

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3年3月



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

はしがき

本報告書は、当研究所の令和2年度外務省外交・安全保障調査研究事業（総合事業）「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」のサブ・プロジェクトの1つとして実施してきた研究プロジェクト「中東・アフリカ」研究会の成果をとりまとめたものです。

世界がコロナ禍に直面する中で、米中の対立と戦略的競争があらゆる分野で一層激化する中、ルールに基づく国際秩序は一層厳しい試練に直面し、国連を中心としたマルチラテラリズムの枠組みは、米国のリーダーシップを失って深刻な機能不全に陥りました。こうした中、中東・アフリカ地域では、米国のプレゼンス低下、米・イラン間の対立の激化、イスラエル・アラブ諸国の関係正常化、地域大国間の主導権争いを反映した代理戦争の継続、ロシアや中国の存在感の拡大等、重層的なパワーバランスの再編が続いています。この地域の不安定化は国際社会全体にとってのグローバルリスクですが、石油の90%を中東からの輸入に依存している日本にとってはさらに甚大な意味があります。

本研究会では、日本の経済利益に直結すると同時に国際公共財でもある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、中東・アフリカ地域に焦点を当てて研究を実施して参りました。特に、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・食料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おり、この動向を、地政学、地域研究、海洋安全保障、エネルギー安全保障、コネクティビティやインフラ整備を通じた平和構築などの側面から多面的に理解することに努めました。

なお、本報告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期待します。

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をいただいた執筆者各位に対し、改めて深甚なる謝意を表します。

令和3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

研究体制

主査：	立山 良司	防衛大学校名誉教授
委員：	遠藤 貢	東京大学大学院総合文化研究科教授
	小野沢 透	京都大学大学院文学研究科教授
	柿崎 正樹	テンプル大学ジャパンキャンパス上級准教授
	小林 周	日本エネルギー経済研究所中東研究センター主任研究員
	貫井 万里	文京学院大学人間学部准教授
	松尾 昌樹	宇都宮大学国際学部准教授
	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

(敬称略、五十音順)

委員兼幹事：	市川とみ子	日本国際問題研究所所長
	永瀬 賢介	日本国際問題研究所研究調整部長
	井堂 有子	日本国際問題研究所研究員
	赤川 尚平	日本国際問題研究所研究員
担当助手：	石塚 陽子	日本国際問題研究所研究助手

尚、本研究会に講師として以下の方々にもご参加頂き、執筆もお願い致しました。
ここに改めて感謝申し上げます。

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
鈴木 恵美	福岡女子大学准教授
中西 俊裕	帝京大学経済学部教授

目 次

各章の要旨	1
序 章 コロナ危機とアラブ・イスラエル接近が示唆する中東の変容	立山 良司 7
第 1 章 ポスト・トランプのアメリカと中東	小野沢 透 15
第 2 章 米大統領選挙後のイラン情勢 ——2021 年にイランが迎える内政と外交の重要課題	貫井 万里 33
第 3 章 カーズイミ政権下のイラクにおける人民動員部隊問題	吉岡 明子 51
第 4 章 アラブ・イスラエル関係の変容とパレスチナ問題	立山 良司 65
第 5 章 湾岸アラブ諸国の食料安全保障政策	齋藤 純 75
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整理	井堂 有子 83
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	遠藤 貢 93
第 8 章 リビア紛争の展開と地中海東部、紅海沿岸情勢との連動	小林 周 103
第 9 章 転換期を迎えたトルコの対アフリカ外交 ——ソマリア、スーダン、リビアの事例から	柿崎 正樹 113
第 10 章 サウジアラビア経済を取り巻く環境 ——石油政策、経済改革を中心に	中西 俊裕 123
第 11 章 中東・北アフリカ諸国の体制変動と湾岸アラブ諸国の援助	松尾 昌樹 135

各章の要旨

本報告書は、直近の2020年を中心に、中東・アフリカ地域の情勢を総合的に考察した研究成果である。序章の「コロナ危機とアラブ・イスラエル接近が示唆する中東の変容」（立山良司）で記されているように、2020年の中東では、新型コロナウイルスによる危機とアラブ4か国とイスラエルの関係正常化という二つの重要な展開があった一方、頓挫するイラン核合意交渉、地域パワーバランスの変容と若年層を中心とした構造的な社会経済問題の残存がみられた。本報告書は、特に、地域内外の国家による主導権争いが激化しているペルシア湾・紅海・地中海をめぐる地域の動向を、地政学、地域研究、海洋安全保障、エネルギー・食料安全保障、平和構築の観点から多面的に理解し、日本にとってのそれらの含意を検討したものである。以下、本報告書所収の計11編の論考についての簡略な要旨を掲載する。なお、各論考は上記の通り2020年内の動向を考察対象としているが、特に大きな展開が見られた一部の分野に関しては、状況に鑑み、校正作業の過程で2021年に入ってから動きを一部補記していることをここに付記する。

第1章 ポスト・トランプのアメリカと中東（小野沢透）

バイデン政権の対外政策に大きな影響を与えると考えられる民主党系の専門家たち——その中には国家安全保障担当大統領補佐官に就任したサリヴァン（Jake Sullivan）も含まれる——は、米国の既存の中東政策を抜本的に修正することを目指す政策提言を行っている。オバマ政権とトランプ政権は、大きく異なる中東政策を遂行したものの、米国は中東への関与を縮小しながら従来通りのインタレストや目標を実現できるとする大前提を共有していた。しかし結果的に、中東では域内対立が先鋭化し、米国の撤退も完遂されていない。いまや米国は、関与を縮小しながら既存のインタレスト・目標を実現できるような最適解が存在するという大前提を改めねばならない。米国は、中東における混乱や不安定が継続することを甘受した上で、それが中東域外における米国のインタレストや目標に悪影響を与えぬようにするという新たな原則の下に、中東におけるインタレストや目標を縮小し、それに見合う中東政策を策定・遂行すべきである。以上のような考え方を骨格とする民主党系の専門家たちの政策提言は、米・中東関係の歴史的転換につながる可能性を秘めている。しかし、その実現のためには、米・イラン間の緊張緩和や、サウジアラビアを筆頭とする親米・反イラン諸国の米国の新政策への基本的同意などが必要になる。仮にこれらが実現せずとも、なお米国は中東への関与を一方的に縮小すべきか否か。専門家たちの提言は、そこまでは踏み込んでいない。

第2章 米大統領選挙後のイラン情勢

—— 2021年にイランが迎える内政と外交の重要課題（貫井万里）

本稿は、2021年にイランが迎える内政と外交の最大の課題である6月のイラン大統領選挙とイラン核合意の行方に焦点を当てて考察をした。トランプ大統領による核合意からの一方的な離脱と、再制裁や軍事的な圧力を含めた「最大限の圧力政策」の結果、イランでは欧米との関係改善とイラン核合意を推進した穏健派・改革派が弱体化し、革命防衛隊を中心とする強硬保守派が勢力を伸長させた。こうした国内での勢力バランスの変化を背景に「軍人大統領擁護論」が盛んに議論されるようになっている。2021年6月までに、核交渉が大きく前進しない限り、アメリカへの懐疑心が強く、弾道ミサイル開発や核開発の推進を望む強硬保守派の大統領が誕生する可能性が高い。次期大統領選挙は、現在、81歳のハーメネイー最高指導者の後継者を巡る政治闘争の前哨戦として位置づけることができる。従って、米バイデン政権の決断が次期イラン大統領選挙の結果、ひいてはポスト・ハーメネイー体制の行方に大きな影響を与えうる状況にある。

第3章 カーズイミ政権下のイラクにおける人民動員部隊問題（吉岡明子）

2020年央にイラクの首相に就任したムスタファ・カーズイミは、反政府抗議デモで前政権が任期途中で辞任するという事態を受けて就任した経緯から、汚職対策や改革に力を入れている。しかし、その実現は容易ではない。イラク政府が直面する課題は多く、特に、そこには政府の一部でありながら一定の自由度をもって武力を行使するハイブリッド・セキュリティ・アクターである人民動員部隊（PMU）の問題がある。とりわけ、彼らが行う反米・反占領武装闘争は、イラクと米国との関係を困難にしており、首相は彼らの直接的な取り締まりにも乗り出したが、めぼしい成果が上がっていない。正規の治安部隊を上回る軍事力や、政治力・経済力を有する彼らの武装解除や動員解除は現実的ではなく、政府は、その存在を所与のものとしてその管理や関係性を探っていく必要がある。

第4章 アラブ・イスラエル関係の変容とパレスチナ問題（立山良司）

2020年にはアラブ首長国連邦（UAE）、バハレーン、スーダン、モロッコのアラブ4か国がイスラエルとの関係正常化に踏み切り、アラブ・イスラエル関係が大きく変容していることを改めて示した。しかし、これら4か国は以前からイスラエルと水面下で関係を持っていた上、トランプ米政権が提供した「報酬」に後押しされての決定であり、中東の安定に直接つながるものではない。加えてアラブ諸国内では依然として反イスラエル感情が根強く、サウジアラビアなどは正常化に慎重な姿勢を示している。一方、イスラエルのヨルダン川西岸計画は棚上げされたものの、事実上の併合が進行している。バイデン米政権はパレスチナ問題の解決を政策目標に掲げており、入植活動を始めとするイスラエルの占領

政策やパレスチナ自治政府との関係にどう対応するかが注目される。

第5章 湾岸アラブ諸国の食料安全保障政策（齋藤純）

食料生産に不向きな気候下にある湾岸アラブ諸国（本報告書では、GCC 諸国に焦点を当てる）にとって、食料安全保障は長年の課題である。近年では、植物工場など近代的な農業設備による食料増産の動きも見られるが、国内生産は期待したほどの成果を上げておらず、依然として食料需要の8割以上を輸入に依存している。また、2000年代後半以降、サウジアラビアやUAEは、海外農地の開発に積極的に取り組んできたが、食料調達の増進にはさらなる時間と投資が必要である。カタール・イラン・トルコ間の輸送協定や「インドーUAE 食料回廊計画」など、湾岸アラブ諸国を取り巻く食料安全保障の枠組みも変化しつつある。湾岸アラブ諸国の食料安全保障上の最大の不安定要因は、周辺地域の不安定な情勢である。投資先や輸入先、ロジスティクスの多様化によるリスク分散、一方的な海外土地収奪の回避、海外の食料サプライチェーンへの投資などの施策が求められる。

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整理（井堂有子）

中東・北アフリカ地域は、地中海沿岸や大河川周辺を除いてほぼ全域が砂漠性気候に属し、地域全体で水が希少であり、気候変動に最も脆弱な地域の1つである。石油や天然ガス等の有無により、域内の所得格差は大きく、「富める湾岸産油国」と「相対的に農業生産力はあるが豊かではないガバナンスの弱い諸国」とに分かれる。気候変動に備えるため、持続可能な水資源管理や農地利用等、地域の共通課題に取り組もうとする地域協力への動きもある一方で、現実には、国家単位での食料安全保障のためのアグリビジネスが先行してきた。域内の「富める湾岸産油国」から「相対的に農業生産力はあるが豊かではないガバナンスの弱い諸国」への農地投資が増加し、現地の雇用や食料不安、砂漠化等の課題を発生させてきた。長期化した紛争や地域大国間の競合、米国関与の変化等、大きな地域政治変動の背後で食料安全保障をめぐる攻防が続いている。

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（遠藤貢）

「アフリカの角」を取り巻く国際情勢は、重層的に展開している。基本的には複数の国家から構成される「地域」レベルの安全保障に関わる問題系を検討する理論的視座としての「安全保障コンプレックス」をめぐっては、これまで検討してきたトランス紅海地域安全保障複合体（TRS-RSC）という視座に加え、新たな認識枠組みの構築が必要ともなっている。ここには、中東 RSC に加え、インド太平洋にも接続していることから、米中の「新冷戦」

ともいえる状況を組み入れる視点も必要となり始めている。本報告では、TRS-RSCをベースとしながら、より広域の相互関連性を念頭に置きながら、「アフリカの角」の政治変動の動態と関連する諸問題を検討している。大きな政治変動下にあるスーダン、エチオピアの国内情勢、不安定性が継続するソマリア情勢、ジブチをめぐるダイナミズム、そして、グラント・エチオピア・ルネッサンス・ダム（GERD）をめぐる新たな力学を考察している。

第8章 リビア紛争の展開と地中海東部、紅海沿岸情勢との連動（小林周）

リビアでは、2019年4月に軍事組織「リビア国民軍（LNA）」がトリポリを侵攻し、国民合意政府（GNA）との戦闘が続いていたが、2020年6月にトルコの支援を受けたGNAがトリポリ周辺を制圧したことで戦況が急変した。緊張が高まる中、8月以降に2つの停戦合意が結ばれ、2021年12月24日に大統領・議会選挙を実施することで合意された。今後の和平協議と政治プロセスの進展が注目されるが、安定化に向けた課題は山積している。また、リビアはトルコやロシア、湾岸アラブ諸国による「代理戦争」の舞台となり、各国は外国人戦闘員や民間軍事会社、ドローンなど各種兵器を投入してきた。長期化・複雑化するリビア紛争は、東地中海のエネルギー開発競争、紅海沿岸における勢力圏をめぐる争い、シリア内戦など、地域内の地政学的競争に組み込まれており、各国の軍事介入も容易には収まらないだろう。

第9章 転換期を迎えたトルコの対アフリカ外交

——ソマリア、スーダン、リビアの事例から（柿崎正樹）

2000年代にトルコは人道支援や開発援助を通じてアフリカとの関係を強化した。しかし近年のトルコの対アフリカ外交の比重はよりハードパワーを中心とするものへ変化しつつある。具体的には、トルコはソマリア及びスーダンとの良好な関係を足掛かりに東北アフリカに軍事的プレゼンスを確保しようとしている。内戦が続くリビアには2020年から軍事的関与を始めている。トルコの対アフリカ外交のこうした変化には、2017年に発生したカタール危機以降激しくなったトルコとその対立国、すなわちサウジアラビアやUAE、そしてエジプトとの勢力争いが北東アフリカや北アフリカに波及したことが強く影響している。これら3カ国はトルコの勢力拡大を抑え込むように内政不安が続くソマリア、スーダン、リビアへの関与を深めており、トルコの対アフリカ進出は以前の勢いを失いつつある。本報告ではこうした現状認識に基づき、トルコの対アフリカ外交が直面する諸課題について検討する。

第10章 サウジアラビア経済を取り巻く環境

——石油政策、経済改革を中心に（中西俊裕）

サウジアラビアの経済は近年、様々な試練に直面している。原油生産を巡っては、石油輸出国機構（OPEC）の枠を越えて非 OPEC 産油国との連携を形成することで、原油価格を自国の国益にとって適切な範囲に維持する方法を模索している。過去にも原油市場の環境変化に対応してきたサウジアラビアだが、ロシアとの協調減産を行うことを重要課題とみなす同国と、自由裁量で生産したいロシアの間には見解の相違が表面化することもある。一方で地球温暖化を背景に国際的な脱炭素の動きが進む中、「脱石油」の経済改革を進める必要性も高まっている。豊富な石油を基礎に据えたこれまでの対外関係、外交方針にも変化が出るかもしれない。他の産油国との連携構築に関するサウジアラビアの石油政策について検討するとともに、ムハンマド・ビン・サルマン皇太子が進める経済改革、対米関係についても展望してみたい。

第11章 中東・北アフリカ諸国の体制変動と湾岸アラブ諸国の援助（松尾昌樹）

本稿は、湾岸アラブ諸国の財政援助が中東・北アフリカ諸国における権威主義体制の維持に対する影響を分析する。非税収入への依存が高い国ほど権威主義体制が維持される傾向がある。一般に非税収入は天然資源収入と援助から構成され、中東・北アフリカ地域では湾岸アラブ諸国が最大の援助提供国である。このため、資源のない中東・北アフリカ諸国で権威主義が維持される背景には、湾岸アラブ諸国からの援助が影響を及ぼしている想定される。ただし、同地域には民主主義諸国からの援助も流入しており、これは権威主義的な湾岸アラブ諸国から提供された援助とは異なる効果（たとえば民主化促進効果）を持つかもしれない。この2種類の援助が被援助国の体制変動に及ぼす効果を分析するため、1960年以降の援助統計とポリテイスコアをもとに中東・北アフリカ諸国が受け取った援助の「民主主義度合い」を計測して長期のトレンドを確認するとともに、アラブの春で権威主義体制が崩壊したチュニジア、動揺したエジプト、それを維持したヨルダンに分けて事例分析を行った。

序章 コロナ危機とアラブ・イスラエル接近が示唆する中東の変容

立山 良司

はじめに

中東では2020年に、2つの重要な展開があった。第1は新型コロナウイルスがもたらした危機である。全世界を襲ったコロナ危機は、中東にかなり大きなダメージを与えた。油価の低迷は、石油収入という「レント」に依存してきた中東の社会・経済構造が持続的ではないことを改めて明らかにした。ちょうど10年前の2010年末から2011年にかけて、アラブ諸国では「アラブの春」が吹き荒れた。良く知られているように「アラブの春」は、若者の失業や政府の腐敗、貧富の格差など構造的な問題に起因している。コロナ危機はこれらの問題をいっそう悪化させ、「アラブの春」が再来する可能性を高めている。

第2の展開は、アラブ4か国とイスラエルとの関係正常化である。この動きはアラブ対イスラエルという従来の対立軸が終焉しつつあることを示している。しかし、関係正常化は平和や安定を希求した結果ではない。むしろ、コロナ危機でさらに増大した内政上の不安や、安全保障環境のいっそうの悪化に対する「防衛的」な性格が強い。それだけに新しい地域秩序の出現は期待できない。

2021年1月に米大統領に就任したジョゼフ・バイデン（Joseph Robinette Biden Jr.）は、内政問題に多くの時間とエネルギーを割くとみられるが、中東に関しては核開発問題などをめぐりイランと再交渉する政策を打ち出している。ただ現時点では、イランとの再交渉がどのような方向に進むか予見はできず、そのことが湾岸アラブ諸国やイスラエルの不安を高めている。

以下では、コロナ危機とアラブ・イスラエル接近が示している中東の変容を、外国人労働者依存体質を含む中東経済の諸問題、若者の意識を軸とした「アラブの春」再発の可能性、中東で同時進行している多極的なパワーゲームの側面で概観する。

1. 「二重の衝撃」と外国人労働者問題

世界銀行が2020年10月に出した中東経済に関する報告書は、コロナ危機と油価低迷を「二重の衝撃(dual shock)」と表現している¹。確かに油価低迷は中東経済に大きな衝撃を与えた。コロナ危機はさらに海外からの直接投資の減少、旅行業や運送業の不振、出稼ぎ労働者の帰国や処遇などのインパクトを与えた。この結果、世銀の推定によれば、中東全体の2020年の国内総生産（GDP）の実質成長率は2019年に比べマイナス5.2%であり、湾岸協力会議（GCC）加盟6か国だけではマイナス5.7%と見込まれている。1人当たりGDPの実質成長率も中東全体でマイナス6.7%、GCC6か国でマイナス7.1%と推定されている。2021

年に入っても大幅な回復は期待されていない。

特に落ち込みが激しかったのはレバノンだった。債務問題と社会抗議運動が拡大した2019年に、レバノンのGDP実質成長率はすでにマイナス6%となっていた。加えてコロナ危機、2020年8月にベイルート港で発生した大規模爆発の結果、2020年のマイナス幅は19.2%にまで拡大する見込みだ。このほかイラク、オマーン、チュニジアのGDP実質成長率は、いずれもマイナス9%台と推定されている。

コロナ危機と油価の低迷という「二重の衝撃」は、労働力の多くを外国人労働者に依存する産業構造をも根底から揺るがしている。国連のデータによれば、GCC6か国に在住する外国人（移民ストック²）は2019年時点の合計で3000万人を数え、中でもサウジアラビアは1300万人を超えている。全人口に占める外国人在住者の割合では、アラブ首長国連邦（UAE）が87.9%と最も高く、次いでカタールとクウェートが70%超だった（表1参照）。

表1 GCC6か国在住の外国人（移民ストック）数（2019年）

	外国人の数（1000人）	全人口に占める割合（%）
バハレーン	741.2	45.2
クウェート	3,034.8	72.1
オマーン	2,286.2	46.0
カタール	2,229.7	78.7
サウジアラビア	13,122.3	38.3
UAE	8,587.3	87.9
合計	30,001.5	—

（出所）United Nations, Department of Economic and Social Affairs, International Migration Stock 2019.

しかし、コロナ危機は長年続いてきた外国人労働者依存構造をも揺るがしつつある。自国民の失業率の増加に加え、3密や劣悪な居住環境などのために外国人在住者のコロナ感染率が高いことを背景に、外国人排斥の風潮が高まっているからである。また多数の外国人労働者が帰国した。このためGCC各国とも以前から取り組んできた労働力の自国民化をいっそう推進しようとしている。しかし、質の問題を含めこれだけの労働力を自国民に振り替えることはほとんど不可能だ³。コロナ危機が収束すれば外国人労働者は就労機会を求めてGCC諸国を再訪するだろうが、コロナ危機は外国人労働者への過度の依存という脆弱性と、依存しながらも外国人労働者を蔑視・嫌悪する一般国民の矛盾した感情を露わにした。

2. 「アラブの春」第3波は来るか？

2019年にはアルジェリアやスーダン、レバノン、イラクなどで「アラブの春」第2波が

吹き荒れた。このうちスーダンでは約 30 年続いたバシール（Omar Hasan Ahmad al-Bashir）体制が崩壊し、暫定政権に移行した。一方、アルジェリアでは 20 年間権力を握っていたブーテフリカ（Abdelaziz Bouteflika）大統領が辞任に追い込まれ、同年 12 月に行われた選挙でテブン（Abdelmadjid Tebboune）元首相が当選した。しかし政治改革を求める民衆運動「ヒラック（Hirak）」は、テブン政権は旧体制を継承しているとして、2020 年に入っても民主体制への移行を求める抗議活動を続けた。これに対しアルジェリア政府はコロナ危機を理由に街頭での抗議行動を厳しく制限したが、ヒラックはオンラインでの活動を続けており、衰える気配は見せていない⁴。

表 2 アラブの若者の意識調査

自国で 2019 年に似た反政府抗議行動が「次の年」までに起きると思うか？（肯定回答の上位 10 か国）	リビア 86%、チュニジア 56%、イエメン 56%、シリア 46%、パレスチナ 44%、エジプト 40%、ヨルダン 39%、モロッコ 28%、バハレーン 24%、オマーン 19%
2019 年に起きた社会抗議運動の主な原因は？（3 項目選択）	「腐敗・悪質な統治」40%、「良質な仕事がない」29%、「社会正義の欠如」27%、「外国からの介入」25%、「脆弱な公的教育・保健サービス」25%、「貧困層への支援不足」24%、「政治改革の欠如」24%、「自由・基本的人権の欠如」21%、「不公正税制」19%、「所得格差の拡大」19%、「民主主義の要求」15%、「男女平等の要求」14%
自分の国では腐敗が横行しているか？（肯定）	イエメン 88%、イラク 76%、チュニジア 66%、リビア 63%、アルジェリア 55%、パレスチナ 55%、ヨルダン 54%、スーダン 54%、レバノン 49%、シリア 43%、モロッコ 40%、エジプト 27%（カタールを除く GCC 加盟 5 か国では最高がバハレーン 8%、最低が UAE の 1%、サウジアラビアは 4%）
失業を懸念しているか？	している 87%、していない 12%
外国への移住を試みているか／考えているか？（肯定回答の上位 10 か国）	レバノン 77%、リビア 69%、イエメン 66%、イラク 65%、パレスチナ 58%、ヨルダン 56%、シリア 54%、スーダン 54%、チュニジア 52%、モロッコ 46%

（注）調査は 2020 年 1 月 19 日から 3 月 3 日の間、アラブ 17 か国で 18 ～ 24 歳の若者を対象に実施。

（出所）Arab Youth Survey, *A Voice for Change*, 2020 <<https://www.arabyouthsurvey.com/findings.html>, accessed on December 16, 2020>.

表 2 は、アラブ 17 か国（パレスチナを含む）の 18 歳から 24 歳の若者を対象に、2020 年 1 月から 3 月初頭にかけて実施された意識調査の結果である。リビアの 86% を筆頭に、チュニジアやイエメンなど 6 か国で 40% 以上が、2019 年と同様の反政府抗議行動が「次の年」までに起きると回答している。2019 年抗議運動の主な原因としては、「腐敗・悪質な統治」「社会正義の欠如」「政治改革の欠如」など政治的な理由だけでなく、「良質な仕事がない」「脆弱な公的教育・保健サービス」「貧困層への支援不足」など経済・社会問題が指摘されている。また自分の国で腐敗が横行していると考えている若者はイエメンの 88% を最高に、ほとんどの国で 40% を超えている。ただ GCC 加盟 5 か国（カタールは調査対象ではない）では、

腐敗が横行しているとの回答は10%以下にとどまっていた。アラブ諸国が直面している深刻な問題を端的に示している数字が、「外国への移住を試みているか／考えているか?」という問いに対する肯定の回答である。ほとんどの国で50%を上回り、レバノンでは77%にも達している。

表2では示していないが、アラブの若者を対象としたこの調査は、コロナ危機が深刻化した2020年8月に6か国で補足調査が行われた。それによるとコロナ危機の結果、「自分の国で抗議運動が起きる可能性がさらに高まった」との回答は、レバノン73%、エジプト41%、ヨルダン24%、アルジェリア24%、サウジアラビア14%だった。ただ社会・経済構造の違いによるのだろうか、UAEだけは0%だった。

アルジェリアの例にあるように、「アラブの春」第2波はコロナ危機の襲来でいったんは下火になったかに見える。しかし若者の意識調査が示す通り、「アラブの春」が再来する可能性は高まりつつある。「アラブの春」から10年の間に、中東諸国は国民に対する抑圧的な体制をいっそう強化している。マーク・リンチ (Marc Lynch) によると、10年間の抑圧強化によって、民衆の不満を吸い上げるチャンネルとなる市民社会や政治組織はすでに存在していない。その結果、次の「アラブの春」はいっそう劇的なものになる可能性があるという⁵。社会抗議運動が再び吹き荒れた場合、中東各国は2011年のように「ばらまき」によって国民の歓心を買う財政的余裕はなく、体制維持のためにますます強権的な対応をとるだろう。人権や民主主義的な原則を重視するとしているバイデン政権はどう対応するのだろうか。

3. 新しい安全保障環境——多極的なパワーゲーム

中東には地域秩序を確立できるような域内覇権国は存在せず、冷戦時代には米ロが地域秩序を外部から押し付けてきた。1990年代に入ると米国が単独で秩序形成の役割を担った。しかし長続きせず、2010年代に入ると米国は中東から「撤退」し始めた。米国は依然として相当規模の軍事力を中東で維持している。それでも米国が中東から「撤退している」という印象は強まっている。特にトランプ政権の場当たりの対応は、米国の中東に対するコミットメントへの中東諸国の疑念を強める結果となった。

現在の中東の安全保障環境はこの結果、イラン、トルコ、イスラエル、サウジアラビア、エジプト、UAEなどが、複数の地域で同時進行的にパワーゲームを展開する多極的な構造になっている⁶。1つはイランとサウジアラビアの対立を軸とするペルシャ湾周辺地域でのパワーゲームであり、UAEやカタール、さらにイスラエルやトルコも参加している。イエメン内戦もペルシャ湾周辺地域におけるパワーゲームの一角をなしている。イラクからシリア、さらにレバノンにかけては、イランとイスラエルが激しいパワーゲームを繰り広げている。この結果、イラク・シリア国境は二国間の国境というよりも、イランとイスラエル

との主導権争いの「最前線」と化している⁷。この地域はまたクルド問題の舞台でもあり、トルコは越境活動を強めている。

主要アクター間のパワーゲームはイエメン内戦や紅海の海洋安全保障との関係もあり、「アフリカの角」にも及んでおり、「トランス紅海地域安全保障複合体（Trans-Red Sea Regional Security Complex: TRS-RSC）」を形成しつつある（第7章参照）。また東地中海から北アフリカにかけての地域においても、リビア内戦をめぐる主導権争いや海底天然ガス資源開発問題をめぐるパワーゲームが続いている（第8章参照）。

各地域のパワーゲームは、互いに重なり合っている。さらにゲームに参加しているどのアクターも、ゲームの主導権を握るほどの十分なパワーを持っておらず、場合によっては手を組む相手を変えている。このためゲームの全体構造は必ずしも明瞭ではない。加えてほとんどの国が「アラブの春」再発の可能性を含め、国内的にも脆弱性を抱えている。イスラエルの場合はやや異なるが、パレスチナ問題から脱却できないでいる。

外部アクターに目を転じると、米国が中東から「退場」する中、ロシアはシリア、さらにリビアに対する関与を強め、東地中海で存在感を増している。中国も「一带一路」構想に沿って経済面での影響力を拡大するとともに、ワクチン供与などの「コロナ外交」によって外交の幅を広げている⁸。

北大西洋条約機構（NATO）は2020年11月に、今後10年間の課題をまとめた報告書『NATO2030』を発表した。同報告書は、中東における中露の影響力拡大への懸念にも言及している。ロシアに関しては2015年のシリア内戦介入以来、パートナーとの間で政治的、財政的、作戦運用、さらに兵站面で資産を拡大しており、こうしたロシアの中東政策は中東各地における緊張や政治紛争を悪化させる可能性が高いと論じている。また中国についても、ロシアほどではないとしながらも、イランとの戦略パートナーシップ協定、イラクの最大の石油輸入国、アフガニスタン平和プロセスへの関与に加え、中東における最大の投資国であることから、中東全域に対する中国の影響力は増大していると見ている⁹。

非統治領域や武装非国家主体の出現に加え、ミサイルやドローンの普及と性能の向上も、安全保障環境をいっそう不安定にしている。フーシー派が相当数の各種ミサイルやドローンを使用していることは、サウジアラビアやUAEの軍事介入を困難にしているだけではない。リヤドなどサウジアラビアの主要都市も攻撃対象となっており、軍事的には圧倒的に強いはずのサウジアラビアに大きな政治コストを強いている¹⁰。ミサイルやドローンの普及・多用という現象は、シリア、リビア、さらに2020年9月に再発したナゴルノカラバフ紛争でも顕著となっており、紛争の局面を変える力を発揮している¹¹。

2019年9月に発生したサウジアラムコの石油施設への攻撃もミサイルとドローンで行われた。実行者は依然として不明だが、グテーレス（António Guterres）国連事務総長は国連安保理に2020年6月に提出した報告書で、攻撃に使用されたミサイルとドローンの部品は

「イラン起源 (Iranian origin) である」と指摘している¹²。ミサイルやドローンの普及・多様化は、フーシー派やヒズブッラーのような非武装国家主体の戦闘能力を飛躍的に高めており、中東の紛争はますます非対称性を強めている。

おわりに

マルワン・ムアシェル (Marwan Muasher) とマハ・ヤヒヤ (Maha Yahya) によると、コロナ危機はかつて中東で支配的だった「権威主義的な取引」に基づく古い秩序が内包してきた弱さをいっそう際立たせた。ムアシェルらがいう「権威主義的な取引」とは、政府は石油収入を惜しげもなく出費して社会サービスを提供し、国民はそれと引き換えに権威主義的な支配と、それに基づく安定と秩序を受け入れるという取引である¹³。コロナ危機は「レント」に基づいた旧秩序の行き詰まりを明らかにした。その意味で、2020年に付加価値税を3倍にしたサウジアラビアの動きは象徴的である。

バイデン政権の中東への関与は、核開発を中心とするイラン問題を除き、それほど優先順位は高くないだろう。それでもバイデン政権で国家安全保障担当大統領補佐官に就任したジェイク・サリバン (Jake Sullivan) はダニエル・ベナイム (Daniel Benaim) とともに、中東における米国の軍事力を減少させる必要を認めながらも、軍事力の減少は中東における米国の基本的な利益を守るための抑止力と影響力を維持するという要請との間で、非常に微妙なバランスが求められる取り組みであると論じている。加えてサリバンらは、中東は引き続きテロリズムから核拡散、大量移民の問題まで、地域の境界をはるかに越えるような混乱の源泉であり、米国は依然として中東に関与しなければならないと主張している¹⁴。

中東各国は多様な危機の可能性に直面しながら、バイデン政権がイランとの再交渉、さらに不安定さが続く中東にどのように対応するのかを注視している。

— 注 —

- ¹ *Trading Together: Reviving Middle East and North Africa Regional Integration in the Post-Covid Era*, The World Bank, October 2020, p.4.
- ² 国際移住機関 (IOM) は「移民ストック (migrant stock)」を「当該国にいつ入国したかを問わず、その国に住んでいるすべての外国生まれの居住者」と定義している。
- ³ Huda Alsahi, *COVID-19 and the Intensification of the GCC Workforce Nationalization Policies*, Arab Reform Initiative, November 10, 2020, pp.6-9.
- ⁴ Ilhem Rachidi, “Algeria’s Hirak: Defenders of Freedom of Expression,” *Carnegie Endowment for International Peace*, January 19, 2021 <<https://carnegieendowment.org/sada/83682>, accessed on January 21, 2021>.
- ⁵ Marc Lynch, “The Arab Uprisings Never Ended: The Enduring Struggle to Remake the Middle East,” *Foreign Affairs*, January/February 2021, p.121.
- ⁶ Gregory Gause III, “Saudi Arabia and Regional Leadership: The Impossibility of Hegemony,” *Middle East*

Insights, No.243, August 25, 2020, pp.1-2.

- 7 Harith Hasan and Kheder Khaddour, “The Transformation of the Iraqi-Syrian Border: From a National to a Regional Frontier,” Carnegie Middle East Center, March 31, 2020.
- 8 Ruth Michaelson, “‘Vaccine diplomacy’ sees Egypt roll out Chinese coronavirus jab,” *The Guardian*, December 30, 2020.
- 9 North Atlantic Treaty Organization, *NATO 2030: United for a New Era*, November 25, 2020, p.18.
- 10 Ian Williams and Shaan Shaikh, *The Missile War in Yemen*, Center for Strategic and International Studies, June 2020, pp.10-14.
- 11 Dylan Nicholson, “Foreign drones turning the tide in Libya,” *Defense Connect*, June 4, 2020 <<https://www.defenceconnect.com.au/strike-air-combat/6218-foreign-drones-turning-the-tide-in-libya>, accessed on July 10, 2020>; Jason Lyall, “Drones Are Destabilizing Global Politics,” *Foreign Affairs*, December 16, 2020 <<https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2020-12-16/drones-are-destabilizing-global-politics>, accessed on December 18, 2020>.
- 12 United Nations Security Council, *Implementation of Security Council resolution 2231 (2015): Ninth report of the Secretary-General*, S/2020/531, June 11, 2020, paragraphs 13-14.
- 13 Marwan Muasher and Maha Yahya, “A Coming Decade of Arab Decisions,” Carnegie Endowment for International Peace, September 9, 2020 <<https://carnegieendowment.org/2020/09/09/coming-decade-of-arab-decisions-pub-82506>, accessed on September 12, 2020>.
- 14 Daniel Benaim and Jake Sullivan, “America’s Opportunity in the Middle East,” *Foreign Affairs*, May 22, 2020 <<https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2020-05-22/americas-opportunity-middle-east>, accessed on May 28, 2020>.

第1章 ポスト・トランプのアメリカと中東

小野沢 透

本稿は、トランプ（Donald Trump）政権の中東政策を俯瞰的に回顧し、バイデン（Joseph R. Biden）政権が既存の中東政策をどのように変更しようとしているのかを考察する。

トランプ政権は、その任期全体を通じて、しばしば型破りな行動や決定を行い、高官人事の交代も激しかった。国務省をはじめとする連邦政府組織の機能不全が指摘され、政権の諸決定が中長期的な展望や組織的検討のもとに行われたものかを疑わせる局面も多々あった。政権最末期の数週間は、まさにそのような事態が頻発した。2021年1月1日、米国防総省は中東に展開していた空母ニミッツを米国に帰還させる方針を発表したが、わずか2日後にこれを撤回した。一連の決定についての国防総省の説明はいずれも説得力を欠き、エスパー（Mark T. Esper）国防長官解任後の同省の混乱がかかる事態を招いたと指摘されている¹。1月6日のトランプ支持者による連邦議会議事堂襲撃事件を受け、連邦議会は、大統領が一連の発言や演説を通じて襲撃を教唆したとして、トランプに対する2度目の弾劾手続きを開始した。最末期のトランプ政権からは、教育長官と運輸長官を含む高官の辞任が相次いだ²。この騒然たる状況のただ中で、ポンペイオ（Michael Pompeo）国務長官は、キューバをテロ支援国家に、イエメンのアンサー・アッラー（Ansar Allah、以下通称に倣い「フーシ派」と記す）を在外テロ組織（foreign terrorist organization）にそれぞれ指定し、米国と台湾の間の外交的接触のレベルを従来よりも引き上げた。同時期にポンペイオは、イランがアル＝カーイダ（Al Qaida）に新たな拠点を提供しているという荒唐無稽な発言も残している³。

政権最末期の混乱は、この異形の政権のありようの縮図であったようにも見える。しかし、トランプ政権の政策や行動に、枠組みや原則はなかったのであろうか。終焉を迎えたばかりの政権の内部でどのような議論が行われ、どのように決定が行われていたのかを正確に知ることはできない。しかし、たとえ政策決定過程についての実証的な分析は不可能であろうとも、政権の実際の行動から、そこに枠組みや原則を見出すことができるのかを検討することは可能であろう。一方、発足したばかりのバイデン政権が、如何なる使命意識（mandate）を抱き、それを遂行するために如何なる政策的優先順位（priorities）を構想しているのかという問題も、実証的に分析するのは難しい。しかも、政権の実際の政策は様々な外在的要因の影響を受けながら選択されていくことになるから、いわば初期状態の使命意識や政策的優先順位がどれほど貫徹されることになるのか、現時点では予想できない。しかしながら、新政権発足当初の使命意識や政策的優先順位は政権の方向性を大きく規定する可能性が高いし、それらを一般に公開された情報から読み解くことは、一定程度

までは可能であろう。

本稿は、新政権の政策や行動に影響を与えると考えられる対外政策の専門家たちが一般向けに発表している論考や政策提言を分析材料として、米国の中東政策がいまどのような地点にあり、どのような方向に向かおうとしているのか、考察する。本稿の分析からは、オバマ（Barack H. Obama）政権以降の米国の中東政策の継続性と、バイデンの政策チームが構想していると考えられる中東政策の新規性が浮き彫りになるであろう。

1. トランプ政権と中東

トランプ政権の中東政策はどのようなものであったと理解することができるであろうか。同政権の政策や行動の中に、近視眼的あるいは衝動的な要素、そして国内政治上の配慮という要素が、それまでの政権以上に混在していたことは間違いなからう。しかしながら、米国の中東政策の専門家たち——その多くは純粋なアカデミシャンではなく、政府内での実務経験を有し、今後も省庁の幹部などとして現場に復帰する可能性がある——は、トランプ政権の中東政策が、無原則であったとも、さらにはオバマ政権の中東政策を全面的に否定するものであったとも、かならずしも考えていない。現場にも近いこれら専門家たちの分析は、現時点で入手できる信頼性の高い情報のひとつである。彼らがトランプ政権の中東政策をどのように捉えているのかを知ることは、新政権の中東政策を考察する出発点としても有益である。

これらの中で最も注目すべきは、2019年に『フォーリン・アフェアーズ』誌に掲載された、「中東というアメリカの煉獄：消極的政策の主張」と題された論考（以下、「煉獄」論文と記す）である⁴。共著者のマール・カーリン（Mara Karlin）とタマラ・ヴィッテス（Tamara Cofman Wittes）は、オバマ政権でそれぞれ国防・国務副次官補を経験し、その後は民主党に近いブルッキングス研究所に在籍（カーリンは非常勤）している。「煉獄」論文の内容と重要性については節を改めて詳細に検討するが、ここで確認しておきたいのは、オバマ政権のインサイダーによって執筆されたこの論文が、オバマ政権とトランプ政権の継続性を指摘していることである。トランプ政権は、イラン核合意（Joint Comprehensive Plan of Action: JCPOA）から一方的に脱退してイランとの対決姿勢を示し、サウジアラビアとUAEのイエメン内戦介入への支援——それはオバマ政権期に開始された——を拡大した。しかし、これらの行動や攻撃的なレトリックにもかかわらず、トランプ政権は中東への深入りを望んでおらず、オバマ政権と同様に中東からの撤退を進めようとしている。つまり、中東からの撤退という大きな方向性は、オバマ政権からトランプ政権に継承されている、というのが「煉獄」論文の基本的な認識である。

トランプ政権の中東政策を批判する専門家たちも、明示的か暗示的かはともかく、同政権が中東からの撤退という基本方針を前政権から継承したとの認識ではほぼ一致してい

る。彼らが批判するのは、撤退方針そのものではなく、撤退を実現するための手段とプロセスである。そのような専門家の代表的な人物として、マーティン・インディク (Martin Indyk) を挙げることができる⁵。1990年代の米国の対イラン・イラク「二面封じ込め」政策を定式化し、駐イスラエル大使なども歴任したインディクは、中東政策専門家の大御所と言ってよい。

インディクは、トランプ政権の中東政策を次のように把握する。トランプ政権は、米国の中東からの撤退を進める手段として、サウジとイスラエルをイランに対抗する代理勢力——インディクは「下請け (subcontractors)」と表現する——と位置づけ、両国に行動の白紙委任を与えた。しかし、米国から白紙委任を与えられたサウジとイスラエルは、イランを抑制できぬばかりか、中東域内の不安定と政治的対立を亢進させる行動を取った。

サウジは、ムハンマド・ビン・サルマン (Muhammad bin Salman: MBS) 皇太子の下、従来の慎重で抑制的な対外政策を放棄して、UAE とともにイエメン内戦に介入し、カタルの孤立化を目指す政策を遂行した。しかし、かかるサウジの政策は、フーシ派とカタルをかえってイランに接近させることとなり、湾岸協力機構 (GCC) を弱体化させたばかりか、カタルに存するペルシャ湾岸で最大規模の米軍基地の将来を危うくしている。さらに MBS は、パレスチナ自治政府を和平交渉に引き出すと請け合いながらそれを実現できず、米国の駐イスラエル大使館のエルサレム移転をサルマン (Salman bin Abd al-Aziz) 国王に認めさせることすらできなかった。

他方、イスラエルの行動も、トランプ政権の期待に応えるものではなかった。ネタニヤフ (Benjamin Netanyahu) 首相は、反イランの立場で主要アラブ諸国との協力関係を強化できると想定していたが、イスラエルの呼びかけに対するアラブ諸国の反応は微温的なものにとどまった。さらにネタニヤフ政権は、シリアにおけるイランの影響力を削ぐことにも失敗した。ネタニヤフ政権は、シリア領内の親イラン武装組織の拠点への空爆およびゴラン高原併合宣言により、イスラエル・シリア間に維持されていた安定を破壊した。1974年のイスラエル・シリア間の戦力引き離し協定以来半世紀あまり、シリア政府はゴラン高原の自国支配地域からイスラエルへのテロ攻撃を抑制していたが、ネタニヤフ政権の攻撃的政策はアサド (Bashar al-Assad) 政権をしてかかる抑制的政策を放棄せしむることとなったからである。結果的に、シリアでは親イラン武装組織の勢力がむしろ拡大することとなった。

これらと並行してトランプ政権は、JCPOA から離脱し、イランからのさらなる譲歩を引き出すことを目指す「圧力最大化」政策を採用した。しかし、米国の一国的な行動は、むしろイランに JCPOA の制限を超えてウラン濃縮を進める口実を与え、他の JCPOA 締結国と米国の間に軋轢を生じさせた。米国がペルシャ湾に空母打撃群を展開するなど好戦的な姿勢を示しながら 2019年夏に米軍のドローンを撃墜したイランに対する報復を自制した

ことから、イランはトランプ政権が実際には戦争を望んでいないことを理解し、米国との交渉に前向きな姿勢を示した。しかし、トランプがロウハーニー（Hasan Rouhani）大統領との直接交渉を歓迎する姿勢を示したことは、トランプ政権の意に反して、サウジや UAE の対イラン姿勢の軟化につながった⁶。この間にも、イランは域内における影響力拡大に向けた活動をむしろ強化した。結果的にトランプ政権は、イランから核開発に関する譲歩を引き出すことも、イランの域内活動を抑制することもできなかった。

インディクは、トランプ政権の中東政策を失敗と断じた上で、ポスト・トランプの中東政策は、米国自身の外交を強化する一方で、「利用できる手段で達成可能であると考えられるところまで米国の目標を縮小」するものでなければならない、と論じる。具体的には、① JCPOA に復帰した上で、イランの影響力の巻き返しや体制転換を目指すのではなく、外交に制裁と誘因を組み合わせ、イランの封じ込めを目指すこと、②イラクとシリアに小規模の米軍を維持すること、③ GCC 内の紛争を解決すること、④イエメン内戦の解決を目指すこと、⑤公平な二国家解決の可能性を維持するためにパレスチナへの関与を再開すること、⑥イスラエルとサウジアラビアを重要なパートナーとして遇しつつその行動を放任しないこと、を献策する。

以上のような、トランプ政権の中東政策に関するインディクの理解および評価は、多くの専門家に受け入れられているように見える。たとえば、第3節で取り上げる、ブルッキングス研究所編の中東政策提言論集の寄稿者たちは、大筋でインディクの描いた図式を掘り下げる形でトランプ政権の個別的政策を分析している。そして、インディクが提起した新たな中東政策は、バイデン政権に何らかの形で影響を与えていくであろう民主党系の専門家たちの政策提言を先取りする内容となっている。それは米国の中東政策の歴史的な大転換とも言える性格を内包しているのだが、インディク論文だけからその新規性を読み取るのは難しい。このことを理解するためには、いますこし視野を広げて、民主党系の専門家たちの対外政策全般をめぐる議論の中で中東が如何に位置づけられているのか、検討しなければならない。

2. 民主党系の対外政策専門家の政策論：中東の位置づけをめぐって

バイデンの下に結集する民主党系の対外政策の専門家たちは、どのような中東観を抱いているのか。そしてグローバルな対外戦略の中で中東はどのように位置づけられているのか。このことを考察する上で参考になるのは、大統領選挙戦の序盤に当たる 2020 年春に『フォーリン・アフェアーズ』誌に掲載されたバイデンの論文である。

バイデン論文は、米国は民主主義の価値に立脚し、同盟関係を含む多国間の協力関係を再活性化することを通じて、米国を中心とする国際秩序の再構築を主導しなければならない、と説く。かかる国際秩序の脅威として例示されるのは、民主主義と異なる価値に基づ

く国際的規範の構築を目指している中国と、既存の国際的規範を逸脱することを辞さぬロシアである。一方で、バイデン論文は、中東からの撤退の必要性を強調する。

我々はアフガニスタンおよび中東の戦争から兵士の大部分を帰国させ、我々のミッションをアル＝カーイダおよびイスラーム国（ISIS）の打倒と厳密に [narrowly] 定義すべきである。我々は、サウジ主導のイエメンの戦争への支援も停止すべきである。我々は、世界および国内におけるテロ対策に注力しなければならないが、勝利できぬ紛争に釘付けにされ続けることは、我々が関心を向けるべき他の諸問題を主導する能力を浪費し、米国のパワーのその他の手段を再構築するのを妨げている。

このように述べた上で、バイデン論文は、「共通の敵に対抗して現地のパートナーたちを支援」するためには、「数百人の特殊部隊と情報資産 [intelligence assets]」だけで十分である、とまで踏み込んでいる。ここには、トランプ政権期以上に徹底した中東からの撤退方針が示されていると言ってよい。一方、イランについては、核不拡散の文脈で、北朝鮮や新 START 条約と並列して議論されているが、米国のイラン敵視姿勢を大きく変更しようとする意図は窺われない。バイデン論文は、「イランの現体制は、中東全域を不安定化させる活動を行い、国内の抗議行動を残酷に弾圧し、不当に米国人を拘禁している」として、「イランの現体制に如何なる幻想も抱いていない」と断言する。しかし、その対イラン政策には——けだし意図的な——曖昧さがつきまとう。バイデン論文は、トランプ政権の対イラン政策は自滅的であると批判し、イランの脅威に対抗する「スマートな」方法を採用すべきであると語るが、具体的な政策としては、イランが JCPOA を遵守すれば、米国もそれに復帰すると語るにとどまるからである⁷。

バイデン論文は、対外政策マニフェストという性格ゆえに多分に抽象的なところがあり、同論文だけに依拠して新政権の方針を読み取るのは難しい。しかし、そこに補助線を引くことによって、バイデン論文に込められた意図はより鮮明になる。補助線として活用するのは、バイデン政権で国家安全保障問題担当補佐官に就任するジェイク・サリヴァン（Jake Sullivan）が2018年に『フォーリン・アフェアーズ』に発表した論文である⁸。

サリヴァン論文は、米国を中心とする国際秩序——政治的自由や法の支配を尊重する国家群を中心とする、制度化された国際秩序や米国の同盟システム——は基幹的な部分で動揺しておらず、「トランプの次」の政権はこの国際システムの再建に取り組むべきである、と説く。その一方でサリヴァン論文は、そのような米国を中心とする世界秩序の例外として中東を位置づける。米国は軍事力をはじめとする資源を中東に投下する意思を喪失しており、中東もまた米国の関与を望んでいない。したがって、もはや米国が中東においてかつてのような役割を担うことができると考えるべきではない。このように述べた上でサリ

ヴァンは、米国の中東からの撤退は必ずしも国際システム全体の不安定化にはつながらないと論じる。

「第一次世界大戦後のオスマン帝国の解体以来、中東の不安定は、[国際]システムの例外(a bug)ではなく内在的性質(a feature)」である。中東の域内政治は、「イランおよびその代理勢力とサウジ主導のスナ派勢力との間の、不安定で時として不可解な(messy)均衡」にやがて収斂していくであろうが、将来にわたって、イスラーム国(ISIS)や国際テロ組織のような域外に影響を及ぼしかねぬ脅威を抑制さえできれば、中東域内の混乱が国際秩序全体を混乱させることはない。それゆえ米国は、「巧みな外交術(effective statecraft)」により、中東の「地域的な不安定を長期にわたって管理し、封じ込め、減少させる」ことができるであろう。すなわちサリヴァンは、対立と不安定を常態とする異質な地域として中東を位置づけ、かかる常態が国際システム全体の不安定化に直結するわけではないと断じた上で、米国は中東域内の諸問題を解決しようとするのではなく、それらが域外に悪影響を及ぼさぬようにすることを目標とする外交を遂行すべきである、と論じたのである。バイデン論文が提示するドラスティックな中東撤退論の背後には、サリヴァン論文で展開されたような中東異質論——いわば地政学的「オリエンタリズム」——が横たわっていると考えて間違いないだろう。

先出の「煉獄」論文は、このような地政学的「オリエンタリズム」に基づく中東撤退論を政策レベルで理論化し、正当化する試みであると理解することができる⁹。共著者であるカーリンとヴィッテスが中東を「煉獄」と呼ぶのは、米国が中東において「他のグローバルな優先事項に態勢を移行(pivot)できぬほどに域内危機に苛まれながら、当該地域をよりよい方向に向かわせられるほどの資源を投下していない」ゆえである。米国が中東においてかかる中途半端な状況に置かれている大きな原因は、「適温(Goldilocks)」アプローチと呼ぶべき中東政策の枠組みにある。「適温」アプローチとは、中東の域内対立に巻き込まれることなく、域内の重要な諸問題への影響力を維持することができるような戦略が存在するという想定に立ち、「脅威を抑止するために域内のパートナーに依存し、また紛争解決などの安定化政策を推進するための域内アクターの連合を構築するために援助や通商上のインセンティブを活用」することにより、米国自身は「『増派』能力を維持しながら自らの軍事的プレゼンスを縮小」できるとする政策的枠組みである。

「煉獄」論文のひとつめの論点は、「適温」アプローチが存在するという想定は誤っているとの主張にある。米国のペルシャ湾における拠点のひとつであるバハレーンは、「アラブの春」に際して米国の制止を無視して反政府勢力を弾圧した。イエメン内戦を抑制しようとする米国の行動は効果を上げられずにいる。シリア内戦において米国がクルド人勢力を支援したことは、米・トルコ関係を悪化させた。軍事的関与を縮小して外交的関与を強化すべしとの主張もあるが、軍事的能力を背景とせぬ外交が無力であることは、オバマ政

権期に挫折したシリア内戦の解決努力に表れている。以上の実例が示しているように、米国が資源を割く用意のある範囲内で中東の将来を左右できるような「適温」アプローチなどは存在しない。米国民がもはや中東により多くの資源を割くことを許容する状況にない以上、米国は「適温」アプローチを捜し求めることをやめ、米国のグローバルなインタレストのなかで中東がもはやかつてのような重要性や優先順位を持たないという前提のもとで、中東政策を組み立てていかなければならない、と「煉獄」論文は論ずる。

かく論じた上で、「煉獄」論文は、手段の縮小ではなく、米国の中東における目標やインタレストの定義を縮小することにより、中東の「煉獄」から脱出すべきである、と説く。これが同論文のふたつめの論点である。「煉獄」論文が中東における米国のインタレストとして列挙するのは、①ホルムズ海峡、パーブ・エル・マンデブ海峡、スエズ運河などにおける、米海軍および民間船舶の自由航行の維持、②テロの脅威の抑制、③中東域内の友好諸国の安定、の3点に過ぎない。しかも、①と②はグローバルにインタレストが共有されているがゆえに、米国は多国間の協力を最大限に活用してインタレストを追求すべきであるという。これは、これまでの米国の中東政策の歴史的展開を踏まえるならば、革命的と言っても過言ではない内容である。冷戦期以来、米国の中東における基幹的インタレストのリストから、米国に敵対的な勢力が中東における支配的影響力を獲得することを防止するという地政学的インタレスト、そして中東からの安定的な石油供給の維持という経済的インタレストが外れることはなかった。しかるに「煉獄」論文は、これらのいわば伝統的なインタレストを、せいぜい副次的なインタレストと位置づけるに過ぎない。それは次のように正当化されている。

地政学的側面で問題となるのは、中国とロシアの中東への影響力拡大である。しかしながら、中国は中東の域内対立において一方に与することを避けつつ、最大限の通商上の利益と友好関係を獲得しようとするにとどまっている。ロシアの影響力拡大も、シリアを除けば、中国と同質である。したがって中・露は、中東における影響力を拡大したとしても、米国に代わる地位を獲得することはない。ゆえに米国の「基幹的なパートナーやインタレスト (core partners or interests)」が脅かされぬ限り、米国は中東からの撤退方針を変える必要はない。一方、石油は依然として重要なグローバル商品であるが、供給源が多様化しており、環境問題への対応や技術開発の進展により、その重要性は低下している。石油供給源としての中東の重要性、そして中東諸国の石油価格決定能力は、いずれも相対的に低下している。それゆえ、米国はこれまでほど中東からの石油供給の維持に関心を払う必要はない。以上のように論じることにより、「煉獄」論文は米国の中東における伝統的インタレストを切り捨てるのである。

それでは、米国はどのような中東撤退戦略を描くべきなのか。「煉獄」論文は、この点について多くを語っていない。同論文で提示されているのは、①米国自身のコミットメント

の範囲を確定し、かかる範囲を中東の友好諸国に対してあらかじめ明示すべきこと、②イスラエル・パレスチナ和平が当面実現しないことを受け入れた上で、対立の亢進を可能な限り抑制すること、③イランの核開発を当面抑制しうる最良の手段として JCPOA に復帰する一方で、イランの域内での活動を引き続き抑制すべく努めること、という原則のみであり、これらの相互の関連性についても明瞭に説明されているとは言い難い。

もう一点、「煉獄」論文について注目すべきなのは、その超党派的な性質である。「煉獄」論文は、JCPOA 離脱やハーショクジー (Jamal Ahmad Khashoggi) 暗殺事件に際してのサウジアラビアへの対応など、トランプ政権の具体的な政策を批判しながらも、同政権が中東撤退方針をオバマ政権から引き継いでいる点についてはポジティブに評価する。そして、それ以上に重要なことは、「適温」アプローチ批判が、トランプ政権のみならず、オバマ政権の中東政策にも向けられていることである。「煉獄」論文が、過去の諸政権の中東政策をインタレスト定義のレベルにまで踏み込んで批判し、インタレストおよび目標の再定義から中東政策を抜本的に見直すことを主張していることは、きわめて重要である。

バイデン政権がこれらの論文で展開されている議論を中東政策の策定において重視する可能性はきわめて高いと推測される。かかる推測が正しいとすれば、バイデン政権の中東政策はオバマ政権のそれへの回帰ではないということになる。そしてそれは、中東域内情勢の如何にかかわらず、米国のインタレストを深刻に損なうことがない限り中東からの撤退を最優先することを根幹とする。グローバルなレベルでは、バイデン政権は、サリヴァンが主張していたように、トランプ政権の単独行動主義を改め、多国間の枠組みや国際的規範を尊重する方針を取るであろう¹⁰。米国のインタレストを国際的な枠組みを通じて追求するという点に着目するなら、それはかつて史家アーサー・リンク (Arthur Link) がウッドロウ・ウィルソン (Woodrow Wilson) の理想主義的な国際主義を評して「より高次の現実主義 (higher realism)」と呼んだ内容に重なる部分もある。しかし、こと中東に関しては、米国は、たとえ多国間の枠組みを活用するとしても、そこに平和的な秩序を構築し、あるいは普遍的な理想を投影しようとしているわけでは——少なくともそのために多くの資源を投入しようとしているわけでは——ない。バイデン政権の中東政策は、表面上のレトリックはともかく、実質においては「より冷徹なアメリカ・ファースト」となる可能性を秘めていると考えられるのである。

3. 具体的な政策提言

サリヴァン論文や「煉獄」論文で展開された米国のインタレストや目標の縮小という原則に立つ、より具体的な中東政策に関する提言がいくつか発表されている。興味深いことに、これらの提言の多くは表題で“re-engage”を謳っている。しかし、それらが「煉獄」論文の議論を前提として受け入れている限り、“re-engage”は、米国が中東において担うべき

責任、あるいは中東に投下される資源の拡大を意味するわけではない。“re-engage”の内実は、米国の負担やプレゼンスを縮小していく過程で、中東の域内情勢や中東諸国の行動が米国のインタレストに反するような形で展開することがないように、外交を強化するとともに、軍事・経済援助など米国の手持ちのカードを最大限に活用する、ということの意味している。したがって、“re-engage”の訳としては、「再関与」ではなく、「関与の見直し」あるいは「関与の変更」の方がベターであろう。

これら「煉獄」論文の系譜にある政策提言の中で、最も包括的なのは、ダフナ・ランド(Dafna H. Rand)とアンドリュー・ミラー(Andrew P. Miller)を共編者としてブルッキングス研究所の関係者を中心にまとめられた『中東関与の見直し』(以下『見直し』と記す)と題された論集である¹¹。以下では、この論集の政策提言の要点を、論集内の掲載順にこだわらず、また煩雑さを避けるために各章の章題や著者名を記すことなく、概略する。

共編者による論集全体の概観では、新政権が採用すべき中東政策の基本的な骨格が説明される¹²。ここで強調されているのは、米国民が中東への関心を喪失しているがゆえに米国の中東からの撤退が不可避であること、そして、中東域内の国際関係や域内諸国の政治的動向への米国の影響力の限界を強く意識する必要性があることである。米国が中東への関心を完全に喪失して中東から全面的に撤退することは中東域内およびグローバルな競争の激化につながるとして、尚早あるいは過剰な撤退の危険性も指摘されているものの、「煉獄」論文への賛同が明言されていることから、『見直し』の関心が過剰関与(overcommitment)のリスクの側にあることは明白である。米国のインタレストとして具体的に挙げられているのは、①テロと核拡散の防止、②イスラエル・パレスチナ和平の推進、③シリア、イエメン等の内戦の抑制、④法治主義と普遍的人権の拡大による民間人の保護、⑤グローバルなエネルギー市場の安定、にとどまる。「煉獄」論文よりはインタレストの定義が拡大されているものの、その定義は依然としてきわめて限定的である。ここに伝統的な地政学的インタレストが含まれていないことは、中東で影響力を拡大しつつある中国とロシアが、短期的かつおもに経済的な利益のみに関心があり、米国に代わるような地位を中東で獲得しようとしているわけではない、との分析により正当化されている¹³。中国とロシアはグローバルな次元では抑制すべき対象とされる一方で、こと中東においては、米国は両国の行動に煩わされることなく肅々と撤退を進めるべきである、というのが、『見直し』の基本的なスタンスである。

以下では、中東各国に関する『見直し』の政策提言を見ていこう。トランプ政権の政策を最も大きく転換することが提案されているのは、対イラン政策である。対イラン政策の最も重要な目標は、イランの核兵器保有を防止することであり、そのための最初のステップとして必要なのは、イランとの間にJCPOAあるいはそれに代わる合意を再構築することである。しかしながら、そのために残された時間は限られている。イランでは2021年6

月に大統領選挙が予定されていることから、穏健派のロウハーニー政権の在任中に何らかの合意を実現しなければならない。それゆえ米国は、JCPOA よりも望ましい内容の合意を求めるのではなく、まずはイランの核開発を何らかの形で抑制しうるような最低限のイランとの合意を急がねばならない。かかる合意が実現すれば、それを出発点として、イランとのさらなる合意を追求する可能性が開けることになる。これを実現するために、米国は、トランプ政権の下で自らが破壊した多国間の枠組みを早急に再構築するとともに、サウジアラビアやイスラエルなど親米・反イラン諸国にイランとの合意形成が同諸国の長期的インタレストにも合致することを説得しなければならない。多国間の枠組みを再構築することは、経済制裁を含むイランに対する圧力（coercive measures）を維持するためにも必要である。

潜在的にきわめて重要な意味をもつと考えられるのは、短期的なイランとの合意実現に向けた外交と並行して、米国の対イラン政策の包括的な再検討を行うことが提案されていることである。この再検討作業では、イランの対外政策の分析に基づいて、対イラン抑止が必要な分野、米国のインタレストに影響の少ない分野、米・イラン間でインタレストが一致する分野を選別する作業、さらには米国の中東における目標とプレゼンス、域内諸国との協力関係の再検討が含まれるべきである、とされている。すなわち、この対イラン政策再検討は、従来のイラン敵視政策に一定の修正を施す可能性、さらにはイラン敵視を前提とする地域的政策全体の再検討につながっていく可能性を秘めていることが示唆されているのであり、米国の中東への関与のあり方全体を大きく左右するものとなりうる。明示的に全体像が説明されているわけではないが、『見直し』が、米・イラン関係の展開および米国の対イラン政策が中東政策全体に大きな影響を及ぼすとの前提に立っていることは間違いないように思われる¹⁴。

なお、『見直し』が提起する対イラン政策は、センター・フォア・ニュー・アメリカン・セキュリティ（Center for a New American Security: CNAS）が同時期に発表したイラン政策提言とも大きく重なり合う。CNAS の提言も、イランの大統領選挙までにイラン側との合意を目指すことの重要性を強調するが、核開発問題と域内政治問題について同時に交渉することを提言している点に特徴がある。イランとの最初の合意はおもに域内の緊張緩和を目指すものとされ、かかる合意を実現するために米国が一方向的に制裁緩和を開始することが提案されている。また、イランとの部分的協調の可能性や関係正常化に向けた米・イラン双方の世論の支持の必要性に関する言及は、『見直し』が提起する対イラン政策の包括的再検討に対応するものと理解できる¹⁵。CNAS の政策提言は、概して『見直し』の政策提言よりもイランとの緊張緩和の方向に一步踏み込んでおり、対イラン交渉の具体的な戦術や手順についても両者間に相違がある。しかしながら、イラン大統領選挙前に最初の合意を実現することの重要性、それを起点にイランとのさらなる合意を目指すという基本方針、そし

で中東政策全体に波及する可能性を秘めた対イラン政策の見直しの提言という点で、両者は共通している。

『見直し』は、対イスラエル・パレスチナ政策についても、トランプ政権の政策の変更を提言している。ただしそれは、全面的な変更というわけではなく、対イラン政策のような地域的な広がりを持つものでもない。2020年1月にトランプ政権が発表したパレスチナ和平提案（以下、トランプ案）では、イスラエルが西岸の約30%とエルサレムの大部分を併合した後、その残余部分に非武装のパレスチナ国家を樹立することとされているが¹⁶、『見直し』は、同案を事実上の一国家解決案と理解する。『見直し』は、トランプ案が二国家解決に向けた既存の国際的な枠組みを掘り崩し、イスラエル・パレスチナ双方で二国家解決への支持が低下していることを指摘しつつ、米国は二国家解決案を支持し続け、将来的にその実現可能性を存続させるべきであると論じる。ただしそれは、現時点で提起されている様々な解決案の中で二国家解決案が相対的に最も高い支持を得ており、内容的にイスラエル・パレスチナ紛争を終結させられる可能性が最も高いと考えられるからであり、近い将来にそれが実現される可能性が高いからではない。それゆえ米国政府は、二国家解決を支持していることを宣言するとともに、二国家解決が実現される場合の条件（parameters）を発表して、かかる立場への国際的な支持獲得を目指すべきであるが、イスラエル・パレスチナ双方の環境が整うまで公式の直接交渉を試みるべきではない（ただし、非公式の秘密交渉を排除するわけではない）、とされている¹⁷。

2020年末に発表されたCNASのパレスチナ紛争に関する政策提言（「煉獄」論文共著者のヴィッテスも共著者に名を連ねる）も、消極的な二国家解決方針の存続という大枠で『見直し』と同じ立場を取る¹⁸。これらの二国家解決支持論で注目すべきなのは、それらがいずれも消極的な支持にとどまり、二国家解決を具体的に実現するための外交戦略を示しているわけではないことである。対外政策専門家の中には、二国家解決はもはや非現実的であるとして、パレスチナ問題を現実的に解決する方途としてイスラエル一国家解決を主張する——ただしトランプ案を支持しているわけではない——見解も出現している¹⁹。これらの中には、一国家解決を前提に、イスラエルの憲法システムをアラブ系イスラエル人の権利を保障する形に改革する必要性を指摘するものもある²⁰。専門家たちの一国家解決支持論もまた、現実的に避け難い方策としてそれを消極的に支持するものが多い。つまり、現時点では、専門家の多数が二国家解決の枠組みを支持しているように見えるものの、一国家解決も二国家解決も積極的な支持はほとんど見当たらない。かかる事態は、パレスチナを取り巻く政治的状況の行き詰まりを反映していると考えられる。言い換えるならば、イスラエルやパレスチナの政治情勢の展開によっては、現時点では二国家解決支持に傾いている専門家たちの論調が変化していく可能性もあると考えておくべきであろう。

『見直し』は、米新政権が当面採用すべきイスラエル・パレスチナ政策として、トランプ

政権のもとで停止された UNRWA を含む対パレスチナ援助を再開し、パレスチナ自治政府との接触を復旧させるべきであると論じる一方で、トランプ政権の対イスラエル・パレスチナ政策のすべてを改めるべきであると主張しているわけではない。たとえば、エルサレムに移転された米大使館については、将来的にエルサレムがパレスチナ国家の首都たることを妨げるものではないことを確認した上で存続させること、そして、トランプ政権が承認したイスラエルのゴラン高原併合についても、当面シリア・イスラエル間の和平の見通しが立たぬことを理由に保留することが、提案されている。イスラエルの入植地建設や西岸の併合措置についても、それが二国家解決に背馳する場合にのみ米国は反対の立場を取るべきであるという微妙な方針が示されている。そして何よりも、イスラエルの安全の低下はイランを利することとなり米国の介入拡大の必要性を増大させるとの論拠により、オバマ政権下の 2016 年に調印された、10 年間で 380 億ドルの軍事援助をイスラエルに提供することを骨子とする米・イスラエル覚書の内容を、無条件に継続することが提案されている²¹。トランプ政権のイスラエル放任政策からの変化は見られるものの、『見直し』の対イスラエル政策は、なお依然としてイスラエルに対する宥和的ともいえる姿勢を保持していると言ってよい。

如上の宥和的な対イスラエル政策は、トランプ政権の下でイスラエルと並ぶ代理勢力として米国のほぼ全面的な支持を享受していたサウジアラビアに関する政策提言と対照的である。『見直し』は、米・サウジ間に、テロ対策、イランの抑制、エネルギーの安定供給など多くの共通のインタレストがあり、さらにサウジは親イスラエルのアラブ諸国の実質的なリーダーであるとして、その重要性を指摘する。しかし一方で、サウジは、カタルとの対立やイエメン内戦への介入等により域内対立を激化させ、ハーショクジー殺害に典型的に見られるように政治的抑圧や人権侵害を強めている。『見直し』は、このようなサウジの行動をトランプ政権が助長したとして、新政権にサウジの行動を改めさせることを目標とする二国間対話を開始することを求める。具体的には、イエメン内戦への介入をはじめとするサウジの域内での冒険主義を抑制し、人権の尊重を求め、イランとの緊張緩和に向けた域内対話へのサウジの協力を求めることが目標とされ、かかる対話を成功裏に遂行するためにも、MBS との個人的関係に過度に依存している二国間関係を制度化された広範な基盤に立脚するものに転換すべきである、と主張されている。注目すべきは、サウジが上記のような対話に基づく建設的な二国間関係の構築に応じようとせぬ場合には、サウジとの戦略的協力関係を段階的に縮小する方針が示されていることである。宥和的な対イスラエル政策とは対照的に、サウジに対しては米国側のインタレストや政策に即して厳しいバーゲニングを行うことが提案されているのである²²。

『見直し』は、同様の厳しいバーゲニングを対エジプト政策においても提案している。しかし、サウジが依然として米国にとってきわめて重要なパートナーとして位置づけられて

いるのに対して、エジプトについては、同国をアラブ世界の代表およびアラブ・イスラエル和平の要石と見做してきた通念を改め、厳しいバーゲニングを行うことが提案されている。かかる方針の背景には、スィーシィ（Abd al-Fattah al-Sisi）政権の抑圧的な統治がエジプトの長期的安定をむしろ危うくしているという認識がある。また、厳しいバーゲニングが可能であるとの判断の背景には、エジプトが既に自国の利益に従ってイスラエルとの平和的關係を継続している以上、キャンプ・デイヴィッド合意以来、対イスラエル和平の事実上の報償としてほぼ自動的に継続されてきた米国からの軍事援助を見直すことが可能であるとの分析、そして、エジプトはロシアや中国との関係を強化しているものの、米国の兵器を大規模に導入してきた経緯から米国との関係を断絶させることはできないであろうとの計算がある。米国は、おもに軍事援助の縮小という交渉カードを駆使することにより、エジプトの統治体制や人権状況の改善、さらには大規模な通常戦争ではなく対テロ戦争に合致する軍事態勢への転換を要求していく、というのが『見直し』の提案の概要である²³。エジプトは、米国が軍事援助という強力な交渉カードを有している国である。それゆえにこそ、「煉獄」論文で提唱されていた米国のインタレストの再定義が最も苛烈な形で実践に移されていく可能性がある。

『見直し』の対イラク政策提言は、独特の重要な位置を占めている。イラクは、再び域内対立を加速させるような混乱状態に陥る可能性、そして米国が影響力を完全に喪失してしまう可能性を蔵している。しかし、域内で重要な位置を占めているにもかかわらず、米国はイラクにおいて多くのカードを持ち得ていない。『見直し』の提言は、ひとことでいえば、米国とイランの影響力が相半ばするイラクの現状を維持することを目指すものとなっている。米国とイラン、そしてイラク自身が、同国の安定というインタレストを共有しており、これを破壊することにメリットはない。したがって米国は、外交的手段による政策遂行を中心としつつも、一定規模の米軍をイラクに存置し、治安組織の改革を含むイラクの統治の改善と、民主化や経済発展を図るべきである、というのが提言の骨子である²⁴。じつは、このようなイラクのありようは、「煉獄」論文から想定される最も理想的な中東の縮図であると考えられるのだが、この点は後述する。

最後に、内戦継続中の国に対する『見直し』の提言を見よう。イエメンでは、内戦勃発後、正統政府を支持するサウジと UAE に米国が支援を与えてきたが、サウジ・UAE は米国側の想定を超える規模の介入を行い、民間人にも多くの犠牲者を出している。反政府勢力のフーシ派は、もともとイランとさほど深い関係になかったが、内戦が深刻化する中でイランとの関係を強化したため、結果的に米国の政策はイランの域内における影響力を伸張させることとなった。さらに、統治の崩壊や貧困の進行が「アラビア半島のアル＝カーイダ」をはじめとする急進派の拡大を招いている。『見直し』は、内戦継続そのものが米国のインタレストに反するとして、サウジと UAE への攻撃的兵器の供給のみならず標的情報の提供など

の軍事支援を即時停止することにより、両国の内戦介入を停止させ、内戦終結に向けた両国の具体的な協力を軍事援助の条件とすること——そして、予想される両国からの反発には強い姿勢で臨むこと——を提案している。さらに、米国が中立的な立場に立ち、フーシ派に対して内戦停止に協力すれば同派のイエメン政府への参加を支持するとの姿勢を示すことにより、フーシ派にも一定の影響力を行使できる可能性があるとも主張されている²⁵。明言されているわけではないものの、以上のプロセスを経て期待しうる最良の結果は、内戦が停止し、フーシ派も参加するイエメン政府が樹立されることとなる。かかる帰結は、上述のイラクにおける米国の目標に似たものとなるのではなかろうか。

対イエメン政策が、成功する確率はともかく、政策としての凝集力を有しているのに対して、『見直し』のシリア政策提言からは将来の展望を見出し難い。シリアにおける米国の目標としては、人道的危機の軽減、ISISの復活防止、イランの影響力への対抗、国境地帯に残る親米勢力の維持などが列挙されているが、これらは明らかに短期的な目標であり、その先にあるシリアの将来像はいっこうに像を結ばない。如上の短期的かつ相互の関連性が希薄な諸目標を達成するための方策として列挙されているのは、アサド政権の存続を所与として受け入れつつその権力の正統性を承認することなく外交的・経済的圧力を継続すること、シリア国内での対テロ軍事作戦を継続すること、トルコとの協力関係を復活させイドリブでアル＝カーイダを掃討するとともに同地を民間人の避難地域として活用することなど、目先の行動方針に限られる。驚くべきことに、『見直し』は、米軍の完全撤退の是非すらも明確に論じていない。また、シリアの国土分断状況がどのような形で処理されていくのかという、同国の将来の最も重要な分岐点となるであろう問題にも触れていない。このことは、米国がシリアにおいてみずからの行動によって事態を打開する方途をほぼ完全に喪失していることを物語っているが、「煉獄」論文の趣旨を踏まえるならば、米国の専門家たちはシリアの将来への具体的な関心を喪失している——そのような関心は不要であると考えている——ように見えなくもない。

シリアに関する提言の末尾では、同国に強い影響力を有するロシアおよびイランとの協力の可能性が短く論じられている。そこで示唆されているのは、シリアをめぐるロシアと協力することは困難であるとの分析とは対照的に、対イラン制裁の解除とイランの対シリア政策をリンクする可能性である²⁶。ここまで見えてきたように、『見直し』は随所でイランに言及しており、シリアをめぐる議論も最後はイランに帰着する形となっている。このことの意味は結論で考えることとしよう。

結論

オバマ政権の要人を数多く登用するバイデン政権を「第三期オバマ政権」と揶揄する向きもあるという。しかしながら、中東に関する限り、少なくとも政権発足時のバイデン政

権に、そのような指摘は当たらない可能性が高い。それは、バイデンやサリヴァンの論考から判断する限り、バイデン政権が、「煉獄」論文で展開された認識、すなわち、もはや中東はかつてのように米国にとって死活的に重要な地域ではないとの認識に立ち、中東における米国のインタレストを縮小することによって中東からの撤退を進めることを目指している可能性が高いと考えられるからである。政策手段や投下資源を縮小しても旧来のインタレストや目標を追求できるとする「適温」アプローチの枠内にあったオバマおよびトランプ政権とは異なり、バイデン政権は中東における米国のインタレストや目標を縮小するというドラスティックな政策変更を意図していると考えられる。そして、冷戦後半以降、米国が中東におけるインタレストを意図的に縮小するのは、おそらく初めてのことである。

「煉獄」論文の認識を基礎にして作成された『見直し』の政策提言は、バイデン政権に少なからぬ影響を与えるであろう。ここでは、『見直し』の個別的な提言をつなぎ合わせるとどのような全体像が浮かび上がってくるのか、考えてみたい。既に何度か指摘したように、『見直し』の多くの章にイランへの言及がある。そして、そこで語られているのは、トランプ政権期を特徴づけたイラン巻き返しはもとより、旧来のイラン封じ込めですらなく、イランとの緊張緩和である。イエメン内戦およびシリア内戦を終息させ、イラクとペルシャ湾を安定させ、サウジやUAEの好戦的な対外姿勢を改めさせるためには、イランが域内の緊張緩和に同意することが不可欠である。かかる見方は、先述のサリヴァンの展望——中東の域内政治が親イラン勢力と反イラン勢力との間の均衡に収斂していくことは、米国のインタレストに反しない——とも矛盾しない。つまり、サリヴァン論文から「煉獄」論文を経て『見直し』に帰結した中東政策論は、イランとの間に勢力均衡に関する何らかの合意——明示的か否かは問わず——を実現することを目指していると考えられる。うがった見方であることを承知で言うならば、インディク論文、「煉獄」論文、バイデン論文に共通するイランをめぐる曖昧さもまた、米国ではなお政治的にセンシティブなイランとの合意という問題に踏み込むことを回避するための戦術に見えなくもない。

いずれにせよ、イランが核合意に応じず、あるいは域内の緊張緩和に応じることなく親イラン勢力による攻勢を強めることになれば——換言すれば、イランが域内の勢力均衡に関心を示さず、域内の勢力関係の変更を目指すならば——、親米勢力に自制を求めるのは難しくなり、『見直し』の政策提言の多くが有効性を損なわれることになる。かかる状況に直面しても、バイデン政権は「煉獄」論文の金言に忠実に、中東域内の混乱は米国のインタレストを脅かすものではないと判断し、中東からの撤退を継続するのか、それとも「煉獄」論文の前提——地政学的「オリエンタリズム」——を再考するのか。かかる可能性にまで踏み込んだ専門家の文章は管見の限り見当たらないが、バイデン政権がきわめて厳しい選択を迫られることは間違いない。そのような状況に追い込まれることを避けるためにこそ、バイデン政権は、イランとの何らかの合意形成を急がざるを得ない。『見直し』など

の対イラン政策提言が、合意の具体的な内容にこだわらず、まずはイランとの継続的な交渉のための足がかりとするために何らかの合意を早期に実現することの重要性を強調する意味は、ここにあると考えられる。

域内対立が緩和に向かうことは、イエメンやシリアの人道危機を解消に向かわせる可能性だけに注目したとしても、望ましい。サウジと UAE がカタルやイランとの緊張緩和に向けた動きを示し始めていることは朗報である²⁷。しかし、『見直し』で提示された諸政策が期待された結果に結びつくまでには、多くの躓きの石がある。イランとの何らかの合意を早期に達成することが最初の関門となるが、その後には6月のイラン大統領選挙が控えている。シリアやイエメンの内戦の先行きも、読みにくい。中国やロシアの影響力拡大が中東における米国のインタレストと衝突することはないという専門家たちの想定は、いささか楽観的に過ぎるようにも見える。そして、サウジアラビアやエジプトが、専門家たちが期待するように、米国からの圧力によって行動を大きく改めるかは、控えめに見積もっても、疑問であると言わざるを得ない。じつのところ米国は、その相対的な国力や威信が頂点にあった冷戦前半期や1990年代においてすら、中東諸国の行動をみずからの望む方向にコントロールすることはできなかった。中東諸国は、域内で合従連衡し、あるいは米国と対立する域外大国の力を利用しながら、覇権国たる米国の影響力を巧みにかわしてきた。米国がみずからの資源の限界と相対的国力の低下を理由に中東から撤退する意思を明確に示しているとき、域内諸国が米国の意向に従順に従うと想定するのは、どうも無理があるように思われてならない。バイデン政権が、決然と「煉獄」から離脱するのか、それとも「第三期オバマ政権」——そして場合によっては「第二期トランプ政権」——となるか否かの分岐点は、米・イラン関係の方向が見え、バイデン政権の新政策に対する中東諸国の反応が明らかになったとき、訪れるように思われる。

— 注 —

- ¹ Eric Schmitt, “In Abrupt Reversal of Iran Strategy, Pentagon Orders Aircraft Carrier Home,” *New York Times* (Online) (hereafter *NYT*), Jan. 1, 2021; idem., “In Reversal, Pentagon Orders Warship to Remain in Middle East,” *NYT*, Jan. 4, 2021.
- ² Michael Crowley, “Bravery or Self-Preservation? Resignations of Trump Officials Draw Skepticism,” *NYT*, Jan. 8, 2021.
- ³ Lara Jakes et al., “Exiting, Pompeo Claims Iran Is New Qaeda Base, But Produces No Evidence,” *NYT*, Jan. 13, 2021; [Editorial] “No Bridges Unburned by Mr. Pompeo,” *NYT*, Jan. 15, 2021; Al Jazeera, “US ‘Terrorist’ Designation of Yemen’s Houthis Comes into Effect,” January 19, 2021, <https://www.aljazeera.com/news/2021/1/19/us-houthi-terrorist-designation-comes-into-effect>. ただし、実際には協力関係にはない、あるいは対立関係にある（とりわけイスラーム圏の）反米勢力をさしたる根拠もなく結びつけて捉える傾向は、トランプ政権に始まったことではない。たとえば、ブッシュ（George W. Bush）政権が、イラクのバース党政権とアル＝カーイダを結びつけることで対イラク攻撃を正当化しようとしたことが想

- 起される。
- 4 Mara Karlin and Tamara Cofman Wittes, “America’s Middle East Purgatory: The Case for Doing Less,” *Foreign Affairs*, vol. 98 no.1, (Jan/Feb. 2019), pp.88-100.
 - 5 以下のインディクへの言及は、すべて次の論考による。Martin Indyk, “Disaster in the Desert: Why Trump’s Middle East Plan Can’t Work,” *Foreign Affairs*, vol. 98 no. 6 (Nov/Dec. 2019), pp.10-20.
 - 6 トランプ政権が実際には対イラン交渉を望んでいたと考えられることについては、過年度の報告書で指摘した。拙稿「アメリカとイラン——第一期トランプ政権とその後」公益財団法人日本国際問題研究所編『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』63-79頁。
 - 7 Joseph R. Biden, “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy after Trump,” *Foreign Affairs*, vol. 99 no. 2 (Mar/Apr. 2020), pp.64-76.
 - 8 Jake Sullivan, “The World after Trump: How the System Can Endure,” *Foreign Affairs*, vol. 97 no.2, (Mar/Apr. 2018), pp.10-19.
 - 9 Karlin and Wittes, “America’s Middle East Purgatory.”
 - 10 2021年に入ってから、サリヴァンは、ロシアとの新 START 条約の延長と並んで、JCPOA あるいはそれに準ずるイランとの核合意を早期に目指し、さらにその合意を出発点としてイランのミサイル開発を含む諸問題の解決を目指すべきであるとの考えを示している。David E. Sanger, “Biden’s New Administration Plans to Reset Nuclear Deals With Both Russia and Iran,” *NYT*, Jan. 4, 2021. 1月26日、バイデン就任後の最初の電話会談で米露首脳は新 START の5年間延長に合意した。David E. Sanger and Anton Troianovski, “Biden and Putin Agree to Extend Nuclear Treaty,” *NYT*, Jan. 26, 2021.
 - 11 Dafna H. Rand and Andrew P. Miller, eds., *Re-Engaging the Middle East: A New Vision for U.S. Policy* (Washington D.C: Brookings Institution, 2020).
 - 12 Andrew P. Miller and Dafna H. Rand, “Between Retreat and Overinvestment in the Middle East and North Africa,” *ibid.*, chap.1.
 - 13 Alexander Bick, “A New Cold War in the Middle East?,” Rand and Miller, eds., *Re-Engaging the Middle East*, chap. 10.
 - 14 Sahar Nowrouzadeh, and Jane Rhee, “Iran: Leading with Diplomacy,” Rand and Miller, eds., *Re-Engaging the Middle East*, chap. 10.
 - 15 Ilan Goldenberg, Elisa C. Ewers, and Kaleigh Thomas, *Reengaging Iran* (Washington D.C: Center for a New American Security, August 2020).
 - 16 White House, “Peace to Prosperity: A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People,” January 2020, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/peacetoprosperty>. 同案については、Jim Zanotti, “Israel and the Palestinians: Background Memorandum on U.S. Peace Plan,” February 12, 2020, Congressional Research Service (hereafter CRS) も参考になる。
 - 17 Daniel B. Shapiro, “The U.S.-Israel Relationship and the Israeli-Palestinian Arena,” Rand and Miller, eds., *Re-Engaging the Middle East*, chap. 5.
 - 18 Ilan Goldenberg, Michael Koplow, and Tamara Cofman Wittes, *A New U.S. Strategy for the Israeli-Palestinian Conflict* (Washington D.C: Center for a New American Security, December 2020).
 - 19 Michael S. Doran, “The Dream Palace of the Americans: Why Ceding Land Will Not Bring Peace,” *Foreign Affairs*, vol. 98 no. 6 (Nov/Dec. 2019), pp.21-29.
 - 20 Yousef Munayyer, “There Will Be a One-State Solution: But What Kind of State Will It Be?,” *ibid.*, pp.30-36.
 - 21 Shapiro, “The U.S.-Israel Relationship and the Israeli-Palestinian Arena.”
 - 22 Daniel Benaim, “Rehabilitating the Terms of U.S.-Saudi Relationship,” Rand and Miller, eds., *Re-Engaging the Middle East*, chap. 8.
 - 23 Amy Hawthorne and Andrew P. Miller, “The United States and Egypt: Updating an Obsolete Relationship,” Rand and Miller, eds., *Re-Engaging the Middle East*, chap. 7.
 - 24 Jon Finer, “Why Iraq Matters,” Rand and Miller, eds., *Re-Engaging the Middle East*, chap. 6.
 - 25 Christopher J. Le Mon, “Moving from Partisan to Peacemaker in Yemen,” Rand and Miller, eds., *Re-Engaging the Middle East*, chap. 3.
 - 26 Wa’el Alzayat, “The Syrian Crucible and Future U.S. Options,” Rand and Miller, eds., *Re-Engaging the Middle East*, chap. 2.

- 27 トランプ政権最末期の 2021 年 1 月、サウジと UAE はカタルとの外交関係を復活させ、2017 年 6 月以来の断交状態は解消された。“Qatar Crisis: Saudi Arabia and Allies Restore Diplomatic Ties with Emirate,” BBC Online, January 5, 2021, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-55538792>.

第2章 米大統領選挙後のイラン情勢 —— 2021年にイランが迎える内政と外交の重要課題

貫井 万里

はじめに

2017年にトランプ米政権が成立してからの4年間、イランはアメリカ・ファースト政策に最も翻弄された国の一つと言っても過言ではないだろう。その原因は、トランプ大統領が2018年5月8日にイラン核合意（包括的共同行動計画：JCPOA）からの離脱を一方的に宣言し、イランへの制裁を復活させたことにある。さらに2019年5月には、アメリカはイラン産石油の全面禁輸に踏み切り、空母エイブラハム・リンカーン及び爆撃部隊を中東に派遣した。それに対抗して、イランが6月にペルシア湾上でアメリカのドローンを撃墜したことにより、両国の軍事衝突の危機が高まった。軍事衝突は回避されたものの、2020年1月3日にアメリカが、イラン国外の諜報・軍事作戦を統括してきたイスラーム革命防衛隊（Islamic Revolutionary Guards Corps: IRGC）ゴドゥス軍司令官のガーセム・ソレイマーニー将軍の暗殺を敢行したことに対し、イランが米軍の駐留するイラク国内基地に報復攻撃をしたため、再び緊張が高まった。この時も戦争には至らなかったが、中東におけるアメリカとイランのにらみ合いの状態はトランプ大統領の退任まで続いた。

イラン国内においては、トランプ大統領の「最大限の圧力」政策によって、通貨リアルの暴落や激しいインフレなどが起こり、イラン経済は未曾有の危機に陥った。2017年12月末と2019年11月には、ガソリン価格の値上げや経済難を不満とする民衆が全国規模の抗議活動を展開した。数百万人が参加したこれらの抗議活動は、1979年のイラン革命以来の大規模、かつ、広範な民衆蜂起となり、国民の窮乏ぶりと体制への不満を強く示すものであった。抗議活動自体は、治安維持軍や革命防衛隊の鎮圧によって2週間程度で沈静化した。しかし、核合意による経済的な恩恵を国民に広く配分することを約束していたロウハーニー政権への支持とその権力基盤は弱体化し、革命防衛隊の影響力がかつてないほど強化される結果となった¹。

2020年11月の米大統領選挙の行方を、固唾を呑んで見守っていたイランの人々は、バイデン候補の勝利を受け、戦争回避と制裁解除による経済や生活の安定を期待している²。しかし、その前に立ちはだかる障壁は一朝一夕には解決の難しい問題ばかりである。本稿では、2021年にイランが迎える内政と外交の最大の課題である6月のイラン大統領選挙とイラン核合意の行方に焦点を当てて考察をしていきたい。

1. 2021年6月18日イラン大統領選挙に向けたイラン政界の現況

まず、ここで簡単に2021年3月現在のイラン政界の勢力図を整理しておきたい。イラン・イスラーム共和国は、「ヴェラーヤテ・ファキーフ（法学者の統治）体制」をとり、三権の上にイスラーム法学の知識を持ち、政治、宗教、軍事を統括する最高指導者が君臨する体制である。1989年に、イラン革命のカリスマ的指導者ルーホッラー・ホメイニー師が死去すると、その後を継いだ弟子のアリー・ハーメネイ師が約30年にわたって最高指導者の地位を堅持してきた。今後10年以内に、現在81歳のハーメネイ師から次期最高指導者への交代が起こる可能性は極めて高い³。かつては、最高指導者の死に関わる後継問題について口にするのはタブーとされてきた。しかし、2013年頃から公に議論されるようになり、各派閥は、自らの政治的立場に近い最高指導者を後継者に擁立すべく活発な動きを見せている⁴。つまり、2021年の大統領選挙を含めたイラン政界の動きの根底には、ポスト・ハーメネイ体制を巡る主導権争いがあると認識するべきであろう。

後述するように2020年2月の総選挙の結果、イラン国会は290議席のうち7割にあたる約210議席が保守派議員によって占められている。その中でも、イスラーム体制の護持と反米・反イスラエルを掲げる革命防衛隊に近い、強硬保守派の政治組織「革命永続戦線」所属議員が93名に上る。また、現在の国会議長は、革命防衛隊空軍司令官出身で、2017年の大統領選挙でハサン・ロウハーニー大統領（72歳）の政策を徹底批判した強硬保守派のモハンマド・バーゲル・ガーリーバーフ前テヘラン市長（59歳）である。

イランでは、国会が可決した法案は、監督者評議会と呼ばれるイスラーム宗教学者6名と一般法学者6名から構成される機関によって、イスラーム法に適っているかどうかを審議され、その承認を受けた後に法律は正式に成立する。監督者評議会のイスラーム法学者6名は、最高指導者によって任命される。一般法学者は、司法権長によって推薦され、国会で信任された人物から成る。司法権長自体が、最高指導者によって任命されるので、監督者評議会は事実上、最高指導者の息のかかった組織であり、その意向を受けて大統領選や国会選挙の立候補者の資格審査を行い、法案の是非を決定する権限を持つ。1992年にこの組織のトップである事務局長に任命されたアフマド・ジャンナティー師（93歳）は、約30年にわたってハーメネイ最高指導者の政敵を政界から排除するために辣腕をふるってきた。

2018年に亡くなるまで、マフムード・ハーシェミー・シャーフルーディー師は、ハーメネイ最高指導者の有力後継者候補と目されてきた。シャーフルーディー師は、公益判別評議会議長（2017-2018年）や司法権長（1999-2009年）を務め、法学の知識の深さと温厚な人柄で保守派のみならず改革派の間でも人望の厚い人物であった。シャーフルーディー師の後任として2009年から2019年まで司法権長を務めた伝統保守派のサーデク・ラーリージャーニー師（60歳）も、後継者候補の一人として名前がメディアで取り沙汰されていた。

しかし、2019年7月にラーリージャーニー前司法権長の右腕であったアクバル・タバリー前司法権副長官が汚職容疑で逮捕された後、突如、メディアで「ラーリージャーニー叩き」が始まって以来、ラーリージャーニーは後継者レースから脱落したと見られている。

代わって、最も有力な後継者候補に浮上しているのが、ハーメネー師の愛弟子で、検事総長や司法権副長官や、マシュハドのイマーム・レザー廟への寄進財産を基に運営されている、イランで最も富裕な宗教財団アスターネ・ゴッズ財団の管財人を歴任し、2019年に司法権長に任命されたイブラヒム・ライスニー師（61歳）である。彼は、2017年の大統領選挙に保守派候補として出馬し、ロウハーニー師に敗れたものの、保守的な宗教界や政治家だけではなく、革命防衛隊にも受けが良く、政界での権力基盤を固めつつある。

以上のように、イラン政界の要職をほぼ保守派が固め、保守派内でも革命防衛隊に近い強硬保守派が台頭する中、唯一、改革派の支持を得て穏健派が掌握しているのが行政府である。2017年の大統領選挙で現職のロウハーニー大統領が、国民の高い支持を得て、大統領に再選された。ロウハーニー大統領は、2013年の就任以来、世論の支持を背景に、市民の政治活動や表現の自由への統制を強めようとする司法権や、政財界での権益拡大に努める革命防衛隊に対抗してきた。しかし、2018年にトランプ政権がイラン核合意から離脱して以降、再制裁によるイラン経済の悪化や核合意の挫折をロウハーニー政権の失政に帰する強硬保守派の巻き返しが強まっている。次節では、先鋭化する強硬保守派によるロウハーニー政権に対する攻撃について、具体例を挙げながら描出する。

2. 強硬保守派によるロウハーニー政権への攻撃

ロウハーニー政権の権力基盤に陰りが見え始めたのは、2017年以降のことである。第一に、アクバル・ハーシェミー・ラフサンジャーニー元大統領が、自宅のプールで水泳中に謎の突然死を遂げたことによって、ロウハーニー大統領は最大のパトロンを失った。当局は、その死因を心臓発作と発表した。遺族は疑義を申し立てており、ラフサンジャーニー師は最高指導者の後継者闘争の中で暗殺されたとの憶測が広まった⁵。ラフサンジャーニー元大統領は、1989年にハーメネー師を最高指導者に就任させる際に水面下で工作を行った功労者とされている。ホメイニー師の弟子として革命前からハーメネー師と肩を並べて政治闘争に身を投じ、革命の混乱期に若くして政権の中枢を担ってきたラフサンジャーニーは、ハーメネー師をあくまで同輩として扱い、時には率直な批判もしてきたため、最高指導者を絶対視する革命第二世代の強硬保守派の政治家とは一線を画していた。

革命防衛隊の精緻な研究で知られ、最近、『イスラーム共和国の政治的継承——宗教指導者の衰退とイスラーム革命防衛隊の台頭 (*Political Succession in the Islamic Republic of Iran: Demise of the Clergy and the Rise of the Islamic Revolutionary Guard Corps*)』を上梓したイラン研究者のアリー・アルフォネによれば、ラフサンジャーニーは、1989年のホメイニー師の

後継者選びをコントロールした時と同じように、次期後継者選びにおいても影響力を発揮しうる位置に自らを置こうと努力してきた。ラフサンジャーニーが心に描いていた次期最高指導者候補は、ホメイニー師の孫のハサン・ホメイニー師と、弟分であるロウハーニー師であったとアルフォネは推定している。しかし、ハーメネイー最高指導者と革命防衛隊の強固な連合によって、ラフサンジャーニー師は、表面的には年齢を理由に2013年の大統領選挙への出馬を阻止されたため、ロウハーニーに代わりに大統領選に出馬するよう説得した。ラフサンジャーニーの作戦は一部成功し、大統領に選出されたロウハーニーは、革命防衛隊の政治的・経済的な権益の縮小に努めた。これに対し、強硬保守派は憲法で次期最高指導者を選出する機関として定められている専門家会議での影響力を強めるために、2016年の専門家会議選挙において、監督者評議会による事前審査でハサン・ホメイニー師を始めとする改革派と穏健派の立候補者を多数失格にして排除を図った⁶。

さらに近年、司法権が革命防衛隊傘下の情報局と協力して政敵（主に穏健派と改革派の政治家とその親族、人権活動家、ジャーナリスト、環境活動家、社会活動家、弁護士など）をスパイ容疑や汚職容疑などで逮捕して訴追し、裁判で有罪判決を下す例が相次いでいる。例えば、2018年8月に、イラン核合意締結において重要な役割を果たしたアッバース・アラグチ外務次官の甥で、中央銀行前副総裁のアフマド・アラグチが不正な外貨取引の容疑で逮捕された。2019年10月に、ロウハーニー大統領の弟のホセイン・フェレイドウンも汚職の罪で5年の禁固刑の有罪判決が下されている。2021年1月には、改革派の次期大統領有力候補とされるエスハーク・ジャハーンギーリーの弟で企業家のメフディー・ジャハーンギーリーにもやはり汚職の罪で4年の禁固刑が下された。このようにロウハーニー政権の幹部は、家族や親族を「人質」としてとられるという司法権や革命防衛隊の圧力に晒されている。

2016-2020年までの第10期国会では、穏健派・改革派議員が過半数を占めたため、国会と政府が協力して、様々な改革を進めた。しかし、2020年2月の選挙で保守派が圧勝した第11期国会においては、ロウハーニー大統領のライバルのガーリーバーフ国会議長の主導で政府を糾弾する動きが強まっている。2020年7月5日に、国会で外交活動の概要を報告中にモハンマド・ジャヴァード・ザリーフ外相は、強硬保守派議員たちによって「売国奴」「嘘つきに死を」とヤジを飛ばされ、核合意失敗の責任を厳しく糾弾された。同時期に、ロウハーニー大統領弾劾の動きも国会で本格化した。7月12日に、ハーメネイー最高指導者が「大統領を任期途中で弾劾することは望ましくない」と演説し、国会の強硬保守派の動きを牽制したことによって、大統領弾劾法案の提出は見送られた。

図1 ローハニー大統領の弾劾を求めるポスター



(出所) <https://iranintl.com/en/iran/tempers-rising-iran-hardliners-demand-impeaching-rouhani>, accessed on December 10, 2020.

3. イランの大統領選挙の特徴

(1) 2021年大統領選挙に向けたタイムライン

次期大統領選挙は、2021年6月18日に予定されている。これまでの選挙の日程から逆算して考えると、3月から4月にかけて大統領選挙の立候補者についての議論が活発化し、主要派閥による推薦候補一本化に向けての折衝が行われ、最終的な擁立候補が発表される見通しである。5月11日から16日まで、内務省管轄下の選挙管理委員会への立候補者登録の受付が行われ、5月中旬に千名以上に及ぶ立候補登録者の中から、監督者評議会が憲法第15条の大統領の要件「生粋のイラン人で、イラン国籍を有し、統率力があり、かつ聡明にして、立派な経歴を持ち、誠実敬虔にして、イラン・イスラーム共和国の諸原則及び国教を信じ、これに忠実なるもの」に沿って資格審査を行い、最終的に6名程度の候補者に絞り込むことになる⁷。5月下旬には、大統領選挙キャンペーンが開始し、候補者全員を集めてのテレビ討論が行われる。前回の大統領選挙では、候補者同士の舌戦が醜悪な暴露合戦に発展し、テレビ討論の中止を訴える意見も出た。そのため、今回の大統領選挙はライブ放送ではなく、事前収録して発言内容を編集した放送になる可能性もある。

(2) 大統領選挙の結果を見通す指標

大統領選挙の行方を左右する指標として、①監督者評議会の資格審査を通過した最終的な大統領選挙立候補者の顔ぶれ、②世論の盛り上がりと投票率、③コロナ感染状況を挙げることができる。そもそも立候補者として資格を認められなければ、選挙のレースに参加することすらできない。この6名程度の候補者は、毎回、ハーメネイー最高指導者の意中の候補と、許容範囲内の候補、そして知名度があまり高くないものの、派閥間のバランスで一応入れてある泡沫候補の三種類に分かれていると考えられる。

上記の指標を理解するために、2013年と2017年大統領選挙と2020年2月の国会選挙を事例に説明を行う。2013年の大統領選挙では、ロウハーニー師が約1,860万票と過半数(50.71%)の票を獲得して当選を果たしている(表1)。この時、保守派は候補者を一本化することに失敗し、ガーリーバーフ前テヘラン市長、サイド・ジャリーリー前国家安全保障評議会書記、モフセン・レザーイー公益評議会書記、アリー・アクバル・ヴェラーヤティー最高指導者外交顧問に票が分かれて敗北した。モハンマド・ガラズイー元石油相は泡沫候補と考えて良いだろう。また、興味深いことに、ハーメネイー最高指導者に最も近いヴェラーヤティー最高指導者外交顧問が、テレビ討論で保守派候補の言動を批判し、ロウハーニー候補を擁護する発言をするなど、その当選を助ける動きを見せている。2013年3月からオマーンを仲介役としてイランが秘密裏にアメリカとの核交渉を開始したことと考え合わせると、この時のハーメネイー最高指導者の意中の人物で、かつ許容範囲の大統領候補は、ロウハーニー師であった可能性が高い。

表1 2013年6月14日第11期イラン大統領選挙

立候補者	得票数	得票率(%)
ハサン・ロウハーニー(公益判別評議会戦略研究所所長、元国会副議長)	18,613,329	50.71
モハンマド・バゲル・ガーリーバーフ(テヘラン市長、元革命防衛隊空軍司令官、元治安維持軍総司令官)	6,077,292	16.56
サイド・ジャリーリー(国家安全保障評議会書記、核交渉の責任者)	4,168,946	11.36
モフセン・レザーイー(公益評議会書記、元革命防衛隊司令官)	3,884,412	10.58
アリー・アクバル・ヴェラーヤティー(最高指導者外交顧問)	2,268,753	6.18
モハンマド・ガラズイー(元石油相、元郵政通信相、元国会議員)	446,015	1.22

(出所)『中東・イスラーム諸国の民主化データベース』を加筆⁸。

イランでは、これまでほぼ全ての大統領が二期務めてきたことから、2017年大統領選挙においても、ハーメネイー最高指導者はロウハーニー師の続投をほぼ既成事実として受け入れていた可能性が高い。2017年の大統領選挙では、現職のロウハーニー師が過半数(57%)の約2,350万票を獲得して、トップ当選を果たした(表2)。第2位は、ほぼ無名候補であっ



たにもかかわらず、原則主義派（保守派）内の対立を乗り越えて一本化した候補として推薦されたイブラヒム・ライースイー宗教財団アースターネ・ゴッズ管財人であった。ハーメネイー最高指導者は、愛弟子のライースイー師の大統領選出馬を、たとえ最終的に選挙で敗北したとしても、将来の最高指導者後継者候補として世論に名を浸透させる上で有意義であると思なしていたと解釈できる。この時、2%以下の得票しか得られなかったモスタファ・ミールサリーム元イスラーム文化指導相とモスタファ・ハーシェミー・タバー元副大統領は、泡沫候補と考えて良いだろう。

表2 2017年大統領選挙候補者の得票数

	候補者名	得票数	得票率
	ハサン・ロウハーニー現大統領。現実・改革派候補。	23,549,616	57%
	イブラヒム・ライースイー元検事総長、シーア派宗教財団アースターネ・ゴッズ管財人。原則主義派候補（原則主義派の統一組織「イスラーム革命勢力人民戦線」の推薦、伝統保守派のゴム教師協会と闘う聖職者協会、強硬保守派の革命永続戦線の支持。	15,786,449	38.5%
	モスタファ・ミールサリーム元イスラーム文化指導相。伝統保守派のイスラーム連合党候補。	478,215	1.16%
	モスタファ・ハーシェミー・タバー元副大統領。 独立候補、現実・改革派寄り。	215,450	0.52%

（出所）イラン内務省発表資料より筆者作成。

立候補辞退した候補者

	エスハーク・ジャハーンギーリー第一副大統領。 現実・改革派候補。		パーゲル・ガーリーバーフ・テヘラン元市長、2020年-国会議長。 原則主義派候補（原則主義派の統一組織「イスラーム革命勢力人民戦線」の推薦）。
---	-------------------------------------	---	--

2013年と2017年の大統領選挙に共通する特徴は、高い投票率である。2013年大統領選挙の投票率は、全国で72.7%、テヘラン州で64%であった。イラン核合意が成立し、経済が好調であった2017年の大統領選挙ではさらに投票率が上がり、全国が73.1%で、テヘラン州が70%であった。岩盤支持層を有する原則主義派は低投票率の場合、選挙で勝利する傾向が強い。一方、都市在住の中間層を中心とする無党派層の間で一定の支持があり、浮動票を集めやすい改革派・穏健派の立候補者は、投票率が高いと選挙戦を有利に展開できる傾向にある。

全国で61.83%、テヘラン州で50%と、投票率が比較的高かった2016年の第10期国会選挙では、穏健派・改革派が多数の議席を獲得して、与党の地位に躍り出た。他方、歴史的な低投票率を記録した2020年2月21日の第11期国会選挙では、原則主義派が圧勝し、その中でも強硬保守派が議席数を伸ばした(表3)。この時、全国の投票率は42.57%で、テヘラン州ではわずか26.2%に留まった。

表3 国会内の派閥構成(国会：一院制、定数290)

政治派閥	2016年	2020年
改革派・穏健派	120	約40
保守派(伝統保守派・強硬保守派など)	83	約210 (IRGCに近い革命永続戦線所属議員93名)
独立派・宗教的少数派(無所属、政治傾向不明)	86	約40
投票結果の無効分	1	2
合計	290	290

(出所) 各種資料を基に筆者作成。

(注) 穏健派と伝統保守派の双方に推薦され、政治派閥のカウントが難しい政治家もいるため議席数の概数。

2020年2月21日の国会選挙における穏健派・改革派の敗北の原因は、①歴史的な低投票率、②監督者評議会が著名な穏健派・改革派の立候補者を軒並み排除したこと、③改革派の一部のリーダーが選挙ボイコットを呼びかけたこと、④コロナ感染の拡大にあると考えられる。従って、2021年の大統領選挙においても、同様の要因が重なった場合、原則主義派候補が勝利する可能性が高い。

4. ハーメネイー最高指導者は誰を大統領に推すか？

本節では、次期大統領選挙の有力候補者の像をハーメネイー最高指導者の意向と2021年3月までに立候補を表明した主な候補者の顔ぶれから描いてみたい。現在、ハーメネイー最高指導者にとって最も重要な政治課題と想定されることは、第一にイスラーム体制の安定とスムーズな次期最高指導者への地位の継承であり、第二にアメリカとの核交渉を成功

させ、経済制裁の解除を果たし、イラン経済を回復させることであると考えられる。

国内外の脅威からイスラーム体制を護持する役割において、顕著な存在感を示しているのは、イスラーム革命防衛隊に他ならない。アメリカによる再制裁によって経済が悪化したことに対する不満から2017年末から2018年の初頭と2019年11月に全国規模の抗議活動が発生した。この時、抗議活動の鎮圧の先頭に立ったのが革命防衛隊であった。また、2014年に「イスラーム国 (Islamic State: IS)」がイラン国境に迫った際には、革命防衛隊は、イラン国境近辺だけではなくシリアやイラクなどISの攻撃に晒されている国外の前線にも革命防衛隊員やイラン人や外国人のシーア派民兵を派遣して国土防衛を主導した。2019年にアメリカによるイラン本土攻撃の可能性が現実味を帯びた時にも、革命防衛隊は慎重に全面戦争を回避しつつ、ペルシア湾やシリア・イスラエル国境で抑止力を誇示する作戦を展開した。その結果、体制存続に不可欠な存在として、イラン・イスラーム体制の革命防衛隊への依存が深まった。イラン核合意の挫折後、穏健派と改革派の力が弱体化した現状では、国内の騒擾を鎮圧し、アメリカの軍事的な脅威に対抗する上で最強の軍事集団である革命防衛隊に支持される強硬保守派の人物が次期大統領、そして、次期最高指導者に選ばれる可能性が高くなっている。

(1) 生え抜きの大統領誕生を悲願する革命防衛隊

強硬保守派の大統領候補として、2021年3月に、立候補を表明したのが、革命防衛隊ハータム・アル・アンビアー⁹司令官のサイド・モハンマド准将(53歳)である。1968年にテヘランで生まれたモハンマド准将は、1988年、19歳の時に革命防衛隊に入隊し、イラン・イラク戦争に従軍した。彼は、軍事経験は少なく、革命防衛隊福利厚生財団や、1980年代に革命防衛隊の兵站部門を基に設立された建設会社ハータム・アル・アンビアーでビジネスや管理運営部門で実績を積んできた人物である。モハンマドは、2007年から2014年までハータム・アル・アンビアー傘下のダム建設会社セパーサドの社長を務め、2018年には、ハータム・アル・アンビアー基地司令官に任命されたが、大統領選挙に出馬するために2021年3月に職を辞した¹⁰。

(2) 改革派の迷い——穏健派や伝統保守派と共闘するか、独自候補を擁立するか

2013年と2017年の大統領選挙では、改革派は最終的に独自候補を擁立することを断念し、ロウハーニー支持に回った。しかし、改革派の間で、彼らの求める言論や政治活動の自由の拡大や人権擁護といった政策で目立った成果をあげられないばかりか、経済立て直しに失敗したロウハーニー大統領に対して不満が渦巻いている。そのため、2021年の大統領選挙では、改革派候補を擁立しようとする意見が強い。

候補者として、ラフサンジャーニー政権とハータミー政権で閣僚経験があり、2005年の

大統領選挙の立候補者ともなったモスタファ・モイーンの名前が挙がっている。モイーンは、2016年の国会議員選挙で監督者評議会によって立候補資格を却下されているため、今回の大統領選挙の最終立候補者に残るか不透明である。もう一人の候補者は、ラフサンジャーニーの息子のモフセン・ハーシェミー・ラフサンジャーニーである。モフセン・ハーシェミーは、2017年に170万票を得てテヘラン市議会でトップ当選を果たし、テヘラン市議会議長に選出された。また、2017年の大統領選に立候補しながら、最終段階で立候補を辞退したエスハーク・ジャハーンギーリー副大統領も有力候補の一人である。彼は他の改革派と比べてハーメネイー最高指導者と良好な関係を築いているため、資格審査に通過する可能性は高い。しかし、ロウハーニー政権の失政や経済悪化の責任の一端を問われ、世論の支持が集まらない可能性がある点がジャハーンギーリーの弱点である。

他方、一部の改革派は、2020年の国会選挙で、多くの著名な改革派候補が監督者評議会の資格審査で却下されたことを考えると、むしろ穏健派、あるいは、シーア派宗教界やバーザールなどに支持基盤を置く伝統保守派の候補を応援し、強硬保守派に対抗する方が現実的であるとの意見を持つ。その中で、伝統保守派のアリー・ラーリージャーニー前国会議長を共同で推薦しようとする案が出ている¹¹。

穏健派と改革派にとっての最大の課題は、政治への倦怠感やイスラーム体制への絶望感から、多くの国民がそもそも投票に行かない可能性が高いという点である。2019年11月の抗議活動の引き金となったガソリン価格の値上げを実施したロウハーニー政権への支持率は大幅に下がっている。国民の間で人気が高く、これまでの選挙で無党派層の投票行動に大きな影響を与えてきた、改革派のモハンマド・ハータミー元大統領は、「2019年の抗議の時に人々に大きな影響を与えることも助けることもできなかったため、次の選挙で自分が人々に投票を呼びかけても聞いてもらえないかもしれない」と悲観的な発言をしている¹²。

厳しい状況ではあるが、穏健派の大統領が誕生する可能性は全くないとはいえない。ハーメネイー最高指導者は、イラン経済の悪化が続くと、国民の不満が高まり、体制の存続を揺るがす大規模な抗議活動が再燃することを懸念していると見られる。そのため、アメリカとの核交渉を成功させ、経済制裁の解除とイラン経済の回復のために、外交交渉を成功させる手腕を持ちつつ、ハーメネイーの権威に対抗しない穏健派の人物を「一押し」ではなくとも「許容範囲」の候補として、容認する可能性もある。もし、ロウハーニー政権がバイデン政権との交渉を成功させ、2021年6月までに、制裁の一部でも解除させ、ハーメネイー最高指導者と国民にその恩恵を実感できるような成果を示すことができれば、穏健派の大統領が誕生する可能性はまだ残っている。

2021年2月25日に、穏健派に近い伝統保守派の政治家アリー・モタッハリー前国会副議長（63歳）が、大統領選挙への立候補を表明した。アリー・モタッハリーは、1979年の

イラン革命の際にホメイニー師を支えた革命の思想的・精神的指導者とも言われる高名なモルテザー・モタッハリー師の息子として、1958年にシーア派宗教界の名家に生まれた。同じくシーア派の名家出身のアリー・ラーリージャーニー前国会議長とモタッハリーは姻戚関係にある。彼自身は、宗教家にはならなかったが、テヘラン大学で哲学の博士号を取得し、政界に進んだ。モタッハリーは、強硬保守派の政治家や革命防衛隊、司法権長による人権の抑圧や汚職に対して、歯に衣着せぬ批判を展開することから、国民の間では比較的人気が高く、2016年の国会選挙ではテヘラン選挙区で第2位の得票を得て当選を果たしている。

モタッハリーは、2020年の国会選挙で資格審査に通らなかったため、大統領選挙の最終候補に残るかどうかは予断を許さない。彼は、監督者評議会に対し、人気の高い候補を全て事前の資格審査で却下すると、投票率が落ちるため、国民世論に配慮した審査をするよう求めている。また、モタッハリーは、大統領として女性のスカーフ問題を含めた文化の問題や、人権問題に取り組みたいという意欲を示す一方で、2019年11月の抗議活動でわずか3日間で大量の人々が殺害された事態を招いた、ガソリン価格の突然の値上げは、人々への敬意に欠いたロウハーニー大統領の失策であったと批判している¹³。

(3) テクノクラート型の軍人大統領

上記で紹介した2つの派閥の候補ではなく、革命防衛隊の受けも良く、かつ、制裁解除に向けて欧米との交渉もできるハーメネイー最高指導者の命令絶対服従のテクノクラートが大統領に選ばれる可能性もある¹⁴。この第三のタイプに当てはまる候補として、2020年11月に他の候補者よりいち早く大統領選挙への出馬表明をしたホセイン・デフカーン元国防大臣（64歳）がいる。

元革命防衛隊空軍司令官のデフカーン准将は、モハンマド・ハータミー政権期には国防次官、マフムード・アフマディーネジャード政権期には殉教者財団総裁の要職を歴任し、ロウハーニー政権で国防大臣を務めた後、2017年に、ハーメネイー師によって軍事顧問に任命された。彼は、大統領選挙に立候補した理由として、「自分はいずれの政治派閥にも属さず、派閥の利益のためではなく、国益を守り、現状から人々を救うために全力を尽くす」と語っている¹⁵。デフカーン准将は、メディアとのインタビューで「市民には軍人に投票する権利があり、軍人にも選挙で立候補する権利がある。一部の政治家たちが、軍人が選挙に出馬することはホメイニー師の遺言に反すると主張しているが、彼らの懸念は私も共有している。軍人が政治を掌握すると、最悪、クーデターという形になったり、そうでなくとも軍人以外の政治家たちを政治から排除したりするといったことが起こりうる。私自身は、こうした軍事独裁には賛成していない」と述べている¹⁶。

2021年3月時点で、イランのメディアや政界では「軍人大統領」の誕生を擁護する議論

が盛んに展開されている。ここでいう「軍人」は「革命防衛隊出身者」を意味する¹⁷。この議論を勢いづけた背景には、2019年にハーメネイー師が、公の場で「将来、革命的な若い政府の登場を希望する」と演説したことも関係している¹⁸。既に2016年頃からハーメネイー最高指導者は、革命防衛隊の司令官や統合参謀本部長、全国各都市の金曜礼拝導師など最高指導者が直接任命する重要ポストに自らと同年代の革命第一世代を退け、40-50代を中心に比較的若く、最高指導者に忠実な「革命第二世代の人物」を相次いで任命している¹⁹。こうした若返り人事は、ポスト・ハーメネイー体制への移行をスムーズにするための布石と考えられ、その最終段階の仕上げに2021年の大統領選挙が位置づけられる。また、既述のようにトランプ大統領の「最大限の圧力」政策によって革命防衛隊の影響力がイランでかつてないほど高まっていることも、軍人大統領擁護論を加速させている一因である。

2020年9月に元IRGC大臣で被抑圧者財団元総裁のモフセン・ラフィーグドゥーストは、ハバル・オンラインとのインタビューで「IRGCの司令官たちの方が行政能力に優れており、インフレなどの破綻した経済や国難からの国家の立て直しに貢献できる。IRGCこそが『ヴェラーヤテ・ファキーフ』というイラン・イスラーム体制の根本原則を堅持して発展させてきた」と、IRGC出身者が大統領になることを擁護した²⁰。

ホセイン・サラミー IRGC 総司令官顧問のイスマイル・コウサリー准将も、2020年11月に「欧米との精神戦争」の一環として革命防衛隊出身の大統領の登場は効果的であると主張している。彼は、軍事独裁化を懸念する声に「自らの命をかけて敵から国土を守ろうとしている軍人たちが、人々を脅かすことはない。現在は、IRGCは開発や生活改善の仕事の先頭に立っている」と反論している。彼は、「軍人が大統領になることを批判している人たちは、軍人が他の政治家たちよりも人々に愛され、有能に仕事をこなし、敵に対してもより厳然たる地位を築くことを恐れている」と語った。そして、軍人たちは、政治的な能力においても、専門的な知識においても、他の政治家たちに劣らず優れていると主張する。過去に、IRGCの司令官クラスで、大統領選挙に立候補した人物は複数名いるが、当選は果たしていない。唯一、IRGC 隊員で大統領に就任したのはマフムード・アフマディーネジャードだけであるが、彼はIRGCの権益を代表するというより、ポピュリスト型の政治家であった。イランの世論では、革命防衛隊の政治支配への警戒が強い。そうした世論の懸念を払拭するために、革命防衛隊は近年、イメージアップの広報活動に力を入れてきた。しかし、2020年1月のアメリカによるソレイマーニー将軍暗殺の報復攻撃において、アメリカに大きな損害を与えられなかったばかりか、ミサイルの誤射でウクライナ機を墜落させ、多くのイラン人犠牲者を出してしまったことによってIRGCのイメージを一層悪化させる結果となった²¹。

5. アメリカの核合意復帰を阻む諸要因

ジョー・バイデン新大統領は、大統領選挙中から JCPOA への復帰を公約の一つとして掲げていた。しかし、政権成立から2カ月を経た2021年3月に至っても、バイデン政権は、イラン核合意への即時復帰、あるいは、一部制裁解除といった目に見える形での明確な融和策には転じていない。イランが核合意の項目から逸脱した核開発活動を中止し、合意遵守をしない限り、制裁は解除しないとアメリカ側は主張している。他方、イラン側はアメリカの制裁解除がない限り、核合意の義務の段階的な停止状態を続ける姿勢を見せ、膠着状態にある²²。

バイデン政権成立以前から、核交渉の困難さは予想されていたが、アメリカ政府の動きは当初の予想以上に遅いとの印象を受ける。アメリカ議会内には、共和党のみならず、民主党内にもイラン核合意に不信感を持つ議員は少なからずいる。そして、親イスラエルのロビー団体に加え、米国内で大きな政治力を持つ福音派もイスラエル寄りの姿勢を持つため、イラン核合意に反対している。さらに、イスラエル、サウジアラビア、UAE、バーレーンなどは、バイデン政権がイランに新たな条件を課すことなく、核合意に即刻復帰することを強く警戒している。

こうした国内外の強い反対を押し切って、核合意に即刻復帰することは、バイデン政権にとってリスクが高い。従って、バイデン大統領は、多くを敵に回す危険性のある対イラン政策よりも、まずは優先度の高いコロナ感染対策や景気回復策、国内を分断した人種問題などの内政問題に傾注し、外交分野においては、ヨーロッパやアジアの同盟国との関係修復など、リスクが小さく、なおかつ、優先度の高い問題にエネルギーと人員を集中させようとしているものと考えられる。そして、対イラン政策については、中東の親米国やヨーロッパ諸国、議会との意見調整の上で慎重に核交渉に臨もうとしているのだろう。

とはいえ、2021年7月末に、欧米との関係改善やイラン核合意に積極的な穏健派のロウハーニー大統領の任期が終了する。6月の大統領選挙では、アメリカがイランに対する大胆な融和策をとらない限り、アメリカへの懐疑心が強く、弾道ミサイル開発や核開発の推進を望む強硬保守派の大統領が誕生する可能性が高い。モハンマド・ジャワード・ザリーフ外相は、2021年3月15日にブリュッセルで開催されたセミナーでバイデン政権に対し、即刻 JCPOA に復帰するよう求め、そうでなければ、2021年の大統領選挙期間に入ってしまうと、年末まで特別な変化を起こすことは難しくなることだろうと語っている²³。また、バイデン政権成立直後は、早期制裁解除に向けて楽観的な見通しを語っていたロウハーニー大統領も既に2カ月が経過し、焦りを隠せないでいる。3月17日にロウハーニーはアメリカに制裁解除を呼びかけると同時に、イラン国内の強硬保守派に対し、「制裁解除を妨害することは国を裏切る行為である」と述べて牽制しようとしている²⁴。

6. バイデン新政権の対イラン政策に向けた道筋

本節では、2020年8月に新アメリカ安全保障センター（The Center for a New American Security）がまとめた対イラン政策の政策提言を中心に、今後、バイデン政権がとりうる対イラン政策のシナリオを整理することとする²⁵。

(1) 2021年1-6月、イラン大統領選挙前の信頼醸成期間

2021年の大統領選挙前までは、アメリカとイランの信頼醸成期間に位置づけられ、バイデン政権は、下記の4つのオプションを選択することができる。

オプション1：核合意への完全復帰

オプション2：核合意への一部復帰、交渉継続

オプション3：サンセット条項に関する新しい条件を含めた新たな核合意の交渉

オプション4：サンセット条項、地域の安定に向けた課題、ミサイル問題等、近隣国や共和党議員が問題視するイランの政策を含めた交渉

この中で、中東地域の安定と、イランの核開発のエスカレートの阻止という観点で最も望ましく、かつ、現実的な選択肢が、オプション2であると筆者は考える。オプション2を選んだ場合にバイデン政権がとりうる措置としては、最も簡単なものから、以下の方策を挙げることができる。

- ① ザリーフ外相への制裁解除、イラン国籍者のアメリカ渡航制限の緩和、コロナ感染症対策のための医薬品を中心とする人道物資獲得への制限の緩和
- ② イラン市民へのインターネット関連のサービス（YouTube, Facebook, Instagram など）の制限の緩和
- ③ イランの凍結資産の一部緩和、諸外国や国際機関による対イランへの資金援助や銀行送金の制限の緩和、限定的な石油禁輸の緩和

2018年以降、イランはトランプ政権による再制裁で国際送金網から遮断され、石油輸出代金が回収できないでいるため、各国の銀行に留め置かれている凍結資産の解除を実現させようとしている。こうした政策の一環として、2021年1月に革命防衛隊は、環境汚染の疑いを口実にホルムズ海峡沖を通過中の韓国のオイルタンカーを拿捕し、韓国政府と同国にあるイランの凍結資産約100億ドル解除と引き換えにタンカーと乗組員を解放するとする交渉を行った²⁶。アメリカ政府は韓国政府によるイラン凍結資産一部解除に難色を示している。

革命防衛隊が主導する同様の「人質外交」は、イギリスに対しても行われている。革命前に王政期のイラン政府が、イギリス企業と戦車購入の契約を締結し、代金を支払った。その後、革命で政権が転換したことにより、イギリス企業側は戦車の引き渡しも代金の返却もしないまま、今日に至っており、イラン政府はイギリス政府に代金の支払いを要求している。イギリス側から戦車の代金を回収する交渉のバーゲニングチップとして、イラン系イギリス人女性のナズニーン・ザーゲリーが利用されているとの見方も報道されている²⁷。

今後、革命防衛隊に近い大統領が誕生し、その力がさらに強力になると、これまで実務的な外交官が、一定の国際ルールに則って行ってきた外交交渉が顧みられなくなり、革命防衛隊流の「人質外交」に転換される可能性もある。

(2) 2021年8月以降、イラン新政権成立後の拡大交渉期

2021年6月までにアメリカとイランの間に一定の信頼醸成が築かれ、核交渉が始まり、なおかつ、穏健派、少なくとも伝統保守派の大統領がイランで選出された場合、イランの新政権とバイデン政権は、核以外の拡大したテーマを含めたさらに複雑で包括的な交渉に入る事が可能になる。その際には、アメリカが懸念するサンセット条項に関する新しい条件を含めた JCPOA の課題や、近隣国が要望する親イラン勢力を利用した中東各国への影響力浸透策やミサイル開発計画といった中東地域一帯の安定を図るためのアジェンダが交渉の俎上に載せられることだろう。1979年の革命直後から強固な関係を築いてきたレバノンのヒズブッラーとの関係や、シリア内戦を機に軍事拠点を確立しつつあるシリアなどは、イランにとって妥協の難しいテーマではあるが、イエメン内戦の解決やシリアの戦後復興、アフガニスタン問題などは、欧米や近隣国と協議を進めやすいテーマといえるだろう。

しかし、次期イラン大統領選で強硬保守派の革命防衛隊に近い大統領が誕生した場合、イランとアメリカの緊張状態は続き、核交渉や地域の安定に向けた交渉は非常に困難な状況になる可能性が高い。

おわりに

中東地域の安定とイラン核合意の復活のためには、2021年大統領選挙において穏健派や改革派の推す大統領が誕生することが望ましい。そのためには、ロウハーニー政権が2021年6月までに核交渉においてアメリカから一部でも制裁解除を引き出し、国民とハーメネイー最高指導者の支持を獲得することが必要である。

2021年6月までに、核交渉が大きく前進しない限り、強硬保守派の大統領が誕生する可能性が高い。次期大統領選挙は、現在、81歳のハーメネイー最高指導者の後継者を巡る政治闘争の前哨戦として位置づけることができる。つまり、2021年大統領選挙の結果は、ハー

メネー最高指導者の後継者がより穏健な人物になるか、革命防衛隊に近い強硬保守派が選ばれるかを見通す上での重要な指標にもなる。従って、バイデン政権の決断が次期イラン大統領選挙の結果、ひいてはポスト・ハーメネー体制の行方に大きな影響を与えうる状況にある。

しかし、たとえ次期イラン大統領選挙で革命防衛隊出身の大統領が誕生したとしても、すぐに戦争が勃発する可能性を危惧したり、あるいは、イスラエルのネタニヤフ首相が主張するようにイスラーム体制護持のイデオロギーを持つ革命防衛隊関係者とは全く話し合いの余地がない、と断定したりするのは早計であろう。革命防衛隊の軍事戦略や行動を分析すると、イスラーム体制の存続に重点を置きつつも、アメリカやイスラエルなどの敵対国との不要な軍事的な衝突を回避する一方で、抑止力を誇示するというプラグマティックな政策を展開している。また、革命防衛隊は多くの企業を傘下に抱えており、革命防衛隊内部には経済的な利益が見込める場合には、欧米との交渉に前向きなグループも存在すると考えられる。従って、革命防衛隊出身の大統領がイランに誕生する可能性について、悲観的になりすぎる必要はない。しかし、これまでの外交交渉相手であった穏健派や改革派政権とは異なる論理と行動原理を持つ集団を相手に、交渉を一から仕切り直す必要があることを国際社会は覚悟しておく必要があるだろう。

— 注 —

- 1 拙稿『「軍事化」するアメリカの『最大限の圧力』政策に対するイランの対応』『令和元年度外務省外交・安全保障調査研究事業 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』日本国際問題研究所、2020年を参照。
- 2 角潤一「追い込まれるイランが米国の交渉に応じる条件」JB press、2020年12月5日 <<https://jbpress.ismedia.jp/articles/-/63150>> 2021年2月23日閲覧。
- 3 『イラン・イスラーム共和国憲法』日本イラン協会編、1989年、31-34頁。ポスト・ハーメネー体制に向けた動きについては、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」『平成25年度外務省外交・安全保障調査研究事業 グローバル戦略課題としての中東——2030年の見通しと対応』日本国際問題研究所、2014年で簡単に触れている。
- 4 Ali Alfoneh, *Political Succession in the Islamic Republic of Iran: Demise of the Clergy and the Rise of the Islamic Revolutionary Guard Corps*, the Arab Gulf State Institute in Washington, Washington, DC, 2020, p. 128によれば、ハーメネーの後継者候補を巡る派閥抗争が始まったのは、ラフサンジャーニーが2013年6月14日の大統領選挙前に資格審査で落とされたという衝撃的な事件が起きた頃とされている。
- 5 Ibid, p. 130.
- 6 ハーメネー最高指導者がIRGCと緊密な関係を築くようになった理由の一つが、1990年代以降に反体制抗議活動が頻発し国内の騒擾の脅威が高まったことにある。抗議そのものは、ホメイニーの死後のハーメネーへの最高指導者の地位継承と直接的には関係のないものではあったが、体制の脆弱さを示し、IRGCへの依存をもたらした。IRGCは、ハーメネー最高指導者の庇護の下で経済界や政界への進出を拡大させた (Ibid, pp. 124-130)。
- 7 2017年の大統領選挙では、1,636人がイラン大統領選に立候補登録をし、30人ほどが有名人であとは一般市民であった。2017年4月16日付BBC Persia 報道「イラン選挙——知っている名前が登場した」

- <<http://www.bbc.com/persian/iran-39612871>>, accessed on April 17, 2017.
- 8 <http://www.l.u-tokyo.ac.jp/~dbmedm06/me_d13n/database/iran/election.html>, accessed on June 18, 2013.
 - 9 革命防衛隊の政治関与に反対する遺言を残したとされるホメイニー師の存命中、革命防衛隊の活動は、国土防衛と反革命勢力の打倒という軍事分野に集中していた。1988年のイラン・イラク戦争の終了と、1989年のホメイニー師逝去を機に、革命防衛隊は、他分野に進出し、勢力拡大を試みるようになった。1989年に、大統領に就任したラフサンジャーニー師は、革命防衛隊の政界進出を抑制しつつ、大量の復員兵を吸収するために、革命防衛隊の経済活動を一部容認した。その結果、革命防衛隊の兵站部門を基に建設会社「ハータム・アル・アンビアー」が設立され、道路工事、都市整備、ダム建設等の公共事業を、政府から請け負うようになった。また、革命防衛隊員とその家族の福利厚生のために設立された革命防衛隊福利厚生財団も、アフマディーネジャード政権の推進した貧困層向けのメフル住宅事業に参画するなど大規模団地建設に従事するようになった。Ali Alfoneh, *Iran Unveiled: How the Revolutionary Guards is Turning Theocracy into Military Dictatorship*, Washington, D.C.: the American Enterprise Institute for Public Policy Research, 2013, pp. 26, 166-173; 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. pp. 55-75.
 - 10 2021年3月8日付 BBC Persia 報道「ハータム・アル・アンビアーの司令官が、大統領選挙に立候補するために辞職した」<<https://www.bbc.com/persian/iran-56314849>>, accessed on March 9, 2021; Sina Azodi, "Saeed Mohammad: The young face of the IRGC weighing his political options," *Iran Elections 2021*, Atlantic Council, March 1, 2021.
 - 11 2020年9月19日付 BBC Persia 報道「1400年の選挙における改革派：モハンマド・ハータミーも繰り返しを絶望しているのか？」<<https://www.bbc.com/persian/iran-features-54204853>>, accessed on January 20, 2021.
 - 12 2019年8月7日付 BBC Persia 報道「ハータミーが、第10期議会とロウハーニー政権を、約束ばかりで、実行が少ないとして批判」<<http://www.bbc.com/persian/iran-49251762>>, accessed on August 10, 2019; 2019年11月27日付 BBC Persia 報道「モハンマド・ハータミー：平和を求める抗議者たちを、破壊行為をしようとしている人々と分けるべきである」<<https://www.bbc.com/persian/iran-50574002>>, accessed on November 28, 2019; 2021年1月17日付 BBC Persia 報道「1400年の大統領：間借り、許可、軍人あるいは革命的な若者か？」<<https://www.bbc.com/persian/iran-features-55646881>>, accessed on January 20, 2021.
 - 13 2021年2月25日付 BBC Persia 報道「イランの1400年の選挙：アリー・モタッハリーが大統領候補に名乗りをあげた」<<https://www.bbc.com/persian/iran-56192549>>, accessed on February 26, 2021; 2021年3月14日付 BBC Persia 報道「モタッハリー：1398年アーバーン月の抗議は、大統領を沈黙させるほどのものであった」<<https://www.bbc.com/persian/iran-56391483>>, accessed on March 15, 2021.
 - 14 Mehdi Khalaji, "Iran's 2021 Presidential Vote and the Tightening of Regime Control," *Policy Notes*, No. 89, The Washington Institute for Near East Policy, November 2020.
 - 15 2020年11月24日付 BBC Persia 報道「イラン最高指導者の軍事顧問のホセイン・デフカーンが1400年の選挙のために候補者の名乗りを上げた」<<https://www.bbc.com/persian/iran-55027835>>, accessed on November 25, 2020.
 - 16 2021年3月9日付 BBC Persia 報道「イラン最高指導者軍事顧問：軍事的な人物が選挙に出馬することは、法律上、禁じられていない」<<https://www.bbc.com/persian/iran-56318503>>, accessed on March 10, 2021.
 - 17 2020年11月19日付 BBC Persia 報道「IRGC 総司令官顧問は、IRGC 出身者が大統領になる可能性を擁護した」<<https://www.bbc.com/persian/iran-54997884>>, accessed on November 20, 2020.
 - 18 2020年9月9日付 BBC Persia 報道「1400年の大統領選挙：イラン最高指導者の革命的な若い政府への悲願」<<https://www.bbc.com/persian/iran-features-54064329>>, accessed on September 10, 2020.
 - 19 2019年3月19日付 BBC Persia 報道「ハーメネイー師は、自らの退位後の条件を整えているのか？」<<http://www.bbc.com/persian/iran-features-475400712>>, accessed on March 20, 2019.
 - 20 2020年9月26日付 BBC Persia 報道「ラフィーグドゥーストは、IRGC 司令官が大統領に就任することを支持した」<<https://www.bbc.com/persian/iran-54307493>>, accessed on September 27, 2020.
 - 21 2020年11月19日付 BBC Persia 報道「IRGC 総司令官顧問は、IRGC 出身者が大統領になる可能性を擁護した」<<https://www.bbc.com/persian/iran-54997884>>, accessed on November 20, 2020.
 - 22 バイデン政権成立直前の2020年12月に核開発を拡大・促進させるための法律を制定させたイラン国会の動きについては、秋山信将「イランによる核活動加速に係る立法と米国新政権の出方」(『国間研戦

- 略コメント』日本国際問題研究所、2020年12月11日 <https://www.jiia.or.jp/strategic_comment/2020-17.html> 2020年12月12日閲覧)を参照。
- 23 2021年3月15日付BBC Persia報道「ザリーフ：バイデン政権は1400年の選挙前にJCPOAを復活させるべきである」 <<https://www.bbc.com/persian/iran-56398604>>, accessed on March 16, 2021.
- 24 2021年3月17日付BBC Persia報道「ロウハーニーは、1400年の選挙に関連して制裁解除を妨害することは、人々への裏切り行為であると発言した」 <<https://www.bbc.com/persian/56425633>>, accessed on March 18, 2021.
- 25 Ilan Goldenberg, Elisa Catalano Ewers, and Kaleigh Thomas, “Reengaging Iran,” *Middle East Security*, Center for New American Security, August, 2020; Sina Azodi, “Optimism and Obstacles for US-Iran Relations under a Biden Presidency,” *Election 2020*, Atlantic Council, November 13, 2020; Maysam Behravesht and Erwin Van Veen, “What Iran’s Leaders Really Think about Biden,” *Foreign Policy*, December 1, 2020; Karim Sadjapour, “Why Biden Can’t Change U.S.-Iran Relations,” Carnegie Endowment, November 9, 2020.
- 26 Maziar Motamedi, “South Korea Agrees to Partial Release of Blocked Iranian Money,” *Aljazeera*, February 22, 2021.
- 27 Patrick Wintour, “Zaghari-Ratcliffe: UK Acknowledges Debt Owed to Iran over Shah’s Tank Order,” *The Guardian*, September 4, 2020.

第3章 カーズィミ政権下のイラクにおける人民動員部隊問題

吉岡 明子

はじめに——カーズィミ政権発足の背景

2020年央にイラクの首相に就任したムスタファ・カーズィミ (Mustafā al-Kāzīmī) は、4年前から諜報機関のトップを務めていた人物で、その前は作家や人権活動家として活動していた。こうした政治経歴のない人物が、突然、イラク政界のトップである首相に就くことになった背景には、イラク市民の間に高まる政治不信があった。

2018年の国民議会選挙では、投票率が46%と4年前の62%を大幅に下回り、公共サービスや政治家の汚職に不満を持つ有権者の政治に対する失望がうかがわれる状況にあった。他方で、低投票率は結果的に組織票と動員力を持つ既存政党へ有利に働き、従来型の政界の構造は選挙後も継続された。そして、2019年秋には若者がバグダードの一部を占拠して大規模な反政府抗議運動を組織し、治安部隊との衝突が勃発する事態へと発展した。市民に数百名の犠牲者を出し、にもかかわらず一向に事態を収束させられなかったアブドゥルマフディ (‘Ādil ‘Abd al-Mahdī) 首相は、同年末について辞任を表明した。その後の半年間に及ぶ紆余曲折を経て、首相に就任したのがカーズィミである。

こうした経緯で首相に就任したことから、カーズィミは当初からデモ隊に寄り添い、彼らの声を尊重する改革重視の姿勢を明らかにしてきた。首相候補だった2020年4月に議会に提出した施政方針では、感染症対策や財政赤字への対応と同時に、軍と治安機関の手に武器を集中させること、汚職を追放すること、デモ隊への暴力に対する真相究明、などを謳っていた。そして2020年7月には、次回の国会議員選挙の日程を2021年6月6日¹と発表するなど、新たな選挙制度に基づいて議会を一新することを基本姿勢としている。このように、首相は現政権を次期選挙までのつなぎと位置付ける一方で、できる限りの改革を実現しようと取り組んでいる。しかし、その実現は容易ではない。イラク政府が直面する課題は多く、特に、そこには政府の一部でありながら一定の自由度をもって武力を行使するハイブリッド・セキュリティ・アクターにどのように対峙するのかという大きな問題が横たわっている。本稿におけるハイブリッド・セキュリティ・アクターとは、少なくとも表向きイラク政府の権威と正当性を認め、必要ならば協力しつつも、イラク政府の指揮命令系統との関係は必ずしも明確ではなく、むしろ、国家による暴力装置の一元化に挑戦する姿勢を示し、一定の自由度をもってその軍事力を行使する勢力と定義する²。

以下では、カーズィミ政権の課題を概観した後、政府の一部でありながら独自の行動原理をもつ人民動員部隊 (PMU: Popular Mobilization Unit/al-Hashd al-Sha‘bī) について、その構造や行動原理を詳述し、改革をもたらそうとする首相の取り組みに焦点を当てて成果と

限界を検証する。そして最後に、こうしたハイブリッド・セキュリティ・アクターをいかに管理し得るかという問題に触れたい。

1. 政権が直面する課題と PMU 問題

カーズイミ政権が直面しているイラクの課題は多岐にわたる。外交面では、従来からイラクに強い影響力を持つイランと、長年イラクを支援し続けてきた米国との間の板挟みになっていることに加えて、少しずつ関係を改善させつつあるアラブ諸国との関係強化も重要課題の一つである。社会面では、他国同様、2020年6月ごろから新規感染者数が急拡大した新型コロナウイルス対策が大きな問題である。また、2017年末に勝利宣言が出されたジハード主義組織「イスラーム国」(IS: Islamic State)との戦闘後も、元の居住地に戻れていない国内避難民の問題にも取り組む必要がある。治安面では、ISの退潮はイラクの治安状況を大幅に改善させたものの、その残党による小規模なテロ事件は散発している。経済面では、経済開発や復興の必要性が指摘される一方、全世界的な需要低下で国際原油価格が急落し、財政難に見舞われたイラク政府は、公務員給与・年金の支払いという最低限の支出を捻出するのにも苦慮する状況となっている。それは、従来から相互不信を抱えていたクルディスタン地域政府との間の予算配分問題を再燃させることにもつながった。

こうした多様な問題に首相が取り組む中で、一つのカギとなっているのが PMU の存在である。PMU は、2014 年以降の対 IS 戦の過程で大きく勢力を拡大させ、政治、治安、社会、経済など、多方面で影響力を持つようになってきている。例えば、2019 年 10 月以降の反政府抗議デモでは、治安部隊との衝突で死者が 500 ～ 600 名程度、負傷者は約 2 万 5000 名、逮捕者は 2800 名を数えている。カーズイミ首相がデモ隊への実弾の発砲を厳しく禁じるようになってから、直接的な衝突に伴う死者の発生は大きく減ったが、それでも、これだけ多くの市民が犠牲になった背景には、正規の治安部隊よりもむしろ PMU、中でも特に、後述する親イラン派の勢力が強硬な弾圧を行った結果だと見られている³。それだけにとどまらず、コロナ禍で縮小しつつもデモが長期化する中、主要な活動家への脅迫や拉致、暗殺も頻発するようになった⁴。デモ発生から 1 年となった 2020 年 10 月末には、バグダードの中心部の広場を占拠していたテントが解体され、抗議活動そのものはかなり鎮静化した。その背景には、抗議デモ隊の中に浸透してあえて暴力を煽り、彼らの運動を瓦解しようとする PMU や政党関係者らの試みがあったと見られている。この他にも、例えば財政の問題は、直接的には 2020 年春以降の原油価格急落に伴う収入減によってもたらされているが、そのショックに耐えられない背景には、長年にわたって政党関係者ら既得権益層が、パトロン・クライアント関係による支持拡大のために公務員ポストを支持者にばらまき、経常支出が年々増加して持続不可能な財政構造になっていたという問題もある⁵。近年では、こうした国家の富を食いつぶす汚職構造に、PMU も新たに参入していた。

つまり、PMUは現状の既得権益を維持することに大きな利益を見出しており、既存システムを維持しようとする立場に立っているが、とりわけ、問題は、彼らはその目的を達成するために軍事力を行使し得る立場にることである。一方、そうした既存システムの変革を訴えてきたのが反政府抗議デモ隊であり、首相はその中間、つまり、体制を維持した上で、既存システムを改善しようとしていると位置づけられよう。

2. ハイブリッド・セキュリティ・アクターとしての PMU

アラブ諸国においては、為政者がクーデタ防止を意図して国軍のカウンターバランスとなるような準軍事組織を形成したり、政権の脆弱性を補うために特定の勢力に一定の治安権限を委譲したりする例は数多く見られ、ハイブリッドなセキュリティ・アクターの存在自体が目新しいわけではない。しかし、20世紀に多く見られたこうした存在は、あくまでトップ・ダウン型の存在であった。現在は、現職の権力者や政治組織が、準軍事組織としての役割を果たすインフォーマルな、あるいはハイブリッドなセキュリティ・アクターの登場を阻止できないという状況になっており、彼らはよりボトム・アップ型の存在であるという特徴がある⁶。

2003年以降のイラクの場合、軍や警察といった正規の治安機構以外のセキュリティ・アクターの一例として、米軍がその創設に深くかかわってきた首相直轄のエリート部隊である対テロ部隊、旧フセイン政権時代の反政府武装運動の流れをくみ、現在のPMUの中核をなすシーア派の民兵組織、ジハード主義組織と対峙するために米軍が支援したスンナ派部族を中心とした覚醒評議会、彼らの後継的な組織で現在はPMUの一部に位置付けられる部族ハシュド、複数のクルド政党が配下に置くベシユメルガ、国外のクルド組織が支援する自警団的な小組織など、様々なものがある。こうした複数の組織が、いずれも対IS戦やその後の治安維持に一定の役割を果たしたことは間違いないが、ポストISのイラクにおいて、イラク軍や警察に吸収されることはいずれも想定していない。個々のアクターの理念や優先順位が異なるがゆえに、当然ながら、そうしたセキュリティ・アクターと政府との間、および、セキュリティ・アクター間での協力・協調関係はしばしば困難なものとなっている。

さらに、例えばシーア派民兵の一つであるバドル組織が2005年に内相ポストを得たことをきっかけに、同組織が警察に相当程度浸透するなど、フォーマルな組織とインフォーマルな組織がかなりの程度融合する状況にもなっている。

(1) PMUの形成過程とその内部組織

PMUが組織された直接的なきっかけは、2014年のISの台頭からイラクを守るため、シーア派宗教指導者アリ・スィースターニ（‘Alī al-Sīstānī）師が、市民に武器を持って戦うよ

う呼びかけ、義勇兵が集まったことによる。ただし、PMUの核は一般市民の義勇兵ではなく、シーア派の民兵組織である。彼らの多くは1980年代から反政府武装運動にたずさわり、2003年のイラク戦争を機にイラクに帰国し、一部は政界に参入した。彼らは、基本的にはイラク政府と協調する一方、イラクで米軍を対象の反占領武装活動を行い、また、宗派間対立による紛争が悪化した際にはシーア派住民を保護する存在としてスンナ派武装組織に対峙してきた。特に2010～2014年の第二次マールキ（Nūrī al-Mālikī）政権期には、スンナ派の反政府抗議運動の高まりを受けて、マールキがこうしたシーア派民兵を既存の治安部隊の代替として利用しようとした経緯があり、すでに彼らの動員が進んでいたと言われる。それゆえに、2014年6月のISによるモスル制圧を受けて、こうした民兵組織がPMUという形で急速に組織化されることになったのである。したがって、後述するように、PMUには多くの組織が名を連ねているが、その中核となっているものはシーア派民兵であることは間違いない。

対IS戦の開始から2年後の2016年、PMU法案が成立した。これにより、PMUは国防省・内務省のいずれにも属さず、首相、すなわちイラクの最高司令官の直轄下に位置する、イラクの公的な治安機関の一つに位置付けられることとなった。それに伴って、イラク軍と同様の給与や年金も保証された。なお、これにより法的には、軍事組織に適用されてきた既存の規則、例えば、政治活動の禁止、師団長以上の任命に対する議会承認の必要性、部隊の展開は最高司令官のみの権限とすること、などの内容がPMUにも適用されることになったが、そうした点はほとんど守られていない。組織構造としては、PMU全体を統括するPMU委員会委員長に国家安全保障会議議長兼国家治安顧問であったファーレハ・ファイヤード（Fālih al-Fayyād）⁷、副委員長にヒズボッラ旅団の創設者であるアブー・マフディー・ムハンディス（Abū Mahdī al-Muhandīs）が就いた。実態としてのPMUは、通常の軍事組織や治安機関のような綿密なヒエラルキー構造を有しておらず⁸、ムハンディス副委員長がPMUの事実上のトップとして実権を掌握し、数十のグループからなる組織をコントロールしていたと言われる。

2014～2017年の対IS戦を経たことで、シーア派民兵はPMUの一部としてその存在をより強固なものにした。まず、イラク軍が崩壊した後の受け皿として、イラク軍よりもはるかに大勢の志願者を吸収して組織を拡大した。かつては、彼らの活動場所はおもにシーア派住民が居住している場所、すなわち首都バグダードや南部に限られていたが、対IS掃討作戦のために大きく拡大した。軍事作戦の終了後も、市街地からは多くが撤退したが、周辺の郊外地域や国境や県境の検問所などの重要地点にはとどまっており、今では彼らの活動場所は北部の自治区であるクルディスタン地域を除くイラク全域に広がっている。そして、対IS戦での活躍は、特にシーア派住民の間で、いわばナショナル・ヒーローとしてその名声を高めた。スンナ派住民への迫害といったスキャンダルが度々指摘されたり、米

軍への敵対的行動などが問題視されたりしながらも、対 IS 戦終結後も彼らの解体論が具体化しなかった背景には、こうした一種のブランド化が進んでいたからという事情がある。

PMU には 40 組織以上が加盟しており、その人数も 10 万人とも 15 万人とも言われるが、主に 5 つのグループに分けられる⁹。一つ目は、PMU の中核を占める親イラン派のグループである。具体的には、バドル組織、AAH (アサーイブ・アフルルハック)、ヒズボッラ旅団、殉教者旅団、ヌジャバ運動、イマーム・アリ旅団、イマームの兵士旅団などで、イランとの結びつきが強い。バドル組織の前身となるバドル旅団は 1980 年代にイランで設立された。それ以外は組織としては 2003 年以降に誕生しているが、元バドル旅団の者も多く、特に各組織の司令官クラスではイランとの人的つながりは強い。2011 年に米軍がイラクから撤退するまでは、反米・反占領武装闘争も活発に行っていた。彼らが、PMU の幹部層を形成し、PMU 内部の給与の采配なども握っていると言われ、PMU 内で最も大きな権力を握っている。

2 つ目のグループは、スィースターニ師に忠誠を誓うグループで、彼らは、対 IS 戦のために集まった義勇兵という性格が強い。彼らには、IS を打倒するという以上のイデオロギー的なバックグラウンドはなく、イランとのつながりもない。他の PMU のグループと比べて、最もイラクのフォーマルな治安機関との連携に前向きである。実際、2020 年 4 月にはアッバース戦闘師団などの 4 つの組織が、待遇への不満などを背景に PMU を脱退し、軍の最高指揮官である首相の直轄下に入ると発表した¹⁰。しかし、PMU の分裂という事態は組織力の点からもマイナスであるのみならず、そもそも、スィースターニ師の呼びかけに基づいて PMU が組織されたという言説¹¹は、組織の宗教的正当性を担保する重要な役割を果たしており、このグループが PMU から抜けることは PMU 幹部層からは許容しがたい。そのため、彼らの処遇を巡って大きな議論となり、結果的にこのグループは依然として PMU に留まっているが、PMU の複雑な内部事情がうかがわれる一幕となったことは間違いない。

3 つ目のグループが、ムクタダ・サドル (Muqtadā al-Ṣadr) 師を支持する平和中隊である。2014 年 6 月に、キャンプ・スパイカー基地での IS によるシーア派住民の虐殺事件を受けてサドル派の平和中隊が組織された。これは、2008 年以降、表向きには活動を停止していたサドル派民兵マフディ軍の再動員といえる。サドル派は、親イラン組織には否定的な姿勢を示しており、イランから資金や軍事支援を得ていないと言われており¹²、彼らよりも、よりイラク・ナショナリストで統制の取れた組織だと喧伝する傾向にある。対 IS 戦後も、シーア派の聖廟があるサラーハッディーン県サーマッラを中心に展開しており、地元のスンナ派住民と比較的良好な関係を築いている模様である。

上記 3 つが主としてシーア派を中心とするグループだが、スンナ派を中心とするグループもある。それが、部族ハシュド (al-Hashd al-‘Ashā’irī) である¹³。彼らの一部は米軍が推進役となって形成されていたり、シーア派民兵がリクルートする形で PMU に加わったり

してきた。スンナ派住民が給与やロジ支援を確保して対 IS 戦に参加するには、PMU に参画する以外に道がなかったという事情もある。40 以上のスンナ派組織が PMU の一部として活動しているが、その多くはシーア派 PMU やクルドのベシユメルガ、あるいはイラク治安部隊などのローカル組織といった形であり、立場は弱い。シーア派 PMU などのパトロンとの関係も流動的と見られている。

最後の 5 つ目のグループは、キリスト教徒やヤズイーディ教徒、トルコマン人など、マインオリティによって形成されたもので、およそ 11 組織が存在する。

このように、大きく分けて PMU には 5 つのグループが存在するが、その中核になっているのが、親イラン派のグループである。以下では、特にこの親イラン派に焦点を当てて、その活動を取り上げる。

(2) PMU の強みとその活動

PMU が、ハイブリッドなセキュリティ・アクターとして一定の自由度をもって活動を行うことができる要因、すなわち強みは、一義的には、軍や警察に劣らない軍事力を持っているからであり、加えて、その軍事力の行使を法的・政治的・宗教的な側面で一定程度正当化し得る立場にあるためである。2016 年の法律によって、彼らは一時的な義勇兵の集団ではなく、イラクの恒久的な治安機関の一つとして位置付けられた。2014 年に IS がモスルを侵攻した際、イラク軍はほとんど戦わず雲散霧消し、その後の再建も順調とはいえない状況に陥った。軍のモラルの低下や汚職の影響が取り沙汰されたが、これは相対的に PMU の地位を高める結果にもなり、PMU 幹部は、むしろ自分たちはイラク軍のアップグレードされたバージョンなのだと述べて、組織としての強い自負をのぞかせている¹⁴。実際、2014 年からの 2 年間で、PMU への新規志願者は軍に対するその 10 倍だったという。

政治面では、2018 年の総選挙で PMU 所属の親イラン派グループのフロント政治団体が政党連合を組んで出馬し、議会における主要勢力の一角をなすようになって政界で存在感を増した。2020 年 1 月にイラク議会で米軍撤退決議が可決されたが、それは彼らが脅しも含めて同僚議員を動員した結果である。2018 年まで首相を務めていたアバーディ (Haydar al-'Abādī) には、スンナ派の組織をなるべく取り込むことで PMU のシーア派色を薄めようと試みるなど、PMU に対して一定のコントロールを保とうとする姿勢があったが、議会外から担がれる形で首相に就任したアブドゥルマフディの政権時 (2018 ~ 2019 年) には、そうした動きはあまり見られなくなり、特に親イラン派のグループの発言力が増すことになった¹⁵。

そしてこの時期、様々な利権を握るようにもなっている。合法的なものも非合法的なものも併せて、彼らは幅広い経済活動を行っており、政府からの給与以外にも、収入源を確保している。具体的には、密輸、国境検問所での関税収入徴収、国内の検問所での通行税徴収、

不動産ビジネス、政府が発注する経済復興契約への参入、といったものである。こうした経済活動には、従来から政党、治安機関、組織犯罪者など、様々なアクターが関与しており、PMU はいわば古いゲームへの新たな参入者という位置づけにある¹⁶。ただ、彼らとその軍事力や政治力を背景に、より大きな経済権益を確保しており、それも彼らが、既存システムの変革や改善に強く抵抗する要因となっている。

こうした親イラン派のグループは、反米・反イスラエル、反占領などを旗印としており、イラクに駐留する米軍への攻撃も活発化させている。2020年9月までの9か月間で、米軍やその他の連合軍を狙ったロケット攻撃が57回、同じく連合軍をロジ面で支援する民間企業を狙った爆弾事件も66回を数える¹⁷。他にも、負傷者は出なかったが、バグダードで英大使館の外交官用自動車道路脇爆弾の標的になる事件（2020年9月）や、ドイツ人女性教師がバグダードで拉致された事件（2020年7月、その後解放されて帰国）などでも、こうした親イラン派勢力の関与が疑われている。また、宗教的な禁忌と捉えられる酒屋や女性店員によるマッサージ店などもしばしば攻撃対象となっており、例えば、酒屋を狙った襲撃事件は2020年12月時点で、2か月間で14件以上発生している。酒屋やマッサージ店への犯行ではラバアッラと名乗る新興グループがしばしば犯行声明を出しているが、彼らは既存の親イラン派民兵組織のフロント団体ではないかと思われる。米軍や連合軍は、イラク政府の支援要請に基づいて駐留している。しかし、それが自らの信じる正義に基づいたものではないため、親イラン派のグループは、イラク政府の権威を無視する形で、彼らを占領軍とみなして自らの軍事力を行使するに至っている。

なお、こうした駐留米軍などへの攻撃に対して、米国政府は、イランの指示に基づくものとみなしてイランを強く非難する傾向にある。米国とイランとの間で政治的な緊張が高まると、イラクを舞台にして両国間で軍事的緊張が激しくなることは多い。最たる例は2020年1月に、イランの革命防衛隊コッズ部隊のガーセム・ソレイマーニ（Qāsem Soleymānī）司令官およびムハンデイス PMU 委員会副委員長¹⁸を、米軍がバグダードで暗殺した事件、そしてその報復としてイランがイラクの駐留米軍にミサイルを撃ち込んだ事件だろう。しかし、イラクの親イラン派勢力とイランが、共にイラクからの米軍撤退を求めるといふ点では利害が一致していても、個々の行動について必ずしも指示や連携に基づいたものではないと考える方が自然であろう。例えば、前述の英大使館の自動車爆破事件については、イランから事件を非難する声明が出ている。また、トランプ政権末期においてイラクでは米軍への攻撃が頻発しているが、それは次期バイデン政権との交渉を期待するイランにとって得策とは言えない。むしろ、そうした攻撃が米軍撤退という「勝利」をもたらすことになるという期待をもつイラクの PMU が、主導的に行っていると見る方が自然だろう。

3. 新首相下での改革の取り組みとその限界

カーズィミ首相は就任以来、様々な改革に取り組んでいるが、特に、汚職問題に対しては積極的な取り組みを見せている。まず、2020年8月には労働省が、国防省、内務省、教育省、高等教育省、国家安全保障会議、年金機構などの雇用データを突き合わせて確認した結果、不正に2カ所から給与を得ている政府職員を1万人以上発見したと発表した。そして、9月には、年金や給与の支払いに使われている半官半民の金融会社 Qi カードの社長および年金庁長官ら6名が逮捕された。同月にバグダード投資委員会委員長、そして翌月には国家投資委員会副委員長も逮捕された。2019年3月に職権乱用や公金横領などを理由に逮捕状が出されていたノーファル・アークーブ (Nūfal al-‘Ākūb) 前ニナワ県知事も、10月に逮捕された。アークーブは、2015年10月から知事を務めていたが、職務怠慢や横領などの悪い噂が絶えず、2019年3月に、モスルで100名以上の犠牲者を出したフェリー事故のずさんな安全管理の責任を問われて解任されていた。さらに11月には、首相顧問で元電力省副大臣のラアド・ハーリス (Ra‘ad al-Hāris) が、電力省在任中に賄賂を受け取って500億ドルを不適切に支出していた容疑で逮捕された。こうした政府高官の汚職については、逮捕状が出ることは珍しくないが実際に逮捕される事例は極めて珍しい。カーズィミ首相が厳しい世論を背景に、腐敗構造にメスを入れようとしていることがうかがわれる。

同様に、汚職対策と財政改革を兼ねて、首相は国境管理にも力を入れている。7月に、イラン国境やクウェート国境などを視察して腐敗の巣窟になっていると批判し、税関のルールを無視するものに対しては軍に攻撃許可を与えると語った。南部のウンム・カスル港を視察した翌日には、同港関係者ら8名を解任している。そして、非正規なアクターが税関手続きに関与していないかを調査するための委員会を設立したと発表し、14カ所（陸路国境10カ所、港湾4カ所）に治安部隊が派遣された。また、通常はペシメルガが展開している北部の自治区、クルディスタン地域内にも、イラク軍所属のクルド人部隊を展開させ、クルディスタン地域政府と国境を共同管理すること、イラク政府からの一定の予算配分と引き換えに地域政府が徴収している関税収入の半分をイラク政府に納めることについて、8月に合意された¹⁹。こうした一連の国境管理強化の結果、2020年6～11月のシリア国境、ヨルダン国境、バスラの港湾5カ所の計7カ所からの関税収入の合計が、前年同期比41%増加して5763億イラク・ディナール（約4.9億ドル）に達したと発表された²⁰。また、バグダード空港についても、2018年頃からPMUの有力組織であるヒズボッラ旅団が空港ホテルやVIPラウンジの運営、地上業務などに関与していたが、政府は2020年9月に同旅団の空港事務所を閉鎖させ、空港運営業務はサドル派の企業に交代することとなった²¹。

ただし、こうした国境管理の取り組みがどこまで実効性を伴ったものになっているのかは、不透明である。アッラーウィ (‘Alī ‘Allāwī) 財務相は2021年2月のインタビューで、本来、

イラクの関税収入は年間 50 ～ 60 億ドルに上るはずだと述べており²²、上述した 7カ所の半年間の関税徴収額（約 4.9 億ドル）は、41% 増加したとはいえ、捕捉率が依然としてかなり低いことがうかがわれる。同相は、個人的な意見として、国内に流入する物品のうち 6 割は適切な管理および記録がなされていないとの推計を明らかにしている。興味深いことに、上記の関税統計において、シリア国境からの徴収額は 60 億ディナール（515 万ドル）と、7カ所の合計額のわずか 1% に過ぎない。これは、シリア国境が PMU にとって極めて重要な拠点であることと無関係ではないだろう。対 IS 戦後、カーイムにはイラク軍、国境警備隊、対テロ部隊、PMU のうちイラン派のグループ 4 つ、スィースターニ派のグループ 1 つ、さらにスンナ派の部族ハシュド 2 つが展開しているという、極めて複雑な様相を呈している²³。その背景には、3カ所のイラク・シリア国境のうち、シリア側をアサド（Bashār al-Asad）政権が確保しているのがこのカーイム国境だけであり、イランにとって、イラクを経てシリアへと通じる「陸の回廊」の重要拠点であるという事情がある。それゆえ、単にイラク政府が治安部隊を増強するだけでは国境管理の在り方を大きく変えることは難しいだろう。加えて、内務省傘下の国境警備隊のトップは親イラン派のバドル組織のメンバーでもあり、フォーマルな組織とインフォーマルな組織の融合が、国境管理においても発生していると見られる²⁴。この他、カーズイミ首相は、反米軍事行動やデモ隊の弾圧などを行う親イラン派民兵への直接的な取り締まりにも乗り出している。2020 年 5 月、デモ隊に発砲したと見られる民兵組織サアラッラのバスラ事務所を警察が搜索し、5 名を逮捕した。しかし、その約半月後には、事務所に詰めかけたサアラッラのメンバーに対して、治安機関が事務所を明け渡した模様である。

翌 6 月には、相次ぐ米国権益を狙ったロケット攻撃に対して、「無法者がイラクをハイジャックすることは許されない」²⁵ と強い調子で非難していたカーズイミ首相は、対テロ部隊にバグダード南部のヒズボッラ旅団の本部を搜索させ、14 名のメンバーを拘束した。しかし、その直後に同旅団のメンバーや支持者が武装トラックを連ねてバグダード中心部に乗り込み、対テロ部隊の事務所を襲撃した。緊張が高まる中、妥協案として政府は 14 名中 13 名を PMU に引き渡し、PMU の軍事法廷が証拠不十分との判断を下したことで、彼らの身柄は早々に釈放された模様である。また、搜索の翌日にイラク軍・警察からなる共同作戦司令部が発出した声明には、反テロ法に基づく逮捕状に基づいて対テロ部隊が任務を遂行し、14 名を逮捕したこと、「武装グループが公式な許可なく公用車で・・・対テロ部隊の建物を襲撃した」ことは許されない、と記されていたが、ヒズボッラ旅団を名指しはしなかった。その後、カーズイミ首相は対テロ部隊と PMU の幹部らと会談し、緊張緩和を図らざるを得なかった。

また、12 月にも、米大使館へのロケット攻撃に関与した疑いで、治安部隊が AAH のメンバーを逮捕したが、それに抗議する AAH のメンバーが動員され、治安部隊と一触即発

の状況となった。アアラジ (Qāsim al-A'rajī) 国家安全保障会議議長などが仲裁して、状況は鎮静化した模様だが、AAH のハズアリ (Qais al-Khaz'ali) 代表が、「メンバーが誤った容疑で逮捕されたが、適切に対処された」と述べたことから、最終的には容疑者は釈放されたのではないかと見られている。

こうした一連の事件から、首相が明らかな改革の意図をもって、PMU を政府の管理下に置くべく、取り締まりを強化しようと動いていることがわかる。しかしながら、PMU が持つ軍事力や政治力は大きく、正面衝突は内戦にもつながりかねないという懸念がある。その結果、首相の取り組みの成果は限定的なものにとどまらざるを得ないのが実情である。

4. おわりに——ハイブリッド・アクターをいかに管理するか

このように、PMU の中核をなす親イラン派グループは、イラク政府とは一定の協調関係にあるものの、利害が対立する局面で指示に従うことはほとんどない。彼らの行動に一定の制約をもたらすような脅威となっているのは、イラク政府ではなく米国政府である。例えば、2020 年 10 月には、「イラクの抵抗運動調整委員会」と名乗る組織が、米軍撤退の明確な計画と引き換えに攻撃を停止する旨の声明を発表し、ヒズボッラ旅団報道官のムハンマド・ムハイイ (Muhammad Muhayi) は、「これらのグループは、これまで米軍を攻撃してきた者を含めすべての抵抗勢力を含んでおり、条件付き停戦を提示している」と説明した。そしてその後、米軍撤退のスケジュールが発表されたわけではないが、攻撃回数は明らかに鈍化した。トランプ政権末期に米軍の撤退が進められていたのは事実だが、この停戦声明の背景には、むしろ米国政府の脅しがあった。前月にポンペオ国務長官がサーレハ (Barham Ṣālih) 大統領やカーズイミ首相に対して、イラク政府が米国権益を攻撃するシーア派民兵、とりわけヒズボッラ旅団や AAH を取り締まらないならば、米国大使館を閉鎖し米軍を撤退させる旨、通告したと報じられていた。この警告は、イラク政府に対して外交関係や軍事・経済支援を縮小させる可能性があることと同時に、イラク国内の米国のプレゼンスを最小化することで、イランや親イラン派民兵からの報復被害を最小限に抑えた上で、彼らに軍事攻撃を行い得るという脅しを示唆したものであった。ソレイマーニとムハンデイスの暗殺という前例もあり、こうした米国政府の強い態度が、限られた期間であったとしても親イラン派勢の行動の変化をもたらしたと言える。

イラク政府にとって、PMU のようなハイブリッド・セキュリティ・アクターをいかに管理するかは、大きな課題である。まず大前提として、紛争後の平和構築でしばしば指摘される武装解除・動員解除・社会復帰 (DDR: Disarmament, Demobilization, and Reintegration) をイラクで行うことは困難である²⁶。前述のように、PMU の有力組織のメンバーを逮捕することもままならない一方、内務省高官がそうした組織に拉致されるという事件は発生しており、現時点では政府が暴力を一元化できていないのみならず、その力関係において極

めて脆弱だからだ。加えて、PMUは、そのフロント団体である政党が国民議会に少なくない議席を有して政治力も持っている。2021年ないし2022年に予定されている次期選挙において政界の構図が変化する可能性はあるが、PMUの組織力からすると、大幅に議席を失うことも考えにくい。また、依然としてISの残党を対象とした軍事作戦は日常的に行われており、治安維持のためにPMUが一定の役割を果たしているという現実もある。米国政府の脅しがPMUに一定の行動変容をもたらしているとはいえ、そうした国外からの圧力は、むしろPMUに対米攻撃の口実を生み出しかねず、長期的には逆効果となる可能性が高いことにも留意する必要がある。

こうした状況下では、イラク政府は、ハイブリッド・アクターが当面存続するという前提で、彼らの役割と責任を明確化して行動を抑制すること、そして、政府の他の治安機関との相互信頼を醸成し、関係を組織化することを目指すことが現実的だろう。政府が影響力を及ぼし得る手段としては、PMUに対して支払っている給与や年金がある。例えば、PMUの人数を減らして小規模化した上で、残った人員の待遇を改善し、より規律を導入することも一案だと考えられる。とりわけ、PMUの行動に対してアカウントビリティを求めることが重要である。また、2014年以降にPMUに参集した義勇兵については、他に就職口のないものが対IS戦後もPMUに残っているとされ、手に職のない若者の雇用の問題に対処する必要がある。加えて、武器管理の問題も重要である。対IS戦終結後、イラク南部では戦闘員の帰還と共に武器が増加し、銃関連の事件も増えていると言われる。特にPMUメンバーが業務外の場合の武器管理の規制強化は不可欠だろう²⁷。イラク政府の脆弱性が簡単には解消し得ないからこそ、こうしたハイブリッド・セキュリティ・アクターの存在を所与のものとした上で、その管理や関係性を探っていく必要がある。

— 注 —

- 1 2021年1月に、準備期間が不十分との選管の意見を受けて、選挙日程は2021年10月10日に延期された。ただし、イラクでは首相に議会の解散権がなく、解散には議会からの要請ないし議会の決議が必要となることから、任期満了の2022年央まで次期選挙が行われないという可能性も考えられる。
- 2 このハイブリッド・セキュリティ・アクターは、ハイブリッド・ガバナンス論における武装した非国家主体（VNSAs: violent non-state actors）の一部と位置付けられる。ハイブリッド・ガバナンス論については以下を参照。吉岡明子「第5章 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』https://www2.jiia.or.jp/pdf/research_pj/h27rj06/160405_middle_east_security_report_voll_yoshioka.pdf（2021年1月12日アクセス）
- 3 反政府抗議デモでは、政府関係者など既得権益層全般に非難の矛先が向かったが、その中には、イラク政界に長年強い影響力を持ってきたイランも含まれ、2019年11月にはカルバラとナジャフのイラン領事館が襲撃および放火される事態にもつながった（負傷者の発生はなし）。
- 4 PMUに批判的だった著名なイラク人学者ヒシャーム・ハーシミ（Hishām al-Hāshimī）も2020年7月に自宅の前で殺害された。最近の事例では、2020年12月に、バグダード東部で活動家のサラフ・イラー

- キ (Ṣalāh al-‘Irāqī) が自宅を出た後、武装勢力にサイレンサー付きの銃で撃たれて死亡した。報道によると、この事件までの半年間で、殺害された活動家としては 19 人目となる。
- 5 イラク財務省が 2020 年 10 月に発表した経済白書によると、2004 年から 2020 年までに公務員の人数が 3 倍、給与が実質で 400% 増となっている。さらに、2006 年から 2018 年までに、公務員の生産性向上率が 12% に過ぎない一方で、平均給与は 134% 増加した。(Iraq Oil Report, Oct 14, 2020. <https://www.iraqoilreport.com/news/iraq-outlines-financial-crisis-response-plan-43175/> (2021 年 1 月 17 日アクセス))
 - 6 Yazid Sayigh, “Hybridizing Security: Armies, Militias and Constrained Sovereignty,” Carnegie Middle East Center, Oct 30, 2018. <https://carnegie-mec.org/2018/10/30/hybridizing-security-armies-militias-and-constrained-sovereignty-pub-77597> (2021 年 1 月 19 日アクセス)
 - 7 ファイヤードはカーズィミ政権下の 2020 年 7 月に国家安全保障会議議長、および国家治安顧問の地位から外れたが、PMU 代表には留まっている。
 - 8 Michael Knights, Hamdi Malik and Aymenn Jawad al-Tamimi, “Honored, Not Contained: The future of Iraq’s Popular Mobilization Forces,” Policy Focus 163, Mar 2020, p.25, p.125. <https://www.washingtoninstitute.org/media/4125?disposition=attachment> (2021 年 2 月 6 日アクセス)
 - 9 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, Apr 14, 2020, pp.40-42. <https://i.unu.edu/media/cpr.unu.edu/post/3895/HybridConflictFullReport.pdf> (2021 年 1 月 13 日アクセス)
 - 10 al-Monitor, Apr 30, 2020. <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2020/04/iraq-iran-pmu-sistani.html#ixzz6jOrBlxYQ> (2021 年 1 月 13 日アクセス)
 - 11 なお、厳密には、スィースターニ師は 2014 年 6 月に、IS と戦うためにイラク軍など正規の治安部隊に入るよう市民に呼び掛けたのであって、新たな治安機構の設立を求めたわけではなかったが、それがやや曲解された形で流布することになった。
 - 12 Renad Mansour and Faleh A. Jabar, “The Popular Mobilization Forces and Iraq’s Future,” Carnegie Middle East Center, Apr 2017, pp.14-15. https://carnegieendowment.org/files/CMEC_63_Mansour_PMF_Final_Web.pdf (2021 年 1 月 13 日アクセス)
 - 13 スンナ派地域の PMU の詳細については以下を参照。吉岡明子「第 2 章 IS 駆逐後のイラクの統治構造——多様化するローカル・アクター」『平成 29 年度外務省外交・安全保障調査研究事業 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——グローバルリスク研究』http://www2.jiia.or.jp/pdf/research/H29_Global_Risk/02_yoshioka.pdf (2021 年 1 月 12 日アクセス)
 - 14 Sardar Aziz and Erwin Van Veen, “A State with Four Armies: How to Deal with the Case of Iraq,” War on the Rocks, Nov 11, 2019. <https://warontherocks.com/2019/11/a-state-with-four-armies-how-to-deal-with-the-case-of-iraq/> (2021 年 1 月 14 日アクセス)
 - 15 Day, Felbab-Brown and Haddad, op.cit., p.46.
 - 16 Day, Felbab-Brown and Haddad, op.cit., pp.51-52.
 - 17 Michael Knights, “Back into the Shadows? The Future of Kata’ib Hezbollah and Iran’s Other Proxies in Iraq,” *CTC Sentinel*, Oct 2020, pp.7-8. <https://ctc.usma.edu/wp-content/uploads/2020/10/CTC-SENTINEL-102020.pdf> (2021 年 1 月 14 日アクセス)
 - 18 アブドゥルマフディ政権時の 2019 年 9 月、首相令によって副代表ポストを廃止し、ムハンデイスを PMU 参謀総長に格下げする人事が発表されたものの、実態はほとんど変わらなかった模様である。Inna Rudolf, “The Future of the Popular Mobilization Forces After the Assassination of Abu Mahdi al-Muhandis,” Foreign Policy Research Institute, Apr 2020. <https://www.fpri.org/wp-content/uploads/2020/04/iraq-chapter-3.pdf> (2021 年 1 月 17 日アクセス)
 - 19 イラクの首相がクルディスタン地域内のトルコ国境検問所を訪問したのは、現在の政治体制になった 2003 年以降で初めてである。通常、クルディスタン地域政府は自治区内へのイラク軍の展開を許可しないが、近年はトルコがイラク北部で対 PKK 掃討作戦を激化させており、クルディスタン地域内に被害が出ていることや、財政難の地域政府がイラク政府からの予算配分を必要としていたことも背景にある。首相としては、地域政府への予算配分を認める代わりに、自身が重視する国境の管理強化という成果を得たことになる。
 - 20 Nas News, Dec.11, 2020. <https://www.nasnews.com/view.php?cat=48306> (2021 年 1 月 16 日アクセス)
 - 21 Knights, op.cit., p.12.

- 22 Iraq Oil Report, Feb 5, 2021. https://www.iraqoilreport.com/news/qa-deputy-prime-minister-and-finance-minister-ali-allawi-43517/?utm_source=IOR%20Newsletter (2021年2月8日アクセス)
- 23 Kheder Khaddour and Harith Hasan, “The Transformation of the Iraqi-Syrian Border: From a National to a Regional Frontier,” Carnegie Middle East Center, Mar 2020, p.12. https://carnegieendowment.org/files/Hasan_Khaddour_Iraq-Syria_Border2.pdf (2021年2月8日アクセス)
- 24 Ibid, p.13, p.15.
- 25 2020年6月18日の首相のツイート。
- 26 Rudolf, op.cit., p.15; Sardar Aziz and Erwin Van Veen, “A State with Four Armies: How to Deal with The Case of Iraq,” War on the Rocks, Nov 11, 2019. <https://warontherocks.com/2019/11/a-state-with-four-armies-how-to-deal-with-the-case-of-iraq/> (2021年1月17日アクセス)
- 27 Jacqueline Parry & Emily Burlinghaus, “Reintegration of ex-Combatants in Iraq after ISIL,” IRIS Policy Report, Apr 10, 2019, p.17. <https://auis.edu.krd/iris/sites/default/files/Reintegration%20of%20Combatants%20In%20Iraq%20After%20Isil%20April%202019.pdf> (2021年1月17日アクセス)

第4章 アラブ・イスラエル関係の変容とパレスチナ問題

立山 良司

アラブ諸国が大敗を喫した1967年の第3次中東戦争から2か月半後、ハルツームで開催されたアラブ連盟首脳会議は、イスラエルとは「和平せず、承認せず、交渉せず」という決議を採択した。「アラブの三つのノー」として知られるこの決議は、イスラエルに対するアラブ諸国の敵対姿勢を象徴するような存在だった。しかし時がたつにつれて、決議はほとんど言及されなくなり、約半世紀後の2020年にはハルツーム首脳会議の開催国だったスーダンを含むアラブ4か国がイスラエルとの関係正常化に踏み切った。

その一方で、パレスチナ問題はますます脇に追いやられている。2021年1月に米大統領に就任した民主党のジョセフ・バイデン（Joseph Biden Jr.）は米政権の伝統的なアプローチに戻り、パレスチナ独立国家とイスラエルとの共存を目指した二国家解決案に基づいたイスラエル・パレスチナ和平の達成に取り組む意向を表明している。しかし、イスラエルによる事実上のヨルダン川西岸併合は、二国家解決案の実現を極めて困難にしている。

1. アラブ4か国とイスラエルの関係正常化

(1) 続いていた各種関係

ハルツーム首脳会議で採択された「アラブの三つのノー」は一見すると、アラブ諸国がイスラエルに対する拒否姿勢を高らかに宣言したように見える。だがわずか6日間で完敗した結果、アラブ諸国の対イスラエル観は根本的に変化し、軍事力でイスラエルを抹殺するという選択肢は現実味を失った。その意味でこの決議は、アラブ諸国がイスラエルの存在を实际的に受け入れる出発点となった¹。それ以降の展開はよく知られているとおりだ。エジプトが1979年に、イスラエルと平和条約を調印したアラブの最初の国となった。1993年にはパレスチナ解放機構（Palestine Liberation Organization: PLO）がイスラエルと暫定自治合意（オスロ合意）²を結び、翌1994年に西岸の一部とガザ地区でパレスチナ自治政府による暫定自治が始まった。さらにこの年、ヨルダンもイスラエルと平和条約に調印した。

こうした展開の結果、1990年代にはアラブ・イスラエル関係は大きく変化した。オマーン、カタール、モロッコの3か国がイスラエルと一定の公式関係を持ち、代表部を相互開設した。またこの時期、アラブ首長国連邦（UAE）は米国からF16戦闘機の購入を促進するための同意を得ようと、イスラエルと接触を開始した³。2000年に第2次インティファダが始まると、オマーンなどアラブ3か国は代表部を閉鎖し、イスラエルとの公式関係を停止した。

だがアラブ諸国とイスラエルはその後水面下での関係を続け、2010年代後半に入ると特に湾岸アラブ諸国とイスラエルが接触を繰り返していることが次第に明らかになった。

2017年にはサウジアラビアの退役将軍らがイスラエルを訪問し、外務次官や国会議員と会談した。2018年10月には、イスラエルのベンヤミン・ネタニヤフ（Benjamin Netanyahu）首相が、外交関係がないままオマーンを公式訪問している。UAEとイスラエルとの関係は、2010年にモサドがドバイでハマース幹部を暗殺したことから悪化した。しかしUAEは米国の仲介にイスラエルに高度な技術の提供を求め、イスラエルはその要求に応じたという⁴。

(2) 躊躇するアラブ諸国

(表) アラブ4か国のイスラエルとの正常化合意の位置づけとトランプ政権の「報償」

	正常化合意の位置づけ	トランプ政権の「報償」
UAE	平和条約に調印（2020年9月）。イスラエルとの直行便開設、各種協定などに調印。	F35戦闘機、高性能ドローンMQ-9、EA-18G Growler電子戦機など230億ドル超の兵器供与。イスラエルの西岸併合「停止」。
バハレーン	外交関係樹立の共同声明調印（2020年9月、10月の2回）。バハレーンは条約とは位置付けていない。	米務省がシーア派組織 Saraya al-Mukhtar をテロ組織に指定（?）
スーダン	関係正常化の共同声明、さらに合意文書に調印（2020年9月、2021年1月）。スーダン政府、移行期間中（2022年11月まで）は「暫定合意」と説明。	テロ支援国家指定解除。世銀経由のつなぎ融資を含め20億ドル超の援助を検討。
モロッコ	関係正常化合意調印（2020年12月）。モロッコは「以前の関係への回帰」「アブラハム合意ではない」と説明。	西サハラ全域に対するモロッコの主権承認。高性能ドローンMQ-9など約10億ドルの兵器供与。

(出所) 各種報道。

こうした水面下での接触を経て、2020年にUAE、バハレーン、スーダン、モロッコがイスラエルとの関係正常化に踏み切った。一連の合意をトランプ政権は「アブラハム合意（Abraham Accords）」と呼んでいる。しかし表のとおり、これまでに正式な平和条約に調印した国はUAEだけに留まっている。バハレーンはイスラエルとの宣言や合意を平和条約とは位置付けていない⁵。スーダンの場合はやや特殊だが、同国は現在、2019年8月に始まった39か月間の民政移行期間中にある。このため同国政府は、移行期間が終了するまでイスラエルとの関係は公式なものにはならないと説明している⁶。他方、モロッコのムハンマド6世（Muhammad VI）国王は、同国が1990年代に有していたイスラエルとの公式関係を「再開した」と表現しており、新たな関係樹立ではないとの立場をとっている。さらにモロッコ外務省関係者は、イスラエルとの関係正常化合意は「アブラハム合意」の一部ではないと述べている⁷。

このようにトランプ政権やネタニヤフ政権の「アブラハム合意」絶賛とは対照的に、バハレーン、スーダン、モロッコはイスラエルとの公式関係樹立をあまり目立たないように

している。その最大の理由はそれぞれの国内に、イスラエルとの関係正常化に反対ないし批判的な勢力を抱えているからである。モロッコにはかつて相当数のユダヤ人が住んでおり、その関係もあって1960年代から情報分野を中心に水面下でイスラエルと関係を持っていた⁸。その後も、イスラエルに移住したユダヤ人の訪問を公然と認める政策をとってきた。それでもエルオトマニ（Saad Dine El Otmani）首相は、UAEがイスラエルと関係を正常化した直後、「我々はシオニスト・エンティティ（イスラエル）との関係正常化を拒否する」と述べ⁹、UAEの動きに不快感を示していた。

意識調査結果にも、アラブ各国の国民の間で反イスラエル感情が依然として強いことが表れている。2019年から2020年にかけてアラブ13か国を対象に行われた意識調査によると、88%の回答者が、自分の国がイスラエルと外交関係を樹立することに反対と答え、34%が反対理由としてパレスチナ占領を挙げている。また79%が「パレスチナの大義」はアラブ全体の問題であり、パレスチナ人だけの問題ではないと回答している。さらにアラブ諸国にとってイスラエルを「最大の脅威」とみなしている回答者の割合は37%と最も高く、米国の29%、イランの12%を上回っていた¹⁰。トランプ政権からの強い働きかけにも関わらず、サウジアラビアがイスラエルとの関係正常化に踏み切らなかった理由も、国内に存続している反イスラエル感情を無視することができなかったからであろう。もっとも2020年11月末、ネタニヤフはサウジアラビアの紅海沿岸の人工都市ネオムを訪問し、ムハンマド（Muhammad bin Salman）皇太子と会談したと報じられた。

(3) トランプが提供した「報償」

このようにためらいがちなアラブ諸国の背中を押すため、トランプ政権は表にある通り、兵器や援助の提供、テロ支援国指定解除など相当な「報償」を提供した。特に問題となっているのは、係争地である西サハラ全域に対するモロッコの主権を認めたことである。モロッコは旧スペイン領西サハラに対する領有権を主張し、モーリタニアが撤退して以降、全域を事実上の支配下に置いてきた。一方、米国を含む国際社会はモロッコの領有権を認めず、西サハラ住民の住民投票による帰属決定を求めてきた。この従来からの政策をトランプは覆し、西サハラに対するモロッコの主権を承認する大統領布告を出した。このことには共和党内からも批判が出ている。例えば元国務長官で西サハラ問題に関する国連特使を務めたジェームズ・ベーカー（James A. Baker III）は、モロッコの主権承認は米国が支持してきた自決権原則を放棄したことを意味していると批判し、バイデンに承認を撤回するよう求めている¹¹。

UAEとモロッコに対する兵器供与計画も、中東における軍拡競争を煽るとともに、紛争をいっそう深刻化させるとの懸念が出ている。UAEの場合、イエメンとリビアの内戦に軍事的に関与しているだけに、高度な武器が武装グループの手に渡る危険がある。またモ

ロッコは西サハラの独立を求めるポリサリオ戦線（Polisario Front）との武力衝突を2020年11月に再開したばかりであり、米国製兵器がポリサリオ戦線に対する戦闘に使われる恐れがある。軍拡競争を煽るもう一つの可能性は、米国のイスラエルへの兵器供与が拡大されることである。中東諸国に武器を供与する場合、米政府はイスラエルの軍事上の質的優位（qualitative military edge: QME）を維持するよう兵器輸出管理法で義務付けられている。このためアラブ諸国、特に湾岸アラブ諸国への高性能兵器の供与は、イスラエルに対するより高度な兵器提供に結び付く可能性がある¹²。

「報償」に対するこうした批判にも関わらず、トランプはアラブ諸国のイスラエルへの接近を後押しした。その根底には再選のためにキリスト教徒白人福音派（エバンジェリカル）の支持をいっそう確固としたものにする戦術があったと考えられる。エルサレムをイスラエルの首都と公式に認め、在イスラエル米国大使館をテルアビブからエルサレムに移転した決定と同様の取り組みである。トランプが2020年1月に中東和平案「平和のためのビジョン」を公表して以降、イスラエルによる西岸併合計画の実施が国際的な関心を集めた。その一方で福音派の間では、西岸併合よりもイスラエルの安全保障に直接寄与するアラブ諸国によるイスラエルとの和平を推進するべきだとの声が出ていた¹³。トランプ自身もこうした声を認識していたのであろう。UAEとイスラエルとの関係正常化の直後に、正常化は「福音派にとって素晴らしいことだ」と述べ¹⁴、福音派を意識していることをあからさまに認めている。

2. 中東の安全保障環境の変化とアラブ・イスラエル関係

トランプによる「報償」とは無関係に、すでに述べたようにアラブ諸国とイスラエルはかなり以前から水面下で関係を拡大してきた。その背景には、1990年代にUAEがF16戦闘機を入手する目的でイスラエルと接触したことが示唆しているように、中東の安全保障環境が大きく変化し、脅威が多様化していることがある。

なかでも湾岸アラブ諸国とイスラエルは、イランを「共通の脅威」と見なしてきた。イランに対する脅威認識は多方面に及んでいる。特に核開発計画に関し、イランは「平和利用」と主張しているが、アラブ諸国やイスラエルは重大な脅威とみなしている。これとは別にイスラエルは、シリアやイラクで活動しているイランのイスラーム革命防衛隊（Islamic Revolutionary Guard Corps: IRGC）や関連組織の拠点を繰り返し攻撃しているが、IRGCはかなりのプレゼンスを構築し、イランの抑止力を高めている。イエメン内戦に介入したサウジアラビアとUAEも、イランが支援するフーシー派に苦しめられている。特にサウジアラビアはフーシー派によるミサイルやドローン攻撃をたびたび受けている。

アラブ諸国やイスラエルはまた、オバマ政権以降の米国が「中東離れ」を進め、中東に対する関心を失っていることに懸念を抱いている。トランプは中東における米軍兵力の削

減をたびたび表明したが、実際にはそれほど減っていない。それでも中東の親米各国は、米国から「見捨てられる恐怖」を強めている。2019年9月にサウジアラビアの石油施設が攻撃された際、パトリオットなどの米国製防空システムがまったく機能せず、トランプが明確な対応を示さなかったことに、サウジアラビアだけでなく、UAEやバハレーンも強い危機感を抱いた。このためサウジアラビアなどはイスラエル製の防空システムの購入に関心を示しているといわれている¹⁵。

さらに脅威が多様化していることを背景に、中東の安全保障環境はいっそう複雑になっている。「アラブの春」以来、多くの国が統治能力を喪失するか大幅に減少させた。この結果、中央政権の統治が及ばない非統治領域が各地に出現し、さまざまな武装非国家主体が国境を越えて活動している。しかも「アラブの春」の原因となった社会的な矛盾や経済格差はますます悪化している。そのため各国ともライバルないし敵対国が、国内の社会・経済問題や周辺国における統治の脆弱性を利用して影響力を拡大しているのではないかと、う不安に駆られている。

こうした不安を背景に、アラブ諸国とイスラエルは水面下で接近し、情報分野などで協力を拡大してきた。特に「アラブの春」以降、国民に対する監視体制を強化しているアラブ諸国は、イスラエル製の監視用ソフト（スパイウェア）を活用している模様だ。サウジアラビア政府は2018年にジャーナリストを殺害した際、「ペガサス」と呼ばれるイスラエル製スパイウェアを使用したといわれている¹⁶。2020年12月にもサウジアラビアとUAEが同じスパイウェアを使用し、アルジャジーラの記者を監視していたと報じられた¹⁷。またUAEやモロッコの例にみられるように、イスラエルとの関係拡大は米国からの兵器入手の可能性を広げる。

安全保障環境と同様に、中東の経済もまた転換点を迎えている。油価の低迷、脱炭素化の動き、失業問題などから、産油国も非産油国も経済構造の転換を迫られている。コロナ問題はこうした動きを加速させた。アラブ諸国、イスラエル双方にとって、公式関係の樹立は貿易や投資、技術協力などを拡大し、経済的なメリットをもたらす。経済的な期待は、UAE・イスラエル平和条約が金融・投資、民間航空、保健衛生、エネルギー、農業・食糧安全保障などの分野での協力促進を謳っていることに表れている。またスーダン・イスラエル関係正常化に関する声明は、当初は農業部門に焦点を当てながら経済・貿易関係を始動させるとしている。スーダンはかつて「アラブの穀倉」と期待されていたが、内戦などで農業生産はほとんど上昇しておらず、相当量の食料を輸入している。それだけに高度な農業技術を持つイスラエルとの協力拡大は、スーダンの農業振興に資するだろう。

3. パレスチナ問題——進行する事実上の「併合」

UAEとの関係を正常化した際、イスラエルは西岸併合の「停止」を表明した。しかし正

常化合意に盛り込まれた「停止 (suspend)」という言葉の解釈は、その直後から分かれている。ネタニヤフは「トランプ (和平) 提案にはイスラエルの主権適用が含まれており、この点は変わっていない」と述べている¹⁸。一方、トランプは「イスラエルは併合しないことに同意した」と強調した¹⁹。また UAE のガルガシュ (Anwar Gargash) 外務担当国務相は、関係正常化合意は併合計画に「致命傷」を与えたと述べた²⁰。

2020年5月に発足したイスラエル新政権の連立合意では、同年7月1日から西岸併合計画に着手できるとされていた。しかし7月に入っても具体的な措置が取られないまま、8月のUAEとの合意で「停止」となった。これ以降、併合計画はほとんど議論されていない。その一方で、イスラエル政府は入植地での住宅建設計画を次々に承認するなど、事実上の「併合」を進めている。入植活動を監視している NGO 「ピース・ナウ」によれば、2018年末時点の西岸におけるユダヤ人入植者人口は44万人を超えており、西岸全体の人口の14%に達している²¹。さらに2020年の年頭から同年10月中旬までの間にイスラエル政府が承認した入植地での住宅建設計画は1万2150戸にのぼり、記録をとり始めた2012年以来最高だった²²。

ポンペオ (Mike Pompeo) 国務長官は2019年11月に、「民間人による入植地建設は国際法に反しない」と述べ、「入植地は国際法違反」としてきた米国の従来解釈を変更した。この解釈変更はトランプの中東和平案に受け継がれ、全入植地を含む西岸の約30%をイスラエルが併合することが想定されていた。トランプ政権は入植活動を奨励するような政策変更をその後も続けている。2020年10月末に米国とイスラエル両国は、科学協力に関する2国間の3協定を改定し、従来は除外されていた入植地への適用が可能となった。この結果、米国は入植地にある大学などへ科学協力支援を提供できる。この改定に関し在イスラエル米国大使館は「(従来の) 地理的な制限はもはや米国の政策に合致しない」と述べ、改定を正当化した²³。

さらにポンペオは11月中旬、現職国務長官として初めてゴラン高原と西岸の入植地を訪問した。その際ポンペオは、西岸のC地区で生産された産品を米国に輸入する場合の原産地表示を、「イスラエル産」とする新しいガイドラインを発表した²⁴。西岸全体の約60%にあたるC地区の管轄権は現在もイスラエルがすべて握っており、入植地は基本的にすべてC地区にある。この結果、米国が輸入する入植地産品は、通常のイスラエル産品と区別できなくなった。これと対照的に欧州司法裁判所は2019年11月に、東エルサレムを含む西岸とゴラン高原にある入植地で生産された食品は、すべて「入植地産」と明示することを義務付ける決定を出している。

入植地などに関するトランプ政権による一連の政策変更が、イスラエルによる西岸の事実上の「併合」を後押ししていることは否めない。米大統領選挙でバイデン勝利がほぼ確定した11月中旬、バイデン政権発足前に既成事実を作るため、ネタニヤフ政権が入植活動

を活発化させている報じられた²⁵。

4. バイデン政権とパレスチナ問題

ではバイデン政権はイスラエルやパレスチナの問題にどう対応していくのだろうか。アラブ4か国とイスラエルとの関係正常化をバイデンは歓迎している。ただトランプが提供した「報償」に関しては、米国内でも議論がある。UAEへの兵器供与に関しては、供与に反対する決議案が米上院に提出されたが否決された。しかし民主党、さらに共和党内にも供与に反対ないし慎重な声がある。いずれにしても大規模な兵器供与は年数がかかるため、バイデン政権4年間で終了しない。それだけに議会を中心とする米国内の動きに左右される可能性がある。なおバイデン政権は発足直後の1月末、トランプ政権が承認したF35などを含むUAE、及びサウジアラビアへの兵器供与計画を見直すとして、供与プロセスを凍結した。西サハラに対するモロッコの主権承認に関しては、すでに述べたように撤回要求も出ている。バイデンがこの問題にどう対処するかは不明だが、対外約束である以上、簡単に撤回することは難しいと思われる。

一方、これまでのバイデン自身の発言や民主党党綱領などによると、バイデン政権のパレスチナ問題に関する基本姿勢は次のようにまとめることができる。

- ① 当事者間の直接交渉を通じ、二国家解決案に基づいたパレスチナ問題の解決。
- ② そのために二国家解決案の基盤を損なうような一方的な措置（入植活動、西岸併合など）に反対。
- ③ 国連パレスチナ難民救済事業機関（United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East: UNRWA）を含むパレスチナ側への米国の支援再開。
- ④ 東エルサレムでの米総領事館再開、及び在ワシントン PLO 事務所の再開努力。

このようにバイデンはトランプ政権とはかなり異なるアプローチをとる姿勢を示している。その一方で、エルサレムのイスラエル首都公認の取り消しや、米大使館をテルアビブに戻すことはしないと述べている。

西岸では前節で述べたように、事実上の「併合」が進行している。パレスチナ側でもファタハとハマースの対立が続いている。このため二国家解決案に基づく直接交渉の再開はかなり困難だろう。こうした中、パレスチナ問題に関する興味深い二つの政策提言が出された。一つは新アメリカ安全保障センター（Center for a New American Security: CNAS）が2020年12月に発表した「イスラエル・パレスチナ紛争に関する米国の新しい戦略」という文書である²⁶。もう一つはイスラエルの占領政策に批判的な立場をとっている米国のイスラエル・ロビー団体Jストリートの政策提言である²⁷。二つの政策提言は共通して、トランプ政権下で実施された政策変更（入植活動に関する法的解釈の変更、科学協力協定の入植地への適用、入植地産品の「イスラエル産」表示など）を従来の政策に戻すよう求め

ている。

またハマースに対する従来の方策の変更を提言している。米国政府は1997年にハマースをテロ組織に指定した。さらに2006年のパレスチナ立法評議会（Palestinian Legislative Council: PLC）選挙でハマースが勝利した直後、米国、ロシア、EU、国連の4者からなる中東和平カルテットの1員として、ハマースに対し非暴力、イスラエル承認、過去の和平合意承認の3条件の受諾を求め、それ以来、ハマースを和平プロセスから排除する政策をとってきた。この結果、ファタハとハマースが和解し、統一政府を作ろうと動いても、むしろそれを妨害してきた。またハマース排除政策は、ガザ封鎖問題長期化の1因になってきた。CNASの提言はこうした問題に触れ、米国はハマースが参加した統一政権の樹立を支援し、ガザ問題の解決を促進すべきだとしている。

バイデン政権がパレスチナ問題でこれほど思い切って政策を転換する可能性は低いだろう。中東に関するバイデン政権の1番の優先事項はイラン問題への対応であり、パレスチナ問題に関する政策転換はイラン問題への対応を阻害する恐れがある。しかし2007年以来、封鎖下にあるガザの社会、経済状況は極めて厳しく、コロナ禍でいっそう悪化している。そのためイスラエル軍内にも、ハマースによる統治が崩壊し極度な混乱に陥るとの懸念がある²⁸。もしガザが危機的状態に陥れば、イスラエルはもちろん、バイデン政権も何らかの対応を迫られる

パレスチナ問題に関しイスラエル、さらにバイデン政権が対応を迫られるもう1つの事象は、マフムード・アッバス（Mahmoud Abbas）自治政府大統領²⁹の後継問題を契機に、自治政府が機能不全に陥ることである。アッバスはすでに85歳であり、健康問題を懸念する報道もある³⁰。後継者選任手続きは明確でなく、抜き出た後継者候補もない。汚職問題などで自治政府に対するパレスチナ人民衆の不満は極めて強く、後継者争いを契機に自治政府自体が崩壊する危険もある。

結び

イスラエル内政は混迷を続けている。2019年4月から2020年3月までの間に3回の総選挙を実施したが、連立工作はいずれも国会の過半数確保に失敗した。こうした中、皮肉にもコロナ危機が行き詰まり状態にいったんは突破口をもたらし、2020年5月に危機対応を主目的とする緊急連立政権が樹立された。しかし、連立政権内の対立は解消されず、法律上の期限だった同年12月22日に2020年予算（2021年ではない）を編成できず、国会は自動解散となった。この結果、2021年3月23日に2年間で4回目の総選挙を実施するという異常事態となった。

連立政権が機能不全に陥った直接の原因は、進行中の汚職容疑事件裁判で有罪判決が出た場合に備え、一定の法的免責がある首相ポストに留まろうとするネタニヤフの計算があ

るようだ。だがより大きな背景としては、世俗派と宗教派、貧富の差、中心部と周辺部の格差、さらにユダヤ民族性重視か民主主義原則の重視かなどをめぐり、イスラエルのユダヤ社会に多数の亀裂が生じている状況がある。結局、少数政党乱立を招きやすい拘束名簿式比例代表制と相まって、政党間で票が分散し、何回選挙を実施しても、国会の過半数を超える連立政権が樹立できないという状況が続いている。こうした社会構造的な背景があるため、次の選挙後に安定的な政権が誕生する保証はない。ただその一方で、反ネタニヤフの動きは拡大しており、ネタニヤフが首相の座から追われる可能性も高まっている。

第1期政権を含めると15年間も政権を握ってきたネタニヤフは、対米関係ではトランプ政権に限らず米国共和党との関係を重視し優先してきた。特にオバマ政権とは時に激しく対立し、2012年の米大統領選挙では半ば公然と共和党候補を支持したことが問題視された。その結果、民主党、さらに同党を支持する米国ユダヤ社会の主流派との関係にはたびたび齟齬が生じた。次の選挙でどのような政権が樹立されるかわからないが、民主党が少なくとも次の2年間はホワイトハウスと議会上下両院を支配するという新しい現実、イスラエル次期政権の対外政策にも一定の変化を及ぼすに違いない。

— 注 —

- 1 Raymond Hinnebusch, "The Middle East Regional System," in Raymond Hinnebusch and Anoushiravan Ehteshami, eds., *The Foreign Policies of Middle East States*, Lynne Rienner, 2002, p.40.
- 2 正式名称は「暫定自治に関する諸原則の宣言」。
- 3 Adam Entous, "Donald Trump's New World Order," *The New Yorker*, June 18, 2018 <<https://www.newyorker.com/magazine/2018/06/18/donald-trumps-new-world-order>, accessed on November 14, 2018>.
- 4 "Ex-US envoy: Israel gave tech to UAE to mend ties after Mossad assassination," *The Times of Israel*, August 16, 2020.
- 5 Noa Landau, "Israel and Bahrain Sign Joint declaration – but Not Yet a Peace Deal," *Haaretz*, October 19, 2020.
- 6 Jason Burke and Zeinab Mohammed Salih, "Sudan-Israel deal depends on legislative approval, minister says," *The Guardian*, October 24, 2020.
- 7 Judah Ari Gross, "For Israeli delegation in Rabat, a muted 'welcome back' marks resumption of ties," *The Times of Israel*, December 23, 2020.
- 8 Ronen Bergman, *Rise and Kill First: The Secret History of Israel's Targeted Assassinations*, John Murray, 2018, p.87.
- 9 Jules Crétois, "Despite US pressure, Morocco will not normalize relations with Israel," *The Africa Report*, September 9, 2020. エルトトマニ首相はその後、自らの発言を公正発展党党首としてのものであり、政府見解ではないと弁明している。
- 10 Arab Center for Research and Policy Studies, *The 2019-20 Arab Opinion Index: Main Results in Brief*, October 2020, pp.51, 54-57.
- 11 James A. Baker III, "Trump's recognition of Western Sahara is a serious blow to diplomacy and international law," *The Washington Post*, December 18, 2020.
- 12 Jim Zanotti, *Israel: Background and U.S. Relations*, Congressional Research Service, October 28, 2016, pp.20-21.
- 13 Joel Rosenberg, "Will American Evangelicals support immediate annexation?" *The Jerusalem Post*, June 14,

- 2020.
- 14 Allison Kaplan Sommer, “Trump Says Moved Embassy to Jerusalem ‘For the Evangelicals’,” *Haaretz*, August 19, 2020.
 - 15 David Ottaway, “Will New Diplomatic Openings Lead to Israeli Military Aid to the Gulf Arab States?” *The Wilson Center*, September 15, 2020.
 - 16 David Ignatius, “How a chilling Saudi cyberwar ensnared Jamal Khashoggi,” *The Washington Post*, December 8, 2018. なおこの記事によると、イスラエルはスパイウェアの提供と引き換えに、サウジアラビアからイランに関する情報を得ていた。
 - 17 Miriam Berger, “Report accuses Saudi Arabia, UAE of probably hacking phones of over three dozen journalists in London, Qatar,” *The Washington Post*, December 21, 2020.
 - 18 “Netanyahu: UAE deal based on strength, will yield ‘true peace’ with Palestinians,” *The Times of Israel*, August 16, 2020.
 - 19 Noa Landau, “After Netanyahu Commits to Future Annexation, Trump Says It’s Now ‘Off the Table,’” *Haaretz*, August 13, 2020.
 - 20 “Top UAE official: Israel ties are ‘death blow’ for the West Bank annexation,” *Ynet*, August 13, 2020.
 - 21 <https://peacenow.org.il/en/settlements-watch/settlements-data/population>, accessed on January 8, 2021.
 - 22 Hagar Shezaf, “Israel Approves Thousands More Homes in West Bank Settlement,” *Haaretz*, October 16, 2020.
 - 23 “US, Israel extend science accords into West Bank settlements,” *AP*, October 28, 2020.
 - 24 Michael R. Pompeo, Secretary of State, “Marking of Country of Origin,” U.S. Department of State, November 19, 2020 <<https://www.state.gov/markings-of-country-of-origin/>, accessed on November 19, 2020>.
 - 25 Nir Hasson, “Fearing a Biden Settlement Freeze, Jerusalem Expedites Construction Beyond Green Line,” *Haaretz*, November 12, 2020.
 - 26 Ilan Goldenberg, Michael Koplow, and Tamara Cofman Wittes, *A New U.S. Strategy for the Israeli-Palestinian Conflict*, The Center for a New American Security, December 2020.
 - 27 Ben Samuels, “J Street Urges Biden to Dump Trump’s Peace Plan, Adopt Fresh Approach to Israeli-Palestinian Conflict,” *Haaretz*, January 6, 2021.
 - 28 Yoav Limor, “At the end of the day, it’s all about Iran,” *Israel Hayom*, September 29, 2019.
 - 29 アッバスは自治政府大統領に加え、PLO 執行委員会議長、ファタハ議長を兼ねている。
 - 30 2020 年 3 月下旬から 4 月初めにかけてアッバスは公の場に姿を見せず、新型コロナウイルス感染が噂された。“With Abbas absent, Palestinian Premier is star of virus crisis,” *AFP*, April 4, 2020. なお同年 11 月、PLO 執行委員会書記長で、イスラエルとの交渉担当を務めたサエブ・エレカット (Saeb Erekat) が新型コロナウイルス感染で死亡した。

第5章 湾岸アラブ諸国の食料安全保障政策

齋藤 純

はじめに

湾岸アラブ諸国（湾岸協力会議 [GCC] 加盟6カ国）は、食料¹生産に不向きな地理的環境と急速な人口増加に伴う食料需要の増進に対応するため、国内における食料生産の拡大と海外からの安定的な食料調達に取り組んできた。アラビア半島の大部分は砂漠に覆われ、農耕に適した部分は半島南部から南東部の沿岸部の一部に限られる。このため、相対的に自然条件に恵まれた一部のオアシス周辺で伝統的にナツメヤシなどの生産が行われてきた。近年では、淡水化した海水を活用した大規模な施設園芸、大都市近郊のビニールハウスを利用した野菜・果物栽培、近代的な植物工場による野菜・ハーブ栽培なども行われるようになった。一方で、サウジアラビアやUAEなどは、アフリカや東欧などの海外農地に投資し飼料作物や穀物の増産を目指すとともに、インドや欧州などそれまでの食料輸入国との関係強化により食料調達を安定化させることに努めている。

本章では、これらの状況を背景に、湾岸アラブ諸国政府が、食料安全保障にどのように取り組んできたかについて検討する。第1節で、湾岸アラブ諸国が抱える食料問題について概観する。第2節では、各国政府が取り組んできた食料安全保障政策について整理する。最後に、今後の課題についてまとめる。

1. 湾岸アラブ諸国の食料問題

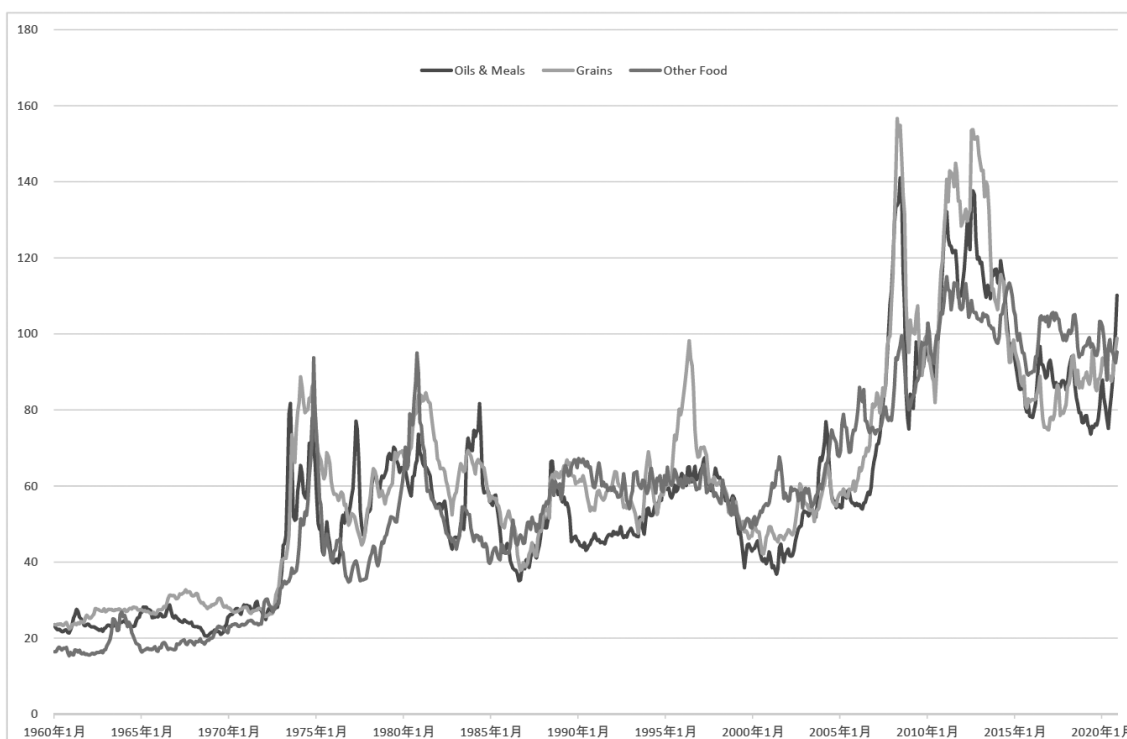
(1) 国際的な食料問題

湾岸アラブ諸国を含め、多くの発展途上国は食料安全保障の問題に直面している。2015年9月の国連サミットで採択された「持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals: SDGs）」の中で2016–30年に国連加盟国が達成すべき目標が掲げられたが、その中に飢餓をゼロに、食料の安定確保と栄養の改善、持続可能な農業の推進など食料問題の解消が含まれていた。この背景には発展途上国における急速な人口増加や食料調達の困難さがある。国連は世界人口の将来予測を2020年の77.9億人から、2030年に85億人、2050年に97億人としている。2020年の世界人口に占める極度の貧困層（1日1.90ドル未満）の割合は9.1–9.4%と予測しており、途上国における貧困層は拡大することが見込まれる。

また、食料価格の高騰は、途上国にとってさらに食料へのアクセスを困難にする。途上国の人口増加やバイオエタノールに対する需要増加などを要因として、2007–08年に小麦・大豆・トウモロコシなどの国際価格が高騰した際には、湾岸アラブ諸国なども食料確保のための農地開拓や輸入先の確保を喫緊の課題としたが、食料価格はより長期的なトレンド

でも上昇傾向にある（図1）。新型コロナウイルスの流行による景気後退により、食料を含めた商品価格は一時的に下落したが、中国などの新興国による設備投資回復や南米食料輸出における気候不順、今後の国際的な消費市場の回復に伴い食料価格の上昇は継続すると見られている²。国連食料農業機関（FAO）によると、国際食料価格は2020年12月に6年ぶりに高水準に上昇し、2021年に入っても値上がりが続く可能性が高いと報告されている³。

図1 国際食料価格の推移（ドル：2010年を100）



（出所）World Bank Commodity Price Data.

（2）湾岸アラブ諸国の食料問題——地理的要因

アラビア半島は、多くの地域が乾燥気候の下にあり淡水資源も限られているため、耕作に適した土地が希少である。FAOの統計によると、湾岸アラブ諸国で最も広大な耕作可能農地面積を有するサウジアラビアでも362万haで、国土面積の1.7%に過ぎない。相対的に比率の高いクウェート（同比率8.1%）やバハレーン（5.9%）、カタール（5.6%）では国内農地の開拓を進めてきたが、成長する国内人口の食料を確保するには不十分である（表1）。例を挙げるとUAEにおける農業は、もともと家族経営による自給自足のための生産が主であり、大規模生産を行う企業型経営は極めて限られていた。以前から行われていたナツメヤシ・果樹・牧草・野菜を栽培する伝統的農業では、10万人の人口を養うのがやっとであったとされ、拡大する人口と食料需要を支えるためには、国内農業の生産拡大が当初よ

表1 湾岸アラブ諸国の耕地比率

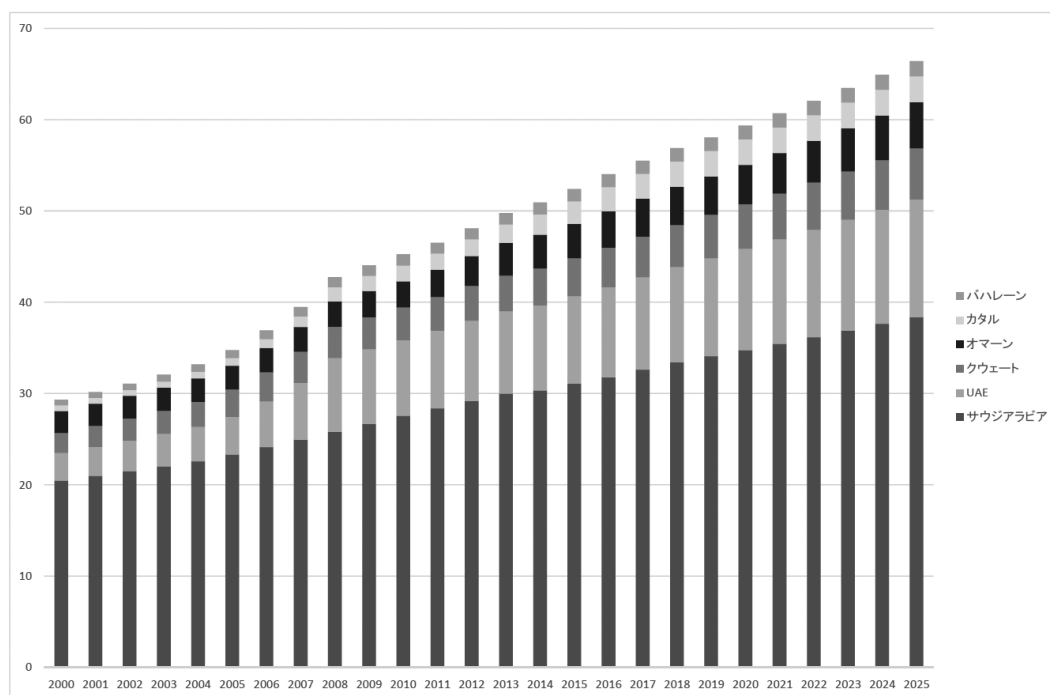
	国土面積	耕作可能農地面積	
	(1000ha)	(1000ha)	比率(%)
サウジアラビア	214,969	3629	1.7
UAE	7,102	82	1.2
クウェート	1,782	144	8.1
オマーン	30,950	109	0.4
カタール	1,149	64	5.6
バハレーン	78	5	5.9

(出所) FAOSTAT より報告者作成。

り求められてきた（櫻井 2007）。2019 年時点で 950 万人（UAE 連邦競争性・統計センター資料）を抱える UAE では、国内生産で不足する食料需要の大半を海外からの食料輸入に頼っている。

また、湾岸アラブ諸国の急速な人口増加とそれに伴う食料需要の増加は、この地域の食料自給をさらに難しくしている。湾岸アラブ諸国の人口は、2018-23 年間に年平均 2.3% で成長し、2023 年には 6,340 万人に達するとされている（図 2）。それに伴い、湾岸アラブ諸

図2 GCC（湾岸協力会議）諸国の人口予測（100 万人）



(注) サウジアラビアとバハレーンは 2019 年以降、クウェート・オマーン・カタールは 2018 年以降、UAE は 2005 年以降が推計値。

(出所) IMF, World Economic Outlook Database, October 2020 より報告者作成。

国の食品需要は、2018年の推定5,150万MTから2023年には6,070万MTへと年3.3%成長すると予想されている（Alpen Capital 2019）。同レポートによると、中でもサウジアラビア（同期間、3.2%）、オマーン（同4.6%）、UAE（同3.5%）の食品消費は、湾岸アラブ諸国の中でも最も急速に成長すると見られている。国内人口の増加と同時に、国民生活の質の向上は食料需要の質も変化させる。湾岸アラブ諸国では、近年、生活習慣病の蔓延が問題になっており、健康意識も高まっている。ライフスタイルの変化によって、消費者の嗜好も変化しており、有機食品、パッケージ食品、良質な海外食品への需要も高まっている（Alpen Capital 2019）。

結果として、湾岸アラブ諸国は食料の総消費量の約85%を海外からの輸入に頼っているため、周辺の農産物輸入相手国の安定と陸上・海上のロジスティクスの確保は、食料安全保障上、重要な問題となる。近年でも、シリア内戦（2011年以降）やカタール断交（2017-21年）などによる貿易相手国の大幅な転換、イランによるペルシャ湾封鎖の危惧やイエメン紛争の長期化に伴うバブ・アル・マンデブ海峡のリスク増加など物流経路の変更を迫られることも多い。例えば、ヨルダンが湾岸アラブ諸国にとって主要な果物・野菜の供給源の1つであるが、景気後退と自国民の雇用確保のために2018年以降、外国人労働者の雇用を停止しており、食料生産と海外輸出が低迷していたことが問題になっている⁴。

2. 湾岸アラブ諸国の食料安全保障政策

(1) 食料安全保障と政策

食料安全保障（Food security）は、FAO（2020）⁵の定義によると「すべての人々が常に、活動的で健康的な生活をするために必要とされる食料（十分な安全と栄養を含む）に対して、物理的、社会的、経済的にアクセスできること」である。この定義に基づく、食料安全保障を①食料の入手可能性（Availability：国内生産や備蓄等によって、利用可能な十分な食料が確保されること）、②食料への経済的・物理的アクセス（Access：適正な栄養水準を維持するために必要な政治的、経済的、社会的な資源を個人が有すること）、③食料の利用方法（Utilization：食料が適正に利用されるために、諸技術や知識を有し、適切な健康・衛生サービスが存在すること）、④長期的な安定性（Stability：個人・世帯および集団がいっつも適切な食料を入手できること）の4つの次元から評価することができる。

各国政府は、国内の食料需要に対応するためにあらゆる手段で食料安全保障に取り組んでいる。木南（2015）によると、第1に、食料の自給自足を促進するために、食料増産のための投入財に対する補助や生産物に対する価格保証などの価格政策、農業技術支援や灌漑システム整備や金融支援などを含む非価格政策が採用されうる。第2に、海外からの食料調達である。これには、現物食料の輸入だけでなく食料関連産業の誘致や食料援助なども含まれる。

(2) 国家戦略と食料安全保障——食料安全保障戦略

湾岸アラブ諸国は、国内の食料需要の増加と限られた農業生産能力を認識し、経済開発計画の上でも食料安全保障を重要な問題として捉えてきた。各国の建国以来、数次にわたる長期経済開発計画の中でも食料問題の解決は重点の1つに挙げられ、2000年代後半以降になると、豊富な石油収入を背景に各国で経済開発ビジョンを相次いで企画してきた。5カ年計画などの伝統的な経済開発計画に比べると、国民生活の向上などに主眼が置かれつつあるが、サウジアラビアの「サウジ・ビジョン2030 (Saudi Vision 2030)」では食料備蓄の重要性が挙げられており、カタルの「第2次国家戦略2018-2022」では、カタル断交を受けて食料安全保障が特に強調されていた。なお、地域横断的な食料安全保障と協力については、2014年にUAEのラシード食料農業担当大臣が、食料安全保障の地域的課題に協調的に取り組むため、必要な食料備蓄量の維持など統合的なアプローチの開発を提唱したが、カタル断交もあり大きな進展は今のところ見られていない。

UAEでは、2018年11月に「食料安全保障のための国家戦略2051」(National Food Security Strategy 2051)を発表し、5つの戦略目標として、①アグリビジネス貿易の円滑化、②高い技術の食品生産、③食品ロスや廃棄物の削減、④食の安全と栄養、⑤食品リスクと危機管理、を掲げた。アブダビ首長国でも、経済開発庁(ADDED)が産業開発局(IDB)の「基礎産業」計画に沿って、食品産業への8つの新投資分野を設定し、「国家食料安全保障戦略2051」の18の食品製造を対象とするなど、連邦政府と首長国政府が連携して食料安全保障に取り組みつつある⁶。

カタルにおいても、2008年には、カタル国立食料安全保障プログラム(QNFSP)を設立し、戦略的なリスクシナリオの検討、水と食料の供給ショックに対する国のレジリエンスを向上させるためのシステムの開発、食料貯蔵能力の拡大、食料サプライチェーンの多様化、国内の食料生産の拡大を進めてきた。2018年には、「国家食料安全保障戦略2018-2023」(Qatar National Food Security Strategy 2018-2023)を策定し、①国際貿易と物流の強化、②自給自足の推進、③戦略的備蓄、④国内市場の育成、の4つを重点課題として挙げた。直近では、国産農産物のアウトレットであるMahaseelが店舗を2021年1月時点で95店舗にまで拡大し、350件の地場農場を登録するなど国内農業生産支援も続けられている⁷。

(3) 国内の農業生産拡大政策

湾岸アラブ諸国では、大規模な灌漑設備を整備することで、乾燥地でも部分的に農地開拓を行ってきた。UAEでは、近年、政府の農業奨励政策により、アル・アイン周辺、アブダビドバイ境界付近、リワ・オアシス近郊に小規模な農園が展開され、トマト・キュウリ・ナス・スイカ・メロンなどの作付けが行われている。これらの農産物は、基本的にアブダビやドバイなどの大都市で消費されるが、耕作地の大規模な拡大は難しいと見られている。

また、植物工場企業の展開も見られる。UAE では、屋内型施設でバジルなどの各種ハーブが栽培されており、主に国内のスーパーマーケットに供給され、高所得者層を主要なターゲットとしている（齋藤 2019）。2017 年 12 月には、ドバイの Badia Farms 社が湾岸アラブ諸国で初めて商業的な垂直型屋内農場を開設し、事業の拡大が期待されている。ここでは最新の水耕栽培技術と垂直農法を使用して、無農薬野菜を生産している⁸。こうした国内における農業生産の拡大は一定の成果を収め、湾岸アラブ諸国の国内食料生産量は、2011-16 年で年平均 2.8% の増加を見せた（Alpen Capital 2019）。

(4) 食料輸入の拡大

一方で、湾岸アラブ諸国の国内食料生産の不足分を補填するために、海外からの食料調達を拡大させる必要がある。湾岸アラブ諸国の食料品の純輸入量は 2011-16 年間に 5.2% 増加している。また、第 1 節で述べたように、カタル断交のような外交関係が大きく変化した場合には、食料調達手段も大きく転換せざるを得ない。サウジアラビアがカタルへの唯一の陸路であるサルワ国境ゲートを閉鎖したことで、このゲート経由の食料供給の 38% が断たれた。カタル経済商務省（QMEC）は、断交直後の食料価格の高騰懸念に対し、食料品価格を固定することで対応、スーパーマーケットの棚に十分な食料品がストックされていることをアナウンスして住民の不安を和らげた。カタルの Baladna Livestock Production 社はカタル航空カーゴで、欧州から 3,400 頭のホルスタイン牛を空輸するなど、企業部門の迅速な対応もあった。封鎖発効 2 日後には、トルコ語ラベルの乳製品と鶏肉がカタルのスーパーマーケットの棚に陳列されるようになり、イランも空路・海路を通じて約 440 トンの食料品・物資をカタルに送り、封鎖が解除されるまでこれらの出荷を続けると発表した（Amery 2019）。2017 年 11 月には、カタルはイラン、トルコとの間で 3 国間の貿易を促進することを目的とした輸送協定に署名し、食料品を含む貿易は促進された。

UAE とインドの間では、2020 年 12 月の「UAE・インド食料安全保障サミット 2020」で「食料回廊」プロジェクト（India-UAE Food Corridor Project）が表明された。UAE はインドの食品加工部門に 3 年間で 70 億ドルを投資し、UAE を含む中東諸国に優先的に輸出することを計画している。インドから UAE への農産物・食品の輸出が 2023 年には 2020 年の 3 倍の 70 億ドルに拡大すると見込まれている⁹。

(5) 海外からの食料調達——海外農地の開発

湾岸アラブ諸国は、2007 年以降の穀物の国際価格の高騰を機に、アフリカなどの海外農地に対する投資を進めてきた（表 2）。例えば、ケニアは総土地面積 5,800 万 ha のうち耕作地は約 10% であるが、海外投資家による取引は 26.9 万 ha（総面積の 0.46%）と推計される。取引の大部分はリースまたはコンセッションで行われており、用途のほとんどはサトウキ

表2 GCC 諸国による海外土地取得状況（2021年1月時点、契約済み）

	アフリカ	その他
サウジアラビア	モーリタニア、スーダン、南スーダン、エチオピア、エジプト、セネガル、ケニア、モロッコ	アルゼンチン、ウクライナ
UAE	モーリタニア、スーダン、南スーダン、エチオピア、エジプト、シエラレオネ、モロッコ、ウガンダ、コンゴ、ナミビア、ガーナ、チュニジア	パキスタン、セルビア、ルーマニア
クウェート	モーリタニア、スーダン	
オマーン	なし	なし
カタール	モーリタニア、スーダン	ウルグアイ、ブラジル、アルゼンチン
バハレーン	なし	インド

（出所）Land Matrix データより報告者作成。

ビ作物である。カナダが最大の投資国で16万haを取得しているが、サウジアラビアの4万ha、UAEの200haがそれに続く（Land Matrix 2020）。

おわりに——今後の課題

食料生産に不向きな気候条件下にある湾岸アラブ諸国にとって、食料安全保障は長年の課題であった。近年では、植物工場企業など近代的な農業設備による食料増産の動きも見られるが、国内生産は期待したほどの成果を挙げていない。食料需要の8割以上をインドやアフリカ、周辺アラブ諸国などからの食料輸入に依存する構造は大きく変わっていない。また、2000年代後半以降、サウジアラビアやUAEは、アフリカやアジアでの農地開発に積極的に取り組んできたが、湾岸アラブ諸国向けの食料輸入の大幅増加には時間とさらなる投資が必要である。カタール・イラン・トルコ間の輸送協定やインドーUAE「食料回廊」プロジェクトなど食料サプライチェーンへの投資など新しい展開も見られており、湾岸アラブ諸国を取り巻く食料安全保障の枠組みも変化の途上にある。

湾岸アラブ諸国の国内食料生産の限界と食料輸入の海外依存に基づく食料安全保障上の最大の不安定要因は、周辺地域の不安定性と考えられる。イランやイエメン、レバントにおける政情不安による食料供給元へのダメージやロジスティクスの途絶、また、湾岸アラブ諸国内の外交関係の悪化に伴うヒト・モノ・カネの移動の制限は、湾岸アラブ諸国の食料調達に深刻なダメージを与えうる。湾岸アラブ諸国にとって、投資先や輸入先、ロジスティクスの多様化によるリスク分散、一方的な海外土地収奪の回避、海外の食料サプライチェーンへの投資など、複数の施策が求められる。

参考文献

- 木南莉莉『国際フードシステム論』農林統計出版、2015年。
櫻井研「アラブ首長国連邦（UAE）の農業と野菜の生産流通の現状」『野菜情報』40、2007年、31-36頁。
齋藤純「アラブ首長国連邦の農業政策と海外農業投資」『中東レビュー』Vol.6、2019年、23-26頁。
Alpen Capital. “GCC Food Industry,” Alpen Capital, 2019.
Amery, H. A. “Food Security in Qatar: Threats and Opportunities,” Gulf Insights Series No. 7, 2019.
Land Matrix. “Large-Scale Land Acquisitions in Kenya,” 2020.

— 注 —

- 1 「食料」とは穀物、畜産物、野菜などの農水産物とその加工品の総称である。しばしば「食糧安全保障」と表記することもあるが、「食糧」は本来、穀物・イモ・マメなど主食を指すため、本章ではより広範な意味での食物問題を対象とするため「食料」を用いる。
- 2 The Economist, “Commodity prices are surging,” January 16, 2021, pp. 58-59.
- 3 Bloomberg, “Global Food Prices at Six-Year High Are Set to Keep On Climbing,” January 7, 2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-01-07/global-food-prices-at-six-year-high-are-set-to-keep-on-climbing> (2021年2月19日アクセス)
- 4 Rana Hussein, “Economists hail gov’t decision to employ foreign workers in agriculture sector,” *The Jordan Times*, February 13, 2021, <http://www.jordantimes.com/news/local/economists-hail-govt-decision-employ-foreign-workers-agriculture-sector> (2021年2月19日アクセス)
- 5 Food and Agriculture Organization of the United Nations, “The State of Food Security and Nutrition in the World 2020,” 2020.
- 6 “ADDED identifies eight new areas for investment across basic food industries,” *Emirates News Agency*, July 12, 2020, <http://wam.ae/en/details/1395302893093> (2021年2月19日アクセス)
- 7 “Made in Qatar: More local product outlets sprout this season,” *Doha News*, February 11, 2021, <https://www.dohanews.co/made-in-qatar-more-local-product-outlets-sprout-this-season/> (2021年2月19日アクセス)
- 8 “Dubai gets its first commercial vertical farm,” *Gulf News*, December 20, 2017, <https://gulfnews.com/technology/dubai-gets-its-first-commercial-vertical-farm-1.2144070> (2021年2月19日アクセス)
- 9 “UAE, India set ambitious target to treble food trade by 2025,” *Arabian Business*, December 9, 2020, <https://www.arabianbusiness.com/politics-economics/455647-uae-india-set-ambitious-targets-to-treble-food-trade-by-2025> (2021年2月19日アクセス)

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整理

井堂 有子

はじめに

全世界がコロナ禍に見舞われた2020年、世界各地で食料不安・危機も深刻化した。同年10月には、世界の紛争地での食料支援を通じた活動が評価され、国際連合世界食糧計画（WFP）がノーベル平和賞を受賞した。同代表は「食料が最良のワクチン」と述べたが、シリアやイエメン、リビア等の紛争が継続する中東・北アフリカ地域¹では、コロナ禍以前より飢餓を中心とした深刻な食料安全保障の問題が懸念されてきた。紛争に加え、この地域は気候変動の影響に最も脆弱な地域と見なされている。本稿では、こうした中東・北アフリカ地域の食料安全保障が直面する共通課題を整理し、今後の展望を述べる。

1. 中東・北アフリカの食料不安・危機、直面する共通課題

(1) コロナ禍以前から続いていた食料不安と2020年

食料安全保障は時代や各国によってさまざまな定義が存在してきた。現在最も広く共有されているのは、国連食糧農業機構（FAO）による「全ての人が、常に活動的・健康的生活を営むために必要となる、必要十分で安全で栄養価に富み且つ食物の嗜好を満たす食料を得るための物理的、社会的、及び経済的アクセスが出来ること」という定義であろう²。

食料安全保障は人々の生活基盤を成し、地域の安全保障を脅かす基本的リスク要因である。例えば、2010年末から2011年初めに地域にひろがった最初の「アラブの春／革命」の遠因として、2006–08年に発生した世界食料危機（主要穀物価格の急騰）の影響を指摘する研究は多く、食料不安と政治不安の関連性は大きい³。「アラブの春／革命」以降も、食料不安は続いてきたと考えられる。FAOによると、シリアやイエメン等の紛争地の正確なデータは存在しないが、エジプトやヨルダン等の非紛争地のアラブ諸国全体においても、「重度の食料不安」（2014–16年平均の9.5% → 2016–18年平均の10.2%）および「中度か重度の食料不安」（同31.5% → 33.3%）の両方が上昇傾向にあり、3人に1人が食料不安を感じていたことが窺われる⁴。2019年にイラクやレバノン、スーダン等で発生した広範囲な抗議（第2のアラブの春）では、2010/11年時と同じ問題（政治的自由、社会経済問題）が繰り返し主張された。この10年で構造的課題が解決されてこなかったことが明らかである。

2020年2月以降、コロナ禍が全世界に急速に拡大する中で、ロシアやウクライナ等の穀物輸出国が輸出規制を行う等、世界的な食料確保の動きが広がった。2月には東アフリカから「70年に一度の規模」とされるサバクトビバッタが大量発生し、中東・南アジアにか

けて急速に拡大し各地を食料危機に陥れた。8月には、東地中海のレバノン・ベイルート港で大規模な爆破事件が発生し、少なくとも200名が死亡、6,000人が負傷、30万人が家を失った。レバノンは国内で消費される食料の85%を輸入に依存し、総輸入量の70%がこのベイルート港に到着していた。この事件により、爆発現場の近くにあった、15,000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、国民の約半数が食料難に追いやられたとされる⁵。

レバノンの全人口は約685万人（2019年末；世銀Data）であるが、150万人に到達するともいわれるシリア難民（うちUNHCRに正式登録されているのは2020年末時点で約87万人）が戦禍を逃れ避難してきており、元々社会的摩擦が生じていた。さらに、長引く経済不況と外貨引き出し制限、食料不足、腐敗問題等に対する国民の不満が高まっていたところに、コロナ禍と爆発事件が発生した。2020年後半には難民未登録のシリア人避難民居住区を対象とした放火・襲撃事件が発生する等、緊張が高まった⁶。コロナ禍は以前から存在していたレバノン国民とシリア難民それぞれの苦境と分断をさらに悪化させたのである。

(2) 地域共通の課題：高い食料輸入依存と気候変動への脆弱性

<高い食料輸入依存>

レバノンの事例にみられるように、この地域の多くの諸国が高い比率で食料輸入に依存している。食料輸入は国によっても品目によっても幅があるが、人が一日当たりに消費するキロカロリーのうち輸入食料品が占める比率を指す「食料依存率（Food Dependency）」は1960年代の10%台から上昇してきた。中東・北アフリカ地域全体の人口は、1960年の約1億人から2018年時点で約5億3,000万人（世銀Data）に増加し、食料依存率も約50%にまで到達している⁷。

チグリス・ユーフラテス川から東地中海沿岸にかけて広がる地域（シリアやイラク、パレスチナのあたり）は、人類の農業の始まりを生み出した「肥沃な三日月地帯」として知られてきた。主要穀物のうち特に小麦は、西アジアとその影響を受けたエジプトが発祥の地であり、人類の食糧の歴史に大きな変革をもたらしたが、近年は多くの国が輸入側に転じてきた。

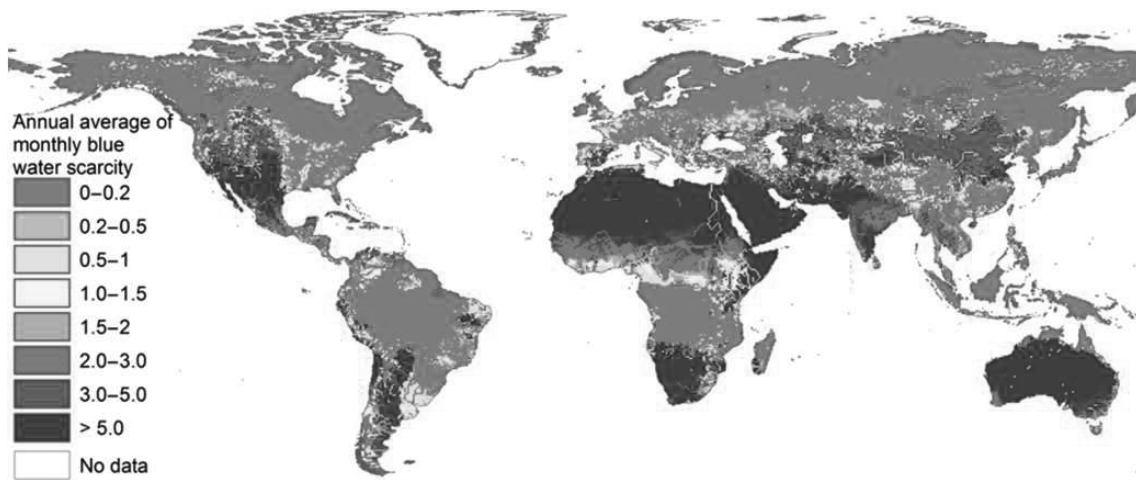
<気候変動への脆弱性>

こうした食料輸入への依存が高い背景には、急激な人口増加にもかかわらず、中東・北アフリカ地域の土地の90%が乾燥・半乾燥地帯で雨量が少なく、全農地の45%が塩害や土壌劣化、風水浸食に晒されており、気候変動の影響を受けやすい、という根本的な課題が存在する（FAO 2019）。水資源リスクの分類（Tull 2020）によると、域内では、年間雨量の減少や乾燥・砂漠化の増加、水資源をめぐる政治・紛争（Hydro-politics）の存在により、

アラビア半島全域やナイル渓谷、マグリブ（リビア以西の北アフリカ諸国）全域が高リスクに晒されている。比較的水資源に恵まれた東地中海・東アラブ地域（マシュリク）においても、イラクやシリア、ヨルダン、パレスチナ等の水資源リスクが高く、唯一例外的なレバノンにおいても猛暑には飲料水が不足する事態が発生してきた⁸。

図1が示すとおり、「ブルーウォーター」とも呼ばれる河川や湖、沼等の淡水が不足している地域は、米西海岸やオーストラリア、南アフリカにも広がるが、中東・北アフリカからサハラ砂漠、南アジアにかけてこの淡水の不足は顕著であり、飲料水の確保や農業のための効果的な灌漑システム・水資源利用が重要課題となっている⁹。

図1 世界の水不足「4億人が深刻な水不足に直面」



(出所) Mesfin M. Mekonnen and Arjen Y. Hoekstra (2016)

淡水*が不足している地域ほど色が濃い（1996-2005年の平均）。

* ここにはグリーンウォーター（森林や土地に吸収される水）は示されていない。

2. 地域の食料安全保障：地域協力が各国のアグリビジネスか

(1) 地域の食料安全保障

中東・北アフリカ地域は、自然環境的には、地中海沿岸や大河川（ナイル川やチグリス・ユーフラテス川等）の周辺を除いてほぼ砂漠性気候に属しており、水が希少な地域という点で均一的である。全体的に人口増加、特に若年層の多い社会、食料需要の増加と多様化という点も共通している。アジアやEU諸国とは異なり、域内の農産物も類似しており、域内の相互補完性も高くはない。他方、石油や天然ガス等の資源の有無により、所得や人間開発指標等の点で大きな格差が存在している。紛争が続くシリアやイエメンの飢餓が懸念される地域もあれば、一人当たりGDP（2019年IMF発表）で日本（40,000USドル）に近いアラブ首長国連邦（39,180USドル）のような国もある。こうした域内の富の格差は、後述(2)以降で考察するように、地域の食料安全保障、特にアグリビジネスという名の食料をめぐ

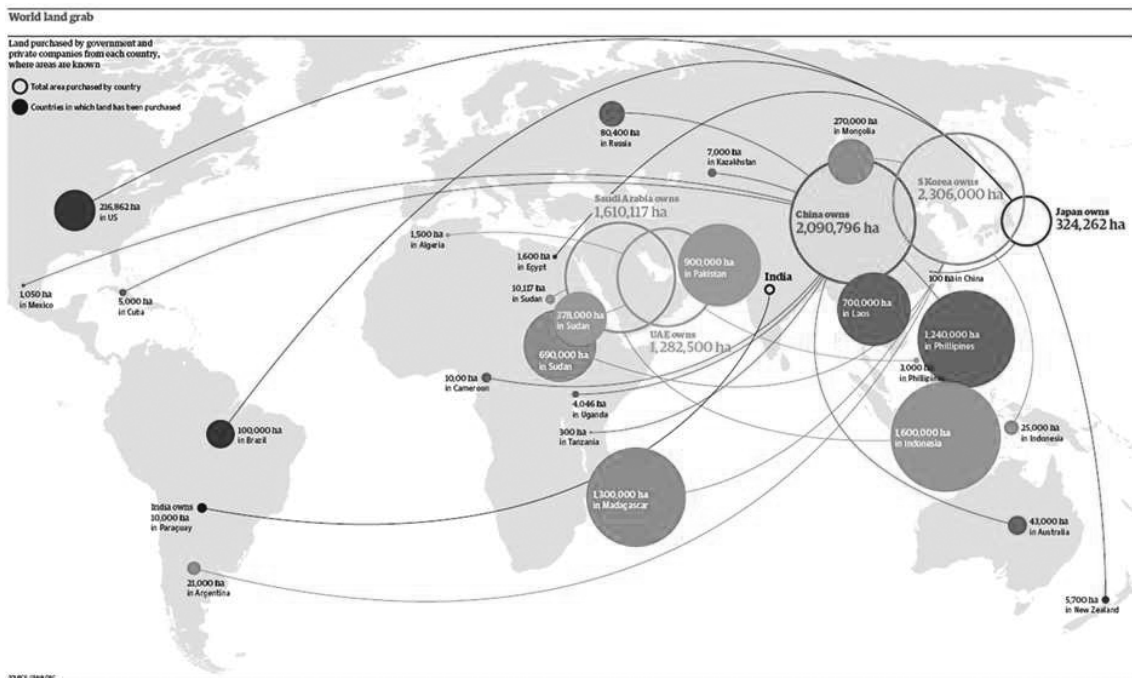
る攻防を考える上で重要な要素である。

とはいえ、食料安全保障や水利用に関する地域協力の試みもこれまで多く存在してきた。近年の事例では、「Land and Water Days Conference」が、FAO や国際乾燥地農業研究センター (ICARDA: International Center for Agricultural Research in the Dry Areas) 等を中心とした国際機関や地域協力機関、ドイツの国際協力機構 (GIZ) 等のイニシアティブにより、2013 年に第 1 回会合がアンマンで、2019 年に第 2 回会合がカイロで開催された。2019 年会議では、「この地域の一人当たり淡水 (真水) は 2050 年までに半減することが予想され、地域の食料安全保障のために有効な土地・水利用が緊急課題」として、具体的な技術的助言や共同プロジェクト、ベスト・プラクティスの事例を含んだ「FAO 近東・北アフリカ水希少イニシアティブ」が提言された¹⁰。

(2) 国家単位での食料安全保障とアグリビジネス

他方、こうした地域協力の呼びかけと並行して、実際は国家単位での食料安全保障の実現に向けた動き (各国政府・企業の利益確保・追求) が広がってきた。2006-08 年の世界食料危機以降、図 2 に示されるように、いまや世界中で展開されるようになったアグリビジネスとは、資金力のある国・企業が特に途上国¹¹の農地をリースし、農業生産を行い、農産物を自国に輸出するというものである。こうした活動は投資側の国家単位での食料安

図 2 世界に広がる農地投資／土地取奪



(出所) <http://1.bp.blogspot.com/-y58-Mq2MhDs/T89ZicdFOJI/AAAAAAAAACLI/Aldhgwvvc8s/s1600/land-grab-map21.png>

全保障の実現に貢献はしても、現地での雇用・食料不安、砂漠化の加速化等、さまざまな問題を発生させることが多く、国際社会では「土地収奪」として批判も受けてきた¹²。

中東・北アフリカ地域の場合、資金力のある湾岸産油国の政府や企業が、相対的に農業生産力はあるがガバナンスが弱く資金力のない諸国を対象にアグリビジネスを展開してきた。

<事例1：スーダンの「 Gezira 灌漑計画」と現代の農地投資>

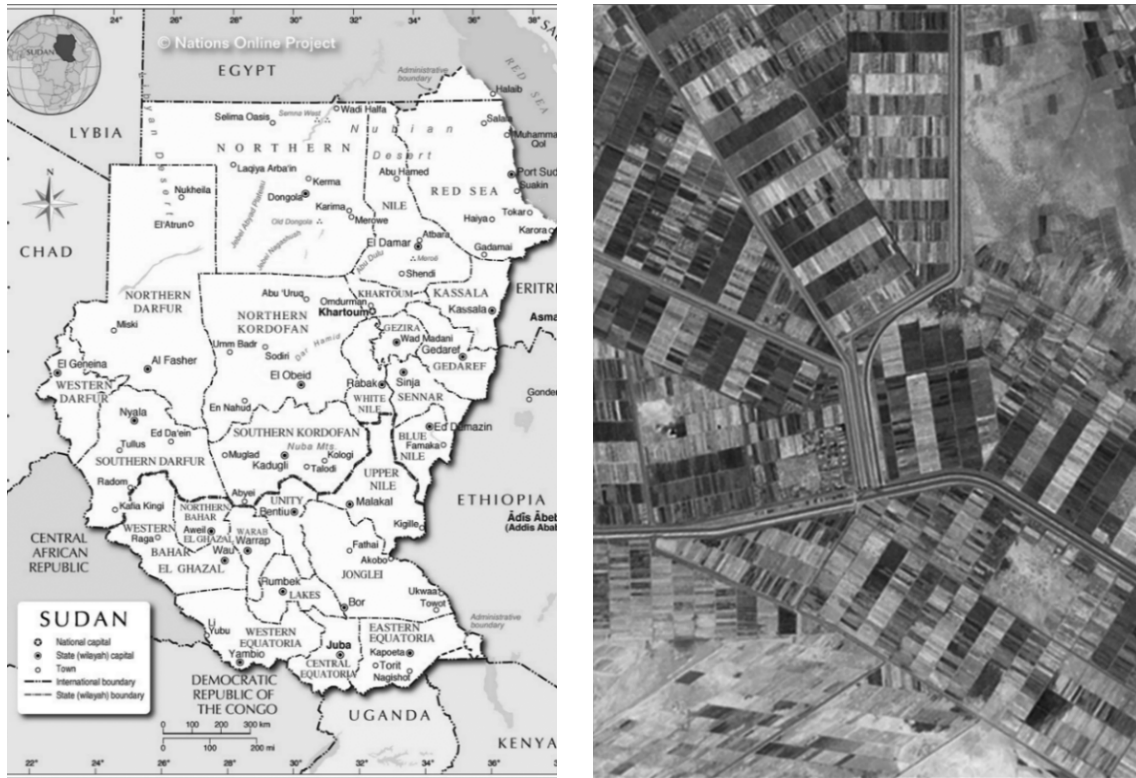
特にスーダンの農地に対しては、2000年代後半より、サウジアラビアやUAE、カタル等の資金力のある湾岸産油国を中心とした諸国からの海外投資が集中しており、現地の食料不安と砂漠化・環境破壊の問題が懸念されてきた。

2011年1月の国民投票を経て同年7月に南部が分離独立するまで、スーダンはアフリカ最大の面積を誇っていた。1956年の独立以降、度重なるクーデターや紛争で国土と人々は疲弊してきたが、一方でナイル川渓谷の豊かな農地も存在し、「アラブの食糧庫」とも称された。特に首都ハルトームの南部に位置する Gezira 州¹³（地図と写真）は、白ナイルと青ナイルが合流する地であり、肥沃な灌漑地が広がる。この緑の Gezira 州を作り出したのは、世界最大規模の灌漑計画「Gezira 計画 (Gezira Scheme)」であった。この計画は英国・エジプト共同統治時代の1925年に開始され、独立後にはスーダン政府が継続した。青ナイルと白ナイル両方から水を引き込み、長い年月をかけて、当初予定されていた30万フェッダーン（12万6,000ヘクタール）から210万フェッダーン（88万2,000ヘクタール）にもおよぶ灌漑地が開拓され、綿花を中心に小麦その他作物の一大栽培地を誕生させた¹⁴。

GRAINの2012年報告と2016年報告、Land Matrix Data（2016年更新）を比較してみると、スーダンの農地取引に投資している政府や企業は、サウジアラビアやUAE、カタル、クウェイト等の湾岸産油国、エジプトが常連であることに変化はないが、2012年報告に記載されていた中国や韓国、フィリピン等の国名が消え、イラクが加わっていることが注目される¹⁵。投資が多い順に、エジプト（7契約、28万ヘクタール）、クウェイト（7契約、27万ヘクタール）、UAE（6契約、16万ヘクタール）、サウジアラビア・クウェイト・イラク（それぞれ5契約、15万ヘクタール）となっている（Land Matrix Data）。

アグリビジネスの現状は、複雑で実態把握が困難な経済活動である。前述のGRAINとLand Matrixはそれぞれ「大規模な農地取引」に関する主要なデータベースを提供しているが、小さな国際NGOである前者の更新頻度が数年に一度であるのに対して、後者の場合は欧州の研究所5か所の研究者らが日々の更新作業に参画しているため更新頻度が高い。それだけ状況が刻々と変化し、確認が困難であることを示している。

図3 スーダンの地図と Gezira 州の写真



(地図出所) <https://www.worldofmaps.net/typo3temp/images/map-sudan.png>

(写真出所) <https://earthobservatory.nasa.gov/images/8747/el-gezira-sudan>

「土地収奪」の問題を提起し続けてきた国際 NGO の GRAIN 報告によると、2000 年代後半以降、湾岸産油国に加え、エジプトやジブチ、韓国や中国、ブラジル等、世界中からの投資が Gezira 州を中心としたスーダンの農地に集中してきた¹⁶。別のデータベース Land Matrix によると、2000 年代以降の大規模な農地投資事業は表 1 に示される。

<事例 2：スーダン農地投資とエジプト>

スーダンの農地への主要投資国に湾岸産油国と並んでエジプトが加わっていることは注目される。2010 年 9 月、スーダンとエジプトの両国の農業大臣の間である合意が締結された。内容は、「Gezira 灌漑計画」対象範囲内の農地 40 万ヘクタール（Gezira 灌漑計画対象地の約半分）へのアクセス権をエジプト政府に与える、というものであった。この政府間の合意文書に基づき、エジプトの複数の民間企業が農業生産を請け負い、メイズや砂糖、小麦を生産することが決められた¹⁷。

エジプトは古代より小麦生産の伝統を築いてきた国であるが、いまや 1 億人に到達する人口や国内の食糧補助金制度（特にパン配給制度）の構造的課題により、近年では小麦輸入大国となってきた¹⁸。エジプトの小麦政策は、大きくは、①（国内消費の半分を占める）海外小麦の安定的調達確保の確保、②国内小麦生産の増大による小麦自給率の向上の 2 本柱であり、隣国スーダンの農地での小麦生産はこれら①と②の両方の延長線上に位置付けられ

表1 スーダンでの大規模なアグリビジネス (2000年代以降)

目的	契約	状況	面積 (ha)	運営企業	親会社・投資国
食用・非食用農産物	締結済	生産中	1,434	スーダン民間企業 (Al Mutamysa for Vegetables and Agricultural Crops Production)	政府 (サウジ、カタル、クウェイト、UAE、スーダン、エジプト、イラク)
バイオ燃料、食用・非食用農産物、再生エネルギー	締結済	生産中	66,773	スーダン民間企業 (White Nile Sugar Co. Ltd.)	スーダン国民年金基金、政府 (クウェイト、カタル、UAE、イラク、スーダン、エジプト、サウジ)、クウェイト投資庁
食用農産物、非食用農産物	締結済	生産中	8,400	スーダン民間企業 (Arab Company for Crop Production)	UAE系 Rawabi 社、政府 (サウジ、エジプト、クウェイト、UAE、スーダン、カタル、イラク)
バイオ燃料、食用・非食用農産物、再生エネルギー	締結済	事業開始前	60,702	スーダン準国有企業 (Kenana Sugar Company)	クウェイト投資庁、政府 (イラク、エジプト、スーダン、UAE、クウェイト、カタル、サウジ)
バイオ燃料、食用・非食用農産物、再生エネルギー	締結済	生産中	106,680	スーダン民間企業 (Sabina)	エジプト投資会社 (Qalaa Holdings)
食用農産物	締結済	事業開始前	25,210	スーダン民間企業 (Sabina)	エジプト投資会社 (Qalaa Holdings)
食用・非食用農産物	締結済	生産中	12,000	ブラジル民間企業 (Pinesso Group)	Pinesso、政府 (サウジ、クウェイト、UAE、スーダン、エジプト、イラク、カタル)

(出所) Land Matrix Data より作成。

ると考えられる。

他方、エジプトは英国とともにスーダンを「共同統治」していた歴史的背景があり、スーダンとエジプトは複雑な関係にある。グランド・エチオピア・ルネッサンス・ダム (GERD) 建設をめぐる政治攻防も含め、スーダンの農地投資にエジプトが参画することに対して国内では脅威感が示された。特に2010年の上記合意には、「生産物はすべてエジプトに輸出するもの」という内容も含んでいたため、スーダン国内の農業従事者組合や小作農を中心に一般市民からも抗議の声があがった¹⁹。

上述のとおり、「ゲズィーラ灌漑計画」は英国・エジプト共同統治時代に端を発する大きな灌漑計画であった。植民地時代の遺産ではあったものの、ゲズィーラ州のみならずスーダン全体に経済的恩恵をもたらし、スーダンのナショナル・プライドになってきたと考えられる。しかし計画から約85年後、エジプトがスーダンの農地事業に参入(回帰)するようになったのもゲズィーラ計画対象地であったことは注目に値する。この2010年の合意

を契機として、エジプトは同地域を中心にスーダンでのアグリビジネスへの参入を拡大していった。近年では、エジプト単独での事業よりも、表1にみられるように、他の政府や企業との共同出資のような形で参画しているが、これは実質的な運営リスクの回避に加え、スーダン国内からの集中的な批判をかわす意図もあるのではないかと推測する。対スーダン関係では、旧宗主国に相当するエジプトではあるが、サウジアラビアやUAE等の湾岸アラブ産油国からは援助を受けており、エジプト国内での農地投資も引き受けている。エジプト国内での湾岸産油国の事業の実態とスーダン事業との関連性（スーダンでのエジプト資本に湾岸産油国の資本が流入しているのか）等、今後さらに確認していきたい。

おわりに

中東・北アフリカ地域には、飲料水や農地利用のための真水の不足、気候変動への脆弱性、食料輸入への高い依存という共通課題が存在しており、今後の気候変動に備えるために地域全体の食料安全保障への取り組みの重要性がひろく認知されている。シリアやイエメン、リビア等の長期化する紛争と難民化した国民の飢餓の問題も、地域全体および国際社会が協力して解決していかねばならない共通の課題である。

他方、食料確保の実態としては、各国がそれぞれの利益を優先した行動を取ってきたことが明らかである。現地社会や国際社会からの批判を受け、全体的にみるとアグリビジネスの形態や規制環境は変化しつつあるが、中東・北アフリカ地域は現地調査実施や正確なデータ入手の困難さもあり、依然全体像の把握が困難な状況にあると考えられる。

近年進められてきているように、地域全体での持続可能な食料安全保障の実現に向け、効果的な水資源管理や土地利用に加え、説明責任や透明性を担保した農地投資等に関する規制・規範の構築が求められている。

— 注 —

- 1 ここでは、世界銀行等が用いて流布するようになった「中東・北アフリカ」地域区分を踏襲する。具体的には、モロッコ、アルジェリア、チュニジア、リビア、エジプト、ヨルダン、パレスチナ、イスラエル、レバノン、シリア、イラク、サウジアラビア、イエメン、オマーン、アラブ首長国連邦、バハレーン、カタール、クウェイト、イランまでを含む。国際機関によっては拡大版として、トルコやスーダン、ソマリア、モーリタニア、アフガニスタン、パキスタンが含まれることもある。
- 2 英語の Food Security に対し、日本語には「食糧」と「食料」の区別があり、前者は主食穀物（コメ、小麦、トウモロコシ等）、後者は広く食料品全般を指す。本稿では、主食穀物を含む安全な食料品全般の安定的アクセスという観点から、特に主食穀物のみを指す場合を除き、「食料」で統一する。なお、本稿では Food Security の用語で統一しているが、実現主体として暗黙裡に国家が想定される Food security と並び、より小作農や農業従事者、市民の権利に着目した概念として「食料への権利 (Right to food)」や「食料主権 (Food sovereignty)」も重要である。久野秀二「第5章 国連『食料への権利』論と国連人権レジームの可能性」村田武編『食料主権のグランドデザイン』（農文協、2011年）161-206頁。

- 3 Chantal Le Mouél and Bertrand Schmitt, *Food Dependency in the Middle East and North Africa Region: Retrospective Analysis and Projections to 2050*. (Paris: Springer, 2018), pp. ix-xiii; Habib Ayebe and Ray Bush, *Food Insecurity and Revolution in the Middle East and North Africa: Agrarian Questions in Egypt and Tunisia* (London & New York: Anthem Press, 2019), pp. 27-47.
- 4 FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2020. *Regional Overview of Food Security and Nutrition in the Near East and North Africa 2019 – Rethinking food systems for healthy diets and improved nutrition*. <<https://doi.org/10.4060/ca8684en>>, accessed on January 15, 2021.
- 5 “Half of Lebanon at risk of food crisis following Beirut explosion, warns UN,” Beirut AFP, <<https://english.alarabiya.net/News/middle-east/2020/08/30/Half-of-Lebanon-at-risk-of-food-crisis-following-Beirut-explosion-warns-UN>>, accessed on January 18, 2021.
- 6 Refik Hodzic, “Plight of Syrian refugees in Lebanon must not be ignored – The COVID-19 pandemic made an already dire situation worse for more than 1.5 million Syrian refugees currently residing in Lebanon.” <<https://www.aljazeera.com/opinions/2021/1/26/plight-of-syrian-refugees-in-lebanon-must-not-be-ignored>>, accessed January 18, 2021.
- 7 Food and Agriculture Organization (FAO), *Regional Overview of Food Insecurity – Near East and North Africa. Strengthening Regional Collaboration to Build Resilience for Food Security and Nutrition* (Cairo: FAO, 2015) <<http://www.fao.org/3/a-i4644e.pdf>>, accessed on January 18, 2021.
- 8 Karina Tull, *The projected impacts of climate change on food security in the Middle East and North Africa*, K4D Helpdesk Report 764 (Brighton, UK: Institute of Development Studies, 2020), pp. 4-6.
- 9 Mesfin M. Mekonnen and Arjen Y. Hoekstra, “Four billion people facing severe water scarcity,” *Science Advances*, 12 Feb 2016, Vol. 2, no. 2. <<https://waterfootprint.org/media/downloads/Mekonnen-Hoekstra-2016.pdf>>, accessed on January 10, 2021.
- 10 Food and Agriculture Organization (FAO), *Land and Water Days 2019* (Cairo: FAO, 2019) <<http://www.fao.org/3/ca3395en/ca3395en.pdf>>, accessed on January 12, 2021.
- 11 必ずしも途上国に限らず、米国やニュージーランド、日本等でも近年海外資本の農地取引が問題になっている。
- 12 吉田敦『アフリカ経済の真実』（ちくま新書、2020年）250-295頁（第6章「狩り場」としてのアフリカ農地）。
- 13 *Al-Gazira* は「島」の意（正則アラビア語では *Al-Jazira*）。
- 14 Hervé Plusquellec, *The Gezira Irrigation Scheme in Sudan - Objectives, Design, and Performance*, World Bank Technical Paper No. 120 (Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 1990) <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/377141468778504847/pdf/multi-page.pdf>>, accessed on February 4, 2021.
- 15 GRAIN, *GRAIN releases data set with over 400 global land grabs* (Barcelona: GRAIN, 2012) <<https://grain.org/article/entries/4479-grain-releases-data-set-with-over-400-global-land-grabs#>>, p. 28.
- 16 GRAIN, *GRAIN releases data set with over 400 global land grabs* (Barcelona: GRAIN, 2012) <<https://grain.org/article/entries/4479-grain-releases-data-set-with-over-400-global-land-grabs#>> & GRAIN, *Annexe 2. Discarded land deals 2016*, <<https://grain.org/media/W1siZiIsIjIwMTYvMDYvMTMvMThfMTZfMzlfNzg4X0xhbmRncmFiX2RlYWxzXzIwMTVfQW5uZXhfMl9GSU5BTf8xLnBkZiJdXQ>>, accessed on December 30, 2020.
- 17 Reuter Staff, “Belton to launch \$1 bln Sudan agriculture fund,” Reuter, CAIRO, March 23, 2010 <<https://www.reuters.com/article/belton-egypt/belton-to-launch-1-bln-sudan-agriculture-fund-idUSLDE62M13620100323>>, accessed on February 4, 2021.
- 18 井堂有子「『創られる『われらの糧』—エジプトにおけるパン配給制度に関する一考察』『アジア文化研究』44号（2018年3月）123-147頁。
- 19 Ali Abdalla Ali, “Egypt’s takeover of Sudan’s Gezira scheme,” Sudan Tribune, December 19, 2010 <<https://www.farmlandgrab.org/17750>>, accessed on February 4, 2021.

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

遠藤 貢

1. トランス紅海地域安全保障複合体（Trans-Red Sea Regional Security Complex: TRS-RSC）とその枠組みを越えて

「アフリカの角」地域の問題を検討するに当たり、昨年度の研究会では紅海兩岸を挟む新たな地域安全保障複合体としてのトランス紅海地域安全保障複合体（TRS-RSC）という認識枠組みを提起してきた¹。これは、バリー・ブザン（Barry Buzan）らが従来から議論してきた「地域安全保障コンプレックス」（Regional Security Complex: RSC）²概念を基にしたとらえ方であり、基本的には複数の国家から構成される「地域」レベルの安全保障に関わる問題系を検討する理論的視座である。「安全保障コンプレックス」は、「安全保障化や脱安全保障化、あるいはその両プロセスが、非常に密接に相互に関わり合っているために、その安全保障に関わる問題を、それを構成する一群の構成要素から切り離してしまうと適切に分析したり解決したりすることができなくなる一つのまとまり」³を示している。

しかし、「アフリカの角」を検討するに当たっては、この認識枠組みを越えた広域の中東RSC（Middle East RSC）といったとらえ方を考慮する形で考察する必要のある状況にも至っている。加えて、「アフリカの角」をめぐる問題に関しては、インド太平洋にも接続していることから、米中のいわゆる「新冷戦」ともいえる状況をも考慮した視座も必要となってくる可能性もある。

そこで本章では、TRS-RSCをベースとしながら、より広域の相互関連性を念頭に置きながら、「アフリカの角」の政治変動の動態と関連する諸問題を検討することにした。

2. スーダンの国内情勢

スーダンでは、30年にわたり大統領の座にあったオマール・アル・バシール（Omar al-Bashir）が、2019年4月11日に軍主導のクーデタで崩壊する⁴。このクーデタの発生の国内的な背景は、2018年12月に始まった政権打倒の全国的な運動への展開である。「民衆革命」と称されたこうした動きは、12月19日にダマジン（青ナイル州）とセンナール州という首都から離れたスーダン南東部地域で発生した。このきっかけは食料価格の急速な値上がりと医薬品や燃料の極度の不足という経済要因であった。

2019年4月6日には軍本部前などでの座り込みのストライキが行われたことから、4月11日にアワド・イブン・オーフ（Awad Ibn Auf）第1副大統領兼国防大臣が主導するクーデタにより、バシール政権が崩壊し、直ちに暫定軍事評議会（Transitional Military Council:

TMC)が発足し、オーフは議長に就任した。しかし、デモ隊が強く抗議したことから、議長には陸軍中將アブドル・ファッタハ・ブルハン (Abdel Fattah al-Burhan) が指名され、副議長には (軍のクーデタから大統領を護る役割を担うべき)「迅速支援部隊」(RSF)の司令官モハメド・ハムダン・ダガロ (Mohamed Hamdan Dagalo 通称<ヘメッティ (Hemetti)>) が就任した。

このクーデタが生じた国際的な背景には、「アフリカの角」地域をめぐる中東諸国の関係があった。バシール政権は、2017年ころからカタル、並びにトルコとの関係強化への動きを見せていた。しかし、この関係強化を注目していたのが、サウジアラビアとアラブ首長国連邦(UAE)という湾岸の有力国であった。実際にクーデタが発生した背後には、この両国の影が見え隠れしている。政権崩壊の最末期に、バシールはサウジとUAEが自らの政権「崩壊」に関与していると批判する姿勢を示してもいた。政権崩壊後、サウジアラビア、UAEは、TMCへの30億ドル規模の援助を供与するなど積極的な支援を実施した。

クーデタ当時アフリカ連合(African Union: AU)議長であったシーシー (Abdel Fattah el-Sisi)・エジプト大統領は、TMCの民政移管完了の期間を、AUの平和安全保障理事会(Peace and Security Council: PSC)が当初求めた2週間から3ヶ月に延期する説得工作を成功させているが、ここにも、どのような政権の実現を望むのかの様々な思惑が垣間見える。エジプトが(緊密な関係を有する)スーダン国軍主導の移行を望んだ一方で、(イエメン内戦への派兵という実績を踏まえ)サウジアラビアとUAEはRSF支援を選好する動きにつながっていくことになった。

しかし、2019年6月3日には、ハルツームで、軍本部前に座り込みをしていた民衆へのRSFによる攻撃で100名を超える死者が出たことで、民主化勢力とTMCの信頼関係が瓦解した。こうした情勢の中で、ポスト・バシールの枠組み作りの交渉には、エチオピアも関与する姿勢を示した。6月7日には、エチオピアのアビイ・アハメッド・アリ (Abiy Ahmed Ali) 首相が、事前通知なしにハルツームを訪問し、仲介を行っている。エチオピアがスーダン情勢に大きな関心を寄せている背景には、スーダンの政治情勢のエチオピアへの波及懸念に加え、バシール政権下では、後半でも触れるグランド・エチオピア・ルセッサンス・ダム (Grand Ethiopian Renaissance Dam: GERD) をめぐり、比較的エチオピア寄りでもあったスーダンの姿勢が変化することで、GERDをめぐる関係が「再編」されることへの懸念があったと考えられる。

このように、エチオピアやAUによる仲介や、TMCおよ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を背景として、8月17日に合意が成立し、統治評議会 (Sovereign Council) が樹立された。統治評議会は11名で軍人5名と文民6名、そして行政を主導するアブダラ・ハムドク (Abdalla Hamdok) 首相から構成されている。2019年8月20日から39ヶ月の「集会的国家元首」という形態で、最初の21ヶ月は軍主導でブ

ルハンが主権評議会議長の座に就くが、残りの18ヶ月は文民主導の体制と規定されている。今後予定されているとおりの民政移管が進むか注視していく必要がある状況にあり、当面は2021年5月に予定されている文民の議長への移行が予定通り行われるかが、一つの焦点である。

また、2020年10月23日には、スーダンとイスラエルとの国交正常化の合意についてトランプ（Donald John Trump）大統領が発表した。これはUAE、バーレーンに続く3カ国目のイスラエルとの国交正常化であり、イスラエルとの間で戦争状態にあるアラブ国家との国交正常化という点においての重要性も垣間見える。この国交正常化は、スーダンにとっては、経済復興を実現する上で大きな制約条件ともなっていたアメリカによるテロ支援国家指定リスト（SSTL）からの解除手続きを含んだ「ディール」であった点も重要な条件となったが⁵、過去の事件での米国人被害者とその家族に対する賠償金3億3500万ドル（約351億円）の支払いを伴うものでもあった。

結果的には、ポンペオ（Michael Richard “Mike” Pompeo）国務長官が、12月14日に、トランプ大統領によるスーダンのSSTLからの解除に関する大統領令に署名後の議会による45日間の通知期間が経過したことから、アメリカによる1993年以降のSSTLから正式に解除されたことを発表し、スーダンにとっての経済環境は好転に向かう契機となった。

3. エチオピア情勢

エチオピアでも、国内の不安定化を受けて、2018年2月にハイレマリヤム（Hailemariam Desalegn Boshe）首相が辞意を表明し、2018年3月に与党エチオピア人民革命民主戦線（Ethiopian People’s Revolutionary Democratic Front: EPRDF）の中央執行委員会でアビイが議長に選出され、4月2日首相に就任した。これが、一つの転換期となった。アビイは首相就任後、矢継ぎ早に国内外の改革を打ち出した。国内的には数千人規模の政治犯釈放を実施したほか、7月9日には、1998年5月以降深刻な対立関係にあったエリトリアを訪問したアビイ首相とエリトリア大統領イサイアス（Isaias Afewerki）との間で和平友好条約が調印された。しかも、この関係改善の仲介としてUAEとサウジが深く関与していた。そして、こうした功績が評価されて、2019年のノーベル平和賞を受賞したことに示されるように、一見すると、アビイ首相の政策対応は国際的には望ましい対応にも見えるが、複雑な民族対立の構図を抱えるエチオピア国内において、新たな問題を誘発した。

与党連合EPRDFは、2012年に逝去したメレス・ゼナウイ（Meles Zenawi Asres）が率いるティグライ人民解放戦線（Tigrayan People’s Liberation Front: TPLF）がその中核的な役割を担ってきた。エリトリアと国境を接する地域をその中心的な拠点とするTPLFは、エリトリアとは敵対的な状況にあり続けてきた。そのため、エチオピア最大の民族オロモ出身であるアビイ首相がエリトリアと国交を回復したことに對しては、肯定的な受け止めとはならな

かった。そのため、アビイ首相の改革的政策は結果的に与党連合 EPRDF の連合の弱体化につながった。

この傾向は、2020 年実施予定の総選挙をにらみ、(極めて短期間の間に) EPRDF を解党し、継承政党としての繁栄党(Prosperity Party)を 2019 年 12 月 1 日に発足させる動きにつながった⁶。この政党創設には、「メデメル」(Medemer) 哲学(アムハラ語の単語で、相乗効果、集中、共同の運命のためのチームワークを意味)があるとされるが、ここには TPLF が参加しなかったほか、繁栄党に参加したオロモ民主党(Oromo Democratic Party: ODP)の一部からも批判的な意見が表出された。

コロナ禍で当初 2020 年 5 月に予定されていた選挙実施は、一度 8 月に延期が決定され、その後当面「コロナ禍の収束後」に再延期されている。しかし、こうした中で、エチオピア連邦政府とティグライとの間には強い緊張関係が存在している。この段階(7 月半ば)での緊張関係について、TPLF の議長であるゲブレミカエル(Debretsion Gebremichael)は、「銃弾無き戦争」(war without bullets)と認識している⁷。そして、この後、エチオピア北部のティグライ州だけは、連邦政府の姿勢を無視する形で「違法に」9 月 9 日に州議会選挙を強行して実施したことにより、さらなる緊張関係につながる結果となった。

この緊張関係は、11 月に入りついに新たな局面に入る。ティグライ州にある連邦政府軍の軍事施設に対する TPLF によると疑われる攻撃を根拠として、アビイ首相が、11 月 4 日、ティグライ州を標的とする軍事作戦に踏み切ったのである。軍事作戦が行われている状況下の情報は、ティグライ州のネットワークが遮断されていることもあり、その詳細な情報は伝わってきていない。アビイ首相はこの軍事作戦については「法執行 (law enforcement)」を目的としたものと説明し、11 月末までの段階でティグライ州の中心都市メケレ (Mekele) を連邦政府軍が制圧した形になっている。この軍事作戦による犠牲者は一般市民を含む数千人に上るといふ推計があるほか、百万人を超える規模の国内避難民が発生し、さらに 5 万人が隣国スーダンに難民として流出したとみられる。この作戦下において TPLF の指導部は基本的にメケレを離れていると考えられている。

加えて、この対立状況において、ティグライ州に近接するアムハラ州の民兵が、TPLF を中心とした EPRDF 政権期にティグライとの間で係争状態になってきた土地を収奪する動きもある。また、TPLF はエリトリアへのミサイル攻撃を行ったとみられるほか、エリトリア側も対 TPLF の軍事作戦に参加しているとみられる。こうした「挟撃」は、今後ティグライの強い憤り (grievance) や分離運動を助長する危険も指摘されている⁸。さらに、アムハラ州と国境を接するスーダンのアル・カダリフ州 (Al-Qadarif state) との間の係争地をめぐる緊張の高まりもあり、GERD をめぐる交渉への影響の可能性も浮上している⁹。

4. ソマリア情勢

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、エチオピア情勢を中心とした「アフリカの角」地域の情勢が、ソマリアに影響を与えることが懸念される。目下のところ、2021年2月末までにソマリアの大統領選挙、並びに議会選挙が実施される予定になっている。大統領選挙では、現職のモハメド・アブドゥライ・モハメド（ニックネームは〈ファーマジョ〉）（Mohamed Abdullahi Mohamed (Farmajo)）に対抗する南部のジュバランドや北西部プントランドの指導者に支持される対抗勢力間の対立が激しさを増している。投票の実施に際しても、ソマリア連邦政府（Somali Federal Government: SFG）は、一方的に1月上旬から開始することを宣言している。しかし、対抗勢力側は2020年9月の間接選挙の実施と実施スケジュールに関わる合意にもととして同意していないなど、選挙実施過程¹⁰も極めて不明瞭となっている。ここにも示されるようにSFGとソマリアの連邦を構成する州との緊張関係が、選挙実施を含めた国内の不安定状況の一因ともなっている。

さらに、ソマリアに関しては、アフリカ連合のソマリアミッション（AMISOM）への最大の拠出（特に人件費）を行っているヨーロッパ連合（EU）が、長期化しているミッションへの「援助疲れ」を起こしている。現状においては2021年末までにはその支援を削減し、治安対応についてはソマリア政府軍に主たる治安業務を委ねる方向を検討している¹¹。

ソマリアの治安情勢への懸念は、EUの「引き揚げ」に留まるものではない。AMISOMを構成していた主要国の一つである隣国エチオピアは、上述のように、アビイ首相が、ティグライ州を標的とする軍事作戦に踏み切った11月にはソマリアにおけるイスラム主義勢力であるアッシャバブ（Al-Shabaab）¹²が、一定の影響力を有していると思われるゲド（Gedo）、ベイ（Bay）、バコール（Bakool）、ヒラーン（Hiraan）からその兵力を撤退した。加えて、アメリカもブッシュ（George Walker Bush）政権期から派遣され、ソマリア政府軍の教練などの業務に当たっていた700名規模の兵力のソマリアからの撤退とジブチとケニアへの再配備をトランプ政権が決定している。

こうした形での相次ぐソマリアからの撤退は、ソマリア国内における「安全保障の空白」を生じさせ、アッシャバブ、あるいは影響力は小さいもののソマリアにおけるイスラム国の活動の活発化につながることへの懸念が持たれている。

選挙の準備段階において、すでにアッシャバブのメンバーは、選挙に関与するものは「背教者」というレトリックを用いて、候補者の選出に関わるクランの長老に対する脅しを行うなど選挙実施を妨害しようとする動きを強めてきた¹³。特に選挙実施が近づく中で、自爆テロを用いた形での攻撃モードにあると見られている¹⁴。首都モガディシュでは政府高官を標的とした攻撃が繰り返されてきたほか、自爆テロによる攻撃対象となる地理的範囲は拡大傾向にある。また、イスラム国も主に北西部プントランドのボサソ（Bossaso）

を中心とした活動の継続が確認されており、政府関係者や治安要員の暗殺などの活動を継続している。従って、ソマリアについては、選挙実施がどのように展開するか、そしてその過程へのイスラム主義勢力の関与に今後留意する必要がある。

5. ジブチをめぐるダイナミズム

「アフリカの角」における近年のジブチの重要性は、一方において「基地ビジネス」ともいえる、ジブチにおける各国の基地の運用開始であった。2001年9月11日のアメリカ本土での同時多発テロ事件を受けて、アメリカはジブチにおいてアフリカにおける唯一の基地であるキャンプ・レモニエの運用を開始した。その目的は、「アフリカの角」地域の安定化であるが、ソマリアの中・南部に加え、イエメンに対しても無人攻撃機（ドローン）を用いて、「テロリスト」の探査と攻撃を行ってきた。日本も、2008年から急増したソマリア海賊事案発生件数に対応する名目で、2011年6月に、日本国外では初めてとなる自衛隊独自の活動拠点をジブチに開設して、その運用を継続している。そして、2017年に中国がジブチに基地（ジブチ保障基地）を建設したことは、ジブチが単に「アフリカの角」地域における軍事的要衝という位置づけを与えられたことを示すだけでなく、インド太平洋地域において地政学的に重要な位置にあることを意味する形になった。なお、この中国の基地は、中国が建設したドラレ多目的港（Doraleh Multipurpose Port）に接した地区に建設されている。

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新冷戦の構図の中で評価される状況が生じている¹⁵。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、2018年12月にボルトン（John Robert Bolton）国家安全担当補佐官（当時）が公表した新アフリカ戦略¹⁶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する、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¹⁷。同様に、アメリカアフリカ軍の総司令官のタウンゼント（Stephen Townsend）は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¹⁸。

このターミナルは、もともとはUAEのDPワールドが設計、建設、運営に関する30年にわたる独占契約のもとで2009年から使用が開始された紅海交通の要衝に位置づけられる港湾である。DPワールドは2012年まではジブチ政府との間と特に問題なく運営していたが、2012年頃からジブチ政府からさらなる開発の遅れなどに関する不満が示されるようになり、様々な交渉が行われた。しかし、結果的には2018年2月にジブチ政府から一方的に

契約の打ち切りとともにターミナルの国有化を宣言するに至った¹⁹。実は、2013年の段階で、ジブチ政府は国家港湾管理委員会（national port authority）であるジブチ港湾・自由貿易圏委員会（DPFZA）が保有していた66パーセントのうちの出資比率の23.5パーセントを中国の招商局集团有限公司（China Merchants Group）の子会社である招商局港口控股有限公司（China Merchants Port Holdings）に譲渡した経緯がある²⁰。

ジブチ政府は、ターミナルの中国への譲渡に関しては否定の姿勢を示しているものの、自由で開かれたインド太平洋戦略と「一帯一路」のせめぎ合う動きが展開している点において、今後留意していく必要がある。

6. グランド・エチオピア・ルネッサンス・ダム（GERD）をめぐる新たな力学

これまでみてきたような「アフリカの角」地域における各国の情勢変容の中で、地域的にも重要な課題となっているのが、GERDをめぐる交渉である。GERDをめぐる交渉は、2011年にエチオピアが建設に着手して以降、下流域のスーダン、そしてエジプトとの緊張関係が続いてきた。GERDは、完成すれば、アフリカ最大の水力発電所として、建設に当たるエチオピアにとっては国内における電力供給の増大と経済成長を実現する上での「切り札」として位置づけられている。総工費42億ドルをかけて建設されているGERDは、発電施設の遅れはあるものの、ダム本体工事がかなりの部分が完成しており、2020年7月には、エチオピアによる貯水が開始されているとみられている。下流域のスーダンにとっても治水の実現と農業生産力の向上、廉価な電力の購入につながるメリットが指摘されてきた。他方、ナイル川に90パーセントの水資源を依存しているエジプトにとっては、完成後の貯水計画（どの程度の期間に、どの程度ダムを満たすか）は、これまで下流域で利用可能であった水資源の将来の量を大きく左右することになるため、従来からナイル川流域問題（hydro politics）という形で認識されてきた。現状におけるGERDをめぐる問題は、貯水計画に加え、何か問題が生じた場合の紛争解決メカニズムをどのように整えておくかという点にある。これらの課題をめぐる合意文書の作成は、国際社会を巻き込んだ形で展開しているのである。

2019年11月にはアメリカが仲介する形で、エチオピアとエジプト、スーダンの関係3カ国外相などが米国ワシントンで協議を行った。この協議を終えた11月6日には3カ国閣僚の共同声明が発表され、ダムの貯水と運用方法の合意に向けて引き続き関与していくことが確認された。そして、この共同声明を受けて、アメリカは世界銀行と合意文書を準備し、その草案が2020年2月に完成した。しかし、依然としてエジプトに有利な内容であるとして、エチオピアが合意文書への調印を拒否した。これに対し、2020年4月10日には、エチオピアのアビイ首相が暫定合意案（最初の2年間でダムを満水にできるとする案）を提出した。しかし、エジプトは合意を目指す項目を断片的に扱った合意文書には応じない

姿勢を示し、物別れに終わった。その後スーダンによる仲介協議が始まったものの、6月17日には協議は中断した。6月19日には、エジプトが国連安全保障理事会に対して協議への介入要請を行うことが報道されるなど、エチオピアとの間で国連安全保障理事会に書簡を送る形での相互批判が行われる事態に至った。

6月26日、アフリカ連合（AU）議長であるラマポザ南アフリカ大統領を議長としたオンラインの特別首脳会合が開催され、GERD 問題については「アフリカの問題はアフリカが解決する」という基本精神のもとでの解決を提唱する形で、AU が仲介する協議が始まった。しかし、8月10日には AU 仲介の協議も中断されている。こうした中、8月15日にはスーダンの暫定政権のハムドク首相とエジプトのマドブリー（Mostafa Kemal Madbouly）首相間で会談が実施されたほか、8月25日にはアメリカのポンペオ国務長官がハルツームを訪問し、GERD の問題解決に言及している。同日にはアビイ首相が急遽ハルツームを訪問するなど、GERD 問題をめぐると思われる活発な外交が展開されている。しかし、その解決の道筋は不明確な状況が続いている。

こうした状況の中で、エジプトによる GERD への軍事的な攻撃の可能性やその限界についての議論が行われているほか²¹、エチオピアに対する投資額が25億ドルに上り、中国に次いで第2位の地位を占めるようになってきているトルコの存在²²についても考慮する必要がある。2020年7月17日には、アビイ首相の特使がアンカラを訪問して外相と面会し、そこでエチオピアに対して GERD を軍事的に防衛するためのレーダー・ミサイル・システムを提供することに言及したとの報道もある²³。従って、GERD をめぐる動きは、より広域の中東 RSC やアメリカの関与を含んだ枠組みの中で、引き続き検討を有する重要な課題として位置づける必要がある。

7. 結びに代えて

本章でみてきたように、「アフリカの角」として考えられている地域は、まさにグローバル、リージョナル、サブリージョナルといった重層的なダイナミズムの中での変容を加速化している。こうした状況をよりの確に考察する枠組みの構築が引きつづき重要な課題となってくると考えられる。

— 注 —

- 1 遠藤貢「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——」令和元年度外務省外交・安全保障調査研究事業（総合事業）報告書（日本国際問題研究所、2020年）
- 2 B. Buzan and O. Wæver, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, (Cambridge: Cambridge

- University Press, 2003).
- 3 Ibid., p.44.
 - 4 崩壊以降の暫定政権樹立に関する過程については、邦文では以下が詳しい分析を行っている。アブディン・モハメド「バシール政権崩壊から暫定政府発足に至るスーダンの政治プロセス：地域大国の思惑と内部政治主体間の権力関係」『アフリカレポート』（2020年）No.58、41-53頁。
 - 5 2020年8月末のポンベオ国務長官のスーダン訪問の際、スーダン暫定政権のハムドク首相は、アメリカによるテロ支援国家指定解除を国交正常化の条件としたと報道されている。2020年10月20日CNN「トランプ米大統領、スーダンのテロ支援国家指定解除へ：賠償金支払いが条件」<https://www.cnn.co.jp/world/35161209.html>（2021年1月6日アクセス）
 - 6 「繁栄党」の形成にかかるエチオピア情勢については、邦文では以下が詳細な分析を行っている。児玉由佳「エチオピア：混乱からの前進か、さらなる混乱か」『アフリカレポート』（2020年）No.58、29-40頁。
 - 7 International Crisis Group, *Toward an End to Ethiopia's Federal-Tigray Feud* (Crisis Group Africa Briefing N° 160), 14 August 2020, p.7.
 - 8 International Crisis Group, *Commentary: Ten Conflicts to Watch in 2021 (30 December 2020)*.
 - 9 ICG, *Weekly Update*, January 16 2021. <https://mailchi.mp/crisisgroup.org/this-week-in-conflict-crisis-x7ndmp7lm0-2390000?e=fd89714fa2>（2021年1月17日アクセス）
 - 10 選挙実施に関わる詳細については以下を参照のこと。International Crisis Group, *Starving off Violence around Somalia's Election* (Crisis Group Africa Briefing N° 163), 10 November 2020.
 - 11 International Crisis Group, *Commentary: Ten Conflicts to Watch in 2021 (30 December 2020)*.
 - 12 アッシャバーブの近年の動向については、遠藤貢「アッシャバーブの変容と展開」『中東研究』第538号（2020年度Vol.1）38-51頁も参照のこと。
 - 13 International Crisis Group, *Blunting Al-Shabaab's Impact on Somalia's Elections* (Crisis Group Africa Briefing N° 165), 31 December 2020, p.4. ただし、一方においてクランの長老にアッシャバーブとの交渉仲介を期待する議論も存在している。Ibrahim Shire, Mohammed, "Dialoguing and negotiating with Al-Shabaab: the role of clan elders as insider-partial mediators," *Journal of Eastern African Studies*, DOI:10.1080/17531055.2020.1863099.
 - 14 ICG, *Blunting Al-Shabaab's Impact on Somalia's Elections*, p.5.
 - 15 Vertin, Zach. *Great Power Rivalry in the Red Sea: China's Experiment in Djibouti and Implications for the United States*, Brookings Doha Center, June 2020.
 - 16 White House, *Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the The Trump Administration's New Africa Strategy*, December 13, 2018.
 - 17 Ibid.
 - 18 Vertin, Zach. *Great Power Rivalry in the Red Sea*, p.2.
 - 19 Vertin, Zach. *Great Power Rivalry in the Red Sea*, p.14.
 - 20 Ibid., p.29.
 - 21 Booth, Christopher, *The Temperature is Rising: the Fever White Hot: The Grand Ethiopian Renaissance Dam as Flashpoint Between Egypt and Ethiopia* (Issue Brief, Atlantic Council), November 2020.
 - 22 Seleshi Tessema, "Mutual Growth Drives Turkish Investment in Ethiopia," Anadolu Agency, January 17, 2020, <https://www.aa.com.tr/en/africa/mutual-growth-drives-turkish-investment-in-ethiopia/1705411>（2021年1月6日アクセス）
 - 23 Fehim Taştekin, "Turkey's Militarized Africa Opening Fuels Influence Wars," *Al-Monitor*, August 31, 2020, <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2020/08/turkey-africa-opening-fuels-cloud-wars-libya-somalia-niger.html>（2021年1月6日アクセス）

第8章 リビア紛争の展開と地中海東部、紅海沿岸情勢との連動

小林 周

1. リビア紛争の展開：停戦合意の行方

リビアでは2011年の内戦とカダフィ政権の崩壊以降、国家再建が進まず、政治・治安の混乱が続いてきた。2016年1月に国連の主導で「国民合意政府(GNA)」が設立されたものの、政府機能は脆弱であり、首都トリポリの周辺しか統治できていない。さらに、元軍人のハリーファ・ハフタルが率いる軍事組織「リビア国民軍(LNA)」がリビア東部を実効支配して国家統一を妨げてきた。

また、脆弱なリビアに対しては様々な国が独自の思惑から介入を行っている。UAE、エジプト、サウジアラビアなどは、北アフリカにおけるムスリム同胞団の台頭を警戒し、イスラーム主義勢力と対立するLNAを支援してきた。これに対して、トルコやカタルは北アフリカにおける影響力拡大やムスリム同胞団支援を目的として、同胞団と協力関係にあるGNAを支援してきた。近年はロシアも、地中海における影響力を拡大させる狙いからLNAへの軍事支援を強め、プーチン政権に近い民間軍事会社Wagner(ワグナー)を投入している。他方で、イタリアはGNAを、フランスはLNAを支援するなど、EU諸国の足並みはそろわず、リビアの混乱を助長している。また、米国ではGNAを支援する国務省や国防総省とLNAを支持するトランプ大統領やNSCが乖離し、混乱が続いてきた¹。

2019年4月、LNAがリビア全土の支配を狙ってトリポリに侵攻し、GNA勢力(GNA傘下の国軍や民兵組織の混成勢力)との間に大規模な戦闘が発生した。LNAはUAEやロシアから支援を受けながらトリポリ侵攻を続けていたが、2019年末からトルコがGNAへの軍事支援を強化し、ドローンや地对空ミサイルに加えて合計2万人近いシリア人戦闘員を投入したことで、GNA勢力がLNAを押し返すことが可能になった。2020年6月、GNA勢力はトリポリ全域を制圧し、LNAはリビア東部に撤退した²。

その後も緊張状態は継続していたものの、8月にGNAと東部政府「代表議会³」が、すべての戦闘行為を即時停止すると発表し、2021年3月までの選挙実施を提案した。さらにGNAのサッラージュ首相は、石油生産・輸出の再開の必要性を強調し、今後の石油収入はリビア外国銀行における国営石油会社(NOC)の特別口座に振り込まれること、全面的に戦闘が停止して政治プロセスが安定するまで、石油収入を一切使用しないことを要請した⁴。

当初、LNAはこの停戦合意を拒絶していたものの、国連リビア支援ミッション(UNSMIL)に加えて、LNAの強力な支援者であるエジプトが圧力をかけ、対話を促したとみられる。10月23日にはGNAとLNAの軍事代表団がスイス・ジュネーブにて「完全で恒久的な停戦合意」に署名し、3カ月以内(2021年1月23日まで)に全ての傭兵や外国人戦闘員をリ

ビアから退去させることで合意した⁵。

これら2つの停戦合意を具体化させるため、11月からチュニジアにて国連主導の政治協議「リビア政治対話フォーラム（LPDF）」の第1ラウンドが開催され、2021年12月24日に大統領・議会選挙を実施することで合意された⁶。

2021年2月5日、ジュネーブで開催されたLPDFにおいて、新たな統一政府 Government of National Unity の首脳陣が選出された。投票の結果、首相に実業家のアブドゥルハミード・ダバイバ、執行評議会議長（大統領級）にギリシャ大使などを務めたムハンマド・ユヌス・メンフィー、同副議長に少数民族トゥアレグ出身の政治家ムサー・クーニーおよび「代表議会（HoR）」議員アブドゥッラー・ラーフィーが選出された。新政府の任期は、12月24日予定の大統領・議会選挙までとなる。ダバイバ新首相は就任から3週間以内（2月26日まで）に内閣を編成し、3月19日までにHoRから承認を得る予定であったが、組閣作業に難航している模様である。

今後、新統一政府による政治プロセスの進展が期待されるが、安定化のための課題は山積している。国連によれば、トリポリ周辺での戦闘による避難者は2019年だけで20万人を超えており、一般市民にも甚大な被害が発生している⁷。2021年2月末時点では、2万人以上とされる外国人戦闘員の退去も進んでいない。また、ハフタル司令官とLNAの処遇、民兵組織の武装解除、GNAによるリビア全土の統治（これまで一度も実現していない）、国内に伸長する過激主義テロ組織の掃討などが進まなければ、2021年12月に予定される選挙の実現性・実効性も危うくなるだろう。

リビアは世界第10位、アフリカ大陸では首位の原油確認埋蔵量（約471億バレル）を誇る。しかし、LNAが2020年1月以降に国内の油田や石油施設の大部分を封鎖したため、石油生産量は日量約120万バレルから10万バレル前後に落ち込んでいた⁸。停戦合意を受けてLNAが石油施設から撤収したことで、石油生産も9月以降操業が再開され、11月中に産油量が1日あたり125万バレル超（LNAのトリポリ侵攻以前は約130万バレル）に回復した。他方で、依然として油田地帯や石油施設における武装勢力の活動は収束しておらず、治安リスクは低下していない。GNAや国軍には全土の石油施設を厳重に警備するだけの能力はなく、LNAによる封鎖が開始された2020年1月から状況はほとんど変化していない。2011年の内戦以降、リビア産原油の生産量の乱高下がグローバルな原油価格の変動要因となってきたが、不安定な政治・治安動向を受けて原油生産・輸出量が急変しやすい状況は当面継続する可能性が高い。

2. 地中海東部・紅海沿岸情勢との連動

長期化・複雑化するリビア紛争は、地中海東部および紅海沿岸において激化する地政学的競争と連動している。特に地中海東部では、地政学的競争とエネルギー開発競争が連鎖

し、中東・北アフリカ・欧州諸国間での複雑な協力・対立関係が展開されている。

米地質調査所（U.S. Geological Survey）は2010年、トルコ、キプロス、レバノン、シリア、イスラエル、エジプトを含む東地中海地域に170億バレルの原油と、3兆4500億 m^3 の天然ガスが埋蔵されていると推定した⁹。エジプトやイスラエル、キプロスでの大規模ガス田開発が進み、域内協力の動きがみられる一方で、外交・安全保障面では域内諸国の関係が複雑化している。その台風の目は、リビアへの介入を強めるトルコである。トルコはGNAを支援することで、LNAを支援するUAEやサウジ、エジプトに対抗し、地中海東部における天然ガス開発競争において有利な立場を得ようとしている。

2019年11月27日にサッラージュGNA首相がトルコを訪問した際、同首相とエルドアン大統領は①トルコからリビアへの武器供与や軍事訓練などに関する軍事協定と、②地中海における両国間の海洋境界設定に関する覚書に署名した。この覚書でトルコとリビアは、両国の排他的経済水域（EEZ）が接する18.6海里（35キロメートル）のラインを海洋境界として設定した。12月5日には同覚書をトルコ国会とGNAが批准した。LNAによるトリポリ侵攻を受けて窮地に陥っていたGNAと、地中海東部でギリシャ、エジプト、キプロスなどが進める天然ガス開発から孤立し、不利な立場にあったトルコの利害が一致したといえる。しかし、両国の取り決めはトルコと対立する周辺国からすれば一方的な境界設定であり、各国は国際海洋法に違反していると反発している¹⁰。

トルコは、国産の軍事ドローン Bayraktar シリーズや装甲車 BMC Kirpi など武器や軍需品をGNAに提供してきた。また、トルコ軍の顧問団に加えて、2019年末からはシリア人戦闘員を多数送り込んでいる。報道によると、2020年7月末時点で1万6千人以上がリビアに派遣され、3千人以上がトルコ国内で訓練を受けているという¹¹。さらに2020年6月、トルコ軍がリビア近海で演習を行い、リビア国内に2ヶ所の軍事拠点（ドローン基地と海軍基地）を設立する計画を明らかにした。トルコは今後も政治・経済・安全保障面で、リビアへの関与を深めていく意向を明確に示している。

他方で、トルコと対立する中東・欧州諸国は、対トルコ包囲網を強めている。2019年10月、カイロでエジプト、ギリシャ、キプロスの首脳会談が行われ、11月上旬には地中海においてこれら3カ国の合同海軍演習が実施された。また、2019年7月と11月、欧州議会はトルコのキプロス近海での「違法採掘」に対する制裁を決定した。2020年5月15日、EU諸国外相の連名で、トルコの東地中海における行動（キプロス領海内でのガス掘削）を懸念する共同声明が発出された¹²。

さらに、トルコと対立するUAEは、2020年5月にトルコの地中海における「違法な」天然ガス掘削を非難する周辺国会合に参加したり¹³、8月にはF16戦闘機をギリシャに派遣して地中海沖での軍事演習を行ったりしている¹⁴。また、同月にはエジプトとギリシャが両国のEEZおよび海洋境界に関する合意覚書に署名したが、これはトルコとGNAとの

海洋境界合意を受けての対抗措置とみられる¹⁵。今後もリビアを「アリーナ」として、トルコと東地中海周辺国の対立は深まっていくだろう。

同様の地政学的な競争は、紅海沿岸においても先鋭化している¹⁶。トルコはソマリアに大規模な軍の訓練施設を建設したほか、2017年にはスーダンのスアーキン港を長期に借り受ける契約を結び、軍事基地化する計画が浮上していた。ただしスーダンへの進出については、2019年4月のバシール政権崩壊によって困難になっているとみられる¹⁷。

一方で、UAEは紅海沿岸における港湾開発を進め、これらを基点としてリビアへの軍事介入を強めている。2015年にはエリトリアのアッサブ港をUAEとサウジが30年間利用する契約が結ばれたが、UAEは同港をイエメンでの軍事作戦やリビアへの軍事介入に利用していると見られる。UAEは2020年1～3月の間に100回以上リビアに武器や軍需品を空輸したとみられる¹⁸が、その一部はアッサブ基地から出発したという。

このほか、UAEはイエメンのソコトラ島やソマリランドのベルベラ港などに軍事拠点を構築している。また、ヨルダンの紅海に面するアカバ港は、UAEによるLNA向けの軍事車両や武器の輸送の中継地として利用されている模様である。なお、UAEはリビア国内に軍事基地を複数建設したことが確認されているが、その一部はLNAのトリポリ侵攻や、ロシアの民間軍事会社ワグナーによって利用されている¹⁹。

リビア紛争に深く関与するエジプトも、紅海と地中海を結ぶスエズ運河およびシナイ半島の安全保障・経済開発、紅海～地中海地域における港湾開発の観点から、紅海に対して戦略的な関心を抱いている。同時に、同国はトルコと多様な局面（リビア紛争、対ムスリム同胞団、対カタール関係、地中海の天然ガス開発など）において対立しており、地中海と紅海両面に進出するトルコを強く警戒している。

2020年9月、イスラエルはUAE、バハレーンとの国交を樹立し、10月にはスーダンと、12月にはモロッコとの関係正常化に合意した。さらにイスラエルとUAEは、10月にイスラエルのパイプラインを通じてUAEの原油・石油製品を紅海側から地中海に輸送する覚書を締結したと報じられた²⁰。イスラエルは地中海と紅海双方に面しており、またトルコとは地中海沖での天然ガス開発問題に加えて、パレスチナ問題や中東各国との関係において対立している。イスラエルとアラブ諸国の接近は、今後も地中海東部・紅海沿岸における地政学的な構図を変化させていくだろう。

3. ロシアの対リビア介入

ロシアはリビアに介入することで、中東・北アフリカ地域における欧米の影響力を削減し、長期的にはシリアに次ぐ地中海進出の足掛かりを確保したいと考えているようである。また、カダフィ政権時代からの強い経済関係があり、エネルギー開発、インフラ事業、兵器・軍需品輸出などの利権を維持・拡大するねらいがある。

ロシアは2019年下旬からプーチン政権に近い民間軍事会社ワグナーを投入することで、対リビア軍事介入を強化させてきた。2020年7月に発表された米国防総省の報告書によると、800～2,500人のワグナーの兵員がLNAを支援するために派遣されている²¹。また、米アフリカ軍（USAFRICOM）はロシア軍の輸送機がリビアにワグナーの兵員を送り込み、戦闘機MiG-19やSu-24、対空防御システムPantsir-S1を展開している様子を衛星写真とともに公開している²²。なお2020年11月、米国防総省の監察総監による報告書は、UAEがワグナーのリビア国内での活動に対する財政支援を行っている可能性を指摘した²³。

ロシア政府が公式に、ロシア軍やワグナーによるLNAへの支援を認めたことはない。しかし、2018年11月にはハフタルがモスクワを訪問し、ショイグ国防相とゲラシモフ参謀総長に加えてワグナーの経営者とされるエフゲニー・プリゴジンと会談したと報じられており、当時からロシア政府・軍部のトップレベルでワグナーを介したハフタル支援が計画されていたとみられる²⁴。プリゴジンはワグナーによるリビアを含めた中東・アフリカ諸国における軍事活動を理由として、2020年7月に米国²⁵、10月にEU²⁶による経済制裁の対象となった。

外交面でも、ロシアは国連安保理常任理事国として、ハフタルおよびLNAに対する非難声明への拒否権を発動している。シリア内戦において顕著なように、中東・北アフリカにおける欧米主導の秩序構築を妨害することで、自国の影響力を維持・拡大する狙いが見て取れる。同時に、リビア紛争をその他の地域・領域における問題（例えばクリミア危機以降の対露制裁）を有利に進めるためのレバレッジとする計算もあるだろう。

ただし、ロシアはハフタルの「一点賭け」というわけではなく、GNAのサッラージュ首相や国連リビア支援ミッション（UNSMIL）のサラーマ前代表（2020年3月辞任）などもモスクワに招き、協議を行ってきた。また、ロシア政府高官は、トルコのエルドアン大統領をはじめ外務省、軍、情報機関の高官とリビア情勢について頻繁に協議している。ロシアは繰り返し「例外なくリビア国内のすべての勢力と対話する」と強調しており、多様な紛争当事者との関係を維持することで影響力を高めようとしてきた²⁷。この行動は、シリア内戦における同国の立場とも通じるところがあるだろう。

GNA勢力のトリポリ掌握後も、ワグナーによるLNA支援は継続している。2020年8月上旬には、リビア東部沿岸にS-300地对空ミサイルシステムが配備されたとの情報がSNS上で出回った²⁸。また、ロシアもトルコに対抗して、アサド政権に近いシリア人戦闘員200～300人をリビアに投入している。トルコ・ロシア間でのリビア紛争に関する妥協点は見えておらず、ロシアの対リビア介入の展開は不透明である²⁹。

ロシアは2019年末にイランおよび中国と、インド洋・オマーン湾における4日間の海上合同軍事演習を行った。さらに、2020年12月にはスーダン政府と、東部ポートスーダンにおける海軍の拠点設置に関する25年間の協定を結んだと発表した。物資の補給や艦艇

の修理を行う「後方支援拠点」と位置付けられ、原子力潜水艦を含む艦艇4隻が停泊可能、300人が駐留可能とされる。ロシアがアフリカに軍事拠点を設置するのは冷戦以来となる。ロシアは2019年10月にアフリカ40カ国以上の首脳を招いて「ロシア・アフリカ首脳会議」を開催するなど、アフリカへの進出を積極化させており、地中海および紅海周辺における動向にも注視が必要である。

4. 分裂する欧米

不安定なリビア情勢は、テロリズムの拡散、同国を経由した移民・難民の流入、欧州向け原油の供給量の流動化など、欧州にとって安全保障上の重要なイシューである。このため、2017年には「NATO 南方戦略ハブ (NATO Strategic Direction South Hub)」がナポリに設置され、リビアを中心とした北アフリカ地域の紛争、テロリズム、移民問題などの解決に取り組んでいる³⁰。

2015年5月、EUは地中海 EU 海軍部隊 (EUNAVFOR Med) による海上警備作戦「ソフィア (Sophia)」を開始した。さらに2017年7月、EU 理事会はソフィア作戦の任務に、リビア沿岸警備隊の訓練、リビアからの石油密輸の監視、EU 加盟国の捜査当局、欧州国境沿岸警備機関 (FRONTEX) および欧州警察機関との情報共有などを追加した³¹。同作戦は2020年4月から、リビアへの武器禁輸や同国からの石油密輸を監視するための作戦「イリニ (Irimi)」に引き継がれた³²。

しかし、欧州の対リビア政策は分裂している。リビアの元宗主国であり、距離的にも近接しているイタリアは GNA を支持する一方で、フランスは北・西アフリカにおける対テロ作戦やアフリカ諸国における自国権益の保護のためにハフタル司令官を重視し、LNA への情報提供や軍事訓練などを行っている。両国とも独自にリビア和平会議を主催するなど、対リビア関与をめぐる主導権争いを続けてきた。フランスは、欧米の中でハフタルを公式に招待した最初の国でもある。これは、ハフタルを正統な政治アクターとして認めたことになり、GNA とイタリアは強く反発した。

リビアの石油権益をめぐる競争も無視できない。イタリアは主にリビア西部からパイプラインを通じて原油・ガスを輸入しており、2019年12月時点で日量30万バレル超、リビアからの輸出量の30%超を輸入していると推計される。一方で、フランスは同時期に日量約8万バレル、同8%超を輸入している³³。また、仏系企業トタルは東部内陸、南西部、西部洋上の油・ガス田に多くの権益を保有している³⁴が、今後同国への投資を拡大させる計画が報じられている³⁵。

トルコやロシアの対リビア介入が激化する一方で、両国と大半の欧州諸国との関係は冷却化しており、リビアの安定化に向けて協調できる状況ではない。2020年7月、フランスは GNA に軍事支援を行うトルコに反発して、NATO の地中海警備作戦「シー・ガーディアン」

から一時的に撤収すると発表した³⁶。唯一ドイツがトルコ・ロシアとの対話に前向きであり、2020年1月にエルドアン、プーチン両大統領を招いてリビア和平会議を主宰するなど働きかけを行っているものの、EU全体を巻き込むには至っていない。

米国の対リビア関与はどうか。トランプ政権下において、国務省や国防総省などはリビアにおけるテロリズムの拡大やロシアの進出を警戒し、正統政府であるGNAを支援し、リビアの安定化に関与しようとしてきた。2020年3月には、米国人外交官のウィリアムズ元駐リビア臨時代理大使が、国連リビア支援ミッション（UNSMIL）の代表代行に就任した。しかし、トランプ大統領およびホワイトハウスはLNAを支持し、独自の関与を行ってきた³⁷。エジプトやUAEなどLNAを支援する諸国も、トランプ政権高官に対して「リビア国内の過激主義テロ組織を抑え込めるのは軍事力を持つLNAだけだ」と働きかけていたとみられる。サラマ前UNSMIL代表（2020年3月辞職）は、ボルトン前国家安全保障問題担当大統領補佐官が、ハフタルによるトリポリ侵攻の計画を事前に把握していながら黙認したと指摘している³⁸。結果として、米国政府の対リビア関与は分裂し、安定化を主導することはできなかった。

2020年7月には、トランプ政権が在独米軍約1万2千人を削減すると発表した。これに伴って米アフリカ軍も大幅な移転・縮小の計画があると報じられている。米国の中東・アフリカからの撤退傾向は、NATOの効果的な活動や加盟国間の協力を妨げており、結果として諸外国によるリビア介入の余地を広げている。

5. 今後の展望

停戦合意が結ばれたとはいえ、リビア国内には重層的な対立構造が残っており、短期的に政治・治安が安定するとは考えにくい。それだけでなく、リビア紛争は地中海東部および紅海周辺における地政学的競争に組み込まれており、諸外国の軍事介入も容易に収束しないだろう。また、リビアの豊富なエネルギー資源や地政学的な重要性を踏まえれば、たとえ軍事介入が収まったとしても、今後の政治プロセスにおいて諸外国は影響力を行使するべくせめぎ合いを続けるとみられる。

同時に、地中海東部や紅海沿岸における地政学的な緊張は高まっている。2018年以降のホルムズ海峡周辺の情勢とは異なり、突発的な武力衝突や非国家主体による攻撃が発生する可能性は低いものの、軍事的プレゼンスを高めるトルコやUAE、ロシアなどの国々の動向や、紛争やテロ攻撃が続くリビア、シリア、エジプト・シナイ半島、ソマリアなどの情勢には注意が必要である。

地域の安定化には国際社会の支援が不可欠だが、主要国の関与は限定的である。欧州はEU加盟国であるギリシャやキプロスを尊重してトルコへの圧力を強めていることに加えて、新型コロナウイルスへの対応で手一杯であり、緊張緩和を主導する余裕はない。また、

米国はオバマ政権時代からの対トルコ関係の冷却化に加えて、トランプ政権は地中海東部や紅海沿岸を戦略的に重要な地域とはみなしておらず、関与や調停に消極的であった。

さらに、バイデン新大統領は上院議員時代から長年の親ギリシャ派として知られ、新政権下ではトルコへの圧力が強まる可能性がある³⁹。そうなれば、NATO加盟国であるトルコと欧米諸国との亀裂は一層広がり、NATOとしてリビア紛争を含めた様々な安全保障上の課題に一致して取り組み、ロシアや中東諸国の軍事介入を抑止することが困難になる。中東・アフリカ地域が不安定化する中で、国際協調や地域安定化への関与を重視する外交・安全保障政策に米国は立ち戻ることができるのか。また、EUやNATO加盟国間での利害対立を超えた協調が可能となるのか。リビアは注目すべき試金石となるだろう。

他方で、中国は「一帯一路」構想における「海のシルクロード」の伸長という点から、ロシアはエネルギー輸出や安全保障面から、地中海・紅海地域への進出に意欲的な姿勢を見せている。中露両国はトルコを含めた域内の諸アクターと対話が可能であることから、将来的に地域における外交・安全保障上のプレゼンスをさらに増大させる可能性もある。地中海東部から紅海沿岸に至る広大な地域において、域内諸国の複雑な協力・対立関係が今後どのように変化し、リビア紛争にどのような影響を与えるのか。ミクロな分析とマクロな展望の双方が求められている。

— 注 —

- 1 小林周「中東レポート5 リビア：各国の介入で分裂が続く」『外交』Vol.60、2020年3月、http://www.gaiko-web.jp/test/wp-content/uploads/2020/03/Vol60_p78-79_Libya.pdf.
- 2 小林周「緊張高まるリビア紛争 I—トルコ、ロシアの軍事介入」『国際情報ネットワーク分析 IINA』笹川平和財団、2020年8月13日、https://www.spf.org/iina/articles/kobayashi_02.html.
- 3 「代表議会」は2014年の選挙を経て成立した政府で、2016年のGNA設立後は立法機関と位置付けられている。しかし、同議会はハフタルと連携し、独自の内閣や国営石油会社、中央銀行を設置するなどGNAに対抗してきた。
- 4 UNSMIL, “Acting SRSG Williams Warmly Welcomes Points of Agreement in Today’s Declarations by PM Serraj and Speaker Aguila, Calling for a Ceasefire and the Resumption of the Political Process,” August 21, 2020, <https://unsmil.unmissions.org/acting-srsg-williams-warmly-welcomes-points-agreement-today%E2%80%99s-declarations-pm-serraj-and-speaker>.
- 5 UNSMIL, “Agreement for a Complete and Permanent Ceasefire in Libya (Unofficial translation),” October 23, 2020, https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/ceasefire_agreement_between_libyan_parties_english.pdf.
- 6 UNSMIL, “Statement by Acting Special Representative of the Secretary-General for Libya Stephanie Williams on the First Round of the Libyan Political Dialogue Forum,” November 16, 2020, <https://unsmil.unmissions.org/statement-acting-special-representative-secretary-general-libya-stephanie-williams-first-round>.
- 7 UNSMIL, “Acting SRSG Stephanie Williams Briefing to the Security Council- 19 May 2020,” May 19, 2020, <https://unsmil.unmissions.org/acting-srsg-stephanie-williams-briefing-security-council-19-may-2020>.
- 8 LNAによる石油施設封鎖の背景には、石油収入を途絶・低減させることでGNAを政治的、経済的に弱体化させ、LNAにとって有利な状況を作り出す意図があったと考えられる。また、2020年1月にドイツ・ベルリンにてリビアの和平に関する国際会議が行われており、トリポリからの撤退を迫る国際

社会に圧力をかけるねらいがあったとみられる。

- 9 U.S. Geological Survey, Assessment of undiscovered oil and gas resources of the Levant Basin Province, Eastern Mediterranean, March 12, 2010, <https://pubs.usgs.gov/fs/2010/3014/pdf/FS10-3014.pdf>.
- 10 柿崎正樹「転換期を迎えたトルコの対アフリカ外交—ソマリア、スーダン、リビアの事例から—」日本国際問題研究所、2020年9月18日、<https://www.jiia.or.jp/column/post-9.html>.
- 11 “Turkey sent 16,500 Syrian fighters to Libya - Observatory,” *Ahval*, July 29, 2020, <https://ahvalnews.com/libya-turkey/turkey-sent-16500-syrian-fighters-libya-observatory>. なお、米国防総省はトルコによって派遣されているシリア人戦闘員を約5000人と推計している。
- 12 European Council, *Statement of the EU Foreign Ministers on the situation in the Eastern Mediterranean*, May 15, 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/15/statement-of-the-eu-foreign-ministers-on-the-situation-in-the-eastern-mediterranean/>.
- 13 Greek Ministry of Foreign Affairs, *Joint Declaration adopted by the Ministers of Foreign Affairs of Cyprus, Egypt, France, Greece and the United Arab Emirates*, May 11, 2020, <https://www.mfa.gr/en/current-affairs/statements-speeches/joint-declaration-adopted-by-the-ministers-of-foreign-affairs-of-cyprus-egypt-france-greece-and-the-united-arab-emirates-11052020.html>.
- 14 Middle East Monitor, UAE sends F-16s for training with Greek military amid tensions with Turkey, August 24, 2020, <https://www.middleeastmonitor.com/20200824-uae-sends-f-16s-for-training-with-greek-military-amid-tensions-with-turkey>.
- 15 Reuters, *Egypt and Greece sign agreement on exclusive economic zone*, August 6, 2020, <https://uk.reuters.com/article/uk-egypt-greece-idUKKCN25222H>.
- 16 小林周「サウジアラビア、UAE、エジプトの紅海への関与」日本国際問題研究所『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』2020年3月、197-201頁、http://www2.jiia.or.jp/pdf/research/R01_Global_Risk/04-04-kobayashi.pdf.
- 17 柿崎正樹「転換期を迎えたトルコの対アフリカ外交—ソマリア、スーダン、リビアの事例から—」。
- 18 The Guardian, *Suspected military supplies pour into Libya as UN flounders*, March 11, 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/11/suspected-military-supplies-libya-un-cargo>.
- 19 United States Africa Command Public Affairs, *Russia and the Wagner Group continue to be involved in both ground and air operations in Libya*, July 24, 2020, <https://www.africom.mil/pressrelease/33034/russia-and-the-wagner-group-continue-to-be-in>.
- 20 The Times of Israel, *Israeli firm signs deal to pipe UAE oil to Europe*, October 21, 2020, <https://www.timesofisrael.com/israeli-firm-signs-deal-to-pipe-uae-oil-to-europe/>.
- 21 U.S. Department of Defense, *East Africa Counterterrorism Operation/ North and West Africa Counterterrorism Operation: Lead Inspector General Report to the United States Congress(January 1, 2020 - March 31, 2020)*, July 16, 2020, <https://media.defense.gov/2020/Jul/17/2002459044/-1/-1/1/LEAD%20IG%20EAST%20AFRICA%20AND%20NORTH%20AND%20WEST%20AFRICA%20COUNTERTERRORISM%20OPERATIONS.PDF>.
- 22 United States Africa Command Public Affairs, “Russia and the Wagner Group continue to be involved in both ground and air operations in Libya,” July 24, 2020, <https://www.africom.mil/pressrelease/33034/russia-and-the-wagner-group-continue-to-be-in>.
- 23 Department of Defense Office of Inspector General, *East Africa and North and West Africa Counterterrorism Operations: July 1, 2020 - September 30, 2020*, November 25, 2020, p.37, <https://media.defense.gov/2020/Dec/04/2002546287/-1/-1/1/LEAD%20IG%20EAST%20AFRICA%20AND%20NORTH%20AND%20WEST%20AFRICA%20COUNTERTERRORISM%20OPERATIONS.PDF>.
- 24 Paul Goble, “Moscow Laying Groundwork for Deeper Military Involvement in Libya,” The Jamestown Foundation, *Eurasia Daily Monitor* Vol. 15 Issue 162, November 13, 2018, <https://jamestown.org/program/moscow-laying-groundwork-for-deeper-military-involvement-in-libya/>.
- 25 U.S. Department of Treasury, “Treasury Targets Financier’s Illicit Sanctions Evasion Activity,” July 15, 2020, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1058>.
- 26 EUR-Lex, “Council Implementing Regulation (EU) 2020/1481 of 14 October 2020 implementing Article 21 (2) of Regulation (EU) 2016/44 concerning restrictive measures in view of the situation in Libya,” *Official Journal of the European Union L 341/7*, October 15, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:341:FULL&from=EN>.

- 27 Samuel Ramani, “Russia’s Mediation Goals in Libya,” Carnegie Endowment for International Peace, April 18, 2019, <https://carnegieendowment.org/sada/78940>.
- 28 “Unidentified air defense system deployed by #LNA near Ras Lanouf oil port, eastern #Libya,” *KRS Intel.@alkaraisili*, <https://twitter.com/alkaraisili/status/1291033689116282880>.
- 29 他方で、トルコとロシアの関係は複雑である。両国はシリアとリビアでの紛争において異なる勢力を支援しているものの、決定的な衝突の可能性は低いとみられている。それは、2020年1月に開通したガスパイプライン「トルコ・ストリーム (Turk Stream)」に加え、S-400 ミサイルシステム購入を含む軍事協力が深化しているためである。また、対欧米関係の冷却化に対するヘッジとしてロシアとの関係を維持したいというトルコ側の思惑もある。
- 30 NATO Strategic Direction-South Hub, “NSD-S Hub Mission,” <https://thesouthernhub.org/about-us/mission>.
- 31 European Council, “EUNAVFOR MED Operation Sophia: mandate extended until 31 December 2018,” July 24, 2017, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/07/25/eunavformed-sophia-mandate-extended>. 2018年12月、同作戦は2019年3月末まで延長された。
- 32 European Council, “EU launches Operation IRINI to enforce Libya arms embargo,” March 31, 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/31/eu-launches-operation-irini-to-enforce-libya-arms-embargo>.
- 33 各種報道、分析をもとに筆者推計。
- 34 TOTAL, “TOTAL in Libya,” October 3, 2019, <https://www.total.com/Libya>.
- 35 Salma El Wardany, “Libya Says Total Mulls More Investment in Nation’s Oil Fields,” *Bloomberg*, November 19, 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-11-19/libya-says-total-mulls-more-investment-in-nation-s-oil-fields>.
- 36 France 24, “France suspends role in NATO naval mission over tensions with Turkey,” July 1, 2020, <https://www.france24.com/en/20200701-france-suspends-role-in-nato-naval-mission-over-turkish-warship-incident>.
- 37 小林周「緊張高まるリビア紛争Ⅱ—欧米の分裂が妨げる安定化」『国際情報ネットワーク分析 IINA』笹川平和財団、2020年11月30日、https://www.spf.org/iina/articles/kobayashi_03.html.
- 38 Carnegie Endowment for International Peace, “Libya and the New Global Disorder: A Conversation with Ghassan Salamé,” October 15, 2020, <https://carnegieendowment.org/2020/10/15/libya-and-new-global-disorder-conversation-with-ghassan-salam-event-7439>.
- 39 “Greece, Egypt seek Biden role in eastern Mediterranean dispute,” *Aljazeera*, November 11, 2020, <https://www.aljazeera.com/news/2020/11/11/greece-egypt-seek-biden-role-in-east-mediterranean-dispute>.

第9章 転換期を迎えたトルコの対アフリカ外交 ——ソマリア、スーダン、リビアの事例から

柿崎 正樹

はじめに

レジェップ・タイイプ・エルドアン (Recep Tayyip Erdoğan) 率いる公正発展党 (Adalet ve Kalkınma Partisi: AKP) 政権の下で、トルコの対アフリカ外交は大きく変貌を遂げた。トルコ外交におけるアフリカの比重は冷戦期を通じて低いままであったが、2002年に成立したAKP政権は欧米一辺倒の外交政策の転換を試み、アフリカとの幅広い分野における関係強化を目指した。その後トルコは2005年にアフリカ連合 (AU) のオブザーバー国となったのを皮切りに、人道支援、開発援助、トルコ企業のアフリカ進出支援などを通じてアフリカへの関与を拡大してきた。2008年にトルコ政府は日本のアフリカ開発会議 (TICAD) に相当する「トルコ・アフリカ協力会議」を初めて開催した。さらに2008年にはAUの戦略的パートナー国となったほか、2013年にはアフリカ開発銀行に域外加盟国として加盟した。

エルドアン政権がアフリカを重視する背景には複数の要因がある。その一つは経済である。キリシチが指摘するように、トルコが2000年代半ばにサハラ以南のアフリカに次々と大使館を開設したのは、アフリカ市場への進出を強く求めるトルコ経済界のロビー活動の成果であった¹。政治的要因としては、欧米偏重の対外政策の修正と対米・対EU関係の冷却化により、トルコはアジアやアフリカに目を向けるようになったといえる²。また、世界のムスリム人口の15%を占めるサハラ以南のアフリカは、イスラム世界の盟主として発言力を高めようとするエルドアン大統領にとって重要な地域であり、人道支援や教育支援、モスク建設などをトルコ政府は推し進め、サウジアラビアやイランと競い合ってきた³。

AKP政権は貿易の拡大や政府開発援助といったソフトパワーを重視しながら対アフリカ外交を展開してきたが、「アラブの春」で中東および北アフリカが不安定化すると、徐々に軍事力による安全保障の追求に舵を切るようになっていった。ソマリアには2017年に軍事基地を設置した。スーダンとは2017年に防衛協定を取り交わし、合同軍事演習を実施するなど緊密な協力関係を構築した。さらにトルコは2019年11月、内戦が続くリビアの国民合意 (Government of National Accord: GNA) 政府と軍事協力に関する覚書を交わし、年が明けるとリビアへの軍事支援を開始した。

このように、トルコの対アフリカ外交は近年ハードパワーを中心に据えた戦略に転換しつつあるが、ソマリア、スーダン、リビアにおいては中東域内でトルコと競合するサウジアラビアやアラブ首長国連邦 (UAE) もトルコと競うようにプレゼンスを伸ばしており、

中東の域内対立がアフリカへ波及するにつれて、トルコのアフリカ外交に暗い影を落とし始めるようになった。本報告では、ソマリア、スーダン、およびリビアにおいてトルコが直面している課題について検討する⁴。

1. ソマリア：「アフリカの角」に波及する中東域内対立

トルコの対アフリカ外交でいち早く注目されたのはソマリア進出である。域外主要国がソマリア支援に二の足を踏む中、トルコのエルドアン首相（当時）は2011年にいち早くソマリアを訪問し支援を表明した。飢饉と内戦で荒廃したソマリアを支援することは、トルコにとって「アフリカの角」における影響力を確保するための外交戦略であった。

ソマリア暫定政府による統治が終了した2012年になると、トルコは政治的関与をさらに強めた。トルコは新たに成立したソマリア連邦政府とソマリアからの独立を求めるソマリランドとの仲介に乗り出し、2013年4月にはソマリアのハッサン・シェイク・モハムッド（Hassan Sheikh Mohamud）大統領とソマリランドのアフメド・マハムド・シランヨ（Ahmed Mohamed Mohamoud “Silanyo”）大統領がアンカラで会談し、和平に向けた対話を継続することなどを確認するアンカラ・コミュニケに署名した⁵。この結果、ソマリアとソマリランドの代表団は2013年7月から2015年1月までイスタンブールで和平協議を3回実施した。結局、両国間の相互不信は払しょくされず話し合いは最終的に中断されてしまったものの、ソマリアにおけるトルコのプレゼンスが高まったことは確かである。

2017年にはソマリアの首都モガディシュにトルコの軍事訓練基地が完成し、トルコ軍がソマリア軍兵士の訓練を開始した。ソマリア軍兵士はこの基地で訓練を受けた後、トルコ本国に派遣され引き続き教育を受ける。2017年からこれまでに1000人以上のソマリア兵がトルコ軍の教育プログラムを修了している⁶。

また、トルコはソマリア国内の数々のインフラ整備に官民挙げて関与している。モガディシュのアデン・アッデ国際空港は2013年9月よりトルコのFavori LLCが運営を開始し、トルコの建設企業Kozuvaが新たなターミナルを2015年1月に完成させた⁷。2013年からトルコの国際協力調整庁（TIKA）が手掛けていたモガディシュのディグファー病院の建て替えも2015年1月に終わり、新生児集中治療室（NICU）なども備えたソマリア・トルコ・レジェップ・タイプ・エルドアン訓練研究病院として再出発した。

さらに2020年1月になると、エルドアン大統領は「ソマリア政府から共同石油開発の要請があった」として、ソマリア沖での石油開発に取り組む姿勢を示した⁸。経済立て直しに不可欠なエネルギーの対外依存度引き下げが急務のトルコにとって、ソマリア沖に眠る天然資源を確保することは重要課題であり、トルコはソマリアと2016年6月にエネルギー・鉱業分野での協力に関する覚書を交わしている。ソマリア政府は2019年11月、埋蔵量が最大300億バレルと推測されているソマリア沖の15鉱区の入札を開始すると発表してお

り、トルコの国営石油会社（TPAO）の参加は確実とみられている⁹。

しかしながら、ソマリアへのトルコの進出は必ずしも順調に進んでいるわけではない。ソマリアとソマリランドとの協議においてトルコは「公正な仲介者」として関与してきたが、ソマリランドからみればトルコはソマリア連邦政府の支援国であり、トルコの「仲介」を「介入」とみなす向きもある。トルコ政府は2019年にも仲介役を引き受けることに意欲を示していたが、2020年6月のソマリアとソマリランドとの首脳会談はトルコではなく隣国ジブチで行われ、仲介したのはエチオピアだった。

また、トルコのソマリア関与が深まったことにより、トルコ人技師やトルコ軍施設を狙った過激派組織アル・シャバーブによるテロも続発している。トルコ国内ではこうしたトルコに対するアル・シャバーブの攻撃の背後には、トルコと対立するUAEがいるとの認識が広まっている。トルコ外務省は2020年4月30日に出した声明で、UAEはアル・シャバーブを支援し、東アフリカの不安定化を引き起こしていると批判した¹⁰。こうした主張の真偽は不明であるが、UAEやサウジアラビアがソマリランドやプントランドに接近し、トルコおよびカタールに対抗する動きを強めているのは確かである¹¹。

トルコ政府にとって最大の関心事は2021年2月に予定されていたソマリア大統領選挙であった。両国の関係はエルドアン大統領とソマリアのモハメド・アブドゥライ（Mohamed Abdullahi Mohamed）大統領との親密な関係に依存するところが多く、モハメド大統領が選挙で敗れるとなると、ソマリアにおけるトルコの影響力が低下する可能性があったからだ。

こうした中、ソマリアの野党陣営は、トルコが次期大統領選に介入しかねないとの懸念を強めた。トルコは2020年12月中旬に自動小銃1000丁と弾薬15万発分を、トルコ軍が訓練を行ってきたソマリア警察の特殊部隊Harma'adに供与することになっていたが、これについて野党側は「現職大統領が大統領選挙を乗っ取るためにトルコからの武器を使用しかねない」として、大統領選挙が終わるまでは供与を中止するよう求める書簡を12月12日付でモガディシュのトルコ大使館に送っている¹²。また、野党側は12月15日に大統領選をめぐる発生した野党陣営によるデモで、ソマリア当局がデモ隊に対してトルコ製の武器装備品を使用したと主張している。さらに同日、モガディシュのトルコ大使館では選挙管理委員会の役員らがトルコ大使と大統領選挙について懇談しており、トルコが現職のアブドゥライ大統領を支えようとしているとする野党側の疑念を強める結果となった¹³。選挙管理委員会をめぐっては、アブドゥライ大統領が大統領に近い人物を委員に任命していると野党側は主張し、その政治的中立性に疑問を投げかけてきた。そのため、トルコ大使が選挙管理委員会の役員らをわざわざこの時期に大使館に招待したことで反発が広がった。

結局2月に予定されていた大統領選挙は連邦政府と地域政府の対立により実施されなかった。アブドゥライ大統領は任期切れを迎えたもののその後も大統領職に留まり続けて

いるが、ソマリランドやプントランドは任期延長を認めておらず、政治的に混乱した状況が続く可能性が出てきている。

当時首相だったエルドアン大統領が、他国に先駆けて内戦終結後のソマリアを訪問してから 2021 年でちょうど 10 年。トルコのソマリア進出は今年大きな節目を迎えることになるだろう。

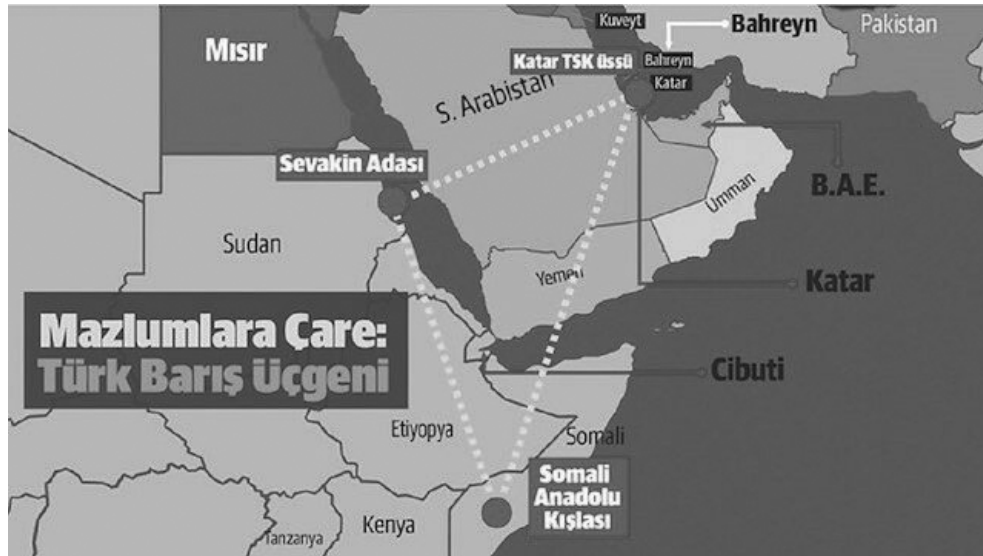
2. スーダン：バシル政権の崩壊でトルコは劣勢に

トルコのスーダン政策は、2019 年の政変でバシル（Omar Hasan Ahmad al-Bashīr）大統領が失脚したことで見直しを迫られている。2011 年、スーダンは南スーダンの分離独立によって石油収入の多くを失った。そしてスーダンは海外からの投資誘致と資金呼び込みに力を入れ始めるが、トルコがスーダンへの進出を強めたのはちょうどこの頃である¹⁴。トルコとスーダンは 2013 年に経済協力強化で合意すると 2015 年には紅海上で合同軍事演習を実施し、2017 年には防衛産業協力協定を締結した。さらに両国はリビア内戦をめぐるも、カタールとともにムスリム同胞団の影響が強い国民救済政府¹⁵ および現在の GNA 政府を支持するなど協力してきた。

トルコとスーダンの関係は、エルドアン大統領とバシル前大統領の個人的関係に頼ってきた。バシル前大統領にはダルフル紛争をめぐる戦争犯罪などで国際刑事裁判所（ICC）から逮捕状が出されているが、エルドアン大統領はこれまで一貫して彼の「無罪」を主張している¹⁶。2008 年 8 月には、ICC 検察官がバシル前大統領に対する逮捕状を ICC 予備裁判部に請求した直後にもかかわらず、バシル大統領はトルコの招待を受けて「トルコ・アフリカ協力会議」に出席するためイスタンブールを公式訪問した。2018 年 7 月にもバシル大統領はエルドアン大統領の就任式に国賓として招かれ、ロシアのメドヴェージェフ首相やヴェネズエラのマドゥーロ大統領、カタールのタミム首長らとともに出席した¹⁷。

一方、エルドアン大統領がトルコの国家元首として初めてスーダンを訪問したのは 2017 年 12 月のことである¹⁸。エルドアン大統領とバシル大統領との会談では貿易や投資、インフラ整備などに関する数々の協定が結ばれ、スーダン東部のスアキン島を 99 年間トルコへ貸与することも合意された。トルコは紅海に面するこの島をメッカ巡礼の経由地として再開発すると説明しているが、そもそもスアキン島はオスマン帝国にとっては、アラビア半島からの脅威に対処する際の重要な戦略拠点であったこともあり、エルドアン大統領がスアキン島を純粋に経済的視点からのみとらえているとは考えにくい¹⁹。実際にトルコでは、トルコがカタールに置く軍事基地、ソマリアの軍事訓練施設、そしてスアキン島の 3 カ所を「戦略的三角地帯」もしくは「平和のための三角地帯」とみなし、トルコが東北アフリカとアラビア半島においてプレゼンスを確保するための要衝と考える見方もある（図 1）²⁰。

図1 トルコが作る「戦略的三角地帯」



(出所) CNN TÜRK, December 12, 2017.

こうしたことから、トルコおよびカタールと競合するエジプトやサウジアラビア、そして UAE は、スアキン島のトルコへの貸与をめぐる不快感を示している。

トルコはスアキン島の軍事利用を否定しているが、2017年のエルドアン大統領のスーダン訪問に合わせて、トルコ、スーダン、およびカタールの参謀総長がハルツームで会談している²¹。内容は明らかになっていないが、エジプトなどは、トルコとスーダンに、イランへの接近やムスリム同胞団との関係を原因にアラブ諸国が国交を断絶したカタールも加わったことを警戒した²²。

エルドアン大統領はこれまでバシール大統領と親密な関係を築いてきたが、バシール大統領が2019年4月11日の政変で失脚したことで、トルコのスーダン政策は新たな局面を迎えた。トルコはクーデター当初、スーダン情勢について目立った関与は避けていた。バシール大統領を支えてきたトルコは、戦略の練り直しを余儀なくされていたと思われる。ただしそれでもエルドアン大統領はバシール大統領を退陣させたクーデターに不満を隠さなかった²³。2016年には自らがクーデターの標的になったこともあり、エルドアン大統領はスーダンの政変に強い拒否反応を示したのである。また、トルコの一部メディアは、「スーダンのクーデターはエジプトや UAE、サウジアラビアによって画策され、その本当の狙いはトルコの封じ込めだった」と論じた²⁴。

クーデター後、トルコではスーダン暫定政権がトルコとのスアキン島をめぐる合意を破棄したとの報道が広がったが、トルコ外務省は「報道されているような事実はなく、現在でも TIKA はスアキン再開発計画を進めている」との声明を発表し、一連の報道を否定した²⁵。また、政府に近いメディアは、スアキン島をめぐる誤った報道は、バシール退陣を

契機にトルコを追い落とそうとするサウジアラビア、UAE、エジプトなどが意図的に流した偽情報だと断じ、こうした国々がスーダン暫定政権に対してトルコへのスアキン島の租借を中止するよう迫っていると伝えた²⁶。バシル解任後に発足した暫定軍事評議会のアブドルファタハ・ブルハン（Abdel Fattah al-Burhan）議長が、初の外遊先としてエジプト、UAEそしてサウジアラビアを訪問したこともトルコが疑念を強める原因となった。

クーデター後のスーダンでは政権を握った軍部と民主化を求めるデモ隊とが対立したため、欧米諸国や AU が調停に乗り出し、2019年7月になると軍部とデモ隊側は「権力分有」で合意した。2019年8月には権力分有に関する署名式が首都ハルツームで行われ、トルコの外相も出席しスーダンへの支持継続を表明している²⁷。スーダンの暫定政権との関係を悪化させるよりも、トルコとして関与を続けることでバシル後のスーダンにおいても影響力を保持しようとエルドアン政権は考えているといえよう。

ただしその後のスーダン情勢は、トルコの期待通りには進展していない。サウジアラビアと UAE は経済支援などを通じスーダン新体制に急速に接近しており、トルコの立場は弱まっている²⁸。スーダンはさらに2020年10月、テロ支援国家の指定解除と引き換えにトランプ政権の仲介によりイスラエルとの国交を正常化することで合意し、暫定政権がバシル前政権と決別したことを印象付けた²⁹。さらに2020年12月にはロシアが、トルコがスーダンから租借したスアキン島の北50キロに位置する港湾都市ポートスーダンに海軍の拠点を設けることでスーダンと合意したと発表し、トルコと複雑な関係にあるロシアもスーダンで軍事プレゼンスを拡大する見通しが高まった³⁰。

3. リビア：サラージュ政権の不安定化がトルコの懸念材料

最後にトルコのリビア政策について検討する。内戦が続くリビアでは2016年、国連の仲介で首都トリポリを拠点とする国民合意（GNA）政府が発足したが、元国軍将校のハリーフア・ハフタル（Khalifa Haftar）将軍が率いる軍事組織「リビア国民軍（Libyan National Army: LNA）」はGNA政府を認めず、リビア東部を実効支配してきた。そしてハフタル将軍は2019年春にはトリポリへの進軍を開始し、GNA側との武力衝突が激化した。

リビア内戦をめぐっては諸外国がそれぞれの思惑で介入を続けている。トルコはムバラク失脚後のエジプトでムスリム同胞団を通じた影響力拡大を図ったものの、2013年のクーデターでモルシー政権が崩壊し、トルコの戦略は水泡に帰した。しかしエジプトの隣国リビアでは2012年にムスリム同胞団が公正建設党を設立していたことからトルコはリビアへの介入に舵を切り、2016年になるとムスリム同胞団の影響が強いGNA政府への支援を強めた。これに対してリビアでのムスリム同胞団の台頭を懸念するエジプトやサウジアラビア、そしてUAEはLNAを支援した。こうしてリビアにおいてもトルコ対エジプト・サウジ・UAEの対立構図が成立した。

トルコのリビア政策が大きく変わったのは2019年末のことである。トルコはLNAの反攻を受けていたGNA政府と武器供与や軍事訓練などに関する軍事協力に関する覚書を11月に結んだ。2020年1月になると、この覚書に基づきトルコは国産無人戦闘機バイラクタルなどをリビアに投入し、トルコ軍の支援要員を派遣、さらにシリア内戦でトルコ側について戦った傭兵をリビアに派兵した。米国防総省によれば、トルコは2020年4月までに3500人から3800人の傭兵をリビアに送り込んでいる³¹。こうしたトルコの支援により、GNA政府はトリポリ周辺からのLNAの駆逐に成功した。

トルコとGNA政府は軍事協力に関する覚書と同時に、地中海における海域設定に関する覚書も締結した。天然資源をめぐる周辺国の動きが激しくなっている東地中海では、ギリシャ、イスラエル、キプロス、エジプトなどがトルコとトルコだけが承認する北キプロス・トルコ共和国を排除するかたちで協力を深め、イスラエル沖の天然ガスをキプロス経由でギリシャに送るパイプライン構想を立ち上げている。そこでトルコはリビアのGNA政府と協議を行い、両国の排他的経済水域（EEZ）が東地中海で接するように海洋境界に関して合意した。こうすることで、ギリシャなどが進めるパイプラインはトルコとリビアのEEZに阻まれることとなり、トルコは東地中海の地図を書き換えるという手段で対抗した。当然ギリシャなどはこのEEZ設定を認めておらず、2020年夏には東地中海での緊張が高まった³²。

GNA政府がLNAに対して軍事的に追い込まれたことは、東地中海での資源競争で不利な立場にあったトルコにとって形勢を逆転させるチャンスだった。つまり、トルコは軍事支援の見返りとしてGNA政府に海洋境界設定を押し付けたといえる。GNA政府関係者はAP通信に対し、GNAのサラージュ（Fayez Mustafa al-Sarraj）暫定首相は1年以上にわたりトルコから海洋境界設定に応じるよう求められており、最終的に「いやいやながら」覚書に署名したと明らかにしている³³。

このようなかたちでトルコとGNA政府が署名したふたつの覚書について、内戦でGNA政府と対立してきたリビア東部を拠点とする代表議会（House of Representatives: HoR）は2020年1月、これらの覚書の批准を拒否し、サラージュ暫定首相を大逆罪で起訴すべきとの決議を採択している。つまり、このふたつの覚書はリビアの立法府の承認を受けておらず、その法的根拠は脆弱であるといえよう³⁴。サラージュ暫定首相本人も、暫定政権にはリビアの領土領海に関する国際的取り決めに署名する権限がないと考えていたとも報じられており³⁵、トルコとの覚書が今後のリビア情勢の推移いかんによっては破棄されかねず、そうすればトルコの東地中海戦略に多大な影響が出てくるだろう。

トルコはこれまでサラージュ政権との関係をテコにリビアで影響力を拡大してきたが、そのサラージュ政権も安定していない³⁶。GNA政府内でのサラージュ首相の基盤は盤石ではなく、2020年8月にはトリポリやミスラタなどで反政府デモが発生している³⁷。9月16

日になるとサラージュ首相は10月末までに辞任する意向を表明すると、エルドアン大統領は10月4日にサラージュ首相をイスタンブールに呼び寄せ、「辞任すればリビア国内のバランスが崩れる。今は辞任のときではない」として辞任を撤回させた³⁸。

こうしてトルコはサラージュ退陣という最悪のシナリオの回避には成功したが、早ければ2021年中に実施される大統領選挙と議会選挙でサラージュ政権が再任されるとは限らない³⁹。政権交代となればトルコの対リビア戦略は大きな岐路に立たされる。

さらにこれまでリビア内戦でトルコと対立しLNAを支持してきたエジプトがGNA政府に急接近している。トルコ国会は2020年12月22日、リビアへの派兵延長を求める政府提出の議案を賛成多数で可決した⁴⁰。これに対してLNAのハフタル将軍はトルコ軍を攻撃対象とすると反発し、トルコのフルスイ・アカル（Hulusi Akar）国防相が参謀総長をとまって12月27日に電撃的にリビアを訪問し、ハフタル将軍をけん制した。その翌日、今度はエジプトの代表団が突如トリポリに入り、GNA政府のシアラ外相やバシャガ内相らと相次いで会談した。会談ではGNA政府とLNAが2020年10月に合意した停戦に関する協議が行われたほか、トリポリのエジプト大使館の再開と、運航が停止されている両国間の国際線フライト再開についても話し合われた⁴¹。エジプト政府代表が公式にトリポリを訪問するのは2014年にいわゆる第2次リビア内戦が始まって以来初めてであり、GNAをトルコから引き離そうとする動きだといえよう。

おわりに

トルコはカタルやムスリム同胞団との関係をめぐりUAE、サウジアラビア、エジプトと中東域内で対立してきた。そして近年ではこの対立構図が東アフリカや北アフリカにも色濃く反映されるようになってきている。トルコは特にソマリア、スーダン、リビアに政治的・経済的資源を投入しアフリカとの関係強化を進めてきたが、それぞれの国内情勢の変化やUAEなど反トルコの国々の動きが強まったことで、トルコの対アフリカ政策は2019年から2020年にかけて難しい舵取りを迫られた。

中東では2020年夏以降、UAE、バーレーン、スーダン、そしてモロッコがイスラエルとの国交正常化に踏み切った。また、2021年1月に入ると、サウジアラビアとカタルが国境の開放で合意し、2017年以来続いてきたカタル危機が解決する見通しが出てきた。こうした中、中東でのさらなる孤立を懸念するトルコは、サウジアラビアやエジプト、そしてイスラエルなどとの関係修復に動き出している⁴²。このような中東国際関係の新たな流れが、トルコの対アフリカ外交にどのような影響を及ぼすのか、そしてソマリア、スーダン、リビアの安定化に寄与するのかどうか、今後の動向を注視する必要があるだろう。

— 注 —

- 1 Kemal Kirişçi, “The Transformation of Turkish Foreign Policy: The Rise of the Trading State,” *New Perspectives on Turkey*, no. 40, pp.50-52.
- 2 間寧「『周辺』強化の定着過程」、間寧編著『トルコ』（ミネルヴァ書房、2019年）、226頁。
- 3 Gonul Tol, “Turkey’s Bid for Religious Leadership: How the AKP Uses Islamic Soft Power,” *Foreign Affairs*, January 10, 2019.
- 4 トルコの対ソマリアおよびスーダン政策については、今井宏平「トルコ外交におけるスーダンとソマリア」『令和元年度外務省外交・安全保障調査研究事業 反グローバリズム再考—国際経済秩序を揺るがす危険要因の研究—グローバルリスク研究』（公益財団法人日本国際問題研究所、2020年）、203-207頁も参照。
- 5 “İlk Kez Türkiye Buluştu,” *TRT*, April 13, 2013.
- 6 Ömer Erdem and Nur Gelle Gedi, “Somali’deki Türk Askeri Eğitim Merkezi Dördüncü Mezunlarını Verdi,” *Anadolu Ajansı*, March 6, 2020.
- 7 Serdar Karagöz, “President Erdoğan in Somalia to Finish Africa Visit,” *Daily Sabah*, January 25, 2015.
- 8 “Erdogan Says Somalia Has Invited Turkey to Explore for Oil in its Seas: NTV,” *Reuters*, January 20, 2020.
- 9 Wendell Roelf, “Somalia to Announce Plans for First Oil Licensing Round in December,” *Reuters*, November 6, 2019.
- 10 Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, “SC-30, 30 Nisan 2020, Dışişleri Bakanlığı Sözcüsü Hami Aksoy’un Birleşik Arap Emirlikleri Dışişleri ve Uluslararası İşbirliği Bakanlığı’nın 30 Nisan 2020 Tarihli Ülkemizi Hedef Alan Açıklaması Hakkındaki Soruya Cevabı,” April 30, 2020.
- 11 Brian M. Perkins, “UAE Expands its Influence in the Horn of Africa,” *Terrorism Monitor*, volume 18, issue 12, June 7, 2020.
- 12 Abdi Sheikh, “Somalia’s Opposition Urges Turkey Not to Send Arms to Police Unit,” *Reuters*, December 17, 2020.
- 13 トルコの駐ソマリア大使は、選挙管理委員会との会談の写真を自身のツイッターに投稿している。
https://twitter.com/TC_Mogadishu/status/1338865951463260162
- 14 Ece Göksedef, “Sudan’da Darbe: Türkiye, Ömer El Beşir’in Devrildiği Ülkeye Ne Kadar Yatırım Yaptı?” *BBC TÜRKÇE*, April 17, 2019.
- 15 国民救済政府は2014年のリビア議会選挙後に発足した代表議会を認めなかった政治勢力が2014年9月にトリポリで立ち上げた政府で、イスラム系政党などの支持を受けていたが、2016年4月に権限を国民合意政府に移譲して解散した。
- 16 たとえばエルドアン大統領は首相時代、「ムスリムのバシール大統領が大量虐殺をするはずがない」とテレビで発言している。“Müslüman Soykırım Yapamaz,” *Hürriyet*, November 9, 2009.
- 17 Tulay Karadeniz and Tuvan Gumrukcu, “Turkey’s Erdogan Sworn in with New Powers, Names Son-in-law Finance Minister,” *Reuters*, July 9, 2018.
- 18 エルドアンは首相として2006年にスーダンを訪問している。
- 19 スアキン島の再開発と貸与はそもそもエルドアン大統領がバシール大統領に求めたものであり、スーダン側からの提案ではない。“Cumhurbaşkanı Erdoğan, Sudan’dan Özel İstekte Bulundu,” *Yeni Şafak*, December 25, 2017.
- 20 たとえば、“Sudan, Somali ve Katar’da Türk Üçgeni,” *CNN Türk*, December 27, 2017; Kıymet Sezer, “Ankara Gözünü Ayırmasın,” *Yeni Şafak*, April 15, 2019.
- 21 “Türkiye-Sudan-Katar Üçlü Askeri Zirvesi,” *Milliyet*, December 27, 2017.
- 22 “Turkish, Sudanese, Qatari Army Chief’s Meeting Raises Doubts,” *Egypt Today*, December 27, 2017.
- 23 Enes Kaplan, Ferdi Türkten and Tevfik Durul, “Cumhurbaşkanı Erdoğan: Sudan’ın Süreci Barış içinde Atlatması En Önemli Temennim,” *Anadolu Ajansı*, April 11, 2019.
- 24 例えば、İsmail Numan Telci, “Devrim Karşıtı Güçler Sudan’da ‘Mısır Senaryosu’ Peşinde,” *Anadolu Ajansı*, June 11, 2019.
- 25 Zuhul Demirci, “Turkey Denies Suakin Pact Ends with Sudan,” *Anadolu Ajansı*, April 26, 2019.
- 26 Merve Şebnem Oruç, “Who is Disturbed by Turkey’s Presence on Sudan’s Suakin Island?” *Daily Sabah*, May 10, 2019.

- 27 Ahmet Furkan Mercan, “Turkey’s Support to Sudan Will Continue to Grow: FM,” *Anadolu Ajansı*, August 17, 2019.
- 28 Jean-Baptiste Gallopin, “The Great Game of the UAE and Saudi Arabia in Sudan,” *The Project on Middle East Political Science*, June 16, 2020.
- 29 トルコ外務省は、スーダンに対するテロ支援国家指定の解除を歓迎する声明を 12 月 17 日に発表し、その中で「指定解除は長年トルコも求めてきた正しい一歩である」との認識を示した。Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs, “QA-121, 17 December 2020, Statement of the Spokesperson of Ministry of Foreign Affairs, Mr. Hami Aksoy in Response to a Question Regarding the U.S. Decision to Rescind the Sudan from the list of State Sponsors of Terrorism,” December 17, 2020.
- 30 Vladimir Isachenkov, “Russia to Establish Navy Base in Sudan for at Least 25 Years,” *The Associated Press*, December 9, 2020.
- 31 Isabel Debre, “Pentagon Report: Turkey Sent Up to 3,800 Fighters to Libya,” *The Associated Press*, July 18, 2020.
- 32 池内恵「トルコのリビア内戦介入と東地中海地域のエネルギー国際政治」『中東協力センターニュース』2020 年 1 月号、10-16 頁。
- 33 Samy Magdy, “Joining the Conflict in Libya, Turkey Sees Economic Gains,” *The Associated Press*, June 30, 2020.
- 34 GNA 政府の執行評議会（Presidential Council）はトルコとの覚書を承認しているが、執行評議会に外国との条約などを批准する権限があるかどうかリビアでは意見がまとまっていない。
- 35 Magdy, “Joining the Conflict.”
- 36 なお、リビアにはオスマン時代に移住したトルコ人の末裔が現在でも残っており、サラージュ暫定首相もその一人といわれている。
- 37 Fehim Tastekin, “What is Turkey’s Role in Tripoli Political Tremor?” *Al-Monitor*, September 3, 2020.
- 38 Fazlı Şahan, “İstifadan Erdoğan Vazgeçirdi: Libya Halkının Sana İhtiyacı Var,” *Yeni Şafak*, November 7, 2020.
- 39 GNA 政府と代表議会は 2020 年 11 月の和平協議で、1 年半以内に選挙を実施することで合意している。
- 40 “No Deal: Libya’s Parliament Votes against Turkish Involvement,” *Aljazeera*, January 4, 2020.
- 41 “Libya: Top Egyptian Officials Visit Tripoli for First Time in Years,” *Deutsche Welle*, December 28, 2020.
- 42 たとえば、“Turkey Maintaining Open Lines of Communication with Egypt to Improve Ties,” *TRT World*, December 31, 2020; Ali Murat Alhas, “Turkish President, Saudi King Discuss Ties via Phone,” *Anadolu Ajansı*, November 21, 2020; “Erdogan Says Turkey Would Like Better Ties with Israel, Palestinian Policy Still ‘Red Line’,” *Reuters*, December 25, 2020.

第10章 サウジアラビア経済を取り巻く環境 ——石油政策、経済改革を中心に

中西 俊裕

はじめに

サウジアラビアの経済は近年、様々な試練に直面している。原油生産を巡っては、石油輸出国機構（OPEC）の枠を超えて非 OPEC 産油国との連携を形成することで、原油価格を自国の国益にとって適切な範囲に維持する方法を模索している。過去にも原油市場で起きた環境変化の試練に対応してきたサウジアラビアではあるが、ロシアとの協調減産を行うことを重要課題とみなす同国と、自由裁量で生産したいロシアの間には見解の相違が表面化することもある。一方でサウジには地球温暖化を背景に脱炭素の動きが進んでいく中、「脱石油」の経済改革を進める必要も高まっている。サウジを始めとする湾岸アラブ諸国の間でも同様の改革が見られる中、豊富な石油を基礎に据えたこれまでの対外関係、外交方針にも変化が出るかもしれない。本稿では、他の産油国との連携構築に関するサウジアラビアの石油政策について過去の事例との比較において検討するとともに、ムハンマド・ビン・サルマン皇太子が進める経済改革の現状に加え、対米関係についても展望してみたい。

1. 2020年のロシアとの「価格戦争」

2020年に原油価格は大きく変動し、サウジアラビアの国家財政を左右する原油輸出収入も影響を受けた。その要因には、①新型コロナウイルス感染による世界需要の減少、②サウジ・ロシアの原油生産を巡る対立、③「OPEC プラス」の協調減産合意——が挙げられる。

サウジアラビアは20年3月に OPEC 加盟国に非 OPEC 有志国が加わって開かれた「OPEC プラス」の会合でロシアに対して減産を要求したが、ロシアはこれを拒否した。ロシアは「OPEC プラス」の枠内でそれぞれの国に課された生産枠にとらわれず生産量を増やしたいと考えていたためである。

世界の原油市場における OPEC のシェアは 50% 以下の状況が続いており、減産による価格安定を目指すには OPEC 加盟国だけの生産調整では不十分だ。日量 1000 万バレル規模の産油国ロシアが加わらない「OPEC プラス」では市場へのインパクトが不十分である。

非 OPEC で 1000 万バレル級の生産国には、シェールオイルの生産活動によって原油生産が復活してきた米国も含まれるが、米国の場合、原油生産は民間企業によって行われ政府の意向でその生産量が左右されることは通常ない。経済活動は原則として民間企業の自由な活動に任せるという考え方に基づく米国を減産の連携に引き込むことはできない

め、ロシアが OPEC に協力するか否かが鍵となってくるわけである。

サウジアラビアが協調減産への協力を拒否したロシアを引き留めるために行った行動は大規模増産だった。それにより原油価格が年初と比べ 3 分の 1 まで低下した。ロシアはこの水準に耐えられず、元のように OPEC プラスでの協調減産の列に復帰した。サウジアラビアはロシアに対しショック療法を用い、この低価格の水準が続いていいのかと問いかけるような行動によってロシアを揺さぶり、妥協を引き出した。ロシアではその後サウジに同調する発言が際立つようになった¹。

ロシアが OPEC との連携体制から離れて自由に生産するようになればこれまでの結束は乱れる。そのためサウジアラビアは短期的な損失を覚悟しつつ、ロシアが同国との間で低価格でどれだけ耐えられるかを争う競争に入る構えを見せたのである。実はサウジは過去にもほかの産油国との連携を呼び掛けてそれが困難に直面した際、何度か同様な「持久戦」を仕掛ける増産行動に出たことがある。代表例としては 1985 年に国際需給の調整役(スウィングプロデューサー)を放棄した事例と、2014 年にシェールオイルのシェア拡大を阻む狙いで低価格を容認した事例が挙げられる。それぞれ背景となった世界経済、国際政治の状況は現在と異なるが、本質において今回と類似している行動としてこの 2 つの事例を示して比較してみる。

2. 1985 年のケース

(1) 調整役の放棄

まず 1985 年にサウジアラビアが務めていたスウィングプロデューサー (swing producer) と呼ばれる需給調整役を放棄した事例を示す。同年には非 OPEC に加えて OPEC 内で多くの国が原油生産を過剰に行い、価格の低迷がなかなか改善しない状況が生まれていた。サウジは適正な生産を行わないと恐ろしい価格下落が起きると繰り返し警告した²。同時にサウジアラビアは世界の需給均衡を考え 1980 年頃には 1000 万バレルを超えていた原油生産量を 85 年 8 月には 200 万バレル前後にまで落とし、調整役を務めていたが大規模増産に転じた。

スウィングプロデューサーとは世界の原油の需要と供給のバランスに応じ、自国が生産量を揺れ動くように増減させるために付けられた名称である。当時多くの OPEC 加盟国が合意した国別割り当て生産枠を上回って生産し続ける分を、サウジアラビア一国で引き受け減産するのは負担が重すぎた。多くの産油国の肩代わりをして減産することによる効果は期待できず、スウィングプロデューサーを続けることには限界があった。

当時の原油市場では北海油田を抱える英国、オランダや中米メキシコなど非 OPEC の新興産油国が次々と生産量を拡大しており、供給過剰が進行しつつあった。サウジアラビアが決断したのは、全体の利益を顧みず呼びかけに応じない OPEC 各国に再結束を促すショッ

クを与えることであった。

サウジは、1985年秋からスウィングプロデューサーとして国際的な需給を見ながら減産することをやめて増産に転じる一方、価格決定においてはネットバック方式と呼ばれる新方式を採用し、長期契約で決めた販売価格から実質的に値引きして販売することを決めた。これは、西欧の市場で使われている石油製品価格から、精製・販売コストと原油の輸送費を差し引き、合理的な方法で原油の井戸元価格を算出するという手法である。欧州産油国が行っていたスポット価格での取引に対抗して、独自の算出方法で実勢価格を採用したわけである。それまでの同一価格による長期契約が、日々変動するスポット原油の登場で維持できなくなったことの表れでOPECの弱体化の表れと指摘された。

(2) OPECのシェア防衛方針

こうしたサウジアラビアの意向を反映してOPECはシェア防衛の方針を打ち出した。1985年12月9日にジュネーブで開かれたOPEC総会は、石油市場における加盟国の適正なシェアの維持と防衛を追求するという趣旨の声明を発表した。総会でサウジは減産を拒否し、増産を容認して原油市場において拡大していたシェアを維持し奪回することを目指そうとしたのである。サウジは増産に転じた後、86年3月下旬のOPEC会合で他の加盟国が減産を提案しても拒絶し続け、このため3月末に原油価格（英国産ブレント）は1バレル10ドルを割り込み、産油国に衝撃を与えた。

サウジは一時日量200万バレルに抑えていた原油生産を86年8月には800万バレルに拡大するなど、生産能力に訴えて大幅な増産をした。こうしたサウジのシェア拡大とそれに伴う価格の低下から得た「学習効果」で、過剰な増産を横行させていたOPEC加盟国は、段階的に結束を取り戻し協調路線に立ち戻っていった。増産による原油価格低下でサウジアラビア自身傷つく面もあるが、長期的にみると市場シェアの拡大で影響力を確保でき、価格立て直しに向けた主導権を握れると専門家フェレイダン・フェシャラキ氏も指摘している³。

(3) 非OPECの台頭

当時、原油輸出国の間ではOPEC加盟国の後を追って原油を生産し始めた新興生産国が増えていた。米国は産油国としては衰退期に入ったと見られており、生産量も徐々に減少傾向にあった。その一方で英国、ノルウェーが北海石油の生産を伸ばし、メキシコも増加基調をたどっていた。北海、メキシコはともに80年代の半ばには日量300万バレル以上に達しており、ほかにもマレーシア、ブラジルなどが非OPECとして市場に参入していた。そうした非OPEC諸国はOPECのように生産枠にとらわれることなく自由に生産を続けたことで、世界の原油供給量が原油需要を上回って市場価格を低下させた。OPECとその中

心にいるサウジアラビアは原油価格の低下を避けるため、減産を迫られるという循環が続いていた。

それまでの原油取引においては、サウジアラビアなど中東産油国は消費国との交渉で値決めしたうえで契約する長期契約に基づく取引が多かった。しかし英、ノルウェーなど新興産油国はスポット価格を採用し、日々変動するスポット原油市場が拡大していき、それが70年代の2度の石油危機で消費国に根付いた省エネ政策を背景とする石油需要の低下と相まって、原油価格の低迷傾向につながっていたわけである。

85年12月のOPECのシェア防衛策は、こうした当時の新興非OPEC諸国に対して増産し続けるなら、価格下落でお互いの不利益になるというメッセージとして送られた側面もあった。シェア防衛のために増産を行う方針を前面に押し出し、新興の非OPEC産油国に対して値下げには値下げで対抗するという意思を明確にしたのである。それを見たメキシコ、エジプトなどの一部非OPEC諸国は、OPECに協調する姿勢を見せた。しかし英国やソ連は交渉に応じる気配を見せずOPEC、非OPECの減産協調はこの時代、本格的には進まなかった。

3. 2014年のケース

(1) OPECの減産見送り決定

2014年の後半には原油価格がシェールオイル生産拡大などの影響から下落基調を強め、多くの市場関係者は11月のOPEC総会でサウジアラビアが主導して減産の決定を下すと予測した。だがサウジは「減産しない」という主張を押し通し、低価格を事実上容認する結果となった。生産量を抑えていたサウジはその後、大規模増産を行い原油価格はさらに低下した。この時の狙いは、自国のシェアに迫ろうとしていた米国の生産量の押し上げ要因であるシェールオイルの生産コストが高いのに目を付け、低値誘導でその増加をくい止めることだった⁴。その後の約2年間、各国が増産し続けてOPECや非OPECは「原油安」で疲弊した末に結束を求めるムードが出たところで、2016年12月、サウジアラビアがロシアと手を組んでOPECと非OPECの主要な有志が連携し本格的に減産する合意が生まれた。

(2) 原油市場の需給変化

2014年前半、原油価格は1バレル100ドルを超える高水準にあった。2003年ごろから新興国、特に中国のガソリン需要が大幅に伸び、これが景気拡大期にあった米国での原油消費増加と相まって異例な規模で原油需要拡大現象が生まれた。その後もこの傾向は続き、08年1月には原油価格が100ドルを突破し、7月には米市場で過去最高値（米WTIで147.27ドル）を記録した。08年の米金融危機で世界景気は打撃を受けたものの、中国が財

政出動による経済対策を実施したことなどによって持ち直し、原油需要も再び勢いを取り戻していた。

原油価格が高水準にとどまっていたことには地政学的要因も作用していた。14年6月には、「イラクとシリアのイスラム国」がイラク北部キルクークの油田地帯を占領し台頭したことで、イラクの増産計画が遅れるとの見方が強まり、原油取引価格を上昇させていた。

だが原油価格の高止まりは8月に転換点を迎える。債務危機後の景気回復が遅れる欧州や余剰感が出たアジアで需要の伸び悩みが目立ち始め、原油に向かっていた投資資金も流出したためである。下落傾向が強まった8月半ばごろから価格維持のためにサウジアラビアが自主減産に動くのではないかという見方が出た。実際9月にOPEC生産量が生産目標を上回っていることが確認された時点で、サウジアラビアはイラク、ナイジェリアとともに生産を減らしたが、内戦が続くリビアなどが増産してOPEC内の結束は乱れた状況だった。

市況が軟調になる中、OPECは11月上旬に発表した「世界石油見通し」で、当時3000万バレルのOPEC原油に対する需要が17年には2820万バレルに落ち込むとの予測を示した。この頃までに原油価格は需要の縮小、供給過剰によって夏場の100ドル超から80ドル前後と4年ぶりの低水準にまで下落していた。そうした経緯から同月下旬のOPEC総会ではサウジがそれまでの市場に本格介入しない方針を捨てて、他の加盟国とともに減産方針を打ち出すとの見方が多く出ていた。

(3) 価格下落を容認した「減産見送り」の決定

OPECが14年11月27日にウィーンで開催した総会では、サウジアラビアの主張に沿う形で多くの国が主張した減産協調を見送ることになった。サウジも総会直前までは、ベネズエラとともに実務者協議でロシアやメキシコなど非OPECの代表と接触し協調の可能性を模索したが同意が得られなかった。特にロシアの協力なくしてはOPECだけで減産しても市場に対する価格上昇効果は期待できないとの判断をしたと見られる。総会ではそれでもなお減産を主張したベネズエラに対し、サウジは減産を急がないとの意向を改めて強調し、他の加盟国との調整の結果、サウジの意向が尊重された。

この決定を受けて市場では原油売却が加速、下落傾向を強めた。総会后12月にはヌアイミ・サウジアラビア石油鉱物資源相は価格が1バレル20ドルまで下がっても減産しないとの強い意思を明らかにする一方、「高コストの生産者が増産している時期に、低コストの生産者が減産するのは非合理的である」という趣旨の発言を繰り返した。これははっきりと名指しはしないものの、米国やカナダで拡大していたシェールオイルの生産を念頭に置いたものであった。

サウジアラビアとしては総会直前まで自国と同水準の大産油国であるロシアに対して

OPEC 諸国と連携して減産する可能性をただがロシアはこの時、最後まで生産量を制約されたくない姿勢を貫いたので、当面減産をする意味は薄いと判断した。サウジとロシアという 1000 万バレル級の 2 カ国が手を組んだという印象を与えなければ、市場価格を左右する影響力は得られない。自国と OPEC の中小産油国だけではシェールオイル開発に支えられた米国の原油生産拡大がもたらす市場の緩和基調を変えることはできないというのがサウジ政策決定者の考えであった。

(4) OPEC の枠を超えた合意への経緯

OPEC が減産見送りの決定をした一方で、サウジアラビアは翌 15 年に増産傾向を強めた。4 月上旬、サウジのヌアイミ石油鉱物資源相は同国原油生産が日量 1030 万バレルの過去最高を記録したと明らかにした。前年 9 月にリビアなどの増加分を補って減産に努めていた時点とは明らかに生産方針が変わっていることを示している。専門家の間ではサウジにとってはシェア拡大が最優先事項であり、指導層は減産によって市場支配力を失うことを非常に気に掛けるという見方がある。前述のヌアイミ石油相発言で見られるように協力者の少ない減産をすることはシェールオイルという高コスト原油の産出国の収入拡大を助長し、かつ市場シェアを失うことを意味する。ならば思い切って増産には増産で対抗し持久戦に持ちこめば、時間の推移とともに価格が下がり高コスト原油の生産を難しくする一方でサウジなど低コスト原油の産出国はシェアを大きく奪回できると考えたようだ。

米国の原油生産は、サウジの大幅増産による原油価格の低下がシェールオイルの操業に影響し、2015 年は前年の 16.5% から 8.3% に増加率が低下した（16 年は 3.3% の減少）。「高コスト生産者」である米国のシェールオイル生産者の生産が鈍るのを確かめつつ、サウジアラビアはかねて念頭にあったロシアとの協調減産の準備に取り組む。2015 年 6 月に国内で政治、経済両面での実権を強めていたムハンマド・ビン・サルマン・サウジ皇太子（当時は副皇太子）はプーチン・ロシア大統領と同国内で会談するなど対話のチャンネルを確保しており、両者はシリア情勢とともに原油協調減産についても実現の機会を巡り意見交換を重ねていたと見られる。直接会談には当時保健相で、後にエネルギー産業鉱物資源相（従来の石油鉱物資源相、現エネルギー相）となるハーリド・アルファリハも随行していた。

ロシアはそれまで協調減産には興味を示すことはあっても実際には減産しないことも多く、その誠意を疑う声は OPEC 内外で多かった⁵。だがクリミア併合後の欧米、日本による経済制裁を受けたうえ長期に渡り原油価格が低迷することは、原油を中心に天然資源輸出が外貨獲得の主要な手段になっているロシアにとっては悩みの種になっていた。首脳レベルでの説得が効果を表し、16 年 12 月 10 日、OPEC とロシアを含む非 OPEC 産油国は閣僚会合で 15 年ぶりに協調減産で合意した⁶。11 月末の OPEC 総会での減産合意を受けて、ロシアなど非加盟国も減産で協力。オマーン、アゼルバイジャン、カザフスタン、メキシ

コなど非加盟国合計で日量 60 万バレル弱を減産することを決めたが、その後ロシアが合意に沿って着実に減産をしたことで価格は回復することになった。20 年春には前述のロシア、サウジ間の対立など曲折もあったが、この 16 年末の合意が現在まで続く「OPEC プラス」による協調減産の基盤となっている。

4. 各ケースにおける対応策の比較

1985 年、2014 年のケース及び 2020 年の「価格戦争」のケースについて、サウジアラビアはいずれも世界最大級の生産能力を生かし、国際市場において自国に優位な立場を作り出そうと試みた。85 年には非 OPEC 産油国の台頭と OPEC 内での分裂、14 年にはシェールオイルのシェア拡大と、時代によって異なるタイプの試練を受けながら、いずれの場合も時間をかけて事態を自国の利益に沿う方向に誘導していった。

それぞれに共通するのは大規模増産とそれに伴う原油価格の低下を圧力として用いながら、協力すれば得られる利益を意識させ、根気強い折衝で連携の輪を広げようとする発想である。85 年には、OPEC の中でサウジが減産を呼びかけても応じない加盟国に逆の大幅増産という方法をとったことで反発を受けた。価格の低下により自国の財政も負担を強いられる行為は一種の賭けでもあった。その緊迫感に満ちた状況の中、結局は生産能力で劣る他の加盟国は譲歩せざるをえないという冷徹な計算もあった。当初は OPEC 内での結束がまとまらないまま非 OPEC にも協力を求めるなど、秩序だっていない部分もあったが、結果的に一部の非 OPEC 諸国が協調姿勢を見せるなど後の時代につながる兆候も垣間見えた。

サウジアラビアは、14 年のケースでは、米国がシェールオイルで生産を増やしたコストの高い別種の産油国であることを意識させ、自国と UAE、クウェートという同質的な湾岸アラブ君主制国のコアメンバーを軸に減産見送り論を浸透させて OPEC 加盟国への説得、さらにはロシアの取り込みを試みた。「同質」と「異質」の対比によって同調者を徐々に増やしていく手法が感じられる。大国意識の強いロシアは常にサウジが説得で苦心する国であるが、14 年のケースでは、クリミア併合で制裁を受け経済的に苦しい時期でもあり、増産と価格低下による圧力と孤立しがちなプーチン大統領をムハンマド副皇太子が直接訪問するというソフトな対応の両面を用い説得にこぎ着けたという見方ができるかもしれない。

ただこのサウジ、ロシアを軸にした減産が始まったことで原油価格は回復基調に乗り 16 年にマイナスに転じていた米原油生産量は 17 年 6.3% 増、18 年 16.9% 増と再び回復した。高コスト生産のシェールオイル企業が価格上昇で勢いづいたため、そうなる OPEC 内、非 OPEC を問わず産油国の間では本稿冒頭のロシアのように制約を受けず生産量を拡大したい誘惑が生まれてくる宿命にある。サウジは各国の量産志向が高まってくると、また大

増産に応じて協調減産の機運を作り出すというサイクルが不定期に繰り返される。

5. サウジアラビアの石油・経済政策に関わる最近の動向

(1) 政策担当閣僚に王族就任

これ以降の項ではこれまでの本論の補足として、石油問題に関係した最近の動向について述べたい。サウジアラビアで石油を担当する閣僚ポストは長くテクノクラートが務めてきた。だが2019年9月8日、前述のハーリド・アルファリハの後任としてアブドゥルアジズ王子がエネルギー相に就任した。これは王族が石油担当閣僚に就く初めての例となった。サウジアラビアではOPEC総会に出席し石油問題を担当する閣僚ポストに王族を就けない形をとってきた。その理由は、国民に対し王室が直接石油利権にかかわらない形をとることが国内統治上必要との考え方や、石油政策の失敗を王室関係者の責任にしないためとの説もあった。

従来石油鉱物資源相など石油問題を担当する閣僚はテクノクラートのポストであり、近年はアルファリハやアリ・ヌアイミらサウジアラムコ最高経営責任者（CEO）経験者が務めている。また初代石油担当閣僚のアブドゥラー・タリーキー、第1次石油危機時のザキー・ヤマニは元々財務省出身で、ヤマニの後任となったヒシャム・ナーゼルは西部ジッダ財閥、計画省の出身だった。王族ではかつてのサ우드外相、ナーイフ内相、スルタン航空国防相など長期に渡り在任した閣僚が多い。石油担当閣僚は王族の判断で交代が行われた。ヤマニは原油価格低迷の責任を問われて当時のファハド国王が更迭したとされている。だがアブドゥルアジズ・エネルギー相は国王の息子であり、サ우드外相らと同様、長期に渡り同ポストにとどまるかもしれないが、長期にわたり原油価格低落が続くなどの事態が起きた時に、批判が向けられる可能性は残る。

(2) 経済改革の展望

サウジアラビアの実力者、ムハンマド・ビン・サルマン皇太子が中心になって2016年に石油依存のサウジの経済体質を改革しようという趣旨で作られた行動計画がサウジビジョン（Saudi Vision）2030である。特に世界の投資家の耳目を集めた措置に、国営石油会社サウジアラムコの新規株式公開（IPO）がある。脱石油政策の切り札として期待されたこのIPOは、19年12月に実施された。ニューヨークやロンドン、東京の取引所への上場も検討されたが結局は国内の証券取引所に登録。上場後、株価の低下傾向が懸念されていたが特に原油価格が急落した3月は公開価格の32リヤルを下回り25リヤル前後まで下落。その後原油価格の回復につれ株価も持ち直し、21年1月中旬時点で約35リヤル前後となっている。財政負担を減らし脱石油の推進資金とすべき「新財源」が不測の事態による石油価格の下落で値下がりしたことは改革が直面する試練の厳しさを感じさせた。

サウジアラムコ株は主にサウジ国内と湾岸協力会議（GCC）内の機関投資家が保有する。またサウジ政府は改革策の一環として昨年5月に付加価値税を5%から15%へ引き上げることを決定した。増加し続ける人口を支える予算を確保するため、税率引き上げのほか、アブダビ首長国、カタール同様にドル建て国債発行に動いて歳入確保に努めている。

ムハンマド皇太子はこの一方で、国際的な注目を意識して未来都市構想「NEOM」を進めようとしているが、事業費が5000億ドルもかかるプロジェクトは新型コロナウイルスが世界的に蔓延する中で苦しい財政にとり一層の重荷になっている。F・グレゴリー・ゴース教授はこの構想がロボット都市というコンセプトであり、生み出される雇用を機械が担うなら若年労働者のための雇用創出というビジョン2030の本来の重要目標と矛盾することを指摘している⁷。他方、国営石油会社サウジアラムコは日本の研究機関、企業の協力を経て昨年、脱炭素の対策としてサウジ産の天然ガスから水素を生成し発電燃料用のアンモニアに加工する実証実験を行った。水素を取り出す際に出た二酸化炭素（CO₂）は化学品の原料に再利用できる。アンモニアは日本に輸出、発電設備で使用した。アラムコの研究開発部門は近年、こうした「グリーン」関連と自国の経済利益を結びつけることに主眼を置いてテーマを選択する傾向が強まっており⁸、巨大石油企業の変容ぶりは注目できる。

6. 変化する対米外交

(1) オバマ政権時からトランプ政権時

最後に米国でのバイデン新政権の誕生に関連してサウジの対米関係について展望する。サウジアラビアはバラク・オバマ政権時代の米国とは経済、政治両面で摩擦が目立った。オバマ政権下の米国ではシェールオイル生産の増勢が強まっていた時であり、米政府が長年安全保障上の理由から禁じていた原油輸出を解禁し原油純輸出国となる方針を示したことでサウジにとってシェア競争のライバルとして台頭してきた。一方、軍事・外交面ではオバマ前大統領が「世界の警察官」の役割を果たさないと宣言し、それが経済面の変化と相まってサウジを防衛面で積極支援しない方向に向かうのではないかとの疑念が同国側に生じた。

米国とサウジアラビアの間では長年、サウジが原油を米国に安定供給し、原油取引を原則ドルのみで行う一方、米国は武器を供給して軍事面で支援する「石油と安全保障の交換」と呼べる関係が続いていた。オバマ政権で揺らぎかけたこの関係性をトランプ政権は再び重視する姿勢を見せた⁹。トランプ大統領自身によるサウジアラビア訪問と双方首脳会談後の米国製武器購入の合意公表、「カショギ事件」での強いサウジ批判回避などでサウジ側の対米警戒感は和らいだとみられる。米国内で石油、石炭など化石エネルギー産業を政治的な支持基盤とするトランプ政権としては、サウジとの関係再強化は必然だった。ただシェールオイルがサウジにとって原油市場でのシェア競争のライバルという構図はトランプ政権

時代も変わらなかった。2020年春に大きな増産能力を行使したサウジアラビアの影響力は強く、トランプ政権もサウジには配慮を示した。

(2) バイデン政権下の展望

バイデン新大統領は、地球温暖化問題への真剣な取り組みとして、再生可能エネルギー関連など環境関連の脱炭素投資約2兆ドルを実行すると公約している。サウジはバイデン政権下の米国との付き合いの入り口として、前述の日本と事業を進めているような「脱炭素」のコンセプトに沿った分野で協力を進められれば新たな可能性が拓けるかもしれない。ただ政治面ではオバマ政権時のように米国とサウジアラビアとの間で不協和音が生まれる要素が少なくない。

バイデン政権はトランプ政権のようにムハンマド皇太子の機嫌を取る意向はなく、カショギ氏殺害疑惑のような出来事が再発すれば人権問題を重視する立場から厳しく追及する可能性がある。バイデン新大統領は民間人に多くの犠牲者を出しているサウジアラビアのイエメン内戦への介入も支持しないと発言しており、トランプ政権からのこうした姿勢転換が明確になればサウジとの関係に摩擦が生まれる公算は大きくなる¹⁰。

またバイデン政権の外交には、ブリンケン新国務長官らオバマ政権時代にイラン核開発に関する合意（包括的共同作業計画＝JCPOA）を支えた顔ぶれが参画する。2013年から15年にかけてイランとの複雑な交渉内容を段階的アプローチで根気強く詰めた末の産物であるこの合意に対する思い入れが強く、同合意の復活を試みるか再度交渉して新合意をまとめるとの見方も出ている。宗派と民族を異にするイランを脅威と見るサウジアラビアは、トランプ政権が制裁で封じ込めたイランへの圧力を米バイデン政権が緩和する動きを見せればそれに反発し、米サウジ関係が不安定化するという展開も考えられる。

(3) 環境問題重視の時代がサウジに与える影響

バイデン米新大統領は地球温暖化に伴う気候変動問題を外交と国家安全保障の柱に据え、就任初日の1月20日以降、大統領令で温暖化対策の国際的枠組み「パリ協定」への復帰、原油パイプラインの建設許可取り消し、連邦政府管理地での石油・ガス新規開発の規制などを相次いで打ち出した。一連の措置は米国からの原油供給を減らし国際原油価格を上げる方向に働くという試算も出ている。

他方で電動車の普及や発電における化石燃料から再生可能エネルギーへの転換など脱炭素の傾向が、主要国で長期に渡り進行していけば、それはサウジアラビアを含む産油国にとって石油収入が減少し、国家運営に深刻な影響が出ることを意味する。サウジにおいて前出のサウジビジョン2030に代表される脱石油の経済改革がよほど奏功して原油輸出に代わる外貨獲得の方法を見出さない限り、現在付加価値税引き上げに加え内外からの借り入

れを行いつつ運営している財政のリスクが顕在化することになるだろう。バイデン政権が進める政策が欧州、日本での脱炭素の努力と相まって世界の原油需要を継続的に減少させ、より小さなパイを求めて多くの産油国が争うような事態が生じれば、サウジや OPEC が非 OPEC を巻き込んだ原油の生産調整を行うことは難しくなる。

サウジアラビアが 1985 年にシェア防衛政策を行った時代から同国が大規模増産するたびに生じた原油安は、消費国における省エネルギーや、代替エネルギーへの本格的な転換を遅らせ石油消費への回帰を促すという循環を生み出してきた。しかし現在各国の金融・産業界で進行している石炭に関わるビジネスからの投資撤退（ダイベストメント）が次第に石油にも広がりを見せる可能性もある。それがグローバルな規模で原油需要そのものを減退させ、前述のサウジにとって都合のいい循環が生まれなくなることも考えられる。

本稿執筆時点（2021 年 1 月末）で「OPEC プラス」は、サウジアラビアがほかの産油国の増産分を補う形で自主減産を行い、新型コロナウイルスの感染が続くことによる需要減少分を調整する形で需給均衡を模索している。サウジアラビアは増産を主張したロシア、カザフスタンなどと対立し結局は説得しきれず自主的に減産を行うことになった。世界的に新型コロナウイルスの感染が収束せず、バイデン政権の参加で脱炭素の加速も見込まれる中、幾度も繰り返されてきたサウジの大増産による「ショック療法」の効用も限界を示し始めているかのような兆候にも映る。

サウジアラビアの今後を考えるうえで、グローバルな温暖化対策が原油需要に及ぼす影響とサウジの石油政策の変化、米－サウジ関係の推移を特に注意深く見守る必要がある。

— 注 —

- 1 Steven A. Cook, “Russia Is Losing the Oil War—and the Middle East, Moscow spent years building influence in the region—and lost it all playing hardball with Riyadh,” FP, April 9, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/04/09/russia-saudi-arabia-oil-price-war-middle-east/>, accessed on January 10, 2021.
- 2 Dermot Gately, “Lessons from the 1986 Oil Price Collapse,” *Brookings Papers on Economic Activity*, 1986, vol. 17, Brookings Institute, pp. 251-252.
- 3 石油転変 (2) 「FACTS グローバルエナジー会長 F・フェシヤラキ氏——サウジはシェア最重視」、『日本経済新聞』2016 年 4 月 10 日付 11 頁 筆者インタビュー。
- 4 2014 年当時、米国のシェールオイルの損益分岐点は 1 バレル 80 ドル以上とされていた。現在では技術改革により低下して 40 ドル程度とされる。ただ事業として継続するには諸経費を上積みして 50 ドルは必要と言われる。
- 5 Gabriel Collins, “Don’t Expect Russia To Cut Oil production voluntarily,” <https://www.forbes.com/sites/thebakersinstitute/2016/10/19/dont-expect-russia-to-cut-oil-production-voluntarily/?sh=610137ca7c>, Forbes, Oct 19, 2016, accessed on January 5, 2021.
- 6 15 年前の協調減産は 2001 年の米国における同時多発テロで世界的に原油の需要が冷え込んだ際に行われた。
- 7 F・グレゴリー・ゴース、「サウジアラビアと MBS の野望の終わり?」、『フォーリン・アフェアーズ・リポート 2020 No 9』、フォーリン・アフェアーズ・ジャパン、88-89 頁。

- 8 David Knott, “Saudi Aramco boosts research into CO2 reduction,” Middle East Economic Survey, November 11, 2020.
- 9 福富満久、『Gゼロ時代のエネルギー地政学—シェール革命と米国の新秩序構想』（岩波書店、2015年）、110-111頁。
- 10 J Michele Dunne, “Joe Biden’s Election Will Mainly Affect Citizens in the Middle East and North Africa,” <https://carnegie-mec.org/diwan/83173>, DIWAN, Malcolm H. Kerr Carnegie Middle East Center, November 9, 2020 accessed on January 22, 2021.

第11章 中東・北アフリカ諸国の体制変動と湾岸アラブ諸国の援助

松尾 昌樹

湾岸アラブ諸国が中東全体に及ぼす効果の一つに、資金援助を通じた体制安定化効果がある。莫大な石油輸出収入は財政援助に形を変え、周辺のアラブ諸国に流出した。中東・北アフリカ地域は世界的に民主化の進展しない地域として知られており、湾岸アラブ諸国からの財政援助が周辺諸国の体制を安定化させているのだとしたら、それは湾岸アラブ諸国が中東・北アフリカ地域において民主化を阻害する原因となっていることを示唆している。

湾岸アラブ諸国から中東・北アフリカ諸国に流出する資金については、本稿で扱う政府開発援助以外にも、直接投資や民間銀行による融資、出稼ぎ労働者の送金等、多様なものがある。これらはいずれも被援助国・融資対象国の経済成長に資すると考えられ、また経済成長は政治の安定に結びつく場合が多い。しかしこれまでの体制転換研究の成果を踏まえると、経済成長には民主化を促進する効果が確認されるものの、権威主義体制の安定化は確認されていない。これに対して、体制安定化効果および権威主義体制の維持効果は、当該国の非税収入に見出されることが明らかにされてきた。すなわち、中東・北アフリカ地域の体制安定と国外からの資金流入の関係を考察する際には非税収入に注目する必要がある、被援助国の歳入に占める非税収入割合を増加させる政府開発援助が重要となる。

1. 非税収入の体制安定化効果

非税収入が権威主義体制維持効果を持つことを初めて実証したモリソンは、財政と体制転換に関する議論を以下のように要約した。第一に、政治体制とは本質的に資源配分の手段であり、政治体制をめぐる争いは資源配分の性質と範囲をめぐる争いである。第二に、資源配分をめぐる争いは国民と裕福なエリートの間で発生する。第三に、エリートは国民よりも小さなグループであり、独裁的な体制では少数派のエリートが資源配分の意思決定を行い、民主主義体制では国民が資源配分の決定を行う。独裁から民主主義への移行は、したがって、特権的に資源を配分されるエリート集団の範囲の拡大を意味する。第四に、多くの議論は政府が「再配分」を行うことを前提としており、「配分」を取り扱っていない。「再配分」とは、政府が国民から富を徴収し、それを改めて国民に配ることを指す。しかし、国家が有する資源を国民に配る場合、それは「再配分」ではなく「配分」である。国民から徴収されない非税収入はこの資源に該当する。第五に、資源配分はエリートから国民に対して行われる。この五つの条件を踏まえると、民主化はより多くの「再配分」を求める国民が革命を引き起こすか、「再配分」を行いたくないエリートがクーデターを引き起こす

かの二つの経路で発生すると考えられる。ここで、非税収入を有する国家であれば、エリートはこの非税収入を「配分」することで国民の不満をなだめて民主化を抑止し、また国民は非税収入を用いて税率を低下させることでエリートの不満を解消してクーデターを防ぐことができる (Morrison 2009)。

非税収入には国営企業が生み出す利益や外国からの借款が含まれるが、主要なものは天然資源収入と援助である。とりわけ、中東・北アフリカ地域は石油輸出収入という天然資源収入が豊富であることから、非税収入が多くなり、他の地域よりも政治的安定が成立しやすい。これは、中東・北アフリカ地域において民主化が進展しないことをうまく説明する。

ただし、中東・北アフリカ諸国の中には、湾岸アラブ諸国のように石油や天然ガスに富んだ国々と、ヨルダンのようにそうでない国があり、その差は非常に大きい。にもかかわらずこの地域全体で民主化が進展しなかったことを踏まえると、天然資源への依存だけでは地域全体の民主化の停滞をうまく説明できなくなる。ここで、援助が重要となってくる。湾岸アラブ諸国のように莫大な石油輸出収入を得てきた国は、その一部を援助として国外に流出させる。事実、オイルブームが発生した 1970 年代前半には、中東・北アフリカ地域が受け取った援助額はそれ以前と比較して 2 倍に膨れ上がり、その 60% はクウェート、サウジアラビア、アラブ首長国連邦のたった 3 か国によって支えられていた。すなわち、中東・北アフリカ地域においては、非産油国も援助として石油輸出収入の利益を得ており、各国で非税収入割合が高くなる傾向にあった。このように考えると、中東・北アフリカ地域で民主化が進展しない状況を理解することができる。

2. 中東・北アフリカ地域全体の傾向

非税収入が体制安定化を保ち、援助もまた非税収入の一部を構成するのであれば、その援助が民主主義国から提供されたものであれ、権威主義国から提供されたものであれ、同じ体制維持効果を有するのだろうか。これまで、こうした観点から行われた研究はないが、このような想定は不自然なものではない。例えば、権威主義国は他の権威主義国の民主化を支援しないという経験的事実を踏まえれば、権威主義国は民主化の促進を目的に公的政府援助を提供しないと想定できる。同様に、民主主義国からなされた公的政府援助には、民主化の促進が期待されるような政策の施行が条件づけられている場合があると想定することも可能である。では、公的政府援助が権威主義国からも、民主主義国からも同時に提供された場合、この援助の民主主義的（あるいは権威主義的）特徴はどの様に確認しうるだろうか。

本稿では、援助提供国の民主主義の程度を重しとして算出された政府公的援助の加重平均を、その被援助国が当該年に受け取った政府開発援助の民主主義スコアとする。政府開発援助額を算出するために参照するデータは、経済協力開発機構 (OECD) が作成してい

る援助統計の一つ、Total official flows by country and region (ODA+ODF) である。このデータは、1960年から2019年まで（本稿執筆時点）の政府開発援助（ODA）とその他の公的援助（ODF）（以下、これらを合わせて援助と記述する）を、援助国と被援助国の間のフローとして集計したものである。このデータから、本稿で注目する中東および北アフリカ諸国として20か国（アルジェリア、バハレーン、エジプト、イラン、イラク、ヨルダン、クウェート、レバノン、リビア、モロッコ、オマーン、カタル、サウジアラビア、スーダン、シリア、チュニジア、トルコ、アラブ首長国連邦、パレスチナ、イエメン）を抽出した。このデータを元に、上記20か国が1960年から受け入れた援助の各年の総額を算出する。また、民主主義スコアはCenter for Systemic Peaceが作成したPolity5: Authority Characteristics and Transitions Datasetsに含まれるPolity2スコアを使用する。これは1800年から2018年までの各国の民主主義の度合いを、-10から10の21段階で表した指標である。本稿では援助額のデータ収録年に合わせて1960年から2018年までを扱う。

この2種類のデータを元に、中東・北アフリカ諸国が1年間に受け取った援助の民主主義の度合いを、以下の式によって推定する。

$$\frac{(value_1 \times polity2_1 + value_2 \times polity2_2 + \dots + value_n \times polity2_n)}{\sum value}$$

ここで $value_n$ は各ドナーが中東・北アフリカ諸国に提供した当該年の援助額である。 $polity2_n$ はドナーの当該年のPolity2スコアである。 $\sum value$ は全てのドナーが当該年に支払った援助額の合計である。この式が示すように、Polity2スコアが高い（つまり民主主義の程度が高い）国から多額の援助が提供され、それがPolity2スコアの低い（つまり権威主義的傾向が顕著な）国から提供された援助額を上回れば、中東・北アフリカ諸国の受け取る援助の民主主義的傾向は強くなる。また、逆も同様に想定できる。

例えば、2001年にアメリカがエジプトに提供した援助総額は447600万ドルであり、同年のアメリカのPolity2スコアは10である。仮に、同年にエジプトに援助を提供したドナーがアメリカだけだったとすると、上記の式から、

$$\frac{447600 \times 10}{447600} = 10$$

を算出できる。つまり、2001年にエジプトが受け取った援助の民主主義スコアは10である。しかし、実際にはアメリカに加えて、同じ年にサウジアラビアがエジプトに1675万ドルの援助を提供している。また、同年のサウジアラビアのPolity2スコアは-10である。ここで、仮に同年のエジプトがこの2か国からのみ援助を受け入れていたとすると、上記式から

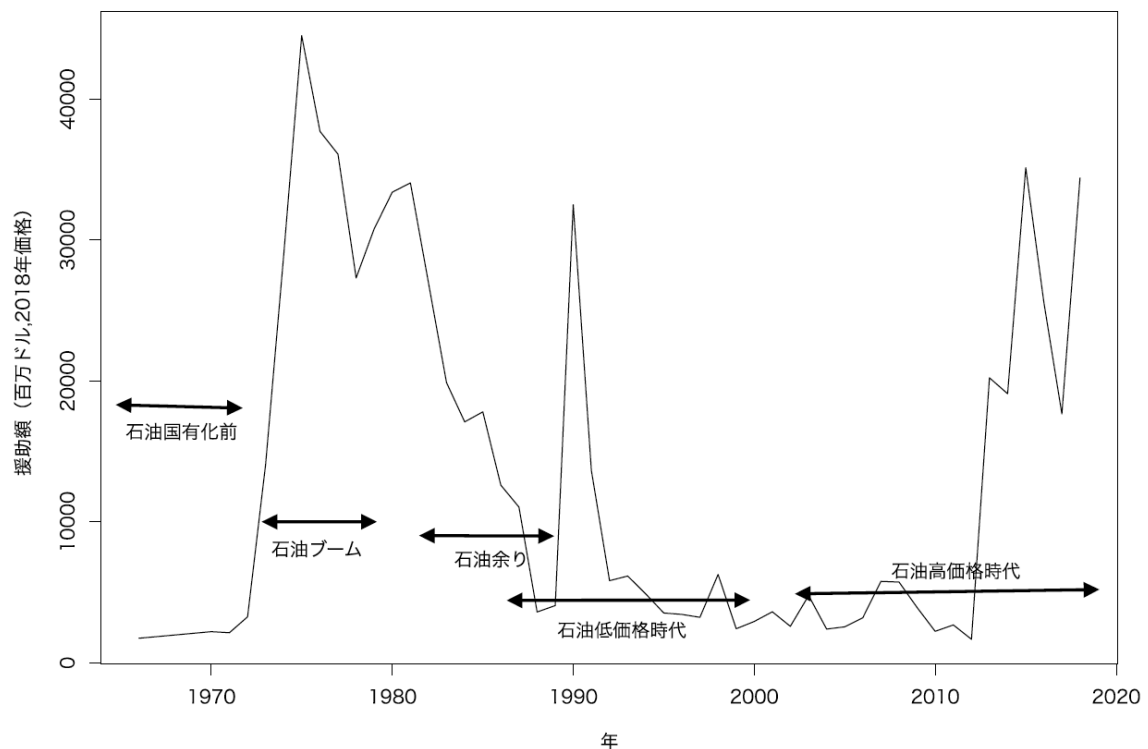
$$\frac{1675 \times -10 + 447600 \times 10}{1675 + 447600} = \frac{-16750 + 4476000}{449275} \doteq 9.925$$

と算出される。このことは、アメリカよりも Polity2 スコアが低いサウジアラビアから援助が提供されていることで、援助の民主主義スコアが -0.075 低下したことを意味している。ちなみに、全ての援助額と全てのドナーの Polity2 スコアから算出された同年の対エジプト援助の民主主義スコアは 7.736 である。

これに加えて、中東・北アフリカ諸国に対する湾岸アラブ諸国の援助額の総額も算出した。中東・北アフリカ諸国が受け取った援助の民主主義度合いと、同諸国に湾岸アラブ諸国が提供した援助額を比較することで、中東・北アフリカ地域全体が受け取った援助の民主主義の度合いに対する湾岸アラブ諸国の影響を観測できるだろう。なお、湾岸アラブ諸国の中で OECD 統計の援助国に含まれるのは、サウジアラビア、クウェート、アラブ首長国連邦、カタルの 4 か国である。また、援助統計に含まれる最も古いデータは 1960 年のものであるが、サウジアラビア以外の湾岸アラブ諸国はこれ以降に独立したため、独立以前のデータは空白である。

分析結果は以下の通りである。図 1 は、中東・北アフリカ諸国に対して湾岸アラブ諸国が提供した無償政府開発援助の総額である。ここから読み取れることは、第一に石油価格との関係である。1970 年代初頭に急激に伸びていること、80 年代になって急激に落ち込んでいること、2010 年代前半から再び急増していることは、この援助が石油価格と概ね連動していることを示している。石油低価格時代の 1990 年に援助が突出しているのは、同時期に発生した湾岸戦争に対する支援だと推測される。第二に、その変動幅の大きさである。

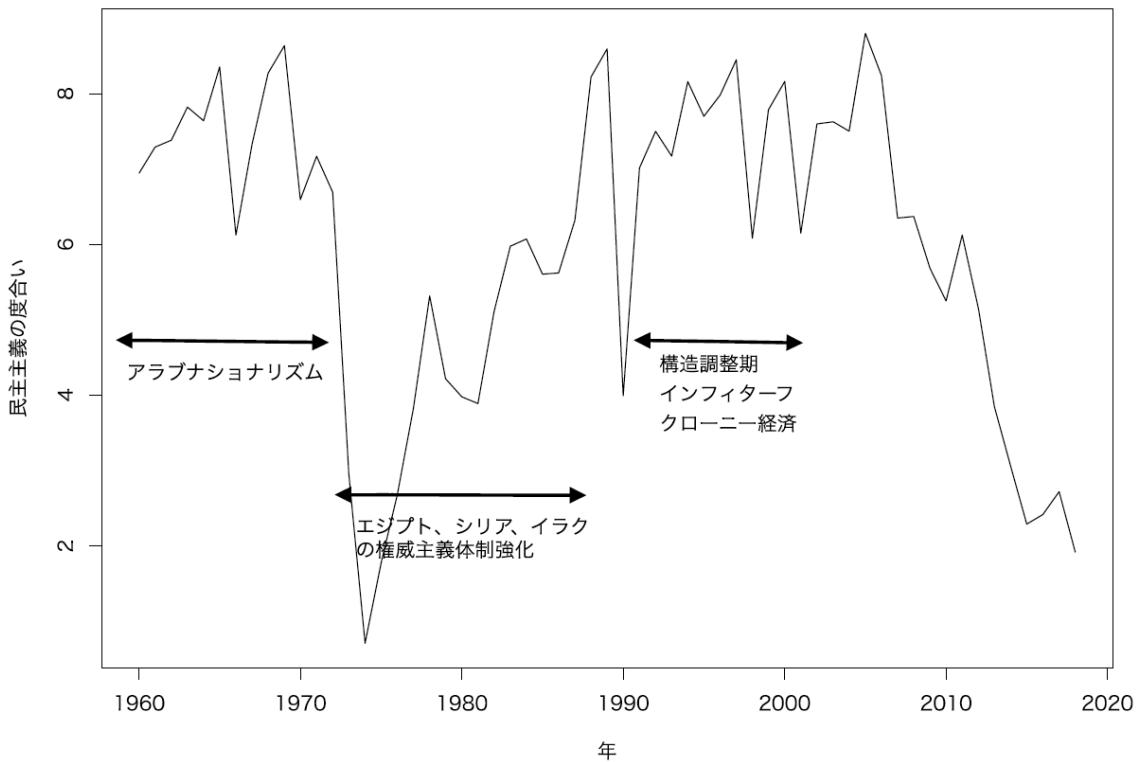
図1 主要湾岸アラブ諸国の対中東・北アフリカ公的政府資金援助(1960-2018)



最も多かった1970年代前半では400億ドルを超えているが、90年代から2010年代前半にかけてはおよそ40億ドル前後で推移しており、変動幅が10倍程度であることが窺える。では、このような湾岸アラブ諸国からの援助の流入は、中東・北アフリカ諸国が受け取った援助全体に対して、どのような影響を与えたであろうか。

図2は、中東・北アフリカ諸国が受け取った無償政府開発援助額の民主主義度合いの推移を示している。この図から明らかなように、中東・北アフリカ諸国が受け取った援助には、三つの大きな「権威主義の谷」が存在する。一つは1970年代前半に急激に落ち込む谷であり、二つめは1990年の谷、そして三つ目は2010年以降に落ち込む谷である。また、1980年代後半から2010年までに山がある。これは、図1に示された湾岸アラブ諸国から提供された援助額と対照的な図となっている。ここから、我々は以下の点を読み解くことができる。

図2 中東・北アフリカ地域に流入した公的政府資金援助の民主主義度合い(1960-2018)



第一に、サウジアラビア、クウェート、アラブ首長国連邦、カタルの4カ国からの援助は、それ以外の全ての国から提供された援助の民主主義度合いを大きく低下させる。権威主義的な国は世界中に多数存在するが、中東・北アフリカ諸国に流入した援助の民主主義度合いの変化は、概ね湾岸アラブ諸国4カ国の援助の増減によって説明することができる。

第二に、中東・北アフリカ諸国の統治体制の安定度合いについても、湾岸アラブ諸国の援助が影響を与えている可能性が高い。例えば、エジプトのイスラエルとの単独和平締結（1979年）は、70年代に急増した財政援助が安定的な政権維持を可能とし、エジプトに

「アラブの大義」という足枷を外すことを可能としたと解釈できるかもしれない。さらに、1990年代に始まるエジプトやシリアでの構造調整プログラムや2000年代になってみられた部分的な民主化（エジプトにおける大統領選挙制度の改革や、シリアにおける「ダマスカスの春」）は、湾岸アラブ諸国からの援助が減少し、中東・北アフリカ諸国が受け取った援助の民主主義度合いが高まった結果としても理解できる。さらに、2010年代初頭以降の湾岸アラブ諸国からの援助の急増（つまり中東・北アフリカ諸国が得た援助の民主主義度合いの急速な低下）は、「アラブの春」が民主主義的な統治体制の確立につながらなかった状況を説明するかもしれない。

3. エジプト、チュニジア、ヨルダンの比較

援助データと体制変動の関係を考察する際には、以下の点に考慮する必要がある。第一に、当該国の体制が変動する要素は多様である。このため、本稿で注目する援助だけで体制変動を説明することはできない。第二に、本稿は権威主義国から提供された援助と民主主義国から提供された援助が反対の効果（民主化効果と民主化阻害効果）を有すると仮定しているが、2種類の援助がどのように打ち消し合うのかは分からない。2種類の援助の間で金額当たりの効果が異なるのであれば、援助額に応じた Polity2 スコアの加重平均の算出には、別の係数を利用する必要がある。また、援助にはそれが蓄積されることで発生する効果（蓄積効果）があるかもしれない。それとは別に時間に伴って減少する効果（効果の寿命）があるかもしれない。これらの効果は、年度ごとの援助の変化を追うだけでは明らかにならない。こうした問題に取り組むためには、重回帰分析を用いて他変数の統制を行う手法があるが、計量分析の結果に議論に耐えうる精度を持たせるためには十分なサンプルサイズが必要である。しかし、本稿で分析対象としてきた20か国の中には上記のデータが欠損値となっている事例が多い。このため、本稿では個別の事例の歴史的経緯を参照しながら援助の効果を考察する質的な分析を用いる。

具体的には、エジプト、チュニジア、ヨルダンの3か国を対象に、湾岸アラブ諸国からの援助が増加した時期に注目し、同時期中東・北アフリカ地域の政治状況を背景として、援助の意図と体制変動に対する効果を考察する。この3か国は、「アラブの春」における体制変動で対照的な結果を生み出したことから、非税収入と援助、そして体制変動の効果を考察する上で便利な比較対象である。エジプトでは30年続いたムバーラク政権が民衆運動によって崩壊し、ムルシー政権という全く新しい政権が成立した（民主化）が、その後クーデターによってスィーサー政権が成立し、権威主義体制に戻った。チュニジアはアラブの春の震源地であり、民主化に成功した唯一の事例である。ヨルダンも「アラブの春」を耐え、体制転換せずに今日まで権威主義体制を維持している。こうした体制変動の違いを、各国政府が利用可能な非税収入や援助の変化と照らし合わせることで、援助の効果を分析

することが可能となるだろう。

非税収入および援助の変化をとらえるために、IMFが作成している Government Finance Statistics (GFS) の Statement of Operation を利用した。このデータは1990年以降についてはウェブで公開されている。GFSには非税収入という項目は存在しないが、税金 (Tax Revenue) の項目があり、またそれとは別に援助 (Grants)、社会保障 (Social Contribution)、その他の収入 (Other Revenue) の項目が存在する。これらの合計は収入 (Revenue) に一致するので、収入から税金を引くことで非税収入のおおよその金額を得ることができる。ただし、社会保障は原則的に使用目的が定められており、支持集団にのみ優先的に配分する等の家産制的な支出に充当することは難しいと考えられる。このため、社会保障の項目に数値が存在する場合、収入から社会保障と税金を合わせて引いた部分を非税収入として算出した。なお、統計作成主体が異なるため、前節で利用した OECD の援助統計と GFS に収録されている各国が受け取った援助総額は一致しないことがある。また、援助を含む非税収入額は3か国で異なるため、対 GDP 比を算出して比較を行った。

前節で援助の民主主義度合いを確認した結果から明らかのように、湾岸アラブ諸国からの援助が増加すれば援助の民主主義的度合いは低下する。ここから、単に歳入に占める援助の変化だけでなく、ドナーの構成にも注意を払う必要があることがわかる。このため、本稿では主要ドナーとして、湾岸アラブ諸国に加え、アメリカ、国際機関、その他の4種類を抽出した。アメリカは中東・北アフリカ地域への代表的なドナーとして知られており、民主主義度合いに対して正反対の効果をもつため、その援助額を確認することは重要である。この2者以外の国家は「その他」に含まれるが、チュニジアの場合には「フランス」を加えた。その理由は、チュニジアにおいては湾岸アラブ諸国とアメリカは援助全体に対する貢献が非常に低く、それに対して「国際機関」の割合が高くなる。「国際機関」には様々な組織が含まれるため、ドナーの影響を特定しにくいという問題がある。このため、「その他」で最も多額の援助を行っているフランスを抽出した。

4. 分析結果 (1) 非税収入と援助の規模

GDP に占める非税収入が最も高いのはヨルダンであり、2005-06年に約6%に落ち込んだことを除いて、おおむね10%前後で推移している。エジプトはヨルダンに近く、5%から10%の間を推移している。これに対してチュニジアは低く、90年に約6%であったものが徐々に下降して2002年には3%となり、それ以降は3%から4%の間を推移している。このような GDP に対する非税収入の規模の違いは、「アラブの春」に対する各国の権威主義的為政者の対応とゆるやかに呼応しているように見える。すなわち、非税収入の規模が最も大きかったヨルダンでは権威主義的統治が頑健であり、「アラブの春」の影響が最も小さく、体制転換は発生しなかった。非税収入の規模が最も小さかったチュニジアは、権

威主義的統治が脆弱で、民主化を押しとどめることができず、体制転換が発生した。2009年から急激に非税収入の規模が縮小したエジプトでは「アラブの春」で体制転換が発生した。新たに成立したムルシー政権期（2012-13年）のエジプトは非税収入の規模が回復せず、安定的な統治も現出されなかった。権威主義体制に戻ったスィーサー政権では非税収入の規模が拡大した。

非税収入と援助の関係を見ると、ヨルダンでは援助の割合が高く、非税収入のおよそ半分から3分の1強が援助によって構成されている。このため、非税収入の増減は援助の増減とほぼ一致している。これに対してエジプトやチュニジアでは援助の割合は低く、エジプトで2014年に急激に援助が増加した事例を除いて、援助の変化は非税収入の変化と連動していない。こうした違いは、中東における非税収入の多くが石油輸出や天然ガス輸出の利益によるものであることから説明できる。すなわち、ヨルダンにおいて援助の割合が高くなっているのは、同国が天然資源をほとんど保有していないためである。エジプトは石油・天然ガスとスエズ運河という非税収入源を有している。チュニジアの石油・天然ガス産業はエジプトに比べると小規模だが、非税収入の規模そのものが小さいため、これらの天然資源からの収入が非税収入に占める援助割合を縮小させる効果を及ぼしている。

図3-a 主要ドナーの対エジプト援助額とGDPに占める非税収入と援助の割合（1990-2015年）

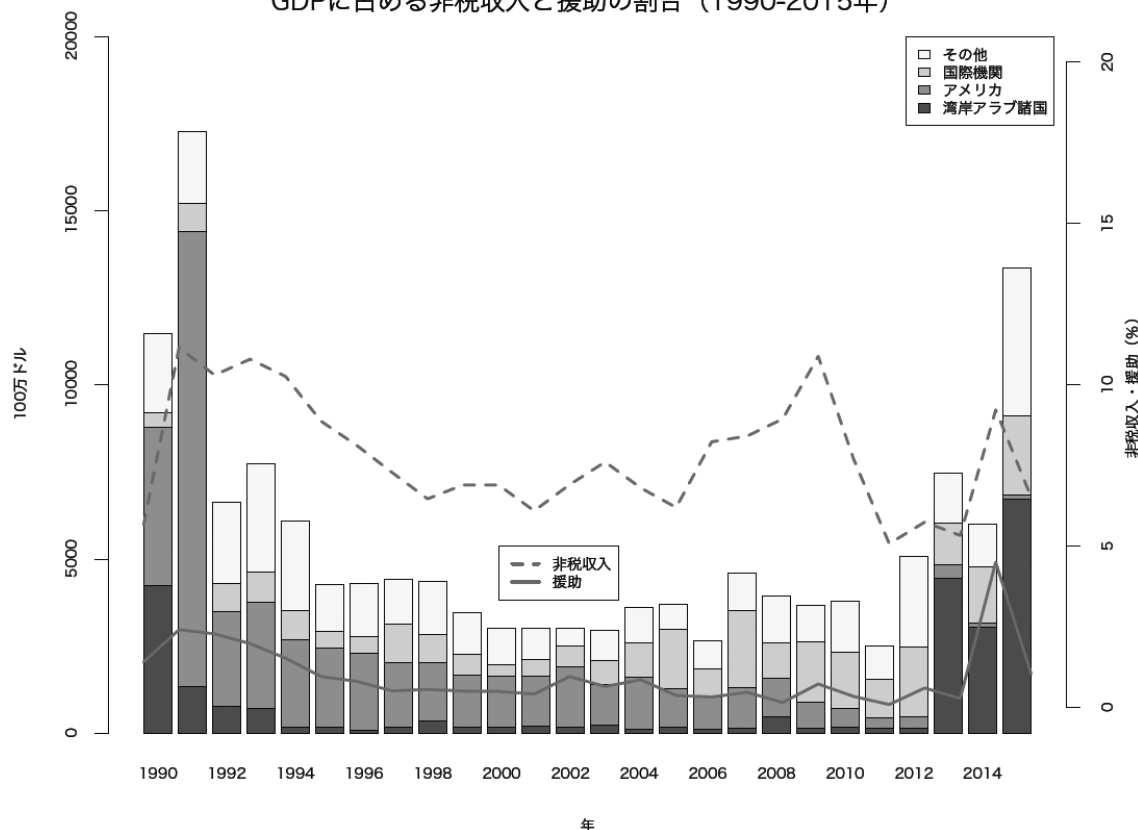


図3-b 主要ドナーの対チュニジア援助額と GDPに占める非税収入と援助の割合 (1990-2015年)

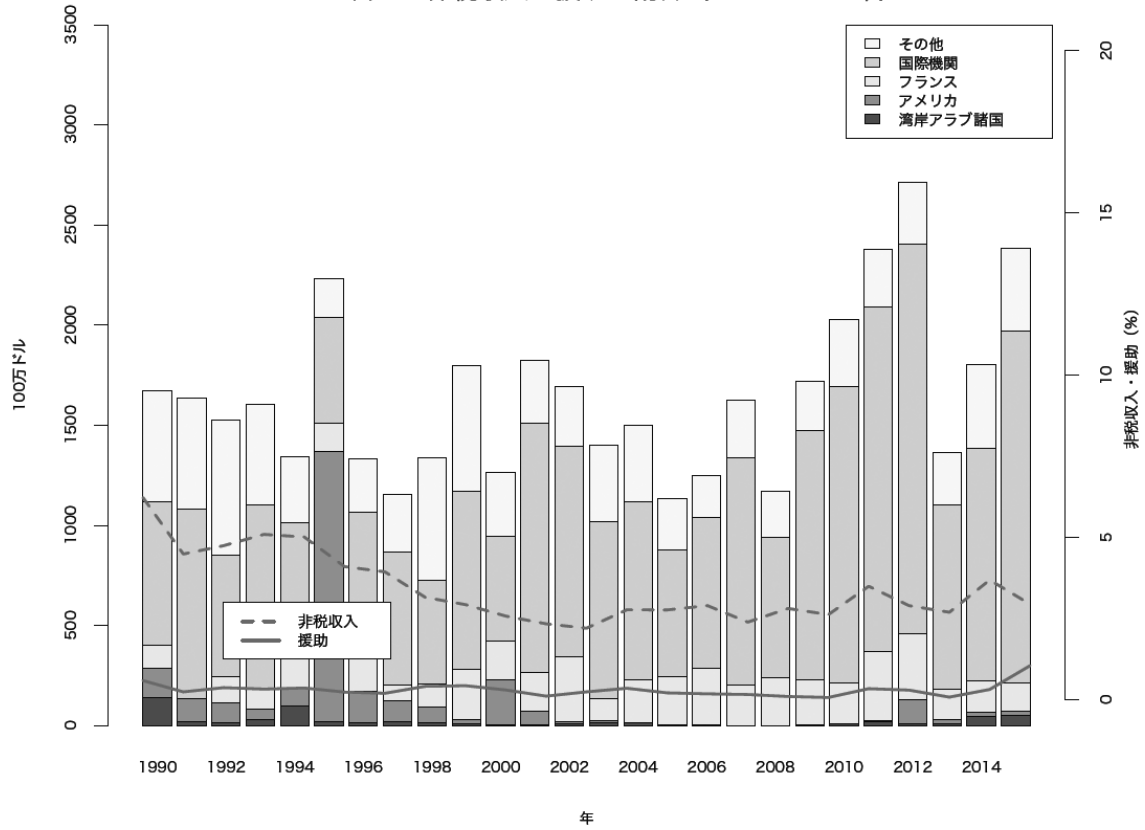
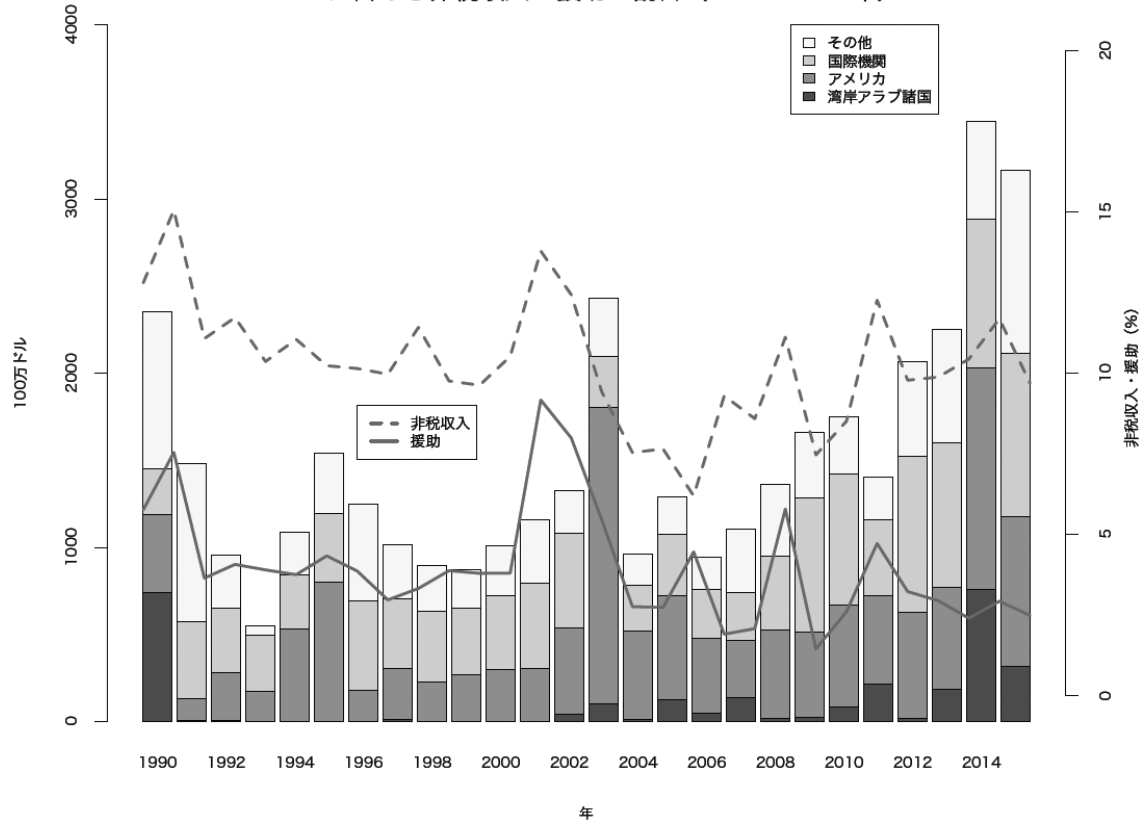


図3-c 主要ドナーの対ヨルダン援助額と GDPに占める非税収入と援助の割合 (1990-2015年)



5. 分析結果 (2) ドナーの影響

援助の規模の違いは、各国が受けるドナーの影響をどの程度示しているだろうか。このことを確認するために、各国が受け取った援助に占める主要ドナーの構成を確認しよう。エジプトの事例を確認すると、湾岸アラブ諸国からの援助は、1700 万ドル前後のベースラインと、90 年代初頭および 2014 年前後の突発的な増加（1990 年に 42 億 4474 万ドル、2015 年に 67 億 3248 万ドル）に分類できる。これと似たトレンドはアメリカの援助にも確認することができる。1991 年に急増した事例（130 億 5250 万ドル）を除いて、アメリカは 2000 年代初頭までは全援助額の半分以上を提供するという傾向が維持し、それ以降徐々に援助額を減少させ、アラブの春が発生した 2011 年以降にもほとんど増額することはなかった。対エジプト支援における湾岸アラブ諸国とアメリカの変化は、この二つのドナーの対エジプト外交とよく一致している。アメリカにとって、エジプトは 90 年代前半までアラブ諸国で唯一のイスラエルを承認しているアラブ国家であり、財政的に支える強い理由があった。湾岸戦争でも多くのアラブ諸国の見解を反イラクにまとめる上で重要な役割を果たし、これは 1991 年に大規模な支援が行われたことにも表れている。しかし 2003 年のイラク戦争以降はアメリカの対中東政策の中心がイラクに移動し、相対的にエジプトの重要性は低下した。2008 年のリーマンショックによるアメリカの経済的損失とその翌年に成立したオバマ政権によって進められたアメリカの中東からの撤退は、エジプトへの援助をさらに減少させた。ムバーラク政権の崩壊という権威主義体制の（一時的な）終焉とムルシー政権の成立に対して歓迎を表明しつつも、具体的にムルシー政権を支えることはなかったことは、同政権時期にアメリカからの援助が増えていないことに表れている。アメリカの中東政策、とりわけパレスチナ・イスラエル問題への対応に反対するイスラム同胞団を支持母体とするムルシー政権がアメリカの信頼を得ることはできなかったことが、援助額にも表れている。クーデターによってムルシー政権を倒して成立したスィーサー政権に対しても、同政権の権威主義体制を復活させるという方向性を踏まえ、アメリカは財政的な支持を行わなかった。

こうした説明は湾岸アラブ諸国の対エジプト支援にも当てはまる。1990 年に湾岸アラブ諸国からの援助が急増したのは湾岸戦争に対してエジプトの役割を期待したものであることは明白である。「アラブの春」ではサウジアラビアやアラブ首長国連邦内で反体制勢力とみなされているイスラム同胞団を支持母体とするムルシー政権を承認することはせず、またそもそも「アラブの春」を支えていた民主化運動そのものを脅威とみなしていた。このため、湾岸アラブ諸国はムルシー政権成立期にそれを支えることはせず、むしろそれを倒して成立した権威主義的なスィーサー政権を財政面から強力に支えたのであった。

チュニジアの事例は、エジプトと対照的である。エジプトでは、2000 年までは援助のおよそ半分をアメリカが提供していたが、例外的に増加した 1995 年を除いて、アメリカの対

チュニジア援助は全体の10%前後に限られる。2000年代に入るとこれはさらに減少し、わずか100万ドル前後にまで落ち込んだ。同様の傾向は湾岸アラブ諸国からの援助にも見られる。それに代わって、チュニジアでは「その他」と「国際機関」の存在が圧倒的に大きく、「その他」の中ではフランスが目立つ。中東・北アフリカ地域の安定化に強い影響力を持たないチュニジアはアメリカの外交政策において重要な地位を占めなかった。また1990-91年の湾岸戦争においてイラクを支持したため、湾岸アラブ諸国の援助の対象となることはなかった。むしろ、チュニジアへの主なドナーは旧宗主国でありまた地中海経済圏を共有する民主主義国家であるフランスであった。このため、2000年以降には援助が民主化を阻害する効果は低下し、チュニジアは権威主義の崩壊へと向かう道を歩むことになった。「アラブの春」で成立した民主主義的な新政権は、湾岸アラブ諸国が強力に支える対象ではないため、支援額も小規模（1000万ドルから5000万ドル）にとどまっている。

ヨルダンの事例は、複雑な中東情勢を反映している。1990年まで、ヨルダンに対する支援は湾岸アラブ諸国がその大半を構成していた（90年に7億3928万ドル）。しかし湾岸戦争でヨルダンがイラク支持を表明すると、湾岸アラブ諸国は財政援助を引き揚げた。この効果は非税収入全体の縮小に表れている。しかし1994年に同国がイスラエルと和平を締結することで、アメリカからの財政援助が急増する（95年に約8億ドル）。これ以降、ヨルダンの援助に占めるアメリカの割合は2003年にイラク戦争への対応によって急増したことを除いて、3分の1から4分の1を占めることになる。2000年代後半になると湾岸アラブ諸国からの支援が再開されるが、これはイランとシリアに対抗してサウジアラビアを中心とする親米アラブ諸国グループが形成されたこと（いわゆる「新中東冷戦」）が反映されていると考えられる。さらには、「アラブの春」以降には、湾岸アラブ諸国が中心となった君主国の連携——GCCにヨルダンとモロッコという湾岸以外の君主国を追加する政策——が検討されたように、中東・北アフリカ諸国の君主国の維持という観点から、支援が提供されたと考えることができる。前述の通り、ヨルダンの非税収入に占める援助割合は高く、このためヨルダンは権威主義統治を維持するためには援助に依存する傾向が強くなる。このことは、同国の体制維持がドナーの意向に強く影響を受けることを意味する。「アラブの春」以降も議会制度改革等を通じて部分的な民主化を行いながらも、同時に権威主義を維持しようとするヨルダンの姿勢は、同国が湾岸アラブ諸国という権威主義国家群とアメリカという民主主義国の相反する方向性を折衷しようとした結果として理解されうる。

結論

非税収入の規模は、（権威主義）体制の安定的な維持と関係している。これは先行研究でも指摘されていることだが、本稿の分析を通じて中東・北アフリカ諸国の事例においても確認された。「アラブの春」を通じて確認された中東・北アフリカ諸国間での権威主義体

制の頑健性の違いは、非税収入の規模で概ね説明することができる。これは、非税収入の規模が小さいチュニジアで体制転換が発生し、その規模が大きかったヨルダンでは発生しなかったことから確認できる。非税収入源を独自に保有する国は援助への依存が小さいが、体制転換や新体制成立といったそれ以降の当該国の歴史の分岐点となるところでは、援助が影響を与える。これはアラブの春でムルシー政権時代に民主主義国から援助を得られず、スィーサー政権時代には湾岸アラブ諸国からの援助が急増したというエジプトの経験から確認できる。

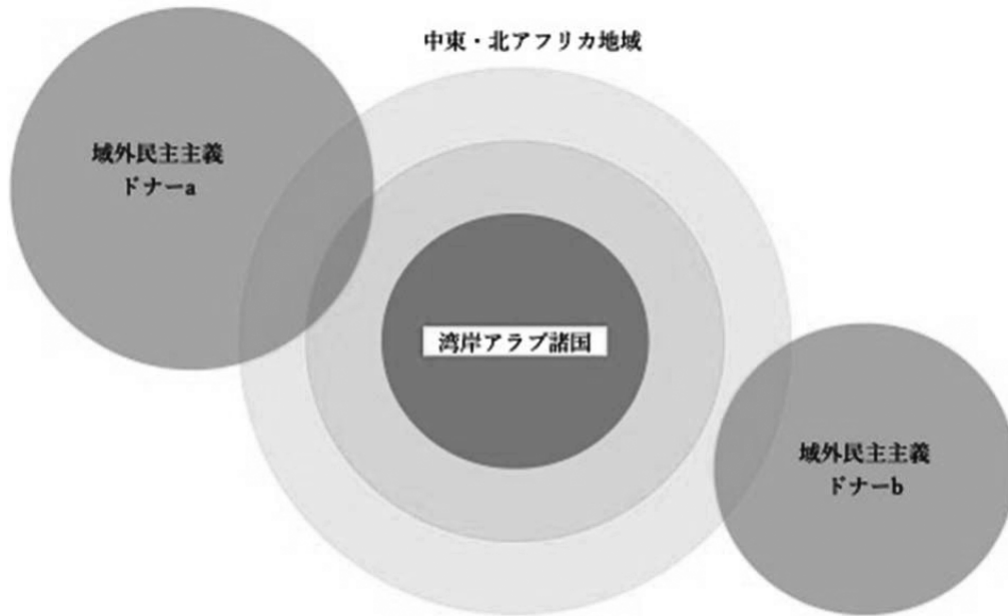
では、今後も湾岸アラブ諸国は援助を通じて中東の権威主義体制を支え続けるだろうか。湾岸アラブ諸国の財政は石油輸出によって支えられている。このため、1980年代以降、石油価格が下落するたびに財政危機説が唱えられてきたが、実際に財政が破綻にまで追い込まれた湾岸アラブ諸国は一つとしてなかった。ただし、近年では石油輸出収入の規模を上回る速度で国民人口が増加しているため、国民への配分額が財政を圧迫していると言われている。さらに先進国で加速している脱化石燃料の動きに注目し、国際的な石油需要が減少するという主張もある。これらのことから、湾岸アラブ諸国が周辺諸国の権威主義体制を財政的に支える余力が失われる可能性が示唆される。

ただし、石油価格の将来を予測することは非常に困難である。仮に石油需要が低下すれば、その価格は下落する。しかし、石油価格の下落は新規油田開発のための投資を縮小させるので、確認可採埋蔵量の伸びが低下することとなり、これは将来的な供給量の低下を意味し、国際的な石油価格を押し上げることにつながる。つまり、国際的な脱化石燃料の動きが促進され、石油需要が低下したとしても、湾岸産油国の財政に対する影響は直接的には作用しない。さらに、本稿で取り扱った1990年代以降に限定すると、湾岸アラブ諸国からの財政援助は権威主義体制の危機に対して一時的に行われたものであり、恒常的に財政を圧迫する要素ではない。このように考えると、今後10年から15年では、湾岸アラブ諸国の援助がもたらす権威主義の維持効果が消失することは考えにくい。

本稿から得られる含意として重要なのは、中東・北アフリカ地域における権威主義体制の維持を考察する際には、各国の政治状況に注目するだけでなく、援助の流れに基づいて形成される地域の一体性と、域外民主主義ドナーによって提供される援助の2点を考慮する必要性である。湾岸アラブ諸国は石油輸出の富を周辺諸国に援助として流出させ、地域全体の権威主義体制の維持に影響を及ぼす。これは中東・北アフリカ諸国に均質に行われるのではなく、湾岸アラブ諸国の域内政治に応じて行われる。結果的に援助を多く受け取ることで権威主義をより安定的に維持できる国とそうでない国が発生し、これが湾岸アラブ諸国を中心とする権威主義体制の同心円を形成する（図4）。中東・北アフリカ域外の民主主義ドナーによって提供される援助は、この同心円の最も外側（つまり湾岸アラブ諸国からの援助が手薄な国）において最も強い民主化効果を持つ。このことは、世界的に脱石

油が加速し、石油輸出収入が減少したときには、湾岸アラブ諸国より先に、同心円の外側に位置する国から権威主義的統治が崩壊してゆくことを示唆している。すなわち、エジプトやヨルダンといった国々で民主化が先行し、サウジアラビアやクウェートが民主化するのはその後ということになるだろう。

図4 中東・北アフリカ地域における援助と政治体制の模式図



湾岸アラブ諸国の域内政治への関心に対応した額と頻度の援助が提供されることで、中東・北アフリカ地域には湾岸アラブ諸国を中心とする権威主義の同心円が形成される。域外の民主主義ドナーからの援助は同心円の外側で最も強く作用する。

出所：筆者作成

参考文献

- Center for Systemic Peace (2020) Polity5: Regime Authority Characteristics and Transitions Datasets (Polity5 Polity-Case Format, 1800-2018) (<http://www.systemicpeace.org/inscrdata.html>).
- International Monetary Fund (2021) Statement of Operations (Revenue, Expenditures, Net Lending/Borrowing and Financing), in Government Finance Statistics (<https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405>).
- Morrison, Kevin M. (2009) Oil, Nontax Revenue, and the Redistributive Foundations of Regime Stability, *International Organization*, 63(1):107-138.
- Organization for Economic Co-Operation and Development (2021) Total official flows by country and region (ODA+OOF) (<https://stats.oecd.org/#>).

中東・アフリカ

発行 2021年3月

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: <http://www2.jiia.or.jp>

