

バイデン大統領の中東訪問 ～人権かエネルギーか，アメリカのジレンマ～



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. はじめに

2022年7月13日から16日，アメリカのバイデン大統領は，イスラエル，パレスチナ，サウジアラビアを訪問した。昨年（2021年）1月の大統領就任後，1年半が経過しての初めての中東訪問となったのはなぜか。本稿では，トランプ前大統領の就任後初の外国訪問がサウジアラビアであったことと比較しながら，アメリカの中東外交の変遷，就中バイデン政権の中東政策，また，本年2月のウクライナ侵攻が，中東の地政学，エネルギー安全保障に与えた影響について分析する。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年の中東現地経験があり，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，バイデン政権中枢の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もあり，また，昨年11月，本年4月，7月にはサウジアラビアを訪問し，要路との意見交換を実施した。以下は彼らからの1次情報をも踏まえたものである。

2. 訪問の背景と狙い

バイデン大統領は，2021年2月，就任後初の外交演説で，アメリカ外交のパワーシフト，すなわち2001年の米国同時多発テロ事件，2003年のイラク戦争で負った，アメリカ外交の負の遺産である「中東」からの脱却と，中国，ロシア等権威主義国家へのシフトを鮮明にし，特に中国を競争相手と明確に位置付けた。2021年8月のアフガニスタンからの米軍撤退は，「脱・中東」の象徴となった。また，バイデン大統領は，アメリカ民主党政権の外交の象徴である基本的価値（民主主義，人権，平和）を重視する外交も鮮明にした。中国の新疆ウイグル自治区，香港の人権問題への言及はその証左であり，中東も例外ではなかった。しかし，このアメリカの「脱・中東」戦略が，本年2月のロシアによるウクライナ侵攻による世界的な原油価格の高騰と，バイデン政権による気候変動重視政策により，エネルギー安全保障上の観点で頓挫した。特に，トランプ前大統領時代と異なり，人権重視等により，冷たい関係となっていた湾岸産油国のサウジアラビア，UAEとの関係は再構

築せざるを得ず、ワシントンでは米国が中東に「再関与」へ舵切りすべきなのか、その場合でも、これまでの軍事・安保中心から多面的な関係（経済、ビジネス、気候変動、人権、宗教等）へのシフトの可能性についての模索が始まっていた。

そのような中での、バイデン大統領の今次中東訪問は、アメリカ国民が1ガロン（約3.785リットル）5ドルを超える生活を強いられる中で、大統領本人による湾岸諸国への増産要請のパフォーマンスなしでは、中間選挙での民主党の敗北がより決定的になるとの焦燥感によるものが大きかったと思われる。実際、アメリカ高官も、バイデン大統領にとっては、本来、望まない中東訪問であったが、サウジとの人権問題とエネルギーのディール

のために、出向かざるを得なかった旨述べている。一方で、自ら強調した中東の人権問題、就中2018年にイスタンブールのサウジアラビア総領事館で発生した（反政府）サウジアラビア人ジャーナリスト・カシヨギ氏の暗殺事件については、なんらかの折り合いをつけなければならないとのジレンマを抱えた。同事件発生当時の共和党トランプ大統領は不問にしたが、バイデン政権は発足直後の2021年2月、米国家情報長官室が同事件にムハンマド皇太子が関与したと結論づけた。この報告で、サウジアラビア、特に皇太子の国際的信頼度が地に落ち、サウジアラビア側の怒りは頂点に達していた。実際、筆者が本年4月にサウジアラビアに出張した際にも、サウジアラビアの王族、高官筋からバイデン政権のカシヨギ事件への対応への怒りが肌で感じられた。その後、バイデン大統領は、カシヨギ事件の首謀者ムハンマド皇太子は、もはやアメリカ大統領のカウンターパートではないとして、かたくなにサルマン国王を相手としてきた。しかし、サウジアラビア側はこれを逆手にとり、サルマン国王は原油増産の決定権は皇太子にあると説明し、バイデン大統領がサウジアラビアから石油増産を求めるなら、皇太子と会わざるを得ない状況を醸成した。人権やカウンターパート問題で、自らハードルを上げた格好のアメリカは、訪問前から苦しい立場に追い込まれていたといえよう。

一方、サウジアラビアにとっては、バイデン大統領の訪問は皇太子の汚名をアメリカのいる世界の舞台で払拭する機会となった。皇太子が、確実にサルマン国王の後継であることをサウジアラビア国内及び国外（特に欧米）に知らしめる好機でもあった。

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。最近の主なテレビ出演：アフガニスタンと国際社会（2021年9月、NHK日曜討論）、バイデン大統領の中東訪問（2022年7月、BS日テレ「深層ニュース」）、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：脱炭素で広がる中東のビジネス（2022年3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：「元首相通訳・中川浩一の世界でビジネスをするための外国語習得術」、「これだけは知っておこう世界のニュース」（朝日新聞 GLOBE+）、「ポスト SDGs ビジネスのカタチ」（朝日新聞 SDGsAction）

この点、6月14日、ジャンピエール米大統領報道官は声明で、バイデン大統領のサウジアラビア訪問では高騰するエネルギーや食料の問題、経済・安全保障協力の拡大を議論すると発表し、イランの脅威への対処のほか、人権問題についても意見を交わすと明らかにした。そのためにも、サウジアラビアではムハンマド皇太子カウンターパート問題を解消し、カショギ事件の落としどころを見つける必要があった。しかし、同時に米政府高官は記者団に、「バイデン大統領は人権に関する見解を変えるつもりはない」とも強調していた。

バイデン大統領をして、サウジアラビア訪問を容易にしたのは、2022年6月2日に、石油輸出国機構（OPEC）にロシアなどを加えた「OPECプラス」が原油の追加増産を決め、サウジアラビアが対米関係改善へ一定の配慮を示したことであった。また、米高官は隣国イエメンでサウジアラビア率いる有志連合と親イラン武装勢力による停戦合意が継続している点も高く評価しており、アメリカとしては、バイデン大統領の訪問の下準備ができたと見ていた。一方、サウジアラビアは、イエメン内戦を戦うためのアメリカからの武器支援を必要としていた。今回のウクライナ戦争で、ロシア製の武器には頼れないことが明確になり、一方で、中東への覇権も狙う中国製の武器に信頼があるわけでは決してないからだ。これがサウジアラビア側をして、バイデン大統領を受け入れる思惑の一つとなっていた。（8月2日、アメリカ国防総省は、サウジアラビアに対し、イエメン内戦のためのドローンや弾道ミサイル等の武器輸出を決定）

訪問直前の7月9日、バイデン大統領はワシントン・ポスト紙（電子版）への寄稿で、サウジアラビア訪問は「相互の利益と責任に基づく戦略的パートナーシップを強化するのが狙いだ」と説明した。訪問への反対意見があることを認識しつつ、ロシアや中国に対抗するため、サウジアラビアとの関係強化の必要性を訴えた。また、「イスラエルの中東地域への統合」を進めることなども強調した。

先述の米国国務省報道官によれば、今次訪問の狙いに、核開発などをめぐって対立する対イラン包囲網を強化することをあげていたが、実際は、サウジアラビア訪問に過度な注目が当たらないように、カムフラージュする程度の狙いであった、その意味で、イスラエル、パレスチナ訪問はあくまでもサウジ訪問の前座的な位置づけにすぎなかったとアメリカ高官は筆者に述べていた。実際、イスラエル訪問については、バイデン大統領の訪問発表（6月14日）直後に、イスラエル・ベネット政権は解散（6月20日）となり、間の悪い訪問となってしまった。しかし、アメリカ中間選挙におけるユダヤ・ロビーとの関係もにらみ、訪問をキャンセルするという選択はなかったと思われる。バイデン大統領と前ネタニヤフ首相の関係は険悪であったため、バイデン政権は本音では、ベネット政権維持を希望、支持していたが、本年11月1日のイスラエルの選挙結果によっては、米・イスラエル関係に変化が生じるだろう。

他方で、イラン核合意へのアメリカ復帰交渉について最新状況をイスラエル側に共有し、同時にイスラエル側の単独行動につきけん制する狙いもあったことは間違いない。今年に入り、ロシア、中国の両面作戦を強いられる中、イスラエルとイランの核保有可能性のある国同士の直接対峙は、バイデン政権は是が非でも回避したいシナリオであったからだ。

イランの核合意については、バイデン政権発足後、アメリカの復帰交渉が紆余曲折を経ながらも継続しており、最近でも、EUを仲介者とするアメリカとイランの間接交渉について、8月1日、カナアニー・イラン外務報道官は、近い将来にイラン核合意再建に向けた米国との間接交渉の新ラウンドが始まる見込みだと発言した。同報道官は、EUのボレル外務・安全保障政策担当上級代表から提案文書を受け取ったと認めた上で、イランの経済的利益を確約するため対話を継続する意思を示した。この背景として、EUが、ロシア産のエネルギーからの脱却のためイランの原油が是が非でも必要で、焦燥感を強めていたこともあげられる。一方、バイデン政権が世界市場での原油不足を補うために、核合意の再建交渉をまとめ、イランに原油の輸出増を容認するとの見方もある中、実際は、アメリカの立場は強硬であったし、引き続き強硬であろう。バイデン政権は、イラン側が求めているイラン革命防衛隊のテロリスト指定解除の要求、アメリカ政権交代による保証も拒否し、アメリカとしてはすでにイランとの交渉は終了している、後はイラン次第であるとの立場を崩していない。アメリカの高官は、アメリカはイランに譲歩する形での合意への復帰は、中間選挙を前に内政上の政治的失点になるため、急いでいないと強調している。ただ、ロシア・プーチン大統領の核使用発言がある中で、イランがその道を加速させることをアメリカが懸念していることも間違いない。一方で、イランも本音は制裁解除を希望しているが、7月19日には、ロシアのプーチン大統領をイランに招待し、アメリカへの圧力をかける等、現在は双方が我慢くらべの状況となっている。

この点、アメリカとしても、イラン核合意が完全に崩壊しイラン側の挑発が発生する前に、イラン包囲網を形成しておきたいとの思惑もあった。それが今次訪問中に提唱された「中東防空同盟構想」である。

パレスチナ訪問については、バイデン政権がトランプ政権よりはパレスチナ問題に関心を示している証左であり、昨年（2021年）5月のイスラエル・パレスチナ間の衝突の激化が再燃し、アメリカがこの問題で足を引っ張られることは避けたい思惑があった。つまり、バイデン政権がトランプ政権よりはパレスチナ問題に関心を示すのは、ロシア、中国との戦線がある中で、とにかく中東地域の情勢悪化だけは絶対避けたいという思惑にすぎなかった。

3. 訪問の概要、成果

7月13日、バイデン大統領はベングリオン空港でイスラエルのラピド首相やヘルツォグ

大統領らの出迎えを受けた。

7月14日、バイデン大統領は、エルサレムでラピド首相と会談し、核合意再建交渉が難航するイラン情勢やイスラエルとアラブ諸国の和平推進を中心に協議した。両首脳は会談後、「米国・イスラエル戦略パートナーシップ・エルサレム共同宣言（The Jerusalem U.S.-Israel Strategic Partnership Joint Declaration）」に署名し、イランの核兵器保有阻止やイスラエルとアラブ諸国の国交正常化のさらなる深化などについて合意した。

同宣言中、興味深い内容は以下の通り。

- ・米国とイスラエルは、両国の壊せない結びつき、イスラエルの安全保障に米国が超党派でコミットすることを確認する。
- ・米国はあらゆる力でもってイランの核兵器取得の阻止にコミットする。また、他のパートナーと協力し、イランによる攻撃的かつ攪乱的活動に立ち向かう。その活動とは、イランの直接的行動や、ヒズボラ、ハマス、パレスチナ・イスラム・ジハード運動（PIJ）など代理勢力やテロ組織を通じた活動である。
- ・両国は、イスラエル領空や米国・イスラエルの安全保障パートナーの領空を防衛するため、高エネルギーレーザーシステムなど最新鋭防衛技術の協力を進める。
- ・パレスチナ問題に関し、バイデン大統領は長きにわたる二国家解決案への支持を確認する。米国はこの目標に向けてイスラエル、パレスチナ自治政府、地域諸主体と協働する準備がある。

しかし、本署名後の共同会見では、イランの核問題に対するアメリカとイスラエルの姿勢の違いが現われた。ラピド首相はバイデン大統領に向かって、言葉だけではイランの核開発を止められないと述べ、確実な軍事的脅威をイランに与えることも必要だと述べた。その後、バイデン大統領は外交がイランの核兵器取得を防ぐ最善の方法であると述べた。同大統領は、13日のメディアインタビューではイランに対する武力の使用をほのめかしたものの、14日の会見では外交の重要性を再度強調し、米国とイスラエルの違いが際立つこととなった。

7月15日、イスラエル首脳との会談を終えた米国のバイデン大統領は、ベツレヘムでパレスチナ自治政府（PA）のアッバース大統領と会談した。アッバース大統領はイスラエルによる占領を終結させるべきだと述べ、米国に東エルサレム領事館の再開、PLOの外国テロ組織リストからの除外、PLOワシントン事務所の再開を要求した。しかし、バイデン大統領はこれらの要求について明言を避け、さらに「現在は和平交渉再開に適した時期ではない」とも述べた。

7月15日、バイデン米大統領はサウジアラビアのジッダに到着した後、サルマン国王との会談に臨むため宮殿を訪問した。国営サウジアラビア通信の映像によると、バイデン氏が車から降りるとムハンマド皇太子が歩み寄って出迎えた。先述のとおり、人権重視を掲

げるバイデン大統領は、サウジアラビアのムハンマド皇太子を厳しく批判してきただけに対応が注目されたが、両者は拳を突き合わせて挨拶した。バイデン大統領は、ムハンマド皇太子との会談の冒頭で、カショギ氏殺害事件に触れた。これに対してムハンマド皇太子は、(自身の関与を改めて否定した上で) 痛ましい事件だがどこでも起こりうる過ちであり、米国もイラク・アフガニスタンで人権侵害を働いたと反論した。

一方で、バイデン大統領は会談後、石油供給量を増やすため「できる限りのことをしている」と発言し、「サウジアラビア側も問題の緊急性を理解しており、我々の議論を踏まえて数週間で追加措置があると期待する」とも語った。しかし、この日サウジアラビアが発表した共同声明では、石油供給量の増加には言及されず、両国が「世界のエネルギー市場の安定に向けたコミットメントを再確認した」と述べるにとどめられた。

7月16日、バイデン大統領は、GCC+3（イラク・エジプト・ヨルダン）サミットに参加した。アフガニスタン・イエメン・ウクライナ・シリア情勢、イラン核協議、気候変動対策と再生可能エネルギー、石油高騰、中東和平等、多くのテーマについて協議がなされた。

バイデン大統領は会議で「米国は中東で積極的に関与するパートナーであり続ける」と演説し、「中国やロシア、イランがつけ込む空白は作らない」と強調した。同時に「この数カ月間、石油生産がどう変化するか楽しみに見守る」と述べ、ロシアのウクライナ侵攻で高値が続く石油市場の安定に期待を示した。同サミットは終了後に声明を発表し「エネルギーを巡る安全保障と市場安定化の重要性」を強調したが、バイデン大統領が主要産油国に期待した原油増産に関する新たな具体策への言及はなかった。石油高騰について、バイデン大統領はサウジへの増産要請を事前に示唆していたが、サウジアラビア側の回答は「(2027年の目標数値である) 日量1,300万バレルからのさらなる増産はない」というものだった。

また、今次訪問は、パレスチナを挟みつつイスラエル訪問の後になされたことから、米国によるサウジアラビア・イスラエルの国交正常化を見据えた仲介とも報じられてきた。これに関して、バイデン大統領は国交正常化には時間を要すると事前に述べた上で、自身が搭乗したイスラエル発の航空機の領空通過をサウジが認めたことを「歴史的決定」と称えた。ただしサウジアラビア側はこれを「イスラエルとの外交関係とは無関係」で、「今後のイスラエルとの関係構築のための第一歩というわけでもない」と強調した（ファイサル・ビン・ファルハーン外相）。

7月14日、米国とイスラエル・インド・UAEは、「I2U2イニシアチブ」（4カ国の名前の最初の文字を英語で表したもの）の初の首脳会議をオンラインで開催した。「I2U2イニシアチブ」は、2021年10月に米国・イスラエル・インド・UAEの4カ国によって発足し、新たな地域戦略の構築を図るパートナーシップである。

会合後に発出された共同声明によると、会合では食糧安全保障とクリーン・エネルギーが主たる議題となった。食糧安全保障分野では、UAEが20億ドルを投資し、インドでフードロスや水の使用量を減らし、再生エネルギーを活用した食糧生産プロジェクトを行うと表明した。また、クリーン・エネルギー分野についても、インドのグジャラート州で300メガワット規模の風力・太陽光発電・蓄電設備を開発し、インドが2030年までに目指す「非化石燃料による発電容量500ギガワット」の目標達成に貢献するとしている。

この点、いくつかのメディアで、この枠組みを「中東版クアッド」と称しているが、誤解を生む表現である。この枠組みはあくまでも「経済」が中心で、アジアのクアッドのように、どこかの国を意識した防衛、軍事的な側面はなく、経済面で中東に関わっていく、それが今後のアメリカの中東へのかかわりの基本方針である旨、アメリカの高官は筆者に述べている。

4. 訪問の評価

7月16日、バイデン米大統領は中東歴訪を終えて帰国した。11月の中間選挙前で最後とみられる外国訪問の成果は限りなくゼロに近く（事実、注目された8月3日のOPECプラス閣僚協議の決定は、9月に日量10万バレルという小幅な増産にとどまった）、国内では身内から反旗を翻す動きが再び表面化した。支持率低迷に苦しむバイデン大統領が局面を転換する展望を描けないまま、今年最大の政治決戦に向けて米国は選挙の季節に入ることになる。

バイデン政権は、訪問前はサルマン国王の会談にムハンマド皇太子がその一部として同席するだけと説明し、皇太子を大統領のカウンターパートとみられることを回避したい思惑であったが、実際は、宮殿での出迎えでムハンマド皇太子と拳を突き合わせ、さらに、皇太子との公式なバイ会談を行うことになった。これだけでもアメリカにとっては当初の想定と異なったが、さらに、バイ会談で、バイデン大統領がアメリカ国内向けにカシヨギ問題を取りあげたことで、逆にムハンマド皇太子から反論を浴びる結果となり、大統領のメンツは潰された格好になった。原油の増産を求める相手がカシヨギ事件の首謀者であるにもかかわらず、その首謀者を今回改めて攻め立てたことで、アメリカは人権問題でもエネルギー問題でも譲歩を得ることはできなかった。本来は大幅な石油の増産を求める訪問であったにもかかわらず、人権の重要性を強調するための訪問であったのかと言わざるを得ない。ここにバイデン政権の中東政策の根本的な矛盾が露呈することになった。ただし、これは今回の訪問のみで起こったことではなく、アフガン戦争、イラク戦争、「アラブの春」等一連の中東をめぐる大事件でアメリカが貫いてきた、アメリカ式の民主主義、人権と言う価値が、相も変わらずに前面に出たと見ることもできるだろう。

「中東防空同盟構想」については、トランプ前政権は「中東版の北大西洋条約機構

(NATO)」構想を掲げてテロ対策をアラブ諸国に委ねようとしたが、各国の利害が複雑に入り組み、相互不信も根深く、目立った進展はなかった。今回、バイデン大統領のイスラエル訪問で提起された同構想も、最も機微に触れる防衛分野でアラブ諸国やイスラエルが協力を深めるのは容易ではなく、また、アラブ諸国のバイデン政権への不信感がぬぐえない中で、バイデン政権の思惑通りに進むかどうかは見通せない。さらに、共通の敵イランを国際社会から完全に孤立させるのも困難であることは、ウクライナ侵攻を続けるロシアのプーチン大統領が7月19日にイランを訪問し、孤立を避けたい両国が結束を深めることになったことから明らかだった。

また、アラブ各国には反イスラエル世論が引き続き根強く残るほか（UAE、バーレーンは依然例外的な位置づけ）、イランとの緊張激化は避けたいとの思惑もあり、イスラエルとの協力深化にも慎重にならざるを得ない事情があろう。今後も、イランの核開発の加速化が、米・イラン間の緊張を高める可能性は排除されない。その中で、米・イスラエル関係が揺らぐ場合は、イランが、中東の「力」の空白をつくチャンスと見る可能性もあるだろう。その意味で、11月1日までのイスラエル政権の空白、あるいはその後の政局の空転の可能性は大いに懸念材料である。

パレスチナ問題については、結局、イスラエル・パレスチナ合同経済委員会の再開が唯一の具体的成果と言わざるをえない訪問となった。バイデン政権は、トランプ時代に悪化したパレスチナ関係の改善に前向きな姿勢を見せてきたが、2014年以降中断しているイスラエル・パレスチナ交渉を再開させるほどの熱意もない（実際、いまだ中東和平担当特使も任命していない）こと、パレスチナ問題は、もはや大統領マターではないということも明らかになったと言わざるをえない。かつてのビル・クリントン大統領が1998年7月にガザを訪問し、また、2000年7月に、キャンプデービッドサミットで米大統領が2週間、かかりっきりになったこととは雲泥の差である。アメリカの中東問題への関与の遞減の証左がパレスチナ問題に如実に表れているといえよう。

バイデン大統領が、今次訪問の最後に、中東への再関与を表明したことは、アメリカのちぐはぐな外交戦略と言わざるをえないだろう。就任直後から脱中東戦略を掲げ、中国、ロシアと真正面から向き合うとしたのは、バイデン大統領自身の方針であり、裏返せば、中東に空白が生まれ、そこに中国・ロシアが入ることは当然想定されていたからだ。アメリカの高官も筆者に、中東で中国の影響力が伸長することにはがゆい思いでいたが、それがバイデン大統領の方針である旨明確に述べていた。そのような中国・ロシアによるウクライナ侵攻による世界的な原油高は、バイデン政権の外交方針の根本的な変更を余儀なくされたということかもしれない。

一方で、バイデン大統領の中東再関与発言を受けても、アメリカの高官が、バイデン大統領の（中間選挙で勝利するための）政治家としての要請と、アメリカの総合的な外交戦

略が完全に合致することはない旨、また、アメリカがバイデン大統領の発言にも関わらず、中東にこれまでのような軍事的関与の仕方はしない旨、本音を漏らしていることは興味深い。実際のところ、アメリカ・バイデン大統領の中東再関与発言の真意はまだ見えない。アメリカの中間選挙、イスラエルの政治空白の間を突いた、ロシアとイランの中東地域における挑発行動は、特に懸念材料であり、注意深く見る必要があるだろう。

*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。