

中東新時代～「光」と「陰」～



株式会社三菱総合研究所 主席研究員・チーフコンサルタント 中川 浩一

1 中東に当たる「光」～イスラエルとアラブ諸国の国交正常化の加速～

2021年6月29日、同月13日に発足したばかりのイスラエル新政権のラピッド外相は歴史上初のイスラエル閣僚によるアラブ首長国連邦（UAE）訪問を実現し、UAEにおけるイスラエル大使館の開設に立ち会った。また、今後もさらなるアラブ諸国との関係強化を目指す旨述べた。トランプ前政権時代の昨年（2020年）8月、ネタニヤフ前首相のイスラエルと、UAEの国交正常化が電撃的に発表されたのは記憶に新しい。イスラエルとアラブ諸国の国交正常化は、1994年のヨルダン以来、実に26年ぶりであったが、その歴史の動きは、アメリカでバイデン政権、イスラエルでベネット新政権が誕生した後も、さらに加速化されそうだ。以前は想像すら出来なかった、イスラエルと湾岸諸国のヒト・モノの往来の加速化は、この1年間の中東での「新たな」そして「大きな」潮流であり、まさに「中東新時代」と呼ぶにふさわしい。

かつてはエジプト、シリア、イラクといった歴史的な大国がアラブ世界の重心で主導権を握っていたが、イラク戦争（2003年）、アラブの春（2011年）を経て、いまや域内の政治的影響力は激減している。一方で、脱石油依存社会の実現に向けて一早く国内改革を断行し、機敏なサウジアラビア、UAE、カタールといった湾岸産油国が政治的にも台頭しつつ、現在保有している石油および脱石油後に向けたソフトパワー路線を武器に、経済的にもハイテクの集積地であるイスラエルと結びつくのは時代の要請とも言え、今後、中東世界でこの流れは加速するだろう。

筆者は、この合意が発表された1年前（2020年8月）、仮に米国大統領選挙でバイデン氏が勝利し、トランプ政権時代に離脱したイランの核合意への米国の復帰が実現し、対イラン制裁解除が実現すれば、中東の貿易ハブであるドバイ、オイルマネーのアブダビとハイテクの集積地イスラエル・テルアビブに加え、巨大な市場を有するイラン・テヘランが結ばれ、「大中东経済圏」と呼ばれる市場が広がる可能性もあると考えた。結果的に、米国ではバイデン政権が発足したものの、本年6月18日、イランでは強硬派のライシー氏が勝利し、8月から強硬派政権が誕生することになった。

本稿では、バイデン政権、イスラエル新政権（最初の2年間は極右のベネット氏が首相）、

イラン強硬派政権の下で、今後の中東情勢、地政学がどのように変化し、また、「大中東経済圏」の実現も含め、それが日本企業にとっての中東ビジネスにどのような影響を与えるのかにつき考察することとしたい。なお、筆者は、外務省勤務時代、イスラエル、パレスチナ、エジプトでの約10年の現地経験があり、また2008年から2011年まではワシントンD.C.の日本大使館政務班中東担当官として、当時のオバマ政権の中東政策をフォローしていた。三菱総合研究所においても、バイデン政権中枢高官や元ホワイトハウス高官、シンクタンク関係者等ワシントン要路とのパイプがあり、以下は彼らからの1次情報をも踏まえた分析である。

筆者紹介

1969年、京都府生まれ。慶應義塾大学卒業後、1994年外務省入省。1995年～1998年、エジプトでアラビア語研修。1998年～2001年、在イスラエル日本国大使館、対パレスチナ日本政府代表事務所（ガザ）勤務、アラファトPLO議長の通訳を務める。2004年～2008年、外務省中東第2課イラク班長、2001年～2008年、アラビア語の天皇陛下、総理大臣通訳官。2008年～2011年、アメリカ合衆国日本大使館勤務（オバマ政権の中東政策をフォロー）、2012年～2015年、在エジプト日本大使館勤務（「アラブの春」後の中東情勢をフォロー）。地球規模課題分野別交渉官を経て2020年7月、外務省退職。2020年8月から現職。主なテレビ出演：イスラエル軍によるガザ空爆（2021年5月、NHK ニュース7、NHK ニュースウォッチ9、TBS・NEWS23）、イラン核合意をめぐる米・イラン対立（2021年2月、NHK ニュース7）、イスラエルとアラブ諸国の国交正常化加速（2020年9月、NHK ニュース7）、主な講演：「バイデンのアメリカ」中東政策～再関与か、脱・中東か～（2021年6月、日本記者クラブ）、主な寄稿：中東が日本企業にもたらす好機（2020年12月、日本経済新聞）、著書：総理通訳の外国語勉強法（2020年1月、講談社現代新書）、主な連載コラム：「これだけは知っておこう世界のニュース」（2021年6月～、朝日新聞 bizble）。

2 バイデン政権の中東政策～「脱・中東」か「再関与か」～

2021年1月にバイデン政権が発足し、早7カ月が経過したが、改めてバイデン政権の中東チームの顔ぶれと特徴を整理しておこう。それは、中東におけるアメリカの戦略、プライオリティを知るヒントにもなる。中東政策で鍵を握るのは、中東外交での経験豊富なバイデン大統領自身とも言われるが、ホワイトハウスでは、サリバン大統領補佐官（*Jake Sullivan, National Security Advisor, NSC*）、ファイナー大統領副補佐官（*Jonathan Finer, Deputy National Security Advisor, NSC*）、マクガーク中東調整官（*Brett McGurk, Middle East Coordinator, NSC*）、リーフ中東上級部長（*Barbara Leaf, Senior Director for the Middle East, NSC*）、国務省では、ブリンケン国務長官（*Antony Blinken, Secretary of State*）、シャーマン国務副長官（*Wendy Sherman, Deputy Secretary of State*）、マレー・イラン特使（*Robert Malley, Special Envoy for Iran*）、レンダーキング・イエメン特使（*Timothy Lenderking, Special Envoy for Yemen*）、ホード近東局次官補代行（*Joey Hood, Acting Assistant Secretary of State for Near Eastern Affairs*）、アムル近東局次官補代理（*Hady Amr, Deputy Assistant Secretary of State for Near Eastern Affairs*）である。

いずれも、オバマ政権時代からの振り返りか、中東の専門家のどちらか（マクガーク氏やリーフ氏は共和党、民主党問わず米政権の中東専門家として長年活躍）で、実務家集団である（トランプ政権時代のクシュナー上級顧問のような存在はいない）。ポイントは二つあり、

一つは、サリバン大統領補佐官，ブリンケン国務長官，シャーマン国務副長官，マレー特使はじめ2015年のイランの核合意の交渉に関わった人物が多いことである。他方で，それは裏返せば米国がイランを信頼しすぎ，イランに裏切られる可能性が高いことも意味している。

もう一つは「特使」の任命である。先述のとおり，バイデン大統領は，イラン，イエメンには任命したがパレスチナ問題にはこれまでのところ任命しておらず，バイデン政権高官によれば，今後もその予定はないとのことである。これは，イラン（イラン核合意 [JCPOA] への復帰），イエメン（サウジアラビアへの軍事支援の停止，ホーシー派のテロ組織指定解除等）では新しい政策，方向性を打ち出すため，あるいはそれを対外的にアピールするために「特使」が必要であるが，パレスチナ問題にはそれがなく，日本外務省で言えば局長より下位の審議官級（上記アムル近東局次官補代理）が，政策の事実上のトップとなって遂行している。これが，人事から見たバイデン政権の中東政策内部でのプライオリティである。

政策的観点での，バイデン政権の中東政策の最大の注目点は，「脱・中東」戦略が成功するか否かである。バイデン大統領は2003年のイラク戦争時においては，上院外交委員長として同戦争に賛成したが，そのバイデン大統領自身で9.11同時多発テロ事件，イラク戦争後負ってきた米国外交の「負の遺産」をこの4年間で清算できるかが注目される。すでに，バイデン大統領は4月15日に，アフガニスタンからの9月11日までの完全撤退を表明し，そのスケジュールは前倒しで進んでいる（8月末にも完了予定）。また，7月26日，バイデン大統領は，イラクのカーディミー首相と会談し，イラクでの米軍の戦闘任務を本年末までに終了することで合意した。一方で，5月のイスラエル・パレスチナの衝突の激化では，ブリンケン国務長官の緊急中東訪問等，中東への「再関与」を求められ，あるいはバイデン政権の外交目標である「対中国シフト」が進む中で，中東における中国との覇権争いの是非が，ワシントンのシンクタンク間でも議論されるようになった。すなわち，米国が中国と対峙するにあたって，中国に中東というカードを渡さないためにも，米国が中東で抑止力を働かせ，中国の勢力拡張を認めるべきではないという考え方の是非である。

この点，今後，米国が中東における軍事プレゼンスを減少させることはあっても，外交も含めた完全撤退はない，軍事的関与に代わり外交的関与を続けていくことになるだろうとの見方がワシントンのシンクタンクでは強い。米が中東への軍事的関与を強めた1991年の湾岸戦争の前，1980年代のカーター大統領，レーガン大統領時代のアメリカの中東外交に回帰していくというものである。この見方に依れば，米国の中東政策について，「再関与」か「脱・中東」の二者択一ではなく，その間の位置づけになるとの見方が取りえるだろう。すなわち，イランの核合意への復帰問題は引き続き重要な 이슈になるだろうが，一方で，中国の中東への覇権拡大を阻止するために，米国が中東に「再関与」することはないというものである。

バイデン政権高官は，中国との中東における覇権争いは，長期的なテーマだとして，覇権

争い自体は否定していない。米国は、中東諸国に対し、中国との関係構築のリスクを説いているが、現実には、中東諸国で中国を成長モデル（人権統制しながら強い経済成長を実現する）と見ている国があるとして、孔子学院を通じた中国的価値観の浸透等、中国の中東におけるしたたかな外交戦略を不快に感じている。6月21日、イランのライシー氏（新大統領）が、勝利後の記者会見で、中国との関係について、「大きな力があり、それを行使してほしい」と明確なメッセージを送ったことも、バイデン政権を焦らせているとも言える。

3 「陰」に隠れるパレスチナ問題～任命されない「中東和平特使」～

パレスチナ問題については、オバマ政権発足時にワシントン D.C. で勤務していた筆者にとっては、当時、ジョージ・ミッチェル上院議員が、中東和平特使に任命され、政権発足後ただちにイスラエルとパレスチナの間のシャトル外交を行ったことが思い出される。一方、バイデン政権が、政権発足当初、そしてその後も中東和平特使を任命しなかったことで、パレスチナ問題のプライオリティ、そして中東最大の同盟国イスラエルの位置づけが低いことを懸念していた。現に、バイデン大統領が就任後初めて行った国務省での外交演説（2月4日）では、イスラエルへの言及はなかった。そして、それが如実に表れたのが5月のイスラエル・パレスチナ衝突激化であった。それまでバイデン大統領はネタニヤフ前首相に1回しか電話しなかったが、皮肉にも（衝突が激化した）5月10日から21日で6回も電話することとなった。ただし、それは「事態の沈静化」のためであり、パレスチナの交渉再開まで意図したものではないとバイデン政権高官は明らかにしている。そして、バイデン政権が5月のイスラエル・パレスチナ衝突の激化を受けても、新たに特使を任命するなどの動きを見せないことは、ワシントン D.C. におけるパレスチナ問題への関心が依然低いことの証左でもある。イスラエルとパレスチナの問題は、双方の衝突が激化しないように「マネージ」することで十分であり、パレスチナ問題の解決、2014年以降途絶えている双方の交渉の再開に向けバイデン政権がなにかイニシアティブをとるべきといったような意見は見られないのがワシントン D.C. の現実である。

4 新イスラエル政権発足～アラブ諸国との更なる国交正常化に意欲～

6月13日に発足したイスラエル新政権をバイデン政権は熱烈に歓迎している。バイデン大統領はネタニヤフ前首相とは政治家同士、30年、40年のつきあいはあったが、やはりトランプ前大統領とネタニヤフ前首相の強固すぎる関係がバイデン政権には禍根を残しており、バイデン政権発足後ネタニヤフ前首相には冷たかったのは事実であると、バイデン政権高官も認めている。一方で、6月27日、ローマで行われたブリンケン国務長官とイスラエル新政権ラピッド外相の会談は大変生産的であり、良いスタートとなったと同会談の同行筋は評価している。ラピッド外相は、アメリカとは党派を超えた、共和党、民主党に関

わらない関係を再構築したいと強調し、また、ネタニヤフ前政権と違い、お互い政策にサプライズのないよう緊密な連携も確認した由である。

筆者は、今回のイスラエル新政権発足が、バイデン政権にとって、特にイランの核合意(JCPOA)への復帰問題を再考する助けとなったと見ている。ベネット首相のイラン核合意、パレスチナ問題への見方は、たしかにネタニヤフ前首相に似て強硬であるが、ネタニヤフ首相が、イラン核合意への反対を国連総会や米議会等あらゆる機会を使ってアピールしてきた一方で、ベネット首相はネタニヤフ前首相のような対外的に強硬な政策が何かをもたらすことはないことを理解している。イスラエル新政権の連立は幅広い勢力を取り込んでいるため、イランの核合意で強い立場に出ることで、イラン強硬派を挑発し、イランからの報復を招くことは、イスラエル国内でイラン核合意への対応につきネタニヤフ前首相と強弱を比較されることにつながる。それは、ネタニヤフ前首相退陣の1点で団結したイスラエル新政権にとってワーストシナリオである。そして、バイデン大統領にとっては、イスラエルからのイラン核合意に関する政治的圧力が弱まり、対イラン政策を見直す余地が少し与えられたことを意味している。

この点、イスラエル新政権発足、なかんずく極右のベネット政権が発足することで、筆者の心配は、米・イスラエル間の信頼関係がゆらぎ、イスラエルが米国と相談することなく単独でイランと対峙することであったが、イスラエル新政権が米国との間でサプライズは望んでいないと強調し、米高官がイスラエル新政権との関係を良いスタートを切ったと評価していることは、今後の中東のリスク低減要因となろう。

5 イラン核合意への行方(中東の「光」となるか「陰」になるか)

本年4月から開始されたウィーンでの、米国のJCPOAへ復帰のための交渉は、一時は進展との報道もあったが、結局、ロウハニ前政権中にJCPOAへの復帰は実現しなかった。そもそもバイデン政権には先に制裁を解除する譲歩の意図はなく、イラン側交渉団もハメネイ最高指導者から、交渉妥結のための譲歩するマンデートを与えられておらず、米側もそれを見抜いていたため、交渉妥結は当初から困難であった。

ライシー新大統領は、先述の記者会見で、米国のイラン核合意復帰の条件として、関連する対イラン制裁の「全面」解除を要求し、米国との直接対話を拒否した。また、イスラエルとの関係について、「彼らはイランよりパレスチナを恐れるべき」とし、イスラエルを挑発した。バイデン政権高官は、バイデン大統領は、JCPOA復帰をファーストステップとしか考えておらず、「JCPOA2.0」あるいはイランとの地域問題も含めた合意(所謂「地域合意」(regional agreement))を目指しているが、これは今回強硬派のライシー氏が勝利したことで、より困難になったと見ている。また同筋は、イランの体制は米国の制裁解除には関心はあるが、それを越えて米国と広範囲な合意を結ぶこと、国際的な関与

が強まるような合意を結ぶことにメリットは感じないだろうと見ている。そもそもJCPOA自体、米国内で大変論争のある問題であるが、さらなる発展の可能性が見えない中で、米国がJCPOAに復帰すること自体に意味があるのかという論争は、今後避けられないだろう。米国が単にJCPOAに復帰するだけで、イランに更なる圧力をかけられない（合意を結べない）ということであれば、イランに弱腰のバイデン大統領への失望が高まり、共和党政権を期待する雰囲気醸成されていくことになるだろう。

したがって、筆者は、イラン新政権の出方次第ではあるものの、米国のJCPOAへの復帰あるいは新たな枠組みでの合意到達は、バイデン民主党政権×ライシー強硬派政権の間に実現する可能性は低くなったと見ている（米民主党×イラン穏健派の組み合わせは、1997年－2000年（クリントン×ハタミ）、2013年－2016年（ロウハニ×オバマ）しかなく、後者の期間では対イランビジネスが活発になったことが想起される）。

この点、ワシントンD.C.のシンクタンクでは、強硬派のライシー新大統領はハメネイ最高指導者との関係が良好で、またポストハメネイの候補ともみられているところ、自らのマンデート、決断力を持って、米国とも大胆かつ柔軟な交渉ができるのではないかとの見方もあるが、筆者は、イランはそうナイーブではないと見ている。また、バイデン政権高官も、ライシー新大統領の考えは反米・強硬であり、ライシー新大統領は、ロウハニ前大統領より強硬に米国に反対、対峙してくる、場合によってはJCPOAの崩壊を試みてくるかもしれないと警戒心を隠していない。そして、ライシー政権はこれまで以上に中国、ロシアにより依存していく可能性があり、それが成功する場合は、イラン新政権がJCPOAに拘るインセンティブが薄れていく可能性もあると思われる。また、バイデン政権高官は、イラン新政権が域内で強硬な態度をとることは、中東におけるイスラエルと湾岸諸国の関係をより接近させていると見ており、それはイランにとって利益にならない、イランはそのあたりに賢明になるべきであると忠告している。トランプ前政権時代に、イランの敵対的行為が、イスラエルとUAE、バーレーンの国交正常化を促したことをイランは想起しなければならない。実際、少しずつではあるが、サウジアラビアもイスラエルとの距離を縮めているとバイデン政権高官は分析している。

6 今後の中東情勢の見通しと日本企業にとってのビジネスチャンス

以上のとおり、イスラエルに新政権が発足し、イランに強硬派政権が誕生した今後の中東情勢はこの両国の政策の行方とバイデン政権の中東戦略を軸に、域外の中国、ロシア、EU、域内のトルコ、サウジアラビア、アフガニスタン、イラク、シリアのプレイヤーが複雑に関与する形で推移することになるだろう。

この点、バイデン政権高官は、トランプ政権と違い、「イランとのエスカレーションは望んでいない」、「中東が静かな状態であることを希望している」と強調しているところ、そ

れは、中東リスク軽減の大きな要因となるだろう。同筋は、バイデン大統領はコロナ対策、社会保障、気候変動対策に忙しく、中東でイランのミサイルや傭兵と戦う余裕はない旨指摘している。また、「強硬派イスラエル」対「強硬派イラン」の直接対時のリスクについても、バイデン政権と新イスラエル政権の関係が良好なスタートを切り、互いの政策協調がスムーズに進めば、地域情勢が米国抜きでコントロール不能になるというような事態は当面回避されると思われる。

問題は、イラン新政権が反米路線を政策としてどこまで現実的に表してくるかであろう。7月28日、ハメネイ最高指導者は、「イランの核合意に関する米国の頑固な要求は受け入れない」旨強調したが、ハメネイ最高指導者は、強硬派ライシー政権の誕生とともに、対米圧力を一層強めてくる、それがイランの体制を強化すると考えていると、バイデン政権高官は分析している。バイデン政権が今後も対イラン柔和政策を継続すれば、イラン側はそれを逆利用して、たとえばイラクや湾岸諸国の米軍基地への攻撃や、米が完全撤退するアフガニスタン情勢への影響力行使、イスラエル船籍への攻撃等を通じたイスラエルへの挑発等で、地域を危険に晒す可能性もあるだろう。(実際、7月29日には、オマーン湾でイスラエル系企業運航のタンカーへの攻撃が発生。8月6日、G7外相は、イランを非難する共同声明を発表した。)

また、米国の「脱・中東」戦略の中で、中東全域における「力の空白」と「プレイヤーの多角化」による混乱もリスク要因として留意すべきであろう。アフガニスタン、イラク、シリアが「テロの温床」にならないことが重要だが、すでに米軍が撤退するアフガニスタンをめぐるのはトルコ、中国がそれぞれの思惑で影響力行使を図ってきている。

一方で、米国が交渉再開への関与の意思を示さないパレスチナ問題については、双方の衝突激化の可能性は常時あろうが、5月の状況を見ても、それが2011年の「アラブの春」のように地域全体を巻き込んだ動きになる可能性は低いだろう。

こう見ると、イラン新政権の出方をはじめ種々のリスクは潜在し、常時のアラートは要するも、バイデン政権の中東での戦略や、イスラエル新政権の置かれた状況に鑑みれば、中東全域を巻き込む形での戦争や紛争の激化の可能性は当面低く、冒頭述べた中東の「光」である湾岸諸国内でのビジネス、イスラエルとのハイテク先端ビジネス、あるいはイスラエルと湾岸諸国内の三角ビジネスに障害はないどころか、少なくとも(中東でのエスカレーションを望まない)バイデン政権が続く期間は、「ビジネスチャンス」と捉えるべきであろう。ただし、(これもイラン新政権の出方次第ではあるが)現時点では対イランビジネス再開の道は険しく、イスラエルとアラブ諸国にイランも加えた形での「大・中東経済圏」形成の可能性、イスラエルとアラブ諸国の国交正常化加速で中東に当たっている「光」が、さらに「輝き」を増す可能性については当面見極めが必要となろう。

*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。