

# グリーンフイング・メモ

## バイデン米新政権の対中東政策——初期の方向性に関する考察——

政策研究部防衛政策研究室 小塚 郁也

### はじめに

バラク・オバマ(Barack Obama)民主党前々政権時代に副大統領職を務めていたジョー・バイデン(Joseph Biden)米新大統領は、イラン核合意(JCPOA、2015年7月)への復帰を大統領選での公約の一つに掲げていたこともあって、2013年から2016年の第二期オバマ政権が推進した対中東政策の方針に回帰するのではないかと当初思われた。具体的には、9・11同時多発テロ事件以降進められた過去10年間のテロとの戦いによる中東安保環境の変化とアメリカの物質的および理念上の国力消耗、そして東アジアとインド太平洋地域における中国の台頭に関連して、アジア太平洋リバランスを実現するために中東駐留米軍を削減する可能性やイラン核合意への復帰の可能性、さらには大幅な軍事費削減の可能性などが取り沙汰された<sup>1</sup>。

また、これらの論点に付随して人道的に深刻な懸念が共有されているシリアとイエメン内戦の早期解決、トランプ前政権が道筋を付けたタリバーンとの和平交渉による米軍のアフガニスタンからの2021年9月11日を期限とする早期撤退<sup>2</sup>、イスラエルとパレスチナの長引く紛争に関連して、イスラエル政府によるヨルダン川西岸への入植地拡大を阻止することを契機とした二国家共存による和平交渉再開などもバイデン新政権の重要な政策課題になり得ると思われる。だが、これら諸課題のいずれについても、筆者はバイデン政権が拙速に進めることができる環境には未だないと考察した<sup>3</sup>。これはオバマ政権時代と現在の中東情勢が相当に異なっていることの当然の帰結であるが、アラブの春を契機とした中東での政治改革と民主化を進めようとしたオバマ氏とは異なって現状維持政策の継続を支持し、対イスラエル外交に関してもオ

<sup>1</sup> See KOZUKA Ikuya, "Security Prospects After the American Presidential Election 10 The Situation in the Middle East After the Establishment of the New Biden Administration: Considering future prospects through data analysis," *NIDS Commentary* No. 158, February 18, 2021, <http://www.nids.mod.go.jp/english/publication/commentary/pdf/commentary158e.pdf>, accessed on July 17, 2021.

<sup>2</sup> Missy Ryan, "Biden will withdraw all U.S. forces from Afghanistan by Sept. 11, 2021," *Washington Post*, April 13, 2021, Mohammad Yaghi, "What Drives President Bidens Middle East Policies? And what are their Impacts on the Gulf States?" Contact Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., *Policy Report* No. 22, May 2021, p. 5, note 37, <https://www.kas.de/documents/286298/8668222/Policy+Report+No+22+What+Drives+President+Biden%E2%80%99s+Middle+East+Policies.pdf/98bac5dc-abc0-a108-18ef-32ff9f156873?version=1.1&t=1621864193248>, accessed on July 17, 2021.

<sup>3</sup> KOZUKA, "The Situation in the Middle East After the Establishment of the New Biden Administration."

バマ氏と関係が悪かったベンヤミン・ネタニヤフ(Benjamin Netanyahu)前首相(2021年6月退陣)と良好な関係にあったバイデン氏は、そもそも対中東政策の志向性がオバマ政権とは別物であるという指摘もある<sup>4</sup>。

幸いなことに初期バイデン政権の国家安全保障戦略の方向性を探る材料として、2021年3月3日にホワイトハウスが公表した「暫定国家安全保障戦略ガイダンス」(Interim National Security Strategic Guidance<sup>5</sup>: 以下、暫定ガイダンスと略記)が参考になる。そこで本稿では、暫定ガイダンスの記述をもとに、初期バイデン政権の対中東外交・安保政策の方向性と米国家安全保障戦略全体の中における中東の優先順位の低下とその背景について分析してみたい。

## 1. 「暫定ガイダンス」における中東の位置付けと優先順位

暫定ガイダンスでは、その11頁に中東に関するまとまった記載がある。それは、米国が引き続きイスラエルの安全に対する確固たるコミットメントを維持し、パレスチナを含む実行可能な二国家建設による解決を目指してイスラエルと近隣アラブ諸国の共存を促進する推進者としての役割を再開し、また、地域の友好国と協力してイランの侵略や主権と領土保全への脅威を抑制するとともに、アルカイダと関連するテロリスト・ネットワークを混乱させ、イラクとシリアのイスラーム国(ISIS)の復活を防ぎ、人道的危機に対処し、地域の安定を脅かす複雑な武力紛争を解決するための努力を倍増させると述べている<sup>6</sup>。

しかしまた、バイデン政権は軍事力がこの地域の課題に対する答えであるとは信じておらず、中東の友好国が米国の利益と価値に調和しない政策を追求するための白紙権限を与えるつもりはないとして、イエメンでの攻撃的な軍事作戦への支援を撤回し国連による戦争終結努力を後援するとした。これは、2015年3月から続くサウジアラビアの対イエメン軍事介入政策に対する痛烈な批判を含んでいると考えられ、バイデン政権の目的が地域の緊張を緩和することと中東中の人々が彼らの願望を実現するための余地を作ることにあると述べている<sup>7</sup>。

中東における9・11テロ事件以来の米国の過剰な軍事コミットメントをバイデン政権が見直そうとしていることは、暫定ガイダンスの14頁と15頁に明記されている。まず14頁においては、安全保障環境に合致する強力な軍隊を持つことは決定的な米国の利点であるとしながらも、米国の利益を世界的に前進させるために最初に用いる手段として外交を推進し、国防と軍隊の責任ある使用に関してバイデン政権が賢明で規律ある選択をするつもりであることをわざわざ

---

<sup>4</sup> Yaghi, “What Drives President Bidens Middle East Policies? And what are their Impacts on the Gulf States?” p. 1.

<sup>5</sup> The White House, March 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>, accessed on July 17, 2021.

<sup>6</sup> Ibid., p. 11.

<sup>7</sup> Ibid.

太字で強調している<sup>8</sup>。

さらに 15 頁ではより具体的に、米国は数千の人命と数兆ドルの費用がかかる「永遠の戦争」に従事すべきではなく、またそうしないとして、アフガニスタンが再び米国に対するテロリストの攻撃の安全な避難所にならないようにしながら、新政権が責任を持ってアフガニスタンでの米国最長の戦争を終わらせるために働くとしている。さらに他の場所では、友好国と協力してインド太平洋と欧州に重点的に米軍を配置することを表明し、中東では国際テロネットワークを混乱させ、イランの侵略を阻止し、そして他の重要な米国の利益を保護する程度の適切な規模に軍事的プレゼンスを設定するとしている。このことから、バイデン政権が中東での米軍プレゼンスを相当大規模に削減しようとしている意思が窺えるであろう。冷戦期の米ソ対立以来維持されてきた米軍の東アジア太平洋地域と欧州に次ぐ中東ペルシャ湾岸での展開は、バイデン政権において大きく優先順位が下がっていることがこうした記述からも明白なのである。

## 2. 初期バイデン政権による対中東政策の動因

では、なぜバイデン政権においては中東の戦略的優先順位が下がっているのだろうか。この点については、一つの理由として 2020 年以来米国に深刻な人的および経済的損害をもたらした新型コロナウイルス(COVID-19)パンデミックからの経済再生の差し迫った要求がバイデン政権への圧力となっていることは確かであろう。つまり、中東での長期にわたる戦争を継続するよりも毀損した国内経済を早急に立ち直らせることが米新政権にとっては喫緊の課題なのである。また、グローバルな外交安全保障の側面から、中国と対峙し、経済的リーダーシップを確保する上で米国がその資源を中国との競争に向ける必要があり、中東への過剰な軍事的コミットメントは米国の希少な資源を最も必要な場所から枯渇させてしまう恐れがあることが指摘されている<sup>9</sup>。さらには近年顕著になった米民主党内の左派的構造変化の影響、すなわち少数グループの人権と環境問題を重要視する民主党の進歩的な潮流が非常に強く、バイデン大統領はその政治的および経済的要求に背を向けることができない結果、オバマ政権よりも政策が左傾化し得ることも考えられる<sup>10</sup>。

ここでは、中東に対する米国の軍事的関与の費用と便益の側面に焦点を絞って、米国にとって従来型の中東へのコミットメントが割に合わなくなりつつある事実について簡単に考察する。

まず、中東ペルシャ湾岸地域での米国の覇権は、冷戦後の 1991 年以降に設立された 25 の軍事基地(12 はペルシャ湾岸)と 2018 年時点で 25,000 人以上の米軍が駐留することによって確保されてきた<sup>11</sup>。この中東における米国の覇権を維持するためには、金融、政治、軍事、ソ

---

<sup>8</sup> Ibid., p. 14.

<sup>9</sup> Yaghi, “What Drives President Bidens Middle East Policies? And what are their Impacts on the Gulf States?” p. 1.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> “U.S. Military Bases and Facilities in the Middle East,” American Security Project, June 2018, Yaghi, “What Drives President Bidens Middle East Policies? And what are their Impacts on the Gulf States?” p. 2, note 5.

フトパワーとして広く定義されている物質的および道徳的な莫大なコストが消費されている。一例として、2019年の終わりまでにイラクとアフガニスタンへの軍事介入だけで毎年5000億米ドル以上に相当する約6.4兆米ドルの莫大な費用を米財務省が負担し、また2018年11月末までに、イラクとアフガニスタンで14,702人の兵士、請負業者および民間人を失ったとされている<sup>12</sup>。

また、イラクとアフガニスタンへの米国の軍事介入により数十万人の民間人が死亡し、イラクにおいては宗派主義の台頭とアルカイダやISISの出現を招いた結果安定した民主的な体制を構築することに失敗したため、米国は道徳的にこの地域でのソフトパワーを失っている。ブラウン大学ワトソン研究所は、2018年11月にイラクとアフガニスタン両国の死傷者数を415,000人から442,000人と推計している<sup>13</sup>。

この地域への米国の対外援助と外交努力は、アフガニスタン、イスラエル、エジプト、ヨルダン、イラクの5つの受領国に集中しており、2019年にはアフガニスタンへ48.9億米ドル、イスラエルへ33億米ドル、ヨルダンに17.2億米ドル、エジプトに14.6億米ドル、そしてイラクに9億6千万米ドルがそれぞれ援助され、米国の総対外援助予算の31.5パーセントに当たる推定392億米ドルが消費された<sup>14</sup>。これは、世界の他のどの地域よりも中東で米国のコストが費やされていることを意味している。

バイデン政権は、過去10年間にわたる中東に対する米国の戦略的関心の変化と石油天然ガス供給問題の緩和によって、中東への米軍の過剰な関与を抑制しようと考えていると言える。したがって、米国が中東での「永遠の戦争」を終わらせ、中国に対する政治的、経済的、軍事的優位性を確保することに注意を振り向けなければならないと主張するバイデン政権の対中東政策は、必然的にその国家安全保障戦略上の優先順位を低下させる方向に進んで行くと思われる。

## 結びに代えて

本稿では、初期バイデン政権の対中東外交・安保政策の方向性と米国家安全保障戦略全体の中における中東の優先順位の低下とその背景について、2021年3月にホワイトハウスが公表した暫定ガイダンスで示された考え方に基づいて分析した。しかしながら、バイデン大統領が大統領選挙期間中に公約したイラン核合意への復帰は、米国とイラン双方のどちらが先に譲歩するかの対立を巡って交渉が停滞している。また、今年5月10日から5月20日の停戦

---

<sup>12</sup> Neta C. Crawford, “United States Budgetary Costs and Obligations of Post-9/11 Wars through FY2020: \$6.4 Trillion,” Watson Institute, Brown University, November 13, 2019; “Human Cost of the Post-9/11 Wars: Lethality and the Need for Transparency,” Watson Institute for International and Public Affairs, November 2018, Yaghi, “What Drives President Bidens Middle East Policies? And what are their Impacts on the Gulf States?” p. 2, note 6-7.

<sup>13</sup> Crawford, Human Cost of the Post-9/11 Wars, Yaghi, “What Drives President Bidens Middle East Policies? And what are their Impacts on the Gulf States?” p. 2, note 10.

<sup>14</sup> “Foreign Aid Explorer: U.S. Foreign Aid by Country,” USAID, Yaghi, “What Drives President Bidens Middle East Policies? And what are their Impacts on the Gulf States?” p. 2, note 11.

合意に到るまで、エルサレムでイスラエル警察とパレスチナ人による衝突が起きたことを契機として、ガザ地区を実効支配するハマスとイスラエルとの、ハマスによる大がかりなロケット弾攻撃とイスラエル空軍の報復的な空爆の応酬により衝突がエスカレートした際にも、人権外交を標榜しつつ慎重にイスラエル批判を避けたバイデン政権の停戦に向けた動きは鈍かった。

つまり、バイデン政権はイスラエルと近隣アラブ諸国との間における地域的共存に向けた良好な関係を支持するというレトリックを暫定ガイダンスで表明したが、国内政治上の理由があれば、トランプ前政権のように同盟・友好国に圧力をかける様な強硬姿勢を必ずしも採らないことを示唆している。したがって、バイデン政権の対中東政策は国内政治上の要請、特に左傾化を強める米民主党の潮流に一定の影響を受けつつ、ある程度の振れ幅を以て当面展開して行くものと考えられる。

(令和3年7月18日脱稿)