

中東の国際秩序の変容：国家性の偏差と新秩序の三つの方向性

池内恵

東京大学先端科学技術研究センター教授

はじめに

中東の国際秩序は変動過程にある。中東の新秩序はどのようなものになると予測できるのだろうか。ここでは「国家性」の概念を軸にして、「アラブの春」後の中東諸国の各国の状況を分類し、その相互関係からなる地域国際政治の特徴を把握する。その上で中東地域の新しい秩序を方向づける基本的な要因を特定し、今後の展開を類型的に見通していく。

1. 「サイクス＝ピコ秩序」の揺らぎ？

中東地域には、古代史に起源を遡ることのできる歴史の長い諸国家、都市、宗教が存在すると共に、近代において域外大国の利益や地域内の勢力バランスを考慮して人為的に作られた歴史の浅い諸国家がそれに並存する。これらを外見上は均質な主権国家の集合体として整序してきた歴史は、短く見積もるとわずか100年程度である。1916年のサイクス＝ピコ協定や、1920年のセーブル条約、1923年のローザンヌ条約などに代表される、第一次世界大戦の戦中あるいは戦後に慌ただしく取り決められた協定や条約、あるいは第二次世界大戦の後の民族主義の勃興と帝国主義の撤退の流動的な過程において、半ば歴史の偶然のように地域秩序を成立させ、どうにか持続させてきたのが、過去100年の中東の国際政治史である。

この中東地域秩序を揺るがした近年の事象は、第一に2011年の「アラブの春」の波及を受けた各国の政権の動揺や崩壊であり、第二に2014年から2018年にかけて猛威を振るった「イスラーム国 (IS)」の台頭と、それに対して米国を中心とした域外大国が中東地域内の諸勢力と共に行った掃討作戦である。第三に、これら顕著な事象の背景に根深く要因として介在しているのが、米国の中東からの長期的・漸次的な撤退の趨勢である。米国の中東におけるプレゼンスが本当に低減していくのかは定かではないが、現地の諸国・諸勢力によって米国の中東関与の意志の低下が認識され、予測され、あるいは危惧されていることそのものが、中東の地域秩序の弛緩と流動化を加速する。米国の不在あるいは不在の印象が、それによって広がった空白を埋めようとするロシアや中国による動きへの注目を高め、それらの新たな域外諸国の関与・介入を招き入れようとする中東の現地の諸勢力の動きを惹起する。

「アラブの春」による動揺の波及と、ISの勃興と衰退を経て、中東域内の各地に残されたのは、内戦・紛争に苛まれた脆弱国家あるいは破綻国家の一群である。シリア内戦の終結と国家統一の道程は険しい。イエメンとリビアは長期的に分断国家の状態が持続することが見込まれる。イラクの治安情勢は予断を許さず、宗派・民族・派閥による分裂は恒常化している。中東地域秩序の縮図であるかのように、域内・域外からの諸勢力の介入を受けることを常態とするレバノンでは、統治機構と経済の麻痺状態は悪化する一方である。パレスチナ問題においては、国際的に支援されてきた2国家解決案があからさまに放擲されようとしている。

悪名高い「サイクス＝ピコ協定」によって口火を切った中東における主権国家システムの形成過程が、ついに最終的に頓挫し、辛うじて維持されてきた中東の地域秩序が決定的に揺らぎ、覆っていくのを、我々は目撃しているのだろうか。

しかしまだこの結論に達するのは早計である。中東地域は、全面的に混沌に陥っているわけではない。イラン、トルコ、イスラエル、サウジアラビア等が、地域大国として台頭し、自国の領土・国民の一体性を保ち、それぞれの領土に隣接する地域の紛争への介入・仲介努力や、あるいは飛び地的に存在する代理勢力の支援を通じて、紛争の一定の抑制や、中東域内に安定した領域を部分的に出現させることに寄与している。UAE やカタールなど、小規模の、しかし大きな影響力を、軍事や情報・メディアといった特定の分野で持つ、ある種の強国が台頭して存在感を高めている。これらの輻輳し、相反する印象をもたせる諸現象を統合的に把握する視座を獲得することが、本稿の意図である。

2. 中東諸国家の分極化：「国家性」の存在と欠如

「アラブの春」後の中東地域は、紛争地域や分断国家の状態に陥った混乱が広がる領域と、部分的に見られる安定の領域の併存を、特徴とする。この間、中東の諸国家には、分化あるいは分極化の傾向が強く促進された。「アラブの春」とその後の困難によって、中東の諸国家は、あたかも篩にかけられたかのように分極化した。一方で、それぞれの領域内の一元的統治に安定性を保ち、周囲にも介入の手を伸ばす地域大国・それに準ずる強国があり、他方で、自国民の統治に支障をきたし、領土の一体性を半ば喪失し、周辺諸国や域外大国からの介入の対象となった弱体化した国家に分化していくのが、「アラブの春」以後の中東地域秩序の基調である。

この間に明らかになったのが、中東域内の各国の間に、「国家性 (stateness)」において大きな偏差がある点である。マックス・ウェーバーの有名な定義では、近代国家の必須の要件には「正統な暴力を国家が独占する」ことが含まれる。現存する主権国家としての中東諸国の中には、この最低限の要件すらも、十分に満たしていない例が一定数見られる。これはそれらの諸国の近代における成立の当初から潜在的に存在していたが、「アラブの春」後の混乱の中で顕在化し、可視化されたものといえよう。

軍の一体性以外にも、近代国家に当然備わっていてふさわしいと認識されている諸要素、すなわち求心力のある中央政府、国民の統合・一体性、共通の法制度の整備、官僚制や行政機構の確立、国境・出入国の一元的管理などを、達成できている国と、そうでない国が中東地域には併存している。これらの要素によって形作られる「国家性」の度合いの高低に、国々間で著しい偏差があると露呈したことが、「アラブの春」以後の中東地域の変動の主要な要素の一つだろう。中東では「国家性」を十分に備えた国とそうでない国、あるいは「国家が強い国」と「国家が弱い国」への分化が生じていると言える。

もちろん、中東以外の諸地域に現存する大多数の諸国家が、これらの諸要素からなる国家性の全てあるいは多くを備えているとは限らない。これらの要件の全てにおいて、完璧に備えているという国は、地球上に多くは存在しないとも言える。しかし中東あるいはアフリカ以外の地域においては、近代国家として存立してきた国の多くは、一定程度これらの要件を備えていると言える。

中東の場合は、これらの「国家性」の諸要素を十分に備えている国々が、歴史を遡ればそれほど多くなく、近代における主権国家としての独立と国家機構の確立の過程で、これらの要素をある程度備えること

に成功した国が、現在のところそれほど多くない。そのことが「アラブの春」後の混乱によって露見したといえよう。

逆に言えば、中東地域の中では、これらの「国家性」の多くあるいは主要な一部を一定程度備えることができただけでも、「大国」「強国」の地位を確保していくことができると言える。

3. 台頭する地域大国と強国

現在の中東で、何らかの根拠による地域大国としての地位の確立を果たしている国々としては、イラン、トルコ、サウジアラビア、イスラエルを挙げることができる。また国の規模は小さいものの、アラブ首長国連邦（UAE）やカタールは、その国家性が一部の要素においては強く、それを踏まえて「強国」としての外交・安全保障政策面での行動を取る意志と能力を示している。

20世紀の後半においては中東の地域大国の筆頭として数えられていたエジプトは、近年は国力や影響力を漸次低減させ、「アラブの春」後の相次ぐ政変と経済苦境によって、その存在感をかなり低下させている。しかし今後の中東地域全体の状況の変化や、エジプトを置き換えて地域大国・強国として振舞っているサウジアラビアやUAE、カタールなどアラブ湾岸産油国の内政・外交上の立場の変化によっては、エジプトがその地位を復活させる可能性はあり、十分な潜在能力を秘めていると考えられる。

このような地域大国・強国は、自国の領域内の主権を確保して統治できるだけでなく、周辺国や地域の紛争などに介入し、影響力を行使する能力を持っており、「アラブの春」後の混乱の中でこれを行ってきた。

4. 脆弱国家と非国家主体

他方で、「アラブの春」による内外からの圧力は、国家性の脆弱な国々を多く析出することになった。列挙すれば、シリア、イエメン、リビア、レバノン、イラクなどである。これらの国々は、中央政府が十分に機能せず、内戦や、政府、特に軍など治安機構の分裂に陥り、近代の主権国家としての要件を部分的に欠いているところがある。

ただし、これらの国家性の弱い国々は、完全な無秩序には陥っていない。それらの国々においては、中央政府の弱体化によって生まれた空白を、さまざまな非国家主体が台頭して埋めている。それらの非国家主体には、部族や地域アイデンティティ、あるいはシーア派などの宗派に基づいて結束し状況に応じて自律的に勢力範囲を統治する勢力もあれば、イスラーム国など宗教的イデオロギーに導かれ、域外からも同じイデオロギーに共鳴した者たちを糾合して結集し領域支配を目指す勢力もあり、クルド人など言語と歴史に根ざした民族主義によって自治や国家独立を求める勢力もある。

それらの諸勢力は、国家とそれに結びついた民族意識とは別のところにアイデンティティの核を持ち、それを絆として結集している。これらの非国家主体は、ある国家の領域の全体を統治できるわけではないが、領域のある一部分、あるいは国境をまたがった地域を実効的に支配し、その地域の人たちには、ある種の「正当性」あるいは「正統性」を持つ存在として受け入れられている。このような集団は、国家（中央政府）や、アイデンティティを異にする別の集団からは、脅威と認識されている。その点で特に顕著だったのが、ISという事例である。

5. 地域大国と域外大国による、非国家主体を代理勢力にした協調と競争

地域大国・強国と、弱い国家およびその中の諸集団との錯綜した重層的な関係が、中東情勢を複雑化させている。さまざまな地域大国と域外大国の利害が大きく異なり、一時的な安定や、紛争の沈静化のために、不断に調整や妥協の交渉を行う必要が出てくるためである。

特に、サウジアラビアとイランとの関係には、しばしば地域覇権をめぐる競合の側面が含まれている。ここに域外大国の米国やロシアが双方に対して関与あるいは敵対的圧力をかけており、さらに、UAEとカタールという特色のある小規模な強国の間の対立も長期化し、中東地域を横断して影響力を持つムスリム同胞団との関係を巡っては、潜在的な地域大国であるエジプトとその軍部を絡めて、摩擦を強めている。

ここにおいて混乱や不安定・不可測性を強め長期化させているのは、どの地域大国や強国も、他の地域大国・強国を圧倒的に凌駕し、自らに有利な地域秩序を主体的に作り上げる覇権的な規模と能力を持っておらず、おそらくその意思も持っていないという点である。

それぞれの地域大国が地域国際政治へ関与する際の政策目的は、競合する国や勢力が地域で著しく影響力を増大させるのを拒否できる「拒否権」を確保するというものである。主要な地域大国・強国は、必要な時にこの「拒否権」を行使していると考えられ、それぞれにとっては合理的・最適な行動をとっているとも言える。

また、地域大国・強国による、中東域内の様々な紛争への介入と、その「拒否権」を行使する行動を現地で実施するのは、脆弱な諸国家の領域内で一定の地域・領域に実効支配あるいはそれに近い影響力を行使する非国家主体の諸集団であることも、複雑さを増し、混乱に拍車をかけている。それらの非国家主体にとっても、紛争の持続・長期化や、決定的な力を持たない複数の地域大国あるいは域外大国の関与・介入により、「代理勢力」としての地位を与えられることは、非国家主体の勢力が第一の敵・競合相手として認知する、それぞれが位置する主権国家の中央政府との関係においても、有益であると考えられる。それらの非国家主体は、地域大国、さらには米国やロシアなど域外大国の介入を引き込むことで、自らの領域支配を強化し、一定の国際的正統性を確保しようとする。

6. 中東の新しい秩序の3つの方向性

このような状況にある中東地域において、今後、どのような国際秩序が形成されると見通せば良いのだろうか。ここでは、新しい地域秩序の主要な担い手と、秩序のあり方を規定する主要な要素を抽出し、その組み合わせで得られる理念型を3つ提示して、ありうる秩序形成の方向性を示してみよう。

今後の中東秩序の形成の方向性は、いくつかの選択肢のいずれかを選ぶことで、大きく異なった帰結に到達する。これは中東の域内主体の選択であると共に、中東諸国や地域秩序に影響を与えるパワーを持った域外の主体の選択に関わっている。域内・域外の主体が将来を模索する際に、次の三つの点についての選択が、地域秩序形成の方向性を左右する。(1) 主権国家を単位とした近代国家と国際システムを堅持するか、それとも修正を加えるか、(2) 事実上存在してしまっている非国家主体の存在を正統なものとして認めるか、否か(3) 地域大国の前提となる前近代的な秩序原理を再び現代の国際政治に取り入れるか、否かの三点である。

この三点についての異なる選択の組み合わせから、今後の中東地域の秩序の方向性を、三つの理念型で示してみよう。

第一の方向性は、主権国家とそれに基づく国際システムに根差した既存の支配的な国際秩序に、中東諸国もやはり統合されていくと想定することから得られるものである。すでに本稿で示したように、中東の主権国家体制には揺らぎが生じており、名目的に存在している諸国の間に「国家性」におけるばらつきと偏差が明瞭になってきている。しかしそれはあくまでも一時的な混乱であり、将来の主権国家体制の確立の困難な道のりの一部となおも認識する、あるいは規範的にそのような道筋を推進する必要性を主張する立場からは、中東の各国の国内の秩序や国際関係を、標準的な国民国家に統合する動きを今後も弛まず続け、中東の各国が「国家性」を獲得・整備するあるいは再構築することを、内外の諸勢力が力を結集させて推進することが求められる。このような選択を中東の域内の諸国と、域外の影響力の大きい諸国が行い、推進していく可能性はまだ残されている。

第二の方向性は、主権国家体制の原則は維持しつつ、運用に部分的な変更を加えることで事態の改善を目指すというものである。これは、ある程度以上の正統性を現地の一定の人口から獲得し得ている非国家主体の領土的・主権的主張を、ある程度は認めざるをえないという認識に基づき、場合によっては国境線を引き直し、高度な自治、あるいは新たな主権国家を設立することも、地域大国と域外の大国・超大国を中心とした国際社会が許容するという方向性である。

過去には、例えばイラクをスンナ派、シーア派、クルド人の主導する地域に分け、それぞれが独立国あるいは連邦を構成する独立性の高い州として自治を獲得するといった考え方はしばしば浮上した。イラクについては、1991年の湾岸戦争後に北部クルド地域が、米国による軍事的・政治的な支援を受け、事実上の自治の現実を積み重ね、イラク戦争後にはより制度化された自治を、イラク国家の枠内で達成してきた。シリアやイエメンやリビアについても、同様の考え方は従来から取りざたされていた。これを現実化させ、正統なものとして各国内、地域、国際社会が認めるというのが、この第二の方向性の骨子である。

第三の方向性は、これらの国民国家や主権国家の概念に依拠した秩序原理は中東には馴染まず、実現性が乏しいとみなし、むしろ前近代に存在した中東地域の歴史・伝統に根ざした帝國的な秩序に回帰することを想定し、それを踏まえて域外の各国も対応し、場合によってはこの流れを推進するというものである。例えば、イランはシーア派の諸勢力への影響力の行使を事実上広範に行い、一定の成果を収めているが、これを公式化し、正統なものとして認め、帝國的な秩序を作ることを許容する、あるいはトルコがオスマン帝国時代の版図を念頭に置いた広範囲な地域への影響力の行使を今後も強め、それを国際社会が肯定的に受け止め、秩序形成・維持の動きとして認知するといった方向性である。このような選択肢が実際に実現可能になれば、近代の中東諸国の主権とその国境線は大幅に無効化され、修正されることになる。

この方向性での中東の秩序形成・秩序再編については、2011年から2015年頃まで、すなわち「アラブの春」による地域秩序の流動化が始まり、ISの登場と急拡大がさらなる地域秩序の動揺を誘った頃に、「中東の新しい地図」についての議論という形で盛んに議論された。歴史上の中東の大国や、旧来の帝国などの版図、あるいは非国家主体を形成する諸勢力が歴史的に居住し勢力を持ってきた範囲を地図上に図示し、それを踏まえて、近代の主権国家の再編が議論された。

ここで検討した三つの方向性は、理念型であり、現実の中東の国際秩序形成がそのいずれかに一方的に

進むとは考え難い。例えば、第一の理念型を唯一の秩序形成の方向性であるにとらえ、そこに諸国家・勢力を従わせようとしても、多くの賛同は得られないであろう。主権国家の原則に中東の既存の諸国家や、諸勢力により成り立つ社会を無理やり適合させようとしても、実際にそのような大規模な変革が一世紀かけても起こってこなかったという近い過去の現実の歴史の展開がある以上、今後もそう簡単にはそのような変化が生じ得ないと想定の方が現実的である。

第二の理念型では、現実に関地で有力な非国家主体の勢力範囲に合わせて主権国家や自治領域の線引きを行えばいいことになるが、実際には、複数の非国家主体の勢力範囲が同一の領域において重なっていることが多く、自治領域の設定や国境の部分的変更への動きは、複数の非国家主体の間の内戦・紛争を即座に惹起しかねない。また、それぞれの非国家主体の背後で、それぞれの戦略的思惑から支援する地域大国は、相互に利害が食い違っていることが多く、よほどの紛争を経なければ、国境の引き直しや自治領域の設定に関する合意が諸勢力の間に成り立つとは想定できない。そのような紛争を起こしてでも現在の紛争・不安定を解消するというのは、本末転倒の論理であり、積極的に推進し実現する主体が多くいるとは考えにくい。

第三の理念型で示される方向性は、ペルシア帝国やオスマン帝国、あるいはイスラーム教のカリフ制といった、近代の国民国家や主権国家とは別種の前近代の秩序原理によって、現在の「国家性」の乏しい諸国家が引き起こす諸問題を解消しようとするものである。帝国やカリフ制といった前近代的秩序原理の復興が、中東地域秩序の今後の方向性であるという見方は、それを主導すると想定されるトルコやイランといった現存する有力な主権国家を構成する国民の民族意識を背景に、しばしば言説としては流通する。それぞれの国家の指導者が国民を動員し政治的な支持へと転化するための内政上の道具としてそれらの言説は取り入れられることも多い。ただしそれらの地域大国の指導者が外交・安全保障政策として、第三の理念型で示した帝国の復興のモデルを提示し追求しているかと言えば、近年の中東国際政治の展開からは、必ずしもそうではないと見ることができる。

7. 選択的オスマン帝国・戦略的ダブルスタンダード

ここではトルコを例に取り、しばしば国内的な政治的言説としては指導者によって駆使される「オスマン帝国の復活」を示唆する言説と、実際の外交・安全保障政策との食い違いを指摘しておく。トルコは自らの主権国家としての地位を死守する一方で、自国の影響力確保のために、シリアやイラクなど周辺の脆弱な国家に対して、介入することは躊躇していない。シリア北東部でクルド勢力が自治や独立に向かうのを阻止するために軍事介入し、北西部のイドリブ付近では現地の反体制勢力を支援する。しかし、そのような個別の事情によって一時的・部分的に近隣諸国の主権を侵害することはあっても、近代の主権国家システムそのものの正当性への挑戦は控え、既存の国際秩序原理を尊重し維持を図るのがトルコの政策である。ここにはいわば「選択的なオスマン帝国」ともいうべき、トルコ共和国の民族主義の維持のために道具として用いられたオスマン帝国の版図への介入の権利の主張があり、主権国家原則の侵害と護持を国家意思の必要に応じて使い分ける「戦略的なダブルスタンダード」を駆使しているとも言えよう。

「国家性」が相対的に強く、主権国家としての安定性があることの、内政・外交上のメリットを、イスラーム主義を標榜するトルコの現政権ですらも手放すことはない、現状の分析からは想定できる。「選択的

な帝国」の版図に必要な応じて介入・撤退を繰り返し、「戦略的なダブルスタンダード」駆使できる状態が、トルコにとっては合理的であり、国家の利益にかなうものである。

「戦略的なダブルスタンダード」のメリットは、難民に対する対応に関しても明らかである。シリア内戦により、シリアには大量の難民・国内避難民が発生し、その多くがトルコに流入しており、今後も流入していく可能性があるが、これはもし、現在のトルコがトルコ民族の領域主権国家ではなく、オスマン帝国としての版図を復活させれば、それへの対応はトルコの義務となり責任となってしまう、経済的・政治的・社会的あるいは治安・安全保障面から、多大な重荷となる。トルコは主権国家の原則を維持し、自国の領域を保全する排他的権限を維持し、国民と外国人難民を弁別することで、シリア難民危機への対応を、あくまでも人道上の貢献として行なっていることを主張し、西欧に対して応分の負担を追う責任を追及して外交的な立場を強めている。これは選択的に旧来の歴史的帝国としての地の利を生かしつつ、「戦略的ダブルスタンダード」を行使できる立場を維持することでトルコが得るメリットと言えるだろう。

同様の歴史的な帝国を背景にした地域大国としての地位を確保したイランにとっても、このような選択的な帝国の版図の復活と、主権国家原則を維持して「戦略的ダブルスタンダード」を駆使できる余地を残しておくことの合理性はあるだろう。

結論

「アラブの春」後の混乱と、「イスラーム国」とその掃討作戦によって動揺する中東の地域国際秩序は、「国家性」の多寡により諸国が分極化し、台頭する地域大国が主導して、静寂国家の領域内の非国家主体を任意に支援しながら介入し、紛争を解決しないながら一定の抑制を効かせることに貢献しつつ、相互の戦略的な競合や覇権競争の存在により、紛争や不安定の根本的な解決は先延ばしにされ、前近代の帝国の栄光に訴える民族主義言説は鼓吹されるものの、主権国家の枠組みと原則は維持され、「戦略的ダブルスタンダード」をいくつかの地域大国が駆使しながら域外大国の関与を巻き込んでいく情勢が続くとみられる。