

米中の狭間で隘路に陥るパキスタン

「一帯一路」、タリバン復権、ウクライナ戦争

対テロ戦争における米国のパートナーであり、

近年は中国との関係深化が注目されるパキスタン。

米中両にらみの戦略が奏功しているようにみえるが、実態は異なる。

中国との経済回廊、アフガニスタンをめぐる米中との関係を軸に、

パキスタン外交が直面する困難を考察する。

防衛研究所主任研究官
栗田真広

くりた まさひろ 二〇一七年一橋大学大学院法学研究科博士課程修了。博士法学。専門は核戦略、抑止理論、パキスタン・インドの安全保障。国立国会図書館調査員などを経て現職。著書に「核のリスクと地域紛争 インド・パキスタン紛争の危機と安定」など。

二〇二二年二月二四日、ロシアがウクライナへ侵攻した当日、ウラジーミル・プーチン大統領と会談したのは、パキスタンのイムラン・カーン首相だった。カーン首相は直近の状況に遺憾の意を示したが、侵略を非難はせず、経済協力などを議論した。さらに三月上旬、パキスタンは国連総会で対口非難決議を棄権し、その理由として、いかなる陣営に属することも望まないことを挙げた。冷戦期から米国の同盟国であるパキスタンには、隣国インドのような、ロシアとの特別の関係はない。それにもかかわらずパキスタンが棄権した背景の一つには、ロシアと緊密であり、かつ長年パキスタンと「疑似同盟」と称される関係にある中国への配慮があったと考えられよう。

しかし、この姿勢には欧米諸国の批判が集まった。そうしたなか、パキスタンの事実上の最高権力者であるカマル・ジャバド・バジュワ陸軍参謀長は、四月の国際会議で、ロシアの「正当な安全保障上の懸念」を認めつつも、「小国へのロシアの侵略は許され得ない」と述べた。

米中対立が深まり、同盟国・友好国を巻き込んだ「新冷戦」の様相が強まるなか、米中双方と関係を築いてきた途上国にとって最も望ましいのは、いずれの側にも明確に与せず、双方にアピールし、得られるだけのものを得ることであろう。上述の相矛盾する立場表明が、どこまで計算されたものなのかは不明だが、この点はパキスタンにも該当する。伝統的に、パキスタンのパトロンは第一義的には米

国、次いで中国で、二〇一〇年代から、見方によっては米中の序列が逆転してきた。とはいえ、依然パキスタンは双方を必要としている。だが問題は、当の米中に、パキスタンの望むものに応える意図がどの程度あるのか、である。

中国・パキスタン経済回廊の難航

二〇一五年以来、パキスタンでは中国の「一带一路」の旗艦事業と謳われた、中国・パキスタン経済回廊（CPEC）が進められてきた。これは中国が四六〇億ドルを投じて、新疆ウイグル自治区のカシユガルからパキスタン・アラビア海沿岸のグワダル港に至る輸送網を整備し、その周辺で発電事業や経済開発を行う一大事業である。

共にインドとの国境問題を抱える中パは長年の友好関係にあるが、関係は安全保障面に偏重していた。ゆえにパキスタンは、CPECの開始に当たり、これを通じて中パ関係が大規模な経済協力を含む包括的なものになることで、当時関係の悪化していた米国に代わって、中国が第一のパートナーになるとの期待を抱いた。

しかし、CPECの履行は著しく難航した。パキスタンの治安や国内政争、一八年に成立したパキスタン正義運動（PTI）政権への中国の不信任感、一七年末から一九年

半ばにかけ深刻化したパキスタンの経常収支赤字問題などで、事業の遅延や撤回が多発した。

そこへ二〇年のパンデミックが起きた。世界経済が減速するなか、自国経済の立て直しのため、パキスタンはCPECに頼った。中国にとっても、看板事業である「一带一路」の健在を示す上で、CPECの「成功」を世界に喧伝することに意義があった。結果、両国は緒に就いたばかりの経済特区の創設を軸に、CPECの再始動を図った。

ところが、再始動もまた躓いた。そもそも、パンデミック以前にCPECの事業履行の障害となっていた要因は、ほとんど残ったままだった。加えて、CPECの投資の大部分を占める発電分野の事業で、新たな問題が浮上した。CPECの発電事業は、主として中国企業が出資する独立発電事業者（IPP）が発電所を建設・運営して発電し、これを中央電力購買局（CPPA）が買い上げる方式を取るが、電力料金未払いや盗電が横行するパキスタンでは、CPPAから発電事業者への支払いが滞ることが多い。実際、CPECで建設された発電所が運営を始めると、莫大な未払い金が発生したのである。パンデミックで経済が減速するなか、IPPへの支払いに苦しんだパキスタン政府は、二一年以来、債務の再編成と、中国側が高い収益を確

保する形になっている電力購入契約の再交渉を模索してきたが、中国側が基本的に応じていない。さらにこの問題は、他の中国企業や金融機関が、C P E C の経済特区への投資意欲を失うことにもつながってきた。

同時に、C P E C の事業履行の直接的障害となる、パキスタン国内の中国国民や中国の権益に対するテロの脅威も深刻化している。とりわけ目立つのは、パキスタン南西部バローチスタン州の分離主義勢力であるバローチスタン解放軍(B L A)のテロ攻撃である。B L AのテロはC P E Cの再始動以前からあり、二〇一八年一月にはパキスタン最大都市カラチの中国領事館、一九年五月にはグワダルの高級ホテルが襲撃されたが、近年さらに重大さを増している。二〇年六月には、中国が出資するカラチの証券取引所が標的になった。二一年四月にはB L Aがバローチスタン州都クエッタで中国大使が滞在していた高級ホテルを襲撃し(襲撃時には不在)、今年四月にはカラチ大学の孔子学院を爆破、院長を含む中国人三名とパキスタン人一名を殺害した。このほか実行犯は不明だが、二一年七月にはパキスタン北西部でダム建設作業員を乗せたバスが爆破され、中国人九名、パキスタン人四名が死亡した。

こうした状況のなか、中国はパキスタンへの苛立ちを強め、

再始動したはずのC P E Cへの意欲を失ってきた。二一年九月、パキスタン上院の計画・開発委員長が、中国大使から「あなた方がC P E Cを壊した」と言われ、C P E Cは過去三年、何の進捗もないと非難されたと明らかにした。

かつては、C P E Cは北インド洋から中国西部への陸上輸送路を拓き、また中国海軍のインド洋活動拠点になり得るグワダル港を確保するための戦略的事業であるために、中国は何があってもこれを進める、との見方があった。しかし、実際に履行された道路事業において、C P E Cが中パ越境輸送の円滑化に重点を置いてきた形跡はなく、一部で噂されたグワダルから中国西部へのパイプライン敷設は、公開情報を見る限りC P E Cの具体的事業としては存在しない。グワダル港ではほとんどの事業が遅れ、いまだ電力や水の供給すら不十分で、一方で現地住民の大規模デモとB L Aの攻撃に見舞われてきた。こうした現状を見る限り、一部の事業が持ち得る戦略的な意義が、C P E Cを救うことにはなりそうにはない。

もちろん、C P E Cの状況がどうであれ、パキスタンは中国の重要な戦略的パートナーである。中印の対立が深まるなか、インドを牽制するパキスタンの役割は重要であるし、アフガニスタンでタリバンが復権した今、タリバンを

長年支援してきたパキスタンは、アフガニスタンの今後に関与する上でも有用である。同時に、一時は「二帯一路」の旗艦事業と謳われたCPECを、明示的に中止するのは中国にとって困難であろう。

とはいえ、CPECの履行で多大な困難を経験し、かつ当初構想された壮大な経済回廊の実現への期待も失った中国が、今後パキスタンの望むものに応える程度は必然的に限られよう。それは恐らく、パキスタンが望む、「安全保障面を超えた包括的で、かつ米国に代わる支援者」には程遠い。二〇一八〜一九年、経済危機に直面したPTI政権は、国際通貨基金（IMF）の支援を嫌い、中国と湾岸諸国の財政支援で乗り切ろうとしたが、中国はIMF支援が不要になるような大規模融資は拒否し、パキスタンにIMF行きを促した。

米国の「パキスタン疲れ」

パキスタンも、完全な対中依存が望ましいとは考えていない。二〇一九年の経済危機で中国から思ったような助力が得られなかったパキスタンは、米国との関係の重要性を再認識し、同年七月のカーン首相らの訪米で、対米関係の修復を図った。

当時パキスタンは、米国とタリバンの対話を仲介するという形で、アフガニスタンからの撤退を目指す米国にとって重要な役割を持っていた。一九九〇年代からタリバンを支援してきたパキスタンは、9・11テロ後、表向きにはタリバンと関係を断絶したが、民主政権下のアフガニスタンでインドの影響力が拡がることを恐れ、裏でタリバンを支援し続けた。これは二〇一〇年代に入ると米国との深刻な摩擦に発展し、米国は次第に対パ援助を絞ったものの、一八年から米トランプ政権は、パキスタンの対タリバン関係を梃子に、タリバンとの直接対話を追求し始めた。

これが二〇年二月末、一四ヵ月以内の米軍撤退を含む、米タリバン合意に結実した。この時点ではまだ、米軍撤退後も、米国はアフガニスタン民主体制を支え、タリバンも包摂した新たな政治体制の樹立を支援する予定であり、その上でパキスタンとの関係は重要になると考えられた。

しかし二一年八月、米軍の撤退が進むなか、アフガニスタン民主体制は崩壊し、タリバンが権力を掌握した。結果、同国に対する今後の米国の関わりは、テロ脅威への対処や、人道支援および人権などにかかる働きかけに限定されることになり、当初の想定よりもはるかに小さくなった。それは米国にとってのパキスタンの価値の減少を意味する。

アフガニスタン民主体制が持続しないことが明白になる前から、パキスタンは来たる米軍撤退後には米国が自身への関心を失うとの懸念を持っていた。それゆえ、経済面を中心に、対テロ協力を超えた米パ関係の構築を訴えてきた。しかし二〇二一年八月以降、その希望は潰えた。米国から見れば、パキスタンが若干の軌道修正こそあれ中国傾斜を強めてきた上に、アフガニスタンに関与する上での価値も失うなかで、米パ関係の拡大に努力する理由はない。何より、二〇年にわたり米国が多大な労力と犠牲を払って追求したアフガニスタンの国家建設を、一貫したタリバン支援で頓挫させたパキスタンと、これから関係を拡大することに、米国内の支持が集まるはずもない。米国では、従来のパキスタンへの不信感を超えた「パキスタン疲れ」が拡がっている。これを象徴するように、ジョセフ・バイデン米大統領は就任以来、アフガニスタン駐留米軍の撤退過程も含め、対テロ戦争の同盟国であるはずのパキスタンのカーン首相と直接のコンタクトを取ることは一切なかった。

直面する課題 ウクライナ戦争、タリバン、大洪水

今年四月、内閣不信任でカーン政権が退陣し、パキスタン・ムスリム連盟ナワズ派(PML-N)が政権の座に戻っ

た。シエバズ・シャリフ新首相は就任以来、前政権で悪化した米中との関係立て直しを図ってきた。

しかし、これが明確な関係改善につながった形跡はまだない。政権交代後も、米パ首脳の間では電話会談すら実現していないことは、米国の「パキスタン疲れ」の根深さを物語る。中国はPML-Nの復権には好意的だが、カーン前首相が勢力を盛り返し、新政権が二〇二三年の総選挙を乗り切れるか定かでない今、動きにくい面もある。

一方で、パキスタンの前には課題が山積する。ウクライナ戦争を受けたエネルギー・食料価格の世界的な急騰の煽りで、今年二月以降、外貨準備が危機的水準に陥り、パキスタンが「次のスリランカ」になるとの観測が拡がった。その後八月にIMF理事会が、一九年に開始された後に停止していたパキスタンへの拡大信用供与の再開を承認したことで、当面のデフォルトは回避された。ただ、IMFからの融資のみでは資金需要を満たせないとの指摘があるほか、IMFが支援の条件とした燃料補助金の削減は国民の反発を呼び、新政権の体力を奪うことで、国内の政治的混乱に拍車をかけると予想される。

またパキスタンは、隣国アフガニスタンでも困難に直面している。権力を掌握したタリバンは、もはやパキスタン

の思い通りに動かなくなつた。パキスタンは、本国政府を敵視するパキスタン・タリバン運動（TTP）とタリバンが友好関係にあることを問題視し、アフガニスタンを拠点とするTTPの取り締りをタリバンに求めた。しかしタリバンは応じず、次第にアフガニスタンからのTTPの越境テロ攻撃が激化したことで、パキスタン軍が国境のアフガニスタン側を空爆する事態にまで発展した。現在タリバンの仲介で、パキスタン政府とTTPの和平交渉が進められているが、行き詰まりが報じられている。そもそもTTPは過去に何度も和平合意を反故にしており、パキスタンのテロ懸念の解消は見通せない。

こうした課題が既にあるなかで、六月以来の記録的な大雨による大洪水の被害が加わつた。国土の三分の一が水没し、九月一〇日時点の政府発表では少なくとも約一四〇〇人が死亡した。農作物の被害も大きく、食料不足やインフレに拍車がかかると考えられる。

未曾有の洪水被害に対し、国際社会が支援に動いている。しかし、アフガニスタン、ウクライナと、他にも支援を要する国が既に存在するなかで、パキスタンが今後、復興に必要な支援を十分得られるのかは不透明である。政府の推計では、被害額は三〇〇億ドルに達する。

米中にはいずれも、速やかにパキスタンへの支援を始めた。ただ、現時点の評価ながら、今回の米中の支援は、対テロ戦争の最中の一〇年に同国で発生した、深刻ながら今回には劣る洪水被害の際の米国の援助水準には及びそうにないとも言われる（九月八日付 Bloomberg）。

米中との関係の現状は、かなりの程度、パキスタン自身が招いたものである。同国は過去一〇年超、タリバンへの支援で米国との関係を悪化させては、対中接近をちらつかせることで、米国をつなぎ止めようとしてきた。しかし、アフガニスタン民主体制の崩壊で、米国はほとんどパキスタンを諦めたとも言える。一方、CPECで不満を募らせた中国は、戦略的には価値のあるパキスタンを諦めはしない。ただ、米国がパキスタンを突き放した以上、中国はパキスタンを厚遇せずとも、同国が離れていく心配はない。

米国はこれから、アフガニスタン起源の国際テロ対処での協力や、パキスタンの港湾を中国海軍が拠点化するのを阻止することなど、最低限の利益の確保のみを念頭に置いた、最小限の米パ関係を目指す可能性が高い。その背景にある米国の「諦め」をパキスタンが正しく認識し、対処できるのかは、同国の対米関係だけでなく、対中関係上のレバレッジの今後をも左右するものと考えられよう。●