
序章

移行期にある国際秩序と中東・アフリカ

立山 良司

はじめに

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

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

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

1. ウクライナ戦争と中東諸国の「中立」

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

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

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

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

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

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

2. 対決から「和解」へ

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

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

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

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

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

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

3. 脆弱な統治の根底にあるもの

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

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

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

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

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

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

—注—

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