

# ポスト冷戦時代のイギリスの中東政策の変容

## ——「価値」に基づく外交の限界——

今井 潤  
(細谷研究会 4年)

- I 序章
  - 1 問題の背景
  - 2 中東における負の遺産
  - 3 イスラーム主義の台頭
  - 4 冷戦後の「価値」に基づく秩序
  - 5 先行研究
- II メージャー政権のイラク政策
  - 1 冷戦が終結しつつある世界
  - 2 メージャー政権とイラク
- III ブレア政権の新時代の外交理念
  - 1 新しい外交理念の誕生
  - 2 ブレアの外交理念の両面性
- IV 外務省の周縁化
  - 1 政策決定過程の変質
  - 2 ロビン・クックとジャック・ストロー
  - 3 「力と実利」から「価値」へ
- V 単純化された「イスラーム認識」
  - 1 ブレア首相のイスラーム認識
  - 2 イスラームの単純化
- VI 結論——「力と実利」の秩序、「価値」の秩序

## I 序 章

### 1 問題の背景

今日、中東地域の情勢は混迷を極めている。アラブの春によって普及するかに思われた民主主義はほとんどの中東地域で定着することなく、多くの国が政治的に不安定な状態にある。シリアやイラクでは内戦が続き、いずれの地域でも IS (‘Islamic State’) が台頭し、内戦の激化の一因となっている。そしてこれらの中東地域をめぐる問題を議論する中で今も頻繁に登場するのは、アメリカの対イラク政策を非難する議論である。『ワシントン・ポスト』は2015年11月23日の「いかにアメリカはイスラーム国の誕生を手助けしたか」と題する記事の中で、ブッシュ (George W. Bush) 政権時のイラク占領がアルカイダなどのイスラーム過激派組織の勢力伸長の原因を作ったと論じている<sup>1)</sup>。また、2017年1月20日をもって第45代アメリカ大統領となったドナルド・トランプ (Donald Trump) は選挙戦の中で、バラク・オバマ (Barack Obama) とヒラリー・クリントン (Hillary Clinton) は「ISIS (イラクとシャームのイスラーム国) の創設者」であると述べ、これまでのオバマ政権の政策を非難した<sup>2)</sup>。ブッシュ政権が始めた2003年のイラク戦争は、長年イラクを治めてきたフセインという「楔」を取り除くことでイラクの政情を不安定化させ、その後オバマ政権がイラクからの撤退を決めたことは、イラクに「力の真空」状態をもたらし、イスラーム過激派組織が台頭する土壌を形成した。これらの点で確かにイラクの混迷に対するアメリカの責任は重く、それはひいては、今日まで続いているイラク内外の様々な中東・イスラームをめぐる問題につながるものでもある。

### 2 中東における負の遺産

しかし、これらの一連の動乱の根源を解明するには、イラク戦争以前の、中東諸国と欧米諸国の歴史に触れなければならない。なぜなら、今日の中東・イスラーム地域の混迷は、第一次世界大戦から現在に至るまでの欧米諸国との関係の中で生まれ、そして解決されてこなかった問題の一部分であり、またその延長線上にあるものだからだ<sup>3)</sup>。国際関係学、中東地域研究の専門家であるロンドン大学 (London School of Economics and Political Science) 教授のフレッド・ハリデイ (Fred Halliday) は、2001年の9.11テロとその後続いた数々の危機は、「イスラ

ム」や「アラブ精神 (Arab Psyche)」によってもたらされたのではなく、西洋世界が政治的、社会的、経済的文脈の中で中東地域から利益を得ようとしてきた歴史に起因するものだというを指摘している<sup>4)</sup>。第一次世界大戦から現在に至るまで中東が経験してきた歴史は、イギリスをはじめ欧米諸国が中東に残した、「負の遺産」を克服するための闘争とその挫折の繰り返しであった<sup>5)</sup>。中東にとって負の遺産となったものとは一体何だったのか。それは、第一次世界大戦後、オスマン帝国統治下で長年にわたって築かれてきたイスラーム共同体が、列強の設定した国境線によって分断された事実、そしてそれによって中東に新たに生み出された秩序である。戦後の英仏による委任統治、国境線によるイスラーム社会の分割は、神によって秩序づけられたイスラーム社会を破壊する西洋による不当な介入という認識を中東にもたらした<sup>6)</sup>。この認識は中東・イスラーム地域の現状に対する不満、そして破壊された社会の中心となる基盤を取り戻す、あるいはそれに代わる新たな思想・イデオロギーの希求へとつながり、のちの政治的・社会的、そして経済的改革への原動力となった<sup>7)</sup>。これまで築いてきたイスラーム的価値規範に基づく社会を失ったと感じた人々は、国家・政府などの統治システムや国境線といったヨーロッパが残した遺産と、どのように向き合い、ヨーロッパ諸国を中心として秩序づけられた世界にいかに適応するべきかに苦悩した。そして中東地域は、その後続くこととなる混沌に満ちた政治・イデオロギー闘争の道へと突き進んでいくこととなる。

この負の遺産を克服するべく、中東・イスラーム地域は社会的基盤となるイデオロギーを希求し続けた。その答えの一つが1950年代から60年代にかけて興隆したアラブ・ナショナリズムであった<sup>8)</sup>。アラブ・ナショナリズムの背景には、西洋によって占領された歴史が根強くあり、アラブ・ナショナリズムはそうした植民地主義の時代との決別、中東諸国の結束及び一つのアラブ国家への統一を目指した<sup>9)</sup>。しかし第三次中東戦争でアラブ・ナショナリズムの雄であったナセル (Gamal Abdel Nasser) が敗北したことを機にアラブ・ナショナリズムは失墜し、人々の支持を失っていった<sup>10)</sup>。

### 3 イスラーム主義の台頭

その次に台頭したイデオロギーが、イスラーム主義であった。イラン・イスラーム革命は西洋の帝国主義・植民地主義によってもたらされた社会を変革し、イスラームによって秩序づけられた社会の文化や価値を取り戻すことを唱えた<sup>11)</sup>。

また、イスラーム主義は、イスラームという宗教を現代の国家の枠に当てはめ、そして大衆を動員して他国への革命の輸出を唱えた点で、極めて現代的で新しいものだった<sup>12)</sup>。ゆえにイスラーム主義は、イスラームという価値に基づく新たな秩序をもたらすかのように思われた。しかし、最終的にイスラーム革命の実現はイラン一国に留まり、他の国々では封じ込められた。イラン・イラク戦争の例に見られたように、欧米諸国は独裁政府をイスラーム主義に対する防波堤と考え、これを援助し、イスラーム主義による秩序の再編成を防止し、現状を固定化したのである。結局、中東・イスラーム地域に根づいたのは、列強に支えられた独裁者が、力と実利に基づいて長きにわたって一国を統治するという構図であった<sup>13)</sup>。イギリスもまたその構図に従って中東政策を実行し、第一次世界大戦前後から続く中東諸国の権威主義体制との協力関係を維持し続けた。域内の政治・社会的問題には直接関与することなく、現地政府への安全保障面での援助を通じて中東の安定を確保し、経済的利益の追求に専念し続けたのである<sup>14)</sup>。これこそがイギリスの中東政策の中核的要素であり、そこで重視されたのは軍事力に基づくパワー・バランスと政治面や経済面における損得勘定であった。つまり、アラブ・ナショナリズムやイスラーム主義といった、公正な社会を実現しようとするイデオロギー、すなわち「価値」に基づく秩序への希望は、「力と実利」に基づく秩序の前に潰えることとなった。ただ、冷戦によって規定された国際秩序は、アメリカの資本主義とソ連の社会主義という二大イデオロギーに基づく秩序であり、そういった面では「価値」に基づく秩序と言える側面もあった。しかし、結局、米ソのイデオロギーは中東諸国の政府が自らの権力基盤を安定化するためにプラグマティックに利用され、中東諸国は米ソどちらにとっても流動的で不安定なパートナーであり続けた<sup>15)</sup>。ゆえに、中東諸国は冷戦期を通じて力と実利に基づく秩序を維持したのであった。

#### 4 冷戦後の「価値」に基づく秩序

このような歴史的背景の下、1989年のマルタ会談をもって冷戦の終結が訪れ、1997年にはイギリスでブレア (Tony Blair) 政権が成立した。冷戦終結後に欧米地域を中心に拡大した民主主義や人道主義、そしてブレア政権が掲げた民主主義や人権に基づく外交理念、いずれも、純粹なパワー・ポリティクスに基づく秩序ではなく、「価値」に基づく秩序への転換を目指していた。はたして、価値に基づく秩序構想が既に挫折していた中東において、冷戦終結とブレア政権の成立はい

かなる帰結をもたらしたのか。

冷戦終結後、メージャー (John Major) 政権においてはイギリスの外交政策は大きく転換されなかったが、ブレア政権においては新たな外交政策が推し進められた。民主主義や人権といった、これまで冷戦期においては脇に追いやられてきた「価値」が外交政策の中核に据えられた<sup>16)</sup>。ブレアの外交理念は、ポスト冷戦時代に欧米に新たに生まれた潮流を大きく反映したものであった。一方で、イラクでは、イラク戦争に至るまでフセインの独裁政権は持続し、その中でイスラーム主義は封じ込められ、民主主義もまた芽吹くことはなかった。イラクにおいて「価値」に基づく秩序構想は挫折し続けたのである。このような状況の格差がある中で、ブレアはイラク戦争に踏み切った。民主主義や人権に基づく外交理念を、イラクに適用しようとしたのである。しかし、それは欧米と中東の間にあった格差、中東の歴史的背景と実情を認識した上で行われたものではなく、実効性と正当性を欠くものであった。本論文はこの点を詳細に取り上げ、民主主義や人権といった「価値」に重きを置いたブレアの外交政策が、イギリスの中東政策にいかなる影響をもたらし、イラクをはじめ中東地域にとっていかなる問題、限界を含むものであったのかを明らかにすることを目的としている。

しかし、イラクにおけるレジーム・チェンジや民主主義思想の輸出を積極的に主導したのはイギリスではなくアメリカであり、イラク戦争においてイギリスはアメリカに追従しただけではないのか、もしそうであるならイギリスよりもアメリカを取り上げるの方が意義深いのではないか、という疑問が生じるかもしれない。しかし実際は、2003年のイラク戦争においてイギリスのブレア政権がもった影響力は著しく大きなものであった。これまで、イラク戦争はブッシュ政権によって実行され、イギリスはそれに盲従していたに過ぎないとするブレアに対する批判があった<sup>17)</sup>。しかし、こうしたイラク問題におけるブレア存在を過小評価する見解は、現在見直されてきている。2009年よりブラウン (Gordon Brown) 政権下で進められていたイラク問題に関する調査 (通称・チルコット・レポート) は、2016年7月16日に報告書を発表した。その中では、ブレアがインテリジェンスの情報よりも自らの信念を優先しフセイン政権の脅威を誇大化したこと、そしてイラク侵攻の8カ月前、国連の査察団がイラクの調査を終える以前に、ブッシュに対して「何があろうと私はあなたと共にある」と手紙に書き、ブッシュの戦争の決断を強く後押ししたことなどが報告されている<sup>18)</sup>。チルコット・レポートによってもたらされた事実は、イラク戦争においてブレアが掲げた外交

政策、そしてその中核にあったブレアの信念が大きな影響力をもったことを表している。そしてその結果としてイラクに待ち受けていたのが秩序の崩壊とISの台頭であり、それがイラクだけでなくシリアなどの中東地域に新たな危機をもたらしたことを考えれば、ブレア政権下のイギリスが中東にもたらした影響は大きい。

本論文における中東という言葉の扱い<sup>19)</sup>について軽く触れたい。中東という言葉を使う場合、そこにはどの国が含まれるのか、その定義について議論がなされる場合がある。ここではその議論について詳しく触れることはしないが、本論文における中東は、東はイランから西は北アフリカまでとする。本論文では主にイギリスの中東政策を扱うが、その中東政策の対象として登場するのはイラン、イラク、そしてアラビア半島の湾岸諸国が中心である。また、アラブ・ナショナリズムやイスラーム主義といったイデオロギーは、イランやイラク、トルコ、そしてエジプトやチュニジアなどの北アフリカまでを巻き込むものであるため、このような定義を採用した。中東地域には人種、言語、宗教において全く異なる多様な国々が含まれ、容易にひとくくりのカテゴリーとして扱うことは現地の実情から乖離した解釈を生んでしまう危険性がある。その危険性に留意しつつも、本論文で扱うイギリス、ブレアの中東政策は中東地域全体に影響を及ぼすものであり、そこから発生した問題は異なる中東諸国に共通する要素を含むものであったため、便宜上「中東」という言葉を使う。

## 5 先行研究

ここで先行研究について検討したい。ブレア的外交政策に関する先行研究は数多く存在する。ブレア政権の政策全般を検討している研究としては、アンソニー・セルドン (Anthony Seldon) の一連の研究があり、外交政策についても詳しく触れられている<sup>20)</sup>。ただ、いずれもブレアについての評伝的な研究であり、ブレア以前のイギリスの外交政策の経緯や歴史的な文脈から見たブレアの問題について多くは取り上げていない。ブレアの外交政策を、それまでの従来のイギリスの外交理念との関係から分析し、またイラク戦争に至るまでの問題も取り上げた研究としては、細谷雄一や山田亮子の研究がある<sup>21)</sup>。いずれもブレアの外交政策の問題を掘り下げており、前者はブレア個人の外交理念の功罪を取り上げ、後者はブレア政権下で外相を務めたロビン・クック (Robin Cook) とジャック・ストロー (Jack Straw) の二人に焦点を当てている。しかし、これら二つの研究はイラ

ク戦争とブレア外交の問題点には詳しく触れているが、あくまで焦点はブレア個人と周辺の政府関係者にあてられたものである。したがってイラク戦争以前のイギリスとイラクを含む中東諸国との外交関係や中東地域の内情などといった、歴史的側面や中東・イスラームに関係する側面は薄い。以上より、ブレアの外交政策とその問題は多くの研究において注目されたが、それはイラクをはじめ中東に多大な影響を及ぼしたものであったにもかかわらず、イギリスの中東政策や中東地域がたどった歴史的経緯といった文脈で分析されたことはあまりなかったと言える。

現在まで続く中東をめぐる諸問題を、国際関係史から分析している文献としては、フレッド・ハリデイ (Fred Halliday) の著作<sup>22)</sup>、冷戦末期からポスト冷戦時代までのヨーロッパと中東の関係を中心的に取り上げている文献としてはB・A・ロバーソン (B. A. Roberson) の著作<sup>23)</sup> などがある。いずれも中東地域が歩んできた歴史を多方面から詳細に捉えたものだが、イギリスの外交政策に多くのページは割かれていない。欧米と中東の関係を長きにわたる歴史的な文脈から捉え、且つその中でイギリスの中東政策、特にブレア政権の中東政策を詳細に取り上げている文献としては、王立国際問題研究所 (チャータム・ハウス) から出版されている、チャータム・ハウスの元研究・調査局局長のローズマリー・ホリス (Rosemary Hollis) の著作<sup>24)</sup> がある。19世紀からブレア新労働党政権成立に至るまでの中東の歴史とイギリスの中東政策の変遷をそれぞれバランスよく取り上げており、本論文においても大いに参考にした。ただ、イラク戦争、湾岸戦争以前のイラクの内情や、ブレアの新しい外交理念がいかにイラク及び中東地域にとって問題を含むものであったかについては掘り下げられてはいない。本論文ではイギリスからの側面とイラク及び中東地域内部からの側面、両面からの視点を重視したいと思う。

## II メージャー政権のイラク政策

### 1 冷戦が終結しつつある世界

冷戦終結は、アメリカを中心に西側諸国にとって民主主義の勝利として映り、欧米的価値観に自信を与え、輝かしい新時代の始まりを思わせる出来事であった。ヨーロッパでは、1990年11月に、全欧安全保障協力会議 (CSCE) の首脳会議がパリで開催された。そこでは冷戦の終結が宣言され、新たな国際秩序の基本方針

が決められる中で、ヨーロッパ地域における民主主義の唯一性が強調された<sup>25)</sup>。これ以後ヨーロッパ諸国による法の支配、人権尊重、民主主義を基調とする国家統治システムの規範としてのグッド・ガバナンスのグローバル化の試みが始まった<sup>26)</sup>。東欧をはじめとして東南アジアや中南米、そしてアフリカなど、世界各地で民主化が進行し、ヨーロッパ諸国はこれを支援した。このように、冷戦終結に伴い世界的に民主主義や人権思想の普及への期待が高まる中、1991年、イギリスにとって重要な出来事が中東で起こる。湾岸戦争である。当時国際世論では人道主義が伸長し、イラク情勢もその影響を受け、イラクのクルド人への支援が盛んに行われた<sup>27)</sup>。

## 2 メージャー政権とイラク

メージャー政権はクルド人を救済する一連の法案制定キャンペーンを行い<sup>28)</sup>、また、国連安保理を通じてイラクの人権問題を取り上げ、フセイン政権の行動を封じ込めることにも腐心した<sup>29)</sup>。これらの点では、メージャー政権の対イラク政策は、冷戦終結後のリベラルな潮流に従ったかのように見えた。しかし、メージャー政権の対イラク政策は人道主義を掲げる一方で、伝統的なイギリスの中東政策の核心的要素を共有するものであり、イラク及び中東地域の旧来の秩序を抜本的に変革するものではなかった。湾岸戦争以後、アメリカはイラクに対し強硬な姿勢を示し続け、フセイン政権が退陣しない限りは制裁もイラクでの駐留もやめないとの立場を堅持した。しかし、イギリスのメージャー政権のスタンスは、アメリカのそれとは少し異なっていた。メージャー政権はフセイン政府に対する不信感を共有してはいたが、国連決議に完全に順守するのであれば、現政権が生き残り、制裁を和らげていくことを可能だと考えていた<sup>30)</sup>。つまり、この頃のイギリス政府の対イラク政策の要は、フセイン政権を維持しつつ制裁を解除できるような約定を確保することだったのだ。レジーム・チェンジを行わずに制裁を緩和する、あるいは制裁を有効にする方向性は、ピーター・ヘイン (Peter Hain) などイギリスの外交ブレーンによって模索され続ける<sup>31)</sup>。この点において、メージャー政権の対イラク政策は、中東諸国の指導者による統治を維持することを通して中東地域の安定を確保するという、第一次世界大戦から続くイギリスの伝統的な中東政策の核心的要素を共有するものであった。また、メージャー政権の対イラク政策は、1979年のイラン革命を受けて勃発したイラン・イラク戦争における、サッチャー政権時の対イラク政策の名残でもあった。

イラン・イスラーム革命を指導したアーヤトッラー・ホメイニー師（Ayatollah Khomeini）は、他の抑圧された国々、特にアフガニスタンやイラク、レバノンへの革命の輸出を唱えた<sup>32)</sup>。これを機に、1970年代を通してイラク・バアス党政権によって抑圧されイランに亡命していたイラク系イスラーム主義組織は、イラクへのイスラーム革命の輸出とフセイン政権の打倒を試みた。しかし当時イギリスは、イラクのフセイン政権がイスラーム主義政権にとって代わられることを好ましく思わなかった。イラン・イラク戦争が勃発すると、イギリスはフセイン政権と緊密な外交関係を持続させつつ<sup>33)</sup>、その中でイラクに対し軍事援助を行うこととなる。この詳細は1992年にイギリスの裁判官であったリチャード・スコット（Richard Scott）の下でまとめられた、イラクへの武器輸出に関する報告書である「スコット・レポート」の中で明らかにされることとなった。その内容の多くは現在も非公開だが、のちにブレア政権で外相となるロビン・クックの回顧録によると<sup>34)</sup>、当時イギリス保守党政権はフセイン政権への武器輸出の規制を和らげ、さらにその費用までイギリス政府が肩代わりしていた。また、後に湾岸戦争時、そしてイラク戦争時にイラクが保持する大量破壊兵器として指定されることとなる化学兵器製造プラントの建設もイギリス政府により認められ、イギリスの企業によって援助されたものであった。つまり、イラクが国内のクルド人、そしてイランに対して使用した大量破壊兵器の製造にイギリスは間接的に加担していたのであった。このような政策が行われた背景には、1980年代の中東政策の要が、中東地域の政治的安定、安定的な石油供給、そして武力紛争を封じこめることにあったこと<sup>35)</sup>が作用したと考えられる。つまり、イラン・イラク戦争時のイギリスの対イラク政策の目的は、イラク国内の人権問題を解決することでも、イラクに民主主義政権を樹立することでもなかった。中東地域における政治的安定を確保し、石油市場へのアクセスを安定的に確保することこそが、1980年代のイギリスの対イラク政策の目的であった。イギリスは、民主主義やイスラーム主義といった「価値」よりも、フセイン政権の「力」や石油へのアクセスという「実利」を優先したのである。こうした現状維持を重視する政策は、人道主義を掲げつつもフセイン政権の維持を模索したメージャー政権の対イラク政策に通じるものがある。メージャー政権はサッチャー政権時の対イラク政策のようにフセイン政権を支援することはしなかったが、フセイン政権が打倒されず維持されることを志向した。そういった意味で、メージャー政権の対イラク政策は、1980年代のサッチャー政権の対イラク及び中東政策の名残であり、延長線上にあるものであった。

このように、冷戦終結後においても旧来のイギリスの中東政策が変革されなかった要因としては、湾岸戦争時に外相を務めたダグラス・ハード (Douglas Hurd) が典型的な保守派で、イデオロギーを排除したプラグマティックな思考の持ち主であったこと<sup>36)</sup>、そして首相であったメージャー自身が、一部の保守派に「サッチャーの息子」と称されるほど、サッチャーの方針に追従する側面があったこと<sup>37)</sup>などが考えられる。

以上の点から、冷戦終結直後に誕生したメージャー政権の対イラク政策は、旧来のイギリスの対イラク政策と「力と実利」に基づくイラクの秩序を変革するものとはならなかった。それは、冷戦終結に伴い世界的に民主主義や人権といった「価値」の普及が促進されていた中、中東地域は例外であったことを示していた<sup>38)</sup>。結局、イラクは国連安保理決議を無視し続け、国連を通して和解を醸成しようとするメージャー政権の政策が功を奏することはなかった。メージャー政権はイラクへの対応において常に後手に回り、ユーゴスラヴィア紛争と並んで、冷戦後の新たな危機においてイギリスの現状維持を重視する旧来の外交がもはや有効でないことを示す事例となったのである。メージャー政権の対イラク政策は、イギリスとイラク、中東諸国との外交関係の歴史的な文脈から見れば、これまでの伝統的な中東政策の基本方針を踏襲したに過ぎず、他地域に深入りせず、新たな問題を引き起こさないといい、賢明な外交政策であったとも言える。しかし、人権や民主主義といった価値への期待が高まり、また冷戦期以上に突発的で波及性の高い、新たな形の国際的危機が頻発するようになっていたポスト冷戦時代において、そのような保守的で旧時代的な政策は迅速性と実効性の欠如を非難され、影響力を失っていった。

### Ⅲ ブレア政権の新時代の外交理念

#### 1 新しい外交理念の誕生

冷戦終結後も変革されることのなかったイラク及び中東の秩序構造、そしてイギリスの保守的で現状維持を重視する中東政策は、1997年、トニー・ブレアの新労働党政権の成立によって大きく変容することになる。ブレアの新労働党政権は、純粋な国益追求に固執する、保守党の旧時代的な外交政策から脱し、自由民主主義や人権、倫理といった「価値」に基づく革新的な外交政策を打ち出した。ブレアの外交理念が旧来のイギリスの外交理念と異なり、価値をより重視するもので

あったことは、彼の演説から窺うことができる。ブレアの外交理念を最も顕著に示す演説は、1999年4月にシカゴで、“Doctrine of the International Community”と題し行われたものである。ブレアはコソヴォの人道危機に対して国際社会が行動を起こす必要性を説き、NATOによる介入について触れる中で、「今やわれわれは皆、国際主義者である。……もし、われわれの安全を守り続けたいのであれば、他国の紛争や人権侵害に背を向けることはできないのである」<sup>39)</sup>と述べた。また、ブレアが演説の中で「新しい (new)」という単語を度々使っていることも、彼の外交理念を顕著に示すものと言える。例えばシカゴ演説の中では、「国際コミュニティの新たな (new) ドクトリン」や「われわれは今新たな (new) 世界の中にいる」、2002年のブラックプールでの演説では「新たな (new) 時代が始まった」と述べている<sup>40)</sup>。ブレアは各国が自国の国益に固執し他国に対し無関心であり続けた冷戦の時代が終わり、共通の価値のために国際社会が協調する新たな時代が到来したことを宣言した。これは冷戦が終結してから高まっていたグローバリズム、そして自由民主主義への期待の高まりという当時の潮流に応じたものであった。そして、それはイギリスにおいて保守党政権が伝統的に行ってきた、価値の側面を脇に追いやり純粋な自国益の追求に終始する旧時代の外交からの脱却を意味するものでもあった。こうしたブレアの外交理念は、ブレアの外交担当特別顧問であった外務官僚のロバート・クーパー (Robert Cooper) の影響を強く受けたものであった<sup>41)</sup>。クーパーは、イギリスが新時代の相互依存の秩序の中にあり、イギリスにはリベラルな価値に基づく秩序を他の地域に植え付ける「資格 (licence)」があると説き、ブレアはその考え方に賛同した<sup>42)</sup>。クーパーは「ポスト近代国家 (the postmodern state)」と題するエッセイの中で、「今求められているのは新しい種類の帝国主義であり、それは人権や普遍的な価値に根差す世界にとって受け入れられるものでなければならない」と述べ、リベラルな価値の重要性とそれを広める必要性を説いた<sup>43)</sup>。クーパーの外交理念や国際秩序観は、彼の著書『国家の崩壊—新リベラル帝国主義と世界秩序』にも見出すことができ、その中では国家の歴史が、古代ギリシャ時代から冷戦終結後の現代まで、壮大なスケールから描き出されている<sup>44)</sup>。ブレア政権の新時代の外交理念は、こうしたクーパーのリベラルで巨視的な思想の影響を強く受けた。

では、ブレアはイラク及び中東地域に対していかなるスタンスだったのか。第一に、ブレアは中東地域への民主主義の普及を重視した。ブレア政権成立時に外相に就いたロビン・クックは、価値に基づくブレアの外交理念に従い、中東諸国

がグローバル経済の潮流に適応し遅れている原因を中東諸国政府のガバナンス能力の欠如、そして脆弱な市民社会と民主主義の欠如に求め、アラブ諸国の経済の自由化、政治改革などを援助した<sup>45)</sup>。また、中東地域における人権問題の改善にも努め、人権促進のための新たな基金を立ち上げ、クウェートや、エジプト、イエメン、スーダンなどに資金援助を行った<sup>46)</sup>。一方イラクに関しては、ブレアはフセイン体制下で苦しむ人々が圧政からの解放を望んでいると考え、それを支援する必要性を感じていた。ブレアはフセインのような「悪」の独裁者を放置するべきではなく、早急に行動を起こす必要性を訴えたのである。武力行使を躊躇するクリントン米大統領に対してイラク問題の解決の必要性を繰り返し訴えたのもブレアだった<sup>47)</sup>。1998年11月16日の下院演説で、ブレアは次のように述べた。「われわれはイラク国民と対立しているのではない。われわれは圧倒的多数のイラク国民がサダム・フセインからの自由を求めていることを支援している」<sup>48)</sup>。

以上の点から、ブレアの外交理念は旧来のイギリスの中東政策、そして中東地域の秩序に新時代の到来を唱えるものであった。

## 2 ブレアの外交理念の両面性

しかし、ブレアが新時代の到来を唱える一方で、中東地域の実情は大きく異なっていた。ここまで述べてきたように、冷戦終結後、民主主義や人権といった価値に基づく秩序が普及したのは欧米地域においてであり、中東地域はその潮流から取り残された。イラクではイスラーム主義革命が挫折し、それに加担し、力と実利に基づく秩序を支えた張本人がイギリスを含む欧米諸国であった。以上のような背景の下、ブレアが新時代の到来を唱えたことは、中東の実情から乖離し正当性を欠く危険性があった。

ブレアはシカゴ演説の中で、「われわれの抱える多くの問題が二人の冷酷な人間、サダム・フセインとスロボダン・ミロシェビッチによって引き起こされている」と述べた<sup>49)</sup>。この言葉で特徴的なのは、二人の全く異なる背景をもつ独裁者が重ねられて非難されていることである。フセインとミロシェビッチという人物、またイラクとセルビアという国家では歩んできた歴史も問題の実情も当然異なった。しかしそれらを重ねて、同じく「悪」として断じることは、様々な要素を捨象し善悪二元論的世界観により問題を単純化してしまう危険性があった。ここから、ブレアが中東地域を含む各地域の個別具体的な背景よりも、欧米社会がもつリベラルな価値を重視し、それを信奉していた側面が窺える。

しかし、ブレアはフセイン政権の打倒、レジーム・チェンジを無条件に主張し、対イラク政策の中心に据えていたわけではなかった。

第一に、ブレアは当初、フセインを排除することを軍事介入の目的として考えていなかった。1998年12月17日の下院演説で、イラクの軍事目標に対して空爆の正当性と目的を説明する中で、ブレアは次のように述べた。「軍事行動に関して、他にも疑問が浮上する。そのことについてできる限り簡潔に扱わせていただきたい。サダム・フセインを排除することは特定の目的となりうるだろうか？ いや、そうはなり得ない」<sup>50)</sup>。たとえ法的な根拠があったとしても、フセインを軍事行動によって排除するためには地上軍を大量に投入する必要がある、「成功を絶対的に保証することはできない」のであった。そしてブレアは「そのようなコミットメントを、責任をもって行うことはできない」と述べた。ブレアは後にアメリカと共にイラクにおけるレジーム・チェンジを対イラク政策の中心に据えるようになるが、元々ブレアはそうすることの危うさを認識していたのであり、クック外相によれば、「ブレアは人道的な背景からサダムを打倒させるべきだと、着任からの5年間で一度たりとも言ったことはなかった」<sup>51)</sup>。

第二に、ブレアはイラクに対する介入が、周辺国にどのような影響を与えるかについて配慮していた。ブレアはアメリカと行動を共にし、フセイン政権を武力行使によって打倒しレジーム・チェンジを実現することを唱えるようになってからも、それと並行して中東和平プロセスを進める意義を幾度となく指摘した<sup>52)</sup>。ブレアは首相になる以前、ラビン首相の葬儀に出席した頃より中東和平に対する個人的な熱意をもっていた<sup>53)</sup>。そしてイラク戦争をフセインという「不正」を正すための戦争とするためには、パレスチナの「不正」を放置することはできず、これを放置すればアラブ、イスラーム諸国に対して十分な説得力をもつことはできないと考えていた<sup>54)</sup>。

以上の点からブレアはその外交理念と中東政策において、リベラルな価値を信奉する熱情的な側面と、現地の実情を見極める冷静な側面の両方を有していたと言える。しかし、ブレアがもっていた前者の側面は、ブレア政権の外交政策、そして中東政策において大きな比重を占め、多大な影響をもたらすこととなる。

## IV 外務省の周縁化

### 1 政策決定過程の変質

ブレアが進めた個別具体的な事象を軽視し、リベラルな価値を信奉する熱情的な対外姿勢は、政策形成過程における外務省の役割を周縁化させ、イギリスの中東政策に多大な影響を及ぼした。ブレアが外務省にもたらした変化は大きく分けて二つある。

第一に、ブレア政権の政策決定プロセスにおいて、外務省の存在が軽視されるようになった。ブレアの政策決定プロセスはブレア個人の意向の影響を大きく受けるものであり、その問題点は多くの研究が指摘するところである<sup>55)</sup>。ローズマリー・ホリスはブレア政権の意思決定の問題点を主に二点指摘している<sup>56)</sup>。一つは、多くの意思決定がブレアとその側近の閣僚たちの少人数によってなされたことである。そのプロセスは議会や省庁を飛び越えたものであり、またそのほとんどが非公式であったために不透明であり、閣外の組織や人間が意思決定プロセスの内容を精査することができないという問題があった<sup>57)</sup>。もう一つは、意思決定プロセスを主導したブレア自身が、イラクや周辺地域の状況に関してほとんど見識を有していなかったことである。ブレアは独自の理念に従い意思決定を行い、専門的な知見を有する外務省は以前ほど重視されなくなり脇に追いやられていくこととなった。ホリスは、イギリスの外交政策が外務省の国際秩序観や地域の専門家の見解を反映する代わりに、特定の「価値」を広めるためのものへと移行していき、地域にとって必要なものではなく、グローバルな潮流を求める圧力やプライオリティに応じるためのものとなっていった、と述べている<sup>58)</sup>。

第二には、外務省内部の変化である。アメリカやEUとの関係がより重視されるにしたがい、その中で中東地域の調査・研究に対するプライオリティは低減していった。長きにわたり、イギリスの中東政策を形成してきたのは外務省であり、そして中東政策は外務省において重要な地位を占め続けてきた。1994年から1997年にかけて外務事務次官を務めたジョン・コールズ (John Coles) によると、彼が外交官になった頃 (1960年)、最も重視され名声があったのは地理的 (geographical) 分野の部局であり、その中でも中東とソ連の研究は重視され、イギリス外交において大きな影響力をもった<sup>59)</sup>。数十年の間、知アラブ派、アラブ語を話せる外交官は、外務省の中でも大きな一角を占めた<sup>60)</sup>。しかし、80年代、

サッチャーの時代を通して、中東地域に関する部局の地位は既に低迷していたと考えられる。サッチャーは市場競争原理の導入の名目で、外務省によって学術組織、シンクタンクに費やされてきた資金を大幅に削減し、さらに、外務省の予算はサッチャー在任中の7年間で9.4%削減された<sup>61)</sup>。このように外務省自体のプライオリティが落ちていく中で、外務省は取り組むべき課題のプライオリティを再び整理し直さなければならなかった。その過程で、スエズ紛争以降イギリスの影響力が後退し、その確固たる地位がアメリカに移行していった中東地域の重要性は低下し、NATO、アメリカとの協調やヨーロッパ域内の問題が優先されるようになったのである。そして、外務省の中東地域に関する専門的知見は軽視され、中東政策の専門性は低減していった。中東・アラブ地域の専門家であり元外交官であるオリバー・マイルズ (Oliver Miles) は、自分が外務省から退く頃 (1996年) には、イギリスの諸外国に対する深い知見は失われ、それを最も顕著に示していたのがアラブ世界に関するものであったことを指摘している<sup>62)</sup>。その頃には、アラブ地域に関する重要なポストの大部分が、アラビア語を話すことができない職員によって占められていたのであった<sup>63)</sup>。以上のように、ブレア政権成立以前から外務省内における中東政策の専門性は低減していたが、ブレア政権成立はこの潮流に拍車をかけることになった。ブレアの欧米的でリベラルな価値に基づく外交理念は、外務省がEUやNATOなど欧米諸国と安全保障における協力関係、そして国際貿易、国際金融の分野における協力関係を推進することにつながった。外務省の中東専門家もっていた影響力は、別の種類の専門家たち、すなわちリベラルな価値観を共有する欧米諸国との協力に関する分野の専門家たちへと移行していったのであった<sup>64)</sup>。コールズは、2000年の時点で、外務省内で最も力もち野心を抱くところは、地理的分野ではなく、「機能的 (functional)」分野、すなわちEUに関する問題や国際安全保障、NATO、そして国連などの分野となった、と指摘している<sup>65)</sup>。こうした潮流は、リベラルな価値の普及を唱えるロバート・クーパーの思想が、外務省の同僚のうちの多数に好まれなかったものの、ブレア政権によって受け入れられたこと<sup>66)</sup>、そしてクーパー自身が世界で最も影響力のある外交官の一人とみなされるようになったこと<sup>67)</sup>にも表れている。

## 2 ロビン・クックとジャック・ストロー

このように、外務省とその内部の中東地域に関する専門家の影響力が低下していく中、ブレアの外交理念とイラク及び中東地域に対する配慮の間を揺れ動き苦

悩んだのが、ブレア政権下で外相を務めたロビン・クックとジャック・ストローであった。クック外相は就任直後の演説の中で、世界への民主主義の普及と人権保護の理念を外交方針の中核に据え<sup>68)</sup>、ブレアと共に価値観に基づく外交政策を推し進める方針を打ち出した。しかし、ブッシュ政権成立以降、ブレアがイラクの実情を脇に追いやりアメリカと共にフセイン政権を打倒する方向に傾斜していくと、クックはブレアの方針に疑念を抱き、外務省の方針との間で揺れ動くようになる。クックは外相を辞任し下院院内総務を務めるようになってからも外務省内のつてやインテリジェンスから情報を得ており、そこにはイラクへの武力行使やレジーム・チェンジを正当化するような新たな根拠がないと考えていた<sup>69)</sup>。軍事力行使によるフセイン政権の打倒が盛んに主張されるようになってから示されたイラクに関する情報は、湾岸戦争当時のものからほとんど変わっていなかったのである<sup>70)</sup>。またクックは、外務省内で知アラブ派の間に明らかな懸念があったことも認識しており<sup>71)</sup>、パレスチナ問題の解決なしにイラクと戦争を始めることがアラブ世界に不信感をもって受け止められる危険性についても強調していた<sup>72)</sup>。これらの懸念を抱いていたクックは、外相を辞任した後も、ブレアがアメリカと共にイラク戦争を始めることに反対し続けた。クックが辞任した後に外相となったジャック・ストローも、最終的にはブレアの方針にしたがうこととなるが、イラク戦争の直前までブレアの方針に抵抗を示し続けた<sup>73)</sup>。ストローは外務省の作成したメモランダムの中にあった、イラクへの武力行使を正当化する、「安保理決議」、「自衛」、「人道的介入」、という三つの法的根拠にイラク戦争が基づいていないこと、そして外務省が難色を示していることをブレアに幾度となく伝え続けた<sup>74)</sup>。また、ストローはクックと同様、中東地域の実情とそれに配慮する必要性を認識していた。ストローは2004年3月1日、中東地域の経済的・政治的改革を促進する、Foreign Policy Centreの‘Launch of the Civility Programme on Middle East Reform’<sup>75)</sup>と題する会議において、次のように述べた。「改革、発展、そして近代化のプロセスをいかなる方法で追求するのが最良であるのかを決めるのは、アラブ世界自身である。その地域における異なるそれぞれの国々すべてに合ったテンプレートなどは存在しないのだ<sup>75)</sup>。この言葉からは、異なる中東地域の国々を一つのカテゴリーにまとめ一般化し、民主主義や人権といった価値観を押し付けることはできないという認識、そして各国の個別具体的な事情の相違に対する配慮が窺える。ストローは諸々の改革が中東地域の伝統的な価値観、イスラームに沿わないものとなる可能性を認識し、危惧していたのであった<sup>76)</sup>。

以上の点から、二人の外相は、外務省、そしてその内部の中東の専門家がもつ影響力が低迷していたブレア政権下においても、外務省のスタンスや中東地域に対する専門的知見を尊重していたと考えられる。ここにブレアの方針にできるかぎり沿おうとしつつ、低迷する外務省の意向を汲み取ろうとした二人の外相の苦悩があった。しかし、結局ブレアのイラク戦争に向かう方針が修正されることはなく、現地の実情から乖離した方向性は加速していった。この背景には様々な要因が考えられるものの、ブレア政権以前から外務省と中東の専門家の影響力が落ちていたこと、そしてブレア政権後にその潮流がさらに強まったことが一因になったと考えられる。

総括すると、ブレアの外交理念は、首相への政策決定のイニシアチブの集中、外務省の周縁化、そして外務省内部での中東地域の専門的知見の軽視をもたらした。ただ、イギリス外務省内の中東に関する専門家が多大な影響力を誇った時代の中東政策が、必ずしも高く評価できるものとは限らない。イギリス帝国時代の中東研究とそれに基づく政策は多分にご都合主義的で、そこにはイギリス側の中東に対する一方的で偏った解釈があった<sup>77)</sup>。つまり、イギリス外務省の専門的知見は、必ずしも中東とそこに住む人々にとって最良のものではなかった。しかし、それを考慮しても、ブレアが外務省の専門的知見に基づかずしてイラク戦争を実行したことは、イラクや中東地域にとって実効性も正当性ももち得なかった。

### 3 「力と実利」から「価値」へ

ブレアの希求したリベラルな「価値」に基づく秩序は、イラクや中東諸国の「力と実利」に基づく秩序の実情からはあまりにかけ離れた理想であった。そしてそうした中東の秩序は、第一次世界大戦以降長い歴史の中で築かれてきたものであり、またここまで見てきたように、イギリス自身もその秩序を固定化することの一助となってきたのである。そのような背景の下で、イギリスがこれまで中東と築いてきた歴史から突然決別し、リベラルな価値に基づく秩序をイラクまで拡大しようとするは無謀ともいえる挑戦であった。その上、その挑戦を実行に移す際に中東地域に関する専門的知見を欠くことは、具体的な計画が詰められることなく安易な政策が実行され、中東に無秩序や混乱をもたらす可能性を高めるものではなかっただろうか。最終的に、その可能性はイラク戦争に踏み切った結果現実のものとなり、今やイラクは他の国々を巻き込むほどの大きな混乱に見舞われた。外務省の周縁化は、これまでの中東の歴史、すなわち力と実利に基づく秩

序が支配的であり、それをイギリス自身が固定化した歴史が忘却され、ブレアがイラクの実情から乖離した政策に傾斜することをより容易にした。これらの要因も合わさり、ブレアのイラク政策は正当性と実効性を欠き、中東地域にさらなる混乱を招くものとなったと考えられる。

## V 単純化された「イスラーム認識」

### 1 ブレア首相のイスラーム認識

ここまで述べてきたように、価値に重きを置くブレアの新時代の外交理念はイギリスの中東政策に様々な影響を及ぼし、イラク、そして中東全域に混乱をもたらす危険性を孕んでいた。しかし、ブレアの価値を重視する考え方は、中東政策を考える上で非常に重要な要素を含んでいたことも忘れてはならない。それは、イスラームに対する深い敬意である。ブレアのイスラームに対する敬意は、彼の様々な発言の中に見出すことができる。1998年12月、ブレアはイラク問題に関する下院演説の中で、「我々はイスラームの感受性に深い敬意を抱いている」と述べ<sup>78)</sup>、2000年3月29日のBBCでは、ブレアがイスラーム系のメディアによる取材の中で、イスラームは「思慮深く、平和的で、とても美しい宗教信仰である」と称賛していたことが報じられている<sup>79)</sup>。また、ブレアはイスラーム過激派との戦いという文脈でも、イスラームに対する敬意やイスラーム教徒との対話が重要であると考えていた。そういったブレアのイスラームに対する理解やその思想を顕著に表しているのが、ブレアが2007年2月に外交専門誌『フォーリン・アフェアーズ』に寄せた「テロとの戦いの本当の意味は何か（原題：“A Battle for Global Values”）」と題する論文である<sup>80)</sup>。この論文においてブレアは、現在の「われわれ」とイスラーム過激派との戦いは、これまでの戦争とは全く異なるものであり、「力の領域」だけでなく「価値をめぐる闘い」においても勝利をおさめる、すなわち「われわれの価値が相手の価値よりも力強く公正で、より優れていることを立証する必要がある」と主張している<sup>81)</sup>。また、ここで言う「われわれ」とは、「他の宗教に対して寛容な心をもち、他者や異教徒に対する偏見をもたず、民主主義と自由、そして法が規定する人権を信じるすべての人々のこと」であり、西洋世界の市民だけでなく、イスラーム教徒もその中には含まれているとした<sup>82)</sup>。他にも、ブレアは過激主義の根深さの背景に、アラブ・イスラーム世界の人々が社会的に阻害され、虐げられ、政治的抑圧の下に置かれてきたことが一因にあることを指

摘している<sup>83)</sup>。ブレアはイスラーム過激派がアラブ・イスラーム世界の困窮を背景に一部のイスラーム教徒から支持を得て勢力を拡大していること、そしてそれを打破するためには単純に軍事力をもって制圧するのではなく、「われわれ」の側に世界のイスラーム教徒を取り込み、イスラーム教徒自身が価値の側面においてイスラーム過激派から決別する必要があることを認識していた。

## 2 イスラームの単純化

しかし、この論文にはブレアのもっていた大きな欠点、問題点も表れている。それは、ブレアのイスラームに関する問題を単純化する傾向である。ブレアはイスラームへの理解に熱心だった一方で、その理解は単純でご都合主義的な側面があった。リベラルな価値を過信し物事を巨視的に捉え、個別具体的な事象を軽視するブレアの傾向が、ここでも影響を及ぼしたのである。その傾向は、ブレアが掲げる価値がイスラーム世界と共有されているものだとする信念に表れている。ブレアは「イスラム [ママ] 世界の穏健派は『イスラム世界が真の信仰と自信を取り戻すには、むしろ、西洋のやり方と文明の成果を受け入れるべきだ』と主張している」と述べている。グローバリゼーションが進行する中でイスラーム諸国では貿易や金融の自由化が進行し、イギリスもヨーロッパ・地中海パートナーシップなどを中心にイスラーム諸国との自由貿易を促進した<sup>84)</sup>。たしかに、こうした面においてはブレアの述べる通り、イスラーム世界は「西洋のやり方」に賛同するようになったのかもしれない。しかし、その他の面、特に政治面において、イスラーム世界は欧米的価値観を取り入れるべきだと考えるようになったとは言いがたい。冷戦終結後、中東の多くの国々はグローバリズムの潮流に適応しようとした一方で、同程度に逆らおうとし、政府の統制の減退や民主化の進行に影響を及ぼすような潮流は抑え込もうとした<sup>85)</sup>。米英と密接な関係を築いてきたサウジアラビアやアラブ首長国連邦などの湾岸諸国も、王制による独裁体制を維持し続けた。また、反西洋的側面は政府のみが有していたわけではなく、国民世論においても反民主的・反西洋的潮流が多くを占めた<sup>86)</sup>。イラクにおいても、反欧米的イデオロギーは政府、そして国民や反政府組織の間でも共有されたものであった。フセイン・バアス党政権はイラン・イラク戦争から湾岸戦争にかけて、イラク国民に対し反欧米的ナショナリズムを奨励し、国民を戦争に駆り出すインセンティブとした<sup>87)</sup>。そしてその背景には、アメリカだけでなくイギリスに対する憎悪があった<sup>88)</sup>。また、ダアワ党を筆頭とした反政府イスラーム主義組織も、対外政策

の目的を植民地主義的支配からの解放と位置づけ、フセイン政権は欧米の植民地主義と連携した不当な政権であると唱えていたのである<sup>89)</sup>。湾岸戦争後も、経済制裁によって困窮化したイラク国内では、イスラーム主義運動が再び力を持ち、フセインだけでなく、空爆や経済制裁を繰り返す西側諸国も、克服されるべき「不正 (ズルム)」とされた<sup>90)</sup>。したがって、ブレアがフセインの手から救済しようとし、同じ価値を共有する対象と考えていたイラク国民の間にも反英、反欧米感情は共有されていた。そしてそれは西洋の負の遺産からの解放を求める歴史の中で生まれたものであった。こうした背景があったにもかかわらず、ブレアは自らの掲げる価値がイラクやイスラーム社会の人々に共有されるものだと信じた。それを可能にしたのはイギリスがイラクや中東における力と実利に基づく秩序を固定化してきた歴史、そしてその中でイギリスが現地の人々にとって外敵として刻まれた記憶をブレアが忘却し、前章で見たように、現地に関する専門的知見を軽視していたことによると考えられる。ブレアはイラク戦争後に行われた選挙の投票率の高さからイラクの人々が独裁制を望んでいないことを示している、と述べている<sup>91)</sup>。しかし、その選挙の結果政権に就いたシーア派イスラーム主義政党のダアワ党が反欧米的イデオロギーを党領としていたことを鑑みれば、彼らが同じ価値を共有すると考えることも、ブレアの掲げる価値が西洋世界に限定されないものだとすることも疑わしい。また、イラクに染みついた「力と実利」の原理はあまりに根深いものであった<sup>92)</sup>。実際、ダアワ党政権は2011年に米軍が全面撤退を完了させると、宗派主義的政策を行い、スンニ派を抑圧し始めた<sup>93)</sup>。力を持ち始めたダアワ党政権が、かつてのバース党政権のように、力をもって政治体制を安定させようとしたのである。それはまるで「力と実利」に基づく秩序の復活であった。このことから、ブレアの掲げるリベラルな価値がイラクの人々と容易に共有されるものではなかったことが分かる。

以上の点で、ブレアの掲げる価値が「イスラーム世界の穏健派」に共有されるものだとする考え方は、中東・イスラーム地域の歴史的経緯を捨象した、ご都合主義的な側面を含むことは否めない。こうした面でも、ブレアの「価値」に基づく外交理念、そして対イラク政策は中東・イスラーム地域の人々の支持を得られず、実効性だけでなく正当性ももち得なかった。

## VI 結論——「力と実利」の秩序、「価値」の秩序

ここまで、アラブ・ナショナリズムやイスラーム主義といった「価値」が挫折した中東地域と、冷戦終結による「価値」の重要性の高まり、そしてブレア政権による新たな外交理念の誕生という二つの出来事との関係を見てきた。二つの出来事は、純粋な国益の損得勘定に基づく秩序を、公正な社会を実現しようとする思想・イデオロギーに基づく秩序に、すなわち「力と実利」に基づく秩序を「価値」に基づく秩序に転換しようとした点で共通した出来事であった。さて、これらの出来事はイギリスの中東政策と中東の秩序にどのような帰結をもたらしたか。冷戦終結後に成立したメジャー政権は旧来の中東政策を抜本的に変革せず、力と実利に基づくイラクの秩序は維持された。その後のブレア政権の成立は、これまで力と実利を優先していたイギリスの中東政策を変容させ、その重心を民主主義や人権といった価値へと急速に移動させた。その中で、中東政策の専門性は著しく低下し、イラクや中東地域が歩んできた歴史やその中で築かれてきた秩序を軽視する側面は強まっていった。それは結果的にイラク戦争に帰結し、イラク、そして中東全域に無秩序と混乱をもたらした。これこそが、ブレアの「価値」に基づく外交政策が、イギリスの中東政策にもたらした変化であった。

では、ブレアの外交政策は、イラクをはじめ中東地域にとっていかなる点で問題、限界を含むものだったのか。総括すると、ブレアの外交政策は、「力と実利」の原理が染みついたイラクにリベラルな「価値」を無計画に当てはめようとしたことに問題があった。そして、ブレアの掲げた価値は戦後フセインに代わって新たなイラクの秩序を作っていく主体であったイラク国民、そしてダアワ党などのイスラーム主義組織に共有されたものではなかった点に、限界があったと言える。つまるところ、米英はフセインの力と実利に基づく秩序を破壊するだけの力は有していたが、戦後のイラクの秩序を再興し人々を結束させるような価値はもち合わせてはいなかったのである。そして、このような乖離した状況を生んだのは、ブレアのリベラルな価値への過信であり、またそれによってもたらされた外務省の周縁化、イスラームへの理解の単純化であった。以上が、冷戦末期からポスト冷戦期を通したイギリスの中東政策の変遷をたどり、ブレアの外交政策を中東地域との関連において分析した本論文のいたった結論である。

本論文では、ブレアのリベラルな価値に重きを置いていた側面を多く取り上げ

た。しかし、ブレアは価値の側面のみ固執した理想主義者ではなかった。ブレアは2001年3月29日、“Faith in Politics (政治における信仰)”と題する演説の中で次のように述べている。

「価値を抜きにした政治は単なるプラグマティズムである。政治を抜きにした価値は無力である。二つはともにあらねばならない」<sup>94)</sup>。

この言葉から分かるように、ブレアは価値の側面のみでなく、力や実利の側面も重視していた。しかし結果として、ブレアがイラクに対して行ったことは、こういった信条から大きく離れるものとなってしまった。そのような結果をもたらした背景には様々な要因が考えられるが、ブレアが価値の側面を過信し、中東地域が歩んできた歴史、そしてそれに対しイギリスがどう関わってきたかということ十分に理解しようとしなかったことが大きな一因としてあるのではないだろうか。こうした歴史的背景への理解を抜きにして、中東地域やイスラームへの理解が十分となることはあり得ず、中東地域やイスラームをめぐる問題が解決することもない。首相を辞めた後、現在ブレア自身が宗教間対話を促進する組織を立ち上げ<sup>95)</sup>、そして以前よりも中東地域に対する理解を深めるように努めている<sup>96)</sup>ことが、そのことを示しているように思われる。

また、ブレアの外交理念は、中東地域にとって弊害を伴うものであっただけではなかった。むしろ、純粋な自国益の追求のみに固執せず、民主主義や人権、イスラームといった価値を重視する側面は、長きにわたって抑圧されてきた中東の人々の状況を改善する上で欠かせないものだった。第一次世界大戦以来、中東の人々は破壊された社会の中心的基盤を模索してきた。そしてその中核には、アラブ・ナショナリズムやイスラーム主義といった、植民地主義の呪縛から人々を解放する何らかのイデオロギー、「価値」への欲求があった。ゆえに、価値の側面は、中東の人々が満たされると感じ安定した生活を取り戻す上で非常に重要なものであった。中東における力と実利に基づく秩序がいかに強固なものであり、それを維持するためにどれだけの労力が費やされたとしても、第一次世界大戦以降、中東・イスラーム地域の人々が失ったと感じてきた文化、信仰心、精神的支柱といった価値の側面が無視され続ける限り、その価値を使って人々を煽動する過激主義組織が力を失うことはない。そして中東地域は不安定なままであり続け、イスラームをめぐる問題は尽きることはないだろう。したがってこうした事態を改善し、長年持続してきた中東の秩序に転換をもたらすためには、ブレアのような価値に基づく秩序形成を志向し、そして世界に対して影響力を行使するような人

物は必要だった。ただ、ブレアの政策が問題だったのは、政策決定においてイラク、そして中東・イスラームに関する具体的且つ専門的知見を十分に尊重できなかったこと、そしてイラクの秩序を価値に基づく秩序へと転換させる変革をあまりに急ぎすぎたことだ。ブレアの掲げる理想がどれだけ素晴らしいものであったとしても、それが現地の人々が望むものと一致していなければ多くの反発を生むことになる。また、たとえそれが一致したとしても変革を行うプロセスを急ぐあまり、そのプロセスが具体性と専門性を欠くものであれば、変革は理想を実現するものではなくさらなる混乱をもたらすものになってしまう。つまり、中東の秩序をリベラルな価値に基づく秩序へと変革するためには、第一にそれを現地の人々が望んでいなければならない。そして、それを域外国が協力、あるいは介入して実現する場合は、これまで中東が歩んできた歴史や現在の秩序構造に対する配慮が必要となる。ブレアの「価値」に基づく外交の失敗と限界は、以上のような教訓が、域外国がこれからの中東政策を検討する際に活かさなければならないことを示している。

- 1) Juan Cole, "How the United States Helped Create the Islamic State", *The Washington Post*, 23 November 2015. 他にもアメリカの対イラク政策を非難する議論として、Adam Taylor, "3 times U.S. Foreign Policy Helped to Create the Islamic State", *The Washington Post*, 9 March 2015; Seumas Milne, "Now the Truth Emerges: How the US Fuelled the Rise of ISIS in Syria and Iraq", *The Guardian*, 3 June 2015.
- 2) Sabrina Siddiqui, "Donald Trump Calls Obama the 'Founder of ISIS'", *The Guardian*, 11 August 2016.
- 3) B. A. Roberson, "Introduction," in B. A. Roberson ed., *The Middle East and Europe: The Power Deficit* (London, New York, 1998), pp.4-8; Fred Halliday, *The Middle East in International Relations: Power, Politics and Ideology* (Cambridge, 2005), pp.75-164.
- 4) Halliday, *Ibid.*, p.129.
- 5) B. A. Roberson, "Islam and Europe, An Enigma or a Myth?," in Roberson ed., *op. cit.*, pp.107-114; 私市正年『原理主義の終焉か—ポスト・イスラーム主義論』(山川出版社、2012年)。
- 6) Roberson, "Introduction," *op. cit.*, p.5.
- 7) *Ibid.*
- 8) *Ibid.*, pp.7-8.
- 9) Halliday, *op. cit.*, p.114.
- 10) *Ibid.*, pp.111-116.

- 11) Roberson, "Islam and Europe", Robersoned. *op. cit.*, p.109.
- 12) Halliday, *op. cit.*, p.217.
- 13) *Ibid.*, p.120.
- 14) Rosemary Hollis, *Britain and the Middle East in the 9/11 era* (Malden, Mass; London, 2010), pp.158-178.
- 15) Halliday, *op. cit.*, p.127.
- 16) Speech by Tony Blair, "Doctrine of the International Community," 24 April 1999, British Political Speech, Speech Archive.
- 17) Tania Branigan, "George Michael Video Rages at US Policy in Middle East and Attacks 'Poodle' Blair," *The Guardian*, 2 July 2002; 細谷雄一『倫理的な戦争—トニー・ブレアの栄光と挫折』（慶應義塾大学出版会、2009年）293頁。
- 18) John Chilcot, *Statement by Sir John Chilcot, The Iraq Inquiry*, p.3.
- 19) 「中東」という言葉の扱いの歴史的変遷に関しては、Halliday, *op. cit.*, pp.80-81.
- 20) Anthony Seldon, with Chris Ballinger, Daniel Collins and Peter Snowdon, *Blair* (London, 2004); Anthony Seldon, *Blair's Britain, 1997-2007* (Cambridge, 2007); Anthony Seldon, *The Blair Effect, 1997-2001* (London, 2001); Anthony Seldon, *The Blair Effect, 2001-5* (Cambridge, 2005).
- 21) 細谷、前掲書；山田亮子「ブレア政府の外交政策：逸脱と回帰—二人の外相の視点から」『上智ヨーロッパ研究』3巻、133-157頁。
- 22) Halliday, *op. cit.*
- 23) Roberson, *op. cit.*
- 24) Hollis, *op. cit.*
- 25) *Ibid.*, p.3; 吉川元「人間の安全保障と国際安全保障の相克—冷戦期国家安全保障を支えた国際政治の論理」『国際法外交雑誌』108巻4号、606頁。
- 26) 吉川元『国際安全保障論—戦争と平和、そして人間の安全保障の軌跡』（有斐閣、2007年）132-152頁。
- 27) Ghassan Salamé, "Torn between the Atlantic and the Mediterranean, Europe and the Middle East in the Post-Cold War Era," in Roberson ed., *op. cit.*, p.29.
- 28) *Ibid.*
- 29) Hollis, *op. cit.*, pp.25-27.
- 30) *Ibid.*, pp.26-27.
- 31) *Ibid.*, p.92.
- 32) Halliday, *op. cit.*, p.217.
- 33) 戦時中の1985年、1986年には、イギリスの外相とイラクの外相、そして首相代理の間で会合が行われている。その中では、イランとの戦争を平和的に解決することが確認されたが、それ以上踏み入った議論はなされなかった。Geoffrey Howe, 18 December 1985, *House of Commons Debates*, Vol.89, Col.296, Hansard 1803-2005; Timothy Renton, 17 January 1986, *House of Commons Debates*, vol.89, Col.735, Hansard 1803-2005.

- 34) Robin Cook, *The Point of Departure: Diaries From the Front Bench* (London, 2003), pp.116-119.
- 35) Hollis, *op. cit.*, p.24.
- 36) Mark Stuart, "Douglas Hurd: Foreign Secretary, 1989-95," in Kevin Theakston ed., *British Foreign Secretaries since 1974* (Oxford, 2004), p.196.
- 37) *Ibid.*, p.204.
- 38) 中東・アラブ地域の専門家であるジョージ・ワシントン大学 (The George Washington University) 教授ナーサン・J・ブラウン (Nathan J. Brown) は、欧米諸国は冷戦が終結した後も、中東諸国がイスラーム化されるよりも独裁体制を継続させることの方が好ましいと考えていたこと、他地域と比べ中東諸国における民主化を重視していなかったことを指摘している。Nathan J. Brown and Amy Hawthorne, "New Wine in the Old Bottles? American Effort to Promote Democracy in the Arab World," in Nathan J. Brown and Emad El-Din Shahin eds., *The Struggle over Democracy in the Middle East: Regional Politics and External Policies* (London, 2010), p.18.
- 39) Speech by Blair, *op. cit.*
- 40) Speech by Tony Blair, "Leader's Speech," 10 January 2002, British Political Speech, Speech Archive.
- 41) 細谷、前掲書、40頁、205頁；John Kampfner, *Blair's Wars* (London, 2003), pp.141-142.
- 42) *Ibid.*, p.142.
- 43) Robert Cooper, "The New Liberal Imperialism," *The Guardian*, 7 April 2002.
- 44) ロバート・クーパー、北沢格訳『国家の崩壊—新リベラル帝国主義と世界秩序』（日本経済新聞出版社、2008年）。
- 45) Hollis, *op. cit.*, p.41.
- 46) *Ibid.*, p.42.
- 47) 細谷、前掲書、124-125頁。
- 48) Tony Blair, 17 December 1998, House of Commons Debates, Series 6, Vol.322, Col.1097, Hansard 1803-2005.
- 49) Speech by Blair, *op. cit.*, "Doctrine".
- 50) Tony Blair, 17 December 1998, House of Commons Debates, Series 6, Vol.322, Col.1101, Hansard 1803-2005.
- 51) Cook, *op. cit.*, p.294.
- 52) 細谷、前掲書、260頁、353頁。
- 53) Hollis, *op. cit.*, p.71.
- 54) 細谷、前掲書、353-354頁。
- 55) Christopher Hill, "Foreign Policy," in Anthony Seldon ed., *The Blair Effect, The Blair Government 1997-2001* (London, 2001), pp.331-349; 細谷、前掲書、42頁; Hollis, *op. cit.*, pp.56-64.

- 56) *Ibid.*, p.86.
- 57) *Ibid.*, p.57.
- 58) *Ibid.*, pp.63-64.
- 59) John Coles, *Making Foreign Policy: A Certain Idea of Britain* (London, 2000), p.118.
- 60) Hollis, *op. cit.*, p.63.
- 61) *Ibid.*, p.22.
- 62) Oliver Miles CMG, House of Commons Foreign Affairs Committee, "The Role of the FCO in UK Government," Seventh Report of Session 2010-12, Volume II, w.47.
- 63) *Ibid.*
- 64) Hollis, *op. cit.*, pp.63-64.
- 65) Coles, *op. cit.*
- 66) Kampfner, *op. cit.*, p.141.
- 67) 細谷、前掲書、48頁。
- 68) Speech by Robin Cook, "Mission Statement for the Foreign and Commonwealth Office", 12 May 1997, British Political Speech, Speech Archive.
- 69) Cook, *op. cit.*, p.127.
- 70) *Ibid.*
- 71) *Ibid.*
- 72) *Ibid.*, p.128.
- 73) 細谷、前掲書、327-328頁; Kampfner, *op. cit.*, pp.302-304.
- 74) 細谷、前掲書、252頁。
- 75) Jack Straw, "Launch of the Civility Programme on Middle East Reform," Foreign Policy Centre, 1 March 2004.
- 76) Hollis, *op. cit.*, p.48.
- 77) これはエドワード・サイドが『オリエンタリズム』の中で批判するところである。エドワード・W・サイド、今沢紀子訳『オリエンタリズム』(平凡社、1986年)。
- 78) Tony Blair, *op. cit.*, *House of Commons Debate*, Vol.332, Col.1102.
- 79) "Blair: Koran Inspired Me, BBC News," 29 March 2000.
- 80) トニー・ブレア「テロとの戦いの本当の意味は何か A Battle For Global Values」『フォーリン・アフェアーズ・ジャパン』、2007年2月号。
- 81) 同上、50頁。
- 82) 同上、54頁。
- 83) 同上、50頁。
- 84) Hollis, *op. cit.*, pp.41-42.
- 85) Halliday, *op. cit.*, pp.132-133.
- 86) *Ibid.*, pp.160-161.
- 87) 酒井啓子『フセイン・イラク政権の支配構造』(岩波書店、2003年) 276頁。
- 88) フセインの反欧米的ナショナリズム政策の背景には、1941年にイラクの反英派

ガイラーニー政権がイギリスの軍事介入によって打倒され、イギリスによって占領された体験がある。この記憶は「フセイン世代（フセインは1937年生まれ）」の反欧米的ナショナリズム運動の根底にある要素となった。Halliday, *op. cit.*, p.92. また、実父を亡くしたフセインが、反英思想であった叔父に育てられたことも作用していると考えられる。酒井啓子『イラクとアメリカ』（岩波新書、2002年）65頁。

- 89) 山田、前掲書、154頁。
- 90) 同上、247-248頁。
- 91) ブレア、前掲論文、57頁。
- 92) イラク政治の専門家である酒井啓子は、イラク戦争後のイラク社会の未来を案じる中で、「イラクのみならずアラブ社会に浸透した『力』信仰の根深さ」を指摘している。酒井、前掲『イラクとアメリカ』、215頁。
- 93) 池内恵『イスラーム国の衝撃』（文春新書、2015年）、118頁。
- 94) Speech by Tony Blair, “Faith in Politics,” 29 March 2001, British Political Speech, Speech Archives.
- 95) Tony Blair Faith Foundation, 18 January 2017 <<http://www.tonyblairfaithfoundation.org/>>.
- 96) “Tony Blair Admits His Ignorance of Middle East: Immediately Calls for New War,” *Common Dreams*, 24 May 2016.