

米国-イラン間の関係再構築に対する 中東地域の反発及び外交の進展の前に 立ちはだかる「制裁措置という障壁」

Strategic Energy and Global Analysis, LLC

(2013年10月31日)

米国-イラン外交に対する中東地域の抵抗

オバマ政権が核問題をめぐる対イラン外交への取組みの見直しを模索するなか、米国-イラン間の関係改善に対する中東内部からの抵抗に対処する必要性が高まりつつある。もっと具体的に言えば、中東における重要な、そして長年にわたる米国の同盟国でもあるイスラエルとサウジアラビア両国では、米国-イラン関係が改善へと向かう可能性があることに強い不安感を表明している。

- 両国は、米国-イラン間の関係改善が中東地域における自らの位置づけにとってどんな意味をもつか長らく警戒を続けてきた。しかし、こうした警戒心は米国-イラン両政府間の外交関係の強化によって状況が左右されるなか一段と強まっている。
- 核問題及びイランと P5 + 1 間の核取引の見通しにイスラエルとサウジアラビアの懸念は集中し、最も差し迫った懸念事項となっている。とにかく、イスラエルとサウジアラビアは米国-イラン間の関係再構築が中東地域のパワーバランスに与え得る悪影響について懸念を示している。

核問題に関してイスラエルとサウジアラビアは、彼らの立場から見て米国がイランの核インフラの開発を十分に抑制できないような対イラン核

取引を結ぶのではないかと懸念している。

- このような状況の中で、イスラエルとサウジアラビアの両国は、たとえ国際保障措置制度の下であっても、あらゆる交渉による核問題の決議にウラン濃縮に関連するイランの全活動終了を盛り込むよう要求している。
- さらに、交渉による成果ではイランがアラクに現在建設中の重水炉の閉鎖をイランに義務付ける必要もあるとイスラエルは主張している。

おしなべて言えば、イスラエルとサウジアラビアの両国は米国-イランの関係改善が中東全域にわたるイランの地位や影響力の向上につながるのではないかと懸念を表明している。イスラエルの場合、このような懸念を背景にして、自分たちがテロ組織（例えば、レバノンにおけるヒズボラ）と定義する集団をイランが支援しているとして絶えず非難してきた。

- イスラエルのエリート集団は、核問題だけに的を絞った外交取引や大幅な対イラン制裁措置緩和及び軍事行動の脅威削減を必要とする状況は、中東地域の安全保障や安定性に悪影響を及ぼすことになるかと主張している。
- 特に、エリート集団はそのような外交結果によって地域代理権を通じて、（これは真っ先にイスラエルの国益に不利に働く）イラン政府による

挑発的行為が増えると懸念している。

サウジアラビアの場合、強い不安感を抱いているのは米国-イラン間の関係再構築が中東地域のパワーバランスに与える影響により、イランが地域の覇権国家として浮上するのではないかということである。

- サウジアラビアのエリート集団は、イラン政府が覇権主義的な野望を抱いている証拠として、イランの政策やイラクやレバノン、パレスチナ、シリアなどの中東地域国家におけるイランの影響力をよく引き合いに出している。
- サウジアラビアは公式発表の中で、米国がこれらの野望を封じ込め、押し戻す態勢を整えなければ、イランは中東においてある種の覇権のような地位を手に入れるだろうと述べている。

実際には、イスラエルとサウジアラビアはイランが地域での権力を強化すべく米国政府との関係改善を利用しようとしていると主張している。しかし、イスラエルやサウジアラビアのエリート集団が本当に懸念しているのは、米国-イラン間の関係再構築により、支配的な米国を必要とするイスラエルやサウジアラビアの長年にわたる優先度の極めて高い地域戦略に影響がでることである。

- イスラエルとサウジアラビアの政治及び安全保障のエリート集団は、米国の対イラン門戸開放政策は米国政府が合法的な国家権益を代表する合法的な地域関係当事者としてイラン政府を受け入れることが必然的に前提とされなければならないと理解している。
- このような形でイランを受け入れるということは必然的に、中東において米国支配によるものではない、米国と主要地域大国（もちろんその中には戦略上独立したイランが含まれる）間の多国間均衡によってもたらされる環境のなか

で、今後米国が活動することを意味する。

- イスラエルとサウジアラビアのエリート集団の見地からすれば、このような展望は深刻な問題をはらんでいる。なぜなら、中東での優位性を維持するという米国の冷戦後の意欲が失われてしまうことを意味するからである——しかも、米国の優位性はこれまでイスラエルとサウジアラビア両国の地域戦略の基盤を成していた。

米国と効果的に連携を取り合って地域覇権を模索するイランというイメージは的確ではないと我々は考えている。それは前シャーの外交政策であって、イラン・イスラム共和国の外交政策ではない。

- 我々の考えでは、イランは「反覇権主義的」外交政策と呼ぶにふさわしい政策を追求している国家の模範例である。政策問題として、イランは経済・科学・技術面で中東をリードする国家を目指している。だが、イランの外交政策及び国家安全保障戦略は基本的に防衛重視であり、国家の独立性や領土及び政策的な一体性の観点から規定された国家の安全保障や安定性を確保することを最優先目標に掲げている。
- イランの戦略目標は覇権ではなく、覇権の獲得を不可能にする地域秩序である。イランが地域的影響力を拡大できる状況にある限り、イランは他国の覇権主義的イニシアチブへの先住民族の抵抗を支援する形や、選挙を通じて衆望を勝ち取ることでできる政治勢力を支援する形で、それを実施してきた⁽¹⁾。
- いずれにせよ、イスラエルとサウジアラビア両国の米国に対する広報外交では、米国政府との緊張関係を緩和した後に中東の支配を模索している覇権主義的な野望に燃えるイランというイメージは払拭されていないようである。

イスラエルとサウジアラビアの地域戦略

皮肉にも、米国政府との和解を通じて地域支配を模索するという戦略は、前シャーの外交政策であるだけでなく、何十年にもわたるイスラエルの戦略でもある。

- 何十年にもわたって、イスラエルは軍事的イニシアチブの一方的自由な強化及び最大化を前提とした軍事原則を追求してきた。
- このような軍事的優位性を維持するためには、イスラエルの行動が地域的及び世界的にもたらし得る悪影響から同国を守る力があり、なおかつそれを厭わない米国の効果的な支配権を必要とするとイスラエルの政治及び安全保障のエリート集団は考えている。
- 米国が提供する戦略的庇護は、イスラエルによる無期限のアラブ人支配にも必要とされる。

さらに、イスラエルの国家安全保障戦略は、イランのような中東地域における独立したパワーセンターの出現を抑制する力があり、なおかつそれを厭わない米国の影響力のある支配権を必要とする。もし独立したパワーセンターが出現するようなことになれば、イスラエルの軍首脳部が国家の「軍事活動の自由」と呼んでいるものが制約を受けることにもなりかねない—前述したとおり、「軍事活動の自由」はイスラエルの国家安全保障戦略や軍事原則のまさに中核を成している。

中東地域における独立した影響力を従属下に置くことへの関心が、過去半世紀にわたって同地域の最も重要な国（エジプト、イラク、イラン）に対するイスラエルの政策と同様に、米国の政策のかなりの部分を占めている。

- 1950年代と1960年代に、ガマール・アブドゥル・ナセル政権下のエジプトは地域におけるイスラエルの最強のライバルであった。1970年代に、米国とイスラエルはナセルの後任であるアンワ

ル・エル・サダト政権下のエジプトをソ連陣営から米国陣営に鞍替えさせることに成功したことで（この抜本的な方向転換はエジプト-イスラエル間のキャンプデービッド合意に正式に盛り込まれた）中東のパワーバランスが米国及びイスラエル支持へと大きく方向転換することになった。

- エジプトがアラブ-イスラエル軍事均衡から事実上排除された後、サダム・フセイン政権下のイラク（中東の傑出した「汎アラブ」リーダーとしてナセルの後を継ぐことを熱望した）が地域におけるイスラエルの最強のライバルとして現れた。1990～1991年の湾岸戦争におけるサダム・フセインの軍事的敗北や2003年の米国の侵攻及びイラク占領によって、中東の地域バランスにおけるイスラエルへの潜在的な対抗勢力であるイラクは実質的に、少なくとも無期限先まで排除された。

イラクの戦略的重要性が薄れた結果、イラン・イスラム共和国がイスラエルの現行の近隣地域に対する優位性にとっての最大の潜在的対抗勢力として現れたとイスラエルは見ている。

- 過去20年間、こうした考えが引き金となり、制裁措置や秘密調査活動などの手段を通じて、イラン・イスラム共和国に対する米国の圧力のレベルがこれまで以上に高まる結果となった。これはイスラエルの外交政策でも重視されている。
- 米国-イラン間の関係が改善されれば、イスラエルは現行の国家安全保障戦略のより地域色の濃い挑発的要素の一部の見直しを迫られることになるであろう。

イスラエルと同様に、サウジアラビアも米国の支配権を必要とする地域戦略を追求している。

- サウジアラビアは支配的な勢力としてアラビア半島に君臨したいと考えているが、中東全域にわたる支配的な勢力になるのは不可能だと考えている。しかしながら、地域大国（例えば、エジプトやイラン）にそのような役割を任せたくないと思っている。
- それゆえに、サウジアラビア王国は数十年にわたって真の地域覇権国の出現を阻止するための戦略の要として米国との戦略的パートナーシップに依存してきた。

だが、米国が例えば、イラクや「アラブの覚醒」に巻き込まれた国々（例えば、バーレーン、エジプト、シリア）のような鍵となる地域における政治的な解決策の詳細まで管理するためにヒトとカネを注ぎ込むことができない、またはその意思がない場合、サウジアラビアは好きでもないこれらの活動において民衆が出した結論に向き合わなければならないかもしれない。そのような事態になれば、サウジアラビア王室にとってはこれまでなんとか避けてこられた自国民と折り合いをつける必要性に迫られることを究極的には意味するかもしれない。

連邦議会と「制裁措置という障壁」

米国の二つの最も重要な中東同盟国からの核問題関連の外交努力に対する抵抗に対処しながら、オバマ政権は遅ればせながら、今後見込まれる米国-イラン間の関係改善に関して連邦議会への対応に完全に戦略を欠き、妥協すると見られている。

- 短期的に、オバマ政権は対イラン門戸開放外交への連邦議会の激しい抵抗をうまく切り抜けない限りならぬ。
- 長期的に、オバマ政権は米国-イラン間の関係改善に対する連邦議会の支持を引き出さなければならぬという課題も突きつけられるであろう。イラン関連の制裁措置に関しては、なおさ

らのことである。

短期的に、オバマ政権は連邦議会が追加的な新しい対イラン制裁措置を可決成立するのを阻止するためだけに多大な労力を注ぎ込むことを余儀なくされている。

- 今年の早い時期に、米下院はイラン関連の二次的制裁措置を拡大し一段と強化する次期連邦議会提出法案の下院版を可決した。この法案が実質的な影響力を発揮するためには、1年以内に段階的にイラン産原油の購入を中止するという条件で削減された量のイラン産原油の購入を継続している制裁措置の適用免除を受けている国々の協力が必要となる。
- 現在、この法案の上院版は上院銀行委員会の承認待ちとなっている。オバマ政権は上院銀行委員会に働きかけ、10月に行われるイランとのP5+1核交渉の前に法案の最終的な仕上げの阻止を目指している。現在、オバマ政権は11月7～8日に行われるイランとの次期P5+1会議が終わるまで法案の最終的な仕上げを遅らせるよう上院銀行委員会に働きかけている（これはある程度の成果を収めているようである）。

しかし、11月7～8日にジュネーブで行われる核交渉が予想外の飛躍的な前進を見せた場合を除き、オバマ政権が米上院を説得して、第一段階の核合意に達するために要する数ヶ月間、新たな制裁措置法案の議決を遅らせることができるのかどうか極めて不透明である。それらの交渉を進めながら新たな制裁措置法案を可決成立させることになれば、合意にこぎつけるチャンスに深刻な悪影響が出るのはまちがいないであろう。

さらに、短期的に見た場合、核問題に関してオバマ政権は第一段階の取り決めの一環としてイラン政府に制裁に対する救済措置の大幅拡大を提供するために、現実味のある方法を見つけなければ

ならないという課題に直面する。少なくとも、これに関してオバマ政権が検討している選択肢の一つは、現在相手国口座にある第三国への石油販売から得た資金をイランが調達する機会を与えることである。

- この選択肢の裏付けとなるロジックの重要な部分の一つは、オバマ政権が現在発動中の対イラン制裁措置（一時的及び二次的）のいずれも「解除」しなくてもそれを実施できるという点である。
- しかし、どのような方法でオバマ政権が米国二次的制裁措置のこの部分の実施を変更する（容易に取消可能な）意思を第三国の金融機関に伝えるのか全く不透明である。そのような変更により、それらの金融機関はイランの資金を保持する口座の管理を変更することを実質的に促されることになる。

長期的な展望に立って、オバマ政権は我々がかねてから述べてきたことを今や公然と認めている。すなわち、一時的な行政府イニシアチブ（例えば、制裁措置適用除外の拡大、米国政府には特定のタイプの対イラン金融再契約に反対する意思がないことを伝える第三国政府への内密な通信）に加え、対イラン政府との外交面の前進を後押しするための米国制裁措置（これは二次的制裁措置を含む）の解除または大幅な修正は、連邦議会の議決が必要となる。

- 先のレポートで述べたとおり、オバマ大統領の任期中、大統領令を通じて当初科せられた多くの米国の対イラン・イスラム共和国制裁措置は法文化されてきた。そして、オバマ大統領自身によって長期的な結果への配慮がほとんどなされないまま署名された法案を通じて法文化された。
- 同様に、オバマ大統領は適用範囲を拡大し、適用除外をより困難にする数々の施策に署名し法

を成立させてきた。それによってイラン国内において、またはイランを相手に商取引を行う第三国の事業体に対して二次的制裁措置が適用された。

オバマ大統領が署名し法文化された制裁措置法案には、イランの核インフラの廃棄だけでなく、米国政府が（イスラエルも）テロ組織に指定しているヒズボラのような運動組織とのイランの関係断絶を規定する制裁措置を撤廃するための条件が盛り込まれている。さらに、制裁措置を撤廃するための条件には、イラン・イスラム共和国の世俗主義的で自由な共和国への効果的な転換も盛り込まれている。

- 長期的な核取引の一環として制裁に対する包括的救済措置を提供するためには、それがどんなものであれ、連邦議会によるこれらの条件の修正が必要となる。
- だが、連邦議会共和党員に劣らず連邦議会民主党員は、オバマ大統領による核取引の締結及び実施を容易にするために、これらの条件を緩和する気にはならないと公言してはばからない。

（注）

- （1） 検証材料としてイラクを例にとってみよう。サダム政権打倒後に選出されたすべてのイラク政府の中核を成すシーア派イスラム教徒及びクルド人政党は、サダム政権時代と同政権打倒後を通じて何十年にもわたってイランによって支援された。米国政府がサダム政権後のイラクに強制的に押し付けようとした世俗主義者や、サウジアラビアが支持する継続的なスンニ派支配のイラク政治モデルは、シーア派イスラム教徒及びクルド人政党に敗れ去った。その勝因はイランのイラクに対する覇権の主張ではなく、イラン政府の方が米国政府よりもはるかに理解があるというイラクの一般大衆の感情にあった。