

連邦制という実験の意味

佐藤 寛

国連人道問題調整事務所（OCHA）によれば、二〇一六年三月時点で一年間の空爆による死者は六二〇二人を超え、二万九六二二人の負傷者たちのほとんどは適切な治療を受ける環境にない。

二二二〇万人が何らかの人道的支援が必要な状態にあるとされるが、これはイエメン全人口のおよそ八〇％に相当する。しかしながら、空路、海路による食糧や医薬品の供給はほとんど遮断され、イエメンの人道危機は深まっている。特にサナアやアデンなど政府側とホーシー派との間で激戦が繰り広げられている地域で数百万人が家を追われ国内避難民と化し、ソマリやジブチに海を渡って避難した者もいる（本誌野中論文参照）。

イエメンの現状を解決するめどはまだ立っていないが、本稿では解決の可能性を「連邦制イエメン」

に求める見解とその根拠について述べてみたい。

●サーレハの政治手法

二〇一〇年まで、サーレハ前大統領は「蛇の頭の上でダンスを踊る」と形容されたような、きわめて巧みな諸勢力間のバランスをとりつつ国家運営を行ってきた。この点で三三年間政権を維持したサーレハの政治手腕は特筆されるべきものである（本誌松本論文参照）。

その特徴は国内的には「妥協」と「抱き込み」そして対外的には「外部勢力の利用」であったといえよう。この手法は利害が対立する多くのアクター間を調整し、イエメンの国民経済をまがりなりに維持するためにはきわめて効果的な手法であった。サーレハ政治のもうひとつの特色として、中央からの直接統治の最小化が挙げられ

る。特に北部部族地域においては、主要幹線道路に軍による検問所（チェックポイント）を設置し、任命制の州知事と郡長（多くの場合は軍人あがり）が配置されるものの、郡の区分けはおおむね現地の部族の領域に重なり、部族領域内の治安維持は部族長に任されていた。一種の間接統治である。

地方部での教育や保健サービスの提供力は必ずしも十分ではなく、外国ドナーが存在する地域ではドナー頼りでサービスの充実が図られた。地方分権という聞こえはいいが、実質的に中央から地方への支配力は弱体なままだったのであり、現在議論されている「連邦制」も実態としてはこの事態の追認ともいう側面があることを指摘しておきたい。

●失望に終わった「統一イエメン」

一九九〇年に国民の熱狂的な支持により誕生した悲願の統一イエメン国家は、しかしながらサーレハの政治手法によつては繁栄を享受するに至らなかった。特に旧南イエメン国民の失望は大きかった。社会主義時代の南イエメンでは、医療・教育などの公共サービスは国家の管理のもとに比較的手厚く提供されていた。教育を受ければ公務員として安定した身分が確保でき、また国営住宅などに安価に入居できた。野菜など物資は不足がちであったが、皆が等しく貧しい生活を分かち合うことができていたのである。

ところが統一によって北との交易が自由化されると、市場に回る物資は豊富になったものの物価上昇によって生活は苦しくなるし、アデンは一国の首都から地方都市に格下げとなり、幹部公務員はサナアに移転させられ、商業活動も停滞してしまった。

都市化し教育水準の高い南の公務員からは「田舎者」と映る北部部族勢力が、自分たちの権益のために国家を食い物にしている、自分たちはその分け前にあずかれな

いことに不満を高めた。

一九九四年五月、南北統一後も旧南北時代の部隊編成のままであった両軍の間に戦闘が始まり、アルビード副大統領ら南イエメン出身の閣僚はアデンに引きこもって「南イエメン共和国」の独立を宣言するに至った。二カ月にわたる内戦では、数で勝る北軍が有利に戦闘を進め、二カ月後の七月にはアデンが陥落、アルビードらの幹部はサウジなどアラブ各国に亡命して内戦は終結した。

戦後、軍隊から旧南イエメン出身者は追放され、南部の開発計画にも予算が十分に配分されなくなるなど、南イエメンの人々は「統一は失敗だった」という思いを強くする。その後、南部の失業率はさらに高まり、二〇〇〇年代になると旧軍人を中心として統一イエメンからの離脱を目指す「ヒラーク」運動が発生することになった。

●サレハ政権の行き詰まり

もともと、一九八〇年代までの北イエメン政治では、北部出身の軍人が大統領職を占めるものの、閣僚や公務員（テクノクラート）は、アデンなどで教育を受け英語も操れる中部（タイズ、イブなど）

南部イエメン（アデン周辺）出身者が占め、商業もまた中部・南部出身者が外国製品の輸入代理店などで財をなし、いくつもの財閥も誕生していた。ところが統一前後から、携帯電話ネットワークなどの新たなビジネスに、北部部族民や軍人の子弟が親の権力を利用して新規参入し、瞬く間にひと財産を作るパターンが出てきた。これら新興財閥の投資によってサナアに西洋風のショッピングセンターやカフェ・レストランが登場したことも庶民の間にうらやみと共に「汚職」への反感を募らせた。

首都での表面的なバブルとは裏腹に、二〇〇〇年代に入ると南部の「アデン・アブヤンイスラーム軍」や、北部のホーシー派、さらには内陸砂漠地帯での「アルカイダ」系の動きなど、サレハ政権の地方部掌握力の弱さが露呈する。ところが、サレハはこうした「反乱」を喧伝することでアメリカなどから「テロとの戦い」名目で様々な軍事支援を引き出すことに成功し、政権の安泰を図った。しかし、軍事作戦の強化は開発の推進とは矛盾する。今日の途上国においては、開発の推進は政権の正統性の重要な根拠のひとつであ

り、開発が進められないなら、国家を支配する資格がない。限られた資源の配分を通じて様々な政治勢力を懐柔することにはたけているが、サレハは新たな産業を育成したり、制度改革を行って新たなビジネス環境を作り出すなどの決断力には欠けていたのである。このような「政権の腐敗」と「開発の停滞」が若者の間に不満を鬱積させ、アラブの春に呼応しての「サレハ退陣要求」へとつながったのである。

●連邦制の提案

二〇一四年の「連邦制」案は、現在のイエメンの国土を気候や歴史、文化などの共通性を軸に六つの地区に分割し、それぞれにある程度の自治権を与えつつ、イエメン国家としての一

体性は維持する、というものである。ヒラーク運動の主張するような南北再分離は、

イエメン・19州と首都圏



(出所) Compare Infobase Limited.

6 地域連邦案 A (2014/2/10)



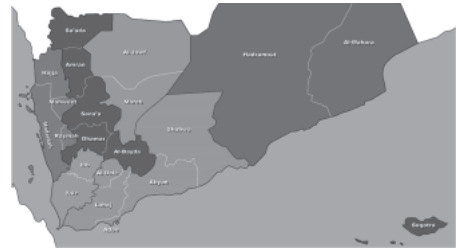
(出所) Yemen Times、2014年2月11日。

地域の安定に寄与しないとのコンセンサスから導かれた結論であり、考えられる限り最も現実的な紛争終結策でもある。

ただし、六つの地域の境界線については議論が噴出しており、特に人口が稠密な中部山岳地域と天然資源の存在する内陸砂漠地域の帰属を巡っては利害対立がある。図は国民対話合意が発表される直前に報道された三つの区分け案を比較したものである。

A案とB案はほぼ同じだが、C案はかなりドラスチックで、イブ州とタイズ州を分割しイブをサナアと同じ「マイン」地域に、タイズをアデンとともに「ジャナド」地域と位置づける。さらにAB案ではサナアと一緒にあったサアダ州を分離してジョウフと連結し「サ

連邦案 B (2 月初旬)



(出所) Yemen Times、2014 年 2 月 4 日。

連邦案 C (2014 年 1 月案)



(注) YPS とヒラークは 2 分割案。
(出所) Yemen Times、2014 年 1 月 18 日。
(Source: Al-Share' newspaper)

アダ・ジョウフ」地域を新設、A B 案ではハドラマウト地域に加わっていたシャブワ州の一部を石油資源のあるマリーブと組み合わせ「シェバ」地域に併合するというもので、ホーシー派が望みそうな区分けである。これ以外にも、可能性としてはサアダ州に紅海へのアクセスを認める案なども考えられよう。

タイズとイブはテクノクラートの出身地として、また穀倉地帯として重要でこの二州をひとまとめにする A B 案は妥当性を持つ。ただし、宗派的にはサアダ州からイブ州までがザイド派の人口が多いところなのでこの点が強調されればサナアとイブが同じ地域に含まれる C 案は正当化されよう。他方、

想する際に考慮すべきは首都機能の移転である。行政能力や人材の面ではイブ・タイズ・ラヘジ・アデンなど中部・南部イエメンに比較優位があり、またこれらの地域では近代国家の概念と矛盾しがちな部族的文化背景も希薄であり、比較的治安もよい。

現在の首都サナアが部族領域のなかに位置するため諸勢力からの干渉を受けやすく、政府機能の遂行に支障があることは以前から指摘されており、一九五〇年代のイマーム統治時代には実質的な首都機能をタイズに移していたこともある。また、サナアには急激に膨れ上がった人口を支えるだけの水資源が不足している。この機会に首都をサナアから移転し人口圧力

内陸砂漠のマリーブ、ジョウフなどはシャーフィー派人口が多いために C 案のようにザイド派の多いサアダとの共存は抵抗があろう。

●首都移転の可能性

この連邦案と併せて新生イエメンを構

を低減したうえで、世界遺産であるサナア旧市街などの観光資源を生かした観光都市として整備することが考えられてよい。

首都移転の候補地として、アデンは気候的には非常に暑いので山岳地出身者には快適な住環境ではないが、天然の良港であること、後背地に食料生産の余力があることなどを考慮すればアデンに遷都することは合理的な判断といえよう。首都を南部に移転することは、北部部族勢力の政治干渉の機会を減らすという意味でも安定的な連邦政府運営に寄与しよう。

●連邦制実現に向けて

連邦国家実現のためにはどのような機能を地域政府が担い、どのような責任を連邦制が担うのかを明確にする必要がある。

常識的には外交と軍事を連邦政府が担うが、現在各地方には一定の装備を持つ部族勢力、自警団(人民軍)、宗派的な軍事集団(アンサル・シャリーアなど)が存在するので、軍事の「分権化」を追求することも可能である。これは国内に浸透している既存の武器を最大限公共目的に活用し、国家の軍事費を節減する意味でも有効な

手段といえよう。

外交については連邦政府の一元管理となろうが、それぞれの地域ごとに開発ニーズは異なることから、各地方政府が個別にドナーと調整協議をする権限を与えることが望ましい。

公共サービス・都市におけるごみ収集などは現在行われているように自治体ごとに実施。燃料ガスの供給は補助金付きの民間運営で機能すると思われる。

電力は内陸部の発電所からの送電網の整備が一定程度進んでいることから、連邦政府の一元管理のもとに発電することが望ましいが、不足分については地域内の自己発電の可能性もある。また、サウジとの国境地帯にあつてはサウジからの買電も可能性があろう。生活用水は、地域政府ごとに井戸掘り・送水管の敷設を住民負担を得ながら行うことになろう。

●サウジアラビアの懸念

一九八〇年代以降二〇一一年までのサウジ・イエメン関係は、サウジが経済支援を通じて中央政府(サレーハ)との良好な関係を確保しつつ、同時に北部部族勢力(とりわけハーシド部族連合のハマ

ル連合長」に対しても直接支援を提供することで中央政府に対する圧力を保持する、という二面作戦で推移してきた。これが可能であったのは、アブダラー国王と周辺の人々が個人的に培ってきた、サーレハ大統領、並びに北部部族勢力との人的つながりが強かったからである。

ところが二〇一一年の民主化運動で、サウジはサーレハ辞任要求の長期化による治安悪化を恐れてサーレハを説得して退陣させ（二〇一一年一月の湾岸合意）、移行政権を全面的に支援して国民対話の合意にまでこぎつけた。しかしながら、これによってサウジはサーレハというカードを失い、後任のハーディーはほとんど力を持っていない。また、サウジと国境を隣接する北部部族領域では二〇〇〇年代に入ってホーシー派勢力が伸長し、北部部族民が部族長たちのいうことを聞かなくなっていた（本誌松本論文参照）うえに、アハマル部族連合長死亡後、部族勢力をとりまとめる有力政治家がいなくなった。とどめを刺すようにアブダラー国王がなくなるとサウジ王家にイエメンと直接つながるパイプがほとんどなくな

ってしまったのである。サルマン国王は、就任直後に第一皇太子であったムクリン王子を解任したが、ムクリンの母はイエメン系であり、さらにサウジ王家とイエメンの政治勢力とのつながりは細ってしまった（本誌辻上論文参照）。

こうしてイエメンについての知識もネットワークも全くない「新顔」である三〇歳のムハマド・サルマン国防相は、極めてクールに空爆を決断したのである。空爆の背景には、イランの影響力がシア派であるホーシー派を通じてイエメン国内に浸透することを恐れるサウド王家の事情がある。しかし多くの人が指摘するように空爆は山岳地であるイエメンにおいて軍事的な制圧のためには不十分な戦略であり、空爆後一年を経ても状況は大きく改善していないばかりか、国際世論からの空爆非難が高まっている。

今後の両国関係を考えると、両国指導者間の人的つながりが細まっていることの長期的影響が懸念される。二〇一六年三月にサウジとホーシー派が直接対話を開始したと伝えられることは、この懸念に対する対応策を見出す契機として期待されよう。

●求められる新たなイエメン像

南部諸州の人々にとっては、南北イエメン統一前に夢想された、「イエメン」像は地に落ちてしまった。しかしイエメン人としてのアイデンティティが失われたわけではない。この点が、連邦制であれ「イエメン」という国家を残そうとする根拠になっている。

一九六〇年代には、エジプトのナセルが主導する「アラブ民族主義」がそれまでの狭い部族アイデンティティにとって代わるものとして注目され、当時の若者たちを熱狂させ、南北イエメンを含む多くのアラブ諸国を「共和国革命」に駆り立てた。

二〇一〇年の「アラブの春」においては、「民主化」という抽象的なスローガンが強調されたものの、「独裁者」を倒した後に人々を結び付ける具体的なアイデンティティ像が欠如していた。このことが、のちに「ムスリム同胞団」「アルカイダ」さらには「イスラーム国」などの宗教に依拠した「世直し運動」に人々を引きつける素地となっていたと考えられる。イエメンにおいてはホーシー派がそれに当たる。であれば、今後のイ

エメンの再生にとって必要なのは宗派に分裂する宗教的なアイデンティティではなく、新たな「イエメン」像の共有であろう。

それは、まず第一に歴史的、地理的概念としてのイエメンを共有するものである。そのうえで各地域の自立・自治の精神（これはアラブ部族民の伝統である）を尊重し、他の地域との緩やかな文化的共通性（ジャンビーアや伝統的衣装）を共有し、宗派的な違いには寛容（これまでイエメンではザイド派とシャーフィー派は同じモスクで礼拝していた）で、グローバル時代の世界に目を開く（ハドラムウト商人は中世以来インド洋を渡って東南アジアにイスラームを広めた）、勤勉で敬虔（山岳地の段々畑を耕す農夫の勤勉さ）な人々、というポジティブな自己イメージでなければならぬ。

こうした作業はイエメン人自身によって担われるべきものだが、肯定的なイエメンアイデンティティ確立のために、我々外国人が支援できることもあるはずである。

（さとう かん／アジア経済研究所 新領域研究センター 上席主任調査研究員）