

イランの対外関係と トランプ米大統領の登場

ケイワン・アブドリ

神奈川大学 非常勤講師

1. 革命以降のイラン対外関係の流れ

イランの対外関係は1979年の革命以来、「革命的対外外交」と「現実的対外外交」の間に揺れてきた。イスラーム共和国体制は、その樹立とほぼ同時に、「大悪魔」と称する米国と対峙する「反米主義」、パレスチナの土地を占領しているとの理由による「反イスラエル主義」、そして周辺地域のイスラーム教徒も解放すべきであるとする「革命輸出」を外交政策の3原則にした。

しかしほかの革命と同様に、イランの場合も、新体制が定着するにつれて国内外において革命的対外外交政策が緩和され、現実的な要素が強くなる。革命には「テルミドール」と呼ばれる転換期が付きものであるが、イランの場合、1990年代にラフサンジャーニー大統領（1989年～97年）やハータミー大統領（1997年～2005年）時代がその時期に当たるとされている。対外関係に限って言えば、両政権は革命的対外外交政策を修正し、周辺諸国（イスラエルを除く）、欧州、そして最終的に米国との関係を改善させようとしたが、成功したとはいえない。

その理由としては、「反イスラエル主義」をやめられなかったこと、周辺地域のシーア派勢力の支援を続けたことなどがあげられるが、国内政治の要因も大きかった。つまり両政権の現実的対外外交、そのなかでも特に米国との関係改善を受け入れられなかった勢力が、それを妨害した。保守派と呼ばれるこの勢力は、反米主義を革命の本質的な要素とし、これをやめることによって革命が形骸化すると主張していた。またこの勢力にとっては、自らの革命的正当性を訴え、支持基盤を動員し統合する手段としても、反米主義が実際的な意味合いを持っていた。

ところで、ハータミー政権時代の2002年8月に発覚したイランの核開発計画は、主要国および周辺諸国との関係を複雑にした。当初、核開発問題の解決に向けてEU3カ国（英、仏、独）が、米国の同意も得てイランとの直接交渉に当たった。多方面からプレッシャーを受けたイランは妥協を受け入れ、一時、核開

発の停止を決めた。しかしイランは、ほどなくして国内外の情勢の変化によって態度を一変させ、強硬に転じていった。そして2005年に当選したアフマディーネジャード大統領（2005年～13年）は、再び革命的対外外交を目指した。

アフマディーネジャード大統領は、革命原則への回帰を目指し、テルミドールの阻止を自らの政治信念としていた。そして、反米政策や反イスラエル政策の徹底を柱とする革命的対外外交政策の復活は、革命原則への回帰にとって不可欠な要素であった。彼は核開発をイランの不可侵な権利とし、妥協すべきではないとの立場をとり、この立場はハーメネイー最高指導者にも支持された。結局、2期8年間続いたアフマディーネジャード政権の間、核開発を巡る交渉は重要な進展がなく、問題は悪化した。イランは国際社会で孤立を深め、国連安保理、米国、EU諸国などさまざまな方向から経済制裁を科せられた。

それだけではない。対テロ戦争の一環として米国とその同盟国がアフガニスタンとイラクに進攻してから、中東地域は地政学的に大きく転換し、シーア派とスンナ派の対立が激化した。2011年に勃発し「アラブの春」と称された一連の政変も、結果的にこの対立に油を注ぎ、革命的でシーア派を主導するイランと保守的でスンナ派の盟主であるサウジアラビアとは、激しくつばぜり合いをするようになった。そして、その対立の舞台は、バルシャ湾の小国バーレーンからシリアやイエメンまでも広がった。

注：本誌では今後3回にわたりイラン関連のレポートを掲載する。昨年対イラン制裁解除、今年米新政権の誕生にイラン大統領選と、イランを取り巻く情勢は大きな節目にある。今回は現政権の経済運営、第3回は国内政治・経済動向についての原稿を予定している。

2. ロウハーニー政権の対外外交政策

2013年の大統領選時、イランは核問題やシリア問題などの大変大きな課題を抱えながら対外的に孤立を深

め、経済的にはマイナス成長とインフレ^{こうしん}昂進という危機的な状況に陥り、国内政治的にも深い分断を抱えていた。このような状況下で選挙に当選したのは、外交経験が比較的豊富で、2003年から2年間にわたり核を巡る交渉の責任者を務めていたロウハーニー師であった。

当時、イランが対外関係において抱えていた多くの重要かつ深刻な課題は、以下のとおり整理される。

- ①核問題が発端になってイランに科された制裁が経済を疲弊させ、危機的な状況に陥っていた。緊急性を有するこの経済問題を解決するために、まず核問題に決着を付けなければならなかった。
- ②周辺地域において、イランは、イラク、シリア、レバノン、バーレーンとイエメンでサウジアラビアをはじめ保守系アラブ諸国と激しく対立していた。これによってイランは膨大な経済負担を強いられただけではなく、アラブ世界との関係悪化とスンナ派イスラーム教徒の間のイメージの悪化という政治的コストも強いられていた。
- ③核問題を主因として、西側諸国との間に軋轢^{あつれき}が強くなってから、イランは「ルック・イースト」政策を導入しようとし、ロシア、中国やインドなど非西洋大国との関係強化を目指した。またその延長線上に、ベネズエラのように全く別の経緯で反米主義の旗を掲げていた国々と密接な関係をつくった。ただ、安保理での対イラン制裁決議をみてもロシアも中国もインドも賛成に回るなど「ルック・イースト」政策はイランにとってこれという成果がなかった。

核問題の解決に当たって、ロウハーニー政権はまず仕切り直しを図って、ザリーフ新外相を交渉の責任者に充てた。ザリーフ外相は米国での滞在期間が長く、滞在中に独自のネットワークを築き、オバマ大統領の2期目に国務長官を務めるようになったケリー上院議員もそのネットワークに入っていた。核交渉の枠組みはイラン対安保理常任理事国にドイツを加えた6カ国になっていたが、その中身は事実上イラン対アメリカの交渉だったといっても過言ではない。紆余曲折の末、この協議は2015年7月に「ウィーン合意」(JCPOA)に帰結し、イランは制裁解除と引き換えに核開発に対する厳格な監視と強い制約を受け入れた。ウィーン合意に関してはさまざまな批判はあるものの、この合意はオバマ政権にとってもロウハーニー政権にとっても大きな成果であった。

合意達成に従い、これがきっかけとなってイランと米国が関係を改善し、国交が正常するかどうかが重要

な注目点となった。なぜなら、この合意には玉虫色の箇所が多く、成功裏に履行しようとするならば、イランと米国をはじめP5+1(中仏露英米+独)の両方に協力とある程度の信頼が不可欠だからである。自国で強い反対を抱えながらも、ロウハーニー大統領もオバマ大統領も関係の改善に自信と期待をもっていた。たとえば、ロウハーニー大統領は、ハーメネイー最高指導者が、米国を信用してはならず、交渉も限定的なテーマに関してのみ行うべきであると指示したにもかかわらず、「ウィーン合意」の翌日に「(米国との間で)その他の問題も交渉のテーブルを通じて解決することができる」と明言した。

オバマ政権も、ロウハーニー大統領のこの姿勢に対して大きな期待をかけた。反米的な政策を続けるイランとの合意を批判する勢力に対し、オバマ政権は、エンゲージメント政策の結果、イランを国際社会でステークホルダーとして迎え入れ、責任ある国家としての行動を求めることができると力説した。それから間もなく、シリア内戦問題を巡る交渉がエンゲージメント政策の試金石となった。シリアを巡る国際会議の際、米国はウィーン合意までは保守系アラブ諸国に歩調を合わせ、アサド体制を擁護・支援するイランの参加に反対してきたが、その後はイランも参加できる枠組みを用意しようとした。

一方、ロウハーニー政権の方からもシリア問題に関して前向きな発言が発せられ、イラン側も譲歩する用意があるように思われた。しかし、2015年8月頃に始まったシリアにおけるロシアの軍事介入が情勢を大きく転換し、アサド政権の存続がみえてくると、イランの妥協的な姿勢はトーンダウンした。その後は、「イランにとってアサド政権の存続がレッド・ラインである」(ヴェラーヤティー最高指導者外交顧問、2015年12月5日)などの発言が目立つようになってきた。

このような状況下、ケリー長官の仲介によりイラン外相がシリアを巡る多国間会議に招待されたが、この交渉も不発に終わった。オバマ政権のイラン・エンゲージメント政策は、目ぼしい成果もないまま、2016年の夏以降、徐々に鳴りを潜めている。

その代わりに目立つようになったのはハーメネイー最高指導者の激しい反米発言である。たとえば、初代最高責任者のホメイニー師に倣って米国を「大悪魔」と呼び(2016年5月19日)、米国との交渉を「無益有害なもの」(2016年9月19日)として断固反対した。

EUとの関係に関しては、核交渉が続いている間、

EU側は概ね米国と歩調を合わせながら、合意の成立に顕著に貢献したといえる。しかし合意成立後、経済関係の再構築を期待するイランに対し、EU側では国によって対応が異なった。主要国の中ではイタリアがいち早く動きだし、レンツィ首相もイランを訪問してインフラ開発など多くのプロジェクトの実施に合意した。また、かつて自動車産業や石油・ガス産業などにおいて深い関係をもっていたフランスは、早期に外相がイラン訪問し、強い経済関係の復活を目指した。さらに両国はロウハーニー大統領を招待し、イラン大統領によるEU諸国の訪問が11年ぶりに実現した。

イタリアとフランスと比べ、ドイツやイギリスの対応は比較的慎重だったといえる。両国は、イランでのビジネスチャンスを求めて官民の経済団体をイランに送り、外相もイランを訪問した。しかし、急速な政治的接近を躊躇している。とくにドイツは、ナチスによるユダヤ人迫害の歴史に基づきイスラエルの安全保障に関して特段のコミットをしており、反イスラエル姿勢を崩さないイランに対して一定の距離を保とうとしている。メルケル首相は、2015年10月のイスラエル紙インタビューで、イランのイスラエルに対する姿勢は受け入れられないと述べた。ロウハーニー大統領をドイツに招待しない理由も、そこにあるといわれている。2016年10月にイランを訪問したドイツのガブリエル経済相は、出発前に「ドイツはイラン政府がイスラエルの存在を正式に認める場合のみ、同国と正常な友好な関係を築くだろう」と発言し、さらにイランの人権侵害とシリア問題への干渉にも言及し、懸念を示した。この発言はイラン側の反発を招き、ザリーフ外相はガブリエル経済相との会談をキャンセルした。それでも、JCPOA成立直後のドイツ経済相と多くの同国主要企業によるイラン訪問は、他の欧州諸国に先駆けた動きであり、経済的には成果をあげたといえる。一方、イギリスは、ペルシャ湾周辺のアラブ諸国との軍事的や経済的な関係が理由になり、イランとの関係に慎重になっていると思われる。ちなみにテレーザ・メイ首相は2016年12月にGCC諸国の首脳会議に出席した際、イランがペルシャ湾周辺のアラブ諸国にとって「脅威」であり、イギリスはその脅威に対抗すると発言し、イランの反発を呼んだ。

周辺諸国、特にサウジアラビアとの関係に関しては、政権発足当初、ロウハーニー大統領もザリーフ外相も、関係改善に意欲も自信も示していた。しかし3年半近く経った現在では、誰の目にも両国の関係がかなり悪化していると映る。

ひとつの理由はイエメン情勢である。イエメンでは、サウジアラビアが支持し、国際的にも承認されているハーディー大統領と、イラン側と密接な関係にあるフーシー派勢力の間の内戦が2年前から激化している。イランはイエメン介入を否定しているが、米国はイランによる武器支援が行われているとしている。さらにいうまでもなく、シリア内戦も関係悪化のもうひとつの理由である。シリアでは、イエメンとは反対に、イランが政府側を、そしてサウジアラビアが反対勢力側を支持している。シリア内戦の犠牲と破壊の規模は、イエメンの数十倍にものぼっている。イエメンやシリアに加えて、バーレーンやレバノンやイラクでも両国は正反対の勢力を支持している。つまり両国の争いのグラウンドは、中東全体に広がってきたといえる。

それだけではない。アブドラー前国王の時代までは、両国の関係が悪化してもイランとサウジアラビアの間の交流は続いていたが、最近は両国の話し合う場がほとんどなくなっている。そのひとつのきっかけは、2016年1月のサウジによるシーア派聖職者ニムル師の処刑と、それに反発したイラン人デモ隊によるサウジ大使館への放火と破壊である。その前から強まっていたハーメネイー師をはじめとするイランの指導層によるサウジ家の批判は、この事件をきっかけに数段激しくなった。そして普段、このような状況において事態の収拾を図ろうとするはずのザリーフ外相までも、New York Timesなどの国際的メディアを使ってサウジアラビア批判を繰り返している。いうまでもなく、イランが一方的にサウジを批判しているのではなく、サウジアラビア側も同じようにイランに対してさまざまな批判や疑惑を投げかけている。

イランとロシアの関係は、新たな展開を迎えようとしているようだ。ロウハーニー政権は、誕生当初、ロシアや中国重視のいわゆる「ルック・イースト」政策を変更したいようだったが、最近はアフマディーネジャード政権以上にロシアに接近している。ロシアは、ウクライナ問題をきっかけに米国をはじめとする西洋諸国との間に深い亀裂を生じてから、世界規模で新たなブロックをつくらうとしており、イランもそのなかに含まれている。一方、イラン指導層の中には、冷戦時代の世界を懐かしがり、米国に対して対抗姿勢を強めているロシアの台頭を歓迎する人も少なくない。

その中で両国の接近において決定的なきっかけとなったのは、2015年の夏からロシアがアサド体制を保護するために空軍を投入し、シリア内戦に参戦したこ

とである。その後、イランとロシアは軍事面、政治面、そして経済面に急速に接近している。ロシアは念願の地对空ミサイルシステムS-300をイランに渡し、さらに最近、イランの国防相はロシアから戦闘機を含む大量な武器購入を検討していると発表した。またイランは、シリアで作戦を展開するロシアの戦闘機に利用させるために北部のハメダーン市の近くにある空軍基地を提供した。イラン近代史上、外国軍に基地を提供したのはこれが初めてである。ところが、基地提供が報道されると大きな反発を呼び、イラン側は数日以内にこのオペレーションを停止せざるを得なくなった。デヘガーン国防相は、このオペレーションをリークしたロシア側の行動を「裏切り」とし、テレビで批判したが、そこにはイランのロシアに対する根強い不信感も垣間みえる。

経済的關係でいえば、イランがロシア産製品を購入したり巨額の融資を受けたり、イランの油田開発の権利をロシアの企業に付与するなど、密接な経済關係が構築されつつある。イランの指導層もこの接近を歓迎している。ハーメネイー最高指導者は、2015年11月のプーチン大統領との会談で、ロシアが「米国の政策を敗北に追い込んだ」ことをほめたうえ、「最近の両国の協力關係が大変よい状態にある」と満足を示した。

中国の場合、経済的關係は一段と強まっているが、中国が米国に対して挑戦的な態度を控えていることもあって、政治的にロシアと比べて親密な關係をつくれしていないといえる。たとえば、イランは従来から「上海協力機構」の正式メンバーになろうとしているが、2016年6月の同機構首脳会議の際、ロシアがイランの正式加盟に賛成したにもかかわらず中国が反対したため、実現しなかった。しかし、11月には中国の国防相がイランを訪問し、両国間の軍事協力協定を締結するといった動きもある。

3. トランプ政権誕とイランの対外関係

米国オバマ政権の終焉^{しゆうえん}が近づくとつれ、最も不安を感じている国のひとつがイランであることに間違いはない。オバマ大統領やケリー国務長官がいなければ、今の形の核合意(JCPOA)は成立していなかっただろう。それだけではない。オバマ政権は、JCPOAの履行に向けて国内において反対勢力の妨害を抑えた。また、たとえばケリー長官自身が欧米の民間銀行の幹部と会ってイランとの取引を促すような発言をするなど、イラン側の協力を得るために異例ともいえる手段を用いた。このようなオバマ政権の退陣にトランプ政権の

誕生が重なり、イランにとってますます痛手となっていることは想像に難くない。

トランプ氏の当選は、全世界と同様に、イランにとってもショッキングな結果だった。トランプ政権の外交政策はオバマ政権と大きく異なることに間違いなし、イランの核問題に関してはゲーム・チェンジャー規模の影響があるかもしれない。ただトランプ次期大統領は外交に携わった経験がなく、特に外交政策においてトランプ政権の方針や具体的な政策の内容が不明であるために、次期政権において米国の外交政策はどの分野でどの程度変化するかは予測できない。

大統領選挙戦中に、各候補者は度々JCPOAに言及した。トランプ候補も3月にイスラエル支持団体であるAIPACの集会で演説し、イランとの核合意を反故にすることが彼の最優先事項であると明言した。しかし8月になると、国連決議となっている合意の破棄が困難であると認めるようになり、自分の政権は「合意の実行を厳格に監視し、イランの核兵器製造を不可能にする」と立場を大きく修正した。トランプ氏は、大統領選が終わってからは一度もJCPOAに触れておらず、破棄や再交渉以外のオプションも考えているかもしれない。ちなみに、米大統領選で共和党候補者が相次いで合意の破棄を約束した時期に、ハーメネイー最高指導者は、彼らが合意を「破いたら」、我々がそれを「燃やす」(跡形も残らないようにする)と応答していた。

現段階までに進んでいる組閣人事を材料に次期政権の対イラン政策を予測するならば、トランプ政権の対イラン政策は、核合意に限らず厳しいものになるといえる。

国防長官に就くとみられるジェームズ・マティス元中央軍司令官は、オバマ政権下で2010年に中東全域を管轄するこのポストに就任したが、オバマ政権の対イラン政策を批判したために事実上解任された。同氏は、核問題を巡る米国とイランの合意を不完全なものと批判している。また、イランの現政権は中東の平和と安定にとって(ISISよりも)最大の脅威であると発言しており、イランに対して非常に厳しい立場をとっている。

同じく軍歴のあるマイケル・フリン氏は、国会安全保障担当の大統領補佐官に就任する予定である。陸軍中將だった彼は、2012年から14年8月にかけて国防総省国防情報局長官を務めた。そして彼もマティス將軍と同様に、対テロ政策や中東政策を巡ってオバマ政権との間に生じた軋轢^{あつれき}のためにこのポストを解任され、軍からの退位を余儀なくされた。同氏は、2016年7月に出版した本(マイケル・リーディンという著名なネオコンと共著している本)でも、イスラーム過激派勢

力や北朝鮮と並んでイランを強く批判している。

彼らだけではない。CIAの次期長官に任命されるマイク・ポンペオ下院議員は、茶会の支援を得て当選している人物で、イランとの核合意に強烈に反対し、議会における合意破棄を目指す運動の旗振り役だった。さらに、国家安全保障担当の大統領副補佐官への就任が決まったキャスリーン・マクファーランド女史も、核合意を声高に批判しただけでなく、ジョージ・W・ブッシュ政権時代からイラン国内の反体制勢力の支援を主張する「レジーム・チェンジ論者」の一人だ。

かくて、トランプ政権の「国家安全保障会議」メンバーの中でかつて反イラン的態度を取ったことがないのは、国務長官として指名されたレックス・ティラーソン氏のみとなる。数十年にわたるキャリアの間に常に石油ビジネスに携わってきた彼は、珍しくイランとほとんど接点がなく、イランに関しての発言も少ない。例えば、2016年3月にテレビ・インタビューでイランの石油産業に関心があることを認めたが、同時に参入することはまだ考えていないと述べた。一方、イランの政府関係者はティラーソン氏の指名発表にまだ反応を示してないところ、政府寄りのイランメディアが彼の就任を好意的に伝えていることは興味深い。

トランプ氏の勝利に対して、イランは当初、対応を戸惑っている様子であった。選挙翌日には、ロウハーニー大統領やザリーフ外相、シャムハーニー国家安全保障最高審議会事務局長は、口をそろえてJCPOAに関して何の変化もあり得ないと述べるに留まった。ハーメネー最高指導者も、しばらく沈黙を守った後に米大統領選の結果に言及し、トランプ候補の当選に対してわれわれは「喜ぶこともないし、悲しむこともない」と冷静さをアピールした。そのなかで、トランプ氏に一定の期待を示した発言や、少なくとも否定的な判断を避けた発言もある。たとえば、アリー・モタッハリー国会副議長やブルージュエルディー国会安全保障委員会委員長は、シリアに対するトランプ氏のアプローチを評価し、彼の当選を歓迎した。

しかし、トランプ次期政権の組閣人事が進むにつれ、また、米議会でイラン制裁法（ISA）の延長が審議早々に圧倒的な賛成票で可決されると、イランでは反米的なレトリックが急速に強まった。ハーメネー最高指導者は、ISAの延長が核合意に「間違いなく反するものであり、われわれはそれに対して必ず報復する」と明言した。サーレヒー原子力庁長官も、「我々の行動」がきつと「彼らを驚愕させるだろう」と米国側をけん制した。

12月初めごろ、トランプ政権との関係改善に期待を

かけているプーチン・ロシア大統領は特使をイランに派遣し、イラン側にISAの延長に対する過剰な反応や威嚇を自制するように促したようである。その後、イランの主導層による反米発言は多少トーンダウンしている。しかし、イランはトランプ政権に備え、ロシアや中国を中心に、JCPOAの履行に期待している国々と連携を強めようとしている。たとえばザリーフ外相は、12月にインド、中国、日本を相次いで訪問し、イランとしてJCPOAの履行にコミットしていることを確認し、多国間による合意を一国だけで破棄できないことに同意を求めた。

トランプ政権との間で問題になりそうな懸案はJCPOAだけではない。トランプ政権は、オバマ政権と比べてかなりイスラエル寄りの政策をとるだろう。したがって、イランのミサイル開発や、イランの操り人形ともいわれるレバノンのヒズボラへの圧力が強くなると考えられる。また、米国とサウジアラビアとの関係の展開にもよるが（トランプ氏は選挙戦中にサウジアラビアの批判を行ったこともある）、イエメンやバーレーン情勢を理由に米国からイランに圧力がかかるようになる可能性もある。そして最悪の場合、米国政府として、イラン政府の「ビヘイビア・チェンジ」ではなく、政治体制の転覆、つまり「レジーム・チェンジ」を目指すかもしれない。

それでも一抹の可能性として、シリア内戦で両国が近づく展開もあり得る。トランプ氏は、ロシアとの関係の修復や、シリアにおけるISISなど過激勢力の掃討を最優先にする（＝アサド政権の存続を容認する）ことを幾度も示唆している。トランプ次期大統領が本当にロシアと関係を修復し、シリアにおいてアサド大統領の退陣要求を取り下げれば、イランにとっては大変な戦略的勝利を意味する。

一部の過激勢力を除けば、イランの指導層はトランプ次期大統領の登場に対して困惑と懸念と警戒を覚えている。しかし、プーチン大統領からの勧めもあって、自ら関係を緊張化させるのではなく、しばらくは辛抱して相手の出方を待つだろう。（2016年12月16日記）

※著者略歴：専攻は経済発展論、イラン政治経済史。最近の論文に、「イラン：政治の底流にある諸派閥攻防の歴史と展望」後藤晃、長沢栄治（編著）『現代中東を読み解く：アラブ革命後の政治秩序とイスラーム』（東京：明石書店、2016年8月）、革命後のイランにおける特権企業の生成と変貌—モスタズアファーン財団を事例に—（アジア経済研究所、「中東レビュー」、Vol.3（2015-2016））、イラン経済と石油：二つの石油ブームの比較（神奈川大学「アジア・レビュー」2016年3月）など。