

序章 長期化する中東の混迷——困難な一元的統治の再建

立山 良司

はじめに——混迷の継続と新たな変化

中東の混迷は構造的な背景を持っている。それだけに、出口を見出せない状況が続いている。ここでいう構造的な背景とは、本研究事業の平成 27 年度報告書で述べたように、三層からなる「力の真空」が中東で進行していることを意味している¹。

国家レベルでは、シリアやイエメン、リビア、さらにイラクなどのアラブ諸国において、統治能力が完全に消失するか大幅に低下し、各国内や周辺諸国で不安定な情勢を引き起こしている。国家レベルでの力の真空は地域レベルにも反映され、アラブ地域全体でも力の真空が生じ、イランがアラブ地域で影響力を拡大させる大きな要因となっている。そのことがまたサウジアラビアを筆頭にアラブ諸国の対イラン警戒心を強め、「スンナ派とシーア派の宗派対立」という宗教的な側面が前景化している。国際レベルでは、バラク・オバマ (Barack Obama) 政権の 8 年間で、米国が中東と距離を置いたことは明らかだった。その間、ロシアはシリアへの軍事介入をいっそう強めるなど、中東での影響力の拡大に腐心している。

中東の混迷の背景にあるこうした構造的な要因、つまり国家、地域、さらに国際の 3 つのレベルで同時進行している力の真空は、今後も相当期間、継続すると思われる。その一方で、この 1 年ほどの間に、中東ではいくつかの注目すべき変化や動きがあった。シリア内戦をめぐる各アクター間の関係の変化や、サウジアラビアなどの産油国の財政・経済改革に向けた試み、「イスラーム国 (Islamic State: IS)」の後退などである。加えて、米国の新大統領にドナルド・トランプ (Donald Trump) が就任したことは、今後の中東の情勢にすでに新たなインパクトを与え始めている。

それ以上に中東にとって長期的かつ構造的な意味合いを持っているのは、シリア、リビア、イエメン、さらにイラクが通常の意味での主権国家の姿を本当に取り戻す日が来るのだろうかという問題である。これらの国において、一元的な統治能力を有する政治体制が近い将来、再建される可能性はほとんどないように思える。混迷する状況を踏まえ、一部では中東の安定化のためには国境の引き直しが必要だとの議論すら出ている。こうした議論は IS がサイクス・ピコ協定の破壊を主張したことや、2016 年が同協定締結からちょうど 100 年たったことに触発されているのだろう。しかし、国境の引き直しは現実的な選択肢ではない。一部を除いて各国内の多くの勢力は、国家の再分割を志向していないからである²。その一方で、トルコ、イラク、シリア 3 か国のクルド人の国境を越えた動きに示されているように、国境はますます意味を失いつつあるのかもしれない。

以下では、第 1 節でこの 1 年に見られた中東における主要な変化を概観する。第 2 節では、

シリア内戦をめぐる動向を整理する。その上で第3節において、国家権力がどこまで社会内部に浸透していたかを社会契約の再構築という論点から分析し、一元的統治の「再建」がいかに困難な課題であるかを検討する。結論部分では、日本を含む国際社会が中東の状況にいかに対処すべきかについて若干の提案を行う。

1. 中東における主要な変化

2016年で大きな関心を集めた第1の変化は、ロシアによるシリアへの軍事介入がいっそう拡大し、その支援を受けたバッシュール・アサド(Bashshār al-Asad)政権側が反体制側への軍事攻勢を強めたことである。2016年12月には体制側が北部の主要都市アレッポを約4年半ぶりに反政府勢力から奪い返した。アレッポ奪回は政権側や、それを支援するイラン、ロシアにとって象徴的にも大きな意味を持っている。しかし、アレッポ奪回はアサド政権によるシリア全土への支配回復を確約するものではない。この点については本章第3節で検討する。

第2の変化は、シリア内戦の長期化を背景に、トルコ、イラク、シリア3国それぞれのクルド人組織が連携を強めていることである。シリアのクルド人は、政府側が撤退した2012年以降、シリア北部に事実上の自治区を設立している。シリアのクルド人組織「民主統一党(クルド語 Partiya Yekîtiya Demokrat: PYD)」とその軍事組織「人民防衛隊(クルド語 Yekîneyen Parastina Gel: YPG)」は、トルコのクルディスタン労働者党(クルド語 Partiya Karkerên Kurdistan: PKK)と密接な関係にある。そのためPKKをテロ組織と認定しているトルコ政府はYPGの勢力拡大を危険視し、軍の一部によるクーデター未遂事件直後の2016年8月末に、IS掃討を名目にシリア北部に軍事介入した。一方、米国はYPGをシリアにおける対IS作戦の重要な同盟者と位置づけ、軍事支援を行っている。またイラクのクルド人勢力も支配地域を拡大しつつあり、シリアのクルド人が樹立した事実上の自治区と地理的につながっている。

第3はイランとP5+1(国連安保理5常任理事国およびドイツ)との間の核に関する合意「包括的共同行動計画(Joint Comprehensive Plan of Action: JCPOA)」の履行が、予定通り2016年1月に開始されたことである。この結果、核に係る制裁は解除ないし停止された。しかし、核合意に含まれていない米国による制裁は依然として継続されており、2016年12月に期限を迎えた対イラン制裁法もさらに10年間延長された。このため米・イラン関係は依然として緊張を伴っている。米国による制裁継続は米国以外の先進諸国のイランへの経済進出にブレーキをかける要因となっている。このことが2017年5月に予定されている大統領選挙をはじめとするイラン内政にどのような影響を与えるか、さらにトランプ政権が核合意にどのような対応をとるかは大いに注目される。この点については本報告書第3章で分析している。

第4の大きな変化は、サウジアラビアをはじめ湾岸協力会議(Gulf Cooperation Council: GCC)各国が、経済開発の推進や財政健全化のための改革を模索し始めたことである。特にサウジアラビアは2016年に、石油依存体質からの脱却を目指した経済改革計画「ビジョン2030」

と、その中間達成目標を示した「国家変革計画 (National Transformation Program: NTP) 2020」を発表した。改革を本当に実行しようとするれば、同国で長年維持されてきた利益分配システムにまで手を着ける必要がある。それだけにどこまで踏み込めるかは今後を見る必要がある。ただ、2016年11月末に開催された石油輸出国機構 (Organization of the Petroleum Exporting Countries: OPEC) 総会で、サウジアラビアが自ら譲歩するかたちで8年ぶりの石油減産合意を実現したように、石油価格の長期低迷は産油国の経済と財政に深刻な影響を及ぼしている。サウジアラビアなどGCC諸国の動向については本報告書第6章で、エネルギー資源の長期的な趨勢と中東の政治状況の関係については第2章でそれぞれ分析している。

第5の変化は、「イスラーム国 (IS)」の後退である。米国やその同盟国、さらにイラク政府軍などによる軍事攻勢の結果、ISの支配地域は2016年9月時点で、最大時だった2015年1月時点に比べ28%減少したとの推定もある³。10月にはイラク政府軍などによるモスル奪還作戦が始まった。こうした攻勢を受け、ISは全体的に弱体化しているようだ。リビアのISも、2017年1月までに支配領域を失っている。モスル奪回作戦を中心とするイラクにおけるISへの攻勢とその問題点については、本報告第5章で検討している。だがその一方で、シリア政府側がアレppo奪回作戦に兵力を傾注している間に、ISはパルミラを政府軍側から奪い返すことに成功している。加えてISに関係しているとされるテロ事件が世界各地で起きており、ISの呼びかけに呼応する勢力や個人が各地に存在していることを示している。

第6に、トルコのイスラーム運動「ギュレン運動」が注目を集めた。トルコ政府は7月中旬に起きた軍によるクーデター未遂事件はギュレン運動によるものだったとして、徹底的な取り締まりを行っている。トルコ政府の主張の真偽のほどはわからないが、トルコ社会、さらに中央アジアなどで、フェトフッラー・ギュレン師 (Fethullah Gülen) の思想に共鳴する層はかなりの広がりを持っているようだ⁴。他方で、ギュレン運動は中央主権的な組織を持っておらず、むしろ自らを「コミュニティ」と呼んでいるように、支持者間に構築されたつながりの強いネットワークと理解した方がよいとの指摘もある⁵。このようにギュレン運動は同じイスラーム運動といっても、ムスリム同胞団、さらにISとはまったく異なっている。しかしいずれにしても、それぞれがイスラームを基盤とする広範な大衆動員力を兼ね備えていることは確かだろう。こうしたイスラームを基盤とした大衆動員力の背景や経路については、第1章で検討している。

2. シリア内戦が問いかけるもの

(1) 甚大な人道危機と経済的損失

シリア内戦はますます深刻な人道危機をもたらしている。国連人道問題調整事務所によれば、2016年12月現在で、1,350万人が人道支援を必要としており、国内避難民は630万人、国外に出た難民は480万人に上っている。また、政治的ないし軍事的な理由から外部とのアクセスを絶たれ「封鎖下」にある人は、同年11月上旬時点で97万4,080人に達している⁶。死者につい

ではさまざまな数字があるが、シリア問題担当国連・アラブ連盟共同特別代表スタッファン・デミストゥラ (Staffan de Mistura) は、2016年4月下旬時点で40万人に上ると推定している⁷。

シリア国内では国連機関などが人道支援活動を行っているが、各地での激しい戦闘以上に活動の大きな障害になっているのは、戦闘を行っている各勢力、特にアサド政権が人道危機を政治的に利用していることである。アサド政権側は反政府勢力が支配している地域に政権がコントロールできない統治の実態が出現することを阻止するため、学校や病院、診療所などを含む非軍事的施設を故意に攻撃していると指摘されている⁸。実際、米国を拠点とするNGO「人権のための医師団 (Physicians for Human Rights: PHR)」によれば、2011年3月から2016年7月までに400の医療施設が攻撃され、768人の医療従事者が死亡した。このうち、293施設(全体の73%)の破壊、667人(同87%)の死亡はシリア政府側による攻撃が原因だった⁹。

また、潘基文国連事務総長が2016年9月に国連安保理に提出した報告によると、シリア政府は国連諸機関によるシリア国内での人道支援の実施計画に対し、承認拒否、修正要求、手続きの遅延、さらにシリア政府支配地域での追加援助の実施要求といった「行政的妨害 (bureaucratic blockage)」行為を恒常的に行っている。その結果、人道支援を計画通りに実施することは極めて困難で、同年8月の場合、計画の半分以上は許可を得ることができなかったとしている¹⁰。

その一方で、国連機関も厳しく批判されている。特に、シリア政府支配地域での支援を拡大していることに対し、「国連はシリア政府が(本来、住民支援に使うべき)資源をシリアの政治家や軍隊、治安部隊、同盟勢力に振り向けることを可能にしている」として、国連の支援は中立性や普遍性といった人道支援原則から逸脱しているとの批判が相次いでいる¹¹。こうした批判の高まりの中で、2016年9月には、国際NGOなど73の人道支援団体が国連機関との協力を停止すると発表した¹²。一連の批判に対し、国連のスティーブン・オブライアン (Stephen O'Brien) 人道問題担当国連事務次長兼緊急援助調整官は、英紙『ガーディアン』への寄稿で、人道支援における普遍性とは、紛争のいずれの側を支持しているかとは無関係に、助けを必要としている人々を支援することであり、国連は普遍性に基づいてシリアでの人道支援を行っていると反論している¹³。

シリア内戦は経済的にも甚大な損失をもたらしている。西アジア経済社会委員会 (Economic and Social Commission for Western Asia: ESCWA) などの推定によると、2011年から2015年までの5年間にシリア内戦がもたらした経済的な損失は、累積で2,596億ドルにのぼる(うち1,697億ドルはGDPの、899億ドルは資本ストックの損失)。この結果、シリアのGDPは5年間で55%低減したという¹⁴。

(2) ロシアの積極的介入とアサド政権側の攻勢

ロシアのシリアへの空爆を中心とする軍事介入は、シリア政府の要請に基づいているとして、2015年9月末に開始された。攻撃対象は基本的に反政府勢力だが、ISへの攻撃も行われている。2016年3月にロシアは空軍主要部隊の撤収を表明したが、むしろその後、シリア国内と周辺海域でのロシア軍のプレゼンスは拡大している。シリア駐留ロシア軍は、以前から使用しているタルトゥースの海軍基地、および新たに改修されたラタキアの空軍基地の要員、さらに特殊部隊員などを含めると、2016年8月時点で約4,000人とみられている¹⁵。

さらに、同年8月にはロシア空軍の爆撃機がイラン北西部のハマダーン空軍基地を中継点にシリア空爆を行い、シリア問題でロシアとイランが密接に協力していることが明らかになった。しかし、イランはロシア空軍による基地使用が明らかになった直後、ロシアが基地使用を過大に公表したとして、基地使用許可を取り消している。これとは別に、同年11月からは、ロシア海軍の空母がシリア沖の地中海に展開し、シリア空爆に参加している(2017年1月初めに東地中海海域から撤収)。

シリアに対するロシアの積極的な軍事介入の目的は、一義的に、地中海海域でロシア海軍が唯一使用可能なタルトゥース港へのアクセスを維持することにあるのだろう。加えて、軍の投射能力や最新兵器を誇示することで、中東での影響力を拡大し、「大国ロシア」の地位を回復させることを狙っているとの見方も多い。さらに、2008年ごろに始まった装備品の更新などによるロシア軍の再建が一定の成果を上げていることから、ロシアが外交手段の一つとして軍事力を重視する傾向を強めているとの指摘もある¹⁶。

ロシア、さらにイランやヒズブッラーなどの直接的な軍事支援を受け、アサド政権側は失地を取り戻しつつある。特に、2016年12月下旬には4年ぶりに北部の主要都市アレッポの奪還に成功した。アサド大統領はアレッポ奪還について「(内戦)終結に向けた重大な一歩」と述べ、反政府勢力の制圧に自信を示した。

(3) シリア内戦をめぐる外部環境の変化

一連の軍事的な攻勢を背景に、シリア内戦に対するロシアの発言力はいっそう増大しており、トルコもロシアとの協調関係を強めている。アレッポ奪回直後の12月30日には、ロシアとトルコが共同でまとめた、両国を保証国とする停戦合意がシリア全土で発効した。合意はISとヌスラ戦線¹⁷などの「テロ組織」を停戦対象から除外するとしている。一部では戦闘や空爆も続いており、合意がいつまで守られるは極めて不透明だ。さらに、停戦呼びかけに関連して、ロシア、トルコ、イラン3か国間の合意に基づき2017年1月に、カザフスタンの首都アスタナで政治解決に向けた国際会議が開催された。会議終了後に、停戦監視メカニズムの構築、政治プロセスを通じた紛争解決などを呼びかける合意文書が発表されたが、具体的な内容はなく、政府側、反政府側いずれも文書に署名していない。

シリア内戦に関しては従来、対立しながらも米ロが停戦合意や和平交渉実現のためのイニシアティブをとってきた。2012年のジュネーブⅠ、2014年のジュネーブⅡはいずれも米ロが主導した。さらに、2015年11月の「国際シリア支援グループ (International Syria Support Group: ISSG)」会議のウィーンでの開催も、米ロ間の事前調整に基づいていた。ISSG 会議では、2016年1月からの停戦と政治交渉の開始などを呼びかける和平案が合意され、同和平案は2015年12月に安保理決議で承認された。しかし、アサド個人の処遇をめぐる主張の相違や、反体制勢力各派間の対立などから、実質的な交渉は行われなかった。米ロ両国は2016年2月と9月にも、共同で部分停戦を呼び掛けている。

このように、従来は米ロ間の協議・調整を軸に、停戦や政治解決のための試みが模索されていた。しかし、2016年12月に発効した停戦合意やアスタナでの会議開催は、明らかに様相を異にしている。米国は完全に合意や交渉の場から除かれており、これまで反体制勢力を支援してきたトルコがロシアとイランと共同歩調をとっている。また、反体制派を積極的に支援してきたサウジアラビアやカタールは目立った動きをしておらず、存在感を薄めている。プーチン(Vladimir Putin) 政権が米国との協議を重視していない直接の理由は、オバマ政権が任期終了を控え「レイムダック化」しているとの判断があるのだろう。加えて、ロシアとの協調を重視するとしているトランプ政権の外交の方向性を見定めようとしているとも考えられる。

もちろん、ロシア、トルコ、イラン3か国主導の停戦合意や政治交渉の試みが具体的な成果をもたらすとの保証はまったくない。しかし、シリア内戦を取り巻く状況が内戦開始6年目に入っで一定程度変化していることは確かである。

3. 統治の再建は可能か

(1) 二層の社会契約

では、ロシアの後ろ盾を得て軍事攻勢を強めているアサド政権が、かつてのような中央集権的、一元的な統治体制を再構築することは可能なのだろうか。アレッポが政権側によって制圧された結果、反体制勢力が支配しているのはアレッポ西側のイドリブ周辺、トルコ国境沿いのユーフラテス川以西の一部地域、さらに南部の一部などに限られている。それとは別に、IS がラッカを中心にユーフラテス川流域を、クルド人勢力がトルコ国境沿いの带状地帯を支配している。

これまでの経緯から見てロシア、イラン両国が、今後ともアサド政権を軍事的に支援することは確実といえる。それ故、時間はかかっても政権側が支配地域をさらに拡大することは間違いない。しかし、アサド政権が再制圧した地域を含めシリア全土に一元的な統治を再建することは、不可能ではないにしても極めて困難で、相当な長期の時間を要すると思われる。その理由をここでは、社会契約の再構築という議論と関係づけて考えてみたい。

社会契約は国家(ないし体制) が領域内の秩序維持の権限を一元的に握り(暴力装置の独占)、公共サービスを提供する一方で、国民各個人は国家の支配や統治に服従するという、ある種

の契約関係を意味している。「失敗国家」や「崩壊国家」では国家（ないし体制）と個人との間の社会契約が崩壊していると見なされ、社会契約を再構築することが国家を再生するための有効な処方箋と位置づけられている。例えば平和構築に関する国連開発計画（United Nations Development Programme: UNDP）の報告書は、社会契約を統治エリートと市民との間の相互作用から生み出される合意であり、信頼性のある社会契約を作り出すことは、統治と平和構築を確かにするために極めて重要であると位置付けている¹⁸。

しかし、デーヴィッド・レオナード（David Leonard）らはソマリアやコンゴ民主共和国などアフリカの紛争国で行った調査に基づいて、社会契約は必ずしも国家と個人の間で直接形成されるものではないと主張している。レオナードらによれば、ソマリアなどにおける社会契約は国家と個人という一つの層で形成されているのではなく、国家と地方のコミュニティ・リーダー、およびコミュニティ・リーダーとそのコミュニティを構成する個人の二層からなっている。これらの国では、国家レベルの政治指導者は地方のコミュニティ内部まで浸透できる十分なパワーを有していない。そのため、国家レベルの政治指導者は地方のコミュニティ・リーダーと社会契約を結び、国家レベルでの統治を行っている。他方、コミュニティ・リーダーはコミュニティ内の個人との間に、伝統や慣習に基づいた非公式の社会契約を維持し、コミュニティ内の秩序を維持・管理している。こうしたコミュニティ・リーダーは部族や氏族の指導者、宗教指導者、長老など伝統的なリーダーの場合もあれば、武装集団の長や大きな経済的な利権を有する「ビジネスマン」といった近年登場したリーダーの場合もあるという¹⁹。

（2）権力基盤の崩壊とローカル・アクターの台頭

中央政権が地域のコミュニティ内部にまで浸透できないため、社会契約は二層になっているとの分析は、シリアや他の中東諸国にも当てはまるようだ。アーロン・ランド（Aron Lund）はイドリブをケースに、アサド政権の権力基盤が地方では比較的短期になぜ崩壊したかを分析している²⁰。ランドによれば、アサド政権の地方における権力基盤は、地方の有力者を国家との間に作られる相互利益の関係に取り込むことによって形成されていた。これら有力者はバアス党地方幹部、退役した将校、宗教指導者、実業家、部族指導者などで、彼らは地域コミュニティにおける自分たちの個人的な影響力を利用して、中央政府と地域コミュニティとの仲介役を果たしてきたという。

だが、反体制側の支配が及んだ地域では、仲介役となっていたこれら地方有力者は撤退するか追放されてしまった。その結果、アサド政権の草の根レベルにおける権力機構は完全に破壊されている。そのため、政権側が反体制派の支配地域を奪還しても、草の根レベルの権力機構をゼロから再建することは極めて困難だろうとランドは分析している。ランドはシリアにおける社会契約のあり方自体を論じているわけではない。しかしアサド体制下での社会契約は、レオナードらがソマリアなどを事例に提示しているように、地域コミュニティのリーダーを仲介者とする二

層になっていたことを強く示唆している。

同様の示唆は、体制側武装勢力の「民兵化 (militiafication)」を分析しているコーディー・ロッシュ (Cody Roche) の議論からも得ることができる²¹。ロッシュによれば、アサド政権側の兵力は2016年3月時点で約25万人と推定されるが、正規の政府軍は半数以下で、他はさまざまな民兵組織や国外からのシア派武装組織や個人など、非正規勢力から構成されている。このうちシリア国内の民兵組織は一定の地域を基盤として形成されたもので、エスニシティや宗派、部族などの違い、あるいはシリア政府の異なる軍事組織や情報機関との関係などによって、細分化されているという。ロッシュがいう体制側武装勢力の「民兵化」は、アサド政権の権力が地方のコミュニティ内部にまで浸透していなかったため、徴兵による正規軍の補充が十分に行えず、各地域を基盤とする民兵組織に兵力を依存していることを物語っている。

またシリアにおける「民兵化」は、フレデリック・ウェーリー (Frederic Wehrey) らが「治安権限の地方委託 (localized security)」と名付けた現象²²とも符合している。ウェーリーらによれば、イラクや多くのアラブ諸国では、政府が治安や社会秩序を維持する能力を失った。代わって登場したのが、地域を基盤とした無数の武装非国家主体である。その結果、多くの政府は治安維持の権能を、これら地域を基盤とする武装非国家主体にアウトソースしているという。イラクにおけるシア派民兵を中心とする「人民動員部隊 (Popular Mobilization Unit)」はその典型例である。

ローカル・アクターが活発に活動しているのは、治安や秩序維持の分野だけに限らない。反体制派が支配している地域では、地方評議会 (local council) と呼ばれる組織や非政府組織 (Non Governmental Organization: NGO) が食料や飲料水の支給、基礎的医療の提供、上下水道の整備、発電機能や配電網の維持、住宅の修繕、学校の運営など基本的な公共サービスを提供している。こうした地方組織はいわば住民の必要に応じて組織されたもので、国内避難民 (Internally Displaced Persons: IDP) へも支援の手を差し伸べているという。組織化の主体も地方の伝統的な名士や宗教指導者、青年や婦人組織、職能団体などさまざまなようだ。ラナ・ハラフ (Rana Khalaf) によれば、これら地方組織は組織されてから日が浅く、十分な経験やノウハウを有しておらず、かつ治安や外部へのアクセスの状況によって、活動の程度はかなり差がある。しかし、いずれも住民が必要としている最低限のサービスを提供することで重要な役割を果たしているという²³。

こうした状況を考えると、シリアだけでなく、リビア、イエメンではもちろん、中央政府が制度的には樹立されているイラクにおいても、武装組織を含めたさまざまなローカル・アクターが中央政府に代わって広範な役割を果たしているといえる。それだけに政治プロセスが始まっても、権力や権限を再び中央に一元化することは相当に困難で、すでに権益を握っている地方勢力は権力の一元化に激しく抵抗するに違いない。シリアにおける戦争経済の影響を分析しているジハード・ヤジギ (Jihad Yazigi) によれば、内戦の長期化で多くの経済権益は地方勢力の手中に

ある。それ故、彼らは中央集権的な権力が再構築されることを嫌い、地方の自律性が認められる政治枠組みの樹立を要求するだろうと分析している²⁴。

おわりに

シリアやイラク、イエメン、リビアなどの状況を考えると、中東に近い将来、安定的な状況が訪れることは期待できない。シリアに関しても、たとえ停戦合意が維持され、政治交渉が行われたとしても、前節でみたように国家としての一元的な統治を回復するまでには、膨大な時間を要するからである。

さらに、難民や IDP の帰還をどのように実現するかという問題もある。紛争後のボスニア・ヘルツェゴビナにおける不動産の元の所有者への返還問題に携わった経験から、ポール・プレッテイトレ (Paul Prettitore) は、シリアの難民や IDP の多くが自分たちの土地や家屋の所有権を回復することは多くの困難を伴うと指摘している²⁵。プレッテイトレによれば、シリアではもともと半分程度の土地しか登記されておらず、しかも内戦の過程でかなりの登記書類が散逸、破壊された。加えて、難民らが放棄した住宅や土地には、国内外の戦闘員らが住み着いているといわれている。すでに述べたように、シリアの難民と IDP は合計で人口の半数以上の 1,100 万人に上っている。膨大な人的資源の喪失や流出の問題を含め、シリアが国家としての統治や制度を回復するまでには、極めて多くの時間が必要に違いない。

結局、シリアを含む各国の不安定な情勢は外部アクターの介入を招き、安定化をより難しくする傾向にある。冒頭で述べたように、国家レベルの「力の真空」は地域、および国際レベルでの「力の真空」と重なり合い、相乗効果的に中東の混迷を深刻化させている。

このような中東の状況に対し、日本を含む国際社会はどのように対応すべきだろうか。以下、包括的な問題に関し 3 点を指摘する。

第 1 に、人道支援を質量ともに拡大する必要がある。OCHA によれば 2016 年 11 月の推定で、世界全体で人道支援を必要としている人は合計 1 億 2,860 万人に上り、そのうちほぼ半数の 6,170 万人は中東の 6 か国・1 地域に集中している²⁶。国連諸機関は 2016 年に、世界全体で行う人道支援のために合計 221 億ドルの資金拠出を要請したが、実際に拠出された資金はわずか 52% の 114 億ドルだった²⁷。特にシリアに関しては第 2 節で述べたように、国内における人道支援活動も多くの障害に直面している。

第 2 に、ローカル・アクターに対する支援を拡大すべきである。ローカル・アクターといってもさまざまであり、武装集団と一体化している組織も多いと考えられる。しかし、第 3 節で述べたように、各地域においてさまざまなローカル・アクターが基本的な住民サービスを提供していることも事実である。これら組織は十分な資金や専門的な知識を有していない。ローカル・アクターに対する資金提供やキャパシティ・ビルディングの支援を拡大することは、これら組織の自立性やコミュニティ・レベルでのレジリエンスを高め、再生に向けた動きを草の根から支えることに寄

与する。

第3に、一元的な統治の再建が極めて困難である以上、国家再建に向けた取り組みに対する支援は慎重に行うべきである。イラクやアフガニスタンの例が示すように、もともと不安定な移行期において、外部アクターが性急に介入し、歴史的に培われてきた社会状況とは無関係に、政治改革や治安部門改革 (Security Sector Reform: SSR) などを押し付けることはむしろ混乱を助長し、新たに作られる政治体制の正統性を掘り崩す恐れがある。イラクにおけるアイデンティティ・ポリティクス拡大の一因が不用意な選挙の導入であることは、多くの分析が指摘している。社会的統合が不十分な状況において、「上からの民主化」を急ぐことは十分に慎重であるべきだ。

— 注 —

- 1 立山良司「序章 混迷する中東—三層からなる『力の真空』」『平成 27 年度外務省外交・安全保障調査研究事業 安全保障政策のリアリティ・チェック—中東情勢・新地域秩序』（公財）日本国際問題研究所、2016 年、1-5 頁。
- 2 Hassar, Younes “The Middle East Needs a Westphalian Moment not New Borders,” *International Policy Digest*, June 7, 2016.
- 3 IHS Markit の推定。AFP, October 9, 2016.
- 4 ギュレン運動に関係している学校は世界 100 か国で 1,000 校以上あるといわれる。これらの学校はそれぞれのホスト国の教育カリキュラムに基づいた教育が行っているが、一方で寮の運営などを通じ、宗教的な価値観を身につけることが重視されているという。Pew Forum on Religion and Public Life, “Gülen Movement,” *Muslim Networks and Movements in Western Europe*, Pew Research Center, 2010, pp.13, 15.
- 5 Ibid, p.13. また 2016 年 7 月のクーデター未遂事件前に、トルコ国軍内の一部でギュレン運動に共鳴している将校のリストを作っていたが、リストに名前があっても初期段階からクーデターに反対していた将校がそれなりにいたという。そのことから、ギュレン運動は一部でいわれるほど結束力の強い存在ではないとの分析もある。John Butler and Dov Friedman, “The Roots of Gulenist Power in Turkey: The Coup and After,” *Foreign Affairs*, August 2, 2016.
- 6 OCHA, *Syria Crisis: Regional Overview: About Crisis*, [http://www.unocha.org/syrian-arab-republic/syria-country-profile/about-crisis] accessed on December 20, 2016. なお OCHA の同じサイトによれば、「封鎖下」にある人の数はその後 643,780 人に減少した。2017 年 2 月 2 日アクセス。
- 7 *Al Jazeera*, April 23, 2016.
- 8 Khaddour, Khaled, *The Assad Regime's Hold on the Syrian State*, Carnegie Middle East Center, July 2015.
- 9 Physicians for Human Rights, *Anatomy of a Crisis: A Map of Attacks on Health Care in Syria*, [https://s3.amazonaws.com/PHR_syria_map/web/index.html] accessed on December 19, 2016.
- 10 UN Security Council, *Implementation on Security Council Resolutions 2139 (2014), 2165 (2014), 2191 (2014) and 2258 (2015): Report of the Secretary-General*, S/2016/796, September 16, 2016, para.26.
- 11 例えば以下を参照。Lynch, Colum, “U.N.’s Fear of Angering Assad Leaves Gap in Syria Aid Effort,” *Foreign Policy*, December 30, 2014; Sparrow, Annie, “Aiding Disaster: How the United Nations’ OCHA Helped Assad and Hurt Syrians in Need,” *Foreign Affairs*, February 1, 2016.
- 12 Gladstone, Rick, “73 Syrian Aid Groups Suspend Cooperation with U.N.,” *The New York Times*, September 8, 2016.
- 13 O’Brien, Stephen, “The UN Is Impartial in Syria As It Is Elsewhere,” *The Guardian*, September 1, 2016.
- 14 ESCWA and University of St. Andrews, *Syria at War: Five Years On*, 2016, pp.14, 15.

- 15 Mazzetti, Mark, Anne Barnard and Eric Schmitt, “Military Success in Syria Gives Putin Upper Hand in U.S. Proxy War,” *The New York Times*, August 6, 2016.
- 16 Klein, Margarete, “Russia’s Military: On the Rise?,” *Transatlantic Academy Paper Series 2015-16*, No.2, March 2016.
- 17 ススラ戦線は 2016 年 7 月に「シャーム征服戦線 (Jabhat Fath al-Shām)」と改称した。さらに「シャーム征服戦線」は 2017 年 1 月末、他の小規模な 4 組織を併合し、新組織「シャーム解放団 (Hay’at Tahrīr al-Shām)」を結成したと発表した。“Tahrir al-Sham: Al-Qaeda’s latest incarnation in Syria,” *BBC*, February 12, 2017.
- 18 UNDP, *Governance for Peace: Securing the Social Contract*, 2012, pp.18, 39.
- 19 Leonard, David K., Ferdinand Mugumo Mushi, and James Vincent, *Social Contracts and Security in Sub-Saharan African Conflict States: The Democratic Republic of Congo, Sierra Leone and Somalia*, Paper for presentation to the African Studies Association, November 2011.
- 20 Lund, Aron, *Assad’s Broken Base: The Case of Idlib*, The Century Foundation, July 14, 2016.
- 21 Roche, Cody, *Assad Regime Militias and Shi’ite Jihadis in the Syrian Civil War*, Bellingcat, November 30, 2016, [<https://www.bellingcat.com/news/mena/2016/11/30/assad-regime-militias-and-shiite-jihadis-in-the-syrian-civil-war/>] accessed on December 10, 2016.
- 22 Wehrey, Frederic and Ariel Ahram, *The National Guard In Iraq: A Risky Strategy to Combat the Islamic State*, Carnegie Endowment for International Peace, September 23, 2014.
- 23 Khalaf, Rana, “Governance without Government in Syria: Civil Society and State Building during Conflict,” *Syria Studies*, Vol.7, No.3, 2015, p.46.
- 24 Yazigi, Jihad, *Syria’s War Economy*, European Council on Foreign Relations, April 2014, p.7.
- 25 Prettitore, Paul, *Will Forcibly Displaced Syrians Get Their Land Back?*, Brookings, July 21, 2016.
- 26 6 か国・1 地域はアフガニスタン、イラク、リビア、パレスチナ占領地、スーダン、シリア、イエメン。
- 27 OCHA, *Global Humanitarian Overview 2017*, [<http://www.unocha.org/2017appeal/#p=3>] accessed on January 3, 2017.