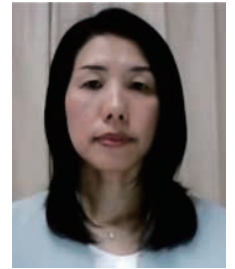


イランが目指す「バランス外交」における ロシアの位置づけ



(一財)日本エネルギー経済研究所 中東研究センター 研究理事／副センター長 坂梨 祥
.....

1. はじめに

イランのロシア政策は、このところ国内外からの強い批判にさらされている。国外では特に欧米諸国が、ドローン供与などを通じたイランの対ロシア協力を強く非難している。一方でイラン国内では、もともとロシアへの根深い不信感を有するイラン国民の間から、ライシー（以下、ライシ）政権のロシアへの接近は「間違っている」とする声が、多方面から上がりつつある。ロシアのラブロフ外相が、イランとアラブ首長国連邦（UAE）がともに主権を主張するペルシア湾に浮かぶ三島に関し、UAE側の主張を支持する姿勢を取ったことも、そのひとつのきっかけとなった。

しかし、2021年8月に発足したライシ政権は、「バランス外交」を自らの方針として掲げ、今日でも機会があるたびにその成果を誇っている。2022年10月以降、欧米諸国はロシアへのドローン供与を理由にイランへの制裁を強化してきたが、2023年3月、イラン新年の到来に際し、ライシ大統領は改めて自らのバランス外交について語った。この演説でライシ師は、「イラン国民はすでに、政府のバランス外交と善隣友好政策、および地域主義の成果を目の当たりにしている」、と述べ、「新しい世界秩序でしかるべき地位を占めるには、バランス外交が不可欠」であることをうたい上げた¹。

今日それが理由で国内外から非難を浴びているイランのロシア政策は、ライシ大統領の「バランス外交」の中でどのように位置づけられているのだろうか。この問いに答えるにあたっては、今日のイランのロシア政策が、体制指導部のどのような認識の下に選び取られているかを明らかにする必要がある。そこで本稿では第一に、ライシ大統領の言う「バランス外交」の概要を整理し、第二に今日のイランのロシア政策を、これまでのイラン・ロシア関係の文脈のうえに位置付ける。そしてその上で、イランの現体制の脅威認識に裏付けられた対ロシア政策は、たとえ国内外に強い批判があろうとも、容易には変化し得ないと思われる点を指摘したい。

1 Sharghdaily (オンライン), 2023.3.21

2. ライシ政権の「バランス外交」

(1) 「西側偏重」外交の是正

ライシ大統領の言う「バランス」とは、まず、ロウハーニー（以下、ロウハニ）政権（任期：2013～2021年）期の「西側偏重政策」の是正を意味する。「核交渉による制裁解除に基づく経済の改善」を公約に掲げ当選し、米国のオバマ政権との間で核合意を成立させたロウハニ大統領は、トランプ大統領が核合意を破棄し、「最大限の圧力」の名の下に最強のイラン制裁を発動して以降も、核合意を機能させることにこだわった。核合意に基づきイランは核技術開発を大幅に縮小し、引き換えに国連安保理制裁を始めとする核関連の制裁は解除されたが、ロウハニ政権は「(核合意で実現した) 制裁解除はイラン経済の回復に不可欠」との信念を有していたからである。

これに対し、ライシ政権は制裁解除を最優先課題とするロウハニ政権の方針を却下し、「制裁の有無にかかわらず」経済を着実に運営していくことを宣言した。制裁解除ももちろん重要であるとしながらも、制裁がある中でもイランとの取引を拡大できる、近隣諸国を含む各国との関係強化こそが、イランが目指すべき道であると訴えた。

ライシ大統領のいうバランス外交は、「新しい世界」においてイランが目指すべき外交である、とも説明されている。イラン外務省の政治国際問題研究所（IPIS）によるバランス外交の解説によれば、「東」や「西」というくくりがかつての意味を失い、新興国が台頭する新しい世界において、イランは革命初期に掲げられた「東でも、西でもなく」とのスローガンに立ち返るのであるという。その上で、イランは「名誉、叡智、(体制の) 利益」という理念のもとに、イランの独立と領土保全を尊重するあらゆる国々との良好な関係を目指すことがうたわれている。また、このバランス外交では（国家が）相手に与えるものと相手から受け取るものの「つり合い」も、重要であると指摘されている²。

(2) 「バランス外交」の成果

バランス外交を掲げるライシ政権下ではこれまでに、上海協力機構（SCO）への正式加盟やサウジアラビアを含むペルシア湾岸諸国との関係改善などがすでに実現している。ライシ大統領はほかにも東南アジア、中南米、およびアフリカ諸国を次々と訪問し、イランとの関係を拡大させる余地のある国々との関係強化を目指してきた。

ロウハニ大統領はたしかに、米国の核合意離脱以降はもっぱら欧州諸国の説得を通じ、欧州諸国がイランと取引を続けるための枠組みの確立を模索した。また、第三世界主義や非同盟運動の影響も受け、「満遍ない」外交を目指した革命当初の方針をよそに、8年に

2 “Balanced Foreign Policy, Dynamic Diplomacy and Smart Engagement (ペルシア語記事)” イラン外務省政治国際問題研究所（IPIS）ウェブサイト, 2022.8.16

わたる在任中、アフリカを一度も訪問しなかった。

そこで、ロウハニ政権期の偏りをただす、というライシ大統領の主張には、一見もっともな面があるようにも見受けられる。また、イランがSCOあるいはBRICSフレンズ会合などに正式に招かれ、世界各地で国際機構の一員としての姿もアピールすることを通じては、米国の圧力にもかかわらずイランは必ずしも孤立していないことも明らかにされている。

しかし、ライシ政権がバランス外交の目的として掲げた「経済の改善」に関しては、まだ道半ばというのが現状である。バランス外交に関してはハーメネー最高指導者も、その経済にとっての重要性を強調してきたが³、イラン国内のメディアは「国民はまだ政府のバランス外交の恩恵を実感できていない」と報じ、「(そのような現状を) 攻撃材料にされることのないよう、政府は経済外交の成果を可能な限り速やかに『国民の食卓』に届けるべきである」と指摘したりしている⁴。

また、ライシ政権が誇る「外交成果」には、ロウハニ政権の取り組みがあってこそ可能になったものも含まれる。たとえばSCOに関しては、イランが加盟申請を行ったのはアフマディーネジャード政権期の2008年のことだが、この申請は「イランが国連安保理制裁の対象国である」という理由で却下された⁵。つまりSCOへの正式加盟は、ロウハニ政権期の核合意により一連の国連安保理制裁が解除されて初めて可能になったわけである。ライシ大統領とロウハニ大統領はともに、SCO首脳会議への参加を就任後初の外遊先として選んでおり⁶、イランのSCO重視の姿勢は昨今の新たな動きというよりも、「イラン核開発問題」をめぐる欧米諸国のイランへの圧力が強化されたアフマディーネジャード政権期以来、続いてきたものと言うことができる。

筆者紹介

在イラン大使館専門調査員などを経て、2005年より日本エネルギー経済研究所中東研究センターに勤務。2019年10月より(一財)日本エネルギー経済研究所中東研究センター研究理事/副センター長。専門はイラン現代政治。最近の論考には、「イラン 自由を求める国民の闘い」『外交』Vol.77 Jan./Feb. 2023, pp.128-133, 「イラン・サウジ国交回復合意と核交渉——緊張緩和はJCPOA再建へのインセンティブとなり得るか——」『中東動向分析』Vol.22, No.1, 2023年4月, pp.11-22, などがある。

3 ハーメネー最高指導者は世界各地にイラン大使として派遣されている外交官らを前に、「バランス外交とアクティブな経済外交こそが、イラン外交の優先事項である」と語った。Khamenei.ir, 2023.5.23

4 yjc.ir, 2023.6.24

5 イランに対しては2006年12月以降、その「核開発問題」をめぐり、複数回にわたり、国連安保理制裁が科された。

6 大統領就任後初の外遊において、ライシ大統領はタジキスタンのドシャンベを、ロウハニ大統領はキルギスタンの首都ビシュケクを訪問し、SCO サミットに参加した。

3. ライシ政権のロシア政策

(1) イラン・ロシア関係の経緯

特に19世紀以降の歴史的経緯から、イランにはロシアへの根深い不信感があることはよく知られている。19世紀、イランはロシアとの戦争に2度敗れ、領土（今日のジョージアやアゼルバイジャン、およびアルメニアにまたがるコーカサス地方）の割譲を余儀なくされ、イランに議会を導入した20世紀初頭の立憲革命は、ロシア軍の侵攻により潰えた。第二次世界大戦中には、（ドイツと戦うソ連に向けて、米英から）ペルシア湾経由で送られてくる軍需物資の補給路を確保すべく、ソ連はイギリスとともにイランに進駐し、イラン北部を占領下に置いた。ソ連はまた、大戦末期にはイランの左翼勢力や自治要求運動を支援し始め、イラン国内のアゼルバイジャンとクルディスタンでは分離独立派による自治共和国の設立を助けた。また、第二次世界大戦の終結後、スターリンは約束の撤退期限を過ぎてもなお、ソ連軍をイランに駐留させ続けた。これら一連の「ソ連の脅威」の存在は、イランを米国のもとに押しやり、冷戦期のイランは反共軍事同盟である中央条約機構に加盟し、1979年の革命でパフラヴィー王朝が崩壊するまでの期間、西側陣営にとどまった。

しかし、1979年のイラン革命と1991年のソ連崩壊を経て、イランと（ソ連）ロシアの協力関係は徐々に拡大した。イランの革命政権はイラン共産党（トゥーデ党）の解散を命じ、革命初期にイラン・ソ連関係は一時悪化したが、イラン・イラク戦争の続く1980年代後半に、ソ連はイランへの武器輸出を開始した⁷。その後1990年代以降、ロシアはイランにとって主要な武器および軍事技術の供給国となり、1995年には、革命とイラン・イラク戦争により中断されていたイラン南部のブーシェフル原発建設⁸にも合意した。米国はロシアに対し、イランとの原発協力を含む軍事協力の停止を求め、その働きかけはゴア・チェルノムルイジン合意に結実したが、2000年、プーチン大統領はこの合意を破棄し、ブーシェフル原発建設を含むイランとの協力を再開した。イランとロシアは一方で、中央アジア地域における治安回復に向けた協力も深め、1990年代にはともにタジキスタン内戦（1992－97年）の調停に取り組んだほか、1996年から2001年にかけてはアフガニスタンにおいて、タリバンに対抗する北部同盟をともに支援した。

他方、イランとロシアの協力関係には、紆余曲折もつきまとった。ロシアの対米関係改善の機運が高まるたびに、ロシアの対イラン協力は棚上げにされ、ブーシェフル原発の建設も遅延を繰り返したほか、イランが購入契約を結んだロシアの防空システム「S-300」の

7 とはいえイラン・イラク戦争中、ソ連はイラクに対し、圧倒的に多くの武器を輸出しており、8年にわたる戦争中のソ連からイラクへの武器輸出額は300億ドル以上に上ったのに対し、イランへの武器輸出額は15億ドルあまりにとどまったとされている。“Iran & Russia: Burgeoning Military Ties,” *The Iran Primer*, 2023.5.18

8 ブーシェフル原発の建設には1970年代にドイツのシーメンス社が着手し、1979年の革命時には7割以上が完成していた。

引き渡しも、米ロ関係の「リセット」がうたわれたメドヴェージェフ政権期には中断された。ロシアはまた、イランの核開発問題をめぐっては、国連安保理で採択された全てのイラン制裁決議に対し、賛成票を投じた。

(2) 核合意成立以降のイラン・ロシア関係

しかし、2015年7月にイラン核合意が成立し、イランと西側諸国の関係が改善する兆しを見せると、ロシア側の歩み寄りもあり、イラン・ロシア間の協力は再度拡大し始めた。2015年9月以降、ロシアはイランからの要請を受け入れる形でシリアへの関与を強化し、両国は「イスラーム国 (IS)」対応においても連携し、2016年8月にはISの空爆に向かうロシア軍機がイラン中部ハマダンの空軍基地を利用したことも明らかにされた。

2018年5月の米国による核合意離脱は、シリア内戦をめぐりロシアとの協力をすでに深めていたイランが、ロシアとの関係をさらに重視する契機となった。シリア和平協議の枠組みとして、2017年にはロシアとトルコ、そしてイランを主催国とするアスタナ会合が開始されたが⁹、米国の核合意離脱直後にあたる2018年9月、イランではこれら3カ国（ロシア・トルコ・イラン）の首脳会談が実施され、プーチン大統領はテヘランを訪問し、ハーメネイー最高指導者とも会談した。

米国の核合意離脱からちょうど1年となる2019年5月以降、イランは米国の「最大限の圧力」への反撃を開始し、領空侵犯を理由に米軍のドローンを撃墜し（2019年6月）、シリアに向かうイランの石油タンカーをジブラルタルで拿捕した英国のタンカーを、ペルシア湾で拿捕し返した（同7月）。同年9月に発生したサウジアラムコの石油施設へのミサイル攻撃にも、イランが関与した可能性が指摘された。

このように米国およびその同盟国との間で緊張が高まる中、2019年12月、イランは中国およびロシアとともに、オマーン湾近辺で海軍合同演習を実施し、翌2020年9月には、ロシア南部で開催された多国間合同軍事演習に、アルメニアやベラルーシ、中国などとともに参加した¹⁰。イランとロシアおよび中国の3カ国は、2022年1月と2023年3月にもオマーン湾近辺で合同演習を実施し、イランからは正規軍の海軍とイスラーム革命防衛隊 (IRGC) 海軍の両方が参加した。

(3) ウクライナ戦争以降のイラン・ロシア関係

上記のとおり、イラン・ロシア関係は1990年代以降、紆余曲折を経ながらも徐々に強化

9 もともとロシアが米国や国連が関与しないシリア国際協議として提案したものだが、2016年12月に国連安保理が決議第2336号の採択によりロシアおよびトルコ主導の和平会議開催を支持し、これを受け2017年1月以降、ロシア、トルコ、およびイランを主催国に開催されてきた。

10 “Russia Begins Kavkaz-2020 Military Drill,” *Eurasia Review*, 2020.9.22.

され、2011年のシリア内戦の勃発と2018年以降の米国によるイランへの「最大限の圧力」の発動は、イランをさらに、ロシア側に追いやることになった。

そのロシアがウクライナに侵攻すると、イランの体制指導部はまず、戦争には反対である、というイランにとっての大原則を明確にした。しかし同時に、ロシアの立場を理解するような姿勢も見せた。たとえばハーメネイー最高指導者は2022年3月の演説において、「我々は世界のいかなる場所における戦争にも破壊にも反対であり」、「ウクライナにおける戦争も終結することを願う」と述べるとともに、「この危機の源を特定することも重要である」と指摘し、「ウクライナにおける危機の根源は、アメリカおよび西側の政策にある」との見解を披露した¹¹。

イランはそのうえで、ウクライナ侵攻を契機により強力な制裁下に置かれたロシアとの協力を深めることで、ロシアとともに制裁を乗り越える姿勢をアピールした。ウクライナ侵攻以降、両国間の往来は活発化し、経済・エネルギー分野でも様々な合意が結ばれた。合意の内容は、鉄道・発電所・原発建設、石油製品パイプライン建設、南北回廊活用、自由貿易区設置、現地通貨での取引開始や仮想通貨の導入など多岐にわたり、ロシア企業ガスプロムがイランとの間で「400億ドル」という大規模契約を結んだことも発表された。

しかし、ともに資源国であるイランとロシアの経済構造は必ずしも相互補完的とは言えず、両国間の貿易はもともと非常に限られていた。また、ウクライナ侵攻を契機にイランを経由する「南北回廊」が改めて注目されたのは事実だが、南北回廊構想自体は20年以上前に提起されながら捗々しい進展が見られずにいたものであり、ウクライナ侵攻がその大きな推進要因になっている様子もまだ見えない。すなわち経済・エネルギー部門では、両国間の合意が多数発表されている一方で、その具体的な成果はまだ不明であると言える。

これに対し、ロシアがウクライナ戦争においてイラン製ドローンを使用していることは繰り返し報じられている。イランからロシアへのドローン供与に関しては、イラン外務省は繰り返し、「イランがウクライナに対する使用を目的にロシアにドローンを輸出した、との主張は事実無根である」¹²と訴えてきた。イランのアミールアブドゥラーヒヤーン外相も、「イランはロシアにドローンを供与したことはあるものの、ウクライナ戦争の開始以前に、ほんの数機を供与したにすぎない」と述べている。

すなわちイラン製ドローンがロシアとのどのような取り決めのもとに、どのような形でロシアに渡ったかは不明である。しかし、ロシアがウクライナ戦争でイラン製ドローンを使用していることは明らかになっており、ほかにもたとえばタジキスタンにもイラン製ド

11 *Khamenei.ir*, 2022.3.1

12 イランのキャンアーニー外務報道官は2023年7月21日の記者会見においてもこのように発言している。出所：イラン外務省ウェブサイト。〈<https://en.mfa.gov.ir/portal/newsview/725752>〉

ローンの生産工場が建設されたと報じられている。1980年代のイラン・イラク戦争の教訓に基づき着実に武器の国産化を進めてきたイランは、今日では武器輸出国に転じていることがわかる。

ロシアへのドローン供与を通じイランが得られるものとしては、「ロシアからの評価」、 「イラン製ドローンの輸出市場」¹³、「欧米製の防空システムの性能に関する情報」、などがあげられている。また、ロシアはドローン供与の見返りとして、自らが確保した西側製の武器を一部イランに引き渡し、戦闘機（スホーイ Su-35）のイランへの供与にも合意した可能性がある¹⁴と報じられている。

しかし、イランが「戦争には反対」という大原則を掲げながらロシアを支援してきた最大の理由は、特に米国によるイラン核合意からの離脱以降、イランにとって後ろ盾となってきたロシアがこの戦争で大敗を喫するようなことがあってはならない、との体制指導部の認識ではないかと思われる。究極には米国による最大限の圧力という脅威を「バランス」する目的で、イランはロシアの戦争を支援する行動を取ってきたように思われる。

4. おわりに

イランのライシ政権は、革命当初の「東でもなく、西でもなく」という方針に立ち返り、「新しく生まれつつある世界秩序」の中で、バランス外交を追求すると主張してきた。しかし、ロシアや中国に接近しつつ米国に挑み続けるイラン・イスラーム共和国体制の姿勢を見る限り、その「バランス外交」は一見すると、「西ではなく、東」重視の外交のようにも見受けられる。

しかし、ライシ政権の認識においては、(イスラエルを除く)あらゆる国々と、相互尊重のもと、互いに与えられるものを与え、受け取れるものを受け取る中で、それぞれが自国の安全確保を目指すことこそが、バランス外交の実践にあたる、ということのようである。そのように考えると、たとえロシアがイランとUAEの懸案事項である三島問題に関し、一旦UAE側を支持するような姿勢を取ったところで、それが今日に至るまで徐々に強化されてきたイランとロシアの協力関係に大きな影響を及ぼすとは考えにくい。実際のところ、特に中東のように各国の利害が複雑に入り組んだ地域をめぐり、二国間の利害がすべて一致するようなことは稀であり、二国間に何か相違があったとしても、それだけでその二国間に存在するあらゆる可能性が否定されるわけでもないのである。

13 イラン製のドローンは、すでにスーダンやエチオピア、ベネズエラなどに輸出されていると報じられており、2022年5月にはタジキスタンでイラン製ドローン「Ababil-2」の生産工場が稼働した。

14 ストックホルム国際平和研究所（SIPRI）の発表によれば、イランは2022年、ロシアから戦闘機24機を輸入する契約を結んだ。“Trends in International Arms Transfers, 2022,” SIPRI Fact Sheet, March 2023.

ウクライナ戦争はイランが始めた戦争ではなく、戦争終結に向けた道筋はまだ見出されていない。そのような中、イランとしては今後とも可能な限り多くの国々との関係強化を目指しつつ、自国とそのイスラーム共和国体制の生き残りのために必要なあらゆる手段を選び取り続けていくと考えられる。イランが米国による「最大限の圧力」のもとで自らの「バランス外交」を追求していくにあたり、ロシアとの協力は不可欠と見なされているように思われる。

* 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。