



米国のアフガニスタン戦略の変化とカブール陥落

高橋 杉雄 防衛政策研究室長

NIDS コメンタリー

第 185 号 2021 年 8 月 24 日

はじめに

8 月 15 日、アフガニスタンのカブールが、タリバンによって制圧された。アフガニスタンからの撤退というトランプ政権の方針を継承したバイデン政権が、米軍の大半を 7 月 2 日に撤収させてからわずか 1 ヶ月半の電撃的な展開であった。

現在のアフガニスタン政府は、2001 年の米国の軍事介入によってタリバンが打倒された後で樹立されたものであり、米軍が撤収すれば、早晩タリバンが復権するであろうことは専門家の間では予測されていた。しかしながら、アフガニスタン国防軍が急速に崩壊し、またアシュラフ・ガニ大統領も国外へと脱出し、これほど短期間で電撃的にカブールが陥落したのは驚くべき展開であった。

ただし、これが米国のプロセス管理上の失敗であることは明らかであるとしても、根本的な戦略上の失敗とは必ずしも言えない部分がある。なぜならば、アフガニスタンの戦略上の位置づけが既に変わってきており、現在の展開はその帰結でもあるからである。

そこで本稿では、過去 20 年の米国のアフガニスタンの戦略の変化を振り返った上で、今後の課題を検討してみたい。

4 期に分けられる米国のアフガニスタン戦略

米国がアフガニスタンに深く関わるようになったのは、2001 年の 9・11 テロ事件がきっかけである。その後の米国のアフガニスタン戦略は、大きく分けて 4 つの時期に分けることができる。

旅客機をハイジャックしてニューヨークの世界貿易センタービルとワシントン DC 近郊のペンタゴンに突っ込ませた 9・11 テロ事件の首謀者は、テロ組織アルカイダを指導するオサマ・ビン・ラディンであった。彼が潜伏しているのがアフガニスタンであったため、米国のブッシュ政権は当時アフガニスタンを支配していたタリバン政権に対して引き渡しを要求。タリバン政権はそれを拒否したため、米国は「不朽の自由 (Enduring Freedom)」作戦を発動、アフガニスタン戦争を開始した。反タリバン武装勢力であった北部同盟を米国は特殊部隊などで支援しつつ、大規模な空爆を実施してタリバン政権を駆逐した。タリバン政権を打倒してカブールを占領し、アフガニスタンのほぼ全土を米国を中心とする多国籍軍が制圧するまでが第一期である。この時期における戦略上の目標は、あくまでビン・ラディンの捕縛であり、タリバン政権の打倒はその手段であった。

第二期は、米国を中心とする国際社会が、「国家建設 (nation building)」を進め、民主的な国家としてアフガニスタンを再建しようとした時期である。9・11 テロ事件を引き起こしたテロ組織アルカイダは、破綻国家であったアフガニスタンを支配していたタリバン政権と協力していた。そのことから、破綻国家を放置しておく「テロの温床」となり、国際安全保障上の重要な問題を引き起こすことにつながるものが強く懸念された。

そのため、アフガニスタンの再建は、単にアフガニスタン周辺地域だけでなく、グローバルな安全保障上重要な意味を持つと考えられるようになったのである。

この時期はイラク戦争でフセイン政権を打倒した後でもある。そのため、イラクとアフガニスタン双方で安定的な民主国家を樹立することが追求された。その中で、「カウンター・インサージェンシー」作戦が重視されるようになる。「カウンター・インサージェンシー」とは、敵である過激主義者を打倒するだけでなく、民衆の「心」を勝ち取ることで、民衆と過激主義者を分断していこうとする考え方である。この「カウンター・インサージェンシー」は、ブッシュ政権がイラクに部隊を増派したタイミングで本格的に実施され、一時的な成功をみる。ただし、イラクの成功を受けアフガニスタンでも実施されたものの、状況の大幅な改善には至らなかった。

ブッシュ政権の跡を継いだオバマ政権は、もともとタリバンの成立にパキスタンが深く関わっていること、またアフガニスタン・パキスタン国境にアルカイダやタリバンが潜んでいると考えられたことから、政権発足当初にアフガニスタンとパキスタンをひとまとまりのものとして捉える「アフパック戦略」を提唱する。ただこの「アフパック戦略」はバズワード以上のものとはならず、程なく消えていくことになる。

それでもオバマ政権では、2010年版の「4年次国防見直し（QDR）」で、「将来の戦争に備えるよりも現在展開している戦争を終わらせる」として「イラク、アフガニスタンへのリバランス」を掲げるが、併せて「カウンター・インサージェンシー」から「カウンター・テロ」への転換が進められることになる。国家建設が遅々として進まないことから、「カウンター・インサージェンシー」を放棄して「カウンター・テロ」に絞るべきとの考え方が力を持ったのである。このような形で戦略目標が変化した時期が第3期である。

「カウンター・インサージェンシー」では、民衆の「心」を勝ち取ることが重視される。そのため、安定的な社会を構築していくことが不可欠であり、軍隊はそのための安定的な治安を提供することが役割となる。一方、「カウンター・テロ」は、タリバンやアルカイダの指導者や資金源を攻撃していくことのみを目的とする。つまり「カウンター・テロ」においては、安定的な社会の構築のような国家建設は目標には含まれない。

この「カウンター・テロ」の具体的な方法が、「ターゲット・キリング」と呼ばれた、ドローンによるタリバン、アルカイダの指導者に対する精密攻撃であった。このように、米国の戦略が「カウンター・テロ」に傾斜していく中、2011年5月にパキスタンに潜伏していたビン・ラディンが遂に発見され、特殊部隊による殺害作戦が成功するのである。

第4期は、ビン・ラディンの殺害に成功した後のことである。この時期には米国にとってのアフガニスタンの戦略的重要性は大きく変化し、米国は次第にアフガニスタンからの撤退を追求していくことになる。それを積極的に進めたのはトランプ政権だが、これに対して強い反対論は出なかった。この段階になると、もはやアフガニスタンで何かを達成しようというモチベーションは存在しない。駐留米軍を撤収させること自体が戦略目的となったのである。

米国の対テロ戦略におけるアフガニスタンの位置づけの変化

以上で見たように、過去20年間、米国のアフガニスタン戦略は不変だったわけではなく、4つの時期に分けることができる。それらの中核にあるのは、9・11事件の首謀者であったビン・ラディンを捕縛するか殺害することである。それが2011年に達成できたことで、アフガニスタンの戦略上の重要性は大きく変化したのは必然であった。

一方、米国のアフガニスタンにおける戦略目標はそれにとどまるものではないとの考え方もある。その典型

が「テロの温床」論である。これは破綻国家を放置しておく、そこでテロ組織が活動するようになり、グローバルなテロ攻撃の根拠地となり得ると言う考え方で、アフガニスタンとイラクにおける国家建設の試みを支えた考え方でもある。

しかし、この 20 年で明らかになったことは、世界のどこでも「テロの温床」となり得ることであった。確かに、米軍に制圧されたアフガニスタンとイラクは「テロの温床」とはならなかった。しかしアルカイダをはじめとするテロ組織は、アフガニスタンやイラクを離れ、イエメン、ソマリア、シリア、リビアといった、他の破綻国家で活動を継続させた。「テロの温床」論を採り続けるならば、世界中で国家建設のための軍事行動と秩序再建のための援助を中心とする活動を続けなければならなくなるが、それは現実には不可能である。

同時に、イスラム過激主義によるテロも性格を変えてきた。9・11 テロ事件は、アルカイダのメンバーがアメリカに潜入し、米国内で運転免許証による身分証明を取得して航空機に搭乗して発生した、いわば潜入型のテロであった。しかしながら、最近西側諸国で頻発しているイスラム過激主義によるテロは、住民が過激主義に感化されて実行したホームグロウン型である。ホームグロウン型のテロへの対策としては、過激主義者による扇動・支援を阻止することが重要だが、そのためにアフガニスタンに米軍を駐留させ続ける必要はない。

さらに、テロ対策の方法も過去 20 年で大きく変わってきた。9・11 テロ事件を契機にアメリカで成立した「愛国者法 (Patriot Act)」を皮切りに、主要国におけるテロ対策法制の整備や国際協力はこの 20 年で大きく進展した。特に、サイバー諜報活動とも相まって、資金の流れやテロ組織のメンバーである可能性のある人物の特定とその動きについては、20 年前とは比較にならないレベルで把握できるようになっている。

こうした状況を考えると、米国にとって、アフガニスタンに軍事プレゼンスを維持し続けることによるメリットは、コストを大幅に下回るようになってきていると評価できる。カブール陥落を、「対テロ戦争の転機」と捉える見方があるが、それは正しくない。「対テロ戦争」を闘う方法は既に変化していて、米軍のアフガニスタンからの撤収はその変化を反映したもののなのである。

今後の課題

米国がアフガニスタンからの撤収を進めたもうひとつの理由が、対テロ戦争それ自体の大戦略上の位置づけの変化である。2017 年 12 月にトランプ政権下で発表された国家安全保障戦略以来、米国は「大国間の競争の復活」、特に中国との戦略的競争が展開しているという世界観に基づいて戦略を進めている。

これは実際には 2001 年にブッシュ政権が発足したときにも追求しようとしていた戦略だが、その戦略自体が 9・11 テロ事件で覆され、米国は 10 年以上の間、対テロ戦争を大戦略上の最優先課題としてきた。しかし、現在では、米国は超党派的なコンセンサスの元に、中国との戦略的競争を大戦略上の最優先課題としている。そうなると、ビン・ラディン殺害に成功し、またテロ対策も大きく進展した以上、対テロ戦争に費やすリソースが削減されるのは必然といえる。今回、カブールが陥落したことが衝撃的な出来事であったとしても、バイデン政権の基本方針が少なくとも現段階 (8 月 24 日) では揺らいでいない背景には、こうした戦略レベルの変化がある。

しかしながら、SNS による情報発信を含め、情報化が進んだ現代においては、2021 年 8 月 15 日のカブール陥落は、1975 年のサイゴン陥落をはるかに上回る衝撃を世界に与えたことは間違いない。そしてこれは、バイデン政権にとって巨大な負債となって、今後の外交・安全保障政策の展開に影響を及ぼすだろう。

2012 年 9 月 11 日に、ベンガジ (リビア) の米国総領事館が襲撃され、総領事以下 2 名が殺害された事件があった。このベンガジ事件は当時のオバマ政権の政治的リソースを大きく消耗させたが、カブール陥落は、

それを遙かに上回るスケールで、バイデン政権の政治的リソースを損なうことになる。

ただし、戦略上の観点から言えば、カブール陥落とその後に想定されるアフガニスタン国内の厳しい状況を受け、アフガニスタンに再介入することは避けなければならない。それによって 8 月 15 日のカブール陥落による衝撃を相殺することはできないし、米国民は再介入を支持しないだろう。そして何より、再介入は現在の最優先課題である中国との戦略的競争に配分されるべきリソースを摩耗させることにつながるからである。その意味では、アフガニスタン国内の状況が米国内外にもたらす「CNN 効果」こそが、バイデン政権が最初に直面する重大な試練になると言える。

なお、タリバン復権後の課題を考える上では、これが直接的な要因となって国際テロリズムの脅威の急速な拡大をもたらす可能性は低いことには留意が必要であろう。既にイスラム過激主義はアフガニスタン以外の活動拠点を持っている上、主要国間の対テロ協力が 20 年前とは比較にならないほど進んでいるからである。しかしながら、アフガニスタン国内におけるタリバンの恐怖政治が復活する可能性は否定できないし、北部同盟の残存勢力との内戦が再燃する可能性も高い。

他の課題としては麻薬問題を挙げることができる。タリバンは政権を追われて以来、アフガニスタン国内で栽培されるケシから製造される麻薬（ヘロイン）を活動資金源としてきた。過去 20 年、国家建設の試みが進められる中で、ケシの転作や、場合によっては強制伐採が行われてきたが、いずれも目立った成果を上げられなかった。タリバンが引き続き麻薬を資金源としつづける場合、テロではなく麻薬の供給源という形で世界の不安定要因になる可能性はある。なお、ヘロインの市場は主としてロシアを含むヨーロッパである。（北米の場合は中南米産のコカイン、東アジアにおいては化学合成された覚醒剤が中心とされる）

また、中央アジアの戦略的重要性を考えれば、アフガニスタンの不安定化は望ましくないという議論もある。しかし、この論点については、中央アジアの戦略的な重要性はどの程度なのかというそもそもの命題から検証し直す必要がある。歴史的に言えば、アフガニスタンこそが 19 世紀に英露が「グレートゲーム」を展開した地域であり、また現代ではズビグニュー・ブレジンスキーが 1997 年版の『グランド・チェスボード』で中央アジアの重要性を強調した。しかしながら、英露の「グレートゲーム」はその後の国際政治の展開にほとんど影響を及ぼさなかったし、21 世紀の中央アジアも、「大国間競争」の舞台とはなり得ても競争の趨勢そのものを左右するような形にはなっていない。特にアフガニスタンは、歴史的に、関与した大国の国力をむしろ摩耗させている。そう考えると、米国にとって、アフガニスタンに駐留米軍を維持することを正当化するほどの戦略的重要性を中央アジアが持つとは言いがたいのが現実であろう。

おわりに

個人的な経験で恐縮だが、筆者は 2002 年秋から 2004 年夏まで米国のジョージワシントン大学に留学していた。その直前に、英会話力を高めるために、ジョージタウン大学のサマースクールを受講した。そのクラスの、アフガニスタンからの女性受講者がいた。彼女は、アフガニスタンでは英語教師をしており、タリバン政権を打倒した米国から、英語の研修のために招聘されたということだった。

英会話の授業では、毎回テーマを決めてディスカッションをするが、あるときアフガニスタンがテーマとなった。そのときは 2002 年の 7-8 月。つまり 9・11 テロ事件後にアフガニスタン戦争が始まってから 1 年も経っておらず、受講者の関心も非常に高かった。そのとき筆者はこういう発言をした。「1989 年にソ連が撤退して以来、国際社会はアフガニスタンを忘却してきた。米国の介入はアフガニスタンにとって歴史的な機会であり、このチャンスをつかんで安定的な社会を構築しなければならない。それができなければ、何年後かはわ

からないがいずれ国際社会はアフガニスタンを忘却するだろう。アフガニスタンに与えられた時間はそれほど長くない。」

こうした見方は当時の安全保障の専門家にとっては珍しいものではなかったと思うが、彼女は筆者に反論した。「いまアフガニスタン人はみなタリバン政権を打倒した米国に感謝している。米国がわれわれを見捨てるなんて思っているアフガニスタン人はいない。われわれが忘れられることはない」と。

しかし現実には、ビン・ラディン殺害後、あるいはそれ以前から、国際社会はアフガニスタンへの関心を失っていた。タリバン政権下の女性英語教師がどのような境遇に置かれていたのか、彼女は問われても語ろうとはしなかったのでわからない。しかし、タリバン政権が打倒されたあとに築かれる新たな社会に対し、彼女が純粋に希望を抱いていたことは確かだ。

筆者は、安全保障の専門家として、米国の戦略の変化が必然であることは理解できるし、それを支持している。しかし同時に思う。もはや名前も覚えていないそのアフガニスタンの女性英語教師が、20 年前に抱いていた希望のことを。

<参考文献紹介>

・ Ahmed Rashid, *Descent into Chaos* (Viking Penguin, 2008).

ソ連のアフガニスタン侵攻以降の状況を含め、9・11 テロ事件前後のアフガニスタンにおける情勢の展開を、現地の視点から通史的に描いたもの。

・ T. Mark McCurley with Kevin Maurer, *Hunter Killer: The True Story of the Drone Mission That Killed Anwar al-Awlaki* (Dunton, 2015).

アフガニスタン、イラクにおけるドローンを用いた「ターゲット・キリング」作戦に従事した軍人の回顧録。「カウンター・テロ」として行われたドローン作戦の概要が理解できる。

・ John Bolton, *The Room Where It Happened: A White House Memoir* (Simon and Schuster, 2020).

トランプ政権で国家安全保障補佐官を務めたジョン・ボルトンの回顧録。第 13 章でタリバンとの交渉について記述されている。朝日新聞出版より邦訳も出版されている。

・ 折笠弘維、今井千尋、官澤治郎、石崎妃早子『アフガニスタン奮闘記：国際協力の新たなかたち』（文芸社、2011 年）。

アフガニスタンゴール県で活動した地方復興チーム（PRT）に参加した日本人スタッフによる記録。

プロフィール

profile

政策研究部

防衛政策研究室

室長 高橋 杉雄

専門分野：

現代軍事戦略論、日米関係

本欄における見解は、防衛研究所を代表するものではありません。
NIDS コメンタリーに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。
ただし記事の無断転載・複製はお断りします。

防衛研究所企画部企画調整課

直 通：03-3260-3011

代 表：03-3268-3111（内線 29171）

FAX：03-3260-3034

※ 防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.mod.go.jp/>