

2017年3月

第4号

The 4th volume

中東・イスラーム世界の政治経済情報分析のためのウェブ雑誌

中東レビュー

Middle East Review

IDE-JETRO

الآخر

البر

المأج

الصمت

الواحد

المعيب

الظاهر

المتعالي

المبني

الباطن

الجامع

المكسي

الرشيد

الغني

المقسط

الوارث

فناو الجلال
والإكرام

الباقي

الفاقي



IDE-JETRO

【編集ボード】

委員長：鈴木均

内部委員：齋藤純、福田安志、土屋一樹、石黒大岳

外部委員：清水学、池田明史、池内恵

本誌に掲載されている論文などの内容や意見は、外部からの論稿を含め、執筆者個人に属するものであり、日本貿易振興機構あるいはアジア経済研究所の公式見解を示すものではありません。

中東レビュー 第4号

2017年3月25日発行©

編集：『中東レビュー』編集ボード

発行：アジア経済研究所 独立行政法人日本貿易振興機構

〒261-8545 千葉県千葉市美浜区若葉3-2-2

URL: http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Periodicals/Me_review/

ISSN: 2188-4595

トランプ政権の発足と イラン・米国関係の今後

Inauguration of Trump Administration
and the Future US-Iran Relations

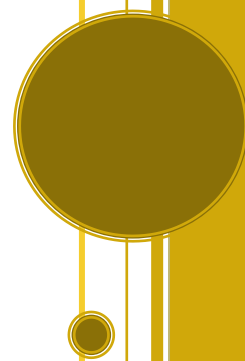
鈴木 均*

The result of the November election of the US president has crucial importance for the future of several countries including Israel, Saudi Arabia, and Iran, with different nuances pertaining to each country. In the case of Iran, contrary to the other two countries, the result of Donald Trump's victory is disgusting, as he has openly denied the profits of the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) from the outset of his election campaign.

If Hillary Clinton were elected, she would have followed Barack Obama's political legacy in many ways, including the policies that brought about his breakthrough in US-Iranian relations after the 1979 revolution. We could refer to many pieces of evidence, especially from M. Landler's convincing work entitled *Alter Egos* (2016). President Obama's unprecedented challenge in this regard was to change relations with Iran such that there is less enmity. Nowadays it seems very difficult to expect that this rare historical chance at a stronger US-Iran relationship will eventually materialize.

In this very difficult situation, Japan should not hesitate to make every effort to convince the Trump Administration that it is crucial for the US to maintain diplomatic relations with Iran to keep the Middle East from entering a more catastrophic situation characterised by greater warfare. Japan is an important player in this situation given its uniqueness in having an alliance with the US while at the same time being trusted by Iran.

* Hitoshi SUZUKI / 新領域研究センター 上席主任調査研究員



2015年7月14日に予定よりほぼ1ヶ月遅れてイランとG5+1のあいだで核合意がなされ、その後2016年の1月16日には合意内容の履行が始まった。だがその後米国による経済制裁の解除は当初予想されていたようには進行せず、日本を含む西側の経済界がイラン市場への本格的な進出を当面先送りにし、JCPOA(イラン核に関する「包括的共同作業計画」)の経済的な効果を期待していたイラン側の苛立ちが高まるなかで、イランの本格的な国際社会復帰に向けての次の転換点として2016年11月の米国大統領選挙にイラン国内でも注目が集まっていた。

11月9日に行われた米国の大統領選挙では、かねてオバマ政権の主導による対イラン核交渉に否定的な立場を明確にしていたドナルド・トランプ氏が大方の予想を覆して勝利し、オバマ政権によって新たな時代に入ったかに見えたイランと米国の関係は再び不安定な時代に突入した。

本稿は米国トランプ政権が発足した直後の現時点において、オバマ政権によるこれまでの両国関係の転換を振り返り、今後の両国関係の予想される展開を軸に中東域内の政治状況の変化について何らかの見通しを得ようとするものである。

トランプ氏の対イラン政策転換とその政治的背景

11月9日に世界中の注視のなかで投票が行われた米国の大統領選挙は、国外で接することのできる事前の各種報道や分析では民主党のヒラリー・クリントン候補の勝利が確実視されていた。だが他方で実際に投票直前に米国を訪れた人々の印象は異なっており、米国内の世論のこれまでにない程の亀裂が指摘されてもいた。

9日の選挙の結果共和党のドナルド・トランプが勝利し、さらに同時に行われた上下院選挙の結果で主要な選挙区で共和党が勝利したことにより、米国における政治状況は激変した。その主な点を列挙すれば、①民主党側は米国議会の両院で少数派となり、ヒラリー・クリントンが大統領選で敗北したことにより米国内の政策決定における発言力を当面一挙に喪失する結果となった。②オバマ大統領に極めて批判的なトランプ新大統領の出現によりこの8年間の内政・外交上のレガシーはことごとく否定されるであろう。内政においてはオバマケアの撤廃への動きが象徴的であり、外交においては移民・難民の排斥、パリ協定の脱退示唆に象徴される環境問題の軽視、対中政策の転換、対ロシア接近とともに中東ではイスラエルとの蜜月、そして対イラン関係の見直しが含まれる。③こと対イラン外交ではオバマ時代の中東外交における最大の成果であったイラン核合意が実質的に否定され、これに反対してきた国内の共和党勢力および中東域内のイスラエル・サウジアラビアなどによって旧来の対立的構図への回帰(対イラン包囲網の再構築)が図られることになるだろう。

ここでこうした抜本的な政策の転換を進めるトランプ政権の政治的な基盤はどこにあるのだろうか。現在はドナルド・トランプの人物像や内外の支持基盤、政権を構成する人物の背景などについて、各種メディアが連日膨大な量の分析と情報を流通させている段階であるが、最も確実なところでいえばトランプ大統領候補の当選を実現させたのはこれまで政権を独占してきたブッシュ家やクリントン家などワシントンDCの「特権階級」への米国内の広範な社会層の「憎悪」の感情であり、その中でも選挙において動員が可能な「田舎の・保守的な・白人男性」の支持を発掘した選挙手法であったといえるだろう。

トランプ氏の選挙中からの主張はさらにオバマ大統領の政策立案に顕著であったアイディアリズム(ユートピアニズム)への傾倒からあからさまなシニシズム(リアリズム)への転換を意味している。トランプ氏の主張する「アメリカ第一主義」は、彼一流のビジネスマン的な発想による第一次

大戦以前の「保護主義」的な一国主義の方向への転換ないし退行というかたちで現代的なグローバル化の米国にとっての負の側面を国境線の強化によって消極的に回避しようとする。それは一部には G.W.ブッシュ政権以来の中東地域への積極的介入主義(とその決定的な失策)からの「強引な撤退」をも含んでおり、論理的には「米国が撤退することによる中東地域での負の帰結に責任を取らない」ことを意味している。

予想されるトランプ政権の対イラン政策

それではこうしたトランプ政権が今後具体的にどのような対イラン政策を取っていくのか、現在までに明らかになっている兆候から探ってみたいと思う。元々トランプ氏は今回の大統領選挙への立候補を決める段階から明確にオバマ政権の核交渉に対して異議を唱えており、共和党内の嫌イラン派に近い立場であった¹。こうした中でトランプ政権の発足から注目されていたのが政権の主要閣僚人事であり、特にもし国務長官人事でニュート・ギングリッジ元下院議員²など「筋金入り」の嫌イラン派の人物を選択した場合には、大統領選挙中のトランプ候補の発言どおり JCPOA の破棄が図られていく可能性も現在以上に高くなっていたものと考えられる。

他方で政権発足以前から注目されていた要素としてはトランプ大統領とイスラエルのネタニヤフ首相の中東政策全般における連携の程度であり、特に従来の中東地域などへの積極的な介入から「米国第一主義」への転換を図ろうとするトランプ政権としては、中東政策の全体的な方向性の決定をイスラエルに委ねていく可能性があるものと考えられた。特にイラン核合意の扱いについてどう考えているのかについてはネタニヤフ首相も従来からオバマ政権と対立してきた面が多く、トランプ大統領とネタニヤフ首相は対イラン政策の基本的な部分において一致していると思われる。

だがネタニヤフ首相としては恐らくイランの中東域内における影響力の範囲と限界、核交渉の過程で同国が現在までに形成してきた EU やロシア・中国との信頼関係などを勘案し、現状において米国の側から JCPOA を破棄することを目指すのではなく、むしろその枠組みを維持したままで個別的な課題でイランを追い詰め、やがてイラン側から JCPOA の破棄を余儀なくさせるという方向を選んだものと考えられる。

クリントンが当選した場合はどうなっていたか

ここで多少迂遠ではあるが、もしヒラリー・クリントンが当選した場合に米国・イラン関係がどのような展開を見せていたかについて、現状との比較において確認しておく必要があるだろう。ここでは『ニューヨーク・タイムズ』の政治記者としてオバマ政権の 8 年間の推移をつぶさに観察してきた M.ランドラーの『バックチャンネル』の第 10 章³を主な資料として用いることとする。

¹ Huffington Post, 3 June 2016. (http://www.huffingtonpost.com/majid-rafizadeh/iran-prefers-clinton-why_b_10286652.html, 2017 年 2 月 20 日アクセス。)

² 一部報道によれば、ギングリッジ下院議員はかつてイランの反体制組織 MKO (モジャーヘディーネ・ハルク) から資金提供を受けたこともある。

³ Mark Landler, "Ten, The Back Channel," *Alter Egos: Hillary Clinton, Barack Obama, and the Twilight Struggle over American Power*, WH Allen, 2016, pp. 233-258.

その場合最も注目すべき点はいうまでもなく、H.クリントン政権における前政権からの連続性および相違点であり、少なくとも政権発足の当初は大方においてオバマ時代からの連続性を重視しつつ、中長期的にどのような点で変化する可能性があったかという点である。

ここで最初に確認しておくべきは、オバマ大統領とH.クリントンが「共にイランの現政権と交渉することが同国の核武装を回避するための唯一かつ最善の道と考えていた」⁴ということである。この基本的な点は現在のトランプ政権との相違を考える際に極めて重要であって、トランプ政権の対イラン政策についていえば未だ不透明な点が多いとはいえ、恐らく基本的には「イランの現政権は交渉すべき正当性のある政権ではない」という共和党的な考え方に立っているものと思われる。

しかし、オバマ大統領と H.クリントンはイランに対する具体的な態度についてかなりの相違点をも有していた。オバマ大統領は米国の大統領として初めてイランの「イスラーム共和国」を合法的な体制として認め、かつ 1953 年の反モサッデク「クーデター」における米国の関与を認めたが、かたや H.クリントンはオバマ政権の国務長官の立場で同国政府が「軍事的独裁政権」に転換しつつあると非難した。こうした両者の相違は 2009 年の第 10 回イラン大統領選挙に端を発する国内の民主化闘争に際しては「飴と鞭」のような形で対応の相違となった。オバマ大統領は民主化運動の当初に「不介入」を明言していたがやがて制裁強化の政策へと転じた。H.クリントン国務長官の方はオマーンに腹心の部下を派遣して「後にジョン・ケリー国務長官が主導した核交渉の前提となる」イラン側からの外交チャンネルを維持した⁵。

だが同時にこの時期、H.クリントンが核交渉の帰趨についてはオバマ大統領よりも懐疑的な見方をしていたことも事実である。いずれにしても H.クリントンはイランに対する懐疑的な姿勢を崩すことがなかっただけに、2010 年の前半を通じて H.クリントンはイランを経済的に締め上げることで従わせようと主張し、それはまた実際にも国際的な連携を通じてイランを交渉のテーブルに引き出すことに成功した。いわば両者の異なる政治的資質が対イラン交渉の初期において飴と鞭として理想的に機能したのである⁶。

その後オバマ大統領の再選を経て、2011 年以降のケリー国務長官による交渉過程では上述のオマーンのチャンネルが重要な役割を果たした。オマーンのカブース国王は 1979 年以来、独自の融和外交を展開してきたことで知られ、最高指導者ハーメネイーとも直接面会できる人物であり、ケリーは 2011 年から翌年前半にかけてオマーンを複数回訪れて交渉の可能性を検討している。因みにオマーン・チャンネルは H.クリントンが国務長官だった時代に Salem Ismaily という人物が両国の仲介役として立ち回り、2009 年 6 月 31 日にクルド地方で拘束された米人ハイカー 3 人の解放以降、米側の信頼を得たことが契機になっているが、彼女の周辺はオマーン・チャンネルが有効に機能するかについて懐疑的だったという。

H.クリントンの仕事を継いだケリー国務長官についていえば、彼自身はベトナム戦争時のパリ交渉を振り返り、イランとの核交渉についても妥結の可能性があると信じていた。またイラン側も外務省の Reza Zabib、Reza Najafi らが交渉チームを組み、次第に交渉を本格化させていった。さらに 2013 年 6 月にロウハーニーがイラン大統領として当選すると、オバマはこれを最高指導者ハーメネイーの核交渉妥結への意志と見做した⁷。

以上の経緯をみると、2016 年 11 月の選挙で仮に H.クリントンが大統領になっていた場合には、オバマ政権時代のイラン核合意の成果に基づき、より「現実的」な姿勢に軌道修正しつつも

⁴ Ibid., p. 235.

⁵ Ibid., p. 236.

⁶ Ibid., p. 244.

⁷ Ibid., p. 256.

基本的な政策の継続性を重視し、長期的には対イラン関係を前進させていく可能性が大きかったといえるだろう。だがトランプ政権が実現した現時点で振り返ればオバマ政権下の米イラン関係の変化はやはり途半ばであった感が強く、米国側の政策の転換により関係改善の方向が断たれるとすれば、両国関係の将来にとって極めて大きい影響があることが懸念されるのである。

トランプ政権はイラン問題をどう転換するのか

現在までの展開をみると、結局トランプ大統領の側にイランとの関係を改善しようという意志がない以上、米イラン関係は当面はオバマ政権以前の状態に戻り、最悪の場合米国ないしイスラエルによる武力行使および米軍による核兵器使用の選択を含めた軍事的なカタストロフ(破局)に至る可能性も残っている⁸。その場合イラン側には最終的には「核兵器開発の再開」という選択肢があるが、米国の側には 2011 年段階のように制裁を効果的に実施できる条件はないといわなければならない。

これまでのところイラン側はトランプの勝利後まだトランプ政権に対する明確な態度を表明していない。それは最高指導者ハーメネイーのこれまでの発言からも顕著に読み取れるところである。イラン側における対米関係の基調は、5月19日に予定されている大統領選挙に向けて定まってくるであろう。

1月27日、トランプ新大統領はイランを含む中東・アフリカ7カ国からの米国入国を90日間禁止し、さらに難民資格が認められた人々の入国を120日間停止するという大統領令に署名した。これに対してサンフランシスコの連邦控訴裁は執行即時停止の連邦地裁仮処分を支持した。トランプ大統領は3月6日にイラクを除外した6ヶ国について永住権と査証の保持者を対象外とした新たな入国禁止の大統領令に署名したが、ハワイ州が無効化を求めて提訴、その後ワシントン州もこれに同調しており、この問題の帰趨については未だ不明である。

イラン側としてはこれに対する対抗措置の検討を表明するとともに、1月29日には中距離弾道ミサイルの実験を実施しており、フリン米大統領補佐官(その後2月13日に辞任)はこれを強く非難した。

だがここで問題なのは、トランプ大統領のイラン側に対する最初の具体的な政策となるこの大統領令が当初明らかに「イラン国民」の全体に向けられたものであり、そこには従来からの(オバマ大統領以前の)イランの「革命体制」を転覆させようというような政策意図が微塵も読み取れない点である。改めて言うまでもなく現在の米国にとってイランの現体制を転覆するというようなことはシリアのアサド体制を転覆するよりも遥かに困難であり、むしろほぼ不可能であるというべきであろう。

こうした中でトランプ大統領は就任前後からイスラエル寄りの姿勢を明確にしているが、特に2月15日のネタニヤフ首相によるワシントンDC訪問では中東和平問題に関して1993年のオスロ合意による二国家解決案を必ずしも前提としないという姿勢を鮮明にしており、またかねてから米国大使館をテルアビブからエルサレムに移すという考えを表明している。その後2月半ばのネタニヤフ首相のワシントン訪問の前後に若干の軌道修正が図られたとはいえ、これらの対イスラエル関係の見直しの延長線上に、かねてからイスラエルの「安全保障上の最大の脅威」と目されるイランの「テロの脅威」に向けた政策も決定されてくるということであろう。

⁸ 周知のようにトランプは大統領就任前の2016年12月22日に核武装強化の姿勢を打ち出し、また2017年2月27日には米国軍事費の約1割増強(540億ドル)を表明した。

他方でネタニヤフ政権(およびサウジアラビア)にとってはシリアにおけるアサド体制の存続とロシアおよびイランの影響力の増大は懸念材料であり、とりわけイラク・シリアを含む中東域内におけるイランの勢力圏拡大は最大の脅威と捉えられている。以上により、近未来的にはロシア・イランと米国・イスラエル・サウジアラビアのあいだでの中東域内関係の「ブロック化」が進行するという兆候が観て取れるともいえる。

イランを取り巻く中東域内関係

ここでは少し目を転じて、イランをめぐる中東域内の政治関係の変化を一瞥しておこう。まずイラン・サウジ関係がどうなるかであるが、2016年1月のニムル・アルニムル師の死刑執行とその後のサウジ側からの外交断絶の動きは、特にサウジアラビアが自らの国内政治問題をイランとの国際問題化したという意味で特異であった。⁹これを仮に2015年夏のイラン核合意以来のサウジ・米国関係冷却化の帰結であると考えたとすれば、論理的には反オバマ候補として当選したトランプ大統領の下でサウジ・イラン間の緊張は低減するのではないかという推測も成り立ちうる。

またその場合、イエメン方面の紛争についてもサウジ側は2015年3月の軍事的介入の当初からホウシー派とイラン当局が関係していると糾弾してきただけに、サウジ側にとってイランとのこれ以上の緊張の継続にメリットがないとすれば、近い将来には終結に向かう可能性も考えられるであろう。イエメン問題への軍事的な関与はサウジアラビアにとっても財政上の負担が大きいと言われるだけに、サウジ側の面子が立つようなかたちで早期に紛争が調停に向かうことが望ましいともいえる。

ただし、対米関係の文脈でサウジ側にとり憂慮すべき点としては、上記のように①シリア情勢、②イスラエル・パレスチナ問題があることは否定できない。すなわちシリアに関しては、サウジアラビアはかねてから反アサド体制側に深くコミットしてきた経緯があるが、ロシアの主導によってアサド体制が当面維持されることになればイランの影響も強まることになり、サウジ側にとっては地政的な脅威がこれまで以上に拡大することを意味している。

またシリア問題についていえば、今回の大統領選挙でトランプの勝利を最も歓迎していたのはプーチン政権下のロシアであろう。トランプ政権の発足を目前にしてロシアはアサド側によるアレppoの陥落を現実のものとし、その後のアスタナ和平会議ではイラン・トルコ両国の参加を促してシリア情勢の主導権を握った。だがその後はトランプ政権のなかでもロシアに対する警戒感の方が優勢となり、現状ではウクライナ問題をめぐる両国の対立が顕在化している。

こうした中でイランとしては対米関係改善の可能性が遠のく一方でロシアとは軍事的に接近する兆候があるだけに、米ロ関係がどのような展開を見せるかには同国も大きな関心を向けざるを得ない。こうした国際情勢の推移の中で、総じてイラン国内の民主改革派の発言力が低下し、RGC(革命防衛隊)などに拠る保守強硬派の影響が伸長する可能性が高くなっている。これはハーメネイー後の体制の性格にも長期的に影響を与えるだけに、注視していかなければならない点である。

最後にイラク情勢であるが、10月17日に開始されたモスール奪還作戦はクルド民兵組織(ペシュメルガ)を動員し、イラク領内のISの最大拠点を叩いて年明け以降の展開を容易にしよ

⁹ Toby Matthiesen, "The World's Most Misunderstood Martyr," Foreign Policy, 8 Jan. 2016. (https://foreignpolicy.com/2016/01/08/the-worlds-most-misunderstood-martyr/?utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=New%20Campaign&utm_term=*Editors%20Picks 2017年3月6日アクセス)

うとするものであった。だがトランプ新政権がトルコとの接近を図る中で、米軍によるクルド武装勢力の動員は今後方針転換を検討せざるを得なくなる可能性があり、クルド側としてもトランプ政権の登場によって将来的に予断を許さない状況になってきている。恐らくこの方面でも情勢変化のカギを握るのはロシアおよびイランの動きだということになる。

最後に: トランプ政権下で日本はイラン問題にどう向き合うか

多くの論者が指摘するように、11月の米大統領選挙はこれに先立つこと5ヶ月ほど前の英国のBrexitからの流れとして捉えることが可能である。その場合、英国で国民投票の結果がBrexitに傾くことになった最大の引き金はシリア・リビア・アフガニスタンなど中東各国からの難民問題であることを考えれば、米国の田舎の保守的白人層の投票行動に火を点けたトランプ候補はいわばヒラリーを生贄にすることで彼らの「暗い本音」を政治の本流に据えたと見做すべきであろう。

トランプ新政権のもとで米国は当面オバマ流の「理念に導かれる政治」からの全面的転換をなし遂げつつあり、中東地域の不安定な現状を考えた場合、我々は「自然的調和」の甘い幻想を抱くべきでないと言うべきであろう。

イラン問題に目を転じれば、イラン側はまだトランプ新政権への明確な態度を表明していない。だが5月19日の大統領選挙に向けて徐々にイラン国内でも対米関係の基調が定まってこよう。しかし何れにしてもトランプ政権側にイランとの関係改善の意志がない以上、少なくとも米伊関係は当面以前の状態に戻り、最悪の場合上述のようなカタストロフに至る可能性も残るということは言わざるをえない。

こうした現状に鑑みて、西側主要国の中でも革命後のイランと歴史的に特別な信頼関係をもつ日本としては、米国トランプ政権に対して現在の中東域内におけるイランの役割の大きさと両国の関係改善の国際社会にとっての重要性を説き続けることが必要であることは言うまでもない。

(2017年3月13日脱稿)