

## 希望と絶望の間

はざま

「イエメンの春」から停戦協議まで――

川嶋 淳司

対なるもの。ノーベル平和賞とアル・カイダ、仲介と介入、国家建設と国家破たん、対話と武器、正義と安定、部族社会と近代化、無人機攻撃と民主化支援、人道援助と空爆、北と南、スンナ派とシーア派、金持ちと貧乏、中央集権と分権、停電と電子投票システム。イエメンにはすべてがある。しかし、対なるものの中で新しい立ち位置をみつけあぐねている。

## ●三つの時期区分

イエメンの情勢は複雑にみえるかもしれないが、時間軸に沿って整理すると実は簡単だ。なぜなら、サーレハ大統領が署名した退陣合意の文書には、何をいつまでにやるのか書かれているからである。とりあえずは、サーレハ大統領が退陣してからの新体制づくりは、二年三カ月かけて行うとだけ覚え

ておけば足りる。同大統領が合意文書にサインしたのが、二〇一一年一月二三日だから、この日から始まる二年三カ月の新体制づくりプラン（移行計画）を境に、その前の時期と後の時期とに三分割できる。

この移行計画が始まるまでの時期というのは、反体制デモが発生・拡大してからサーレハ大統領が退陣に合意するまでの期間である。そして、二年三カ月の移行計画は、二〇一〇年末から退陣合意の迎えてから現在までの三つめの期間に入る。日付でいうと、二〇一〇年末から退陣合意の二〇一一年一月二三日までが第一期、そこから二年三カ月後の二〇一四年二月までが第二期、そして第三期はそれ以降から現在までとなる。

二〇一一年以降のイエメン情勢

を三つに分けた。それぞれの時期の概要を大まかにまとめると次のようになる。

## 第一期：デモの発生・拡大から退陣合意まで。

二〇一一年初め、首都サナアで発生した数十人のデモが、イエメン各都市での反体制デモへと拡大した。同年のノーベル平和賞を受けたタワックル・カルマン女史は、その先導者のひとりである。この反体制デモには、南部運動、ホーシー派、野党連合が加わる。南部運動とは、二〇〇七年より始まる旧南イエメン地域における反体制運動の総称である。もともとは権利要求運動だが、これに政府の厳しい弾圧が加わることで、イエメン共和国からの分離独立の運動へと変わった。ホーシー派は、サウジ国境に近いイエメン北部を拠点として、二〇〇四年から中央政府

と武装衝突を繰り返してきた地域勢力である。各勢力は、それぞれ異なる現状変更のヴィジョンを持ちながら、サーレハ退陣の一点において合流・共闘した。

このデモの広がりに対して、サーレハ大統領は、新たな政治改革案を打ち出しながら、治安組織などを動員してデモの取り締まりにあたる。この取り締まりは、徐々に暴力的な弾圧へとエスカレートした。体制からの離反者も相次ぎ、事態は制御のきかない状態に陥った。この隙をついて、アル・カイダ系のテロ組織が旧南イエメン地域で勢力を拡大した。サーレハ大統領は湾岸協力会議（GCC諸国）に仲介を要請する。これに応じて、湾岸諸国から提案されたものが、いくつかの修正を加えられて退陣合意文書になった。退陣合意が「GCCイニシアティブ」と呼ばれるのはそのためである。結局、法的な責任を問わない代わりにサーレハが大統領職を退くことで合意が成立し、二〇一一年一月二三日にサウジアラビアの首都リヤドで署名式が行われた。

## 第二期：二年三カ月の移行計画

移行計画の大目標は、新しい憲法を制定し、それに基づく政治体

表1 2011年以降の大まかな流れ

第一期	～2011年11月23日 デモ発生から退陣合意まで
第二期	2011年11月～2014年2月 2年3カ月の移行計画
第三期	2014年2月～現在 延長、期限切れ内乱、軍事介入

(出所) 筆者作成。

制を選挙を通じて作ることにある。この移行計画は、大きく二つの段階に分かれる。第一段階は署名(即時発効)からサーレハ大統領の後継となる大統領が就任するまでの期間であり、第二段階は新しい大統領の就任からの二年間である。第一段階は三カ月と締め切りが決まっているので、合わせて二年三カ月の計画だ。

第一段階は、合意署名からハーディー副大統領が選挙を経て元首に着任するまでの期間である。その間、与野党が半分ずつ閣僚ポストを分け合う連立内閣を設置し、サーレハ大統領の法的責任の免除を議会で可決する。退陣合意には、与野党がハーディー副大統領を唯

一の統一候補として出馬させるという規定があるため、事実上の信任投票であった。

ハーディー新大統領の就任から移行計画の第二段階が始まる。いよいよ新しい憲法の制定に向けた議論が始まる。具体的には、国民対話会議と呼ばれる大会合を開催し、新憲法の骨子および国内の政治問題の解決方法について合意を形成する。これらの諸問題を話し合った後、連立政府は対話会議の閉会後から六カ月以内に憲法起草委員会を設置し、同委員会は設置から三カ月以内に新憲法の起草を完了する。この改憲案は国民審査にかけられ、正式に採択された後、議会は新憲法に基づいて選挙法案を提出する。この新しい選挙制度のもとで総選挙および大統領選挙を実施し、これにより選出された国会議員は選挙前に可決した選挙法の再審議を行う。新たな大統領の任命をもって第二段階は終わり、移行計画も終了する。

この移行計画では、国軍と治安部隊の再編も定められている。政府の統制のもとで一体的で統一性のある国軍づくりが目標である。具体的には、サーレハ大統領と親類縁者が中枢を占めていた構造を

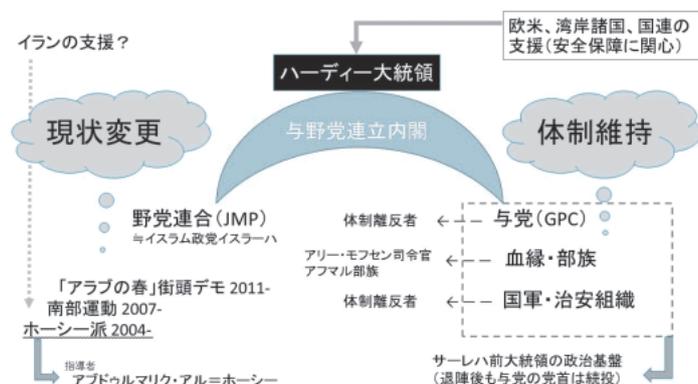
改めながら、二〇一一年にサーレハの是非をめぐって割れた軍部を再統一するという難題だ。

### 第三期・期限切れ、延長、また期限切れ

二年三カ月の移行計画は、二〇一四年二月に終わるはずであった。しかし、予定どおりに進まなかった。ハーディー大統領の二年間の任期が切れるころ、まだ「国民対話会議」が閉幕しうかというところであった。この後に予定されていた新憲法の起草、憲法案の国民投票、新憲法に基づいた選挙法の整備、そして選挙の実施、これらは手つかずのまま移行計画の期限切れを迎えようとしていた。

そこで、予定していた作業を向こう一年以内で終わらせることを約束して、大統領の任期延長をハーディー政権は決定した。この任期延長は、国民対話会議の閉幕を祝う雰囲気の中、同会議の成果文書と一体で発表された。任期が切れる二月には、連邦制国家への移行を宣言した。移行プロセスの成果をアピールすることで、任期延長への理解を得ようという意図が読み取

図1 ハーディー移行政権を支える政治的構図 (2011年)



(出所) 「アラビア半島の震源地イエメン」『中東研究』No.523、2015年、32ページ。

しかし、移行政権への不満と政治勢力の要求が噴出し、イエメン情勢は混乱の一途をたどる。二〇一四年九月には首都サナアがホーシー派に占拠され、翌年一月にはハーディー大統領が彼らの襲撃を受けて辞任する(二月にハーディーは辞意を撤回)。ちようど一年間の延長任期が切れる時期である。さらなる任期の延長を狙う移行政権と、暴力で要求を押し通そうとするホーシー派、これに与

するサーレハ元大統領支持者という構図であった。この政変は、国外からの介入を招いた。二〇一五年三月から始まる対イエメン軍事介入である。サウジアラビア率いる有志連合は、イエメンのハーディー大統領の要請に基づいての介入であると主張している。

### ●奇跡の仲介か

二〇一一年に国家元首が交代したアラブ諸国のうち、イエメンは合意による退陣という形をとった。大統領が国外に亡命したチュニジア、本人が不在のまま国軍が大統領の辞任を宣言したエジプト、内戦の末に元首が惨殺されたリビアとの違いが際立つ。武器が蔓延している最貧国イエメンで、このような合意が成立したことは注目値する。この退陣合意が、地域諸国による仲介により成立したところも興味深い。

イエメンのような個人支配の色彩が強い国家では、権力者の交代は波乱含みというのがパターンだ。この手の体制が動揺し始めると、だいたい暴力に満ちた展開になり、権力者は強制的に力づくで追い出されることが多い。そして、この個人支配的な体制というのは、民

主化しにくいというのが通説である。

「アラブの春」でいうと、リビアはその典型だろう。カダフィア大佐の統治は、同人物に権力が集中した体制である。そして、混乱の末、同大佐は殺された。民主化もまだ見通しがつかない。

サダム・フセイン政権下のイラクも個人支配のカテゴリーに入るだろう。同大統領もやはり処刑された。激しい紛争状態を生み、民主化へはつながらなかった。

イエメンもサーレハ大統領の退陣をめぐり大変な混乱を招いたし、現時点で民主化したとは決していない。二〇一一年六月には暗殺未遂に遭い、個人支配型の指導者に典型的な結末を迎える一歩手前までいった。

ただ結果的に、サーレハ大統領は強制的な退場ではなく、合意により退陣した。そして、今もって無事である。非民主的な（特に暴力的な弾圧を行った）指導者が政治的に生き残るのは是非かという議論は残る。しかし、外国による仲介が一応の秩序だった政権交代を実現させた。それも、武器に満ちた最貧国で。今後の世界情勢と向き合ううえで、イエメンの政

権交代から学ぶ価値はここにあると思う。退陣合意をした時点で現在ののような混乱状態が運命づけられていたわけでは決していない。移行計画を実施するなかで登場人物たちが個々に意思決定をして、あるいは意図しない形で、現実が形作られている。

そうはいつても、サーレハ退陣の詳細が明らかにされているわけではない。二〇一一年当時の外国による仲介工作とイエメン国内の相互作用は、今後さらに研究が期待される分野にはかならない。ここから紛争への仲介に関するレッスンを導くのは、それまた向こうの作業だ。

### ●停戦と仲介の舞台裏

二〇一五年三月に空爆が始まったから、何度か一時停戦が宣言されている。しかし、どれも完全に履行されなかった。注目すべきは、そのタイミングである。そこにイエメン紛争の特徴が表れていると思うからである。

初めての停戦は、空爆が始まって二カ月を経た五月に呼びかけられた。これは、アメリカと湾岸協力会議がパリで宣言した停戦である。アメリカの強い意向が働いた。

イエメンでの停戦が始まった五月一二日は、ケリー国務長官がロシアを訪問した日にあたる。ウクライナ問題を話し合うためであった。この訪問に先立って、ロシアは、ウクライナ問題でロシアを非難しながら、サウジの対イエメン介入を支持するアメリカをダブル・スタンダードと非難して先制パンチを放った。ケリー国務長官は、訪露の前、リヤドを訪問して停戦の話をまとめパリで発表した。この停戦は数時間もたなかった。

この五日間の停戦呼びかけが明けた翌日（五月一七日）、サウジアラビアを盟主とする湾岸協力会議はイエメン仲介会合をリヤドで主催した。開会式に国連事務総長が送った声明には、サウジとの距離感がにじみ出ている。声明は国連特使が代読した。声明の冒頭、UAEを称賛し、ホスト国のサウジには声明中ついに触れなかった。また、別の仲介会合の開催を国連は同声明で宣言した。国連主導の次期会合を「前提条件なし」の「公正で中立的な偏りのない」対話と位置付け、これから始まるリヤドでの会合に水を差した。同声明で、停戦の延長を国連は求めたが実現しなかった。

次の停戦の機会は、国連が六月にジュネーブで開催した和平会合だった。この会合も成果に乏しく、実効性のある停戦の合意は得られなかった。

七月に入ると新たな停戦の呼びかけが再び国連から発せられた。七月一日から一七日までの停戦である。この時期は、イスラーム教の断食月ラマダンにあたる。ライフラインが破壊され危機的な状況下で断食をするイエメン国民のための停戦呼びかけであった。アメリカもラマダンの機をとらえての停戦に支持を表明した。

奇妙なのは、断食月は六月から始まっていたことだ。停戦の期間が七月一日から一七日までなのは、なぜだろう。それはイラン核合意が一四日に発表されたからではないだろうか。イランを敵視するサウジからすれば、神経を逆なでされる日だ。イエメン紛争がエスカレートするのを防ぐために、事前に停戦案を国連が打ったと考えられる。これを見透かしたように、イエメンのホーシー派はイラン核合意に対する祝賀メッセージを発表した。この停戦も守られることはなかった。

同じ七月、今度はサウジが停戦

を発表した。二五日の二三時五九分から五日間の攻撃停止である。

この停戦で空爆が止んだ日、サウジアラビアのサルマン国王はフランスのリゾート地に降り立つ。コート・ダジュールとして知られる地中海沿岸地方である。この日から三週間、サウジ国王は約一〇〇〇人の随行者と休暇を楽しんだ。この一行を迎えたのは、地元民一〇万人の反対請願書であった。サウジ国王らの滞在のためビーチが閉鎖され、厳重な警備態勢が敷かれた。ヴァロリスの市長はこれに抗議してオランダ大統領に抗議文を書いた。同地はピカソの名画「戦争と平和」が眠る街として知られる。サウジ国王のリゾート休暇とイエメン停戦の日付の一致は偶然だろうか。この訪仏に先立つ六月、サウジとフランスは総額一二〇億ドルの投資や売買契約を交わした。

昨年一二月、今度はイエメンのハーディー大統領が新たな停戦を宣言した。国連主導のジュネーブ和平交渉が始まる同日一五日からの停戦である。同大統領の要請を受ける形で、有志連合の攻撃停止をサウジも発表した。ただ、同時にサウジは別の声明も発表した。

三四カ国からなる「対テロ戦争のためのイスラーム諸国軍事連合」の発足である。イスラーム国に限らず、いかなるテロ組織とも対峙するという。サウジはホーシー派をテロ組織に指定している。和平会合にともなう一時停戦を発表する一方で、「対テロ戦争」でイエメンにいつでも軍事介入する可能性を残した。

一二月に始まったジュネーブ和平交渉は、もともと一月に予定されていたが、翌月に持ち越しての実施となった。一月と二月は国連が強力な指導力を発揮すると期待された時期である。安保理の議長国（アルファベット順の持ち回り）をイギリスが一月、続いてアメリカが二月に務めるからだ。一月頭、イギリスの国連代表は、イエメンを「忘れ去られた紛争」と呼び、和平交渉の再開に本腰を入れると話した。

二〇一五年の年末、和平交渉の実現にむけて強力な働きかけがイエメン政治勢力とサウジにかけられたことは想像に難くない。しかし、一二月のジュネーブ交渉は成果なく延期されてしまった。安保理の議長国ポストが英米から離れた二〇一六年一月二日、サウジアラ

ビアは停戦の取りやめを宣言する。イエメン武装勢力による停戦違反が理由である。この声明はさほど注目されなかった。というのも同日、サウジ当局がシーア派のサウジ人指導者ニムル師を含む四七名を処刑したからである。メディアの注目はこちらに集中した。

## ●日本とイエメン

二〇一一年、日本とイエメンはともに自国民を祖国へ緊急避難させた。東日本大震災により在留イエメン人は自国に戻り、「アラブの春」による治安情勢の悪化で在イエメン邦人は帰国した。

二つの国家は再び交差している。空爆はイエメンに甚大な被害をもたらしていると同時に、介入する側にも多大なコストを強いている。この消耗戦でサウジアラビアが揺らげば、地域情勢と石油市場は大きな影響を受けるだろう。この難問に日本は挑む。国連安保理の対イエメン制裁委員会で議長国を務めているのは、日本にほかならない。（三月五日脱稿）

（かわしま じゅんじ／放送大学 非常勤講師）