

対テロ戦争20年の決算 平和構築挫折の教訓

Reckoning with Failure in the War on Terrorism after Twenty years:
What is the Lessons of Fiasco in Peace Building Measures in Afghanistan.

笹島 雅彦

SASAJIMA Masahiko

要 旨

対テロ戦争で、米国が当初の戦闘に勝利を納めながら、その後の長期にわたる平和構築に失敗した原因について初期的な分析を行う。そもそも、対テロ戦争が殺人など刑事事件の犯罪捜査なのか、新種の戦争なのかという疑問点に始まり、国際テロ対策の困難さ、早期撤収の機会を逃した原因、平和構築の執行機関設定の問題、現地政府の腐敗と汚職、性急な撤収計画など、複合的なマイナス要因を探る。また、日本のアフガニスタンへの国際平和協力活動を再評価し、今後の人道支援活動の在り方を論ずる。そのうえで、バイデン政権が事態収拾につまづきながらも、「対テロ戦争」から中国との「大国間競争」に関心の軸足を移しており、パワーの再配分を試みる「バイデン・ドクトリン」の萌芽として観察する。

はじめに

アフガニスタンは「帝国の墓場」と呼ばれている。1747年に最初の統一国家「ドゥッラーニー王朝」が成立した。1826年には新たに「ムハンマドザイ王朝」が誕生した。しかし、インド亜大陸を植民地化した大英帝国が1838年、アフガンに侵攻し、第一次アフガン戦争が起きた。アフガン側は二度にわたる戦いで英国軍を撃退し、1919年、正式に独立を勝ち取った。1979年には旧ソ連に侵攻されたが、1989年、完全撤退に追い込んだ。そして、2021年8月末、3つ目の墓標が立った。

アフガニスタンのイスラム武装勢力タリバンが同月15日、首都カブールに進攻し、大統領府を掌握した。アシュラフ・ガニ大統領はタリバン側と戦うことなく、カブールから国外に脱出した。公称30万人のアフガン政府軍は姿を消した。米国は同時多発テロ（2001年9月11日）をきっかけに、アフガニスタン紛争に軍事介入し、一旦はタリバン政権を打倒した。だが、20年後の8月末、カブール陥落と避難民の脱出劇が続く大混乱の中、新たな死傷者を出しながら撤収する結末となった。タリバンは

20年ぶりに復権した。しかし、国際社会の大半はまだ、第二次タリバン政権を合法的国家として認めておらず、今後の行方は不透明だ。

アフガニスタンなど中央アジアは19世紀以降、大英帝国とロシア帝国が覇権を競う「グレート・ゲーム」の舞台だった。その両国が手を引いたのち、今度は米国が、国際テロ組織「アル・カーイダ」の指導者、ウサマ・ビン・ラーディンをかくまっていたタリバン政権を追討するため、アフガニスタンに軍事介入した。同国は、地球規模の「対テロ戦争」の最前線となった。

米ブラウン大学ワトソン研究所の推計によると、この20年間の米国の戦費は2兆2610億ドル(約250兆円)に及び、兵士2400人以上が戦死した。アフガニスタン側でも民間人だけで4万人以上の犠牲者が出たといわれる。米国だけでなく、英国をはじめとする北大西洋条約機構(NATO)諸国や、間接的にせよ、平和構築に携わった日本にとっても20年間にわたるすべての努力が水泡に帰した。

バイデン米大統領は8月16日の演説で、次のように自己評価した。

「我々は米同時多発テロを起こした人間を捕らえ、アル・カーイダがアフガニスタンを拠点に米国を攻撃できないようにするために進攻した。その目的は達成した。我々の目的は国造りではなかったはずだ」。そのうえで、「アフガンで今起きていることは、5年前であれ、これから15年後であれ、容易に起き得たことだ。私は米国の国益に合致しない戦いを無期限に続けるような過ちを繰り返さない。米国の戦争を終わらせるための決断を後悔していない」と冷酷に言い放った。

厭戦気分がまん延している米国世論に配慮し、8月撤収に固執したバイデン氏の政治的責任は重い。8月26日、カブール国際空港付近で発生した自爆テロでは、20歳代の米兵13人を含む犠牲者が約180人に達した。同月29日、米軍は同空港近くでテロ対策として無人機による空爆を行ったが、のちに誤爆であることが判明し、民間人の家族10人が犠牲になった。バイデン政権の出口戦略が用意周到さを欠き、不十分だったといえよう。

本稿は、対テロ戦争で、米国が当初の戦闘に勝利を納めながら、その後の長期にわたる平和構築に失敗した原因について初期的な分析を行う。また、日本のアフガニスタンへの国際平和協力活動を再評価する。そのうえで、バイデン政権が事態收拾につまずきながらも、「対テロ戦争」から中国との「大国間競争」に関心の軸足を移しており、パワーの再配分を試みる「バイデン・ドクトリン」の萌芽として観察する。日米欧など先進諸国の地政学的関心が、中東地域からインド太平洋地域へと移行する外交政策上の転換点に立っているからである。

1 対テロ戦争の疑問点

20年間に及ぶ「対テロ戦争」には多くの疑問がある。テロは通常、犯罪であり、殺人罪などの刑法犯として治安組織による捜査対象だ。ブッシュ(子)政権はなぜ、「地球規模の対テロ戦争」と位置付けたのか。国際テロの封じ込めが当初の目的だったのなら、なぜ、タリバン政権打倒後、「アル・

カーイダ」も蹴散らしたのに、直ちに撤収しなかったのか。また、内戦継続を避けるため、タリバンとの和解の可能性はなかったのか。1990年代以降、実権を掌握したタリバン政権が独自のイスラム教解釈に基づき、女性に対する弾圧を継続していたが、なぜ急に米国は女性の権利尊重を訴えて国家建設を駐留目的にすえたのか。2011年5月の米海軍特殊部隊によるウサマ・ビン・ラーディン殺害によって、米国民の報復感情は満たされ、撤収の好機だったのに、なぜ駐留を継続したのか。現地の政権や新国軍、治安組織などは米国をはじめとする国際社会から豊富な援助資金を得ていたのに、なぜ汚職と腐敗にまみれたのか。米軍は20年間に及ぶ長期駐留になったが、なぜ現地住民の支持を得られなかったのか。タリバン側とトランプ前政権の撤収合意があったにせよ、米軍部隊の少人数の駐留継続でガニ政権の延命を図る選択肢はなかったのか。

ここでは、こうした疑問点に対し、実証的に分析していきたい。

2 テロは犯罪か、戦争か——体験的分析

まず、テロは基本的に犯罪ではないのか。

米国で2001年9月11日に発生したアメリカ同時多発テロ事件からちょうど20年が過ぎた。一連の攻撃により、日本人24人を含む2,977人が死亡、25,000人以上が負傷した。当時、ウサマ・ビン・ラーディンを首謀者とする国際テロ組織「アル・カーイダ」は、米国の国内線旅客機4機を乗っ取り、2機がニューヨーク市マンハッタンの世界貿易センタービルツインタワーにそれぞれ突入した。また、1機がワシントン郊外の国防総省本庁舎に激突、一部を破壊した。

さらに、もう1機、ニューアーク発サンフランシスコ行きユナイテッド航空93便がハイジャックされたものの、乗客たちが果敢に操縦室の奪還を試み、機体はペンシルベニア州シャンクスビルに墜落した。この機体の犯人たちはワシントンD.C.に向かうことを管制官に事前通告しており、ワシントンの連邦議会議事堂かホワイトハウスに突入する計画だったと推測されている。現在でもどちらが標的だったのかは解明されていない¹。

筆者はこの直前の1週間、サンフランシスコ市内に滞在し、サンフランシスコ講和条約締結50周年記念式典（9月8日）をめぐる取材で奔走していた。日本側から田中真紀子外相（当時）、宮沢元首相、米側からパウエル国務長官らが出席していた。その一連の取材を終え、11日夕（日本時間）、成田空港に降り立った後、CNNテレビが世界貿易センタービル崩壊の状況を実況中継しているのを見た。それから間もなく、ユナイテッド航空93便の乗客たち（乗客37人そのうちテロリスト4人、乗員7人）は全員、十数時間前、筆者が利用したサンフランシスコ国際空港に到着することなく、一瞬にして生涯を閉じた。テロリストたちに立ち向かう乗客たちの奮闘ぶりは、のちに「ユナイテッド93」（2006年）と題する映画で描かれた。ブッシュ元大統領は2021年9月11日、ニューヨークでなく、シャンクスビルの追悼式典に出席し、その勇気を称えた。

半世紀に及ぶ日米同盟の深化を日米両国の人々が再確認しあった直後の惨劇である。対テロ戦争の行方を追い、日本の対応をフォローする日々が始まった。4か月後の2002年1月、筆者は「グラウンド・ゼロ」と呼ばれた世界貿易センタービル跡地にたたずみ、長い掲示板に張り出された行方不明者たちの写真や身体特徴、家族のコメントの束に見入った。その1年前には同ビル最上階まで昇った経験もあった。それだけに、閉鎖された同ビル真下の地下鉄駅と跡地の大きなくぼみ、鉄筋の焼け焦げたにおいは、身体への衝撃となって伝わってきた。

その足でカリフォルニア州立大学バークレー校に向かい、2002年春学期期間中、客員講師として働きながら、対テロ戦争にのめり込む米国の動きを追った。これに先立つ2001年春学期においても同校で客員講師を務めたことから、9・11事件の前と後のアメリカ社会の激変を体感することになった。同校は107人以上のノーベル賞受賞者を輩出した全米トップクラスの公立大学で、リベラルな校風で知られる。2001年の学生たちはカリフォルニアの陽光を浴び、いたって快活な様子だった。ところが、2002年春学期の期間中、学生たちは言い知れぬ恐怖感におびえているように見えた。空港における手荷物検査などセキュリティー・チェックが厳格に行われ、ビザ取得手続きの長期化、至る所での本人確認の増大など、9・11事件を境にアメリカ社会は緊張感に包まれていった。

同校では、ネットワーク・テロリズムに関して理論的分析を行う研究会に参加した。9・11事件前から、米国内では国際テロ組織について専門家たちの分析が進められてきた。その中では、テロが「弱者の武器」になるとの認識が示され、「劇場型」のテロを実行することで観衆の支持を得ていく—という新しい政治機能が見いだされた。これは、非対称戦略の一種で、ナイフなどローテクの武器を使い、世の中に対して最大の宣伝効果を発揮できるタイミングを狙い、攻撃を仕掛けるのである。テロ行為の犠牲者はどうなろうと、彼らにとって関心の外である。これによって、兵力に勝る大国に打ち勝つことができるのだ。

カリフォルニア州サンタモニカに本拠地を置く米政策研究機関「ランド研究所」の研究員2人は、さらに「ネット戦争」という新概念を編み出した²。そこでは、中央司令塔は存在せず、複数のテロリスト小グループがお互いに連絡しあい、調整しあいながら軍事作戦を遂行するという。コンピューターウイルスのように、テロリスト集団はネットワークを形成し、どこか一か所を破壊されても他のグループがつながり、また増殖を繰り返していく。国際テロとの戦いがいかに困難かを示していた。アル・カーイダは、世界に支部組織を広げるために、「ネット戦争」の概念を活用しつつ、爆破、誘拐、暗殺などの伝統的攻撃手法を組み合わせている、といえる。最高指導者ウサマ・ビン・ラーディンを殺害されてもネットワーク組織は生き残る。実際のところ、アル・カーイダは、現在の指導者アイマン・ザワヒリ容疑者（生死不明）がタリバンに祝意を示す動画を2021年9月10日付で世界に公開し、存在を誇示した³。

筆者は2019年9月に同ビル跡地を再訪し、新たな高層ビル群に取り囲まれた再開発による変貌ぶりを見た。ビル群の谷間に低層で建設された、事件の記憶を後世に残すための「9.11記念碑・博物館」

(2011年9月開館)は静寂に包まれ、地球のあり方と人間の相互理解の困難さを考えさせてくれる。

実は、ビン・ラーディンは9・11事件の5年前、1996年8月、シオニズムと十字軍(イスラエルと米国)を敵として見定め、「宣戦布告」を出していた。「我々(イスラム教徒)が行うべきことは、我々の信仰と生活を蹂躪している敵と戦う以外に何も無い」と断言、米国が主導する「新十字軍」による攻撃に対し、暴力で応えることが「聖戦(ジハード)」であると宣言した。自爆テロによる殉教者となることが推奨されていった。

これに対し、米国のクリントン大統領(当時)は、93年2月の世界貿易センタービル爆破事件など一連のテロ事件の黒幕がビン・ラーディンであるとみなした。特に、1998年8月、ケニアとタンザニアで起きたアメリカ大使館同時爆破テロ事件で、米連邦捜査局(FBI)など捜査当局はビン・ラーディンを起訴し、その行方を追っていた。ビン・ラーディンはすでに戦端を開いていたのだ。

9・11事件に対し、ブッシュ大統領(当時)は「単なるテロを超えた戦争行為だ」と呼んだ。事件発生を受け、ブッシュ政権は9月14日、「国家非常事態」を宣言。米上下両院は同日、大統領に米軍事力投入を認める「武力行使承認決議」を採択し、米軍は戦争準備に入った。ブッシュ大統領は同20日夜、連邦議会上下両院の合同会議で演説し、アメリカ国民と全世界に対して、テロ組織撲滅に向けた総力戦に臨む決意を示した。同大統領は「1日にして世界は変わった。自由そのものが攻撃にさらされている」と訴えた。その戦場は国際社会全体に広がっている、といえた。

そのビン・ラーディンは、アフガニスタンを実効支配していたタリバンがかくまっていた。米国や国連は、ビン・ラーディンの引き渡しを要求していたが、タリバンは拒否した。このため、ブッシュ政権は同30日、テロ支援勢力としてタリバンを打倒することを決定した。

それはどんな種類の戦争なのか。

事件当初、米マスコミの間では、「パール・ハーバー(1941年12月)以来の攻撃」といった表現が見られた。それからちょうど80年経つ。未来の歴史家は、真珠湾攻撃と9・11事件を同等に深刻な出来事として位置付けるだろう、とジョセフ・ナイ米ハーバード大学教授はみている⁴。ハワイの米海軍基地の奇襲攻撃では、約2400人の米軍人が殺害され、戦艦8隻を含む艦艇19隻が全壊または破損した。「同時テロも真珠湾攻撃も、犠牲者数の問題ではなく、最も重大な影響は国民心理に与えたものであった」と、同教授は分析する。

また、首都ワシントンが攻撃を受けたという点では、アメリカにとって米英戦争(1812~14年)以来の出来事である。第4代大統領マディソンの在任中、ナポレオン戦争でイギリスがフランスの大陸封鎖打破のため、海上封鎖に対抗した。このため、中立姿勢だったアメリカは通商の妨害を受けたとして、イギリスに対し、開戦。カナダの奪取を狙ったが、失敗に終わり、逆にイギリス海軍の封鎖に遭った。北米大陸に位置し、過去の戦争においても本土が戦場になった経験の少ないアメリカにとって、9・11事件が歴史的にも戦争に値する出来事であったことは間違いない。

従来型の戦争と決定的に違うのは、戦う相手が主権国家(ネーション・ステート)ではなく、国際

テロ組織という「国境を超えた脅威 (transnational threat)」が相手である点だ。「国境を超えた脅威」には、国際テロの他、海賊行為や違法な麻薬取引、国際犯罪、兵器の拡散などが含まれ、国際協力が求められる課題ばかりである。こうした脅威は、姿が見えないために最終的に捕獲したり、組織の壊滅を図ったりするのが厄介な問題となる。

その中で、対テロ戦争は、「非対称戦争」と呼ばれた。「個人、集団、宗教、国家に対する戦争ではない。我々の敵はテロ組織の地球規模のネットワークであり、テロ支援国家だ」(2001年9月27日、ラムズフェルド国防長官＝当時)という認識である。アメリカの軍事行動は、「自衛権の行使」(コンドリーザ・ライス国家安全保障担当大統領補佐官＝当時)を根拠としている。当時、日本の外務省は、国内向けに「個別的自衛権の行使」と細分化した説明を行った。

これを個別の刑事犯罪として捉えると、捜査、容疑者の逮捕、被告人の起訴、判決、服役——と、刑事事件としての立件を目指すことになる。米国は、これを戦争と捉え、敵対するテロリストを殺害しても、違法性阻却事由として免責される、と見なしている。拘束したテロリストたちをキューバ島の米海軍グアンタナモ基地の収容所に送ったのだが、その扱いは非人道的な処遇が批判を浴びた。また、国際法上の捕虜扱いなのか、犯罪者なのかどうかはあいまいなままになっている。バイデン大統領は収容所について任期内の閉鎖を目指しているという⁵。ただし、2007年に収容所から解放されたタリバンのメンバーは2021年8月のカブール陥落の際、タリバン側司令官に上り詰めていた。また、2018年に解放された人物はタリバンのナンバー2に昇進している。収容所からの解放後、テロ組織に再び参画し、活動している人間が一定数いる。

なお、「対テロ戦争」は国際法上、治安措置型の自衛権の発動とみなすのか、緊急避難なのかなど、その位置づけは現代においても国際法学者たちの間で決着しておらず、なお論争的である⁶。

現代の国際政治上は「対テロ戦争」をどう位置付けるのか。米外交問題評議会のリチャード・ハース理事長(ブッシュ政権時の元国務省政策立案局長)は、湾岸戦争(1991年)を「必要な戦争」、イラク戦争(2003年～)を「選択の戦争」と位置付けた⁷。その中間に位置する「対テロ戦争」(2001年～)については、近年の著作で、「9・11事件後、テロリズムの新しい定義は、政治目的を有する国家以外の主体による、無辜の男女、子供たちに対する故意の殺害である。テロリストをかくまい、テロを支援する国家はテロリストと同様に悪く、制裁対象となる」⁸と明示した。「対テロ戦争」は「必要な戦争」の部類である。20世紀までの一般的見方では、人によってはテロリストであっても他の人にとっては自由の戦士にもみえる——というおおらかな受け止め方だった。これが一気にテロ支援国家を含めて国による制裁対象と位置付けられたわけだ。

ハース氏自身、9・11事件当時、英国・北アイルランド紛争の調停に関わっており、シン・フェイン党の軍事組織「アイルランド共和国軍 (IRA)」との交渉中、「世界貿易センターの二つのビルが倒壊した今、どんな種類のテロリズムに対するアメリカの寛容さも消えた」と強く警告し、紛争の和解成立に持ち込んだという。

ただし、テロを生み出す基本条件を変えなければ、最終的にテロ問題を解決できない。この点について、ランド研究所のブライアン・ジェンキンス研究員は2006年、「テロ行為へのアメリカの軍事対応は逆効果になるかもしれない」と警告した。まず、テロリストが育つ土壌を改善する必要がある。とくに、中東地域の人々に対しては、目標を達成するうえで殺人や暴力以外に、もっと有益で効果的な方法があることを示さなければならない、という。そのためには、自由と民主主義の伝統的価値観を米国自身が守っていくことが大切になる。軍事力と価値観のバランスが重要だ。

あれから20年。アフガニスタン紛争に介入した米国は2021年8月末、撤収した。

3 早期撤収できなかった原因——ボン合意からタリバン排除

なぜ、米国は早期撤収できなかったのか。

ブッシュ政権は2001年の9・11事件後、タリバン政権に対し、ビン・ラーディンの引き渡しを要求した。タリバンが拒否したことを受け、10月から米英軍がアフガニスタンへの空爆を開始。中央情報局（CIA）などがアフガニスタンに潜入して、少数民族軍閥による北部同盟の財政支援や武器支援を始めた。これは、のちに「不朽の自由作戦（OEF）」と名付けられた。勢いを得た北部同盟は進撃を開始し、首都カブール、南部のカンダハールなど主要都市を次々に陥落させ、同12月にタリバン政権が崩壊した。

こうした軍事作戦と並行して、11月27日、国連の呼びかけでアフガン各派の代表がドイツのボンに集まり、今後の国家建設について話し合いが行われた。会議に参加したのは、北部同盟の軍閥と、テクノクラートら亡命者グループで、アフガン国内における政治的影響力に乏しかった。その中で、ブッシュ政権は、ムジャヒディーン連合政権（1992年成立）時代に外務次官を務め、英語に堪能で、多数派民族であるパシュトゥーン人のハミド・カルザイ氏を支援した。最終的に2001年12月5日、今後の和平プロセスを決めた「ボン合意」が成立した。そしてカルザイ氏を議長とする暫定行政機構が発足した。タリバンはこのボン・プロセスから完全排除された。

アフガン政策に携わった当時の国務省高官によると、同年12月から翌年初めにかけて、戦争を終わらせる最大の好機があったという⁹。タリバン側が幹部を訴追しないことを条件に降伏を申し出ていたからだ。ところが、ラムズフェルド国防長官らは、和解案を拒否した。タリバンとアル・カーイダを追い詰めてテロを根絶し、アフガニスタンに米国流民主主義を植え付ける国家建設の道を追求しようとした。反実仮想になるが、この時点でタリバンの降伏を受け入れ、武装解除のうえでアル・カーイダとの断絶を誓約させ、民族和解プロセスに組み込んでいたら、アフガンの状況は大きく変わっていただろう。

現実には、「ボン合意」に従い、2003年、新憲法が制定された。2004年に大統領選挙が行われ、カルザイ氏が55%の得票率を得て正式に大統領に選出された。上下両院の議会も発足した。順調に民主国

家が歩み始めたように見えるが、2005年ごろから急速に治安が悪化し、パキスタン治安部隊から陰で支援を受けるタリバンが活動を復活させていた。

なぜ、国家再建を目標にしたのか。

本来、米軍による「不朽の自由作戦 (OEF)」の軍事目標は、アル・カーイダとタリバン追討だった。それがタリバンの女性弾圧や女子教育禁止など、時代遅れの強権政治の実態が明らかになるにつれ、民主主義国家建設が新たな目標に据えられていった。これにはファーストレディのローラ・ブッシュ夫人も一役買った。彼女はタリバンの女性に対する酷い仕打ちを知り、ラジオ演説を通じて、アフガニスタンにおける女性の権利向上と子供たちの教育の必要性を訴えたのである¹⁰。これによって、米議会や米国内世論は、アフガンにおける学校建設や女子教育の充実への資金援助に支持が広がっていく。善意とはいえ、本来の目的から離れて、国家建設に介入していくことになる。

多民族、多言語の部族社会からなるアフガンは、識字率が低く、有力な国内産業もなく、民主化どころか国家建設すら難しい条件がそろっていた。それなのに、米国が国家建設に乗り出していったのは、当時、新保守主義 (ネオコン) の政治思想の影響が大きかったとみられる。元々は民主党からの転向組が主体で、アメリカのパワーの重要性を信じ、軍事力を行使してでも世界中に民主主義を拡大していく方向性を主張。ポール・ウォルフォウィッツ国防副長官 (当時、のちに世界銀行総裁) らブッシュ政権の中枢幹部に浸透していた。ブッシュ政権は対テロ戦争とともに、テロの温床になり得る独裁政権の排除と「中東の民主化」を掲げた。こうした人工的に民主主義を中東地域に植え付ける考えは、アフガンだけでなく、イラクでも試された。しかし、いずれのケースも成功していない。アフガンでは、勢力を回復させたタリバンが駐留米軍へのテロを続け、イラクではイスラム教の宗派抗争や過激派のテロが激化した。二つの戦争は泥沼化した。

アフガニスタンを支える国際社会は、政治的役割を担う「国連アフガン支援ミッション (UNAMA)」、治安維持に当たり、アフガン治安部隊を育成する NATO 主体の有志国連合「国際治安支援部隊 (ISAF)」、アル・カーイダとタリバン追討に当たる米軍の「不朽の自由作戦 (OEF)」部隊——という3者の組み合わせだった。

通常の平和構築活動では、国連が政治部門と国連 PKO による軍事部門の双方を組み合わせ取り組むが、アフガンでは国連 PKO は組織されなかった。1990年代の国連中心の平和構築活動とは異なり、全く新しい組み合わせとなった。しかも、米軍は2003年3月からイラク戦争に重点を移し、ブッシュ政権は ISAF の役割拡大を求めた。それまでは、首都カブール地域だけの治安を任されていた ISAF がアフガンの地方全土の治安を任せられるようになった。これが NATO 側には負担が重かった。このため、結局、ISAF 内の米軍の比重が高まり、ISAF と OEF 双方で米軍がそれぞれ活動を行うようになってしまう。組織同士の区分も役割分担もあいまいになっていく。

2006年1月には、「ボン合意」の土台の上に、アフガンの再建を確認するロンドン会議が開かれた。会議の成果は「アフガニスタン協定」としてまとめられた。治安部門では、アフガン国軍と警察の

拡充がうたわれたが、実態を伴わない軍隊と警察の拡大は、かえって組織の腐敗、弱体化につながる、と批判を受けた¹¹。

4 平和構築活動から汚職・腐敗のまん延へ

米軍は20年間に及ぶ長期駐留になったが、なぜ現地住民の支持と共感を得られなかったのだろうか。

OEFの活動は、基本的にアル・カーイダとタリバン追討のための軍事行動である。協力者の家に潜むタリバンを捜索するため、米軍は民間人家屋の自宅捜索を厳しく行った。これが、地域住民の反感を買った。また、民間人の結婚式会場に誤ってミサイル攻撃を実施してしまう失敗も明るみに出た(2002年7月、2008年7月に発生した誤爆事件が有名)。

首都カブール市内では、米国人や欧州人らは基本的に「グリーン・ゾーン」と呼ばれる安全区域の中で生活していた。一般のカブール市民と交流する機会に乏しく、米軍人と市民の相互理解が進むことはなかったことが、アフガン人通訳によって指摘されている¹²。

現地政府の腐敗と汚職のまん延は、住民から背を向けられた大きな要因であった。米紙ワシントン・ポストが2019年に報じた米政府の機密文書「得られた教訓」によると、現地の米軍司令官たちは機能する戦略がないまま戦ってきたことを認めている。「自分たちがやっていることがわからなかった」と、元アフガン政策調整官のダグラス・ルート陸軍中將は吐露していた。また、オバマ政権二期目のころ、米政府幹部はアフガン軍兵士約3万人が存在していない、と結論付けた。それはアフガン人の現地司令官たちが書類を捏造してアメリカ人納税者のお金を幽霊兵士の給与分として着服していたからだ。それを知りながら、米政府側は見て見ぬふりをしていた。当時の米軍増派がうまくいっていると見せかけるためだった¹³。

政府軍や警察の治安部隊自身にも問題があった。米国製の最新装備を与えられたが、識字率が低く、訓練水準が低い。多民族国家ゆえに、国への帰属意識が低いし、忠誠心に乏しかった。給料の遅配や軍内部の腐敗のため、タリバン侵攻を前に、州都や首都の防衛ではなく、結局、自分の生き残りを優先させたのだ。

一方、タリバン再台頭の原動力は何か。

タリバンは1996年、カブールを制圧して政権を樹立したが、当初は内戦状態を終わらせる「世直し運動」から始まった。1998年にはほぼ全土を制圧した。しかし、2001年12月にタリバン政権は崩壊し、周辺地域に潜伏する。国連安全保障理事会の専門家パネルが2021年6月公表した報告書によると、タリバンの戦闘員数は最大10万人に達していた。数の上では、公称30万人の政府軍の三分の一に過ぎない。

青木健太・中東調査会研究員の話によると、バイデン大統領が4月、米軍撤収計画を発表して以降、タリバンはアフガニスタン政府内部や有力部族の長老らと水面下で活発に交渉を進めてきた。身の安

全を保証する代わりに無血開城させてきた。8月6日から各州都が陥落した。20年ぶりに実権を握った背景にあるのは、旧政権崩壊後も維持した組織体制と、巨額の資金力だ。国際社会が求める「包括性」を約束しておきながら、タリバン組織の骨格を維持したまま、政権の要職配置を行っている。3人いる副官の一人で、シラジュディン・ハッカニ司令官は、新政権の軍事部門を統括する。国際テロにも関わる「ハッカニ・ネットワーク」を率いており、アル・カーイダともつながり、米国が最も警戒する一人である。

また、タリバンの進撃を支えたのは資金力である。副官でオマル師の息子・ムハンマド・ヤクープ師が資金源を広げたとされている。北大西洋条約機構（NATO）の報告書（2020年）によると、タリバンの収入は年間16億ドル（約1750億円）にのぼる。「ラジオ・フリーヨーロッパ」によると、違法採掘の鉱業で約4億6400万ドル、麻薬取引で4億1600万ドル、外国富裕層からの寄付で2億4000万ドルを集めたという¹⁴。

5 撤収時期の評価

タリバン側とトランプ前政権の撤収合意があったにせよ、米軍部隊の少人数の駐留継続でガニ政権の延命を図る選択肢はなかったのか。

オバマ政権当時、イラクから米軍を撤収し、アフガンに戦力を集中させることで戦況を好転させ、二つの戦争を終結させようとした。オバマ大統領（当時）は2009年12月の演説で、一時的な対応として、アフガンへの米軍3万人増派を発表し、国民の理解を求めた。2011年5月には、パキスタンに潜伏するビン・ラーディンを殺害した。これによって、米国民の報復感情は満たされた。

しかし、撤収計画は再び挫折する。アフガンではタリバンの攻勢がやまず、任期中に米軍撤収を完了させる計画は断念に追い込まれた。2011年末に駐留米軍を撤収させたイラクでもイスラム過激派組織「イスラム国」の台頭を招き、2014年～17年にかけて、軍事作戦の強化を余儀なくされた。

米軍撤収のルールを敷いたのは、「米国第一」を掲げたトランプ前大統領だ。トランプ前大統領は、タリバンとの直接交渉に乗り出した。2020年2月に和平合意に達し、アル・カーイダとの関係断絶を条件に、14か月以内の米軍撤収を盛り込んだ。バイデン大統領は、この和平合意を継承し、8月30日に米軍撤収を完了した。翌31日の演説では、「際限なき戦いは米国の国益ではない」と公言した。米シンクタンク「シカゴ評議会」の世論調査によると、8月に入っても米有権者の70%が米軍撤収を支持した。民主党支持層では77%に及ぶ。有権者の厭戦気分を反映した数字である。

米軍制服組トップのマーク・ミリー統合参謀本部議長は8月18日の記者会見で、アフガニスタン政府がこれほど短期間で崩壊することは想定していなかったと明らかにした。ミリー氏は、情報機関のシナリオにはアフガン駐留部隊が完全撤収した場合、内戦突入や和平成立に加え、イスラム主義勢力タリバンによる全土掌握もあった、とした。ただ、タリバン復権の時期は「米軍撤収後、数週間から

数か月、数年までと幅広かったが、このような短期間で政権が崩壊するという見通しはなかった」と述べ、想定外だったとの認識を示した。

米国内の専門家からは、撤収の決断が早すぎたとの批判の声が聞かれた。約1500人規模の米軍駐留を継続すれば、首都陥落を遅らせることができ、カブール空港での大混乱を回避できたかもしれない、と慨嘆する意見だ。しかし、これはバイデン大統領の受け入れるところではない。米軍駐留を継続すれば、アフガン政府は持ちこたえると、長年にわたって聞いてきたからだ。

ベトナム戦争時のサイゴン陥落にもなぞらえる意見が出たが、カブールでは多くの死傷者が出ただけに、世界はよりひどい惨劇を目撃することになった。この失敗を世界はどう受け止めるのかが大きな問題だ。イスラム過激派が勢いを増す一方、自由と民主主義の理念を掲げる米国の主導性が問われている。

6 日本の参画についての問題点と課題

日本の国際平和協力活動は、アフガニスタンからの米国、NATO 部隊の撤収を受けて、今や大きな転換点を迎えている。わが国では1992年、国連平和維持活動（PKO）協力が成立し、カンボジアの国連 PKO に協力する形で自衛隊を含む要員を初めて送り出してから2022年で30年になる。日本の活動は、自衛隊の活動に加え、政府開発援助（ODA）と組み合わせ、NGO 団体とも協力していく「オールジャパン連携」という独特の形態に発展してきた——という経緯がある。その間、日本は対テロ戦争に協力して、テロ対策特別措置法に基づく海上自衛隊の燃料補給活動をインド洋で行った。

自衛隊の海外派遣が可能になったのは、湾岸戦争（1991年）の際、日本が人的貢献に取り組むことなく、米軍を主体とする多国籍軍に対して130億ドルにのぼる資金提供をするだけにとどまったことが発端だった。日本の行動は「小切手外交」「Too little, too late（小出しで遅い）」資金提供、と米国政府要人から冷笑された。また、湾岸戦争終結後の同年3月11日、クウェート政府が米紙に多国籍軍への感謝を示す1面広告を掲載した。「ありがとう、アメリカ。そしてグローバルファミリーの国々」。感謝広告には謝辞の言葉が並び、30か国の国名がずらりと並んだ。だが、そのリストに日本の名前はなかった¹⁵。こうした出来事に衝撃を受け、外交当局をはじめとする政府関係者にとって大きなトラウマとなった。冷戦後の世界における対外認識の激変が、その後の日本の外交活動を転換させる契機となった。

その間、自衛隊は様々な PKO 活動に参画した。しかし、2001年9月の同時多発テロ事件が発生すると、日本は再び、危機に直面した。欧州の NATO 諸国は、NATO 条約第5条（集団防衛条項）に基づく集団的自衛権の発動を初めて宣言、米国と共に国際テロと戦う姿勢を見せた。英国のブレア首相（当時）は「この大規模テロは、我々の世界に現れた新しい悪だ。この悪を完全に除去するまで、協力して戦い抜かなければならない」と述べた。米国と同盟関係にある豪州や韓国も次々に集団的自

衛権の行使を宣言し、連帯の意思を示した。

ところが、日本は日米同盟関係にあるとはいえ、当時、憲法解釈上、集団的自衛権の行使はできない、という政府見解に縛られていた。湾岸戦争から10年経っても世界標準とは程遠い日本の法体系が改めて浮き彫りになった。当時を知る政府関係者にとって、「湾岸の轍を踏まない」ことは、精神的バックボーンになっていた。

小泉純一郎内閣は、翌10月には、「テロ対策特別措置法」をすぐさま成立させた。日本はアフガニスタン戦争に直接、参加したわけではないが、自衛隊の活動内容は、インド洋上での海上自衛隊の補給艦による米艦などへの燃料補給活動と米軍物資の空輸支援に限られた。当時の政府関係者は、その燃料補給活動を「横町の小さなガソリンスタンド」に例え、与野党議員たちを説得した。大通り沿いの大きなガソリンスタンドではなく、慎ましい活動であることを強調するためだった。それでも、臨時国会の論戦では、野党・民主党側から憲法解釈との整合性について厳しい質問が飛び交った。日本独特の憲法論議が大きな壁となって現実的な政策審議とは程遠い神学論争に墮してしまった。地球規模のテロ活動に対して、世界がどう対決するか、日本のあるべき国際平和協力活動は何か、米国の対テロ戦争開始に対して同盟国としてどのように国益を規定し、協力するのか——について、十分な議論は深まらなかったのである。

日本は対テロ戦争に協力して、テロ対策特別措置法に基づく海上自衛隊の燃料補給活動（2001年11月～2007年11月）が行われた。2か月間の空白ののち、補給支援活動特措法に基づき、2008年1月～2010年1月の間も補給活動は続いた。

しかし、2009年9月、鳩山内閣（民主党、社民党、国民新党の3党連立政権）が誕生すると、特措法の延長を行わず、1年間の期限切れ（2010年1月15日）で海上自衛隊の補給艦は撤収せざるを得なかった——という経緯がある。ここでも、撤収の理由は選挙公約の実行という以外、十分に明らかにされず、国益上の有利不利に関する議論もまったくないままだった。

ただし、鳩山内閣誕生以来、野田内閣が退場する2012年12月までの間、民主党政権が国際協力活動に全く後ろ向きだったわけではない。2010年1月12日、カリブ海に浮かぶ島国・ハイチの地震発生を受け、政府は、災害救援と復興支援を組み合わせ、国際緊急援助隊の派遣と国連PKO「国連ハイチ安定化ミッション」(MINUSTAH)への陸上自衛隊施設部隊の派遣を連携させて現地へ送り出した。実は当時、沖縄米軍基地移設問題に絡んで鳩山由紀夫首相が選挙公約でもないのに、総選挙期間中、米軍普天間飛行場の移設先について「最低でも県外」と発言したことが米国のオバマ政権との関係を極度に悪化させていた。そのうえ、海上自衛隊による燃料補給活動のインド洋からの撤収によって、日米関係が一層、悪化の道をたどることが懸念されていた。鳩山内閣はハイチの救援を、海上自衛隊による燃料補給活動に代わる機会ととらえたのである。

また、野田佳彦内閣は2011年11月、スーダンから分離独立した南スーダンの国づくりを支援する国連PKO「国連南スーダン共和国ミッション」(UNMISS)約350人の陸上自衛隊施設部隊の派遣を決

定した。この派遣は2017年3月まで続いた。

こうしてみると、民主党政権によるインド洋からの燃料補給活動の撤収というのは、いかなる意義があったのか。結局、目先の党派的判断に左右され、国際平和協力活動についての超党派的外交の継続を危うくしただけだった、といえよう。沖縄米軍基地移設問題と合わせ、鳩山内閣の外交上のつまずきが、その後の民主党による政権運営を脱線させていく。

日本のアフガニスタン平和構築参加に話を戻す。

小泉首相は「平和の定着と国造り」を唱え、海上自衛隊をインド洋に派遣する一方、政府開発援助（ODA）を活用して人道支援から復旧・復興へと継ぎ目のない支援を展開することを強調していった。インド洋への海上自衛隊派遣とアフガニスタン現地への人道支援活動要員の派遣によって、ヒトとカネの両面からの国際貢献をアピールする狙いであった。

日本は当初6年間にわたって、海上自衛隊のイージス艦、補給艦を派遣した。対テロ戦争の海上阻止作戦に参加する11か国に対して燃料・水の補給支援活動を実施した。その量は、艦艇用燃料が773回、約48万キロリットル（約219億円相当）、水が116回、約6360トンであった¹⁶。続く補給支援特別法に基づく活動では、活動経費約105億円、艦艇用燃料145回、2万7005キロリットル、水67回、約4195トンであった¹⁷。

また、ODAを活用して人道支援から復旧・復興へと継ぎ目のない支援を展開することが強調されていった。特に、国連難民高等弁務官（UNHCR）を務めていた緒方貞子氏が2003年に国際協力機構（JICA）理事長に就任（2013年まで）してから、両組織の関係は強化され、日本はアフガニスタンへの人道援助活動を強化していく¹⁸。外務省によると、日本はこの20年間で69億ドル（約7590億円）の援助を行い、世界の主要支援国として復興プロセスを支えてきた。日本の支援は、「アフガニスタンを自立させ、再びテロの温床としない」ことを目的としたものだった。

2001年10月に米国がカブールなどへの空爆を開始した。日本は11月にはテロ特措法に基づき、海上自衛隊の艦船をインド洋に派遣した。同12月にタリバン政権が崩壊し、暫定行政機構が発足した。緒方貞子氏がアフガニスタン支援政府特別代表に就任し、翌2002年1月、東京で開催された「アフガニスタン復興支援国際会議」の共同議長を務めた。とくに、2010年から13年にかけては、年間8億ドル前後のODAを抛出した。ちょうど、2009年の米軍の大幅増派、国際治安支援部隊（ISAF）の増員が行われ、2012年7月には、「アフガニスタンに関する東京会合」を開催した時期である。2014年末には、それまで国際治安支援部隊（ISAF）が担っていた治安維持の任務が同国政府に移譲された。その後、国際社会はアフガニスタン政府が自力で治安維持に当たれるようNATOを中心に治安維持能力を助けてきた。

日本は、国連アフガニスタン支援ミッション（UNAMA）と協力して、「武装解除・動員解除・社会復帰」（DDR: Disarmament, Demobilization, and Reintegration）の実施にも加わった。DDRは、武装・動員解除された元兵士たちが再び市民生活を送ることができるように社会復帰のための支援を

行う活動である。これは、国連のコフィ・アナン事務総長（在任1997～2006年）時代に提出された「ブラヒミ報告」（2000年8月）に基づき、国連の平和活動において、統一的な戦略に基づき、国連各機関を統合していく活動の具体例とされている。また、多国籍軍 ISAF が編成した軍民協力の一形態である「地方復興チーム」（PRT）へ、日本は2009年から文民を派遣した。PRT は軍事部門と文民部門に分かれており、文民部門は主要支援国の行政機関職員が務めていた。政務担当官は県機関への助言や治安情報の収集にあたり、開発担当官は援助事業を統括し、開発予算の執行・管理を担当していた。

我が国は、対アフガニスタン国別開発協力方針（2018年9月改定）において、アフガニスタン情勢について「国内各地でタリバンなど反政府武装勢力によるテロが頻発しており、治安の安定化が最優先課題」と位置づけ、「汚職・腐敗のまん延、民族間対立などを内政上の課題が山積み」と表現しており、深刻な問題点を把握していた。表向き、アフガニスタン政府の行政機関は機能しているかのように見えているが、実態は支援国からの豊富な援助資金が流入したことで、深刻な汚職・腐敗に見舞われていたことを率直に浮き彫りにしている。

日本の重点支援分野として、①アフガニスタン政府の治安維持能力向上のための支援②開発支援（持続的・自立発展のための支援）を定めており、引き続きアフガニスタンの平和と安定のため貢献していく考えを示した。具体的には、国際機関を通じたアフガニスタン国家警察の給与を支援することや能力強化の支援を行う、としている。また、アフガニスタンが世界最大の不法なケシ栽培地であることを踏まえ、反政府武装勢力の資金源を断つため、麻薬対策や汚職対策に取り組む、としている。

2020年11月にオンライン形式で開催された「アフガニスタンに関するジュネーブ会合」では、茂木外相（当時）が、アフガニスタン政府自身の改革努力を前提に、年間1.8億ドル規模の過去4年間と同水準の支援を、2021年から2024年も維持するように努める旨、表明した。この国際約束はタリバンの権力掌握によって宙に浮くことになった。

また、民間ベースでは、故・中村哲医師が NGO 「ベシヤワール会」を通じて、長年にわたり、現地の農業用水路の整備に当たってきた。これは、現地の人々と日本人の間に深い交流の実績を積み上げてきた。

20年間にわたる日本のかかわり方には問題点と課題を残した。

第1に、海上自衛隊の燃料補給活動が2010年1月で撤収となり、その後、米軍及び ISAF との日常的な軍同士のコンタクトが十分に行えなくなったことである。各国大使館による情報収集だけでなく、軍同士の情報交換も重要である。

また第2に、DDR に日本は重点的に取り組んだが、結果的に成功したとは言い難い。一般論として DDR は平和構築にとって代表的活動として捉えられている。開始当初においては、旧政権に所属していたタリバン兵士たちの武装解除などで一定の成果を挙げた。

しかし、政策レベルにおいて、常に平和構築を前進させるものだと安易に仮定できるわけではない¹⁹。アフガニスタンにおける DDR では、その後、旧来の北部同盟側の軍閥勢力に相当数の武器を放棄さ

せ、多くの兵士を軍事活動から解放した。しかし、皮肉なことに、その後のアフガニスタンはタリバン勢力の拡大によって戦闘やテロにさいなまれることになった。これで果たしてDDRが適切な時期に行われたといえるのか。DDRは、北部同盟の力をそぎ、力関係を不安定化させ、タリバン台頭の温床となった恐れがある。

米軍は当初、地方のタリバン掃討作戦に力を注いだ。しかし、イラク戦争（2003年）開始以降、イラクに戦力の重点を移動し、アフガニスタンの地方安定化は、NATO軍主体のISAFに任せるようになった。しかし、ISAFではタリバンの台頭を十分に抑止できなかった。急ごしらえのアフガン軍や新しい警察組織も士気が低く、訓練も十分ではなかった。地元警察官たちや国軍兵士たちが2021年4月以降、給与の支払いを受けていない、と欧米メディアに証言していた。これは、日本から国際機関を通じて提供されていたはずの警察官給与が途中段階で腐敗した幹部たちによって抜き取られていた可能性を示唆する。地方の治安組織は、タリバンの進軍を前になすすべもなく、崩壊していったことを裏付ける。

タリバン政権誕生後の現状は、どのようになっているか。

カブール陥落後の8月17日、タリバンのムジャーヒド報道官は、記者会見を開き、①すべての者に恩赦を与える②イスラム的統治を実現する③包括的な政府の樹立を目指す④治安の回復を図る⑤アフガニスタンは他国に脅威を与えない⑥イスラムの教えの範囲内で女性の権利を保障する——などの方針を明らかにした。

しかし、これらの約束事は守られているとは言えない。タリバンの統治方法には、指導部層と末端の兵士たちの間では相当の相違があり、安全な日常生活が保障されていないのが現状だ。兵士たちの中には、一軒一軒の家々を回り、標的リストを作成したり、処刑を行ったりしたケースが伝えられている。また、抗議デモを禁止し、デモ参加者への暴力を振るった事例も報道されている。女性警察官や民族音楽家の殺害が伝えられ、女性テレビキャスターに対し放送局へ来ないよう通達したようだ。タリバン政権誕生によって、日常生活の締め付けが厳しくなり、女性たちが思い通りに職業に従事したり、少女たちが学校に通うことが困難になっている。国際社会がこの惨状を認めるわけにはいかない。

7 米軍撤収後のバイデン政権の外交志向

バイデン政権発足から約1年が経ち、「バイデン・ドクトリン」の輪郭が浮かび上がってきた。それは、アフガニスタンからの米軍撤収を契機として、中東地域における軍事活動を軽減し、中国との「大国間競争」に重点を移すという「絶え間ない外交」(relentless diplomacy) (2021年9月21日・国連演説)の開始である。その2本柱は、地球規模の民主主義促進を高らかにうたう「理想主義に基づくアプローチ」と、同盟国や友好国との多国間主義に基づく共同作業を重視する「実務的で自制的な

アプローチ」の組み合わせによる。

対中政策は、「米中間競争の責任ある管理」（ジェン・サキモホワイトハウス報道官）を目指している。これは、力の立場から習近平指導部と交渉する方向性を示すものだ。一見すると、トランプ政権時代と同じように見えるが、パワー基盤の認識が大きく異なる。バイデン大統領が考える「力」は、単に軍事力だけでなく、民主主義という共通の価値観のために立ち上がる同盟国や友好国とともに活動する強い米国が共通の利益を促進する、という理念的なものだ。民主主義が米国民と世界の人々に訴える力を基本に置いている。

ただし、バイデン大統領にとって、その力を振るう場所として、もはやアフガニスタンやイラクは除外されている。「米中間層のための外交」も訴えている。リベラリズムに軸足を置いた世界観に依拠しつつ、バイアメリカンなど保護主義的色彩の貿易政策を組み合わせ、内政上の配慮も欠かさない複雑系である。

この数週間、情報機関の予想を超える速さで8月15日にカブールが陥落して以降、米軍や北大西洋条約機構（NATO）など同盟諸国軍の撤収作業の混乱ぶりや8月29日に実施したカブール市内における無人機による誤爆判明（9月17日）、米英豪3か国の新たな安全保障の枠組み「AUKUS（オーカス）」の創設に伴い、事前通報を受けていなかったフランスと米豪の関係が悪化する一幕が世界の耳目を集めたことなど、バイデン政権の外交上の不手際が際立っていた。内政面でも、2022会計年度予算案を巡る米議会内の党派対立が激しさを増しており、米国債がデフォルト（債務不履行）に陥る危機に直面している。バイデン大統領の国内支持率は8月20日ごろを境に支持、不支持が逆転し、現在は支持率約45%（不支持率約50%）に低迷している。ただ、こうしたマイナスの現象面だけに囚われてはなるまい。より大きな米外交の転換が意識的に進められているからだ。

A 【理想主義的アプローチ】

バイデン大統領の初の国連演説は、国連機関に対する米国の協調姿勢を強く打ち出し、「民主的価値観を擁護していく」と訴えた。国連批判と、あからさまな力による米国第一主義を強調した昨年までのトランプ前大統領の荒々しい演説とは打って変わって、理想主義に基づく美しい言葉を並べた。中国を名指しするのは避けながら、「世界の権威主義者たちは、民主主義の時代は終わったと宣言したいのだろうが、彼らは間違っている」と主張した。その方法論となると、「米国の軍事力は最初的手段ではなく、最後の手段でなければならない。最大の懸念の多くは武器では解決できない」として、同盟国や友好国との協調外交に重点を置く姿勢を示した。中国を念頭に「我々は新冷戦や、陣営によって分断された世界を求めている」とも述べ、米中対立の激化を懸念する各国の警戒心を和らげようとしている。しかし、アフガニスタンの平和構築が未完に終わったまま、米軍を撤収させたことで、この演説が同盟諸国や友好国首脳らの胸に響いたかどうかはわからない。

ただ、バイデン政権は12月初めには、民主主義サミットを主催し、民主主義や人権の価値観を重視する理想主義的アプローチをさらに強く打ち出した。とはいえ、バイデン政権は、ミャンマーの軍事クーデターなどに直接介入する動きは見せていない。口頭での批判はしても、現実の対応は冷徹に選択的で、中国を対象とする大国間競争に注力する意図が透けて見える。

B 【実務的で自制的なアプローチ】

その一方、アフガニスタン撤収後、米国は2021年内にイラクからの米軍撤退も計画している。「対テロ戦争」に終わりがあるわけではないが、アフガニスタン、イラクにおける平和構築から手を引くことで、20年間に及んだ米軍駐留に終止符を打ち、米国民の厭戦気分に応えることになるだろう。部族社会が根を張る中東において、民主主義国家創設の試みは挫折に終わり、当初からの課題だったアフガニスタンにおける女性の権利向上と女子教育は風前の灯火となっている。イラクでシーア派政権が継続するなら、イランの影響力はさらに強まっていく。シーア派勢力による三日月の弧が形成され、中東の不安定度は増大するだろう。この20年間の戦いの意義は何だったのか。マーク・ミリー統合参謀本部議長は9月28日の上院軍事委員会で、「輸送面では成功だったが、戦略面では失敗だった」と証言しており、昨年秋から駐留継続の必要性を進言していたことを明かしている。米国民の自問自答は続く。

米外交における介入主義と非介入主義の区分からざっくり見ると、ジョージ・W・ブッシュ政権がアフガニスタン、イラクに対する介入主義を実践して以後、オバマ政権がアフガニスタン、イラクからの撤収を試み始め、トランプ政権、バイデン政権と3代にわたる非介入主義の政権が続いてきた、といえる。ケネディ＝ジョンソン政権によるベトナム戦争介入の泥沼化とニクソン＝キッシンジャー外交によるベトナム撤収のケースがオバマ政権幹部(例えば、ミッシェル・フロノイ国防次官＝当時)の念頭にあった。ニクソン大統領は1969年7月、訪問先のグアムで、米国は核の傘を提供するが、同盟国は自衛について主として自国の通常戦力に頼るべきである、と述べた。ニクソン・ドクトリンの表明であった。米国の力の限界を冷徹に計算し、力の行使を自制した。古典的現実主義を実際の外交に応用したキッシンジャーやブッシュ(父)政権のプレント・スコウクロフトらの手法は、その後の民主党政権でも参考にされた。

バイデン政権は、米国で伝統的な孤立主義に立ち戻るわけではないが、今後、中東における軍事介入にはより慎重姿勢を保つだろう。中東政策においては、米国の国益判断に基づく現実主義外交が復活し、日本や欧州連合(EU)など同盟諸国への石油・天然ガス供給の確保という経済的利益と、イランの核開発阻止以外、介入の動機を見いだす難いだろう。米国自身のエネルギー戦略にとっては、自国内でシェールガスが確保できるため、直接的な国益は薄い。

こうした中、ジェイク・サリバン国家安全保障担当大統領補佐官は9月下旬、サウジアラビア、エ

ジプト、アラブ首長国連邦（UAE）を歴訪し、サウジ・イラン対立が背景にあるイエメン紛争などの和解促進を働き掛けた。米国の軍事的関与が弱まる中、「実務的で自制的なアプローチ」を実践する外交と言える。サウジなど中東諸国は米国の軍事支援を要望する一方、バイデン政権の不安定な外交に不信を募らせている。そこで、独自に地域経済関係の改善をテコに、カタール、トルコなどとの融和を進めているものだ。米国の出番は極めて限定的である。

日本としては今後、米国民に広がる厭戦気分が伝統的孤立主義に直結しないよう注意深く観察し、同盟諸国の死活的な国益が損なわれるケースでは米国を鼓舞し、米国の介入を後押しする必要がある。懸念材料は、中東諸国が安全保障上のパートナーとして米国に代わり、中国を選択しないかどうかである。

C 【対中政策 3つの道具立て】

バイデン政権は、2021年3月下旬の国家安全保障戦略（暫定版）の中で、中国を「大国間競争」に基づく「戦略的競争相手」と位置付けた。こと対中政策に関して、バイデン政権はトランプ前政権からの継続性のなかにある、とみられてきた。バイデン大統領は就任後初めての記者会見（3月26日）で、「民主主義対専制主義」の対立という世界観を示し、従来の「あいまい戦略」の範囲内に保ちながらも台湾重視の姿勢を鮮明にした。国防総省中国タスクフォース座長を務めるイーライ・ラトナー・インド太平洋担当国防次官補らが6月9日、「対中タスクフォース報告書」（機密扱い）をまとめ、ロイド・オースティン国防長官が同16日、省内向けに中国を第一の課題と位置づけ、省全体の努力を開始するよう指示した。

この時点では、具体的な対中戦略ビジョンは対外的にはっきりしていなかった。また、予算教書(2022会計年度)は6兆ドル規模（コロナ禍前の2019年度比35%増）というニューディール政策に匹敵する大規模財政出動を要請しておきながら、国防予算要求は7150億ドルとほぼ前年度並みに抑えられ、米中軍事バランスの回復に向けた軍事力増強の意思に疑問符が付けられた。軍事力の背景なしに、力の信奉者である中国相手にどのような「絶え間ない外交」を展開するつもりなのか。

そうした疑念の中、中国をにらんだバイデン政権の積極的な地域戦略の要素が浮かび上がってきた。それは次の3点に現れている。

第1に、オースティン国防長官が7月のシンガポール、ベトナム、フィリピン訪問の際、懸案だった米比地位協定について、ドゥテルテ比大統領による昨年2月の破棄通知を撤回させ、協定維持が決まった（7月30日）。

第2に、米英豪3か国の新たな安全保障の枠組み「AUKUS（オーカス）」の創設（9月15日公表）に伴い、豪州軍による原子力潜水艦の導入に米英が協力する。豪海軍は現在、旧式ディーゼルエンジンによるコリンズ級潜水艦6隻を保有しているが、公表ベースで少なくとも攻撃型原潜8隻の保有を

目指す。一説には、今後20年間で12隻を導入する、という構想もあるようだ²⁰。攻撃型原潜の導入によって、静粛性や潜航時間、航続距離が飛躍的に伸びる。米海軍のバージニア級攻撃型原潜(7800t)、英海軍のアスチュート級攻撃型原潜(7800t)の技術を参考にするとみられる。どちらも魚雷発射管だけでなく、トマホークミサイルを装備できる。

中国は昨春以来、豪州ワインの輸入規制を行うなど経済的相互依存関係の悪用によってモリソン豪首相への貿易上の圧迫を継続しているが、軍事的しっぺ返しを受ける格好になる。ただ、攻撃型原潜の保有はこれまで、核不拡散条約(NPT)上の核保有5か国とインドに限られてきただけに、今後、NPT再検討会議で話題になる可能性はある。また、3か国はサイバーセキュリティー、人工知能(AI)、量子コンピューター、海中領域の分野で情報共有を図り、協力する。

第3に、日米豪印4か国の枠組み「Quad(クアッド)」の対面による首脳会談が9月24日、ワシントンで、初めて開かれた。今年3月に初のオンライン首脳会談を開いたが、今後、首脳会談と外相会談を定例化し、中国に対抗するための連携を強化する。インドはこれまで4か国による安全保障面での協力に難色を示してきたが、衛星データの共有など宇宙、サイバー技術、新型コロナウイルス、気候変動、インフラ開発などの面で連携に踏み込んだ。

日本から見ると、安倍政権以来、中国の海洋進出を念頭に、日米豪印の4か国協力を深める構想を推進してきただけに、クアッドは中国の覇権的行動に対抗する外交枠組みとして、重視してきた。特に日印のシーパワー協力に力点を置いてきた。中国による東シナ海・南シナ海への海洋進出に対抗していくうえで、最重要の多国間協力枠組みとしての位置づけだった。しかし、米側から見ると、オーカスは、ハードな軍事面の協力に力点を置いているのに対し、クアッドは中立姿勢に傾きがちなインドを引き込むために、経済・技術協力などソフト面の協力に力点を置く枠組みとして捉えているようだ。

いずれにせよ、米比地位協定維持、オーカス創設、クアッド定例化によって、バイデン政権は今後の対中戦略に取り組む道具立てを整えた、といえる。米国だけの軍事力だけでなく、同盟国、友好国との重層的な安全保障の協力枠組みを通して、中国に対抗していこうとするものだ。バイデン政権は早速、同24日、米司法省が中国通信機器大手「華為技術(ファーウェイ)」最高財務責任者(CFO)の孟晩舟被告との司法取引を成立させ、中国へ帰国させた。引き換えに中国で拘束されたカナダ人2人が本国へ帰還した。中国の人質外交について、カナダはその後も非難を強めている。この問題決着をきっかけに、米中対話が進むかどうかは予断を許さない。

今後とも、バイデン政権は、新疆ウイグル自治区の人権弾圧や香港の民主化抑圧、東シナ海・南シナ海における領有権主張を厳しく批判し、台湾へのコミットメントを明示している。そのうえで、2022年2月の北京冬季五輪終了以降、中国が台湾有事を引き起こさないよう本格的な抑止を図っていくだろう。その一方、気候変動や感染症対策、核不拡散問題(イラン・北朝鮮)などの分野では、中国との協力を模索するだろう。

米中間の実質的な対話はこれから本格的に始動する。2021年9月15日のオーカス創設発表を受け、中国は翌16日、対抗措置として環太平洋経済連携協定（TPP）への参加申請に乗り出した。これを受けて、台湾も23日、正式参加申請した。トランプ前大統領がTPPへの参加から離脱した空白を狙い、逆手にとって中国の貿易面における影響力拡大を狙ったものだ。これは、TPP議長国である日本にとって有利に交渉を進めることが可能な環境下にある。まずは、米国に対してTPPへの復帰を促し、先に申請が出ている英国の加盟を協議する。そのうえで、WTOと同様の条件（台湾の名義は「台湾、澎湖、金門、馬祖から成る独立の関税地域」）下で台湾の加盟交渉を進めることができるだろう。中国については、TPPの加盟条件を一切緩めることなく、関税自由化への努力をじわじわと促していけばよい。中国が自国の国産産業保護政策を手放すことは容易ではない。

冒頭に述べた「バイデン・ドクトリン」における理想主義的アプローチは、国連総会演説と民主主義サミット開催計画に端的に表れている。これは、「自由で開かれたインド太平洋」を追求する日本の外交構想とも符合し、価値観の共有を訴えるソフトパワーとなる。確かに、民主主義の価値観を前面に打ち出す理想主義的アプローチは、現実主義の理論から見れば、実際の力関係を見失ってしまうかもしれない危うい側面もある。

だが、中国の習近平指導部は9月以降、台湾の防空識別圏（ADIZ）に戦闘機を大量に侵入させるなど、台湾に対する軍事的威嚇を繰り返している。内政不干渉を盾に、専制主義体制堅持に固執する習近平指導部が世界の人々の目にどう映るか。経済と先端技術など多面的に「民主主義対専制主義」の競争が始まっている中、自由と民主主義、人権尊重、開放的な社会、多様性の重視を訴える西側諸国が政治システムの選択肢を提示し、中国の勢力圏形成を掘り崩していく外交上の意味があろう。

実務的なアプローチの一つであるオーカス創設は、米英豪という「アングロ勢力圏（Anglo-sphere）」の形成という側面を持つ。英国にとっては、ブレグジット後の外交方針「グローバル・ブリテン」の具体策として、インド太平洋における一定の役割を見いだした形になる。米英豪にカナダ、ニュージーランドを加えた5か国による情報共有機能「ファイブ・アイズ」クラブが存在し、米豪NZによるアンザス条約70周年を9月に祝賀したばかりでもある。米英豪の産官学軍が連携し、世界の最先端技術をリードし、軍事的優位を得ようと動き始めた、といえよう。

フランスとの関係がぎくしゃくしたが、マクロン大統領は米豪へ大使を帰還させ、米仏首脳会談を準備することで関係修復を図っていくようだ。豪州との通常型潜水艦開発計画（2016年契約、日独は取引競争に敗北）が破棄されることでフランスは約460億ドルにのぼる契約を失うことになる。豪州では、この契約をまとめたターンブル前首相がオーカスに批判的だ。一方、モリソン豪首相はフランスに対し、かねて低濃縮ウラン利用の攻撃型原潜の技術提供を要望していたのに、拒絶されたという不満を持っていたのだという。米豪とフランスが決定的に対立することで中国が漁夫の利を得るようなことがあっては戦略的に失敗であり、今後、マクロン大統領はオーカスにどのような形で食い込むか、思案していくことになるだろう。日本にとってもオーカス参加は重層的な安全保障ネットワーク

の形成のうえで、魅力的な選択である。

日本としては、バイデン政権の「実務的で自制的なアプローチ」に対し、防衛面で側面協力していくことが同盟国として肝要だ。バイデン政権の足元は不安定だが、その対中戦略を積極的に後押ししていくことが日本の国益につながる。米国防予算の頭打ち傾向を念頭に、我が国の国家安全保障戦略の改定を進めていく必要がある。まずは、豪州や韓国の国防費急増の流れに合わせ、我が国の防衛力整備において、政治的決断によって2022年度以降防衛予算の大幅増を図り、現防衛計画の大綱（2018年）の前倒し達成を進める必要がある。スタンド・オフ・ミサイルの増強、中距離弾道・巡航ミサイルの南西諸島配備構想（米軍又は自衛隊）の実現を図り、台湾有事の発生を抑止する一助としていくことが日米同盟上の責任分担を果たすことにつながるだろう。

結び

イスラム主義勢力タリバンが首都カブールを制圧し、国土の9割程度に勢力圏を拡大している。アフガニスタンの民主主義的な「共和国」政府は8月15日、崩壊し、タリバンが反政府勢力の「非国家主体」から「事実上の国家」への道を歩み始めている。だが、国際社会から正式に「主権国家」として承認されるのは、当分、先のことになるだろう。

アフガンで平和構築プロセスが失敗したのは、複合的要因の積み重ねであった。まず、タリバン政権打倒の初期段階で、タリバンの降伏を認め、国家再建の和解プロセスに組み込んでいく選択肢を失った。平和構築を進めるにあたって、国連機関、NATOを中心とする国際治安支援部隊（ISAF）、米軍の「不朽の自由作戦（OEF）」の3者が併存する特異な構造となり、役割分担が十分でなく、機能しなかった。そこに、国連PKOが組織されることはなかった。1990年代に見られた国連主導型の平和構築とは異なるスタイルとなったわけで、その功罪は今後の研究課題だろう。また、タリバン、アル・カーイダ勢力の追討を続行する一方、北部同盟系軍閥のDDRを進め、結果的に、タリバン対抗勢力を弱体化させてしまった。

アフガンの内在的問題として、荒廃した国土再建に当たる有力な政治リーダーが存在しなかったこと、米国がお膳立てした民主主義制度では、多民族・部族社会のアフガンで政治システムとして機能せず、腐敗と汚職がまん延したこと、このため、軍や治安部隊の士気、能力が低かったうえに、給料不払いで戦意喪失のまま、タリバン勢力に全く対抗できなかったこと、一方のタリバン勢力は鉱物の不法売買や麻薬密売などで豊富な軍資金を確保していたこと一などが挙げられる。タリバン勢力に国民からの支持があるわけではない。国際機関や米軍などに協力し、通訳などとして英語に堪能な優秀な人材は、生命の危険を感じて次々に国外脱出を図っている。優秀な人材が国外流出し、残された人々はタリバン支配の下で、自由と権利を奪われることになることが心配される。

さらに、現地の日常生活の行き詰まりで苦しんでいる人々は多く、国際社会が継続して関与してい

くことが大切だろう。まず、現地の人々の人権が蹂躪されないよう、タリバンの動向を監視し、警告を発していけるよう、カタルを通じて、タリバン側との対話を継続していく必要がある。また、タリバン側が約束を違え、国際テロ組織「アル・カーイダ」などに便宜を与えて、再びテロの温床となることのないよう、米欧の情報機関は状況を把握する必要がある。

また、米国の撤収後、イスラム主義勢力タリバンは、前政権の治安関係者ら約100人以上を殺害したり拉致したりした疑惑がある、と米務省が2021年12月4日、発表した。これに対し、米欧日など22か国・機関が「深刻な人権侵害だ」と批判する共同声明を出した²¹。

国際人権団体「ヒューマン・ライツ・ウォッチ」が11月末に発表した報告書によると、具体的には、8月15日から10月にかけて、南部カンダハルなど4州で元兵士や警察官、情報機関員らを処刑したり、拉致したりした。拉致被害者らはいまだに行方不明のままである。タリバン政権は、投降した治安関係者に恩赦を与える方針を掲げてきたが、実際には申請名簿を悪用して対象者を襲撃し、大半をその場で殺害しているという。タリバン政権の内務省は否定する声明を出しているが、事態の悪化を食い止めなければならない。

深刻な緊急課題は食糧難である。世界食糧機構（WFP）の推計（10月6日時点）によると、アフガニスタンは2021年、大干ばつに見舞われ、1400万人が食糧不足のため、死線上にいるという。また、国連開発計画（UNDP）によると、2022年半ばまでに、国民の97%が貧困ライン以下の生活水準に陥る。世界保健機関（WHO）は、9月20日、保健セクターが崩壊の危機にある、と警告した。しかし、タリバン政権の誕生によって、米国、国際通貨基金（IMF）、世界銀行はアフガニスタンの資産を凍結しており、財政がひっ迫、国庫が枯渇している状態になっている。このままでは、厳冬期を迎え、深刻な人道危機が到来する危険性があると予測されている。このままでは、近隣諸国に難民が押し寄せ、武器の売買、人身売買、麻薬密売など広範な国際犯罪の温床となる危険性がある。

このため、国際赤十字委員会、国連専門機関、非政府組織（NGO）などが人道的援助を実施しているところである。ただ、現地政府機関に支援物資を送るのではなく、タリバン政権をバイパスする方法で食糧援助などを行わなければならない²²。今後のアフガニスタン支援は、タリバンを通さない形で進め、腐敗政治につながらないように、一層の工夫が求められることになる。

アフガニスタンの日本大使館や国際協力機構（JICA）の現地職員、関係者らで退避を希望する約500人のうち、300人以上が日本に到着した。しかし、元日本留学生らが約600人取り残されている。こうした元留学生たちは日本外交にとっての大きな財産である。人道問題として救済していかねばならない²³。日本としては、こうしたアフガニスタン人協力者とその家族の国外退避を支援し、国内に残る人々に対しても人道的観点から食糧、医薬品などの支援を継続する必要がある。

また、アフガニスタンには豊富な地下鉱物資源が埋蔵されていることがわかっている。米国防総省の調査によると、リチウム、セシウム、カーボナタイト、レアアース、ウラン、鉛、銅など地下資源が眠っている。中国は2021年9月、タリバン政権に対し、3100万ドルの緊急支援を表明した。米軍撤

収後、中国が現地調査に乗り出す目的がある、と伝えられている。また、中国はイスラム国の分派が新疆ウイグル自治区に潜入することを懸念しているようだ。国際社会がこうした状況を放置しておくのかどうか、成り行きが注目される。

また、国際テロ活動の視点から見ると、タリバンが国外の人々に危害を加える危険性は低い、とみられる。これは、タリバンが占領者の放逐とイスラム的統治の実現を目標としてきたからだ²⁴。ただし、タリバンがアル・カーイダと絶縁することは難しい。長年にわたってともに生活し、ともに戦ってきた間柄だからだ。イスラム国 (IS) 系を名乗る「イスラム国ホラサン」は、反タリバン活動を継続するものとみられ、散発的なテロ活動を実行する危険性がある。

また、タリバン政権はパキスタン政府と「パキスタン・タリバン運動」(TTP) の一時停戦合意(11月9日から1か月間)を仲介した²⁵。これは、タリバン内の最強硬派「ハッカニ・ネットワーク」を率いるシラジュディン・ハッカニ内相が仲介したものだ。こうしたタリバン政権の復活をきっかけに、アル・カーイダや「イスラム国」などネットワーク化した国際テロ組織が勢いを増す恐れも懸念材料の一つである。こうした国際テロの脅威を抑え込むため、日本は継続的な情報分析が必要である。オバマ政権時代のレオン・パネッタ元国防長官は「9・11事件20周年に当たり、タリバンのアフガン支配復活という苦い現実直面している。対テロ戦争が終わったというにはほど遠い」²⁶と警告する。

このように、米軍と NATO 軍のアフガニスタン撤収によって残された課題は山積みである。世界の関心が失われないよう、見守っていく必要がある。

【本稿は、令和3年度跡見学園女子大学留学助成による研究成果の一部である。】

【参考文献】

1 書籍

読売新聞調査研究本部編「対テロリズム戦争」(中公新書ラクレ、2001年)

上杉勇司・長谷川晋「紛争解決学入門——理論と実践をつなぐ分析資格と思考法」(大学教育出版、2016年)

上杉勇司・藤重博美編「国際平和協力入門 国際社会への貢献と日本の課題」(ミネルヴァ書房、2018年)

篠田英朗「平和構築入門」(ちくま新書、2013年)

北岡伸一・細谷雄一編「新しい地政学」(東洋経済新報社、2020年)

ステイーブ・コール「アフガン諜報戦争」(上下)(白水社)

ステイーブ・コール「シークレット・ウォーズ」(上下)(白水社、2019年)

アレックス・アベラ「ランド 世界を支配した研究所」(文芸春秋、2008年)

ローラ・ブッシュ「ローラ・ブッシュ自伝—脚光の舞台裏」(中央公論新社、2015年)

National Commission on Terrorist Attacks, “The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States,”(W. W. Norton & Company, 2004)

同時多発テロに関する独立調査委員会『9/11委員会レポート ダイジェスト 同時多発テロに関する独立調査委員会報告書、その衝撃の事実』（WAVE 出版、2008年）

Craig Whitlock & Washington Post, “The Afghanistan Papers : A Secret History of the War,” (August 31, 2021)

Richard N. Haass, “War of Necessity, War of Choice : A Memoir of Two Iraq Wars,” (New York : Simon & Schuster, 2009.)

Richard N. Haass, “A World in Disarray,” (New York : Penguin Press, 2017)

John Arquilla and David Ronfeldt, “Networks and Netwars,” (RAND, 2001)

Bob Woodward, “BUSH AT WAR,” (New York : Simon & Schuster, 2002)

James Mann, “Rise of the Vulcans,” (Penguin Books, 2004)

Ivo H. Daalder and James M. Lindsay, “AMERICA UNBOUND : The Bush Revolution in Foreign Policy,” (The Brookings Institution, 2003)

2 メディア

読売新聞、朝日新聞、毎日新聞、日本経済新聞、産経新聞各紙。

米ワシントン・ポスト、ニューヨーク・タイムズ、ウォール・ストリート・ジャーナル、英フィナンシャル・タイムズ、英タイムズ各紙。

3 雑誌

Foreign Affairs, Foreign Policy, International Security, Republic, Washington Quarterly 各誌。

注

1 Washington Post, (September 11, 2021)

2 John Arquilla and David Ronfeldt, “Networks and Netwars,” (RAND, 2001)pp 1-25.

3 2021年9月14日付「読売新聞」。

4 Joseph S. Nye, Jr., “What Difference Did 9/11 Make?” (Project Syndicate, 2021.)

5 ジェン・サキ報道官発言（AFP・2021年2月13日）

6 森肇志「自衛権の基層 国連憲章に至る歴史的展開」（東京大学出版会、2009年）pp280-284。

7 Richard Haass, “War of Necessity, War of Choice,” (Simon & Schuster, 2010.)

8 Richard N. Haass, “A World in Disarray,” (New York : Penguin Press, 2017) pp.119-122.

9 2021年8月17日付「日経新聞」。

10 Radio Address by Mrs. Bush For Immediate Release Office of the First Lady (November 17, 2001.)

11 篠田英朗「平和構築入門」（ちくま新書、2013年）pp128-129

12 Baktash Ahadi, “I was a combat interpreter in Afghanistan, where cultural illiteracy led to U.S. failure,” (Washington Post, August 31, 2021)

13 Craig Whitlock & Washington Post, “The Afghanistan Papers : A Secret History of the War,” (August 31, 2021)

14 2021年8月20日付「読売新聞」

15 Washington Post and New York Times, (March 11, 1991)

- 16 衆議院調査局「第168回国会 テロ対策特別措置法に関する資料」(2007)
- 17 内閣官房・外務省・防衛省「補給支援特別措置法に基づく補給支援活動の結果に関する国会報告の概要」(2010)
- 18 上杉勇司・藤重博美編著「国際平和協力入門」(ミネルヴァ書房、2018年) 第3章第3節 pp76-88
- 19 篠田英朗「平和構築入門」(ちくま新書、2013年) pp111-118
- 20 Washington Post, (September 16, 2021)
- 21 2021年12月7日付「読売新聞」
- 22 “Without the U.S. releasing billions in assets, Afghans will continue to sink into desperation,” by Obaidullah Baheer, (Washington Post, November 2, 2021)
- 23 北岡伸一「アフガン脱出窮地の人々助ける使命」(2021年11月21日付「読売新聞」)
- 24 青木健太・中東調査会研究員の記者会見(2021年12月10日)
- 25 2021年11月21日付「読売新聞」
- 26 Washington Post, (September 10, 2021)