

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、早晚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 カ国を加盟国とし、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じ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、紛争がいつ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、現実を目を移せば、「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つ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 の取り組みをいつ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(株)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(株)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ブール・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、紅海安全保障はこれまで関係国が場当たりの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、アデン湾やバブール・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。

