

第九章 アラブ民主化による米国の対中東同盟政策の再定義

池内恵

1. 米国の対中東同盟政策の変化

2011年初頭以降に急速に展開する、アラブ諸国での「大規模デモ」の出現による各国政権の動揺は、米国の対中東同盟政策に抜本から変化を迫っている。

重要なのは、米国が対応を迫られている中東政治の変化が、現地の有効な統治主体の変化や、軍事・安全保障バランスの変化、あるいは石油輸出状況の変化といった有効性をめぐる変化だけでなく、正統性にかかわる理念的な次元での変化であることだ。現在中東諸国で生じていることは、各国の秩序を支える理念の次元での大きな変化であり、それによって米国の同盟政策の基本理念も大きな調整を余儀なくされている。ここで日本外交にとって重要なことは、米國中東政策の理念において急激になされた、理念についての再調整・再編である。

本稿では、2011年の1月末から2月にかけて急速に行われた、米国の対中東政策の基本理念の変化に焦点を当てる。

事例としては、エジプトのムバーラク政権崩壊過程での、オバマ政権の対エジプト同盟外交の理念の再編を取り上げる。

2. 米国の対中東同盟政策のコンセプト

米国の対中東同盟政策は、そのコンセプトを取り出せば、(1)石油の安定供給、(2)イスラエルの安全、という二つの相容れない目標を果たすための同盟があり、さらに(3)それら二つの目標を達成するための、単独あるいは複数の地域大国との安定的同盟関係の構築（いわゆる「中東における米国の憲兵」の設定）という目標を主軸にして組み立てられていると見られる。

(1)については、サウジアラビアを中心とした湾岸協力会議機構（GCC）諸国が、(2)については当然イスラエルであるが、それに加えて、イスラエルとの平和条約を結ぶか非敵対的な関係を結ぶ国、たとえばエジプトやヨルダンをこの目標を達成するための同盟国として設定し、(3)については、かつては王政イランでありサダム・フセイン政権下の1990年8月までのイラクであり、1979年以後はエジプトであった。

3. 「政権との同盟」と「国民との同盟」

イスラエルとの、米国との文化的・人的・精神的な繋がりを除けば、これまでの米国の中東諸国、すなわちアラブ諸国の同盟国との関係は、「政権との同盟」であるという特徴が顕著だった。

この場合、各国の政権が米国との同盟関係を含む政策を、自国内の国民・住民に受け入れさせられるかどうかは、米国の直接の働きかけによるよりも、各国の政権に委ねられていた。各国の政権は、強制によってであれ、説得によってであれ、自国民に対して、米国との同盟関係への暗黙あるいは明示的支持を取り付けることが自明視されるか、そもそも国民による支持の如何を計る術がないか、計る必要がないような体制であると、暗黙のうちで前提にされていた。すなわち、「政権との同盟」に重点を置き、「国民との同盟」は等閑視されていたと言ってよい。

4. 「安定」と「公正さ」

「政権との同盟」を重視した米国の対中東同盟政策は、同時に「安定」を重視し、「公正さ」には二次的な関心しか払わないものだったとすることができる。イスラエルの安全保障や石油の安定供給、それらの安定を確保する地域大国の強い政権との同盟関係・影響関係の維持という目標は、「安定」と「公正さ」が必ずしも、あるいはほとんど常に一致しない、両立が困難である、という認識を事実上もたらしてきた。その認識の上で、基本的に「安定」を重視し、「公正さ」に欠けた政権とその統治手法の存続を黙認し、公正さに批判のある同盟関係をも維持することが、当然の米国の政策として採用されてきた。

5. 「大規模デモ」によるアラブ諸政権の揺らぎと「政権との同盟」の揺らぎ

「大規模デモ」が頻発するアラブ諸国で明らかになっているのは、各国の政権の国民を掌握する能力が急速に低下しているという事実である。若者・新世代を中心にした、インターネットや携帯電話や衛星放送というメディアを十全に使いこなして結集する「大規模デモ」は、「恐怖」と「ばらまき」を基軸としてきたアラブ諸国の権威主義体制の統治の手段を大幅に削いだ。

「大規模デモ」による各国政権の急速な動揺は、「政権との同盟」としての米国対中東同盟政策の脆弱さを突如として浮き彫りにした。政権が自国民を掌握する術が、「大規模デモ」によって急激に低下したことで、米国との同盟関係への国民からの支持・黙認が、急に、自明ではなくなった。

6. 「安定」と「公正さ」のバランスの変化

さらに、「大規模デモ」を主軸とした反政府抗議行動の勃発によって、米国の対中東同盟政策は、「安定」と「公正さ」のバランスを大きく変えることを余儀なくされている。「安定」と「公正さ」が両立しない概念ではなく、むしろたとえ困難であっても、何らかの形で両立をさせなければ、「安定」そのものが得られないという状況になっている。「安定か、公正さか」の二者択一ではなく、「安定も、公正さも」という、中東現地と米国内の世論の両方の、困難な要求にこたえなければならなくなっているのである。

7. 米国の対中東同盟：揺らぎか、真の絆の構築か

このことは必ずしも、米国が中東の同盟国を失ったということではない。「政権との同盟」を結んでいた相手国の政権がもし揺らぐか退陣を余儀なくされても、それを置き換える勢力が反米であり同盟関係を破棄するとは限らない。実際に、多くのアラブ諸国の反政府抗議行動では米国との関係は大きな話題になっていないどころか全く問題になっていない。

「大規模デモ」で発せられる政権批判は、もっぱら大統領の世襲への不満、選挙の不正、拷問や汚職に対する批判といった、国内問題が大部分である。

これは、各国の「大規模デモ」に対する米国の姿勢によっては、むしろ国民の多数から、米国との友好関係を支持される、真の絆を、政権を必ずしも通さずに国民と直接結べるという可能性を示唆する。

8. セカンド・トラック外交の浮上

対中東政策は必ずしも、政権への働きかけだけであって、国民への働きかけが欠けていたわけではなかった。民主化支援と、民主化過程の鍵となると考えられている市民社会活動への支援は、民主党・共和党両政権において、民主党系・共和党系両方の議員外交や財団やシンクタンクを通じて行なわれてきた。

「大規模デモ」による各国、特に米国の主要な中東における同盟国であるエジプトの政権の揺らぎと、ムバーラク大統領の辞任は、これまでにセカンド・トラック外交で支援してきた人物をエジプト政治の中核に押し上げることになった。たとえばカーネギー国際平和財団の中東民主化プログラムの中心にいる Amr Hamzawy は、大規模デモによって政権が揺らぐ過程で、若者勢力と政権を仲介する賢人委員会を主導した。

National Endowment for Democracy で表彰した Hisham Kassem が設立した新聞 Masry al-Youm は革命を主導した新聞となり、ムバーラク政権崩壊後の政治過程では最も主導勢力の内側に肉薄したメディアとして、いわば革命体制の官報のようになっている。

「政権との同盟」が揺らぐ過程で、米国外交のバックアップ機能として、セカンド・トラック外交が機能したといえる。

9. エジプトの事象

ここで、米国の対エジプト同盟外交の急激な再編成の過程をまとめておく。

1月25日に勃発したエジプトの反政府デモに際して、オバマ政権当初、ムバーラク政権を支持し、その立場に配慮した発言をしていた。1月25日にクリントン国務長官は、「我々のアセスメントでは、エジプトは安定している」と評した。しかし、デモがさらに拡大し、エジプトの治安部隊と衝突し、むしろ治安部隊が後退を余儀なくされた1月28日の状況を見て、急速に姿勢を転じた。

1月28日に、オバマ大統領はムバーラク大統領と電話で会談し、暴力的な弾圧を戒めたとされる。また、オバマ大統領は1月30日に、「秩序だった移行」を求める声明を出した。

米国は何よりもエジプトの「安定」を望んでいるということは一連の動きの中で変化はないと見られる。しかし「大規模デモ」の強大な圧力が政権にかかることが今後長期間続きそうな状況を見て、「安定」を達成するためには「公正さ」がこれまで以上に必要であるという認識に変わったようだ。

流血の惨事によってエジプトの治安情勢が崩壊してイスラーム主義者の解放区となることも、唐突に政権を投げ出して対外強硬派やイスラーム主義者が権力を奪取することも望まない以上、「公正さを伴う安定」をもたらすために、ムバーラク政権の退陣が必要であればやむを得ないという姿勢に転じたのが、1月28日から数日間での動きである。

この過程で、オバマ政権の要人が同盟関係の理念的な再定義を行う発言・寄稿をしている。

10. 1月30日のクリントン国務長官の発言

1月30日（日）の朝の全国ネットのニュース番組のほぼすべてに、クリントン国務長官が出演し、エジプト情勢について認識を述べた（Fox Newsの「Fox News Sunday」、CBSの「Face The Nation」、ABCの「This Week」、CNNの「State Of The Union」、NBCの「Meet The Press」）。

そのうちNBCの「ミート・ザ・プレス」での質問への応答の要点は次のようなものだった。

- ①ムバーラク政権に求めるのは「エジプトの人々の正当な希求に応え」「民主化と経済改革への具体的なステップを踏み出す」こと。

②ムバーラク大統領が職に留まることを支持するか？という再三の問いには直接答えず、「秩序だった、平和的な、真の民主主義への移行」を求めた。民主主義は「偽の民主主義 (faux democracy)」ではない、とも述べた。

③そして、アラブ諸国では長期的な不可逆的な変化が生じているという認識を示す。
「諸政権にとって 20 世紀に可能だったことは、21 世紀にはもはや不可能だ。情報は多すぎる。世界中で中間階層が増え、人々の希求が高まっている。それは国民の要求に応え、参加を認める政府を要求している」

11. 1月31日付NYT—ケリー上院議員のニューヨーク・タイムズへの寄稿

オバマ大統領やクリントン国務長官がエジプトとの同盟関係に関して依拠する理念的枠組みは、ジョン・ケリー上院議員・外交委員長のニューヨーク・タイムズ紙 (1月31日付) への寄稿に定式化されていると見られる (John Kerry, “Allying Ourselves With the Next Egypt,” *New York Times*, January 31)。

ここでケリー上院議員は明確に二つの選択肢を提示していた。一つは、「今期限りの退任・世襲なし」すなわち「9月の大統領選挙でムバーラク自身と息子ガマルが立候補しない」という「最低ライン」である。もう一つは、「即時」と「9月」までの間のいずれかの時点での早期辞任であった。

ケリーのニューヨーク・タイムズへの寄稿の要点は次のようなものだった。

- ①ケリー上院議員は、クリントン国務長官の認識と同様に「今回の騒動は、不可逆的に、国家と国民の関係を変えた」とする。
- ②イランの王制に肩入れし過ぎてイスラーム革命の到来を招いた前例から学び、国民に支持されない同盟政権を米国が支え続けることに警鐘を鳴らす。「われわれは、イランのシャーに長くこだわり過ぎたことで、今でも怖しく高いツケを払わされている。カイロでの今回の変化の時にわれわれがどう振舞うかは、死活的に重要だ。われわれは人々の側に立つことが不可欠だ。われわれと価値と希望を分かち合い、自由、繁栄、平和という普遍的な目標を目指す人々の側に立つことだ」
- ③ここでケリーは「ムバーラク後」を明確に視野に入れている。「われわれは今や、ムバーラク時代の先を見つめ、対エジプト政策を練り直さねばならない」
- ④エジプトは「人々と政府の間の社会契約を、大幅に改めなければならない」
- ⑤ムバーラク大統領は改革を自ら始め、「暴力と不法を終わらせ」「経済と社会の悲惨な状態を改善する」ことによって、「歴史上の彼の地位を改め」ることができるという。

⑥ケリーが示す最低線は、ムバーラク大統領が次期大統領選挙に出馬せず、息子に世襲もさせないというところにある。「ムバーラク大統領は、土曜日に約束したように『公正な』選挙を約束するだけでは、十分ではない。彼が踏み出せる最も重要なステップは、彼自身も、後継者と位置づけられている息子も、今年の大統領選挙に出馬しないと国民に向けて宣言することだ。エジプト人は既にこの政権より先に進んでしまった。不穏な情勢が大混乱へと転じるのを避ける最善の方法は、ムバーラク大統領と家族がこの場から退くことだ」

米国政府の立場は、「大統領即時退陣」から「任期満了まで残留を容認」とぶれたように報じられることもあるが、実際には一貫して、ムバーラク大統領が形式的には職に留まりながら、民衆の反応や軍の対応に応じて、順次棚上げされるプロセスを念頭に置いてきたと思われる。ここにおいて、「政権との同盟」という側面は影をひそめ、ケリー上院議員の論稿に顕著のように、次の時代のエジプトで主導権を握る社会勢力との関係を現政権との関係よりも重視しようとする、「国民との同盟」を目指す方向に転じたと言えよう。

12. 2月3日オバマ大統領の発言

クリントン国務長官とケリー上院議員が、理念的な転換の枠組みを示した上で、2月3日米国時間午後3時過ぎ(エジプト時間午後10時過ぎ)、オバマ大統領はカナダのハーパー首相との共同記者会見の場でエジプト問題についての定式化を行なった。オバマ大統領はムバーラク大統領とのこれまでの二度の電話会談で、「過去2週間の間に起こったことに照らして、もう古いやり方に戻るとはできない、と告げた。弾圧してもうまくいかない。情報の流れを閉ざそうとする試みはうまくいかない、と告げた」と述べた。そして「唯一のうまくいくやり方は、秩序だった移行プロセスだ。それは今すぐ始まる」と要求した。

このプロセスは「全ての政党を関わらせ、民主主義の実践をもたらし、公正で自由な選挙による、国民を代表する政府に結実する」ものであるという。

そしてムバーラク大統領が次の選挙に立候補しないと宣言しただけでも、長期にわたって支配してきた支配者にとっては「心理的な障壁を越えた」大きな達成であるとして、今必要なことは移行が「実効的で、持続的で、正統な」ものとなるようにすることだ、と述べた。この時点では、ムバーラク大統領の即時辞任は求めない姿勢とも見えるが、付した条件は厳しい。

また同時に、「もし野党との対話が単なるジェスチャーで、弾圧を続けるのであれば、それは功を奏さない。改革を装うだけで真の改革を行なわないならば、うまくいかない」と釘を刺しており、「彼の任期はかなり短い」「どうすれば遺産を残せるか、自らに問いかけ

ることが大事だ」と忠告している。これによって、ムバーラク大統領の政策手段は大きく制限され、辞任の方向づけが決定的になったと見られる。

13. 「ムバーラク即時辞任」への転換

1月28日から31日にかけて対中東同盟政策の理念的な大転換を行った上で、なおもムバーラク大統領の即時辞任への要求をオバマ政権は明言していなかった。しかしムバーラク政権が2月4-6日にかけて行なった対話策が功を奏しない中で、2月7日移行、デモはさらに拡大し、広範な世代と階層を含めるようになった。それを見て、オバマ政権の対エジプト政策はさらに動いた。

2月10日、BBCの北米エディター、マーク・マーデルのブログ（この日の早朝に更新）では、西欧諸国の外交官の見解として「過去24時間にオバマ政権のエジプト政策に決定的な変化が生じている」と記している。

この日、パネッタ CIA（米中央情報局）長官は、米国時間午前11時（エジプト現地時間午後6時ごろ）、下院情報委員会の公聴会で、「ムバーラク大統領は、今晚、辞任する可能性が高い」と発言した。そして米国時間午後1時40分ごろ（エジプト時間午後8時40分ごろ）、オバマ大統領はミシガン州での演説の冒頭で、「われわれは歴史が作られるのを目撃している。エジプト人は変化を求めている」と発言した。

それにもかかわらず、この日のムバーラク大統領の演説では、明確な辞任宣言がなかった。これによって、米国は信頼性を問われることになり、より明示的なムバーラク即時辞任を要求するようになった。

ムバーラク大統領の予想外の演説の後、しばし沈黙してから、オバマ大統領は短く厳しい声明を出した。「多くのエジプト人が、政府が真摯に真の民主化への移行に向かうかどうか、計りかねている。エジプトの人々と、世界に、はっきりと語ることはエジプト政府の責任だ」「エジプト政府は信じられる、具体的な、曖昧でない道筋を示すべきだ」。

これは、同盟国の国家元首に対する発言としては、異例の文言であった。これまで「秩序ある移行」を繰り返しながら、移行の先としての「民主化」という言葉は極力避けてきたのだが、ここでは繰り返し用いている。権威主義体制の長期政権に対して「民主化」と言えば、「退陣せよ」と言っているのに等しい。これによって、翌2月11日のムバーラク辞任が決定的となった。

14. まとめ

1月末の、クリントン国務長官とケリー上院議員の発言・寄稿は、米国オバマ政権が、

アラブ諸国において、政権と国民の関係が不可逆的に変化したという認識を示しており、それによって「政権との同盟」を原則としたそれまでの対中東同盟政策が、少なくともエジプトに関する限り、根本的に揺らいだという認識を示している。そこから、ムバーラク政権を極めて早期に実質上見放し、国民の支持を得た主体の模索を進めることになった。そこから、国民の支持が一定程度あり、エジプト社会の安定化や、対イスラエル和平を継続すると見られる国軍首脳部による、ムバーラク大統領棚上げの動きを促進し、国軍最高評議会と安定的な関係を結びつつ、反政府勢力との対話を進めることになった。エジプトの内政の展開は予断を許さず、米国の対エジプト同盟政策の転回の成否は、今後の現地の動きによって判定される。しかし、「大規模デモ」の圧力と質が前例のないものであり、不可逆的な変化をもたらしているという認識から、同盟政策もまた不可逆的な変化に直面していると認識し、転回に踏み切ったと見られる。

その際の、1月28日から31日にかけての、少なくとも理念の面での再定義の迅速さは目覚ましいものがあり、日本外交においても、対中東と対米国の両方の政策的観点から、米国の行った大転回を詳細に検討し、その意義を検証しておくことに大きな意味がある。