

トランプ大統領の就任は 米国・イラン関係の対立深化の前兆に

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。

(2017年1月31日)

ドナルド・トランプ氏が第45代米国大統領に就任し、上院でのトランプ大統領の外交政策、国家安全保障担当の主要ポストの指名承認が進むにつれ、トランプ政権のイランへのアプローチの輪郭が明らかになりつつある。

- 確かに、トランプ政権の国防相、国連大使、および国務長官の指名者はすべて、議会で宣誓を行い、イランとの核開発の取り決めに特に言及し、米国の国際的コミットメントを尊重する重要性を確認した。にもかかわらず、トランプ政権には包括的共同作業計画(JCPOA)に対するトランプ大統領の根強い反感が反映されている。
- また、トランプチームは、イランの立場と米国の利益が一点に収束するかにみえるシリア問題、イスラム国との戦い、およびその他のスンニ派のジハード集団の問題について、イラン政府が将来米国と協調する可能性を否定する。

実際、トランプ政権は今後の軍事行動において、イランを「イスラム過激派のテロ」を根絶するためのターゲットとして捉えている。

- トランプチームは、イスラム国を掃討するには、スンニ派のなかでアルカイダだけでなくムスリム同胞団の出現など、「イスラム過激派」も掃討する必要があると考える。
- こうしたスンニ派のターゲットに加えて、トランプチームは「イスラム過激派」の掃討にはイラン革命防衛隊および地域に広がる様々な「代理組織」(ヒズボラ、イラクのシーア派部隊)を制圧する必要があると考える。トランプ政権はまた、イランを外交的、経済的、政治的に孤立させようとしている。

その結果、トランプ大統領の政策は米国とイランの政府間の対立をさらに深める前兆となるだろう。

JCPOA の選択肢

2016年の選挙運動において、トランプ候補は大統領として次の異なる3つの方法でJCPOAに対処すると述べた。

1. JCPOA を引き続き履行するが、イラン政府が容認できないほど強硬で挑発的と考えるようなやり方で行う。
2. JCPOA を「再協議する」。
3. 米国がJCPOA から一方的に撤退して、これを「破棄する」。

トランプ大統領は上記のどの選択肢で政権の方針を導こうとしているかをまだ明確に示していない。

1) 挑発的なやり方での履行。我々は、少なくとも当初の段階では、トランプ政権はJCPOA の履行についてさらに厳しく挑発的なアプローチを採るだろうという評価を引き続き行っている。

- 同政権は、イランが重水の製造基準をわずかに超過している（合意された130メトリックトンの1パーセント未満）といった、JCPOA履行上の技術問題を取り上げ、IAEAに対しこれを重大な違反として是正するように新たに働きかける可能性がある。また、IAEAにイランの非核開発施設にさらに侵入的な検査を行うよう要求して、圧力をかける可能性もあるだろう。
- こうした動きの目的は、イラン政府をJCPOAから離脱するよう焚き付け、その一方で、イランは義務を果たしているという国際的に優勢なストーリーに傷を付けることだと思われる。

「さらに厳しい」アプローチによるJCPOAの履行に加えて、トランプ政権は議会と協調し、イランの非核開発問題（ミサイル、米国政府がテロ組織とみなす集団の支援、および政権当局者がイランによる不安定化活動だとあいまいに特徴づけるものなど）に対しさらに制裁を科す可能性がある。

- すでに契約が締結されているボーイング社のイランへの航空機の売却を事実上無効にす

る法律の制定など、同政権が議会のリーダーたちと討議している一部の措置は少なくとも JCPOA に直接違反するだろう。

- 簡単に言うと、追加制裁の主な目的は、イラン政府が、米国は JCPOA に違反していると断定して本合意からの離脱を決定するまで、圧力をかけることである。

トランプ大統領がさらに挑発的なアプローチで JCPOA を履行する方向に動く、いくつかの兆候がある。1月29日に行われたトランプ大統領とサルマン・サウジアラビア国王との電話会談について、ホワイトハウスのウェブ発表によると、2人は「イランに対する包括的共同作業計画を厳しく実施することの重要性について合意した」という。

- 2月15日にトランプ大統領はホワイトハウスでイスラエルのベンヤミン・ネタニヤフ首相と会見する予定で、その直後の3月には AIPAC（アメリカ・イスラエル公共問題委員会）の年次政策会議が開催されることになっている。トランプ大統領は、大統領任期の早いうちにイスラエル首脳との前向きな関係を固めるためにネタニヤフ首相に何かを「与え」ようとするだろう。
- トランプ大統領からネタニヤフ首相への「パッケージ」のなかには、イランの地域での影響力を「押し返す」ために米国が伝統的な中東の同盟諸国と協調して、さらに厳しく関与することが含まれそうだ。(以下のセクションにこの任務に対するトランプチームのアプローチについてさらに詳しく分析する)。しかし、ネタニヤフ首相はすでに、トランプ大統領との間でイランへの新たな制裁について話をしたいとも述べており、トランプ大統領に JCPOA を即時放棄させるよりも、さらに厳しく JCPOA を実行させることを同首相は優先していると思われる。

2) 再協議。より挑発的なアプローチで JCPOA を履行する代わりに（それに加えて）、トランプ大統領はこの取り決めを再協議しようとするかもしれない。トランプ氏の選挙運動中の発言と政権移行チームのメンバーとの討議内容から、再協議には2つの側面があると示唆される。

- 1番目に、JCPOA で対応する核開発問題に基づき、トランプ政権はイランに現地のウラン濃縮をすべて放棄するように求めるだろう。
- 2番目に、同政権は、JCPOA の範囲を拡大して、核開発以外の問題（イランのミサイルプログラムや、米国と一部の中東の同盟国が各地域におけるイランの地位を攻撃的だと感じていることなど）に対応しようとするだろう。

JCPOA の再協議を求めることは、ネゴシエーターでディールメーカーというトランプ大統領のイメージと重なるかもしれないが、我々はこの選択肢は結果的に実行可能性がないと証明されると考える。

- トランプ政権の再協議に対する今後のアプローチは、イランに必然的により多くのものを譲歩させ、その外交上の「超えてはならない一線」を超えるよう強要することになるのではないかと懸念される。同等（または不等な）レベルの制裁緩和の見返りに、ウラン濃縮を放棄し米国の望む方向に沿って地域政策を見直させようとするからである。
- イランのハッサン・ロウハニ大統領は再協議を「問題外」と表明した。米国の P5 + 1 主要同盟国である中国、ロシア、欧州連合もこれを支持していない。

3) 米国側の撤退。最後に、米国法と国際法の両方に基づき、トランプ大統領は米国を JCPOA から離脱させることができる。この取り決めを協議したオバマ政権は、この協約は政治合意であり条約ではないと一貫して主張した。つまり、米国は法的にこれから撤退することができる。さらに、JCPOA は国際法に基づく条約ではない。国連安全保障理事会は本協約を国連決議第2231号で承認したが、これに基づき本取り決めが条約に変わることはなかった。

トランプ大統領が撤退の選択肢を選ぶとしたら、進むべき2つの道がある。

- まず、トランプ大統領は米国が JCPOA に基づき取り組んでいる核関連の制裁措置の権利放棄について、この放棄の継続を停止する可能性がある。米国法に基づくと、制裁措置は1度に6ヵ月放棄できる。オバマ大統領は、退任直前に現行の放棄を発効させたので、トランプ大統領がこれらの制裁措置の放棄を継続するかどうか決めるまで数ヵ月残っている。トランプ大統領が放棄を継続しないと決めるなら、つまり、さらに強引な形で現行の放棄を公式に取り消すなら、米国は JCPOA を順守しないことになる。
- 次に、トランプ大統領は JCPOA の「スナップバック」条項を発効させ、数週間後に、当初国連安全保障理事会で認可されたものの国連決議第2231号で解除された多国による制裁を引き起こす可能性がある。

JCPOA からの撤退は選挙運動時のトランプ氏の人目を惹く政策要素と一致し、中核となる選挙民の一角にアピールすることになるだろう。けれども、トランプ大統領がただちに一方的に JCPOA から撤退する可能性は低いと我々は引き続き分析する。

- 前述のとおり，上院での審問の際に，トランプ政権の国防相，国連大使，および国務長官の指名者はすべて，確かに議会で宣誓を行い，JCPOA に特に言及し，米国の国際的コミットメントを尊重する重要性を確認した。
- トランプ政権の政策立案者は，国際原子力機関が依然としてイラン政府が取り決めに順守していると証明しているなかで米国政府がJCPOA を離脱するなら，米国はイランを孤立させる以上に，自らを孤立させてしまうリスクがあると認識している。上記の状況から，国際社会は「スナップバック」条項に基づき国連の制裁を科すことにあまり積極的に賛成しないだろう。米国が二次的制裁を再度延期して再び制裁を科し，イランに独自に制裁を科すことに対する主要経済大国からの同調も得られそうにない。

中東における米国の主要同盟国はイランに敵意を持つにもかかわらず，米国が一方向的にJCPOA から離脱することに慎重である。

- イスラエルの情報機関（イスラエル国防軍，モサド，参謀本部諜報局）の主導者たちは今ではネタニヤフ首相に，JCPOA がある方がないよりも安全だと語っている。
- サウジアラビアもトランプ政権に対し，一方向的にJCPOA を放棄しないように求めている。

それにもかかわらず，主な公約を果たす決意を示すためにその大統領任期の早い段階で断固とした破壊的ともいえる措置を行おうとするトランプ大統領の姿勢を見る限り，JCPOA に対する最終的方針は依然として上記のいずれの道筋にも向かう可能性がある。

イランの封じこめと弱体化

JCPOA に関連した対処に加えて，トランプ政権はほぼ確実にイランの強まりつつある地域影響力に反撃し，外交的に孤立させようとするだろう。この目的のために，同政権は様々な地域（イラク，シリア，イエメンなど）におけるイランによる関与を強力に「押し返す」ための糸口を見つけようとする予想される。

- 国防総省にジェームズ・マティス氏を迎え，トランプ大統領は米国中央軍（CENTCOM）司令官時代に特殊部隊と空爆を用いて（イラクとイラン国内の）イラン人ターゲットを攻撃する承諾をオバマ大統領から得ることに失敗した国防相を身近に置くことになる。新CIA長官のマイク・ポンペオ氏は，イランを圧迫するために非公然の，正規軍補助的な民間人組織の貯えを用いることを断固として擁護する者で，トランプ大統領は，同氏も頼りにできる。

- この点に関し、トランプ大統領とサルマン・サウジアラビア国王との電話会談についてのホワイトハウスのウェブ発表では、両首脳は「中東地域を不安定化させるイランの行為には、ともに対応することを確認した」と記している。

米国とロシアの関係を改善する取り組みの一環として、シリア問題とイスラム国に対する米・ロ間の協力強化などを通じ、トランプ政権はロシアに対し、強まりつつあるイランとの経済・戦略上の結びつきを弱めるように求めるだろうというのが、我々の予想である。

- こうしたアプローチは、トランプチームが抱く、イランとこの地域における同国の役割に対する根深い否定的な視点にぴたりと当てはまる。また、これはイスラエルと親イスラエルロビーが精力的にロビー活動を展開するアプローチでもある。
- より具体的には、同政権は、イラン軍（大部分がイスラム革命防衛隊）を現在配備されている地域の国々（アフガニスタン、イラク、シリアなど）から排除するための支援をロシアから引き出そうとするだろう。同政権はまたロシアから、レバノンのヒズボラ（イラクとシリアにも戦闘員を配備）、イラクのシーア人民動員部隊（シリアにも戦闘員を配備）およびイエメンのアンサーアッラーなど、様々な地域でイラン政府と同盟する正規軍補助的な民間人組織を解散させるための支援を引き出そうとするだろう。

トランプ大統領は米国の軍事介入による政権交代に反対すると述べているが、それでも同政権は国籍を捨てた反対派集団を支援することにより、対イラン政策の一部である政権交代を実現できる可能性がある。国家安全保障担当補佐官のマイケル・フリン氏は、「イラン政府の政権交代がイランの核兵器プログラムを停止させる最善の方法である」と述べた。この件で、モジャーヘディーネ・ハルグ（イスラム人民戦士機構、つまり MEK）の代表者は、トランプ政権と「対話」の機会を持つようとしている。

- MEK はイラクに留置されている MEK メンバーの解放を確保するために、また MEK とそのアジェンダをさらに広範に支援するために、トランプ政権に対し以前凍結された資金からおよそ500万米ドルを引き出すための支援を求めている。イスラエルとサウジアラビアの両国は現在 MEK と関わりを持ち、イラン・イスラム共和国の政治秩序に代わるもうひとつの選択肢として MEK を推している。
- トランプチームがイラン最後の皇帝の息子で、メリーランド州の郊外に拠点を置くレザー・パフラヴィ氏に相談していることを示す兆候もいくつかある。

イランにおける、対米政策、地域政策および国内余波

イランにおいては、JCPOA からの経済的利点が相対的に少ないことをめぐり、ロウハニ大統領に対する国内政治圧力が引き続き高まっている。テヘラン大学の信頼のおける世論調査によれば、ロウハニ大統領の人気は下降線をたどっている。主として強力な対抗馬がまだ表れていないという理由から、今年の大統領選では依然として有利な情勢だが、同氏の支持者は選挙民の50%を下回った。

- この圧力への対応策のひとつとしてロウハニ政権は、とりわけシリアにおけるイラン・ロシア間の協力の結果、イランの地域での影響力が高まったことを大げさに宣伝している。イラン政府にとっては、こうした動きは、トランプ政権が今後行う、イランの地域での地位を低下させイラン・ロシア関係を弱体化させようとする取り組みに対抗し、勝利する可能性を高めることになる。
- こうした状況から、国内圧力と戦略上の計算とが重なり、ロウハニ大統領とムハンマド・ジャバード・ザリーフ外相は米国に対し強硬になることを余儀なくされている。

米国に対する強硬路線は、今月ロシアが、カザフスタンのアスタナでロシア・トルコ・イランが開催する初回シリア和平会議に代表を送るよう次期トランプ政権を招待した後のイラン政府の反応に、最も顕著に映し出された。

- ロシアが招待してから1日も経たずに、ザリーフ外相は、イランは現時点で本討議への米国の関与を支持しないと公に表明した。
- 結局、米国の駐カザフスタン大使が「オブザーバー」として出席しただけで、トランプ政権からは今月のアスタナでの会議にいかなる代表者も参加しなかった。

イランがカザフスタンの会議に米国の参加を認めなかったことは、ロシアとイランとの間のシリア問題の優先順位に多少なりとも相違があることを浮き彫りにしている。

- ロシア政府にとって、シリアのバッシュール・アル＝アサド大統領の転覆を防ぎ、紛争の政治解決計画の立役者となることは、ロシア自身の利益のために重要である。しかし、これはまた別の目標の助けにもなる可能性がある。たとえば、トランプ政権に働きかけて米・ロ関係を改善する方法を見つけるなどである。
- イラン政府にとって、アサド政権の転覆を回避し、シリアのイスラム国と戦うことはイラン自身の安全のために不可欠である。

イランの政策立案者とアナリストは、現時点でロシアは米国の提案に呼応してイランとのパートナーシップを放棄することはできないと語る。

- 例えば、シリアにおけるイラン軍とその同盟部隊の地上からの支援はロシアの空爆作戦の効果を持続させるために、そして究極的にはロシア政府の取り組みが長期的な政治的成功として実を結ぶために不可欠である。我々のこの分析はシリア人のベテラン外交官でアサド大統領の側近の顧問でもある人物の確認を受けている。
- 上記の理由から、イランはシリア問題について、米国や米国の同盟国に譲歩する必要はないと計算する。我々が対話したイランの人たちは、トランプ大統領がシリア問題についての米国の目標である政権交代を放棄して、アサド政権にさらに前向きな態度をとるなら、それは「非常に」前向きな展開だと認める。しかし、米国政府は、米国が政治的な会議へ参加することをイランに確実に受け入れてもらうためには、イランに対しさらに前向きな措置を講じる必要があるだろう。

これに関連して、イラン人が米国に入国するのを事実上禁止した、移民政策に関する最近のトランプ大統領令は、米国政府との協力強化に対するイラン人の態度を、一般およびエリート層の両レベルで硬化させている。上記の大統領令が発表される前でさえも、テヘラン大学の世論調査では（例えば対イスラム国対策における）米国との協調に対する一般人の支持の減少が示された。トランプ大統領の大統領令により、この傾向が強まるのはほぼ間違いない。

- イランはこれまでも多少なりとも類似する経験をしてきた。9.11以後、イランは米国によるアフガニスタンのアルカイダやタリバンの追跡を援助したが、その報いが、ジョージ・W・ブッシュ大統領に2002年一般教書演説でサダム・フセインのイラクや北朝鮮とともに「悪の枢軸」としてイランが名指しされることだった。こうした米国の姿勢は、当時のイランのムハンマド・ハタミ大統領をはじめとする改革派を弱体化させ、2005年のイランの大統領選でマフムード・アフマディネジャード氏の勝利につながる道を開いた。
- トランプ政権が米国の新たなテロとの戦いにおいてイランを「イスラム過激派」の中核と再び決めつけることがあれば、より国防重視で強硬派の候補者がつけ入る可能性があり、ロウハニ大統領の再選への重大な脅威となるだろう。

*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。