

サウジとイランの国交回復に伴う中東地経学



東京大学公共政策大学院 教授 鈴木 一人

2023年3月20日に発表された、中国の仲介によるサウジアラビアとイランの国交正常化の合意は様々な意味で衝撃であった。これまでイラクやオマーンの仲介でサウジとイランが非公式に5回にわたって対話をしていたことは知られていたが、いずれも合意に至ることはなく、サウジとイランの対立は根深いものであるとの認識が広がっていただけに、急転直下、合意が成立したというのは大きな驚きであった。具体的な合意内容については明らかにされていないため、双方がどのような譲歩をしたのか、どこが焦点だったのかを分析することは困難ではあるが、2016年にテヘランのサウジ大使館を一部の暴徒が攻撃し、炎上させて以来、当たり前のように対立関係にあると思われた両国が国交正常化で合意したのはなぜなのか、また、この合意がもたらす中東地域、さらにはグローバルな秩序に対するインプリケーションを論じてみたい。

【中国の仲介】

今回の合意でなんと言っても驚きだったのは、これまで中東においては主要なアクターと見られてこなかった中国が仲介役を担ったという点であろう。中国はこれまで原油、天然ガスの消費国として中東にとっては重要な顧客ではあったが、一帯一路の枠組みの中で中東のインフラ建設に関与することはあっても、政治的に中東地域において重要なプレーヤーとして立ち振る舞うことはなかった。中国人民解放軍が国外に唯一持つ基地はジブチにあるが、これは米国や日本、フランスと同様、海賊対処という名目で整備されており、中東地域における軍事的プレゼンスを高めるものではなかった。実際、中東には現在でも米海軍の第五艦隊がバーレーンに、またカタールには米空軍が駐留しており、中国は米軍との衝突を覚悟でこの地域に進出する意図はなかった。

しかし、2021年3月にイランとの25年間の戦略協定（こちらも内容は公開されていないが New York Times がリークされたペルシャ語版の協定案を報じている）を結び、アメリカのイラン核合意の離脱後に国際的に孤立したイランとの関係を強化し、中東への関与を強めていた。また、サウジが進める経済社会改革、いわゆる「ビジョン2030」にも関心を寄せており、サウジ当局との対話も進んでいる。さらに、ロシアのウクライナ侵攻で

高騰したエネルギー価格を抑えるため、中国はカタールと大規模な天然ガスの契約を結び、安定したエネルギー供給のためにも中東への関与が必要という認識を高めていたのであろう。

そうした中で、中国からすれば、戦略的協力関係にあるイランと、原油の最大の顧客であり「ビジョン2030」を通じて関係が深まるサウジが国交正常化に向かって交渉をしているという状況であれば、中国が仲介の労をとることはそれほど難しいことではなかったであろう。

では、これが中国の中東地域への影響力の強化と、政治的支配につながるのでしょうか。おそらくその可能性はそれほど大きくない。軍事的には米海軍、空軍が中東地域にはしっかりと存在しており、そうした米国の影響を押しつけてまで中国が中東地域において覇権を握らなければならないという必要性がないからである。中国にとって、最も重要なことは中東地域の安定であり、中国が自ら設定する2060年までにカーボンニュートラルを達成するという目標までは安定したエネルギーの供給が確保出来る、ということである。中東地域に軍事的プレゼンスを持たなくても、それが達成出来るのであれば、わざわざ大きなコストを払う必要はない。今後も中国はサウジやカタール、UAEといった国々と二国間関係の強化には努めるだろうが、中東地域全体を掌握し、影響力を行使して原油価格に影響を与えると言ったようなことは表だってはしないであろう。

【存在感が薄まるアメリカ】

第二次世界大戦後、中東地域に影響力を持っていたイギリスとフランスが共に衰退し、そこに代わって影響力を行使してきたのがアメリカであった。アメリカにとって石油の安定供給は自国の主力産業である自動車と、その自動車が作り上げる社会を安定させるために不可欠であった。1973年のアラブ諸国によるイスラエルとの友好国に対する石油禁輸（いわゆるオイルショック）は、アメリカを中東地域における仲介者としての役割を与え、イスラエルとアラブ諸国との関係改善に努めるよう仕向けることとなった。その結果がキャンプ・デイビッド合意であり、オスロ合意であった。中東の安定に心を配り、サウジに対して武器輸出と原油の調達を通じて深く関係を築いてきたアメリカは、冷戦が終了した後も、継続して中東地域における巨大なプレゼンスを維持してきた。

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。アジア・パシフィック・イニシアチブ上席研究員、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。

しかし、そうしたプレゼンスが、21世紀に入って変わり始めた。一つには「シェール革命」により、アメリカが中東のエネルギーへの依存度を減らしていったことがある。エネルギーが自給可能になったアメリカとすれば、中東の安定と原油、天然ガスの安定供給は必ずしも優先度が高い問題ではなくなった。また、2001年のアメリカ同時多発テロによる中東地域への不信感、2001年からのアフガン戦争、2003年に始まるイラク戦争でアメリカは疲弊し、中東地域への関心が薄れていった。対テロ戦争も「イスラム国」の実質的な消滅により、アメリカにとっての最大の脅威ではなくなり、アメリカは自らの資源をアジア、特に中国との戦略的競争に割かなければならなくなった。こうした環境の変化により、アメリカは中東地域における存在感を既に失い始めていた。

とはいえ、アメリカが中東に全く関与しなくなったというわけではない。2022年の中間選挙の前には、ロシアのウクライナ侵攻と対ロ制裁によってエネルギー価格が高騰し、アメリカの選挙に大きな影響を与えるガソリン価格が高騰した状態であったため、バイデン大統領はサウジを訪問し、サウジの実質的な指導者であるムハンマド皇太子と会談した。バイデン大統領が所属する民主党の中には、ムハンマド皇太子がワシントンポスト紙のコラムニストであるジャマル・カショギ氏の殺害に関わったとして、バイデン大統領が面会に行くことを強く批判する勢力もあったが、バイデン大統領は、そうした批判を受けつつもガソリン価格を下げなければ中間選挙で大敗するとの懸念から、敢えて皇太子との会談をもったのである。しかしながら、こうしたバイデン大統領の捨て身の選択も、ムハンマド皇太子を動かすことはなく、その後のOPECプラスの会合では小幅増産しか決定せず、ガソリン価格は高止まりしたままであった。

このように、これまでサウジに深く関わってきたアメリカの影響力が格段に低下していることは明らかである。特にバイデン大統領の前任のトランプ大統領はサウジを重視し、初の外遊でサウジを訪れ、テロ対策センターの開所式に同席するというパフォーマンスを見せた。しかし、バイデン大統領はトランプ前大統領の外交政策とは異なる路線を取り、サウジとの関係は疎遠になっていった。対サウジ外交の中心は国務省ではなく、外交官出身のCIA長官のビル・バーンズが担っていたと言われるが、インテリジェンス機関との関係が中心であり、政治的な関係を深めるという姿勢を見せなかったということでもある。

そうした中で、サウジはアメリカの最大の戦略的競争相手である中国を頼るようになり、そうした状況を十分に理解した中国が、イランとの国交正常化を仲介することによって、サウジに大きく食い込むことになった。こうした状況は、中国がアメリカに代わってサウジに影響力を行使する存在になったことを意味するのだろうか。結論を言えば、そうはならないだろう。既に述べたように、湾岸諸国は米軍のプレゼンスを必要としており、中国との関係は深めつつも、アメリカを完全に排除するというにはならないだろう。また、アメリカで政権交代が起き、トランプ前大統領のようにサウジを重視する政権が生まれ

ば、また状況は変わってくる可能性はある。その意味で、アメリカのプレゼンスは全般的に落ちてはいるが、それはバイデン政権特有の現象である可能性はあり、アメリカがその気になれば、その存在感を取り戻すことは可能であろう。

【混乱を極めるイスラエル】

サウジとイランの国交正常化で一番大きな損害を被ったのはイスラエルであろう。トランプ政権時代に進められたアブラハム合意によってアラブ諸国との関係改善が進み、イスラエルの安全保障上の脅威をイランに絞り込むことで、イランの支援を受けるガザ地区のハマスとの戦い、そして南部レバノンのヒズボラとの戦いを優位に進めることを目指していたイスラエルであるが、友好関係を築こうとしていたサウジがイランとの関係を改善することで、これまでの中東における力学が変化し、イスラエルにとって望ましくない状況が生まれることとなった。

しかも、イスラエルは現在、ネタニヤフ首相が進める司法改革に対して国民の多くが反対しており、毎週末、大規模なデモが開かれるような状況にある。ネタニヤフ首相自身が、イスラエルは内戦寸前の状況にあるという状況認識を示すなど、イスラエル国内の情勢が不安定化している。というのも、これまで3年半に5回の総選挙を行うといった国内の政治状況の分断が進む中、2022年11月の選挙において宗教右派の「ユダヤ教連合」といった政党、さらには民族主義的極右の「宗教シオニズム」と連立を組み、極めて右よりの連立を組んで、ようやく安定した政権が成立することとなった。しかもネタニヤフ首相は汚職問題などで起訴されており、自らの立場を守るためにも司法改革を止めるわけにはいかないという状況にあり、国内の不安定さが、外に敵を作る誘惑を高め、パレスチナ自治政府に対する強硬路線や、イランに対する強い姿勢に現れている。

こうした中で、イスラエルはUAEとの自由貿易協定や、いわゆる「I2U2」と呼ばれる、イスラエル (I)、インド (I)、UAE (U)、アメリカ (U) の四カ国の連携による経済技術協力のプログラムを進めようとしていた。ネタニヤフ首相とすれば、こうした対外的な政策を進めることで、アラブ諸国との関係を安定させながら、パレスチナ問題をアラブ諸国から切り離し、右派政党が求める入植事業を推し進め、パレスチナ自治政府が支配する地域を縮小させていくことを進めようとしていた。しかし、国内の反発とサウジがイランとの関係改善に向かっていったことで、こうした青写真も実現が難しい状況にある。

しかも、イスラエルの同盟国であり、後ろ盾となってきたアメリカが中東でのプレゼンスを失いつつあり、バイデン政権もネタニヤフ首相が進める司法改革に対して批判的な姿勢を示すなど、アメリカの支援を受けられない状況にある。イスラエルと緊密な関係にあったトランプ政権とは異なり、バイデン政権はイスラエルの影響を強く受ける政権ではなく、また、入植地の拡大などに対し、米民主党内では強い批判があるため、バイデン大統

領も積極的にイスラエルを支援することは難しい。

また、ロシアのウクライナ侵攻がイスラエルをさらに難しい状況に追い込んでいる。イスラエルにはロシアやウクライナからソ連崩壊後に移住してきたユダヤ人も多く、アメリカが進める対ロ制裁には加わらず、中立の立場を維持してきた。ウクライナは繰り返しイスラエルからの武器支援、特に防空システムやイラン製ドローンを迎撃するためのシステムなどを求めてきたが、イスラエルはこれらを拒み続けており、一部ウクライナへの武器供与を約束したが、原則として中立の立場を維持している。これがアメリカとの関係において、さらなる距離感を生むことになり、ネタニヤフ政権とバイデン政権の関係はおそらくオバマ政権の時期以上に悪化していると見て良いだろう。

これからイスラエルの状況がどうなるか、なかなか読みづらいところがある。ネタニヤフ首相は司法改革を延期するという決定をしたが、撤回したわけではなく、国民の間にはまだ不満は強く残っている。政権が不安定になっていけば、また総選挙ということになる可能性もある。そうなった場合、中道左派が勢力を盛り返してくる可能性もある。さらに、こうした国内の混乱がイランのディスインフォメーション工作やサイバー攻撃などによるものとなると、イランに対する武力行使を辞さないという反応が出てくる可能性もある。しかし、ネタニヤフ政権の国防大臣が司法改革を批判して罷免されるなど、自由に軍事力を使えるような状況にはならないかもしれない、という問題も残る。イスラエルの状況は混沌としている。

【反体制運動に手を焼くイラン】

2022年9月にヘジャブのかぶり方を注意され、「道德警察」に連行されたマフサ・アミーニーさんが亡くなった事件を発端として、イランでは女性を中心に、ヘジャブをかぶらないという抵抗運動が始まり、それが全国的に拡散して反体制運動に接続する形で、半年以上経った現在でも散発的に運動が続いている。

イランにおいてヘジャブは、1979年のイラン・イスラム革命の成果を象徴する一つであり、これまでの西洋世俗的な装いから、イスラム教を基礎とする体制に移行したことを証明するものであった。また、ヘジャブをかぶることを強制することで、体制側が強制したい文化的価値観、すなわち従属的な女性が家庭を守るという社会を実現することを意味していた。しかし、1979年以前の開放的な社会のイメージが強く残り、西洋的な人権感覚が若い世代を中心に強く存在するイランにおいては、こうした保守的な価値観の強制の象徴であるヘジャブに対する抵抗感は極めて強い。

また、ヘジャブ問題に限らず、体制が「道德警察」や革命防衛隊傘下の民兵である「バシージ」などが暴力によって社会秩序を維持しようとすることに対する批判も強く存在していた。特に、2021年の大統領選挙で権力を握ったライーシ大統領を中心とする保守派に

対する批判は強い。その前任である穏健派のロウハニ政権は、体制を維持しつつも、強制的にそれを押しつけるようなことはせず、ヘジャブについてもかなり緩い運用がなされていた。しかし、ライーシ政権になってからは、そうした規制が強化され、それが国民の間に強い反発を生んだのである。

また、2015年のイラン核合意によって制裁が解除され、一時的ではあったが、景気が上向きになったにもかかわらず、2018年にトランプ政権が一方向的に核合意から離脱し、米国の制裁を復活させたことで、イラン経済は極めて厳しい状況に置かれることになった。イラン国内では核開発の父とみられたファクリザーデーが日中に暗殺され、軍事施設を中心にサボタージュと見られる火事や事故が起これ、体制の管理能力も問われる状況にあった。加えて、2020年から始まった新型コロナウイルスによるパンデミックはイランでも大きく広がり、多数の人が亡くなったが、制裁を受ける中で十分な医療を受けることが出来ず、医薬品も不足するなど、国民の不安と不満が高まる状況にあった。

しかし、国民の間で不満がたまっている最大の理由は、ライーシ政権の選出方法であった。イランのイスラム共和制においては、大統領は選挙によって選ばれることになっており、これまでも国民の投票によって大統領が選ばれてきた。大統領選には誰でも出馬出来ることになっており、数百人の候補者が大統領選に登録はするが、その候補者を審査し、大統領として適格かどうかを判断するのは、最高指導者と司法長官によって選出された「護憲評議会」である。この護憲評議会では候補者が数人に絞られていくが、これまでは曲がりなりにも極端な思想や単なる冷やかして立候補した候補をふるいにかけ、それなりの幅を持った候補者が残っていた。そのため、国民も自らの一票で政権を選ぶことが出来るという実感を持っていた。しかし、2021年の選挙では、最高指導者であるハメネイ師の弟子に当たるライーシ以外の候補は、明らかに実力不足であり、前国会議長だったラリジャニや、ロウハニ政権の筆頭副大統領だったジャハンギリなどは、理由も示されないまま「不適格」とされ、大統領候補として残ることは出来なかった。こうしたことから、2021年選挙は「出来レース」と呼ばれ、ライーシを当選させるための操作がなされたと見られていた。そのため、イスラム共和体制が始まって初めて投票率が50%を切ることになり、選挙の正当性が疑われるようになっていたのである。

こうした状況から、イラン国内における体制の揺らぎと国民の不満、正当性の弱い大統領という状況の中で、サウジとの国交正常化がなされることになった。これは、イランが制裁と国内の騒乱に加え、イスラエルやアメリカからの圧力のある中で、国家が直面する問題を一つ減らすこととなり、イランは湾岸諸国との関係で緊張を強いられることはなくなるというメリットがあると見いだしたものと思われる。つまり、今回の国交正常化はイランからすれば助け船ではあっても、イランから積極的に求めていった結果と言うよりは、あくまでも当面の問題を解決するための戦術的な対応と見るべきであろう。

【中東秩序と世界秩序への影響】

サウジとイランの国交正常化によって、中東の秩序は大きく変わるようになった。アメリカの存在感が薄れる一方、中国がその地位を埋めるわけではなく、イスラエルとイランは混乱しつつ、先行きが見えない不透明さがある。そんな中で自由度を大きく高めたのがサウジである。原油価格の決定権を持ち、アメリカに忖度することなく、脱炭素時代が始まる前に資本を蓄積し、それを経済社会改革に投資していくということが可能になった。

こうした中で大きな変化が起きたのがイエメンである。イエメン内戦はイランの支援を受けた（とはいえ代理ではない）フーシ派の台頭を恐れたサウジがハディ大統領派と組んで内戦を続けてきたが、決定的な勝利を得ることなく、サウジ主導で停戦に至ることになった。しかし、この停戦がいつまで続くのか、またサウジに対する攻撃はないのか、といった問題は残っている。もしイエメン情勢が不安定になれば、新たな中東秩序も元に戻っていく可能性はある。その点で、イランの武器輸出とフーシ派の支援がどの程度続くのか、イランがどこまで事態をコントロール出来るのか、という点にかかっている。

また、中東情勢が大きく変わることで、世界秩序の基軸となっている米中対立にも少なからず影響があると思われる。サウジへの影響力を失ったアメリカは、更なる中国の影響力の拡大に対して、今まで以上に警戒を強めていくであろう。中国がより野心的に中東に関与し、アメリカの軍事的な影響力まで低下させていくようなことがあれば、米中対立も別の局面に映って行くであろう。米中対立の火種は台湾海峡だけではない。

* 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。