

書評

小野沢透著
『幻の同盟——冷戦初期アメリカの中東政策』

(名古屋大学出版会、2016年)

池田 亮

特定の地域全体への政策を分析し、全体像を浮かび上がらせるには強い構想力が必要となり、それだけに大きな困難を伴う。特に中東という、アラブ・非アラブのイスラム諸国、イスラエルといった多様な国々を含み、かつ共通する「敵」とその脅威を想定することが難しい地域では、なおさらそうだと言える。本書は1950年代のアメリカの中東政策を分析し、この困難な作業を成し遂げた貴重な研究成果である。米英両国の公文書館を中心に、大統領図書館、日本政府の外務省外交資料館などの膨大な一次資料に基づき、米英の国務省・外務省・軍部などの認識を丹念に辿り、必要に応じて多くの二次文献をも分析に組み込んである。あとがきにもある通り、筆者はすでにアメリカの中東政策について英語を含め多くの研究論文を公刊しており、本書はその集大成と言って良いだろう。上下巻合わせてI部からIV部、1210ページにも及ぶ大著であり、第一級の研究成果であることは間違いない。以下では、長くなるものの本論を要約した上で、議論の特長を挙げ、評者なりの意見を述べたい。

第I部は、西側統合政策と協調的石油秩序という、1950年代のアメリカの対中東政策を構成する二つの主要な理念が成立する過程を追う。第1章は、第二次世界大戦後の中東をイギリスが非公式帝国の一部としていたことを指摘する。アトリー首相を中心とする撤退論が敗北し、イギリス政府は非公式帝国維持を決定したが、エジプト・ヨルダンでは条約改定に失敗した。国力低下を補うべく、イギリスはアメリカからの協力獲得を模索したが、後者は中東が西側戦略において死活的に重要であることは認めたものの、政治的関与や大量の資源投入には消極的だった。しかし第2章で述べるように、1950年末ごろからアメリカは西側統合政策と呼ぶべき中東諸国と水平的パートナーシップを築く姿勢に転じる。そして1952年末までにイギリスもこの政策に同調し始めるが、その際に触媒として機能したのがMEC/MEDO構想であった。もう一つの柱である協調的石油秩序の形成を扱うのが第3章である。1950年のサウジアラビア・アラムコ協定以後、国務省は利益折半方式へと転換した。「パートナーシップの原則」に依拠したこの方式こそが、中東における石油利権を安定させ、共産主義勢力から石油会社に対する攻撃をかわすための基盤になると考えたからである。第4章はイラン石油国有化紛争を扱う。イランのモサッデク首相は1951年5月にAIOC(アングロ=イラニアン・オイル・カンパニー)国有化を断行した。それに対してイギリスは経済制裁を開始したが、アメリカは「無責任なナショナリズム」を「責任あるナショナリズム」に矯正することが可能だと考えていた。しかしイランからの譲歩は得られず、1953年に至って、米英はクーデターでモサッデクの政権を倒壊させ、イラ

ンを強制的に協調的石油秩序に組み込んだ。こうしてアメリカはイランに協調的石油秩序を強要することになる。

第II部では、1953年から1955年までの西側統合政策の展開を分析する。第5章は、アイゼンハワー政権の登場とダレス国務長官の中東歴訪を経て、アメリカの対中東政策がいわゆる「北層構想」に移行する過程を描く。従来の研究では、この構想はトルーマン政権時代のMEC/MEDOなど中東全域を含むのではなく、ソ連国境に近い中東北部の諸国のみを対象とする構想と議論されてきたが、筆者はそれを否定する。北層構想はいずれ中東地域南部の諸国にも拡大することを想定したものであり、だからこそイギリスもさしたる反論なく受け入れたのであった。第6章は、モサッデク政権に対するクーデターが、時期的に判断して、石油紛争の解決やイランの政治経済状況に関する不安からではなく、西側統合政策推進という目標のために実施されたことを指摘する。MEDOが棚上げされる一方、中東諸国は独自のイニシアチブを発揮して1953年12月にトルコ・パキスタン協定を締結した。アメリカはイラクとの軍事援助協定を1954年6月に締結し、西側統合路線を進める。翌月、スエズ基地に関する英エジプト条約が大筋合意され、西側統合政策に向けた重要な一歩となった。第7章は、1952年からの英米の対中東軍事戦略の展開を追い、NSC5428の策定にみられるようにアメリカが軍事的関与を深めていくことを論じる。その際、イギリスはアメリカ側との意思疎通を図ることに細心の注意を払った。

第8章では、イラクが地域的防衛機構創設に向けて他国に働きかけを開始したことを描く。このような域内からの自発的イニシアチブはアメリカの政策にかなうものであった。また米英は共同でアラブ・イスラエル和解を目指す「アルファ計画」策定を進めていたが、それは西側統合戦略の完成には和解が不可欠だと判断されたからである。第9章は、1955年1月にトルコとイラクが、将来のバグダード条約に繋がる二国間協定（以下、便宜的にバグダード条約と表記）の締結を発表したことが、域内政治と米英政策に及ぼした影響を分析する。この発表は、域内で最大の政治的影響力を持つエジプトの反発を招き、同国がサウジアラビア・シリアとの連携を強めたことで域内の分極化が進み始めた。これに対抗して中東諸国をバグダード条約に加盟させようと目論むイギリスと、エジプトの反発を恐れてそれに躊躇したアメリカの間には微妙な温度差が生じたが、この時期はまだ対立は表面化しなかった。米英ともに、西側統合政策を完遂するために不可欠なアルファ計画を開始するべく、エジプトのイニシアチブに期待していたからである。4月にはイギリス自身が同条約に加盟した。しかし、このような西側統合政策が停滞し始める状況を描くのが第10章である。トルコなど域内の親西側諸国はアメリカが軍事援助に積極化しないことに不満を募らせ、またエジプトのナセル首相はアラブ・イスラエル和解に積極化する姿勢を見せないままだった。このような状況で、ダレス国務長官は8月にアルファ計画を公表したが、やはり和解への動きは停滞を続けた。

第III部は、第II部で述べた米英の西側統合政策が破綻する過程を描く。第11章が述べるように、9月のエジプト・ソ連武器取引が破綻のきっかけとなる。イギリスは中東の分断を受け入れて親西側ブロック政策に転じ、イラクの孤立を避けるべくイラン・ヨルダンのバグダード条約加盟に努めるが、親ナセル主義世論の高揚から後者の加盟には失敗した。同時にイギリスは、アメリカに条約加盟を促すが、後者はこれを拒絶した。イスラエルとの和解に向けて、ナセルが主導権を発揮することを期待したからである。しかし、和解へ

向けて動き出そうとしないエジプトを見たアメリカもまた、方針転換を迫られることを描くのが第12章である。この結果アメリカは、地域の分極化をいったんは受け入れた上で親エジプト勢力の切り崩しを図り、最終的には西側統合を完遂するという、親西側ブロック政策に転じた。1956年3月からのオメガ的西側統合政策であり、米英はエジプト孤立化という意味で政策目標を共有した。7月に始まるスエズ危機において両国の政策は甚だしく乖離するものの、いわゆる「オメガの層」において両者の協調関係は維持された。つまり、第13章で議論されるように、従来の「スエズ史観」とは異なり、スエズ戦争は決して米英政策の分水嶺になったのではない。1957年1月に発表されたアイゼンハワー・ドクトリンは、旧来の西側統合政策に立ち戻るものであり、米英の協調は3月のバミュダ会談で確認された。しかし、夏に中東の親西側諸国からもアメリカへの支持が集まらない状況で、ダレスらは徐々に統合政策の行き詰まりを感じ始めた。8月から11月にかけてシリア共産化の危機が発生すると、それを防ぐためにエジプトが軍隊を駐留させたが、アメリカはそれを受け入れた。

こうして第14章が議論するように、アメリカは西側統合政策を放棄したものの、明確な政策目標を設定することができず、政策の「空位時代」が訪れることになる。1958年2月にエジプトとシリアが合併してUARが結成されたときアメリカはそれを受け入れるなど、かつてのように「ラディカルなアラブ・ナショナリズム」に積極的に対抗しなくなる。7月のイラク革命に際してヨルダンに危機が及んだ時、イギリスは西側政権を救うべく積極的に介入し、それに対してアメリカが協力をしたように、今後の緊密な米英協力が展開される契機となった。第15章では、イラク革命を経てもアメリカがバグダード条約に加盟せず、インタレストや目標の共有に基づく同盟関係とは異質な、一過性の利害の一致に基づく関係を中東諸国と求めること方針に転じたことを述べる。アメリカは、同盟締結ではなく域外からこれら諸国に影響力を及ぼすという、オフショア・balancing政策に転じたのであり、この戦略はケネディ政権にも引き継がれる。

第IV部は、中東における石油秩序が維持されたにもかかわらず、その背後で産油国・消費国関係が変容したことを分析する。第16章が議論するように、西側世界と中東諸国の間に政治的な協調関係が構築できる見通しが揺らぐにつれ、その石油への依存および供給経路の脆弱性が問題視されるようになった。パイプライン建設に伴い、メジャーズは米英両国政府にパイプライン保護を定める条約を締結するよう要請するが、私的契約に踏み込むことを忌避する両国政府はこれに難色を示した。その結果、協調的石油秩序の理念とは異質な、タンカーへの依存拡大が選択される。第17章では、非メジャーズとの協定により産油国が利益折半原則に挑戦する過程を分析する。この原則は1960年代を通じて形式的には維持されるものの、産油国・消費国・石油会社の間の協調的石油秩序の理念は溶解し、代わって消費国と産油国は市場の関係の中で一過性の利益の一致を追求するようになった。第18章は、米英が「買い手」として中東石油への依存を軽減する一方で、「売り手」である産油国がOPECを結成して対抗し、後の1970年代の石油危機に繋がったと述べる。1961年のクウェイト危機に際してイギリスはアメリカの代理勢力として、軍事力行使も辞さずペルシャ湾岸の石油供給を防衛する責任を果たしたが、それは協調的石油秩序と西側統合政策がともに敗れ去った後の米英関係を浮き彫りにする構図であった。最後に終章では、同盟プロジェクトの挫折の原因、オフショア・balancing政策の未来などが考察

される。

ここで、筆者自身の問題提起と重なる部分が多いものの、本書が持つオリジナリティを記したい。第一に、中東地域に対するアメリカの政策を総体として捉えている点である。筆者も述べる通り、西欧や東アジアに対する政策分析とは異なり、従来の研究は二国間関係に注目するものが多く、対中東政策の全体像を浮かび上がらせようという試みはあまりなされてこなかった。本書では言及されていないものの、これは主に、ソ連や中華人民共和国といった、冷戦期アメリカにとっての主要敵からの脅威が比較的希薄だったことによると考えられる。イスラム教徒が圧倒的に多くを占める中東地域において、住民の間で共産主義思想が浸透する可能性は低く、またソ連が軍事侵攻する可能性も低いと考えられていた。加えて、イスラエルというアラブ諸国にとっての主敵が存在していた。この結果、バグダード条約をはじめ地域防衛機構は十分に機能せず、また主要な地域構成国を包含することすらできなかった。

これに対して本書は、「西側統合政策」という概念を中心に、1957年ごろまでアメリカが中東諸国を西側陣営に包摂しようとしたことを論じる。英エジプト間の対立やアラブ・イスラエル紛争などを調停し、域内の「無責任なナショナリズム」を「責任あるナショナリズム」へと導き、対等なパートナーとして西側陣営に統合することがその目的であった。スエズ戦争に対して示した同盟国のイギリスに対する態度や、バグダード条約への正式加盟を見送った一見すると消極的な態度もこの文脈で説明できるのであり、域内の分極化を激化させないことがアメリカ政策の眼目であった。1958年からアメリカは、持続的な同盟関係を前提としないオフショア・バランス政策を採用していく。

第二点は、いわゆる「スエズ史観」の批判的検討である。ソ連や中国といったグローバルな文脈での冷戦の脅威が希薄な中で、国際政治史研究において耳目を集めた事件が1956年のスエズ戦争であった。第二次大戦後のイギリス国力の低下は誰の目にも明らかであり、グローバルなレベルでアメリカへの覇権の移行が進行した。「非公式帝国」としてきた中東においても、覇権的な地位をアメリカに譲る契機となったのがスエズ戦争だと一般には指摘されるが、本書はこうした見方を「スエズ史観」と呼び、批判する。スエズ戦争の前後でも米英両国の政策に強い継続性は存在したのであり、またスエズ危機期間を通じて米英の政策には共通点も多く、現に両者間の協調関係も見られた。1958年以後のオフショア・バランス政策において、イギリスは代理勢力として、必要とあれば軍事力を行使してでもアラビア半島沿岸・ペルシャ湾岸の石油供給を確保する役割を果たしていく。

確かに旧来の「スエズ史観」では、スエズ戦争後に米英関係が急速に修復され、その後にヨルダン、レバノン、クウェイトなどで繰り返された危機に両国が共同で対処したことが十全に説明しきれなかった。「アメリカの承認を得ない武力行使は不可能であるとの教訓を、イギリスはスエズ戦争によって学んだ」といった議論はしばしばなされるものの、ではなぜこの武力行使の際にはアメリカの了解を取り付けることができなかったか、逆にそれ以外の武力行使をアメリカが了承したのか、体系的な説明はなされてこなかった。筆者の議論は、スエズ戦争の際に見られた米英間の乖離に注目するあまり、両者の中東政策全般の文脈を軽視する傾向のあった先行研究を批判し、全体像を再構築する試みだと評価

できる。

第三に、アメリカの石油政策と関連付けながら中東政策を分析している点を挙げるができる。アメリカの中東政策の全体像がつかみにくい一方で、石油資源の存在はこの地域を他の地域から際立たせる大きな特徴であり、アメリカがこの点を軽視して政策を立案していたと想定することは難しい。この意味で、石油政策との有機的連関を示しながら、1950年から1958年におけるアメリカの中東政策の全体像を浮かび上がらせた点で、本書は高く評価できる。利益折半原則に基づく協調的石油秩序は、産油国と消費国の間に先験的な利益の一致を措定する点で上述の西側統合政策と親和的であった。しかし、1950年代後半の石油供給地の多様化と、1958年のイラク革命と米英の中東への軍事介入を経ても中東の産油国・石油通貨国が西側への石油供給を継続するのを見て、米英はこれら諸国の政治的志向と石油の安定供給を結びつける考え方を放棄した。アメリカは、同盟の構築を断念したからといって石油利権に無関心になったわけではなく、中東以外の油田開発とも相まって、オフショア・バランシング政策のほうが現地諸国の政治的志向に適合した利権の確保方法だと判断したのだと言える。

以上のように、本書が提起した解釈は極めて独創的であり、学界に新しい議論をもたらすことは間違いない。しかし、今後の議論の活性化を招くことを期待して、強いて以下のような疑問点を付したい。

第一に、1950年代半ばに現れてくるソ連の第三世界政策の変化である。上述の通り、中東地域はソ連による軍事侵攻の可能性も共産主義浸透の可能性も高いとは言えなかった。しかし、1950年代半ばからソ連はインドを皮切りにいわゆる経済攻勢を開始する。その後1955年9月のエジプトとの武器取引協定に結実する過程は、ラフィーバーが「1950年代半ばまでに、イデオロギー・経済・戦略の面で、超大国はそれぞれ、自身の戦略の将来的な有効性が第三世界を獲得することに左右されると信じるようになった¹⁾」と説くことと一致する。つまり第三世界諸国の国家建設と経済発展にあたり、自身の持つシステムがどの程度支持を得ることができるかが冷戦の新たな局面として加わったのであり、ナセルが掲げた中立主義はそれに呼応する政策の一形態であった。スエズ危機を通じたアメリカの政策、そしてその後もアメリカがバグダード条約に加盟することを拒否し続ける姿勢は、こうした新しい形態の冷戦への対応と見るべきではないか。こうしたソ連の脅威の変化はいかに認識されたのか、あるいは脅威の変化自体が認識されなかったのか。加えて、1958年以後のオフショア・バランシング政策は、いかなる意味でのソ連の脅威から中東を防衛しようとしていたのか。これらの点に関する筆者の分析があるべきではなかったかと考える。

第二点は、スエズ危機・戦争に端的に現れた米英の政策の乖離に関するものである。本書はこの事例を分析対象としておらず、むしろその意義を相対化することを目的としている。しかし、1955年の初めにナセルがバグダード条約に繋がるイラクのイニシアチブに反対したにもかかわらず、イギリス自身が4月に同条約に加盟してから表面化する米英の

¹⁾ Walter LaFeber, *America, Russia, and the Cold War, 1945-2006* (New York: McGraw-Hill, 2008), p.177.

政策の乖離はスエズ戦争に帰結するところが大きい。この事件を分析することは筆者の本意ではないだろうが、「オメガの層」と筆者が呼ぶ米英政策の共通点だけでなく、こうした乖離が生じた原因がどこにあるのか、今少し踏み込んだ分析があっても良かったのではないか。この点に関連して、エジプトへの武力行使が中東におけるアラブ世論に従来以上に反英的な傾向を与え、イギリスの中東における立場を侵食したとすれば、その後イギリスとの関係をどのように再構築すべきか、アメリカ政府内部で議論があったと想定するのが自然であろう。またそうだとすれば、スエズ危機後もイギリスが必要とあれば武力を用いて石油権益の維持に努める姿勢に変化はなく、むしろアメリカがそれに同調していく過程と見ることもできるのではないだろうか。

第三に、筆者の議論からは、米英が中東諸国を一様に捉え、一括して「西側統合」を企図していたという印象を受ける。しかし筆者の述べる通り、「西側統合政策」が破綻した後も、中東北部ではCENTOという形でイラン・トルコを含む西側防衛機構が存続し、南部では米サウジアラビア関係、英クウェイト関係に変化がないのだとすれば、その中間に位置するエジプト・イラク・ヨルダンなどの新興国の統合に失敗したのだと言える。こうした地理的分類を、米英両国政府の指導者は念頭に置いていたと考えられないだろうか。中間地帯に位置するこれらの諸国はエジプトを除き、第一次大戦後にオスマン・トルコ領から分離されて委任統治を受けた後に独立した脆弱な新興国であり、イスラエルとの第一次中東戦争を経験したばかりであった。アラブ世界の統一を掲げるナセルの中立主義は、現実には実践に移すことは困難であったものの、このような国家基盤の脆弱さと反イスラエル感情ゆえに世論に訴えかけることができ、一定の力を持ちえたと言える。だからこそ米英両国、特に前者は最新の注意を払ってこれらの国々に対処し、最終的に統合を断念したといえるのではないか。中東を一つの地域として捉え、統合政策からオフショア・バランスング政策への移行を指摘する筆者の分析枠組みは説得的であるが、その上でこのような分類を試みるのも可能ではないかと考える。

しかし、こうした幾つかの疑問点は本書の意義と学界への貢献を損なうものではない。それは、単に中東全域を扱った類書が少ないという点に尽きるのではない。数多くの中東諸国を分析対象に入れたうえで米英政策を丹念に著述し、大胆かつ緻密な分析枠組みを提示した本書が、アメリカ史・国際政治史研究者の間で広く読まれ、大いに議論を喚起することを期待したい。