

# オバマ新政権の誕生と今後の南アジア情勢

## ～ 米国の対パキスタン政策の見直しと我が国外交の役割 ～

かわと ななえ  
外交防衛委員会調査室 川戸 七絵

### 1. はじめに

2001年9月の米国同時多発テロ(9.11テロ)から7年半、イラク情勢が沈静化する一方、アフガニスタンでの治安情勢の悪化により米国及び欧州諸国主導のテロ掃討作戦をめぐる状況は混迷の度を深めている。第44代米国大統領に就任したオバマ新大統領は、米国の安全保障上の最大の脅威はアフガニスタン及びパキスタンで勢力を回復しつつあるタリバン及びアルカイダであるとし、アフガニスタンへの追加派兵を表明するとともに、北大西洋条約機構(NATO)諸国にも増派を求めていく方針を示すなど、アフガニスタン問題を外交・安全保障上の最重要課題と位置付けている<sup>1</sup>。

米国防省が本年1月に米連邦議会に提出したアフガニスタンにおける治安・復興状況に関する報告書<sup>2</sup>によれば、アフガニスタンでのテロ事件は悪化の度を増しており、前年比で33%と大幅に増加したとしている。テロ増加の背景については、アフガニスタンが国境を接する隣国パキスタン西部の「テロの温床」ともなっている政府直轄部族地域(以下「部族地域」という。)での掃討作戦の停滞によりタリバン、アルカイダ等の武装勢力の活動が活発化したことを要因として挙げている。

オバマ政権は、アフガニスタン問題の解決にはパキスタン国内のテロ対策強化と政治の安定が必要不可欠であるとして両国を一体の問題と捉えており、このため就任翌日にはオバマ大統領自らが国務省に赴き、アフガニスタン・パキスタン問題特別代表の指名に立ち会った。特別代表に就任したリチャード・ホルブルックは国連大使を務め、1995年のボスニア和平合意をまとめ上げた実績を持つなど老練な外交官として評価されている。

ホルブルック特別代表は、アフガニスタン及びパキスタン両国を包括した政策の必要性やNATO諸国等の更なる関与を強調するとともに、問題解決に当たってはパキスタンの歴史や伝統の尊重並びに軍事のみならず外交、経済支援の必要性に言及するなど柔軟な対応でアフガニスタン問題に取り組んでいく決意を表明した。

ブッシュ前政権は、「テロとの闘い」においてムシャラフ前政権に対し強硬な姿勢で臨んだが、パキスタン国内での反米感情は一層悪化し、昨年2月の総選挙で誕生した野党政権により対米協調路線を続けたムシャラフ大統領(当時)は辞任に追い込まれた。

オバマ政権には、その時々都合で政策の一貫性を欠き、強硬策が目立った米国のこれまでのパキスタン政策を見直し、同国内に根強く存在する反米感情に留意しつつ、国内社

1 オバマ政権の外交・安全保障政策 < [http://www.whitehouse.gov/agenda/foreign\\_policy/](http://www.whitehouse.gov/agenda/foreign_policy/) >

2 2009年1月付 < [http://www.defenselink.mil/pubs/OCTOBER\\_1230\\_FINAL.pdf](http://www.defenselink.mil/pubs/OCTOBER_1230_FINAL.pdf) >

会の安定を図るため、遅れている社会インフラの整備や貧困対策などを含めたきめ細やかな政策を進めることが求められている。

本稿では、ブッシュ政権のパキスタン政策を振り返り、テロ増加の最大要因である部族地域の状況を概観するとともに、オバマ新政権のパキスタン政策の行方と我が国外交の果たす役割を考える。

## 2. ブッシュ政権のパキスタン政策の失敗

9.11 テロ後、ブッシュ政権がパキスタン政府に対して強硬姿勢を持って「テロとの闘い」への協力を要請したことを受け、ムシャラフ大統領はタリバンとの決別<sup>3</sup>と国内でのイスラム過激派・テロリスト掃討作戦を開始するなど対米協調へ大きく舵を切った<sup>4</sup>。具体的には、パキスタンは米国に対して国内の空港、港湾等の使用を認めたほか、2002年6月には部族地域での掃討作戦を開始した。その後、2004年に入ってから部族地域に潜伏するタリバン及びアルカイダ等の武装勢力に対して本格的な掃討作戦を展開したが、その作戦は武装勢力による激しい抵抗を受け、また同じイスラム教徒である地元住民の反発に遭ったため、パキスタン政府は作戦を中止し一部武装勢力と和平協定を締結した<sup>5</sup>。

しかし、2007年7月、イスラマバード中心部のモスク「ラル・マスジード」(アフガニスタンでの聖戦を支持)にイスラム神学校生徒が立てこもるモスクろう城事件が発生し、

(図表1) 9.11後の米パ関係の推移

2001. 9	米国同時多発テロ事件発生 ムシャラフ大統領、「テロとの闘い」への協力表明
. 11	ムシャラフ大統領訪米、米バ共同声発出
2002. 6	パキスタン軍、部族地域での掃討作戦開始
2003. 6	ムシャラフ大統領訪米、米国による対パ大規模支援表明(5年間で30億ドル)
2004. 6	米国、パキスタンを「非NATO主要同盟国」に指定
. 7	パキスタン、OEF-MIOに参加
2005. 2	パキスタン、南ワジリスタン管区の武装勢力と停戦協定締結
. 3	米国、F 16のパキスタンへの売却を決定
2006. 3	米バ戦略的パートナー・シップの構築
. 9	パキスタン、北ワジリスタン管区の武装勢力と和平協定締結
2007. 7	モスクろう城事件発生(イスラマバード)
. 11	ムシャラフ大統領、非常事態宣言を発出
. 12	ブット元首相暗殺
2008. 2	パキスタン下院総選挙
. 7	ギラニ首相訪米、共同声明で「対テロ戦争の強化」に合意
. 8	ムシャラフ大統領辞任
. 9	ザルダリ大統領就任
	イスラマバード郊外の米国系ホテルで大規模な自爆テロ発生
. 11	インド・ムンバイで同時多発テロ発生

出所：各種資料より作成

3 ソ連のアフガニスタン撤退後、パキスタンは米国にとっての対ソ戦線という戦略的役割を失ったことで、米パ同盟関係は急激に低下した。これを受けて、パキスタンは、アフガニスタンに親パキスタン政権を樹立することにより、米パ同盟に代わってインドの脅威に対抗するための安全保障政策を模索しようとした。パキスタン軍統合情報局(ISI)等による支援を受けたタリバンは1996年9月、アフガニスタンのカブールを制圧し、政権を樹立することとなった。

4 パキスタンはこのほか、米英を中心として約25か国が参加する「不朽の自由作戦(OEF)」において、インド洋上でのテロリストや武器弾薬、麻薬などの海上移動の阻止、抑止活動を実施する「海上阻止活動(OEF-MIO)」に参加しフリゲート艦1隻を派遣した(2004年7月より参加)。9.11後の一連の米パ関係の深化を踏まえ、2004年6月、米国はパキスタンを「テロとの闘いの協力国」及び「非NATO主要同盟国」に指定したほか、2006年3月4日、両国は戦略的パートナー・シップの構築について合意するに至っている。

5 パキスタン政府は、2005年2月に部族地域南部の南ワジリスタン管区と停戦協定を、2006年9月に北ワジリスタン管区と和平協定を締結した。柴田和重「厳しいアフガニスタン情勢とパキスタンとの関係悪化」『アジア研ワールド・トレンド』139(2007.4)18頁

軍の治安特殊部隊が強行突入し学生側にも犠牲者が出る事態が生じた。こうしたムシャラフ大統領の強硬措置に反発した武装勢力らは、和平協定を一方的に破棄した。

一方で米国は、パキスタン政府が採った強硬措置は秩序維持のために必要であったとし、これを支持する姿勢を表明した。加えて、ブッシュ大統領はラジオ演説において、ムシャラフ大統領と武装勢力との対話路線はうまくいかなかったと指摘し、部族地域において効果的な掃討作戦に踏み切るよう更に圧力を強めた。

パキスタン国内では、モスクろう城事件におけるムシャラフ大統領の対応は、米国に対する配慮によるものであったとして、ムシャラフ政権への反発がさらに高まることとなった。2007年11月3日、ムシャラフ大統領は、パキスタン国内で増え続けるイスラム過激派によるテロが国家の主権を脅かす事態になっているとして、非常事態宣言を発出した<sup>6</sup>。

これに対しライス米務長官は、民主化に逆行するとの理由からムシャラフ大統領を厳しく非難し、軍事支援を含めたパキスタンへの支援の在り方を見直す可能性を示唆するなど、一転ムシャラフ政権の国内テロ対策に批判的な姿勢を強めた。

同年12月15日、大統領2期目に入ったムシャラフ大統領は非常事態宣言を解除したが、いったん広がった国内の混乱は収まらず、こうした中で国民的人気の高いパキスタン最大野党（人民党＝PPP）の指導者ブット元首相が27日に暗殺されるという事件が発生し、国内外に大きな衝撃を与えた。

2008年2月、ブット元首相暗殺事件の混乱により1か月延期して実施されたパキスタン下院総選挙において、反ムシャラフを掲げる野党が圧勝し、暗殺されたブット元首相が属していたPPPからギラニ首相が選出された。PPPは、シャリフ元首相を中心とするパキスタン・イスラム教徒連盟シャリフ派らと共にムシャラフ大統領に対する圧力を強め、8月18日、ムシャラフ大統領は辞任に追い込まれることとなった。

しかしながら、ムシャラフ大統領の辞任に伴う大統領選挙で選出されたザルダリ大統領についても、昨年9月の就任以来、今日に至るまで教育、福祉等の政策を講じてこなかったため、国民の間には不満が拡大しており、悪化する経済状況の中でザルダリ大統領に対する支持率は大きく落ち込んでいる。

こうした9.11後のブッシュ政権による、時にはイスラム教徒の感情を無視したテロ掃討作戦の強要、また時には軍事政権による反民主的姿勢への批判といった一貫性を欠いた政策は、パキスタン国内の政治の不安定化を加速させ、結果的にタリバン、アルカイダ等の武装勢力を再活性化させる機会を与えた。そして、これら武装勢力に対する一部国民の支持さえも強める結果ともなった。

今後、オバマ政権は、アフガニスタン問題の解決を図るためには、パキスタン国内の政治、社会の安定のため、国民の間に広がる反米感情に配慮するとともに、ザルダリ大統領を取り巻くこうした事情を考慮した、きめ細やかな対応が必要となると思われる。

---

6 ムシャラフ大統領が非常事態宣言を発出した背景には、大統領選による再選をめぐる対立していた最高裁による司法介入を防ぐねらいもあったとされている。

### 3. テロ増加の最大要因としての国境地域

アフガニスタンの治安の安定や今後の復興活動（支援）の最大の妨げとなっているテロ増加の最大要因は、事実上、テロリストの聖域となっているパキスタンの部族地域の存在である（図表2参照）。

部族地域はパキスタン政府の直轄支配下に置かれてはいるものの、歴史的に域内のパシュトゥン人には大幅な自治権が認められおり<sup>7</sup>、実際には政府の司法権や警察権がほとんど及ばない状態となっている。そのため、同じパシュトゥン人であるタリバンやその庇護を受けていたアルカイダといった武装勢力が部族地域に潜伏し、パキスタン国内だけでなくアフガニスタンやインド等において越境テロ活動を行っていることが問題となっている。

ゲーツ米国防長官は、この実態について「穴だらけの国境」<sup>8</sup>と表現し、アフガニスタンとパキスタンが一体の問題となっていることを指摘しつつ、従来型の大規模な軍事作戦ではこれらテロ活動への対処は困難であり、包括的なアプローチの必要性を強調している。

特に2006年以降、部族地域からアフガニスタンに越境したテロ事件が頻繁に発生し、そのテロ活動は比較的治安が安定していた首都カブールにも拡大するなど、アフガニスタンの治安状況は最悪の状態ともなった。一方で米軍等の再三にわたる要請にもかかわらず部族地域でのパキスタン政府によるテロ掃討作戦が進展を見ない中、米国はついには駐留するアフガニスタン側からの越境攻撃に踏み切った<sup>9</sup>。アフガニスタン駐留米軍による越境攻撃は、ザルダリ政権が発足した2008年9月以降激しさを増しており、オバマ政権発足後もその活動は継続されている。

（図表2）アフガニスタン・パキスタン国境地域



出所：『朝日新聞』（2008.10.29）

7 部族地域はパシュトゥン人の居住地域であるが、パシュトゥン人はアフガニスタンの人口の最大多数を占める民族である（図表3参照）。1893年、パキスタンがまだ英領インドであった頃、英国とアフガニスタンとの間で境界線として「デュアランド線」が引かれ、1947年に独立したパキスタンは、同ラインをアフガニスタンとの間の国境線とした。しかし、同ラインはパシュトゥン人の居住地域を二分する形で引かれていたため、アフガニスタンはこれをパキスタンとの国境線として認めず、今日まで反対してきている。アフガニスタンの失地回復要求に対して、パキスタンは、同地域が自国領域であり妥協の余地はないとして、アフガニスタンとの対話を拒否している。

8 米上院軍事委員会ゲーツ国防長官証言 < <http://armed-services.senate.gov/statemnt/2009/January/Gates%2001-27-09.pdf> >

9 無人機「プレデター」を用いた、アフガニスタン領域内から部族地域に対するミサイル攻撃。2008年9月6日には、アフガニスタン駐留米軍の特殊部隊が初めてパキスタン領内の部族地域に侵入し、地上作戦を行ったとの報道もなされている。『毎日新聞』（2008.9.6）

部族地域を拠点とするテロ活動はインドにも派生し、2008年11月26日にインドのムンバイで発生した同時多発テロは、死傷者の数が465人にも及ぶ大惨劇となり、そのテロ実行犯はパキスタンに拠点を持つイスラム原理主義グループ「ラシュカレ・イ・タイバ」であり、その背景にはパキスタン軍統合情報局（ISI）の関与も取り沙汰されたことから、インドとパキスタンとの緊張は極度に高まった。むしろこれらテロ活動は、こうした印パ間の緊張を高めることにより、部族地域に向けられていたパキスタン軍のインド国境付近への移動によって部族地域での取締りが手薄になることを狙ったものとも言われている。このため

米国はライス国務長官を急遽インド及びパキスタンに派遣し、特にパキスタン側の暴発に自制を求めた。このことは、部族地域による越境テロ活動が南アジア全般における脅威へと拡大したことを示すと同時に、アフガニスタン問題が地域全般の政治的、軍事的対応によってのみ解決し得る難題へと発展したことを物語る結果となった。

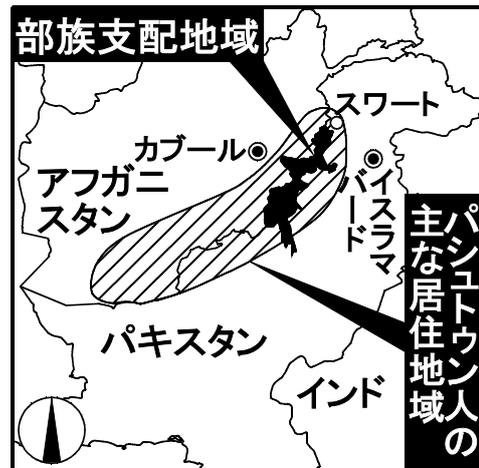
今後とも部族地域での武装勢力の掃討活動は急務である一方、事実上、パキスタン政府のみでは十分な効果を生み出すことは困難であり、引き続きアフガニスタン駐留米軍による越境攻撃は継続されるものと考えられる<sup>10</sup>。しかし、米軍による越境攻撃は、パキスタン国内の反米感情を従来に増して高めることとなる結果、イスラム原理主義グループなどの過激派による更なる反米テロを誘発するというジレンマに陥る可能性も高い。

#### 4．オバマ新政権のパキスタン政策の行方

クリントン米新国務長官は、上院外交委員会での指名承認公聴会において、パキスタンに対しより効率的な支援・協力の在り方を検討する必要があるとのリチャード・ルーガー上院議員の質問に対し、2001年以降のパキスタンに対する米国の支援政策は戦略性を欠いていたとの認識を示した。そして、米国とパキスタン両国のパートナーシップを向上させるために設けられた国内法（対パキスタン援助額を従来3倍の年間15億ドルとし、テロ対策や民主主義分野での成果に応じて軍事支援を行うもの）を実施するに当たっては、パキスタンへの軍事支援が武装勢力の掃討に使われていることを確保しなければならないと強調し、パキスタンに対する支援の在り方を見直すことを表明した<sup>11</sup>。

また、パキスタン国内情勢及びそれに対する米国の懸念を踏まえ、部族地域の武装勢力に対する掃討作戦をいかに強化することができるのかとのジョン・ケリー上院議員の質問

(図表3) パシュトゥン人の居住地域



出所：『毎日新聞』（2008.3.28）

10 オバマ大統領自身も大統領選挙の遊説の中で、部族地域への越境攻撃を含めた対テロ作戦の強化について言及した。

11 米上院外交委員会クリントン国務長官指名承認公聴会 < <http://www.thewashingtonnote.com/ClintonQFR1.pdf> > 32頁

に対してクリントン国務長官は、部族地域における治安の確保のためにはアフガニスタン、パキスタン、NATOとの持続的な連携が必要であると、パキスタン及び国際社会が連携した包括的なアプローチを採ることにより、パキスタン国内での治安及び法秩序の維持が可能となる責任ある統治の実現に向けて支援を行う必要があると述べ<sup>12</sup>、パキスタンに対し積極的な支援を進めていく方針を打ち出した。

他方、ゲーツ国防長官は、2009年1月27日の上院軍事委員会公聴会において、オバマ政権がアフガニスタン問題を対外軍事政策における最優先課題としていることを明確にした上で、同問題はイラクと同様に軍事力だけでは解決できないものであるとしたものの、タリバンが潜伏する危険な地域において十分な軍事力を投入してこなかったことは明白であると、軍事的プレゼンスを拡大する必要があるとの認識を示した<sup>13</sup>。加えて、今年の夏までに3個旅団（最大約30,000人）を追加派遣する方針を明らかにした。

一方、ホルブルック特別代表は、テロ掃討作戦だけでアフガニスタンの将来を明るくすることはできないとして、「近隣諸国がアフガニスタンが安定することが自国の利益につながる」とみなすような地域合意が必要になる」との認識を示している。その中で、最も重要となるのがパキスタンであり、アフガニスタンの不安定化の最大要因とも言えるパキスタンを適切な方向に向かわせることが必要不可欠であるとしている<sup>14</sup>。

ホルブルック特別代表は、就任直後の本年2月9日にパキスタンを訪問し、米パ両国が対テロ戦略を共同で見直す「政策協議チーム」を設置することでパキスタン側と合意し、両国が戦略の共有と連携を強化する姿勢を打ち出した。その後同月15日にはアフガニスタンを訪問しカルザイ大統領と会談を行い、この戦略見直しへのアフガニスタンの参加も確認された。これによりオバマ政権がブッシュ政権期の対パキスタン強硬政策を見直すことを国内外に明らかにするとともに、米国主導によりアフガニスタン問題解決に向けて関係国による包括的な対応を迅速に進めていることを世界に印象づけた<sup>15</sup>。

米国が今後パキスタンに対し関与を進めるに当たっては、まずはパキスタン国民に根強く残る反米感情に留意することが不可欠である。また、パキスタンはこれまで米国に翻弄されてきた経緯から、経済・軍事両面で米国に依存せざるを得ない状況にあるものの、米国に対する不信感は極めて強い。ホルブルック特別代表が打ち出した「政策協議チーム」設置によるテロ掃討作戦での連携強化についても、米国との戦略共有により米軍の越境攻撃が結果的にパキスタン政府の方針と見なされかねないとの懸念の声も上がっている<sup>16</sup>。南アジア地域研究の専門家は、米国はパキスタン政府及び軍に大きな影響力を保持しているものの、パキスタンでは反米感情が国民をより過激なイスラム主義の方向に追いやって

12 米上院外交委員会クリントン国務長官指名承認公聴会 < <http://www.foreignpolicy.com/files/KerryClintonQFRs.pdf> > 2頁

13 米上院軍事委員会ゲーツ国防長官証言 < <http://armed-services.senate.gov/statemnt/2009/January/Gates%2001-27-09.pdf> > 2頁

14 R.Holbrooke, "The Next President," *Foreign Affairs*, Vol.88, August 2008.

15 そのほか、米政府はパキスタンに対し、今後10年間に年間15億ドルの経済支援を行うことを検討しているとの報道がある。『読売新聞』(2009.2.13)

16 『読売新聞』(2009.2.13)

おり、米国のプレゼンスがパキスタンでは逆効果をもたらす危険性をはらんでいることを指摘している<sup>17</sup>。

## 5. 我が国外交の果たすべき役割

麻生総理大臣はパキスタンの政情不安定がアフガニスタンに与える影響は極めて大きいとし<sup>18</sup>、政府として両国の国境地域の安定性の重要性を十分認識しているとの見解を表明している<sup>19</sup>。2007年5月以降、我が国は同地域に対して教育、保険・医療分野、難民・避難民支援、国境管理支援、コミュニティー開発支援等、約80億円の援助等を実施したほか、パキスタンの安定的発展のために、送電網、道路、かんがい等の整備のため約480億円の円借款供与（2008年度）を行っている<sup>20</sup>。加えて、パキスタン民主政権を支援するために、パキスタン・フレンズ・グループ会合等の国際的な枠組を通じた経済安定への積極的な働き掛けも行ってきている。

現在、政府は我が国が主導する新たな取組として、本年3月下旬を目途にパキスタン支援国会合を開催し、数十億ドル規模の支援を打ち出す意向を示している<sup>21</sup>。2月17日、中曽根外務大臣は、就任後初めての訪問先として我が国を訪れたクリントン国務長官と会談を行い、同長官にパキスタン支援国会合を主催する考えを伝えた。これを受けて両外相は、同支援国会合に向けた協力について、日米で調整していくことで一致した<sup>22</sup>。支援国会合開催の構想は、米国の政策が反米感情の強いパキスタンにおいて失敗のリスクをはらんでいる状況に対して、多数国間による支援の枠組を設ける狙いがあると考えられる。

パキスタンは米国発の世界金融恐慌を受けて新たな経済危機に直面しており、昨年11月に国際通貨基金（IMF）から76億ドルの緊急融資を受けることとなった。しかし、パキスタンの財務担当首相顧問は、インフラ整備や貧困対策、武装勢力の掃討作戦のためには今後3～5年間に最低でも毎年50億ドルが必要との見解を示している<sup>23</sup>。支援国会合の構想には、このように我が国だけでは対応できない大規模な支援を多国間の協力によって可能とするという意義も有する。

我が国は、2002年1月にもアフガニスタン復興支援のための国際会議を主催し、議長国として45億ドル以上の支援を実現させた実績があり、今回もパキスタン安定化に向け、多国間による支援の枠組みの構築に貢献することが期待される。同支援国会合の構想について、パキスタンの財務担当首相顧問は「友好国の日本で開催できるなら喜ばしい」と期

17 広瀬崇子「インド同時多発テロの深層」『中央公論』（2009.2）131頁

18 第170回国会衆議院国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動並びにイラク人道復興支援活動等に関する特別委員会議録第3号35頁（平20.10.17）

19 第171回国会参議院本会議録第6号（平21.2.2）

20 第171回国会参議院本会議録第6号（平21.2.2）及び第171回国会衆議院予算委員会議録第7号（平21.2.3）

21 『日経新聞』（2009.2.2）

22 外務省資料「日米外相会談及び中曽根大臣主催昼食会の概要」（2009.2.17）

23 『読売新聞』（2009.2.7）

待感を表明している<sup>24</sup>。

このほか、韓国との間でアフガニスタン支援について協力を深化させる動きが注目される。本年1月12日の日韓首脳会談（ソウル）では、両首脳間で「国際社会で共に貢献する日韓関係」を具体化していくことで一致し、アフガニスタン支援については、日本の国際協力機構（JICA）と韓国国際協力団（KOICA）等が連携することにより、職業訓練や農業の分野で協力することが決定された<sup>25</sup>。本年2月11日に行われた日韓外相会談では、アフガニスタン支援における日韓協力はカブールの職業訓練センターへの日韓両国の専門家派遣とNGOの大豆栽培計画に対する共同支援から開始することとされた<sup>26</sup>。

治安が悪化するアフガニスタン問題の解決に当たっては、テロの温床となっているパキスタンの部族地域での効果的な掃討作戦の実施に加え、パキスタン国内情勢の安定が大きな鍵となる。今後、我が国は、多国間による信頼性の高い支援の枠組み作りを主導しつつ日韓協力を始めとする二国間連携を進め、自国の比較優位性に着目した国際社会で存在感を持つ外交を展開していかなければならない。

---

24 『朝日新聞』（2009.2.7）

25 日韓首脳会談共同記者会見 < <http://www.kantei.go.jp/jp/asospeech/2009/01/12kaiken.html> > 及び 『朝日新聞』（2009.2.6）

26 日韓外相会談概要 < [http://www.mofa.go.jp/MOFAJ/kaidan/g\\_nakasone/korea\\_09/gaiyo.html](http://www.mofa.go.jp/MOFAJ/kaidan/g_nakasone/korea_09/gaiyo.html) >