

対米追従からバランス重視へと シフトする UAE 外交



(株)三井物産戦略研究所 研究員 (中東担当) 増野 伊登

1. はじめに：変わりゆく米国との距離感

中東、特にアラブ地域では、この10年間で米国への失望感がますます高まっている。2010年末から中東各国に波及した民衆抗議運動「アラブの春」に際し、米国はエジプトでのムバラク政権の転覆や泥沼化するシリア情勢等に対して有効な対策をとらなかったばかりか、2015年にはアラブ諸国の意向を無視してイランと核合意を締結¹。2021年夏にはアフガニスタンから米軍を完全撤退させ、同国の混乱に拍車をかけた。米国の関与低下に比例するかたちで中国やロシアが台頭する状況を前に、中東各国は、米国依存型の安全保障体制を見直す必要に迫られている。

アラブ首長国連邦 (UAE) も例外ではない。1971年の建国以来、伝統的な親米国として対米関係を基軸とした外交政策を取り続けてきたが、足元ではよりバランスを重視した姿勢へと舵を切りつつある。2018年には習主席が中国国家主席として29年ぶりに、2019年にはロシアのプーチン大統領が12年ぶりに UAE を訪問した。以降、中国・ロシアとの経済・軍事面での関係強化が進展している。2021年10月には、UAE のガルガーシュ大統領外交顧問が、首都アブダビで開催された国際会議にて、「我々は迫り来る冷戦を非常に心配している。＜中略＞今の国際制度のなかにおいては、(米中のいずれかを) 選択しなければいけないという考え自体が問題をはらんでいる」と発言。米中間で選択を迫られることへの不満を表明し、紙面を賑わせた。中東の主要な親米国の一つである UAE の政府高官が、対米関係の軌道修正を印象付ける発言を公の場であえて行ったことで、同国の外交姿勢の変化に注目が集まっている。UAE の足元の動向を観察し展望を示すことは、今後の中東地域と米国の関係を見通すうえで有効な視座を与えてくれると思料する。

2. 独自の地域外交を展開

まず、UAE のバランス外交へのシフトは、中東各国との関係改善の動きに如実に表れて

1 2015年7月、オバマ米政権の主導の下、米英仏独中露とイランが、同国の核開発問題に関する包括的共同作業計画 (JCPOA : Joint Comprehensive Plan of Action) の最終合意に至った。

いる。

2-① 「良好な隣人関係は安定の基本」

この10年を振り返ると、UAEは、シリア、リビア、イエメン、イラクなど周辺アラブ諸国への内政干渉の動きを強めるイランおよびトルコや、さらに「アラブの春」を機に

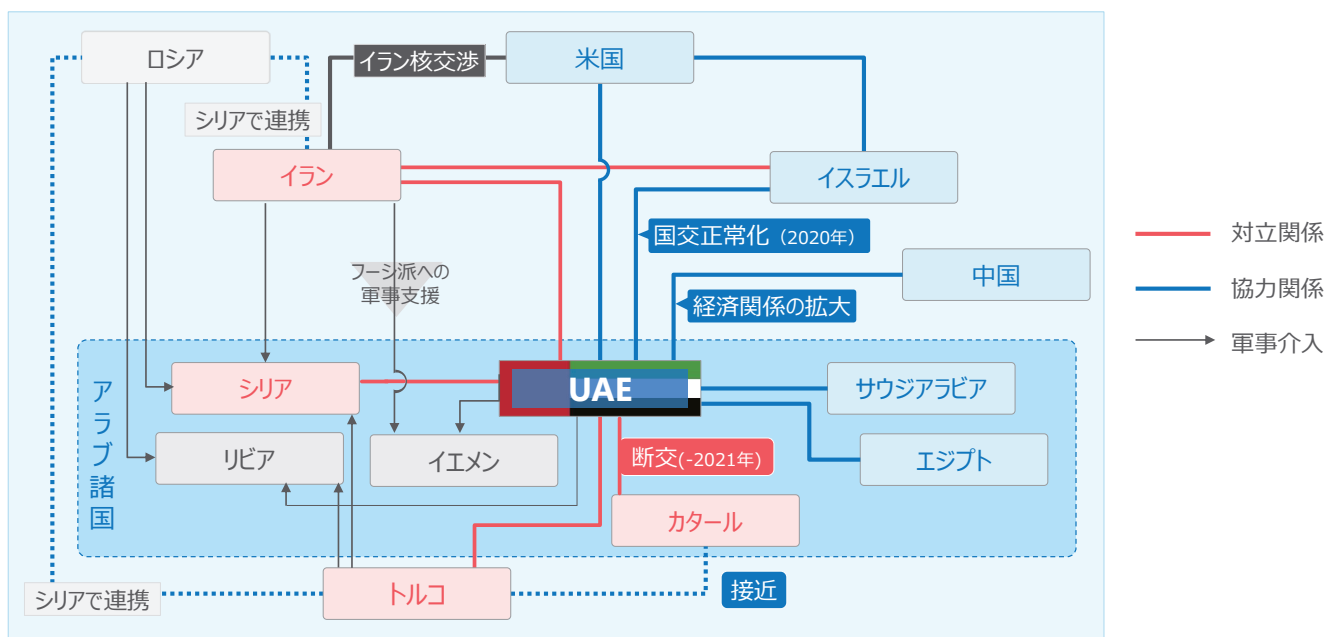
域内各国で政治的発言力を強めたイスラム主義組織「ムスリム同胞団」に対する警戒を強めた結果、域内対立の激化をいとわないアグレッシブな外交姿勢をとってきた（図表1）。

具体的には、2011年に始まったシリア内戦では、イランと緊密なシリア・アサド政権と敵対する立場をとり、2016年には、サウジアラビアによるイランとの国交断絶に続き、同国との外交関係を格下げする措置に踏み切った²。また、2017年には、イラン・トルコとの接近や「ムスリム同胞団」の支援等を理由に、サウジ、エジプト、バーレーンとともにカタールとの国交を断絶。同じく同胞団を支援するトルコに対しては、UAEの政府高官た

筆者紹介

（株）三井物産戦略研究所 国際情報部 欧露・中東・アフリカ室 研究員。主に中東・北アフリカ地域の地政学やマクロ経済の調査を担当。慶應義塾大学大学院文学研究科史学科（東洋史専攻）博士課程単位取得退学。2011年より在アラブ首長国連邦日本国大使館にて専門調査員として勤務したのち、2013年より（独）石油天然ガス・金属鉱物資源機構 調査部にて、中東・北アフリカの石油開発動向を調査。2017年から現職。

図表1 UAEを取り巻くこれまでの環境（2011～2021年）



注：イランはイエメンの反政府武装組織フーシ派を軍事支援しているといわれるが、公式には認めていない。

出所：報道などから三井物産戦略研究所作成

© MGSSI

2 2016年1月2日、サウジ政府が同国東部のシーア派宗教指導者ニムル師の死刑を執行した。イランで同月3日、ニムル師の処刑に対する抗議運動が発生し、民衆が首都テヘランのサウジ大使館と北東部マシュハドのサウジ総領事館を襲撃。これを受け、サウジは同日にイランとの国交を断絶。4日にはバーレーンやスーダンもこれに続いた。UAEは、自国の駐イラン大使を召還し臨時代理大使に格下げしたほか、UAE駐在のイラン外交官の数を制限するなどの対応に出た。

ちが同国をアラブ諸国の脅威であると声高に発言していた。

しかし、そうした対決姿勢は180度転換することになる。決定打となったのは、UAEが2021年9月に発表した新成長戦略だ。今後50年間の国家の指針となる10原則の中で、UAEは「良好な隣人関係は安定の基本」であるとし、政治的対立よりも安全保障環境の改善と経済連携を重視する方針を打ち出した。2020年のイスラエルとの国交正常化も新戦略の一環として位置付けることができるが、これは水面下ですでに進んでいたUAE・イスラエル間の接近を公式なものとする意味合いが強かった。それに対して、UAEが足元で進めるのは、イラン、トルコ、カタール、シリア等、ここ10年間で対立が顕在化または激化した国との関係再構築だ。

図表2 UAEによる域内各国との関係改善の動き

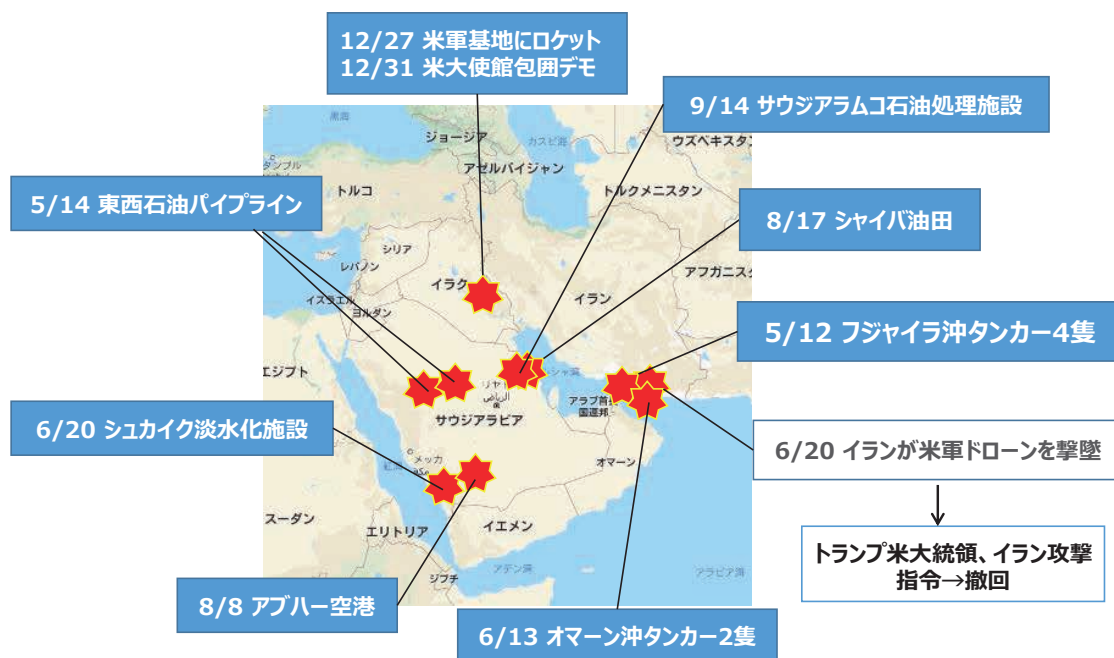
2021年	1月	カタールとの国交を回復	サウジ、バーレーン、エジプトと共に
	4月	イラク首相が UAE 訪問	
	8月	タフヌーン国家安全保障局顧問がトルコ訪問	エルドアン大統領と会談
		タフヌーン顧問がカタール訪問	タミーム首長と会談
	9月	UAE が新成長戦略を発表	
		タフヌーン顧問、カタールのタミーム首長、サウジのムハンマド皇太子の三者会合	紅海沿いのリゾートで三者が過ごす写真が SNS で公開される
	11月	アブダッラー外相がシリア訪問	アサド大統領と会談し、経済分野での協力強化について協議
		ムハンマド (MbZ) 皇太子がトルコ訪問	エネルギー、環境、金融、貿易分野等に関する10件の覚書に調印
イランのバーゲリー外務事務次官が UAE 訪問		アブダッラー外相と会談	
12月	タフヌーン顧問がイラン訪問	ライシ大統領ほかと会談、同大統領を正式に UAE に招待	
2022年	2月	トルコのエルドアン大統領が UAE 訪問	防衛産業、貿易、医療等の13分野に関する協定・覚書に調印
	3月	シリアのアサド大統領が UAE 訪問	シリアの領土的一体性と外国部隊の撤退を強調
	4月	UAE・トルコ間で包括的経済連携協定の交渉開始	ゼイユーディ貿易担当大臣、二国間貿易高は倍増する見込みと発言
	5月	イラン外相が UAE 訪問	故ハリーフア大統領の葬儀に参列
	8月	UAE、駐イラン大使の復帰の意向を表明	

出所：各国政府発表、報道等から三井物産戦略研究所作成

UAE は、2021年1月にはサウジ、バーレーン、エジプトとともにカタールとの国交を回復し、同年後半以降は UAE 高官がトルコ、カタール、シリア、イランを相次いで訪問した（図表2）。タフヌーン国家安全保障局顧問³の訪イラン時にはライシ大統領を正式に UAE に招待し、2022年8月には駐イラン大使の復帰の意向を表明するなど、関係改善に本腰を入れている。

UAEの外交姿勢が変化した背景については、イランを例に挙げると理解しやすい。ランプ米政権によるイランへの「最大限の圧力」戦略の後押しを受けて、UAEがサウジアラビア等とともにイランへの敵対姿勢を強めていた2019年5月当時、UAE のフジャイラ沖で停泊中のタンカー4隻に対する攻撃事件が突如発生した。さらに、同年9月には、サウジアラムコの石油処理施設もドローン攻撃を受け、サウジアラビアの石油生産が一時的ながら減少した。いずれも、犯行への関与が疑われたのはイランだ（図表3）。ここに来て、UAE はイランとの対立が自国の安定や経済に及ぼす悪影響を懸念し始めたのだろう。UAEは事件後すぐに、ペルシア湾の合同沿岸警備に関するイランとの協議を再開させている。国益を損ないかねないほどの対立は避けたいという UAE の現実的な外交方針は、すでにこの頃から始まっていた。ここに、新型コロナウイルスの感染拡大による景気低迷や、

図表3 イランの関与が疑われる2019年後半のテロ事件など



Copyright © MITSUI & CO. GLOBAL STRATEGIC STUDIES INSTITUTE ALL RIGHTS RESERVED.

1

© MGSSI

注：本図で取り上げたのは主要な事件のみ
出所：報道などから三井物産戦略研究所作成

3 タフヌーン顧問はムハンマド・ビン・ザーイド (MbZ) 大統領の同母弟。政府系ファンド ADQ やコングロマリット IHC, First Abu Dhabi Bank など複数の国内有力企業の会長を務める。

2021年1月の米政権の交代といった環境変化も加わり、UAEは対立から緊張緩和へと本格的に舵を切ることになった。

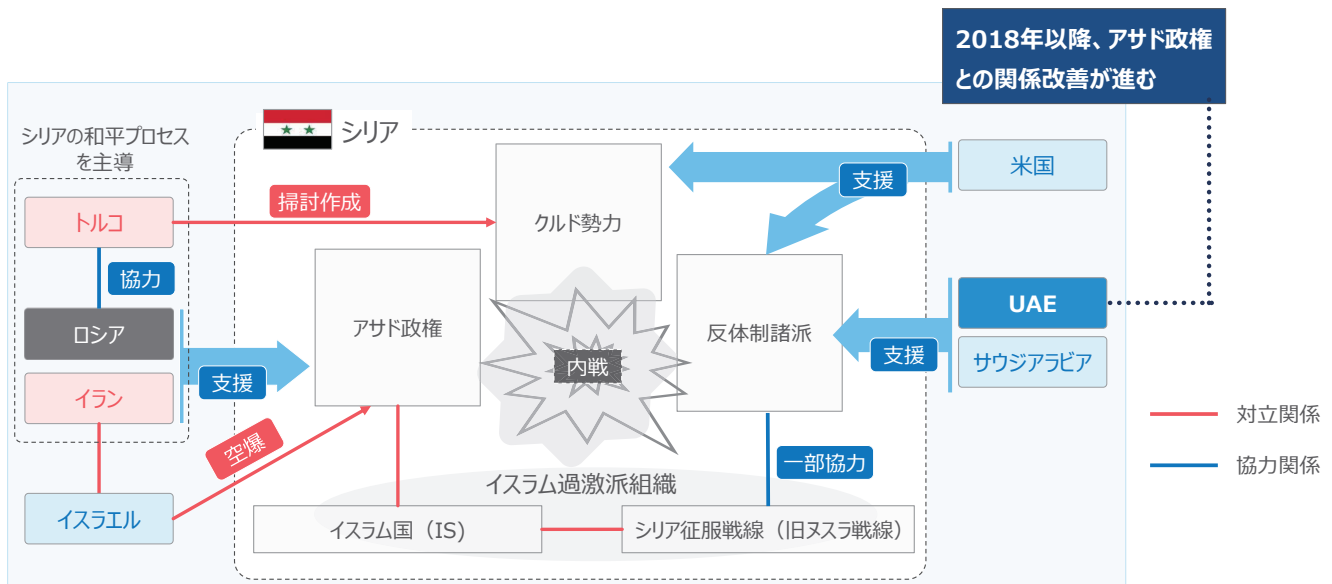
2-② 対シリア・対イラク関係にも変化，経済連携の余地は拡大

シリア政策も大きく変化している。UAEはこれまでイランと近いアサド政権を敵視し、シリア内戦では反体制派を支援してきた（図表4）。しかし、ロシアとイランの後ろ盾を得た同政権の優勢が覆らないとみるや、2018年に在シリア大使館を再開、2021年にはシリアのアラブ連盟への復帰を支持⁴、2022年3月にはアサド大統領の公式訪問を受け入れるなど、他のアラブ諸国に先んじて融和姿勢に転じた。積極的な軍事介入を背景に、シリアの和平プロセスを主導するロシア、イラン、トルコの傍らで、蚊帳の外に置かれた自国の存在感を取り戻すことがUAEの狙いだろう。

米国はアサド政権の正統性を認めておらず、さらにシリアがロシアによるウクライナ侵攻を全面的に支持したこともあり、UAEにとってシリアとの接近は、米国との利害の衝突を招く可能性がある。しかし、以前ほど頼りにならない米国への配慮と、シリアでの情勢悪化の火の粉が自国に降りかかる可能性を天秤にかけて、UAEが後者を選択したとしても不思議ではない。

また、UAEが域内の敵対国との緊張緩和に乗り出したことで、これまで実現が難しかった

図表4 シリア内戦を巡る対立関係（2011年～）



出所：報道等から三井物産戦略研究所作成

© MGSSI

4 アラブ連盟は2011年11月、「アラブの春」を契機に発生したシリアでの民衆抗議運動に対してアサド政権が武力による弾圧を続けたことを理由に、シリアの加盟資格を停止した。

た経済連携の余地が広がることも期待される。現在シリアとの間では、容量300MWの太陽光発電所をシリアの首都ダマスカス近郊に建設する方向で協議が進んでいるようだ。また、2021年10月には UAE の再生可能エネルギー大手 Masdar が、イラク政府との間で容量1GWの太陽光発電所を建設する契約にも署名した。イラクでは、ここ10年ほどの間にイランが影響力を拡大させていたこともあり、UAE・イラク関係は比較的疎遠だったが、足元で進むUAE・イラン関係の改善を受けて、イラクでのUAEの存在感がにわかに増しつつある。

2-③ 進展目覚ましい対トルコ関係

トルコとの関係進展も目覚ましい。2021年11月にUAEのムハンマド・ビン・ザーイド(MbZ)大統領(当時はアブダビ首長国皇太子)⁵が同国を訪問した。外交関係の進展を追い風に、アブダビ政府系ファンドADQは2022年1月、100億ドル規模のファンド設立を通してトルコのロジスティクス、食料、金融分野等に投資すると発表。同年4月には両国間で包括的経済連携協定(CEPA)の交渉が開始している。ゼイユーディUAE貿易担当大臣は、具体的な時期は明示しなかったものの、CEPA締結後には両国間の貿易を倍増させたいと発言した。

UAEは、トルコのみならず、同国を介して欧州やアフリカ市場へのアクセス強化も狙っているとみられ、石油・天然ガスはもちろん、機械類や卑金属、貴金属等の輸出拡大の可能性も高まる⁶。また、輸入面では、食料安全保障の強化を目指すUAEにとって供給源の多角化につながるだろう。

3. ウクライナ情勢を通してみる UAE 外交の変化

次に、UAEの外交姿勢の変化を、ウクライナ情勢への対応からも見てみたい。

3-① ロシアとの関係悪化を望まない UAE

UAEは、2022年2月24日のロシアによるウクライナ侵攻に対して、武力による主権国家および領土の侵害に対する懸念と、平和的解決を支持する意向を表明したが、ロシアを直接非難することは避けている。報道によれば同年3月、ウクライナ問題に関するバイデ

5 2022年5月13日、UAEのハリーファ・ビン・ザーイド大統領兼アブダビ首長(73歳)が崩御。UAE最高評議会は同月14日、異母弟であるムハンマド・ビン・ザーイド(MbZ)アブダビ首長国皇太子(61歳)を新大統領兼アブダビ首長に選出した。ハリーファ大統領が2014年に脳卒中で倒れて以降、MbZ皇太子が実質的な指導者として国政を担ってきたため、権力の継承は円滑に行われた。

6 2020年のUAEの輸出品目のうち、機械類及び電気機器等が約29%、石油・天然ガス・石油製品等が9%、輸送機器用部品等が7%、卑金属及びその製品が約6%、貴金属・貴石等が4%、医療用品が4%、プラスチック及びその製品が約3%で、全輸出品の6割以上を占める。

図表5 リビア内戦を巡る対立関係（2011年～）



出所：報道等から三井物産戦略研究所作成

© MGSSI

ン米政権からの対話要請も拒否した。UAEにとって、同じOPECプラスのメンバーであり、シリアとリビア（図表5）の和平プロセスを進展させる上で無視できないロシアとの対立は望ましくない。3月末に開催されたOPECプラス会合でも、UAEのマズルーイ・エネルギー大臣は、OPECの決定に政治が介入する余地はないと明言している。

また、武器購入の面でもUAEはロシアとの結びつきを深めている。2017年以降、リビアやイエメンでの使用を念頭にロシア製ミサイル防衛システムを購入、2019年にはステルス戦闘機Su-57の共同開発に関する協議も開始した。UAEにとって米国は今なお最大の武器調達先であるが⁷、輸入額は減少傾向にある（図表6）。2021年末にUAEが、米国とのステルス戦闘機F-35等を含む米製兵器の購入に向けた交渉（総額約230億ドル）を中断したことも、安全保障面での対米依存の低下を物語る⁸。

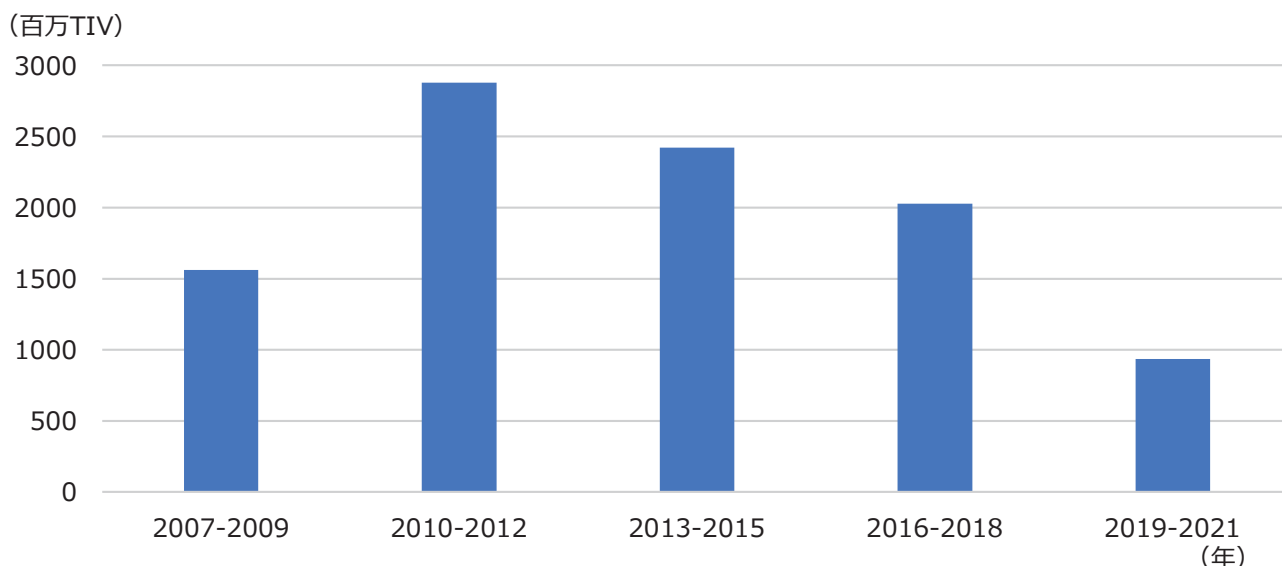
3-② 国連決議での動向からみるUAEのバランス外交

UAEは、世界的な反ロシア感情を刺激しないように配慮すると同時に、米露双方との関係も維持しつつ、国益を守るためにその時々に応じた対応をとっている。そうした慎重さとバランス感覚は、国連決議での投票行動からも窺うことができる（図表7）。まず、ロシ

7 スtockホルム国際平和研究所（SIPRI）によると、UAEの2016～2020年の武器購入における国別シェアは、米国64%、フランス10%、ロシア4.7%だった。

8 報道によると、UAEは2021年12月14日、購入交渉を中断する意向を米国側に伝えた。米国は、中国への軍事技術の流出を予防するための措置を講じるようUAE側に要請したが、これに対しUAEは、米国が求める技術的な要件や独自運用の制限、費用対効果等を踏まえ、今一度購入の是非を検討し直す必要があると回答。

図表6 米国から UAE への武器輸出推移



注：TIV (Trend Indicator Value) とは、ストックホルム国際平和研究所が、国家間で取引された武器の軍事能力を製造費等を基に独自の指標で評価・換算したものであり、実際の取引価格ではない

出所：ストックホルム国際平和研究所のデータから三井物産戦略研究所作成

図表7 国連決議での UAE の投票行動

決議	投票日	2/25 (安保理)	3/2 (総会)	3/24 (総会)	4/7 (総会)	9/30 (総会)
	内容	露軍の即時撤退を要求	露軍の即時撤退を要求	ウクライナでの人道状況の改善を要求	人権理事会での露の資格停止	ウクライナ東・南部併合宣言に対する非難
UAE の対応	棄権	賛成	賛成	棄権	賛成	

出所：国連プレスリリース等から三井物産戦略研究所作成

ア軍の即時撤退を求める2022年2月25日の安保理決議に関しては、中印とともに棄権した。同決議はロシアによるウクライナ侵攻の翌日で、今後の戦況が全く読めない段階だったこともあり、UAEとしてはスタンスを決めかねていた可能性が高い。また、各種メディアの報道によると、タイミング的には、イエメンの反政府武装組織フーシ派⁹に対する武器禁輸のための安保理決議（2月28日）でのロシアによる賛成とバーターだったとの憶測も飛び交っており、UAEが国益を優先して現実的な対応をとった結果である可能性も捨てきれない。

それぞれロシアによるウクライナからの即時撤退と同国での人権状況の改善を求めた3月2日と3月24日の決議では、UAEは一転して賛成票を投じた。いずれも法的拘束力を

9 UAEは、イエメンの暫定政府側を支持し、サウジアラビアが主導する有志連合軍のメンバーとして、フーシ派の掃討作戦に参加している。

持たない総会決議であり、象徴的意味合いが強かったことが賛成に転じた一因と考えられる。しかし、4月7日の総会決議では、UAEは再度棄権に転じた。同じ総会決議とはいえ、国連人権理事会でのロシアの理事国資格停止という実質的な制裁措置を含む内容だったためであろう。これは、人権問題を巡ってはロシアを非難しないという姿勢の表れだと考えられる。同じイスラム教を信仰する新疆ウイグル人の同化政策に関しても、UAEは中国政府に対する明確な立場の表明を避けている。そもそもUAEは、ロシア、また中国との間でも外交上対立する要素が少ない。むしろ3カ国はいずれも、程度の差はあれ権威主義的色合いが強く、体制維持のため、イスラム原理主義勢力や民衆抗議運動を抑え込む必要があるという課題を共有している。

さりとて、UAEも欧米による対ロシア制裁を無視することはできない。3月末には、アブダビ政府系ファンドのMubadalaが、ロシアへの新規投資の停止を発表した。UAEの対ロシア投資の停滞は避けられないだろう。さらに、ロシアの富裕層が資産の避難先としてドバイに注目しているといわれ、不透明な資金の流れが批判の対象になれば、欧米からの投資が減退する可能性もある。実際に、足元では、ムハンマド(MbZ)大統領の実弟であるマンスール・ビン・ザーイド副首相が、制裁対象であるオリガルヒ(ロシアの新興財閥)による資産のUAEへの移動をほう助した疑いで、近く英当局の捜査を受ける可能性が報じられている。そのような状況下、2022年9月30日に行われた、ロシアによるウクライナ東・南部4州の併合宣言を非難する安保理決議で、UAEは賛成票を投じた。2014年3月には、ロシアによるクリミア併合の無効化に関する総会決議を欠席したUAEも、今回は立場を明確にする必要に迫られたのだろう。今後もUAEは、ロシアとの対立は避けつつも、同国との関係がUAEの対外的なイメージを損ない、経済成長に影を落とす事態を回避するため、米露いずれともつかず離れずの距離を維持していく可能性が高い。

4. おわりに：UAE外交の展望

「(UAEは)安全保障の究極的な保証人として米国に頼る考えをもはや抱いていない」とワシントン・アラブ湾岸諸国研究所のフセイン・イビシュ氏が指摘するように、UAEはロシアや中国ともバランスの取れた関係を模索しつつ、中東域内では自国の国益を損ないかねない政治的対立から安定性と経済を優先する路線へと転換を図っている。中東での米国の軍事プレゼンスは今なお大きく、UAEにとって同国は、イランの脅威に対する抑止力として不可欠なパートナーであり続ける。とはいえ、これまでの包括的かつ親密な関係から、UAEが志向するケースバイケースの連携を基本とした、より現実的かつ対等な関係へと移行していく流れも止まらないだろう。

UAEがこのように自国の国益を優先する外交姿勢にいち早くシフトできた背景には、いくつかの要因がある。まず、ムハンマド(MbZ)大統領の盤石な権力基盤と意思決定の早

さは大きな強みだ。また、米国の働きかけに応じてイスラエルと国交正常化した影響も無視できない。米国はイスラエルの防衛を中東における優先課題と位置付けているため、イスラエルにとって地域での強力な後ろ盾となり得る UAE を無下に扱うことはできないからだ。事実、ブリンケン米 국무長官は2022年3月、モロッコでの MbZ 大統領（当時は皇太子）との会談にて、フーシ派による対 UAE 越境攻撃からの防衛のためあらゆる支援を行うと発言。同年4月には米 국무省が UAE による対イエメン人道支援を称賛する声明を発表するなど、米国が UAE との関係に配慮している様子がうかがえる。

最後に、UAE と同様、伝統的な親米国と見なされてきた他の湾岸協力会議（GCC）加盟国や、エジプト、ヨルダン、イスラエルの対米姿勢がどう変化していくかも今後の注目点だ。ウクライナ問題を巡っては、イランやトルコのみならず、これら「親米国」も軒並みロシア批判を避けた。各国は今後も米露対立、さらに米中対立からも出来る限り距離を取りながら、米国からの自立を模索する動きを強めることが予想される。また、UAE はシリア復興支援や、米国が2021年10月に援助を一部停止したエジプトに対する投資強化等を通じて¹⁰、外貨不足にあえぐ近隣国の支援にも注力している。地域の安定を自立的に図ろうとする UAE のこうした動きは、中東における米国頼みの外交から、地域に根差した独自外交への転換を牽引する動きとして、周辺国にも少なからず影響を及ぼすだろう。

* 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。

10 米国は2021年10月、エジプトに対する大型兵器の供与と2億6,000万ドルの資金援助を凍結。サキ・ホワイトハウス報道官（当時）は声明で、シシ軍事政権の統治体制や国内の人権問題等を理由に、過去数十年にわたる対エジプト政策を見直したとし、民主政権が樹立されるまではこの方針を維持すると発言。一方、UAE 側は、アブダビ政府系ファンド ADQ が2022年4月、エジプトの大手企業5社の株式を計18億ドル程で取得したと報じられた。