

[研究論文]

リビアにおける「非統治空間」をめぐる問題とハイブリッド・ガバナンスの可能性 “Ungoverned Spaces” around Libya and Possibilities of the “Hybrid Governance”

小林 周

慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科後期博士課程

Amane Kobayashi

Doctoral Program, Graduate School of Media and Governance, Keio University

Abstract: 本研究は、「非統治空間(Ungoverned Spaces)」という概念を手掛かりに、中央政府による統治の脆弱な地域におけるガバナンスのあり方を再検討した。その上で、「非統治空間」では中央政府による独占的な統治が困難であり、非国家主体を組み込んだ「ハイブリッド・ガバナンス (Hybrid Governance)」の枠組みが、紛争解決と治安の安定に有意義であると論じた。分析の事例として、2011年リビア内戦以降の北アフリカの政治と治安の流動化に焦点を当て、国家の統治がおよばない地域において発生する問題と、その解決のための非国家主体を取り込んだガバナンスの可能性を考察した。

This research re-examines the governance in politically destabilized region focusing on the concept of “Ungoverned Spaces,” the geographical spaces lacking effective state sovereignty and control. Analyzing the 2011 Libyan Civil War and destabilization of regional security and governance as a case, this research shows how the “Ungoverned Spaces” are created and maintained, and their impacts on the international politics and security. Based on these analyses, this research suggests the “Hybrid Governance,” an alternative governance model involving non-state actors to maintain peace and security. Implementing the “Hybrid Governance” could prevent and mitigate armed conflicts or humanitarian crises, and re-stabilizing the “Ungoverned Spaces” in the Middle East and African countries.

Keywords: 非統治空間、ハイブリッド・ガバナンス、国際安全保障、中東・北アフリカ、リビア
ungoverned spaces, hybrid governance, international security, Middle East and North Africa, Libya

はじめに：「ガバナンスの崩壊・不在」とリビア内戦

本研究ではガバナンスを「ある国や社会の安定と発展、問題解決に向けたアクター間の秩序形成、そのための社会規範や機構制度の形成・強化・再構成」と定義する^[1]。その上で、ガバナンスの「崩壊」や「不在」という観点から、中央政府による統治が機能しない空間において何が起きており、どのような主体が活動しているのか、「ガバナンスの崩壊」や「不在」がもたらす問題の解決にはどのようなアプローチが必要であるのかを明らかにすることを試みる。

また、分析の事例としては、リビアにおける2011年の内戦以降の政治と治安の流動化に焦点を当てる。ムアンマル・アル＝カッザーフィー (Muammar al-Gaddafi) 政権 (1969～2011) の崩壊以降、リビアでは領域の保護や国民への公的サービスの提供といった基本的な機能を備えた国家建設に失敗し、それに伴い治安も極度に悪化している。さらに、リビアの不安定化は国内だけでなく周辺地域に過激派組織や犯罪組織の活動拠点、移動経路の形成を許し、リージョナル、グローバルな脅威となっている^[2]。今後リビアを中心とした北アフリカ～サヘル地域の政治と治安を安定させるためには、従来目指されてきた既存の主権国家システム、つまり中央政府に統治された領土と国民という国家のあり方とは異なったガバナンスのモデルについて考慮する必要がある。そのためには、中央政府以外の主体による秩序の構築と、治安の維持をガバナンスに組み込むという議論が必要であろう。

本研究は、まず「非統治空間」という概念を整理し、中央政府の統治がおよばない地域がどのように形成され、国際関係や国際安全保障にどのような影響を与えるのかを分析する。その上で、「非統治空間」を安定させるために、秩序構築や治安維持に非中央政府主体を組み込んだ「ハイブリッド・ガバナンス」の枠組みとその課題について検討する。さらに、事例として内戦以降のリビアの国境周辺地域の不安定化について分析し、政治と治安の不安定な地域におけるガバナンスのあり方について検証する^[3]。

1 「非統治空間」とは何か

本研究では「非統治空間」を、「中央政府による統治がおよばず、法執行や治安維持がなされない地理空間」と定義する。英国外務・英連邦省は、中央

政府が物理的な領域支配能力および明確な主権や統治を部分的にでも喪失した状況、また国家機関や法の支配が、完全に、もしくはほとんど機能していない環境において「非統治空間」が発生すると説明する^[4]。他方で、米国防総省は「国家や中央政府が統治を拡張したり、効果的な統治を行ったり、現地社会に影響をおよぼすことができず、さらに地方自治体や部族、自治政府も、能力・意思・正統性の欠如、紛争の存在、現地の行動規範などを要因として、十分に、もしくは効果的な統治ができていない地域」と定義する^[5]。

「非統治空間」に関連した研究としては、「脆弱国家 (Fragile States)」や「失敗国家 (Failed States)」に関する研究が挙げられる^[6]。これらの研究対象は、イラク、アフガニスタン、ソマリア、リビアなど、「非統治空間」が発生しているとされる国々と重なることが多い。しかし、脆弱国家・失敗国家研究の大きな目的は、既存の主権国家（統一的な政府に統治された領土と国民）を議論の前提として、なぜそれが一部の国や地域において実現されないのかを探ることにある^[7]。そのため、議論の結論もしくは出発点として「ある国が政治的に安定しないのは、主権国家としての機能不全、政府の統治能力の欠如が要因である」という視点に立つ傾向がある。

これに対して、「非統治空間」をめぐる議論であれば、国境を越えて広がる「国家の統治がおよばない空間の存在」をより明確に可視化することが可能である。つまり、「ガバナンスの崩壊・不在」という視点から政治と治安の不安定な地域を分析し、そのような地域におけるガバナンスのあり方を再検討する上では、「非統治空間」をめぐる議論の方がより適切であると考えられる。

それでは、「非統治空間」とはどのような空間であるのか。通常、「非統治空間」が発生する地域は、リビアやシリア、イラクの国境付近、アフガニスタン山岳部、マリ北部など、砂漠地域や山岳地帯など地理・気候的に厳しく、首都や都市部から隔絶され、人口密度も低く、開発が遅れている所が多い。このような地域では、中央政府が非国家暴力主体 (Violent Non-State Actors) の活動を監視することが困難であり、さらに、治安機関が継続的に警戒活動を行うためのインフラも整備されていないためである。また、一般に低開発地域では政府に対する信頼が醸成されておらず、国軍や警察が治安活動を行っていくと指摘される^[8]。

そして、「非統治空間」の何が問題なのか。このような空間では、非国家暴力主体がテロ活動、資源へのアクセス、移動・輸送経路の構築、不法行為を行う際の拠点となり、現地情勢を不安定化させるといわれる。また、「非統治空間」は薬物や武器の不法取引といった組織犯罪の越境的活動を可能にする。「非統治空間」において、非国家暴力主体のテロ活動に好条件の環境が形成されやすいのは以下のような状況であるといわれる。第1に、政府の行政サービスや警察・法執行が行き届いていない場合、第2に、現地社会に政府への社会的、文化的な対抗意識が根付いている場合。第3に、過激派組織や犯罪組織にとって交渉相手となり得る現地の社会的有力者（部族の有力者や宗教指導者）が存在する場合。第4に、複数のテロ組織が存在し、協働関係が成り立ち得る場合。第5に、国境管理が脆弱である場合。第6に、テロ組織への資金や人員の流入が外部からもたらされる場合である^[9]。

2 「統治」される「非統治空間」

政府文書などでは、「非統治空間」をめぐる「問題」の解決のためには、「非統治空間」を「統治空間」に戻す、つまり国家の主権がおよび、政府が治安維持や法執行を行える空間に統合することが必要であると認識されている。しかし、「非統治空間」が発生、存続する要因や関与する主体の背景は、国・地域ごとに異なる。個々の文脈を踏まえなければ、「非統治空間」の国家への（再）統合のための政治的・財政的・軍事的コストを見誤る恐れがある^[10]。

また、軍事的手段による「非統治空間」への対応（例えば空爆による武装勢力の拠点の掃討）は、その空間で活動していた過激派や武装勢力、構築されたテロ・犯罪ネットワークといった問題群を別の場所に転移させることにしかならず、根本的な問題解決とはなりにくいという点を指摘しておきたい。「非統治空間」を国際関係論上存在しない／存在してはならないものと捉え、政治的、財政的、軍事的なコストを顧みずにその消去を目指すことは、当該国・地域と介入国の双方に大きなリスクをもたらす可能性がある。

さらに、逆説的ではあるが、「非統治空間」を取り巻く問題を理解し、包括的な解決に導くためには、概念そのものを批判的に再検討する必要もある。例えば、前述の英国外務・英連邦省は「非統治空間」という概念には議

論の余地があり、また「非統治空間」とテロリズムとの直接的連関を立証することはできないと述べている。その上で、「ガバナンスが全く存在しない空間」というものは存在せず、むしろ「代替統治空間 (Alternatively Governed Spaces)」と形容した方がより正確であると提案している^[11]。

世界各地の「非統治空間」を研究する J. ケイスターも、「非統治空間」として示される領域には統治が不在なのではなく、中央政府とは別の主体による別の形の統治が存在していると考えないと指摘する^[12]。国際政治学者の A. クルナンも同様に、「非統治空間」として扱われる地域がまったくの無政府状態、無法地帯である場合は少なく、武装勢力やテロ組織といった非国家暴力主体が当該地域を実効支配し、場合によっては国家に代わって一定の秩序や治安を提供していることもあると述べる。逆に、これら非国家暴力主体の統治が浸透しているからこそ、国家の統治が妨げられる場合もあると指摘する^[13]。非国家暴力主体による統治 (= 中央政府の統治の弱体化) は、不平等かつ暴力的な支配構造や低開発、テロ組織や犯罪組織の伸長につながるが、他方で現地の伝統的エリート間の交渉や権力分有 (Power-sharing) による政治暴力の抑制をもたらすこともある。政策立案者が「非統治空間」の解消を目指す場合、現地の統治に関与する非国家暴力主体を国家の統治下にどう包摂し、パワー・バランスの変化に伴う紛争や暴力をいかに最小化するかという点に注意する必要がある。

3 「非統治空間」とハイブリッド・ガバナンス

ここまで論じてきた通り、「非統治空間」のように政府の治安維持・法執行能力が限定的であり、非国家暴力主体が排他的に活動する環境において「中央政府による統治」だけを目指すことは、非現実的であるだけでなく、現地の権力構造の実態を捨象し、政治・治安の安定に資するガバナンス構築の可能性を排除することになる。国家の存在目的の1つは、統治領域内の国民の安全を守ることである。しかし、中央政府の機能が大幅に失われ、また領土の内部に中央政府の統治がおよばない空間が出現している現状においてガバナンスを(再)構築するためには、中央政府だけではなく、政治と治安の安定に資するようなローカルな主体に着目するべきだという指摘も出てきている^[14]。

また、前述の米国防総省による定義（第1節）では、「非統治空間」では中央政府だけでなく地方政府や非国家主体も十分な統治を提供できていないと論じている。この定義を前提とするならば、ガバナンス構築の主体は中央政府だけでも非国家主体だけでも成立せず、両者が協働しなければ当該地域の治安は安定しないということになる。

国際政治学における主権国家の領土や境界（国境）をめぐる議論では、以下の3点が前提とされてきた。第1に、国家は明確に境界付けられた領土で排他的に権力を行使できる。第2に、国内と国外は明確に分離される。第3に、国家と社会の境界が一致する。これを政治地理学者J. アグニューは「領土の罠 (Territorial Trap)」と呼び、国家の内部は多様であり、その領土や国境は自明のものではないと批判した^[15]。現実の世界では、国家主権が適用される領域は領土の範囲と常に一致しているわけではなく、しばしばズレが見られる。また、多くの地域において、国境にまたがる多様な文化と社会が形成されてきた。

国家における中央集権の欠如が意味するのは、領土の内部に法と秩序が存在しないということだけではなく、中央政府の統治を妨げる意思と能力を持つ主体が存在し、競合しているということでもある^[16]。様々な国・地域において国家機能が脆弱になる中での非国家暴力主体の越境的活動について考えることは、「主権国家の要件とは何か」という、理念型としての主権国家を前提とする国際関係論では省みられない問題^[17]を再考する契機となり得る。

このように、従来中央政府による集権的統治モデルへの対案として注目されるのが、「ハイブリッド・ガバナンス」の議論である。本研究ではハイブリッド・ガバナンスを「中央政府の統治機能が脆弱な国・地域における、中央政府とローカルな非国家暴力主体との協働による秩序形成（特に治安サービスの提供）、およびその実現のための過程」と定義する。

アフリカ政治を専門とするK. ミーガーは、「ハイブリッド・ガバナンスは、（政治・治安の不安定な国家において）安定的な秩序と統治の形態を実現させるために、国家と非国家暴力主体が統合する過程に焦点を当てる」と指摘する^[18]。ハイブリッド・ガバナンスの議論は、中央政府が脆弱であり、政治・治安情勢が流動的な状況において、「フォーマル」な統治の担い手としての中

中央政府が秩序や安全、厚生を提供する主体として特権的な位置にはないことを前提とする。その上で、社会において一定の権威、正統性、能力を備えた「インフォーマル」なローカル組織・集団との協働により、国家の統治秩序を近代国民国家のあり方とは完全に重ならないかたちで実現しようとする発想に立つ^[19]。ミーガーを始めとする一部のアフリカ政治研究者は、「脆弱・失敗国家」として括られるアフリカ諸国において、実際に完全な無秩序・無政府状態に陥っている国はほとんどなく、植民地支配によって近代国家システムが導入される以前から社会を形成してきたローカルな秩序や権威に注意を払うべきであると主張してきた^[20]。すなわち、「非統治空間」のように中央政府よりも非国家暴力主体の方が住民に安全や秩序を提供できる状況があるのならば、統治秩序を実現する（し得る）主体に対するフォーマル／インフォーマルという区分の妥当性は低下するということである^[21]。

また、非国家暴力主体は、武装勢力としてテロや組織犯罪に関与し、政治や治安情勢を流動化させる要因となる一方で、一定の法の支配やインフラが存在すれば、脆弱な中央政府より効果的に秩序や治安を提供する能力を持つことも指摘されている^[22]。アフリカ諸国の政治・紛争について研究する遠藤貢は、「非国家軍事主体は脆弱かつ強権的な中央政府や国軍に代わって、疎外された地域における秩序の実現に関わり、限定的にはあっても治安や行政サービスという公共財を提供し得る存在」であると指摘する^[23]。

国家は、これまで、武装勢力や地域コミュニティなどの非国家暴力主体との交渉や水平的な関係構築を想定してこなかった^[24]。しかし、上述の通り「非統治空間」の発生と非国家暴力主体の台頭の背景には、中央政府によるガバナンスの崩壊・不在という問題が深く関わってくる。中央政府が脆弱な諸国においては、非国家暴力主体の軍事的排除だけでは政治と治安の安定はもたらされず、地域社会の多様な構成員の包摂が進まない限り、テロ組織や犯罪組織が活動しにくい環境も持続的に構築されない。「インフォーマル」であるとはいえ、地域を実効支配し、資源と越境的な移動経路・ネットワークを確保する非国家暴力主体との対話やチャンネル構築を選択肢から排除し続けるままでは、治安の改善や安定的なガバナンスの構築は困難であろう。

他方で、「非統治空間」と同様、ハイブリッド・ガバナンスをめぐる議論は

まだ始められたばかりであり、それゆえに課題も多い。イラク政治の専門家である吉岡明子は、サッダーム・フセイン政権(1979～2003)崩壊後のイラクにおける国家建設の限界を踏まえて、ハイブリッド・ガバナンスについて検討する必要性を論じた。その上で、中央政府よりも機能し得るローカルな主体、一定の権威、正統性、能力を備えた「インフォーマル」な組織、中央政府より効果的に秩序や治安を提供できる非国家暴力主体が、どのような要件で成立し得るのかが明らかになっていないという課題を指摘する。これは、「非統治空間」を抱える国や地域における政治的、社会的、経済的背景が多様であるためであり、個々の状況に応じて、模索されるべきハイブリッド・ガバナンスのあり方は異なってくる^[25]。また、たとえ中央政府が非国家主体とガバナンスの分有に関する交渉を行ったとしても、交渉が決裂する可能性もある。さらに、交渉が成立して「合意の調印」がなされても、非国家主体側の調印者(交渉代表者)が全体を代表しているとは限らず、結果的にその合意が全ての主体によって遵守されないことが多い。すなわち、非国家主体をガバナンス構築に取り込むプロセスそのものの実効性に疑義が生じるのである^[26]。本研究で扱うリビアやサヘル地域においても、一部の民兵組織や少数民族組織が、秩序や安全の維持、外敵の排除に積極的であり、政府との交渉を受け入れる一方で、彼らと競合・敵対関係にある組織は秩序の構築を阻害するように働きかける例がみられる。「非統治空間」の実態と今後の統治秩序構築の課題と可能性については、ハイブリッド・ガバナンスをめぐる議論と合わせてより詳細に検討される必要がある。

4 2011年リビア内戦と「非統治空間」の出現

ここからは、ガバナンスの崩壊・不在に伴う「非統治空間」の発生、およびハイブリッド・ガバナンスの可能性について検討するため、事例としてリビアと周辺地域の政治・治安情勢に着目して分析する。

まず、リビアの不安定化と「非統治空間」の発生における構造的要因を理解するためには、同国の地政学的な特徴を踏まえる必要がある。リビアは約176万平方kmの国土面積(日本の約5倍)を持ち、東にエジプト、南東にスーダン、南にチャドとニジェール、西にアルジェリア、北西にチュニジアと

いう、低開発であったり政治・治安面のリスクを抱えていたりする6カ国と4,348 kmにわたる長大な国境を接している。また、国土の9割以上は砂漠地帯が占めており、約650万の人口の大部分は地中海沿岸部の都市に集中している。つまりリビアが国内治安を維持するためには、内陸部・沿岸部の長大な国境と広大な砂漠地域を適切に監視・管理する必要がある^[27]、それが十分に行われない場合、政府の統治がおよばない「非統治空間」が発生しやすいということを示している。

リビアが抱える地政学的なリスクが顕在化したのが、2011年の内戦とカザーフィー政権崩壊以降の不安定化である。内戦後のリビアでは、新政権の統治能力や国境管理能力が脆弱であったことから、過激派組織、武装勢力、国際的な密輸組織が流入、潜伏した。また、リビア国内に非合法の輸送・移動経路が構築され、サブサハラ・アフリカや中東諸国から多くの移民が押し寄せる状況が生まれた。欧州を目指してリビアに密入国する移民の大量流入はさらなるリビア周辺地域の政治・治安の混乱を招き、不安定化の負のスパイラルが生まれた^[28]。

リビアおよび周辺地域におけるテロ組織や過激派組織の拠点、犯罪組織や移民の移動経路、テロ攻撃、強制移住、食糧危機の発生地域などが重なる区域を「非統治空間」として示したのが図1である^[29]。この地域の「非統治空間」は、リビア南部、アルジェリア南東部、スーダン北西部、チャド、ニジェール、マリの北部、モーリタニアの北東部などに広がっているとみられる。具体的な「非統治空間」の境界を明示することは難しいものの、図示した広大な領域には政府機関の法執行や治安管理が行き届いてはいえない。また、当該地域に存在する「非統治空間」は、他国の領域と「接続」して越境的に広がっており、一国内に限定して発生する「非統治空間」よりも問題は複雑である。

前述した「非統治空間」においてテロ組織が活発化しやすい環境は、リビア内戦後に不安定化したサハラ砂漠周辺地域、特にリビアの内陸部や国境地帯に広がっており、「非統治空間」の観点からは、当該地域が安全保障上、特にテロ対策上大きなリスクを抱えていることがわかる。また、たとえ「非統治空間」の発生や過激派組織の活動領域が一国内に限定されていたとしても



図1 リビア周辺の「非統治空間」

出所：各種報道をもとに筆者作成

国際機関や欧米、周辺諸国が政治的、軍事的に介入すると、その影響は当該国のみならず域内の他国にも波及し得る。

5 「非統治空間」がもたらす脅威の越境的拡散：武器とドラッグの拡散

リビア内戦以降、過激派組織や武装勢力は、リビア周辺諸国の国境監視能力の低下と国境周辺地帯における「非統治空間」の発生を背景として、越境的な移動・輸送経路を構築した。サハラ砂漠周辺地域に拠点を持つ過激派組織や武装勢力は、国境を越えてリビア南部の都市を經由し、地中海沿岸部へ向けて北上することが観察されている。その移動には、過激派組織や犯罪組織だけでなく、特定の部族や民族を母体とする民兵組織が深く関わっている。また、戦闘員と同時に、武器やドラッグ、燃料、不法移民も資金源として輸送される^[30]。これにより、様々な非国家暴力主体が、政府や軍に対抗し得る強固な経済基盤を構築した^[31]。

「非統治空間」の発生と越境ルート構築によって特に問題視されているのが、小型武器・小火器 (Small Arms and Light Weapons: SALW)^[32] とドラッグの拡散である。SALW の拡散については、そもそもカッターフィー政権下で保有されていた武器や軍備品の具体的な情報がほとんど明らかになっていない。さらに、内戦時には NATO の空爆によって武器貯蔵庫が集中的に破壊

され、反体制派も武器庫を制圧して保管されていた SALW を戦闘に利用したため、リビア国内にある SALW の集計も困難になった。そのため、国際機関や欧米諸国がリビアからの SALW の拡散を追跡・監視しようとしても、定量的な情報が圧倒的に不足しており、対処が困難な状況である。2014 年以降に政治対立と暴力紛争が激化し、また「イスラーム国」をはじめとした多国籍な過激派が活発化したことで、状況はさらに悪化した。

例えば、携行式地对空ミサイル (Man-Portable Air Defense Systems: MANPADS) については、カッターフィー政権がソ連から購入していたものが、内戦によって流出した。米国は内戦中から 400 億ドルを投入して MANPADS の買い戻しキャンペーンを行い、5 千発を確保・破壊したものの、リビアの民兵組織が約 5 千発を獲得し、残りの 5 千～1 万発は所在が不明となった^[33]。行方不明になった MANPADS は、国境を越えて拡散し、周辺国での紛争やテロ攻撃に用いられたとみられている。これらの国々の政府も欧米諸国の支援のもと、MANPADS の流入を監視し、防止しようとしたが、国境管理や入国管理が脆弱であることから流入阻止は困難であった^[34]。

リビアの国境地帯の治安悪化と「非統治空間」の発生に伴うドラッグの密輸増加も、リージョナル、グローバルな脅威となっている。2012 年 2 月の国連安保理における議長声明では、西アフリカおよびサヘル地域における国際的な組織犯罪、違法な武器取引、麻薬取引、テロリズムに関する懸念が表明された^[35] (図 2)。

内戦後、リビアはハシッシ (大麻樹脂)、ヘロイン、コカインなどのドラッグの輸送中継地となり、特にトリポリなどの沿岸部の都市はドラッグの新興市場となった。また、近年ナイジェリア、ギニア、リベリアなどの西アフリカがメタンフェタミン系薬物 (覚醒剤、MDMA など) の新たな製造拠点となっているが、リビアは西アフリカの製造拠点とアジアの市場を結ぶ輸送における主要なハブとなっている^[36]。コカインとヘロインの輸送ルートは、リビア南西の国境を越えて地中海沿岸へ北上するか、南部の国境沿いにエジプトへ向かう。ハシッシについては、西アフリカからコカイン・ヘロインの輸送と同じルートが利用されるほか、モロッコからリビアの地中海沿岸を通過し、エジプトまで輸送される。内戦以降のリビア国内におけるドラッグ輸送ルートの開通と拡大

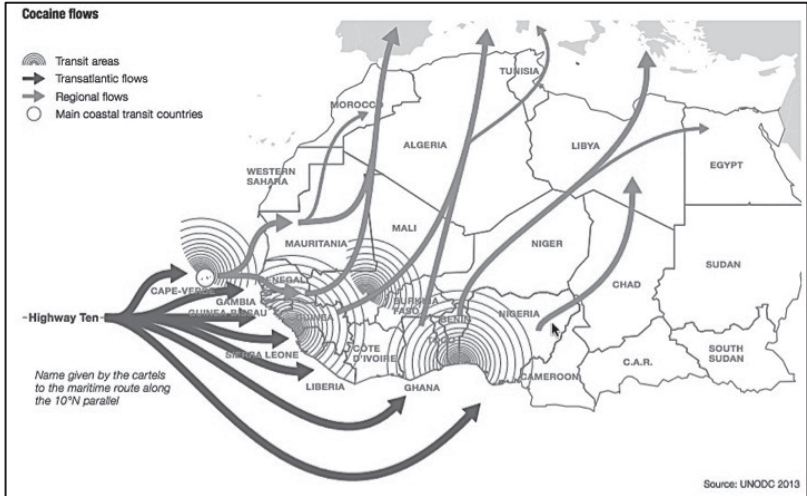


図2 西アフリカからのコカインの輸送ルート
出所：OECD^[37]

は、地域全体の犯罪活動に大きな影響をもたらした。これはリビア西側の国境地域で最も顕著であるが、他の地域でも同様である。内戦以降、地中海沿岸都市に西アフリカ出身者、特にナイジェリア人が増加していると指摘されており、これは不法移民とドラッグ密輸の密接な関係を示唆している^[38]。

ドラッグがサハラ砂漠を越えてリビアに到達していることは明らかであるものの、西アフリカから北アフリカを經由して欧州や中東に至る広大なドラッグ密輸ネットワークにおいて、サハラ砂漠周辺地域のどの陸路が、どの主体によってどの程度利用されているのかはいまだ不明瞭である。国連薬物犯罪事務所（United Nations Office on Drugs and Crime: UNODC）によれば、西アフリカのコカイン取引額は年間 40 億ドル以上にのぼる^[39]。

6 内戦後のリビアにおけるハイブリッド・ガバナンスの可能性

2011 年のカッザーフィー政権崩壊以降、リビアでは領域の保護や国民への公的サービスの提供といった基本的な機能を備えた国家建設に失敗し、それに伴い治安も極度に悪化している。その要因としては、第 1 に、カッザーフ

イー政権の崩壊は外部の軍事介入によってもたらされたものであり、国外の主体に依存せずに前政権の統治を代替し得る政治主体が現れなかったこと、第2に、カッザーフィー政権崩壊以降に権力配分をめぐる政治対立が激化し、中央集権的な政治制度構築が阻害されていること、第3に、内戦時に誕生した民兵組織が非国家暴力主体となり、新政権の平和構築・治安維持を阻害していること、第4に、内戦とその後の政治的混乱の中でイスラーム過激派組織が政治的、軍事的に伸張していること——という4点に集約できる^[40]。

カッザーフィー政権崩壊後のリビアでは、国連や欧米の主導による「民主的」な政治制度の構築が、国民選挙を通じた議会の設立、地方分権化、憲法制定委員会の発足などを通じて部分的に進められた。にもかかわらず、2012～16年までの間に8人もの首相が交替するなど、政治は安定せず、治安は流動化した。その要因としては、内戦後に台頭した多様な非国家暴力主体の存在を考慮することなしに復興・国家建設・民主化のロードマップが敷かれたことが挙げられる。例えば2016年にはリビア国内で3つの政治主体（「国民議会 (General National Congress, 2012年8月設立)」、「代表議会 (House of Representatives, 2014年8月設立)」、「国民合意政府 (Government of National Accord, 2016年3月設立)」)が正統性や支配権をめぐる対立したが、これら3つの組織はいずれも国連主導によって設立された政治機構である。しかし、どの組織もリビア国民全体の意思を政策に反映させる制度、能力、意思を持たず、特定の勢力の代表としての役割しか果たさなかった。また、「国民議会」および「代表議会」は設立時に定められた解散の時期・条件を順守しないまま、「国民議会」はカタールやトルコ、「代表議会」はエジプトやUAEといった国外主体からの支援を受け、一部地域の実効支配を行った^[41]。

また、民兵組織の「武装解除、動員解除および再統合 (Disarmament, Demobilization, Rehabilitation: DDR)」や「治安部門改革 (Security Sector Reform: SSR)」による国家治安機関への取り込みも、内戦後のリビアにおける重要な課題である。リビアにおける民兵組織とは、主に政変時に反カッザーフィー勢力としてリビア国内各地で生まれた非公式軍事組織のことを指す。民兵組織には、反カッザーフィー軍ゲリラ、旧カッザーフィー軍からの離反者、イスラーム過激派組織分子、民族的マイノリティによる自警団などが含まれ

る。これまで内戦後の新政権は、民兵組織の武装解除および国軍・警察機関への編入をほとんど進められなかった。多くの民兵組織は解散命令を拒絶し、空港や公共施設の占拠、武器を用いた示威行為による政治的要求を続けている。政変当時に民兵として戦闘に参加していた者は7万人であったが、国の治安機関へ編入した民兵は3割以下とされ、新政権の民兵組織に対する補償や給与、利権を目的に、現在は約25万人が民兵組織に加入しているとされる。民兵組織は規模や装備、資金で国軍や警察を圧倒し、新政府が物理的に民兵組織を抑制することはほぼ不可能である。

さらに、リビア南部に居住するトゥアレグやトゥーブといった少数民族も、政変後に独自の安全、利益を追求する活動を行っている。どちらの民族集団も、アルジェリア、チャド、ニジェール、マリなどリビアの南部と国境を接する諸国にまたがって生活しており、それ故に国境を越えた居住圏、活動圏を維持してきた。内戦後の不安定な政情において、少数民族にとっては、民兵組織を結成し、自前の武力によって安全と政治的・経済的利益を確保するインセンティブが大きい。

リビア周辺の「非統治空間」と非国家暴力主体の活動を分析する上で重要な点は、「過激派組織」、「犯罪組織」、「少数民族の自警団」、そして「国境警備隊」といった区別が曖昧になってきているという点である。例えば、リビア南部で活動する民兵組織は、政府からの委託を受けて国境警備を代行する一方で、密輸や人身売買に関与し、地元住民から独自に徴税し、また政府との関係が悪化した際には政府機関を襲撃することもある^[42]。また、彼らは出身民族や部族、都市からのリクルーティングを行うため、高い失業率に苦しむ地域社会からは「雇用の提供者」とみなされることもある。政府や国際社会から「犯罪組織」、「テロ組織」とみなされている集団であっても、地元住民が彼らを「庇護者」、「治安・秩序・雇用の提供者」とみなし、消極的にはあっても警察や軍以上に信頼しているならば、過激派組織や武装勢力の軍事力による排除は短期的な解決しかもたらさない。

米国国際開発庁 (United States Agency for International Development: USAID) が2013年から2015年にかけてリビア国内で行った調査^[43]によれば、2,500人を超える回答者の7割近くが「少なくとも1つの民兵組織を支持する」と答えた(図3)。

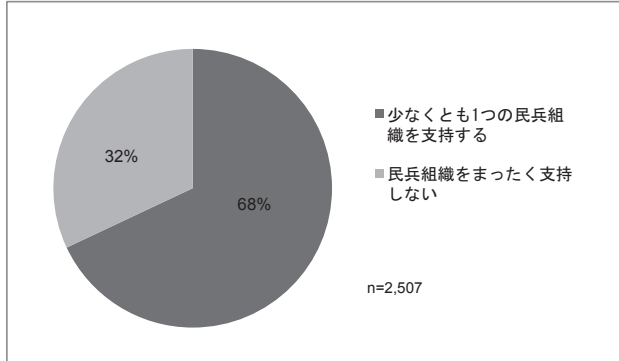


図3 リビア国民(回答者)の民兵組織への支持
出所: 米国国際開発庁資料をもとに筆者作成^[44]

終わりに

本研究において検討した「非統治空間」の議論からは、非国家暴力主体の活動が武器やドラッグの拡散、そして本稿では触れなかったが過激派組織や不法移民の移動といった問題を拡大させ、中央政府の主権や統治領域を脅かしていることがわかる。また、ハイブリッド・ガバナンスの議論からは、これまで国家建設や平和構築の阻害要因とみなされてきた民兵組織や少数民族をガバナンスに取り組むことで、国内融和と治安改善が進む可能性も見えてくる。

本研究で示したリビアの事例は、現在のリビアにおいて国土全体を統治する正統性と能力を備えた中央政府をつくる(もしくは特定の政治主体に国土全体を統治する正統性と能力を与える)ことが困難であることを示している。今後リビアの治安を改善し、政治を安定させていくためには、国連や欧米が想定する民主的・中央集権的な政治制度の構築だけでなく、ハイブリッド・ガバナンスにもとづいた秩序構築、治安維持についても検討される必要がある。

先行研究では、ハイブリッド・ガバナンスの可能性が指摘されつつも、脆弱・失敗国家論と同様に、特定の国における秩序や治安の提供が考察の対象となってきた。しかし、本研究で示したリビア周辺のように、越境的な「非統治空間」を議論の出発点とすることで、一国内にとどまらない、国境横断的なハイブリッド・ガバナンスについても構想することが可能となる。本研究を深める

ことで、ガバナンスの立脚点を既存の「国家 (state)」主体の議論から「空間 (space)」主体の議論に転換し、より持続的な秩序構築について考察することが期待される。

注

- [1] 国際協力機構『JICAにおけるガバナンス支援：民主的な制度づくり、行政機能の向上、法整備支援』p. 21、2007年 <https://www.jica.go.jp/jica-ri/IFIC_and_JBICI-Studies/jica-ri/publication/archives/jica/field/pdf/200411_gov_05.pdf>; 本間雅美「世界銀行と良いガバナンス」『経済と経営』札幌大学経済・経営学会、第43巻第1号、2012年; 大谷博愛「政治権力」(堀江湛・岡沢憲英(編)『現代政治学 第二版』法学書院、pp. 85-108、2002年)。
- [2] 小林周「リビアの地政学リスクとイスラーム過激派の動向：「非統治空間」への着目」山内昌之(編)『中東とISの地政学』朝日新聞出版、pp. 119-146、2017年。
- [3] 本稿は、2017年5月末時点で公開されている情報を基にして執筆されたものである。
- [4] ただし同省は、「非統治空間」という術語の使用についてかなりの留保をつけており、その存在を自明のものとすることはできないという立場を取っている。英国外務・英連邦省 “The Link between ‘Ungoverned Spaces’ and Terrorism: Myth or Reality?”, March 23, 2015, <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/415544/FINAL_Ungoverned_spaces.pdf> (2016年7月15日)。
- [5] さらに米国防総省は、この概念には「統治の不十分な (under-governed)」、「統治に失敗した (misgoverned)」、「統治をめぐる争われる (contested)」、「非国家主体に統治され得る (exploitable)」地域も含まれるとしている。Robert D. Lamb, “Ungoverned Areas and Threats from Safe Havens – Final Report of the Ungoverned Areas Project.” *Office of the Deputy Assistant Secretary of Defense for Policy Planning*, January, 2008, <<http://www.dtic.mil/get-tr-doc/pdf?AD=ADA479805>>, accessed on February 17, 2018.
- [6] ロトバークは、国家の内乱によって治安維持、国家安全保障、法執行、公共サービスといった公共財が提供されなくなったとき、「国家は失敗している」と定義付けた。Robert I. Rotberg, *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton University Press, 2003.
- [7] Ibid.
- [8] Tuesday Reitano, and Mark Shaw, “Libya: a Patchwork State Sewn Together along Trafficking Lines.” *Crime-Conflict Nexus Series*, UNU Centre for Policy Research, May 16, 2017, <<https://cpr.unu.edu/libya-a-patchwork-state-sewn-together-along-trafficking-lines.html>>, accessed on December 21, 2017; International Crisis Group, “How Libya’s Fezzan Became Europe’s New Border.” *Middle East and North Africa Report*, No.179, July 31, 2017, <<https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/179-how-libyas-fezzan-became-europes-new-border.pdf>>, accessed on December 21, 2017.
- [9] 英国外務・英連邦省 “The Link between ‘Ungoverned Spaces’ and Terrorism: Myth or Reality?”.
- [10] Jennifer Keister, “The Illusion of Chaos: Why Ungoverned Spaces aren’t Ungoverned, and Why That Matters.” *Policy Analysis*, Cato Institute, December 9, 2014, <http://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/pa766_1.pdf> (2016年2月2日)。
- [11] 英国外務・英連邦省 “The Link between ‘Ungoverned Spaces’ and Terrorism: Myth or Reality?”.

- [12] Jennifer Keister, “The Illusion of Chaos: Why Ungoverned Spaces aren’t Ungoverned, and Why That Matters.”
- [13] クルナンは、「非統治空間」という呼称自体が誤りを含んでいると指摘するが、本稿では、あくまでも国家主権が及ばない空間としてこの呼称を用いる。Anne L. Clunan, “Ungoverned Space.”
- [14] Michael J. Mazarr, “The Rise and Fall of the Failed-State Paradigm Requiem for a Decade of Distraction.” *Foreign Affairs*, Vol. 93, No. 1, January/February 2014.
- [15] J. Agnew, “The Territorial Trap.” *Review of International Political Economy*, 1(1), 1994, pp. 53-80.
- [16] ダロン・アセモグル、ジェイムズ・A・ロビンソン 『国家はなぜ衰退するのか：権力・繁栄・貧困の起源（上）』 鬼澤 忍訳、早川書房、2016年、p. 158。
- [17] 遠藤 貢 「アフリカにおける武力紛争からの脱却への課題」『国際問題』第 621 号、2013年5月、p. 2。
- [18] Kate Meagher, Tom De Herdt, and Kristof Titeca, “Hybrid Governance in Africa: Buzzword or Paradigm Shift?,” *African Arguments*, April 25, 2014, <<http://africanarguments.org/2014/04/25/hybrid-governance-in-africa-buzzword-or-paradigm-shift-by-kristof-titeca-kate-meagher-and-tom-de-herdt/>> (2017年5月20日閲覧)。
- [19] 遠藤 貢、pp. 22-23。
- [20] Kate Meagher, “The Strength of Weak State? Non-State Security Forces and Hybrid Governance in Africa.” *Development and Change*, Vol. 43, No. 5, 2012, p. 1075; 吉岡 明子 「イラクにおける統治なき領域とハイブリッド・ガバナンス」『安全保障政策のリアリティ・チェック：新安保法制・ガイドラインと朝鮮半島・中東情勢—中東情勢・新地域秩序』2015年、pp. 63-72。
- [21] Kate Meagher, “The Strength of Weak State? Non-State Security Forces and Hybrid Governance in Africa.” p. 1096.
- [22] Jennifer Keister, “The Illusion of Chaos: Why Ungoverned Spaces Aren’t Ungoverned, and Why That Matters.” pp. 2-3.
- [23] 遠藤 貢 「アフリカにおける武力紛争からの脱却への課題」 pp. 17-27、2013年；吉岡 明子 「イラクにおける統治なき領域とハイブリッド・ガバナンス」。
- [24] 吉崎知典、道下徳成、兵頭慎治、松田康博、伊豆山真理 「交渉と安全保障」『防衛研究所紀要』第5巻第3号、防衛研究所、pp. 96-154、2003年。日本でも、「イスラーム国」などテロ組織の活発化に関連して、日本政府として「『国家に準ずる組織』は存在しない」との考え方を基本としていることが指摘された。朝日新聞「邦人救出に自衛隊派遣も 政府が想定問答、法整備条件で」（2015年1月28日）<<http://www.asahi.com/articles/ASH1W5HCQH1WUTFK006.html>> (2015年2月12日閲覧)。
- [25] 吉岡 明子 「イラクにおける統治なき領域とハイブリッド・ガバナンス」。
- [26] 吉崎 知典・道下 徳成・兵頭 慎治・松田 康博・伊豆山 真理 「交渉と安全保障」 pp. 96-154、2003年。
- [27] 小林 周 「『連鎖』する紛争：リビアから『イスラーム国』への戦闘員流出」『中東研究』中東調査会、522号、2015年1月、pp. 44-54。
- [28] 小林 周 「移民の『経由地』と『目的地』としてのリビア：内戦後の情勢流動化が与えた影響」『中東研究』中東調査会、528号、2017年1月、pp. 39-49。
- [29] 各種報道をもとに、テロ組織や過激派組織の拠点、犯罪組織や移民の移動経路、難民や食糧危機の発地域などが重なる区域を「非統治空間」として示した。
- [30] 小林 周 「『連鎖』する紛争：リビアから『イスラーム国』への戦闘員流出」。
- [31] Mark Shaw, and Fiona Mangan, “Illicit Trafficking and Libya’s Transition.” *Peaceworks*, Volume 96, Washington D.C.: United States Institute of Peace, April, 2014.

- [32] 「国連小型武器政府専門家パネルでの報告書」に従い、SALWとは致命的な戦争手段として使用するため軍隊仕様で製造された武器で、(1) 一人で携帯・使用が可能な「小火器 (Small Arms)」、(2) 数名で運搬・使用が可能な「軽兵器 (Light Weapons)」、(3) 弾薬及び爆発物 (Ammunition and Explosives) の3種類を指す。United Nations General Assembly, *Report of the Panel of Governmental Experts on Small Arms*, August 27, 1997, <<http://www.un.org/Depts/ddar/Firstcom/SGreport52/a52298.html>> accessed on November 5, 2017>。
- [33] Daryl Kimball, “MANPADS at a Glance”, Fact Sheets & Briefs, Arms Control Association, March 2013, <<https://www.armscontrol.org/factsheets/manpads>> accessed on October 13, 2014; 米務省でMANPADSの拡散防止を担当したアンドリュース・シャピロ国務次官補は、「どれほどのMANPADSがリビアで行方不明になったのか? 率直な回答としては、我々は把握していないし、これからも把握できることはないだろうということだ」と述べている。Andrew J. Shapiro, “Remarks: Addressing the Challenge of MANPADS Proliferation.” U.S. State Department, February 2, 2012, <<https://www.state.gov/t/pm/rls/rm/183097.htm>> accessed on January 13, 2013.
- [34] David Ignatius, “Libyan Missiles on the Loose.” *The Washington Post*, May 8, 2012, <https://www.washingtonpost.com/opinions/libyan-missiles-on-the-loose/2012/05/08/gIQA1FCUBU_story.html?utm_term=.1fc9c60e6a0b> accessed on October 13, 2014.
- [35] 「国連安保理は、西アフリカおよびサヘル地域において生じている国際平和と安定にとっての重大な脅威について強い懸念を表明する。この脅威は、国際的な組織犯罪によって引き起こされているものであり、違法な武器取引、麻薬取引、…テロリズム、また、特に国際組織犯罪と麻薬取引との関係が強化されていることに起因している」 United Nations Security Council, *Security Council Presidential Statement Calls for System-Wide UN Action to Combat Transnational Crime — Drug Trafficking, Piracy, Terrorism — in West Africa, Sahel*. February 21, 2012, <<http://www.un.org/press/en/2012/sc10546.doc.htm>>。
- [36] United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *World Drug Report 2013*.
- [37] <http://www.oecd.org/swac/publications/EN-POAESS_pocket-edition_light.pdf>。
- [38] Mark Shaw, and Fiona Mangan, “Illicit Trafficking and Libya’s Transition”.
- [39] UNODC, *World Drug Report 2010* (Vienna:UNODC).
- [40] 詳細は以下を参照: 小林周「政変後リビアの情勢不安定化における国内要因」『海外事情』拓殖大学海外事情研究所、第63巻9号、pp. 72-85、2015年。
- [41] 同上。
- [42] Tuesday Reitano, and Mark Shaw, “Libya: a Patchwork State Sewn Together along Trafficking Lines.”; International Crisis Group, “How Libya’s Fezzan Became Europe’s New Border.”
- [43] United States Agency for International Development, *Mid-Term Evaluation of Democracy, Human Rights and Governance (DRG) Programming in Libya and Results of a National and Urban DRG Survey*, January 2016, <http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00KXB2.pdf>, accessed on February 8, 2017.
- [44] Ibid.

{受付日 2017. 6. 23}
{採録日 2018. 5. 30}