

Title	ソマリア連邦主義と国際支援：プントランドの事例から
Author(s)	百瀬, 和樹
Citation	スワヒリ&アフリカ研究. 2023, 34, p. 50-69
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/91114
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

ソマリア連邦主義と国際支援

— プントランドの事例から —

Foreign Aid and Federalism in Somalia -The Case of Puntland-

百瀬 和樹*

MOMOSE Kazuki

0. はじめに**

1991年に起きたクーデタにより、ソマリアは中央政府が完全に機能を停止した「崩壊国家」と呼ばれる状況に陥った。1990年代の国連ミッションや地域機構による数々の国家建設への取り組みは失敗に終わり、以後2012年にソマリア連邦政府（Federal Government of Somalia: FGS）が成立するまでの約20年間、ソマリアは「政府なき国家」として存続することとなった。

政府による治安維持などの公共サービスの提供が行われない中で、軍閥やクラン（氏族）指導者、ビジネスマンなど、一定の領域で徴税や治安維持を行い、実効的な支配を行う主体が現れた。中でも、1991年に北西部で成立したソマリランド、1998年に成立したプントランドはより広範な領域における一定の行政を担う「自治政府」であり、ソマリランドは成立に際してソマリアからの独立を宣言した。

こうしたソマリアでの動きをふまえ、1990年代後半には一部地域での行政構造の成立を後押しし、ボトムアップに平和と国家の復興を目指す「ビルディング・ブロック（Building-Block）」アプローチが提唱されるようになった（Bryden 1999）。2004年に成立した暫定連邦政府（Transitional Federal Government: TFG）では連邦制が採用され、プントランドやソマリランドなどの「ビルディング・ブロック」は連邦州として国家に組み込むこととなった。

2012年には6つの連邦構成州（Federal Member States: FMS）を擁してFGSが成立したが、実質的な連邦国家建設には多くの課題が残されている。こうした中で、なぜソ

* 三菱総合研究所 海外事業本部（Mitsubishi Research Institute, Inc. Global Business Division）

** 本稿は、2022年に東京大学総合文化研究科国際社会科学専攻「人間の安全保障」プログラムに提出した修士学位論文「ソマリア連邦主義と国際支援—プントランドの事例から—」をまとめたものである。

1) ソマリランド、プントランド、ジュバランド、ハーシャベル、ガルムドゥグ、南西ソマリアの6つ。その他に政府が直轄するバナディール州が存在する。

マリアにおいて連邦国家の建設がうまくいかないのか、という点について様々な研究がなされ、人々がクランと「社会協定」を結んでおり、中央政府が人々にとって社会契約を結ぶに値する主体とみなされていないといったことが指摘されてきた (Zoppi 2018)。

こうした研究を踏まえると、プントランドは非常に例外的な存在であると言える。プントランドは 1998 年にソマリア北東部で成立した自治主体であるが、ソマリランドとは異なり、一貫して「ソマリア連邦国家を構成する一連邦州」という立場を崩していない。一方で、プントランドは主にマジャーティーン、ドゥルバハンテ、ワーサンゲリの 3 つのクランによって構成されており、人々は自らの政治的アイデンティティをクランに基づいて認識している。また、クラン間での権力分有の仕組みも整っており、領域における一体性や一定の実効支配を達成し、かつクランの存在も根強いプントランドが、なぜ連邦州としての立場を主張するのかということについて疑問が残る。

本稿では、ソマリランドとの関係性や国際社会からの援助をめぐるプントランドの動向に着目し、プントランドが連邦州という立場を利用して、国際社会からの援助を獲得しようとしていることを明らかにする。

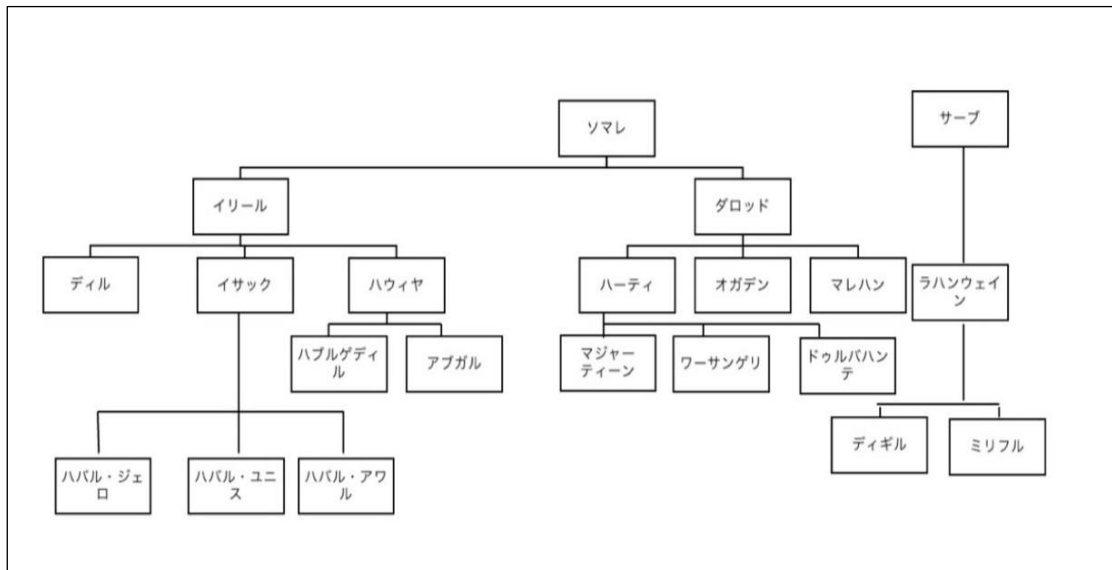
1. 歴史的背景

1.1 ソマリアの崩壊と連邦制

ソマリアは、アフリカ大陸北東部の「アフリカの角」と呼ばれる半島に位置し、ソマリと呼ばれる単一の民族によって構成される国家である。ソマリアは父系制をもとにして形成されている血縁関係から構成された人間集団であるクラン (氏族) の結びつきが強く (van Notten 2005 : 19)、20 世紀後半以降、多くの研究でソマリアは基本的にクラン社会として捉えられてきた (遠藤 2015: 38)。ソマリアにおけるクランは、遊牧民に起源を持つソマレと、ソマリア南部に居住し、農耕民に起源を持つサーブに大別され、ラハンウェイン (サーブ)、ダロッド、ハウィヤ、イサック、ディル (ソマレ) の 5 つの主要クラン・ファミリーが存在する (図 1 参照) (遠藤 2015: 64)。

1960 年の 6 月 26 日にまずはイギリスの保護領であったソマリランドが独立し、その 5 日後の 1960 年 7 月 1 日に国連の信託統治下にあった旧イタリア領ソマリアが独立した。その後旧イギリス領ソマリランドと旧イタリア領ソマリアを合併する形でソマリア共和国が成立した。独立直後に成立した共和国政府では、マジャーティーンと呼ばれるクランが政府内で権力を握ったが、1969 年 10 月 15 日に軍事クーデタが発生し、11 月

図1：ソマリアのクラン系図



出典：遠藤（2015）に基づき筆者作成

1 日にはシアド・バーレ政権が樹立された。バーレは、表向きにはクラン主義を解消する政策を実施したが（遠藤 2015: 46）、実際にはクラン間の関係性を政治的に利用し、またクランの抑圧と優遇を行っていた。かつて政権を握っていたマジャーティーンに対してはその権力志向を毛嫌いしており、イサックに対しては強い嫌悪感を持ち、政府からの排斥すら示唆していた（Askar 1992: 7）。一方で、バーレの出身クランであるマレハン、母親の出身クランであるオガデン、ダロッドの一つであるドゥルバハンテの三つのクランの出身者を政府の主要メンバーや軍将校に登用するなど優遇を行った（遠藤 2015: 49-50）。

バーレ政権のもとに独裁国家化が進んでいたソマリアであるが、1977 年におきたオガデン戦争を契機に政権が傾き始め、失敗国家への道を辿ることとなる。エチオピア東部のオガデン地方ではソマリの人々が分離独立運動を起こしており、ソマリアは 1960 年のソマリア共和国政府成立以降一貫してこの分離独立運動を支持していた。1977 年に、オガデン地方で分離独立を目指して戦っていた西ソマリ解放戦線を支援する形でソマリア軍がエチオピアに侵攻し、オガデン地方の実効支配を確立した。しかし、10 月にはエチオピアがキューバ、ソ連と連携して反撃に出る。これに伴いソマリアはソ連からの支援を失い、1978 年には期待していたアメリカからの支援も拒否され、最終的には 1978 年 10 月に撤退を余儀なくされた（遠藤 2015: 50）。

これを受けて、バーレ政権の外交能力への懐疑や、指導力に対する疑念が浮上することとなった。1978年4月には、マジヤーティーンのマハメド・シェイク・オスマンが率いる将校集団による軍事クーデタが画策された。このクーデタは失敗に終わったが、アブドゥラヒ・ユスフら数名はケニアに逃れ、そこでソマリア救国民主戦線（Somalia Salvation Democratic Front: SSDF）の前身であるソマリア救済戦線を秘密裏に結成した。その後、彼らはエチオピアに移動してSSDFを設立し、エチオピアとソマリアの国境付近で反政府活動を始めた（Interpeace 2008a: 9）。これを受けて政府側はマジヤーティーンへの抑圧を強めていった。

1980年代になると、各地で反政府勢力の活動が活発化しソマリアは内戦の様相を呈することとなる。ソマリア北西部を居住地とするイサクが長年のバーレ政権下での抑圧に加え、オガデン戦争の影響で大量に難民が流入してきたこともあり、1981年にソマリ国民運動（Somali National Movement: SNM）を結成し、ゲリラ戦を展開していった（Interpeace 2008b）。政府はこうした動きに対し激しい弾圧を行ったが、1990年には人権侵害を理由に海外からの援助が停止され、バーレ政権は首都モガディシュの外には影響力を及ぼせなくなるまでに支配力を失った。

1990年12月、首都モガディシュでハウィヤ出身のマハメド・アイディード率いる統一ソマリア会議（United Somali Congress: USC）が一斉蜂起し、軍部や警察、大統領府を占拠して、シアド・バーレを追放した。USCは1991年1月に勝利宣言を行い、アリ・マウディを暫定大統領に任命しようとした。しかし、民主的な政権を樹立するための国民会議の開催を要求していた他の勢力に加え、アイディードもそれに反対したため、1991年以降は各地で軍閥と呼ばれる様々な勢力が乱立し、ソマリアの統治・支配をめぐる争うようになった。北西部ではSNM、北東部ではSSDF、南部ではアイディード派のソマリ国民連合が有力な軍閥であった。モガディシュではUSCが分裂し、マウディ派とアイディード派が激しい争いを繰り広げていた（Mulugeta 2009: 11）。また、こうしたソマリアの支配をめぐる軍閥同士の争いは、SNMがイサク、SSDFがマジヤーティーン、アイディード派がハウィヤに属するハブルゲディル、マウディ派が同じくハウィヤのアブガルというように、クラン間対立の側面も持っていた。

政府が崩壊したソマリアでは、いくつかの主体が政府に代わって一定の領域の秩序維持を行うようになった。例えば、クランの長老たちが権威を取り戻し、「ヒール（xeer）」と呼ばれる慣習法体系が紛争処理や被害者の補償、クラン間関係の調整のための基礎的

なメカニズムとして利用される事となった。その他にも、クランの細分化や経済問題の発生など、ヒールが想定していなかった事態の進行により機能不全を起こすと、それを補う形でムスリムの聖職者がイスラム法廷の設立を始めた。ビジネスマンはより安全な市場を求めてイスラム法廷を支援し、民兵を雇って治安の維持にあたらせた (Menkhaus 2014: 144)。軍閥も疑似的な行政制度を築くようになり、自警組織の創設や徴税などを行い、治安維持、司法機能を果たすようになった (遠藤 2015: 96)。ソマリア北部では混乱する中・南部とは異なり、北東部のプントランド、北西部のソマリランドのように、一定の安定と秩序を実現する行政機構を備えた政体が形成された。

こうした状況を受けて、地域的な行政構造を利用し、ボトムアップに平和で分権的な国家の再建を目指す方法が議論されるようになった。従来までのトップダウンな中央集権国家建設から離れ、市民社会による取り組みを国際社会が後押しする形で国家建設を行う手法は「ビルディング・ブロック」アプローチと呼ばれ、外部がソマリアに関与する新しい方法として注目された (Bryden 1999)。1998年にプントランドが成立したことで、連邦制が議論されるようになった。特に連邦制を後押ししていたのはエチオピアである。エチオピアは1978年のオガデン戦争でソマリアに攻め込まれて以来、ソマリアに対する警戒を強めていた。そのため、連邦という分権的な制度を採用し、構造的にソマリアの弱体化を図ったのである (Møller 2009: 20)。

こうした考えのもとにはじまったナイロビ・プロセスを経て、2004年2月に憲章が採択され、正式に連邦制の採用が決定された。8月には暫定連邦議会が設立され、10月にはプントランド大統領のアブドゥラヒ・ユスフがTFGの大統領に選出され、翌月には首相としてアリ・ゲティが任命された。翌年1月には首相が官僚名簿を提出し、FGSの前身となる暫定連邦政府 (TFG) が発足した。ソマリアの連邦制に基づく国家の再建が決定づけられたのである (遠藤 2015: 74)。

エチオピアや欧米諸国の支援の下、連邦国家建設プロセスを経て、2012年にはTFGに代わって新連邦議会や内閣が設立され、国家崩壊以降初めて他国からの承認を受ける連邦政府 (FGS) が成立した。しかし、FGSの影響力は極めて限定的であり、実質的な連邦国家建設には多くの課題が残されている。ソマリアの人々はFGSをエチオピアの傀儡政権であるとして批判しているし、ソマリランドは独立国家であるとの立場を崩していない。ソマリア南部を実効支配しているイスラム過激派組織、アルシャバブもFGSの正当性を認めず、首都モガディシュなどでテロ活動を繰り返している。

1.2 プントランドの成立

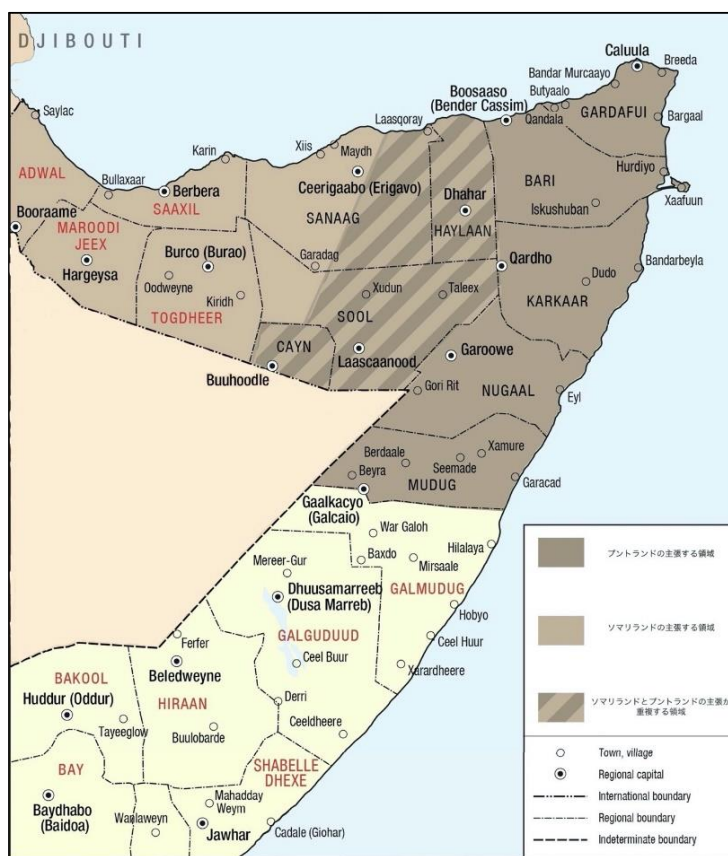
プントランドは北側から東側にかけてアデン湾、インド洋に面し、南側はソマリア中央部の地域ムドゥグまでを含み、西側はエチオピアとソマリランドに面している。この地域は歴史的にダロッドに所属するハーティと呼ばれるクラン・グループの居住区であり、主にマジャーティーン、ドゥルバハンテ、ワーサンゲリと呼ばれるクランの人々が居住している（図2参照）。

プントランド設立の背景には、バーレ政権の崩壊と、それに続くダロッドの人々への弾圧がある。1991年にバーレ政権を追放したUSCは、バーレ政権時代の協力関係を理由に、ダロッドの人々への報復活動を開始した。これを受けて、モガディシユやその周辺に住むダロッドのメンバーは、戦争から逃れるために南部のキスマヨやケニア、そしてダロッドの武装勢力であるSSDFが拠点を置いていた北東部に流入していった。こうした南部から流入してきた人々の中には政治家や公務員、専門家も多く、SSDFの活動の活発化と政治的組織の形成が行われるようになっていった（Interpeace 2008a）。

SSDFはその後、越境攻撃やクラン間の憎悪を煽る行動の回避、北東部地域の自決権を優先するアブシール派と、USC勢力から北東部地域を軍事的に防衛することを優先するユスフ派に分裂し、どちらの勢力も北東部全体を実効支配できないという状態が続いた（Interpeace 2008a）。

1996年10月、SSDFの支持者たちは欧州委員会からの支援を受け、各派閥のリーダーをナイロビで会議させるための取り組みを始めた。1998年2月に、ガロウエにおけるコミュニティ協議会が開催され、1998年5月にガロウエにおいて北東部憲法会議を開催することが決定され、この会議に出席する代表団も選出された。1998年5月、様々なクラン、サブクランから460もの代表団がガロウエに集まり、ガロウエ制憲会議が開催された。この会議では国際的な憲法家のサポートを受けて、暫定憲法が起草された。この憲法は7月に承認され、ユスフが大統領に選出され、ソマリア連邦国家を構成する一連邦州として、プントランドが成立した。9月には議会が結成され、議席の配分はマジャーティーンの居住区であるムドゥグ、ヌガール、バリにそれぞれ10、9、21議席、ドゥルバハンテやワーサンゲリの居住区であるスール、サナーグにそれぞれ15、11議席が割り当てられ、クランに配慮された形となった（図2参照）（Interpeace 2008a）。こうして、複数のクランの共存を可能にした「自治政府」が設立されたのである。

図2：ソマリア北部の地図



出典：ICG（2013）に基づき筆者作成

1.3 ソマリランドの成立と課題

ソマリランドは、1991年にイサククを中心として、ソマリア北西部に成立した自治政府である。設立の際から一貫して独立を主張しているが、国際社会からは独立国家としての承認が得られず、「未承認国家」と呼ばれている（ICG 2003: 2）。

ソマリランドとソマリアのそれ以外の地域は、異なる歴史的背景を持つ。1884年から、ソマリランドはイギリスの保護領となった。ソマリアの北西部以外の地域はイタリア領となり、イタリアによる直接統治が行われたが、イギリスは保護領としたもののソマリランドに利益を見出せなかったため、間接統治を行った。1948年にイギリスはソマリランドを独立させる方針を固め、1957年にはソマリ立法評議会が組織された。1960年6月25日の深夜に議会にてイギリスからの独立が決定され、翌26日に、ソマリランド国が成立した。この時成立したソマリランド国はアフリカの脱植民地化の第一歩として国際社会から歓迎され、多くの国から承認を得ることになった（ICG 2003）。

1960年7月1日にイタリア領ソマリアが独立すると、それぞれの立法府がモガディシュで合同会議を開き、ソマリア共和国として合併することを決定した。しかし、新たに成立したソマリア共和国の首都はモガディシュに決定され、ソマリランドは国会において123議席あるうちの33議席しか獲得することができず、さらに重要なポストも南部出身者が占領することになったため、ソマリランドの人々は不満を抱えることになった（ICG 2003: 4-5）。

1969年にシアド・バーレ政権が樹立されると、ソマリランドの人々は周辺化され、さらには政権から迫害を受けるようになる。こうした中で1981年4月6日にロンドンでソマリ国民運動（SNM）が結成され、その後SNMはソマリア北西部で徐々に権力を拡大していった。1988年にSNMは北西部の都市であるハルゲイサとブラオに駐留する政府軍に全面攻撃を仕掛け、バーレ政権はこれに空爆で対応し、約5万人が死亡、約50万人が難民化し、ハルゲイサが廃墟となった（Interpeace 2008b: 16）。

こうした中で開催されたのが、ソマリランドの独立を決定した重要な会議でもあるブラオ会議である。この会議の当初、SNMの指導者らは独立には消極的で、むしろ連邦体制を望んでいたと言われている（Johnson & Smaker 2014: 8）。しかし、中央政府から迫害されてきた歴史的経緯や、1991年1月にバーレ政権を追放したUSCが、SNMへの照会なしにアリ・マウディを暫定大統領に任命しようとしたことで、北西部の人々が独立を望むようになった。こうした大衆からの圧力を受け、ソマリランドの「独立」が宣言されることとなった（遠藤 2015: 121）。

1991年のバーレ政権崩壊以降、独自に自治を達成し、一定の治安や経済の回復、さらには民主化を達成してきたソマリランドであるが、国際社会から「独立」が承認されず、またそれによって外国からの援助を受けられないという問題が存在する²⁾。ソマリランドは2001年以降、民主化に積極的に取り組んできたが、支援を送ることで実質的にソマリランドの独立を承認したと解釈されることを避けるため、ドナーはソマリランドに対して民主化支援を送ることを躊躇っていた（ICG 2003: 8）。また、ソマリランドが国家として正式に国際社会に承認されない以上、二カ国間援助の対象になることができず、ソマリランドは開発援助も得ることができなかった。同様に、世界銀行や国際通貨基金（IMF）、アフリカ開発銀行（AfDB）から融資を受け取ることもできなかった（Kaplan

²⁾ ソマリランドの独立と承認をめぐるより詳細な議論は遠藤（2015）を参照。

2008: 152)。また、国家が正式に承認されていない場合、国際的な銀行や保険会社はその地域に支部を作ることができない。したがって投資の際に、保険が適用されない、銀行がないために他国の銀行を一度仲介しなければならないなどのコストがかかるため、投資家はソマリランドに投資をしづらく、投資が集まらない状況にあった (Kaplan 2008: 152)。

2. 連邦制をめぐる議論

本章では、ソマリアにおける連邦国家建設をめぐる議論を概観し、なぜプントランドが連邦州としてあり続けるのか、という本稿における問題意識をあぶりだす。

ゾッピはソマリアにおいて連邦主義が実現されない理由を、クランに着目して理論的に検討している。ソマリアではクランによって人々の保護や資源の共有が行われており、クランに所属することによって生存や社会福祉が保障されていると言える。したがって、ソマリアの人々は国家よりもクランと「社会協定 (Social Pact)」を結んでいるとゾッピは主張し³⁾、国家が、人々や人々が自ら形成した地方政府から権限を共有、あるいは譲渡されるのに値する公平、中立なパートナーとして見なされていないために、連邦主義が実現しないと主張した (Zoppi 2018)。

こうした中でプントランドは非常に例外的な存在である。ソマリアの他の地域と同様に、プントランドの人々は自らの政治的アイデンティティを「プントランド人」や「ソマリア人」というよりも⁴⁾、むしろクランによって認識していることが指摘されている (Johnson & Smaker 2014: 13-14)。その一方で、プントランドはソマリア連邦国家の一構成州であるという立場を表明しているのである。ゾッピの研究から考えると、一定の領域における一体性や実効支配を達成し、かつクランの存在が根強いプントランドが、なぜ「社会契約」を交わすに値しない連邦国家に対していくつかの権利を譲渡し、連邦州としての立場を表明したのかが疑問である。

³⁾ ゾッピは、「社会契約 (Social Contract)」が国家と個人間で結ばれるものであり、また法によって成文化されたものを想起させるとした。したがって、個人と国家の契約がなされているわけではなく、また非公式な機関によって不文の慣習法が執行されるソマリアの実情にはそぐわないとし、「社会協定 (Social Pact)」という語を用いている。

⁴⁾ ここでいう「ソマリア人」は、ソマリアの民族というアイデンティティではなく、ソマリアという国家の国民であるというアイデンティティを意味する。

プントランドの先行研究では主に2つの説明がなされている。1つ目は、ダロッドの権威を取り戻すため、という説明である。1960年にソマリアが植民地から独立した際に樹立された最初の政府では、プントランドで多数派を形成しているダロッドのマジャーティーンが権力を握っていた。その後、1969年の軍事クーデタによって権力を握ったシアド・バーレもダロッドに属するマレハンの出身であった。つまり、1991年のクーデタ以前に成立したソマリア政府では、常にダロッドが権力を握ってきたということである。ソマリア連邦国家への帰属をいち早く宣言することでその後の国家建設プロセスを主導してソマリア連邦政府内での実権を握り、マジャーティーンの、ひいてはダロッドの権威を取り戻そうとしているのではないか、ということが指摘されている (Hoehne 2009: 15)。

2つ目は、ソマリランドの独立を妨害するためという説明である。ソマリランドの主張する領域は、旧イギリス領ソマリランドの領域であり、その中にはドゥルバハンテやワーサンゲリの居住地域であるスールやサナーグなどの地域も含まれている。一方で、プントランドが主張する領域は「ハーティの居住地」であり、「ハーティ」を構成するドゥルバハンテ、ワーサンゲリの居住する地域をも領域として主張していたため、ソマリランドと同様に、スールやサナーグなどの地域を含んでいた (図2参照)。したがって、ソマリランドとプントランドが主張する領域が一部重複しており、プントランドにとって、ソマリランドの独立が承認された場合、スールやサナーグなどの地域を喪失する危険性があったのである。ソマリランドと同様にボトムアップに自治を達成した主体が連邦を主張することで、国際社会に対して連邦国家という選択肢が現実的であることを示し、ソマリランドの独立を阻止して領域の喪失を回避する狙いがあったと言われている (Hoehne 2010: 116)。

しかし、これらの先行研究ではプントランドが一度独立への動きを見せた後も、連邦州としての立場を維持し続けたことを説明できない。プントランドでは、2005年に憲法の改正が発議され、2006年に草案の作成が始まり、2008年に新憲法の草案が発表された。この憲法案は、プントランド州政府がソマリア連邦国家から独立する権限や、プントランド大統領が独自に外交関係を築き、国際協定に調印する権限などを明記していた。これはプントランド内外から独立への動きと判断されたが (ICG 2009: 9)、政府は憲法に若干の修正を加えたのち内閣で承認し、議会に提出した (Ahmed & Zamora 2010: 91-92)。しかし、プントランドはこの後も連邦州としての立場を維持している。この憲

法案は、主にマジャーティーンのエリートを中心として作成されたため、マジャーティーンやダロッドの権威を取り戻すという説明は、連邦州としてあり続けた理由として適切ではない。また、2004年にTFGが設立され、1991年のクーデタ前の領域で、国家建設が行われることとなった。すなわち、国際社会はソマリランドの独立を認めず、ソマリランドをあくまでソマリア連邦国家の一部として国家建設を行うことを決定したのである。したがって、一連の独立への動きが試みられた際には、ソマリランドの独立を妨害するという目的はすでに達成されていたと言えるので、プントランドが連邦州としてあり続けた理由として不十分である。

3. プントランドの支援をめぐる戦略

前章では、なぜプントランドが連邦州としての立場を維持し続けるのか、従来の研究では説明できないことを明らかにした。本章では、連邦州としての立場を利用して、国際社会から援助を獲得しようとしているのではないかという視点から、プントランドの支援をめぐる戦略を概観する。

3.1 ソマリランドとの関係性

プントランドがソマリランドとは異なり、なぜ独立という選択肢を選ばなかったのかという点について、ソマリランドとの関係性から考察する。結論から言えば、ソマリランドが国際社会から独立を承認されず、さらに未承認という地位が障壁となって国際社会からの支援を得られていないことから、独立を選ぶリスクの高さを認識していたからではないかと考えられる。本節ではソマリランドとプントランドとの「境界領域」の問題にふれ、プントランドがソマリランドの実情から「学び」、ソマリランドを先例として意思決定を行っていたことについて述べる。

「境界領域」とは、プントランドが主張する領域と、ソマリランドが主張する領域が重複する領域であり、スールやサナーグ、トグヘールの一部地域によって構成される。この地域は、ドゥルバハンテやワーサンゲリなど、ダロッドのハーティに所属するクランの居住区であった。一方で、植民地時代にはイギリスの植民地下に置かれており、イギリス領ソマリランドの一部であった。ソマリランドはその領域として旧イギリス保護領の領域を主張しているため、スールやサナーグ、トグヘール地域がソマリランドに含まれているという認識を示している。一方のプントランドはその領域として「ハーティ

の居住地」を主張しており、ドゥルバハンテやワーサンゲリが居住するこの地域はプントランドに属するとしている（遠藤 2015: 153）。

この「境界領域」に住むドゥルバハンテ、ワーサンゲリの人々は、行政機構が重複していることにより、双方の政府で役職を得られるということが指摘されている。例えば、この地域でフィールド調査を行ってきたヘーネは、アブディという軍人が、ソマリランドの軍隊で大佐になったのちに退役し、プントランドの軍の高官になっていたことを明らかにしている。（Hoehne 2010: 105-109）。ソマリランド政府において政務や軍務を経験し、ソマリランドの内情に精通した人材がプントランド政府で役職を得ることが多々あったため、こうした人々を通して、プントランドがソマリランドの内情を知る機会は豊富に存在していたと考えられる。つまり、ソマリランドが独立を主張するも承認されないこと、またそれが障壁となって外国からの援助を獲得できないという内情を、プントランドが知る機会が存在していたと考えられるということである。

また、プントランドがソマリランドを先例として何かしらを学習するという事は珍しいことではない。プントランド設立会議の際にブラオ会議を模倣してドゥルバハンテやワーサンゲリを含む全てのクランを召集していることや、プントランド暫定憲章を起草する際にソマリランドの国民憲章を模倣していたことが指摘されている（Hoehne 2009: 262）。

以上から、プントランドが独立の選択肢を選ばなかった理由として、ソマリランドが独立を主張するも国際社会からの承認が得られず、それが原因となって援助を得られないという状況をソマリランドの先例から「学び」、独立のリスクが高いことを認識していたということがあげられる。

3.2 プントランドの援助をめぐる動向：海賊対処支援

続いて、プントランドが国際社会から注目を浴び、実際に支援を受けとった海賊対処支援に焦点を当て、プントランドが国際社会の関心を利用しながら、援助を引き出していたということについて述べる。

ソマリアで活動する海賊は主にマジャーティーンや、ハウィヤに属するスレイマンで構成されている。したがって、海賊の拠点にはプントランドやソマリア中南部に集中しており（遠藤 2015:203-204）、エイルやハラドヘールなどが有名である（図2参照）（ICG 2009: 11）。

ソマリアにおける海賊行為そのものは1990年代から存在していたが、2008年になるとその数が激増し、海賊の練度が上がり、被害の規模も大きくなったため、国際社会の注目を浴び、本格的な対応がとられることとなった。国際社会は様々な対応をとったが、ここではプントランドへの援助に注目して記述したい。海賊の主な拠点となっていたプントランドは海賊への対処を表明し、国際社会からの支援を得ていた。例えば、ガロウエには新しい刑務所や刑務所職員の教育施設が建設され、囚人のケアや汚職への抵抗の仕方、囚人のリハビリの仕方などを教えるプログラムが提供された (UNODC 2012: 5)。また、2010年以降アラブ首長国連邦から多額の資金を受け取り、プントランド海上警察 (Puntland Maritime Police Force: PMPF) を創設した。PMPFは、海賊への対処を主目的として創設された軍隊であり、UAEからの継続的な支援を受け、空戦力も保持するプントランド有数の部隊となった (UNSC 2012)。

プントランドは対海賊に協力することで国際社会から様々な援助を受け取っていたが、プントランドが本当に海賊行為の取り締まりと抑止を目的として国際社会に対海賊を表明したのかどうかは疑問である。むしろ、国際社会から援助を獲得することが目的であったのではないかと考えられる。海賊行為を通して得られる資金によってプントランドが発展しており、政治家が海賊から利益を得ていたからである。

まず、海賊行為は現地のコミュニティに雇用を創出していたことが指摘されている。実際に船舶のハイジャックを行う船員が必要であり、港に停泊している船をガードするために民兵が雇われる。身代金の交渉や占領した船の奪取を抑制するために人質は陸地に収容されるが、彼らの世話をすることによって現地の料理人や生産者、貿易商に仕事が行って来るのである (Shortland 2012: 4)。

また、身代金は年々金額が上がっており、2008年には69万~300万ドルの間で推移していたが、2010年には最高で900万ドルが要求された。身代金の支払いは原則として秘密とされているため、実際に海賊がどの程度の身代金を手にしたのかを推測するのは難しいが、2008年に支払われた身代金のトータルは約4000万ドル (Menkhaus 2009: 22)、2009年には約7000万ドル程度が現実的であるとされている (Shortland 2012: 4)。実際に得られた資金がどのように分配されていたかであるが、海賊行為によって得られた収入のうち、40%は現地での雇用に充てられている。この40%のうち、30%が実際に船を襲撃して占拠する船員に充てられ、残りの10%が陸地で雇用される人々に支払わ

れる。また、10%が現地コミュニティへの賄賂や贈り物として使われ、残りの50%は資本家や出資者に支払われるという (Shortland 2012: 4)。

こうした収入は、支払われた本人が独占するものではない。ソマリアの社会においては、主にクランをベースにした社会ネットワークが構築されており、社会ネットワークの各構成員は互いに助け合う義務があるとされている。そのため裕福なソマリは他の構成員に資源を分け与えることによってステータスを上げていくと言われており、海賊行為によって得た収入もクランの関係をもとに人々に分け与えられるのである (Shortland 2012: 5)。これには政治家も含まれており、海賊行為とは直接関わりのない上流階級も海賊行為によって利益を得ているとされている (Middleton 2008: 5)。

また、海賊行為による収入のうち50%が出資者に送られるとしたが、これは主に海外に住む企業家やディアスポラであることが指摘されている (Leonard & Samantar 2011: 13)。彼らが海賊行為によって荒稼ぎしていた2009~2010年頃、彼らはガロウェに積極的に投資を行っていた。ショートランドは2002年と2009年のガロウェの衛星写真を比較・分析し、ガロウェの開発が進んでいること、背景に前述した投資家がいることを指摘した (Shortland 2012)。

したがって、プントランドは海賊行為によって得られる収入によって発展しており、また政治家も海賊からの収入によって利益を得ていることから、海賊を排除する動機にかけると言えるのである。ブライデンは、プントランドの政治家は海賊からの収入を懐に入れ、海賊を匿いながら、海賊に対処するための支援を国際社会に要求しており、海賊は国際社会からの支援を引き出す便利なおとりとなっていると指摘している (Bryden 2013: 15)。また、ICGもプントランドの警察や治安維持要員、政府の役人らが海賊から経済的利益を得ており、海賊を黙認している状態にあるということを指摘している (ICG 2009: 11)。したがって、プントランドの海賊への対処の表明は、海賊の取り締まりと予防を目的としたものではなく、国際社会の関心を利用して、国際社会から援助を獲得することが目的となっていたのではないかと考えられる。

3.3 プントランドの援助をめぐる動向：大統領のスピーチ

本節では、ソマリランド大統領とプントランド大統領のスピーチを比較し、プントランドが、連邦制という国際社会の「関心」を利用して援助を引き出そうとしていたことについて述べる。2014年にイギリスの王立国際問題研究所で行われたプントラン

ド大統領のスピーチと、2010年に同所で行われたソマリランド大統領のスピーチを比較して分析する。

まずはプントランド大統領のスピーチである。2014年10月24日に王立国際問題研究所において、プントランドとソマリアの関係性と、それが向こう3年でいかに変化していくかを検討する会議が開かれた。この時に、プントランド大統領アブディウェリ・モハメド・アリ・ガースによって演説が行われた。

演説の中で、ガースは今後のプントランドが取り組むべき課題について述べており、モガディシュにある政府が実際に地方の人々のニーズ把握やサービス提供を行うことは難しいことを強調し、こうした課題に取り組む主体はプントランドであり、連邦州として人々にサービスを提供する責任があることを強調した。ガースはその後、プントランドが直面する課題やサービス提供の改善に対する取り組みを紹介したのちに、プントランドの組織は未熟でさらなる強化が必要であること、インフラにはさらなる投資が必要で、人々は職を必要としていることを強調した (Chatham House 2014: 3-4)。

次に、2010年に王立国際問題研究所で行われた、ソマリランド大統領のアフメド・モハメド・モハムド・シランヨのスピーチを検討する。シランヨは、まずソマリランドにおける選挙について述べている。ソマリランドでは2003年の大統領選挙、2005年の議会選挙に続いて、2010年に大統領選挙が行われた。この選挙も国際的な監視団による監視のもとにおこなわれ、選挙について自由で公平であるとの評価を受けたとアピールした。また、平和的な移行と権力の譲渡が行われたことを強調し、こうした一連の選挙の成功がソマリランドの民主主義原理や人権、法の支配、グッドガバナンスへの取り組みを表していると述べた。次に、ソマリランドが貧困や統治組織の能力強化、基礎サービスの拡充等の課題を抱えており、これを解決するためには支援が必要であると述べた。一方で、ソマリランドはこうした課題に取り組むための開発支援は得られていないことに触れ、改めて国連や国際組織とのより緊密な協力、ドナーコミュニティとの二カ国間関係の強化を訴え、ソマリランドへの開発援助を呼びかけた(Chatham House 2010: 4)。

両演説を比較すると、援助を呼びかける方法にその違いが現れていることがわかる。ソマリランドは、法の支配や民主主義、グッドガバナンスといった西洋の普遍的な価値を達成してきたこと、あるいはそれらに基づいた国家建設をさらに進めることをアピールし、国際社会に対して支援を呼びかけている。一方のプントランドも、公平・平等な組織の実現、汚職の追放などによる法の支配の達成などについても触れていたが

(Chatham House 2014)、これらを用いて直接的に援助を要求しているわけではない。これらをプントランドの地域内において達成するのが連邦州としてのプントランド政府の役割であるという形で、プントランドが連邦州であることを強調しつつ、国際社会に援助を呼びかけているのである。

以上の検討から、プントランドがソマリアにおける連邦主義の実現に対する貢献や、連邦州としての立場を利用して、国際社会からのさらなる支援や投資の確保を目指していることは明らかである。ガースが連邦州としての責任というレトリックを用いてさらなる投資を呼びかけていることから、プントランドは連邦州であることによって投資を得られている、連邦州ということを利用すればさらなる投資が期待できるという認識を持っていたと考えられる。

3.4 プントランドが獲得した援助

本節では、プントランドが国際社会からの支援を獲得できたのかを検証する。

前節で検討したガースのスピーチにおいて、ボサソ空港整備のための投資をイタリアと中国から獲得したことや、ガロウエ空港整備のための投資をクウェートから獲得したことが明らかにされた (Chatham House 2014: 3-4)。

プントランドはドイツ政府からも直接的な援助を享受していた。2014年5月、プントランドのグッドガバナンスや開発プロジェクトを支援するために、ドイツが2350万ユーロを提供した (BBC 2014)。

さらに、プントランドが獲得した援助として、ソマリア・スタビリティ・ファンド (Somalia Stability Fund: SSF) からの援助があげられる。SSFは2012年のロンドン会議において設立が決定されたマルチドナー基金である。ロンドン会議では、この基金から援助を受け取るための3つの条件が設けられた。1つ目が、行政管理能力を持ち、法と秩序を課す能力があること。2つ目が、平和を望み、テロリズムを排する意思を持つこと。3つ目が、安定した国家建設のために、包括的な国民会議に参加する意思を持つことである (U.K. Foreign & Commonwealth Office 2012)。SSFはFMSを対象に活動しており、2021年現在では、ソマリランドでの実施プロジェクトは0件であり、プントランドでは14件のプロジェクトが実施されている (SSF)。

また、2012年から2019年までにプントランドが海外から獲得した支援は、プントランドの開発計画書の中でまとめられており、2012年が約1億ドルであったものが、2019

年には約1億2900万ドルとなっている（Puntland State of Somalia 2020）。この開発計画書の中では具体的にどのような種類の援助⁵⁾が含まれるかが明らかにされていなかったが、プントランドが海外からの援助を獲得しており、かつそれが年々増加していることを示す参考資料としては一定の意義があると考えられる。一方で、ソマリランドの報告書には、2012年には約6000万ドルが外部ドナーから提供されているということが記されていた（Redeby 2014）。両政府から発表された数値を比較すれば、2012年時点でプントランドがソマリランドよりも約1.5倍以上の援助を受け取っていたと言える。

このように、プントランドは連邦州としての立場を維持したことで、諸外国政府や国際機関から多くの支援を獲得した。本章において検討したことと合わせれば、プントランド政府が国際支援を得るために連邦州としての立場を利用し、そして実際に援助を獲得していたことは明らかである。また、ソマリランドと比較して考えると、国際支援の中でも特に、外国政府からの支援や投資、すなわち二カ国間関係に基づいた支援に顕著な差が見られる。第1章で検討したようにソマリランドが二カ国間援助を受け取れていなかった一方で、プントランドがクウェートや中国、イタリア、ドイツなどから直接的な投資を得ていたことを考えれば、特に二カ国間援助を受け取れるということが連邦州としての立場を維持し続ける利益となったと言えるだろう。

4. 結びにかえて

本稿では、1998年に成立した自治政府であるプントランドが、ソマリア連邦国家の建設に協力的である要因を明らかにした。プントランドは2008年頃に独立への動きを見せたものの、ソマリランドが独立を理由に国際社会からの援助を獲得できていないこと、国際社会の関心、すなわち連邦州としての立場を利用すれば援助を獲得できることを認識し、国際社会からの援助を獲得するために連邦州にとどまっていたといえる。

最後に、本稿が今後の平和構築を考える上で持つ示唆についてふれておきたい。アメリカや国連をはじめとする国際社会は従来の平和構築活動において、「一つの国家、一つの政府」といった国家観や、中央政府の再建に拘ってきた。こうした活動の末に作られた国家の脆弱さは従来の平和構築研究でも指摘されてきたが、2021年のアフガニス

⁵⁾ この開発計画書の中では、「External Aid」と表記されているが、この用語の厳密な定義はされていない（Puntland State of Somalia 2020）。

タンにおけるカブール陥落の一件は象徴的であった。今後の平和構築を考える上では、一つの政府による実効的な支配という典型的な国家の形に囚われず、ボトムアップに形成された主体を取り込むなど、より現地の人々に受け入れられる形で国家を建設していくアプローチを、現実的な選択肢にいれる必要があるだろう⁶⁾。本稿ではこうした主体との交渉や協働をしていく上で、外国からの直接的な投資や経済、技術的な援助が非常に重要な役割を持っているということを示した。対象となる主体の選定は必要であろうが、実効的な支配を確立した主体に対して積極的に援助を提供することで、より持続的な平和や開発、人々の生活状況のより迅速な改善が可能となる。今後は、本稿における議論が示唆する平和構築のアプローチや新たな国家のあり方についても検討を深めていきたい。

参考文献

- 遠藤貢.2015.『崩壊国家と国際安全保障：ソマリアにみる新たな国家像の誕生』有斐閣.
- 古澤嘉朗.2013.『『平和への課題』以降の平和構築研究の歩み』伊藤孝之監修、広瀬佳一、湯浅剛（編）『平和構築のアプローチ：ユーラシア紛争研究の最前線』pp.35-48. 吉田書店.
- Ahmed, A.A. and R. Zamora.2010."Puntland constitution review process." in Bradbury, M. and S. Healy, eds., *Whose peace is it anyway?: connecting Somali and international peacemaking*, London, Conciliation Resources, 91-93.
- Askar, A.O. 1992. *Sharks and Soldiers*, Finland: HAAN Publishing.
- BBC. 2014. *Germany pledges 23.5 million euros for Puntland's development*. (<https://advance.lexis.com/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:5C8C-W2B1-DYRV-32MY-00000-00&context=1516831> 2021年11月26日アクセス) .
- Bryden, M. 1999. "New Hope for Somalia? The Building Block Approach." *Review of African Political Economy*, 26(79), 134-140.
- _____. 2013. *Somalia Redux? : Assessing the New Somali Federal Government*. A Report of the CSIS African Program, Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies.

⁶⁾ こうしたアプローチは、「ポストリベラル・ピースビルディング」と呼ばれる。詳しくは、古澤（2013）、Richmond（2011）を参照。

- Chatham House. 2010. *Somaliland's Prospect*. Transcript, London, Chatham House.
- _____. 2014. *Solidifying the Somali State: Puntland's Position and Key Priorities*. Africa Programme Transcript, London, Chatham House.
- Hoehne M.V. 2009. "Mimesis and Mimicry in Dynamics of State and Identity Formation in Northern Somalia." *Africa*, 79(2), 252-281.
- _____. 2010. "People and Politics along and across the Somaliland-Puntland Border." in Feyissa, D. and M. V. Hoehne eds., *Borders and Borderlands as Resources in the Horn of Africa*, London, James Currey, 97-121.
- International Crisis Group (ICG). 2003. "Somaliland: Democratization and its Discontents." *Africa Report*, 66, Nairobi/Brussels, ICG.
- _____. 2009. "Somalia: The Trouble with Puntland." *Africa Briefing*, 64, Nairobi/Brussels, ICG.
- _____. 2013. "Somalia: Puntland's Punted Polls," *Africa Briefing*, 97, Nairobi/Brussels, ICG.
- Interpeace. 2008a. *The Puntland Experience: A Bottom-up Approach to Peace and State Building*. Garowe, Puntland, Puntland Development Research Center.
- _____. 2008b. *Peace in Somaliland: An Indigenous Approach to State-Building*. Hargeisa, Somaliland, Academy for Peace and Development.
- Johnson, M.C. and M. Smaker. 2014. "State Building in De Facto States: Somaliland and Puntland Compared." *Africa TODAY*, 60(4), 3-23.
- Kaplan, S. 2008. "The Remarkable Story of Somaliland." *Journal of Democracy*, 19(3), 143-157.
- Leonard, D.K. and M.S. Samantar. 2011. "What Does the Somali Experience Teach Us about the Social Contract and the State?" *Development and Change*, 42(2), 559-584.
- Menkhaus, K. 2009. "Dangerous Waters." *Survival: Global Politics and Strategy*, 51(1), 21-25.
- _____. 2014. "State Collapse and Local Response in Somalia," in Trauschweizer, I. & S.M. Miner, eds., *Failed States and Fragile Societies*, Athens, Ohio University Press, 142-149.
- Middleton, R. 2008. *Piracy in Somalia: Threatening global trade, feeding local wars*. Chatham House Briefing Paper, London, Royal Institute of International Affairs.
- Møller, B. 2009. *The Somali Conflict: The Role of External Actors*, DIIS Report, 2009:03, Copenhagen, Danish Institute for International Studies, DIIS.
- Mulugeta, K. 2009. *The Role of Regional and International Organization in Resolving the Somali Conflict: The Case of IGAD*, Addis Ababa, Friedrich Ebert-Stiftung.

- Puntland State of Somalia. 2020. *Five Year Puntland Development Plan: Progressive, Resilient, and Secure Puntland State of Somalia*. 3rd edition.
- Redeby, J. 2014. *GDP in Somaliland: A Preliminary Estimate for 2012*. Hargeisa, Republic of Somaliland, Ministry of Finance Development.
- Richmond, O.P. 2011. *A Post Liberal Peace*. London, Routledge.
- Shortland, A. 2012. *Treasure Mapped: Using Satellite Imagery to Track the Developmental Effects of Somali Piracy*. London, Chatham House.
- Somalia Stability Fund (SSF) (<http://stabilityfund.so> 2021年11月11日アクセス) .
- U.K. Foreign & Commonwealth Office. 2012. *London Conference on Somalia: Somalia at Lancaster House on 23 February*. (<https://www.gov.uk/government/news/london-conference-on-somalia-communicue--2> 2021年11月10日アクセス).
- United Nations Office on Drug and Crime (UNODC). 2012. *Counter Piracy Programme: Support to the Trial and Related Treatment of Piracy Suspects*. Nairobi, UNODC.
- United Nations Security Council (UNSC). 2012. *Letter dated 11 July 2012 from the Chair of the Security Council Committee pursuant to resolutions 751 (1992) and 1907 (2009) concerning Somalia and Eritrea addressed to the President of the Security Council (S/2012/544)*.
- _____. 2013. *Letter dated 12 July 2013 from the Chair of the Security Council Committee pursuant to resolutions 751 (1992) and 1907 (2009) concerning Somalia and Eritrea addressed to the President of the Security Council (S/2013/413)*.
- van Notten, M. 2005. *The Law of the Somalis: A Stable Foundation for Economic Development in the Horn of Africa*, Treton, N.J., Red Sea Press.
- Zoppi, M. 2018. "Somalia: federating citizens or clans? Dilemmas in the quest for stability." *Journal of Contemporary African Studies*, 36(1), 54-70.