

最悪の人道危機・イエメン（前編） ～アラブの春から空爆開始まで～

（独）日本貿易振興機構 アジア経済研究所 上席主任調査研究員 佐藤 寛



はじめに

日本で報道されることは少ないが、中東アラビア半島の南西端に位置するイエメン共和国では、サウジアラビアに率いられる「アラブ・イスラーム有志軍」の空爆による、人的・物理的被害が続いており、国内各地では様々な勢力間の戦闘状態も継続している。こうした中で、国連各機関が声をからすばかりに「世界最悪の人道危機」と警鐘を鳴らしている事態が既に6年以上続いている。

今月から2回にわたってイエメンの現状と今後の展望を整理するが、前編では現在のイエメン内戦状況に至る背景を整理しておきたい。

1. アラブの春の余波（2011年1月～3月）

2010年の年末にチュニジアの路上物売りの焼身自殺で始まった、長期政権に対する抗議デモはベンアリ大統領の国外逃亡という結末を迎え（2011年1月14日）、続いてエジプトでもデモのうねりが起こり、多くの人が予想しなかったムバラク大統領の失脚という事態に至った（2月11日）。これに力を得てサナアでは学生のデモが始まり、若者たちはエジプトからのツイッターでアドバイスを受けながら大規模な反政府運動を展開し始めた¹。

同年3月18日には、イエメンで治安部隊がデモ隊に発砲したことが伝えられ²、これに対して、特にヨーロッパ各国をはじめとする民主派支援の世論が高まり、アリー・アブドゥラー・サーレハ大統領に対する辞任圧力が国外からも寄せられるようになっていく。このような情勢を見て、国軍第一師団長のアリー・ムフセン・アブダッラー（サーレハの近縁者でもある）は、サーレハから離反して「民衆側につく」ことを表明し、これまでサーレハを支えてきたイエメン北部山岳地の部族連合もサーレハに対して距離を置き始めた。

1 映画「気乗りのしない革命家」（ショーン・マカリスト監督、2012年）はこの間の経緯を描写している。
2 2011年の世界報道写真大賞に選ばれた写真は、このサナアのデモで負傷した青年を抱きかかえる黒づくめの女性を撮ったものであった。

2. 平和的権力移譲へ（2011年3月～11月）

サーレハ政権のパトロンでもあるサウジをはじめとする GCC（湾岸協力会議）諸国は、混乱の長期化によって自国に「アラブの春」の民主化の動きが届くことを懸念し³、サーレハに対して早期退陣をするよう説得していた。6月3日に大統領官邸内のモスクで何者かによる爆発が発生、政府要人と共にサーレハは瀕死の重傷を負うという事件が発生する。

サーレハはすぐにサウジに緊急搬送されサウジ政府の手厚い治療を受けることになるのだが、反サーレハ勢力はこれを好機として、副大統領であるアブドルラッポ・マンスール・ハーディーに対し即座にサーレハから権力をはく奪するよう求めた。しかしながらハーディーはサーレハに対する忠誠を維持して一切の決断を先送りした。この結果、4ヵ月近くの治療を経て、サーレハは9月23日に帰国して健在を誇示することになる。

しかし、国際社会からの圧力は弱まることはなく、10月7日にはイエメン人の反政府勢力リーダーであるタワックル・カルマン女史がノーベル平和賞⁴に指名された。サウジをはじめとする GCC 諸国もさらなる説得を続けた結果、11月21日にサーレハは自らと一族の身の安全の保証、訴追免除その他の条件をつけて「ガルフ合意」に調印、GCC 代表の立会いの下に平和裡にハーディー副大統領に大統領職を委譲した。

3. 移行期間の開始（2011年11月～2014年2月）

GCC 諸国が後見人となった「ガルフ合意」では、移行期間は2年3ヵ月間とされ、調印と同時に第一段階（3ヵ月）が始まり、その間に野党を含んだ挙国一致内閣（バセンドワ首相）を成立させ、暫定大統領選挙の準備を整えることになった。こうして2012年2月21日に大統領選挙が行われ、ハーディーが無事に「暫定大統領」に就任した。

移行期間第二段階は2年間の予定で、①国民対話の準備（9ヵ月）、②国民対話開催（6ヵ月）、③新憲法起草（3ヵ月）、④新選挙法を制定し、新選挙人名簿の作成（3ヵ月）、⑤

筆者紹介

1981年東京大学文学部社会学科卒。アジア経済研究所でイエメン地域研究、開発援助研究に従事。1985-88年、1997-99年の二度にわたりサナア大学イエメン調査研究センター客員研究員。イエメンをフィールドとして「出稼ぎ送金の社会的影響」や「参加型開発プロジェクトの比較」などの研究を蓄積。イエメン以外のアジア・アフリカ諸国でも開発援助プロジェクトの実施、評価などに関連する研究を続けている。1991-92年国立民族学博物館外来研究員、2010-11年サセックス大学開発研究所（IDS）客員研究員。主な著書に『イエメン～もうひとつのアラビア』『イエメンものづくり』『援助研究入門』（いずれもアジア経済研究所）、『開発援助の社会学』（世界思想社）、『開発援助と人類学』『開発社会学を学ぶための60冊』（いずれも編著・明石書店）、等。日本イエメン友好協会専務理事。

3 同じ2月には GCC を構成する王政国家6カ国の一角であるバハレーンで首長家に対する反政府騒乱が発生し、サウジアラビアは軍を出动させて鎮圧をはかった。

4 同じ時にノーベル平和賞を受けたリベリアのサーリフ大統領、同じくリベリアの活動家リーマ・ボウイー氏も女性で、受賞者三名すべてが女性であった。これは明らかにヨーロッパ世界から中東・アフリカへの政治的メッセージであったと言える。

新憲法・新選挙法に基づく議会選挙・大統領選挙を実施、が想定されていた。GCCはこの移行プロセスを資金面で支援し、国連もイエメンの平和的な権限移譲を評価し、6月12日には安保理決議2051を採択し「イエメンの移行プロセスの実施を阻害する者」への制裁警告を発して、全面的な支持を表明、さらにイエメン担当の国連事務総長特使（ジャマル・ベノマール氏）を任命して関係者間の調整にあたらせた。国際社会も、イエメン暫定政府が2012年5月に発表した「2012-14移行期の安定・開発計画」を支持し、同年9月のイエメン・ドナー会合（リヤド）及びイエメン・フレンズ第4回閣僚会合（ニューヨーク）で、必要資金約112億ドル中、計79億ドルの支援をプレッジした⁵。なお2013年1月27日にはバンキムン国連事務総長自らがイエメンを訪問して移行プロセスへの期待を表明している。

さて「ガルフ合意」の特筆すべき内容の一つは、野党はおろか反政府勢力からもメンバーを募る「国民対話」を招集して新憲法案を作成するという仕組みにあり、代表選出方法も「民主的」であった。まず南北イエメンの代表比率だが、当時の人口約2,400万のうち旧南イエメンの人口は1/3以下と考えられるものの、サーレハ時代に南部が冷遇されていたことに配慮して、国民対話の代表者の数は南北同数とすることとされた。全565名のうち30%は女性、20%は40歳以下とすることが定められていた。また全体の2/3にあたる383枠は政党枠とし、議席配分に従って旧与党のGPC（総合人民会議）に112人、挙国一致内閣を組織する野党連合に138人が割り当てられたが、政権に参画していない反政府勢力にも配分があり、南部独立運動（ヒラク）に85人、ホーシー派の政治勢力アンサール・アッラーに35人が配分された。政党枠以外に準備委員会が選出する個人枠があり若者40、政党に所属しない女性40、市民団体40の計120名が選定された。そして最後に全体のバランスを取るための大統領枠（部族、マイノリティー、専門家など）が62人となっていた。（イエメンタイムズ #1660 2013/3/17）

代表者選びには様々な利害対立があるため、準備過程は予定よりも3ヵ月遅れたが、ベノマール国連特使の調停もあり2013年3月18日に「国民対話」の開始にこぎつけることが出来た。2011年11月の権力移譲から一年以上にわたって、武力衝突なしに過ごせたことは、当時すでに内戦が激化していたシリアと対比され、「武力に訴えない」対話型の民主化努力が世界的にも評価されていたことは間違いない。

4. 政府の掌握力の衰退

しかし、首都サナアで「民主化」のための話し合いが行われてはいたものの、イエメン

5 イエメンは2014年5月 WTO に加盟しているが、治安悪化により貿易どころではなくなっているため、今のところ WTO に加盟したメリットは見受けられない。

が「破綻国家」への坂道を少しずつ転がり始めていたのも事実である。33年にわたって軍事機構を個人的なネットワークで統率してきたサーレハの退陣によって、軍内部の統制は弱体化し、このすきに「アラビア半島のアルカーイダ（AQAP）」などのイスラーム過激派組織がイエメン内陸部（砂漠地帯）に軍事訓練拠点などを設置し始めていた。

そもそも、アラブの春以前のサーレハ時代からイエメン国内の治安は、ホーシー派、南部分離派、AQAPの三重苦に悩まされていたのであり、誰も大統領になりたくない中で貧乏くじを引いた形のハーディー暫定大統領は、サーレハ辞任後も軍内部に張り巡らされているサーレハの息がかかった幹部たちの存在、という悪条件の中でこの三重苦にも対処しなければならなかったのである。

特に北部サアダ州を中心に、イスラーム教ザイド派⁶の宗教改革運動を母体としたホーシー派は勢いづいていた。1962年以前の北部イエメンの「ムタワツキル王国」はザイド派のイマームが統治する国であったし、サナアより北部のイエメン山岳地域の住民のほとんどはザイド派に属する。北部の部族地域は、伝統的な権力である部族長が強い政治力を持っており、サーレハ政権はこうした部族長を懐柔することで権力基盤を固めてきた。しかしながら、若い世代は伝統的な部族長の影響力を嫌い、よりイスラームの精神に忠実な（と思われる）ホーシー派の影響力が広がる素地が出来上がっていたという観測もある⁷。

もともとザイド派地域の地元勢力であるホーシー家は、1980年代以降この地域へサウジアラビア政府の影響下にあるサラフィー主義者が進出し、宗教学校を建設するなどの動きに反発してきた⁸。ホーシー家はサラフィー主義者の侵入を許したサーレハ政権やハーシェド部族連合の部族長とも対立し、反米、反イスラエルの主張を唱えていた。この運動のリーダーであったフセイン・アルホーシーは2004年に政府との戦闘で死亡、これ以降2010年までの間にホーシー派はサーレハ政権と6回の軍事衝突を起こしている。サウジアラビアを敵視するホーシー派はサウジ主導の2011年のガルフ合意には反対したが、国民対話に参加することで事実上「合法化」され、国民の間に影響力を広げる根拠を得たのである。

一方、東部の内陸砂漠地域では非イエメン人主導のイスラーム過激派が増殖していた。アルカーイダの指導者オサマ・ビンラーデンが米軍により殺害されたのは2011年5月だが、それ以降もアメリカは「テロとの戦い」の一環として、イエメン内陸部に潜伏するAQAP、「イスラーム国」（シリアでの「建国」宣言は2014年6月）系勢力の撲滅作戦を

6 ザイド派はシーア派系であることから、サウジアラビアは「ホーシー派はイランの手先である」と主張している。しかしイランのシーア派は十二イマーム派であるのに対し、ザイド派は五イマーム派であり、ザイド派の教義はシーア派の中でも最もスンニ派に近いと言われる。サナアではザイド派とスンニ派（シャーフイー派）の住民が混在しているが、彼らは日常的に同じモスクで礼拝をする。

7 松本弘「イエメン内戦・その要因と展開」近藤洋平編『アラビア半島の歴史・文化・社会』東京大学中東地域研究センター 2021

8 松本弘「イエメンの部族とサラフィスト」『アジ研ワールド・トレンド』2016年6月号

展開していた。にもかかわらず、AQAPはサーレハ退陣後の「治安力の空白」を活用して勢力を伸ばし、中南部（アブヤン、ラダア、シャブワ州など）に展開し、2012年には港湾都市アデンの東隣りに位置するアブヤン州の支配権を握りかけた。政府軍は、州都ザンジバルを12年6月によりやく奪還したが、これと並行してアメリカはドローンによるAQAP拠点の攻撃を激化し、同年12月31日にアブヤンに潜んでいたAQAP指導者殺害に成功した。これに対して、AQAPはイエメン国内でアメリカ人を中心とする外国人を対象に報復を開始したため、一層国内治安が悪化した。

また2013年12月5日には、サナアの国防省本部でこれまでイエメンでは見られなかった自爆テロが発生し、さらに一般市民の危険が増した。ハーディー政権の治安維持能力に期待できないことを見てとった部族勢力は、特に南部・東部で「自衛民兵」として組織化されていき、この動きが後に南部独立派の軍事的基盤となっていく。なお南部分離独立運動（ヒラク）は2007年に結成され、南部のラヘジ、ダーレア、ハドラマウト州などで政府軍の撤退、地元民兵による自治的治安維持を主張してきた。これは、旧南部地域における旧北部軍事勢力の影響力を排除することを意図した動きであったと考えられる。

5. 国民対話の結実と暫定期間の延長（2014年4月～2015年2月）

このように徐々に国内治安が悪化する中でも、とりあえず国民対話の協議⁹は続き、（6カ月の予定が10カ月かかったが）2014年1月25日に国民対話が完了し、6地域連邦案が

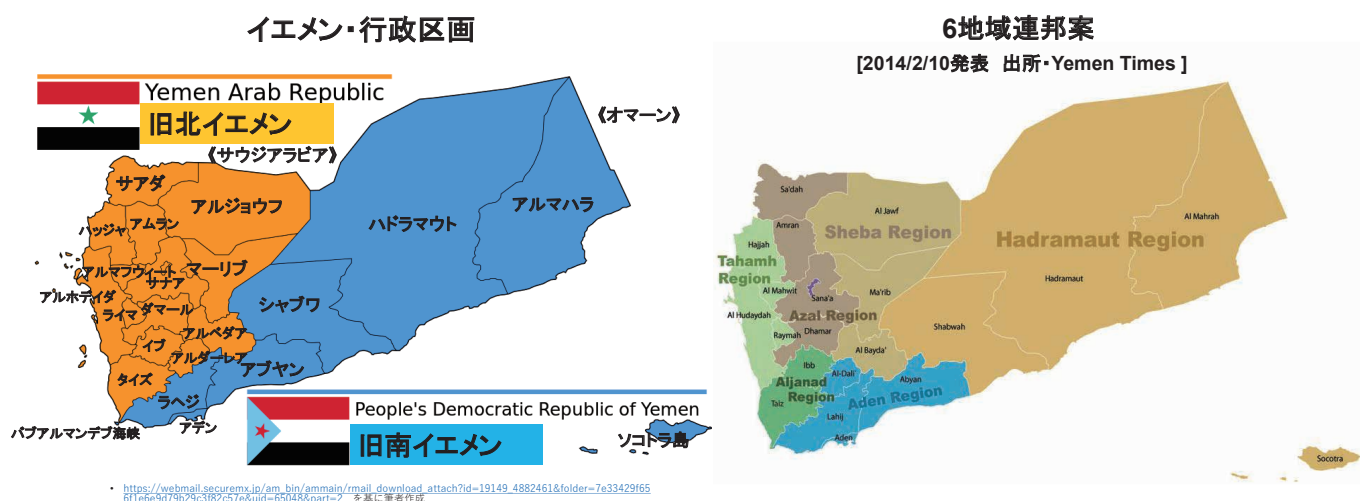


図1 旧南北イエメン（左）と6地域連邦案（右）
 東部ハドラマウト地域から、反時計回りにシェバ地域（マーリブ油田地帯を含む）、アザル地域（サナアとサアダを含む）、ティハマ地域（紅海沿岸）、アルジャナド地域（タイズを含む）、アデン地域
 出所 Yemen Times 2014/5/21

9 国民対話の会場はサナアの一流ホテルを用いて開催されていた。交通費、宿泊費など国民対話関連の一連の経費はGCCがスポンサーしたものとみられる。



写真1 国民対話の最終報告書を誇らしげに掲げるハーディー暫定大統領
出所 Yemen Times (2014/1/25)

合意された(図1)(写真1)。当初予定では2014年2月に移行期間が終了する予定であったが、前述3.の③新憲法草案作り(3ヵ月)、④新選挙法制定と新選挙人名簿作り(6ヵ月)という重要な作業が残っていたため、移行期間と大統領任期の1年間延長が宣言された。こうして、連邦制度を前提とする憲法草案作りの作業が始まった。

この時点で、アラブの春からすでに3年が経過していた。サーレハを退陣させたにもかかわらず、期待したような民主化の成果は現れないし、経済的にも一向に暮らし向きが良くなり、むしろ政府の混乱、公務員給与の遅配などによって都市部では生活インフラが滞ることも増えてきた。メンテナンス不良による断水や水不足、ゴミ収集サービスの低下に加えて、発電所があるマーリブ周辺の部族民による送電線の爆破、ディーゼル発電用の燃料不足などの影響を受けて停電が頻発するようになっていた。

また油田のある内陸部の部族民は、地元への開発プロジェクトの誘致や補助金増額を求めて頻繁にパイプラインを爆破したため、輸出収入の7割を占める原油輸出が半減。政府の資金不足が深刻化し、アラブ系の開発基金などからの借り入れが増加した。こうした事態の進展に伴って、ハーディー暫定大統領に対する国民からの評価も急落していく。

一方ホーシー派は、これを好機とみて北部サアダの根拠地から「政府の腐敗」などを糾弾して、北部部族民を巻き込みながらサナアに向かって南進を開始し、2014年7月にはサナアの北隣のアムラン州の政府軍基地を制圧、司令官を殺害した。

これに対してハーディーは何らの対抗策を打つことが出来ないばかりでなく、7月30日には財政悪化のためガソリン価格の値上げに踏み切らざるを得なくなる。国際通貨基金(IMF)からの融資を得ることと引き換えに財政支出の削減を約束させられ、ガソリン補助金をカットしたのである。必然的にガソリン価格が高騰、品不足となり、これに怒った長距離バスやタクシーの運転者がデモを行い、また給料未払いや遅配に抗議する公務員ストライキも発生、加えて政府系の社会福祉基金が支援すべき対象者に補助金を支給していなかったことが発覚するなど、政府に対する不満がさらに大きく膨らんでしまった。ホーシー派はこの不満を活用してサナアで大規模な政府批判デモを主導した。このように人々の間に「世直し」の期待が高まった9月21日、ついにホーシー派は首都サナアに入城することになるのだが、政府軍は一切の抵抗をしなかったばかりか、ハーディー大統領はホーシー派と「国家平和連携協定」を結び、サナアを共同統治する形になった。

6. ホーシー派のクーデター (2015年1月～2月)

これ以降、サナア市内の交差点にはホーシー派の民兵の姿が目立ち、官庁の入り口にもホーシー派の民兵が立つようになった(写真2)。共同統治とは言いながら軍事的な主導権



写真2 サナアのホーシー派検問

出所 BBC ニュースウェブ

http://ichef.bbci.co.uk/news/624/cpsprodpb/F44D/production/_91914526_gettyimages-460853464.jpg

がホーシー派に傾いたことは誰の目にも明らかであったが、ハーディーは何とか「ガルフ合意」に従った憲法草案の作成まで持ち堪えることを最優先していたものと考えられる。しかし、ホーシー派は憲法起草委員会にも介入しようとしたので、起草委員会はUAEに避難して作業を続けたと言われている。

ホーシー派のサナア入城後も、国連はあくまでもハーディー政権を支持する姿勢を維持し、ベノマール国連特使は憲法草案作成に妨害が入らないよう側面支援を試みる。すなわち国連は11月7日に「移行過程を邪魔する人物」に対する制裁を初めて発動したのである。(安保理発表SC/11636)。制裁の対象とされたのはアブドゥハーリク・アルホーシー(ホーシー派)、アブドゥラー・アルハキーム(ホーシー派)そしてアリー・アブドゥラー・サーレハ前大統領の三名であった。このタイミングで制裁が必要であったかどうかは議論のあるところだが、これを契機に、従来仇敵であったホーシー派とサーレハを「反ハーディー」で結束させる結果を招いたことは間違いない。

国連の後ろ盾を得たハーディー大統領の側も11月9日に内閣を改造してサーレハの影響力削減を図るが、これに対抗するように同日サーレハが総裁を務める与党GPCはハーディー副総裁を除名し、両者の対立は決定的となる。これによって南部出身のハーディーのサナアにおける政権基盤はほとんどなくなってしまった。

12月31日、UAEのアブダビで継続していた憲法起草委員会の草案が完成し、2015年1月7日にハーディーに草案が手交された。地域区分案で地元のサアダ地域には海へのアクセスもなく、油田地帯も含まれないことに不満を持つホーシー派は、この憲法草案の決定を阻止すべく1月17日に草案を所持する大統領府長官を誘拐する。さらに1月19日にホーシー派は政府との「国家平和連携協定」を無視して政府機関、メディアを掌握すると同時にハーディー大統領を自宅軟禁し、ハーディーは22日に大統領辞任を強いられる。

この展開はしかし、「ガルフ合意」のスポンサーであるGCC諸国にとっては容認できるものではない。特に、ホーシー派が宿敵イランの支援を受けていると考えるサウジにとっては、隣国の首都にイランの傀儡政権ができることなど許しがたいことは明らかである。

2月22日、ハーディーらはサナアを脱出してアデンに逃亡。辞意を撤回して自分たちが正統政府であると主張する。これまでの移行プロセスを支援してきたGCC、国際社会も当然ハーディーの主張を認め、ホーシー派を「武力による政権乗っ取りを謀る反政府勢力」とする立場を取った。こうしてアラブの春から四年間にわたって危うく保ってきた「平和的な民主化移行プロセス」のバランスが崩れ、内戦の構図が成立してしまったのである。

7. 空爆開始 (2015年3月)

ホーシー派はハーディーを追うように軍事展開を開始し、中部・南部を制圧してアデンを目指して進軍を続けた。身の危険を感じたハーディーは3月24日アデンからサウジに脱

出し、アラブ連合に対して武力介入を要請した。これを受けてサウジは「有志連合」を形成¹⁰、3月26日にホーシー派のサナアからの追放を目的とするサナア空爆を開始した。「決意の嵐」と呼ばれたこの作戦の指揮を執ったのは、2ヵ月前に就任したばかりのムハマド・ビン・サルマン国防相（当時30歳）だったが、この作戦はサウジ王政の建国以来の伝統的な対イエメン政策からの大幅な逸脱と言える¹¹。背景には、親イエメン派と言えるアブダッラー国王が同年1月23日に崩御したことを受けてサルマン国王が即位、これに伴って息子のムハマドを国防相に任命していたことがある。もし、アブダッラー国王が存命であれば、イエメン空爆が開始されていたかどうかは疑わしい。

作戦開始は熟慮されたというよりも、若きプリンスがさっそうと登場しイエメン空爆という大胆な軍事行動に出ることで、世論を味方につけようとする側面が強かった可能性が高い。いずれにせよ、数日でサナアを奪回するという目論見の作戦は成果を上げることなく泥沼化し、既に7年目に入っており、サウジ政府にとっては戦費の流出が続くばかりではなく、空爆による罪のないイエメン人の被害が拡大していることで世界中からの非難を受ける事態に立ち至っているのであり、「世界最悪の人道危機」を招いた最大の要因ともみなされているのである。

*本稿の内容は執筆者の個人的見解であり、中東協力センターとしての見解でないこととお断りします。

10 有志連合の当初参加国は、オマーンを除くGCC各国、ヨルダン、モロッコ、エジプト、パキスタンで、アメリカも情報支援を表明した。

11 1932年に現サウジアラビア王国を打ち立てた建国の父アブドルアジズ初代国王（1876-1953:第2代サウド国王から第7代サルマン国王まではすべてアブドルアジズの息子である）は、死の床に息子たちを集め「我らにとって良きも悪きもすべてはイエメンからやってくる」と遺言したと伝えられる。以来、王家の中枢には必ず暗黙の「イエメン担当者」が配置されてイエメン北部部族への補助金提供などを担当し、国境を接するイエメンが決してサウジアラビアに牙を向けないように細心の注意を払ってきたのである。アブダッラー国王自身も長くこの「イエメン担当者」であった。