリカに人質交換を提案した」と発言をし、外交の窓口を開けていることをアピールした。5 月 15 日から 17 日にかけて、ザリーフ外相はイラン石油の主要輸入国であるインド、中国、日本を訪問し、日本では安倍総理に対し、ペルシア湾の緊張緩和に向けた日本の役割への期待を示した。サウジ主導の国際会議直前の 5 月 26 日から 28 日にかけて、アッバース・アラーグチー（‘Abbās ‘Arāqchī）外務次官がカタール、オマーン、クウェートを歴訪している。

5 月 30 日と 31 日に、サウジ国王の呼びかけにより、メッカでアラブ連盟緊急サミット、湾岸協力会議サミット、イスラーム協力機構サミットが同時開催され、イランによる他国への干渉を非難する声明が発出された。しかし、イランの説得工作が功を奏し、イランと友好関係にあるイラクとカタールは声明に反対、あるいは留保を表明した。

イラン国内では、5 月 4 日にジャハーンギーリー（Esḥāq Jahāngīrī）副大統領がガソリン及び食料の配給制復活の可能性について言及し､5 月 19 日にサラーミー IRGC 司令官が「完全な臨戦態勢」の準備を宣言するなど、戦時体制に向けた準備が着々と進められた[8]。6 月 4 日にハーメネイー最高指導者は、抑止力強化のためにミサイル開発の必要性を強調している。

(3) 軍事衝突の危機の回避（6 月中旬～下旬）

5 月下旬から 6 月上旬にかけて､ペルシア湾での軍事衝突を避けるために､イラク､カタール、オマーン、日本、ドイツなどが米・イラン間の仲介努力を開始した。しかし、当事者のイランとアメリカが挑発的な行為を繰り返したため、下記の通り、仲介交渉は失敗に終わった。

トランプ大統領は、6 月 5 日に「交渉が望ましいが、戦争の可能性もある」と発言するなどイランとの直接対話を期待する発言をし、「イスラーム体制の転換（レジーム・チェンジ）」を主張する対イラン強硬派のボルトン（John Bolton）米大統領補佐官に不満を持っているとの報道も流れ始

めた。イラン側からも、外交交渉の可能性を示唆するシグナルがいくつか送られている。6月11日に、アメリカのためにイランでスパイ活動をした容疑で投獄されていたレバノン人IT専門家のニザール･ザッカー（Nizār Zakkā）が釈放された。また6月上旬、ロウハーニー大統領とザリーフ外相が相次いで「条件付き」での米大統領との会談の可能性を示唆する発言を行っている[9]。

5月16日に訪日したザリーフ外相の要請と5月27日の日米首脳会談でトランプ大統領からのお墨付きを得て、6月12日に、安倍首相及び河野外相がアメリカとイランの緊張緩和を働きかけるためにイランを訪問した。この最中にアメリカ政府は、イランの金属製品への制裁に続き（5月8日）、イラクを拠点とする「サウス・ウェルス・リソーシズ・カンパニー（South Wealth Resources Company）」とその幹部2人に対してIRGCゴドゥス軍との武器取引を理由に制裁を発動した（6月12日）。6月14日にハーメネイー最高指導者と面会した安倍首相は、アメリカとの会談に否定的な発言しか引き出せず、また、6月13日にホルムズ海峡付近で正体不明勢力が日本企業運航の石油タンカーを攻撃する事件が発生したことにより、日本によるペルシア湾の緊張緩和に向けた外交努力は一層の困難さを露呈した。

6月12日及び23日にサウジのアブハ空港がフーシー派によって攻撃され、12日の攻撃で26名が負傷し、23日には1名が死亡した。一連の攻撃を受けて、ポンペオ国務長官はイランを首謀者と断じて非難し、イギリスとサウジアラビアも同調した。その見方に基づけば、IRGCが軍事的な抑止力を誇示し、アメリカ主導のイラン石油の禁輸措置を支えるサウジとUAEへ警告するために攻撃を実行したと説明されている[10]。しかし、イランは関与を否定し、領海内で事件が発生した当事国のUAEを含め、多くの国々は慎重な姿勢を示し、国連の調査でも明確な答えが出ていない。

6月20日に、IRGCが領空内で米国の無人偵察機を撃墜し、米・イラン間の緊張は一触即発の状態にまで高まった。ホルムズ海峡上空の国際空域で撃墜されたと主張するアメリカ政府は、イラン国内軍事施設への空爆を計画したが、作戦開始直前にトランプ大統領が撤回したと発表した。

トランプ政権は、イランとの話し合いの用意があるとのメッセージを送る一方で、6月24日に、ハーメネイー最高指導者及び同事務所等を制裁対象に指定する大統領令を発出し、7月31日にザリーフ外相を制裁対象にした。さらには、トランプ大統領はツイッターで「イランとの戦争は短期間で終了し、米兵を地上戦に投入することにはならない」と軍事オプションを仄めかしている。米大統領と高官から次々と矛盾したメッセージが発出されていることがイラン側を混乱させ、時には双方のメッセージの読み間違いが、さらに事態を混迷させていると考えられる。

(4) タンカー拿捕合戦と米イラン緊張緩和の失敗（7 月～ 9 月）

7 月から 8 月にかけて、イランによる石油輸出の妨害を試みるアメリカ及びその同盟国と、監視網をかいくぐろうとするイランの攻防が、ペルシア湾のみならず、紅海、さらには地中海を舞台にして展開された。5 月 2 日に修理のためにサウジアラビアのジェッダ港に寄港したイランの石油タンカーの出航をサウジ当局が許可せず、1 日に 20 万ドル（合計約 1,000 万ドル）をイランに停泊料として要求するという、イランに対する妨害行為とみられる事件が発生した。最終的に、7 月 20 日にタンカーの出航が認められた。しかし、同じくジェッダ港沖で 10 月 11 日にイランの石油タンカーがミサイル攻撃によって爆発する事件が発生し、イラン政府はサウジの関与を疑っている [11]。

7 月 4 日に英領ジブラルタル政府と英海軍は、イランの石油タンカー「グレース 1」を、欧州連合（European Union: EU）の制裁法に反してシリア向けの石油を運搬していることを理由に拿捕した。その報復措置として、IRGC 海上部隊は 7 月 19 日にホルムズ海峡で英タンカー「ステナ・インペロ」を拿捕し、乗組員を逮捕した。水面下の交渉の結果、8 月 15 日に英領ジブラルタルは「グレース 1」を解放し、拘留延長を要求するアメリカの要求を却下した。イラン側も 9 月 25 日に英タンカーと乗組員を解放し、一連のタンカーをめぐる紛争は終息に向かった。

ペルシア湾での緊張の高まりを受け、7 月 9 日にダンフォード（Joseph Dunford）米統合参謀本部議長がペルシア湾とホルムズ海峡、オマーン湾を航行する船舶を護衛する「有志連合」結成構想を発表した。この構想は、表向きには「ペルシア湾での安全で自由な航行を維持」を標榜しているが、「対イラン封じ込め」に国際的な同調を得ようとしている米政府の意図は明らかであった。そもそもアメリカによる核合意からの離脱とイランに対する過度な挑発が事態悪化を招いたと考え、無益な戦争に巻き込まれることを回避したいという認識が国際社会の大勢を占めた。そのため、活動が開始した 2019 年 11 月時点で「海洋安保イニシアティブ（有志連合構想）」に参加した国は、アメリカ、イギリス、サウジアラビア、オーストラリア、バーレーン、UAE、アルバニアの 7 か国に留まっている。

「海洋安保イニシアティブ」に対抗して、7 月 29 日にイラン海軍司令官が、年内にロシアとペルシア湾で共同軍事演習を行うことを発表した。また、9 月 25 日の国連総会の演説でロウハーニー大統領は、ペルシア湾とホルムズ海峡の安全を沿岸国と同地域にエネルギーを依存する関係国が協力して担う「ホルムズ平和構想（Hormuz Peace Endeavor: HOPE）」を提案している。アメリカの「有志連合」構想の根底に流れるのは、1991 年の湾岸戦争以降に確立したアメリカのペルシア湾における覇権体制と秩序維持の負担を同盟国に肩代わりさせ、やがては中東から撤退をしたいという思惑である。他方、イランにはアメリカ撤退後のペルシア湾にロシアや中国と協力して自国に有利な新秩序を確立したい狙いがある。

6月下旬から9月にかけてイラン核合意の崩壊を恐れるEU、特にフランスのマクロン（Emmanuel Macron）大統領によるイランとアメリカの緊張緩和の努力がなされた。6月28日に英仏独は、イランとの円滑な金融取引のための特別目的事業体（Special Purpose Vehicle: SPV）である「貿易取引支援機関（Instrument in Support of Trade Exchanges: INSTEX）」の稼働準備の完了を宣言した。マクロン仏大統領は、7月6日に核合意の維持についてロウハーニー大統領と電話で協議し、8月下旬にG7会合開催中のフランスのビアリッツにザリーフ外相を招き、イランとアメリカの歩み寄りの前提条件の交渉を行った。フランスは150億ドルのイラン金融支援パッケージを提案したが、アメリカが反対し、国連総会でのイランとアメリカの首脳会談は実現せず、緊張緩和に向けた努力は失敗した。

一方、これまでアメリカとともに「対イラン封じ込め」を主導してきたUAEは、アメリカとイランの軍事衝突の危機が現実化する中、戦争を回避するために外交チャネルを模索し始めた。7月上旬にUAEは、イエメンから5千人の部隊を撤退させると宣言し、泥沼化したイエメン内戦にサウジアラビアが取り残される形となった。また、7月30日にUAEの海上警備隊の使節団がテヘランを訪問し、イラン国境警備隊高官と6年ぶりに協議し、海上安全保障協力の覚書を調印した[12]。イラン批判の立場を堅持していたサウジアラビアも、9月14日のアラムコ石油施設攻撃を機に、イランとの水面下の交渉を始めたとの報道もある[13]。

(5) イラン国内での強硬保守派の台頭（7月～10月）

アメリカとイランの緊張がやや低下した7月になって、国内闘争が再燃し始めた。強硬保守派のイブラヒーム・ライースィー（Ebrāhīm Raʻīsī）率いる司法権（Qovve-ye Qaẓāʻīye）[14]が「汚職撲滅」キャンペーンの名の下に、IRGC情報局と協力して、ロウハーニー大統領やアフマディネジャード（Maḥmūd Aḥmadīnezhād）前大統領、サーデク・ラーリージャーニー（Ṣādeq Ardeshīr Lārījānī）公益判別評議会議長（前司法権長）など政敵排除の動きを加速させ始めたのである。その背景には、国民の人気においてロウハーニーを含む穏健派や改革派のリーダーに劣るライースィーが、自らのイメージ・アップを図りつつ、「悪者に成敗」（経済汚職に加担した人物を見せしめとして厳罰）を下すことで、制裁下の経済難やインフレで苦しむ国民の不満をそらそうとする一石二鳥の狙いが透けて見える。

ライースィーはハーメネイー最高指導者の直弟子で、IRGCとも密接な関係にあり、次期最高指導者の最有力候補と目されている。伝統保守派及び強硬保守派双方から推薦されて2017年大統領選挙に出馬したライースィーは、無名候補にもかかわらず、ロウハーニー大統領に次ぐ得票数を得た。ライースィーは2019年3月3日に司法権長に任命され、3月12日に次期最高指導者を選出する専門家会議の副議長にも多数票を得て就任した。

ロウハーニー大統領を支持する穏健派・改革派の人物で裁判にかけられた者の中には、

ザリーフ外相の右腕としてイラン核合意の実質的な交渉役を担ってきたアラーグチー外務次官の甥がいる。中央銀行副総裁（外国為替担当）のアフマド・アラーグチー（Aḥmad ‘Arāqchī）は、イラン通貨リヤルの急落に歯止めをかけるために中央銀行から市場に導入された 1.6 億ドルの現金を悪用した容疑で 2019 年 8 月に逮捕された[15]。2019 年 7 月には、人気ドラマシリーズ『シャフラザード』のプロデューサーで、モハンマド・シャリーアトマダーリー（Moḥammad Sharī‘atmadārī）元労働大臣の娘婿のハーディー･ラザヴィー（Hādī Raẕavī）に 20 年の禁固刑、財産没収、74 回のむち打ち刑の判決が下された。汚職容疑で逮捕されていたロウハーニー大統領の弟のホセイン・フェレイドゥーン（Ḥoseyn Fereydūn）も容疑を強く否定したが、2019 年 10 月に 5 年の禁固刑の判決が下っている[16]。

一連の汚職摘発事件で最も衝撃的な事件は、ライースィーと並ぶ次期最高指導者の有力候補であるサーデク・ラーリージャーニー前司法権長の右腕であった人物が 2019 年 7 月 14 日に逮捕されたことである。アクバル・タバリー（Akbar Ṭabarī）前司法権副長官は司法権内の経済及び建設事業を担当し、資金流用の疑惑で罪に問われた[17]。高名な宗教指導者の家系に生まれたサーデク・ラーリージャーニーは、若くして宗教的な学識の深さで名を馳せ、2009 年に司法権長に任命された。兄のアリー・ラーリージャーニー（‘Alī Lārījānī）は国会議長を長年務めており、ラーリージャーニー兄弟は伝統保守派の間で強力な支持基盤を持つ。2019 年 1 月にサーデク・ラーリージャーニーは、死去したマフムード・シャーフルーディー（Maḥmūd Hāshemī Shāhrūdī, 前司法権長）師の後任として公益判別評議会議長にハーメネイー最高指導者によって任命された。タバリー逮捕事件を契機に、半年前まで司法権長として絶大な権力を振るってきたサーデク・ラーリージャーニーに対して、イラン国営放送を含めたメディアや宗教界の大物が一斉に批判し始めた[18]。この組織的ネガティブキャンペーンに最高指導者の後継者を巡る派閥争いが絡んでいることは疑いようがない。

(6) イラン・イスラーム体制の「軍事化」の兆し

石油輸出が激減し、歳入減に苦しむイラン政府は、11 月 15 日に突如、ガソリンの値上げを発表した。これに反発した市民が抗議活動を全国で展開した。2017 年末の抗議活動とは異なり、私服警察や治安部隊が早い段階で実弾を使用して徹底的に弾圧したため、抗議活動は 2 週間ほどで終息した。このように早い段階でイラン当局が 200 人から 300 人に上る犠牲者を出すほど暴力的な鎮圧をしたのは類例がない[19]。体制内で世論と人命に配慮する穏健派や改革派の意見が弱まり、体制護持を最優先する強硬保守派の発言権が強まったことの証左とみられる。

ガソリン配給制自体は、イラン・イラク戦争中やアフマディネジャード政権期の 2007 年に導入されていた。しかし、一般庶民の間では評判の悪いこの政策は、2015 年のイラン核

合意成立後に廃止された。アメリカの再制裁によって経済が悪化したため、ロウハーニー政権はガソリン配給制の再導入を検討したが、2017 年末の激しい抗議デモでいったん断念した。今回、ガソリンの値上げと配給を最終的に決定したのは、三権の長で構成される「経済戦争対策本部」の承認を得た、国家安全保障最高評議会であったとされる。「経済戦争対策本部」は、アメリカによる対イラン再制裁を「経済戦争」と捉え、イラン・イラク戦争中に設立されていた三権の長からなる「戦時対策本部」にならって緊急事態に即応できるように 2018 年 5 月にハーメネイー最高指導者の認可の下に設立された[20]。2019 年 5 月のジャハーンギーリー副大統領の発言に見られるように、ガソリン配給制はアメリカの圧力政策の「軍事化」に伴い、「完全な臨戦態勢」の一環として早い段階で計画されていたことが推察される。

7 月以降、アメリカによる軍事攻撃の可能性が低いと見積もった IRGC と各国のシーア派民兵組織は、究極的には「米軍の中東からの撤退」を目指して軍事的抑止力を誇示する示威活動を活発化させた。12 月 27 日にはイラクのシーア派民兵が、キルクーク近郊のイラク軍基地にロケット弾を打ち込み、米国の請負業者の民間人 1 名とイラク治安部隊の 2 名が死亡し、米兵 4 名が負傷した。それに対する米軍の報復攻撃でイラク人シーア派民兵に約 70 名の死傷者が出ると（29 日）、バグダードの米国大使館前でイラク人による激しい抗議活動が行われた（31 日）。同時期に（27 日～ 30 日）オマーン湾では、「海洋安保イニシアティブ」に対抗する形で、イランとロシア、中国の共同軍事演習が行われている。

イラン及び同盟国（組織）の軍事的な増長に歯止めをかけるために、2020 年 1 月 3 日にトランプ大統領は、イラン国外の諜報・軍事作戦を約 20 年にわたって統括してきた IRGC ゴドゥス軍司令官のソレイマーニー将軍殺害を敢行した。「国民的英雄」の暗殺に対し、イランは 1 月 8 日未明に米軍の駐留するイラク西部のアル＝アサド空軍基地とイラク北部クルディスタンのアルビルの基地にミサイル攻撃をして報復をした。1 月 8 日にトランプ大統領はさらなる報復措置を下さないと発表し、イランとの全面衝突は回避された形である。しかし、イランとアメリカの緊張状態は、トランプ政権が対イラン政策を変えない限り続く見通しである。

ソレイマーニーは「イスラーム国（Islamic State: IS）」の拡大を阻止した英雄として、イラン国内だけではなく、イラクやレバノンなどアラブのシーア派の若者たちの間でも人気が高かった。ソレイマーニーの活躍を紹介したミュージッククリップがペルシア語だけではなく、アラビア語でも作成されて広く視聴され、2019 年 4 月に閉鎖されるまで彼のインスタグラムは 80 万人のフォロワーを誇った。プロパガンダ作戦に長けていた IS への対抗として、イランがソレイマーニーを対 IS 戦のアイコンとして宣伝戦に利用した側面はあるが、彼が一定の人気を持っていたのも確かである。トランプ大統領が決断した暗殺によって、イラン国内では百万人近くが「生ける殉教者」とハーメネイー最高指導者に呼ばれた

将軍の葬送行進にかけつけ、出身地のケルマーンでは雑踏で踏みつぶされて 50 人の圧死者が出るほど、国全体が悲しみに包まれた。

ソレイマーニー将軍暗殺は、国内政治において対米不信が強く、核開発やミサイル開発における制限を嫌う強硬保守派の基盤をさらに強固にし、2 月 21 日の国会選挙でも「弔い合戦」と称して IRGC 系の強硬保守派候補が大幅に議席数を伸ばした。事前に監督者評議会が、現職議員 80 名を含むロウハーニー政権を支持する穏健派・改革派の立候補者の資格を軒並み拒否したこともあり、今回の国会選挙の投票率は史上最低の 42.57 パーセントであった。それは 4 年前の 2016 年第 10 回国会選挙の時の投票率（全国で 61.83 パーセント、テヘラン州で 50 パーセント）から大きく下がり、テヘラン州に至っては投票率 26.2 パーセントと全国最低を記録した。第 11 回国会選挙では、保守派候補は、有力な対戦相手もないまま有利に選挙戦を展開し、テヘラン選挙区の 30 議席を含む約 220 議席を獲得した。他方、穏健派と改革派は、議席数を 120 議席から約 20 議席と大幅に縮小させた [21]。

米トランプ政権は、経済制裁によってイランの行動を変えさせることができず、2019 年 4 月以降「最大限の圧力」政策の「軍事化」を進めてきたが、そもそも次期大統領選挙のためにイランとの全面的な戦争に踏み切れないトランプ大統領の選択肢は少ない。その中で、イランの国民感情やシーア派民兵たちの忠誠心を軽視して行われたソレイマーニー将軍暗殺は、イランのイスラーム体制の「軍事化」を促し、中東地域をさらに不安定化させるターニングポイントとなった可能性がある。

― 注 ―

1　2019 年 4 月 26 日付ターブナーク通信報道「トランプ米政権にどのように対応すべきか:『忍耐』、『戦争』あるいは『交渉』か？」<https://www.tabnak.ir/fa/print/894648>, accessed on September 19, 2019.

2　2019 年 4 月 3 日付 BBC Persian 報道「イランでの洪水被害者数の最新の統計を法医学者が 62 名と発表した」<http://www.bbc.com/persian/iran-47797418>, accessed on April 5, 2019.

3　2019 年 4 月 15 日付 BBC Persian 報道「なぜ、イラクの民兵組織がフーゼスターンの洪水被害地区にいるのか？」<http://www.bbc.com/persian/iran-47939599>, accessed on April 16, 2019; 2019 年 4 月 16 日付 BBC Persian 報道「ヒズブッラー：多くのレバノン人の若者が洪水被災地にいる」<http://www.bbc.com/persian/iran-47946631>, accessed on April 17, 2019.

4　2019 年 4 月 19 日付 BBC Persian 報道「イランにおける人民動員部隊の存在にイラン国会議員 2 名が抗議」<https://www.bbc.com/persian/iran-47988817>, accessed on April 20, 2019.

5　2019 年 4 月 8 日付 BBC Persia 報道「イランの洪水と『ジハード（聖戦）セレブリディー』現象」<http://www.bbc.com/persian/iran-features-47860374>, accessed on April 9, 2019; 2019 年 4 月 13 日付 BBC Persian 報道「イラクの人民動員部隊が救援活動のためにイランに入った」<https://www.bbc.com/persian/47919468>, accessed on April 14, 2019.

6　2019 年 4 月 9 日付 BBC Persian 報道「IRGC をテロ組織リストに入れることはどのような結果をもたらしうるか？」<http://www.bbc.com/persian/iran-features-47859748>, accessed on April 10, 2019 によれば、「中東で活動する米軍は、特にペルシア湾において IRGC との恒常的、かつ、緊密な連絡が取られてきたが、今後は IRGC のボートが米艦隊に接近した場合、注意するだけではすまず、テロリストとして断固た

る措置が求められ、軍事衝突の危険性が高まる」と分析されている。

7 Alex Yacoubian, “Iran’s Tankers and Its Smuggling Tactics,” *Iran Primer*, October 11, 2019 <https://iranprimer.usip.org/blog/2019/oct/02/irans-tankers-and-its-smuggling-tactics>, accessed on October 20, 2019.

8 2019 年 5 月 4 日付 BBC Persian 報道「ジャハーンギーリーは、クーポンと配給の再実施の可能性について触れた」<http://www.bbc.com/persian/iran-48160248>, accessed on May 6, 2019.

9 2019 年 6 月 6 日付 BBC Persian 報道「日本首相が来週イランを訪問する」<http://www.bbc.com/persian/iran-48538939>, accessed on June 7, 2019.

10 Sune Engel Rasmussen, “U.S., Iran Trade Accusations in Wake of Tanker Attacks,” *The Wall Street Journal*, June 14, 2019; Keneeth Katzman, Clayton Thomas, and Kathleen J. Mclnnis, *US-Iran Conflict and Implication for U.S. Policy*, Congressional Research Service, January 6, 2020.

11 “Iran Says 3 Tankers Attacked in Red Sea in Six-month Period, Warns Route Unsafe,” *International Shipping News, Piracy and Security News*, November 7, 2019 <https://www.hellenicshippingnews.com/iran-says-3-tankers-attacked-in-red-sea-in-six-month-period-warns-route-unsafe/>, accessed on November 10, 2019.

12 “Iran, UAE Sign Document to Boost Maritime Security Cooperation,” *Press TV*, August 1, 2019 <https://www.presstv.com/Detail/2019/08/01/602439/Iran-UAE-maritime-security>, accessed on September 19, 2019.

13 Franaz Fassihi and Ben Hubbard, “Saudi Arabia and Iran Make Quiet Openings to Head Off War,” *The New York Times*, October 4, 2019.

14 イラン･イスラーム共和国には、司法権長の管轄する司法権と、司法大臣の管轄する司法省が存在する。司法権の下には裁判所と検察が置かれ、さらに司法権は法案を国会に提出する権限も有し、大きな権力を持っているのに対し、司法省は司法権と行政や立法をつないで調整する行政機能しか果たしておらず、権限は弱い。司法権長は最高指導者によって任命され、司法府としての独立の権限を持つのに対し、司法大臣は大統領が指名した後、国会が承認する形で行政府に属する。

15 “Iran’s Intelligence Ministry and a Major Financial Corruption Case,” August 16, 2019, *Radio Farda* <https://en.radiofarda.com/a/iran-s-intelligence-ministry-and-a-major-financial-corruption-case/30112795.html>, accessed on August 20, 2019.

16 2019 年 8 月 6 日付 BBC Persian 報道「テレビドラマシリーズのシャフラザードの出資者で労働大臣の娘婿のハーディー・ラザヴィーが刑務所に移送された」<http://www.bbc.com/persian/iran-49248244>, accessed on August 8, 2019; “Iranian Political Figures, Celebrities in Jail for Corruption Charges,” October 18, 2019, *Radio Farda* <https://en.radiofarda.com/a/iranian-political-figures-celebrities-in-jail-for-corruption-charges/30223696.html>, accessed on October 25, 2019.

17 2019 年 7 月 15 日付 BBC Persian 報道「司法権の影の男の逮捕：アクバル・タバリーとは誰か？」<http://www.bbc.com/persian/iran-48990189>, accessed on July 17, 2019; 2019 年 8 月 14 日付 BBC Persian 報道「司法権内の『浄化』は最高指導者の命令の下で実施されている」<http://www.bbc.com/persian/iran-49347860>, accessed on August 16, 2019.

18 2019 年 8 月 17 日付 BBC Persian 報道「サーデク･ラーリージャーニーがイランでメディアの圧力の対象」<http://www.bbc.com/persian/iran-49380352>, accessed on August 18, 2019, 2019; 2019 年 8 月 18 日付 BBC Persian 報道「サーデク・ラーリージャーニー：もし誰も何も言わなければ、老人の敬意を守るだろう」<http://www.bbc.com/persian/iran-49388313>, accessed on August 19, 2019.

19 2020 年 1 月 2 日付 BBC Persian 報道「国会議員：我々はアーバーン月の抗議で 170 名が殺害されたと言われた」<https://www.bbc.com/persian/iran-50973999>, accessed on January 3, 2020.

20 2019 年 11 月 16 日付 BBC Persian 報道「ガソリン配給：噂から現実までどのように推移してきたか 」<https://www.bbc.com/persian/iran-50670663>, accessed on November 20, 2019; 2019 年 12 月 5 日付 BBC Persian 報道「ハーメネイー師の秘密の警告によって議会でのガソリン法案の提出が阻止された 」<https://www.bbc.com/persian/iran-50670663>, accessed on December 15, 2019; “Protests: Overview and Timeline,” *Iran Primer*, December 18, 2019 <https://iranprimer.usip.org/blog/2019/nov/18/protests-overview>, accessed on January 3, 2020.

21 Arash Azizi, “Factbox: The Outcome of Iran’s 2020 Parliamentary Elections,” *Iran Source*, Atlantic Council, February 26, 2020 <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/iransource/factbox-the-outcome-of-irans-2020-parliamentary-elections/>, accessed on March 1, 2020; 2020 年 3 月 4 日付ファールス通信報道「第 11 回国会選挙報告：議席の 81％を原則主義派（Oṣūlgerāyān）が獲得した」<http://fna.ir/dfgu92>, accessed on March 5, 2020.

第4節　アメリカとイラン――第一期トランプ政権とその後

小野沢　透

(1) はじめに

2019年、米国の対イラン制裁の強化に伴い、米・イラン関係は軍事的緊張を伴うほどにまで悪化した。しかしながら、ドナルド・トランプ(Donald Trump)政権の対イラン政策には、強硬一辺倒というだけでは片付けられぬ、複雑な側面が存在する。

本稿は、トランプ政権の対イラン政策の複雑さに焦点を当てることにより、対立と緊張の亢進という外観の背後に存在する米・イラン関係の文脈を浮かび上がらせるとともに、米国の対イラン政策が内包するいわば構造的な問題を明らかにすることを目指す。

(2) 概観――トランプ政権のイラン政策と中東政策

2018年5月、トランプ政権は、2015年のイラン核合意（Joint Comprehensive Plan of Action: JCPOA）が、①イランの核開発を長期的に抑制できず、②核兵器の運搬手段の開発を制限しておらず、③米国がテロ組織と見做す中東域内の反米勢力へのイランの支援を抑制していない、ことを理由としてJCPOAから一方的に離脱した。これ以降、トランプ政権は、これらに関する譲歩をイラン側から引き出すことを目標に、イランに対する圧力を段階的に強化している。同政権が「最大限の圧力」政策と呼ぶ一連の政策は、2019年に入ってからいっそう広範な展開を見せた。とりわけ4月から6月にかけて、イランのイスラーム革命防衛隊（Islamic Revolutionary Guard Corps: IRGC）の在外テロ組織（Foreign Terrorist Organization）指定、イラン産石油を輸入する第三国に対する制裁（いわゆる二次制裁）発動の例外撤廃および鉄鋼・アルミニウム・銅等への禁輸措置拡大などの経済制裁の強化、ペルシャ湾地域への米軍の増派およびサウジアラビアやUAEへの武器供給の加速、イラン最高指導者アリー・ハーメネイー（‘Alī Khāmene’ī）の資産凍結などの措置が取られることで、イランへの経済的・軍事的圧力は急速に強まった。米国がJCPOAから離脱した2018年5月以降、中東に展開する米軍は約1万4千人増加し、全体で5万人規模に達していると見られる。

これに伴い、米・イラン間の緊張は軍事的次元にまで高まった。対イラン制裁が大幅に強化された頃から、ペルシャ湾を航行する各国のタンカーへの攻撃が頻発するようになった。管見の限り、これらの攻撃が何者によって行われたのかを特定できる明確な証拠は上がっていないが、トランプ政権はこれらがイランによって行われたものとする見方を取っている。しかし同時に、トランプ政権はイランとの軍事的衝突を回避する姿勢も一貫して示している。6月20日、イランが米軍の無人偵察機を撃墜したのを受け、米国はイランへ

の軍事的報復を準備したが、直前になってトランプはこれを中止する決定を下した。9 月 14 日にはサウジアラビアの石油施設に対する大規模な攻撃が発生した。これについてもトランプ政権はイランが関与したとの見方を取っているが、報復措置は取らなかった[1]。軍事的エスカレーションを回避するという点については、米国とイランの間に（少なくとも公式のレヴェルでは暗黙の）立場の一致があると見ることができる。この立場の一致が一般に想像されている以上に強固であることは、後述するガーセム・ソレイマーニー（Qāsem Soleymānī）殺害事件で明らかになることとなる。

トランプ政権は、イランへの圧力強化という経路を通じてあたかも中東に深入りするかのような行動を取る一方で、大統領選挙で公約していた中東からの米軍撤退を進めようとしている。政権内で米軍撤退を強く推し進めようとしているのはトランプ大統領であると考えられるが、このことを巡って政権内にはしばしば大きな軋轢が生じてきた。「イスラーム国（Islamic State of Iraq and Syria: ISIS）」の支配領域の縮小に伴い、トランプはシリアからの早期の米軍撤退を目指す姿勢を明確化したが、これが原因となって、2018 年末には、米軍のシリア展開継続を主張していたジェームズ・マティス（James Mattis）国防長官が政権を去ることとなった[2]。この後、シリア撤退に向けた動きはいったん後景に退いたが、2019 年 10 月、トランプはシリア北東部に展開する米軍を撤退させる方針を明らかにした。米国政府は、ISIS 掃討で共闘したクルド人をはじめとするシリア反政府勢力への支援継続および ISIS の支配から解放した地域の再建にコミットする立場を公式には維持しているものの、米国と連携する勢力が残存していた北東部からの米軍撤退により、如上のコミットメントは事実上、空文化したと考えられる[3]。

これと並行して、トランプ政権は、アフガニスタン駐留米軍を漸減させつつ、完全撤退を視野に、アフガニスタン政府の頭越しにターリバーン（Ṭālibān）との交渉を進めた。2019 年 9 月には米国側が交渉をいったん打ち切ったことにより、締結間近であったとされるターリバーンとの合意はいったん流れたが、遅くとも 12 月初旬までに米・ターリバーン間の交渉は再開されたと見られている[4]。9 月の交渉打ち切りと前後して、トランプはターリバーンとの合意に反対した国家安全保障担当大統領補佐官ジョン・ボルトン（John Bolton）を事実上更迭した[5]。マティスとボルトンが、何れも対イラン強硬派であるのと同時に中東における米国の軍事的プレゼンスや友好関係にある勢力へのコミットメントを維持することを主張していたのは、偶然ではない。敢えて単純化するならば、両名はイラン封じ込めという目標を貫徹するために米軍撤退という目標を断念せざるを得ないと主張し、2 つの目標を同時に追求しようとするトランプに解任されたのである。

中東からの米軍撤退とイランからの譲歩獲得というトランプ政権の 2 つの目標は、（理論上はともかく）現実には矛盾する。マティスやボルトンの退場により政権内の異論は排除されたかもしれぬが、このことは 2 つの目標の間に存在する矛盾が解消されたことを意味

するわけではない。トランプ政権は、イランの核兵器および運搬手段の開発停止のみならず、周辺諸国におけるイランの影響力の抑制を重要な目標に掲げているが、シリアなどからの米軍の撤退は、域内におけるイランの影響力を縮減するという目標とは明らかに矛盾する。周辺諸国における米軍のプレゼンスの縮小は、イラン指導部に対する外交的な圧力を減ずるのみならず、それまで米国とともにイランに対抗してきた勢力を弱体化させ、イランが影響力を拡大するのを容易にするからである。

矛盾はそれだけではない。前述のように、トランプ政権は、イランに対する圧力を増大させるという名目で米軍を中東に増派し、結果的に中東地域に派遣されている米軍の規模は政権発足時よりも拡大するに至っている。増派された米軍の相当部分は撤収が容易な海・空軍戦力と考えられるものの、米軍撤退と対イラン圧力の増大を同時に追求することが現実には困難であるがゆえに、トランプ政権は言行不一致に陥っているのである。

トランプを含む米国の政策担当者たちが、2つの目標の間の矛盾や言行不一致状況をどのように意識しているのか、そしてこれらをめぐって政権内でどのような議論が行われているのか、知ることはできない。しかし、これまでの行動から判断する限り、トランプ政権はこれらの矛盾を解消し得る唯一のシナリオに賭けているように見える。それは、交渉を通じてイランから大幅な譲歩を勝ち取るというシナリオである。

(3) 米・イラン交渉の可能性

トランプ政権の「最大限の圧力」政策は、イランを経済的・外交的に追い詰めることにより、米国側に有利な状況を創出した上で、イランとの交渉を開始し、核兵器および弾道ミサイルの開発凍結や、米国政府が「テロ組織」と位置づけるヒズブッラー（Ḥizbullāh）等を含む域内の親イラン勢力への支援の縮小・停止などの譲歩をイラン側から引き出すというシナリオに基づいている[6]。つまり、「最大限の圧力」政策は、イランとの交渉なしには完結しない。トランプ政権あるいはトランプ自身が、2019年6月頃から、イラン大統領ハサン・ロウハーニー（Ḥasan Rowḥānī）との直接会談の可能性も含め、イランとの交渉を開始したいというシグナルを発し始めたのは、このような事情によるものと考えられる[7]。

とりわけ秋以降、イラン側への交渉の呼びかけは、いっそう鮮明になった[8]。2019年9月25日の国連総会演説において、トランプは、米国が早期の交渉開始を求めていることを率直に表明した。演説におけるイランへの言及は、トランプ政権の公式のイラン政策の正当化から始まる。イランは「テロ支援国家の筆頭」であり、イラン政府は国民の富を強奪して核兵器を開発しようとしている。それにもかかわらずJCPOAには、イランの核開発を抑制する上で重大な抜け穴があり、弾道ミサイル開発も禁止していなかった。それゆえ米国はJCPOAから離脱して、制裁を開始したのである。「イランの威嚇的（menacing）行動が続く限り、制裁は強化され、緩和されることはない」。このように述べた上で、トラン

プはイラン政府への呼びかけを行った。少し長くなるが、引用してみよう。

> イランの市民は、彼らの金を国内外の大量殺戮のために収奪する政府ではなく、貧困を減らし、腐敗を根絶し、職を創出することに関心を向ける政府を持つ権利がある。［イスラーム革命から］40 年間の失敗を経て、いまこそイランの指導者たちは、前進し、他国を脅迫するのをやめて自国の建設に集中すべきである。いまこそイランの指導者たちは、イラン国民を最優先すべき（put the Iranian people first）である。
> アメリカは、平和と尊敬を心から望む者であれば、何者とでも友誼を結ぶ用意がある。アメリカの最も緊密な友邦の多くは、かつては最大の敵であった。合衆国は、永遠の敵［という考え方］を信じない。我々は敵ではなくパートナーを求めている。戦争を始めるのは誰にでもできるが、平和を選ぶことができるのは最も勇気ある者のみであることを、アメリカは知っている[9]。

ここからは、イラン政府との早期の交渉を希望しているとのメッセージが読み取れるが、もう一点、見落としてならないのは、トランプ政権がイランの現体制の存続に反対しない、言い換えるならば「最大限の圧力」政策はイランの体制転換を目指すものではないとのメッセージである。

2019 年 11-12 月にイランで発生した反政府抗議活動に対するトランプ政権の対応からも、米国がイランの体制転換を求めているわけではないという一貫したメッセージを読み取ることができる。ガソリン価格の引き上げをきっかけとして発生したとされる今次の抗議活動の性質や規模および当局の取締についてはなお明らかではない部分も多いが、抗議行動が全国的な規模で発生し、当局による取締の結果数百人規模の死傷者が出たことは、ほぼ間違いない。米国政府は、対イラン制裁はイラン政府を攻撃対象とするものであり、イラン国民を攻撃するものではない、との公式の立場を取っている。（これは、第一次世界大戦時の米ウッドロウ・ウィルソン（Woodrow Wilson）政権の対ドイツ政策以来、米国政府がしばしば用いられてきたロジックであり、対イラン政策に特有のものではない。）かかる公式政策に鑑みれば、米国政府が抗議行動を政治的に支持する立場を取ったとしても、さらにはイラン政府に対する圧力としてそれを利用しようとしたとしても、不自然ではない。それにもかかわらず、この抗議活動に対するトランプ政権の反応はきわめて抑制的であった。

抗議活動開始直後の 11 月中旬、ホワイトハウス報道官は、「平和的な抗議活動」を「支持」し、当局による「致死的な（lethal）」弾圧と通信の制限を「非難（condemn）」するとの公式声明を発した[10]。一見するところ、米国政府は抗議活動の側に身を置いたようにも見えるが、じつのところ、この公式声明は、人権や民主主義を尊重するという米国の原則的な

立場を確認する以上に踏み込むものではなく、抗議活動への「支持」はあくまでも人道的な、すなわち非政治的な見地から表明されていた。つまり、この公式声明の隠れたポイントは、米国政府は抗議活動を政治的に支持しているわけでも、イランの現体制の存続に反対しているわけでもない、とのメッセージであったと考えられる。

これ以降も、トランプ政権は、この原則的な立場を維持した。抗議活動の開始から1週間以上が経過した11月末、マイク・ポンペオ（Mike Pompeo）国務長官は、右派メディアとのインタヴューにおいて、抗議活動は「自由と経済的達成を求めるイラン国民」の意思を反映しているとの解釈を示しつつ、より強硬な対イラン政策を催促するようなアンカーからの質問に対しても、イラン政府への政治的な批判は避け続けた[11]。12月初め、イラン問題担当官のブライアン・フック（Brian Hook）は、記者会見において、IRGCによる暴力的な取締を人道的な立場から批判しつつ、抗議活動を通じて「イラン国民は、政府に対して、［周辺諸国の］代理勢力ではなく、自国民に関心を向けるよう求めている」との解釈を示すにとどまった[12]。さらに12月初旬、ロンドンでの北大西洋条約機構（North Atlantic Treaty Organization: NATO）会合に際して行われた記者会見で、トランプは、イランでの抗議活動を米国は支持しているのか、との質問に対して、「その事については語りたくないが、答えはノーだ」と回答した。その後、「我々はそれ（抗議行動）を全面的に支持しており、最初から支持してきた」と言い直したものの、トランプの真意は、むしろ言い直す前の発言に表れていたように見える[13]。言い直し後の発言とて、11月中旬のホワイトハウス報道官の公式声明をなぞるものに過ぎない。つまりトランプ政権は、抗議活動を人道的見地から支持する立場を示しつつも、それを政治的に支持することを一貫して避け続けたのである。

以上のように、トランプ政権は、イランの現体制の存続を前提として、早期に交渉を開始するよう、イラン側にシグナルを送り続けている。これに対してイラン政府は、米国側の経済制裁解除なしには交渉に応じないとの立場を堅持し、とりわけ高官レヴェルの米国との直接交渉を避け続けている。このことは、上記のトランプ演説が行われた国連総会の舞台裏で繰り広げられた外交からも垣間見える。米・イラン間の直接交渉を進めようとしていたエマニュエル・マクロン（Emmanuel Macron）仏大統領は、トランプとロウハーニーが直接会談できる場所を設定し、両者に打診した。トランプはこれに応じ、別室で待機していたが、結局ロウハーニーが難色を示したために、会談は流れたという[14]。ここでのロウハーニーの行動には、制裁解除なしに米国との交渉開始を拒否するというイラン政府の原則的立場に加え、米国側と接触したことが明らかになれば（まして会談の写真などが流出すれば）、イラン国内で政治的な攻撃材料とされる可能性が高いという事情も関係していたと考えられる。マクロンの一件をイラン側も秘匿したことから窺われるように、イラン側も米国との接触の可能性を閉ざすことには慎重な姿勢を維持しているものの、ロウハーニーの行動から読み取れるのは、イランは「最大限の圧力」に屈することはないという強

いメッセージである。

以上を俯瞰するならば、2019 年後半は、米・イラン間の緊張が高まる背後で、双方が交渉の入り口を巡って相手方の譲歩を待ち続けている状況にあったと見ることができる。トランプ政権は、イラン現体制を容認する立場を一貫して維持することにより、交渉を求める姿勢が単なるリップサービスではないというメッセージを送り続けたが、イラン側は制裁解除を先行させることなしに交渉を開始することを拒否する姿勢を堅持した。制裁により苦境にあるのがイラン側であることは言うまでもないが、外交的レヴェルで見る限り、交渉をより強く求めたのが米国側であったことは留意しておいてよいであろう。

(4) ソレイマーニー殺害事件

2019 年末、米･イラン間では、軍事的緊張がいっそう高まった。カターイブ･ヒズブッラー（Katā’ib Ḥizbullāh）をはじめとするイラクにおける親イラン民兵組織のよる米軍関係施設への攻撃が激化し、12 月 27 日には米国人の軍属に死者が出た。12 月 29 日、米国はこれに対する報復として、イラク国内 3 箇所、シリア国内 2 箇所のカターイブ・ヒズブッラーの拠点への攻撃を実行し、後者の発表によると 24 人の死者、50 人以上の負傷者が発生した[15]。イラクでは米国の攻撃に対する抗議活動が活発化した。12 月 31 日には、バグダードの米大使館周辺で大規模な抗議行動が発生し、暴徒化した参加者の一部が米大使館の敷地に侵入した[16]。このように緊張が高まっていた 2020 年 1 月 3 日、米国は無人機による攻撃で、バグダードを訪問していた IRGC ゴドゥス軍司令官のガーセム・ソレイマーニーを殺害した[17]。

米国によるソレイマーニー殺害は、前例のないものであった。米国は「対テロ戦争」の一環との位置づけで、アル＝カーイダ（Al-Qāʻida）や ISIS など、米国を敵視する非政府組織の指導者を殺害し､それを「暗殺」とは呼ばず「標的殺害（targeted killing）」と呼んできた。じつは「標的殺害」が合法的であるとの立場を明示し、それを拡大したのはバラク・オバマ（Barack Obama）政権であったが、少なくとも知られる限りでは、主権国家の公職にある者がその標的となることはなかった。ソレイマーニー殺害は、戦争状態にない国家の公職にある人物を正規軍の攻撃により殺害するという点で異例であり、国際法上も問題をはらむ、きわめて重大な事件であった[18]。

トランプ政権がこのような行動に出た背景については、情報が錯綜している。一方には、これはトランプ大統領の衝動的な決定によるものであり、したがって明確な目標や戦略なき行動であったとする見方がある[19]。これに対してトランプ政権は、ソレイマーニー殺害は米大使館などへの差し迫った脅威を除去するためであったと説明している。調査報道の中にも、ソレイマーニーがイラクのシーア派民兵組織を代理勢力としてイラク駐留米軍への攻撃を強化しつつあったことを指摘し、トランプ政権の説明が少なくとも部分的には真

実を含んでいると示唆するものもある。ソレイマーニーが、カターイブ・ヒズブッラーの創設者であるアブー・マフディー・ムハンディス（Abū Mahdī al-Muhandis）と接触しているさなかに殺害されたことも、このような見方の根拠とされている[20]。さらに、ソレイマーニー殺害に至る軍事行動を主導したのは、JCPOA 離脱に始まる対イラン強硬政策を主導してきたポンペオ国務長官であるとして、今次の軍事行動を「最大限の圧力」政策の一環として位置づける報道もある[21]。

現地時間 1 月 8 日夜半過ぎ、イランは報復として米軍が駐留するイラク国内の軍事基地 2 か所に弾道ミサイル攻撃を行った。16 発（22 発との報道もある）あまりの弾道ミサイルが発射され、少なくとも一部が着弾したにもかかわらず、米国側の報道によると、この攻撃による人的被害は出なかった[22]。イラン側が米国人に被害が出ぬよう配慮したとする見方もあるが[23]、少なくとも公式見解のレヴェルでは、イラン・米国双方ともイランの報復攻撃は米軍に被害を与えることを意図したものであったとの立場を崩していない[24]。

本稿執筆時点では、米国によるソレイマーニー殺害およびイランによる報復攻撃のそれぞれの背後にあった当事者たちの意図を確認することはできない。何れにせよ重要であったのは、この段階で、米・イラン双方が危機のエスカレーションを回避する明確な意志を示したことである。報復攻撃後まもなく、イランのモハンマド・ジャヴァード・ザリーフ（Moḥammad Javād Ẓarīf）外相は、これを国連憲章第 51 条の自衛権に基づく軍事施設に対する攻撃として正当化した上で、米軍への報復攻撃は「完了した」との声明を発した[25]。これを受けてトランプ大統領は、8 日、演説を行った。演説は、ソレイマーニー殺害の正当化から始まり、「イランは核保有の野望を放棄し、テロリストへの支援を終了しなければならない」として対イラン経済制裁をいっそう強化する方針を示した。トランプは、あらためて JCPOA 批判を展開した上で、JCPOA 調印国である英・独・仏・露・中に対して、「世界をより安全でより平和な場所とするようなイランとの合意（deal）」の実現に向けて米国に同調するよう呼びかけるとともに、NATO に対して中東への関与を強化するよう要請する方針を示した。演説の終わり近くで、トランプは、米国の経済力と軍事力を背景として対イラン圧力を継続する方針を示した後に、突如として話題を ISIS へと向け、次のように演説を締めくくった。

> ・・・ISIS はイランの当然の敵である。ISIS の壊滅はイランにとってよいことである。そして我々は、このことを含む共通の関心事項（priorities）について行動を共にすべきである。
>
> 最後に、イランの国民と指導者たちよ、我々はあなたたちが、あなたたちに相応しい未来を、それも素晴らしい未来を勝ち取ることを希望している。それは、［イランが］国内において繁栄を実現し、世界の諸国民との調和の下にある未来である。合衆国は

平和を望むあらゆる者との平和を受け入れる用意がある[26]。

驚くべきことに、ソレイマーニー殺害という重大事件を経た後にもかかわらず、1 月 8 日のトランプ演説の基調は、前年 9 月の国連演説のそれから大きく変わっていない。ソレイマーニー殺害に至る経緯がどのようなものであったにせよ、トランプ政権は、イラン側との交渉を求める姿勢をあらためて示したのである。

しかしながら、トランプ政権の思惑どおりに事が進む可能性は、きわめて低い。当然ながら、ソレイマーニー殺害事件の結果、イランが米国との交渉に早期に応じる可能性はいっそう低下したと考えられる。イランは、ソレイマーニー殺害に対抗する形で、JCPOA で定められた核燃料濃縮の制約にもはや拘束されないとする立場を宣言した。同時にイランは、JCPOA そのものからは離脱せず、また国際原子力機関（International Atomic Energy Agency: IAEA）査察官への全面協力を継続する方針を示すことにより、慎重に国際的孤立を回避しようとしている[27]。一方、イランの最高指導者ハーメネイー師やロウハーニー大統領は、ソレイマーニー事件後、中東から米軍を放逐することを目標とすることをこれまで以上に明言するようになった[28]。イランによる弾道ミサイル攻撃と同日に発生した、IRGC によるウクライナ航空機の誤射・撃墜事件をめぐる国際的な動き[29]、さらにこの事件へのイラン当局の対応に対する批判を契機とする IRGC やイラン政府に対するイラン国内の抗議行動など[30]、流動的な要素も少なくないが、イラン政府としては、国際的な孤立を可能な限り回避しつつ、国内秩序の維持に努め、少なくとも 11 月の米大統領選挙までは、米国との交渉を回避しようとし続けると考えられる。

一方、ソレイマーニー殺害事件は、米・イラン間の代理戦争の戦場となったイラクにおける反米感情の高揚をもたらした。1 月 5 日、イラク議会は同国に駐留する外国軍の撤退を求める決議を全会一致で採択した。決議に拘束力はなく、シーア派議員の主導で提出された決議案の投票にスンナ派やクルド人を中心とするおよそ半数の議員は参加しなかったものの、政府レヴェルでイラクがここまで明確な反米の意思を表明するのはイラク戦争後初めてである。イラク政府は、同決議に従い、米軍の撤退について協議するために米国に代表の派遣を求めたが、米国側はこれを拒否した。しかしながら、ここで注目すべきは、イラクからの撤退要求には応じぬ姿勢を示しながらも、トランプとポンペオが何れもイラク駐留米軍の縮小や全面撤退に原則的に反対せぬ立場を示唆したことである[31]。ソレイマーニー殺害後、中東にはさらに 3,500 人規模の米軍が増派されたが、トランプ政権の中東撤退方針に変化はないと見られる。トランプ政権は、自らが望まぬ形でイラクから放逐されることは拒否しつつも、イラクからの米軍撤退を視野に入れているものと考えられる。

これに関連して、先述の 1 月 8 日のトランプ演説で NATO の関与強化に言及した箇所は、トランプ政権がイラクにおける米国の役割を欧州の NATO 諸国に肩代わりするよう求

める意思表示と読める。しかし実際には、ソレイマーニー殺害に伴い、イラクに駐留するNATO諸国軍はISIS残党への掃討作戦を停止し、カナダ、ドイツ、クロアチアは、自国軍をイラク国外に一時的に避難させている[32]。これらはあくまでも暫定的な措置とされているものの、欧州のNATO諸国は、米国の役割を肩代わりしてイラクにおけるプレゼンスを拡大するような状況にはない。イラクにおいても、トランプ政権の思惑通りに事態が展開する見通しは描き難い。

事件から1か月あまり経過した2月初旬時点で、ソレイマーニー殺害事件は、事の重大性に鑑みるならば奇妙なほどに、米国とイランの基本的立場にも、米・イラン間の膠着状態にも大きな変化をもたらしていない。しかしながら、この間に米・イラン関係を取り巻く不確定要素は間違いなく増大した。とりわけ、イランがJCPOAの核濃縮の制約を放棄する立場を示したことは、イランを取り巻く国際関係に何らかの影響を与えていく可能性がある[33]。一方、イラン国内では政府に対する支持と批判の動きがほぼ同時に表面化し、イラクでは反米の動きが加速するなど、現地では対立しあう政治的潮流が交錯している。早期のイラク撤退に含みを持たせたトランプ政権の動向を含め、情勢は流動化の度合いを高めている。

(5) 米民主党の対イラン政策

2020年は、米国の大統領・連邦議会議員選挙の年である。しかしながら、それがどのような形で米国の対イラン政策に影響を与えるか、現時点で具体的に予測することはできない[34]。トランプが再選されれば、第二期の政策は基本的に第一期の政策の延長線上に展開されると考えられる。再選という国内政治上の制約から大きく解放される第二期には、トランプ政権はより思い切った政策を展開しやすくなる。先述のように、すでにトランプ政権はイランとの早期の交渉を望む姿勢を示しており、経済制裁のカードをほぼ切り尽くしている事情にも鑑みるならば、第二期トランプ政権は、イランとの新たな核合意に向けたバーゲニングを本格化する、つまり部分的な譲歩を交渉の俎上に載せ始める可能性が高いと考えられる。

一方、民主党政権が誕生した場合には、イラン政策や中東政策にはどのような変化が予想されるであろうか。ジョー・バイデン（Joe Biden）、バーニー・サンダース（Bernie Sanders）、エリザベス・ウォーレン（Elizabeth Warren）ら、民主党の有力な大統領候補たちが選挙戦で最も強調しているのは、米国内の中産層の復活や経済的不平等の緩和というような国内経済問題である。対外政策については、彼等は何れも、トランプ政権が同盟諸国との不和を増大させ、専制的支配者たちに接近し、国際秩序を混乱させ、民主主義の模範としての米国の地位を貶めたとして、同政権を強く批判しているものの、いまのところ対外政策は主要な争点とはなりそうにない[35]。対イラン政策について見ると、ほとんどの

民主党候補は、米国の JCPOA への復帰を主張する一方で、トランプ政権が同協定からの離脱の根拠としたイランによる弾道ミサイル開発や中東域内の諸勢力への支援については、JCPOA 復帰後の交渉によって解決するとの曖昧な方針を示すにとどまっている[36]。

ここから読み取れることは 2 つある。ひとつは、対イラン政策について、民主党候補は基本的にオバマ政権の方針に回帰しようとしているということである。オバマ政権は、イランの脅威が増大しつつある（加えてイスラエルの対イラン先制攻撃の危険が存在している）との見方に立ち、圧力と関与を組み合わせる硬軟並行（dual-track）戦術によって、JCPOA を実現した[37]。民主党候補たちは、JCPOA あるいはそれに準ずる枠組によって米・イラン関係を安定させた上で、関与と圧力の組み合わせによってイランの脅威を漸減させていくというイメージを抱いていると考えられる。このような対イラン政策は、米国の中東政策全般の方向ともかかわってくるが、この点については後述する。

これに関連して読み取るべきもうひとつの点は、民主党候補たちもまた、イランを米国にとっての脅威と見なす基本認識においては、イスラーム革命以降の米国政府の基本的な立場を踏襲しているということである。つまり、イランを敵視する基本認識について、米国にはなお超党派的なコンセンサスが存在しており、共和党と民主党の相違は、圧力のみによってイランから譲歩を引き出そうとする前者と、関与拡大と圧力を組み合わせることによってイランの脅威を縮減していこうとする後者の間の、手段をめぐる相違にすぎない。別の角度から言い換えるならば、イランを敵視する前提を見直し、イランを――たとえば中国のような――米国と対立するインタレストを有しつつも正当な国益を追求する地域的大国として遇し、通常の外交によって関係を調整していくことを目指すような立場は、政治的公約のレヴェルで見る限り、米国の主要な政治指導者の間には見当たらないのである[38]。

この点では、民主党左派も例外ではない[39]。ウォーレンが 2019 年はじめに『フォーリン・アフェアーズ』に寄稿した論考には、次のような一節がある[40]。

> ［ブッシュ政権による］イラク侵攻は中東を不安定化させ、大いなる苦難をもたらし、何十万にものぼる人々を死に追いやった。同地域は複雑な混乱状態にある。アラブの春の期待は押しつぶされ、イランは勢いを増し（emboldened）、シリアは破壊され、ISIS およびその分派は根強く残存し、大規模な難民危機が欧州に不安定化の脅威をもたらしている。（p. 54。強調は引用者による。）

短い言及ではあるが、イランを敵視し、それを抑制する必要があるとの前提は明らかである。同様に左派に属するサンダースも、2018 年のジャマール・ハーショクジー（カショギ、Jamāl Khāshuqjī）暗殺に際して、米国のサウジアラビアとの連携を批判した意見広告において、イランの影響力拡大を好ましくないものと見做す言及を行っている[41]。米国の国内

政治の変動がイラン敵視政策そのものに変化をもたらす可能性は、ほぼ皆無と言ってよい。

とはいえ、民主党政権が誕生した場合、米国のイラン政策および中東政策（さらには対外政策全般）には質的な変化が生じる可能性が高い。民主党候補者たちが唱える対外政策方針に共通しているのは、民主主義の価値を対外政策の基本に据えようとする姿勢である。バイデンの選挙キャンペーンのホームページの対外政策の項目には、次のような一節がある。

> 包容力、寛容、多様性、法の支配の尊重、言論の自由、出版の自由、宗教の自由――これらの価値は我々の民主主義の基礎であり、同盟国とともに我々が世界を先導する能力の源泉である。我々は、国内においても、それが脅かされるあらゆる場所においても、我々の価値を守るために戦わねばならない。（強調引用者）

その上でバイデンの対外政策は、「世界的に、我々の同盟国との関係を修復し、独裁者や悪漢（strongmen and thugs）に立ち向かう」ことを目指すものであると説明される[42]。バイデンは有力候補であるだけに抽象的な言い回しであるが、対外政策において民主主義の価値を重視し、多国間関係を含む米国の国際的な協力関係を再構築しようとする方向性は明確に窺われる。

バイデンの対外政策に関する主張の背後には、トランプ政権が強権的な指導者たちとの友好関係を強化する一方で、いわゆる「リベラルな国際秩序」を破壊しているとする、リベラル派の国際政治・対外政策の専門家たちの批判がある。これらリベラル国際主義者の間では、米国は民主主義の価値を尊重し、それに反する強権的指導者や体制から距離を取るべきであるとする主張が強まっている。バイデンの立場が、このようなリベラル国際主義者の主張を取り入れたものであることは間違いない。さらに、前出のウォーレンの論考を見る限り、民主主義の価値を対外政策の基準にするとの基本方針において、ウォーレンら左派とバイデンら中道派との間に大きな相違はない。

今日のリベラル国際主義者たちは、民主主義という価値を対外政策において重視するという点で、ジョージ・W・ブッシュ（George W. Bush）政権下で影響力を有した新保守主義者（ネオコン）に類似している。しかし、民主主義の不在を米国のインタレストに反するものと見做し、民主主義の領域を拡大するために米国が積極的に行動すべきであると説いたネオコンとは対照的に、価値重視のリベラル国際主義者たちは、非民主的な体制や指導者からは距離を取りつつ、民主主義の価値を共有する勢力との連携を強化することを通じて「リベラルな国際秩序」を再建すべきであると説く。価値重視のリベラル国際主義者たちは、米国が関与を縮小すべき国の典型例としてサウジアラビアやエジプトなどの中東諸国を挙げ、米国が価値に基づくパートナーを見出すことを期待できぬ異質なる他者とし

て中東を描き出す[43]。いささか単純化するならば、彼らは洗練された「オリエンタリスト」であり、異質なる中東への米国の関与の縮小を強く主張するのである。

リベラル国際主義者たちの中東・イラン政策は、トランプ政権のそれとは異なり、政策としての一貫性を有している。すなわち、米国は、中東からの軍事的撤退を加速するのみならず、サウジアラビアを筆頭とする非民主的な中東の友好諸国からも政治的に距離を取る。そして、その結果として生まれる行動の自由を背景として、民主主義を共有するパートナーである欧州諸国などとの協調のもとにイランの核開発を抑制する新たな協定を実現し、いわば民主主義諸国の有志連合を核とする「リベラルな国際秩序」によってイランを封じ込める。民主党政権が成立した場合、米国の中東・イラン政策はこのような基本方針の下に遂行されるであろう。

いささか皮肉な見方をすれば、民主党政権はトランプ政権が発動した対イラン制裁をも交渉カードとして利用することができる。経済制裁に苦しむイランとしても、新たな政権とであれば交渉を開始するのが容易になるであろう。「最大限の圧力」は、民主党政権が成立したときに上手く機能しはじめるかもしれない。しかし、このことはイラン封じ込めが米国の思惑通りに実現するということを意味するわけではない。

(6) むすびにかえて

トランプ政権は、みずからが掲げた、中東からの米軍撤退およびイランからの譲歩獲得という 2 つの目標を何れも実現できておらず、これらの間にある矛盾を解消する見通しも持ち得ずにいる。トランプ政権の下でこの矛盾が解消される唯一の方途は、イランが早期に交渉に応じることであるが、本稿執筆時点で、そのような兆候はない。トランプ政権が、大統領選挙までの間に、ソレイマーニー殺害以上の軍事的冒険に出るとは考えにくい。そのような挙に出れば、中東へのさらなる増派が必要になり、中東からの米軍撤退という目標がいっそう遠のくことは確実だからである。また、それとは逆に、大統領選挙戦のさなかに、制裁の緩和を含む交渉のハードル引き下げに動くことも想像しがたい。そうであるとするならば、こののち第一期トランプ政権においては、米・イラン間の緊張を伴う――しかし米・イラン双方が軍事的エスカレーションを自制する――膠着状態が継続し、その結果、中東に展開する米軍の大幅な縮小は実現せず、それにもかかわらず中東における米国の地位や影響力は後退し続けることになるであろう。

この間、イランは、核問題に関しては慎重に行動するであろう。IAEA 査察官が残留する中で核濃縮を加速すれば、その事実は遅かれ早かれ知られるところとなり、結果的に米国以外の JCPOA 調印国のみならず、国際社会を敵に回すことになる。イラン指導部は、国内向けには核濃縮を進める権利を強調しながらも、実際の核濃縮については慎重に行動するのではなかろうか。そのように行動するならば、米国における政権交代の有無にかかわ

らず、2021年以降に核問題を交渉する余地は拡大し、制裁緩和を実現する可能性も高まるからである。先述のように、第二期トランプ政権でも民主党政権でも、米国はイランとの新たな核合意の実現に向けて「最大限の圧力」政策とは異なる動きを見せる可能性が高い。当面イラン側はそれを見越して行動するであろう。

その一方で、イランはひきつづき中東域内におけるみずからの影響力を維持あるいは拡大しようとし続けるであろう。実のところ、シリアからの米軍撤退およびイラクにおける反米感情の高まりは、イランに絶好の機会を提供している。核問題とはまったく異なり、イランが域内におけるみずからの影響力拡大を自制したり、この点について譲歩したりする、合理的な理由は見出し難い。そして、中東からの撤退を進めようとする限り、米国にはイランの影響力拡大を食い止める術はほとんど残されていない。つまり現状は、トランプ政権のみならず米国の政治的主流にある多くの人々が望むようなイラン封じ込めが実現する可能性よりも、イラクとシリアに親イラン・ブロックとでも呼ぶべきイランの事実上の勢力圏が出現する可能性、つまりイラン封じ込めが挫折する可能性の方がはるかに高い[44]。このことは、新たな核合意の成否とはほとんど無関係である。

イラク国内で反イラン的な動きも見られるとはいえ、中東の北層に親イラン・ブロックが出現するのは時間の問題のように見える。親イラン・ブロックの出現に際して域内政治の焦点となるのは、もはや米国ではなく、イスラエルやサウジアラビアなど域内の反イラン諸国の動向であろう。そこで米国が直面するのは、みずからがコントロールできぬ域内対立に巻き込まれるリスクを甘受してもなおイラン敵視政策に執着するか、それともイラン敵視という前提を再考するか、という選択肢になると思われる。2020年の米大統領選挙の結果は、ここに至るまでの経路や時間に影響を及ぼすかもしれぬが、親イラン・ブロックの出現という地政学的変動や、それに伴って米国がいずれ直面せざるを得なくなる選択肢を、大きく変化させることにはならないであろう。

―注―

1　以上の情報は、概ね次の資料に依拠している。Kenneth Katzman, Kathleen J. Mclnnis and Clayton Thomas, *U.S.-Iran Tensions and Implications for U.S. Policy*, updated December 13, 2019, Congressional Research Service (hereafter CRS) Report R45795.

2　Carla E. Humud, Christopher M. Blanchard, and Mary Beth D. Nikitin, *Armed Conflict in Syria: Overview and U.S. Response*, updated March 25, 2019, CRS Report RL33487.

3　Carla E. Humud, Christopher M. Blanchard, Clayton Thomas, and Jim Zanotti, “Syria: Turkish Incursion and Conflict Status,” CRS Memorandum, October 16, 2019.

4　Clayton Thomas, *Afghanistan: Background and U.S. Policy in Brief*, updated December 5, 2019, CRS Report R45122. 2020年2月29日、米国とターリバーンは、14か月以内に全ての外国軍を段階的に撤退させることを骨子とする協定を締結した。協定は、撤退の条件として、ターリバーンに「米国とその同盟国」の脅威となるような行動を取らぬことを義務として課しているが、それ以外には、アフガニスタ

ン政府との和平協議も含め、ターリバーンを拘束する義務をほとんど盛り込んでいない。Agreement for Bringing Peace to Afghanistan between the Islamic Emirate of Afghanistan Which Is Not Recognized by the United States as a State and Is Known as the Taliban and the United States of America, February 29, 2020 <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/Agreement-For-Bringing-Peace-to-Afghanistan-02.29.20.pdf>, accessed on March 4, 2020. 協定に参加していないアフガニスタン政府は、同日、米国との共同宣言を発した。共同宣言では、両者がアフガニスタン内戦終結にコミットすることが表明されているが、アフガニスタン政府にターリバーンとの和平協議を事実上の義務として課す一方で、米国はアフガニスタン政府と治安部隊への支援以外の義務を負わぬ内容となっている。Joint Declaration between the Islamic Republic of Afghanistan and the United States of America for Bringing Peace to Afghanistan," undated [February 29, 2020] <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/02.29.20-US-Afghanistan-Joint-Declaration.pdf>, accessed on March 4, 2020. つまり何れの文書においても、米国は、アフガニスタン政府の存続や和平協議に具体的な義務を負っておらず、一方的に撤退を進めることができる。約 1 万 2 千人の駐留米軍を 8,600 人まで縮小する協定の第一段階（135 日間）の開始直後に、早くもターリバーンのアフガニスタン政府軍への攻撃が行われるなど、内戦の行方はなお不透明であるが、トランプ政権は撤退を進める姿勢を崩していない。Julian E. Barnes, Thomas Gibbons-Neff, and Eric Schmitt, "Afghanistan War Enters New Stage as U.S. Military Prepares to Exit," *The New York Times* (hereafter *NYT*) (online), March 1, 2020; Thomas Gibbons-Neff, "U.S. Troop Reduction Begins in Afghanistan," *NYT*, Late Edition (East Coast), March 3, 2020.

5 Peter Baker, "Trump Ousts John Bolton as National Security Adviser," *NYT* (online), September 10, 2019.

6 Michael R. Pompeo, "Confronting Iran: The Trump Administrations Strategy," *Foreign Affairs*, 97/6, Nov/Dec 2018, pp. 60-70.

7 Alyza Sebenius, "Trump Says 'Always a Chance' of War With Iran But Prefers Talks," Bloomberg (online), June 5, 2019 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-06-05/president-trump-says-there-s-always-a-chance-of-war-with-iran>, accessed on December 25, 2019.

8 イランとの直接交渉に異を唱えたことも、ボルトン解任の原因のひとつになったと報道されている。上記註 5 参照。

9 Remarks by President Trump to the 74th Session of the United Nations General Assembly, Issued on September 25, 2019 <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-74th-session-united-nations-general-assembly/>.

10 Statement from the Press Secretary Regarding Protests in Iran, Issued on: November 17, 2019 <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-regarding-protests-iran/>, accessed on December 24, 2019.

11 "Interview: Secretary Michael R. Pompeo With Ben Shapiro of The Ben Shapiro Show," Via Teleconference, November 27, 2019 <https://www.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-with-ben-shapiro-of-the-ben-shapiro-show/>, accessed on December 24, 2019.

12 Special Briefing by Special Representative for Iran and Senior Advisor to the Secretary Brian Hook, Press Briefing Room, Washington, DC, December 5, 2019 <https://www.state.gov/special-representative-for-iran-and-senior-advisor-to-the-secretary-brian-hook-3/>, accessed on December 24, 2019.

13 Kim Hjelmgaard, "Trump Temporarily Breaks from His Own Stated Iran Policy," *USA TODAY* (online), December 3, 2019 <https://www.usatoday.com/story/news/world/2019/12/03/nato-meeting-trump-gets-confused-his-own-stated-iran-policy/2595779001/>, accessed on December 24, 2019.

14 Farnaz Fassihi, and Rick Gladstone, "How Iran's President Left Trump Hanging, and Macron in the Hall," *NYT* (online), September 30, 2019.

15 Julian E. Barnes, "U.S. Launches Airstrikes on Iranian-Backed Forces in Iraq and Syria," *NYT* (online), December 29, 2019.

16 Falih Hassan, Ben Hubbard, and Alissa Rubin, "Protesters Attack U.S. Embassy in Iraq, Chanting 'Death to America'," *NYT* (online), December 31, 2019.

17 MIchael Crowly, Falih Hassan, and Eric Schmitt, "U.S. Strike in Iraq Kills Commander of Iranian Force," *NYT* (Late Edition, East Coast), January 3, 2020.

18 Karen J. Greenberg, "The Slippery Slope to Suleimani's Death," (Op-Ed), *NYT* (Late Edition, East Coast), January 7, 2020. なお、「標的殺害」を正当化するために、ペンス副大統領は、イランがアル・カーイ

ダやターリバーンと関係を有しているとの見方を示したという。Edward Wong, “Pompeo Warns Iran’s Leaders U.S. Could Attack Them If They Retaliate,” *NYT* (online), January 5, 2020.

19 Helene Cooper, Eric Schmitt, Maggie Haberman, and Rukmini Callimachi, “As Tensions with Iran Escalated, Trump Opted for Most Extreme Measure,” *NYT* (online), January 4, 2020 (updated January 7, 2020).

20 Alan Yuhas, “Airstrike That Killed Suleimani Also Killed Powerful Iraq Militia Leader,” *NYT* (online), January 3, 2020; Reuters Staff, “Inside the Plot by Iran’s Soleimani to Attack U.S. Forces in Iraq,” Reuters (online), January 4, 2020 <https://www.reuters.com/article/us-iraq-security-soleimani-insight/inside-the-plot-by-irans-soleimani-to-attack-u-s-forces-in-iraq-idUSKBN1Z301Z>, accessed on January 6, 2020.

21 Edward Wong and Lara Jakes, “Pompeo Pushed for Fatal Airstrike. Now He’s Managing the Fallout,” *NYT* (Late Edition, East Coast), January 8, 2020.

22 Babak Dehghanpisheh, “Outgunned, Iran Invests in Means to Indirectly Confront Superpower Enemy,” Reuters (online), January 8, 2020 <https://www.reuters.com/article/us-iraq-security-iran-military-analysis/outgunned-iran-invests-in-means-to-indirectly-confront-superpower-enemy-idUSKBN1Z711Q>, accessed on January 9, 2020.

23 Megan Specia, “Iran Offers Mixed Message after Backing Away from Conflict with U.S.,” *NYT* (online), January 9, 2020. さらに、イラクの有力なシーア派ウラマー、ムクタダー・サドル（Muqtadā al-Ṣadr）らは、親イラン民兵に米国への攻撃を自制するよう呼びかけている。Author Unspecified, “Iraq’s Sadr Says Crisis Over, Tells Militias to Stand Down: Statement,” Reuters (online), January 9, 2020 <https://www.reuters.com/article/us-iraq-security-sadr/iraqs-sadr-says-crisis-over-tells-militias-to-stand-down-statement-idUSKBN1Z72LN>, accessed on January 11, 2020.

24 Phil Stewart, “Iran Intended to Kill U.S. Personnel in Missile Attack: U.S. General,” Reuters (online), January 9, 2020 <https://www.reuters.com/article/us-iraq-security-pentagon/iran-intended-to-kill-u-s-personnel-in-missile-attack-u-s-general-idUSKBN1Z72ZM >, accessed on January 11, 2020.

25 Author Unspecified, “Iran ‘Concludes’ Attacks, Foreign Minister Says,” *NYT* (online), January 7, 2020.

26 Remarks by President Trump on Iran, Issued on January 8, 2020 <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-iran/>, accessed on January 12, 2020.

27 David Sanger and William Broad, “Iran Challenges Trump, Announcing End of Nuclear Restrictions,” *NYT* (online), January 5, 2020.

28 Peter Baker, “Trump Backs Away from Further Military Conflict with Iran,” *NYT* (online), January 8, 2020.

29 Babak Dehghanpisheh, and Alexander Cornwell, “‘Disastrous Mistake’: Iran Acknowledges Shooting Down Ukrainian Airliner,” Reuters (online), January 11, 2020 <https://www.reuters.com/article/us-iran-crash/iran-says-its-military-shot-down-ukrainian-plane-in-disastrous-mistake-idUSKCN1ZA04Y>, accessed on January 13, 2020.

30 Author Unspecified, “Iranian Semi-official News Agency Reports Anti-government Protests,” Reuters (online), January 12, 2020 <https://www.reuters.com/article/us-iran-crash-protests-fars/iranian-semi-official-news-agency-reports-anti-government-protests-idUSKBN1ZA0P3>, accessed on January 13, 2020; Babak Dehghanpisheh, “‘Clerics get lost!’: Iran protests rage on over plane disaster,” Reuters (online), January 13, 2020 <https://www.reuters.com/article/us-iran-crash/clerics-get-lost-iran-protests-rage-on-over-plane-disaster-idUSKBN1ZC0P1>, accessed on January 13, 2020.

31 Atlantic Council, “Iraqi parliament calls for troop withdrawal: What next for the United States?,” January 5, 2020 <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/iraqi-parliament-calls-for-troop-withdrawal-what-next-for-the-united-states/>, accessed on January 20, 2020; Edward Wong and Megan Specia, “U.S. Says It Won’t Discuss Withdrawing Troops from Iraq, Defying Bughdad’s Request,” *NYT* (online), January 10, 2020. なお、ソレイマーニー事件後に停止されていた米軍とイラク軍の共同のISIS掃討活動は1月15日頃に再開されたが、これに関するイラク政府の正式な決定があったのか否かは明らかではない。Alissa J. Rubin, and Eric Schmitt, “U.S. Military Resumes Joint Operations With Iraq,” *NYT* (online), January 15, 2020.

32 Thomas Gibbons-Neff, and Eric Scmitt, “U.S. Halts ISIS Fight in Iraq and Syria,” *NYT* (Late Edition, East Coast), January 6, 2020; Ron Depasquale, “NATO Starts to Pull Troops Out of Iraq,” *NYT* (Late Edition, East Coast), January 8, 2020.

33 1月14日、英仏独はイランがJCPOAの核濃縮の制約から離脱したことへの対応として、JCPOAの紛争解決メカニズムの発動方針を表明したが、これは米国の「最大限の圧力」に同調するものではなく、外交的解決を望むとの立場を明らかにした。Author Unspecified, “France, Germany, Britain trigger Iran Dispute Mechanism: Statement,” Reuters (online), January 14, 2020 <https://www.reuters.com/article/us-

iran-nuclear-mechanism/france-germany-britain-trigger-iran-dispute-mechanism-statement-idUSKBN1ZD1B6>, accessed on January 15, 2020.

34 やや古いデータになるが、トランプ政権が JCPOA からの離脱を発表する前後の 2018 年 5 月のピュー・リサーチ・センターによる調査によると、イラン問題は党派的立場によって主張が分かれるイシューのひとつである。トランプ政権の対イラン政策への支持は、共和党支持層で 54 パーセントであるのに対して、民主党支持層ではわずか 11 パーセントに過ぎない。しかしながら、この数字は、JCPOA の内容への評価とはそれほど強く相関していない。2015 年から 18 年にかけての調査対象全体の JCPOA への支持の推移は、不支持が 49 パーセントから 40 パーセントに減少しているものの、支持の割合は 32 ～ 33 パーセントでほとんど変化していない。党派別の推移を見ると、JCPOA への支持は、民主党支持層では 49 パーセントから 43 パーセントへと減少しており、共和党支持層では 14 パーセントから 22 パーセントに増加している。この調査から見る限り、そもそも JCPOA への支持は民主党支持層でもさほど高くはなく、しかも時間の経過に従って JCPOA への評価は党派的色彩を薄める傾向にある。（調査対象のうち、JCPOA について「大いに」あるいは「少し」聞いたことがあると回答した者は、全体のおよそ 4 分の 3 で、共和党支持層の方がわずかに割合が高かった。）Pew Research Center, “Survey Report: Public Is Skeptical of the Iran Agreement – and Trump’s Handling of the Issue” <https://www.people-press.org/2018/05/08/public-is-skeptical-of-the-iran-agreement-and-trumps-handling-of-the-issue/>, accessed on December 24, 2019. いささか乱暴な展望を記すなら、JCPOA に代わるイランとの新たな核合意は、共和党にとっても民主党にとっても、支持層を大きく増減させるようなイシューとはならないであろう。つまり、米国の世論は核合意を抑制／促進する要因としてはさほど重要ではなく、政治指導者がそれに拘束される度合いも小さいと考えられる。

35 Carol Giacomo, “Trump Has Scrambled America’s Foreign Policy. Can the Democrats Do Better?,” *NYT* (Online), July 20, 2019.

36 Carol Giacomo, “With a Democrat, a Cooler Head Would Prevail on Iran,” *NYT* (Online), August 2, 2019.

37 Derek Chollet, *The Long Game: How Obama Defied Washington and Redefined America’s Role in the World* (New York: Public Affairs, 2016), chap. 7.

38 実務経験者を含む米国の対外政策の専門家の間にそのような方針を主張する者がいないわけではない。次を参照。Flynt Leverett and Hillary Leverett, *Going to Tehran* (Metropolitan Books, 2013).

39 Elizabeth Warren and Bernie Sanders, “Who Is Congress Really Serving?,” (Op-Ed,) *NYT* (online), December 18, 2017.

40 Elizabeth Warren, “A Foreign Policy for All: Strengthening Democracy – At Home and Abroad,” *Foreign Affairs*, 98/1 (January/February, 2019), pp. 50-61. ウォーレン論文もまた、「対外政策は国内から始まる」として、「より強力な経済、より健全な民主主義、国民の結束」が米国の影響力の源泉である、との見方を示している。つまり、国内経済政策を最大の課題と位置づける姿勢が強調されている。

41 Bernie Sanders, “We Must Stop Helping the Saudis in Yemen,” (Op-Ed,) *NYT* (Late Edition, East Coast), October 25, 2018. なお、次期大統領候補ではないが、オバマ政権の国務長官で JCPOA 実現を主導したジョン・ケリー（John Kerry）は、ソレイマーニー殺害がイランの強硬派を勢いづかせることになると批判する一方で、JCPOA の枠組みの下で米国は対イラン制裁を維持・調整することによりイランの代理勢力への支援を抑制することに成功していた、と論じている。つまり、JCPOA の目標は、イランへの関与の拡大そのものではなく、イランの封じ込めにあったということである。John Kerry, “Trump’s Gift to Iran’s Hard-liners,” (Op-Ed,) NYT (Late Edition, East Coast), January 10, 2020.

42 “Joe’s Vision for America” (Biden’s Campaign Homepage) <https://joebiden.com/joes-vision/>, accessed on January 9, 2020.

43 Marc Lynch, “Obama and the Middle East: Rightsizing the U.S. Role,” *Foreign Affairs*, 94/5 (Sep/Oct. 2015), pp. 18-27; Steven Simon, and Jonathan Stevenson, “The End of Pax Americana: Why Washington’s Middle East Pullback Makes Sense,” *Foreign Affairs*, 94/6 (Nov/Dec. 2015), pp. 2-10; Jeff D. Colgan, and Robert O. Keohane, “The Liberal Order Is Rigged: Fix It Now or Watch It Wither,” *Foreign Affairs*, 96/3 (May/Jun. 2017), pp. 36-44. 「リベラルな国際秩序」を尊重すべきであるとの主張は、共和党に近い論者からも一定の支持を獲得していると見られる。Richard N. Haass, “Where to Go from Here: Rebooting American Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, 96/4 (July/Aug. 2017), pp. 2-9.

44 親イラン・ブロックの出現は、じつは米国にとっても必ずしも悪いこと（ばかり）ではない。イランは、ターリバーンや ISIS のようなスンナ派急進勢力とは敵対関係にあり、この点では米国とインタレスト

を共有する。1月8日のトランプ演説におけるISISへの唐突な言及は、トランプ政権がこの点でイランとの協調を視野に入れていることを示唆している。もし仮にトランプ政権が、スンナ派急進勢力との戦いをイランに委ねる可能性を見越してシリア、アフガニスタン（さらにはイラク）からの撤退を進めようとしているのであるとするならば、トランプ政権が実際にイランに求めている譲歩は、公式の政策で述べられた範囲よりも狭く、核および運搬手段の開発の抑制・凍結などに限定されていることになる。（ただし、米国政府としては、対イスラエル関係上、ヒズブッラーへの支援停止要求は取り下げ難いであろうが。）さらに、いささか極端な見方ではあるが、中東からの米軍撤退を支持する米国の超党派的な世論と中東からの米軍の放逐を呼号するイラン指導部の間に、原理的な対立は存在しない。無論、米国はイランが望むような形で中東における地位を喪失することを望んでいるわけではないが、これは最終的な結果というよりもそこに至るプロセスの問題であるようにも見える。このことは、本文で言及した、2020年1月のイラク議会による米軍撤退要求に対するトランプやポンペオの反応からも窺われる。

第 5 節　サウジアラビアの対イラン姿勢
――米国の「最大限の圧力」政策の中で

近藤　重人

サウジアラビアとイランは 2016 年 1 月に外交関係を断絶して以来、厳しい対立状態が続いている。現在の両国の最大の争点と言えるのがイエメンをめぐる争いであり、サウジアラビアは自国と交戦状態にあるイエメンのシーア派勢力フーシー（Ḥūthī）派に、イランが武器供給を行っていると確信している。こうした中、米国のトランプ（Donald Trump）政権は 2019 年 4 月以降に「最大限の圧力」政策とも呼ばれるイランに対する制裁強化策を実施する一方、それに反発するイランまたはフーシー派のものと思われる攻撃が湾岸やアラビア半島で頻発している。以下では、こうした緊張の高まりに対するサウジアラビアの対応を分析したい。

(1)「最大限の圧力」政策とサウジアラビアの対応

(a)「外科的空爆」に言及したサウジ紙

2018 年 5 月にイラン核合意からの離脱を表明した米国は、2019 年 4 月頃からイランに対する強硬策を展開していった。4 月 22 日には世界各国にイラン原油の購入をしないよう呼びかけ、実質的にイラン原油の輸出を止めようとした。また、5 月 5 日には戦略爆撃機をペルシャ（アラビア）湾に派遣した。こうした一連の「最大限の圧力」をイランに加えることにより、トランプ政権は優位な立場でイランとの間に新たな「ディール」を交わすことを考えていると思われる。さらに、5 月 13 日付のニューヨークタイムズ紙では米国が最大 12 万人の米軍増派を検討しているとの報道も現れた[1]。サウジアラビアのアラブ･ニューズ紙上では 5 月 16 日、こうしたトランプ政権の対イラン強硬姿勢を示唆する報道に便乗する形で、米国がイランに「外科的空爆」を実施すべきという議論が登場した[2]。その 2 日前の 5 月 14 日に、サウジアラビアでは同国を横断する石油パイプラインが攻撃を受ける事態が発生、イランの支援を受けるフーシー派が犯行声明を出しており[3]、それもイランに対する空爆期待論の台頭を後押ししたと思われる。

(b) トランプ大統領の戦争回避姿勢と米サ間の調整

他方、トランプ大統領自身はイランへの攻撃に消極的であり、中東地域への米軍派兵は最低限度に留め、むしろ友好国に対する武器売却などに力を入れた。たとえば、5 月 24 日には議会の反対を押し切ってサウジアラビアなどへの武器売却を決定した。しかし、前述のパイプライン攻撃に加え、5 月 12 日のサウジアラビアの企業が運航する 2 隻を含む 4 隻

のタンカーへの攻撃、6 月 12 日の南部のアブハー国際空港への攻撃、6 月 13 日のサウジアラビアから出航した 1 隻を含むタンカーへの攻撃など、度重なる攻撃を受けてきたサウジアラビアとしては、一連の攻撃の背後にいると考えられるイランに対して米国がより強い立場を取るよう求めていた。そのため、トランプ政権はあくまでも抑止目的という名目で小規模な米兵の派遣の準備をサウジアラビアとともに進めた。

さらに、6 月 20 日にトランプ大統領がイランによるドローン撃墜事件に対して軍事報復しなかったことを受けて、前述のサウジ紙も同大統領の厭戦姿勢を確信し、6 月 23 日にはそれまでの米国による空爆期待論を撤回し、一転してイランには経済制裁を中心に対応すべきとするある種の戦争回避論を展開した[4]。さらに、トランプ大統領は 9 月 10 日に対イラン強硬派のボルトン（John Bolton）大統領補佐官を解任し、政権内で対イラン開戦論のような強硬な意見はほとんど姿を消していた。

（2）石油施設への攻撃とサウジアラビアの政策転換

（a）サウジアラムコの石油施設への攻撃の衝撃

9 月 14 日にサウジアラビア東部州のブカイク（Buqayq）とフレイス（Khurayṣ）にあるサウジアラムコの石油施設への攻撃は、後述するように、サウジアラビアの対イラン姿勢、より正確に言えばその影響下にあるフーシー派に対する姿勢を変更させるほどのインパクトがあった。この攻撃で、サウジアラビアの原油生産量が一時半減しただけではなく、同国がドローンや巡航ミサイルの攻撃に脆弱であることが一段と露になったからである。本件についてはフーシー派が犯行声明を出したが、その声明と実際の攻撃の実態の間には齟齬が見られ、またこの攻撃が極めて正確なものであったことからも、これがイランによる攻撃であるという見方が米国やサウジアラビアの間では有力視された。

この攻撃を受けた後、サウジアラビアは米国との間で対応を協議した。サウジアラビアは今回の攻撃が世界のエネルギー供給に対する攻撃でもあると強調し、米国によるイランに対する厳しい対応を求めていたと考えられる。しかし、トランプ大統領としてはこの事態についても軍事作戦をもって対応する気はなく、むしろ米国の支援を得る前提として、サウジアラビアがイランを刺激することを恐れて加入に踏み切れていなかった国際海上安全保障構想（いわゆる「有志連合」）への加入を求めた。そして、9 月 19 日にサウジアラビアがそれに加入したことを確認した上で、米国は 10 月 11 日にサウジアラビアに駐留する米軍を、更なる攻撃の「抑止」を目的として、1,000 人規模から 3,000 人規模へ増加させた。この増派はサウジアラビアの要請を受けたものであるが、次なる攻撃を抑止できるような規模であるとは言い難い。

サウジアラビアは、自国の石油施設に対するこれほど明確な攻撃が実施されたにも関わらず、友好国である米国が上述の限定的な米軍増派に応じただけで、イランに対して何ら

軍事的報復をしなかったことを不満に思ったことは間違いない。しかし、サウジアラビアとしては、米国は依然として武器供給や経済協力の面で欠かせないパートナーであり[5]、今回の消極的な米国の対応に不満を持ちつつも、同国と協調してイランへの対応を検討するより他に選択肢はなかった。

(b) フーシー派との対話を始めたサウジアラビア

サウジアラビアはまた、おそらくは米国の勧めに応じる形で、9 月 14 日の攻撃後にイエメンのフーシー派との対話も開始した。サウジアラビアとしては、フーシー派の勢力を封じ込めるという目標が達成できないばかりか、最近では同派による反撃が激化している現状を打開する必要を感じていた。また、米国では、トランプ政権がサウジアラビアの対イエメン作戦への支持を継続しているが、議会や一般世論の間では、民間人の犠牲者も出ている同作戦に対する批判が強くある[6]。そのため、同政権としてもサウジアラビアの顔を立てつつ同作戦を終了させる道を探っていた。そうした中で、トランプ政権はオマーンを経由してフーシー派との直接交渉を模索し、そこにサウジアラビアを加わらせようと水面下で外交努力していた[7]。それに加え、9 月 14 日の石油施設への攻撃においては、攻撃の真の実行者であるイランが、フーシー派を隠れ蓑にして国際社会の非難を交わそうとしたとサウジアラビアは考えており、同様の事態を防ぐためにも、同派をイランから切り離す必要性を感じていた。

他方、フーシー派としても、いくら最近の攻撃によってサウジアラビアに対して比較的有利な立場に立てたとはいえ、基本的にはサウジアラビアによる同派への攻撃や封鎖政策を止めさせることがその政策の一番の目標であり、攻撃はその手段に過ぎなかった。そのため、フーシー派は 9 月 14 日の攻撃を自らが実行したと声明した後、9 月 20 日にサウジアラビアに対する攻撃停止を宣言し、サウジアラビア側の反応を待った。そして、前述のようにフーシー派との対話も排除すべきでないと方針を転換していたサウジアラビアは、9 月 28 日に部分的な停戦を宣言することによってこれに応えた。その後、ムハンマド皇太子（Muḥammad b. Salmān）の弟でイエメン作戦を担当しているハーリド（Khālid b. Salmān）副国防相がフーシー派と交渉していると報じられており[8]、これが真実であればサウジアラビアがこの交渉を重視していることがわかる。

(c) イランとの対話には慎重

このように、サウジアラビアはフーシー派との停戦に向けた一歩を踏み出したが、イランへの歩み寄りには慎重な姿勢を示している。たとえば、石油施設への攻撃後の 9 月 25 日には湾岸情勢の悪化を憂慮するイラクのアブドゥルマフディ（‘Abd al-Mahdī）首相がサウジアラビアを訪問したが、その数日後にサウジアラビアからイランのハサン･ロウハーニー

（Ḥasan Rowḥānī）大統領に対するメッセージが他国の指導者によって送られたという報道がイラン側からなされた[9]。しかし、サウジアラビアのジュベイル（‘Ādil al-Jubayr）外務担当国務大臣は 10 月 1 日、この報道は「正確ではない」とツイッター上で否定した。

実際にこの時に何らかのメッセージが送られた可能性もあるが、仮にそうだとしても、これまでムハンマド皇太子をはじめ、サウジアラビアの指導者は国民に対してイラン非難の姿勢を繰り返し表明しており、自らの方から進んでイランに接近していると彼らに見られることには抵抗がある。従って、仮に将来関係改善を模索する必要に直面したとしても、これまで繰り返してきたイラン非難との整合性をある程度は保つ必要があり、慎重に事を進めることとなるだろう。ただし、仮にイランがサウジアラビアに対する攻撃を執拗に加え続け、同国経済への影響も無視できないレベルになれば、そうした整合性の議論は脇におき、イランとの関係改善を真剣に試みる可能性もまた存在する。

現状では、9 月の石油施設への攻撃はインパクトが大きかったとはいえ、施設はその後すぐに復旧し、サウジ経済への影響は限定的であったことから、まだサウジアラビアの側にイランとの関係改善を一刻も早く進めなければならないという意識は乏しく、関係改善の糸口はすぐに見つかりそうにはない。従って、当面はフーシー派と対話して同派に対するイランの影響力を減じること、米軍との協力強化によってさらなる自国への攻撃を抑止することを中心に、イランと向き合っていくだろう。

― 注 ―

1 “White House Reviews Military Plans Against Iran, in Echoes of Iraq War,” 13 May 2019, *The New York Times* <https://www.nytimes.com/2019/05/13/world/middleeast/us-military-plans-iran.html>, accessed on 31 October 2019.

2 “Editorial: Iran Must Not Go Unpunished,” 16 May 2019, *Arab News* <https://www.arabnews.com/node/1497651/editorial>, accessed on 31 October 2019. もちろん同紙の見解がサウジ政府の立場と完全に一致する訳ではないが、同紙はサウジ政府の考え方をよく踏まえた報道をする傾向にあり、同政府の政策を推察する上で参考になる。

3 もっとも、米国政府は後にこれがイラクの親イラン民兵によって実施されたと結論付けた。“U.S.: Saudi Pipeline Attacks Originated From Iraq,” *The Wall Street Journal*, 28 June 2019 <https://www.wsj.com/articles/u-s-saudi-pipeline-attacks-originated-from-iraq-11561741133>, accessed on 31 October 2019.

4 “War with Iran remains the last resort,” 23 June 2019, *Arab News* <https://www.arabnews.com/node/1514906>, accessed on 31 October 2019.

5 近藤重人「サウジアラビアのトランプ政権に対する政策」『平成 30 年度外務省外交・安全保障調査研究事業　反グローバリズム再考　国際経済秩序を揺るがす危機要因の研究――グローバルリスク研究会』（日本国際問題研究所、2019 年 3 月）52-53 頁。

6 同上、48 頁。

7 “U.S. Plans to Open Direct Talks With Iran-Backed Houthis in Yemen,” 27 August 2019, *The Wall Street Journal* <https://www.wsj.com/articles/u-s-plans-to-open-direct-talks-with-iran-backed-houthis-in-yemen-11566898204>, accessed on 31 October 2019.

8 2019 年 10 月 17 日付 Al Jazeera 報道「ビン・サルマーンとフーシーの直接接触」<https://www.aljazeera.

net/news/politics/2019/10/17/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B4%D8%A7%D8%B7-%D8%A8%D9%86-%D8%B3%D9%84%D9%85%D8%A7%D9%86-%D8%A7%D8%AA%D8%B5%D8%A7%D9%84-%D8%AA%D9%87%D8%AF%D8%A6%D8%A9-%D8%AD%D8%B1%D8%A8-%D8%A7%D9%84%D9%8A%D9%85%D9%86>, accessed on 31 October 2019.

9 "Saudi Arabia has sent messages to Iran's president: Iran government," 30 September 2019, *Reuters* <https://www.reuters.com/article/us-saudi-iran/saudi-arabia-has-sent-messages-to-irans-president-iran-government-spokesman-idUSKBN1WF10D>, accessed on 31 October 2019.

第 6 節　イラクにおけるイラン・米国関係悪化の影響

吉岡　明子

米国のトランプ政権が 2018 年にイランとの核合意から一方的に脱退し、イランに「史上最強の制裁」を科して圧力を強めていることに対し、当然ながらイランはあらゆる手段で対抗を試みている。2019 年に入ってからはペルシャ湾岸地域やアラビア半島で軍事的な緊張が高まる場面が増加している。そうした中、米国を「重要な同盟国」とし、イランを「重要な隣国」とするイラク[1]は困難な立場に立たされている。イラクの国内情勢は、2010 年代半ばに対「イスラーム国（Islamic State: IS）」戦が繰り広げられていた頃と比べると、かなり落ち着きを取り戻しつつある。とは言え、依然としてイラク政府の統治は脆弱であり、域内外の紛争を調停したり、外交交渉を主導したりできる立場にはない。自らの主導権でもって事態を打開することが難しいという状況下で、イラクはイランと米国という重要な二国との関係を何とかして維持しようと腐心している。

以下では、まず、イラクとイランの関係を概観し、特に治安面におけるイランの存在の高まりについて分析する。次いで、米国の対イラン制裁のイラクへの影響、域内諸国を巻き込んだ米国・イラン対立の深まりがイラクをさらに不安定化させかねない現状について、詳述する。

なお、本原稿に含まれる内容は 2019 年 8 月時点のものである。

(1) イランとの関係

イランとイラクは緊密な外交関係を有しているが、両国の緊密な関係は国家間レベルにとどまらない。両国の政権幹部のコネクションは太く、閣僚レベルの往来も活発である。イラク政界において、イランとの距離感については、政党･政治家によって差があるものの、シーア派かスンナ派かを問わず、明白に反イランの立場をとる余地はほぼないのが実情である。とりわけ、後述するように対 IS 戦を通じて安全保障面の結びつきが特に非公式な形で強まっており、これがイランの域内諸国への軍事的拡張に神経をとがらせる米国の懸念材料となっている。

両国は、経済面でも密接な関係にある。イラク計画省統計局の資料[2]によると、2017 年のイラクの最大の輸入相手国はイランであり、輸入総額の 30.1 パーセントに相当する 87.6 億ドルを占めた。しかも、これはエネルギー関連を除いた額であるとみられるため、実際の輸入額はこれを上回る模様である。その内訳は、スイカ（28.6 億ドル、全体の 33 パーセント）、トマト（16.6 億ドル、同 19 パーセント）など食料品・農産物関連が中心で、他にはセメント類（11.8 億ドル、同 13 パーセント）などの建築資材や、遠心分離ポンプ（7.0

億ドル、同 8 パーセント）を含む機械類などとなっている。報道でも、食料品・農産物、家電、エアコン、自動車スペアパーツ、建設資材、蒸発冷却器、絨毯、プラスチック製品などがイランからの輸入品の中心と指摘されており、スイカやトマトに代表されるように、単価の安い食料・日用産品を大量にイランから輸入する構造になっている模様である。なお、同年のイラクからイランへの輸出額はわずか 8.5 億ドルで、輸入額の 1 割にも満たない。

社会面では、とりわけイラク国内のシーア派聖地へイランから大勢の巡礼者が訪れており、シーア派宗教界のコネクションに加えて、宗教観光を通じた一般市民の交流も盛んである。ただし、米国の対イラン経済制裁の影響で巡礼者数は減少傾向と報じられており、社会的にも制裁の影響が出始めていることがうかがわれる。

イランとの関係において最も重要な分野は安全保障面である。2014 年から 2017 年まで続いた対 IS 戦においては、イラン国境への IS の侵攻を押しとどめるためにも、イランの革命防衛隊がいち早くイラク国内へと展開し、シーア派民兵への支援を広げていった。元来、そうしたシーア派民兵の多くはイランに亡命したイラク出身者で構成され、1980 年代のイラン・イラク戦争時にイラン側に立って参戦するなど、イラン政府や革命防衛隊とのつながりが深かった。2003 年にイラクに帰国した後は、一部が政界に進出したが、多くの民兵はシーア派コミュニニティの自警団的組織にとどまっていた。しかし、対 IS 戦において、瓦解したイラク軍に代わって「義勇兵」として前線で戦い、IS から領土を奪い返すために重要な役割を果たしたことから、その地位は飛躍的に向上した。シーア派民兵を中心とするそうした「義勇兵」は、今では人民動員部隊（al-Ḥashd al-Sha‘bī）という名の正規の治安部隊になっており、政府から給与や武器も得ている。この人民動員部隊には、スンナ派や他の地元マイノリティによる部隊も参加しているのだが、その中核はシーア派民兵であり、さらにその中で、6 万人規模[3]とも言われる親イラン派のグループが存在感を増している。彼らは、人民動員部隊を束ねる委員会の幹部層を占め、部隊内での給与を差配できる立場にある[4]。

さらに 2014 年以前との大きな違いは、シーア派民兵が人民動員部隊として今ではスンナ派住民が多数派を占めるイラクの中西部にも常駐するようになったことである。治安機関の間では、例えば、地元警察が都市部の治安維持を行い、連邦警察が県境の検問所に展開し、軍が国境警備、特殊部隊が IS の残党を標的にした掃討作戦に従事するといった分業体制を敷く中で、人民動員部隊は郊外や都市部周縁において、局地的に治安が悪い地域に対処するといった形で治安維持体制に参画するようになっており、その展開場所は（自治区のクルディスタン地域を除いて）ほぼイラク全域に及んでいる。そうした人民動員部隊の展開がスンナ派コミュニティで歓迎される場合ばかりではないことは明らかだが、IS の過酷な支配を経験した住民の間には、もはや他に選択肢はないと受け止められていると考えられる。そして、イランは彼らとのコネクションを通して、イランからレバノンへと自由に往

来できる「回廊」を築き上げたと言われている。

このように、2014 年以前と比較すると、人民動員部隊の存在によって安全保障面におけるイランの対イラク影響力は地理的な広がりと政権中枢へのアクセスという両面でより深まったといえる[5]。その結果、人民動員部隊は、正式なイラクの治安部隊としての地位を利用して組織の強化・存続を図る一方で、最高司令官である首相の命令に必ずしも従っていない。人民動員部隊には数十の武装組織が参加しており、シーア派もスンナ派もいるが、特に大きな力を持っている複数のシーア派組織については、その武力や政治的影響力ゆえにイラク政府の方針とは異なる行動に出ている。例えば、シリア内戦への不介入というイラク政府の公式政策に反してイランに近しい人民動員部隊傘下の組織がシリアに展開することを、政府は制御することができず、事実上黙認している状況にある[6]。彼らは、イラク・シリア国境の両側で活動して密輸に携わっていたり、「徴税」を行っていたりしている[7]。2019 年夏には、バグダードの 5 ヶ所で「アメリカとイスラエルに死を」などと書かれた立て看板が掲げられていることが目撃されており[8]、明らかにイランの意を受けた民兵組織の仕業とみられる。こうしたシーア派民兵組織は、イランにとっては戦略的縦深性を確保する上で重要なアセットとなっていると言える[9]。

(2) 米国の対イラン制裁の影響

一方で、2003 年以降、イラクの再建を支援し続けてきた米国も、イラクにとっては極めて重要な国である。米軍は 2011 年末に完全撤退したが、その後 2014 年の IS の台頭を受けて再びイラクに展開するようになり、現在も約 5,000 名がイラクに残ってイラク軍の訓練や、IS 残党に対する軍事攻撃の空爆支援、諜報支援などを行っている[10]。とりわけ、IS 残党の動きや計画を察知してテロ攻撃を未然に防ぐ諜報能力がイラク軍には欠けており、その点で米軍の存在は不可欠だとみなされている[11]。

他方で、トランプ政権はイランへの圧力政策の一環として、イラクでも締め付けを強めている。例えば、親イランの人民動員部隊のグループやそのリーダーの多くをテロリストに認定したり、複数のイラク企業をイラン制裁の対象にしたりしている。他にも 2019 年 7 月には「マグニツキー法（外国政権の汚職の犠牲者のための正義に関する法律）」を適用して、民兵司令官のみならず、現職国会議員などメインストリームの政治家も含めて 4 名を制裁対象とすることを発表した。表向きの理由は汚職だが、その人選から、イランに近しい人物を狙い撃ちしていることは明らかである。

さらに直接的な影響は、イラクがイランから輸入している天然ガス及び電力を米国が制裁対象としていることである。厳密には、原油と異なり、天然ガスや電力取引は対イラン制裁に含まれないと理解されるが、米国政府はイラク政府に対して、エネルギー関連取引はすべて制裁に抵触するとの姿勢をとっている。イラク政府は制裁条項の文言を精査して

米国政府に反論する姿勢はとっておらず、あくまで米国政府からウェイバー（制裁適用猶予措置）を得ることに注力している。2019 年春時点でイラクの電力供給量の 2 割以上をイランからの輸入に依存しており、国内自給の達成には年単位の時間がかかることが避けられない。しかし、米国政府はこうしたエネルギーの調達先をサウジアラビアやクウェートなど、親米近隣国に切り替えることを強く求めており、そうした措置を取らなければ（また、親イラン民兵を政府が引き締めなければ）、財政・経済・軍事支援を撤回するとしてイラクに圧力を加えている模様である[12]。実際、イラクに与えられたウェイバーが 2018 年 11 月に 45 日間、12 月に 90 日間、2019 年 3 月に 90 日間、6 月に 120 日間、と毎回短期にとどまっているのは、イラクへの継続的な圧力効果を意図してのものと考えられる。

また、こうしたウェイバーがあっても電力・天然ガス輸入代金をイラクがイランに米ドルで支払うことができないという問題があり、すでに未払い額は 20 億ドルに達している[13]。この代金をイランの人道支援物資購入資金に充てるという、欧州の貿易取引支援機関（Instrument in Support of Trade Exchanges: INSTEX）に似た特別目的会社（Special Purpose Vehicle: SPV）の設立も検討されている。しかしながら、前述の通りイラクの対イラン輸出額は極めて小さく、二国間で貿易額を相殺できない以上、第三国を巻き込む必要がある。現在のイラクにおいては米国政府が承認しない限り、こうした枠組みを機能させることは難しいだろう。

このようなイラクの苦境にもかかわらず、トランプ政権はこれまでの米政権と比較してイラクとの二国間関係を重要視せず、イラクをイラン封じ込めの手段のひとつとしてしか捉えていない様子が窺われる。このことは、2018 年 12 月にトランプ大統領が初めてイラクを訪問した際に、イラク政権幹部の誰にも会わずに米軍の慰問だけで帰国したことや、2019 年 2 月にイランを見張っておくためにイラクに軍事基地を維持したいといった発言をしていることからも明らかである。米国がイラクを中東における重要なパートナーとみなしていないことが、イランと米国の間で微妙なバランスを保とうとしているイラク政府の努力をさらに難しいものにしている。

(3) イラクにおける緊張の高まり

イランと米国の間で緊張が高まる中、米国はイランの影響力がイラク国内で拡大することを強く懸念するようになっている。一方、人民動員部隊も武器庫に相次いで向けられた攻撃（後述）に、米国が関与しているのではと疑っている。

5 月 7 日には、米軍が駐留する基地付近にシーア派民兵がロケットを配置しているとの情報を得たとのことで、マイク・ポンペオ（Mike Pompeo）国務長官がドイツ訪問の予定を急遽変更して短時間イラクを訪れた。その際、米国の権益がイラク国内で攻撃されたら、米国単独で自衛手段をとる旨をイラク政府幹部に伝えた、と報じられている。その 1 週間

後には、米国政府は在バグダード米国大使館並びに在エルビル米国領事館の職員に対して、必要最小限の人員以外は国外に退避するよう命じた。同時期に米エネルギー企業のエクソン・モービル（ExxonMobil）もイラクから職員を退避させた。9 月にも米大使館付近にロケットないし迫撃砲が撃ち込まれた模様で、国務省は改めて米国人に警戒を呼び掛けている。また、イエメンのフーシー（Ḥūthī）派が犯行声明を出した 5 月のサウジアラビア東西パイプラインへの攻撃についても、米政府は、複数の攻撃用無人機がイラク南部から飛び立って攻撃を実行したと結論付けている[14]。

こうした中、7 月から 8 月にかけて、人民動員部隊の武器庫が相次いで爆発するという事件が発生した。武器の杜撰な管理のために、気温の上昇や漏電によって暴発した可能性は否定できないが、短期間に 4 件も続いていることは、極めて疑わしい。ベンヤミン・ネタニヤフ（Benjamin Netanyahu）イスラエル首相が 8 月 19 日に、「どこにいてもイランに免責はない」、「我々は彼らに対して、必要ならどこであれ活動するし、現在も活動している」と発言したこともあり、イラクでは一連の事件がイスラエルによる無人機攻撃であるとの見方がコンセンサスになりつつある。

米軍は一連の事件への関与を全面的に否定しているが、仮にイスラエルによる攻撃だった場合、イラクの空域を実質的に支配している米軍が全く無関係だったとも考えにくく、一定の黙認を与えているのではと憶測されている。それゆえ、アーディル・アブドゥルマフディ（‘Ādil ‘Abd al-Mahdī）首相は 8 月、イラク空域で偵察機、武装偵察機、戦闘機、ヘリ、無人機などを飛ばすための許可は、イラク軍最高司令官である首相本人か首相から権限を委任された者に限定するとの首相令を出し、暗に人民動員部隊と並んで米軍をけん制している。

無論、一連の米大使館や人民動員部隊を狙った犯人が IS などの第三者であるという可能性も十分に考えられる。しかし、イランと米国が直接的に手を下しているか否かにかかわり無く、今日のイラクでは、「イラン、人民動員部隊」と「米国、イスラエル、サウジアラビア」という二つの陣営の間の事実上の衝突が発生しつつあるという状況にある。イラク政府は両陣営からの圧力に対峙しつつ、緊張を緩和すべくサウジアラビアとイランなどの間でメッセンジャーの役割を果たそうと試みているが、事態を打開できる立場にはなく、今後も難しい舵取りが続くだろう。

― 注 ―

1　バルハム・サーレハ（Barham Ṣāliḥ）大統領による発言（Chloe Cornish, “Iraq’s desperate struggle to stay out of Iran-US feud,” *Financial Times*, August 18, 2019 <https://www.ft.com/content/fca0b574-bde4-11e9-b350-db00d509634e>）。

2 <http://www.cosit.gov.iq/documents/trade/foreign%20trade/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8%B1%20%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%86%D9%88%D9%8A%20%D9%84%D9%84%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D9%8A%D8%B1%D8%A7%D8%AF%D8%A7%D8%AA%20%D9%84%D8%B3%D9%86%D8%A9%202017.pdf>

3 Michael Knights, “Iran’s Expanding Militia Army in Iraq: The New Special Groups,” *CTC Sentinel*, Vol.12, Issue.7, August 2019, p. 1 <https://ctc.usma.edu/app/uploads/2019/08/CTC-SENTINEL-072019.pdf>

4 Nancy Ezzeddine, Matthias Sulz, and Erwin van Veen, “The Hashd is dead, long live the Hashd!: Fragmentation and consolidation,” *CRU Report*, July 2019, p. 11 <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2019-07/the-hashd-is-dead-long-live-the-hashd.pdf>

5 人民動員部隊と結びつきのある政党連合が 2018 年の国民議会選挙で躍進したことで、中央政界にも間接的にイランの影響力は増している。詳しくは拙稿「2018 年イラク国民議会選挙分析―低投票率と不正疑惑からみる民主化の課題―」『中東動向分析』Vol.17, No.3, 1-16 頁参照。<https://jime.ieej.or.jp/htm/extra/2018/db/db180615.pdf>

6 Knights, “Iran’s Expanding Militia Army in Iraq,” p. 2.

7 Ezzeddine, Sulz, and Veen, “The Hashd is dead, long live the Hashd!,” p. 17.

8 CBS News, September 11, 2019.

9 イランの “forward-defense” policy については下記を参照。International Crisis Group, “Iran’s Priorities in a Turbulent Middle East,” *Middle East Report*, No.184, April 13, 2018, p. 4 <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/184-iran-s-priorities-in-a-turbulent-middle-east_1.pdf>

10 米軍のイラク駐留を規定する地位協定は 2011 年末に失効したため、2014 年以降の駐留の法的根拠は、2008 年に両国間の協力関係を規定した戦略枠組み合意第 3 条において国防・治安問題への協力が明記されていることに求められる。しかし、イラク国民議会では戦闘部隊の展開は枠組み合意の想定を超えているとの声も挙がっている。（International Crisis Group, “Iraq: Evading the Gathering Storm,” *Middle East Briefing*, No.70, August 29, 2019, p. 5 <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/b070-iraq-evading-the-gathering-storm.pdf>）

11 Anthony H. Cordesman, “The Strategy the U.S. Should Pursue in Iraq,” *Working Draft*, February 11, 2019 <https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/190212_US_Strategy_Iraq.Commentary.pdf>

12 International Crisis Group, “Iran’s Priorities in a Turbulent Middle East,” p. 7.

13 なお、食料品等、通常のイランからの輸入産品の支払いにも米ドルを使用することはできないことになっているが、実際には現金取引やハワーラ（信用取引）、両国の通貨の利用など、何らかの形で決済が行われている模様である。

14 なお、2019 年 9 月に発生したサウジアラビアのブカイクおよびフレイスへの攻撃については、米政府は北方から行われたとしてイランの関与を強く疑っているが、イラクからの攻撃ではないとのイラク政府の公式見解を支持する立場をとっている。

第 2 章　シリア内戦と域内大国の動向

第 1 節　まえがき

今井　宏平

(1) シリア内戦の構造と現状

2011 年 3 月から始まったシリア内戦は、当初は文字通り、バッシャール･アサド（Bashar al-Assad）政権とアサド政権と対立する反体制派の間の争いであった。しかし、2011 年後半には早くも隣国のトルコやイランを巻き込み始めた。さらに 2012 年から 2013 年にかけてのアサド政権の化学兵器使用疑惑が浮上すると、バラク・オバマ（Barack Obama）政権下のアメリカ、そしてアメリカとトルコによるアサド政権への攻撃回避を試みたロシアという域外大国もシリア内戦に本格的に関与するようになった。アサド政権の統治能力が減退したことで、シリア国内の非国家主体の動きも活発になった。反体制派と並び、影響力を持ったのがクルド人の勢力でとりわけ戦闘能力に長けた民主統一党（Partiya Yekîtiya Demokrat: PYD）とその軍事組織である人民防衛隊（Yekîneyên Parastina Gel: YPG）であった。PYD/YPG は当初、アサド政権とは相互不干渉の形で協力していたが、アサド政権軍が北シリアから撤退した 2012 年 7 月以降､北シリアで事実上の自治を展開し始めた。しかし、2014 年夏以降、アメリカと同盟関係を構築することになる。その背景には、2014 年前半のイスラーム国（Islamic States: IS）の台頭がある。シリア国内でアサド政権以外に IS に立ち向かえる戦力を有する組織は PYD/YPG 以外に存在していなかったため、アメリカをはじめ、IS 打倒を掲げた国々が PYD/YPG を支援した。これにより、PYD/YPG はシリア北部での自治を確固たるものとした。非国家主体としては IS もシリアとイラクの一部の領土を支配し、また、支配地域に自分たちの思想に共鳴する人々を呼び込み、支配地域の住民を管理させるなど、統治を試みた。

このように、シリア国内のアクター、隣接する国家や中東の域内大国、アメリカやロシアなどの域外大国、非国家主体などさまざまな政治主体がシリア内戦に関わり、シリア内戦は複合的な内戦、もしくは世界化した内戦の様相を呈している。しかし、2019 年以降、この構図にやや変化が見られた。まず、内戦発生から 9 年目を迎えつつある中で、一時はその統治体制が危ぶまれたアサド政権であったが、2015 年 9 月 30 日のロシアの本格的な介入以降持ち直し、現在では統治範囲を再び広げつつある。IS、PYD/YPG という非国家主体が域内大国および域外大国の介入によってその規模を大幅に縮小、もしくは自治を手放さざるを得なくなるなど、影響力を弱めている。シリア国外のアクターに目を向けると、域内大国の関与はより深まっている。特に 2019 年から 2020 年にかけてトルコは PYD/

YPG、そしてアサド政権と交戦する事態となっている。域外大国に関してはアメリカの関与が低下し、それに比してロシアの影響力が拡大している。これはシリア内戦のみならず、中東全般にも当てはまる。

（2）統治範囲を拡大するアサド政権

2013 年夏の化学兵器使用疑惑に端を発するアメリカとトルコの攻撃、さらに 2015 年夏から秋にかけての IS の攻撃、反体制派の攻勢で危機を迎えたアサド政権は、ロシアの介入によって辛うじて生き延びた。その後、ロシアやイラン、さらにレバノンのヒズブッラー（Ḥizbullāh）と協力しながら再び国内での統治領域を拡大した。さらに 2019 年 10 月のトルコによる「平和の泉」作戦によって、アメリカとの友好関係にひびが入った PYD/YPG は、再びアサド政権側と協力することを選んだ。さらに、アサド政権はロシアと協力しながら、ロシアとトルコがアサド政権軍と反体制派の衝突を管理しているイドリブにおいても統治の回復を優位に進めている。こうした状況を鑑みると、アサド政権が内戦前のようにシリア全土を統治することは難しいにしても、国内の多くの部分の統治を請け負う最有力アクターへと返り咲くことは時間の問題のように見える。

（3）影響力が減じる非国家主体

2019 年の 2 つの事件はシリア内戦における非国家主体の減退を印象付けた。最初の事件は、2019 年 10 月 9 日から 22 日までの約 2 週間、タッルアブヤドからラスルアルアインに至る地域のシリア領内 30 キロに亘って展開されたトルコの「平和の泉」作戦であった。この作戦の詳細は本章第 6 節に譲るが、結果としてシリア北東部で自治を展開していた PYD/YPG は同地域からの撤退を余儀なくされた。第 2 の事件は、その直後に起きた 10 月 26 日の IS の指導者、バグダーディー（Abu Bakr al-Baghdadi）掃討作戦とそれによる同氏の死亡である。バグダーディーの死亡は、IS 壊滅の決定打と思われた。しかし、IS に関しては、バグダーディーの死亡後も一定の影響力を保持しているという見方が強い。2020 年 1 月に国連は、IS が新しい指導者の下でシリアとイラクの国境沿いで再度攻勢に転じようとしているとして警戒することを促している[1]。また、2020 年 1 月 3 日、イラクにおいて実施された米軍によるイランのイスラーム革命防衛隊（Islamic Revolutionary Guard Corps: IRGC）ゴドゥス軍司令官ガーセム・ソレイマーニー（Qasem Soleimani）将軍の暗殺も IS の攻勢の追い風になっていると言われている。

（4）域内大国の動向

域内大国の中でもトルコは最も長く国境線を接する隣国ということもあり、シリア内戦には常に深く関与している。2019 年 10 月のクルド勢力を駆逐した「平和の泉」作戦に続

き、2020年3月1日にはイドリブにおいて「春の盾」作戦を始め、アサド政権軍と本格的な交戦に発展していた。また、イランはロシアと共にアサド政権の存続を支え、現状ではロシアほどアサド政権と足並みが揃っていないものの、依然としてシリアにおいて存在感を保っている。それに対して、トルコと同様に反体制派を支援していたサウジアラビアは、復権しつつあるアサド政権の容認の道を探っているものの、アサド政権がイランの革命防衛隊と関係が深いことなどを受け入れられず、煮え切れない対応を取っている。イスラエルはイランとの抗争を見越したうえでシリアへの介入を続けており、この姿勢はイラン系武装勢力がアサド政権を支援し続ける限り、終わりそうにない。

(5) 域外大国の動向

域外大国の動向としてはロシアの存在感が増し、それに比してアメリカの影響力の減退を印象付けた。内政を重視するドナルド・トランプ（Donald Trump）政権はシリア内戦からの撤退を示唆し、そのことがトルコの「平和の泉」作戦の誘因となった。その「平和の泉」作戦に関しても、アメリカはトルコに対してトランプ大統領の書簡、経済制裁、マイク・ペンス（Mike Pence）副大統領を代表とする訪問団の交渉によってようやく一時的な停戦にこぎつけたのと比較し、ロシアは10月22日にウラジミール・プーチン（Vladimir Putin）大統領がレジェップ・タイイップ・エルドアン（Recep Tayyip Erdoğan）大統領とソチで会談し、正式な停戦を達成した。トルコは冷戦期以降、常にアメリカを最重要視してきたが、トルコ外交研究の大家であるウィリアム・ヘイル（William Hale）も指摘しているように､現状ではトルコはワシントンよりもモスクワの動向を重視するようになっている[2]。アメリカに比べて限られた資源しかないロシアは、中東の地域秩序を構築するほどの力は有していないが、アサド政権の存続を最優先しながら敵対するトルコとも友好関係を結んでシリア内戦をコントロールしつつ、サウジアラビアやイスラエル、エジプトといった親米国とも緊密な関係を構築することで中東秩序にインパクトを与える存在となっている。

(6) 本章の構成

本章では、以下第2節において、シリア内戦の現状について整理する。第3節から第6節はシリア内戦に大きなインパクトを与える地域大国に焦点を当てる。第3節においてイラン、特にイスラーム革命防衛隊のシリア内戦への関与についてまとめる。第4節ではイスラエルのシリア内戦への関与についてイランとの関係を軸に検討を行う。第5節では、シリア内戦勃発以降のサウジアラビアの対シリア政策に関して概観する。第6節では、2019年10月の北シリアへのトルコの「平和の泉」作戦を検証する。

― 注 ―

1 United Nations Security Council, *Letter dated 20 January 2020 from the Chair of the Security Council Committee pursuant to resolutions 1267 (1999), 1989 (2011) and 2253 (2015) concerning Islamic State in Iraq and the Levant (Da'esh), Al-Qaida and associated individuals, groups, undertakings and entities addressed to the President of the Security Council* (New York, 2020) <https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2020/53>, accessed on March 2, 2020. IS の新しい指導者は、イラクのヤジディー教徒虐殺にも関与したアミル・モハメド・アブドル・ラーマン・マウリ・サルビと見られている。

2 William Hale, "Turkey, the U.S., Russia, and the Syrian Civil War," *Insight Turkey*, Vol. 21, No. 4 (December 2019), pp. 25-40.

第 2 節　Syria in the Next Decade: Fragility, Complexity, and Unpredictability

Yezid Sayigh

The regime of President Bashar al-Assad has survived the long civil war and multiple external military interventions that have devastated Syria since 2011, but is struggling to win the peace. The regime is responding to the challenge by attempting to reproduce much the same kind of approach that it believes was successful in ensuring its survival so far. But it suffers an unprecedented level of fragility, and the challenges facing it are more complex than ever. It appears to be locked in what may be described as "post-war but no-peace," and which could last for up to another decade, and even beyond.

This situation poses a particularly acute dilemma for neighbouring countries, whose stability and security are at risk of being continuously undermined by Syria's no-war/no-peace conditions for years to come. In addition to regional neighbours, the wider international community also faces a challenge in trying to devise appropriate policies for achieving and consolidating an eventual peaceful transition in Syria. To take one example, officials of the European Union privately speak of a 25-year time-frame for their approach to Syria, in effect acknowledging their lack of levers to influence the outcome or ensure a diplomatic settlement. Evolving dynamics and trends in Syria are so fluid in all domains – especially in security and the economy – that predicting trajectories and outcomes has become more difficult now than at any time during the past eight years of major armed conflict. But acquiring an analytical grasp of dynamics and trends in Syria is essential.

(1) Context

The Assad regime is struggling visibly to restore government authority in areas retaken from the opposition, rebuild infrastructure and functioning markets, or reassert effective political and security control. Neither the regime nor the council of ministers or any other government agency is able to formulate meaningful policies in any domain, whether economic, social, political, or even military. Government directives change frequently and are often contradictory.

These problems are more than likely to continue over the long-term. Sanctions imposed by Western governments and their refusal to release reconstruction aid, coupled with negative economic trends throughout the Levant and the diminishing ability (or political will) of Gulf states to provide significant assistance or investment, impose severe limits on Syria's ability to access credit or markets even if it resolves the above handicaps. Neither of the Assad regime's main foreign allies,

Russia and Iran, can compensate for these sources of capital. Indeed, they actively seek commercial opportunities in Syria to recoup the costs of their past investment in supporting the regime. China has provided diplomatic support and is a potential source of business investment, but although its economic appetite in Syria is growing it has few actual investments and is highly unlikely to help fill the funding gap.[1]

These conditions complicate regime efforts to reactivate economic activity or devise new commercial ventures intended to increase state revenue, provide capital for either reconstruction or investment, and stabilize local communities. This failure impedes its ability to replace the influence of foreign actors that provide funding or goods, or to compensate the families of loyalist war dead and reintegrate militiamen. It is unable to displace Russia, Iran, or Turkey – whether in relation to the economy or to their support for various armed actors on the ground. This results in the persistence of hybrid forms of governance over revenue generation and over security agencies and the armed forces, including some affiliated to the government itself. If these trends persist, they will leave the regime increasingly vulnerable internally. And yet its continued resort to favouring of crony businessmen as a principal means of resuming economic activity and generating income presents real risks of generating even more internal dissent, even among loyalist constituencies.

(2) Security reconstruction

Despite the severe constraints on the regime's ability to rebuild state capacity and core competences, it is determined to reassert uncontested security control within the country. For this purpose it is falling back on familiar practices, despite serious doubts about their past efficacy and no less serious impediments to reproducing them. The regime apparently seeks to restore its pre-2011 security control system, but this is no longer viable for a variety of reasons. These include the loss of experienced security cadres and the dispersal of control over loyalist armed forces, which has resulted in a visible inability to assert government authority over areas and populations over which it has regained physical control. Making this weakness worse is the regime's inability to defuse security threats by offering material trade-offs (economic and financial), addressing the sources of loyalist dissent, or rehabilitating itself politically.

The fact that the regime, Russia, and Iran are moreover pursuing separate, and at times contradictory, efforts to consolidate their control over government security agencies and armed forces further delays the rehabilitation of regime power and increases the costs to it. Paradoxically, the regime seeks to assert its security authority to the exclusion of all other political and military actors, whether Syrian or foreign, and yet refuses stubbornly to undertake meaningful reforms, however modest, in either the political or economic domains as a means of easing its multiple

security dilemmas.

(a) Resuming repression

In regime-controlled areas, loyalist security and military agencies are using the strict application of conscription against young men and former opposition fighters as a form of punishment and control. But the degree of the regime's territorial and administrative control varies from area to area. It ranges from direct coercion and intimidation in the Damascus region, for example, to a general lack of control in the Daraa area, where the regime is simply one of numerous actors that share control of what the Center for Operational Analysis and Research (COAR) called "an assemblage of 'zones of influence'… a 'security archipelago'."[2] Indeed, assassinations and attacks on regime forces in the southern region have been occurring daily for over a year, and by January 2020 the future of government control there was in question, raising the possibility of challenges to its authority in other areas, including the large semi-rural belt around Damascus.[3]

In the northwest and northeast of Syria, the regime grudgingly co-exists with the US-protected and Kurdish-led Syrian Democratic Forces (SDF) and the National Liberation Army (NLA) that is trained and protected by Turkey. Ironically, this may work in the regime's favour, as it simply does not have the manpower (nor the funds) to expand into more territory and stabilize it. But its attempts to recapture parts of Idlib province suggest that asserting formal sovereign control is a priority nonetheless, even if taking over more territory poses other kinds of risks. In a sense, this order of priorities suggests that the regime relies overwhelmingly on securitizing and militarizing all its problems as a means of maintaining its ability to retain the support of loyalist constituencies.

(b) Rebuilding the security and defence sectors

During the main period of the war, the Assad regime was compelled to delegate operational command to multiple lower-level and loyalist non-state actors. As part of the same process it also ceded extensive authority to Russia and Iran (and the Lebanese organization, Hezbullah) not only to recruit and operate loyalist militias, but also to acquire influence within the official security and military institutions. After years of fragmentation and heavy losses, the regime now seems to be pursuing a new policy aimed at tying the reins of control firmly in the hands of Assad himself.[4] This can be seen from the replacement or retirement of numerous senior officers, who are being replaced with unknown figures likely to owe their loyalty to the president.

The process may progress slowly so long as the regime still needs the military support of its allies. Indeed, it may not succeed at all in the foreseeable future: opposition sources speak of a competition between these various allies to control army divisions or agencies such as Military Intelligence and

Air Force Intelligence, so the regime may gain relative but not absolute control. Starting in late 2018, Syrian opposition sources even argued that various incidents in which senior officers were rotated between commands, detained, or even killed were part of hidden struggles between Russia, Iran, and members of Assad's inner circle to gain the upper hand within the armed forces.[5] Regime determination to assert control is moreover handicapped by its lack of funds; insiders report that this prevents them from taking over and disbanding loyalist militias established by Russia and Iran, as the government can neither pay salaries or severance compensation nor provide credit or skills training programs and small loans to assist the return of militiamen to civilian life.[6]

(c) Stand-off with the SDF and NLA

For the time being, the regime is unable to disband or eliminate these two forces, which are supported by external powers. (In fact U.S. military assistance and strategic support for the SDF has ceased since late 2019, compelling it to move into an uncomfortable tacit alliance with Russia and the Assad regime.) In theory, a grand political settlement could result in a quick resolution and dismantling of the autonomous zones of control now protected by the US, Turkey, and Russia. But multiple factors work against it. One is the strategic stand-off between the US on the one side and Iran, Russia, and Turkey on the other, which blocks political or territorial movement inside Syria. Another is the difficulty of bridging the gap between what the Kurds demand and the regime will accept, without which Turkey will not withdraw from Syria; this, in turn, ensures the survival of the NLA.

Turkey's military incursion into northeast Syria in October 2019 reveals the complexity of the obstacles remaining in the way of any kind of "clean" outcome. Despite achieving significant territorial gains and gaining some bargaining leverage, Turkey had to stop far short of its strategic objectives of removing the SDF from the entire length of the common border, leaving SDF administration largely intact.[7] As importantly, there is precious little evidence that Turkey will succeed in establishing the safe zone promised along the Turkish-Syrian border promised by Turkish President Recep Tayyip Erdoğan, a so-called "peace corridor" that will supposedly allow the return of around one million Syrian refugees to their country.[8] Conversely, a regime offensive on the southern part of Idlib province, which is supposedly protected by Turkish military observation points set up under the 2018 Sochi agreement, generated around 700,000 internally displaced persons between April and December 2019 and expanded the zone of regime control.[9]

(d) Strategic competition between the allies

Last but not least, the gap between Russian and Iranian strategic interest in Syria (and regarding

Hezbullah in Lebanon) complicates the regime's efforts to reassert its exclusive authority and control. There are aspects both of complementarity and of competition, and at times outright contestation, between Russia, Iran, and the regime. This was made evident in the government campaign against opposition-held towns in northern Hama and southern Idlib provinces in mid-2019: strikingly, both Russia and Iran opposed a military offensive in order to avoid damaging their separate relationship with Turkey, in which both have invested heavily, but the regime went ahead regardless. It lacks the manpower and firepower, however, to act independently in the rest of Idlib, let alone challenge US and Turkish protected forces in the northwest and northeast. Russia has also sought assertively to curtail Iranian influence in the southern border region near Israel, to the extent of replacing the government in negotiating security agreements with local communities and former opposition fighters.

(3) Reconstruction and the economy

The Assad regime's efforts to assert its control over the entire country are impeded by major social and economic problems. One of the most important, and immediate, challenges facing the government is its lack of funding and the dismal prospects for any improvement. A study conducted for the World Bank in 2019 observed that Syria has suffered physical destruction, demographic dislocation, and economic disorganization "at a scale more common in inter-state wars than civil conflicts."[10] The country's needs for capital are enormous: anything between $300 billion and $1 trillion. The same study assessed that, unless there is a genuine political settlement and significant external assistance, it could take Syria at least 22 years to reach its pre-conflict level of Gross Domestic Product (GDP) and almost 29 years to reach its pre-conflict level of GDP per capita.[11]

Reflecting the unavailability of capital flows and severe weakness of underlying economic fundamentals, the national currency – the Syrian Lira (Pound) – lost 68 percent of its value against the U.S. dollar in the year up to the end of 2019, after which it lost another 30 percent in the first two weeks of 2020 (before recovering slightly).[12] This dire financial picture is exceedingly unlikely to change for the better. Sanctions imposed by Western governments since 2011 remain in place and are set to endure. U.S. sanctions, in particular, will take years to be dismantled even if the political decision to do so is taken. And as the regime has sought to create new markets and income streams, for example by offering prime real estate to attract Syrian and foreign capital back to the country, new EU sanctions have blocked these efforts.

More damaging than sanctions, however, is the fear among banks of running afoul of U.S. policy, which has prompted them to refuse even legitimate business transactions undertake by or on behalf of Syrian companies and individuals. Most Western governments moreover oppose providing Syria

with reconstruction aid in the absence of a meaningful political transition, resulting in growing shortages of numerous basic goods (such as fuel for household and industrial use, spare parts, and the like), rising prices and inflation, and the growth of black market activities inside Syria.

(a) Economic disorganization

But even if capital flows were to improve, economic disorganization poses another major challenge, not just physical destruction. Commercial families and the regional and international trade networks they built are gone, while the impacts of the loss of skilled labour are already felt throughout the private and public sectors.[13] The social consequences are no less significant; the regime is unable to ease the huge material and human burden of the war on the Alawi community, its primary political constituency. For example, the Military Housing Establishment (Milihouse), a contracting and real estate development company owned by the Ministry of Defence, increased the price of houses it sells mostly in loyalist areas by 500 percent in mid-2019.[14] Similarly, the increase of young Alawi males joining the military reflects the deepening of their dependence on public sector employment and the lack of employment alternatives.[15]

The regime has nonetheless stubbornly remained completely unwilling to undertake political, administrative, or economic reforms that might help reopen credit lines, revive trade and production, reactivate markets, and enhance social acceptance. Instead, it has responded with what may be called a “Bandaid approach:” it seeks to survive through a combination of humanitarian assistance, savings from under-investment in reconstruction or from not repatriating and rehabilitating refugees and internally displaced persons, income from developing the real estate market, and selling various extraction and management licenses and franchises to Russia and Iran. This constitutes the closest that the Syrian government has come to a reconstruction plan, despite its publication of a National Development Programme for Post-War Syria in 2017, which has not yet been translated into a concrete strategy, let alone into substantial activity.[16]

(b) Cronyism

These measures are poorly integrated, and have so far proven seriously inadequate. Indeed, they have given rise to further problems, of which the intensification of crony business behaviour is especially notable. Poverty and unemployment affect some 80 percent of the population, but the remaining 20 percent include many who actually thrived on the international sanctions regime, which allowed them to tighten their grip on parts of the economy. Crony capitalists had already become prominent before 2011, but economic cronyism has now become dominant, with new cronies constantly emerging, including former army and militia commanders.[17] Having made their initial fortunes from

the war economy, some have reinvested in new ventures in the steel, tourism, freight, and real estate sectors.[18] Yet crony businessmen are vulnerable too; some had their assets frozen on various charges in 2018, but at least 140 had their assets confiscated in the second half of 2019, whether in response to predatory behaviour that undermined government schemes to generate income or because the cash-strapped regime regarded them as easy targets.[19]

(c) Dynamics of capital scarcity

The fact that the regime will direct government agencies to target crony businessmen reveals the depth of its financial crisis. But conditions of scarcity have generated other forms of competitive and predatory behaviour, often led by official security agencies. In former opposition strongholds around Damascus such as al-Ghoutah, for example, local inhabitants have the financial means to rebuild their homes (if not their businesses), but are not able to do so. The relevant authorities issue permits, as they have an interest in the regeneration of construction and other economic activity, but each geographical area is divided into rival zones of control among security agencies that treat them as fiefdoms, and so their approval must also be sought, in return for bribes.

This pattern is reminiscent of conditions before 2011, when growing scarcity of resources and economic opportunities prompted security agents to engage in smuggling and other black market activities and in extortion, and to enter civilian markets in direct competition with legal businesses. The regime appears helpless to curb their behaviour even though it undermines regime goals. But in other instances it allows cronies to form their own private militias to protect their businesses, so as to reduce that burden on itself. These coalitions of powerful officials or political leaders, businessmen, and security agencies are unstable, but the pattern is likely to endure.

(d) Russian and Iranian investments

The government has sought to increase foreign investment and assistance as a means of partially circumventing these dynamics. Syria offers only modest business opportunities, but an “economic bloc” of the Russian elite is aggressively seizing these. Russian gas company Stroytransgaz, which is under U.S. sanctions, won a 49-year lease to run Tartous port and oil storage facility and manages the Homs General Fertilizers Company and phosphate mines, while others have received state contracts for the exploration and production of oil and gas and will undertake rehabilitation of roads, railways, and wheat granaries.[20]

Iran, too, has signed numerous agreements relating to the economy and public infrastructure over the years, and has sought franchises to extract phosphates and manage ports and airports and to deliver housing and other projects in Syria. But despite impressive scale and ambitious targets, these

agreements often not been implemented fully, or even at all. In any case the prospective income for the Syrian government is relatively modest, as Russia and Iran are using these deals to secure repayment on their wartime assistance to Syria, which only receives a minor share of profits.[21]

Regional developments also do not bode well for Syria, which used to export significant amounts of agricultural and light industrial products to neighbouring countries and the Gulf, and to earn fees from the transit of large volumes of goods between Turkey, Lebanon, Jordan, Iraq, and the Gulf. All these markets are in turmoil or decline, local economies and state budgets are burdened with hosting (mostly) Syrian refugees, and overshadowed by escalating tensions between Iran and the U.S. and their respective allies. These conditions will impede Syrian economic recovery even further.

(4) Conclusion: The absence of politics

The Assad regime has repeatedly demonstrated its adeptness at maintaining itself through the construction of informal networks through which it controls formal institutions and manipulates a wide array of social and economic actors. This is what has enabled it to survive the opposition challenge and the ensuing civil war and multiple external military interventions that the war generated. But its unwillingness to engage in meaningful political dialogue with any counterpart, including its allies, let alone its adversaries, has denied it the ability to reduce the costs of regime maintenance while generating greater domestic resources.

Given this background, periodic government decrees raising public sector salaries will only fuel inflation, erode the national currency further, and undermine local production.[22] Similarly, initiatives to restructure state-owned enterprises in the manufacturing, energy, banking, trading, tourism and construction sectors among many others will either fail as they have in the past, or transfer even more state assets into the hands of crony businessmen. The limitations on human and financial capital are irremediable under these conditions, and set to be chronic.

The regime can survive for the foreseeable future, during which its main political concern is to manage relations with the Alawi community – partly through its careful allocation of command appointments in the security agencies and armed forces to members of the various main clans – while undermining security and social peace in areas that remain outside its physical control. The price for these skewed priorities and deliberate avoidance of politics (and meaningful diplomacy) will be endemic violence in the peripheries of the country, an economy characterized to a high degree by black market and informal activities, and continued international isolation and pariah status (at least for Western governments that control Syria's access to principal sources of credit and trade).

— Notes —

1 Growing interest noted in "Despite Official Statements, Iranians Struggle to Advance Economic Interests in Syria," *Syria Report*, November 6, 2019 <https://www.syria-report.com/news/economy/despite-official-statements-iranians-struggle-advance-economic-interests-syria>, accessed on November 6, 2019. Minimal Chinese investment is noted in "Rare Chinese Investment Set to Launch Soon," *Syria Report*, January 22, 2020 <https://www.syria-report.com/news/manufacturing/rare-chinese-investment-set-launch-soon>, accessed on January 22, 2020.

2 "Security Archipelago: Security Fragmentation in Dar'a Governorate," Center for Operational Analysis and Research, December 3, 2019 <https://coar-global.org/2019/12/03/security-archipelago/>, accessed on December 3, 2019.

3 "Syria Update," Center for Operational Analysis and Research, January 20, 2020 <https://coar-global.org/2020/01/20/syria-update-20-january-2020/?utm_source=COAR+Global+RM&utm_campaign=dcaad13bef-EMAIL_CAMPAIGN_2020_01_20_05_14&utm_medium=email&utm_term=0_7b9cfbc584-dcaad13bef-80403347>, accessed on January 20, 2020. Assassinations in opposition areas are discussed in several sources such as "Assassinations in Opposition Areas from February to July 2019," Omran Center for Strategic Studies, September 17, 2019 <https://bit.ly/36iTj2b>, accessed on January 20, 2020.

4 The difficulties of this are discussed in Ammar Kahf, The Syrian Regime: Reforming Amidst Competing Partners, Omran Center for Strategic Studies, June 3, 2019 <https://bit.ly/2TRWHOP>, accessed on January 20, 2020.

5 "Russian Efforts to Control Armed Forces in Syria in 2018," *Strategy Watch*, December 23, 2018 <https://strategy-watch.com/research-and-studies/russian-efforts-acquire-armed-forces-syria-2018/>, accessed on January 20, 2020; and "Syria: Drivers of the Internal Struggle in the Military Establishment and its Expected Outcomes in 2019," *Strategy Watch*, January 13, 2019 <https://strategy-watch.com/research-and-studies/syria-engines-internal-conflict-military-mechanisms/>, accessed on January 20, 2020.

6 Based on interviews.

7 See, for example, the assessment of Gayle Tzemach Lemmon, "Syria's Kurdish Forces Hold Back the Tides," January 15, 2020 <https://fam.ag/36jbR2u>, accessed on January 15, 2020.

8 "Turkey, Iran, Russia meet in fifth Syria summit," *Hürriyet Daily News*, September 16, 2019 <http://www.hurriyetdailynews.com/turkey-iran-russia-meet-in-fifth-syria-summit-146588>, accessed on September 16, 2019.

9 "Nearly 300,000 Syrians displaced from Idlib since mid-December, Security Council hears," *UN News*, January 3, 2020, p. 2 <https://news.un.org/en/story/2020/01/1054741>, accessed on January 3, 2020.

10 Sharmila Devadas, Ibrahim Ahmed Elbadawi, and Norman V. Loayza, *Growth after War in Syria*, Policy Research working paper no. WPS 8967, World Bank Group, 2019 <http://documents.worldbank.org/curated/en/424551565105634645/Growth-after-War-in-Syria>, accessed on January 15, 2020.

11 Ibid., p. 28.

12 "Government's Fear Approach Fails to Stop Pound's Freefall," *The Syria Report*, January 22, 2020 <https://www.syria-report.com/news/finance/government%E2%80%99s-fear-approach-fails-stop-pound%E2%80%99s-freefall>, accessed on January 22, 2020.

13 On the dire lack of manpower see, for example, Eugenio Dacrema, "Reconstructing Syria: Assad's Goals and Interests," Commentary, Italian Institute for International Political Studies, March 8, 2019 <https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/reconstructing-syria-assads-goals-and-interests-22464>, accessed on January 22, 2020; and "State-owned Companies Report Manpower Shortages," *The Syria Report*, October 16, 2018 <https://www.syria-report.com/news/economy/state-owned-companies-report-manpower-shortages>, accessed on October 16, 2018.

14 "Sharp Increase in Price of Affordable Housing Units Sold in Loyalist Areas," *The Syria Report*, August 6, 2019 <https://www.syria-report.com/news/real-estate-construction/sharp-increase-price-affordable-housing-units-sold-loyalist-areas>, accessed on August 6, 2019.

15 Based on interviews.

16 For a useful review of reconstruction needs and challenges, see Eugenio Dacrema and Valeria Talbot (eds), *Rebuilding Syria: The Middle East's Next Power Game?*, Italian Institute for International Political Studies, September 2019 <https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/rebuilding-syria-middle-easts-next-power-

game-23863>, accessed on January 22, 2020.

17 "Warlords Increasingly Integrating into Syria's Formal Economy," *The Syria Report*, May 15, 2018 <https://www.syria-report.com/news/economy/warlords-increasingly-integrating-syria%E2%80%99s-formal-economy>, accessed on May 15, 2018.

18 An example is the Qaterji family, discussed in "Qaterji Expanding Investments in Aleppo," *The Syria Report*, October 16, 2019 <https://www.syria-report.com/news/real-estate-construction/qaterji-expanding-investments-aleppo>, accessed on October 16, 2019.

19 For examples, "Asset Freezes, Key Regime Tool to Pressure Investors into Coercion," *The Syria Report*, May 22, 2018 <https://www.syria-report.com/news/economy/asset-freezes-key-regime-tool-pressure-investors-coercion>, accessed on May 22, 2018. "More Pressure on Makhlouf as Government Targets Syriatel," *The Syria Report*, September 25, 2019 <https://www.syria-report.com/news/telecoms-it/more-pressure-makhlouf-government-targets-syriatel>, accessed on September 25, 2019; and "More Pressure on Business Community as Central Bank Freezes Bank Accounts of Prominent Investors," *The Syria Report*, October 9, 2019 <https://www.syria-report.com/news/economy/more-pressure-business-community-central-bank-freezes-bank-accounts-prominent-investors>, accessed on October 9, 2019; and "Akhras Targeted Again with Asset and Bank Account Freeze," *The Syria Report*, December 11, 2019 <https://www.syria-report.com/news/economy/akhras-targeted-again-asset-and-bank-account-freeze>, accessed on December 11, 2019. On predatory behaviour that has prompted government retaliation, "State's Drive to Boost Revenues from Rented Properties Complicated by Controversy, Cronyism," *The Syria Report*, November 20, 2019 <https://www.syria-report.com/news/real-estate-construction/states-drive-boost-revenues-rented-properties-complicated-controversy->, accessed on November 20, 2019.

20 Chloe Cornish, Asser Khattab, and Henry Foy, "Moscow collects its spoils of war in Assad's Syria," *Financial Times*, September 1, 2019 <https://www.ft.com/content/30ddfdd0-b83e-11e9-96bd-8e884d3ea203>, accessed on September 1, 2019; and "Ministry of Petroleum Awards Russian Companies the Right to Explore for Oil and Gas," *The Syria Report*, September 11, 2019 <https://www.syria-report.com/news/oil-gas-mining/ministry-petroleum-awards-russian-companies-right-explore-oil-and-gas>, accessed on September 11, 2019.

21 Poor results for Iran are noted in "Despite Official Statements, Iranians Struggle to Advance Economic Interests in Syria," *The Syria Report*, November 6, 2019 <https://www.syria-report.com/news/economy/despite-official-statements-iranians-struggle-advance-economic-interests-syria>, accessed on November 6, 2019. Syria's modest share of profits is demonstrated by the agreement with Syrian Russia's Stroytransgaz to develop phosphate mines near Palmyra, which awards profits on a 70/30 basis in favour of Stroytransgaz, "Syrian Phosphate Sector to Benefit from Russian, Iranian Interest," *The Syria Report*, March 27, 2018 <https://www.syria-report.com/news/oil-gas-mining/syrian-phosphate-sector-benefit-russian-iranian-interest>, accessed on March 27, 2018.

22 "Size and Timing of Huge Pay Hike Raise Questions About Government Policy," *The Syria Report*, November 27, 2019 <https://www.syria-report.com/news/economy/size-and-timing-huge-pay-hike-raise-questions-about-government-policy>, accessed on November 27, 2019.

第 3 節　内戦後のイラン・シリア関係――イランの野望とその限界

貫井　万里

2004 年にヨルダンのアブドゥッラー（‘Abdullāh）国王が、フセイン（Ṣaddām Ḥusayn）政権崩壊後の中東にイランを枢軸とする「シーア派の三日月地帯（Shia crescent）」が形成される可能性について警告したことは、あまりにも有名である。その後、イラクとレバノン、シリア、さらにはバーレーンやイエメンでのイランの影響力の拡大を背景として、サウジアラビアやバーレーンなどアラブのスンナ派諸国の多くは、イランを強く警戒し、国内のシーア派住民をイランのスパイとみなして厳しく取り締まる宗派主義政策を推進してきた。こうした政策は、疎外された国内のシーア派住民をよりイランに接近させ、シリア内戦でのアサド（Bashshār al-Asad）政権優勢に見られるように、域内政治においてもイランの影響力をさらに拡大させる結果になっている。

革命後、イランは安全保障政策の一環として、近隣国の諸組織をイランへの従属関係、あるいは、友好関係に置こうと様々な働きかけを行ってきた。その工作の中心を担ってきたのが、イスラーム革命防衛隊（Islamic Revolutionary Guard Corps: IRGC）ゴドゥス軍である。IRGC に関する浩瀚な書を著したオストヴァール（Afshon Ostovar）によれば、「イランの対外工作は、近隣のアラブ諸国が恐れ、欧米が喧伝するほど常に成功してきた訳ではなく、ボスニアのムスリム人部隊、アフガニスタンのターリバーン（Ṭālibān）、アル＝カーイダ（Al-Qā‘ida）、アフガニスタン・イスラーム統一党（Ḥezb-e Waḥdat）、イラク・イスラーム革命最高評議会（The Supreme Council of the Islamic Revolution in Iraq: SCIRI）などのケースでは、手痛い失敗も重ねてきた」と指摘している[1]。本稿では、シリア国内でのイラン、特にイスラーム革命防衛隊の活動を概観し、それに対するロシア、アサド政権、地元のシリア人の反応を検討した上で、内戦後のシリアにおけるイランの思惑とその限界を論ずる。

(1) イランにとってのシリア内戦関与の「成果」

シリアで反体制デモが発生した直後から、イランは革命防衛隊将校を軍事顧問としてシリアに送り、2011 年夏頃から反体制運動が内戦へ転化すると、多数の自国兵士や近隣国のシーア派民兵を戦闘地帯に派遣してアサド政権を支えてきた。2015 年以降、空爆を開始させたロシア軍と連携し、IRGC とその傘下のシーア派民兵たちは、アサド政権軍とともに地上戦を担った。こうした支援により、2016 年 12 月にアサド政権軍はアレッポ奪還に成功し、反体制派に対する優勢な立場を固めていった。

シリア内戦の長期化と「イスラーム国（Islamic State: IS）」の伸張に対応するために、イランの革命防衛隊は、兵士や物資を継続的に補給する必要に迫られ、アフガニスタン、パ

キスタン、イラン、イラク、シリア、レバノンからの多様な出自と言語を持つ民兵たちを広範に動員して訓練し、戦況に合わせてイラクやシリアに部隊を配置した。その結果、即応力と市街戦に優れたシーア派軍事ネットワークが国境を越えて形成された。また、革命防衛隊は、シリアに軍事拠点を建設、恒久化させ、対イスラエル・対米の抑止機能強化に努めている。こうした動きを懸念するイスラエルは、シリア国内にあるイランや関係する軍事組織への攻撃を繰り返しており、シリアを舞台にしたイランとイスラエルの直接的な軍事衝突が発生する事態になっている。

軍事的な成功の一方で、イランは自国兵士及びシーア派民兵合わせて 2,100 人以上をシリア内戦で失った[2]。また、イラン政府は、石油、食料品などの物資や兵器の供給、戦闘員への給与の支払いに加え、2013 年～ 2015 年の間にアサド政権に対して約 60 億ドルの信用供与を行ってきた。総額 160 億ドル以上[3]と見積もられる巨額の対シリア経済支援は、制裁下で経済難に苦しむイラン国民の不満を増幅し、2017 年末の抗議運動の一因ともなった。

(2) 経済分野でのイランとロシアの競合

シリア内戦で多大な負担と犠牲を払ったイランは、内戦後のシリアにおいて当然のごとく応分の見返りを要求している。イランは、エネルギーや通信部門での巨大な商業利権の付与を期待してきたが、シリア政府との間で交わされた約束の多くが実現に至っていない。例えば、2017 年 1 月にシリア政府は、パルミラ近郊のシャルキーイェ鉱山でのリン酸塩の採掘権を含む覚書をイラン政府と取り交わしたが、6 か月後に年間 220 万トンのリン酸塩を 50 年間独占的に同鉱山で採掘する利権をロシアの民間企業ストロイトランスガス（Stroytransgaz）社に付与した[4]。

イランのシリア経済への参入は、シリア政府内に蔓延する汚職、官僚主義的な障害、ロシアや域内のライバル（湾岸諸国やトルコ）との競争、アメリカによる経済制裁によって阻害されている。また、アサド政権の方でも、戦後復興のためにロシア、イラン、湾岸諸国を互いに競わせて、できるだけ良い条件で投資や援助を引き出そうとしている。

これまでアサド政権を支援するために共闘してきたイランとロシアは、内戦後の経済・政治・軍事的利害において競合関係にある。ロシアは、アサド政権の統治機構の保持・強化を通して影響力を行使し、より有利な経済権益の獲得を目指している。これに対し、イランは、アサド政権と友好関係を維持しつつも、親イラン的な地元のクライエント（被保護者）を育成し、シリアの統治機構の中枢に埋め込もうとするボトムアップのアプローチを採っている。

両国とも経済協議会を地元のシリア人ビジネスマンと設立し、地元の経済人脈を作ることに余念がない。但し、ロシア・シリア経済協議会の方が加盟者が多く人気がある。また、ロシアは当局の治安機関を通して人材を調達しているのに対し、イランはビジネス面でも

宗派や部族のつながりを通して地元のシリア人との関係構築を図っている。現時点では、シリアでのビジネス経験が豊富なロシアが石油、電力、農業の分野において、貿易ではトルコが、イランより優位に立っている[5]。

ロシアは、中東からの撤退を志向するアメリカが残した空白を埋める、新たな「安全保障提供者」として自らを位置付け、域内の主要国の間で上手く立ち回り、時にはその対立を利用しながら影響力を強めようとしている。イランの最大の敵対国イスラエルとも友好関係を持つロシアは、シリア国内でのイランの軍事活動に対するイスラエルの安全保障上の懸念をイラン側に伝える役割を果たしているばかりか、アサド政権の安定が脅かされない範囲内で、イスラエル国防軍によるシリア国内の IRGC 拠点攻撃を黙認しているとされる[6]。ロシアは、国連常任理事国としての国際社会での政治的な影響力、軍事力、資金の面でイランより有利な条件を有し、シリアにおいても自国の利益拡大のためにイランを牽制できる立場にある。

（3）IRGC によるシリア国内軍事拠点の建設

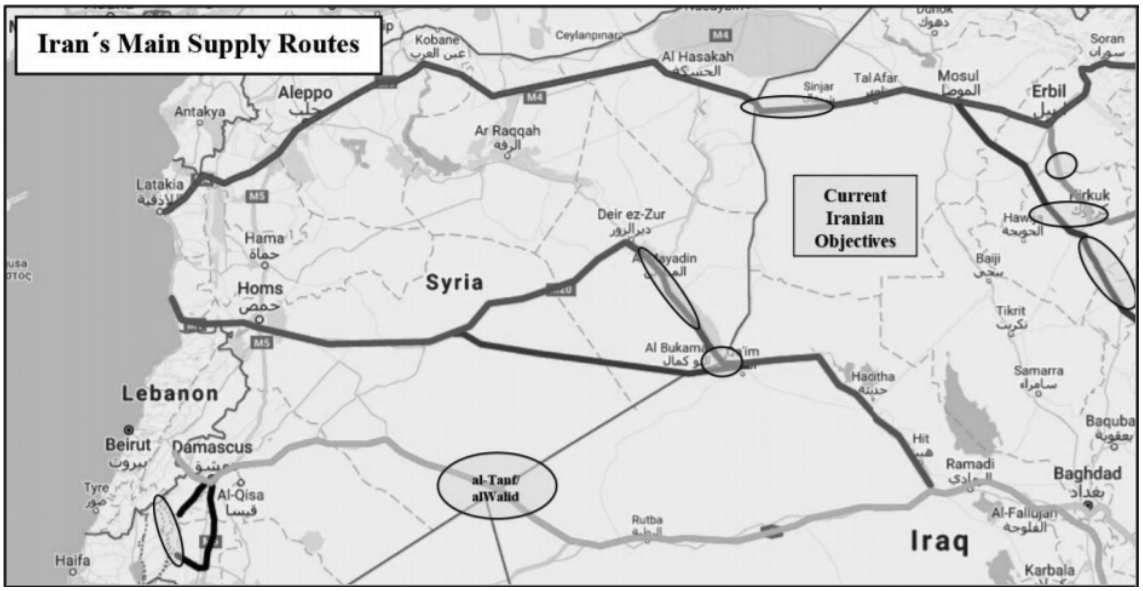
軍事面では、IRGC はその組織化に大きな役割を果たしたシリア国民防衛隊（National Defense Forces: NDF）内のシンパを利用して内戦後の新たな政治体制において影響力を保持しようと考えていた。こうしたイランの思惑を懸念するアサド政権とロシアは、NDF の一部を国軍の師団として吸収し、残りを解体しようとしている[7]。結局、IRGC は NDF 全体を維持するよりも、シリア人民兵を必要数、必要な地域でリクルートする方針に転換し、アサド政権からも黙認されている模様である[8]。イラン本土からレバノンのヒズブッラー（Ḥizbullāh）の拠点までを結ぶ補給ルート上（図 1）の要衝に IRGC の軍事基地を築き、その周囲に地元でリクルートしたシリア人民兵部隊を配置して軍事拠点を防衛するというのが、イランの新たな戦略と考えられる。

多くのシリア人の若者たちが、シリアの東部国境地帯の都市デリゾールや、南部のイスラエルとの国境に近い都市ダラーでリクルートされている。若者たちの間では給料の高いイラン系組織への就職は人気が高く、配属先もイスラエルとの国境に近ければ近いほど高い手当てが出るとの具体的な情報も出回っている[9]。

2019 年にデリゾール及びダマスカス在住者に行ったインタビューを基にまとめられたザイド･アワド（Ziad Awad）の論文によれば、イランは、ロシア軍及びアサド政権軍とともに、シリア東部から IS 勢力を追い出した後、デリゾールとアル・ブーカマル近郊に軍事基地を築き、定着を図っている[10]。軍事拠点には、IRGC の指揮官の下、ヒズブッラーの他に、イラク、アフガニスタン、パキスタンのシーア派民兵が駐屯している。

加えて、革命防衛隊は、地元の部族や国内外に避難し、地元への帰還を希望する人々に対して活発なリクルート活動を行い、相当数のシリア人民兵を傘下に置くようになったと

図 1　イランからレバノンまでの物資補給ルート



（出所）Franc Milburn, “Iran’s Land Bridge to the Mediterranean: Possible Routes and Ensuing Challenges,” *Strategic Assessment*, vol. 20, no. 3, October 2017, p. 39.

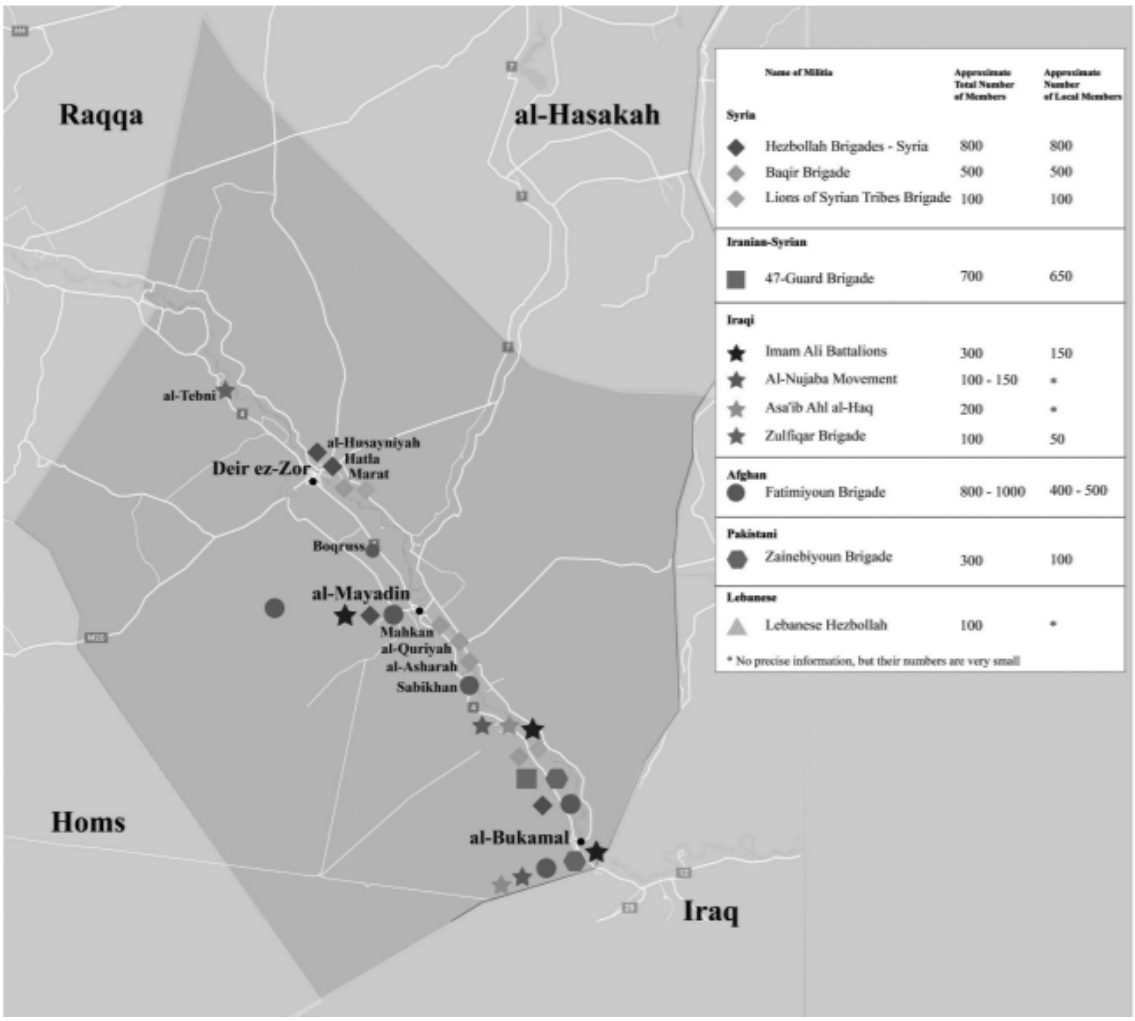
される。国内外の避難民や元反体制派メンバーにとって、イラン傘下の民兵組織に参加することは、①イランの庇護下で身元保証（security clearance）を受けると、逮捕・処罰されることなく地元に帰還でき、安全を確保することができる、②待遇が悪く、時に懲罰的なアサド政権からの徴兵を免除される、③比較的良い給料と職が保証される（月に 140 ～ 200 ドル）、といった利点がある [11]。

デリゾール近郊で活動する革命防衛隊傘下のシリア人民兵部隊として、①バーキル軍団、②シリア部族獅子団（The Lions of Syrian Tribes Brigade: LSTB）、③第 47 防衛軍団、④シリア・ヒズブッラー軍団を挙げることができる。バーキル軍団は、2014 年に IRGC の庇護の下、アレッポ州でバッガーラ（Baqqārah）部族出身者を中心に結成された。2018 年にデリゾール支部を設立したバーキル軍団は、デリゾール州出身の若い男性に対する活発な勧誘活動を行っている。

バッガーラ部族長の家系で政治活動家のナワーフ・バシール（Nawāf al-Bashīr）親子が率いるシリア部族獅子団は、2017 年 6 月にレバノンで出稼ぎ労働をしていたバッガーラ部族出身者を中心に組織された。シリア部族獅子団は、当初、バーキル軍団の傘下に属していたが、デリゾールからダマスカスに避難していた若者たちを組織に加えたことによって拡大した。2018 年に独立したが、同軍団は内紛により 2019 年には 100 名程度に縮小した [12]。

第 47 防衛軍団は、2016 年にハマーとホムス州で、いわゆる「和解交渉」で身分が保証された元反対派の戦闘員を中心に設立され、2017 年末にアル・ブーカマル地域に配置されて以来、地元の若者へのリクルート・キャンペーンを開始させた。ハージ・サルマーン（Hāji

図 2　デリゾール周辺に展開する IRGC 傘下の民兵組織



（出所）Ziad Awad, “Iran in Deir ez-Zor: Strategy, Expansion, and Opportunities,” *Wartime and Post-Conflict in Syria (WPCS) Research Project Report (RSCAS/ Middle East Directions)*, no. 2019/13, European University Institute, October 21, 2019, p. 4.

Salmān）と綽名される IRGC 指揮官を通してイランの直接指揮下にある第 47 防衛軍団は、その待遇のよさのために、シリア政府軍やシリア国民防衛隊から転職する兵士も出るほどの人気の就職先となっている[13]。

シリア・ヒズブッラー軍団は、数十名のハトラ（Ḥaṭlah）出身のシーア派シリア人を中心に創設され、レバノンのヒズブッラー及びイラクのシーア派民兵の指揮下でシリア内戦で闘ってきた組織である。同組織は、2017 年の対 IS 戦前にハトラで大々的なリクルート活動を実施し、シーア派シリア人約 400 名を加えて大所帯となった。2017 年末にハトラに配置されたシリア・ヒズブッラー軍団は、クルド人主体の武装勢力「シリア民主軍（Syrian Democratic Forces: SDF）」支配地域から追い出されたスンナ派青年をターゲットにして新たなリクルート・キャンペーンに乗り出し、2019 年春までに約 400 名のスンナ派シリア人が

身分保証を受けた後に民兵として加入した[14]。

革命防衛隊によるシリア人民兵の組織化と拡大の意図は、いずれイランやシーア派民兵組織がシリアから撤収した後に、イランの命令をシリアで実施する下請け機関として長期的な観点から育成しようというものである。IRGC とシーア派民兵は地元の人々や部族の支持を得るために、軍事力で治安の安定化を図るだけではなく、病院を建設したり、無料の医療奉仕活動をしたり、傘下のシリア人民兵組織の家族や貧者に物資を提供したりして民心の掌握に努めている[15]。

2018 年にデリゾールにイラン文化センターの支部が設立され、地元のエリートとのネットワーク作りや宣伝・布教活動の拠点として活用されるようになった。親イラン・ネットワークに入ったシリア人は、イランというパトロンの下で政治や経済利権にあずかることができる。例えば､有名な思想家の子孫[16]で､アレッポの名家出身の弁護士アブドゥッラー･マジード･カワーキビー（‘Abdullāh Majīd al-Kawākibī）は、2008 年にイランやヒズブッラーを強く弁護する論陣を張ったことを契機にイランと密接な関係を持つようになり、おそらくイランの働きかけで、2018 年にデリゾール州知事に任命された[17]。

同様に、ゴラン高原から追い出されたスンナ派アラブのバハトラ（Bahatrah）部族出身のジハード・ザアル（Jihād al-Za‘al）准将も、2013 年～ 2017 年まで空軍情報部ダラー支部の責任者を務めていた折に IRGC との関係を深め、2017 年 11 月にシリア東部地域の空軍情報部責任者に任命された[18]。

イラン文化センター長には、2013 年以降、在シリア・イラン大使館の命令でハトラやセイエド・ゼイナブ出身のシーア派シリア人とのネットワーキングの任務に従事してきたハージ・アブー・サーデク（Hāji Abū Ṣādeq）が就任した。流暢なアラビア語を操り、デリゾールのコミュニティの内情に精通したハージ・アブー・サーデクは、地元の政治・経済・宗教界の有力者と友好関係を構築することに成功した。

イラン文化センターは、地元のスンナ派シリア人にも参加しやすい様々な文化イベントを開催する一方で、IRGC やシーア派民兵の力を借りてシーア派所縁の地に聖廟を建設し、スンナ派モスクをシーア派モスクに転換するなど活発なシーア派イスラームの布教活動を行っている。イランのシリアでのシーア派布教活動は、1980 年頃に遡り、デリゾール近辺ではハトラ村以外ではあまり成功しなかったが、2017 年以降、デリゾール市の郊外、特に部族の間ではシーア派に改宗するシリア人の数が飛躍的に増加しているという[19]。

2018 年以降、イランはアメリカから再制裁を受けたため、シリアに駐在するシーア派民兵に支払われる給料が 2019 年から大幅に下がるなど、イランの対シリア予算が減額され、その活動に陰りを見せているとの報告もある[20]。また、スンナ派住民が多数を占め、一部には、IS のイデオロギーに影響された住民が存在する中でのイランのあからさまなシーア派教宣活動は、スンナ派の伝統やアイデンティティを破壊しようとする「よそ者」として

の反感を醸成させていく可能性がある。また、2019 年から増加しているイスラエルによるイランの軍事拠点攻撃が続けば、地元の人々が IRGC とシーア派民兵の駐留への不満を高めることは必至である。そして、ユーフラテス河東岸にはクルドの SDF を支援する米軍兵士 500 名ほどが残留して、イランの軍事活動を警戒している。ロシアやアサド政権も必ずしもイランのプレゼンス強化を歓迎していないため、イランのシリアでの影響力浸透と拡大には限界がある[21]。

オストヴァールによれば、イランとクライエントの関係は、①イランのイスラーム体制と最高指導者への忠誠を誓い、②イランの中東地域における戦略目標を支持し、③イラン以外に外部に主要なパトロンがいない場合に、最強である[22]。

内戦後のシリアにおいてイランとアサド政権の関係は、イデオロギーを共有しておらず、ロシアを含め、イラン以外にもパトロン候補が増えていく可能性があるため、必ずしも恒久的かつ強固なものではない。IRGC とシリア人クライエントの関係についても、シリア人民兵や地元のエリート双方ともに身元保証や物質的な利害を動機にイランの保護下に入っているケースが多い。従って、情勢の変化に伴い、競合する勢力が登場したり、地元で反イラン感情が高まったりした場合、イランは魅力的なパトロンではなくなり、クライエントの行動が変化する（イランから距離を置く）可能性が高い。

（4）結び

国境を越えた親イランのシーア派民兵ネットワークを通して近隣国の政治を操ろうとする IRGC の対外戦略は、レバノンのヒズブッラーやイラクのバドル軍出身者から閣僚を輩出し、政権中枢に食い込む形で軍事的にも政治的にも成功したモデルのように見えていた[23]。しかし、イランのシーア派を介した浸透政策は地元の人々の不信感と軋轢を生み出し、その限界が露呈し始めている。2019 年 10 月からレバノンとイラクで大規模な民衆の抗議デモが発生した。両国の市民は既存の政治体制への不満を爆発させ、イラクではシーア派の聖地カルバラーにあるイラン領事館も攻撃の標的になった。シーア派のネットワークやアイデンティティを強調してシーア派民兵を糾合するイランの政策は、各国の国民国家としての凝集性を弱め、宗派間の亀裂を深め、さらにはイラン自体の統合も危うくしかねない危険性をはらむ。

2019 年 5 月以降、ペルシア湾でアメリカとイランの軍事的緊張が高まる中で、イラン国内では、革命防衛隊が次第にロウハーニー（Ḥasan Rowḥānī）政権を追い詰め、優位に立つ場面が増えていった。2020 年 1 月 3 日の米軍による IRGC ゴドゥス軍司令官ガーセム・ソレイマーニー将軍（Qāsem Soleymānī）の暗殺は、強硬保守派によるイラン・イスラーム体制の「軍事化」の最後の仕上げを飾る祭壇の「聖なる生贄」として利用されようとしていた（第 1 章第 3 節「『軍事化』するアメリカの『最大限の圧力』政策に対するイランの対応」

を参照）。しかし、1 月 8 日にウクライナ航空機撃墜事件とそれによって多数のイラン人が犠牲になったことに抗議して、テヘランで千人規模の抗議集会が開催されたことが、これまでの風向きを変えた。ウクライナ航空機の IRGC 航空部隊による誤射と隠蔽が、国を挙げてのソレイマーニー将軍への服喪モードとさらなるイラン・イスラーム体制の「軍事化」に抵抗する、小さくとも重要な動きを生み出した可能性がある。

国外でのイランの介入に反対する地元民の反発、経済制裁による資金難、平和時にはイランより他の勢力を選ぼうとするクライエントの選好、イラン国民の反発が、イランの強硬保守派によるイスラーム体制の「軍事化」の動きの歯止めとなっている。内戦後のシリアにおいても、イランの影響力はある程度維持されるものの、限界がある。必ずしもイラン・イスラーム体制のイデオロギーに賛同しておらず、経済的な利害を基にイラン傘下に入ったシリア人民兵やシリア人政治家、企業家が、情勢変化によってイランから距離を置き、より富裕で国際的な影響力の大きい別のパトロン――例えば、ロシア、欧米諸国、トルコ、湾岸諸国など――を選ぶ可能性は大いにある。また、アサド政権や、ロシア、その他の域内主要国が、イランの勢力拡張を牽制しようとすることは論を俟たない。

― 注 ―

1 Afshon Ostovar, “Iran, Its Clients, and the Future of the Middle East: The Limits of Religion,” *International Affairs*, vol. 94, no. 6, 2018, pp. 1244-1245. シーア派のハザラ族で構成されるアフガニスタン・イスラーム統一党とイラクのシーア派アラブ人の政治組織 SCIRI は単に 12 イマーム・シーア派の信奉者であるだけではなく、正式にイスラーム体制（Velāyat-e Faqīh, 法学者の統治）を採用し、その最高指導者に忠誠を誓った。しかし、両組織とも、米軍占領後のパワー・バランスの変化や、地元の支持者のナショナリズム感情を考慮して、イランから距離を置き、アメリカに接近していった。オストヴァールによる IRGC に関する著書は、*Vanguard of the Imam: Religion, Politics, and Iran's Revolutionary Guards*（New York: Oxford University Press, 2016）である。

2 Sirwan Kajjo and Mehdi Jedinia, “Report: Iran Forming All-Syrian Militia in Syria,” *VOA News*, March 2, 2019.

3 2018 年 2 月 26 日付 BBC Persian 報道「シリアの戦争費はイランにとってどれほどか？」<http://www.bbc.com/persian/iran-features-43157803>, accessed on February 26, 2018. 経済分野で競合しているロシアとイランの対シリア政策の違いを詳細に論じたシナン・ハタヘト（Sinan Hatahet）の論文によれば、米国務省は、イランは 2012 年以来、シリアで 160 億ドル以上を費やしてきたと見積もっており、ハーメネイー（‘Alī Khāmeneī）最高指導者外交顧問のアリー・アクバル・ヴェラーヤティー（‘Alī Akbar Velāyatī）は、テヘランは毎年 80 億ドルをシリアの体制維持に費やし、2012 年以来 480 億ドルを使ったと述べている（Sinan Hatahet, “Russia and Iran: Economic Influence in Syria,” *Research Paper Middle East and North Africa Programme*, Chatham House, March 2019, p. 3）。

4 Hatahet, “Russia and Iran: Economic Influence in Syria,” pp. 3-4. イランは、聖地巡礼ツアーのための観光業への投資を目的として、ダマスカス近郊、アレッポ、ホムス、デリゾールなどに散在するシーア派所縁の聖地近辺の土地をシリア人のクライエントを通して購入しようとしている。加えて、イランは、アサド政権やロシアの権益が既に入っている都市部よりも、イランからレバノンに至るルート上の戦略的要衝に位置する地方都市やシーア派に所縁の地に集中的に資金を投下し、地元との関係づくりに焦点をあてている（Hatahet, “Russia and Iran: Economic Influence in Syria,” p. 16）。

5 Ibid., pp. 2-3, 11.

6 Ibid., p. 5.

7 2011 年 3 月の民衆蜂起後に、スンナ派将兵多数の離反や死傷によって、シリア国軍は内戦前の約 30 万人から半減した。戦闘員を補充するために、アサド政権は、2012 年にシリア国民防衛隊（NDF）を設立した。同隊の推定人数は 10 万人前後とされ、メンバーの資格を認められた兵士は、基礎的な訓練を受けた後、支給された制服と軽火器、無線機を装備し、検問所や居住区近辺の警備を担当する。NDF はアラウィー派やシーア派のみならず、アサド政権を支持するスンナ派、キリスト教徒、ドルーズ教徒など多宗派から構成されている。この NDF の動員、組織化、訓練にイランの IRGC が主導的な役割を果たし、レバノンのヒズブッラーもシリア国内の基地で NDF の新兵の訓練にあたった。貫井万里「イランの対シリア政策――『防衛』か『拡張』か」『平成 30 年度外務省外交・安全保障調査研究事業 反グローバリズム再考　国際経済秩序を揺るがす危機要因の研究――グローバルリスク研究会』（日本国際問題研究所、2019 年 3 月）57-86 頁 ; Christopher Phillips, *The Battle for Syria: International Rivalry in the New Middle East* (New Haven: Yale University Press, 2016), pp. 165-166.

8 Franc Milburn, “Iran’s Land Bridge to the Mediterranean: Possible Routes and Ensuing Challenges,” *Strategic Assessment*, vol. 20, no. 3, October 2017, pp. 35-48.

9 Nir Boms Stephane Cohen, “Iran and the New State of Play in Southwest Syria,” *Tel-Aviv Notes*, January 22, 2019, the Moshe Dayan Center for Middle Eastern and African Studies at Tel-Aviv University <https://dayan.org/content/iran-and-new-state-play-southwest-syria>, accessed on January 3, 2020. Sune Engel Rasmussen and Suha Ma’ayeh, “Iran Ally Hezbollah Pays Syria to Switch Sides,” *The Wall Street Journal*, November 1, 2018 によれば、イランの革命防衛隊は、ロシアの圧力で一部のシーア派民兵をイスラエルとの国境から別の地域に移したものの、残った民兵はシリア国軍兵士の制服を着て偽装をしてゴラン高原にとどまっているという。また、革命防衛隊に代わって、ヒズブッラーがかつてアメリカの資金援助を受けていた反体制派の兵士をリクルートし、傘下のシリア人民兵組織に入れ、その数は 2 千名に上るという。ヒズブッラーがこうした元反体制派兵士に与えているのは、デリゾール近辺で IRGC が行っているのと同様に、「身分保証」をしてアサド政権からの逮捕の免除と、月額約 250 ドルの給料と報道されている。

10 Ziad Awad, “Iran in Deir ez-Zor: Strategy, Expansion, and Opportunities,” *Wartime and Post-Conflict in Syria (WPCS) Research Project Report (RSCAS/ Middle East Directions)*, no. 2019/13, European University Institute, October 21, 2019.

11 Ibid., p. 6.

12 Ibid., p. 5.

13 Ibid., p. 6.

14 Ibid., p. 6.

15 Ibid., p. 7.

16 アブドゥルラフマーン・カワーキビー（‘Abd al-Raḥmān al-Kawākibī）は、1854 年にオスマン帝国支配下のアレッポでサイイドの家系に生まれ、アフガーニー（Jamāl al-Dīn al-Afghānī）やアブドゥ（Muḥammad ‘Abduh）の系譜に属するイスラーム復興の思想家としてイスラーム世界に大きな影響を残した。

17 Awad, “Iran in Deir ez-Zor,” p. 10.

18 Ibid., p. 11.

19 Ibid., pp. 8-9, 17.

20 シリアに駐屯するファーテミユーン師団民兵の給料が 2018 年に 10 万シリアン・ポンド（Syrian Pond: SYP）であったが、2019 年初頭に 6 万 SYP に減額され、2019 年夏には IRGC は地元でのリルクート活動自体を抑制するようになり、あらゆる面で出費を抑えるようになった（Awad, “Iran in Deir ez-Zor,” p. 21）。

21 Ibid., pp. 19-20.

22 Ostovar, “Iran, Its Clients, and the Future of the Middle East,” pp. 1239-1240.

23 Christopher Phillips, *The Battle for Syria*, p. 165.

第 4 節　シリアにおけるイランの動向とイスラエルの対応

池田　明史

(1) 経緯

シリアにおけるイランの影響力伸長と軍事的定着は、2014 年以降本格化した。当初はレバノンから派出されたシーア派民兵「ヒズブッラー（Ḥizbullāh）」を主力に、シリア域内、イラク、アフガニスタン等からのシーア派勢力をこれに加えて、「イスラム国（Islamic State: IS）」や他の反政府勢力に対するシリア政府軍との協働作戦を展開していた。しかし 2015 年、ロシアが空爆戦力を以て軍事介入して以降は、その援護の下に各地で独力の地上戦を展開するに至り、所要兵力をイラン本国から「義勇兵」として投入し始めた。これら各種混成の武装集団を指揮管制するために革命防衛隊、なかんずくそのエリート部隊と看做される「アル・クドゥス旅団」から野戦司令部要員を供給して、体系的な作戦指導に当たらせている。シリア内戦が軍事的にはロシアとイランとに支えられてアサド（Bashashār Al-Assad）政権側の勝勢でほぼ決着した 2019 年に入っても、これらイラン系武装勢力には撤退や解体の動きは全く見られず、むしろ各地に建設した軍事拠点の強化拡幅をはかりつつある。もとより、アサド政権の軍事的勝利はそのままシリアの政治的安定やアサド大統領の生存を保証するものではなく、今後も相当期間の混乱が予想される。同政権をバックアップし続けるためにイランがシリア領内に一定の武力を維持する必要を呼号していることに対して、そのイランを「実存的脅威」と位置付けているイスラエルが神経を尖らせている。実際に内戦中､再々にわたりイラン･シリア両国間に軍事協定が取り交わされており、直近では 2018 年 8 月および 2019 年 3 月に、内戦終結後のシリア国軍再建や軍事協力強化をめぐる協定が調印された。そこでは、「イラン軍事顧問団」のシリア領内への長期的駐留が明確に認められている。同様に、経済面でも復興や産業基盤再建に向けてのイランの投資に関する一連の合意や覚書が成立している。アサド政権としては、こうしたイランの軍事援助や経済投資は内戦で荒廃した領土の治安維持や産業復興に不可欠と考えられているため、イラン系武装勢力の縮小や排除を求めてイランとの関係を悪化させるような姿勢は示せない。

(2) 思惑

シリアのアサド政権の思惑は､このように短･中期的な戦略に基づくものと考えられるが、これに対してイランの目的はより長期的で、軍事・経済にとどまらず、広汎な領域でシリアを自国権益に結合しようと努めているように見える。何よりも、内戦で難民や国内避難民となって人口が流出した地域に、イラン系武装勢力やその家族を移入させることで、シ

リア国内の人口構成の変容を導出しつつある。とりわけ首都ダマスカス周辺やシリア東部のスンニ派住民が逃散した地域への重点的なシーア派移入が目立つ[1]。要するに、イラン系武装勢力をシリア国内の軍事拠点に保全維持するだけではなく、その後背地となる生活圏を創出しようとしているのである。このため、イランはこれらの地域に移入してくるシーア派移民に対して破格の財政援助や食料提供、無償教育などの公共サービスを展開していると伝えられる。また、イランは多岐にわたるシーア派武力集団を最終的にレバノンのヒズブッラーをモデルとした統一組織にまとめ上げようとするかも知れない。しかし、事実上国家内国家ともいうべき自立性をもったレバノンのヒズブッラーとは異なり、シリア国軍の再建強化を掲げるイランとしては、統一組織を創出するとしてもそれは国軍の補完勢力であって、国軍の指揮下に置くか、あるいは国軍への統合を目指すものとなろう。それによって一方でアサド政権との関係悪化を防ぎつつ、他方でシリア軍部におけるイランの影響力の着実な伸長が期待できるからである。

（3）回廊

以上のようなイランのシリア定着に向けた長期的構想の背景にあるのは、イラン＝イラク＝シリア＝レバノン戦略回廊の開削にほかならない。1979 年のイラン革命以降、30 年にわたって孤立し、各種の経済制裁下に置かれたイランにとって、国際的な包囲網から脱して行動の自由を確保するための「生存圏」構築は積年の国家的課題であった。しかし 1980 年代のイラン・イラク戦争以来、戦略的同盟関係にあったイランとシリアとを結節させるにはイラクのフセイン（Saddam Hussein）政権が障害となっていたし、2003 年のイラク戦争による同政権崩壊後もイラク国内の混乱、とりわけ IS の跳梁によってそうした課題の実現は妨げられていた。2017 年にイラクとシリアに跨る IS がほぼ壊滅し、イランは、レバノンで国家内国家を形成するヒズブッラー、内戦に軍事的勝利を収めたシリアのアサド政権、親イラン政府の続くイラクとをつなげて、陸路でテヘランから地中海沿岸までの輸送路・兵站線を建設する蓋然性を手中に収めることとなった。とはいえ、その回廊上には従来、IS の残存勢力や米軍拠点が散在し、必ずしも十全に活用できていたわけではない。しかし、2018 年末にトランプ（Donald Trump）米政権がシリアからの米軍撤兵方針を表明し、その後 IS 残党の掃討作戦が進展した 2019 年 9 月末、シリア＝イラク国境のアル・ブカマル検問所が新たに開設されるなど、回廊の本格的な開削と稼働に向けた条件が整いつつある。回廊を通じてイラン、イラク、シリアの鉄道網を接続すれば、大量の物資・人員を急速にシリアのイラン系勢力やレバノンのヒズブッラーに輸送でき、イランの両国への影響力は飛躍的に高まることになる。すでにイランは、イラク及びシリアとの間に、湾岸に面したイラン南西部のバンダルホメイニ港からシリアの地中海沿岸ラタキア港までの鉄路開設について交渉中であるとも伝えられる[2]。

(4) 障害

シリアにおけるこのようなイランの勢力伸長と軍事的定着には、しかし、幾つかの障害が認められる。内戦に勝利してアサド政権の崩壊というシナリオが遠のいた現在、政権を支えてきたロシアとイランとの利害がこれまで同様に一方向に収斂するとは限らなくなっているのはその一例である。地中海沿岸でロシアが海軍基地としているタルトゥス港の港湾施設の使用をイランがアサド政権に求めた 2019 年 1 月、アサド政権はロシアの抗議を無視してタルトゥス港北方のラタキア港の使用をイランに認めており、実際にイランによる港湾整備が 10 月から開始された[3]。ロシアは、自国軍事基地に近接する地域でのイランの拠点開設に警戒を強めている。また、復興需要を前にして経済的な利権分配においても両国は競合しつつあり、ここでも両国の軋轢は強まるものと見られる。

他方で、戦略拠点を中核として面でその周辺を押さえ、ここに国内外のシーア派を移民させてシリアの人口構成を変容させようというイランの長期構想は、当該地域から流出したスンニ派主体の難民・国内避難民の帰還を否定するものであり、またシリア最大の宗派人口を抱えるスンニ派の影響力を相対化する効果を生むため、当然ながら彼らスンニ派の激しい反発を招くのは必至であろう。アサド政権の宗派的基盤であるアラウィ派にとっても、当面イランの支援が不可欠であるためその対価としてこうしたシーア派移民を黙認しているに過ぎまい。イランを宗家と仰ぐシーア派の跳梁を、アサド政権もしくはその後継権力がどこまで受忍するか、必ずしも明らかではない。さらに、イラン本国においても、シリアに対する膨大な軍事的・経済的投資に対する疑念や批判が拡がっている。国際社会による経済制裁が続くなか、明らかに苦境にあるイラン経済に、シリアへの投資を継続する余力があるのか、そもそもそのような投資が軍事的にあるいは財政的にイランの国民生活の改善にどのように資するのかという問いである。

(5) 対抗

もとより、ペルシャ湾から地中海への陸路を結節する戦略回廊を開削し、シリアにおける勢力の保全と恒久的な軍事拠点の構築を目指すというイランの中・長期計画に対して、最大の障害として立ちはだかるのは、イランとの直接的な軍事衝突も辞さないというイスラエルの存在である。2019 年は、シリア内戦でアサド政権の軍事的勝利が定まる年となり、これを支え続けたイランは着実に国際的な包囲網を切り崩し、イスラエルは逆に孤立感を強めつつある。シリア領内に革命防衛隊などのイラン系軍事勢力が定着し、レバノンに割拠するヒズブッラーと結節してイスラエル北辺の安全を脅かすに至った現在、イスラエル社会にはイラン脅威論が蔓延している。そのイスラエルでは 2019 年 4 月、同年 9 月の両度に渡る総選挙でどの政党も組閣できず、2020 年 3 月に一年のうちで三度目となる総選挙が実施されることになった。この間、現職のベンヤミン・ネタニヤフ（Benjamin Netanyahu）

首相は 11 月に検察によって起訴されたものの、辞任することなく選挙戦を指揮するなど、イスラエル政治は建国以来未曾有の混乱を重ねている。

それでも、選挙の争点はネタニヤフの政治的延命の是非であって、国家の基本政策はどのような政権になろうと変わらない。イスラエルの安全保障にとって最大の課題は、別個の脅威であったレバノンとシリアとが、イランによって結節され、イランから直結する戦略回廊が開削されるのを阻止するという点にある。イスラエルはこうした北辺の軍事的脅威に対抗するため、2017 年以降シリア領内のイラン系軍事拠点への空爆や特殊部隊による攻撃を強め、2019 年にはその範囲をイラク領内に拡大している。戦時と平時との境界を限りなく曖昧にするいわゆる「戦間期戦闘（Campaign Between Wars: CBW）」への転換である。イスラエルは、保有する高度な情報収集・偵察能力を駆使して設営されつつあるイラン系軍事拠点への精密な打撃を重ねてきており、現時点においてイラン側がこれに実効的な対応をとれているとは思われない。シリアやイラクに散開するイラン系勢力の防空能力は脆弱で、イラン本国の空軍や革命防衛隊にはイスラエルのこうした攻撃を阻止できない。唯一、イスラエルによる空爆への抑止となり得るのは、シリアに展開しているロシアの先端防空システムであるが、ロシアにはイランのシリアでの権益を積極的に保全しようという意志に乏しい。内戦終結後にはイランはアサド政権に対する影響力をロシアと競合する相手になるし、何よりもイスラエルに一定の攻勢防御余地を与えておかなければ、シリアにおけるイランの軍事的定着にいわば国民的強迫観念を強めているイスラエルが、その排除に向けて全面的な軍事行動を起こす懸念を排除できないからである。このため、ロシアはイスラエルに対して受忍限度を定めたうえで、局所的な外科的空爆（sergical strikes）の自由を与えているものと見られる。

イスラエルのこのような CBW にもかかわらず、イランの戦略回廊の開削努力は続けられている。それは、シリアの宗派的人口構成を変容させようとする努力と同様に、極めて長期にわたる構想に基づいているからであろう。

― 注 ―

1 Raja Abdulrahim and Benoit Faucon, “Iran Moves to Cement its Influence in Syria,” *Wall Street Journal*, March 26, 2019 <https://www.wsj.com/articles/iran-moves-to-cement-its-influence-in-syria-11553632926>, accessed on March 27, 2019; Yaron Friedman, “Making Syria Shiite: The Iranian Settlement Enterprise,” *Ynet*, February 16, 2017 <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4923474,00.html>, accessed on February 17, 2017; Lina Sinjab, “Iran is Building a New Source of Shia Influence in Syria,” Chatham House, November 2017 <https://syria.chathamhouse.org/research/iran-is-building-a-new-source-of-shia-influence-inside-syria>, accessed on December 1, 2017.

2 Ephraim Kam, *Iranian Stakes in Syria*, Special Publication, November 12, 2019, Institute for National Security Studies, Israel; Raz Zimmt, *A View to Iran*, May 19-June 2, 2019, Meir Amit Intelligence and Terrorism

Information Center <https://bit.ly/2Q1pEWC>, accessed on June 3, 2019; Raz Zimmt, *A View to Iran*, June 30-July 14, 2019, Meir Amit Intelligence and Terrorism Information Center <https://bit.ly/32oRVsP>, accessed on July 15, 2019.

3 Mike Saidi and Nicholas Carl, "Tehran Prepares for Post-War Syria," *Critical Threats*, March 24, 2019 <https://www.criticalthreats.org/briefs/iran-file/tehran-prepares-for-post-war-syria>, accessed on March 25, 2019; Ibrahim Hamidi, "Iran's Presence on Syrian Coast Angers Russia," *Syrian Observer*, April 4, 2019 <https://syrianobserver.com/EN/news/49557/irans-presence-on-syrian-coast-angers-russia.html>, accessed on April 5, 2019; "Back on Track: Railway Linking Iran to Syria through Iraq," *Middle East Monitor*, April 16, 2019 <https://www.middleeastmonitor.com/20190416-back-on-track-railway-linking-iran-to-syria-through-iraq/>, accessed on April 17, 2019.

第 5 節　サウジアラビアの対シリア政策
――「アラブの春」以降の政策の変遷

近藤　重人

サウジアラビアはシリアが「アラブの春」の煽りを受けて混乱する中、基本的にはアサド（Bashar al-Assad）政権と対峙する反体制派を支援し、イランと近い関係にある同政権の打倒を目指してきた。しかし、2015 年 9 月のロシアの空爆以降にアサド大統領がその優位を固め、2018 年 3 月には米国がシリアからの撤退を表明、同年 12 月には UAE などもシリアとの外交関係を回復させるなど、サウジアラビアの意図せぬ方向に事態は推移してきた。サウジアラビアは 2020 年初頭でも 2015 年 12 月に国連安全保障理事会で採択された決議 2254 号に基づき、シリアが新しい憲法と政府を設け、その過程においてアサド大統領が辞任することを政策の基本目標としているが、それが実現する見通しは一層立たなくなっている。

（1）シリアにおける「アラブの春」への対応（2011 年 3 月～ 2015 年 9 月）

2010 年末にチュニジアに端を発した民主化要求運動「アラブの春」は、2011 年 3 月にシリアに波及した。サウジアラビアのアブダッラー（Abdullah bin Abdulaziz）国王は当初、イランと近い関係にあるアサド政権が倒れることよりも、同政権の崩壊によって「アラブの春」の勢いが拡大することを恐れ、アサド政権には暴力ではなく改革によって、この反体制運動を収束させることを期待した。そのため、3 度にわたって自身の息子であるアブドゥルアジーズ（Abdulaziz bin Abdullah）副外相（当時）をシリアに派遣し、アサド政権に反体制派に対する鎮圧を止めるよう説得した。しかし、アサド大統領は一度も彼との面会に応じず、アブダッラー国王の怒りを買った[1]。おそらくはこのことが直接のきっかけとなり、アブダッラー国王はそれまでのアサド容認の姿勢を 180 度転換し、同年 8 月にアサド政権による殺戮は容認できないという旨の声明を発表し、在シリア大使を召還した。そして、シリアの反体制派に対する武器支援も試みられるようになった。

2012 年 7 月にバンダル・ビン・スルターン（Bandar bin Sultan）王子が総合諜報庁長官に就任すると、シリアの反体制派に対する武器支援がさらに本格化した。同年 12 月からはサウジアラビアが購入したと見られるクロアチア製の武器がヨルダンを経由してシリアの反体制派に流入したと見られている[2]。サウジアラビアは反体制派の中でも世俗的な自由シリア軍（Free Syrian Army: FSA）を支援したが、同軍の弱さが明るみになると、2013 年 9 月頃からはイスラーム軍（Jaysh al-Islam）の支援に力を入れるようになったと報じられている[3]。なお、サウジアラビアがこうした支援を行う中、米国のオバマ（Barack Obama）政

権は 2013 年 8 月にアサド政権への攻撃を見送ったため、サウジ側は大きく落胆することになった。

外交面では、2012 年 11 月にサウジアラビアはシリア国民連合（National Coalition for Syrian Revolutionary and Opposition Forces）をシリアにおける唯一の正統な代表と認めるようになり、特に 2013 年 6 月から 2014 年 7 月まで議長を務めたアフマド･ジャルバ（Ahmad Jarba）は、サウジアラビアにも多くいるシャンマール族出身で、同国と近い関係にあった。

（2）ロシア軍事介入後の戦略の練り直し（2015 年 9 月～ 2017 年 3 月）

2015 年 6 月にムハンマド（Muhammed bin Salman）副皇太子はロシアのサンクトペテルブルクを訪問し、プーチン大統領と会談した。そして、翌 7 月に、サウジアラビアはロシアの仲介により、シリアのアリー・マムルーク（Ali Mamlouk）国家安全保障局長を秘密裏にサウジアラビアに迎えた。しかし、サウジアラビアは、イランとシーア派民兵が撤退すれば反体制派支援を止める、国連監視のもとで大統領・議会選挙を行うべきという従来の主張を変更しなかったため、会談は物別れに終わった[4]。ロシアとしては早期のアサド政権のアラブ世界への復帰を意図していたと見られるが、情勢はまだ完全にアサド政権優位とも言えず、サウジアラビアはロシアの要請に満額回答する段階にはまだなかった。

しかし、ロシアは 2015 年 9 月末にシリアで空爆作戦を開始し、シリア情勢はアサド政権に有利な方向に大きく転換した。2016 年 12 月にはアサド政権が反体制派の拠点であったアレッポを掌握した。こうしたアサド政権側優位の流れの中で、サウジアラビアは反体制派への武器支援を行う意義を見出せなくなり、それを停止するに至った。たとえば、2017 年 8 月にサウジアラビアの首都リヤードで開催された反体制派の会合で、ジュベイル（Adel al-Jubeir）外相はシリア問題への関与を減らすと語り[5]、反体制派の最高交渉委員会のナスル･ハリーリー（Nasr Hariri）も軍事支援が 2017 年末に終了したと語っている[6]。

他方、反体制派をまとめるというサウジの外交的な役割は継続し、そのことはアサド政権を支持しているロシアも了承しているようである。2017 年 11 月にはリヤードで反体制派の最高交渉委員会の会合が開催され、アサド政権の退陣を主張した[7]。2018 年 8 月にはジュベイル外相がロシアを訪問し、シリア紛争の政治的解決が必要という立場を再表明した。また、同年 9 月のイドリブ合意については「素晴らしい合意」と支持し、ロシアの努力を評価した。

（3）米国の姿勢軟化とサウジアラビアの対応（2017 年 3 月～ 2018 年 12 月）

（a）アサド政権への姿勢の変化

ロシアがシリアに軍事介入する中、米国でもアサド容認はやむを得ないという見方が出てきた。たとえば、2017 年 3 月にはヘイリー（Nikki Haley）国連大使（当時）がアサド退

陣にこだわらないと発言し、ホワイトハウスのスパイサー（Sean Spicer）報道官（当時）もアサド統治という政治的現実を受け入れると発言、こうした姿勢はサウジアラビアでも紹介された。なお、同年 4 月に米国が化学兵器を使用したとしてアサド政権に対して空爆を行ったことをサウジアラビアは歓迎したが、米国としてはそれ以上の本格的な対シリア軍事介入を行う意思はなく、アサド政権の完全な打倒はやはり遠い目標であった。

2018 年 3 月にはサウジアラビアにおいてもアサド大統領の在位を容認しているとも捉えられる発言が見られた。たとえば、ムハンマド皇太子が米国のタイム誌において、シリアがイランと関係を断ち切るという条件で、アサドは留まることができるという趣旨の発言を行った[8]。ただし、翌月のドゥーマ市での塩素ガスの使用疑惑が起こった後、ムハンマド皇太子は「アサドは留まる」という発言は現状を述べたもので、政策を語ったものではないと自らの発言を修正し、再びアサド政権は退陣すべきという従来の姿勢を示した[9]。

（b）米国のシリアからの撤退

米国のトランプ政権はかねてからシリアにおける活動について、サウジアラビアなどのアラブの友好国が肩代わりするべきという態度を取ってきた。同政権が結成に尽力している中東戦略同盟（Middle East Strategic Alliance: MESA）も、シリアに展開している米軍をサウジアラビアなどのアラブ諸国軍に置き換えることを大きな目標としている。さらに、2017 年末には米軍がシリアに留まって欲しいなら 40 億ドルを拠出するようトランプ大統領がサウジアラビアに要求したとされている[10]。

これとの直接の関係は不明であるが、サウジアラビアは同じ頃、財政面については一定程度シリアの復興に貢献する姿勢を見せた。そうすることで、米軍がクルド系勢力とともに「イスラーム国」から解放したシリア北東部の安定に貢献しようとしたと考えられる。たとえば、2017 年 10 月にサーマル・サブハーン（Thamer al-Sabhan）湾岸担当国務相がシリア北東部を訪問し、同勢力と接触を持った。そして、2018 年 8 月にシリア北東部の復興に 1 億ドルを拠出すると表明した。

米国は「イスラーム国」の支配領域がほぼ消滅したことを契機に、2018 年 12 月にはついに米軍のシリアからの撤退を表明した。サウジアラビアとしては、米軍のシリア駐留がイランのシリアでの一部の活動をけん制する役割を演じていることを高く評価していたため、サウジアラビアのメディアなどではこの突然の発表に対する不満が表明された。他方、サブハーン湾岸担当国務相は 2019 年 6 月にもシリア北東部を訪問し、米軍や現地の部族と会談したが、これは米軍撤退後の同地域に対する関与のあり方を検討するためのものであったと見られる。

2019 年 10 月には米軍のシリア北東部からの撤退が完了したが、この機を捉えてトルコがシリア北東部に侵攻し、サウジアラビアはそれを強く非難した。サウジアラビアは同地

域への経済支援を計画していたこと、また 2018 年 10 月のトルコにおけるサウジ人記者殺害事件を機に両国関係が悪い状態が続いていたこともあり、同国によるシリア侵攻は看過できなかった。なお、トルコの侵攻に際して、サウジアラビアが接触をもっていたシリア北東部のクルド系勢力は、アサド政権への接近を試みており、それがサウジアラビアのアサド政権への政策にどのような影響を及ぼすかが注目される。

（4）アサド容認の波にまだ乗らないサウジアラビア（2018 年 12 月～）

アラブ諸国の間ではアサド政権が優位を確立したことを受けて、同政権との外交関係を復活させる動きが出てきた。たとえば、2018 年 12 月にはスーダンのバシール（Omar al-Bashir）大統領がシリアを訪問したが、その背後にはアサド政権のアラブ世界への復帰を後押しするロシアの働きかけがあったとされる。また、2018 年 12 月には UAE が在シリア大使館を再開し、外交関係を復活させている。UAE については、アサド政権と接近することによって、同政権にシリア国内のムスリム同胞団の活動の取り締まりを期待しているという見方もある[11]。同国は、「アラブの春」以降、ムスリム同胞団に対する取り締まりを強化してきた。

アサド容認の波は、サウジアラビアの強い影響下にあるバハレーンにも及んだ。同国の外相は 2018 年 9 月に国連でシリアの外相と接触し、UAE が大使館を開設した翌日に在シリア大使館を再開させた。バハレーンがサウジアラビアの制止を振り切って外交関係の再開に踏み出したとは考えにくく、おそらくはサウジアラビアの黙認の下、外交関係の再開に乗り出したと考えられる。そうであるのならば、サウジアラビアは完全にはシリアのアサド政権を拒絶していないのかもしれない。

ただし、サウジアラビアは公式レベルでは少なくともまだアサド政権の容認には動いていない。2019 年 1 月にはシリアの側からサウジアラビアにアプローチがあり、マムルーク国家安全保障会議議長がサウジアラビアを極秘訪問し、関係改善について協議したが、突破口は開かれなかった模様である。同月には、ヨルダンで開催されたアラブ 6 か国外相会議で UAE、バハレーン、エジプト、ヨルダンがシリアのアラブ連盟復帰をサウジアラビアに説得したが、同国はそれに応じなかった。

同年 3 月にはジュベイル外務担当国務相が、シリアの「アラブ連盟復帰は時期尚早」との見方を示し、同月にはブリュッセルでイランの部隊とイランが支援する民兵が撤退すべきと発言した。同年 5 月にはサルマーン（Salman bin Abdulaziz）国王がマッカで開催されたアラブ・サミットでイランのシリアへの介入を非難している。同年 10 月のプーチン（Vladimir Putin）大統領のサウジ訪問でもシリアについて何らかの意見交換はされたはずであるが、会談後も特にサウジ側の態度に変化は見られなかった。

サウジアラビアはこれまでもイランに近い勢力とイランの間に楔を打ち込む目的で、あ

えてそうした勢力に接近することがあった。たとえば、2017 年にはそれまで対立していたイラクのシーア派政権に急接近した。しかし、おそらくサウジアラビアにとってシリアのアサド政権は、当時のイラクのシーア派政権と比べても、イランとの関係が強固でありすぎると判断しているのだろう。アサド容認の波がサウジアラビアにまで到達するにはまだ月日がかかると考えられる。

― 注 ―

1 Christopher Phillips, *The Battle for Syria: International Rivalry in the New Middle East* (CT: Yale University Press, 2016), p. 68.

2 "Saudis Step Up Help for Rebels in Syria With Croatian Arms," *The New York Times*, February 25, 2013 <https://www.nytimes.com/2013/02/26/world/middleeast/in-shift-saudis-are-said-to-arm-rebels-in-syria.html>, accessed on January 6, 2020.

3 "Syria Crisis: Saudi Arabia to Spend Millions to Train New Revel Force," *The Guardian*, November 7, 2013 <https://www.theguardian.com/world/2013/nov/07/syria-crisis-saudi-arabia-spend-millions-new-rebel-force>, accessed on January 6, 2020.

4 2015 年 8 月 8 日付 Ahram 報道「ハヤート：ロシアの仲介でサウジ・シリア会談開催」<http://gate.ahram.org.eg/News/722178.aspx>, accessed on February 10, 2020.

5 "Victory for Assad Looks Increasingly likely as World Loses Interest in Syria," *The Guardian*, August 31, 2017 <https://www.theguardian.com/world/2017/aug/31/victory-for-assad-looks-increasingly-likely-as-world-loses-interest-in-syria>, accessed on January 6, 2020.

6 "Syrian Opposition Says U.S. Cannot Afford to Leave Syria Yet," *Reuters*, April 23, 2018 <https://uk.reuters.com/article/uk-mideast-crisis-syria-opposition/syrian-opposition-says-u-s-cannot-afford-to-leave-syria-yet-idUKKBN1HU14G>, accessed on January 6, 2020.

7 "Syria Opposition Meeting in Riyadh Sees No Role for Assad in Transition," *Reuters*, November 23, 2018 <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-opposition/syria-opposition-meeting-in-riyadh-sees-no-role-for-assad-in-transition-idUSKBN1DN1BB>, accessed on January 6, 2020.

8 "Crown Prince Mohammed bin Salman Talks to TIME About the Middle East, Saudi Arabia's Plans and President Trump," April 5, 2018 <https://time.com/5228006/mohammed-bin-salman-interview-transcript-full/>, accessed on January 6, 2020.

9 "Saudi Could Take Part in Military Response in Syria: Crown Prince," *Reuters*, April 10, 2018 <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-ghouta-saudi/saudi-could-take-part-in-military-response-in-syria-crown-prince-idUSKBN1HH26L>, accessed on January 6, 2020.

10 "Trump Wants to Get the U.S. out of Syria's War, So He Asked the Saudi King for $4 Billion," *The Washington Post*, March 17, 2018 <https://www.washingtonpost.com/world/national-security/trump-wants-to-get-the-us-out-of-syrias-war-so-he-asked-the-saudi-king-for-4billion/2018/03/16/756bac90-2870-11e8-bc72-077aa4dab9ef_story.html>, accessed on January 6, 2020.

11 "Why Did the UAE and Bahrain Re-open Their Embassies in Syria?" *Al Jazeera*, January 8, 2019 <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/uae-bahrain-open-embassies-syria-190107165601089.html>, accessed on January 8, 2019.

第 6 節　北シリアに対するトルコの対応

今井　宏平

北シリアはシリア内戦が始まって以来、重要な地域の 1 つとなってきた。バッシャール・アサド（Bashār al-Assad）政権、クルド人組織、ジハーディスト集団、トルコなどの支援を受けた反体制派、さらには国境を接するトルコ自身もこの地域に深く関与している。「イスラーム国（Islamic State: IS）」の力が減退し始めた 2016 年以降、とりわけトルコとクルド人武装組織の対立が北シリアを舞台に激しくなっている。本節では、一連のトルコのシリア越境攻撃を概観するとともに、北シリアでトルコが実現しようとしている安全保障地帯、トルコがなぜ北シリアのクルド人組織、民主統一党（Partiya Yekîtiya Demokrat: PYD）を敵視するのかについて検証する。

（1）これまでのトルコの北シリア越境攻撃

トルコはこれまでシリアに対して 3 回の越境攻撃を実施している。1 回目の越境攻撃は 2016 年 8 月から 2017 年 3 月まで行われた「ユーフラテスの盾」作戦であった。ユーフラテスの盾作戦は IS と、北シリアの大部分を実効支配していた PYD およびその軍事組織である人民防衛隊（Yekîneyên Parastina Gel: YPG）をユーフラテス川の東側に押し返すことを目的としていた。この作戦に続いて、2017 年の春から夏にかけてシリアに隣接するキリス県に近いシリア領内から PYD/YPG を駆逐する「ユーフラテスの矛」作戦も計画されていたようだが、未遂に終わった。2 回目の越境攻撃は 2018 年 1 月から 3 月にかけてアフリンにおいて実施された「オリーブの枝」作戦であった。その目的はトルコ国境の安全保障、およびシリアの領土的一体性を保持する、というものであった。オリーブの枝作戦実施前の時点で PYD は 911 キロにわたるトルコ・シリア国境の 65 パーセント、約 590 キロメートルを支配下に置いていた。3 回目の越境攻撃は、2019 年 10 月 9 日から 22 日までの約 2 週間、タッルアブヤドからラスルアルアインに至る地域のシリア領内 30 キロに亘って展開された「平和の泉」作戦であった。

平和の泉作戦の発端となったのは、10 月 6 日にドナルド・トランプ（Donald John Trump）大統領が発表したシリア北部の国境地帯からの米軍の撤退であった。トランプ大統領の北シリアからの突然の撤退発表は、北シリアのクルド人たちを困惑させた。アメリカ軍が撤退すれば北シリアにトルコが攻め込むであろうことは確実であり、これまで IS との戦闘で貢献していたにもかかわらず、クルド人たちは見捨てられることになったからである。予想通り、アメリカの撤退発表から 3 日後の 10 月 9 日に、トルコの攻撃が北シリアのトルコ国境数か所で同時に始まった。結果的にトルコの越境攻撃を助長させたアメリカ

は、トルコの攻撃を停止させることに躍起になった。トランプ大統領の書簡の送付、経済制裁、さらにはマイク・ペンス（Mike Pence）副大統領を代表に、マイク・ポンペオ（Mike Pompeo）国務長官、ロバート・オブライエン（Robert O'Brien）国家安全保障担当大統領補佐官を交渉のためにアンカラに派遣した。その結果、10 月 17 日にトルコは 5 日間という期限付きの攻撃停止に合意した。

最終的にトルコ政府は、レジェップ・タイイップ・エルドアン（Recep Tayyip Erdoğan）大統領がソチを訪問し、プーチン（Vladimir Putin）大統領と会談した 10 月 22 日に停戦することを宣言した。ソチの会談において両国は、①タッルアブヤドからラスルアルアインにかけての地域に国境から 32 キロの地点まで「緩衝地帯」を設置、② 150 時間以内にタッルアブヤドからラスルアルアイン以外のトルコ･シリア国境沿いの地域、マンビジュ、タッルリファットからの YPG の戦闘員の排除および国境から 30 キロ圏外への撤退、③トルコ･シリア国境沿い 10 キロ圏内ではトルコとロシアが共同でパトロールを実施、という 3 点を確認した。

（2）安全保障地帯設置の模索

北シリアに緩衝地帯を設置することがロシアとの合意で決まったものの、その設置に関してはいまだに不透明な部分が多い。トルコの北シリアへの介入が実行に移されたのは 2016 年以降であったが、トルコは北シリアの緩衝地帯／安全保障地帯に関してはシリア内戦が始まって一年後の 2012 年春からすでに言及していた。

この安全保障地帯の設置が実際に機能したのが、1991 年の湾岸戦争後の北イラクであり、隣国であるトルコはこの作戦に深く関わっていた。安全保障地帯の設置を発案したのは、当時の大統領であったトゥルグット・オザル（Turgut Özal）であり、この案が米英両国に受け入れられ、国連に提出された。この案は、北イラクのクルド人に対して、多国籍軍の保護下、一時的な半自治区を作るというものであった [1]。安全保障地帯はクルド人の難民が帰還するまでの一時的なものであったが、その後、帰還した難民をサッダーム・フセイン（Ṣaddām Ḥussein）政権から保護するために第一次・第二次安寧供給作戦（Operation Provide Comfort）が多国籍軍主導で実施された。こうした経緯もあり、トルコ政府にとって安全保障地帯は隣国の難民・国内避難民を保護する政策の選択肢の一つとして意識されていた。

話をシリア内戦に戻したい。2012 年 4 月 11 日には、当時首相であったエルドアンが「緩衝地帯」の設置の可能性について言及し、同年 8 月末に当時外務大臣であったアフメット・ダーヴトオール（Ahmet Davutoğlu）は、「安全保障地帯」の設置の可能性に関して国連安保理で言及した [2]。この時期、フランスのローラン･ファビウス外相（Laurent Fabius）（当時）は、フランスがトルコと共同でシリアの北部と南部にアサドの主権が及ばない「緩衝地帯」を設置する提案を行い、フランスはこの計画のために 500 万ユーロの援助を行う用意があ

ると発表した[3]。しかし、アメリカなどが安全保障地帯の設置に反対しており、2012 年後半以降、北シリアで PYD が存在感を強め、さらに IS が台頭したことで、安全保障地帯設置の現実味は薄れていった。

一方で、トルコは安全保障地帯の設置にこだわりを見せた。例えば、トルコ政府は IS との対決姿勢を明確にする中で、「イラク・レバントのイスラーム国（Islamic State of Iraq and the Levant: ISIL）フリーゾーン」と呼ばれる安全地帯をシリアのアレッポからジャラーブルスにかけての 90 キロメートルの地域に建設することを模索している[4]。この「ISIL フリーゾーン」建設の目的として、トルコ政府は IS 対策、アサド政権対策、そしてシリア難民の帰還先の確保という 3 点を挙げている。一方で、「ISIL フリーゾーン」の隠された目的の一つは、アメリカの支援を受けながら対 IS 戦を展開していた PYD/YPG の抑制であった[5]。

安全保障地帯の議論は 2019 年に入り再び活発になった。2019 年 8 月 7 日にアメリカとトルコの間で安全保障地帯の設置に関する合意が締結された[6]。とはいえ、アメリカとトルコの PYD の処遇に関する意見は対立していた。アメリカがクルド人も安全保障地帯の保護の対象に含めることを主張したのに対し、トルコはクルド人を保護対象とすることに反対した。その後、9 月 24 日の国連総会においてエルドアン大統領が安全保障地帯の詳細を提示した。エルドアン大統領によると、安全保障地帯はトルコ・シリア国境沿い 480 キロ、国境から 30 キロの地点まで建設する、安全保障地帯内部には 10 の地区と 140 の村を設置する、テロリストの侵入を防ぐハイウェイを建設する、トルコに流入しているシリア難民の 100 万人から 200 万人を安全保障地帯に移動させる、ことが計画された[7]。

とはいえ、どれほどのシリア難民が安全保障地帯に移動するかは不透明である。シリア難民の中には帰還を望んでいる者もいるが、彼らが望むのは故郷への帰還である。トルコに住むシリア難民はアレッポ近郊の出身者が多く、逆にトルコが安全保障地帯を設置する地域の出身者は少ないと見られる。2016 年から断続的にトルコからシリアに自主的に帰還する難民がおり、その数は年々増えている。しかし、その規模は 2016 年から 2020 年初頭までで 8 万 4,000 人に過ぎない[8]。また、安全保障地帯の建設には約 270 億ドルの費用が必要とされ、エルドアン大統領は欧米諸国に協力を呼び掛けているが、先行きは不透明である。

(3) トルコの PYD 観

トルコの北シリア介入の最大の動機が、PYD への敵視である。トルコが PYD を強く敵視する理由は、PYD をトルコ政府がテロリストと批判しているクルディスタン労働者党（Partiya Karkerên Kurdistan: PKK）の一組織として見なしているためである。PKK は党首のアブドゥッラー・オジャラン（Abdullah Öcalan）によって 1978 年に設立された。同組織がトルコ政府と 1984 年に抗争を始めてから、今日までに双方で 4 万人以上が亡くなっている。

オジャランは当初、武力闘争によるクルド人国家の建設を目指していたが、90 年代に抗争が激しくなると、その目標を政治闘争による既存の国境線にとらわれない、トランスナショナルな自治の達成へとシフトした[9]。オジャランは 99 年に逮捕されるが、それ以降も自治を目指す姿勢は継続、むしろ加速した。その背景にはオジャランが獄中で読んだいくつかの本の影響があると言われている[10]。このトランスナショナルな自治に基づく連邦化を具体化したのが、2005 年に設立されたクルディスタン共同体同盟（Koma Civakên Kurdistan: KCK）である。KCK は扇の要であり、KCK の傘下に各国で活動する組織として PKK（トルコ）、PYD（シリア）、クルディスタン自由生活党（Partiya Jiyana Azad a Kurdistanê: PJAK）（イラン）、クルディスタン民主解決党（Partî Çareserî Dîmukratî Kurdistan: PCDK）（イラク）が置かれた。PYD における YPG のように、各国の党には軍事組織も創設された。PYD はシリア内戦以降、よりシリアのクルド人というアイデンティティを強めたと言われているが、オジャランや PKK との関係があることは明らかである。

加えてトルコ政府が問題視したのは、PYD と YPG が対 IS 戦でアメリカを中心とした国際社会の期待に応え、IS との戦いの重責を担い、アメリカからさまざまな援助を受けたことであった。アメリカは PKK をテロ組織に認定しているが、PYD/YPG と PKK の間に関連はないという立場をとってきた。それに対し、トルコは、アメリカから PYD/YPG に渡った武器がいずれ PKK に流れることを危惧している。

（4）まとめ

本小論では、一連のトルコのシリア越境攻撃を概観するとともに、北シリアでトルコが実現しようとしている安全保障地帯、トルコがなぜ北シリアのクルド人組織、PYD を敵視するのかについて検証した。「平和の泉」作戦後、トルコはロシアとともにタッルアブヤドからラスルアルアインまでの地域で共同パトロールを実施している。トルコは北シリアからの PYD および YPG の撤退、両組織とアメリカの連帯を崩すことに成功した。しかし、PYD/YPG はアサド政権と戦略的同盟を結び、ロシアとの関係も維持しており北シリアの自治は失ったものの、組織としての力は維持している。また、安全保障地帯の設置には多額の資金が必要であり、トルコだけでの設置は難しいと見られる。欧米諸国の協力が必要だが、アメリカ、さらには IS の戦闘員の帰還問題でトルコと軋轢を抱えるヨーロッパ諸国がどれだけ前向きな姿勢を見せるかは未知数である。

PYD の壊滅、北シリアでの安全保障地帯の設置に意欲を見せるトルコだが、2020 年はアメリカの大統領選挙もあり、場合によっては 2018 年の中間選挙前のように、アメリカの制裁の対象となる可能性もある。そのため、2020 年はシリアに関して、トルコは慎重に行動することが予想される。一方で、ロシアとの関係を強化しているトルコだが、そのロシアは北シリアの問題ではアサド政権の後ろ盾であり、PYD とも良好な関係を保っている。ト

ルコは北シリアに関与し続けるが、同地域の管理には相当の兵力と資金、そして外交上のコーディネートが必要となるだろう。

― 注 ―

1 Mustafa Aydın, *Ten Years After: Turkey's Gulf Policy (1990-91) Revisited* (London: Frank Cass, 2002), pp. 39-40.

2 Yahya Bostan, "Başkaları ne yaptıysa onu yapacağız," *Sabah*, Nisan 11, 2012 <http://www.sabah.com.tr/Gundem/2012/04/11/baskalari-ne-yaptiysa-biz-de-onu-yapacagiz>, accessed on January 29, 2020.

3 "Fransa ve Türkiye'den "özgürleştirilmiş bölge"ler planı," *Hürriyet*, Eylül 1, 2012 <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/fransa-ve-turkiyeden-ozgurlestirilmis-bolgeler-plani-21357495>, accessed on January 29, 2020.

4 "Turkey, US to create 'ISIL-free zone' inside Syria," *Hürriyet Daily News*, July 25, 2015 <https://www.hurriyetdailynews.com/turkey-us-to-create-isil-free-zone-inside-syria-85906>, accessed on January 31, 2020.

5 "U.S., Turkey Agree to Keep Syrian Kurds Out of Proposed Border Zone," *Wall Street Journal*, August 3, 2015 <https://www.wsj.com/articles/u-s-turkey-agree-to-keep-syrian-kurds-out-of-proposed-border-zone-1438641577>, accessed on January 31, 2020.

6 Carlotta Gall, "U.S. and Turkey Avoid Conflict by Agreeing on Buffer Zone in Syria," *The New York Times*, August 7, 2019 <https://www.nytimes.com/2019/08/07/world/middleeast/us-turkey-peace-corridor-syria.html>, accessed on January 31, 2020.

7 Patrick Wintour, "Recep Tayyip Erdoğan proposes 'safe zone' for refugees in Syria," *The Guardian*, September 24, 2019 <https://www.theguardian.com/world/2019/sep/24/erdogan-proposes-plan-for-refugee-safe-zone-in-syria>, accessed on January 30, 2020.

8 The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, "The Refugees Operational Portal" <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria_durable_solutions>, accessed on January 30, 2020.

9 オジャランが政治闘争を目指すと表明した後も PKK は武力闘争を続けている。

10 オジャランは「民主的共和国」を唱えたレズリー・リプソン（Leslie Lipson）や「ソーシャル・エコロジー」を唱えたムレイ・ブクチン（Murray Bookchin）の考えに共鳴したと言われている。

第 3 章　パレスチナ問題――二国家解決案の終焉と今後の展望

第 1 節　まえがき

池田　明史

(1) 和平プロセスの空洞化

米国のトランプ（Donald Trump）政権の登場以降、国際社会におけるパレスチナ問題の位相は構造的に変化することとなった。少なくとも 2001 年の米国同時多発テロ事件までは、国際社会の中東情勢に対する認識は、パレスチナ問題の解決が中東における他の紛争の解決を容易にするという信憑の上に構築されていた。しかしその後のアフガニスタン戦争やイラク戦争を経て、とりわけ 2011 年以降のいわゆる「アラブの春」で各地に惹起された内戦や騒乱を通じて、パレスチナ問題と他の諸紛争が構造的に連動しているという言説はその信憑性を喪失した。それでも、オバマ（Barack Obama）政権時代までは米国は「二国家解決案」に基づいてパレスチナ国家の樹立に向けた仲介努力を放棄することはなかった。そこでは、1993 年から始動したオスロ合意の枠組みになお幾許かの期待が寄せられ、「中東和平プロセス」の破綻ではなく停滞が問題とされていた。米・露・EU・国連から成る和平仲介四者が繰り返し、和平プロセスの回復を模索し、そして失敗してきたのは、国際社会が未だに「中東の混乱の根幹にパレスチナ問題がある」との伝統的認識の残照のなかにあったからとしか言いようがない。

これに対してトランプ政権は、「パレスチナ問題は多様に存在する中東の混乱の一部に過ぎず、それが解決されても他の諸問題の解決には連動しない」との新たな認識に立ち、事実上和平プロセスの仲介者としての役割を放棄した。2017 年の政権発足直後から、トランプ大統領はパレスチナ問題について「世紀の取引（Deal of the Century）」を提示して和平を実現すると公言してきたが、その内容の公表を棚上げにし続けてきた。この間、2017 年 12 月にエルサレムをイスラエルの首都として承認する旨を宣言し、翌年 5 月在テルアビブ米国大使館をエルサレムに移転している。また、2018 年 8 月に米国務省は国連パレスチナ難民救済事業機関（United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East: UNRWA）に対する拠出金を全面的に停止し、同年 9 月にはワシントン D.C. のパレスチナ解放機構（Palestine Liberation Organization: PLO）の駐米代表部の閉鎖を決定した。

トランプ政権のこうした動きに対して、マフムード・アッバス（Maḥmoud Abbās）議長以下のパレスチナ自治政府は一斉に反発し、アメリカはイスラエルと一心同体であって和平交渉の仲介者としての資格を失ったと非難している。その後も、2019 年 3 月にトランプ政権は、イスラエルが 1967 年の第三次中東戦争でシリアから奪ったゴラン高原へのイスラ

エル主権適用、すなわちイスラエル領への編入を公式に認めるなど、一方的にイスラエルに傾いた政策を打ち出してきた。同様に米国はイスラエルが占領しているヨルダン川西岸地域の一部について、イスラエル領への編入を認めるべきだとの意向を示してもいる。

要するに、1993 年のオスロ合意以来、国際社会が支援し投資してきた二国家解決案に基づく和平構想に対してトランプ政権は完全に逆行する路線を採ってきているのである。このため、中東和平プロセスは実質的に形骸化し空洞化した。直近では 2019 年 6 月にバハレーンで開催された「中東和平経済会合」の実態が、はしなくもその事実を例証している。親イスラエル･反パレスチナの姿勢が明らかなトランプ政権が提示する「経済的平和」構想は、パレスチナ側から見れば、彼らの政治的要求を経済的な見返りによって取り下げさせようとする「賄賂」にほかならない。このため、パレスチナ自治政府は最初から参加を拒否し、交渉相手の不在を理由にイスラエルもまた参加しなかった。和平交渉の両当事者を欠いたまま、主催者であるトランプ政権の呼びかけを無視できず、関係諸国が不承不承集まったに過ぎなかったバハレーン会合は、当然ながら失敗した。5 百億ドル規模の投資計画が喧伝されたにもかかわらず、むしろその実現可能性や財源に疑問符が付けられたことで、和平プロセス復調にはつながらなかったのである。

（2）本章の構成

2020 年初頭現在、パレスチナ問題を取り巻く情勢は概略以上のようなものである。こうした状況を招来したのは、何よりもオスロ合意以降の中東和平プロセスが内包していた構造的矛盾にあると指摘するのが第 2 節「崩壊したオスロ和平プロセスと国際社会」（立山良司）である。和平プロセスが最終的地位に関わる諸問題を先送りとし、いわゆるオープン･エンドで進められたことが蹉跌の要因であったと指摘する一方で、筆者はそのような交渉手法の問題よりもさらに根本的な矛盾を注視する。すなわち、主権国家イスラエルとパレスチナ自治政府との間の「構造的非対称性」にほかならない。そこでは、両者間のそうした跛行的な関係が是正されないままプロセスが惰性で進められたことで、非対称性はさらに拡大し、結果としてプロセスそのものが自壊することになったとの分析が提示されている。プロセスの崩壊は、国際社会が前提としてきた二国家解決案がもはや現実的妥当性を失い、被占領下におかれたパレスチナ住民をイスラエルが実質的に支配するアパルトヘイト型のモデルを現出させつつある。今後も相当長期にわたると見込まれるこのような状況に対し、パレスチナ社会の抗堪性を如何にすれば向上させられるかを模索することこそ、国際的支援の課題であると主張するのである。

そのような非対称性において圧倒的に優位に立ち、格差のさらなる拡大を目指しながら、建国以来最悪ともいえる政治的混乱のなかにあるイスラエルの情勢を取り扱ったのが第 3 節「イスラエル総選挙の含意と展望」（池田明史）である。トランプ大統領との個人的な親

密さを武器に、異様とも見えるアメリカとの蜜月関係を謳歌してきたイスラエルのベンヤミン・ネタニヤフ（Benjamin Netanyahu）首相は、2019年3月のイスラエル議会選挙で連立工作に失敗し、組閣できなかったため、議会を解散して同年9月に再び総選挙を実施した。しかしここでも組閣できず、11月には首相自身が汚職容疑で起訴され、2020年3月に年間三度目の総選挙という異例の事態を迎えた。起訴されても有罪判決が出るまで辞職を強いられることはないものの、これでイスラエル政治史上最長の「ネタニヤフ時代の終わり」が始まったことは動かない。政治勢力配置が膠着化しているため、再々選挙が直近二度の結果と大きく異なるものになるとは考え難い。イスラエル社会の基軸が構造的に右傾化しているなかでの政治的分断は、安全保障や対外政策を左右するものではない。

そのイスラエルとサウジアラビアとの接近をサウジ側から分析するのが第4節「サウジアラビアの対イスラエル・パレスチナ姿勢」（近藤重人）である。既述のように、サウジアラビアをはじめとするアラブ湾岸産油諸国やエジプト、ヨルダンといった関係諸国は、バハレーンの「中東和平経済会合」をボイコットすることはせず、とにもかくにもバハレーンに参集した。その最大の理由は、「イランの脅威」を共有するトランプ米政権の面子を立てるという一点に尽きよう。その際、対米協調を梃子にしてサウジアラビアの対イスラエル宥和姿勢を導出したのがムハンマド皇太子（Muḥammad bin Salmān Āl Sa‘ūd: MBS）とトランプ大統領の女婿であるジャレッド・クシュナー（Jared Kushner）大統領上級顧問との間の個人的関係にほかならないと筆者は分析する。もとよりサウジアラビアはイスラエルとの関係正常化の条件として、2002年の「アラブ和平イニシアティブ」の受諾を掲げており、建て前としては今後も予見しうる将来にわたって公式の国交樹立といった展開はあるまい。しかし、バハレーン会合が物語るように、アラブ諸国にとってパレスチナ問題の重要性が格段に相対化され、イランの脅威が前景化した現在、「敵の敵は味方」という戦略的要請に従えば、イスラエルとの事実上の連携は不可欠となる。

第5節「パレスチナに対する日本の取り組み」（三井祐子）は、こうした構造的非対称性のなかで国際社会が担ってきたパレスチナ自治政府に対する開発支援の課題を、日本の国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）の取り組み事例に基づいて現場の感覚から解説している。多岐にわたるJICAのパレスチナ支援プロジェクトを検討・評価し、人道支援・復興援助・開発協力のそれぞれの段階で実効性のある取り組みに向けての考察が示されている。しかしここでも、占領者イスラエルと被占領者パレスチナとの構造的非対称性に由来する具体的な障害が多く語られている。

第6節「二国家解決案の終焉――トランプ和平案が生み出す現実」（立山良司）は、1月末のトランプ大統領による中東和平案の公表を受け、書き下ろされた『国問研戦略コメント』（2020年3月2日発行）を改稿したものである。トランプ大統領が「世紀のディール」と自賛するこの和平案は、パレスチナ側の要求を全く顧慮しておらず、二国家解決案に最

後のとどめを刺した、と論じられている。筆者は、それでもなお、国際社会はパレスチナを見捨てることなく、支援し続けるべきであると主張している。

第 2 節　崩壊したオスロ和平プロセスと国際社会

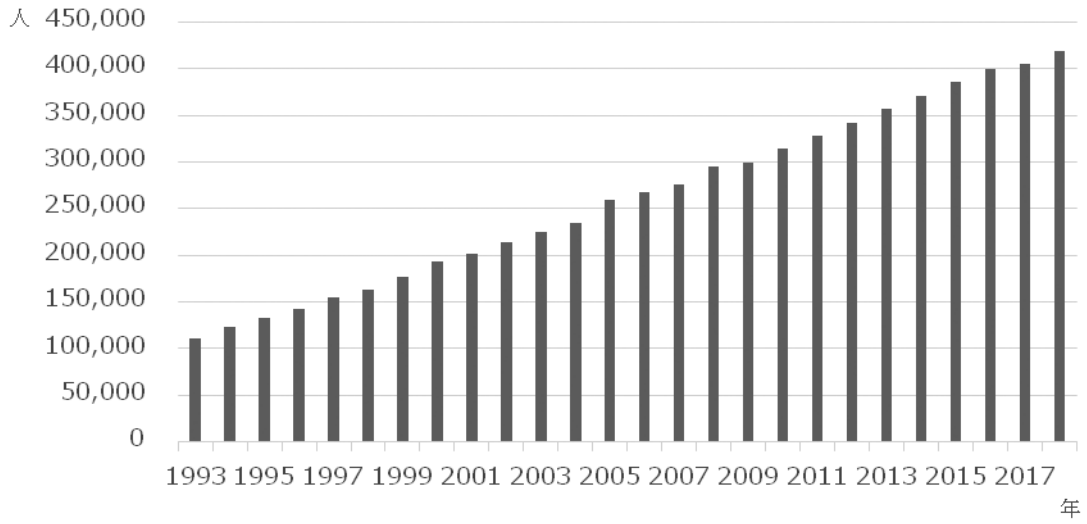
立山　良司

(1) はじめに――失われた二国家解決案の基盤

イスラエル・パレスチナ間の和平プロセスは今や完全に崩壊したといえる。イスラエルとパレスチナ解放機構（Palestine Liberation Organization: PLO）が 1993 年 9 月に調印したオスロ合意（暫定自治合意）[1] の基本的枠組みは二国家解決案の達成だった。つまりイスラエルが 1967 年以来の占領地（東エルサレム、ヨルダン川西岸、ガザ地区）全域あるいは相当部分から撤退し、そこにパレスチナ独立国家を樹立することで、パレスチナ問題の解決を図ることが期待されていた。しかしこの 26 年余､現実はまったく違う方向に進んできた。

1993 年時点で約 11 万人だった西岸のユダヤ人入植者数は、2018 年には 42 万人とほぼ 4 倍になった（図 1)。加えて東エルサレムにも 20 万人超の入植者が住んでいる。これら入植者の一部でも他に移動させることができるほど強い政治力を持った政権は、イスラエルには決して生まれないだろう。さらに米国のマイク・ポンペオ（Mike Pompeo）国務長官は 2019 年 11 月の記者会見で西岸におけるイスラエルの入植地に関し､「民間人による入植地建設は国際法に反しない」と述べ、1978 年以来の歴代米政権の「入植地は国際法違反」との立場を放棄・変更した [2]。米政権の政策変更は、イスラエルによる入植活動をさらに活発化させている。

図 1　ヨルダン川西岸の入植者人口の推移



（出所）イスラエル中央統計局

一方でパレスチナ自治政府（Palestine Authority: PA）が治安、民生両面で権限を有してい

る地域は西岸全体の 18 パーセントに過ぎない[3]。また、イスラエル社会全体の右傾化が進む中、選挙戦では西岸の一部または全部の併合が公然と公約に掲げられるようになった。2019 年 9 月の総選挙直前、ベンヤミン・ネタニヤフ（Benjamin Netanyahu）首相は、政権が維持できれば、ヨルダン渓谷と死海北部沿岸地域をまず併合し、次いで全入植地を併合すると発表した。もしこの公約が実行されれば、パレスチナ独立国家を樹立する領土的基盤は完全に失われる。

ガザの状況はいっそう厳しい。イスラエルは 2005 年のガザからの撤退以降、ガザは自国の占領下にないと主張している。しかし、国際法の解釈は分かれている。2007 年 6 月にハマース（Hamas）がガザを実効支配すると、イスラエル（および部分的にエジプト）による封鎖が開始され、約 180 万人のパレスチナ人住民のほとんどは外に出られない状態が続いている。

この間、ハマースを中心とするガザのパレスチナ武装勢力とイスラエルとの間では軍事衝突が頻発しており、3 回は大規模衝突に発展した。この結果、多数の犠牲者が出るとともに、住宅やインフラ設備などが破壊された。しかし、封鎖のため復興は進んでいない。その結果、ガザの社会経済状態は劣悪で、2018 年の失業率は全体で 52 パーセント、若者だけでは 67.4 パーセントにも達している[4]。なお 2005 年以来、中東和平カルテット[5]はハマースがイスラエルの承認、過去の和平合意の受け入れ、暴力の放棄という 3 条件を満たさない限り、ハマースとは接触しないとの政策（no-contact policy）をとっており、日本などもそれに倣っている。主要ドナーがガザを実効支配しているハマースとの接触を拒否していることが、ガザの復興を遅らせる一因となっている。

（2）構造的非対称性

オスロ和平プロセスはなぜ崩壊したのだろうか。一つにはオスロ合意で想定された交渉の進め方自体が問題を抱えていたからである。イスラエル、パレスチナ双方は暫定自治開始という新たな状況の出現を急ぐあまり、安全保障措置や難民、エルサレムなど最終地位に関わるきわめて合意困難な問題を先送りした。この結果、最終地位交渉はかなり早い段階で行き詰まり、2014 年 4 月を最後に行われていない。イスラエルはこの間も入植活動を継続し、パレスチナ側の不信を増大させた。また 2000 年から 2004 年にかけて続いた第 2 次インティファーダは暴力の応酬をいっそう拡大させ、和平プロセスに対するイスラエル社会の支持を大幅に減少させた。パレスチナ側ではファタハとハマースの対立がいっそう深刻となり、パレスチナ社会内にも対立が及んでいる。

こうした原因に加え、より根本的にはイスラエル、パレスチナ両当事者間に構造的な非対称性が存在していることが和平プロセスを崩壊に導いたといえるだろう。紛争における構造的非対称性は、紛争当事者間のパワーの不均衡や戦略・戦術に関する非対称性ではな

く、地位に関係した非対称性であり、その典型的な例は脱植民地化プロセスで発生する[6]。イスラエル、パレスチナの場合も、前者は主権を有する国家主体であり、かつ占領国である。他方、後者は主権を有しない非国家主体であり、被占領者である。その結果、主権国家であるイスラエルは国内法で様々な法的措置をとり得る上、軍事力の使用に関しても「自衛権の行使」を主張できる。

パレスチナ側から見れば、オスロ和平プロセスは最終的に構造的非対称性を根底から変更するはずのものであった。他方、イスラエル側にも構造的非対称性を変更する考えはあったかもしれないが、このことは交渉プロセスで明確に示されなかった。むしろすでに述べたように、西岸併合が国会選挙の公約に掲げられるなど、近年のイスラエル政治は構造的非対称性をいっそう深刻化させる方向に作用している。

構造的非対称性を反映し、主権国家であるイスラエルはオスロ合意以降も治安対策や経済政策、人やモノの移動、入植活動、水資源などに関し、圧倒的な優位を保持してきた。例えば入植活動は本来、占領地の原状変更に当たり、国際法違反だが、イスラエルは自らが定めた国内法によって入植活動を合法化するとともに、入植者人口を増大させる目的で低利住宅ローンの提供など様々な公的インセンティブを提供してきた。

また、暴力行為に対する法執行に関しても、二重基準という構造的非対称性の問題がある。パレスチナ人の暴力行為に対しては、ほとんどを「テロ」と位置づけ、極めて厳しく取り締まる一方で、ユダヤ人入植者の暴力行為に対しては驚くほど寛大な対応をしている。この問題は国連などでも取り上げられ、国連人権理事会が 2019 年 1 月に出した報告書は、入植者による暴力事件の捜査・起訴が不十分な結果、「暴力的な入植者が処罰の免除を享受している」と指摘している[7]。実際、イスラエルの人権団体イエシュ・ディーン（Yesh Din）によれば、2005 年から 2014 年までの間、入植者の暴力行為に関し 996 件の訴えがパレスチナ人住民によってなされたが、起訴にまで至ったのはわずか 74 件、7.4 パーセントに過ぎず、85.3 パーセントは捜査が途中で打ち切られたという[8]。

一方、PA の権限は法的にも地理的にも極めて限定されている。A 地域では PA が治安権限を有しているが、イスラエルとの治安協力という形でイスラエル軍が行動することもまれではない。こうした状況に関し、PA は治安協力を通じイスラエル軍の「下請け」になっていると批判されており[9]、PA に対するパレスチナ人住民の不信感増大の一因となっている。

(3) 国際社会による支援――理念と現実の乖離

国際社会はオスロ合意を起点とするパレスチナ和平プロセスを冷戦後の平和構築のモデルケースと見なし、大きな関心を寄せた。オスロ合意調印直後の 1993 年 10 月初めには米国の呼びかけで対パレスチナ支援国会合が開催され、多額の支援がプレッジされた。そ

の後も国際社会は対パレスチナ支援を続け、経済開発協力機構（Organization for Economic Cooperation and Development: OECD）のデータによれば、1994 年から 2017 年までの 24 年間に、全ドナーからの政府開発援助（Official Development Assistance: ODA）は合計で 378 億ドル（2017 年固定価格）に上っている [10]。こうした国際社会による対パレスチナ支援が PA の行政能力の向上、西岸やガザのインフラ整備、経済発展に貢献したことは確かである。

だがその一方で、度重なる軍事衝突の結果、支援によって整備されたガザのインフラ施設の多くが破壊された。加えて国際社会による対パレスチナ支援は、パレスチナ和平プロセスが内包している構造的非対称性の問題に取り組んでこなかった。多くのドナーは二国家解決案の実現を呼びかけながらも、「最終地位は当事者間の交渉による」との姿勢を維持してきたからである。2000 年代半ば以降、国際的な支援の実質的な目的は和平達成というよりも、和平プロセスの維持、あるいは PA の生き残りになったとの批判が強まっていることも、国際社会の及び腰ともいえる姿勢を反映している。

さらにドナルド・トランプ（Donald Trump）政権の登場は、米国の対パレスチナ政策を大きく転換させた。トランプは大統領就任直後の 2017 年 2 月に、「一国家案でも二国家案でも、当事者が望む案を米国は支持する」と述べ、二国家解決案支持という従来からの政策の放棄を鮮明にした。さらにトランプ大統領は、2017 年 12 月にはエルサレムをイスラエルの首都と認定し、2018 年 5 月には在イスラエル米国大使館をエルサレムに移転した。こうした一連の政策転換にパレスチナ側が強く反発すると、トランプ政権は国連パレスチナ難民救済事業機関（United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East: UNRWA）への拠出を含め、パレスチナへの支援をほとんど停止した。

それ以上に対パレスチナ支援をめぐる根本的な問題は、和平プロセスそのものが崩壊している状況において、国際社会の援助理念と現実との間に決定的な乖離が生じていることである。1993 年以降、国際社会は二国家解決案の実現によるパレスチナ問題の解決と平和の達成という理念を掲げ、パレスチナ和平プロセスに対する支援を続けてきた。しかし、この理念がもはや現実からかけ離れていることは否定し難い。

(4) むすび――パレスチナ社会のレジリエンス強化の必要性

二国家解決案に代わるパレスチナ問題解決の枠組みとして、以前から議論されてきた考えは一国家解決案である。ただ一国家解決案といっても、内容がまったく異なる二種類のモデルがある [11]。

第一は西岸とガザをイスラエルが何らかの形でコントロールし続けることである。この場合、西岸は占領の継続に留まらず、全部あるいは主要部分がイスラエルによって併合される可能性が強い。いずれにしてもパレスチナ人住民はイスラエルの支配下で「自治」を続けることになる。他方、ガザがイスラエルの占領下にあるか否かの法的解釈は分かれて

いるが、実質的にイスラエルのコントロール下にあることは事実である[12]。この第一のモデルでは、西岸、ガザのパレスチナ人住民は基本的人権をはく奪されたまま、イスラエルのコントロール下に置かれ続けることになる。その結果、イスラエルも民主主義国家という性格を維持できなくなる。その意味でこのモデルは双方にとって好ましい解決案ではない。

第二のモデルは、西岸とガザともにイスラエルの完全な主権下に入り、パレスチナ人住民はイスラエル国民としてユダヤ人と平等な法的権利を有するようになるとの考えである。最近の世論調査結果によると、パレスチナ人の約 30 パーセントの回答者がこの解決案を支持している。一方、ユダヤ人のほとんどはイスラエルの「ユダヤ人国家」としての性格が失われることを恐れ、この考えに反対している。一定のパレスチナ人が第二のモデルを支持する背景には、オスロ合意に基づく二国家解決案が実現可能性を失った上、将来、人口でパレスチナ人がユダヤ人を上回るとの期待があるからであろう。しかし、第二のモデルをどのように実現するかはまったく不明で、今のところ具体的な議論はない。結局、現実には第一のモデル、すなわちイスラエルによるコントロールが今後とも相当長期にわたって続くことが予想される。

こうした状況の中で、国際社会は対パレスチナ支援をどのように位置づけるべきだろうか。西岸とガザのパレスチナ人人口の増加率は高く、PA と国連人口基金の予測によれば、2050 年の人口は 952 万人と 2015 年時点の人口 475 万人の 2 倍になると推定されている。しかも現在でも人口密度がきわめて高いガザの場合、約 2.6 倍の 479 万人にまで増えると見込まれている[13]。これだけの人口を経済的にも社会的にも支えることは容易ではなく、何らの国際支援が必要なことは明らかだ。しかもパレスチナ社会は今後とも長期間にわたり、イスラエルの支配という圧力の下で生存し続けなければならない。

このように相当長期に及ぶと考えられるパレスチナ社会の苦境に対し、国際社会はどのような理念で、どのような援助を継続的に行っていくべきだろうか。この点についてネイサン・ブラウン（Nathan J. Brown）は、次の 2 つの視点を軸に、パレスチナ社会と国際社会の両方が裨益するような長期的な支援を行うべきだと提言している[14]。第一に対パレスチナ支援はパレスチナ内外の危機を解決することはできないが、危機がパレスチナ社会に及ぼす影響をできるだけ低減するような支援を長期的に行うとの視点である。第二に現在の腐敗や抑圧などを含む占領と権威主義体制から生じている害悪を回避し、これから登場するパレスチナ社会の新しい世代や指導者が活用できるような制度や法、慣行などを強化する視点である。

ブラウンが指摘するように、パレスチナ社会はイスラエルのコントロール下で今後も多くの危機に見舞われるだろう。日本を含む国際社会はそうした危機をくぐり抜けられるようなパレスチナ社会のレジリエンス強化を援助理念に、長期的な支援を行うべきであろう。

― 注 ―

1 オスロ合意の正式名称は「暫定自治に関する諸原則の宣言」。

2 ポンペオ長官は民間人による入植地建設が国際法に反しないとの政策変更に関し、①個々の入植地の合法性は、イスラエルの裁判所が判断しているように、個別の状況などを勘案する必要があり、米国政府は個々の入植地の法的地位を表明する立場にない、②西岸の最終地位はイスラエル・パレスチナ間の交渉によるものであり、米国が予断するものではない、③入植地建設は特異な現実、歴史、及び環境を体現している、④入植地建設を国際法違反と主張しても、和平実現に資することはない、の四点を根拠として指摘している。U.S. Department of State, Secretary Michael R. Pompeo Remarks to the Press, November 18, 2019 <https://www.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-remarks-to-the-press/>, accessed on January 7, 2020.

3 西岸は A、B、C の 3 地域に分かれており、それぞれが西岸全体に占める割合は A 地域 18 パーセント、B 地域 22 パーセント、C 地域 60 パーセントとなっている。治安権限を含む一定の統治権を PA が有しているのは A 地域に過ぎず、B 地域における治安権限はイスラエルと共管になっている。他方、C 地域は完全にイスラエルの管轄下にある。

4 World Bank Group, *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, April 30, 2019, p. 6.

5 米国、ロシア、ヨーロッパ連合（EU）、国連の四者からなる協議体。

6 Giorgio Gallo and Arturo Marzano, “The Dynamics of Asymmetric Conflicts: The Israeli-Palestinian Case,” *Journal of Conflict Studies*, Vol.29, April 2009, p. 34.

7 Human Rights Council, *Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and in the occupied Syrian Golan (A/HRC/40/42)*, January 30, 2019, para. 55.

8 Yesh Din, *Mock Enforcement: The Failure to Enforce the Law on Israeli Civilians in the West Bank*, May 2015, p. 31.

9 Diana Buttu, “Why the Palestinian Authority Should be Shuttered,” *The New York Times*, May 26, 2017.

10 OECD, *Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a]* <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE2A#>, accessed on June 24, 2019.

11 Yousef Munayyer, “There Will Be a One-State Solution: But What Kind of State Will It Be?” *Foreign Affairs*, Vol.98, No.6, November/December 2019, pp. 30-36.

12 Hanne Cuyckens はイスラエル撤退後のガザの法的地位について、国際法に照らしガザがイスラエルの占領下にあるとはいえないとしながらも、イスラエルは依然としてガザ及びその住民を相当程度コントロールしており、それ故、イスラエルはガザに対しいかなる責任も負っていないとの主張は受け入れられないと論じている。Hanne Cuyckens, “Is Israel Still an Occupying Power in Gaza?” *Netherland International Law Review*, Vol.63, 2016, p. 293.

13 National Population Committee, State of Palestine, and UN Population Fund, *Palestine 2030―Demographic Change: Opportunities for Development*, 2017, p. 11.

14 Nathan J. Brown, *Time to Rethink, But Not Abandon, International Aid to Palestinians*, Carnegie Endowment for International Peace, December 2018, pp. 13-17.

［追記］トランプ米大統領が 2020 年 1 月末に発表した中東和平案に関しては、第 3 章第 6 節を参照されたい。

第 3 節　イスラエル総選挙の含意と展望

池田　明史

(1) イスラエル第 21 期・第 22 期議会（クネセト）総選挙

2019 年 4 月 9 日に実施された第 21 期議会総選挙では、ベンヤミン・ネタニヤフ（Benjamin Netanyahu）首相率いる右派政党リクードが議会定数 120 議席中の 35 議席を得て第一党となり、他の右派・極右派・宗教諸政党と連携して、ほぼ選挙前通りの連立内閣が樹立される見通しであった。リクードを中心とした右派陣営の議席数は 50 で、これに二つの宗教政党の 15 議席を加えれば、安定多数は動かないものと思われた。この選挙結果それ自体は必ずしも驚くにあたらず、たとえリクードが第一党の座を失うことがあっても、結局はネタニヤフ続投の下に右派＝宗教派連立政権が更新されるだろうと予測されてはいた。しかし、選挙戦直前になって野党統一会派「青と白」が結成され、イスラエル国防軍の制服組トップとして声望を集めていたベニー・ガンツ（Benny Gantz）元参謀総長がその党首に担ぎ上げられると、中道勢力を中心に、右派からも反ネタニヤフ層の支持が寄せられることになった。最終的に「青と白」はリクードと並ぶ 35 議席を獲得し、得票率でも両者はほぼ拮抗する結果となった。ルーベン・リブリン（Reuven Rivlin）大統領は、連立工作に成功する可能性がより高いと評価されたネタニヤフに組閣を要請したが、組閣期限の 5 月 29 日までに他党との連立交渉がまとまらず、自ら議会解散法案を提出して 9 月 17 日の解散再選挙が決まった。

連立政権の樹立失敗により、総選挙から半年を経ないで再選挙となった第 22 期議会総選挙は、当初予想された通り政治勢力配置に本質的な変化はなく、「青と白」33 議席、リクード 32 議席と二大政党は再び拮抗した。第二党とはなったがここでも連立工作の成功可能性がより大きいと判断されたネタニヤフが最初に組閣を要請されたものの、10 月 21 日に連立交渉の不調により組閣を断念、ここでリブリン大統領が「青と白」のガンツ党首に組閣を要請する運びとなった。

(2) 混乱の背景

イスラエルでは 1948 年の建国以来、ひとつの政党が議会の過半数を占めたことは一度もなく、これまでの政権はすべて連立内閣である。連立の類型には大きく三つのパターンがあった。労働党を軸とする左派連立、リクードを中核とする右派連立、そして労働党とリクードとが妥協して出現する大連立がそれである。正統派ユダヤ教徒を支持基盤にする宗教政党は、どのパターンにおいても政権に加わって利得を得ようとする日和見主義を貫いてきている。しかしながら、21 世紀に入って左派陣営はほぼ全面的に崩壊し、そのために

連立のパターンは右派連立以外に現実性を持たなくなった。左派の崩壊を象徴しているのが、その核であった労働党の凋落である。1977 年にリクードが政権を奪取するまで、建国から一貫して政権与党の最大勢力であり続けた労働党は、80 年代と 90 年代には常に 30 ～ 40 議席を維持し、得票率も 20 ～ 30 パーセントを確保していた。その後一転して漸減し、今次両選挙に至っては僅かに 6 議席、得票率は 4 パーセント台にとどまった。

かつて労働党など左派陣営に票を投じていた有権者が「青と白」の支持層に転じたと考えられるため、「青と白」を中道左派連合とみなす分析も見られるが、同党は左派陣営とは明らかに異なる国家主義的な志向を隠していない。「青と白」は明らかに中道右派連合にほかならず、左派のイデオローグではありえないと言うべきであろう。要するに、イスラエル社会は全体として右傾化し、左派の支持層が絶対数を減らして中道ないし中道右派へと宗旨替えをしたことになる。同様の現象は、実は右派陣営においても出来している。非合法の泡沫政党を除けば、かつてリクードはイスラエル政界の勢力図で最も強硬な右翼政党と位置付けられていた。しかし、21 世紀になるとリクード以上に矯激な民族主義や国粋主義を掲げる勢力が次々に旗揚げし、議席を得るようになって、リクードの主張は相対化されることとなった。

(3)「基本法―ユダヤ人国家」

こうした趨勢を象徴するのが、2018 年 7 月に成立した「基本法―ユダヤ人国家（Basic Law: Israel-the Nation State of the Jewish People: NSL」である。これは、「イスラエル国家がユダヤ人の民族国家であって、その主権領域内における民族自決権はユダヤ人によってのみ専権的に行使される」旨を内外に闡明するものであった。この結果、従来はヘブライ語と並んで公用語とされていたアラビア語はその地位を失い、ヘブライ語のみが国家公用語と規定され、ユダヤ人入植地の建設・発展は民族理念の具現化として積極的に推進されることが法規範に明記されるなど、イスラエルはその「ユダヤ人性」を著しく強調することとなった。

もともとイスラエル国家は、1948 年の建国宣言文書に明記されているように、「（ユダヤ人の）民族国家」であると同時に「（すべての国民に平等に開かれた）民主国家」であるという自己規定の上に成立した。当然ながらこの民族原理と民主原理とは、突き詰めれば相互に矛盾し衝突する。歴代の政権は、国家がその出生時から胚胎した二つの構成原理の構造的矛盾に対して、その顕在化を回避すべく如何にして両者の均衡を図るかという課題を背負ってきた。しかし 2009 年以降 10 年に及ぶネタニヤフ現政権において、その均衡は徐々に民族原理優位に傾き、「基本法」の成立によってそのような趨勢はほぼ決定的なものとなったのである。

(4) ネタニヤフ訴追問題

いずれにせよ、4 月総選挙と 9 月総選挙の間においてイスラエル社会の右傾化という構造的な規定要因に特段の変動があったわけではなく、内外の政策課題や政治的・経済的な争点もそのまま持ち越されている。再選挙が実施されても、その結果は基本的に同様となるであろうことは容易に推察された。にも拘らず、イスラエルは再選挙に突入した。その最大の理由は、現職のネタニヤフ首相の汚職疑惑に対する検察の捜査が進展しつつあるというところにあった。収賄および背任等で 3 件の涜職容疑をかけられているネタニヤフは、10 月初旬以降、検察当局の起訴事前審問を受ける日程が固まったのである。これに対して、4 月選挙の結果、右派＋宗教政党で過半数を制して首相続投を勝ち取り、連立与党を固めて首相在任中の起訴猶予を認める法案を採択しようとしたネタニヤフの思惑は、リクードよりもさらに右寄りの政策を掲げる政党「イスラエル我が家」の離反によって潰えた。ここに至ってネタニヤフは、革めて政権基盤を拡幅する必要に迫られ、再選挙という賭けに打って出たのである。彼の選挙戦は、したがって、右派ブロック内での票田の奪い合いと、アラブ系有権者の投票阻止という戦術に焦点化された。前者は、右派の支持層のリクードへの取り込みや、極右泡沫政党（「ユダヤの力」等）への支援によって、裏切った「イスラエル我が家」の弱体化を図るものであった。後者は、例えばアラブ系市民居住地域の投票所に「選挙違反防止のための」監視カメラを設置するなど、さまざまな恫喝や嫌がらせを駆使して彼らを棄権させ、結果としてアラブ系政党（「統一リスト」）や左派へ流れる票を減殺しようとするものであった。

(5) 総選挙・再選挙結果の含意

9 月再選挙の結果は、ネタニヤフの賭けが失敗に終わったことを示している。右派ブロック内ではリクードが 3 議席減の 32 議席、「イスラエル我が家」が 3 議席増やして 8 議席、ネタニヤフが支援した極右の「ユダヤの力」は、得票率 3.25 パーセント以上という「足切り」要件を満たせずに議席ゼロとなり、同党に誘導した票はすべて死票と化した。また、アラブ系市民に対する恫喝は、むしろ彼らの危機感や焦燥感を煽る効果をもたらし、彼らの投票率は 4 月選挙より 10 ポイント以上も上昇し、アラブ系の「統一リスト」を 13 議席の第三勢力に押し上げたのであった。このため、これまで一気呵成に進められてきたイスラエルの「ユダヤ人国家化」の勢いは多少なりとも殺がれる可能性はある。

イスラエル社会の基軸が構造的に右傾化する趨勢の中、2019 年に実施された両度の総選挙の最大の争点は、10 年間続いた現行のネタニヤフ内閣について、現職首相が汚職疑惑で起訴されるという事態に立ち至ったとしても、なおその継続を支持するか否かというところにあった。そしてネタニヤフは、両度に渡って最初の組閣要請を受けたものの、いずれも失敗した。替わって「青と白」のガンツ党首が連立工作を進めたが、これも不調に終わ

り、2019 年 12 月、イスラエルでは一年間に三度目となる総選挙すなわち第 23 期のクネセト総選挙が 2020 年 3 月に実施されることになった。再々選挙実施の決定に先立つ 11 月には、検察当局が正式の政権成立までの事務管理内閣であるとはいえ、現職首相であるネタニヤフの起訴に踏み切った。訴追を受ける立場になりながらネタニヤフは 2020 年 1 月のリクード党首選に勝利して、引き続き右派・宗教派ブロックを率いて選挙戦に臨む姿勢を明らかにしている。イスラエルはここに、1 年にわたって選挙による正統性に則った政治権力の不在という建国以来最大の政治的混乱を経験することとなった。今後の政治的展望は、ネタニヤフ訴追問題の動向によって大きく左右されることになろうが、長期にわたるネタニヤフ政権の終わりが始まったとの事実は動かない。

(6) 膠着化する政治勢力配置

再々選挙に向けて、諸政党間、とりわけ小政党各派の間では合従連衡の試みが繰り広げられた。それは要するに、既述の得票率 3.25 パーセントという足切り要件を満たすため、党派の独自性を犠牲にしてでも統一会派を構築しようとする動きにほかならない。それでも、こうした動きが前二回の総選挙と大きく異なる結果につながるとは考え難い。党派間の合従連衡は、基本的には左派ブロックおよび右派・極右派ブロックそれぞれの内部における弱小政党同士の野合にほかならず、左派が中道の「青と白」と、右派がリクードとそれぞれ結んで両ブロックが対峙するという構造に変化はないからである。もとより、構造的な変化ではなく、状況的な変化の可能性は認められよう。そのカギを握るのは、右派政党「イスラエル我が家」の動向である。同党の政策はユダヤ国粋主義に傾いているものの、それはどこまでも世俗主義的な右翼イデオロギーであって、宗教色は希薄である。むしろ、ユダヤ教正統派に認められている兵役免除や手厚い福祉予算といった特権を徹底的に批判し、宗教政党とは犬猿の仲にあるといっていい。ネタニヤフ政権から離反したのも、ひとつには同政権が宗教政党に依存しすぎていることへの反発からであった。「イスラエル我が家」のアヴィグドール・リーバーマン（Avigdor Lieberman）党首は、一貫して「青と白」・リクード・「イスラエル我が家」による世俗主義大連立政権を呼号してきた。ネタニヤフが宗教政党との連携に固執した結果、そのような大連立政権構築の可能性はなくなった。これに代わって取りざたされたのは、「青と白」と「イスラエル我が家」の世俗主義小連立のオプションであったが、そうした小連立が成立するためには、アラブ政党「統一リスト」の協力が前提とされた。もっとも、「統一リスト」は反シオニズムを掲げているため、協力はいわゆる閣外協力にとどまることになる。しかし、強烈な国粋主義シオニズムを標榜する「イスラエル我が家」が、如何なる形であれ反シオニズムのアラブ政党と連携することは考えられず、この小連立構想も現実味を持たない。かくしてイスラエルの政局は、左派・中道右派ブロックと右派・極右派・宗教派ブロックとの対抗軸と、世俗主義と宗教政党と

の対立とがそれぞれ連動しつつ膠着して、完全な行き詰まり状態にある。こうした膠着状態が打破されるには、何らかの理由で「イスラエル我が家」が宗教政党もしくはアラブ政党との妥協に傾くような、状況的な変化が必要になってくるのである。

いずれにせよ、キャスティングボートを握るのが国粋主義政党「イスラエル我が家」である事実が如実に物語っているように、再々選挙の結果、どのような政権が登場するかに関わらず、イスラエルの対外的な強硬路線は維持されることになろう。とりわけネタニヤフ政権下で完全に暗礁に乗り上げているパレスチナ和平交渉については、現在の凍結状況に変化が起きる展望はない。ヨルダン川西岸のファタハ（Fatah）とガザ地区のハマス（Hamas）とに分断され、しかもファタハが握るパレスチナ自治政府がその統治能力の欠落を露呈している中で、和平プロセスにおける「交渉相手の不在」という認識がイスラエル社会に浸透しているからである。また、社会全体の右傾化を投影した形で、2017 年 2 月にはユダヤ・サマリア入植地規制法（Judea Samaria Settlement Regularization Law: RL）が議会で可決成立し、それまで政府の許可なく建設され、あるいは拡張された西岸地域の入植地を過去に遡及して合法化する措置がとられることともなった。同法は違憲の疑いありとする司法長官の見解に基づき、最高裁判所の審議に付され、2020 年初頭の段階ではなお施行されていない。それでも、占領地における入植地建設の合法性をめぐって、このような遡及効果を認める法案が可決されること自体、イスラエル社会での民族原理と民主原理との均衡が前者優位のうちに崩れつつある状況を明証するものといえよう。

(7) イラン脅威論の蔓延と戦略方針の転換

ネタニヤフは、自身の長期政権の最大の外交的成果を問われれば、トランプ米政権をイラン核合意から離脱させたことを嚆矢とするイラン包囲網の構築を挙げるだろう。しかしそのトランプ大統領の対イラン姿勢には、明らかにブレが見られる。とりわけ、米政権内で対イラン最強硬派と目されていたジョン・ボルトン（John Bolton）大統領補佐官の解任によって、イスラエルが望むような「武力制裁も辞さない」対決姿勢は期待できなくなっている。これによって、サウジアラビアも従来のイラン敵視一辺倒の対応を変化させつつあるかに見える。シリア内戦がアサド（Bashshār al-Asad）政権側のロシア・イランの勝勢裏に進展し、トルコがロシア・イランと調整のうえでクルド掃討に乗り出し、そしてアメリカはそのクルドを見捨ててシリアから撤退しつつある。こうしためまぐるしい情勢変化の下で、イランは着実に包囲網を切り崩し、イスラエルは逆に孤立感を強めている。とりわけ、シリア領内にイスラーム革命防衛隊（Islamic Revolutionary Guard Corps: IRGC）などのイラン系軍事勢力が定着し、レバノンに割拠するシーア派民兵ヒズブッラー（Ḥizbullāh）と結節してイスラエル北辺の安全を脅かすに至った現在、イスラエル社会にはイラン脅威論が蔓延している。

イスラエルの次期政権が誰を首班としようが、その最大の課題はこの北辺の脅威への対応である。これまではそれぞれ別個の脅威であったレバノンとシリアとが、イランによって結節され、イラン＝イラク＝シリア＝レバノンを直結する戦略回廊が開削されて、イスラエルはその軍事的脅威に対抗するため、真剣に「第一次北方戦争」の準備を始めている。

かつてイスラエルは、独自に設定した交戦事由を開示し、その一線を越えた場合に軍事行動に踏み切るという態度に終始していた。例えばシリア内戦の場合、ゴラン高原を含むイスラエル支配地域に直接武力攻撃があったり、ヒズブッラーに対する先端兵器や技術の移転がなされようとしていると判断されたりすれば、間髪を入れずこれに武力で対抗するという方針であった。しかしシリアにおけるイランの軍事的定着の進展は、イスラエルのそのような方針を劇的に変化させた。従前のような個別具体的な交戦事由を放棄して、イラン系軍事勢力の定着阻止を目的として、日常的に軍事行動を展開するという姿勢に転換したのである。いわゆる戦間期戦闘（Campaign Between Wars: CBW）にほかならない。

（8）結び

2020 年 3 月に予定されるイスラエル再々選挙の結果が、これまで両度の選挙と大きく異なるとは考え難い。イスラエル社会の基軸が構造的に右傾化しているなかで、ブロック化した政治勢力配置が膠着の度合いを強めつつあるという事実それ自体に変化はないからである。また、内政的にも外交的にも、抱えている課題はそのまま持ち越され、これに対する対応にもほぼ選択の余地はない。一年間に三度目となる総選挙の実施という極めて異例の事態は、そのままイスラエル社会の右傾化の中の分断化・断片化が抜き差しならない硬直的状況に陥っていることを物語るというしかない。

第 4 節　サウジアラビアの対イスラエル・パレスチナ姿勢

近藤　重人

近年、サウジアラビアのイスラエルとの接近が取りざたされている。両国ともイランという脅威を共有しており、また米国のトランプ（Donald Trump）政権が両国の接近を後押ししていると見られるからである。しかし、サウジアラビアは東エルサレムを首都にしたパレスチナ国家の樹立などを掲げる「アラブ和平イニシアティブ」という中東和平提案を堅持し、そのもとでしかイスラエルとの外交関係の樹立はありえないという立場を基本的に維持している。また、パレスチナ問題における伝統的なパートナーであるパレスチナ自治政府とは概ね良好な関係を維持するものの、ガザ地区を支配するハマース（Hamas）に対しては厳しい姿勢を貫いている。以下では、これらの諸点について概観したい。

(1)「アラブ和平イニシアティブ」の原則

サウジアラビアの中東和平政策の諸原則は、2002 年 3 月にアラブ連盟の中東和平政策として発表された「アラブ和平イニシアティブ」の中に凝縮されている。その要点は、イスラエルが第三次中東戦争以前の境界線に戻り、ヨルダン川西岸とガザ地区に東エルサレムを首都とするパレスチナ国家が建設されることなどと引き換えに、イスラエルと平和条約を締結するというものである[1]。同構想は依然としてサウジアラビアの対イスラエル・対パレスチナ政策の基本であり続けている。

この「アラブ和平イニシアティブ」が政策の基本であるために、最近の米国またはイスラエルによる既成事実化の動きについても原則的な立場から批判が加えられている。たとえば、トランプ政権が 2017 年 12 月にエルサレムがイスラエルの首都であると認定する直前、サルマーン・ビン・アブドゥルアジーズ（Salmān bin ‘Abd al-‘Azīz Āl Sa‘ūd）国王は同大統領に電話で直接反論した。東エルサレムを含んだエルサレムがイスラエルの首都となれば、「アラブ和平イニシアティブ」が掲げる東エルサレムを首都としたパレスチナ国家の独立は実現不可能となるからである。

また、2019 年 3 月に米国がゴラン高原におけるイスラエルの主権を認定した時にも、同様に反発した。これは、とりもなおさず第三次中東戦争で獲得した領土を認めないという「アラブ和平イニシアティブ」の原則に照らした対応である。現在のサウジアラビアとシリアのアサド（Bashshār al-Assad）政権は、シリア内戦勃発以降、断交状態が続いているが、かといって「アラブ和平イニシアティブ」の原則を放棄するには至らなかった。なお、こうした一連のトランプ政権の一方的な認定行為に対して、サウジアラビア政府は、電話や声明での反発以上の行動には出ておらず、米サ関係に与えた影響は限定的であると言える。

(2) ムハンマド皇太子とクシュナー上級顧問の関係

このような「アラブ和平イニシアティブ」という大原則を踏まえれば、イスラエルが妥協しない限り、サウジアラビアが同国の立場に歩み寄ることはあり得ないように思えるが、それにもかかわらず、両国の接近が噂されているのは、米国のジャレッド・クシュナー（Jared Kushner）大統領上級顧問とサウジアラビアのムハンマド・ビン・サルマーン（Muḥammad bin Salmān Āl Sa‘ūd）皇太子の関係があるからである。両者はトランプ政権が発足して以来何度も会合を重ね、イラン問題を含めて広範な意見交換を行っていると考えられるが、クシュナー顧問が練っているとされる「世紀のディール」と称される中東和平案についても協議していることが伺われる。

たとえば、2017 年 12 月 3 日付のニューヨーク・タイムズは、ムハンマド皇太子がパレスチナのマフムード・アッバース（Maḥmoud Abbās）大統領に対して、東エルサレムの解放を諦め、東エルサレム郊外にあるアブー・ディースを首都にするということで妥協せよと迫ったと報じている [2]。この真偽は明らかではないが、ムハンマド皇太子がクシュナー顧問の要請に応える形で、パレスチナのアッバース大統領に対して圧力を加える役回りを演じたというのは、考えられない話ではない。ただし、後述するように、サルマーン国王が、2018 年 4 月に「アラブ和平イニシアティブ」の原則を再び全面に出した「エルサレム・サミット」を開催して以降は、ムハンマド皇太子とクシュナー顧問の中東和平に関する協力は下火になった感がある。

その後しばらくの空白期間を経て、クシュナー顧問は「世紀のディール」の経済部分の構想を先行させて進めるという方針に展開した模様であり、サウジアラビアに対しては同構想への資金の拠出国となることを期待した。たとえば、クシュナー顧問は 2019 年 6 月 25 日・26 日にバハレーンで自らの主導で開催したパレスチナなどへの経済支援に関する会議へのサウジアラビアからの参加を求めた。結果的に G20 会合のためムハンマド皇太子は出席しなかったものの、ムハンマド・アールッシェイフ（Muḥammad al-Sheikh）国務相、ムハンマド・ジャドアーン（Muḥammad bin Abdullāh Al-Jad‘ān）財務相とヤーセル・ルメイヤーン（Yāsir al-Rumayyān）公的投資基金総裁という側近 3 名が同会議に派遣されるに至り、サウジ側は協力姿勢を示した。ただ、この会議自体は成果がなく、サウジアラビアからも特に拠出表明はなかったが、ムハンマド皇太子がクシュナーの要請にある程度応じていることは確認できる。

1960 年代からパレスチナ側への支援などを行ってきたサルマーン国王と比べ、ムハンマド皇太子は、イスラエルとパレスチナについて、より従来のアラブの伝統的な立場から自由な発想をする余地があるように見受けられる。しかし、同皇太子としても何の見返りもなくクシュナー顧問が練る親イスラエル的な「世紀のディール」に乗っているとは考えにくく、それなりの得られるものを期待しているのだろう。それが何なのかは両者の会談

の機密性から断定しにくいが、たとえば米国からの一層の防衛上の協力、経済開発への協力、原子力発電に関する協力などが挙げられるだろう。ムハンマド皇太子としては今後もクシュナー顧問との関係を米政権への重要な接点として維持し続けていくと思われる。

(3) パレスチナ諸勢力との関係

(a) パレスチナ自治政府

上述したように、2017 年 12 月にムハンマド皇太子が「圧力」をかけたとされる件により、ムハンマド皇太子とパレスチナのアッバース大統領との関係が悪化した可能性はあるが、その後は両者の関係は修復されている。2018 年 4 月にサルマーン国王がサウジアラビア東部州で開催した「エルサレム・サミット」ではアッバース大統領が招へいされ、ムハンマド皇太子とも同じ写真に収まっている。また、2019 年 2 月 12 日にはアッバース大統領がサウジアラビアを訪問してムハンマド皇太子と会談し、両者は「アラブ和平イニシアティブ」や関連する国際的な決議に沿って、東エルサレムを首都としたパレスチナ人の正統な権利の保証に向けた努力の継続を強調した。

このように、現在ではムハンマド皇太子とアッバース大統領の間では当面「アラブ和平イニシアティブ」を軸にした線で協調していくことで合意している。ムハンマド皇太子はアッバース大統領との間だけではなく、たとえば 2 月 17 日に訪問したパキスタンでも同国のハーン（Imran Khan Niazi）首相と「アラブ和平イニシアティブ」を堅持する姿勢を確認しており、クシュナー顧問が求めていた「世紀のディール」からは距離を置いている模様である。

(b) ハマースとの関係

サウジアラビアはハマースに対しては厳しい政策を取っている。サウジアラビアでは、2014 年にハマースの母体であるムスリム同胞団をテロ組織に指定し、ハマースとの関係も悪い状況にあった。しかし、2015 年 1 月にサルマーン国王が即位すると、一時的に両者の雪解けとも思える現象が現れた。たとえば、同年 7 月にハマースのハーリド・ミシュアル（Khālid Mash‘al）政治局長がマッカを訪問し、サルマーン国王やムハンマド皇太子、ムハンマド副皇太子（現皇太子）と会談している。しかし、雪解けは短いものとなった。ムハンマド皇太子はムスリム同胞団に厳しい政策を取る UAE のムハンマド・アブダビ皇太子（Muḥammad bin Zāyed Āl Nahyān）と連携を取る中で、ハマースへの政策も厳しくしていった。2017 年 6 月にはハマースの支援者でもあるカタルと断交した。両者の関係改善の目途は立っていない。

追記

トランプ大統領が 2020 年 1 月 28 日に「世紀のディール」と呼ばれてきた中東和平案（「平和から繁栄へ」）を発表したが、サウジ外務省はイスラエル・パレスチナ間の包括的な和平案に関するトランプ政権の「取り組みを評価する」との声明を発し、それに正面から反対することはしなかった。その背景には、上述の通り米側が綿密に本案の作成段階からサウジ側に相談をしていたことがある。また、本案はサウジアラビアに対するイランの脅威と、それに対してイスラエルとアラブ諸国が共同して対処する必要性についても強調しているが、イランの脅威を感じているサウジアラビアとしてもこの点は有益であった。また、サウジアラビアがこれまで掲げてきた「アラブ和平イニシアティブ」を評価する部分があり、その点も好感されたのだろう。従って、パレスチナやアラブ・イスラーム世界の一般的な世論への配慮から、同案を公然と支持をすることは避けたが、特にムハンマド皇太子は同案を安全保障面で有益な提案と評価していると見られる。

― 注 ―

1 “Arab Peace Initiative,” League of Arab States in Washington, D.C., USA <http://arableague-us.org/wp/wp-content/uploads/2012/06/2002.pdf>, accessed on October 31, 2019.

2 “Talk of a Peace Plan That Snubs Palestinians Roils the Middle East,” *The New York Times*, December 3, 2017 <https://www.nytimes.com/2017/12/03/world/middleeast/palestinian-saudi-peace-plan.html>, accessed on October 31, 2019.

第 5 節　パレスチナに対する日本の取り組み

三井　祐子

(1) JICA の開発支援の課題

(a) 被占領地での開発支援

JICA（Japan International Cooperation Agency）は現在 96 ヵ所の在外拠点を持つが、被占領地で業務を実施している事務所はパレスチナのみである。被占領地であることが、JICA の事業実施に大きく影響を及ぼしている要素として具体的に「3 つの制限」が挙げられる。

① 資源アクセスの制限

パレスチナ西岸地区は、行政権と警察権の管轄権の主体によって、A ～ C 地区の 3 つに区分けされる。A 地区は、行政権及び警察権をパレスチナ自治政府が主管しており、B 地区については、行政権はパレスチナが、警察権をイスラエル政府が握っている。C 地区は行政権及び警察権双方ともイスラエルが主管する。それぞれの面積割合は、A 地区 17 パーセント、B 地区 18 パーセント、C 地区 65 パーセントとなっている。これによって、パレスチナ自治政府は、C 地区には一切立ち入りができず、開発が不可能である。特に C 地区はヨルダン川西岸でも最も肥沃で農業に適しているといわれるヨルダン渓谷に沿って指定されているため、農業分野への開発が阻害されている。更に、水資源については、C 地区での開発ができないのはもちろんのこと、A 及び B 地区においても、イスラエルの許可がない限り、新規の井戸を開発することはできず、開発許可は申請に対して非常に低い割合でしか取得できず、取得できたとしても、10 年以上かかる場合もある。また建設が許可されても、申請した容量が許可されないケースも非常に多い。

② 人・モノの移動制限

西岸で、パレスチナ人が都市間を移動する場合、JICA の日本人所員や日本人コンサルタントの通常移動にかかる時間より、おおよそ 2 ～ 3 倍の時間がかかる。その理由は、500 を超える検問所である。検問所はイスラエルとパレスチナの国境にあるのみならず、200 を超える入植地周辺、西岸に位置するイスラエル権益（軍施設やインフラ施設等）周辺に常設されているほか、治安事由が発生した場合は、臨時のフライングチェックポイント[1] が設置される。西岸の都市は、イスラエルが管理する入植地への基幹道路に分断されているため、例えばパレスチナの行政の中心であるラマッラ（A 地区）から聖誕教会で有名なベツレヘム（A 地区）に移動する場合、日本人はエルサレムを通過して 30 分程度で到着するものの、パレスチナ人は、東エルサレムにさえイスラエルの許可証がなくては入域でき

ないため、西岸の村や町を通るう回路を利用して、3 時間余りかけてベツレヘムに到達する。JICA の場合、パレスチナ人パートナーとの会議や JICA のパレスチナ人スタッフの会議の同行は必須であるため、会議の時間を調整するだけでも、そういった事情を勘案する必要がある。途中の検問所でイスラエル兵に拘束され、会議に出席できないことも度々発生する。人の移動の制限は、パレスチナ人のみならず、特にイスラエルと国交がない第三国人にも影響がある。通常国交がない第三国人のパレスチナへの入域をイスラエルは認めないため、例えば JICA が実施する事業で、マレーシアやインドネシアの専門家を活用する計画があっても、イスラエル政府から彼らに対し、パレスチナ入域許可証が出ることはほとんど不可能であり、隣国のヨルダン人すら、パレスチナへの入域は、一部の者を除き、ほとんど不可能といっても過言ではない。

モノの移動、特に JICA 事業との関係では、JICA が実施しているインフラ事業、施設の建設や設備の輸入等についても、パレスチナへの輸入は全てイスラエルの治安部門及び関税局による許可が必要である。特に、パレスチナへの輸入品は、兵器に転用される可能性がないかという観点から、禁輸品が非常に細かく決まっている。例えば、火薬となりうるということで、一般的な農作物用肥料、兵器になるということで、一定以上の直径を持つ汎用品の鉄骨等も全て禁止されているため、事前のイスラエル側との調整があっても、イスラエルの港に到着後のセキュリティチェックには通常半年以上かかるため、事業遅延のみならず、保管料等の経費負担が重い。

③ イスラエルによる関税の代替徴収及びネットレンディング

パリ合意による取り決め（イスラエルが関税機能を掌握）により、イスラエルはパレスチナに代わって付加価値税（Value-Added Tax: VAT）や関税を代理回収し、パレスチナに毎月払い戻しており（Clearance Revenue と呼ばれる）、Clearance Revenue による送金金額は、パレスチナ自治政府の歳入の 70 パーセントを占めている。ただし、イスラエルは代理回収した金額からパレスチナが未払いの水・電気料金やイスラエルの病院でのパレスチナ人治療費（レファレル代）など（ネットレンディング）を差し引いてパレスチナに還付する。Clearance Revenue の金額については、パレスチナが事前に確認することはできず、政治的に両者が緊張状態になった場合は、懲罰的に送金が遅延することが多く、国家財政における適切な収支事務が阻害されている。また、パレスチナの地方自治体との関係においては、地方自治体がイスラエルと直接契約を締結して供給を受けている水や電気代の未払分が、イスラエルにより自動的に差し引かれるため、パレスチナ政府にとっては、実質的には、地方自治体に対する地方交付金となっており、それによって地方自治体は、住民からの水や電気の利用料の徴収努力を怠り、フリーライダーが増加するという悪循環に陥っている。JICA は地方自治体の能力向上のため、上下水管理能力向上のための技術協力プロ

ジェクトを実施しているが、地方自治体の財務能力向上のために不可欠な公共料金の徴収に関し、ネットレンディングにより、住民のみならず、地方自治体からの積極的な協力を受けられないという課題に直面している。

(b) 開発イシューの政治化

開発イシューが容易に政治化することがパレスチナ事業管理の特徴であり、JICA の開発事業の実施に関し、常に政治的フリクションや影響度を勘案する必要がある。具体例として、2015 年、当時 JICA はパレスチナの観光振興のためにパレスチナ観光遺跡庁をカウンターパートとして協力を実施していたが、ヨルダン川西岸の入植地の右翼メディアが、JICA プロジェクトが作成した観光パンフレットの地図や地名の表記について問題があると指摘した。ニュースはあっという間に、イスラエル及び日本政府を巻き込む大きな政治問題となった。その他にも、人口増加による廃棄物処理が社会問題化する中で、C 地区の廃棄物処理場の建設許可や入植者が出す廃棄物の問題を巡り、JICA が支援する廃棄物処理能力向上プロジェクトを通しても、大きな政治的論争がイスラエルとパレスチナ両者の間では繰り広げられており、それを JICA が仲介、調整しながら、効果的なプロジェクト実施に向けて努力を続けている。他方で、開発事業での問題が、政治問題となることは JICA としては避ける必要があり、JICA 事業のボトムラインを踏まえたうえで、関係者にパレスチナの政治状況を理解させることが必須であった。

上述の課題は、パレスチナ支援における典型例であるが、特に 10 年以上の封鎖が継続するガザに対する事業に関しては、ハマス（Hamas）政権上層部とは、日本政府のコンタクトポリシーから、直接接触することは禁じられたが、実務レベルの責任者とは、JICA のガザでの業務を通じて、プロジェクトをいかに円滑に進めるか、プロジェクト効果を最大限にするかについて、各種の会合を持った。ハマスの思想は別にしても、現場のリーダーたちの責任感と実行力は優れており、優秀な実務者が多かった。他方で、業務を終了してガザから出域するたびに、イスラエルとの国境であるエレツ国境で、イスラエル防衛省幹部（イスラエル占領地政府活動調整官組織 Department of Civil Affairs, Coordination of Government Activities in the Territories: COGAT）が待ち構えており、ガザで何をしていたのか、関係者とどういう会話をしたのか、ガザの様子はどうなのかを根ほり葉ほり聞かれるのはルーティーンであった。事業を通じてイスラエル政府関係者とも議論を戦わせ、パレスチナ支援について、ある種の連帯感を感じた瞬間も数多かったが、やはり占領者の論理だと失望したことも多かったことは正直な感想である。

(c) ファタハとハマスの分断拡大

ハマスはイスラエル政府の敵であるが、パレスチナ自治政府の中心を占めるファタハに

とっても敵である。2017 年 10 月に自治政府とハマスはエジプト政府の仲介により、国民和解政府の設立に合意したものの、ガザの治安権限の自治政府への移譲についてハマスが猛反対をしていることから、国民和解政府の設立への見通しは非常に低い。ガザは 2007 年にハマスが実効支配を開始して以降、イスラエル政府によって封鎖されているため、ガザ住民は、イスラエルによる許可がない限りガザから出域することはできず、ヨルダン川西岸のパレスチナ人といえども、一部の者を除き、ガザへの入域は不可能である。

10 年以上の封鎖の影響で、ガザの経済は停滞し、貧困率は悪化しているため、JICA による支援のニーズは非常に高い。他方で、JICA の支援は先方政府からの要請主義に基づいているため、ガザにおける事業実施は、ヨルダン川西岸にある自治政府による申請が必要であるものの、前述の自治政府とハマスとの関係悪化の影響で、自治政府がガザでの事業について、日本政府への要請を渋る案件がいくつか出ている。またガザで必要な機材の調達に関し、西岸で調達を実施することが必須であるものの、自治政府内の調達プロセスに非常に時間がかかり、ガザから自治政府に対し、大きな不満が出たことも度々あった。

更に、2014 年 8 月に 2,000 人以上の死者を出したガザ戦争以降も、ガザからのロケット砲の発射とそれに報復するイスラエルによる空爆は断続的に発生しており、治安状況の局地的な悪化によるプロジェクト実施の停滞は日常的になっている。更にハマスへの締め付けを強化するイスラエル政府による、JICA のガザにおける事業への監視も非常に強くなっていることを感じる。JICA 事業で使用する資機材のガザへの搬入は、ガザ復興メカニズム（Gaza Reconstruction Mechanism: GRM）という、イスラエル、パレスチナ及び国連が管理する入域手続きを経る必要があるものの、デュアルユース（Dual Use）条項（兵器に転用される恐れがあるリスト一覧）で、数百種類の品目が記載されており、このリストに該当するものは搬入できない。またリストの品目は予告なく頻繁に追加や変更されるうえ、そのチェックには非常に時間がかかり、セキュリティチェックの目処も知らされることはないため、プロジェクトの進捗に大きな遅延を生じさせている。

(2) パレスチナにおける開発支援の状況

(a) 日本のパレスチナ支援方針

日本は、オスロ合意後の 1993 年以降、2018 年 12 月現在で、約 19 億ドルの支援を実施している。開発協力方針としては、イスラエルと将来の独立したパレスチナが共存共栄する「二国家解決」を一貫して支持しつつ、①関係当事者に対する政治的働きかけ、②将来の国づくり、人づくりに向けたパレスチナ支援、③イスラエル・パレスチナ両当事者間の信頼醸成を中東和平貢献策における 3 本柱として追求するとともに、開発プロジェクトや技術協力を通じた地域間協力を促進することによるイスラエルと周辺諸国間の信頼醸成にも引き続き取り組んでいくとしている。これに基づいた、我が国のパレスチナに対する

ODA の基本方針は、パレスチナの経済社会の自立化促進による平和構築であり、重点分野として、①人間の安全保障に基づく民生の安定と向上、②財政基盤の強化と行政の質の向上、③経済的自立のための支援を挙げている。

日本のパレスチナ支援を代表するイニシアチブとして、「平和と繁栄の回廊」構想が挙げられる。同構想は、日本、パレスチナ、イスラエル、ヨルダンの 4 者による地域協力により、ヨルダン渓谷の社会経済開発を進め、パレスチナの経済的自立を促す中長期的取り組みであり、2006 年に、小泉純一郎首相（当時）がパレスチナを訪問した際に提唱した日本独自のイニシアチブである。当該イニシアチブの基本的な考え方は、イスラエルと、将来の独立したパレスチナ国家が平和かつ安全に共存する「二国家解決」の実現のためには、「平和の配当」を人々にもたらし、当事者間の信頼醸成を促進するとともに、持続的な経済開発を伴う、健全なパレスチナ国家をイスラエルやヨルダン等の協力を得て樹立することが不可欠であるという地域協力である。

(b) パレスチナ支援の体制

JICA パレスチナ事務所は 1997 年にガザで設立された。現在は、ヨルダン川西岸のラマッラに事務所を置き、ガザを支所としている。JICA 事務所以外には、実際の技術協力プロジェクト等相手国政府の人材育成を各セクターで実施する日本人の専門家やコンサルタントが通常 40 ～ 50 名滞在している。日本政府は、ラマッラに対パレスチナ日本政府代表事務所を設置、パレスチナ担当大使を置いている。

(3) パレスチナ支援の拡充に向けた課題と今後の取り組み

(a) 最終地位交渉を経た二国家解決の必要性

現在のパレスチナでの社会経済開発は、あくまでも「被占領地」における開発であり、「被占領地」であることを前提条件として開発プロジェクトは実施されている。そのため、開発効果自体が、非常に脆弱であり、持続性に欠ける。また、開発協力を通じた占領者と被占領者の信頼醸成には限界がある。その観点から、人権を拡充し、人間開発を強化するアプローチである「人間の安全保障」との落差を痛感する。

国家樹立のための交渉は、開発協力とは全く異なる政治トラックで進められており、現在多くの国の利害関係によってその進捗が阻害されているが、国家樹立がない限り、真の社会開発はないと考える。

(b) 多様な関係者を巻き込む ODA 事業の実施

パレスチナの民間セクターを見ると、イスラエル、特にイスラエル国籍を持つアラブ人を国外市場へのアプローチとし積極的にビジネス関係を結んでいる企業は多いし、更にパ

レスチナには世界各国に散在するディアスポラ社会がある。彼らの中にはアイデンティティをパレスチナに持ち、現在の自分の国籍を有効に活用しながら、パレスチナに投資を行う者も多い。経済界のグローバリズムが政治トラックを後押しするためにも、JICA は輸出や投資促進のための活動を積極的に実施している。また、現在ジェリコ農産加工団地（Jericho Agro-Industrial Park: JAIP）の電力分野では再生可能エネルギー事業のビジネスモデル策定のため、関電工㈱が JICA のスキームを活用して調査を行っている。更に、封鎖が続くガザ地区には、日本のベンチャー企業であるモンスターラボ㈱が、やはり JICA のスキームを使って、ガザの若者を世界の ICT 企業からのプログラミング等の再委託先として起業化できないかという試みを行っている。

更にパレスチナ開発のための東アジア協力促進会合（Conference on Cooperation among East Asian Countries for Palestinian Development: CEAPAD[2]）を通じたアジア諸国による投資も将来有望である。現在 CEAPAD の枠組みでアジア諸国は自国でパレスチナ人向けのいろいろな研修を実施しているが、人的交流が進むにつれて商業ベース、民間ベースの投資活動が発生することが期待される。

こうした国との輸出が増加すれば、パレスチナのみならず、近隣国であるイスラエルやヨルダンにも事業の拡大等裨益が望まれ、一層の人的交流や利益の還流が発生することも期待できる。JICA は、中立性を生かした直接の働きかけを先方政府にするとともに、CEAPAD 等地域マルチドナー機構を動員して、ニーズに対応する開発協力を実施することが可能である。

(c) 普遍的価値の共有や社会的弱者への支援の拡充

日本は支援のデパートと称されるほど、提示できる支援メニューは豊富である。もちろん JICA が全てのニーズに対応することは不可能であるものの、人道支援は外務省、日本大使館が国際機関経由資金による緊急支援スキームで、復興から開発にかけては、日本大使館、JICA や NGO が協力して、草の根レベルでの支援や無償資金協力事業を実施し、開発フェーズでは復興からの一気通貫で JICA が主に技術協力プロジェクトを実施していくといった日本の支援の優位性を生かした包括的な支援の提案と、日本の中立的なステイタスを生かしたドナー連携メカニズムの構築をはかることが可能である。

国家形成は、政府と国民との間の相互認証のプロセスであり、外部の者がそれに関与する場合は、慎重かつ長期的な視点が必要である。住民へ支援をおこなう際、行政に対する信頼が醸成されるような工夫が必要であるし、中央政府が十分なキャパシティや正統性を有していない状況では、住民に最も近いコミュニティレベルで実施する支援が突破口になり得るため、コミュニティを対象としたプロジェクト実施を通して住民の信頼を勝ち取ることも必要である。パレスチナでも、特に産業開発分野では、コミュニティレベルでの地

域開発のみならず、民間企業と連携をしたビジネス機会の拡大のための活動を行った。

同時に、女性や障害者等の社会的弱者に対する支援や、行政サービスの質の向上や法整備を通じた、普遍的価値の共有など、従来から JICA が得意とする分野における取り組みの拡充は必須である。

本稿で示された認識や意見等は筆者個人のものであり、筆者が所属する組織の認識や意見等を必ずしも反映するものではない。

【資料】

(1) JICA によるパレスチナ支援

1993 年度から 2017 年度までの JICA によるパレスチナ支援実績は約 162 億円であり、日本政府の開発支援方針に従って、主に、技術協力プロジェクト[3]と無償資金協力[4]事業を実施している。また JICA は、日本政府の開発方針に沿って、「平和と繁栄の回廊」構想や、近隣国との地域協力等を含むイスラエルやヨルダン、湾岸諸国のみならず、アジア諸国によるパレスチナ支援を拡大するためのファシリテーターとして、事業実施の一環として多くの関係者と業務を行っている。JICA が実施している主な案件の概要は以下のとおりである。

(a) ジェリコ農産加工団地（JAIP）開発支援プロジェクト（技術協力プロジェクト／無償資金協力事業）

「平和と繁栄の回廊」構想の旗艦事業であり、ヨルダンとの国境に近く、治安も安定し、後ろにはヨルダン渓谷という大農産地を持つジェリコに農産加工団地を開発するプロジェクトである。本計画は、3 段階で構成され、第 1 ステージ（19.4 ヘクタール）、第 2 ステージ（42.1 ヘクタール）、第 3 ステージ（50 ヘクタール）の開発が予定されている。現在は第 1 ステージの開発がほぼ終了し、第 2 ステージ開発の準備中である。2019 年 5 月現在、約 40 社が入居契約を終え、うち、14 社（オリーブ葉エキスのサプリメント、梱包用緩衝材、ウェットティッシュ、ミネラルウォーター、オリーブ石けん、冷凍ポテト、再生紙、デーツのパッケージング、清涼飲料水、チョコレート菓子等）の工場が操業している。JAIP に関しては、これまで日本政府が JAIP 内のインフラ整備（管理棟、太陽光発電施設、給水塔、工場の一部等）を実施した。また、周辺インフラとして、ジェリコ市内生活道路整備、ジェリコ下水処理施設、ジェリコ廃棄物処分場拡張等を実施。JICA は、技術協力プロジェクトにより、パレスチナの工業団地を主管する国民経済省傘下のパレスチナ工業団地フリーゾーン庁（Palestinian Industrial Estates and Free Zones Authority: PIEFZA）のスタッフに対し、農産加工団地運営に必要な能力向上支援を実施している。

(b) 難民キャンプ改善プロジェクト（技術協力プロジェクト）

パレスチナ難民とは、1946 年 6 月から 1948 年 5 月までの 2 年間にパレスチナを通常の住居としたことがあり、第一次中東戦争の結果、ヨルダン川西岸、ガザ、ヨルダン、レバノン、シリアに避難した者及びその子孫を指し、1993 年のオスロ合意では、パレスチナ難民問題については最終的地位協定での協議事項とされた。その後、イスラエル・パレスチナの和平交渉は膠着状態となっており、難民問題は解決の目処が立っていない。現在パレスチナ自治区ヨルダン川西岸地区、ガザ地区、ヨルダン、レバノン、シリアに居住するパレスチナ難民は約 550 万人で、世界最大の難民となっている（2016 年 7 月現在）。うち、西岸地区には約 77.4 万人（うち難民キャンプ（19 か所）には約 22.8 万人）、ガザ地区には約 126 万人（うち難民キャンプ（8 か所）に約 56 万人）が居住している。難民キャンプにおける上下水道の維持管理や道路の舗装状況はキャンプ外に比べて劣悪であり、世帯の貧困率は 39 パーセント（非難民キャンプ世帯 29.5 パーセント）、難民の失業率は 24.8 パーセント（非難民 17.8 パーセント）で、キャンプ外に比べて厳しい貧困状況となっている[5]。これまでパレスチナ側機関は、難民キャンプの状況を改善することは、難民の定住が促進されているとの認識を生み、結果としてイスラエルとの最終地位協定交渉において難民の帰還権が剥奪される要因となることを懸念し、積極的な支援は実施してこなかった。パレスチナ難民の帰還及び難民ステイタスの解消は、最終ゴールであるものの、帰還権は最終地位合意交渉の核心的争点の一つであり、近い将来の実現は予断を許さない。他方で、難民発生後約 70 年が経過し、常態化したキャンプのインフラ劣化や経済問題等の課題は拡大している。更に米国トランプ（Donald Trump）政権による国連パレスチナ難民救済事業機関（United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East: UNRWA）への支援の凍結は、UNRWA によるパレスチナ難民への支援の減少に直結している。JICA は、難民自身が、住民参加型の難民キャンプ改善手法により、問題の特定やその解決方法、解決のためのドナーの資金動員に向けた論理的な優先順位付けと説明手法を学ぶことにより、強靭なコミュニティづくりを実施するための支援をヨルダン川西岸の難民キャンプに対し、UNRWA とも連携しながら行っている。

(c) 官民連携による持続可能な観光振興プロジェクト（技術協力プロジェクト／無償資金協力事業）

ジェリコは様々な時代や宗教の遺産を持つだけでなく、海抜マイナス 300 メートルにある自然環境、人種の交流点として多彩な住民文化も有する。しかし、文化遺跡の活用、情報発信、観光商品開発などが進んでおらず、観光産業のポテンシャルを十分に生かせていないという課題を抱えていた。このような背景から、観光産業の振興を図るために官民が一体となって観光開発を進めてゆく体制を構築することを目的として、プロジェクトを実

施した。プロジェクトを通じた成功例の 1 つとして、ジェリコ観光情報センターの設立が挙げられる。来訪者には地図の提供、遺跡の紹介、訪問先の方向案内、宿泊施設の紹介等の情報提供が行われており、団体旅行の一経由地だったジェリコの滞在型観光の基盤となった。さらに、プロジェクトのフェーズ 1 では観光インフラの整備とジェリコの住民が主体となって観光事業を行うコミュニティ・ベースド・ツーリズム（Community Based Tourism: CBT）を実施したが、フェーズ 2 では、観光プロモーションの強化、イスラエルやヨルダン等近隣諸国との連携を行うとともに、ジェリコに加えパレスチナ西岸の周辺 5 地域を対象として、CBT に留意した観光開発を展開し、パレスチナにおける観光振興手法の確立を図った。これにより、観光客の増加を図り、地元コミュニティへ裨益がもたらされることを目指してプロジェクトを実施した。フェーズ 2 では、パレスチナは、東京で開催されたツーリズム EXPO ジャパンに出展した。EXPO 会場では 10 名のパレスチナ観光分野関係者が積極的にパレスチナを紹介し、来場者にパレスチナの良さをアピールし、積極的に PR を行った。

無償資金協力事業に関しては、2016 年 2 月 15 日、安倍晋三内閣総理大臣及びマフムード・アッバース（Maḥmoud Abbās）大統領立ち会いの下、パレスチナ自治区向け一般文化無償資金協力に関する交換公文に署名した。案件名は、「ジェリコ・ヒシャム宮殿遺跡大浴場保護シェルター建設及び展示計画」であり、供与額は約 13 億円である。2016 年 9 月、JICA はパレスチナ自治政府との間で贈与契約を締結、当該工事は 2018 年 1 月着工、2020 年 5 月完工予定である。ジェリコ市にあるヒシャム宮殿は、ウマイヤ朝時代（8 世紀）の初期イスラム建築の代表的な文化遺産で、内外の観光客が訪れる観光名所であり、最大の見どころは中東最大級（約 900 平方メートル）と言われる大浴場跡にあるモザイク床である。現在は保護のため特殊ビニールと厚い砂で覆われており鑑賞できない。今後、モザイク床保護のための保護シェルターの建設が実現することになれば、ヒシャム宮殿の歴史的価値の高いモザイク床が適切に保護され、文化的価値を維持し続け、将来的にはパレスチナが希望するユネスコ（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO）世界遺産登録への第一歩となること、覆いを外すことで、ジェリコ市の観光名所として、国内や周辺国のより多くの観光客の集客へ寄与すること、これはひいては、イスラエル、ヨルダンとの平和と繁栄の回廊の一助につながることが期待されている。

（d）パレスチナ開発のための東アジア協力促進会合（Conference on cooperation among East Asian countries for Palestinian Development: CEAPAD）

経済成長著しい東アジア諸国の開発経験をパレスチナの国家建設支援及び中東和平実現に生かすことを目的に、日本政府がファシリテーターとして立ち上げたパレスチナ支援の枠組みである。2013 年 2 月に発足し、第 1 回閣僚会議には、日本、インドネシア、韓国、

シンガポール、タイ、ベトナム、ブルネイ、マレーシアの各国、アラブ連盟、世界銀行、イスラム開発銀行、UNRWA 等の国際機関が参加した。2018 年にタイで開催された第 3 回閣僚会合には、日本、タイ、パレスチナ、インドネシア、シンガポール、ブルネイ、ベトナム、マレーシア、エジプト、韓国、イスラム開発銀行、UNRWA、世銀、アラブ連盟、アメリカ、ロシア、欧州連合及び国際連合から構成されるカルテット事務所が参加し、参加国は年々増加している。2019 年には、パレスチナで初の高級実務者会合が開催された。イスラエルは、2016 年 2 月の東京での高級実務者会合には参加したものの、それ以降の会合には、パレスチナをはじめ、いくつかの参加国の反対のため、参加していない。CEAPAD の枠組みでは、これまで、各国の経験を生かした研修が実施され、例えば、タイによる観光開発、インドネシアによる農業開発、マレーシアによるイスラム金融、シンガポールによる ICT 開発等があげられる。中でも、インドネシアやマレーシアといったムスリムが人口の多くを占める国家は、パレスチナ、特にガザに対する親近感が高く、時としてパレスチナ支援は大統領や国会議員選挙の争点ともなる議題である。

JICA は、CEAPAD 事務局があるパレスチナ首相府に日本人専門家を派遣し、CEAPAD メンバー国が実施しているパレスチナ人向け研修やアジア諸国からの専門家派遣に関し、パレスチナ側による、CEAPAD を通じた開発方針の策定、優先分野及びプロジェクトの 3 か年のアクションプランの策定や各国で実施される研修の側面支援を行っている。

CEAPAD のようなマルチの支援の枠組みは、特定国とパレスチナの関係が政治的に悪化した場合にも、プロジェクトに与える影響が少ないこと、特にタイやシンガポール、ベトナムのようなムスリムの人口が大勢を占めないアジア諸国は、中東地域の周辺国に比較し、パレスチナ及び中東和平交渉に、自国の利益が直接存在しないため、政治的に中立であることから、パレスチナの社会経済開発に安定的な貢献を提供することが可能である。

他方で、例えばインドネシアは、2014 年～ 2019 年の間に 52 件、約 700 人に対してバイの研修を実施しており、CEAPAD はそうしたバイの研修との差別化を更に図っていく必要がある。

(e) パレスチナ日本初等理数科カリキュラム・教科書改訂協力プロジェクト（技術協力プロジェクト）

パレスチナの初等教育に関しては、基礎教育（1 年生～ 10 年生）の就学率は 95.5 パーセント（ガザ地区 94 パーセント、ヨルダン川西岸地 96.2 パーセント）であり、他の北アフリカ・中東地域の平均を上回る数字である。基礎教育、中等教育に関する就学率において男女の差はほとんどなく、男子生徒より女子生徒の方が就学率は高い。初等科の学齢人口の平均増加率は約 5 パーセントであり、学校建設が追い付かず、ガザ地区では、多くの学校で二部制を採用しており、西岸地区でも一般アパートの一部屋やモスクの地下等を借り

上げ校舎として授業を行っている等劣悪な環境で学ぶ生徒も多い。さらに、カリキュラムや教科書、教師のための指導者及び教師の教え方等「教育の質」が課題となっている。パレスチナの全国達成度テスト・統一テスト結果を見ると、特に理科・算数の点数が低い。（アラビア語の平均点が 50 点のところ、理科は 30 点～ 40 点、算数は 20 点～ 30 点。）国際学力調査の結果を分析すると「基礎知識を活用して問題を解く力が備わっていない」ことが明らかになった。「教育の質」の改善を図る上で重要なのが、教科書策定の前提となるカリキュラムであり、パレスチナ独自のカリキュラムが初めて策定された 1998 年以来、2015 年当時まで、数度の小規模な改訂が実施されたのみで、当時のカリキュラムがまだ使用されていた。JICA 専門家の分析によると、1998 年策定のカリキュラムと教科書の課題として、授業数に対し、カリキュラムの分量やカバーする範囲が広すぎる、教科書の説明が抽象的すぎる、難解すぎる、学年ごとの教科書の系統性に問題がある等が挙げられている。こうした中、初めてのカリキュラム及びそれに基づく教科書の全面改訂を行うあたり、パレスチナ教育省から JICA は協力の要請を受け、2016 年から、理数科の教科書及び関連教材の質が向上することを目的に、パレスチナ教育庁カリキュラム改訂センターに対し、日本人の算数及び理科の専門家を派遣し、1 年生～ 9 年生の理数科教科書執筆者に助言・指導を実施している。支援を通じて見えてきた課題として、カリキュラム改訂は国家プロジェクトにも関わらず、準備から実施までの期間はわずか 3 年あまりで時間が不足していることや、執筆者は十分な問題分析や精査が足りない状態で教科書を執筆しているため、学年ごとの系統性や、子供の学びに合わせた教科書になっていないことに加え、執筆者の理科や算数・数学への理解の不十分さが挙げられている。

(f) パレスチナ、ヨルダン、イスラエル、日本による地域協力プロジェクト（農業分野）

日本、イスラエル及びヨルダンが、パレスチナ農業庁の普及員や技術専門家に対して先進的な農業技術の指導を行う協力であり、2015 年から JICA により開始された。パレスチナ農業庁の 2011 年度の集計によれば、パレスチナにおける耕作地は西岸・ガザあわせた全国土の 31 パーセントであり、その 91 パーセントは西岸地区にある。ただし、耕作地のうち 12,800 箇所がイスラエルにより接収されているか、分離壁で分断されており、パレスチナ人農家がアクセスできない土地となっている他、15,000 箇所の農地がイスラエルによるセキュリティチェックポイント等により利用制限を受けている。また、パレスチナで農業を行う上での制約として、水へのアクセス問題があげられる。パレスチナの農地のうち 89 パーセントが天水農業であり、天水農業の 20 ～ 25 倍の生産性があると言われている灌漑農業はわずか 11 パーセントに止まる。灌漑農業の割合が低い原因は、イスラエルによる水利用の制約等によって農業用水を自由に使えないことであり、この問題は農業生産性にかかわる大きな阻害要因となっている。パレスチナ自治区内において年間利用可能な農業用

水のうち約 82 パーセントがイスラエルにより搾取されているといわれている。こうした状況下、パレスチナでは農産物の多くを輸入しており、輸入のうち果物では 90 パーセント、野菜では 25 パーセントをイスラエルから輸入している。他方でイスラエルは中東でも有数の農業産品国であり、灌漑技術をはじめとする多くの先端技術があることから、JICA が仲介する形で、パレスチナ人の農業技術者がイスラエル及びヨルダンで先端技術を学ぶための協力を実施している。

(2) 日本の支援の特徴と優位性

平和と繁栄の回廊構想の旗艦プロジェクトであるジェリコ農産加工団地開発のために、パレスチナのみならずイスラエル、日本を含めた 3 者協議が定期的に実施されている。特にジェリコ農産加工団地で生産されたパレスチナ産品を、ヨルダンとの国境であるキング・フセイン橋を経由してヨルダン経由で湾岸諸国やアジア諸国に輸出するための、専用道路を建設する予定であり、そのための JICA 主催による技術協議が現地で何度も開催されている。C 地区での大規模なインフラ整備であり、道路建設にあたっては、通関やセキュリティチェックを簡素化し、迅速化させるための運用面での効率化の議論も欠かせない。こうしたフェイストゥフェイスでの協議を通じ、パレスチナ人とイスラエル人が協働で作業を行うことで、専用道路の完成以外に、共存に向けた信頼の醸成が促進されている。敵対する 2 者の信頼関係の構築のために、架け橋となることができるのは、2 者とそれぞれ友好な関係をもち、歴史的にも中立であり続けている日本ならではの役割である。

更に日本の支援の特徴として、ガザの人々や、パレスチナ難民、その中でも女性や障碍者に焦点をあてた、特に脆弱な人々を対象として、保護と能力強化を図っている。JICA の難民キャンプ改善プロジェクトでは、難民を代表する機関として PLO が推薦した住民の代表者からなる既存の住民委員会を支援の相手方とするだけでなく、キャンプで活動する女性グループや、障碍者の生活向上のために活動をする NGO 等、特に脆弱なセグメントに焦点をあて、彼らを中心として技術協力プロジェクトを実施している。更には、難民キャンプの生活改善をエントリーポイントに、難民キャンプの外のコミュニティに対しても、住居改善を発展させ、地域社会や人々の能力強化を図り、コミュニティ内外の貧困削減へと成果を拡大している。JICA の専門家によるフェイストゥフェイスの人々に寄り添った支援は、他のドナーとは一線を画すものであり、押し付けではなく、主体性を育てる事業は特に弱者には受け入れやすい。

難民キャンプのみならず、JICA の事業全般を通じて、社会的に弱い立場にある女性や障碍者のコミュニティ内での意思決定や収入創出活動への参加を促すとともに生活改善や弱者のエンパワーメントを図っているとともに、地域のニーズにあった持続的な仕組みをつくるために、地域社会や人々の能力強化を図っている。更に、特定の地域での住民参加に

よるモデルの構築だけではなく、政府によってそのモデルが全国展開されることを目指している。JICA の技術協力プロジェクトで実施するモデル地区での支援の試みを、日本大使館の資金で面的に拡大する等、日本は各アクターが良く連携しており、一気通貫での事業実施と効果の拡大が可能である。

日本大使館、JETRO、日本の NGO をはじめとする日本側の実施機関をはじめ、パレスチナのみならず、イスラエルの NGO や行政機関、国連開発計画（United Nations Development Plan: UNDP）や国連プロジェクトサービス機関（The United Nations Office for Project Services: UNOPS）等国連機関のような、多様なアクターとの連携を進めることにより、成果の拡大を図っている。パレスチナは、全世界の JICA 事務所の中で、最も日本大使館との連携案件の数が多い。共同のプロジェクトのみならず、種々の開発協力関連行事や日本の支援を内外のメディアに紹介するプレスツアーの実施、パレスチナ側閣僚との会談などを連携して実施し、オールジャパンのプレゼンスを高めてきた。特にオールジャパンとして、人材及び財政資源を共有化することにより、案件形成及び実施に関し、効率化及び経済化がはかることができ、プロジェクトの効果や持続性強化をはかることが可能である。

教育分野における、理数科カリキュラム改訂プロジェクトに関しては、教育を、教育省をはじめとする政府や教師、そして生徒だけのものとせず、両親、家族や地域、そして周辺の人々も巻き込みながら「人々中心」の事業を展開している。更に、教育の質の向上だけでなく、学校をエントリーポイントとして JICA が実施する廃棄物や下水処理管理改善プロジェクトが実施する、公共料金の徴収や公共の場でのごみのポイ捨て禁止等のマナー意識の向上といった啓蒙活動を通じてコミュニティ全体の活性化に繋がっている。このように、JICA は、常に複数の事業を主管するリソースがあるため、取り組むべき優先分野間の連携を通じた事業効果の拡大が可能である。

CEAPAD を通じての支援については、アジア諸国の開発の成果やノウハウを、パレスチナでも発現している。インドネシアの再生可能エネルギー支援の NGO やタイの観光開発専門家をパレスチナの農村開発支援のリソースとして活用する等、国家レベル、政府レベルと地域社会・人々双方への協力により、持続的な体制づくりをしている。特に国家レベルでの協力は、各国同士のバイの政治的及び経済的な関係のみならず、国際アリーナにおけるマルチの関係までを考慮する必要があり、多くの関係者と調整が必要となるが、国家レベルまで巻き込んだ協力は、パレスチナにとってみれば、特に近隣諸国との信頼醸成が国づくりに必要であること及びアジア諸国のように直接の利害関係を中東に有していない国からの支援は比較的容易に受けやすいこともあり、大きな利点である。他方イスラエルにとっても、反イスラエルを掲げる国家が多い中で、パレスチナ支援を通して、国際社会の一員としての義務を果たしていることをアピールすることは、イスラエルとしても大き

なメリットである。こうした案件の実施は、全世界の各国と友好関係にある日本だからこそ、実施できることが強みであり、パレスチナにおいて、マルチのステークホルダーを巻き込んだ事業を実施しているドナーは日本大使館及び JICA 以外に多くはない。

― 注 ―

1 フライングチェックポイントとは、イスラエル軍によるパレスチナ人の取り締まりのために臨時で設置される検問所のこと。

2 CEAPAD とは、二国間解決による和平実現に向けて、東アジア諸国のリソースや経済発展の知見を動員し、パレスチナの国づくりを支援すべく、2013 年 2 月に日本が立ち上げた地域協力の枠組みである。

3 技術協力プロジェクトとは、パレスチナ自治政府職員の人材育成を目的に、日本人専門家の派遣、日本もしくは第三国での研修及び機材供与から構成される人材育成案件のこと。

4 小学校や病院建設、医療機材の購入等インフラに特化した支援。

5 Food and Agriculture Organization (FAO), United Nations Works and Relief Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA), World Food Programme (WFP), Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS), *Socio-Economic and Food Security Survey West Bank and Gaza Strip, occupied Palestinian territory* (Ramallah: PCBS, 2012), pp. 16-18.

第 6 節　二国家解決案の終焉
――トランプ和平案が生み出す現実

立山　良司

(1) 94 パーセントのパレスチナ人が反対

米国のドナルド･トランプ（Donald Trump）大統領は 1 月末に、自らが「世紀のディール」と称賛する中東和平案を公表した。「平和のためのビジョン」と呼ばれる和平案は序文で、パレスチナ問題をめぐる「今日の現実」を踏まえたものであり「現実的な二国家解決案を作り出す」と主張している。しかしその内容は、米国を含む国際社会がこれまで追求してきた二国家解決案とは大きく異なっている。

イスラエルとパレスチナ解放機構（Palestine Liberation Organization: PLO）は 1993 年 9 月にオスロ和平合意に調印した。その根底にあった理念は、1967 年の第 3 次中東戦争以来のイスラエルの占領地であるヨルダン川西岸（以下、「西岸」と記す）とガザ地区に、東エルサレムを首都とするパレスチナ独立国家を樹立し、イスラエルと共存するという二国家解決案だった。しかしこの 27 年間に、西岸、ガザの状況は大きく変わり、二国家解決案はほとんど「死に体」になっていた。その意味でトランプ和平案は、二国家解決案に最後のとどめを刺したといってよい。

トランプ和平案の最大の特徴は、イスラエルの安全を最優先にするとともに、拡大した入植地などの状況をそのまま受け入れていることだ。その結果、和平案が描く「パレスチナ国家」は、パレスチナ側が求めてきた国家像とも、通常イメージされる主権国家像とも大きくかけ離れている。例えば次のような点だ。

- 西岸の約 30 パーセント（ヨルダン渓谷、死海沿岸、全入植地）をイスラエルが併合。
- 「パレスチナ国」内部に、主権が及ばないユダヤ人入植地がそのまま残る。
- イスラエルは安全保障上の責任を継続し、航空管制や国境監視などの権限を保持する。このためパレスチナ側の主権は制限される。
- パレスチナ側の「首都エルサレム」は市の周辺地域に限られ、旧市街地を含むエルサレムの最も重要な市域はイスラエルが支配を継続する。
- パレスチナ難民は「パレスチナ国家」へ移住できるが、その人数などはイスラエルの同意による。

このようにトランプ和平案はパレスチナ側に、独立国としては立ち行かないような小さく分断された領土と大幅に制限された主権を押し付けようとしている。発表直後に行われた西岸、ガザのパレスチナ人を対象とした世論調査では、94 パーセントとほとんどすべての回答者が和平案の受け入れを拒否している[1]。当然の反発だろう。パレスチナ側がトラ

ンプ案に基づいた和平交渉に応じる可能性はまったくない。

(2) 米・イスラエル共同で併合を実施

和平交渉の再開とは無関係に、トランプ提案はイスラエルによる一方的な占領地併合にゴーサインを与えてしまった。現にベンヤミン・ネタニヤフ（Benjamin Netanyahu）首相は和平案発表直後に、ヨルダン渓谷などの併合手続きをすぐにでも始めると表明した。併合手続きの開始は延期されたが、同首相の政治的ライバルである中道政党「青と白」のベニー・ガンツ（Benny Gantz）党首も、選挙後の新政権で併合措置を開始すると述べている。イスラエルによる併合は間もなく既成事実となるだろう。

しかも驚くべきことに、イスラエルによる併合の詳細は、デイビッド・フリードマン（David Friedman）駐イスラエル米国大使が主導する米・イスラエル合同委員会で決定される予定だ[2]。フリードマン大使はよく知られているように、入植活動を支援していた人物である。占領地併合という国際法に違反する行為が、米国とイスラエルの共同作業で堂々と実行されることになる。

イスラエルによる併合のあり方は、水資源問題とも密接に関係している。西岸中央の山間部に降った雨は地下の帯水層に蓄えられ、標高の低い地中海沿岸部、つまりテルアビブなどイスラエルの人口集中地域に地下水となって流れて行く。このため中東では希少資源である水確保の上でも西岸は重要な意味を持っており、イスラエルはオスロ合意後も西岸の水資源の利用状況をすべてコントロールしている。さらに帯水層から得られる水の 80 パーセント以上はイスラエルが使用し、パレスチナ側はイスラエルから水を購入するという構図が出来上がっている[3]。

トランプ提案は不思議なことに、これほど重要な水資源に関しわずかしか言及していない。しかし提案の付属地図は、ヨルダン渓谷とともに、西岸北部の主要な帯水層がある地域をイスラエルが併合することを示している。再処理など新しい技術が普及しても、自然の水源は社会や経済の発展に決定的な重要性を持っている。パレスチナ側の人口増加を考えれば近い将来、水問題は深刻な紛争の火種となるに違いない[4]。

(3) 板挟みのヨルダン

ホワイトハウスで行われた和平案発表式典に、アラブ諸国の中ではアラブ首長国連邦（UAE）、オマーン、バハレーンの代表が参加し、事実上の支持を表明した。またエジプトとサウジアラビアも、トランプ政権の和平問題への取り組みを「評価する」との声明を発表した。その一方で、アラブ連盟緊急外相会議は和平案反対の声明を出した。個別の国としては米国との関係を重視し、正面から反対しないが、集団としては反対声明を出すことで、国内に根強い反イスラエル感情を和らげようとしているのだろう。いずれにしてもア

ラブ世界では、パレスチナ問題の重要性はますます低下している。

そうした中でヨルダンは批判的な声明を出した。ヨルダンはエルサレムにおけるイスラームの聖地の保護者という伝統的な立場を堅持し、そのことがハーシム王家の支配に一定の正統性を与えてきた。しかし、和平案が既成事実化されれば、ヨルダンの伝統的な立場は大きく損なわれる。しかもヨルダン国内には最多のパレスチナ難民が住み、ムスリム同胞団をはじめイスラエルとの関係強化に反対する勢力がいる。ハーシム王家は国内からの突き上げと、和平案受け入れを迫るトランプ政権の強い圧力にさらされ、苦境に立たされるだろう。

パレスチナ問題の重要性の低下は、アラブ世界に限らない。国連安保理は 2 月にこの問題を取り上げた。だがトランプ和平案を非難する決議案は採択されないまま取り下げられ、結局、二国家解決案への支持を呼びかける議長声明でお茶を濁した。EU 内でも同じように、トランプ案を批判する決議成立を目指す動きがあった。しかし、イスラエルとの関係を重視するイタリアやハンガリー、チェコなどが同意せず、27 か国として統一見解を出せなかった。

(4) イランは「共通の脅威」か

トランプ案はまた随所でイランの脅威を強調し、イスラエルとアラブ諸国に安全保障上の協力拡大を呼びかけている。例えば欧州安全保障協力機構（Organization for Security and Co-operation in Europe: OSCE）と同じような「中東安全保障協力機構（Organization for Security and Co-operation in Middle East: OSCME）」の結成を呼び掛けている。だがこの呼びかけには、明らかに概念上の混乱がある。OSCE は冷戦時代に当時のヨーロッパにおける東西対立を枠組みとして作られたものであり、対立を超えてすべての当事者が参加し、安全保障協力を行う包括的な取り組みである。その点で「共通の敵」に対抗する排他的な同盟とは原理的に異なっている。ところが OSCME はイランという「共通の脅威」への対抗を前提とした排他的な地域機構を想定したもので、明らかに同盟の考え方に基づいている。

その意味では 2017 年にトランプ政権が結成を呼び掛けた中東戦略同盟（Middle East Strategic Alliance: MESA）の方が、「アラブ版 NATO（北大西洋条約機構）」と呼ばれているように、反イラン同盟に近い。しかし、提唱からすでに 3 年近くが経つが、MESA 結成の動きは具体化していない。最大の理由は、トランプ政権がいうほどアラブ諸国はイランを「共通の脅威」として排除する考えを持っていないからだ。湾岸協力会議（Gulf Cooperation Council: GCC）加盟国の間でも、カタールとオマーン、クウェートとはもともとイランとの関係を有している。UAE も昨年夏に 6 年ぶりにイランとの海洋安全保障対話を再開した。サウジアラビアもイランとの対話の機会を模索していると報じられている。むしろイスラエルを含め中東諸国の多くは、米国の中東に対するコミットメントの空洞化に不安を感じ

ている。

(5) 求められる新たな対応

国際社会が追求していた二国家解決案に基づくパレスチナ問題の解決は完全に頓挫した。

図 1　トランプ和平案が描くイスラエルと「パレスチナ国家」

（出所）White House, *Peace to Prosperity A Vision to Improve the Palestinian and Israel People* (Washington D.C., 2020), Appendix I, p. 41 <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/01/Peace-to-Prosperity-0120.pdf>.

しかし、二国家解決案の「死」は、パレスチナ問題の終焉を意味していない。パレスチナ人の人口はこれからも増え続ける。特に現在でも人口密度が世界有数の高さにあるガザの場合、2050 年には 2 倍以上の 500 万人近くになる見込みだ。しかも 13 年に及ぶイスラエルによる封鎖の結果、ガザの失業率は 60 パーセントを超えている。西岸や東エルサレムでも、パレスチナ人住民とイスラエル軍やユダヤ人入植者との暴力的な衝突が確実に繰り返されるだろう。パレスチナ人住民は腐敗がはなはだしいマフムード・アッバス（Maḥmoud Abbās）大統領が率いるパレスチナ自治政府を信頼していない。その自治政府が和平案受け入れを拒否していることに対する「懲罰」として、トランプ政権は対パレスチナ援助をほとんど停止している。自治政府が崩壊する可能性は否定できない。

イスラエルがかつて二国家解決案の実現を目指したのは、占領地から撤退することでパレスチナ問題と自国との関係を断つことだった。言い換えれば、占領というイスラエルの「国内」問題に終止符を打ち、「隣国」の問題として外在化することだった。しかしトランプ提案によって、本当の意味での二国家解決案実現の可能性が潰えた以上、イスラエルはこれからも「占領－被占領」という関係を続けなければならない。占領の継続はイスラエルの民主主義に深刻な問題を引き起こすだろう。

本報告書第 3 章第 5 節で論じているように、日本を含む国際社会も新たな対応を模索する必要がある。国際社会はこれまで二国家解決案実現の推進という目標を掲げて、対パレスチナ支援を行ってきた。しかし、この目標はすでに説得力を失っている。それ故に日本を含む国際社会は、新たな援助目標を設定する必要がある。今後、最も求められる援助は、さらに厳しい状況に直面するパレスチナ社会のレジリエンス強化に資することである。そのためにはコミュニティを基盤にした援助の拡大が求められる。同時に国際社会はイスラエルに対し、占領国としての責任を果たすようもっと要求すべきである。

― 注 ―

1 Palestinian Center for Policy and Survey Research, *Public Opinion Poll No (75) Press-Release* <https://www.pcpsr.org/en/node/797>, accessed on February 23, 2020.

2 “U.S. Ambassador to Israel Friedman to Lead Joint Committee on Settlement Annexation,” *Haaretz*, February 16, 2020 <https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-u-s-ambassador-to-israel-friedman-to-lead-joint-committee-on-settlement-annexation-1.8535064>, accessed on February 18, 2020.

3 World Bank Group, *Securing Water for Development in West Bank and Gaza*, p. <http://documents.worldbank.org/curated/en/736571530044615402/pdf/WP-P157979-Securing-Water-for-Development-in-West-Bank-and-Gaza-PUBLIC.pdf> (Washington D.C., 2018), p. 4, accessed on February 28, 2020.

4 Keith Johnson, “The Big Missing Piece of the Kushner Plan: Water,” *Foreign Policy*, February 4, 2020 <https://foreignpolicy.com/2020/02/04/trump-kushner-peace-plan-israelis-palestinians-water/>, accessed on February 10, 2020.

第 4 章 「アフリカの角」――新しい地域安全保障複合体

第 1 節　まえがき

遠藤　貢

(1)「アフリカの角」概念

「アフリカの角」という地域概念が存在しているものの、この概念が明確にどこまでを指しているかについては、必ずしも研究者の間で共通了解があるわけではない。この地域について近年著作を著している二人の著名な研究者の地域設定にも違いがある。クリストファー・クラッパム（Christopher Clapham）は、ジブチ、エチオピア、エリトリア、ソマリア（ソマリランドを含む）に概ね限定した地域概念としてこの地域を描くのに対して[1]、アレックス・デ・ワール（Alex De Waal）は、比較的広域にこの地域を設定しており、上記 4 か国に自らが中心的な研究対象としてきたスーダンと南スーダンを加えた地域としている[2]。他の研究書においても、ここに記した 6 か国に関わる問題を扱う場合に、「アフリカの角」という地域概念を設定して、その特定の国と地域に関わる分析が行われる一般的な傾向がある。ただし、「アフリカの角」と重なる地域概念として「北東アフリカ」を用いることもあり、「アフリカの角」という地域をソマリ系住民が北東部に居住するケニアをも含む領域として設定する場合もある。

クラッパムは、「アフリカの角」地域について、研究者それぞれが必要に応じて設定する「枠組み」であるとしているほか、近年イスラームをめぐる政治への関心が強まるにつれて、従来の「サハラ以南アフリカ」と「中東」という地域区分が、歴史的にも深い関係にあった紅海とアデン湾を架橋する関係の復活という視座の必要に言及している。「アフリカの角」地域をめぐる新たな地政学的課題は、今後こうして「再興」しつつある地域概念の再編という形で展開していくことが予想され、本章でもこの点が主に検討される。

他方、「アフリカの角」は、「サハラ以南アフリカ」における一地域として考えた場合には、その解決の道筋がつけにくい紛争が多発してきた地域という特徴を有している。1998 年に勃発したエチオピアとエリトリア間の国境紛争、崩壊国家ソマリアにおける、特に中南部での政治秩序の実現、そして南スーダンにおける内戦など、いくつもの紛争状況を容易に想起できる。

(2)「アフリカの角」と紅海をめぐる安全保障問題の顕在化

この地域は、国際的な海上交通の要衝であるだけではなく、紅海を挟んで、対岸のアラビア半島情勢とにも深く関わる形で、「アフリカの角」地域の政治力学が胎動を始めている。

近年においては、イエメン内戦を起点として、「アフリカの角」地域をめぐり、特に湾岸のアラブ首長国連邦（United Arab Emirates: UAE）に代表される紅海の対岸の中東諸国による「港湾政治」（Port Politics）とも表現される軍事基地建設などに見られるような進出傾向が近年強まっている。

こうした動きには、「アフリカの角」の対岸にあるイエメン情勢をめぐるイランとサウジアラビアの対立関係を中心とした中東諸国間の緊張関係が投影されている面もある。歴史的にも、サウジアラビアの「アフリカの角」地域への最大の関心は、特にスーダンにおけるイランの影響の増大への懸念という点にあるが、現状におけるサウジアラビアの懸念の最大の要因は、対岸のイエメン内戦におけるホーシー（Ḥūthī）派に対するイランの軍事（武器）支援であることはよく知られている。こうした動静に対応する形で、サウジアラビアは、「アフリカの角」地域諸国に改めて急速な接近をはかることになった。

象徴的な出来事の一つは、シーア派の盟主であるイランにとってアフマディネジャード（Aḥmadīnezhād）政権期にはスンニー派の重要なパートナーであったスーダンとの関係の変化である。2014 年以降、サウジアラビアは、「アフリカの角」地域においてその資金力を背景として、その軸足を紅海にずらしながら、この地域への軍事・経済面での関与を改めて強めている。スーダンもその例外ではなく、2014 年 9 月にスーダン政府が、首都ハルツームにあったイランの文化センターをシーア派の布教拠点になっているとの理由により閉鎖し、職員を国外追放したことは、こうした関係の変化を如実に示す出来事であった。また、2015 年以降、サウジアラビアが主導するホーシー派への攻撃にスーダンは数百名規模の部隊を派遣し、スーダンはその見返りとしてサウジアラビアから 10 億米ドル規模の資金を得たとされている。さらに 2019 年 4 月 11 日に「民衆革命」の結果、打倒されたバシール（‘Omar Ḥassan Aḥmad al-Bashīr）政権後も、サウジアラビアは、UAE とともに、軍主導のスーダン軍事評議会に対し、30 億ドル規模の援助供与を早い段階で決定した。

また、第 2 節でも触れるように、2019 年のノーベル平和賞を受賞したエチオピアのアビィ・アフメド・アリ（Abiy Ahmed Ali）首相が 2018 年 7 月 9 日にエリトリアを訪問し、エリトリア大統領イサイアス・アフェウェルキ（Isaias Afewerki）との間で和平友好条約を調印するという動きに前後する形で、サウジアラビアと UAE 両国はその仲介の動きを見せてきた。

ここには、「アフリカの角」側の諸国にとっては、イエメンという「対岸の火事」を巧みに利用する形で湾岸諸国の経済資源を域内に取り込む力学が作用している一方で、サウジアラビアと UAE を中心に、「アフリカの角」地域の安全保障に関わる問題領域への関与を深める動きが見て取れる。

(3) 地域安全保障コンプレックスの視座

上述のように、紅海の両岸に相互に関わる動きが見られるようになっているが、こう

した問題を設定する理論的視座として「地域安全保障コンプレックス」（Regional Security Complex: RSC）を挙げることができる。これは、バリー・ブザン（Barry Buzan）らが従来から議論してきたように[3]、基本的には複数の国家から構成される「地域」レベルの安全保障の関わる問題系を検討する理論的視座である。「安全保障コンプレックス」は、「安全保障化や脱安全保障化、あるいはその両プロセスが、非常に密接に相互に関わり合っているために、その安全保障に関わる問題を、それを構成する一群の構成要素から切り離してしまうと適切に分析したり解決したりことができなくなる一つのまとまり」[4]である。そして、ここで「地域」については、安全保障に関わる実践をその環境に応じて展開する社会的に構築された領域であり、それは再生産されたり、変容したりする特性を持ち、持続的ではあるものの、それが永続的との評価はできにくいという見方を提示している[5]。そして、そこで働くパターンとしては「友好（amity）」と「敵意（enmity）」が起点となるほか、RSC が形成される上で、無政府構造とその帰結としての勢力均衡、そして地理的近接性の重要性も指摘される。地理的近接性は、安全保障に関わる相互作用を生み出す大きな要因であることが、ここには影響している[6]。

こうした RSC の視座に立つと、本章が扱う「アフリカの角」と紅海の安全保障の問題は、従来のようにアフリカと中東という形で分けて検討することでは扱うことができない新たな地域動態を考慮する必要を迫る問題領域である。これは、例えば広域の中東 RSC（Middle East RSC）といった捉え方の必要性を示唆するものであり[7]、紅海両岸を挟む新たな地域安全保障コンプレックスとしての「トランス紅海 RSC（Trans – Red Sea RSC）」といった評価も可能であろう。さらには、この新たに形成されつつある地域の安定や安全保障に関わる地域の主要国の見方（visions）の相違といったことも考慮する必要がある状況が生じてもいる[8]。

（4）本章の構成

本章では、以下第 2 節において、アフリカ側からみた「アフリカの角」の変容をめぐる安全保障の問題の現状を整理する。第 3 節においてイエメン内戦の展開とそこにおける地域諸国の関与と今後の和平や開発に向けた課題について検討を行う。第 4 節ではサウジアラビア、UAE、エジプトの紅海への関与の現状を整理する。第 5 節では、トルコの「アフリカの角」外交に関して、主にソマリアとスーダンを焦点として検討する。第 6 節では、新しい地政学的観点から改めてグローバルにアフリカの角の位置づけを提示する。

― 注 ―

1 Christopher Clapham, *The Horn of Africa: State Formation and Decay* (London: Hurst, 2017).
2 De Waal Alex, *The Real Politics of the Hon of Africa: Money, War and the Business of Power* (London: Polity Press, 2015).
3 Buzan B. and O. Wæver, *Regions and Powers: The Structure of International Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).
4 Ibid., p. 44.
5 Ibid., p. 48.
6 Ibid., p. 45.
7 Donelli F. and B. Cannon, *Middle Eastern States in the Horn of Africa: Security Interactions and Power Projection* (Milan: Italian Institute for International Political Studies, 2019).
8 Verhoeven, Henry, “The Gulf and the Horn: Changing Geographies of Security Interdependence and Competing Visions of Regional Order,” *Civil Wars*, vol. 20, no.3 (2018), pp. 333-357.

第 2 節 「アフリカの角」と紅海の安全保障
――アフリカ側の視座から

遠藤　貢

(1) 紅海の安全保障と「アフリカの角」

「アフリカの角」という地域のダイナミズムを考察する上で、序論で触れたアレックス・デ・ワール（Alex De Waal）の提起している「政治的マーケットプレス」という概念[1]は、極めて興味深い。この概念は、現代世界におけるガバナンスの一形態であり、政治が金銭的な支払いや認可と政治的なサービスや忠誠を交換する形態で営まれていることを指している。特に「アフリカの角」という不安定な地域においては、以下でも検討するように、様々に現象化する暴力（ここにはテロリズムや海賊行為なども含まれる）がレント（不労所得）を得るための都合のよい手段になっている。デ･ワールは、この現象を、多面的かつグローバル化した「新しいレント主義」として定義し、ここには以下のような 5 つのレントの要素を見いだすことができるとしている。第一に鉱物資源、第二に援助（人道支援などを含む）、第三に安全保障協力（対テロ、平和維持、警察活動）、第四に政治的・政策的なレント（政治的報酬）、そして第五に犯罪（武器取引、人身売買、海賊行為）である[2]。

本節でみるように、近年湾岸諸国からの支援が顕著なエリトリアも「イエメン内戦」レントの最大の受益国になりつつある。また、間接的にはエチオピアもこうした湾岸諸国の進出の下で、経済権益を得る動きとともに、2019 年度のノーベル平和賞の対象にもなったように、アビィ・アフメド・アリ（Abiy Ahmed Ali）首相が、「アフリカの角」地域における和平の仲介活動を後支えするような動きも見せてきた。

(2) アラブ首長国連邦（UAE）の「アフリカの角」への進出

こうした「アフリカの角」地域の再編過程を現実化している重要な動きが UAE の進出である。これは、イエメン内戦に伴う動向ということは疑いない。2015 年初頭以降サウジアラビアとともにジブチを拠点として対岸（イエメン）への軍事行動を開始した。しかし、2015 年 4 月後半以降、ジブチ側からの UAE 港湾管理会社・DP ワールドの汚職の嫌疑を背景として、UAE とジブチの関係は悪化し、DP ワールドの港湾利用契約は破棄されることになった。この事態を受け、UAE は（2008 年以来イランの利用を認めていた）エリトリアのアッサブ港（とハニッシュ諸島）の 30 年にわたる利用（開発）契約を締結し、アッサブ港を拠点とした活動を開始することになった（これによりイランとの契約は終了した）。ただし、この段階では、エリトリアへの禁輸の安保理決議違反の可能性が指摘された。

同時期に UAE は、エリトリアに加え、ソマリアへの関与を強めることになる。2014 年

までにはソマリア連邦政府（Somali Federal Government: SFG）と UAE の間でソマリア政府支援協定とともに軍事協定が締結され、協定に基づき数百名規模のソマリア軍の軍事教練とともに給与の支払いが実施された。しかしその後、未承認国家ソマリランドや他のソマリアの連邦構成州への進出が加速化する。2016 年 5 月にはソマリランドと DP ワールド間でベルベラ港の開発運営に関わる 30 年間の契約が締結されたほか、本契約とは別に 2017 年 2 月にソマリランドと UAE 間でベルベラの軍事利用を認める合意がなされた。DP ワールドは、さらにボサソ（プントランド）、キスマヨ（ジュバランド）、バラワ（南西）の租借に成功した。

こうした「一帯一港」とも評価される UAE の動きはソマリア連邦政府にとって憂慮すべき材料となる。2017 年 2 月にはソマリランドのベルベラ港の軍事基地利用に対してソマリア連邦政府閣僚から強い不満表明がなされた。なお、この時期はちょうどソマリア連邦政府において大統領「選挙」実施された時期であり、このとき当選した＜ファーマジョ＞[3]（Mohamed Abdullahi Mohamed “Farmajo”）大統領はカタルから資金援助があるとも指摘されていた。こうした動きの中で、2017 年 3 月 UAE は、駐ソマリア大使を召還した。ただし、2017 年 6 月のサウジアラビア、UAE のカタル「断交」問題に際しては、当初ソマリア連邦政府は「中立」的対応を示した。

UAE は、ソマリアへの進出の動きを具体化し、2018 年 3 月にはソマリランドと DP ワールド間でベルベラ港利用に関する契約を最終的に締結した。これは 4 億 4200 万ドルの契約で、DP ワールドが 51 パーセント、ソマリランドが 30 パーセント、エチオピアの民間企業であるエチオピア船会社（Ethiopia Shipping Lines: ESL）が 19 パーセントの比率で出資する形態となった。ソマリランドの重要な港湾施設をめぐる動きに対し、＜ファーマジョ＞は、3 月段階でこの契約のソマリア連邦政府としての「無効」を発表する形で、UAE に対する批判的な立場を表明している。その後、4 月には、モガディシュに到着した民間の UAE 機に搭乗していた UAE 政府職員が不審な形で所持していた 960 万ドル押収するに至り、ソマリア連邦政府と UAE の関係悪化が顕在化した。これを受け、UAE は 2014 年以降実施していたソマリア軍向けの軍事訓練プログラムを終了して完全撤退したほか、病院等でのプロジェクトも停止することになった。

一方でソマリランドは、カタルとの関係を絶ち、UAE との関係強化を進める動きを示した。この動きには連邦を構成するプントランド、ヒールシャーベル、ガルムダーグの各州も追随したことで、ソマリア連邦政府との関係悪化を招いた。こうした中、ソマリア連邦政府はトルコ、カタルとの関係強化の動きを強める動きを示していることから、ソマリア国内情勢の分断・不安定化につながることへの懸念も出てきた[4]。

(3)「アフリカの角」側からみた UAE の進出

ソマリアでは不安定化が懸念される一方、UAE の進出を歓迎する国が存在する。それがエチオピアである。1993 年のエリトリア独立以降、「内陸国」エチオピアにとって、利用可能な港湾は極めて重要な意味を持っていた。2015 年のエチオピアの輸出（30 億ドル）・輸入（130 億ドル）の約 95 パーセントは、アジスアベバから中国建設の鉄道を利用して約半日かかるジブチ経由に依存していた。そのため、エチオピアにとってはジブチへの過度の依存からの脱却への強い希望が存在していた。エチオピアは、従来からもソマリランドとの間でベルベラ港利用と輸送に関する取り決め（Utilization of Port of Berbera and Transit Service）を調印（2005 年）したり、ESL を通じたベルベラ港への関与の可能性を模索したりしてきた。さらに、2011 年には、ESL、ソマリランドが中国企業ペトロトランス（Petro Trans）との協定の下、石油や輸送に関わる分野での協力の下、下ベルベラ港開発を模索したものの、ペトロトランスが港湾施設や LNG 施設への保険を調達できず、協定実現にはいたらなかった[5]。

大きな転機は、「アラブの春」及びイエメン内戦を契機とする湾岸諸国の紅海対岸への関心増大に伴う「アフリカの角」側の港湾「利用」の動きであった。エチオピアも UAE に先駆けて、2015 年 2 月にはソマリランドとの間でベルベラ港開発に関する協議を行っている。これは翌 3 月には UAE 企業の P&O Ports 社とソマリランド政府間でベルベラを中心とした港湾開発の協議にもつながっていく。そして 4 月にはエチオピアと UAE 間の共同閣僚委員会会合がアブダビで開催され、貿易関係強化を協議している。これは、時期的に上記の UAE とジブチの関係悪化に伴い、UAE にとってのベルベラ港の重要性の認識とも呼応していた。こうした過程を経て、2018 年 3 月に締結されたベルベラ港利用に関する契約への参加は、エチオピアの「思い描いてきた」ベルベラ港利用のあり方の礎となるという評価も可能である。

(4) エチオピア・エリトリア関係

「アフリカの角」の新たなダイナミズムの中で、驚きを持って迎えられたのが、2018 年 7 月 9 日にエリトリアを訪問したエチオピアのアビィ首相とエリトリアのイサイアス･アフェウェルキ（Isaias Afewerki）大統領との間で和平友好条約調印という「事件」であった。これを一つの理由としてアビィ首相は 2019 年のノーベル平和賞を受賞することになった。

両国は、1998 年 5 月エリトリア軍によるエチオピア侵攻で戦争が勃発し、7 万人に及ぶ犠牲を出してきた経緯がある。そこでの大きな争点は、国境地帯の都市バドメに象徴される領土問題であり、激しい空爆を含む対立に発展した。その後、エチオピアが優勢となった 2000 年 6 月の停戦協定、12 月の包括的和平協定を経て、両国軍は撤退し、同年 9 月には国連安保理が停戦監視する国連エチオピア・エリトリア派遣団の派遣が決定される展開

が続いてきた。こうした中で、エチオピアは海上へのアクセスについては、エリトリアからジブチに転換するとともに、「テロとの戦い」や海賊対処の主戦場としてのソマリアへの対応という観点からも、エチオピアはジブチとの関係強化が進んだ経緯がある。

一方のエリトリアは国際的に孤立し、2008 年頃、マフムード・アフマディネジャード（Maḥmūd Aḥmadī-nezhād）大統領の時代にイランとの関係強化の動きを進め、上でみたようにアッサブ港（とハニッシュ諸島）の 30 年にわたる利用（開発）契約を締結するなどの関係強化が進んだ。しかし、2009 年以降「国連安保理決議」に基づく武器禁輸、ならびに一部の政府関係者に対する渡航禁止や資産凍結の制裁（「国連安保理決議」第 1907 号）が課せられるなど、国際的に孤立してきたほか、その強権体制の下で多くの難民の流出元となってきた。また、エリトリアは湾岸諸国の中では、カタルとも良好な関係を維持し、エリトリアとジブチの国境をめぐる係争を抑えるため、カタル軍が展開するといった状況があった。しかし、イエメン内戦を転機として、2015 年 4 月にジブチと UAE との間で外交上の対立の中で、エリトリアはイランから離れ、サウジアラビアとの関係を強化し、サウジアラビアもアッサブ港を利用することになった。サウジアラビアは UAE ともどもジブチの施設から立ち退いた。2016 年 4 月 29 日にエリトリアはサウジアラビアとの間で安全保障・軍事協力協定を調印し、イエメン内戦に 400 名程度のエリトリア兵力を派遣している。そして、2017 年 6 月の「断交」問題でエリトリアは UAE、サウジ側に「転向」したこともあり、カタルは兵力を引き上げている。

他方エチオピアでは、国内の動き、特にオロモ居住地域での暴動などを受け、2018 年 2 月 15 日にハイレマリアム・デサレン（Hailemariam Desalegn Boshe）首相が辞任し、2018 年 4 月 2 日には人民代表議会（下院）はアビィ与党エチオピア人民革命民主戦線（Ethiopian People’s Revolutionary Democratic Front: EPRDF）新議長を首相に選出した。このアビィこそ、エリトリアとの和平に迅速に動いた人物であった。アビィはその首相就任演説でエリトリアとの関係修復を図る政策を発表したことにみられるように、当初より「アフリカの角」における関係改善を模索していた。

ここで興味深いのは、アビィ首相がサウジアラビアと UAE がその和平への動きを後押しするような役割を果たしている点である。5 月 18 日にはサルマーン（Salmān bin ‘Abd al-‘Azīz Āl Sa‘ūd）国王の招待でアビィ首相がサウジアラビアを訪問している。6 月 5 日には与党 EPRDF 執行委員会で平和と安定の回復を目的とし、アルジェ和平合意及びエリトリア・エチオピア国境委員会の決定（2002 年）を完全に受諾・履行する旨を決定し、その中で係争地バドメをエチオピア側が放棄することとなった。この直後、6 月 15 日にはアブダビのムハンマド・ビン・ザーイド・アール・ナヒヤーン（Muḥammad bin Zāyed Āl Nahyān）皇太子一行がエチオピア訪問し、外国為替安定のために 10 億ドル、さらに 20 億ドルの経済援助供与を約束したほか、投資に関する協議（農業分野への関心）が行われて

いる。そして、この後 7 月 3 日にはエリトリアのイサイアス大統領が UAE を訪問し、ムハンマド･ビン･ザーイドと会談し、エリトリアへの投資などが協議されたとみられている。そしてこの直後の 7 月 9 日にエリオピアとエリトリアの和平友好条約が調印されたのである。

さらに、7 月 24 日にはアブダビで 3 者会談（ムハンマド・ビン・ザーイド・アブダビ皇太子兼 UAE 軍副最高司令官、エチオピア首相、エリトリア大統領）が行われ、さらに 9 月 16 日にはジェッダでサウジアラビア仲介の下、エチオピアとエリトリアの間で 7 項目からなる「ジェッダ平和協定」が締結されている[6]。

(5)「アフリカの角」の域内関係の動向

新展開とも見える「アフリカの角」の情勢の中で、アビィ首相は、この地域の仲介者としての役割を果たそうとする動きもみられてきた。2018 年 6 月 16 日にアビィ首相はモガディシュを訪問し、＜ファーマジョ＞と会談している。内容的には曖昧な部分も多いものの、政治・経済関係における統合と港湾の共同開発に関する「覚え書き」に調印している。この後、＜ファーマジョ＞はソマリランドとの協議に応じる姿勢に転じていることから、国内安定化とともに UAE との関係についても一定の考慮の可能性が示されて面も見られる。ただし、＜ファーマジョ＞は、カタルとの関係は維持の方向性も同時に示している。

2018 年 7 月 28 日に＜ファーマジョ＞はエリトリアを訪問しているほか、中国・アフリカ協力フォーラム（Forum on China – Africa Cooperation: FOCAC）出席直後の 9 月 5 日に＜ファーマジョ＞はエリトリアを再訪し、エリトリア、エチオピア、ソマリア 3 カ国の政治、経済、社会、安全保障、文化協力に関わる協定を調印している。

2018 年 10 月 17 日にはエチオピアとエリトリア外相がソマリア（モガディシュ）を訪問して、共同記者発表においてソマリアの治安実現が主要課題ということを明言している。こうした一連の地域での和平の進展とも見える動きは、2018 年 11 月 14 日の「国連安保理決議」第 2444 号の採択による、エリトリアに対する武器禁輸や個人の資産凍結などの制裁措置の解除につながることになった。さらに、2019 年 2 月 15 日にはエチオピア・ジブチ間にエチオピア東部で産出する天然ガスのパイプライン建設・輸送に関する協定締結が結ばれている。なお､パイプラインの建設は中国のベンチャー企業 POLY-GCL が担う形になっている。

上記の一連の動きが､「アフリカの角」地域の安定化に向かう兆しを示すものであるかは定かではない。特に 2020 年に総選挙が予定されているエチオピアの国内情勢は不安定化を増す可能性も指摘されてきており、予断を許さない状況が続くことが予想される。

(6) トルコの進出と変化する「アフリカの角」地域の構図

2008 年にトルコ・アフリカ協力サミットが開催された実績はあるが、トルコがより本格的にアフリカ、特にソマリアに関与するようになる契機は、2011 年の飢饉に際し、レジェップ・タイイップ・エルドアン（Recep Tayyip Erdoğan）首相（当時）が初めてソマリア訪問したことであろう（第 5 節も参照）。この際に、教育開発に関する 49 年にわたる協定締結など「人道分野支援」での強いコミットメントを示した。2011 年 11 月 1 日にはソマリアのトルコ大使館が再開し、2016 年 6 月にはモガディシュにトルコとしては世界最大規模の大使館を建設し、開設した。

その後、トルコはソマリアに政治的にも関与し、2012 年の SFG の樹立の際には大きな支援国となった。2013 年 4 月にはアンカラにおいて SFG のハッサン・シェイク・モハムド（Hassan Sheikh Mohamud）大統領（当時）と分離独立を主張するソマリランドの＜シランヨ＞（Axmed Maxamed Maxamuud “Siilaanyo”）大統領（当時）の交渉を仲介している。さらにトルコは、2015 年 3 月に首都モガディシュの約 400 ヘクタールに及ぶ敷地に軍事教練基地建設を開始し、2017 年 9 月末に運用を開始した。その目的としてあげられているのは、今後 1 万人のソマリア軍兵力の育成である。

トルコの「アフリカの角」における新たな動きとして注目されるのが、2017 年末にスーダンを訪問したトルコのエルドアン大統領が、スーダンとの間に数十億ドル規模に上る経済協定に調印したことである。この際トルコはスアキン島を 99 年間租借する契約も締結している。トルコとスーダンの新たな関係は、この段階で、スーダンとエジプト、サウジアラビア、UAE の関係が緊張する局面を生み出した面がある。2018 年 1 月にイサイアス大統領がエジプトを訪問し、経済関係を中心議題とし、「双方に重要性を持つ地域的・国際的課題」を議論した際に、エジプトがエリトリアにある UAE のアッサブ基地に向けて数百の兵力を送ったとする報道をアルジャジーラが行っている。これはエジプトがスーダンを牽制する狙いがあったと評価されている。これを受け、スーダンはエリトリアとの国境を封鎖するとともに、駐エジプト・スーダン大使を召還するなど、エジプトとスーダンの関係の緊張にも発展した。

この段階においてエリトリアとしては、UAE とサウジアラビアという湾岸諸国への基地の提供と同様、エジプトとの関係強化に向けた取り組みを狙いとしていたとみられ、当時エチオピアとの国境紛争を抱えていたエリトリアは、エジプトの後ろ盾をえることもその射程にあったと考えられる。

しかし、すでにみたように UAE とサウジアラビアの一定の関与を伴う形でのエチオピアとエリトリアの和平実現は、トルコのアフリカ進出をめぐる構図を一部塗り替える側面を有している。また、従来からナイル川の権益をめぐる課題を抱えてきた下流域のエジプトと上流域において巨大な「グランド・エチオピアン・ルネサンス・ダム（Grand Ethiopian

Renaissance Dam: GERD)」の建設が進むエチオピアとの関係は、中流域のスーダンも含めた今後の協議が極めて重要であり、長期的な「アフリカの角」地域の安定に不可欠の構成要素となっていく点にも留意が必要であろう（この点は第 4 節も参照）。

― 注 ―

1 De Waal Alex, *The Real Politics of the Hon of Africa: Money, War and the Business of Power* (London: Polity Press, 2015), pp. 16-34.

2 Ibid., p. 50, Chapter11.

3 ＜＞は、ソマリアで一般的にみられるニックネームを示すために用いている。

4 International Crisis Group, “Somalia and the Gulf Crisis” *Crisis Group Africa Report*, No.260 (June 2018).

5 この点についての詳細は以下を参照。Cannon, B and A. Rossiter, “Ethiopia, Berbera Port and the Shifting Balance of Power in the Horn of Africa,” *Rising Powers Quarterly* vol.2, no.4(2017), pp. 7-29.

6 この会合にはサルマーン国王のほか、ムハンマド・ビン・サルマーン（Muḥammad bin Salmān Āl Sa‘ūd）皇太子、アントニオ・グテーレス（António Manuel de Oliveira Guterres）国連事務総長も出席している。

第 3 節　イエメン内戦と「アフリカの角」

佐藤　寛

(1) イエメンと「アフリカの角」の前史

アラビア半島の西南端に位置するイエメンと「アフリカの角」とのつながりは浅くない。アデン湾の対岸にあたるソマリアからは、1991 年のシアド・バーレ（Siad Barre）政権崩壊以降、継続的に難民がイエメンに流れ着いている。2015 年にサウジアラビア率いる有志連合軍がイエメン空爆を開始して以降、イエメンの国内避難民は全人口の一割を超える 330 万人にのぼるが、これとは別に国連の設置したいくつかの難民キャンプや都市周辺に 180 万人のソマリア人がいるのである。

紅海を挟んだエリトリアとのつながりも深い。イエメンの紅海沿岸（ティハマ地方）の漁民が対岸のエリトリア側（イスラーム教徒居住地域）にも家族を持っていて、両岸を行き来しているという例は少なくない。また、以前からアルコール類などの密輸品は漁民によってジブチなどから運ばれてきている。

対岸アフリカ（エチオピア、エリトリア）との関係は紀元前の「シバの女王」の時代までさかのぼり、エチオピアにもイエメンにも「シバの女王の宮殿跡」と言われる場所がある。なぜなら紀元前 4、5 世紀から紀元後 6 世紀にかけては、イエメンとエチオピアの間には相互に密な行き来があり、他方がもう一方を支配する状態が繰り返されていたので、シバの女王は一つの国として両地域を支配していた可能性があるからである。

イエメン山岳部が砂漠に変わるあたりに位置する内陸のマーリブがシバ王国の首都であり、後継のヒムヤル王国は山岳部のサナアを首都とした。このヒムヤル王国のズー・ヌワス（Dhu Nuwas）王はユダヤ教を信奉し、現在のサウジアラビアとの国境近くのナジュランでキリスト教徒を迫害したため、525 年にキリスト教を奉じるアビシニア（現在のエチオピア）のアクスム王国によって攻め滅ぼされる。さらに 570 年にはアクスム王国のアブラハ将軍は象を率いてメッカに進軍するが撃退された。これが『象の年』で、この年に預言者ムハンマドが誕生した。メッカ攻略に失敗したアビシニア軍の弱体化を見て、ヒムヤル王国の残党王子がペルシャに応援を求め、ペルシャが援軍を出してアビシニア軍を追い払ったのが 575 年のことである。それからしばらくペルシャがサナアを支配していたが、ヒジュラ歴 6 年（西暦 628 年）に、サナアにいたペルシャ総督が率先して改宗したことでイエメンはイスラーム教国になったのである。

このようにイエメンと「アフリカの角」の間には綿々とつながりはあるし、イランさえもこの地域の政治と無関係ではなかったのである。

(2) イエメン内戦の現状

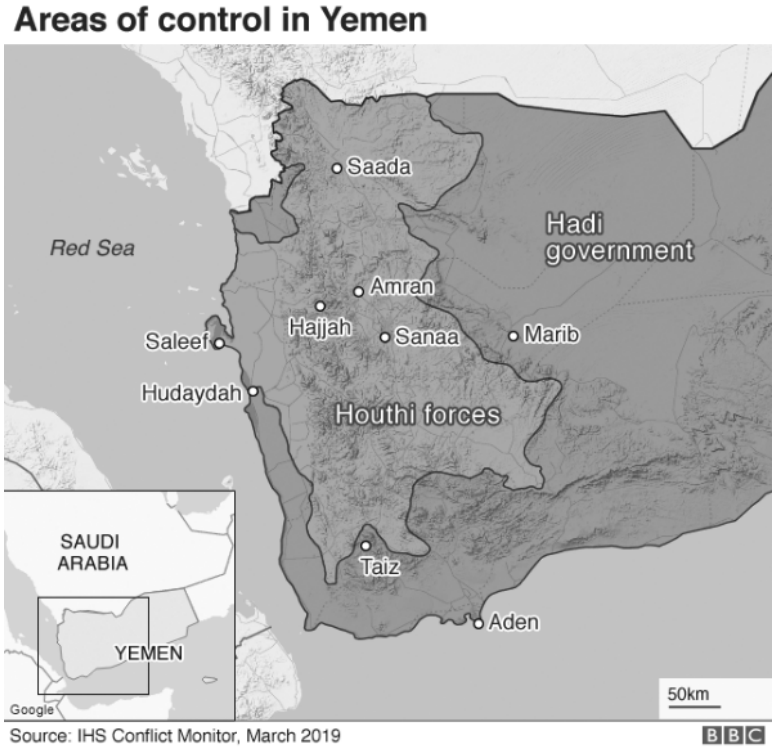
現状の勢力配置は図 1 のようになっている。山岳地並びに紅海沿岸ティハマ地方のホデイダから北はホーシー（Ḥūthī）派が支配、内陸部をハーディー（Abdulrabbo Manṣūr Hādī）暫定大統領が率いる政権（以下、ハーディー政権）が支配していることになっている。ただし、ハーディー政権側となっているところも必ずしも一枚岩ではなく、単に「反ホーシー派」でまとまっているに過ぎない部分もある。

過去一年ほど両派の勢力圏には大きな変化はなく、大きな地上戦もあまり伝えられていない。ただし、2019 年 9 月にサウジとの国境地域ナジュランでホーシー派とサウジ軍との大規模な戦闘が行われた模様である。それ以外の地上の戦線は膠着しているとはいえ、散発的な戦闘と恒常的な空爆は続いており、国民の困窮は時間とともに深刻化している。

2020 年 1 月時点の世界食糧機関（United Nations World Food Programme: WFP）の推計によれば、現在 1,100 万人が毎日の食料確保に難儀する状況で、そのうち 24 万人は飢餓状態にあるとされる。また、空爆開始以来の死者は国連によれば 7,070 名、負傷者 11,205 名で死傷者の 65 パーセントは空爆によるもの（2019 年 5 月時点）とされているが、既に 10 万人以上の死者を出し、そのうち民間人は 1 万 2,000 人にのぼるといるという説もある［米国の（Armed Conflict Location and Event Data Project: ACLED）が 2019 年 10 月発表］。

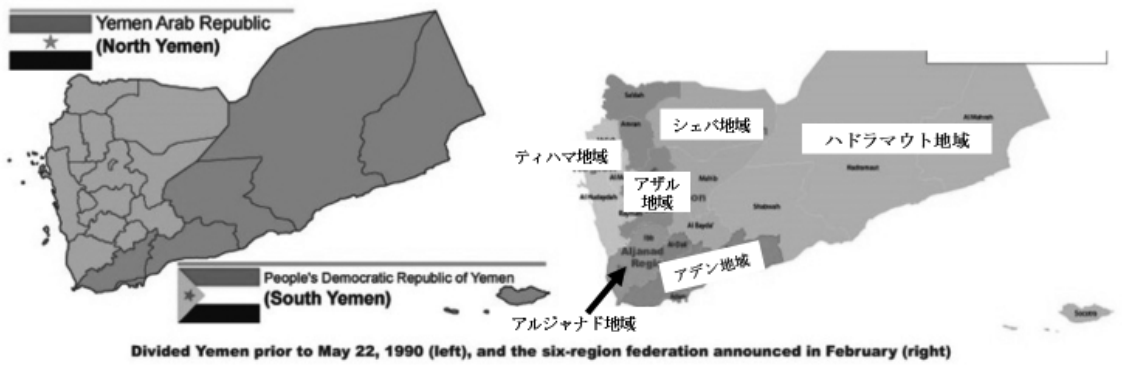
こうした数字は日々悪化する一方だが、ともかく約 3,000 万人の人口の四分の三が人道

図 1　イエメンの勢力図（2019 年 3 月時点）



（出所）IHS Conflict Monitor, March 2019.

図 2　六地域連邦案



（出所）*Yemen Times*, May 21, 2014.

支援を必要としており、三分の一以上が食料不足で子供の多くが栄養失調に陥り、1/4 以上の学校が閉鎖され、半分以上の保健施設が機能停止している。この「史上最悪の人道危機」状況がすでに五年以上続いているのがイエメンなのである。

(3) アラブの春から国民対話の四年間

他のアラブ地域の民主化運動のうねりを受けて、2011 年 2 月にイエメンでも反政府デモが始まった。サーレハ（‘Alī ‘Abdullāh Ṣāliḥ）大統領はサウジ、アラブ首長国連邦（United Arab Emirates: UAE）、国連などの圧力を受け、同年 11 月に 33 年間維持してきた長期政権を、副大統領のハーディーに平和裡に委譲した。それ以降の「移行期間」中は国内の反政府勢力すべてを招いた「国民対話」の場で新しい国の姿が議論され、2014 年 2 月に、「新たに起草される憲法の下でイエメンを六つの地域に分けた連邦国家とする」ということが合意された。ここまでは、混乱が進んでいたシリアをしり目に平和的に権力移譲と新体制作りが準備される「アラブの春の優等生」と言っても良い状況だったのである。

しかし、ここから優等生は坂道を転がり落ち始める。サーレハ退陣後も一向に生活が良くならないことに対して、国民の間にハーディー政権への不満が蓄積してきた 2014 年夏には、サアダに本拠を持つホーシー派が「世直し運動」的に北部部族兵を巻きこんで勢力を拡大しつつ南下し、9 月にはハーディー政権軍の抵抗なくサナアに入城した。

ハーディー政権は、移行期間の総仕上げとしての憲法草案作りを優先し、ホーシー派と「パートナー合意」を結ぶことで衝突を回避して、サナアを共同統治する形にした。こうして同年末までには憲法草案が完成したが、六地域の境界線をめぐって不満があるホーシー派は、2015 年 1 月に草案を所持する大統領府長官を誘拐・監禁、ハーディー大統領を自宅軟禁してしまう。この事実上のクーデターに際し、ハーディーはいったん辞任を余儀なくされるが、その後アデンに脱出し「自分たちが正統政権であり、ホーシー派は反乱者である」と宣言する。こうしてアデンのハーディー政権とサナアのホーシー派政権という二重構造

が発生したのが 2015 年 2 月のことである。

(4) サウジの危機感と空爆開始

ホーシー派に追い落とされる形でアデンに逃げたハーディー政権は、自力でサナアを奪回することは不可能とみてサウジに助けを求めた。サウジとしても、背景に宿敵イランの影がのぞくホーシー派がイエメンの首都を占拠するという事態を座視できず、ハーディーの要請を契機にイスラーム教スンニ派の国々からなる有志連合軍を形成する。こうしてホーシー派からのサナア奪還を目指して 3 月 26 日に空爆を開始し、イエメン全土が内戦状態に陥ることになったのである。これが現在の人道危機の起点である。

ホーシー派はイスラーム教シーア派系ザイド派の流れをくむ、北部イエメンの宗教改革運動である。そもそもイエメン国民のほぼ 100 パーセントがイスラーム教徒であり、その人口の三分の一はザイド派、残りがスンニ派に属するシャーフィー派である。ただし、ザイド派はイランの奉じる「十二イマーム派」とは大きく教義が異なり、シーアの中では最もスンニに近いと言われている。実際、シャーフィー派とザイド派は、イエメンにおいては同じモスクで礼拝するなど宗教的な差異が強調されることは少なかった。したがって、今回の内戦もイスラーム教の「スンニ対シーア」の戦いでは全くない。さて、サウジ率いる有志連合軍による空爆は当初サナア奪回のための短期戦のはずだったが、5 年経っても奪回のめどは全く立っておらず、軍事的にホーシー派を追い出すことはほぼ不可能とみられている。

当初は実戦経験のないサウジ軍パイロットが不慣れであったこともあり、標的をそれて民間人が被害にあう事例が相次いだ。サナア旧市街はユネスコ世界遺産だが、ここにも被害が及び、国連から非難されている。その後も誤爆事例が頻発している。例えば、結婚式の会場を爆撃し、民間人が大量に死亡したり、病院を標的にして、国際人道 NGO の「国境なき医師団（Médecins Sans Frontières）」のスタッフをはじめ大量の民間人の死者を出したりした。こうした民間人の巻き添えが報道されるたびに、サウジの空爆に対する国際的な非難は高まっている。サウジに武器を輸出している英米仏の一部国民は、イエメン空爆に自国製の武器が使われることが問題だという意見を表明している。また、空爆はホーシー派の根拠地である山岳地からの国内避難民を大量に発生させており、人道上の問題を拡大している。

(5) ホーシー派のドローン攻撃

アメリカは無人戦闘機（Unmanned Aerial Vehicle: UAV）、いわゆるドローン（drone）を「テロとの戦い」における主力武器として開発し、主としてアフガニスタンとイエメンを実験場にしてきた。ドローンが最初に実用攻撃に使われたのは、2001 年のアフガニスタンだと

言われる。その一方、2002年の11月にはイエメン内陸部を走行中のランドクルーザーに対してドローン攻撃が行われ、アメリカが「お尋ね者」としていたアルカイダのメンバー五人が殺害された。以後、アメリカはドローンを頻繁に用いてイエメン領土内で多くのアルカイダ幹部の殺害に成功した。しかし、爆弾の炸裂による民間人の巻き添え死も頻発し、このことがイエメン国民にもたらしたものは、嫌米感情の高まり以外の何物でもない。アメリカのドローン攻撃とサウジの空爆は、巻き添えにされた人の家族にとっては卑怯卑劣極まりない蛮行である。過去十数年の間に蓄積されたイエメン人のサウジとアメリカに対するこうした憎悪は、後々深い禍根を残すことが懸念される。

ところが、最近になってホーシー派もドローンを使えるようになってきたのである。過去一年の間にホーシー派によるドローン攻撃は増加し、サウジ国内やハーディー政権の軍事施設攻撃を行っているが、その正確さや被害の甚大化が目立っている（なお、ホーシー派はドローンのみならず巡航ミサイルも活用している）。こうした先進機器の技術革新、廉価化のスピードは「人工知能（Artificial Intelligence: AI）」や「モノのインターネット（Internet of Things: IOT）」など我々の生活の中でも感じられるが、ことドローンに関してはその波及効果は計り知れない。ホーシー派は「反政府武力勢力」であり、正式に認められた国家ではない。こうしたアクターが国家の正規軍並みの能力をもつドローンを操ることが出来るようになるということは、中東のみならず対岸の「アフリカの角」の紛争にとっても、重大なインパクトを持つ可能性がある。

ホーシー派は2017年頃からミサイルを用いてサウジやUAEなどに対して越境攻撃を行っていると主張していた。しかし、ホーシー派の軍事力や技術力からこうしたミサイル攻撃の信ぴょう性には常に疑問がついて回っていた。もちろん、その背後にはイランの技術指導があることが疑われるのだが、ホーシー派のドローンの活用能力は2019年に飛躍的に伸長した。以下で、いくつかの事例を示そう。

国内で最初に大きな衝撃を与えたのは、2019年1月10日の南部アデンの近くのアナド基地攻撃である。政府正規軍の軍事パレードがテレビ中継される中でドローンがさく裂し、軍幹部を含む数名が即死した。

サウジに対するホーシー派の越境攻撃では6月12日にイエメン国境から110キロメートルに位置するサウジ南部のアブハ空港を攻撃し（ホーシー派は巡航ミサイルと説明）、26人の負傷者を出した。6月23日にはやはりアブハ空港へのドローン攻撃で民間人1名が死亡した。

続いて8月1日に、ホーシー派はアデンでハーディー政権派の旧南イエメン分離派に近い自治勢力（Security Belt）の軍事パレードをミサイルとドローンで攻撃し、軍高官を含む32名の死者を出した。なお自治勢力とは、地域の住民（部族民）が主体となって領域内に他の勢力（アルカイダ、ホーシー派など）の侵入を防御する目的で組織された武装組織で

あり、現状では正統派政権と連携している場合が多い。

そして9月14日には、世界を驚かせたサウジ東部のクライス油田とアブカイク製油施設に対する攻撃が起こる。ホーシー派は直後に自らの攻撃と声明を発出した。しかし、サウジ東部はイエメン国境から770キロメートル離れており、アラビア半島を横断する航行能力を持つドローンやミサイルをホーシー派が運用できるのかという点については多くの疑問がある。ホーシー派が所持しているカテフ1（Qatef1）型ドローン（イランのAbabil-Tと相似と言われている）の航続距離は150キロメートルしかないからである。後日、サウジはこの攻撃に18機のドローンと7発の巡航ミサイルが用いられたと発表している。

その後、国内では12月28日に南部山岳地のダーレアで、南イエメン分離派に近い親ハーディー政権軍の新兵訓練終了式典にドローン攻撃があり、5名以上が死亡した。さらに、2020年1月18日にはハーディー政府側の安定的な要衝でサナアの東170キロメートルにあるマーリブでも、やはり新兵入隊式典を狙ったドローン攻撃があり、これまでで最大の110名以上の死者を出した。

このように新兵集団の攻撃が繰り返されていることは、ホーシー派が政府側の兵力増強を強く懸念していることの表れであろう。現在ホーシー派地域にいるイエメン人が海外に渡航する場合、稼働している空港は正統派政府支配地域にしかない（ハドラマウトのセイユーン、アデンなど）ため、ホーシー派地域から政府支配地域に移動しなければならない。しかしハドラマウトのセイユーン空港に行こうとすると、パスポートや航空券を持っていても、特に若い男性はホーシー派の検問を通過することが非常に難しいと言われている。ホーシー派は、イエメン人の若い男性が政府支配地域に行って反ホーシー派の戦力に加わることを恐れているのである。他方、ホーシー派地域には新たなリクルート源はほとんどない（シーア派とはいえ、他のアラブ地域にザイド派の信者はほとんどいない）ので、少年兵のリクルートの可能性が高くなると考えられる。

（6）南部分離派の動き

サーレハ政権末期から、北部のホーシー派と並んで政府を悩ませていたのは南部のアデンを中心とする「南部再分離派（ヒラーク）」の動きであった。彼らは1990年の南北統一以前の旧南イエメン国旗を掲げ、南北の再分離を目指している。

ハーディー大統領自身は南部の出身者ではあるが、1994年の南北内戦の時にサーレハ側についた論功で副大統領に登用されたため、南部分離派からは不人気である。また、ハーディー政権の副大統領であるアリー・ムフセン（‘Alī Moḥsen）がムスリム同胞団に近いことも、南部分離派からは嫌われている。このため、ハーディー政権は名目的にアデンに本拠地を置いているものの南部分離派との衝突が頻発しており、閣僚の大半はリヤドで活動している状態である。

2015年の有志連合軍の空爆開始とともに、UAE軍はホーシー派のアデン侵攻を阻止するために派兵し、それ以来アデン周辺の南部の治安維持はUAE軍が担ってきた。すなわち、サナア周辺の空爆はサウジ軍、アデン周辺の治安維持はUAE軍というすみ分けが存在していたのである。しかし、UAEは2019年7月から徐々に撤退を開始し、この空隙を埋めるように南部分離派の南部移行評議会（Southern Transitional Council: STC）が勢力を伸ばして、8月にはアデンの中心部を掌握するに至った。世俗色の強いSTCは、ハーディー政権がイスラーム主義者と連合していると非難しているが、これはムスリム同胞団を嫌うUAEの政策と一致している。このため、ハーディー政権軍がアデン奪回作戦に着手した際、UAE軍は空爆で分離派を支援したとされている。しかし、こうした「正統政権」内部の内輪もめはホーシー派を利するのみなので、サウジが両者を調停し11月5日にハーディー政権とSTCとの停戦・権力分掌が合意された（リヤド合意）。

(7) 泥沼にはまったサウジ

ハーディー政権は、対外的にはイエメンの正統政府としての地位を得ているが、国内的な基盤は脆弱であり、信頼できる自前の軍事力をあまり有していない。これは、イエメン軍の中枢が退陣したサーレハ元大統領の影響下にあったため、サーレハがホーシー派と連合したことで、兵士や武器の大半がホーシー派に引き継がれてしまったからでもある。この結果、ハーディー政権軍はホーシー派を現在の勢力圏にとどめておくことが精いっぱいであり、軍事力の主力はホデイダ周辺、タイズ周辺、サナアとマーリブの間の攻防に振り向けられている。その他の地域については、特に旧南イエメン地域は一応ハーディー政権側に分類されるものの、分離派に近いローカルな自治部隊が、それぞれの地域の治安を維持しているとみられる。そして、旧南イエメンの首都アデンは南部分離派の影響下にある。

サウジは、ホーシー派のドローン攻撃を受けると報復に空爆をするが、その都度民間人の犠牲が増える。すなわち、サナア奪還のめどのないまま、国際世論の批判を浴びる空爆が繰り返される悪循環に陥っている。しかも、この五年間にホーシー派のドローン攻撃能力が高まり、サウジの一般国民にも被害が及ぶようになったばかりでなく、命綱の石油施設までが攻撃の危機にさらされるようになっている。空爆を開始したムハンマド・ビン・サルマーン（Muḥammad bin Salmān Āl Sa‘ūd）皇太子の判断は、時間の経過とともに膨大な出費（戦費のみならずハーディー派政権の公務員に対する給料支払い肩代わりなども含む）と、空爆継続に対する国際的な批判として重くのしかかってきている。

空爆当初からこの内戦はサウジとイランの代理戦争の側面が強かった。しかし、ハーディーの指導力不足が明らかである中で、サウジやUAEの支援なしには正統派政権は生き延びることが出来ない。また、サウジは空爆の根拠を「イエメン正統政府からの要請」であることに置いている以上、ハーディー暫定大統領を排除することはできないという手詰

まり状況にある。

他方で南部分離派は着実に南部国民の間にシンパを増やしており、内戦が終結してもハーディーに南部地域の実権が戻ることは考えにくい。そうした中で、リヤド合意に基づきサウジは、UAE 撤退後の南部の治安維持まで引き受けざるを得なくなっているのである。

(8) 今後の展望

では、今後どのように事態は推移するのか。1990 年以前の状態に戻る南北再分離の可能性は少ない。もともとこの国境線は 1905 年に当時のオスマン帝国と大英帝国との間で人為的にひかれたラインであって、人々はその線に対して愛着を持っていない。また、旧北イエメン内部でも山岳部と沿岸部、内陸部では風土も人々の気質も異なるし、旧南イエメンでもアデンの都市民、周辺の農村地帯、さらには東部ハドラマウトの人々もそれぞれ異なっている。したがって、イエメン統一国家再編の過程で、サナアであれ、アデンであれ、一極に権力が集中することを望まない人々は多い。この意味で六地域連邦案は現実的ではあったのである。とはいえ、イエメンが完全に「崩壊国家」となることを望む人もまたいない。これはサウジや UAE も含めて利害の一致するところである。そこで、何らかの形で統一政府を作らなければならないとすると、ありうるシナリオは以下のとおりである。

現在のサナアで（ホーシー派の下で）官僚機構を支えているサーレハ政権時の最大与党・総合人民会議（General People’s Congress: GPC）のテクノクラートが、ハーディー政権や南部分離派、ホーシー派に呼びかけて挙国一致内閣を組閣する。実は 1960 年代のイエメンにこの前例がすでにある。1962 年のイスラーム教ザイド派の政教一致の国王であるイマーム追放革命の後、イマームをサウジとヨルダンが支援し、革命側をエジプトが支援し 7 年にわたる内戦となった。最終的には、イマーム派がイマームを排除して共和国派と連合し、これをサウジとヨルダンとエジプトが認めることによって内戦が終結した。すなわち、両極端を排除した中間勢力による妥協であり、今回もこのシナリオはあり得る。これが考えられる最も望ましいシナリオ＝プラン A である。

しかし、ホーシー派が議論のテーブルに着くためには、有志連合軍が金科玉条としている「国連安保理決議」（特にサナアからの無条件撤退を求める 2015 年の決議 2201）への固執を放棄する必要がある。これは、サウジの空爆の正当性を放棄し、かつハーディー暫定大統領の存在意義を失わせる可能性があるが、紛争の長期化がサウジにとって不都合が多いことが明らかになりつつある現在、あり得ない展開ではない。

とはいえ、ホーシー派支配地域を含めた包括的な和平は短時日では実現できないであろうから、プラン B（次善の策）を考えておく必要がある。それは、統一政権の合意を待たずに、治安が安定したところから国民サービスを再構築、開発過程の再稼働を開始することである。これは「紛争下の開発（In-Conflict Development）」戦略と呼ぶこともできよう。

筆者はこのプランBに沿って2019年前半までは「アデンを足掛かりにした開発過程の再開」を主張していたが、これはUAEがアデン周辺を安定させていることが前提であった。2019年夏にUAE軍が撤退し、南部分離派がアデンの実効支配勢力となった現在、アデンは中期的に安定しているとは言い難い。そこでプランB′として「ハドラマウトを足掛かりにした開発過程の再開」が現実味を持ってくると思われる。

ホーシー派の影響力が最も弱いのが東部ハドラマウトであり（ハドラマウトの住民はザイド派ではない）、一時各地に潜伏していたアルカイダ系の勢力の影響力も低下し、ここ数年は治安状況も安定している。またサウジの財閥の中にはハドラマウトにルーツを持つ家系も多いため、サウジとの関係も良好である。アデンを中心とする南部分離派と必ずしも同調しないハドラマウトの土着勢力（部族勢力を含む）は多い。そのため、国際社会は彼らが構成する自治政府を、形式上は将来の連邦制イエメンの一構成地域（州）として認め、国際社会の支援の下で教育や保健システムの復旧、国際社会の支援による住民サービスレベルの向上、そして戦闘と空爆などによって破壊されたインフラの復旧に着手するのである。それと同時に、他の地域での復興のためのイエメン人材の育成も、治安の安定したハドラマウトに集めて行う。

ある程度の復旧モデルが出来上がり、人材育成も進めばこれを分離派主体のアデン周辺、反ホーシー派の部族が自治的に統治するマーリブなどへ順次拡大していくことによって「紛争のない状態での開発」が可能な地域を少しずつ増やしていくという目論見である。

もちろん、ホーシー派支配地域で飢餓の危機に瀕する「紛争下の人々」に対する人道支援は引き続き必要ではあるが、飢餓状況は「空爆の停止」というサウジの決断一つで急速に改善する可能性はある。

人々が「紛争を回避した方が、開発の利益を享受できる」ということを身をもって体験することが、迂遠なようだが現在「破綻国家」となり果てたイエメンを再建していく唯一の道であろう。

破綻国家ソマリア、南スーダン、破たんのふちにあるスーダンなどの「アフリカの角」諸国にとっても「中央政府が機能しない状態」において、いかに国際社会が「人々に生活のための基礎的サービス」を提供できるかというモデルを示すことは、「だれ一人取り残さない」という持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals: SDGs）の達成のために人類全体に課された課題ではないだろうか。

第 4 節　サウジアラビア、UAE、エジプトの紅海への関与

小林　周

(1) サウジ、UAE、エジプトの紅海への関心

サウジアラビア、アラブ首長国連邦（UAE）、エジプトは、それぞれ紅海沿岸地域に対する強い戦略的な関心のもとに、関与を強化している。

まずサウジアラビアは、緊張が高まるイランと相対するペルシャ湾へのエネルギー輸出や経済産業の集中を避け、紅海への関与による経済・安全保障面での機会拡大やリスク分散を求めてきた。1981 年にはホルムズ海峡を迂回する送油・ガスルートである「東西パイプライン（East-West Pipeline）」が完成した。同パイプラインは 2016 年時点で計 480 万バーレル／日（b/d）の輸送能力、100 万～ 280 万 b/d の余剰送油能力を持つとされる。また、2017 年 10 月にはサウジ北西部の紅海・アカバ湾沿岸に産業都市「NEOM」を設立する計画を発表した。同都市は 2025 年に「第一段階」が完了する予定である。

UAE は国土が直接紅海に面しているわけではないが、港湾開発を通じた経済・軍事面での進出を積極化させている。2016 年 5 月、UAE はソマリランド政府との間で、アデン湾に面するベルベラの港湾開発について合意し、さらに軍港設置の許可も得た。2017 年 4 月には、ドバイに拠点を置く P&O Ports 社がソマリア内部のプントランド自治政府と、ボサソ港の開発について合意した[1]。さらに同月、UAE がソマリランドの治安部隊を訓練する計画があると報じられた。これらの UAE の動きをソマリア連邦政府は警戒し、2018 年 3 月、UAE 系企業 DP ワールドとの港湾開発に関する契約案破棄に言及するなど、関係は緊張している。軍事面では、サウジ・UAE が主導する対イエメン作戦のため、イエメンのスコトラ島、エリトリア南部のアッサブ港、ソマリランドのベルベラ港などに軍事拠点を構築している[2]。エリトリアのアッサブ港は、サウジアラビアにも利用されている模様である。

エジプトは、スエズ運河およびシナイ半島の安全保障・経済開発、紅海～地中海における港湾開発の観点から、紅海に対して戦略的な関心を抱いている。「アラブの春」以降の政治的混乱と経済的停滞、シーシー（‘Abd al-Fattāḥ al-Sīsī）政権（2014 年 6 月～）による国内でのテロ・治安対策への注力などを理由として、紅海への軍事的な関与は目立たなかったものの、サウジや UAE の紅海進出への協力が観察されている。2018 年 1 月、エジプトはスーダン政府がトルコによるスアキン島での港湾開発に合意したことに反発して、エリトリアのアッサブにある UAE の基地に軍を派遣した。このエジプトの動きにスーダンが反応し、東部のエリトリアとの国境カッサラを封鎖し、軍隊を配備する動きに出た[3]。

2019 年 4 月、スーダンでは軍の離反によってバシール（‘Omar Ḥassan Aḥmad al-Bashīr）政権が崩壊したが、その直後にサウジと UAE がスーダンに対して 30 億ドル相当の援助を

約束したと報じられた（本章まえがき参照）[4]。また、移行政府である暫定軍事評議会の議長・副議長は初の外遊先としてエジプトと UAE を訪問、その後サウジも訪問するなど、これら 3 ヵ国との関係強化がうかがえる。

サウジ、UAE、エジプトによる紅海への関与に共通する目的としては、経済利益の拡大に加えて、地域におけるトルコ、カタル、イランの影響力排除という安全保障上の利益が挙げられる。例えば 2017 年 9 月、トルコはソマリアに国外最大規模の海外基地を建設した。1 万人以上を訓練可能だとされるこの基地は、トルコとの関係が冷却化するサウジ、UAE、エジプトにとっては大きな軍事的圧力になっている。さらに同年 12 月、トルコはスーダンのスアキン島で軍事基地建設も含めた大規模開発を行うと発表したが、この開発事業にはカタルも参画すると報じられた。バシール政権の崩壊によってこの計画の実施見込みは不透明になったが、もし完成すれば、紅海におけるトルコの戦力投射能力が格段に高まることになる。イエメン内戦の観点からは、イランとフーシー（Ḥūthī）派との連携、およびフーシー派拠点からのドローンやミサイルによる攻撃は、サウジ・UAE への直接的脅威となっている。また、サウジと UAE はバシール政権崩壊後のスーダンに介入することで、スーダン国軍のイエメン派兵継続を企図していると指摘される。

サウジ、UAE、エジプトは紅海周辺で頻繁に軍事演習を行っている。2019 年 1 月、サウジ、エジプト、ヨルダン、イエメン、スーダン、ジブチはサウジ領海で合同演習「Red Wave 1」を行った。3 月には、エジプトとフランスによる合同演習「Cleopatra-Gapian 2019」が行われた。7 月から 8 月にかけて、サウジ、UAE、エジプトは米国と共同で合同演習「Eagle Salute - Eagle Response 2019」を行った。9 月、エジプトとサウジはサウジ領海で合同演習「Red Wave 2」を行った。10 月、ヨルダン・エジプト海軍は合同演習「Aqaba 5」を行った。

2020 年 1 月、リヤードに紅海・アデン湾沿岸 7 カ国（サウジ、エジプト、ヨルダン、スーダン、ジブチ、ソマリア、イエメン）の外相が集まり、「紅海・アデン湾沿岸アラブ・アフリカ諸国会議（Council of Arab and African Coastal States of the Red Sea and the Gulf of Aden）」の設立憲章に署名した[5]。実質的な機能や役割については本稿執筆時点では不透明だが、同会議を通じてサウジが紅海における影響力を高めようとする意図が見て取れる。

（2）各国の利害や関与政策の乖離

上述の通り、サウジ、UAE、エジプトは紅海沿岸地域に対する関与を強めている。ただし、これら 3 ヵ国の利害や関与政策が常に一致するわけではない。各国の安全保障環境、地政学的条件、地域諸国との関係は異なるし、紅海沿岸アフリカ諸国の側も域内での対立・協力関係や独自の利害関係を抱えているからだ。

例えば、エジプトが抱えるナイル川流域の水資源問題がある。サウジと UAE は長年対立関係にあったエチオピアとエリトリアの関係改善に協力しており、2018 年 9 月、エチオピ

アのアビィ・アフメド・アリ（Abiy Ahmed Ali）首相とエリトリアのイサイアス・アフェウェルキ（Isaias Afwerki）大統領はサウジでサルマーン（Salmān bin ‘Abd al-‘Azīz Āl Sa‘ūd）国王仲介のもと「ジェッダ平和協定」に署名した。エチオピアとエリトリアの和平は、アビィ首相のノーベル平和賞獲得（2019 年 10 月）やエリトリアの経済制裁解除につながり、エリトリアに軍事拠点を置く UAE にとっても好ましい環境をもたらした。

しかし、サウジ・UAE のエチオピア接近は、エジプトにとっては好ましい状況ではない。エチオピアは 2011 年からグランド・エチオピアン・ルネッサンス・ダム（Grand Ethiopian Renaissance Dam: GERD）と呼ばれる巨大ダムの建造に着手しており、完成の暁には、エジプトの年間流水量の 90 パーセントに相当する 740 億㎥の貯水量を持つことになる（第 2 節参照）[6]。ナイル川の最下流に位置するエジプトにとっては、GERD の完成・稼働は自国の水利権、ひいては国家安全保障を脅かすことにつながる。エジプトが抱える水資源問題とエチオピアとの緊張をサウジ・UAE が重視しない状況に、エジプトは不満を募らせている。

また、地政学上の要衝に位置するジブチには、2018 年 10 月時点で米、仏、伊、日、中が基地や拠点を設置しており、地域の安全保障環境における重要性が高まっている。そのジブチは 2016 年 4 月の安全保障協力合意の締結[7]などによってサウジとの関係を強化する一方で、UAE との関係は悪化している。この背景には、ジブチ・エリトリア間の政治対立にもかかわらず UAE がエリトリアとの関係を深めていることがある。2018 年 5 月、ジブチ大統領府は UAE 系企業 DP ワールドとの港湾開発・運営に関する契約を破棄すると発表

表 1　サウジアラビア、UAE、エジプトの紅海への関与

<table>
<tr><th></th><th>サウジ</th><th>UAE</th><th>エジプト</th></tr>
<tr><td>スーダン</td><td colspan="2">バシール政権崩壊後、暫定軍事政権の支持と 30 億ドルの援助を表明。スーダン暫定軍事政権の No.1・2 はイエメン派兵の責任者。就任直後にエジプト、UAE、サウジを訪問。</td><td>軍・情報機関のチャネル構築。エジプトは暫定軍事政権への支援を表明。</td></tr>
<tr><td>ソマリア</td><td></td><td>UAE はソマリランドなど州政府を支援。ベルベラやボサソに軍港・港湾を建設、治安部隊の訓練を実施。連邦政府とは対立、援助を停止。</td><td></td></tr>
<tr><td>ジブチ</td><td>2016 年 4 月、安全保障協力合意を締結。サウジ軍事基地の建設計画。</td><td>ジブチと対立するエリトリアを支援する UAE との関係は悪化、2018 年 5 月、DP ワールドの港湾運営事業の契約を破棄。</td><td></td></tr>
<tr><td>エリトリア</td><td rowspan="2">サウジはエリトリア・エチオピア和平を仲介。2018 年 9 月「ジェッダ平和協定」を締結。</td><td>UAE はエリトリア・エチオピア対立を仲介。アッサブに軍港を建設（30 年間租借）。</td><td></td></tr>
<tr><td>エチオピア</td><td>UAE は 30 億ドルの経済支援を表明（2018 年）。エチオピア・エリトリア P/L の建設計画。</td><td>ナイル川の水資源問題で、最上流国エチオピアのダム建設などを警戒。</td></tr>
</table>

（出所）各種報道をもとに筆者作成。

し[8]、UAE 側は強く反発した[9]。

(3) エジプトの動向：中東・北アフリカ・紅海の狭間で

最後に、本稿で取り上げた 3 国の中でもエジプトの紅海への関与について分析したい。なぜなら、同国は紅海沿岸諸国に対してサウジや UAE とは異なる関与の仕方をしており、また湾岸ではなく北アフリカの一国として、前述のナイル川流域問題のように独自の利害関係を持つためである。

例えばエジプト・スーダン関係は、約 1,300 km におよぶ国境をもつ隣国同士であり、英国とエジプト王国によるスーダンの共同統治（1889 ～ 1956 年）や、「ハラーイブ・トライアングル（Halaib Triangle）」をめぐる領土問題などを背景として、古く複雑な歴史を持つ。ナイル川の水資源問題に関して、スーダンはエジプトと同様にナイル川の下流に位置するものの、水力発電による電力供給、ナイル川氾濫の緩和、流水量のコントロールによる農業生産量の増加など、GERD によって得られる恩恵を重視しており、エチオピアとの関係は良好である。

このような状況下、2018 年 7 月にシーシー大統領はスーダンを訪問し、バシール大統領（当時）と二国間の経済協力や貿易拡大について協議した[10]。両国は上述の GERD 建設に対する姿勢の違いや領土問題、スーダンによるムスリム同胞団支援の歴史などをめぐり、関係は良好ではなかった。また、トルコやカタルとの関係についても両国は対照的である。しかしエジプトは、GERD をめぐるエチオピアとの交渉を有利に進めるためにスーダンを取り込む必要があり、これまでの両国の軋轢を乗り越える契機となった。この点において、2019 年 4 月のバシール大統領退陣は、エジプトにとってスーダンとの関係改善の強力な追い風となった。

また、エジプトとスーダンの軍部・情報機関による協力関係も強化されている。2018 年 7 月、エジプト・スーダン政府は、リビアで武装勢力に拘束されていたエジプト軍兵士を救出する合同作戦を実施したと発表した。また作戦後、エジプト軍からスーダンの情報機関に対して謝意が示された[11]。これらは前述のシーシー大統領によるスーダン訪問の直後に起きたことから、両国の接近の象徴的な事例とみることができる[12]。バシール政権崩壊後のスーダンにおいて軍部が移行プロセスの実権を握ったことは、同じく軍部の政治的影響力が強いエジプトのシーシー政権にとっても好都合であったといえる。

エジプトは中東・北アフリカ・紅海沿岸諸国の結節点にある国として、各地域における政治・治安の不安定化の影響を受けやすい環境に置かれている。他方で、サウジや UAE とは異なり、豊富な資金力によって影響力を行使しているわけではなく、むしろ湾岸産油国から財政支援を受ける立場にある。そのため、エジプトは政治的・経済的利益を引き出すためにサウジ・UAE と連携しつつも、ナイル川の水資源問題など国家安全保障に直結する

問題では独自に行動し、戦略的利益を追求しているようにみえる。また、ソマリア、ジブチ、エリトリアといった直接的な利害関係を有しない紅海沿岸諸国への関与を行うだけの関心や余力は現時点で持たないのだろう。

― 注 ―

1 “Somalia: Puntland signs deal to develop Bosaso Port with Dubai,” *Garowe Online*, April 6, 2017 <https://www.garoweonline.com/en/news/puntland/somalia-puntland-signs-deal-to-develop-bosaso-port-with-dp-world>, accessed on January 20, 2020.

2 堀抜功二「UAE 軍がイエメンのソコトラ島に進駐」『中東研ニューズリポート』日本エネルギー経済研究所中東研究センター、2018 年 5 月 8 日 <https://jime.ieej.or.jp/report_text.php?article_info__id=10313> 2020 年 1 月 20 日アクセス。

3 Mohammed Amin, “Gulf tension: Are Egypt and Sudan about to go to war?” *Middle East Eye*, January 13, 2018 <https://www.middleeasteye.net/news/gulf-tension-are-egypt-and-sudan-about-go-war-turkey-qatar-dam-ethiopia-muslim-brotherhood-903070654>, accessed on January 20, 2020.

4 “Saudi Arabia, UAE to send $3 billion in aid to Sudan,” *Reuters*, April 21, 2019 <https://www.reuters.com/article/us-sudan-protests/saudi-arabia-uae-to-send-3-billion-in-aid-to-sudan-idUSKCN1RX0DG>, accessed on January 20, 2020.

5 “Foreign Ministers of Arab and African Coastal States of the Red Sea and the Gulf of Aden Sign Charter of the Council of Arab and African Coastal States of the Red Sea and the Gulf of Aden,” *Saudi Press Agency*, January 6, 2020 <https://www.spa.gov.sa/viewstory.php?lang=en&newsid=2019799>, accessed on January 20, 2020.

6 西舘康平「ナイル川流域における利水･治水開発とその政治性：エチオピアの GERD 建設を事例に」『中東研究』第 529 号（2017 年 5 月）53-70 頁。

7 “Saudi Arabia, Djibouti Sign Security Cooperation Agreement,” *Ekhbariya*, April 17, 2016 <http://www.alekhbariya.net/en/node/11932>, accessed on January 20, 2020.

8 “Djibouti ends Dubai's DP World contract to run container terminal,” *Reuters*, February 23, 2018 <https://www.reuters.com/article/us-djibouti-ports-dp-world/djibouti-ends-dubais-dp-world-contract-to-run-container-terminal-idUSKCN1G62HE>, accessed on January 20, 2020.

9 “Djibouti has broken the UAE’s trust,” *Khaleej Times*, February 24, 2018 <https://www.khaleejtimes.com/editorials-columns/djibouti-has-broken-the-uaes-trust>, accessed on January 20, 2020.

10 “Sisi concludes two-day visit to Sudan amid foreign media blackout,” *Middle East Eye*, July 20, 2018 <https://www.middleeasteye.net/news/sisi-concludes-two-day-visit-sudan-amid-media-blackout-1081668198>, accessed on January 20, 2020.

11 “Five Egyptian troops held hostage in Libya freed: Sudan security,” *The New Arab*, July 30, 2018 <https://www.alaraby.co.uk/english/news/2018/7/31/five-egyptian-troops-held-hostage-in-libya-freed>, accessed on January 20, 2020.

12 なお、Mada Masr は複数の匿名の情報筋を引き、救出されたエジプト軍兵士らはスーダン軍のリビアへの介入に関する情報収集活動の最中に、チャドの武装勢力に拘束されたと報じている。当初シーシー大統領のハルトゥーム訪問は 2018 年 10 月に予定されていたが、バシール大統領が兵士の扱いについて早期の協議を要求したため、7 月に前倒しされたという。同紙はこれらの経緯から、今回の合同救出作戦は、スーダン政府にエジプトに対する政治的アドバンテージを与えたと述べる。“Abduction and release of Egyptian intelligence unit points to proxy fighting in south Libya and early July meeting in Khartoum,” *Mada Masr*, August 2, 2018 <https://madamasr.com/en/2018/08/02/feature/politics/abduction-and-release-of-egyptian-intelligence-unit-points-to-proxy-fighting-in-south-libya-and-early-july-meeting-in-khartoum>, accessed on January 20, 2020.

第 5 節　トルコ外交におけるスーダンとソマリア

今井　宏平

近年トルコは北アフリカおよび「アフリカの角」と呼ばれる地域への関与も強めている。本報告では、トルコの中東とアフリカに対する外交を概観したうえで、その中でもソマリアとスーダンに関して考察を行い、トルコと両国の関係の深化を素描するとともに、それが中東秩序に及ぼす影響について検討する。ソマリアとスーダンはアフリカの国々であるが、トルコ外交の中の位置づけは、単なるアフリカ諸国ではなく、中東外交の延長線上で理解すべき地域でもある。

(1) トルコの中東諸国との関係

トルコの中東地域に対する外交は一筋縄では語れない。中東はオスマン帝国を構成した地域の一部であるが、第一次世界大戦中のアラブ人の対応、具体的にはオスマン帝国からの離脱の選択により、トルコ共和国設立後、その関係は希薄であった。1960 年代中頃からソ連のアフガニスタン侵攻が勃発する 1979 年 12 月までの冷戦のデタント期において、トルコは中東諸国との関係を改善するが、トルコが本格的に中東諸国との協力関係を深めたのは冷戦後の時期であった [1]。とはいえ、1990 年代は隣国のイラクやシリアがトルコにとって安全保障上の脅威であったため、経済関係や文化的な交流は希薄であった。安全保障上のやりとりだけでなく、経済や文化的な交流も含めて、中東諸国との関係が活発になったのは公正発展党（Adalet ve Kalkınma Partisi: AKP）が単独与党となった 2002 年 11 月以降であった。

公正発展党の中東地域に対する外交も時代によって変化している。2000 年代から 2011 年に「アラブの春」が発生するまで、トルコは安全保障・経済・文化交流といった全分野でシリア、レバノンなど、隣接諸国と密接な関係を取り結んだ [2]。「アラブの春」以降、トルコは地域的に、隣接する諸国家だけでなく、カタル、さらには北アフリカや「アフリカの角」地域にも積極的に進出するようになった。また、「アラブの春」以降はリビアやシリアの内戦の影響もあり、再び安全保障が各国関係の中心となった。トルコはとりわけカタルとの関係を深め、2014 年 12 月にはトルコ軍がカタルに駐留することが決定した。また、2017 年にサウジアラビアを始めとした湾岸協力会議（Gulf Cooperation Council: GCC）諸国がカタル断交を実施した際、トルコはカタルに対して経済協力を行い、一方で 2018 年 8 月から 10 月にトルコがアメリカから経済制裁を受けた際、カタルがトルコを支援するなどその関係は密接である [3]。

(2) トルコとアフリカの関係

トルコがアフリカへの関与を強めたのはここ 20 年ほどである。2003 年にアフリカ諸国との経済関係発展のための戦略が準備され、2004 年は「トルコにおけるアフリカ年」といったイベントが続いた。その中でも、特にこの 10 年前後の力の入れ方は注目に値する。その最初の大きな事業が、2008 年 8 月にアフリカの 49 か国が参加し、イスタンブルで開催された第 1 回トルコ・アフリカ・サミットであった。このサミットにおいて、「トルコとアフリカのパートナーシップに関するイスタンブル宣言」が採択され、トルコとアフリカ諸国の協力の枠組みが構築された。その後、第 2 回のサミットが 2014 年 11 月に赤道ギニアの首都、マラボで開催された。第 3 回のサミットは 2020 年にトルコで開催が予定されている。トルコ外務省のウェブサイトを見ると、より具体的にトルコとアフリカ諸国との関係深化が理解できる [4]。アフリカのトルコ領事館の数は 2009 年時点では 12 にすぎなかったのに対し、2015 年 10 月時点では 3 倍以上増加し、39 となっている。また、経済関係では 2003 年から 2015 年の間に 2 国間関係の貿易額の総額が 3 倍となり、175 億ドルとなっている。また、アフリカから奨学金制度を利用し、多くのアフリカ人学生がトルコにやってくるようになった。17 か国が、ビザなしでトルコに渡航することが可能となっている。さらにトルコ航空は、アフリカの 31 か国 48 都市に就航している。

(3) トルコとソマリアの関係

トルコとソマリアの関係を検討する際の鍵概念の 1 つが人道外交である。2003 年から 2016 年 5 月まで、首相の外交アドバイザー、外務大臣、首相としてトルコ外交の舵取りを行ってきたアフメット・ダーヴトオール（Ahmet Davutoğlu）は外交における様々な概念を提示・実践したが、その 1 つが人道外交であった。ダーヴトオールは人道外交を 3 つのレベルに区分している [5]。第 1 のレベルは、トルコ国内の問題を解決し、国民生活を容易にすることである。第 2 のレベルは、危機に直面している地域に住む人々への援助であり、例えば、地域としてソマリア、シリア、アフガニスタンの人々に対する諸政策があげられる。第 3 のレベルは、国連の人道支援の尊重と、そこにおけるトルコの貢献である。ダーヴトオールは、人道外交の重要なアクターとして、トルコ国際協力機構（Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı: TİKA）、トルコ赤新月社、トルコ災害・緊急時対応庁（Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı: AFAD）、総合住宅管理庁（Toplu Konut İdaresi Başkanlığı: TOKİ）、トルコ航空をあげている。トルコの人道外交を語るうえで欠かせない事例がソマリアである。

トルコがソマリアとの関係を強化し始めたのは 2011 年からである。2010 年にソマリアが干ばつに見舞われたことを受け、まず 2011 年 8 月にレジェップ・タイイップ・エルドアン（Recep Tayyip Erdoğan）（現大統領、当時は首相）がソマリアを訪問した。エルドアン

首相の訪問はソマリアへの国家元首の訪問として、2 例目であった。加えて、TİKA を中心にトルコ国内で援助キャンペーンを展開し、約 3 億ドルの援助をソマリアに対して実施した[6]。トルコ赤新月社もソマリアで活動を展開している。2010 年以降、アフリカ路線を拡大していたトルコ航空であるが、2012 年 3 月に世界の主要航空会社として初めてソマリアの首都モガディシュに 2 週間に 1 便の定期便を飛ばし始めた[7]。エルドアンは大統領に就任した後の 2015 年 1 月にも再びソマリアを訪問している。

トルコのソマリアに対する積極的な関与は今日まで続いている。最近の TİKA の『2017 年活動報告書』では、トルコによるソマリアへの援助は 6,000 万ドルでシリアに次いで 2 番目に多い援助額となっている[8]。また、後発開発途上国に限れば、トルコにとって対ソマリア援助は最多で、他のアフリカの角・紅海に近いスーダン、エチオピア、イエメンへの援助額も上位となっている。具体的には、農業学校の建設、湾岸警備のためのボートの提供、教育支援、病院訓練プロジェクト、専門的な薬学訓練などを実施している。

加えて、安全保障の分野でもトルコはソマリアとのつながりを強めようとしており、2017 年にはモガディシュに軍事基地を設置した（第 2 節参照）。これはカタルへのトルコ軍の駐留に続いて 2 例目の軍の海外駐留となる。

(4) トルコとスーダンの関係

トルコは近年、スーダンとの関係も強化している[9]。象徴的だったのが、2017 年 12 月のエルドアン大統領のスーダン訪問である。この時、12 の分野で協定が締結された。また、紅海のスアキン島をスーダンがトルコに 99 年間貸与することにも合意した。スアキン島に関して、エルドアン大統領は観光のために貸与と説明していたが、当初から基地建設が目的ではないかという指摘が多かった[10]。その後、2018 年 3 月にはスーダンとカタルがスアキン島の開発に合意している。トルコとカタルがスアキン島の開発に力を入れているのは明らかである。さらに同年 11 月にフルシ・アカル（Hulusi Akar）国防大臣がスーダンを訪問し、軍事協力の拡大とトルコが軍事訓練施設をスーダンに設立したい考えがあることを確認した[11]。

2017 年のエルドアン大統領のスーダン訪問以降、経済関係も活発となっている。2017 年 12 月から 2018 年 12 月の 1 年間で両国の貿易量は 2 倍以上に増加した。トルコ対外経済関係理事会（Dış Economik İlişkiler Kurulu: DEİK）に参加する多くのトルコ企業がスーダンに進出し、プロジェクトを開始、もしくは開始を検討している。2018 年 11 月にはファット・オクタイ（Fuat Oktay）副大統領がハルツームを訪問し、エネルギー、農業、電力、家畜、輸送、航空産業、保健、教育の分野で更なる協力関係を結び、5 年間で 2 国間の貿易額を 20 倍の 100 億ドルまで増やすことを約束した[12]。

ここ数年、順調に深化していたトルコとスーダンの関係だが、2019 年 4 月にこれまでト

ルコおよびカタルとの関係強化を推し進めてきたオマル・ハサン・アフマド・アル・バシール（Omar Ḥassan Aḥmad al-Bashīr）大統領が失脚したことで、今後の関係が不透明となっている。とりわけスアキン島についての合意が破棄される可能性が欧米のメディアなどで指摘されているが、今のところそうした動きは具体化していない。

(5) まとめ

本稿では、トルコの中東外交およびアフリカ外交を概観したうえで、トルコのソマリアとスーダンとの関係について考察してきた。トルコは、2010 年代に近隣諸国の混乱およびカタルとの関係強化で中東とアフリカの間に位置する紅海周辺地域のスーダンとソマリアへと外交のウイングを広げた。しかし、トルコの紅海進出は、トルコおよびその友好国であるカタルと、ムスリム同胞団の処遇を中心に関係が悪化しているエジプト、UAE、サウジアラビアをいら立たせている。スーダンはまさにそのトルコ・カタルとサウジ・UAE・エジプトの最前線となっている。バシール大統領失脚後、サウジ･UAE は軍部を、トルコ･カタルはイスラム主義者を支援していると言われている。現時点では、軍部に近いサウジ･UAE が優勢と報道されているが[13]、トルコとカタルをスーダンから放逐する動きも具体化していない。スーダンとしては､幅広く経済関係を結び､発展を進めていくようである。スーダンはトルコより以前にカタルがその関係を深めており、トルコもカタルを介して関係強化に乗り出したように映る。一方、トルコが着実に関係を強化してきたソマリアについても、やはり UAE がソマリアの内戦時から支援を行っており、トルコ・カタルとサウジアラビア・UAE・エジプトの対立が飛び火している。

隣国の混乱で「遠い」中東への関与を強めているトルコであるが、隣国との関係同様、紅海周辺の北アフリカ・アフリカの角での外交に関して、難しい舵取りを強いられている。

― 注 ―

1 冷戦期以前のトルコの中東外交に関しては、例えば以下を参照。Philip Robins, *Turkey and the Middle East* (London: Continuum Intl Pub Group, 1991).

2 2000 年代のトルコの中東外交に関しては、例えば以下を参照。今井宏平『中東秩序をめぐる現代トルコ外交』（ミネルヴァ書房、2015 年）、特に第 2 部。

3 2010 年代のトルコとカタルの関係に関しては以下を参照。今井宏平「なぜトルコはカタルを重視するのか」『中東研究』No.531（2018 年 1 月）95-104 頁。

4 Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs, *Turkey-Africa Relations* <http://www.mfa.gov.tr/turkey-africa-relations.en.mfa>, accessed on October 27, 2019.

5 Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs, *Dışişleri Bakanı Sayın Ahmet Davutoğlu'nun V. Büyükelçiler Konferansında Yaptığı Konuşma 2 Ocak 2013, Ankara* <http://www.mfa.gov.tr/disisleri-bakani-sayin-ahmet-davutoglu_nun-v_-buyukelciler-konferansinda-yaptigi-konusma_-2-ocak-2013_-ankara.tr.mfa>, accessed on October 28, 2019. トルコの人道外交の詳細は以下を参照。今井宏平「新興国の人道外交―トルコの取り

組みを事例として―」西海真樹・都留康子編著『中央大学社会科学研究所研究叢書 32：変容する地球社会と平和への課題』（中央大学出版部、2016 年）223-243 頁。

6 Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs, *Relations between Turkey and Somalia* <http://www.mfa.gov.tr/relations-between-turkey-and-somalia.en.mfa>, accessed on October 27, 2019.

7 "Somalia: Turkish Airlines begins flights to Mogadishu," *BBC*, March 6, 2012.

8 Turkish Development Assistance Report 2017 <https://www.tika.gov.tr/upload/2019/Turkish%20Development%20Assistance%20Report%202017/Kalkinma2017EngWeb.pdf>, accessed on February 20, 2020.

9 "The Turkey-Sudan alliance: Changing Red Sea geopolitics," *Anadolu Agency*, December 11, 2018.

10 Sami Moubayed, "Turkish base in Sudan a problem for Arab powers," *Gulf News*, December 28, 2017.

11 Sarp Ozer, "Turkey's defense minister in Sudan for military talks," *Anadolu Agency*, November 6, 2018.

12 "Turkey, Sudan sign range of bilateral agreements," *Hürriyet Daily News*, November 21, 2018.

13 "Is Sudan a new regional battleground?," *BBC*, May 2, 2019.

第 6 節 「アフリカの角」の地政学的重要性
――海洋安全保障の視点から

秋元　一峰

(1) シーレーンの概念変化が及ぼす「アフリカの角」の地政学的重要性

アフリカ北東海域の安全保障環境としては、「アフリカの角」地域における内戦や中東地域の歴史的紛争から派生する不安定性、さらには海賊の脅威等が認識されてきた。しかし今日、シーレーン世界の地理的グローバル化が新たな不安定要因を潜在させており、それが「アフリカの角」の地政学的重要性に新たな含意を与えつつある。

(a) シーレーンの地理的グローバル化による概念変化

シーレーンの概念が 2 つの要因によって大きく変わりつつある。要因の 1 つは物流世界の多次元統合化であり、もう 1 つの要因は北極海の融氷である。前者は、陸路・海路・空路そしてネット空間の有機的つながりの深化によってもたらされている。かつて、シーレーンは港湾と港湾を結ぶ海上物流のための交通路として認識され、主体は船舶であった。しかし今日、海上航路と鉄道・陸上ハイウェイそして航空路の 3 つの交通網が、ネット空間によって 1 つのシステムとして統合的に管理されており、シーレーンはグローバル物流世界の構成要素の 1 つとして捉えられている。

要因の後者に関して、温暖化によって予想を超える速さで進む北極海の融氷は、港湾と港湾とをつなぐ複数のシーレーンを 1 つのサークルとして結び付けようとしている。かつて、北極海は氷によって閉ざされた空間であり、大西洋と太平洋とを北極海航路によって結ぶことは困難であった。しかし今日、北極海では気候温暖化によって氷海域が減少し、冬季を除けば、航路を設定できるようになった。融氷が更に進み、北極海に安定的に利用できる航路が開ければ、地球上を間断なく航行できる航路を設定することができる。

例えば、日本を出港した船舶がベーリング海峡に向かい、北極海を西航して大西洋に入り、地中海とスエズ運河を経てインド洋を航行し、マラッカ海峡を通峡して日本に帰る、つまりユーラシア大陸を周回する航路が出現することになる。同船は再びベーリング海峡に向かい北極海を東に進み、アメリカ大陸東岸を航行した後に太平洋に回り日本に戻ることもできる。要因の 1 つ目として挙げたように、物流がネット空間を介して有機的に統合管理できることから、船舶は世界の大陸を周回するルート上の港々で荷積みと積み降ろしを繰り返しつつ恰もメビウスの帯のようにエンドレスに航行を続けることも可能となる。

本論節では、この世界を周回するシーレーンをシーサークルと呼称し、以降、その出現が「アフリカの角」にもたらす新たな地政学的重要性と、そこにおける安全保障環境の安

定化のために我が国がとるべき政策について考察する。

図１　シーサークルの概念

（出所）筆者作成。

(b) シーサークルの出現が「アフリカの角」の地政学的重要性に与える含意

多くの場合、陸域における外交・安全保障上の諸問題はシーレーンの安全確保に関わる政策と密接に関連する。アメリカによるイラン核合意（「包括的共同行動計画（Joint Comprehensive Plan of Action: JCPOA）」）からの離脱後に生じたオマーン湾でのタンカー攻撃事象を受けての各国による安全航行のための取り組みは、地域紛争がシーレーンの安全を脅かす事態の好例である。他方、南シナ海においては、航行の自由を巡る主張の相違が中国とアメリカやその同盟国との間で対立を招いているように、シーレーンの安全確保のための対応が国際紛争の要因となるケースもある。

シーレーンの概念変化は、「アフリカの角」の安全保障環境にも大きな影響を及ぼすことになる。これまで、「アフリカの角」の安全保障環境は、ソマリアにおける歴史的な内戦や国境紛争、或いは中東地域を巡る国際情勢、更にはアラビア海や紅海で発生する海賊のような犯罪行為によって不安定な状況が続いてきた。世界の海洋を周回するシーサークルの出現により、「アフリカの角」における安全保障上の不安定性は、地球上すべての地域の安全保障環境に影響を及ぼす可能性がある。また逆に、世界の各地域の不安定要因が「アフリカの角」の安全保障環境に影響を及ぼすことにもなる。

シーサークルを俯瞰する視点に立てば、インド洋と地中海を結ぶ要衝としての「アフリカの角」は物流世界の地理学的回転軸であり、そこにおける安全保障環境は世界の国際情勢と大きな関わりを持つことになる。

(2)「アフリカの角」の安全保障環境

シーサークルを俯瞰して「アフリカの角」の安全保障環境を概観する場合、先ず考察すべきは中国が推し進める「一帯一路構想」に基づく進出が及ぼす影響であろう。周知の通り、「一帯一路構想」は陸上の「新シルクロード経済ベルト」と海上の「21 世紀海上シルクロード」から構成されており、まさにユーラシア大陸の陸路と海路を網羅する構想である。構想の地理的広がりは次第に拡大し、今は北極海も含まれるようになっている。中国は北極・南極の両極をカバーする衛星も有しており、まさにユーラシア大陸を周回するシーサークルを俯瞰しての事業展開が実現されようとしている。

勿論、「一帯一路構想」は経済発展を標榜するものではあるが、既存の地域秩序に新たなアクターが大きな影響力をもって参入すれば、そこには軋轢や対立が生じるものである。新たなアクターの参入が軍事力を伴うのではないかとの懸念は必然的に生じる。「一帯一路構想」に基づくインフラ整備に軍事力を結びつける懸念として最大のものは、港湾・空港の整備である。

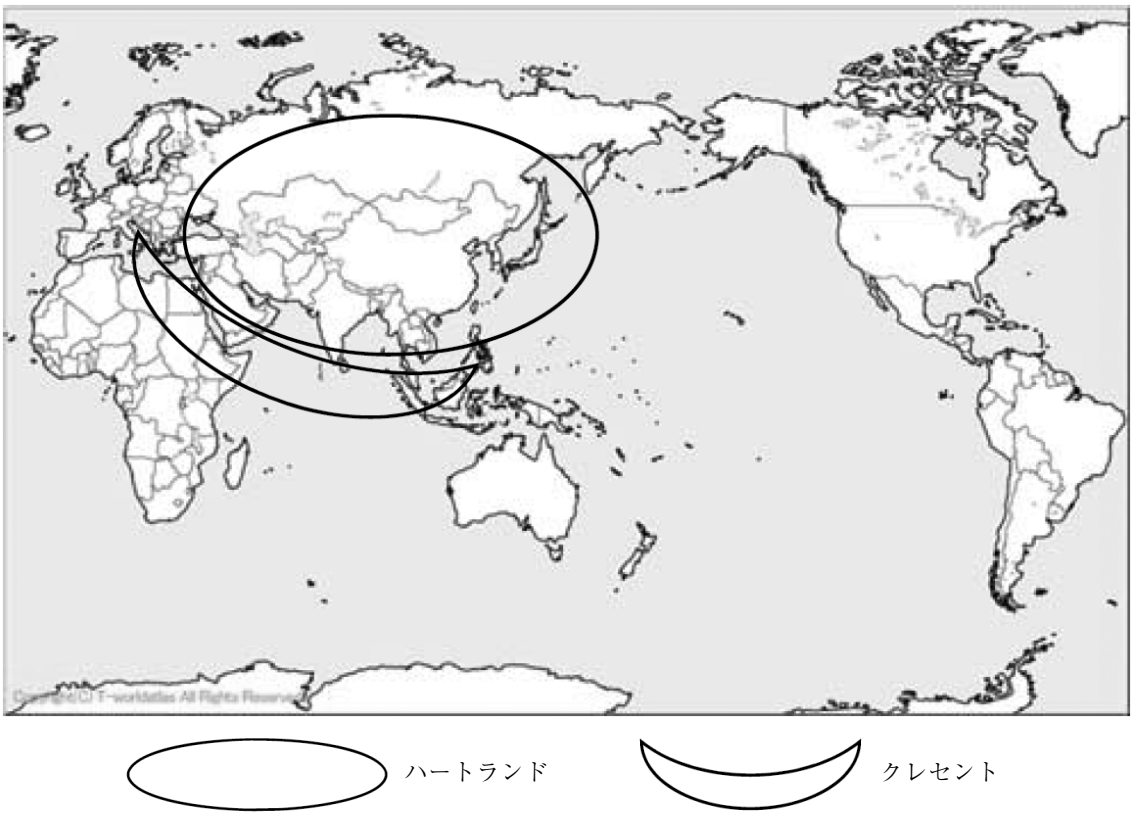
(a)「一帯一路構想」に基づく港湾・空港整備と「アフリカの角」の地政学

「アフリカの角」は、インド洋と地中海のシーレーンを結ぶ位置に在る。インド洋と地中海を結ぶ港湾・空港のインフラ建設は、中国が推し進める「21 世紀海上シルクロード」構築の核心部分でもある。そこにおいて中国は、スリランカのハンバントタ港の運営権を獲得し、モルジブに空港を建設し、パキスタンのグワダル港を増築し、ジブチではドラレ多目的港を整備し、更には、ギリシャのピレウス港とイタリアのトリエステ港への関与を進めている。

資源・エネルギールートの大動脈に並列するこれらの港湾・空港は、言うまでもなくシーサークルの戦略的要衝となり得るものである。ハルフォード・ジョン・マッキンダー（Halford John Mackinder）はその著書『デモクラシーの理想と現実』[1] の中で、世界を支配する力をランドパワーとシーパワーの 2 つに分けて論じ、ユーラシア大陸中央部「ハートランド」のランドパワーによる支配を警告し、大陸縁辺部「クレセント」を支配するシーパワーの重要性を説いた。この古典地政学の理論に照らせば、現代の「ハートランド」は中国の国際政治・経済活動の舞台としてのユーラシア大陸圏であり、「アフリカの角」は「ハートランド」への「ゲートウェイ」、つまり「クレセント」の中心に位置すると見ることができる。

中国の海洋への進出において最も警戒されているのが、「一帯一路構想」に基づき整備・構築された港湾・空港への中国軍事力の展開である。これまで、主に東・南シナ海や西太平洋で行動していた中国軍艦艇・航空機がその作戦海域を拡大すれば、地域のパワーバランスは大きく変化し、安全保障環境を不安定化させることは疑いない。中国軍艦艇・航空機がグローバル経済を支える大動脈としてのシーサークルの要衝の、更にそのピボットと

図２　シーサークルを俯瞰しての地政学概念



（出所）筆者作成。

しての「アフリカの角」の港湾・空港に展開することになれば、世界の戦略環境は激変することになる。

(b)「アフリカの角」の地政学的安全保障環境の安定化のために

「アフリカの角」を地理的中心とするインド洋から地中海に掛けてのシーレーン、つまりシーサークルを俯瞰して想定する「クレセント」の要衝への中国軍事力展開を抑制させるためには、当該海域に「力の真空地帯」を生じさせないことが肝要である。そして日本は、「自由で開かれたインド太平洋構想」に同調する同盟・友好国や中国の軍事展開を警戒する諸国に、必要に応じ、共同して海上防衛のための兵力を投入し得る態勢の構築を働き掛けていくべきであろう。

古典地政学は、世界をランドパワーとシーパワーの対立の構図として捉えて論じている。しかし、今日のグローバル経済は陸･海･空交通網、サイバー空間、資源･エネルギールート、社会インフラ、等々の国境を越えた繋がりによって成り立っており、そこではランドとシーを区分する概念に大きな意味はない。今日の世界における地政学的対立は、パワーバランスの流動域、或いは「力の真空地帯」に生じる場合が多い。

冷戦後、インド洋から「アフリカの角」に掛けてのシーレーンには、大国による軍事的プレゼンスの希薄な状況が続いており、そこに対する中国の「一帯一路構想」に基づく進出が、「アフリカの角」を地理的中心とするインド洋から地中海に掛けてのシーレーン＝「クレセント」に新たな地政学的対立を潜在させ、それが安全保障環境を不安定化させている。

「アフリカの角」を地理的中心とする地政学上の「クレセント」の安全保障環境を「自由で開かれたインド太平洋構想」の理念[2]に沿って安定化させるためには、中国による軍事的進出を警戒する諸国が足並みをそろえて、「一帯一路構想」に基づいて整備される港湾・空港への中国軍事力の展開を阻止し得る、或は展開に対抗し得る防衛力のプレゼンスを維持することが重要である。

そのためには、インド洋から「アフリカの角」を経て地中海に至るシーレーンに安全保障上の利益を共有する日本、アメリカ、インド、オーストラリア、それにフランスやイギリスを加えた諸国のシーレーン防衛政策をシンクロナイズさせる戦略が提唱される。日本、アメリカ、オーストラリア、インドの 4 か国は、所謂、日米豪印戦略対話（Quadrilateral Security Dialogue: Quad）枠組みにおいて共通の安全保障観を有していると考えてよいであろう。インド太平洋に海外領土を有するフランスは、近年、日本との安全保障協力に積極的であり[3]、オーストラリア、ニュージーランド、アメリカと共に 4 か国防衛協力枠組みを構成している。アメリカとの軍事協力を国家安全保障の基本とするイギリスは、アメリカによる南シナ海での「航行の自由作戦」に同調する行動をとっている[4]。

これら 6 か国が、インド洋から地中海に掛けてのシーレーン＝「クレセント」の安定と防衛のための共同行動をとることによって、当該シーレーンの「力の真空地帯」化を防ぐ、或はパワーバランスを維持することができるだろう。具体策としては、共同演習の定例的実施、足並みをそろえての寄港、更には沿岸国への能力構築支援や災害救助態勢の構築等への共同行動、といったことが提唱される。そのようなシンクロナイズ戦略により、シーサークルを俯瞰しての「アフリカの角」の地政学的安全保障環境を安定化させることが急務である。

― 注 ―

1 1942 年に再版された Halford J. Mackinder, *Democratic Ideals and Reality* を邦訳したハルフォード･J･マッキンダー『デモクラシーの理想と現実』曽村保信訳（原書房、1985 年）を参照。

2 ここでは、「自由で開かれたインド太平洋構想」を法に基づく自由且つ衡平で信頼性ある外交・経済・文化活動を理念とするものと解釈する。

3 例えば、両国は日仏外務・防衛閣僚会合を第 1 回目となる 2014 年から 2019 年まで計 5 回継続開催している。

4 2018 年 6 月にシンガポールで開催された「アジア安全保障サミット」（シャングリラダイアローグ）において、イギリスのギャビン・ウィリアムソン国防大臣がアメリカによる南シナ海での「航行の自

由作戦」を支持すると表明、2018 年 9 月にイギリス海軍揚陸艦「アルビオン」が南シナ海西沙諸島を航行するなどしている。

第 5 章　拡大する移民・難民問題と中東

第 1 節　まえがき

立山　良司

(1) 人の移動をもたらす様々な要因

移民や難民を含む人の移動は、地球規模で急速に拡大している。国際移住機関（International Organization for Migration: IOM）によると、外国に住んでいる居住者（移民ストック）の世界全体の合計は、1990 年の 1 億 5300 万人から、2019 年には 2 億 7160 万人と 1.8 倍も増加した [1]。この数字には合法的な移民や就労者のほか、難民や密入国などの非正規移住者も含まれている。また 2017 年をフローで見た場合、外国人の流入が最も多かった国はドイツの 140 万人であり、次いで米国 110 万人、英国 52 万人の順となっているが、日本も第 4 位の 47 万 5000 人を数えている [2]。

増え続ける移民・難民の問題はさまざまな側面を持っている。人が自国内、あるいは国境を越えて移動する理由としては、より良い生活や就労機会を目的とした経済的な理由のほかに、親族などの社会的なネットワークや紐帯の存在、教育の機会への希求、戦争や紛争、さらに気候変動などが指摘されている。2015 年に欧州でシリア難民が大きな問題となったように、戦争や武力紛争は多数の難民を国外に流出させるとともに、深刻な国内避難民の問題を引き起こす。シリアの場合、2019 年の推定によると難民 670 万人、国内避難民 620 万人と、移動を余儀なくされた国民は合計で人口の半数を上回っている [3]。そのほとんどは未だに元の居住地に戻れない状態が続いており、2016 年から 2019 年末までに自発的にシリアに帰国した難民は 23 万人に過ぎない [4]。

難民や国内避難民が元の居住地に戻れない背景には、行政サービスの欠如や劣悪な経済状態だけでなく、治安が改善しないなど身の安全が確保できないという問題がある [5]。なお、シリア難民との関連で、トルコが 2019 年 10 月にシリア北東部のクルド地域に軍事侵攻した結果、トルコとの国境地帯に住む約 20 万人のクルド人が居住地を失った。トルコはそこに非クルド系のシリア難民を定住させようとしているため、クルド地域の民族構成が変更される懸念が出ている [6]。

アフガニスタン、イラク、イエメン、リビア、ソマリアなどにおいても難民や国内避難民の問題が生じている。イラクの場合、本章第 6 節で検討しているように、「IS」後の国内避難民の帰還・定住は復興の重大な課題となっている。また、規模は小さいが、イスラエルによる封鎖が 10 年以上続いているガザ地区からも、若者を中心とした密航が後を絶たないと報じられている [7]。

経済的理由や紛争など送り出し側の要因に加え、相当数の国で国境管理や密航業者の取り締まりが十分になされていないという問題もまた、国境を越えた人の移動を促進する要因となっている。その典型的な例はリビアである。内戦やイスラーム過激派の台頭の結果、「非統治空間」が拡大したリビアは、サブサハラ･アフリカから欧州を目指す人々の「通路」となっており、密航ビジネスが盛んに行われている。しかし密航業者が活動しているのは、リビアのような破綻国家、あるいはそれに近い状態の国だけではない。2019 年 10 月に英国のエセックスで、39 人のベトナム人密航者が死体で発見された事件は、ベトナムから中国やロシア、さらに東欧を抜けて英国まで続く密航業者のルートの存在を示している [8]。

(2) 多様な受入国の見方

大量の移民や難民の流入は、受入国の側にもさまざまな状況を引き起こす。長期的にみれば、人口の増大によって受入国の経済規模が拡大するというプラスの側面もある。その一方で、社会サービスのコスト増大や、家賃の値上がり、労働市場での競争激化といったマイナス面も無視できない。それだけに、受入国の国民が移民や難民をどう見ているかは一概にはいえない。表 1 と表 2 はピュー研究所（Pew Research Center）の移民に関する意識調査結果を示したものだが、移民への見方が受入国によってかなり違っていることが分かる。

表 1　問い：「移民の就労や彼らが持つ才能で、移民は自分の国に有益と思うか、あるいは移民は労働や社会的裨益を奪うため、重荷になっていると思うか」

	重荷	有益
カナダ	27	68
スウェーデン	32	62
英国	29	62
日本	31	59
米国	34	59
ドイツ	35	59
スペイン	37	56
フランス	39	56
オランダ	42	50
イスラエル	60	26
ポーランド	50	21
ロシア	61	18
イタリア	54	12
ギリシャ	74	10
ハンガリー	73	5

（出所）Ana Gonzalez-Barrera and Phillip Connor, “Around the World, More Say Immigrants Are a Strength Than a Burden,” Pew Research Center, March 14, 2019, p. 3.

表 1 の通り、移民や難民がかなり住んでいる国でも、カナダやスウェーデンのように移民の存在を肯定的にとらえている回答者が半数を超える国がある半面、欧州における移民流入の玄関口となっているイタリアやギリシャでは、肯定的にとらえている者の割合は 10 パーセント台でしかない。ただ同様に移民流入が多いスペインでは肯定的な回答が 56 パーセントと、否定的回答をかなり上回っている。また、住民投票の結果、英国がヨーロッパ連合（European Union: EU）からの離脱を決めた一つの原因として、EU に最近になって加盟した東欧諸国からの移民の多さがよく指摘される。しかしこの調査によれば、回答者の 59 パーセントは移民を肯定的にとらえており、英国の EU からの離脱の背景を移民問題だけで説明することには無理がある。さらに表 2 が示している通り、2015 年のシリア難民危機前後の 2014 年と 2018 年の比較でも、移民を肯定的にとらえる者の割合がフランスや英国のように増加している国もあれば、ギリシャやドイツのように減少している国もある。

表 2 「移民は自分の国に有益」との回答の 2014 年と 2018 年の比較

	2014	2018	差
ギリシャ	19	10	－ 9
ドイツ	66	59	－ 7
イタリア	19	12	－ 7
ポーランド	24	21	－ 3
スペイン	47	56	+9
英国	52	62	+10
フランス	45	56	+11

（出所）Gonzalez-Barrera and Connor, Pew Research Center, p. 5.

このように移民や難民の大量流入と受入国の右傾化やポピュリズムの高揚との間に、どのような相関関係があるか簡単には断定はできない。しかし、ロナルド・イングルハート（Ronald Inglehart）が論じているように、米国では 1970 年から 2015 年の間にヒスパニック系人口が 5 パーセントから 18 パーセントに増加しており、こうした移民や難民の流入が社会的により弱い層の疎外感を強め、米国社会の左右の分断を促進している状況も [9]、認識に関わる問題として否定できない。米国大統領ドナルド・トランプ（Donald Trump）の支持基盤の中核は、白人キリスト教福音派であることはよく知られている。彼ら白人福音派の多くは何故、トランプを支持するのだろうか。フランシス･フィッツジェラルド（Frances Fitzgerald）によれば、白人福音派は不法入国者や中国からの安い輸入品が自分たちの仕事を奪い、有色移民が米国文化を破壊することを恐れている故に、強い指導者の出現を望んでいた。そうした彼らの目には、「アメリカを再び偉大な国にする」と訴えたトランプは待望の「強い指導者」と見えたのである [10]。

おそらくトランプを支持する白人福音派の認識にとっては、移民に関する客観的なデー

タは意味をなさないだろう。彼らの中では、産業構造の変化やグローバル化、所得格差の拡大など身近で起こっている現象が移民問題と結びつき、移民流入制限を重要政策として訴えるトランプへの支持を強めているのだろう。こうした状況を踏まえれば、移民受け入れ国において移民がどのように見なされているかという認識のあり様も、実態とは別に人の移動に関する議論の重要な要素となっており、そのことがまたこの問題への対処を難しくしている。

(3) 経済支援は移民減少をもたらすか

さらに難民や不法移民の数をどう減らすかについても、政策的な取り組みと実態との間の乖離を指摘する声が多い。EU は地中海を越えてくる移民・難民の数を少しでも減少させるために、2015 年 11 月に「アフリカのための EU 緊急信託基金（EU Emergency Trust Fund for Africa）」を創設した。その目的はアフリカ北部における「強制移動、および不正規移民の根本原因に取り組み、人の移動に対するより良好な管理に貢献するため」とされている [11]。同基金のサイトによれば、これまでに 46 億ユーロの資金拠出がプレッジされ、その結果、5 万の就労機会が創出され、強制移動中などの 5 万 5642 人が保護ないし支援を受けたという [12]。同基金創設の基本にあるのは、開発支援によってアフリカ諸国の経済発展を促進し、欧州への人の流入を減少させるという考えである。

しかし、経済発展は発展途上国から欧州など先進地域への人の移動を減少させる、という議論には多くの疑問が呈されている。経済発展は可処分所得の増加をもたらし、その結果、より多くの人々が他地域へ移動する資金を手にすることになると推論できるからだ。実際、2013 年の調査によれば、一人当たり GDP（購買力平価）が 5000 ドルから 1 万ドルの国からの移民ストックは、2000 ドル以下の国からの移民ストックの概ね 3 倍という結果が出ている [13]。またソシャナ・ファイン（Shoshana Fine）らは、経済発展は個々人のスキルや抱負を増大させ、人の移動の増加要因になる一方、貧困国においては社会経済的な資源の欠如から、人々は自分たちの地域外に移動しない傾向が強いとして、経済支援は移民を減少させるという主張を批判している [14]。

国連総会は人の移動に関し、2018 年 12 月、「難民に関するグローバル・コンパクト（Global Compact on Refugees）」と「安全で秩序ある正規移住のためのグローバル・コンパクト（Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration、略称『移住グローバル・コンパクト』）」の 2 文書を採択した。UNHCR は「難民に関するグローバル・コンパクト」に関し「4 つのポイント」として、①難民受け入れ国の負担軽減、②難民の自立促進、③第三国定住の拡大、④安全かつ尊厳ある帰還に向けた環境整備、を挙げており [15]、難民受け入れの負担軽減や公平化に力点が置かれているようにみえる。一方、「移住グローバル・コンパクト」は、移住に関する的確なデータの収集・活用、移住を余儀なくさせる構造的要因などの減少、全

移住者の必要書類携行の確保、不明移住者の救済・支援、密航ビジネスに対する関係国間の協力拡大、など 23 の目標の達成を提唱している。

両文書とも法的拘束力を持っていない。それでも 2 文書の採択は、難民や移民など人の移動が世界規模で拡大し続けていることの重大さが、国際社会で共有されていることの証左といえよう。ただ「移住グローバル・コンパクト」の採択では、賛成国は 152 にとどまり、反対 5（チェコ、ハンガリー、イスラエル、ポーランド、米国）、棄権 12 と、国際社会に明確なコンセンサスがないことを示した。反対理由について米国は、国境の安全確保、合法的居住権の付与、および市民権の付与は主権に関わる事柄であり、交渉などの対象ではないと述べた[16]。この発言には、人の移動に関するトランプ政権の一国主義が如実に現れている。

― 注 ―

1 IOM Migration Data Portal <https://migrationdataportal.org/data?i=stock_abs_&t=2019>, accessed on January 26, 2020. IOM は移民ストック（migrant stock）を「当該国にいつ入国したかを問わず、ある国に住んでいるすべての外国生まれの居住者」と定義している。

2 IOM Migration Data Portal <https://migrationdataportal.org/data?t=2017&i=inflow_total>, accessed on January 26, 2020.

3 United Nations Human Rights Council, *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*, A/HRC/42/51, August 15, 2019, para. 76.

4 United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Voluntary Syrian Refugee Returns (as of December 31, 2019)*, publication date not available <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria_durable_solutions>, accessed on January 26, 2020.

5 シリアに関する国連人権委員会の報告は、多数が元の居住地に帰還できない要因として、重要なインフラの破壊や社会サービスおよび公文書の欠如に加え、恣意的拘束、誘拐、強制失踪が大規模に続いていることを指摘している。UNHCR, *Report of the Independent International Commission of Inquiry*, para. 10.

6 Lara Seligman, “Turkey Begins Resettling Refugees in Northeastern Syria,” *Foreign Policy*, December 9, 2019.

7 2014 年夏のイスラエルとハマースなどとの大規模な武力衝突から 2019 年初めまでの間に、賄賂の提供や偽造書類などで約 2 万人がガザを離れたと推定されている。Alex Fishman, “Escape of the Gaza Elites,” *Ynet*, April 15, 2019.

8 ベトナムから英国への密航ルートについては以下を参照されたい。Benjamin Mueller, “39 Vietnamese Died in a U.K. Truck. 18,000 More Endure This Perilous Trip,” *The New York Times*, November 1, 2019.

9 Ronald Inglehart, “The Age of Insecurity: Can Democracy Save Itself?,” *Foreign Affairs*, 97(3), May/June 2018, p. 24.

10 Frances Fitzgerald, *The Evangelicals: The Struggle to Shape America* (Simon and Schuster, 2017), pp. 629-630.

11 Vince Chadwick, “What does EU development policy mean by ‘root causes of migration’?” *devex*, November 16, 2017 <https://www.devex.com/news/what-does-eu-development-policy-mean-by-root-causes-of-migration-91369>, accessed on January 27, 2020.

12 「アフリカのための EU 緊急信託基金」の公式サイト <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/index_en>, accessed on January 30, 2020.

13 Michael A. Clemens and Hannah M. Postel, “Deterring Emigration with Foreign Aid: An Overview of Evidence from Low-Income Countries,” Center for Global Development, February 2018, p. 9 <https://www.cgdev.org/publication/deterring-emigration-foreign-aid-overviewevidence-low-income-countries>, accessed on January 25,

2020.

14 Shoshana Fine, Susi Dennison and Richard Gowan, “False Moves: Migration and Development Aid,” European Council for Foreign Relations, October 2020, pp. 7-8.

15 UNHCR ジャパン「難民に関するグローバルコンパクト」<https://www.unhcr.org/jp/global-compact-on-refugees> 2020 年 1 月 30 日アクセス。

16 <https://www.un.org/press/en/2018/ga12113.doc.htm>, accessed on January 30, 2020.

第 2 節　EU における移民・難民問題
――欧州のアイデンティティをめぐる葛藤

墓田　桂

(1) はじめに

政治的混乱に彩られた 2010 年代は人の移動（migration）が一層活発になった時代でもある。迫害や紛争を避けて移動する人のみならず、良好な生活条件を求めて移動する人のうねりは世界を覆う現象となった。

注目すべきは、人の移動の規模が大きくなるにつれ、移動先の社会への影響も広がり、政治的な変動が引き起こされている現実だろう。その傾向が顕著に見られるのが欧州である。移民や難民がもたらす変化に抗して、自らの歴史と文化、アイデンティティを保守しようとする機運は勢いを増した。社会の景色が変わり、「自国」が「異国」に変貌しかけているなかで、人々の危機感は一つの社会的な衝動となっている。だがそれは、各国の内政、欧州連合（European Union: EU）の政策、さらには欧州統合の行く末を左右する結果ともなった。質量ともにインパクトは大きく、世論調査でも移民問題（immigration）が人々の最大の関心事として列挙されるなど、まさに欧州の課題といった感がある。

上述の現実を踏まえ、本節では欧州が直面する移民・難民問題[1]に焦点を当てながら、欧州のアイデンティティをめぐる葛藤を考察する。具体的には人の移動現象に対する EU の対応を概観し、移民・難民がリスク要因となりうる点にも言及しつつ、社会の反動と欧州政治の変容を読み解いていく。移民・難民問題は理想主義の立場で語られることが多いが、本節での議論はそうした言説とは一線を画す。多文化主義に潜む陥穽を直視し、安全保障の観点も踏まえながら、EU における移民・難民問題を考えていきたい。

(2) 人の移動現象への EU の対応

人の移動は世界的な現象として我々の前に姿を現している。2010 年代、シリア難民の発生に伴い世界の難民の数は増加した。2018 年末の時点で 2,036 万人の難民に加え、350 万人の難民申請者と 550 万人のパレスチナ難民の存在が報告されている。ただ、移動するのは難民だけではない。世界の移民はさらに多く、その数は 2019 年に 2 億 7,164 万人を記録している。定住してはいないものの、短期間で海外に滞在する人、さらには移動中の人を加えると膨大な数になるだろう。イギリスに渡るも、2019 年 10 月にトラックのコンテナの中から遺体で発見された 39 名のベトナム人の存在は、世界的な大移動の現象の一角にすぎない。

移民・難民の流入に対して地政学的に脆弱な状態にあるのが欧州である。2010 年代、特

に 2015 年には EU への不法越境（陸を含む）が 182 万件を記録するなど、大規模な流入に見舞われた。2016 年 3 月に EU がトルコと結んだ協定（正式には「声明」）でエーゲ海からの流入が減少した一方で、北アフリカから地中海を渡るルートで非正規移動者の流入が続いている。2018 年には EU への不法越境は 15 万人を記録しており、恒常的な問題の様相を呈している。問題を過大視するべきではないとの主張もあるが、受け入れる側の負担やリスクが増すことに加え、文化的・宗教的背景の異なる人々が流入する点に鑑みれば、社会的なインパクトは小さくない。これまでの累計、さらには今後起こりうる人口動態を加味した場合、EU が直面する問題は決して軽微なものではない。

その EU の対応だが、2015 年に決定された難民申請者 16 万人の加盟国間での割り当てをめぐる混乱や、2016 年 3 月のトルコとの協定による非正規移動者の送還策が注目を集めた。こうした緊急の策もさることながら、EU は移民・難民に関しては常設的かつ重厚な体制で対応してきた。その対応は主に、①受け入れ体制の整備、②域外との境界（external borders）の管理、③海上での捜索・救助、④域内外での援助の実施に分けて考えることができる。以下、それぞれ簡単に見ておきたい。

対応の大枠は 2015 年 5 月に提示された「人の移動に関する欧州アジェンダ（European Agenda on Migration）」が示すところであり、EU の方向性として、①非正規移動の動機の軽減、② EU 域外との境界の管理、③強靭な共通庇護政策、④合法移民に関する新たな政策を謳っている。そのうち難民への対応については、「ダブリン規則」を中心とした欧州共通庇護制度（Common European Asylum System: CEAS）が制度的な枠組みを提供している。出身国情報の提供を行う欧州庇護支援室（European Asylum Support Office: EASO）も存在する。ただ、共通制度は設けているものの、難民認定の基準や待遇は国によって差異が生じており、この問題に対する温度差が露となっている。

庇護制度に関しては、欧州各国において従来の寛容な姿勢が厳しいものに転じる傾向が見受けられる。衝撃的なトーンで報道されたが、2016 年にはデンマークで難民申請者からの財産没収を可能とする法律が制定される展開も見られた。このほか、各種手当の縮小や停止、難民申請者の入国制限や追い返し、認定を却下された者の送還は一般的になってきており、さらには抑止策の海外広報までも行われるようになっている。これらは引き寄せ要因（プル・ファクター）を低減させようとする施策にほかならない。

域外境界の管理は「人の移動に関する欧州アジェンダ」でも示されたように、近年、特に重視される項目である。2019 年 12 月に就任したウルズラ・フォン・デア・ライエン（Ursula von der Leyen）欧州委員会委員長も「強靭な境界（strong borders）」を提言している。シェンゲン領域[2]において人の移動の自由を促すからこそ、域外との境界の管理強化が重要になっていると言える。その重責を担うのが 2016 年に旧組織を編成する形で発足した欧州国境沿岸警備機関（European Border and Coast Guard Agency: FRONTEX）である。2027 年まで

に 1 万人規模の組織に発展することが見込まれている。なお、FRONTEX は非正規移動者、すなわち密航者の捜索･救助にも従事している（「ポセイドン作戦」､「トリトン作戦」など）。人権･人道を重んじる欧州らしい特徴だろう。事実､地中海の密航は危険を伴うものであり、減少傾向にはあるが､2018 年には地中海で 2 千人を超える密航者が命を落としている。ただ、非正規移動の危険を減らすための海難救助活動であるとはいえ、密航業者の違法行為を助長しながら、引き寄せ要因を誘起している側面もある。人道主義に導かれた矛盾に満ちた対応とも言える。

EU は加盟国に対する援助（「庇護・移民・統合基金（Asylum, Migration and Integration Fund: AMIF）」など）とともに EU 域外での援助も行っている。「トルコにおける難民のための EU ファシリティ（Facility for Refugees in Turkey: FRT）」やシリアおよび周辺国に対する「マダッド基金（Madad Fund）」に加え、「欧州開発基金（European Development Fund: EDF）」､「開発協力インストルメント（Development Cooperation Instrument: DCI）」､「欧州近隣諸国インストルメント（European Neighbourhood Instrument: ENI）」､「アフリカのための EU 緊急信託基金（EU Emergency Trust Fund for Africa: EUTF）」など、種々の資金拠出を通じて EU 域外の国々に支援を行ってきた。これらの援助は単なる人道目的を超えて、押し出し要因（プッシュ・ファクター）の低減を図り、人口移動を抑止しようとする色合いが強い。

(3) リスク要因としての移民・難民

移民・難民問題は安全保障の課題も惹起しながら展開している。欧州においては一般犯罪のみならず、移民背景の者が企てたホームグロウン・テロや中東に渡る戦闘員の出現など、安全を脅かす深刻な事案が続出した。この関連でベルギーが脚光を浴びたのは記憶に新しい。また多くの人が認識し始めたように、人口構造が不可逆的に変化し、国の骨格が変わるという問題もある。静かに進行するものの、国家の継続性を左右する危機的事象と言えよう。

もっとも、安全保障の観点から移民・難民問題を捉えることには批判もある。「脅威はあくまでも主観的である」､「ことさら脅威を強調することは人々の危機感を煽り、社会をかえって分断しかねない」といった異論はあるだろう。ただ、安全保障には多かれ少なかれ自らの脅威認識に依拠する部分がある。主観的な要素を除外してしまうと、いかなる安全保障の問題も論じられなくなる。また、大衆の危機感を煽ることを懸念して、事実関係を隠し、自由な議論を封殺してしまうのは倫理的にも誤った行為だろう。欧州で見られるような行政による情報開示の制限や主流メディアによる報道規制は、疑心暗鬼とエリート層への不信を助長しかねない。人権や人道を唱える者が半ば独善的となり、非寛容な全体主義に陥りがちな傾向こそ憂慮すべきだろう。受け入れについてどの立場をとるにせよ、現

状をありのままに伝えてこそ、地に足の着いた議論が可能になるのではなかろうか。

移民・難民問題と安全保障との関係で特筆すべきは、問題の広域性と多面性である。越境者の受け入れは、特に難民の場合は人間の安全保障（human security）の課題として示されることが多いが、向き合う側の国家・社会にとっても自らの安全をいかに確保するかという難題が生じる。状況次第では国家安全保障（national security）の問題となりうるが、従来型の安全保障の概念で捉えきれないなら、2001 年 9 月の同時多発テロ事件以降にアメリカで定着した「国土安全保障（homeland security）」の概念が有効だろう[3]。また、単なる治安に限らず、人口構造の変化がもたらす側面に着目するなら、「社会的安全保障（societal security）」の概念も当てはまる。社会的安全保障はその唱道者の一人によれば、「変化する条件および潜在的または実際の脅威の下で、社会が本質的性格を維持する能力。より具体的には、進化のための許容可能な条件内における、言語、文化、結社、宗教的およびナショナルなアイデンティティおよび慣習についての伝統的な様式の持続可能性」[4]を意味するものである。

移民・難民問題が安全保障の課題であることは種々の事件からも導き出される。主流のメディアや研究者が積極的に取り上げることは少ないが、すでに欧州の各地で移民（または移民を背景とする者）による一般犯罪が頻発している。テロに着目すれば、2015 年から 2018 年にかけてジハード主義に導かれたホームグロウン・テロが欧州で相次いだ。特に 2015 年 11 月にはフランスのパリで 130 名の犠牲者を出す同時多発テロ事件が発生した。これは主にベルギーに在住する移民背景のジハード主義者たちが起こしたテロであり、2015 年 10 月にギリシャに上陸した密航者が実行犯として関わった事実もよく知られている。このほか、2017 年 5 月にはリビア難民の二世がイギリスのマンチェスター・アリーナでテロを起こしている。

様々な事件に加え、人口構造の不可逆的な変化が起きている事実も見落とせない。この点に関して評論家のダグラス･マレー（Douglas Murray）は「欧州の死」という見方を示した。マレーは著書『欧州の不思議な死』において、西欧諸国は人口構造の変化、特にムスリム人口の増加を通じ、実存的な疲弊を経験しながら自死に向かう姿を描いている[5]。「死」と認識するかはともかくとして、欧州は人口動態の変化の最中にある。ピュー研究所（Pew Research Center）によれば、従来の移民導入のペースを保ったとしても、2050 年には欧州におけるムスリムの人口比率は 11.2 パーセントに上ると推測される（2015 年の規模で流入が続けば 14 パーセントに上る）[6]。キプロスを除き、ムスリムの比率が最も多くなるのがスウェーデンである。ピュー研究所は、2050 年には同国の人口の 20.5 パーセント（2015 年の規模で流入が続けば 30.6 パーセント）がムスリムで占められると予測している。

欧州のイスラーム化はイスラームの側から見れば歓迎すべき変化に違いないが、欧州社会の伝統的な姿や生活様式を根底から変えうる出来事である。相次ぐテロ事件や一般犯罪

という客観的事実とも相俟って、イスラーム化の現象に脅威を覚え、防御反応を示す欧州人がいたとしても不思議ではない。

(4) 社会の反動と欧州政治の変容――アイデンティティをめぐる葛藤

2010 年代、移民・難民問題は目に見える危機として人々の意識を刺激した。旧来の社会秩序が揺れ動くなかで、欧州の人々の不安は政治レベルで表明されていく。とりわけ投票行動に表れた政治意識の変化は著しい。いわゆる「ポピュリズム」――本節で言う急進右派[7]――の台頭はその一端である。ロジャー・イートウェルとマシュー・グッドウィン（Roger Eatwell and Matthew Goodwin）[8] が指摘するように、急進右派の台頭の背景には四つの D、すなわちエリート層やリベラル・デモクラシーへの「不信（distrust）」、文化や生活様式、価値観の「破壊（destruction）」、豊かさや雇用の「喪失（deprivation）」、既存の政党の「放棄（de-alignment）」といった複合的な要素があると考えられるが、それでも移民・難民問題との関係性は強い。移民・難民の受け入れによって欧州文化を破壊していると映る EU についても、これらの側面を見出せるだろう。

移民・難民に代表される越境者の流入は、社会的な軋轢をもたらしながら、欧州人のアイデンティティをあらためて問う顛末となった。この問題をめぐる欧州の葛藤を体現しているのが急進右派勢力にほかならない。薄らいでいた欧州人のアイデンティティは、「イスラーム」という他者の流入によって研ぎ澄まされたと言っても良い。人々は「EU」という急ごしらえの存在よりも、慣れ親しんだ自身の国に心を寄せつつ、伝統的な価値を防衛しようと試みる。そうした心理を汲み取ってきたのが欧州各国の急進右派の諸政党だが、反 EU の姿勢を唱えるものの、その政治姿勢は必ずしも反欧州的ではない。EU が欧州のアイデンティティを守ろうとしない（あるいはそう映る）なか、これを墨守しようとする点で優れて欧州的と見ることもできるだろう。

2008 年の経済危機、そして 2015 年の移民・難民危機を経て、2010 年代末までに欧州各国で急進右派勢力は伸長した。2017 年 9 月の議会選挙で国内第三党となった「ドイツのための選択肢（Alternative für Deutschland: AfD）」や 2019 年 5 月の欧州議会選挙においてフランス国内で最多票を集めた「国民連合（Rassemblement National: RN）」はその代表例である。政権与党となっている事例（ハンガリーやポーランド）のほかにも、連立政権を組んだ事例（オーストリアやイタリア）もあるなど、一部の国では政権レベルで影響力を有するに至った。選挙に応じて増減は見られるが、急進右派の諸政党は概して一定の得票率を得る傾向にある。これらの勢力が議席を倍増させた 2019 年 5 月の欧州議会選挙の結果は近年の潮流の表れと言えよう[9]。

ただ、急進右派は政治勢力として定着したとはいえ、圧倒的な支持を得るには至っていない。その理由の一つには、急進右派が唱えてきた政策を既存政党が融通無碍に取り入れ

たことが挙げられる。デンマークの 2019 年 6 月の議会選挙はその点で示唆的である。メッテ・フレデリクセン（Mette Frederiksen）率いる中道左派の社会民主党（Socialdemokratiet）は従来では考えられなかったような反移民政策を唱え、政権を奪取する結果を収めている。他の政党が移民に厳しい政策を採ったこと、つまり移民規制策の接収（co-opting）によって急進右派の役割が薄らいだと見ることもできよう。また一部の急進右派の振る舞いが粗雑で、有権者の期待を裏切るのが早かったことも指摘できる。ロシアからの献金疑惑で失墜したオーストリアの自由党（Freiheitlichen Partei Österreichs: FPÖ）はその好例だろう。さらには環境重視型の政党や急進左派との競合も急進右派が伸び悩む理由と考えられる。

急進右派勢力について現時点でどのような評価ができるだろうか。行き過ぎた移民政策や欧州統合に警鐘を鳴らすと同時に、欧州のアイデンティティを保守する力学を EU にもたらしたことは積極的に評価できる点だろう [10]。ただ、政権を握ったハンガリーやポーランドの例を除けば、急進右派の政治は総じて素人的である。政権運営の経験も僅少で、現実を無視した公約を訴えるケースも少なくない。加えて対外的にはロシアとの危うい共鳴も散見される。欧州委員会や EU 主導国を牽制するなどいくつかの理由が考えられるが、急進右派に見られる親ロシア的な姿勢はロシアの影響力拡大につながりかねず、欧州にとって不利益が大きい。様々な観点で論じられている政治的現象だが、「極右」や「排外主義者」といった皮相なラベルを貼ることなく、急進右派勢力の歴史的役割、そして功罪相半ばする展開を冷静に見ていく必要があるだろう。

(5) おわりに

EU は諸々の手段を用いて移民・難民問題に対処してきたが、域内に流入する非正規移動者は後を絶たない。2019 年は 10 万 7,546 人の密航者が地中海から EU に入ったと伝えられた。2018 年からは 5 パーセント低下した模様だが、それでも流入が続いている現実に変わりはない。トルコからギリシャへの流入が再び増えていることも報告されている。密航者の拠点、ひいては人口移動の根本原因に効果的に対処できない以上、今後も流入現象が続き、人口動態の変化と相俟って欧州社会に負荷と緊張を与えていく可能性は高い。

欧州におけるイスラーム化の現象は、欧州に自らの社会のあり方とアイデンティティを問い直した。様々な苦悶を経験しながら、欧州のあるべき姿を問う作業が続いている。ただ、こうした作業が現在の欧州社会にとって死活的な営みであるにせよ、いくつかの課題は残る。国によって度合いは異なるが、最後にこれらを指摘しておきたい。

まず、欧州の一部の国においては人口構造が不可逆的かつ劇的に変化しており、欧州の伝統的なアイデンティティを守るには手遅れであるかもしれないという点である。新規の移民を規制したとしても、イスラームの伸長と伝統社会の変容を止めるのは容易ではない。マレーの言う「欧州の死」が現実味を帯びてくる国や地域もあるだろう。もっとも、政策

次第では「死」の速度を遅らせることはできるだろうし、その間に、人々と社会が変化に適応していくことも可能だろう。

もう一つは、欧州のムスリム人口が増加する一方で、欧州のアイデンティティを求める動きが強まるとしたら、社会が内部分裂に陥ってしまうという点である。既存の軋轢が解消されず、それぞれの不満のみが高まるとしたら、より深い亀裂が生じる可能性もある。既存の国民国家が溶解し、穏やかで調和のとれた社会が失われる事態も起きかねない。つまり、社会的安全保障を追求すれば、国内的に「安全保障のジレンマ」が生まれてしまうのである。だからといって、欧州が累々と培ってきた自らの歴史と文化を捨て去ることは難しい。両立しない命題を欧州各国と EU は解いていかなければならないだろう。

― 注 ―

1 本稿で扱った統計や事実関係は、国連難民高等弁務官事務所（The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR）、国際移住機関（International Organization for Migration: IOM）、国連経済社会局（United Nations Department of Economic and Social Affairs: UN DESA）、欧州連合（European Union: EU）、欧州国境沿岸警備機関（European Border and Coast Guard Agency: FRONTEX）の資料ならびに各種公開情報に拠出した。

2 EU 加盟国のうち 22 カ国に EU 非加盟国 4 カ国を合わせた計 26 カ国がシェンゲン領域を構成する。

3 アメリカの連邦政府は「国土安全保障は、米国内でのテロ攻撃を防止し、テロに対する米国の脆弱性を低減し、発生した攻撃による被害を最小限に抑え、攻撃からの回復を図るための、協同の国家的取り組みである」と位置付けている。Office of Homeland Security, *National Strategy for Homeland Security*, July 2002, p. 2.

4 Ole Wæver, Barry Buzan, Morten Kelstrup and Pierre Lemaitre, *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe* (Pinter Publishers, 1993), p. 23.

5 Douglas Murray, *The Strange Death of Europe: Immigration, Identity, Islam* (Bloomsbury Continuum, 2017). 日本語訳はダグラス・マレー『西洋の自死―移民・アイデンティティ・イスラム』町田敦夫訳（東洋経済新報社、2018 年）として出版されている。

6 Pew Research Center, “Europe’s Muslim population will continue to grow - but how much depends on migration,” December 4, 2017.

7 いわゆるポピュリスト政党の政策が相対的に急進性を失っている側面もあり、「急進」の形容は必ずしも最適ではない。あくまでも便宜的な呼称であることを断っておく。なお、本節は欧州の急進右派政党に着目するが、欧州には裾野の広い「アイデンティティ運動（identity movement）」も存在する。この点については次の文献を参照のこと。José Pedro Zúquete, *The Identitarians: The Movement against Globalism and Islam in Europe* (University of Notre Dame Press, 2018).

8 Roger Eatwell and Matthew Goodwin, *National Populism: The Revolt Against Liberal Democracy* (Pelican Books, 2018).

9 2014 年の欧州議会選挙では、急進右派で構成される会派「国家と自由の欧州」は 751 議席中 36 議席を保有していたが、2019 年の選挙で同会派（選挙後に「アイデンティティと民主主義」に名称変更）は 73 に議席を増やしている。

10 急進右派の直接の貢献ではないとはいえ、新しい欧州委員会の体制下で旧・移民担当委員が改組され、「我々欧州の生活様式を促進するための欧州副委員長」の職が設置されたのはそうした力学の発露と言えるだろう。ちなみに、当初は「保護する」とされていた職名だが、批判を受けて「促進する」に変更となった。

第 3 節　北アフリカにおける「人の移動」をめぐる複合的問題

小林　周

(1) はじめに――地中海の「向こう側」

本稿では、中東・北アフリカ諸国の一部において武力紛争や政治変動の連鎖によって国家機構が脆弱になり、それに伴って国境管理が揺らぎ、移民･難民やテロ、組織犯罪といった越境的な問題が交錯している状況を分析する。また、特に北アフリカ地域では「人の移動（migration）[1]」と安全保障問題が深く交差していることから、移民・難民問題の解決のためには複合的なアプローチが必要であることを指摘する。

2010 年末からの「アラブの春」を契機として、中東・アフリカから欧州を目指す人の移動は激増した。これにより､「欧州難民危機｣､つまり大量の移民や難民が欧州連合（European Union: EU）諸国に押し寄せ、欧州域内で対応しきれず、政治的・社会的な混乱・変革が発生する状況や、移動の途上で多くの人命が失われる状況が発生した[2]。

この問題については「欧州を目指して地中海を越える移民、その過程で脅かされる人命、押し寄せる移民を受け入れ切れない欧州諸国」という構図から語られがちである[3]。しかし、地中海沿岸にたどり着く移民がどこを出発地・経由地として欧州に渡航し（渡航を試み)、また彼らの移動にどのような主体が関与しているのか、という点を理解しなければ、問題の全体像は見えてこない。また､移動する人々の出身国､目的国､経由国は様々であり､問題解決のためには複合的なアプローチが必要となる。

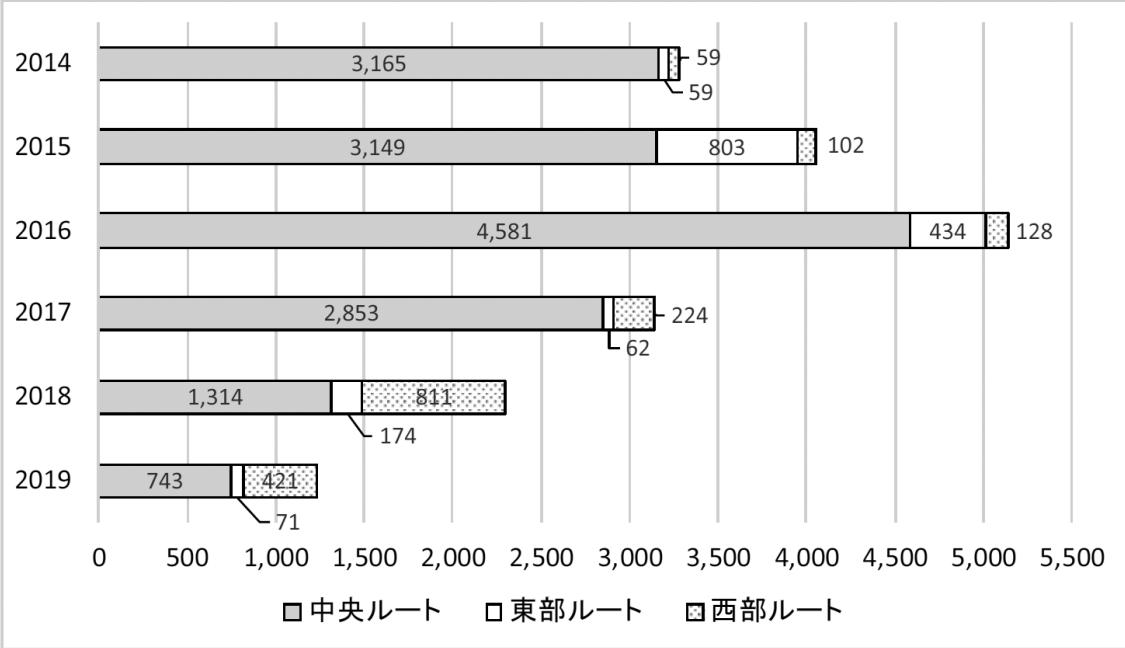
(2) 中央ルートが抱える問題――リビア情勢のインパクト

中東・アフリカから欧州に至る移動のルートには、①北アフリカからイタリアやマルタを目指す中央ルート、②トルコからギリシャやキプロスを目指す東部ルート、③モロッコからスペインの飛び地セウタやジブラルタル海峡を目指す西部ルートの 3 つがある。

「人の移動」をめぐる問題について検討する上では、中央ルート、特にリビアから地中海を越えるルートに注目する必要がある。その第一の理由は、移動中の死者数の多さである。国際移住機関（International Organization for Migration: IOM）による地中海を渡る移民の死者数を見ると､中央ルートが突出している。なお､このデータは確認された死者のみであり､未確認の死者や地中海沿岸にたどり着く以前に内陸部で死亡した者を含めると、その数はさらに上昇するとみられる[4]。

中央ルートが重要である第二の理由は、リビア周辺で「人の移動」をめぐる問題にテロや越境犯罪といった問題が交錯し、人道・安全保障上の脅威となっているためである。リビアでは、移民が民兵組織や犯罪組織によって拘束され､「奴隷」として売買された挙句に

図 1　地中海を渡る移民の死者数（ルート別）



（出所）IOM[5]

強制労働を課せられる事例が報告されている[6]。保護者の付き添いもないままに移動する未成年は、渡航中の強制労働、暴力、性的搾取の危険にさらされ続ける。また、金銭の乏しい移動者が､渡航斡旋の代金として強制的に臓器を摘出される事例もある[7]。移動中の死亡、病気や負傷、食料や水の欠乏といったリスクは指摘するまでもない。

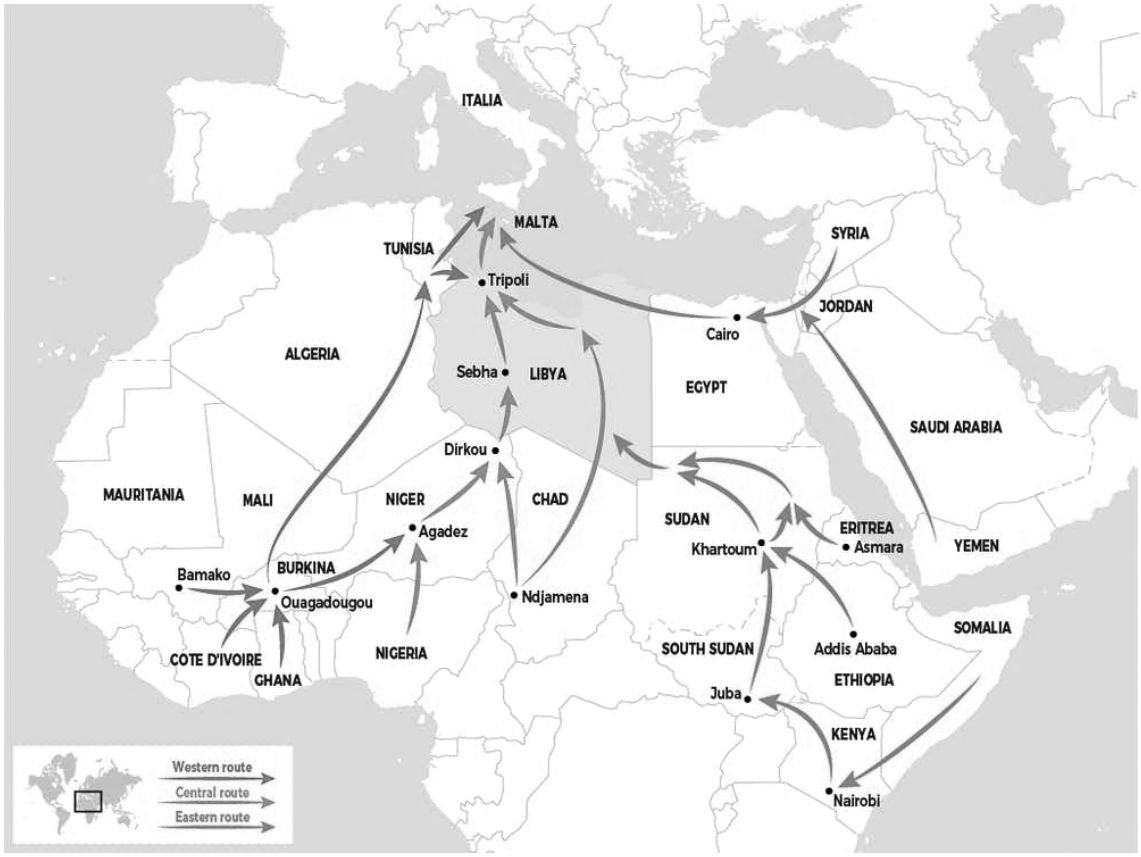
2017 年以降、EU の国境管理や移民政策の厳格化を背景として欧州に渡る移民の数は減少している一方で、移民・難民を取り巻く環境は悪化していると指摘される。地中海を越えて欧州に入る移動だけでなく、欧州を目指して中東・アフリカ諸国を移動する人々、彼らを取り巻く政治的・社会的環境を射程に入れなければ、北アフリカにおける「人の移動」をめぐる問題の全体像はみえてこない[8]。

(3) 人の移動をめぐる問題の複合性

北アフリカでは、紛争、テロ・過激主義、低開発、食糧危機、気候変動、国家による統治の脆弱化などが絡み合うことで移民や難民が発生し、人の移動がさらなる混乱や衝突を発生させている。つまり、移民・難民問題は、この地域が抱える複合的な問題の一端でしかないことを認識すべきである。

国家による統治の脆弱化と国境管理の破綻について検討する上では、「非統治空間（ungoverned spaces）」という概念が有効である。「非統治空間」とは、中央政府による統治がおよばず、政府による法執行や治安維持が十分になされない地理空間と定義される[10]。

図 2　中東・アフリカから欧州を目指す移民の中央ルート



（出所）Médecins Sans Frontières[9]

英国外務・英連邦省は、国家が物理的な領域支配能力（physical territory）および明確な主権や統治（effective state sovereignty and control）を部分的にでも喪失した状況、また国家機関や法の支配が、完全に、もしくはほとんど機能していない環境において「非統治空間」が発生すると述べている[11]。

2011 年のリビア内戦以降、過激派テロ組織や犯罪組織は、リビア周辺諸国の国境監視能力の低下と国境周辺における「非統治空間」の発生を背景として、越境的な移動・輸送経路を構築した[12]。また、サブサハラ・アフリカ諸国から欧州を目指す多くの移民が、地中海への「玄関口」として国境監視の緩いリビアに流入した。現在は、地中海の中央部（イタリアおよびマルタ周辺）を通過する移民のほとんどが、リビアを経由するとみられている。

リビアへの密入国が容易であることは、移民の問題と同時にテロ動向にも大きな影響を与えている。リビアにおける「イスラーム国（Islamic State: IS）」の最盛期（2016 年前半）には、戦闘員の 70 パーセントが外国人であったとされる。外国人戦闘員の多くは地中海側や沿岸部からではなく、南部の国境を越えて潜入していた[13]。構成員の出身国は、北・西アフリカ諸国の他、湾岸諸国、南・西アジア諸国が確認されている。IS への加入を目指

してリビアに入国した者だけではなく、元々リビア国内にいた移民労働者が加入する例もあった[14]。

さらに、移動するのは人間だけではなく、武器やドラッグ、密輸品も移民と同時に輸送され、リージョナル、グローバルな脅威となっている。例えば、携行式地対空ミサイル（Man-portable air-defense systems: MANPADS）については、2011 年の内戦によってリビアから 5 千～ 1 万発が中東・アフリカ諸国へ拡散したとみられている[15]。

2015 年 6 月に発表された「EU 戦略レビュー（EU Strategic Review）」は、「非統治空間」が国家や地域の不安定化の要因となり、政治暴力や紛争・テロと重なって人の移動を加速させていると述べる。そのため、特にアフリカにおいては、「開発・治安・移民の問題に対する統合的な取り組み（development-security-migration nexus）」が重要だと指摘している[16]。欧州の移民関連機関や各国政府は、地中海周辺での国境警備活動に加えて、中東・アフリカ諸国に対して非正規移動への対策や国境管理の改善のための技術指導・資材提供、地中海沿岸での捜索・救助活動といった支援を強化している。

（4）おわりに

本稿では、リビアを中心とした北アフリカ周辺における人の移動をめぐる問題の複合性とその安全保障上の課題について分析した。

北アフリカ周辺では、域内諸国の政府機能や治安維持の脆弱化によって国境周辺に「非統治空間」が発生し、ヒト（移民・過激派）やモノ（銃火器・ドラッグ）の越境移動が増加した。しかし、政治変動や紛争により各国政府には国境警備に割く余力がなく、国際機関の支援も困難な状況で、今後も移民・難民をめぐる人道状況の悪化が懸念される。

歴史的にみれば、地中海とサハラ砂漠南縁を結ぶ移動の経路は、数世紀にわたり、移民、商人、放牧民、民族集団など様々な主体によって構築されてきた。他方で、2011 年以降の移民・難民の増加は地域情勢の変化やグローバル化と重なった新たな現象であり、組織犯罪やテロと連動して地域の政治・治安情勢を不安定化させていることも確かである。また、地中海やサハラ砂漠を越える途中で多くの人命が失われている事実も軽視されるべきではない。

本稿で示してきた移民・難民をめぐる問題は、地中海沿岸での「水際」の移民対策や国境警備活動だけで対処しきれるものではなく、根本的には移民の送り出し国・経由国の安定化や経済開発に向けた支援が必要となる。また、「人の移動」とテロや組織犯罪、武力紛争といった問題が連動していることから、国際安全保障の観点から問題を分析し、対応していくことの意義も高まっている。今後も国際社会による包括的・持続的な取り組みが求められていくだろう。

― 注 ―

1 人の移動における「正規（合法）・非正規（違法）」「移民・難民・避難民」といった分類は自明かつ固定的なものではないが、本稿では議論をぶらさないために、「人の移動」および「移民・難民問題」という語を用いて分析を進める。墓田桂「「難民問題」の複合性」『国際問題』No.662（日本国際問題研究所、2017 年 6 月 ）5-16 頁 や IOM, *Key Migration Terms* <https://www.iom.int/key-migration-terms#Irregular-migration> などを参照。

2 墓田桂『難民問題』（中央公論新社、2016 年）; 遠藤乾『欧州複合危機』（中央公論新社、2016 年）31-32 頁。

3 Douglas Murray, *The Strange Death of Europe: Immigration, Identity, Islam*, Bloomsbury Publishing, 2017; UNHCR, "The Sea Route to Europe: the Mediterranean Passage in the Age of Refugees," July 1, 2015 <www.unhcr.org/protection/operations/5592bd059/sea-route-europe-mediterranean-passage-age-refugees.html>, accessed on January 15, 2020.

4 スーダンやエジプトからリビア東部を経由する移民ルートにおいて、2014 年から 2016 年の間に少なくとも 1,200 人以上が地中海沿岸への到達以前に死亡した可能性が高いと報告されている。Colin Sollitt, "Forgotten Fatalities: the Number of Migrant Deaths Before Reaching the Mediterranean," *Regional Mixed Migration Secretariat*, June 27, 2016 <http://www.regionalmms.org/index.php/research-publications/feature-articles/item/18>, accessed on January 15, 2020.

5 IOM, *Missing Migrants Project* <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>, accessed on December 5, 2019.

6 Nima Elbagir, Raja Razek, Alex Platt and Bryony Jones, "People for Sale: Where Lives are Auctioned for $400," *CNN*, November 14, 2017 <https://edition.cnn.com/2017/11/14/africa/libya-migrant-auctions/index.html>, accessed on January 15, 2020; IOM, "IOM Learns of 'Slave Market' Conditions Endangering Migrants in North Africa," April 11, 2017 <https://www.iom.int/news/iom-learns-slave-market-conditions-endangering-migrants-north-africa>, accessed on January 15, 2020.

7 Alex Forsyth, "Meeting an Organ Trafficker Who Preys on Syrian Refugees," *BBC*, April 25, 2017.

8 小林周「リビアにおける『非統治空間』の発生――交錯する過激主義組織と人口移動」『反グローバリズム再考　国際経済秩序を揺るがす危機要因の研究――グローバルリスク研究会』（日本国際問題研究所、2018 年 4 月）63-76 頁；小林周「中東･アフリカからの非正規移動と EU の外交･安全保障政策」『国際安全保障』第 46 巻 4 号（2019 年 3 月）32-47 頁。

9 Médecins Sans Frontières, "Trading in suffering: detention, exploitation and abuse in Libya," December 23, 2019 <https://www.msf.org/libya%E2%80%99s-cycle-detention-exploitation-and-abuse-against-migrants-and-refugees>, accessed on January 23, 2020.

10 小林周「リビアにおける『非統治空間』をめぐる問題とハイブリッド・ガバナンスの可能性」『KEIO SFC Journal』Vol.18, No.1（慶應義塾大学湘南藤沢学会、2018 年 9 月）256-273 頁。

11 ただし英国外務・英連邦省は、「非統治空間」という用語の使用についてかなりの留保をつけており、その存在を自明のものとすることはできないという立場を取っている。Foreign and Commonwealth Office, "The Link between 'Ungoverned Spaces' and Terrorism: Myth or Reality?," March 23, 2015 <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/415544/FINAL_Ungoverned_spaces.pdf>, accessed on January 15, 2020.

12 Mark Shaw, Fiona Mangan, "Illicit Trafficking and Libya's Transition," *Peaceworks*, Vol. 96, United States Institute of Peace, April 2014; 小林「リビアにおける『非統治空間』の発生」。

13 Human Rights Watch, "We Feel We are Cursed: Life under ISIS in Sirte, Libya," May 2016.

14 小林周「リビアにおける『非統治空間』の発生」63-76 頁。

15 Daryl Kimball, "MANPADS at a Glance," *Fact Sheets & Briefs*, Arms Control Association, March 2013 <https://www.armscontrol.org/factsheets/manpads>, accessed on January 15, 2020; Andrew J. Shapiro, "Remarks: Addressing the Challenge of MANPADS Proliferation," U.S. State Department, February 2, 2012 <https://2009-2017.state.gov/t/pm/rls/rm/183097.htm>, accessed on January 15, 2020.

16 EU, "Strategic Review - The European Union in a changing global environment," June 25, 2015.

第４節　世界的なイスラーム過激派の動向と移民・難民問題
――バグダーディー後のジハード主義

保坂　修司

(1) バグダーディー死亡

2019 年 10 月 26 日、米国はテロ組織イスラーム国（アラビア語名 al-Dawla al-Islāmīya、英語名 Islamic State: IS）の指導者アブー・バクル・バグダーディー（Abū Bakr al-Baghdādī）をシリア北部イドリブ県における潜伏先で急襲、同人を殺害した。また、米政府は、IS の公式報道官であるアブルハサン・ムハージル（Abū al-Ḥasan al-Muhājir）も別の場所で殺害したと発表した。

米国が殺害を発表してから 5 日後の 10 月 31 日、IS はバグダーディーおよびムハージルが殺害されたと公式に発表し、さらに新指導者としてアブー･イブラーヒーム･ハーシミー･クラシー（Abū Ibrāhīm al-Hāshimī al-Qurashī）にカリフとしての忠誠を誓ったことを明らかにした。

その後、世界各地に散らばる IS の支部（ウィラーヤ（wilāya＝県や州に相当））やそれに準ずる組織もつぎつぎと新指導者に忠誠を誓った。インターネット上で確認できた順番でいうと、シナイ県（エジプトのシナイ半島）、ベンガール（バングラデシュ）、ソマリア県、パキスタン県、イエメン県ベイダー、シャーム県ハウラーン（シリア）、ホラーサーン県（アフガニスタン）、チュニジア、西アフリカ（ナイジェリア？）、シャーム県ハイル（シリア）、シャーム県ラッカ（シリア）、中央アフリカ（コンゴ民主共和国？）、シャーム県ハイル（シリア）、シャーム県ホムス（シリア）、タジキスタン、西アフリカ県（マリ、ブルキナファソ）、シャーム県バラカ（シリア）、東アジア県（フィリピン？）、シャーム県アレッポ（シリア）、イラク県北バグダード、イラク県ディジュラ、リビア県バルカ、イラク県ディヤーラー、イラク県サラーフッディーン、イラク県キルクーク、東アジア県（インドネシア）、アゼルバイジャンとなる。これらのうち、バングラデシュ、チュニジア、タジキスタン、アゼルバイジャンは公式にウィラーヤとは認められていない。なお、これらは、すべて IS の公式のチャンネルから明らかにされたものだけである。インターネット上で、IS シンパたちが勝手に忠誠を誓ったケースは除外している。

(2) バグダーディー殺害をめぐる疑問

この忠誠の誓いではいくつか興味深い点がある。忠誠の誓いが出たのが早かったのはシナイ半島、バングラデシュ、ソマリア、パキスタンで、中核であるイラクやシリアが最初ではなかった。とくにイラク諸県は遅れが目立つ。これらが何を意味しているかは不明で

ある。

また、公開された忠誠の誓いが静止画であった理由もわからない。公開された画像をみるかぎり、もともと静止画ではなく、動画で撮影されたのは明らかである。わざわざ静止画にしたのは、動画編集の手間を省いたためであろうか。ただし、タジキスタンにおける忠誠の誓いのみビデオで公開されている。この理由も不明である（しかも、タジキスタンのビデオのみ、屋内で撮影されている。他はすべて屋外での撮影だ）。2019 年 5 月以降、各地域支部はバグダーディーへの忠誠の誓いを更新していたのだが、これらは原則として動画で公開されている。これとは対照的といえるだろう。

しかし、12 月 18 日、イラク県ディジュラから動画による新指導者への忠誠の誓いがインターネット上に公開された。これは、ディジュラから公開された静止画による忠誠の誓いと同じであり、静止画は動画をキャプチャーしたものとみてまちがいないだろう。今後、随時、動画が公開されていく可能性がある。

バグダーディー殺害に関する、もう一つの疑問点は、殺害場所である。なぜ、バグダーディーはシリア北部イドリブ県の、トルコ国境とは目と鼻の先にあるバーリーシャー村付近に潜伏していたのだろうか。イドリブは反体制派の拠点だが、大半の組織が反アサドであると同時に、反 IS でもある。とくにバーリーシャーは、アルカイダ系のフッラースッディーン（Ḥurrās al-Dīn）の拠点であった[1]。なぜ、バグダーディーは対立する組織の拠点に隠れていたのだろうか。

本来であれば、IS のシリア国内での最後の拠点であった、シリア東南のデイルッゾウル（IS がいうところのシャーム県ハイル）に潜伏するのが自然であろう。そのなかのブーカマールなどイラク国境付近であれば、イラク側にも逃げやすく、実際、拠点陥落後も残党は数か所に残っていたので、選択肢としては悪くなかったはずだ。

しかし、実際に彼が選択したのは、シリア西北のイドリブ県であった。なお、アブルハサン・ムハージル報道官が殺害されたのも、同じくシリア北西部、トルコとの国境近くのアレッポ県アイヌルベイダーであった。

考えられる可能性は 2 つある。一つは、バーリーシャー村を拠点とするフッラースッディーンのなかに IS になびくものがいた可能性である。実際、2019 年はじめには、フッラースッディーン中枢からメンバーに向け、IS とのコンタクトを禁止する回章が出回っていた。こうした回章が出回ること自体、フッラースッディーンのなかに、IS と接触していたものがいたことが前提になっている。もちろん、この場合、イデオロギー的に宗旨替えした可能性もあろうが、単に金銭を支払って、庇護を求めたということもありうるであろう。

もう一つの可能性は、バグダーディーが家族をトルコに逃がそうとしていた、あるいは彼自身もトルコに逃げようとしていたということである。実際、彼の親族が殺害前後にトルコで逮捕されており、この見立てもそれなりに説得力がある。また、その場合、トルコ

側にも協力者がいたと考えたほうが自然であろう。いずれにせよ、IS 側の資料では、彼がイドリブに潜伏していた理由は一切明らかにされていない。

(3) 新カリフ

バグダーディーの後継者として選出されたアブー・イブラーヒーム・ハーシミー・クラシーに関しては、名前からして偽名と考えられるが、この人物の正体についてはまったく不明である。バグダーディー殺害後の、最初の公式報道官の声明では、アブー・イブラーヒームを歴戦の闘士であり、優れた学者、指導者であると讃えているが、国籍やこれまでの IS での任務など具体的な情報は示されていない。

名前だけでみると、クライシュ族ハーシム家の出身となるが、古典的なイスラーム政治学の理論では、クライシュ族出身であることはカリフとなるための要件の一つであり、したがって、新カリフがクライシュ族を名乗ること自体は、彼の身元を探るうえではほとんど役に立たない。IS では、アブー・バクル・バグダーディーも、彼の前任であるアブー・オマル・バグダーディー（Abū ‘Umar al-Baghdādī）も、クライシュ族出身を自称していたが、本当にクライシュ族かどうかは検証が困難だからだ。

また、新カリフを紹介した声明では、アブー・イブラーヒームは「ジハードの旗のなかの旗、学者のなかの学者、戦争指揮官のなかの指揮官」と描写され、「十字軍の米国の保護者を攻撃し、苦汁を舐めさせた」としている。ここから、おそらく彼がイラク戦争直後にシーア派政府に反対する組織に参加しており、イラク人であることが伺える。

新カリフに同定される有力候補はアブダッラー・カルダーシュ（‘Abdullāh Qardāsh、またはハーッジー・アブダッラー Ḥājjī ‘Abdullāh とも呼ばれる）という人物である。本名はアミール・ムハンマド・サイード・アブドゥッラフマーン・ムハンマド・マウラー（Amīr Muḥammad Sa‘īd ‘Abd al-Raḥmān Muḥammad al-Mawlā）といい、1976 年にイラク北西部ニーナワー県のタルアファルで誕生、イマーム・アァザム・カレッジ[2]でイスラーム法を学んだとされている。仮にこの経歴が正しいならば、クライシュ族出身であることだけでなく、イスラームに関する学識でもカリフの資格ありということになる。

そのほか、イラク戦争後にアルカイダに合流、米軍に捕らえられ、キャンプ・ブッカでバグダーディーと出会っていたとの情報もある。また、アブー・オマル・トルコマーニー（Abū ‘Umar al-Turkumānī）という名前も同一人物だとの説があり、そうすると、彼はアラブ人でなく、トルコマーン人だということになる。たしかに、タルアファルの住民の多くはトルコマーンであり、しかも、彼の名前カルダーシュはカラダーシュ（Qaradāsh）と読めば、トルコ語で「カラ・タシュ（kara taş）」、すなわち「黒い石」とも解釈できるので、トルコマーン人説はそれなりの説得力はある。しかし、手持ちの資料からはそれ以上にトルコマーン説を補強するような材料は見つからなかった。

IS 側から新カリフに関する具体的な情報がまったく出ていないなか、カルダーシュが新カリフとして取りざたされるようになったのには理由がある。彼の名前が 2019 年夏ごろからインターネット上で頻繁に議論されるようになったのである。2019 年 8 月 7 日に、IS の通信社とされるアァマーク通信が、バグダーディーがカルダーシュを後継者に指名したと「報道」したからだ。それ以降、次期カリフの有力候補としてさまざまな媒体が彼を話題にするようになった。しかし、このアァマーク通信の報道は明らかに偽物である。そのころ、アァマーク通信は、みずからのウェブページ、インターネットの電子掲示板、そしてテレグラム（Telegram）などのメッセージ･アプリなど、特定のチャンネルを用いて「ニュース」を配信していたのだが、このカルダーシュ後継者指名に関する「報道」は、こうした公式チャンネルを経由していなかったため、専門家の大半は、この「報道」の信憑性に疑問をもっていた。

実際、その後の、公式チャンネルを通じてのアァマーク通信の「報道」、広報部門からの声明でも、その件にはまったく触れていない。だが、アブダッラー･カルダーシュがアブー･イブラーヒームであることを否定する材料もあまりない。

なお、アブルハサン・ムハージルに代わる、新しい公式報道官、アブー・ハムザ・クラシー（Abū Ḥamza al-Qurashī）もこの声明がお披露目となった。確認されているかぎり、アブ―・ムハンマド・アドナーニー（Abū Muḥammad al-‘Adnānī）、アブルハサン・ムハージルにつづく IS の 3 人目の公式報道官と考えられる。この声明では、前任のムハージルに関してイラクへ移住してきたムジャーヒドであり、預言者ムハンマドの半島の出身だとしている。ここでいう「ムハンマドの半島」とは現代のジハード主義の文脈ではサウジアラビアのことを指すので、ムハージルがサウジ人であったことがわかる。

このアブー・ハムザ・クラシーという人物も、まったく不明であるが、クラシーとついていることから、クライシュ族出身という触れ込みになっているようだ。ただし、こちらも信憑性はわからない。あるいは、今後、アブー・イブラーヒームが殺害されたときには、彼をカリフに担ぎ出す布石とも考えられる。

(4) バグダーディー死後の IS およびジハード主義

バグダーディーが死んだのちも、IS のテロがなくなったわけではない。IS が毎週出している週刊戦果報告の『ナバァ』誌（*al-Naba’*）によれば、テロの件数は死亡の前後で大きな変化はない。ただし、同誌の統計は自己申告なので、参考にしかならない。自己申告とはいえ、イラクやシリアなどでは毎週、数十件のテロを行ったと自負しており、一部はビデオなどで検証することも可能である。

注目すべき点としては、11 月 20 日以降、ホラーサーン県（アフガニスタン）での事件がなくなっていることが挙げられる。それまでホラーサーンは、イラク・シリアといった

IS の拠点を除けば、シナイ県（エジプトのシナイ半島）、西アフリカ県（ナイジェリア）等と並んでもっとも活発に事件を起こしていたのだが、それ以降、少なくとも犯行声明を含め、沈黙してしまっている。

12 月 4 日にアフガニスタンのジャラーラーバード近辺で日本の NGO ペシャワール会の中村哲医師が殺害された。IS ホラーサーン県はまさにジャラーラーバードのあるナンガルハール県を拠点としており、犯人の可能性があるといわれていたが、同医師殺害に関しては現在に至るまで何もいっていない。

もう一つの有力容疑者であったターリバーン（Ṭālibān）は犯行を否定している。実は、そのターリバーンは 11 月 17 日にナンガルハールとクナルの IS ホラーサーン県を一掃したとの声明を出しており、それを信じるならば、IS が中村医師殺害の実行犯である可能性は低くなる（もちろん、可能性がゼロというわけではない）。

一方、他の地域をみると、アフリカでの IS の活動はまったく鎮静化していない。アフリカではソマリアや西アフリカ県（ナイジェリア）のほか、マリやブルキナファソ、ニジェール、コンゴ民主共和国といったサーヘル地域では、アルカイダ系組織を含め、ジハード主義組織の活動は活発なままである。

アフリカでは、もう一点、これまでほとんど沈黙していたアルジェリアの IS から、2019 年 11 月 21 日にアルジェリア南部のタマンラーストでの事件について犯行声明が出たことは、注目していいだろう。前回の犯行声明が 2017 年 8 月であり、2 年以上のあいだ IS アルジェリア県は沈黙していたことになるが、この事件をきっかけにテロがふたたび活発化する恐れもある。

また、それ以外の注目地域としては、インドが挙げられる。インドではヒンドゥー民族主義政権のもと、つぎつぎと反イスラーム的（とムスリムが認識しそうな）動きがみられる。たとえば、2019 年 8 月にインドがジャムー・カシミール州の自治権を剥奪し、直轄地にする決定をしたこともそうだし、同年 12 月にはインド国会が近隣諸国の宗教マイノリティーに市民権を付与する市民権改正法案を可決したこともそうだ。この新法案ではムスリムが除外されており、インド内外のムスリムから批判が出ている。

2019 年 5 月に IS がインド県・パキスタン県の設置を発表したのも、インド国内の反イスラーム的なムードを反映したものといえるかもしれない。たとえば、2019 年 8 月 22 日に発行された『ナバァ』第 196 号では、「ヒンドゥー教徒をアラビア半島から駆逐せよ」というタイトルの論説を掲載している。「～をアラビア半島から駆逐せよ」は、本来、多神教徒に対するもので、預言者ムハンマドの遺言とされている。この論説では、モディ首相のアラブ首長国連邦（United Arab Emirates: UAE）・バハレーン訪問が取り上げられており、ヒンドゥー教徒のアラビア半島支配を阻止するため、彼らと戦って殺害し、富を収奪せよとたきつけており、具体的には「政治的な重要人物、富豪、礼拝所の邪神ら」を標的にす

ること、さらに、インド国内での攻撃だけでなく、アラビア半島のムスリムたちに外国人労働者としてアラビア半島にいるヒンドゥー教徒を殺せと呼びかけられている。湾岸諸国には多数のヒンドゥー教徒の外国人労働者が居住しており、彼らの集まる場所は要注意となろう（ただし、イスラームの古典的資料では「アラビア半島」はほぼヒジャーズ地方を指しており、UAE は範囲外である）。

(5) ジハード主義の動向

IS がイラクやシリアで領域を失った時点で、IS の勢力は衰えたとの説も流れていたが、実際には IS は統治能力を失っただけで、テロ遂行能力はある程度まで維持されてきた。それはおそらく組織のトップであるアブー・バクル・バグダーディーを失ったことでも同様であろう。指導者が殺害されたからといって急速に IS のテロが激減するとは考えづらい。実際、バグダーディーの死が公表されたのちでも、IS は、イラクやシリアを中心に多数のテロの犯行声明を出している。それらすべてが事実ではないにしろ、テロ活動が完全に停止する兆候はみられない。ましてや、アルカイダなどその他のジハード主義組織まで含めれば、テロ活動は当面継続するとみるべきであろう。

IS は中央集権的な組織ではなく、イラク・シリアといった直轄統治地域以外では、地元のジハード主義組織が IS に忠誠を誓って、IS の支部（ウィラーヤ）になったにすぎない。こうした地方組織では、原則的に IS 中央の指示よりも独自の綱領、独自の判断で行動していたと考えられる。したがって、IS 中央のトップが代わったからといって、戦略・戦術面で大きな変化があると考えるべきではない。

しかも、当面は、指導者死亡を受けての報復作戦がはじまることが予想され、実際に IS は 12 月後半から犯行声明に「2 人の偉大なシェイフ、信徒の統率者アブー・バクル・クラシー・バグダーディーとアブルハサン・ムハージル殺害に対する報復攻勢」という名前をつけ、一連のテロがバグダーディーとムハージル報道官の死に対する報復であると位置づけたのである。バグダーディーらの死から少し時間が経過し、クリスマスが近づいた時期だったので、おそらく欧米を中心にローンウルフ型、ホームグロウン型テロが報復の名のもとに発生する可能性を期待したのかもしれない。

たとえば、2019 年 11 月 29 日、英国のロンドン橋で「偽の爆発装置」を体につけ、刃物をもった男性が通行人に襲いかかり、2 人が死亡する事件が発生した。警察官に射殺された犯人は、ロンドン証券取引所などを標的としたテロ計画などで 2012 年に禁錮 8 年以上の有罪判決を受けていたが、2018 年 12 月に仮釈放されていた。事件では IS のアァマーク通信がカリフ国兵士の犯行と報道としたが、実際に IS が関与していたかどうかは不明である。

また、その直後の 12 月 6 日、米フロリダのペンサコーラ海軍航空基地で発砲事件があり、3 人が死亡、8 人が負傷した。犯人は飛行訓練のため同基地に滞在していたサウジアラビア

出身の訓練生（サウジ空軍所属）であった。これについてISは犯行声明を出していない。

とはいえ、バグダーディーというカリフを失ったことで、長期的にはISのリクルートなどに支障が出てくることも予想される。とくに、新指導者、アブー･イブラーヒームがまったく表に出てこないようなことがあれば、あるいはたとえ表舞台に登場したとしても、バグダーディーほどの「カリフ」としての能力に欠けていたことが判明すれば、ISの求心力は徐々に失われていくだろう。ISの看板の威力が減退すれば、長期的には活動の低下につながる。新カリフの化けの皮がはがれるようなことがあれば、組織的な弱体化が早まる可能性もある。

（6）おわりに

いずれにせよ、ジハード主義のテロ対策としては、組織的な解体も重要だが、同時並行的に思想的な解体も進めていく必要がある。とくに中東におけるISを筆頭とするジハード主義組織の溶解がはじまっている現在、イラクやシリア等に集まっていた外国人戦闘員やその家族が自国に帰還しはじめている。彼らを、脱洗脳し、社会に再統合していくプロセスを、物理的な国境や現実世界と仮想空間の区別なく、グローバルに進めていく必要があるだろう。

ただし、こうした試みがけっしてうまくいっていないことは認めざるをえない。英国には「思いとどまらせ、引き離すプログラム（Desistence and Disengagement Programme）」という過激主義に染まった人たちのためのリハビリ・プログラムがある[3]。テロやテロ関連の活動に関与した個人のリハビリを通じて、社会全体のテロ・リスクを減少させるというもので、2003年からはじまった対テロ戦略（Counter-Terrorism Strategy: CONTEST）の一環としてつくられたものだ。何度も改訂されているものの、上述のロンドン橋での事件の実行犯も同プログラムを受けていたとされることから、効果については疑問の声も出ている。

一方、インターネットは、ジハード主義組織にとって、自由に活動できる残された数少ない「領域」であったが、そこにも規制がおよびはじめている。ジハード主義組織が愛用するメッセージング・アプリのテレグラムは欧州刑事警察機構（Europol）との協力のもと、テロを煽動するようなボット（Bot、機械による自動発言システム）やチャンネルを摘発するプロジェクトを開始した。ISのみならず、他の過激なアカウントも軒並み削除しており、ISが機関誌の『ナバァ』で言及していることから判断して、ISにとって大きな痛手となっている可能性がある。

テロ組織がインターネットを利用し、リクルートや宣伝で多大な効果をあげていることから、インターネット上の規制は急速に進んでいる。数年前までフェイスブック（Facebook）やツイッター（Twitter）などでもテロ組織が情報を多数流していたが、現在ではこれらのプラットフォームでテロ組織が情報を拡散することはほとんど不可能になっている。数少

ない野放し状態であったテレグラムでも規制が進んできたことで、ジハード主義組織の居場所は仮想空間上でも縮小していると考えられる。

アラビア語中心だったアルカイダや IS の広報活動は、多言語化していたが、現在、英語など非アラビア語のメディアは、対テロ有志連合やインターネット企業側の規制強化により、ほとんどストップしている状況である。現在でもジハード主義組織の宣伝活動はインターネットが中心だが、実際には検索できない深層ウェブやダークウェブに追いやられている。しかし、そうした情報を見たいという意思と技術さえあれば、過激な情報は入手可能であり、そこから新たな過激主義者・過激思想が登場する可能性も否定できない。自由主義・民主主義における表現の自由や報道の自由とどう折り合いをつけるかが、今後の大きな課題となるであろう。

― 注 ―

1　シリアにおけるアルカイダ系組織としてはヌスラ戦線（Jabha al-Nuṣra）が有名であるが、同組織は、離合集散し、シャーム解放委員会（Hay’a Taḥrīr al-Shām）となっている。同委員会から離反したアルカイダ支持グループがフッラースッディーンとされる。なお、後者は他の組織と合流して、「ワ・ハッリド･アル･ムゥミニーン作戦室」（Ghurfa al-‘Amalīyāt “Wa Ḥarriḍ al-Mu’minīn”）の傘下に入ったことになっている。

2　資料によって、彼の学んだ学校には異説がある。比較的多いのが、イマーム・アァザム・カレッジとする説とモスルの大学で学んだという説で、両方とも正しいとするなら、イマーム・アァザム・カレッジのモスル分校で学んだということになる。イマーム・アァザム・カレッジは 1066 年にバグダードに設立された高等教育機関で、現在はバグダード以外、イラク国内各地に支部を置いている。モスルにあるのは正確にはニーナワー分校。

3　詳細は英内務省のウェブページを参照 <http://homeofficemedia.blog.gov.uk/tag/desistence-and-disengagement-programme/> 2020 年 2 月 10 日アクセス。

第 5 節　誰のことかわからないままに、ムスリムについて語ることの問題

浪岡　新太郎

(1) はじめに

「ムスリムによってヨーロッパのアイデンティティが危機に瀕している」という見方は珍しくない。「ヨーロッパのイスラーム化」、「キリスト教対イスラーム」といった見出しは、大手の雑誌でも見ることができる。そして、頻繁に引用されるアメリカ合衆国のシンクタンク「ピュー研究所（Pew Research Center）」の調査は、複数のシナリオを通じて数十年単位でのムスリム人口の急激な増加を予測している。調査によれば[1]、現在ヨーロッパで約 5 パーセントのムスリム人口は、特に、移民（難民や難民申請者を含む）の受け入れのあり方によってシナリオは変わるものの、14 パーセントまで増加すると考えられている。こうしたメディアや統計学者のデータは、例えば、多くの先進国で翻訳され、話題を呼んだフランスの作家ミシェル・ウェルベック（Michel Houellebecq）の小説『服従（soumission）』[2]の中で描かれているように、近い将来にイスラーム政権がフランスで成立し、そしてイスラーム法（シャリーア）を適用するというようなイメージを一般に普及させていく。

本節が批判するのは、「ムスリムによってヨーロッパのアイデンティティが危機に瀕している」という見方自体である。ヨーロッパで最も早く、1989 年のイスラームのスカーフ事件から「ムスリムによって引き起こされるナショナル・アイデンティティの危機」が論じられ[3]、欧州で 1、2 を争う人口の「ムスリム系移民出身者（イスラーム諸国からの移民出身者）」が居住するのがフランスである。以下では、フランスを中心的事例として[4]、三つの点を指摘する。第一に、危機を引き起こす「ムスリム」は、ヨーロッパの特定の状況の中で生み出されているということである。第二に、フランスで「ムスリム」とみなされるマグレブ系マイノリティは、その宗教実践ゆえに「ムスリム」とみなされるのではないということである。第三に、誰が「ムスリム」なのかを確定することは困難であり、「ムスリム」という自己定義にも多様な意味があること、そして彼らは全般的にヨーロッパの政治体制を支持していることである。

(2)「ムスリム」はヨーロッパの状況の中で生み出される

「ヨーロッパのムスリムの人口は増大している」という時、誰のことを話しているのだろうか。「ムスリム」が意味するのは誰だろうか。イスラームを信仰している者という意味だろうか。そうであれば、改宗者を含むのだろうか。しかし、改宗者を含むのだとしたら、白人も多いので、肌の色でムスリムかどうかを区別することはできないし、その出生率を

特定することも困難である。そもそも、フランスをはじめ、多くの国々では信仰する宗教を国勢調査で把握していない。

それでは「ムスリム」とは出自を意味するのだろうか。イスラームがマジョリティの宗教となっている国々や地域から来た人々がムスリムとみなされるのだろうか。しかし、マレーシア、インドネシア、中国、モンゴルをはじめアジア圏からの移民やその第二世代以降が「ムスリム」とみなされることはないようだ。「ムスリム」とみなされ、その危機が主張されるのは、フランスであればアルジェリアを中心としてチュニジア、モロッコのマグレブ諸国出身者であり、英国であればインドやパキスタンであり、ドイツであればトルコを中心とする国々出身者であるようだ。

そうだとすれば、「ムスリム」かどうかを判断する基準は該当者の「信仰の有無」ではなく、イスラーム諸国出身かどうかだけでもない。「ムスリム」にはヨーロッパの国々と、多くの場合は「宗主国－植民地」という関係をもち、現在は独立した旧植民地からの移民出身者という意味合いがある。また、オスマン帝国というかつての帝国からの血統主義を強く主張し、国籍取得を容易には認めないドイツへの多くの定住者という意味合いもある。つまり、「ムスリム」が論じられる状況によって、「ムスリム」が意味するものは変化する。

そして、ヨーロッパにおける「ムスリムが危機を引き起こす」という見方も、状況によって変化する。「ムスリム」が常に危機を引き起こすというわけではないのだ。例えば、英国における、特に民法分野をめぐるイスラーム法廷に関して英国法を侵害するものであるという議論が存在する[5]。しかし、同時に、シャリーアに沿った金融取引である[6]イスラーム金融に関して、英国の大銀行は積極的に取り込みを図っている[7]。フランスにおいても、クリスティーヌ・ラガルド（Christine Lagarde）財務大臣は 2008 年 11 月 26 日に「パリをイスラーム金融の中心地にする」と述べている。つまり、シャリーアの適用は、状況に応じて、批判されたり、受け入れられたりするのだ。

フランスにおいて、危機を引き起こす「ムスリム」とみなされるのは、マグレブ諸国、すなわち旧植民地国出身の移民第二世代[8]（マグレブ系マイノリティ）である。しかし、彼らも、もとから「ムスリム」とみなされていたわけではなかった。石油ショックを経て 1974 年の移民労働者の受け入れ停止まで、フランスは多くの移民労働者（主として単身の男性）を旧植民地から受け入れていた。彼らは「低賃金労働者」とみなされており、そのイスラームへの信仰は問題とされるどころか、アルコールを飲まないことなど、労働倫理の高さとして評価された。実際、工場内に礼拝所を会社が設置することすらあった。いや、そもそも 1962 年のアルジェリア独立まで、アルジェリアはフランスの欠くことのできない一部（県）として併合されていた。1981 年に社会党（Parti Socialiste）政権が成立した時には既に、家族呼び寄せ政策によって多くのマグレブ諸国出身の移民労働者の家族が郊外に居住するようになっていた。その頃から、学業に失敗し、長期的な失業に苦しみ、警察と

衝突することもある第二世代の青年の姿がメディアで注目されるようになる。しかし、この時点でも第二世代は「ムスリム」とはみなされていなかった。

(3) マグレブ系マイノリティは、宗教実践ゆえに「ムスリム」とみなされるのではない

マグレブ諸国からの移民第二世代が「ムスリム」とみなされるようになるのは、彼らが宗教実践をしていたからではなく、政治的状況の変化によってである。1982 年のパリ近郊の自動車工場でのストライキをきっかけとして、第二世代は「ムスリム」とみなされるようになる[9]。社会党政権の下、1983 年 1 月 26 日、ガストン・ドフェール（Gaston Deffere）内務大臣は、1982 年パリ近郊から始まった自動車工場での大規模なストライキを、根拠なく、「シーア派の、ムスリムの、原理主義者の聖なるストライキである」と述べ、イスラームの影響によるものとして説明した。ストライキの要求は賃金上昇など、労働条件の改善であり、宗教儀式とは関係なかった。にもかかわらず、ドフェールはなかなか解決しないストライキをイスラームと結びつけて説明したのだ。自動車工場の人員削減は、石油ショック以来のフランス経済の悪化と直結しており、失業率の高まりもそのせいであった。また、社会党政権の下で労働者の権利が強化されたために、労働者と経営者の労使交渉において以前よりも衝突が激化したことも理由の一つであった。しかし、こうした社会経済的、さらには政治的な側面を捨象して、労使の問題は移民出身者とそのイスラームへの帰属意識の問題として読み替えられたのである。

この事件は、「移民出身者＝失業＝治安」というイメージを作り出すことで、選挙キャンペーンを行っていた極右政党の国民戦線（Front National）の伸長を促すことになった。その後、右派は国民戦線の 1983 年の地方選での勝利を念頭に、「国籍法」における出生地主義の廃止などを左派政権に要求していくことになる。1986 年の選挙で、大統領が社会党のフランソワ・ミッテラン（François Mitterand）、首相が右派の共和国連合のジャック・シラク（Jacque Chirac）という第一回保革共存政権（コアビタシオン）が成立する。こうして、マグレブ諸国からの移民第二世代を念頭に、国籍法改正をめぐる議論が国政レベルや全国メディアで活発になされるようになる。また、イスラームへの信仰を理由として、その実際の信仰の有無とは無関係に、第二世代への警戒を高める議論に対応するように、第二世代の中でムスリムとしての着衣や礼拝など宗教実践を行うものが増加していく。ただし、このような宗教実践の増加という、いわゆる宗教復興はイスラームに限定されるものではなく、世界的な現象でもある[10]。

(4)「ムスリム」を確定することの困難と「ムスリム」という自己定義の多様な意味、そしてヨーロッパの政治体制の支持の高さ

実際に、フランス住民のうちのどのくらいの人々が「ムスリム」なのだろうか。どの「ム

スリム」について論じるのかを明確にすることなく、「ムスリム」一般について論じることはできない。以下では「ムスリム」についての研究の多様なアプローチを、網羅的ではないが、紹介する。1990 年代から 2000 年代にかけて多くの調査は、特に出自に基づいて、300 万人から 500 万人の間のムスリム系移民出身者の数をムスリムの数としてきた[11]。

人口学者のミシェル・トリバラ（Michèle Tribalat）の場合は、1999 年の国勢調査に基づいて、その出自から約 370 万人を「ムスリムの可能性がある人々（possiblement musulman）」としてカテゴリー化している[12]。彼女は、さらに改宗者と、いわゆるイスラーム諸国外からフランスに定住する者を考慮して、約 400 万人という数字を出している。

これに対して、社会学者のクロード・ダルジャン（Claude Dargent）は、出自ではなく、「ムスリム」としての自己定義に注目している。彼は、世論調査会社「フランス世論研究所（Institut français d'opinion publique: IFOP）」などの経年調査を考慮しながら、自身も関与したムスリムの宗教帰属意識についての大規模な統計調査を中心に論文をまとめている[13]。

クロード・ダルジャンの調査によれば、ムスリムの人口は 1990 年代後半までほとんど変化していない。1988 年の全人口に占めるカトリック教徒の割り合いは 81.9 パーセント、プロテスタントは 1.9 パーセント、ユダヤ教徒は 0.4 パーセント、ムスリムは 0.6 パーセント、無宗教（sans religion）は 12.4 パーセントであった。これが 1997 年になると、それぞれカトリック教徒は 72.9 パーセント、プロテスタントは 2.2 パーセント、ユダヤ教徒は 0.6 パーセント、ムスリムは 0.7 パーセント、無宗教は 22.2 パーセントに変化している。ここから読み取れるのは、カトリック教徒の約 10 パーセントの減少と無宗教の約 10 パーセントの増加、他の宗教宗派の安定性である。

しかし、クロード・ダルジャンによれば、ムスリムの人口は 2000 年代から移民第二世代を中心に急激に増加する。2001 年の調査によれば、カトリック教徒は 66.2 パーセント、プロテスタントは 2.3 パーセント、ムスリムは 1.8 パーセント、無宗教は 26.8 パーセントである。この数字からは急激なムスリムの増加を確認することができる。この増加傾向は全体としては継続する。2007 年の調査では、カトリック教徒は 57.2 パーセント、プロテスタントは 2 パーセント、ムスリムは 5 パーセント、無宗教は 30.7 パーセントである。

しかし、ムスリムの人口が増加したとはいえ、自己定義による「ムスリム」と出自による「ムスリム」の人数の差は依然として大きい。2001 年のクロード・ダルジャンの調査によれば、2 パーセントがムスリム、絶対数で言えば、約 120 万人である。2007 年の調査によれば、5 パーセントのムスリム、絶対数で言えば、300 万人程度である。1990 年代から現在に至るまで、ミシェル・トリバラをはじめとした出自に基づいた研究によれば、ムスリム人口は 300 万人から 500 万人である。

具体的な行動に注目して定義しようとすれば、「ムスリム」であるとは、どのようなことを意味するのだろうか。「ムスリム」であるということが他の人々にどのように影響を与え

るのか、という観点からすれば、「ムスリム」としての内面の信仰よりも、その外在化としての礼拝や断食などの宗教実践に注目するべきだろう。

宗教実践の程度について、ミシェル・トリバラの 1992 年の調査によれば、出自に基づいた「ムスリム」の半数以上は宗教実践をしていない[14]。アルジェリアで生まれた両親を持つフランス生まれのフランス国籍者（いわゆる移民第二世代）については、規則的な宗教実践を行う者（pratiquant régulier）が 10 ～ 18 パーセント、時々行う者（pratiquant occasionnel）が 22 ～ 24 パーセントである。そして、行わない者（non pratiqant）は 28 ～ 38 パーセント、無宗教（sans religion）は 30 パーセントとなっている。

また、クロード・ダルジャンによれば、自己定義に基づいた「ムスリム」にも、約半数が宗教実践をしない傾向が確認できる。2002 年から 2004 年までの礼拝への参加についての調査は、全く礼拝（offices religieux）に参加しないのは、カトリック教徒 21 パーセント、プロテスタント 27 パーセント、ムスリムが 45 パーセントであることを明らかにしている。1998 年から 2001 年にはムスリムの 47 パーセントが礼拝に参加しなかったことを考えれば、礼拝参加者は微増している。そして礼拝の中身を詳細に検討すると、25 歳以下の出自によるムスリム（つまり、移民第二世代と想定される）の中で、金曜日の礼拝に参加していたのは、1989 年には 7 パーセントだったのが、2011 年には 23 パーセントにまで増加している。

クロード・ダルジャンは、この自己定義する「ムスリム」の政治的意識についても調査を行っている。彼らは、国民戦線をはじめとする極右勢力の拡大や、イスラモフォビアの一般化にも関わらず、政治的には楽観主義である。フランスの政治的将来について、「全く楽観的である」と答えた者は、カトリック教徒は 8 パーセントであるのに対して、ムスリムは 21 パーセントである。そして、この楽観主義は、フランスにおいて民主主義がよく機能しているという認識と結びついている。「フランスの民主主義がよく機能している」と答えた者は、カトリック教徒は 58 パーセントであるのに対して、ムスリムは 69 パーセントである。また、政治的志向について言えば、ムスリムのうちで、左派支持が 30 パーセント、極左支持が 10 パーセント、右派支持が 2 パーセント、中道支持が 12 パーセントである。カトリック教徒はそれぞれ 15 パーセントと 1 パーセント、15 パーセント、14 パーセントである。つまり、ムスリムは、カトリック教徒と比べると、革新派は多いが、それほどラジカルではないと言える。

出自によるムスリム、特にマグレブ諸国からの移民第二世代が社会経済的排除と差別を経験していることは確かであり、彼らの社会的経済的地位とムスリムとしての帰属意識の選択に注目した研究も存在する。イスラームへの信仰や「ムスリム」であると自己定義することは、失業や貧困などの社会的経済的周縁性に対抗することを可能にするし、規則正しい生活や、アルコールを飲まないなどの身体的規律を可能にする。社会学者のファラッド・コスロカヴァール（Farhad Khosrokavar）によれば、イスラームは、郊外に住む社会的

経済的に排除、差別される第二世代に、その困難な状況にもかかわらず、暴力行動や逸脱行動にでることなく生活するための言葉を供給している。また、中産階層以上の第二世代にとって、イスラームは、主として、フランス市民としてのアイデンティティを強くもちながらも、自分達の独自性を主張したいという欲求に応える[15]。さらに、政治社会学者のジョスリーヌ・セザーリ（Jocelyne Cesari）は、現在の再帰的近代化のなかでこれまでの世界を解釈する枠組みの機能が不全状態になり、それに代わる認識枠組みとしてのイスラームの有効性を指摘している[16]。

（5）結び

本節で指摘したのは、「ムスリムとは誰なのか」ということ自体が様々な状況の中で規定されるということである。そうだとしたら、大切なのは、「ムスリムのどこが危機を引き起こすのか」を論じるのではなく、どのような状況の中で「ムスリムは危機を引き起こす」という認識が構築されるのかを検討することである。

その上で本節が批判するのは、「ムスリムによってヨーロッパのアイデンティティが危機に瀕している」という一般に普及する言説は、「ムスリムとは誰なのか」という基本的な問いを抜かしたままで、具体的な事例の分析を欠いたままに抽象的に議論を進めている傾向があるという点である。実際には自分を「ムスリム」であると自己定義する者たちは、若年層に多く、革新支持であり、彼らは民主主義の機能に信頼感を、少なくとも他の宗教宗派の信者よりも抱いている。つまり、現在のヨーロッパの政治システムを支持している。

「ムスリムとは誰なのか」という問いを曖昧にしたままで、実際には第二世代一般を危険視していくというメディアや政治家の言説や法政策は、ヨーロッパが構築してきた寛容や信教の自由といった基本的原則を侵すことになり、その意味で、ヨーロッパ･アイデンティティの危機を生み出し、ヨーロッパの民主主義の支持者を裏切ることになる。

― 注 ―

1　<https://www.pewforum.org/2017/11/29/europes-growing-muslim-population/>, accessed on January 13, 2020.

2　ミシェル・ウェルベック『服従』大塚桃訳（河出書房新社、2015 年）。

3　1989 年 9 月、パリ郊外の公立中学校（コレージュ（collège））で 3 人のムスリム系マイノリティの女子生徒が、イスラームのスカーフを着用して授業を受けようとした。彼女達の行動はフランスの憲法的価値であるライシテ（laïcité）に反すると考えた教師らはこれを阻止しようと、彼女たちの登校を禁じた。「第 5 共和国憲法」第 1 条によれば、「フランスは単一不可分の、ライシテ（非宗教性）に基づく民主的かつ社会的な共和国である。フランスは出生、人種、または宗教による差別なしに、すべての市民に対して法律の前の平等を保障する。フランスはいかなる信条をも尊重する」。単一で不可分とは、主権が分割されえず市民の一般意思によって担われなければならないことを意味している。つまり、市民はその出自などによって部分的な集団に分割されることなく、政治共同体を構成する平等なメンバーとして単一で不可分の意思を形成する必要がある。しかし、言語・宗教をはじめとしたエスニックな

（出自と結びついた）属性による違いをもつ人間が、どのようにしたら市民として平等になりうるのか。フランスは、市民の生活空間を公的領域と私的領域に区別し、市民として扱うべき公的領域において具体的な個人をそのエスニックな属性から切り離すことによって、市民に平等を保障していると考えられている（エスニックブラインドな平等）。この平等概念は、個人のエスニックな属性に関係なくシティズンシップを認める点において普遍主義的であるとされる。その具体例として挙げられるのが、市民をその宗教的属性と無関係に平等に扱うという原則のライシテである。中学校の教師たちは、イスラームのスカーフを着用して登校することは非宗教性が求められる公的領域としての公立中学校に、私的領域の属性を持ち込むこと、すなわち、エスニックブラインドな平等原則の侵害である考えたのだ。教師が女子生徒の登校を禁じた事件は、「スカーフ事件」と呼ばれ、政治家、メディアによって大きく取り上げられ、全国的な注目を集める。この事件を背景に、フランスでは移民出身者がどのように国民になりうるのかを論じる首相の諮問機関、統合高等審議会（Haut Conseil à l'Intégration）が成立する。以下を参照。浪岡新太郎「フランス共和国における＜ムスリム女性の解放＞」『国際学研究』明治学院大学国際学部紀要 50 号、39-62 頁。

4 ピュー研究所によれば、「ムスリム」を出自によって定義すると、フランスにはマグレブ諸国出身者を中心に約 470 万人、ドイツにはトルコ出身者を中心に約 410 万人、英国にはインドやパキスタン出身者を中心に約 287 万人存在する。Pew Research Center, "*The Future of the Global Muslim Population Projections for 2010-2030*," 2011, p. 124.

5 John Bowen, *On British Islam* (Princeton University Press, 2016).

6 イスラーム金融においては、(1) 利子の授受の禁止、(2) 投機的取引の禁止、(3) 不確実な取引の禁止、(4) 禁避的行為の禁止などが要請される。<https://www.tr.mufg.jp/houjin/jutaku/pdf/u201608_1.pdf#search=%27イスラーム金融 %27> 2020 年 1 月 12 日アクセス。

7 濱田美紀、福田安志編『世界に広がるイスラーム金融　中東からアジア、ヨーロッパへ』アジ研叢書 23 号（アジア経済研究所、2010 年）。

8 本節では、フランスにおいて主として社会化された者を「第二世代」と呼ぶ。出生地主義をとり、また植民地を持っていたフランスにおいては、生まれながらにフランス国籍を持つ第二世代も存在する。パトリック・ヴェイユ『フランス人とは何か―国籍をめぐる包摂と排除のポリティクス』宮島喬他訳（明石書店、2019 年）。

9 Alec G. Hargreaves, "La percée du Front National," *Hommes et Migrations*, No.1313(2006), pp. 29-35.

10 ジル・ケペル『宗教の復讐』中島ひかる訳（晶文社、1992 年）。

11 Haut Conseil à l'intégration, *L'Islam dans la République*, *rapport au premier ministre 2000* (la Documentation française, 2001).

12 Michèle Tribalat, "An estimation of the foreign-origin populations of France in 1999," *Population*, Vol.59 (Institut National d'Études Démographiques, 2004), pp. 49-80.

13 <http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/436/publication_pdf_cahierducevipof34.pdf>, accessed on January 12, 2020 および Claude Dargent, "La population musulmane de France: de l'ombre à la lumière," *Revue Française de Sociologie*, No.51-2(2010), pp. 219-246.

14 Michèle Tribalat, *De l'immigration à l'assimilation*, (La Découverte, 1996), pp. 247-249.

15 Farhad Khosrokavar, "L'islam des nouvelles generations," *Hommes et Migrations*, No.1211(1998), pp. 83-91.

16 Jocelyne Cesari, *Faut-il avoir peur de l'islam* (Les Presses de Sciences Po, 1997).

第 6 節　ポスト IS のイラクにおける国内避難民問題

吉岡　明子

(1) 国内避難民の現状

現在につながるイラクの国内避難民問題の発生は、2014 年に遡る。2013 年春頃から、スンナ派住民の反政府デモに乗じる形で「イスラーム国（Islamic State: IS）」（の前進組織）が徐々に力をつけ始め、2014 年初には、アンバール県ファッルージャが制圧された。治安部隊が IS をファッルージャから追い出すことができず、懸念が高まる中、同年 6 月には IS はモスルを含むイラク中部の広範な地域を支配下におさめるに至った。さらに 8 月には、北方にも進軍して領土を拡大させた。その後、イラク政府部隊と IS との間で激しい戦闘が長期間にわたって続くことになり、避難民数が増加していった。

国連人道問題調整事務所（UN Office for Coordination of Humanitarian Affairs: OCHA）の資料[1]によると、2014 年 6 月時点の避難民数は 44 万人、8 月に 107 万人となり、その後も増え続けて 11 月に 200 万人を、2015 年 5 月に 300 万人を超えた。他方で、戦闘で町が奪還されるにしたがって徐々に帰還する人が出てき始めた。まとまった人数の帰還民が確認されたのは 2015 年 4 月の 12 万人だが、治安部隊と IS との戦闘が一進一退を続けたこともあって、その後の帰還はごく緩やかなペースにとどまった。2016 年 10 月に IS の「首都」モスルの解放作戦が始まった頃、避難民数は依然として 318 万人に上り、帰還民はようやく 100 万を超えた水準だった。その後、モスルが解放された 2017 年 7 月時点では、避難民は 330 万人と逆に増えていたものの、帰還民も 200 万人に達した。さらに、IS の支配地域が消滅し、政府から対 IS 戦終結宣言が出された同年 12 月には、ようやく帰還民（322 万人）が避難民（262 万人）を上回るレベルとなった。その後も徐々に帰還が進み、2018 年 8 月に帰還民は 400 万人に達したが、そのペースは遅い。対 IS 戦が終結して 1 年半が経つにもかかわらず、2019 年 6 月時点で依然として避難民は 161 万人に達しており、その数は 2018 年末の 180 万人から約 20 万人しか減っていない[2]（表 1 参照）。

表 1　避難民と帰還民の推移

	2014		2015		2016		2017		2018		2019
	6月	12月	6月	12月	6月	12月	6月	12月	6月	12月	6月
避難民	0.44	2.12	3.10	3.23	3.32	3.03	3.35	2.62	2.00	1.80	1.61
帰還民	0.00	0.00	0.22	0.47	0.75	1.37	1.95	3.22	3.96	4.17	4.31

（注）　単位は百万人

（出所）　OCHA, “Humanitarian Response Plan: January-December 2019,” Feb 2019, pp. 6-7; OCHA, “Humanitarian Response Plan Monitoring Report: January-May 2019,” Jun 2019, p. 9.

では、依然として避難を続けている約 160 万人はどこに暮らしているのか。2019 年 4 月の国際移住機関（International Organization for Migration: IOM）の資料[3]によると、国内避難民の約 3 割は避難民キャンプに暮らしており、県別ではニナワ県（37,852 世帯、キャンプ避難者全体の 42 パーセント）、ドホーク県（24,718 世帯、同 27 パーセント）、アンバール県（6,354 世帯、同 7 パーセント）などに多い。賃貸住宅などキャンプ外に暮らす避難民は約 6 割で、地理的には南部も含めて広く分布しているが、そのうちの半分強は、ニナワ県モスル地区（30,789 万世帯、キャンプ外避難者全体の 15 パーセント）、エルビル県エルビル地区（29,974 世帯、同 14 パーセント）、ドホーク県スメイル地区（14,750 世帯、同 7 パーセント）、キルクーク県キルクーク地区（14,095 世帯、同 7 パーセント）、スレイマニヤ県スレイマニヤ地区（13,178 世帯、同 6 パーセント）、ドホーク県ザホ地区（9,445 世帯、同 5 パーセント）などに滞在している。残りの 1 割はシェルターに暮らしている。

（2）帰還が進まない事情

IOM は、避難民キャンプ外に暮らす避難民のうち 83 パーセントをカバーする 13 県 32 地区の約 20 万世帯を調査し、そのうち 21 地区の詳細結果を公表している。特に避難民数が多い前述の 6 地区とバグダード県カラフ地区、アンバール県ファッルージャ地区を加えた 8 地区の調査結果の一部を一覧にしたものが表 2 である。2 地区を追加した理由は、避難民が多い 6 地区はクルディスタン地域（自治区）に位置するため、イラクの他の地域とは状況が異なる可能性があり、比較対象を増やすためである[4]。

まず、帰還にあたっての主な障害は何かという点についての調査結果（複数回答）を見ると、いずれのケースでも家屋の破壊が挙がったが、それ以外は様々である。全体的な傾向として、家屋破壊の他、地雷が残っていること、治安部隊が不在であること、公共サービスなどの生活環境が整っていないこと、といった主としてハード面の障害と、帰還先での雇用先確保の不安、トラウマや差別といったソフト面の障害があることがわかる。

（a）ハード面の障害

ハード面については、イラク政府は被害地域の復興の重要性を繰り返し指摘しつつも、対策の遅れは明らかである。イラク戦争以前から続く投資不足や人材不足、マネージメントの機能不全、汚職などが絡み合って、多額の石油輸出収入がありながら、経済復興に立ち遅れてきた。IS との戦闘に伴う物理的被害を受けていない首都バグダードや南部でも、インフラ整備や公共サービスの水準は依然として極めて低く、若者の雇用を吸収できる民間セクターの育成も進まず、多くの市民の不満は沸点に達している。バグダードや南部バスラでは、2010 年代半ば頃から断続的に政府への抗議デモが繰り返されており、それは政権の存続にさえ影響を与えかねない深刻さをはらんでいる。それゆえに、必然的に政府は

表 2　避難民の調査結果

「帰還にあたっての主な障害」に対する回答

県名	地区名	世帯数	家屋破壊	地雷	治安	生活環境	雇用不安	トラウマ	差別	資金難	資産盗難
スレイマニヤ	スレイマニヤ	13,178	42%	-	47%	-	-	71%	27%	-	18%
エルビル	エルビル	29,974	73%	-	46%	-	39%	38%	-	16%	-
ドホーク	ザホ	9,445	28%	-	58%	32%	-	27%	20%	-	-
ドホーク	スメイル	14,750	46%	-	42%	-	29%	34%	26%	-	-
キルケーク	キルケーク	14,095	57%	33%	-	14%	-	49%	-	-	14%
ニナワ	モスル	30,789	62%	-	-	-	30%	-	14%	42%	19%
バグダード	カラフ	4,714	63%	-	-	20%	28%	-	-	49%	16%
アンバール	ファッルージャ	1,577	57%	20%	-	-	-	31%	38%	17%	-

その他の調査項目（一部抜粋）

県名	地区名	主な出身地	主な民族宗派	長期的帰還希望者	住宅土地書類紛失	小学生就学率	**月収（万ID）
スレイマニヤ	スレイマニヤ	様々	スンナ派アラブ人（81%）	8%	72%	85%	6.4
エルビル	エルビル	モスル（37%）、ラマーディ（24%）	スンナ派アラブ人（83%）	90%	14%	68%	11.7
ドホーク	ザホ	スィンジャール（43%）	スンナ派クルド人（73%）	67%	82%	90%	4.2
ドホーク	スメイル	スィンジャール（50%）	ヤズィーディ教徒（56%）	67%	68%	94%	5.6
キルクーク	キルクーク	ハウィージャ（45%）	スンナ派アラブ人（88%）	70%	46%	68% *	5.8
ニナワ	モスル	モスル（93%）	スンナ派アラブ人（99%）	94%	62%	65%	4.0
バグダード	カラフ	ラマーディ（38%）、カーイム（19%）	スンナ派アラブ人（94%）	36%	8%	-	10.0
アンバール	ファッルージャ	ムサイブ（69%）	スンナ派アラブ人（100%）	100%	79%	74%	0.5

（注）　色付きはクルディスタン地域。
* 中学生のケース。** 避難民の一人当たり月収の平均は 61,111ID（約 50 ドル）

（出所）　IOM-Iraq, “Reason to Remain: An In-Depth Analysis of the Main Districts of Displacement,” April 2019 より筆者作成。

そうした対応に常に神経を注がざるを得ず、旧 IS 支配地域の復興問題の現実の優先度合は極めて低い。

また、治安についても、現在も旧 IS 支配地域の一部では、IS の残党が活動を続けており、ほぼ連日のように死傷者を伴う爆弾事件やテロ事件が発生しており、治安部隊も頻繁に軍事作戦を実施している。加えて、クルディスタン地域との境目にあたる係争地は、法的な帰属問題が宙に浮いていることもあって、適切な治安維持体制が構築されていない。クルディスタン地域政府（Kurdistan Regional Government: KRG）が 2017 年 9 月に独立を問う住民投票を強行した余波で、ペシュメルガ（クルド兵）はキルクークなどの係争地から撤退を余儀なくされたが、その後は、イラク軍との「停戦ライン」を挟んで前後 1 ～ 20 km ほどがノーマンズランドになっているという[5]。そうした場所は当然ながら IS の隠れ家になりやすく、国内政治上の問題が治安改善の妨げとなっている。

(b) ソフト面の障害

ソフト面では、避難者が抱えるトラウマや、差別などの社会問題がある。例えば、バー

ビル県ムサイブ地区からアンバール県ファッルージャ地区に、バービル県ジュルフ・サフル地区から同県ムサイブ地区に、ディヤーラ県ムクダーディーヤ地区から同県バァクーバ地区に避難している住民は、部族的・政治的な理由で帰還が難しいと指摘している。これは、避難民本人はスンナ派だが、出身地ではシーア派が多数派である状況が関係しているとみられる。また、後述するようにスンナ派同士であっても IS との関係を疑われた場合、治安部隊に帰還を阻止されるなど、帰還はほぼ不可能な状況にある。

ニナワ県スィンジャール地区出身者が半分を占めるドホーク県スメイル地区の避難民からは、「出身地の民族宗派構成の変化に根差す不安」を、帰還を阻む理由の一つとする声が上がっている[6]。スィンジャールはもともと少数派のヤズィーディ教徒が多いエリアだが、IS による集団虐殺に遭い、対 IS 戦の過程でシーア派民兵が中心勢力である人民動員部隊（Popular Mobilisation Units: PMU）、イラク・クルド勢力、シリア・クルド勢力の権力争いの場になるなど、地元を取り巻く環境は激変した[7]。そうした状況ゆえに帰還後の安全や生活に不安を抱く住民が多いものと思われる。

また、国際 NGO ヒューマンライツウォッチ（Human Rights Watch）によると、KRG は 4,200 名の避難民（うち 3,400 名は避難民キャンプ居住者）に対して、モスル東部の 12 の村への帰還を妨害している[8]。彼らは、2014 年 8 月に IS がモスルから東方・北方に侵攻した際、戦闘を避けて IS 支配下のモスルに避難した人々である。その後、彼らはクルディスタン地域に逃れたが、IS から解放されて 3 年が経った今も、村に帰還できるのはクルド人か、KRG と良い関係を築いているアラブ人だけで、多くが法的な根拠なく帰還を許されていない。KRG は帰還を許可しない理由として、地雷や爆発物が残されていることや、家屋の破壊、テロの脅威などを挙げている。しかし、実際には、一度は IS の支配下を選んだスンナ派アラブ人に対する差別感情や集団懲罰、ないしは彼らと IS との関係への不信感などによるものと思われる。こうした社会問題も帰還への障害となっている。

(c) 帰還を望まない人々

IOM は、避難民に対して、短期（1 年未満）と長期（1 年以上）の両方で、出身地への帰還意思について調査している。それによると、短期の帰還希望者は平均 13 パーセント、長期は同 74 パーセントだった。短期については、サラーハッディーン県ティクリート（29 パーセント）[9] 以外はすべて 15 パーセント未満だった。

他方で、1 年以上の長期については、帰還希望者の割合にばらつきが大きい。32 地区の調査結果のうち、100 パーセントが帰還を望む地区が 6 地区、7 割以上が帰還を希望する地区が 21 地区を占める。その一方で、帰還希望者が 25 パーセント（ディヤーラ県キフリ地区）、8 パーセント（スレイマニヤ県スレイマニヤ地区）、5 パーセント（バービル県ムサイブ地区）、0 パーセント（スレイマニヤ県チャムチャマル地区、同県カラール地区）といった

地区も存在する。彼らがなぜ帰還を希望しないのかという理由について、IOM の報告書[10]から地域間の目立った共通点は見当たらず、明らかではない。仮説としては、スレイマニヤ県スレイマニヤ地区（13,718 世帯）を除くと、いずれの地区も避難民数は 4,000 世帯以下と比較的小規模であるため、帰還の目途が立たず、すでに諦めてしまった人が今も避難民として残されているという可能性が考えられる。また、スレイマニヤ県スレイマニヤ地区については唯一、2018 年 5 ～ 12 月の間に避難民の数が 7 パーセント増えている。その頃にはすでに対 IS 戦が終了していたことや、同地区の避難民の出身地が多岐にわたっている[11]ことから考えると、新たな流入者は、二次避難者や、当初から移住を念頭に避難してきた住民である可能性がある。

このように、帰還できない避難民の事情は、極めて多岐にわたる。住宅の再建や地雷除去、治安維持の確立といったハード面の対策と同時に、民族宗派に根差す住民間の関係や差別感情といった社会的な問題への対処も必要とされている。また、1 年以上の長期のスパンでも出身地への帰還を望まない住民の場合、それが積極的な選択の結果であるのか、状況が変わればいずれ帰還を望むのか、という点についても希望や状況を踏まえた支援が必要だろう。なお、今回取り上げた IOM の報告書ではカバーされていない、キャンプに暮らす避難民や、出身地に戻った帰還民は、また異なる個別の問題を抱えている可能性に留意する必要がある。

（3）IS 戦闘員家族の避難者問題

イラクにおける避難民問題の中に、IS 戦闘員の家族の処遇という難題がある。多くの戦闘員は戦闘で死亡、ないし逮捕・勾留されているが、その妻や子どもは、戦闘を逃れて避難民となっているケースが多い。しかしながら、少なくとも現時点では、イラク国内で IS に対する憎しみや恨みが極めて強く、そうした戦闘員の家族は避難民キャンプ以外に行き場がないという状況に置かれている。そこには、避難先や帰還先で住民に受け入れてもらえないという社会的な問題と共に、公的機関が彼らの権利の回復に極めて後ろ向きだという政治的な問題もある。

司法について定めた「イラク憲法」第 19 条には、「罰は個人に対して与えられる」と定められており、本来ならば、夫や父親が IS 戦闘員だったとしても、彼ら自身が罪を犯していないならば、家族は一般市民と同じ立場のはずであるが、現実は大きく異なる。避難民キャンプには、身分証を持たない子供がおよそ約 4 万 5,000 人存在している。IS 統治下で生まれたり、IS に身分証にはく奪されたりした場合、イラク政府に身分証を再発行してもらう必要がある。しかし、家族に IS メンバーがいる場合、身分証取得のために必要なセキュリティクリアランスを内務省から得ることができない[12]。適切な身分証がないと、避難民キャンプからの一時外出さえままならず、その後の就学、医療、就職、結婚、相続、不動

産所有など人生のあらゆる局面で困難に直面することになる。こうした IS 戦闘員の家族に対する処遇は、無実の子供たちへの集団懲罰の様相となっている。また、IS 支配下の町で夫が死亡した女性に対しても、夫が IS のメンバーであった可能性があるだけで、セキュリティクリアランスが得られないことがあるという。

行政の対応には明らかな問題があるものの、それは IS 戦闘員家族に対する社会の態度を反映しているという側面もあり、今のイラクでは、彼らに対しては赦しや受容よりも警戒感の方が依然として強い。ファリード・ヤースィーン（Farīd Yāsīn）駐米イラク大使は、過激思想に洗脳されている子供が将来の脅威になりかねず、その対応や解決については答えがない問題だと吐露している[13]。また、マンスール・マリード（Manṣūr Marīd）ニナワ県知事も、IS 戦闘員家族の問題は、直面している最大の問題の一つだとしつつも、社会の緊張を緩和するためには、IS による被害者への補償が先決であることや、IS 戦闘員家族自身のイデオロギーを取り除くことが不可欠であると指摘している[14]。IS 戦闘員の家族をイラク社会の中でどう位置付けるかという問題は、IS に合流するためにシリアやイラクに渡った自国民の処遇をめぐる欧州諸国の議論とも通底しており、ポスト IS 後のイラクのみならず、域内外の国が直面する課題であると言える。

― 注 ―

1 OCHA, “Humanitarian Response Plan: January-December 2019,” February 2019, pp. 6-7 <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/iraq_2019_hrp_15_01_2019final_english.pdf>, accessed on 4 March, 2020.

2 OCHA, “Humanitarian Response Plan Monitoring Report: January-May 2019,” June 2019, p. 9 <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2019_iraq_mid_year_pmr.pdf>, accessed on 4 March, 2020. 避難民と帰還民を合わせると 591 万人となり、イラクの人口の約 15 パーセントが、過去 5 年間の間に一時的にせよ避難を強いられたことになる。

3 IOM-Iraq, “Reason to Remain: An In-Depth Analysis of the Main Districts of Displacement, April 2019” <http://iraqdtm.iom.int/LastDTMRound/IDP_Districts_of_Origin_Factsheets.pdf>, accessed on 4 March, 2020.

4 クルディスタン地域内では、イラク政府ではなく自治政府の KRG（クルディスタン地域政府）が行政を担っており、イラクの他地域とは状況が異なる。総じて治安が安定しており、公共サービスの質も高いため、避難民への調査でも、クルディスタン地域内では就学率やワクチン接種率が高いなど、生活環境が相対的に良好であることがうかがえる。他方で、エルビルなどの都市部では家賃が高く、また、アラブ人避難民は仕事を見つけることが難しいなどの問題も指摘されている。

5 筆者による KRG 関係者へのヒアリング（2019 年 9 月、ワシントン DC にて）。

6 IOM-Iraq, “Reason to Remain: An In-Depth Analysis of the Main Districts of Displacement, April 2019,” p. 24 <http://iraqdtm.iom.int/LastDTMRound/IDP_Districts_of_Origin_Factsheets.pdf>, accessed on 4 March, 2020.

7 詳しくは以下の拙稿を参照。「対「イスラーム国」戦後のスィンジャール情勢―統治をめぐるイラクの課題」『中東協力センターニュース』2017 年 9 月号 <https://www.jccme.or.jp/11/pdf/2017-09/josei02.pdf> 2020 年 3 月 4 日アクセス。

8 Human Rights Watch, “Kurdistan Region of Iraq: Arabs Not Allowed Home Lift Unlawful Restrictions Blocking Thousands,” 6 September, 2019 <https://www.hrw.org/news/2019/09/06/kurdistan-region-iraq-arabs-not-allowed-home>, accessed on 4 March, 2020.

9 ティクリートについては、2018 年 5 ～ 12 月の 7 か月間で避難民が 42 パーセント減少しており、出身

地に戻る流れが一定程度あることがうかがえる。

10 IOM-Iraq, “Reason to Remain: An In-Depth Analysis of the Main Districts of Displacement, April 2019,” p. 13 <http://iraqdtm.iom.int/LastDTMRound/IDP_Districts_of_Origin_Factsheets.pdf>, accessed on 4 March, 2020.

11 アンバール県ファッルージャ地区 12 パーセント、キルクーク県キルクーク地区 10 パーセント、バグダード県マフムーディーヤ地区 10 パーセント、アンバール県ラマーディ地区 8 パーセント、その他 60 パーセント。

12 Norwegian Refugee Council, “45,000 Children May Become Stateless in Post-IS Iraq,” April 29, 2019 <https://www.nrc.no/news/2019/april/new-report-45000-children-may-become-stateless-in-post-is-iraq/>, accessed on 4 March, 2020; Human Rights Watch, “Iraq: Families of Alleged ISIS Members Denied IDs,” February 25, 2019 <https://www.hrw.org/news/2018/02/25/iraq-families-alleged-isis-members-denied-ids>, accessed on 4 March, 2020.

13 在米シンクタンク Atlantic Council における講演会での発言（2019 年 9 月 10 日、ワシントン DC にて）。

14 Rawaz Tahir and Samya Kullab, “Q&A: Mansour Mareed Attia, Governor of Ninewa Province,” *Iraq Oil Report*, October 10, 2019 <https://www.iraqoilreport.com/news/qa-mansour-mareed-attia-governor-of-ninewa-province-42159>, accessed on 4 March, 2020.