



バイデン新政権が始動。右より、バイデン大統領、ハリス副大統領、サリヴァン国家安全保障問題担当大統領補佐官（写真：2021年2月23日 AFP/Aflo）

研究レポート

バイデン政権と中東

2021-03-23

小野沢透（京都大学教授）

「中東・アフリカ」研究会 第9号

「研究レポート」は、日本国際問題研究所に設置された研究会参加者により執筆され、研究会での発表内容や時事問題等について、タイムリーに発信するものです。「研究レポート」は、執筆者の見解を表明したものです。なお、各研究会は、「研究レポート」とは別途、研究テーマ全般についてとりまとめた「研究報告書」を公表する予定です。

バイデン政権は、発足直後から、内政と外交の両面でトランプ前政権の政策を矢継ぎ早に変更している。ロシアとの新START条約の期限延長、パリ協定への復帰、そしてサウジアラビアのイエメン内戦介入への支援の停止などは、大統領選挙期間中からバイデンが訴えていたことであり、新政権はまずは順調にみずからの意図する政策を実行に移しているように見える。

バイデン政権がオバマ政権で活躍した人材を数多く高官として登用していることから、それを「第三期オバマ政権」と揶揄する向きもある。たとえば、米国を中心とする多国間の枠組みを再構築しようとする新政権の方向性は、たしかにオバマ政権への回帰とも言えるであろう。しかし、トランプ政権の4年間に世界も米国も多くの点で変化していることは言うまでもないし、対外政策の全体的な方向性と個別の国・地域・イシューに関する政策は切り分けて考える必要がある。新政権の個別的政策については、やはり慎重な見極めが必要であろう。

中東は、バイデン政権が前政権の政策に大幅な変更を加えることになりそうな地域である。しかし、民主党系の中東政策の専門家たちの議論から推測する限り、バイデン政権は、オバマ政権の中東政策に回帰しようとしているわけではない。これらの専門家たちは、米国の中東におけるインタレストと目標を縮小することにより、米軍の中東からの撤退と米国の中東における責任や負担の縮小を実現するという、ドラスティックな政策変更を目指している。もし実際に中東における米国のインタレストと目標が縮小されることになれば、それは冷戦後半期以来、初めてのこととなる。バイデン政権のもとで、米・中東関係は歴史的ともいえる大きな節目を迎える可能性があるのである。

民主党系の対外政策の専門家の間では、過去2年あまり、トランプ後を見据えた政策の再検討作業が進められていた。バイデン政権の中東政策を占う上で最も重要であると考えられるのは、2019年に『フォーリン・アフェアーズ』誌に掲載された、「中東というアメリカの煉獄：消極的政策の主張」と題された論考(以下、「煉獄」論文と記す)である¹。共著者のマラー・カーリン(Mara Karlin)とタマラ・ヴィッテス(Tamara Cofman Wittes)は、オバマ政権でそれぞれ国防・國務副次官補を経験し、その後は民主党に近いブルッキングス研究所に在籍(カーリンは非常勤)している。

「煉獄」論文は、米国は中東において「他のグローバルな優先事項に態勢を移行(pivot)できぬほどに域内危機に苛まれながら、当該地域をよりよい方向に向かわせられるほどの資源を投下していない」状態に置かれていると指摘し、かかる中途半端な状況を「煉獄」と呼ぶ。米国が「煉獄」状態に置かれている大きな原因は、「適温(Goldilocks)」アプローチと呼ぶべき中東政策の枠組みにある。「適温」アプローチとは、中東の域内対立に巻き込まれることなく域内の諸問題への影響力を維持することができるような戦略が存在するという想定に立ち、「脅威を抑止するために域内のパートナーに依存し、また紛争解決などの安定化政策を推進するための域内アクターの連合を構築するために援助や通商上のインセンティブを活用」することにより、米国自身は「『増派』能力を維持しながら自らの軍事的プレゼンスを縮小」できるとする政策的枠組みである。平たく言い換えるならば、米国自身の軍事的・政治的負担を縮小しながらも、従来通りの中東におけるインタレストや目標を追求することができるような最適解が存在するという前提に立ち、かかる最適解を追求するのが「適温」アプローチである。

「煉獄」論文のひとつの論点は、「適温」アプローチが存在するという想定は誤っているとの主張にある。オバマ政権とトランプ政権は、個別的な政策に大きな相違があったにもかかわらず、従来通りの目標やインタレストをより少ない手段で実現できるような最適解を探る「適温」アプローチを採用した点で共通しており、何れも失敗した。実際にはそのような最適解は存在しない。米国民がもはや中東により多くの資源を割くことを許容する状況にない以上、目標やインタレストに合わせて手段を拡大することはできない。新政権は、米国のグローバルなインタレストのなかで中東がもはやかつてのような重要性や優先順位を持たないという前提のもとで、中東政策を組み立てていかねばならない、と「煉獄」論文は論ずる。

「煉獄」論文のもうひとつの論点は、手段の縮小ではなく、米国の中東における目標やインタレストの定義を縮小することにより、「煉獄」から脱出すべきである、との主張である。「煉獄」論文が中東における米国のインタレストとして列挙するのは、①ホルムズ海峡、パーブ・エル・マンデブ海峡、スエズ運河などにおける、米海軍および民間船舶の自由航行の維持、②テロの脅威の抑制、③中東域内の友好諸国の安定、の3点に過ぎない。しかも、①と②はグローバルにインタレストが共有されているがゆえに、米国は多国間の協力を最大限に活用してインタレストを追求すべきであるという。かかるインタレストの定義は、米国の中東政策の歴史的展開を踏まえるならば、革命的と言っても過言ではない内容である。冷戦期以来、米国の中東における基幹的インタレストのリストから、米国に敵対的な勢力が中東における支配的影響力を獲得することを防止するという地政学的インタレスト、そして中東からの安定的な石油供給の維持という経済的インタレストが外れることはなかったからである。

「煉獄」論文は、これらのいわば伝統的なインタレストを、副次的なインタレストへと格下げする。中国とロシアは、中東において最大限の通商上の利益と友好関係を獲得しようとするにとどまっており、したがって何れも中東において米国に代わる地位を獲得することはない。一方、石油は依然として重要なグローバル商品であるが、供給源が多様化しており、環境問題への対応や技術開発の進展により石油自体の重要性も低下している。石油供給源としての中東の重要性、そして中東諸国の石油価格決定能力は、いずれも相対的に低下している。それゆえ、米国はこれまでほど中東からの石油供給の維持に関心を払う必要はない。かく論じることで、「煉獄」論文は米国の中東における伝統的インタレストを事実上切り捨てるべきであると主張するのである。

しかしながら、中東における米国のインタレストや目標を縮小することを正当化する論理は、さらに深いところに発している。バイデン政権の国家安全保障担当大統領補佐官に就任したジェイク・サリヴァン(Jake Sullivan)は、2018年に『フォーリン・アフェアーズ』誌に掲載された論考で、大略次のように論じていた²。トランプ政権の下で米国を中心とする国際秩序——政治的自由や法の支配を尊重する国家群を中心とする、制度化された国際秩序や米国の同盟システム——は痛手を受けたものの、その骨格は揺らいでいない。トランプ後の米国は、同盟関係を立て直し、多国間の枠組みに復帰することで、この秩序を再び活性化させるべく努めるべきである。しかしながら、中東は例外である。オスマン朝の滅亡以降、中東では対立と混乱が常態であった。したがって、中東の混乱は、米国を中心とする国際秩序の脅威とはならない。米国は中東域内の諸問題を解決しようとするのではなく、それらが域外に悪影響を及ぼさぬようにすることを目標とする外交を遂行すべきである、とサリヴァンは論じていた。「煉獄」論文に見られるドラスティックな中東撤退論の背後には、サリヴァン論文で展開されたような中東異質論——いわば地政学的オリエンタリズム——が横たわっていると考えられる。

具体的な政策提言

サリヴァン論文や「煉獄」論文で展開された米国のインタレストや目標の縮小という原則に立つ中東政策に関する提言が、いくつかが発表されている。これらの中で、最も包括的なのは、ダフナ・ランド(Dafna H. Rand)とアンドリュー・ミラー(Andrew P. Miller)の編集によりブルッキングス研究所の関係者を中心にまとめられた『中東関与の見直し』(以下『見直し』と記す)と題された論集である³。

『見直し』は、米国が中東への関心を完全に喪失して中東から全面的に撤退することは中東域内およびグローバルな競争の激化につながるとして尚早あるいは過剰な撤退の危険性を指摘し、米国の中東における外交的な関与の強化を随所で主張する。し

かし、両編者が「煉獄」論文の立場を明示的に受け入れ、中東における米国のインタレストを——「煉獄」論文よりいくぶん拡張されてはいるものの——抑制的に定義していることから明らかなように、『見直し』論集全体の基調は、中東における過剰関与を戒め、米国の責任や負担の縮小を目指すものとなっている。

『見直し』の政策提言は多岐にわたるが、トランプ政権期の政策を最も大きく変更する分野を2点記そう。ひとつめは、サウジアラビアとエジプトに代表される親米アラブ諸国に対する政策である。サウジについては、ハーショクジー殺害に典型的に見られる政治的抑圧や人権侵害を改めさせること、およびイエメン介入やカタール孤立化政策に代表されるような域内対立を激化させる冒険主義に代えてイランとの緊張緩和に向けた域内対話への協力を取りつけることが目標とされ、サウジ側がこれらに応じようとせぬ場合、戦略的協力関係を段階的に縮小する等の圧力を加える厳しいバーゲニングを行うことが勧告されている。(2021年2月時点で、バイデン政権はこれらの一部をすでに実行に移しつつある。)エジプトについては、同国をアラブ世界の代表およびアラブ・イスラエル和平の要石と見做してきた通念を改め、キャンプ・デイヴィッド合意以来、対イスラエル和平の事実上の報償としてほぼ自動的に継続されてきた米国からの軍事援助を交渉カードとして用いつつ、統治体制や人権状況の改善、および大規模な通常戦争ではなく対テロ戦争に合致する軍事態勢への転換を要求する方針が示されている。

ひとこと言えば、これら親米アラブ諸国については、米国の手持ちのカードを最大限に活用する——つまり米国が投下する資源を増大させることなく外交的関与のみを強化する——ことにより、その行動を米国のインタレストに沿うような方向に向けさせることが構想されている。詳しく立ち入る余裕はないが、以上のような親米アラブ諸国に対する厳しいバーゲニングの姿勢は、イスラエルに対する宥和的ともいえる政策提言とは対照的である。

『見直し』が、トランプ政権の政策を最も大きく転換することを提案しているのは、対イラン政策である。対イラン政策の最も重要な目標は、イランの核兵器保有を防止することであり、そのための最初のステップとして、イランとの間にJCPOAあるいはそれに代わる合意を再構築することが必要である。しかしながら、そのために残された時間は限られている。イランでは2021年6月に大統領選挙が予定されていることから、穏健派のロウハーニー政権の在任中に何らかの合意を実現しなければならない。それゆえ米国は、JCPOAよりも望ましい内容の合意を求めるのではなく、まずはイランの核開発を何らかの形で抑制しようとするような最低限のイランとの合意を急がねばならない。これを実現するために、米国は、トランプ政権下で破壊された多国間の枠組みを早急に再構築するとともに、サウジアラビアやイスラエルなど親米・反イラン諸国にイランとの合意が同諸国の長期的インタレストにも合致することを説得しなければならない。多国間の枠組みを再構築することは、経済制裁を含むイランに対する圧力を維持するためにも必要である⁴。

対イラン政策提言の以上の部分はおおむねオバマ政権期の枠組みへの復帰ということになるが、さらに注目すべきなのは、『見直し』が、米国の対イラン政策の包括的な再検討を行うことをも提案していることである。この再検討作業では、イランの対外政策の分析に基づいて、対イラン抑止が必要な分野、米国のインタレストに影響の少ない分野、米・イラン間でインタレストが一致する分野を選別するとともに、米国の中東における目標およびプレゼンス、そして域内諸国との協力関係をも再検討の対象とすべきである、とされている。すなわち、この対イラン政策再検討は、従来のイラン敵視を前提とする地域的政策全体の再検討につながっていく可能性を秘めており、米国の中東への関与のあり方全体を大きく修正する可能性が示唆されているのである。

このことを念頭において『見直し』全体を俯瞰するならば、様々な国やイシューに関する政策提言でイランとの緊張緩和を追求する方針が示されていることに気付く。このことが最も顕著に表れているのは、対イラク政策である。『見直し』の対イラク政策提言は、ひとことで言えば、米国とイランの影響力が相半ばするイラクの現状を維持することを目指すものとなっている。米国とイラン、そしてイラク自身が、同国の安定というインタレストを共有しており、これを破壊することにメリットはない。米国は、外交的手段による政策遂行を中心としつつも、一定規模の米軍をイラクに存置し、治安組織の改革を含むイラクの統治の改善と、民主化や経済発展を図るべきである、というのが提言の骨子である。同様の方向性は、対イエメン政策にも見える。米国がイエメンで追求すべき目標は内戦の終結とされるが、それを追求する過程で、イランと連携するフーシ派に対して将来のイエメン政府への参加を懇請する可能性が言及されている。フーシ派も参加するイエメン政府が実現するならば、それは米国とイランの影響が相半ばするイラクと類似する帰結となる。

これらとはやや異なるものの、対シリア政策の提言にもイランは登場する。『見直し』のシリア政策提言は、将来的な展望も政策的な凝集力も欠くものであり、米国がシリア情勢を打開する手段のみならず、シリアの将来への関心を喪失していることを示唆する内容となっている。そのような提言の末尾で、対イラン制裁の解除とイランの対シリア政策をリンクする可能性が言及されている。アサド政権をイランが支援している事情を考えれば、これはさほど突飛な発想ではないと言えるのかもしれない。しかし、明確な展望無きシリア政策提言が最後はイランに帰着する形となっていることは、米国の新たな中東政策全般におけるイランの重要性を象徴しているように思われる。

以上のように、『見直し』論集の各所に見られるイランへの言及の内容は、トランプ政権が目指した対イラン「巻き返し」はもとより、イスラーム革命以来、米国の歴代政権が追求してきた対イラン「封じ込め」ですらなく、イランとの緊張緩和である。『見直し』の政策提言を素直に読むならば、イエメン内戦およびシリア内戦を終息させ、イラクとペルシャ湾を安定させ、サウジやUAEの好戦的な対外姿勢を改めさせるために、米国はイランとの間に域内の緊張緩和について何らかの合意に至る必要がある、と論じられている。しかし、いささか深読みして、この主従関係を逆転させた方が、整合的かつ合理的な地域的政策が浮かび上がってくる。つまり、域内政治に関するイランとの何らかの了解を実現するためにこそ、サウジなど反イラン諸国に自制を求め、域内におけるイランの一定の影響力を承認する、という解釈である。このようなイランとの事実上の勢力圏合意にも等しい政策は、実現が困難であるばかりでなく、それを前面に押し出すならば、依然としてイランに対するアレルギーの強い米国では政治的反発を惹起する可能性が高い。それゆえにイランとの事実上の勢力圏合意という構想は、表立って語られることはなく、『見直し』の隠れたテーマにとどめられているのではあるまいか。

民主党系の中東政策の専門家たちの議論から推測するならば、バイデン政権は、もはや中東はかつてのように米国にとって死活的に重要な地域ではないとの認識に立ち、中東における米国のインタレストを縮小することによって中東からの撤退を進めることを目指す可能性が高い。米国が中東におけるインタレストや目標を縮小することになれば、米・中東関係の歴史的な転換点となる。

かかる政策の背後には、中東における混乱や不安定を常態と見る地政学的オリエンタリズムが存在する。しかし、現実問題として、米国は域内対立が燃え盛る中でも中東から一方的に撤退できるのであろうか。そこで鍵になってくるのがイランである。『見直し』論集の隠れたテーマがイランとの実質的な勢力範囲の合意であるというのは筆者の解釈だし、かりにこの解釈が正しいとしてもそれがバイデン政権に受け入れられるかを現時点で知ることはできない。しかし、次のことは確実に言えるであろう。「煉獄」論文や『見直し』論集の前提を受け入れて中国とロシアが中東における米国の地政学的なインタレストを脅かすことがないとするならば、それを脅かす唯一の存在はイランである。そのイランとの間に何らかの了解を構築して、イランが地政学的な脅威となる可能性を縮減できるならば——それがかりに米国のヴェトナム撤退を可能にした1973年1月のパリ協定のような了解であったとしても——米国の中東からの撤退は容易になる。一方、それとは逆に、イランが核合意に応じず、あるいは域内の緊張緩和や勢力均衡に関心を示すことなく域内の勢力関係の変更を目指す——たとえば、域内の親イラン勢力による攻勢を強める——ならば、親米勢力に自制を求めるのは難しくなり、『見直し』の政策提言の多くが有効性を失うことになる。かかる状況に直面しても、バイデン政権は地政学的オリエンタリズムに忠実に中東からの撤退を強行するのか、それとも地政学的オリエンタリズムを再考するのか。何れにせよ、バイデン政権がきわめて厳しい選択を迫られることは間違いない。

そのような状況に追い込まれることを避けるためにこそ、バイデン政権は、イランとの何らかの合意を急がざるを得ない。しかしながら、そのために残された時間は決して長くない。2021年6月のイラン大統領選挙——2月時点で保守派の優勢が伝えられている——までに何らかの成果を得られなければ、イランとの合意の可能性は遠のく可能性が高い。現実的には、バイデン政権の最初の百日にイランとの何らかの合意を実現できるか否かが、同政権の対イラン政策のみならず、中東政策全体の行方を左右することになると考えられる。

(2月23日脱稿)

¹ Mara Karlin and Tamara Cofman Wittes, "America's Middle East Purgatory: The Case for Doing Less," *Foreign Affairs*, vol. 98, no.1, (Jan/Feb., 2019), pp.88-100.

² Jake Sullivan, "The World after Trump: How the System Can Endure," *Foreign Affairs*, vol. 97, no.2, (Mar/Apr 2018), pp.10-19.

³ Dafna H. Rand and Andrew P. Miller, eds., *Re-Engaging the Middle East: A New Vision for U.S. Policy* (Washington D.C: Brookings Institution, 2020).

⁴ センター・フォア・ニュー・アメリカン・セキュリティ(Center for a New American Security : CNAS)が同時期に発表したイラン政策提言とも大きく重なり合う。Ilan Goldenberg, Elisa C. Ewers, and Kaleigh Thomas, *Reengaging Iran* (Washington D.C: Center for a New American Security, August 2020). CNASの提言も、イランの大統領選挙までにイラン側との合意を目指すことの重要性を強調するが、核開発問題と域内政治問題について同時に交渉すること、そして域内の緊張緩和を実現するために米国が一方的に対イラン制裁緩和を開始することを提案するなど、概して『見直し』よりもイランとの緊張緩和の方向に一步踏み込んでいる点に特徴がある。