



## バイデン次期政権の中東政策

拓殖大学海外事情研究所所長・教授 川上 高司



### 1. 人事から見てくるバイデン政権の中東政策

まもなく、バイデン政権が誕生する。バイデン次期大統領はすでに閣僚人事を発表し、米国の中東政策がみえてきた。結論から言えば、中東専門家チームの復権である。

バイデンは、米国のリーダーシップ回復のために「就任初日から準備ができていいるチームが必要だ」と指摘し、トランプ大統領の「アメリカファースト（米国第一主義）」から国際協調路線への転換を行う。そのために必要な実務能力と経験を重視した布陣を発表している。

国務長官にアントニー・ブリンケン（58）、国家安全保障大統領補佐官にジェイク・サリバン（43）を指名した。ブリンケン、バイデンとは20年来のつきあいで、オバマ前政権下で国務副長官を務めた。サリバンは副大統領時代のバイデンの下で安全保障問題担当補佐官であった。両氏は、今回の大統領選でもバイデンの外交アドバイザーを務め、この二人がバイデン政権の外交政策の中核となる。

ブリンケン、オバマ前政権の国務副長官時代（2015～17年）、アジア太平洋地域に外交・経済戦略の軸足を移すとした「リバランス政策」を主導したほか、イラクやシリアで台頭したイスラム教スンニ派過激組織「イスラム国」(IS) 対策にも当たった。IS（イスラム国）掃討作戦の有志連合構築で中心的役割を果たした中東専門家であり、同盟重視を外交の基軸とすべきだとの考えを持つ。（もともと、ブリンケン、クリントン元大統領のスピーチライターを務め、その後上院外交委員会のスタッフ時代にバイデン外交委員長の元で仕事をこなしていた。）

一方、サリバンは、オバマ政権下でヒラリー・クリントン国務長官の側近であり、国務省で政策企画局長などを務め、アジア太平洋地域を重視するリバランス（再均衡）政策の構築を主導した。また、2015年のイラン核合意の中心的役割はサリバンが担った。

さらに、米情報機関を統括する国家情報長官には、オバマ前政権下で中央情報局（CIA）副長官、さらに、国家安全保障担当大統領副補佐官などを務めた女性のアブリル・ヘインズ元大統領首席副補佐官（国家安全保障問題担当）（51）が起用される。就任すれば初の女性長官となる。ヘインズはオバマ前政権時代にシリア内戦で急増した難民の受け入れ拡

大を決定する際に主要な役割を果たした。

この3名に加え、最も注目すべき人事は、ジョン・ケリー元国務長官（76）を新設の気候問題担当大統領特使に起用したことである。バイデン大統領は、「気候変動を差し迫った国家安全保障上の問題として取り組む」方針であり、現にケリーに国家安全保障会議（NSC）への参加資格を与える。ケリーは、トランプ政権が脱退した地球温暖化対策の「パリ協定」に署名した人物であるだけに、バイデンの意気込みが理解できよう。

ということは、まさに、オバマ政権時代のベスト・アンド・ブライテスト達の復活となる。オバマは上院外交委員会に同時期に属していたジョー・バイデン、ジョン・ケリーらの優秀なベスト・アンド・ブライテスト達を政権に呼び、「オバミアン」（ウルカヌス神の鍛冶場に集合した神々）と呼ばれた。

## 2. イラン核合意（JCPOA）へのイラン復帰は成功するか

この人事から見えてくるバイデン政権の外交政策は、トランプ政権の外交政策を真逆に舵を切ることになるだろう。トランプ政権のアメリカファースト（米国第一主義）、中国とのデカップリング（離反）とは全く真逆の国際協調路線をとるであろう。ゼロサムゲームからウィン・ウィン・ゲームへの転換である。

バイデンチームこそ、トランプ政権がオバマ政権の時に苦勞して作り上げた2015年7月のイラン核合意（JCPOA: 包括的共同作業計画）を覆された被害者である。当然ながら、自分たちの作り上げた「枠組み」（業績）を取り戻そうと、外交政策を展開するであろう。しかし、問題はその復帰が可能かどうかである。トランプ政権はオバマ政権でのイランとの協調路線ではなく、イランを敵としたイスラエルとアラブ連合を形成しつつあるからである。それを再び覆すことになる。

バイデン政権におけるケリー、ブリンケン、サリバンの外交チームの役割は、ヨーロッパ諸国の同盟諸国とともにイランを核合意に戻すことになる。

ケリーは外交官を父にもち、生まれもヨーロッパであり、特にヨーロッパでの知名度が高く信頼が篤い。JCPOAではヨーロッパ各国の首脳たちとタッグを組み成功させた実績がある。トランプ大統領がパリ協定から離脱し、そのアメリカファースト政策でヨーロッパ

---

### 筆者紹介

拓殖大学海外事情研究所所長・教授。大阪大学博士（国際公共政策）。その他、中央大学法学部兼任講師、外交政策センター（FPC）代表、(株)総合研究舎代表取締役などを兼務。フレッチャースクール外交政策分析研究所研究員、中曽根世界平和研究所研究員、防衛庁防衛研究所主任研究官、北陸大学法学部教授を経て現職。RAND 客員研究員、神奈川県基地問題参与、参議院外交防衛委員会調査員、自民党国防部会専門員等も勤めた。

専門はアメリカ政治論、日米関係論、戦略論。主な所属学会は、国際政治学会、アメリカ学会、防衛学会、日本政治学会、ISA、IISS。

著書に『2020年生き残りの戦略』（創成社、2020年）、『地政学原論』（日本経済新聞、2020年）、『トランプ後の政界秩序湯』（東洋経済新報社、2017年）『無極化時代の日米同盟』（ミネルヴァ書房、2015年）、『日米同盟とは何か』（中央公論社、2011年）、『現代アジア辞典』（文眞堂、2009年）、『アメリカ世界を読む』（創成社、2009年）、『アメリカ外交の諸潮流』（国際問題研究所、2007年10月）、『米軍の前方展開と日米同盟』（同文館、2004年）、『米国の対日政策』（2001年、同文館出版）、『国際秩序の解体と統合』（東洋経済、1995年）等多数。

---

との信頼関係はずたずたになっている。バイデン次期大統領としてはまずは信頼関係の篤いケリーを表舞台に立たせて信頼関係を再構築し、パリ協定の復帰と国際社会への復活を目指すと考えられる。そしてもっとも重きを置く中東政策の修復をはかる。

アメリカの中東政策の柱はイスラエル外交とイラン外交であり両者は表裏一体となっている。

オバマ政権ではイランとJCPOAを締結し、イランと協力することで共存を図る政策をとっていた。ところがトランプ政権はイランを敵とし、イランを脅威とする新たな枠組みの構築を中東に作り上げようとしていた。2020年8月にイスラエルとアラブ首長国連邦(UAE)との間にアブラハム合意を成立させ、中東における「イスラエルの平和」を確立しようとしていた。UAEに続いてバハレーンもイスラエルとの国交正常化を行った。そして、この動きにオマーン、カタールが呼応し、最終的にサウジアラビアが加わろうとしている。

ところが、バイデン政権の誕生により、トランプ政権の動きは白紙に戻され、イランとの協調路線に復帰すると考えられる。まず、バイデンチームはイランをJCPOAに復帰させるため、イランとの信頼関係を再構築するべく「交渉」をスタートさせるであろう。現に、ブリンケンは早速イラン政府に外交交渉に戻ることを呼びかけている。バイデンは、まずイラン側が厳格な順守を再開すれば合意に復帰すると述べていて、「核合意を強化・延長するとともに、不安定化を招くイランによるその他の活動に対しても、より効果的に対応していく」ため、ヨーロッパを始めとする同盟諸国との協力を進めることになろう。

バイデン自身、JCPOA合意を可能にしたイランのザリーフ外相（核交渉責任者）との太いパイプもあり、またケリー、ブリンケン、サリバンとJCPOAの交渉に関わった面々が復活する。彼らは、JCPOAの枠組みのE3+3（英仏独+米露中）の対話チャンネルも持っている。バイデン政権がオバマ時代のように熱い外交を展開すれば、アメリカの失墜した信頼は意外に早期に回復するかもしれない。しかしながら、イランでは大統領選挙が2021年6月18日にあり、穏健派のロウハニ大統領の再選が危ぶまれている。したがって、バイデン中東チームが、JCPOAへイランを引き戻すチャンスが高いのはそれまでの期間となる。

そうなれば、バイデンは政権スタート直後に核合意への復帰を宣言し、一部の象徴的な制裁の解除を行わねばならなくなる。さらには、イランの合意履行が条件となり、その駆け引きが最初で最大の課題であろう。

また、イランは短期間に米国の提案をのむであろうか、相当の交渉と駆け引きが必要となろう。トランプ政権で覆された当初のイラン核合意にイランが復帰するにはイランが経済制裁解除を求めてくることは間違いない。それ以外にもトランプ政権がテロや人権に関する制裁を科しているが、米国の制裁法に依拠して科されてきた制裁をどのように解除

するのか、残すのかが焦点となろう。

仮にバイデン政権が大幅な制裁解除を行えばロウハニ大統領の再選が可能になるかもしれない。ただ、制裁解除には米議会の理解が必要となろう。大統領選挙後、下院では民主党が多数派を維持し、上院では共和党が多数派となる見込である。バイデン政権の議会での攻防が一つの難関となろう。

現在、イランでは、トランプ政権がソレイマニ司令官殺害を行ったこともあり、2020年2月の選挙で強硬派が議会を牛耳っている。また、イラン国会は2020年12月1日に「制裁解除に向けた戦略的措置」を可決しており、ロウハニ政権に対米交渉や制裁解除で「得点」を許さない構えを見せている。

しかし、バイデン政権のイラン核合意への復帰を期待して、バイデン政権誕生というチャンス「逃すべきではない」という機運がイランでは高まっていることも事実である。特に、国民の間では対米関係改善による経済制裁解除への期待が高まっている。トランプ政権の厳しい制裁と、コロナ禍によりイラン経済は疲弊している。原油を自由に輸出できないのはもとより、医薬品を含む生活必需品の輸入さえ滞り、生活が苦しくなり国民は不満を募らせている。インフレ率は41.1%、現地通貨イラン・リヤルのレートの98%暴落（2020年初めに比べ）、GDPのマイナス7.6%（2016年と比べ）と急落している。アメリカの経済制裁が解除されれば、国民の不満は解消されロウハニ大統領の再選の道も開けてこよう。

### 3. 崩壊するアブラハム合意（イスラエルによる平和）

JCPOA へのアメリカの復帰もしくは交渉は、イスラエルのネタニヤフ政権と確執をもたらすであろう。トランプ政権はネタニヤフ政権とタッグを組み、イランを敵とみなす「イスラエルの平和」（パックス・イスラエル）を中東の地に作ろうとしていた。イスラエルを中心とする「新しい中東地域秩序」は、アメリカのバックアップのもと、イスラエルと湾岸アラブ諸国がイランという「共通の脅威」を前提に作り上げられるものである。トランプ政権の徹底的なイラン封じ込め政策は、イスラエルとこれらの国々の国交正常化を滞りなく進展させていた。

それは、8月15日のイスラエルとUAE（アラブ首長国連邦）間で国交正常化を含む「アブラハム合意」で開始され、それにバハレーンが続いた。この動きにオマーン、カタールが呼応する可能性がある。これにサウジアラビアが動けば、「イスラエルの平和」がさらに実現に向かうこととなろう。

しかし、それはアメリカのバックアップがあって初めて実現されるものである。UAEがアメリカの仲介でイスラエルと和平合意に至ったのは、米最新鋭戦闘機F35が欲しいからである。中東でF35を保有する国はイスラエルだけである。米軍が中東から撤退すれば、

UAEはペルシャ湾を挟んで直接イランと対峙せねばならなくなる。イランを牽制するためにも是が非でも手に入れたい。

しかし、F35の海外への売却には米議会の承認が必要であるが、イスラエル以外の国がF35を所有すればイスラエルの軍事的優位が揺らぐことになるため米議会は売却に消極的である。さらに、イスラエルもそれに異義を唱えている。まして、バイデン政権となればなおさら売却は却下するであろう。

だが、F35を手に入れられなかった場合、UAEはイスラエルとの和平合意を反故にしてロシアへ接近する可能性もある。先例としてトルコを見てみればわかるように、F35の売却がキャンセルされたトルコはロシアに接近しS-400防空システムの導入に踏み切った。UAEとイランが接近すれば、ペルシャ湾やホルムズ海峡はイランの支配下に置かれ、湾岸諸国の石油はイランそしてロシアにコントロールされることになりかねない。

イスラエルの事情はどうであろうか。UAEとの和平合意と同国へのF35売却は、イスラエルのネタニヤフ首相にとりメリットが大きい。ネタニヤフ首相は国内で評判が悪く、コロナ対策の失政への国民の批判、連立政権の失敗、財政の逼迫、汚職での訴追という「危機」に立たされている。それらを中東諸国と和平を締結し、反イラン同盟を作り上げたという快挙でかわそうと狙う。だが和平合意はネタニヤフ首相の独断でありイスラエル国会では議論されておらず法的根拠がなく反故になる可能性もある。

したがって、アブラハム合意をアメリカが支援しなくなれば、イスラエルによる平和の計画も消滅することになるだろう。

#### 4. 中東地図は再び塗り替えられる！？

かといって、バイデン政権のイスラエル政策は、トランプ政権の極端な親イスラエルから親イランとなるのではなく、より「中立的」な方向を目指すことになるだろう。バイデンは議員時代からイスラエルへの強い支持を行い、「シオニストになるのにユダヤ人である必要はない」とし、自らを「シオニスト」と呼ぶほどである。そのバイデンがイスラエルの存立を脅かすような政策をとるとは考えにくい。トランプ大統領がエルサレムに移転した米国大使館を、テルアビブに戻すことも考えづらい。イスラエルの安全保障を基軸に、パレスチナ問題の解決を目指すという基本姿勢を堅持するだろう。バイデンチームは、従来のアメリカの対イスラエル政策を踏襲し、イスラエルへの支援を継続するであろう。アメリカはイスラエルに対する年間38億ドルの軍事支援を継続するであろう。

バイデン次期政権にとってパレスチナ問題がもう一つの大きな課題となるが、イスラエルとパレスチナとの「2国共存」というアメリカの路線を追求していくであろう。オバマ政権時代にバイデンはイスラエルのパレスチナ占領地へのユダヤ人の入植政策に反対し、ネタニヤフ首相のやり方には不満を持っていた。オバマ政権ではイスラエルのウエストバ

ンクへの入植に対して激怒し、発足当時からイスラエルに対して入植の凍結を求めたが、イスラエルとアメリカ国内のイスラエルロビーからの強い反発を受けて実行はできなかったという経緯もあり、トランプ大統領が容認したウエストバンクへの違法な入植については、拒否するであろう。バイデン次期政権はトランプ大統領が中止した「パレスチナへの人道支援を再開し、ワシントンにあるパレスチナ自治政府のオフィスの再開をする」と副大統領就任予定のカマラ・ハリスが述べている（「アラブ・アメリカン・ニュース」）。パレスチナのアッバス議長もバイデンの当選確実に際し、「パレスチナ・米関係強化のため、次期大統領と仕事をするのを楽しみにしている」との期待感をにじませる。

また、バイデン政権がサウジアラビアとどう向き合うかも中東情勢に大きく影響する。トランプは大統領就任後の初の外遊先をサウジアラビアとし、サウジ王室ときわめて親しい関係を作ってきた。とりわけサウジアラビアのムハンマド・ビン・サルマン皇太子とトランプの娘婿のジャレド・クシュナーの間には特別な絆があった。そのラインが切れる。

一方、バイデンのサウジアラビアに対する目線は厳しい。サウジアラビアのカショギ事件とサウジアラビアのイエメン空爆には批判的である。

バイデンはサウジアラビアに批判的であり、サウジアラビアのイエメンへの軍事介入を停止させるべく武器売却もストップするであろう。サウジアラビアはオバマ政権以来、イエメンに対する空爆をすべてアメリカの支援に依存している。アメリカ製の兵器、弾丸を使用し、兵器の補修や爆撃機への空中給油まで、アメリカが支援している。しかし、その結果として、イエメンでは人道的に悲惨な状況が続いている。

バイデンは、内戦から悲惨な状況に陥っているイエメンの内戦を終わらせるよう努力するであろう。オバマにとって「イラク戦争」は終わらせなければならない戦争であったようにバイデンにとって「イエメン内戦」は終わらせなければならない戦争となっている。

イエメンは反政府政勢力のフーシー派（イランの支援を受けた）とハディ政権（サウジアラビアの支援を受けたスンニ派）が5年以上紛争をしていて、イエメンでは内戦による水や食料不足による飢餓が深刻化している。国連の報告では国民の3人に1人が飢え、約300万人が難民となっている。そして、コレラとともに新型コロナウイルスが蔓延しているところへ、サウジアラビアの空爆で病院など医療施設の多くが破壊され、医療崩壊が起こり、既に1万数千人以上の死者が出ている。人道的観点からもイエメンの内戦終結が喫緊の課題となっている。

そのようなイエメンの惨状を見て、アメリカのサウジアラビア支援に対する批判の声は米議会でも高まり、2019年5月に上院でアメリカのイエメン戦争への関与の停止を求める決議が成立した。しかし、トランプ大統領の拒否権行使によって葬られた。これに対して、バイデンは、サウジアラビアが介入するイエメン内戦への米国の支援停止を公約している。

また、バイデンはサウジアラビアのカショギ事件に対して非常に懐疑的である。2018年

にイスタンブールのサウジアラビア総領事館を訪れた同国市民のジャーナリストのジャマール・カショギが殺害された。当時カショギはアメリカに在住し、サウジアラビアの体制に批判的な記事を米国のワシントン・ポスト誌などに寄稿していた。この殺害はムハンマド・ビン・サルマン皇太子が指示したとの疑惑があり、国際社会から猛批判を浴びた。このカショギ事件に対し、バイデンは言論の自由への弾圧だとして、民主党議員や共和党議員の多くとともにサウジアラビアを非難した。いわゆる人権外交である。バイデンは2020年3/4月号のフォーリン・アフェアーズ誌でも人権外交を推し進めると明言している。中東でも保守的であるサウジアラビアに対し人権外交を展開すれば、同国との関係は悪化していく

バイデンが、トランプ政権の中東政策を白紙にもどす新たな政策を展開するとすれば、イスラエルとサウジアラビアは連携を深めようが、イランの力が増すことが考えられる。トランプが描こうとしたイスラエル陣営に対し、イラン陣営のパワーが増しバランス・オブ・パワーがイランよりに傾く。

イランはロシアと関係を強化している。ロシアはS-300防空システムをイランへ提供したが、それに続きS-400防空システムの売却を計画している。

さらに、イランは中国との連携も強化している。中国との長期計画は、ハメネイ最高指導者と革命防衛隊からの支持を得ていて、ロウハニ大統領が中国との間の25年間の包括的な協力関係を6月21日に閣議決定した。その計画は、イランは中国から4,000億ドル相当の投資を受ける。その見返りとして、ペルシャ湾のキーシュ島を25年間中国にリースし、イラン産原油を割引価格で売却する。しかも、中国施設を警備する目的で中国人民解放軍5,000人がイランに駐屯することになる。まるで、イランと中国が準安全保障同盟を締結したようなものである。ここに、イラン、ロシア、中国による一大勢力圏が中東に誕生しようとしている。

このように、米国が中東への関与を低下させるのに比して、ロシアが地域への関与を拡大し、経済面で中国も、中東諸国との関係を深めている。また、トルコやサウジアラビアといった中東の域内大国は、自国の影響力を中東へ拡大すべく以前よりも大胆に動き始めている。バイデン政権下の中東はどうなるのであろうか。

\*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とお断りします。