

序章 米介入時代の終焉と新たな均衡の模索

立山 良司

はじめに

米国のアフガニスタンからの完全撤退は、世界に大きな衝撃を与えた。タリバーンの復権は、20年に及んだ「テロとの闘い」が期待した成果を挙げなかったことを示している。「大規模軍事作戦によって他国を再生させるという時代は終わった」というジョー・バイデン（Joe Biden）米大統領の発言は、1990年代から続いてきた介入による平和構築と民主主義国家建設という米国主導の国際的な取り組みの時代が終焉したことを告げており、ひとつの時代が画されたといつてよい。

その中東では依然として不安定な状況が続いている。新型コロナウイルスによる経済への悪影響は現在も続いており、経済の悪化は民主化プロセスを頓挫させている。各地の武力衝突は収まる気配を見せず、ミサイルやドローンなどの高度な兵器の拡散が加速している。中東の主要アクターは米国の中東からの「撤退」などを背景に、勢力の新たな均衡点を模索している。こうした動きが、中東をさらに不安定化させる要因となっている。

本研究プロジェクトでは2020年度に引き続き、変化し続ける中東の状況をさまざまな視点から検討した。加えて2021年度では、中国と中東・アフリカとの関係に焦点を当てた。その成果は第8章を中心に、本報告書の多くの章に盛り込まれている。

1. 深刻化する政治的・経済的危機

中東経済は2020年にはコロナ危機と油価の低迷という「二重の衝撃」を受けたが¹、2021年には油価の高まりもあり、息を吹き返す兆しを見せている。それでも世界銀行によると回復のスピードは緩慢で、2021年の中東全域での1人当たり実質国内総生産（GDP）の水準は、2019年よりも4.3%低い見通しである²。加えて多くの国で政治的危機が経済の悪化と同時進行している。その最たる例がレバノンである。

レバノンでは難民の流入や大衆による抗議運動、さらにコロナ危機や2020年8月のベイルート港での大爆発などにより、深刻な経済危機が続いている。世銀の推定では、2021年の1人当たり実質GDPの伸び率はマイナス9.8%と、2020年に続き大幅な落ち込みが予測されており³、国民は極度の物価高騰や電力不足などに苦しんでいる。経済危機の深刻化は、宗派グループや名望家などからなる政治集団（武装集団でもある）が対立を続け、利害の調整や富の分配、社会サービスの提供など政治が本来果たすべき役割を放棄していることに起因しており、内戦の再発も懸念されている。

「アラブの春」後の民主化のモデルケースと見なされたチュニジアでも、カイス・サイー

ド大統領（Kais Saied）が2021年7月、内閣を解任するとともに国民代表議会の活動を停止し、独占的に権力を掌握した。革命後初の大統領を務めたモンセフ・マルズーキ（Moncef Marzouki）は「チュニジアはもはや民主主義国家ではない」と述べ、失業などに起因する大衆の社会・経済的な不満が政治的不安定さと結びつきポピュリズムを台頭させ、民主化を頓挫させたと指摘している⁴。失業などに苦しむ大衆の多くはサイドによる権力独占を歓迎し、サイドも12月中旬に、憲法改正の国民投票と国民代表議会選挙をそれぞれ2022年7月と12月に実施するとの政治日程を発表した。しかし社会・経済状態は一向に改善せず、当初は高かったサイドの支持率も低下傾向にあり⁵、民主化復帰への道は険しい。

リビアでは2021年12月に大統領と議会の同時選挙が予定されていたが、実施できなかった。選挙の日程は2020年11月に、国連主導で開催されたりビア政治対話フォーラム（Libyan Political Dialogue Forum: LPDF）において合意されたものである。しかし武装勢力の対立や地理的な分割支配、トルコやロシアなど外部からの軍事介入が続く中で、選挙制度すら事前に合意できず、投票は延期となった。平和構築と民主化プロセスの取り組みとして、以前から国際社会は選挙の実施にこだわってきた。しかし、内戦に近い状況と分断が続いているリビアのような国で、選挙実施を優先するこうした取り組みが本当に有効であるかは改めて問われる必要がある。

5月にはイスラエルとガザ地区の間で大規模な武力衝突が発生し、背後にあるさまざまな問題が改めて明らかになった（第5章）。イエメンをめぐるのはサウジアラビアとフーシー派との和平協議が断続的に行われているが、武力紛争がエスカレートする様相も見せている（第4章）。また、スーダンでは軍を中心とする勢力が政治の実権を掌握し民主化プロセスを挫折させ、エチオピアでは内戦状態がいつそう悪化している（第6章）。

2. アフガニスタン問題と米国の中東「撤退」

米国の性急な引き揚げに伴う大混乱を含め、アフガニスタン問題は2001年9月の同時多発テロ事件以降の20年に及ぶ米国主導の「テロとの闘い」の文脈で議論されることが多い。しかしアフガニスタンの状況は、冷戦の終焉と湾岸危機・戦争を契機に始まった1990年以降の米国主導の国家建設や民主化達成を目指した30年にわたる介入の時代が、明確に終わりを告げたことを示している。

例えばローリー・スチュワート（Rory Stewart）は、介入によって世界のどこにでも平和を構築し、民主主義を実現できるという考えの背景には、ボスニア介入を「成功例」と見なす介入主義の思想があったと論じている⁶。スチュワートによれば、ボスニアでの介入はもともと小規模なものであり、かつ一定の成功もボスニア内での変化に起因しているところが大きい。ところが介入主義者たちはボスニアでの「成功例」に基づいて、世界中のど

こでも国際社会による国家建設は可能であり、そのための正しい計画と十分な資源があると信じ続け、アフガニスタンで介入規模を次々に拡大した。介入拡大はアフガニスタン人の米軍への反発を招くとともに、アフガニスタン治安部隊の米国への依存体質を強め、あらゆる部門で汚職を蔓延させた。結局、米国の政策は過剰な介入主義から孤立主義へと極端に振れ、性急な撤退に至ったというスチュワートの指摘は説得力を持っている。

一方、アフガニスタンを専門とするジェニファー・ブリック・ムルタザシュビリ (Jennifer Brick Murtazashvili) は、米国主導の国際社会がアフガニスタンの地域的、民族的な多様性を無視し、高度に一元化された統治システムを強引に作ろうとしたことが失敗を生み出したと指摘している⁷。ムルタザシュビリによれば、国際社会は①暴力装置を一元化した中央集権システムが効果的な統治を実現する、②人心 (hearts and minds) は援助によって得られる、③民主化と有効なテロ対策は同時に追求できる、④アフガニスタンの伝統的な分散型政治秩序は近代国家の統治システムと合致しない、という4つの誤った仮定に基づいてアフガニスタンの再建をはかった。しかし、軍事力を多用したテロ対策と、アフガニスタン経済が吸収しきれない多額の援助を注ぎ込んだ結果、かえって人心は離反し、極度の腐敗が生まれ、それを背景にタリバーンが復権したとムルタザシュビリは論じている。

アフガニスタンにおける状況の推移と米国の対応は、「ゲリラは負けなければ勝ちだが、在来型の軍隊は勝たなければ負け」というベトナム戦争の教訓、すなわち紛争の非対称性がもたらす政治的資源としての時間の流れる速度が米国とベトナムでは異なっていた、という永井陽之助の論考を想起させる⁸。

米国が性急にアフガニスタンを放棄したことは、米国の中東からの「撤退」の加速をいっそう明らかにした。バイデン政権は2021年末までにイラクにおける米軍の戦闘任務を終了させた(第3章)。また米国防省が米軍の「世界的な態勢見直し (Global Posture Review)」の完了にあたり発表した概要によると、見直しの優先地域は中国の台頭を念頭に置いたインド・太平洋地域であり、中東については「追加的分析を行う」としながらも、中東への緊急展開能力は保持する考えだ⁹。この考えは、米国が1980年代までペルシャ湾周辺地域でとっていた「水平線のかなた (水平線以遠)」戦略への後戻りを意味している。「水平線のかなた」戦略は、地域の反発を考慮し米軍の主力をペルシャ湾周辺に常駐させることを避け、地域の「代理人」を活用しつつ、何らかの事態が発生した場合には世界各地から集めた部隊を緊急展開するというオフショア・balancing政策だった(第1章)。ただ現在の状況は1980年代までとは大きく異なっており、オフショア・balancing政策が有効かは疑問が残る。

米国の中東・アフリカへの関与は、軍事的側面以外でも縮小しているようだ。先述の通りチュニジアでは政治的混乱が拡大しているが、米国の対応は消極的で、民主化復帰に向けた働きかけをしていないと批判されている¹⁰。スーダン問題への米国の対応も不十分で、

バイデン政権はトランプ政権の政策を継承し、サウジアラビアと UAE に対応をアウトソーシングしているとの批判もある¹¹。バイデン政権は民主主義の重視を訴え、2021年12月には「民主主義のためのサミット」をオンラインで開催した。しかし、民主化を強く後押ししている様子はない。バイデン政権にとって最優先の中東政策は、核開発問題などでイランと何らかの合意を結ぶことである。しかし本稿執筆時点（2022年1月）で、交渉の行方は見えていない。

いずれにしても米国と中東の関係は大きな転換点を迎えており、米国内でも中東政策の在り方についてさまざまな議論が行われている（第1章）。

3. 主要アクター間の新たな均衡の模索

「アラブの春」以降のアラブ諸国での内戦や混乱、武装非国家主体の出現、米国の「撤退」、さらにミサイルやドローンの普及などを背景に、中東では主要なアクターが複数の地域で同時進行的にパワーゲームを展開する多極的状況が続いている¹²。主要アクターとはイラン、トルコ、イスラエル、サウジアラビア、エジプト、UAE などである。2021年にはこうした主要アクター間のパワーゲームにも変化の兆しが見られた。

最初の大きな変化は、1月初めに開催された湾岸協力評議会（Gulf Cooperation Council: GCC）首脳会議を契機に、サウジアラビア、UAE、バハレーンの3か国が2017年6月以来、カタールに対し行ってきた断交や経済封鎖を解いたことだった。この結果、エジプトもカタールとの関係を正常化し、3年半続いたアラブ諸国内の対立が緩和された。和解はサウジアラビアが主導したとみられているが、背景には長期間の封鎖がカタールにそれほど大きな打撃を与えなかった上、イランのプレゼンスのいっそうの拡大、脱石油を見据えた経済構造転換の必要性、米国の中東からの「撤退」などがある。

カタール問題をめぐっては、トルコがカタールの側に立ったため、以前からムスリム同胞団政策やシリア内戦で対立していたサウジアラビアや UAE、エジプトとトルコの関係も悪化していた。しかしカタール問題の緩和を受け、これらアラブ3か国とトルコはそれぞれ、関係改善に向けた外交的接触や経済協力の推進などさまざまな措置をとった。リラ急落など経済困難に直面しているトルコにとっても、主要アラブ諸国との関係改善は経済的な魅力を持っている。トルコはさらにイスラエルとの関係改善も模索している。

「アラブの春」以来、地域の主要アクターとしての役割をほとんど果たせなかったエジプトも、地域外交で再び存在感を示し始めている。特に2021年5月のイスラエルとガザとの大規模軍事衝突の際には、停戦実現に向け中心的な役割を果たした。さらにスーダンの政変にエジプトが関与したとの指摘もある¹³。この指摘の真偽は別として、ナイル川の水問題をはじめとし、エジプトはスーダンの動静から目を離すことはできない。

このように中東の主要アクターの間では、さまざまな動きが交錯している。UAE に続い

てサウジアラビアもイランとの対話を開始した。対話開始のきっかけを作ったのは、やはりこれまで外交的には目立った動きがなかったイラクだった。また内戦の勃発以来、アラブ世界でほぼ孤立していたシリアといくつかのアラブ諸国が関係修復を図っている。ヨルダン、UAE、バハレーンは在シリア大使館を再開し、オマーンは引き揚げていた大使を復帰させた。またサウジアラビアも情報関係者などがアサド政権と意見交換をしている模様だ。アサド政権の崩壊があり得ない以上、関係を修復することでシリアにプレゼンスを保持しているイランとトルコに対抗する狙いがあると考えられる。このほか 2020 年に関係を正常化したイスラエルと UAE、バハレーン、モロッコは引き続き関係を拡大した。

だが、こうした動きが中東の安定化に直結することは期待できない。シリアやリビア、イエメンでの紛争は続いており、それぞれの紛争では中東、さらに域外の主要アクター間の利害が複雑に絡み合っている。イスラエルとイランとの「影の戦争」と呼ばれる対立もますます熾烈になっている。2022 年 1 月中旬に発生したアブダビへのドローンなどによる攻撃は、非国家主体を含めたアクター間の複雑な友敵関係を改めて示した。フーシー派が実行声明を出したが、イランの関与も指摘されている¹⁴。またこれら主要アクターの動向は東地中海でのエネルギー資源開発の動きや、内戦が激化しつつあるエチオピアを始めとする「アフリカの角」情勢とも深く関係している。

このように主要なアクターは複数の地域でパワーゲームを展開しながらも、地域情勢やそれを取り巻く国際情勢の変化を見据え、互いに協力する機会をうかがっている。その意味で各アクターは自らに有利な勢力の均衡点を模索しているといえよう。ただこうした動きには武器売却などの利害も絡んでいる。武装非国家主体も主要国の単なる「下請け」に留まらず、独自に行動する可能性は否めない。加えて中東には、互いの利害を調整する地域機構は存在しないため、協力は制度化につながらないまま対処療法的な動きに留まっている。中東の混沌とした状況は今後も続くに違いない。

4. 中国と中東・アフリカの関係

米国が中東からの「撤退」を進める一方で、ロシアは中東に対しより積極的な取り組みを続けている。シリアとリビアにはかなりのプレゼンスを確保し、ほとんどの国との関係を拡大している。エジプトやトルコなどには積極的に武器を売り込もうとしている。このようにロシアは米国の「撤退」が生み出した中東の「力の空白」をうまく利用しているが、自国主導の新たな地域秩序を作り出す意思も力もないようだ。

中国はどうだろうか。第 8 章の八塚論文が中国と中東との関係を中国側の視点から分析している。それによれば、中東との関係について中国内には二つの考えがある。第 1 は中東で多発する紛争に巻き込まれることを避けるため、関係は従来通り経済分野にとどめ、政治的には中立を維持するという慎重論である。一方、第 2 は国際秩序をめぐる米欧との

対立が深まる中で、中東にも政治的関与を強めることで、中国の「核心的利益」への支持を調達すべきだとの積極論である。現時点で中国がどちらの道を歩むか明確ではない。しかし経済的な利害が拡大するにつれ、意図とは別に政治的関与が拡大する状況も生じているようだ。

例えば軍事面での協力が政治的関与を拡大する可能性がある。この点に関し、サウジアラビアが中国の支援で弾道ミサイルを製造しているとの見方を米国情報関係者がしている、との2021年12月のCNNの報道¹⁵は大きな関心呼んだ。この報道が事実とすれば、サウジアラビアのミサイル製造は中東での急激なミサイル拡散に拍車をかけるものであり、ミサイル技術を移転しないという従来の約束を中国は守っていないとの批判も出ている¹⁶。またサウジアラビアとイランという積年のライバル関係に、中国が巻き込まれる危険もあるだろう。紛争が拡大しているエチオピアへの武器供与（第6章）も、中国が堅持してきた「政治的中立」を脅かす可能性をはらんでいる。

他方、中東・アフリカ諸国の側には中国との経済関係を拡大しようとする強いインセンティブがある。相対的に安い費用で大規模なインフラ・プロジェクトの実施や技術調達が可能となるからだ。また濃淡はあるもののGCC諸国にとって中国は主要なエネルギー資源の輸出相手国であり、この関係は今後も続くだろう（第9章）。中国とアフリカ諸国との関係拡大も著しく、さまざまな分野での投資や協力が計画されている（第12章）。

だがその一方で中東諸国の側には、「債務の罫」への懸念や米国の圧力などを背景に、中国との経済関係の拡大に慎重な姿勢もうかがえる。エジプトでは新行政首都建設など複数のメガプロジェクトに中国企業が大きく関係しているが、中国一辺倒を警戒する慎重姿勢もエジプトには見て取れる（第11章）。またトルコにとって、新疆ウイグル自治区の状況は内政問題と関係しており、中国との関係を考える上で慎重さを要する問題となっている（第10章）。

— 注 —

- 1 立山良司「コロナ危機とアラブ・イスラエル接近が示唆する中東の変容」『国際秩序変容期の競争と連携—グローバルガバナンス再構築に向けた日本外交への提言—中東・アフリカ』令和2年度外務省外交・安全保障調査研究事業（日本国際問題研究所、令和3年3月）7-8頁。
- 2 World Bank, *Overconfident: How Economic and Health Fault Lines Left the Middle East and North Africa Ill-Prepared to Face Covid-19*, October 2021, p.3.
- 3 Ibid., p.60.
- 4 Moncef Marzouki, “Is Democracy Lost?” *Journal of Democracy*, 33(1), January 2022, pp.5-11.
- 5 Vivian Yee, “Pressure Mounts on Tunisia’s President to Salvage the Economy,” *The New York Times*, January 3, 2022.
- 6 Rory Stewart, “The Last Days of Intervention: Afghanistan and the Delusions of Maximalism,” *Foreign Affairs*, 100(6), November/December 2021, pp.60-73.

- 7 Jennifer Brick Murtazashvili, “The Collapse of Afghanistan,” *Journal of Democracy*, 33(1), January 2022, pp.40-54.
- 8 永井陽之助『時間の政治学』（中央公論社、1979年）49-82頁。なお「ゲリラは……」は一般にヘンリー・キッシンジャーの言葉とされているが、永井によれば、スタンレー・ホフマンがアルジェリア戦争に関する論文で最初に使用したという（275頁）。
- 9 Jim Garamone, “Biden Approves Global Posture Review Recommendations,” *DOD News*, November 29, 2021.
- 10 Sarah Yerkes, “The Tunisian President’s Election Plan is Troubling. So Is the U.S. Response.” Carnegie Endowment for International Peace, December 21, 2021. <<https://carnegieendowment.org/2021/12/21/tunisian-president-s-election-plan-is-troubling.-so-is-u.s.-response-pub-86060>>, accessed on January 20, 2022.
- 11 Cameron Hudson and Kholood Khair, “Why Won’t Biden Support Sudan’s Democracy Movement?” *Foreign Policy*, January 7, 2022.
- 12 立山良司「コロナ危機とアラブ・イスラエル接近が示唆する中東の変容」10-12頁。
- 13 Mourad R. Kamel, “Egypt/Sudan: Could a military government in Khartoum be good news for Cairo?” *The Africa Report*, December 2, 2021
- 14 Ahmed Nagi, “Abu Dhabi’s Dilemma,” *Diwan*, January 18, 2022.
- 15 Zachary Cohen, “US intel and satellite images show Saudi Arabia is now building its own ballistic missiles with help of China,” December 23, 2021, *CNN*. <<https://edition.cnn.com/2021/12/23/politics/saudi-ballistic-missiles-china/index.html>>, accessed on January 5, 2022.
- 16 Michael Young, “Going Ballistic,” *Diwan*, January 10, 2022.

