

トランプ政権の失政を慎重に待つイラン

貫井 万里

(公益財団法人日本国際問題研究所研究員)

はじめに

2016年1月16日にイラン核合意、すなわち「共同包括的行動計画」(Joint Comprehensive Plan of Action: JCPOA) が施行されてから1年が経過した。これによって核関連の制裁は解除されたものの、テロ支援やミサイル関連活動、人権問題に関するアメリカの対イラン独自制裁は続いており、海外との経済取引はロウハーニー政権 (Hsan Rouhāni) が合意前に喧伝していたほどには活発化していない。また、2016年11月9日の米国大統領選挙の結果、イラン核合意に批判的な共和党のトランプ政権 (Donald Trump) が誕生し、^{スナッチバック}再制裁や米政府による対イラン新制裁法の導入など対イラン強硬策への転換が危惧されている。イラン国内では強硬保守派が、経済停滞を理由にロウハーニー政権への攻撃を強め、2017年5月の大統領選挙に向けて対決姿勢を露にしている。本稿では、トランプ新政権に対するイラン国内の反応と大統領選挙への影響を検討する¹。

1. アメリカの対イラン政策——JCPOA 体制維持の最大のリスク要因

(1) トランプ政権内の対中東政策のキーパーソン

2017年1月20日のトランプ政権の成立により、アメリカの対イラン政策がJCPOA維持の最大のリスク要因として浮上している。トランプ新大統領は、選挙キャンペーンの時から「JCPOAは最悪の取引であり、当選の暁には即刻破棄する」と宣言していた。国連安全保障理事会常任理事国及びドイツ (P5+1) の各国首脳がJCPOA体制の維持を働きかけているが、トランプ大統領はEU諸国や北大西洋条約機構 (North Atlantic Treaty Organization: NATO) への批判を繰り返し、外国首脳の説得を聞き入れるそぶりは今のところ見られない。

トランプ政権内では、国務長官に任命されたレックス・ティラーソン (Rex Tillerson) ・エクソン・モービル前会長兼最高経営責任者 (CEO) と退役海兵隊大将のジェームス・マティス (James Mattis) 国防長官は、JCPOAの維持を支持している。しかし、トランプ大統領の再側近のスティーブ・バノン首席戦略官 (Steve Bannon) は、失敗に終わった1980年の「在テヘラン米国大使館人質救出作戦」に当時、海兵隊員として後方支援に関わった

経験から、イラン・イスラーム共和国に対する強い反感と猜疑心を持っているとされる。今後、強硬な対中東政策実施をトランプ大統領に働きかけるバノン等強硬派に対し、マティス国防長官とティラーソン国務長官が緩衝材となって現実路線に修正しようとする、政権内の攻防が予想される。少なくとも、イランにとって、イスラーム体制の政権転覆^{レジーム・チェンジ}を主張し、対イラン強硬策の急先鋒であったマイケル・フリン国家安全保障担当大統領補佐官（Michael Flynn）が、ロシア政府との接触疑惑から辞任したことは、安心材料の一つと受け止められている。

また、イスラエルのベンヤミン・ネタニヤフ首相（Benjamin Netanyahu）は、2016年12月の電話会談に続いて、2017年2月15日にトランプ新大統領とホワイトハウスで会談を行った。イスラエル政府は、直接、あるいは親イスラエル派の要人を通して、トランプ政権や米議会に対イラン強硬策に転換するよう働きかけているとみられ、イランにとって不利な状況が続く見通しである。

（2）^{スナッチバック}再制裁の際に想定される事態と手続き

イランもしくはP5+1側による明示的なJCPOA違反が発覚し、共同委員会、外相会談及び諮問委員会を通じた35日間の紛争解決プロセスで問題の解決に至らなかった場合、制裁解除の維持の如何が国連安保理で協議の後、票決される。そして、国連安保理常任理事国の一国でも、制裁解除に拒否権を発動した場合、あるいは制裁解除の維持を求める決議が通告から30日以内に採択されない場合、再制裁が課される²。

紛争解決プロセスは最短で35日間であるが、その過程で紛争当事者による証拠資料の提出や調停の遅れにより、対イラン再制裁を問う国連安保理の票決に至るまで数か月の時間がかかることが想定される。そのため、イランの内政を左右する2017年5月のイラン大統領選までに再制裁を成立させることは困難であろう。現時点では、イランによる明らかなJCPOA違反が見られず、アメリカ以外の核合意締結国がJCPOA維持を支持している状況において、米政府が一方的にJCPOAを破棄すれば、当然のように国際世論の反発が予期される。そして、アメリカが再制裁を課すことに成功しても、各国による制裁破りが蔓延し、効果的な制裁網を構築できない恐れもある。

従って現状では、トランプ新政権はミサイル実験、テロ支援、人権問題等、核問題と直接かかわらない事項を理由に新たな制裁を課してイランへの監視を強めつつ、JCPOAの枠組みを残す可能性が高い。

(3) アメリカによる対イラン制裁の継続

2015年7月の核合意成立後も、アメリカ政府はいくつかの対イラン制裁法を成立させている。第一に、1996年に成立した対イラン制裁法 (Iran Sanctions Act: ISA) の10年間延長法案が12月1日までに米両院でほぼ満場一致で可決した³。同法は、イランのエネルギー分野に対して年間2億ドル以上の投資を米国及び第三国の企業に禁じているため、海外からの投資を呼び込みたいイランにとって、同法の延長は大きな打撃である。

第二に、核関連の制裁が解除された翌日の2016年1月17日に、アメリカは、イランのミサイル実験に対する制裁法を成立させた。そして、2017年1月29日に行われたイスラム革命防衛隊 (Islamic Revolutionary Guard Corps: IRGC) によるミサイル実験に対し、フリン大統領補佐官は激しく非難するとともに、オバマ前政権の対イラン融和策との決別を宣言した。続いて2月3日に米財務省は、イランのミサイル実験への関与及びIRGCゴッズ軍支援が疑われる個人と団体を新たにイラン制裁リストに加えることを公表した。しかし、「今後、イランを公式に監視対象とする」と宣言し、対イラン強硬策を牽引していたフリン大統領補佐官の辞任後、トランプ政権内の対イラン強硬策はややトーンダウンし、主戦場は米議会に移りつつあるように見られる。

2017年12月から米上院で対イラン制裁法案導入に向けた動きが活発化している。この法案が通った場合、イランのミサイル計画への関与が疑われる組織によって25%以上の株式を所有されている企業が新たに制裁対象に含まれ、制裁リストから組織や個人の削除の条件が厳格化される⁴。これまで、2011年に制定された国防授權法によって、IRGCやマーハーン航空等によって50%以上の株式が保有されている企業が制裁対象とされてきた。同法案が成立して上記組織の株式保有制限が25%以上へと厳格化した場合、海外企業にとって、デューデリジェンス (Due diligence 国連及び欧米の制裁リストにある企業・個人と、イランの取引先との関連を調査すること) の負担が重くなるのが当然予想される。

2. イラン国内でのトランプ政権への見方

トランプ新政権の対イラン政策、特にJCPOAの行方について、イラン国内で懸念が広がっている。2017年1月17日に国会に提出した報告書の中で、イラン外務省は、「米議会のイラン制裁法延長とトランプ候補の当選をポスト核合意期における障害と位置づけ、イランとの経済協力を検討していた外国企業や政府の多くが、JCPOAの将来に不安を抱いている」との情勢分析を行っている⁵。同報告書では、「こうした局面において、イランは国際的な協定を遵守し、米新大統領のアプローチに対して早急な判断を避ける一方で、あら

ゆる事態への備えもしておくべきである」との提言がなされ、慎重に様子を見守ろうとする姿勢が示されている。

保守派系、改革派系を問わず、イランのメディアは総じてトランプ政権の対イラン政策や保護主義の横行に懸念を示すとともに、イランを含む7カ国のイスラーム諸国出身者の米国入国を制限する大統領令を人種差別と批判し、JCPOAの行方を不安視する見解が多い。ジャハーネ・サナアト紙は、トランプ大統領の予想不可能な行動と、アフマディーネジャード前イラン大統領（Mahmūd Aḥmadīnezḥād）との類似性を指摘し、「イランにとって社会科学、特に経済のモデルとされていたアメリカがイランと同様の混乱を経験している」として驚きを示しつつ、「米国の政治・社会組織、司法、政党、マスコミ、NGOは、自由を求めて抗議をすることで、自ら選んだトランプ大統領にどの程度影響を与えることができるのか注視したい」と締めくくっている⁶。

他方、強硬保守派を代表するケイハーン紙は、「トランプ大統領によるイラン人を含めた入国禁止、特にイランをテロの元凶とする考えに基づく措置は、トランプ政権に始まったことではなく、オバマ政権時代に準備されたものの延長にすぎず、トランプは少なくとも我々に恥ずべきJCPOAを強要しなかった」とトランプ擁護とも受け取れる見解を示し、終始一貫してオバマ前大統領とJCPOAを受け入れたロウハーニー政権への批判を展開している⁷。

同様にアクバル・ハーシェミー・ラフサンジャーニー師（Akbar Hāshemī Rafsanjānī）に代わって新たに公益評議会議長に就任した伝統保守派のモハンマドアリー・モヴァヘディー・ケルマーニー師（Moḥammad‘alī Movahedī Kermānī）も、2月3日の金曜礼拝で、トランプ大統領を「前任者とは異なり、人間的な高貴さや偉人としての野心を持ち、自国の民に奉仕して、他国に干渉せず、テロとの戦いのために大統領になった公正な人物」と持ち上げ、「アメリカによる文化的侵略の脅威が減った」と異例なトランプ称賛発言さえ行っている⁸。

イラン国内が対米強硬策か融和策かで二分する中、独自の見解を寄せているのが、ファラヒーフテガーン紙である。1月26日付同紙論説は、「トランプの政策は米中間層に打撃を与え、太平洋では中国の台頭を許し、NATOではフランスの影響力拡大を許す結果になるだろう。イラン外交もトランプの必然的な失政をチャンスととらえ、国益の維持・拡大に努めるべきである」とするポジティブな論調である⁹。また、トランプ政権という新たな脅威を前に、保守派と改革派の国民的和解を促す発言も、モハンマド・ハータミー前大統領（Moḥammad Khātāmī）を始めとする改革派から出されている¹⁰。

2月7日にハーメネイー最高指導者（‘Alī Khāmeneī）は、「アメリカの真の姿を示したトランプに感謝する」と皮肉を込めて語り、「トランプに対するイラン国民の回答は、革命記念日の2月10日のデモ行進で示される」と発言した。それは、従来の断固とした対米批判と比べてかなりマイルドであり、不要な対立を避けつつ、国際世論を味方につけ、敵失を待つ最高指導者の慎重な姿勢の表れとの見方ができる¹¹。

政府系メディアの報道によれば、2月10日の革命記念日に数百万人がデモ行進に参加し、記念式典の演説でロウハーニー大統領は「トランプ政権に対して、その圧力に屈しないイラン国民の一致団結を示した」と宣言した。今年の革命記念日のデモ行進には、改革派のハータミー前大統領が国民和解を示すために人々への参加を呼び掛けたため、恒例の官製デモに留まらない広がりを見せた。

現時点では、ロウハーニー大統領やザリーフ外相は、トランプ政権の対イラン政策に対して比較的激しく反発する発言することで、強硬保守派からの弱腰との批判を避けつつ、国内の統合を図ろうとしている。他方、ハーメネイー最高指導者は対米批判の先頭には立たず、現実・穏健派と強硬保守派との間のバランスを取っているものとみられる。

おわりに——イラン大統領選に向けた駆け引き

経済制裁解除から1年が経過したイランでは、経済指標の上では、インフレ抑制や着実な経済成長率の上昇など改善が見られるものの、国民の間では制裁解除による恩恵の実感が広がっていない。イラン国内の強硬保守派は、政府が人々の期待に十分に答えていない点を強調し、JCPOAとロウハーニー政権への批判を強めている。JCPOAの行方は、トランプ政権の登場によってさらに危機的な状況となった。アメリカの対イラン政策が強硬になるに比例して、イラン国内の強硬保守派が勢いづき、対外融和策をとるロウハーニー大統領を始めとする現実・改革派は不利な状況に追い込まれる図式となる。加えて、2017年1月8日のラフサンジャーニー元大統領の死は、後ろ盾を失った現実・改革派に大きな危機感をもたらしている。

他方、原則主義派の有力候補であったアフマディーネジャード前大統領や、アリー・ラーリージャーニー国会議長（‘Alī Lārījānī）、ガーセム・ソレイマーニーIRGCゴッズ軍司令官（Qāsem Soleimānī）が早々に大統領選への出馬を辞退し、原則主義派はいまだ統一候補を絞れていない。前述のラフサンジャーニー師の突然の死は、現実・改革派政治家と支持層の都市中間層への大きな打撃であると同時に、危機感を覚えた都市中間層の投票率が高

くなると、ロウハーニーに有利な投票結果となる可能性もある。

従って、現時点では、トランプ政権による JCPOA の破棄、厳格な新制裁法の導入といった強硬策、あるいはペルシア湾での IRGC と米軍の意図しない衝突から戦闘への発展といった緊急事態が生じない限り、ロウハーニーが再選される可能性が高い。トランプ政権の任期中、ロウハーニー政権は直接対決を避けつつ、JCPOA とイスラーム体制の維持、次期最高指導者へのソフトな移行を目指すこととなるだろう。

注

¹ 本稿は、貫井万里「制裁解除から1年のイラン——トランプ政権への警戒と2017年大統領選挙に向けた動き」『平成28年度外務省外交・安全保障調査研究事業 安全保障政策のリアリティ・チェック—中東情勢・新地域秩序』（公財）日本国際問題研究所、2017年、47-61頁の内容をまとめたものである。

² United Nations Security Council, *Resolution 2231 (2015) Adopted by the Security Council at its 7488th meeting*, 20 July 2015, [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2231\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2231(2015)), accessed July 25, 2015; 貫井万里「核合意のイラン内政と国際関係への影響」『平成27年度外務省外交・安全保障調査研究事業 安全保障政策のリアリティ・チェック—中東情勢・新地域秩序』（公財）日本国際問題研究所、2016年、85-101頁。

³ 会川晴之「イラン制裁法10年間延長：エネルギー投資禁止」『毎日新聞』2016年12月16日 <http://mainichi.jp/articles/20161216/k00/00e/030/176000c>, accessed December 18, 2016.

⁴ 2017年1月25日付 BBC Persian 報道「米上院でイランの核以外の制裁強化法案について議論されるだろう」<http://www.bbc.com/persian/iran-38741409>, accessed January 26, 2017; “Iran Nonnuclear Sanctions Act of 2017,”

http://www.rubio.senate.gov/public/_cache/files/36d16744-551d-4dcd-8ee3-6bf1bfd41b8a/D0B00D825E809D59437CC24F3FEA4FC0.hey17084.pdf, accessed January 31, 2017; Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control, “31 CFR Part 561 Iranian Financial Sanctions Regulations,” https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/fr77_11724.pdf, accessed February 16, 2017.

⁵ 2017年1月17日付 BBC Persian 報道「イラン外務省：トランプの選出は、JCPOAの将来への懸念の原因となった」<http://www.bbc.com/persian/iran-38651051>, accessed January 19, 2017.

⁶ 2017年1月30日付 BBC Persian 報道「テヘランの紙面：トランプに対する姿勢にまで対立」<http://www.bbc.com/persian/iran-38792702>, accessed January 31, 2017.

⁷ Ibid.

⁸ 2017年2月7日付 BBC Persian 報道「ハーメネイーとトランプ；強硬に対して、緩和？」<http://www.bbc.com/persian/iran-features-38896607>, accessed February 8, 2017.

⁹ 2017年1月26日付 BBC Persian 報道「テヘランの朝刊：トランプの大統領令に対する反応」<http://www.bbc.com/persian/iran-38753650>, accessed January 27, 2017.

¹⁰ 2017年2月7日付 BBC Persian 報道「ハータミーはトランプの脅威に言及しつつ、イランにおける国民和解を求めた」<http://www.bbc.com/persian/iran-38891519>, accessed February 8, 2017.

¹¹ 2017年2月7日付 BBC Persian 報道「イラン最高指導者：トランプはアメリカの真の顔を示した。」<http://www.bbc.com/persian/iran-38893212>, accessed February 8, 2017.