



アフガン情勢の急変と地政学的インパクト： 米軍撤退とターリバーン権力掌握の含意

JETRO アジア経済研究所 鈴木 均

バイデン政権の撤退決定からターリバーンの権力掌握へ

2021年8月15日のガニー政権の崩壊とターリバーンの権力掌握は、アフガニスタンに関わってきたすべての人間にとって大きな衝撃であっただろう。これを日本に限ったとしても、JICAをはじめ政府機関あるいはNPO組織としてこれまで長期間にわたりアフガニスタンの復興事業を支えてきた人々、またアフガニスタンからの留学生の受け入れ等に尽力してきた大学関係の方々を含め、今回の事態の展開は、これまでの努力が何であったのかを改めて考えさせられるような事態の暗転であったことは言うまでもない。

今回の状況の転換は、バイデン政権による米軍のアフガニスタン撤退の決定と遂行がもたらしたものであるが、米軍撤退の決定自体は、前政権のトランプ大統領が2020年2月29日にターリバーン側と暫定合意していた。そしてその決定に当たっては、軍務経験の長いジェームズ・マチス国防長官との間で意見の対立があったとされ¹、当時の現状で、米軍の撤退により引き起こされる事態の転換については、トランプ時代から少なくとも米国の軍関係者は十分に認識していたものと思われる。

それにも関わらず、バイデン大統領はなぜ前任者の方針を変更せず、アフガニスタン撤退の決定を引き継ぐかたちで米軍の撤退をその俣推し進めたのか。これについては、ブリンケン国務長官やオースティン国防長官などバイデン政権の外交中枢部が反対したとされ、また9月29日の米国上院議会での公聴会でも軍司令官が「撤退は失敗であった」と発言している。いずれにしても、これがバイデン政権の致命的な失策であったという評価は内外でほぼ定着しているように思われる。

恐らくバイデン政権にとっての最大の誤算は、8月15日の時点でガニー大統領がすべて

1 マチス国防長官は辞任の1年ほど前にもトランプのシリアおよびアフガニスタンからの米軍撤退計画に反対して辞意を表明している。“Mattis Resigns after Clash with Trump over Troop Withdrawal from Syria and Afghanistan,” *Washington Post*, 20, Dec., 2018.
https://www.washingtonpost.com/world/national-security/trump-announces-mattis-will-leave-as-defense-secretary-at-the-end-of-february/2018/12/20/e1a846ee-e147-11e8-ab2c-b31dcd53ca6b_story.html?noredirect=on&utm_term=.acf4191f284e&wpisrc=nl_headlines&wpmm=1

を放り出すかたちで国外に逃亡し、ターリバーン側がほぼ無血で首都カーブルを軍事制圧したことによって、ターリバーンの実効政府が旧政府との何らの交渉過程もなしで極めて早期に成立してしまった事であろう。だが、もしガニー大統領がカーブルに留まったとしても、米軍が完全撤退した後のターリバーン側にとって圧倒的に有利な状況下で現状と大きく異なる体制が生まれていたとは殆ど考えられない。

その意味では、バイデン大統領が「アメリカはこの20年間で2兆ドル（3億ドル/日）を出費しており、米軍80万人が従軍し2万744人が負傷、2,461人が戦死した」と言及しているように、米国では以前から2001年の9・11同時多発テロに始まったアフガニスタンへの介入を打ち切るべきとの議論が政権中枢部において優勢であった可能性が高く、それは取りも直さず、米国が当初掲げていたアフガニスタンの国家再興に向けた復興支援の放棄をも意味していたのであろう。

バイデン大統領は2021年4月14日に、米軍撤退の期限をトランプ時代の当初の5月1日から9月11日へと延期し、その後8月末に期限を早めて撤退を遂行した。その間にターリバーンはアフガニスタン北部から始まって国内各州を次々と軍事的に制圧していったが、米大統領の撤退決定が覆ることはなかった。7月の初めには千人を超えるアフガン国軍がターリバーンの攻勢により隣国のタジキスタン側に敗走するが、この同じ時期に米軍はカーブル近郊のバグラム空軍基地からの撤収をほぼ完了している。恐らくこの段階で、ターリバーン側がアフガニスタンの政治権力を完全に奪取するのはもはや時間の問題であることを、米国は想定していたのではないか。そして8月15日に、衝撃的なガニー大統領の逃亡によるカーブル政権の崩壊と、ターリバーン実効政府の成立が伝えられることとなったのである。

米軍の撤退完了よりも早期にカーブルを軍事制圧してアフガニスタンの権力を実質的に掌握したターリバーン政権にとって、当面の課題は①アフガニスタンの正当な政治権力として国際的な承認を獲得すること、②前政権が放棄した後の国内の統治体制を早急に整えること、③前政権の残存勢力に対処すること、の3点であった。

ここで、現在までに報道の表面に出てきているターリバーン内の主要なグループを便宜的に(a)アブドゥルガニー・バラダールを中心とする国際派・穏健派、(b)急進的・強硬的なパキスタン出身のハッカーニー・グループ等に二分すると、恐らく政治権力掌握直後の段階では、これまでカタールでの米国側との交渉の過程で中心的な役割を果たしてきた前者の

筆者紹介

1983年3月 東京大学教養学部教養学科第二（アジアの文化と社会）卒業、1986年4月アジア経済研究所入所、2019年3月に退職し現在は非常勤嘱託員（上席主任研究員）。2008年10月 東京大学大学院総合文化研究科より博士号（学術博士）取得。1989-1991年在テヘラン（イラン）海外派遣員、1999-2001年在テヘラン（イラン）海外調査員、2015-2016年在ロンドン（英国）海外調査員。専門はイラン地域研究および中東国際関係。

主な著作は『現代イランの農村都市—革命・戦争と地方社会の変容』（勁草書房、2011年2月）、『アフガニスタンと周辺国—6年間の経験と復興への展望』（編著、アジア経済研究所、2008年3月）、『中東における中央権力と地域性—イランとエジプト』（共編著、アジア経済研究所、1997年3月）。

グループの発言力が強く、そのため「ターリバーンも以前からは変化している」との希望的な観測が多く見られたように思われる。

だが、20年前の2001年9月9日に暗殺されたアフマド・シャー・マスード司令官の子息であるアフマド・シャーを中心として反政府勢力がカーブル北部のパンジュシール渓谷地域において結集し、これに前政権の副大統領であったサーレフ氏が合流したと伝えられた辺りから、これに対する対応を巡ってターリバーン内部での鋭い路線対立が伝えられた。

9月4日にはパキスタン軍の諜報機関である三軍統合情報局（ISI）のハミード長官がカーブル入りし、ターリバーン内の調停を試みたとの事であるが、その前後からターリバーンによるパンジュシール抵抗勢力（National Resistance Front, NRF）への軍事攻撃および同地域住民への激しい暴力的弾圧がなされ、さらにパンジュシールでの戦闘にあたって外国軍（恐らくパキスタン空軍）からの空爆攻撃等が行われたとされる事などを考えると、この時のパキスタンによる「調停」がどのような方向で行われたのかについては疑問なしとしない。

この時期以降、ターリバーン内の「穏健派」を代表すると目されるアブドゥルガニー・バラダールは発言の機会が大きく減少し（パンジュシール抵抗勢力の武力的排除を主張していたハッカーニー派との間で激しい争いとなって負傷し、パキスタンのペシャワールに移送されたとの報道もあった）、その直後にターリバーン側によって公表された暫定政府の「閣僚名簿」においても、バラダールは首相でなく第一副首相の位置に置かれた。但し、その後の10月5日には英国のサイモン・ガス特使らと会談しており、暫定政権内での一定の地位は現在でも確保しているものと思われる。

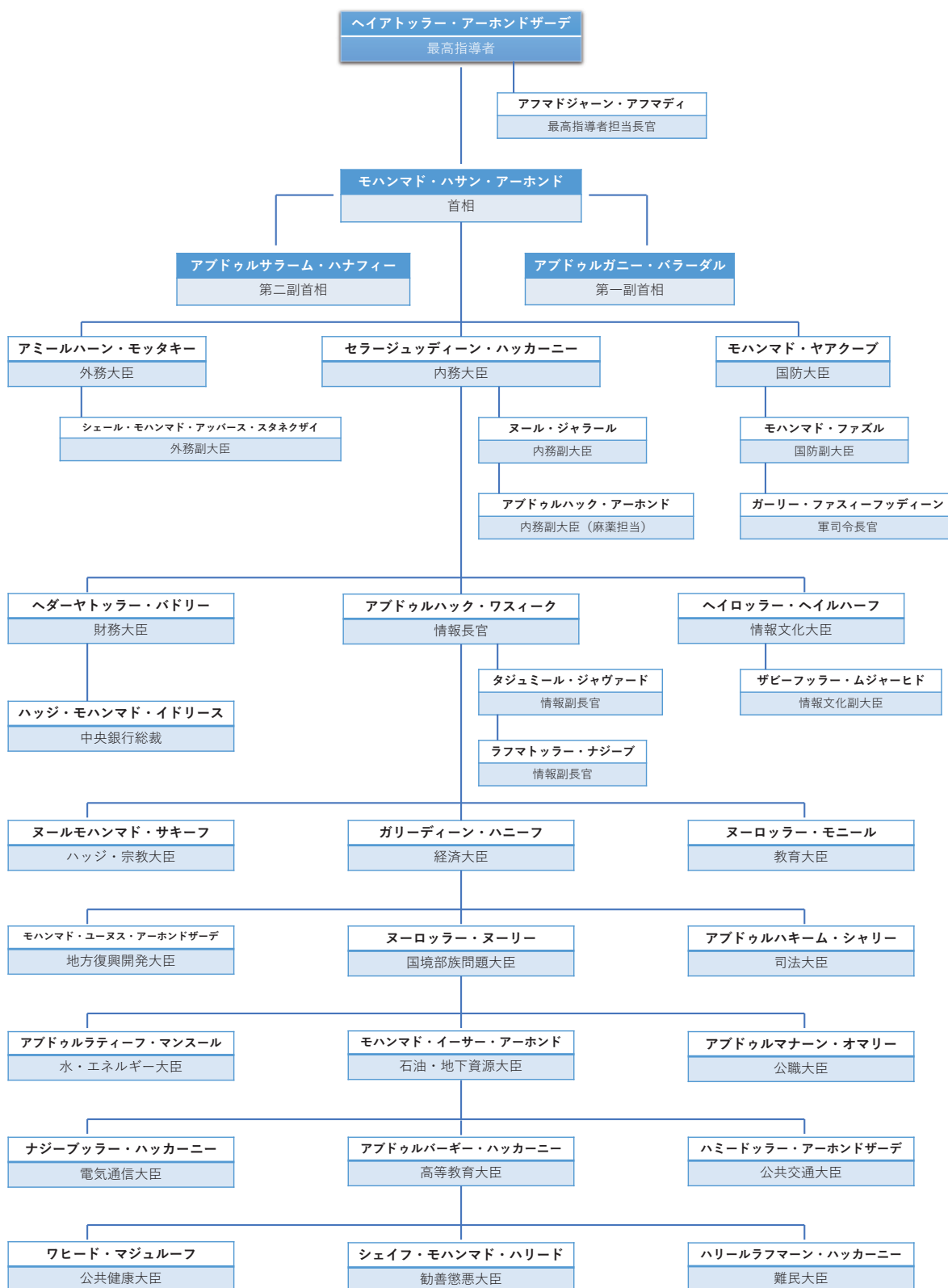
ターリバーン実効政権の性格について

ここで、これまでの経緯の中で明らかになっているターリバーン実効政権の性格について一瞥しておこう。まず9月4日にターリバーンは「閣僚名簿」なるものを発表した。

これを一見するとまず明らかなのは、この実効政権の構成が、最高指導者を頂点にして3人の首相および副首相にすべての権限が集中する、単純なピラミッド型の構成になっているという事である。これと比較して現在のイランの政治システムは、西欧型の三権分立的な構造を保ちつつ、ホメイニーのヴェラーヤテ・ファギー（法学者の監督）理論に基づいて、イスラーム法学者によるチェック機能が働くような複雑な構造になっている。

これに対してターリバーン実効政権の構造は、現状では三権分立的とは言い難く、また政治システムにおける法学者の位置づけすらも曖昧である。例えば、司法関係ではアブドゥルハキーム・シャリーという人物が司法大臣になっているが、これが全体的な司法制度の中でどのような位置づけになるのかについては不明である。またこの「閣僚名簿」の中でハッカーニーの名前をもつ閣僚が内務大臣、高等教育大臣、電気通信大臣、難民大臣の

図1 ターリバーン実効政権の人的構成



(注) この一覧表は2021年9月8日段階の英語版 Wikipedia および “Taliban Announces Head of State, Acting Ministers,” *TOLO News*, 7, Sep., 2021, *Herat Times* 等を参考に筆者が作成した。

4名に上っているが、彼らはパキスタン・ターリバーンの強硬派とされるハッカーニー・グループとどのような関係があるのだろうか。

そもそもターリバーンは、カーブルを占拠したごく初期の段階で「民主主義的な制度」

に対する否定的な見解を明らかにしており、上記の政治システムが、制度として選挙による国民の信任を得ることをどの程度重視しているのかについても不明である。本稿では一々列挙しないが、これまでに女性に対する権利の侵害やデモの弾圧、音楽や芸能に対する暴力的な破壊行為など、様々なレベルでの具体的な事例が多数報告されており、総じてターリバーンが、アフガニスタンの国民を代表する正当な統治主体として、国際的な承認を近い将来に獲得していく可能性は、極めて低いものと考えらるべきであろう。

他方で、ターリバーン暫定政権は9月28日に現行憲法を停止し、ダーウッド・ハーンの共和国時代に先立つザーヒル・シャー時代の憲法（1964-73年）を一時的に復活させるとの方針を明らかにした。もしこれが仮に実行された場合でも、「民主主義的」な規定については除外される可能性が高いものと思われるが、それにしてもなぜ今、ザーヒル・シャー時代の憲法なのかという唐突感は否定できない。尤も2004年に発効した新憲法（以下では2004年憲法）以前の憲法といっても、1979年以降の憲法についてはソ連侵攻後の社会主義的な内容であり、ターリバーンとして許容できないことは理解できる。

そうすると、1964年憲法の最も基本的な規定である第1条の「立憲君主制 (Constitutional Monarchy)」の条項、そして第2条の「イスラーム教を国教とする (Islam is the sacred religion of Afghanistan)」との条項が、ターリバーン暫定政権の想定している将来的な国家統治のイメージに最も近いという事なのかも知れない。

さらにアメリカなどが最も警戒しているのは、アルカイダやイスラーム国などの「国際テロ組織」との関係である。このうちアルカイダに関しては、ターリバーンは現在でも良好な関係を維持しているとされ、例えば東京新聞の取材に応じた元上級幹部のウルドゥルワリド氏は、アフガニスタンにおけるターリバーンの権力掌握を「世界のイスラーム組織の勝利」と評したという（9月22日付）。

これに対して、2000年頃に登場した国際テロ組織のイスラーム国がアフガニスタンに入った時期は比較的に遅く、当初はターリバーン側の歓迎を受けたようであるが、その後はしばしば対立・抗争が伝えられていた²。米軍撤退の完了直前の8月26日にカーブル近郊の国際空港付近で発生した自爆テロはISの地方組織であるISK（ISホラーサーン）によるものとされ、その後米軍は同組織へのドローン攻撃を試みたが、民間人10人の犠牲者を出す悲惨な結果となった。なおターリバーンとISの抗争はその後も続いており、10月3日にはカーブル市内のモスクでターリバーン報道官のザビーフッラー・モジャーヒドの母親

2 その最大のものの一つが2019年8月17日夜にカーブルの結婚式を狙ったイスラーム国の自爆テロにより63人の死者を出した事件である。“Islamic State Claims Suicide Attack on Kabul Wedding That Killed 63,” *Washington Post*, 18 Aug., 2019.
https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/bloody-suicide-attack-on-kabul-wedding-kills-at-least-63/2019/08/18/ace5f0d4-c17d-11e9-a5c6-1e74f7ec4a93_story.html?wpisrc=al_world_alert-world&wpmk=1

の葬儀の最中に IS による自爆テロが発生、5 人の死者が出た。翌日、ターリバーン側はカーブル市内の IS 拠点を完全に破壊したと発表している。

アフガン情勢の急変が与える国際的なインパクト

総じて現在のアフガニスタン情勢は、アメリカのバイデン政権による、ある意味で断固とした（そして到底後戻りが不可能な）米軍の撤退の必然的な帰結であったと言えるが、同時にその国際的なインパクトについては、恐らくバイデン大統領自身の予想をも遥かに超えるものであっただろう。

ここでは、現在のアフガニスタン情勢の激変が、中東をめぐる国際関係にどのような変化をもたらしつつあるのか、できるだけ単純化して可視化する事を試みたいと思う。

図 2 の上図は、バイデン政権発足後の中東の域内・域外関係を試みに図示してみたものだが、ここでの第一のポイントは、第 2 層とした「中東の域内関係」における主要なアクターを、イラン、トルコ、イスラエル、湾岸アラブ国（サウジアラビア、UAE、カタルを含む）とした事である。そして第二のポイントは、第 1 層の米国がアフガニスタン撤退を契機に、中東地域でのとりわけ軍事面での関与を大きく減退させる兆候が出てきているという点である。

トランプ政権時代の米国はイランを仮想敵国とし、特にその後半では、体制転換の可能性までを想定して、ネタニエフ首相のイスラエルと連携してイラン包囲網を形成することに腐心した。だが、こうしたトランプ政権の対イラン強硬姿勢が明らかに何の具体的な成果も生まないまま、バイデン政権に米国が移行する中で、むしろ明らかになったのはイランの体制のある種の強靱さである。その後 6 月のイラン大統領選挙の結果を受けて、現在のイランは保守強硬派のライースイー政権の下に、これまでにない挙国一致的な体制を実現している。

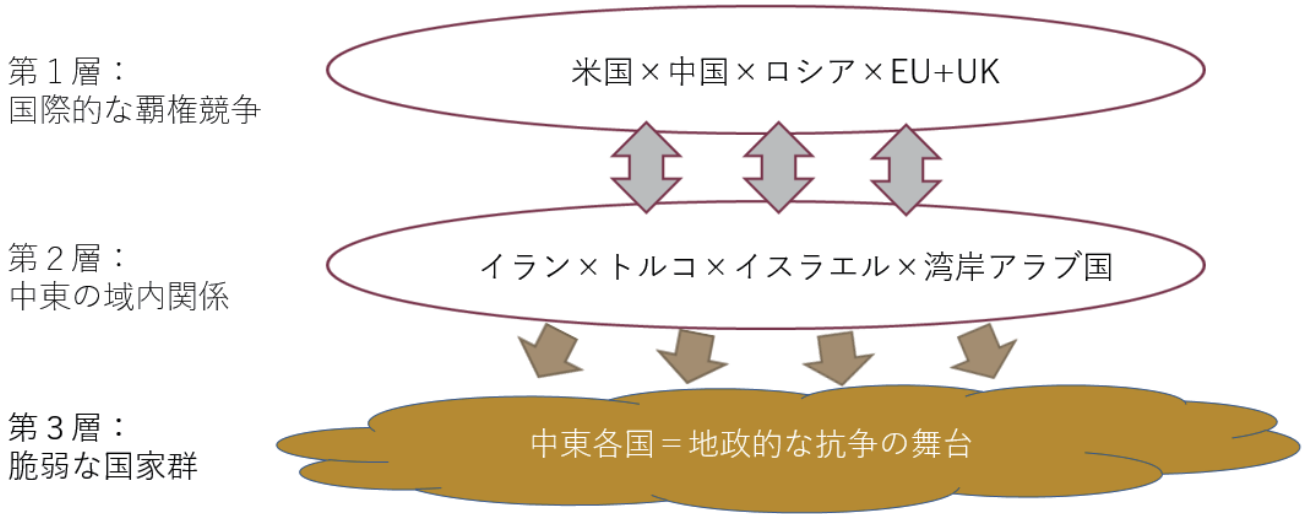
これに対して、イスラエル側も 6 月にネタニエフ首相からナフタリ・ベネット新首相に移行したが、前政権のイランに対する強硬姿勢は基本的に維持している。現在の中東域内関係（第 2 層）を特徴づけているのは、一つにはこのイスラエルとイランの間の緊張関係であり、それは「軽度の戦争」ないし「準戦争状態」と呼ぶに相応しいものかも知れない。

これに加えて、エルドアン大統領の下で独自の軍事的・外交的な展開を模索するトルコ、さらにアラブ世界で随一の経済力を背景にそれぞれの外交を展開する幾つかの湾岸アラブ国の動向が、現在の中東における外交関係を決定づけているという事が言えよう。これに第 1 層を構成する米国、中国、ロシア、EU（特にドイツとフランス）、英国が絡んで、中東における「複層的」な関係を全体として構成している。

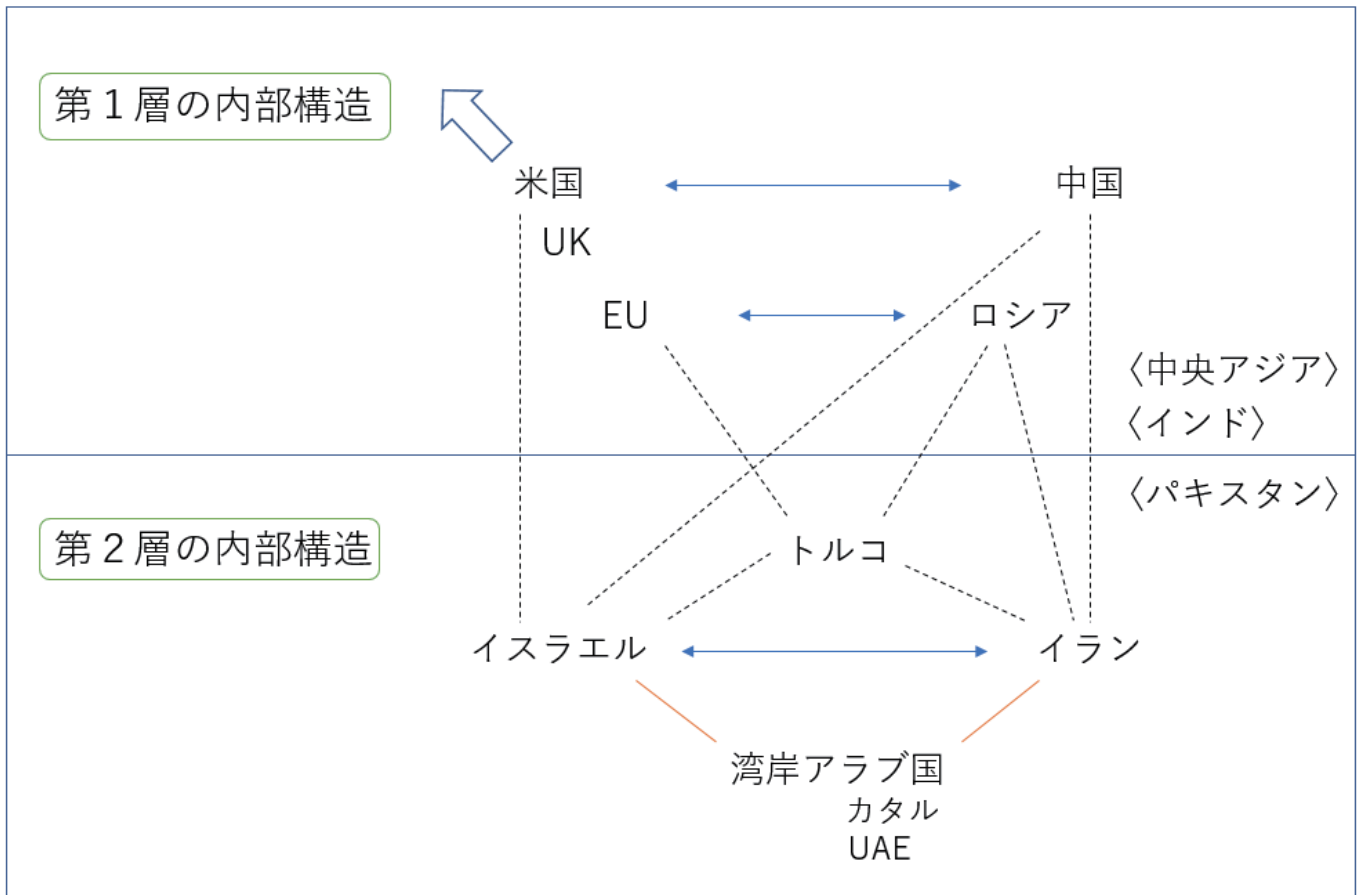
こうした複雑な外交関係がとりわけ顕在化している舞台が、第 3 層で示した脆弱な国家群という事になるが、現在問題となっているアフガニスタンの場合、中東、南アジア、中

図2 中東の勢力均衡とアフガニスタン情勢の影響

「複層的勢力均衡」の概念図



出所：鈴木均「米バイデン政権の発足とイラン情勢および中東情勢」『中東協力センターニュース』（2021年2月号）。
<https://www.jccme.or.jp/11/pdf/2021-02/josei02.pdf>



出所：筆者作成。

中央アジアの外縁部（結節点）に位置する同国の地政学的な独特の条件からして、南アジアおよび中央アジアの要素を加味する事が不可欠となるのである。

以上の要件を考慮して第1層および第2層の各ファクターの関係をより詳細に可視化したのが図2の下図である。ここでの最大のポイントは第1層における米国と中国の間の緊張ないし対立関係であり、また第2層におけるイスラエルとイランの間での「準戦争的」な対立関係である。アフガニスタンを巡ってはこれに加えて上述の南アジアおよび中央アジア地域のアクターを考慮しなければならないが、その場合に最も重視すべきなのはパキスタンとインドの動向であろう。

パキスタンは、言うまでもなくターリバーンの形成時代から深い相互関係を有しており、また今回のターリバーンによるアフガニスタンの実効支配の実現における最大の受益者とも目されている。確かに今回の状況変化の中で、同国がインドに対して戦略的な縦深性を実現した意味は大きいだろう。だが他方で、ハッカーニー・グループをはじめターリバーンの一部は、パキスタン領内を拠点としつつもパキスタン政府と鋭い対立・抗争関係にあり、さらにクエッタを拠点とするバルーチスターン独立運動の動きも加わって、パキスタンが抱えている新たな国内的要因はそれ程に単純ではない。

インドはこれに対し、中央アジア諸国およびイランとの外交関係を強化しつつ、パキスタンに対する牽制を強める方向で動いているように思われる。インドはとりわけイランとの関係では、チャーバハール港の開発によるアフガニスタンへの経済面からの影響力の保持を目指しており、アフガニスタンを舞台にしたインド・パキスタン間の確執は今後とも同国の将来にとり無視することのできない要因である。

元々海洋に面していない陸封国であるアフガニスタンは、中国を含む周辺6ヶ国との間で国境を接しているが、その中で現在まで独自の存在感を示しているのが、他ならぬイランである。8月のターリバーン実効政権の成立後、イランはライースィー大統領が9月中旬に初の外遊先として、タジキスタンのドシャンベで開催された上海協力機構（Shanghai Cooperation Organization, SCO）の首脳会議に出席し、かねてオブザーバー参加していた同機構への正式加盟が認められた。上海協力機構は元々、アフガニスタン周辺国の安全保障組織としての性格があり、そこでのイランの発言力の確保は少なからぬ意味をもつ。なお同機構は今回、サウジアラビア、カタール、エジプトの3ヶ国を「対話パートナー」とする事も決定している。

イランは、8月のターリバーン実効政権の成立以降は、積極的にアフガニスタン問題について発信してきており、9月初頭の暫定政権リストの発表に際して、ライースィー大統領が「即刻国民投票を実施するよう」に促した。これは基本的にパンジュシール抵抗勢力の主張と同じ方向であると思われるが、同時に1979年のイスラーム革命後のイランの歴史的な経験を踏まえた発言とも受け取れる。イランでは同年2月1日にホメイニーがパリか

ら特別機で帰国し、11日に二重政権状態が解消して「革命が成就」した後、早くも3月30-31日には「イスラーム共和国」を問う国民投票が実施されている。

さらにイラン外務省は9月7日に、パンジュシール抵抗勢力および同地域の住民に対するパキスタン空軍の軍事攻撃に対しても警告を発しており、全体的にイランのアフガニスタン情勢に対する対応は、国際的な水準からみて合理的かつ説得的なものであると考えられる。

因みにこうした動向を受けてか、ロシアのアフガニスタン情勢に対する対応も、当初のターリバーン側とも取れる姿勢から軌道修正を模索しているように受け取れる。9月1日のANNの報道では、在ロシアのアフガン人協会が「国際社会はターリバーンによる統治を認めて経済的な支援を行うべき」との主張を伝えているが、最近の報道によると、プーチン政権がパンジュシール抵抗勢力への支持に傾いているとの未確認情報もあり、事実、タジキスタンはタジク出身のアフマド・マスードと連携していると伝えられる。

さらにこうした流動的な情勢の中で、ターリバーンから権力掌握後の当初に実質的な支援を期待されていたトルコ、近年ターリバーンの対米交渉の舞台を準備してきたカタル、さらに元々パキスタンを通じて初期のターリバーンに資金を提供していたサウジアラビアなどが、今後の対ターリバーン関係をどのように打ち出してくるのが注目される。

また図2の第1層についていえば、2001年9月11日の同時多発テロの発生以来のアフガニスタン戦争を漸く終結させた米国が、今後どのような形で同国における「対テロ戦争」を継続させていくのか、また現状でターリバーン側が経済的に最も期待を寄せている中国が、ターリバーンへの関与を今後どの程度強めていく積りであるのかなど、現時点で不透明な要素は余りに多いと言わなければならない。

アフガン情勢は今後どうなるのか、日本はどう関わるべきか

アフガニスタンから日々伝えられる情報によれば、同国内では現在も官庁や銀行、病院等がまったく機能しておらず、厳しい冬に向けて今後甚大な人道上の危機が迫ってきている。国内の情勢は日々悪化の一途を辿っており、中部ゴール州では栄養失調で入院した子供が17人死亡、300人近くが治療を受けているという。この他にも、困窮のあまり我が子を売る親の映像や、パキスタン国境で危険を犯して密貿易に従事する児童など、目を覆わんばかりの惨状が日々伝えられている。

他方で、国際人権団体アムネスティ・インターナショナルは、ターリバーン勢力が8月にダハニクル村近くで少数民族ハザラ13人を10代の少女を含めて処刑しており、明らかな戦争犯罪に当たるとの報告書を発表している。ターリバーンが今後、仮に権力を完全に掌握した場合でも、国内的な不満と反発が収束する事は想像し難く、不安定な暴力的統治が長期間に亘って常態化する事態も大いに考えられよう。この為、緊急の人道支援を優先さ

せるべきとの声がある一方で、アフガニスタン国内への支援を永続的に行おうとする努力が、ターリバーン政権の現状に対する正当化と永続化に結びつきかねないという、深刻な矛盾を内包していると言わなければならない。

このような現状において、日本が国際的に先んじてターリバーン実効政権との直接的な交渉・接触を性急に行う事は、ターリバーン側に日本を突破口とした国際的な承認への過度の期待を与える結果となり、またターリバーンの承認に慎重な国々の立場を弱めることにもなりかねないため、賢明な選択とは言い難い。

また他方で、ターリバーン実効支配下のアフガニスタンを逃れようとする政治難民の多くは、現在パキスタンないしイラン方面に向っているものと考えられるが、現状において欧米各国はイランと必ずしも友好関係になく、イランを通じてのアフガニスタンへのアクセスには大きな制約がある。

以上の現状に鑑みれば、日本としては、イランと友好的な関係を一貫して維持してきた唯一の西側国の立場から、イランのアフガン難民対策に長期的に貢献するとともに、アフガニスタン国内に現在も多数残されている日本への現地協力者や元留学生の保護活動を積極的に行い、他方で国連をはじめ国際機関を通じての支援作業を主導していくという道が考えられよう。

(2021年10月8日脱稿。)

*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。