

バノン氏とミラー氏が政策立案を主導，米国対イランの緊張状態は続くものの，トランプチームが，より強硬な対イラン政策を実施することは困難に

Strategic Energy and Global Analysis, LLC

.....

(2017年2月28日)

トランプ政権におけるイスラムとイランへの対応

就任から6週間が経ち、ドナルド・トランプ米大統領の外交政策において権力と影響力を握る布陣が徐々に明らかになってきた。過去3代の政権では、外交政策の立案と実行に関し、ホワイトハウスへの権力の集中が図られてきた。ところが、トランプ政権はこのトレンドをさらに新たなレベルへと導いている。

- ホワイトハウスでは、外交政策のみならず内政においても、重要な推進役として、スティーブン・バノン上級顧問・首席戦略官とスティーブン・ミラー首席政策顧問が台頭してきている。特にイランを含むイスラムに関する外交政策でその傾向が際立つ。
- バノン氏は、外交政策問題については国家安全保障会議（NSC）のメンバーとほぼ同等の役割を果たす戦略計画組織を統轄し、現状ではNCSのスタッフよりも強い影響力を有していると言えよう。一方、レックス・ティラーソン国務長官やジェームズ・マティス国防長官をはじめとする他の閣僚級委員会のメンバーや、それぞれがトップを務める行政各省は、これらの問題に関して、自身の考えや政策を議論の場に提供するというよりも、ホワイトハウスから発信される政策に反応することに留まっているようだ。

トランプ政権が「イスラム過激主義のテロリズム」または「イスラム過激派」を米国の国家安全保障における重大な脅威として重要視する上で、バノン氏とミラー氏は、ホワイトハウスでのそれぞれの役職において鍵となる人物である。彼らからすると、イランがもたらす脅威は、イスラム国（IS）やアルカイダのようなジハード主義者運動の脅威に勝るとも劣らない。バノン氏とミラー氏は共に、国家安全保障会議のメンバーとしての経験はないが、彼らがイスラム教を、西洋文明、キリスト教・ユダヤ教、さらに西洋の自由主義とは本質的に敵対する「偽りの」宗教であると見なしていることがますますはっきりしてきている。

- バノン氏のイスラムに関するこうした視点はかなり以前より知られていた。2007年、ブライトハート・ニュースの立ち上げに関わっていた一方で、同氏は映画製作を見据えて8頁にも及ぶシノプシスを書き上げた。その映画とは、スンニ派ジハードイストがいかにして、主流派のアメリカン・ムスリムの組織を通して米国を乗っ取り、シャリーア法に基づいた国家樹立を成し遂げることが可能か、という内容のものであった。映画が製作されることはなかったが、この10年間にわたる同氏のイスラムに関するレトリックや政策提言の素材のもととなっている。
- ミラー氏もまた、従来から同氏の言う「イスラムファシズム」の脅威に対して発言を行ってきた。同氏はイスラム教を宗教としてではなく、「イデオロギー」として取り上げており、イスラム教の信奉者は西洋（特に米国）の政治的秩序の打倒や西洋の文化的アイデンティティの批判（西洋諸国の裁判所におけるシャリーア対応の推進など）に駆り立てられているとしている。

バノン、ミラー両氏は、レベッカ・マーサー氏との長年にわたる関係の恩恵を受けている。マーサー氏は大統領選におけるトランプ陣営の主要な財政的支援者であり、自身の影響力と一族の資金を利用してトランプ政権の対イラン強硬政策を後押ししている。同氏とのつながりのおかげで、バノン氏とミラー氏はホワイトハウスの主要ポストに上りつめることができた。さらにマーサー一族はブライトハート・ニュースの共同オーナーでもある。2016年8月、大統領選で当初の選挙活動本部最高責任者であったポール・マナフォード氏が辞任に追い込まれた際、その後任にバノン氏およびケリアンヌ・コンウェイ氏を充てる人事を仕向けたのもマーサー氏だった。

- ホワイトハウスにおいて、バノン氏とミラー氏はトランプ政権の過剰ともいえる「アンチ・ムスリム」政策のいくつかを積極的に推進してきた。それらの政策には、ムスリム出身移民の米国への入国に関する大統領令や、ムスリム同胞団を海外テロ組織に指定する大統領令案などが含まれる。
- さらに、以下で説明するとおり、現在トランプ政権において検討されているイランに対する政策の中でも特に強硬な提案の多くについて、両氏は主たる推進役となっている。

こうした状況において、辞任したマイケル・フリン元陸軍中尉の後任として、マクマスター陸軍中尉が国家安全保障補佐官に任命されても、トランプ政権が持つイラン・イスラム共和国に対するイデオロギー上の強い敵対視は根本的に変わらない。あらゆる点から見て、フリン氏に比べ、マクマスター氏は思慮深い人物と思われる。また、同氏は、フリン氏や、バノン、ミラー両氏のような激しさを持って「イスラム過激主義のテロリズム」や

「イスラム過激派」を米国の国家安全保障における重大な脅威ととらえているわけではない。

- マクマスター氏の軍歴を見ると、装甲騎兵連隊長としてイラクに駐留（2004～2006）した後、ディヴィッド・ペトレイアス大将が米軍の対反乱ドクトリン改訂版を執筆（2006～2007）、イラク「サージ」戦略で同ドクトリンを実践運用した時期（2007～2008）には、同氏のアドバイザーとして任務にあたっている。
- このような経験を通して、マクマスター氏は対反乱作戦の「成功」のためには、現地市民との協働が必要であるとの考えを持つようになっていった。それは、中東地域においては、「穏健派」イスラム教徒と、少なくとも表面上は彼らの宗教に対する敬意をもって接することが求められることを意味する。先週行われた、就任後初のNSC職員との「全員参加」会議で、マクマスター氏は「イスラム過激主義のテロリズム」という表現は正確なものではない、なぜならテロリストは定義上、「非イスラム教的」であるからだ、と発言したとされている。

ただ、マクマスター氏のイスラム観がトランプ大統領やホワイトハウスの中枢にいる一部顧問の考えとは異なっていたとしても、根本的なところではイランに対するより前向きな見方につながるものではない。

- マクマスター氏のイランに対する考え方は、司令官としてのイラクでの従軍経験、および対反乱作戦に関してペトレイアス大将の顧問を務めていたところに形づくられた。これらの経験を通して、マクマスター氏は、イラクで米軍が戦わなければならなかった相手は、アルカイダとその系列のグローバルなジハード運動を仲間に引き入れたスンニ派武装勢力であったとの結論に達した。また、マクマスター氏は、イラクのスンニ派武装勢力およびそのジハード同盟組織と戦うのと同時に、米軍はイラク内の民族間（クルド対アラブ）および宗派間（スンニ派対シーア派）によるそれぞれの権力および存続をかけた「内部抗争」への対応も迫られていた、と考えた。
- この流れから、マクマスター氏は、革命防衛隊をイラクに送り込んで、シーア派民兵や政党を支持していたイランを、「不安定をもたらす外部要因」であると考えようになり、その危険度はアルカイダ（数年後には「イスラム国（IS）」へと変貌）と何ら変わりはないと判断するに至った。マクマスター氏は、イランがイラクの政府機関や安全保障施設への潜入路確保のために宗派間抗争の長期化を意図的に図ったと断言する。

このように考えると、シリア騒乱の解決や「イスラム国」（IS）との戦い、その他の地域

問題への対応にあたり、マクマスター氏が、イランを米国が手を組むべき相手と見なすことはないと思われる。

さらに広く見れば、フリン氏の後任にマクマスター氏が任命されたことは、対イラン政策やその他の中東戦略におけるバノン、ミラー両氏の影響力を軽減させるどころか増大させる可能性が高い。

- フリン氏は、バノン氏やミラー氏と同様、大統領選挙戦序盤の一時期、トランプ氏と個人的な関係を築いていた。フリン氏退任後、マクマスター氏の権限はバノン、ミラー両氏と比較して、フリン氏以下に抑えられたものとなるのはほぼ間違いない。
- 就任当初の一部報道によると、マクマスター氏は国家安全保障問題担当補佐官としてホワイトハウスに着任後、バノン氏やミラー氏、さらにはラインス・プリーバス大統領首席補佐官のように「大統領執務室への自由なアクセス」を認められていないとされ、もしそれが事実であれば、国家安全保障問題担当補佐官職の相当な格下げを意味する。

対イラン強硬姿勢は簡単ではない

トランプチーム内では、イランに対する強硬姿勢について、高いレベルの政治的な支持がまとまっているものの、同政権は、イデオロギー上の対立を米国による「より強硬な」対イラン政策へ具体的に移すことに苦戦している。これは、恐らくはトランプ政権の多くの関係者や有力な支持者が予想していた以上の事態だろう。トランプ政権が苦戦しているという事実は、包括的共同作業計画 (JCPOA) への対応についての政権内部で行われている議論に現れており、またこの地域に対するイラン政府の影響力を封じ込めるためにはどうすれば最善かという検討をしていることから明らかである。

(少なくとも当面は) JCPOAに従うことになるか? トランプ政権が対イラン「強硬」政策の策定に苦戦していることは、2015年に締結されたJCPOAへ嫌々ながら同意している様子から即座に見てとれる。2016年米国大統領選挙戦期間中、トランプ候補は、大統領就任後のJCPOAへの対応について3つの異なる見解を示していた。

- 取り決めに引き続き履行するが、イラン政府にとって容認し難いほど厳しく挑発的な方法でこれを行う。
- 「再協議」する。
- 米国を一方向的に離脱させることにより、「破棄」する。

しばらくの間、我々は、JCPOAの再協議や米国の一方向的な離脱が実行不可能であることに、トランプ政権がいずれ気づくだろうと予想してきた。トランプ政権もまた、少なく

とも就任後1ヵ月間では、JCPOA 履行に対してより強硬で挑発的な姿勢で臨むことの難しさも実感しているようだ。

- 今月に入り、フェデリカ・モゲリーニ欧州連合（EU）外務・安全保障政策上級代表は、1月のトランプ大統領就任後、初めて米国政府を訪問した際に、トランプ政権幹部から、米国はJCPOAの完全な履行を支持する、との発言があった、と述べている。
- その一週間後にレックス・ティラーソン国務長官は、トランプ政権がJCPOAの「見直し」を望んでいる旨をフランス外相に伝えた後で、トランプ政権が本合意からの離脱を希望すると自身が示唆したことを公式コメントとして否定する事態に追い込まれた⁽¹⁾。
- 国際原子力機関（IAEA）の事務局長は、イランによる本取り決めの遵守状況検証についてこれまでと異なる要請（例えば、イランの非核施設への一層のアクセスを要求するなど）をトランプ政権から受けてはいない、と述べている。そして今月、同事務局長はイランが引き続きJCPOAの公約を果たしていることを確認した。

こうした動きは、トランプ政権がこれまでのところ、再協議は言うに及ばず、JCPOA 履行についてより一層意図的に挑発するような姿勢を追及するには国際政治環境が不十分であるとの判断をしていると思われる。

- 今月開催されたミュンヘン安全保障会議、および国際配信されたCNNとのインタビューで、イランのモハマド・シャバド・ザリフ外相は、米国政府が何と言おうと、JCPOAは「イランのみならず、米国にとっても、全ての関係者にとって最良の取り決めである」との国際的なコンセンサスが形成されている、と述べている。
- 「本合意が最善の取り決めであることは、米国の専門家を含め誰もが認識している。特に、本合意の取りまとめに重要な役割を果たしたヨーロッパでは、イギリス、フランス、ドイツ、欧州連合（EU）等の代表から一様に、本合意は再協議に付されるものではない、との発言がなされている。ロシアや中国も同様の声明を出している。この取り決めは良い取引であったし、現在もそうであり、またこれ以上良い取引はあり得ないだろう」とザリフ氏は述べている。

イランの影響力に対する押し返し？トランプ政権がイランに対して「より強硬」な政策を打ち出せずにいるのは、イラン政府の地域における影響力を押し返す最善策について内

(1) ティラーソン氏、ジェームズ・マティス国防長官、およびニッキ・ヘイリー国連大使のいずれも、米上院公聴会において、JCPOAに言及し、米国がその国際公約を尊重することの重要性を確認している。

部のコンセンサスが得られないことにも反映されている。それが最も端的に表れているのが、イランの革命防衛隊（IRGC）全体を外国テロ組織（FTO）に指定しようとする提案が、現在棚上げ状態になっていることだ。

- この提案は、バノン氏、ミラー氏および（退任前の）フリン氏を含め、ホワイトハウス内での強力な後ろ盾があり、支持者らは今月にも大統領令が成文化されるであろうと期待していた。
- ところが、この提案は国防省や情報機関の一部を含む関係行政各省の強い抵抗を招いた。一部の IRGC 分子はすでに様々な制裁の対象となっている中で、IRGC 全体を FTO 指定することは、「今後イランとのいかなる対話の可能性をも排除してしまう」（ある高官のコメント）ことになりかねないという懸念を感じているからだ。例えば、米軍や情報機関は、IRGC を FTO に指定することは、イラクやシリアに現在配備されている米軍関係者の作戦行動を一層困難にし、危険に直結するものだと懸念している。

IRGC の FTO 指定に関する提案は、執行府内におけるコンセンサスが十分に形成されていないため、「宙に浮いた状態」にあるという（トランプ政権関係者）。米国政府内でも特に熱心なイラン制裁賛同者でさえ、（上記のとおり）一部の IRGC 分子がすでに様々な制裁対象となっているとして、かつては支持していた IRGC の FTO 指定提案を撤回し始めている者もいる。

イランのこの地域における影響力を押し返そうとすることに伴うリスク管理について政権内部での合意形成に至っていない。そのことは、より直接的な米軍の関与につながる妥当な選択肢を見つけ出す作業に苦心していることにも現れている。これまでのところ、トランプ政権はシリアおよびイエメンでの軍事行動の選択肢について検討を行っている程度である。

- ホワイトハウスと国防省は、シリアへの米軍の新規配備を検討してきた。それは、表向きは同国におけるイスラム国（IS）の早期打倒が目的であるが、同時にこの地域におけるイランの増大する影響力に対抗するためでもある。しかし、トランプ政権は、そのような配備についての明確な作戦上の根拠を示すことも、有効な法定根拠も示すことができていない。今月のミュンヘン会議においてザリフ外相が力説したように、イランとレバノンのヒズボラは、「シリア政府の求めに応じて」シリアに軍隊を派遣している。これに対し、米国政府がそれに類する、正当化できるような何かを見つけることはほぼ不可能であろう。
- ホワイトハウス、国防省および国務省は、イエメンのフーシー派戦闘員に向けて物資を

輸送している可能性のあるイラン艦艇を要撃するため、米国海軍の軍艦展開計画の策定を進めている。しかし、少なくとも1回は、該当するイラン船舶が湾岸の国際水域内に留まったため、トランプ政権として、ほんのわずかであっても要撃の法的正当性を主張する機会が奪われてしまった。

地域におけるイランの増大する影響力を押し返す方策について、政権内部でのコンセンサス形成に至っていないことは、トランプ政権の同地域における外交の様々な局面においても反映されている。それが最も顕著に表れたのが、イスラエルのベンヤミン・ネタニヤフ首相による今月の米国訪問である。イスラエルの情報筋や、米国政府内の親イスラエル派情報筋、さらにバノン、ミラー両氏に近いホワイトハウス関係筋までもが宣伝していたにもかかわらず、今回の訪問では、イランの地域的地位の弱体化に向けての具体的な道筋に関するイスラエルと米国間の合意がなされなかったのである。

- 目立ったことに、トランプ・ネタニヤフ会談には、国務省からも財務省からも同席者がいなかった。このことは、米国側でまだ具体的な協議内容の準備ができていないことを示すものであろう。
- 米国政府の親イスラエル派は、彼らの言うアラブ「穏健派」諸国がイラン封じ込めのためにイスラエルと協力する意欲を高めていることを熱心に指摘しているが、トランプ政権はそのような可能性を実現させる考えはないようである。

同様に、トランプ政権はシリア北部に「安全地帯」を設置する構想についてトルコとの話し合いを開始した。これを受けて、トルコの外相は今月のミュンヘン安全保障会議で、イランがイラクとシリアをシーア派国家にしようとしているとして、同国によるこの地域の不安定化をもたらす行動について非難を表明した。ただし、トルコ政府が（おそらく一時的な）言葉の上で反イランへ転向したとしても、シリア内戦に関し、イラン政府に対するトランプ政権の外交上の劣勢が実質的に改善するものではない。

- ザリフ外相は、今月のミュンヘン会議の会場で、もし米国またはその他の海外勢力が、「シリア政府や同国民の意向に反して」シリアに軍隊を派遣するようなことがあれば、(ジハード) 扇動家たちや過激派が結束して、新たな支持者を獲得し、新たな戦士を採用する口実を与えてしまうことになり、国際安全保障に対する一層大規模な脅威となりかねない、と強調した。
- 米国の外交政策に関して保守的な論評をする人々が増えているが、そうした保守派はトランプチームがシリアにおけるロシアとイランの協力体制からロシアを引き離すことは

できないだろうと判断している。

イランにおける選挙前工作

2017年5月のイラン大統領選が近づくにつれ、ハッサン・ロウハニ大統領が再選を目指して準備を進めているとの証拠が続々と出てきている。改革派がロウハニ大統領の支持に回るのはほぼ確実と思われるが、それは、ロウハニ大統領の対抗馬として改革派候補者が不在であることを意味する。

イラン政界の保守系では、プリンシプリストと呼ばれる保守強硬派がロウハニ師の対抗馬を絞り込む仕組みを構築しており、最終的には候補者1名を指名、支持の最大化を目指している。現時点では大統領候補者として20名以上の保守強硬派支持者が審査に付されている。この中には、興味深いことに、真剣に大統領選への出馬を考えている女性初の志願者も含まれている。こうした保守強硬派の政治家や活動組織が、十分に協力して一人の保守系看板候補のもとにまとまることができるかどうかはまだ見通せない。もしできなければ、結局のところ、ロウハニ師再選の可能性が依然として高い。

*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。