

## 米国に失望したイランの大統領と外相は、 JCPOA の保護とイランの地域的地位の向上を追求

Strategic Energy and Global Analysis, LLC

.....

本稿は、昨年12月末に執筆された論文を翻訳したのですが、対イラン政策の今後についての参考にご紹介させていただきます。

(2016年12月31日)

トランプ次期政権が反イラン姿勢を徐々に強めており、またイラン制裁法 (ISA) 延長も可決されたため、イランのハッサン・ロウハニ大統領とムハンマド・ジャバード・ザリーフ外相が考えていた計画、つまり西側諸国との経済的および戦略的結びつきをより密にしてイラン経済と世界各国の態度を変革しようとする計画は、かなりの打撃を被った。

- 2013年にロウハニ大統領の政権が発足した時点で、ザリーフ外相は、イラン政府が核開発合意について P5 + 1 諸国と協議しても、米国がイランとの関係改善に積極的になることはないだろうと理解していた。
- しかし、ザリーフ外相は、われわれに述べたように、核開発の取り決めを行うことで少なくとも「米国を押しつけられる」(つまり、欧州と日本がイランとの関係を改善する法的小および政治的な余地が生まれるだろう) と期待した。

われわれの分析のとおり、2015年7月に包括的共同作業計画 (JCPOA) が最終合意されて以来、P5 + 1 諸国との間の核開発の取り決めによって、ロウハニ大統領やザリーフ外相が望むようなイランと西側諸国との経済的その他の結びつきを構築するほどには、米国政府を「排除する」という事態は起こっていない。

- 米国大統領選で共和党のドナルド・トランプ氏は、JCPOA を「破棄する」か、「再協議する」か、または「逃げ道がないほど厳しく契約を監視する」、つまりイランの方から撤回を決めるようにこれを履行する、という意志を明言した。
- トランプ氏の選出以来、主要外交政策ポストの人選、ISA 延長、および大統領就任後の新たな制裁措置など反イラン措置の発効準備を見る限り、少なくとも、米国の JCPOA

の合意履行へのアプローチは以前に比べて、イラン側の利益に対しさらに強硬になることが示唆される。

こうした展開が次第に明らかになるなかで、当初ロウハニ大統領とザリーフ外相は、その影響を最小にするように努力した。しかし、政治的にはあまり効果が出なかった。

- したがって、ISA 延長が現実のものになったとき、ザリーフ外相は、これには「何も実効性がなく」、実行に移せば米国は自ら「信用を失い」「孤立する」ことになるだけだ、と述べた。最高指導者アリー・ハメネイ氏は11月にすでに、ISA 延長はJCPOA への違反になると述べていた。ISA の延長後、ハメネイ氏の首席外交政策顧問であるアリー・アクバル・ベラヤティ氏は、これは本取り決めへの「はなはだしい違反」だと言明した。
- JCPOA についてのロウハニ大統領とザリーフ外相に対する圧力が増す兆しがあるなか、ロウハニ大統領やザリーフ外相、ベラヤティ氏を含む8人のメンバーで構成されるイラン側の包括的共同作業計画監視評議会は、今月会合を開き、ISA延長は本取り決めへの「明らかな違反」だと宣言した<sup>(1)</sup>。

## 西側のパートナーとの間で実現できるものを守る

ロウハニ大統領とザリーフ外相は主に3つの方法により、こうした困難に対処しようとしている。1つ目は、JCPOA への国際的支持を高く維持することに努め、その過程で、JCPOA 合意履行に対する米国のアプローチから距離を置くよう、その他の主要諸国に促していることである。達成のため、ロウハニ政権は、取り決めに無視しようとする米国側の姿勢と、イラン側の順守の姿勢とを対比させている。

- イラン政府は、ISA 延長をJCPOA への違反だと非難すると同時に、JCPOA が委員会の会合を開いて各当事者からの本合意の順守への苦情に対応するように正式に要請した。(イランからの要請に応じて、同委員会は1月10日にウィーンで会合を開くことを決めている)。
- 12月、国際原子力機関 (IAEA) の天野之弥事務局長はテヘランを訪問中に、イランはJCPOA の約束を果たしているという IAEA の評価を公に再確認した。

これと同時に、イランが強調しているのは、彼らには米国が先導する本取り決めの破棄

---

(1) この他のメンバーにはアリー・ラリジャニ国会議長、国家安全保障最高評議会書記長、国防相、イラン原子力庁長官、および核問題の元協議責任者サイド・ジャリリ氏らがいる。

に対抗する用意があり、その方法は一部の国際社会が厄介だと感じるやり方であるということだ。ISA 延長を受けて、ロウハニ大統領とイラン原子力庁長官（兼イラン副大統領のひとり）のアリー・アクバル・サーレヒ氏は、イランが船舶推進目的の原子炉の開発に着手するだろうと発表した。ロウハニ大統領もサーレヒ氏も公言していないが、これにより、この先いつかウランを JCPOA の許容範囲を超える分裂性同位元素の純度の水準まで濃縮する必要性が生じることはほぼ確実である。また、ベラヤティ氏は、米国の本取り決めへの違反に対する対応はこれだけではないと指摘した。

イラン政府は独自の措置に加えて、その他の主要諸国に対し、米国に近づいて JCPOA から離れないよう促すこと、また、米国政府が本取り決めを破棄（または阻害）しても、イランに再度制裁を課すことについて、国際社会からの実質的な支援は得られないと指摘することを働きかけている。

- いくつかの欧州各国政府と、すべての欧州連合（EU）加盟国を代表する欧州評議会は、すでにトランプ氏の移行チームの主要メンバー（国家安全保障担当補佐官に指名されたマイケル・フリン氏を含む）と議会の共和党首脳部に、米国は JCPOA から離脱すべきではないと警告している。（欧州の外交官によれば、トランプ関係者は（われわれが判断したとおり）新政権は本取り決めを完全に「破棄する」ことはないだろうと認めている）。
- トランプ氏の選出後、欧州連合の外務政策上級代表フェデリカ・モゲリーニ氏は、ザリーフ外相と何度も会談を重ねた結果、今月、「JCPOA は国際連合の枠組みにおける合意であり、二者間で合意を再び検討することはできない」と宣言して、米国による JCPOA の再協議活動を公式に拒否した。

イランは、欧州以外に、P5 + 1 諸国内の非西側主要大国である中国とロシアにも、米国による JCPOA の破棄と再協議の試みに反対の意志を伝えるように求めている。（以下にイラン政府と中国・ロシア政府間の相互交流についてさらに詳しく説明する）。

同様に、ロウハニ大統領とザリーフ外相は、ポスト JCPOA の機会に乗じてイランが西側諸国に接触することにより何か具体的な「成果物」を回収しようと努めている。

- 例えば、今月イラン航空はボーイング社との間で80機の航空機購入契約、およびリース契約、またエアバス社との間で100機の航空機購入契約を最終的に締結した。エアバス社との取引の際に、イラン側は、トランプ政権が1月20日に発足する以前の1月初旬に最初の航空機が到着するように、また2017年5月の再選挙にロウハニ氏が立候補する以前に多くの航空機が到着するように期限を急がせた。ロウハニ政権はエアバス社の納入を JCPOA に関わる「見返り」だと明らかにわかるように宣伝するに違いない。

- 議会の共和党員が検討している反イラン議案のなかには、ボーイング社やエアバス社の契約執行を停止させる効力を持つ措置も含まれる。イラン政府は、米国がボーイング社またはエアバス社との取引を阻止する法律を制定すれば、それをJCPOAへの直接的違反とみなすと警告している。(次回のレポートで、様々な新たな制裁措置および反イラン活動を求める議会の提案についての評価を記載する予定である)。

### (さらなる) アジア傾斜の方向に

ロウハニ大統領とザリーフ外相は、イランと米国の結びつきが、控え目でかつてなく抑制されていたポストJCPOAの状態よりさらに弱まるとしても、イランが本取り決めに維持していると受け止められる限り、2000年代よりは米国の同盟国との経済的結びつきをうまく持続できるだろうと期待する。しかし、この期待を挫折させないために、またJCPOAに関わる不適切な見返りについて高まるイラン国内の不満への2つ目の対応として、ロウハニ大統領とザリーフ外相は、イランとアジアの大国との経済的および戦略的結びつきをさらに強化することで歩調を合わせている。

- ロウハニ大統領とザリーフ外相のように、中国やロシアよりも西側諸国との関係を密にすることを優先するというのは、イランのエリート層が持つある種の考え方である。2014年3月に外相として初めてアジアを歴訪したとき、ザリーフ外相は何とその日程から中国を省き、代わりに、西側と緊密に連携するインドと日本への訪問に重点を置いた。
- これとは対照的に、ロウハニ政権でアリー・ハメネイ氏の首席外交政策顧問を務めるベラヤティ氏は、これまでのところザリーフ外相よりも多くの時間とエネルギーを注いで、中国とロシアを訪問し、中国とロシアの相手方担当者と関係を築き、イランがこれらの両大国との関係を強固にする重要性を示す事例を公言している。

JCPOAの最終合意以来、そしてロウハニ大統領とザリーフ外相が西側諸国との関係改善を優先しているなかでも、イランと中国・ロシアとの経済的および戦略的結びつきは、欧州や日本との関係と比べて、より速くより広範に発展している。

- これは、2000年代、米国が第三国にイラン政府との結びつきを断ち切るように治外法権に該当する制裁をはじめとする措置をエスカレートさせていた頃に、中国とロシアはイランとの重要なつながりを維持する上で、西側諸国よりも制約が少なかったことが一部の要因である。さらに、中国とロシアは、残存する米国・イラン関係の金融制裁措置の影響を受けることが比較的少ない金融取引、金融投資のチャンネルをイランにより多く持っているからである。



- このような潮流により、今ではロウハニ大統領とザリーフ外相は、自らの個人的エネルギーおよび政治的能力をイランと中国・ロシアとの関係の拡大に投じることを緊急に迫られている。

ロウハニ政権が非西側主要諸国とのつながりの強化に前向きであるということは、12月のザリーフ外相によるアジア3ヵ国歴訪に見て取れる。同相は、中国だけでなく、インドと日本も訪問したのだが、これら諸国は、とりわけイラン産原油のトップスリーのバイヤーであり、韓国とともに、イランの原油輸出を制裁前の水準に（そしてやがてはそれを上回る水準に）回復させるための推進役になる重要国である。日本はまたイランにとって、将来の西側の技術、専門知識、資本、製品の提供源としても依然として重要である。

しかし、ザリーフ外相が中国に立ち寄ったことは、戦略的意味で、特に注目に値する。

- ザリーフ外相が中国に対し熱心に働きかけたのは、米国が引き続き JCPOA に従うよう提唱すること、より具体的には、米国による一方的な本取り決めの破棄、再協議、あるいは阻止の活動を拒否する発言を中国政府がすることだった。そして実際に、ザリーフ外相の訪問によって、中国の上級当局者からこうした点についての強力な声明を引き出した。
- ザリーフ外相は北京訪問の機会を利用して、イランが、例えば中国政府の「一帯一路」構想に広範囲に関与することにより、中国との経済関係を「戦略的」水準まで高めることに関心があると表明した。こうした立場は、JCPOAの最終合意以降（2016年1月の中国の習近平国家主席のテヘラン訪問時を含め）ハメネイ氏、ベラヤティ氏をはじめとするイラン当局者が明言した見解と完全に一致する。しかし、ザリーフ外相自身にとって、人目を惹く北京訪問の最中にこれを表明することは、注目に値する変化である。

## ロシアとイランの地域影響力の継続的上昇

JCPOA からの具体的な恩恵を求める国内の圧力に対する3つ目の対応として、ロウハニ大統領とザリーフ外相はイラン政府の地域影響力を継続的に高めようと奮闘している。そこでは、イランがロシアとの経済的および戦略的結びつきを深めることがとりわけ重要になりつつある。

今月、イランはロシアとトルコと連携し、シリアへの新たな紛争解決プロセスを開始することにした。これは現時点で、国際連合主催の多国間協議から大幅に外交的主導権を奪取し、米国をほぼ完全に蚊帳の外に置くプロセスである。

- 12月16日、モスクワでザリーフ外相は、自身のロシア・トルコの相手方と面談し、こう

したプロセスを支配する一連の原則を定めることに合意した。

- 12月29日、ロシア、イランおよびトルコはシリアでの新たな停戦を発表した。これが続行されれば、ロシア、イラン、トルコの仲介によるシリア政府と反体制派の一部との協議の舞台が設定されることになろう。本協議は1月にアスタナで開始されることになっている。今月、ロウハニ大統領はカザフスタンによるロシア・イラン・トルコの政治的プロセスへの支援を確固たるものとするために自らカザフスタンを訪れた。
- こうした協議により、ロシア、イランおよびトルコは国際連合主催の次回のシリア問題協議において、政治的解決の枠組みを提示することを望んでいる。国連のシリア特使であるスタファン・デ・ミストゥラ氏は、2017年2月にジュネーブで次回の協議を招集することを提案した。

こうしたプロセスが動き出したことは、当該地域におけるロシアとイラン双方の影響力の高まりを反映している。この影響力こそ、彼らがバシヤール・アル＝アサド大統領のシリア政府を協調支援したことによる成果だった。

- 最近になってシリア政府が勢力を広める（戦果を達成する）ことができたのは、少なからずロシアとイランの後ろ盾のおかげである。和解はアサド政権を排除して行う必要があるという米国政府の一貫した大げさな主張に邪魔されることなしに、ロシア政府とイラン政府は政治的プロセスを推進できる有利な立場にいる。
- ロシアとイランはまた、反アサドの反対勢力を長期にわたり支援してきたトルコから、徐々に本紛争解決への協力を得られるようになってきている。トルコのレジェップ・タイップ・エルドアン大統領は現在では、アサド政権を許容しないことよりも、（米国が支援する）クルド人部隊と戦闘することの方により焦点を当てている。エルドアン大統領はクルド人の独立の野望を絶つために、ロシアとイランの支援を得ることに必死である。
- そして、とりわけロシア政府は、トランプ政権の発足により、基本的にロシアとイランが出す条件に基づきシリア紛争を終結させることについて、米国の暗黙の了解を取り付ける端緒を開くことができると計算する。

確かに、アサド大統領の政権維持を最終的かつ長期的に承認する必要があるロシアやイランというパートナーたちに、トルコが背を向ける可能性は依然としてある。けれども、イラン政府にとってこうした展開は自らの地域的地位のかなりの上昇を意味する。

- イランとシリア、イラク（バグダッドを拠点とする中央政府、およびイラクのシーア派部隊など）およびレバノンのヒズボラとの同盟には、今ではロシア、(徐々に)トルコな

らびに（表面的だとしても）エジプトも加わり、地域問題において重要な勢力になりつつある。

- シリア紛争についてさらに具体的に述べると、この同盟は、敵対する米国・サウジアラビア・ヨルダン同盟を今や効果的に打ち負かしている。後者の同盟は約6年前にシリアの反体制派（スンニ派のジハード集団を含む）の支援を開始した。米国、サウジアラビアおよび（当時）トルコの各政府の政策立案者が、アサド政府の転覆は容易に実現し、イランに大きな打撃を与えるだろうと計算したからである。

## ロウハニ大統領および JCPOA の見通し

JCPOA をめぐってはイランで論争が高まっているが、JCPOA がイラン・イスラム共和国に恩恵をもたらしている限り、2017年にロウハニ氏が再選される見込みは、現在のところ比較的明るい。

- 信頼のおける国民調査では、ロウハニ大統領の人気はポスト JCPOA 直後の水準より下がったものの、依然として比較的高い。
- さらに重要なことに、ロウハニ氏の再選に十分に対抗し得る重要な挑戦者はまだ現れていない。この転機において、マフムード・アフマディネジャード元大統領が立候補する（または監視評議会から立候補を許可される）可能性は低い。そして、今のところ原理主義者の派閥や党が、ロウハニ大統領に代わる原理主義者の挑戦者について総意を形成する兆候はほとんど見られない。改革主義者はロウハニ大統領を支持しており、よって独自の候補者を出馬させる可能性は低い。
- イラン国民はポスト JCPOA の経済成長のペースに依然として満足していないが、IMF は今月、イランの実質 GDP 成長率は、2017年5月のイラン・イスラム共和国次期大統領選の前に7%近くにまで上昇する可能性があるかと予想した。政権が今月発表したとおり、ロウハニ大統領はもう一方の国内アジェンダであるイラン国民の新「権利章典」の制定という課題に、引き続き（少しずつ）取り組んでいる。（これはロウハニ大統領が2013年の大統領選から約束していることである）。

われわれはまた、2017年にイランが一方的にJCPOAを撤回することはないだろうと予想する。5月の大統領選前に撤回されることは確実でないし、その後も一定期間はあり得ないだろう。

- ハメネイ氏とその関係者（ベラヤティ氏など）は、米国がJCPOAに違反するとみられることにロウハニ大統領、ザリーフ外相よりも鋭く反応したが、ハメネイ氏が核開発の

取り決めの一方的な放棄を望むことを意味するわけではない。

- むしろ、これは単にハメネイ氏がロウハニ大統領ほどは JCPOA の成功の見込みに政治的に依存していなかったことを示している。

\* 本稿の内容は執筆者の個人的見解であり、中東協力センターとしての見解でないことをお断りします。