

公益財団法人日本国際フォーラム
JFIR Policy Report

特集

アフガニスタン情勢と世界



2021年9月11日

はじめに

既存の国際秩序の基調たる「リベラル・グローバリズム」が、中国やロシアの新興国が推進する「非リベラル・グローバリズム」の挑戦を受けるようになり、さらに AI・サイバーなどの未踏の「テクノ・グローバリズム」が人類社会を根底から変容させつつある。かくして、21 世紀世界は「多元的グローバリズム時代」というべき時代に突入したといえる。

日本をはじめとする先進国は、自らが掲げる普遍的価値を引き続き遵守しつつ、新興国の生み出す経済的ダイナミズムをいかに効果的に包摂するべきか、という世界史的次元の課題に直面している。

こうした問題意識のもと、日本国際フォーラムは 2020 年より 3 年にわたる大型研究プロジェクト「『多元的グローバリズム』時代の世界の多極化と日本の総合外交戦略」を始動し、その下で次の 7 つの研究会および 2 つのパネルを実施している。

研究会 1	インド太平洋時代のチャイナ・リスクとチャイナ・オポチュニティ
研究会 2	ユーラシア・ダイナミズムと日本外交
研究会 3	海洋秩序構築の多面的展開- 海洋「世論」の創生と拡大
研究会 4	米中覇権競争とインド太平洋地経学
研究会 5	中国の対外行動分析枠組みの構築
研究会 6	ロシアの論理と日本の対露戦略
研究会 7	日本のハイブリッド・パワー
パネル 1	欧州政策パネル
パネル 2	アフリカ政策パネル

本冊子は、このうちの「ユーラシア・ダイナミズムと日本外交」研究会（渡邊啓貴主査・杉田弘毅顧問）の研究成果の一つである。

世界を震撼させた 2001 年米同時テロから、今年で 20 年。この節目に、米国はアフガニスタンから駐留米軍を撤退させ、20 年の長い戦争は終わりを告げた。しかし、8 月末日の米軍撤退を目前にアフガニスタンではイスラム原理主義勢力タリバンが首都カブールを制圧し政権を掌握する事態となった。当該地域の主導権を握るべく、世界では様々な思惑や駆け引きが繰り広げられている中で、アフガニスタン情勢の安定に向けて、国際社会が歩調を合わせ対応することが急務となっている。

こうした事態を受け、「ユーラシア・ダイナミズムと日本外交」研究会では、9 月 7 日に、アフガニスタン情勢について各国の視点から分析した論稿を、JFIR ウェブサイトで緊急発表した。本冊子は、これらの論稿を「アフガニスタン情勢と世界」と題し、収録したものである。皆様の参考に供することができれば幸いである。



公益財団法人日本国際フォーラム
理事長 渡辺まゆ
2021年9月11日

目次

2021年9月7日 ユーラシアにおけるトルコの動向—戦略的ヘッジングの展開—	1
---	---

今井 宏平
日本貿易振興機構アジア経済研究所

2021年9月7日 アフガニスタン情勢への対応に関する提言—中央アジア研究者の視点から—	5
---	---

宇山 智彦
北海道大学教授

2021年9月7日 アフガニスタンの情勢急変に関するロシアの対応	9
---	---

小泉 悠
東京大学先端科学技術研究センター特任助教

2021年9月7日 アフガニスタン情勢についての考察	12
-------------------------------------	----

杉田 弘毅
共同通信特別編集委員

2021年9月7日 フランスの対アフガン状況の受け方	16
-------------------------------------	----

ギブール・ドラモット
フランス国立東洋学大学・Inalco 准教授

2021年9月7日 アフガニスタンをめぐる地域情勢と提言	18
---------------------------------------	----

廣瀬 陽子
JFIR 上席研究員／慶應義塾大学教授

2021年9月7日 アフガニスタン情勢とウクライナ	22
------------------------------------	----

松崎 英也
津田塾大学専任講師

2021年9月7日
アフガン情勢と提言25

三船 恵美
駒澤大学教授

2021年9月7日
EUのアフガニスタン情勢対応28

渡邊 啓貴
日本国際フォーラム上席研究員／帝京大学教授

ユーラシアにおけるトルコの動向 —戦略的ヘッジングの展開—

日本貿易振興機構アジア経済研究所
今井 宏平

●覇権国アメリカの衰退

冷戦期はアメリカとソ連の双極構造、冷戦後の時代はアメリカの単極構造という状況が続いている。しかし、ポスト冷戦期のアメリカは次第にその影響力を衰退させている。特に2010年代になると、中国の急激な台頭もあり、その傾向が強まっている。世界の警察官としてアフガニスタンやイラクに介入してきたが、両地域で大きな成果を上げることができずに撤退したことはアメリカの衰退を強烈に印象付けた。

アメリカの覇権国としての力が衰退してくると、同盟国の行動様式にも影響が及ぶようになる。覇権国の力が盤石であれば同盟国は覇権国に群がり（フロッキング）、覇権国のために敵対する国に対して武力や経済制裁を用いたハード・バランスングを展開する。しかし、覇権国の力が衰退してくると、同盟国は次第に異なる行動様式を採るようになる。それがソフト・バランスングと戦略的ヘッジングである。

●ソフト・バランスングから戦略的ヘッジングへ

ソフト・バランスングとは、超大国であるアメリカの能力が優れていることを受け入れた上で、他国がアメリカのパワーの乱用に警笛を鳴らす、またはその能力を制限しようとし、強引な単独行動を減じさせるというものである。ソフト・バランスングの比喩として、頻繁に用いられるのが、小人たちががんじがらめにされるガリバーである。レイン（Christopher Layne）やパイプ（Robert Pape）は、非覇権国による覇権国の行動を拘束する具体的な方法として、国連や国際制度を活用、地域機構の結成や定期的に行われる首脳会談や非公式の協約、領域使用の不許可などを指摘している。経済力やソフトパワーを活用して覇権国の行動を制約しようとするのが特徴の1つであった。

戦略的ヘッジングは、ソフト・バランスングよりもさらに覇権国との関係が希薄な行動様式である。国家行動の重要な源泉は安全保障の確保である。（ハード／ソフト）バランスング、戦略的ヘッジング、さらには脅威となる国家に対して対抗するために他国と同盟するバランスングとは全く逆に、脅威となる国家に服従するバンドワゴンングのいずれも、安全保障の確保のための非覇権国の行動である。戦略的ヘッジングは「バランスングとバンドワゴンングの中間に位置する戦略」で、同盟関係にある大国との関係を維持しつつ、近接する大国とも良好な関係を模索ものである。覇権国の影響力が衰退すると、同盟国は地理的に近い潜在的脅威に対してどのように行動すればよいか再考することになる。覇権国との関係を維持しながら、潜在的脅威となる大国にも協調する必要が出てくる。覇権国との地理的距離

が遠く、潜在的脅威となる大国が強大で地理的に近い場合、それは喫緊の課題となる。戦略的ヘッジングの概念が中国にほど近い東南アジア諸国の行動を事例として発展したのは偶然ではないのである。

● 覇権国のオフショア・バランスング

もちろん、衰退を自覚する覇権国もその影響力を維持しようとする。覇権国は自国の国益維持を最優先し、世界的に展開する自国の軍を撤退し、経済的な負担を減らそうとする。ポール・ケネディが言うところの過剰拡大を避けようとするのである。もちろん、軍の撤退は覇権国の国際的な影響力を低下させることになる。これを防ぐために、覇権国は「オフショア・バランスング」を展開する。端的に言えば、オフショア・バランスングとは当該地域の同盟国に地域の防衛と安定を委譲してもらう政策である。

ここまでいくつかの概念を紹介しつつ論じてきた。要するに、非覇権国は戦略的ヘッジング、覇権国はオフショア・バランスングを展開する現在は、非覇権国の行動の予想が付き辛い。言い換えれば、非覇権国、特に地域大国の行動選択の幅が広いということになる。以下では、このことを筆者の専門であるトルコ外交を例にとり、見ていきたい。

< 要点 >

- ・ 覇権国アメリカが衰退傾向にある中、非覇権国は戦略的ヘッジングを採り始める
- ・ 非覇権国は覇権挑戦国である中国や、関連地域の潜在的脅威への協調を高める一方で、自国の国益を重視し、ケースバイケースで最善の選択をする傾向にある
- ・ 非覇権国は覇権国アメリカが衰退化する中で、必ずしも覇権挑戦国である中国の行動にバンドワゴン（一方的に依存）するわけではない。

● トルコの S-400 購入

トルコは 2013 年以降、老朽化した防空ミサイルシステムの購入を検討していた。トルコは北大西洋条約機構（NATO）加盟国なので、当然 NATO 加盟国、特にアメリカやフランスといった国々から防空ミサイルシステムを購入すると思われていた。しかし、トルコがまず交渉したのは中国であった。このトルコの行動は、アメリカをはじめとする NATO 加盟国からより良い譲歩を求めるソフト・バランスングと考えられた。実際にトルコが中国から防空ミサイルシステムを買うことはなかった。しかし、トルコが次に交渉したのも NATO 加盟国ではなく、ロシアであった。そして、トルコは 2017 年 9 月にロシアの防空ミサイルシステム S-400 の購入を決定したと発表した。このトルコの行動はアメリカをはじめとする NATO 加盟国にとっては衝撃でロシアに機密情報が洩れるのではないかと懸念された。トルコは S-400 の購入理由として、ロシアの提示した金額が最も良心的だったと説明している。2020 年 10 月にトルコは黒海沿岸で S-400 のテストを行い、設置が現実的となっている。2013 年夏にバラク・オバマ政権がシリアのアサド政権への空爆を示唆しながら、最

最終的にロシアの仲介で実施に至らなかった時からトルコとアメリカの関係にはひびが入り始め、シリア内戦におけるアメリカのクルド勢力への支援、2016年7月15日クーデタ事件などでその関係はさらに悪化していた。アメリカとの関係悪化、さらにアメリカの中東からの撤退志向を受け、トルコはアメリカとロシアの間で戦略的ヘッジングを展開した。しかし、アメリカもこのトルコの行動がレッドラインを越えたと考え、2020年12月14日にドナルド・トランプ政権は「敵対者に対する制裁措置法（CAATSA）」に基づく措置をトルコに対して発動した。

●トルコのアフガニスタンへの関与

戦略的ヘッジングを採り始めたトルコであるが、アメリカとの関係を必要以上に悪化させることもマイナスであった。とりわけS-400購入によってNATOにおけるトルコの立場は肩身の狭いものとなっていた。そうした中、アメリカのアフガニスタンからの撤退はトルコにとってNATOにおいて存在感を取り戻すチャンスであった。というのも、トルコはアフガニスタンとの関係は深く、アフガニスタン戦争後のアフガニスタン国際治安支援部隊（ISAF）および「確固たる支援任務」（Resolute Support Mission）にも参加していた。また、トルコはタリバンを含むアフガニスタンの全ての政治勢力と対話できる数少ない国の1つであった。そのため、2021年4月13日にジョー・バイデン大統領は、同年9月11日までにアメリカ軍がアフガニスタンから完全に撤退することを宣言し、他のNATO諸国もその動きに同調した。そうした中、同年6月のNATOサミットでのバイデン大統領とトルコのレジェップ・タイイップ・エルドアン大統領の会談で、アメリカ撤退後のアフガニスタンの治安維持、特にカブールの空港の防衛を期待し、トルコ政府もこの期待に応えることに前向きであった。これはアメリカのオフショア・バランスングに対し、同盟国であるトルコがその責任の一端を委譲され、前向きに検討したと解釈できる。

ただし、不安もあった。タリバンはムスリムが多数を占め、歴史的にアフガニスタンと関係が深いトルコを尊重する一方で、NATOの一員であるトルコはアフガニスタンから撤退すべきと主張していた。2021年8月にタリバンがカブールを含む全土を掌握する中で、トルコはタリバンと交渉したり、トルコ軍がアメリカ軍、イギリス軍と共にカブール空港の防衛に貢献したとしてイェンス・ストルテンベルグNATO事務総長から称賛を受けたりした。8月27日にはタリバンとの交渉が実現し、タリバンから空港の運営で技術的な支援を求められたようである。一方で国内世論の反発もあり、トルコ軍の撤退も進められている。ただし、タリバンと交渉可能な国は、ムスリムが多数で外交上のつながりが深いパキスタン、カタール、トルコの3カ国と見られている。トルコはパキスタン、カタールとの関係も良好であり、国際社会とタリバンの間の仲介を行なえる可能性のあるアクターとしてその存在感は増しているようにも見える。

<要点>

- ・現状 (2021 年 9 月 5 日現在)、トルコのアフガニスタンでの行動はアメリカのオフショア・バランスングに応えるものである
- ・トルコの S-400 およびアフガニスタンでの行動を見ると、自国の国益を優先しつつ、覇権国であるアメリカと潜在的脅威であるロシアとの間で戦略的ヘッジングを展開
- ・覇権国が衰退する中、地域大国の存在感は増していると言える

<政策提言>

- ・米国の覇権衰退、中国の覇権挑戦国としての存在感が高まっている現在、地域大国の動向は非常に流動的で 이슈ごとで異なる。よって、米中の動きだけでなく、当該地域の地域大国の細やかな行動に注意を向ける必要がある。
- ・軍事力、経済力だけではなく、地域大国が活用できるナショナリズム、宗教的ネットワークなどにも注意を向ける必要がある。

(2021 年 9 月 5 日脱稿)

アフガニスタン情勢への対応に関する提言

—中央アジア研究者の視点から—

北海道大学教授

宇山 智彦

アフガニスタン情勢の急展開とターリバーンの政権獲得については、これがアメリカ軍の撤退を主要因として起きたことから、日本ではアメリカの視線を通した解説が多い。アフガニスタンそのものについては、ターリバーンを正当化する言説や、もう域外国は関与せず放っておけばよいという無責任な主張も少なくない。筆者は、アフガニスタンに隣接する中央アジアを研究する立場から、アフガニスタンとその周辺諸国によりきめ細かい対応をする必要があると考え、以下の提言を行う。

1. アフガニスタン社会の多様性・多民族性に注目を

アフガニスタンは部族社会であり、現地の慣習に基づくターリバーンの統治はこの国に合っているのだという言説が日本では目立つが、現実はずっと複雑だろう。勢力再拡大の過程に関するわずかな情報を突き合わせると、ターリバーンが各地の有力者や前政権の官僚と交渉し、場合により金銭も提供しながら武装解除と服従を求めたこと、若年層への仕事の提供など経済問題にも対処したことが浮かび上がってくる。つまり、長い戦争で疲弊した人々に抵抗をあきらめさせる勢いがあったことに加え、9.11 事件前の旧ターリバーン政権の時代と比べ、より洗練された交渉力と問題対応能力を持っていることが分かる。

しかし当然ながら、アフガニスタンには女性の権利や文化的・宗教的な自由などを求める多様な価値観の人々があり、部族社会だからターリバーンに任せておけばよいと言って抑圧を座視してはならない。特に留意しなければならないのは、ターリバーンに適合した部族社会の人々として念頭に置かれるパシュトゥーン人はアフガニスタンの人口の4割程度であり、残りはタジク人、ハザラ人、ウズベク人など多様な民族から成っていて、その中にはターリバーンが敵視するシーア派（十二イマーム派およびイスマーイール派）や非イスラーム教徒もいるという事実である。

タジク人の一部はターリバーンへの抵抗を続けているし、他の人々は当面黙従しているとしても、ターリバーンが多民族・多文化社会を公正かつ安定的に統治できる保証はない。カーブル攻略直後の時期には、ターリバーンはパンジシール渓谷のタジク人と関係の深いアブドゥッラー元行政長官（首相）らを取り込んだ調整会議を作り、包括的な政府を形成すると言っていたが、その後はこの方針を実現する方向に向かっておらず、9月7日に発表された暫定政府の顔触れは、パシュトゥーン人のターリバーン男性幹部に占められている。今後、多様な人々の権利が侵害されない政治が行われるのか、国際社会は最大限に注視していかなければならない。

2. アフガニスタンを見捨てない責任の自覚を

アメリカをはじめとする米欧諸国はこれまで、中東や中米などの各地に軍事介入して、現地の紛争や社会問題を深刻化させたり、問題を解決しないまま手を引いたりしてきた。アフガニスタンでも、粗暴な軍事介入と、無謀で尊大な国家建設「指導」の末、アメリカは多数の協力者を見捨てて撤退した。米欧や日本では、9.11 事件以来 20 年という時間が意識されているが、1979 年に始まったソ連軍侵攻とそれへの抵抗に対する米欧・アラブ諸国の肩入れ、そしてこの戦いの後遺症としてパキスタンなどが関与して続いた内戦を含めれば、実に 40 年以上にわたり、アフガニスタンは外国が関わる戦争に翻弄されてきたのである。

世界の少なからぬ国の人々が持つ屈辱感や被害者意識、そして見捨てられたという感覚が、反米欧感情の源となり、中国やロシアに付け入る隙を与えているということの重大性を、米欧諸国は真剣に受け止めなければならない。また、ターリバーンの政権復帰が 9.11 事件のような米欧での大規模なテロに直結するわけではないとはいえ、アフガニスタンの不安定化がグローバル・ジハード組織の再興につながる可能性は排除できないのであり、軍事介入以外の手段でアフガニスタンの安定を図る方法を国際社会は考える必要がある。

日本は軍事介入に直接は参加しなかったが、アメリカなど有志連合軍の艦船に洋上給油するために自衛隊をインド洋に派遣し、米欧と連携してアフガニスタンの治安、インフラ、教育、医療、農村開発などに関わる支援をしてきたという意味では、紛れもない当事国である。JICA スタッフをはじめとする日本の協力者を自衛隊機で国外退避させられなかったことは痛恨の失敗であり、一刻も早く彼ら・彼女らが退避するか安全な生活に戻ることをできるよう全力を注ぎ、日本への移住や一時滞在も積極的に受け入れなければならない。また、アフガニスタン全体を見捨てないことが国際社会の共同責任であるという認識を米欧と共有し、平和と復興のために手を尽くしていかなければならない。

3. ターリバーン政権の性急な承認を避けつつ現実的な交渉・対処を

ガニー政権の崩壊は同政権とアメリカの責任によるところが大きいとは言え、ターリバーン政権が武力の行使と従来の憲法体制の破壊によって成立したことは明らかであり、しかも国民全体を代表し人権を守る政府が確立する見通しが立たない以上、少なくとも当面はターリバーン政権を承認すべきではない。しかし当分の間実権を握り続けるとすれば、同政権を無視することも到底できない。対話・交渉の相手として認識し、人権やガバナンスなど多くの問題について要求・助言できるようにしなければならない。

特に喫緊の課題としては、食料・医療などの人道危機への対処がある。さまざまな紛争地域の経験に基づき、諸外国による政府承認を伴わずに国際機関が活動できるよう、国際的な枠組みを早急に作る必要がある。

旧ターリバーン政権時代のように、北部に強力な軍閥が存在し、諸外国の援助を受けるという状態はもはやなく、ターリバーンの優勢は簡単には揺るがないと思われるが、それでも抵抗運動は各地で続くだろう。日本を含む国際社会としては、抵抗勢力の大義に耳を傾けると同時に、大

規模な内戦の再発を防ぐという微妙なバランスを取らなければならない。アメリカなどがアフガン政府軍に供与した大量の武器がターリバーンの手に渡っている以上、状況が混乱してターリバーンの武器管理が甘くなると、武器がさまざまな過激派組織に拡散し、周辺諸国や米欧などに脅威を与える可能性がある。

また、ターリバーン自身はもっぱらアフガニスタン国内の問題に関心がある組織だが、経済的な苦境や諸大国との対立で窮地に陥れば、外部の過激派スポンサーらの資金に頼る可能性もある。そうなれば、かつて対米ジハードを準備するビン・ラーディンをかくまったのと同様、国際テロ組織との関係を深め、近年退潮傾向にある国際テロ活動の息を吹き返らせることにつながる危険も排除できない。そのようなことにならないようにするためにも、ターリバーン政権への支持は避けつつ状況を制御できるよう、国際社会と同政権とのパイプを築く必要がある。

4. 周辺国の多様なニーズ・関心への対応を

ターリバーンの政権再獲得は基本的にはアフガニスタンの国内問題であり、パキスタン（および限定的な意味で中国の新疆と、タジキスタン）を除けば周辺国で過激派が勢力拡大できる基盤も乏しいので、周辺国の状況を直ちに激変させるわけではない。しかしそれでも、周辺国に困難な課題を突きつける事態となっていることは確かである。そして、周辺国の課題・利害・関心はそれぞれ異なる。

パキスタンとインドがアフガニスタンについて相対立する利害を持っていることはよく知られている通りである。中央アジア諸国も、互いに対立しているわけではないが、それぞれ異なる関心や懸念を持っている。タジキスタン政府は、アフガニスタンのタジク人の境遇に重大な関心を持ち、ターリバーンによるパシュトゥーン人へゲモニーを嫌うと同時に、ラフモン政権に反発してアフガニスタンに逃れ、「イスラーム国ホラーサーン州」に加わったり独自の武装組織を作ったりした人々の動きを警戒している。ウズベキスタンは、国境を厳重に管理して混乱の越境を防ぐことに力を注いできた一方、電力供給などでアフガニスタンへの経済的関与を深め、今後は鉄道建設も進める計画を持っており、ターリバーンとも対話を続けてきた。トルクメニスタンも、天然ガスをアフガニスタン経由でパキスタンとインドに輸出する計画を軸として、経済交流に関心を持っている。

他方、アフガニスタンと国境を接しないクルグズスタン（キルギス）は、経済交流の可能性やアフガニスタンのクルグズ人の境遇に一定の関心は持ちつつも、さほど深い関与はしていない。カザフスタンはいっそうアフガニスタンと距離を置いている。しかしこの2カ国を含め、中央アジア諸国は共通して、麻薬流入の取り締まりという課題を持っている。

これまでアメリカはしばしば、こうした国ごとの利害の違いを軽視して、中央アジア諸国をアフガニスタン復興に引き込み、さらにはロシアの影響力を減らすために、中央アジアと南アジアの関係を強化させようとしてきたが、成功したとは言い難い。今後、日本を含む域外国は、国ごとの違いを十分に把握したうえで、中央アジア諸国の国境管理や麻薬取締り、およびアフガニスタン情勢が許す範囲での経済案件への協力などを行っていくべきだろう。それぞれについて、限

られた規模ではあるが、日本には既に実績もある。

また、中央アジア諸国（特にタジキスタンとウズベキスタン）がアフガニスタンについて持っている独自の人脈や情報は、日本など域外国にとっても有益でありうる。

ヨーロッパを含む広域的な問題であるアフガニスタン難民については、中央アジア諸国はタジキスタンを若干の例外として受け入れに消極的であり、受け入れるよう外部から圧力をかけるのは適切でないが、受け入れた場合には国際社会が援助して然るべきだろう。これは、既に多くの難民が流入しているパキスタンとイランについてはより明確に言えることである。

長期的に見れば、アフガニスタンの混乱は、イランの国際的孤立と並んで、中央アジアからインド洋への出口をふさぎ、海を通しての世界との交流を妨げてきた。容易には実現しないだろうが、今後もし、アフガニスタンとイランが中国やロシアの主導で復興し、ユーラシア中央部からインド洋北西部にかけての地域で中露の勢力が強まれば、インド太平洋構想や米欧中心の国際秩序にさらに打撃を与えることになるだろう。そうした事態を防ぐためにも、米欧と日本は、これまでの失敗への反省を活かして、アフガニスタンや中央アジアに対し、尊大さや無謀さによる反感を生まず、現地の人々の利益を尊重した関与をしていく必要がある。

アフガニスタンの情勢急変に関するロシアの対応

東京大学先端科学技術研究センター特任助教
小泉 悠

中央アジアは地政学的要衝に位置



出典：「米ロ、中央アジア巡り火花 米軍アフガン撤退、新軍事拠点検討」『日本経済新聞』
2021年6月7日

8月15日、タリバンの攻勢に直面したアフガニスタンのガニ大統領は首都カブールを脱出し、隣国タジキスタンに逃れた。これにより、既に国土の広い範囲を掌握していたタリバンは首都をも制圧したことになり、アフガニスタン政府は時事上、崩壊した。

本稿では、このような事態に対してロシアがどのような反応を示しているのかを中心に扱う。左の図に示すように、アフガニスタンは旧ソ連の中央アジア部（タジキスタン、トルクメニスタン、ウズベキスタン）と国境を接している。したがって、中央アジアを自国の勢力圏と認識するロシアは、アフガニスタン情勢に強い

関心を有してきた。

実際、1999-2000年にはアフガニスタンを策源地とするウズベキスタン・イスラム運動（IMU）がフェルガーナ盆地（地図中の白く囲った部分）に侵入し、一時的に領域支配を行うという事例も生じている。後述するように、タリバン自身はロシアの勢力圏を侵犯する意図を強く持っているわけではないとしても、タリバンによる統治がアフガニスタンを不安定化させ、結果的に安全保障上の脅威となる可能性はロシア側でも強く懸念されている。

仮にアフガニスタンを策源地とするイスラム過激派勢力が旧ソ連へと浸透し、武装闘争に訴えた場合、旧ソ連諸国の対応能力には大きな差がある。以下の表に示すように、カザフスタン、トルクメニスタン、ウズベキスタンが比較的大規模な軍事力を保有し、訓練・装備が相対的に優良であるのに対して、キルギスタンとタジキスタンの常備兵力は1万人内外であり、訓練・装備のレベルは高いとは言えない。特にタジキスタンはアフガニスタンと最も長い国境を接する国でありながら中アジアで最小の陸上兵力しか有しておらず、その対処能力は極めて限られると想定せねばならない。

	カザフスタン	キルギスタン	タジキスタン	トルクメニスタン	ウズベキスタン
兵力（現役）	3万9000人	1万900人	8800人	3万6500人	4万8000人
準軍事部隊	3万1500人	9500人	7500人	5000人	2万人

出典：IISS, *The Military Balance 2021*.

実際、集団安全保障条約機構（CSTO）のタジキスタン代表であるハッサン・スルタノフは、この点を率直に認めた上で、CSTOによる安全保障協力を期待するとの意向を7月初旬の時点で表明していた¹。タジキスタンはこの直前、2万人の予備役動員を発表していたが、これによっても同国が単独でアフガニスタン発の脅威を封じ込めることはできないという認識は明らかであろう。そもそも、タジキスタンがアフガニスタンに侵攻してタリバン政権を崩壊させるだけの攻勢能力を有しない以上、不安定なアフガニスタンと向き合うのは長期的な課題とならざるを得ず、動員のような短期的措置で解決する問題ではない。

また、タジキスタンについてはアフガニスタンとの人的つながりが非常に濃厚であり、軍や治安機関内にイスラム過激派のシンパが少なからず居るとされるのも問題である。2015年には内務省治安部隊（OMON）の司令官が失踪し、ISに寝返るという事態まで発生しており、根本的な価値観やガバナンスのレベルでタジキスタンはタリバンその他のイスラム過激主義に対抗しうる勢力ではない。

したがって、実際に軍事的対応の中核を担うのは中央アジアに展開しているロシア軍とCSTOの枠内で設置された各種合同部隊ということになるだろう。これをまとめたのが以下である。

- ロシア軍
 - 第201ロシア軍事拠点（201RVB：タジキスタン駐留。概ね師団規模）
 - 第999航空基地（キルギスのカント飛行場駐留。平時は攻撃機1個飛行隊程度）
- 集団安全保障条約機構（CSTO）
 - 合同即応部隊（KSOR：ロシア、カザフスタン主体。兵力1万7000-2万2000人）
 - 合同迅速展開部隊（KSBR：5000人程度）
 - 合同平和維持部隊（KSM）

一方、ウズベキスタンは2012年にCSTOを脱退しており、上記の合同部隊に兵力を供出していないことはもちろん、ロシア等との合同軍事演習もほとんど行っていない。独立依頼、永世中立を掲げるトルクメニスタンも同じである。

しかし、今年8月には、ロシアとウズベキスタンの二国間フォーマット及びここにタジキスタンを加えた三角フォーマットで大規模な軍事演習が実施されている。既に述べた通り、ウズベキスタンがCSTO加盟諸国と大規模合同演習を行うこと自体が比較的珍しく（小規模な合同演習は実施されている）、アフガニスタン情勢の悪化を受けたものであることは明白であろう。一連の演習がアフガニスタン国境付近（タジキスタン及びウズベキスタン領

¹ “Таджикистан выразил надежду на помощь ОДКБ по Афганистану,” *Известия*, 2021.7.7.
<<https://iz.ru/1189995/2021-07-07/tadzhikistan-vyrazil-nadezhdu-na-pomoshch-odkb-po-afganistanu>>

内)で実施されたこと、その目的が「過激主義テログループの殲滅」などとされていたことも、このような見方を裏付けよう。

ただ、ロシアも中央アジア諸国も、アフガニスタンへの介入を行うことは繰り返し否定しており、実際問題としてもこのようなオプションが検討されている兆候は見られない。動員しうる兵力、その投射能力、財政基盤といった各種制約に加え、ソ連によるアフガニスタン介入の記憶は極めて否定的な形で旧ソ連諸国の社会に定着しているためである。

一方、タリバン側も、中央アジア方面に対しては干渉しないとの姿勢を示している。米軍を撤退させ、ガニ政権を打倒した今、合理的なのは隣接大国である中露との友好関係を保ち、できれば国家承認を取り付けることであろう。

ロシアとの関係について言えば、今年7月にはタリバン代表団がモスクワを訪問し、ロシア外務省との協議に臨んでいる。報道によると、タリバン側はこの際、中央アジアの国境を侵犯しないこと、外国在アフガニスタン公館の活動を妨害しないことを約束したとされる²。このような合意が実際に履行されるのであれば、ロシアとタリバンの間で一種の相互不可侵協定が成立しつつあると見ることもできなくはない。

ただ、タリバンがアフガニスタンの支配権を握ったことはもはや既成事実であるとして、彼らとその国土を管理できるかどうか（あるいはそのような管理を及ぼすことにそもそも関心があるかどうか）は全く別の問題である。タリバンの支配下においてアフガニスタンが失敗国家としての様相をさらに強めることはおそらく確実であり、国境管理は機能不全に陥る可能性が高い。アフガニスタンには「イスラム国 (IS)」ホラサーン州やパキスタン・タリバンといった過激主義勢力が流入し、策源地化するならば、状況は1990年代に類似する。また、これらの勢力はタリバンとロシアによる相互不可侵協定を意に介さないであろうから、旧ソ連の対アフガニスタン国境地帯は今後とも不安定であり続けよう。

このように考えてみると、ロシアや中央アジア諸国による軍事的な対応は、タリバン政権そのものというより、タリバニスタン化したアフガニスタンが引き寄せるであろう諸々の事態を睨んだものと考えられる。

² “Зачем в Москву приезжала делегация запрещенного в России «Талибана»,” *РБК*, 2021.7.9.
<<https://www.rbc.ru/politics/09/07/2021/60e82fc69a7947693f4f9c91>>

アフガニスタン情勢についての考察

共同通信特別編集委員
杉田 弘毅

1. 米国のアフガニスタン政策

米軍が撤退した後の米国の対アフガニスタン政策は、（１）アフガニスタンに残る米国人と米軍の活動や米企業に協力したアフガニスタン人の国外退避を早急に進める、（２）遠隔地からのアルカイダや「イスラム国ホラサン州」（ISK）などのテロ集団の活動封じ込め、（３）タリバン政権による女性の人権尊重、旧政権関係者への報復停止など穏健な統治の実現—の３点に集約される。中国やロシアのアフガニスタンへの影響力拡大の阻止という地政学的な目的は放棄されており、米国の対ユーラシア外交の曲がり角であることを認識させる。

３点はいずれもタリバンへ働きかけることが必要であり、タリバンとの対立回避、あるいは連携を余儀なくされている。米国は2018年以降、アフガニスタンからの米軍撤退とその後の安定維持についてタリバンと交渉を重ね、20年2月には21年5月の米軍撤退で合意に至った。タリバンとの対立回避、連携はこうした交渉の積み上げを基にしたものだが、見通しは明るくなく、他の手段がない中、米政府は希望を託している状況だ。タリバンに影響力を持つカタールを通じた働きかけも強めており、中国やロシアとの協調の可能性も残されている。

タリバンの政治部門の指導者であるアブドル・ガニ・バラダールは米国が交渉相手として指名したことで18年にパキスタンで拘束を解かれており、米国が期待を寄せる。カブール陥落後の8月23日にはビル・バーンズCIA長官がカブール入りし米人退避への協力など、上記３つの要望を伝えた。

米国がタリバンに対して持つテコは米国内で凍結されたアフガニスタン資産と、タリバン政権承認となる。アフガニスタン旧政権はニューヨーク連銀に70億ドルの政府口座、国際決済銀行に7億ドル、国際通貨基金（IMF）の特別引き出し権3億4000万ドル、世界銀行の途上国向け投資プログラム24億ドルなどの資産があるとされる。これらを米財務省は現在凍結し、個人資金の対アフガニスタン送金だけを認めている。

タリバン政権は国家運営のために、在米資産の運用を求めているが、米国は民主的な選挙によって樹立された政権を軍事力で倒した点や人権無視の統治を理由に正統な政権として承認しておらず、在米資産の運用を認めていない。政権承認をするためには、上記の３つの要望をある程度実現する必要がある。

しかしタリバンが米国の要望に応える公算は大きくない。9月7日に発足した新政権はポストをタリバンが独占し、米国が求めた各民族や女性をまじえた「包摂的な政権」ではない上に、米施設に大規模なテロを仕掛け国際テロ組織に指定されているハッカーニ・グループの幹部が内務相など枢要ポストに就いたことに米国は反発し、政権承認の見通しは立っていない。バラダールら融和派ではなく、全土掌握を強行した武闘派が主導権を握ることも判明し、武闘派が反米色を強めてさまざまなテロ組織の活動を許容する可能性も大きい。在米資産の運用ができないとなると、中国などの支援と国内経済で賄い、さらにケシ栽培などに頼っていくことになる。

米国内では撤退自体は正しい政策だが、撤退方法は拙速であり混乱を招いたとしてバイデン大統領や米軍、情報機関への批判が高まっており、バイデンの支持率は政権発足以来最も低い。バイデンはコロナ対策や景気回復など比較的评价が高い内政に専念し国民の支持を取り戻したい意向とみられる。しかし、来年の中間選挙、24年大統領選挙に向けて、共和党は今回の失態、特にカブール国際空港での輸送機に群がる群衆の映像などを繰り返して取り上げて、バイデンの大統領としての資質を問いだしている。

共和党はアフガニスタンに残る米国人や協力者がタリバンの「人質」として捉えられたと位置づけ、カーター大統領の再選失敗の主因となった1979年の在テヘラン大使館人質事件と同一視する選挙戦略を描く。これらの人々の出国が進まない場合は、バイデンはさらなる窮地に陥る。

タリバンは既に国家再建に必要との理由で、旧政権のテクノクラートや欧米系企業で就労経験のあるアフガニスタン人の出国停止を要求している。米国は「米史上最長の戦争」を終えたと解放感に浸り、アフガニスタンに対する米国人の関心が今後薄れていくのは確かだが、タリバンによる統治の失敗、テロ組織の跋扈、対米テロの発生、地域の不安定化などが予想され、簡単に「足抜け」できそうにない。

2. 今後のアフガン情勢の見通し

タリバンが予想よりはるかに早く全土を掌握した背景には、旧政権の汚職・腐敗・治安の悪化に対する一般国民の反発があった。1996年の政権掌握の際もタリバンは「世直し」を掲げた。このため、タリバンへの相当な支持が、現在のアフガニスタンにはあるとみられる。ただ、90年代もそうだったが、「世直し」だけでは国家を治められない。

タリバンの求心力はイスラム法にのっとった社会の実現であり、アフガニスタンの保守的な国民もそれを求めてタリバンを受け入れた。このため、経済運営をはじめ統治が行き詰まれば、女性の進出などをさらに否定して、イスラム色を強めることで保守的な層に頼ると想定できる。そうすると、国際社会の承認は難しく、在米資産も手にできず、テロ組織とのつながりを深め、財政面でも麻薬栽培に依存する傾向を強める懸念がある。

統治がうまく行かなければ、タリバン内の対立、非タリバンのイスラム教過激組織、穏健派、パシュトゥン人（タリバン主流派）以外の各民族の不満が噴出し、内戦に逆戻りする公算も大きい。今回のタリバンの進撃よりはるかに激しい戦いになることも否定できない。

3. 日本への政策提言

日本は2002年に復興支援国際会議を主催して以来、米国に次ぐ7500億円という巨額の復興支援を行ってきた。03年からは軍閥や旧国軍兵士の「武装・動員解除、元兵士の社会復帰」(DDR)計画を主導し06年まで実施、成果を上げた。理想はタリバンから「敵」とみなされていない日本が、人道・民生面でさまざまな支援を行い、さらには欧米との橋渡し役を務めていくことであろうが、政府対政府の支援は国家関係がない現状では難しい。そもそも日本政府がタリバン政権を承認していない状況では、人道・民生支援も小規模となる。女性の人権などが後退しているのだから、政権を承認すべきでもない。

またアフガニスタンは、エネルギーや、対米同盟、対欧州連携、対中国戦略、反テロ、非拡散などさまざまな面で日本の国益にとって死活的な重要度を持ってはいない。米国が撤退し「米国とのお付き合い」が不要となった以上、日本がリソースを割いてまで専念する理由を見いだせないのは確かだ。

米政府は日本政府に対して、米軍撤退が本格化した今年初夏依頼、周辺国にあふれ出ている難民支援への協力を求めている。米国は日本での難民受け入れは求めてはいない。パキスタン、イラン、中央アジア諸国、トルコなどに既に今回のタリバンの政権掌握を受けて、膨大な数のアフガニスタン人が難民として流出している。UNHCRや現地政府を通しのこれらの難民への支援は当然力を入れるべきだ。

長期的な支援を描く際に考慮にいれるべきは、タリバンが多くのアフガニスタン人から腐敗をただし、安定をもたらす勢力として受け入れられている点を見過ごすべきではない。欧米政府やメディア論調ではタリバンは「悪」として切り捨てられているが、そうした価値観とは違うイスラム主義への期待が現地にはあるという点を再確認することで、日本のアフガニスタン政策の幅は広がる。

今後中国、ロシアはタリバン支援を、米軍撤退の空白を埋めるという地政学的な動きとは別に、バイデンの描く「普遍的価値観外交」のさらなる失敗と位置づけている。日本は自由民主主義国家としても米国と同じ立場をとるべきだが、だからと言って、この20年間の7500億円の支援やDDRの成果を無にすることは避けたい。中国やロシアの対アフガニスタン支援に埋没することなく、日本が米国より先んじて支援の再開に乗り出す策を考えるべきだろう。日本独自での活動のハードルが高ければ、パキスタンやイランとの共同プロジェクトが可能であろう。

米国はアフガニスタンの混乱はバイデン政権のさらなる打撃となるために、タリバン政

権を安定・穏健化させる目的での何らかの方策を模索している。隘路に陥っている米国のアフガニスタン政策を補完する活動を日本が行える余地は今後広がってくる。

日本のアフガニスタンでの活動の模索は、より広いユーラシア深部への足掛かりを得ておくという狙いも持つべきだ。

欠けているのは、情報収集・分析能力である。情報収集と分析に必要なのは、語学をマスターし、現地に土地勘があり、人的なネットワークを持っている専門家の育成となる。ユーラシア大陸のいくつかの地政学、地経学的なホットスポットの選定と専門家の育成を強化すべきだ。こうした専門家の育成は、日本独自の情報収集だけでなく、米国や欧州諸国との情報協力を深めることを加速する。

米国との協力が第一義的となるため、米国の情報機関コミュニティとの連携拡充が必要となる。セキュリティークリアランス制度の創設をはじめ、日本側の制度面での強化が求められる。

フランスの対アフガン状況の受け方

フランス国立東洋学大学・Inalco 准教授
ギブール・ドラモット

アメリカがアフغانستانから脱退していく中で、我が国フランス外交は、現状うまく対応していると言えよう。そもそもフランスはイギリスとインドの関係性において戦略的に重要であったアフغانستانに、20世紀の初めから関心を寄せてきた。また、フランスにとって、アフغانستانは昔から貿易においても重要なパートナー国であった。また、フランス国立東洋学大学（Inalco）を卒業し、バシュトゥンが話せる外交官も多く輩出されるなど、フランスのインテリジェンス能力は高いといえる。さらに文化的な関係も少なくなかった。ムジャヒディンのマスード司令官はフランス語がとても堪能であったし、カブールにはフランスの高校もあった。フランスは9・11テロ事件後の戦争に、NATOの加盟国として国際治安支援部隊（ISAF）に参加していたが、イギリス、アメリカより軍隊員の人数が少なかったほか、亡くなった兵士の数も低かった（イギリスは15万人を派兵し、457人の犠牲を出した一方で、フランスは5万人を派兵し、犠牲者は90人であった）。

最近のアフغانستان状況において、フランスが特に重要視してきたのは人権であり、特に女性を取り巻く状況であった。マクロン大統領は8月28日の新聞記者へのインタビューで「タリバン政権とどんな関係を作る前の前提条件一つは人道的活動が完了できることだ」と述べ、「フランスが提供する避難は憲法権であり私たちの義務だ」と主張した。米国のアフغانستان撤退決定を受け、2600人のアフغانستان人を含む約2800人を避難させた。すでにフランスのために勤めていたアフغانستان人1500人も避難させていた。また、8月31日以降もフランス政府は不安定な状況にあるアフガン人がフランスに無事避難できるよう新タリバン政権と交渉を進めていた。その過程ではタリバンと良好な関係にある近隣諸国のカタールとも緊密に連絡をとっていた。フランスとしてはカタールの空港を避難活動の場として活用できればと考えていたようだ。また、マクロン大統領は、新政権が人道支援活動・避難活動において妨害することがないように、イギリスと連携して首都カブールで人道的活動のための「安全地帯」の設置を提案する決議案を国連安全保障理事会に提出した。この決議案は、ロシアと中国が棄権したにもかかわらず、無事採択された。

他方、フランス国民は2015年1月と11月の自爆テロの経験から、新たなテロ事件の発生を危惧していた。しかし8月28日のカブール空港で自爆テロ事件を引き起こしたのは「イスラム国」であった。タリバンがシャリアに基づいてアフغانستانを統治

しようとしているが、サウジアラビアから西欧をジハードで崩壊しようとしているサラフィスト・ジハッヂストとは違うと明らかになっている。先進国の人口の安全性へのタリバンの勝利の影響は結局限られているだろう。

ここで今日のアフガニスタン情勢を踏まえ 2 点ほど私見を述べたい。1 点目として、約 20 年間に渡ってアフガニスタン政権を支えてきたアメリカだが、同国社会において、主にエリート層しか変革することができなかったことで、この戦争の目標、あるいは「勝利」の概念としての意味が問われてしまっている。フランスの社会学者レーモン・アロン (Raymond Aron) が指摘するように、戦争において政治家が「目標」「友人」「敵」などを明確に区別しない場合、武器による勝利が、そのまま最終的な勝利にもなる可能性は極めて低い。すなわち、戦争で「誰をどんな目標で戦っているのか」を明らかにしないままでは、仮に軍事的な勝利を取っても、それは政治的には何一つ利益をもたらさない。米国にとって 80 年代まで友人であったタリバンが、2001 年以降ウサーマ・ビン・ラーディンがタリバンに避難し「敵」となり、その後、2020 年にまた友人になれるのであれば、そもそもこの戦争の目標はなんだったのだろうか。

2 点目として、将来に向けた地政学レベルでのアメリカの脱退の影響を考えてみたい。フランスは今回のアメリカの脱退決定をあまり評価していない。その理由は女性、芸術家、音楽家といった生命の保証や自由などに対する懸案に加え、アメリカと同盟関係にある国々の動向にも影響を与えることになるからだ。シリアのクルド人を見捨てたときのように 20 年間支えてきた反タリバン政権を見捨てることでアメリカの国際的な地位を弱めることにもなるだろう。

こうした中、9 月 16 日にアメリカ・イギリス・オーストラリアの首脳がそろって会見し、3 か国による新たな安全保障の枠組みを発足させ、インド太平洋地域での防衛連携を強化すると発表した。残念ながら、この枠組みにフランスと日本は入っていない。これを受けて、モリソン首相は豪仏の潜水艦建造に関する契約を破棄した。バイデン政権が同盟関係を大事にすると言われてきたが、果たしてこの見方は正しいのだろうか。同盟国との国際協力への配慮を見せるだろうとするインド太平洋地域戦略を発表する所の欧州連合はそのバイデン政権の外交をどう受け止めるのだろうか。アメリカとの同盟関係に関わらず自立した防衛政策の誕生を提唱してきたマクロン大統領にとって参考になる。少なくとも、50 年から議論されている欧州連合防衛力への新たなインセンティブにはなるだろう。

アフガニスタンをめぐる地域情勢と提言

慶應義塾大学教授

廣瀬 陽子

はじめに

アフガニスタンに約 20 年間駐留してきた米軍の撤退が進むと、イスラム武装組織タリバンの勢力が拡大し、8 月 15 日には首都カブールがタリバンの手に落ちた。そして、米軍が 30 日に撤退を完了させ、タリバンの圧政や地域の混乱などへの懸念が世界で広がっている。

「帝国の墓場」と呼ばれるアフガニスタンは歴史的に地政学的に極めて重要な地であり、多くの外国勢力がアフガニスタンに侵攻してきたが、大国、すなわち、大英帝国、ソ連、米国がその侵攻・支配にことごとく失敗してきた。特に米国の駐留は 20 年と最長であったが、それは間違いなく失敗であったと言えるだろう。米国が支援してきたカルザイ政権、ガニ政権は腐敗し、人々の心を掴めなかったし、誤射などで多くのアフガン人も殺害してきた米兵はひどく恐れられた¹。

アフガニスタンのナショナリズムを無視し、米国が押し付けた欧米型の民主主義はアフガニスタンで受け入れられなかったのである。最初から馴染まないものだったとも言えるかもしれない。たとえば、旧ソ連には、民主政権より、「安定」を保証してくれる権威主義体制を好む国民が多い国も少なくない²。また、近年では EU 加盟国であるハンガリーやポーランドですら、欧米型の民主主義からの逆行が目立つ。今回の出来事は、欧米型民主主義の限界を改めて見せつけたとも言えるだろう。

そして、米国は 20 年間で多くの人的、金銭的コストを注ぎ込んだ見返りもなく、同盟国からの信頼をかなり喪失することにもなり、多くの犠牲を被ることになった。

本稿では、アフガニスタンの激変をめぐる周辺国、具体的には中露、中央アジア、コーカサスの地域情勢における動き、および見通しを論じ、日本への政策提言を行う。

¹ 「中村哲が 14 年に渡り雑誌『SIGHT』に語った 6 万字」(<https://www.rockinon.co.jp/sight/nakamura-tetsu/>)。

² 特に、欧米が支援したいいわゆる「カラー革命」後の混乱は、民主化のイメージをより貶めることになった。

周辺国の地域情勢の動き

今回の米国の撤退を受け、米国と対抗関係にある中露は、これを米国の「敵失」とし、対米批判を展開している。特に、ロシアは今回のアフガニスタンの展開を受け、親米のウクライナや他の「近い外国（旧ソ連諸国）」に対し、アフガニスタンと同じ末路を歩むことになるので、アフガニスタンからの教訓を活かせと警告するなど、自国の影響圏維持にまでも利用しようとしている³。

そして、中露はともに、タリバンと関係を構築してきたため、カブールで大使館業務も通常通り継続できている。

だが、中露ともに、タリバン政府の承認には慎重である。たとえば、ロシアは2003年にテロ組織認定し、それを取り下げていないが、タリバンの政権掌握後、国営放送などがタリバンの肩書きをテロリストから過激派という呼称に変えるなど、明らか変化が見られるものの、タリバンを信用するには至っていないのが現実である。

特に中露が恐れているのが、アフガニスタンからのテロの拡散と難民の流出である。中国は、アフガニスタンに国境を接する新疆ウイグル自治区の独立派組織、東トルキスタン・イスラム運動（ETIM）の動きに特に神経を尖らせている。新疆ウイグル自治区における中国の弾圧を逃れるためにアフガニスタンにわたった ETIM メンバーが中国に戻ってテロを行うことやアフガニスタンのテロ集団との協力などに警戒を強めている。また、ロシアはアフガニスタンと国境を接していないものの、テロの影響を極めて懸念している。ロシアが影響圏と考えている中央アジアのウズベキスタン、タジキスタン、トルクメニスタンはアフガニスタンと国境を接しており、またウズベキスタンイスラム運動（IMU）などの中央アジアのテロ組織はアフガニスタンのタリバン、アルカイダ、イスラム国ホラサン州（IS-KP）と関係を構築しており、さらに、ロシアの北コーカサスのテロリストがアフガニスタンに向かう可能性もあり、地域がテロの温床になりかねないからである。また、アフガニスタンがタリバンの圧政やテロの拡大などで不安定化すれば、難民流出が激しくなる可能性が高い。そうなれば、不安定化が地域全体に拡散しうる。

そのため、米軍撤収前も後も、ロシアは中国やロシアが主導する軍事同盟・集団安全保障機構(CSTO：現加盟国はロシア、アルメニア、ベラルーシ、カザフスタン、キルギス、タジキスタン)は軍事演習を繰り返し、テロ対策を強化している。中国が特に注視しているのが前述の通り ETIM であり、ロシアや CSTO は 8 月 26 日にアフガニスタンの首都・カブールの国際空港周辺で自爆テロを起こした IS-KP を特に警戒している。また、パンジシール溪谷

³ Pavel Felgenhauer, "Russia Warns Ukraine and Other Neighbors to Draw Lessons From Fall of Kabul," *Eurasia Dairy Monitor*, Vol. 18, Issue:133, August 19, 2021 (<https://jamestown.org/program/russia-warns-ukraine-and-other-neighbors-to-draw-lessons-from-fall-of-kabul/>). なお、ロシアは2014年にウクライナのクリミア併合・東部ウクライナへの干渉で国際的に孤立する中でタリバンとの関係を深めていき、7年間の信頼関係を構築してきたため、ウクライナ問題とアフガニスタンを繋げて考えている節がある。

を拠点とし、旧タリバン政権に対抗して米国同時テロ直前に暗殺され英雄視されてきた故マスード司令官の息子のアフマド・マスードが率いる反タリバン勢力「民族抵抗戦線」(9月6日にタリバンが制圧したと宣言するも、「民族抵抗戦線」サイドはそれを否定)がタジク系であるため、タジク系が住むタジキスタンはじめとした近隣諸国への影響を恐れる声もある。今後は、中露が CSTO や上海協力機構などとも緊密な協力をしながら、統治の安定を模索してゆくと考えられる⁴。

なお、バルト三国を例外として、旧ソ連諸国の中に NATO 加盟国は存在しないが、国際治安支援部隊 (ISAF) にアルメニア、アゼルバイジャン、ウクライナ、ジョージアが参加していた。ここではコーカサス三国の状況について簡単にまとめる。アゼルバイジャン、ジョージアは、アフガニスタンへのコミットメントが特に大きく、平和維持のための派兵は ISAF の任務が 2014 年に終了した後も続いた。

アゼルバイジャンは、トルコと共に共同でアフガニスタンの平和維持に従事してきたが、カブール陥落後も、トルコと共にカブール国際空港の保護の任務を担ってきた。アゼルバイジャンの民間人が 8 月 17 日以前に退避を終えた後も、同国の外交団と軍隊はアフガニスタンに残って活動を続けたが、8 月末以降の活動については明らかになっていない。とはいえ、アゼルバイジャンは今後の外交プレゼンスにも関心を持っており、特に、トルコとの協力によってそれを進めることを想定している。近年、トルコ、パキスタン、アゼルバイジャンの 3 カ国協力が緊密になっており、そのスキームがアフガニスタンにも適用される可能性もある。

他方、ジョージアは NATO 加盟への足掛かりであり、米国との関係を強化する良いツールだとして、米軍に協力する形でアフガニスタンの平和維持活動を行ってきた。人口あたりの派兵数は非 NATO 国で最多で、ピーク時は 1500 人の派兵を行ない、合計 2 万人のジョージア兵がアフガニスタンで従事してきた。そして、退役後に、アフガニスタンで民間警備やボディガードの職に就くなどし、アフガニスタンに残った者も少なくなかったという。だが、今回の混乱で、ジョージア軍の全てが撤退した後に、このような形でアフガニスタンに残っていたジョージア人の存在が浮き彫りになった。このようなジョージア人の待避に米国が協力せず、結局、トルコなどのサポートで帰還ができたことは、米国への懐疑心を高めたとされている。

最後に、昨年、アゼルバイジャンとの第二次ナゴルノ・カラバフ紛争で敗戦を喫したアルメニアは、今回のアフガニスタンからの教訓を今後の自国の軍事・安全保障に活かすべく検討を進めているという。第二次ナゴルノ・カラバフ紛争では、アゼルバイジャンが山岳地帯

⁴ なお、中国が一带一路政策にアフガニスタンを組み込んでゆくのではないかという議論もある。確かに、アフガニスタンのレアアースなどに代表される豊かな鉱物資源や地政学的戦略性の高さなどから、コミットメントの意義は高いと思われるが、他方でインフラ整備が成功の鍵になる一方、混乱が続く中ではインフラ整備もできず、そもそも近年の一带一路のパフォーマンスが良くない中では、当面は積極的なコミットメントは行わないだろうという見解が多く見られる。

で戦う上で、アフガニスタンにおける米軍、NATO 軍の作戦を分析して活用したとしていることも、アルメニアの意識に働いているように思われる。

日本への政策提言

筆者は、米国の 20 年の駐留は失敗だったと言わざるを得ないと考える一方、日本政府、日本の NGO やボランティアの団体・個人などがアフガニスタンに対して行ってきたことは、どれもとても重要であり、アフガニスタン人も極めて親日的であったと聞いている。政府レベルの政治プロセス・ガバナンスの向上、治安改善、武装解除、開発・復興支援、人道支援、そして NGO やボランティアなどの医療支援、教育支援、女性の権利向上のための支援、水道事業などはどれもアフガニスタンにとって肝要なものであり、今後も必要とされているものである。

筆者は、人々の生活の安定なくして、民主化と安定は望めないと考える。アフガニスタンでは旱魃が厳しく、農業が行えない。そのため、人々は食べるために兵士になったり、少ない水で栽培可能な大麻栽培を行ったりするしか無くなってしまふ。そして、それが自動的に過激派を増やし、同国を「世界の麻薬工場」にするという悪循環を生んできた。

この悪循環を断ち切るために当地にまず必要なのは、水、教育、職、衣食住の充足である。これらがなければ、悪循環が消えないばかりか、例えば外国政府のサポートで留学できた優秀な人材も、アフガニスタンに戻らず、欧米での生活を選んでしまうため、国づくりをできる人材が根付かず、結局、民主化や安定が望めなくなるのである。民主化はもちろん重要だ。しかし、民主化の前に必要な最低限の条件を整えなければ、外国からの資金も汚職で末端には行き届かず、結局、安定的民主化は達成できない。そして、アフガニスタンは多民族国家であり、宗教的にもイスラーム教のスニ派が多数派であるとはいえ、シーア派もおり、国土の 4 分の 3 が山岳地帯で、そもそも統治が極めて難しい素地がある。

そのため、日本はまず、このような最低限の条件を整えるための支援を行いつつ、欧米型の民主主義を押し付けるのではなく、アフガニスタンの人々が納得できる民主化を進められるよう、アフガニスタン人によるアフガニスタン人に望まれるような国家建設をサポートしてゆくべきだろう。

アフガニスタン情勢とウクライナ

津田塾大学専任講師
松崎 英也

アフガニスタン情勢を巡って、ユーラシアの国際関係が揺れ動いている。とりわけ、米軍のアフガニスタンからの撤退に伴って、タリバンが権力を掌握する一方で、イスラム国ホラサン州が自爆テロを起こすなど、今後の情勢は予断を許さない。米軍撤退後に、誰が秩序の空白を埋めるのか。米国やヨーロッパ諸国か、それとも中国やロシアか。この問題は、日本の対ユーラシア外交のあり方を考える上で、重要であろう。

このようななかで、米国とロシア、中国といった大国間の協力によって、アフガニスタンの紛争が管理されるだろうという見方が一部で示されている。しかし、それは可能なのだろうか。ここでは、ロシアや中国以外のユーラシア諸国であるウクライナの視点から、アフガニスタン情勢の見通しを示したい。

1. アフガニスタン情勢とウクライナ

本文の執筆時点で、アフガニスタン情勢は毎日移り変わっているため、正確な数は不明であるものの、同国にはウクライナ人が一定数おり、8月31日時点で、200名程度のウクライナ人が国外退去を求めているとも言われている¹。国防省は、ウクライナ空軍の軍用輸送機をアフガニスタンに派遣し、米国からの救出作戦の支援要請にも応じながら、ウクライナ人だけではなく、外国人ジャーナリストなどを含む600名程度の人々を既に国外に退避させた²。さらに、カブールの自爆テロにおいては、ゼレンシキー大統領はツイッター上で、米国とアフガニスタンの人々に哀悼の意を表明した。

このように、ウクライナ政府はアフガニスタン情勢に一定の関心を示している。とはいえ、ウクライナには、対アフガン政策と呼べるような具体的なビジョンがあるわけではなく、同国のアフガニスタンへの関与は、欧米諸国との関係強化の延長線である。その背景には、2014年からウクライナで続いている紛争が大きく関わっており、ウクライナはアフガニスタン情勢を通して、欧米諸国との関係を強化させようとしている。

¹ Европейская Правда, <https://www.eurointegration.com.ua/rus/news/2021/09/1/7127259/>, 2021年9月6日最終閲覧日。

² Украинская Правда, <https://www.pravda.com.ua/rus/news/2021/08/28/7305329/>. Reuters, Factbooks: Evacuations from Afghanistan by country, <https://www.reuters.com/world/evacuations-afghanistan-by-country-2021-08-26/>. 2021年9月6日最終閲覧日。

2. ウクライナにおけるロシアの影響圏からの脱却と欧州統合³

ウクライナでは、2014 年以降、ロシアの影響圏からの脱却と欧州統合が進められている。ウクライナの紛争は「忘れられた紛争」とも言われるため、まずは紛争を概観した上で、その後の外交・安全保障政策を示すことで、ユーラシアにおけるウクライナの立ち位置を明確にしたい。

2013 年にヤヌコヴィチ大統領が EU との連合協定署名の締結を撤回すると、首都のキエフでは抗議活動が始まった。当初は平和的なデモだったが、政府が内務省の機動隊を投入すると、デモは過激化した。とりわけ、極右政党の「自由」や「右派セクター」の部隊は、暴力的な傾向を強め、首都の中心部を占領するなど、情勢は緊迫した。ヤヌコヴィチ大統領は「デモ規制法」を施行し、事態を収束させようとするものの、それは逆にデモ隊の過激化を促し、彼らは大統領の辞任を要求した。政府と野党は、大統領選挙の実施や憲法改正、恩赦法などの危機解決のための案に合意するものの、極右勢力はこの合意を受け入れず、武装闘争を再開し、政府の重要施設を占拠した。その結果として、ヤヌコヴィチはロシアに逃亡し、体制は崩壊した。

この首都の政変を引き金として、クリミアではウクライナからロシアへの帰属変更を求める運動が拡大した。3 月にはロシアへの編入を求める住民投票が行われて、賛成派が大勝し、クリミア共和国となったのち、ロシアはその編入を決定した。さらに東部のドンバスでは、ウクライナからの独立を主張する現地住民の運動が拡がり、そこにロシアから流入した民兵が戦闘に介入し、行政機関や空港などを占拠するなど、武装勢力とウクライナ政府の戦闘が激化していった。一部の地域を除いて、ドネツィク州とルハンシク州の主要部分を支配した武装勢力は、それぞれの占領地を「ドネツク人民共和国」と「ルハンスク人民共和国」と命名した。

このようななかで、ウクライナの外交・安全保障上の最優先課題は、クリミアと東部の諸問題を解決させ、主権と領土の一体性を回復させることだった。当時のポロシェンコ大統領は、「改革の戦略—2020」と呼ばれる政策を掲げ、ウクライナの発展の方向と優先事項を定めた。これは、様々な制度改革を通して、市民の生活を欧州レベルの水準にまで引き上げ、分離独立問題を解決させ、最終的には EU と NATO に加盟するというものだった。さらに、軍事ドクトリンや国家安全保障戦略を発表し、ロシアはウクライナの脅威であると明記されるとともに、防衛力を高め、東部の紛争の激化を抑制させることが目指された。

しかし、ロシアとウクライナの間には圧倒的な軍事力の差があり、ウクライナだけでこの目的は達成出来ない。そこで、軍事ドクトリンでは、NATO をウクライナの特別なパートナーに位置付け、国軍と NATO 軍の相互運用性を高めることで、国軍を NATO 軍の基準に近づけることが目指された。そのために、NATO 諸国と協働して軍改革を実施すると明記された。軍改革はウクライナと NATO の会談を通して実現される。NATO はウクライナに加盟希望国の地位を付与し、支援の確立を目的とした「ウクライナのための包括的支援のパッケージ」を策定

³ 本節の詳細は、松寄英也「ウクライナにおける政軍関係の構造的変容—紛争後の国軍改革と自警団の台頭—」『日本比較政治学会年報』23 号、2021 年、近刊を参照頂きたい。

した。包括的支援では NATO がウクライナに対し、安全保障部門の助言を実施し、軍教育や輸送システムの改善などの支援が定められた。そのためにトラスト基金が設置され、同盟国間で費用が分担されている。さらに、2019年にはウクライナの欧州統合が不可逆であり、EU と NATO 加盟を申請する旨が憲法に明記され、大統領は EU と NATO 加盟を実現する保証者として規定された。

こうして、ロシアの影響圏からの脱却と欧州統合という外交・安全保障政策の方針は、ウクライナの憲法に明記されるほど、制度化されていった。

3. ウクライナから見た今後のアフガン情勢の見通しと日本外交への示唆

ウクライナにおけるロシアの影響圏からの脱却と欧州統合の方向性は、こんにちまで続いており、ウクライナの対アフガン政策はその延長線である。ウクライナ政府にとって、米国がアフガニスタン撤退とともに、ウクライナからも撤退するという事は、避けたい問題である。訪米はアフガニスタンの政変前から決まっていたが、ゼレンシキ大統領は、9月に入って訪米し、バイデン大統領と会談した。その会談後では、ウクライナ側の懸念を払拭するかのようになり、「ウクライナと米国の戦略的パートナーシップ」が結ばれ、そこではロシアへの対抗や対ウクライナ支援が明記された⁴。このパートナーシップは、基本的にこれまでの方針とほぼ同じであり、米国の支援を得ながら、領土の一体性を回復させるという従来の立場を踏襲したものである。

以上から、今後のアフガニスタン情勢を巡っても、ウクライナは米国やヨーロッパ諸国の協力者となり続ける見込みが高い。ウクライナ紛争を巡って、米国とウクライナはロシアへの対抗意識を示している上に、米露関係にも様々な懸念材料があることを踏まえると、アフガニスタンの紛争管理を巡って、米国とロシアが安定的に協力関係を構築出来るとは考えにくい。むしろ「誰が秩序の空白を埋めるのか」については、大国間の競合関係が顕在化する可能性もある。

では、ウクライナの事例は、日本外交にどのような示唆があるのだろうか。まず、アフガニスタン情勢を受けて、テロリズムや紛争の観点からも、日本はユーラシア地域にも目を配る必要がある。ただし、その際には、日本はユーラシアにおける大国間競争に巻き込まれることを防ぐことも不可欠であろう。日本とウクライナでは、異なる点が多く、単純な比較は控えるべきではあるが、ウクライナは、絶えず、ヨーロッパとロシアの狭間で揺れ動き、いまや国家は分裂し、紛争も継続している。そこには、ロシアと欧米諸国の介入がもたらした帰結という側面も否めない。ウクライナの事例は、日本に対して、ユーラシアの地域大国以外の不安も払拭させながら、地域に関与するように示唆している。

⁴ Президент України, Спільна заява щодо стратегічного партнерства України та Сполучених Штатів Америки, <https://www.president.gov.ua/news/spilna-zayava-shodo-strategichnogo-partnerstva-ukrayini-ta-s-70485>, 2021年9月6日最終閲覧日。

アフガン情勢と提言

駒澤大学教授
三船 恵美

I 中国の対アフガン政策（方針）

中国は、アフガニスタンにおけるテロの再活発化が新疆ウイグル自治区に波及することに警戒している（国際化したウイグル問題については、『東亜』10月号掲載の拙稿を参照されたい）。僅か76kmしかない国境のワフジール峠からの懸念よりも、中央アジア経由でのテロリストや過激派勢力が中国へ流入することを警戒している。

中央アジア諸国は国際テロ・分離主義・宗教過激派（いわゆる「3つの勢力」）が中国へ参入する主要な経路となっている。したがって、中国の中央アジアや上海協力機構をめぐる政策の最重点の一つは、中国西部の安全保障を脅かす「3つの勢力」を阻止することにある。そこで、中ロ間や上海協力機構の枠組みで連携しながら、「3つの勢力」への対応を展開している。

新疆へのテロ流入を警戒する中国は、アフガンを「中国に対するテロの拠点とさせないこと」を条件に、新政権構築に協力する構えである。中国からの「一带一路」による支援が欲しいタリバーンは、アフガニスタンに住んでいるウイグル人を中国へ引き渡す可能性があるとして欧米の人権団体は指摘している。タリバーンは、すでにアフガニスタンの主要都市に住むウイグル人の居住許可書に「ウイグル人」を選別する作業を始めている。

II ユーラシアにおける中国とアフガン情勢の見通し：チャンスよりもリスク

アメリカのバイデン大統領は、中国がアフガニスタン・タリバーンと取り決めに結ぼうとすることを確信している、との認識を9月7日に明らかにした。中国にとって、新たな国家を建設し運営しなければならない「アフガニスタン・タリバーン」は、中国からの投資を求めているために、与しやすい交渉相手である。

しかし、中国にとって厄介なのは「TTP（パキスタン・タリバーン）」や「IS（自称「イスラーム国」）ホラサン州」、「BLA（バルチスタン解放軍）」等のテロ勢力の活発化である。米軍とNATO軍のアフガン撤退とタリバーン勢力の再台頭は、「一带一路」の「CPEC（中国・パキスタン経済回廊）」や中国権益の妨害等を目的にテロを行ってきているTTP、IS、BLAの動きを触発している。

つまり、アフガン政変はそれまでの20年間に「米軍駐留によって中国西部にもたらされてきた相対的な安定」を揺るがし、ユーラシア地政学に新たな変化をもたらしていると言える。それは、中国にとって、米軍撤退によるチャンスよりもリスクの方を增大させている。

ユーラシア地政学は「インド太平洋 vs. 一带一路」という従来の枠組みだけでは理解できないものへと動いている。アフガニスタン・タリバーンに対するインドの限定的な役割、「トロイカ+1（プラス・ワン）」（アフガン情勢を巡る米ロ中+パキスタンの対話枠組み）等におけるパキスタンの相対的な重要性の高まり、イスラームのテロ対策を巡る中ロ連携、上海協力機構の地域対テロ機構（RATS）による連携、「中国・ロシア・イランによる安全保障協力の枠組み」等、重層な安全保障協力の枠組みが交差する中で、中国を取り巻くユーラシア地政学はいっそう複雑化している（中国・ロシア・イランの関係深化については、拙稿「中国の対

中東政策』『国際問題』2021年8月号、48～52頁を参照されたい。

アフガン情勢を巡り、7月以降の中国は「アメリカの完全失敗」「内政不干渉を掲げる中国の政策の方が優位」「アメリカの無力さを示すアフガンでの失敗はベトナム戦争よりも明白」「アメリカが見捨てたアフガンは明日の台湾」との宣伝を繰り返している。しかし、新たなアフガニスタンは力の空白を中国が埋められる舞台とはならない。それまで米軍駐留の恩恵を浴びつつ内政不干渉を唱えながら「アリーナ席」から AfPak 情勢を眺めてきた中国が、西部安全保障のために、不安定化した地域の「管理」に介入していかなければならないからである。

チャンスよりもリスクを中国にもたらすことになった AfPak 情勢は、安全保障政策の重点を「テロとの戦いから中国対応へ移す姿勢」を鮮明にしたバイデン政権の「失敗」ではなく「アメリカ利益にならない戦争からの撤回と中国に仕掛けた深謀遠慮」と言えよう。

III 日本への政策提言（4点）

提言1. いっそう複雑化するユーラシア地政学を視野に入れた日本外交戦略の策定を！

中国は、中国西方における米軍駐留への批判を繰り返してきたが、約20年間の米軍駐留がもたらした相対的な安定の受益者でもあった。米軍撤退とアフガン政変はそうした国際秩序の構図を崩してしまった。「アフガン政変がもたらす新たなユーラシア地政学」は、もはや「インド太平洋」vs.「一带一路」という単純な対立構図だけでは見ることができない複雑な重層構図に組み替えられている。

提言2. 「自衛隊法第84条の3 & 同4」の早急の改正を！

約260名で構成された「アフガニスタン・イスラム共和国邦人等輸送派遣統合任務部隊」の派遣が8月末に報道された中、現行の自衛隊法第84条の3（在外邦人等の保護措置）と第84条の4（在外邦人等の輸送）の課題が浮き彫りにされた。

自衛隊法における在外邦人等の保護要件としての

- ◆ 一 当該外国の領域の当該保護措置を行う場所において、当該外国の権限ある当局が現に公共の安全と秩序の維持に当たっており、かつ、戦闘行為（国際的な武力紛争の一環として行われる人を殺傷し又は物を破壊する行為）が行われることがないと認められること。
- ◆ 二 自衛隊が当該保護措置を行うことについて、当該外国の同意があること。
- ◆ 三 予想される危険に対応して当該保護措置をできる限り円滑かつ安全に行うための部隊等と第一号に規定する当該外国の権限ある当局との間の連携及び協力が確保されると見込まれること。

の規定が、日本政府が自衛隊を派遣して保護措置を行わなければならないと想定しうる現実の状況とあまりにもかけ離れている。国会において自衛隊法第84条の3並びに4を現実的な条文へ改正することが望まれる。

提言3. 危機対応におけるスピードの改善と信頼の回復を！

2021年8月下旬における日本政府の対応に、日本国民は驚いた。日本政府による危機対応の検証と改善が求められている。

5月2日にヘルマンド州で米軍基地がガニ政権下のアフガン政府軍に引き渡され、米軍撤退が本格化すると、タリバーンは支配地域を急激に拡大した。6月以降はタリバーンと衝突したガニ政権下のアフガニスタン政府軍の兵士がイランやキルギスやタジキスタンへ国境を越えて逃げ出すニュースが世界で報道されるようになっていた。こうした現地の情勢を受けて、フランスやイギリス等は既に7月から現地スタッフとその家族の本格的な脱出を開始した。ガニ政権が倒れると、直ちに大使館機能を空港に移転させ、大使達はすぐにはアフガンから脱出しなかった。その一方、日本の岡田隆駐アフガニスタン大使はカブール陥落直後にアフガニスタンから脱出した。

日本政府機関の現地スタッフやその家族の脱出に出遅れた背景に、日本におけるアフガン脱出者のための受け入れ態勢がないことも挙げられよう。しかし、韓国では、そのような現地スタッフやその家族を「難民」ではなく短期ビザで受け入れ、就職が可能となる長期ビザへの切り替えの法整備を進めている。こうした対応に日本も取り組むべきである。

日本政府機関の現地スタッフとその家族等を救出できないままでは、日本への信頼を失い、今後、様々な国における現地スタッフの確保において、他国に遅れをとることになる。

パキスタン、カタール、UAE、トルコ等への日本外交によって、8月末に救出に失敗した現地スタッフとその家族、日本での留学経験者らを救出できることに期待したい。

提言4. 「日米同盟での連携のあり方」の改善を！

「邦人や現地スタッフやその家族等約500人を輸送するためにC-2輸送機1機とC-130輸送機2機をカブールに派遣する」と日本政府が公表した際に、カブール空港付近の混乱を報道で目にした日本人の多くは、空港までどうやって辿り着けるのか、と政府の対応に驚いた。

もちろん、従来の難民受け入れ状況から考えれば、500人規模でアフガニスタン人を受け入れようとした菅義偉政権の「英断」は称えたい。しかし、平時の日本で成田や羽田に向かうのとはわけが違う。8月中旬の段階で米軍はアフガニスタンに残っていたアメリカ人に対して、空港付近には「潜在的な安全上の脅威」があるため、指示がない限り近づかないよう呼び掛けていた。そのような状況から、現地スタッフやその家族が空港へ辿り着くことは至難の業であることは明白であった。日本の自衛隊が唯一救出した共同通信記者は運良くカタールがチャーターしたバスで空港に辿り着いている。

軍輸送機3機を派遣し現地スタッフの脱出に成功した韓国のケースでは、空港への道をタリバーンの戦闘員が管理していたため、当初退避希望者が自力で空港に集合した後に空輸する予定であったものの、自力では空港まで辿り着けないと判断して直ちに作戦を変更し、韓国軍で構成する特殊任務部隊を緊急編成し、現地スタッフとその家族390人を脱出させた。タリバーンが「米軍と事前に指定したバスは空港に入れる」と米軍と合意していたことから、韓国政府は「アメリカを通じてバス6台を確保」し、空港へ向かったバスには米軍兵士を同乗させた。

この点は、アフガン情勢における課題だけではない。将来の可能性が決してゼロではない朝鮮半島や台湾における有事も想定しての改善が必要になる課題である。特に、常時4万数千人の邦人が推定される韓国においては、「数百人の輸送を想定したアフガン情勢」とは比べものにならない。日米同盟における協力は、第三国における救出オペレーションにおいても求めていくべきである。

アフガン政変を巡る邦人と現地スタッフの脱出を巡る「諸課題」について、日本は終わったこととして片付けてはならない。

EU のアフガニスタン情勢対応

日本国際フォーラム上席研究員／帝京大学教授

渡邊 啓貴

英独仏の対応の齟齬

第一に、アフガンから自国民・関係者の退避作戦をめぐって欧州各国間では齟齬が見られた。その原因は米国の撤退とタリバンの攻勢に対する見通しの違いであった。主要国政府の対応をめぐって混乱がみられた。

結果的には米国の 8 月末撤退に合わせて各国は退避作戦を終了せざるを得なかった。その中で最も迅速に対応したのは、フランスだった。フランスは 4 月にバイデン米大統領の「9 月米軍撤収」の発言を受けて、翌月 5 月から現地関係者の退避を開始し、7 月にはフランス人だけが現地に残留する作戦を立てていた。ただ、その時点ではそうした動きはタリバンの勝利を確実視する見方と解釈される可能性があるとしてフランスの判断は時期尚早だという意見もあった。結果的にはフランスの判断は正しかったことになるが、27 日にまでに約 3000 人(内 2600 人はアフガン人)をフランスに空輸することに成功した。

これに対して英国とドイツは対応が遅れた。英国は最終的には 8 月中旬から二週間で 1 万 5000 人の退避を実施したが(アフガン人など現地関係者とその家族 8000 人含む)、アフガン人 800-1100 人、英国人 100 人-150 人を置き去りにすることになった。米国との連帯関係を重く見て、独自の決定ができないまま、判断が遅れた。英仏間の違いが出た。そうした政府の判断に対する批判は強く、9 月中旬の内閣改造ではラブ外相は副首相兼司法相に横滑り、事実上の降格人事となった。タリバンがカブールに迫った 8 月、ラブ外相は海外でバカンスをとっており、緊急対応の遅れにつながった。

他方で、ドイツは、カブール政府が 9 月末まではもちこたえると予測し、8 月中旬になって退避活動を開始した。初動の遅延は野党の首相・外相・国防相の辞任要求にまで発展した。2001 年から国連治安支援部隊(USAF)に述べ 15 万人を派兵したドイツだが、公式の退避完了までの約二週間で 5347 人のアフガン人と国籍を問わない民間人の退避を実施した。約 1 万人のアフガン人協力者に対するピザ発給など退避措置が遅れ、ドイツに出国できた人数は約 2000 人だけだった。今後は経済援助の停止を盾にタリバン政府と交渉し、民間機での救出に尽力すると政府は力説するが、その成果は未知数だ。

オランダでも政府の対応の遅れと現地でアフガン人協力者の退避が不十分であったことからカーフ外相の問責決議が議会で可決され、辞任に追い込まれた。

難民発生と人権・女性の権利平等

第二に欧州諸国にとって大きな懸念はアフガン撤収以後の難民の流入だ。基本的に各国

はアフガン人協力者を含めて完全撤収を望む一方で、その今後の処遇は楽観視できないとみている。2015年の「悪夢」を繰り返さないためだ。シリア内戦の紛糾で大量の難民が発生、シリア難民を含むエリトリア・リビアなどから100万人もの難民がヨーロッパに押し寄せ、治安の悪化につながり、各国で事態が紛糾した。

少なくとも50万人がアフガニスタンを離れると予測されている。今回のタリバン政権誕生以前にアフガニスタンからパキスタンとイランにのがれた人の数は500万人に達している。英国はいち早く2万人の受け入れと住居・教育などを含む支援を明らかにしたが、依然として欧州はこれら近隣諸国と協力しなければならない。

2015年難民危機に際してEUはトルコに対してシリア難民を受け入れるための支援を行った。EU加盟を悲願とするトルコはこの要請を受け入れたが、その後事態は改善せず、長引いたままだ。トルコもEUに対して支援額の増額を要求したりしているのが現実だ。こうした中で8月末EUは内相会議を行い、難民の処遇について議論したが、EU域内への受け入れについては全体的に慎重である。結局近隣諸国と国際機関での難民保護のための支援を決定したが、その額については決められなかった。カブール陥落翌日にマクロン仏大統領は、テレビ番組で「欧州だけでなく、国際社会全体の協力」を呼びかけると同時に、「アフガンから大量の移民が押し寄せる危機がある」「アフガンにはテログループがいる」と警告、先走りすぎた発言はアフガニスタンのカオスを見ている国民の批判を浴びた。フランス国民の70%以上はアフガン難民受け入れに肯定的だ。2018年以来一万人の難民申請を受け入れ、その内80%以上に滞在許可を与えている。メルケル独首相もアフガン近隣諸国の協力を求めたにとどまった。

第三に、EU各国はタリバン政権を承認するとも、しないとも明言してはいない。様子見であるが、基本的にはタリバンの統治が民主主義と人権を尊重するか否かが鍵となる。早くから女性の権利平等や少女の人権保護を中心課題として強調している。EUはこれらの点で楽観視しているわけではない。

8月17日にEU外相緊急会議が開催され、ボレル外交安全保障上級代表(外相)は、「戦争に勝ったタリバン政府と交渉することになるが、タリバン政府を承認するとは言えない。女性の権利などをめぐってあらゆる協議が必要である」と述べた。緊急の現地からの同国人と関係者の退避、そしてタリバン新政権とは条件付きの協議による政権承認の交渉姿勢だ。現段階でのEUと欧州主要国の態度だ。

しかしEUの側で決定的な方法があるわけではない。政権との交渉では国連・国際社会と協力して、すでに窮地に陥っているといわれる国内経済への支援と引き換えに圧力をかけることぐらいしか当面の手立ては期待できない。『ルモンド』紙で(9月8日)で歴史家のガブリエル・マルチネ＝グロスが述べているように、「アフガニスタンでは、できることをするが、おそらくほんの少し、たぶん全くなにもできないだろう」と悲観的な意見を述べた。アフガン問題では結局欧州は何もできないという実感が欧州の指導者の本音だ。

米欧間の齟齬

第四に、6月にバイデン大統領が訪欧してトランプ大統領時代に失われた欧州からの米国に対する信頼感の回復の試みは、ここでまた後退しつつあると取られている。

もともと大量難民がヨーロッパに押し寄せた原因は中東地域での不安定化が原因だ。米国の中途半端な姿勢がシリア内乱を悪化させ、大量の難民を招いたし、リビア紛争の結果としての難民も欧州が抱え込むことになった。ここでは述べる余裕はないが、かつて2014年春「レットライン(シリア政府が生物化学兵器を使用)」を越えたとオバマ大統領が提唱し、シリア空爆の可能性が高まった時、オランダ仏大統領は米軍との協力の準備を整えていたが、最終的にオバマ政府はロシアの要請を入れて空爆作戦を放棄した。フランスは梯子を外された形となり、その後シリア内戦はエスカレートした。

またアフガン撤収の混乱状況が激しさを増す8月末英独仏は、何度も米国の撤収完了予定日の延期を欧州は要求したが、バイデン政権は断固として受け入れなかった。欧州諸国はバイデン政府の決定の性急さを批判したが、欧州への相談のないままの一方的な撤収に対する不満だった。折角、六月にバイデンがNATO首脳会議出席をはじめとして欧州歴訪で米欧関係の改善に尽力したが、欧州諸国の対米警戒感と信頼の回復に水を差すことになった。そしてこの9月にはフランスの対豪潜水艦輸出計画を反故にした米国の原子力潜水艦のオーストラリア供与契約は両国関係の亀裂を深めるものだった。

いずれも米欧間の意見調整ができていない中での出来事だったが、欧州から見ると米国に振り回されているようにも見えるのである。他方で米国にすれば欧州の動きは遅い。また米国が軍事的・物理的に迅速に協力できるだけの頼りになる能力を欧州が持っているわけではない。米国の欧州に対する信頼感は強くない。

繰り返す欧州緊急展開部隊の模索

第五に、こうした米欧関係が動揺する中で、EUの自立防衛問題が再度浮上する。突き詰めて言えば自力外交できながいもどかしさである。その背景にあるのが紛争への対応できる防衛能力の欠如がある。こうした中でEUでは欧州統合軍の創設が再び盛り上がっている。ボレロEU外相はイタリアのメディアのインタビューで、「EUは米国がかかわる意思のない時に、自らの利益を守るために介入する能力がなければならない」と発言し、統合軍設立への強い意志を表明した。

9月上旬にはEU防衛閣僚会議がスロヴェニアで開催された。EUでは防衛上の危機的状況が起こるたびにこの種の議論が繰り返される。1998年英仏首脳会議が欧州共通防衛政策で合意した翌年、EUは欧州共通防衛政策を採択し、2003年までに5万人の緊急展開部隊を設立することを決定した。イラク戦争の渦中で2003年には「欧州戦闘グループ」の設立も決定した。しかし前者は依然として実現していない。後者も1500人規模の部隊の展開はいまだ実現していない。2017年にはPESCO(常設協力枠組み(EU常設軍))の設立が決定し、46の研究開発プロジェクトが発足しているが、2021-26年のEU中期予算で合同研究発展

計画には 80 億ユーロが計上されている。しかしこの計画が資金面と各国の協力の面でうまくいくかどうか疑問視する声もある。

欧州軍と言っても、基本的には危機管理部隊と言った方が適切なのだが、いま議論となっているのは 5000 人規模の緊急介入部隊の創設だ。今年の初めには独仏を含む 14 か国が 5000 人の合同旅団の結成を提唱していたことを受けてのことである。歴史的に欧州の自立した軍隊については賛否両論がある。いわゆる NATO 派と西欧派の対立である。後者は独仏が中心だが、今回はオランダやイタリアも積極的だ。これに対して NATO との協力で十分だとするのが、バルト・東欧諸国である。この閣僚会議でもチェコ防衛副大臣は「アフガン後にこの議論するのはタイミングではない」と否定的な発言を行った。11 月までに EU は戦略レポートをまとめるのでその頃が新たな模索の出発となる可能性はある。

アフガン危機を契機とする EU の防衛政策の発展はどこまで進むであろうか。当面の関心はこの点に集中しているが、それは EU の「戦略的自立」概念と結びつく。それはまた EU の「ユーラシア・コネクティビティ」と「インド太平洋戦略」として安全保障・経済的な EU の地球規模の影響力の拡大を目的とする「総合戦略」でもある。そうした中で中国をめぐるアジア太平洋における綱引きが、フランスとの契約を断ち切って提携された米国原子力潜水艦の豪州への供給であり、AUKUS (豪英米同盟) の意味である。これについては改めて論じたい。