



国際秩序のパラダイムシフトと中東

東京大学公共政策大学院 教授 鈴木 一人

国際秩序は現在、大きなパラダイムシフトに直面している。2月24日に始まったロシアによる大規模なウクライナ侵攻は、第二次世界大戦後に積み上げられてきた、戦争を違法化する国際法と国際政治の努力を吹き飛ばし、核兵器を持った大国が容易に自国の野心や不安に基づいて武力行使をする現実を突きつけた。また、その前から、アメリカのトランプ政権の「アメリカ・ファースト」政策による対外政策の変更や、中国の経済的、軍事的台頭による米中対立といった、国際秩序の構図が変わってきている。こうした国際秩序の変動は、単なる国家間の力関係が変わっただけでなく、国際社会における規範や理念、価値観の変化を伴うものとなっている。ここでは、現代の国際秩序を形作るパラダイムはどのようなものであり、その中に中東地域がどう位置付けられるのかを検討してみたい。

1. 現代の国際秩序のパラダイム

冷戦が終わった1990年代からの国際秩序のパラダイムは、一方でアメリカが超大国として存在しつつ、他方でソ連崩壊によって混乱したロシアと天安門事件から立ち直ろうとする中国、そして冷戦の重しが無くなった世界における地域紛争や民族紛争の中で生まれた。そのパラダイムとは、一言で言えばグローバリズムである。世界は自由貿易によって結びつき、経済的には相互依存が強まり、政治的には新自由主義的な政策によって市場の活動を活発化し、国際競争力を競う世界となっていった。2001年のアメリカ同時多発テロにより、ジハーディスト（聖戦主義者）によるテロがグローバリズムに対抗し、国際秩序を揺るがすように見えたが、結果としてアルカイダも「イスラム国」も武力によって鎮圧され、冷戦後のパラダイムは大きく変わることはなかった。

むしろパラダイムの変化のきっかけとなったのは、リーマンショックによる世界経済の動揺であり、新自由主義的な政策ではなく、国家主導型の経済政策を行う国、とりわけ中国とロシアの台頭が国際秩序のパラダイムシフトをもたらした。市場に任せた経済制裁では国家が不安定となり、民主主義国においてはポピュリズムと呼ばれる、移民排斥などを訴え、強い国家を求めるナショナリズムに後押しされた、反グローバリズムの運動が起きた。また、トルコやインド、ハンガリーなどでは権威主義的な指導者が現れ、ポピュリス

ムのエネルギーを吸収していった。そして中東地域では、「アラブの春」と呼ばれる市民運動が起きたが、その運動を鎮圧するために強権的な国家が台頭し、それに成功した国は一定の安定を確保したが、シリアやリビア、イエメンのように失敗した国では内戦に突入し、またレバノンのように政治的、経済的混乱が起きるような状況が生まれた。

しかし、こうした反グローバリズムの動きがありつつも、経済的な相互依存は継続され、世界経済は統合を深めていくこととなった。リーマンショック後の世界において、中国は更なる巨大な経済大国となり、西側諸国も中国の一方独裁や人権問題に懸念を示しつつも、中国市場を目指して積極的に投資し、「世界の工場」である中国がグローバルサプライチェーンの中核に座ることとなった。ここでのパラダイムは、冷戦終焉後の楽観的なグローバリズムではなく、ポピュリズムが台頭し、権威主義体制が力をつける中で、政治と経済を分離し、政治的な対立をしつつも経済的な相互依存は深めていくという「政経分離」のパラダイムであった。中東において、「アラブの春」以降の民主主義に対する抑圧が続く国や、権威主義的な体制が強化された国々に対しても、経済制裁を実施したり、「デカップリング」を主張するといったことはなかった。

しかし、現在の国際秩序のパラダイムは、もはや「政経分離」ではなくなっている。ロシアのウクライナ侵攻に対して、経済制裁を実施することで、政治的な目的のために経済的手段を使って圧力をかけている。また、中国は新型コロナのパンデミックに関して中国を非難したオーストラリアに対して、農産物や鉄鉱石、石炭の輸入を禁止するなど、政治的な報復のために経済的手段を用いている。また、アメリカは中国の技術的な台頭を防ぐために、半導体の輸出制限をかけることで、高度に相互依存の関係にある米中貿易を断絶しようとしている。このように、現在の国際秩序のパラダイムは「政経融合」ないしは、政治的関係が経済的関係に反映される秩序になっているといえよう。

2. 西側諸国のロシア産原油の輸入制限に伴う変化

「政経融合」のパラダイムを促進したのは、言うまでもなくロシアのウクライナ侵攻に対抗するための経済制裁である。この経済制裁が中東に与えた影響を検討してみよう。

まず、ロシア産の原油や天然ガスに対する制裁である。ロシア産原油、天然ガスの最大の輸入相手であったEUは、海上輸送分の原油の輸入を禁止し、2022年末にはロシアから

筆者紹介

1970年生まれ。2000年英国サセックス大学ヨーロッパ研究所現代ヨーロッパ研究専攻博士課程修了。2000年から2008年まで筑波大学国際総合学類准教授として勤務。その間、立命館大学、北九州大学などで非常勤講師を兼任。2008年から北海道大学公共政策大学院准教授、2011年から教授。2012年から2013年にはプリンストン大学国際地域研究所客員研究員。2013年から2015年までは国連安保理イラン制裁専門家パネル委員。2020年から現職。国際文化会館地経学研究所長、東京財団研究主幹、国立国会図書館客員研究員、国際問題研究所客員研究員なども兼任。専門は国際政治、国際政治経済学、科学技術と安全保障、安全保障貿易管理、国連制裁など。主著として『宇宙開発と国際政治』（岩波書店、2011年。サントリー学芸賞受賞）“UN sanctions on Iran and their financial elements” in Sachiko Yoshimura (eds.) *United Nations Financial Sanctions* (Routledge, 2021) など。

の輸入の90%を削減することを決定している。また、天然ガスも15%の削減をし、冬に向けて備蓄を積み上げている状況にある。こうした原油や天然ガスの大消費地である欧州各国がロシアから輸入しなくなれば、当然、それを埋め合わせるために他の地域、とりわけ中東諸国からの輸入を増やさざるを得ない。すでにパンデミック後の経済回復の局面に入り、西側諸国における原油や天然ガスの需要が高まる中で、資源価格が高止まりしている中、制裁によってさらに需給のバランスが崩れ、原油や天然ガスの価格が高騰する結果となっている。これは世界的なインフレを促進し、西側諸国においては国民生活に大きく影響を与える状況となっている。

そのため、2022年に中間選挙を迎えるアメリカでは、ガソリン価格の高騰がバイデン政権や民主党の不人気につながっており、原油価格を押し下げるための増産を要請するため、バイデン大統領がサウジアラビアを訪問し、ムハンマド皇太子と会談した。これは「政経融合」のパラダイムが影響した結果でもある。アメリカは、ムハンマド皇太子がワシントンポストの記者であったカショギ氏を殺害したと認識しており、サウジアラビアに対して強い態度をとることが国内では求められていた。しかし、バイデン大統領は、経済的目的であるガソリン価格の下落のためには、政治的に対立するムハンマド皇太子とも会談すると判断したのである。

ところが、ムハンマド皇太子はOPEC+の会合で小幅増産に合意し、バイデン大統領の期待には応えなかった。それは、ムハンマド皇太子と蜜月であったトランプ大統領とは異なり、バイデン大統領との関係は冷え込んでおり、サウジアラビア自身が、アメリカの支援を必要としない、という状況が生まれていたことに起因する。かつての脅威であったイスラエルはアラブ諸国との関係改善に向かっており、アブラハム合意に基づいて、UAEなどと国交正常化に動いている。こうした動きはサウジアラビアを始めとする湾岸諸国が脅威と見ているのがイランであり、同じくイランを敵視するイスラエルとの関係強化は戦略的に合理的であると考えているからである。

と同時に、バイデン政権は就任前からイラン核合意の再開を中東政策の中心に据えており、核合意が再開されることになれば、イランは軍事的にも経済的にも湾岸諸国にとっての手ごわいライバルになると想定されている。湾岸諸国との関係よりもイラン核合意の再開を優先するバイデン政権に対する不信感があるということも、イスラエルとの関係改善を進めていく背景にあると思われる。と同時に、アメリカによる支援が期待できない以上、湾岸諸国はイランとの関係も改善してリスクをヘッジすることも進めており、イラクの仲介でイランとサウジアラビアが何度か交渉の場を持ったことが報じられている。

3. ロシアの金融制裁とイラン

また、西側諸国がロシアに対して行っている経済制裁の重要な手段に金融制裁がある。

これはイランに対してアメリカが行っているものと同様に、銀行間の金融決済に必要なメッセージ送信システムである SWIFT からの切り離しと銀行の制裁指定による資産凍結である。しかし、イランに対する制裁と大きく異なっているのは、ロシアの銀行は二次制裁の対象になっていない、ということである。イランに対する制裁の場合、イランの銀行と取引した企業はアメリカ市場での営業権を失うことになる。そのため、多くの企業はイランとの取引を拒否し、アメリカ市場へのアクセスを維持しようとする。しかし、ロシア制裁の場合、そうした二次制裁がかけられていないため、ロシアとの取引をしてもアメリカ市場から排除されるわけではない。

これは、中東においても様々なインプリケーションを持つ。一つには同じく制裁の対象となっているイランとロシアの結びつきが強化される、ということである。アメリカの制裁によりロシア、イランとも米ドルを決済通貨として使うことが難しく、ルーブルないしリアルを通貨として使わざるを得ない状況にある。さらにはロシアの銀行決済システムである SPFS への接続や、ロシアのクレジットカードである Mir カードが使えるようになり、両国の経済が密接に結びつくようになっている。また、これまでカスピ海経由の貿易ではイランの農産物などが主たる輸出品であったが、制裁によって工業製品の入手が難しくなったロシアに向けてイランから様々な工業製品も輸出されるようになっている。

イランは、アメリカが原油価格の上昇に苦しんでいるのを見て、核合意を再開し、経済制裁を解除することで、イラン産原油を市場に解放し、原油価格を下げようと目論んでいると認識している。そのため、自らに有利な条件で核合意再開に至るよう交渉を続けているが、それが結果としてアメリカや EU を苛立たせている。イランが核合意再開交渉において理不尽ともいえる条件を出してきているのも、ロシアとの関係が強化されることで、アメリカに対して強い態度を取れるということもあると言えるし、国内向けにアメリカの言いなりになってはいないというパフォーマンスという側面もあるだろう。

4. 漁夫の利を狙うトルコ

ロシアのウクライナ侵攻と対ロ制裁によって漁夫の利を得ているのはトルコである。トルコは黒海の出口であるボスポラス海峡・ダーダネルス海峡を持ち、モントルー条約によってロシアの黒海艦隊に圧力をかけることが出来る地政学的な強みを持っている。ロシアがウクライナ侵攻の一環として、黒海を封鎖し、ウクライナの穀物輸出を止めていたのに対し、トルコは国連と共に仲介役を買って出て、ウクライナからの穀物輸出を成功させた。また、トルコはウクライナにドローンを輸出する一方、ロシアに対しても輸出額を増やしており、ロシアからの旅行客を受け入れるためビザの供給を緩和し、ロシアのクレジットカードである Mir カードをトルコでも使えるようにしている。

こうしたトルコの外交政策の背景には、2011年の「アラブの春」以降、中東地域におい

てトルコは孤立化し、東地中海の資源開発をめぐるイスラエルと対立しただけでなく、ムスリム同胞団を支援したことでアラブ諸国との関係も悪化させていたという過去がある。トルコがロシアとの関係で穀物の輸出を可能にすることで、ロシアやウクライナからの穀物に依存するエジプトなどに恩を売り、中東におけるトルコの立場を改善しようとしている。また、ロシアとの関係を強化することでトルコの長年の課題である、クルド人勢力との闘いに決着をつけるため、シリアのアサド政権と同盟関係にあるロシアの同意を得て、シリア北部を攻撃することも企図している。

こうした巧みな外交で中東地域においても特殊な立場を取るトルコではあるが、その立場は盤石というわけではなく、様々なバランスの上に成り立っている。とりわけ、こうした全方位に展開する外交は、トルコが加盟する NATO 諸国との関係を悪化させる可能性もある。ただし、トルコが現在ロシアと交渉できる唯一の立場を取っていることで、NATO 諸国もトルコに対して厳しい態度を取るわけではない。

5. 資源高, 穀物高, インフレに苦しむ中東地域

ロシアのウクライナ侵攻とそれに続く経済制裁によって、原油をはじめとする資源の価格が急騰している。それに加え、ロシアの黒海封鎖によって穀物価格も上昇しており、さらには、アメリカの金利引き上げによって世界各国の通貨が軒並み通貨安となる中で、資源や穀物を輸入する国々にとって、極めて厳しい状況にある。これは2010年頃から始まる資源高、穀物高が中東諸国の人々の生活を圧迫し、それが結果として「アラブの春」に結びつく市民運動に発展した状態と似た状況でもある。こうした状況の中で、中東各国の社会において締め付けが厳しくなっている。「アラブの春」の唯一の成功例と言われたチュニジアにおいても憲法改正が成立し、大統領権限が強化された。エジプトでもシーシ政権が国民の不満を抑え込むのに必死な状況である。内戦状態にあるシリアやイエメン、また経済的な苦境が続くレバノンにおいては、こうした資源高、穀物高がもたらす影響は大きい。

しかし、こうした経済的な状況が政権を脅かすような状況にはなっていない。過去の「アラブの春」の記憶が新しい中で、国民の不満を抑え込む術を政権が握っていることが背景にあるが、同時に、「アラブの春」を実現させるきっかけとなった、オバマ大統領のカイロ演説のような、中東における民主化の支援をアメリカがあまり積極的に行っていないということが言えるだろう。「民主主義対専制主義」という図式で世界を見ているバイデン政権であるが、実際の政策を見ると、権威主義国家における民主化運動の支援や、民主主義を失いかけている国家に対しての介入といったことがほとんど見られない。憲法改正で大統領権限が強化されたチュニジアにおいても、アメリカがそれを食い止めようとした形跡はほとんど見られず、ある意味で民主主義が失われていくことを座して見過ごしているといった状況にある。こうした支援の欠如が市民運動の盛り上がりの欠如に結びついているも

のと思われる。

6. 中立を決め込む中東地域

ロシアに対する経済制裁に参加するのは基本的に西側諸国に限られており、中東諸国はいずれも制裁に参加してはいないが、その影響は様々な形で起きている。だからといって、中東諸国が制裁に反対し、ロシアとともに行動しようとしているわけでもない。中東諸国は全体として、ロシアのウクライナ侵攻に対して中立的な立場を取っている。

国連総会においてロシア非難決議を採択した際、多くの中東諸国は決議に賛成し、ロシアのウクライナ侵攻は国際法上、認められるものではないとの姿勢を示した。ただし、ロシアと深い関係にあるシリアは5ヶ国しかない反対の立場をとった。また、ロシアの人権理事会における理事国資格の停止をめぐる決議に関しては、イランが反対している。サウジアラビアをはじめとする湾岸諸国の多くは非難決議に賛成しつつも、人権理事会の資格停止に関しては棄権するといった立場を取り、中立的な立場を取っている。

こうした中東地域の存在感の薄さは、ロシアのウクライナ侵攻が必ずしも中東地域における問題に発展しないという認識が強いことに加え、ロシアが国際的に孤立することで、OPEC+などの産油国間の調整に影響してくるという判断をしているものと思われる。OPEC+にはロシアも入っており、原油の生産量を調整することで価格の安定をすることが重要な問題になっているが、ロシアが制裁を受けることで原油価格が上昇することは湾岸諸国をはじめとする産油国にとっては大きなメリットとなる。制裁を受けているロシアも限られた原油の輸出をできるだけ高い価格をつけて売りたいという意図がある。というのも、ロシア産原油の価格を示すウラル原油の価格は他の原油市場の価格よりも25-40ドル近く安くなっており、相当なディスカウントをしないとロシアの原油は売れない状況になっている。

こうした状況の中で、中東諸国は中立の立場を維持し、ロシアにも西側諸国にも与しないことが最善の策であるという判断が働いているものと思われる。

7. 「政経融合」時代における中東

現代の国際秩序の新たなパラダイムが「政経融合」へと変化する中で、中東諸国はこれまで自由貿易によって得てきたメリットを失う恐れもあった。特に西側諸国は自らの価値観や規範である人権の問題を他国にも強制する形で、経済制裁などを実施している。とりわけ顕著なのが中国の新疆ウイグル自治区における強制労働を非難し、制裁を実施する法制度が整備されている。こうした経済的な手段をテコにして人権問題に介入することが一般化していけば、中東諸国も制裁の対象になりかねない状況である。

しかし、そんな中でロシアのウクライナ侵攻が起これば、世界のエネルギー供給が混乱す

る状況となった。特に西側諸国が自らロシアの化石燃料に制裁をかけることで、その代替となる供給を中東諸国に求めることとなった。そのため、人権問題などで対立していても、経済的な合理性から政治的な対立を封印せざるを得ない状況が生まれている。これは、結果として中東地域における「政経融合」は、政治的な目的のために経済的手段が取られるのではなく、経済的目的のために政治的な問題が不問にされるという形で実現している。

このように、中東地域の地下資源は、世界経済にとって不可欠な存在となっていることで、意図せざる形で中東諸国が国際秩序に影響を与えるレバレッジを得ることになっている。そのレバレッジをうまく活用できるかどうか、中東諸国の国際秩序における立場や存在感を決めることになるだろう。その点で言うと、アメリカがイラン核合意を再開するインセンティブを持ち、イランはレバレッジを持っている状態であるにもかかわらず、それをうまく活用しているようには見えない。長年制裁を受けてきたことで、制裁解除を求める意欲が無くなっているのか、それともレバレッジを過大評価して無理な要求を突きつけようとしているのかは不明だが、このまま交渉が決裂すれば、米イラン関係がさらに悪化するだけでなく、イランの人々を苦しめる制裁がずっと続くことになる。イランが大人しく制裁され続けていれば、中東地域全体においては秩序の安定につながるのかもしれないが、イランが本格的に核兵器開発に進むことになれば、中東地域の秩序だけでなく、国際秩序が大きく揺らぐことになるだろう。

*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。