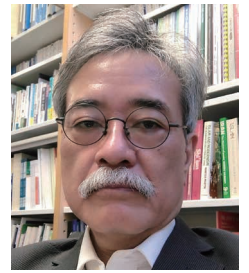


米バイデン政権の発足と イラン情勢および中東情勢



イラン研究者 鈴木 均

11月4日のアメリカ大統領選挙以来、米国内では想定をはるかに超えた混乱と予想不可能な事態が次々と生起し、また一時はこの機に乗じて1年前のガーセム・ソレイマーニー革命防衛隊コードス特殊部隊司令官のイラク・バグダード空港付近での暗殺に対するイラン側の軍事的な報復があるのではないかとの憶測が広まってとりわけペルシャ湾地域を中心に軍事的な緊張が高まった。

筆者もこの間、1月20日に民主党のバイデン政権が無事発足するまでは連日朝刊を拵げるたびに緊張するという日々を送っていた。だがいざトランプ前大統領がホワイトハウスを去りバイデン政権が発足してみるとそれまでのイランを巡る連日の緊張感に満ちた報道は何処へやら、両国を巡る情勢はにわかに「アメリカはいつどのようにオバマ時代のイラン核合意に復帰するのか」という主題に移行した感がある。勿論最高指導者ハーメネイ師がゴルフに興じるトランプらしき人物とドローン機の機影をコラージュして「(ソレイマーニー司令官殺害への) 報復は不可避」とのキャプションを配した画像をツイッターと自らのホームページで拡散するという一件はあったものの、またその後のイスラエル軍トップの威嚇的発言にも拘らず、イラン周辺の軍事的な緊張は急速に過去のものになりつつあると言ってよいのではないだろうか。

対イラン交渉を意識したバイデン政権の外交的布陣

バイデン政権ではトニー・ブリンケン新国務長官が1月27日の初の記者会見で早くもイラン核合意への復帰の意向を示している。バイデン政権の外交関係の布陣はオバマ時代に最大の外交的課題のひとつであった対イラン核交渉を担った人材の登用が目立つ。オバマ大統領の下で対イラン核交渉の最前線に立ったジョン・ケリー元国務長官が気候問題担当の大統領特使になっており、今後イランとの交渉が本格的に始まった場合には重要な役割を果たしていくことが予想される。またジェイク・サリバン大統領補佐官（国家安全保障問題担当）は当時ケリー国務長官の下で実際に交渉を担当した人物である。

『ニューヨーク・タイムズ』紙の記者としてオバマ時代にホワイトハウスを担当していたマーク・ランドラーの著作『アルター・エゴ』は2016年6月に刊行され、ヒラリー・クリ

ントン大統領の誕生が予想されていた当時話題になった本だが、この中でサリバンはイラン関係で3回ほど登場している。ここではその内容を一瞥しておく、まずアフマディネジャード大統領に代わって現職のロウハーニー大統領が着任した2014年頃にサリバンは当時国務省の高官としてイラン対策を検討する3人のチームに加わっており、同年にケリーが国務長官に就任してからも数カ月間このチームに残ったという。彼は「イランのことを信じるに足る理由は全くない」と公言していたヒラリー・クリントンと共通の見方をしており、ケリーのイラン交渉チーム内では常にブレーキ役を果たしていたという。

オマーン外務省高官のサーレム・イスマイリーは2009年の夏にイラン・イラク国境付近をヒッチハイクしていた米国人3人がイラン当局に拘束された際にイランと米国を繋いだ人物で、サリバンはこの時にも米人解放のためサーレムと連絡を取り、その結果を逐一クリントンに伝えている。この時の交渉を端緒にサリバンはクリントンのいわば密使としてイランの外交官レザー・ザビーブや原子力関係のレザー・ナジャフィーらとの非公開の交渉のチャンネルを開くのである。イラン側の交渉を統括したのはアリー・アスガル・ハージー（現イラン外務省特別顧問、当時は外務副大臣）であった。交渉に当たってイラン側がウラニウム濃縮の権利に固執したのに対し、サリバンは頑としてこれを認めなかった。

その後2012年11月の米国大統領選を経てオバマ大統領が再選し、2013年3月から米国とイランの核交渉が再開するが、この時にはクリントンに代わってジョン・ケリーが国務長官となり、サリバンはバイデン副大統領（当時）の国家安全保障問題担当補佐官として政府内に留まった。それまでクリントンに仕えてきたサリバンはこの留任に不満であったが、オバマ自身がエアフォース・ワンの機内から直接電話で要請したという。

この時の対イラン交渉を統括したのはビル・バーンズであるが、バーンズは現在バイデン新政権でCIA長官に任命されている。彼はサリバンと対イラン交渉でチームを組み、マスケットでのイランとの交渉のプロセスでは時に硬直する雰囲気や彼の熟練の外交官としての独特の柔軟な物腰と発言によって解きほぐすのに一役買ったという。

その後2年間の対イラン交渉における焦点は、アメリカがイラン側に対して如何に原子力爆弾の製造の可能性を断ちつつウラニウム濃縮活動を認めるかという点に集中した。それは核の不拡散をめざすオバマ大統領にとって肝心の点であり、決して妥協のできないポイントでもあった。

ランドラーの『アルター・エゴ』で扱われた3つ目は、2013年11月にオバマ大統領が米国の大統領として1977年以来実に36年ぶりにイラン側の首班と直接の対話を交わすことになった、国連総会でニューヨークを訪問中のロウハーニー大統領との電話会談である。この時の会談をイラン側との交渉でセットしたのもサリバンであり、直前まで躊躇するイラン側とのやり取りの末、この歴史的な接触に漕ぎつけたという。これが2015年7月の対イラン核合意に繋がる重要な契機となったことは言うまでもない。

以上のように対イラン核交渉の経緯を振り返ってみると、バイデン政権が踏襲しようとしているオバマ大統領時代の対イラン交渉において重要なポイントを2つ指摘することが可能である。そのひとつはイラン側との人的な繋がり（別言すれば交渉相手としての信頼感の醸成）であり、もうひとつはアメリカ側の大統領自身の明確な意志である。

ヒラリー・クリントン自身は必ずしもイランとの交渉に積極的でなく、またその成果についてもむしろ懐疑的であった。それ故2016年の選挙で仮にクリントンが大統領に就任した場合でも、オバマ時代の核合意（JCPOA）については一定の内容の見直しが行われる可能性が大きく、他方でその当時残っていた制裁条項が速やかに解除される事は考え難かった。バイデン大統領は現在大きく分断された状態にある米国内の各勢力の融和を第一に掲げており、彼がオバマ大統領と同様に断固とした姿勢で米国のイラン核合意への復帰を進めるのか否かについては今後とも注視していかなければならないだろう。そして言うまでもなく、米国にとってイラン核合意への復帰は中東湾岸地域における同盟国（とりわけイスラエルおよびサウジアラビア）との調整という極めて難しい課題を伴うのである。

他方でイラン側との交渉の際の人的な繋がりについても、現時点で留意しておくべき点がある。それは米国政府がイラン核合意への復帰を強く意識した外交的な布陣をしてきているのに対し、イラン側はこれから6月18日に予定されている大統領選挙という大きな政治的日程を控えているという事である。改めて言うまでもなく現職のハサン・ロウハーニー大統領は2期目であり、憲法の規定上から次の選挙で立候補することはない。つまりイラン側は今年の後半以降に新たな大統領が登場するタイミングであり、バイデン政権としては選挙の結果を見極めるまでイランとの本格的な交渉に入ることは得策でないという判断に傾いても不思議ではない。

イランとしてはアメリカとの核交渉に際し、オバマ時代にはモハンマド・ジャヴァード・ザリーフ外務大臣が指揮を取り、アラグチー外務次官らが交渉の前面に立ってきた。イラン国内で大統領候補が出揃うまではまだ間があるが、改革派の立場に近い彼らが引き続いて核交渉を担うかどうかは大統領選挙の結果次第という事になるだろう（例えばザリーフが大統領選挙に打って出るというような可能性も無いではない）。

米国・イラン関係の歴史的な因縁

ここでこれまで4年間続いたトランプ大統領の時代というのは米国・イラン関係にとってどのような意味を持っているのかについて、若干の考察をして置きたい。

最初に明確にしておきたい事は、米国の「不動産王」かつ人気あるテレビキャスターであったトランプ氏が全くの畑違いである2016年の大統領選挙への立候補を本気で検討した動機の一つにオバマ時代のイランとの核合意への反発があったという事実である。投票時に遙かに先立つ2016年6月3日付けの『ハフィントン・ポスト』インターネット版の記

事によれば、トランプ氏の次男エリックはラジオ出演時に「核合意を阻止することは父親にとって最優先事である」と証言しており、これはトランプ氏を大統領選立候補に駆り立てた大きな要因がオバマ大統領のイラン核合意であった事を示している。

それ故トランプの当選直後に国家安全保障の専門家76名が核合意維持を懇請するレポートに署名しているが、新大統領がこれを意に介さなかったというのも当然であろう。

尤もトランプのこうした頑なな「嫌イラン的」とも言える姿勢は決してトランプ氏個人の思い込みではなく、米国内では共和党支持者を中心にアメリカ国民の可成りの部分がイランに対する同様の不信と反感を共有しているという事実の重さを、この4年間のEUや英国を含む国際社会の困惑を見るにつけ筆者も改めて認識させられた次第である。

それではこの米国（および場合により英国など西側世界）とイランとの間の悲劇的ともいえる認識のギャップはどこから生じたものだろうか。それはやはり何度となく指摘されている事ではあるが、1953年のCIAとMI6の共謀による反モサッデク・クーデターの「成功」に因を求める以外にはないだろう。この国民最大の希望の星であった民族主義政権の転覆を転機として、イランに対する覇権はイギリスからアメリカへと移行した。そしてイランは復権した国王モハンマド・レザー・シャーの許で中東における最大の親米国・親イスラエル国となったのである。

1979年のイラン革命はこうした米国主導による戦後中東秩序に対する最初の「成功した」異議申し立てであり、以後の米国の中東政策はイランを意図的に排除したシステムの構築を最大の眼目としてきた。

こうした試みはG.W.ブッシュ時代の9・11テロとイラク戦争により破綻、次のオバマ大統領はイランを中東の政治秩序に受け容れる方向で史上初めての政策転換を試みる。これが2015年7月に達成されたイラン核合意の歴史的意義であった。

トランプ大統領の4年間のイランに対する一連の強硬な政策は、オバマ時代のこの試みを全否定して前の時代に戻そうとするものであり、彼がホワイトハウスを去る直前までの一連の対イラン圧力はバイデン政権によるオバマ時代への回帰に対する最後の抵抗であったと見られる。

昨年刊行されたオバマ大統領の回顧録『プロミスト・ランド』ではこの歴史的転機となった1953年の「アジャックス作戦」について「冷戦の時代を通じての米国の途上国への関与の仕方を誤謬に導く端緒となった」と断じている。すなわち「民族主義的な熱望を共産主義の陰謀と見誤り、通商的な利益を国家的な安全保障の問題と同一視し、我々の利に適うと判断した場合は民主的に選ばれた政府を転覆させて独裁的な政権と連携した。」(450-451ページ)

言うまでもなくこれらの指摘はすべて革命前のイランとの関係について当てはまる事である。だがここで重要なのは、バイデン新政権もまたこのような認識を出発点としてイラ

ンとの新たな交渉に臨むとすれば、それはトランプ時代とは全く異なった帰結を生む可能性をもっているという点であろう。

バイデン政権の対イラン政策はいつ動くか

ここで現時点でのアメリカのイラン核合意への復帰の可能性について一言しておく、バイデン新政権は1月20日の以前から既にイラン側カウンターパートと接触していると伝えられており、ブリンケン国務長官は2月5日のEU主要国とのオンライン会談でこの問題について意見を交換、また同日にはイラン問題で国家安全保障会議が開催されている。だが現状ではアメリカはイラン側が核合意の基準を順守することを前提とし（特にウラン濃縮活動）、またイラン側は先ず経済制裁の解除を求めておりその距離は大きい。

イランとしてはこれまで国内経済へのダメージが極めて大きかった経済制裁の一刻も早い解除を切望している事は間違いないが、同時に2015年の核合意後のトランプ大統領による一方的な離脱でアメリカ側に対する信頼感を完全に失っているというのが実際の交渉担当者を含めた本音であろう（イラン側の論理はモハンマド・ザリーフ外相の『フォーリン・アフェアーズ』論文で提示されている）。他方でアメリカ大統領選の過程でも対イラン政策は中東政策における最大の論争点の一つとして議論されており、バイデン政府が今後どのように対イラン交渉を再開させるかは引き続き注目していく必要がある。

現時点における米国側の交渉への障壁を改めて列挙すれば、①米国内のコロナ感染の深刻さと対コロナ対策の緊急性、②バイデン政権が掲げる「国内融和」の方向性との矛盾＝国内での説得の難しさ、③トランプ時代の中東政策からの転換＝対イスラエル、サウジアラビア関係が考えられよう。他方でイラン側の障壁としては、①昨年1月のQ.ソレイマーニー暗殺について米国側と何らかの決着をつける必要、②トランプ時代に勢いを得た国内の対米強硬派からの批判をどうかわすか、③6月18日の大統領選挙⇒M. ザリーフ以下の核交渉チームが生き残るか否か、といった問題がある。

バイデン大統領は2月4日に米国務省で演説を行って同政権の包括的な外交方針を明らかにしているが、ここではイラン核合意への復帰（ないしイランとの再交渉）に言及していない。これは上記のような重大な懸案を抱える2国間の交渉マターであることを考えれば当然であるが、他方でバイデンはイエメン戦争の早期終結の必要を強調し、トランプ政権のこれまでのサウジ寄りの姿勢からの転換を鮮明にした。これはこの方面での従来のイランに対する「敵視政策」の変更を意味しており、イランとの交渉再開に向けた第一歩とも捉えることが可能である。

総じて6月18日に予定されているイラン大統領選挙の結果がこの問題にとっても決定的に重要である事は衆目の一致するところであろう。またこの選挙結果はそれに留まらず、バイデン政権の中東政策全体の基調を左右しかねない程の重要性を持っており、今後の動

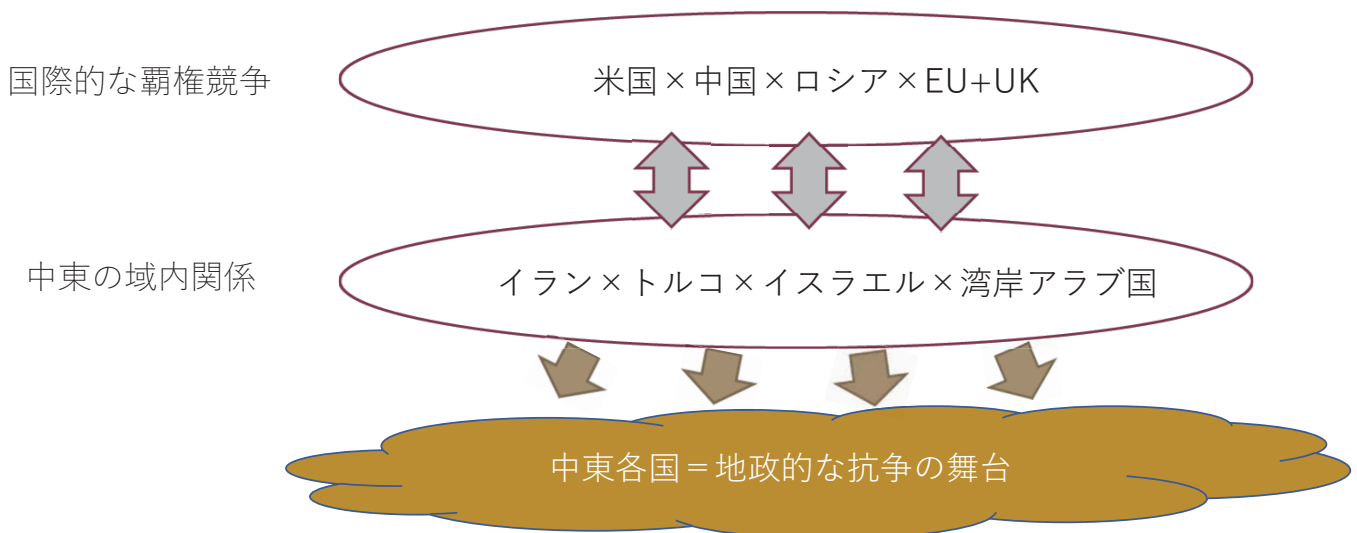
静には注目しなければならない。

バイデン時代の中東情勢の構図

ここで若干視点を変えて、バイデン政権の4年間でイランを含む中東および湾岸地域の国際関係はどのような基本的構造を形成していくのだろうか。このような点についてある程度の見通しを持っておくことは、とりわけ現在のように前政権からの政策的な落差が極めて大きな場合に中長期的な展望を得るためには不可欠であろうと考える。

昨年米国大統領選挙以来のイランを中心とする様々な状況の変化を通じ、また昨年12月4日にサウジがカタールとの関係修復に踏み切り、さらに1月5日のアル・ウーラでのGCC諸国会議の結果UAE・バハレーン・エジプトも関係改善に向かうという米バイデン新政権の発足に向けた湾岸アラブ国の対応の方向性を目の当たりにして筆者の得た着想は、「複層的勢力均衡 (Double-layered Balance of Power)」というものである。この仮説的な捉え方に立てば、中東域内における主要なアクターとしてはイラン、トルコ、イスラエル、サウジおよびUAEがあり、それに対する地域外部の主要なアクターとしてアメリカ、ロシア、中国、EUなどが考えられる (図1参照)。

図1 「複層的勢力均衡」の概念図



出所：筆者作成

その場合、図1において「国際的な覇権競争」とした第一層において現状で最も顕著なのはトランプ時代以前から引き続く米国の「一国支配」からの影響力の低下とその加速であり、これに連動する米中間の覇権抗争の激化であろう。これは米国に対抗し凌駕しよう

とする中国の経済的な、また科学技術的な台頭が、西洋近代的な民主主義とは別の共産党一党独裁的な統治原則と相まって、米国にとって最大のライバルとして立ち現れてきていることに起因する事は言うまでもない。またそれが東アジアや南アジアのみならず湾岸地域を含む西アジアにおいても国際関係の基調となってくることは疑いない。

ここに中東において従来から伝統的に覇権を行使してきたロシアが特にシリア情勢、対トルコ関係、対イラン関係、対イスラエル関係

などで地政的影響力を誇示し、第三極を形成する。そしてEUおよびイギリスについては今後とも一定の発言力を保持するものの、その影響力は中東域内の主要なアクター（とりわけトルコおよびイラン）とのそれぞれ特殊な関係に収斂するという事ではないか。

次に「中東の域内関係」として要約される第二層について一瞥すれば、ここでの主要な政治的アクターはまず①イラン、②トルコ、③イスラエルといういずれも非アラブ国によって構成される。ただしこれら3カ国の関係は対称的ではなく、イランとトルコの関係がいわば是々非々のライバル関係にあるのに対し、イラン・イスラエル関係、トルコ・イスラエル関係はそれぞれに敵対的な関係にあるといえるだろう。

ここで重要な意味を持つてくるのが湾岸アラブ国（とりわけUAE、サウジアラビア、カタール）の存在である。これらの国々の一部はトランプ時代にイスラエルとの国交正常化に踏み切っており（具体的にはUAEとバハレーン）、さらに同様の動きはモロッコやスーダンにも拡がっている。さらにこれは1978年のキャンプデービッド合意によるサダト大統領のエジプト単独でのイスラエル国交正常化とは全く異なった時代的な背景のもとに生起している事が重要であり、これを「イスラエルの域内国家化」の流れと見ることも可能である。それは同時にイスラエルがアメリカの中東における実質的な「利益代弁者」の地位から変質しつつあることをも意味しよう。

最後にこうした第一層と第二層における外交的なパワーゲームが立脚し、また争奪の対象ともしている「地政的な抗争の舞台」は他ならぬ中東各国であり、とりわけ長期間の紛争状態により国家体制として半ば破綻した状態にあるイラク、シリア、イエメン、リビアなどの国々である。これに「中東」の周縁的な地域としてアフガニスタン、アゼルバイジャンおよびアルメニア、スーダン、エチオピアを加えることも出来るであろう。

この場合留意すべき点として、EUとトルコの関係に典型的にみられるように、第一層の各アクターは多くの場合第二層のいずれかのアクターを介して「地政的な抗争の場」と

筆者紹介

1983年3月 東京大学教養学部教養学科第二（アジアの文化と社会）卒業、1986年4月アジア経済研究所入所、2019年3月に退職し現在は非常勤嘱託員。2008年10月 東京大学大学院総合文化研究科より博士号（学術博士）取得。1989-1991年在テヘラン（イラン）海外派遣員、1999-2001年在テヘラン（イラン）海外調査員、2015-2016年在ロンドン（英国）海外調査員。専門はイラン地域研究および中東国際関係。

主な著作は『現代イランの農村都市—革命・戦争と地方社会の変容』（勁草書房、2011年2月）、『アフガニスタンと周辺国—6年間の経験と復興への展望』（編著、アジア経済研究所、2008年3月）、『中東における中央権力と地域性—イランとエジプト』（共編著、アジア経済研究所、1997年3月）。

しての中東に介入しようとする。米国とロシアの場合は中東各国の一部にそれぞれが軍事的な拠点を置いており、直接に影響力を及ぼしているという見方も可能であるが、他方でこうした軍事力を具体的に行使しようとする場合、米国についてはイスラエルおよびサウジアラビア、ロシアについてはイランおよびトルコという第二層を構成する「同盟国」ないし「友邦」的な存在が不可欠である。

これは第41代のG.W.ブッシュ大統領および息子のG.W.ブッシュ大統領が直接的な軍事行動により手痛いダメージを受けた後の現在のアメリカが、中東地域において直接的な武力行使を極力避けようとする限り継続する主要な傾向のひとつであろう。その意味では国際的な覇権国が中東各国における地政的な抗争に軍事的に関与しようとする場合、常に域内の主要なアクターとの交渉が不可避の条件となると言いうる。

以上見てきたように、バイデン時代における中東地域の国際関係は、ロンドン大学SOASのアディーブモガッドム教授が嘗て2018年の来日時に指摘した「中東概念」自体の解体と再編の過程が「複層的勢力均衡」の構造を取りつつさらに進行しているものと考えられる。こうした中で現在国際的に注目されているアメリカのイラン核合意への復帰（ないしイランとの再交渉）の問題は、中東政治における全体的な構図の変容に伴って今後その重要性・緊急性が相対的に低減していく可能性もあるのではないかと考えている。

* 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。