

対カタール断交解除後の湾岸情勢 ——残された課題と域内競争の変化——



(一財) 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 堀抜 功二

はじめに

2021年の湾岸情勢は、ウラー宣言とともに始まった。1月5日にサウジアラビアの北西部にある古都ウラーにおいて第41回 GCC 首脳会議が開催され、ウラー宣言の採択により3年半に及ぶ対カタール断交が終結を迎えたのである。対カタール断交とは、「カルテット」と呼ばれるサウジアラビア、UAE、バハレーン、エジプトの4カ国が2017年6月にカタールと断交し、同国に対して外交的・経済的な圧力をかけ続けた問題である。これによりGCC諸国は分断され、さらにその影響は中東域内や国際社会にまで広がった。ウラーにGCC 6カ国の首脳級が集まる様子は、分断されたGCCの修復の兆しを示すものであった。

この3年半の間、GCC諸国では対カタール断交以外にも、実に多くの出来事があった。湾岸情勢に関連するものだけを列挙しても、地域大国であるイランやトルコとの対立、出口を失い閉塞感に包まれるイエメン戦争、アラビア半島周辺海域で相次いだ船舶攻撃、サウジアラビア石油施設への攻撃、GCC諸国を代表する君主であったオマーンのカーブス国王とクウェートのサバーフ首長の死去、UAEとバハレーンの対イスラエル国交正常化、そして中東情勢を左右する米国の政権交代が挙げられる。ウラー宣言後、GCC諸国の分断は解消に向かっており、またサウジアラビアとイランの対話も始まった。しかしながら、湾岸地域の地政学的に不安定な状況が収束に向かう一方で、新たな対立や競争も目立つようになってきた。

本稿では、対カタール断交が解除された後の湾岸地域情勢について検討するものである。はじめに、対カタール断交の解除後に残された問題や、地域のパワーバランスの変化について論じる。つぎに、湾岸域内での対立・競争の質的变化について検討する。以上の議論を通じて、ウラー宣言後の湾岸情勢を見る視角を提示していきたい。

1. ウラー宣言と残された地域の分断

(1) 米国の政権移行と対カタール断交の解除

対カタール断交は2017年6月に始まって以来、実に3年半にわたって中東地域内のパ

ワーバランスを動的に規定してきた。サウジアラビア, UAE, バハレーンがカタールに圧力をかける一方で, クウェートやオマーンはカタールとの友好的な関係を維持した。とくにクウェートと米国はともにカルテットとカタールの仲介に取り組み, 地域内の秩序回復に努力したのである。これまでに何度か和解の兆しが現れては消えていったが, 2020年9月のクウェートのサバーフ首長の死去と, 同11月のトランプ大統領の大統領選挙での敗北により, 仲介作業は完全に暗礁に乗り上げたかのように思われた。しかしながら, 後者についてはトランプ大統領が政権末期の「レガシー」を作るべく駆け込み外交を急ぐことに繋がり, 結果として両者の交渉を後押しした。カタールとカルテット, そして仲介国による交渉は一気に進み, 2021年1月4日にサウジアラビアが一足早く対カタール断交の解除を発表した。そして, 翌5日に開かれたGCC首脳会議においてウラー宣言が採択され, 対カタール断交は終結した。すべての当事国と国際社会は, ウラー宣言を歓迎した。

このウラー宣言とは, GCCの一体性と協調行動の原則を再確認したものである。宣言は「第41回GCC首脳会議は, GCC憲章に規定された目標に対する加盟国の義務を確認した」という冒頭の一文から始まる。また第41回GCC首脳会議の成果は, 加盟国間の協力を本来の道筋へ回復させるという人々の強い期待と希望を反映しており, その兄弟関係の絆をさらに強めるものであると謳った¹。なお, ウラー宣言および第41回GCC首脳会議最終コミュニケには, 対カタール断交の解除について直接言及する文言はない。また, 後日のカタール外相の説明によると, ウラー宣言では一般原則を確認しただけであり, 個別の問題については今後の二国間協議を通じて解決されるとしている²。

(2) 湾岸地域に残る対立構造

筆者はこれまで, カタールとカルテットの対立を「カタール危機」として論じてきた。今回のウラー宣言を経て, 確かにカルテットはカタールへの断交と封鎖を解き, 関係は正常化したように見える。カルテットのメディアで見られた反カタール論調も概ね収まった。さらにカタールとカルテットの二国間協議も進んでいる。ただし, サウジアラビアとエジプトに比べると, カタールとUAE, およびバハレーンとの関係改善はあまり進んでおら

筆者紹介

京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究研究科修士。博士(地域研究)。2010年より現職。2016年4～10月にはカタール大学人文学部ガルフ・プログラム客員研究員を務める。専門は湾岸アラブ諸国の政治・社会動態の研究。最近の著作には「石油を輸入する産油国?——新時代を迎える中東とエネルギー問題」(西尾哲夫・東長靖編『中東・イスラーム世界への30の扉』ミネルヴァ書房, 2021年)や「UAEにおける対外戦略の変化と対イスラエル国交正常化の狙い」(『中東協力センターニュース』第45巻7号)などがある。

1 “The Al-Ula Declaration,” Gulf Cooperation Council, 5 January 2021.

2 “All countries showed true will to solve GCC crisis: FM,” *The Peninsula* 8 January 2021.

ず、対立の火種が残っている。その意味で、対カタル断交は解除されたが、カタルをめぐる地域対立構図としての「カタル危機」は完全には終わっていない。それどころか、将来的に再燃する恐れもある。

ウーラー宣言後、二国間で個別に協議が進められている。ただし、いずれの協議についても内容や具体的な成果についての発表はなされていない。カタルとサウジアラビアの関係は、3年半の空白を埋めるかのように急速に関係修復が進んでいる。第41回 GCC 首脳会議に際してムハンマド・ビン・サルマーン皇太子がウーラー遺跡をタミーム首長に案内していた写真が象徴するように、二人の指導者は接近している。その後も両者の間では電話会談が行われ、5月にはタミーム首長がサウジアラビアを訪問した。またカタルとエジプトの関係も修復に向かっている。二国間協議を経て、5月にはカタルのムハンマド副首相兼外相がカイロを訪問し、スィー・スィー・エジプト大統領を表敬した。この際、スィー・スィー大統領に対してカタル訪問が要請された。また翌6月には、エジプトのシュクリー外相がカタルを訪問し、タミーム首長を表敬した際にエジプト訪問要請が行われている。このように、サウジアラビアとエジプトについては、実務者レベルでの協議が進展しており、指導者レベルでの交流も再開している様子が見える。

UAEとの関係についても、表面的には改善に向けた動きが確認されている。2月にクウェートにおいてカタル・UAE二国間協議が実施され、これまでに何度かにわたり交渉がもたれた。両国関係者からは、確かに関係改善を評価するポジティブな声が出ている。しかしながらその一方で、両国の間には禍根が残されており、小さな対立を続けている。たとえば、2013年と2014年にUAEで拘束された2名のカタル人が2021年5月、放送によって名誉棄損を受けたとして、アブダビ政府所有のアブダビ・メディア・カンパニーをロンドンで提訴した³。また同6月にはUAEとハリウッドの合作映画「ザ・ミスフィッツ」のなかで、カタルがテロ支援国家「ジャズィーリスタン」という名称で描かれていることが明らかになり、物議を醸した⁴。カタル危機の際のUAE、とくにアブダビの対カタル姿勢は他国と比べても一段と強硬であったため、二国間関係の完全な回復までには相当の時間が必要である。

また、カタルとバハレーンとの交渉も進んでいないようである。バハレーン側からは遅々として進まない二国間交渉について、たびたび不満が表明されている。バハレーンのザヤーニー外相は1月21日、カタルはバハレーンとの問題を解決するためのいかなるイニシアチブもとっていないとツイッターで批判した。同様のコメントは半年後の6月22

3 “Qataris Launch Legal Action In UK Against UAE Channel For Airing Confessions ‘Gained By Torture’,” *Forbes* 25 May 2021.

4 “UAE-produced film slammed for depicting Qatar a ‘terrorist state’ ,” *al-Jazeera* 23 June 2021.

日にもバハレーン外務省から出されており、両国間、とくにカタール側に大きなわだかまりが残っている様子が伺える。両国間ではバハレーン船舶による領海侵犯・拿捕事案やバハレーンにおけるカタール人資産の接收問題、衛星放送局アル＝ジャズィーラが制作したバハレーンの反体制派を取り上げたドキュメンタリー問題など、小競り合いが続いている。したがって、二国間協議をするための環境が整っているとは言い難いのである。

このように、UAEとバハレーンはカタールとの対立を完全に解消しておらず、その意味で「カタール危機」は継続していると言える。現在、GCCはサウジアラビアを中心に地域機構としての一体性の再構築を目指しているが、完全な分断の解消にはさらに多くの時間を要するだろう。

(3) カルテットとイラン・トルコ間の関係改善

カタール危機に際して、地域大国であるイランとトルコはカタール側に立っていた。両国はカルテットによる対カタール断交を厳しく非難し、カタールに対する支持を表明しただけでなく、経済封鎖を受けた同国への代替貿易ルートの提供や食料品の輸出を進めた。もっとも、カルテットはカタールに対してイランとの関係の見直しを求めており、また同国に設置されたトルコ軍基地の撤収を迫っていた。つまり、カルテットにとってイランとトルコは、カタールとともに封じ込められるべき対象であったと言える。その結果、中東のなかには「カルテット陣営」と「カタール・イラン・トルコ陣営」という新たな分断線が引かれ、両陣営はシリアやリビア、イエメン、ソマリア、紅海沿岸で影響力の行使や「代理戦争」を繰り広げることになり、中東情勢の不安定化が進んだのである。

しかしながら、対カタール断交の終結により、その分断線も徐々に解消されてきた。サウジ・UAEとイランの対立については、これより早く2019年夏ごろより緊張緩和に向けた動きが出始めていた。当時、ホルムズ海峡周辺では何者かによるタンカー攻撃が相次ぎ、またサウジアラビアでは石油施設がイエメンのフーシー派によって攻撃を受ける事案が続いていた。いずれも直接的な証拠は示されていないものの、イランの関与が強く疑われている。イランは米国、サウジアラビア、UAE、イスラエルによる対イラン封じ込め政策に猛反発しており、事態の打開を狙ってサウジアラビアやUAEに揺さぶりをかけたものであると考えられる⁵。湾岸情勢の緊迫化は、サウジアラビアとUAEにとって地域戦略の見直しを迫るものであった。さらに、両国はトランプ大統領がイラン攻撃に踏み切らなかったことに失望していたのである。その結果、それまで大々的に行われていた反イラン・キ

5 イランのザリーフ外相は当時、対イラン強硬派として知られる米国のジョン・ボルトン大統領特別補佐官、イスラエルのベンジャミン・ネタニヤフ首相、サウジアラビアのムハンマド・ビン・サルマン皇太子、UAEのムハンマド・ビン・ザーイド・アブダビ皇太子を「Bチーム」(Bolton, Benjamin, Bin Salman, and Bin Zayed)と呼び、これらの動きをけん制した。

キャンペーンは影を潜め、また UAE は外交レベルでイランとの交流を再開するようになるなど、表向きの敵対姿勢は軟化していった。ウラー宣言後、カタールは GCC 諸国に対してイランと対話するよう促しており、これについてイランのザリーフ外相も「我々の課題の解決策は、平和で安定し、繁栄し、世界や地域の覇権から自由な『強い地域』を共同で形成するための協力にある」と歓迎した⁶。2021年4月には、サウジアラビアがイラクの仲介によりイランと交渉している様子が報じられており、2016年1月から続くサウジ・イラン断交の解消やイエメン戦争の終結に向けた議論が進んでいる⁷。

またトルコとの関係も改善に向かっている。対カタール断交下では、カタール・トルコ関係は蜜月を迎えていた。その一方で、カルテットは「新オスマン主義」と呼ばれるトルコの拡張主義的な動きやムスリム同胞団支援を警戒していた。その結果、リビアや紅海沿岸、ソマリアなどで両陣営がそれぞれの支持勢力を軍事的・経済的に支援し、緊張が高まった。またサウジアラビアとトルコは、2018年に在イスタンブール・サウジ総領事館で発生したサウジ人記者のジャマール・ハーショグジー殺害事件をきっかけに関係を悪化させており、2020年10月にはサウジ経済界がトルコ製品のボイコットを呼びかける事態にまで発展した⁸。しかしながら、米国における政権交代をきっかけに、両国は対話の糸口を探るようになったのである⁹。またトルコがムスリム同胞団への関係を見直したことにより、UAEとエジプトとの関係も改善し始めている。UAEが2021年2月にイラン大使やトルコ大使を歴任したハリーフア・シャーヒーン・アル＝マラルを国務相（外務省付）に任命したことは、両国に対する関係改善に向けた積極的なメッセージであると評価することができる。

2. GCC 域内競争の変容

(1) 「脅威」への対応から経済競争へ

GCC 諸国では対カタール断交の解除により、新しい対立軸が表面化してきた。2011年の「アラブの春」後、GCC 諸国は君主体制の存続を目指し団結した。そのなかで、サウジアラビアと UAE の「リヤード・アブダビ連合」が成立し、両国は積極的に地域介入を進め、中東・アフリカ地域で影響力を行使したのである。その頃、イランはイエメンのフーシー派やシリアのアサド政権、レバノンのヒズブッラーなど、中東地域における代理勢力

6 “Iran welcomes Qatar call to engage in diplomacy with Gulf states,” *al-Jazeera* 19 January 2021.

7 “Saudi and Iranian officials hold talks to patch up relations,” *Financial Times* 18 April 2021.

8 “Saudi business leader calls for boycott of goods from 'hostile' Turkey,” *Reuters* 5 October 2020.

9 “Biden Presidency, Economic Realities Spur Turkey-Saudi Rapprochement,” *Voice of America* 30 November 2020.

への支援を活発化させており、イランを地域における「脅威」と見なし結束するサウジアラビアと UAE との対立が激しさを増した。そして、前述のカタール危機が発生し、湾岸地域を取り巻く安全保障環境は、極めて不安定なものになったのである。

ところが、ウラー宣言を前後して、GCC諸国内では新しい競争が起こり始めている。中東におけるパワーバランスの変化や脅威認識の変容、そして新型コロナウイルスの感染拡大による経済悪化に伴い、各国では国家戦略に占める地域安全保障政策の優先順位が低下しつつある。その代わりに経済競争が激しさを増しており、ウラー宣言後にその傾向がより一層はっきりとするようになった。その意味で、GCC 諸国は君主体制の存続を目指した団結の時代から、自国の経済多角化を優先するより内向きの時代へと変わっているのである。

GCC 諸国はよく知られているように、経済開発ビジョンを掲げて脱石油依存に向けた経済多角化を推進している。各国によって若干の差異はあるものの、外国からの投資を呼び込んで非石油産業を育成して新たな付加価値を創出したり、中小企業の設立を通じて自国民向けの雇用確保を目指している。また国営企業の民営化を進めて事業効率や投資効率を高めることを目論むなど、そこで描かれている未来像は類似している。GCC 諸国は投資環境の整備を進めており、たとえば外国人投資家向けの長期ビザの発給や永住権の創設、帰化条件の緩和に踏み切っている¹⁰。このようなGCC諸国の経済多角化戦略は、必然的に周辺国との経済競争を生み出すと言える。

(2) 激化するサウジ・UAE の経済競争

域内でひと際目立つのは、サウジアラビアと UAE の対立と競争である。地域戦略については、明らかな足並みの乱れがここ数年で確認されている。たとえばイエメン戦争への介入について、サウジアラビアがフーシー派からの越境攻撃に悩まされているのにも関わらず、UAEはいち早く「撤退」に踏み切った。また対カタール断交について、サウジアラビアが UAE の反対を押し切り、カタールとの和解に踏み切ったものであると考えられる¹¹。また競争については経済分野で顕著になっており、サウジアラビアが湾岸地域の非石油経済の中心地であるUAE、とくにドバイに対して真っ向からこれに挑戦しようとして

10 これまで GCC 諸国では、外国人の帰化・国籍取得は建国期の人口増加政策やスポーツ選手など特殊技能を持つ人材を除き、厳しく制限されてきた。自国民向けの雇用推進（労働力自国民化）に向けて、外国人労働者の受け入れ制限や置き換えに主眼を置いていたのである。しかしながら、カタールが断交下にあった2018年に外国人の永住権制度を設立すると、サウジアラビアや UAE、オマーンでも外国人投資家向けのスポンサー不要の長期ビザ発給や、高度人材確保のための帰化制度を創設した。

11 カタールとカルテットは、ウラー宣言に至るまでに何度か和解の機運が高まった。実際、カタールとサウジアラビアの間では水面下での交渉も行われていた。2020年5月に米国の仲介により、関係国間でハイレベル協議が行われ、断交解除が合意目前まで行ったものの、土壇場で UAE が反対したとされている。

いる。本稿では、とくに経済競争について見ていきたい。

サウジアラビアのムハンマド皇太子は2016年に「サウジ・ビジョン2030」を大々的に発表し、同国の成長・発展に向けたビジョンを内外に示した。その推し進め方は、東南アジアの著しい経済成長を支えた開発独裁のそれと近いものがある。また、身近な手本としては、ドバイにおける非石油資源依存型の開発戦略も参考にしたと言えるだろう。すなわち、コンサルタントによるアイデア、トップダウンによる強力なイニシアチブ、外国からの投資、そして優秀なインナーサークルと官僚機構による政策の具現化という方式である。ムハンマド皇太子は同ビジョンを発表して以来、社会・経済・国家など各分野で詳細な数値目標を定め、その達成に向けて動いてきた。

2021年1月、サウジアラビアにおいて多国籍企業の地域統括本部をリヤードへ移転させる計画を進めていることが明らかになり、企業に対して様々な優遇措置を与えることが報じられた¹²。その後、サウジ政府および関連機関は2024年より同国へ地域本部を移転しない企業と契約しない考えを示している¹³。さらに、6月には国際運輸物流戦略を発表し、サウジアラビアが地域における新たなヒト・モノのハブとして成長を目指す考えを表明した。新しい航空会社の設立も検討されているようで、中東地域の経済やロジスティクスのハブであるドバイとの競争を意識しているのは明らかである。そして、7月には輸入規制の改正を行い、UAEを狙い撃ちするかのようにフリーゾーンでの製造品やイスラエルが製造等に関係する製品を特惠関税の対象から外したのであった¹⁴。このほか、ここ数年サウジアラビアとUAEはOPECの減産政策をめぐり対立が続いており、UAEのOPEC脱退の噂も出てきた¹⁵。このように、サウジアラビアとUAEの間には隙間風が吹いている。

またバイデン政権の誕生後に加速する世界的な脱炭素潮流が、GCC諸国内での新たな競争を刺激している。GCC諸国ではUAEを筆頭に2010年代から大規模太陽光発電所の建設を進めており、再生可能エネルギーの利用に取り組んできた。ここに来て、各国は脱炭素への取り組みも本格化させており、相次いで水素やアンモニア事業を立ち上げたり、国際社会や民間企業、研究機関との間で協力体制を構築し始めたりしている。さながら「グリーン競争」と呼べる動きが域内で起こっていると言えるだろう。サウジアラビアは「NEOMグリーン水素プロジェクト」を2020年7月に立ち上げ、これに続いてサウジアラムコを中心とするブルーアンモニアの輸送実証実験なども開始した。UAEではアブダビ国営石油や再生可能エネルギー研究機関のマスダルが中心となり、欧米や日本などの政府・

12 “Saudi Arabia tries to lure multinationals from Dubai,” *Financial Times* 11 January 2021.

13 “Foreign companies pushed to site regional HQs in Saudi Arabia,” *Financial Times* 16 February 2021.

14 “Saudi Arabia amends import rules from Gulf in challenge to UAE,” *Reuters* 5 July 2021.

15 “Opec impasse sees UAE ‘flexing its muscles’ against Saudi Arabia,” *Financial Times* 5 July 2021.

民間企業と連携し、新エネルギーの開発に取り組んでいる。GCC 諸国は化石燃料を用いてブルー水素を生産できることに加え、大規模太陽光発電を利用してグリーン水素を生産することができる。このことは、世界的な脱炭素潮流へ適合しながら GCC 諸国の産業を多角化させる上で、極めて重要な意味を持っていると指摘されている¹⁶。

従来、GCC諸国における環境や再生可能エネルギー分野への取り組みについては、UAEに一日の長があった。UAE（アブダビ）は2006年にアブダビ未来エネルギー公社（マスダル）を立ち上げ、域内外における再生可能エネルギーへの投資・開発・普及を進めてきた。またマスダル・シティ構想を立ち上げており、脱炭素やゼロ廃棄物など当時としては先進的な環境思想にもとづく持続可能な都市建設に着手した。2008年には世界未来エネルギー・サミットを立ち上げ、今日では先端的なエネルギーのアイデアや技術の交流が行われる世界的なフォーラムになるまでに成長した。そして2009年には国際再生可能エネルギー機関（IRENA）の本部をアブダビに誘致することに成功し、UAEはこの分野における国際的な知名度を獲得したのである。しかしながら、この分野でもサウジアラビアは地域におけるイニシアチブをUAEから奪おうとしている。サウジアラビアは2020年11月にG20サミットの議長国となり、化石燃料の生産・消費によって排出される炭素を管理・利用していく「炭素循環経済」というアイデアについて国際社会からの支持を得ることに成功した。さらに2021年3月にはサウジ・グリーン・イニシアチブと中東グリーン・イニシアチブという二つの構想を立ち上げ、中東域内での気候変動対策の取り組みを主導する考えを示したのである¹⁷。これまでのところ、環境や脱炭素戦略をめぐる両国の関係は、表向きは協力関係にあり目立ったハレーションは起きていないものの、今後の主導権争いの行方は注目すべき点になる。

以上のようなサウジアラビアとUAEの経済競争は、本質的には歓迎されるものである。なぜなら、域内競争はビジネス・投資環境の整備を促し、ビジネスパートナーや投資家の利益に繋がると言えるからだ。現時点では、このような経済競争は両国の強力な政治関係に影響しないと評価されている¹⁸。しかしながら、今後も両国が強引な競争を推し進めれば、双方の政治指導部の不満に繋がりがねず、二国間関係に悪影響を与えることが懸念される。

16 日根大輔・近藤重人（2021）「湾岸産油国の水素プロジェクト」『中東動向分析』20(1): 12-16.

17 近藤重人（2021）「サウジアラビアの気候変動外交—炭素循環経済・グリーン構想と国益の追及—」『中東動向分析』20(1): 1-11.

18 “Analysis: OPEC disagreement lays bare growing UAE-Saudi economic rivalry,” *Reuters* 6 July 2021.

おわりに

本稿では、ウラー宣言と対カタール断交後の湾岸情勢について分析してきた。これまで見てきたように、ウラー宣言とともに GCC 諸国内の対立は一応の解決を見ることができた。また、同時期にイランやトルコと対立していたGCC, とりわけサウジアラビアやUAEとの間で、緊張緩和が進んでいる。これは、2011年の「アラブの春」以降に中東地域で現れた地域覇権をめぐる競争やパワーバランスの変化にも、一つの区切りをつけるものであると言える。

ただし、湾岸地域には引き続き大小さまざまな問題が残されており、新しい対立軸が表面化してきた。2010年代に同盟国として緊密化したサウジアラビアとUAEの関係は、地域戦略の足並みの乱れや経済競争の激化により、不安定化する様子が確認されている。両国は湾岸情勢のみならず、中東全体の安定のキープレイヤーであるため、仮に両国間関係が悪化することがあれば、中東の不安定さは別の局面へと向かうことになるだろう。

*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。