

第7章 グローバル・ブリテンの中東政策とその課題

赤川 尚平

はじめに

2021年3月16日、英国政府はブレグジット後の英国が目指す国家像を示すものとして『競合する時代のグローバル・ブリテン——安全保障、防衛、開発および外交政策の統合見直し (Global Britain in a competitive age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy)』¹ (以下、統合レビュー) を、同22日には英国防省が『競合する時代の防衛 (Defence in a Competitive Age)』² を公表した。本章ではこれらの政策文書を手掛かりに、今後の英国の中東政策について考察を行う。

1. 「グローバル・ブリテン」構想の道程

ブレグジット後の英国の在るべき姿としての「グローバル・ブリテン」という概念は、国民投票によって英国のEU離脱が決定した直後の2016年後半時点では既に提唱されていた。当時首相であったテリーザ・メイ (Theresa May) はその演説のなかで、ブレグジットを契機としてより広い世界で英国が果たす役割を考えるべきであると主張した。英国は欧州大陸を越え、より広い世界における経済的・外交的機会を求めることができる自信に満ちた国、すなわち「グローバル・ブリテン」であるとして、その構想に言及したのである³。その後も首相以下、政府関係者の演説や文書でそのフレーズが頻繁に用いられることになるものの、その意味するところは長らく不明瞭のままであった。そのような「グローバル・ブリテン」構想がひとまずの結実を見たのが上記の統合レビューであった。

統合レビューおよび『競合する時代の防衛』では外交・安保・経済のみならず、科学技術の革新やサイバー問題、気候変動などの広範な領域における英国のリーダーシップの表明がされ、これからの世界において英国が果たす役割の長期的展望が示された。このように意欲的な論点が多数盛り込まれ、英国にとって現状考えうるオプションと望ましい結果が体系的に提示された一方で、そのオプションの優先順位や実現への具体的な道筋は明瞭とはいえないものであった。要となる「グローバル・ブリテン」概念についても、言葉よりも行動で定義されるとしてその明確な定義は示されなかった。ヒュー・ストローン (Hew Strachan) は統合レビューではなく「分解レビュー (a 'disintegrated review')」ではないかという厳しい評価を下している⁴。このような総花的とも言える統合レビューであるが、その要点を抽出するとすれば、1) 米国や欧州との関係の再確認とNATOへのコミットメントの維持、2) 中国を念頭に置いたインド太平洋への傾斜 (The Indo-Pacific tilt)、となるだろう。

2. 「インド太平洋への傾斜」

統合レビューではそのタイトルにある「競合する時代」において、ロシアを「最も重要な安全保障上の脅威」としつつも、中国が「体制上の競合相手 (systemic competitor)」であると位置付けた。貿易・投資面における中国の重要性和気候変動問題などでの協力関係の余地はあるとしつつも、その影響力拡大への対処の必要性が主張されている。このような対中戦略策定は米国のみならず、ブレグジット後の欧州諸国との協同を意識したものであろう。2019年3月にはEU・欧州委員会が『EU・中国——戦略概観 (EU-China – A strategic outlook)』において中国を「体制上のライバル (systemic rival)」とする報告書を出しており、統合レビューにおける中国の位置付けはそれを踏まえたものと思われる⁵。それでは、米国や欧州諸国と足並みを揃えた対中戦略を展開する上で、「グローバル・ブリテン」が果たしうる役割とは何なのか。英国は陸上兵力による地域安定化から海洋における抑止等への戦略的重心のシフトを行い、インド太平洋地域への継続的関与、すなわち「インド太平洋への傾斜」という姿勢を明確に打ち出すことに決めた。

近年、フランスは自らを「インド太平洋パワー」として位置付け、インド太平洋地域における積極的な役割を果たすことを目指すとともに、他の欧州諸国にもインド太平洋への関与を働きかけてきた⁶。その甲斐あってかドイツ⁷やオランダ⁸、そしてEU⁹と、欧州ではインド太平洋地域に関する政策・戦略文書の公表が続いている。英国の「インド太平洋への傾斜」も欧州各国の姿勢と軌を一にするものである。このような「傾斜」は単に英国にとってインド太平洋地域の重要性が近年増大したためであり、ブレグジットを受けてのものとは言えないという見方もある。しかしEUからの離脱によって英国は欧州諸国以外の国々との一層の関係強化が必要となったことは確かであろう¹⁰。加えて、ブレグジット後の英国によるインド太平洋地域への関与は欧州諸国との協調を示すためのコミットメントという側面も指摘できる。そして「インド太平洋への傾斜」は単なる謳い文句にとどまることなく、英国は具体的なコミットメントを示した。それが空母打撃群 (Carrier Strike Group, CSG) のインド太平洋地域への展開である。

2021年4月、英国は空母「クイーン・エリザベス」を中心とするCSG21を編成し、インド太平洋へ派遣・展開することを発表した。2021年5月22日に英ポーツマス港を出港したCSG21は各地で関係諸国との共同訓練に参加するとともに、その地中海での展開時にはイスラーム国への空爆作戦で「クイーン・エリザベス」初の実戦任務を遂行した¹¹。CSG21は米国やオランダとの合同編成であったという点が英国のインド太平洋地域に対する姿勢を示すものであった¹²。さらには哨戒艦2隻のインド太平洋への長期展開、そして英米豪3カ国の新たな安全保障の枠組みであるAUKUSの創設など、英国はインド太平洋への具体的なコミットメントを続々と示している。

3. 「グローバル・ブリテン」にとっての中東

ひるがえって、英国の中東政策はどうだろうか。統合レビューにおいて列挙された項目の中には中東地域も当然含まれてはいるが、その具体的なビジョンは必ずしも明らかではない。イラクやアフガニスタンについては今後のコミットメントの継続が述べられるにとどまり、トルコについては他の「ヨーロッパのパートナー」の並びの中でその名が挙げられたのみであり、その位置付けの苦心が窺える¹³。一方で、少なくとも湾岸地域については「インド太平洋への傾斜」との関わりから今後の展望を窺うことができるだろう。

英国の近現代史に鑑みるに、その中東への関与はインド・南アジアへのそれと表裏一体のものであった。大英帝国の要であるインドへのルートに位置した東地中海・湾岸地域の安定に英国は長らく腐心してきた。イランやアフガニスタンをめぐる問題は、なによりも英領インド統治に関わる文脈のなかで英国の前に立ち現れてきたのである。第一次世界大戦の際に対オスマン帝国戦線の主戦力としてインド軍はメソポタミア地域で最前線に立ち、中東地域をめぐる戦後処理の過程では英本国と中東現地の出先機関に加え、インド省・インド政庁が重要な役割を果たした¹⁴。そもそも、中東（Middle East）という地域概念そのものが英国のインド政策との密接な関わりの中で形作られてきたものでもある¹⁵。同様に、英国が中東への関与を行っていく上でインド洋におけるプレゼンスは不可欠なものであり続けている。

英国は1968年の「スエズ以東」撤退以降も限定的ながら中東やインド洋などへの関与を継続してきた。1980年のイラン・イラク戦争勃発に際して、マーガレット・サッチャー（Margaret Thatcher）政権は艦艇を派遣し、アーミラ哨戒作戦を展開した。イギリスの艦艇派遣を米国のロナルド・レーガン（Ronald Reagan）政権は高く評価したものの、湾岸諸国の反発に配慮し、アーミラ哨戒作戦はケニアのモンバサを拠点としたペルシャ湾外での活動にとどまることとなった¹⁶。以降、アーミラ哨戒作戦は編成を変化させながらも湾岸戦争やイラク戦争にも用いられ、ペルシャ湾岸やインド洋の安定のためのキピオン作戦として継続している。さらに、英国は2010年代以降になると湾岸諸国との経済・防衛協力関係の構築を積極的に推進してきた。2018年4月5日にはバーレーンのミナ・サルマン港に常設の英海軍支援基地を開設するなど、湾岸地域への関与を深めている¹⁷。「グローバル・ブリテン」にとって湾岸地域や東アフリカは「インド太平洋への傾斜」のための拠点として、引き続きその重要性を増していくことが予想される。

2021年8月の米軍撤退とターリバーン政権復権の影響はどうだろうか。米国との「温度差」について一時的に取り沙汰されたものの、上記の統合レビューでの言及を踏まえるに、英国に自律的・主体的に関与しうる余地がどれほどあったのかは疑問ではある。この件を受けてもなお、ブレグジット後の英国にとって「グローバルなパートナー」としての米国の存在は揺るぐことはないだろう。しかし、その米国と必ずしも利害を共有できない事態

に直面した際はどうするのか。英国は中東における利害を共有し、望ましい行動を共にする「リージョナルなパートナー」の必要性について真剣に考えていく必要があるかもしれない。

いずれにせよ、湾岸地域への関与を継続していくなかで、英国自身の信頼性を担保するためにも、より明確にその自律的なコミットメントを示すことが求められることにはなるだろう。

おわりに——残された課題としてのチャゴス諸島

最後に、改めてインド太平洋という観点から英国の今後の課題を考えたい。

第二次世界大戦後、英国と米国との「覇権交代」が行われていくなかで、インド洋においても重要な決定がなされた。チャゴス諸島（Chagos Archipelago）をめぐる決定である¹⁸。インド洋に浮かぶ島々であるチャゴス諸島は1814年から英領モーリシャスの一部として、英国の統治下におかれた。モーリシャスは1968年にコモンウェルスとして独立するも、チャゴス諸島はその3年前の1965年にモーリシャスから分離され、今もなお英領インド洋地域（British Indian Ocean Territory）として英国の海外領土の一部となっている。

英国のこの決定の背景にはチャゴス諸島最大の島であるディエゴガルシア島を米軍の基地使用のために米国へ貸与するという目的が存在した。1960年代、英国で「スエズ以東」からの撤退が議論される一方、米国では冷戦の舞台として重要性を増しつつあった当該地域への足がかりとしてインド洋上の英国領島嶼を借り受け、そこに軍事施設を作るという計画が浮上した。そのような思惑の下、1963年から英米間での交渉が始まり、1966年に英領インド洋地域協定が締結された。この英米間の交渉に基づき、ディエゴガルシアを含むチャゴス諸島がモーリシャスから分離されることになったのである。既に将来の独立が予想されたモーリシャスからチャゴス諸島を分離することで、英米間での貸与を自由にすることを企図した措置であった。このように開設されたディエゴガルシア島の米軍基地は冷戦期、湾岸戦争、アフガニスタン紛争やイラク戦争など、米軍の中東における軍事作戦遂行のための要衝として機能し続けている。1966年に始まったその租借措置は2016年に30年の自動延長が成立した。

この一連の過程において、チャゴス諸島の住民らはモーリシャスなどへの移住を余儀なくされ、移住先での厳しい生活を強いられることとなった。モーリシャスはチャゴス諸島の返還を求めており、島民らも英国政府を相手取って島への帰還と補償を求めて提訴している。長く続いている係争において、英国政府も強制移住の非を認め、補償の支払いと島民らへの英本土の市民権を付与するなどの対応を行っているものの、統治の終了と島民の帰還については果たされていない¹⁹。

英国のチャゴス諸島をめぐる問題については国際社会から厳しい目が向けられつつある。

2019年2月、国際司法裁判所はチャゴス諸島のモーリシャスからの分離は違法であるとして、英国にその統治を速やかに終了するように勧告を行った²⁰。同年5月には国連総会にて英国に対する6カ月以内の統治停止を求める決議案が採択されたが、英国は応じなかった²¹。2021年1月28日には国際海洋法裁判所によってチャゴス諸島に英国の主権を認めることができないという裁定が下されている²²。また2021年8月に万国郵便連合が、チャゴス諸島より発送される国際郵便に対して英領インド洋地域発行の郵便切手を使用することを認めず、モーリシャス発行の切手のみ認可するという決定を下した²³。

モーリシャスはチャゴス諸島の返還後、改めてディエゴガルシア島のアメリカへの貸与の意志があることを表明している。英米にとってディエゴガルシア島の基地の存在はその中東政策を遂行していく上で欠かすことのできないものであり、インド太平洋地域の比重が増す昨今ではその重要性は揺るぎないものとなっている。ルールに基づく国際秩序のなかで英国がリーダーシップを発揮していく上で、チャゴス諸島の扱いについては慎重かつ誠実な対応が求められるだろう。

— 注 —

- 1 GOV. UK, “Global Britain in a competitive age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy,” March 16, 2021 <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/975077/Global_Britain_in_a_Competitive_Age-the_Integrated_Review_of_Security_Defence_Development_and_Foreign_Policy.pdf>, accessed on January 12, 2022.
- 2 GOV. UK, “Defence in a Competitive Age,” March 22, 2021 <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/974661/CP411_-Defence_Command_Plan.pdf>, accessed on January 12, 2022.
- 3 “Britain after Brexit. A Vision of a Global Britain. May’s conference speech: full text,” October 2, 2016 <<https://www.conservativehome.com/parliament/2016/10/britain-after-brexit-a-vision-of-a-global-britain-theresa-mays-conservative-conference-speech-full-text.html>>, accessed on January 10, 2022.
- 4 Hew Strachan, “Global Britain in a competitive age: strategy and the Integrated Review,” *Journal of the British Academy*, vol. 9 (Jun 2021), pp.161-177.
- 5 European Commission and HR/VP contribution to the European Council, “EU-China – A strategic outlook,” March 12, 2019 <<https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>>, accessed on January 21, 2022；欧州議会本会議は2021年9月16日に2019年の『EU・中国——戦略概観』を踏襲しつつ、より中国との競合を強調する新たな戦略報告書を採択した。European Parliament, “A new EU-China strategy,” September 16, 2021 <<https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/printficheglobal.pdf?id=725382&l=ent>>, accessed on January 21, 2022；2021年欧州議会報告書については東野篤子「EU・中国・台湾関係の新展開【中編】」日本国際問題研究所『研究レポート』（欧州研究会 FY2021-3号）2021年10月8日 <<https://www.jiia.or.jp/research-report/europe-fy2021-03.html>> を参照（2022年1月21日アクセス）。
- 6 フランスのインド太平洋地域へのコミットメントについては以下を参照。宮下雄一郎「海洋国家としてのフランス：『インド太平洋パワー』が抱える問題」日本国際問題研究所『研究レポート』（「欧州」研究会第10号）2021年3月23日 <<https://www.jiia.or.jp/research-report/post-71.html>>（2021年1月21日アクセス）；合六強「AUKUSの誕生とフランスのインド太平洋関与の行方」日本国際問題研究所『研究レポート』（欧州研究会 FY2021-5号）2021年11月18日 <<https://www.jiia.or.jp/column/europe->

- fy2021-05.html> (2022年1月21日アクセス)。
- 7 ドイツのインド太平洋に関するガイドラインは2020年9月に公開され、2021年2月には日本語版が公開された。駐日ドイツ連邦共和国大使館「インド太平洋ガイドライン」2021年2月2日 <<https://japan.diplo.de/blob/2438992/ecb79aa5e7659d5eaf7e4046598a318f/indo-pazifik-leitlinien-japanisch-data.pdf>> (2022年1月21日アクセス)。
 - 8 Government of Netherlands, “Indo-Pacific: Guidelines for strengthening Dutch and EU cooperation with partners in Asia,” November 13, 2020 <<https://www.government.nl/documents/publications/2020/11/13/indo-pacific-guidelines>>, accessed on January 21, 2022.
 - 9 European Commission and High Representative of the Union For Foreign Affairs and Security Policy, “Joint Communication to the European Parliament and the Council: The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific,” September 16, 2021 <https://eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf>, accessed on January 21, 2022.
 - 10 この点については、鶴岡路人『EU離脱——イギリスとヨーロッパの地殻変動』（ちくま新書、2020年）225頁を参照。
 - 11 GOV. UK, “Stealth jets fight Daesh in first combat missions from HMS Queen Elizabeth,” June 22, 2021 <<https://www.gov.uk/government/news/stealth-jets-fight-daesh-in-first-combat-missions-from-hms-queen-elizabeth>>, accessed on December 23, 2021.
 - 12 鶴岡路人「英空母打撃群のインド太平洋展開：その成果と今後」nippon.com, 2021年10月26日 <<https://www.nippon.com/ja/in-depth/d00767>> (2021年12月23日アクセス)。
 - 13 “Global Britain in a competitive age,” p.61.
 - 14 赤川尚平「イギリスにおけるイスラーム認識とオスマン帝国：パン・イスラーム主義への対応としての『アラブ人カリフ論』」『法学政治学論究』120号（2019年3月）、159-180頁。
 - 15 Ignatius Valentine Chirol, *The Middle Eastern Question or Some Political Problems of Indian Defence* (London: J. Murray, 1903).
 - 16 篠崎正郎『引き留められた帝国——戦後イギリス対外政策におけるヨーロッパ域外関与、1968～82年』（吉田書店、2019年）、172-175頁。
 - 17 GOV. UK, “New Royal Navy operations hub opens in Gulf,” April 5, 2018 <<https://www.gov.uk/government/news/new-royal-navy-operations-hub-opens-in-gulf>>, accessed on December 23, 2021.
 - 18 チャゴス諸島をめぐる英米関係については以下を参照。木畑洋一「覇権交代の陰で——ディエゴガルシアと英米関係」木畑洋一・後藤春美編『帝国の長い影——20世紀国際秩序の変容』（ミネルヴァ書房、2010年）、249-269頁；Yoichi Kibata, “Towards ‘a new Okinawa’ in the Indian Ocean: Diego Garcia and Anglo-American relations in the 1960s,” in: Antony Best, ed., *Britain’s Retreat from Empire in East Asia, 1905-1980* (Abingdon, Oxon: Routledge, 2017), pp.190-203.
 - 19 英国とチャゴス諸島住民らの関係については以下を参照。Laura Jeffery, *Chagos Islanders in Mauritius and the UK: forced displacement and onward migration* (Manchester: Manchester University Press, 2011).
 - 20 International Court of Justice, “Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965,” <<https://www.icj-cij.org/en/case/169>>, accessed on January 29, 2022.
 - 21 United Nations, “General Assembly Welcomes International Court of Justice Opinion on Chagos Archipelago, Adopts Text Calling for Mauritius’ Complete Decolonization,” May 22, 2019 <<https://www.un.org/press/en/2019/ga12146.doc.htm>>, accessed on January 29, 2022.
 - 22 International Tribunal for the Law of the Sea, “ITLOS/Press 313: Special Chamber finds that it has jurisdiction to adjudicate upon the dispute concerning the delimitation of the maritime boundary and that Mauritius’ claim in this regard is admissible,” January 28, 2021 <https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/press_releases_english/PR_313_EN.pdf>, accessed on January 29, 2022.
 - 23 Universal Postal Union, “Press release: UPU adopts UN resolution on Chagos Archipelago,” August 27, 2021 <<https://www.upu.int/en/Press-Release/2021/Press-release-UPU-adopts-UN-resolution-on-Chagos-Archipelago>>, accessed on January 29, 2022.