



特集

カブール陥落の衝撃

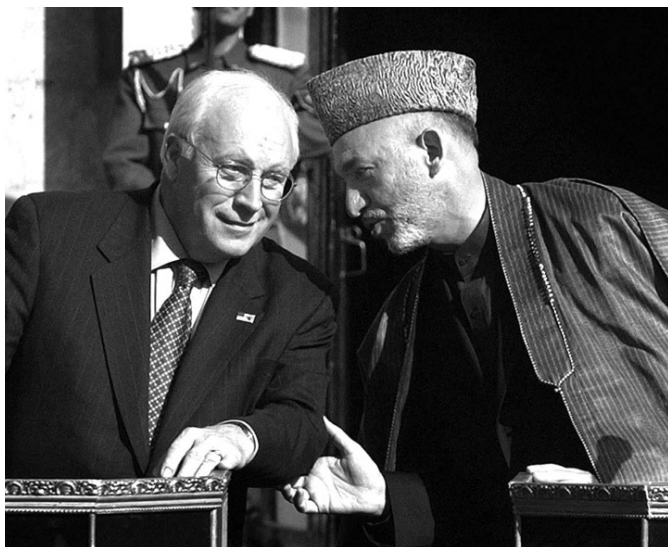
―9・11から20年後の帰結

二〇〇一年九月一日。超大国アメリカへの同時多発テロは、グローバリゼーションの時代に強烈な楔を打ち込んだ。アメリカは、「自由」の名の下に対テロ戦争を開始した。それから二〇年。「民主化」は脆くも崩れ去った。地域秩序は、その空白をめぐってさらに流動化する。

2001年9月11日、ニューヨークの世界貿易センタービルに2機の飛行機が突っ込み、2棟とも崩壊した（ロイター／アフロ）

アメリカは何と闘ってきたのか

アフガニスタンとイラクを中心とした「対テロ戦争」は、「親米で民主的な近代国家建設」という当初の企図を
実現できないままに、終わろうとしている。
アメリカはどこで道を誤ったのか。
ブッシュ、オバマ、トランプ政権の足跡から読み解く。



二〇〇四年二月七日、選挙を経て
アフガニスタン・イスラム共和国大統領
に就任したカルザイ氏と会談する
チェイニー副大統領。(代表撮影/
ロイター/アフロ)

京都大学教授

中西 寛

なかにし ひろし 京都大学太
学院修士課程修了。一九八九、
九〇年シカゴ大学歴史学部留学。
専門は国際政治学。著書に「国
際政治とは何か、編著に「高坂
正義と戦後日本」「日本政治史の
中のリーダーたち」など。

振り返ってみると、やはり9・11は大きな歴史の転換点
と言えるであろう。

二一世紀を迎える直前、世界にはグローバリゼーション
の大きな波が押し寄せていた。一九八〇年代から冷戦構造
が弛緩し、それに代わるように情報テクノロジー（IT）

を基軸としたグローバリゼーションの波が世界を覆って
いった。その中心にあったのはアメリカである。ソ連共産
主義はこの波に飲み込まれるように崩壊していったが、欧
州もアジアもアフリカも、程度の差こそあれ、グローバリ
ゼーションの強い影響を受け、政治、経済、社会の広範な

領域で大きな変化に直面することになる。この時期、国際政治のフェーズが明らかに変わったのである。

ただし、いくつかの例外はあった。その一つは中国である。八九年の天安門事件を経て、中国はグローバリゼーションと、その帰結としての自由化・民主化とは一線を画し、独自の道を歩み始めた。その点で冷戦後の世界は、フランス・フクヤマが『歴史の終わり』で描いたような、自由民主主義一色に染められていたわけではない。

レトリックが先行した「対テロ戦争」の陥穽

とはいえ新しい千年紀を迎えるにあたり、アメリカの国力と影響力は、他を著しく凌駕していた。クリントン政権はその絶頂にあり、同時代にフランスの外相を務めたベドリーヌは、「アメリカはスーパーパワー（超大国）をはるかに超越した、ハイパーパワー（超絶大国）である」と称して話題を呼んだ。「ローマ帝国以来の圧倒的な優越」と評する声もあった。まるでアメリカ一極集中が極まったかのように、二〇〇一年一月に発足したブッシュ政権は、その国力をどのように使うのか、世界中が注目していた。そこに、同時多発テロが起こったのである。

9・11は、多くの人にとって全く予想もしない出来事で

あった。テロ組織側にアメリカ主導のグローバリゼーションに対する反発があったことは間違いない。しかしそれは予測可能なリスクというより、フランク・ナイトのいう予測不可能な「不確実性」として理解されるべきであろう。

9・11によって、アメリカ外交はその戦略の重心を「テロとの戦い」に置くことになる。数千人（最終的には三〇〇〇人弱と推定）という多くの犠牲に加え、ニューヨークとワシントンDCというアメリカの中心が攻撃されたことへの衝撃は大きかった。そして衝撃が大きかった分、政権も国民も、「テロとの戦い」という言葉を躊躇することなく受け入れていった。

しかし、実のところ「対テロ戦争」が何を意味するのか、その定義については、十分な議論が重ねられてこなかった。「対テロ」とは、テロリズムという思想との戦いなのか、テロリストという組織や人物が対象となるのか、テロ行為への懲罰やテロの抑制が目的となるのか。その意味するものによって「対テロ」の戦略・戦術は大きく異なるはずである。しかしこのような本質的な議論を後回しにしたまま、レトリックだけを先行させたことで、「テロとの戦い」が結局何を達成するための戦いなのか、アメリカ政府は最後まで明確にできなかった。定義が不明確な目的を、軍事力

で達成することは不可能である。巨大なりソースを投入し続けながら、終わりのない「戦争」の沼に自ら足を踏み入れていったと言えよう。

9・11から二〇年後の地点に立つと、そこにアメリカの圧倒的優越はすでにない。そして現在もなお「テロとの戦い」に苦しんでいる。アメリカの「テロとの戦い」は、アフガニスタンやイラクでの所期の目的を達成できなかったという点でも、アメリカの国力を減退させたという点でも、やはり失敗と言わざるを得ないだろう。アフガニスタンとイラクに戦力を傾けている間に、中国の台頭を許してしまったとの批判もある。一般のアフガニスタンからの米軍の完全撤退も、政策的にはトランプ政権からの既定路線ではあったものの、最終局面でバイデン政権は現地の情勢を読み誤り、政治的・軍事的判断力の弱さを露呈させてしまった。

アフガニスタン、二〇〇四年の失敗

アフガニスタンへの軍事介入は、9・11からわずか一ヵ月後の一〇月七日に始まり、一一月に北部同盟がカブールを制圧、一二月にはボン会議が開催されて国際社会の支援の下で暫定政権の樹立が合意される。その後ハーミド・カ

ルザイを中心に暫定政権が発足し、欧米流の近代国家の建設を進めた。〇四年に憲法を施行して大統領選を実施し、カルザイが初代大統領に選ばれる。

この時期まで、対アフガニスタン戦争は極めて順調に推移しているように見えた。そしてそれが国民に一つの成功体験と認識されることで、「対テロ戦争」全般に対する強力な支持につながり、イラク戦争への期待と楽観を生んだことも、また事実であろう。イラク戦争は一部のネオコンや軍事保守派が主導したというだけでなく、アメリカ国民が強く後押しした戦争であり、当時の国内情勢からは不可避な戦争であった。

アフガニスタンに話を戻すと、見かけの成功とは裏腹に、アメリカの政策は、この時点ですでに道を誤っていたといえる。それは第一に、アフガニスタンという部族社会が根深く残る国に、近代的な国家を建設しようとするこの困難さの軽視であり、具体的にはカルザイを中心とする政府が、果たして十分な統治能力を発揮できるのかという問題であった。第二に、タリバンの残党勢力をどう扱うか、という問題である。

前者については、アメリカ型の民主制は機能しなかった。アフガニスタン社会に強固な基盤を持っていなかったカル

ザイ大統領は、政治的にも軍事的にも国家の統合を進められず、中央政府が実質的に統治する領域は次第に小さくなっていった。賄賂政治が横行し、経済情勢も改善しないのであれば、「民主的」というだけで国民の支持をつなぎとめておくことは不可能である。アメリカは、複雑なアフガニスタン社会に適した政治体制のあり方など、「戦後」への構想（あるいは関心）を欠いており、巨額の経済援助と強力な軍隊を派遣することで、機能しない民主政府を支え続けざるを得なくなったのである。

後者のタリバンについては、何らかの政治参加を可能にする融和論か、徹底的に掃討する強硬論か、二つの方向性があった。アフガン政府側に融和論もあり、タリバン側もそれに呼応する動きはあったようだが、テロ勢力の殲滅を主張するブッシュ政権はそれを拒んだ。しかし強硬論で行くのであれば、隣国パキスタンに圧力をかけてアメリカに協力させ、負担の大きな掃討作戦を遂行しなければならぬ。相当のリソースを投入する必要があるが、アメリカにその準備はなかった。それどころかイラクに戦線を拡大することで、アフガニスタンはアメリカ外交の中で次第に後景化していった。結果として所期の目的を達成できないまま、アメリカはアフガニスタンの泥沼にはまっていったの

である。

今年八月のタリバンによるカブール制圧は、二〇〇四年の時点ですでに運命づけられていた、というのは言い過ぎかも知れないが、初期段階での失敗がその後の混迷を余儀なくしたのは確かである。

オバマ政権期の「失われた機会」

アフガニスタンに関しては、オバマ政権でも転機があった。政権全体としては、特に一期目の終わりがら明確に中国を意識した政策に転じ、「リバランシング」「ピボット」を掲げて、中東からアジア太平洋重視へと戦略の重心を大きく変えていった。

「対テロ戦争」の文脈ではオバマ大統領はイラクよりもアフガニスタンを重視し、同時に出口戦略も真剣に模索していた。そこで参照されたのは、段階的な撤退ではなく、一時的に兵力を増強して現地の治安を回復し、その後の撤収をスムーズに行ったイラクの事例であった。アフガニスタンでも二〇一〇年に約一〇万人の米軍を駐留させた。一年五月のオサマ・ビン・ラディン殺害はその成果の一つであり、アメリカの「対テロ戦争」において一つの区切りを成すものだった。

ただ、ビン・ラディン殺害をきっかけに米軍全面撤退へと舵を切らなかったのは、おそらく、二期目のカルザイ政権の汚職体質が深刻で、米軍の支えがなければ政権の維持すら難しい状況にあったことが理由であろう。さらに、イラクやシリアでイスラーム過激派のテロが激しさを増し、やがてイスラーム国（IS）が台頭したことも、完全撤退を難しくした。結果的に、大幅に規模を縮小しつつも米軍はアフガニスタンに駐留し続けた。

したがって、米軍の完全撤退に明確な方針を与えたのは、トランプ政権ということになる。

政権初期の一七年七月、外交の素人だったトランプ大統領に対し、「家庭教師役」のマティス首席補佐官やティラソン國務長官、コーン国家経済会議議長らが「講義」を試みたが、アフガニスタンがテーマとなったとき、トランプ大統領が「この戦争は一向に展望が見えない。どれくらいリソースを投入すれば勝利できるのか」と聞くと、マティスはそれに明確に答えられなかった。共和党国際派の大立者が揃って大統領を説得できなかった時点で、アメリカの一方的撤退の道は定まった。その後「家庭教師」たちは政権を去り、二〇二〇年二月にポンペイオ國務長官が中心となってタリバンとの直接交渉を進め、今年四月の米軍撤退

を決定した。そしてその決定は民主党のバイデン政権においても引き継がれ、四月に九月一日までの撤退が発表された。

バイデン大統領自身、副大統領時代から米軍を海外の武力行使、とくに「テロとの戦い」といった目的のあいまいなケースに使用することに慎重な考え方ということもあり（アフガニスタンもイラクも開戦には賛成していたが）、早期の撤退を目指し、九月一日という象徴的な日を撤退期限に設定したのである。しかし、タリバンの首都進攻が急速に進んでも、バイデン政権はアフガニスタン政府に対する特段の支援はせず、いわば「見捨てた」形になったことは、同盟国内に深刻な波紋を広げている。

国家建設支援の困難さ

なぜアメリカは期待する成果を得られなかったのか。それはひとえに「戦後」の国家建設の失敗によるものである。アフガニスタンでもイラクでも、「軍事作戦は成功した」と言われたが、旧政権を倒した以上、その後の国づくりへの関与なしにテロの再発防止はできない。しかしひと口に国家建設を支援するといっても、現地情勢を知り、歴史や伝統的な統治のあり方を学び、人間関係を作り、制度を整



2009年4月7日、オバマ米大統領はイラクを電撃訪問。11年に部隊を完全撤退させたが、ISの台頭を招いた（ロイター／アフロ）

えた上で実際に国家を運営することは、少数の指揮官やテクノロジーではできず、長期的かつ地道な関与が必要となる。机上で作られたアメリカのプランは、米軍が支えている間は立っているが、その不在と共に倒れてしまう、映画のセットのようであったと言わざるを得ない。

そもそも統一的な国民国家という構想自体が、アフガニ

スタン社会の実情と合っていなかった。ソ連軍を最終的に追い払えたのも、部族の力を糾合した分派的な抵抗運動があったからである。主要な部族には十分な権限を保証した連邦制のような体制のほうが、現実的であったかもしれない。もちろんその実現には準備や交渉に長い時間がかかったであろうことは言うまでもない。

アメリカは今後、海外での軍事力行使には、ますます慎重になるだろう。アフガニスタンもイラクも成功とは言い難く、シリアでも結局はロシアの力を借りてアサド政権を復権させることで、ISを倒すことができたにすぎない。アメリカの軍事介入が決してよい成果を上げられなかったことは、政治にも世論にも大きな教訓を残した。力による介入で世界を望ましい方向に変えていく——そのようなアメリカの意思は、しばらく戻ってこないだろう。

グラデーションの中の民主主義

イラク戦争については、その開戦過程から多くの問題を孕んでおり、対テロ戦争の観点からのもれだけ必然性があったのか、疑問の残る戦争であった。またイラク戦争後、イラクは国内の宗派対立・民族対立が表面化したことで、かえって不安定化した。

また、「テロとの戦争」の出口としてアメリカが中東において打ち出した「民主化」路線がその後の中東に大きな影響を与えた。この路線の一つの帰結が二〇一一年の「アラブの春」である。チュニジアから始まったアラブ諸国の一連の政治変動の中からI Sなどの過激派組織が台頭したし、結果的に民主体制は定着しなかった。

しかし、中東に民主的な国家は生まれない、という見解は過剰な一般化だろう。さまざまな前提が異なるので、欧米と同様の民主制は難しいだろうが、ある程度国民的なまとまりがある社会においては、イスラーム主義と両立可能な民主的体制は不可能とはいえないだろう。イラクやエジプトなどは、うまくやればそのような体制が生まれた可能性はあったし、今後もあるだろう。他方で宗教や民族が複雑に入り組み、その亀裂が表面化しているところでは、民主主義による国民統合は難しい。それは中東に限らず、例えばベルギーが事実上南北に分裂しているように、欧米でも同様である。そもそも民主主義か権威主義（非民主主義）かを明確に区分する境界線はなく一定程度は自由で民主的な価値や仕組みを織り込んだ政治体制は、中東でもそれ以外の世界でも実現可能であろう。

それに関連して、バイデン政権は今年の年末に民主国サ

ミットの開催を準備しているが、その目的と効果についてどこまで考えた上なのか、私はいささか懐疑的である。アフガニスタンの安定一つとっても、パキスタン、イラン、ロシア、中国など、民主的とは言えない周辺国とも協力して「非民主的」なタリバン政権による統治の穏健化を目指さざるを得ない。

もちろん民主主義や自由、法の支配といった価値は極めて重要である。しかし、アメリカ流の価値を共有する国は、大ざっぱにいつて世界の四分の一程度であろうから、非民主的な体制の国とも協力が必要な場面がある。にもかかわらず、民主主義国が結束して強さを示すといえば、国内の民主党左派には支持されるだろうが、サミットと呼ばれない国は戦術的に利用している「表向きの友好国」に過ぎないと示すことになる。例えば、東南アジアの国々はどうか。ハリス副大統領をはじめアメリカ政府高官が相次いで同地域を訪問しているが、ベトナム、タイ、ミャンマーなど今の体制を民主的とはいいたくないだろう。民主的価値はまず自国内でその強さを示すことを優先すべきである。

中東に話を戻すと、エネルギー構造の変化により、アメリカにとって中東地域の戦略的重要性が低下しているのは確かである。また、アフガニスタン、イラク、シリアなど

での経験で、この地域でアメリカが軍事力でできることは限られていることもわかったであろう。他方でイスラエルやイランの戦略的重要性は依然として高く、今後も政治的なコミットメントは続くと思われる。

その一方で、中東では新しい秩序が胎動しつつある。イスラエルの軍事的優位はますます強まり、トランプ政権の後押しもあっていくつかのアラブ諸国が関係正常化に踏み切った。トルコやイランといった非アラブ国家の存在感も高まっており、アラブ国家の盟主はエジプトからサウジアラビアへと変わりつつある。アメリカとしても、こうした秩序構造の変化に対してどのような関与が可能なのか、模索しているように見える。

積極平和と主義の射程

最後に、日本外交についてやや概括的に論じたい。

平成時代の日本外交は湾岸戦争のトラウマから始まっている。それまでの日本のあり方が「一国平和主義」と批判され、それを克服すべく、「普通の国」というレトリックが広がり、さらに第二次安倍政権にいたって積極平和主義が提起された。それが平成時代の日本外交が出した答えだといえる。すなわち、アメリカとの同盟を基軸に、自衛隊

も活用しながら、国際秩序の安定に一定の役割を果たす、ということである。私は、それは価値ある進歩だったと評価したい。

アフガニスタンに関していえば、「テロとの戦い」の文脈では、対テロ特別措置法に基づいた海上自衛隊によるインド洋での給油活動は行われ、今日のインド太平洋構想につながる戦略的なステップとなった。また、アフガニスタンの民生向上を中心とした復興支援は、日本とアフガニスタン社会を結びつけるカギとなったし、中村哲さんのようにアフガニスタン社会でも尊敬を集め、日本の象徴となる人物が活躍するなど、意義ある活動であった。

ただ、それらはさまざまな対象から寄せられた個別のニーズに応えた貢献策であり、それらを日本外交や対テロ対策の包括的なパッケージとしてどう理解するか、といった段階までは進まなかったきらいがある。自衛隊、国際協力機構（JICA）、さらには国際NGO、あるいは研究者なども含め、どのようなリソースを組み合わせ、どこに重点をおいて活動するか。インド太平洋戦略の「総論」は政権を超えて引き継がれているが、それとアフガニスタン（あるいはその他の国や地域）での各論をどのように有機的に結びつけるか、整理する必要があるだろう。●