



移行期にある国際秩序と 中東・アフリカ

日本国際問題研究所編



公益財団法人 日本国際問題研究所
The Japan Institute of International Affairs

移行期にある国際秩序と 中東・アフリカ

日本国際問題研究所編



公益財団法人 日本国際問題研究所
The Japan Institute of International Affairs

刊行にあたって

本書は、当研究所の令和4年度外務省外交・安全保障調査研究事業（総合事業）「米中関係を越えて一自由で開かれた地域秩序構築の『機軸国家日本』のインド太平洋戦略」のサブ・プロジェクトの一つとして実施してきた研究プロジェクト「中東・アフリカ」研究会の成果を踏まえ、書籍化したものです。

世界がコロナ禍からの回復に一進一退を続ける中、あらゆる領域で米中間の対立と戦略的競争の激化は続いてきました。その最中に発生した2022年2月以降のウクライナ危機は、従来の国際秩序や国連中心のマルチラテラリズムの真価を改めて問い直し、各々の国益を優先する現実主義と個々の連帯によって世界が分断されている実像を顕わにしました。

「インド太平洋地域」は、アジア太平洋からインド洋を経て中東・アフリカに至る世界経済の中心です。自由で開かれたインド太平洋の秩序形成における「機軸国家」たらんとする日本にとって、特にインド太平洋の西縁に位置する中東・アフリカ地域の情勢は日本の国家安全保障に大きく関わる課題です。1970年代の二度にわたるオイルショックから半世紀経とうとする現在においてなお、日本は石油の90%を中東地域からの輸入に依存しています。脱炭素化と脱ロシア化への国際的潮流が進むとしても、日本を含むアジアにとって中東地域が依然戦略的に重要であることに変わりはありません。また近年グローバル・サウスという概念で示される通り、世界の多様化が進む中、2050年には世界人口の約4人に1人がアフリカ出身になるとも予想されています。1993年に始まったTICADが示す通り、アフリカの発展へのコミットメントは日本の未来への投資でもあります。

従来、ペルシア湾、紅海、地中海の周辺では、輸送ルートとエネルギー・食糧資源の確保を目指し、中東域内外の国家間の競合が激化してきました。今般のウクライナ危機と黒海封鎖によって有事におけるサプライチェーンの脆弱性が露呈しましたが、これに直撃を受けた中東・アフリカ地域ではエネルギーと食糧の双方で複雑な動きが観察されます。本研究会では、国際公共財としてのエネルギー供給ルートの安全と、地球規模課題である対テロや紛争防止の観点から、同地域に焦点を当てつつ、地政学、地域研究、海洋・経済・エネルギー・食糧安全保障等の多角的アプローチからこの動向の諸相を明らかにするとともに、近年注目が集まる中国とこの地域の間外交・経済・安全保障関係にも光を当てました。

なお、本書に表明されている見解は全て個人のものであり、当研究所の意見を代表

するものではありません。本報告が、混迷を深める現代の中東・アフリカ情勢を様々な観点から理解する上での一助となり、わが国の外交実践に寄与することを心より祈願します。最後に、本研究に終始積極的に取り組まれ、本報告書の作成にご尽力頂いた研究会主査の立山良司防衛大学校名誉教授と研究会委員の皆様に対し、改めて深甚なる謝意を表します。

令和5年3月

公益財団法人 日本国際問題研究所
理事長 佐々江 賢一郎

目 次

序章	移行期にある国際秩序と中東・アフリカ.....立山 良司.....1
	はじめに...1
	1. ウクライナ戦争と中東諸国の「中立」...2
	2. 対決から「和解」へ...3
	3. 脆弱な統治の根底にあるもの...5
第1章	米国の中東政策の曲がり角.....小野沢 透.....7
	はじめに...7
	1. 歴史的位置...7
	2. 「革命的撤退論」の登場...10
	3. バイデン政権の中東政策の変化：中東歴訪と国家安全保障戦略...12
	4. ウクライナ戦争の影響...18
	むすびにかえて...21
	<補論>...23
第2章	強化される「緩い相互支持」.....八塚 正晃.....29
	——中東地域における中国の大国外交の射程と限界——
	はじめに...29
	1. 中東地域における中国のプレゼンスの様態...30
	2. 中国の中東関与に作用する諸要因の検討...35
	おわりに...43
第3章	過渡期のイラン.....貫井 万里.....49
	——核問題と「女性、命、自由」運動に揺れるイスラーム体制の行方——
	はじめに...49
	1. 核問題の変遷とJCPOAの停滞...50
	2. イラン革命後の主要な抗議活動...54
	おわりに...64

第4章 外交、安全保障面から見たサウジアラビアの変化... 中西 俊裕... 69

はじめに... 69

1. 米同時多発テロ前後のサウジ外交... 69
2. イラク戦争後 アルカーイダとイランの脅威... 72
3. イラン核開発問題の深刻化... 75
4. 米国の中東離れとイエメン介入に至る過程... 78
5. 大国との関係... 82

おわりに... 85

**第5章 GCC 諸国をめぐる企業進出と労働移動から見た
経済関係の変化**..... 齋藤 純... 89

はじめに... 89

1. GCC 諸国の経済開発ビジョンと脱石油政策... 90
2. GCC 諸国の経済関係の変化... 95

おわりに... 103

第6章 イスラエル・パレスチナ問題の現在..... 立山 良司... 109
——同時進行するイスラエル・アラブ関係拡大と「一国家二民族」状況——

はじめに... 109

1. イスラエル・アラブ関係の変化... 110
2. 悪化するパレスチナ占領地情勢... 114
3. イスラエル内政の混乱とネタニヤフ右派政権の成立... 117

おわりに... 121

**第7章 ハイブリッド・ガバナンスから読み解く
イラクの混迷の組閣交渉**..... 吉岡 明子... 125

はじめに... 125

1. 2003年以降の政治秩序の構築... 126
2. 2021年選挙後の組閣交渉... 134

おわりに... 137

第 8 章	トルコ外交と国連改革	柿崎 正樹 ... 141
	——国連安保理批判から見るトルコの世界認識——	
	はじめに ... 141	
	1. トルコと国連 ... 142	
	2. 公正発展党政権下のトルコと国連 ... 144	
	3. トルコの国連批判 ... 149	
	おわりに ... 152	
第 9 章	変革期のエジプト	鈴木 恵美 ... 155
	——したたかに生き残る国軍の支配体制——	
	はじめに ... 155	
	1. ズフル・ガス田の発見に伴う変化 ... 156	
	2. 外交関係の今後 ... 158	
	3. 国軍を中核とした国家体制の今後 ... 162	
	おわりに ... 166	
第 10 章	「薄い覇権」下のインド・太平洋と「アフリカの角」 ... 遠藤 貢 ... 169	
	はじめに ... 169	
	1. 冷戦後の「アフリカの角」 ... 170	
	2. 近年の「アフリカの角」のダイナミズム ... 173	
	3. 流動化する中東と「アフリカの角」 ... 175	
	4. 「アフリカの角」の現在、中東、そして「グローバル・パワー」 ... 180	
	むすびにかえて ... 182	
第 11 章	ウクライナ危機と中東・アフリカ	井堂 有子 ... 187
	——「人間の安全保障」としての食糧問題——	
	はじめに ... 187	
	1. ウクライナ危機と黒海封鎖に震撼した 2022 年の世界 ... 188	
	2. 黒海封鎖と「黒海穀物イニシアティブ」 ... 192	
	3. 中東・アフリカ地域の構造的課題 ... 196	
	おわりに ... 201	

執筆者紹介

序章

移行期にある国際秩序と中東・アフリカ

立山 良司

はじめに

2022年2月にロシアの赤裸々な軍事侵攻で始まったウクライナ戦争は、国際社会が多極化に向かっていることを改めて示した。米国を中心とする西側諸国は個々の局面で立場の違いがあるものの、ロシアの侵略に断固対抗するという立場を1年たった現在もおおむね堅持している。他方、中東を含むいわゆるグローバル・サウスのほとんどの国は戦争そのものに距離を置き、「中立」を保とうと努めている。国際秩序が秩序移行期にある現在、多くのアクターがリスクをヘッジすることは当然のことといえる。

加えて中東諸国はそれぞれ、国内に深刻な問題を抱えている。対外債務の高まり、失業率の高止まり、政治的抑圧などの慢性的な問題は、3年に及んだコロナ禍と食糧危機などのウクライナ戦争の衝撃によっていっそう悪化した。ヘジャーブ問題を契機にイラン全土に拡大した体制批判の高まりは、中東諸国に共通している統治に内在する脆弱さを顕在化させた。一方、対外政策面で多くの中東諸国は、2010年代まで続けてきた相互対立を解消し、和解の道を模索し始めている。対立的な冒険主義の修正は、移行期にある国際社会の不確実性といっそう悪化する国内問題を前に、自国あるいは体制にとっての利益を擁護・増進するための対応といえるだろう。

本研究プロジェクトでは2020年度から3年にわたり、中東・北アフリカが直面している諸問題を検討してきた。この成果を踏まえ、本書では中・長期的な視点から域内の主要国・地域の近年の動向に加え、米国と中国の対中東政策を分析している。

1. ウクライナ戦争と中東諸国の「中立」

ウクライナ戦争は中東地域にも、エネルギーと食糧供給面で重大な影響を与えた。エネルギー価格の高騰による短期的な収入増とは別に、ウクライナ戦争が国際的なエネルギー消費構造の転換を今後いっそう加速させることは確実であり、投資や労働力移動などの面で中東の資源国の今後に長期的な影響を及ぼすことが予測される（第5章）。ウクライナ戦争はまた中東諸国の食糧確保に関わる脆弱性を改めて示した。食糧供給がいかに脆弱であるかは、ウクライナあるいはロシアという食糧供給元との関係だけでなく、中東各国の従来からの農業政策が内在しているさまざまな問題を明らかにした（第11章）。

ウクライナ戦争への中東諸国の対応はまた、世界が多極化に向かっていることを改めて実証した。ウクライナ戦争に関する国連総会緊急特別会合は、これまで（2023年1月末）に5つの決議を採択している¹。この5決議のうちロシアの侵略非難・軍撤退要求など3決議については中東でも多くの国が賛成した。しかし、ロシアの人権理事会からの追放（4月7日採択）、およびロシアへの損害賠償要求（11月14日採択）というロシアに対し実際的にかなり厳しい措置を突きつけた2決議については、サウジアラビアやアラブ首長国連邦（UAE）、オマーン、エジプト、チュニジアなど親米アラブ諸国も軒並み棄権した。こうした対応は親米諸国さえも、米国が主張しているような「自由民主主義対権威主義」といった二項対立的な対外姿勢をとらず、「中立」を模索していることを示唆している。

中東親米諸国の「中立」姿勢は、米国が2010年代以降にとってきた「中東離れ」とも関係している。バイデン政権内では政権発足前から発足当初にかけて、米国にとって中東が有するインタレストが変わったとして、米国の中東における負担縮小を図る大幅撤退論が主流を占めた。しかしその後、大幅撤退は困難との認識が広がり、「選択的かつ限定的」に中東に関与する方向に軌道修正した（第1章）。だが米国の中東政策の揺れや背景にある撤退論は、中東諸国の間に米国のコミットメントに対する疑念を生み出し、親米諸国といえども米国と共同歩調をとることに躊躇している。

一方で中東諸国は近年、ロシア、中国それぞれと多面的な関係を築いてきた。エジプトの場合、原発建設を含む大型プロジェクトの多くをロシアに依拠しているという現実があり（第9章）、サウジアラビアは石油生産に関し石油輸出国機構（OPEC）プラスの枠組みでロシアと協調関係にある（第4章）。またイスラエルはシリアにおける親イラン勢力への攻撃を継続する上で、ロシアとの協調を必要としている。ただ

ロシアの将来はウクライナ戦争の帰趨によって大きく左右されるため、ロシアが従来のような地位を中東で維持できるかは不透明である。

中東諸国はまた近年、中国との間で経済関係を深化・拡大してきた。2020年時点で中国は、湾岸協力評議会（GCC）諸国を含む中東の最大の貿易相手国となっており、2021年段階で17か国が中国と一帯一路構想推進に関する何らかの了解覚書（MOU）を結んでいる。しかし関係拡大につれ、中東諸国の間では中国に対する警戒感や不満が強まっており、中国もまた中東地域の紛争に巻き込まれないよう慎重な姿勢を維持している。その一方で中東諸国と中国の間には、権威主義体制と内政不干渉という両者にとって都合の良い共通性があり、今後も関係は拡大すると見られる（第2章）。

2. 対決から「和解」へ

中東の域内関係もここ数年、大きく変化しており、多くの中東諸国が和解の方向に舵を切り始めている。中東の主要国は2020年頃まで互いにパワーゲームを展開し、対立を深めていた。しかし2020年にはUAEやモロッコなどアラブ4か国とイスラエルとの間で、「アブラハム合意（Abraham Accords）」と総称される関係正常化が実現した。これ以降、多くのアラブ諸国とイスラエルの間では非公式を含め、経済や安全保障分野で関係拡大が進んでおり、多国間協力を制度化する試みも行われている（第6章）。また従来、イスラエルとの関係正常化に否定的だったレバノンが2022年6月、イスラエルとの排他的経済水域（EEZ）の境界画定に合意した²。レバノンは未曾有の経済危機に直面しており、多くのアラブ諸国がイスラエルとの関係を修復していることと、天然ガス需要の世界的な高まりを追い風に、東地中海での海底ガス田開発推進という経済的実利を優先しEEZの画定合意に踏み切ったと考えられる。トルコもまた2021年以来、イスラエルとの関係改善に乗り出しているが、これも東地中海海底ガス田開発を視野に入れた動きと見られている（第9章）。

和解の動きはカタルをめぐっても生じている。サウジアラビア、UAE、バハレーン、エジプト4か国は2017年6月以来、カタルに対し断交や封鎖といった強硬策をとってきた。さらにこの4か国とカタルの側についたトルコとの関係も悪化し、対立は「アフリカの角」地域の地政学上の情勢にまで波及していた（第10章）。しかしサウジアラビアなど4か国はカタルのイラン寄り姿勢などを変えさせることができないまま、2021年1月にカタルとの関係正常化を宣言し、断交や封鎖を解除した。カタル

との和解の結果、サウジアラビアなど4か国とトルコとの関係修復も進み、首脳相互訪問などが続いている。

イランと近隣アラブ諸国との関係にも変化が生じている。UAEは2019年から、イランと安全保障に関する協議を続けており、2022年9月には6年ぶりに大使をテヘランに再派遣した。サウジアラビアもまた2021年から、イラク、さらにオマーンの仲介でイランとの対話を続けた。しかしサウジ・イラン対話はなかなか成果を生み出さなかった。サウジアラビア、イラン両国とも「地域大国」や「イスラームの盟主」といった強い自負心を持っている上、核開発やミサイル／ドローン供与などの問題でサウジアラビアがイランに安全保障上の強い懸念を持っているためと思われる。しかし2023年3月、両国は中国の仲介で2か月以内に外交関係を回復することに合意したと発表した。合意通り関係回復が進展すれば、ペルシャ湾岸地域の緊張緩和に資することが期待できる。だがこの合意でそれ以上の驚きは、中国が仲介役となったことだった。中国が中東で政治的な役割を果たした初めての事例であり、今後の中国の役割増大がいっそう注目される。

このように中東の多くの国が対立的なパワーゲームから和解へと舵を切り始めた背景に何があるのだろうか。中東諸国の多くは内部に貧困の拡大や若者の失業、経済改革の立ち遅れ、脆弱な統治、武装非国家主体の跳梁などの慢性的な問題を抱える一方、対外的にはゼロサム的な対決姿勢や冒険主義をとってきた。しかし少なくとも、激しいパワーゲームが好ましい結果を生み出していないことは、サウジアラビアなど4か国の対カタール断交・制裁の結果を見ても明らかである。さらに米国の中東からの「撤退」や脅威の多様化、待ったなしの経済構造改革の必要性に加え、新型コロナの拡散やウクライナ戦争がもたらした食糧危機やインフレは、中東の指導者に従来から対決姿勢や冒険主義の修正を迫ったといえるだろう。

もちろん、紛争や対立は簡単には終結しない。2015年のサウジアラビアなどによるイエメン内戦への軍事介入は、フーシー勢力を抑え込むことができないまま泥沼化している。2022年に入り休戦合意がいったんは成立したものの、フーシーという非国家主体が関係している上、ドローンやミサイルなどの新たな脅威も拡散しており、本格的な休戦実現は容易ではない(第4章)。イスラエルとイランも「影の戦争」を拡大させている。特にイランが核開発を加速させているだけでなく、ウクライナ戦争に関しロシアとの軍事協力を強化し始めたことに、イスラエルは強い懸念を抱いている。

3. 脆弱な統治の根底にあるもの

中東諸国が従来から抱えている統治の脆弱性はいっそう深刻化している。2021年8月の米軍の性急な撤退後にターリバーンが権力を握ったアフガニスタンでは、さまざまな空間からの女性排除を含め通常の意味での統治は行われていない。人道危機がいっそう進行しており、国民の3分の2が何らかの人道支援を必要としている。しかしターリバーン指導部は国際社会に背を向けたままで、その結果、アフガニスタン国民は深刻な苦境にあえいでいる³。

隣国のイランでは、ヘジャーブ着用問題をめぐり2022年9月以降、体制批判が一気に高まり、問題の深刻さを露呈した。革命以来40年以上が経つイランでは、体制の保守強硬派とイスラーム革命防衛隊（IRGC）が権力の維持・強化と利権拡大を図ってきた。こうした状況に制裁に伴う経済の悪化が加わり、「女性、命、自由」をスローガンに国民の不満が一気に表面化し、体制批判へと拡大した。抗議行動の広がりや体制と国民の間に深い亀裂があることを示しており、現体制の今後が注目されている（第3章）。

軍事組織が政治と経済的利権を握るという点では、エジプトでも同様な事態が進行している。「アラブの春」後に権力を掌握したスィーサー（Abdel Fattah El-Sisi）政権は国軍への経済的な利権配分を拡大することで専制的な体制維持を図っており、国軍を中核とする支配の構図がいっそう明確になっている（第9章）。イラクでも恣意的な利権配分による権力維持が続いている。ただイラクの場合、非国家主体を含め様々なアクターが公式・非公式の政治ルールを活用して利権配分を行うハイブリッドな統治という特徴がある（第7章）。

通常、民主主義国と分類されるトルコやイスラエルでも民主主義の劣化が生じ始めている。トルコの場合、首相時代を含め20年もエルドアン（Recep Tayyip Erdoğan）による統治が続いており、言論抑圧やインフレの高進など深刻な国内問題を抱えている。エルドアンは独特な世界観から国連改革に取り組んでいるが、実現性は程遠い（第8章）。2023年5月に予定されている大統領と国会の同時選挙をエルドアンがどう乗り切るかが注目される。2023年2月上旬にトルコとシリアとの国境地域で発生した大規模地震は甚大な被害をもたらしており、5月の選挙にも大きく影響するであろう。イスラエルの場合、2022年12月末に第6次ネタニヤフ（Benjamin Netanyahu）政権が発足した。極右の宗教民族主義政党が強い発言力を持っているネタニヤフ新政権は、三権分立という民主制度の根幹を揺るがすような司法制度改革案の実現を最優先

すると同時に、強硬な対パレスチナ政策を打ち出しており、「二民族一国家」という現実の中で統治の不確実性が指摘され始めている（第6章）。

このように中東の多くの国では、統治のあり方がますます問題となっている。何故、このように統治が脆弱化、劣化しているのだろうか。これに関しリサ・アンダーソン（Lisa Anderson）の次のような指摘は示唆に富んでいる。彼女によれば、グローバル化の拡大に伴い新自由主義的な経済政策が実行される中で中東各国では、政府が国民全体の利益を底上げし配分するという旧来の社会契約がないがしろにされ、一部グループの利益増大が優先される事態が生じている。つまり権力や統治が「私物化」され、その結果、多数の国民は適正な所得配分に与けれないている。レバノンが直面している統治と経済の破綻は、まさに国家の「私物化」がもたらした危機であるとアンダーソンは指摘している⁴。国家の「私物化」という同様の現象は、相当数の他の中東諸国にも共通している。

—注—

- 1 5 決議は以下の通り。カッコ内は順に賛成、反対、棄権・欠席の数。①3月2日採択、ロシアの侵略非難・軍撤退要求（141-5-47）、②3月24日採択、国際人道法違反などでロシア非難（140-5-48）、③4月7日採択、国連人権理事会からのロシア追放（93-24-76）、④ドンバス地域などロシアによる「領土併合」無効（143-5-45）、⑤11月14日採択、ロシアへの損害賠償要求（94-13-86）。
- 2 レバノン政府自身は、EEZ 境界確定合意はイスラエルとの関係正常化を意味しないとの立場をとっている。
- 3 “Afghanistan: The Taliban Restrict Women’s Rights, Worsening the Humanitarian Crisis,” International Crisis Group, January 31, 2023, <<https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/afghanistan/afghanistan-taliban-restrict-womens-rights-worsening-humanitarian-crisis>> accessed on February 11, 2023.
- 4 Lisa Anderson, “Shifting Patterns of Arab Politics,” *The Cairo Review of Global Affairs*, No.44, Winter 2022, pp.50-59.

第1章

米国の中東政策の曲がり角

小野沢 透

はじめに

米国の中東政策が岐路に立っている。しかし、その曲がり角はいささか複雑である。発足直後のバイデン（Joseph R. Biden）政権は、ブッシュ（George W. Bush）政権後半から続く米国の中東政策の枠組みを刷新する姿勢を示した。この曲がり角の先を直進するならば、米国の中東への関与のあり方は、湾岸危機・湾岸戦争以来、あるいは冷戦期以来の大きな転機を迎えることになったであろう。しかしいま、バイデン政権はかつての中東政策と同じ方向へと、もうひとつの曲がり角を曲がろうとしているように見える。つまり、いわばクランク状の2つの曲がり角を経て、バイデン政権はアメリカの伝統的ともいべき中東政策の方向へと回帰する可能性が高まっているのである。

本章は、冷戦後の米国の中東への関与のあり方をごく短く振り返った上で、バイデン政権の中東政策の2つの曲がり角を検討する。そのうえで、何故バイデン政権がふたつ目の曲がり角でかつての中東政策の枠組みへと押し戻されようとしているのかを、グローバルな権力構造にも着目しながら考察する。

1. 歴史的位¹

第二次世界大戦後の米国の中東への関与のあり方を俯瞰するならば、最大の転換点は、1990-91年の湾岸危機・湾岸戦争に求めることができる。1958年のイラク革命

以降、冷戦期を通じて、米国の中東政策は、オフショア・バランシング政策の枠組みで遂行されていた。オフショア・バランシング政策の下、米国は、中東における負担や責任を回避しつつ、中東現地のプレイヤーを代理勢力（proxies）として活用することにより、自らのインタレストを追求した。それゆえ、冷戦期を通じて、中東における米国の軍事的プレゼンスは、バーレーンを拠点とする駆逐艦1～2隻を中心とするごく小規模な艦隊にとどまっていた。1980年代後半、イラン・イラク戦争末期の所謂「タンカー戦争」に際して米海軍がペルシャ湾に大規模に展開することはあったが、これととも一時的な現象であり、戦争が終結すると米軍のプレゼンスはそれ以前の小規模なものに戻ったのである。

湾岸危機・湾岸戦争は、かかる状況を決定的に変化させた。ペルシャ湾における代理勢力を喪失した米国は、自らが主導して多国籍軍を構築して軍事力によってクウェイトを解放し、戦後もペルシャ湾地域に大規模な米軍を常駐させるようになった。かかる事態は、ちょうど冷戦が終結し、グローバルなレベルで米国を頂点とする一極的世界が出現するのと同じタイミングで出来た。冷戦後の米国は、グローバルなレベルで、国連安保理決議などの形で自らの主導する政策への国際的合意を調達した上で広範な国際的連携を主導する、覇権的と呼びうる政策を遂行していた。そのサブシステムである中東政策もまた、米軍のペルシャ湾地域における恒常的軍事プレゼンスとグローバルな覇権を背景とする、覇権的政策と呼びうるフェーズに移行したのである。

覇権的政策の下、米国はイランとイラクを同時に封じ込めようとする「二面封じ込め政策」と、パレスチナ二国家解決を追求した。しかし、覇権的政策は、ほどなく行き詰まっていく。国連安保理決議等に根拠を持たぬ米国の対イラン封じ込め政策は、当初から米国の期待通りに機能しなかった。1990年代後半には、ロシアと中国が米国のグローバルな覇権に抵抗する動きを示し始め、対イラク封じ込めも弛緩していった。第二次インテリファードでパレスチナ現地の緊張が高まり、パレスチナ和平が失速するのも米国は止めることができなかった。2001年の米同時多発テロの後、米国の覇権は一時的に凝集力を取り戻し、米国が主導するアフガニスタン戦争は広範な国際的支持の下に遂行された。しかし、「対テロ戦争」の無限定な広がり、国際的な支持を欠くイラク戦争の強行により、米国の覇権はグローバルなレベルでも地域的レベルでも大きく毀損した。中東では、米国との連携は資産から政治的負債に転じていった。

ブッシュ政権の後半以降、米国は、覇権的政策の下で拡大した中東における軍事的

プレゼンスをはじめとする負担や責任をできるだけ縮小しつつ、自らの影響力を維持することを目指すようになった。このような、従来のインタレスト定義や地域的目標を維持したまま、それを実現できる最低限の負担水準を見極めようとする地域的政策を、ここでは「最適解 (Goldilocks)」アプローチと呼ぶこととする²。

「最適解」アプローチは、実質的には中東現地の政治情勢の変化に米国が後追いの対応するという行動に帰結した。ブッシュ政権からトランプ (Donald J. Trump) 政権に至る3つの政権は、何れもアフガニスタンやイラクから兵力の撤退を進めながら、その途上で現地の状況が悪化すると兵力を増派する繰り返しとなった。後追いの外交は、対外行動の一貫性の欠如にも帰結した。所謂「アラブの春」へのオバマ (Barack H. Obama) 政権の対応は、エジプト、シリア、リビアの何れについても、現地情勢の展開への受動的な対応という性格を強く有した。そのような中で、2015年にオバマ政権が実現したイラン核合意 (Joint Comprehensive Plan of Action: JCPOA) は、米国が中東の新たな地域秩序の構築に向けて能動的な動きを見せた顕著な例外であった。JCPOAは、15年間にわたってイランの保有できる濃縮ウランに上限を課すことでイランの核開発を抑制するとともに、イランとの対立ではなく部分的了解を構築することによって域内の緊張を緩和し、新たな安定を実現することで、米国の中東における負担を軽減しようとする試みであった。

しかしながら、JCPOAには、イスラエルやサウジアラビアなど、イランを敵視する親米諸国との関係悪化という代償が伴った。すでにこのときまでに、エジプト、サウジアラビア、イスラエルなど、長く親米的な立場を取ってきた中東諸国は、米国一辺倒の対外政策を修正し、いわば戦術的なヘッジとしてロシアに接近し始めていた。このような動きは、とりわけ「アラブの春」以降に顕在化し、JCPOAはそれを加速させる効果を有した。一方、ロシアの側も、エジプト等への武器輸出を拡大するのみならず、2015年にシリアに大規模な軍事介入を行うなど、中東への関与を拡大する姿勢を示した。ちょうど時を同じくして、中国もまた、「一帯一路」政策を掲げて中東諸国との経済的関係を拡大し始めていた。「最適解」を探る米国の迷走と、イランへの関与によって新たな地域的安定をもたらそうとするJCPOAは、ともに中東の親米諸国のロシアと中国への接近を助長することとなった。

トランプ政権の中東政策は、オフショア・balancing政策への回帰という色彩を強く有した。同政権は、反イランで立場を同じくするイスラエルやサウジアラビアの行動に「白紙委任」を与えることで、これらの諸国を代理勢力として取り込むことを目指しつつ、JCPOAから離脱してイランに「最大限の圧力」を加えてイランからさ

らなる譲歩を引き出そうとした。同政権の中東政策は、それ以前の米国の中東外交には残されていた微妙なニュアンスを削ぎ落して反イラン諸国に全面的に肩入れする粗野な外交であったが、「アブラハム合意」と通称される、イスラエルとアラブ首長国連邦（UAE）、バーレーン、モロッコ、スーダンとの関係正常化という大きな成果を除けば、それ以外には期待されたような成果を上げることができなかった。トランプ政権の政策は、イエメン内戦に代表されるように、中東域内における親イラン勢力と反イラン勢力の間の対立を激化させることとなったが、イランからの譲歩を引き出すことはできず、むしろイランの核開発を加速させて同国を「準核保有国（threshold state）」とする結果となった。また、トランプ政権の宥和的姿勢にもかかわらず、サウジアラビアはイスラエルとの関係正常化に同意しなかった³。トランプ政権もまた、「最適解」に到達したとは言い難かった。

2. 「革命的撤退論」の登場⁴

トランプ政権の後半期、民主党系の対外政策専門家たちの間では、新たな中東政策についてのコンセンサスが形成された⁵。この民主党系の専門家たちの中東政策を、ここでは「革命的撤退論」と呼ぶこととする。これを「革命的」と呼ぶ所以は、それが米国の歴代政権が採用してきた中東に関するインタレスト定義を抜本的に見直すことを主張したためである。冷戦期以来の米国の歴代政権は、中東への敵対的勢力の影響力拡大を抑制すること、そして中東からの石油・天然ガスの円滑な輸出を確保することを、中核的な地域的インタレストとして定義してきた。「最適解」アプローチは、これらの伝統的なインタレスト定義を維持したまま、それを実現するための手段を縮小しようとするものであった。これに対して「革命的撤退論」は、インタレスト定義あるいは地域的目標を大幅に縮小することにより、軍事プレゼンスをはじめとする米国の中東における負担を縮小することを目指すものであった。「革命的撤退論」が出現した背景には、中国の台頭に伴ってアジア・太平洋に軍事力を含む資源を振り向けようとする米国のグローバルな戦略が存在した。「革命的撤退論」は、所謂アジア・太平洋シフトを加速するために、米国のグローバルな戦略における中東の位置づけを根本的に見直すことを主張するものであった。

「革命的撤退論」は、概ね次のような内容を有する。①中東に政治的安定をもたらすことは不可能であるが、オスマン帝国の崩壊以来、中東における政治的不安定は継

続しているものであり、それ自体が米国の死活的インタレストを脅かすことにはならない。②それゆえ、中東における敵対的勢力の影響力拡大を阻止するという地政学的インタレスト、および中東からの石油・天然ガスの安定的供給を維持するという経済的インタレストという、冷戦期以来の米国の中東における伝統的なインタレスト定義を抜本的に見直し、友好諸国の安定維持や国際航路の自由航行の維持などにインタレスト定義を局限すべきである。③米国のグローバルな競争相手である中国・ロシアの中東における影響力は主に経済的なものであり、それらを地政学的脅威と捉える必要はない。④エジプトとサウジアラビアをはじめとする権威主義的な親米諸国に対しては、厳しいバーゲニングによって人権状況の改善を要求すべきである。

②に従って中東に割く資源を縮小することが「革命的撤退論」の要諦であり、①はそれを正当化するための前提となっている。米国が中東現地の情勢に配慮しなければならぬ限り、たとえインタレストを縮小したとしても、米国は中東情勢を後追いつける対応を迫られ、結果的に中東政策の遂行は「最適解」アプローチの域を出ぬこととなる。①と②が結びつくことにより、たとえ中東現地の政治的不安定が継続あるいは悪化したとしても、米国はそれを顧慮することなく、自らのインタレストに従って中東から撤退することができる、という議論が出現するのである。③は、中国とロシアの中東における影響力の観察から導かれた議論であるが、中東をグローバルな大国間競争から切り離すことを含意することに注意しておきたい。④は、オバマ政権期に強まっていた、民主主義や人権などの「理念」を重視する外交論の延長線上にあり、③とはちょうど逆に、グローバルな原則を中東に例外なく適用することを求めるものである。①～③で中東への関与を減少させる方針を打ち出しながら、④において中東諸国に対する厳しいバーゲニングが提唱されている背後には、たとえ中東に割く資源を縮小しても米国には中東諸国の行動を変容させられるだけの影響力を保持することができる、さらに言えば、米国が中東諸国を必要としている以上に中東諸国は米国を必要としている、との無言の前提が存在していることにも留意しておく必要がある。

国家安全保障問題担当大統領補佐官に就任したジェイク・サリヴァン (Jake Sullivan) を筆頭に、「革命的撤退論」を提唱した民主党系の専門家たちの多くがバイデン政権に参加した。そして、2021年3月に発表された暫定版国家安全保障戦略指針 (Interim National Security Strategic Guidance) や同年8月のアフガニスタン撤退のありようからは、バイデン政権が「革命的撤退論」をほぼ全面的に採用したことが窺われた。これが、本稿冒頭で言及したひとつめの曲がり角である。しかし、2022年に入り、バイデン政権の中東政策には変化が見られる。このふたつめの曲がり角に

ついて、次節で検討する。

3. バイデン政権の中東政策の変化：中東歴訪と国家安全保障戦略

敗走とも言うべきアフガニスタンからの撤退の後、イランとの断続的な核交渉を除けば、バイデン政権は中東において目立った動きを見せなかった。2022年2月にロシアがウクライナに侵攻した後は、その傾向がむしろ強まった。そのような中、7月中旬に、バイデンは、イスラエル、ヨルダン川西岸、サウジアラビアを訪問した。7月16日、バイデンは、サウジアラビアのジッダで、湾岸協力会議6か国（サウジアラビア、クウェイト、バーレーン、アラブ首長国連邦 [UAE]、カタル、オマーン）、エジプト、イラク、ヨルダンというアラブ9か国の首脳たちと会談を行い、その席で政権発足後初めてとなる中東政策を包括的に説明する演説を行った⁶。この演説は、まちがいがなく事前に入念に練り上げられた重要演説（major speech）であり、その内容は10月に発表された政権の国家安全保障戦略（National Security Strategy：以下、NSS 2022と略記）⁷にも合致している。したがって、7月16日のバイデンの演説には、2022年後半時点での同政権の公式の中東政策のエッセンスが詰め込まれていると考えてよいであろう。以下、本節では、同演説をNSS 2022や関連情報とあわせて読み解くことを通じて、バイデン政権の中東政策を検討する。

バイデン演説は、大きく2つの部分に分かれる。前半部分で強調されたのは、米国が中東への関与を継続するとのメッセージである。この演説のハイライトは、多くのメディアでも引用された、「我々は、中国やロシアやイランに埋められるような真空を後に残して撤退するつもりはない」（強調は引用者）との前半部分の結びとなる一文、そして「合衆国はどこかに行ってしまうわけではない（the United States is not going anywhere）」という演説全体の結語であった⁸。ここで中国とロシアが言及されたことはきわめて重要であるが、その意味は後で検討する。

ここで注目しておきたいのは、米国の関与の継続を強調する文言が、中東の友好諸国との「パートナー」関係を強化するとの方針と結びつけられていることである。具体的には、米国は「パートナーを支援し、同盟を強化し、この〔中東〕地域と世界が直面する諸問題を解決するための連携を構築するために、関心と資源を傾注する」、あるいは「合衆国は中東において積極的に関与するパートナー（an active and

engaged partner) であり続けるであろう」といった文言である。「活動的かつ原則に依拠するアメリカのリーダーシップ (active, principled American leadership)」という表現も、「パートナー」の存在を前提としている。もう一点注目すべきは、演説前半部にあまり目立たぬ形で盛り込まれた、「我々が自らの資源を集中し (target)、信頼を回復し、具体的な成果を上げることが出来るよう、我々の目標は、具体的 (focused)、現実的、実現可能なものとなる」との一文である。米国の中東への関与を選択的かつ抑制的なものとするの方針は、「革命的撤退論」では最も重要な原則であったが、演説のなかで米国の関与の限定性を明示的に述べたのは、この一文のみであった。

以上を踏まえてバイデン演説の前半部分を要約するならば、米国の中東への関与は選択的かつ限定的なものとなる、という但し書きを付しながらも、米国は「パートナー」諸国への支援を中心として中東への関与を継続する、ということとなろう。

以上を確認した上で、バイデン演説の後半部分を見てみよう。後半部分では、政権の「中東政策五原則」が開陳された。前半部分に比して後半部分はメディアではほとんど注目されなかったが、NSS 2022 の中東に関する節はこの中東政策五原則に対応する内容となっている。むしろ、この五原則こそがバイデン政権の公式の中東政策の基本方針であると捉えるべきであろう⁹。

第一の原則は、「法に基づく国際秩序 (the rules-based international order) を支持する諸国とのパートナーシップを支持し、強化する」ことである。「パートナー」の重要性は演説前半部分でも強調されていたから、この原則自体に違和感はない。むしろ注目すべきは、「パートナー」の幅の広さである。第一原則の直後には、法に基づく国際秩序を支持することは、あらゆる問題について意見が一致しなければならないということの意味するのではなく、グローバルな諸問題の解決のために協力することを可能にするような「基軸の原則 (core principles)」を共有することである、との但し書き的な言及が続く。この但し書きは、会場でバイデンの演説を聴いていた権威主義的アラブ諸国の首脳たちへの単なるリップサービスではなく、バイデン政権のグローバルな戦略にかかわる重要な意味を有している。

ここに見られるような「パートナー」の対象をできるだけ広く定義しようとする姿勢は、NSS 2022 においても顕著である。NSS 2022 では、米国が連携する対象として、「欧州とインド・太平洋の民主主義同盟諸国」(仮にカテゴリー1とする)のみならず、「たとえ米国とあらゆる問題について意見が一致せずとも、地域的・国際的秩序に関する米国の理想 (vision) の大部分を共有する、世界中の主要な民主主義的

パートナー」(カテゴリー2)、そして「民主主義的制度を取り入れていないものの法に基づく国際システム(a rules-based international system)に依拠し、それを支持する諸国」(カテゴリー3)が列挙されている。バイデン政権は、しばしば「民主主義諸国(democracies)」と「専制主義諸国(autocracies)」という二項対立の図式を用い、NSS 2022でもこの図式が大書され、米国が民主主義を世界的に強化していくとの決意も述べられている¹⁰。しかし、実際にバイデン政権が連携しようとしている「パートナー」が、民主主義国のみではないことは、バイデン政権のグローバルな戦略のきわめて重要なポイントである。中東について言えば、カテゴリー2に分類されるイスラエルとイラクのみならず、ジッダに首脳が集結したアラブ諸国すべてがカテゴリー3の「パートナー」と位置づけられていると考えてよいであろう。

じつのところ、NSS 2022が脅威として位置づけるのは、「権威主義的な統治に現状変革的な対外政策をまとった(layer)諸国」であり、具体的には、ロシア、中国、イラン、北朝鮮が名指しされているに過ぎない。(より厳密に言えば、中国については「脅威」と位置づける表現すら注意深く回避されており、かわりに「競争者(competitor)」や「挑戦(challenge)」という表現が用いられている。)さらに同文書は、これらの国々は、「国際的な平和と安定に対する挑戦」と見做すべき種々の行動を取るがゆえに脅威と見做されるのであり、「多くの非民主主義諸国は、これらの行動を否定する点で、世界中の民主主義国と同じ立場に立っている」とわざわざ言及している¹¹。つまり、バイデン政権は、一方で「民主主義」対「専制主義」という二項対立を掲げながら、他方では「パートナー」の基準として国内統治体制を問うことなく、「国際的な平和と安定」や「法に基づく国際システム」を支持することのみを求めている。7月16日のバイデン演説の第一原則の但し書きには、このような意図が込められていると考えられるのである。

第二の原則は、ホルムズ海峡やバベルマンデブ海峡などの国際的水路の自由航行の維持である。これは、「革命的撤退論」が一貫して提唱してきたインタレスト定義をそのまま引き継いでいるものであり、特段の説明は不要であろう。

第三の原則は、合衆国が、「域内の安定に対する脅威に対する抑止」、および域内の緊張緩和、域内紛争の抑制や解決に向けて努力するとの決意表明であった。具体的な事例として、たとえばイエメン内戦の停戦が挙げられているが、この項目に関する最大の焦点は、まちがいにイランにあった。バイデン演説では、イランの脅威に共同で対処することが呼び掛けられるのと同時に、米国が「イランの核プログラムに対する抑制を回復するための外交を継続している」こと、そして「如何なる場合にも、合

衆国はイランが決して核兵器を獲得せぬことを確実にすることにコミットしている」ことが明言された。これまでもバイデン政権は、イランとの核合意は——トランプ政権やイスラエルのネタニヤフ政権が主張していたようにイランの脅威を増大させるのではなく——イランを抑制し、湾岸アラブ諸国の安全を向上させるものであるとする立場を取ってきた。イランとの核合意に依然として懐疑的あるいは批判的であるとされるアラブ諸国に対して、公式の場でイランの核保有を阻止するとの米国のコミットメントを確認すると同時に、同諸国に対して核交渉への支持を求めることに、第三の原則の主眼があったと考えられる¹²。(イランとの核協議の現状については、本稿末の補論を参照。)

このことは、バイデンがサウジアラビアの前に訪問したイスラエルでの首脳会談からも明らかである。同地でのバイデンとヤイル・ラピド (Yair Lapid) イスラエル首相の話題の中心のひとつもイラン核協議であった。同地でバイデンは、「我々はイランが核兵器を獲得するのを容認しない」と発言したが、イスラエル側はさらに踏み込んで、「核プログラム」そのものを停止させることを目的に据え、核施設への軍事オプションも用意した上でイランに強力な圧力を加えるべきであると迫った¹³。バイデンはこれに応じなかったものの、両首脳が署名した「エルサレム共同宣言」では、米国がイランの核保有を容認せず、それを阻止するために「国力のあらゆる要素を使用する (use all elements of its national power)」との決意が示された。さらに同宣言では、合衆国が「パートナー」諸国とともに、イランの「侵略および安定を破壊する行動」に対抗するとのコミットメントが確認される一方で、イランと連携する「代理勢力およびテロ組織」として「ヘズボッラー、ハマース、パレスチナのイスラーム聖戦」が具体的に列挙された¹⁴。第三原則は、この「エルサレム共同宣言」とあわせて理解されるべきであろう。

第四の原則は、パートナー諸国間の「政治的、経済的、および安全保障上の連携」を可能な限り拡大するということである。この原則の主眼は、中東諸国間の協力の拡大であり、具体例としては、ペルシャ湾岸諸国間の電力供給網や、サウジからエジプトやヨルダンへの投資が言及された。しかしながら、この項目の隠れた主眼は、イスラエルとアラブ諸国間の協力関係の拡大にあると考えられる。トランプ政権末期に実現した「アブラハム合意」をバイデン政権は高く評価し、イスラエルとアラブ諸国間の協力関係の拡大を目指している。イスラエル・アラブ間の連携については、バイデンの中東訪問に先立つ6月末、バーレーン、UAE、モロッコ、エジプト、イスラエル、米国の6か国で「ネゲヴ・フォーラム」という多国間協力の枠組みが樹立さ

れ、「地域的安全保障」を含む6分野で多国間の協力関係を増進していくという活動方針が示された¹⁵。先述の「エルサレム共同宣言」にも同フォーラムの発展に向けて協力するとの方針が盛り込まれている。また、イスラエルでの首脳会談においては、ラピドがバイデンにアラブ諸国との関係拡大を望むとのメッセージを託し、バイデンはメッセージをサウジアラビアに直接伝達すると応じた¹⁶。イスラエルへの直接的な言及が無くとも、第四原則の主眼が、イスラエル・アラブ諸国間の協力関係の拡大にあったことは、会議に出席したアラブ諸国の首脳たちには明らかであったと考えられる。

イスラエルとアラブ諸国を結びつける様々な要因の中で最も重要な要素と考えられるのは、イランを脅威と捉える共通認識である。バイデンの中東訪問期間中に直接言及されることはなかったが、イスラエル・UAE・バーレーン間の軍事分野における協力は、ときに米国も参加する形で、2021年を通じて大きく進展した¹⁷。また、バイデンのサウジ滞在中には、サウジ・イスラエル関係の改善に向けた新たな動きが、少なくとも2つ見られた。ひとつは、サウジアラビアの領空をイスラエルの民間航空機に開放する協定である。もうひとつは、アカバ湾口の戦略的位置にあり、サウジの主権下にあるティラン島とサナフィル島からの国連平和維持部隊（おもに米軍）の撤退決定である。これに対応する形で、サウジアラビアはティラン海峡を航行するイスラエル船舶を妨害しないことを誓約した。イスラエルは、平和維持部隊の撤退に同意することを通じて、サウジアラビアを実質的な友好国と位置づけるシグナルを改めて送ったことになる¹⁸。

第五の原則は、「人権および国連憲章に掲げられた価値観」の増進である。この第五原則について、バイデンは、「制約なしに発言し（speak openly）意見を交換できること」が「イノヴェーション」につながるとして、人権や言論の自由の効用を説いた。このようなバイデンの人権問題への言及には、たとえばかつてブッシュ政権のライス（Condoleezza Rice）国務長官がカイロでの演説でムバーラク（Husni Mubarak）政権を名指しして民主化を要求した前例、あるいはオバマ大統領が高邁な言葉で——しかしライス演説のような名指しを避けながら——エジプトを含む権威主義的なアラブ諸国に対して民主化を求めた前例とは対照的に、具体性も政治的圧力というニュアンスも存在しなかった。むしろバイデン演説のほかの箇所では、人権状況の改善要求の対象にまちがいなく含まれるはずのエジプトがガザ地区の安定に貢献していることが賞賛された。第五原則のトーンは、「革命的撤退論」が提唱していたような、厳しいバーゲニングを交えながらの人権状況の改善要求とはかけ離れたものであった。

それまでバイデンは、とりわけサウジアラビア人ジャーナリストのジャマール・ハーショクジー (Jamal Khashoggi) の殺害を指示したとされることを重く見て、同国のムハンマド・ビン・サルマン (Muhammad bin Salman) 皇太子を公の場でも批判してきた。バイデンは、皇太子の行為を不問に付すと取られかねぬサウジアラビア訪問に消極的であったとされる。それゆえ、ハーショクジー殺害問題を皇太子に提起したのか否かという点はメディアの関心も集めた。記者からの質問に対して、バイデンは二国間会談でこの問題を提起したと返答したが、サウジ筋の情報では二国間会談でもバイデンから具体的な言及はなかったという¹⁹。また別の報道によると、人権問題を提起したバイデンに対して、ムハンマド皇太子は、「他国に特定の価値体系を押しつけることはできない。米国はアフガニスタンとイラクでこれを試みて痛い目に遭ったではないか」と応じたという²⁰。権威主義的アラブ諸国に対する人権状況の改善を求める第五原則は、きわめて抑制的なトーンで提起されたが、その控えめな要求すらサウジアラビアに跳ね返されたと見るのが妥当であろう²¹。

以上から、バイデン政権の中東政策は、「革命的撤退論」から2つの点で大きく修正されつつあると見ることができる。1点目は、ロシアと中国が中東における地政学的脅威と位置づけられている点である。このことは、バイデン演説のハイライトとなる一文に、イランと並んで「ロシアや中国」の影響力拡大を阻止するとの方針が明示的に言及されたことから明らかである。ロシアと中国をグローバルな戦略的脅威と位置づける流れは、2022年6月に採択されたNATOの戦略コンセプト (Strategic Concept 2022) でも既に打ち出されていた²²。NSS 2022でもロシアと中国が地政学的脅威と位置づけられたことは、先述の通りである。「革命的中東撤退論」では、中東へのロシア・中国の影響力拡大を経済的なものと見做すことで、グローバルなレベルでのロシアや中国との競争から中東を事実上切り離す方針が打ち出されていたが、バイデン政権は、中東をロシア・中国とのグローバルな地政学的な競争の舞台として位置づけ直す方向に舵を切りつつあると考えられる²³。

2点目は、権威主義的な中東諸国をも積極的に「パートナー」として取り込もうとする姿勢が強まったことである。このような変化は、バイデン政権がグローバルなレベルで、国内の政治体制にかかわらず幅広く柔軟に「パートナー」を定義し、それらとの連携を構築しようとしていることを反映している。このことは、「革命的撤退論」が主張していた権威主義的アラブ諸国に対する人権状況の改善要求を著しくトーンダウンさせることにつながっている。

バイデン政権成立後の2年間の米国とアラブ主要国との関係は、米国が中東の「パー

トナー」諸国を必要としている以上に中東の「パートナー」諸国が米国を必要としているという「革命的撤退論」の無言の前提の誤りを浮かび上がらせた。バイデン政権が、サウジアラビアに冷淡な姿勢を示したのに対して、ムハンマド皇太子は中国との関係を強化する可能性を示唆するなどして、米国に追従せぬ姿勢を一貫して示していた²⁴。エジプトのスィーサー政権は、ムハンマド皇太子のような挑戦的な姿勢は示さなかったが、バイデン政権内では、エジプトとの関係の疎遠化は、同国をロシア・中国の側に追いやり、同国を改革に向かわせる契機をも失わせることになるとの見解が主流になっているという²⁵。このようなエジプトへの見方の背後には、バイデンのジッダ演説でも言及された、ガザ地区の管理をめぐる同国の重要性に加えて、米国の対エジプト外交カードが劣化しているという事情も存在していると考えられる。エジプトは、米国からの軍事援助の数倍の規模の資金を投資や援助という形で湾岸産油諸国から獲得している。一方、1980年代以来継続してきた13億ドル規模の米国からの軍事援助は、いまやエジプトが最新兵器を導入するには不十分で、おもに米国製兵器のメンテナンス等のために使用されている状況である²⁶。そして、中東諸国に対する米国の外交的な梃子の劣化は、ウクライナ戦争の勃発により、いっそう鮮明になった。

4. ウクライナ戦争の影響

ウクライナ戦争をめぐる日本の報道では、ロシア対「国際社会」という二分法を前提とする議論にしばしば遭遇する。しかし、中東諸国の動向を踏まえるならば、かかる二分法は戦争をめぐる国際関係の実情を正確に反映しているとは言い難い²⁷。

中東諸国は、濃淡の差はあるものの、ウクライナ戦争に際して欧米諸国に完全に同調することなく、ロシアとの関係を維持しようとしている。（ロシアに軍事基地を提供し、体制の存続をロシアに大きく依存しているシリアは、ロシアを批判する国連の投票で一貫して反対票を投じるなど、全面的にロシアを支持する姿勢を維持しているが、シリアは極端な例外である。）反米の立場からロシアとの一定の協力関係を維持してきたイランのみならず、逆に米国の「パートナー」でありながら戦術的ヘッジとしてロシアとの関係を築いてきたサウジアラビア、UAE、バーレーンなども、ウクライナ問題でロシアを非難する国連の投票を棄権した。11月初め、アラブ連盟首脳会議は、ウクライナ戦争に対して「非同盟」の立場を取る方針を採択した²⁸。すべての中東諸国は、対ロシア経済制裁に全面的には参加しておらず、最も親米的なイスラ

エルすらロシアとの二国間関係を維持しようとしている。イスラエルの場合、隣国シリアに軍事的プレゼンスを維持するロシアとの間で軍事的な衝突を回避するメカニズムを維持しているという特殊な事情があるものの、イスラエルがロシア・ウクライナ双方とのパイプを活用しようとしていることは、かかる事情だけでは説明できない²⁹。このようなイスラエルの行動は、ロシア・ウクライナ両国とのパイプを活用してウクライナ戦争での外国人捕虜の釈放や捕虜交換を実現し国際社会での存在感を高めようとしているサウジアラビアやトルコの行動と質的に大きく異なるものではない³⁰。

中東諸国は、ウクライナ戦争で生じた状況から経済的利益を獲得しようとする動きも見せている。サウジアラビアのキングダム・ホールディング・カンパニー（Kingdom Holding Company）はウクライナ戦争開始後に6億ドルもの資金をロシアの主要エネルギー企業3社に投資したとされる。さらに、サウジアラビアとUAEは、国際価格より3割も安価なロシア産燃料油の輸入を拡大し、その分、自国から国際価格での石油輸出を拡大している³¹。また、これらと方向性は異なるものの、エジプトは、イスラエル産天然ガスをエジプトで液化して欧州に輸出する協定を欧州連合との間で締結した。エジプト自身がアフリカ有数の天然ガス資源を有することもあり、欧米諸国に対するエジプトのバーゲニング・パワーは強まる流れにある³²。

以上のような状況を俯瞰するならば、ウクライナ戦争の勃発後も、中東諸国が域外大国との関係をほとんど変化させていないことに気づく。換言するならば、ウクライナ戦争は、それ以前に存在していた中東と域外大国の間の関係を前面に浮かび上がらせたと言ってもよい。そこに見出すことができるのは、米国の一極構造が完全に崩れて多極化したグローバルな権力構造に適応し、多極的な世界の構造を最大限に活用しながら自国の利益を追求しようとする中東諸国の姿である。

このことをもっとも顕著に物語るのは、石油をめぐる外交である。バイデン政権は公式には認めなかったものの、7月の大統領の中東訪問の大きな目的はアラブ産油諸国への石油増産の要請であると報道された。この時期には、ウクライナ戦争に伴う国際的な需給関係の逼迫により、石油価格は高騰し、ガソリン価格の高騰が米国でも政治問題となりつつあった。アラブ産油諸国の石油増産は、石油価格の抑制のみならず、ロシア産石油への需要を抑制することにより欧米諸国による対ロシア経済制裁の実効性を高める効果もあると期待されていた³³。

しかるに、バイデン政権からの要請にもかかわらず、アラブ産油諸国は石油輸出国としての利害を優先した。ロシアを含むOPECプラスの8月上旬の会合では日量10

万バレルというごく小幅な生産目標の引き上げが合意されたものの³⁴、7～8月を通じて OPEC プラスの石油生産は日量 300 万バレルほど目標を下回った³⁵。「脱炭素」の世界的潮流や景気悪化への見通しなどから石油生産部門への投資が抑制されていることから産油量が拡大しないという事情も存在するものの、アラブ産油諸国が米国よりもロシアを含む石油輸出国としての利益を優先したことは明らかであった³⁶。

さらに 10 月初旬、OPEC プラスは市場の予想を上回る日量 200 万バレルの生産目標の引き下げを決定した。先述のように、OPEC プラスの生産量は既に目標を 300 万バレルほど下回っていたため、OPEC プラスの決定は実質的には需給関係にさほど大きな影響を持たないとの見方もあったが、バイデン政権は OPEC プラスを厳しく批判する姿勢をあらわにした。OPEC プラスの決定の直後、ホワイトハウスは、「世界経済がプーチンのウクライナ侵攻の負の衝撃に対応しようとしているときに OPEC プラスが生産割り当てを縮小するという近視眼的な決定を行ったことに大統領は失望している」との声明を発した。ブリンケン (Antony Blinken) 国務長官は、米国が OPEC プラスに増産を求め続けてきたことを明らかにした——バイデンの中東訪問時には認めなかったことである——上で、米国政府が米国内の石油生産を日量 50 万バレル拡大することを目指すとともに戦略石油備蓄の放出を続ける、と発言した。これに対して OPEC プラスの事実上のリーダーであるサウジアラビアは、今次の決定が世界的なインフレに対応するものであり、ロシアと共謀の上での石油価格の引き上げであるとの批判は的外れであると反論した上で、欧米の OPEC プラスへの批判は「持てる者の傲慢 (wealth arrogance)」を反映していると批判した³⁷。数日後、バイデンは対サウジアラビア政策を再検討する意向を表明した。国務省は、明らかに事態の沈静化をめざして、対サウジ政策の再検討に際してはイランの脅威への対処という側面を勘案するとの見通しを示したものの、連邦議会でも対サウジ武器輸出の凍結などを求める強硬な意見が一部から提起されており³⁸、7月のバイデンの訪問で改善に向かったかに見えた米・サウジ関係は早くも冷却化の危機を迎えている³⁹。

仮にバイデン政権の対サウジ政策が宥和から圧力へと転じたとしても、サウジアラビアの行動を変容させられるかは疑問である。「脱炭素」の流れの中で産業の多角化を目指すアラブ産油諸国にとって、油価の維持・上昇は具体的かつ切実な国益であり、バイデン政権がこれを断念させるほどの——米・サウジ関係を決定的に悪化させるリスクを伴うほどの——圧力を加えられるとは考えにくい。一方、サウジアラビアにとっては、そのような圧力に対するヘッジでもあるロシアとの関係を米国からの圧力で切り捨てることに合理性は無く、むしろロシアおよび中国との関係強化で米国からの圧

力を乗り越えようとするかもしれない⁴⁰。EUは年末から年明けにかけてロシア産石油の輸入を全面的に停止することを計画しているものの、とくに軽油などの精油についてロシア産の穴を埋められるかは明らかではない⁴¹。米国の石油増産が停滞している状況では、欧米諸国にとっての中東産石油の必要性はむしろ上昇せざるを得ず、何らかの理由で需要が急減でもせぬ限り、OPEC プラスの側がグローバルな需給関係をコントロールし、結果的に油価の決定権を握る局面は変化しそうにない。米国は、宥和によってサウジアラビアの行動を変容させられなかったのと同様に、圧力によってもそれを実現できない可能性が高いと考えられる。

むすびにかえて

石油を巡るバイデン政権の言動はアイロニーに満ちている。冷戦期以来、米国の中東石油に関するインタレストは、中東からの円滑な石油輸出を保障することと定義されてきた。しかるにバイデン政権は、円滑な石油輸出のみならず、石油の生産量や価格までも米国にとっての重要なインタレストと位置づけているかの如く振る舞っている。その言動を見る限り、バイデン政権は、中東に関する経済的インタレストの定義を縮小するどころか拡大しているように見える。これは「革命的撤退論」が想定していたのとは真逆の行動である。そして、人権問題ではなく、石油をめぐる軋轢から、米国が対サウジ政策の見直しを表明するという事態は、「革命的撤退論」が全く想定していなかったものである。

「革命的撤退論」が躓いた原因はどこにあるのだろうか。「革命的撤退論」は、グローバルな多極構造が明確化する中で、グローバルなレベルでの中国との競争に資源を集中するために、中東に割く資源を縮小することを目指す政策であった。そして「革命的撤退論」は、中東で混乱が継続したとしても、それは米国の死活的インタレストを脅かすものではないとの想定、および中国とロシアの中東における影響力は経済的なものにとどまるという想定の下に、米国が一方的に中東に割く資源をコントロールできると論じた。すなわち、米国が中東を切り捨てても、米国のグローバルな種々のインタレストが損なわれることはないとの想定が、「革命的撤退論」の前提であった。しかも、「革命的撤退論」は、中東への関与や投下する資源を縮小しても、米国は中東に一定の影響力を維持できると想定していた。米国は必要とされる存在であるとの想定は、権威主義のアラブ諸国に対する人権状況の改善要求方針に色濃く反映されて

いたが、「革命的撤退論」全体に通底する無言の前提であった。

しかしながら、これらの想定や前提の多くは誤っていた。中東諸国は、グローバルな多極構造を最大限に活用して自国の利益を追求しており、少なくとも「革命的撤退論」が想定していたほどには米国は必要とされる存在ではなかった。そして、ロシアや中国との関係を維持あるいは拡大しようとする中東諸国の動向は、米国にとって無視できるものではなかった。さらに、ウクライナ戦争に伴う化石燃料の需給関係の逼迫は、グローバルな石油供給地域としての中東の重要性をふたたび際立たせ、石油輸出国としてロシアと利害を共有する中東産油諸国のバーゲニング・パワーを増大させた。ひとこと言えば、「革命的撤退論」は、多極の世界の中で中東諸国が米国の思惑に反する形で自国の利益を追求する能力と、それが米国自身のグローバルなインタレストに及ぼす影響を、何れも過小評価していたのである。

ウクライナ戦争の帰趨によって、ロシアの国際的地位を含め、グローバルな多極構造には一定の変化が生じる可能性がある。しかし、多極構造そのものが消え去るわけではなく、中東諸国は多極構造を活用して自国の利益を追求しようとし続けるであろう。NSS 2022 は、そのような世界に臨む米国の基本的なスタンスを打ち出したものと位置づけることができる。その要点のひとつは、「民主主義」対「専制主義」という二項対立を掲げながらも、実際には非民主主義諸国にまで可能な限り広く「パートナー」を求めようとするスタンスである。それが中東にも適用される以上、「革命的撤退論」が、全面的に放棄されずとも、きわめて大きな修正を迫られるのは不可避であった。グローバルな大国間競争に対処するために、米国はひきつづき中東における軍事プレゼンスの縮小を進めようとしていくであろう。しかしそれは、伝統的な地政学的・経済的インタレスト定義を保持したままで、中東の政治情勢の変化に対処しながら、すなわち実質的には「最適解」アプローチで進められていく可能性が高いと考えられる。

しかし、NSS 2022 が目指すような「パートナー」の確保も容易なことではない。NSS 2022 は、「米国と世界最大の専制主義諸国 (the world's largest autocracies) との競争」のはざまに困難に陥っている国々が存在していること、ロシアがとりわけ「グローバル・サウス」との協力関係を拡大しようとしていることを指摘した上で、米国は各国が自国の利益を追求する選択を行う自由を行使することを「支援する」との姿勢を打ち出している。さらに、米国は「硬直したブロックよりなる世界 (a world of rigid blocs)」や「新たな冷戦 (a new Cold War)」を望まない、とも述べている⁴²。米国は、いわば寛大な大国として、ロシアや中国との関係を有する国々に対しても、

それらの関係を断ち切らせて当該国の困難を増大させることなく、「パートナー」としての門戸を開くというのである。しかし、2022年10月のOPECプラスの決定に対するバイデン政権の反応が示唆するように、米国には寛大な大国たる余裕はそれほど無い。米国は、人権問題ではなく、より差し迫った政治・経済さらには軍事の問題で、中東諸国とのバーゲニングを迫られていくのではなからうか。そのような米国の姿は、NSS 2022で想定されているような「民主主義」という理念のもとに「リーダーシップ」を発揮する超大国というよりも、多極的な世界の中で利益調整のためのバーゲニングに勤しむ19世紀ヨーロッパの列強の姿に近いと言えるかもしれない。

<補論>

本稿では触れることができなかったが、米・イラン関係の動向、とりわけJCPOAの行方は、米国の中東政策の方向性にきわめて大きな影響を与え得る。

2018年5月にトランプ政権がJCPOAから一方的に離脱した後、イランはJCPOAに規定された内容を遵守する姿勢を示していたが、約1年後にJCPOAに拘束されないとの立場に転じ、2020年1月のイスラーム革命防衛隊（IRGC）の対外活動部門コードゥス部隊の司令官ガーセム・ソレイマーニー（Qasem Soleimani）を米国が殺害した事件の後、核開発を加速した。この結果、イランは短期間のうちに核兵器への転用が可能な60%級の濃縮ウランの製造と蓄積を進めるとともに、濃縮技術をいっそう向上させたと考えられている⁴³。それゆえ、トランプ政権の末期には、イランが核兵器を開発する能力を獲得する時点がイランとの核合意再構築のタイムリミットとして強調されるようになった。

「革命的撤退論」を案出した民主党系の対外政策の専門家たちは、イランとの核合意を再建する必要性を論じ、イランの運搬手段の開発や域内活動を抑制するような内容を含む新たな合意が最も望ましいとしながらも、まずは最低限の核合意を実現させた上で、それを出発点としてイランとの了解の範囲を徐々に拡大していくという現実的なアプローチを主張していた⁴⁴。バイデン政権は、発足後まもなくイランとの間接交渉を開始したが、イラン大統領選挙などで交渉は中断と再開を繰り返した。間接交渉の開始後、イラン側はJCPOAの内容を上回るような譲歩を拒否したため、核交渉で検討されているのは、基本的にJCPOAの内容に準ずる新たな合意であると考えられる。2022年8月にEUが「最終案」を提示した後、9月に交渉は中断した。報道

によると、8月の段階で、イラン側は、核合意成立後の制裁解除の保証、米国で政権交代が起こった場合にも核合意と制裁解除を継続するとの保証、イスラーム革命防衛隊の在外テロ組織指定の解除を要求し、米国側は前二者について口頭では受け入れる姿勢を示したという⁴⁵。

しかし、間接交渉の中断後、イラン国内で人権改善を要求する運動を当局が弾圧し、さらにイランがロシアに軍事用ドローンを輸出していることが明らかになったことで、イランを巡る国際関係の焦点は核交渉からこれらの問題に移った。米国とEUは対イラン経済制裁を追加し、2022年12月にはバイデン政権の関係者がこれらの問題が解決されぬ限り核交渉の再開はないとの見通しを示した。しかし同時に、米国側もイラン側も、強硬姿勢を示す中で核交渉の再開に期待する立場を示唆し続けており、核交渉自体が決裂した、あるいは断念されたわけではなさそうである⁴⁶。興味深いことに、間接交渉が開始されてから、かつて喧伝されたタイムリミットはあまり語られなくなり、交渉中断後もその状況に変わりはない。核交渉が妥結する可能性は、2023年1月段階では、まだ残されていると考えられる。

— 注 —

- 1 本節の内容は、次の概説書の筆者が執筆した箇所概ね触れている。森聡・福田円編著『入門講義 戦後国際政治史』（慶應義塾大学出版会、2022年）、34-36、82-88、138-139、187-197、250-262頁。
- 2 「最適解（Goldilocks）」という表現は、次の論考から借用した。Mara Karlin and Tamara Cofman Wittes, “America’s Middle East Purgatory: The Case for Doing Less,” *Foreign Affairs*, 98/1 (2019), pp. 88-100.
- 3 サウジアラビア指導部は、イスラエルとの関係を公式化するよりも、イランとの関係改善というオプションを維持することを望んでいる、との指摘もある。Jim Zanotti, *Israel: Background and U.S. Relations in Brief* (CRS Report, R44245), Updated September 20, 2022, p. 11.
- 4 本節の内容は、過年度の当研究所報告書に掲載された拙稿に基づいている。小野沢透「ポスト・トランプのアメリカと中東」『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』日本国際問題研究所、2021年、15-32頁；小野沢透「バイデン政権初年の米・中東関係」『米中関係を越えて——自由で開かれた地域秩序構築の「機軸国家日本」のインド太平洋戦略：中東・アフリカ』日本国際問題研究所、2022年、17-34頁。
- 5 最も重要な文献は次の2点である。Mara Karlin and Tamara Cofman Wittes, “America’s Middle East Purgatory: The Case for Doing Less,” *Foreign Affairs*, 98/1 (2019), pp. 88-100; Rand, Dafna H. and Andrew P. Miller, eds., *Re-Engaging the Middle East: A New Vision for U.S. Policy*

- (Washington D.C.: Brookings Institution, 2020).
- 6 Remarks by President Biden at the GCC + 3 Summit Meeting, July 16, 2022 <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/07/16/remarks-by-president-biden-at-the-gcc-3-summit-meeting/>>
 - 7 National Security Strategy, October 2022 (以下、NSS 2022) <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/10/12/fact-sheet-the-biden-harris-administrations-national-security-strategy/>>
 - 8 Peter Baker, “‘The United States Is Not Going Anywhere,’ Biden Tells a Saudi-Based Summit,” *New York Times* (Online) (以下、*NYT*) July 16, 2022.
 - 9 NSS 2022, pp. 42-43.
 - 10 NSS 2022, p. 8.
 - 11 NSS 2022, pp. 8-9, 11-12.
 - 12 サウジアラビアと並んで UAE も、核合意のみでは自国の安全は保障されないと、イランから域内代理勢力の活動についての譲歩を要求するよう求めている。一方で UAE は 2019 年以降、イランとの対話による緊張緩和も進めようとしている。Kenneth Katzman, *The United Arab Emirates (UAE): Issues for U.S. Policy* (CRS Report RS21852), Updated May 10, 2022, p. 8.
 - 13 David E. Sanger, “Stubborn Divisions on Iran Don’t Cool Biden’s Warm Welcome in Israel,” July 14, 2022, *NYT*.
 - 14 共同宣言の正式名称は、「エルサレム米・イスラエル戦略パートナーシップ共同宣言」である。The Jerusalem U.S.-Israel Strategic Partnership Joint Declaration, July 14, 2022 <<https://il.usembassy.gov/the-jerusalem-u-s-israel-strategic-partnership-joint-declaration/>>
 - 15 The Jerusalem U.S.-Israel Strategic Partnership Joint Declaration, July 14, 2022 <<https://il.usembassy.gov/the-jerusalem-u-s-israel-strategic-partnership-joint-declaration/>>
 - 16 Patrick Kingsley, “Biden and Lapid Push for Israeli Ties with Saudi Arabia,” July 14, 2022, *NYT*.
 - 17 『ニューヨーク・タイムズ』によると、イランに対する脅威認識でアラブ諸国とイスラエルが接近した大きなきっかけは、2019 年 9 月のサウジアラビア石油施設に対する大規模なドローン攻撃であったという。2021 年 3 月には、イランのドローンをイスラエル機がアラブ領空（国名は不明）で撃墜した。同年 10 月には、UAE 空軍がイスラエル空軍の演習に参加し、11 月には、イスラエル・バーレーン・米国の海軍がペルシャ湾で共同軍事演習を実施した。Ronan Bergman and Patrick Kingsley, “Israel Works with Arab Allies to Down Drones, in Sign of Growing Ties,” July 13, 2022, *NYT*. また、2021 年 9 月に米中央軍 (CENTCOM) はイスラエルを正式に管轄範囲に加え、10 月からは CENTCOM 司令部にイスラエル軍の連絡部 (liaison) が常駐している。イスラエルを含む「アブラハム合意」締結国は、サウジアラビア、オマーン、ヨルダン、エジプト、パキスタンとともに CENTCOM の共同軍事演習に参加している。Zanotti, *Israel*, pp. 11-12.
 - 18 Isabel Kershner, Vivian Yee, and Patrick Kingsley, “An Israeli and Saudi Agreement on 2 Islands Is Another Cooperative Step,” July 16, 2022, *NYT*. 両島はもともとサウジ領であったが、1950 年にイスラエルに対抗する目的で強力な軍事を有したエジプトに移管され、第三次中東戦争でイスラエルが占領し、エジプト・イスラエル平和条約の後の 1982 年にエジプトに返還され、2017 年にエジプトからサウジに返還されていた。
 - 19 Ben Hubbard, “An Unspoken Result of Biden’s Meeting with Prince Mohammed: A Setback in

- the Khashoggi Case,” July 16, 2022, *NYT*.
- 20 PBS News, “Biden unveils new Middle East framework as he wraps up highly scrutinized trip,” Jul 16, 2022 5:45 PM EDT <<https://www.pbs.org/newshour/show/biden-unveils-new-middle-east-framework-as-he-wraps-up-highly-scrutinized-trip>>
- 21 人権問題での立場の後退は、それに見合うだけのアラブ諸国からの譲歩も得られなかったとの評価と相俟って、バイデンの政治基盤である米民主党内から早くも批判を受けている。Peter Baker and David E. Sanger, “Biden’s Fraught Saudi Visit Garner Scathing Criticism and Modest Accords,” July 15, 2022, *NYT*. ただし、バイデンがまがりなりにも人権問題を取り上げたことを含め、中東訪問に際してのバイデン政権の行動は正しい方向を見誤っているわけではないとの擁護論も存在する。Editorial Board of the New York Times, “What Biden Got Right on His Trip to the Middle East,” July 15, 2022, *NYT*.
- 22 NATO 2022 Strategic Concept, Adapted at the NATO Summit Meeting at Madrid, 29 June 2022, available at NATO homepage <<https://www.nato.int/strategic-concept/index.html>>
- 23 David E. Sanger and Peter Baker, “As Biden Reaches Out to Mideast Dictators, His Eyes Are on China and Russia: News Analysis,” July 16, 2022, *NYT*. 地政学的な脅威への対応とまでは言えないものの、バイデンの滞在中に米国とサウジアラビアの間では後者に 5G・6G の通信ネットワークを構築する協定が締結された。これは、既にサウジに地歩を築いている中国系のファーウェイ (Huawei) を排除することを目標に据えた動きである。
- 24 Ben Hubbard, “Biden’s Saudi Lesson: The Only Path Runs through M.B.S.,” July 14, 2022, *NYT*.
- 25 Vivian Yee, “Biden Isn’t Just Facing Criticism for His M.B.S. Visit. A Meeting with el-Sisi Is Also Raising Alarm,” July 16, 2022, *NYT*.
- 26 Jeremy M. Sharp, *Egypt: Background and U.S. Relations*, Updated September 30, 2021 (CRS Report, RL33003), pp. 17-18.
- 27 「ロシアの侵攻に『ノー』と言わない国々 突き動かす英雄たちの遺訓」『朝日新聞』デジタル、2022年7月23日9時00分。
- 28 「アラブ首脳、ウクライナ戦争で『非同盟』宣言 米ロ新冷戦を警戒か」『朝日新聞』デジタル、2022年11月3日11時30分。
- 29 Christopher M. Blanchard, *Middle East and North Africa: Implications of 2022 Russia-Ukraine War* (CRS Report R47160), June 15, 2022, Congressional Research Service, pp. 1-8.
- 30 Aziz El Yaakoubi, “Analysis: Saudi prince’s Ukraine mediation signals ‘useful’ Russia ties, analysts say,” September 25, 2022, *Reuters Online* <<https://www.reuters.com/world/saudi-princes-ukraine-mediation-signals-useful-russia-ties-analysts-2022-09-23/>>
- 31 Clifford Krauss, “Ostracized by the West, Russia Finds a Partner in Saudi Arabia,” September 14, 2022, *NYT*.
- 32 Jeremy M. Sharp, (2022) *Egypt: Background and U.S. Relations* (CRS Report RL33003), pp. 3-11.
- 33 David E. Sanger and Peter Baker, “Nukes, Oil and a Prince’s Redemption,” July 13, *NYT*; Andrew Ross Sorkin, et al., “Biden, Oil and the Middle East: Dealbook Newsletter,” July 14, 2022.
- 34 Jenny Gross, “OPEC Plus Members Agree to a Small Increase in Oil Production,” August 3, 2022, *NYT*.

- 35 Reuters, “OPEC+ falls short of oil output target by 3.583 mln bpd in August -document,” September 19, 2022, *Reuters Online* <<https://www.reuters.com/business/energy/opec-falls-short-oil-output-target-by-3583-mln-bpd-august-document-2022-09-19/>>
- 36 Jenny Gross, “OPEC Plus Members Agree to a Small Increase in Oil Production,” August 3, 2022, *NYT*.
- 37 Ahmad Ghaddar, Alex Lawler and Rowena Edwards, “OPEC+ agrees deep oil production cuts, Biden calls it shortsighted,” October 6, 2022, *Reuters Online* <<https://www.reuters.com/business/energy/opec-heads-deep-supply-cuts-clash-with-us-2022-10-04/>>; Humeyra Pamuk, “U.S. has made its views on energy supply clear, Blinken says after OPEC+ oil cuts,” October 6, 2022, *Reuters Online* <<https://www.reuters.com/business/energy/us-has-made-its-views-energy-supply-clear-blinken-says-after-opec-oil-cuts-2022-10-05/>>
- 38 2022年11月の米中間選挙では、上院は民主党が多数党を維持し、下院は共和党が僅差で多数党となった。しかし、下院を共和党が握ったことが米国の中東政策に及ぼす影響はほとんど無いと見られている。サウジの人権状況を問題視しているのはむしろ民主党の議員である。ハーショクジー事件やイエメン内戦をめぐってサウジに対する悪印象は超党派的に広がっているものの、2023年からの第118議会でも、バイデン政権の対サウジ政策に大幅な修正を迫るような動きは発生しないと予想されている。Charles W. Dunne, “What Lies Ahead for Saudi Arabia in the 118th US Congress,” Dec 7, 2022, Arab Center Washington D.C. <<https://arabcenterdc.org/resource/what-lies-ahead-for-saudi-arabia-in-the-118th-us-congress/>>
- 39 Steve Holland, “Biden Vows Consequences for Saudi Arabia after OPEC+ Decision,” October 13, 2022, *Reuters Online* <<https://www.reuters.com/world/us-president-biden-re-evaluating-relationship-with-saudi-after-opec-decision-2022-10-11/>>
- 40 本稿脱稿後、12月9日に中国の習近平主席はムハンマド皇太子の招きでサウジアラビアを訪問し、アラブ諸国の首脳と会談した。習は滞在中に35本に上る二国間・多国間協定を締結し、その総額は日本円で4兆円規模に上るといふ。サウジアラビアを筆頭とするアラブ諸国は、米中双方から最大限の譲歩を引き出す姿勢をいっそう強めている。新谷恵司「習主席サウジ訪問の衝撃 「独裁国家」大連合時代の始まり」2022年12月24日、*Jiji.com* <https://www.jiji.com/jc/v4?id=20221224com0001&utm_source=piano&utm_medium=email&utm_campaign=8697&pnespid=_yVg5RV_ffd87rpx_ssPYc.EsYoH1tiwo1Rk4vo1CVT.1Q5uaTDBM_71e1biQ1fEvX4Vhk>
- 41 Clyde Russell 「コラム：欧州のロシア産軽油輸入停止、成否握るのは中国」2022年9月14日、*Reuters Online* <<https://jp.reuters.com/article/russia-china-column-idJPKBN2QF09C?rpc=122>> なお、米国政府は、ロシア産石油の購入者に二次制裁を科すことはないとの姿勢を取り、ロシア産石油を低価格で購入する動きを放置しているようである。一方で米国は、ロシア産石油・天然ガスの上限価格を設定することにより、ロシアの天然資源輸出入を抑制しようとしている。ロイター編集部「ロシア産原油の価格上限に期待、二次的制裁求めず＝米財務副長官」、2022年10月13日、*Reuters Online* <<https://jp.reuters.com/article/usa-treasury-energy-idJPKBN2R71U1>>
- 42 NSS 2022, p. 9.
- 43 Steven Erlanger, “As Iran Talks of Nuclear Advances, Negotiations with U.S. Restart,” August 4, 2022, *NYT*.

- ⁴⁴ Ilan Goldenberg, Elisa C. Ewers, and Kaleigh Thomas, *Reengaging Iran* (Washington D.C.: Center for a New American Security, August 2020).
- ⁴⁵ Steven Erlanger, “After 16 Months, Some Glimmers of Optimism about Iran Nuclear Deal,” August 16, 2022, *NYT*.
- ⁴⁶ Tovah Lazaroff, “No Iran deal While Tehran Kills Protesters, Sells Drones to Russia - US,” Dec. 21, 2022, *Jerusalem Post* (online) <<https://www.jpost.com/international/article-725407>>

第 2 章

強化される「緩い相互支持」

——中東地域における中国の大国外交の射程と限界——

八塚 正晃

はじめに

21 世紀の 20 年間で中東地域における米国の影響力の退潮傾向が明らかになるとともに中東地域内のパワーバランスも変化する中で、中東の地域秩序は変動期を迎えている。この間に中国は中東地域においてプレゼンスを著しく高め、中東の地域秩序に影響を与えうる域外アクターとして注目されている。中国の中東へのプレゼンスの拡大は、経済分野に留まらず政治・軍事・文化を含め多面的になりつつあるが、それぞれの中東地域への影響は一様ではない。

本稿は、共同研究の一編として、主に中国の国内的な動機や国際情勢認識に着目しつつ中国側から中東関与の位相に照射する。これまで中国は、中東諸国との間で、それぞれの政治体制、宗教、人権、地域で抱える機微な問題について中立性を確認しつつ政治的な関係強化を図る「緩い相互支持」を保ってきた。習近平政権は近年、「中国の特色ある大国外交」を掲げ、中東地域の政治問題に対しても積極的に参画する姿勢を示している。こうした姿勢は、中国の中東関与にいかなる影響を持つのだろうか。また、米中の戦略的競争がグローバルに展開する中で、中東地域ではその様相はいかなるものであろうか。

以下では、21 世紀以降の中国の中東地域へのプレゼンス拡大の様相を経済・政治・軍事の各側面から振り返るとともに、中国の中東関与に作用する諸要素として①中国・中東地域関係、②中国の大国外交という方針、③米中対立のそれぞれの位相を検討することで、上記の問題意識に応えたい。

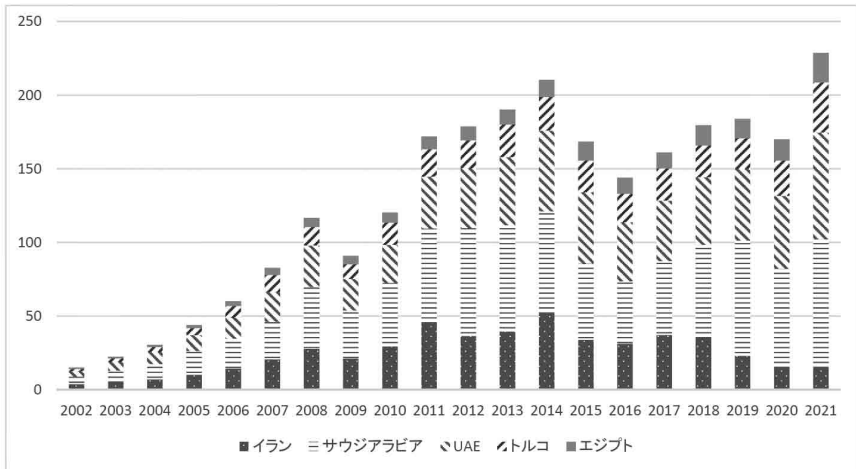
1. 中東地域における中国のプレゼンスの様態

(1) 拡大する経済貿易関係と中東社会の反応

今世紀に入ってからの中国の中東地域におけるプレゼンスの増大については、経済面の影響力拡大が顕著である。中東地域における主要な地域大国との貿易（輸出入の合計）の推移を見てみても（図表1）、2002年から20年間で15倍以上に増加している。中国は2020年の時点で、GCC（湾岸協力理事会）諸国を含む中東地域において、最大の貿易相手国となっている¹。斎藤純によれば、GCC諸国の商品貿易額において中国が占める割合は、2020年時点でオマーンの27.2%、サウジアラビアの20%など相対的に大きな存在感になりつつある²。

2013年から提唱する一帯一路構想の下で、中国は2021年段階で中東・北アフリカ地域の17カ国と「一帯一路構想に関する了解覚書（Memorandum of Understanding for the BRI）」を締結しており、各国との貿易投資関係を発展させている³。また、中国政府は一帯一路構想の中東における具体的な方向性として、①エネルギー協力を主軸、②インフラ建設・貿易投資の円滑化を両翼とし、③原子力エネルギー・宇宙衛星・新エネルギーの3大新領域を突破口とする「経済協力1+2+3」を表明している⁴。こうした経済貿易関係の多角化は、サウジアラビアの“Saudi Vision 2030”、UAEの

図表1 中国と中東諸国の商品貿易関係の推移



※単位は10億米ドル、輸出入の合計値。

(出所) UN Comtrade Database⁵のデータを基に筆者作成。

“Projects of the 50”、カタールの“Qatar National Vision 2030”、クウェートの“Kuwait Vision 2035”など中東諸国の中長期的な産業計画との連結を強調するものとしても位置づけられる。

中国の経済的な進出は、中東諸国で歓迎される一方で、警戒感や不満も招いている。中東・北アフリカ地域における民意調査を実施するプリンストン大学のマイケル・ロビンズによれば、中東諸国において中国の方が米国より好意的に見られる傾向にあるという⁶。他方で、中国の経済進出を今後も進めるべきかとの質問については、直近の調査（2021-2022）と3年前に実施した世論調査（2018-2019）を比べると、全体的に中国に対する好意的な評価が下がっている。ヨルダンやパレスチナで20%ポイント、リビアで13%ポイントの減少を示すなどその下落幅は大きい⁷。また、国別の進出企業の質の高さに対する評価についても、欧米企業に比べると中国企業はかなり低く評価される⁸。一帯一路構想によって促進される中国の投資活動は、国家間或いは企業間の関係発展に寄与しているものの、必ずしも中東諸国の社会で歓迎されていないことを示唆している。

(2) 政治対話プラットフォームの発展

中東地域への中国の経済進出の背景には、中国政府が21世紀に入ってから中東諸国と対話枠組みを進展させてきたことがある。中国政府は21世紀以降、中東諸国との間で政治指導者間の公式訪問を重ねて政治的な信頼関係を積み上げていき、二国間のパートナーシップ関係の発展を確認している（図表2）。中国は、米国を中心に構

図表2 二国間関係のパートナーシップ

関係性	国家 ※（ ）は合意年
包括的戦略パートナー	イラン（2016-）、サウジアラビア（2016-）、エジプト（2016-）、UAE（2018-）、アルジェリア（2014-）
イノベーション包括的パートナー	イスラエル（2017-）
戦略協力パートナー	アフガニスタン（2014-）
戦略協力関係	トルコ（2010-）
戦略パートナー	イラク（2015-）、クウェート（2018-）、カタール（2014-）、オマーン（2018-）、ヨルダン（2015-）、モロッコ（2016-）、スーダン（2015-）
—	シリア、パレスチナ、イエメン、ジブチ、レバノン、リビア、チュニジア

（出所）各種資料より筆者作成。

築されてきた軍事同盟のネットワークを排他的で軍事的対立を促すものであると批判し、それに代わる「新型国際関係」を体現するものとしてパートナーシップの発展を強調する。パートナーシップは、相互に国家の義務を発生させるものではなく、柔軟に運用されるものである一方で、中国側には、敵対せず、相互尊重し、内政不干渉をせず、共同の政治経済利益を促進するものとの理解がある。中国は、パートナーシップを確認することによって台湾、香港、チベット、新疆や海洋権益など核心利益を尊重することを相手に求める代わりに、相手の内政には干渉せず経済的な関係発展を進めている。

他方で、中国と中東諸国のパートナーシップ関係は、各国平等ではなく、階層的であり恣意的でもある。単純化すれば、中国にとって重要な位置づけにある国家や中東地域の域内大国との間でパートナーシップ関係が発展する一方で、紛争当事国や治安が安定していない国家との間では進まない傾向にある。これは首脳外交を展開できる国家が安定していることとも関係しているが、中国側の意思が多分に反映されている。中国は、イスラエルとの関係においては、アラブ国家との関係を考慮して異なる名称のパートナーシップを発展させ、また、イラン、サウジアラビア、エジプトなどの地域で競争関係にある国家とは同等のパートナーシップ関係を構築するなど地域の文脈に配慮しながら関係発展を進めている。

中国は、中東地域諸国と二国間関係のみならず、多国間対話プラットフォームを発展させている。図表3で示すように、中国と中東諸国間の多国間対話プラットフォームの設置は、胡錦濤政権期から始まり、次第に多分野における政府、企業、専門家の

図表3 中国・中東諸国間の多国間対話プラットフォーム

名称	開始年	備考
中国アラブ国家協力フォーラム	2004	中国・アラブ連盟間で外相級会合を2年に1回、高官級を毎年開催。
中国・GCC 戦略対話	2010	各国外相及びGCC 事務局長の間で開催。FTA 交渉を継続。
中国アラブ博覧会	2010	中国寧夏で2年に1回開催。2013年に中国アラブ経済貿易フォーラムから発展。
中東安全保障フォーラム	2020	2年に1回開催。外交・安全保障の政府関係者、専門家が参加。
中国・アラブ連盟サミット	2022	サウジアラビアで第1回を開催。

(出所) 各種資料より筆者作成。

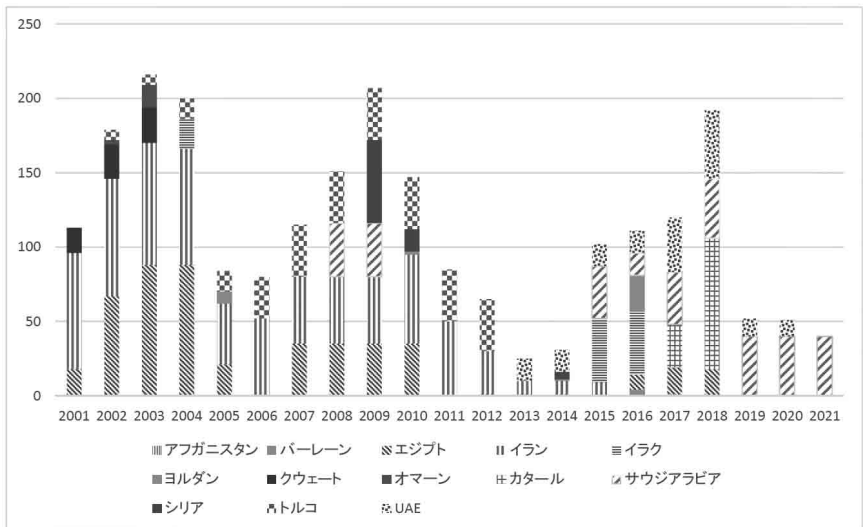
交流に広がっている。この中でも、とりわけ中国・アラブ国家協力フォーラムは、中国とアラブ連盟を基礎にして①閣僚級会合（各年開催）、②高官級会合（毎年開催）、③様々な分野の分科会、④双方の窓口機関から構成され、中国と中東諸国の関係を包括的に発展させるプラットフォームとなっている。同枠組みを基礎として、2022年12月に初となる中国アラブ連盟サミットをサウジアラビアで開催した⁹。

(3) 慎重な軍事関与

軍事分野における関係性を確認してみると、中国政府は中東諸国との間で軍事外交を発展させているものの、他の域外国と比較して大きくプレゼンスを増大させたわけではない。2008年12月から中国海軍が継続的なアデン湾ソマリア沖護衛航行活動を開始して以降、中東地域の湾岸諸国との高官級交流、共同訓練など軍事交流を充実させ、2017年8月には中国人民解放軍にとって初めてとなる海軍保障基地をジブチに開設した。また、中国はUAEのアブダビのカリファ港において中国軍が使用できる施設を建設しているとも報道され、更なる軍事拠点の設置が注目されている¹⁰。

他方で、中国の武器輸出は、ストックホルム国際平和研究所（SIPRI）の統計によればこの20年間に順調に発展してきているわけではないことが分かる。また、2000

図表4 中国の中東地域に対する武器輸出（単位：TIV）



(出所) SIPRI のデータベースを基に筆者作成。

年から2019年までの中東・北アフリカ地域への武器輸出の国別シェアでも米国が44.9%、ロシア19.3%、フランス11.4%であり、中国は2.5%を占めるに過ぎない¹¹。ウクライナ戦争が長期化する中で減少するロシアの対中東武器輸出を代替して中国の武器輸出が増加する可能性¹²も指摘されるが、それでも同地域で独占的な武器輸出国となるわけではないであろう。

近年の中国の武器輸出は主にテロ対策協力の文脈で進められている。サウジアラビア、イラク、UAE、エジプト、ヨルダン、カタールなどの湾岸諸国に対して、翼竜II (Wing-Loong II) や彩虹4 (CH-4) 等の軍民両用のドローンの輸出を増加させている¹³。翼竜IIは長期間の航続が可能な偵察・攻撃一体型多用途無人機であり、彩虹4は短距離レーザー誘導弾や精密誘導小直径爆弾などが搭載可能である¹⁴。中国から導入されたドローンが、サウジアラビア、UAE、イラクにおいて武装組織やテロ組織に対して実戦使用されているとの報道もある¹⁵。

他方で、中国が中東地域で対立するアクターの双方に対する武器輸出に関係していることは地域情勢に影響を与える可能性がある。サウジアラビアが攻撃対象とするフーシー派などの武装組織に対しても中国製ドローンが流れていると指摘する米国政府関係者の証言もある¹⁶。また、武装組織を支援するイランに対しても中国は北斗衛星システムの軍事用シグナルを提供しているとの指摘もある¹⁷。

さらに、中国は近年、中東地域の安全保障に影響を与えうる兵器を輸出している。中国はサウジアラビアに対して、HQ-17AE 防空システム¹⁸ や DF-21 中距離弾道ミサイルを提供¹⁹するとともに、サウジアラビアが国内でミサイル製造を進めることを支援²⁰していると報じられている²¹。DF-21は、核弾頭も搭載可能であるが、サウジアラビアに輸出したものは核弾頭を搭載できないようノーズコーンを改造したものとみられる²²。ただ、DF-21はリヤドからテヘランを収める1700 kmの射程を有し、1980年代後半にサウジアラビアへ輸出されたDF-3よりもかなり精度が高く、終末速度はマッハ10に達するために一般的な防衛システムでの防御が困難な戦略兵器である。イランとの競争関係にあるサウジアラビアへの戦略的な兵器の提供は、地域の軍事バランスや安定性に一定の影響を与えることになる。中国はイランとの間でも、全面的戦略パートナーシップを確認し、海上での軍事演習を実施するなど軍事関係を深めている。こうした軍事的な関与を深めることは中国が維持してきた中立性を犠牲にするリスクがあるため、その均衡に中国政府は腐心していると見られる。

2. 中国の中東関与に作用する諸要因の検討

これまで確認したように、中国はこの20年間、中東諸国との間で多層的な対話枠組みを充実させるとともに経済・貿易を中心に関係を発展させてきた。他方で、中国は、中東地域の民族・宗教・領土をめぐる諸問題において一定の距離を保つことで、地域の紛争に巻き込まれることを回避する慎重な戦略を採っている²³。こうした過程で、中国は中東地域諸国との間において、互いの内政には干渉せず、核心的利益に絡む国家統合や発展の問題についてお互いに支持を認め合う「緩やかな相互支持」を前提とするパートナーシップ関係の中で可能な分野で協力を拡大させる独特な関与のあり方を形成してきた。言い換えれば、中国は、中東地域で中立性を維持することで経済的な利益を拡大させることを重視する²⁴。中国・中東地域で「緩い相互支持」を維持することが、中国にとっても国益に適う選択であり、多くの中東諸国にとっても中国のプレゼンスを受け入れることができる素地となっている。したがって、中国は、相互義務を生じさせるような同盟関係ではなく、より柔軟に運用できるパートナーシップ関係を発展させることによって自国のフリーハンドを維持するとともに、多国間対話枠組みを活用しながら地域全体との関係を発展させようとしている。

以下では、こうした中国の中東関与に影響を及ぼしうる諸要因として、①中国・中東関係の要素（中国のエネルギー事情及びイスラム過激派対策）、②中国の国際秩序認識と外交方針、③米中戦略的競争の3つを検討したい。

(1) 中国・中東関係の要素

(a) 中国のエネルギー事情

中国は高度経済成長に伴って膨らんだエネルギー需要を満たすために、1990年代半ばから石油を輸入に頼っており、現在でも70%ほどの石油消費を輸入に頼っている。この中国の石油輸入のうちの約半分（2020年段階で51.3%）が中東地域に依存しており、中東地域にとっても中国は石油の最大市場国となっている²⁵。したがって、湾岸産油国との関係の維持・発展は、中国の持続的な経済発展のために極めて重要である。

こうした中東地域への中国の石油依存に影響するのが脱炭素の動きである。習近平政権は、2030年までに二酸化炭素（CO₂）排出量をピークアウトさせ、2060年までにCO₂排出量を実質ゼロにするカーボンニュートラルを目指すことを掲げる。この脱炭素の過程で石炭や石油など化石燃料の消費比率を減少させることが必要とされ

る。脱炭素の動きが本格化して中国の湾岸産油国への石油依存の状況が緩和された場合、同地域に対する中国のエネルギーの安定供給のための関心は弱まる可能性はあろう。

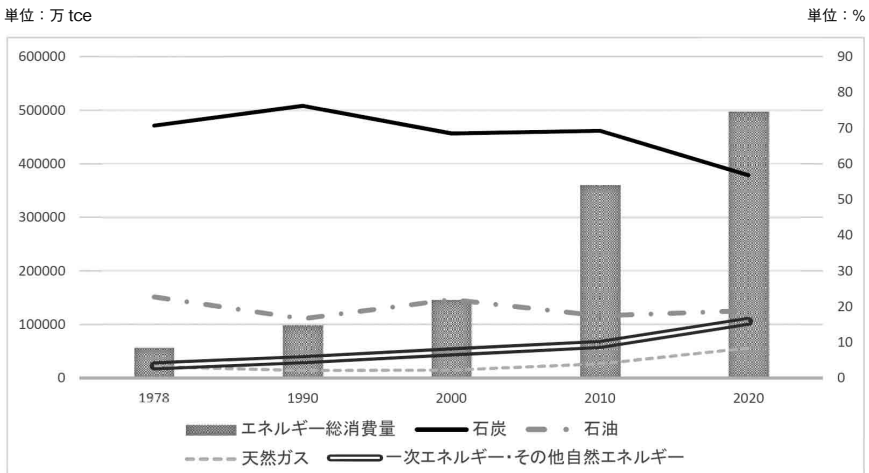
他方で、脱炭素に向けた動きが習近平政権の描くほど順調に進むかは定かではない。図表5で確認できるように、エネルギー消費構成の半分以上は石炭であり、20%ほどが石油である。脱炭素の動きが進められたここ10年の間に非化石燃料に代替されたのは主に石炭消費分であり、石油は変わらず20%ほどを占めている。

また、先述したように中東諸国との経済貿易関係の多角化を進めている²⁶。既にエネルギー産業以外にも、中国の工業製品の輸出やインフラ建設業などに関係を広げており、これらの産業の広がりに伴って、中国企業やそこで働く華僑が中東へ進出し、中国の「海外利益」を構成している。中国政府は、こうした海外利益を保護する安全保障システムを強化することを掲げ²⁷、人民解放軍の任務としても位置づける²⁸。仮に中国の対中東石油依存が低下したとしても、その時には中国・中東の関係全体における石油の役割が変化している可能性もある。

(b) 中東地域における過激派の台頭

中東地域におけるイスラム過激派の台頭は、中国にとって国内統治と関連する安全保障問題である。「アラブの春」に先立つ2009年に起きたウイグル民族と漢族の暴

図表5 中国のエネルギー消費構成の推移



(出所) 中国国家統計局データを基に筆者作成。

力を伴う衝突事件（ウイグル騒乱）以降、中国政府はウイグル民族に対してイスラム教の慣習も含めた取り締まりを厳格化した。こうした措置による人権状況の悪化や弾圧を受けて海外へ逃亡するウイグル民族の中から、中国当局の取り締まりや漢民族による支配構造に強い不満を持ち「アラブの春」以降に勢力を伸ばした「イスラム国(IS)」など過激派の思想に感化されたり、その戦闘員として加わって訓練を受けて中国内外でテロ事件を起こす者が現れた。

こうした事態に対して、中国政府は、IS 対策に注力する中東諸国との間で治安協力に注力するようになった。中国は、中東地域の各国政府に対して反テロによる結束を呼びかけるとともに、テロ対策の下での治安維持機能などのガバナンス能力支援を重要な協力分野の一つとして位置づけている。中国政府は中東諸国に対して、法執行能力の向上や警察機関育成の支援へ3億米ドルを投入²⁹し、テロ対策に関する共同演習や協議も進めている。また、2016年10月にはサウジアラビアの特殊部隊を重慶に招き両国初となる反テロ合同演習を実施した³⁰。2022年1月に中国とイランは25年の包括的協定を合意したが、その安全保障協力の分野にはテロ対策が含まれていると見られており³¹、UAEとの間でも対テロ協力会議を2022年9月に開催している³²。2021年夏にアフガニスタンで復権したタリバン政権に対しても、建設的な関係を保ちつつ、ISや東トルキスタン運動との関係を断つことを中国政府は繰り返し要請している³³。

また中国は、中東地域の安定化のために、治安能力を高めるためのデジタル技術協力を進めている。習近平は2016年1月のアラブ連盟での演説で「難題を解決する鍵となるのは発展を加速させることである。中東の混乱の根源は発展にあり、その出口も最終的に発展することにある」と述べた³⁴。中国には中東地域の経済発展を支援することで地域情勢が安定し、結果的に中東地域における中国の利益も守られるという認識がある。上海外国語大学の孫徳剛は、西側の「民主主義による平和（democratic peace）」に対して、中国のアプローチは「発展による平和（developmental peace）」であると指摘する³⁵。

また、中東地域は、権威主義体制の国が多いため欧米諸国からの政治的な干渉を回避するために中国の情報通信インフラを受け入れる素地があるとの見方が中国側にあることが、デジタル協力を積極的に進める背景となっている³⁶。中国は2017年から、サウジアラビア、UAE、トルコなど中東諸国も参加する情報インフラ・デジタル化・電子商取引・国際標準化等に係る国際協力を謳う「データ経済国際協力イニシアティブ」を推進している³⁷。また、2017年から中国・アラブ国家協力フォーラムの分科

会として「中国・アラブ北斗協力フォーラム」を立ち上げ、北斗衛星ナビゲーションシステムを中心とするハイテク技術協力についての協議を進めている³⁸。これらを踏まえると、中東地域の治安状況が悪い状況が続く限り、テロ対策・治安分野における中国と中東諸国の協力は今後も深まっていくであろう。

(2) 中国の特色ある大国外交の射程

(a) 中国の国際秩序認識と大国外交

近年の中国の中東関与を規定する大きな要素の一つが中国の国際秩序認識である。習近平政権は「世界はこれまで100年間なかった大変局を迎えている」との認識を示す³⁹。こうした国際秩序の大変局は、中国や新興国を含む「東」と欧米を中心とする先進諸国の「西」の間でパワーバランスの変化を促し、西側資本主義下の国際システムの深刻な欠陥を浮き彫りにして国際情勢の「東昇西降」の傾向を顕著にするという⁴⁰。こうした言説は、近年注目される発展途上国や新興国の政治的な役割を論じる「グローバル・サウス」に関する議論にもつながるものであるが、中国は、自らを広範な途上国で構成される「東」側を糾合する立場に位置づける。留意すべきは、中国が描く国際秩序の構図では、米国などで認識される“権威主義”対“自由民主主義”という政治体制を軸にした区分に比べ、より広範な国家が中国と同じ「東側」に位置づけられる点である。言い換えれば、自由民主主義であれ権威主義であれ新興国であれば、国家群は、中国が自らの陣営に取り込むべき層となる。こうした観点から中東諸国における湾岸諸国などはターゲットとなろう。「東昇西降」の潮流を「国際関係の民主化」、「多極化」として歓迎する見解が中国で多く見られる⁴¹。

かかる国際秩序の変動期において、習近平指導部は「中国の特色ある大国外交」を実践することを模索する⁴²。この特徴の一つは、グローバルな安全保障問題に対する中国の関与を強化することを掲げる点にある。習近平は「世界のために、より多くの中国の知恵、中国のアイデア、中国の力で貢献し、長く続く平和の構築を進め」⁴³、このために「国際的に火種となる問題（原文：熱点問題）の政治解決のプロセスに主導的に関与する」ことを提起している⁴⁴。この「火種となる問題」とは、「一定の歴史において、国家・地域・グローバルな安全保障（平和）や経済的な繁栄（発展）を直接的・潜在的に脅かすものであり、国際社会の関心を引き、国際機関や大国が協調・調整・仲介・関与するために衝突（或いは潜在的に衝突）する、或いはその危険性のある問題⁴⁵」とされるものであり、こうした問題に対処できる国こそ大国であるとされる。

こうした100年に一度の大変局は中東の地域秩序にも影響を与える。中国の研究者によれば、中東地域において①米国が中東地域の政治を主導する意図と能力を低下させる、②中国・ロシア・インドなどの新興大国が中東地域における影響力を高める、③エジプト、トルコ、サウジアラビア、UAE、イスラエル、カタールなどの地域国家の戦略的自律性が向上して地域の政治的相互作用が高まる、という3つの傾向を指摘する⁴⁶。こうした傾向の中で、中国政府は、中東地域においても火種となる問題に対する参画をアピールする。2022年9月の国連総会において、王毅外相は「中国は一貫して火種となる問題の仲介者である。責任ある大国として、中国は火種となる問題に対して中国の特色のある解決の道を探り、実践してきている。内政不干渉を前提に、当事者の意思と求めに応じて、火種となる問題へ建設的に参画し、和解と協議を進めることを主要な方法として、公平で実務的な態度をもって、根本的な解決を目指して取り組む」と演説の中で語り、中東情勢におけるその例として、パレスチナ問題やアフガニスタン問題を挙げた⁴⁷。

(b) 大国外交の中で提起される中東関与のイニシアティブと実践方法

こうした中国の特色ある大国外交は、理念上の提起に留まるものであろうか。それとも実践的な外交として意味を有するものだろうか。中国は近年、中東諸国に関するイニシアティブの提起や関連協議の実施を精力的に進めている。2021年3月下旬に王毅外交部長がサウジアラビア、トルコ、イラン、UAE、バーレーン、オマーンの6カ国を訪問⁴⁸し、この訪問中に受けたプレスインタビューで、①相互尊重の提唱、②公平正義の堅持、③核不拡散の実現、④集団安全保障の共同構築、⑤発展協力の加速を旨とする「中東の安全と安定を実現する5つのイニシアティブ」を披露した⁴⁹。この中で、シリア、イエメン、リビアなどの諸問題で「建設的な役割」を果たすことに言及するとともに、米国による対イラン制裁への批判をしつつイラン核協議の早期再開や中国主催の中東の安全保障問題を議論する会議の開催などを提起した。

また、米軍が撤退した後のアフガニスタンに対しても、中国政府はタリバン政権を事実上承認して多国間枠組みを利用しながら積極的に関与している。米軍撤退直後の2021年9月にパキスタン、イラン、タジキスタン、ウズベキスタン、トルクメニスタンのアフガニスタン周辺国で開催された「アフガニスタン隣国外相会議」に参加し⁵⁰、2022年3月の第3回会談は中国の安徽省で主催し、ウクライナ侵攻を始めた直後のロシア外相も会合に招き、共同声明⁵¹及びアフガンの経済再建に関するイニシアティブ⁵²を公表した。同会合にはインドネシア、カタールの両国外相に加えてタリバン

政権のアフガニスタン臨時政府代理外相も招いて、より包括的な会議へと拡大させた⁵³。

さらに、中国政府は、中東地域の大国を同時に自国に招くことで、中東地域の大国間関係における存在感を示す。2022年1月にサウジアラビア、バーレーン、カタール、オマーン、トルコ、イランの各国外相及びGCC事務局長を同時期に中国に招き、それぞれの中東諸国との間で外相級会談を開催した⁵⁴。この際にサウジアラビアとイランが同席する多国間外相会談は実現しなかったものの、この外相同時訪中に関して王毅外相は「湾岸諸国とイランは共に中国の友人であり、彼らは中国の独特な影響を重視し、中国にさらなる役割を果たすことを期待している」と述べ、「中東の人々が中東における主人であり、中東において“力の真空”など存在せず、当然、“外から来た主人”など必要ない」と自国の役割に自信を示すとともに間接的に米国の覇権を批判した⁵⁵。

こうした政府間協議に加えて、中国は中東の安全保障を討論する準政府間会合の設置を進めている。中国・アラブ国家協力フォーラムの枠組みを基にシンクタンク研究者間による中東安全保障フォーラム⁵⁶（2020年発足）や国防研究機関間のハイレベル軍事研究機関研究会（2022年発足）などを設置・開催した⁵⁷。かかる協議体の発足について王毅外相は、「中国は湾岸地域の多国間対話プラットフォームを設立するイニシアティブを打ち出している。ペルシャ湾に接する国々の専門家や学者を中国に招いて“トラック2”の交流を行い構想のプロセスを開始した」「やがて“トラック1.5”フォーラムを開催し、徐々に政府レベルの対話に格上げしていきたい」と発言している⁵⁸。

以上のように中国政府は中東地域の火種となる問題について様々なイニシアティブの提起や協議体の設置を進めているが、総じて慎重な姿勢を維持している。言い換えれば、中立性を維持する点で従来の姿勢を踏襲するものである。中国の中東研究者の鈕松は、中国の中東地域の火種となる問題に対する具体的な参画の方法を①国連PKOや国連安保理における投票、②多国間外交、③特使外交⁵⁹、④過激派对策協力などの協議によるものと指摘する⁶⁰。各国が対立する問題についても「和解と協議を促すこと（原文：勸和促談）」が中国のアプローチであり、自国の立場を明らかにせずには仲裁役に徹する姿勢が示される。王毅外相の発言とも照合すると、これらの枠組みは、包括的なメンバーを含み、地域共通の安全保障課題を多層的な協議を通じて解決しようとの協調的安全保障の試みに近いことが分かる⁶¹。

これらを踏まえると、現時点における中東における「中国の特色ある大国外交」は、

特定の勢力に挺入れするなど軍事的関与を伴うものではなく、協議などを通じて和平を呼びかけることを主とする、いわば「声援」に留まるものといえよう。こうしたアプローチは、同地域の紛争を短期的に解決に導くパワーを有することは期待できず、したがって、中東地域の政治秩序を変動する大きな影響力を持たないと考えられる。他方で、中国にとっては、大きな政治的・軍事的なリスクを回避したまま、経済進出や協議を通じて漸進的に影響力の拡大を進めることができよう。少なくとも、中国が中東諸国とのハイレベルな協議の場を継続的に持つことは、次に見るように中東地域で中国にかかるグローバルな 이슈の言説を浸透させることにつながるであろう。

(3) 中東における米中対立の位相—軍事とナラティブをめぐる競争関係

米中の角逐が激しくなる中で中東地域も例外ではない。中東地域における米中関係には、二つの側面がある。一つは、中東地域を舞台とした米中競争である。イラン核問題、情報技術インフラの輸出、武器移転など、中国の中東地域への関与拡大に対する米国の懸念が強まっている。米国のアフガニスタン撤退を受けて、米国の軍事プレゼンスを代替するように中国の軍事関与が強まることも注目される。だが、中東地域における中国の軍事的プレゼンスは、米国のそれを代替する性質のものではない。孫徳剛は、地政学的な戦略に基づいて反テロ、テロ拡散防止、民主主義の拡散、友好国の保護、エネルギー供給の安全保障などのために軍事基地を設置する米国の軍事関与のあり方に対して、中国のそれは経済主導の戦略に基づいて海賊対処、補給基地、国連PKOなどの「柔軟な軍事プレゼンス」を通じて海外利益の保護を企図していると主張する。また、こうした中国の「柔軟な軍事プレゼンス」は、米国を中心とする西側諸国のような軍事基地に依拠した軍事関与と今後長期にわたって共存し、中東地域において重層的な権力構造をもたらすと指摘する⁶²。たしかに、米国の中東地域からの撤退傾向が顕著ではあるものの、依然として、イスラエルや湾岸諸国との間で軍事同盟を結んで中東地域全体で45000名以上の米軍⁶³を駐留させ、他の域外国を圧倒する軍事プレゼンスを誇る。これに対して、中国はジブチに海軍保障基地を設置したものの、中東諸国で同盟関係を持たず、海洋安全保障や治安維持、テロ対策に特化した安全保障協力を進めている。中国は、一潜在的に可能性を秘めているにしても—直ちに米国の軍事プレゼンスに挑戦するのではなく、自身の影響力を保持するためにも、中東地域で米国との共存の道を模索するとの見方は一定の妥当性を有する。

中東地域における米中対立のいま一つの側面は、米中戦略的競争がグローバルに展開する中での中東地域への中国の関与である。中国は近年、自らの核心的利益をめぐ

る米国の積極的な行動を受けて、グローバルなレベルでナラティブをめぐる戦いに注力しており、中東諸国からも中国への言説上の支持を求めている。ここでいう中国の核心的利益とは、中国の主権や発展に関わる利益のことであり、具体的には台湾・香港、民族、海洋権益にかかるイシューである。米中対立が先鋭化する中で西欧諸国から中国の権益主張、人権状況、強権体制に対して批判的言説が提起される中で、中国の議論や言説を中東地域の諸国に支持させるために「話語権（discourse power）」を増強する必要があるとの声が中国で提起されている⁶⁴。

この議論の一環として、中国の言論空間では、中東地域から欧米メディアの影響力を排除すべきとの意見が広く見られる。中国で広く受け入れられている議論は、2011年の「アラブの春」による混乱は西側諸国による政治体制の移植の試みや内政干渉の結果であるというものである⁶⁵。こうした議論を背景に、中国政府は、「アラブの春」に際して「外部勢力」の介入に対して警戒の念を示した⁶⁶。また、これらに通ずる議論によれば、西側の強力な言説上の影響力を受けて、中東において「中国脅威論」や「文明の衝突論」、中国において「イスラム恐怖症」の言説が広まり、これらが中国とアラブの協力推進にネガティブな影響を与えているという⁶⁷。こうした認識に立脚して、中国政府は中東諸国において、自国の言説を広く流布させるとともに、欧米に対するネガティブキャンペーンを実施し、米国を中心とした欧米のナラティブの影響力を低下させようとしている。

こうした中国の試みは、現在のところ奏功している。例えば、ここ数年毎年繰り返されている中国のウイグル人権問題に対する国連人権委員会での中国擁護／批判声明の発表の場において、中国擁護の声明に署名する国々のうち（45～69カ国）、10カ国ほどの中東諸国は継続して中国の立場を支持する声明に署名している⁶⁸。同様の事例は、2016年7月南シナ海の権益主張に関わる中比仲裁判断の際にも観察された。常設仲裁裁判所による仲裁判断が示される直前の2016年5月、中国の王毅外相は中国アラブ国家協力フォーラムの外相級会談に出席し、アラブ連盟や各国に対して中国の立場を支持するよう求めた⁶⁹。その結果、中国の立場を支持した31カ国のうち約20カ国を、アラブ連盟に加盟する国家が占めた⁷⁰。

中国政府は近年、台湾問題に関して、中東諸国に対して中国へのより強い支持表明を求めている。全加盟国が中国と国交を結ぶアラブ連盟は、中国にとって「一つの中国」原則への幅広い支持をアピールする主体として重要である。中国外交部は、2022年8月のペロシ訪台後の9月に開催された第158回アラブ連盟外相理事会で採決された中国とアラブ関係に関する決議の中で、アラブ連盟加盟国が「一つの中国原則」への

支持を表明したと宣伝した⁷¹。また同じく中国外交部によれば、2022年9月に中国・エジプト間の外相会談の際、エジプト外相は、「一つの中国政策を守り、一つの中国原則への違反や情勢の緊張を高める行為に対して反対し、自身の主権を守るために中国が採る正当な措置を支持する」と表明した⁷²。とりわけ「一つの中国」のみならず中国による措置への支持表明に言及させたことは、以前にも増して踏み込んだ支持表明を各国に求めていると評価できる。

グローバルに展開する米中戦略的競争の文脈において、中国が中東諸国に対して期待することは、米国へ同調せず中国の言説への支持を国際的に表明することである。ロシアのウクライナ侵攻に際して、欧米主導の対ロシア経済制裁への同調が中東を含めた新興国に広まらなかったことは、台湾の武力解放を放棄しない中国が米国とのナラティブをめぐる戦いに一層注力することへ作用するであろう。

おわりに

以上で見たように、21世紀の20年間で、中国の中東地域におけるプレゼンスは経済貿易面を中心に著しく高まった。この過程で、中国は中東の地域秩序を規定する諸問題に対しては中立性を保持しながら「緩やかな相互支持」の関係を発展させてきた。だが、習近平政権は、中国の特色ある大国外交を掲げ、従来まで慎重姿勢であった中東地域の政治・安全保障問題に対して積極的に参画する姿勢を示している。ただし、これまでのところ、その実践方法は、イニシアティブの提起や対話枠組みの提供を中心とする協調的安全保障の試みに近いものであり、これまで中国が中東諸国と維持してきた「緩い相互支持」の関係を逸脱するものではない。これを踏まえれば、中国の大国外交の提起と実践は、短期的に中東地域の秩序を大きく変動させる性質のものではないと判断できる。

また、大国となった中国が中東へ関与を拡大させるにつれて、中東地域における米中関係の位相も複雑になってきている。中国は中東地域において経済面で影響力を拡大させる一方で、米国を代替するような軍事プレゼンスを有しておらず、また現在のところ、そうした方向性を示してもいない。すなわち、増大する中国の経済的な影響力と次第に退潮する米国の軍事プレゼンスが共存する重層的な秩序構造が中東地域で現出している。こうした意味では中東地域における米中関係はゼロサムの様相を呈しているわけではない。

他方で、中国が大国外交の名の下で中東諸国と継続的な協議の場を設けて自らの意見表明の機会を増加させていることは、グローバルに展開する米中競争の文脈において、少なからぬ意味を持つ可能性はある。中国は、米国との対立が激しくなるにつれて、台湾問題、人権問題、海洋権益などの中国の核心的利益に対する支持獲得の主体として、国際社会で多数を占める中東諸国を含む発展途上国の役割を重視し、各国に中国の言説への支持を強く要求するようになっていく。多くの中東諸国もまた、こうした中国の要請を受け入れている。かかる動向は、中国との間で台湾問題や海洋権益問題で見解の相違を抱える日本にとって無関係ではない。

本稿は、中国と中東地域の関係を主に中国の観点から論じたが、当然ながら中東の地域秩序は中東域内諸国と域外大国との相互作用の中で形成される。米国の影響力の衰退に伴って中東域内諸国の自律性が高まっていくなかで、中国も域内国の動向に注意を払わなければならない局面が増えるであろう。とりわけ、中国が大国外交を掲げて積極的に「火種となる問題」に参画する姿勢を示す中で、中東地域の抱える宗派・民族・主権に関する問題で対処を誤ることや、域内バランスを崩すような軍事関与を進めてしまうリスクは、これまで以上に高まっている。こうした意味で、中国は、中東との間で「緩い相互支持」を強化する中で新たな均衡点を見出すことができるのかという岐路に立っているといえよう。

— 注 —

- 1 「中国唱議為中東發展与安全提供新路径」中阿合作論壇、2022年5月16日、http://www.chinaarabcf.org/chn/zagx/sssbs/202205/t20220516_10686367.htm.
- 2 斎藤純「GCC 諸国の経済開発と対中国経済関係—『一带一路』への参画とその展望」『米中関係を超えて：自由で開かれた地域秩序構築の「基軸国家日本」のインド太平洋戦略（中東・アフリカ）令和3年度報告書』117-118頁。
- 3 「“一带一路”沿線国家」GS Green Belt and Road Initiative Center, <https://green-bri.org/zh-hans/%E4%B8%80%E5%B8%A6%E4%B8%80%E8%B7%AF%E6%B2%BF%E7%BA%BF%E5%9B%BD%E5%AE%B6/>.
- 4 「習近平：做好頂層設計、構建“1 + 2 + 3”中阿合作格局」新華網、2014年6月5日、http://www.xinhuanet.com/politics/2014-06/05/c_1111000667.htm.
- 5 UN Comtrade, <https://comtrade.un.org/data>.
- 6 Michael Robbins, *Public Views of the U.S.-China Competition in MENA*, July 2022, pp. 3-4. https://www.arabbarometer.org/wp-content/uploads/ABVII_US-China_Report-EN.pdf.
- 7 *Ibid.*, p. 5.

- ⁸ *Ibid.*, pp. 8-9.
- ⁹ 初の中国・アラブ連盟サミットについての分析は以下を参照されたい。八塚正晃「習近平のサウジアラビア訪問に見る中国・中東関係の現段階」国際問題研究所、2022年12月23日、<https://www.jiia.or.jp/research-report/middle-east-africa-fy2022-03.html>.
- ¹⁰ “Construction halted on secret project at Chinese port in UAE,” *CNN*, November 19, 2021, <https://edition.cnn.com/2021/11/19/politics/china-uae-us-construction-port/index.html>.
- ¹¹ Congressional Research Service, “Arms Sales in the Middle East: Trends and Analytical Perspectives for U.S. Policy,” November 23, 2020, <https://sgp.fas.org/crs/mideast/R44984.pdf>.
- ¹² Paul Iddon, “China emerges as an arms supplier of choice for many Middle East countries, say analysts,” *Middle East Eye*, July 22, 2022, <https://www.middleeasteye.net/news/china-emerges-major-exporter-weapons-middle-east-north-africa>.
- ¹³ “Saudi Arabia buys high-tech China drones,” *Arab News*, September 1, 2016, <http://www.arabnews.com/node/978446/saudi-arabia>.
- ¹⁴ 『人民網日本語版』2017年3月1日、<http://j.people.com.cn/n3/2017/0301/c95952-9184131.html>.
- ¹⁵ Sebastien Roblin, “Chinese drones are going to war all over the Middle East and Africa,” *National Interest*, September 29, 2019, <https://nationalinterest.org/blog/buzz/chinese-drones-are-going-war-all-over-middle-east-and-africa-74246>.
- ¹⁶ “Top US diplomat for Middle East says China providing Iranian proxies with drones,” *Alarabiya news*, August 4, 2022, <https://english.alarabiya.net/News/middle-east/2022/08/04/Top-US-diplomat-for-Middle-East-warns-of-China-s-growing-influence-in-region>.
- ¹⁷ “Drone Used by Iran-backed militias are coming from China, US says,” *Al-Monitor*, August 5, 2022, <https://www.al-monitor.com/originals/2022/08/drones-used-iran-backed-militias-are-coming-china-us-says>.
- ¹⁸ Roie Yellinek, “The strengthening ties between China and the Middle East,” *MEI*, January 26, 2022, <https://www.mei.edu/publications/strengthening-ties-between-china-and-middle-east>.
- ¹⁹ Jeff Stein, “Exclusive: CIA Helped Saudis in Secret Chinese Missile Deal,” *Newsweek*, January 29, 2014, <https://www.newsweek.com/exclusive-cia-helped-saudis-chinese-missile-deal-227283>.
- ²⁰ Zachary Cohen, “CNN Exclusive: US intel and satellite images show Saudi Arabia is now building its own ballistic missiles with help of China,” December 23, 2021, <https://edition.cnn.com/2021/12/23/politics/saudi-ballistic-missiles-china/index.html>.
- ²¹ “Saudis Begin Making Ballistic Missiles With Chinese Help,” *Wall Street Journal*, December 23, 2021, <https://www.wsj.com/articles/saudis-begin-making-ballistic-missiles-with-chinese-help-11640294886>.
- ²² “Saudi Arabia’s ballistic-missile programme: an overview,” IISS, August 27, 2021, <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2021/08/saudi-arabia-ballistic-missile-programme>.
- ²³ Andrew Scobell & Alireza Nader, *China in the Middle East: The Wary Dragon*, RAND corporation, 2016, p. 2.
- ²⁴ 中国の中東関与の特徴については拙稿「中国の中東政策—「一带一路」構想における関与の形態」『中東研究』（2017年度、Vol.III）、67-82頁で詳述している。
- ²⁵ 丁俊・朱琳「新时代中国与阿拉伯国家合作的机制，成就与意义」『阿拉伯世界研究』2022年第

3期、41頁。

- 26 習近平「携手推進新時代中阿戰略伙伴關係——在中阿合作論壇第八屆部長級會議開幕式上的講話」中華人民共和國中央人民政府、2018年7月10日、http://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5309417.htm.
- 27 「李克強表示、將始終不渝走和平發展道路」新華網、2018年3月5日、http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/05/c_1122488660.htm.
- 28 「《新時代的中國國防》白皮書」中華人民共和國國務院新聞辦公室、2019年7月24日、<http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/39912/41132/41134/Document/1660318/1660318.htm>.
- 29 章遠「一帶一路建設與西亞地區合作研究」『“一帶一路”建設發展報告（2019）』（社會科學文獻出版社、2019年）136頁。
- 30 「中國與沙特首度舉行反恐聯演 深化同中東國家關係」『參考消息』2016年10月28日、<http://www.cankaoxiaoxi.com/mil/20161028/1380444.shtml>.
- 31 「中國防長訪問伊朗 專家：雙方或可加強反恐合作」新華網、2022年4月28日、http://www.xinhuanet.com/mil/2022-04/28/c_1211641829.htm.
- 32 「中國同阿聯酋舉行反恐和去極端化合作磋商機制首次會議」中阿合作論壇、2022年9月19日、http://www.chinaarabcf.org/zagx/zajw/202209/t20220919_10767920.htm.
- 33 「王毅談中國對阿富汗政策」中國外交部、2021年10月26日、https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676207/xgxw_676213/202110/t20211026_10128495.shtml.
- 34 「習近平：共同開創中阿關係的美好未來」中國共產黨新聞網、2016年1月22日、<http://cpc.people.com.cn/n1/2016/0122/c64094-28075098.html>.
- 35 Degang Sun, “China’s approach to the Middle East: Development before democracy,” European Council on Foreign Relations, October 2019, p. 23. https://ecfr.eu/publication/china_great_game_middle_east/.
- 36 孫德剛「中國北斗衛星導航系統在阿拉伯世界推廣的前景」『中東地區發展報告（2015-2016）』（時事出版社、2016年）52-53頁。
- 37 「《“一帶一路”數字經濟國際合作倡議》發布」中共網絡安全和信息化委員會辦公室、2018年5月11日、http://www.cac.gov.cn/2018-05/11/c_1122775756.htm.
- 38 「中阿北斗合作論壇」中阿合作論壇、http://www.chinaarabcf.org/ljz/zabdzhzt/index_12375.htm.
- 39 「習近平：決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告」中華人民共和國中央人民政府、2017年10月27日、http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm、及び「王毅國務委員兼外長就2020年國際形勢和外交工作」中華人民共和國外交部、2021年1月2日、<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbzd/t1844078.shtml>.
- 40 「人間正道開新編（習近平新時代中國特色社會主義思想學習問答④）」人民網、2021年7月22日、<http://politics.people.com.cn/n1/2021/0722/c1001-32165548.html>.
- 41 例えば、中國現代國際關係研究院課題組「世界“百年未有之大變局”全面展開」『國際政治』2020年6期、<http://rdbk1.ynlib.cn:6251/Qk/Paper/733003>.
- 42 習近平黨總書記は2014年11月の中央外事工作會議において「中國の特色ある大国外交」を初めて提起した。「習近平出席中央外事工作會議並發表重要講話」新華網、2014年11月28日、http://www.xinhuanet.com/politics/2014-11/29/c_1113457723.htm.

- 43 中共中央党史和文献研究院編『習近平關於中国特色大国外交論述摘編』（中央文獻出版社、2020年）22頁。
- 44 「習近平出席中國共產黨與世界政黨高層對話會開幕式並發表主旨講話」新華網、2017年12月1日、http://www.xinhuanet.com/politics/2017-12/01/c_1122045499.htm。
- 45 劉中民、範鵬『中國熱點外交的理論與案例研究—以中東熱點問題為例』（世界知識出版社、2017年）15頁。
- 46 唐志超「中東國家邁向戰略自主」新華網、2022年7月26日、http://www.news.cn/globe/2022-07/26/c_1310645740.htm。
- 47 「王毅：中國始終是熱點問題的斡旋者」中國外交部、2022年9月25日、https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202209/t20220925_10771178.shtml。
- 48 「王毅國務委員兼外長在結束訪問中東六國後接受媒體採訪」中華人民共和國中央人民政府、2021年3月31日、http://www.gov.cn/guowuyuan/2021-03/31/content_5596904.htm。
- 49 「王毅提出實現中東安全穩定敵五點倡議」中國外交部、2021年3月26日、https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/202103/t20210326_9137065.shtml。
- 50 「王毅出席首次阿富汗隣國外長會」中國外交部、2021年9月8日、https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202109/t20210908_9604939.shtml。
- 51 「第三次阿富汗隣國外長會聯合聲明」中國外交部、2022年3月31日、https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202203/t20220331_10658211.shtml。
- 52 「阿富汗隣國關於支持阿富汗經濟重建及務實合作的屯溪倡議」中華人民共和國駐阿富汗伊斯蘭共和國大使館、2022年4月1日、http://af.china-embassy.gov.cn/sgxw/202204/t20220401_10663326.htm。
- 53 「王毅將主持召開第三次阿富汗隣國外長會」2022年3月28日、https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/wsrc_674883/202203/t20220328_10656481.shtml。
- 54 「堅定自主自立信念 走團結自強之路」中國外交部、2022年1月15日、https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/202201/t20220115_10497492.shtml。
- 55 同上。
- 56 中東安全フォーラムは、中国側は中国国際問題研究院が主催している。第一回は2019年に開催され、30名余り外交・国防関係者が参加し、200名余りのシンクタンク所属の専門家が参加したとされる。第二回は2022年9月に開催され、政府関係者、専門家ら70名余りが参加したとされる。
- 57 「中国和アラブ国家高等軍事院校視頻研討會拳弁」中国国防部、2022年9月28日、http://www.mod.gov.cn/topnews/2022-09/28/content_4922012.htm。
- 58 「堅定自主自立信念 走團結自強之路」中國外交部。
- 59 中国政府は、中東諸国の各国大使に加えて、中東問題特使、アフガニスタン実務特使、シリア問題特使、アフリカの角実務特使、中阿協力論壇実務大使などイシューごとに特使・大使を任命している。
- 60 鈕松「新時代中国参与解決阿拉伯国家熱點問題述評」『阿拉伯世界研究』（2022年第2期）31頁。
- 61 Jonathan Fulton, “Cooperative security in the Middle East: A role for China?” Chatham House, September 2022.
- 62 孫德剛「論新時期中國的、中東的柔性軍事存在」『世界經濟與政治』（2014年第8期）4-29頁。
- 63 米軍数は2021年1月時点の推計値である。“How U.S. Troops Are Preparing for the Worst in

- the Middle East,” *The New York Times*, Published Jan. 6, 2020 Updated Sept. 20, 2021, <https://www.nytimes.com/2020/01/06/world/middleeast/troops-iran-iraq.html>.
- 64 劉勝湘・高瀚「中東劇變背景下中国中東大国外交論析」『西亞非洲』2020年第5期。
- 65 田文林「中国与中東關係」『中国对外關係（1978-2018）』（社会科学文献出版社、2020年）233、237頁。
- 66 楊福昌「紀念中阿合作論壇成立十周年」『絲路新編—中阿合作論壇十周年論文集』（世界知識出版社、2014年）13頁。
- 67 丁俊・朱琳「新时代中国与阿拉伯国家合作的機制，成就与意義」47頁。
- 68 Jacob Wallis and Albert Zhang, “The Chinese communist party’s information operation to shape international perception regime in Xinjiang,” *EU vs DiSiNFO*, September 2, 2022, <https://euvsdisinfo.eu/the-chinese-communist-partys-information-operations-to-shape-international-perception-of-its-regime-in-xinjiang/>.
- 69 「中国不孤立：阿拉伯国家聯盟22国支持我南海立場」新浪軍事、2016年5月13日、<https://mil.sina.cn/zgjq/2016-05-13/detail-ifxsenvn7112256.d.html?vt=4&pos=24>.
- 70 “Arbitration Support Tracker,” CSIS, August 2, 2021, <https://amti.csis.org/arbitration-support-tracker/>.
- 71 「例行記者會」中国外交部、2022年9月9日、https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202209/t20220909_10764638.shtml.
- 72 「王毅会见埃及外長舒克里」中国外交部、2022年9月25日、https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202209/t20220925_10771192.shtml.

第3章

過渡期のイラン ——核問題と「女性、命、自由」運動に揺れる イスラーム体制の行方——

貫井 万里

はじめに

1989年に最高指導者に就任したアリー・ハーメネイー師は、監督者評議会とイスラーム革命防衛隊（Islamic Revolutionary Guard Corps: IRGC）を最大限に活用してライバルを牽制し、権力基盤の強化を図ってきた。現在、83歳のハーメネイーは次期最高指導者にスムーズに地位を継承し、イスラーム体制を維持していくために様々な布石を打ってきた。第一に、2021年の大統領選挙で改革派や穏健派（現実派）、さらには伝統保守者の有力候補者が監督者評議会によって事前に排除され、次期最高指導者の有力候補とされるハーメネイーの愛弟子イブラヒーム・ライースイーが大統領に当選し、選挙の形骸化が進んだ。第二にライースイー政権成立後、IRGC出身の閣僚や州知事が多数任命され、IRGCの権力が立法府のみならず、行政府にも拡大し、国内外の脅威に対抗する体制が整備されつつある¹。

2013年度に日本国際問題研究所が実施したプロジェクト「2030年のシナリオプランニング」において、筆者は「ポスト・ハーメネイー体制」について下記のように記している。

2009年の第10期大統領選挙後の混乱は、最高指導者及び原則主義派による「緑の運動」の徹底弾圧と、改革派と現実派の排除によってイラン政界に深い亀裂を生みだした。国民の間では、政治や表現活動の規制が強まる中、海外移住を志向

する若者が増加し、国内では制裁による経済難もあいまって、犯罪率の増加や非イスラーム的行為（飲酒、麻薬、違法な性的関係）の蔓延も報道されるようになった。そうしたイスラーム体制への絶望感と忌避感の広がりにより危機感を覚えたハーメネイー最高指導者と体制エリートは、体制存続のための「ガス抜き」の必要を認識した。2013年6月の第11期大統領選で、ロウハーニー師の大統領選出——体制維持の許容範囲内の民意の反映を演出すること——によって、イスラーム体制はとりあえずの命運が保たれ、しばらく存続する見通しが高まった……中略……2016年までに、ロウハーニー政権が、核交渉を進展させ、経済封鎖の解除に成功させることができた場合、2016年の国会選挙と専門家会議選挙は、現実派と、現実派と妥協した伝統保守派が有利な形で選挙戦を導く可能性が高い……中略……2009年大統領選後の騒擾事件は、イスラーム体制への批判勢力を軍事力で徹底弾圧し、体制は存続したものの、国民のイスラーム体制の正当性への疑問や不満は増幅し、内部から崩壊する危険性が高まった。ポスト・ハーメネイー体制の移行に際して、軍事力で反対派を弾圧するか、あるいは、さらに大幅な自由を許容するか、政権は難しい選択に迫られる²。

上記の分析をしてから8年がたち、そして2030年まであと8年となった現在、イラン国内外の情勢は大きく変化した。本稿ではイランの抱える外交と内政の課題を整理し、「ポスト・ハーメネイー体制」の行方について再検討する。

1. 核問題の変遷とJCPOAの停滞

2015年にイランとP5+1（国連安保理常任理事国とドイツ）の間で締結された「包括的共同行動計画（Joint Comprehensive Plan of Action: JCPOA、略称イラン核合意）」は、核開発活動を厳格な国際的な監視下におく代わりに、イランに一定の核開発の権利と対イラン制裁の一部の停止乃至は解除を与えるというものであった³。しかし、2018年5月にドナルド・トランプ米大統領が、一方的にイラン核合意の離脱を宣言し、イラン石油全面禁輸措置を含む、再制裁を発動し、JCPOAは事実上、機能停止した。さらに、トランプ政権は「最大限の圧力政策」の名の下に、2019年にはIRGCをテロリストに指定し、ペルシア湾に空母アブラハム・リンカーン及び爆撃部隊を派遣し、軍事的な圧力を増大させた。

これに対し、イランも各地のシーア派民兵組織と協力してイスラエルやサウジアラビア等の中東の親米諸国の国境、石油関連施設や石油タンカーなどに局地的な攻撃をすることで対抗した。加えて、2019年5月からイランはJCPOAで課された制約を超えた核開発を段階的に推し進めた。2020年1月3日にIRGCの対外工作部隊ゴドウス軍司令官のガーセム・ソレイマニー将軍がバグダードでアメリカによって暗殺されると、イランは報復措置として1月5日に「核合意で規定されたいかなる制限も遵守せず、無制限にウラン濃縮を行う」と表明し、上限として定められた3.67%以上のウラン濃縮を開始した。2021年4月にはイランはウランの濃縮度を医療用とされる20%から60%に引き上げ、兵器級のウラン濃縮度90%に到達するのは時間の問題とされる⁴。

2021年1月にJCPOAの復活を訴えていたジョー・バイデンが米大統領に就任し、イランとアメリカの早期の関係改善が期待されていた。しかし、交渉に向けてどちらが最初の一步を踏み出すかで膠着状態が続いた。イラン側はJCPOAを一方向的に離脱したアメリカが譲歩し、誠意を見せるべきだと主張し、イラン国内には再制裁によって受けた損失の補償を請求すべきとの意見もあった。これに対し、大統領選の結果を認めないトランプ支持者による議会襲撃事件（2021年1月6日）や低い支持率に悩むバイデン政権は思い切った外交政策をとれないでいた。

欧州連合（European Union; EU）の仲介努力が実り、2021年4月からイラン核交渉が再開した。6月に大統領選を控えていたロウハーニー政権は選挙前にJCPOA復活にこぎつけ、その勢いで大統領選挙にも穏健派の大統領を当選させたいという思惑があった。しかし、アメリカはイランの国内情勢には左右されないとしてその動きは鈍かった。

2021年6月18日に行われた大統領選挙では、ロウハーニー大統領に近い穏健派のエスハーク・ジャハーンギーリー前副大統領や伝統保守派の大物政治家アリー・ラーリジャーニー前国会議長などが監督者評議会の事前審査で軒並み排除された。著名な立候補者はほぼイブラヒム・ライズイー前司法府長官のみとなり、あからさまな「やらせの選挙」に参加しても意味がないというあきらめムードが漂った。革命後最低の投票率48.8%を記録する中、ライズイーがハーメネイー最高指導者や強硬保守派の筋書き通りに大統領に当選した。

ライズイー大統領は8月の就任演説でイラン核合意の復活を目指すと宣言し、11月29日からハーメネイー最高指導者の姻戚でJCPOAに批判的とされるアリー・バーゲリー・カニー政務担当外務次官率いる核交渉チームとEU3か国、ロシア、中

国との核交渉が再開した。イラン側がアメリカとの同席を拒否したために間接交渉の形がとられている⁵。

表1 イラン核合意（JCPOA）復活交渉

ロウハーニー政権	第1回 2021年4月6日～9日
	第2回 2021年4月15日～20日
	第3回 2021年4月27日～5月1日
	第4回 2021年5月6日～19日
	第5回 2021年5月25日～6月2日
	第6回 2021年6月12日～20日
ライースイー政権	第7回 2021年11月29日～12月17日
	第8回 2021年12月27日～2022年3月11日
	アメリカ・イラン間接交渉 2022年6月28日～29日
	アメリカ・イラン間接交渉 2022年8月4日～8日

（出所）各種資料より筆者作成。

2022年3月に核合意復活間近と報道されていたが、イラン側からのIRGCのテロリスト解除の要求に米議会やイスラエルが猛反発し、アメリカ政府がイラン側の提示した条件を拒否したことにより、交渉は決裂した。また、2月からウクライナに侵攻し、国際的な制裁を科されていたロシアがイランでの経済活動には制裁を免除するよう要求したことも交渉を攪乱した。

2022年8月時点でイランはIRGCのテロリスト解除は断念したものの、「軍事的側面の可能性（Possible Military Dimension: PMD）の妥結を図ろうとするなどの譲歩を迫り、下記の4点の要求をEUを介してアメリカに伝えた⁶。

- ①アメリカが政権交代してもJCPOAを遵守させるようにするための保証
- ②契約条件（イラン側はJCPOAの規定を超える核活動の停止、アメリカ側は対イランの制裁解除）履行の客観的で実質的な証明
- ③アメリカの制裁の持続可能な解除
- ④軍事的側面が疑われるイランの過去の核開発活動（PMD）に対する国際原子力機関（IAEA）の査察の終結

2022年11月8日に行われたアメリカの中間選挙で、JCPOAに批判的な共和党が

下院で過半数を掌握した。加えて、上院で51議席を獲得した民主党内にもJCPOAに反対する議員が多数いるため、米議会からJCPOAから離脱しないという保証を得ることは難しいと考えられる。ましてや次期政権の行動を拘束する条件は現実的ではないとする見方が識者の中でも多勢を占める⁷。

2022年8月28日のハーレツ紙の報道によれば、EUはアメリカとイランに対し、165日間の段階的な信頼醸成期間を設けた後にJCPOAの復活を目指す案を提案した⁸。4段階にわたるEU案の概要は下記の通りである。

第1段階は「0日」と名づけられ、JCPOA復活に向けた信頼醸成の合意書に署名がなされる日である。署名日の前にアメリカは海外の銀行口座に凍結されたイランの資金を解除し、それと引き換えにイランは囚人を解放することで、初期の制裁緩和が実施される。同時にイランはこの日までにJCPOAに違反した核開発活動を停止させることを求められるが、既に蓄積した濃縮ウランの在庫を保持することができる。

第2段階は、信頼醸成の合意書を双方の議会から承認を得る期間に設定されている。両政府が合意書に署名した日から最大で5日以内に合意書が議会上程され、30日以内に議員は協定を審査・研究でき、この期間中は議会によって制定された制裁関連法の緩和はできない。合意書は議会で多数の承認を得る必要があるが、もし、過半数の承認を得られない場合、大統領はその決定に拒否権を発動し、議会の三分の二以上の反対がなければ合意書を通過させることができる。

JCPOAに批判的な人々は、第2段階の合意書に対する議会の承認の必要性を主張しているが、JCPOAの復活を支持する人々は、この合意書は議会の審議プロセスを既に通過したJCPOAを復活させるためのものであるため、再度の議会審議は不要と論じている。バイデン政権にとって合意書の承認を困難にしているもう一つの問題は、ウクライナ侵攻後に制裁を科されたロシアがJCPOAを隠れ蓑にイランを「制裁回避地」として利用するのではないかという懸念が浮上していることである。

第3段階で、議会による合意書の承認から60日以内に米 국무省の代表は国連安保理とIAEAにJCPOAへの復帰の決定を報告する。

第4段階で、報告から60日以内にJCPOAが完全に履行される。すなわち、アメリカとイランはJCPOAのプロセスの遵守を共同で宣言し、アメリカは追加制裁を解除する。

そして合意書の署名から165日以内にアメリカは正式にJCPOAに復帰し、残った制裁を解除してイランとの貿易を認めると同時に、イランはウラン濃縮度を下げることが想定されている。9月以降、この協定案について交渉が行われる予定であったが、

イラン国内の情勢変化により交渉は停止したままである。

2. イラン革命後の主要な抗議活動

1979年のイラン革命後、いくつかの大規模な抗議運動が展開されてきた。本節ではそれぞれの運動の特徴を簡単に概観した上で、2022年9月から始まった「女性、命、自由」をスローガンに掲げる抗議運動が体制転換の原動力になりうるかを考察する。

(1) 1999年テヘラン大学寮襲撃事件

1999年7月7日、イランの自由化を推進しようとしていた改革派のモハンマド・ハータミー政権を支援していた『サラーム』新聞が聖職者特別法廷によって閉鎖された。翌日、イランの自由化を求めるテヘラン大学の学生たちは、大学前でメディアへの弾圧に抗議する集会を始めた。学生たちの平和的な抗議行動は、7月9日未明に棍棒を持った体制派の志願兵バスイーჯや強硬派の政治組織アンサーレ・ヘズボッラーがテヘラン大学寮を襲撃し、1名を殺害し、約200名に負傷を負わせる暴力的な事件に発展した。これに激しく反発した学生たちはその後もテヘラン大学周辺でデモ行進を続けたが、治安維持軍は催涙弾や警棒などでデモ隊を襲い、1,400人に上る逮捕者と70名以上の行方不明者を出した⁹。

7月9日に25名のIRGC司令官がハータミー大統領に責任を問う手紙を連名で出し、大統領が学生たちの抗議活動を解除させない場合は、革命防衛隊を出動させ、武力で制圧すると警告した¹⁰。ハータミー大統領は圧力に屈服し、自らを支持する学生たちに同調することができず、早期のデモ活動の解散と暴力の終結を求めたことにより、この運動は改革派側の敗北に終わった。デモに参加したのは、改革派を支持する約1万人のテヘラン在住の中間層の若者たちであった。一般市民は学生たちに同情的ではあったものの、運動は労働者や農民層、他の都市に拡大することはなかった¹¹。改革派の学生団体「統一強化事務所」のリーダーが多数逮捕された「イラン版天安門事件」と呼ばれる1999年の学生運動の挫折により、これ以後、多くの若者たちが国内での改革をあきらめ、海外移住を目指すようになった。その結果、イランでは頭脳流出が深刻化したとされる¹²。

テヘラン大学周辺で起きた抗議運動の弾圧の指揮をとったのが、当時、治安維持軍司令官であったバーゲル・ガーリバーフ現国会議長である。学生寮を襲撃したバスイー

ジ組織のリーダーを務めていたアリー・レザー・ザーカーニーは、後に国会議員となり、2021年の大統領選挙に出馬したが、選挙直前に立候補を辞退し、2021年8月にテヘラン市長に任命された。この時にハータミー政権に圧力をかけた、ガーリバーフヤソレイマニー、モハンマド・アリー・ジャファリーを含む25名の司令官はいずれもIRGCを主導する立場を築いていった。

(2) 2009年大統領選後の抗議運動「緑の運動」

改革派のハータミー大統領が8年の任期を終えた後、2005年の大統領選挙では、人々の政治への期待が低下していたこともあり、投票率は低迷し、革命防衛隊員出身で強硬派の前テヘラン市長のマフムード・アフマディーネジャードが大統領に選出された。アフマディーネジャード大統領は、国内に向けては女性の服装や文化活動の取り締まりの強化、低所得者層へのバラマキ政策、IRGCへの経済利権の供与などのイスラーム・ポピュリズム的な政策を展開した。対外政策においては欧米やイスラエルを敵視し、核開発活動を再開する強硬な政策がとられた。その結果、国際的な経済制裁がイランに科されて、2011年には国内総生産（GDP）の成長率が-3.1%、2012年には-7.7%に落ち込み、インフレ率は30%以上に達し、経済状態が著しく悪化した。

アフマディーネジャード大統領の政策に反発した都市中間層は、その再選を阻むために、2009年6月の大統領選挙では改革派のミール・ホセイン・ムーサヴィー候補やメフディー・キャッルビー候補を支持して大きな盛り上がりを見せた。6月12日にアフマディーネジャード大統領の再選が発表されると、投票結果が操作されたものであるとして、翌日以降、「緑の運動」と呼ばれる第10期大統領選挙結果への抗議運動が全国的に広がった。6月15日に改革派の大統領候補のムーサヴィーやキャッルビーの呼びかけによりテヘランで数百万人規模の抗議集会が開催された。その後、6か月にわたって「緑の運動」を主導した改革派諸組織は、9月18日の「エルサレムの日」、11月4日の「アメリカ大使館占拠記念日」、12月7日の「学生の日」、12月9日の改革派の精神的指導者であったアリー・モンタゼリー師の葬式の日など国民の休日や歴史的な記念日の度に抗議活動と呼び掛けた。12月27日のアーシューラーの日（シーア派の第三代イマーム・ホセインの殉教を追悼する宗教的な祭日）には数十万人が抗議集会に参加した。2010年2月11日の革命記念日にも抗議集会が計画されていたが、当局に事前に察知されて大規模な取り締まりがなされたため、「緑の運動」のリーダーは抗議運動を中止した。これ以後、大規模な抗議活動は行われず、運動は次第に下火になっていった¹³。

「緑の運動」には、ムーサヴィーやキャッルビーというシンボルとなる改革派のリーダーやその支持母体となる組織も加わって、都市中間層を主体とする抗議活動が約半年間にわたって展開された。しかし、治安維持軍に加え、IRGCによる徹底的な弾圧により、ムーサヴィーやキャッルビーら主要なリーダーを含む約四千人が逮捕され、百人近くが死亡し、革命後最大の危機と言われた「緑の運動」は鎮圧され、再び政治不信の時代が訪れた。

(3) 2017年～19年の経済悪化を不満とする抗議活動

「緑の運動」鎮圧で協力したハーメネイー最高指導者及び伝統保守派と、アフマディーネジャード大統領の間で2011年頃から利権やポストの配分を巡って対立が表面化した。ハーメネイー師らはアフマディーネジャード一派を政界から排除するために、これまで対立していたラフサンジャーニー元大統領を代表とする穏健派に接近した。その結果、2013年6月の大統領選挙ではラフサンジャーニーに近いハサン・ロウハーニー師の大統領選出馬が認められ、過半数の票を獲得してロウハーニー政権が成立した。

同政権は前述のように2015年に核合意を成立させた。これによって対イラン制裁が解除されたために、インフレ率は2016年には10%以下に抑制され、GDP成長率も12.5%を記録するほど経済状態は改善し、将来に向けて希望に満ちた時期が到来したかのように見えた。しかし、それもイランを敵視するトランプ米大統領の登場によってわずか数年で潰えた。アメリカ政府は2017年以降、イランに対する制裁を段階的に復活させ、2018年にはイランの国家収入の3分の2を占めるとされる石油に対しても制裁を科したため、イランの通貨は暴落し、再びインフレ率が30%以上に高まり、GDP成長率が2018年には-4.8%、2019年に-9.5%と大きく下落した。

2017年12月28日から約10日間続いた抗議活動は、イラン第二の都市マシュハドで起きたガソリン価格の値上げや物価高、破綻した信用金庫の預金者救済の遅れなど政府の経済政策に抗議する小規模の集会を端緒としていた。この集会はロウハーニー政権を揺さぶるためにマシュハドの金曜礼拝導師でライシーの舅のアフマド・アラモルホダーと強硬保守派のイスラーム革命永続戦線によって組織されたとの疑惑がある¹⁴。

人々は当初、「ロウハーニー大統領反対」というスローガンを叫び、失業や貧困、物価の上昇への不満を訴えていた。やがて「独裁者に死を」、IRGCによる対外工作への批判を込めた「シリアやガザのために死ねない。我々はイランとともにある」等

のスローガンが加わり、体制批判へと性格を変容させた。この抗議活動は、瞬く間にソーシャルネットワーキングサービス（SNS）上で拡散し、翌日には他の都市にも広がり、最終的には首都テヘランを含む全国各地の約80の都市や町で展開され、少なくとも約4万2千人が参加したとされる。その規模は、百人以下の小規模なものから、千人以上のものまで多岐にわたった¹⁵。

2017年の抗議デモの中で、少女がテヘランのエンゲラブ（革命）通りでスカーフを脱いで、木の棒に旗のようにぶら下げて振る写真がSNS上に拡散され、話題となった。その後、同様に街角でスカーフを脱いでその写真をSNSに投稿することで、体制に強制されてきたヘジャーブ（イスラームの教えに従って髪の毛や体を覆うヴェールやスカーフ）に反対する女性たちの運動が新たに開始し、支持を集めた。

2017年の抗議後、ロウハーニー政権は2018年から予定していたガソリン価格の値上げを撤回し、人々の不満を抑えようとした。しかし、2019年11月15日に政府は突如ガソリン価格の3倍近い値上げと新たな配給制度の導入を発表した。反発した市民がフーゼスタン州で抗議活動を開始し、11月16日にはテヘラン、タブリーズ、イスファハーン、シーラーズを含む全国の50以上の都市に拡大した¹⁶。

抗議の間にガソリンスタンド、政府の建物や銀行、軍事施設、宗教学校、金曜礼拝導師事務所などがデモ参加者によって放火され、攻撃を受けた。抗議の拡大を阻止するために、当局は11月16日から5日間にわたってインターネットを遮断した。11月16日にはテヘランのバーザールが閉鎖し、タブリーズ大学やテヘラン大学、クルディスタン大学の学生たちも授業ボイコットをして抗議に参加した¹⁷。全国の100以上の都市で約20万人が参加したとされる2019年の抗議運動は、治安維持軍による制圧によって11月21日にはほぼ収束に向かった。この間、約7千人が逮捕され、約300名が死亡したとされる¹⁸。

以上2つの抗議活動は全国規模の運動ではあったが、主に経済的な不満が原因であり、代表するリーダーや組織は不在で、2009年とは異なり、都市中間層の参加はあまり見られず、比較的教育水準の低い貧困層の若者たちが主に抗議を担ったという特徴がある。また、抗議活動は人口百万人以上のテヘランやイスファハーン、タブリーズ、マシュハド等主要都市だけではなく、人口30万人以下の中小都市にも運動が広がった。それは、イスラーム体制を支えてきた普通の人々が体制の存在意義を疑問視し、反体制派に転じうる可能性を予感させるものであった¹⁹。

(4) ライスイー政権下の抗議運動

ライスイー政権発足から1年を迎えるが、いまだ核問題は解決しておらず、制裁は解除されていない。また、2020年10月～2021年6月までイランでは、半世紀の間で最も深刻な干ばつが発生し、農作物の生産に打撃を与えた。さらに約40%に上るインフレ率とリアル価格の下落に加え、主要な穀物生産国のウクライナへのロシアの侵攻(2022年2月)で世界的に小麦価格が高騰したことにより、2022年4月にイランで食料価格が43%値上がりした。輸入に依存する小麦や食用油などの基本物資が入手困難となり、国民の不満が拡大した²⁰。経済難に効果的な対応策を打てないばかりか、国民への締め付けを強化するライスイー政権に対し、各地で様々な抗議活動が起きた。

5月1日に、ライスイー政権は主要食料品輸入のための(市場価格より安い値段での)特別価格での外国通貨割り当ての廃止を発表した。食料品卸業者はパンやパスタなどの小麦関連製品の価格の3倍値上げを発表したため、食料品全般の価格が高騰し、食用油や砂糖などが市場から消えた。5月6日に、イラン南部のフーズターン州で食料価格の値上がりに反対するデモが発生すると、翌週には近隣州に伝播し、全国各地の30の都市に広がった。警察や治安維持軍が催涙弾や実弾を使って抗議者を弾圧したことにより、抗議運動は5月20日頃までに鎮圧された。

食料価格の値上がりに抗議する運動に並行して、2022年2月～6月にイラン全国で教師たちが待遇改善を訴える抗議活動を展開した。5月下旬にイラン南部フーズターン州のアーバーダーンで体制に近い富豪のホセイン・アブドゥルバーギーが建設した10階建ての商業施設メトロポルがオープン直後に崩壊し、約40名が死亡する事件が起きた。当局と癒着して手抜き工事を行った疑いが濃厚であったため、アーバーダーン及び周辺都市で抗議活動が発生した²¹。6月には、物価高騰により退職金だけでは生活が立ち行かないと訴える退職者たちの全国的な抗議集会が行われ、6月中旬には、テヘランで外貨価格の値上がりに対して抗議をするために、テヘランのラーレザール地区とカーゼルーン市の小売店主の一部がストライキを行った。7月12日には、イランの女性団体や人権活動家たちの呼びかけで「ヘジャーブと純潔のナショナルデー」に合わせて、ヘジャーブ着用の強制に反対する女性たちの抗議活動が通りやSNS上で行われた²²。2022年1月に体制派の象徴ともいえる司法省の職員数百名が賃金の値上げを求めて抗議運動を行ったことも大きな驚きをもって受け止められた。

このように国民の不満は高まっているが、いずれも体制を揺るがすほどの力はないように見えた。しかし、9月に一人の女子学生の死をきっかけに、都市と地方、労働

者と学生、中間層と貧困層の市民が一致して「ハーメネイーに死を！ 独裁体制に死を！」というスローガンを叫ぶ抗議運動が全国の主要都市から小さな都市まで広がった。

(5) 2022年9月～「女性、命、自由」を求める運動

2022年9月13日にクルディスタン州サッケズ市からテヘランの親戚の家に遊びに来ていた22歳のクルド系イラン人の女子学生マフサー・アミーニーが地下鉄のハーガーニー駅を出たところで「ヘジャーブの不適切な着用」を理由に宗教警察に逮捕された。彼女は3日後に、不可解な理由で死亡した。彼女は心臓病の持病を持ち、発作により急死したと当局は発表した。家族はマフサーに持病はなく、警察の暴力によって死亡したと訴えた。

9月17日に行われたサッケズ市郊外の墓地でのマフサーの葬式には約千人の弔問客が集まり、若くて美しい女性が当局の理不尽な暴力によって亡くなったことを悼んだ。その悲しみが怒りに転化するのも早かった。革命後、クルド人たちは少数民族としての権利の拡大を訴え続けたにもかかわらず、その声は封殺され、クルド人の活動家たちは相次いで投獄や殺害された。経済開発も後回しにされ、厳しい監視下に置かれてきたクルド人たちはマフサーの死をイスラーム共和国の圧政のシンボルと考え、葬式後にデモ行進を始めた。

また、宗教警察に補導された経験のある女性たちや、ヘジャーブ強制に不満を持っている女性たちが、マフサーの死に抗議して全国各地でスカーフを脱ぎ捨てて焼き捨てるという示威行動を始めた。女性たちの始めた運動に呼応して若い男性たち、そして我が子が当局によって理不尽に殺されるかもしれないことに危機感を覚えた親の世代が街頭に出始めた。

10月以降、テヘランのエリート校シャリーフ工科大学を皮切りに全国の大学生が授業をボイコットして抗議集会を行った。一般の人々も夜になると窓やアパートの屋上から「ハーメネイーに死を！ 独裁体制に死を！」と叫び、通りの車もそれに応じてクラクションを鳴らすという現象が様々な階層の人々が加わって拡大していった。

抗議活動の主要な担い手は10代～20代の若者たちである。治安維持軍やバスイージが容赦なく、催涙弾や放水車、さらには実弾で鎮圧を図ったために、死傷者が相次ぎ、多数の人々が逮捕された。11月22日の国連人権高等弁務官の発表によれば、300人以上が死亡し、約1万4千人が逮捕された²³。それでも、抗議の輪は拡大し、授業ボイコットが高校や中学校まで広がった。中学生や高校生が校内に飾られているイラン

革命の指導者のホメイニー師やハーメネイ最高指導者の写真を破り捨て踏みつける映像や、スカーフを脱いで行進する少女たちの映像が SNS で拡散した。抗議活動の中で殺された犠牲者の墓の前で親族や友人の女性たちが抗議の意を示すためにスカーフを脱いで髪の毛を切るという行動も各地で行われた。

10月4日にはテヘラン近郊のキャラジの女子高生たちがスカーフを脱いで学校当局に抗議をし、ついには校長を校外に追い出すという事件まで起きた²⁴。革命から43年を経て想像もできなかったような規模で「イスラーム体制」とそのイデオロギーに NO をつきつける声と行動が広がっている。その抗議の先頭に立っているのが少女たちやイスラーム体制下で差別されてきたクルド人やバルーチ人などの少数民族である。10月8日にクルディスタンの主要都市のバーザールや店舗が閉鎖され、それに呼応してテヘランやシーラーズのバーザールも抗議の意志を示すために閉鎖され、アーバーダーンとアサルエの石油労働者たちもストライキに加わった²⁵。11月15日には2019年の抗議活動での犠牲者を追悼してテヘラン、マシュハド、イスファハーンを含む全国16の都市のバーザールが閉鎖した。11月20日にはマハーバードで治安維持軍による住民への激しい銃撃戦が発生するが、市民が抵抗して衝突が拡大したため、IRGCが部隊を派遣したと報道されている²⁶。

治安維持軍による鎮圧によりイラン各地で犠牲者が多数出ているが（2023年1月2日の人権活動家通信社 HRANA の発表によれば、516名死亡、19,200人が逮捕）、4か月近くを経過しても抗議はいまだ収束する兆しはない²⁷。その結末は、現時点では見通せないが、今後のイランを支える若い世代の多くが体制に異議を唱えたという点でイスラーム体制の根幹を揺るがすインパクトを与えているといえる。

(6) 抗議活動への当局の反応

2022年11月25日にハッキング・グループの「ブラック・リワード (Black Reward)」は IRGC 所属の通信会社ファールス通信をハッキングし、IRGC 総司令官に提出されている機密情報を公開した²⁸。この情報に基づいて2022年9月からの「女性、命、自由」運動への当局の対応と世論調査の結果を見ていく。

まず、9月からの抗議運動の前提として人々の間で物価高による生活難と政府の無策への不満が蓄積されていたことがある。ライースイー政権の経済政策の失敗の原因として、各省庁の連携不足により、主要食料品を調達するための資金が不足し、さらに購入した物資を必要な場所に迅速に運搬するための物流網の不備が食料品不足と物価高につながったとファールス通信の機密情報は指摘している。そもそも企画予算庁

と農業聖戦省が食料品調達の資金供与を巡って対立したために、イランの港まで運ばれてきた物資を積み下ろしできず、4万ドルの罰金が科されたと報告されている。こうした混乱状態の中、経済政策の責任者である企画予算庁長官のマスード・ミールカーゼミーが政府の要職者たちと衝突の末、突如辞表を提出し、20日間出勤せず、職務放棄をした。ライースイー大統領の必死の説得でミールカーゼミー長官は職務に復帰した。

もう一人の経済政策担当者であるモハンマド・モフベル副大統領は国内の食糧品不足による物価高騰よりも利益誘導に熱心であるとされる。ファールス通信の機密情報によれば、5月にモフベル副大統領は政府から委託された巨額開発プロジェクトの責任者に違法な仮想通貨の製造に関与して摘発された前歴があるテヘラン株式取引所元理事のメフディー・サディーディーを任命したことが報告されている²⁹。ライースイーは物資不足への対応の遅れについて各大臣を叱責したと機密情報に記されている。しかし、こうした事態の一因は派閥のバランスを重視したライースイー大統領の人事の結果と言わざるを得ない。このように経済部門の担当者が無責任であったり、能力不足であったり、さらには自らの利益しか考えていないといった強硬保守派政権の危機的な人材不足と汚職体質が露呈し、体制に近いファールス通信の記者ですら体制内の機能不全を批判している。

さらに経済政策の失敗と抗議運動への対応を巡って強硬保守派内の結びもあらわになってきている。機密情報では、ライースイー大統領とガーリバーフ国会議長の対立が激化し、最高指導者の前で互いに罵り合う事態になったと報告されている。ガーリバーフは、最高指導者に「政府を満足させるようふるまって支えなさいと仰いましたが、ライースイー政権の仕事ぶりは我々を満足させてくれるどころか、ひどいものです。その理由は、政府に明確な目的も計画性もないからです」と批判した。これに対し、ライースイー大統領に近い政治家たちはガーリバーフがハーメネイー最高指導者と会見したことに不快感を示した。ファールス通信の機密情報は、その理由としてガーリバーフが政府批判のためにこの機会を利用しているからであると指摘している。

強硬保守派内での対立の背景に IRGC 元情報局長のホセイン・ターイェブの影がちらついている。機密情報は、2009年に設立された IRGC 情報局が強硬保守派の政敵の情報を収集し、司法府と連携して攻撃して排除した結果、ライースイー政権が成立したとの見解が一部にあることを紹介している。ホセイン・ターイェブは、2009年の「緑の運動」の弾圧で功績が認められて IRGC 初代情報局長に抜擢された。ターイェブは敵とみなした人物なら改革派や穏健派だけではなく、伝統保守派や IRGC 幹部に

対してすら容疑をでっちあげたり、暗殺をほのめかして脅迫を繰り返したりして「事件捏造者」と呼ばれ、恐れられている人物である³⁰。

機密情報では、ガーリバーフが国会議長になれたのもターイエブのおかげであると記されている。ターイエブは、ハーメネイー最高指導者の次男で次期最高指導者の有力候補として取り沙汰されているモジュタバ・ハーメネイーやガーリバーフ国会議長と親密な関係にあり、ライスイー大統領を攻撃するガーリバーフを援護していると機密情報に書かれている。2023年6月23日にターイエブはIRGC情報局長を罷免されたが、いまだ隠然たる力を持っていると考えられる。こうしたターイエブの暗躍は、ハーメネイー最高指導者事務所やライスイー政権内で衝突を生む結果になったと機密情報は指摘している。

(7) ヘジャーブ問題の政治利用と世論調査

人々の経済的な不満をそらすために、ヘジャーブ着用の監視強化が利用されたことが、機密情報の中から浮かび上がってきている。ハーメネイー最高指導者事務所の経済グループのリーダーで公益判別評議会議員であるアリー・アガモハンマディーは「人々の意識を経済問題からそらすための最善の方法は、ヘジャーブの問題に取り組むことである」と主張してきた。ファールス通信の機密情報の多くの箇所、ハーメネイー最高指導者もヘジャーブの強制を各機関が真剣に取り組んでいないとして叱責しており、諸機関はその責任を互いになすりつけて批判し合っていることが報告されている。6月の最終週の速報によれば、政府はヘジャーブ着用を強化するための計画の第1段階を開始した。また、当局はヘジャーブの強制に抗議して7月15日に逮捕された芸術家のセピーデ・ラシュノーに強制的に反省の言葉を自白をさせ、7月30日にイラン国営放送で放映させた。こうした一連のヘジャーブ着用強化策の中で、9月にクルディスタン州からテヘランに旅行中であったマフサー・アミーニーが宗教警察に拘束され、厳しい尋問の末、亡くなった。

ファールス通信の世論調査によれば、51%の人々がヘジャーブ着用の自由化（個人の裁量に委ねる）に賛成し、53%が警察及び治安維持軍の対応に不満を持ち、84%が街頭での抗議運動がイスラーム体制の問題点を解決するのに貢献すると考えていることが明らかになった。機密情報の執筆者は、9月からの抗議行動の最大の特徴を軍隊と警察に対する人々の恐怖心が失われたことであると分析している。また、抗議運動の逮捕者の中には公務員の子弟や「殉教者」の家族が含まれ、コムではバスイージ出身者がデモ行進に参加し、ヤズドでは文化遺産・観光省や教育省の職員、

医科学大学教職員など、従来、体制派とされてきた人々までもが抗議運動に参加していることが10月13日の機密情報で報告されている。

こうした事態に対し、治安に携わる政府機関である国家安全保障最高評議会、内務省、司法府が互いに連携せず、不一致が見られることをファールス通信記者は11月24日のレポートで批判している。当局の混乱に拍車をかけているのが、ハーメネイー最高指導者の細部にわたる介入である。12月5日の機密情報によれば、国家安全保障最高評議会と治安維持軍がスィースターン・バルーチスタン州の高名なスンナ派宗教指導者で、抗議者を擁護し、政府批判の急先鋒に立っているモウラヴィー・アブドゥルハミードを逮捕しようとした時、ハーメネイー最高指導者がその決定に反対した。ハーメネイー師は彼を逮捕するよりも、面目を失わせる方が効果的であると主張したとされる。また、ガーリバーフ国会議長は11月8日にイランに「新たな統治」と「システムの構造的な改革」を導入すると宣言し、イスラーム革命永続戦線の圧力でヘジャーブ問題を強化しすぎたとして抗議運動に乗じてライスィー政権への批判を強めている³¹。

ハーメネイー師は最高指導者就任後、IRGCを基盤に権力を拡大させてきた。IRGCや自らに近い人物に特権を集中的に配分するハーメネイー師の政治手法は民主化や生活の改善を求める市民やその代弁者となってきた改革派や穏健派の政治家によって繰り返し、批判をされ、時には大規模な抗議行動になった。しかし、ハーメネイー最高指導者は、そうした抗議行動を弾圧するのに貢献した者を昇進させ、権力の中核に取り込むことで30年にわたる支配体制を維持してきた。

保守強硬派は改革派や穏健派を司法府やIRGCなどを利用して攻撃し、三権を掌握することに成功したが、2021年のライスィー政権成立後、ポストや利権の派閥内での分配が重視され、不適格な人物が要職に就いたために経済は混乱し、人々の不満は高まった。その不満をそらし、失政の責任を転嫁するためにヘジャーブ問題が利用され、厳しい取り締まりによってさらに多くの市民を体制への抗議活動に駆り立てる結果になった。全国規模の抗議活動に直面し、体制内部では強硬保守派のイスラーム宗教指導者を代表するライスィー大統領のグループと、IRGC内でも利権を重視するガーリバーフ国会議長のグループの対立が先鋭化し、抗議への対応も連携不足が見られる。

IRGC出身の大臣のうち、強硬保守派の中でも最も強硬な革命永続戦線に近いミールカーゼミー経済企画予算庁長官は経済の混乱へ適切な対応ができず、能力不足を露呈し、ロスタム・ガーセミー道路・都市建設相はスカーフを被っていない女性とのマ

レーシアでのツーショット写真が暴露された後、11月22日に辞任し、12月8日に病死した。アフマド・ヴァヒーデー内相は治安維持部隊と警察を各地の抗議集会に出動させ、抗議鎮圧の先頭に立っている。他方で、同じIRGC司令官出身のエザトラー・ザルガミー文化遺産・観光相は政府による残虐な市民の鎮圧に批判的な姿勢を示している。今後、IRGCの主流派やIRGC以外の保守派勢力がライスシーとガーリバーフのどちらにつくかが焦点になってきている。今回の抗議は、イスラーム体制を維持するかどうか、ポスト・ハーメネイー体制をどのグループが掌握するかというイランの方向性を決めるターニングポイントとなる事件といえる。

おわりに

イラン核交渉は2022年8月時点で停止し、9月から開始した抗議運動により欧米諸国がイランへの制裁を拡大させたことにより、合意の道りはさらに厳しくなったといえる状況である。

この抗議運動は「ポスト・ハーメネイー体制」の行方にも影響を与えつつあると考えられる。2012年にワシントン近東政策研究所は、「ポスト・ハーメネイー体制」を「①IRGCの傀儡政権」、もしくは「②IRGC主導の軍事政権」と見通し、今後も影響力の拡大が予想されるIRGCとの関係構築の必要性を主張している³²。2009年に発表されたランド研究所のレポートも、同様にIRGCを重視しつつも、「①IRGCの傀儡政権」、「②IRGCの一部によるクーデターで世俗軍事政権樹立」、「③トルコ・モデル（イスラーム政権による民主主義政策）」と、3つのシナリオを提示し、現イスラーム体制の枠組み内での民主化の可能性も排除していない³³。

2018年のトランプ政権による核合意からの離脱により、穏健派と改革派は弱体化し、IRGCの権力が拡大した現状では「③トルコ・モデル」の可能性は低下し、ハーメネイー師の後にIRGCに近い最高指導者が就任する「①IRGCの傀儡政権」成立の可能性は高まっている。しかし、当局が現在、継続中の抗議活動の鎮圧に失敗した場合、「②IRGCの一部によるクーデターで世俗軍事政権樹立」や、極めて小さい確率とはいえ、「④革命」が起こりうる事態も選択肢に入れておく必要はあるだろう。

現在、治安維持軍や警察を動かしているのは実質的にIRGC出身の内務大臣と次官である。治安維持軍とバスイージに加え、IRGCを投入し、抗議活動を武力で鎮圧した場合でも、既に不満と不信感を増幅させている人々を統治していくことは困難であ

り、ポスト・ハーメネイ体制は難しい政権のかじ取りを余儀なくされることになるだろう。特に、今後、イランを担っていく若者世代の多くが2022年9月からの「女性、命、自由」運動に参加したり、大きな影響を受けたりしている現状では、イスラーム体制を支える基盤が大きく揺らいでいるといえる。

—注—

- 1 拙稿「2021年イラン大統領選挙とライシー政権の成立」『米中関係を越えて：自由で開かれた地域秩序構築の「機軸国家日本」のインド太平洋戦略——中東・アフリカ』令和3年度外務省外交・安全保障調査研究事業報告書（日本国際問題研究所、2022年）。
- 2 拙稿「イラン内政の現状分析と課題——ロウハーニー新政権の成立を軸に」『グローバル戦略課題としての中東——2030年の見通しと対応』平成25年度外務省外交・安全保障調査事業報告書（日本国際問題研究所、2014年）。
- 3 JCPOAはイランの核開発・活動を厳格な国際的な監視下におくことで（10年間、ナタンズで5,060基までの遠心分離機を利用した3.67%のウラン濃縮、15年間300kgまでの3.67%以下の濃縮ウランの保有、フォルドゥ核・物理・技術センターやテヘラン研究炉での先端的な核技術研究の承認、核開発に必要な物資の調達を保証）、核兵器開発を阻止する代わりに、イランは一定の核開発の権利と対イラン制裁の一部の停止乃至は解除を受けるという内容である。
- 4 「イラン、ウラン濃縮を加速 兵器級に近い水準へ＝IAEA」『ロイター』2021年8月18日。
- 5 Faramarz Davar, “Khamenei Appoints His Anti-JCPOA Relative as Iran’s New Nuclear Negotiator,” *IranWire*, September 14, 2021, <<https://iranwire.com/en/features/70349/>>, accessed on October 26, 2022.
- 6 6月28日から29日にかけてカタールでEUを仲介してアメリカとイランの核交渉が行われ、イラン側はアメリカからの一方的なJCPOAの離脱をしないという保証とIRGCをテロリスト指定から除外する代わりにハータム・アル・アンビヤーの制裁解除を求めたとされる。2022年8月17日付BBC Persia報道「イラン国会議員は核交渉団に『全権』を委任したと言っている」<<https://www.bbc.com/persian/articles/cpwx399gz69o>>, accessed on August 18, 2022; 2022年8月29日付BBC Persia報道「ライシーはJCPOA復活のためのイランの条件を発表した」<<https://www.bbc.com/persian/iran-62695306>>, accessed on August 30, 2022.
- 7 2022年9月1日付BBC Persia報道「JCPOAの復活：テヘランはワシントンの見解に回答した。アメリカはイランの回答が建設的ではないとみなしている」<<https://www.bbc.com/persian/articles/c7281v2z374o>>, accessed on September 3, 2022.
- 8 Jonathan Lis, “165 Days, 4 Rounds: The Iran Nuclear Draft Agreement,” *Haaretz*, August 28, 2022.
- 9 Human Rights Watch, “New Arrests and ‘Disappearances’ of Iranian Students,” *HRW 1999 World Report: Iran Chapter*, New York, July 30, 1999, <<https://www.hrw.org/legacy/press/1999/jul/iran730.htm>>, accessed on October 25, 2022; Iraj Gorgin, “Looking Back at Tehran’s 1999 Student Protests,” *Radio Free Europe*, July 9, 2008, <https://www.rferl.org/a/Iran_Student_

- Protests/1182717.html>, accessed on October 25, 2022; MEE correspondent, “Iran’s 1999 Student Protests: The Hot Summer That Shook Tehran,” *Middle East Eye*, July 8, 2019, <<https://www.middleeasteye.net/big-story/irans-1999-student-protests-hot-summer-shook-tehran>>, accessed on October 25, 2022.
- 10 “IRGC Commanders’ Letter to Khatami,” *Iran Data Portal*, July 9, 1999, <<https://irandataportal.syr.edu/irgc-commanders-letter-to-khatami>>, accessed on August 18, 2022 (ペルシア語のテキスト https://irandataportal.syr.edu/wp-content/uploads/icrg_letter_persian.pdf); “Iran Report,” *Radio Free Europe*, July 26, 1999, <<https://www.rferl.org/a/1342938.html>>, accessed on August 18, 2022.
- 11 “Fact Sheet: Protests in Iran (1979-2020),” *The Iran Primer*, January 21, 2020, <<https://iranprimer.usip.org/blog/2019/dec/05/fact-sheet-protests-iran-1999-2019-0>>, accessed on December 26, 2022.
- 12 Neda Karimi and Sepideh Gharaati, “Why Do Brains Drain? Brain Drain in Iran’s Political Discourse,” *Critical Approaches to Discourse Analysis across Disciplines*, vol. 6, no. 2 (2013), pp. 154-173.
- 13 Abbas Milani, “The Green Movement,” *The Iran Primer*, October 6, 2010, <<https://iranprimer.usip.org/resource/green-movement>>, accessed on December 26, 2022.
- 14 2016年11月21日付Radio Farda Persian 報道「原則主義派でなければ、マシュハドから出ていけ。」<<https://www.radiofarda.com/a/f3-mashad-in-fundamentalists-hands/28131288.html>>, accessed on February 10, 2018. イスラム革命永続戦線は、強硬保守派の宗教指導者故モハンマドタキー・メスバーフヤズディーを精神的な師と仰ぐ政治組織で、ロウハーニー政権や核合意に最も強硬に反対してきた。同組織は、これまでアフマディーネジャード前大統領を支持してきたが、彼がハーメネイー最高指導者に対立するようになると、距離をとるようになり、2017年の大統領選挙ではライースイー候補を支持した。
- 15 “Fact Sheet: Protests in Iran (1979-2020).”
- 16 Babak Dehghanpisheh, “Iran Says 200,000 Took to Streets in Anti-Government Protests,” *Reuters*, November 27, 2019.
- 17 Maryam Alaniz, “Mass Uprising in Iran Set Off by Hike in Fuel Prices,” *Left Voice*, November 21, 2019, <<https://www.leftvoice.org/mass-uprising-in-iran-set-off-by-hike-in-fuel-prices/>>, accessed on December 26, 2022.
- 18 “Fact Sheet: Protests in Iran (1979-2020).”
- 19 拙稿「岐路に直面するイラン・イスラム共和国体制——2017年末抗議デモの特徴と原因」『反グローバリズム再考—国際経済秩序を揺るがす危機要因の研究：グローバルリスク研究』平成29年度外務省外交・安全保障調査研究事業報告書（日本国際問題研究所、2018年）。
- 20 “Explainer: Iran’s Protests over Food Prices,” *The Iran Primer*, June 1, 2022, <<https://iranprimer.usip.org/blog/2022/jun/01/explainer-iran%E2%80%99s-protests-over-food-prices>>, accessed on June 15, 2022.
- 21 Maryam Sinaee, “Authorities Accused of Cover up in Deadly Building Collapse in Iran,” *Iran International*, May 25, 2022, <<https://www.iranintl.com/en/202205252627>>, accessed on June 15, 2022.
- 22 Parisa Hafezi, “Activists Urge Iranian Women to Publicly Unveil to Protest Crackdown,” *Reuters*,

- July 12, 2022.
- 23 “Events in Iran since Mahsa Amini’s Arrest and Death in Custody,” *Reuters*, December 12, 2022.
- 24 Akhtar Safi, “Iran Protests: Security Forces Raid Girls’ Schools and Arrest Pupils,” *Iran Wire*, October 9, 2022, <<https://iranwire.com/en/politics/108442-iran-protests-security-forces-raid-girls-schools-and-arrest-pupils/>>, accessed on December 28, 2022.
- 25 Roghiyeh Rezaei, “Iran Protests Enter Fourth Week: Traders Strike and Schoolgirls Protest,” *Iran Wire*, October 10, 2022, <<https://iranwire.com/en/politics/108464-iran-protests-enter-fourth-week-traders-strike-and-schoolgirls-protest/>>, accessed on December 28, 2022; “Businesses Shut down as Iran Protests Enter Third Month,” *Al-Monitor*, November 15, 2022; Bobby Ghosh, “Oil and Gas Workers Add Fuel to Iranian Protesters’ Fire,” *The Washington Post*, October 12, 2022.
- 26 “Iran: Rights Groups Warn of Crackdown in Kurdish Mahabad,” *DW*, November 21, 2022, <<https://www.dw.com/en/iran-rights-groups-warn-of-crackdown-in-kurdish-mahabad/a-63827269/>>, accessed on December 28, 2022.
- 27 “Monitor: 516 Killed since Iran Protests Began,” *VOA News on Iran*, January 3, 2023, <<https://www.voanews.com/a/monitor-516-killed-since-iran-protests-began/6901960.html>>, accessed on January 5, 2023.
- 28 2022年11月30日付BBC Persia報道「ファールス通信社のハッキング：84%の人が抗議を問題の解決策と考えている。」<<https://www.bbc.com/persian/iran-63805207>>, accessed on December 1, 2022; 2022年12月3日付BBC Persia報道「ファールス通信の機密速報：『国王の新しい衣装』の美しさと裸体（裸の王様）」<<https://www.bbc.com/persian/articles/cv27nyjz76ko>>, accessed on December 4, 2022. ファールス通信は、この機密情報で書かれた内容が同社によって作成されたものであることを認める一方で、「一部の文章や用語が改変された」と主張し、最高指導者事務所のある高官も提出された機密情報がオリジナルであることを受け入れたが、「世論調査」の真正性は否定した。
- 29 2022年5月1日付Eslahat News「15年の公職追放を処されたメフディー・サディーディーがライースイー政権で要職に就いた！」<<https://eslahatnews.com/1506/>>, accessed on December 28, 2022.
- 30 Golnaz Esfandiari, “Radio Farda Exposé on IRGC Corruption, Infighting Raises Ire of Iranian Authorities,” *Radio Free Europe*, February 18, 2022, <<https://www.rferl.org/a/farda-leaked-conversation-corruption-irgc/31710316.html>>, accessed on August 16, 2022; Maryam Sinaee, “Leaked Audio File Renews Allegations of Massive IRGC Corruption,” *Iran International*, February 13, 2022, <<https://www.iranintl.com/en/202202136910>>, accessed on August 16, 2022.
- 31 “Some Conservatives in Iran Call for Change, Reforms in the System,” *Iran International*, November 9, 2022, <<https://www.iranintl.com/en/202211096048>>, accessed on December 28, 2022.
- 32 Mehdi Khalaji, “Supreme Succession: Who Will Lead Post-Khamenei Iran?,” *Policy Focus*, no. 117, The Washington Institute for Near East Policy, 2012 では、次期最高指導者候補として、(1)ハーメネイー師の次男のモジュタバ・ハーメネイー、(2)マフムード・ハーシェミー・シャフルーディー元司法権長、(3)モハンマド・タキー・メスバーフ・ヤズディー師、(4)モハンマド・ヤズディー元司法権長、(5)モハンマド・レザー・マフダヴィー・キャニー師の名を挙げている。
- 33 Frederic Wehrey et al., *The Rise of the Pasdaran: Assessing the Domestic Roles of Iran’s Islamic Revolutionary Guards Corps*, Santa Monica: Rand National Defense Research Institute, 2009.

第4章

外交、安全保障面から見た サウジアラビアの変化

中西 俊裕

はじめに

サウジアラビアは2015年、隣国イエメンの武装組織フーシーに対し、アラブ諸国の連合軍を組織して軍事介入を開始した。2022年4月に停戦協定が結ばれたが延長後、同年秋には期限切れとなり不安定な情勢が続く。サウジが他国を巻き込んで軍事行動を起こすのは異例であり、その背後では米国との関係の変化、イランの脅威に関する指導層の認識など複数の要因が作用していた。本稿では2000年代初めの米同時多発テロ、イラク戦争を背景にして生じたサウジでの国内連続テロやイランの影響力拡大などの政治的な地殻変動に直面して、サウジアラビアがどのような外交、安全保障上の対応を見せてきたかを改めて検討し、その中で米国依存型の防衛意識がサウジや周辺の湾岸諸国でどう変わっているのかを考察する。

1. 米同時多発テロ前後のサウジ外交

(1) 米同時多発テロ後の米・サウジ関係

2001年に起きた米同時多発テロ、2003年のイラク戦争は、米国とアラブ諸国の関係に大きな衝撃を与えた。米同時多発テロの実行犯はアラブ人19人で、うち15人がサウジアラビア人であったため、米国社会でサウジへの批判が強まった。

米国社会では同時多発テロ後のサウジ非難が続く中、在米アラブ人へのヘイトクラ

イムが拡大しサウジ人らが米国を出国、米市場に投資していたアラブ人の資産が中東、欧州に流出するなど、米国離れの動きが顕在化した。投資家として著名なサウジのアルワリード王子（Al Waleed bin Talal）による犠牲者へ向けた寄付を、ジュリアーニ・ニューヨーク市長（Rudolph Giuliani）が拒否したこともサウジ人の感情を逆なでし、お互いの国民感情が悪化した¹。王室内には後述するように当時病床に伏していたファハド国王の王位継承を巡る対立もあったが、同時多発テロ後の米国社会、議会からサウジに対し例のない程風当たりが強まり、アブドッラー皇太子（Abdullah bin Abdulaziz）を含め主要な王子が結束しなければサウジの国益を守れないという意識が王室内で生まれた。

一方で米同時多発テロが発生した頃、中東では2000年に起きたパレスチナ人による第2次インティファダにイスラエル軍が武力で応じて衝突が激化していた。パレスチナ自治区に対するシャロン（Ariel Sharon）政権の攻撃が激化する中で、アラブ諸国の間では反感が強まり、米国に対しても中東政策がイスラエル寄りであるとしてそれを正すよう求める声が強まっていた。米同時多発テロの後にその首謀者で国際テロ組織アルカーイダの指導者ウサーマ・ビンラーディンが米国のイスラエル寄りの政治を非難する内容のビデオが報じられたこともあり、米政府はアラブ諸国の協力を得て対テロ戦争を効果的に進めるうえで、中東和平で有効な政策を推進する必要性が高まった。

(2) アブドッラー皇太子の中東和平提案

米同時多発テロの後に米軍がビンラーディンとアルカーイダ幹部が潜伏していたアフガニスタンで対テロ戦争を実行していく過程で、エジプト、アラブ首長国連邦（UAE）などアラブ諸国に加え、ドイツなど欧州諸国の間でも中東でかねて懸案となっているパレスチナ問題の解決に努力すべきだとの論調が強まった。10月初めに米国が中東和平に関する包括提案を検討中との報道がなされる一方で、サウジアラビア指導層はアラブ側からの和平案を検討。イスラエルがヨルダン川西岸、ガザ、ゴラン高原など全ての占領地から撤退すれば、アラブ諸国は見返りに同国と外交関係を樹立することやパレスチナ国家樹立を柱とする包括的な中東和平案を作成した。

皇太子は2002年2月にその和平案を発表し、同年3月のペイルートでのアラブ首脳会議はこれをアラブ和平イニシアティブとして採択した²。中東和平プロセスは米同時多発テロが起きる前年のキャンプデービッド交渉決裂に続いてパレスチナ自治区で第2次インティファダが発生し、事実上中断状態にあった。アブドッラー提案は

斬新なアイデアを含んだものではなかったが、タカ派のイスラエル・シャロン政権によるパレスチナ自治区侵攻で和平の枠組みが大きく揺らぐ中、アラブ側が統一した和平案を提示して情勢の安定を望むとの警鐘を鳴らしたことで大きな意味があった³。サウジの王族の中でもアラブ民族の連携を重視した「民族派」のアブドゥラーとしては、国内やアラブ諸国の間で自身の影響力を誇示する狙いもあった。

(3) アブドゥラーの和平首脳外交

アブドゥラー皇太子は中東和平提案を示した後、ブッシュ大統領（George W. Bush）に招かれ2002年4月にテキサス州クロフォードにあるブッシュ氏の私邸で初会談した。前述のように和平プロセスが重要な局面を迎える中で、米国のイスラエル寄りの外交を改めるよう強く警告した⁴。アブドゥラーはイスラエルの自治区占領を強く批判すると同時に和平プロセス復活のイニシアティブを米国に求めた。

ロバート・レイシー（Robert Lacey）によると、この会談の冒頭、アブドゥラーは持参した約10分間のパレスチナ人の窮状を描いたビデオ映像をブッシュに見せた後、米国はアラブ人の命よりイスラエル人の命を重視していると非難し、和平で行動すると言って何もしないと責め立てた⁵。

アブドゥラー皇太子は激情にかられたように訴え、米大統領を当惑させたが、同皇太子の異母兄のファハド国王は国家の近代化に注力し開明派と呼ばれたのに対し、皇太子はパレスチナ問題やアラブの結束を主張する民族派の代表と言われた。アブドゥラーはブッシュとの1対1の席で自らのパレスチナ問題へのこだわりを示し、アラブの主張を最大限に伝えようとしたと見られる。

ブッシュ政権による新和平提案は、二国家共存を明確に支持した一方でアラファト議長自治政府指導部がテロを支援しているとして、その交代を求める内容となった。この和平案の通称は中東和平のロードマップ（Road map for peace）だが、正式名称は「イスラエル・パレスチナ紛争を二つの恒久国家により解決するための目標達成を基準とした行程表（A performance-based roadmap to a permanent two-state solution to the Israeli-Palestinian conflict）」となった。

アブドゥラーは後に国王に即位してからも2007年2月にパレスチナで自治政府の中核を占めるパレスチナ解放機構（PLO）主流派ファタハとハマースが連立政権を作ろうとして閣僚のポスト配分で対立した際、マフムード・アッバス自治政府議長（Mahmoud Abbas）とハマースのハーリド・ミシュアル政治局長（Khalid Mishal）をイスラーム最大の聖地メッカに招いて調停を行うなど、中東和平関連で積極的な外

交を続けた。合意の署名式典にはアブドゥラーも和解の証人として立ち会った。こうした機会にアブドゥラー国王は外交面で指導力を誇示することによって、アラブ諸国内での影響力を高めるとともに、サウジアラビア王室内でも、ライバル関係にあったスルタン王子らステイリ閥に対抗し自身の求心力を高めようとした。

2. イラク戦争後 アルカーイダとイランの脅威

(1) テロ頻発で揺らいだサウジアラビアの治安

ブッシュ政権は2003年のイラク戦争で、湾岸危機以来13年に及ぶ敵対関係にあったイラクのサッダーム・フセイン政権（Saddam Hussain）を打倒した。米政府は占領統治を実施しながら同国で民主政治を確立させることを計画し、またアフガニスタンを含む広域な中東で民主化を進めるための青写真を描いた。一方でサウジアラビアにとっては国内で激化したテロへの対応に加えて、イラクなど周辺アラブ諸国にイランが影響力を浸透させようとするのに対してどう対応するのが自国の安全保障に関する深刻な問題として浮上してきた。

イラク戦争後にはサウジアラビア国内で、自爆テロが前例のない規模と頻度で発生し同国社会を震撼させた。2003年5月、当時のパウエル国務長官（Colin Powell）によるサウジ訪問の前に首都のリヤド市内の住宅施設を狙った襲撃事件をはじめとして、毎月テロやテロ未遂事件が発生した。2004年にも5月の東部アルホバールの石油事業関係者の住宅施設などを狙った銃撃テロのほか、欧米人を個別に狙うテロが発生した。一連のテロを引き起こしたのはアフガニスタンにいたアルカーイダの戦闘員で米同時多発テロ後に米英軍の掃討作戦で訓練キャンプを破壊され出国を余儀なくされ、数百人規模でサウジに戻った一派だったとされる。それがイエメンに逃避してアルカーイダ系のアラビア半島のアルカーイダ（AQAP）の母体となったという。

一連のテロへの対応でサウジ政府は米国に依存した。例えばリヤドでの最初の大規模テロ後、サウジ政府は米政府に対テロ捜査チームの派遣を要請し、これを受けて情報収集、法執行、証拠採集などで米側が米連邦捜査局（FBI）の専門家らを派遣。2003年8月には米・サウジ・テロ関連金融実務部会が設置されて両国の情報・法執行機関が緊密に協力する体制が築かれた⁶。

サウジ側で米側との協力の責任者にムハンマド・ビン・ナーイフ（Muhammad bin Naif）王子が選ばれた。同王子はナーイフ内相の次男で、アブドゥラー皇太子の強い

後押しがあり、サウジ政府でテロ問題の指揮を執る一方、米国との情報交換・捜査面での協力を推進することになった。米側もムハンマド・ビン・ナーイフが米国とサウジの意思疎通で貢献したことを評価し、特に2010年にイエメン発米国情米企業の航空貨物便に爆発物が仕掛けられたもののサウジの事前警告で爆発を回避できた一件で、サウジ側の貢献度の高さに加えムハンマド王子の能力を認めるようになった⁷。

一連のテロでは首都リヤドの外国人居住区や東部アルホバルの他、聖地メッカまでもがテロの対象になり、国内の治安が脅かされ、外国企業の誘致を進めるうえでも大きな障害となった。イラク戦争後のサウジアラビア指導層は、AQAPを国内から駆逐するため毅然として戦うことを余儀なくされた。サウジ政府は米国のほかフランスにも支援を要請して、凶悪なテロを未然に防止しようと努めた。

こうした危機的事態に直面したサウジアラビア当局にとって、対テロ戦はサウダ家による統治基盤を維持するうえで最優先事項となった。サウジ側で対テロ作戦の指揮をとった前述のムハンマド・ビン・ナーイフはその後内務次官となったが、2009年8月にジッダで自爆テロによって負傷。国際テロ組織アルカーイダ系武装組織が犯行声明を出した。ムハンマド次官は一命をとりとめたが後遺症に悩まされた⁸。

(2) イラクの「イラン化」に対する懸念

サウジ指導層は、イラク戦争後にイランが隣国イラクへの影響力を増大させたことに危機感を強めた。1990年代の湾岸戦争後のイランによる軍備拡大、UAEの間で帰属権争いがあったアブームーサ島へのイランの派兵などでサウジの同国への不信は元々根強かった。イラク戦争のあった2003年以降、民主的な選挙によってイラクでシア派が多数を占める政権ができたことにより、イランを起点としてイラク、シリア、レバノンまで地中海に達する地域は政治的な意味を帯びることになった。イランから政権中枢ポストをシア派系のアラウィー派が占めるシリア、シア派民兵組織ヒズブッラーが強力な軍勢力を誇示するレバノンまでが一体感を増していた。

サウジ、UAE、ヨルダンなどスンニー派の君主制国はこれに神経をとがらせ、アブドゥラー・ヨルダン国王(Abdullah al Thani bin al Husayn)が2004年に用いた「シア派の三日月地帯」という呼称がイランの影響力の広がり、懸念を込めて表わす言葉としてよく使われるようになった⁹。

こうした状況は、イランがレバノンから湾岸まで広範囲に渡りアラブ圏内で影響力拡大を狙っているという考えを持つサウジアラビア指導層、特にファハド国王に代わりサウジ国政を担当していたアブドゥラー皇太子を強く刺激することになった。

サウジアラビア王族、イラク指導層などにヒアリングを重ねて両国関係を研究したハーヴェイによると、サウジ王室関係者はイラク戦争とその後の新たな政治制度の確立によって「イラクを金の皿にのせてイランに差し出した」という表現を使い、怒りをこめて米国を非難していた¹⁰。

アブドッラーは皇太子時代の2000年代初めまでにイランの拡張主義を強く警戒するようになっていた。そのためイラク戦争前に、イランの影響力を強めることになる開戦に反対する意向を米側に伝えていた。にもかかわらずブッシュ政権が戦争を実行に移し、フセイン政権の崩壊後、民主主義がテロを駆逐するという考え方に基づく米国の統治の下でイラクにおいて多数派であるシーア派の政権を誕生させる政治制度ができた末、予想通りイランの影響力拡大を助けたとして米国への反感を一層強めた¹¹。

イラク戦争の翌年2004年5月になり、同国内で暫定憲法の下で統治を行う暫定統治評議会によってイヤード・アラウィー (Iyad Allawi) がイラク暫定政権の首相に選ばれた。アラウィーは、サッダーム・フセイン政権時代にサウジアラビアに亡命したことがあり、同国の指導層からは過度に宗教に傾かない冷静なバランス感覚が評価されていた。だがイラク国内でアラウィーは首相としてフセイン政権のために働いたバース党関係者、旧体制時代の公務員の復帰などを決定してシーア派国民の反発を受けた。

(3) イラク指導者人事を巡る米、サウジ間の確執

戦争後の暫定統治期間を経て、2006年5月にイラクで発足した正式政権の首相となったヌーリ・マリーキ (Nuri al Maliki) はサウジアラビアを最初の訪問先にした。前年に国王に就任したアブドッラーらサウジ王室関係者と友好的に会談し、当初は同国政府と良好な関係を築いたが、次第にサウジ王室の中樞で批判の対象となり、拒絶反応を受けるようになった¹²。

サウジ指導層はマリーキがイランに傾斜していると考えようになってサウジへの誠意を疑い、「イランの代理人」ととらえるようになっていった。ハーヴェイによると、アブドッラー国王はマリーキを首相職から外し、より信用できるアラウィーを再び首相に就任させるよう米政府関係者に求めた。だが新生イラクを中東民主化のモデルとしてほかのアラブ諸国に示したいブッシュ政権がイラク政治に介入して首相をすげ替えては中東に民主主義を根付かせることにならない。米側はサウジに隣国としてイラクの民意で選ばれたマリーキ政権と付き合うように説き、かなりの圧力もかけた

が、サウジ側はこれを頑なに拒否する時期が長く続いた¹³。

2007年3月にリヤドで開いたアラブ首脳会議は、前述のアブドゥラー中東和平提案を支持することで合意した。一方でアブドゥラー国王は会議の席上、イラクの米軍駐留について「外国軍の違法な占領の影で兄弟らの血が流れている」という表現を使い批判した。ここには、イラク政治でサウジの意に沿うよう影響力を行使しなかった米国への反発を公の場に出した形で、この際に米政府側は、米-サウジ関係は良好だがブッシュ大統領はアブドゥラー国王発言には同意しないという声明を発表せざるを得ず、両首脳の見え方の違いが鮮明に表れた¹⁴。

3. イラン核開発問題の深刻化

(1) イラン核開発問題と同国への対応策

アブドゥラー国王は、即位した2005年に浮上してきたイラン核開発問題への対応で忙殺されることになった。イランの核開発はロシアの支援で1990年代に始まったが、事故が発生したことなどもあり一時停止していた。だが強硬派のアフマディネジャド (Mahmud Ahmadinejad) がイラン大統領に就任した2005年以降、同国は核開発に再び注力するようになった。イランは核開発が平和目的であると主張したが、遠心分離器によるウラン濃縮活動のほか、高速起爆装置や核兵器の運搬手段になりうるミサイルに関連した実験・開発も並行して進められていたことが国際原子力機関 (IAEA) の報告書で後に指摘された¹⁵。

核開発を活発化させるイランに対し国際原子力機関 (IAEA) も警鐘を鳴らすようになり、サウジアラビアを含め湾岸協力会議 (GCC) 諸国もイランに対抗して2006年12月の首脳会議において「平和目的での核技術を保有する権利を有する」との声明を発表して強く牽制し、湾岸での核拡散を憂慮する声が強まった¹⁶。

アブドゥラー国王はこの後2007年3月にアフマディネジャド大統領をリヤドに招いて会談した。会談後のサウド・サウジ外相 (Saud bin Faisal) の説明によると「宗派の抗争を広げようとする企みを阻止する」ことで双方は合意した。スンニー派とシーア派の域内大国の握手は域内周辺国に一定の安心感を与えた。

この時期は2006年にイランの支援するシーア派イスラーム民兵組織ヒズブッラーがイスラエル軍に戦闘で予想以上の損害を与えたことによってイランが一層中東広域に触手を広げるとの印象が強まっていた。サウジをはじめ湾岸アラブ側は警戒心を抱

きつつも 2007 年 12 月上旬にドーハで開いた GCC の首脳会議にアフマディネジャド大統領を初のイラン首脳級出席者として招き、地域の安全保障のシステム作りに関して協議した¹⁷。サウジは対話を求める姿勢を印象付けたうえ、聖地メッカの大巡礼にも招く歓待ぶりをみせた。

(2) 衝突コースを避けたアブドッラー対話外交

2007 年にサウジアラビアは、イランがウラン濃縮を強行したのに対し米国が同国への制裁強化に傾いたのを見て、中立国でウランを濃縮しそれをイランが購入する案を検討してはどうかとアフマディネジャド大統領に提示するなど、首脳レベルでの直接対話に注力した¹⁸。

またアブドッラーは先の例でも見たように自らのイニシアティブで聖地メッカと同地で行う巡礼を対外的な関係改善や政治的な交渉の仲介に活用している。このことはアブドッラー国王在位期間、あるいは皇太子として国政を担当した期間のサウジアラビア外交の特徴の一つといえる。

アブドッラー国王は、2008 年 1 月にサウジを訪れたブッシュ大統領が核開発を加速するイランへの圧力で協力を求めたのに対し「イランを含め地域の国々との協力を重視する」と同国に対し孤立させる路線より融和路線を選ぶ考えを明確にした¹⁹。それまでのイランとの対話の経験から、自国が米側の呼びかけに応じイランが包囲された状況ができれば同国を刺激した場合、戦闘が起きやすい「衝突コース」へ向かうと考え、これを避けようとしたことがうかがえる。

それを受けて 1 月下旬にはクウェート外相がイランを訪問、UAE 外相も対イランで協調する方針を表明するなど、GCC 諸国は足並みをそろえて対イラン接近を演出し、米国の対イラン強硬路線との違いが際立つ状況となった。

サウジアラビアはイラク戦争で米国が隣国イラクのフセイン政権を倒した後、前述のようにアフガンから潜入してきたアルカーイダのテロによって自国を大きく揺さぶられた。米国が今度はイランを相手に再び軍事介入に踏み切れれば親米国に強い敵意を抱くピンラーディンは同じようなサウジへのテロ攻撃を配下の過激分子に命じる恐れもあった。サウジが域内諸国間での解決を目指し米国が軍事介入しにくい状況を作り出した背景には、そうした懸念があったと考えられる。

(3) アブドッラー国王によるイラン懐柔と内政上の背景

アブドッラー国王はこれ以前にも、皇太子だった 1990 年代からイランに対し懐柔

を織り交ぜる対応策で同国との決定的な対立を避ける方策を採ってきた。アブドッラーは皇太子時代から母方のシャンマル部族系のシリア人脈を使って親交のあったハーフィズ・アサド・シリア大統領（Hafiz al-Asad）が存命中に対イラン懐柔で協力をしばしば依頼した。それはアブドッラーの母方に由来する個人的な人脈であり、国王継承者としての立場を確固にしたいという内政上の動機も働いていた。

サウジアラビアでは1995年に脳卒中で倒れた病身のファハド国王（Fahd bin Abdulaziz）に代わりアブドッラー皇太子が1996年1月から実質的に政務を担当するようになり中東内外で外交を活発化させた。この時期にはアブドッラーが王室内の政治的な競争関係にある王子らよりも存在感を高めて国王即位への道筋を確実にする必要性に迫られていた。そうした内政上の理由からも首脳外交を積極的に展開した。

アブドッラー皇太子はこの時代、弟のスルタン国防航空相（Sultan bin Abdulaziz）、ナーフ内相（Naif bin Abdulaziz）、現在国王になっているサルマン・リヤド州知事（Salman bin Abdulaziz）ら有力な王子らとの間に常に緊張関係があった。初代サウジアラビア国王のアブドルアジズを父としスデイリ家出身のハサ王妃を母として生まれたファハド、スルタン、ナーフ、サルマンら7人の兄弟はスデイリセブン（Sudairi Seven）と呼ばれ、王族の中でも結束が強く主要閣僚やそれに相当するポストを占めてきた。これに対してアブドッラーはアブドルアジズ初代国王とかつてサウド家のライバルだったラシード家の元王妃ファフダが結婚し生まれた息子であった。

ファハド国王率いるスデイリ閥は圧倒的な影響力を誇っていた。これに対しアブドッラーは戦車部隊も含む重装備の準軍事組織「国家警備隊」の司令官を務め、スデイリ閥の異母兄弟らとの関係が悪化した時に実行行使に訴えられるのを抑止する手段として警戒していた。

（4）米の介入回避へ域内融和の先例示す

前述のスデイリセブンと異母兄弟のアブドッラーはしばしば対立関係にあると伝えられた。アブドッラーは皇太子だけに王位継承の優先度は最も高いと見られたが、その一方でスデイリ兄弟のうち国軍を配下に置く国防相のスルタンも王位への野心が強いとの見方が根強く、王位を巡る確執が激化する懸念があった。

1992年に病気が小康状態となった当時の国王ファハドが勅令を發布し、従来の王族会議で後継者を決める方法から国王自身が単独で決定できるように規範を改めたこともサウジの王位継承の先行きを不透明にしていた。アブドッラー自身、スルタンらに弱みを見せないために必要な国家警備隊の指揮権を手放すよう病床のファハド国

王に最も近かった王室庁長官で同国王の息子のアブドラジズ (Abdulaziz bin Fahd) から促されるのではないかと懸念していた²⁰。アブドラーは王位継承を確実にするため、ステイリ閥の兄弟にはない自身の特性を生かした方法で実績を作ろうと考えた。その代表例はファハドが脳卒中で倒れた翌年イランとの間で持ち上がったサウジ東部の爆破事件を巡るイランとの緊張状態の収拾である。

1996年にサウジ東部のアルホバールタワー爆破事件では米空軍関係者19人が死亡した。米当局では「アラビア半島のヒズブラー」というイランが支援する組織が背後にいたと断定し、米クリントン政権 (Bill Clinton) にはイランに軍事的報復を行うべきだという政治圧力が米国内で強まった。

アブドラー皇太子は1997年3月のイスラマバードで開かれたイスラーム諸国会議機構 (OIC、現在はイスラーム協力機構) の首脳会議に出席しハシェミ・ラフサンジャーニー大統領 (Akbar Hashemi Rafsanjani) と異例の会談を行った後、同年12月、テヘランで開かれたOIC首脳会議に出席し和解を行った²¹。サウジ皇太子のイラン訪問は1979年のイラン革命以来、サウジ人として最高位でイランにとっても域内孤立の印象を薄れさせる好機として歓迎された。一連の融和外交はアブドラー自身の母方につながるシリア、イラクなどに広がるシャンマル部族の人脈と、個人的に以前から親交のあったハーフィズ・アサド・シリア大統領との関係を駆使したものであり、ステイリ兄弟にはない独自ルートを使って行われたことでアブドラー皇太子の指導力を印象付け王位継承へ向けた布石を打つ意味があった²²。当時イラン側では8月に改革派のモハンマド・ハータミー (Sayid Mohammad Khatami) が大統領になって穏健路線をとっていたこともアブドラーの外交にプラスに作用した。

前述のアブドラーによる中東和平を巡る提案や外交の狙いもまたアラブ世界で信頼感を高め、パレスチナ問題を巡って米大統領と渡り合うことで、国王にふさわしい実績を積み上げ王室内や国民にアピールする部分が大きかったと考えられる。

4. 米国の中東離れとイエメン介入に至る過程

(1) バハレーンの民衆蜂起による動揺とサウジ、UAEの兵力派遣

2010年代の中東では、まず2011年に「アラブの春」によってGCCの一角を占めるバハレーンが大きな動揺が起きたのに続き、2014年には近隣のシリア、イラクで武装組織「イスラーム国」(IS) が勢力を強め、同時に背後のイエメンでイランに支

援されたフーシーが台頭してきた。そして翌2015年にはサウジアラビアがアラブ連合軍を組織しイエメン内戦に本格的に介入するなど、サウジと湾岸アラブ諸国にとって安全保障上の大きな出来事が相次いだ。特にサウジによるイエメン介入は1990年代までの軍事面で大きく米国に依存する状態から、主体的に自助努力による防衛を目指す試みにかじを切る節目となった。

2011年初め、チュニジアで起きたベン・アリ（Zine al-Abidine Ben Ali）政権への抗議デモは、同国と同様に中央集権体制を敷く他のアラブ諸国にも広まった。ペルシャ湾岸諸国では少数派であるスンニー派が多数派のシーア派を統治するという不安定な統治構造を持つバハレーンにも拡大した。不満を抱く同国内シーア派による政権への抗議行動はこの局面においてペルシャ湾岸君主制諸国で起きたものの中では最も激化し、発砲を伴う衝突が拡大してバハレーンの治安部隊、国防軍だけでは対応が危うい事態となった。

そこで湾岸君主制諸国の統治基盤が連鎖的に揺らぐ恐れがあると判断したサウジアラビアとUAEは、3月にそれぞれ国家警備隊と憲兵隊を送り込みバハレーン当局の鎮圧を支援した。サウジアラビア指導層にとってこれは2003年のイラク戦争後に起きた国内でのテロ拡大以来の危機であった²³。

（2）危機意識を高めた湾岸アラブ諸国の変化と米国の政策転換

サウジアラビアは2000年代に入ってから自国内でのテロの拡大、隣国バハレーンでの体制動揺を経験し、国防・治安能力を強化する必要性を改めて意識するようになった。また核開発を推進したイランのアフマディネジャド政権の登場は、サウジを中心とするGCC加盟国間で一層危機感を共有させることになり、軍組織・人材の拡充、国防体制強化で具体的な動きが出てきた。

その例としてUAE、カタール、オマーンで2012年、バハレーンで2014年、クウェートでは2017年に軍幹部を養成する防衛大学が創設されたことが挙げられる。サウジも2018年に既存の防衛大学の拡充を図った。またカタールでは2013年、UAEでは2014年に徴兵制が導入された。湾岸戦争後、徴兵制を敷いて2001年にいったん廃止したクウェートでも2017年に復活させた。ペルシャ湾岸地域ではないが同じ君主制のモロッコで2018年に徴兵制が始まるなど、湾岸の動きは域外にも影響を与えた²⁴。

これは特に国外からの侵略に際して湾岸戦争で見られたように米軍やその同盟国部隊の到来を待つのに終始した外国への「依存型」から、自前の軍部隊を整備・強化し

て国土防衛を行う「自立型」への転換を目指す動きととらえられる。

そうした変化が湾岸アラブ諸国で生じた背景としては、米国、特にオバマ政権下での外交・軍事行動の変化が大きく影響していた。同政権は中東からアジアへの外交・安全保障上の重心の移行(Pivot to Asia)を決定。また2013年にはオバマ大統領(Barack H. Obama)が化学兵器使用を理由にシリアへの攻撃を実行する発言をしながらこれを見送った。さらにイランとの間で2015年に、米、英、仏、独、中、露6カ国がイラン核開発に関する包括的共同行動計画(JCPOA)を成立させたが、この合意内容は対イラン制裁の解除を含み、かつイラン核計画の完全な廃棄でなく一時的な停止であるため不十分だとGCC諸国から失望を買った²⁵。

また経済的な背景として、米国で新技術を取り入れたシェールオイルの生産が2010年代に増加し国内で原油を自足できる状態となったため、サウジ側が石油を安定供給する代わりに自国の安全保障を米国に担ってもらおうという「石油と安保の交換」の構造が崩れてきたという面もある。米国の中東への関与縮小やJCPOAに対してサウジアラビアは強い不満を表明したが、同時に現実の政治的变化をにらみ自力で国家を防衛しなければならないという意識も強めていった。

(3) アラブ連合軍とイエメン内戦への介入

サウジアラビアでは2015年1月、アブドラー国王が死去し、それまで皇太子だったサルマン(Salman bin Abdulaziz)が国王に即位した。この時サルマンは自ら首相になり息子のムハンマド・ビン・サルマン(Muhammad bin Salman)を国防相に任じた。そして、3月下旬の空爆でサウジ主導のアラブ連合軍がイエメン内戦への介入を開始した。

イエメンで台頭していた非政府組織フーシーに対し、サウジがイエメン政府軍を支援するため、アラブ諸国からなる連合軍を組織して軍事介入したことは、前述の湾岸アラブ諸国の間で高まっていた自ら行動し国家を守るという意識を反映したのもだった。同時に国防相だったムハンマド・ビン・サルマン副皇太子が皇太子位に就く直前に作戦が発動されたことから、新皇太子が戦功によって自らの権威を高めたという動機も大きかったと考えられる。

ただサウジにとり経験の少ない軍事作戦を実施するには、この時の事前準備は十分に行われなかったようである。ニューヨークタイムズのベン・フバード(Ben Hubbard)の調査によるとサウジ政府のアラブ連合軍に参加する中東各国への打診とその編成は短い期間で行われ、米国にも詳細を知らせずに、介入する直前の段階になっ

て米政府関係者に連合軍の作戦を「支持するか否か」と打診したとされる²⁶。十分な調整期間を経ずして編成されたアラブ連合軍は当初約 10 カ国が参加しながら戦線から途中で離脱する国も多く、結局戦闘に参加したのは実質的にサウジ、UAE、バハレーンなど限られた少数の国になった。

ゲリラ戦法に長けるフーシーはイエメンの首都サヌアを押さえており、アラブ連合軍はその支配地奪回を目指した。しかしフーシーはミサイルやドローンを駆使してサウジアラビア国内に攻撃を加え、2019年には5月から首都リヤドや西部の商業都市ジッダなど主要都市で石油・ガス関連施設を狙いドローンや弾道ミサイルを使った攻撃が拡大。9月には東部アブーカイクにある国営石油会社アラムコの主要施設が破壊された²⁷。

サウジアラビアとしては国内で現在ムハンマド・ビン・サルマン皇太子の肝煎りプロジェクトとしてエネルギーや製造業で新技術を生み出す未来都市「NEOM」などへの外資誘致を進めており、戦闘長期化で失うものは大きい。サウジ側から停戦を打診し国連の調停の末、2022年4月に停戦が成立し同年6月、8月と延長されたが、その後10月にはイエメン第3の都市タイズ包囲を巡る問題などで双方の意見の食い違いから延長されないまま不安定な状況が続いている。

(4) イエメン内戦介入とサウジ内政

ここで時期をさかのぼって、サウジ国内政治で何が起きていたかを振り返ってみる。イエメン内戦介入の軍事支援が始まって2年目の2017年6月、サルマン国王は勅令によって皇太子だった甥のムハンマド・ビン・ナーイフを解任し内相の職も解いた。そして息子で国防相のムハンマド・ビン・サルマン副皇太子を皇太子に昇格させて王位継承1位に据えた。

同年11月には有力閣僚、王族ら11人が逮捕された。これは当時国防相と兼務で反汚職委員会の委員長のポストにあった新皇太子ムハンマド・ビン・サルマンが主導したもので、逮捕者にはアブドッラー前国王の息子であるムタイブ (Mutaib bin Abdullah) 国家警備相、投資家で富豪のアルワリード・キングダム・ホールディング・カンパニー会長、ファキーフ経済計画相 (Adel Faqih)、アッサーフ元外相 (Ibrahim al-Assaf) から現職、元閣僚を含む有力者11人を逮捕した。この後も続いた逮捕で王族やビジネス関係者は500人に上ったとされる²⁸。

逮捕の名目は汚職であったが、国家警備隊を率い潜在的な政敵とみられたムタイブや富豪のアルワリードらをとらえるほどの権限を国王から与えられていることを示す

意図があったと見られる。この時期にはムハンマド・ビン・サルマンが国防相の任務の傍らサルマン国王から委任され経済改革へ向け取り組んでいた行動計画「サウジビジョン 2030」の柱である国営石油会社サウジアラムコの新規株式公開（IPO）が遅れ、加えてアラブ連合軍を編成して介入したイエメン内戦も収拾できず泥沼化していたため、自身への批判を封じるため強硬措置を打った。

2020年には2017年に皇太子を解任されたムハンマド・ビン・ナーフ王子が内務省の不穏分子とともにクーデターを画策したとして逮捕された。同王子はかつてイラク戦争後にサウジ国内でテロが拡大した際、米国と協調しながらアルカーイダ系分子を撃退するうえで貢献をした人物。内務次官から内相になったが右腕としていた大臣室長をサルマン国王が解任したことなどで精彩を欠くようになり周囲の支持を失っていった²⁹。

サルマン国王と息子のムハンマド皇太子は準軍事組織を持つ国家警備相のムタイプと警察力を持つ内相のムハンマドをサルマン閥の体制を実力で覆す恐れがあると警戒し、その権限を奪った。王位継承が危ぶまれるケースでは武力を持つ機関・組織をどう押さえるかが鍵となる。

内相の後任にはアブドゥルアジズ・ビン・サウド（Abdulaziz bin Saud）、国家警備相の後任には、影響力の小さい王族のハーリド・ムクリン（Khaled Al-Muqrin）を配した（国家警備相はその後アブドゥラー・ビン・バンドル（Abdullah bin Bandar）に交代）。アブドゥルアジズはナーフ系だが現皇太子の考えに従う意向を見せているという。内務省は省庁の間でも影響力が低下したとされている。ムハンマド皇太子は2022年9月には首相に任じられ、また一歩王位継承に向け前進しており、国内の引き締めを一段と強める可能性もある。

5. 大国との関係

(1) 対米関係

2021年の米バイデン政権（Joe Biden）の発足以来、米-サウジアラビア両国政府が対立する局面が目立っている。バイデン政権がジャーナリストのジャマル・カショギ（Jamal Khashoggi）殺害事件にムハンマド皇太子が関与したと結論付けた報告書を同年2月に公表して以来、関係が冷却化しサウジに配備していた迎撃用パトリオットミサイルを同年8～9月に撤去したことで対立は一層深まった³⁰。人権、人道問題

を重視するバイデン政権は、サウジが主導したイエメン介入の空爆で多くの民間人犠牲者が出たことを理由に同国への兵器供与全般に消極姿勢を見せ、自国防衛体制の強化を目指すサウジの政策と対立する状況が強まった。

米国でのインフレ高進を受けてバイデン大統領は2022年7月、サウジに原油増産を要請するため就任後初めて同国を訪問しジッダでムハンマド皇太子と会談。増産への確約は得られず、後にサウジが減産に転じて関係は一層こじれた。会談では人権面の対立も溝の深さを露呈した。

ファイサル・サウジ外相（Faisal bin Farhan）は同月、「米国は軍事調達で主要なパートナーだが米から（兵器を）得られない場合には、ほかの選択肢を探す」と発言、中国からの調達に関し問われると自国の需要にとって最善の解決を見出せるところからミサイル防衛でもいかなる兵器でも購入すると述べた。調達先を複数にすることで取引上のメリットが生じるとの考えも示した。サウジを含めGCC諸国は人権問題を理由に米国が兵器売却を中止するような場合には中国、ロシアに向かうことが過去にも多かった。中露には欧米のように人権や民主主義の基準が兵器取引の障害になることはないからである³¹。

2022年にはこれに加えてサウジの石油政策が新たな対立要因として加わった。2月にロシアがウクライナに侵攻したのを受け、バイデン政権は対ロシア経済制裁を戦略的な重要課題としており、サウジアラビアが同年10月上旬に原油生産で増産から減産に転じたことについてロシアを利する政策だとして反発。10月中旬には国家安全保障評議会（NSC）のカービー戦略広報調整官（John Kirby）はサウジとの関係見直しを考えているとして両国間では緊迫感が強まった。

サウジにとっては、フーシーの攻勢が一服しているとはいえイランとの関係が悪化した際には同国やフーシーのようなその配下のノンステート（非国家）アクターの脅威に対抗する体制を整備する必要があり、米国の協力が得られなければ中国やその他の国に頼るほかはないとの考えだ。後述するように中国とは兵器の現地生産事業で進展の動きが伝えられ、これをにらみ米国は昨年末からサウジの安全保障面での不安に対応する方策を模索し始めたが³²、まだ曲折はありそうだ。

(2) 対中関係

習近平国家主席は2022年12月にサウジを訪問し、両国は包括協力協定を結んだ。協定では原油貿易の拡大やサウジの工業化、同国の経済改革計画「ビジョン2030」と中国の広域経済圏構想「一帯一路」を融合させることなどを打ち出し、両国の経済

面での連携を印象付けた。

サウジ政府は中国通信機器大手の華為技術（ファーウェイ）と、技術の利用に関する覚書に署名した。習主席はサウジが「国情に合った発展」を遂げることを望むと述べたがこれは7月のバイデン大統領のサウジ訪問の際にムハンマド皇太子との間で対立した人権問題でサウジを擁護した形で、中国・サウジの連携を目立たせた。

サウジと中国との軍事面での関係については中国がサウジアラビアに対し弾道ミサイル製造で協力するとの報道が2021年末に流れ、注目された。サウジは1988年にDF-3（東風3号）ミサイルを調達、2007年にはDF-21（東風21号）ミサイルを購入し、2014年に公開している³³。イエメン内戦への介入を通じてサウジはフーシーによるミサイル、ドローン攻撃に悩まされ外貨収入の重要な基盤である自国内の石油施設にも被害が及んだ。米国から武器供与をかつてより制限されることが多くなる中、弾道ミサイルを自国内で大量生産できる体制を構築することがサウジの戦略的な関心事になっている。

さらにサウジはドローンの国内製造で中国と協力する方向へ動き始めている。2022年3月に発表されたサウジ、中国の軍事、通信関連企業による合弁事業「エアリアルソリューションズ」（Aerial Solutions）の一環として、中国電子科技集団が無人機開発のためのR&D（研究開発）センターをサウジ国内に創設することで合意した。そこでは軍事用無人機のほか防空システムの研究も行う計画である³⁴。

サウジは2017年に中国製の無人機（ドローン）の翼龍II（Wing Loong）300機を輸入する契約を結んだが、現在は現地で製造するという段階に進みつつある。米企業は議会の反対などでサウジ国内にこうした兵器製造の拠点を作るのは難しい。サウジ側の中国接近は、米国に対してサウジの安全保障問題に関与するよう促すシグナルとみなされることが少なくなかったが、2021年のパトリオットの撤去以来、サウジ指導層はそれで生じた真空を埋めようと代替の防空体制整備で中国に傾斜する動きを本格化させており、その進展の度合いによっては米-サウジ関係に大きな影響が及びそうだ。

(3) 対ロシア関係

サウジアラビアとロシアは石油政策で過去6年間、それ以前にない協調関係を維持してきた。世界の石油市場においてサウジを中心とする石油輸出国機構（OPEC）のシェアが縮小する中で、ロシアを取り込んだ原油の生産協調の枠組みとして2016年にOPECプラスを結成できたことは、市場における影響力を向上させるうえで大き

く役立った。OPEC プラス創設に至るまでには、ムハンマド現皇太子が副皇太子時代からロシアを訪問してプーチン大統領（Vladimir Putin）とエネルギー、中東政治を巡り協力を続ける意思を確認し関係の構築、強化に努めてきた³⁵。

サウジはロシアのウクライナ侵攻後、中国、インド同様にロシア産原油を購入しており制裁を続ける欧米とは一線を画した対応を取る。それだけでなく2022年8月にはサウジの投資ファンドであるキングダム・ホールディング・カンパニーからロシアの大手石油会社ガスプロム、ロスネフチ、ルクオイルに計5億ドルの投資が行われていたことがわかり、ロシア支援をより多面的に行っているとみなされた³⁶。

そうした事実に加えサウジが実質的に取りまとめる OPEC プラスが減産を実施していることを米国は、ロシア産原油の上限設定などウクライナ侵攻を断念させるための対ロシア制裁の効力を弱める行為だとしてサウジを批判している。

米国はロシアのウクライナ侵攻を終わらせる点を最重視しているのに対し、サウジは石油政策のパートナーとしてロシアとの関係を維持するのが優先課題でお互いの意見がかみ合う兆しはない。サウジは長期的な視野でロシアとの関係を保ちたいと考えており、ロシアのウクライナ侵攻が続く限り米、サウジ間の石油を巡る対立が続く公算は大きい。

軍備に関する協力では、2021年8月にムハンマド皇太子の弟であるハーリド・ビン・サルマン国防副大臣（Khalid bin Salman）がロシアを訪問しフォーミン同国防副大臣（Alexander Fomin）と会談、軍事面での協力を拡充することで合意した。ロシアとの間では2017年に30億ドル分の対戦車砲、小火器などの兵器取引でいったん合意したが取り消しになり、より高性能で地勢的に影響力の高い兵器を再検討することになっていた³⁷。現在、ロシアは戦争状態に入っており、かつサウジは中国との軍備取引により関心を強めているため、ロシアとの防衛協力は、対中国ほどは進展しない見通しである。

おわりに

2000年代初めのサウジアラビアはパレスチナ問題やイランの核問題への対応で米国との間には対立が生じていた。それはアブドゥラー前国王が基本的にペルシャ湾岸の問題は域内国による解決策を模索したため、イランに対しては融和策を優先し包囲網で追い詰めようとする米国との間に立ってバランスを取ろうと苦心した。皇太子

時代から自ら米国やイランを訪ねてトップ交渉によって解決しようとするアブドゥラー時代の外交は国内における自らの求心力を意識した面も強く、イランによる核開発問題や非国家の民兵組織を通じた同国の影響力拡大などの懸案を根本的に解消することはできなかった。サルマン国王の下では、米国の戦略転換で国防面での自立を目指す若き指導者ムハンマド皇太子がイエメン内戦への軍事介入を試みたが、フーシーのドローンなどを駆使した越境攻撃で手を焼いた。その教訓から野心の強いムハンマド皇太子は、新技術を導入し軍備を整えたい意向とみられる。だが自立を目指すといっても技術面では外国の支援が必要な状況であり、米国と対立色が強まる中、中国に接近し弾道ミサイル、ドローンの生産拠点建設に動いている。従来中国との軍事関係はミサイル輸入などにとどまってきた。長くサウジの安全保障の請負人だった米国が中東からアジア太平洋への外交・安保シフトを進める中で生じた空白に中国がどこまで入り込むのか。その問題は米-サウジ関係を超えて国際政治経済情勢全体にも大きな影響を与える可能性を秘めている。

(追記)

本稿脱稿後の2023年3月10日にサウジ、イラン両国は中国の仲介により2016年に断絶した国交を正常化させることで合意したと発表し、2カ月以内に両国が大使館を再開させ、大使を相互に送ることを決めた。合意に対してはUAE、バハレーンなど近隣国やシリアも歓迎の声明を発表した。

中国のほかイランに人脈を持つ域内アラブ国家のオマーンも貢献したとされる今回の正常化合意で、サウジは経済活性化を目指す自国プロジェクトへの参加・投資拡大を期待する外国投資家らを安心させる機会を得た。中国は中東における影響力を増すことが予想され2022年末の包括協力協定で合意した通信など民生部門の商談も拡大させようと動くかもしれない。

ただ紛争調停では対立する双方を引き合わせ握手させることはもちろんだが、平和状態を維持し双方の信頼関係を構築することがさらに難しい課題として残る。サウジ、イラン指導層が相互に抱く猜疑心を抑制するよう、中国が周辺国と連携して継続的に調整するかどうかは不透明である。

今回の調停役を担った中国は米国と対立するという共通点からイランとの関係を強化してきており、サウジとは石油取引の大口顧客であり政治的にも関与する余地が増していた。一方で米国はイランとの核合意を巡る交渉が停滞し、サウジとの関係でも対立や希薄化が目立つなど両国へのパイプが細りつつある中で外交調停できる状況に

はなかった。中東安定化への貢献を機に、中国が中東への影響力という点で他の大国との均衡を変えうるかは、今後注視すべき点となろう。

—注—

- 1 Jennifer Steinhauer, “Giuliani says city won’t accept \$10 million check from Saudi,” *New York Times*, October 11, 2001, <https://www.nytimes.com/2001/10/11/nyregion/giuliani-says-city-wont-accept-10-million-check-from-saudi.html>
- 2 The Arab Initiative, 2002, *Al Bab.com*, <https://al-bab.com/documents-section/arab-peace-initiative-2002>
- 3 Shibley Telhami, “Peace Plan Has Already Had an Impact,” Brookings Institution, March 3, 2002, <https://www.brookings.edu/opinions/peace-plan-has-already-had-an-impact/>
- 4 Elisabeth Bumiller, “Saudi Prince Bluntly Tells Bush to Temper Support for Israel,” *New York Times*, April 25, 2002, <https://www.nytimes.com/2002/04/25/politics/saudi-prince-bluntly-tells-bush-to-temper-support-for-israel.html>
- 5 Robert Lacey, *Inside the Kingdom*, 2010, Allow Books, pp.286-287.
- 6 Testimony of Thomas J. Harrington before the House Committee, Deputy Assistant Director, Counterterrorism Division, Federal Bureau of Investigation, March 24, 2004, <https://archives.fbi.gov/archives/news/testimony/middle-east-and-central-asia-saudi-arabia-and-the-fight-against-terrorism-financing>
- 7 Bruce Riedel, “The case of Saudi Arabia’s Mohammed bin Nayef,” Brookings Institution, February 12, 2021, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/02/12/the-case-of-saudi-arabias-mohammed-bin-nayef/>
- 8 Zoltan Barany, *Armies of Arabia: Military Politics and Effectiveness in the Gulf*, 2021, Oxford University Press, p.64.
- 9 Ian Black, “Fear of a Shia full moon,” *The Guardian*, February 26, 2007, <https://www.theguardian.com/world/2007/jan/26/worlddispatch.ianblack>
- 10 Katherine Harvey, *A Self-Fulfilling Prophecy: The Saudi Struggle for Iraq*, 2022, Oxford, p.84.
- 11 Bruce Riedel and Katherine Harvey, “Why is Saudi Arabia finally engaging with Iraq?” Brookings Institution, December 4, 2020, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/12/04/why-is-saudi-arabia-finally-engaging-with-iraq/>
- 12 Harvey, *A Self-Fulfilling Prophecy*, p.116.
- 13 Ibid, pp.145-146.
- 14 Steve Holland, “U.S. rejects Saudi view of Iraq as occupied,” *Reuters*, March 30, 2007, <https://www.reuters.com/article/us-saudi-usa-idUSN2917370120070329>
- 15 核不拡散・核セキュリティ総合支援センター、「イランの核問題の最近の動向」、「国際原子力機関（IAEA）事務局長報告の概要 別添」、2011年11月8日、核不拡散ニュース。 https://www.jaea.go.jp/04/iscn/nnp_news/attached/0170a1-1.pdf
- 16 Hassan M. Fattah, “Arab Nations Plan to Start Joint Nuclear Energy Program,” *NYT*, December

- 11, 2006, <https://www.nytimes.com/2006/12/11/world/middleeast/arab-nations-plan-to-start-joint-nuclear-energy-program.html>
- 17 Mohammed Abbas, "Iran hails Gulf ties, Gulf Arabs tightlipped," *Reuters*, December 4, 2007, <https://www.reuters.com/article/idINIndia-30808620071203>
- 18 Reuters, "Gulf Arabs offer to provide uranium to Iran: report," November 2, 2007, <https://jp.reuters.com/article/us-iran-nuclear-saudi/gulf-arabs-offer-to-provide-uranium-to-iran-report-idUSL0180978220071101>
- 19 Simon Henderson, "Bush in Arabia: Work in Progress or Waste of Time?" The Washington Institute of Near East Policy, January 17, 2008, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/bush-arabia-work-progress-or-waste-time>
- 20 Harvey, *A Self-Fulfilling Prophecy*, p.60.
- 21 *Ibid*, p.59.
- 22 *Ibid.*, p.61.
- 23 Philippe Droz-Vincent, *Military Politics of the Contemporary Arab World*, Cambridge University Press, 2020, pp.175-176.
- 24 *Ibid*, p.173.
- 25 *Ibid*, p.178.
- 26 Ben Hubbard, *MBS: The Rise to Power of Mohammed Bin Salman*, William Collins, 2020, p.90.
- 27 Al-Jazeera, "Timeline: Houthis' drone and missile attacks on Saudi targets," September 14, 2019, <https://www.aljazeera.com/news/2019/9/14/timeline-houthis-drone-and-missile-attacks-on-saudi-targets>
- 28 Barany, *Armies of Arabia*, p.69.
- 29 Hubbard, *MBS*, p.80.
- 30 Jon Gambrell, "US pulls missile defenses in Saudi Arabia amid Yemen attacks," *Associated Press*, September 11, 2021, <https://apnews.com/article/iran-asia-afghanistan-dubai-middle-east-b6aaf30d689d0a8e45901e51f0457381>
- 31 Barany, *Armies of Arabia*, p.172.
- 32 Jared Szuba, "US working with Saudi Arabia on strategic military plans, general says," *Al-Monitor*, December 23, 2022, <https://www.al-monitor.com/originals/2022/12/us-working-saudi-arabia-strategic-military-plans-general-says#ixzz7qTOyQTC0>
- 33 Mohammad Salami, "Saudi-Chinese Cooperation in the Production of Ballistic Missiles," *Al SHARQ Strategic Studies*, April 3, 2022, <https://research.sharqforum.org/2022/04/03/saudi-chinese-cooperation/>
- 34 Saudi Gazette, "Saudi-Chinese pact to build drone factory in Kingdom," March 6, 2022, <https://saudigazette.com.sa/article/617808>
- 35 Al Hayat, "tansiq rusi: saudi wa hazmat ittifaqat," June 19, 2015, p.1.
- 36 CNN, "Saudi fund invested \$500 million in Russian oil as Ukraine invasion began," August 15, 2022, <https://edition.cnn.com/2022/08/15/energy/saudi-arabia-russian-oil-investments/index.html>
- 37 Chyrine Mezher, "Russia-KSA strengthen military ties in signal to Washington," *Breaking Defense*, September 1, 2021, <https://breakingdefense.com/2021/09/russia-ksa-strengthen-military-ties-in-signal-to-washington-uavs-helos-potentially-on-table/>

第5章

GCC 諸国をめぐる企業進出と 労働移動から見た経済関係の変化

齋藤 純

はじめに

GCC 諸国（サウジアラビア、アラブ首長国連邦（UAE）、カタル、クウェート、オマーン、バハレーンの6か国）は、石油依存経済からの脱却と経済の多角化を長期的な経済開発の目標として、産業基盤の転換と海外からの投資誘致を推し進めてきた。開発当初は、欧米先進国や日本を主要な経済パートナーとして、貿易関係の拡大や直接投資・技術の導入を図ってきたが、経済多角化の一定の成功と新興市場国の台頭を背景に、近年、インドや中国など新たな経済パートナーとの経済関係を拡大しつつある¹。インドとGCC 諸国との経済関係は有史以来、交易とアラブおよびインド商人の相互移動を通じて行われてきたが、GCC 諸国が天然資源からの収入を財政基盤とした経済開発を開始して以降、インド系労働者の移住やインド系企業のGCC 諸国への進出を通じて両地域の経済関係はさらに緊密化しつつある。中国もまた、古来よりシルクロードや海の道を通じて、アラビア半島地域を重要な国際交易路の結節点として見なしてきた。また、2019年4月にGCC 諸国が、中国の「一帯一路」構想への参画を表明したことは、中国企業のGCC 諸国への経済進出や投資を通じて両地域の経済連携強化を一層促進するものになると期待されている。

他方で、世界的な脱炭素化の潮流、新型コロナウイルスの流行による世界経済への影響、ロシア・ウクライナ戦争による国際経済の変化などにより、GCC 諸国をめぐる企業資産や労働力の移動に新たな変化がみられる。新たな経済パートナーとしてのトルコやイスラエルの台頭、国際的なエネルギー転換による石油・天然ガス貿易の変

容、GCC 諸国が掲げる経済開発ビジョンと脱炭素化・脱石油経済化のさらなる促進は、それまでの GCC 諸国の経済パートナーの構成を変化させるだけでなく、GCC 諸国との経済関係のありかたも再構成させつつある。

本稿では、GCC 諸国と関係国間の企業進出や労働移動に着目し、それらの動きが脱石油経済の進展と経済関係にどのように影響しているかについて分析を試みる²。第1節では、GCC 諸国が長期経済開発計画や経済開発ビジョンのなかで海外直接投資と労働市場の転換のためにどのように取り組んできたかについて整理する。第2節では、GCC 諸国をめぐる経済関係を貿易関係、直接投資、労働移動の点から概観し、欧米先進国や日本への依存関係から、インドや中国などの新興市場国への経済関係拡大へどのようにシフトしてきたか、またその要因について分析を試みる。最後に、貿易と直接投資、労働移動間の代替性と補完性の観点から、中国・インド企業、そしてトルコ・イスラエルのさらなる投資誘致の展望について論じる。

1. GCC 諸国の経済開発ビジョンと脱石油政策

(1) 原油価格の変動と GCC 諸国の経済開発

GCC 諸国は、建国当初より脱石油経済、経済多角化、経済民営化を長期的な経済開発課題として掲げ、石油収入や海外直接投資など国内外の資金を動員して経済行動の転換に取り組んできた。経済発展上の開発計画の策定は、一般的に、民間部門に「市場の失敗」が存在し、政府主導による計画化が不可欠な場合に有効である。とりわけ経済開発の初期段階では、①道路などの公共財の不備、外部経済・不経済の存在、②市場に任せておくと私的活動が独占に導き、非効率な資源分配をもたらしうること、③所得分配の不平等の存在、④失業やインフレ回避など経済安定化、といった「市場の失敗」が発生しやすい。他方で、現実的には、開発資金の提供者（多くの場合、国際援助機関や先進国政府）に対して説明責任を果たすために対象国の長期開発計画の策定が必要となる³。

しかしながら、GCC 諸国のようなレンティア国家では、石油収入から開発資金の大半を捻出可能であり、公共インフラ整備のみならず大規模な石油関連施設や非石油産業施設の建設などから経済開発をスタートすることができた。また、外部に資金を依存せずに自国で開発資金の大半を調達できる長期経済計画は、一部で放漫な財政規律や無秩序な開発を促した点も無視できない。たとえば、アブダビ首長国では、

UAE 結成以前の 1966 年に当時のザード首長が「第一次 5 カ年計画（保健、農業、輸送、住宅、雇用、観光旅行と投資などの分野を含む）」の策定を指示し、翌年設立された計画評議会でアブダビ首長国初の開発計画が立案されたものの、政治的混乱や外部情勢の変化により計画は立ち消えとなった。その後、1977 年に計画評議会が「3 カ年計画」を策定し、インフラ向け投資（道路、港、空港、通信、下水道、電気と水利）に 6 億 1200 万ドルを計画したものの政策決定機関であるアブダビ執行評議会による承認を得られなかった。

GCC 諸国は、1970 年代以降、流入するオイルマネーを原資に港湾や通信など大規模な経済インフラ建設を行ってきた。例えば、カタールでは、1972 年にハリーフア首長が政権を取得してから長期的な経済開発計画が策定され、英国の企画会社に委託し住宅、教育、保健、運輸、通信、工業を含む多分野にわたる計画が企画された。開発の初期段階では、石油収入を主体とする資金の大部分は直接政府に納入されていたため、経済開発の主体は政府部門と欧米先進国や日本の大企業によるものであった⁴。

しかし、1979 年イラン・イスラーム革命に端を発する第 2 次オイルショックを機に原油価格が急落しオイルグラットの長期化にともない、GCC 諸国によるそれまでの拡張的な財政政策の持続が困難になった。比較的資金面で余裕のあったロー・アブソバーであるサウジアラビアでも、1983 年以来続いた財政赤字によって、累積財政赤字は 1986 年末で 474 億ドルに達し、プロジェクト支出の大幅な削減が行われた⁵。サウジアラビア政府は、石油収入以外のめぼしい収入源を持たなかったため、1981-86 年にサウジアラビア政府の歳入は 5 分の 1 に縮小した⁶。GCC 諸国政府は、経済多角化と自国民雇用の確保のため、国有企業の発展と民間部門の発展を最重要目標に掲げるようになった。

2000 年代の原油価格が急騰した時期には、潤沢な開発資金を背景に各国で経済開発ビジョンの発表が相次いだ。開発初期からの課題である石油依存経済からの脱却と経済の多角化を長期的な経済開発の目標としながらも、産業基盤の転換と海外からの投資誘致、国民生活の質的向上に開発目標の重心がシフトしつつある。サウジアラビアの“Vision 2030”（2016 年発表）や UAE の“Projects of the 50”（2021 年発表）などの直近の長期経済開発計画の中でも海外直接投資の誘致と労働政策の重要性は強調されている（表 1）。また、自国民労働力の能力向上および高度技能を有する外国人労働力の確保を主軸とした労働政策が強調されていることも特徴の一つである。こうした開発方針を採用する GCC 諸国政府にとって、新興市場国としてのインドや中国などとの経済関係強化は GCC 諸国への投資誘致を推進する機会として捉えられたと

考えられる。

表 1 GCC 諸国の包括的経済開発ビジョンにおける
直接投資誘致政策と労働政策（2022 年 12 月時点）

国	経済開発 ビジョン	対象期間	直接投資促進政策	労働政策
サウジアラ ビア	Saudi Vision 2030	2016-30 年	FDI 対 GDP 比を 3.8% から 5.7% へ引き上げ。 官民パートナーシップの推 進、民間投資流入の促進、 競争力の向上。 特区設立、投資可能性を高 め、政府歳入を多様化。	国家労働力ゲートウェイ (TAQAT) の設立。自国 民労働力の能力向上。
アラブ首長 国連邦	Projects of the 50	2021-70 年	10 × 10 プログラム：2030 年までに累積 FDI を 14% 増 加、対象 10 か国 ⁷ への FDI を 24% 増加。 新電子ポータルサイト Invest.ae 開設。投資関連の 現地法人と政府系経済団体 を統括し、UAE 全域のあら ゆる投資機会を紹介。	グリーンビザの許可。高 度技能を持つ個人、投資 家、起業家、学生の優遇。
カタル	Qatar National Vision 2030	2008-30 年	海外の資金・技術を誘致し、 国内投資を促進できるよ うな刺激的なビジネス環境の 整備。	自国民の労働参加率向 上。 適切な規模・能力の外国 人労働者の確保。権利保 護と安全確保。
クウェート	Kuwait Vision 2035	2010-35 年	国内経済への参入を促進、 FDI 拡大。	高度技能を持つ労働者を 惹きつけ、洗練された外 国人労働者受け入れ制度 (ISTIQTAB プログラム) の構築。
バハレーン	Bahrain Economic Vision 2030	2008-30 年	国内企業と外国企業の双方 にとって魅力的なビジネス 環境の整備。 外国人投資家を含む企業経 営者の公正な待遇を確保す るための法的・規制的枠組 みを整備。	民間企業の、低賃金の外 国人労働者依存から、高 賃金の自国民による生産 性向上。

国	経済開発 ビジョン	対象期間	直接投資促進政策	労働政策
オマーン	Oman Vision 2040	2019-40年	良質な FDI を誘致し国際貿易のハブとなることを支援。	民間部門の熟練労働力を 57.9% (2017) から 83% (2040) に向上。 民間部門の自国民比率を 11.6% (2017) から 40% (2040) に向上。

(出所) 各国政府機関発表および現地報道より筆者作成。

(2) GCC 諸国の直接投資誘致と外国人労働者政策

海外直接投資の誘致

開発初期の段階の GCC 諸国において、企業部門の未発達および労働力の不足は、国内開発と工業化に対する大きなハンデであった。当初から、新規工業は、他の政府との協力、あるいは国内の民間企業と外国会社との合弁企業などの形で設立されてきた。

多くの途上国にとって、国内産業を育成するための資金をいかに大量に調達するかは、経済発展のための重要な課題である。一般に途上国は貯蓄率が低く、国内資金が不足しているため、海外からの資金調達、特に海外直接投資は産業発展に大きく寄与している⁸。Meier and Rauch (2005) は、海外直接投資を受け入れ、外国企業を誘致する国のメリットとデメリットを指摘している。第一に、実質的な賃金の上昇を通じて、受入国の労働者に利益をもたらす。第二に、外国投資は、生産性の向上により製品価格が低下するため、消費者に利益をもたらす。第三に、税収の増加は受け入れ国政府の財政的な利益となる。最後に、海外投資は、対外経済の実現を通じて海外の「知」を獲得するなど、多くの便益をもたらす。一方で、国内外の投資家に対する過度の譲歩、国内産業の収益低下による国内貯蓄への悪影響、貿易条件の悪化や国際収支の調整など、受入国にとって代償となることもある。

筆者の知る限り、GCC 諸国のようなレンティア国家体制が海外直接投資の誘致にどのように影響するか、また、脱レンティア国家や後期レンティア国家への移行が海外直接投資を促進するかどうかについての先行研究は十分とは言えない。しかし、Daude and Stein (2007)⁹ が指摘するように、ガバナンス体制が良く、「政府の有効性」や「規制の質」（世界銀行の Worldwide Governance Indicators より）が高い国は、より多くの外国直接投資を誘致することが可能であると考えられる。「政府の有効性」

や「規制の質」などの指標は、UAE、カタル、サウジアラビアといった典型的なレンティア国家で、他の中東諸国よりも高い傾向がある。また、同じく世界銀行の世界開発指標から算出した天然資源レントの対GDP比は、2000年代以降、GCC諸国では低下傾向にあり、短期的には脱レンティア国家化が進んでいることが示唆される。これらの結果から、GCC諸国のようなレンティア国家では、他の中東諸国と比較して「政府の有効性」や「規制の質」などの政府によるガバナンスが相対的に優れているため、外国企業の進出先として選択しやすく、多くの外国直接投資を誘致しやすいと考えることができる。一方、GCC諸国は、脱レンティア所得による経済発展を促進する上で、良好な法制度を維持・向上させることができるならば、さらなる海外直接投資の導入が可能であると考えられる。

労働政策：自国民化政策と外国人労働者政策

経済開発の初期段階においてGCC諸国の政府は、外国人労働者の導入の必要性を認識しながらもその拙速な導入には慎重な姿勢を保っていた。バハレーンの事例では、当初から労働者の集団化に対して神経をとがらせていたことが報告されている。アラブ民族主義が湾岸地域に影響を及ぼし始めてから、1938年にバハレーンで最初のストライキが起り、掲げられた要求は、教育に対する現地管理、労働組合を組織する権利、立法議会、イギリスの「ポリティカル・エージェント」の更迭、バハレーン石油会社(BAPCO)からの外国人労働者の排除であった。また、当時のユセフ・アフマド・アッ・シラウイ開発工業相は、急速な工業化により自国民の牧畜用農地を侵害され、外国人労働者の増加に対する懸念も指摘していた¹⁰。

近年、GCC諸国における外国人労働者の労働環境の改善も進められている。各国で策定された経済開発ビジョンの中で、自国民の雇用創出と同時に高技能外国人労働者の確保が重要政策として掲げられている(表1)。例えば、カタルでは多くのインド人労働者が高い労働賃金を求めて流入しているが、低賃金労働者ほど賃金支払いの遅延や雇用主によるパスポート没収が指摘されていた¹¹。2022年カタル・サッカーワールドカップの開催に向けて、多くの労働者が交通インフラやスタジアム・宿泊施設の建設に従事したが、同時に欧米メディアを中心に外国人労働者の劣悪な労働環境が報道された¹²。カタル政府は、そうした国際的反応に配慮するために労働制度の改善に取り組んだとされる¹³。

2. GCC 諸国の経済関係の変化

(1) 貿易関係に見る長期的な経済関係の変化

輸出額と輸入額をあわせた貿易総額から見た貿易相手国の変遷をみると、2000年代以降の中国とインドのシェアの拡大が顕著にみられる（表2）。1975年から1990年までは、欧米先進国と日本がGCC諸国の主要貿易相手国として大きな割合を占めており、これは輸出の大半を占める石油・天然ガス輸出の大きさを反映している。また、近隣の他のGCC諸国も重要な貿易パートナーであるが、そのシェアの拡大は各国の経済多角化の一定の成果と消費市場の拡大を反映していると考えられる。

石油貿易に関する中国やインドとGCC諸国との相互依存関係は、1970年代以降高まりつつある¹⁴。中国とインドの急速な経済発展と国内市場の拡大に伴って石油の消費量も増加の一途をたどってきた（図1）。特に、1993年に中国が純石油輸入国になった時期から、湾岸産油国（イラク・イランを含む）への依存の度合いを高めている。日本、中国、韓国のアジア3カ国は、石油輸入の約80%を中東諸国（大部分が湾岸産油国）に頼っており、欧州の25%、米国の17%と比較しても、湾岸産油国への依存度が高い。中国は石油輸入量の約21%をサウジアラビア、11.5%をイランから輸入している。概算によると、湾岸産油国は中国の石油輸入の45%を担う。オマーンのような相対的に小規模な産油国にとっては、中国のようなアジア市場は特に重要な市場であり、1997年には、上記のアジア3カ国への石油輸出額は38億ドルで、オマーンの総輸出額76億ドルの半分近くを占めていた。直近の統計データによると、GCC諸国の鉱物燃料の輸出額（2020年）のうち中国が占める割合は、クウェートが25%、カタルが16%、UAEが16%、バハレーンが3%となっており、GCC諸国の鉱物性燃料の輸出先としての中国の重要性は極めて高い¹⁵。

GCC諸国と新興市場国間の貿易の近年の拡大に関して、特に寄与しているのは、非石油部門、なかでも消費財貿易である。2000年代以降の潤沢な石油収入の流入は、GCC諸国の消費の刺激につながった¹⁶。折しも、2000年前後にGCC諸国（UAE 1996年4月、クウェートとバハレーン 1995年1月、カタル 1996年1月、オマーン 2000年11月、サウジ 2005年12月）と中国（2001年12月）がWTOに加盟したことも両地域間の貿易をさらに促進することにつながった。また、2001年9月の米国同時多発テロ事件直後に、それまでGCC諸国向け消費財を仕入れに欧米諸国へ訪問していたアラブ系商人たち（イエメン、パレスチナ、シリアなど）が、中国浙江省の義烏市のマーケットに仕入れ先を転換したと指摘される¹⁷。義烏市は、イスラーム

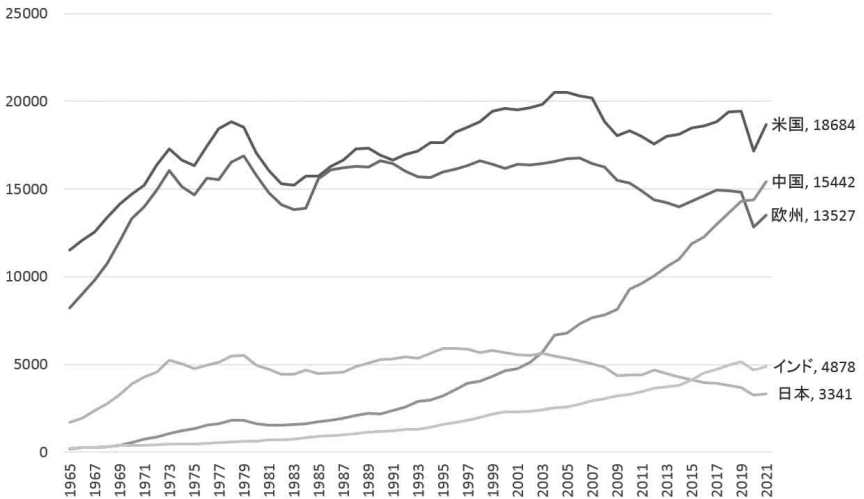
表2 GCC 諸国の主要貿易相手国の推移（単位：％）

	1975年	1980年	1990年	2000年	2010年	2020年
バハレーン						
中国	2.67	0.30	0.42	1.60	5.36	7.42
他GCC合計	46.56	52.43	38.71	8.69	13.76	33.23
インド	1.78	1.34	1.71	1.82	2.97	3.45
イラン	0.88	0.83	0.24	0.70	0.29	0.05
日本	12.37	12.50	4.55	2.92	3.09	2.88
英米仏独	27.96	15.11	13.51	11.21	8.98	10.61
クウェート						
中国	0.49	1.13	0.94	1.33	3.44	2.58
他GCC合計	2.47	4.18	1.12	3.70	3.45	3.03
インド	1.31	1.58	3.91	1.10	1.55	0.89
イラン	1.28	1.19	0.59	0.43	0.14	0.11
日本	24.40	22.03	17.17	2.49	1.97	0.76
英米仏独	22.15	19.74	18.83	7.22	6.07	2.47
オマーン						
中国	0.37	0.39	0.14	20.90	19.16	4.31
他GCC合計	6.64	8.64	40.46	17.89	22.50	32.62
インド	1.32	1.10	1.54	1.49	8.85	4.38
イラン	0.87	0.02	2.12	1.39	1.14	0.70
日本	28.41	43.72	6.71	18.61	12.68	2.13
英米仏独	27.35	20.76	16.32	7.00	6.87	4.24
カタール						
中国	0.30	0.91	0.78	2.62	4.86	13.77
他GCC合計	1.61	3.14	6.50	7.25	10.87	4.21
インド	0.56	1.61	1.04	1.40	8.01	10.27
イラン	0.12	0.03	0.54	0.18	0.12	0.19
日本	3.02	24.33	43.93	35.29	26.08	10.40
英米仏独	9.37	19.24	14.57	9.03	13.80	13.49
サウジアラビア						
中国	0.01	0.20	0.64	18.08	15.43	19.75
他GCC合計	2.55	1.93	4.47	12.44	9.71	10.81
インド	1.03	0.47	1.80	13.30	9.91	7.76
イラン	0.03	0.02	0.01	0.08	0.04	0.00
日本	17.08	18.21	15.98	19.99	14.31	7.46
英米仏独	22.88	34.76	30.65	23.75	17.90	13.31
アラブ首長国連邦						
中国	0.64	0.45	1.71	3.04	4.98	15.21
他GCC合計	1.23	3.33	4.33	4.66	4.98	9.24
インド	0.96	2.05	3.76	3.36	14.60	10.85
イラン	1.09	1.30	2.96	1.75	6.28	0.72
日本	4.93	30.19	27.80	20.42	9.96	6.91
英米仏独	13.69	30.21	14.68	12.21	8.94	11.58

(注) 本表の数値は、貿易総額（輸出額と輸入額の合計）に占める各国貿易額の比率。

(出所) IMF, Direction of Trade Statistics より筆者作成。

図1 石油消費量の推移 (1000b/d)



(出所) BP Statistics より筆者作成。

諸国とのビジネスチャンスさをさらに拡大するために、2004年に市内にモスクの建設を決定するなど、イスラーム諸国向けの消費財市場として積極的に整備を進めた。その結果、オイルブーム下にあったサウジアラビアやUAEなどへの中国製消費財の輸出が活発に行われるようになった¹⁸。

インドもまた、南アジア市場がインドの資本、技術、貿易、サービスの拡大にとって不十分であることを認識しており、GCC諸国を、貿易・商業関係を拡大する必要があるもう一つの主要な地域グループとみなしている¹⁹。

(2) GCC 諸国向けの直接投資と企業進出、労働移動

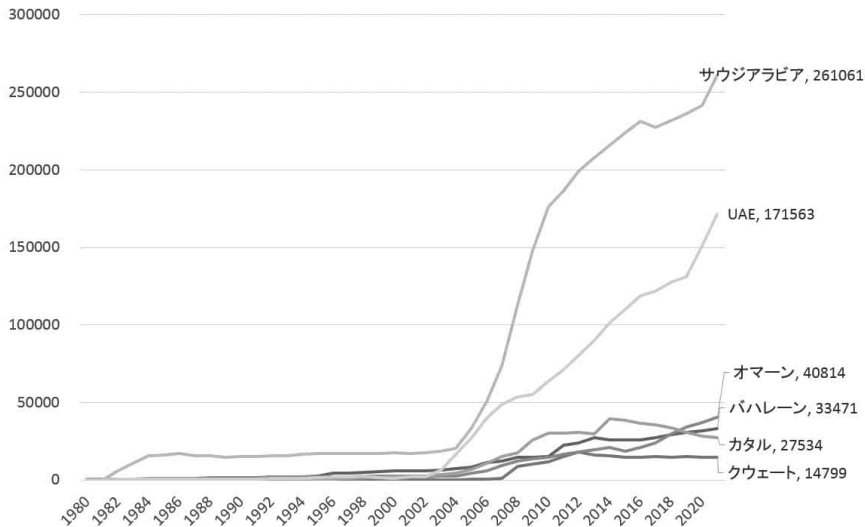
こうした長期的な貿易関係の変化および貿易相手国の変化は、直接投資や労働移動にどのような影響を与えるだろうか。また、GCC諸国において貿易・直接投資・労働移動の3つの間に相関関係や因果関係は存在するのだろうか。伝統的なヘクシャー＝オリーン・モデルの枠組みでは、資本や労働などの生産要素移動と財の貿易は代替的であり、生産要素移動があれば財の貿易は減少すると結論付けられる。それに対して、実証的には生産要素移動とりわけ資本の国際間移動が増えているときには、財の貿易も同時に増加していることが多く、両者の関係は補完的であることが指摘される。

また、労働移動が直接投資の流入を増やす可能性はいくつかの研究²⁰で示されている一方で、同時期に流入する移民と直接投資の間には負の相関があることも報告されている²¹。

なお、貿易関係の拡大と労働移動との間の正の相関関係についてもいくつかの研究で指摘されている。Gould (1994) は、1970～86年の米国と貿易相手国47カ国との間の二国間貿易のパネルデータを用いて、移民ネットワークが移民の母国に対する米国の輸出と輸入に強い正の効果を与えていることを明らかにした²²。貿易相手国136カ国との二国間関係について分析した Head and Ries (1998) によると、移民が10%増加すると、カナダに在住している移民の母国からの輸入が3%増加すること、また、これらの効果はより独立した（熟練した）移民ほど大きいことが報告されている²³。

GCC 諸国と中国・インド間の貿易関係が拡大する中で、両地域の企業部門の相互進出も活発化しつつある。特に、中国の経済発展と企業活動の活発化を背景に2000年代後半以降、中国による海外向けの直接投資は急速に拡大してきた。ほぼ同時期に、原油価格の高騰と大規模な国内開発を推進していた GCC 諸国（特にサウジアラビアと UAE）では、海外から多額の直接投資を受け入れていた（図2）。GCC 諸国向け

図2 GCC 諸国向け海外直接投資ストック（100万ドル）



（出所）UNCTAD, FDI/TNC データベース。

の海外直接投資の統計については未整備の状況にあるが、UNCTAD の FDI/TNC データベースによると、中国による GCC 諸国向け海外直接投資は現時点ではわずかであり、例えば、2010 年の UAE 向け海外直接投資ストック総額 386 億ドルのうち、米国が 49 億ドル、インドが 39 億ドルに対して、中国は 7.6 億ドルであった（表3）。この額は、2007-2010 年の UAE 向け海外直接投資ストック総額の 2% 未満、サウジアラビアの 6% 未満に過ぎない²⁴。相対的に、中国のシェアが大きいサウジアラビアにおいても 2010 年時点では、サウジアラビア向け海外直接投資ストック総額の 5.5% を占めるに過ぎず、米国の 13.7% や日本の 8.5% に比べると小さい。直近の報道で GCC 諸国向け海外直接投資の動向が報道されているが、例えば、ドバイ投資開発庁（Dubai FDI）によると、2021 年 Q1-Q3 にドバイに流入した海外直接投資フローは 159 億ドルで首位は英国（29%）、次いでフランス（19%）、米国（14%）、サウジ（6%）、インド（4%）となっている（2022 年 1 月 31 日付け、*Bulf Business*）。オマーンでも、2020 年 Q2 末にオマーン向け海外直接投資 154.4 億 OMR（402 億 USD）のうち英国が 78 億 OMR、米国が 18 億 OMR、UAE が 13 億 OMR となっている（2021 年 2 月 13 日付け、*Oman Observer*）。GCC 諸国向けの海外直接投資の中心的な主体は、欧米諸国や日本、その他の GCC 諸国であり、中国やインドからの投資は今後の拡大に期待される。

表3 GCC 向け海外直接投資ストックの内訳（2010 年）

	米国	欧州	日本	中国	インド	GCC	世界
	%	%	%	%	%	%	百万 (US ドル)
バハレーン	0.8	0.6	0.0	0.0	4.3	79.2	14700
クウェート	2.3	1.3	2.2	0.0	0.0	91.1	5184
オマーン	15.8	38.9	0.0	1.0	4.1	24.5	14319
カタル（2009）	26.4	40.6	7.0	0.0	0.0	13.3	25894
サウジアラビア	13.7	26.8	8.5	5.5	0.3	22.3	170450
UAE	7.6	24.9	0.6	1.2	5.2	1.4	64869

（注）カタルの 2010 年の海外直接投資データは欠損しているため 2009 年のデータを利用した。

（出所）UNCTAD, FDI/TNC データベース。

中国企業の GCC 諸国への進出

東南アジアやアフリカ諸国でみられる中国の積極的な企業進出が、GCC 諸国において依然として小規模にとどまるのはなぜだろうか。第一には、中国企業の海外進出

が本格化したのが2000年代後半以降であり、海外資産の蓄積が十分に行われていないという点が指摘される。中国政府は、改革開放当初の1979年に「出国して企業を開業する」経済改革措置を提起し、企業の海外進出に門戸を開いたが、1979～1995年の転換型開始期と1996～2003年の通常型発展期を経て、2004年以降の加速発展期に海外進出が加速されたとされる。2001年末に中国がWTOに加盟したこともその背景にある²⁵。中国企業のGCC諸国や中東諸国への進出事例として華為の事例が典型例である。中東諸国に対する市場参入は2002年から世界的なITバブル崩壊を契機に始め、2003年12月のUAEの通信最大手Etisalat社に対する3Gネットワークの提供を契約した。華為は、中東・北アフリカ地域の地域本部をカイロに開設し20カ国に窓口会社を設けたが、当初は海外市場で販路開拓の初期であり華為はブランド力が弱く、海外の販路拡大は順調ではなかったことが指摘されている²⁶。

第二に、中国企業の海外進出先について近隣国や東南アジア諸国を指向しており、GCC諸国をはじめとする中東諸国は優先的な進出先になりえないことが指摘される。中国の対外直接投資は、改革開放初期の1979年11月に、北京市友誼商業服務公司与日本の東京丸一商事との合弁で東京に「京和株式会社」を設置したことが嚆矢となっている²⁷。苑(2014)²⁸によると、中国企業の地域別での対外直接投資状況(2010年)をみると、海外直接投資総額の65.3%(448.9億ドル)がアジア向けを指向しており、「アジア選好」という地域的な特徴が指摘されており、中東諸国向けは極めて小さい²⁹。また、これらの対外直接投資を主導したのは、中央政府に直属する大型国有企業であり民営企業のシェアは3割にとどまった。

第三に、グローバル化に直面した中国企業のそれまでの経営慣行との軋轢も指摘される。李(2013)³⁰は、インドのタタ社によるジャガーランドローバー(JLR)の買収と、中国の吉利によるボルボ買収の2つの事例の比較研究を行っている。これまでのところ、タタに代表されるインド企業は買収した企業とのあいだでは大きな摩擦やトラブルもなく、少なくとも買収そのものが失敗に終わったという案件はなく、インド企業はフレキシブルな国際経営感覚の面で中国企業をリードしていることを指摘している。2008年に中国企業がクロスボーダーM&A総額302億ドルのうち、損失額は約294億ドルにのぼったとされ、中国大手企業の海外進出が裏目に出るケースが増えている。

第四に、海外進出をサポートする効率的な国内金融市場の未整備の点も指摘される。現在の海外進出の主体は、大手国有企業であるが、企業の所有形態や資産規模にかかわらず、海外直接投資を行うにあたり資金調達問題をクリアする必要がある。そのた

めに、有望な投資プロジェクトを有する企業に、適切な資金を供給する効率的な金融市場の存在は不可欠である。もし、反対に中国の金融市場が、歪んだ非効率的なものであるならば、中国企業の海外投資への深刻な障害になりうる³¹。

インド企業の GCC 諸国への進出

インド企業の GCC 諸国への進出は、表3で示したように特に UAE・バハレーン・オマーンで顕著である。欧米先進国や他の GCC 諸国と比べるとシェアは小さいものの、これらの GCC 諸国におけるインド企業の活動には、両地域間の歴史的な経済交流、地理的な近接性、そして多数のインド系住民の存在が背景にある。先に指摘したインドの大企業のタタ社の事例では、中国企業との国際市場での経営感覚の違いについて触れたが、タタ・モーターズが本格的に国際市場でクロスボーダー M&A に進出したのは、2004年の韓国の大宇自動車商用車部門の1.6億ドルでの買収、2005年のスペインの Hispano Carroceral SA の株式21%取得と2009年の完全子会社化、2008年のイギリスの高級車ブランドの JLR 買収と、いずれも2000年代後半以降である。企業の海外進出の本格化の時期については、中国企業と大きな差異はない。ただし、かつて湾岸諸国の主要産業であった真珠採取業の船のオーナーや小規模金融業に見られるようにインド系商人は、当時の湾岸地域の経済の主要アクターであったし、GCC 諸国の経済開発初期には、多くのインド系労働者とビジネスマンがインド洋を渡り事業を成功させた事例は枚挙にいとまがない³²。

トルコとイスラエル企業の GCC 諸国への進出

対トルコ関係： GCC 諸国にとって新たな経済パートナーとして近年積極的な動きが目立つのはトルコである。2008年の国際金融危機が欧米経済を直撃して以来、国際貿易や企業活動の重心が欧州から中東・アジア地域にシフトしたことを受けて、トルコもまた EU 諸国以外の代替市場に目を向けざるを得なかった。加えて、2010年代に、ダウトオール外相（当時）が「ゼロ・プロブレム外交」を掲げ、近隣諸国との善隣友好外交に転換したことは、GCC 諸国を含む中東諸国との緊密な経済関係および人的交流を活発化させる契機となった³³。GCC 諸国（特に、サウジアラビアと UAE）とトルコの間では、2013年のエジプトでの体制転換を巡って外交面での対立が続いていたが、GCC 諸国とトルコ間の貿易取引は、拡大の途上にあり GCC 諸国の貿易総額の1～3%程度のシェア（2019-2021年）を占めるに至っている。特に、2017年のカタール断交以降は、カタールとの貿易関係が強化されており、2017-18年の両国間の

貿易総額は13億ドルから24億ドルに拡大した。

GCC諸国とトルコ間の貿易の拡大や様々なレベルでの経済連携の推進³⁴を背景に、両地域間の企業進出も拡大しつつある。2021年11月には、ムハンマド・アブダビ皇太子（当時）がトルコを訪問した際には、エルドアン大統領との間で両国の関係改善と経済・ビジネス関係の強化と現在約90億ドルの二国間貿易額の倍増が強調された³⁵。2022年2月にエルドアン大統領によるアブダビ訪問に際して、ムハンマド・アブダビ皇太子（当時）との会談で先端産業・技術や経済連携、陸上・海上輸送、防衛などの分野を含む13件の協力協定に調印している³⁶。UAEの金融部門は、比較的早期からトルコ市場を重要な進出先ととらえており、ドバイのEmirates NBDは2019年にロシアのSberbankからイスタンブールのDenizbankを27.5億ドルで買収するなどの動きがあった。アブダビの政府系ファンドのADQは、2022年6月にトルコの製薬会社Birgi Mefar Group（BMG）を買収する最終契約を締結したが³⁷、アブダビ投資庁（ADIA）などのほかの政府系ファンドもトルコ投資に意欲を見せている³⁸。

サウジアラビアとトルコの間では、2018年10月のサウジ人ジャーナリストのジャマル・アフマド・カショギ氏の殺害事件後に関係が急速に悪化した³⁹が、2022年6月のムハンマド皇太子によるトルコ訪問を機に、関係改善に向かっている³⁹。

現在のトルコにとって、カタルは銀行⁴⁰、海運、小売⁴¹、金融などの分野で積極的な投資を行っており、最大の投資国の一つとなっている⁴²。また、報道によると2021年のカタルの対トルコ直接投資総額は220億ドルであり、カタル企業179社がトルコで操業しているとされる。他方で、GCC諸国で操業しているトルコ企業は533社あり、185億ドル相当のプロジェクトを行っているとされる⁴³。

対イスラエル関係：GCC諸国とイスラエル間の経済関係が本格的に回復⁴⁴したのは、2020年9月に調印された「アブラハム合意」でUAEとバハレーンがイスラエルとの国交正常化を行って以降である。国交正常化によるUAEのマクロ経済への影響については、第一にエネルギー分野での米国およびイスラエルとの協力拡大によって、東地中海の海上ガス田を含めたエネルギー開発が進展することが期待される。第二に、UAEとイスラエルの二国間の貿易が促進されることが期待されている。イスラエル財務省の推計によると、二国間の貿易は年間20億ドルから最大65億ドルに増加する可能性がある。仮に最大65億ドルの貿易が行われるとすると、UAEにとってはトルコやイランと同規模の貿易相手国が出現することになる⁴⁵。2022年4月には、UAEはイスラエルとの間で自由貿易協定（FTA）の締結に合意した。2020-21年に

かけて、イスラエルから UAE への輸出は 7400 万ドルから 3.8 億ドルに、UAE からイスラエルへの輸出は 1.15 億ドルから 7.72 億ドルに増加したが、FTA 締結により二国間貿易がさらに加速することが期待されている⁴⁶。

GCC 諸国とイスラエル間の企業の相互進出の面では、現段階では政府系機関や財閥系グループによる動きが始まった段階にある。例えば、「アブラハム合意」締結直後の 2020 年 9 月にドバイ商工会議所とテルアビブ商工会議所が戦略的パートナーシップ協定に署名、ドバイ・フリーゾーン庁 (DAFZA) とイスラエル商工会議所連盟 (FICC) が提携に向けた覚書を締結するなど、政府関連機関が中心となって経済交流のための下地作りが行われてきた。また、ドバイの代表的な財閥ハブツール・グループ (AHG) は国交正常化直後から精力的に対イスラエル事業に乗り出している。他方で、民間企業部門では、一部の財閥グループや大手金融機関が主体となって対イスラエル事業に乗り出しているが、中小企業を含めその他の企業は様子見をしていると考えられる。

おわりに

GCC 諸国は、希少な労働者と企業資産（主に民間部門）を所与として、経済開発を開始した。各国が掲げた長期経済開発計画の主眼は、脱石油・経済多角化・自国民雇用の確保であったが、そのために地場民間企業の育成と海外企業の誘致、そして労働者の確保と転換が必要であった。潤沢であった 2000 年代以降に華々しく発表された各国の「経済開発ビジョン」についても、これらの最重点開発課題としながらも国民の能力向上や国民生活の質向上などが新たな優先課題として付け加えられた。

GCC 諸国は、経済開発当初は欧米先進国や日本を主要貿易相手国として、石油・天然ガスの輸出と機械製品・自動車・消費財などの輸入という貿易構造を構築してきた。しかし、GCC 諸国の経済多角化の一定の成功とインドや中国などの新興市場国の経済発展は、これらの国々との貿易関係を拡大させることにつながった。また、近隣の GCC 諸国との貿易関係が強化されたことも指摘する必要がある。2008 年の国際金融危機、2017 年のカタール断交、2020 年のアブラハム合意など国際経済と外交関係の大きな変動は、トルコやイスラエルといった新たなプレーヤーを GCC 諸国の主要経済関係国として加えつつある。こうした GCC 諸国の経済関係国の構造変化と経済関係自体の変質は、GCC 諸国の長年の宿願である脱石油経済化および経済多角化

を大きくサポートする可能性を含んでいる。

上述 (2-(2)) したように GCC 諸国を対象とした場合、貿易関係の変質と労働移動の促進は、海外直接投資と企業進出を推進する可能性が高い。当該地域で大きなアドバンテージを有するのは、周辺 GCC 諸国とインドから進出した企業であろう。GCC 諸国では域内での労働移動は成立当初から活発に行われており、またインド出身のビジネスマンや労働者も建国以前からこの地域での活動実績を積み上げてきている。GCC 諸国の消費市場や労働市場を観察しても、隣国の GCC 諸国やインドの影響力は深く根ざしている。近隣 GCC 諸国とインドを GCC 諸国における先行者とすると、中国について貿易関係は急速に強化されつつあるものの、企業進出と労働移動の点では依然としてそのプレゼンスは十分とは言えず、中国は現状の後発者から先行者への転換を図っている段階と言える。新たな後発者としてトルコとイスラエルが注目されるが、貿易関係・企業進出・労働移動のいずれの点でも、今後の拡大が期待される段階である。ただし、新型コロナウイルスの流行やロシア・ウクライナ戦争の長期化は、農業・食料安全保障や軍事技術など特定の産業分野での経済連携の重要性を浮き彫りにしつつある。特に、軍事関連や安全保障関連の取引は公式統計に計上されないことも多く、経済関係の実態把握を見誤る恐れがある。本稿では、この点については未解明であるため今後の課題としたい。

— 注 —

- 1 Jun Saito and Narayanappa Janardhan, “Gulf-Japan Ties, Beyond the Energy Sector,” in Narayanappa Janardhan eds., *The Arab Gulf’s Pivot to Asia - From Transactional to Strategic Partnerships* (Gerlach Press, 2020), pp. 49-64.
- 2 本報告書は、研究会報告および齋藤 (2021) をもとに、GCC 諸国との経済関係国と企業の相互進出および労働移動について大幅に加筆修正を行ったものである。
- 3 湯川攝子・小林一三『開発計画論』(大明堂、1990年)。
- 4 カタルの経済インフラや産業部門は多くの日本企業の長年にわたる貢献によって整備されてきた。カタルの建国直後には、同国の基幹産業の立ち上げに多くの日本企業が参画し、例えば、神戸製鋼によるウム・サイードの大規模製鉄所の建設や、三井物産による液化天然ガス (LNG) プラントにおけるパイプライン建設などはその好例である。
- 5 伊藤治夫『中東産油国の工業開発：ポスト・オイルへの経済開発戦略』(国際書院、1993年)。
- 6 飯山豊「債務国化する分配国家サウジアラビア」福田安志編『GCC 諸国の石油と経済開発—石油経済の変化のなかで—』(アジア経済研究所、1996年) 149-170頁。
- 7 「10 × 10 プログラム」は、主要 10 カ国 (中国、英国、オランダ、イタリア、ロシア、ポーランド、

- ルクセンブルク、オーストラリア、ニュージーランド、インドネシア) 向け輸出額を 2030 年までに 10% 増加させることを目標とし、貿易拡大を通じた直接投資の誘致の拡大を目指している。
- 8 Gerald M. Meier and James E. Rauch, *Leading Issues in Economic Development*, 8th ed. (Oxford University Press, 2005).
 - 9 Christian Daude and Ernesto Stein, “The Quality of Institutions and Foreign Direct Investment,” *Economics and Politics*, vol. 19, no. 3 (September 2007), pp. 317-44.
 - 10 伏見楚代子・岩永博『アラビア湾岸諸国—その国土と市場—』(科学新聞社出版局、1978年)。
 - 11 Arjun S. Bedi, S. Irudaya Rajan, and Ganesh Seshan, “Coming to Qatar: A Snapshot of the Experience of Indian Labour Migrants.” in S. Irudaya Rajan eds., *India Migration Report 2016: Gulf Migration* (Routledge, 2017), pp. 106-121.
 - 12 “Exclusive: Thousands of workers evicted in Qatar’s capital ahead of World Cup,” *Reuters*, October 29, 2022; “Qatar deports migrant workers after wage protest,” *BBC News*, August 23, 2022.
 - 13 “Qatar won’t tolerate ‘racism, hate speech,’ labour minister tells Europe,” *Dohanews*, November 15, 2022.
 - 14 Anoushiravan Ehteshami, “Asianization of the Persian Gulf,” in *Dynamics of Change in the Persian Gulf* (Routledge, 2013), pp. 88-105.
 - 15 サウジアラビアとオマーンの 2020 年のデータについては不明である。サウジ政府の原油輸出統計では輸出先はアジアなどの地域別に区分されており、国別の統計は公表していない(福田安志「中国と湾岸地域：原油を軸とした関係とその発展」『中東レビュー』第5号(アジア経済研究所、2017年) 23-33頁)。OPECの統計もサウジアラビアの統計と同様に地域別に区分されており、BP統計は国別の統計を公表していない。オマーンについても同様である。
 - 16 GCC 諸国から中国への石油以外の商品貿易は、限定的であるが行われてきた。例えば、クウェート化学肥料会社 (Kuwait Chemical Fertilizer Company: KCFC) は、比較的早期から中国などのアジア諸国に輸出市場を開拓してきており、1970/71 年度のクウェートの非石油輸出総額のうち化学肥料は約 6 割を占めた(山口直彦『中東経済ハブ盛衰史—19 世紀のエジプトから現在のドバイ、トルコまで』(明石書店、2017年))。
 - 17 Ben Simpfendorfer, *The New Silk Road - How a Rising Arab World Is Turning Away from the West and Rediscovering China* (Palgrave Macmillan, 2009).
 - 18 義烏市の消費財市場は、もともと海外輸出向けが中心となっている。2006 年当時の主たる輸出先は、中東、韓国、ロシア、欧米である。義烏市内に多くの海外駐在員事務所が進出しているが、パキスタン 238 社、香港 99 社に次いで、UAE は 57 社が展開している(坂本光司・山田伸顯『中国義烏ビジネス事情』(同友館、2008年))。
 - 19 K. M. Seethi, “India and the Emerging Gulf: Between ‘Strategic Balancing’ and ‘Soft Power’ Options,” in Tim Niblock and Monica Malik eds., *Asia-Gulf Economic Relations in the 21st Century: The Local to Global Transformation* (Gerlach Press, 2013), pp. 147-64.
 - 20 Claudia M. Buch, Jörn Kleinert, and Farid Toubal, “Where Enterprises Lead, People Follow? Links between Migration and FDI in Germany,” *European Economic Review*, vol. 50, no. 8 (November 2006), pp. 2017-2036.
 - 21 友原章典『移民の経済学 雇用、経済成長から治安まで、日本は変わるか』(中央公論新社、

- 2020年)。
- 22 David M. Gould, “Immigrant Links to the Home Country: Empirical Implications for U.S. Bilateral Trade Flows,” *The Review of Economics and Statistics* vol. 76, no. 2 (May 1994), pp. 302-316.
- 23 Keith Head and John Ries, “Immigration and Trade Creation: Econometric Evidence from Canada,” *The Canadian Journal of Economics* vol. 31, no. 1 (February, 1998), pp. 47-62.
- 24 GCC 諸国の統計資料でも中国からの直接投資の詳細は不明である。カタール計画統計局 (Planning and Statistics Authority - Qatar) の統計によると、カタール向けの海外直接投資総額 (2017年) のうち5%がアジアからのものであるが中国からの投資額は不明である。
- 25 康栄平「中国企業と日本企業の海外発展比較」川井伸一編『中国多国籍企業の海外経営：東アジアの製造業を中心に』(日本評論社、2013年) 15-36頁。
- 26 姜紅祥『戦略的資産獲得と中国の対外直接投資』(晃洋書房、2020年)。
- 27 周立群「中国資本の海外進出のいくつかの特徴」高橋五郎編『海外進出する中国経済』(日本評論社、2008年) 33-49頁。
- 28 苑志佳『後発国型多国籍企業の対アジア進出と展開』(創成社、2014年)。
- 29 なお、第2位はラテンアメリカ (15.3%、105.4億ドル。主要部分は英領ヴァージン諸島とケイマン諸島)。2位以下は、欧州 (9.8%)、北米 (3.8%)、アフリカ (3.1%)、オセアニア (2.7%) の順となっていた。
- 30 李春利「新興国企業のクロスボーダー M&A による海外事業展開—中印自動車産業を中心に」川井伸一編『中国多国籍企業の海外経営：東アジアの製造業を中心に』(日本評論社、2013年) 123-152頁。
- 31 紀元「中国企業の対外直接投資における金融上の制約」高橋五郎編『海外進出する中国経済』(日本評論社、2008年) 89-104頁。
- 32 Seethi (2013) によると、GCC 諸国のインド人駐在員の歴史は長く、20世紀初頭の石油開発時代にまでさかのぼるが、GCC 諸国の石油収入が増加した1970年代以降、移住の性格が大きく変化した。高度技能を持つ専門家など「新しい」移民は欧米諸国に移り、半熟練労働者や契約労働者は、GCC 諸国や東南アジアなどに移り住むようになった。
- 33 Özlem Tür, “Turkey and the Gulf: An Evolving Economic Partnership,” in Tim Niblock and Monica Malik eds., *Asia-Gulf Economic Relations in the 21st Century: The Local to Global Transformation* (Gerlach Press, 2013), pp. 85-98.
- 34 経済悪化に直面するトルコに対して GCC 諸国による資金援助も進んでいる。例えば、2022年11月には、サウジアラビア政府がトルコの中央銀行に50億ドルを預金するための交渉の最終段階にあり、カタールもまたトルコに最大100億ドルの資金援助のための協議が最終段階にあるとの報道がなされた。(“Turkish government banks on Gulf financial support to save economy,” *Al-Monitor*, November 30, 2021.)
- 35 “Abu Dhabi crown prince to visit Turkey amid hopes of ‘new era’ in relations,” *Arab News*, November 18, 2021.
- 36 “Mohamed bin Zayed, President of Turkey witness exchange of agreements, MoUs,” *WAM*, February 14, 2022.
- 37 “Abu Dhabi ADQ to acquire Turkish pharma company Birgi Mefar,” *Zawya*, June 13, 2022.
- 38 “Abu Dhabi’s wealth funds weigh Turkey investments worth billions,” *Gulf Business*, September

26, 2021.

- 39 “Saudi crown prince visits Turkey for first time since Khashoggi murder,” *BBC*, June 22, 2022.
- 40 “Qatar’s third largest bank looks to increase presence in Turkey,” *Doha News*, January 28, 2021.
- 41 “Qatar Holding ‘to purchase Turkey’s Istinye Park mall in \$1 billion deal’,” *Doha News*, November 24, 2020.
- 42 “Turkish firms eye boon in deepening bilateral ties with Qatar,” *Aljazeera*, December 10, 2021.
- 43 “Qatar-Turkey trade volume expected to exceed \$5 billion target,” *Doha News*, April 13, 2021.
- 44 “Jews in the Arab World: Welcome Back.” *The Economist*, January 22, 2022, pp.39-40.
- 45 齋藤純「アラブ首長国連邦：イスラエルと国交正常化へ—起死回生のチャンスとなるか」『国際開発ジャーナル』（2021年1月）64-67頁。
- 46 日本貿易振興機構「イスラエル、アラブ首長国連邦と FTA 締結に合意」ビジネス短信（2022年4月5日）。

第6章

イスラエル・パレスチナ問題の現在 ——同時進行するイスラエル・アラブ関係拡大と 「一国家二民族」状況——

立山 良司

はじめに

イスラエルとアラブ諸国との関係はここ数年で大きく変化し、安全保障面を含め、二国間、多国間の両面で拡大している。各国とも脱炭素化やデジタル化を目指す上で経済の変革を必須としている上に、米国の「撤退」やイランを含む脅威の多様化への対応を迫られていることが、関係拡大の原動力となっている。その意味でイスラエル・アラブ諸国の関係は今後も、全体として拡大する方向にある。だが、アラブ諸国民の間で、イスラエルとの関係拡大への支持は減少傾向にある。このことは、パレスチナ問題に象徴される反イスラエル感情が依然として根強いことを物語っている。

そのパレスチナ情勢はさらに悪化している。2021年5月にはイスラエルとガザ地区との間で大規模な軍事衝突が発生し、パレスチナ側に多数の犠牲者が出た。すでに16年近くに及ぶ封鎖と度重なる軍事衝突の結果、ガザの人道危機はいっそう深刻化している。大規模軍事衝突はもともと東エルサレムやヨルダン川西岸の情勢が緊迫化したことを直接のきっかけとしているが、その後も西岸では不穏な情勢が続き、パレスチナ住民の一部は武装化し始めている。イスラエルの強圧的な占領政策とパレスチナ自治政府の治安維持機能の低下は情勢をさらに悪化させており、2022年は第2次(アル・アクサー)インテリファダ以来、パレスチナ人の死者が最も多い年となった。

この間、イスラエルでは内政の混乱が続いており、2019年3月から2022年11月までの3年半ほどの間に5回の総選挙が行われた。内政の不安定さは、イスラエル

の有権者がさまざまな社会的亀裂で細分化されていることに起因している。2022年12月末に、大イスラエル主義を公然と掲げる極右の宗教シオニズム政党が大きな発言力を有する右派連立政権が発足し、リクード党首ベンヤミン・ネタニヤフ（Benjamin Netanyahu）が首相に復帰した。イスラエルでの極右政党台頭の背景には、「一国家二民族」状況が不可逆的な現実となる中で、パレスチナとイスラエルそれぞれの政治や社会が相互の連動性を強めているという現実がある。それだけに今後さらに、パレスチナ情勢の悪化やイスラエルの民主主義の劣化が懸念されている。

以下では、イスラエル・アラブ関係の変化と悪化するパレスチナ情勢を検討し、最後にイスラエル内政の問題点を概観する。

1. イスラエル・アラブ関係の変化

(1) アラブ4か国との関係正常化

イスラエルとアラブ諸国の関係はここ数年間で、大きく変化した。2020年8月以降、アラブ首長国連邦（UAE）、バハレーン、スーダン、モロッコのアラブ4か国が相次いでイスラエルとの関係正常化に踏み切り、イスラエルにとってアラブ世界との関係は新しい段階を迎えた。「アブラハム合意（Abraham Accords）」と総称される一連の関係正常化合意は、トランプ米政権がアラブ4か国に提供した「報償」を直接の契機としているが¹、4か国はかなり以前からそれぞれ水面下でイスラエルとの関係を深化させていた。アラブ政治におけるパレスチナ問題の重要性の低下、米国の中東へのコミットメントの減少、イランの影響力拡大など中東における脅威の多様化、さらに経済改革の必要性などが要因となっている。

この結果、イスラエルは政変が生じたスーダンを除く3か国との関係を拡大している。特にUAEとの間では貿易や投資などの経済分野での関係拡大が著しい。イスラエル側の統計によると、イスラエル・UAE間の輸出入の合計は、2020年には1.9億ドルに過ぎなかったが、2022年1～11月期には23.6億ドルに急増した²。安全保障協力も拡大している。急増したUAEとの貿易額にイスラエルからの兵器輸出が含まれているか不明だが、2021年のイスラエルの兵器輸出総額は113億ドルと過去最高を記録し、そのうち7%はUAEとバハレーン向けだった³。UAEがイスラエル製防空システムを配備したとの報道もある⁴。イスラエルはまた、2021年11月にモロッコと、2022年2月にバハレーンと、それぞれ安全保障協力に関する了解覚書（MOU）

を結んだ。

ただイスラエルに対するアラブ諸国民の視線は依然として冷ややかだ。ワシントン近東政策研究所の意識調査によると、表1の通り、アブラハム合意を「支持する」と回答した者の割合はUAEとバハレーンともに、2020年11月に比べ2022年3月にはかなり減少している。また最も長い関係正常化の歴史を持つエジプトでも支持の割合は減少した。さらにイスラエルが正常化に熱い期待を寄せているサウジアラビアでも減少した。ヨルダンでは「支持する」が若干増えたものの、もともと少なかった。

表1 アブラハム合意に対するアラブ諸国民の評価 (%)

		2020年11月	2022年3月
UAE	支持	47	25
	反対	49	71
バハレーン	支持	45	20
	反対	51	76
エジプト	支持	25	13
	反対	67	84
ヨルダン	支持	9	12
	反対	85	84
サウジアラビア	支持	41	19
	反対	54	75
レバノン	支持	19	8
	反対	74	86

(注) それぞれ「強く支持」「ある程度支持」、および「強く反対」「ある程度反対」の合計。無回答その他を除く。

(出所) “TWI Interactive Polling Platform,” The Washington Institute for Near East Policy, <<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/twi-interactive-polling-platform>> accessed on September 15, 2022.

このようにイスラエルとの関係正常化に踏み切った国を含め、アラブ各国でアブラハム合意への支持がほぼ一様に減少した理由ははっきりしないが、2021年前半のエルサレムでの緊張の高まりやガザとの大規模軍事衝突など、イスラエルとパレスチナとの対立激化がマイナスに影響している可能性がある。イスラエルとの平和条約を結んですでに40年以上が経っているエジプトとの場合、安全保障面を含め政府同士ではかなり良好な関係を続けているが、一般国民の往来など people-to-people の関係に

は至っていない。ヨルダンの場合も、国民レベルでの交流はほとんど行われていない。こうしたことから、UAE やバハレーンとの関係も、イスラエル側の高い期待にもかかわらず、people-to-people の関係に発展することは容易ではないだろう⁵。確かにイスラエルとアラブ諸国との関係は拡大したが、パレスチナ問題に象徴されるようにアラブ諸国民の反イスラエル感情は依然として強く、イスラエル・アラブ関係の変化は一定のレベルにとどまっている。

パレスチナ問題が大きな障害としてイスラエル・アラブ関係に横たわっている現実には、2022年12月30日に国連総会で、パレスチナ占領問題に関する勧告的意見を国際司法裁判所（ICJ）に求める決議が採択された際にも如実に示された。決議は賛成87、反対26、棄権53で成立したが、議決権のないパレスチナを除くアラブ連盟加盟21か国中、欠席したコモロ以外の20か国が賛成した。さらにインドネシアやマレーシア、トルコ、アゼルバイジャンなど多数のイスラーム諸国も決議を支持した。パレスチナ問題の政治的重要性は確かに減少しているが、それでもアラブ諸国やイスラーム諸国の外交に一定の規範的意味を持っていることがわかる。

(2) 多国間関係の発展

イスラエルはアラブ諸国との間で多国間の枠組み作りにも取り組んだ。2022年3月下旬、イスラエル南部ネゲブのステボケルで、イスラエル、エジプト、モロッコ、UAE、バハレーン、さらに米国の6か国外相会談が開催され、参加国間で「ネゲブ・フォーラム」という常設機関を設立することが合意された。これを受け同年6月下旬にバハレーンのマナーマでネゲブ・フォーラムの第1回運営委員会が開催され、地域安全保障やクリーンエネルギーなど6分野で作業部会を設置するとともに、外相レベルの会合を年1回開催することが決まった⁶。米国を含む6か国が各分野で今後どのような協力体制を築くかが注目される。

ただヨルダンはこの多国間枠組みに参加していない。これについてヨルダンは招待されたが参加しないことで、パレスチナが除外されていることへの不満を表明したとの指摘もある⁷。確かにパレスチナが除外されたことへの批判を考慮してか、第1回運営委員会後に発表された共同声明では、パレスチナ問題の解決の重要性を強調している⁸。それでもパレスチナを排除した形でアラブ諸国がイスラエルとの多国間協力の常設枠組みを設置したことは、アラブ外交においてパレスチナ問題は規範的な意味を依然として持ちながらも、現実面で比重が低下していることを物語っている。

また2021年10月には、イスラエル、UAE、インド、米国が参加したI2U2と呼

ばれる4か国の多国間枠組みが発足し、ジョー・バイデン（Joe Biden）米大統領がイスラエル訪問中の2022年7月にリモートで初の首脳会議が開催された。首脳会議後の共同声明は、中東と南アジアとの経済協力の推進を歓迎するとしており、4か国間で水、エネルギー、食糧安全保障などの分野での投資促進や新しいイニシアティブを図るとしている。特に具体的なイニシアティブとして、① UAEが20億ドルを投資し、穀物増産や農業技術開発をめざした「食糧パーク」をインド各地に展開し、イスラエルや米国の私企業も参加する、② 4か国はインドのグジャラート州に風力とソーラーからなる300メガワットの発電能力をもつハイブリッドな再生可能エネルギー開発プロジェクトを推進する、の2点が盛り込まれている⁹。

インド太平洋地域での協力推進を目指した日本、米国、オーストラリア、インドが参加した「クアッド」の中東・南アジア版といえるだろう。ただ日米豪印のクアッドが中国を強く意識し、「自由で開かれたインド太平洋」「ルールに基づく海洋秩序」などの理念を強調していることに対し、I2U2の共同声明には海洋安全保障などへの言及はない。中国との関係を重視しているイスラエルとUAEの意向を反映しているのかもしれない¹⁰。ネゲブ・フォーラム同様、I2U2が今後、どのように発展していくか不明だが、イスラエルにとってはUAEおよびインドとの関係を強化する多国間枠組みは、インド洋地域への進出を図る上で有効なツールとなる可能性がある。

(3) 地域安全保障システム構築の動き

イスラエルとアラブ諸国との多国間枠組みが実際化する中で、イスラエルを含めた地域的な安全保障枠組みを作る動きも顕在化し始めている。この関連でベンヤミン・ガンツ（Benjamin Gantz）国防相（当時）は2022年6月に立て続けに2回、イランの脅威に対抗するためイスラエルとアラブ諸国との間で、米国も参加した地域的な安全保障協力の枠組み作りが進行していると発言し注目された¹¹。ガンツはこの枠組みを「中東防空同盟（Middle East Air Defense Alliance: MEAD）」と呼び、イランや関係する勢力からのミサイルやドローンに対抗するための参加国間の早期警報システム作りと説明している。さらにガンツは、この枠組みがイランからの攻撃を「成功裏に迎撃した」と述べ、運用実績があることにも触れている¹²。ただガンツはどのアラブ諸国が参加しているかは明らかにしなかった。

2回目のガンツ発言と同時期に『ウォールストリート・ジャーナル』紙は米国、イスラエル、エジプト、UAE、ヨルダン、バハレーンの6か国、さらにイスラエルと国交がないサウジアラビアとカタルの計8か国の軍関係者による会議が、2022年3

月にシナイ半島のシャルムエルシェイフで開催されたと報じた¹³。会議は中東地域を担当している米中央軍（CENTCOM）司令官の主導で開催され、各国の参謀総長など軍のトップクラスが参加し、空からの脅威に対する警報システムの構築に原則合意したといい、ガンツ発言と平仄は合っている。

イスラエルを含めた多国間の安全保障上の取り組みについてはヤイール・ラビード（Yair Lapid）首相（当時）も7月にイスラエル訪問中のバイデンと、安全保障に関する「地域的な構造体（regional architecture）」について協議したことを明らかにしており¹⁴、イスラエルと米国が手を携えてこうした取り組みを推進していることは確かである。バイデン政権としては、イスラエルと親米アラブ諸国との安全保障面での関係拡大を主導することで、米国のコミットメント減少を懸念する地域国の不安を少しでも和らげるという意図を持っているのであろう。またイスラエルにとっては、安全保障上の多国間枠組みを構築することは、アラブ諸国との関係の制度化を意味するだけでなく、兵器輸出市場を拡大することにもつながる。

ただ、イスラエルとの関係を深化させることについて、アラブ諸国には一定の躊躇がある。そのことは先に引用したワシントン近東政策研究所の意識調査にも表れている。また、アラブ諸国とイスラエルはともにイランを脅威と捉えているが、脅威認識には違いがある。イスラエルはイランを「敵対国」と捉え、イラン本土やシリアなどのイランに関連する勢力への攻撃や破壊工作を繰り返し行っている。他方、UAEやサウジアラビアがイランとの対話に取り組んでいるように、湾岸アラブ諸国にとってイランは脅威ではあるが「敵」ではなく、共存を模索する相手である。

2. 悪化するパレスチナ占領地情勢

(1) 連動する占領地情勢とイスラエル社会

バイデンを含め米政権幹部は機会あるごとに、二国家解決案に基づいたパレスチナ問題の公正で恒久的な解決の必要性を強調している。しかし、2022年7月にバイデンがベツレヘムでパレスチナ自治政府のマフムード・アッバース（Mahmoud Abbas）大統領と会談した際の共同記者会見で、和平交渉再開の機は熟していないとの認識を示唆したように¹⁵、バイデン政権には和平推進に向けた何らかのイニシアティブをとる考えはないようだ。だがこの間も、占領地の情勢は確実に悪化している。

そのことが如実に表れたのは、東エルサレムやヨルダン川西岸での緊張の高まりが、

2021年5月のイスラエルとガザ地区の間で発生した大規模軍事衝突の導火線になったことだった。東エルサレムでのパレスチナ人家族強制退去問題、エルサレム旧市街地の聖域をめぐる対立の激化、パレスチナ自治政府の立法評議会と大統領選挙実施の約束の反故、アラブ世界でのパレスチナ問題の重要性のさらなる低下などが重なり、東エルサレムと西岸では2021年3月ごろから緊張が高まっていた。その結果、イスラエル治安部隊とパレスチナ住民との間で衝突が拡大し、ガザを実効支配しているハマースも傍観できず、大規模な軍事衝突に発展したのである。この衝突でもう一つ特異だったことは、イスラエル国籍を持つパレスチナ系国民が西岸・ガザのパレスチナ人に連帯感を示し、イスラエル国内の多くの都市でパレスチナ系とユダヤ系住民の衝突が発生したことである¹⁶。占領地での衝突がこれほどの規模でイスラエル国内に飛び火したことは初めてだった。このことは占領地の動向が、イスラエル国内の状況に連動し始めていることを示している。

東エルサレムや西岸での対立・緊張は、2022年に入りいっそう悪化した。直接の背景には、同年3月から4月にかけてイスラエル国内で相次いだテロ事件に対抗し、イスラエル軍がナブルスやジェニンなどA地域¹⁷と呼ばれる西岸内のパレスチナ自治地域で捜索や身柄拘束などの活動を大幅に拡大し、一部の武装化しているパレスチナ人との銃撃戦が各地で相次いでいることがある。武装化している多くは既存の組織とは関係のない個人や小集団のようだが、ハマースやパレスチナ・イスラーム聖戦が関与しているケースもある。イスラエルの人権組織B'Tselemによれば、2022年に西岸でイスラエル軍によって殺害されたパレスチナ人の死者数は144人と、第2次インティファダがほぼ終結した2005年以来、最も多かった¹⁸。次節で述べるように、2022年11月のイスラエルの総選挙で極右政党が議席数を大幅に増やした背景にはパレスチナ側との対立激化があり、パレスチナ情勢の悪化はイスラエルのユダヤ社会の右傾化をいっそう進めている。

(2) 低下する治安機能

西岸では第2次インティファダの際、各地で多数の武装集団が跳梁する一方、パレスチナ治安部隊が機能不全に陥り、治安が極度に悪化した。このため治安部門改革 (security sector reform: SSR) の必要性が米国やEUなど主要ドナーの間で叫ばれ、治安組織の強化や司法制度改革、パレスチナとイスラエルとの治安協力の強化などが行われた。しかし、パレスチナにおけるSSRの取り組みはあまりにも性急に過ぎ、秩序は回復したものの、人権軽視など多くの問題を生み出し、「誰のためのSSRか」

といった強い批判を招いた¹⁹。特にイスラエルとの治安協力は、自治政府とその治安部隊がイスラエルの「下請け」や「手先」となっているとの印象を強め、自治政府への不信感を高める結果となっている。こうした批判を受け、アッバースはしばしば治安協力の停止に言及しているが、米国の圧力もあり全面停止には至っていない。

治安面でのもう一つの大きな問題は、パレスチナ側が治安権限を有している A 地域の人口密集地で、イスラエル軍が作戦を頻繁に行っていることである。2022 年になって死者が増えている地域はすでに触れたように、ほとんどがジェニンやナブルスなどの A 地域であり、侵入したイスラエル軍と地元の武装集団との間で銃撃戦が頻発し、巻き添えを含め犠牲者が急増する要因となっている。5月にジェニンで、イスラエル軍の作戦を取材中だったアルジャジーラのパレスチナ系米国人記者が銃撃されて死亡する事件が発生した。事件直後からイスラエル兵士による発砲が原因との指摘が相次ぎ、アメリカ国籍を有していることもあり、米國務省や米議会からも十分な調査を求める声が上がった。イスラエル軍は9月に調査結果を発表したが、イスラエル兵士によって銃撃された可能性が極めて高いとしながらも断定は避け²⁰、さらなる批判を招いた。

小火器などの武器の拡散は近年、イスラエルとの対立激化だけでなく、パレスチナ社会内での組織犯罪や暴力事件の増加の要因にもなっている²¹。このような西岸の治安状況の悪化は、2000年代に米国主導で行われた SSR の取り組みが効果を失いつつあることを示している。ナブルス旧市街地やジェニンの難民キャンプなどの人口密集地では、武装化が進む一方、パレスチナ自治政府の治安維持能力が低下しているからだ。さらにイスラエルとパレスチナ側との治安協力も十分に機能していないとの見方もある²²。現在の状況は今のところ、パレスチナ治安部隊の崩壊と武装勢力の跳梁跋扈といった第2次インティファダの時のような無秩序状態にまでは至っていない。しかし、パレスチナ人の多くは武装化を支持する一方、アッバース体制やパレスチナ治安部隊への批判や不満を強めている。2022年12月に西岸・ガザのパレスチナ人を対象に行われた意識調査でも、回答者の72%が武装組織の結成を支持し、87%が自治政府には武装組織のメンバーを拘束する権限はないと答えている。さらに75%がアッバースの辞任を求めている²³。治安の悪化はアッバース体制への不信や一部の武装化をいっそう推し進め、自治政府の治安維持能力をさらに低下させるだろう。

2023年9月はオスロ合意締結からちょうど30年となる。ラピードは2022年9月の国連総会演説で、二国家解決案を目指す考えを表明した。しかし入植活動は拡大しており、2021年6月に発足したナフタリ・ベネット (Naftali Bennett) 政権の1年間で、

入植地の住宅建設戸数はネタニヤフ政権時代の2012年から2020年までの年平均に比べ、計画ベースで26%、入札ベースで15%、着工ベースで62%、それぞれ増加している²⁴。

次節で述べるように、イスラエルでは2022年12月末に、極右の宗教民族主義政党が連立に参加した第6次ネタニヤフ政権が発足した。新政権は入植活動の拡大や強権的な治安対策の実行を検討している。こうした状況はすでに87歳となっているアッパースの後継者問題と相まって、パレスチナ情勢をいっそう悪化させる懸念が強い。

3. イスラエル内政の混乱とネタニヤフ右派政権の成立

(1) 有権者の細分化と不安定な政治

イスラエルでは2018年12月、ユダヤ教宗教学校学生の兵役問題をめぐり連立政権内で対立が生じ、ネタニヤフ政権は国会の過半数(61議席)を維持できなくなった。これを受けて2019年3月に総選挙が行われた。それ以降、表2にある通り、総選挙を行っても連立交渉がまとまらず再び総選挙を実施する、あるいは何とか連立政権を樹立しても短期間で瓦解する状態が続いている。

表2 イスラエル内政の主な出来事(2018.12～2022.12)

2018.12	宗教学校学生の徴兵問題で連立瓦解、国会解散。
2019.3	総選挙、連立合意できずに再選挙へ。
2019.9	総選挙、連立合意できずに再々選挙へ。
2020.3	総選挙。
2020.5	リクードと青と白を中核とするネタニヤフ連立政権発足。
2020.11	予算編成問題で連立瓦解、総選挙へ。
2021.3	総選挙。
2021.6	反ネタニヤフ8党の連立政権発足。
2022.6	連立政権瓦解、総選挙へ。
2022.11	総選挙。
2022.12	6党連立による第6次ネタニヤフ政権発足。

(出所) 筆者作成。

表3 イスラエルの最近2回の総選挙結果⁽¹⁾ (議席数)

	党名	特徴	2021.3	2022.11
ネタニヤフ支持勢力	リクード	右派	30	32
	宗教シオニズム ⁽²⁾	宗教右派	6	14
	シャス	宗教	9	11
	統一トラー	宗教	7	7
	合計			52
反ネタニヤフ勢力	未来がある	中道	17	24
	国家統一 ⁽³⁾	中道右派	14	12
	イスラエル我が家	右派	7	6
	労働党	中道左派	7	4
	メレッツ	左派	6	0
	ユダヤの家 ⁽⁴⁾	右派	7	0
	ラアム	アラブ系	4	5
	ハダツシュ/タアル ⁽⁵⁾	アラブ系	6	5
合計			68	56

(1) イスラエル国会は1院制、定数120。

(2) 正式名称は「宗教シオニズム/ユダヤの力」。2022.11選挙後に宗教シオニズム、ユダヤの力、ノアム3会派に分離。

(3) 2021.3選挙では「青と白」「新しい希望」の別政党。

(4) 2021.3選挙では「ヤミナ」の名称。

(5) 2021.3選挙では「合同リスト」の名称。

(出所) イスラエル中央選挙管理委員会、各種報道。

2021年には4回目となった総選挙が3月に行われ、同年6月に右派政党ヤミナのナフタリ・ベネット党首を首班とする連立政権が発足した。連立に参加したのは右派から左派までのユダヤ系7党、およびパレスチナ・アラブ系1党という主義・主張がまったく異なる8政党であり、ネタニヤフの首相続投阻止が唯一の共通点だった。当然、連立内の不協和音は次第に大きくなり、2022年6月には過半数を割り国会解散が決まった。この時点でベネットは首相を辞任し、中道政党「未来がある」党首のラピードが暫定首相となった。4か月後の2022年11月1日に3年半で5回目となる総選挙が実施され、表3の通りネタニヤフ支持政党が過半数を制した。

拘束名簿式比例代表制を採用しているイスラエルでは、連立政権が常態となってきた。しかし、これほど長期にわたり不安定な状態が続いたことは過去に例を見ない。

比例代表制という選挙制度に加え、右と左、世俗と宗教、富裕層と貧困層、都市部と周辺部、ユダヤ系とパレスチナ系など、さまざまな社会的亀裂によって有権者が細分化され、小党化に拍車がかかっていることが、内政不安定の最大の要因となっている。中でも左右、および世俗と宗教の対立はイスラエル国家のあるべき姿という理念と結びつき、亀裂を増大させている。イスラエルは公的には「民主的なユダヤ国家」とされている。しかし、占領地を含め人口ではほぼ同数のパレスチナ・アラブ人を擁しており、現実には二民族一国家となっている。この矛盾した状況の中で、民主主義とユダヤ国家をどう両立させるかは自明ではない。加えて近年、右傾化が著しいユダヤ人社会では、宗教的な観点からユダヤ人の権利優先、西岸併合、入植活動拡大などを主張する宗教シオニズムの極右政党が支持を拡大し、政治の表舞台で発言力を強めてきた。

2022年総選挙は、この傾向を明確に示した。極右の宗教民族主義政党が糾合した合同リスト「宗教シオニズム／ユダヤの力」が、獲得議席数を倍以上の14に増やした。逆にかつてイスラエル政治の中心的な存在だった労働党は最低議席である4に沈み、ユダヤ系政党では唯一西岸併合に反対してきた左派のメレッツは議席を獲得できなかった²⁵。極右政党躍進の背景には、①第2節で述べたような2022年1年を通じた西岸情勢の悪化、②2021年5月のガザとの大規模軍事衝突の際に多発したイスラエル国内でのユダヤ系とパレスチナ系国民の衝突、③アラブ系政党ラームがベネット連立政権に参加し一定の政治的な力を発揮したなどの結果、ユダヤ人有権者の間でパレスチナ人への警戒心や反発が強まり、極右民族主義政党が支持を伸ばしたと考えられる。現にイスラエル社会を構成する集団間の摩擦の高低を問うた2021年の意識調査でも、ユダヤ人／アラブ人間の摩擦が「最高」との回答が46%と最も多く、2020年の28%を大きく上回っている²⁶。

イスラエル内政をさらに不安定にしている特殊な要因が、ネタニヤフの首相続投問題である。ネタニヤフは1990年代の3年間、および2009年からベネット政権が誕生した2021年までの計15年間、リクード党首として首相を務めた。そのポピュリスティックな政治手法は根強い支持を集め、リクードの人気を支えてきた。その一方で2020年に収賄など3件の汚職容疑で起訴され公判中であり、強い批判や反発を受けている。このためネタニヤフ再任を支持するか否かをめぐり政党間の対立が拡大・固定化し、連立交渉をいっそう困難にしてきた。

(2) ネタニヤフ右派政権の成立と多数の懸念事項

2022年総選挙から2か月後の12月29日、6党からなる第6次ネタニヤフ政権が発足した²⁷。首相返り咲きを狙うネタニヤフは連立交渉の過程で、極右や宗教政党のさまざまな要求を次々に受け入れた。この結果、新政権は多くの問題を抱えている。特に次のような点が懸念されている。

- ・宗教シオニズム党首のベツアレール・スモトリッチ (Bezael Smotrich) は財務相ポストに加え、国防省内に新設され、占領地内の民生事項を所掌する「第2国防相」を兼任した。この結果、従来は国防相が一括して所掌していた占領行政が分割され、一部がスモトリッチの手に移る。このことは国防省・軍が担ってきた軍事占領という性格を変化させるとともに、命令系統を混乱させる恐れがある。
- ・ユダヤの力党首のイタマール・ベングビール (Itamar Ben Gvir) は、西岸の警察行政を所掌するとともに、警察行政の実務にも関与できる国家安全保障相に就任した。同党首が以前から主張してきた強硬な治安対策が導入されれば、占領地とイスラエル国内の両方でユダヤ人とパレスチナ人の民族対立が激化する危険がある。
- ・連立各党は従来から、現在の司法のあり方をリベラルで世俗的過ぎると見なしてきた。法相に就任したヤーリブ・レビン (Yariv Levin) はこの関連で、2023年1月初めに司法制度改革案を発表した。それによれば、最高裁判断を国会の議決で覆すことができる「オーバーライド法」の制定や、裁判官任命での国会議員の発言力強化などが盛り込まれており²⁸、法曹界などから三権分立を危うくするとの批判が上がっている。

こうした懸念は政権発足直後に現実となった。国家安全保障相就任わずか4日後の1月2日、ベングビールはエルサレム旧市街地内の聖域「神殿の丘／ハラム・シャリーフ」を訪問した。ベングビールの訪問は、聖域に関する「現状 (ステイタス・クオ)」変更の試みと捉えられ²⁹、世界的に批判の波が広がった。国連安保理でも中国と非常任理事国である UAE の要請で公開会合が開催され、米国を含む各国から「現状」変更への強い懸念が表明された。ベングビールは国家安全保障相として「神殿の丘／ハラム・シャリーフ」の治安維持政策に大きな権限を有しており³⁰、この問題は今後、いっそう拡大する可能性が強い。

加えてネタニヤフ連立政権は、1議席しかないノアムを除き、1党でも離脱すれば崩壊するという脆弱性を抱えている。ネタニヤフは政権維持のため、連立各党の極端な主張にさらなる譲歩を迫られるだろう。特にパレスチナ問題やエルサレムに関する強硬な政策が実行されれば、パレスチナ情勢は一気に悪化し、アッバース体制がいつそう不安定化する恐れがある。そうなればヨルダン内政にも悪影響を及ぼし、バイデン政権は難しい対応を迫られることになる。

おわりに

1993年のオスロ合意以来の中東和平プロセスが追求してきた二国家解決案は、パレスチナ側からみれば自らの独立国家を樹立する試みであり、イスラエル側からみればパレスチナ問題との関係を断つことだった。しかし「分離（アパルトヘイト）壁」を建設しても、イスラエルはパレスチナ問題との関係を絶てないままである。むしろ事実上の西岸併合の進展で、「一国家二民族」という状況はますます顕著になっている。このことはイスラエルとパレスチナがさらに分かちがたく結びつき、それぞれの動向に大きく左右されることを意味している。2022年11月のイスラエル総選挙で極右政党が台頭したことも、西岸が第2次インティファダ以来の緊迫した情勢になったことも、相互の強い連動性を示している。

第6次ネタニヤフ政権には、双方の間にある負の連動性をいつそう悪化させる懸念事項が多数ある。エルサレムには「神殿の丘／ハラム・シャリーフ」だけでなく、パレスチナ人強制退去など多くの起爆性が高い問題が随所にある。イスラエル・ガザ間でも、いずれまた大規模軍事衝突が発生する可能性が極めて高い。さらにパレスチナ自治政府の治安維持機能が低下する中で、アッバースの後継者問題はパレスチナ社会に激しい対立を引き起こす危険をはらんでいる。

イスラエルとアラブ諸国との関係は、経済や安全保障上の必要性という構造的な要因を背景に、今後も拡大の方向をたどるだろう。しかしアラブ諸国民の反イスラエル感情は根強く、パレスチナ問題の推移を完全に切り離すことはできない。このことはインドネシアなど他のイスラーム諸国とイスラエルとの関係にもいえることである。バイデン政権は中東地域へのイスラエルの統合を進める考えを再三示している。しかし現状では、その実現は不可能に見える。

- 1 トランプ政権が提供した「報償」については以下を参照。立山良司「アラブ・イスラエル関係の変容とパレスチナ問題」『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）66-68頁。
- 2 *Foreign Trade Statistics Monthly*, November 2022, Central Bureau of Statistics, Israel, <https://www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2022/fr_trade11_2022/td1.pdf> accessed on January 8, 2023.
- 3 Emanuel Fabian, “Israeli arms sales hit new record of \$11.3 billion in 2021—with 7% to Gulf,” *The Times of Israel*, April 12, 2022.
- 4 Avi Scharf, “Satellite Images Reveal UAE Deploys Israeli Barak System Against Iranian Missiles, Drones,” *Haaretz*, October 28, 2022.
- 5 Lazar Berman, “Two years after Abraham Accords, worrying trends emerge amid achievements,” *The Times of Israel*, September 15, 2022.
- 6 他の4作業部会は教育・共存、食糧・水安全保障、保健、観光。
- 7 Amr Hamzawy, “The Negev Summit’s Participants Had Wildly Different Goals,” Carnegie Endowment for International Peace, April 6, 2022, <<https://carnegieendowment.org/2022/04/06/negev-summit-s-participants-had-wildly-different-goals-pub-86826>> accessed on April 10, 2022.
- 8 U.S. Department of State, “Negev Forum Steering Committee Joint Statement,” June 27, 2022, <<https://www.state.gov/negev-forum-steering-committee-joint-statement/>> accessed on June 29, 2022.
- 9 White House, “Joint Statement of the Leaders of India, Israel, United Arab Emirates, and the United States (I2U2),” July 14, 2022, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/07/14/joint-statement-of-the-leaders-of-india-israel-united-arab-emirates-and-the-united-states-i2u2/>> accessed on July 16, 2022.
- 10 イスラエルは2010年代、中国との経済関係を急拡大した。しかし2018年頃をピークに関係は拡大していない。その背景として、イスラエルが中国との関係拡大に慎重になったことに加え、米国の圧力、新型コロナウイルスによる中国経済の停滞などが指摘されている。Ehud Eilam, “Israel and China: The Bloom is off the Rose,” Middle East Institute, December 1, 2022.
- 11 Patrick Kingsley and Ronen Bergman, “Israel Confirms Regional Military Project, Showing Its Growing Role,” *The New York Times*, June 20, 2022; Judah Ari Gross, “Gantz: Israel is building a Middle East air defense alliance against Iran,” *The Times of Israel*, June 27, 2022.
- 12 ガンツは運用実績の詳細を明らかにしなかったが、イスラエル軍は2022年3月、ガザに向けて飛行していたイランからのドローン2機を1年前の2021年3月に、「近隣諸国との協力」で撃墜したと発表した。Yoav Zitun, “Israel shot down Iranian drones en route to Gaza, IDF says,” *Ynet*, March 7, 2022.
- 13 Michael R. Gordon and David S. Cloud, “U.S. Held Secret Meeting With Israeli, Arab Military Chiefs to Counter Iran Air Threat,” *The Wall Street Journal*, June 26, 2022.
- 14 Rina Bassist, “Lapid’s legacy to include better relations between Israel, Jordan,” *Al-Monitor*, August 2, 2022.

- 15 Jeremy Sharon, Jacob Magid and agencies, “In West Bank alongside Abbas, Biden endorses two states but says ‘ground isn’t ripe’,” *The Times of Israel*, July 15, 2022.
- 16 2021年の対立については以下を参照されたい。立山良司「激化したイスラエル・パレスチナ対立——大規模衝突が明らかにした紛争の多面性」『国際問題』No.702, 2021年8月、5-13頁。
- 17 イスラエルとパレスチナとの合意に基づき、西岸は現在、自治政府が民生および治安上の権限を有しているA地域（西岸全域の17.2%）、自治政府が民生上の権限を有しているが、治安に関しては自治政府とイスラエルの共管となっているB地域（同23.8%）、イスラエルがすべての権限を有している残りのC地域（同59%）に分かれている。
- 18 Hagar Shezaf, “2022 Saw Highest Number of Palestinians Killed in West Bank by Israeli Forces Since Second Intifada,” *Haaretz*, January 4, 2023.
- 19 パレスチナにおけるSSRの経緯や問題については次のような論考がある。立山良司「イスラエル・パレスチナと和平プロセスの蹉跎——非対称な関係におけるSSRとスポイラー関係」『国際安全保障』第37巻2号（2009年9月）1-22頁；Brynjar Lia, *A Police Force without a State: A History of the Palestinian Security Forces in the West Bank and Gaza* (Ithaca Press, 2006); Yezid Sayigh, *Policing the People, Building the State: Authoritarian Transformation in the West Bank and Gaza* (Carnegie Middle East Center, 2011); Alaa Tartir, “The Evolution and Reform of Palestinian Security Forces 1993-2013,” *Stability: International Journal of Security and Development*, 4(1) (September 2015), pp.2-20; Neri Zilber and Ghaith al-Omari, *State with No Army, Army with No State: Evolution of the Palestinian Authority Security Forces 1994-2018* (The Washington Institute for Near East Policy, 2018).
- 20 Yaniv Kubovich, Jack Khoury and Ben Samuels, “Israeli Military Admits ‘Highly Probable’ Soldier Mistakenly Killed Journalist Shireen Abu Akleh,” *Haaretz*, September 5, 2022.
- 21 Ahmed el-Komi, “Private gun ownership soars in West Bank,” *Al-Monitor*, September 1, 2020.
- 22 Sara Serfaty, “IDF reportedly warns failure to advance measures for PA risks security coordination,” *The Times of Israel*, July 11, 2022.
- 23 “Public Opinion Poll No (86),” Palestinian Center for Policy and Survey Research, December 13, 2022, pp.3 & 4, <<https://www.pcpsr.org/sites/default/files/Poll%2086%20English%20fulltext%20Dec2022.pdf>> accessed on January 6, 2023.
- 24 “The government of unequivocal annexation: Deepening of the settlement project, dispossession and oppression, One year of the Israeli government headed by Yair Lapid and Naftali Bennett,” Peace Now, June 2022, <<http://peacenow.org.il/wp-content/uploads/2022/06/settlement-report-Bennett-Lapid-2022-English.pdf>> accessed on July 1, 2022.
- 25 議席を獲得するための最低得票率は有効投票総数の3.25%と定められている。このラインを超えれば労働党のように最低議席数である4を獲得できるが、超えなければ議席を得ることはできない。
- 26 Tamar Hermann, et al., *The Israeli Democracy Index 2021*, The Israeli Democracy Institute, 2021, p.99.
- 27 合同リスト「宗教シオニズム／ユダヤの力」は総選挙後、宗教シオニズム、ユダヤの力、ノアムの3個別政党に分離した。その結果、連立はこの3党に加え、リクード、およびユダヤ教超正統派政党のシャスと統一トラーの計6党で構成されている。
- 28 Yael Freidson and Noa Shpigel, “Netanyahu’s Justice Minister Presents Plans for Radical Judicial

Overhaul,” *Haaretz*, January 4, 2023.

- 29 「神殿の丘／ハラム・シャリーフ」の管理に関しては、イスラエルが東エルサレムを占領した1967年の第3次中東戦争直後に打ち出した方針が「現状」となった。具体的には、管理権はワクフ管理局、治安維持権はワクフ管理局とイスラエル治安当局の共管、アクセス権はムスリムとともに非ムスリムにも付与（ただし非ムスリムに関してはムスリムの礼拝時間を除く）、礼拝権はムスリムのみ、となっていた。しかし2000年代以降、次第にイスラエル当局の権限が拡大しており、「現状」は変容しつつある。詳しくは山本健介『聖地の紛争とエルサレム問題の諸相—イスラエルの占領・併合政策とパレスチナ人』晃洋書房、2020年、93-98頁、153-167頁。
- 30 ベングビールは以前から、「神殿の丘／ハラム・シャリーフ」でユダヤ人が礼拝できないことを「人種差別」と批判してきた。ただ大臣就任直後の今次訪問が「現状」変更を意図したものか否かについては明言を避けた。なおユダヤ教の伝統的な見解では、ユダヤ教徒の聖域への入場は禁止されている。しかしベングビールを含め「入場は可能」との見解が宗教シオニズムの台頭とともに拡大しており、2021年9月からのユダヤ暦1年間のユダヤ教徒の入場回数は1967年以来最大だったとの報告もある。Judah Ari Gross, “50,000 visits a year: Jews increasingly flock to Temple Mount amid escalation fears,” *The Times of Israel*, September 18, 2022.

第7章

ハイブリッド・ガバナンスから読み解く イラクの混迷の組閣交渉

吉岡 明子

はじめに

2003年のイラク戦争後に新たに政治プロセスが開始されてから、すでに20年近くが過ぎた。その間イラクは、政府が国民に十分な安全や公共サービスを提供できず、しばしば脆弱国家、ないしは失敗国家の一つとみなされてきた¹。産油国であるためマクロ経済は安定しているが、公共サービスや経済の復興の歩みは遅く、電力供給は断続的な状況が未だに続いている。国内の治安状況こそ改善傾向にあるものの、イランやトルコからの越境攻撃に対して軍事的な防衛手段を欠くなど、国家としての機能が弱いことは明らかである。

その一方で、これまでの約20年の間に、激しい内戦やIS（「イスラーム国」）の台頭、少数民族の分離独立運動といった危機に直面しつつも、それが国土の分裂や中央政府の崩壊といった事態につながることはなく、一貫して国家ないし中央政府の存在は維持され、脆弱ながらも一定の機能を果たしてきた。そして、その統治は、政府機構や法的基盤といった公的な秩序と同時に、非国家主体の存在や、政界に存在する非公式な政治ルールによって、ハイブリッドな形で構築されてきたというところに特徴がある。

イラクでは、2021年10月に国民議会選挙が実施されたが、その後の組閣交渉は難航し、新政権が発足するまでに約1年を要した。選挙後の票の集計に時間がかかったり、組閣交渉が難航したりすること自体は常態化していたものの、これほど政治的停滞が長引いたことは、過去になかった。本稿は、この政治的混迷を、2003年以降の

約 20 年の間に形成されてきたイラクのハイブリッドな政治秩序の有り様から読み解こうとするものである。

以下では、まず、2003 年以降に新たに導入された政治プロセスの推移や政治情勢を時系列に概観した上で、イラクの政治秩序が、公式な組織や法的基盤のみならず、非国家主体や非公式な政治ルールを含めたハイブリッドな形で形成されてきたことを明らかにする。その上で、2021 年から 2022 年にかけての組閣交渉の展開を分析する。

1. 2003 年以降の政治秩序の構築

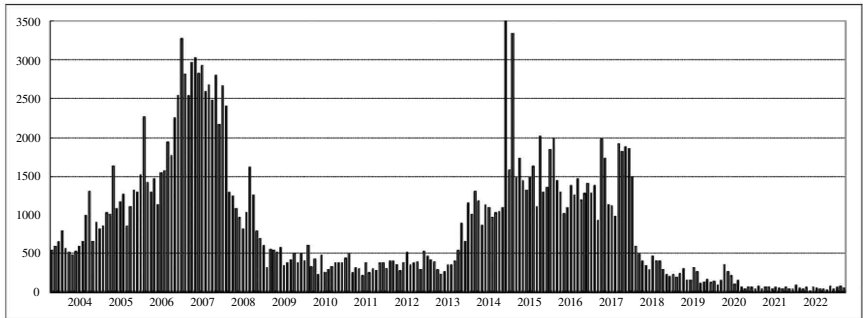
(1) 政治プロセスの展開

まず、2003 年以降のイラクの政治プロセスを簡単に振り返る。イラク戦争によって旧フセイン政権が崩壊した後、連合国暫定当局（CPA: Coalition Provisional Authority）による占領統治が開始されたが、統治の主体であった米国政府は体制崩壊後の国家再建に対する準備を圧倒的に欠いており、市民の支持を得られずに占領統治は迷走した²。政治移行プロセスについては、2004 年 3 月に暫定憲法となる基本法が制定されたことで、その後のスケジュールが固まり、6 月に CPA が組閣した暫定政府（イヤード・アッラーウィ政権）に主権が移譲された。この時点で、形式的には占領統治は終了した。なお、この暫定政府（および、2003 年に占領下でイラク側のパートナーとなるべく組織された統治評議会）において、占領当局が、人口の多数派を占めるシーア派に過半数の議席を割り当てることを重視したことにより、その後も、政治プロセスにおいて民族や宗派といった属性が重要な指標となった。これはとりわけ、それまでのイラクでは政治の表舞台で取り沙汰されることの少なかった宗派間の亀裂を、顕在化させる要因となった。

占領統治のかなり早い段階からテロ事件や反占領武装闘争が拡大し始め、米軍は国内を平定することができず、主権移譲後も 13 万人以上の兵力をイラク国内で維持し続けた³。特に 2005 ～ 2007 年頃には、スンナ派の武装勢力やジハード主義者らが、米軍や連合軍のみならず、占領統治の協力者であったイラク人、特に政治力を増していたシーア派の政治勢力や市民らを狙って攻撃を拡大させたという要因もあり、宗派間対立が激化し、最悪期には 1 か月の民間人死者数が 3000 人を超えるなど、イラクは内戦と形容される事態に陥った（図表 1 参照）。

一方、政治移行プロセスは概ね当初の予定通り進み、2005 年 1 月に制憲議会選挙

図表1 月ごとの民間人死者数の推移（2003年5月－2022年9月）



(出所) Iraq Body Count

が実施され、5月に移行政府（イブラーヒーム・ジャアファリ政権）が樹立された。議会では憲法草案が起草され、10月に国民投票にかけられて成立した。これを受けて12月に、改めて国民議会選挙が行われ、翌2006年5月に正式政府（ヌーリ・マールキ政権）が発足したことで、移行プロセスは終了した。米軍の増派戦略を経て国内の治安がやや改善してきた2008年には、3年後の米軍撤退を定めた地位協定がイラク政府と米国政府の間で調印された。

国民議会の任期満了に伴って、2010年3月に再度、国民議会選挙が行われた。選挙後は、9か月におよぶ交渉を経て、12月ようやく第二次マールキ政権が発足した。2011年末に米軍が完全撤退したこともあり、マールキ首相は自身の手で権力を集中させようとして治安機関の掌握や政敵の追い落としを図ったが、それが中西部のスナ派住民の多い地域での反発を招き、抗議デモが拡大し、結果的にISが勢力を拡大させることにつながった。

2014年4月に再び国民議会選挙が実施されたが、この後の組閣交渉の最中に、ISがイラク第二の都市モスルを陥落させ、最大でイラク全土の3分の1ほどの領土を支配するという事態となった⁴。責任を問われる形でマールキ首相が三選を断念し、同じダアワ党出身のハイダル・アバーディ政権が9月に発足した。アバーディ政権の4年間は、ほぼ対IS戦と重なるが、それと並行して、2015年頃から公共サービスの機能不全や電力不足、失業問題などを背景に、市民の反政府抗議デモが頻発するようになった。これを受けて、首相は内閣改造を含む行政改革を打ち出したが、目立った成果を上げることはできなかった。また、対IS戦の余波で、2017年にはクルド人の分離独立運動が加速し、独立を問う住民投票が実施されたが、国内外からの強い反発

と経済的・軍事的圧力を受け、独立への動きは撤回されることとなり、分離独立問題は鎮静化した。対 IS 戦については、2017 年 12 月に首相から勝利宣言が出された。

2018 年 5 月に新たに国民議会選挙が実施されたが、この時の投票率は 46% へと大きく落ち込んだ⁵。これは、世界有数の産油国でありながら、基本的な公共サービスも提供できない腐敗した政府や議会に対する市民の不満が広がっていたことのためである。組閣交渉では、主要シーア派政党が二つの陣営に分かれて首相候補に合意することができなかつたため、妥協候補として、元副大統領のアーディル・アブドゥルマフディを議会外から登用することで、同年 10 月に新政権が発足した。

しかし、2019 年 10 月には、経済問題や汚職の拡大に反発する若者が、過去にない大きな規模で反政府抗議デモをバグダードと南部で行うようになり、治安部隊や人民動員部隊らとの衝突により半年間で 500 名近い死者が発生する事態となった⁶。これを受けて政界では初めて任期途中で首相が辞任するに至り、2 名の首相候補が組閣を断念した後、2020 年 5 月にムスタファ・カーズィミ政権が発足した。議会の任期は 2022 年春までであったが、2019 年の抗議デモを受けた改革の一案として、選挙法の改正と早期選挙の実施が議会で決定されていたため、2021 年 10 月に国民議会選挙が繰り上げ実施された。反政府抗議デモを受けて実施された早期選挙であり、デモ隊の一部から政治勢力が生まれるという新しい変化があったが、選挙を通じた現状変化への期待は高まらず、選管発表によると、投票率は 2018 年からさらに下落して 43% であった。そして、その後は主要政党間で組閣交渉に決着をつけることができず、1 年以上におよぶ紆余曲折の末、2022 年 10 月ようやく新政権が発足した。

(2) ハイブリッド・ガバナンスにおける流動性と硬直性

こうした一連の政治プロセスにおける特徴の一つは、2003 年以降、一貫して選挙と組閣というサイクルが維持され、それが正当な民主的手続きとして定着し、受容されてきたということである。それは、そのサイクルによって成立するイラク政府の正当性が保たれてきたということであり、とりわけ国際的には、中央政府はイラクを代表する唯一正当な存在であり続けた。国内においても、内戦や IS の領土支配に見られるように、中央政府の統治の脆弱性は明らかであったものの、そうした状況によって、政府が崩壊するという事態には至らなかった。また、市民による反政府抗議デモが発生した際、政府が対応策として打ち出した改革案も、高位公務員給与の引き下げや副大統領ポストの廃止といった行政改革、公共サービス改善、失業政策、汚職対策、内閣改造、早期選挙など、あくまで既存の政治プロセスを前提としたものであり、市

民の不満の拡大は、それらの多くが実現しないことによるものであった。

そして、この政治プロセスの別の特徴は、中央政府や議会、軍といった公的な政府機関や、憲法や法律による法の支配といった公式な政治秩序のみならず、武装した多数の非国家主体や、明文化されていないルールなどの、非公式な政治秩序によって、それらが支えられてきたという点である。従来、政府が正当な暴力の行使を一元化できず、行政機関や法執行機関としての本来の機能を十分に果たしていない国家は、しばしば脆弱国家や失敗国家と呼ばれ、国家建設においてはそうした国家や政府の脆弱性は克服されるべきものと考えられてきた。しかし、近年は、より現実在即した視点から、国家や政府などの公的な主体のみを独占的な秩序形成者として自明視するのではなく、より幅広く、一定の権威や正当性、能力などを備えたローカルな組織や非公式な制度の存在を積極的に評価して、中央政府による統治が脆弱な国家や地域においてハイブリッドな形で構築される政治秩序に着目する議論が増加している⁷。本章では、そうした、中央政府や武装した非国家主体によって形成される、公式および非公式な政治秩序によって成り立つ統治構造をハイブリッド・ガバナンスと定義する。

こうしたハイブリッド・ガバナンスにおいては、政府が統率していない非国家主体が関与するために、その秩序は極めて流動的、あるいは競合的になることが避けられない。一方で、明文化されていない複数のルールが暗黙の了解として曖昧に機能するために、その改革が困難で現状打破が難しいという硬直性もまた、存在している。以下では、イラクのハイブリッド・ガバナンスにおいて重要な役割を果たしている、非国家主体と非公式な政治ルールの二つを取り上げる。

①親政府の武装非国家主体の役割

まず、非国家主体についてであるが、イラクには、特に武器を持った非国家主体が極めて多く存在している。それらは、反占領闘争などを行っていた多数の武装組織、政党と強い結びつきのある民兵組織、クルド兵ペシュメルガ、ISなどのジハード主義組織、民族や宗派などを基盤に形成される小規模な自警団的なグループ、組織犯罪集団など、膨大な数に上る。非国家主体の存在は、反占領闘争や宗派対立、テロなどにおいて長らくイラクの治安の攪乱要因になってきた。しかし、必ずしもそのすべてが政府と対立してきたわけではない。

とりわけ、2000年代半ばのアル・カーイダの抑え込みや、2010年代の対IS戦において、前者では米軍が組織化や軍事面での支援を行ったスンナ派部族の自警団であ

る覚醒評議会、後者では主にシーア派の民兵勢力を糾合する形で形成された人民動員部隊が、政府の側に立って戦ったことで、秩序の回復に重要な役割を果たした。こうした親政府の武装非国家主体は、既存のイラク政府（あるいは占領軍）の権威を一定程度認め、治安維持に協力することで、給与を得たり、地元で勢力を拡大したりといった利得を確保してきた。その結果、イラク政府はアル・カーイダやISのような、既存の政治秩序のすべてを崩壊させようとする過激派勢力を、鎮静化することが可能となったのである。対IS戦が2017年末に終結した後、イラクの治安状況はかなり改善して民間人死者数も大幅に減少したが、これは、イラク戦争後に一貫して続いていた、旧バアス党員や旧軍支持者らを含む武装勢力のような、既存の政治秩序を武力によって変更しようとする勢力の脅威や挑戦が、今では大幅に減じたことの表れと言える（図表1参照）。

また、2017年にクルドの分離独立運動が噴出した際も、最終的にその方針を撤回させるに至ったのは、イラク軍と同時に進軍した人民動員部隊が、重要都市キルクークをペシュメルガから奪還し、強い軍事的圧力をかけたからであった。2014年にISがモスルを陥落させて世界を震撼させた時、クルディスタン地域政府大統領のマスード・バルザーニは、イラクはもう分裂してしまったのだ、と述べてイラクからの分離独立の意思を初めて公言した⁸。しかし、公的な組織が脆弱であったとしても、その公的な権威を利用することに価値を見出す親政府の武装非国家主体は、既存の政治秩序を損なう行動に対して、自らの軍事力を行使することで脆弱な権威を支える役割を果たす。それゆえに、彼らがクルドの分離独立運動を鎮圧するためにイラク政府を強力に支え、「分裂してしまった」かのように見えたイラクは領土の一体性を維持し続けたのである。

これは、反政府抗議デモに対しても同様のことが指摘できる。2019年の大規模抗議デモを最終的に鎮静化するに至ったのは、やはりイラク政府の治安部隊よりも、人民動員部隊による弾圧が影響していた⁹。後述するように、現在の政治秩序を維持することで多くの利権を得ている彼らにとって、市民の抗議デモが革命や政変につながることは、許容しがたい事態であったと言えよう。

人民動員部隊は、2016年の法制化により形式上は首相の直轄下にある公的な組織となっているが、実態としては、首相は彼らに対する指揮命令権限を全く有していない。これはペシュメルガも同じであり、彼らは自治政府（クルディスタン地域政府）の軍隊と位置付けられているものの、その多くは依然としてクルド政党の管理下であり、イラク政府首相はおろか、自治政府大統領でさえ、明確な指揮命令系統を有して

いない。したがって、彼らは建前としては公的な組織だが、実態は武装非国家主体に近い。こうした親政府の武装非国家主体は、旧政権時代に存在したような、権力者が自らのために組織した準軍事組織などのトップダウン型のものとは異なり、政府の意向とは無関係に存在するボトムアップ型の組織という特徴がある¹⁰。それゆえ、武装非国家主体が政府の権威を承認していたとしても、それは、彼らが政府の方針や指示に従うことを意味するわけではない。政府が再三非難しているにもかかわらず、人民動員部隊が駐留米軍などを攻撃する事件は後を絶たないし、人民動員部隊の中のライバル間での衝突など、武装非国家主体間で小競り合いが発生することも珍しくない。

このように、イラクにおける秩序は極めて流動的なものではある。それでも、公的な権威を軸にして、親政府の武装非国家主体を含めたハイブリッド・ガバナンスが緩やかながら成立しているからこそ、脆弱であってもイラクという国家は簡単に崩壊することなく、今に至っているということが指摘できる。

②非公式な政治ルール

イラクのハイブリッド・ガバナンスにおけるもう一つの特徴が、組閣を中心とする政治権力の形成における不文律の存在、すなわち非公式な政治ルールである。これは、憲法や法に明記されているものではなく、2003年以降の政治プロセスの早い段階で政界において暗黙の了解となり、その後の選挙と組閣が繰り返される中で、定着していったものと言える。

その最も代表的な例が、挙国一致政権の形成と、政党間のポスト配分システムである。2003年以降、民族・宗派間のバランスを配慮して統治評議会や暫定政府などの政府機構が形成され、移行期に行われた選挙後の組閣においても、特定の民族・宗派集団が権力から排除されることのないよう、すべての主要政党が政権に参加する多極共存型民主主義のアプローチがとられた。これがその後も踏襲されて、法的には組閣は議会の過半数の信任を得れば実現可能なのだが、常に主要政党がほぼすべて参加する挙国一致型の政権が形成されてきた。そして、そうした政権を形成するにあたっては、重要ポストは民族・宗派別に割り当てられてきた。具体的には、首相がシーア派、大統領がクルド、国会議長がスンナ派、さらに国会第一副議長がシーア派、同第二副議長はクルド、主要閣僚については、基本的に内相と石油相と財務相がシーア派、国防相がスンナ派、外相がクルドといった具合である(図表2参照)¹¹。この割り当ては、例えばシーア派枠であれば、本人の属性がシーア派であることと、主要シーア派政党

図表 2 挙国一致政権における主要閣僚の民族・宗派別割り当て

	2005年	2006年	2010年	2014年	2018年	2020年	2022年
首相	I. ジャアファリ シーア派	N. マーリキ シーア派	N. マーリキ シーア派	H. アバーディ シーア派	A. アブドゥルマフディ シーア派	M. カーズィミ シーア派	M. スーダーニ シーア派
内務相	B. ジャブル シーア派	I. ブーラーニ シーア派	(首相が代行)	M. ガッバーン シーア派	Y. ヤーセリ シーア派	U. ガーニミ シーア派	A. シャンマリ シーア派
国防相	S. ドゥレイミ スンナ派	A. オベイディ スンナ派	S. ドゥレイミ スンナ派	H. オベイディ スンナ派	I. ヒヤリ スンナ派	J. イナード スンナ派	T. アッバースィ スンナ派
石油相	L. バフルルウーム シーア派	H. シヤハリスターニ シーア派	A. ルアイビ シーア派	A. アブドゥルマフディ シーア派	T. ガドバーン シーア派	I. イスマーイール シーア派	H. アブドゥルガニ シーア派
財務相	A. アッラーウィ シーア派	B. ジャブル シーア派	R. イーサーウィ スンナ派	R. シャーウェイス クルド	F. フェイン クルド	A. アッラーウィ シーア派	T. サーミ (テクノクラート)
外務相	H. ズィーバーリ クルド	H. ズィーバーリ クルド	H. ズィーバーリ クルド	I. ジャアファリ シーア派	M. ハキーム シーア派	F. フェイン クルド	F. フェイン クルド

(出所) 各種報道より筆者作成。

の合意を得ている人物であることの両方の条件を満たすことが必要とされる¹²。

さらには、この民族・宗派内で、どの政党がどのポストをいくつ得るかは、選挙においてどれだけの議席をとったかが大きな決定要因となる。したがって、イラクにおける選挙とは、勝者と敗者、すなわち与党と野党を分けるものではなく、議席が「ポイント」に換算されて、ポイント数でどれだけのポストが得られるのかが決まるという仕組みになっている¹³。なお、こうしたポスト配分システムは、特定のポストが特定の政党の既得権益に転化することで、汚職の温床になっているとの批判を受けるようになった。そのため、特に2018年発足のアブドゥルマフディ政権以降は、大臣ポストには主としてテクノクラートが登用されることが増えた。しかしながら、主要政党は、幹部公務員を政治任用で登用する特別公務員枠を利用して、政党が副大臣や政務官などの幹部公務員職に、「代理人」を送り込むことで影響力を維持し続けている。2018年の組閣交渉時には、500～700の特別公務員枠がポイント制の一部に組み込まれ、交渉対象になっていたという¹⁴。

このポスト配分システムとも関連するが、シーア派の政治的優位も、非公式な政治ルールの一つと言える。一例は、2019年末にアブドゥルマフディ首相が任期途中に辞任するという前代未聞の事態が生じた時、議会で辞表を提出してそれが公式に受理されたにもかかわらず、5か月後にカーズィミ政権が発足するまで、アブドゥルマフディが暫定首相としてその地位にとどまったことだろう。憲法上は、首相職が空白になった時は大統領が首相代行を務めると定められているが(第79条1項)、クルド人が首相に就く事態というのは、イラク政界の非公式な政治ルールと齟齬を生じさせ

るものであり、この憲法上の規定は無視される結果になったのである。

2003年以降のイラク政界において、非公式な政治ルールが多々存在するという状況は、すなわち、公的な規範の力が弱いことの裏返しでもある。それゆえ、こうした政界の不文律のみならず、権力闘争全般において、数多くの政治アクターが常に自らの優位になるように法や規則を援用しようと画策しようとする動きが顕著に見られる。例えば、選挙が実施される度に、選挙結果が振るわなかった政党が押しなべて選挙不正の存在を訴え、選管はその対応に追われるのが常である。実際には、再集計の結果、政党間の議席バランスに変化が生じるほどの大規模な不正が確認された例はなく、選挙自体は一定程度公正に実施されている。にもかかわらず、不正の可能性を強く訴えることによって莫大な時間と労力を要する再集計を政党が強いるのは、それによって選挙結果を少しでも自党に有利にすることができるかもしれないという、利己的な動機に基づいており、選管はそうした訴えを退けることができるだけの権威を欠いているのである。そうした弱い権威のもとでは、非公式な政治ルールの存在も含めて、政治システムは不安定化、流動化しやすい。

一方で、この非公式な政治ルールが深く根付いた最大の理由として、このルールのもとで主要政党が幅広く既得権益を確保するようになったことが指摘できる。大臣や幹部公務員など省の重要ポストを押さえた政党は、支持者に雇用を提供したり、政府の調達契約に関与したりすることが可能になる。イラクの公務員数が2003年の83万人から2019年に650万人にまで膨れ上がったのは¹⁵、民間の雇用機会が限られているからという事情もあるが、何より、公務員職が政党から支持者へのバラマキに使われたためである。また、政府の調達契約に関与できれば、関連企業に受注させて党と企業が利益を分け合うことも可能となる¹⁶。およそ20年の間にこのような利権構造が定着しており、非公式な政治ルールを変革しようとするれば、必ず既得権益層から反発を受ける。そして、政治アクターが自らの優位になるよう、法や規則を援用したり、既得権益を維持したりしようとする時、彼らの強力な武器となるのは配下の武装非国家主体の存在であり、その軍事力は彼らの政治的交渉力を側面から支援する役割を果たす。それゆえ、汚職などの問題が明らかであったとしても事態を改革することは容易ではない。すなわち、イラクのハイブリッド・ガバナンスは流動性と同時に、現状変革が困難であるという硬直性を持ったものになっているのである。

2. 2021年選挙後の組閣交渉

(1) 1年間の組閣交渉

続いて、2021年の議会選挙後、組閣までに1年以上を要した組閣交渉を分析する。まずは、選挙後の組閣交渉の顛末を簡単に概観したい。2019年の大規模抗議デモに応える形で、任期満了よりも半年ほど早く議会が解散され、10月10日に全土で議会選挙が実施された。翌日には選管の暫定発表によって各党のおおよその勝敗が明らかになり、1週間後には開票率100%の結果が発表された。しかしながら、今回の選挙は、従来の比例代表制から中選挙区制へと制度が大幅に変更されたこともあり、予想外に惨敗した複数の政党から選挙違反や不正の訴えが相次ぎ、一部では抗議デモや座り込み、首相宅を狙った無人機攻撃まで発生した。結局、選管は全体の1割程度の票を再集計して、11月末に最終選挙結果を発表¹⁷、それを最高裁が承認して選挙結果の確定に至ったのは12月末であった。

年明けからようやく組閣交渉が本格化した。ここで、シーア派政界の分裂が露になった。具体的には、第一党(73議席)のサドル派を率いるムクタダ・サドル師が、シーア派の緩やかな議会会派であった「調整枠組み」から抜けて、彼らと一線を画して組閣に動き出したのである。サドル師は、スンナ派のタカドゥム、クルドのKDP(クルディスタン民主党)と「三党連合」を組むことで、特定の民族・宗派を排除しないという非公式な政治ルールの一つをクリアしつつ、従来の挙国一致型政権ではなく、議席の過半数を押さえて「多数派の政府」を発足させようとした。1月9日には、タカドゥムから国会議長、サドル派から国会第一副議長、KDPから国会第二副議長が、それぞれ選出されるに至った。

しかし、調整枠組み、および同枠組みと連携するアズム(スンナ派)、PUK(クルド)は強く反発し、組閣のプロセスがサドル師主導で進むことを阻止するため、次々と司法に訴えるという手段をとり始めた。その中でも最も影響力が大きかったのが、2月3日に最高裁が下した、大統領選出のためには定足数として議員の3分の2以上の出席が必要との憲法解釈であった。憲法第70条第1項は、議会は候補者の中から3分の2の賛成で大統領を選出すると定めているが、同条第2項で、候補者の誰も必要な票数が得られなかった場合、上位2名の決選投票を行い、過半数の賛成を得た候補者が大統領となると定めている¹⁸。したがって、結果的には過半数の賛成で大統領を選ぶことが可能であるのだが、この憲法解釈は、3分の2の「定足数」が必要との縛りをつけることで、三党連合の組閣の試みを阻止した。過半数(165議席)を確保

していた三党連合でも、3分の2（220議席）を確保するためには調整枠組みら他党の協力が不可避だからである。逆に、調整枠組みは、3分の1の議席を固めることでいわば組閣プロセスの拒否権を持つ形となり、この憲法解釈はゲーム・チェンジャーになった。

行き詰まったサドル師は、4か月後の6月に、突如73名のサドル派議員全員に辞表を出させるという奇策に出た。サドル師としては、第一党の議員が全員辞職することで、組閣プロセスの中断や再選挙など、何らかのドラスティックな変化につながることを想定していた模様である¹⁹。しかし、現実には、2週間と経たないうちに繰り上げ当選した次点候補者のうち64名が議員宣誓を行い、サドル派と地盤を同じくするシーア派の調整枠組みが大幅に議席を伸ばすだけの結果に終わった。

そして、調整枠組みが7月末に首相候補を選出して組閣に動き出そうとしたところ、サドル派が大規模デモを組織して、政府庁舎が集中するグリーン・ゾーンを2度にわたって襲撃し、とりわけ2度目はそこから撤収せずに国民議会の内外で座り込みを開始するという挙に出た。こうして物理的に議会の開催を拒むことで、組閣プロセスを妨害したのである。この間、サドル師は単に自らの支持者のみならず、より幅広い層に抗議デモや座り込みへの参加を呼びかけることで「革命」へとつなげることを模索していた模様だが²⁰、現実にはその流れは広がらなかった。

そして8月末にサドル師は、2003年以降の政治プロセスに参加してきた政党は組閣に参加しないという、実現不可能な要求を掲げ、72時間以内に合意できなければ政界を引退すると発表した。期限を迎えた8月29日には、再び大勢のサドル師支持者がグリーン・ゾーン内に乱入し、この時はライバル政党が擁する武装非国家主体との銃撃戦にも発展し、一晩で20～30名の死者と数百名の負傷者が発生する事態となった。しかし、これもまた、事態を「革命」へと転換させるものでも、政治プロセスを変化させるものでもなかった。翌30日に、サドル師がイラク国民に騒乱を詫び、支持者に撤収を命じたことで、グリーン・ゾーンは平常に戻った。

こうした事態を受けて、9月にはサドル師を除く主要政党間で会合が開かれ、早期に再び選挙を行うことが一定の合意となった。ただし、組閣前に、既存の選挙法のもとの選挙を求めるサドル師に対して、この政治合意は、あくまで新政権を組閣した後、さらには、選挙法も改正した上での選挙実施を前提としており、両者の溝を埋めるものとはならなかった。そして、9月後半には、サドル派との三党連合を組んでいたKDPやタカドゥムも含めて、調整枠組みを中心にほとんどの主要政党が参加する形で「国家運営連合」の形成が発表された。9月28日には約3か月ぶりに国民

議会が開催されて、改めてタカドゥムの国会議長が再信任された。そして10月13日に、新大統領の選出に至り、新たに大統領に就任したアブドゥルラティーフ・ラシードは、調整枠組みが推薦したムハンマド・シヤウ・スーダーニを新首相候補に指名した。これらの2回の議会の開催にあたっては、サドル派の襲撃を警戒してグリーン・ゾーンに厳重警備体制が敷かれた。結果的に、複数のロケットがグリーン・ゾーンに発射されて負傷者が発生したものの、議会は予定通り開催された。そして10月27日には、首相含め21名の閣僚が議会に信任され、正式にスーダーニ政権が発足した²¹。

(2) 交渉長期化の背景

こうした組閣交渉の長期化を、ハイブリッド・ガバナンスとの関連から分析するならば、非公式な政治ルールや武装非国家主体が様々な役割を果たしていることが指摘できる。

選挙後の再集計が行われていた2021年11月に発生した、無人機による首相暗殺未遂事件は、シーア派政党に連なる武装非国家主体によるものと見られている。その動機が、混乱に伴う選挙結果の無効化を狙ったのか、彼らの意向を無視することへの脅しだったのかは定かではないが、いずれにせよ、選挙結果の確定までに2か月を要した背景として、こうした兵力を配下に持つ政党も含めて、選挙結果を覆すことはできないという合意が政界で醸成されるまでに、それだけの時間が必要だったということの意味をしよう。さらに、2月の憲法解釈についても、サドル派の組閣を阻止するために、調整枠組みが司法機関への圧力を駆使したことは明らかである。同時期に、クルドの自治政府が行っている石油開発に対する違憲判決が出されたことも、サドル師と連立を組んでいたKDPへの露骨な圧力だったと言える。同様に、タカドゥムやKDPの事務所が襲撃される事件も頻発した。

また、交渉がこれほど長期化した理由は、シーア派の政治的優位という非公式な政治ルールが確立されているからこそでもある。2005年の選挙時には一つの政党連合を形成していたシーア派政党は、その後細分化していき、2018年には、前述の通り、選挙後に二つの陣営に分裂したことで首相候補の擁立にも支障をきたした。今回も、サドル派とそれ以外で勢力の間で二分される形となって、組閣プロセスが停滞した。それでも、あくまで最高権力者の首相職はシーア派政党のポストであることが暗黙の了解となっており、政界の中からそこへの挑戦は見られない。だからこそ、彼らは延々と長い時間をかけて「シーア派の家」(bayt al-shi'a)の権力闘争に取り組むことがで

きた²²。

サドル師は、三党連合を率いることで、挙国一致型政権の形成という非公式な政治ルールを打破しようと試みた。これは、法的には実現可能なはずであったが、主要政党が利権を分け合う構造となっている非公式な政治ルールとは真向から対立する。それゆえに、調整枠組みは、憲法解釈や暴力的な脅しを駆使して抵抗し、阻止した。一方のサドル師は、議員を議会から辞職させるという決断をした後、支持者の動員力と武装非国家主体の軍事力を利用することで、ライバルによる組閣を阻み続けた。多くの政治勢力がそれぞれ軍事力を抱えているからこそ、政治的な対立は軍事的なそれに転化しやすく、情勢の不安定化が加速する。しかし、サドル師も、調整枠組みの指導者も、政治プロセスそのものを崩壊させることを望んでいたわけではない。だからこそ、武力衝突が生じても、局所的なものにとどまり、全面的な内戦へと発展する可能性は低かった。

このように、選挙結果に基づいて政府を形成するという流れにおいて、様々な非公式な政治ルールが存在し、武装非国家主体も厳然たる影響力を持っている。多数の議席を持つ政党の発言権が大きいのは当然だが、同時に、大きな軍事力や支持者動員力を有する政党もまた、強い影響力を持つ。誰も、組閣の方向性を決定付けられるほどの大きな権力を握ってはいないが、自らが政治プロセスを動かそうとした時、あるいはライバルの動きを阻止しようとする時、政党の配下にある武装した非国家主体や非公式な政治ルールは、強力な武器になる。それらが一定の役割を果たすハイブリッド・ガバナンスは、あくまで既存の政治秩序を前提にしているがゆえに、国家の在り方を大きく崩壊させるような方向には向かわないが、組閣交渉のような権力闘争においては、大きな不安定性をもたらす要因になっているのである。

おわりに

2003年以降、イラクは様々な危機に直面しながらも、国家として崩壊することはなく、正当な民主的手続きを踏んだ政権が維持されてきた。それは、法的な政府機関や法の支配によってのみ可能だったわけではなく、ハイブリッド・ガバナンスにおいて支えられてきた。その最たる例が、政府の権威を一定程度認める親政府の武装非国家主体である。彼らは、政府の指揮命令系統下にはないが、公的な権威を中心とする現在の政治秩序を維持することに利益を見出している。だからこそ、既存の政治秩序

への挑戦を迫る勢力に対して、強力な政府の援軍となり、それが、脆弱に見える国家が簡単には崩壊しない一因になっていると言える。

しかしながら、こうした武装非国家主体は、政治秩序の形成においてはより複雑な役割を果たしている。組閣を中心とする政治権力の交渉過程においては、選挙における議席の多寡のみならず、それぞれの政党が配下におく兵力による軍事的圧力が、一定の影響を持ち得るからである。さらに、政界に定着した様々な非公式な政治ルール、すなわち挙国一致型政権の形成や政党間のポスト配分システムといったものが、交渉において無視できない重要性を持っている。こうした規範の弱い、非公式な制度や主体も含めて実現されるハイブリッド・ガバナンスにおいては、各党が自らの優位を得るために、選挙違反の訴えや違憲訴訟など、様々な画策が試みられ、それは情勢の流動化、不安定化を招きやすい。加えて、特定の勢力が自らに権力を集中させることは難しいが、一方で、対立する他者の権力の形成を妨害することは相対的に容易であり、それは情勢の不安定化や権力闘争の長期化をもたらした要因となった。

一方、これらの非公式な政治ルールが、利権と分かちがたく結びついていることは、こうした非公式な政治ルールを変化させることが極めて難しいという、現状改革に対する硬直性も示している。議会第一党の座を確保したサドル師が、三党連合による多数派の政府を形成しようと試みたものの、その支持者の動員や配下の軍勢力をもってしても実現しなかったことは、それを如実に表している。そして、その影響は政党間の権力闘争にとどまらず、この硬直化したハイブリッド・ガバナンスのもとでは、誰が首相であったとしても、多くの市民が望むような既得権益の打破や改革を行うことが極めて困難であることも示唆している。

— 注 —

- 1 国際 NGO である平和基金会 (The Fund for Peace) が発表する脆弱国家指数 (Fragile States Index) によると、イラクの脆弱性は 2007 年に世界でワースト 2 位となった後、少しずつ改善して 2022 年にはワースト 23 位とされている。
- 2 当時の様子は、現場を長期間取材したジャーナリストが記した以下に詳しい。George Packer, *The Assassins' Gate: America in Iraq*, 2006, Farrar, Straus and Giroux (ジョージ・パッカー著、豊田英子訳『イラク戦争のアメリカ』2008年、みすず書房)；Patrick Cockburn, *The Occupation: War and Resistance in Iraq*, 2007, Verso (パトリック・コバーン著、大沼安史訳『イラク占領：戦争と抵抗』2007年、緑風出版)。
- 3 Amy Belasco, "Troop Levels in the Afghan and Iraq Wars, FY2001-FY2012: Cost and Other

- Potential Issues,” Congressional Research Service, July 2009, p. 9. <https://sgp.fas.org/crs/natsec/R40682.pdf>
- 4 ISの台頭に対処するため、2014年後半から再び米軍（を含む連合軍）がイラクに駐留するようになった。ただし、この時は空爆支援が中心で、米軍の規模も多い時で5000名程度であった。2021年末に戦間任務終了の宣言が出され、その後の米軍兵力は2500名程度とみられる。
 - 5 選管発表によると、2005年12月の投票率は76%、2010年と2014年は62%だった。
 - 6 United Nations Assistance Mission for Iraq and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, “Human Rights Violations and Abuses in the Context of Demonstrations in Iraq October 2019 to April 2020,” August 2020. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/IQ/Demonstrations-Iraq-UNAMI-OHCHR-report.pdf>
 - 7 詳しくは以下を参照。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」『平成27年度外務省外交・安全保障調査研究事業 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』日本国際問題研究所、2016年3月。また、こうしたハイブリッドな政治秩序に着目してイラクを分析した文献には、例えば以下がある。Damian Doyle and Tristan Dunning, “Recognizing Fragmented Authority: Towards a post-Westphalian Security Order in Iraq,” *Small Wars & Insurgencies*, 29:3, 2018, pp. 537-559; Renad Mansour and Lina Khatib, “Where is the ‘state’ in Iraq and Lebanon? Power Relations and Social Control,” Chatham House Research Paper April 2021. <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2021-04/2021-04-21-where-is-the-state-iraq-lebanon-mansour-khatib.pdf>
 - 8 BBC, “Iraq Kurdistan independence referendum planned,” July 1, 2014. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-28103124>
 - 9 Middle East Center for Reporting and Analysis, “Sources Close to PMU Reveal Role of Badr, AAH and Pro-Iranian Groups in Suppressing Iraqi Protests,” September 2020. <https://www.mideastcenter.org/post/sources-close-to-pmu-reveal-role-of-badr-aah-and-pro-iranian-groups-in-suppressing-iraqi-protests>; Adam Day, Vanda Felbab-Brown and Fanar Haddad, “Hybrid Conflict, Hybrid Peace: How militia’s and paramilitary groups shape post-conflict transitions,” United Nations University Centre for Policy Research, April 2020. <https://i.unu.edu/media/cpr.unu.edu/post/3895/HybridConflictFullReport.pdf>
 - 10 Şaban Kardaş, “The Transformation of the Regional Order and Non-State Armed Actors: Pathways to the Empowerment,” Murat Yeşiltaş and Tuncay Kardaş ed., *Non-state Armed Actors in the Middle East: Geopolitics, Ideology, and Strategy*, Palgrave Macmillan: Cham, 2018, pp. 21-39; Sayigh Yazid, “Hybridizing Security: Armies, Militias and Constrained Sovereignty,” Carnegie Middle East Center, October 2018. <https://carnegie-mec.org/2018/10/30/hybridizing-security-armies-militias-and-constrained-sovereignty-pub-77597>
 - 11 財務相をクルド、外相をシーア派が務めていた時期もあるが、主要5閣僚のうち3つがシーア派、スンナ派とクルドが1つずつという配分は一定である。
 - 12 それゆえ、本人が特定の民族・宗派に属していても、それがその民族・宗派の政党から合意を得ていない場合は、いわば「ルール違反」とみなされる。例えば2011年8月にマリーキ首相が、連立相手の合意を得ずにスンナ派のサドゥーン・ドゥレイミ文化相を一本釣りする形で国防相代行に任命したことは、大きな批判の対象となった。また、2016年4月にアバーディ首相

- がテクノクラートを登用した内閣改造を進めていた際、石油相に地質学者のクルド人を指名したが、クルド政党は、「クルドの代表」を外から押し付けられることを拒否すると強く反発し、結局、候補者本人が辞退したという出来事があった。
- 13 ポイント制については、以下に詳しい。Ibrahim Aziz, “Consociationalism in Iraq after 2003,” University of Reading, September 2017, pp. 126-127. https://centaur.reading.ac.uk/77158/1/21813253_Aziz_thesis.pdf
- 14 Toby Dodge and Renad Mansour, “Politically Sanctioned Corruption and Barriers to Reform in Iraq,” Research Paper, Chatham House, June 2021, p. 24. <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2021-06/2021-06-17-politically-sanctioned-corruption-iraq-dodge-mansour.pdf>
- 15 al-Mada, May 29, 2019. <https://almadapaper.net/view.php?cat=218954>
- 16 こうしたイラクの利権構造や汚職については以下を参照。なお、こうした挙国一致内閣やポスト配分システムはレバノンと極めてよく似ており、両国は共通の課題に直面している。ただし、レバノンの政治システムはイラクと異なり、明文化された制度になっている。Dodge and Mansour, op.cit.; Zmkhan Saleem and Mac Skelton, “Mosul and Basra after the Protests: the Roots of Government Failure & Popular Discontent,” *IRIS Working Paper*, October 2019. <https://auis.edu.krd/iris/sites/default/files/Saleem%20%20Skelton%20-%20Oct%202019.pdf>; Amal Bourhous, Shivan Fazil, Meray Maddah and Dylan O’driscoll, “Reform within the System: Governance in Iraq and Lebanon,” SIPRI Policy Paper 61, December 2021. <https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-12/sipripp61.pdf>
- 17 暫定結果と最終結果で変更が生じたのは5議席のみだった。
- 18 従来は、主要政党が事前に大統領候補や首相候補に合意した上で、大統領の選出プロセスが進んだり、あるいは投票の結果によって大統領の人選に決着をつけたりするパターンであったため、第一回投票時の定足数が問題になる場面はなかった。
- 19 9月時点でも、サドル派幹部のサーリフ・ムハンマド・イラーキが、「スンナ派やクルドの同盟者」に対して、同様に辞職することで「議会の正当性を失わせ、即時解散」となることを期待する発言をツイートしており (https://twitter.com/salih_m_iraqi/status/1567851478584262660)、6月の議員辞職がサドル派から他党に広がりを見せなかったことが誤算であった可能性がある。また、サドル師はその後、自身が失敗したことを理解しているとの匿名者のインタビュー証言もある (Haley Bobseine, “Iraq’s crisis of elite, consensus-based politics turns deadly: The Sadrists,” Middle East Institute, September 15, 2022. <https://www.mei.edu/publications/iraqs-crisis-elite-consensus-based-politics-turns-deadly-sadrists>)。
- 20 Ali al-Mawlawi, “Understanding Muqtada Al-Sadr’s ‘revolution’ gambit,” *Amwaj*, September 1, 2022. <https://amwaj.media/article/understanding-muqtada-al-sadr-s-revolution-gambit>
- 21 閣僚ポストは全部で23だが、環境相と建設・住宅・復興相については、クルド政党間および内部で交渉がまとまらなかった模様で、空席のまま政権発足となった。
- 22 なお、2014年の組閣交渉を急がせた要因は、イラクの領土を占領したISの台頭であり、2018年の時には、南部バスラで発生した反政府抗議デモであった。そうした、政治プロセスそのものを崩壊させかねない「外」からの脅威がないからこそ、権力闘争が長引いたという構図にもなっている。

第 8 章

トルコ外交と国連改革

——国連安保理批判から見るトルコの世界認識——

柿崎 正樹

はじめに

2022年2月のロシアによるウクライナ侵攻を契機として、国連改革の議論が再び高まっている。国連安保理で拒否権を持つロシアが侵攻の主体だったことで、安保理が機能不全に陥ったからだ。そのため、国連総会は2022年4月、安保理常任理事国が拒否権を行使した場合、総会会合で説明を求める決議案を採択した。総会ではさらに拒否権の行使を制限する議論なども進んでいる。

こうした情勢の中で、トルコはさまざまな機会をとらえて国連改革を訴えている。2021年にはレジェップ・タイイプ・エルドアン（Recep Tayyip Erdoğan）大統領が『より公正な世界は可能だ』と題する書籍を出版し、安保理常任理事国中心の国連のあり方を厳しく批判した¹。2022年8月から9月にかけては、欧州諸国や南アフリカ、日本と韓国などでトルコ大統領府通信局が「国連安保理改革—国際秩序再構築に向けた新しいアプローチ」と題する討論会を主催し、国連総会を前に各国に改革を働きかけた²。エルドアン大統領は9月に開催された第77回国連総会の一般討論で自らの国連改革案を披歴した。

トルコは日本とも国連改革で連携を模索する。2022年3月、トルコを訪問した林芳正外相はトルコのメヴリュト・チャヴシュオール（Mevlüt Çavuşoğlu）外相と会談し、国連安保理の機能不全がウクライナ侵攻で改めて明らかになったとの認識を共有した。そのうえで両国は協力して国連改革を進めていくことで一致した³。

トルコは冷戦時代から長らく国連改革の必要性を唱えてきた。しかしそれまでのト

ルコの国際社会における存在感は小さく、その訴えが国際的な注目を集めることもなかった。ところが、2002年に成立したエルドアン大統領率いる公正発展党政権の下で、トルコは地域大国として台頭し、2008年には念願の安保理非常任理事国に当選した。

地域大国として自信をつけたトルコのエルドアン大統領（当時は首相）は2013年になると、「世界は（安保理常任理事国）5カ国より大きい」とのスローガンを唱え始める。翌年9月の国連総会一般討論演説でもこのスローガンを使用し、安保理がパレスチナやシリアでの紛争に何ら効果的な取り組みをしていないと不満を見せた。そして安保理常任理事国5カ国が支配する現在の国際社会には正義と公正が欠如しており、国際秩序を再構築しなければならないと訴えたのだった。言い換えれば、トルコは現在の国際秩序のあり方に挑戦し、より多極的な国際関係が望ましいと考えている。そうした変化を促す手段の一つが国連・国連安保理改革であり、当然新しい国際秩序の中でトルコが重要な役割を果たせるとエルドアン大統領は訴えている。

トルコ外交について、近年ではその中長期的な変遷を国際環境や国際秩序の変化、もしくは「オスマン帝国の後継国家」として意識の高まりの結果として考察する研究が進んでいる。そこで本章では、公正発展党政権の国連批判や国連改革案を手掛かりに、トルコのエルドアン政権が現在の国際社会のあり方をどのように認識しているのか、そしてどのような国際社会を目指しているのかを検討する。まず第1節では公正発展党政権以前のトルコと国連の関係を、第2節では公正発展党政権期の対国連外交を概観する。そして第3節では近年のトルコの国連批判と改革案を分析する。

1. トルコと国連

(1) 冷戦期におけるトルコと国連の関係

第二次世界大戦後、トルコはソ連の脅威に対処するためそれまでの中立政策を転換し、西側陣営への全面的な参画を決めた。1945年に発足した国連には原加盟国51カ国の一員として加わり、1950年に朝鮮戦争が発生すると他国に先駆けて国連軍への部隊派遣を決定した。この結果、トルコはこの年初めて国連安保理非常任理事国（任期：1951 - 52年）に選出された⁴。1952年には北大西洋条約機構（NATO）への加盟も認められ、トルコは西側陣営の正式な一員となった。トルコはその後1953年（任期：1954 - 55年）と1959年（任期：1961年）にも国連安保理の非常任理事国入りを果たすことになる⁵。トルコの選出には米国の意向が強く働いており、安保理に

においてトルコは米国との協調路線を基本方針とした⁶。

トルコと国連の関係は1940年代から60年代初めにかけては順調に推移した。常任理事国に与えられた拒否権についてトルコは加盟国の主権平等原則に反するとの立場を示したものの、正面から国連と対立することはなかった⁷。ところが、東地中海に浮かぶキプロスでギリシャ系住民とトルコ系住民との間で緊張が高まると、トルコは国連への不満を募らせるようになっていく。トルコにとってキプロス問題は、多数派のギリシャ系住民による少数派のトルコ系住民への迫害暴力ということになる。つまりギリシャ系が加害者、トルコ系が被害者である。ところが、ギリシャは「トルコ本土がキプロスのトルコ系住民に加担して不要な対立をあおり、キプロスの独立を脅かしている」と国連で主張し、国連加盟国、そして安保理理事国の多くもギリシャ側の立場を支持した一とトルコは理解した。1963年になると国連安保理はキプロスへの平和維持軍派遣を決定するが、トルコはトルコ系住民の保護には不十分だと不満を隠さなかった⁸。ギリシャへの併合を求める過激派によるクーデターが1974年にキプロスで発生すると、トルコ軍はトルコ系住民の保護を理由に島の北部に侵攻する。こうしてトルコを後ろ盾にトルコ系住民を主体とする北キプロス・トルコ共和国が1983年に一方的に独立を宣言するが、国連への加盟は現在でも認められていない。トルコは、国連がギリシャ系住民の民族自決権は認める一方でトルコ系住民には認められていないのはおかしいとその「二重基準」を批判した。しかしキプロス紛争をめぐりトルコは国際的に孤立していき、国連安保理入りすることもなくなった。

(2) ポスト冷戦期のトルコと国連の関係

冷戦後の1990年代に入ると、トルコは再び国連の役割を重視するようになる。なぜならば、ソ連崩壊でトルコを取り巻く国際環境が一変し、トルコと接する中東、コーカサス地方、そしてバルカン半島で紛争が多発するようになったからだ。したがって、1990年の湾岸危機で米ソが実際に協調して対処すると、トルコは国連安保理の指導力を高く評価した。

ところが、1992年に勃発したボスニア紛争では、国連の対応が不十分だとトルコは批判した。トルコはセルビア人による迫害に直面するイスラム教徒の住民（ボシュナク人）を保護するよう国連安保理に軍事的措置を含む迅速な介入を要請したが、結局1995年には「スレブレニツァの虐殺」が発生し、8000人とも言われるイスラム教徒が犠牲となった。トルコはこの紛争で国連平和維持軍に参加したものの、イスラム教徒側を支援することが明白なトルコ軍の派遣が紛争を悪化させるのではとの懸念

が国連にはあり、トルコと国連の関係はぎくしゃくした⁹。

1990年代にはドイツ、日本、ブラジル、インドが国連安保理改革を訴え常任理事国入りに意欲を示したが、こうした動きに反対するイタリアなどが立ち上げたコンセンサス連合（通称「コーヒークラブ」）にトルコも加わり、国連加盟国の合意なしに常任理事国の数を増やすべきではなく、改革は非常任理事国数の増加にとどめるべきと主張した。トルコは1990年代に非常任理事国に2回立候補したが、加盟国の支持を固められずに敗退した。

2. 公正発展党政権下のトルコと国連

(1) 48年ぶりの国連安保理非常任理事国入り

トルコでは2002年に親イスラムの公正発展党が議会選挙で圧勝する。公正発展党単独政権下でトルコは政治的安定性を取り戻すだけでなく、持続的な経済成長を成し遂げていった。外交面では、後に外相そして首相となるアフメト・ダーヴトオール（Ahmet Davutoğlu）が政権の外交顧問となり、ポスト冷戦期の流動化する国際政治において機動的な外交を主導していった。外交上の問題を抱えていた周辺国（ギリシャやアルメニアなど）との関係改善、国際機関やNGOも取り込んだ多面的な対外政策、積極的な国際会議への参加を通じた対外発信、そして中東やアフリカなど、それまでのトルコ外交では重視されてこなかった地域との関係強化などがその外交を特徴づけたと言える。

ちょうど公正発展党政権が成立したころ、国連ではコフィ・アナン（Kofi Anan）国連事務総長が安保理改革を含む包括的な国連改革に関するハイレベル委員会を立ち上げていた。国連はルワンダやボスニアにおける虐殺事件を防ぐことができず、また、米国によるイラク戦争を食い止めることもできず、国連の限界が顕在化していたのである。そして日本やドイツ、ブラジルやインドなどの「ミドルパワー」が国連・国連安保理改革案を提唱した。

このような国連をめぐる情勢変化の中で、トルコも国連への関与を強化した。政府は非常任理事国入りを重要な外交目標に掲げ、アフリカや中南米諸国に接近した¹⁰。5000万ドルの予算を非常任理事国選挙対策費として計上した。そのうち2000万ドルは、国連分担金の未払いが続き国連総会での投票権を失っていた途上国に渡し、滞納分の支払いに使われた¹¹。トルコが票と引き換えに分担金を肩代わりしたと言え

る。また、トルコは国連総会の票田である後発開発途上国を対象とするさまざまな支援策を打ち出したほか、アフリカや南米各国でトルコ支持を訴えるキャンペーンを展開した¹²。

2008年10月、国連総会で国連安保理非常任理事国の改選が行われ、「西欧・その他」の2枠をトルコ、オーストリア、そしてアイスランドが競った。結果はトルコが151票を獲得して圧勝した。オーストリアは133票、アイスランドは87票だった。トルコが安保理入りを果たすのは1961年以来48年ぶりの快挙となった。当選を受けてエルドアン首相（当時）は、「トルコの存在が国際政治で重みを増し、国際社会がトルコを信頼するようになった証だ」と述べた¹³。

(2) イラン核開発問題と「マーヴィ・マルマラ号事件」

トルコが非常任理事国を務めた2009年から2010年にかけて、国際政治における主要関心事の一つはイランの核開発問題だった。国連は2006年からイランに対する制裁を講じていたが、イランの行動を変えるほどの効果がないと判断した安保理は、2010年に入るとさらに厳しい追加制裁の検討を始めた。しかしトルコは「制裁はイランを追い込むだけだ」と主張し、制裁ではなく対話による問題解決を訴えた。ただしこうした原則論と同時に、トルコにとってイランはロシアに次ぐエネルギー供給国であり、追加制裁はトルコとイランの経済貿易関係にマイナスの影響を及ぼしかねないという、より現実的な反対理由もあったことは間違いない¹⁴。

そこでトルコは同じ非常任理事国であるブラジルと連携し、対イラン制裁回避に動いた。トルコとブラジル、そしてイランは2010年5月、イランの低濃縮ウランの一部をトルコに移送することなどで合意し、エルドアン首相は「イランに対する制裁を強化する必要はなくなった」と宣言した。しかしこの合意案が欧米の了解を取り付けることはできず、対イラン制裁決議案は6月に入ると国連安保理の採決にかけられ、安保理理事国15カ国のうち米ロを含む12カ国が賛成し採択された。レバノンが棄権、トルコとブラジルは反対に回った。採決後、エルドアン首相は決議案を強く批判、「こんな過ちにトルコが加担すれば、歴史はトルコを許さないだろう」と述べた¹⁵。一方で、米国はNATO同盟国のトルコが反対票を投じたことに「失望」を表明した。

トルコが非常任理事国として積極的に動いたもう一つの国際問題は、2010年5月に発生した「マーヴィ・マルマラ号事件」である。この事件では、イスラエルによる徹底的な封鎖が続くパレスチナのガザ地区へ向かう支援船団が公海上でイスラエル海軍の急襲を受け、抵抗を試みた9名のトルコ人活動家が殺害され、多数が負傷した。

トルコ政府によれば、同船には襲撃当時およそ 600 人が乗っており、そのうちの 400 人程がトルコ人だった。

事件直後、トルコはイスラエルに謝罪と賠償を要求したが、イスラエル側は「正当防衛だった」として拒否した。そこでトルコはさまざまな機会をとらえて国際社会でイスラエルによるガザ封鎖の問題点を訴えていくことになる。そして当時非常任理事国であったトルコは議長国のレバノンを通じて安保理の緊急会合を招集し、トルコのダーヴトオール外相はイスラエルによる支援船急襲を「国家による殺人」だと断罪、さらにイスラム教徒だけでなくキリスト教徒もユダヤ教徒も乗船していた支援船団は「国際社会の良心」であったと安保理会合で述べた¹⁶。そしてトルコは国連による調査の実施、犠牲者遺族に対するイスラエルの謝罪と補償、ガザへの人道支援、そして責任者の処罰とガザに対する経済封鎖の解除などを求める議長声明の採択を安保理で要請した。

安保理はトルコが提出した議長声明案をめぐり非公式な協議を行い、2010年6月1日、全会一致で採択した。しかしイスラエルを厳しく非難する当初の表現はイスラエル支持の米国の反対により弱められたほか、トルコが強く求めたイスラエルの公式な謝罪とガザ封鎖解除は盛り込まれず、トルコとしては不満の残る議長声明となった。

また、国連事務総長が立ち上げたニュージーランドのジェフリー・パーマー元首相を委員長とする調査委員会は、イスラエル海軍の武力行使は過剰かつ不合理であったとしながらも、イスラエルとガザ地区は紛争状態にあり、イスラエルによる海上封鎖は自衛のための適切な措置であり国際法上認められると結論付けた。これに対してダーヴトオール外相は「全く受け入れられない」と強く反発、その後イスラエルとの外交関係を格下げしたのである¹⁷。

「マーヴィ・マルマラ号事件」でトルコはパレスチナの擁護者としての立場を国際社会に強く印象付けた。アラブ連盟はカイロでの緊急総会に非加盟国のトルコを招待し、連盟はトルコを「野蛮なイスラエルに立ち向かう我々のパートナー」と持ち上げ、イスラム協力機構（OIC）もイスラム共同体（ウンマ）の大義のためにイスラエルに立ち向かっているとしてトルコに謝意を示した¹⁸。

(3) 「アラブの春」とトルコ

国連安保理でのトルコの任期が終わりを迎えた2010年末、中東・北アフリカでは未曾有の政治変動をもたらすこととなる「アラブの春」が始まった。チュニジアおよびエジプトでは独裁政権が民衆蜂起で倒れ、どのような民主的政治体制を構築するの

かが焦点となった。ここで注目されたのがトルコのエルドアン政権だった。イスラム的価値観と世俗的民主主義、そして新自由主義的経済を調和させた成功例とトルコはみなされ、アラブ世界が目指すべきモデルの一つとなった。

エルドアン政権もアラブ世界の地殻変動をトルコの影響力を拡大する好機とみなし、積極的に関与していくことになる。トルコの政策決定者は、ムスリム同胞団など「アラブの春」で現状変更を求めた勢力を積極的に支え、そうした動きを抑え込もうとするサウジアラビアやアラブ首長国連邦（UAE）などと対立した。内戦が勃発したシリアにおいては、反政府デモ弾圧を続けるアサド大統領の即時退陣を強硬に主張し、シリア国民の代表としてアサド政府ではなく反体制派勢力を承認するよう国連に求めた¹⁹。また、「マーヴィ・マルマラ号事件」をめぐるイスラエルとの対立が続く中、トルコは国連におけるパレスチナの地位格上げを支持し、国連加盟国に積極的な働きかけを行った。2012年11月にパレスチナに「オブザーバー国家」としての資格を付与する決議案が国連総会で採択された際には、「パレスチナが正式加盟国となれるよう引き続き努力し、パレスチナ同胞の権利を守り抜く」とトルコ外務省はその決意を表明した²⁰。

しかしトルコはその後、国連、そして国連安保理に対する批判を強めていくことになる。2013年、シリア政府軍が反体制派に対して化学兵器を使用した疑惑が浮上すると、トルコは国連安保理に対し、軍事オプションを含む厳しい措置をアサド政権に取るよう求めた。トルコはまた、アサド軍から一般市民を守るために国連は飛行禁止区域を設定すべきだと論じた。

しかし国連安保理はシリア政府に対して化学兵器の廃棄を要請する決議を採択したものの、トルコが求める軍事介入や飛行禁止区域の設定には踏み込まず、トルコはいら立ちを募らせた。また、化学兵器使用は「レッドラインだ」として軍事介入に前向きだった米国のオバマ（Barack Obama）大統領がその後方針を転換したことについてもトルコは落胆した。シリアと国境を接し、シリア内戦の影響を直接被るトルコから見ると、国連の動きはあまりにも緩慢であり、機能不全に陥っていることは明白だった。

(4) 2014年の安保理非常任理事国選挙で敗退

こうして2014年、トルコは再び国連安保理非常任理事国選挙（任期：2015 - 16年）への立候補を表明する。再び安保理に加わり、組織の中から国連のシリア対応を変えようとしたと言える。エルドアン大統領は選挙直前にチャヴシュオール外相をニュー

ヨーク入りさせ、各国への働きかけを強めた。外相はトルコメディアに「1回目の投票で当選できそうだと」自信を見せた²¹。2014年8月に首相に就任していたダーヴトオールも「前回の任期からわずか5年で再び当選できれば歴史的快挙になる」とその意義を強調した²²。トルコは2009年の選挙で151票を集め圧勝しており、トルコ政府は今回も勝ると踏んでいただろう。ところが、スペインおよびニュージーランドと2枠を争う投票は3回目までもつれ込んだ。トルコの得票数は109票、73票、そして60票と投票のたびに減っていき、敗退した。国際社会でのトルコの地位の低下、もしくはソフトパワーの減退が明らかになった出来事だと言える²³。

トルコの敗北にはいくつかの要因が考えられよう。まず、当時の国際社会の関心がイラクやシリアで急速に勢力を拡大させた過激派組織「イスラム国」(IS)の殲滅にある中で、当時のトルコはシリアのアサド政権の退陣を最優先課題としており、さまざまなシリア反体制派を支援しただけでなく、トルコ経由で戦闘員や資金がISに流れ込むのを黙認したとして国際的な非難を浴びたのだった。第2に、「アラブの春」を契機としてスンナ派諸国間では「現状打破」を目指すトルコと「現状維持」を求めるサウジアラビアやアラブ首長国連邦(UAE)、そしてエジプトとの対立が顕在化した。こうした国々が国連総会で反トルコの動きを見せた可能性は十分に高いだろう²⁴。第3に、国内での政権基盤を確立し3期目に突入したエルドアン政権はこの頃から次第に強権化し、イスラム色を前面に出す政治に傾斜していった。2013年にイスタンブールで発生したいわゆる「ゲズイ公園抗議運動」を力で封じ込めたことは国際的な非難の的となり、民主的モデルとされたトルコのイメージがこの頃から急速に悪化し始めた。第4に、エルドアン政権とトルコ最大のイスラム運動である「ギュレン運動」の反目もトルコが票を落とした重要な要因である。ギュレン運動はアフリカや中央アジアにNGOや教育機関を通じてネットワークを構築しており、2008年の安保理非常任理事国選挙においてはトルコへの支持を促すために強力なキャンペーンを展開しエルドアン政権を側面支援した。しかしその後エルドアン政権とギュレン運動の関係は悪化し、政権はトルコ国内のギュレン運動の資金源を断つなどの封じ込めに転じた²⁵。したがって、2014年の選挙ではギュレン運動の支援をトルコ政府は受けられず、アフリカや中央アジアでの票の減少につながったと考えられる²⁶。

そしてエルドアン政権の国連に対する見方は、この頃から急速に厳しいものになっていく。次節ではトルコの近年の国連批判と改革案を検討する。

3. トルコの国連批判

(1) 「世界は5カ国よりも大きい」

2013年、エルドアン大統領はイスタンブールで開催された経済団体との会合で、「世界は5カ国よりも大きい」(Dünya Beşten Büyüktür)と発言し、国連の機能不全と改革の必要性を訴えた。このスローガンは2014年にトルコが国連安保理非常任理事国選挙に立候補した際に盛んに国際舞台で用いられ、トルコの世界認識と外交戦略を示すスローガンとして定着していく。トルコ大統領府は、2014年から2016年にかけてエルドアン大統領がこのスローガンを用いて行った数々の演説を取りまとめて2017年に発表したほか²⁷、2021年9月にはエルドアン大統領の名前で『より公平な世界は可能だ』と題する国連改革に関する書籍をトルコ語のほか国連公用語(英語、フランス語、ロシア語、中国語、アラビア語)およびドイツ語で刊行し、国連総会で各国代表に配布した²⁸。

「世界は5カ国よりも大きい」はもちろん安保理常任理事国5カ国に向けられたスローガンである。常任理事国中心の国連安保理には代表性という点で大きな問題があり、さらには5カ国が国益を基準に拒否権を乱用することで世界の平和と安全に貢献できていないとエルドアン大統領は批判する。2022年9月に行われた国連総会の一般討論演説でもエルドアン大統領はこうした国連安保理批判を繰り返し、国連安保理の民主化と透明性の確保が急務であると訴えた。

(2) トルコの国連安保理批判と西洋批判

ではここからは先ほど紹介した『より公正な世界は可能だ』を手掛かりに、トルコの国連安保理批判を具体的に検討していきたい。

まずこの書物のタイトルが示す通り、エルドアン大統領が最も重要な問題としているのは国際政治における正義と公正の欠如、および欧米大国のダブルスタンダードである。エルドアンは大国が難民問題や地球環境問題といったグローバルな課題に向き合おうとせず、その結果、途上国が犠牲となっていると訴える。また、国連安保理は「アラブの春」以降、リビアやマリでは軍事介入に踏み切る一方で、エジプトやシリアの独裁政権の非道には見て見ぬふりをしてきたと指摘する。さらにイランに対しては核開発疑惑をめぐり経済制裁をかけ続ける一方で、イスラエルの核保有には目をつぶっているのはおかしいと批判する。

国連安保理の代表性の欠如もトルコは問題視する。国連安保理は中国を除き欧米に

偏重しており、宗教的には圧倒的にキリスト教圏を代表し、イスラム世界の声はほとんど安保理には届かないとエルドアン大統領は述べる。そのため、パレスチナ問題、シリア難民問題および内戦、ミャンマーのロヒンギャ弾圧といった、イスラム圏における諸課題に国連安保理はきちんと取り組んでおらず、人道的悲劇が繰り返されてきたと主張する。

このように、トルコにとって、もしくはエルドアン大統領にとって、現在の国際政治における正義と公正の欠如により苦しむのは、もっぱらイスラム世界の人々である。そして欧米諸国は単独でも国連を通じてでもこうした問題に真摯に向き合おうとしない。それどころか、ヨーロッパや北米ではイスラモフォビア（イスラム嫌悪）が広がり、イスラム教徒がいわれなき差別と迫害に直面している。エルドアン大統領は、西洋社会のメディアは2001年の同時多発テロ以降、意図的にテロとイスラムを結びつける言説を流布してきたと断罪し、イスラモフォビアは人種差別にほかならず、反ユダヤ主義と同様に「人道に対する罪」とみなされるべきだと訴える²⁹。さらに大統領は2019年3月にニュージーランドのクライストチャーチにあるモスク2カ所が襲撃され51人が死亡した銃乱射事件にちなみ、事件が発生した3月15日を「イスラモフォビアに対する国際連帯の日」に制定すべきだと世界に呼びかける³⁰。

テロリズムの問題についてもエルドアン大統領は欧米のダブルスタンダードを指摘する。なぜなら、シリア内戦ではトルコ、米国、そして欧州連合（EU）などがテロ組織と指定するクルド武装勢力「クルディスタン労働者党」（PKK）の姉妹組織である民主統一党（PYD）とその軍事組織であるクルド人民防衛隊（YPG）を米国などが対IS戦のパートナーとして選んだからだ。トルコの言い分としては「良いテロリスト」も「悪いテロリスト」もないはずであり、テロ組織ISと戦うために別のテロ組織に軍事支援することは誤りである。『より公正な世界は可能である』の中でエルドアンは、西洋世界は自分たちの利益を脅かす組織のみをテロ組織とみなし、そうでない組織—PKKやYPG、ギュレン運動など—は「良いテロ組織」とみなして支援すらしていると、「テロそのものが今日の世界で最も深刻な問題なのではない。本当の問題は、テロ組織に対する（西洋の）偽善的で口先だけの対応なのだ」と述べる³¹。

このように、トルコの国連批判を追いかけてみると、実はその主張の多くが国連自体に対する批判というよりも、欧米主要国に対する批判になっていることが明らかとなる。しかしこれはエルドアン政権からしてみると当然のことである。なぜならば、国連安保理自体が第二次世界大戦直後の欧米を中心とする国際政治秩序の産物であるからだ。

そこでトルコは国連安保理の正統性、実効性、そして代表性を高めるべく改革が必要だと訴える。具体的には、国連総会と安保理の関係を根本的に作り変える。国際世論を代表する国連総会を立法府と位置づけ、安保理は総会の決定を遂行する行政府とする。つまり、総会こそが国連の政策決定機関であり、安保理はそれに従う行政府機関になる³²。エルドアン大統領は自著の中で、「国連安保理は本来総会に従うべきであるのに、これまではそれが逆だったのだ」と述べ、総会中心の国連にすべきだと強調している³³。また、常任理事国を廃止し、理事国はすべて総会で選ばれ、任期付きとなる³⁴。そして国連の機能不全の根源である拒否権は制限ではなく廃止する³⁵。

当然トルコの改革案には常任理事国が反対するはずであり、実現性は低いと言わざるを得ない。これに対してエルドアン大統領は、「国連総会で多数の賛成を取り付けたうえで、国連改革案を常任理事国に否決させよう。そうすることで常任理事国に国連改革の失敗の道義的責任を負わせることができるのだ」と述べる³⁶。

(3) 際立つ「善悪二元論」

以上のようなトルコの国連批判（そして西洋批判）は、世界を「善」と「悪」、「被抑圧者」と「抑圧者」、そして「非西洋（イスラム世界）」と「西洋」に分ける単純な言説である³⁷。

エルドアン大統領は、この善悪二元論における「善」を「我々の文明」と呼び、その中心にトルコを据える。欧州諸国がシリアやアフガニスタンからの避難民に国境を閉ざす中、トルコは彼らを温かく迎え入れた。ソマリアで飢饉が発生した際に、欧米諸国は見向きもしなかったが、トルコだけはいち早く人道支援を行い多くの命を救った。国連および国際社会が傍観する中、トルコはいち早くミャンマーで迫害されるロヒンギャの保護に動いた。パレスチナでは今やトルコこそがエルサレムの擁護者である。このように、エルドアン大統領にとっては西洋の偽善の犠牲となったイスラム教徒を救済するのがオスマン帝国の後継国家であるトルコであり、そのトルコ外交の根本はイスラム的価値の基本である正義と公正なのである³⁸。したがって、（トルコ政府は公言をひかえているが）国連安保理の拡大が実現すれば、当然トルコが——サウジアラビアやエジプトではなく——イスラム世界の代表として理事国入りを果たすことになる。

しかしトルコの国連批判および西洋批判に込められたこうした「善悪二元論」および「トルコ無謬論」とも言える言説は、トルコ国内の政権支持者には受け入れられるものの、国連改革に必要な国際社会での広範な賛同を得られるであろうか。トルコ研

究者の中にもトルコの国連批判はあまりに一方的かつ厳しすぎ、国連改革の実現には逆効果だとする声もある³⁹。また、立法府としての国連総会を強化するトルコの姿勢は、トルコ国内政治においては政策決定と政策執行の効率化の名のもとに行政府（大統領府）の権限強化（強権化）を押し進めてきたエルドアン大統領の方針と矛盾している。他方で、国際政治を近代国民国家ではなく文明（イスラム世界対西洋）という枠組みでとらえるエルドアン大統領の世界観は、国家を基本単位とする国連のあり方そのものと相いれない。

エルドアン大統領も安保理改革が容易ではないことは認めている。しかし大統領の狙いは安保理常任理事国に改革案を受け入れさせることではない。彼は同書の中で「『世界は5カ国より大きい』と叫ぼう。そして常任理事国に我々の改革案を拒否させよう。そうすれば、改革失敗の恥ずべき責任を5大国が負うことになり、結局は正統性を失うはずだ」と国際世論に呼びかける⁴⁰。

おわりに

本稿では、トルコの国際政治認識を理解するために、エルドアン大統領の国連批判を中心に検討した。公正発展党政権下で国際的プレゼンスを高めたトルコは2009年から2010年にかけて国連安保理非常任理事国としてイラン核問題や「マーヴィ・マルマラ号事件」で独自の国連外交を展開し、欧米のイラン制裁やイスラエルのガザ政策を国際社会で批判した。「アラブの春」が発生するとトルコはシリア政策をめぐる国連および国連安保理に対する不満を強め、その国連批判はエルドアン大統領の「世界は5カ国より大きい」というスローガンに集約されていく。

トルコの国連批判は安保理常任理事国に偏重する組織のあり方に集約される。創設から70年以上が過ぎ、国際政治のパワーバランスが欧米一極から多極に変化したにもかかわらず、国連は今なお欧米中心であり、これは是正される必要があるとトルコは訴える。このようなトルコの国連改革批判および改革案を貫くのは、イスラム世界が国連の機能不全および欧米諸国の偽善的な外交の犠牲となってきたという認識であり、このような国際社会には正義と公正、道義が決定的に欠如しているという問題意識である。こうしたトルコの国連批判＝西洋批判はトルコ国内では一定の支持を得たものの、国際社会の反応は限定的だった。イスラム諸国の中でもイランを脅威と認識する国は多く、制裁に反対するトルコへの支持は広がらなかったし、アラブ諸国はイ

スラエルとの国交正常化というトルコとは逆の方向に動いたのである。トルコの対国連外交には、グローバルなアクターになろうとするトルコの野心とその限界が如実に反映されていると言えるだろう。

—注—

- 1 Recep Tayyip Erdoğan, *A Fairer World Is Possible: A Proposed Model for a United Nations Reform* (Turkuvaz, 2021).
- 2 「安保理改革で『ミドルパワー』連携狙う トルコと日本、都内で討論会」『時事通信』、2022年9月8日。
- 3 「日・トルコ外相会談、国連改革へ協力 対ロシアで結束」『日本経済新聞』2022年3月19日。
- 4 付言すれば、トルコは1946年と1948年にも非常任理事国に名乗りを上げたが当選しなかった。Ali Balci and Talha İsmail Duman, “Turkey’s Candidature to the UN Security Council Seat in 1948: Why the West’s ‘Favorite’ Candidate Lost,” *Turkish Historical Review*, 11(2-3), 2021, pp. 284-302.
- 5 1959年の非常任理事国選では1回目投票でエクアドルとセイロンが当選し、残り1枠をめぐるトルコとポーランドが競った。しかし投票を何度繰り返しても勝敗がつかず、話し合いの結果、ポーランドが1960年に非常任理事国を務め、1961年にトルコと交代することが決まった。
- 6 Ali Balci and Ayşenur Hazar, “Turkey in the UN Security Council during the Cold War: Elections, Voting Motivations and Alliance Commitments,” *Middle Eastern Studies*, 57(2), 2020, pp. 279-291.
- 7 Mesut Hakkı Çaşın, “Changing Visions of the United Nations in the New Millennium and Turkey’s Role,” *Insight Turkey*, 2(1), 2000, p. 46.
- 8 Feroz Ahmad, *The Making of Modern Turkey* (Routledge, 1993), p. 140.
- 9 John Pomfret, “U.N. Tells Troops from Turkey to Keep Low Profile in Bosnia,” *New York Times*, July 16, 1994.
- 10 Akif Kireci, *Turkey in the United Nations Security Council*, (SETA Foundation, 2009), pp. 4-5.
- 11 “Türkiye BM’de Geçici Üyeliğe Seçildi,” *CNN Türk*, October 18, 2008; Gareth Jenkins, “Turkey’s Security Council Seat Promises Challenges As Well As Kudos,” *Eurasia Daily Monitor*, 5, October 20, 2008.
- 12 Asli Ilgit and Binnur Ozkececi-Taner, “Turkey at the United Nations Security Council: ‘Rhythmic Diplomacy’ and a Quest for Global Influence,” *Mediterranean Politics*, 19(2), 2013, pp. 187-188.
- 13 “Turkish Officials Hail Turkey’s United Nations Security Council Seat,” *Hürriyet Daily News*, October 18, 2008.
- 14 Thomas Grove, “Analysis - Turks Walk Diplomatic Tightrope in Trade with Iran,” *Reuters*, August 17, 2010.
- 15 Tulay Karadeniz and Jon Hemming, “Turkey Says Iran Sanctions ‘Mistake’,” *Reuters*, June 10, 2022.

- ¹⁶ Ilgit and Ozkececi-Taner, p. 189.
- ¹⁷ “Ahmet Davutoğlu, Minister of Foreign Affairs of the Republic of Turkey, Regarding Turkish-Israeli Relations,” Ministry of Foreign Affairs, Republic of Turkey, September 2, 2011.
- ¹⁸ Ilgit and Ozkececi-Taner, p. 191.
- ¹⁹ “Davutoglu Calls for UN Seat to Syrian Opposition,” *Anadolu Agency*, March 26, 2013.
- ²⁰ “No: 275, 30 November 2012, Press Release Regarding Palestine’s Acquiring ‘Non-Member Observer State’ Status at the UN,” Ministry of Foreign Affairs, Republic of Turkey, November 30, 2012.
- ²¹ “Turkey Set to Win Two-year Seat on UN Security Council,” *Anadolu Agency*, October 14, 2014.
- ²² “Turkey Likely to Retake UN Security Council Seat,” *Daily Sabah*, October 15, 2014.
- ²³ Semih Idiz, “UN Vote Confirms Turkey’s Waning Influence,” *Al-Monitor*, October 17, 2014.
- ²⁴ Gonca Oğuz Gök, “Tracing the Shift in Turkey’s Normative Approach towards the International Order through Debates in the UN,” *Perceptions* 19(4), 2014, p. 96.
- ²⁵ なお、両者の対立が2016年7月15日にトルコで発生するクーデター未遂事件につながっていく。
- ²⁶ Barçın Yinanç, “Turkey’s Campaign for UN Security Council Membership,” *Hürriyet Daily News*, March 26, 2014; Semih Idiz, “UN Vote Confirms Turkey’s Waning Influence,” *Al-Monitor*, October 17, 2014.
- ²⁷ Recep Tayyip Erdoğan, *The World Is Bigger Than 5: The Vision of New Turkey* (The Presidency of the Republic of Turkey, 2017).
- ²⁸ Erdoğan, *A Fairer World Is Possible*.
- ²⁹ *Ibid.*, pp. 119-120.
- ³⁰ *Ibid.*, p. 21.
- ³¹ *Ibid.*, p. 85.
- ³² *Ibid.*, p. 188.
- ³³ *Ibid.*, p. 184.
- ³⁴ *Ibid.*, pp. 184-185.
- ³⁵ *Ibid.*, pp. 189-193.
- ³⁶ *Ibid.*, pp. 198-199.
- ³⁷ Umut Uzer, “The Revival of Ottomanism in Turkish Foreign Policy: ‘The World is Greater than Five,’” *Turkish Policy Quarterly* 16(4), 2018, p. 32.
- ³⁸ Uzer, “The Revival of Ottomanism,” p. 32.
- ³⁹ たとえば、C. Akça Ataç, “Turkey’s New Vision for ‘Man’s Best Hope for Peace’: United Nations Reform and Reorganization of the Security Council,” *All Azimuth: A Journal of International Affairs*, 3(1), pp. 5-18.
- ⁴⁰ Erdoğan, *A Fairer World Is Possible*, pp. 198-199.

第9章

変革期のエジプト ——したたかに生き残る国軍の支配体制——

鈴木 恵美

はじめに

2011年に始まったアラブ地域の動乱以降、中東地域はかつてない大きな変革の時代を迎えた。米の中東地域におけるプレゼンスの低下、それを埋めるかのように存在感を増したロシアと中国、そして2020年にはイスラエルとアラブ首長国連邦(UAE)、そしてバハレーンとの間で関係の正常化を規定した「アブラハム」合意が結ばれ、スーダンとモロッコが両国の後に続いた。

一方、エジプトでは拙速な民主化の試みが失敗に終わり、2013年にはアブドゥルファッターフ・スィーシー(Abdel Fattah al-Sisi)総司令官が主導する軍部のクーデター(「6月30日革命」)を機に、体制の権威主義化が強化された。そしてムバラク期以上に国軍が政治や経済の前面に出る支配体制(hukm al-'askar)となった。しかし、これまでの共和国体制下のエジプトでは見られなかった変化も起きている。ロシアや中国との関係の強化に象徴される外交関係の変化、巨大天然ガス田の発見、エチオピアにおけるナハダ・ダム(グラント・エチオピア・ルネサンス・ダム: GERD)建設によるナイル水量の低下の脅威などである。

そのようななか、2022年2月に起きたのが、スィーシー政権が特に軍事分野を中心に関係を強化してきたロシアによるウクライナ侵略であった。エジプトは、小麦の約8割をロシアとウクライナから輸入しており、エジプトの国内総生産の約15%を占める観光業も両国に約4割依存している。スィーシー政権は、戦争により経済的に打撃を受けただけでなく、政治的にも難しい立場に立たされた¹。しかし、スィー

スィー政権は中東地域が直面している地政学的な変化のなかで、逆境を好機に変えようと試みている。本稿は、現在エジプトが迎えている変化のうち、巨大ガス田の発見と外交関係の変化に着目し、それらがスィー政権の統治にどのような影響を与えるのか考察する。そのうえで、ナーセル以来続いている国軍を中核とした支配体制の今後を展望する。

1. ズフル・ガス田の発見に伴う変化

スィー政権下における変化の一つ目に挙げられるのが、巨大天然ガス田、ズフル (Zohr gas field) の発見である。このガス田は、2015年にイタリアの石油ガス会社 ENI によって発見された。東地中海地域では、2010年代になり相次いで大規模な油田が発見されており²、相次ぐ巨大ガス田の発見が、東地中海諸国の国家関係に影響を及ぼすのは明らかだろう。そのようななか、スィー政権が打ち出したのが、東地中海ガスフォーラム (EMGF) 構想である。同フォーラムの成功は、エジプトに経済的な利益をもたらすだけでなく、スィー政権の支配を強化し、影響力の低下が指摘されるエジプトのアラブ地域におけるプレゼンスを高める可能性がある。

(1) 東地中海ガスフォーラムの立ち上げと問題

ズフル・ガス田の発見が公表された2015年は、スィー政権が政治的、経済的に大きな危機に直面しているときだった。スィー大統領が2013年6月にクーデターで政権を掌握して以降、国内では複数のイスラーム急進派勢力による大規模な爆弾事件が連発し、IS (「イスラーム国」) エジプト支部がシナイ半島上空でロシア人観光客の乗る旅客機を爆破して224名が死亡する事件も発生した。この事件は、2011年以降の政治的混乱で、欧米やアジア諸国からの観光客の足が遠のくなかで発生したため、ペルシャ湾岸産油諸国からの支援で財政破綻を辛くも免れていたエジプト経済に追い打ちをかけた。このような深刻な状況にあったため、スィー大統領は、巨大ガス田の発見に加え、歴代政権が計画しながらも実現できなかった原発建設や行政首都建設を発表し³、加えてスエズ運河の新航路開通式を開催するなど、次々とメガプロジェクトを打ち出した。人々のナショナリズムを高揚させることで、政権に対する支持の強化を試みたのである。

スイスシー大統領は、当初から液化したガスの輸出先として欧州を想定しており、2017年12月にズフル・ガス田の生産が開始されると、エジプトを地域の天然ガス輸出のハブとすることを表明した。しかし、国内の高いエネルギー需要を満たすため、天然ガスの国内転用が頻繁に起き、期待されたズフル・ガス田の産出量もまた、当初の見込みよりも低い状態にとどまった⁴。そのため、エジプト政府は、新たなガス田の探掘や、既存の液化施設の修繕に努めるとともに、地域の天然ガス輸出のハブ化に向けた国際的な枠組み構築に本腰を入れ始めた。エジプト政府が東地中海ガスフォーラムと名付けたこの構想は、東地中海諸国で産出される天然ガスを、地域で唯一のガス液化施設をもつエジプトに移送し、液化して輸出するというものである。構想の中心になるのは、地域で早く巨大ガス田の開発に成功したエジプトとイスラエルで、その他に周辺国であるヨルダンとパレスチナ、そしてEU加盟国からはイタリアとフランス、そして東地中海地域のガス田を巡ってトルコと利害が対立するギリシャとキプロスが参加する。

2019年2月にはカイロで関係諸国による議論が開始され、翌年2020年9月には設立にかかわる合意文書が交わされた。そして、2020年12月末に、イスラエルの正式な参加が決定したことで、東地中海ガスフォーラムは本格的に動きだした。しかし、エジプトでは依然としてガス産出量が伸びず、その不足分を補うために、エジプト政府は当面はイスラエル産の天然ガスに依存せざるを得ない状況にあった。イスラエルからの天然ガスの輸入は、2020年3月に開始され、さらに輸入量を増やすため、ヨルダンを経由したルートも使用された。その結果、2022年1月から4月までのエジプトから輸出された液化天然ガスは前年比の倍を記録したが、イスラエルからの天然ガスの輸入量もまた過去最高を記録した⁵。エジプトとイスラエルは、シナイ半島で依然活動を続けるISという脅威を共有し、掃討作戦では協力関係にあるが、反イスラエル感情が強い国内世論を鑑みれば、スイスシー政権はイスラエルに依存する状態から早期に脱却する必要がある。以上のような問題を抱えるなかで起きたのが、2022年2月のロシアによるウクライナ侵略だった。

(2) 思わぬ追い風

2022年6月15日、EUはオブザーバーとして米国や世界銀行とともに、カイロで開催された東地中海ガスフォーラムの会合に参加し、エジプト、イスラエル両政府と、液化天然ガスを優先的にEUに供給する了解覚書(MoU)に署名した⁶。エジプト政府は、既に2018年4月にEUとの間で、EUがエジプトに対しエネルギーハブ化等

を支援する MoU に署名していたが⁷、フォーラムの構成国に天然ガスを順調に産出するイスラエルが正式に加わったこと、そしてロシアによるウクライナ侵略が起きたことで、EU にとってのフォーラムの重要性が増し、そのハブであるエジプトに対する支援も具体化した。契約期間は3年で、その後2回は自動的に更新される。また、覚書では、EU が欧州の企業に対しイスラエルとエジプトにおけるガスの探掘と生産を支援するとされた。そして、EU 側が2030年までは天然ガスの有用性を認めたいと、グリーン水素エネルギーの開発でも協力していくことが明記された。

EU は、エジプトの社会経済状況を安定化させるための支援も約束した。まず、MoU の締結時に、1億ユーロ相当の食糧支援を即時に提供し、さらに地域に対する食料安全保障という目的で、今後30億ユーロ相当の農業、水、衛生に関わるプログラムへの支援も約束した。

実は、エジプト政府がEU にその影響力の行使を期待するのは、エチオピア政府に対してである。ナハダ・ダム（GERD）の取水によるナイル川の水量減少の可能性について、エジプト政府はエチオピア側と度々交渉を重ねてきたが、話し合いは進展せず頓挫した。エジプト政府にとって、頓挫した交渉を再開させ、問題を解決に導くには、EU と米政府による仲裁、あるいはエチオピア政府に対する圧力が必要である。興味深いのは、2022年6月のEU との MoU 署名の際に、スィーサー大統領があえてナハダ・ダム（GERD）の問題に言及したことである。ここから、エジプト政府がこの機会に、EU にエジプト側に立った行動に出ることを期待していることが分かる。以上の通り、ウクライナ戦争は、当初はエジプトを危機にさらしたが、エジプトがロシアに代わる EU へのエネルギー供給元の拠点の一つとなったことで、結果的にエジプトが地域における天然ガス輸出のハブとなる道を推し進めることになった。

2. 外交関係の今後

スィーサー大統領は、2013年6月に実質的に政権を掌握して以降、従来の欧米との良好な関係を維持しつつ、ロシアとは主にエネルギー部門と軍事分野で、中国とは経済面での関係を強化するなど、ムバーラク期とは異なる外交関係を展開してきた。スィーサー政権の外交政策の特徴は多極化であり、ロシアや中国への接近の目的は、米など特定の国に偏りすぎていた国家関係を修正することにある。この節では、スィーサー政権で見られた変化の二点目として挙げた、外交関係の多様化に着目し、ウク

ライナ戦争を巡る対応からエジプトとロシアの今後を展望する。

(1) ウクライナ侵略を巡る対応

今後のエジプト政府の外交方針を示唆するものに、ロシアのウクライナ侵略に対する対応がある。ウクライナ戦争を巡っては、シリアを除くアラブ諸国のほとんどが、いずれかの陣営に属することなく中立的な立場を維持した。より具体的には、スィーサー政権はウクライナに対する侵略については欧米諸国と足並みをそろえつつ、ロシアとの二国間の関係については基本的には従来関係を維持するなど、ウクライナ侵略と二国間関係を区別して対応したといえる。

エジプトは、ロシアのウクライナ侵略や非人道的な行為について、サウジアラビアなどペルシャ湾岸諸国と協調した外交政策をとっている。国際問題に対するスィーサー政権のペルシャ湾岸諸国と足並みをそろえた姿勢は、政権を掌握して以降一貫している。ロシアのウクライナ侵略を受けて開かれた、2022年3月2日の国連総会緊急特別会合におけるロシアに対する非難決議では、エジプトはサウジアラビアなどと共に賛成票を投じており、同年10月12日のロシアによる四州併合非難決議でも賛成票を投じた⁸。

一方、エジプト政府は、侵略行為そのものには反対しているが、ロシアを排除することには反対の立場を明確にしている。2022年3月2日の国連総会決議において、エジプトはロシアのウクライナ侵略に対する非難決議に賛成票を投じたが、エジプトの国連大使は国連の場において、アメリカという具体的な国名は挙げず、ロシアに対する「多国間システムの枠外」での経済制裁を拒否すると述べた。その後、3月9日には、スィーサー大統領とプーチン大統領は電話会談を行い、両国間の関係について従来通りであることを確認した。クレムリンの発表によると、この電話会談はスィーサー大統領の求めに応じて実施されたという⁹。また、4月7日の国連人権理事会におけるロシアの理事国資格の停止を巡る投票では、エジプトはサウジアラビアなど湾岸産油国とともに投票を棄権した。

中東諸国のロシアに対する対応の異なる姿勢は、2022年7月にロシアのラブロフ外相がアフリカ諸国歴訪のためにエジプトを訪問した際に一層明らかとなった。ラブロフ外相は、カイロにあるアラブ連盟の本部において加盟国の常駐代表らに対し演説をした際に、アラブ諸国のバランスの取れた姿勢を称賛し、エジプトを含め他のアラブ諸国もまた、ロシアを非難する声を上げなかった。

(2) ロシアとの二国間関係

ロシアとエジプトの二国間関係においては、これまでの外交政策を継続する姿勢が展開されてきた。ウクライナ侵略後に実施された二国間の会談では、おおむね同じやり取りがみられた。つまり、スィーサー大統領は、まず両国の歴史的関係に言及し、ウクライナ戦争については対話の必要性和外交による解決を強調したうえで、エジプトが両国の仲裁を担うことを表明する。そして、地中海沿岸のダブアに建設中の原発や、ポートサイドのスエズ運河経済地帯に建設されたロシア企業向けの工業地帯（東ポートサイド工業地帯）など、両国間で進行中のプロジェクトについて話し合うのである。今後は、ロシアから軍装備品を購入することは困難と思われるが、それ以外の事柄については、スィーサー政権にはロシアとの関係に大幅な修正を加えることができない理由がある。

まず、エジプト政府はロシアとの間で既に中断できない複数のプロジェクトを実施しており、ロシアに対する経済制裁など欧米諸国と全面的に歩調を合わせることは困難である。2015年にロシアのロスアトム社が受注して建設されることになったダブア原発4基のうち、2022年7月には1号機の工事が着工された。ロスアトム社によると、ロシアは同発電所が稼働する60年分の原子燃料を供給するほか、運転開始後の10年間は運転・保守（O&M）を支援するという¹⁰。東ポートサイド工業地帯の運用については、2022年から開始される予定であったが、欧米諸国による制裁の影響を受け遅延することは避けられないだろう。現時点では、遅延の影響の程度や今後の展望については不透明な点が多い。なぜなら、スエズ運河沿いの工業地帯は、独立機関であるスエズ運河経済地帯総局（SCZONE）が管理運営しており、役員の多くに退役軍人が含まれる、いわゆる非公式な国軍傘下の企業体だからである。国軍が事実上の経営に関わることから非公開の情報が多く、運営にも政治的な判断が伴う。そもそも、エジプトはロシア産天然ガスの代替国の一つとして、EU諸国へ天然ガスを輸出し、複数の支援を受けた。原発建設や東ポートサイド工業団地プロジェクトを通じたロシアとの関係が続く以上、露骨に反ロシア的な姿勢をとることは難しい。

二つ目の理由は、今後イスラエルからのガス供給が低下した場合、その減少分を補うことができるのが、ダブア原発だからである。先述の通り、現在エジプトはイスラエルからの天然ガス供給に大きく依存している。イスラエルからのガス供給は、EUとのMoUの定める2031年6月までは保証されると思われるが、それ以降は未確定である。スィーサー政権にとって、イスラエル産ガスへの依存は解消すべきことだが、それは自国のガス産出量が確保されたうえでのことである。先述の通り、エジブ

トでは天然ガスの国内転用がガス輸出を阻んできた。権威主義化を増すスィーサー政権は、体制を維持するために国内電力需要を満たす必要があるが、国民の反イスラエル感情を考えると、イスラエルのガスに依存し続けるには大きなリスクがある。ダブア原発1号機は2028年以後に発電を始め、4基全てが稼働するのは、ちょうどEUとの契約が終了する2031年である¹¹。原発が稼働すれば、少なくともガス輸出の障害となってきた国内の高い電力需要の多くを満たすことができ、その分を輸出に回すことが可能となる。また、イスラエルがエジプトに対するガス供給を大幅に減らした場合にも、対処することが可能となる。エジプト・イスラエル間のガス供給に関する取り決めの詳細は公開されていないが、イスラエルが、ロシアのウクライナ侵略直後の2022年3月にトルコとエネルギー分野での協力を確認したことは、イスラエルがエジプトを経由しない東地中海パイプライン（EastMed）を通したガス輸出を模索していること、あるいはそのように見せる意図があると考えられる。EastMedは、ギリシャ、キプロス、イスラエルを結ぶパイプライン構想で、2017年に交渉が始まったが、2022年1月にバイデン政権がこの構想への支援を保留したことで、トルコ政府が代わって参入することに言及していた。近年、エルドアン大統領は、トルコが地域の天然ガス輸出のハブとなることに意欲的な姿勢を見せている。現時点では不確定な要素が多いが、イスラエルが東地中海ガスフォーラム以外の手段で天然ガス輸出を模索する姿勢を見せたことは、エジプト側には将来的なガス供給の減少の可能性と映ったはずである。以上のように、スィーサー政権は、ダブア原発を遅延なく完成させなくてはならない状況にある。すでにコロナ禍で当初の予定よりも2年以上着工が遅れたことから、スィーサー政権はロシアとの関係を悪化させることで、原発建設の更なる遅延を招くリスクを冒すことは困難といえる。

三つ目の理由として、人権状況の悪化を理由に、軍事支援の一部停止を示唆して政治的圧力をかけてくる米政府に対する牽制として、ロシアの存在は依然有効だからである。ムバーラク以降、エジプトの歴代政権が米政権に不満を示してきた援助の一部停止やそれを示唆する発言は、現在頻度を増している。そもそも、スィーサー大統領がロシアに接近するきっかけの一つとなったのは、2013年に国軍総司令官だったスィーサーがクーデターでムルシー政権を倒した際、オバマ大統領が、歴代の米政権が毎年提供してきた13億ドルのエジプト軍に対する軍事支援を停止したことだった。2015年には従来の軍事援助が再開したが、米政府はその後度々、スィーサー政権による人権弾圧を理由に、援助の一部差し止めを決定してきた。トランプ政権は、スィーサー大統領とは良好な関係を築いていたにもかかわらず、エジプト

の人権状況の悪化を理由に、2017年8月に1億9500万ドルの軍事援助を保留した。その後、エジプト総合諜報庁（GIS）長官が渡米し、ポンペオ国務長官と会談することで、2018年7月に保留は解除された。バイデン政権もまた、スィーサー政権の人権弾圧を理由に、13億ドルのうちの10%にあたる1億3000万ドル程度の保留を行っている。実は、米政権は軍事援助の保留と並行して、対テロ対策の名目でスィーサー政権に軍事支援を提供してきた。それには、ロシアや中国との関係を深めるエジプトに圧力をかけつつ、実際はそれを補う軍事支援を行う意図があると思われる。しかし、ほぼ毎年繰り返される軍事援助の一部保留は、政権や軍部の面目をつぶすものであり、エジプトを、米国と対抗しうる大国との関係強化に向かわせる要因になるだろう。

以上の通り、エジプト政府にとって、原発建設など政権の安定性に関わるものについてはロシアとの関係は今後も維持されるだろう。ムバラク期から、政治的志向を問わず米政府に依存しない多極的な外交を望む声は強い。そのため、今後政権が代わっても、ロシアはエジプト政府の多極化政策の選択肢の一つであり続けるだろう。しかしながら、それ以外の点では可能な範囲で欧米諸国に妥協すると思われる。2022年10月、エジプト国内でのロシア人のクレジットカード決済が凍結されるとの報道がなされたのは¹²、その一例といえよう。

相対的に低下するロシアのプレゼンスを補完する存在は、ロシアと並んでスィーサー政権が関係を強化してきた中国かもしれない。これまで中国との関係は、メガプロジェクトの実施など、建設業や貿易業を通して強化されてきた。近年、エジプト政府は中国製ドローンを購入するなど、軍事分野でも両国の距離は狭まりつつあり、米政権にとってスィーサー政権の中国への接近は注視すべきものであることは確かだろう。現時点では、エジプト政府が主張する通り、両国の関係はかろうじて対テロ対策という枠内に収まっている。しかし今後は、エジプト政府はロシアよりも中国に、米政府に対する重石の役割を期待するようになると思われる。

3. 国軍を中核とした国家体制の今後

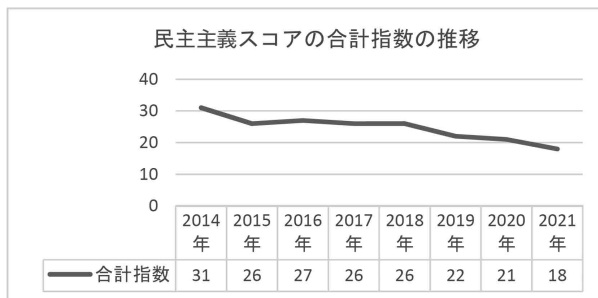
エジプトでは、1952年に青年将校らによるクーデターで王制が廃止され共和制に移行して以降、国軍を中核とした国家体制が維持されてきた。国軍が担った役割は時代により変化したが、1979年にイスラエルとの間で平和条約が締結されて以降、経

済活動に重点を置いている。スィーサー大統領は、2011年から2013年までの政治動乱を経て、国軍を国家の中核に据えた体制をかつてなく強化しており、国営・民間に関わらずエジプト経済に国軍が関わる程度は増している。この節では、国軍を中心とした国家体制の今後を展望する。

(1) ムバーラク期との共通点

スィーサー政権のもとでは、数字上の比較的好調な経済成長がみられる一方、ムバーラク期以上に体制の権威主義化がみられ、人々の自由は制限されている。それは、フリーダムハウスの数字にもよく表れている。フリーダムハウスは、民主主義の指標を「政治的自由」（スコア 40 点）と「市民的自由」（スコア 60 点）の項目に分け 100 点を合計スコアとし、そのスコアに基づき、各国の状況を「自由」「部分的自由」「非自由」に分類しているが、スィーサー政権は常に「非自由」の状態とされている。合計スコアも年々下がり続け、2018年に26であったスコアは、2019年に22となり、2021年には18にまで低下した。報告書の評価概要も、この数年ほぼ変わっておらず、スィーサー政権は権威主義的な手法による統治を増しており、報道の自由や集会の自由は厳しく規制され、治安部隊は人権侵害が免責されている、と厳しく評価している。2021年の報告では、従来の評価に加え、女性に対する差別、LGBT + people およびその他の集団が国内で暴力を受ける割合が高く、深刻な問題であるという文言が加わった。

図表1 フリーダムハウスによるスィーサー期における民主主義スコアの推移



(出所) フリーダムハウス年次報告書をもとに筆者作成。

一方、GDP は好調な数字を記録してきた。成長率は、2013年の2.18%から2019年には5.5%、Covid-19が世界に拡大した2020年は、全ての中東諸国がマイナス成

長にあるなか、エジプトはプラス3.5%を記録した¹³。さらには、GDPに占める財政赤字は、2013年に12.9%であったのが、2020年には7.8%に減少した。これらの数字は、しばしば軍事化された資本主義（Militarized Capitalism）と呼ばれる経済体制により実現した¹⁴。それは、国軍や退役将校が役員を務める「国軍系企業」が中心となり、大規模なインフラ事業を行うことで成長につなげようとする経済体制である。中部地域に拡張された国軍道路（Ṭarīq al-Jaysh）や行政首都建設は、その代表的な例といえる。このような開発モデルは、ナーセル政権以降、エジプトの経済体制の土台をなしてきた。しかしながら、ムバーラク期の2000年代は、市場経済化の進展とともに政商たちが大規模な開発を手掛ける、体制の寄生資本主義化（クローニー・キャピタリズム）が進み、それがムバーラクを退陣に追い込んだ2011年の政変の要因の一つとなった。一方、スィーサー政権下では、国軍が直接的かつ主体的に経済開発の担い手となるなど、ムバーラク期よりもナーセル期に近い。

数値上の好調な経済状況は、スィーサー政権の支配や、国軍を発展の中核に据えた体制を肯定するものではない。2011年の政変は、GDP成長率が2010年に5.1%を記録するなど、マクロ経済的には好調な時期に起きた。エジプトでは数字に表れる高い成長率と、政権の安定性は別に考える必要がある。そもそも、エジプト中央動員統計局（CAPMAS）が発表する統計は、労働者の62%¹⁵を占めるといわれるインフォーマルセクターが十分に反映されているとはいえない。また、スィーサー政権下で新たに創出された雇用の給与は低く、物価の高騰にそぐわない状態であるとの指摘もある¹⁶。貧困率が30%前後で高止まりしていることを考えると、社会不安の要素となってきたインフォーマルセクターに従事する人々の不満は、相当蓄積されているといえよう。しかし、状況はムバーラク政権の末期と近いものの、人々の記憶には、2011年以後の政治的社会的混乱、経済や治安の悪化、民主化の失敗に対する挫折感が今もなお強く残っている。大統領個人に対する批判が高まることはあっても、国軍を中核に据えた国家体制を揺るがす事態は、容易には起こらないと思われる。

（2）国軍批判の萌芽

ムバーラク期まで、人々の政府に対する批判の矛先は、主に政権政党や警察、そして大統領に向けられ、国軍に向かうことはほとんどなかった。2011年にムバーラク政権に対する大規模な抗議デモが発生した際も、軍部はムバーラクに引導を渡し、民主化を指揮する体裁をとったことで、軍部に対する国民の批判を回避した。そして、2013年には同胞団政権を倒すことで、再び権力を掌握した。しかし近年は国軍自体

に厳しい目が向けられるようになっている。それは、スィーサー政権が国軍の政治的権限や経済的な利権を拡大し、退役軍人の特権的な立場を強化するのと並行して、国民の自由を厳しく制限したためである。2011年以降に頻繁に見られた抗議デモは、スィーサーが政権を掌握した後の2013年11月に制定された第107号法（デモ規制法）第2条により、10名を超えるデモや集会は当局へ事前に届け出る許可制となったことで、事実上禁止された。2013年のクーデター時に頻繁に起きていた同胞団支持者によるスィーサーに対する抗議デモも、デモ規制法の制定と同年12月に同胞団が法的にテロ組織と指定されたことで、ほとんど見られなくなった。

しかし、2019年9月になると、許可なしでスィーサー大統領を名指しする反政府デモが度々発生した。きっかけとなったのは、国防軍需生産省の傘下にある企業で、建設を手掛ける下請けの経営者の男性が、軍からの支払いが滞っていることに業を煮やし、ソーシャルメディアを通してスィーサー大統領とその家族、そして国軍の腐敗を暴露したことだった。政府は内容を否定したが、国軍と大統領による汚職の実態を暴く動画は人々の間で広く視聴された。その後、男性はスペインに逃れ、現地から動画を配信し続けた。すると、抗議デモは厳しい取り締まりの対象となるにも関わらず、デルタ地域の複数の県において、数百名規模の人々が路上に出て、数日間にわたりスィーサー大統領の辞任を求める抗議デモを行った。一連の出来事は、これまで国軍を支持してきた、文字の読み書きが十分ではない農村地域の貧困層にも一定程度の影響を与えたと思われる¹⁷。

国軍を主体とする開発モデルにも、限界が指摘されている。スィーサー大統領は、国軍傘下の企業体が請負元となったメガプロジェクトを相次いで立ち上げることで諸外国から投資を呼び込み、経済成長を牽引してきた。この経済モデルに対しては、スィーサー政権発足当初から、国軍が民間部門の参入を圧迫しているとの批判があった¹⁸。

さらに、民間投資が伸び悩むなか、投資をさらに冷え込ませる出来事も起きている。その出来事とは、2020年12月、エジプトの飲料メーカー最大手、ジュハイナ・グループの創設者、サフワーン・サービトが、スィーサー政権がテロ組織に指定するムスリム同胞団に属し、資金を提供したとして国家治安部（ムバーラク期の国家治安調査機関の後身）に逮捕されたことである。サービト氏は、同胞団の第6代最高指導者、マアムーン・フダイビー（任2002-2004）の甥にあたる。そのため、当局から同胞団との関係を疑われ、スィーサー政権下で度々弾圧を受けていた¹⁹。アムネスティー・インターナショナルによると、スィーサー大統領は、2020年に国軍傘下の企業が

扱う業種に乳製品を加えることを求めたが、サービト氏は会社の一部を政府の所有とする当局の求めに応じなかったことで逮捕されたという²⁰。そして、同氏は非人道的な状態で投獄されているとした。この出来事は、エジプト国民には非常に身近な飲料メーカーを巡るものであることから、人々の高い関心を呼んだ。同胞団に関わる事件ではあるが、エジプトを代表する企業に対する政府の強引なやり方は、国軍とつながりのある事業に参入しようとする民間投資家の意欲をさらに削ぐだろう。

おわりに

国軍に対する批判的な視線は確実に萌芽したが、人々が大統領と国軍を切り離して考えているかについては疑問が残る。今後の、人々の国軍に対する評価に影響を与える要素の一つに、天然ガスの輸出がある。EU 諸国に対するエネルギー供給元の多様化はもはや止められない流れであり、東地中海地域全体でエネルギー産業の重要性がかつてないほど高まっているが、エジプトでこの部門を掌握しているのは国軍である。2011年から2012年にかけて、シナイ半島北部におけるエジプト・イスラエル間のガス・パイプラインがイスラーム急進派により十数回にわたり爆破され、2012年にはエジプトからイスラエルへのガス輸出が停止した。それにより、エジプト政府はイスラエル政府に対して重い賠償責任を負った。このような事態を繰り返さないため、エジプト政府はパイプラインやエネルギー関連施設の安全を確保する必要があり、国軍の果たす役割は今後さらに増す状況にある。

また、欧米諸国が支援する、エジプト国内の天然資源探掘で成果が上がり、国軍はいわゆるレント収入を得ることになり、一層影響力を増すことになる。2022年4月にも、西部砂漠で新たな石油・ガス田が発見された。今後、このような状況が続けば、国軍中心の支配体制は短期的、中期的にさらに強まるだろう。そして、人々は不満ながらも、国軍が支配者となる体制を甘受し続けると思われる。

— 注 —

- 1 エジプトでは、パンの安定供給は歴代の政権の安定に直結しており、1977年には公定価格で供給されるパンに対する補助金の削減を機に暴動が発生し、軍が出動して鎮圧する事態となった。

- 2 2010年にイスラエル海域でリバイアサン、2011年にはキプロス沖でアプロディーテ・ガス田が発見された。
- 3 ロスアトム社との正式な契約は2017年12月。
- 4 エネルギーの視点から問題点を指摘したものに以下の考察がある。加藤望(2018)東地中海ガス田開発：交錯する期待と課題(2) 東地中海ガス田開発の各国の状況、独立行政法人エネルギー・金属鉱物資源機構 石油・天然ガス資源情報。<https://oilgas-info.jogmec.go.jp/info_reports/1004762/1007536.html> 閲覧日2022年10月7日。
加藤望(2018)東地中海ガス田開発：交錯する期待と課題(3) 東地中海各国の関係：エジプトのエネルギー・ハブ化構想およびイスラエル・キプロスの余剰ガスの輸出戦略とこれらの課題、独立行政法人エネルギー・金属鉱物資源機構 石油・天然ガス資源情報。<https://oilgas-info.jogmec.go.jp/info_reports/1004762/1007535.html> 閲覧日2022年10月15日。
川田眞子(2020)東地中海の天然ガス動向(2020年) Chevronの参入で東地中海が再び動き出すか?、中東協力センターニュース、独立行政法人エネルギー・金属鉱物資源機構 石油・天然ガス資源情報。<<https://www.jccme.or.jp/11/pdf/2020-11/josei03.pdf>> 閲覧日2022年10月7日。
- 5 Marc Españaol, Egypt's gas imports from Israel hit all-time high, *Al-Monitor*, June 7, 2022. <<https://www.al-monitor.com/originals/2022/06/egypts-gas-imports-israel-hit-all-time-high>> accessed on October 15, 2022.
- 6 *Memorandum of Understanding on Cooperation Related to Trade, Transport, and Export of Natural Gas to the European Union*, European Commission, June 17, 2022. <https://energy.ec.europa.eu/system/files/2022-06/MoU%20EU-EG-IL_consolidated_FINAL.pdf> accessed on September 29, 2022.
- 7 加藤望(2018)東地中海ガス田開発：交錯する期待と課題(3) 東地中海各国の関係：エジプトのエネルギー・ハブ化構想およびイスラエル・キプロスの余剰ガスの輸出戦略とこれらの課題、独立行政法人エネルギー・金属鉱物資源機構 石油・天然ガス資源情報。<https://oilgas-info.jogmec.go.jp/info_reports/1004762/1007535.html> 閲覧日2022年10月15日。
- 8 アラブ連盟加盟国でロシアとともに反対票を投じたのはシリアのみで、棄権したのはアルジェリアとスーダン、ジブチは無効票を投じた。
- 9 *President of Russia* <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/67952>> accessed on October 15, 2022.
- 10 Main Construction Phase for El-Dabaa Nuclear Power Plant Project Begins in Egypt, *Rosatom*, July 20, 2022. <<https://rosatom.ru/en/press-centre/news/main-construction-phase-for-el-dabaa-nuclear-power-plant-project-begins-in-egypt/>> accessed on September 30, 2022.
- 11 Ibid. 商業運転が開始されるのは2028年とされるが、ウクライナ戦争による物資調達の遅れが予想される。遅延については以下の文献を参照。Ibrahim Ayyad, Ukraine War could delay Egypt's first nuclear power plant, *Al-Monitor*, March 27, 2022. <<https://www.al-monitor.com/originals/2022/03/ukraine-war-could-delay-egypts-first-nuclear-power-plant>> accessed on October 22, 2022.
- 12 Mohamed Sabri, Egypt freezes Russian MIR Payments to avoid US sanctions, *Al-Monitor*, October 8, 2022. <<https://www.al-monitor.com/originals/2022/10/egypt-freezes-russian-mir-payments-avoid-us-sanctions>> accessed on October 15, 2022.

- 13 プラス成長となった要因には、IMF や世界銀行からの合計 80 億ドルの緊急支援、支払猶予、政策金利の引き下げなどがある。
- 14 スイスシー政権と国軍の経済活動については以下の文献を参照。Mahmoud Khalid, *Egypt's Expanding military Economy*, Carnegie Endowment for International Peace, March 26, 2020. <<https://carnegieendowment.org/sada/81376>> accessed on September 27, 2022.
Maged Mandour, *Egypt's market free capitalism*, Carnegie Endowment for International Peace, June 2, 2022. <<https://carnegieendowment.org/sada/87232>> accessed on August 3, 2022.
- 15 World Bank によると、1998 年から 2018 年の 20 年間で全労働者に占めるインフォーマルセクターに従事する労働者の割合は、53% から 62% に上昇した。Caroline Krafft, Ragui Assaad, Khandker Wahedur Rahman and Maakwe Cumanzala, How Do Small Formal and Informal Firms in the Arab Republic of Egypt Compare?, *Policy Research Working Paper 9423*, World Bank Group, October 2020. <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/324411601923707684/pdf/How-Do-Small-Formal-and-Informal-Firms-in-the-Arab-Republic-of-Egypt-Compare.pdf>> accessed on October 17, 2022.
- 16 Maged Mandour, Op.Cit.
- 17 現在、トルコに逃れた同胞団員が、同国から発信するネット放送が 3 局存在する。2021 年 3 月、エジプトとトルコ両政府の「和解」を受け、トルコ政府は同放送に対し、スイスシー大統領に対する批判を止めるよう指示したと報じられた。現在は、番組ではスイスシー大統領を名指しするのではなく、エジプト政府への批判に変えて放送を継続している。
- 18 Mahmoud Khalid, Op.Cit.
- 19 2017 年に裁判所は、サフワーン・サービト氏をテロリストリストに加えたが、破毀院は一旦それを却下したものの 2021 年 3 月には再び認める判断を下した。それにより、サービト氏は移動が制限され資産は凍結された。
- 20 Amnesty International 2021, *Egypt: Businessmen behind bars for resisting security agency demands*, September 27. <<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/09/egypt-businessmen-behind-bars-for-resisting-security-agency-demands/>> accessed on October 1, 2022.

第 10 章

「薄い覇権」下のインド・太平洋と「アフリカの角」

遠藤 貢

はじめに

本報告は、「アフリカの角」という地域を、グローバルなレベルにおける国際秩序を考えた場合に、覇権が十分には浸透しておらず、それ故に自由主義的な国際秩序の実現がより難しいと特徴付けられている、グローバルな文脈におけるインド・太平洋という地域枠組の一部としてとらえる視座を参照しながら、再検討を試みようとするものである。その際、基本的には「冷戦後」とされる時間軸に沿って、検討することとした¹。近年ハリー・ヴァーホーヴェン（Harry Verhoeven）らは、「グローバルなインド洋（Global Indian Ocean）」という概念化を行っているが、本報告では、これを「グローバルな文脈におけるインド・太平洋」と読み替える形で議論を行うこととしたい。そして、上記の視座を提起したヴァーホーヴェンは、この地域を「薄い覇権（thin hegemony）」、あるいは「薄い自由主義秩序（thin liberal order）」といった特徴付けを行って議論を展開している²。ここで提示されている「薄い覇権」は以下のように定義される。

「異質で、相対的に自律的な構成要素からなる覇権的な国際システムであり、これらの構成要素が密にまたしばしば協調的に相互作用し合うものの、その規範的な選好が一点に収束することはなく、支配的な権力の選好を反映することもない。そして、この支配的な権力は、このシステム（あるいはその一部）を緩やかに構造化するにとどまり、何らかの公共財を提供する役割を担う」³

ここで想定されている「薄い覇権」は、この地域の歴史的経緯と関連づけられているが、本報告との兼ね合いでは、特に冷戦後のアメリカを中心とし、パクス・アメリカナ、自由市場、自由民主主義の3本の柱から構成される関与のあり方を挙げるができる。その関与が薄く、また貫徹されていない力学の中に、本報告が扱う「アフリカの角」をめぐる地政学が展開してきたととらえることができる。「薄い覇権」が生み出すその間隙の中で、「アフリカの角」をめぐっては、自由主義的な国際秩序が想定する構成要素や秩序とは乖離した課題が次々と生み出されてきた。従来指摘されてきたように、サハラ以南アフリカにおける一地域として考えた場合、現状においても、「アフリカの角」地域の特徴としては、民主主義体制が積極的には建設されず、かわりに権威主義体制の国がほとんどを占め、さらにはその解決の道筋がつけにくい紛争が多発してきた。加えて21世紀に入ってから、国際的な対処対象となってきたテロリズムとされる活動の温床をも抱える地域という特徴を継続して有している。

さらに、「アフリカの角」は、流動化する中東とも深く関連する様相を示しており、トランス紅海地域安全保障複合体（TRS-RSC）という認識枠組み、あるいは、「アフリカの角」と中東が、深く関係している点を重視する、より広域の中東 RSC（Middle East RSC）といった捉え方を考慮して考察する可能性についても検討する必要がある⁴。ただし、「アフリカの角」と中東の非対称性に鑑み、安易に両者の関係を過度に結びつけることに慎重な姿勢を示す研究も出てきている⁵ ことなども考慮し、引き続きどのような枠組みを設定して検討することが適切かという点は研究上の課題である。そして、より近年においては、中国、アメリカといった「グローバル・パワー」⁶ の関与というレベルの層の今後の影響にも目を向ける必要がある⁷ のである。

1. 冷戦後の「アフリカの角」

(1) 「アフリカの角」という地域

まず、本報告で用いる「アフリカの角」という地域概念について確認しておきたい。この地域概念は確かに存在しているものの、明確にどこまでを指しているのかについては、研究者の間での共通理解は必ずしもない。クリストファー・クラップム（Christopher Clapham）は、ジブチ、エチオピア、エリトリア、ソマリア（ソマリランドを含む）に概ね限定した地域概念としてこの地域を設定するのに対し⁷、アレックス・デ・ワール（Alex De Waal）は、より広域にこの地域を設定して、上記4カ

国に自らが中心的な研究対象としてきたスーダンと南スーダンを加えた地域としている⁸。他の研究者も、上記の6カ国に関わる問題を扱う場合に、「アフリカの角」という地域概念を用いた検討がなされる傾向が認められる。ただ、「アフリカの角」と重なる地域概念として「北東アフリカ」が用いられることもあり、「アフリカの角」という地域をソマリ系住民が北東部に居住するケニアをも含む領域として扱うこともある。また、クラッパムは、近年イスラームをめぐる政治への関心が強まるにつれて、従来の「サハラ以南アフリカ」と「中東」という地域区分が、歴史的にも深い関係にあった紅海とアデン湾を架橋する関係の復活という視座を必要としている点にも言及している。この点をはじめに言及した地域安全保障複合体とも関連した認識枠組みの必要性を示唆する指摘である。

(2) 冷戦後の新たな動態

こうした「アフリカの角」における一つの転機は冷戦の終焉の時期とも重なる1991年と考えることができる。反デルグ（Derg 国軍調整委員会）⁹の中心的組織の一つであったティグライ民族解放戦線（以下、TPLF）は、1980年代にはマルクス主義の前衛党組織を確立して農民の動員をはかるとともに、1988年にはその正統性を広くエチオピアで確立する目的でエチオピア人民革命民主戦線（以下、EPRDF）を設立し、その中核を担う形をとることになった。デルグ崩壊後の暫定政権が設立され、TPLFの議長（EPRDFの書記局長）のメレス・ゼナウィ・アスレス（Meles Zenawi Asres）が大統領に就任した（その後1995年の憲法改正を受け首相に就任した）。EPRDFにとっては、混乱した国内の移行・安定が当初の主たる課題であった。また、TPLFと共闘してきたエリトリア人民解放戦線（以下、EPLF）にとっても、デルグの崩壊は新たな幕開けとなった。EPRDFは、エリトリアに対して独立に関する国民投票の権利を認め、1993年4月に行われたエリトリアの国民投票では99%を超える支持を得る形で、同年5月にアフリカで53番目の独立国となったが、実は、TPLFとEPLFの間には、「支配の合意（pact of domination）」とも表現される、独立後のエリトリアの政治体制に関して、EPLFがエチオピアにおけるTPLFの「覇権的地位」を容認することに関与する一方で、TPLFもエリトリアの独立に向けての移行期にはEPLFによって支配されるエリトリアに関与するとする明文化されていない合意が存在していたことがわかっている。しかも、このとき国内外の関係勢力に対しては、自由民主主義の実現や人権重視といった姿勢を見せながら、その後両国がより権威主義的な体制構築を進める布石とも位置づけられるものであった¹⁰。

エリトリア独立を受け、EPRDFにとって、この段階でのエチオピアの「アフリカの角」を中心とした一つの国際的課題は、エリトリア独立という新たな状況への適応であり、周辺国との確執を深めない「平和共存」であった。しかし、この姿勢が変化する一つの転換点が、アジスアベバで起きたエジプトのムバラク大統領暗殺未遂事件（1995年6月）であった。この事件に関与したとされたスーダンとの関係が悪化し、国内におけるイスラーム系組織の国外追放などの措置が講じられる一方で、スーダン南部で活動を続けていたスーダン人民解放軍（以下、SPLA）との関係を再構築するなど、この事件を起点としてこの後のスーダン（と南スーダン）の和平交渉過程にエチオピアが深く関与することになった。

ただし、1990年代中盤のエチオピアにとっての安全保障上の最大の課題は、ソマリアであった。崩壊国家となったソマリアについての詳細は他に譲るが¹¹、この報告で転換点と位置づける1991年1月のモハメド・シアド・バーレ（Mohamed Siyaad Barre）政権の崩壊以降、ソマリアでは様々な和平交渉が行われたにもかかわらず、その後21年にわたり国際的に承認を受けた中央政府の樹立に失敗してきた。ソマリアに対してエチオピアは、後にも触れるアル・イッティハード・アル・イスラミーヤ（以下、AIAI）の主要基地の破壊のための越境攻撃をするなど、イスラーム主義勢力掃討のための活動が1990年代半ば以降の時期から始まっていた。

他方、エチオピアはソマリアの和平プロセスにも関与し、ソマリア国内で形成された独立を宣言したソマリランドや自治州としての位置づけを宣言したプントランドと良好な関係を維持してきた。さらに、2006年6月から12月にかけて、イスラーム法廷連合（以下、UIC）がソマリア中・南部を統治下においた際には、同年末にエチオピアが自衛を目的に宣戦布告をして武力介入を行った。エチオピア軍はUIC拠点に空爆を行ったほか、2007年1月にはアメリカの支援も受ける形でソマリア暫定政府（以下、TFG）を支援して首都モガディシュを制圧した。こうしたエチオピアの役割は、その後「アフリカの角」における「テロとの戦い」の中で特にアメリカから重視されることになった。

(3) エチオピア・エリトリア戦争

この過程で、エチオピアにとって1990年代後半における最大の地域課題としてのエリトリアとの戦争が1998年5月に勃発する。すでに触れたように反デルグではTPLFと共闘を組み、独立後民主主義と正義の人民戦線（以下、PFDJ）に名称を変更したEPLFの指導者であるエリトリアのイサイアス・アフエウェルキ（Isaias

Afewerki)のもとで、エリトリア軍はエチオピアに侵攻した。イサイアスは民族的にもメレス首相と同じティグライであり、さらに最終的に7万人にも及ぶとされる大きな犠牲を両国に出す事態に発展したことは、当時衝撃を持って迎えられた。国境地帯の都市バドメ (Badome) に象徴される領土問題で激しい空爆を含む対立にもつながったが¹²、エチオピアが優勢となった2000年6月の停戦協定、12月の包括的和平協定を経て、両国軍は撤退したほか、この間同年9月には国連安保理で停戦監視する国連エチオピア・エリトリア派遣団 (以下、UNMEE) の派遣が決定した。

この戦争の影響は多岐に波及した。特にエチオピア軍が極めて強力と目されていたエリトリア軍に極めて短期間に対応したことは、その軍事的な能力を周辺国に示す意味を持ち、エジプトやスーダンのほか、ケニアにも、エチオピア軍の「力」の再認識を迫ることになった。さらに、この戦争を通じて、エチオピアは経済・外交面において、ジブチとの関係強化を進めていく。海上へのアクセスは、エリトリアからジブチに転換するとともに、不安定化し、「テロとの戦い」、さらには一時的に海賊対処の主戦場の一つとなったソマリアへの対応という観点からも、両国の関係はより強化される方向に向かった。特にメレス首相は、ジブチの経済政策、特に「ビジョン 2035」の策定において大きな役割を果たした。

他方、エリトリアはその後、「アフリカの角」において、国際的にも孤立の度合いを深めることになった。特にソマリアにおけるイスラーム主義勢力、特にアッシャバーブへの支援をめぐる、2009年以降国連安保理決議に基づく武器禁輸、ならびに一部の政府関係者に対する渡航禁止や資産凍結の制裁が行われてきた（「国連安保理決議」第1907号）。しかも、1997年に憲法は採択されたものの、その後発効しておらず、極めて強権的な体制のまま今日に至っている。

2. 近年の「アフリカの角」のダイナミズム

(1) エチオピア・エリトリアの関係修復

「アフリカの角」の新たなダイナミズムの中で、驚きを持って迎えられたのが、2018年7月9日にエリトリアを訪問したエチオピアのアビィ・アハメド・アリ (Abiy Ahmed Ali) 首相とエリトリアのイサイアス大統領との間での和平友好条約調印という「事件」であった。これを一つの理由としてアビィは2019年のノーベル平和賞を受賞した。上述のように、両国は1998年以来のエチ・エリ戦争で対立してきたが、

その関係が大きく転換したのである。

ここに至る過程には、中東諸国との関係、特に港湾利用をめぐる関係 (port politics) が関わっている。エリトリアは国際的に孤立していたため、2008年頃、マフムード・アフマディネジャード (Maḥmūd Aḥmadī-nezhād) 大統領の時代にイランとの関係強化の動きを進め、アッサブ (Assab) 港とハニッシュ諸島 (Hanish Islands) の30年にわたる利用 (開発) 契約を締結するなどの関係強化が進んだ。しかし、2009年以降「国連安保理決議」に基づく武器禁輸、ならびに一部の政府関係者に対する渡航禁止や資産凍結の制裁 (「国連安保理決議」第1907号) が科せられるなど、国際的に孤立してきたほか、その強権体制の下で多くの難民の流出元となってきた。

また、エリトリアは湾岸諸国の中では、カタルとも良好な関係を維持し、エリトリアとジブチの国境をめぐる係争を抑えるため、カタル軍が展開するといった状況があった。しかし、イエメン内戦を転機として、2015年4月にジブチとアラブ首長国連邦 (以下、UAE) との間で外交上の対立の中で、エリトリアはイランから離れる一方で、サウジアラビアとの関係を強化し、サウジアラビアもアッサブ港を利用することになった。この結果、サウジアラビアはUAEともどもジブチの施設から立ち退いた。2016年4月29日にエリトリアはサウジアラビアとの間で安全保障・軍事協力協定に調印し、イエメン内戦に400名程度のエリトリア兵力を派遣している。そして、2017年6月の「断交」問題でエリトリアはUAE、サウジ側に「転向」したこともあり、カタルは兵力を引き上げている。

エチオピアでは、この時期、国内において特にオロモ居住地域での暴動などを受け、2018年2月15日にハイレマリアム・デサレン・ボシェ (Hailemariam Desalegn Boshe) 首相が辞任し、2018年4月2日には人民代表議会 (下院) は与党EPRDFのアビイ新議長を首相に選出した。アビイはその首相就任演説でエリトリアとの関係修復を図る政策を発表したことにみられるように、当初より「アフリカの角」域内における関係改善を模索していた。

(2) 湾岸諸国の関与

興味深いのは、サウジアラビアとUAEがエチオピアとエリトリアの和平への動きを後押しするような役割を果たしている点である。2018年5月18日にはサルマーン・ビン・アブドゥルアズィーズ・アール=サウード (Salmān bin ‘Abd al-‘Azīz Āl Sa‘ūd) 国王の招待でアビイがサウジアラビアを訪問している。6月5日には与党

EPRDF 執行委員会で平和と安定の回復を目的とし、アルジェ和平合意及びエリトリア・エチオピア国境委員会の決定（2002年）を完全に受諾・履行する旨を決定し、その中でエチオピア側が係争地バドメを放棄した。

この直後、6月15日にはアブダビのムハンマド・ビン・ザーイド（Muhammad bin Zāyed Āl Nahyān）皇太子兼 UAE 軍副最高司令官一行がエチオピア訪問し、外国為替安定のために10億ドル、さらに20億ドルの経済援助供与を約束したほか、投資に関する協議（農業分野への関心）が行われている。そして、この後7月3日にはエリトリアのイサイアス大統領が UAE を訪問し、ムハンマド・ビン・ザーイド皇太子と会談し、エリトリアへの投資などが協議されたとみられている。

そしてこの直後の7月9日にエチオピアとエリトリアの和平友好条約が調印されたのである。さらに、7月24日にはアブダビで三者会談（ムハンマド・ビン・ザーイド・アブダビ皇太子、エチオピア首相、エリトリア大統領）が行われ、さらに9月16日にはジェッダでサウジアラビア仲介の下、エチオピアとエリトリアの間で7項目からなる「ジェッダ平和協定」が締結されている¹³。

3. 流動化する中東と「アフリカの角」

(1) サウジアラビアとイランの関係の展開と「アフリカの角」

「アフリカの角」をめぐる中東における国際関係の一つの重要な軸は、すでに記しているように、サウジアラビアとイランの関係である¹⁴。冷戦期までは、サウジアラビアが「アフリカの角」におけるソ連の影響力に主たる関心を示していた。それは一方ではこの地域におけるエチオピアのような社会主義国内におけるイスラーム教徒への関心であり、他方ではアラブ連盟加盟国であるスーダンとソマリアへの社会主義の影響への懸念であった。実際サウジアラビアは社会主義化したソマリアへの働きかけを継続したもののシアド・バーレ政権がベルベラ（Berbera）にソ連の基地を建設することを止めることはできなかった。それにもかかわらず、1977年から78年に起きたオガデン戦争とその後の時期には財政支援を継続していた。また、エチオピア社会主義政権と対峙していたエリトリアのイスラーム系武装勢力にも支援を行うなどの政策を実施していた。

この時期におけるサウジアラビアの「アフリカの角」への関与の一つの重要な目標は、ワッハーブ派の拡大であった。実際この時期ソマリアはシアド・バーレ政権期で、

きわめて世俗的な政策を採用したことへの抵抗を示した指導的立場にあるシェイク¹⁵を処刑したことなどから、イスラーム系組織は解体され、地下での活動を余儀なくされることになり、一部の勢力は石油ブームに沸くサウジアラビアなどの湾岸諸国に居を移すなどの動きがみられていた。さらには、北部に拠点をおき中等学校の教員などを中心に支持を集めた厳格なイスラーム法の適用を求めるワッハーブ派を標榜するグループであるユース・ユニティー (Wahdatu Shabaab) とイスラーム信心会 (ジャマ・アル・イスラミヤ) (al-jamā'ah al-islāmīyah) が、1983年に統合する形で、前述の AIAI が設立されている。後者は、1980年にサウジアラビアで設立され、ワッハーブ派の影響を受け、ソマリアでは最初のサラフィー主義組織として位置づけられた経緯を有する¹⁶。

1979年のイラン革命以降、サウジアラビアにとって、「アフリカの角」への関与においては、イランの存在は重要な考慮材料となった。アメリカとの軍事経済面における関係の強化や、イランにおけるラフサンジャニ (Akbar Hāshemī Rafsanjānī) とハタミ (Seyyed Moḥammad Khātāmī) 政権期 (1989～2005年) における急激な関係変化が生じない状況下においては、サウジアラビアの「アフリカの角」への関心は後退傾向を示していた。

これが大きく変わる転機となったのが、イランにおけるアフマディネジャド大統領の登場であった。「アフリカの角」がインド洋に近接していることに加え、紅海の最南端に位置づけられるパーブルマンデブ海峡の通航は、ホルムズ海峡とともに、グローバルな海上輸送における重要な地政学的地位を占めるものであり、アフマディネジャド大統領はこの地域に強い関心を示した。その具体的な表れが、スーダンとの軍事協力の強化とともにエリトリアとの軍事同盟の形成であった。ここでスーダンは、イランの武器のハマスやヒズボラへの輸出の中継点として位置づけられることにもなった。また、エリトリアとの同盟形成を通じ、イラン海軍はインド洋から、紅海を航行し、スエズ運河から地中海に抜け、シリアとの海洋を経由するリンクを形成することになった。さらにアフマディネジャド大統領は2009年にジブチを訪問した際に、経済協力条約に調印したほか、ケニアとも経済に関する協定に調印するなど、この地域への外交攻勢を強める姿勢を示した。また、2008年にはエリトリアのイサイアス大統領がイランを訪問し、アフマディネジャド大統領、最高指導者ハメネイ師 (Ali Ḥoseynī Khāmene'ī) と面会し、政治・経済協力 (イランのエリトリアへの投資) に関する4つの条約に調印した。

この段階では、サウジアラビアの「アフリカの角」への関心が十分に高まることは

なかった。しかし、「アラブの春」、さらにはそれに続くイエメン内戦は、自国の安全保障の観点から、「アフリカの角」の地政学的な新たな位置づけとイランへの脅威認識を改める機会を提供することになった。他方、イランにおいては、2013年に大統領がロウハニ（Hasan Rowhāni）に代わったことにより、イランの「アフリカの角」地域に対する外交攻勢は停滞、ないしは後退局面に入ったと評価されている¹⁷。

(2) サウジアラビアの関与の増大

サウジアラビアの懸念の最大の要因は、イエメン内戦におけるフーシ派（Houthi）に対するイランの軍事（武器）支援である。この動きに対応する形で、サウジアラビアは、「アフリカの角」諸国に急速な接近をはかることになった。象徴的な出来事の一つは、イランにとってスンニー派の重要なパートナーであったスーダンとの関係である。上でも指摘したように、スーダンは、イランとの間で武器取引や、諜報部員の訓練など様々な協力関係を持つとともに、スーダンにおける武器製造なども行われるなど、緊密な関係を維持してきた。これに対して、サウジアラビアはスーダンのバシール（Omar al-Bashir）大統領が空路でテヘランに移動する際に自国の領空を通過することを禁じたとされるほか、サウジアラビアはスーダンの銀行との金融取引を禁止するなどの行動をとった。後者の結果、スーダンは経済的に大きな痛手を受け、サウジアラビアとの関係改善を余儀なくされたとみられている¹⁸。

さらに、2014年9月にスーダン政府が、首都ハルツーム（Khartoum）にあったイランの文化センターをシーア派の布教拠点になっているとの理由により閉鎖し、職員を国外追放したことは、こうした関係の変化を如実に示す出来事であった。2015年以降、サウジアラビアが主導するフーシ派への攻撃にスーダンは数百名規模の部隊を派遣しているが、その見返りとしてスーダンはその中央銀行にサウジアラビアから10億米ドル規模の資金を得たとされる。

イランとの関係が強かったジブチも2016年1月にイランと断交した。それ以前の段階では、ジブチはイランからのフーシ派への武器供与の中継点との疑惑も指摘されるなど、イエメン情勢に関しても、サウジアラビアから懸念を持たれていた。ジブチにとってサウジアラビアとの関係構築は、スーダンと同様経済的な見返りに関わる要素が大きい。2015年4月、ジブチはUAEとの外交上の対立により断交に至り、サウジアラビアはUAEともどもハラマス（Haramous）の施設から立ち退きを余儀なくされた。ただし、ジブチは、外交的にはサウジアラビアとの良好な関係を維持し、2016年1月のサウジアラビアとイランの断交に際して、サウジアラビアとの関係を

維持した。さらに2017年4月26日にはジブチとサウジアラビアは安全保障協定を結び、軍事基地を建設することに合意したほか、同年12月には包括的な経済協力協定を締結した。

ソマリアも、サウジアラビアとの関係強化に動いた国の一つであった。イランはソマリア沖海賊対処に際してこの海域に海軍を展開させ、ソマリアとの関係強化を試みようとしたものの、極めて限定的であった。2012年にモガディシュに設立されたソマリア連邦政府（SFG）は、イランからの支援を受けてはいるものの限定的であったほか、ソマリア国内のアッシャバーブへの支援についてイランを批判する姿勢を示してきた。特に湾岸諸国によるイエメン内戦への関与が始まった2015年3月以降に関しては、4月の早い段階でソマリア外相のアブディサラム・ハディリエ（Cabdisalaan Cumar Hadliye）が、自国内からサウジアラビアがフーシ派へ空爆することを許容する発言を行っているほか、同年10月には大統領ハッサン・シェイク・モハメド（Xasan Sheekh Maxamuud）が、リヤドを訪問し、サルマーン国王と面会している。これに対し、サウジ側は、ソマリアの支援の話し合いを継続的に行ったほか、ソマリアも、2016年1月のサウジアラビアとイランの断交に際しては、明示的にサウジ側を支持し、72時間以内にイラン外交官の国外退去を命じた。この「対価」として、ソマリアはサウジから5000万ドルの支援の確約を受けている。

エリトリアも、エチオピアとの戦争を経て迎えた2000年代には、イランとの関係強化を進める姿勢を示してきたものの、イエメン内戦を境目として、徐々にサウジアラビアとの関係を強化する方向に転じた国である。エチオピアとの戦争後、西側からの経済制裁を受けるなど孤立を深めたエリトリアは、2007年の非同盟諸国会議において、イサイアス大統領がイランの原子力エネルギー開発に肯定的な発言をするなど、イランを支持する姿勢を示した。2008年には貿易投資協定を結んだほか、同年5月には、イサイアス大統領がテヘランを訪問しアフマディネジャド大統領との間で、両国間の政治関係を強化することに合意している。この関係強化の中で、エリトリアはイランに軍事基地を提供し、領海とエリトリア最南部のアッサブ港の利用を承認した。こうした形で、イランはエリトリアにとって新しい資金提供者という位置づけを与えられた。しかし、（エリトリアは否定したものの）両者の関係は、湾岸諸国やイスラエルにとっては、エリトリアを介したフーシ派やハマスへの武器供与につながる懸念を増幅することになった¹⁹。

こうした中、エリトリアはイエメン内戦への湾岸諸国の関与を契機として、急速にサウジアラビアとの関係を修復する方向に舵を切ることになった。これは、イラン核

合意（以下、JCPOA）とともに、イランのシリア内戦への関与を重視する政策に重きが置かれることになった間隙を縫う形で進められたものでもあった。この背景の一つには、先に挙げた2015年4月にジブチがUAEと外交上の対立により断交に至り、サウジアラビアはUAEともどもハラマスの施設から立ち退きを余儀なくされたことが契機としてある。これを機に、両国はエリトリアとの関係樹立に乗り出し、アッサブ港を両国の紅海の軍事的なハブとなる港として利用することをエリトリア側に働きかけることになった。その結果、UAEは2015年9月アッサブ港を30年間にわたり租借し、大規模に軍港と飛行場を整備する協定に合意するとともに、サウジアラビアも2016年4月29日安全保障・軍事協力協定に調印するなど関係強化を進めてきた²⁰。

上記のように、サウジアラビアは、「アフリカの角」地域においてその資金力を背景として、その軸足を紅海にずらしながら、この地域への軍事・経済面での関与を強めているが、「アフリカの角」側の諸国にとっては、イエメン内戦という「対岸の火事」を利用した、新たな「政治的マーケットプレイス」²¹の形成と軌を一にする形で、湾岸諸国の経済資源を域内に取り込む力学が作用している現象としてとらえることができる。

(3) トルコの関与

加えて、トルコの関与についても触れておく必要があるだろう。2008年にトルコ・アフリカ協力サミットが開催されたが、トルコがより本格的にアフリカ、特にソマリアに関与する契機は、2011年の飢饉に際し、レジェップ・タイイップ・エルドアン（Recep Tayyip Erdoğan）首相（当時）が初めてソマリア訪問したことである。この際に、教育開発に関する49年にわたる協定締結など「人道支援」分野での強いコミットメントを示した。2011年11月1日にはソマリアのトルコ大使館が再開し、2016年6月にはモガディシュにトルコとしては世界最大規模の大使館を建設し、開設した。

その後、トルコはソマリアに政治的にも関与し、2012年のSFGの樹立の際には大きな支援国となった。2013年4月にはアンカラにおいてSFGのハッサン・シェイク・モハメド大統領（当時）と分離独立を主張するソマリランドのシランヨ（Axmed Maxamed Maxamuud “Siilaanyo”）大統領（当時）の交渉を仲介している。さらにトルコは、2015年3月に首都モガディシュの約400ヘクタールに及ぶ敷地に軍事教練基地建設を開始し、2017年9月末に運用開始した。その目的は、1万人規模のソマリア軍兵力の育成であった。

トルコの「アフリカの角」における動きとして注目されたのは、2017年末にスーダンを訪問したエルドアン大統領が、スーダンとの間で数十億ドル規模に上る経済協定に調印したことである。この際トルコはスアキン島を99年間租借する契約も締結した。トルコとスーダンの新たな関係は、スーダンとエジプト、サウジアラビア、UAEの関係の緊張局面を生み出した面がある。2018年1月にイサイアス大統領がエジプトを訪問し、経済関係を中心議題とし、「双方に重要性を持つ地域的・国際的課題」を議論した際に、エジプトがエリトリアにあるUAEのアッサブ基地に向けて数百の兵力を送ったとする報道をアルジャジーラが行っており、エジプトがスーダンを牽制する狙いがあったと評価されている。これを受け、スーダンはエリトリアとの国境を封鎖するとともに、駐エジプト・スーダン大使を召還するなど、エジプトとスーダンの関係の緊張にも発展した。

4. 「アフリカの角」の現在、中東、そして「グローバル・パワー」

(1) 近年の動態

ここ3年間ほどの「アフリカの角」情勢の分析は、本研究会の報告書で扱ってきたので、ここでは、ごく簡単に触れるにとどめたい²²。この地域の中核国であるエチオピアでは、2020年11月4日に連邦政府が「法執行 (law enforcement)」を目的として、連邦政府と対立するTPLFの拠点州であるティグライ州を標的とする軍事作戦を開始した。この紛争には、早い段階からエリトリアが連邦政府側に立って参戦した。様々に戦闘局面の変化があったが、2021年末頃までに中国、イラン、トルコ、そしてUAEからの供与が報告されている無人攻撃機 (UCAVs) で連邦政府が軍事的に有利な状況となった²³。その後、2022年3月24日には連邦政府とTPLFの双方が人道的停戦を宣言し、今後の対話の進展が期待されてきた。しかし、8月24日には、その停戦状態が破られる形で、エチオピアのティグライ州をめぐる紛争が再燃しており、その紛争の構図は複雑な様相を呈している²⁴。

ティグライをめぐる始まったエチオピアの紛争は、「アフリカの角」地域をめぐる重要な課題となってきたランド・エチオピア・ルネッサンス・ダム (GERD) にも影響する動きを見せてきた。当事国の一つであるスーダンでは、アメリカの「アフリカの角」地域の特使であるジェフ・フェルトマン (Jeffrey Feltman)²⁵ が、首都ハルツームを訪問して会談を終えた直後の2021年10月25日に、アブドル・

ファッターハ・ブルハン (Abdel Fattah al-Burhan) を中心とした軍部が突然軍と民の代表から構成された主権評議会 (Sovereign Council)²⁶ の運営の中心であったアブダッラー・ハムドゥーク (Abdalla Hamdok) 首相を拘束し、閣僚や政党関係者を逮捕したうえで、非常事態宣言を発令し、主権評議会を解散する動きに出た。こうした動きから、機会さえあれば、民主化勢力を排除して軍部を中心とした「旧体制」を再建しようと模索していたとも考えられている。

また、ジブチをめぐるのは、中国の関与が注目を浴びており、紅海をめぐるアメリカとの関係の構図の中で評価される状況が生じている²⁷。2017年頃までは、アフリカについてはアメリカが中国との間で平和安全保障の観点から一定の協力可能な地域として認識されてきた。この認識を大きく転換したのが、トランプ政権下で2018年12月にジョン・ロバート・ボルトン (John Robert Bolton) 国家安保担当補佐官 (当時) が公表した新アフリカ戦略²⁸であったとみられている。この中でボルトンはジブチにおける中国の基地建設と関連するとされる、ドラレ・コンテナ・ターミナル (Doraleh Container Terminal) について言及しており、ジブチはこの戦略的なターミナルを中国の国営企業に譲渡しようとしており、もしそれが実現すれば、「アフリカの角」におけるバランス・オブ・パワーが崩れ、中国に有利に働く形となるとして、警告している²⁹。同様に、アメリカアフリカ軍ステイブン・J・タウンゼント総司令官 (当時) も2020年1月の議会での公聴会において同様の懸念を表明している³⁰。

短い記述にとどめるが、2021年2月末までに実施される予定であったソマリアの大統領選挙が、当初の予定より1年以上遅れて、2022年5月15日に実施され、ソマリアの有力クラン選出の327名の「国会議員」による選挙の結果、214票を獲得したハッサン・シェイク・モハメドが選出された。この人物は2012年9月に設立された新連邦議会において大統領に選出された人物であり、2000年代以降その影響力を失っていたとみられてきたソマリアにおけるムスリム同胞団系のアル・イスラー (al-Islah) の分派とみられる勢力である「新しい血」という意味のダムムル・ジャディード (Damul Jadiid) に属する人物で、2012年選挙では、カタルからの資金援助を受けていたことが指摘されていた³¹。ただし、上述のように、その後サウジアラビアとの関係強化に動いた人物でもある。大きな情勢変化があったスーダンやエチオピアとは異なり、ソマリア情勢そのものが大きく変化してきたわけではないが、依然として政情の安定化が見られていない。ただし、40年に一度の旱魃、ならびにウクライナ情勢の影響により、深刻な食糧危機に直面しており、国連も「飢饉」に言及するなど厳しい状況にあることに国際社会は留意する必要がある。

(2) 「アフリカの角」と「グローバル・パワー」

中国は2022年1月に、王毅外相のアフリカ歴訪で訪れたケニアで、「アフリカの角」を担当する特使の任命を発表した。この地域の安全保障課題を担当するとともに、「アフリカの角」の平和に関する会議の開催の提案もなされたとされる。加えて王外相は、エリトリアも訪問しており、エリトリアによるティグライ地域への関与を理由にエリトリアに制裁を加えている米国に対する中国の対抗意識を背景としたものと評価されている³²。そして、このときの提案通り、6月20日と21日にアジスアベバで「アフリカの角」和平会合が開催され、任命が予定されていた薛冰氏をはじめ、エチオピア、ジブチ、ケニア、ソマリア、南スーダン、スーダン、ウガンダなどの代表が出席したとされる³³。この地域で基地や投資などの権益を有する中国としても、この地域の安定への関与を強める狙いが見て取れるものの、極めて多層的な力学の中で、「薄い覇権」を大きな特徴として考える必要のある「アフリカの角」の安定は必ずしも容易に達成できない困難な課題であることが想定される。

中国における「アフリカの角」への関与に加え、ウクライナへのロシアの軍事侵攻とその動きに対するアフリカ諸国の国連総会で投票行動を反映する形で動きはじめたのがアメリカである。「アフリカの角」にはすでに特使を任命しているが、2022年7月20日に、同年12月13日から15日に首都ワシントンDCでアフリカサミットを開催することを発表したほか、8月8日には「サハラ以南アフリカ向けのアメリカ戦略(U.S. Strategy Toward Sub-Saharan Africa)」を発表するなど、アフリカをめぐる各国の動静が注目される状況である。この戦略では特に「アフリカの角」に言及しているわけではないが、中国、ならびにロシアへの関与を「戦略環境」の変化として重視する姿勢を明確にしている。

むすびにかえて

「アフリカの角」においては、それぞれの国内情勢の不安定性と流動性、それにとりまう近隣国との関係の流動性、そして、紅海を挟んだ湾岸諸国を中心とした中東の国際関係の流動性、さらには、近年の中国による「一帯一路」にみられるこの地域への影響とアメリカの(限定的な)関与といった、幾重にも重なった力学が作用し、ここで検討してきた30年程度の時間軸の中でも、権威主義体制の国がほとんどを占め、さらにはその解決の道筋がつけにくい紛争が多発し、国際的な対処対象となってきた

テロの温床をも抱える不安定性をその大きな特徴とする状況が継続している。自由主義的な国際秩序の実現との兼ね合いでは、「薄い覇権」と特徴付けられるように、アメリカのこの地域への関与は限定的であり、また、その秩序の積極的構築への関与にも疑問符がつく。現在紛争を抱えるエチオピアは、「アフリカの角」における中心的な国ではあるが、事実上の一党体制下にある専制体制と評価される。それでも、エチオピアは「アフリカの角」における対テロ政策におけるアメリカの重要なパートナーであり、ドナーの視点からは「お気に入り」(donor darlings)となる要素を備えている。つまり、ガバナンスが「テクノクラティック」であり「開発主義」的であり、政治や権利に直接関わらないという論理でドナーを説得するとともに、時間の経過とともにより独裁化が進む中でも援助額を増やすことに成功してきた「実績」を持つ。換言すれば、「新自由主義的」なガバナンスの論理の観点からは、「優等生」であり、評価されてきた³⁴。その意味では、「新自由主義的専制体制」(neoliberal autocracy)とも概念化が可能な体制である³⁵。様々な課題を抱える「アフリカの角」では、自由民主主義体制の構築は優先課題とならない。スーダン、エリトリア、そしてソマリアも、それぞれ自由民主主義体制にはほど遠い政治体制である。そして、これら各国間の関係も、この間様々に変容してきたことは、本報告でも検討してきたところである。

こうした「アフリカの角」に中東諸国が様々な関心から接近するとともに、特にイランとサウジアラビアの関係に代表される関係性を投影することによって、さらに「アフリカの角」の流動性は高まってきた。近年では、サウジアラビアとUAEの関与のもとで進められたと考えられる2018年のエチオピア・エリトリア関係の改善は、その後のエチオピア国内政治の変容とその後の内戦の布石ともなり、さらには、エチオピア・スーダン関係の緊張といった地域的な不安定化を助長する効果を持つ形で展開してきている。この問題はエジプトを含む関係国間の合意をみていないGERDの問題にも関連している。

アメリカや中国も、流動性の高まる「アフリカの角」に一定の関心を寄せ、特使派遣や関係国会合の開催といった取り組みを行っているが、その効果は現在のところ限定的である。今後もこの地域を取り巻く国際環境は「薄い覇権」と特徴付けられ、様々な力学が交差する中で展開することが予想される。もし、この地域の安定化に資する何らかの対応可能性があるとすれば、「薄い覇権」に代わるアメリカや中国も含む多国間の何らかの共同枠組みの構築ということになる。逆に言えば、「アフリカの角」の不安定化の継続は、国際秩序そのものの不安定化を暗に映し出す世界の鏡にもなるということでもある。

- 1 なお、本報告の執筆に当たり、過去の研究会の成果報告書や、関連する拙著を一部参照している。遠藤貢「『アフリカの角』と地政学」北岡伸一・細谷雄一編『新しい地政学』（東洋経済新報社、2020年）307-342頁；「第4章 「アフリカの角」—新しい地域安全保障複合体」『反グローバルリズム再考—国際経済秩序を揺るがす危機要因の研究』令和元年度外務省委託研究報告書（日本国際問題研究所、2020年）；「第7章 「アフリカの角」の政治変動：重層化するダイナミズムをとらえる視座に向けて」『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』令和2年度外務省委託研究報告書（日本国際問題研究所、2021年）；「第6章 重層的力学の下での「アフリカの角」地域の変動」『米中関係を越えて：自由で開かれた地域秩序構築の「機軸国家日本」のインド太平洋戦略』令和3年度外務省委託研究報告書（日本国際問題研究所、2022年）。
- 2 Verhoeven, Harry. “Ordering the Global Indian Ocean: The Enduring Condition of Thin Hegemony,” in Verhoeven, Harry and Anatol Leeven, eds. *Beyond Liberal Order: States, Societies and Markets in the Global Indian Ocean* (London: Hurst 2021), pp. 1-40.
- 3 Ibid., p. 4.
- 4 Verhoeven, Harry. “The Gulf and the Horn: Changing Geographies of Security Interdependence and Competing Visions of Regional Order,” *Civil Wars*, 20:3 (2018), pp. 333-357, DOI: 10.1080/13698249.2018.1483125.
- 5 Cannon, Brendon J. and Federico Donelli. “Asymmetric alliances and high polarity: evaluating regional security complexes in the Middle East and Horn of Africa,” *Third World Quarterly*, 41:3 (2020), pp. 505-524, DOI: 10.1080/01436597.2019.1693255.
- 6 「グローバル・パワー」という概念にはここでは厳密な定義を与えるものではない。この地域に影響力を持ちうる国々を表現するものである。
- 7 Clapham, Christopher. *The Horn of Africa: State Formation and Decay* (London: Hurst 2017).
- 8 De Waal, Alex. *The Real Politics of the Horn of Africa: Money, War and the Business of Power* (London: Polity Press 2015).
- 9 1974年6月に若手将校を中心にエチオピアの実権を掌握し、9月12日にハイレ・セラシエの退位の発表につながる「エチオピア革命」を実現した勢力。このデルグを中心とした暫定軍事行政評議会は、同年12月に10項目からなる「エチオピア・ティグデム」（エチオピア第一主義）を定め、社会主義に基づく統一国家を宣言したが、早い段階から様々な武装勢力による、反デルグ闘争が始まった。
- 10 Woldemariam, Mike. “Divide and Rule: Partition and Illiberal State-Building in the Horn of Africa,” in Verhoeven, Harry and Anatol Leeven, eds. *Beyond Liberal Order: States, Societies and Markets in the Global Indian Ocean* (London: Hurst 2021), pp. 163-186.
- 11 例えば、拙著『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、2015年）。
- 12 この戦争においては、エリトリアがMiG-29、エチオピアがSu-27といった爆撃機を使い、エリトリア側はウクライナから、そしてエチオピア側はロシアからの傭兵が操縦する形での戦闘が行われた事例として知られている。
- 13 この会合にはサルマーン国王のほか、ムハンマド・ビン・サルマーン（Muhammad bin

- Salmān Āl Sa‘ūd) 皇太子、アントニオ・グテレス (António Manuel de Oliveira Guterres) 国連事務総長も出席している。
- 14 この点に関わる認識は、近年の研究でも共有されている。例えば、Ylonen, Aleksi. “Engaging Foreign Powers for Regime Survival: the Relative Autonomy of Coastal Horn of Africa States in their Relations with Gulf countries,” in Mason, Robert and Simon Mabon, eds. *The Gulf States and the Horn of Africa* (Manchester: Manchester University Press 2022), pp. 249-271.
- 15 シェイクは敬虔なイスラーム教徒で僧侶の立場に相当する。
- 16 ソマリア政治史におけるイスラームの変遷については、拙稿「ソマリア政治史におけるイスラームの変遷とその現在」佐藤章編『サハラ以南アフリカの国家と政治のなかのイスラーム——歴史と現在——』(JETRO アジア経済研究所、2021年) pp. 85-110で検討している。
- 17 Manjang Aliou. “Beyond the Middle East: Saudi-Iranian Rivalry in the Horn of Africa.” *International Relations and Diplomacy*, 5:1 (2017), pp.46-60. doi: 10.17265/2328-2134/2017.01.004.
- 18 *Ibid.*, p. 55.
- 19 *Ibid.*, p. 54.
- 20 *Ibid.*, p. 56.
- 21 この概念は、現代世界におけるガバナンスの一形態であり、政治が金銭的な支払いや認可と政治的なサービスや忠誠を交換する形態で営まれていることを指している。特に「アフリカの角」という不安定な地域においては、以下でも検討するように、様々に現象化する暴力（ここにはテロリズムや海賊行為なども含まれる）がレント（不労所得）を得るための都合のよい手段になっているということである。デ・ワールは、この現象を、多面的かつグローバル化した「新しいレント主義」として定義し、ここには以下のような5つのレントの要素を見いだすことができるとしている。第一に鉱物資源、第二に援助（人道支援などを含む）、第三に安全保障協力（対テロ、平和維持、警察活動）、第四に政治的・政策的なレント（政治的報酬）、そして第五に犯罪（武器取引、人身売買、海賊行為）である。De Waal. *The Real Politics of the Horn of Africa*, Chapter 11.
- 22 注1を参照のこと。
- 23 ICG. *Avoiding the Abyss as War Resumes in Northern Ethiopia*, September 7, 2022. <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-of-africa/ethiopia/avoiding-abyss-war-resumes-northern-ethiopia>. (2022年9月9日アクセス)
- 24 その後、2022年11月2日にAUの仲介のもとに南アフリカのプレトリアで行われていた交渉を通じて、連邦政府とTPLFの間で停戦に合意した。合意にはTPLFの「武装解除、動員解除、再統合(DDR)」が含まれているが、この作業が順調に進められ、停戦が維持できるかは必ずしも明確ではない。
- 25 フェルトマンの任命は2021年4月23日に行われ、その際にアントニー・ブリンケン (Antony John Blinken) 国務長官は、対応課題として、エチオピア国内情勢、エチオピア・スーダン国境問題、GERD問題を挙げている。5月にはフェルトマン特使は、「アフリカの角」地域（エジプト、エリトリア、エチオピア、スーダン）を歴訪している。こうした民主党政権の「アフリカの角」地域への関与の背景には、米中関係、ロシアの関与といった文脈での「アフリカの角」のとらえ直しといったことがあると考えられる。
- 26 この設立には、エチオピアやAUの仲介、またオマール・アル・バシール政権崩壊後に発足し

た暫定軍事評議会（Transitional Military Council: TMC）、及びその後ろ盾としてのサウジアラビアや UAE に対する欧米諸国の圧力も影響していた。8 月 17 日に合意が成立し設立された主権評議会は 11 名で軍人 5 名と文民 6 名、そして行政を主導するハムドゥーク首相から構成されている。2019 年 8 月 20 日から 39 カ月の「集会的国家元首」という形態で、当初の段階では、最初の 21 カ月は軍主導でブルハンが主権評議会議長の座に就くが、残りの 18 カ月は文民主導の体制と規定されていたが、民政移管が順調に進むかに関しては当初より懸念が持たれていた。

27 Vertin, Zach. *Great Power Rivalry in the Red Sea: China's Experiment in Djibouti and Implication for the United States*, Brookings Hoha Center, June 2020.

28 White House, *Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Trump Administration's New Africa Strategy*, December 13, 2018.

29 Ibid.

30 Vertin, Zach. *Great Power Rivalry in the Red Sea*, p. 2.

31 Cannon, Brendon J. "Foreign State Influence and Somalia's 2017 Presidential Election, An Analysis." *Bildhaan*, 18 (2018), pp. 20-49.

32 <https://jp.reuters.com/article/kenya-china-jan6-idJPKBN2JG0QD>. (2022 年 9 月 9 日アクセス)

33 <https://japanese.cri.cn/2022/06/23/ARTIJmu18hGVpJWVymnbRxep220623.shtml> (2022 年 9 月 9 日アクセス)。なお、チュニスで開催された第 8 回アフリカ開発会議（TICAD8）において岸田首相の特使として派遣された林芳正外相が、日本も「アフリカの角」特使の任命に言及したのは、こうした中国の動きを念頭に置いたものと考えられる。

34 Haggmann, Tobias and Filip Reyntjens eds. *Aid and Authoritarianism in Africa: Development without Democracy* (London: Zed 2016).

35 拙稿「アフリカにおける政治体制変動の評価をめぐって：『新自由主義的専制体制』の生成メカニズム」『国際政治』210 号（近刊）。

第 11 章

ウクライナ危機と中東・アフリカ ——「人間の安全保障」としての食糧問題——

井堂 有子

はじめに

本稿では、2022年2月24日のロシアによるウクライナ侵攻とその後の黒海封鎖がなぜ中東・アフリカ地域の食糧不安に直結したのかについて考察し、ほぼ1年を経た段階での影響について暫定的な評価を行う。

今回の軍事侵攻によって明らかになったのは、東西冷戦期の安全保障上の残滓ともいえる課題とともに、極めて今日のかつグローバルな政治経済的事実、すなわち資源大国としてのロシア・ウクライナ両国の重要性であった。特に食糧という「地域限定型の資源」¹をめぐっては、近年、両国は黒海と地中海を隔てた中東・アフリカ地域との緊密な貿易関係を築き、小麦やトウモロコシ、肥料等の輸出で圧倒的なシェアを占めるに至っていた。ロシアとウクライナは中東・アフリカ地域の「胃袋」を掴んできたのである。他方、そうした傾向はここ10数年程の傾向であり、主要穀物をめぐるとこの地域の対外輸入依存は1960年代以降に遡って考察する必要がある。

以下、本稿では、ウクライナ危機による資源・食糧・肥料等の価格変動の動きや中東・アフリカ地域を含む世界の食糧不安について基本的な動向を確認しつつ、戦闘が続く2022年において達成された具体的な国際協調の例として「黒海穀物イニシアティブ」を概観する。さらに、黒海封鎖で衝撃を受けた中東・アフリカ地域の脆弱性の背後にある構造的課題について考察し、最後に今後の展望と課題を述べたい。

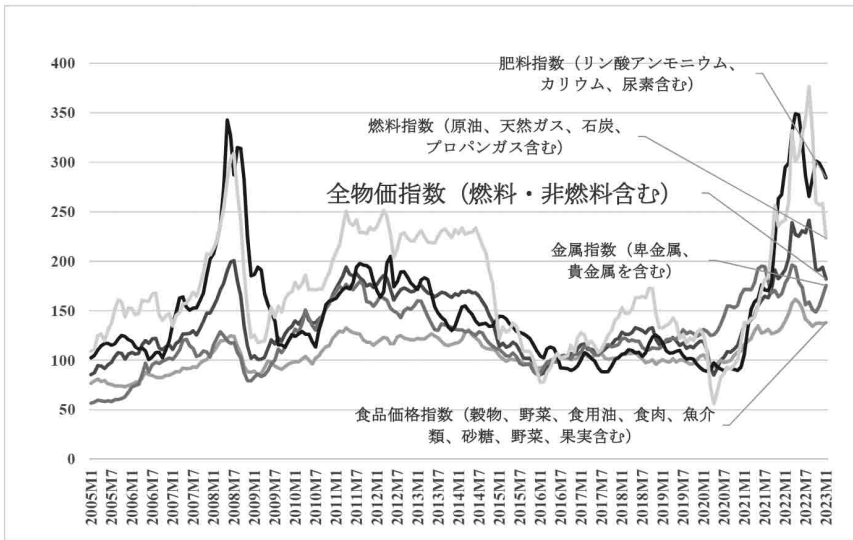
1. ウクライナ危機と黒海封鎖に震撼した 2022 年の世界

(1) 広範囲な資源価格の高騰

ウクライナ危機に世界が震撼した 2022 年、食糧・肥料・エネルギーを中心に供給面での混乱がみられ、世界食糧危機に見舞われた 2007～2008 年水準を超えて物価は高騰した。

国際通貨基金（IMF）によると、原油や天然ガスを含む燃料、食品全般、肥料や各種金属等、全品目を含む物価指数は 2020 年以降、既上昇傾向にあった（図 1）。ウクライナ危機以前は、新型コロナ・ウイルスの世界的拡大、各国の渡航制限や物流の停滞、世界経済の減退に対応するための米国を中心とした金融緩和等の要因があった。その後各地で経済活動が再開し、一時急落していた原油価格も上昇したが、これも一般的にさらなる物価上昇に繋がった。2016 年と比較すると、2022 年は後半にかけて燃料・非燃料を含む全物価指数が急上昇し、最大 2.5 倍にまで達した。ただ、品目別でみると、原油や天然ガス、石炭等を含む燃料指数が 3.5 倍、リン酸アンモニウムやカリウム等を含む肥料指数が 4 倍近くにまで高騰していたことがわかる。特に燃料に関しては、「脱炭素」に加えて「脱ロシア」の必要性が加わったことで、欧州諸

図 1 物価指数の推移（2016 年を 100 とする）



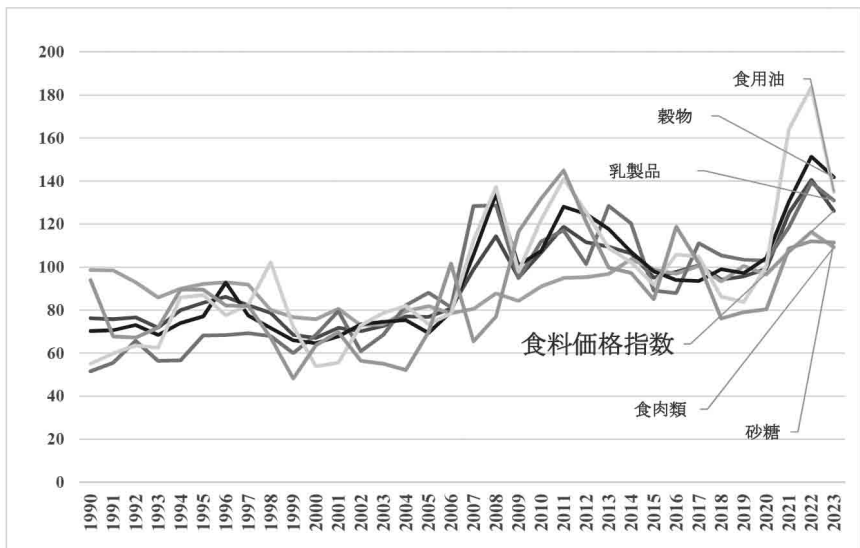
（出所）IMF Primary Commodity Prices より筆者作成。

国を直撃するかと懸念されたが、2022年の暖冬で救われた面があった。燃料と肥料の価格はいずれも2022年末にかけて下落し始めたが、依然高い水準が続いた。他方、新型コロナ・ウイルス感染拡大直後の2020年から21年にかけて、非金属や貴金属を含む金属指数は他の品目を先行して既に高値が続いていた。その後一度大きく下落した後、再び上昇傾向を示す等、大きな揺れ幅で推移しており、2023年も高止まりでの変動が続くと予想される。

国連食糧農業機構（FAO）のデータによると、穀物や野菜等を含む食品価格全般もコロナ禍以降2020年以降上昇していたが、2022年2月のウクライナ危機から年末にかけて、肥料や飼料、燃料の供給不安と価格高騰により、食品全般の価格がさらに急騰していたことがわかる（図2）。特に価格が急騰したのは穀物と食用油、乳製品であった。穀物は全般的に高騰したが、3月上旬に小麦価格は14年ぶりの高値を記録し、その後下落した²。価格高騰の背景には実質的な供給不足よりも市場での投機の動きも反映したとみられる。

後述する「黒海穀物イニシアティブ」によるウクライナ産穀物やヒマワリ油等の輸出が再開したこともあって、2023年1月以降、穀物と食用油を中心に下落傾向を示

図2 食糧価格の推移（2016年を100とする）



（出所）FAOSTATより筆者作成。

（注）2023年は1月のみ。

しているが、それでも 2007-2008 年の世界食糧危機の時よりも高止まりの状況にある。2023 年も価格全般の不安定化が予想されるが、その他の資源価格と同様、急激な食品価格の高騰は消費者や経済活動全般に大きな打撃を与えるが、他方で、価格の急落は各国の生産者を直撃することに留意する必要がある。

(2) 複合危機下の中東・アフリカ、追い打ちをかけた黒海封鎖

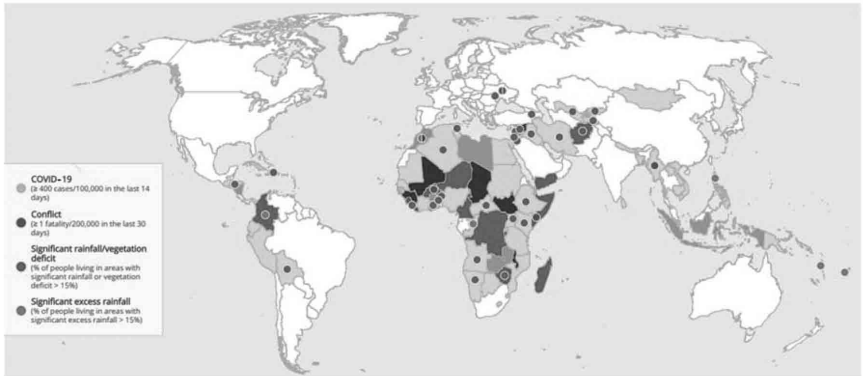
現在の国際社会の共通課題「持続可能な開発目標 (SDGs)」では、「2030 年までに飢餓をゼロにする」という目標が掲げられている。2020 年以降は世界の飢餓人口は減少してきたが、コロナ禍や紛争、気候変動の影響により、2019 年以降は飢餓人口は増加傾向に転じてきた (2018 年の 1 億 1300 万人、2019 年の 1 億 3500 万人、2020 年の 1 億 5500 万人、2021 年 1 億 9300 万人)³。国連世界食糧計画 (WFP) によると、2021 年には世界の 8 億 2800 万人が飢え (栄養失調) を経験し、53 か国の 1 億 9300 万人が急性食糧難に直面していた。ウクライナ危機から 1 年を経た 2023 年 2 月末の推定では、89 か国の 6 億人以上が飢えを経験し、37 か国の 3 億 9900 万人が食糧難に直面した⁴。

世界の食糧不安を視覚化した WFP の Hunger Map LIVE によると、アジアや中南米の一部にも慢性的な食糧不安が広がるが、危機的状況にある多くの諸国が中東・アフリカ地域に集中している (地図 1)。食糧難に直面する国民の比率が高い上位 12 か国は、アフガニスタン、ソマリア、ニジェール、マリ、ブルキナファソ、ハイチ、シリア、南スーダン、ギニア、チャド、シエラレオネ、イエメンと続き、ハイチ以外はすべて中東・アフリカ地域の諸国が占めていることがわかる (表 1)。

上記諸国はいずれもウクライナ危機以前から既に複合危機に直面していた。エチオピアやソマリア、ケニア等のアフリカ東部は、2020 年の「70 年来」のサバクトビバッタの大発生、2021 年 2 月の「40 年来」の干ばつに見舞われていた。アフガニスタンでは、2021 年 8 月にターリバーン政権が復権、経済・物流の混乱と停滞、国際社会からの支援の停止等で国民の半数以上に相当する 2280 万人が食糧難に直面したとされる。シリアやイエメンでは、紛争と難民問題の長期化の中で食糧危機が指摘されるも国際社会から見放されたような状況にある。長年のイスラエルによる占領・経済封鎖下に置かれたパレスチナ自治区・ガザでも、食糧・燃料価格の高騰と小麦貯蔵の枯渇が懸念された。

近年、シリアやイエメン、ガザに向かった小麦の大半はウクライナ産であったが、その輸送・再輸出経路となってきたトルコでも、2021 年から 22 年に深刻な干ばつが

地図 1 食糧不安に直面する諸国・地域



(出所) WFP Hunger Map (<https://hungermap.wfp.org/>) より筆者作成。

(注) 上記サイトではコロナ禍や紛争による影響、際立った雨量・植生の不足、極度の雨量不足が色分けされてアップデートされている。

表 1 食糧難に直面する人口が多い上位 12 か国

国名	食糧難の比率 (%)	全人口 (百万)	被害人口 (百万)
アフガニスタン	93	40.4	37.6
ソマリア	90	16.4	14.8
ニジェール	85	22.4	19.1
マリ	74	19.1	14.1
ブルキナファソ	64	19.8	12.7
ハイチ	64	10.9	7
シリア	62	18	11.1
南スーダン	60	11	6.6
ギニア	60	12.4	7.4
チャド	58	15.9	9.2
シエラレオネ	56	8.2	4.6
イエメン	53	30	15.9

(出所) WFP サイトより筆者作成。

発生した。トルコのような農業国と異なり、国内で消費される食糧の 85% を輸入に依存してきたレバノンも、2019 年の金融危機に加え、2020 年 8 月のベイルート港での大規模爆発事件により、1 万 5 千トンの小麦と大麦を保存していた巨大サイロが破

壊され、国民の約半数が食糧難に追いやられ、その打撃と政治的混乱から回復できないままコロナ禍と黒海封鎖によるさらなる打撃を受けることとなった⁵。

表2が示す通り、ウクライナ危機以前は、中東・アフリカ地域全般で、ロシアとウクライナへの小麦輸入依存が高まっていた。特に中東・北アフリカ諸国では小麦輸入の8～9割がロシアとウクライナの2か国で占められ、サブ・サハラ・アフリカ諸国に対してもロシアは米国やフランス、カナダ等の2～3倍近くの小麦を輸出していた。

表2 2020年の中東・アフリカ諸国への小麦輸出上位12か国（単位：kg）

対中東・北アフリカ		対サブ・サハラ・アフリカ	
ロシア	29,282,187	ロシア	6,207,359
ウクライナ	11,918,701	米国	2,917,469
フランス	7,454,177	フランス	2,586,382
カナダ	2,937,994	カナダ	2,278,942
ルーマニア	3,432,927	リトアニア	1,496,028
トルコ	2,029,193	アルゼンチン	1,423,265
ポーランド	2,786,300	ラトビア	1,388,446
ドイツ	2,202,680	ドイツ	1,281,994
オーストラリア	1,772,604	ポーランド	1,232,108
リトアニア	1,645,575	トルコ	750,136
米国	1,179,309	ウクライナ	695,953
ラトビア	1,267,212	南アフリカ	347,648

（出所）FAOSTATより筆者作成。

2. 黒海封鎖と「黒海穀物イニシアティブ」

（1）合意内容

「黒海穀物イニシアティブ」の正式名称は、「ウクライナ港湾からの穀物・食料品の安全な輸送に関するイニシアティブ」である⁶。国連とトルコの仲介によりロシアとウクライナの間で2022年7月22日にイスタンブールで締結された、ロシア軍による黒海封鎖で頓挫したウクライナ産穀物等の輸出再開と航路の共同監視に関する合意である。戦闘が続き和平交渉が難航する中で、2022年に達成された数少ない国際協調・地域協力の実績といえる。

具体的な内容は、ウクライナのオデーサ・チョルノモルスク・ユズニー／ピヴデンニーの3港から穀物（小麦・トウモロコシ・大麦・大豆・菜種）やその他食料品（ヒマワリ油等）、肥料（アンモニウム含む）を載せた貨物船が黒海の人道回廊を安全に通航できるよう確保するとともに、武器等が含まれていないかを監視する体制についての合意であり、この実施機関として「合同調整センター（Joint Coordination Center）」がイスタンブールに設置された。

同イニシアティブの締結直後、ウクライナ南部のオデーサ港の攻撃やクリミア半島でロシア軍施設爆発事件等が相次いだ。8月1日に貨物船第一便が出航してから11月17日までの第一期を経て更新され、3月18日までで第二期、約8か月が経ったことになる。

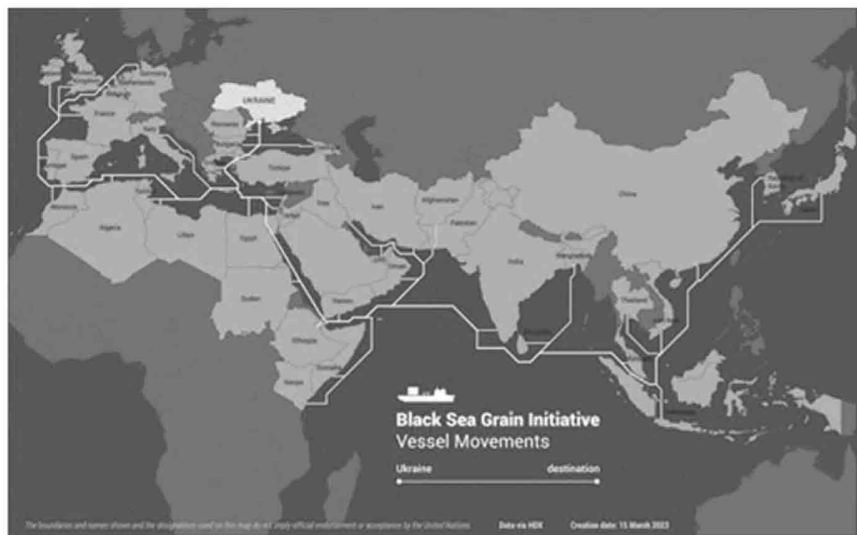
黒海穀物イニシアティブによるウクライナ産輸出再開は、当初11月17日までの120日間の予定であったが、「世界の食糧危機を防ぐため」として国連から期間の1年延期が提案されていた。しかし、ロシア側からは、ロシアの穀物・肥料輸出への障害とウクライナ産穀物等の輸送が食糧不安のある地域ではなく欧州等の豊かな地域に向かっている、との苦情が表明されていた。国連側からロシアへの働きかけは続いていたが、10月29日、ウクライナがクリミア半島に大規模攻撃を仕掛けたとして、ロシアは穀物回廊合意の「無期限」停止を表明し、再び安定的な黒海穀物輸送に懸念が生じた⁷。最終的には、トルコの仲介により最初の120日は更新された。2022年12月のIMO（国際海事機関）第128回理事会では同イニシアティブの対象となる船舶や港湾の拡大を求める議論がなされた⁸。

ウクライナ産穀物の輸送は、人道支援を掲げた黒海穀物イニシアティブによる黒海海運ルートのほかに、大きく3つのルートが急ピッチで開拓されてきた。ポーランドとバルト海ルートを含む欧州各地へのトラックや鉄道を駆使した陸路ルート（連帯レーン）、ドナウ川の河川ルート、そしてルーマニアのコンスタンツァ港からの黒海海上ルートである。いずれも鉄道幅や港湾設備の課題等がある中で、輸送関係者の現場での努力が続けられてきた⁹。

(2) 黒海穀物イニシアティブ下での輸送状況

上述の通り、黒海穀物イニシアティブは、国連の人道支援の枠組みでの輸送ルートの確保に関する合意である。あくまで、「船舶の安全な輸送と貨物に武器等が含まれていないかどうかを確認する」という監視機能が主体であり、実際のロジスティクスは民間の船舶会社によるため、戦場近くを通過することのリスクを踏まえて、海上保

地図2 黒海沿岸から世界各地への海上輸送ルート



(出所) Black Sea Grain Initiative ウェブサイトより。

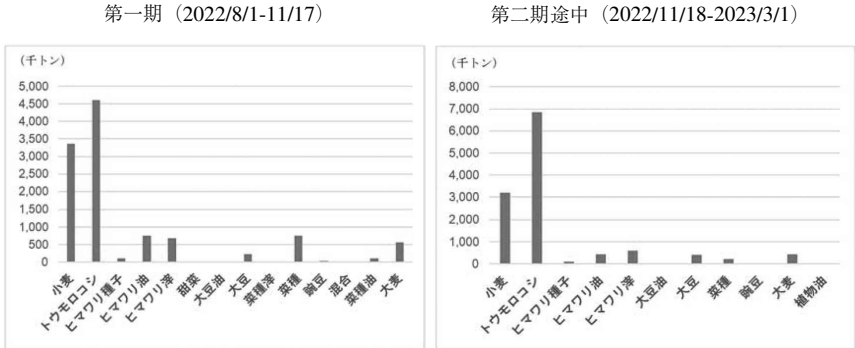
<https://www.un.org/en/black-sea-grain-initiative/vessel-movements>

険をめぐる議論もある¹⁰。

合同調整センターが公開しているデータによると、オデーサ港からイスタンブール港までの「穀物人道回廊」を経由した輸出再開で、ウクライナ産の穀物や食品等が8月1日から3月1日までで約2270万トンが出荷された(図3)。内訳としては、穀物(トウモロコシ49%、小麦27%)と8割弱を占め、残りがヒマワリ油・滓(10%)とその他食品であった。トウモロコシは欧州や中国やアジア、小麦の多くは中東・アフリカ諸国に向かった。

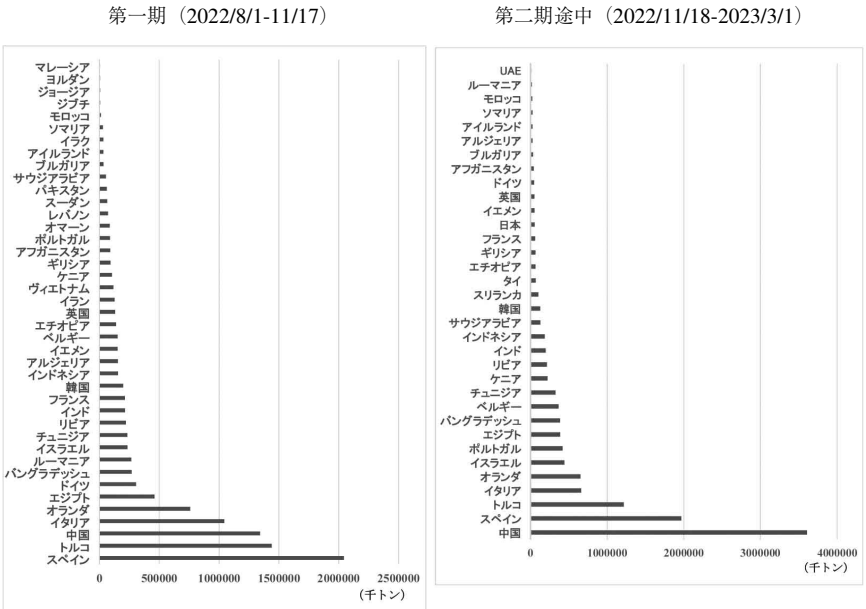
図4は黒海穀物イニシアティブでの輸送先情報である。2022年9月、プーチン大統領は「『世界の脆弱な人々のために黒海封鎖を解除すべき』と西側諸国は主張していたが、ウクライナからの食糧はほとんどすべて豊かな欧州に送られた」と批判していた。確かに、第一期から第二期途中までを通してみると、80%以上の貨物が高所得・中高所得国に出荷され、低中所得・低所得国に向かった貨物は20%に満たなかった。地域別では、欧州・中央アジアが50%以上と最も多く、次いで東アジア・太平洋、中東・北アフリカには約14%、南アジアに約5%、サブ・サハラ・アフリカ諸国には3%以下という結果となった。国際貿易は複雑な取引からなり、出荷された穀物やヒマワリ

図 3 黒海穀物イニシアティブ下で輸送された貨物内容（第一期と第二期途中）



(出所) 合同調整センター公開データより筆者作成。

図 4 黒海穀物イニシアティブ下での輸送先



(出所) 合同調整センター公開データより筆者作成。

油等は直接の出荷先でのみ消費されるのではなく、さらに第三国に転送ないし加工・再輸送されたりするため、実態はより複雑である。例えばトルコからシリアやイエメ

ン、アフリカ地域、中国から韓国や日本等、その他のアジア地域への再輸出もある。ただ、経済力のある地域への出荷が優先され、食糧難に直面するサブ・サハラ・アフリカ諸国をはじめ、紛争地や自然災害による被災地への食糧の到着に時間がかかったという点は事実であろう。この点で、国連や西側諸国による当初の主張との間に齟齬(好意的に解釈して時間差)があったことは否めない。

3. 中東・アフリカ地域の構造的課題

ウクライナ危機と黒海封鎖によって打撃を受けた中東・アフリカ地域であるが、ロシアとウクライナへの穀物輸入依存を含め、この地域には共通した構造的課題がある。ここでは、4つの課題を概観する¹¹。

(1) 気候変動への脆弱性

中東・アフリカ地域は、広大な面積に広がり、人口約18億を超える。ユダヤ教・キリスト教・イスラームの三大一神教や多様な伝統的信仰・宗派、多くのエスニシティと言語、資源を持てる国と持たざる国、経済や人間開発指数上での大きな域内格差、異なる政治体制等、決して一様ではない地域である。他方、地域全体に共通しているのが、水資源に乏しいという点である。一部地中海沿岸や赤道直下の中央アフリカの熱帯雨林を除き、土地の大半が乾燥・半乾燥地帯に属しており、年間降水量は400mmと世界平均の約半分程度である(日本は1718mm)。限られた全農地の45%が塩害や土壌劣化、風水浸食に晒されており、気候変動に対して最も脆弱な地域のひとつとされる(FAO)。

独マックス・プランク研究所が、モロッコからイラン、トルコからサウジアラビアまでを含む中東・北アフリカ全域を対象に行った26通りの気候モデル・シミュレーションによると、調査対象全域において、今世紀半ばまでに日中気温は47度に達し(夜間も30度以上)、21世紀末にかけては、異常に暑い日が年間で200日続くと予測されている。なお、2000年時点で最高日中気温は既に43度(夜間は30度以下)に達していた¹²。

こうした気温上昇と干ばつは、2010年から2011年にかけての最初の「アラブの春」が起きた遠因の一つと考えられてきた。特に2007年から2010年、イラク国境付近のシリア東北部では歴史的干ばつが発生し、100万人もの農民たち(紛争前のシリア

の人口はおよそ 2200 万人) が農地を諦め都市部に逃れ、これが社会不安に繋がったとされる。近年「気候難民」という表現があるが、異常気象と紛争、避難民発生の間には高い相関性があると考えられる。

地中海沿岸～北アフリカと並んで、サブ・サハラの間でも依然厳しい。アフリカは安全な飲み水の確保が困難である地域も多いが、4 億人が深刻な水不足に直面しているとされる。2020 年の干ばつリスクが高い諸国の上位は、ソマリア、ジンバブエ、ジブチ、モーリタニア、南アフリカ、ナミビア、エリトリア、アフガニスタン、タジキスタン、モザンビーク、セネガル、シリア、スーダンで、13 か国中 10 か国をアフリカ諸国が占める¹³。

地上を流れる表流水は著しく限られている一方で、アフリカ大陸には豊富な地下水が存在するとも期待されている。赤道直下付近には熱帯雨林が存在し、ここからアフリカ大陸の南北に砂漠が広がる。2022 年 3 月に発表された「国連世界水開発報告書 2022」によると、気候変動の影響を受けにくい地下水の存在はアフリカのポテンシャルの一つであるが、インフラ整備や組織・制度化、専門家の養成に対する投資不足により、地下水は有効活用されていないという。環境面への配慮と将来世代のための地下水資源の保全と継承という側面を忘れてはならないが、現在のアフリカの発展のために地下水利用は今後の鍵となりうる、と同報告は指摘する¹⁴。

希少な水資源をめぐる「ハイドロポリティクス」が各地で展開しているが、ナイル川上流の「大エチオピア・ルネサンス・ダム (GERD)」もその一つである。ナイル川下流国エジプトはスーダンとともにこのダム建設に反対しているが、国内では地下水資源の開発に取り組んでいる。西部砂漠での地下水開発の事例から、メガプロジェクトによる様々な課題を教訓として、「統合的水資源管理」の重要性が指摘されていることが注目される¹⁵。

(2) 穀物輸入依存の高さ

中東・アフリカ地域に共通するもう一つの課題として、食糧輸入への高い依存がある。2010 年頃以降からロシアとウクライナからの輸入に 8～9 割を頼るようになってきていたが、国によって違いはあるものの、主食の穀物を海外からの輸入に依存する状況はもっと以前の 1950～60 年代以降少しずつ始まっていた。この背景には、上述の気温上昇や干ばつの問題に加え、人口増加と食糧需要の高まり、灌漑等の水資源管理や生産性を含めた農業部門の課題、各地での食糧政策等がある。

中東・北アフリカ地域の人口は、世界銀行によると、1960 年代の約 1 億人から

2020年には5億4700万人へと増加してきた。サブ・サハラの人口と合わせると、18億を超える人口規模である。他方、都市化や産業構造の変化に伴い、中東・北アフリカ地域でのGDPに占める農業の比率は1960年代の30%から2012年には6%程度に縮小してきた¹⁶。サブ・サハラ地域ではこの割合はもう少し高く23%程度であるが、近年世界的に再評価されている小規模農家が多い¹⁷。

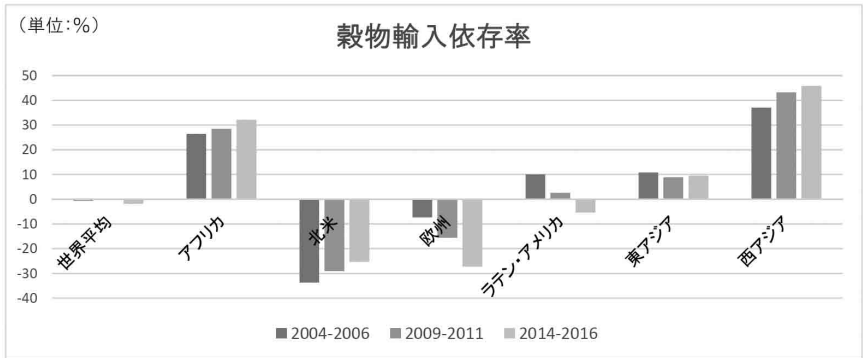
他方、既述の通り、地中海沿岸の一部と赤道直下付近の熱帯雨林地域といった一部を除いて中東・アフリカの大半の土地が乾燥・半乾燥帯に属している。全体の面積は広大であるが、全国土に占める耕作可能地は国によって格差があるものの（例えばシリア25.4%、モロッコとチュニジアそれぞれ16.8%、レバノン12.9%、イラク11.5%、ジンバブエ10%、イラン9%、南アフリカ9.8%、パレスチナ西岸・ガザ地区併せて8.4%、エジプト2.9%、イエメン2%、リビア1%等）、平均して5～6%程度と耕地面積は乏しい（世界銀行2018）。

各地での都市部人口の増加に伴い、1950～60年代、この地域の多くの政府は特に都市部住民に向けた食糧政策を実施し始めた。小麦やパン、食用油、砂糖、茶等の基礎食糧品への補助金・配給制度である。1億を超えた人口大国であり、特に世界で最も多く小麦を輸入してきたエジプトは、この地域で最大規模の介入的な食糧補助金・配給制度を確立してきたと考えられるが、この地域の他のほぼ全ての国において、対象品目や価格設定は一様ではないとしても、同様な食糧・燃料に対する補助金制度が存在する。こうした食糧政策も輸入依存を高めてきた一因であろう。

他方、1970年代以降になると、人口増加と都市化に加え、一人当たり所得が向上し、人々の消費パターンにも変化が生じた。この結果、穀物やタンパク質、多様な果物や野菜の需要が増大し、国内自給率は低下し、多くの穀物・食品を海外から輸入するようになった。2007-2008年の世界食糧危機の遙か以前の段階で、国内の農業・食糧生産が追い付かず、輸入に依存する構造が成立していたのである。

次の図は、世界の穀物輸入依存率（3年平均）に関してFAOSTATで確認できるデータを整理したものである。穀物貿易において北米や欧州が輸出側、西アジアとアフリカが圧倒的に輸入側になっている、という傾向が確認できる。日本を含む東アジアも輸入依存が高いが、ラテン・アメリカ諸国は輸入側から輸出側に転じている。総じて、農業生産力・輸出力のある先進工業国から途上国・新興国が穀物を輸入する大きな構図が確認される。

図5 世界の穀物輸入依存率



(出所) FAOSTAT より筆者作成。

(3) 「社会契約」としての食糧補助金、政府機能の崩壊

エジプトを中心に特に中東・アフリカ地域の多くの諸国において、主要穀物や基礎食糧品の価格を安価にする食糧補助金制度が存在する。多くの場合、税制度や社会保険・年金制度等を含む包括的な社会保障制度が整備されていないことが多く、こうした諸国では食糧補助金制度は燃料とともに事実上の社会保障制度の中核を成している¹⁸。

特に中東・北アフリカ地域では、「アラブの春」以前の2000年代、経済改革の文脈のなかで、政府の側から「社会契約の刷新」という議論がなされるようになっていた¹⁹。欧州の議論とは異なり、中東地域での「社会契約」は多くの場合、特にエジプトの例が顕著であるが、ナセルの社会主義的体制時代にみられた国家・社会関係を指していた。すなわち、国民の側は政治的自由を制限される代わりに、政府の側は社会サービスの提供を通じて国民生活を安定させる、という暗黙の含意が存在した、という議論である²⁰。しかし、一時は広範囲な物品・サービスを対象としていた補助金制度は、財政難を理由に食糧・燃料へと収斂され、そのうち食糧・燃料補助金ですら最後の補助金改革のターゲットとなっていった。こうした中で政府の側からの緊縮財政志向の「社会契約の刷新」という政治的キャンペーンがなされ、通貨切り下げや民営化等その他の経済改革と相俟って社会的反発を招き、「アラブの春」以前の各地での社会運動・労働運動に繋がった。「アラブの春」後はエジプトを中心に各地での権威主義体制の復活・強化がみられる中、政府行政能力の改善は遅々としていたため、2019年の第二の「アラブの春」がレバノン、イラク、イラン、エジプト、北アフリ

カ各地で発生し、スーダンとアルジェリアで政権交代に繋がったことは記憶に新しい。

2020年8月のレバノン・ベイルート港での爆発事件は、レバノン国民の半分以上を食糧危機・飢餓に追いやり、コロナ禍と金融危機で既に崩壊状態にあった「かつての中東のパリ」を崩壊国家の代名詞に変えてしまった。国内で必要とする食糧の85%を輸入に依存し、総輸入量の7割がこのベイルート港に到着していたとされるが、この爆発で港の巨大サイロに保存されていた1万5000トンの小麦と大麦が失われた。アフリカ方面に輸出予定であったアンモニアを長期保存していたと説明されたが、中東地域の政府行政能力の欠落・政府の怠慢の象徴として広く受け止められた。

「第二のアラブの春」を経て、再び「社会契約」を分析ツールとして用いることで現在の中東・北アフリカ地域の社会変動を理解しようとする試みが活性化していることに留意する必要がある²¹。

(4) 食糧援助と脆弱性の形成・温存

最期に、本稿の紙幅には大きすぎるテーマであるものの、敢えて言及しておきたいのが食糧援助と脆弱性の関係性である。食糧援助を「構造的な脆弱性を作り出す／温存する原因」とみなす批判に対しては、反論や反証も存在してきたが、管見の限りにおいて、少なくとも80年代には存在してきた議論である²²。食糧だけではなく、援助全般にも適用されうる自律性と依存、内発的発展の問題とも関係しているが、気候変動や持続可能性がキーワードとなった現代において再考されるべき課題であろう。

アイゼンハワー大統領時代に制定された1954年公法480号法（正式名称：農業貿易開発援助法／通称：余剰農産物処理法、後のFood For Peace）は、米国の食糧援助政策としてエジプトを始め世界中で進められた、世界の食糧援助の流れにも大きな影響を与えた重要な政策である²³。

PL480は国内の農業部門への配慮とともに、食糧援助を外交政策のツールとするものであった。受益国の側では、エジプトのように主食のパンの小麦100%化と全国普及等、人口増加と都市化とともに小麦消費の着実な増加をもたらした。

小麦や大麦等の原産地であるシャーム地方（現在のシリアやレバノン、パレスチナ、イラクの一部を含む）やホラーサーン地方（現在のイランやアフガニスタンの一部）、シャーム地方を中心とする「肥沃な三日月地帯」の西端に位置するエジプト、恐らく中東からの影響を受けて古くから小麦食が広がったと考えられる北アフリカとは異なり、東アフリカから中央・南アフリカにかけては、多様な穀物（雑穀）やイモ類が伝統的に食されてきた（例えば、スーダン原産とされ広く栽培・食されてきたソルガ

ム、エチオピアのテフ、西～中部アフリカでのキャッサバ等)²⁴。明らかにサブ・サハラのアフリカ地域は小麦食文化圏ではないにもかかわらず、現代の食糧援助では主食穀物として小麦やトウモロコシが送られてきた。災害や戦争等の緊急対応としてだけでなく、平時にも、在来穀物や土地の気候や土壌にあった穀物の生産強化支援ではなく、国際機関は小麦を支給し続けてきた²⁵。こうした主要穀物の単一化の流れは、1960年代以降の「緑の革命」による農業技術の発展と大量の化学肥料の投入をとともなう農業の工業化があったと考えられる。

おわりに

本稿では、黒海穀物イニシアティブの暫定的評価を行いつつ、今回の黒海封鎖以前から中東・アフリカ地域は複合危機に見舞われていたこと、さらに食糧安全保障面の脆弱性が存在してきたことを確認した。「アラブの春」後の政治的混沌・紛争・難民問題・人道危機に加え、コロナ禍や金融危機で打撃を受けていたこの地域の人々にとって、黒海封鎖は苦境をさらに悪化させたきっかけに過ぎなかった。

眼前の危機に対応するためには、短期的に必要な施策・支援を迅速に進めていくことがなにより肝要である。同時に、気候変動と干ばつ等の自然災害の深刻化や常態化が懸念される現在、より中長期的な構造変革に向けた取り組みも必要とされている。そのためにも、この地域の構造的課題の再考は出発点になりうる。

危機を機会へと転ずるための政策提言が随所でなされているが、次頁の図6はその一例である。英国チャタムハウスによるこの提言では、エネルギーと食糧に関する供給面・需要面・システム全体の三層のアプローチが整理されているが²⁶、肥料も含めて、他にも多様なアイデアが存在するだろう。今回のウクライナ危機と黒海封鎖によって明確になったことは、食糧安全保障の重要な論点として、単一ないし限定的な品目・輸入元への過度な依存の危険性であり、換言すれば、リスク分散のための多様化・多角化の重要性である。現在、日本を含め世界中で「自給率の向上」と「国際貿易による調達」という古くて新しい議論が再び活発になっている。英国・穀物法廃止をめぐるマルサスやリカードらが議論を戦わせた200年前と異なり、気候変動と生物多様性の損失、グローバル・サプライチェーンの相互依存の深さと複雑さという状況に我々は生きている。閉じ過ぎず、開き過ぎず、より公正で、無理のない、持続可能な食糧システムの構築が求められている。

図6 エネルギーと食糧の分野での短期・中長期的な改善シナリオの一例

	供給面	需要面	システム全体
エネルギー分野	再生エネルギー利用を加速化させる	人々に持続可能なエネルギー利用行動を促し、全体的な需要を抑える	将来の不足を軽減するため、最低限のガス貯蔵要件を導入する
	既存の低排出電力の供給を最大化する	建築物にエネルギー効率性の高い仕組みの導入を加速化させ、無駄を減らす	世帯レベルで燃料切り替えができるような熱源設備を促進する
	既存の石炭火力発電所の出力を増加させる	ソーシャル・セーフティネットを強化し、価格高騰から脆弱な人々を守る	個人の自動車利用を減らし、再生エネルギーによる輸送・交通手段を積極的に利用するよう動機付ける
	紛争・地政学・経済的影響を低減させるため、ガス輸入の脱ロシア化、輸入元の多角化を図る		需要と供給の不均衡に取り組むため、蓄電システムを加速化させる
	供給を増やすための新規化石燃料の掘削		
食糧分野	主要穀物の世界的依存を低減させるよう農業を多様化する	国際的穀物への依存を減らすため、より持続可能な食物摂取（肉の消費減含む）を促進する	食糧不足の地域に共通の戦略的貯蔵・共有の仕組みを構築し、将来の不足に備える
	アグロエコロジカルな農法の促進、エネルギー大量消費型の化学肥料への依存を低減させる	食品ロスを減らす	国際価格への圧力を減らすため、市場歪曲的な貿易制限に関するWTOルールを明確化し強化する
	主要生産地域への依存低減のため貿易関係を多角化させる	ソーシャル・セーフティネットを強化し、価格高騰から脆弱な人々を守る	食品市場の全体的な透明性を強化し、不確実性を減らし、保護主義に歯止めをかける
	主要穀物への依存を減らすよう生産・加工過程の価値連鎖を多様化させる		さらなる価格高騰を回避するため投機行為の監視を強化する
	供給を増やすため農地面積を拡大する		

(出所) Chatham House (2022; 39-40)の表1に加筆修正。

—注—

1 「地域限定型の資源」という定義は、外務省主催食料安全保障シンポジウム「ロシアのウクラ

- イナ侵略から見る日本と世界の食料安全保障」(2022年3月31日)での資源・食糧問題研究所代表の柴田明夫氏による基調講演を参照。
- 2 拙稿「有事と食糧安全保障——ウクライナ危機と黒海の封鎖、中東・アフリカ地域への影響」『国問研戦略コメント 2022-06』2022年4月13日。
 - 3 Global Network Against Food Crisis & Food Security Information Network, *Global Report on Food Crises 2022: Joint Analysis for Better Decisions*, pp.14-18.
 - 4 国連世界食糧機関(WFP)による「Hunger Map LIVE」<https://hungermap.wfp.org/>
 - 5 拙稿「複合危機が襲う中東・アフリカ 『黒海封鎖』以前の構造的課題」『世界』2022年10月号、pp.72-82、岩波書店。
 - 6 “Black Sea Grain Initiative (Initiative on the Safe Transportation of Grain and Foodstuffs from Ukrainian Ports)”
 - 7 Naveen Thukral. “World food supplies at risk as Russia withdraws from Black Sea deal,” *Reuters*, October 31, 2022.
 - 8 「黒海穀物イニシアティブ、対象船・港の拡大を。IMOで審議」日本海事新聞、2022年12月7日。
 - 9 拙稿「『黒海穀物イニシアティブ』一試されるマルチラテラリズム、続く中東・アフリカの食糧不安」『中東協力センター 中東情勢分析』2022年12月号、pp.25-35。
 - 10 ロンドン拠点の国際穀物理事会(IGC)主催ウェビナー“Facilitating the reintegration of the Black Sea region into the global grains market”(2022年11月29日)での報告者発言。
 - 11 ここでの考察は拙稿同上『世界』の考察に大きく拠っている。
 - 12 Peter Hergersberg. *Hot Air in the Orient*. Max Planck Research 4/16, pp.62-68; 拙稿「第6章 中東・北アフリカの食料安全保障——気候変動、輸入依存、地域協力をめぐる課題」『中東・アフリカ』日本国際問題研究所、令和2年度グローバル・リスク研究会研究報告、pp.83-91、2022年6月1日。
 - 13 Statista. Drought risk score worldwide 2020 (by country). <<https://www.statista.com/statistics/1099051/drought-risk-by-country/>> accessed on September 1, 2022.
 - 14 UN Water & UNESCO. *The United Nations World Water Development Report 2022: Groundwater: Making the invisible visible*. March 2022.
 - 15 岩崎えり奈「エジプト西部沙漠における地下水資源の開発」『中東協力センターニュース 中東情勢分析』2022年6月号。
 - 16 Chantal Le Mouel and Bertrand Schmitt eds. 2018. *Food Dependency in the Middle East and North Africa Region: Retrospective Analysis and Projections to 2050*. Springer.
 - 17 Patrik Nyambo. *Sub-Saharan Africa Smallholder Farmers Agricultural Productivity: Risks and Challenges*. February 22, 2022. Springer.
 - 18 拙稿「第2章 危機とレジリエンス：エジプトの食糧配給と国家・軍部の役割」井堂有子・郷戸夏子・近藤則夫・長沢栄治『胃袋を満たす国家の戦略：戦後日本、インド、エジプトの事例より』上智大学イスラーム研究センター SIAS Lecture 8、2022年2月、pp.30-63; 拙稿「エジプトの社会福祉」牧野久美子・岩崎えり奈編著『新世界の社会福祉第II期6巻』pp.417-443、旬報社、2020年3月を参照。
 - 19 土屋一樹「エジプトにおける社会契約と経済政策」伊能武次編『エジプトにおける社会契約の変容』アジア経済研究所調査研究報告書、2011年3月、pp.1-24; 河村有介『アラブ権威主義国家における再分配の政治：エジプト福祉レジームの変容と経路依存性』ミネルヴァ書房、

- 2017年4月を参照。
- 20 長澤榮治「中東の開発体制—エジプトにおけるエタティズムの形成」末廣昭編『20世紀システム 第4巻 開発主義』東京大学出版会、1998年、pp.207-238；Bent Hansen. 1991. *The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth: Egypt and Turkey*. A World Bank Comparative Study. Oxford University Press, pp.116-117.
- 21 例えば、Markus Loewe, Bernhard Trautner, and Tina Zintl. *The Social Contract: An Analytical Tool for Countries in the Middle East and North Africa (MENA) and Beyond*. German Development Institute. Briefing Paper 17/2019等を参照。
- 22 James Bovard. 1988. How American Food Aid Keeps the Third World Hungry. *The Heritage Foundation Backgrounders* No. 665, pp.1-11; Marvin G. Weinbaum. 1982. *Food, Development, and politics in the Middle East*. Westview Press, Inc. pp.115-152.
- 23 エジプトに関しては、以下を参照。William J. Burns. 1985. *Economic Aid and American Policy Toward Egypt: 1955-1981*. State University of New York Press, Albany. pp.108-199; Kathy Funk and Jean-Jacques Dethier. The Language of Food: PL 480 in Egypt. *MERIP* 145 (March/April 1987).
- 24 重田真義「雑穀のエスノボタニー——アフリカ起源の雑穀と多様性を創り出す農耕文化」山口裕文・河瀬真琴編著『雑穀の自然史——その起源と文化を求めて』北海道大学出版会、2003年；阪本寧男『雑穀のきた道—ユーラシア民族植物誌から』日本放送出版会、1988年；阮蔚『世界食料危機』日本経済新聞出版、2022年等を参照。
- 25 イエメンでの伝統的主要穀物ソルガムと食糧援助による影響と考えられる小麦食の普及について、アジア経済研究所の佐藤寛上席主任調査研究員より貴重な御示唆を頂いた（日本国際問題研究所主催ウェビナー「中東からみたウクライナ戦争と食糧不安・危機」2022年8月24日および上智大学イスラーム地域研究所主催公開ワークショップ「今日の中東・北アフリカ地域の食糧問題—チュニジア・レバノン・エジプトの事例より」2023年2月10日）。米国の農業増産による余剰分の輸出促進という国内政策と外交政策が連携・連動した形で国際開発援助が実施されてきたのではないかという点については、別個にて改めて考察したい。
- 26 Tim G. Benton, Antony Froggatt, Laura Wellesley, Owen Grafham, Richard King, Neil Morisetti, James Nixey, and Patrick Schröder. 2022. *The Ukraine war and threats to food and energy security: Cascading risks from rising prices and supply disruptions*. Research Paper, Environment and Society Programme, Chatham House. <<https://www.chathamhouse.org/2022/04/ukraine-war-and-threats-food-and-energy-security>> accessed on June 1, 2022.

執筆者（掲載順）

- | | |
|-------|----------------------------------|
| 立山 良司 | 防衛大学校名誉教授／中東・アフリカ研究会主査（序章、第 6 章） |
| 小野沢 透 | 京都大学大学院文学研究科教授（第 1 章） |
| 八塚 正晃 | 防衛省防衛研究所主任研究官（第 2 章） |
| 貫井 万里 | 文京学院大学人間学部准教授（第 3 章） |
| 中西 俊裕 | 帝京大学経済学部教授（第 4 章） |
| 齋藤 純 | 日本貿易振興機構アジア経済研究所副主任研究員（第 5 章） |
| 吉岡 明子 | 日本エネルギー経済研究所中東研究センター研究主幹（第 7 章） |
| 柿崎 正樹 | テンプル大学ジャパンキャンパス上級准教授（第 8 章） |
| 鈴木 恵美 | 中央大学文学部准教授（第 9 章） |
| 遠藤 貢 | 東京大学大学院総合文化研究科教授（第 10 章） |
| 井堂 有子 | 日本国際問題研究所研究員（第 11 章） |

表紙写真（左上から順に）：①イランでヘジャーブ着用を巡り逮捕後亡くなったクルド系イラン人女性のマフサ・アミニさんに関するギリシアでの追悼・抗議イベント（2022年10月29日、ロイター／アフロ）、②イラク・バグダッドのアップース宮殿跡（2022年12月6日、吉岡明子氏提供）、③サウジアラビアでの中国・アラブサミット（2022年12月10日、新華社／アフロ）、④テヘランでのイラン・トルコ・ロシア首脳会談（2022年7月10日、AP／アフロ）、⑤2020年8月のレバノン・ベイルート港爆発事件で崩壊したままの穀物貯蔵庫（2022年8月22日、鈴木恵美氏提供）、⑥イスラエル首都でのネタニヤフ首相への抗議デモ（2023年1月23日、ロイター／アフロ）

移行期にある国際秩序と中東・アフリカ

発行： 2023年3月24日

編者： (公財) 日本国際問題研究所

公益財団法人 日本国際問題研究所

〒100-0013 東京都千代田区霞が関3-8-1 虎の門三井ビル3階

TEL：03-3503-7261（代表） FAX：03-3503-7292

URL：<https://www.jiia.or.jp>

ISBN978-4-8193-0040-7



公益財団法人 日本国際問題研究所
The Japan Institute of International Affairs

ISBN978-4-8193-0040-7