

調停者としてのGCC諸国

石黒 大岳

●はじめに

二〇一四年一月のイエメン国民対話会議の終了と、新憲法制定や大統領・国会議員選挙へ向けた政権移行プロセスについて、包括的な国民合意に至ったことは、二〇一一年から続けられてきたGCCイニシアチブの大きな成果であった。包括合意以降、GCCは最大のドナーとしてイエメンの経済支援を取り仕切り、政権移行プロセスにあつて暫定政権を支えてきた。しかしながら、九月にホーシー派が燃料補助金打ち切り政策への抗議行動を起こして首都サナアを統制下に置き、翌二〇一五年二月にハーディー暫定大統領がアデンへ脱出するに至っても、「GCCとして」は有効な強制措置を取ることはできなかった。GCCのザイヤニー事務総長や緊急外相会合の声明は、ホーシー派の行為をク

ーデターだと批判するものの、問題解決にむけた行動と責任は、国連安全保障理事会に求めている。

三月二六日にサウジアラビアを中心とする有志連合による「決意の嵐」作戦が開始されたことは、サウジアラビアで国王の交代が起こってまだ間もない時期であり、新国王の矢継ぎ早な機構改革と人事変更と相まって、サウジアラビアの外交安全保障行動の変化として、大胆さ、あるいは唐突さを印象づけた。同時に、地域の安全保障において、GCCという枠組みの役割が後退したとの印象も与えるものであった。しかしながら、GCCは、平和的な対話の呼びかけという説得から国際的合意による国連の介入要請と段階を踏んで強制力の行使レベルの引き上げを試みており、軍事介入についても事前の検討が行われている。すなわち、

サウジアラビア（と有志連合）による軍事介入は、当然ながら何の検討もなくいきなり実施されたものではなく、GCCでの段階的な取り組みを踏まえたうえでのことであった。本稿では、前半で有志連合による軍事介入に至るまでのGCCによる強制力行使のレベル引き上げの試みについて確認し、後半で、なぜ実際の軍事力行使の段階に至って、GCCは一致した行動をとれなかったのかを、メンバー各国の立場の違いから検討する。具体的な事例としては、調停者としての役割が期待されるオマーンとクウェートを取り上げる。

●平和的関与から武力行使へ

GCCにとって、イエメンへの関与に武力行使を検討するに至った要因は二つある。第一に、国連から期待した強制力をもった

介入が得られなかったこと、第二に、ホーシー派の軍事化である。

国連の関与は、安全保障理事会での制裁決議と、それに基づく国連特使の派遣という形態を取った。安保理決議をめぐる常任理事国間の調整は、利害対立が目立つシリア問題に比べれば比較的容易であった。イエメンには国連特使が派遣されているが、実質的に政権移行プロセスの履行に携わり、国連安保理決議の策定を働きかけていたのはGCCであった。二月一五日の安保理決議第二二〇一号（ホーシー派武装勢力による権力奪取を非難し、奪取した権力と武器を正統政府（ハーディー政権）に返還し、逮捕された政府責任者らの解放を求める）と、同二四日の同決議二二〇四号（国連憲章第七章に基づいて、政権移行プロセスを阻害しようとする個人・集団に対して、入国禁止と資金・財産凍結等の制裁を課す）では、GCCによる平和的な解決に向けた努力と活動を支持する文言が盛り込まれており、GCCとしては、自らの地域的な枠組みに加え、国際的な枠組みによって合意の形成・獲得に努めていたことがわかる。

しかしながら、安保理決議と同

じタイミングで開かれたGCC外相会合の声明や、輪番で議長を務めたカタールのアティーヤ外相のコメントは、安保理決議を歓迎しつつも、国連の関与の度合いに必ずしも満足していない様子をうかがわせる。声明では、GCCのイニシアチブと国民の対話に基づいた平和的な政治プロセスへの支持を改めて表明する一方、さらなる国連の行動と責任を求め、イランの役割にも注目すると言及された。GCCが決議の履行について、実効性・強制力が不十分であるとの認識を示唆した背景には、ホーシー派の軍事化の進展があり、その背後に、イランの関与があるともみなしていた。

三月に入り、ホーシー派武装勢力のスポークスマンであるムハンマド・アブドゥッサマドがサウジアラビアとの国境付近での軍事演習の実施を認めたことは、サウジアラビアにとっては脅威であり、挑発行為として受け止められ、軍事的な対応を本格的に検討する契機となった。サナアからアデンへ逃れたハーディー暫定大統領を追って、ホーシー派がアデンへ迫るなか、三月一二日のGCC外相会合の声明は、ホーシー派の軍事化

への懸念を表明し、ハーディー政権の正当性の確認と、リヤドでの関係者対話会合の開催を模索していることに言及した。イエメンへの武力介入の可能性については示されなかったが、NATOをモデルとした軍事協力に合意し、同日に終了したGCCの海軍合同演習「ユニオン一七」について、報道では、統合運用能力の向上・強化といった演習の意図とともに、安全保障上の脅威に対しては断固とした対応を取る意思の表れと評するものもあった。また、二三日にはイエメンのヤーシーン外相が軍事介入を要請しており、サウジアラビアのサウード・ファイサル外相が必要な手段をとることを表明していた。三月二六日に、「決意の嵐」作戦が実行されたことを勘案すると、二月から三月にかけて、イエメンでの緊張状態が強まるにつれ、GCCは対話による解決の可能性を引き続き探りつつ、軍事介入のオプションについても検討を進めていたことがうかがえる。

●オマーンの不参加

「決意の嵐」作戦はサウジアラビアが主導する有志連合の形態を取り、一〇カ国が戦闘機の派遣な

ど実際に部隊を派遣して参加した。オペレーションの実施能力からみてサウジアラビアが規模の面で圧倒的・主導的になるのは当然であるが、ヨルダンやモロッコからの部隊派遣の一方で、GCCのメンバーであるオマーンは不参加となり、GCCとしての一致した対応とはならなかった。また、「決意の嵐」作戦の終結とともに開始した「希望の再生」作戦において五月以降、地上部隊の派遣が進められたが、クウェートとカタールが地上部隊の派遣を表明したのは年末になってからであった。

オマーンはGCCのメンバーでありながら、通貨統合や関税同盟を含む経済統合だけでなく、二〇一一年以降、サウジアラビアとバレーンが呼びかけた政治統合の深化版である「ガルフ・ユニオン」への不参加を表明するなど、独自の外交姿勢を貫いている。GCCは一九七九年のイラン革命を受けて一九八一年に結成されたが、当時、オマーンはイランも含めた地域機構の創設を提唱していた。オマーンは、一九七〇年代にイランの支援を受けて反体制派を抑え込んだこともあり、爾来イランとの良好な外交関係を維持しており、

イランとサウジアラビアやアメリカとの間で仲介役を務めてきた。オマーンがGCCの一員でありながら、独自の立場を維持できている要因としては、カーブス国王の政治力、ホルムズ海峡の要衝であるムサンダム半島の領有、イバード派が多数を占め、スンナ派・シーア派の宗派対立に巻き込まれにくい国民構成が挙げられる。

オマーンの中立的な立場表明は、これまでどおりの独自の立場を貫くことによつて、停戦交渉に向けた仲介役を務める意思の表れであった。オマーンのアラウィー外務担当相は軍事介入から一〇日足らずのうちに、サウジアラビアとホーシー派の双方を対話の席に着ける意欲を示しており、ホーシー派側もオマーンの中立的立場を評価し、仲裁者としての期待を示していた。噂の域を出ないものの、四月にオマーンが以下の七つの条件を提示して停戦を働きかけたといわれている(参考文献①)。

(1) イエメンの都市からホーシー派とサーレハ前大統領の支持者の撤退および軍から奪った武器や装備の返還

(2) ハーディーの大統領復帰およびハーリド・バハー内閣の復帰

- (3) 早期の議会と大統領選挙の実施
- (4) すべてのイエメンの党派による合意への署名

- (5) ホーシー派の合法的な政党への転換

- (6) 国際社会のドナーが参加した会議の開催

- (7) イエメンのGCC加盟

四月の停戦合意は有志連合側が乗らなかったため実現しなかったとされているが、八月には米・英・EU代表を交えた非公式協議がマスカットで開催された（参考文献②）。オマーンがイランの核問題での交渉でアメリカとの仲介役を務め、最終的な合意へと導いたこともあり、イエメン問題においても、オマーンは当事者間の交渉の仲介役を期待された。

一方で、サウジアラビアにとって、オマーンの中立的な立場表明は、GCCの一致した対応という同盟の枠組みに反するものと映り、GCCの一員としてのオマーンの立場を危うくしかねないものであった。九月に入り、有志連合がサナア奪還のため空爆作戦を強化するなか、一九日にオマーン大使公邸が爆撃される「事件」が起った。有志連合側は、当初はホーシー派による爆破テロであるとし

て誤爆を否定した。オマーンは国連の調査を要求し、サウジアラビアの駐オマーン大使を説明のため召還した。翌二〇日に、有志連合のアシーリー准将が記者会見でイエメン内務省の建物を標的としたものであったと釈明し、暗に誤爆であったことを認めた。一月六日にサウジアラビアのジュベイル外相がマスカットを訪問してアラウィー外務担当相と会談して協力関係を確認したが、大使公邸の誤爆事件は、オマーンに対するサウジアラビアからの有志連合参加への圧力、あるいはカーブス国王亡き後のオマーン的外交方針のあり方について、国王の後継候補者に揺さぶりをかけたものとの憶測を呼んだ。

オマーンは、サウジアラビアが主導するイスラーム諸国の対テロ軍事同盟に参加せず、引き続き中立的な立場を表明した。他方で、二〇一六年二月一日からサウジアラビア北部において、同国の主導で実施されたアラブ・イスラーム諸国二〇カ国による合同軍事演習「北の雷」には参加し、国王名代としてサイイド・バドル・ブーサイード国防担当相が閲兵に参列した。オマーンの参加は、演習に

GCCの合同軍である「半島の盾」軍が参加すると発表されていたことから、GCCの一員としての立場に重きを置いたものと読み取れる。GCCの一員でありながら、中立的な立場を維持し続けることによって、オマーンは仲介者の役割を期待される一方、難しい外交的ななじ取りを迫られている。

●クウェートの世論と議会

クウェートは、オマーンとは異なり、GCCの一員として、政府の決定によりサウジアラビアが主導する有志連合に当初から参加している。クウェートの独自の立場を特徴づけるのは、湾岸諸国のなかでは例外的に報道・言論の自由が確保され、競争的な選挙を通じて選ばれた議員が公の発言として世論の動向を表出させ、時として閣僚を辞任に追い込み、政府に政策変更を迫ることも可能な議会政治の存在である。しかしながら、二〇一二年二月の選挙以来、おもだった野党勢力が議会選挙への参加をボイコットし続けており、政府による言論に対する締め付けも厳しくなっている。特に、サウジアラビアが主導するイエメンへの軍事介入やイラン敵視政策を批

判する言動、サウジアラビアに追従する首長および政府への批判を公の場だけでなく、ネット空間上で発することに対し、首長に対する不敬およびクウェート・サウジアラビア関係を損ねたとして摘発を進めている（参考文献③）。

議会では、イエメンへの部隊派遣の直後から、その是非をめぐる議論が熱を帯び、議員同士の取組み合いにまで発展した。特異な発言と行動で注目を集めるシーア派のアブドゥルハミド・ダシュティ議員は、五月一九日の本会議で、ホーシー派に対する武力行使に反対を表明し、サバーフ・ハーリド外相の喚問を要求した。同議員の要求に対し、シーア派の議員を中心に九名が賛成票を投じたが、ほとんどの議員は、イエメンへの部隊派遣の決定は首長の専権事項である宣戦布告に該当するとして喚問要求に反対した。喚問を秘密会で行う提案は賛成多数で可決されたが、ダシュティ議員が公開での喚問にこだわったため議事が紛糾し、議長は外相の喚問を議事日程から外した。

議員外交やビジネスを通じて、イランとの関わりのある議員はイエメンへの軍事介入に反対もしくは

は懸念を示したが、サウジアラビアとの関係を重視する保守的な議員たちは、彼らをイランの手先として批判し、両者の間で宗派対立を煽る言動が激化した。ところが、六月二六日に中心街のシーア派のモスクで生じた爆破テロ事件は、宗派対立による国民分断の懸念に反して、国民の間では宗派主義は激化せず、むしろ反テロ・反IS（イスラーム国）での国論の一致と、宗派主義を煽る言動に対する拒否感が優勢であった。とはいえ、政府は議会内の対立を意識して、サバーフ首長やサバーフ外相が、イエメンへの軍事介入は、二〇一年以来のGCCイニシアチブの延長線上にあることを強調して、部隊派遣の正当性の説明に務め、地上部隊の派遣については慎重な姿勢を示した。二〇一五年八月までにサウジアラビア、バーレーン、アラブ首長国連邦が地上部隊を派遣したのに対し、クウェートが地上部隊の派遣を決定したのは同年末であった。

二〇一六年に入り、にわかにクウェートが停戦の仲介役として浮上し、三月になると政府高官からクウェートでの停戦協議の開催について発言がみられるようになって

た。なぜクウェートが仲介役として浮上したのか、中立的な立場を維持しているオマーンとは異なり不明な点が多いものの、可能性として指摘されるのは、晩年の業績を残したいというサバーフ首長の意向であろう。一九六三年から二〇〇三年まで、四〇年にわたって外相を務め、外交経験が豊富であり、二〇〇八年にはレバノンを含めて対立を深めていたシリアとサウジアラビアの仲介役を務め、両国に手打ちをさせた実績も持つ。GCCの元首では最長老であり（一九二九年生まれ）、サウジアラビアのサルマーン国王の面目も立つとの計算があるのだろう。

●おわりに

冒頭で述べたとおり、二〇一一年から二〇一四年にかけての政権移行プロセスと国民対話による合意の成立は、GCCイニシアチブの大きな成果であるが、その意義は平和的で、関係するすべての政治勢力を対話のテーブルに就かせる包括的なアプローチにあった。「決意の嵐」作戦に始まる軍事介入は、主導したサウジアラビアと部隊を派遣したGCCのメンバー国にとって、GCCイニシアチブ

の延長であり、政治プロセスから逸脱したホーシー派への懲罰的意味合いを持ったものとして位置づけられる。しかしながら、GCCが一致した行動を取らなかった（取れなかった）ことで、有志連合として軍事介入を行ったことは、結果的に停戦協議のための仲介と停戦後の政治プロセスの修正あるいは履行において、GCCとして再び「平和的な」役割を担う余地を残したともいえる。見方を変えれば、GCCの盟主であるサウジアラビアと他のメンバー国は、イランとの関係や自国の国益、国内事情との兼ね合いを勘案しながらそれぞれ間合いを計り、GCCの枠組みと有志連合の枠組みを選択的に用いているのかもしれない。あるいは、強硬な姿勢を示して脅しをかける強面の盟主と、盟主の様子をうかがい面目を立てる形で、相手をなだめすかして交渉のテーブルに引き出す仲介役という役割分担を、同盟関係をめぐる多少の緊張は、はらみながらもGCCとして地域外交を展開するうえで成立させているのかもしれない。

（いしぐろ ひろたけ／アジア経済研究所 中東研究グループ）

《参考文献》

- ① Giorgio Calfero, "Oman breaks from GCC on Yemen conflict," *Al-Monitor*, May 7, 2015 (<http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/05/oman-response-yemen-conflict.html> 二〇一六年一月一三日アクセス)
- ② Matthew Russell Lee, "In Yemen, Saudi-Led Coalition Airstrikes Hit Oman Ambassador's House, UN Security Council Silent, UN's Kung-hwa Kang at Saudi Mission," *Inner City Press*, September 19, 2015 (<http://innercitypress.blogspot.jp/2015/09/in-yemen-saudi-led-coalition-airstrikes.html> 二〇一六年一月一二日アクセス)
- ③ Madeleine Wells, "Sectarianism and authoritarianism in Kuwait," *Washington Post*, April 13, 2015 (<https://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2015/04/13/sectarianism-and-authoritarianism-in-kuwait/> 二〇一六年一月一五日アクセス)