

「消極的平和」を模索するセキュリティ・ガバナンス ——トルコのシリア内戦における対応を中心に——

今井 宏平*

はじめに

たびたび指摘されるように、冷戦後、中東は常に国際的な安全保障の中心的な議題となってきた。1990年から91年にかけての湾岸危機、アル＝カーイダによる9・11同時多発テロとそれに伴うアフガン戦争とイラク戦争、イランの核開発疑惑、「アラブの春」と変革を経験した国家におけるその後の政治的混乱、2014年の「イスラーム国」¹⁾の登場などがそれに該当する。これらの諸事件は相互に関連性を持っており、特にイラク戦争と「アラブの春」は「イスラーム国」台頭の直接的な原因となった。なぜなら、イラク戦争の結果、ザルカーウィー (Abu Musab al-Zarqawi) を中心に「イスラーム国」の原型である「二大河の国のアル＝カーイダ」がイラクに生まれ²⁾、「アラブの春」に伴うシリア内戦がシリア領内に「イスラーム国」が活動するスペースを与えたためである。

中東に位置する諸国家の国境は人工的なものであり、宗派や民族の境界線とは大きなずれが生じている。そのため、国境の境界線としての機能が低く、人々が容易に越境し、主権国家の統治能力が徹底されていない領域も数多く存在する。近年は科学技術の発展により、これらの現象に拍車がかかっている。「イスラーム国」はまさにこの現象をうまく活用し、その活動領域を広げている。

このように、中東での混乱は容易に国境線を越えるため、地域的な問題へ

* 日本学術振興会特別研究員 PD

と発展する場合が多い。非国家主体を含む多様なアクターの相互関係を駆使して安全保障を達成する、セキュリティ・ガバナンスの概念は、こうした中東の脱国境的な混乱を制御する手段として、注目に値する。セキュリティ・ガバナンスの考えは、欧州安全保障協力機構（OSCE）に代表されるように、個人の人權の尊重や自由の追求といった「積極的平和」を志向する中で発展してきた概念である。一方で、中東では「積極的平和」よりも、紛争の停止を喫緊の課題とした「消極的平和」の達成を最優先事項とする。セキュリティ・ガバナンスは、その制度化、そして規範としての側面に焦点が当てられがちである。しかし、中東のように安全保障に関する包括的な地域機構がなく、内戦が周辺地域に拡大する現状は、セキュリティ・ガバナンスの機能について再検討を促している。

本稿は、上記のような問題意識に立ち、「消極的平和」に基づくセキュリティ・ガバナンスの可能性について、中東、特にトルコのシリア内戦への対応を事例として取り上げ、検討する試みである。まず、第1章では国際関係論におけるセキュリティ・ガバナンスの位置づけと考えを整理する。そのうえで、第2章において中東における安全保障の特徴を概観し、トルコのシリア内戦への対応について考察する。

1. セキュリティ・ガバナンスの理論的前提

(1) 国際関係論におけるガバナンス概念出現の背景

ガバナンスという用語が国際関係論において注目されるようになったのは、国際政治の秩序変動とも形容される冷戦構造崩壊の後であった。冷戦構造の崩壊がもたらした秩序変動の特徴とは、4つに大別できよう。1つ目の特徴は、言うまでもなく唯一の超大国となったアメリカの影響力の高まりである。2つ目の特徴は、米ソ対立によって機能不全に陥ってきた国際連合における安全保障理事会の機能回復である。これは冷戦構造崩壊後に国連平和

維持活動が活発になったこと、1992年に当時の国連事務総長であったブトロス・ブトロス・ガリ（Boutros Boutros-Ghali）が提示した「平和への課題」に端的に示されている。3つ目の特徴は、地域機構の活性化である。地域機構の活性化は、欧州共同体（EC）が欧州連合（EU）になったり、全欧安全保障協力会議（CSCE）がOSCEになったりした既存の機構の機能拡大と、黒海経済協力機構（BSEC）やASEAN地域フォーラム（ARF）など新たな機構の立ち上げに区分できる。国連安全保障理事会の機能回復および機能拡大と地域機構の活性化は、主権国家の上位主体の役割の拡大であった。それに対して、4つ目の特徴は、バルカン半島での内戦に顕著のように、国家が自国の領土をコントロールできない事例が目立つようになったことである。言い換えれば、マックス・ウェーバー（Max Weber）の国家の定義に見られる「国家による暴力の独占」が成り立たない状況が発生するようになった。こうした事態に際し、超大国であるアメリカを中心とする他国は、内政不干渉の原則よりも秩序の安定化を優先し、「人道的介入」を実行に移した。

ガバナンスはこうした国際政治における国連の役割の復権、主権国家の機能の相対的低下という状況の中で、新たな国際秩序を捉えることのできる概念として国際関係論において用いられるようになった。山本吉宣は、ガバナンスを「主体としては、国家だけでなく、NGO、多国籍企業など、さまざまな方法を考え、さらに、問題も多くのものに広がるものを考える」と定義している³⁾。そして、ガバナンスの要素として、①目的、②主体（非国家主体も含む）、③方法（公式・非公式の制度や規範）、④行動規範（協力的な行為を可能とするもの）をあげている⁴⁾。猪口孝は、ガバナンスの特徴として、①複数の主体の存在、②複数の主体の行動を規律または錯乱する動き、③ガバナンスのそれ自体の性格、つまり公共善、公共悪といったガバナンスの目指す方向性をあげている⁵⁾。また、信夫隆司は、ガバナンスは「効果があって初めて存在意義があるもの」と指摘し、共通の目標に関与するアクターが意識的もしくは無意識に協力する間主観的なものであると述べている⁶⁾。

1990年代以降、国際関係論においてガバナンスを扱う論文が急増するが、その中でも先駆的な作品は、ジェームズ・ローズノー (James Rosenau) の「世界政治におけるガバナンス・秩序・変化」⁷⁾ という論文である。ローズノーは、冷戦構造の崩壊を契機に、主権国家中心のシステムから人間中心のシステムへと変化する必要性、そこでは主権国家だけではなく、国際機構、NGOなどの非国家アクターが統治に重要な役割を果たすことを主張した。これは1994年に国連開発計画 (UNDP) の『人間開発報告書』で提示された「人間の安全保障」の概念ともシンクロするものであった。次節では国際関係論におけるガバナンスをもう少し細かく類型化してみたい。

(2) 国際関係論におけるガバナンス概念の分類

国際関係論において、ガバナンスはその規模、対象、質に基づいて分類されることが多い。まず、ガバナンスの規模について考えてみると、90年代に議論された国際関係論におけるガバナンスの多くは、国連を中心としたグローバル・ガバナンスであった⁸⁾。しかし、2000年代に入ると、リージョナル・ガバナンスの議論が多く見られるようになってくる⁹⁾。グローバル・ガバナンスに関しては、環境問題や貧困問題などの「国際公共財」を対象とする場合が多いのに対し、リージョナル・ガバナンスは、安全保障に関連する議題を対象とする場合が多い。これは、グローバル・ガバナンスでは地域レベルの事件に細やかに対応できないこと、さらにグローバル・ガバナンスでは超大国であるアメリカの介入がほぼ必然となるが、一部の国々はアメリカの介入と距離を置きたいと考えていることがあげられる。最も典型的なリージョナル・ガバナンスは、ロシアと中国が中心となって設立した上海ファイブ (その後、上海協力機構となる)¹⁰⁾ である。上海ファイブおよび上海協力機構は、安全保障に重きを置き、特に「対テロ、対組織犯罪、対反政府勢力」への対応を各国の共通の利害としている¹¹⁾。信夫は、ガバナンスの質に焦点を当て、国際関係論におけるガバナンスを制度的ガバナンス論、機能的ガバ

ナンス論、規範的ガバナンス論という3つに分類している。この分類に則すと、まずガバナンスにおいて必要なことは一定の機能を果たすこと（何らかの効果をあげること）である。そのうえでそうしたガバナンスを制度化し、さらに規範的なものへと昇華させていくことが次の段階となるだろう（図1参照）。特に安全保障を対象とするガバナンス、つまりセキュリティ・ガバナンスはまず、戦争の停止および戦争の除去という、いわゆる「消極的平和」の確保が必要不可欠である。

機能→制度化→規範

図1：ガバナンスの段階（理念型）

(3) セキュリティ・ガバナンス

そもそもセキュリティ・ガバナンスとは何だろうか。前節で見たように、国際関係論におけるガバナンスには多様な様式がある。セキュリティ・ガバナンスは、グローバルな規模よりも、各地域の脅威の源泉が異なるため、地域規模で展開されることが多い。そのため、セキュリティ・ガバナンスは地域機構が主体となる¹²⁾。しかし、地域機構だけではなく、地域機構より下位のアクターである主権国家、NGO、経済団体、自警団などの役割も重要となる。

もう少し詳しくセキュリティ・ガバナンスの定義を見てみよう。セキュリティ・ガバナンスに関する研究の先駆けであるマーク・ウェーバー（Mark Webber）やエルケ・クラフマン（Elke Krahnemann）等は、地域として主にヨーロッパに焦点を当て、セキュリティ・ガバナンスの特徴を、①ヘテラーキー、②公的組織・民間組織の両方を含む、多数のアクターによる相互関係、③公式・非公式の制度化、④規範によって構造化され、公的な規則によって了承されている諸アクター間の関係、⑤集団的な目的、と指摘している¹³⁾。山根達郎は、より制度と制度化の過程を強調し、セキュリティ・ガバナンス

を「非国家主体を含む多様な主体間の相互作用による安全保障上の公式・非公式の諸制度であり、その制度化に向けた複数の権威が収斂するガバナンスの様態に着目した分析枠組み」と定義している¹⁴⁾。また、エマニュエル・アドラー (Emanuel Adler) 等は、セキュリティ・ガバナンスを「諸アクターを統合、管理、規制し、物理的な脅威・存在論的安全保障¹⁵⁾の脅威に対応する個別または集団的なアクターによって計画されたルールのシステム」¹⁶⁾と定義して、セキュリティ・ガバナンスを1つのシステムと見なしている。

ウェーバー等が指摘した特徴の1つであるヘテラーキーとは、アナーキーやハイアラーキーと同じく、秩序形態の1つであり、「自律的な協力形態としてのネットワークに重点置く秩序形態」である¹⁷⁾。また、山根のセキュリティ・ガバナンスの定義に見られる「自律」とは、広辞苑を引くと、「自分で自分の行為を規制すること。外部からの制御から脱して、自身の立てた規範に従って行動すること」と定義されている。「自律」とは、要するに、各アクターが自身の規範、規律に従って行動することで、結果的に各アクターの目標が達成されるということである。もちろんヨーロッパや東南アジアなどにおいては各アクター間に主体的な協力関係が見られるが、その他の地域では必ずしも主体的な協力関係が成り立たない場合が多く、結果的な協力関係に重点が置かれる。

ウェーバー等、山根、アドラー等ともに、セキュリティ・ガバナンスの中でも制度化の段階に力点を置く。また、アドラー等は、セキュリティ・ガバナンスが対応する脅威にも注目している。脅威別のセキュリティ・ガバナンスに関しては、山本が示唆に富む議論を展開している¹⁸⁾。山本は、アクターを主権国家に限定したうえで、脅威を外部化(グループの外に敵を設定する)するか内部化(脅威の発生を防ぐ)するか、また、脅威の源泉が明確か不明確か、という2点を基軸に、競争的安全保障(外部化・明確)、危機対応型安全保障(外部化・不明確)、共通的安全保障(内部化・明確)、協調的安全保障(内部化・不明確)と類型化している¹⁹⁾。セキュリティ・ガバナンスは、

アクターを主権国家に限定しないが、基本的に脅威を内部化し、さらにその脅威は不明確とされる。よって、山本の分類においては協調的安全保障、具体的には信頼醸成措置や安全保障対話、予防外交が、それに当たる。ただし、セキュリティ・ガバナンスは、ヨーロッパや東南アジアを除く地域、例えば中東やアフリカでは、上記したように主体的な協力関係よりも結果的な協力関係に重点が置かれる傾向にある。その意味では、カール・ドイッチュ (Karl Deutsch) が指摘し、その後アドラーとマイケル・バーネット (Michael Barnett) が再定義した不戦共同体としての「安全保障共同体」ともセキュリティ・ガバナンスは異なる²⁰⁾。なぜなら、安全保障共同体の核となっている議論は、共同体意識の醸成と平和的変革への意志であるが、翻って中東やアフリカにおけるセキュリティ・ガバナンスはこうした意識の共有よりも結果として安全が担保されることを重要視するためである²¹⁾。

(4) 結果的な協力を促す複合的脅威

結果的な協力を促す大きな要因は、各アクターの恐怖もしくは脅威認識である。利害を異にする諸アクターも、共通の脅威認識を持つことである種のセキュリティ・ガバナンスが成立する。このように考えると、スティーヴン・ウォルト (Stephen Walt) が指摘した「脅威の均衡 (balance of threat)」がセキュリティ・ガバナンスの原初形態という理解も成り立つだろう。ウォルトは脅威の均衡を「脅威となっている国家からの攻撃を抑止するため、また脅威となっている国家を倒すため、そうした国家へ対抗するために団結する行動」と定義している²²⁾。ウォルトは国家のみを脅威の対象としているが、前述したようにセキュリティ・ガバナンスは脅威を国家に限定していない。

各アクターの脅威認識についてももう少し詳しく検討してみたい。バリー・ブザン (Barry Buzan) は『人間・国家・恐れ』(1983年/1991年)において、国家にとっての脅威を軍事的脅威・政治的脅威・社会的脅威・経済的脅威・生態学的脅威という5つの部門に分類している²³⁾。軍事的脅威とは、伝

統的なハードパワーに基づく脅威である。政治的脅威とは、諸国家の組織的な安定性を損なわせるために分離主義者を扇動したり、政治機構を混乱させたりする脅威である。社会的脅威とは、一般市民が被る社会レベルでの脅威であり、物理的なもの、心理的なもの、文化的なものまでさまざまな形態が考えられる。経済的脅威は、諸国家の経済や市場に悪影響を及ぼす脅威である。生態学的脅威は、国家に物理的な損害をもたらし、国家のアイディアや国家機構を機能不全にする脅威であり、具体的には災害などが該当する。ブザンは5つの脅威は、相互依存関係にあり、密接に関連するものとみなしている。ブザンはこうした「複合的な脅威」に対応するために複合的安全保障の必要性を強調した。ただし、軍事的脅威、政治的脅威、経済的脅威、生態学的脅威が脅威の質について論じているのに対し、社会的脅威は脅威を受ける主体に焦点を当てており、レベルが異なる。セキュリティ・ガバナンスの視点から考えると、脅威を受ける主体は国家（政府）、社会における人々、近隣諸国の政府と人々、さらに場合によっては国際社会が考えられる。

次章では、これまでの整理を踏まえ、中東におけるセキュリティ・ガバナンスの特徴とトルコに関するセキュリティ・ガバナンスについて考察していきたい。

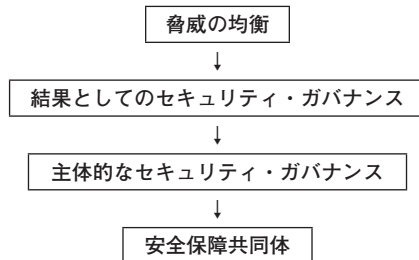


図2：セキュリティ・ガバナンスの発展に関する理念型

2. トルコにおけるセキュリティ・ガバナンス

(1) 中東地域の安全保障の特徴

本項では、中東地域の安全保障がどのような特徴を持っているか、概観していきたい。「はじめに」でも述べたように、冷戦後の時代において、中東は常に国際政治の脅威の源泉と見なされてきた。中東地域の安全保障を考えると、いくつかの特徴が浮かび上がる。まず、地域レベルで包括的な安全保障機構がないことが大きな特徴である²⁴⁾。アラブ諸国の機構であるアラブ連盟、湾岸諸国の機構である湾岸協力会議（GCC）、イスラームという宗教に基づくイスラーム諸国会議機構（OIC）は存在するものの²⁵⁾、中東という地域を基盤とした機構はこれまで設立されてこなかった。中東には、イスラエルとパレスチナの中東和平問題の存在、核開発を巡るイスラエルとイランの対立、サウジアラビアとイランの対立関係に象徴されるスンナ派とシーア派の宗派対立など複雑な政治的断層が存在するため、地域全体をカバーする機構の立ち上げが難しい状況にある。立山は、中東で地域統合が阻害される要因として、①統合の動きが既存の国家枠組みを揺るがす現状変更の可能性を孕んでいた点、②複雑な政治的断層が存在する点、③域外との関係、特に多くの国がアメリカとハブ・スポーク型の二国間関係を結んでいた点、④特に湾岸地域の諸国家は、石油に依存したモノカルチャー経済であり、中東域内よりも域外諸国との関係が重視された点、を挙げている²⁶⁾。2つ目の特徴としては、非国家主体が安全保障分野で存在感を高めている点である。レバノンのヒズブッラー、パレスチナのハマースなどは政治機構と軍事機構が融合した組織であり、レバノンとパレスチナの政治的安定／不安定を大きく左右するアクターである。また、クルディスタン労働者党（PKK）はトルコからの分離独立を目指して武力闘争を展開してきた。しかし、1999年に逮捕され、現在服役中のアブドゥッラー・オジャラン（Abdullah Öcalan）党首の意向で政治的な解決にも活路を見出している。さらに2014年以降、シリアと

イラクの一部の領土を支配している「イスラーム国」も非国家アクターである²⁷⁾。これは裏を返せば、中東の主権国家が脆弱であることの証左でもある。中東では王政、共和政いずれの政体をとる場合でもその多くが暴力装置を用いた権威主義国家として機能してきた。しかし、イラク戦争後のイラクと「アラブの春」後のシリアで顕著のように、権威主義国家は一度崩壊すると権力を巡る争いに宗派主義やナショナリズムが用いられ、内戦もしくは国内が分断される状況が出現する。3つ目の特徴は、2つ目の特徴と矛盾するが、権威主義国家は脆弱性を孕んでいるとしても、地域全体を包摂する機構がない現状では、主権国家が安全保障を担保する主要なアクターである。4つ目の特徴として、非国家主体が存在感を高め、主権国家が脆弱なため、さらに中東地域を分ける国境線が第一次世界大戦後に作為的に造られたものであるため、各国の行動様式は基本的に「現状維持」である。5つ目の特徴として、カール・ブラウン（Carl Brown）が「東方問題システム」²⁸⁾と名付けたように、中東地域の政治には常に西洋諸国が影響を与えてきた。特に冷戦以降の時期は、アメリカの浸透が顕著となった。6つ目の特徴として、中村覚が指摘しているように、中東各国政府は安全保障に関して極めて「現実的」な側面があり、緊張の中に「奇妙な」安定を保つことに注力してきた²⁹⁾。民主化や和解よりもとりあえず均衡を保つことを目指す姿勢は欧米型のセキュリティ・ガバナンスや安全保障共同体とは相容れず、一方で結果を重視するセキュリティ・ガバナンスとは整合性を持つ。

次節以降では、伝統的に中東地域の「周辺」³⁰⁾に位置づけられてきたものの、2002年にイスラームに親和的な政党である公正発展党が単独与党の座を獲得して以降、中東地域への関与を強めてきたトルコを事例として取り上げ考察していきたい。トルコの政策決定者は第一次世界大戦後に国家解体の危機を経験したため、また、国内でPKKが分離独立を主張してきたため、国家枠組みや国境に関しては現状維持を志向する傾向が強い。また、トルコは北大西洋条約機構（NATO）の加盟国であり、安全保障に関して、西洋の影

響を最も受けている中東の国家である。地政学的に多様な隣国に囲まれているトルコ的外交は極めて現実的である。

(2) トルコの地域秩序安定化外交

公正発展党、特に元首相で、現大統領のレジェップ・タイイップ・エルドアン (Recep Tayyip Erdoğan) は、トルコの伝統的な外交方針である西洋重視を進める一方で、中東地域への関与も強めた³¹⁾。エルドアンのイニシアティブの下、公正発展党の外交を取り仕切ったのが元外相で2015年9月現在首相を務めるアフメット・ダーヴトオール (Ahmet Davutoğlu) である³²⁾。「アラブの春」以前のトルコ外交は、権威主義国家であっても現状維持に基づく地域の安定化に貢献するのであれば、その内政には干渉しない立場を採った。こうしたトルコの立場の象徴となったのが、シリアとの関係強化である³³⁾。2004年にはバッシュール・アサド (Bashar al-Assad) 大統領とエルドアン首相がそれぞれトルコとシリアを訪問し、同年12月には両国間で自由貿易協定 (FTA) が締結された。さらに2009年9月にはアサド大統領がトルコを訪問した際に、ハイレベル戦略協力委員会の設置と両国間でのヴィザ免除の実施が決定された。また、2004年から2008年にかけては、2000年以降、交渉が停滞しているシリアとイスラエルの関係改善に関してもトルコは間接交渉の仲介役を担った。

こうしたトルコの秩序安定化政策は2010年5月のガザ支援船団攻撃事件³⁴⁾、トルコとブラジルのイラン核開発の仲介³⁵⁾の頓挫から次第に綻びを見せ始め、「アラブの春」に端を発するシリアの内戦で破綻を迎えることになる。「アラブの春」に際して、トルコは当初変革を経験した諸国家の「モデル」と見なされ、一時的に地域での正当性を高めた。特にチュニジアのナフダ党やエジプトのムスリム同胞団の指導者たちは、公正発展党をイスラームと民主化の両立のモデルとした³⁶⁾。しかし、トルコは変革を経験した諸国家のモデルであることを強調することで、結果として権威主義国家との関係を許容し

ない形で地域秩序の安定化を標榜した。言い換えれば、「アラブの春」以降の公正発展党の外交は「現状打破」を前提とした地域安定化を模索する政策に転換した。この外交方針の転換は、必然的にシリアのアサド政権との関係の再考を促した。シリアでは2011年の3月15日から反政府デモが起り始め、4月からハタイ県を中心にトルコにシリア難民が流入し始めた。トルコ政府はダーヴトオール、ハカン・フィダン(Hakan Fidan) 国家情報局(MIT) 長がシリアを訪問し、アサド政権に翻意を促すも結局失敗に終わり、トルコ政府はアサド政権との関係を2011年11月30日に断絶した。一方で、トルコ政府はアサド政権打倒を目指すシリア国民評議会を支持した。

トルコは周辺国との関係が悪化して以降、地域秩序の不安定化は国際秩序の不安定化を招くとして、国際社会と連携して周辺地域、特にシリアの安定化を図ろうとするも、結果的に、約910キロメートルの国境を共有するシリアの混乱にトルコも巻き込まれることになる。ダーヴトオールの地域秩序の安定化を図る政策は、ソフトパワーを駆使して周辺地域と国際社会で正当性を高める手法であった。しかし、シリア内戦の影響がトルコの国益を直接的に脅かすようになると、トルコ政府はハードパワーも使用しながら、脅威を均衡、さらにそれを常態化させることを試みるようになる。

(3) シリア内戦がトルコに与える複合的脅威

シリア内戦がトルコに与える脅威認識とはどのようなものだろうか³⁷⁾。ここでは、前述したブザンの複合的脅威認識に沿って検討していきたい。ただし、生物学的脅威に関しては、軍事的脅威の中で触れるに留める。

第1に、軍事的脅威であるが、2011年から2013年にかけて、トルコにとって主要な軍事的脅威はアサド政権であった。2011年11月の関係断絶以降、トルコはシリアの反体制派への援助を強め、間接的にアサド政権と対立してきた。しかし、2012年6月22日にトルコ軍機がシリア軍に撃墜され、同年10月3日にシリア軍の砲撃により、シャンルウルファ県アクチャカレでトル

コ住民5名が死亡したことで、その脅威がより直接的となった。2013年4月以降、アサド政権が反体制派に対して化学兵器を使用した疑いが強まると、トルコのアサド政権に対する軍事的脅威はさらに高まった。アサド政権の化学兵器は、トルコに生態学的な脅威をも与える可能性があった。トルコに対するアサド政権の脅威は、2015年9月現在も継続しているが、2013年9月14日にアメリカとロシアがシリアの化学兵器廃棄の枠組みに同意したことで、アサド政権による軍事的脅威は一時よりも低下した。

2014年以降、トルコの脅威として急速に顕在化したのが「イスラーム国」である。トルコの「イスラーム国」に対する脅威認識が高まった事件が、トルコ領事館人質事件である。これは、2014年6月10日、イラクのモースルにあるトルコ領事館が「イスラーム国」の戦闘員に襲撃され、オズトゥルク・ユルマズ (Öztürk Yılmaz) 領事以下、領事館員49人(トルコ人46人、イラク人3人)が人質となった事件である。この事件は、同年9月20日に、MITを中心とした救出活動の結果、人質49人全員が無事救出された³⁸⁾。

2015年7月20日に、コバニ(アイン・アラブ)と隣接するトルコ南東部のシャンルウルフア県スルチで起きた「イスラーム国」の信奉者によるテロで32名が死亡した事件を契機に、トルコは反「イスラーム国」の姿勢を明確にする。トルコは、インジルリック空軍基地のアメリカの使用を許可し、有志連合の対「イスラーム国」作戦に参加する決断を下した。そして、同年8月28日に初めて有志連合の「イスラーム国」空爆作戦に参加した。

次に、政治的脅威について検討する。トルコにとって、シリア内戦で政治的な脅威となっているのは、シリア北部におけるクルド民主統一党(PYD)の勢力拡大である。なぜなら、PYD、そしてその軍事部門であるクルド人民防衛隊(YPG)は、トルコで分離独立運動を展開してきたPKKの関連組織だからである。トルコは2014年9月から翌年1月にかけて起きた、「イスラーム国」とPYDを中心としたクルド勢力のコバニ争奪戦を静観した。アメリカをはじめ、有志連合の諸国家がクルド勢力を支援する中で、トルコは最小限

の協力を行ったにすぎなかった。これはトルコ政府がPYD/YPGに提供された武器がPKKやアサド政権に渡る可能性を危惧していたためである³⁹⁾。数少ない協力として、トルコ政府はアメリカとの間で、少なくとも2000人のシリア反体制派の兵士をアンカラに近いクルシェヒルの軍事訓練センターでトルコ軍とアメリカ軍によって訓練することに合意した⁴⁰⁾。しかし、この際もYPGの兵士への訓練についてはトルコ側が拒否している。トルコは、2015年7月20日に「イスラーム国」との対決姿勢を明確にする中で、「ISILフリーゾーン」と呼ばれる安全地帯をシリアのアレッポからジャラブルスにかけての90キロメートルの地域に建設することを求めている⁴¹⁾。この「ISILフリーゾーン」建設の目的として、トルコ政府は「イスラーム国」対策、アサド政権対策、そして難民の帰還先の確保という3点を挙げている。しかしながら、これらに加えて、PYDとYPGの勢力範囲の拡大を防ぐ目的も「ISILフリーゾーン」にはあると見られている⁴²⁾。

シリア内戦、それに伴うトルコへ流入する難民の急増は、トルコの経済的脅威となっている。シリア内戦によって、トルコは大別して3つの経済的被害を被っている。それは、隣接地域における経済活動の停止、シリアとの貿易の停滞、難民への対応や国境防衛のための支出の拡大である。トルコとシリアにレバノン、ヨルダンを含む4カ国は2010年12月3日に「レバント・カルテット」と呼ばれる経済協力の枠組みを立ち上げた。レバント・カルテットは、4カ国間で自由商業地域、ヴィザなしでの渡航を許可、共同評議会の設立、商業・関税・農業・保健・エネルギー各分野での協力を深化させ、2015年までに4カ国の経済規模を1兆5000億ドルまで高めることを目指した⁴³⁾。しかし、シリア内戦によって主導国であったトルコとシリアが対立し、レバント・カルテットは機能不全に陥った。また、トルコ統計局の調べによると、トルコとシリアの貿易額は2004年から増加し、2010年の時点ではトルコからシリアへの輸出が約18億ドル、輸入が4億5000万ドルを超えていた。しかし、シリア内戦以降、貿易額は急激に減じ、2012年の時点では輸出

が約5億ドル、輸入が約1億1500万ドルとなった。2013年以降、トルコのシリアに対する輸出は再び増加しているが、シリアからの輸入は停滞している。加えて、トルコには2011年4月からシリア難民が流入し始め、2015年9月現在、登録されているだけでも約193万人の難民が滞在している⁴⁴⁾。トルコ政府によると、トルコは2015年9月までに難民対策で約76億ドルの支出を余儀なくされている⁴⁵⁾。

シリア内戦で社会的脅威となっているのが、難民と、「イスラーム国」やPKKとの戦闘への巻き込まれである。難民に関しては、上述したように193万人がトルコに流入しており、難民キャンプに26万人前後、キャンプ外に167万人の難民が住んでいる⁴⁶⁾。難民が増えることが一概に脅威認識を高めるわけではないが、例えばシリアに隣接するキリス県では、元々住んでいたトルコ人よりも多い数の難民が暮らしている。宗派、民族が異なる難民が多数流入することで人口統計が大きく変化すると、脅威認識を刺激することにつながる。また、シリア国境付近でアサド政権からの砲撃、「イスラーム国」による自爆テロで犠牲となったのは市民である。そのため、国境付近では市民の「イスラーム国」に対する脅威認識は極めて高い。その一方で、2014年9月のトルコ全土を対象とした世論調査においては、市民の「イスラーム国」に対する脅威認識は59.3%に留まっている⁴⁷⁾。

(4) シリア内戦に対するトルコのセキュリティ・ガバナンス

トルコは「シリア内戦」で脅威認識が高まるにつれ、安全を保障する、より正確には脅威に対して均衡、脅威を抑止するための措置を講じてきた。アサド政権の脅威が直接的になると、まず、トルコは自身が加盟するNATOに対して働きかけを行った。2012年のトルコ軍機撃墜、そしてアクチャカレで5名が死亡する事件が勃発した際に、トルコは速やかにNATO緊急理事会を開催させた。そして、同年12月4日にNATOは対空防衛のためにパトリオット・ミサイルをシリアに近いトルコのガジアンテプ県、アダナ県、カフラマ

ンマラシユ県に配備することを決定、2013年2月15日にミサイルの配備が完了した⁴⁸⁾。

NATOによるシリアの軍事脅威の抑制に次いで、自国の安全を保障するためにトルコはアメリカとの関係を強化する。2013年5月16日にエルドアン首相とオバマ大統領の首脳会談が行われ、両国はアサド政権の退陣は必要不可欠であることを確認した⁴⁹⁾。そして、両国は同年8月と9月にアサド政権への空爆に傾くが、ロシアの介入によりトルコは梯子をはずされることになる。とはいえ、アメリカとロシアがアサド政権の化学兵器撤廃で合意したため、トルコにとってのアサド政権の化学兵器の脅威は消滅した。トルコとアメリカの信頼関係は一時的に低下したものの、両国関係は、2015年7月にトルコが「イスラーム国」との対決姿勢を強めたことで、再び高まっている。

また、国内事情を鑑みれば奇妙な状況であるが、トルコにとって、PYD/YPGの存在は「イスラーム国」の勢力拡大を食い止めるための必要悪である⁵⁰⁾。トルコはコバニ争奪戦を静観したことから、究極的には両者の壊滅を狙っていると思われるが、PYD/YPGと「イスラーム国」が拮抗を保っている状態は、トルコにとって、シリア内戦が自国に拡大することを防ぐのに都合が良い。

難民対策に関しては、トルコ首相府傘下のトルコ災害・緊急時対応庁(AFAD)、トルコ赤新月社、国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)、世界食糧計画 (WFP)、そして人権と自由に対する人道援助基金 (IHH)、キムセ・ヨク・ム、難民と移民の連帯のための協会 (ASAM) などのNGOが部分的に協力する形で展開されている⁵¹⁾。AFADと国連機関はキャンプの運営を中心に活動を展開している。しかし、上述したように、キャンプに住む難民に比べ、キャンプの外に住む難民が圧倒的に多い。そのため、小規模ではあるが、きめ細かい援助を展開するNGOの活動が必要不可欠な状況となっている。

このように、トルコのシリア内戦への対応には、主権国家、国際機構、地域機構 (NATO)、非国家主体である「イスラーム国」、PYD/YPG、NGOとい

う多様なアクターが関係する形で、安全保障を担保している。ただし、各アクターは必ずしも制度や規範に基づいて安全を保障しているわけではない。トルコの安全保障において、当然ながら中心的なアクターとなるトルコ政府の複合的な脅威認識に基づき、また、脅威認識を共有する形で NATO やアメリカが介入している。そして、難民対策のようにトルコと国際社会の両方にとって問題となる出来事は、トルコ政府、国連機関、NGO が協力する形で対応に当たっている。PYD/YPG の活動は、長期的にはトルコの国益に反する。しかし、短期的に見ると、トルコにとって脅威認識が高まっている「イスラム国」の活動を抑制する効果（機能）がある。このように、トルコのシリア内戦に対するセキュリティ・ガバナンスは、脅威認識に根差し、「消極的な平和」を確保するための各アクターの行動が結果的に紛争の抑制につながっている状態を指している。

おわりに

本稿は、「消極的平和」に基づくセキュリティ・ガバナンスの可能性について、中東、特にトルコのシリア内戦への対応を事例として取り上げ、検討してきた。

国際関係論においてガバナンスという用語が使用されるようになり、セキュリティ・ガバナンスの概念が登場した冷戦後の時期に念頭に置かれたのは、人間の安全保障に代表されるような「積極的平和」の模索であった。特に多様なアクターの関与、制度化、もしくは規範とみなす点に焦点が当てられた。しかし、2010年代に入り、中東、アフリカでは主権国家、非国家主体を巻き込んだ内戦が目立つようになり、「積極的平和」よりもその前提となる「消極的平和」の確保が急務となった。よって、本稿ではこれまでのセキュリティ・ガバナンスの議論を俯瞰したうえで、主体的な協力関係は希薄だが、結果としての協力関係に重きを置き、その源泉を脅威認識に求める低

度のセキュリティ・ガバナンスに焦点を当てた。これは、脅威の均衡に近いレベルのセキュリティ・ガバナンスであった。

トルコのシリア内戦への対応は、まさにこの低度のセキュリティ・ガバナンスであった。トルコにとって、アサド政権の軍事活動、「イスラーム国」の拡大を1国で防ぐことは困難であった。そのため、同盟国で大国のアメリカ、トルコが加盟している NATO、さらに非政府組織であり、トルコと対立関係にある PYD/YPG、難民の保護に当たる複数のアクターを巻き込んで、結果としての安定と協力をトルコは達成した。

ただし、いうまでもなく、この結果としての安定は脆弱で、移ろいやすいものである。不安定さが増している中東やアフリカの1部の地域において、こうした機能を重視した低度のセキュリティ・ガバナンスが、今後、制度化、規範を目指す高度のセキュリティ・ガバナンスに発展する可能性は低い。とはいえ、制度化、その先の規範としてよりも、脅威を限定もしくは抑制するという機能は、こうした地域で最も必要不可欠なものと言えるだろう。

注

- 1) 「イスラーム国」にはダーイシュ、IS、ISIL などさまざまな呼称がある。本稿ではひとまず「イスラーム国」という呼称に統一する。「イスラーム国」の呼称に関しては、中東調査会イスラーム過激派モニター班『「イスラーム国」の生態がわかる45のキーワード』明石書店、2015年、50～52頁。
- 2) 「イスラーム国」の組織的変遷に関しては、例えば、保坂修司『「イスラーム国」とアルカイダー液状化するサイクス・ピコ体制とカリフ国家の幻影―吉岡明子・山尾大編『「イスラーム国」の脅威とイラク』岩波書店、2014年、203～245頁。
- 3) 山本吉宣『安全保障：グローバル・ガバナンスの境界領域』渡辺昭夫・土山實男編『グローバル・ガバナンス：政府なき秩序の模索』東京大学出版会、2001年、222頁。
- 4) 山本吉宣『国際レジームとガバナンス』有斐閣、2008年、169頁。
- 5) 猪口孝『現代政治学叢書2：ガバナンス』東京大学出版会、2012年、2頁。
- 6) 信夫隆司『ガバナンスと国際政治理論』『総合政策』第1巻第3号、1999年、321頁。
- 7) James Rosenau, "Governance, order, and change in world politics" in James Rosenau and Ernst-Otto Czempiel (eds.), *Governance without government: Order and change in*

- world politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, pp. 1-29.
- 8) 例えば、グローバル・ガバナンス委員会（京都フォーラム監訳）『地球リーダーシップ—新しい世界秩序をめざして—』NHK 出版、1995 年。
 - 9) 例えば、Barry Buzan and Ole Wæver, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
 - 10) 上海ファイブおよび上海協力機構に関しては、例えば、島村智子「上海協力機構（SCO）創設の経緯と課題」『レファレンス』第 56 巻第 12 号、45～58 頁；湯浅剛「上海協力機構（SCO）—地域安全保障に向けた可能性と限界—」広瀬佳一・宮坂直史編『対テロ国際協力の構図—多国間連携の成果と課題—』ミネルヴァ書房、2010 年、133～152 頁。
 - 11) 藤巻裕之「中央アジア諸国をめぐるリージョナル・セキュリティ・ガバナンス」『ロシア・ユーラシアの経済と社会』No. 993、2015 年、8 頁。
 - 12) 例えば、藤巻、同上論文；山根達郎、「『国家の失敗』をめぐる『セキュリティ・ガバナンス』の構築—西アフリカ地域における非国家主体による紛争予防の事例から—」『HIPEC 研究報告シリーズ』No. 8、2012 年。
 - 13) Mark Webber, Stuart Croft, Jolyon Howorth, Terry Terrif, and Elke Krahnmann, “The Governance of European Security”, *Review of International Studies*, Vol. 30, 2004, p. 8.
 - 14) 山根、前掲論文、4 頁。
 - 15) 存在論的安全保障とは、土佐弘之によると「自律的で持続的なアイデンティティが主観的に得られるような状態」とされる。土佐弘之「ポスト世俗主義時代における原理主義的アイデンティティ・ポリティクス」『現代思想』2015 年 3 月臨時増刊号、198～199 頁。
 - 16) Emanuel Adler and Patricia Greve, “When security community meets balance of power: overlapping regional mechanisms of security governance”, *Review of International Studies*, Vol. 35, 2009, p. 64.
 - 17) ヘテラーキーに関しては、三浦聡「ヘテラーキカル・ソサエティー世界政治におけるネットワークと権威—」『国際政治』第 132 号、2003 年、58～76 頁を参照。
 - 18) 山本吉宣、前掲書、273～291 頁。
 - 19) 山本吉宣「新興国の台頭と安全保障ガバナンス」平成 23 年度国際問題調査研究・提言事業『新興国の台頭とグローバル・ガバナンスの将来』、国際問題研究所、2012 年、56～60 頁。
 - 20) Karl Deutsch et al, *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, New York: Greenwood Press, 1957; Emanuel Adler and Michael Barnett (ed.), *Security Communities*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

- 21) Liisa Laakso, "Beyond the Notion of Security Community: What Role for the African Regional Organizations in Peace and Security?", *United Nations University Research Paper*, No. 2005/52, p. 4. アフリカにおいては、アフリカ連合 (Africa Union) という包括的な地域機構が存在し、例えば、西アフリカ諸国経済共同体 (Economic Community of West African States) などが安全保障に焦点を当てた活動も展開しているため、中東よりも制度化は進んでいる。
- 22) Stephen Walt, "Testing theories of alliance formation: the case of South West Asia", *International Organization*, Vol. 42, No.2, 1988, p. 278. 「脅威の均衡」と似た概念で「恐怖の均衡 (balance of terror もしくは balance of fear)」という概念がある。この概念は元々、冷戦期の米ソの一步間違えば大規模核戦争に陥りかねない核開発競争を指すものである。末近は「恐怖の均衡」のロジックからイスラエルとシリアの関係を説明している。末近浩太『「恐怖の均衡」がもたらす安定と不安定—国際政治とレバノン・イスラエル紛争—』吉川元・中村覚編『中東の予防外交』信山社、2012年、215～239頁。
- 23) Barry Buzan, *People, States and Fear—An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era—(Second Edition)*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991, pp. 116-134.
- 24) 中東地域の地域機構に関しては、立山良司「中東における地域主義の試みとその限界」村井友秀・真山全編『現代の国際安全保障』明石書店、2007年、163～177頁；末近浩太「中東におけるリージョナリズム」篠田武司・西口清勝・松下冽編『グローバル化とリージョナリズム：「グローバル化の現代—現状と課題」第二巻』御茶の水書房、2009年、299～325頁を参照。
- 25) アラブ連盟と OIC はテロ対策を含め、安全保障問題に積極的に取り組んでいる。アラブ連盟と OIC に関しては、江崎智絵「アラブ連盟・イスラーム諸国会議機構」広瀬佳一・宮坂直史編、前掲書、97～114頁。また、GCC の設立は安全保障問題に起因している。GCC の設立に関しては、細井長「湾岸協力会議 (GCC) の形成と発展」『立命館経営学』第40巻第3号、2001年、137～158頁を参照。
- 26) 立山、前掲論文、172～175頁。
- 27) 「イスラーム国」は主権国家として扱うべきかどうかという点に関してはさまざまな意見がある。主権国家の要件としては、①領土、②人民、③主権性、④他国からの承認という4点が指摘できる。この要件に照らし合わせると、「イスラーム国」は他国からの承認を得ることが難しい。このような理由から、本稿では「イスラーム国」を非国家主体として扱う。
- 28) Carl Brown, *International Politics and the Middle East: Old Rules, Dangerous Game*, London: I.B.Tauris&CL, 1984, pp.4-7.
- 29) 中村覚「序章」吉川元・中村覚編、前掲書11頁。

- 30) トルコとイランは、その国家面積、人口、GDP の指標からは中東において大国であるにもかかわらず、中東域内政治を説明する際、地政学的観点とアイデンティティの観点から、あくまでアラブ諸国の周辺と位置づけられてきた。例えば、ヒンネブッシュは両国を「非アラブ周辺国」、イスマールとペリーは「(中東の) 外縁」と表現している。Tareq Ismael and Glenn Perry, “Toward a framework for analysis” in Tareq Ismael and Glenn Perry (eds.), *The International Relations of the Contemporary Middle East: Subordination and beyond*, London: Routledge, 2013, p.3; Raymond Hinnebusch, *The International Politics of the Middle East*, Manchester: Manchester University Press, 2003, pp. 71-72.
- 31) 公正発展党の中東への関与は、伝統的な西洋重視の政策を否定するものではない。例えば、公正発展党は 2005 年 10 月に EU 加盟交渉を開始し、2015 年 9 月現在に至るまで、加盟交渉を継続している。ダーヴトオールは、「トルコは中東を含むアジアにどのように弓を引くかで、ヨーロッパやアメリカに対して放つ矢の長さが決定するのである。その逆も然りである」と述べ、西洋と中東への関与は両立されるべきと主張している。Ahmet Davutoğlu, *Stratejik Derinlik*, Istanbul: Küre yayınları, 2001, p.562.
- 32) ダーヴトオールが主導した外交の理念と実践に関しては、今井宏平『中東秩序をめぐる現代トルコ外交—平和と安定の模索—』ミネルヴァ書房、2015 年を参照。
- 33) 2000 年代のトルコとシリアの良好な関係に関しては、例えば、Özlem Tür, “The Political Economy of Turkish-Syrian Relations in the 2000s- The Rise and Fall of Trade, Investment and Integration” in Raymond Hinnebusch and Özlem Tür (eds.) *Turkey-Syria Relations: Between Enmity and Amity*, Farnham :Ashgate, 2013, pp. 159-175; Meliha Benli Altunışık, “Explaining the Transformation of Turkish-Syrian Relations: A Regionalist Approach” in *ibid*, pp. 177-191; 今井宏平「『ダーヴトオール・ドクトリン』の理論と実践」拓殖大学海外事情研究所『海外事情』第 60 巻 9 号、2012 年、16～31 頁；今井宏平「中東地域におけるトルコの仲介政策—シリア・イスラエルの間接協議とイランの核開発問題を事例として—」『中央大学社会科学研究所年報』第 17 号、2013 年、171～190 頁。
- 34) ガザ支援船団攻撃事件とは、2010 年 5 月 31 日、救援物資をガザ地区に届けるためにガザ沖を航海していた、約 7000 人のトルコやヨーロッパ出身の活動家や政治家と、約 1 万トンの支援物資を乗せた 6 隻の支援船が、イスラエル軍から攻撃を受け、その中のマーヴィ・マルマラ号に乗船していた 8 人のトルコ人と 1 人のトルコ系アメリカ人の計 9 人が死亡、多くの乗組員が負傷した事件である。
- 35) トルコとブラジルのイラン核開発問題に関する仲介については、今井、2013 年、前掲論文を参照。
- 36) “Gannuşi, Tunus için ‘AKP modelini’ düşünüyor”, *CNN Türk* 31 Ocak, 2011; “Muslim Brotherhood debates Turkey model”, *Hürriyet Daily News*, 14 September, 2011.

- 37) 2013年5月時点でのシリア内戦がトルコに与えた脅威認識に関しては、今井宏平「接近するトルコとアメリカートルコのフロッキングとアメリカのオフショア・バランスング」拓殖大学海外事情研究所『海外事情』第61巻7・8月号、2013年、45～62頁を参照。
- 38) トルコ人人質事件救出の詳細は、例えば、今井宏平「シリア内戦と『イスラーム国』をめぐるトルコの対応」『中東動向分析』Vol. 13, No. 11、2015年3月27日、1～13頁。
- 39) Göntül Tol, "Washington-Ankara tensions will shape Obama's legacy in Turkey", *Middle East Institute Website*, 5 December, 2014.
- 40) "2,000 Syrian rebels to be trained in Turkey", *Hürriyet Daily News*, 15 November, 2014.
- 41) "Turkey, US to create 'ISIL-free zone' inside Syria", *Hürriyet Daily News*, 25 July, 2015. トルコ政府は2012年初めからシリアにおける安全保障地帯の設置を主張してきた。
- 42) "U.S., Turkey Agree to Keep Syrian Kurds Out of Proposed Border Zone", *Wall Street Journal*, 3 August, 2015.
- 43) 当時の4カ国の総GDPは7240億ドルであった。
- 44) "Syria Regional Refugee Response", UNHCR website (<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=224>), 2015年10月8日閲覧。
- 45) "Turkey spent \$7.6 billion hosting 2.2 million Syrian refugees", *Hürriyet Daily News*, 18 September, 2015.
- 46) Kemal Kirişçi and Elizabeth Ferris, "Not Likely to Go to Home: Syrian Refugees and the Challenges to Turkey and the International Community", *Brookings Turkey Project Policy Paper*, No. 7, September, 2015, p. 8.
- 47) Metropoll, "Türkiye'nin Nabızı Eylül 2014: Türkiye'nin İŞİD Algısı: İslam, Şiddet ve Hükümet Politikası", Eylül 2014.
- 48) パトリオット・ミサイルを保有するアメリカ、オランダ、ドイツがそれぞれ6基のパトリオット・ミサイルと400名の兵士を配備した。2015年1月にはオランダに代わってスペインがミサイル配備を行った。アメリカとドイツは2016年の初めにパトリオット・ミサイルを撤去すると発表している。トルコへのパトリオット・ミサイル配備に関しては、(http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_92140.htm)。
- 49) エルドアン首相とオバマ大統領の会談の全文は Joint Press Conference by President Obama and Prime Minister Erdogan of Turkey (<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/16/joint-press-conference-president-obama-and-prime-minister-erdogan-turkey>), 2015年10月9日閲覧。
- 50) PYD/YPGに関する詳細は、例えば、Harriet Allsopp, *The Kurds of Syria: Political Parties and Identity in the Middle East*, London: I. B. Tauris, 2014; Michael M. Gunter, *Out of Nowhere: The Kurds of Syria in Peace and War*, London: Hurst & Company,

2014.

- 51) トルコの難民政策に関しては、例えば、今井宏平「流入するシリア難民の現状とトルコの対応」日本・トルコ協会『アナトリアニュース』No. 137、2014年3月、66～72頁。

