

## 米国の中東政策 ——「歪な撤退」の後に見えるもの



東京国際大学経済学部 教授 泉 淳

### 1. 中東からの「歪な撤退」

米国の中東地域への関与は、1991年の湾岸戦争を転機とし、2001年以降の「テロとの戦い」の過程で急速に拡大していった。しかし、オバマ政権期以降は、「ピボット」、「リバランス」といったタームが象徴するように、米国の中東関与の縮小と撤退がトレンドと見なされている。

中東からの撤退というトレンドは、中東地域に展開した米軍の撤収過程と同期している。ブッシュ政権期にイラクに最大で約16万人展開した米軍は、オバマ政権期の2011年中にほぼ撤退を完了した。オバマ政権期に拡大され、最大で約10万人となったアフガニスタンに展開した米軍も、オサマ・ビン・ラーデンの殺害を機に減少に転じ、2014年以降は1万人程度となっている。以後中東からの撤退論は、中東における米国の軍事プレゼンス縮小の是非を問う議論が中心となっている。<sup>1</sup>

しかし、米国の中東関与のあり方は、直接的な軍事コミットメントだけに限定されるものではない点に留意が必要である。中東も含めた米国の対外関与のあり方として、派兵のような直接的な軍事コミットメント以外に、間接的な軍事的関与（軍事援助、兵器供与、軍事技術供与等）も重要な役割を果たす。政治・外交的には、政権支持、条約・協定締結、和平・仲介交渉、民主化・改革支援等があるであろう。また、経済的には、公的な経済援助（反対としての経済制裁・ボイコット等）と民間のビジネスがあり、米国と中東との関係においては石油関連や兵器関連ビジネスが重要な位置を占めよう。

たしかに近年の中東からの米軍撤収は印象的であるが、これは米国の中東関与の重要ではあるが一側面であって、全体像を示しているものではない。米国の中東への関心や関与のメリットが「全面的に」低下し、中東地域からの米国関与の「均等な」撤退が起こっているわけではない。近年の米国の中東からの撤退とは、直接的な軍事的コミットメントの

---

1 “Department of Defense Contractor and Troop Levels in Afghanistan and Iraq: 2007-2018,” Congressional Research Service, 44116 (May 10, 2019) . 中東からの撤退論のサマリーとして以下。F. Gregory Gause III, “Should We Stay or Should We Go? The United States and the Middle East,” *Survival* (September 17, 2019) .

大幅削減（あるいは適正化）であり、それ以外のもの—間接的軍事支援、政治的・経済的支援—は依然として残っており、イスラエル支持や親米的権威主義政権との同盟関係という中東における伝統的な米国の関与は維持されているからである。米国の中東からの撤退が進展しているとすれば、それは「歪な撤退」というものではなかろうか。

## 2. 米国の利益にかなう中東のステイタス・クオ

この「歪な撤退」によって見えてくるものは、米国の中東関与の本質的な側面だと考えられる。筆者はこれを、米国の利益にかなう

中東におけるステイタス・クオ（status quo：定常化された現状）の維持と捉える。<sup>2</sup>

米国の中東関与は、冷戦の中東地域への波及に伴って開始された。その初期段階の中東では、過去にイギリスが形成した2国間条約に基づく現地親英政権とのパトロン＝クライアント関係の集合体という環境が残存していた。この環境は、ソ連の中東進出を阻むという米国の中東関与の第一目標に利用可能であり、引き継ぐに値する「遺産」であった。冷戦初期にヨーロッパとアジアに軍事的資源を投入していた米国にとって、現地政権とのパトロン＝クライアント関係（かつてのイギリスとは違い、インフォーマルな同盟関係）の構築は、米国の利益にかなう中東のステイタス・クオ維持のための有益な手段となった。1950年代以降、米国の中東政策は、この環境をステイタス・クオとして、これを維持するための政策となった。ステイタス・クオ維持の観点からすると、1979年に親米国イランがイスラーム革命で反米に転じたことはマイナスであったが、エジプトがイスラエルとの和平で親米に転じたことは大きなプラスとなった。

ソ連の進出を阻むという目的に貢献するステイタス・クオは、冷戦期にこのパトロン＝クライアント関係、特に米国とイスラエル、エジプト、およびサウジアラビア等の親米的王政との関係が強化されたことで安定的であった。しかし同時に、このステイタス・クオは、米国および現地政権の双方にとっての様々な既得権益と結びつくことで硬直性を帯びることとなり、冷戦終結後も存続することとなった。イラクのクウェート侵攻と湾岸戦争

---

### 筆者紹介

上智大学外国語学部英語学科卒、上智大学外国語学研究所国際関係論専攻修了、博士（国際関係論）1998年。日本学術振興会特別研究員PD、上智大学アジア文化研究所客員研究員などを経て、2001年東京国際大学経済学部助教授、2014年より現職。

専門は、国際政治学、米国政治外交、中東政治。

著書に『変革期イスラーム社会の宗教と紛争』（共著、塩尻和子編、明石書店、2016年）、『国家の周縁—特権・ネットワーク・共生の比較社会史』（共著、田村愛理他編、刀水書房、2015年）、『中東の予防外交』（共著、吉川元・中村覚編、信山社、2012年）、『現代国際関係入門』（共著、竹内俊隆編、ミネルヴァ書房、2012年）、『現代アメリカの外交—歴史的展開と地域との諸関係』（共著、松田武編、ミネルヴァ書房、2005年）、『アイゼンハワー政権の中東政策』（国際書院、2001年）など。

論文に「2016年米国大統領選挙—トランプ選出と米国ムスリムの政治的選好」『東京国際大学論叢』（2019年）、「米国と中東の政治変動—親米的権威主義政権の民主化に関する一視座」『国際政治』（2014年）など。

---

2 この中東におけるステイタス・クオが形成された過程については以下で論じた。泉 淳「英帝国の遺産と米国の中東政策」納家政嗣・永野隆行（編）『帝国の遺産と現代国際関係』勁草書房、2017年。

(1990-1991年)、「9.11テロ事件」は、このステイタス・クオに対する挑戦であったといえるが、米国は断固とした対応をとり、米国の利益にかなうステイタス・クオの維持を継続可能とした。

### 3. オバマ政権期の総括

米国の中東政策を上のように捉えた場合、オバマ政権の中東政策はどのように評価できるか。

オバマ政権第1期中東政策の特質と評価は、1) パブリック・ディプロマシーの限界、2) 民主化政策への消極性、3) 内政への不介入政策、4) 「現実主義」に基づく「核心的利益」の優先、の4点にまとめることができる。<sup>3</sup>

政権初期のカイロ演説(2009年6月)で掲げた理想主義的アプローチには結果が伴わず、オバマの人気と変革への期待は急速に減退した。この流れを決定づけたのが、「アラブの春」に際してオバマがみせた民主化要求に対する消極的な対応であった。もとより民主化への動機は希薄だったオバマ政権は、ムバラク退陣に際しては逡巡がみられたものの、実質的にはアラブ権威主義政権を擁護し、その親米志向を優先させた。民主化政策以外の側面でも、イラクからの軍事的撤退、アフガニスタンでの国家建設の回避、リビアでの「後方からの指導」、シリア反政府勢力への限定的支援、ドローンと特殊部隊の偏重等、米国にとってリスクとコストを伴う中東諸国の国内政治への関与・介入には極めて慎重であった。

このようなオバマ政権第1期の評価は、第2期の評価にも適用可能である。むしろ、第2期にみられた展開が、オバマ政権、さらには米国の中東政策の本質を示していたと考えられる。

2013年9月の国連総会演説で、オバマは第2期の目標として、中東における米国の「核心的利益 (core interests)」を堅持するとして、中東関与を続ける強い姿勢を示し、残りの任期中に注力すべき問題として、パレスチナ問題とイラン核開発問題を挙げた。<sup>4</sup>

しかし、米国の「核心的利益」を堅持するという方針は、カイロ演説にみられたレトリックから解放された現実主義的アプローチであり、米国にとっての利己的なアプローチである。パレスチナ問題における優先順位はイスラエルの安全保障にあり、パレスチナ人の願望充足ではなかった。またイラン核開発問題での優先順位はイランの核武装回避、すなわちサウジアラビアひいてはイスラエルの安全保障にあったといえる。

---

3 泉 淳「オバマ政権の中東政策—政権第1期の総括—」『国際安全保障』国際安全保障学会、2013年。

4 “Remarks by President Obama in Address to the United Nations General Assembly,” White House (September 24, 2013) .

## (1) イスラエル

オバマとネタニヤフ首相との個人的な対立がしばしば伝えられた一方で、結果的にオバマ政権はイスラエルとの「特別な関係」を損なうことはなかった。このことを明確に示したのが、オバマ政権終盤の2016年9月に再締結されたイスラエルへの軍事援助を継続・拡大する「了解覚書 (Memorandum of Understanding)」(以下MOU)である。

MOUは、条約のような法的拘束性はなく、したがって米国議会の批准を要しない一方、米国とイスラエルとのインフォーマルな同盟関係を強化する。MOUは、10年間 (FY2019～FY2028 [2018年10月～2028年9月]) の長期にわたり総額380億ドルの軍事援助を行政府がプレッジするものである。このうち330億ドルが対外軍事融資 (FMF)、50億ドルがミサイル防衛開発予算として国防総省予算から拠出される。対外軍事融資額に関しては、年度毎で約33億ドルとなり、従来の米国の対イスラエル軍事援助額 (毎年約30億ドル) を増額した形で今後10年間確約することになる。通常の軍事経済援助予算が単年度毎に決定されることと比べるとMOUは異例の優遇措置であり、米国がイスラエルの安全保障に長期間にわたり確実にコミットする姿勢を示すものである。<sup>5</sup>

なお、このようなMOUはクリントン政権期から始まっており (FY1999～FY2008, 経済援助も含めて総額267億ドル)、次のブッシュ政権が再締結し (FY2009～FY2018, 軍事援助のみで総額300億ドル)、今回のオバマ政権が3度目の締結となる。もとより米国は国内法でイスラエルの「質的軍事優位性 (Qualitative Military Edge)」を維持することを求めており、これはMOUの自動延長という形で保障されることになる。

今回のMOU締結に際して、一部のイスラエル議員や米国の親イスラエル派議員らは、より増額されたMOUを目指していた。しかし、イスラエルのイラン核合意への反対やネタニヤフとの個人的な関係悪化の中で、オバマ政権は過度の増額を渋り、MOU締結をなるべく目立たない形で進めた。それでもなお、オバマ政権がこのMOUを増額した上で再締結したことに注目すべきであろう。

MOU締結過程が米大統領選挙と重なったことで、オバマ自身に不満があるとしても、イスラエルに好意を示さないことはヒラリー・クリントン候補と民主党にとって選挙戦で大きなマイナスともなる。<sup>6</sup>

---

5 “U.S. Foreign Aid to Israel,” Congressional Research Service, RL33222 (August 7, 2019) .

6 Emma Green, “Why Does the United States Give So Much Money to Israel?” *Atlantic* (September 15, 2016) ; Grant F. Smith, “Dispatch From Inside the Signing Ceremony For the \$38 Billion U.S.-Israel MOU,” *Washington Report on Middle East Affairs* (November/December 2016) ; Amos Harel, “The \$38 Billion ‘Understanding’ : With U.S. Military Aid, Are Netanyahu’s Strong Beliefs Worth \$7 Billion?,” *Washington Report on Middle East Affairs* (November/December 2016) ; Barak Ravid, “U.S., Israel Sign Historic 10-year, \$38-billion Military Aid Deal,” *Haaretz* (September 15, 2016) ; Avi Shlaim, “Believe It or Not, Barack Obama Had Israel’s Best Interest at Heart,” *Guardian* (January 17, 2017) .

パレスチナ問題に関しても、オバマ政権2期目の課題としつつも、ケリー新国務長官の下での2014年2-3月の「枠組み合意」に向けた新たな試みは短期に終わり、その後もイスラエルに圧力をかけて和平交渉を進展させるという試みはみられなかった。大統領選挙を考慮すると、パレスチナ問題は4年任期の後半に手を付けるべきイシューではなかった。<sup>7</sup>

米国のイスラエル支援（擁護）政策は、オバマのネタニヤフに対する個人的な感情とは別に米国政治の内部で構造化しており、短期的には無論、長期的にさえ変化が起こるとは考えにくい。<sup>8</sup>

## (2) サウジアラビア

サウジアラビアと米国との関係は、「アラブの春」に際してオバマが「ムバラクを見捨てた」と見なされたことから、冷たい関係が続いていた。また政権2期目に、オバマがシリア内戦への不介入を決定（2013年8月末）したことは、アサド政権を敵視するサウジアラビアを失望させた。さらに関係を悪化させたのは、水面下でのイランとの核交渉とその合意（JCPOA, 2015年7月）であった。サウジアラビアは、敵対関係にあるイランが核開発に関し欧米との合意に至り、対イラン制裁が解除されていく方向に強い不満を示した。近年米国で原油生産が大幅拡大し、サウジアラビアの重要性が失われつつあるとの見方の中で、両国の関係は寒々とした様相を呈していた。

しかし実際は、オバマがサウジアラビアを「見捨てる」ことはなく、重要な局面ではサウジアラビアの政権と政策を支持した。既に第1期の「アラブの春」に際して、バーレーンでの反政府運動鎮圧を目的とするサウジアラビアの派兵（GCC共同軍として、2011年3月）を容認したことは、このことを示している。

サウジアラビアは、自国の安全保障に関しハード・ソフト・人材面で米国に依存しており、米国による軍事支援はサウジアラビア政権にとって不可欠である。当初からサウジアラビアの「同盟国」としての資質に不信感を持っていたオバマであるが、オバマ政権は8年間の総額でおよそ1,150億ドルから1,200億ドルもの兵器売却提案をしており、この総額は過去の米政権を大きく上回るとされる。たとえこれが軍事的な有用性よりも兵器ビジネスが優先された結果だとしても、間接的な軍事的関与としてサウジアラビア政権を支援す

---

7 Amir Tibon, “Exclusive: Obama’s Detailed Plans for Mideast Peace Revealed - and How Everything Fell Apart,” *Haaretz* (June 8, 2017).

8 なおオバマは大統領選挙も終了した後の政権末期に、イスラエルの入植地拡張を非難する安保理決議の投票で、従来の「反対」から「棄権」に転じたが、これはオバマのイスラエルの政策に対する最大限の意思表示と推察できる。Karen DeYoung, “How the U.S. Came to Abstain on a U.N. Resolution Condemning Israeli Settlements,” *Washington Post* (December 28, 2016) .

るには十分な額である。<sup>9</sup>

また、スンナ派・シーア派双方のイスラーム急進派やテロの抑制は両国の共通利益である。したがってシリアにおけるISIS掃討作戦や、イランの関与が拡大するイエメン内戦へのサウジアラビアの軍事介入（2015年3月以降）はオバマも支持している。さらにオバマ政権終盤の2016年9月、「9.11テロ事件」の犠牲者遺族がサウジアラビア政府を提訴することを可能とする法案を米議会が成立させたものの、オバマはこれに拒否権を発動し、法案成立を阻止した。この法案の適用性に関わる法的議論とは別に、これまでの両国間の冷めた関係を考慮すれば、オバマ政権はサウジアラビアを政治的に擁護することを最後まで放棄しなかった。パトロン＝クライアント関係は、絶対的に協調的である必要はなく、相対的に互恵的であれば維持するに値する。相互の不信感の増大が報じられた一方で、イスラエルとの関係と同様に、サウジアラビアとの同盟関係の根本を損なうことのないよう、オバマが対応をとったことに注目すべきであろう。

### (3) エジプト

ムバラク退陣後、民主的に選出されたとはいえ、ムスリム同胞団を支持母体とするモルシ政権の対イスラエル、そして対米方針は不鮮明であり、オバマ政権は積極的な支持を打ち出せなかった。またモルシの大統領就任（2012年6月）と米国大統領選挙が同時進行中であり、穏健派とはいえイスラーム色の強い政権をオバマが支持することは、米国内保守派に格好の攻撃材料を与えてしまうという米国内政治の制約もあった。<sup>10</sup>

しかし、2013年7月のモルシ失脚をもたらしたエジプト政変は、軍によるクーデタという性格が顕著であったにもかかわらず、オバマ政権はこれを黙認し、クーデタとの性格付けを回避した。これにより、シーシ軍事政権となったエジプトに対する軍事援助（ムバラク政権期から続く毎年約13億ドル）の継続を可能とした。ただし、シーシ政権初期の強権ぶりに慌て、軍事援助を一時中断したものの、2015年以降は復活した。その後は徐々にシーシ政権との関係強化を進め、ほぼムバラク時代と同様の関係に帰着した。<sup>11</sup>

この一連の過程が示すものは、不安定でイスラーム色の強い民主的政権よりも、イスラ

---

9 “Saudi Arabia: Background and U.S. Relations,” Congressional Research Service, RL33533 (February 18, 2020); “Arms Sales in the Middle East: Trends and Analytical Perspectives for U.S. Policy,” Congressional Research Service, R44984 (October 11, 2017); William D. Hartung, “U.S. Arms Transfers to Saudi Arabia and the War in Yemen,” Security Assistance Monitor (September 7, 2016); Nahal Toosi, “Obama, in an Awkward Twist, Becomes Saudi Arabia’s Defender,” *Politico* (September 22, 2016) .

10 泉 淳「米国の中東・イスラーム地域政策と米国ムスリム『イスラーム嫌悪症』のもたらす影響」『IIET 通信』, No. 49, 東京国際大学国際交流研究所 (2016年3月)。

11 Missy Ryan, “Obama Administration Ends Long Hold on Military Aid to Egypt,” *Washington Post* (March 31, 2015); Spencer Ackerman, “Obama Restores US Military Aid to Egypt Over Islamic State Concerns,” *Guardian* (March 31, 2015) .

エルとの和平を継続し、イスラーム急進派を抑制することが期待できる安定的な権威主義政権との関係を選好し、これへの関与を重視するという、従来からの米国の中東政策の特質に他ならない。

#### 4. オバマ政権の試みと限界

オバマ政権第2期の政策、中でもイスラエル、サウジアラビア、エジプト（シーシ政権）の支援と擁護は、パトロン＝クライアント関係を手段として、米国の利益にかなう中東のステイタス・クオを維持するための政策をよく表す。このような政策は、カイロ演説でみせた理想主義的アプローチと大きく乖離しているが、理想主義を語りつつ現実主義を実践するという、オバマ外交の「現実主義」の側面を強く示している。それにもかかわらず、これら既存の親米国とオバマ政権は必ずしも友好的には見えず、これらの国の指導者がオバマに不信感を募らせたのはなぜか。

オバマがイスラエルやサウジアラビアからの抵抗が十分予想される中でパレスチナ和平仲介を試み、イラン核合意に尽力したことは、オバマの「現実主義」的手法として、ステイタス・クオを維持しつつも同時にこのステイタス・クオに一定の正統性を持たせ、したがってよりサステナブル（持続可能）なものとするためにバランスを図る試みであったと解釈できるのではなかろうか。

オバマの「現実主義」的アプローチとは、完全な和平・和解は期待せずとも、一定の合意、あるいは「暫定合意 (modus vivendi)」なるものが得られれば地域の安定が増し、当事者と米国の双方にとって有益であろうとの考えがある<sup>12</sup>。パレスチナ和平交渉で「2国家解決案」を基に双方から一定の合意を得ることは、イスラエル優位のまま長期的にイスラエルとの「特別な関係」を維持することを可能にし、イラン核合意は（イランとの和解が得られずとも）サウジアラビアとアラブ首長諸国の優位のままイランを懐柔し、ペルシア湾岸の安定を期待することが可能となる。いずれも中東におけるステイタス・クオをサステナブルなものとするため、その大枠を維持しながらの内部調整の試みである。しかし結果的には、イスラエルやサウジアラビアは、安全保障上の譲歩は受け入れ難いとしてこの調整に対してさえも強い不満を示し、オバマ政権との摩擦を表面化させていったのである。中東政策におけるオバマの葛藤と苦悩はここにあったとみることができる。

---

12 しばしば引用されるインタビュー記事の中で、オバマはサウジアラビア等の米国の友好国がイランとの間に、何らかの「冷たい平和」を制度化する必要性を述べている。Jeffrey Goldberg, “The Obama Doctrine: The U.S. President Talks through His Hardest Decisions about America’s Role in the World,” *Atlantic* (April 2016) .

## 5. トランプ政権と今後の展望

オバマ政権と比較したトランプ政権の中東政策をどのように評価し、また今後の米国と中東との関係をどのように展望すべきであろうか。トランプ政権の直接的な米国の軍事コミットメントを削減していく方向は、オバマ政権と共通する。またトランプ政権も、イスラエル、サウジアラビア、エジプトとのパトロン＝クライアント関係を重視している点で、中東におけるステイタス・クオの継続を望んでいる。

しかし、トランプにはオバマの葛藤と苦悩が感じられない。すなわち、トランプ政権はパレスチナ和平に対する米国歴代政権の取り組みを無視し、エルサレムを首都として承認し、ゴラン高原におけるイスラエルの主権を承認し、さらに2020年1月末にはパレスチナ側の意向を無視し、事実上イスラエルの占領政策を追認する和平案（クシュナー和平案）を提示した。また、2018年5月にはイラン核合意から離脱することでオバマ政権が獲得した「暫定合意」を自ら放棄し、以後はイランに「最大限の圧力」をかけ、サウジアラビアの軍事力強化（兵器売却）に傾倒することでペルシア湾岸の緊張を高めている。トランプは、オバマのようにバランスを図り、ステイタス・クオに正統性を付加しようとする困難な試みには関心がない。このような政策で、今後米国は中東におけるステイタス・クオを維持できるのだろうか。

もとより、中東におけるステイタス・クオは、米国の利益に沿った利己的なものであり、万人にとって受け入れられる性質のものではない。現状でも、域外大国（ロシア、中国）、域内反米国家（イラン）、非国家主体（ISIS、ヒズボラ、ハマス等）等、様々なレベルでステイタス・クオの変更を試みる勢力が存在する。

また、このステイタス・クオは人権問題をはじめとする倫理的な観点での脆弱性を内包する。米国が「中東からの撤退」として、中東諸国の民主化政策からも退いていくことは、本質的な点で中東関与からの撤退を意味しない。むしろ、これは米国の中東関与の継続を可能とする既存の親米的権威主義政権の存続を保障する「歪な撤退」であることに留意すべきである。この場合、親米的権威主義政権下にある一般民衆が、「アラブの春」の再来という形で、ステイタス・クオへの最大の変更勢力となる可能性は否定できない。

バランスを図ることを放棄したトランプ政権の露骨な形でのクライアントの支持と擁護は、これらの変更勢力の反発を強めることとなり、米国の利益に沿ったステイタス・クオの正統性を弱体化させることに繋がっていくであろう。

\* 本稿の内容は執筆者の個人的見解であり、中東協力センターとしての見解でないことをお断りします。